

Distr.: Limited
17 May 2013
Arabic
Original: English



لجنة القانون الدولي

الدورة الخامسة والستون

جنيف، ٦ أيار/مايو - ٧ حزيران/يونيه

و ٨ تموز/يوليه - ٩ آب/أغسطس ٢٠١٣

مشروع تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الخامسة والستين

المقرر: السيد ماتياس فورتو

الفصل السادس

حماية الأشخاص في حالات الكوارث

إضافة

المحتويات

الفقرات الصفحة

- جيم - نص مشاريع المواد المتعلقة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث، التي اعتمدها اللجنة بصفة مؤقتة حتى الآن
- ١- نص مشاريع المواد
- ٢- نص مشاريع المواد التي اعتمدها اللجنة بصفة مؤقتة في دورتها الخامسة والستين والتعليقات عليها

جيم- نص مشاريع المواد المتعلقة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث، التي اعتمدها اللجنة بصفة مؤقتة حتى الآن

١- نص مشاريع المواد

المادة ١

النطاق

تنطبق مشاريع المواد هذه على حماية الأشخاص في حالات الكوارث.

المادة ٢

الغرض

الغرض من مشاريع المواد هذه هو تيسير حدوث استجابة كافية وفعالة لحالات الكوارث تلي الاحتياجات الأساسية للأشخاص المعنيين، مع احترام حقوقهم احتراماً كاملاً.

المادة ٣

تعريف الكارثة

يقصد بمصطلح "الكارثة" حدث مفاجع أو سلسلة أحداث مفاجعة تؤدي إلى وقوع خسائر في الأرواح على نطاق كبير، أو إلى معاناة وكرب بشريين شديدين، أو إلى حدوث أضرار مادية أو بيئية بالغة، بما يخل بشكل خطير بسير المجتمع.

المادة ٤

العلاقة بالقانون الإنساني الدولي

لا تنطبق مشاريع المواد هذه على الحالات التي تسري عليها قواعد القانون الإنساني الدولي.

المادة ٥

واجب التعاون

وفقاً لمشاريع المواد هذه، تتعاون الدول، كما هو مناسب، فيما 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.

المادة ٥ مكرراً أشكال التعاون

لأغراض مشاريع المواد هذه، يشمل التعاون المساعدة الإنسانية وتنسيق الأعمال والاتصالات الغوثية الدولية، وتوفير موظفي الإغاثة، والمعدات والإمدادات الغوثية، والموارد العلمية والطبية والتقنية.

المادة ٦

المبادئ الإنسانية للاستجابة في حالات الكوارث

تتم الاستجابة في حالات الكوارث وفقاً لمبادئ الإنسانية والحياد والتراهة، وعلى أساس عدم التمييز، مع مراعاة احتياجات الأشخاص المعرضين للخطر بوجه خاص.

المادة ٧

الكرامة الإنسانية

عند التصدي للكوارث، تحترم الدول والمنظمات الحكومية الدولية المختصة والمنظمات غير الحكومية ذات الصلة كرامة الإنسان المتأصلة وتحميها.

المادة ٨

حقوق الإنسان

للأشخاص المتضررين من الكوارث الحق في أن تُحترم حقوق الإنسان الواجبة لهم.

المادة ٩

دور الدولة المتأثرة

١- يقع على عاتق الدولة المتأثرة، بحكم سيادتها، واجب ضمان حماية الأشخاص وتقديم الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث في إقليمها.

٢- تتولى الدولة المتأثرة الدور الأول في توجيه تلك الإغاثة والمساعدة ومراقبتها وتنسيقهما والإشراف عليهما.

المادة ١٠

واجب الدولة المتأثرة في التماس المساعدة

يكون على الدولة المتأثرة، في حالة تجاوز حجم الكارثة قدرتها الوطنية على الاستجابة لها، واجب التماس المساعدة، حسبما يكون مناسباً، من الدول الأخرى والأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية الأخرى المختصة والمنظمات غير الحكومية ذات الصلة.

المادة ١١

موافقة الدولة المتأثرة على المساعدة الخارجية

- ١ - يتطلب تقديم المساعدة الخارجية موافقة الدولة المتأثرة.
- ٢ - لا تُرفض الموافقة على المساعدة الخارجية رفضاً تعسفياً.
- ٣ - عند تقديم عرض بالمساعدة وفقاً لمشاريع المواد هذه، يكون على الدولة المتأثرة أن تعلن قرارها بشأن العرض المقدم كلما كان ذلك ممكناً.

المادة ١٢

عرض المساعدة

للدول، والأمم المتحدة، والمنظمات الحكومية الدولية المختصة الأخرى الحق في عرض المساعدة على الدولة المتأثرة لمواجهة الكارثة. ويجوز للمنظمات غير الحكومية المعنية أيضاً عرض المساعدة على الدولة المتأثرة.

المادة ١٣

شروط تقديم المساعدة الخارجية

يجوز للدولة المتأثرة فرض شروط على تقديم المساعدة الخارجية. ويجب أن تكون هذه الشروط متفقة مع مشاريع المواد هذه، وقواعد القانون الدولي الواجبة التطبيق، والقانون الوطني للدولة المتأثرة. ويراعى في الشروط الاحتياجات المحددة للأشخاص المتأثرين بالكارثة وبنوعية المساعدة. وعند وضع الشروط، تحدد الدولة المتأثرة نطاق المساعدة المطلوبة ونوعها.

المادة ١٤

تيسير المساعدة الخارجية

- ١ - تتخذ الدولة المتأثرة التدابير اللازمة، في إطار قانونها الوطني، لتيسير تقديم المساعدة الخارجية بشكل فوري وفعال، وبخاصة فيما يتعلق بما يلي:
 - (أ) موظفو الإغاثة المدنيون والعسكريون، في ميادين مثل الامتيازات والحصانات، وشروط منح التأشيرة والدخول، وتصاريح العمل، وحرية التنقل؛
 - (ب) السلع والمعدات، في ميادين مثل الشروط والتعريفات الجمركية، والضرائب، والنقل، والتصرف فيها.
- ٢ - تكفل الدولة المتأثرة إتاحة الاطلاع بسهولة على تشريعاتها وأنظمتها ذات الصلة، لتيسير احترام القانون الوطني.

المادة ١٥

إنهاء المساعدة الخارجية

تتشاور الدولة المتأثرة والدولة المساعدة، وبحسب الاقتضاء، الجهات المساعدة الأخرى بشأن إنهاء المساعدة الخارجية وطرائقه. وتقوم الدولة المتأثرة أو الدولة المساعدة أو الجهات المساعدة الأخرى الراغبة في إنهاء المساعدة بتوجيه الإخطار المناسب.

