

Distr.: General
11 May 2011
Arabic
Original: English/French

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة الثالثة والستون

جنيف، ٢٦ نيسان/أبريل - ٣ حزيران/يونيه
و ٤ تموز/يوليه - ١٢ آب/أغسطس ٢٠١١

التقرير الرابع عن حماية الأشخاص في حالات الكوارث

مقدم من إدواردو فالينسيا - أوسينا، المقرر الخاص

المحتويات

الصفحة

٣	أولا - مقدمة
٣	ألف - تعليمات الحكومات
١١	باء - مستجدات ذات صلة
١٢	ثانيا - مسؤولية الدولة المتضررة عن طلب المساعدة عند قصور قدرتها الوطنية على الاستجابة
١٣	ألف - مسؤولية الدولة المتضررة تجاه الأفراد في إقليمها
١٦	باء - التعاون
١٩	جيم - الصيغ التي يرد بها واجب التماس المساعدة
٢٠	مشروع المادة ١٠: واجب الدولة المتضررة في التماس المساعدة



- ٢٢ - واجب الدولة المتضررة في عدم الامتناع تعسفا عن الموافقة على المساعدة الخارجية
- ٣٣ مشروع المادة ١١: واجب الدولة المتضررة في ألا تمتنع تعسفا عن الموافقة
- ٣٣ - رابعا - الحق في عرض المساعدة في إطار المجتمع الدولي
- ٣٦ ألف - عروض المساعدة المقدمة من الدول غير المتضررة
- ٤٠ باء - عروض المساعدة المقدمة من المنظمات الدولية والجهات الفاعلة الإنسانية الأخرى
- ٤٤ جيم - عدم التدخل
- ٤٥ مشروع المادة ١٢: الحق في عرض المساعدة

أولا - مقدمة*

ألف - تعليقات الحكومات

١ - في الدورة الثانية والستين للجنة القانون الدولي، المعقودة عام ٢٠١٠، قدم المقرر الخاص تقريره الثالث عن موضوع حماية الأشخاص في حالات الكوارث (A/CN.4/629). وقدم في ذلك التقرير نظرة عامة عن التعليقات التي أبدتها الدول والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر في اللجنة السادسة التابعة للجمعية العامة بشأن ما اضطلعت به لجنة القانون الدولي من أعمال حتى ذلك الحين. ثم تناول المبادئ المستلهمة في حماية الأشخاص في حالات الكوارث، في جانبها المتعلق بالأشخاص المحتاجين للحماية، ومسألة مسؤولية الدولة المتضررة. وتضمن التقرير مقترحات لإضافة ثلاثة مشاريع مواد أخرى بشأن المبادئ الإنسانية في الاستجابة في حالات الكوارث (٦)، والكرامة الإنسانية (٧)، والمسؤولية الأساسية للدولة المتضررة (٨).

٢ - ونظرت اللجنة في التقرير الثالث في جلساتها ٣٠٥٤ إلى ٣٠٥٧، المعقودة في الفترة من ١ إلى ٤ حزيران/يونيه ٢٠١٠، وأحالت إلى لجنة الصياغة مشاريع المواد الثلاثة جميعها، أي من ٦ إلى ٨.

٣ - وفي الجلسة ٣٠٥٧ أيضا، اعتمدت اللجنة بصورة مؤقتة مشاريع المواد ١ إلى ٥، التي كانت قد نظرت فيها أثناء دورتها السابقة، وذلك على النحو المقدم إلى الجلسة العامة في التقرير الذي عرضه رئيس لجنة الصياغة في ٣٠ تموز/يوليه ٢٠٠٩. واعتمدت اللجنة أيضا شروح مشاريع المواد ١ إلى ٥، في جلستها ٣٠٧٢ المعقودة في ٢ آب/أغسطس ٢٠١٠. ويرد نص مشاريع المواد ١ إلى ٥، مشفوعا بالشروح، في الفصل السابع - جيم من تقرير اللجنة عن أعمال دورتها الثانية والستين (A/65/10).

٤ - وفي ضوء المناقشات التي دارت في الجلسة العامة، ونظرا إلى أن مشاريع المواد الثلاثة التي اقترحها المقرر الخاص في تقريره الثالث تتضمن مفاهيم مميزة تستحق تناول كل منها

* يعرب المقرر الخاص عن تقديره للمساعدة التي قدمها له في سياق إعداد هذا التقرير كل من: د. روبي أورينيا، مدير برنامج القانون الدولي؛ وسانتياغو روخاس، المرشح لنيل درجة الدكتوراه من كلية الحقوق التابعة لجامعة لوس أنديس، بوغوتا؛ وأريين فيرمير، المرشح لنيل درجة الدكتوراه من معهد تي. إم. سي. آسير، لاهاي؛ وستيفاني يانسن، المرشحة لنيل درجة الدكتوراه من كلية الحقوق التابعة لجامعة تيلبورغ، تيلبورغ، هولندا؛ وإيما دانلوب، الحائزة على درجة الماجستير في القانون من كلية الحقوق التابعة لجامعة نيويورك، نيويورك؛ ود. خوان كارلوس أوتشوا، الباحث الزائر لمرحلة ما بعد الدكتوراه، بمعهد راوول والينبرغ لحقوق الإنسان والقانون الإنساني؛ ولوسي باتشيت، المرشحة لنيل درجة الماجستير في القانون من جامعة لوند، لوند، السويد؛ وإيميكسا توكوناغا، المرشحة لنيل درجة الدكتوراه والباحثة الزائرة بكلية السياسات العامة الدولية، جامعة أوساكا، أوساكا، اليابان؛ وبول ر. واليغور، لاهاي.

على حدة، فقد اعتمدت لجنة الصياغة بصورة مؤقتة مشاريع المواد الأربعة الإضافية التالية: المبادئ الإنسانية في الاستجابة للكوارث (٦)؛ والكرامة الإنسانية (٧)؛ وحقوق الإنسان (٨)؛ ودور الدولة المتضررة (٩).

٥ - وقدمت مشاريع المواد الأربعة الجديدة إلى الجلسة العامة في تقرير شامل عرضه رئيس لجنة الصياغة أثناء الجلسة ٣٠٦٧ للجنة، المعقودة في ٢٠ تموز/يوليه ٢٠١٠. ونظرا إلى ضيق الوقت الذي لم يتح إعداد الشروح ذات الصلة بالمواد واعتمادها، فقد أحاطت اللجنة علما في تلك الجلسة بمشاريع المواد ٦ إلى ٩ بالصيغة المؤقتة التي اعتمدها لجنة الصياغة. ويرد نص مشاريع المواد الأربعة في وثيقة اللجنة (A/CN.4/L.776) وفي تقرير اللجنة المذكور آنفا عن أعمال دورتها الثانية والستين^(١).

٦ - وفي تشرين الأول/أكتوبر وتشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠، نظرت اللجنة السادسة، أثناء الدورة الخامسة والستين للجمعية العامة، في التقرير الثالث للمقرر الخاص والمناقشة التي أجرتها اللجنة بشأنه، مع إيلاء اهتمام خاص لمشاريع المواد التسعة المتعلقة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث، التي سبق للجنة أن أعدتها^(٢). وقد تطرقت بعض الدول إلى مشاريع المواد ١ إلى ٥، مع شروحها، بالصيغة التي اعتمدها اللجنة، وكذلك إلى مشاريع المواد ٦ إلى ٩، بالصيغة المؤقتة التي اعتمدها لجنة الصياغة. وقصرت دول أخرى تعليقاتها على مشاريع المواد ٦ إلى ٨، بالصيغة الأصلية التي اقترحها المقرر الخاص. ورحبت الدول بما أحرزته اللجنة من تقدم في وقت قصير، وشددت مرة أخرى على أهمية الموضوع وحسن توقيته.

٧ - وفيما يتعلق بالنطاق العام للموضوع، أعرب عن تأييد التأكيد الوارد في شرح مشروع المادة ١ على حقوق الدول والتزاماتها إزاء الأشخاص الذين يحتاجون إلى الحماية^(٣)، وأعرب أيضا عن تأييد تغطية مرحلة ما قبل وقوع الكارثة، التي تشمل أنشطة الحد من مخاطر الكوارث ودرئها والتخفيف من حدتها، على النحو المقترح في الفقرة (٤) من الشرح^(٤).

(١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخامسة والستون، الملحق رقم ١٠ (A/65/10)، الحاشية ١٢٩٥.

(٢) يشبه موجز مناقشة اللجنة السادسة الوارد أدناه (الفقرات ٧ إلى ٢٥) بالضرورة الموجز الذي أعدته الأمانة العامة (A/CN.4/638)، الفقرات ٧٥ إلى ٩٥). وبرغم ذلك فقد ارتئي أن إدراجه ينطوي على فوائد، حيث يحدد، خلافا لموجز الأمانة العامة، أسماء الدول التي تدلي ببيانات، مع الإحالة إلى محاضر اللجنة السادسة ذات الصلة بالموضوع.

(٣) سويسرا (A/C.6/65/SR.22)، الفقرة ٣٦).

(٤) تايلند (A/C.6/65/SR.23)، الفقرة ٧١)؛ وانظر أيضا كوبا (A/C.6/65/SR.23)، الفقرة ٩٤)، وبولندا (A/C.6/65/SR.23)، الفقرة ٩٩)؛ وقد أفاد الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بأن "الاكتفاء بمعالجة ثانوية للدور الذي تؤديه الجهات الفاعلة التابعة للمجتمع المدني في الاستجابة لحالات الكوارث، حسبما يتبين من الفقرة (٣) من شرح مشروع المادة ١، سيؤدي إلى ترك فجوة خطيرة" (A/C.6/65/SR.25)، الفقرة ٤٧).

وأعرب كذلك عن رأي مفاده أن نطاق مشاريع المواد، من حيث الأشخاص، ينبغي أن يركز على الأشخاص الطبيعيين، مع استبعاد الأشخاص الاعتباريين^(٥). واقترح إدراج أحكام بشأن شتى المسائل والمسؤوليات التي قد تنشأ بالنسبة إلى الدول المقدمة للمساعدة ودول المرور العابر^(٦).

٨ - وفيما يتعلق بغرض مشروع المادة ٢، أعرب عن تأييد عبارة "استجابة كافية وفعالة"، حيث ارتئي أنها أساسية لحماية الأشخاص في حالات الكوارث؛ وأعرب أيضا عن تأييد عبارة "احترام حقوقهم احتراماً كاملاً"، حيث لا تشمل حقوق الإنسان الأساسية فحسب، بل وأيضا الحقوق المكتسبة^(٧).

٩ - ووافقت بعض الدول على تحديد تعريف الكوارث بما يستبعد الأحداث الخطيرة الأخرى التي من شأنها أن تخلّ بسير المجتمع^(٨). وأعرب عن القلق إزاء إفراط مشروع المادة ٣ في رفع عتبة الحد الأدنى باشرطه حدوث إخلال "خطير" بسير المجتمع^(٩)، مما قد يستبعد الكوارث التي لا تخلّ بسير المجتمع بأسره، ولا يستتبع بالتالي التزام الحكومة بتوفير الحماية^(١٠). ولو حظ أيضا أنه إذا كانت "الخسائر في الأرواح الواسعة الانتشار، أو المعاناة والكرب الشديداً للإنسان، أو الضرر المادي أو البيئي الواسع النطاق" هي ثلاث نتائج محتملة فقط من بين نتائج أخرى، فينبغي أن تسبقها عبارة "في جملة أمور"^(١١). واقترح كذلك وضع تعريف لمفهوم "الاستجابة الإنسانية" أيضا^(١٢).

١٠ - وأعرب عن رأي مفاده أن مشروع المادة ٤ بشأن العلاقة مع القانون الإنساني الدولي ينبغي أن يفسر على أنه يسمح بتطبيق مشاريع المواد في حالات التزاع المسلح التي

(٥) أيرلندا (A/C.6/65/SR.24، الفقرة ٥٣).

(٦) المرجع نفسه.

(٧) السلفادور (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ٦٣).

(٨) سويسرا (A/C.6/65/SR.22، الفقرة ٣٦)، والسلفادور (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ٦٤).

(٩) سويسرا (A/C.6/65/SR.22، الفقرة ٣٦)، وتايلند (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ٧٢)؛ وانظر أيضا أيرلندا (A/C.6/65/SR.24، الفقرة ٥٤).

(١٠) سويسرا (A/C.6/65/SR.22، الفقرة ٣٦).

(١١) تايلند (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ٧٢).

(١٢) فرنسا (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ٨٤).

لا تسري عليها قواعد القانون الدولي القائمة^(١٣). ولوحظ أيضا أنه سيكون من المفيد لعمل اللجنة في المستقبل أن تواصل التمييز بين الحالات، حسبما إذا كان النزاع المسلح قائما أم لا في حالة وقوع كارثة^(١٤).

١١ - وفيما يتعلق بواجب التعاون المبين في مشروع المادة ٥، أُعرب عن تأييد الإشارة إلى التعاون مع المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية؛ ودُعيت اللجنة إلى النظر في وضع أحكام تعالج المسائل الخاصة الناشئة عن التعاون مع منظمات من هذا القبيل^(١٥).

١٢ - وأعربت عدة دول عن موافقتها على إدراج مبادئ الإنسانية والحياد والتزاهة في مشروع المادة ٦، حيث تتضمن هذه المبادئ عناصر مفيدة في توضيح أسس سلوك دولة ثالثة فيما يتعلق بكارثة وقعت في دولة أخرى، حتى وإن كانت هذه العناصر تنطوي على درجة كبيرة من التداخل^(١٦). واقتُرح أن تنظر اللجنة في إمكانية إدراج إشارة إلى مبدأ الاستقلالية، ومبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول، ومبدأ عدم التمييز^(١٧).

١٣ - وأعرب عن رأي مفاده أن مبدأ الإنسانية مبدأ توجيهي مهم ومميز^(١٨). ولوحظ أيضا غياب الوضوح بشأن العناصر التي يشملها مبدأ الإنسانية، والتي يمكن الخلط بينها وبين فكرة الكرامة الإنسانية المنصوص عليها في مشروع المادة ٧، وبالتالي فقد اقتُرح أن تعمل اللجنة

(١٣) السلفادور (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ٦٤)؛ وقارن هذا الرأي برأي كوبا (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ٩٤) وكولومبيا (A/C.6/65/SR.20، الفقرة ٧٤) (فهما تلاحظان أن الكوارث الناجمة عن نشوب نزاع مسلح ينبغي ألا تدرج في نطاق مشاريع مواد اللجنة).

(١٤) فنلندا (باسم دول الشمال الأوروبي) (A/C.6/65/SR.22، الفقرة ٣٢).

(١٥) موناكو (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ٨٨)، وكوبا (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ٩٤)، وأيرلندا (A/C.6/65/SR.24، الفقرة ٥٤)؛ وانظر أيضا جمهورية إيران الإسلامية (A/C.6/65/SR.24، الفقرة ٣٧)؛ وقد أفاد الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بأن "من الجوانب الإشكالية في العمل الجاري بشأن مشاريع المواد عدم التمييز بين الاستجابة لحالات الكوارث المحلية وحالات الكوارث الدولية" (A/C.6/65/SR.25، الفقرة ٤٨).

(١٦) سويسرا (A/C.6/65/SR.22، الفقرة ٣٧)، واليونان (A/C.6/65/SR.22، الفقرة ٥٠)، والجمهورية التشيكية (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ٢٤)، وموناكو (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ٨٧)، وبولندا (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ١٠٠)، وجمهورية إيران الإسلامية (A/C.6/65/SR.24، الفقرة ٣٧).

(١٧) الجمهورية التشيكية (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ٢٤) وتايلند (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ٧٠) (التركيز على مبدأ الاستقلالية)؛ والاتحاد الروسي (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ٥٦) (التركيز على مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول)؛ وهنغاريا (A/C.6/65/SR.21، الفقرة ٣٣)، وأيرلندا (A/C.6/65/SR.24، الفقرة ٥٥)، والهند (A/C.6/65/SR.25، الفقرة ٣٥) (التركيز على مبدأ عدم التمييز).

(١٨) هولندا (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ٤٤).

على توضيح العلاقة بين مشروعَي المادتين ٦ و ٧^(١٩). واقترح كذلك أنه من الأفضل إدراج هذا التوضيح في الجزء المُعلن من الصك، من قبيل الديباجة^(٢٠).

١٤ - ووافق بعض الدول على أن لمبدأ الحياد أهمية خاصة في كفالة أن يكون القائمون على توفير المساعدة يوظفون بأنشطتهم بهدف وحيد هو مواجهة الكارثة وفق المبادئ الإنسانية وليس لأغراض التدخل في الشؤون الداخلية للدول المتضررة^(٢١). وأعرب بعض الدول عن القلق إزاء ارتباط مبدأ الحياد بشكل وثيق بالتزاع المسلح وبالتالي يمكن أن يسبب التباسا وتعقيدات لا ضرورة لها، لأن مبدأ الحياد، حتى وإن فُسِّر بشكل أوسع، فإنه يفترض مسبقا وجود طرفين متعارضين، وهو ما يخالف الواقع في سياق الكوارث^(٢٢). وأشار أيضا إلى أنه في غياب النزاع المسلح، يغطي مبدأ التزاهة وعدم التمييز نفس المجال الذي يغطيه مبدأ الحياد^(٢٣).

