

Distr.: Limited
5 June 2014
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة السادسة والستون

جنيف، ٥ أيار/مايو - ٦ حزيران/يونيه

و٧ تموز/يوليه - ٨ آب/أغسطس ٢٠١٤

مشروع تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها السادسة والستين

المقرر: السيد ديربي د. تلادي

الفصل الخامس

حماية الأشخاص في حالات الكوارث

المحتويات

الفقرات الصفحة

جيم - نص مشاريع المواد المتعلقة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث، التي اعتمدها اللجنة

٢ في القراءة الأولى

٢ - نص مشاريع المواد والتعليقات عليها.....



الرجاء إعادة الاستعمال

(A) GE.14-04422 040714 080714



* 1 4 0 4 4 2 2 *

جيم- نص مشاريع المواد المتعلقة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث، التي اعتمدها اللجنة في القراءة الأولى

٢- نص مشاريع المواد والتعليقات عليها

١١- يرد فيما يلي نص مشاريع المواد والتعليقات عليها التي اعتمدها اللجنة في القراءة الأولى. ويشمل النص جميعاً للتعليقات التي اعتمدها اللجنة حتى الآن، بما في ذلك التعديلات والإضافات التي أدخلت على التعليقات المعتمدة من قبل، والتعليقات المعتمدة في الدورة السادسة والستين للجنة.

حماية الأشخاص في حالات الكوارث

المادة ١ [١]^(١)

النطاق

تنطبق مشاريع المواد هذه على حماية الأشخاص في حالات الكوارث.

التعليق

(١) يحدد مشروع المادة ١ [١] نطاق مشاريع المواد، ويقتضي صيغة عنوان الموضوع. وهو يحدد اتجاه مشاريع المواد باعتبارها تركز في المقام الأول على حماية الأشخاص الذين يتأثر حياتهم ورفاههم وممتلكاتهم بالكوارث. وبناء عليه، ينصب التركيز، كما يحدده مشروع المادة ٢ [٢] على تيسير استجابة تلي بالقدر الكافي وبصورة فعالة احتياجات الأشخاص المعنيين الأساسية، وتحترم آراءهم في الوقت ذاته.

(٢) وتغطي مشاريع المواد، من حيث الموضوع، حقوق والتزامات الدول المتأثرة بالكارثة فيما يتعلق بالأشخاص الموجودين في أراضيها (بصرف النظر عن جنسيتهم) أو الخاضعين لولايتها أو سيطرتها، والدول الثالثة والمنظمات الدولية وغيرها من الكيانات التي يمكنها التعاون، وبخاصة التعاون في توفير الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث. ومن المتفق عليه أن هناك محورين لسريان هذه الحقوق والالتزامات هما: حقوق والتزامات الدول، كل منها تجاه الأخرى، وحقوق والتزامات الدول تجاه الأشخاص المحتاجين إلى الحماية. ولئن كان التركيز ينصب على المحور الأول، فإن مشاريع المواد تتطرق أيضاً، ولكن بشكل عام، إلى حقوق الأفراد المتأثرين بالكوارث على النحو المحدد في القانون الدولي. وبالإضافة إلى ذلك، فإن مشاريع المواد، كما بيّنه مشروع المادة ٣ [٣]، لا تقتصر على نوع معين من الكوارث.

(١) ترد أرقام مشاريع المواد التي اعتمدها اللجنة بصفة مؤقتة في وقت سابق بين قوسين معقوفتين.

(٣) ويقتصر نطاق مشاريع المواد من حيث الأشخاص على الأشخاص الطبيعيين المتأثرين بالكوارث. وبالإضافة إلى ذلك، يجري التركيز بصورة رئيسية على أنشطة الدول والمنظمات الدولية والكيانات الأخرى التي تتمتع باختصاص قانوني دولي محدد في توفير الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث. أما أنشطة المنظمات غير الحكومية وغيرها من الجهات الفاعلة الخاصة، التي يُشار إليها كمجموعة أحياناً بتعبير العناصر الفاعلة "للمجتمع المدني"، فلا تُدرج في نطاق مشاريع المواد إلا بشكل ثانوي، سواء كمستفيدة مباشرة من الواجبات التي تقع على عاتق الدول (مثل واجب التعاون الذي يقع على عاتق الدول، على النحو الوارد في مشروع المادة ٨[٥]) أو بصورة غير مباشرة، باعتبارها خاضعة للقوانين المحلية، المنفذة لمشاريع المواد، للدولة المتأثرة، أو لدولة ثالثة، أو لدولة جنسية الكيان أو الجهة الفاعلة الخاصة.

(٤) وكما تشير إليه عبارة "في حالات" الواردة في عنوان الموضوع، يركز نطاق مشاريع المواد، من حيث الزمان، تركيزاً رئيسياً على مرحلة الاستجابة والإنعاش التي تلي وقوع الكارثة مباشرة، بما في ذلك مرحلة إعادة البناء بعد وقوع الكارثة. ومع ذلك، تشمل مشاريع المواد أيضاً، كما في مشروعَي المادتين ١٠[٥ مكرراً ثانياً] و ١١[١٦]، بحسب الاقتضاء، مرحلة ما قبل وقوع الكارثة فيما يتعلق بأنشطة الحد من خطر الكارثة وتجنبها وتخفيف حدتها.

(٥) ولا تقتصر مشاريع المواد، من حيث المكان، على الأنشطة المضطلع بها في ساحة الكارثة، لكنها تشمل أيضاً الأنشطة المنجزة داخل الدول المقدمة للمساعدة ودول العبور. كما أن الطابع العابر للحدود لكارثة ليس شرطاً ضرورياً لتحريك تطبيق مشاريع المواد. فمن المؤكد أنه ليس من النادر أن تحدث الكوارث الكبيرة أثراً عابراً للحدود، ما يؤدي إلى زيادة الحاجة إلى التعاون والتنسيق على المستوى الدولي. إلا أن الواقع يعجج بالأمثلة على بذل جهود دولية ضخمة لتقديم مساعدات الإغاثة استجابة لكارثة لا تتعدى الحدود الإقليمية لدولة واحدة أو لإقليم خاضع أو منطقة خاضعة لولايتها أو سيطرتها. وقد تثار اعتبارات مختلفة في هذا المجال لكن مشاريع المواد لا تتضمن هذه التفرقة، ما لم يحدد خلاف ذلك. وبعبارة أخرى، ليس المقصود بصياغة مشاريع المواد نوع محدد من الكوارث أو حالة محددة من حالاتها، وإنما المقصود تطبيقها بمرونة لتلبية الاحتياجات الناشئة عن جميع الكوارث، بصرف النظر عن أثرها العابر للحدود.

المادة ٢ [٢]

الغرض

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

التعليق

(١) يعالج مشروع المادة ٢[٢] الغرض من مشاريع المواد. وعلى الرغم من أن تضمين النصوص التي تعدها اللجنة حكماً يشرح أهداف مشاريع المواد موضوع الدراسة ليس من المعتاد في جميع الحالات فإن حدوثه ليس جديداً. فمشاريع المبادئ المتعلقة بتوزيع الخسارة في حالة الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة لعام ٢٠٠٦ تتضمن حكماً (مشروع المادة ٣[٣]) بشأن الأهداف.

(٢) ويتوسع الحكم في شرح مشروع المادة ١[١] (النطاق) بتوفير مزيد من التوجيه بشأن مضمون مشاريع المواد. وتتعلق القضية الرئيسية المثارة بالمواجهة بين "الاحتياجات" و"الحقوق". وكانت اللجنة على دراية بالنقاش الدائر في مجتمع المساعدة الإنسانية بشأن ما إذا كان ينبغي تفضيل اتباع نهج "قائم على الحقوق"، بدلاً من النهج التقليدي "القائم على الاحتياجات"، أو العكس. وكان الشعور السائد لدى اللجنة أن أيّاً من النهجين ليس مانعاً للآخر بالضرورة، ولكن من الأفضل اعتبار كل منهما مكماً للآخر. واستقر رأي اللجنة على صيغة تؤكد أهمية حدوث مواجهة تلي على نحو كاف وفعال "احتياجات" الأشخاص المتأثرين بالكارثة. وينبغي في إطار هذه المواجهة أن تُحترم حقوق هؤلاء الأفراد احتراماً كاملاً.

(٣) ورغم أن عبارة "كافية وفعالة" ليست بالضرورة مصطلحاً فنياً، فإن المقصود بها مواجهة رفيعة الجودة تلي احتياجات الأشخاص المتأثرين بالكارثة. وترد صيغ مماثلة في الاتفاقات القائمة. ومن هذه الصيغ صيغة "فعالة ومتضامنة" وصيغة "سريعة وفعالة"، الواردتان في اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا لعام ٢٠٠٦ المتعلق بإدارة الكوارث ومواجهة الطوارئ، وصيغة "حسن وفعالية" المستخدمة في اتفاقية تامبيري لعام ١٩٩٨ المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلوكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة. ونظراً للسياق الذي ينبغي أن تحدث فيه هذه المواجهة، فإن مصطلح "فعالة" يشير ضمناً إلى عنصر التوقيت المناسب. فكلما طالت المواجهة قلّ احتمال فعاليتها. وهذا الجانب وغيره من الجوانب التي تجعل مواجهة ما "كافية" و"فعالة" هو موضوع مشروع المادة ١٧[١٤]. ومن المتفق عليه مع ذلك أنه رغم الدعوة إلى مواجهة على مستوى عال، فإن هذا المطلب ينبغي أن يكون مستنداً إلى ما هو واقعي وممكن التحقيق "في أرض الواقع" في أي حالة محددة من حالات الكوارث. ومن ثم، لا يُذكر، على سبيل المثال، أن المواجهة يجب أن تكون فعالة "تماماً".

(٤) وقررت اللجنة عدم صياغة الحكم في شكل بيان عام بشأن التزام الدول بضمان مواجهة كافية وفعالة، إذ رئي أن ذلك لن يسلط الضوء بالقدر الكافي على الحقوق والالتزامات المحددة للدولة المتأثرة. فلم يكن من الواضح، على سبيل المثال، ما إذا كانت هذه الصيغة ستميز بما يكفي بين الالتزامات المختلفة التي تقع على عاتق الدول المختلفة، مثل الدولة المتأثرة مقابل الدول المساعدة. وبناء على ذلك، لم تُدرج إشارة إلى الدول، على أساس أن هذه الإشارة ليست ضرورية تماماً لحكم يتعلق بالغرض من مشاريع المواد. وترد معالجة التزامات الدول في مشاريع المواد ١١[١٦]، و١٢[٩]، و١٣[١٠]، و١٤[١١]، و١٧[١٤]، و١٨.

(٥) ويتعين قراءة جملة "مواجهة ... حالات الكوارث" مقترنة بالتوجيه العام الوارد في مشروع المادة ١ [١] ومفاده أن التطبيق الزمني لمشاريع المواد يتعين فهمه، حيثما كان مناسباً، على أنه يشمل مرحلة ما قبل وقوع الكارثة وهي مرحلة الحد من خطر الكارثة وتجنبها وتخفيف أثرها، ومقترنة كذلك بمشروعي المادتين ١٠ [٥ مكرراً ثانياً] و ١١ [١٦]. وقد بُحثت صيغ أخرى تحدد جميع مراحل المساعدة، لكن اللجنة اختارت في الوقت الحاضر استخدام صيغة أكثر إيجازاً، دون أن تقصد تفضيل تفسير ضيق يجعل الحكم غير منطبق إلا في مرحلة المواجهة دون غيرها من مراحل أنشطة المساعدة في حالات الكوارث.

(٦) وتعكس كلمة "تيسير" رؤية اللجنة للدور الذي يمكن أن تلعبه مشاريع المواد ضمن المجموعة الشاملة للصكوك والترتيبات القائمة على المستوى الدولي في سياق الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث. فقد رئي أن مشاريع المواد لا يمكن أن تضمن وحدها حدوث مواجهة، لكن الغرض منها هو تيسير مواجهة كافية وفعالة.

(٧) وأدرجت صفة "الأساسية" بعد مصطلح "الاحتياجات" للإشارة بوضوح إلى أن الاحتياجات المشار إليها هي الاحتياجات المتعلقة بالبقاء أو الاحتياجات الأساسية المماثلة في أعقاب الكارثة. ورئي أن صفة "الأساسية" تُظهر بوضوح السياق الذي تنشأ فيه هذه الاحتياجات. وينبغي أن تفهم هذه الإشارة كذلك في سياق أهمية مراعاة احتياجات الأشخاص المعرضين للخطر بوجه خاص، على النحو المشار إليه في مشروع المادة ٧ [٦].

(٨) والمقصود بعبارة "الأشخاص المعنيين" الأشخاص المتأثرون بصورة مباشرة بالكارثة، وليس الأفراد المتأثرين بصورة غير مباشرة، وقد أدرجت العبارة لزيادة تحديد نطاق تطبيق مشاريع المواد. ويتفق هذا مع النهج المتبع في الصكوك القائمة والذي يركز على تقديم الإغاثة للأشخاص المتأثرين مباشرة بالكارثة. ولا يعني ذلك أن الأفراد المتأثرين بصورة غير مباشرة، بطرق منها على سبيل المثال وفاة أفراد من الأسرة في كارثة أو تكبد خسائر اقتصادية بسبب وقوع كارثة في مكان آخر، سيُحرمون من التعويض. غير أن اللجنة لا تعترم تغطية حالتهم في مشاريع المواد.

(٩) وفيما يتعلق بالإشارة إلى الحقوق، أتفق على أن بعض الحقوق الواجب إعمالها هي حقوق اقتصادية واجتماعية تكون الدول ملزمة بضمائها تدريجياً. ولذلك، حظيت صيغة "مع احترام ... احتراماً كاملاً" بالقبول باعتبارها أكثر حياداً، ولكنها تحمل في ثناياها إشارة قوية إلى الحقوق التي ينبغي أن تحترم احتراماً "كاملاً"، على النحو الذي يؤكد مشروع المادة ٦ [٨]. وبالإضافة إلى ذلك، تترك الجملة عمداً مسألة كيفية إنفاذ تلك الحقوق لقواعد القانون الدولي ذات الصلة. ومن المتفق عليه أن هناك هامشاً ضمناً لتحديد نطاق أعمال الحقوق، وأن هذا الهامش يتوقف على مدى تأثير الكارثة. ومدى هذا الهامش ينبغي التحقق منه بالقواعد ذات الصلة التي تقر أو تُنشئ الحقوق المشار إليها.

(١٠) والإشارة إلى "الحقوق" ليست مجرد إشارة إلى حقوق الإنسان، وإنما إشارة أيضاً إلى جملة حقوق منها الحقوق المكتسبة بموجب القانون الداخلي. ولم يوافق على اقتراح يدعو إلى إعداد قائمة بالحقوق الواجبة الإنفاذ لأنه لا يمكن، ببساطة، النظر في جميع الحقوق التي قد تكون واجبة الإنفاذ وخشية أن تؤدي هذه القائمة إلى تفسير بالمخالفة يذهب إلى أن الحقوق غير المذكورة في القائمة غير واجبة الإنفاذ. ومع ذلك، يجري التفكير في إدراج إشارة إلى حقوق واجبة الإنفاذ مثل الحق في الحياة، على النحو المعترف به في الفقرة ١ من المادة ٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية^(٢).

المادة ٣ [٣]

تعريف الكارثة

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

التعليق

(١) يهدف مشروع المادة ٣ [٣] إلى تعريف مصطلح "الكارثة" لأغراض مشاريع المواد. ورئي أن من الضروري تحديد التعريف بحيث يعكس بشكل سليم نطاق تطبيق مشاريع المواد، على النحو المحدد في مشروع المادة ١ [١]، مع تجنب أمور مثل التطرق دون قصد إلى أحداث خطيرة أخرى كالأزمات السياسية والاقتصادية التي قد تخل أيضاً بسير المجتمع. ويتضح تحديد التعريف على هذا النحو من جانبين مميزين لهذا التعريف وهما: (١) التركيز على وجود حدث يسبب خللاً في المجتمع؛ و(٢) إدراج عدد من العبارات الوصفية.

(٢) وبحث اللجنة نهج اتفاقية تامبيري لعام ١٩٩٨ المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلوكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة، وهو النهج المتمثل في تصوير الكارثة على أنها نتيجة حادث، وتحديدًا حدوث خلل خطير في حياة مجتمع ما ناجم عن ذلك الحادث، وليس الحادث نفسه. وكانت اللجنة تدرك أن هذا النهج يعكس الفكر المعاصر في مجتمع المساعدات الإنسانية، على نحو ما أكدته المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث لعام ٢٠٠٥، وهو المؤتمر الذي عقدته الأمم المتحدة في هيوغو في اليابان، كما تؤكدته المعاهدات وغيرها من الصكوك الحديثة، بما في ذلك الإرشادات المتعلقة بتسهيل وتنظيم المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث، وهي

(٢) Inter-Agency United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171 and vol. 1057, p. 407. انظر أيضاً: Standing Committee (IASC) Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters, 2006. انظر أيضاً الفقرتين (٢) و(٣) من التعليق على مشروع المادة ٦ [٨].

إرشادات وضعها الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر في عام ٢٠٠٧^(٣). غير أن الرأي السائد في اللجنة ذهب إلى أن للجنة أن تحول التركيز وتعيده إلى ما كان عليه مفهوم "الكارثة" باعتبارها حدثاً محدداً، بما أنها تشرع في صياغة صك قانوني يتطلب تعريفاً قانونياً أكثر تركيزاً ودقة، وليس صكاً أكثر توجهاً نحو السياسات.

(٣) وعنصر وجود الحدث مقيد بعدة طرق. فأولاً استخدمت الإشارة إلى حدث "مفجع" لتحديد عتبة، على أساس طبيعة الحدث، بحيث يقتصر الأمر على الأحداث البالغة القسوة. وقد استوحت اللجنة ذلك من التعريف الوارد في القرار المتعلق بالمساعدة الإنسانية الذي اعتمدته معهد القانون الدولي في دورة بروج المعقودة في عام ٢٠٠٣^(٤)، وهو التعريف الذي أرسى عمداً هذه العتبة المرتفعة بحيث تُستبعد الأزمات الحادة الأخرى. وينبغي فهم المقصود بكلمة "مفجع" بتطبيق الوصف الوارد في الجزء المتبقي من النص، أي "... تؤدي إلى وقوع خسائر في الأرواح على نطاق كبير أو إلى معاناة وكرب إنسانيين شديدين، أو إلى حدوث أضرار مادية أو بيئية بالغة، بما يخل بشكل خطير بسير المجتمع"؛ وبمراعاة نطاق مشاريع المواد والغرض منها، المبينة في مشروعَي المادتين ١ [١] و ٢ [٢]. وبالإضافة إلى ذلك، تشير المادة إلى "حدث ... أو سلسلة أحداث" لتغطية أنواع الأحداث التي قد لا تبلغ بمفردها العتبة اللازمة ولكنها تشكل مجتمعة حدثاً مفجعاً لأغراض مشاريع المواد. ولا يوجد أي تقييد بشأن سبب الحدث، سواء أكان طبيعياً أم من صنع الإنسان، تسليماً بأن الكوارث كثيراً ما تنشأ نتيجة لمجموعة معقدة من الأسباب التي قد تشمل عناصر طبيعية تماماً وعناصر ترجع إلى الأنشطة الإنسانية.

(٤) ويقيد الحدث تقييداً إضافياً بشرطين من شروط السببية. فأولاً لكي يعتبر الحدث "مفجعاً" أو لكي تعتبر سلسلة أحداث "مفجعة"، بالمعنى المقصود في مشاريع المواد، يجب أن يسفر عن نتيجة أو أكثر من النتائج الثلاث المحتملة وهي: خسائر في الأرواح على نطاق كبير، أو معاناة وكرب شديدين للإنسان، أو ضرر مادي أو بيئي بالغ. وبناء على ذلك، فإن وقوع حدث كبير مثل زلزال خطير يضرب في وسط المحيط أو في منطقة غير مأهولة بالسكان ولا يسفر عن واحدة على الأقل من النتائج الثلاث المقصودة، لن يبلغ العتبة المذكورة في المادة ٣ [٣]. وبالإضافة إلى ذلك تقيّد طبيعة الحدث تقييداً إضافياً بالشرط الذي يقضي بأن تؤدي أي من النتائج الثلاث المحتملة، أو جميعها بحسب الحالة، إلى إحلال خطير بسير المجتمع. وبعبارة أخرى، فإن وقوع حدث يسفر، على سبيل المثال، عن

(٣) الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، الإرشادات المتعلقة بتسهيل وتنظيم المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث ("إرشادات الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر")، ٢٠٠٧.

(٤) Resolution on Humanitarian Assistance, adopted by the Institute of International Law, 2 September 2003, Bruges, Belgium ("Resolution on Humanitarian Assistance")

خسائر في الأرواح على نطاق كبير دون أن يخل بشكل خطير بسير المجتمع لن يستوفي شرط العتبة. ولذا فإن التعريف، باشماله على هذه العناصر السببية، يحتفظ بجوانب النهج المتبع في النصوص المعاصرة، على نحو ما يتجلى في اتفاقية تامبيري، وتحديدًا اعتبار نتيجة الحدث جانباً أساسياً للتعريف، وإن كان ذلك لأغراض تحديد عتبة تطبيق مشاريع المواد.

(٥) ويمثل عنصر "خسائر في الأرواح على نطاق كبير" تنقيحاً استوحي من مدونة قواعد السلوك لحركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر الدولية والمنظمات غير الحكومية أثناء الإغاثة في حالات الكوارث لعام ١٩٩٥. ويفيد شرط وقوع خسائر في الأرواح "على نطاق كبير" في استبعاد الأحداث المعزولة التي تسفر عن وقوع خسائر في الأرواح منخفضة نسبياً؛ مع مراعاة أن هذه الأحداث قد تستوفي مع ذلك شرطاً من الشروط السببية الأخرى. وعلى العكس، فإن الحدث الذي يتسبب في خسائر في الأرواح على نطاق كبير يمكن أن يستوفي بمفرده شرط السببية ويسفر عن إطلاق تطبيق مشاريع المواد إذا كان يؤدي إلى إخلال خطير بسير المجتمع.

(٦) وأدرج احتمال حدوث "معاناة وكرب إنسانيين شديدين" تسليماً من اللجنة بأن كثيراً من الكوارث الكبيرة يكون مقترناً ليس فقط بخسائر في الأرواح على نطاق كبير بل أيضاً بمعاناة وكرب شديدين للإنسان. وبناءً على ذلك، فإن مشاريع المواد تغطي الحالات التي يسفر فيها حدث عن خسائر في الأرواح محصورة في نطاق محدود نسبياً، نتيجة لوجود قدر كافٍ من أنشطة الوقاية والاستعداد، بالإضافة إلى أنشطة التخفيف الفعالة، ويتسبب مع ذلك في اضطراب خطير يؤدي إلى معاناة وكرب شديدين للإنسان بحيث يُخل إخلالاً خطيراً بسير المجتمع.

(٧) وأدرجت اللجنة عبارة "أضرار مادية أو بيئية بالغة" إدراكاً منها للضرر البالغ الذي تلحقه الكوارث الكبيرة عادة بالمتلكات والبيئة، وما ينتج عن ذلك من خلل بسير المجتمع ناشئ من التراجع الخطير الذي تُحدثه هذه الخسارة عادة في تنمية البشر ورفاههم. وينبغي أن يكون واضحاً أن مشاريع المواد لا تغطي الخسارة البيئية أو الخسارة في الممتلكات في حد ذاتها، بل تغطي تأثير هذه الخسارة في الأشخاص؛ ما يعني تجنّب النظر في الخسارة الاقتصادية بوجه عام. فاشتراط الخسارة الاقتصادية قد يحد بلا ضرورة من نطاق مشاريع المواد بمنعها مثلاً من أن تعالج أيضاً الأنشطة الرامية إلى تخفيف الخسارة في الأرواح التي يُحتمل حدوثها في المستقبل نتيجة للضرر البيئي الذي حدث.

(٨) وكما ذكر آنفاً، يفيد شرط حدوث إخلال خطير بسير المجتمع في تحديد عتبة مرتفعة تستبعد من نطاق تطبيق مشاريع المواد الأنواع الأخرى للأزمات مثل الأزمات السياسية أو الاقتصادية الخطيرة. وهذه الاختلافات في التطبيق يؤيدها كذلك الغرض من مشاريع المواد، على النحو المحدد في مشروع المادة ٢ [٢]، كما يؤيدها ما ثبت من أن نوع الحماية المطلوبة والحقوق المقصودة في أنواع الأزمات الأخرى هذه قد تكون مختلفة وأن هناك قواعد أخرى للقانون الدولي تنظمها بدرجات متفاوتة، كما هو متوقع في مشروع المادة ٢٠.

(٩) وعلى الرغم من أن النتائج الثلاث المحتملة المشار إليها توفر قدراً من التوجيه بشأن ما يمكن اعتباره إخلالاً خطيراً بسير المجتمع، فإن اللجنة أحجمت عن تقديم مزيد من العناصر الوصفية أو المقيّدة، لكي تترك هامشاً للتقدير في الممارسة العملية.

