

Distr.: General
5 May 2008
Arabic
Original: English/Spanish

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة الستون

جنيف، ٥ أيار/مايو - ٦ حزيران/يونيه

و ٧ تموز/يوليه - ٨ آب/أغسطس ٢٠٠٨

تقرير أولي بشأن حماية الأشخاص في حالات الكوارث

مقدم من السيد إدواردو بالينسيا - أوسبينا، المقرر الخاص

المحتويات

الفقرات الصفحة

٣	١٣-١	.....	أولا - مقدمة
٣	٨-١	.....	ألف - إدراج الموضوع في برنامج عمل لجنة القانون الدولي
٥	١٣-٩	.....	باء - الغرض من هذا التقرير
٧	٤٢-١٤	.....	ثانيا - معلومات أساسية
٧	٢٠-١٤	.....	ألف - تطور موضوع حماية الأشخاص في حالات الكوارث
١٠	٤٢-٢١	.....	باء - المصادر
١٠	٢٤-٢٢	.....	١ - القانون الإنساني والمساعدة الإنسانية
			٢ - القانون الدولي لحقوق الإنسان بوصفه النموذج لنهج للحماية قائم
١٢	٢٦-٢٥	.....	على الحقوق



١٣	٢٩-٢٧	٣ - القانون الدولي للاجئين والمشردين داخليا وعلاقته بحالات الكوارث
١٤	٤٠-٣٠	٤ - الصكوك القانونية المنطبقة تحديدا على تقديم المساعدة في حالات وقوع الكوارث
١٩	٤١	٥ - التطورات الأخيرة
٢٠	٤٢	٦ - القانون الدولي العرفي
٢٠	٥٨-٤٣	ثالثا - نطاق الموضوع
٢٠	٤٩-٤٤	ألف - الاختصاص الموضوعي: مفهوم الكوارث وتصنيفها
٢٣	٥٥-٥٠	باء - الاختصاص الموضوعي: مفهوم حماية الأشخاص
٢٦	٥٦	جيم - الاختصاص الشخصي
٢٧	٥٨-٥٧	دال - الاختصاص الزمني
٢٨	٦٠-٥٩	رابعا - صيغة العمل
٢٩	٦٦-٦١	خامسا - الاستنتاجات

أولا - مقدمة*

ألف - إدراج الموضوع في برنامج عمل لجنة القانون الدولي

١ - في الدورة الرابعة والخمسين للجنة القانون الدولي، المعقودة في عام ٢٠٠٢، قام فريق التخطيط التابع للجنة بإنشاء الفريق العامل المعني ببرنامج العمل الطويل الأجل، برئاسة السيد آلان بيليه^(١)، ثم أُعيد تشكيل الفريق في أثناء الدورة الثامنة والخمسين للجنة التي عُقدت في عام ٢٠٠٦^(٢). وفي أثناء فترة السنوات الخمس تلك، طلب الفريق العامل من أعضائه وغيرهم من أعضاء اللجنة والأمانة العامة إعداد مشاريع بشأن عدد من المواضيع. وكان السيد موريس كامتو قد قام في عام ٢٠٠٤ بتقديم اقتراح بشأن توفير الحماية الدولية للأشخاص في الحالات الحرجة كي ينظر فيه الفريق العامل^(٣). وفي أثناء الدورة الثامنة والخمسين للجنة التي عُقدت في عام ٢٠٠٦^(٤)، قامت شعبة التدوين التابعة لمكتب الشؤون القانونية بالأمانة العامة للأمم المتحدة، التي تعمل بمثابة أمانة للجنة، بتقديم اقتراحات إلى الفريق العامل تحت عنوان "القانون المتعلق بالإغاثة الدولية في حالات الكوارث". وفي تلك الدورة، أعربت اللجنة عن تقديرها للمساعدة القيمة التي تلقتها من شعبة التدوين في إعداد هذا الاقتراح^(٥). وفي الدورة نفسها، أوصى فريق التخطيط بأن يدرج في برنامج عمل اللجنة الطويل الأجل موضوع "حماية الأشخاص في حالات الكوارث"^(٦)، وأيدت اللجنة تلك التوصية دون مناقشة، وقامت باستنساخ اقتراح الأمانة العامة في المرفق جيم من تقريرها، ليكون بمثابة النص الأساسي المتعلق بذلك الموضوع.

* يود المقرر الخاص أن يعبر عن امتنانه لكل من يلي على ما قدموه له من دعم ومشورة: السيد أرجين فيرمير، المرشح لنيل درجة الدكتوراة، ومعهد ت. م. س. أسر تحت إدارة د. فرانس نيلسين، لاهاي؛ و د. ليز هفيرنان، المحاضرة في القانون بكلية ترينيتي كوليدج، دبلن؛ و د. غو غلييامو فيرديرامبي، المحاضر في القانون الدولي، بجامعة كيمبريدج، والزميل في مركز لاوترباخ للثقافة للقانون الدولي، والمركز تحت إدارة البروفسور جيمس كروفورد، أستاذ كرسي ويويل للقانون الدولي، جامعة كيمبريدج؛ والسيد سياستيان ماتشادو، المرشح لنيل درجة الماجستير في القانون، وقسم القانون الدولي، كلية الحقوق، جامعة لوس أنديز، تحت إدارة د. ليليانا أوبريغون، بوغوتا؛ و د. كريستوف سوينارسكي، المستشار القانوني السابق للجنة الصليب الأحمر الدولي، جنيف؛ والسيد ديبغو باسيل، ماجستير في القانون (جامعة غرونينغن)، بوينيس آيريس؛ والسادة بول فالغور وفينسينت شتيتيلار، لاهاي.

(١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السابعة والخمسون، الملحق رقم ١٠ والتصويب (A/57/10) Corr.1، الفقرة ٥٢١.

(٢) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والستون، الملحق رقم ١٠ (A/61/10)، الفقرة ٢٥٦.

(٣) توجد نسخ من هذا الاقتراح محفوظة لدى شعبة التدوين.

(٤) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والستون، الملحق رقم ١٠ (A/61/10)، الفقرة ٢٦١.

(٥) المرجع نفسه، الفقرة ٢٥٧.

٢ - وفي الدورة التاسعة والخمسين للجنة التي عُقدت في عام ٢٠٠٧، قررت اللجنة أن تدرج الموضوع في برنامجها الحالي، وعينت السيد إدواردو بالينسيا - أوسبينا مقررًا خاصاً^(٦).

٣ - وفي الدورة الحادية والستين للجمعية العامة، اتخذت الجمعية، بناءً على توصية لجنتها السادسة، القرار ٣٤/٦١ المؤرخ ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦ المعنون "تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثامنة والخمسين" الذي خلصت فيه إلى أمور من بينها أن تحيط علماً بقرار اللجنة أن تدرج خمسة مواضيع في برنامج عملها الطويل الأجل.

٤ - وفي الدورة الثانية والستين للجمعية العامة، اتخذت الجمعية، بناءً على توصية اللجنة السادسة، القرار ٦٦/٦٢ المؤرخ ٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧ المعنون "تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها التاسعة والخمسين" الذي خلصت فيه إلى أمور من بينها أن تحيط علماً بقرار اللجنة إدراج موضوع "حماية الأشخاص في حالات الكوارث" في برنامج عملها.

٥ - وفي أثناء نظر اللجنة السادسة في عام ٢٠٠٧ في تقرير اللجنة عن أعمال دورتها التاسعة والخمسين، أعرب عدد من الممثلين عن ترحيبهم بإدراج هذا الموضوع في برنامج عمل اللجنة^(٧)، بينما كانت الشكوك لا تزال تساور أحد الممثلين بشأن ما إذا كان الموضوع مناسباً للتدوين أو التطوير التدريجي للقانون الدولي^(٨).

٦ - وبإقرار المقرر الخاص لدى تعيينه بإجراء الاتصالات المبدئية بممثلي المنظمات الحكومية وغير الحكومية المعنية، بمن فيهم ممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً، والأمين العام المساعد للشؤون الإنسانية، ونائب منسق الإغاثة في حالات الطوارئ، بمكتب تنسيق المساعدة الإنسانية، وكبار موظفي البرنامج المعني بقوانين الاستجابة الدولية للكوارث وقواعدها ومبادئها التابع للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر.

(٦) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والستون، الملحق رقم ١٠ (A/62/10)، الفقرة ٣٧٥.

(٧) انظر البيانات التي أدلى بها كل من بنين (A/C.6/62/SR.18، الفقرة ٤٧)، ومصر (A/C.6/62/SR.18، الفقرة ٧١)، وغواتيمالا (A/C.6/62/SR.19، الفقرة ١٢)، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية (A/C.6/62/SR.19، الفقرة ٤٢)، وسري لانكا (A/C.6/62/SR.19، الفقرة ٥٥)، والهند (A/C.6/62/SR.20، الفقرة ١٠٧)، وبولندا (A/C.6/62/SR.20، الفقرة ١)، والولايات المتحدة الأمريكية (A/C.6/62/SR.20، الفقرة ٢٣)، وهنغاريا (A/C.6/62/SR.21، الفقرة ٧)، واليونان (A/C.6/62/SR.21، الفقرة ٥٣)، ورومانيا (A/C.6/62/SR.21، الفقرة ٧٨)، وإسرائيل (A/C.6/62/SR.21، الفقرة ٩٩)، وكينيا (A/C.6/62/SR.21، الفقرة ١١٢)، وسيراليون (A/C.6/62/SR.24، الفقرة ١٠٠)، ونيوزيلندا (A/C.6/62/SR.25، الفقرة ١٩).

(٨) انظر بيان البرتغال (A/C.6/62/SR.19، الفقرة ٧٧).

٧ - وفي آذار/مارس ٢٠٠٨، عقد مركز لاورتراخت للقانون الدولي للمقرر الخاص اجتماعاً للمائدة المستديرة مدته يوم واحد في جامعة كيمبريدج عن موضوع "حماية الأشخاص في حالات الكوارث". ورأس الاجتماع مدير المركز، البروفيسور جيمس كروفورد، العضو والمقرر الخاص السابق في اللجنة، وحضره ١٨ مشاركاً أثروا المناقشة بطائفة متنوعة من الخبرات المتصلة بالموضوع.

٨ - وفي الدورة التاسعة والخمسين للجنة، التي عُقدت في عام ٢٠٠٧، أعربت اللجنة عن تقديرها لشعبة التدوين لما تقدمه من مساعدة قيّمة في إعداد مشاريع البحوث، من خلال توفير المواد القانونية وتحليلها^(٩). وفي تلك الدورة، طلبت اللجنة إلى الأمانة أن تعد دراسة أساسية عن موضوع "حماية الأشخاص في حالات الكوارث"، تقتصر في البداية على الكوارث الطبيعية^(١٠). ويغتنم المقرر الخاص هذه الفرصة كي يعرب، مثلما فعلت اللجنة، عن تقديره للمستشار القانوني، وبخاصة لمديرة شعبة التدوين وأعضاء الشعبة، لإعدادهم هذه الدراسة المستفيضة التي ستشكل بلا شك مرجعاً لا غنى عنه فيما تضطلع به اللجنة مستقبلاً من أعمال تتعلق بهذا الموضوع. ويعرب المقرر الخاص أيضاً عن شكره للشعبة على ما زودته به من مواد أساسية من بينها المراجع الببليوغرافية. ويرى المقرر الخاص، في ظل الدراسة التي أعدتها الأمانة العامة، ومراعاة للطابع المبدئي الذي يتسم به هذا التقرير، أنه ينبغي توخياً لمزيد من الإيجاز الامتناع قدر الإمكان عن تكرار المعلومات التي قدمتها الأمانة العامة في دراستها.