٢- نص مشاريع المواد التي اعتمدها اللجنة بصفة مؤقتة في دورتها الخامسة والستين والتعليقات عليها

مشروع المادة ٥ مكرراً أشكال التعاون

لأغراض مشاريع المواد هذه، يشمل التعاون المساعدة الإنسانية وتنسيق الأعمال والاتصالات الغوثية الدولية، وتوفير موظفي الإغاثة، والمعدات والإمدادات الغوثية، والموارد العلمية والطبية والتقنية.

التعليق

(١) يسعى مشروع المادة ٥ مكرراً لتوضيح مختلف الأشكال التي يمكن أن يتخذها التعاون بين الدول المتأثرة والدول المساعدة والجهات المساعدة الأخرى في سياق حماية الأشخاص في حالات الكوارث. وينص مشروع المادة ٥ على التعاون بعبارة عامة بوصفه مبدأً توجيهياً وواجباً أساسياً فيما يتعلق بهذا الموضوع، لأنه يؤدي دوراً مركزياً في جهود الإغاثة في حالات الكوارث. ويفسح دور التعاون الأساسي المجال لتفصيل أنواع التعاون المناسب في سياق الكوارث. ومن ثم فالغرض من مشروع المادة هذا هو التوسع في شرح المقصود من مشروع المادة ٥، دون إنشاء التزامات قانونية إضافية.

(٢) وتستند قائمة أشكال التعاون الواردة في مشروع المادة ٥ مكرراً - المساعدة الإنسانية، وتنسيق الأعمال والاتصالات الغوثية الدولية، وتوفير موظفي الإغاثة، والمعدات والإمدادات الغوثية، والموارد العلمية والطبية والتقنية - استناداً عاماً إلى الجملة الثانية من الفقرة ٤ من مشروع المادة ١٧ من مشاريع المواد النهائية لقانون طبقات المياه الجوفية العابرة للحدود، التي تسهب في تفصيل الالتزام العام بالتعاون المنصوص عليه في المادة ٧ من مشاريع

المواد تلك، عن طريق وصف التعاون اللازم في حالات الطوارئ^(١). وفيما يلي نص الجملة الثانية من الفقرة ٤ من مشروع المادة ١٧:

ويمكن أن يشمل التعاون تنسيق الإجراءات والاتصالات الدولية في حالة الطوارئ، وإتاحة العاملين المدربين في مجال الاستجابة لحالات الطوارئ، والمعدات والإمدادات اللازمة للاستجابة لهذه الحالات، والخبرة العلمية والتقنية، والمساعدة الإنسانية^(٢).

ولما كان هذا الحكم قد صيغ تحديداً للإشارة إلى سياق ذي صلة - وهو الحاجة إلى التعاون في حال وقوع طارئ يؤثر في طبقة مياه جوفية عابرة للحدود - رأَت اللجنة أن صيغته تشكل منطلقاً مفيداً لوضع مشروع المادة ٥ مكرراً. غير أن نص المادة ٥ مكرراً صيغ بحيث يعكس على نحو ملائم سياق مشاريع المواد هذه والغرض منها، وبحيث يكفل مراعاة مجالات التعاون الرئيسية التي تتناولها الصكوك الدولية المتعلقة بالاستجابة للكوارث. وترد صيغة مماثلة في إعلان رابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث الطبيعية (٢٦ حزيران/يونيه ١٩٧٦)، الذي ينص على أن "تتعاون البلدان الأعضاء، في حدود قدرات كل منها، في تحسين قنوات الاتصال فيما بينها في مجالات الإنذار بوقوع الكوارث، وتبادل الخبراء والمتدربين، وتبادل المعلومات والوثائق، وتعميم اللوازم الطبية والخدمات والمساعدة الغوثية"^(٣). وفي سياق مماثل، يدعو قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، لدى شرح المجالات التي قد يكون من المفيد فيها أن تؤدي الأمم المتحدة دوراً تنسيقياً وتشجع على التعاون، إلى التنسيق بشأن "الموظفين المتخصصين، وأفرقة الأخصائيين التقنيين، فضلاً عن الإمدادات والمعدات والخدمات الغوثية..."^(٤).

(٣) وتنص العبارة الافتتاحية من مشروع المادة ٥ مكرراً على أن طرائق التعاون مبيّنة "لأغراض مشاريع المواد هذه". ولذلك، فإن مشروع المادة ٥ مكرراً، الذي يتعين قراءته وفقاً لمشاريع المواد الأخرى، موجه نحو الغرض من الموضوع برمته على النحو المنصوص عليه في مشروع المادة ٢، أي "تيسير حدوث استجابة كافية وفعالة لحالات الكوارث تلبية للاحتياجات الأساسية للأشخاص المعنيين، مع احترام حقوقهم احتراماً كاملاً". وفي سياق هذا الموضوع، فإن الهدف النهائي من واجب التعاون، وبالتالي من أي شكل من أشكال التعاون المشار إليها في مشروع المادة ٥ مكرراً، هو حماية الأشخاص المتأثرين بالكوارث.

(١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثالثة والستون، الملحق رقم ١٠ (A/63/10)، الفصل الرابع - هاء، الفقرتان ٥٣ و ٥٤.

(٢) المرجع نفسه.

(٣) ASEAN Documents Series 1976.

(٤) الفقرة ٢٧.

٤) ويرز مشروع المادة أشكالاً محددة من التعاون، غير أن القائمة الواردة فيه لا يُقصد منها أن تكون شاملة، بل توضيحية للمجالات الرئيسية التي قد يكون التعاون فيها مناسباً وفقاً للظروف. ويؤكد استخدام كلمة "يشمل" وما يقابلها باللغات الرسمية الأخرى أن القائمة ليست جامعة. وخلصت اللجنة إلى أن أشكال التعاون المبينة هي أهم المجالات التي قد يكون فيها التعاون ضرورياً، وأن هذه الأشكال عامة بما يكفي لتضم مجموعة واسعة من الأنشطة التعاونية. ومن ثم يمكن أن يشمل التعاون الأنشطة المذكورة، ولكنه لا يقتصر عليها؛ فأشكال التعاون الأخرى غير المحددة في مشروع المادة هذا ليست مستبعدة، مثل الدعم المالي؛ ونقل التكنولوجيا الذي تندرج ضمنه أمور شتى منها الصور الساتلية؛ والتدريب؛ وتقاسم المعلومات وتمارين المحاكاة المشتركة والتخطيط.