المادة ٤

استخدام المصطلحات

لأغراض مشاريع المواد هذه:

- (أ) يقصد بمصطلح "الدولة المتأثرة" الدولة التي تأثر أشخاص أو ممتلكات، أو تأثرت البيئة بكارثة، في إقليمها أو في أماكن أخرى تخضع لولايتها أو سيطرتها؛
- (ب) يقصد بمصطلح "الدولة المساعدة" الدولة التي تقدم المساعدة إلى دولة متأثرة بناءً على طلبها أو بموافقتها؛
- (ج) يقصد بمصطلح "الجهة المساعدة الأخرى" منظمة حكومية دولية مختصة، أو منظمة غير حكومية معنية، أو أي كيان آخر أو شخص من خارج الدولة المتأثرة يقدم المساعدة إلى هذه الدولة بناءً على طلبها أو بموافقتها؛
- (د) يقصد بمصطلح "المساعدة الخارجية" موظفو الإغاثة، والمعدات والسلع، والخدمات المقدمة من دول مساعدة أو جهات مساعدة أخرى، إلى دولة متأثرة بهدف المساعدة الغوثية في حالات الكوارث أو الحد من مخاطر الكوارث؛
- (هـ) يقصد بمصطلح "موظفو الإغاثة" الموظفون المدنيون أو العسكريون الذين ترسلهم دولة مساعدة أو جهة مساعدة أخرى لغرض تقديم مساعدات الإغاثة في حالات الكوارث أو الحد من مخاطر الكوارث؛
- (و) يقصد بمصطلح "المعدات والسلع" الإمدادات والأدوات والآلات، والحيوانات المدربة تدريباً خاصاً، والمواد الغذائية، ومياه الشرب، والإمدادات الطبية، ووسائل الإيواء، والكساء، والأفرشة، والمركبات وخلافها من الأشياء الضرورية لتقديم مساعدات الإغاثة في حالات الكوارث أو الحد من مخاطر الكوارث.

التعليق

- (١) تتمثل ممارسة اللجنة، كما يتجلى في معظم مشاريع المواد المعتمدة بشأن مختلف مواضيع القانون الدولي، في إدراج حكم بشأن "استخدام المصطلحات". وبعض المصطلحات التي اختير إدراجها في مشروع المادة ٤ قد ذكرت تحديداً في التعليقات على مشاريع مواد شتى، باعتبارها تتطلب تعريفاً. وأدرجت مصطلحات أخرى بالنظر إلى تواتر استعمالها بصورة عامة في مشاريع المواد. ورأت اللجنة أنه لا ضرورة لإدراج تعريف لمصطلحي "منظمة غير حكومية معنية" و"مخاطر الكوارث"، باعتبارهما مصطلحين فنيين.

الفقرة الفرعية (أ)

(٢) تُستوحى الفقرة الفرعية (أ)، التي تعرف مصطلح "الدولة المتأثرة"، لأغراض مشاريع المواد، من تعريف المصطلح ذاته في إرشادات الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر^(٥). وهي تعكس التوجه الرئيسي، وهو أن مشاريع المواد موجهة بالدرجة الأولى إلى الدول. وهي تشير أيضاً إلى الدور المحور الذي ينبغي أن تضطلع به الدولة المتأثرة بالكارثة، على النحو المحدد في مشروع المادة ١٢[٩].

(٣) والخاصية الرئيسية في مواجهة الكوارث أو الحد من خطر الكوارث هي سيطرة الدولة. ويعني ذلك في معظم الحالات السيطرة التي تمارسها الدولة التي تقع الكارثة في إقليمها. وعليه فإن الحالة المعروضة في الفقرة ١ من مشروع المادة ١٢[٩]، حيث يقع على الدولة المتأثرة، بحكم سيادتها، واجب ضمان الحماية، حالة تُعطى الإشارة إلى "الإقليم" في الفقرة الفرعية (أ). غير أن هذا لا يستبعد بالضرورة حالات أخرى يجوز فيها للدولة أن تمارس الولاية بحكم القانون أو السيطرة بحكم الواقع على إقليم آخر تقع فيه كارثة. ورأت اللجنة أن الدولة التي تمارس ولاية أو سيطرة على إقليم (غير إقليمها) أو منطقة تقع فيها كارثة ستعتبر أيضاً "دولة متأثرة" لأغراض مشاريع المواد. وترد هذه الإمكانية ضمناً أيضاً في الاعتراف، في مشروع المادة ٢١[٤]، بانطباق مشاريع المواد في سياق ما يسمى "الكوارث المعقدة" التي تقع في إقليم يجري فيه نزاع مسلح. وقد استُمدت عبارة "في إقليمها أو في أماكن أخرى تخضع لولايتها أو سيطرتها" من تعريف "دولة المصدر" الوارد في الفقرة الفرعية (د) من المادة ٢ من مواد عام ٢٠٠١ المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة^(٦).

(٤) وأقرت اللجنة بأن إدراج الدول التي تمارس الولاية أو السيطرة يترتب عليه، في حالات استثنائية، إمكانية وجود دولتين متأثرتين هما: الدولة التي تقع في إقليمها الكارثة، والدولة التي تمارس ولاية أو سيطرة على ذلك الإقليم. وفي المرحلة الراهنة، رأت اللجنة أن مشروع المادة ١٤[١١] (شرط موافقة الدولة المتأثرة) لا يقدم، في غياب أي اتفاق خاص بين الدولتين، حلاً نهائياً لتحديد الدولة المتأثرة التي يُشترط الحصول على موافقتها.

(٥) ويسعى التعريف كذلك إلى إبراز محور تركيز مشاريع المواد، أي التأثير في البشر، بدلاً على سبيل المثال من مجرد التأكيد على أنها الدولة التي تقع كارثة في إقليمها. وأبقى على الإشارة إلى الممتلكات باعتبارها عنصراً إضافياً مشتركاً بين الكثير من الكوارث مشمولاً ضمناً بالإشارة إلى "أضرار مادية ... بالغة" في تعريف الكارثة الوارد في مشروع المادة ٣[٣]؛ على أن من المفهوم أن مشاريع المواد لا تسري إلا على تأثير الخسائر الاقتصادية في البشر^(٧). ونُسق

(٥) المرجع نفسه، المادة ٢(٨) ("الدولة التي يتعرض السكان أو الممتلكات فيها لأضرار من جراء كارثة معينة").

(٦) قرار الجمعية العامة ٦٢/٦٨ المؤرخ ٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧، المرفق، المادة ٢.

(٧) انظر الفقرة (٧) من التعليق على مشروع المادة ٣[٣].

الحكم أيضاً مع مشروع المادة ٣ [٣]، بحيث لا يقتصر على الأشخاص المتأثرين والممتلكات المتأثرة بالكارثة فقط بل يشمل أيضاً الضرر بالبيئة.

(٦) وتعكس صيغة عبارة "تأثر ... بكارثة" وجهة النظر المعاصرة وهي أن الاهتمام يتركز على آثار الكارثة على الأشخاص والممتلكات، وليس على الكارثة في حد ذاتها. كما أنها تتسجم مع النهج الذي تتبعه اللجنة في النظر في عواقب الحدث باعتبار ذلك عنصراً رئيسياً لغرض تحديد عتبة تطبيق مشاريع المواد^(٨).

الفقرة الفرعية (ب)

(٧) مشاريع المواد موجهة إلى ثلاث فئات من الكيانات؛ أولها الدولة المتأثرة (المعرفة أعلاه)، والثانية هي الدولة أو الدول المساعدة للدولة المتأثرة. أما الفئة الثالثة فهي "الجهات المساعدة الأخرى"، ويرد تعريفها في الفقرة الفرعية (ج).

(٨) وتعريف "الدولة المساعدة" الوارد في الفقرة الفرعية (ب) مستمد من تعريف "الدولة المتضامنة" الوارد في الاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية لعام ٢٠٠٠^(٩)، وقد استعير عن مصطلح "الدولة المستفيدة" مصطلح "الدولة المتأثرة"، وهو المصطلح المستخدم في مشاريع المواد والمعروف في الفقرة الفرعية (أ). وتشير عبارة "الدولة المساعدة" إلى مفهوم "المساعدة الخارجية"، الوارد تعريفها في الفقرة الفرعية (د)، والمضطلع بها استناداً إلى واجب التعاون المذكور في مشروع المادة ٨ [٥] مقترناً بمشروعَي المادتين ٩ [٥ مكرراً] و ١٠ [٥ مكرراً ثانياً].

(٩) ولا تصنف دولة ضمن فئة "الدولة المساعدة" إلا عندما تكون المساعدة قيد التقديم أو قدمت بالفعل. وبعبارة أخرى، فإن دولة تعرض المساعدة ليست "دولة مساعدة"، مع ما يترتب على ذلك من آثار قانونية مختلفة ناشئة عن هذا التصنيف، على النحو الوارد في مشاريع المواد، إلى أن تقبل الدولة المتأثرة تلك المساعدة أو توافق عليها، طبقاً لمشروع المادة ١٤ [١١].

(١٠) وتبين عبارة "بناء على طلبها أو بموافقتها" التفاعل بين مشاريع المواد ١٣ [١٠] و ١٤ [١١] و ١٦ [١٢]. وهي تعكس على وجه الخصوص، الموقف الأساسي المتخذ في مشاريع المواد ومؤداه أن من واجب الدولة المتأثرة أن تلتزم المساعدة الخارجية عندما يتجاوز حجم الكارثة قدرتها الوطنية على الاستجابة (مشروع المادة ١٣ [١٠]). وفي الوقت نفسه، تشير العبارة إلى إمكانية تلقي الدولة المتأثرة عروض مساعدة خارجية غير مطلوبة، على نحو ما ينص عليه مشروع المادة ١٦ [١٢]، على أن تقديم تلك المساعدة مرهون بموافقة الدولة المتأثرة، وفقاً لمشروع المادة ١٤ [١١].

(٨) المرجع نفسه، الفقرة (٤).

(٩) United Nations, Treaty Series, vol. 2172، الصفحة ٢١٩، المادة ١ (ح) ("الاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية").

الفقرة الفرعية (ج)

(١١) علاوة على الدول المتأثرة والدول المساعدة، تسعى مشاريع المواد أيضاً إلى تنظيم موقف الجهات المساعدة الأخرى. فهناك جزء كبير من أنشطة الحد من مخاطر الكوارث والغوث في حالات الكوارث تقوم به أو ترعاه المنظمات الدولية، ومنها على سبيل المثال لا الحصر، الأمم المتحدة، فضلاً عن منظمات غير حكومية وكيانات أخرى بل حتى أفراد. وهذه الفئة من الجهات يشار إليها مجتمعة في مشاريع المواد باسم "الجهات المساعدة الأخرى". وليس في هذا ما يخل بمركزها القانوني المتفاوت بموجب القانون الدولي، وهو ما تقر به مشاريع المواد، ومنها على سبيل المثال مشروع المادة ١٦ [١٢]^(١٠).

(١٢) وهذا الحكم يعكس، في جزء منه، التعليق على مشروع المادة ١٩ [١٥]، الذي يؤكد فهم مصطلح "الجهات المساعدة" على أنه يشير أساساً، في الصيغة المستخدمة في مشروع المادة ٨ [٥]، إلى "المنظمات الدولية المختصة" و"المنظمات غير الحكومية المعنية"^(١١). وأضيفت عبارة "أو أي كيان آخر أو شخص" المستمدة من اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا^(١٢) إقراراً بأن الجهات المشاركة في جهود الإغاثة في حالات الكوارث ليست كلها قابلة للتصنيف ضمن فئة أو أخرى من الفئات المذكورة. وعلى وجه الخصوص، ينبغي أن تُفهم تلك العبارة على أنها مصطلح في يشير إلى اللجنة الدولية للصليب الأحمر والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر.

(١٣) واستخدمت عبارة "من خارج الدولة المتأثرة" لتعكس الموقف، المشار إليه أيضاً في التعليق على مشروع المادة ١٥ [١٣]، وهو أن مشاريع المواد تنظم أنشطة جهات من خارج الدولة المتأثرة^(١٣). وبناء عليه، فإن أنشطة المنظمات غير الحكومية المحلية، على سبيل المثال، ليست مشمولة. كما أن نطاق تطبيق مشاريع المواد لن يشمل عرضاً جهة محلية عمدت إلى تأمين، أو محاولة تأمين، مساعدة من الخارج.

(١٤) وعلى غرار تعريف "الدولة المساعدة" الوارد في الفقرة الفرعية (ب)، تشير عبارة "يقدم المساعدة إلى هذه الدولة بناءً على طلبها أو بموافقتها" الواردة في النهاية إلى التفاعل بين مشاريع المواد ١٣ [١٠] و ١٤ [١١] و ١٦ [١٢]. وأدرجت هذه العبارة أيضاً من باب الاعتراف بالمجموعة الواسعة من الأنشطة التي تضطلع بها الكيانات المعنية عادة في سياق كل من الحد من مخاطر الكوارث وتقديم المساعدة الغوثية في حالات الكوارث، والتي تنظمها مشاريع المواد.

(١٠) انظر الفقرة (٤) من التعليق على مشروع المادة ١٦ [١٢].

(١١) انظر الفقرة (٤) من التعليق على مشروع المادة ١٩ [١٥].

(١٢) ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response, 26 July 2005 ("ASEAN Agreement"), ASEAN Documents Series 2005, p. 157, art. 1 (1) (definition of "assisting entity").

(١٣) انظر الفقرة (٢) من التعليق على مشروع المادة ١٥ [١٣].

الفقرة الفرعية (د)

(١٥) تسعى الفقرة الفرعية (د) إلى تحديد نوع المساعدة التي تتوقع مشاريع المواد أن تقدمه الدول أو الجهات المساعدة الأخرى إلى الدولة المتأثرة، باعتباره شكلاً من أشكال التعاون المتوخاة في مشروعَي المادتين ٩ [٥ مكرراً] و ١٠ [٥ مكرراً ثانياً].

(١٦) والصيغة، المستوحاة من التعليق على مشروع المادة ١٥ [١٣]^(١٤)، مستندة إلى كل من مبادئ أو سبل التوجيهية والاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية لعام ٢٠٠٠^(١٥). وقد استُعيض عن الإشارة إلى "المواد" التي ترد في مبادئ أو سبل التوجيهية بعبارة "المعدات والسلع" وهي المصطلح المستخدم في مشاريع المواد، ويرد تعريفه في الفقرة الفرعية (و).

(١٧) وعبارة "المقدمة من دول مساعدة أو جهات مساعدة أخرى إلى دولة متأثرة" تؤكد مرة أخرى طبيعة العلاقة القانونية بين الدولة المساعدة أو الجهة المساعدة والدولة المتأثرة، على نحو ما تنص عليه مشاريع المواد.

(١٨) أما العبارة الختامية فالمقصود بها توضيح الغرض الذي ينبغي أن تقدم لأجله المساعدة الخارجية، ألا وهو "مساعداً الإغاثة في حالات الكوارث أو الحد من مخاطر الكوارث". ومع أن الجملة الختامية مصاغة بالمصطلحات الفنية المستخدمة في مجال الحد من مخاطر الكوارث والتصدي لها، فمن المسلم به أنها متفقة مع الغرض العام لمشاريع المواد، المبين في مشروع المادة ٢ [٢]، وهو "تيسير حدوث مواجهة كافية وفعالة لحالات الكوارث تلبي الاحتياجات الأساسية للأشخاص المعنيين، مع احترام حقوقهم احتراماً كاملاً".

الفقرة الفرعية (هـ)

(١٩) تسعى الفقرة الفرعية إلى تعريف الشق الخاص بالموظفين من المساعدة الخارجية التي تقدمها الدول المساعدة أو الجهات المساعدة الأخرى. والصيغة المستخدمة مستوحاة من الصيغة التي اعتمدها اللجنة في التعليق على مشروع المادة ٩ [٥ مكرراً]^(١٦). ويشير التعريف إلى فئتي الموظفين الذين عادة ما يرسلون لغرض تقديم مساعدات الإغاثة من الكوارث أو الحد من مخاطر الكوارث، كما يُلمح إليه في الفقرة الفرعية ١ (أ) من مشروع المادة ١٧ [١٤]، وهما تحديداً فئة الموظفين "المدنيين" وفئة الموظفين "العسكريين". والإشارة إلى الفئة الثانية مستوحاة أيضاً من المعاهدة الثنائية المبرمة بين اليونان والاتحاد الروسي في عام ٢٠٠٠^(١٧)، ويراد بها الاعتراف

(١٤) المرجع نفسه.

(١٥) انظر المادة ١ (ث) (تعريف "المساعدة").

(١٦) انظر الفقرة (٧) من التعليق على مشروع المادة ٩ [٥ مكرراً].

(١٧) اتفاق مبرم بين حكومة الجمهورية اليونانية وحكومة الاتحاد الروسي بشأن التعاون في مجال منع الكوارث الطبيعية والكوارث التي هي من صنع الإنسان والتصدي لها، ٢١ شباط/فبراير ٢٠٠٠، المادة ١ (تعريف "فريق تقديم المساعدة").

بالدور المهم الذي يضطلع به الأفراد العسكريون، بوصفهم فئة من موظفي الإغاثة، في تقديم المساعدة الغوثية في حالات الكوارث^(١٨). وإذا كانت الإشارة إلى الموظفين العسكريين أو وثق صلة بحالة الدول المساعدة، فإنه يقصد بمصطلح الموظفين "المدنيين" أن يكون واسعاً بما يكفي ليشمل الموظفين المرسلين من الدول المساعدة والجهات المساعدة الأخرى. وتؤكد صيغة التخيير ("أو") المستخدمة في العبارة أن هذه خيارات متاحة لبعض الكيانات المساعدة (بما فيها الدول) وليس كلها.

(٢٠) وفي حين اختيرت عبارة "الموظفون المدنيون أو العسكريون" لتتفق مع الصيغة المستخدمة في مشروع المادة ١٧ [١٤]، فإن من المسلم به أن هؤلاء الموظفين عادة ما يكونون موظفين "متخصصين"، على النحو المشار إليه في مرفق قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، بمعنى أن المتوقع هو توفير موظفين لديهم المهارات اللازمة وتتوافر لهم المعدات والسلع الضرورية، الوارد تعريفها في الفقرة الفرعية (و)، لأداء المهام المذكورة.

(٢١) ويربط تعبير "ترسلهم" بين الكيان المساعد، سواء أكان دولة أم جهة أخرى، والموظفين المعنيين. وقررت اللجنة عدم الإشارة إلى أنهم "يعملون نيابة عن" لتجنب انطباق قواعد القانون الدولي المتعلقة بعزو سلوك إلى دول أو منظمات دولية^(١٩)، ذلك أن الموظفين الذين ترسلهم دولة أو جهة مساعدة سيخضعون لتوجيه الدولة المتأثرة ومراقبتها عموماً، وفقاً لمشروع المادة ١٢ [٩].

(٢٢) وسياق التطبيق التقليدي لمفهوم "موظفي الإغاثة" هو مواجهة كارثة عند وقوعها. ويظل ذلك واضحاً في صيغة "لغرض تقديم مساعدات الإغاثة"، التي تعكس نوع المساعدة الخارجية المنصوص عليه في مشروع المادة ١٧ [١٤] والمطلوب تيسير تقديمه "بشكل فوري وفعال". ومع ذلك، على غرار تعريف "المساعدة الخارجية" الوارد في الفقرة الفرعية (د)، تُسقت العبارة الختامية مع غرض مشاريع المواد العام، كما يُحدد في مشروع المادة ٢ [٢]، تحسباً لمشاركة موظفي الإغاثة في الحد من مخاطر الكوارث، على النحو المنصوص عليه في مشروع المادة ١٠ [٥ مكرراً ثانياً].

الفقرة الفرعية (و)

(٢٣) على نحو ما ذكر في الفقرة الفرعية (د)، تمثل "المعدات" و"السلع" عنصراً أساسياً من عناصر المساعدة الخارجية المتوخاة في مشاريع المواد. والصيغة مستمدة من التعليق على

(١٨) انظر الفقرة (٤) من التعليق على مشروع المادة ١٧ [١٤].

(١٩) انظر المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً، ٢٠٠١، قرار الجمعية العامة ٨٣/٥٦ المؤرخ ١٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، المرفق، المواد من ٤ إلى ٩، والمواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية، ٢٠١١، قرار الجمعية العامة ٩٨/٦٦ المؤرخ ٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١، المرفق، المادتان ٦ و٧.

مشروع المادة ١٧ [١٤]^(٢٠)، وكذلك من قرار معهد القانون الدولي بشأن المساعدة الإنسانية. وتشمل هذه القائمة أنواع المواد المتعارف على أنها ضرورية لتقديم المساعدة الغوثية في حالات الكوارث. والقائمة ليست شاملة، وهو ما تؤكد الإشارة إلى "خلافها من الأشياء".

(٢٤) ومجمل القول إن هناك نوعين من المواد مستهدفين وهما: "المعدات" الفنية التي يحتاج إليها موظفو الإغاثة لأداء مهامهم، سواء لتلبية احتياجاتهم المعيشية الخاصة أو لتقديم الغوث، مثل الإمدادات والأدوات والآلات؛ و"السلع" الضرورية لبقاء ضحايا الكوارث على قيد الحياة وتلبية احتياجاتهم الحيوية، مثل المواد الغذائية ومياه الشرب والإمدادات الطبية ووسائل الإيواء والكساء والأفرشة. وكلاهما الإنقاذ مقصودة بصورة محددة بعبارة "الحيوانات المدربة تدريباً خاصاً"، المستمدة من المرفق ياء باتفاقية كيوتو^(٢١). واعتبرت اللجنة التعريف مرناً بما يكفي ليحتوي أيضاً ما قد يقدمه موظفو الإغاثة من خدمات.

المادة ٥ [٧]

الكرامة الإنسانية

عند مواجهة الكوارث، تحترم الدول والمنظمات الحكومية الدولية المختصة والمنظمات غير الحكومية المعنية كرامة الإنسان الأصيلة وتحميها.

التعليق

(١) يتناول مشروع المادة ٥ [٧] مبدأ الكرامة الإنسانية في سياق مواجهة الكوارث. وتذكر اللجنة أن مبدأ الكرامة الإنسانية مبدأ أساسي مؤثر في القانون الدولي لحقوق الإنسان وداعم له. وفي سياق حماية الأشخاص في حالات الكوارث، تشكل الكرامة الإنسانية مبدأً توجيهياً لأي إجراء يتخذ في سياق تقديم الإغاثة، وفي التطور المستمر للقوانين التي تعالج مواجهة الكوارث.

(٢) ويشكل مبدأ الكرامة الإنسانية ركيزة للصكوك الدولية لحقوق الإنسان، وقد اعتبر الأساس الجوهري لقانون حقوق الإنسان. فديباجة ميثاق الأمم المتحدة تؤكد من جديد على "كرامة الفرد وقدره"، وديباجة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨ تنص على أن "الإقرار بما لجميع أعضاء الأسرة البشرية من كرامة أصيلة فيهم [...] يشكل أساس الحرية والعدل والسلام في العالم". ويرد أيضاً تأكيد لمبدأ الكرامة الإنسانية في العهد الدولي الخاص

(٢٠) انظر الفقرة (٥) من التعليق على مشروع المادة ١٧ [١٤].

(٢١) الاتفاقية الدولية لتبسيط وتنسيق الإجراءات الجمركية ("اتفاقية كيوتو") المبرمة في ١٨ أيار/مايو ١٩٧٣، United Nations, Treaty Series, vol. 950, p. 269، بصيغتها المنقحة بروتوكول تعديل الاتفاقية الدولية لتبسيط وتنسيق الإجراءات الجمركية، المبرم في ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٩٩، United Nations, Treaty Series, vol. 2370, p. 27 (definition of "relief consignments").

بالحقوق المدنية والسياسية^(٢٢)، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية الثقافية^(٢٣)، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري^(٢٤)، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة^(٢٥)، واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة^(٢٦)، واتفاقية حقوق الطفل^(٢٧). وللمبدأ مكانة محورية أيضاً في مجال القانون الدولي الإنساني. ومفهوم الكرامة الإنسانية معترف به في الفقرة ١ (ج) من المادة ٣ المشتركة بين اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩^(٢٨)، والمادتين ٧٥ و ٨٥ من البروتوكول الأول^(٢٩)، والمادة ٤ من البروتوكول الثاني^(٣٠).

(٣) ويرد أيضاً مفهوم الكرامة الإنسانية في جوهر العديد من الصكوك الدولية الرامية إلى توفير الإغاثة الإنسانية في حالات الكوارث. فتنص إرشادات الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر على "أن الأطراف المقدمة للمساعدة ينبغي أن تحترم [...] الكرامة الإنسانية للأشخاص المتضررين من الكوارث في كل الأوقات"^(٣١). وينص قرار الجمعية

(٢٢) فقرات الديباجة، المادة ١٠، الفقرة ١.

(٢٣) United Nations, *Treaty Series*, vol. 993, p. 3, preambular paragraphs; art. 13, para. 1.

(٢٤) *Ibid.*, vol. 660, p. 195, preambular paragraphs.

(٢٥) *Ibid.*, vol. 1249, p. 13, preambular paragraphs.

(٢٦) *Ibid.*, vol. 1465, p. 85, preambular paragraphs.