باء - الغرض من هذا التقرير

٩ - هذا التقرير بطبيعته تقرير أولي بالضرورة، المقصود منه بصفة رئيسية أن يعالج بشكل عام نطاق الموضوع كي يحيط به على النحو المناسب. ومن ثم، فهو يشكل دراسة استكشافية ليست قاطعة. وسيحاول تحديد الافتراضات الأساسية التي ينبغي الاسترشاد بها في أعمال التدوين والتطوير التدريجي لهذا الموضوع. وتحقيقاً لهذا الغرض، سيثير التقرير عدداً من التساؤلات المبدئية، بعضها تم إلى حد ما تناوله في الاقتراح الأولي للأمانة العامة بشأن هذا الموضوع. وفي حين أن ذلك الاقتراح قد ركز على المبادئ العامة التي تسري على آليات التشغيل، سيركز هذا التقرير على النطاق العام للموضوع. فالغرض منه هو تحديد الخطوط العريضة للمسائل التي يلزم أن تنظر فيها اللجنة في مستهل نظرها في موضوع حماية الأشخاص في حالات الكوارث وتحديد المشاكل القانونية التي تثيرها بصفة عامة. ويهدف التقرير إلى تخفيف المناقشة داخل اللجنة بقصد تزويد المقرر الخاص بالتوجيه اللازم فيما يتعلق بالنهج الذي يتعين اتباعه.

(٩) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والستون، الملحق رقم ١٠ (A/62/10)، الفقرة ٣٨٦.

(١٠) المرجع نفسه، وستصدر هذه الدراسة بوصفها الوثيقة A/CN.4/590 و Add.1-3.

١٠ - ولدى إدراج الموضوع في برنامج عمل اللجنة الطويل الأجل، أطلقت اللجنة عليه عنوان "حماية الأشخاص في حالات الكوارث". غير أنه لا توجد أي سجلات رسمية يمكن أن تلقي شيئا من الضوء على الأسباب التي قد تكون قد دعت اللجنة إلى اختيار "حماية الأشخاص" بدلا من "الإغاثة" أو "المساعدة" اللذين يمثلان الجانب الأساسي الذي ركزت عليه الأمانة العامة في اقتراحها الأصلي. وبالتالي، يلزم في المرحلة الأولية أن يجري تعريف الموضوع بوضوح، وبيان مبادئه ومفاهيمه الأساسية.

١١ - وتشمل إحدى الخطوات الأولية في هذه العملية تحديد نطاق الموضوع، ليس فقط من حيث الاختصاص الموضوعي، وإنما أيضا من حيث الاختصاص الشخصي والاختصاص الزمني. ولا بد أن يكون لعنوان الموضوع الذي اتفقت عليه اللجنة، وهو حماية الأشخاص في حالات الكوارث، صلة بنطاقه. ويمكن بداهة لذلك العنوان أن يعني أن العمل المقرر القيام به لا يستلزم تحليلا شاملا للتداعيات القانونية للكوارث، وإنما يقتصر على ما يتصل منها بحماية الأشخاص.

١٢ - ويحمل العنوان أيضا منظورا محددًا، وهو منظور الشخص الذي يقع ضحية لكارثة من الكوارث، ومن ثم، فهو يوحى بنهج محدد في التعامل مع الموضوع يقوم على أساس الحقوق. ويتمثل جوهر النهج القائم على الحقوق إزاء مسألة الحماية والمساعدة في تحديد معيار معين يحق للشخص، الذي وقع في هذه الحالة ضحية لإحدى الكوارث، أن يعامل على أساسه. وعلى حد تعبير الأمين العام^(١١)، فإن النهج القائم على الحقوق يتناول الحالات المعنية لا من حيث الاحتياجات الإنسانية فحسب، وإنما أيضا من حيث التزام المجتمع بالاستجابة لحقوق الأفراد غير القابلة للتصرف، وهو ما يمكن الناس من المطالبة بالعدالة باعتبارها حقًا، وليس إحسانًا، ويوفر للمجتمعات المحلية أساسًا تطالب انطلاقًا منه بالمساعدة الدولية عند الحاجة إليها.

١٣ - ويبدأ هذا التقرير بتتبع الكيفية التي تطور بها موضوع حماية الأشخاص في حالات الكوارث، وبعد ذلك يشير إلى المصادر والجهود الدولية المتعلقة بتدوين القانون الخاص بهذا الموضوع وتطويره. ثم ينتقل التقرير إلى تقديم الخطوط العريضة لمختلف جوانب النطاق العام للموضوع من أجل تحديد المسائل القانونية الرئيسية التي يتعين تغطيتها. وأخيرًا، يقدم المقرر الخاص خاتمة مبدئية لا تخل بما ستخلص إليه المناقشة التي يرمي التقرير إلى إثارتها داخل اللجنة.

(١١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثالثة والخمسون، الملحق رقم \A/53/1)، الفقرة ١٧٤.

ثانيا - معلومات أساسية

ألف - تطور موضوع حماية الأشخاص في حالات الكوارث

١٤ - لقد كان للكوارث دائما دور هام في تاريخ الجنس البشري. ومن أمثلة ذلك، ثورة بركان فيزوف في عام ٧٩ قبل الميلاد، واستشراء وباء الطاعون في أثناء العصور الوسطى، وأمواج التسونامي التي ضربت أجزاء كبيرة من آسيا في عام ٢٠٠٤. وتستند النداءات الأخلاقية التي تُوجه لمساعدة ضحايا الكوارث والتضامن معها في مواجهة تلك الكوارث إلى الاعتبارات الإنسانية. ومن الجدير بالذكر أن جماعات الفروسية، من قبيل فرسان مالطة، المشهورة باسم جماعة القديس جون، التي تأسست في عام ١٠٨٠، كان تقوم بإغاثة المحتاجين، بمن فيهم المتضررون من الكوارث. ومع نشأة الدول القومية الحديثة وظهور القانون الدولي، كتب الدبلوماسي والمحامي السويسري، إيمير دو فاتيل، في عام ١٧٥٨ ما يلي ضمن نص كثيرا ما يجري الاستشهاد به:

”... عندما تستدعي الحاجة، ينبغي لكل أمة أن تقدم العون من أجل النهوض بالأمم الأخرى وإنقاذها من الكوارث والدمار، وذلك بالقدر الذي تستطيع به أن تفعل ذلك دون أن تتعرض هي لمخاطر مفرطة. ... وإذا كانت أمة ما تعاني من المجاعة، ينبغي لجميع أولئك الذين يتوفر لديهم فائض من المؤن أن يمدوا لها يد المساعدة لتلبية احتياجاتها، ولكن دون أن يعرضوا أنفسهم لمخاطر الشح ... فمد يد المساعدة في حالات الحاجة الماسة هذه إنما هو عمل إنساني فطري بحيث يصعب وجود أية أمة متمدنة ترفض أن تفعل ذلك رفضا مطلقا ... وأيا كانت النكبة التي تلم بأمة ما، فإنها تستحق هذه المساعدة نفسها“^(١٢).

١٥ - غير أن مائة عام قد مرت قبل أن ينجح مواطن سويسري آخر، هو إينري دونان، في حشد الدعم لعملية وضع قواعد دولية لتقديم المساعدة الفعالة للضحايا في حالات النزاع المسلح باعتبارها أحد أشكال الكوارث. وقد جاء إنشاء لجنة الصليب الأحمر الدولية واعتماد اتفاقية جنيف لعام ١٨٦٤ نتيجة للشواغل التي أثّرت بشأن حماية الجرحى في الميدان في أثناء الصراع المسلح. ومن ثم، فقد وُضعت في سياق الحروب أول ترتيبات لتوفير الحماية والمساعدة لمجموعات معينة من الأشخاص.

١٦ - وبدأ الاعتراف بنفس الدرجة باحتياجات المتضررين من الكوارث الأخرى في النصف الثاني من القرن التاسع عشر. وتقوم الجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال

(١٢) E. de Vattel, *The Law of Nations or the Principles of Natural Law Applied to the Conduct and to the Affairs of Nations and of Sovereigns*, text of 1758, Books I to IV, translation by Charles G. Fenwick with an introduction by Albert de Lapradelle (Carnegie Institution of Washington, 1916), Vol. III, p. 114

الأحمر، وفقا للولاية المنوطة بها^(١٣)، بتقديم المساعدة والإغاثة في حالات الكوارث التي قد تحل بالشعوب في أثناء فترات السلام، باعتبار ذلك من مستلزمات تطورها النشاط، وإعدادا نافعا لها يؤهلها للأعمال التي يتعين عليها الاضطلاع بها وقت الحروب؛ وهي تكرر نفسها في وقت السلم للعمل الإنساني المقابل لواجبها في وقت الحرب، أي لأعمال الإغاثة في حالة وقوع الكوارث العامة التي تقتضي، شأنها شأن الحروب، مساعدة فورية ومنظمة. وعلى الرغم من ذلك، لم تظهر مسألة تقديم المساعدة الدولية لضحايا الكوارث بخلاف الصراعات المسلحة ضمن القضايا الرئيسية المدرجة في جدول أعمال المجتمع الدولي إلا منذ مطلع القرن العشرين. وازدياد الاعتراف بأهمية الإغاثة في حالات الكوارث على مدى القرن الماضي، مع زيادة تواتر الكوارث وحدتها ودرجة تعقيدها. ومع تشكيل الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر وإنشاء اتحاد الإغاثة الدولي^(١٤)، بدأ الحديث في مجال القانون الدولي عن مسألة الإغاثة الدولية في حالات الكوارث. ومنذ ذلك الحين، تزايد الاهتمام على الصعيد الدولي بالجوانب القانونية للموضوع. وفي حين أخذت الدول بدافع من المصلحة الذاتية في إبرام صكوك تتعلق بسلوكها في وقت الحرب، اتخذ التعاون الدولي في مجال توفير الحماية والمساعدة في حالات الكوارث بُعدا أعم. وأدى النهوض بالتضامن الدولي في حالات الكوارث إلى تعزيز الحاجة إلى زيادة تنظيم هذه المسألة في إطار القانون الدولي.

١٧ - وقد جرى تناول أنشطة الحماية والمساعدة في حالات الكوارث بصفة عامة من وجهة نظر عملية. ويتجلى هذا في النمو المطرد للأطر التنظيمية التي وُضع معظمها على أساس ثنائي، وكذلك من خلال أجهزة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة وكيانات من قبيل الصليب الأحمر الدولي. وتكشف التطورات المتصلة بوضع القانون الدولي والأمور التنظيمية في مجال إدارة الكوارث عن الحاجة المتكررة إلى تناول مسألة حماية الأشخاص، وكذلك عن النهج الذي يتبعه المجتمع الدولي في ذلك الصدد. ويسير هذان الموضوعان، التشريع والتنظيم الدوليان، جنبا إلى جنب لأغراض توفير المساعدة الكافية والفعالة للمتضررين من حالات الطوارئ الإنسانية من قبيل حالات الكوارث^(١٥).

(١٣) انظر القرار ٣، الصادر عن المؤتمر الدولي الثاني للصليب الأحمر، برلين، ١٨٦٩.

(١٤) فُتح باب التوقيع في عام ١٩٢٧ على الاتفاقية والنظام الأساسي المؤسسان لاتحاد الإغاثة الدولي، ودخلت حيز النفاذ في عام ١٩٣٢؛ غير أن الاتحاد لم يعد قائما.