١٥ - وشُدِّد على أهمية مبدأ التزاهة، وفيما يتعلق بعنصر التناسب فيه، تم التأكيد على أن التصدي لكارثة ما ينبغي أن يكون متناسبا مع الاحتياجات العملية للمناطق والشعوب المتضررة ومع قدرة الدول المتضررة على توفير أنشطة الإغاثة الخاصة بها وتلقي المساعدة الغوثية من الآخرين^(٢٤).

١٦ - وأعرب عن تأييد إدراج مبدأ عدم التمييز في مشروع المادة ٦^(٢٥). وجرى التأكيد على أن المعاملة التفضيلية للأشخاص الذين تختلف أوضاعهم، وبالدرجة الأولى المعرضين للخطر بصفة خاصة، لا تصل إلى حد المعاملة التمييزية^(٢٦).

(١٩) فرنسا (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ٨٤).

(٢٠) اليونان (A/C.6/65/SR.22، الفقرة ٥٠).

(٢١) سويسرا (A/C.6/65/SR.22، الفقرة ٣٧) والصين (A/C.6/65/SR.22، الفقرة ٦٢) وباكستان (A/C.6/65/SR.24، الفقرة ٥٧) وسريلانكا (A/C.6/65/SR.26، الفقرة ٤٣)؛ انظر أيضا الاتحاد الروسي (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ٥٦).

(٢٢) البرتغال (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ١١) وأيرلندا (A/C.6/65/SR.24، الفقرة ٥٥)؛ انظر أيضا النمسا (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ٣٨).

(٢٣) إستونيا (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ٦٨) وموناكو (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ٨٧)؛ انظر أيضا النمسا (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ٣٨).

(٢٤) الصين (A/C.6/65/SR.22، الفقرة ٦٣).

(٢٥) هنغاريا (A/C.6/65/SR.21، الفقرة ٣٣) وإندونيسيا (A/C.6/65/SR.24، الفقرة ٦٨).

(٢٦) فرنسا (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ٨٤).

١٧ - واتفق بعض الدول مع مشروع المادة ٧ بشأن الكرامة الإنسانية، وأكد مجدداً على أهمية الالتزام باحترام وحماية الكرامة المتأصلة للإنسان في سياق التصدي للكوارث^(٢٧). غير أنه أشيرَ إلى أن هذا المفهوم لا يمكن قياسه بالكامل قياساً كميّاً بصيغ قانونية، وأن فائدته الأكبر تكمن في كونه يمثل مفهوماً شاملاً ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار في مثل هذه الحالات^(٢٨). ورأت دول أخرى أن الكرامة الإنسانية قد لا تمثل في حد ذاتها حقاً من حقوق الإنسان، بل هي مبدأ تأسيسي يبنى عليه صرح جميع حقوق الإنسان^(٢٩). وفي حين اقترح بعض الدول تغطية المبدأ بالإشارة إليه في الديباجة^(٣٠)، أعربت أخرى عن تفضيلها استبقائه في النص^(٣١). واقترح كذلك أن تتضمن مشاريع المواد مبدأً يشترط حماية مصالح المجتمع المتضرر، من قبيل قيمه الرئيسية وطريقة حياته^(٣٢).

١٨ - وأقر بعض الدول مشروع المادة ٨ بصيغتها المؤقتة التي اعتمدها لجنة الصياغة^(٣٣). وأشيرَ في هذا الصدد إلى أنه قد يكون من الضروري في بعض الأحيان الحيد مؤقتاً عن بعض الالتزامات الخاصة بحقوق الإنسان لضمان تنفيذ أنشطة الإغاثة بسرعة وكفاءة في حالات الطوارئ^(٣٤). واقترح أيضاً أن تُدرج بدلاً من ذلك إشارة إلى حقوق الإنسان في ديباجة مشاريع المواد^(٣٥).

١٩ - وقد اعتمدت لجنة الصياغة مؤقتاً مشروع المادة ٩ على أساس الفقرة ١ من مشروع المادة ٨، التي اقترحها المقرر الخاص في تقريره الثالث. وفي هذا الصدد، وافق العديد من الدول على أن يتضمن النص التأكيد على أن الدولة المتضررة هي التي تقع على عاتقها

(٢٧) الجمهورية التشيكية (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ٢٤) وبولندا (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ١٠٠) وسري لانكا (A/C.6/65/SR.26، الفقرة ٤٣).

(٢٨) اليونان (A/C.6/65/SR.22، الفقرة ٥١).

(٢٩) باكستان (A/C.6/65/SR.24، الفقرة ٥٧)؛ انظر أيضاً إندونيسيا (A/C.6/65/SR.24، الفقرة ٦٩) والمكسيك (A/C.6/65/SR.25، الفقرة ٤).

(٣٠) أيرلندا (A/C.6/65/SR.24، الفقرة ٥٥).

(٣١) بولندا (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ١٠٠).

(٣٢) الاتحاد الروسي (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ٥٧).

(٣٣) الصين (A/C.6/65/SR.22، الفقرة ٦٤) والجمهورية التشيكية (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ٢٤) والاتحاد الروسي (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ٥٧).

(٣٤) اليونان (A/C.6/65/SR.22، الفقرة ٥٢) والصين (A/C.6/65/SR.22، الفقرة ٦٤) والاتحاد الروسي (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ٥٧).

(٣٥) فرنسا (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ٨٥) وأيرلندا (A/C.6/65/SR.24، الفقرة ٥٥).

المسؤولية الأساسية عن حماية الأشخاص وتوفير المساعدة الإنسانية في إقليمها^(٣٦). وأشيرَ أيضا إلى أن أولوية الدول المتضررة في توفير مساعدات الإغاثة في حالات الكوارث تستند إلى سيادة تلك الدولة وتنبع من التزامها تجاه مواطنيها^(٣٧). ومن الناحية العملية، تكون الدولة التي وقعت فيها الكارثة أقدر على تقييم احتياجاتها في مواجهة الكارثة في إقليمها، وفي تيسير عمليات الإغاثة وتنسيقها وتوجيهها والسيطرة والإشراف عليها^(٣٨). واقترح أيضا أن تدرج اللجنة إشارة محددة إلى مبدأي السيادة وعدم التدخل^(٣٩).

٢٠ - وأعرب عن تأييد صيغة مشروع المادة ٩ الذي اعتمده لجنة الصياغة مؤقتا، ولا سيما الإشارة إلى "واجب" الدولة المتضررة في ضمان حماية الأشخاص وتوفير الإغاثة في حالات الكوارث، بدلا من الإشارة إلى "مسؤوليتها"^(٤٠). وأعرب عن القلق لعدم وضوح مضمون هذا الواجب من الناحية القانونية، والأشخاص الذين يجب لفائدهم هذا الواجب، وما يستتبعه عمليا^(٤١).

٢١ - والفقرة ٢ من مشروع المادة ٨، بالصيغة التي اقترحتها المقرر الخاص في تقريره الثالث وأحيلت بها إلى لجنة الصياغة، تُعنى بموافقة الدولة المتضررة^(٤٢). وفي هذا الصدد، وافق عدد من الدول على فكرة عدم إمكانية تقديم المساعدة الخارجية إلا بموافقة الدولة المتضررة^(٤٣). وذُكرَ أيضا أن الدول تحتفظ بحق تقرير ما إذا كانت ستدعو دولا أخرى للمشاركة في أنشطة الإغاثة في ضوء حسامة الكارثة وما لديها هي ذاتها من قدرات في مجال الإنقاذ والإغاثة^(٤٤).

(٣٦) الاتحاد الروسي (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ٥٨) وإستونيا (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ٦٩) ورومانيا (A/C.6/65/SR.24، الفقرة ٤٨) وإسبانيا (A/C.6/65/SR.24، الفقرة ٨٧).

(٣٧) باكستان (A/C.6/65/SR.24، الفقرة ٥٧).

(٣٨) الهند (A/C.6/65/SR.25، الفقرة ٣٦).

(٣٩) إندونيسيا (A/C.6/65/SR.24، الفقرة ٦٩).

(٤٠) سويسرا (A/C.6/65/SR.22، الفقرة ٣٨).

(٤١) المملكة المتحدة لبريطانيا العظيمة وأيرلندا الشمالية (A/C.6/65/SR.24، الفقرة ٦٥) وجمهورية كوريا (A/C.6/65/SR.25، الفقرة ٢٩)؛ انظر أيضا أيرلندا (A/C.6/65/SR.24، الفقرة ٥٥).

(٤٢) انظر أعلاه، الفقرة ٢.

(٤٣) سويسرا (A/C.6/65/SR.22، الفقرة ٣٨) وجمهورية إيران الإسلامية (A/C.6/65/SR.24، الفقرة ٣٧) وإندونيسيا (A/C.6/65/SR.24، الفقرة ٦٨) وجمهورية كوريا (A/C.6/65/SR.25، الفقرة ٢٩).

(٤٤) الصين (A/C.6/65/SR.22، الفقرة ٦٥) والهند (A/C.6/65/SR.25، الفقرة ٣٦) وشيلي (A/C.6/65/SR.26، الفقرة ١١) وسري لانكا (A/C.6/65/SR.26، الفقرة ٤٤).

٢٢ - ومع ذلك، شدد بعض الدول على أهمية الموازنة بين سيادة الدولة وحماية حقوق الإنسان^(٤٥). وأشيرَ إلى أنه عندما لا تقوم دولة متضررة بحماية الأشخاص في حالة وقوع كارثة إما لافتقارها إلى القدرة على القيام بذلك أو لانتفاء إرادة القيام بذلك لديها، فإنه ينبغي لها طلب المساعدة من دول ومنظمات دولية أخرى وفقا لمشروع المادة ٥^(٤٦). واستنادا إلى رأي آخر، ينبغي أن تتحمل الدولة مسؤولية رفضها قبول المساعدة، مما قد يشكل عملا غير مشروع دوليا إذا أدى إلى انتهاك حقوق المتضررين التي ينص عليها القانون الدولي^(٤٧). وارتثيت ضرورة التزام الحيطه في إصدار هذه النعوت التي قد تترتب عليها نتائج سلبية على العلاقات الدولية، وتبرر نزعة التدخل في الدولة المتضررة^(٤٨).

٢٣ - وارتثي أن مسألة الموافقة على أنشطة الفاعلين من الجهات الخاصة وغير الحكومية تستحق مزيدا من المناقشة^(٤٩). ولوحظ أيضا أن المنظمات غير الحكومية والهيئات الأخرى لا يلزمها إلا الامتثال للقوانين الداخلية للدولة المتضررة^(٥٠). وأعرب أيضا عن رأي مفاده أنه بغض النظر عن أي اشتراط للموافقة، فإن المجتمع الدولي قد يقع على عاتقه أيضا بعض المسؤولية على الأقل عن تقديم المساعدة^(٥١).

٢٤ - وأشيرَ على اللجنة أن تثقيد بممارسة الدول الفعلية تثقيدا وثيقا^(٥٢). واقترح في هذا الصدد أن تواصل اللجنة تجميع ودراسة التشريعات الوطنية والاتفاقات الدولية والممارسة التي لا تتعلق بالدول وإنما تتعلق أيضا بالجهات الفاعلة من غير الدول، وذلك لاستجلاء الجوانب القانونية والعملية لهذا الموضوع^(٥٣). واقترح أيضا أن تتواصل اللجنة تواصلًا وثيقًا مع المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية العاملة في الميدان^(٥٤).

(٤٥) إسبانيا (A/C.6/65/SR.24، الفقرة ٨٧) والبرازيل (A/C.6/65/SR.26، الفقرة ٧٢)؛ انظر أيضا رومانيا (A/C.6/65/SR.24، الفقرة ٤٨) والمكسيك (A/C.6/65/SR.25، الفقرة ٦).

(٤٦) فنلندا (باسم دول الشمال الأوروبي) (A/C.6/65/SR.22، الفقرة ٣١) والبرتغال (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ١٢) وهولندا (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ٤٥).

(٤٧) البرتغال (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ١٣).

(٤٨) جمهورية إيران الإسلامية (A/C.6/65/SR.24، الفقرة ٣٦).

(٤٩) إستونيا (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ٦٩).

(٥٠) جمهورية إيران الإسلامية (A/C.6/65/SR.24، الفقرة ٣٧) وأيرلندا (A/C.6/65/SR.24، الفقرة ٥٦) واليابان (A/C.6/65/SR.25، الفقرة ٤١).

(٥١) النمسا (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ٣٩).

(٥٢) فرنسا (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ٨٦).

(٥٣) كولومبيا (A/C.6/65/SR.20، الفقرة ٧٤).

(٥٤) إيطاليا (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ٢٦).

٢٥ - وفيما يتعلق بالشكل الذي سيستخدمه عمل اللجنة، ذُكرَ أن وضع مبادئ توجيهية غير ملزمة، أو دليل ممارسة، أو إطار مبادئ، يوجّه لجميع الجهات الفاعلة ستكون له قيمة عملية أكبر وسيحظى بقبول واسع النطاق^(٥٥).

٢٦ - وأحالت كل من كوبا في رسالة مؤرخة ٥ كانون الثاني/يناير والسلفادور في رسالة مؤرخة ١٧ كانون الثاني/يناير ٢٠١١، تعليقاتهما الخطية على العمل الذي أنجزته اللجنة حتى الآن على النحو الوارد في تقريرها في دورتها الثانية والستين. وستعمّم هاتان الرسالتان بوصفها وثيقتين داخليتين للجنة.

باء - مستجدات ذات صلة

٢٧ - في عام ٢٠١٠، أدى وقوع نحو ٣٧٣ كارثة طبيعية إلى مصرع أكثر من ٨٠٠ ٢٩٦ شخص، وتضرّر نحو ٢٠٨ مليون شخص آخرين، وتحمل تكاليف في حدود ١١٠ بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة، وفقا لما أورده مركز أبحاث الأوبئة الناجمة عن الكوارث التابع لجامعة لوفان الكاثوليكية^(٥٦). ونتيجة لتزايد وتيرة الكوارث الطبيعية وضخامتها، بما في ذلك الزلزال والتسونامي اللذان وقعا مؤخرا في اليابان، والفيضانات التي شهدتها كولومبيا وغيرها من البلدان، والعواصف في الولايات المتحدة الأمريكية، تحول اهتمام الدول والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات الأكاديمية إلى دور القانون في جميع مراحل حالة الكارثة. وفي هذا الصدد، عُقدت عدة اجتماعات دولية للتركيز على مختلف جوانب الموضوع، عقب اختتام دورة اللجنة لعام ٢٠١٠. ودعي المقرّر الخاص إلى بعض من تلك الاجتماعات، وشارك فيها، بما في ذلك اجتماع بعنوان "التشاور بشأن الوقاية من الكوارث والتعافي منها" الذي نظمه منتدى منع النزاعات وتعزيز السلام برعاية استراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من الكوارث (نيويورك، آذار/مارس ٢٠١١) وندوة بعنوان "إعادة البناء بعد العاصفة: دور القانون في التنمية بعد الكوارث الطبيعية"^(٥٧) (كلية الحقوق بجامعة هارفارد، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠)، حيث كان المتحدث الرئيسي. وسيكون المقرّر الخاص أيضا المتحدث الرئيسي في الحلقة الدراسية التي ستنظمها أكاديمية القانون الدولي في لاهاي في كانون الثاني/يناير ٢٠١٢ حول موضوع "التصدي لتحديات الكوارث الطبيعية والصناعية: توجهات جديدة للقانون الدولي".

(٥٥) المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية (A/C.6/65/SR.24، الفقرة ٦٤)؛ الاتحاد الروسي (A/C.6/65/SR.23، الفقرة ٥٨).

(٥٦) انظر International Strategy for Disaster Reduction, Press Release, 24 January 2011.

ثانياً - مسؤولية الدولة المتضررة عن طلب المساعدة عند قصور قدرتها الوطنية على الاستجابة

٢٨ - بعد أن استقرت لجنة الصياغة على أنه يقع على عاتق الدولة المتضررة، بحكم سيادتها، واجب ضمان حماية الأشخاص وتقديم الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث التي تقع في إقليمها (انظر مشروع المادة ٩)، سينظر المقرر الخاص الآن في واجبات الدولة المتضررة عندما يتجاوز حجم الكارثة أو مدتها حدود قدرة الدولة على الاستجابة.