٥) ولما كان مشروع المادة ٥ مكرراً مشروعاً توضيحياً لطرائق التعاون الممكنة، فلا يُقصد منه أن ينشئ التزامات قانونية إضافية على الدول المتأثرة أو على الجهات المساعدة للقيام بأنشطة معينة. وتتوقف أشكال التعاون الممكنة بالضرورة على مجموعة من العوامل من بينها طبيعة الكارثة، واحتياجات الأشخاص المتأثرين، وقدرات الدولة المتأثرة والجهات المساعدة المعنية. وعلى غرار مبدأ التعاون نفسه، يُقصد من الأشكال الواردة في مشروع المادة ٥ مكرراً أن تكون متبادلة، لأن التعاون ليس فعلاً انفرادياً، بل هو فعل ينطوي على سلوك تآزري لأطراف متعددة^(٥). لذلك لا يُتوخى من مشروع المادة تقديم قائمة بالأنشطة التي يمكن أن تضطلع بها دولة مساعدة، بل بيان المجالات التي قد يكون من المناسب فيها تنسيق الجهود بالتشاور بين الدول المتأثرة والجهات المساعدة.

٦) وعلاوة على ذلك، يجب أن يكون التعاون في المجالات المذكورة وفقاً لجميع مشاريع المواد الأخرى. فعلى غرار مشروع المادة ٥، مثلاً، يجب أن تكون أشكال التعاون التي يتناولها مشروع المادة ٥ مكرراً متسقة مع مشروع المادة ٩ الذي يمنح الدولة المتأثرة "بمحكم سيادتها" الدور الأول في المساعدة الغوثية في حالات الكوارث. ويجب أن يتماشى التعاون أيضاً مع شرط موافقة الدولة المتأثرة على المساعدة الخارجية (مشروع المادة ١١)، وكذلك مع الإقرار بأنه يجوز للدولة المتأثرة فرض شروط مناسبة على تقديم المساعدة الخارجية، ولا سيما فيما يتعلق بالاحتياجات المحددة للأشخاص المتأثرين بالكارثة ونوعية المساعدة (مشروع المادة ١٣). ويرتبط التعاون أيضاً بمشروع المادة ١٤، الذي يعترف بدور الدولة المتأثرة في تيسير تقديم المساعدة الخارجية بشكل فوري وفعال إلى الأشخاص المتأثرين بالكارثة. وعليه، بما أن مشروع المادة ٥ مكرراً لا ينشئ أي التزامات قانونية إضافية، فإن العلاقة بين الدولة المتأثرة والدول المساعدة والجهات المساعدة الأخرى فيما يخص أشكال التعاون المذكورة

(٥) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخامسة والستون، الملحق رقم ١٠ (A/65/10)، الفقرة ٣٣١، التعليق على مشروع المادة ٥، الفقرة ٦.

أعلاه تكون علاقة متماشية مع الأحكام الأخرى المنصوص عليها في مشاريع المواد هذه.

(٧) وقد أدرجت المساعدة الإنسانية عمداً في مقدمة أشكال التعاون المذكورة في مشروع المادة ٥ مكرراً، لأن اللجنة ترى أن لهذا النوع من التعاون أهمية قصوى في سياق الإغاثة في حالات الكوارث. أما الفئة الثانية - تنسيق الأعمال والاتصالات الغوثية الدولية - فالمقصود أن تكون واسعة النطاق بما يكفي لتشمل معظم الجهود التعاونية المبذولة في مرحلة الإغاثة في حالات الكوارث، ويمكن أن تضم التنسيق اللوجستي، والإشراف، وتيسير أنشطة وتنقل الموظفين المعنيين بالاستجابة في حالات الكوارث والمعدات اللازمة في هذا الصدد، وتقاسم وتبادل المعلومات المتعلقة بالكوارث. وإن كان تبادل المعلومات مسألة يشار إليها في الغالب في الصكوك التي تشدد على التعاون في مرحلة ما قبل الكوارث، باعتبارها أسلوباً وقائياً للحد من خطر الكوارث^(٦)، فإن الاتصالات والمعلومات هامة أيضاً في مرحلة الإغاثة في حالات الكوارث لرصد تطور الوضع وتيسير تنسيق الأعمال الغوثية بين مختلف الجهات المعنية. ويتناول عدد من الصكوك مسألة الاتصالات وتقاسم المعلومات في سياق الإغاثة في حالات الكوارث^(٧). ويُقصد بعبارة "توفير موظفي الإغاثة، والمعدات والإمدادات الغوثية، والموارد العلمية والطبية والتقنية" توفير جميع الموارد اللازمة لعمليات الاستجابة للكوارث. وقد تنطوي الإشارة إلى الموظفين على توفير وتعاون الأفرقة الطبية وأفرقة البحث والإنقاذ والمهندسين والأخصائيين التقنيين والمترجمين التحريريين والشفويين، أو غيرهم من الأشخاص المشاركين في الأنشطة الغوثية باسم واحدة من الجهات المعنية - وهي الدولة المتأثرة أو الدولة المساعدة أو الجهات المساعدة الأخرى. وتشمل كلمة "الموارد" الخبرات والمعارف العلمية والتقنية والطبية، فضلاً عن المعدات والأدوات والأدوية، أو غيرها من الأغراض التي يمكن أن تكون مفيدة لجهود الإغاثة.

(٦) انظر، على سبيل المثال، ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response، (26 July 2005)، ASEAN Documents Series 2005، art. 18، para. 1.

(٧) انظر، على سبيل المثال، اتفاقية تامبيري المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة، الأمم المتحدة، *Treaty Series*، vol. 2296، p. 5، art. 3 (التي تدعو إلى "نشر معدات الاتصالات السلكية واللاسلكية الأرضية والفضائية للتنبؤ بالمخاطر الطبيعية والمخاطر الصحية والكوارث، ورصدها وتقديم المعلومات المتعلقة بها"، و"تقاسم المعلومات عن المخاطر الطبيعية والمخاطر الصحية والكوارث فيما بين الدول الأطراف، ومع الدول الأخرى والكيانات غير الحكومية والمنظمات الحكومية الدولية، ونشر هذه المعلومات على الجمهور العام، وبخاصة في المجتمعات المعرضة للخطر")؛ والمبادئ التوجيهية لاستخدام أصول الدفاع العسكري والمدني في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث ("مبادئ أوصلو التوجيهية")، بصيغتها المنقحة في عام ٢٠٠٦، الفقرة ٥٤. وانظر أيضاً المناقشة الواردة في مذكرة الأمانة العامة، A/CN.4/590، الفقرات ١٥٩-١٧٢.