(١٥) Kalshoven, "Assistance to the Victims of Armed Conflicts and Other Disasters", in F. Kalshoven (ed.), *Assisting the Victims of Armed Conflicts and Other Disasters*, Papers delivered at the International Conference on Humanitarian Assistance in Armed Conflict, The Hague, 22-24 June 1988 (Dordrecht, Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 1989), p. 14

١٨ - وفي عام ٢٠٠١، اضطلع الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بتقييم المجموعة المتفرقة من القواعد الدولية والوطنية القائمة فيما يتعلق بالإغاثة في حالات الكوارث، من خلال تنفيذ مشروعه الخاص بقانون الاستجابة الدولية للكوارث. وعلى أساس النتائج التي خلص إليها المشروع، اعتمدت مؤخرا (في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧) الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، المؤلفة من أجهزة الصليب الأحمر والهلال الأحمر والدول الأطراف في اتفاقيات جنيف، مجموعة من المبادئ التوجيهية العملية بشأن المساعدة في حالات الكوارث. ووفقا للاتحاد، يمثل العماد القانوني لقانون الاستجابة الدولية للكوارث في القوانين والقواعد والمبادئ السارية فيما يتعلق بتوافر سبل الوصول أمام أنشطة الاستجابة الدولية للكوارث، وتيسير تلك الأنشطة، وتنسيقها، ونوعيتها، والمساءلة عنها، في أوقات الكوارث غير المتصلة بالصراع، وهو ما يشمل التأهب للكوارث المحدقة والاضطلاع بأنشطة الإنقاذ والمساعدة الإنسانية^(١٦). ويقوم هذا القانون على أساس أن هذه الأنشطة تسري في حالات الكوارث، بغض النظر عن مصدرها، إلا في حالات النزاع المسلح، التي يغطيها القانون الإنساني الدولي. وعلاوة على ذلك، يركز القانون بصفة أساسية على الجانب العملي للحماية، وهو المساعدة.

١٩ - وتحدد الدراسة المكتبية التي أعدها الاتحاد^(١٧) والدراسة التي أعدها الأمانة العامة، على حد سواء، مجموعة من القوانين المتصلة بالاستجابة للكوارث والإغاثة منها على الصعيد الدولي، وهما تقدمان قوائم تفصيلية بالمصادر المختلفة لهذه المجموعة. وهناك عدد كبير من المعاهدات الثنائية التي تتناول المسائل المتصلة بتبادل المساعدة. وبالإضافة إلى ذلك، يعتمد قانون الاستجابة الدولية للكوارث على عدد كبير من الصكوك القانونية غير الملزمة التي تسري على أنشطة المساعدة الإنسانية في حالات الكوارث، ولا سيما القرارات الصادرة عن أجهزة الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الدولية. ولا عجب في أن تتفاوت المبادئ المكونة لذلك القانون فيما بينها تفاوتاً شديداً، سواء من حيث بُعدها المادي أو المكاني أو الزماني. ومن ثم، فإن تقييم وزن ذلك القانون ومستوى الدعم الذي يحظى به في أوساط المجتمع الدولي ليس أمراً بسيطاً بأي حال من الأحوال.

(١٦) International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies, "International Disaster Response Laws (IDRL): Project Report 2002-2003", (03/IC/11), p.15 (available at www.icrc.org/web/eng/siteeng.nsf/html/5xRDp7

(١٧) D. Fisher, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study*, (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva, 2007

٢٠ - وعلى صعيد مفاهيمي أعم، يشترك القانون الدولي للاستجابة للكوارث مع القانون الإنساني الدولي في عدد كبير من المبادئ التي من شأنها أن تفيد في توجيه عملية تطويره مستقبلاً^(١٨). ويُضاف إلى ذلك أن القانون الدولي للاستجابة للكوارث يستند إلى القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين والمشردين داخليا وعلى هذا، فإن المصادر التي يسترشد بها هي إلى حد بعيد المصادر نفسها التي يركز عليها الموضوع الحالي القائم بذاته على النحو المبين في الفرع بآء أدناه. وفي الوقت ذاته، فإن القانون الدولي للاستجابة لحالات الكوارث يثير فيما يتصل بالموضوع الذي تنظر فيه اللجنة تساؤلات لا تقتصر على كيفية تحديد القوانين والممارسات القائمة، بل تشمل أيضا كيفية تصنيفها.

باء - المصادر

٢١ - يمكن أن تُخص بالذكر ثلاثة مصادر لمسألة الحماية والمساعدة الدوليتين في حالات الكوارث، وهي: القانون الإنساني الدولي، والقانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الدولي للاجئين والمشردين داخليا. ويكفي لأغراض هذا التقرير أن يُقدّم وصف موجز لكل من هذه المصادر الثلاثة من منظور الموضوع قيد النظر.

١ - القانون الإنساني والمساعدة الإنسانية

٢٢ - إن الاتفاقات الأولى المبرمة بين الدول والمعترف فيها بالشواغل الإنسانية والعمل الإنساني اقتصرت، على نحو ما سبق ذكره، على حالة طوارئ واحدة على قدر كبير من الجسامة، هي النزاع المسلح. وعلى مر التاريخ، كانت ديناميكية النزاعات المسلحة مختلفة عن مثيلتها في أوقات السلم. وقد جرى، استنادا إلى مبادئ الإنسانية والحياد والتراثة وضع معايير محددة السلوك، بما فيها تلك المتعلقة بالمساعدة الدولية. وكان محور تركيز هذه الاتفاقات الأولى ينصب بصفة خاصة على الحماية والمساعدة المقدمتين للأفراد العسكريين، لا للسكان المدنيين. ولكن، بالنظر إلى ازدياد عدد الضحايا في صفوف المدنيين الذين يعانون آثار الحرب، فقد أصبحت حماية غير الضالعين في القتال جميعا محط تركيز رئيسي في الاتفاقات اللاحقة المتعلقة بسلوك الأطراف الضالعة في النزاع المسلح.

(١٨) انظر M. H. Hoffman, "What is the scope of international disaster response law?", in *International Disaster Response Law, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges* (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva, 2003), pp. 13-20.

٢٣ - وانبثقت تدريجاً عن الاتفاقات التي تتناول قواعد السلوك في أثناء النزاع المسلح مجموعة القوانين التي تُعرف اليوم باسم القانون الإنساني الدولي^(١٩)، وهو فرع من فروع القانون جرى تدوينه بشكل شامل إلى حد كبير. ويتوقف تطبيق القانون الإنساني الدولي على وجود نزاع مسلح وانتماء الأشخاص إلى فئات محددة. وعلى أية حال، فإن المراد من مستويات الحماية المتعددة الأوجه التي يوفرها القانون الإنساني الدولي في نهاية المطاف هو حماية الأفراد^(٢٠).

٢٤ - وترد القواعد الأساسية لإغاثة السكان المدنيين في أثناء النزاعات المسلحة، أي تقديم المساعدة الإنسانية إليهم، في اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩^(٢١) وبروتوكولها الإضافيين لعام ١٩٧٧^(٢٢). وتعكس القواعد الواردة في هذه الصكوك إلى حد بعيد القواعد العرفية المناظرة لها^(٢٣) وقد ترد إضافة إلى ذلك قواعد أخرى في اتفاقيات مبرمة بين الأطراف الضالعة في نزاع ما، أو بين طرف واحد أو أكثر من أطراف النزاع ولجنة الصليب الأحمر الدولية. وعلاوة على ذلك، تضطلع بدور كبير في هذا المجال المنظمات الدولية، الحكومية منها وغير الحكومية، مثل الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، والأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة، والإدارات التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة مثل مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، وذلك من خلال قواعدها وقراراتها الداخلية المتعلقة بمسائل الإغاثة في حالات النزاع، بما في ذلك بعثات حفظ السلام^(٢٤). وبناء على ما سبق، يتبين أن هناك مجموعة كبيرة من القوانين التي تتناول تقديم المساعدة في حالات وقوع النزاع، وأن هذه القوانين يمكن الاهتداء بها، لا لوضع قواعد بشأن حماية الأشخاص في حالات الكوارث فحسب، بل وقد يجوز أيضاً القياس عليها في التطبيق ما دام للقاعدة المعنية وجاهتها من حالات الكوارث من غير حالات النزاع المسلح.

(١٩) انظر: فتوى مشروعية التهديد بالأسلحة النووية أو استخدامها، *Legality of the Threat of Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, p. 226, at paras. 74-87.

(٢٠) R. Provost, *International Human Rights and Humanitarian Law* (Cambridge, Cambridge University Press 2002), p. 34.

(٢١) United Nations, *Treaty Series*, Vol. 75 Nos. 970-973.

(٢٢) المرجع نفسه، Vol. 112, Nos. 17512 and 17513.

(٢٣) انظر: J. M. Henkaerts and L. Doswald-Beek, *Customary Rules of International Humanitarian Law*. ICRC study in two volumes (Cambridge, Cambridge University Press, 2005).

(٢٤) B. Jakovljevic, "International Disaster Relief Law", in *Israel Yearbook on Human Rights*, Vol. 34 (2004), p. 256.

٢ - القانون الدولي لحقوق الإنسان بوصفه النموذج لنهج للحماية قائم على الحقوق

٢٥ - يشتمل القانون الدولي لحقوق الإنسان على حقوق وحريات يتمتع بها الأفراد. بمقتضى القانون الدولي. وفي ظل القانون الدولي لحقوق الإنسان، يُمنح الفرد مركز صاحب الحق. ويقع على عاتق الدولة، بموجب مختلف الصكوك الدولية لحقوق الإنسان ووفقاً لأحكام القانون الدولي العرفي لحقوق الإنسان، التزام دائم وعام بتوفير الحماية للأفراد الموجودين في إقليمها.

٢٦ - وفي سياق حالات الكوارث، يكتسب عدد من حقوق الإنسان أهمية خاصة. ومن أمثلة هذه الحقوق الهامة في حالات الكوارث الحق في الحياة^(٢٥)، والحق في الغذاء^(٢٦)، والحق في الرعاية الصحية والخدمات الطبية^(٢٧)، والحق في إمدادات المياه^(٢٨)، والحق فيما يفي بالحاجة من مأوى وكساء وإصحاح^(٢٩)، والحق في عدم التعرض للتمييز^(٣٠). وعموماً، فإن الصلة بين القانون الدولي لحقوق الإنسان وحالات الكوارث لم تتطرق إليها بعد الصكوك الملزمة قانوناً القائمة حالياً في أي من هذين الميدانين. ولا يوجد الآن سوى صكين دوليين لحقوق الإنسان ينطبقان صراحة على حالات الكوارث: أولهما اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة^(٣١)، وهي لا تشير إلى وجود حق في الحماية، فقد صيغت أحكامها في شكل التزام يقع على عاتق الدولة المتعاقدة بضمان توفير الحماية والسلامة في حالة حدوث كارثة طبيعية^(٣٢). وعلى نفس الغرار، ينص صراحة الميثاق الأفريقي لحقوق الطفل ورفاهه على الالتزام بكفالة أن يتلقى الطفل "الحماية والمساعدة الإنسانية اللائمتين"^(٣٣). وتشير الأحكام

(٢٥) انظر المادة ٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، International Covenant on Civil and Political Rights, United Nations, Treaty Series, vol. 999 No. 14668, art. 6.

(٢٦) انظر المادة ١١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، International Covenant on Social, Economic and Cultural Rights, United Nations, Treaty Series, vol. 993, No. 14531, art. 11.

(٢٧) المرجع نفسه، المادة ١٢.

(٢٨) انظر المادة ١٤ (٢) (ح) من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، United Nations, Treaty Series, vol. 1249, No. 20378, art. 14 para. 2 (h).

(٢٩) المادة ١١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

(٣٠) المادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

(٣١) قرار الجمعية العامة ١٠٦/٦١، المؤرخ ١٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦، المرفق ١.

(٣٢) المرجع نفسه، المادة ١١.

(٣٣) انظر: African Charter on the Rights and Welfare of the Child, OAU Document CAB/LEG/24.9/49 (1990), art 23, para. 1 and 4.