٢٩ - وفي إطار تحديد الاستجابة المناسبة للدولة المتضررة إزاء كارثة تتجاوز قدرتها الوطنية على الاستجابة، لا بد من التأكيد على المبادئ الأساسية لسيادة الدول وعدم التدخل. وقد اعتبرت محكمة العدل الدولية أن الاحترام المتبادل للسيادة الإقليمية بين الدول القومية المستقلة يشكل الركيزة الأساسية للعلاقات الدولية^(٥٧). وتؤكد المبادئ التوجيهية المرفقة بقرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦^(٥٨) أنه في سياق الاستجابة للكوارث، "ينبغي احترام سيادة الدول وسلامتها الإقليمية ووحدها الوطنية احتراماً كاملاً وفقاً لميثاق الأمم المتحدة". وبالتالي، فإن تنفيذ المساعدة الغوثية الدولية مرهون بموافقة الدولة المتضررة، كما سلّم المقرر الخاص في تقريره الثالث باقتراح الفقرة ٢ من مشروع المادة ٨، التي أحيلت لاحقاً إلى لجنة الصياغة.

٣٠ - ويكرر المقرر الخاص التأكيد أن سلطات الدولة المتضررة تتحمل المسؤولية الأساسية عن مساعدة ضحايا الكوارث التي تحدث داخل أقاليمها. وعلى النحو المبين في الفقرة ٢ من مشروع المادة ٩ التي اعتمدها لجنة الصياغة مؤقتاً، تتحمل الدولة المتضررة الدور الأساسي في توجيه تقديم الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث والسيطرة عليهما وتنسيقهما والإشراف عليهما. وتنبع أولوية الدولة المتضررة على حد سواء من امتيازها السيادية ومسؤوليتها تجاه السكان المتضررين داخل إقليمها. وينعكس هذا الأساس الأخير في القرار المتعلق بتقديم المساعدة الإنسانية الذي اعتمده معهد القانون الدولي في دورته المعقودة في بروج في عام ٢٠٠٣، الذي ينص على ما يلي:

(٥٧) قضية قناة كورفو (المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية ضد أيرلندا)، الحكم المؤرخ ٩ نيسان/أبريل ١٩١٩، *I.C.J. Reports 1949*، الصفحة ٤ (الذي ينص على أنه "فيما بين الدول المستقلة، يشكل مبدأ السيادة الإقليمية ركيزة أساسية للعلاقات الدولية").

(٥٨) انظر الفقرة ٣ من المبادئ التوجيهية المرفقة بقرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١ ("ينبغي أن توفر المساعدة الإنسانية بموافقة البلد المتضرر، ومن حيث المبدأ على أساس نداءا يوجهه البلد المتضرر"). وانظر أيضاً اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا لإدارة الكوارث والاستجابة في حالات الطوارئ، الفقرة ١ من المادة ٣ (التي تنص على أن "المساعدة الخارجية أو عروض المساعدة الخارجية لا تقدم إلا بناء على طلب الطرف المتضرر أو برضاه").

من واجب الدولة المتضررة أن تعني بضحايا الكوارث في إقليمها، ومن ثم، فإنها تتحمل المسؤولية الأساسية عن تنظيم المساعدة الإنسانية وتقديمها وتوزيعها. ونتيجة لذلك، يجب عليها أن تتخذ التدابير الضرورية لمنع احتلاس المساعدة الإنسانية وخلاف ذلك من أوجه إساءة الاستعمال^(٥٩).

٣١ - ويجب أن يُنظر إلى المبادئ الأساسية المتعلقة بالسيادة وعدم التدخل واشتراط موافقة الدولة في ضوء المسؤوليات التي تضطلع بها الدول في إطار ممارسة سيادتها^(٦٠). وقد تكون هذه الالتزامات واجبة أفقياً، تجاه دول أخرى في المجتمع الدولي، أو عمودياً، تجاه السكان والأفراد الذين يعيشون داخل إقليم الدولة ويخضعون لسيطرتها. وينبغي في إطار هذا الموضوع إيلاء اهتمام خاص إلى واجبات الدول بموجب الصكوك الدولية لحقوق الإنسان والقانون الدولي العرفي لحقوق الإنسان لتوفير الحماية لأولئك الأشخاص داخل أقاليمها. ويشكل نطاق واجبات الدولة المتضررة تجاه الأشخاص المتضررين من الكوارث، وتفاعل هذه الواجبات مع المبادئ الأساسية لسيادة الدولة وسلامة أراضيها واشتراط موافقتها على توفير المساعدات الدولية، أساس البحث الحالي.

ألف - مسؤولية الدولة المتضررة تجاه الأفراد في إقليمها

٣٢ - تنص الفقرة ١ من مشروع المادة ٩ المعتمدة مؤقتاً على أنه يقع على عاتق الدولة المتضررة، بحكم سيادتها، واجب ضمان حماية الأشخاص وتقديم الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث التي تقع في إقليمها. ويؤكد مشروع المادة على الأهمية الأساسية للالتزامات التي تتعهد بها الدولة فيما يتعلق بالأشخاص ضمن حدودها. وكما بين المقرر الخاص في تقريره الأولي، يدخل في سياق الكوارث عدد من حقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في الحياة، والحق في الغذاء، والحق في الرعاية الصحية والخدمات الطبية، والحق في إمدادات المياه، والحق فيما يفي بالحاجة من مأوى وكساء وإصحاح، والحق في عدم التعرض للتمييز^(٦١).

(٥٩) قرار اعتمده معهد القانون الدولي في ٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣ في الدورة المعقودة في بروج، بلجيكا، المادة الثالثة، الفقرة ١.

(٦٠) S.S. Wimbledon, PCIJ Series A, No. 1, 25 (1923) (حيث لاحظت المحكمة الدائمة أنها "لا ترى في إبرام أي معاهدة تتعهد الدولة بموجها بالقيام بعمل معين أو بالامتناع عن القيام بعمل معين تحلياً عن سيادتها. ولا شك في أن أي اتفاقية ينشأ عنها التزام من هذا النوع تقيّد ممارسة الحقوق السيادية للدولة، بمعنى أنها تفرض عليها ممارسة هذه الحقوق بطريقة محددة. غير أن الحق في إبرام التزامات دولية من خصائص سيادة الدولة").

(٦١) انظر A/CN.4/598، الفقرة ٢٦.

٣٣ - وعلى سبيل المثال، فإن تحليل أحد الحقوق المشمولة بسياق الكوارث مفيد لتوضيح طبيعة واجبات الدولة المتضررة. وينصّ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فيما يتعلق بالحق في الغذاء، على ما يلي:

تقوم الدول الأطراف باتخاذ التدابير اللازمة لتأمين تحقيق هذا الحق مع مراعاة الأهمية الأساسية التي يمثلها في هذا الصدد التعاون الدولي القائم على أساس حرية الرضا^(٦٢).

وتشير لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في التعليق العام ١٢ المتعلق بالحق في الغذاء الكافي أنه إذا ادّعت دولة طرف أن القيود المفروضة على الموارد تجعل من المستحيل عليها أن توفر الغذاء للمحتاجين:

يجب أن تثبت الدولة أنها بذلت قصارى الجهد من أجل استخدام كل الموارد الموجودة تحت تصرفها في سبيل الوفاء، على سبيل الأولوية، بهذه الالتزامات الدنيا. وإن الدولة التي تدعي بأنها عاجزة عن الوفاء بالتزاماتها لأسباب خارجة عن إرادتها تتحمل عبء إثبات ذلك وأنها التمسّت بلا جدوى الحصول على الدعم الدولي لضمان توافر الغذاء المناسب وإمكانية الوصول إليه^(٦٣).

ويوضح التعليق العام أن "الخطوات المناسبة" التي يتعين على الدولة اتخاذها للوفاء بالتزاماتها تشمل التماس المساعدة الدولية عندما تتسبب الأوضاع الداخلية في عدم إعمال الحق في الغذاء. ومن المهم أن تُتخذ هذه الخطوة عندما تؤكد الدولة نفسها أنها غير قادرة على تنفيذ التزاماتها. وبالتالي، فإن التعليق العام يشير إلى أن اللجوء إلى الدعم الدولي قد يكون عنصراً ضرورياً للوفاء بالتزامات الدولة تجاه الأفراد عندما ترى الدولة أن مواردها غير كافية لتلبية احتياجات الحماية.

٣٤ - وترد إشارات محددة إلى الحقوق في حالة الكوارث في الميثاق الأفريقي لحقوق الطفل ورفاهه واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. وبموجب المادة ٢٣، ينصّ الميثاق الأفريقي على أنه يتعين على الدول أن تتخذ "جميع التدابير المناسبة" لكفالة أن يتمكن الأطفال الساعون للحصول على مركز اللاجئ أو الذين لهم هم فعلاً مركز لاجئ، وكذلك الأطفال

(٦٢) انظر International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, United Nations, *Treaty Series*, vol. 993, No 14531, الصفحة ٣، المادة ١١.

(٦٣) المجلس الاقتصادي والاجتماعي، القضايا الموضوعية الناشئة في مجال تنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام ١٢، E/C.12/1999/5، الفقرة ١٧.

المشردون داخلياً بسبب أحداث تشمل "الكوارث الطبيعية" من "الحصول على الحماية المناسبة والمساعدة الإنسانية للتمتع بالحقوق المذكورة في هذا الميثاق، وحقوق الإنسان الدولية الأخرى، والمواثيق الإنسانية التي تكون الدول أطرافاً فيها". وفي عبارة "جميع التدابير الممكنة" تذكير بـ "الخطوات المناسبة" الواردة في المادة ١١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٣٥ - وتشير اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة إلى التزام الدول بإزاء الأشخاص ذوي الإعاقة في حالة الكوارث:

تتعهد الدول الأطراف، وفقاً لالتزاماتها بمقتضى القانون الدولي، بما فيها القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان، باتخاذ كافة التدابير اللازمة لضمان حماية وسلامة الأشخاص ذوي الإعاقة الذين يوجدون في حالات تتسم بالخطورة، بما في ذلك حالات النزاع المسلح والطوارئ الإنسانية والكوارث الطبيعية.

ويمكن اعتبار جملة "جميع التدابير اللازمة" شاملة للجوء إلى المساعدة الممكنة من المجتمع الدولي عند قصور القدرة الوطنية للدولة المتضررة. ومن شأن هذا النهج أن يتسق مع المبدأ التوجيهي للإنسانية كما هو مطبق في النظام القانوني الدولي. وقد أكدت محكمة العدل الدولية في قضية قناة كورفو (موضوع الدعوى) أن الاعتبارات الأولية للإنسانية تعتبر مبادئ عامة وراسخة في النظام القانوني الدولي "تقتضي الصرامة في مراعاتها وقت السلم أكثر منه في وقت الحرب"^(٦٤) وتؤكد المادة ٦ التي اعتمدها لجنة الصياغة مؤقتاً على المكانة الجوهرية لمبدأ الإنسانية في الاستجابة للكوارث^(٦٥).

(٦٤) انظر الحاشية ٥٧ أعلاه، الصفحة ٢٢ (وجاء فيها أن "الالتزامات الواقعة على عاتق السلطات الألبانية تتمثل في الإشعار بوجود حقل ألغام في المياه الإقليمية الألبانية، لما فيه مصلحة الملاحة البحرية عموماً، وفي تحذير البوارج الحربية البريطانية عند اقترابها من الخطر الوشيك الذي يتهدها من جراء حقل الألغام. ولا تقوم هذه الالتزامات على أساس اتفاقية لاهاي الثامنة لعام ١٩٠٧ التي تنطبق في حالة الحرب، بل على بعض المبادئ العامة والراسخة، ومنها على الخصوص اعتبارات الإنسانية الأساسية التي تقتضي الصرامة في مراعاتها وقت السلم أكثر منه في وقت الحرب...").

(٦٥) ينص مشروع المادة ٦ على ما يلي: "تنفذ الاستجابة في حالات الكوارث وفقاً لمبادئ الإنسانية والحياد والنزاهة، وعلى أساس عدم التمييز، مع مراعاة احتياجات الأشخاص المعرضين للخطر بوجه خاص".

باء - التعاون

٣٦ - إن واجب التعاون بدوره ذو صلة بمسؤوليات الدولة المتضررة في حال تجاوز آثار الكارثة لقدرتها الوطنية. ويؤكد مشروع المادة ٥ الذي اعتمده اللجنة بصفة مؤقتة على ما يلي:

وفقاً لمشاريع المواد هذه، تتعاون الدول، كما هو مناسب، في ما بينها ومع الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الحكومية الدولية المختصة، والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، واللجنة الدولية للصليب الأحمر، ومع المنظمات غير الحكومية المعنية^(٦٦).

ويعترف مشروع المادة بأن واجب التعاون يقع ليس فقط على عاتق الدول الثالثة، ولكنه يقع أيضاً على عاتق الدول المتضررة متى كان هذا التعاون مناسباً. وهذا النهج مفهوم ضمناً أيضاً في تقرير الخبير المستقل المعني بحقوق الإنسان والتضامن الدولي الذي قدمه المفوض السامي لحقوق الإنسان إلى مجلس حقوق الإنسان:

والالتزامات المتعلقة بالمساعدة والتعاون الدوليين هي التزامات مكتملة لمسؤولية الدول الرئيسية عن تنفيذ التزاماتها بشأن حقوق الإنسان على الصعيد الوطني. ويقوم التعاون الدولي على الافتراض الأساسي بأن البلدان النامية قد لا تملك الموارد الضرورية لإعمال الحقوق المنصوص عليها في العهود والاتفاقيات المتعلقة بحقوق الإنسان إعمالاً تاماً. وهناك مسؤولية مشتركة عن التنمية يتم الوفاء بها في إطار الالتزامات الوطنية للدول والالتزامات بالتعاون الدولي، مما يسهل التنفيذ على الصعيد العالمي^(٦٧).

وذكر هذا النهج أيضاً في الفقرة ٣ من المادة ٣ من إعلان الأمم المتحدة بشأن الحق في التنمية التي تنص على ما يلي:

من واجب الدول أن تتعاون بعضها مع بعض في تأمين التنمية وإزالة العقبات التي تعترض التنمية. وينبغي للدول أن تستوفي حقوقها وتؤدي واجباتها على نحو يعزز عملية إقامة نظام اقتصادي دولي جديد على أساس المساواة في السيادة والترابط والمنفعة المتبادلة والتعاون في ما بين جميع الدول، ويشجع كذلك مراعاة حقوق الإنسان وإعمالها^(٦٨).

(٦٦) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخامسة والستون، الملحق رقم ١٠ (A/65/10)، الفقرة ٣٣٠.

(٦٧) انظر A/HRC/9/10 (١٥ آب/أغسطس ٢٠٠٨)، الفقرة ٢١.

(٦٨) إعلان الحق في التنمية (قرار الجمعية العامة ٤١/١٢٨ المؤرخ ٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٦، المرفق، المادة ٣(٣)).

٣٧ - وتؤيد تعليقات عدد من الدول الربط بين واجب التعاون ومسؤوليات الدولة المتضررة إذا كانت الأحداث تتجاوز قدرتها. فقد قالت فنلندا في تعليقها أثناء مناقشة اللجنة السادسة لتقرير لجنة القانون الدولي لعام ٢٠٠٨: "إذا كانت الدول المتضررة غير قادرة على توفير المواد والخدمات الضرورية لبقاء السكان فإن عليها أن تتعاون مع الدول أو المنظمات الأخرى الراغبة في فعل ذلك والقادرة عليه"^(٦٩). وقد ورد هذا الموقف أيضا في بيان ألقى باسم بلدان الشمال الأوروبي أمام اللجنة السادسة في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠، حيث جاء فيه: "عندما تفتقر الدولة المتضررة إلى القدرة على حماية الأشخاص المتضررين من الكارثة أو توفير الإغاثة لهم أو تنفي إرادة القيام بذلك لديها، ينبغي لها أن تلتزم المساعدة من سائر الدول والمنظمات الدولية وفقا لمشروع المادة ٥"^(٧٠).

٣٨ - ويؤكد المقرر الخاص أن التعاون لا ينبغي تفسيره على نحو ينتقص من امتيازات دولة ذات سيادة ضمن النظام القانوني الدولي. وتلقي المبادئ التوجيهية المرفقة بقرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ الضوء على العلاقة بين المبدأين المحوريين المتمثلين في السيادة وعدم التدخل، والتدابير الملائمة التي يتعين على الدولة أن تتخذها وفاء بمسؤولياتها الدولية. وهذان المبدأان يؤكدان أن أي مساعدة إنسانية ينبغي أن تُقدم "بموافقة البلد المتضرر، ومن حيث المبدأ على أساس نداء يوجهه البلد المتضرر"^(٧١). وإذا كانت مذكرة الأمانة العامة تؤكد على الأهمية المحورية لموافقة الدولة على أي مساعدة دولية تمنح لها، فإنها تذكر أيضا أن المبادئ التوجيهية تشمل أيضا، في ما يبدو، واجبا ضمنيا يقع على عاتق الدولة المتضررة للتعاون مع التعاون الدولي متى كانت الحالة الطارئة فوق قدرة الدولة على التصدي^(٧٢). وتقول الجمعية العامة في الفقرة ٥ من المرفق:

قد يتجاوز حجم العديد من حالات الطوارئ ومدتها قدرة العديد من البلدان المتضررة على الاستجابة. وبالتالي يكتسي التعاون الدولي في مواجهة حالات الطوارئ وتعزيز قدرة البلدان المتضررة على الاستجابة أهمية كبيرة. وينبغي توفير ذلك التعاون وفقاً للقانون الدولي والقوانين الوطنية.