(٢٧) *Ibid.*, vol. 1577, p. 26، فقرات الديباجة؛ المادة ٢٣، الفقرة ١؛ والمادة ٢٨، الفقرة ٢؛ والمواد ٣٧ و ٣٩ و ٤٠.

(٢٨) اتفاقية جنيف لتحسين حال الجرحى والمرضى بالقوات المسلحة في الميدان، United Nations, *Treaty Series*, vol. 75, p. 31؛ واتفاقية جنيف لتحسين حال جرحى ومرضى وغرقى القوات المسلحة في البحار، United Nations, *Treaty Series*, vol. 75, p. 85؛ واتفاقية جنيف بشأن معاملة أسرى الحرب، United Nations, *Treaty Series*, vol. 75, p. 135؛ واتفاقية جنيف بشأن حماية المدنيين في وقت الحرب، United Nations, *Treaty Series*, vol. 75, p. 287 ("اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩")، الفقرة ١ من المادة المشتركة ٣ (التي تنص على حظر "الاعتداء على الكرامة الشخصية، وعلى الأخص المعاملة المهينة والحاطة بالكرامة").

(٢٩) البروتوكول الإضافي الملحق باتفاقيات جنيف المعقودة في ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩، والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات المسلحة الدولية (البروتوكول الثاني)، ١٩٧٧، vol. 1125, p. 3، United Nations, *Treaty Series*، المادة ٧٥، الفقرة ٢ (ب) (التي تنص على حظر "انتهاك الكرامة الشخصية، وبوجه خاص المعاملة المهينة للإنسان والمخطئة من قدره، والإكراه على الدعارة وأية صورة من صور خدش الحياء")؛ المادة ٨٥، الفقرة ٤ (ج) (التي تنص على أن "ممارسة الفصل العنصري وغيره من الأساليب المبنية على التمييز العنصري والمنافية للإنسانية والمهينة، والتي من شأنها النيل من الكرامة الشخصية" تعد إذا اقترنت عن عمد انتهاكات جسيمة لهذا البروتوكول).

(٣٠) البروتوكول الإضافي الثاني الملحق باتفاقيات جنيف المعقودة في ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩، والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات المسلحة غير الدولية (البروتوكول الثاني)، ١٩٧٧، vol. 1125, p. 609، United Nations, *Treaty Series*، المادة ٤، الفقرة ٢ (هـ) (التي تنص على حظر "انتهاك الكرامة الشخصية، وبوجه خاص المعاملة المهينة والمخطئة من قدر الإنسان، والاغتصاب، والإكراه على الدعارة وكل ما من شأنه خدش الحياء").

(٣١) إرشادات الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، المادة ٤، الفقرة ١.

العام ١٠٠/٤٥ على أن "ترك ضحايا الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ بلا مساعدة إنسانية يمثل خطراً على الحياة الإنسانية وإهانة لكرامة الإنسان"^(٣٢). ولاحظ معهد القانون الدولي بالمثل أن ترك ضحايا الكوارث بدون مساعدة إنسانية يشكل "انتهاكاً للكرامة الإنسانية"^(٣٣).

(٤) وتعكس العبارة الاستهلاكية لمشروع المادة ٥[٧]، أي "عند مواجهة الكوارث"، السياق الموضوعي الذي تنطبق عليه هذه المادة. ويُتوقع أن تخص هذه العبارة أساساً مرحلة المواجهة والتعافي، ولكن ينبغي قراءتها في ضوء الفقرة (٥) من التعليق على مشروع المادة ٢[٢]. واختارت اللجنة تعبير "responding" ("عند مواجهة") بدلاً من تعبير "in their response" الأعم لتوضيح الطابع المستمر للالتزام باحترام وحماية الكرامة الإنسانية للأشخاص المتأثرين طوال فترة المواجهة. وصيغة المبدأ المحددة التي اعتمدها اللجنة، وهي "كرامة الإنسان الأصيلة"، مستمدة من ديباجة العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والفقرة ١ من المادة ١٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. واعتمدت هذه الصيغة أيضاً في صكوك مثل اتفاقية حقوق الطفل^(٣٤)، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان^(٣٥).

(٥) وتبين عبارة "الدول والمنظمات الحكومية الدولية المختصة والمنظمات غير الحكومية المعنية" الجهات الفاعلة المقصودة بهذا الحكم. وبالإشارة إلى "الدول"، تعترف اللجنة بالدور الذي تقوم به كل من الدول المتأثرة والدول المساعدة في أنشطة مواجهة الكوارث (انظر مشاريع المواد من ١٢[٩] إلى ١٨). وإجمالاً، تقر العبارة بأن معظم الأنشطة المضطلع بها في مجال مواجهة الكوارث تنفذ بواسطة أجهزة تابعة للمنظمات الحكومية الدولية ومنظمات غير حكومية وكيانات أخرى غير تابعة للدول مثل الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر^(٣٦). وقررت اللجنة أن الصيغة الحالية تحافظ على الاتساق مع مشروع المادة ٨[٥]، على النقيض من الإشارة بوجه أعم إلى "الجهات الفاعلة الأخرى ذات الصلة".

(٦) واعتمدت اللجنة عبارة "تتكرم كرامة الإنسان المتأصلة وتحميها" لاتفاقها مع الصيغة المستخدمة في الفقه والقضاء المعاصرين للقانون الدولي لحقوق الإنسان. وترد هذه العبارة

(٣٢) قرار الجمعية العامة ١٠٠/٤٥ المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠، الديباجة.

(٣٣) Resolution on humanitarian assistance, art. II, para. 1.

(٣٤) اتفاقية حقوق الطفل، المادة ٣٧(ج) (التي تنص على أمور منها أن "يعامل كل طفل محروم من حريته بإنسانية واحترام للكرامة المتأصلة في الإنسان").

(٣٥) American Convention on Human Rights, Organization of American States, Treaty Series, No. 36, United Nations, Treaty Series, vol. 1144, p. 123, art. 5, para. 2 (noting inter alia that "[a]ll persons deprived of their liberty shall be treated with respect for the inherent dignity of the human person").

(٣٦) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والستون، الملحق رقم ١٠ (A/61/10)، المرفق جيم، الفقرة ٢٨.

في عدد من الصكوك ذات الصلة بالإغاثة من الكوارث منها مبادئ أوصلو التوجيهية^(٣٧)، ومعايير موهونك^(٣٨)، والمبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي^(٣٩)، والمبادئ التوجيهية للحق في المساعدة الإنسانية^(٤٠). ويؤدي الجمع بين كلمتي "تحتزم ... وتحميها" ضمناً إلى التزام سلبى هو الالتزام بالامتناع عن انتهاك الكرامة الأصيلة للإنسان، والالتزام إيجابى هو الالتزام باتخاذ إجراء للحفاظ على الكرامة الإنسانية. وعلى سبيل المثال، يتطلب واجب الحماية من الدول أن تعتمد تشريعات لمنع أنشطة أطراف ثالثة في ظروف قد تندر بوقوع انتهاك لمبدأ احترام الكرامة الإنسانية. ورأت اللجنة أن الالتزام بالحماية ينبغي أن يتناسب مع الالتزامات القانونية لكل من الجهات الفاعلة المبينة في النص. فتؤدي الدولة المتأثرة من ثم الدور الرئيسي في حماية الكرامة الإنسانية بحكم دورها الرئيسي في توجيه الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث ومراقبتها وتنسيقهما والإشراف عليهما على النحو الوارد في الفقرة ٢ من مشروع المادة ١٢ [٩].

المادة ٦ [٨]

حقوق الإنسان

للأشخاص المتأثرين بالكوارث الحق في أن تُحترم حقوقهم الإنسانية.

التعليق

(١) الهدف من مشروع المادة ٦ [٨] هو التعبير عن حق الأشخاص المتأثرين بالكوارث في أن تحترم حقوقهم الإنسانية. والالتزام المقابل للجهات الفاعلة المعنية بحماية هذه الحقوق مفهوم ضمناً من مشروع المادة. وتعترف اللجنة بوجود صلة وثيقة بين حقوق الإنسان ومبدأ الكرامة الإنسانية المنصوص عليه في مشروع المادة ٥ [٧]، وهذا ما يؤكد تجاوز مشروعى المادتين.

(٣٧) المبادئ التوجيهية بشأن استخدام أصول أجنبية للدفاع العسكري والمدني في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث ("مبادئ أوصلو التوجيهية")، بصيغتها المنقحة في ١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧، الفقرة ٢٠ (التي تنص على أنه "يجب أن تكون كرامة وحقوق جميع الضحايا محل احترام وحماية").

(٣٨) J.M. Ebersole, "The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies" ("Mohonk Criteria"), *Human Rights Quarterly*, vol. 17, No. 1 (February 1995), p. 196 ("noting that [t]he dignity and rights of all victims must be respected and protected").

(٣٩) E/CN.4/1998/53/Add.2، المرفق، المبدأ ٢٦ (الذي ينص على أنه "يُكفل الاحترام والحماية للأشخاص القائمين على توفير المساعدة الإنسانية ولوسائل النقل التابعة لهم ولما يقدمونه من المؤن").

(٤٠) المبادئ التوجيهية للحق في المساعدة الإنسانية التي اعتمدها مجلس المعهد الدولي للقانون الإنساني في نيسان/أبريل ١٩٩٣، المبدأ ١٠ (الذي ينص على أنه "يمكن إتاحة المساعدة الإنسانية بحسب الاقتضاء عن طريق الممرات الإنسانية التي يجب على السلطات المختصة لأطراف المعنية، وعند الضرورة سلطة الأمم المتحدة، أن تحترمها وتحميها").

(٢) وتشمل الإشارة بوجه عام إلى "حقوق الإنسان" الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان، المنصوص عليها في الاتفاقات الدولية ذات الصلة، والتي يعكسها القانون الدولي العرفي، وتؤكد أنها أفضل الممارسات لحماية حقوق الإنسان، الواردة في نصوص غير ملزمة على الصعيد الدولي. وقررت اللجنة عدم الاقتصار على الالتزامات "المنصوص عليها في الاتفاقات الدولية ذات الصلة". وتشير الصيغة التي اعتمدها اللجنة إلى المجال الواسع للالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان، دون السعي إلى تحديدها أو الإضافة إليها أو تقييدها.

(٣) ورأت اللجنة أن الإشارة إلى "حقوق الإنسان" تشمل كلاً من الحقوق والقيود الموضوعية القائمة في مجال القانون الدولي لحقوق الإنسان. ويستهدف هذا الحكم بالتحديد حق الدولة المتأثرة في الخروج على هذه الحقوق والقيود إذا كان القانون الدولي لحقوق الإنسان القائم يعترف بذلك.

(٤) وعلى النحو الموضح في الفقرة (٣) من التعليق على مشروع المادة ١[١]، يشمل نطاق مشاريع المواد من حيث الأشخاص أنشطة الدول والمنظمات الدولية والكيانات الأخرى التي تتمتع باختصاص قانوني دولي محدد في توفير الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث. وتعترف اللجنة بأن نطاق ومضمون الالتزام بحماية حقوق الإنسان للأشخاص المتأثرين بالكوارث سيختلفان كثيراً بين هذه الجهات الفاعلة. وينبغي قراءة الصياغة المحايدة التي اعتمدها اللجنة في ضوء التسليم بتباين الالتزامات بين الدول المتأثرة والدول المساعدة ومختلف الجهات الفاعلة المساعدة الأخرى.

(٥) وتؤكد الإشارة في بداية مشروع المادة ٦[٨] إلى "الأشخاص المتأثرين بالكوارث" مجدداً السياق الذي تنطبق عليه مشاريع المواد، وينبغي ألا يفهم منها ضمناً أن الأشخاص غير المتأثرين بالكوارث لا يتمتعون أيضاً بهذه الحقوق.

المادة ٧[٦]

المبادئ الإنسانية

تجرى مواجهة الكوارث وفقاً لمبادئ الإنسانية والحياد والتراحم، وعلى أساس عدم التمييز، مع مراعاة احتياجات الأشخاص المعرضين للخطر بوجه خاص.

التعليق

(١) يحدد مشروع المادة ٧[٦] المبادئ الإنسانية الرئيسية المتصلة بمواجهة الكوارث. والغاية من عنوان مشروع المادة هي تبيان أن اللجنة ترى أن المبادئ المشار إليها فيه هي المبادئ الإنسانية التي تستند إليها الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث. وعلى هذا الأساس، لم تجد اللجنة ضرورة لتحديد ما إذا كانت هذه المبادئ هي أيضاً مبادئ عامة للقانون الدولي، ولاحظت أن تطبيقها لا يمنع تطبيق مبادئ القانون الدولي الأخرى ذات الصلة.

واختارت اللجنة النص على هذه المبادئ في مشروع مادة مستقلة اعترافاً بأهميتها في توفير الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث.

(٢) ومبادئ الإنسانية والحياد والتزاهة هي مبادئ أساسية يسلم بأن المساعدة الإنسانية تستند إليها^(٤١). وهي أساسية أيضاً للقوانين الواجبة التطبيق في جهود الإغاثة في حالات الكوارث. فعلى سبيل المثال، يشير قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ إلى أنه "ينبغي توفير المساعدة الإنسانية وفقاً لمبادئ الإنسانية والحياد والتزاهة"^(٤٢).

(٣) ومبدأ الإنسانية هو حجر الزاوية لحماية الأشخاص في القانون الدولي. فهو عنصر من عناصر كل من القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان، يهدف به في تطوير القوانين المتعلقة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث. وفي مجال القانون الإنساني الدولي، يتجلى المبدأ في أوضح صوره في شرط المعاملة الإنسانية الوارد في المادة ٣ المشتركة بين اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩^(٤٣). بيد أن اعتبارات الإنسانية الأساسية، كما أكدت محكمة العدل الدولية في قضية قناة كورفو (موضوع الدعوى)، هي أيضاً مبادئ عامة مسلماً بها في النظام القانوني الدولي و"مطلقة وقت السلم أكثر منها في وقت الحرب"^(٤٤). وينسب تعليق بيكتيت (Pictet) على مبادئ الصليب الأحمر ثلاثة عناصر لمبدأ الإنسانية: الحيلولة دون المعاناة وتخفيفها، وحماية الأرواح والصحة، وكفالة احترام الأفراد^(٤٥). وفي السياق الخاص للإغاثة في حالات الكوارث، تؤكد مبادئ أوصلو التوجيهية ومعايير موهونك أن مبدأ الإنسانية يتطلب "التصدي للمعاناة الإنسانية أينما وجدت"^(٤٦).

(٤) وبينما نشأ مبدأ الحياد في سياق النزاع المسلح، خلصت اللجنة إلى أن هذا المبدأ ينطبق أيضاً على فروع أخرى للقانون. وفي سياق المساعدة الإنسانية، اكتسب مبدأ الحياد معنى أكثر تحديداً على النحو المبين في مشروع المادة ٧[٦]. ويتطلب المبدأ في هذه المادة أن

(٤١) انظر المناقشة الواردة في مذكرة الأمانة العامة، A/CN.4/590، الفقرة ١١.

(٤٢) قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١، المرفق، الفقرة ٢.

(٤٣) انظر، مثلاً، اتفاقية جنيف لتحسين حال الجرحى والمرضى بالقوات المسلحة في الميدان المؤرخة ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩، المادة ٣، الفقرة ١ (التي تشير إلى أن "الأشخاص الذين لا يشتركون مباشرة في الأعمال العدائية، بمن فيهم أفراد القوات المسلحة الذين ألقوا عنهم أسلحتهم، والأشخاص العاجزون عن القتال بسبب المرض أو الجرح أو الاحتجاز أو لأي سبب آخر، يعاملون في جميع الأحوال معاملة إنسانية، دون أي تمييز ضار يقوم على العنصر أو اللون، أو الدين أو المعتقد، أو الجنس، أو المولد أو الثروة، أو أي معيار مماثل آخر").

(٤٤) *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania ("Corfu Channel case")*, Judgment of 9 April 1949, I.C.J. Reports 1949, p. 22.

(٤٥) Jean Pictet, *The Fundamental Principles of the Red Cross Proclaimed by the Twentieth International Conference of the Red Cross, Vienna, 1965: Commentary* (Geneva, Henry Dunant Institute, 1979), pp. 21–27; also available from www.icrc.org.

(٤٦) Oslo Guidelines, para.20; Mohonk Criteria, p. 196.

يكون تقديم المساعدة مستقلاً عن أي سياق سياسي أو ديني أو إثني أو أيديولوجي. وتؤكد مبادئ أو سلو التوجيهية ومعايير موهونك على حد سواء على أنه يجب تقديم المساعدة "دون انخراط في أعمال القتال أو الانحياز إلى طرف من الأطراف في منازعات ذات طابع سياسي أو ديني أو عقائدي"^(٤٧). ويشير مبدأ الحياد في حد ذاته إلى الطابع اللاسياسي لمواجهة الكوارث، ويؤكد أنه لا يجوز استخدام الأنشطة الإنسانية لأغراض غير مواجهة الكارثة الواقعة. ويكفل المبدأ أن تكون مصلحة الأشخاص المتأثرين بالكوارث الشاغل الرئيسي لكل من الدولة المتأثرة وأي جهة فاعلة أخرى في مجال مواجهة الكوارث. واحترام مبدأ الحياد مسألة محورية لتيسير تحقيق مواجهة كافية وفعالة لحالات الكوارث، على النحو المبين في مشروع المادة ٢[٢]. ولذلك يمكن أن يعتبر مبدأ الحياد آلية عملية لتطبيق مبدأ الإنسانية السامي.

(٥) ويشمل مبدأ النزاهة ثلاثة مبادئ: عدم التمييز، والتناسب، والنزاهة بمعناها الضيق. وللأسباب التي تناقش أدناه، لا تعتبر اللجنة مبدأ عدم التمييز مجرد عنصر من عناصر مشروع المادة ٧[٦]، وإنما أيضاً مبدأ قائماً بذاته لمواجهة الكوارث. والمقصود من عدم التمييز هو إزالة الأسباب الموضوعية للتمييز بين الأفراد، بحيث يسترشد في مساعدة المتأثرين بالاحتياجات دون غيرها. ويقتضي مبدأ التناسب أن تكون مواجهة الكارثة متناسبة مع نطاقها ومع احتياجات المتأثرين. ويعمل المبدأ أيضاً كآلية للتوزيع، إذ يمكن من إعطاء الأولوية في تقديم المساعدة لأشد الاحتياجات إلحاحاً. وتعكس النزاهة بمعناها الضيق المبدأ الذي يقضي بعدم التمييز لاعتبارات ذاتية بين الأفراد في مواجهة الكوارث. ويعرّف التعليق على البروتوكول الإضافي الأول لاتفاقيات جنيف مفهوم النزاهة بأنه "خصلة ينبغي توافرها في الفرد أو المؤسسة المدعوة إلى العمل لفائدة أولئك الذين يعانون"^(٤٨). وعلى سبيل المثال، ينص مشروع المبادئ التوجيهية الدولية لعمليات المساعدة الإنسانية على أنه "ينبغي تقديم المساعدة الإنسانية بنزاهة ودون تمييز مححف إلى جميع الأشخاص الذين يكونون في حاجة ماسة إليها"^(٤٩). وعموماً، يقتضي مبدأ النزاهة أن تهدف مواجهة الكوارث إلى احترام الأشخاص المتأثرين بالكوارث احتراماً كاملاً وتلبية احتياجاتهم بطريقة تعطي الأولوية للأشخاص المعرضين للخطر بوجه خاص.

(٤٧) المرجع نفسه.

(٤٨) انظر Claude Pilloud et al., *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), paragraph 2800–2801 (citing the "Proclamation of the Fundamental Principles of the Red Cross", adopted by resolution IX of the 20th International Conference of the Red Cross, Vienna 1965), and Pictet, *Commentary*, pp. 33–51.

(٤٩) Peter MacAlister-Smith, *Draft international guidelines for humanitarian assistance operations* (Heidelberg, Germany: Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, (1991), para. 6(a).

(٦) ويعكس مبدأ عدم التمييز المساواة الأصلية لجميع البشر والتصميم على عدم التمييز بشكل مجحف بينهم. وتشمل أسباب التمييز المحظورة على سبيل المثال لا الحصر الأصل الإثني والجنس والجنسية والآراء السياسية والعرق والدين^(٥٠). وقررت اللجنة الإشارة إلى عدم التمييز كمبدأ قائم بذاته بالنظر إلى أهميته للموضوع قيد البحث. واتخذ معهد القانون الدولي أيضاً هذا النهج في قراره الصادر بشأن المساعدة الإنسانية في عام ٢٠٠٣ والذي يقضي بأن تعرض المساعدة الإنسانية وتوزع "دون أي تمييز قائم على أسس محظورة"^(٥١). كما تنص إرشادات الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر على أنه ينبغي توفير المساعدة للأشخاص المتأثرين بالكوارث "دون أي تمييز (قائم على الجنسية، العنصر، العرق، المعتقدات الدينية، الطبقة الاجتماعية، نوع الجنس والعجز والسن والآراء السياسية)"^(٥٢).

(٧) ولاحظت اللجنة أنه ليس المقصود بمبدأ عدم التمييز استبعاد احتمال "التمييز الإيجابي" عند الاقتضاء. وتعكس عبارة "مع مراعاة احتياجات الأشخاص المعرضين للخطر بوجه خاص" في مشروع المادة ٧ [٦] هذا الموقف. ورأت اللجنة أن مصطلح "المعرضين للخطر" يشمل كلاً من الجماعات والأفراد. ولذلك فضّلت اللجنة عبارة "المعرضين للخطر" المحايدة على الإشارة إلى "الجماعات" أو إلى "الأشخاص". واعتمدت اللجنة عبارة "بوجه خاص" تسليماً منها بأن المتأثرين بكارثة يكونون بحكم تعريفهم معرضين للخطر. وعبارة "المعرضين للخطر بوجه خاص"، تحديداً، مستمدة من الفقرة ٣ (أ) من المادة ٤ من إرشادات الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر التي تشير إلى الاحتياجات الخاصة للنساء وخاصة الفئات الأشد ضعفاً التي قد تشمل الأطفال والنازحين والمسنين والمصابين بعجز والمصابين بفيروس الإيدز وغير ذلك من الأمراض المقعدة"^(٥٣). وترد هذه العبارة أيضاً في القرار الذي اعتمدته معهد القانون الدولي بشأن المساعدة الإنسانية والذي يشير إلى ضرورة مراعاة احتياجات "أشد الفئات ضعفاً"^(٥٤).

(٥٠) انظر، في جملة أمور، الفقرة ١ من المادة ٣ المشتركة بين اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩؛ والمادة ٢ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، قرار الجمعية العامة ٢١٧ (د-٣) المؤرخ ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٨؛ والفقرة ١ من المادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛ والفقرة ٢ من المادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

(٥١) Resolution on Humanitarian Assistance, art. II, para. 3.

(٥٢) إرشادات الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، ٢٠٠٧، الإرشاد ٤، الفقرة ٢ (ب).

(٥٣) المرجع نفسه، الإرشاد ٤، الفقرة ٣ (أ).

(٥٤) Resolution on humanitarian assistance, art. II, para. 3.

المادة ٨ [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.

التعليق

(١) لا غنى عن التعاون الدولي الفعال لحماية الأشخاص في حالات الكوارث. وواجب التعاون مبدأ راسخ من مبادئ القانون الدولي وتنص عليه العديد من الصكوك الدولية. وهو مكرس في ميثاق الأمم المتحدة ضمن سياقات في مقدمتها السياق الإنساني الذي تُطرح فيه حماية الأشخاص في حالات الكوارث. وتنص الفقرة (٣) من المادة ١ من الميثاق بشكل واضح على أن أحد مقاصد المنظمة يتمثل في:

"تحقيق التعاون الدولي على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية وعلى تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعاً والتشجيع على ذلك إطلاقاً بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء".

وتتناول المادتان ٥٥ و ٥٦ من الميثاق بالتفصيل مضمون الفقرة (٣) من المادة ١ فيما يتعلق بالتعاون الدولي. وتنص المادة ٥٥ من الميثاق على ما يلي:

"رغبة في تهيئة دواعي الاستقرار والرفاهية الضروريين لقيام علاقات سلمية ودية بين الأمم مؤسسة على احترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها، تعمل الأمم المتحدة على:

"(أ) تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير أسباب الاستخدام المتصل لكل فرد والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادي والاجتماعي؛

"(ب) تيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية والاجتماعية والصحية وما يتصل بها، وتعزيز التعاون الدولي في أمور الثقافة والتعليم؛

"(ج) أن يشجع في العالم احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين، ولا تفريق بين الرجال والنساء، ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلاً".

وتنص المادة ٥٦ من الميثاق على ما يلي:

"يتعهد جميع الأعضاء بأن يقوموا، منفردين أو مشتركين، بما يجب عليهم من عمل بالتعاون مع الهيئة لإدراك المقاصد المنصوص عليها في المادة ٥٥".

وأعيد التأكيد على الواجب العام للتعاون باعتباره أحد مبادئ القانون الدولي في إعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقاً لميثاق الأمم المتحدة على النحو التالي:

"على الدول، بغض النظر عن الاختلافات في نظمها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، واجب التعاون بعضها مع بعض في شتى مجالات العلاقات الدولية، وذلك من أجل صيانة السلم والأمن الدوليين وتعزيز الاستقرار والتقدم الاقتصاديين على الصعيد الدولي والرفاه العام للأمم والتعاون الدولي المجرد من التمييز على أساس هذه الاختلافات"^(٥٥).