ذات الصلة في الصكين المذكورين إلى القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي بوصفهما السياقين اللذين تُستوفى في إطارهما تلك الالتزامات. ومن ثم، يتبين من طبيعة هذه الأحكام أنها تحدد للدول معايير للنظام العام تسترشد بمبادئ الإنسانية، لا بكل حق من الحقوق على حدة. ومن المهم في هذا الصدد الإشارة إلى أن كل حق من حقوق الإنسان يُنظر إليه باعتباره ينطوي على ثلاثة مستويات من الالتزام على الدول أن تعنى بها، وهي: وجوب احترام الحق وحمايته والوفاء به^(٣٤). وبالمثل، فإن أي نهج لتوفير الحماية وتقديم المساعدة في حالات الكوارث قائم على الحقوق ينبغي أن يراعي هذه الالتزامات.

٣ - القانون الدولي للاجئين والمشردين داخليا وعلاقته بحالات الكوارث

٢٧ - كثيرا ما تتمخض حالات الكوارث عن تشريد عدد هائل من الأشخاص، إما عبر الحدود الوطنية للدولة المتضررة من الكارثة (لاجئون) أو في إقليمها (مشردون داخليا). ويُعامل اللاجئون والمشردون داخليا بوجه عام كفئتين منفصلتين لكل منهما حقوق معينة بموجب نظام حماية يتحدد حسب كل حالة.

٢٨ - وقد نشأ القانون الدولي للاجئين على خلفية حالات التشريد الناتجة عما شهدته النزاعات المسلحة، ولا سيما الحرب العالمية الثانية، من اضطهاد ودمار، الأمر الذي أدى إلى اعتماد الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين في عام ١٩٥١^(٣٥)، وهي الوثيقة التي تعتبر حجر الزاوية للقانون الدولي للاجئين. ويجب على الدول بمقتضى القانون المذكور أن توفر الحماية

(٣٤) انظر على سبيل المثال التعليقات التي أدلت بها في عام ١٩٨٢ اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بشأن المادة ٦ (الحق في الحياة) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والتي رأت فيها اللجنة أنه ينبغي للدول أن تتخذ تدابير إيجابية "للقضاء على سوء التغذية والأوبئة" (HR/GEN/1/Rev.7)، الفقرة ٥ من التعليق العام رقم ٦، الفرع الثاني). وقد جرى تناول مستويات الالتزام هذه بصورة أصرح في سياق العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وفي سياق النظر في عام ١٩٩٩ في المادة ١١ من العهد (الحق في الغذاء الكافي)، ذكرت اللجنة ما يلي: (أ) "أن الدول ملتزمة أساسا باتخاذ التدابير اللازمة للتخفيف من أثر الجوع، حتى في أوقات الكوارث الطبيعية"، و (ب) "يجب أن تثبت الدولة أنها بذلت قصارى الجهد من أجل استخدام كل الموارد الموجودة تحت تصرفها"، و (ج) "الدولة العاجزة عن الوفاء بالتزاماتها تتحمل عبء إثبات ذلك وأنها التمسّت بلا جدوى الحصول على الدعم الدولي" (المرجع نفسه، الفقرتان ٦ و ١٧ من الفرع الأول من التعليق العام رقم ١٣).

(٣٥) United Nations, Treaty Series, vol. 189, No. 2545. دخلت الاتفاقية وبروتوكولها لعام ١٩٦٧ (المرجع نفسه، vol. 606, No. 8791) حيز النفاذ في ٤ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٦٧. وانظر أيضا اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية التي تحكم المظاهر الخاصة بمشكلات اللاجئين في أفريقيا (المرجع نفسه، vol. 1001, No. 14691)، وإعلان كارتاجينا المتعلق باللاجئين الذي اعتمد في ٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٤. من جانب الندوة المعنية بالحماية الدولية للاجئين في أمريكا الجنوبية (المكسيك وبنما Cartagena Declaration on Refugees (International Journal of Refugee Law, vol. 3, No. 2, April 1991).

للأشخاص الذين يحق لهم الحصول على مركز اللاجئين في الحالات التي لا تتوافر لهم فيها الحماية الكافية في دولة المنشأ، إما بسبب تقاعس تلك الدولة عن توفيرها أو عدم قدرتها على ذلك. وحدث كارثة لا يعتبر مسوغا من مسوغات منح الأفراد مركز اللاجئين. ومع ذلك، ففي الكثير من الأحيان تكون حالات الطوارئ، مثل الكوارث على سبيل المثال، هي التي يُرجح فيها تعرض الأشخاص للاضطهاد الذي يعد أساسا قانونيا لمنح مركز اللاجئين. ويُضاف إلى ذلك أن الدولة الطرف في الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١ يقع عليها بموجب المادة ٢٣ الالتزام بمنح اللاجئين المقيمين بصورة مشروعة في إقليمها نفس المعاملة الممنوحة لمواطنيها فيما يتعلق بالإغاثة والمساعدة العامة.

٢٩ - ولا يوجد حاليا صك ملزم قانونا ينظم أحوال المشردين داخليا. وثمة مصدر رسمي (غير ملزم) للقواعد التي يُسترشد بها في مجال حماية المشردين داخليا، هو المبادئ التوجيهية بشأن التشريد الداخلي التي وضعها ممثل الأمين العام المعني بالمشردين داخليا (E/CN.4/1998/53/Add.2، المرفق^(٣٦)). وتنص هذه المبادئ التوجيهية على توفير الحماية لأشخاص من بينهم المشردين نتيجة لكوارث طبيعية أو من فعل البشر^(٣٧). كما تنص المبادئ التوجيهية صراحة وعلى وجه التحديد على أن مسؤولية توفير الحماية والمساعدة تقع في المقام الأول على عاتق السلطات الوطنية وأن المشردين داخليا لهم الحق في طلب الحماية والمساعدة من هذه السلطات وفي تلقيها منها^(٣٨).

٤ - الصكوك القانونية المنطبقة تحديدا على تقديم المساعدة في حالات وقوع الكوارث

٣٠ - تحدد بشكل عام مجموعات القواعد الثلاثة الواردة أعلاه السياق القانوني لتوفير الحماية للأشخاص. بيد أن هناك عددا كبيرا من الصكوك المتوافرة التي تنطبق على نحو أكثر مباشرة، والتي تتناسب تحديدا مع العنصر التنفيذي من عملية الحماية في حالات الكوارث (وهو تقديم المساعدة). ويرى المقرر الخاص أنه من غير المجدي في هذا الموضع تكرار القائمة

(٣٦) انظر أيضا Protocol on the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons [البروتوكول المتعلق بمساعدة المشردين داخليا وتقديم المساعدة إليهم] الذي اعتمد في ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦ من جانب المؤتمر الدولي المعني بمنطقة البحيرات الكبرى، والذي تتعهد فيه الدول الأعضاء بالامتثال للمبادئ التوجيهية. ويمكن الاطلاع عليه في الموقع الشبكي التالي: http://www3.brookings.edu/fp/projects/idp/GreatLakes_IDProtocol_final.pdf

(٣٧) المبادئ التوجيهية، (E/CN.4/1998/53/Add.2، المرفق) "مقدمة: النطاق والغرض"، الفقرة ٢.

(٣٨) المرجع نفسه، المبدأ التوجيهي ٣ والمبدأ التوجيهي ٢٥.

الجامعة للصكوك التي ورد ذكرها في الدراسة التي أعدتها الأمانة العامة^(٣٩) ولأغراض هذا التقرير، يكفي تسليط الضوء على بعض ما يهم من الأطر القانونية والاتجاهات السائدة فيما يتصل بوضع القواعد في حالات وقوع الكوارث.

المعاهدات المتعددة الأطراف

٣١ - فيما لا يوجد على الصعيد المتعدد الأطراف صك عالمي شامل يتناول الجوانب العامة لحماية الأشخاص في حالات الكوارث، فإن هناك عددا من الصكوك العالمية والإقليمية على حد سواء التي تتصدى لأوجه بعينها من أوجه الحماية. وإلى جانب ذلك، فقد أُعد واعتمد عدد كبير من القوانين غير الملزمة والبيانات غير الطابع القانوني، منها ما تم برعاية الأمم المتحدة أو بالتعاون معها. ويُضاف إلى ما سبق أن الأوساط غير الحكومية أدلت بدلوها في هذا المجال من خلال اعتمادها للمبادئ التوجيهية أو القواعد النموذجية.

٣٢ - وكانت المعاهدة الأولى المتعددة الأطراف المعنية حصرا بالجوانب العامة للإغاثة في حالات الكوارث هي الاتفاقية الخاصة باتحاد الإغاثة الدولي ونظامه الأساسي (١٩٢٧). إلا أنها لم تسهم في أعمال الإغاثة إلا في حالتين فحسب^(٤٠). ورغم أن الاتفاقية لا تزال نافذة من الناحية الفنية فيما بين ١٧ دولة، فقد قام المجلس الاقتصادي والاجتماعي بنقل أصول الاتحاد ومسؤولياته إلى الأمم المتحدة بموجب قراره ١٢٦٨ (د-٤٣) المؤرخ ٤ آب/أغسطس ١٩٦٧. وكان هيكل الاتفاقية من بين الأسباب الرئيسية التي أوقفت عمل الاتحاد. فقد اعتبر نظام المعاهدة ضعيفا لاستناده إلى حقوق وواجبات محددة من دون مراعاة أسسها القانونية، وبالتالي دون تحديد الحقوق والواجبات العامة المنطبقة^(٤١). ومن الجدير بالملاحظة أن نطاق الاتفاقية شمل كلا من حالات النزاع المسلح والحالات التي تنشأ في وقت السلم^(٤٢).

٣٣ - ولا يوجد في الوقت الحاضر سوى معاهدين عالميتين نافذتين تضمنان قواعد عامة لتقديم المساعدة الدولية، وهما: (أ) الاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية، التي اعتمدت في عام ٢٠٠٠، والتي تتناول التعاون فيما بين الكيانات الوطنية للحماية المدنية؛ و (ب) اتفاقية تامبيري المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من

(٣٩) A/CN.4/590/Add.2 (لم تصدر بعد). وللإطلاع على مسح مفصل عن القواعد والصكوك المنطبقة، انظر أيضا: Fisher part II at pp. 33-87، المرجع المذكور.

(٤٠) P. Macalister-Smith, *International Humanitarian Assistance: Disaster Relief Actions in International Law* (Dordrecht, Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 1985) p. 370.

(٤١) المرجع نفسه، الصفحة ٣٧٢.

(٤٢) المرجع نفسه، الصفحة ٣٦٧.

الكوارث ولعمليات الإغاثة التي اعتمدت في عام ١٩٩٨، التي دخلت حيز النفاذ عام ٢٠٠٥. وتوفر اتفاقية تامبيري إطارا قانونيا شاملا لتقديم المساعدة في مجال الاتصالات السلوكية واللاسلكية خلال عمليات الإغاثة في حالات الكوارث، بما في ذلك تنسيق هذه المساعدة والحد من الحواجز التنظيمية. وتتناول الاتفاقية عددا ملحوظا من المسائل العامة، وإن كانت مقتصرة على مجال الاتصالات السلوكية واللاسلكية، الأمر الذي يمكن أن يؤثر على عمليات التدوين الأعم في المستقبل. وتجدد الإشارة إلى أن الاتفاقية لا يسقط سريانها بالتقادم في حالة التراجع المسلح. بالإضافة إلى ذلك، تضم الاتفاقية المنظمات غير الحكومية باعتبارها عناصر فاعلة مساعدة تُمنح عددا من التسهيلات المحددة. ولم يحظ أي من الصكين بمشاركة واسعة، كما لم يطبق أي منهما في الميدان على نحو فعال.