(٦٩) انظر A/C.6/63/SR.22، الفقرة ٥٣.

(٧٠) بيان باسم بلدان الشمال الأوروبي، بايفي كوكورانتا، المديرية العامة، الدائرة القانونية، وزارة خارجية فنلندا، نيويورك، ٢٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠.

(٧١) انظر الحاشية ٥٨ أعلاه.

(٧٢) انظر A/CN.4/590، الفقرة ٥٧ والحاشية ٢٠٤.

ولذلك فصياغة القرار ١٨٢/٤٦ تولي الاهتمام لاعتبارين منفصلين. أما الاعتبار الأول، فهو اشتراط موافقة الدولة على تقديم المساعدة، وأما الاعتبار الثاني فهو المسؤولية المحتملة لانتهاج المساعدة الدولية عندما تعجز القدرات الوطنية. فالاعتبار الأول يولي الاهتمام للمتطلبات الرئيسية للسلامة الإقليمية والالتزامات الأفقية الواقعة على كاهل الدول ضمن النظام القانوني الدولي. والاعتبار الثاني يولي الاهتمام لمسؤوليات الدولة المتضررة تجاه سكانها.

٣٩ - وتوحي الصكوك السالفة الذكر بأن الجانب "الداخلي" للسيادة، المعبر عنه بتحمل الدولة المتضررة المسؤولية الأولى تجاه الأشخاص الموجودين في إقليمها، قد يشمل واجب التماس الدعم الخارجي متى عجزت القدرات الوطنية. وحسب ما أوردته الجمعية العامة في القرار ١٠٠/٤٥، "فإن ترك ضحايا الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المماثلة بلا مساعدة إنسانية يمثل خطراً على الحياة الإنسانية وإهانة لكرامة الإنسان"^(٧٣). وقد تأكد هذا الموقف في الآونة الأخيرة في المبادئ التوجيهية التشغيلية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات المعنية بحماية الأشخاص في حالات الكوارث الطبيعية التي نشرتها مؤسسة بروكنغز - برن المعنية بالتشرد الداخلي:

يقع على كاهل الدول في المقام الأول واجب ومسؤولية توفير المساعدة والحماية للمتضررين من الكوارث الطبيعية. وهي في ذلك ملزمة باحترام حقوق الإنسان الواجبة للمتضررين وحمايتهم من الانتهاكات التي قد تتعرض لها حقوقهم على أيدي الجهات الفاعلة من الخواص (من قبيل الأفراد والجماعات ممن يرتكبون الجرائم)، إضافة إلى حمايتهم من الأخطار الناشئة عن الكوارث (مثل الآثار الثانوية للكوارث الطبيعية)^(٧٤).

ويؤكد مشروع المادة ٧ الذي اعتمده لجنة الصياغة بصفة مؤقتة على ما لمبدأ الكرامة الإنسانية من أهمية محورية في هذا الموضوع^(٧٥). فمشروع المادة ٧ يؤكد على أن الدول والمنظمات الدولية المختصة والمنظمات غير الحكومية المعنية من واجبها احترام الكرامة المتأصلة في شخص الإنسان عند التصدي للكوارث وحماية تلك الكرامة.

(٧٣) قرار الجمعية العامة ١٠٠/٤٥ المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠، الفقرة السادسة من الديباجة.

(٧٤) انظر *IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters* (January 2011), Art. II, para. 1.

(٧٥) انظر A/CN.4/L.776.

جيم - الصيغ التي يرد بها واجب التماس المساعدة

٤٠ - يستفاد مما سبق أنه متى استنفدت القدرات الوطنية لدولة ما، ربما كان التماس المساعدة الدولية عنصراً من عناصر الوفاء بالمسؤوليات الأساسية الواقعة على عاتق الدولة المتضررة. بموجب الصكوك الدولية لحقوق الإنسان والقانون الدولي العربي.

٤١ - واعترفت الأمانة العامة في دراستها التحضيرية عن هذا الموضوع بوجود توجه نحو زيادة الاعتراف بواجب إيجابي تتحمله الدول المتضررة لطلب المساعدة، على الأقل حينما تتجاوز الكارثة قدرة الدولة المتضررة على التصدي^(٧٦). وقد أُدرج هذا الواجب في صكوك دولية غير ملزمة تتناول الإغاثة في حالات الكوارث. ويرد هذا المبدأ في قرار يتعلق بتقديم المساعدة الإنسانية اتخذه معهد القانون الدولي في دورته المعقودة في بروج عام ٢٠٠٣. فقد جاء في الفقرة ٣ من المادة الثالثة من ذلك القرار ما يلي:

متى كانت الدولة المتضررة غير قادرة على توفير ما يكفي من المساعدة الإنسانية للضحايا المشمولين بولايتها أو الخاضعين لسيطرتها بحكم الواقع، يتعين عليها أن تلتزم المساعدة من المنظمات الدولية المختصة و/أو من دول ثالثة.

٤٢ - وبالمثل، تنص المبادئ التوجيهية التي وضعها الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بشأن القانون الدولي للتدخل في حالات الكوارث على ما يلي:

إذا ارتأت الدولة المتضررة أن الكارثة تتجاوز قدرات التحمل الوطنية، فإنها تلتزم المساعدة الدولية أو الإقليمية لتلبية احتياجات الأشخاص المتضررين^(٧٧).

وترد صيغة ثالثة في المبادئ التوجيهية بشأن استخدام أصول أجنبية للدفاع العسكري والمدني في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث (مبادئ أو سلو التوجيهية)، حيث جاء في هذه المبادئ التوجيهية أنه "إذا كانت هناك ضرورة للمساعدات الدولية، ينبغي أن تطلبها أو توافق عليها الدولة المتضررة في أقرب وقت ممكن عند بدء وقوع الكارثة لتعظيم فعاليتها إلى أقصى حد"^(٧٨).

(٧٦) انظر A/CN.4/590، الفقرة ٥٧.

(٧٧) انظر International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance*, 2007, (guideline 3(2)).

(٧٨) المبادئ التوجيهية بشأن استخدام أصول أجنبية للدفاع العسكري والمدني في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث، تنقيح ١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧، الفقرة ٥٨.

٤٣ - والصيغتان الواردتان في كل من قرار معهد القانون الدولي المتخذ في دورة بروج عام ٢٠٠٣ والمبادئ التوجيهية التي وضعها الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بشأن القانون الدولي للتدخل في حالات الكوارث تتقاسمان سمات مشتركة يمكن ربطها بالمناقشة أعلاه. فالسمة المشتركة الأولى أن واجب التماس المساعدة الدولية لا ينشأ إلا في الحالات التي يثبت فيها أن القدرة الوطنية منعدمة. وهذا شرط مسبق يؤكد أن واجب التماس المساعدة ينشأ عن الواجب الأساسي الواقع على كاهل الدولة المتضررة لتوفير الحماية للأشخاص الموجودين في إقليمها. بموجب صكوك القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون العرفي. والسمة المشتركة الثانية أن هذا الواجب يأخذ صيغة واجب "التماس" المساعدة بدلا من واجب "طلب" المساعدة.

٤٤ - ويرى المقرر الخاص أن واجب "التماس" المساعدة أنسب في هذا المقام من واجب "طلب" المساعدة. إذ إن طلب المساعدة يفيد ضمنا أن موافقة الدولة المتضررة تصدر بعد قبول دولة ثالثة لذلك الطلب. وقد ورد في مذكرة الأمانة العامة أن واجب طلب المساعدة قد يقيد "حق الدولة في أن ترفض عروض المساعدة"^(٧٩). وفي المقابل، يرى المقرر الخاص أن واجب "التماس" المساعدة يعني اتباع نهج أوسع نطاقا ومتفاوضا بشأنه لتوفير المعونة الدولية. فكلمة "التماس" تعني بدء عملية يمكن عن طريقها التوصل إلى اتفاق. لهذا يرى المقرر الخاص أن واجب التماس المساعدة يكفل حماية السكان والأفراد الذين يوجدون في وضع مثير للقلق، ويتسق مع الشرط الأساسي المتمثل في موافقة الدولة. ومن ثم فإن المقرر الخاص يرى أن واجب التماس المساعدة، بدلا من واجب طلب المساعدة، يتيح أفضل أساس يقوم عليه هذا الموضوع.

٤٥ - في ضوء ما تقدم، من الممكن اقتراح الصيغة التالية لمشروع مادة.

مشروع المادة ١٠

واجب الدولة المتضررة في التماس المساعدة

يقع على كاهل الدولة المتضررة واجب التماس المساعدة، حسب الاقتضاء، من دول ثالثة، والأمم المتحدة، وغيرها من المنظمات الحكومية الدولية المختصة، والمنظمات غير الحكومية ذات الصلة، إذا تجاوزت الكارثة قدرتها الوطنية على الاستجابة.

٤٦ - وهذه الصيغة صيغة مركبة مستمدة من قرار معهد القانون الدولي في دورة بروج عام ٢٠٠٣ (المادة الثالثة، الفقرة ٣)، والمبادئ التوجيهية للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر

(٧٩) انظر A/CN.4/590، الفقرة ٦٥.

والهلال الأحمر (٣) (٢))، وقرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦. وهي أيضا تعبير عن النطاق المناسب للتعاون الوارد في مشروع المادة ٥ الذي اعتمده اللجنة بصفة مؤقتة^(٨٠). وقد اعتمد مصطلح "التماس" في ضوء المناقشة أعلاه. ووردت الإشارة إلى "القدرة الوطنية على الاستجابة" نقلا عن "قدرة الدولة على الاستجابة" الواردة في القرار ١٨٢/٤٦^(٨١)، وعن "القدرات الوطنية على الاستجابة" الواردة في المبادئ التوجيهية التي وضعها الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بشأن القانون الدولي للتدخل في حالات الكوارث^(٨٢).

٤٧ - ويعكس مصطلح "المساعدة" النطاق الواسع الذي تشمله الجوانب التنفيذية في توفير الحماية الإنسانية. وهو بذلك يؤكد حق الدولة المتضررة في تحديد نطاق المساعدة الأنسب للوفاء بمسؤولياتها. بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي العرفي، وطبيعة تلك المساعدة. وقد عُرفت المساعدة الإنسانية في القرار المتخذ في دورة بروج عام ٢٠٠٣ بأنها "جميع الأعمال والأنشطة والموارد البشرية والمادية الضرورية لتوفير السلع والخدمات ذات الطابع الإنساني الحصري، والتي لا غنى عنها لبقاء الضحايا على قيد الحياة وتلبية احتياجاتهم الأساسية"^(٨٣).

٤٨ - ويشدد مشروع المادة على أن واجب التماس المساعدة لا ينشأ إلا عندما تتجاوز الحالة ما للدولة من قدرة على الاستجابة. فعلى نحو ما لوحظ في أثناء مناقشة مشروع المادة ٢ في التقرير الثاني للمقرر الخاص، ليست جميع الكوارث تتجاوز قدرة الدولة على الاستجابة^(٨٤). ولذلك فمشروع هذه المادة لن يسري إلا على مجموعة جزئية من الكوارث الوارد تعريفها في مشروع المادة ٢.

٤٩ - ويرى المقرر الخاص أن حكومة أي دولة تكون في موقف أفضل لتحديد مدى خطورة الكارثة وحدود قدرتها الوطنية على الاستجابة. وهذا الموقف ينسجم مع مبدأ "هامش التقدير" الذي أخذت به المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، حيث ذهبت إلى أن "السلطات الوطنية تتمتع بهامش تقدير واسع بموجب المادة ١٥ [من الاتفاقية الأوروبية

(٨٠) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخامسة والستون، الملحق رقم ١٠ (A/65/10)، الفقرة ٣٣٠.

(٨١) انظر الفقرة ٥ من المبادئ التوجيهية المرفقة بقرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ (حيث ورد أنه "قد يتجاوز حجم العديد من حالات الطوارئ ومدتها قدرة العديد من البلدان المتضررة على الاستجابة").

(٨٢) انظر الحاشية ٧٧ أعلاه.

(٨٣) قرار اعتمده معهد القانون الدولي في ٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣ في دورته المعقودة في بروج، بلجيكا، المادة الأولى، الفقرة ١.

(٨٤) انظر A/CN.4/615، الفقرة ٤٦.

لحقوق الإنسان] في تقييم ما إذا كانت حياة الأمة مهددة بحالة طوارئ عامة^(٨٥). والاعتراف بالدور المحوري للدولة المتضررة في تحديد ما إذا كانت الحالة تتجاوز قدرتها الوطنية يتسق أيضا مع المبدأ الأساسي المنصوص عليه في ملحق قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ والقائل إنه ”ينبغي أن توفر المساعدة الإنسانية بموافقة البلد المتضرر ومن حيث المبدأ على أساس نداء يوجهه البلد المتضرر“^(٨٦).

٥٠ - ويرى المقرر الخاص أن هذه الصيغة تنسجم مع تعليقات أهدتها دول في اللجنة السادسة، وهي مدونة في تقرير اللجنة لعام ٢٠٠٨ عن أعمال دورتها الستين، حيث قيل ”إذا لم تستطع إحدى الدول المتضررة أداء التزامها بتوفير الإغاثة في الوقت المناسب لشعبها الذي أصابته الكارثة، لزمها التماس مساعدة خارجية“^(٨٧)، وهذا تعليق تكرر في مناقشات اللجنة السادسة في عام ٢٠١٠ بشأن تقريرها عن أعمال دورتها الثانية والستين^(٨٨).

ثالثاً - واجب الدولة المتضررة في عدم الامتناع تعسفا عن الموافقة على المساعدة الخارجية

٥١ - بداية، يود المقرر الخاص التأكيد على أن الدولة المتضررة تكون مستعدة، في معظم حالات التصدي للكوارث، للسماح بتقديم المساعدة وإتاحة فرص الوصول إلى الضحايا لنجدتهم، لا سيما في حالات عجز السلطات عن التصدي للكارثة وظهور حاجة واضحة لإيصال الإغاثة إلى المتضررين من الكارثة^(٨٩). وهذا لا يعني أن ممارسة عامة من هذا القبيل تقوم دليلاً قاطعاً على وجود التزام قانوني بالسماح بتقديم المساعدة الخارجية.

٥٢ - والموافقة تعبير عن إرادة كيان ذي سيادة يسمح بموجبهما بأن تجري في إقليمه أنشطة لولا هذا الإذن لشكلت انتهاكات لمبدأ عدم التدخل. فللموافقة دور رئيسي إذن في قبول المساعدة الإنسانية أو رفضها في حالات الكوارث. ومن وجهة نظر القانون الدولي، للدولة المتضررة الحق في رفض أي عرض يُقدم لها. إلا أن هذا الحق ليس حقاً غير مقيد. فقد أكد المقرر الخاص في تقريره الثالث أن السيادة تستتبع التزامات أيضاً^(٩٠).

(٨٥) ألف وآخرون ضد المملكة المتحدة [GC], App. No. 3455/05, ECHR 2009.

(٨٦) انظر الحاشية ٥٨ أعلاه.

(٨٧) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثالثة والستون، الملحق رقم ١٠ (A/63/10)، الفقرة ٢٤٣.

(٨٨) انظر الحاشية ٢٢ أعلاه.

(٨٩) آخر مثالين على ذلك التدخل في حالي الزلازل اللذين ضربا نيوزيلندا في شباط/فبراير ٢٠١١ واليابان في آذار/مارس ٢٠١١، انظر www.reliefweb.int (أُطلع عليه آخر مرة في ٢٠ آذار/مارس ٢٠١١).

(٩٠) انظر A/CN.4/629، الفقرة ٧٥.

٥٣ - وكانت ثمة أمثلة عديدة لأوضاع استفحلت فيها حالة المتضررين من الكارثة بسبب إنكار وجودها، أو لعدم الموافقة على تقديم الإغاثة اللازمة أو على عروض تقديمها، أو بسبب التأخر كثيرا قبل الموافقة على الإغاثة أو عروض تقديمها. وهذه العوامل جميعا، مهما تكن مسبباتها، تسهم في استفحال حالة سيئة أصلا. ولذلك يبينت الجمعية العامة في قرارها ١٣١/٤٣^(٩١) و ١٠٠/٤٥^(٩٢)، على نحو غاية في الوضوح، أن

ترك ضحايا الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المماثلة بلا مساعدة إنسانية يمثل خطرا على الحياة الإنسانية وإهانة لكرامة الإنسان.