٨) ويعرض مشروع المادة ٥ مكرراً قائمة بالطرائق الممكنة للتعاون في الإغاثة في حالات الكوارث، أو في مرحلة ما بعد الكوارث. وعليه فإن مضمون مشروع المادة لا يخل بأية مواد توضع في المستقبل فيما تتعلق بالتعاون في مرحلة ما قبل وقوع الكوارث، بما في ذلك منع الكوارث والتأهب لها والتخفيف من آثارها.

مشروع المادة ١٢ عرض المساعدة

للدول، والأمم المتحدة، والمنظمات الحكومية الدولية المختصة الأخرى الحق في عرض المساعدة على الدولة المتأثرة لمواجهة الكارثة. ويجوز للمنظمات غير الحكومية المعنية أيضاً عرض المساعدة على الدولة المتأثرة.

التعليق

١) يعترف مشروع المادة ١٢ بمصلحة المجتمع الدولي في حماية الأشخاص في حالات الكوارث، وهي حماية ينبغي اعتبارها عاملاً مكماً للدور الأول الذي تضطلع به الدولة المتأثرة وينص عليه مشروع المادة ٩. ويشكل ذلك تعبيراً عن مبدأ التضامن الذي تقوم عليه مجموعة مشاريع المواد المتعلقة بهذا الموضوع برمتها، ولا سيما مبدأ التعاون المكرس في مشروع المادتين ٥ و ٥ مكرراً.

٢) ويُعنى مشروع المادة ١٢ بـ "عرض" المساعدة فحسب، ولا يتناول "توفير" المساعدة بالفعل. وهذا العرض، سواء أكان من جانب واحد أم استجابة لطلب ما، هو طوعي أساساً، ولا ينبغي أن يُفسر على أنه إقرار بوجود واجب قانوني يفرض تقديم المساعدة. ولا ينشئ عرض المساعدة التزاماً على الدولة المتأثرة بقبولها. ووفقاً لمبدأ السيادة الأساسي الذي تسترشد به مجموعة مشاريع المواد برمتها، تظل الدولة المتأثرة حرة في أن تقبل كلياً أو جزئياً، أو لا تقبل، عروض المساعدة من الدول أو الجهات الفاعلة من غير الدول. وعموماً، تنص الفقرة ٣ من المادة ١١ بشأن "موافقة الدولة المتأثرة على المساعدة الخارجية" على أنه:

"عند تقديم عرض بالمساعدة وفقاً لمشاريع المواد هذه، يكون على الدولة المتأثرة أن تعلن قرارها بشأن العرض المقدم كلما كان ذلك ممكناً".

وينطوي شرط تقديم عروض المساعدة "وفقاً لمشاريع المواد هذه"، على نتائج منها أن تلك العروض لا يمكن أن تكون تمييزية في طبيعتها، ولا يمكن إخضاعها لشروط لا تقبلها الدولة المتأثرة.

٣) وعروض المساعدة المتسقة مع مشاريع المواد هذه لا يمكن أن تُعتبر في حد ذاتها تدخلاً في الشؤون الداخلية للدولة المتأثرة. ويتفق هذا الاستنتاج مع ما أورده معهد القانون

الدولي في قراره الصادر في عام ١٩٨٩ بشأن حماية حقوق الإنسان ومبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول:

"إن عرض دولة أو مجموعة دول أو منظمة دولية أو هيئة إنسانية محايدة، مثل اللجنة الدولية للصليب الأحمر، توفير الأغذية أو اللوازم الطبية لدولة أخرى تكون حياة السكان أو صحتهم مهددة بشكل خطير في إقليمها لا يمكن اعتباره تدخلاً غير مشروع في الشؤون الداخلية لتلك الدولة [...]"^(٨).

(٤) ويتناول مشروع المادة ١٢ مسألة عرض المساعدة على الدول المتأثرة من جهات ثالثة، بالإشارة في جملتين منفصلتين إلى الجهات التي يرحح أن تكون معنية بذلك العرض في أعقاب الكوارث. فتورد الجملة الأولى الدول والأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية المختصة الأخرى، أما الجملة الثانية فتذكر المنظمات غير الحكومية. وقررت اللجنة استخدام صيغة مختلفة في كل من الجملتين. ففي الجملة الأولى، اختارت اللجنة صيغة "للدول ... الحق في عرض المساعدة" لأغراض التأكيد. فللدول والأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية ليس فقط من حقها أن تعرض المساعدة على الدولة المتأثرة، بل إنها تُشجع أيضاً على فعل ذلك. وفي المقابل، اعتمدت اللجنة، لدى الإشارة إلى المنظمات غير الحكومية في الجملة الثانية، صيغة "ويجوز للمنظمات غير الحكومية أيضاً عرض المساعدة" لإبراز الفرق بين وضع هذه المنظمات ووضع الدول والمنظمات الحكومية الدولية. ورغم أن المنظمات غير الحكومية تحظى بالقدر نفسه من الحرية في عرض المساعدة على الدولة المتأثرة، فإن أنشطتها تخضع للقانون الوطني الذي يمكن أن يفرض قيوداً على عرض المساعدة.

(٥) وتتعرف الجملة الثانية من مشروع المادة ١٢ بالدور الهام الذي تضطلع به المنظمات غير الحكومية القادرة، بحكم طبيعتها وموقعها وخبرتها، على تقديم المساعدة استجابةً لكارثة معينة. ووضع المنظمات غير الحكومية والجهات الأخرى في القيام بعمليات الإغاثة ليس مسألة جديدة في القانون الدولي. فقد سبق أن نصت اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ على أنه، في حالات النزاع المسلح:

[...] يجوز لهيئة إنسانية غير متحيزة، كاللجنة الدولية للصليب الأحمر، أن تعرض خدماتها على أطراف النزاع^(٩).

وبالمثل، ينص البروتوكول الإضافي الثاني الملحق باتفاقيات جنيف على أنه:

(٨) Institute of International Law, Session of Santiago de Compostela, "The Protection of human rights and the principle of non-intervention in the internal affairs of States" (13 December 1989), art. 5.

(٩) انظر، على سبيل المثال، اتفاقية جنيف لعام ١٩٤٩ بشأن تحسين حالة جرحى ومرضى القوات المسلحة في الميدان، المادة ٣(٢).

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^(١٠).

وقد أكدت الجمعية العامة الإسهام الهام الذي تُقدمه المنظمات غير الحكومية التي تعمل بدوافع إنسانية محضة في الاستجابة للكوارث، في قرارها ١٣١/٤٣، المؤرخ ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨، والمعنون "تقديم المساعدة الإنسانية إلى ضحايا الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المماثلة"، الذي دعت فيه الجمعية الدول المتأثرة كافة، في جملة أمور، إلى "تيسير عمل [تلك] المنظمات في تنفيذ تقديم المساعدة الإنسانية، ولا سيما تقديم الأغذية والأدوية والرعاية الطبية، التي يكون فيها الوصول إلى الضحايا أمراً جوهرياً"، وناشدت "جميع الدول أن تقدم مساندة إلى [تلك] المنظمات التي تعمل على تقديم المساعدة الإنسانية، عند الحاجة، إلى ضحايا الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المماثلة"^(١١).