٣٤ - وقد اعتمد عدد من الاتفاقات ذات الصلة على الصعيدين الإقليمي ودون الإقليمي، في أوروبا وأمريكا اللاتينية وآسيا على سبيل المثال. وتتسم المعاهدات الإقليمية بأهمية خاصة لدراسة هذا الموضوع، فهي تميل إلى اتخاذ طابع أكثر عمومية، وتشمل طائفة واسعة من القضايا. وأحدث هذه الاتفاقات هو اتفاق إدارة الكوارث والاستجابة في حالات الطوارئ الذي اعتمدته رابطة أمم جنوب شرق آسيا في ٢٦ تموز/يوليه ٢٠٠٥^(٤٣) عقب أمواج تسونامي في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤، والذي يعكس قدرا كبيرا من التفكير المعاصر من ناحية التخفيف من آثار الكوارث والحد من المخاطر، كما يتناول مسألة التعاون الدولي في الاستجابة للكوارث. وتُنشئ بعض الاتفاقات كيانات إقليمية تُكَلّف بالاضطلاع بمهام متنوعة.

المعاهدات الثنائية

٣٥ - تتلقى الاتفاقات المتعددة الأطراف بدورها الدعم من عدد كبير من الاتفاقات الثنائية المنظمة لمسائل تقديم المساعدة والتعاون فيما بين الدول، وذلك أساسا، وإن لم يكن حصرا، في أوروبا (انظر E/CN.4/590/Add.2)^(٤٤).

التشريعات الداخلية

٣٦ - لدى كل بلد في العالم تقريبا بعض التشريعات التي تتناول الكوارث الوطنية أو بعض جوانبها. وبينما تضع بعض الدول تشريعات تتناول تحديدا المسائل ذات الصلة بالكوارث، مثل الحد من المخاطر، وتقديم المساعدات، والحماية المدنية، تجدر مراعاة أن بعض الدول،

(٤٣) متاحة على الموقع: <http://aseansec.org/17579.htm>.

(٤٤) لم تصدر الوثيقة بعد.

حسب ما أشير إليه في الدراسة التي أعدها الأمانة العامة (A/CN.4/590)^(٤٤)، تنظم جوانب مختلفة من الوقاية من الكوارث والاستجابة في حالتهما عن طريق جملة من القوانين المحلية المتعلقة بمواضيع من قبيل حماية البيئة والمحافظة عليها، والحراجة، والصحة، والأمن الغذائي، والصرف الصحي، والأوبئة، والأمن، والسلامة، والحماية، والحماية المدنية، والهجرة، والرسوم والتعريفات الجمركية، والبحث والإنقاذ، وحالات الطوارئ، والمياه، والوقاية من الحرائق، ومنع الحوادث الصناعية، والضرائب، والأرصاء الجوية، والتخطيط العمراني، والوقاية من الزلازل. ووفقا للدراسة نفسها، فإن القاعدة الوطنية في العديد من المسائل هي العامل المحدد إما بحكم إعطائها مضمونا للقاعدة الدولية ... أو بحكم تحريكها لعملية التعاون الدولي.

صكوك رئيسية أخرى

٣٧ - تكتمل بدورها المجموعة القائمة للمعاهدات والاتفاقات الدولية المتعلقة بالإغاثة في حالات الكوارث (التي تشمل الوقاية والمساعدة على السواء) بعدد من الصكوك غير الملزمة، المعتمدة أساسا على الصعيد الحكومي الدولي، بل ومن المؤسسات والكيانات الخاصة أيضا. فعلى سبيل المثال، أسفرت دراسة استقصائية مشتركة أجراها مكتب الأمم المتحدة السابق لتنسيق عمليات الإغاثة في حالات الكوارث ورابطة جمعيات الصليب الأحمر عن سلسلة من التوصيات الرامية إلى التعجيل بأعمال الإغاثة الدولية عن طريق تيسير عمل موظفي الإغاثة وإيصال شحنات الإغاثة. وقد اعتمدت الجمعية العامة هذه التدابير الرامية إلى التعجيل بعمليات الإغاثة الدولية^(٤٥) في القرار ٥٦/٣٢ المؤرخ ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧.

٣٨ - ووضع قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١، الإطار الأساسي التي تجرى استنادا إليه أنشطة الإغاثة في حالات الكوارث في الوقت الحاضر. ويحدد القرار مجالات النشاط الرئيسية كما يلي: الوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها، والاستعداد، وتحسين القدرة على التأهب، والتنسيق والتعاون والقيادة في توفير المساعدة في حالات الكوارث، كما وضعت عددا من المبادئ التوجيهية. ووحدة الجمعية أيضا الصلة بين الإغاثة والإنعاش والتنمية.

(٤٥) انظر تقرير الأمين العام عن مكتب الأمم المتحدة لتنسيق عمليات الإغاثة في حالات الكوارث (الوثيقة A/32/64 و Corr.1 المرفق الثاني)، الفقرات ١-٣.

٣٩ - كما يمكن الإشارة بوجه خاص إلى مبادئ وقواعد الصليب الأحمر والهلال الأحمر المتعلقة بالإغاثة في حالات الكوارث^(٤٦) وإعلان مبادئ الإغاثة الإنسانية الدولية للسكان المدنيين في حالات الكوارث لعام ١٩٦٩، الصادر عن الصليب الأحمر^(٤٧) وقرار مجلس أوروبا بشأن اتخاذ احتياطات ضد الكوارث الطبيعية والكوارث الأخرى والتخطيط للإغاثة في حالات الكوارث وتوفيرها، الذي اعتمد في عام ١٩٧٢^(٤٨) ومدونة السلوك للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية في مجال أعمال الإغاثة في حالات الكوارث، التي اعتمدت في عام ١٩٩٥^(٤٩)؛ وهناك نصوص هامة أخرى من بينها مشروع الاتفاق النموذجي المتعلق بالقانون الدولي الطبي والإنساني الذي اعتمدته رابطة القانون الدولي في ١٩٨٠^(٥٠) والقواعد النموذجية لعمليات الإغاثة في حالات الكوارث، التي اقترحها عام ١٩٨٢^(٥١)، والتي استهدفت سد الثغرة القائمة في مجال القانون الإنساني الدولي فيما يتعلق بتقديم المساعدة لضحايا الكوارث؛ والمبادئ التوجيهية المتعلقة بالحقوق في المساعدة الإنسانية، التي اعتمدها المعهد الدولي للقانون الإنساني، في عام ١٩٩٢^(٥٢) ومعايير موهونك للمساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ المعقدة التي اعتمدت في عام ١٩٩٥^(٥٣)؛ والمبادئ

(٤٦) اعتمدت في المؤتمر الدولي الحادي والعشرون للصليب الأحمر (إسطنبول ١٩٦٩)، ثم تم تنقيحها في المؤتمرات الدولية من الثاني والعشرين إلى السادس والعشرين التي عقدت في طهران (١٩٧٣)، وبوخارست (١٩٧٧)، ومانبلا (١٩٨١)، وجنيف (١٩٨٦)، وجنيف (١٩٩٥)، على التوالي، وأعيد طبعها في International Review of the Red Cross, No. 310 (February 1996), Annex IV.

(٤٧) القرار السادس والعشرون الصادر عن المؤتمر الدولي الحادي والعشرين للصليب الأحمر، الذي عقد في إسطنبول في الفترة من ٦ إلى ١٣ أيلول/سبتمبر ١٩٦٩. (ويوجد نص الإعلان في International Review of the Red Cross, No. 104, November 1969.

(٤٨) مجلس أوروبا، قرار لجنة الوزراء (٧٢) ٦ الصادر في ١٨ شباط/فبراير ١٩٧٢.

(٤٩) اعتمدت في المؤتمر الدولي السادس والعشرين للصليب الأحمر والهلال الأحمر، الذي عقد في جنيف، في الفترة من ٣ إلى ٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٥. والنص متوافر على الموقع: <http://www.ifrc.org/publicat/conduct/code.asp>.

(٥٠) استُنسخ في تقرير المؤتمر التاسع والخمسين لرابطة القانون الدولي، بلغراد، ١٧-٢٣ آب/أغسطس ١٩٨٠، الصفحات ٥٢٠-٥٢٧.

(٥١) Policy and Efficacy Studies No. 8 (New York, 1982).

(٥٢) اعتمدت في اجتماع المائدة المستديرة السابع عشر بشأن المشاكل الحالية للقانون الإنساني، الذي عقده المعهد الدولي للقانون الإنساني، في سان ريمو، إيطاليا في الفترة من ٢ إلى ٤ أيلول/سبتمبر ١٩٩٢.

(٥٣) أعيد طبعها في Human Rights Quarterly, Vol.17 (1995), pp. 192-208.

التوجيهية بشأن التشريد الداخلي، التي اعتمدت في عام ١٩٩٩ (E/CN.4/1998/53/Add.2)، المرفق؛ ومشروع سفير (Sphere)^(٥٤) والمبادئ التوجيهية لاستخدام أصول الدفاع العسكري والمدني الأجنبية في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث (التي تعرف أيضا باسم "مبادئ أوصلو التوجيهية")، لعام ٢٠٠٦^(٥٥)؛ والمبادئ التوجيهية التشغيلية بشأن حقوق الإنسان والكوارث الطبيعية، التي اعتمدها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في عام ٢٠٠٦ (A/HRC/4/38/Add.1، المرفق).

٤٠ - فضلا عن ذلك، صيغ في الثمانينات مشروع اتفاقية بشأن التعجيل في تسليم مواد الإغاثة في حالات الطوارئ، وقُدِّم إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي للنظر في (انظر A/39/267/Add.2 - E/1984/96/Add.2). ورغم عدم إقرار مشروع الاتفاقية، فإن أحكامه تشكل نقطة مرجعية مفيدة لأنواع الأحكام التي قد تُدرج في نهاية المطاف في صك قانوني من هذا النوع في حال اعتماده.

٥ - التطورات الأخيرة

٤١ - أدت زيادة مشاركة المجتمع الدولي في حالات الكوارث في الآونة الأخيرة إلى إدراك ضرورة النهوض بالقوانين التي تنظم الأمور في حالات الكوارث، من أجل التغلب على العقبات التي تعرقل تقديم المساعدة الفعالة. وتشهد التطورات الحالية على الأهمية المعلقة على هذه الضرورة. وهي تشمل العدد الكبير من القرارات المتعلقة بالموضوع التي اتخذتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في دوراتها الأخيرة فيما يتعلق بالعديد من بنود جدول أعمالها المنفصلة، على ما بينها في نفس الوقت من صلات^(٥٦)، والقرار المتعلق بالمساعدة الإنسانية الذي اتخذته معهد القانون الدولي في دورته التي عقدت في بروج، بلجيكا، في عام ٢٠٠٣، وإعلان هيوغو الذي اعتمده المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث، في عام ٢٠٠٥^(٥٧)، والقرار الذي اتخذته المؤتمر الدولي الثلاثون للصليب الأحمر والهلال الأحمر، في عام ٢٠٠٧، بإقرار

(٥٤) The Sphere Project: Humanitarian Charter and minimum Standards in Disaster Responses, Handbook (Geneva, 2000) revised in 2004.

(٥٥) متاحة على الموقع: <http://achaonline.un.org/Publications/tabid/1403/default.aspx>.

(٥٦) للاطلاع على قائمة بقرارات الجمعية العامة ذات الصلة، انظر الوثيقة A/CN.4/590/Add.2 (لم تصدر بعد).

(٥٧) انظر تقرير المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث، الذي عقد في كوبي، اليابان، في الفترة من ١٨ إلى ٢٢ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥ (A/CONF.206/6 و Corr.1)، القرار ١. وانظر أيضا: إطار عمل هيوغو للفترة ٢٠٠٥-٢٠١٥: بناء قدرة الأمم والمجتمعات على مواجهة الكوارث (المرجع نفسه، القرار ٢).

المبادئ التوجيهية لتسهيل تقديم المساعدة الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث وتنظيم شؤونها على الصعيد المحلي^(٥٨).