(٢) ويكتسب التعاون أهمية خاصة فيما يتعلق بالقانون الدولي لحقوق الإنسان. ويشير العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشكل صريح إلى التعاون الدولي باعتباره وسيلة لإعمال الحقوق الواردة فيه^(٥٦). وهذا ما أكدته من جديد اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العامة بشأن أعمال حقوق محددة يضمنها العهد^(٥٧). واكتسب التعاون الدولي مكانة بارزة بصورة خاصة في اتفاقية عام ٢٠٠٦ المتعلقة بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة والتي تشمل نطاق تطبيقها "حالات تتسم بالخطورة بما في ذلك حالات النزاع المسلح والطوارئ الإنسانية والكوارث الطبيعية"^(٥٨).

(٣) وفيما يتعلق بالتعاون في سياق الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث، أقرت الجمعية العامة، في القرار ١٨٢/٤٦، بما يلي:

"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 بالتعاون وفقاً للقانون الدولي والقوانين الوطنية..."^(٥٩).

(٥٥) قرار الجمعية العامة ٢٦٢٥ (د-٢٥) المؤرخ ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٧٠، المرفق، الفقرة ١.

(٥٦) قرار الجمعية العامة ٢٢٠٠ ألف (د-٢١)، المرفق، المواد ١١ و ١٥ و ٢٢ و ٢٣.

(٥٧) انظر على وجه الخصوص التعليقات العامة رقم ٢ (E/1990/23)، ورقم ٣ (E/1991/23)، ورقم ٧ (E/1998/22)، ورقم ١٤ (E/C.12/2000/4) ورقم ١٥ (E/C.12/2002/11).

(٥٨) قرار الجمعية العامة ١٠٦/٦١ المؤرخ ١٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦، المرفق الأول، المادة ١١.

(٥٩) المرفق، الفقرة ٥.

وإضافة إلى ذلك، هناك عدد كبير من الصكوك التي لها صلة محددة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث يثبت أهمية التعاون الدولي في مكافحة آثار الكوارث. ولا تشكل هذه الصكوك في حد ذاتها تعبيراً عن التعاون فحسب، وإنما تعكس بصفة عامة مبدأ التعاون فيما يتعلق بجوانب محددة من إدارة الكوارث ترد في نص الصك. وفي الاتفاقات الثنائية، ينعكس ذلك عادة في عنوان الصك الذي يشير إما إلى التعاون أو إلى المساعدة (المبادلة)^(٦٠). وفضلاً عن ذلك، فإن واجب التعاون، في الغالبية العظمى من الحالات، يصاغ بوصفه أحد أهداف الصك أو تُنسب إليه آثار إيجابية تساعد في تحقيق هذه الأهداف. وهنا أيضاً تأتي أهمية اتفاقية تامبيري في هذا المجال، حيث تشير في الفقرة ٢١ من ديباجتها إلى أن الأطراف تود "تيسير التعاون الدولي من أجل التخفيف من آثار الكوارث". ويرد مثال آخر في الاتفاق المبرم بين فرنسا وماليزيا:

"اقتناعاً منا بالحاجة إلى تطوير التعاون بين الأجهزة المختصة لكلا الطرفين في مجال الوقاية من الأخطار الجسيمة وحماية السكان والممتلكات والبيئة..."^(٦١).

(٤) ومع ذلك، ينبغي ألا يفسر التعاون على أنه يقلل من صلاحيات الدولة ذات السيادة ضمن حدود القانون الدولي، على النحو المنصوص عليه في الفقرة ٢ من المادة ١٢ [٩]. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن يفهم مبدأ التعاون كذلك على أنه مكمل للواجب الأول لسلطات الدولة المتأثرة المتمثل في تقديم الرعاية للأشخاص المتأثرين بالكوارث الطبيعية وما شابهها من حالات الطوارئ التي تحدث على أراضيها (مشروع المادة ١٢ [٩]، الفقرة ١)^(٦٢).

(٥) وهناك جانب أساسي للنشاط في ميدان مساعدات الإغاثة في حالات الكوارث هو أن التعاون الدولي لا يكون فقط بين الدول، بل أيضاً مع المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية. وقد اعترف بأهمية دور هذه المنظمات منذ فترة. ففي القرار ١٨٢/٤٦ المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١، أكدت الجمعية العامة أنه:

"... ينبغي أن تستمر المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية التي تعمل بتزاهة وبدوافع إنسانية محضة في تقديم مساهمة هامة في تكملة الجهود الوطنية"^(٦٣).

(٦٠) انظر A/CN.4/590/Add.2 للاطلاع على قائمة شاملة بالصكوك ذات الصلة. وللاستزادة فيما يتعلق بتصنيف الصكوك لأغراض القانون الدولي للاستجابة للكوارث، انظر: H. Fischer, "International disaster response law treaties: trends, patterns, and lacunae" in IFRC, *International disaster response laws, principles and practice: reflections, prospects and challenges* (2003), at pp. 24-44.

(٦١) الاتفاق المبرم بين حكومة الجمهورية الفرنسية وحكومة ماليزيا بشأن التعاون في مجال الوقاية من الكوارث وإدارتها والأمن المدني، ٢٥ أيار/مايو ١٩٩٨، الفقرة ٤ من الديباجة.

(٦٢) القرار ١٨٢/٤٦ المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١، المرفق، الفقرة ٤. وانظر أيضاً إعلان هيوغو لعام ٢٠٠٥، A/CONF.206/6 و Corr.1، الفصل ١، القرار ١، الفقرة ٤.

(٦٣) المرفق، الفقرة ٥.

وفي قرار اعتُمد في عام ٢٠٠٨، سلّم المجلس الاقتصادي والاجتماعي،

"... بفوائد المشاركة والتنسيق مع الجهات الفاعلة المعنية في المجال الإنساني بالنسبة لفعالية الاستجابة الإنسانية، وشجع الأمم المتحدة على مواصلة بذل الجهود لتعزيز الشراكات على الصعيد العالمي مع الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، والمنظمات الإنسانية غير الحكومية ذات الصلة وغيرها من المشاركين من اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات"^(٦٤).

(٦) ويعترف مشروع المادة ٨ [٥] بالأهمية الرئيسية للتعاون الدولي في أنشطة الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث. وينشئ هذا المشروع التزاماً قانونياً على مختلف الأطراف المعنية. ومع ذلك، أُنْفِق على أن طبيعة التزام التعاون قد تتباين، وفقاً للجهة الفاعلة والسياق الذي تُطْلَب وتقدّم فيه المساعدة. والتعاون بطبيعته متبادل، إذ يعني ما يقع على عاتق دولة من الدول من واجب التعاون مع منظمة دولية، على سبيل المثال، وقوع الواجب نفسه على عاتق المنظمة. وارْتُئِي أن محاولة التمييز بين التعاون فيما بين الدول والتعاون بين الدول والمنظمات الدولية (وبخاصة الأمم المتحدة)، والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، والتعاون مع "المنظمات غير الحكومية المعنية" لا تعكس بشكل كافٍ نطاق العلاقات القانونية المحتملة بين الدول ومختلف الكيانات المشار إليها في النص. وطبيعة الالتزام القانوني بالتعاون تعالج في أحكام محددة (ولهذا استُخدمت العبارة الافتتاحية "وفقاً لمشاريع المواد هذه")، ولا سيما في مشاريع المواد ٩ [٥ مكرراً] و ١٠ [٥ مكرراً ثانياً]. وقد أدرجت اللجنة عبارة "كما هو مناسب" التي تُقَيّد مشروع المادة برمته، باستخدامها كإشارة إلى القواعد المحددة السارية بشأن التعاون بين مختلف الكيانات المذكورة في مشروع المادة بما في ذلك القواعد التي ينبغي إضافتها إلى مشاريع المواد في المستقبل وهي القواعد التي تحدد طبيعة التزام التعاون، وكمؤشر على وجود هامش تقدير لتحديد ما إذا كان التعاون "مناسباً" أم غير مناسب على أرض الواقع.

(٧) وأدرجت صفة "المختصة" بعد "المنظمات الحكومية الدولية" للإشارة، لأغراض مشاريع المواد، إلى أن التعاون لن يكون ضرورياً إلا مع الكيانات العاملة في مجال تقديم الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث. وترد إشارة إلى اللجنة الدولية للصليب الأحمر لأن مشاريع المواد قد تنطبق أيضاً في حالات طوارئ معقدة تشمل النزاع المسلح.

(٦٤) القرار ٣٦/٢٠٠٨ المؤرخ ٢٥ تموز/يوليه ٢٠٠٨، الفقرة ٧.

المادة ٩ [٥ مكرراً]

أشكال التعاون

لأغراض مشاريع المواد هذه، يشمل التعاون المساعدة الإنسانية وتنسيق أعمال واتصالات الإغاثة الدولية، وتوفير موظفي الإغاثة، ومعدات و سلع الإغاثة، والموارد العلمية والطبية والتقنية.

التعليق

(١) يسعى مشروع المادة ٩ [٥ مكرراً] إلى توضيح 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 ٨ [٥] على التعاون بعبارات 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 فإن الغرض من مشروع المادة هذا هو التوسع في شرح المقصود من مشروع المادة ٨ [٥]، دون إنشاء التزامات قانونية إضافية.

(٢) وتستند قائمة أشكال التعاون الواردة في مشروع المادة ٩ [٥ مكرراً] - المساعدة الإنسانية وتنسيق أعمال واتصالات الإغاثة الدولية، وتوفير موظفي الإغاثة، ومعدات و سلع الإغاثة، والموارد العلمية والطبية والتقنية - استناداً عاماً إلى الجملة الثانية من الفقرة ٤ من المادة ١٧ من مواد قانون 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^(٦٥). وفيما يلي نص الجملة الثانية من الفقرة ٤ من 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"^(٦٦).

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 - رأت اللجنة أن صيغته تشكل منطلقاً مفيداً لوضع مشروع المادة ٩ [٥ مكرراً]. غير أن نص المادة ٩ [٥ مكرراً] صيغ بحيث يعكس على نحو ملائم سياق مشاريع المواد هذه والغرض منها، وبحيث يكفل مراعاة

(٦٥) قرار الجمعية العامة ١٢٤/٦٣ المؤرخ ١١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨، المرفق.

(٦٦) المرجع نفسه.

مجالات التعاون الرئيسية التي تتناولها الصكوك الدولية المتعلقة بمواجهة الكوارث. وترد صيغة مماثلة في إعلان رابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث الطبيعية، المؤرخ ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٧٦، الذي ينص على أن "تتعاون البلدان الأعضاء، كل في حدود قدراته، في تحسين قنوات الاتصال فيما بينها في مجالات الإنذار بوقوع الكوارث، وتبادل الخبراء والمتدربين، وتبادل المعلومات والوثائق، وتوزيع الإمدادات الطبية والخدمات والمساعدة الغوثية"^(٦٧). وعلى نفس المنوال، يدعو قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، في سياق 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..."^(٦٨).

(٣) وتنص العبارة الافتتاحية من مشروع المادة ٩ [مكرراً] على أن أشكال التعاون مبنية "لأغراض مشاريع المواد هذه". ولذلك، فإن مشروع المادة ٩ [مكرراً]، الذي يتعين قراءته في ضوء مشاريع المواد الأخرى، موجه نحو الغرض من الموضوع برمته على النحو المنصوص عليه في مشروع المادة ٢ [٢]، أي "تيسير حدوث مواجهة كافية وفعالة لحالات الكوارث تلي الاحتياجات الأساسية للأشخاص المعنيين، مع احترام حقوقهم احتراماً كاملاً". وفي سياق هذا الموضوع، يتمثل الهدف النهائي من واجب التعاون، وبالتالي من أي شكل من أشكال التعاون المشار إليها في مشروع المادة ٩ [مكرراً]، في حماية الأشخاص المتأثرين بالكوارث.

(٤) ويبرز 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 في اللغات الرسمية الأخرى أن القائمة ليست شاملة. 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، ومنها مثلاً الدعم المالي؛ ونقل التكنولوجيا الذي تندرج ضمنه أمور شتى منها الصور الساتلية؛ والتدريب؛ وتقاسم المعلومات وتمارين المحاكاة المشتركة والتخطيط.

(٥) ولما كان مشروع المادة ٩ [مكرراً] مشروعاً توضيحياً لأشكال التعاون الممكنة، فلا يُقصد منه أن ينشئ التزامات قانونية إضافية على الدول المتأثرة أو على الجهات المساعدة الأخرى للقيام بأنشطة معينة. وتتوقف أشكال التعاون الممكنة بالضرورة على مجموعة من

(٦٧) ASEAN Documents Series 1976.

(٦٨) الفقرة ٢٧.

العوامل من بينها طبيعة الكارثة، واحتياجات الأشخاص المتأثرين، وقدرات الدولة المتأثرة والجهات المساعدة المعنية الأخرى. وعلى غرار مبدأ التعاون نفسه، يُقصد من أشكال التعاون الواردة في مشروع المادة ٩ [٥ مكرراً] أن تكون متبادلة، لأن التعاون ليس فعلاً انفرادياً، بل هو فعل ينطوي على سلوك تآزري لأطراف متعددة^(٦٩). 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 الدولة المتأثرة وغيرها من الجهات المساعدة.

(٦) وعلاوة على ذلك، يجب أن يكون التعاون في المجالات المذكورة وفقاً لجميع مشاريع المواد الأخرى. فعلى غرار مشروع المادة ٨ [٥]، مثلاً، يجب أن تكون أشكال التعاون التي يتناولها مشروع المادة ٩ [٥ مكرراً] متسقة مع مشروع المادة ١٢ [٩] الذي يمنح الدولة المتأثرة "بحكم سيادتها" الدور الأول في المساعدة الغوثية في حالات الكوارث. ويجب أن يتمشى التعاون أيضاً مع شرط موافقة الدولة المتأثرة على المساعدة الخارجية (مشروع المادة ١٤ [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 ١٥ [١٣]). ويرتبط التعاون أيضاً بمشروع المادة ١٧ [١٤] الذي يعترف بدور الدولة المتأثرة في تيسير تقديم المساعدة بشكل فوري وفعال إلى الأشخاص المتأثرين بالكارثة. وعليه، بما أن مشروع المادة ٩ [٥ مكرراً] لا ينشئ أي التزامات قانونية إضافية، فإن العلاقة بين الدولة المتأثرة والدول المساعدة والجهات المساعدة الأخرى فيما يخص أشكال التعاون المذكورة أعلاه ستنظم وفقاً للأحكام الأخرى المنصوص عليها في مشاريع المواد هذه.

(٧) وقد أدرجت المساعدة الإنسانية قصداً في مقدمة أشكال التعاون المذكورة في مشروع المادة ٩ [٥ مكرراً]، لأن اللجنة ترى أن لهذا النوع من التعاون أهمية قصوى في سياق الإغاثة في حالات الكوارث. أما الفئة الثانية - تنسيق أعمال واتصالات الإغاثة 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 بمواجهة الكوارث والمعدات اللازمة في هذا الصدد، وتقاسم وتبادل المعلومات المتعلقة بالكوارث. وبالرغم من أن 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^(٧٠)، فإن الاتصالات والمعلومات هامة أيضاً في مرحلة مواجهة الكوارث من أجل رصد تطور الوضع وتيسير تنسيق الأعمال الغوثية بين مختلف الجهات المعنية. ويتناول عدد من الصكوك مسألة الاتصالات وتقاسم المعلومات في سياق

(٦٩) انظر التعليق على مشروع المادة ٨ [٥]، الفقرة (٦).

(٧٠) انظر، على سبيل المثال، 1. ASEAN Agreement, art. 18, para. 1.

الإغاثة في حالات الكوارث^(٧١). ويُقصد بعبارة "توفير موظفي الإغاثة، ومعدات وسلع الإغاثة، والموارد العلمية والطبية والتقنية" توفير جميع الموارد اللازمة لعمليات مواجهة الكوارث. 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 الأمور التي يمكن أن تكون مفيدة لجهود الإغاثة.

(٨) ويعرض مشروع المادة ٩ [مكرر] قائمة بالأشكال الممكنة للتعاون في مرحلة مواجهة الكارثة، أي مرحلة ما بعد وقوع الكارثة. أما التعاون في مرحلة ما قبل وقوع الكارثة، بما في ذلك الوقاية منها والتأهب لها والتخفيف من حدتها، فيعالجها مشروع المادة ١٠ [مكررًا ثانيًا].

المادة ١٠ [مكررًا ثانيًا]

التعاون للحد من مخاطر الكوارث

يشمل التعاون اتخاذ التدابير الرامية إلى الحد من مخاطر الكوارث.

التعليق

(١) بينما يتعلق مشروع المادة ٩ [مكرر] بمختلف الأشكال التي قد يتخذها التعاون في مرحلة الإغاثة من الكارثة أو مرحلة ما قبل وقوع الكارثة من دورة الكارثة، يشير مشروع المادة ١٠ [مكررًا ثانيًا] إلى أن نطاق التطبيق الزمني لواجب التعاون، الوارد بعبارة عامة في مشروع المادة ٨ [٥]، يشمل أيضاً مرحلة ما قبل وقوع الكارثة. وهكذا، بينما يتناول مشروع المادة ٩ [مكرر] مواجهة الكارثة، يعالج مشروع المادة ١٠ [مكررًا ثانيًا] مسألة الحد من مخاطر الكوارث.

(٧١) 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 ("اتفاقية تامبيري")، المادة ٣ (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 للمخاطر")؛ ومبادئ أوسلو التوجيهية، الفقرة ٥٤. وانظر أيضاً المناقشة الواردة في مذكرة الأمانة العامة، A/CN.4/590، الفقرات ١٥٩-٧٢.

(٢) ويصف هذا النص التعاون المشار إليه بالتعاون في "اتخاذ التدابير الرامية إلى الحد من مخاطر الكوارث". وينبغي فهم هذه الجملة في ضوء فقرتي مشروع المادة ١١ [١٦] كليهما، وبخاصة الفقرة ٢ التي تنص على مجموعة من التدابير التي ترمي بصورة خاصة إلى الحد من مخاطر الكوارث.

(٣) واعتمد مشروع المادة ١٠ [٥ مكرراً ثانياً] بدون الإخلال بموقعه النهائي في مجموعة مشاريع المواد، بما في ذلك على وجه الخصوص إدراجه في الوقت ذاته مع مشروع المادة ٩ [٥ مكرراً] في مشروع منقح حديثاً للمادة ٨ [٥]. وهذه مسائل تُركت للقراءة الثانية لمشاريع المواد.

المادة ١١ [١٦]

واجب الحد من مخاطر الكوارث

١- تحد كل دولة من مخاطر الكوارث باتخاذ التدابير اللازمة والمناسبة، بما في ذلك عن طريق التشريعات والأنظمة، لمنع الكوارث والتخفيف من آثارها والتأهب لها.

٢- تشمل تدابير الحد من مخاطر الكوارث إجراء عمليات تقييم للمخاطر، وجمع ونشر المعلومات عن المخاطر وعن الحسائر الماضية، وإقامة وتشغيل نظم للإنذار المبكر.

التعليق

(١) يتناول مشروع المادة ١١ [١٦] واجب الحد من مخاطر الكوارث. ويتألف مشروع المادة من فقرتين. تُرسي الفقرة ١ الواجب الأساسي للحد من مخاطر الكوارث باتخاذ تدابير معينة، وتتضمن الفقرة ٢ قائمة إرشادية بهذه التدابير.

(٢) ويعكس مشروع المادة ١١ [١٦] اعترافاً بالحاجة لتضمين مشاريع المواد المتعلقة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث ليس فقط مرحلة مواجهة الكارثة، بل أيضاً واجبات الدول في مرحلة ما قبل الكارثة. وترجع أصول مفهوم الحد من مخاطر الكوارث إلى عدد من قرارات الجمعية العامة وعولج بإفاضة في المؤتمر العالمي للحد من الكوارث الذي عُقد في يوكوهاما عام ١٩٩٤^(٧٢)، وإطار عمل هيوغو ٢٠٠٥-٢٠١٥ الذي وضع عام ٢٠٠٥^(٧٣)، وعدد من دورات المنتدى العالمي للحد من أخطار الكوارث.

(٧٢) انظر استراتيجية يوكوهاما من أجل عالم أكثر أمناً: مبادئ توجيهية لاتقاء الكوارث الطبيعية والتأهب لها وتخفيف حدتها، متضمنة المبادئ والاستراتيجية وخطة العمل، A/CONF.172/9، الفصل الأول، القرار ١، المرفق الأول.

(٧٣) إطار عمل هيوغو ٢٠٠٥-٢٠١٥: بناء قدرة الأمم والمجتمعات على مواجهة الكوارث ("إطار عمل هيوغو")، A/CONF.206/6 و Corr.1، الفصل الأول، القرار ٢.

(٣) وكما جاء في إعلان هيوغو لعام ٢٠٠٥، فإن: "ثقافة الوقاية من الكوارث والقدرة على مواجهتها، وما يرتبط بذلك من استراتيجيات لمرحلة ما قبل وقوع الكارثة، وهي استراتيجيات تُعد بمثابة استثمارات سليمة، يجب أن تُعزز على جميع المستويات، من الفردي إلى الدولي ... إن احتمالات وقوع الكوارث والأخطار وما يترتب عليها من آثار تشكّل تهديداً، لكن الاستجابة المناسبة لها يمكنها بل ينبغي لها أن تؤدي إلى إجراءات ترمي إلى الحد من المخاطر ومواجهة قلة المناعة إزاءها في المستقبل". وفي الدورة الرابعة للمنتدى العالمي للحد من أخطار الكوارث المعقودة عام ٢٠١٣، وجّه الملخص الختامي الذي قدمه الرئيس الانتباه إلى "تزايد الاعتراف بأن اتقاء مخاطر الكوارث والحد منها التزام قانوني يشمل تقييم المخاطر وإنشاء نظم للإنذار المبكر والحق في الحصول على المعلومات المتعلقة بالمخاطر".

(٤) والقاعدة المُجسّدة في مشروع المادة ١١ [١٦] مُستلهمة من مصادر القانون المحددة في الفقرة ١ من المادة ٣٨ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية. وتستند اللجنة إلى المبادئ الأساسية لسيادة الدول وعدم التدخل وتعتمد في الوقت نفسه على المبادئ المستمدة من القانون الدولي لحقوق الإنسان، بما فيها التزام الدول باحترام حقوق الإنسان وحمايتها وإعمالها، وبخاصة الحق في الحياة. ولا تتعلق الحماية فقط بالانتهاكات الفعلية لحقوق الإنسان بل تستتبع أيضاً التزاماً إيجابياً على الدول باتخاذ التدابير اللازمة والمناسبة لمنع حدوث هذه الانتهاكات، أيّاً كان مصدر التهديد. وهذا ما تؤكد قرارات المحاكم الدولية، ولا سيما المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضيتي *أونيريلدز ضد تركيا*^(٧٤) و *بودايفها وآخرون ضد روسيا*^(٧٥) التي أكدت واجب الدول في اتخاذ تدابير وقائية. وبالإضافة إلى ذلك، يستند مشروع المادة ١١ [١٦] إلى عدد من مبادئ القانون البيئي الدولي، بما فيها مبدأ "بذل العناية الواجبة".

(٥) ويجد مشروع المادة ١١ [١٦] أحد أسسه القانونية الهامة في ممارسة الدول الواسعة الانتشار التي تعكس التزامها بالحد من مخاطر الكوارث. فقد دخلت العديد من الدول في اتفاقات متعددة الأطراف وإقليمية وثنائية متعلقة بالحد من مخاطر الكوارث، منها: اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا^(٧٦)؛ ومنهاج عمل بيجين من أجل الحد من مخاطر الكوارث في آسيا (٢٠٠٥)؛ وإعلان دلهي بشأن الحد من مخاطر الكوارث في آسيا (٢٠٠٧)؛ وإعلان كوالالمبور بشأن الحد من مخاطر الكوارث في آسيا (٢٠٠٨)؛ والمؤتمر الوزاري الآسيوي الرابع لعام ٢٠١٠ بشأن الحد من مخاطر الكوارث، المفوضي إلى إعلان إنتشون بشأن الحد من مخاطر الكوارث في آسيا ومنطقة المحيط الهادئ لعام ٢٠١٠، وخريطة طريق إنتشون الإقليمية وخطة عملها بشأن الحد من مخاطر الكوارث عن طريق التكيف مع تغير المناخ في آسيا

(٧٤) European Court of Human Rights, *Öneryildiz v. Turkey*, Case No. 48939, Grand Chamber, Judgment, 30 November 2004.

(٧٥) European Court of Human Rights, *Budayeva and Others v. Russia*, Chamber (First Section), Case Nos. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02, Judgment, 20 March 2008.

(٧٦) الاتفاق هو أول معاهدة دولية بشأن الحد من مخاطر الكوارث تصاغ بعد اعتماد إطار عمل هيوغو.