٥٤ - وتقديم المساعدة للأشخاص المتضررين من الكوارث أمر لا غنى عنه، ولا سيما إذا كان عجز الدولة المتضررة عن التصدي للكارثة على النحو الملائم والفعال أو عدم رغبتها في ذلك يعرضان حقوق المتضررين وكرامتهم للخطر أو يعرضانها حتى للانتهاك. وما دامت الموافقة على المساعدة مكرسة في القانون الدولي، فإنه بدلا من تجاهلها، ربما كان من المسوغ تقييد ممارستها المستند هو أيضا إلى القانون الدول. وقد قدم في الجلسة العامة للجنة اقتراح في هذا الشأن يرمي إلى:

توخي الاعتراف بالآثار القانونية لمسؤولية الدولة المتضررة بأن يذكر أن الدولة المتضررة "لن تمتنع على نحو غير معقول" عن منح موافقتها، دون أن يشكل ذلك مساساً بحقوقها السيادية في أن تقرر ما إذا كانت المساعدة الخارجية مناسبة أم لا^(٩٣).

٥٥ - ويقع على عاتق الدول التي تتواصل فيما بينها للاستجابة لحالات الكوارث واجب أن تتعاون في ما بينها بحسن نية لتلبية احتياجات الأشخاص المتضررين من الكارثة. وقد اعترفت اللجنة بما لواجب التعاون من أهمية حين اعتمدت بصفة مؤقتة مشروع المادة ٥^(٩٤). وأورد المقرر الخاص هذا الواجب بشيء من التفصيل في تقريره الثاني^(٩٥). ويحدد واجب التعاون الإطار القانوني الذي ترد ضمنه موافقة الدولة المتضررة، ويعزز الحجة القائلة بأن الموافقة جزء لا يتجزأ من النظام القانوني الدولي، على أن توضع لها قيود. وفي سياق المساعدة الإنسانية، ذهب ممثل الأمين العام لشؤون المشردين داخليا، إلى القول على سبيل المثال:

(٩١) قرار مؤرخ ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨، الفقرة الثامنة من الديباجة.

(٩٢) قرار مؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠، الفقرة السادسة من الديباجة.

(٩٣) انظر A/65/10، الفقرة ٣٢٣.

(٩٤) المرجع نفسه، الفقرات ٢٩٨ و ٢٩٩ و ٣٣١.

(٩٥) انظر A/CN.4/615، الفقرات ٥٠ إلى ٧٠.

يمكن القول بأن واجب التعاون هذا هو الأساس المحوري الذي يركز عليه قراران من قرارات الجمعية العامة يؤكدان أن المسؤولية تقع في المقام الأول على عاتق الدول لتقديم المساعدة إلى ضحايا الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المماثلة التي تقع داخل إقليمها. ويستتبع هذا الواجب واجبا آخر يلزم الدول بتسليم المساعدة الدولية متى عُرضت وكانت ثمة حاجة إليها^(٩٦).

٥٦ - ويفترض ما ذهب إليه ممثل الأمين العام أن سيادة الدولة ينبغي ممارستها على النحو الذي يسهم على أفضل وجه في تقديم الحماية والمساعدة إلى من هم في حاجة إليهما^(٩٧). وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن اللجنة سبق لها أن اعترفت بأن الدولة المتضررة يقع على عاتقها، بحكم سيادتها، واجب ضمان الحماية للأشخاص وتقديم المساعدة الإنسانية لهم في إقليمها^(٩٨).

٥٧ - ويرمي التزام الدولة المتضررة بضمان الحماية والمساعدة في حال وقوع كارثة إلى الحفاظ على حياة ضحايا الكوارث وكرامتهم، وضمان حصول المحتاجين على المساعدة الإنسانية. وهذا ما يؤكد أن واجب الدولة الأساسي في كفالة التمتع بالحق في الحياة للمشمولين بولايتها، له سند في القانون الدولي. ولئن كان الحق في الحياة معترفاً به صراحة في جميع صكوك حقوق الإنسان الرئيسية، وتتناوله باستفاضة مؤسسات حقوق الإنسان العالمية والإقليمية، فإنه اكتسب في الوقت نفسه مركزاً أعم في القانون الدولي^(٩٩).

٥٨ - ويمكن الوقوف على القيود المفروضة على الحق في رفض المساعدة الإنسانية في شتى النظم القانونية الرامية إلى حماية الأشخاص، من قبيل القانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون المتعلق بالمشردين داخلياً، والقانون الإنساني الدولي. ويمكن إذن الاستفادة في الأعمال التي تضطلع بها اللجنة حالياً بشأن حماية الأشخاص في حالات الكوارث من المرتكزات التي تقوم عليها تلك النظم القانونية، على نحو ما سبق أن أوضحه المقرر الخاص في تقريره الأولي^(١٠٠).

(٩٦) انظر E/CN.4/1996/52/Add.2 (٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦)، الفقرة ٣٦٢ (الحواشي محذوفة).

(٩٧) يقول إ. لاوترباخ (E. Lauterpacht): "إن الهدف الأسمى لأي قانون، وطنياً كان أو دولياً، هو إعمال مبدأ حماية شخص الإنسان وحياته الأساسية، وذلك عن طريق فرض قيود مناسبة على السيادة الداخلية للدول وإخضاعها للإشراف الدولي". E. Lauterpacht (ed.), *International Law: Collected Papers of H. Lauterpacht* (1975), vol. II, part 1, p. 47.

(٩٨) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخامسة والستون، الملحق رقم ١٠ (A/65/10)، الحاشية ١٢٩٥، مشروع المادة ٩.

(٩٩) انظر B.G. Ramcharan, "The Concept and Dimension of the Right to Life", in B.G. Ramcharan (ed.), *The Right to Life in International Law* (1985), p. 3.

(١٠٠) انظر A/CN.4/598.

٥٩ - ويقيم القانون الدولي لحقوق الإنسان، إلى حد ما، توازنا في المصالح بين الدول فيما بينها وبين الدولة والأشخاص الموجودين في إقليمها والمشمولين بولايتها. فالالتزامات لا تقوم فقط بإزاء الدول الأخرى الأطراف في اتفاقية معينة، ولكن يمكن القول بأنها تقوم أيضا بإزاء أولئك الأفراد. ولضمان الوفاء بهذه الالتزامات، يمكن إدراج بعد خارجي أيضا في مختلف صكوك حقوق الإنسان، إما صراحة أو ضمنا. وقد فسرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان الحق في الحياة، بصيغته الواردة في المادة ٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بكونه يشمل التزام الدول باتخاذ تدابير إيجابية لضمان التمتع بهذا الحق^(١٠١). ولهذا فعرض المساعدة الذي يواجهه بالرفض، قد يشكل، في ظل ظروف معينة، انتهاكا للحق في الحياة. وعلاوة على ذلك، لا بد من الإشارة، بخصوص الحقوق المكرسة في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(١٠٢)، إلى الالتزام العام الوارد في الفقرة ١ من المادة ٢ من هذا الصك. فهذا الحكم ينص على ما يلي:

تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد بأن تتخذ، بمفردها وعن طريق المساعدة والتعاون الدوليين، ولا سيما على الصعيدين الاقتصادي والتقني، وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، ما يلزم من خطوات لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق المعترف بها في هذا العهد، سالكة إلى ذلك جميع السبل المناسبة، وخصوصا سبيل اعتماد تدابير تشريعية.

(١٠١) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٦، الفقرة ٥: ”عبارة ’الحق الطبيعي في الحياة‘ لا يمكن فهمها فهماً صحيحاً بطريقة تقييدية وتتطلب حماية هذا الحق اعتماد الدول تدابير إيجابية“. وقد فسرت مؤسسات أخرى تعنى بحقوق الإنسان، مثل محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، الحق في الحياة تفسيرا ماثلا. والملاحظ أن الجمعية العامة عبرت بطريقة غير مباشرة عن الربط بين عدم الحصول على المساعدة الإنسانية وقانون حقوق الإنسان في قرارها ١٣١/٤٣ و ١٠٠/٤٥ (انظر الحاشيتين ٩١ و ٩٢ أعلاه، على التوالي، والنص المصاحب لهما).

(١٠٢) من الحقوق ذات الصلة في هذا الصدد الحق في الغذاء والتحرر من الجوع والحق في الكساء والمأوى (المادة ١١)، والحق في الصحة والخدمات الطبية (المادة ١٢)، والحق في المياه والصرف الصحي (المادة ١٢)، والحق في عدم التعرض للتمييز (المادة ٢ ((٢)). وفي سياق حماية المشردين داخليا، قال ممثل الأمين العام، وهو محق في قوله: ”يمكن القول إذن بأن الدول الأطراف في العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يقع عليها واجب الامتناع على الأقل عن الرفض غير المعقول لعروض تقديم المساعدة الدولية في حالات وجود مشاكل إنسانية وشيكة ذات أثر خطير على الحاجات المعيشية للمشردين داخليا، وربما كان عليها أيضا واجب قبول ما يُقدم لها من عروض معقولة... وأي رفض لقبول عرض للتعاون والمساعدة الدوليين حيث يكونان ضروريين لإعمال حقوق العيش المعترف بها في المعاهدة يمكن اعتباره أمرا يشكل، في أحسن الحالات، تدبيرا تراجعيا متعمدا، وفي أسوأ الحالات خرقا للالتزامات تعاهدية“ (E/CN.4/1996/52/Add.2، الفقرة ٣٦٥ (الحواشي محذوفة)).

٦٠ - ويُستنتج من هذا النص أن الدول، لإعمال حقوق الإنسان المكرسة في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، يجب عليها أن تتعاون على الصعيد الدولي. فإذا كانت الدولة المتضررة طرفاً في العهد وكانت غير قادرة على معالجة آثار الكارثة معالجة كافية، فهي ملزمة بالتعاون. ولذلك فواجب التعاون ليس فقط يوفر الأساس لاشتراط الموافقة على النحو المبين هنا، ولكنه يؤكد أيضاً أن القانون التعاهدي ينطوي على واجب عدم الامتناع تعسفاً عن الموافقة.

٦١ - والمبادئ التوجيهية بشأن التشريد الداخلي^(١٠٣)، التي كانت موضع ترحيب من قبل لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان والجمعية العامة في قرارات أُتخذت بالإجماع، يشير إليها الأمين العام باعتبارها "المعيار الدولي الأساسي لحماية" المشردين داخلياً^(١٠٤). ففي نهاية المطاف، تنص الفقرة ٢ من المبدأ التوجيهي ٢٥ على ما يلي:

يجب ألا يُمتنع تعسفاً عن الموافقة على [عرض تقديم المساعدة الإنسانية]، وبخاصة إذا لم يكن بوسع السلطات المعنية تقديم المساعدة الإنسانية المطلوبة أو كانت رغبة عن ذلك^(١٠٥).

٦٢ - والثابت من هذا النص أن الموافقة ليست مطلوبة فحسب قبل تقديم المساعدة، بل إنه لا يجوز الامتناع تعسفاً عن تلك الموافقة. وينطبق هذا القيد بصفة خاصة على الحالات التي تكون فيها الدولة المتضررة إما 'غير قادرة' على توفير المساعدة الضرورية في حالة معينة أو 'غير رغبة' في ذلك^(١٠٦). وهكذا إذن يُعترف في هذا السياق بالحق السيادي في إعطاء الموافقة، ولكن مع اشتراط أن الموافقة في ظروف معينة 'لا يجوز الامتناع عنها تعسفاً'.

٦٣ - ويتضمن القانون الإنساني الدولي أحكاماً متنوعة تنص على ما يقع من التزامات على أي طرف في نزاع مسلح دولي ونزاع مسلح غير دولي، وعلى التزامات السلطة القائمة بالاحتلال. فالمادة ٥٩ من اتفاقية جنيف الرابعة تنص على التزام إيجابي على النحو التالي:

إذا كان كل سكان الأراضي المحتلة أو قسم منهم تنقصهم المؤن الكافية، وجب على دولة الاحتلال أن تسمح بعمليات الإغاثة لمصلحة هؤلاء السكان وتوفر لها التسهيلات بقدر ما تسمح به وسائلها^(١٠٧).

(١٠٣) انظر E/CN.4/1998/53/Add.2.

(١٠٤) انظر A/59/2005، الفقرة ٢١٠.

(١٠٥) انظر E/CN.4/1998/53/Add.2، المبدأ ٢٥، الفقرة ٢.

(١٠٦) ترد أدناه مناقشة مسألة "عدم القدرة أو عدم الرغبة" (الفقرتان ٧٠ و ٧١).

(١٠٧) اتفاقية جنيف (الرابعة) بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب (١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩)، المادة ٥٩ (التوكيد مضاف من المقرر الخاص).

فظهر الحاجة لدى السكان هو العامل المنشئ للالتزام بالموافقة على عمليات الإغاثة لمصلحة السكان في الأراضي المحتلة وتسهيل تلك العمليات.

٦٤ - وبشأن الأراضي غير المحتلة الواقعة تحت سيطرة طرف في نزاع دولي، تنص الفقرة ١ من المادة ٧٠ من البروتوكول الأول الإضافي لاتفاقيات جنيف على ما يلي:

يجري القيام بأعمال الغوث ذات الصبغة المدنية المحايدة وبدون تمييز مححف للسكان المدنيين لإقليم خاضع لسيطرة طرف في النزاع، من غير الأقاليم المحتلة، إذا لم يزودوا بما يكفي من المدد المشار إليه في المادة ٦٩، شريطة موافقة الأطراف المعنية على هذه الأعمال^(١٠٨).

وفي هذه الحالة، فإن ما يؤخذ في الحسبان ليس فقط حاجة السكان، بل حتى طبيعة أعمال الإغاثة في ما يتعلق بالالتزام بالموافقة على المساعدة الإنسانية. وتنص القاعدة على وجوب الاتفاق قبل القيام بالأعمال الإنسانية لفائدة أي مجموعة من السكان المدنيين.

٦٥ - ويرد شرط الموافقة بمزيد من الوضوح في المادة ١٨ من البروتوكول الإضافي الثاني لاتفاقيات جنيف، التي تنص على ما يلي:

تُبدل أعمال الغوث ذات الطابع الإنساني والحيادي البحت وغير القائمة على أي تمييز مُححف، لصالح السكان المدنيين بموافقة الطرف الثاني المتعاقد المعني، وذلك حين يعاني السكان المدنيون من الحرمان الشديد بسبب نقص المدد الجوهري لبقائهم كالأغذية والمواد الطبية^(١٠٩).

وهذا الحكم، الذي يتصل بالحالات التي تقع داخل حدود الدولة، وهو ما ينطبق أيضا في كثير من الأحيان على الكوارث، إنما يؤكد القاعدة التي تنص على وجوب أن يسبق المساعدة الإنسانية موافقة الدولة التي سيتم في إقليمها تقديم المساعدة. وفي حالة الكوارث، تكون تلك الدولة هي الدولة المتضررة.

٦٦ - وعلى الرغم من ذلك، فقد جرى التساؤل عن مدى حرية الدول في إعطاء الموافقة أو الامتناع عن ذلك في سياق النزاع المسلح. وتتضمن صيغة مشروع البروتوكولين

(١٠٨) البروتوكول الإضافي إلى اتفاقية جنيف المؤرخة ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩، والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات الدولية المسلحة (البروتوكول الأول)، ٨ حزيران/يونيه ١٩٧٧، المادة ٧٠ (١) (التوكيد مضاف من المقرر الخاص).

(١٠٩) البروتوكول الإضافي الثاني لاتفاقيات جنيف المعقودة في ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩، والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات المسلحة غير الدولية (البروتوكول الثاني)، ٨ حزيران/يونيه ١٩٧٧، المادة ١٨ (التوكيد مضاف من قبل المقرر الخاص).

الإضافيين لعامي ١٩٧٢ و ١٩٧٣ التزاما بقبول الإغاثة، إذا كانت تفي بشروط محددة مثل النزاهة والإنسانية^(١١٠). وفي سبيل حماية سيادة الدولة التي تقبل الإغاثة، أُضيف شرط الموافقة، مع النص بوضوح على أن هذا الشرط:

لا يعني أن الأطراف المعنية لها الحرية المطلقة دون حدود في رفض الموافقة على أعمال الإغاثة. ولا بد أن يكون لدى الطرف الذي يرفض الموافقة أسبابا وجيهة للرفض، وليست أسبابا تعسفية أو مبنية على أهواء^(١١١).

وبناء على ذلك، فقد ذهبت الآراء إلى أنه لا يمكن الامتناع تعسفا عن الموافقة، وإلا فقد الحكم معناه^(١١٢).