٦ - القانون الدولي العرفي

٤٢ - وفيما يبدو هذا الموضوع من حيث المبدأ رهن التطوير التدريجي، لا ينبغي استبعاد إمكانية الوقوف على قواعد عرفية واجبة التطبيق. وتفيد الدراسة المكتبية التي أجراها الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بشأن صياغة القوانين الدولي للاستجابة للكوارث بأن البحث لا يشير إلى وجود نظام لقوانين عرفية دولية للاستجابة للكوارث^(٥٩). بيد أنها تشير إلى أن البحوث التي يجريها الاتحاد قد تخرج بأدلة تبرر إعادة النظر في هذه النقطة^(٦٠).

ثالثا - نطاق الموضوع

٤٣ - يلتمس المقرر الخاص في المرحلة الأولية للعمل بشأن الموضوع توجيهات من اللجنة فيما يتعلق بنطاق الموضوع قبل أن يتسنى له اقتراح مشروع المادة أو المواد الموازية. وسعياً إلى تيسير المناقشة، ستعالج ثلاثة جوانب من نطاق الموضوع أدناه وهي: الاختصاص الموضوعي، والاختصاص الشخصي، والاختصاص الزماني. وتظل مسألة ما إذا كان يتعين تحديد النطاق من حيث الاختصاص المكاني مطروحة.

ألف - الاختصاص الموضوعي: مفهوم الكوارث وتصنيفها

٤٤ - إن لمفهوم الكوارث وتصنيفها تأثيراً هاماً على نطاق الموضوع. فرغم أن الكوارث تتجلى بأشكال مختلفة، فهناك عناصر فيما بينها من شأن تحديدها أن يساعد على الإحاطة بالمفهوم بالشكل المناسب.

٤٥ - وتنشأ حالات الكوارث نتيجة للضعف الذي يتسم به البشر عند تعرضهم للخطر. ويعرف إطار عمل هيوغو ٢٠٠٥-٢٠١٥ "الخطر" بأنه:

"حدث أو ظاهرة مادية أو نشاط بشري يمكن أن يكون مضراً وأن يؤدي إلى خسائر في الأرواح أو إلى الإصابة بجروح، أو إلحاق الضرر بالممتلكات، أو إلى

(٥٨) القرار ٤، المرفق، متاحة حالياً على الموقع:

([http://icrc.org/web/eng/siteengO.nsf/htmlall/p1108/\\$File/ICRC_002_1108.PDF!Open](http://icrc.org/web/eng/siteengO.nsf/htmlall/p1108/$File/ICRC_002_1108.PDF!Open)).

(٥٩) Hoffman، مرجع سبق ذكره، الفقرة ١٦.

(٦٠) المرجع نفسه، الحاشية ٢٥.

احتلال النشاط الاجتماعي والاقتصادي، أو إلى تدهور البيئة. ويمكن أن تشمل الأخطار الظروف الكامنة التي قد تهدد مستقبلا بالخطر والتي يمكن أن تنشأ عن مصادر مختلفة: طبيعية (جيولوجية وناجمة عن الرطوبة الجوية وبيولوجية) أو ناتجة عن الأنشطة البشرية (التدهور البيئي والأخطار التكنولوجية)^(٦١).

٤٦ - غير أن مصطلح "كارثة" ليس مصطلحا قانونيا. ولا يوجد تعريف قانوني للمصطلح في القانون الدولي يحظى بقبول عام. فبينما تفضل بعض الصكوك الدولية إغفال تعريف الكارثة بالكامل^(٦٢)، تورد صكوك أخرى تعريفا شاملا لها. ومثال ذلك اتفاقية تامبيري لعام ١٩٩٨ التي تعرّف الكارثة على أنها خلل خطير في حياة مجتمع ما، يشكل تهديدا واسع النطاق لحياة البشر أو صحتهم أو ممتلكاتهم أو للبيئة، سواء أكان ذلك الخلل ناجما عن حادث أو سبب طبيعي أو نشاط بشري، وسواء حدث بصورة مفاجئة أو تطور نتيجة لعمليات معقدة طويلة الأجل^(٦٣).

٤٧ - ومن الجوانب الأولى التي يمكن خصها بالذكر أن مفهوم الكارثة لا يميز بين وقوعها داخل دولة واحدة أو على امتداد دول متعددة. وبعبارة أخرى، لا يشكل توافر العنصر الدولي، أي الآثار العابرة للحدود، شرطا مسبقا. وتنبغي الإشارة ثانيا إلى أن مدى الكارثة يعبر عنه في أحيان كثيرة بدرجة الاحتلال الذي يصيب دولة أو إقليما أو مجتمعا. ويتعلق العنصر الثالث بالمعاناة أو الأضرار الكامنة التي يمكن أن تنجم عن تهديد حياة البشر أو صحتهم أو ممتلكاتهم أو البيئة. ومن ثم يمكن لمس البعد الدولي للحدث في عدم استعداد الدولة أو الإقليم أو المجتمع المتضرر للتصدي للكارثة بالاعتماد على موارده وحدها أو في عدم استعداد الدول أو الإقليم أو المجتمع المتضرر للتصدي للكارثة بالاعتماد على موارده وحدها أو في عدم قدرته على ذلك. والعناصر المذكورة أعلاه، والتي تشكل فيها المعاناة البشرية عنصرا بالغ الأهمية، ينشأ عنها عادة اهتمام وردود فعل على المستوى الدولي. ويمكن

(٦١) تقرير المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث، (A/CONF.206/6)، القرار ٢، الحاشية ٢.

(٦٢) على سبيل المثال، اتفاقية البلدان الأمريكية لتيسير المساعدة في حالة الكوارث، الصادرة عن منظمة الدول الأمريكية، التي فتح باب التوقيع عليها في ٧ حزيران/يونيه ١٩٩١، ودخلت حيز النفاذ في ١٦ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٦.

(٦٣) انظر الفقرة ٦ من المادة ١ من اتفاقية تامبيري المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة التي اعتمدت في تامبيري، فنلندا، في ١٨ حزيران/يونيه ١٩٩٨. وانظر أيضا الفقرة ٣ من المادة ١ من اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا لإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ (لم يدخل بعد حيز النفاذ) التي تنص على ما يلي: يقصد بمصطلح "كارثة" حدوث احتلال خطير في حياة مجتمع محلي أو مجتمع يتسبب في خسائر بشرية أو مادية أو اقتصادية أو بيئية واسعة النطاق.

بالتالي اعتبار دور الجهات المقدمة للمساعدة بمثابة دور عناصر المساعدة الإنسانية^(٦٤)، وهذا تأكيد له آثاره فيما يتعلق بنطاق الموضوع بقدر ما يتصل بمسألة الحماية، كما سنتناول ذلك بالمناقشة في الفرع الوارد أدناه.

٤٨ - وعادة ما تميز الصكوك الدولي بين الكوارث بحسب بعض المعايير المحددة سلفاً. ويمكن بدءاً تقسيم الكوارث إلى فئتين وفقاً لمسبباتها: الكوارث الطبيعية (مثلاً الزلازل وأمواج تسونامي وثوران البراكين)، والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية (مثلاً الانسكابات النفطية والحوادث النووية والتزاعات المسلحة). وفضلاً عن ذلك، كثيراً ما تصنف الكوارث، بحسب المدة التي تستغرقها، إلى كوارث مفاجئة (مثلاً الأعاصير) وكوارث بطيئة أو تدريجية الظهور (مثل الجفاف ونقص الأغذية وفقد المحاصيل). وأخيراً، يمكن أن تصنف الكوارث بحسب السياق الذي تقع في إطاره، أي وقوعها في إطار حالة طوارئ واحدة أو معقدة. وتعرف عامة حالة الطوارئ المعقدة بأنها أزمة إنسانية تقع في بلد أو منطقة أو مجتمع ما حيث يحدث انهيار كلي أو كبير للسلطة ناتج عن نزاع داخلي أو خارجي، ويتطلب استجابة دولية تتجاوز ولاية أو قدرة أي وكالة بمفردها و/أو برنامج الأمم المتحدة القطري الجاري^(٦٥).

٤٩ - وأشار اقتراح الأمانة العامة فيما يخص الموضوع بحصره بداية في الكوارث الطبيعية، على أساس وجود حاجة يرى أنها أكثر استعجالاً^(٦٦). ويرى المقرر الخاص من جانبه أن العنوان الذي اتفقت عليه اللجنة في النهاية يدل على نطاق أوسع. ويبدو هذا هو النهج الأمثل لتحقيق الهدف الأساسي المتعلق بتدوين الموضوع وتطويره على نحو تدريجي، ألا وهو صياغة قواعد خاصة بحماية الأشخاص. ويمكن القول بأن الحاجة إلى الحماية تكون ماسة

(٦٤) D. Caron, "Addressing Catastrophes: Conflicting Images of Solidarity and Separateness", in D. Caron and C. Leben (eds.), *The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes* (The Hague: Martinus Nijhoff, 2001), p.1 at p. 13.

(٦٥) ورقة عمل بشأن تعريف حالات الطوارئ المعقدة، قدمت إلى اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في اجتماعها العاشر المعقود في ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤ (محفظة لدى شعبة التدوين). وينبغي تمييز مفهوم حالات الطوارئ المعقدة عما اصطلح على تسميته "الكارثة المعقدة"، أي الحالة التي يكشف فيها عامل مسبب لكارثة ما عن أوجه ضعف تفسح المجال لظهور آثار ناتجة عن عوامل أخرى. انظر: R.C. Kent, *Anatomy of Disaster Relief: The International Network in Action* (London: Pinter Publishing, 1978), p. 6.

(٦٦) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والستون، الملحق رقم ١٠ (A/61/10)، المرفق جيم، الفقرة ٢ وانظر، مع ذلك، الدراسة التي أعدها الأمانة العامة لاحقاً والتي اتبعت فيها نهجاً أكثر شمولاً حينما لاحظت أنه "إذا كانت الدراسة في معظمها تتعلق بالكوارث الناشئة عن الظواهر الطبيعية، فإن القلة من الصكوك والنصوص القانونية المذكورة تميز بشكل واضح بين الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية (A/CN.4/590، الفقرة ٨؛ لم تصدر بعد).

بنفس الدرجة في جميع حالات الكوارث. وينبغي أن يتوخى في النطاق المفاهيمي مراعاة جميع الفئات السالفة الذكر، اعترافاً بأوجه التعقيد الذي يشوب عملية تصنيف الكوارث بحسب أسبابها ومدتها وسياقها. ويمكن أن يقع تداخل فيما بين فئات الكوارث. وليس من الممكن على الدوام الفصل بوضوح بين أسباب الكوارث، كما قد يكون الشأن في حالة التصحر والاحترار العالمي. إذ يمكن أن تتسبب الأنشطة البشرية في كارثة طبيعية في ظاهرها أو أن تؤدي إلى تفاقمها، ومثال ذلك التصحر الناتج عن الاستغلال المفرط للأراضي وإزالة الغابات. ويتجسد مثال آخر لذلك في تفشي الأوبئة الذي قد لا يكون نتيجة مباشرة لفعل الإنسان، ولكن يمكن بالتأكيد أن يتفاقم بسببه من جراء إهمال النظافة الصحية، ولا سيما في مخيمات اللاجئين أو المشردين داخليا. ويدل ما سبق على درجة كبيرة من العشوائية في تصنيف الكوارث ترجح الكفة لصالح اعتماد نهج أكثر شمولاً. غير أن النزاعات المسلحة في حد ذاتها ستستثنى من نطاق الموضوع نظراً لوجود فرع محدد من فروع القانون على درجة كبيرة من التطور يسري في هذا الصدد، ويتناول بتفصيل دقيق حالات الواقع الاجتماعي هذه، وهو القانون الإنساني الدولي. ويتفق هذا ومنحى الفتوى المتعلقة بمشروعية التهديد بالأسلحة النووية أو استخدامها التي اعتبرت فيها المحكمة الدولية أن "القانون الساري في النزاع المسلح وهدفه تنظيم سير أعمال القتال". بمثابة قاعدة التخصيص السارية^(٦٧).