ومنطقة المحيط الهادئ، وهي وثيقة أعادت تأكيد إطار العمل واقترحت مبادرات آسيوية للتكيف مع تغير المناخ والحد من مخاطر الكوارث في ضوء جوانب الضعف في المنطقة^(٧٧)؛ واستراتيجية الاتحاد الأفريقي الإقليمية الأفريقية للحد من مخاطر الكوارث لعام ٢٠٠٤ التي أعقبها برنامج عمل لتنفيذها (كانت وضعت في الأصل لفترة ٢٠٠٥-٢٠١٠، لكنها مددت لاحقاً إلى عام ٢٠١٥)^(٧٨)؛ وأربع دورات للمنتدى الإقليمي الأفريقي للحد من مخاطر الكوارث، عقد آخرها عام ٢٠١٣^(٧٩)؛ والاستراتيجية العربية للحد من مخاطر الكوارث ٢٠٢٠ التي اعتمدها مجلس الوزراء العرب المسؤولين عن شؤون البيئة في دورته الثانية والعشرين، المعقودة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠^(٨٠)؛ وأخيراً، بلاغ نيابيت بشأن مسارات العمل لتعزيز الحد من مخاطر الكوارث في الأمريكيتين (٢٠١١)^(٨١).

(٦) ويتجلى الاعتراف بهذا الالتزام أيضاً في دمج الدول لتدابير الحد من مخاطر الكوارث في سياساتها الوطنية وأطرها القانونية. ويشير تجميع للتقارير المرحلية الوطنية عن تنفيذ إطار عمل هيوغو^(٨٢) إلى أن ٦٤ دولة أو منطقة أبلغت عن وضع سياسات محددة بشأن الحد من مخاطر الكوارث، وهي موزعة بالتساوي بين جميع القارات والمناطق، بما في ذلك المواقع المعرضة لمخاطر كبرى. وهي: الأرجنتين، وأرمينيا، وألمانيا، وإندونيسيا، وأنغولا، وإيطاليا، وباراغواي، والبرازيل، وبنغلاديش، وبنما، وبولندا، وبوليفيا (دولة - المتعددة القوميات)، وبيرو، وتايلند، والجزائر، وجزر كوك، وجزر مارشال، وجزر فيرجن البريطانية، وجمهورية تنزانيا المتحدة، والجمهورية الدومينيكية، والجمهورية العربية السورية، وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقاً، وجورجيا، وساموا، وسانت كيتس ونيفس، وسانت لوسيا، وسري لانكا، والسنغال، والسويد، وسويسرا، وشيلي، وغانا، وغواتيمالا، وفانواتو، وفترولا (جمهورية - البوليفارية)، وفنلندا، وفيجي، وكابو فيردي، وكندا، وكوبا، وكوت ديفوار، وكوستاريكا، وكولومبيا، وكينيا، ولبنان، وماليزيا، ومدغشقر، والمغرب، والمكسيك، وملاوي، وملديف، ومنغوليا، وموريشيوس، وموزامبيق، والنرويج، ونيبال، ونيجيريا، ونيكاراغوا، ونيوزيلندا، والهند، وهندوراس، والولايات المتحدة الأمريكية، واليابان. وفي الآونة

(٧٧) للاطلاع على نص الإعلان، انظر:

http://www.preventionweb.net/files/16327_finalincheondeclaration1028.pdf

(٧٨) Extended Programme of Action for the Implementation of the Africa Regional Strategy for Disaster Risk Reduction (2006-2015), Introduction

(٧٩) UNISDR, "Africa seeks united position on disaster risk reduction", 13 February 2013. متاح على الموقع الشبكي: <http://www.unisdr.org/archive/31224>

(٨٠) للاطلاع على نص الاستراتيجية، انظر:

http://www.unisdr.org/files/18903_17934asdrfinalenglishjanuary20111.pdf

(٨١) للاطلاع على نص البلاغ، انظر: http://www.unisdr.org/files/18603_communiqenayarit.pdf

(٨٢) إطار عمل هيوغو، الأولوية ١، المؤشر الأساسي ١-١.

الأخيرة، كشفت استراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من الكوارث أن ٧٦ دولة قد اعتمدت برامج وطنية، عرفت بأنها "آلية تنسيق لإدماج الحد من مخاطر الكوارث في السياسات والخطط والبرامج الإنمائية"، لتنفيذ استراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث^(٨٣). وقد اعتمدت عدة بلدان تشريعات تتناول تحديداً الحد من مخاطر الكوارث إما في إطار تشريع مستقل أو في إطار تشريعي أوسع يتعلق في آن واحد بإدارة مخاطر الكوارث ومواجهة الكوارث، ومنها: الجزائر^(٨٤) والكاميرون^(٨٥) والصين^(٨٦) والجمهورية الدومينيكية^(٨٧) والسلفادور^(٨٨) وإستونيا^(٨٩) وفرنسا^(٩٠) وغواتيمالا^(٩١) وهاييتي^(٩٢) وهنغاريا^(٩٣) والهند^(٩٤) وإندونيسيا^(٩٥) وإيطاليا^(٩٦) ومدغشقر^(٩٧) وناميبيا^(٩٨) ونيوزيلندا^(٩٩) وباكستان^(١٠٠).

- (٨٣) للاطلاع على قائمة الدول التي اعتمدت برامج وطنية، انظر: <http://www.unisdr.org/partners/countries>.
- (٨٤) الجزائر، القانون المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ٢٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤.
- (٨٥) الكاميرون، القرار رقم 037/PM، المؤرخ ١٩ آذار/مارس ٢٠٠٣ والمتعلق بإنشاء مرصد وطني للمخاطر وتنظيمه وتشغيله.
- (٨٦) الصين، قانون الوقاية من الكوارث والاستجابة لحالاتها (٢٠٠٢).
- (٨٧) الجمهورية الدومينيكية، المرسوم رقم ٨٧٤-٠٩، الذي يقر لائحة تطبيق القانون رقم ١٤٧-٠٢ المتعلق بإدارة المخاطر ويلغي الفصول ١ و ٢ و ٣ و ٤ و ٥ من المرسوم رقم ٩٣٢-٠٣ (٢٠٠٩).
- (٨٨) السلفادور، قانون الحماية المدنية والوقاية من الكوارث وتخفيف آثار الكوارث (٢٠٠٥).
- (٨٩) إستونيا، قانون التأهب للطوارئ (٢٠٠٠).
- (٩٠) فرنسا، القانون رقم ٢٠٠٣-٦٩٩ المتعلق بمنع المخاطر التكنولوجية والطبيعية وجبر الأضرار (٢٠٠٣).
- (٩١) غواتيمالا، المرسوم رقم ١٠٩-٩٦، القانون المتعلق بالمنسق الوطني المعني بالحد من الكوارث الطبيعية والكوارث التي من صنع الإنسان (١٩٩٦).
- (٩٢) هاييتي، الخطة الوطنية لإدارة المخاطر والكوارث (١٩٨٨).
- (٩٣) هنغاريا، القانون الرابع والسبعون (LXXIV) المتعلق بإدارة وتنظيم الوقاية من الكوارث ومنع الحوادث الكبرى ذات الصلة بالمواد الخطرة (١٩٩٩).
- (٩٤) الهند، قانون إدارة الكوارث، رقم ٥٣ (٢٠٠٥).
- (٩٥) إندونيسيا، القانون رقم ٢٤ لعام ٢٠٠٧ المتعلق بإدارة الكوارث.
- (٩٦) إيطاليا، مرسوم رئيس الوزراء المتعلق بإنشاء منتدى وطني للحد من مخاطر الكوارث (٢٠٠٨).
- (٩٧) مدغشقر، المرسوم رقم ٢٠٠٥-٨٦٦ المحدد لطريقة تطبيق القانون رقم ٢٠٠٣-٠١٠ المؤرخ ٥ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣ والمتعلق بالسياسة الوطنية لإدارة المخاطر والكوارث (٢٠٠٥).
- (٩٨) ناميبيا، قانون إدارة مخاطر الكوارث (٢٠١٢).
- (٩٩) نيوزيلندا، أمر عام ٢٠٠٥ المتعلق بالخطة الوطنية لإدارة الحماية المدنية في حالات الطوارئ (SR 2005/295)، الباب ٣.
- (١٠٠) باكستان، قانون إدارة الكوارث الوطنية (٢٠١٠). انظر أيضاً البيان الرسمي لحكومة باكستان في الدورة الثالثة للمنتدى العالمي للحد من أخطار الكوارث، المعقودة عام ٢٠٠١، متاح على الموقع الشبكي: <http://www.preventionweb.net/files/globalplatform/pakistanofficialstatement.pdf>.

وبيرو^(١٠١) والفلبين^(١٠٢) وجمهورية كوريا^(١٠٣) وسلوفينيا^(١٠٤) وجنوب أفريقيا^(١٠٥) وتايلند^(١٠٦) والولايات المتحدة^(١٠٧).

(٧) وينبغي أن يقرأ مشروع المادة ١١ [١٦] مقترناً بالقواعد ذات الانطباق العام التي اعتمدت حتى الآن، بما فيها القواعد المعنية بصورة رئيسية بمواجهة الكوارث.

الفقرة ١

(٨) تبدأ الفقرة ١ بعبارة "Each State". فقد فضّلت اللجنة هذه الصيغة على صيغة "States"، حرصاً على الاتساق مع مشاريع المواد التي سبق اعتمادها، حيث أوليت عناية لتحديد الدولة أو الدول التي يقع عليها الواجب القانوني بالتصرف. فخلافاً لمشاريع المواد التي تتناول بصورة مباشرة مواجهة الكوارث حيث يوجد تمييز بين الدولة أو الدول المتأثرة والدول الأخرى، يسري الالتزام المذكور في مرحلة ما قبل وقوع الكارثة على كل دولة. وكما يتضح من الفقرة ٢، ينطوي الالتزام بالحد من المخاطر على تدابير تُتخذ بصورة رئيسية على المستوى الداخلي. وأي تدابير تستلزم التفاعل بين الدول أو التفاعل مع جهات فاعلة مساعدة أخرى يكون مكانها المادة ١٠ [٥ مكرراً ثانياً]. وبعبارة أخرى، يسري الالتزام على كل دولة بصورة منفردة. ولذا قررت اللجنة عدم استخدام كلمة "الدول" تفادياً أيضاً لأي معنى ضمني يشير إلى وجود التزام جماعي.

(٩) وتعني كلمة "shall" وجود التزام قانوني دولي بالتصرف على النحو الوارد شرحه في الفقرة وهي أبلغ طريقة لنقل معنى ذلك الالتزام القانوني. وهذا ما يؤكد عنوان مشروع المادة الذي يشير إلى "واجب" الحد من مخاطر الكوارث. ورغم أن الالتزام نفسه يقع على عاتق كل دولة، فإن مسألة تفاوت مستويات القدرة بين الدول في تنفيذ الالتزام تعالجها عبارة "باتخاذ التدابير اللازمة والمناسبة".

(١٠) ويتمثل الالتزام في "الحد من مخاطر الكوارث"^(١٠٨). وقد اعتمدت اللجنة الصيغة الحالية اعترافاً منها بأن وجهة نظر المجتمع الدولي الراهنة، كما برزت في عدد من التصريحات

-
- (١٠١) بيرو، القانون رقم ٢٩٦٦٤ المنشئ للنظام الوطني لإدارة مخاطر الكوارث (٢٠١١).
- (١٠٢) الفلبين، قانون الفلبين لإدارة مخاطر الكوارث (٢٠٠٦).
- (١٠٣) جمهورية كوريا، قانون تدابير مواجهة الكوارث الوطنية (١٩٩٥)؛ وقانون إدارة الكوارث الوطنية (٢٠١٠).
- (١٠٤) سلوفينيا، قانون الحماية من الكوارث الطبيعية والكوارث الأخرى (٢٠٠٦).
- (١٠٥) جنوب أفريقيا، قانون إدارة الكوارث رقم ٥٧ لعام ٢٠٠٢.
- (١٠٦) تايلند، قانون الوقاية من الكوارث وتخفيف آثارها (٢٠٠٧).
- (١٠٧) الولايات المتحدة، قانون التخفيف من آثار الكوارث، (٢٠٠٠).
- (١٠٨) تلاحظ اللجنة وجود اختلاف لغوي يرجع إلى ترجمة الأمم المتحدة الرسمية لعبارة "Disaster Risk Reduction" إلى الفرنسية.

الرئيسية، ومؤخراً في إعلان هيوغو الصادر عن المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث لعام ٢٠٠٥، تذهب إلى أنه ينبغي التركيز على الحد من مخاطر الضرر الذي يُحدثه مصدر خطر ما، وليس منع الكوارث نفسها. وعليه، ينصبّ التركيز في الفقرة ١ على الحد من مخاطر الكوارث. ويتحقق ذلك باتخاذ تدابير معينة لمنع هذه الكوارث والتخفيف من آثارها والتأهب لها.

(١١) وتشير عبارة "باتخاذ التدابير اللازمة والمناسبة" إلى السلوك المحدّد الذي ينبغي اتباعه. وإضافة إلى التحديد الأدق للتشريعات والأنظمة الوارد شرحه في الفقرة (١٣) أدناه، توصف "التدابير" التي يتعين اتخاذها بكلمتي "اللازمة" و"المناسبة"، وهو ما يتفق مع الممارسة الشائعة. وينبغي فهم ما قد يقصد بالتدابير "اللازمة والمناسبة" في حالة بعينها في ضوء الهدف المُعلن للتدابير التي ينبغي اتخاذها، وهو تحديداً "منع الكوارث والتخفيف من آثارها والتأهب لها" من أجل الحد من المخاطر. وينبغي تقييم ذلك في إطار السياق الأوسع لقدرة الدولة المعنية وما توافر لها من موارد، على نحو ما أُشير إليه في الفقرة (٨) أعلاه. والشرط الأساسي لبذل العناية الواجبة ملازم لمفهوم "اللازمة والمناسبة". ولذا فمن المفهوم أيضاً أن مسألة فعالية التدابير مقصودة ضمناً في تلك الصيغة.

(١٢) وتشير الفقرة من خلال عبارة "بما في ذلك عن طريق التشريعات والأنظمة" إلى السياق المحدد الذي ينبغي أن تُتخذ فيه التدابير ذات الصلة. فالنتيجة المتوخاة تتمثل في عدد من التدابير المحددة التي تُتخذ عادة في إطار تشريعي أو تنظيمي. وعليه، يشمل الالتزام العام بالحد من مخاطر الكوارث التزاماً بوضع إطار قانوني يسمح باتخاذ التدابير "اللازمة والمناسبة"، بالنسبة للدول التي لم تضع هذا الإطار بعد. وينبغي فهم عبارة "التشريعات والأنظمة" بمعناها العام بحيث تشمل أقصى قدر ممكن من تجليات القانون، إذ من المسلم به عموماً أن التدابير المستندة إلى القانون هي أكثر الطرق شيوعاً وفعالية في تيسير اتخاذ تدابير الحد من مخاطر الكوارث على المستوى الداخلي (ولذا استخدمت عبارة "عن طريق").

(١٣) وتشير عبارة "بما في ذلك" إلى أن "التشريعات والأنظمة" قد تكون هي الطرق الرئيسية، ولكن قد تكون هناك ترتيبات أخرى يمكن اتخاذ هذه التدابير في إطارها. وقد وقع الاختيار على عبارة "بما في ذلك" لتجنب التفسير الذي يذهب إلى أن اعتماد وتنفيذ تشريعات وأنظمة محددة مسألة ضرورية دائماً. فهذا يسمح بهامش تقدير لكل دولة لتقرر نوع الإطار القانوني الذي يمكن تطبيقه، علماً بأن وجود إطار قانوني يسمح باتخاذ "التدابير اللازمة والمناسبة" شرط لا غنى عنه للحد من مخاطر الكوارث. ولذا فإن الغرض من استخدام أداة التعريف في الحديث عن "التدابير اللازمة" هو توضيح أن المقصود بالتدابير المشار إليها ليس مجرد تدابير عامة، بل تدابير محددة وملموسة ترمي إلى منع الكوارث والتخفيف من آثارها والتأهب لها.

(١٤) وتنطوي عبارة "عن طريق التشريعات والأنظمة" على إشارة إلى ضمان تحديد آليات التنفيذ والمساءلة عن التقصير في إطار النظم القانونية الداخلية. وبما أن هذه المسائل، على أهميتها، ليست المسائل الوحيدة التي يمكن أن تتناولها التشريعات والأنظمة في مجال الحد من مخاطر الكوارث، فإن الإشارة إليها تحديداً في نص الفقرة ١ قد يؤدي إلى عدم الوضوح.

(١٥) وتفيد الجملة الأخيرة، وهي "منع الكوارث والتخفيف من آثارها والتأهب لها" في وصف الغرض من التدابير "اللازمة والمناسبة" التي ينبغي أن تتخذها الدول في مرحلة ما قبل وقوع الكارثة، تحقيقاً لغاية الحد من التعرّض لمخاطر الكوارث. وتتبع الجملة الصيغة التي تحظى بقبول كبير حالياً وتُستخدَم في الصكوك الرئيسية المتعلقة بالحد من الكوارث. وقد أدركت اللجنة أن اعتماد صيغة مختلفة يمكن أن يؤدي إلى تفسيرات عكسية غير مقصودة فيما يتعلق بأنواع النشاط المتوقعة في مشروع المادة.

(١٦) ولتوضيح المعنى المقصود من كل مصطلح من المصطلحات الثلاثة المستخدمة، وهي المنع (الوقاية) والتخفيف والتأهب، ترى اللجنة أن من المناسب الرجوع إلى مجموعة المصطلحات المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث التي أعدتها الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث عام ٢٠٠٩^(١٠٩)، والتي تفيد بما يلي:

'١' "الوقاية هي "التجنّب التام لآثار المخاطر السلبية والكوارث المتصلة بها"...

الوقاية (والمقصود بها الوقاية من الكوارث) تُعبر عن مفهوم التجنّب التام لاحتمالات الآثار السلبية باتخاذ الإجراءات المسبقة... وفي أحيان كثيرة لا يمكن تجنّب الخسائر كلياً، وعندها يتحول الأمر إلى محاولة التخفيف من الخسائر المحتملة. ولهذا السبب يتم عرضياً التبادل في استخدام المصطلحين "الوقاية" و"التخفيف" للتعبير عن المفهوم نفسه؛

'٢' "التخفيف هو "التقليل أو الحد من الأثر السلي للأخطار والكوارث المتعلقة بها"...

في أغلب الأحيان لا يمكن منع الآثار السلبية للأخطار بالكامل، ولكن يمكن التخفيف من حدتها بشكل كبير من خلال الاستراتيجيات والأنشطة المختلفة... وضمن سياسة تغير المناخ يُعرّف "التخفيف" بشكل مختلف، حيث يعني الحد من انبعاثات غازات الدفيئة المسببة لتغير المناخ^(١١٠)؛

(١٠٩) انظر <http://www.unisdr.org/we/inform/terminology>.

(١١٠) تُدرك اللجنة التفاوت في استخدام الأمم المتحدة الرسمي لمصطلح "التخفيف" بين اللغتين الإنكليزية والفرنسية.

'٣' "الاستعداد (التأهب) هو "المعرفة والقدرات التي تم تطويرها من قبل الحكومات والمجتمعات والأفراد والمنظمات المعنية للتوقع والاستجابة والتعافي بشكل فاعل من الآثار المحتملة أو وشيكة الحدوث أو القائمة للحوادث والأحوال الخطرة" ...

الاستعداد يتم ضمن سياق إدارة مخاطر الكوارث ويهدف إلى بناء القدرات اللازمة لإدارة كل أشكال الطوارئ بفعالية والانتقال من مرحلة الاستجابة إلى التعافي المستدام. ويعتمد الاستعداد على التحليل الجيد لمخاطر الكوارث وتوثيق الصلات مع أنظمة الإنذار المبكر ... [والأنشطة التي ينبغي اتخاذها] يجب أن تحظى بالدعم المؤسسي والقانوني والمادي".

الفقرة ٢

(١٧) تذكر الفقرة ٢ ثلاث فئات لتدابير الحد من مخاطر الكوارث وهي: إجراءات تقييم للمخاطر، وجمع ونشر المعلومات عن المخاطر وعن الخسائر الماضية، وإقامة نظم للإنذار المبكر وتشغيلها. وكما سبق ذكره في الفقرة (٣)، أشير إلى هذه التدابير الثلاثة تحديداً في الموجز الذي قدمه الرئيس في ختام الدورة الرابعة للمنتدى العالمي للحد من أخطار الكوارث المعقودة في أيار/مايو ٢٠١٣. وقررت اللجنة أن تشير الفقرة صراحة إلى الأمثلة الثلاثة المذكورة باعتبارها تعكس أبرز أنواع الجهود المعاصرة للحد من مخاطر الكوارث. وتوضح كلمة "تشمل" أن القائمة ليست شاملة. ولا يُخل ذكر هذه التدابير الثلاثة بأي أنشطة أخرى للحد من مخاطر الكوارث يجري اتخاذها في الوقت الحاضر، أو يُحتمل اتخاذها في المستقبل.

(١٨) والتدابير العملية التي يمكن اتخاذها لا حصر لها وتتوقف على الظروف الاجتماعية والبيئية والمالية والثقافية وما يتصل بذلك من ظروف أخرى. وتوجد وفرة من الأمثلة في ممارسة القطاعين العام والخاص. ويمكن الإشارة من بين هذه الأمثلة إلى ما يلي: التأهب والتثقيف على مستوى المجتمع المحلي؛ وإنشاء الأطر المؤسسية؛ والتخطيط للطوارئ؛ وإقامة آليات الرصد؛ ووضع ضوابط لاستخدام الأراضي؛ ومعايير الإنشاء؛ وإدارة النظم الإيكولوجية؛ ونظم الصرف؛ والتمويل والتأمين.

(١٩) وتشترك التدابير المتتالية الثلاثة التي تم اختيارها في الفقرة ٢ في صفة معينة هي: أنها تفيد في وضع تدابير أخرى كثيرة، إن لم يكن كلها، وفي قابليتها للتطبيق، إذ تفيد مثلاً في اتخاذ القرارات، فيما يتعلق بتحديد الأولويات أو تخطيط الاستثمار، في القطاعين العام والخاص كليهما.

(٢٠) ويتعلق التدبير الأول - عمليات تقييم المخاطر - بتوليد المعرفة المتعلقة بكل من مصادر الخطر وجوانب الضعف. وبذلك يكون هذا التدبير هو الخطوة الأولى لوضع أي تدبير رشيد للحد من مخاطر الكوارث. فبدون فهم سديد وكاف للظروف المحيطة بالكوارث

وخصائصها، لا يمكن وضع أي تدبير فعال: ويقتضي تقييم المخاطر أيضاً النظر بدقة في الحقائق المحلية وإشراك المجتمعات المحلية.

(٢١) والتدبير الثاني - أي جمع ونشر المعلومات عن المخاطر وعن الخسائر الماضية - هو الخطوة التالية. ويقتضي الحد من مخاطر الكوارث بإجراءات تقوم بها جميع الجهات الفاعلة في القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني. وينبغي أن يؤدي جمع المعلومات ونشرها إلى إتاحة المعلومات المتعلقة بالمخاطر والخسائر الماضية دون قيد، وهو عامل مساعد في العمل الفعال. ويسمح هذا التدبير لجميع أصحاب المصلحة بتحمل مسؤولية أعمالهم وتحسين تحديد الأولويات لأغراض التخطيط؛ كما أنه يعزز الشفافية في المعاملات والتمحيص العام والرقابة العامة. وتود اللجنة أن تشدد على استحسان نشر المعلومات عن المخاطر والخسائر الماضية وإتاحتها بلا قيود، لأنه يعكس اتجاهًا سائدًا يركز على أهمية إتاحة هذه المعلومات لعامة الناس. ومع تسليم اللجنة بأهمية هذا الاتجاه، فقد رأت أن أفضل مكان لمعالجته هو التعليق وليس نص الفقرة ٢، نظراً لأن جعله شرطاً قانونياً موحداً قد يكون مرهقاً للدول.

(٢٢) ويتعلق التدبير الثالث بنظم الإنذار المبكر التي تفيد في إطلاق خطط الطوارئ وفي تنفيذها على السواء، ومن ثم الحد من التعرض لمصادر الخطر؛ وبذلك فهي شرط أساسي للتأهب والمواجهة على نحو فعال.

(٢٣) وكما سبق شرحه في الفقرة (١١) أعلاه، تتعلق الفقرة ٢ باتخاذ التدابير المنشودة داخل الدولة. أما العنصر المشترك بين الدول فسيشمله واجب التعاون الوارد في مشروع المادة ٩[٥]، مقترناً بمشروع المادة ١٠[٥ مكرراً ثانياً]. وعليه، فإن نطاق أي واجب قانوني دولي يتعلق بأي من التدابير المذكورة وغير المذكورة التي يمكن اتخاذها للحد من مخاطر الكوارث ينبغي تحديده عن طريق الاتفاقات أو الترتيبات المحددة التي أبرمتها كل دولة مع جهات فاعلة أخرى يكون عليها واجب التعاون معها.

المادة ١٢[٩]

دور الدولة المتأثرة

- ١- على 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.