مشروع المادة ١٣

شروط تقديم المساعدة الخارجية

يجوز للدولة المتأثرة فرض شروط على تقديم المساعدة الخارجية. ويجب أن تكون هذه الشروط متفقة مع مشاريع المواد هذه، وقواعد القانون الدولي الواجبة التطبيق، والقانون الوطني للدولة المتأثرة. ويراعى في الشروط الاحتياجات المحددة للأشخاص المتأثرين بالكارثة ونوعية المساعدة. وعند وضع الشروط، تحدد الدولة المتأثرة نطاق المساعدة المطلوبة ونوعها.

التعليق

(١) يتناول مشروع المادة ١٣ مسألة فرض شروط من جانب الدول المتأثرة على تقديم المساعدة الخارجية في إقليمها. ويؤكد مشروع المادة حق الدولة المتأثرة في فرض شروط على تلك المساعدة، وفقاً لمشاريع المواد هذه وقواعد القانون الدولي والقانون الوطني الواجبة التطبيق. وتشير المادة إلى كيفية تحديد تلك الشروط. فالاحتياجات المحددة للأشخاص المتأثرين بالكارثة ونوعية المساعدة هي التي توجه طبيعة هذه الشروط. وتُلزم المادة أيضاً الدولة المتأثرة بأن تحدد، عند وضع الشروط، نطاق المساعدة المطلوبة ونوعها.

(١٠) البروتوكول الإضافي الثاني الملحق باتفاقيات جنيف المعقودة في ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩، المتعلق بحماية ضحايا المنازعات المسلحة غير الدولية (البروتوكول الثاني)، ٨ حزيران/يونيه ١٩٧٧، المادة ١٨(أ).

(١١) انظر قرار الجمعية العامة ١٣١/٤٣ المؤرخ ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨، الفقرتان ٤ و٥.

(٢) ويعزز مشروع المادة المبدأ المنصوص عليه في مشروع المادة ٩، الذي يعترف بأن الدولة المتأثرة تتحمل المسؤولية الأولى في توجيه المساعدة في إقليمها ومراقبتها وتنسيقها والإشراف عليها. ويقر مشروع المادة ١٣، من خلال استخدام عبارة "يجوز... فرض شروط"، التي تتفق مع الطابع الطوعي لتقديم المساعدة، بحق الدولة المتأثرة في فرض شروط على تلك المساعدة، وهي شروط يُفضل أن تضعها قبل حدوث الكارثة، وفيما يتعلق أيضاً بأشكال محددة من المساعدة التي تقدمها جهات معروفة خلال مرحلة الاستجابة. وتشير اللجنة إلى المساعدة "الخارجية" لأن نطاق الحكم يشمل المساعدة التي تقدمها دول ثالثة أو جهات مساعدة أخرى، مثل المنظمات الدولية، ولكنه لا يشمل المساعدة المقدمة من مصادر داخلية، مثل المنظمات غير الحكومية المحلية.

(٣) ويقيد مشروع المادة حق الدولة المتأثرة في فرض شروط على المساعدة، وهو حق يجب ممارسته وفقاً للقواعد القانونية الواجبة التطبيق. وتُبين الجملة الثانية الإطار القانوني الذي يجوز فرض الشروط ضمنه، ويشمل "مشاريع المواد هذه، وقواعد القانون الدولي الواجبة التطبيق، والقانون الوطني للدولة المتأثرة". وأدرجت اللجنة عبارة "مشاريع المواد هذه" للتشديد على أن جميع الشروط يجب أن تكون متفقة مع المبادئ المذكورة في المواد السابقة واللاحقة، دون الحاجة إلى تكرار سرد المبادئ الإنسانية والقانونية التي تنطبق إليها مواد أخرى بالفعل، وبخاصة حسن النية والسيادة، والمبادئ الإنسانية التي يتناولها مشروع المادة ٦، ألا وهي الإنسانية والحياد والتراثة وعدم التمييز.

(٤) وتؤكد الإشارة إلى القانون الوطني حجية القوانين الداخلية في المنطقة المتأثرة المعنية. غير أنها لا تعني بالضرورة وجود قانون وطني مسبقاً يعنى بتفاصيل الشروط التي تضعها دولة متأثرة في حال وقوع كارثة. ورغم عدم وجود ما يُلزم بوضع تشريع وطني معين قبل تحديد الشروط، فإن هذه الشروط يجب أن تكون متفقة مع أي تشريع داخلي ذي صلة موجود في الدولة المتأثرة.

(٥) وكلا الدولة المتأثرة والجهة المساعدة ملزم بالامتثال لقواعد القوانين الوطنية الواجبة التطبيق. ولا يمكن للدولة المتأثرة أن تفرض شروطاً غير ما يتفق مع تلك القوانين، ويجب على الجهة المساعدة أن تمتثل لتلك القوانين في جميع الأوقات طيلة فترة المساعدة. ولا ينص مشروع المادة صراحة على هذه المعاملة بالمثل، لأنها كامنة في مبدأ احترام القوانين الوطنية الأوسع. وتؤيد الاتفاقات الدولية القائمة الجزم بأن الجهات المساعدة ملزمة بالامتثال للقانون الوطني. فاتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا، مثلاً، ينص في المادة ١٣(٢) على ضرورة أن "يحترم أفراد عملية المساعدة جميع القوانين واللوائح الوطنية ويتقيدوا بها". وتشترط عدة

اتفاقات دولية أخرى أيضاً أن تحترم الجهات المساعدة القوانين الوطنية^(١٢) أو تتصرف وفقاً لقانون الدولة المتأثرة^(١٣).

٦) وينطوي واجب احترام القوانين الوطنية الذي يقع على عاتق الجهات المساعدة على التزام باشتراط: تقيّد أفراد عملية الإغاثة بالقوانين والمعايير الوطنية للدولة المتأثرة^(١٤)، وضمان رئيس عملية الإغاثة مراعاة القوانين والمعايير الوطنية للدولة المتأثرة^(١٥)، وتعاون الأفراد المساعدين مع السلطات الوطنية^(١٦). ويشكل واجب احترام القوانين والسلطات الوطنية للدولة المتأثرة مظهراً من مظاهر الامتثال للمبدأ الجوهري وهو سيادة الدولة المتأثرة ومبدأ التعاون.