باء - الاختصاص الموضوعي: مفهوم حماية الأشخاص

٥٠ - بالنظر إلى ضرورة وجود علاقة بين العنوان الذي أفرد للموضوع ونطاقه، فإن مفهوم حماية الأشخاص يستلزم المزيد من الدراسة. والأشخاص المتضررون بالكوارث لا يشكلون فئة قانونية قائمة بذاتها. غير أن ضحايا الكوارث يواجهون واقعا متميزا إلى حد كبير ولذا، فإن لهم احتياجات خاصة يتعين تلبيتها. والمبدأ الأساسي للقانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان الساري في حالة الكوارث هو مبدأ الإنسانية الذي تقوم على أساسه جميع أعمال المساعدة الإنسانية^(٦٨).

(٦٧) (فتوى بشأن مشروعية التهديد بالأسلحة النووية أو استخدامها) *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports, 1996, p. 226, at para. 25. وقارن هذه الفتوى بالموقف المتخذ في فتوى الآثار القانونية الناشئة عن تشييد جدار في الأرض الفلسطينية المحتلة، *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports, 2004, p. 136, at para 106.

(٦٨) أعلنت محكمة العدل الدولية في عام ١٩٤٩ بأن اتفاقيات لاهاي، وهي إحدى ركائز القانون الإنساني الدولي الحديث، تشمل "بعض المبادئ العامة والمعترف بها على نطاق واسع، وهي الاعتبارات الإنسانية

٥١ - وبداية، يثير مفهوم الحماية لدى مقارنته بمفاهيم الاستجابة للكوارث والإغاثة والمساعدة تساؤلا عاما، هو: هل ينبغي اعتبار مفهوم الحماية مفهوما مستقلا عن المفاهيم الأخرى أو شاملا لها يمكن في أي حالة من حالات الكوارث التمييز بين ثلاث مراحل: مرحلة ما قبل الكارثة، ومرحلة الكارثة في حد ذاتها، ومرحلة ما بعد الكارثة. وينحصر مفهوم الاستجابة من الوجهة الزمنية في مرحلة الكارثة. أما مفهوم الإغاثة، فهو مفهوم أوسع نطاقا يشمل، شأنه شأن مفهوم المساعدة، مرحلة ما قبل الكارثة والمرحلة التالية لمرحلة الاستجابة الفورية. وفي سياقنا هذا، يمكن تعريف المساعدة بأنها إتاحة وتوزيع السلع والمواد وتقديم الخدمات اللازمة لبقاء السكان على قيد الحياة. وتتوقف العناصر التي يشملها مفهوم الحماية إلى حد كبير على السياق أو المجال القانوني الذي يستخدم فيه. ويمكن القول بأن مفهوم الحماية هو مفهوم شامل يغطي مفاهيم الاستجابة أو الإغاثة أو المساعدة التي هي مفاهيم أكثر تحديدا كثيرا ما ترتبط به. غير أنه ينبغي للمرء التمييز بين الحماية بمعناها الواسع والحماية بمعناها الضيق. ويمكن وضع ذلك في الإطار المفاهيمي التالي: هناك مفهوم للحماية يتسم بالعموم والشمول ويضم الحماية بالمعنى الضيق الذي يدل على نهج قائم على الحقوق، ومفاهيم أخرى، وخاصة مفهوم المساعدة.

٥٢ - ولأغراض هذا الموضوع، حدد نطاق الحماية في حماية الأشخاص. ومفهوم حماية الأشخاص ليس مستجدا في القانون الدولي؛ وهو يعكس علاقة معينة فيما بين توصيف الأشخاص بأنهم من المتضررين من الكوارث من جهة والحقوق والالتزامات المرتبطة بذلك من جهة أخرى. وكما ذكر أعلاه، فإن أنظمة حماية الأشخاص تتمثل في القانون الإنساني الدولي، والقانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الدولي المتصل باللاجئين والمشردين داخليا. ويمكن أن تسري هذه الأنظمة بشكل متزامن على نفس الحالة، لأنها من حيث الجوهر تتكامل فيما بينها^(٦٩). وفضلا عن ذلك، فهي تتوخى هدفا أساسيا واحدا وهو حماية الفرد في جميع الظروف كيفما كانت^(٦٩). وتؤكد مجالات القانون الثلاثة هذه الطابع العالمي من حيث الجوهر للمبادئ الإنسانية. وحماية الأشخاص في حالة الكوارث تقوم أيضا على مبادئ من قبيل الإنسانية والتراثة والحياد وعدم التمييز والسيادة وعدم التدخل.

٥٣ - وفي حين أن عنوان الموضوع يشير صراحة إلى حماية الأشخاص، كثيرا ما يمتد نطاق نظم الحماية ليشمل حماية الممتلكات والبيئة. وفي هذا الصدد، يلتمس المقرر الخاص

الأولية، التي تستوجب المراعاة في حالة السلم أكثر بكثير مما تستوجبها في حالة الحرب“. انظر قضية قناة كورفو (المملكة المتحدة ضد ألبانيا)، I.C.J. Rep. 1949, p. 4 at p. 22.

A.A. Cançado Trindade, “International law for humankind : towards a new jus gentium” Part (II) (٦٩)

.Recueil des cours, Vol. 317 (2005), pp. 9-312, at p. 150

توجيهات من اللجنة بشأن ما إذا كان من الواجب أيضا تناول هذه العناصر، ودرجة التحديد التي ينبغي بها تناولها.

٥٤ - ومن المهم تحديد الحقوق والالتزامات التي تنطوي عليها حالات الكوارث، والتداعيات التي قد تترتب على تلك الحقوق والالتزامات. والأمر من منظور ضحايا الكوارث لا يتعلق فقط بالقانون الإنساني الدولي، وإنما أيضا بالقانون الدولي لحقوق الإنسان، بما في ذلك وجود حق في الحصول على المساعدة الإنسانية من عدمه. ولمسألة وجود ذلك الحق وجاهاتها إذ أنه ليس من المؤكد حاليا ما إذا كان القانون الدولي الحالي يراعي جميع الاحتياجات المشروعة للمتضررين من الكوارث، أو ما إذا كان القانون ينطوي على ثغرات في هذا الصدد. ويعترف في القانون الإنساني الدولي بهذا الحق باعتباره مسألة قانونية. ولكن لا توجد في حالات الكوارث فيما يبدو أي صكوك قانونية تعترف صراحة بوجود هذا الحق. وعلى أفضل تقدير يمكن القول بوجود هذا الحق ضمنيا في القانون الدولي لحقوق الإنسان. غير أن طابع هذا الحق قد لا يكون واضحا. فهل من شأنه أن يندرج ضمن حقوق الإنسان أم يقتصر على المتضررين من الكوارث؟ وهل من شأنه أن يكون حقا فرديا أم حقا جماعيا؟ وعلى من يمكن إنفاذه، إن كان ذلك واردا؟ فمعايير تحديد وجود حقوق الإنسان ومركزها هي على أي حال لا تزال موضع جدال. ويثير هذا سؤالا أعمق بشأن ما إذا كان القانون الدولي لحقوق الإنسان قد تطور في هذا الاتجاه. بيد أنه يمكن القول بأن عملية صياغة الحق في الحصول على المساعدة في حالات الكوارث وتطويرة باعتباره من مسائل التطوير التدريجي للقانون، من شأنها أن تحول دون احتمال تجزئة حقوق الإنسان القائمة، حيث إنه بدون ذلك سيلزم الاختيار، وإن كان بصورة تعسفية، بين هذه الحقوق، أو التركيز على البعض منها^(٧٠). ويمكن على أي حال أن ينظر إلى هذا النهج باعتباره طعنا في مبدأ سيادة الدولة وما يستتبعه بالطبيعة من عدم جواز التدخل في شؤونها^(٧١)، الذي

J. Patroic, "Some reflections on humanitarian principles applicable in relief actions", in C. Swinarski (٧٠) (ed.), *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honour of Jean Pictet* (Geneva and The Hague, Martinus Nijhoff Publishers), p. 934

(٧١) للاطلاع على مسألة السيادة باعتبارها مبدأ أساسيا من مبادئ القانون الدولي، انظر Corfu Channel case (٧١) Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), I.C.J. Report. 1949, p. 4, e p. 35 (UK v. Albania). وفيما يتعلق بعدم التدخل، انظر Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), I.C.J. Report. 1986, p. 14, paras. 202-205 ("يستتبع مبدأ عدم التدخل حق كل دولة ذات سيادة في تسيير شؤونها دون تدخل خارجي؛ وعلى الرغم من وفرة الأمثلة على انتهاك هذا المبدأ، ترى المحكمة أنها جزء لا يتجزأ من القانون الدولي العرفي)، وقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٢٦٢٥ (د-٢٥) المؤرخ ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٧٠، المرفق.

تتحمل الدولة بموجبه المسؤولية الرئيسية عن توفير الحماية والمساعدة للمتضررين من الكوارث في إقليمها^(٧٢). ويوجد هذا قدرا من الشد والجذب بين مبدأي سيادة الدول وعدم التدخل في شؤونها من جانب، والقانون الدولي لحقوق الإنسان، من جانب آخر^(٧٣).

٥٥ - وثمة مصدر آخر من مصادر الشد والجذب كثيرا ما يظهر بين حقوق والتزامات الجهات المقدمة للمساعدة والدول المتضررة من الكوارث. وبالنظر إلى التداعيات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية المترتبة على الإغاثة في حالات الكوارث وإدارتها، قد تميل الدول إلى تغيير تعريفها للسيادة عن طريق الاستعانة بالقانون الدولي على نحو بناء. ويشهد النظام التقليدي للدول في الوقت الراهن مفاهيم مختلفة أخذت تظهر فيما يتصل بمسؤولية الدول. وحسبما أشارت إليه الأمانة العامة في اقتراحها المتعلق بالموضوع^(٧٤)، فإن مسألة حماية الأشخاص يمكن أن تندرج في إطار التفكير المعاصر بشأن المبدأ الناشئ الذي يستتبع المسؤولية عن الحماية. ويستتبع المفهوم الأخير المسؤولية عن المنع، وعن الاستجابة، وإعادة البناء، وهو ما يقابل، على التوالي، المراحل الثلاث لحالات الكوارث. بيد أنه يلزم إمعان النظر في مدى ملائمة توسيع نطاق مفهوم المسؤولية عن الحماية وصلة ذلك بالموضوع قيد الدراسة. وحتى إذا تم الاعتراف بالمسؤولية عن الحماية في إطار حماية ومساعدة الأشخاص في حالات الكوارث، فإن تداعيات ذلك لن تكون واضحة. فعلى سبيل المثال، إلى أي مدى يمكن لهذه المسؤولية أن توجد حقوقا بالنسبة لأطراف ثالثة؟ وما فحوى هذه الحقوق؟ وما الذي سيؤدي إلى تحريك هذه الحقوق؟ وهل ستكون حقوقا فردية أم جماعية؟

جيم - الاختصاص الشخصي

٥٦ - من العناصر الوثيقة الصلة في هذا الصدد تعدد الجهات الفاعلة المعنية في حالات الكوارث. ومن الواضح أنه سيلزم في الأعمال المتعلقة بهذا الموضوع مراعاة دور المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية والكيانات التجارية، إضافة إلى دور الجهات الفاعلة من الدول. وسيقتضي الأمر تقييم ممارسات الجهات الفاعلة من غير الدول والثقل الذي يمكن إعطاؤه لها، من أجل وضعها في موضعها المناسب داخل إطار حماية الأشخاص في حالات

(٧٢) انظر على سبيل المثال قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، المرفق، الفقرة ٣.