التعليق

(١) يتعلق مشروع المادة ١٢[٩] الدولة المتأثرة في سياق حماية الأشخاص في حالات الكوارث التي تقع في إقليمها. وتعكس الفقرة ١ التزام الدولة المتأثرة بحماية الأشخاص

وتقديم الإغاثة في حالات الكوارث وفقاً للقانون الدولي. وتؤكد الفقرة ٢ الدور الأول الذي يقع على الدولة المتأثرة في مواجهة الكوارث التي تقع في إقليمها أو في إقليم خاضع أو منطقة خاضعة لولايتها أو سيطرتها. وعموماً، يعتمد مشروع المادة ١٢ [٩] على مبدئين أساسيين هما السيادة وعدم التدخل، على التوالي، على النحو المنصوص عليه في ميثاق الأمم المتحدة^(١١١)، والمعترف به في العديد من الصكوك الدولية^(١١٢). وفي سياق الإغاثة في حالات الكوارث، يؤكد قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ أنه "ينبغي احترام سيادة الدول وسلامتها الإقليمية ووحدةها الوطنية احتراماً كاملاً وفقاً لميثاق الأمم المتحدة"^(١١٣).

(٢) وتؤكد الفقرة ١ أن الواجب الذي يقع على عاتق الدولة المتأثرة بضمان حماية الأشخاص وتقديم الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث في إقليمها ينبع من سيادتها. وأعرب القاضي ألفاريز عن هذه الصلة بين الحقوق السيادية للدولة وما يصاحبها من واجبات تقع عليها في الرأي المستقل الذي قدمه في قضية قناة كورفو بقوله:

"نفهم من السيادة تلك المجموعة الكاملة من الحقوق والمزايا التي تملكها الدولة في إقليمها دون أن تشاركها فيها أي دولة أخرى، وكذلك في علاقاتها مع الدول الأخرى. والسيادة تمنح الدول حقوقاً وتفرض عليها التزامات"^(١١٤).

ونظرت اللجنة في صيغ مختلفة لهذا المفهوم منها عبارة "عند ممارسة سيادتها" وعبارة "عند ممارسة حقوقها السيادية وواجباتها"، قبل الاستقرار على الصيغة الحالية. وتؤكد العبارة المعدلة "بحكم سيادتها" أن الدولة المتأثرة، التي تستفيد من مبدأ عدم التدخل، هي الطرف الذي يقع

(١١١) ميثاق الأمم المتحدة، المادة ٢، الفقرة ١ ("تقوم الهيئة على مبدأ المساواة في السيادة بين جميع أعضائها")؛ والمادة ٢، الفقرة ٧ ("ليس في هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما، وليس فيه ما يقتضي الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا الميثاق؛ على أن هذا المبدأ لا يخل بتطبيق تدابير القمع الواردة في الفصل السابع").

(١١٢) انظر مثلاً إعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقاً لميثاق الأمم المتحدة، قرار الجمعية العامة ٢٦٢٥ (د-٢٥) (١٩٧٠) المؤرخ ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٧٠، المرفق، (الذي يشير، في جملة أمور، إلى ما يلي: "تتمتع جميع الدول بالمساواة في السيادة. ولها حقوق وواجبات متساوية، وهي أعضاء متساوية في المجتمع الدولي"، و"يشكل استعمال القوة لحرمان الشعوب من هويتها القومية خرقاً لحقوقها غير القابلة للتصرف وخرقاً لمبدأ عدم التدخل"، و"على الدول أن تسير في علاقاتها الدولية في المبادئ الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتقنية والتجارية وفقاً لمبادئ المساواة في السيادة وعدم التدخل"). وخلصت محكمة العدل الدولية إلى أنه "فيما بين الدول المستقلة، يشكل مبدأ السيادة الإقليمية ركيزة أساسية للعلاقات الدولية"؛ قضية مضيق كورفو، الصفحة ٣٥.

(١١٣) قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، المرفق، الفقرة ٣.

(١١٤) *Corfu Channel case, Separate Opinion by Judge Álvarez*, p. 43. انظر أيضاً رأي المحكم ماكس هوبر في الحكم الصادر في قضية جزيرة بالماس، بتاريخ ٤ نيسان/أبريل ١٩٢٨، R.I.A.A., vol. II, p. 839، ("والسيادة الإقليمية، كما سبق القول، تعني حقاً مطلقاً في أداء أنشطة الدولة. وهناك واجب تابع لهذا الحق: وهو الالتزام داخل الإقليم بحماية حقوق بقية الدول...").

على عاتقه واجب حماية الأشخاص الموجودين في إقليمه، أو في إقليم خاضع أو منطقة خاضعة لولايته أو سيطرته. وقررت اللجنة أن مصطلح "واجب" أنسب من مصطلح "مسؤولية". ورأت أن استخدام مصطلح "مسؤولية" قد يثير اللبس نظراً لاستخدامه بمعناه الفني في أماكن أخرى من أعمال اللجنة.

(٣) وتعكس الفقرة ٢ كذلك الدور الأول الذي يقع على الدولة في مواجهة الكوارث. وهذا الموقف يستند إلى مبدئين أساسيين من مبادئ القانون الدولي هما سيادة الدولة وعدم التدخل. وللأسباب المبينة أعلاه، قررت اللجنة اعتماد كلمة "الدور" بدلاً من كلمة "المسؤولية" لتوضيح موقف الدولة المتأثرة. ويستند استخدام كلمة "الدور" إلى قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ الذي يؤكد، في جملة أمور، أن الدولة المتأثرة "تؤدي الدور الرئيسي في الشروع بالمساعدة الإنسانية وتنظيمها وتنسيقها وتنفيذها داخل أراضيها"^(١٥). ورئي أيضاً أن استخدام كلمة "الدور" بدلاً من كلمة "المسؤولية" يتيح للدول هامشاً للتقدير في تنسيق أنشطة مواجهة الكوارث. وقد تؤدي الصيغة التي توحى بالتزام الدول بأن توجه أنشطة التصدي للكوارث أو تراقبها إلى نتيجة عكسية فتفرض قيوداً على الدول التي تفضل القيام بدور أضيّق نطاقاً في تنسيق مواجهة الكوارث أو التي تعاني نقصاً في الموارد.

(٤) ويستند الدور الأول للدولة المتأثرة أيضاً إلى الاعتراف منذ مدة طويلة في القانون الدولي بأن حكومات الدول هي أفضل من يمكنه تحديد مدى خطورة حالة من حالات الطوارئ ووضع سياسات المواجهة المناسبة لها. والعبارة الواردة في الفقرة ٢، التي تؤكد أن الدولة المتأثرة تتولى الدور الأول في توجيه الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث ومراقبتها وتنسيقهما والإشراف عليهما، ينبغي قراءتها مقترنة بواجب التعاون المنصوص عليه في مشروع المادة ٨[٥]. وفي هذا السياق، تؤكد الفقرة ٢ من المادة ١٢[٩] أن الدولة المتأثرة تتولى الدور الأول في علاقات التعاون مع الجهات الفاعلة الأخرى المشار إليها في مشروع المادة ٨[٥].

(٥) والإشارة إلى "توجيه تلك الإغاثة والمساعدة ومراقبتها وتنسيقهما والإشراف عليهما" مستمدة من الفقرة ٨ من المادة ٤ من اتفاقية تامبيري المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة^(١٦). ورأت اللجنة أن الصيغة المستخدمة في اتفاقية تامبيري أصبحت تحظى بقبول عام في مجال الإغاثة والمساعدة

(١١٥) قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، المرفق، الفقرة ٤.

(١١٦) اتفاقية تامبيري (التي تنص على ما يلي: "لا تتضمن هذه الاتفاقية أي مساس بحق الدولة الطرف في القيام بموجب قوانينها الوطنية، بتوجيه المساعدة في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية التي تقدم في إقليمها بموجب هذه الاتفاقية، والسيطرة عليها وتنسيقها والإشراف عليها").

في حالات الكوارث وتمثل بناءه أحدث^(١١٧). وتوضح هذه الصيغة أن الدولة هي التي تمارس الرقابة النهائية على الأسلوب المتبع في تنفيذ عمليات الإغاثة وفقاً للقانون الدولي.

(٦) وخرجت اللجنة على اتفاقية تامبيري حين قررت عدم الإشارة إلى "القانون الوطني" في النص المتعلق بالدور الأول للدولة المتأثرة. ففي سياق اتفاقية تامبيري، تفيد الإشارة إلى القانون الوطني بأن التنسيق المناسب يتطلب الاتساق مع القوانين المحلية للدولة المتأثرة. وقررت اللجنة عدم إدراج هذه الإشارة على أساس أن القانون الداخلي للدولة المتأثرة قد لا ينظم أو يتناول في جميع الأحوال الدور الأول للدولة في حالات مواجهة الكوارث.

المادة ١٣ [١٠]

واجب الدولة المتأثرة في التماس المساعدة الخارجية

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

التعليق

(١) يتناول مشروع المادة ١٣ [١٠] الحالة الخاصة التي تتجاوز فيها الكارثة القدرة الوطنية للدولة على مواجهتها. ففي هذه الظروف، يقع على الدولة المتأثرة واجب التماس المساعدة من الدول الأخرى والأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية المختصة الأخرى والمنظمات غير الحكومية المعنية. وهذا الواجب الذي يتطرق إليه مشروع المادة ١٣ [١٠] هو تفصيل لمشروعي المادتين ١٢ [٩] و ٨ [٥]. فالفقرة ١ من مشروع المادة ١٢ [٩] تنص على أنه يقع على عاتق الدولة المتأثرة، بحكم سيادتها، واجب ضمان حماية الأشخاص وتقديم الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث التي تقع في إقليمها. ويؤكد مشروع المادة الأهمية الرئيسية للالتزامات التي تقع على الدول تجاه الأشخاص المقيمين ضمن حدودها. وواجب التعاون هو أيضاً ركيزة واجب الدولة المتأثرة في حالة تجاوز حجم الكارثة قدرتها الوطنية على مواجهتها. ويؤكد مشروع المادة ٨ [٥] أن واجب التعاون لا يقع فقط على عاتق الدول التي يحتمل أن تقدم المساعدة، بل ينطبق أيضاً على الدول المتأثرة متى كان هذا التعاون مناسباً. وترى اللجنة أن هذا التعاون مناسب ومطلوب في حالة تجاوز حجم الكارثة القدرة الوطنية للدولة المتأثرة

(١١٧) انظر مثلاً ASEAN Agreement, art. 3, para. 2، (التي تنص على أن تتولى الدولة الطالبة أو المتلقية بمحمل مسؤوليات توجيه المساعدة المقدمة إليها ومراقبتها وتنسيقها والإشراف عليها داخل إقليمها)؛ واتفاقية تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي، (United Nations, Treaty Series, vol. 1457, p.133) المادة ٣ (أ) (التي تنص، في جملة أمور، على أن "تتولى الدولة الطالبة مسؤولية التوجيه العام للمساعدة ومراقبتها وتنسيقها والإشراف عليها داخل أراضيها"، ما لم يُتفق على خلاف ذلك).

على مواجهتها. ففي هذه الظروف، يكون التماس المساعدة أيضاً عنصراً من عناصر الوفاء بالمسؤوليات الأولية للدولة المتأثرة، بموجب الصكوك الدولية لحقوق الإنسان والقانون الدولي العرفي. ووجود واجب التماس المساعدة على النحو المبين في مشروع المادة ١٣ [١٠] أيدته غالبية أعضاء اللجنة، وإن كان آخرون قد عارضوه.

(٢) ويشدد مشروع المادة على أن واجب التماس المساعدة لا ينشأ إلا في حالة تجاوز حجم الكارثة القدرة الوطنية للدولة المتأثرة على مواجهتها. والكوارث لا تُعتبر جميعها متجاوزة للقدرة الوطنية على مواجهتها. لذا ترى اللجنة أن مشروع المادة هذا لا ينطبق إلا على مجموعة معينة من الكوارث على النحو المحدد في مشروع المادة ٣ [٣].

(٣) وينبغي الإشارة إلى أن بعض أعضاء اللجنة عارضوا، أثناء مناقشة اللجنة لصياغة مشروع المادة ١٣ [١٠]، فكرة أن الدول المتأثرة يقع عليها، أو ينبغي أن يقع عليها، واجب قانوني بالتماس المساعدة الخارجية في حالات الكوارث. وتقوم هذه المعارضة على فكرة أن القانون الدولي، كما هو اليوم، لا يفرض هذا الواجب الملزم على الدول المتأثرة. وأشار أعضاء اللجنة الذين يتفقون مع هذه الرؤية إلى أنه ينبغي صياغة مشروع المادة ١٣ [١٠] بعبارات تُصحيحة مؤداها أنه "ينبغي" للدول المتأثرة أن تلتزم المساعدة الخارجية في الحالات التي تتجاوز فيها كارثة قدرتها الوطنية على مواجهتها.

(٤) واعتمدت اللجنة عبارة "في حالة" لتوضيح أن القدرة الوطنية للدولة المتأثرة على مواجهة الكوارث نادراً ما يمكن اعتبارها كافية أو غير كافية بالمفهوم المطلق. فقد يتجاوز أحد جوانب عمليات الإغاثة في حالات الكوارث القدرة الوطنية للدولة المتأثرة، في حين تظل الدولة قادرة على الاضطلاع بعمليات أخرى. وإجمالاً، فإن عبارة "في حالة تتجاوز حجم الكارثة قدرتها الوطنية على مواجهتها" تشمل الأوضاع التي يبدو فيها أن الكارثة قد تتجاوز القدرة الوطنية للدولة المتأثرة على مواجهتها. ويتسق هذا النهج المرن والاحترازي مع الغرض الأساسي لمشاريع المواد على النحو الموضح في مشروع المادة ٢ [٢]. وييسر هذا النهج مواجهة ملائمة وفعالة للكوارث، على نحو يلي الاحتياجات الأساسية للأشخاص المعنيين مع احترام حقوقهم احتراماً كاملاً. ويعكس الاعتراف بالواجب الذي يقع على الدول في هذه الظروف اهتمام اللجنة بالتمكين من توفير المساعدة اللازمة للإغاثة في حالات الكوارث في الوقت المناسب وبصورة فعالة.

(٥) وترى اللجنة أن واجب التماس المساعدة المنصوص عليه في مشروع المادة ١٣ [١٠] مشتق من التزامات الدولة المتأثرة بموجب الصكوك الدولية لحقوق الإنسان وأحكام القانون الدولي العرفي. فقد يكون اللجوء إلى الدعم الدولي عنصراً ضرورياً لوفاء الدولة المتأثرة بالتزاماتها الدولية تجاه الأفراد عندما تعتبر أن مواردها لا تكفي لتلبية احتياجات الحماية. ورغم أن ذلك قد يحدث أيضاً في غياب الكوارث، فإن عدداً من حقوق الإنسان له أهمية مباشرة في سياق الكوارث، ومنها الحق في الحياة، والحق في الغذاء، والحق في الصحة

والخدمات الطبية، والحق في المياه، والحق في السكن اللائق والملبس وخدمات الإصحاح، والحق في عدم التمييز^(١١٨). وتلاحظ اللجنة أن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان قررت أن واجب الدول في إعمال الحق في الحياة يتجاوز مجرد احترام هذا الحق الأساسي ليشمل واجب حمايته وإنفاذه^(١١٩). فالحق في الحياة، وفقاً للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ليس حقاً قابلاً للانتفاص حتى في "حالات الطوارئ الاستثنائية التي تتهدد حياة الأمة"^(١٢٠) - وهي الحالات التي اعترفت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام رقم ٢٩ بأنها تشمل "الكوارث الطبيعية"^(١٢١). وفي سياق إعمال الحق في الغذاء، ينص العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على ما يلي:

"تتعهد الدول الأطراف باتخاذ التدابير اللازمة لإنفاذ هذا الحق، معترفة في هذا الصدد بالأهمية الأساسية للتعاون الدولي القائم على الارتضاء الحر"^(١٢٢).

وأشارت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم ١٢ بشأن الحق في الغذاء الكافي، إلى أنه إذا ادعت دولة طرف أن قيود الموارد تجعل من المستحيل توفير 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. [...] وبالتالي، فإن الدولة التي تدعي أنها عاجزة عن الوفاء بالتزاماتها لأسباب خارجة عن إرادتها تتحمل عبء إثبات ذلك وإثبات أنها التمسست، بلا جدوى، الحصول على الدعم الدولي لضمان توافر الغذاء اللازم وإمكانية الوصول إليه"^(١٢٣).

لذا تلاحظ اللجنة أن "التدابير اللازمة" التي يتعين على الدولة اتخاذها تشمل التماس المساعدة الدولية عندما تحول الظروف المحلية دون إعمال الحق في الغذاء. ومن المهم أن تتخذ هذه الخطوات عندما تؤكد الدولة نفسها أنها عاجزة عن الوفاء بالتزاماتها.

(١١٨) انظر الأمثلة المذكورة في الفقرة ٢٦ من الوثيقة A/CN.4/598.

(١١٩) انظر اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٦ (الحق في الحياة)، ٣٠ نيسان/أبريل ١٩٨٢، الفقرة ٥.

(١٢٠) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ١٩٦٦، المادة ٦(١).

(١٢١) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٢٩ (حالات الطوارئ (المادة ٤))، ٢٤ تموز/يوليه ٢٠٠١، الفقرة ٥.

(١٢٢) العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ١٩٦٦، المادة ١١.

(١٢٣) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٢ (الحق في الغذاء الكافي (المادة ١١))، ١٩٩٩، الفقرة ١٧.

(٦) وهناك إشارات محددة إلى حماية الحقوق في حالات الكوارث وترد في الميثاق الأفريقي لحقوق الطفل ورفاهه^(١٢٤)، وفي اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة^(١٢٥). فالمادة ٢٣ من الميثاق الأفريقي لحقوق الطفل ورفاهه تنص على أن تتخذ الدول "جميع التدابير اللازمة" كي تضمن تمكين الأطفال ملتمسي وضع اللاجئين أو الحائزين لهذا الوضع، فضلاً عن الأطفال المشردين داخلياً لأسباب تشمل "الكوارث الطبيعية"، من "الحصول على الحماية الملائمة والمساعدة الإنسانية في التمتع بالحقوق التي ينص عليها الميثاق والصكوك الدولية الأخرى لحقوق الإنسان التي انضمت إليها الدول". أما اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة فتشير إلى التزام الدول تجاه الأشخاص ذوي الإعاقة في حالات الكوارث، على النحو التالي:

"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"^(١٢٦).

وترى اللجنة أن عبارة "كافة التدابير اللازمة" قد تشمل اللجوء إلى المساعدة الممكنة من المجتمع الدولي عندما يتجاوز الحدث القدرة الوطنية للدولة المتأثرة على مواجهته. ويبدو هذا النهج متسقاً مع المبدأ التوجيهي الإنساني المطبق في النظام القانوني الدولي. وقد أكدت محكمة العدل الدولية في قضية قناة كورفو (الأسس الموضوعية) أن الاعتبارات الإنسانية الأولية تُعتبر مبادئ عامة مسلماً بها في النظام القانوني الدولي و"مطلقة في وقت السلم أكثر منها في وقت الحرب"^(١٢٧). ويؤكد مشروع المادة ٧ [٦] الأهمية الأساسية للمبدأ الإنساني في مواجهة الكوارث.

(٧) وترى اللجنة أن واجب "التماس" المساعدة أنسب من واجب "طلب" المساعدة في سياق مشروع المادة ١٣ [١٠]. وهي تشتق هذه الصياغة من الواجب المذكور في القرار المتعلق بالمساعدة الإنسانية الذي اعتمدته معهد القانون الدولي، ويشير إلى ما يلي:

(١٢٤) الميثاق الأفريقي لحقوق الطفل ورفاهه، ١٩٩٠، وثيقة منظمة الوحدة الأفريقية CAB/LEG/24.9/49 (١٩٩٠).

(١٢٥) اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، قرار الجمعية العامة ١٠٦/٦١، المؤرخ ١٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦، المرفق الأول.

(١٢٦) المرجع نفسه، المادة ١١.

(١٢٧) *Corfu Channel case* p. 22 (أشارت إلى أن الالتزامات التي تقع على السلطات الألبانية تشمل الإخطار بوجود حقل ألغام في المياه الإقليمية الألبانية، لاعتبارات النقل البحري عموماً، وتحذير السفن الحربية البريطانية القادمة من الخطر المحدق الناجم عن وجود حقل الألغام. وتستند هذه الالتزامات ليس إلى اتفاقية لاهاي الثامنة لعام ١٩٠٧، التي تنطبق على أوقات الحرب، وإنما إلى مبادئ عامة معينة مسلم بها، وتحديداً: الاعتبارات الإنسانية الأولية المطلقة في حالة السلم أكثر منها في حالة الحرب "...).

"كلما عجزت الدولة المتأثرة عن توفير المساعدة الإنسانية الكافية للضحايا الخاضعين لولايتها أو لسيطرتها الفعلية، وجب عليها التماس المساعدة من المنظمات الدولية المختصة و/أو من دول ثالثة"^(١٢٨).

وبالمثل تؤكد إرشادات الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر ما يلي:

"إذا رأت الدولة المتضررة أن حالة الكارثة تتجاوز قدرات البلد على مواجهتها، فينبغي أن تلتزم المساعدة الدولية أو الإقليمية أو كليهما لضمان تلبية احتياجات الأشخاص المتضررين"^(١٢٩).

وإضافة إلى ذلك، تبدو المبادئ التوجيهية المرفقة بقرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ مؤيدة أيضاً لوجود واجب ضمني يفرض على الدول المتأثرة التماس التعاون الدولي عندما تتجاوز حالة طوارئ معينة قدرتها على مواجهتها:

"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"^(١٣٠).

(٨) وقد وردت صيغة "طلب" البديلة في مبادئ أوصلو التوجيهية التي جاء فيها ما يلي: "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"^(١٣١). وترى اللجنة أن "طلب" المساعدة يعني ضمناً أن موافقة الدولة المتأثرة تتم بمجرد قبول دولة ثالثة هذا الطلب. وبالمقابل، ترى اللجنة أن واجب "التماس" المساعدة ينطوي على نهج أوسع متفاوض عليه لتوفير المساعدات الدولية. فمصطلح "التماس" يستتبع شروع الدولة المتأثرة في عملية استباقية يمكن أن تفضي إلى اتفاق. لذا يضع مشروع المادة ١٣ [١٠] على عاتق الدول المتأثرة واجب اتخاذ خطوات إيجابية نشطة لالتماس المساعدة في حالة تجاوز حجم الكارثة قدرتها الوطنية على مواجهتها.

(٩) وترى اللجنة أن حكومة الدولة المتأثرة هي الأقدر على تحديد مدى شدة الكارثة وحدود قدرتها الوطنية على مواجهتها. وتذهب اللجنة إلى أن الدولة المتأثرة يجب أن تجري تقييمها لشدة الكارثة بحسن نية. ومبدأ حسن النية مكرس في إعلان مبادئ القانون الدولي

(١٢٨) Resolution on humanitarian assistance, art. III, para. 3.

(١٢٩) إرشادات الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، الإرشاد ٣(٢).

(١٣٠) قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، المرفق، الفقرة ٥.

(١٣١) مبادئ أوصلو التوجيهية، الفقرة ٥٨.

المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقاً لميثاق الأمم المتحدة^(١٣٢)، الذي ينص على أن "على كل دولة" أن تنفذ "تنفيذاً يحدوه حسن النية" الالتزامات التي تضطلع بها "طبقاً لميثاق الأمم المتحدة"^(١٣٣)، و"الالتزامات التي تضطلع بها طبقاً لمبادئ القانون الدولي وقواعده المعترف بها عامة"^(١٣٤)، و"الالتزامات التي تضطلع بها طبقاً لاتفاقات دولية متفقة مع مبادئ القانون الدولي وقواعده المعترف بها"^(١٣٥). وتقييم شدة الكارثة بحسن نية هو أحد العناصر التي يتكون منها واجب الدولة المتأثرة، بحكم سيادتها، لضمان حماية الأشخاص وتوفير الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث التي تقع في إقليمها، عملاً بالفقرة ١ من مشروع المادة ١٢[٩].

(١٠) وقد اعتمدت اللجنة عبارة "حسبما يكون مناسباً" لتأكيد السلطة التقديرية للدولة المتأثرة فيما يتعلق باختيار المساعدة الأنسب لاحتياجاتها المحددة، من المساعدات التي تقدمها مختلف الدول والأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية المختصة والمنظمات غير الحكومية المعنية. وتعكس العبارة أيضاً حقيقة أن واجب التماس المساعدة لا يعني أن الدولة ملزمة بالتماس المساعدة من كل مصدر من المصادر المذكورة في مشروع المادة ١٣[١٠]. لذا فإن عبارة "حسبما يكون مناسباً" تدعم فكرة أن الدولة المتأثرة عليها الدور الأول في توجيه جهود تقديم الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث، ومراقبتها وتنسيقها والإشراف عليها، على النحو المبين في الفقرة ٢ من مشروع المادة ١٢[٩].

(١١) وينبغي ألا يفهم أن واجب التماس المساعدة في حالة تجاوز حجم الكارثة القدرة الوطنية يعني أن اللجنة لا تشجع الدول المتأثرة على التماس المساعدة في حالات الكوارث الأقل وطأة. فاللجنة تعتبر التعاون في تقديم المساعدة في جميع مراحل الإغاثة من الكارثة عنصراً أساسياً لتيسير مواجهة كافية وفعالة للكوارث، ومظهراً عملياً لمبدأ التضامن. فحتى عندما تكون الدولة المتأثرة قادرة على توفير المساعدة اللازمة ومستعدة لتوفيرها، فإن تعاون الجهات الفاعلة الدولية ومساعدتها سيكفلان في العديد من الحالات مواجهة أنسب وأسرع وأشمل للكوارث، ويضمنان تحسين حماية الأشخاص المتأثرين.