٧) والحق في فرض شروط على المساعدة هو إقرار بحق الدولة المتأثرة في أن ترفض المساعدة غير المرغوب فيها أو غير اللازمة، وتحدد المساعدة التي تحتاج إليها والوقت المناسب لتقديمها. وتوضح الجملة الثالثة من مشروع المادة المطلوب في الشروط التي تضعها الدول المتأثرة، أي ضرورة أن "يراعى" فيها الاحتياجات المحددة للأشخاص المتأثرين بالكارثة وكذلك نوعية المساعدة. غير أن كلمة "يراعى" لا تدل على أن الشروط المتعلقة بالاحتياجات المحددة ونوعية المساعدة هي الشروط الوحيدة التي يمكن أن تفرضها الدول على تقديم المساعدة الخارجية.

٨) وأدرجت اللجنة كلمة "المحددة" للدلالة على أن الاحتياجات يجب أن تكون جلية عند وضع الشروط، وأنها قد تتغير بتغير الحالة على أرض الواقع وتوافر مزيد من المعلومات. وتعني هذه الكلمة أنه ينبغي ألا تكون الشروط تعسفية، بل ينبغي أن تهدف إلى حماية المتأثرين بالكارثة. وتشير كلمة "المحددة" إلى ضرورة وجود عملية تُعلن بموجبها الاحتياجات، ويمكن

(١٢) انظر، على سبيل المثال، اتفاقية البلدان الأمريكية لتيسير المساعدة في حالات الكوارث، المادة الثامنة والمادة الحادية عشرة (د)؛ واتفاقية تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي، المادة ٨(٧).

(١٣) المرجع نفسه؛ الاتفاق المبرم بين حكومات الدول المشاركة في منظمة التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود بشأن التآزر في تقديم المساعدة الطارئة والاستجابة لحالات الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن أنشطة بشرية، المؤرخ ١٥ نيسان/أبريل ١٩٩٨، المادتان ٥ و ٩.

(١٤) انظر، على سبيل المثال، الاتفاقية المتعلقة بالآثار العابرة الحدود للحوادث الصناعية، المؤرخة ١٧ آذار/مارس ١٩٩٢، United Nations, Treaty Series, vol. 2105, No. 36605, annex X (1): "يتصرف الأفراد المشاركون في عملية المساعدة وفقاً للقوانين ذات الصلة للطرف الطالب".

(١٥) انظر، على سبيل المثال، اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا، المادة ١٣(٢): "يتخذ رئيس عملية المساعدة جميع التدابير الملائمة لضمان التقيّد بالقوانين والأنظمة الوطنية".

(١٦) انظر، على سبيل المثال، مبادئ ماكس بلانك التوجيهية، الفقرة ٢٢(ب): "في كل الأوقات خلال عمليات تقديم المساعدة الإنسانية، ... [ج] يتعاون الأفراد المساعدون مع السلطات المختصة المعيّنة للدول المتلقية للمساعدة".

أن تتخذ شكل تقييم للاحتياجات، ويُفضل أيضاً أن تتم بالتشاور مع الجهات المساعدة. غير أن إجراء تحديد الاحتياجات ليس مقررًا سلفاً، ويُترك للدولة المتأثرة حرية اختيار أنسب إجراء تراه. وهذا شرط مرِن يمكن الوفاء به وفقاً لظروف الكارثة وقدرات الدولة المتأثرة. ولا ينبغي بأي حال من الأحوال أن يؤدي تحديد الاحتياجات إلى إعاقة أو تأخير المساعدة الفورية والفعالة. ويُقصد من نص الجملة الثالثة أن "تلبى الاحتياجات الأساسية للأشخاص المعنيين" في حال وقوع كارثة، على النحو المنصوص عليه في مشروع المادة ٢، وينبغي اعتباره حماية إضافية لحقوق واحتياجات الأشخاص المتأثرين بالكوارث. والإشارة إلى "الاحتياجات" في كلا مشروعَي المادتين واسعة بما يكفي للدلالة على الاحتياجات الخاصة للنساء والفئات الضعيفة أو المحرومة بوجه خاص، وهي الفئات التي يتناولها مشروع المادة ٦ بمزيد من الوضوح، وتشمل الأطفال والمسنين وذوي الإعاقة.

(٩) ويُقصد من إدراج كلمة "نوعية" ضمان حق الدول المتأثرة في رفض المساعدة غير الضرورية أو التي قد تكون ضارة. ويمكن أن تشمل الشروط فرض قيود تستند إلى جملة أمور منها جوانب السلامة والأمن والتغذية والملاءمة الثقافية.

(١٠) ويتضمن مشروع المادة ١٣ حكماً بشأن "نطاق المساعدة المطلوبة ونوعها". ويتمشى هذا الحكم مع الاتفاقات الدولية السابقة التي تتضمن حكماً مماثلاً^(١٧). وباستخدام كلمة "تحدد"، يسند مشروع المادة إلى الدولة المتأثرة مسؤولية تحديد نوع ونطاق المساعدة المطلوبة عند وضع شروط عليها. وفي الوقت نفسه، يعني مشروع المادة أن نطاق تلك المساعدة ونوعها يُبلغان، حال تحديدهما، إلى علم الجهات الثالثة التي يمكن أن تقدم المساعدة، الأمر الذي من شأنه أن ييسر المشاورات. وسيؤدي ذلك إلى زيادة كفاءة عملية المساعدة، وسيضمن وصول المساعدة المناسبة في حينها إلى من يحتاج إليها.

(١١) ونظرت اللجنة في خيارات شتى لاستخدام الفعل المناسب مع كلمة "شروط". وقرَّرت اللجنة استخدام كلمتين مختلفتين، هما "فرض" و"وضع"، هو خيار أسلوبى لا ينطوي على تمييز في المعنى.

المادة ١٤

تيسير المساعدة الخارجية

١- تتخذ الدولة المتأثرة التدابير اللازمة، في إطار قانونها الوطني، لتيسير تقديم المساعدة الخارجية بشكل فوري وفعال، وبخاصة فيما يتعلق بما يلي:

(١٧) انظر، على سبيل المثال، اتفاقية تامبيري، المادة ٤(٢): "تحدد الدولة الطرف التي تطلب مساعدة في مجال الاتصالات السلوكية واللاسلكية نطاق ونوع المساعدة المطلوبة".

- (أ) موظفو الإغاثة المدنيين والعسكريون، في ميادين مثل الامتيازات والحصانات، وشروط منح التأشيرة والدخول، وتصاريح العمل، وحرية التنقل؛
- (ب) السلع والمعدات، في ميادين مثل الشروط والتعريفات الجمركية، والضرائب، والنقل، والتصرف فيها.
- ٢- تكفل الدولة المتأثرة إتاحة الاطلاع بسهولة على تشريعاتها وأنظمتها ذات الصلة، لتيسير احترام القانون الوطني.