٦٧ - وقد تناول معهد القانون الدولي مرتين مسألة الموافقة في سياق المساعدة الإنسانية، فقد جاء في الفقرة ٢ من المادة ٥ من النص الفرنسي الأصلي لقرار المعهد الصادر في عام ١٩٨٩ بشأن "حماية حقوق الإنسان ومبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول"، ما يلي:

Les Etats sur le territoire desquels de telles situations de détresse [où la population est gravement menacée dans sa vie ou sa santé] existent ne refuseront pas arbitrairement de pareilles offres de secours humanitaires".

على الدول التي توجد في إقليمها حالات الطوارئ هذه [التي تتعرض فيها حياة السكان أو صحتهم للخطر] ألا ترفض تعسفا ما يُقدّم من عروض الإغاثة الإنسانية^(١١٣).

(١١٠) انظر ICRC, *Draft Additional Protocols to the Geneva Conventions of August 12, 1949* (1973), pp.78 and 79.

(١١١) انظر ICRC, *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949* (1987), para. 2805.

(١١٢) M. Bothe, "Relief Actions", in R. Bernhardt, *Encyclopedia of Public International Law* (2000), at. 171.

(١١٣) معهد القانون الدولي، دورة سانتياغو دي كومبوستيلا، "حماية حقوق الإنسان ومبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول" (١٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٩)، الفقرة ٢ من المادة ٥ [التوكيد مضاف من قبل المقرر الخاص]. ويشتمل النص الفرنسي على عبارات مُلزِمة واضحة، في حين تنص الترجمة الإنكليزية على ما يلي: "States in whose territories these emergency situations exist should not arbitrarily reject such offers of humanitarian assistance". "لا ينبغي للدول التي توجد في إقليمها حالات الطوارئ هذه أن ترفض بشكل تعسفي ما يُقدّم من عروض المساعدة الإنسانية". وقد سمح المقرر الخاص لنفسه بحرية شرح عبارة "حالات الطوارئ هذه" "telles situations de détresse"، من خلال اقتباس الكلمات المستخدمة في نص المرجع نفسه، الفقرة ١ من المادة ٥.

٦٨ - وفي عام ٢٠٠٣، تناول المعهد هذه المسألة مرة أخرى. وللقرار الذي اتخذته المعهد بشأن مسألة رفض منح الموافقة وجاهاته من عدة نواح. فقد جاء في النص ذي الصلة الوارد تحت عنوان "واجب الدول المتضررة في ألا ترفض تعسفا عروض المساعدة الإنسانية المقدمة بحسن نية" ما يلي:

على الدول المتضررة التزام بألا ترفض تعسفا ودون مبرر العرض الذي يُقدم بحسن نية لا لغرض إلا لتوفير المساعدة الإنسانية، أو أن تمنع سبل الوصول إلى الضحايا. ولا يجوز، على وجه الخصوص، لهذه الدول أن ترفض ما يُقدّم من عروض أو أن تمنع سبل الوصول، إذا كان في ذلك الرفض ما يمكن أن يحس بحقوق الإنسان الأساسية الواجبة للضحايا، أو ما من شأنه أن يشكل انتهاكا لحظر اللجوء إلى تجويع المدنيين كأداة من أدوات الحرب.

ومن الجدير بالإشارة أن أعضاء المعهد قد رأوا أنه من الضروري إضافة عبارة "دون مبرر" لكلمة "تعسفا". ذلك أن هذا قد يعني أن الاكتفاء بكلمة "تعسفا" لا يبين في رأيهم إلا بصورة ضمنية للغاية ضرورة ذكر الأسباب التي تبرر قرار رفض العرض المقدم بحسن نية.

٦٩ - وثمة عمل خاص أخير جدير بالتنويه قام به البروفيسور ديتريخ شندلر، الذي وضع في عام ١٩٩٥ مجموعة من القواعد المستمدة من عدد من الصكوك الملزمة وغير الملزمة قانونا، وقد تم أعلاه تناول بعض هذه القواعد. وتنص القاعدة ٦ التي وضعها على ما يلي:

على الدول واجب يفرض عليها السماح بالمساعدة الإنسانية التي تقدمها الدول أو المنظمات الحكومية الدولية أو المنظمات غير الحكومية وفقا للقانون الدولي. ولا يجوز لها تعسفا أن ترفض الموافقة^(١٤).

٧٠ - وللتحليل الوارد أعلاه أهمية خاصة بالنسبة للدولة المتضررة التي لا تمتلك الموارد المطلوبة لتوفير الحماية والمساعدة للأشخاص المحتاجين في إقليمها، أو لا ترغب في الإفراج عن تلك الموارد. وبعبارة أخرى، فإنه عند عجز الدولة عن توفير الحماية والمساعدة للأشخاص المتضررين من إحدى الكوارث في إقليمها أو عدم رغبتها في ذلك، قد يكون هناك ما يبرر وضع حكم يحد بصورة معقولة من القاعدة العامة المتعلقة بالموافقة. بل إن المقرر الخاص يرى أنه في سبيل الوفاء فعليا بالتزام الدولة بكفالة الحماية والمساعدة، لا يمكن الاستناد إلى مسألة الموافقة باعتبارها من الحقوق الأساسية للدولة، إذا كان ذلك سيؤدي إلى نقص أو انعدام الحماية والمساعدة، متى كانت هناك حاجة إلى المساعدة الخارجية المناسبة، وكانت تلك المساعدة متوافرة.

(١٤) انظر 6. UNESCO, SHS-95/CONF.805/6, para. 6.

٧١ - وينبغي البت فيما إذا كان تصرف الدولة يُشكل عجزاً أو عدم رغبة من جانبها في ضوء ملايسات كل حالة، ذلك أنه لا يمكن تناول هذه المسألة بشكل جامع. ويمكن أن يتحقق العنصر الموضوعي المتعلق بالعجز إذا كان من الواضح أن الدولة المتضررة تفتقر إلى السلع أو الخدمات المطلوبة. ويمكن أن تعتبر الدولة غير راغبة في تقديم المساعدة عندما تتوافر لديها الموارد والقدرات اللازمة لتقديم خدمات الإغاثة الكافية، إلا أنها تبدي عدم رغبتها في استخدام تلك الموارد أو القدرات.

٧٢ - ويعتمد البت فيما إذا كان قرار رفض المساعدة تعسفياً أم لا على ملايسات الحالة. فهذه المسألة ينبغي أن تقرر على أساس كل حالة على حدة. ولا يمكن الخروج من الممارسات المتبعة في هذا الصدد برد حاسم، وبالتالي، فإن قيمة تلك الممارسات في استخلاص قاعدة عامة لا تذكر. وقد تقدم بالفعل الأمثلة المذكورة أعلاه مؤشراً على ما يمكن أن يعتبر تصرفاً تعسفياً لأغراض قبول المساعدة الإنسانية أو رفضها.

٧٣ - وحسبما أشير إليه آنفاً، فقد يكون غياب الحاجة الواضحة لتقديم المساعدة سبباً غير تعسفي للرفض^(١١٥). ويمكن أن يُشكل عدم استيفاء معايير معينة سبباً آخر غير تعسفي لرفض المساعدة الإنسانية. ويسلم مشروع المادة ٦، بالصيغة المؤقتة التي اعتمدها لجنة الصياغة، بوجوب أن تتفق المساعدة الإنسانية مع مبادئ إنسانية معينة. فوفقاً لمبدأ الإنسانية يجب كفالة تركيز المساعدات على حقوق الأشخاص المتضررين واحتياجاتهم^(١١٦). أما معنى "الحياد" و "التزاهة" فهو ألا تكون للمساعدة المعروضة أي دلالات سياسية. علاوة على ذلك، فإن هذه المبادئ الإنسانية تعني أيضاً أن المساعدات المعروضة لا تتطلب شيئاً في المقابل. لذلك، فإن الالتزام بتلك المبادئ يكفل أن تكون أنشطة المساعدة قد تم الاضطلاع بها لا لغرض سوى الاستجابة لكارثة ما^(١١٧). وبالتالي، فإن مشروع المادة ٦ بصيغته المعتمدة بصفة مؤقتة يضمن استيفاء المساعدات الإنسانية التي تعرض على الدولة المتضررة لمعايير معينة، بما يوفر أسباباً كافية من حيث المبدأ لقبولها. ومن ثم، فإذا كان العرض يفي فعلاً بتلك المعايير، فإن الدولة المتضررة لا بد أن يكون لديها أسباب قوية ووجيهة للغاية كي تؤثر عدم الموافقة. فهي إن امتنعت عن الموافقة دون وجود مثل تلك الأسباب، قد تعتبر قد فعلت ذلك "تعسفاً".

(١١٥) انظر الممثل الخاص للأمين العام، الحاشية ١١٣ أعلاه. D. Schindler, Yearbook Institute of International Law, Vol. 70-I (2002-2003)، ويستخدم المؤلف في الصفحة ٤١٣ عبارة "حاجة ماسة إلى المعونة". ويرى هاردكاسل وتشوا الحاجة إلى الحفاظ على الأرواح وعلى الكرامة في أثناء الكوارث الطبيعية باعتبارها سبباً كافياً لتبرير الالتزام بقبول المساعدة الإنسانية. R.J. Hardcastle and A.T.L. Chua, "Humanitarian Assistance: Towards a Right of Access to Victims of Natural Disasters", International Review of the Red Cross, no. 325, p.589.

(١١٦) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخامسة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/65/10)، الفقرة ٣١٠.

(١١٧) المرجع نفسه، الفقرة ٣١١.

٧٤ - وفضلاً عن ذلك، فإن قرار رفض المساعدة الإنسانية يرتب التزاماً على الدولة المتضررة بأن تقوم على أقل تقدير بإعطاء الدولة المقدمة للمساعدة أسباباً مشروعاً تدعم ذلك القرار. ويتجلى ذلك الاستنتاج في أوضح صورته في سياق القانون الدولي، حيث لا يجوز، وفقاً لشرح المادة ٧٠ من البروتوكول الإضافي الأول "رفض منح الموافقة إلا لأسباب وجيهة، وليس لأسباب تعسفية أو حسب الأهواء"^(١١٨). وإلى جانب هذه العبارة، يبين الشرح أنه:

'١' في حالة وجود ما يهدد بقاء السكان، وتوافرت القدرة لدى إحدى المنظمات الإنسانية المستوفاة لشرطي النزاهة وعدم التمييز لعلاج الوضع، فلا بد من اتخاذ إجراءات للإغاثة... ولا يمكن للسلطات... أن ترفض تلك الإغاثة دون أسباب وجيهة^(١١٩).

ووفقاً لذلك النص، فإن "عدم الامتناع تعسفاً عن الموافقة" إنما يعني أن الدولة يجب أن يكون لديها أسباب قوية ووجيهة لعدم الموافقة في حالة احتياج السكان إلى المساعدة. ومن ثم، فإن امتناع الدولة المتضررة تعسفاً عن الموافقة يستلزم منها أيضاً أن تبين الأسباب الكامنة وراء قرارها عدم الموافقة. ويسهم وجود آلية أكثر شفافية في فعالية نظام الحماية والمساعدة في حالات الكوارث.

٧٥ - وعلاوة على ذلك، فإنه لا يجوز دون مبرر تمديد الفترة التي يستلزمها البت في عروض المساعدة الإنسانية. فالسرعة في تقديم الإغاثة عنصر حاسم للغاية. ومن مصلحة جميع الأطراف المعنية أن تعرف في أقرب وقت ممكن قرار الدولة المتضررة بشأن المساعدة الخارجية أو عروض تلك المساعدة. ومن هذا المنطلق، أدرجت الجمعية العامة الفقرتين التاليتين في قرارها ٤٣/١٣١^(١٢٠) و ٤٥/١٠٠^(١٢١):

وإذ يساورها القلق بشأن المصاعب التي قد يواجهها ضحايا الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المماثلة في تلقي المساعدة الإنسانية،

ICRC, *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949* (1987), paras. 2795 and 2805.

(١١٩) المرجع نفسه، الفقرة ٤٨٨٥.

(١٢٠) القرار المؤرخ ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨، الفقرتان التاسعة والعاشر من الديباجة.

(١٢١) القرار المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠، الفقرتان الثامنة والتاسعة من الديباجة.

واقتناعاً منها بأنه لدى تقديم المساعدة الإنسانية، ولا سيما نقل الأغذية والأدوية والإسعافات الطبية التي يكون وصولها إلى الضحايا ضرورة حتمية، تمكن السرعة في تنفيذها من تجنب ازدياد عدد الضحايا بصورة مفرجة.

وتشتمل الاتفاقية الإطارية لعام ٢٠٠٠ المتعلقة بالمساعدة في مجال الحماية المدنية^(١٢٢) في الفقرة (هـ) من المادة ٣، ضمن المبادئ التي تتعهد الدول الأطراف باحترامها فيما يتعلق بتقديم المساعدة في حالات الكوارث، على ما يلي:

(هـ) تقوم الدولة المتلقية بفحص العروض أو الطلبات المقدمة لتوفير المساعدة والرد على تلك العروض أو الطلبات في أقصر وقت ممكن.

وينبغي وفقاً لذلك تبرير أي تأخير يحدث في هذا الصدد. وفي سياق النزاعات الدولية المسلحة، ينص شرح لجنة الصليب الأحمر الدولية للمادة ٧٠ من البروتوكول الإضافي الأول على أنه "من الوجهة العملية، لا يمكن حقا تبرير التأخير إذا استحال لدواعي الأمن دخول الإقليم الذي يوجد به السكان المتلقون للمساعدة"^(١٢٣). وعلى نفس الغرار، قد يكون لدواعي الأمن الوطني وجاقتها من حيث تبرير التأخر في البت في مسألة قبول عرض تقديم المساعدة في حالات الكوارث من عدمه. ومن ثم، ينبغي للدولة المتضررة أن تتخذ قرار رفض المساعدة الإنسانية أو قبولها لأسباب وجيهة ودون تأخير.

٧٦ - وختاماً، يجب أن تتماشى القاعدة المتعلقة بالموافقة على المساعدة الإنسانية مع الغرض من العمل الذي تضطلع به اللجنة فيما يخص هذا الموضوع، وهو الغرض المنصوص عليه في مشروع المادة ٢، بالصيغة المؤقتة التي اعتمدها اللجنة^(١٢٤). وتعزيزاً لهذا الغرض، سواء من حيث كفاية الاستجابة أو فعاليتها، لا ينبغي الاعتراض بصورة تعسفية على المساعدة الإنسانية إذا كانت مطلوبة للوفاء بالاحتياجات الأساسية للأشخاص المعنيين وتتناسب مع ذلك الهدف، مع الاحترام الكامل لحقوق هؤلاء الأشخاص. وبالتالي، فإن وضع الأشخاص المحتاجين له أهمية جوهرية في إطار جميع نظم الحماية وفي الصيغة التي اعتمدها الجمعية العامة في تبرير تقييد مسألة الموافقة. وفضلاً عن ذلك، قد يحسن إضفاء المزيد من الوضوح والشفافية على الجوانب التشغيلية المعنية من أجل تعزيز نظام الاستجابة، واشترط أن تفسر الدولة المتضررة تصرفاتها، وخاصة فيما يتعلق برفض المساعدة الإنسانية.

(١٢٢) United Nations, Treaty Series, vol. 2172, no.30131، الصفحة ٢١٣.

(١٢٣) انظر الحاشية ١١٨ أعلاه، المرجع نفسه، الفقرة ٢٨٤٦.

(١٢٤) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الملحق رقم ١٠ (A/65/10)، الفقرة ٣٣٠.

٧٧ - ومراعاة لهذه الاعتبارات، يقترح المقرر الخاص مشروع المادة التالية^(١٢٥).

مشروع المادة ١١

واجب الدولة المتضررة في ألا تمتنع تعسفا عن الموافقة

- ١ - لا يجوز للدولة المتضررة أن تمتنع تعسفا عن الموافقة على تلقي المساعدة الخارجية إذا كانت عاجزة عن تقديم المساعدة المطلوبة أو غير راغبة في ذلك.
- ٢ - عند تقديم عرض للمساعدة عملا بالفقرة ١ من مشروع المادة ١٢ من مشاريع المواد هذه، تقوم الدولة المتضررة، دون إبطاء، بإخطار جميع الأطراف المعنية بالقرار الذي اتخذته بشأن هذا العرض.

رابعا - الحق في عرض المساعدة في إطار المجتمع الدولي

٧٨ - تم من خلال المناقشات التي أجريت بشأن التقارير الثلاثة السابقة التي قدمها المقرر الخاص، وكذلك من خلال مشاريع المواد التسعة التي اعتمدت بصفة مؤقتة نتيجة لذلك داخل اللجنة، توفير توجيهات بشأن الأساس القانوني الدولي الذي تقوم عليه حماية الأشخاص في حالات الكوارث. ويشكل التضامن ركيزة لمبادئ الإنسانية والحياد والتزاهة وعدم التمييز، وهي المبادئ التي برزت كإطار قانوني يحدد أبعاد العمل في هذا المجال (مشروع المادة ٦). وبالتالي، فإن حماية الفرد تظل هي الهدف الأسمى له والغاية التي يستلهمها، حسبما يتجلى في اهتمام اللجنة بالكرامة الإنسانية (مشروع المادة ٧) وحماية حقوق الإنسان (مشروع المادة ٨).