المادة ١٤[١١]

موافقة الدولة المتأثرة على المساعدة الخارجية

١- يتطلب تقديم المساعدة الخارجية موافقة الدولة المتأثرة.

(١٣٢) قرار الجمعية العامة ٢٦٢٥(د-٢٥)، المرفق.

(١٣٣) المرجع نفسه.

(١٣٤) المرجع نفسه.

(١٣٥) المرجع نفسه.

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

التعليق

(١) يتناول مشروع المادة ١٤ [١١] مسألة موافقة الدولة المتأثرة على تقديم المساعدة الخارجية. وينشئ هذا المشروع إجمالاً للدول المتأثرة نظام موافقة مشروطاً في ميدان عمليات الإغاثة في حالات الكوارث. وتعكس الفقرة ١ المبدأ الجوهرى الذي يجعل تقديم المساعدة الغوثية الدولية مشروطاً بموافقة الدولة المتأثرة. وتنص الفقرة ٢ على عدم جواز حجب الموافقة على تقديم المساعدة الخارجية حججاً تعسفياً، بينما تفرض الفقرة ٣ على الدولة المتأثرة واجب إعلان قرارها بشأن عرض المساعدة، كلما أمكن.

(٢) والمبدأ القائل إن تقديم المساعدة الخارجية يستلزم موافقة الدولة المتأثرة هو مبدأ أساسي من مبادئ القانون الدولي. ولذلك تشير الفقرة ٣ من المبادئ التوجيهية المرفقة بقرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ إلى أنه "ينبغي أن توفر المساعدة الإنسانية بموافقة البلد المتضرر، ومن حيث المبدأ على أساس نداء يوجهه البلد المتضرر" (١٣٦). وتنص اتفاقية تامبيري على ما يلي: "لا تقدم أي مساعدة في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية عملاً بهذه الاتفاقية دون موافقة الدولة الطالبة" (١٣٧)، في حين يشير اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن إدارة الكوارث إلى أنه "لا تقدم المساعدة الخارجية أو عروض المساعدة الخارجية إلا بطلب من الطرف المتأثر أو بموافقة" (١٣٨). وينسجم الاعتراف بشرط موافقة الدولة على تقديم المساعدة الخارجية مع الاعتراف في الفقرة ٢ من مشروع المادة ١٢ [٩] بأن على الدولة المتأثرة الدور الأول في توجيه الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث التي تقع في إقليمها، ومراقبتها وتنسيقهما والإشراف عليهما.

(٣) والاعتراف في الفقرة ٢ بأن حق الدولة المتأثرة في رفض عرض لتقديم المساعدة ليس حقاً مطلقاً، هو اعتراف يعكس ثنائية مفهوم السيادة الذي يستتبع حقوقاً وواجبات. وهذا النهج تعكسه الفقرة ١ من مشروع المادة ١٢ [٩] التي تؤكد أن "على الدولة المتأثرة، بحكم سيادتها، واجب ضمان حماية الأشخاص وتقديم الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث في إقليمها". وفي المقابل، عارض بعض أعضاء اللجنة فكرة أن ثنائية السيادة تعني بالضرورة أنه ينبغي للجنة أن تؤيد النهج المتبع في الفقرة ٢ من مشروع المادة ١٤ [١١]، ويرى أعضاء

(١٣٦) قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، المرفق، الفقرة ٣.

(١٣٧) اتفاقية تامبيري، المادة ٤، الفقرة ٥.

(١٣٨) ASEAN Agreement, art. 3, para. 1.

اللجنة هؤلاء أن صياغة الفقرة ٢ من مشروع المادة ١٤ [١١] ينبغي ألا تشمل "shall" الملزمة، بل ينبغي أن تشير الفقرة إلى أنه "ينبغي ألا تُحجب الموافقة على المساعدة الخارجية حجباً تعسفياً".

(٤) وترى اللجنة أن واجب الدولة المتأثرة في ضمان الحماية والمساعدة للمقيمين في إقليمها في حالة حدوث كارثة هو واجب يهدف إلى حفظ حياة الأشخاص المتأثرين بالكوارث وكرامتهم وضمان حصول المحتاجين منهم على المساعدة الإنسانية. وهذا الواجب أساسي لتأمين الحق في الحياة للمقيمين في إقليم الدولة المتأثرة^(١٣٩). وقد فسرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان الحق في الحياة بصيغته الواردة في المادة ٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، على أنه يشمل التزام الدول باعتماد تدابير إيجابية لضمان التمتع بهذا الحق^(١٤٠). لذا فإن مقابلة عرض تقديم المساعدة بالرفض قد يشكل في ظروف معينة انتهاكاً للحق في الحياة. وقد أكدت الجمعية العامة من جديد في قرارها ١٣١/٤٣ و ١٠٠/٤٥ أن "ترك ضحايا الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المماثلة بلا مساعدة إنسانية يمثل خطراً على الحياة الإنسانية وإهانة لكرامة الإنسان"^(١٤١).

(٥) ويتضح الاعتراف بأن السلطة التقديرية التي تمارسها الدولة المتأثرة في إعطاء موافقتها ليست سلطة مطلقة، في المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي^(١٤٢). فهذه المبادئ التوجيهية، التي حظيت بترحيب لجنة حقوق الإنسان السابقة والجمعية العامة في قرارات اعتمدت بالإجماع، ووصفها الأمين العام بأنها "المعيار الدولي الأساسي لحماية" المشردين داخلياً^(١٤٣)، تشير إلى ما يلي:

"يجب ألا يُمتنع ارتباطاً عن الموافقة على [عروض المساعدة الإنسانية]، وبخاصة إذا لم يكن بوسع السلطات المعنية تقديم المساعدة الإنسانية المطلوبة أو كانت رغبة عن ذلك"^(١٤٤).

(١٣٩) انظر العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٦، الفقرة ١.

(١٤٠) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٦ (الحق في الحياة)، الفقرة ٥ ("لا يمكن فهم عبارة 'حق أصيل في الحياة' فهماً صحيحاً على نحو تقييدي، كما أن الحماية من حرمان أي شخص من حياته تقتضي أن تتخذ الدول تدابير إيجابية").

(١٤١) قرار الجمعية العامة ١٣١/٤٣ المؤرخ ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨، الفقرة ٨ من الديباجة؛ وقرار الجمعية العامة ١٠٠/٤٥، الفقرة ٦ من الديباجة.

(١٤٢) E/CN.4/1998/53/Add.2.

(١٤٣) A/59/2005، الفقرة ٢١٠.

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

وتناول معهد القانون الدولي مرتين مسألة الموافقة في سياق المساعدات الإنسانية. ففي قراره الصادر في عام ١٩٨٩ بعنوان "حماية حقوق الإنسان ومبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول"، جاء في الفقرة ٢ من المادة ٥ من النص الفرنسي ذي الحجية ما يلي:

"على الدول التي تواجه حالات طوارئ مماثلة في إقليمها [حيث يواجه السكان مخاطر جسيمة تهدد حياتهم أو صحتهم] ألا ترفض تعسفاً عروض المساعدة الإنسانية من هذا النوع"^(١٤٥).

وفي عام ٢٠٠٣، تناول معهد القانون الدولي هذه المسألة مجدداً، ونص في قراره المتعلق بالمساعدة الإنسانية، تحت عنوان "واجب الدول المتأثرة ألا ترفض تعسفاً عرضاً حسن النية لتقديم المساعدة الإنسانية"، على ما يلي:

"تلتزم الدول المتأثرة ألا ترفض رفضاً تعسفياً أو غير مبرر عرضاً حسن النية يهدف حصراً إلى تقديم المساعدة الإنسانية، أو ترفض الوصول إلى الضحايا. وليس لها، على وجه الخصوص، أن ترفض عرضاً أو ترفض إتاحة الوصول إلى الضحايا إذا كان من المحتمل أن يترتب على هذا الرفض خطر على حقوق الإنسان الأساسية للضحايا أو إذا بلغ هذا الرفض حد انتهاك حظر تجويع المدنيين كأسلوب من أساليب الحرب"^(١٤٦).

وينطوي مصطلح "تحجب" الموافقة على عنصر زمني في تحديد صفة التعسف. فرفض الدولة المتأثرة عرض المساعدة أو عدم إعلان قرارها إزاء هذا العرض وفقاً للفقرة ٣ من مشروع المادة ١٤ [١١]، في غضون فترة زمنية معقولة، قد يعتبر تعسفياً. وينعكس هذا الرأي في قرار الجمعية العامة ١٣١/٤٣^(١٤٧) و ١٠٠/٤٥^(١٤٨) اللذين يتضمن كل منهما في ديباجته الفقرتين التاليتين:

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

(١٤٥) Institute of International Law, Resolution on the protection of human rights and the principle of non intervention in the internal affairs of States, 13 September 1989, Santiago de Compostela, art. 5, para. 2.

2. يستخدم النص الفرنسي صيغة إلزامية، أما الترجمة الإنكليزية فتد كالاتي: "ينبغي للدول التي تواجه حالات طوارئ مماثلة في إقليمها ألا ترفض تعسفاً عروض المساعدة الإنسانية". والنص التفسيري "حيث يواجه السكان مخاطر جسيمة تهدد حياتهم أو صحتهم"، مقتبس من الفقرة ١ من المادة ٥ من ذلك القرار.

(١٤٦) Resolution on humanitarian assistance, art. VIII, para. 1.

(١٤٧) قرار الجمعية العامة ١٣١/٤٣، الفقرتان ٩ و ١٠ من الديباجة.

(١٤٨) قرار الجمعية العامة ١٠٠/٤٥، الفقرتان ٨ و ٩ من الديباجة.

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

وتعكس الاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية، لعام ٢٠٠٠، من بين المبادئ، تعهد الدول الأطراف في سياق تقديم المساعدة في حالات الكوارث، بأن "تفحص الدول المستفيدة عروض أو طلبات المساعدة وتردّ عليها في أقرب الآجال"^(١٤٩).

(٧) ويوجّه مصطلح "تعسفياً" الانتباه إلى الأساس الذي يستند إليه قرار الدولة المتأثرة حجب الموافقة. ويجب تحديد ما إذا كان حجب الموافقة تعسفياً على أساس كل حالة على حدة، مع أنه يمكن عموماً الاسترشاد بمبادئ عدة في هذا الصدد. فأولاً، ترى اللجنة أن حجب الموافقة على المساعدة الخارجية لا يعد تعسفياً عندما تكون الدولة قادرة على أن تواجه الكارثة مواجهة كافية وفعالة بالاعتماد على مواردها الخاصة، وتكون راغبة في ذلك. وثانياً، لا يكون حجب الموافقة على المساعدة المقدمة من مصدر خارجي تعسفياً إذا قبلت الدولة المتأثرة قدرًا ملائمًا وكافيًا من المساعدة من مصادر أخرى. وثالثاً، لا يكون حجب الموافقة تعسفياً إذا لم يكن العرض ذو الصلة مقدماً وفقاً لمشاريع المواد هذه. وينص مشروع المادة ٧[٦] خصوصاً على أن المساعدة الإنسانية يجب أن تُقدم وفقاً لمبادئ الإنسانية والحياد والتزاهة وعلى أساس عدم التمييز. وبالمقابل، إذا قُدم عرض المساعدة وفقاً لمشاريع المواد ولم تتوفر مصادر بديلة للمساعدة، فإن ثمة ما يوحى بقوة بأن قرار حجب الموافقة تعسفياً.

(٨) وحرية الدولة المتأثرة في تحديد شكل المساعدة الأنسب لها هي مظهر من مظاهر دورها الأول في توجيه الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث ومراقبتها وتنسيقهما والإشراف عليهما، وفقاً للفقرة ٢ من مشروع المادة ١٢[٩]. غير أن حرية التصرف هذه يجب أن تُمارَس بحسن نية وفقاً للالتزامات الدولية التي تقع على الدولة المتأثرة^(١٥٠). ومع ذلك تشجع اللجنة الدول المتأثرة على ذكر الأسباب التي تدعوها إلى حجب موافقتها على عرض المساعدة. فذكر الأسباب ضروري لإثبات حسن نية الدولة المتأثرة فيما يتصل بقرارها حجب الموافقة. وقد يؤدي عدم ذكر الأسباب إلى تأييد استنتاج الطابع التعسفي لحجب الموافقة.

(٩) وآثرت اللجنة، في الفقرة ٣، عبارة "أن تعلن قرارها بشأن العرض المقدم" لتتيح مرونة قصوى للدول المتأثرة في تحديد أفضل طريقة للرد على عروض المساعدة. ومن المسلم

(١٤٩) الاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية، المادة ٣، الفقرة (ج).

(١٥٠) انظر مثلاً قرار الجمعية العامة ٢٦٢٥(د-٢٥)، المرفق، الفقرة ١ (يشير في جملة أمور إلى أن "على كل دولة أن تنفذ تنفيذاً يحدوه حسن النية" الالتزامات التي تضطلع بها "طبقاً لميثاق الأمم المتحدة"، والالتزامات التي تضطلع بها طبقاً لمبادئ القانون الدولي وقواعده المعترف بها عامة"، والالتزامات التي تضطلع بها طبقاً لاتفاقيات دولية متفقة مع مبادئ القانون الدولي وقواعده المعترف بها").

به أن فرض واجب صارم بالرد رسمياً على كل عرض من عروض المساعدة قد يلقي عبئاً ثقيلاً على عاتق الدول المتأثرة في حالات الكوارث. وترى اللجنة أن العبارة الحالية تشمل مجموعة واسعة من أساليب الرد الممكنة، بما في ذلك إصدار إعلان عام لقرار الدولة المتأثرة بشأن جميع عروض المساعدة. وتنطبق الفقرة على الحالات التي تقبل فيها الدولة المتأثرة عروض المساعدة والحالات التي تحجب فيها موافقتها على تلك العروض.

(١٠) وترى اللجنة أن عبارة "كلما كان ذلك ممكناً" لها نطاق ضيق جداً. فالعبارة توجه الانتباه إلى حالات بعيدة عن المألوف تكون فيها الدولة عاجزة عن تكوين رأي بخصوص الموافقة اللازمة، بسبب عدم وجود حكومة قادرة على تأدية وظائفها أو لظروف عجز أخرى مماثلة. وترى اللجنة كذلك أن الدولة المتأثرة قادرة على إعلان قرارها بالطريقة التي ترتبها خلا في الظروف الاستثنائية المشار إليها في هذه الفقرة.

المادة ١٥ [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 ١٥ [١٣] مسألة فرض الدولة المتأثرة شروطاً 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. ويشير مشروع المادة إلى كيفية تحديد تلك الشروط. فالاحتياجات المحددة للأشخاص المتأثرين بالكارثة ونوعية المساعدة هي التي توجه طبيعة هذه الشروط. ويلزم مشروع المادة أيضاً الدولة المتأثرة بأن تحدد، عند وضع الشروط، نطاق المساعدة المطلوبة ونوعها.

(٢) ويعزز مشروع المادة المبدأ المنصوص عليه في مشروع المادة ١٢ [٩]، الذي يعترف بالدور الأول للدولة المتأثرة في توجيه الإغاثة والمساعدة في إقليمها في حالات الكوارث ومراقبتها وتنسيقهما والإشراف عليهما. ويقر مشروع المادة ١٥ [١٣]، باستخدام 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 بالأشكال المحددة من المساعدة التي تقدمها جهات معينة في مرحلة المواجهة. وتشير اللجنة إلى المساعدة "الخارجية" لأن نطاق الحكم يشمل المساعدة التي تقدمها دول ثالثة

أو جهات مساعدة أخرى، مثل المنظمات الدولية المختصة، 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 مشاريع 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 ٧ [٦]، ألا وهي الإنسانية والحياد والتزاهة وعدم التمييز.

(٤) وتؤكد الإشارة إلى القانون الوطني حجية القوانين الداخلية في المنطقة المتأثرة المعنية. غير أنها لا تعني بالضرورة الوجود المسبق لقانون وطني يعني بتفاصيل الشروط التي تضعها دولة متأثرة في حال وقوع كارثة. ورغم عدم وجود ما يلزم بوضع تشريع وطني معيّن قبل تحديد الشروط، فإن هذه الشروط يجب أن تكون متفقة مع أي تشريع داخلي ذي صلة موجود في الدولة المتأثرة، على النحو المنصوص عليه في مشروع المادة ١٧ [١٤].

(٥) والدولة المتأثرة والجهة المساعدة كلتاهما ملزمتان بالامتثال لقواعد القوانين الوطنية الواجبة التطبيق. ولا يجوز 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 الجرم 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 والأنظمة الوطنية وأن يتقيدوا بها". وتشترط عدة اتفاقات دولية أخرى أيضاً أن تحترم الجهات المساعدة القوانين الوطنية^(١٥١) أو تتصرف وفقاً لقانون الدولة المتأثرة^(١٥٢).

(١٥١) انظر، على سبيل المثال، Inter-American Convention to Facilitate Disaster Assistance, 1991, arts. VIII and XI (d)؛ واتفاقية تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي، ١٩٨٦، المادة ٨ (٧).

(١٥٢) 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، ١٩٩٨، المادتان ٥ و٩.

(٦) وينطوي واجب احترام القوانين الوطنية الذي يقع على عاتق الجهات المساعدة على التزام باشتراط: تقيّد أفراد عملية الإغاثة بالقوانين والأنظمة الوطنية للدولة المتأثرة^(١٥٣)، واتخاذ رئيس عملية الإغاثة جميع التدابير المناسبة لضمان التقيد بالقوانين والأنظمة الوطنية للدولة المتأثرة^(١٥٤)، وتعاون الأفراد المساعدين مع السلطات الوطنية^(١٥٥). ويتفق واجب احترام القوانين الوطنية للدولة المتأثرة والتعاون مع سلطاتها مع المبدأ الجوهري المتمثل في سيادة الدولة المتأثرة ومع مبدأ التعاون.

(٧) والحق في فرض شروط على المساعدة هو إقرار بحق الدولة المتأثرة في أن ترفض المساعدة غير المرغوب فيها أو غير اللازمة، وأن تحدد 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 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 مرن 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 [٢]، وينبغي اعتباره حماية إضافية لحقوق واحتياجات الأشخاص المتأثرين بالكوارث. والإشارة إلى

(١٥٣) انظر، على سبيل المثال، الاتفاقية المتعلقة بالآثار عابرة الحدود للحوادث الصناعية، المؤرخة ١٧ آذار/مارس ١٩٩٢، (1) annex X، United Nations, Treaty Series, vol. 2105, p. 457، ("يتصرف الأفراد المشاركون في عملية المساعدة وفقاً للقوانين ذات الصلة في الطرف الطالب").

(١٥٤) انظر، على سبيل المثال، ASEAN Agreement, art. 13 (2) ("The Head of the assistance operation shall take all appropriate measures to ensure observance of national laws and regulations.")

(١٥٥) انظر، على سبيل المثال، Peter MacAlister-Smith, *Draft international guidelines for humanitarian assistance operations*, para. 22 (b)، ("في كل الأوقات خلال عمليات تقديم المساعدة الإنسانية، ... يتعاون الأفراد المساعدون مع السلطات المختصة المعيّنة للدول المتلقية للمساعدة").

"الاحتياجات" في كلا مشروعَي المادتين عامة بحيث تشمل الاحتياجات الخاصة للنساء والأطفال والمسنين والأشخاص ذوي الإعاقة والفئات الضعيفة أو المحرومة.

(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 ١٥ [١٣] إشارة إلى "نطاق المساعدة المطلوبة ونوعها". وهذا يتماشى مع الاتفاقات الدولية السابقة التي تتضمن حكماً مماثلاً^(١٥٦). 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 المساعدة 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". وقرار اللجنة استخدام كلمتين مختلفتين، هما "فرض" و"وضع"، هو خيار أسلوبي لا ينطوي على تمييز في المعنى.

المادة ١٦ [١٢]

عروض المساعدة الخارجية

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 ١٦ [١٢] باهتمام المجتمع الدولي بحماية الأشخاص في حالات الكوارث، وهو اهتمام ينبغي اعتباره مكماً لدور الدولة المتأثرة الأول الذي ينص عليه مشروع المادة ١٢ [٩]. وهو تعبير عن مبدأ التضامن الذي تقوم عليه مجموعة مشاريع المواد المتعلقة بهذا الموضوع برمتها، ولا سيما مبدأ التعاون المكرس في مشاريع المواد ٨ [٥]، و ٩ [٥ مكرراً]، و ١٠ [٥ مكرراً ثانياً].

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

(٢) ويُعنى مشروع المادة ١٦ [١٢] بـ "عروض" المساعدة فحسب، ولا يتناول "توفير" المساعدة بالفعل. وتلك العروض، سواء أكانت من جانب واحد أم استجابة لطلب ما، هي طوعية أساساً، وينبغي ألا تُفسَّر على أنها 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، يجوز للدولة المتأثرة أن تقبل كلياً أو جزئياً، أو لا تقبل، عروض المساعدة من الدول أو الجهات الفاعلة من غير الدول وفقاً لمشروع المادة ١٤ [١١].

والشرط الذي يقضي بأن تقدم عروض المساعدة "وفقاً لمشاريع المواد هذه" يعني ضمناً جملة أمور منها أنه لا يجوز أن تكون هذه العروض تمييزية أو تخضع لشروط لا تقبلها الدولة المتأثرة.

(٣) وعروض المساعدة المتسقة مع مشاريع المواد هذه لا يمكن أن تُعتبر 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 [...] "(١٥٧).

(٤) ويتناول مشروع المادة ١٦ [١٢] مسألة عرض المساعدة على الدول المتأثرة من جهات ثالثة، بالإشارة في جملتين منفصلتين إلى الجهات التي يرجح 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 "الحق في عرض المساعدة" لأغراض التأكيد. فالدول 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، من حيث الطبيعة والوضع القانوني، بين موقف هذه المنظمات وموقف الدول والمنظمات الحكومية الدولية.

(٥) وتتعرف الجملة الثانية من مشروع المادة ١٦ [١٢] بالدور الهام الذي تضطلع به المنظمات غير الحكومية القادرة، بحكم طبيعتها وموقعها وخبرتها، على تقديم المساعدة في مواجهة كارثة معينة. وموقف 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"^(١٥٨).

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

"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 مبادرتهم الخاصة، أن يعرضوا القيام بتجميع الجرحى والمرضى والمنكوبين في البحار ورعايتهم"^(١٥٩).

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 مساندتها إلى [تلك] المنظمات التي تعمل على تقديم المساعدة الإنسانية، عند الحاجة، إلى ضحايا الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المماثلة"^(١٦٠).

المادة ١٧ [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 مجالات مثل الامتيازات والحصانات، وشروط منح التأشيرة والدخول، وتصاريح العمل، وحرية التنقل؛

(١٥٨) انظر، على سبيل المثال، اتفاقية جنيف بشأن تحسين حال الجرحى والمرضى بالقوات المسلحة في الميدان، ١٩٤٩، المادة ٣(٢).

(١٥٩) البروتوكول الإضافي الملحق باتفاقيات جنيف المعقودة في ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩، المتعلق بحماية ضحايا المنازعات المسلحة غير الدولية (البروتوكول الثاني)، ١٩٧٧، المادة ١٨(١).

(١٦٠) انظر قرار الجمعية العامة ١٣١/٤٣ المؤرخ ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨، الفقرتان ٤ و ٥.

(ب) المعدات والسلع، في مجالات مثل الشروط والتعريفات الجمركية، والضرائب، والنقل، والتصرف فيها.

٢- تضمن الدولة المتأثرة أن تكون تشريعاتها وأنظمتها ذات الصلة متاحة للاطلاع عليها في أي وقت، وذلك لتيسير احترام القانون الوطني.

التعليق

(١) يتناول مشروع المادة ١٧ [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 في أي وقت على تشريعاتها وأنظمتها ذات الصلة.

(٢) وينص مشروع المادة على أن "تتخذ الدولة المتأثرة التدابير اللازمة" لتيسير تقديم المساعدة الخارجية بشكل فوري وفعال. ويمكن أن تشمل عبارة "تتخذ الدولة المتأثرة التدابير اللازمة، في إطار قانونها الوطني"، في جملة ما تشمله، التدابير التشريعية أو التنفيذية أو الإدارية. ويمكن أن تشمل التدابير أيضاً الإجراءات التي تُتخذ بموجب تشريعات الطوارئ، فضلاً عما هو جائز من تعديل مؤقت لتشريعات أو أنظمة وطنية معينة، أو تخل 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، وبإدراج 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 أن يسمح فيها القانون الوطني باتخاذ التدابير الملائمة. 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 مواجهة الكوارث. ويُقصد بموظفي الإغاثة العسكريين الأفراد المعينون بتقديم المساعدة الإنسانية. وتعطي المجالات التي تتناولها الفقرة الفرعية توجيهاً بشأن كيفية تيسير عمل الموظفين على نحو أفضل. فمنح الامتيازات والحصانات للجهات المساعدة تدبير هام تتضمنه اتفاقات دولية كثيرة لتشجيع مساعدة عمال المعونة الأجانب^(١٦١).

(١٦١) انظر، على سبيل المثال، الاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية، المادة ٤(٥): ("على الدولة المستفيدة أن تمنح، في حدود قوانينها الوطنية، كل الامتيازات والحصانات والتسهيلات اللازمة لإنجاز مهمة المساعدة").

والإعفاء من التأشيرات وشروط الدخول وتصاريح العمل أو تعجيلها عاملٌ ضروري لضمان تقديم المساعدة الفورية^(١٦٢). 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^(١٦٣). ويمكن أن تُقيد الدول المتأثرة الوصول إلى مناطق حساسة بعينها، مع السماح في الوقت ذاته بحرية التنقل داخل المنطقة المعنية. وتقيّد حركة موظفي الإغاثة بلا مبرر يعيق قدرتهم على تقديم مساعدة مرنة.

(٥) وتتناول الفقرة الفرعية (ب) المعدات والسلع، 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 تقليص التكاليف وتفاذي تأخر السلع^(١٦٤). فالمعدات والسلع 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.

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

(١٦٢) لاحظت رابطة جمعيات الصليب الأحمر منذ فترة طويلة أن شروط الدخول والتأشيرات تمثل "إجراء 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.

(١٦٣) انظر *Model Rules for Disaster Relief Operations*, 1982, United Nations Institute for Training and Research, Policy and Efficacy Studies No. 8 (Sales No. E.82.XV.PE/8), annex A، وتنص القاعدة ١٦ منها على ضرورة أن تسمح الدولة المتأثرة لأفراد المساعدة بحرية الوصول إلى المناطق المنكوبة، وبحرية تنقلهم داخلها للامتثال لأداء مهامهم المتفق عليها تحديداً.

(١٦٤) تشدد معاهدات دولية شتى على هذه المسألة. انظر، على سبيل المثال، اتفاقية تامبيري، المادة ٩(٤)؛ وانظر أيضاً ASEAN Agreement, art. 14 (b).

المادة ١٨

حماية موظفي الإغاثة ومعدات و سلع الإغاثة

تتخذ الدولة المتأثرة التدابير المناسبة لضمان حماية موظفي الإغاثة ومعدات و سلع الإغاثة الموجودين في إقليمها لغرض تقديم المساعدة الخارجية.

التعليق

(١) يحدد مشروع المادة ١٨ التزام الدولة المتأثرة باتخاذ التدابير الملائمة لضمان حماية موظفي الإغاثة المعنيين بتقديم المساعدة الخارجية وحماية معدات و سلع الإغاثة. ونظراً لحالات الفوضى التي تنجم غالباً عن الكوارث، فإن الشواغل الأمنية المطروحة بالنسبة لهؤلاء الأفراد وتلك المواد قد تعرقل الاضطلاع بالأنشطة الرامية إلى تقديم الدعم إلى الضحايا، مما يقلل من احتمال تلبية احتياجاتهم الأساسية على نحو ملائم.

(٢) ولذا، فإن مشروع المادة هذا يكمل مشروع المادة ١٧ [١٤] من حيث تحديد مجموعة متسقة من الالتزامات التي تجعل من المتوقع أن تؤدي الدولة المتأثرة سلسلة من الأنشطة الضرورية التي تضمن للدول المساعدة وغيرها من الجهات المساعدة إمكانية تقديم المساعدة بكفاءة وسرعة. غير أن هناك اختلافاً إلى حد ما بين المادتين من حيث مناهج التركيز والنهج. فمشروع المادة ١٧ [١٤] يسلط الضوء على ضرورة قيام الدولة المتأثرة بإنشاء نظام قانوني محلي من شأنه تيسير المساعدة الخارجية، لا سيما باعتماد سلسلة من الإجراءات التشريعية والتنظيمية. أما مسألة حماية موظفي الإغاثة ومعداتهم و سلعهم فقد جرت العادة على معالجتها - لأسباب قاهرة تتعلق بالسياسات نظراً لطبيعتها ونوع التدابير التي يلزم اتخاذها - باعتبارها مسألة مستقلة تستحق أن تُعالج على نحو منفصل، كما يفعل مشروع المادة هذا.

(٣) وقد تختلف التدابير التي ينبغي أن تتخذها الدولة المتأثرة من حيث المضمون وقد تنطوي على أشكال مختلفة من تصرفات الدول نظراً لطبيعة الالتزام أي الصلة التي يحددها السياق. وتوحي المرونة الكامنة في مفهوم "التدابير المناسبة"، بوجه خاص، أن الدولة المتأثرة قد تأخذ على عاتقها التزامات مختلفة تبعاً للجهات التي قد تسبب تهديداً لموظفي الإغاثة و سلع ومعدات الإغاثة.

(٤) وهناك شرط أول يقتضي من الدولة المتأثرة منع أجهزتها من أن تؤثر تأثيراً سلبياً على أنشطة الإغاثة. ويكون الالتزام في هذه الحالة التزاماً بتحقيق غاية، واضح المضمون، يفرض على الدولة المتأثرة واجب عدم إلحاق الضرر بموظفي الإغاثة المعنيين بالمساعدة الخارجية ومعدات و سلع الإغاثة، عن طريق الأعمال التي تضطلع بها أجهزتها.

(٥) وثانياً، يشير مشروع المادة ١٨ إلى مجموعة تدابير ينبغي اتخاذها لمنع الأنشطة الضارة التي تتسبب فيها جهات غير حكومية تهدف، على سبيل المثال، إلى استغلال ما قد ينجم عن الكوارث من ظروف أمنية متقلبة للحصول على مكاسب غير مشروعة من الأنشطة

الإجرامية الموجهة ضد موظفي الإغاثة ومعدات و سلع الإغاثة. وفي هذا الصدد، ينص مشروع المادة على التزام ببذل العناية وليس على التزام بتحقيق غاية. فلا يتوقع من الدولة المتأثرة النجاح، أيّاً كانت الظروف، في منع ارتكاب أفعال ضارة، بل السعي إلى تحقيق الهدف المنشود من الالتزام ذي الصلة. وعبارة "التدابير المناسبة"، بصفة خاصة، تتيح للدولة المتأثرة هامش تقدير لتبث فيما ستتخذ من إجراءات في هذا الصدد. ويقتضي ذلك من الدولة توخي قدر معقول من الحذر والحرص بمحاولة تجنب الأحداث الضارة التي قد تتسبب فيها الجهات غير الحكومية. وتحدد الظروف التدابير التي ينبغي أن تتخذها الدول في جهودها القصوى لتحقيق الهدف المتوقع. ومن ثم فإن مشروع المادة ١٨ لا يُدرج سبل بلوغ النتيجة المتوخاة، لأن هذا الالتزام قد يتخذ طابعاً دينامياً بحسب تطور الأوضاع.

(٦) وقد تكون لمختلف الظروف أهمية في تقييم مدى ملاءمة التدابير التي ينبغي اتخاذها في حالات الكوارث تنفيذاً لهذا الالتزام. وتشمل تلك الظروف الصعوبات التي قد تواجهها دولة من الدول عند محاولة الاضطلاع بأنشطتها الاعتيادية، بسبب خروج الوضع عن السيطرة من جراء الكارثة وحجم الموارد المتاحة للدولة المعنية التي قد يكون تأثر بشدة بفعل الكارثة. وهناك أيضاً الأحوال الأمنية السائدة في منطقة العمليات ذات الصلة وموقف وسلوك الجهات الفاعلة في الميدان الإنساني، المشاركة في عمليات الإغاثة، التي قد تغفل الدور التوجيهي الموكول إلى السلطات المحلية، مما يزيد من احتمال مواجهتها لأخطار أمنية. وعلاوة على ذلك، إذا كانت الأعمال الضارة موجهة ضد موظفي الإغاثة ومعدات و سلع الإغاثة، فإنه يتعين على الدولة المتأثرة أن تتصدى لها بممارسة اختصاصها الأصيل في قمع الجرائم المرتكبة في منطقة حدوث الكارثة.

(٧) ويمكن أن تساهم الجهات الفاعلة في الميدان الإنساني بدورها في تحقيق الهدف المنشود باعتمادها، في خططها وعملياتها، سلسلة من تدابير التخفيف الرامية إلى الحد من تعرضها للتهديدات الأمنية. ويمكن تحقيق ذلك، على سبيل المثال، بإعداد مدونات مناسبة لقواعد السلوك في هذا المجال، وإتاحة أنشطة تدريبية، وتقديم معلومات ملائمة بشأن الظروف التي سيكون على موظفيها العمل في ظلها ومعايير السلوك التي يتعين عليهم الالتزام بها. وعلى أي حال، فإن اعتماد تدابير التخفيف تلك ينبغي ألاّ يتعارض مع اتخاذ الدولة المتأثرة تدابير مستقلة.

(٨) ويجب التأكيد في الوقت نفسه، على أنه ينبغي تقييم الأخطار الأمنية مع مراعاة طبيعة بعثات الإغاثة وضرورة كفاءة مواجهة الكوارث مواجهة ملائمة وفعالة لفائدة الضحايا. وينبغي ألاّ يفسر مشروع المادة ١٨ على أنه ينطوي على وضع عقبات غير معقولة وغير متناسبة أمام أنشطة الإغاثة. وكما سبق التأكيد فيما يتعلق بمشروع المادة ١٧ [١٤]، فإن التدابير التي قد تدعو الشواغل الأمنية إلى اتخاذها لتقييد حركة موظفي الإغاثة ينبغي ألاّ تؤدي إلى تقييد، لا داعي له، لقدرة تلك الجهات الفاعلة على تقديم المساعدة إلى ضحايا الكوارث.

(٩) وبالمثل، فإن إمكانية اللجوء إلى الحراسة المسلحة في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث لتبديد المخاوف المتعلقة بالسلامة ينبغي دراستها بدقة استناداً إلى أفضل الممارسات التي طورتها في هذا المجال الجهات الفاعلة الرئيسية في الميدان الإنساني. ويوجّه الانتباه خاصة إلى المبادئ التوجيهية غير الملزمة بشأن استخدام الحراسة المسلحة لمرافقة قوافل المساعدات الإنسانية^(١٦٥) التي وضعتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في عام ٢٠١٣، والرامية إلى مساعدة الجهات الفاعلة المعنية على تقييم مسألة اتباع هذا المسار الحساس تقييماً ملائماً. وعلى النحو الموضح في تلك الوثيقة، لن تلجأ قوافل المساعدات الإنسانية، كقاعدة عامة، لاستخدام الحراسة المسلحة، إلا في ظروف استثنائية تقتضي استخدامها. ولاعتماد هذا الاستثناء، تنظر الجهات الفاعلة المعنية في نتائج استخدام الحراسة المسلحة وفي بدائلها الممكنة، وازعة في اعتبارها بشكل خاص أن الشواغل الأمنية التي تسود في حالات الكوارث هي عموماً أقل حدة بكثير من الشواغل السائدة في سيناريوهات أخرى.

(١٠) وينص مشروع المادة ١٨ على حماية "موظفي الإغاثة ومعدات و سلع الإغاثة"، أي الأشخاص المعنيين والأشياء ذات الصلة، المشار إليهم بتلك الصفة في الفقرتين الفرعيتين (هـ) و(و) من مشروع المادة ٤، المشاركين في تقديم المساعدة الخارجية. وكما سبق التأكيد في أحكام أخرى من مشاريع المواد هذه، لا سيما في مشروع المادتين ١٢ [٩] و ١٤ [١١]، فإن المساعدة الخارجية تتوقف على موافقة الدولة المتأثرة التي تتولى الدور الرئيسي في توجيه تلك الأنشطة ومراقبتها وتنسيقها والإشراف عليها. ولذا، فعلى الدولة المتأثرة، بمجرد التماسها المساعدة أو قبولها عروضاً من الدول المساعدة، أن تسعى إلى ضمان الحماية المنصوص عليها في مشروع المادة ١٨.

(١١) ولهذا النهج الشامل أهميته في الوفاء على نحو ملائم بالالتزام المنصوص عليه في مشروع المادة ١٨. فالسلطات المحلية هي الأقدر على ضمان إطار أمان مناسب لأداء أنشطة الإغاثة. وعليها بشكل خاص تقييم الأخطار الأمنية التي قد يتعرض لها موظفو الإغاثة الدولية، والتعاون معهم في معالجة القضايا الأمنية وتنسيق أنشطة الجهات الفاعلة الخارجية، مراعيةً تلك الشواغل.

(١٢) ووفقاً للفقرة الفرعية (هـ) من مشروع المادة ٤، يجوز أن يكون موظفو الإغاثة الذين يحتل استفادتهم من مشروع المادة ١٨، موظفين مدنيين أو عسكريين ترسلهم، حسب الحالة، دولة مساعدة، أو منظمة حكومية دولية مختصة، أو منظمة غير حكومية معنية، أو أي كيان آخر من خارج الدولة المتأثرة يقدم المساعدة إلى هذه الدولة بناءً على طلبها أو بموافقتها. ولذا، فإن كل هذه الفئات وثيقة الصلة بتطبيق مشروع المادة ١٨. وتعكس الإشارة إلى مصطلح "المساعدة الخارجية" الموقف، الذي تم تأكيده أيضاً في التعليق على

(١٦٥) ٢٧ شباط/فبراير ٢٠١٣.

مشروع المادة ١٥ [١٣]^(١٦٦)، ألا وهو أن مشاريع المواد لا تنظم سوى أنشطة الجهات الفاعلة من خارج الدولة المتأثرة.

(١٣) ويسري تطبيق مشروع المادة ١٨ أيضاً على المعدات والسلع التي يرد تعريفها في الفقرة الفرعية (و) من مشروع المادة ٤ المتعلقة بأنشطة موظفي الإغاثة. ونظراً لأن المعدات والسلع توجد تحت تصرف الدول المساعدة أو غيرها من الجهات الفاعلة المساعدة، فإنها ستكون مشمولة بتطبيق مشروع المادة ١٨، بصرف النظر عن مصدرها. وهذه الأشياء يمكن أيضاً الحصول عليها مباشرة في السوق المحلية للدولة المتأثرة. وترمي عبارة "الموجودين في إقليمها" إلى توضيح هذا الجانب.

المادة ١٩ [١٥]

إنهاء المساعدة الخارجية

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

التعليق

(١) يتناول مشروع المادة ١٩ [١٥] مسألة إنهاء المساعدة الخارجية. ويتألف هذا المشروع من جملتين. فأما الجملة الأولى فتتعلق 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 ١٢ [٩] اعترافاً صريحاً بأن على الدولة المتأثرة الدور الأول في توجيه الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث ومراقبتها وتنسيقهما والإشراف عليهما في إقليمها. ويشترط مشروع المادة ١٤ [١١]، من جهته، موافقة الدولة المتأثرة على المساعدة الخارجية، منبهاً إلى عدم جواز حجب الموافقة حجباً 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.

(١٦٦) انظر الفقرة (٢) من التعليق على مشروع المادة ١٥ [١٣].

(٣) ويتوخى مشروع المادة ١٩ [١٥] إيجاد توازن بين حق الدولة المتأثرة في إنهاء المساعدة الخارجية وموقف الجهات المساعدة، بهدف توفير الحماية الكافية للأشخاص المتأثرين بالكوارث. وعليه، فإن الحكم لا يعترف بحق الدولة المتأثرة وحدها في إنهاء المساعدة 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 ١٩ [١٥] يحفظ حق كل طرف في إنهاء المساعدة المقدمة، على أن يجري ذلك بالتشاور مع الدول المساعدة أو الجهات المساعدة الأخرى، بحسب الاقتضاء.

(٤) واستُمدت عبارة "الجهات المساعدة الأخرى" من الصكوك القائمة^(١٦٧) لوصف المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية التي تقدم الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث، التي يرد تعريفها في مشروع المادة ٤ المتعلقة باستخدام المصطلحات. وقد صيغ مشروع المادة ١٩ [١٥] صياغة تشير إلى طرفين، لكنها لا تستبعد احتمال تعدد الجهات المساعدة التي تقدم المساعدة الخارجية.

(٥) ويجسد شرط التشاور روح التضامن والتعاون المفهومة ضمناً في مشاريع المواد برمتها، ومبدأ التعاون المنصوص عليه في مشاريع المواد ٨ [٥]، و ٩ [٥ مكرراً]، و ١٠ [٥ مكرراً ثانياً]. وتتوقع اللجنة أن يصبح الإنهاء ضرورياً لأسباب شتى وفي مراحل مختلفة من عملية تقديم المساعدة. فقد تبلغ 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 إنهاء المساعدة حالات نفاذ الموارد الخاصة بدولة مساعدة أو جهة مساعدة أخرى، أو الحالات التي يفرض فيها وقوع كارثة أخرى تحويل الموارد الضرورية إليها. ويتسم مشروع المادة ١٩ [١٥] بالمرونة، إذ يسمح بتعديل فترة المساعدة وفقاً للظروف، ويتوخى في الوقت ذاته تشاور الأطراف بحسن نية. وعلى أي حال، ينبغي أن يُقرأ مشروع المادة ١٩ [١٥] في ضوء الغرض من مشاريع المواد، على النحو المذكور في مشروع المادة ٢ [٢]؛ ومن ثم فإن القرارات المتعلقة بإنهاء المساعدة يجب أن تتخذ بمراعاة احتياجات الأشخاص المتأثرين بالكارثة، أي مراعاة ما إذا كانت تلبية تلك الاحتياجات قد تحققت وإلى أي مدى.

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

(٧) وتحدد الجملة الثانية شرطاً للإخطار من جانب الطرف الراغب في إنهاء المساعدة. فالإخطار المناسب ضروري لضمان قدر من الاستقرار في الوضع، كي لا يتأثر أي طرف

(١٦٧) المبادئ التوجيهية للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، ٢٠٠٧، المادة ١٢، وشروحها.

تأثراً سلبياً بإنهاء المساعدة إنهاءً مفاجئاً. 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.

المادة ٢٠

العلاقة بقواعد القانون الدولي الخاصة أو غيرها من قواعد القانون الدولي

لا تخل مشاريع المواد هذه بقواعد القانون الدولي الخاصة أو غيرها من قواعد القانون الدولي الواجبة التطبيق في حالات الكوارث.

التعليق

(١) يتناول مشروع المادة ٢٠ العلاقة بين مشاريع المواد وقواعد القانون الدولي الخاصة أو غيرها من قواعد القانون الدولي. ويسعى إلى توضيح الطريقة التي تتفاعل بها مشاريع المواد مع قواعد معينة من قواعد القانون الدولي (أ) تعالج موضوع مشاريع المواد نفسه؛ (ب) لا تتصل مباشرة بالكوارث ولكنها قد تنطبق في الحالات التي تغطيها مشاريع المواد.

(٢) والهدف من الجزء الأول من الحكم هو توضيح أن مشاريع المواد هذه لا تخل محل المعاهدات أو قواعد القانون الدولي الأخرى التي تحدد التزامات تتميز بدرجة أعلى من الخصوصية. ويعكس هذا النهج مبدأ التخصيص ويهدف إلى الحفاظ على التطبيق المستمر للشبكة الكثيفة من الالتزامات القائمة إزاء المسائل التي تتناولها مشاريع المواد هذه.

(٣) ويُقصد بمشروع المادة تناول أشكال مختلفة من القواعد الخاصة. وتشمل هذه القواعد قواعد أكثر تفصيلاً مكرسة في معاهدات يدخل نطاقها من حيث الموضوع ضمن نطاق مشاريع هذه المواد (كالمعاهدات الإقليمية أو الثنائية بشأن المساعدة المتبادلة في حالة الكوارث على سبيل المثال)، إلى جانب القواعد الواردة في معاهدات مخصصة لمسائل أخرى وتتضمن مع ذلك قواعد محددة تعالج حالات الكوارث (مثلاً المادة "واو" من الفرع ٥ من مرفق اتفاقية تسهيل حركة الملاحة البحرية الدولية لعام ١٩٦٥).

(٤) ويتفق هذا النهج أيضاً مع الموقف الذي اتخذته اللجنة في مشروع المادة ٢١ [٤] المتعلق بسريان مشاريع المواد في حالات النزاع المسلح. وبينما يُسَلَّم بضرورة إعطاء الأسبقية لقواعد القانون الدولي الإنساني، في تلك الحالات، على الأحكام الواردة في مشاريع المواد هذه، ستظل تلك الأحكام منطبقة "في الحدود" التي لا تغطي فيها قواعد القانون الدولي الإنساني بعض المسائل القانونية التي تثيرها كارثة تحدث في منطقة تشهد في الوقت نفسه نزاعاً مسلحاً. وبذلك ستساهم مشاريع المواد هذه في سد الثغرات القانونية المحتملة في حماية الأشخاص المتأثرين بالكوارث التي تحدث أثناء نزاع مسلح.

(٥) ويتناول الجزء الثاني من مشروع المادة ٢٠ ("غيرها من قواعد") التفاعل بين مشاريع المواد هذه وقواعد القانون الدولي غير المتعلقة مباشرة بالكوارث، والتي يمكن مع ذلك أن تنطبق في حالات الكوارث (على سبيل المثال، الأحكام المتعلقة بقانون المعاهدات - لا سيما الأحكام المتصلة باستحالة أداء طارئة وحدوث تغير أساسي في الظروف - والقواعد المتعلقة بمسؤولية الدول والمنظمات الدولية ومسؤولية الأفراد). ويؤكد الحكم أن هذه الفئة من القواعد، أيضاً، لا تحل محلها مشاريع المواد هذه، مكتملاً بذلك مبدأ/التخصيص المنصوص عليه في الجزء الأول من مشروع المادة.

(٦) وتنطبق آلية الحفظ المكرسة في مشروع المادة ٢٠ على قواعد القانون الدولي العرفي. وفي الواقع، لا تغطي مشاريع المواد جميع المسائل التي قد تكون هامة في حالات الكوارث. إضافة إلى ذلك، لا تهدف مشاريع المواد إلى منع المضي في تطوير قواعد القانون الدولي العرفي في هذا المجال. وفي هذا الصدد، استوحى مشروع المادة من دياحة اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩، التي تنص على أن: "المسائل التي لا تنظمها أحكام هذه الاتفاقية ستظل خاضعة لقواعد القانون الدولي العرفي".

(٧) إضافة إلى ذلك، ينبغي ألا يغيب عن الأذهان أنه قد ترد في قانون المعاهدات، أيضاً، قواعد عامة التطبيق غير مرتبطة مباشرة بالكوارث. ولذا، فقد اعتبرت اللجنة أن عبارة "غيرها من قواعد القانون الدولي" هي الأنسب للإشارة إلى قواعد القانون الدولي التي قد تتفاعل مع مشاريع المواد، لأنها توضح أن آلية الحفظ المكرسة في مشروع المادة ٢٠ يمكن تطبيقها على جميع فئات قواعد القانون الدولي.

المادة ٢١ [٤]

العلاقة بالقانون الدولي الإنساني

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

التعليق

(١) يعالج مشروع المادة ٢١ [٤] علاقة مشاريع المواد بالقانون الدولي الإنساني ومن ثمّ مدى تغطية مشاريع المواد للتزاع المسلح الذي يمكن أن يكون له تأثير مفعج بنفس الدرجة على سير المجتمعات. وقد صيغ النص بحيث يوضح العلاقة بإعطاء الأسبقية لقواعد القانون الدولي الإنساني في الحالات التي تسري عليها هذه القواعد.

(٢) ونظرت اللجنة في إدراج نص يستبعد بشكل صريح انطباق مشاريع المواد على التزاع المسلح كعنصر إضافي في تعريف "الكارثة" (مشروع المادة ٣ [٣])، بحيث تتجنب أي تفسير يجعل، لأغراض مشاريع المواد، التزاع المسلح يدخل في نطاقها في حالة استيفاء معيار العتبة المذكور في مشروع المادة ٣ [٣]. ولم يتبع هذا النهج نظراً لما قد يؤدي إليه الاستبعاد

القاطع من نتائج غير مفيدة، وبخاصة في حالات "الطوارئ المعقدة" التي تقع فيها الكارثة في منطقة تشهد نزاعاً مسلحاً. واستبعاد انطباق مشاريع المواد استبعاداً مطلقاً بسبب وجود نزاع مسلح في الوقت نفسه سيضر بحماية الأشخاص المتأثرين بالكارثة، لا سيما إذا كانت بداية الكارثة تسبق النزاع المسلح.

(٣) ونظرت اللجنة أيضاً في بداية الأمر في تقديم النص كشرط "عدم إخلال" أكثر وضوحاً، على غرار مشروع المادة ٢٠، بالإبقاء على سريان مجموعتي القواعد، ومن ثم الإشارة إلى أن مشاريع المواد تسري في سياق النزاع المسلح بنفس الدرجة التي تسري فيها قواعد القانون الدولي الحالية. وبدلاً من ذلك، استقر رأي اللجنة على معالجة المسألة من زاوية العلاقة بين مشاريع المواد والقانون الدولي الإنساني. ورغم أن مشاريع المواد لا تسعى لتنظيم نتائج النزاع المسلح، فإنها يمكن أن تسري في حالات النزاع المسلح التي لا تسري عليها قواعد القانون الدولي الحالية، ولا سيما قواعد القانون الدولي الإنساني.