التعليق

- (١) يتناول مشروع المادة ١٤ تيسير المساعدة الخارجية. والغرض منه هو ضمان سماح القانون الوطني بتقديم مساعدة فورية وفعالة. ويطلب مشروع المادة في هذا الصدد من الدولة المتأثرة أيضاً أن تكفل إتاحة اطلاع الجهات المساعدة بسهولة على تشريعاتها وأنظمتها ذات الصلة.
- (٢) وينص مشروع المادة على أن "تتخذ الدولة المتأثرة التدابير اللازمة" لكي تُقدّم المساعدة الخارجية بشكل فوري وفعال. ويمكن أن تشمل عبارة "تتخذ الدولة المتأثرة التدابير اللازمة، في إطار قانونها الوطني"، في جملة ما تشمله، التدابير التشريعية والتنفيذية والإدارية. ويمكن أن تشمل التدابير أيضاً الإجراءات التي تُتخذ بموجب تشريعات حالة الطوارئ، فضلاً عن التعديل المؤقت لتشريعات أو أنظمة وطنية معينة، أو التخلي مؤقتاً عن تطبيقها، حيثما كان ذلك مناسباً. وبصياغة المادة على هذا النحو، تشجع اللجنة الدول على السماح بعدم تطبيق قوانينها الوطنية مؤقتاً في حال وقوع كوارث، وإدراج أحكام مناسبة في قوانينها الوطنية لكي لا تنشأ حالة من عدم اليقين القانوني في الفترة الحرجة التي تعقب الكارثة، حيث تصبح أحكام الطوارئ ضرورية.
- (٣) ويعرض مشروع المادة أمثلة على مجالات المساعدة التي ينبغي ألا يكون القانون الوطني عائقاً أمامها. وتشير عبارة "وبخاصة فيما يتعلق بما يلي"، الواردة قبل الأمثلة، إلى أن هذه القائمة ليست شاملة، بل هي توضيح لمختلف المجالات التي قد يلزم أن يتناولها القانون الوطني لتيسير المساعدة الفورية والفعالة.
- (٤) وتتناول الفقرة الفرعية (أ) موظفي الإغاثة. وفي ذكر موظفي الإغاثة المدنيين والعسكريين تحديداً إشارة إلى اعتراف اللجنة بأن الموظفين العسكريين يؤدون في أغلب الأحيان دوراً رئيسياً في عمليات الاستجابة في حالات الكوارث. ويُقصد بموظفي الإغاثة العسكريين الأفراد المعينون بتقديم المساعدة الإنسانية لا المعونة العسكرية. وتعطي المجالات التي تتناولها الفقرة الفرعية توجيهاً بشأن كيفية تيسير عمل الموظفين على نحو أفضل. فمنح

الامتيازات والحصانات للجهات المساعدة إجراءً هاماً تتضمنه اتفاقات دولية كثيرة لتشجيع المساعدة التي يقدمها عمال المعونة الأجانب^(١٨). والإعفاء من التأشيرات ومتطلبات الدخول وتصاريح العمل أو تعجيلها عاملٌ ضروري لضمان تقديم المساعدة الفورية^(١٩). وما لم يكن هناك نظام خاص في هذا الصدد، قد يوقّف العاملون في هذا المجال عند الحدود أو يتعذر عليهم العمل بصفة قانونية في الأيام الحرجة التي تعقب الكارثة، أو يُجبرون على الخروج والعودة باستمرار لكي لا يتجاوزوا مدة البقاء المحددة في تأشيراتهم. وتعني حرية التنقل قدرة العاملين على التنقل بحرية داخل المنطقة المنكوبة ليؤدوا بشكل سليم مهامهم المتفق عليها تحديداً^(٢٠). ويمكن أن تُقيد الدول المتأثرة الوصول إلى مناطق حساسة بعينها، مع السماح في الوقت ذاته بحرية التنقل داخل المنطقة المعنية. وتقييد حركة موظفي الإغاثة بلا مبرر يعيق قدرتهم على تقديم مساعدة مرنة.

٥) وتتناول الفقرة الفرعية (ب) السلع والمعدات، بما يشمل جميع الإمدادات والأدوات والآلات والمواد الغذائية والأدوية وغيرها من مستلزمات عمليات الإغاثة. وتقصّد اللجنة أن تشمل هذه الفئة أيضاً كلاب البحث التي تُعتبر عادة سلعاً ومعدات، بدلاً من إنشاء فئة مستقلة خاصة بالحيوانات. والسلع والمعدات أساسية لتيسير المساعدة الفعالة، ويجب أن تكون القوانين الوطنية مرنة لتلبية احتياجات الأشخاص المتأثرين بالكوارث وضمان وصول المساعدة إليهم فوراً. وينبغي الإعفاء من الشروط والتعريفات الجمركية، فضلاً عن الضرائب، أو تخفيفها من أجل تقليل التكاليف وتفاذي تأخر السلع^(٢١). فالسلع والمعدات التي يتأخر وصولها يمكن أن تفقد فائدتها بسرعة، ويمكن أن تصبح الإجراءات العادية المعمول بها بهدف حماية المصالح الاقتصادية لدولة ما عائقاً فيما يتعلق بمعدات المعونة التي يمكن أن تنقذ الأرواح أو تقدم الغوث اللازم.

(١٨) انظر، على سبيل المثال، الاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الدفاع المدني، المادة ٤(٥): "تمنح الدولة المستفيدة، في حدود قوانينها الوطنية، جميع الامتيازات والحصانات والتسهيلات اللازمة لإنجاز مهمة المساعدة".

(١٩) لاحظت رابطة جمعيات الصليب الأحمر منذ فترة طويلة أن متطلبات الدخول والتأشيرات تمثل "إجراءً يستغرق وقتاً طويلاً مما يؤخر في كثير من الأحيان إيفاد أولئك المندوبين وتلك الأفرقة"، وهو ما يؤخر بالتالي المساعدة الحيوية التي يقع على الدولة المتأثرة واجب تقديمها. قرار اعتمده مجلس محافظي رابطة جمعيات الصليب الأحمر في دورته الثالثة والثلاثين، جنيف، ٢٨ تشرين الأول/أكتوبر - ١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٥.

(٢٠) انظر قواعد اليونيتار النموذجية، المرفق ألف، القاعدة ١٦، التي تنص على ضرورة أن تسمح الدولة المتأثرة "لأفراد [المساعدة] بحرية الوصول إلى المناطق المنكوبة، وبحرية تنقلهم داخلها للزمين لأداء مهامهم المتفق عليها تحديداً".