٧٩ - كذلك نظرت اللجنة في دور الدولة المتضررة. وكانت كرامة الإنسان وحقوقه هي أيضا الأساس في تعريف ذلك الدور، حيث إن واجب الدولة المتضررة هو كفالة الحماية للأشخاص الموجودين في إقليمها. وهي كذلك مسؤولة بصفة أساسية عن توجيه الجهود الرامية إلى توفير الإغاثة والمعونة في ذلك الإقليم، ومراقبتها، والسيطرة والإشراف عليها (مشروع المادة ٩).

٨٠ - وبهذا المفهوم، تكون حماية الأشخاص في حالات الكوارث مشروعاً يخص المجتمع الدولي برمته، ويقوم على أساس المسؤولية الأساسية الواقعة على عاتق الدولة المتضررة وسيادة تلك الدولة. ويشكل هذا حجر الزاوية في الهيكل القانوني القائم ضمن إطار من مبادئ الإنسانية والحياد والتزاهة وعدم التمييز، التي يشكل التضامن ركيزة لها.

(١٢٥) يندرج مشروع المادة هذا مباشرة بعد النص المتعلق بالموافقة الذي اقترح المقرر الخاص في تقريره الثالث (A/CN.4/629، الفقرة ٩٥) أن يكون الفقرة ٢ من مشروع المادة ٨، وهو النص الذي أحيل على لجنة الصياغة وتقوم اللجنة حاليا بالنظر فيه.

٨١ - وللدول غير المتضررة، باعتبارها عضوة في المجتمع الدولي، مصلحة في حماية الأشخاص في حالات الكوارث التي تقع خارج إقليمها. وهذه المصلحة ينبغي أن تفهم في سياق المسؤولية الأساسية الواقعة على عاتق الدولة المتضررة عن حماية الأشخاص الموجودين في إقليمها، ذلك أنها تشكل أيضا تعبيراً عن مبدأ الإنسانية القائم على أساس من التضامن. وعلاوة على ذلك، فإن الاعتراف بهذه المصلحة إنما يؤدي إلى الحفاظ على كرامة الإنسان في حالات الكوارث، وإلى حماية حقوق الإنسان.

٨٢ - وقد تكون الأخطار الصحية من أوضح حالات مصلحة الدول غير المتضررة في حماية الأشخاص الموجودين خارج إقليمها. فعند وقوع تلك الأخطار، تفرض اللوائح الصحية الدولية لعام ٢٠٠٥^(١٢٦) على جميع الدول الأعضاء في منظمة الصحة العالمية واجب الإبلاغ عن البيانات التي تدل على وجود ضحايا من البشر خارج أقاليمها لا يتلقون العلاج المناسب. فموجب الفقرة ٢ من المادة ٩:

تتولى الدول الأطراف، بقدر ما هو ممكن عملياً، إبلاغ المنظمة في غضون ٢٤ ساعة من تسلم البيانات الدالة على مخاطر محتملة محدقة بالصحة [العامة] جرى تحديدها خارج أراضيها ويحتمل أن تتسبب في انتشار مرض ما على النطاق الدولي، مثلما يتضح من الحالات الصادرة والوافدة، بما يلي:

(أ) الحالات البشرية؛

(ب) النواقل التي تحمل العدوى أو التلوث؛ أو

(ج) البضائع الملوثة.

٨٣ - وهذا الطابع الثنائي للكوارث باعتبارها المسؤولية الأساسية للدولة أو الدول المتضررة، من ناحية، وحدثاً عالمياً يهم المجتمع الدولي برمته، من ناحية أخرى، قد لاحظته من قبل الدول البالغ عددها ١٨٦ دولة التي اعتمدت إطار عمل هيوغو لعام ٢٠٠٥^(١٢٧)، الذي تؤكد المادة ١٣ (ب) منه استراتيجية يوكوهاما لعام ١٩٩٤، وتنص على ما يلي:

مع مراعاة أهمية التعاون وإقامة الشراكات على الصعيد الدولي، فإن لكل دولة مسؤولية أساسية عن تنميتها المستدامة وعن اتخاذ تدابير فعالة للحد من خطر الكوارث، بما في ذلك حماية السكان في أراضيها وهياكلها الأساسية وغيرها من الممتلكات الوطنية

(١٢٦) قرار منظمة الصحة العالمية ج ص ع ٣٠٥٨.

(١٢٧) الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، إطار عمل هيوغو ٢٠١٠-٢٠٥٠، بناءً على قدرة الأمم المتحدة على مواجهة الكوارث، المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث (١٨-٢٢ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥).

من أثر الكوارث. وفي الوقت ذاته، وفي سياق زيادة الترابط العالمي، فإن المطلوب هو تعاون دولي متسق وبيئة دولية ممكنة لحفز تنمية المعارف والقدرات والإرادة اللازمة والإسهام فيها سعياً للحد من خطر الكوارث على جميع المستويات.

٨٤ - ويمكن أن يشكل حق الدول غير المتضررة في عرض المساعدة في حالات الكوارث نقطة مناسبة للتكامل بين المسؤولية الأساسية للدولة المتضررة ومصصلحة الدول غير المتضررة في حماية الأشخاص في حالات الكوارث. فعرض المساعدة في إطار المجتمع الدولي هو صورة عملية للتضامن يجري الاهتمام بها في هذا العمل منذ أيامه الأولى. ومن ثم، فإن عرض المساعدة هو نتيجة منطقية للاعتراف بأن حماية الأشخاص في حالات الكوارث مسألة عالمية بطبيعتها، وهو ما يشكل ضغطاً على قدرات الدولة المتضررة ذات السيادة، وإن كان يؤكد أهمية دورها باعتبار أنها تتحمل المسؤولية الأساسية عن حماية سكانها.

٨٥ - ومنذ زمن بعيد وهذا النهج الكلي إزاء النزاعات يشكل جزءاً من تطور القانون الدولي، ولا سيما في سياق القانون الإنساني الدولي. فمنذ عهد يرجع إلى عام ١٩٠٧، أرست اتفاقية تسوية المنازعات الدولية بالوسائل السلمية (اتفاقية لاهاي الأولى)^(١٢٨) حق الأطراف الثالثة في تقديم المساعدة في حالة المنازعات الدولية، مع الاعتراف بحق الدول المنخرطة في المنازعات في رفض ما قد يطرح من سبل المصالحة. وتنص المادة ٣ من الاتفاقية على ما يلي:

بصرف النظر عن الاحتكام إلى ذلك السبيل، ترى الدول المتعاقدة أنه من المناسب والمستصوب أن تقوم دولة أو أكثر من الدول التي لا يخصها النزاع، بمبادرة منها وبقدر ما تسمح به الظروف، بعرض مساعيها الحميدة أو وساطتها على الدول الناشب بينها النزاع.

وللدول التي لا يخصها النزاع الحق في عرض مساعيها الحميدة أو وساطتها حتى في أثناء سير الأعمال العدائية.

وليس لأي من طرفي النزاع إطلاقاً أن يعتبر ممارسة هذا الحق بمثابة عمل غير ودي.

٨٦ - وعلاوة على ذلك، يرد نفس هذا المبدأ الذي ينص على حق الأطراف الثالثة في عرض المساعدة في الفقرة الفرعية (٢) من المادة ٣ المشتركة لاتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩^(١٢٩):

(١٢٨) أبرمت الاتفاقية في لاهاي في ١٨ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٠٧.

(١٢٩) انظر، على سبيل المثال، اتفاقية جنيف لتحسين حال الجرحى والمرضى بالقوات المسلحة في الميدان لعام ١٩٤٩، United Nations, Treaty Series, vol. 75, no.970، الصفحة ٣١.

في حالة قيام نزاع مسلح ليس له طابع دولي في أراضي أحد الأطراف السامية المتعاقدة، يلتزم كل طرف في النزاع بأن يطبق كحد أدنى الأحكام التالية:

...

(٢) يجمع الجرحى والمرضى ويعتني بهم.

ويجوز لهيئة إنسانية غير متحيزة، كاللجنة الدولية للصليب الأحمر، أن تعرض خدماتها على أطراف النزاع.

٨٧ - كذلك، تعترف المادة ١٨ من البروتوكول الثاني لاتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ على حق الأطراف الثالثة في عرض المساعدة في حالات النزاع:

١ - يجوز لجمعيات الغوث الكائنة في إقليم الطرف السامي المتعاقد مثل جمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر والأسد والشمس الأحمرين، أن تعرض خدماتها لأداء مهامها المتعارف عليها فيما يتعلق بضحايا النزاع المسلح. ويمكن للسكان المدنيين، ولو بناءً على مبادراتهم الخاصة، أن يعرضوا القيام بتجميع الجرحى والمرضى والمنكوبين في البحار ورعايتهم.

٢ - تبذل أعمال الغوث ذات الطابع الإنساني والحيادي البحت وغير القائمة على أي تمييز محض، لصالح السكان المدنيين بموافقة الطرف السامي المتعاقد المعني، وذلك حين يعاني السكان المدنيون من الحرمان الشديد بسبب نقص المدد الجوهري لبقائهم كالأغذية والمواد الطبية.

ألف - عروض المساعدة المقدمة من الدول غير المتضررة

٨٨ - كان النهج الكلي في التفكير وراء بعض من التطورات القانونية التي طرأت في عهد أقرب على الصعيد الدولي خارج إطار قوانين النزاعات المسلحة. ومما يخص هذا العمل تحديداً حق الدولة في عرض المساعدة في سياق التصدي للكوارث، الذي اعترفت به أيضاً معاهدات دولية عديدة. فاتفاقية عام ١٩٨٦ لتقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي^(١٣٠) ترسي في الفقرة ٤ من المادة ٢ نظاماً لعروض المساعدة المفتوحة في حالات الكوارث النووية، على النحو التالي:

تحدد الدول الأطراف في حدود قدراتها الخبراء والمعدات والمواد التي يمكن إتاحتها لتقديم المساعدة إلى الدول الأطراف الأخرى في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي وكذلك الشروط التي يمكن على أساسها تقديم هذه المساعدة، ولا سيما الشروط المالية، وتبلغ الوكالة بذلك.

(١٣٠) انظر United Nations, Treaty Series, vol.1457, no. 24643، الصفحة ١٣٣.

٨٩ - وتنص بدورها اتفاقية البلدان الأمريكية لعام ١٩٩١ المتعلقة بتيسير المساعدة في حالات الكوارث^(١٣١) على ذلك الحق في الفقرة ب من المادة الأولى، التي جاء بها ما يلي: "[...] يعتبر قبول دول طرف لعرض للمساعدة مقدم من دولة طرف أخرى بمثابة طلب لتلك المساعدة". وترسي المادة الثانية من الاتفاقية نفسها القواعد التي تسري على إمكان عرض المساعدة على أساس عرض سابق قدمته دولة غير متضررة وقبلته طوعاً بعد ذلك الدولة المتضررة. وترد تفاصيل هذا النظام في الاتفاقية على النحو التالي:

أ - يبلغ بطلبات وعروض المساعدة المقدمة من دولة طرف إلى أخرى وبقبول تلك المساعدة، عن طريق القنوات الدبلوماسية أو سلطة التنسيق الوطنية، حسبما تقتضيه الظروف،

ب - لدى وقوع الكارثة، تتشاور الدولة المقدمة للمساعدة مع الدولة التي ستتلقى تلك المساعدة، للحصول منها على معلومات عن نوع المساعدة التي تعتبر أنسب ما يقدم إلى السكان المنكوبين بتلك الكارثة.

ج - تيسيراً لتقديم المساعدة، تقوم على الفور الدولة الطرف التي تقبل المساعدة بإخطار سلطاتها الوطنية المختصة و/أو هيئة التنسيق الوطنية لديها بتقديم التسهيلات اللازمة إلى الدولة المقدمة للمساعدة، وفقاً لهذه الاتفاقية.

٩٠ - ويرد في اتفاقية تامبيري لعام ١٩٩٨ المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلوكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة^(١٣٢) حل مماثل يشتمل أيضاً على عبارات تعترف بالحق في عرض المساعدة. فوفقاً للفقرتين (٥) و (٦) من المادة ٤:

٥ - لا تقدم أي مساعدة في مجال الاتصالات السلوكية واللاسلكية عملاً بهذه الاتفاقية دون موافقة الدولة الطرف الطالبة. وتحتفظ الدولة الطالبة بالحق في أن ترفض، بصورة كلية أو جزئية، أي مساعدة في مجال الاتصالات السلوكية واللاسلكية تقدم عملاً بهذه الاتفاقية وفقاً للقوانين والسياسة الوطنية القائمة للدولة الطالبة.

٦ - تسلّم الدول الأطراف بحق الدول الأطراف الطالبة في أن تطلب مساعدة في مجال الاتصالات السلوكية واللاسلكية مباشرة من كيانات غير حكومية ومنظمات حكومية دولية، وبحق الكيانات غير الحكومية والمنظمات الحكومية الدولية، عملاً بالقوانين التي تخضع لها، في تقديم المساعدة في مجال الاتصالات السلوكية واللاسلكية إلى الدول الأطراف الطالبة عملاً بهذه المادة.

(١٣١) منظمة الدول الأمريكية، رقم التسجيل A-54.

(١٣٢) انظر United Nations, Treaty Series, vol. 2296, no. 40906، الصفحة ٥.

٩١ - وتؤكد هذا النمط الاتفاقية الإطارية لعام ٢٠٠٠ المتعلقة بالمساعدة في مجال الحماية المدنية^(١٣٣)، إذ تنص في المادة ٣ على ما يلي:

تلتزم الدول الأطراف باحترام المبادئ التالية إبان القيام بأعمال المساعدة حين يكون بلدا من البلدان مهددا أو متضررا من جراء كارثة:

(أ) لا يؤتى من المساعدة إلا ما تطلبه الدولة المستفيدة، أو ما تعرضه الدولة المتضامنة وتقبله الدولة المستفيدة.

(ب) [ينبغي في جميع] عروض المساعدة أن تحترم سيادة الدولة المستفيدة واستقلالها [وسلامتها الإقليمية]، وأن [يحترم] مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية لهذه الدولة، ويراعى عند تقديم المساعدة [الاحترام الواجب للطرق المتبعة في] الدولة المستفيدة [وعاداتها]. ولا تعتبر عروض المساعدة تدخلا في الشؤون الداخلية للدولة المستفيدة.

(ج) [تقدم] المساعدة دون تمييز، على أساس العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو المعتقد السياسي [أو غيره من المعتقدات]، أو الانتماء الوطني أو الاجتماعي، أو بسبب المولد، أو الثروة أو غير ذلك من الأسباب.

(د) [تقدم] المساعدة بروح إنسانية وبتضامن ونزاهة.

(هـ) تفحص الدول المستفيدة عروض أو طلبات المساعدة وترد عليها في أقرب الآجال.

٩٢ - وفي وقت أقرب عهدا، أرسى اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا لإدارة الكوارث والاستجابة في حالات الطوارئ لعام ٢٠٠٥^(١٣٤) المبدأ التوجيهي التالي (الفقرة ١ من المادة ٣):

تحترم في تنفيذ هذا الاتفاق سيادة الأطراف وسلامة أراضيها ووحدةها الوطنية، وفقا لميثاق الأمم المتحدة ومعاهدة الصداقة والتعاون في جنوب شرق آسيا. وفي هذا السياق، يتحمل كل طرف مضرور المسؤولية الأساسية عن الاستجابة لحالات الكوارث التي تحدث في إقليمه، ولا تقدم المساعدة الخارجية أو عروض المساعدة الخارجية إلا بناء على طلب الطرف المتضرر أو برضاه.

(١٣٣) انظر الحاشية ١٢٢ أعلاه.

(١٣٤) انظر ASEAN Document Series 2005, p. 157.

٩٣ - كذلك تعترف بالحق في تقديم المساعدة مجموعة كبيرة من الصكوك الدولية الأخرى. وقامت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التابعة للأمم المتحدة بإدراج المسؤولية الفردية للدول عن المساهمة عند وقوع الطوارئ، ومصطلحتها في ذلك، في تعليق اللجنة العام رقم ١٤ (٢٠٠٠)^(١٣٥)، المتعلق بالحق في التمتع بأعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه (المادة ١٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية)، الذي تنص الفقرة ٤٠ منه على ما يلي:

تتحمل الدول الأطراف مسؤولية مشتركة وفردية، وفقاً لميثاق الأمم المتحدة والقرارات ذات الصلة التي تتخذها الجمعية العامة للأمم المتحدة وجمعية الصحة العالمية، للتعاون في تقديم الإغاثة في حالات الكوارث والمعونة الإنسانية في أوقات الطوارئ، بما في ذلك تقديم المساعدة إلى اللاجئين والمشردين داخلياً. وينبغي لكل دولة أن تسهم في هذه المهمة بأقصى قدراتها. وينبغي إعطاء الأولوية لأكثر الفئات ضعفاً أو تهميشاً من السكان لدى تقديم المساعدة الطبية الدولية، وتوزيع الموارد وإدارتها، مثل المياه الآمنة الصالحة للشرب، والأغذية واللوازم الطبية، والمعونات المالية. وعلاوة على ذلك، نظراً لأن بعض الأمراض تنتقل بسهولة إلى ما وراء حدود الدول، فإن المجتمع الدولي مسؤول بشكل جماعي عن معالجة هذه المشكلة. والدول الأطراف المتقدمة اقتصادياً تتحمل مسؤولية خاصة ولديها مصلحة خاصة في مساعدة الدول النامية الأشد فقراً في هذا الصدد.

٩٤ - وعلاوة على ذلك، طرح أيضاً عدد من المنظمات المتخصصة، التي تعنى بتطوير القانون الدولي، مسألة الحق في عرض المساعدة في حالات الكوارث. فذكر معهد القانون الدولي في المادة ٥ من القرار الذي أصدره في عام ١٩٨٩ عن حماية حقوق الإنسان ومبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول^(١٣٦) ما يلي:

لا يجوز أن يعتبر تدخلاً غير مشروع في الشؤون الداخلية للدولة التي يهدد في إقليمها حياة السكان أو صحتهم خطر جسيم العرض الذي تقدمه دولة أخرى أو مجموعة من الدول أو منظمة دولية أو هيئة إنسانية محايدة، من قبيل لجنة الصليب الأحمر الدولية، لتوفير الأغذية أو اللوازم الطبية. غير أن عروض المساعدة تلك لا ينبغي، لا سيما من حيث سبل تنفيذها، أن تتخذ شكلاً يحمل طابع التهديد

(١٣٥) انظر E/C.12/2000/4.

(١٣٦) انظر G. Sperduti (Rapporteur), "The Protection of Human Rights and the Principle of Non-Intervention in Internal Affairs of States", *Annuaire de l'Institut de Droit international*, vol. 63 (1989), p. 338؛ وانظر أيضاً الحاشية ١١٣ أعلاه.

بالتدخل المسلح أو أي تدبير آخر من تدابير التخويف؛ وتمنح المساعدات وتوزع دون تمييز.

ولا ينبغي للدول التي توجد في إقليمها هذه الحالات الطارئة أن ترفض تعسفا عروض المساعدة الإنسانية هذه.

٩٥ - وفي معرض تطوير هذا المبدأ، قام معهد القانون الدولي في وقت أقرب عهدا، في إطار القرار الذي أصدره في عام ٢٠٠٣ بشأن المساعدة الإنسانية، بإرساء حق محدد يتيح عرض المساعدة^(١٣٧). فبموجب المادة الرابعة، ثمة حق محدد يتمثل فيما يلي:

الحق في عرض وتقديم المساعدة الإنسانية

١ - للدول والمنظمات الحق في عرض المساعدة الإنسانية على الدولة المتضررة. ولا يعتبر هذا العرض تدخلا غير مشروع في الشؤون الداخلية للدولة المتضررة، ما دام طابعه إنسانيا محضا.

٢ - للدول والمنظمات الحق في تقديم المساعدة الإنسانية إلى الضحايا في الدول المتضررة، رهنا بموافقة هذه الدول.

باء - عروض المساعدة المقدمة من المنظمات الدولية والجهات الفاعلة الإنسانية الأخرى

٩٦ - يمكن النهوض على نحو أفضل بمصلحة المجتمع الدولي في حماية الأشخاص في حالات الكوارث من خلال الإسراع في إشراك المنظمات الدولية والجهات الفاعلة الإنسانية الأخرى في الأمر، مع الالتزام دائما بإطار مبادئ الإنسانية والحياد والتزاهة وعدم التمييز، التي تركز على أساس من التضامن.

٩٧ - والعديد من الصكوك السالفة الذكر التي ترسي حق الدول غير المتضررة في تقديم المساعدة يمد نطاق هذا الاستحقاق ليشمل المنظمات الدولية والجهات الفاعلة الإنسانية الأخرى. علاوة على ذلك، فقد تم أيضا النظر بصفة محددة في عروض المساعدة المقدمة من هذه الجهات، وهي تندرج كذلك ضمن مجموعة صكوك القانون الدولي المتعلقة بالتصدي للكوارث.

٩٨ - وفي نطاق الأمم المتحدة، يعتبر أن للأمين العام صلاحية توجيه الدعوة إلى الدول لعرض تقديم المساعدة لضحايا الكوارث الطبيعية وغيرها من حالات الكوارث؛ وذلك على

(١٣٧) انظر B. Vukas (Rapporteur) "Humanitarian Assistance" 71, *Annuaire de l'Institut de Droit international* (2004), p.262.

سبيل المثال ، في قرارات الجمعية العامة ١٣١/٤٣ (تقديم المساعدة الإنسانية إلى ضحايا الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المماثلة)، و٢٢٥/٣٦ (تعزيز قدرة منظومة الأمم المتحدة على الاستجابة للكوارث الطبيعية وغيرها من حالات الكوارث) و ١٠٨/٤٦ (تقديم المساعدة إلى اللاجئين والعائدين والمشردين في أفريقيا).

٩٩ - وتم صراحة تحويل منظمة الصحة العالمية بدورها صلاحية عرض مساعداتها في حالة وجود خطر يهدد الصحة على الصعيد العالمي. فوفقا للفقرة ٣ من المادة ١٠ من اللوائح الصحية الدولية لعام ٢٠٠٥،

عندما تتلقى المنظمة معلومات عن حدث قد يشكل [حالة] طوارئ [تمس] الصحة [العامة و] تثير قلقا دوليا، فإنها تعرض التعاون مع الدولة الطرف المعنية في تقييم احتمال انتشار المرض على النطاق الدولي واحتمال إعاقة حركة المرور الدولي ومدى كفاية تدابير المكافحة. وقد تشمل تلك الأنشطة التعاون مع المنظمات الأخرى المعنية بوضع المعايير وعرض حشد المساعدة الدولية لدعم السلطات الوطنية في إجراء وتنسيق عمليات التقييم في الموقع. وتزود المنظمة الدولة الطرف، عندما تطلب ذلك، بالمعلومات التي تدعم هذا العرض.

١٠٠ - وعلى نحو مماثل، حولت الوكالة الدولية للطاقة الذرية، بموجب الفقرة (د) من المادة ٥ من اتفاقية عام ١٩٨٦ لتقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي الصلاحية لأن:

تبذل مساعيها الحميدة لدى الدول الأطراف والدول الأعضاء في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي.

١٠١ - واعتمد المعهد الدولي للقانون الإنساني نهجا مشابها في إطار مبادئه التوجيهية لعام ١٩٩٣ بشأن الحق في المساعدة الإنسانية (مبادئ سان ريمو)^(١٣٨)، التي ينص المبدأ ٥ منها على ما يلي:

للسلطات الوطنية والمنظمات الوطنية والدولية، التي تنص ولاياتها القانونية على إمكانية تقديم المساعدة الإنسانية، من قبيل لجنة الصليب الأحمر الدولية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وغيرها من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، والمنظمات الإنسانية المتخصصة، الحق في تقديم هذه المساعدة عند استيفاء الشروط المنصوص عليها في هذه المبادئ. ولا ينبغي أن يعتبر هذا العرض عملا غير

(١٣٨) انظر IHHL, "Guiding Principles on the Right to Humanitarian Assistance", International Review of the

.Red Cross, vol. 33, No. 297 (1993), p.521

ودي أو تدخلا في الشؤون الداخلية للدولة. وينبغي للسلطات في الدول المعنية، لدى ممارسة حقوقها السيادية، أن تبدي التعاون بشأن العرض المقدم لتوفير المساعدة الإنسانية لسكانها.

١٠٢ - وتؤدي المنظمات الإنسانية غير الحكومية أيضا دورا محوريا في التصدي للكوارث. وقد حرصت الجمعية العامة على الاعتراف بذلك، فقد ذكرت في القرار ١٣١/٤٣ (تقديم المساعدة الإنسانية إلى ضحايا الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المماثلة) ما يلي:

إن الجمعية العامة،

...

وإذ تدرك أنه إلى جانب العمل الذي تقوم به الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية كثيرا ما تتوقف سرعة وفعالية هذه المساعدة على تعاون ومعونة المنظمات المحلية والمنظمات غير الحكومية ذات الدوافع الإنسانية الصرفة،

...

٣ - تنوّه بالإسهام الكبير في توفير المساعدة الإنسانية، الذي تقوم به المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية ذات الأهداف الإنسانية الصرفة؛

٤ - تدعو جميع الدول التي تكون بحاجة إلى هذه المساعدة إلى تيسير عمل هذه المنظمات في تنفيذ تقديم المساعدة الإنسانية، ولا سيما تقديم الأغذية والأدوية والرعاية الطبية، التي يكون فيها الوصول إلى الضحايا أمرا جوهريا؛

٥ - تناشد لهذا السبب جميع الدول أن تقدم مساندها إلى هذه المنظمات التي تعمل على تقديم المساعدة الإنسانية، عند الحاجة، إلى ضحايا الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المماثلة؛

١٠٣ - وبالتالي، فإن عروض المساعدة التي تقدمها المنظمات الإنسانية غير الحكومية تشكل جانبا له أهمية بالغة بالنسبة للعمل الجاري، كما أن له جذوره في تاريخ تطور القانون الدولي. فمعظم الصكوك التي تعترف بحق الدول والمنظمات الدولية تسبغ هذا الاستحقاق أيضا على المنظمات الإنسانية. وفي سياق القانون الإنساني الدولي، تعترف المادة ٣ المشتركة من اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ والمادة ١٨ من البروتوكول الثاني (المقتبستان في الفقرتين ٨٦ و ٨٧ أعلاه) بحق المنظمات الإنسانية في عرض مساعدتها في حالات النزاع.

١٠٤ - أما المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشريد الداخلي^(١٣٩) فتحدد بدورها في إطار المبدأ ٢٥ ما يلي:

١ - يقع على عاتق السلطات الوطنية، في المقام الأول، واجب ومسؤولية تقديم المساعدة الإنسانية للمشردين داخلياً.

٢ - يحق للمنظمات الإنسانية الدولية وغيرها من الأطراف المعنية عرض خدماتها لمساعدة المشردين داخلياً. ويجب ألا ينظر إلى هذا العرض على أنه [عمل غير ودي] أو تدخل في الشؤون الداخلية للدولة، وإنما يجب النظر إليه بحسن نية. ويجب ألا يُمتنع [تعسفاً] عن الموافقة على هذا العرض، وبخاصة إذا لم يكن بوسع السلطات المعنية تقديم المساعدة الإنسانية المطلوبة أو كانت [غير] راغبة [في] ذلك.

١٠٥ - وتشير الممارسة الدولية في الآونة الأخيرة إلى وجود ممارسات واسعة النطاق ومستمرة من جانب الدول والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية التي تقدم عروض المساعدة إلى الدول المتضررة من الكوارث. فوفقاً للتقارير الصحفية، تم في مواجهة الزلزال الذي ضرب اليابان وأمواج التسونامي الذي تعرض لها ذلك البلد في ١١ آذار/مارس ٢٠١١، تقديم عروض للمساعدة من بلدان بلغ عددها في ١٧ آذار/مارس نحو ١١٣ بلداً^(١٤٠). وبالمثل، أفادت المصادر الصحفية ومصادر كونغرس الولايات المتحدة بأنه في أعقاب إعصار كاترينا في عام ٢٠٠٥، عرض عدد كبير من الدول على الولايات المتحدة الأمريكية مساعدات نقدية وعينية بلغت قيمتها ٨٥٤ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة^(١٤١). كذلك قدم الكثير من المنظمات الدولية عروضاً للمساعدة إلى الدول المتضررة من الكوارث. فعلى سبيل المثال، ووفقاً لبعض المعلومات الصحفية، قام الاتحاد الأوروبي في أعقاب الزلزال الذي ضرب هايتي في ١٢ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠ بعرض معونات قيمتها ٣٣٧ مليون يورو على ذلك البلد المنكوب^(١٤٢). وبالإضافة إلى الدول البالغ عددها نحو ١١٣ دولة التي عرضت المساعدة على اليابان عقب زلزال عام ٢٠١١ وأمواج التسونامي التي وقعت في ذلك العام، قامت ٢٨ منظمة دولية بعرض مساعدات إنسانية^(١٤٣).

(١٣٩) انظر E/CN.4/1998/53/Add.2.

(١٤٠) للاطلاع على قائمة كاملة بعروض المساعدة التي قدمتها الدول، انظر Aid and rescue offers for Japan .Reuters, "Factbox quake", 17 March 2010.

(١٤١) انظر Bill Rodgers, "Katrina Foreign Aid Handling Generates Criticism," VOA News, 14 May 2007.

(١٤٢) انظر Reuters, "EU offers over 400 million euros quake aid to Haiti," 18 January 2011.

(١٤٣) انظر Reuters, "Factbox: Aid and rescue offers for Japan quake," 17 March 2011.

١٠٦ - ويخلص المقرر الخاص إلى أن الحق في عرض المساعدة لا يقتصر على الدول غير المتضررة، وإنما ينسحب أيضا على المنظمات الدولية التي قد تفسر ولاياتها على أنها تشمل عرض مساعدات من هذا القبيل، وعلى غيرها من المنظمات الإنسانية. وبالاعتراف بهذا الحق، تكمل المشاريع قيد البحث مجموعة الجهات الفاعلة المعنية اللازمة لتحقيق مصلحة المجتمع الدولي في حماية الأشخاص في حالات الكوارث.

جيم - عدم التدخل

١٠٧ - تتفق الصكوك الدولية التي تنص على حق الجهات الفاعلة المعنية في عرض المساعدة في حالة وقوع كارثة أو في الحالات المماثلة في تأكيدها على الافتراض الأساسي الوارد في التقرير الثالث للمقرر الخاص، الذي يفيد بأنه ينبغي ألا ينظر إلى أي عرض من هذا القبيل باعتباره تدخلا في الشؤون الداخلية للدولة المستفيدة أو تعديا على سيادتها. فعلى سبيل المثال، تنص الفقرة (ب) من المادة ٣ من الاتفاقية الإطارية المتعلقة بالمساعدة في مجال الحماية المدنية^(١٤٤) على أنه لا ينبغي النظر إلى عروض المساعدة باعتبارها تدخلا في الشؤون الداخلية للدولة المستفيدة. كذلك يشتمل المبدأ ٥ من المبادئ التوجيهية المتعلقة بالحق في المساعدة الإنسانية على حكم يقضي بعدم النظر إلى عروض المساعدة باعتبارها عملا غير ودي أو تدخلا في الشؤون الداخلية للدول^(١٤٥).

١٠٨ - وتنص الصكوك القانونية في المجالات ذات الصلة على أحكام مماثلة. فالمبادئ التوجيهية المتعلقة بالمشردين داخليا تنص على أنه لا ينبغي النظر إلى عروض المساعدة باعتبارها عملا غير ودي أو تدخلا في الشؤون الداخلية للدولة المتضررة^(١٤٦). وينص أيضا شرح المادة ١٨ من البروتوكول الإضافي الثاني لاتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ على أن العروض المقدمة من الاتحاد الدولي للصليب الأحمر لا ينبغي أن تعتبر تدخلا في الشؤون الداخلية للدولة أو تعديا على سيادتها، سواء تم قبول العرض أم لا^(١٤٧).

(١٤٤) انظر الفقرة ٩١ أعلاه.

(١٤٥) انظر Guiding Principles on the Right to Humanitarian Assistance, adopted by the Council of the International Institute of Humanitarian Law in April 1993, Principle 5, available at International Review of the Red Cross, vol.33, No. 297 (1993), pp. 522 and 523.

(١٤٦) ممثل الأمين العام المعني بالمشردين داخليا، مبادئ توجيهية بشأن التشرد الداخلي، E/CN.4/1998/53/Add.2، المرفق، المبدأ ٢٥، الفقرة ٢.

(١٤٧) انظر Claude Pilloud, Yves Sandoz, Christophe Swinarski, and Bruno Zimmermann, *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949* (Geneva: International Committee of the Red Cross, 1987), para 4892.

١٠٩ - وفي ضوء ما تقدم، يقترح المقرر الخاص مشروع المادة ١٢ التالي بشأن الحق في عرض المساعدة:

مشروع المادة ١٢

الحق في عرض المساعدة

يجق للدول والأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية المختصة الأخرى والمنظمات غير الحكومية المعنية أن تعرض المساعدة في مواجهة الكوارث على الدولة المتضررة.