(٧٣) تم التنويه بهذه النقطة في إطار معيار موهونك الذي ينص على أنه لا ينبغي استخدام مبدأي عدم التدخل والسيادة كعائق يحول دون تقديم المساعدة الإنسانية، وأن الهدف من هذه المساعدة هو إنقاذ الأرواح، ولا يقصد بها تحدي الدولة التي تقدم المساعدة في إقليمها. ”انظر J. Ebersole, The Mohonk (criteria for

Humanitarian Assistance, *Human Rights Quarterly*, Vol. 17 (1995), p. 159.

(٧٤) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والستون، الملحق رقم ١٠ (A/61/10)، المرفق جيم، الفقرة ٩.

الكوارث. وثمة أسئلة تتصل بالموضوع لا بد من طرحها. فعلى سبيل المثال، هل يوجد حق في المبادرة، معترف به كمسألة قانونية في صكوك القانون الإنساني الدولي؟ وهل يلزم أن يصدر عن الجهات الفاعلة من غير الدول عرض رسمي بالمساعدة أو أن يقدم إليها طلب للحصول على المساعدة؟ وما هي الالتزامات المترتبة على الجهات الفاعلة من غير الدول التي توجب عليها توفير الحماية، إن وجب ذلك، باعتبار أن الحماية أمر مستقل عن تقديم المساعدة؟ وهل للفرد حق فيما يتصل بالجهات الفاعلة من غير الدول؟ وما هو موقف الجهات التجارية المتعاقدة من الباطن؟ وحسب ما تشير إليه هذه الأسئلة، قد تتباين العواقب القانونية تبعاً للجهات الفاعلة المعنية.

دال - الاختصاص الزمني

٥٧ - يبدو من المستصوب اتباع نهج عام إزاء المراحل التي ينبغي إدراجها من أجل توفير المساحة القانونية الكاملة. وتتضح أهمية اتساق الإطار المتعلق بالحقوق والالتزامات عند النظر في الطائفة العريضة من المسائل المحددة التي يثيرها تقديم المساعدة في حالات الكوارث خلال مراحل متتابعة لا تتمثل فقط في مرحلة الاستجابة للكوارث، وإنما أيضاً في مرحلتها ما قبل وقوع الكوارث وما بعدها، أي: منع وقوع الكوارث والتخفيف من حدتها، من ناحية، وأنشطة التأهيل من ناحية أخرى. ومن الأمثلة الجيدة على ذلك مسألة المنع التي يمكن أن تبعث على الجدل. ومن المثير للاهتمام أن مفهوم المسؤولية عن المنع يندرج أيضاً ضمن العناصر المعترف بها لمفهوم توفير الحماية الذي أخذ في الظهور في مجال القانون الإنساني الدولي. بيد أن طابع ومدى الالتزام بمنع وقوع الكوارث (من خلال العمل الفردي أو الجماعي) الذي يقال إنه يقع على عاتق الدول يثير تساؤلات عميقة قد يلزم تناولها^(٧٥). وقد يكون من المهم في هذا الخصوص الاطلاع على العمل الذي قامت به اللجنة بشأن موضوع منع الضرر العابر للحدود الناجم عن الأنشطة الخطرة.

٥٨ - وعلى الطرف الآخر، توجد مرحلة إعادة التأهيل. وترتبط أنشطة إعادة التأهيل ارتباطاً سليماً بمرحلة الاستجابة التي تلي الاحتياجات العاجلة للمتضررين من الكوارث. وينبغي التمييز بين هذه وبين الأنشطة الإنمائية، التي يمكن وصفها بأنها توفير الدعم للسياسات الإنمائية المستقلة وتنفيذها. وقد لا يسهل دائماً الفصل بين هاتين المرحلتين على أرض الواقع، بيد أن طابعهما يتباين بشدة من حيث الاختصاص المادي والاختصاص الزمني والاختصاص

(٧٥) انظر C. Romano, "L'obligation de prevention des catastrophes industrielles et naturelles", in Caron and Leben (eds.), op. cit., pp. 379-428 and A. Berramdane, "L'obligation de prevention des catastrophes et risques naturelles", in *Revue de Droit Public*, Vol. 113 (1997), pp. 1717-1751.

الشخصي. وهذا هو السبب في اعتقاد المقرر الخاص أنه من المناسب عدم النظر في هذه الأنشطة لأغراض الموضوع قيد الدراسة، مع توخي الحرص في الوقت نفسه في معالجة العواقب القانونية المترتبة على مرحلة إعادة التأهيل^(٧٦)، تحاشيا للإضرار بالقواعد التي تنظم المسائل الإنمائية^(٧٧).

رابعا - صيغة العمل

٥٩ - يتمثل الهدف المعلن لاقتراح الأمانة العامة المتعلق بالموضوع قيد الدراسة، الذي أشير في إطاره إلى اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها باعتبارها أحد النماذج الممكنة، في "وضع مجموعة أحكام تستخدم كإطار قانوني لتنفيذ أنشطة الإغاثة الدولية في حالات الكوارث"^(٧٨). ويمكن في هذا السياق إيلاء شيء من النظر في البداية للغرض النوعي من أعمال اللجنة المتعلقة بهذا الموضوع. هل تنحصر مهمة اللجنة في تدوين القوانين والممارسات القائمة أم ستمتد إلى ما هو أبعد من القوانين الواجبة التطبيق؟ وقد أشير في سياق اقتراح الأمانة العامة إلى أن العمل سينحصر أساسا في الأمر الأول مع التركيز على التطوير التدريجي حسب الاقتضاء. وعلى أي حال، فقد رأت اللجنة نفسها أن المشاريع التي قدمتها تشكل تدوينا للقانون الدولي وتطويرا تدريجيا له في نفس الوقت بالمعنى المحدد لهذين المفهومين في النظام الأساسي، ووجدت أن تحديد الفئة التي يندرج في إطارها كل حكم من الأحكام هو أمر غير عملي^(٧٩). غير أن تحقيق التوازن المناسب بين القانون المطبق والقانون المنشود ينطوي على تحد خاص، بالنظر إلى الحالة الهلامية التي يتسم بها القانون فيما يتصل بالاستجابة الدولية في حالات الكوارث.

(٧٦) انظر على سبيل المثال المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، دوغان ضد تركيا (لداوى رقم ٨٨٠٣-٨٨١١ و ٨٨١٣-٨٨١٥ و ٠٢/٨٨١٩-٨٨١٥)، الحكم الصادر في إطار الدائرة الثالثة والمؤرخ ٢٩ حزيران/يونيه ٢٠٠٤، الفقرة ١٥٤، التي ناقشت فيها المحكمة العواقب القانونية المترتبة على أنشطة إعادة التأهيل بعد وقوع حالة من حالات الطوارئ. وقد جاء في الفقرة المتصلة بهذا الموضوع ما يلي: "غير أن المحكمة ترى أن تتحمل السلطات الواجب الأساسي والمسؤولية الرئيسية عن تهمة الظروف وتوفير السبل التي تسمح لرافعي الدعوى بالعودة طوعا بسلام موفوري الكرامة إلى ديارهم أو أماكن إقامتهم المعتادة أو بالاستقرار طوعا في جزء آخر من البلد (انظر في هذا الصدد المبدأين ١٨ و ٢٨ من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية المتعلقة بالتشريد الداخلي E/CN.4/1998/53/Add.2 المؤرخة ١١ شباط/فبراير ١٩٩٨)".

(٧٧) انظر الإعلان المتعلق بالحق في التنمية (قرار الجمعية العامة ٤١/٢٨، المؤرخ ٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٦، المرفق).

(٧٨) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والستون، الملحق رقم ١٠ (A/61/10)، المرفق جيم، الفقرة ٢٤.

(٧٩) حولية لجنة القانون الدولي، أعداد مختلفة (انظر http://treaty.un.org/ilc/ilcintro.htm#_ftn120).

٦٠ - أما فيما يتعلق بالصيغة النهائية للعمل الذي سيجري إنتاجه، فإن اقتراح الأمانة العامة، الذي جاء في إطاره أن الهدف هو وضع اتفاقية إطارية، قد ركز فيما يبدو على التطوير التدريجي، تمثيلاً مع المادة ١٥ من النظام الأساسي للجنة، التي تتوخى تطوير القانون الدولي تدريجياً من خلال إعداد مشاريع الاتفاقيات. غير أن اللجنة تستعين في واقع ممارساتها بطائفة من الأشكال الأخرى تضع فيها مشاريعها النهائية. ومن ذلك القواعد النموذجية والمبادئ والمبادئ التوجيهية والإعلانات والمدونات، وما إليها. وبغض النظر عن الشكل النهائي، فإن اللجنة تضع نتائج أعمالها، باستثناء القليل منها، في شكل مشاريع مواد تعدّها وفق أساليب عملها المستقرة. وينبغي أن يكون الوضع كذلك فيما يتصل بهذا الموضوع. وتمثيلاً مع الممارسة المتبعة عادة، قد لا تبت اللجنة من حيث المبدأ في الشكل الذي يتعين أن توصي الجمعية العامة باتباعه فيما يتصل بمشاريع موادها النهائية إلى أن يكتمل العمل المتعلق بالموضوع قيد البحث. غير أن السمات الخاصة لهذا العمل الجديد قد تجعل من المستصوب التوصل إلى تفاهم مبكر بشأن ما ينبغي أن يكون عليه الشكل النهائي، وبخاصة إذا كان شكل المبادئ التوجيهية، وليس الاتفاقية، قد يجعل المشروع النهائي أكثر قبولا لدى الدول.

خامساً - الاستنتاجات

- ٦١ - المقصود من هذا التقرير الأولي أن يوفر أساساً لإجراء مناقشة بناءً داخل اللجنة شأنها أن تيسر عملية تحديد النطاق العام لموضوع حماية الأشخاص في حالات الكوارث.
- ٦٢ - ودون الإخلال بالنتائج التي ستنتهي إليها مناقشات اللجنة، يرى المقرر الخاص أن العنوان الذي وقع عليه الاختيار لهذا الموضوع يستلزم الأخذ بمنظور عريض. ويمكن الاضطلاع بالأعمال المتصلة بهذا الموضوع باتباع نهج قائم على الحقوق تستند إليه الآليات العملية لتوفير الحماية.
- ٦٣ - ويلزم أن يؤدي تحديد المبادئ الأساسية ووضع القواعد المشتقة منها إلى الخروج في المستقبل بمجموعة من مشاريع المواد تتعلق بكل من عنصري الحماية (ويمكن استخلاص درس من تجربة اتحاد الإغاثة الدولي).
- ٦٤ - وفي حين أن اللجنة قد طلبت إلى الأمانة العامة أن تعد دراسة أساسية تقتصر في بادئ الأمر على الكوارث الطبيعية، يرى المقرر الخاص أنه قد يكون من المفيد أن تشرع اللجنة تدريجياً في أعمال تتعلق بكل من الكوارث الطبيعية والكوارث التي من صنع الإنسان.
- ٦٥ - ومن الواضح أنه سيلزم في الأعمال المتعلقة بهذا الموضوع مراعاة وجود جهات فاعلة متعددة في حالات الكوارث.

٦٦ - وسعياً وراء تغطية الموضوع من جميع جوانبه، ينبغي أن تغطي الأعمال المتعلقة بالموضوع مراحل حالات الكوارث الثلاث جميعها، وإن كان هناك فيما يبدو ما يبرر إيلاء اهتمام خاص للجوانب المتصلة بمنع وقوع الكوارث والتخفيف منها وتقديم المساعدة في أعقاب وقوعها مباشرة.