(٢١) تشدد معاهدات دولية شتى على هذه المسألة. انظر، على سبيل المثال، اتفاقية تامبيري، المادة ٩(٤)؛ وانظر أيضاً اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا، المادة ١٤(ب).

٦) وتشترط الجملة الثانية من مشروع المادة إتاحة اطلاع الجهات المساعدة بسهولة على جميع التشريعات والأنظمة ذات الصلة. ويبين استخدام عبارة "إتاحة الاطلاع بسهولة" أن المطلوب هو تسهيل الاطلاع على تلك القوانين دون أن يقع على الدولة المتأثرة عبء توفير هذه المعلومات فعلياً لكل الجهات المساعدة بشكل منفصل.

المادة ١٥

إنهاء المساعدة الخارجية

تتشاور الدولة المتأثرة والدولة المساعدة، وبحسب الاقتضاء، الجهات المساعدة الأخرى بشأن إنهاء المساعدة الخارجية وطرائقه. وتقوم الدولة المتأثرة أو الدولة المساعدة أو الجهات المساعدة الأخرى الراغبة في إنهاء المساعدة بتوجيه الإخطار المناسب.

التعليق

١) يتناول مشروع المادة ١٥ مسألة إنهاء المساعدة الخارجية. ويتألف هذا الحكم من جملتين. فأما الجملة الأولى بشرط التشاور بين الدولة المتأثرة والدولة المساعدة، وبحسب الاقتضاء، الجهات المساعدة الأخرى بشأن إنهاء المساعدة الخارجية، بما في ذلك طرائق ذلك الإنهاء. وأما الجملة الثانية فتحدد شرط قيام الأطراف الراغبة في إنهاء المساعدة بتوجيه الإخطار المناسب.

٢) وعندما تقبل دولة متأثرة عرضاً من عروض المساعدة، تحتفظ بحق المراقبة في الفترة التي ستقدم خلالها هذه المساعدة. وتعترف الفقرة ٢ من مشروع المادة ٩ اعترافاً صريحاً بأن الدولة المتأثرة تتولى الدور الأول في توجيه الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث ومراقبتها وتنسيقهما والإشراف عليهما في إقليمهما. ويشترط مشروع المادة ١١، من جهته، موافقة الدولة المتأثرة على المساعدة الخارجية، منبهاً إلى عدم جواز رفض الموافقة رفضاً تعسفياً. والدلالة المركبة للحكمين المذكورين هي أن بإمكان الدولة المتأثرة أن تسحب موافقتها، فتنتهي المساعدة الخارجية وتضع حداً للنظام القانوني الذي كانت تقدم بموجبه تلك المساعدة.

٣) ويتوخى مشروع المادة ١٥ إيجاد توازن بين حق الدولة المتأثرة في إنهاء المساعدة الخارجية وموقف الجهات المساعدة، بهدف توفير الحماية الكافية للأشخاص المتأثرين بالكوارث. وعليه، فإن الحكم لم يُصاغ بحيث يمنح الدولة المتأثرة وحدها حق الإنهاء من جانب واحد، بل إن اللجنة تقر بأن الدول المساعدة والجهات المساعدة الأخرى نفسها قد تحتاج إلى إنهاء أنشطة المساعدة. ومن ثم فإن مشروع المادة ١٥ يحفظ حق كل طرف في إنهاء المساعدة المقدمة، على أن يجري ذلك بالتشاور مع الدول أو الجهات الأخرى، بحسب الاقتضاء.

(٤) واستُمدت عبارة "الجهات المساعدة" من الصكوك القائمة^(٢٢) لوصف المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية التي تقدم الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث، على أساس وضع تعريف لها في مادة بشأن استخدام المصطلحات. وقد صيغ مشروع المادة ١٥ صياغة تشير إلى طرفين، لكنها لا تستبعد احتمال تعدد الجهات المساعدة التي تقدم المساعدة الخارجية.

(٥) ووضعت اللجنة شرط التشاور بروح التضامن والتعاون المفهومة ضمناً في سياق مشاريع المواد برمتها، ومبدأ التعاون المنصوص عليه في مشروعَي المادتين ٥ و ٥ مكرراً. وتتوقع اللجنة أن يصبح الإلغاء ضرورياً لأسباب شتى وفي مراحل مختلفة من عملية تقديم المساعدة. فقد تَبُلُغ عمليات الإغاثة مرحلة يفرض فيها المنطق على الدولة المتأثرة أو على واحدة أو أكثر من الجهات المساعدة وقف العمليات. ويمكن أن تشمل الظروف التي تؤدي إلى إلغاء المساعدة حالات نفاذ موارد الجهات المساعدة، أو عندما يفرض وقوع كارثة أخرى تحويل الموارد الضرورية إليها. ويتسم مشروع المادة ١٥ بالمرونة، إذ يسمح بتعديل فترة المساعدة وفقاً للظروف، ويتوخى في الوقت ذاته تشاور الأطراف بحسن نية. وعلى أية حال، ينبغي أن يُقرأ مشروع المادة ١٥ في ضوء الغرض من مشاريع المواد، على النحو المذكور في مشروع المادة ٢؛ ومن ثم فإن القرارات المتعلقة بإلغاء المساعدة يجب أن تتخذ بمراعاة احتياجات الأشخاص المتأثرين بالكارثة، أي مدى تلبية تلك الاحتياجات.

(٦) وتشير كلمة "طرائق" إلى الإجراءات التي ينبغي اتباعها في إلغاء المساعدة. ورغم أن الإلغاء على أساس متبادل قد لا يكون ممكناً دائماً، فمن شأن المشاورات المتصلة بالطرائق أن تُمكن الأطراف المعنية من تيسير إلغاء ودي وفعال.

(٧) وتحدد الجملة الثانية شرطاً للإخطار من جانب الطرف الراغب في إلغاء المساعدة. فالإخطار المناسب ضروري لضمان قدر من الاستقرار في الوضع، كي لا يتأثر أي طرف تأثيراً سلبياً بإلغاء المساعدة المفاجئ. وقد صيغ الحكم صياغة مرنة تسمح بتوقع الإخطار قبل عملية التشاور أو أثناءها أو بعدها. ولم تُفرض أي قيود إجرائية على عملية الإخطار. غير أن الإخطار ينبغي أن يكون "مناسباً" وفقاً للظروف، بما في ذلك شكله وتوقيته، الذي يفضل أن يكون مبكراً.

(٢٢) المادة ١٢ من المبادئ التوجيهية للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر.