

## الفصل التاسع

### حماية الأشخاص في حالات الكوارث

#### ألف - مقدمة

٢٦٧- وفي الجلسة ٣٠٢٩، المعقودة في ٣١ تموز/يوليه ٢٠٠٩، أحاطت اللجنة علماً بمشاريع المواد من ١ إلى ٥ بالصيغة التي اعتمدها لجنة الصياغة بصفة مؤقتة<sup>(٥٨٢)</sup>.

٢٦٨- واعتمدت اللجنة، في دورتها الثانية والستين (٢٠١٠)، مشاريع المواد من ١ إلى ٥ في جلستها ٣٠٥٧ المعقودة في ٤ حزيران/يونيه ٢٠١٠. وكان معروضاً كذلك على اللجنة التقرير الثالث للمقرر الخاص<sup>(٥٨٣)</sup> الذي يقدم نظرة عامة على آراء الدول بشأن العمل الذي اضطلعت به اللجنة، وتحليلاً للمبادئ التي تُستوحى منها حماية الأشخاص في حالات الكوارث من حيث جانبها المتصل بالأشخاص المحتاجين إلى الحماية، وكذلك تحليلاً لمسألة مسؤولية الدولة المتضررة. وقُدمت في التقرير مقترحات بمشاريع المواد الثلاثة الإضافية التالية: مشروع المادة ٦ (المبادئ الإنسانية في الاستجابة للكوارث)، ومشروع المادة ٧ (الكرامة الإنسانية)، ومشروع المادة ٨ (المسؤولية الأساسية للدولة المتضررة).

٢٦٩- وفي الجلسة ٣٠٦٧، المعقودة في ٢٠ تموز/يوليه ٢٠١٠، أحاطت اللجنة علماً بمشاريع المواد من ٦ إلى ٩ بالصيغة التي اعتمدها لجنة الصياغة بصفة مؤقتة<sup>(٥٨٤)</sup>.

#### باء- النظر في الموضوع في الدورة الحالية

٢٧٠- كان معروضاً على اللجنة في دورتها الحالية التقرير الرابع للمقرر الخاص (A/CN.4/643) الذي يقدم نظرة عامة على آراء الدول بشأن العمل الذي قامت به اللجنة حتى الآن وتحليلاً لمسألة مسؤولية الدولة المتضررة عن التماس المساعدة في الحالات التي تتجاوز فيها احتياجاً قدرتها الوطنية على الاستجابة، وواجب الدولة المتضررة ألا ترفض على نحو تعسفي الموافقة على المساعدة الخارجية، فضلاً عن حق المجتمع الدولي في عرض المساعدة. وقُدمت في التقرير مقترحات بمشاريع المواد الثلاثة الإضافية التالية: مشروع المادة ١٠ (واجب الدولة المتضررة في التماس المساعدة)، ومشروع المادة ١١ (واجب الدولة المتضررة ألا تمتنع تعسفاً عن الموافقة على المساعدة الخارجية)، ومشروع المادة ١٢ (الحق في عرض المساعدة).

٢٦٤- قررت اللجنة، في دورتها التاسعة والخمسين (٢٠٠٧)، أن تدرج موضوع "حماية الأشخاص في حالات الكوارث" ضمن برنامج عملها وعينت السيد إدواردو فلنسيا - أوسينا مقررراً خاصاً. وفي الدورة نفسها، طلبت اللجنة إلى الأمانة العامة أن تعد دراسة أساسية عن الموضوع تقتصر في بادئ الأمر على الكوارث الطبيعية<sup>(٥٧٨)</sup>.

٢٦٥- وفي الدورة الستين (٢٠٠٨) للجنة، كان معروضاً عليها التقرير الأولي الذي أعده المقرر الخاص<sup>(٥٧٩)</sup> وتتبع فيه مراحل تطور حماية الأشخاص في حالات الكوارث وحدد مصادر القانون بشأن هذا الموضوع، فضلاً عن الجهود السابقة المبذولة من أجل تدوين القانون وتطويره في هذا المجال. وعرض التقرير أيضاً الخطوط العريضة لشتى جوانب النطاق العام للموضوع بقصد تحديد المسائل القانونية الرئيسية التي يتعين تناولها وتقديم استنتاجات أولية لا تحل بما ستخلص إليه المناقشة التي يهدف التقرير إلى إثارتها داخل اللجنة. وكان معروضاً على اللجنة أيضاً مذكرة من الأمانة العامة<sup>(٥٨٠)</sup> تركز بصورة رئيسية على الكوارث الطبيعية وتقدم لمحة عامة عن الصكوك والنصوص القانونية القائمة المنطبقة على مجموعة متنوعة من الجوانب المتعلقة باتقاء الكوارث والمساعدة الغوثية، إلى جانب حماية الأشخاص في حالات الكوارث.

٢٦٦- ونظرت اللجنة، في دورتها الحادية والستين (٢٠٠٩)، في التقرير الثاني للمقرر الخاص<sup>(٥٨١)</sup> الذي يقدم تحليلاً لنطاق هذا الموضوع من حيث الاختصاص الموضوعي والاختصاص الشخصي والاختصاص الزمني، ويبحث المسائل المتصلة بتعريف لفظة "الكارثة" لأغراض الموضوع، ويتناول النظر في الواجب الأساسي الذي يقضي بالتعاون. وتضمن التقرير مقترحات لمشاريع المواد ١ (النطاق)، و ٢ (تعريف الكارثة)، و ٣ (واجب التعاون). وكان معروضاً على اللجنة أيضاً ردود خطية، مقدمة من مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ومن الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، على الأسئلة التي طرحتها اللجنة على هاتين الهيئتين في عام ٢٠٠٨.

(٥٨٢) A/CN.4/L.758 (مستنسخة؛ متاحة على الموقع الشبكي للجنة، وثائق الدورة الحادية والستين).

(٥٨٣) A/CN.4/629 (مستنسخة؛ متاحة على الموقع الشبكي للجنة، وثائق الدورة الثانية والستين).

(٥٨٤) A/CN.4/L.776 (مستنسخة؛ متاحة على الموقع الشبكي للجنة، وثائق الدورة الثانية والستين).

(٥٧٨) A/CN.4/598 (مستنسخة؛ متاحة على الموقع الشبكي للجنة، وثائق الدورة الستين).

(٥٧٩) Add.1-3 A/CN.4/590 (مستنسخة؛ متاحة على الموقع الشبكي للجنة، وثائق الدورة الستين).

(٥٨٠) A/CN.4/615 (مستنسخة؛ متاحة على الموقع الشبكي للجنة، وثائق الدورة الثانية والستين).

(٥٨١) A/CN.4/615 (مستنسخة؛ متاحة على الموقع الشبكي للجنة، وثائق الدورة الثانية والستين).

المادة (١١)<sup>(٥٨٨)</sup>. وينبغي ألا يُنظر إلى مبدأي السيادة وعدم التدخل، وهما مبدأان ينطوي عليهما ضمناً اشتراط الموافقة، بمعزل عن سواهما، وإنما في ضوء مسؤوليات الدولة في معرض ممارسة سيادتها. ويمكن النظر إلى هذه الالتزامات نظرة أفقية في سياق علاقة الدولة مع المجتمع الدولي، وكذلك نظرة رأسية فيما يتصل بالسكان الموجودين في الدولة التي عانت من الكارثة والمشمولين بولايتها.

٢٧٧- بينما يتناول مشروعاً المادتين ١٠ و ١١ واجبات الدولة المتضررة، فإن مشروع المادة ١٢<sup>(٥٨٩)</sup> يُعنى بحق الأطراف الثالثة، بما في ذلك الدول والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية، في عرض المساعدة. ويهدف مشروع المادة إلى التسليم بالمصلحة المشروعة للمجتمع الدولي في حماية الأشخاص في حالة وقوع كارثة، وهي مصلحة عتبتها إيمير دو فاتيل (Emer de Vattel) منذ وقت يعود إلى عام ١٧٥٨<sup>(٥٩٠)</sup>. وما دام يتعين النظر إلى مصلحة المجتمع الدولي هذه في السياق الأوسع المتعلق بالمسؤولية الأساسية للدولة المتضررة عن حماية الأشخاص المتضررين من الكوارث، فإن عرض المساعدة هو تعبير عن التضامن يقوم على مبادئ الإنسانية والحياد والنزاهة وعدم التمييز (مشروع المادة ٦). وهكذا يوجد تكامل بين المسؤولية الأساسية للدولة المتضررة وحق الدول غير المتضررة في عرض المساعدة. وهذا النهج الكلي، وهو نهج أقر مثلاً في إعلان هيوغو لعام ٢٠٠٥<sup>(٥٩١)</sup> وفي نصوص أخرى جرى تحليلها في التقرير، قد ظل لفترة طويلة يشكل جزءاً من تطور القانون الدولي، بما في ذلك القانون الإنساني الدولي. وقد أشير إلى أن مصلحة المجتمع الدولي في حماية الأشخاص في حالات

(٥٨٨) فيما يلي نص مشروع المادة ١١:

"واجب الدولة المتضررة ألا تمتنع تعسفاً عن الموافقة

١- لا يجوز للدولة المتضررة أن تمتنع تعسفاً عن الموافقة على تلقي المساعدة الخارجية إذا كانت عاجزة عن تقديم المساعدة المطلوبة أو غير راغبة في ذلك.

٢- عند تقديم عرض للمساعدة عملاً بمشروع المادة ١٢ من مشاريع المواد هذه، تقوم الدولة المتضررة، دون إبطاء، بإخطار جميع الأطراف المعنية بالقرار الذي اتخذته بشأن هذا العرض".

(٥٨٩) فيما يلي نص مشروع المادة ١٢:

"الحق في عرض المساعدة

"في مواجهة الكوارث، يحق للدول وللأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية المختصة الأخرى والمنظمات غير الحكومية ذات الصلة أن تعرض المساعدة على الدولة المتضررة".

(٥٩٠) E. de Vattel, *The Law of Nations or the Principles of Natural Law Applied to the Conduct and to the Affairs of Nations and of Sovereigns*, vol. III, book II, Washington, D.C., Carnegie Institution of Washington, 1916, chap. I, pp. 114-115.

(٥٩١) إعلان هيوغو لعام ٢٠٠٥، تقرير المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث، المعقود في كوبي، هيوغو، اليابان، ١٨-٢٢ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥ (A/CONF.206/6)، الفصل الأول، القرار ١.

٢٧١- ونظرت اللجنة في التقرير الرابع في جلساتها من ٣١٠٢ إلى ٣١٠٥، المعقودة في الفترة من ١١ إلى ١٤ تموز/يوليه ٢٠١١، وفي جلستها ٣١٠٧، المعقودة في ١٨ تموز/يوليه ٢٠١١.

٢٧٢- وفي الجلسة ٣١٠٧، المعقودة في ١٨ تموز/يوليه ٢٠١١، أحالت اللجنة مشاريع المواد من ١٠ إلى ١٢ إلى لجنة الصياغة.

٢٧٣- واعتمدت اللجنة، في الجلسة ٣١٠٢ المعقودة في ١١ تموز/يوليه ٢٠١١، تقرير لجنة الصياغة عن مشاريع المواد من ٦ إلى ٩، وهي مشاريع كان قد نُظر فيها في الدورة السابقة للجنة. واعتمدت اللجنة أيضاً تقرير لجنة الصياغة عن مشروعَي المادتين ١٠ و ١١ في الجلسة ٣١١٦ المعقودة في ٢ آب/أغسطس ٢٠١١ (الفرع جيم-١ أدناه)<sup>(٥٨٥)</sup>.

٢٧٤- وفي الجلسة ٣١٢٢، المعقودة في ٩ آب/أغسطس ٢٠١١، اعتمدت اللجنة التعليقات على مشاريع المواد من ٦ إلى ١١ (الفرع جيم-٢ أدناه).

#### ١- عرض المقرر الخاص لتقريره الرابع

٢٧٥- أشار المقرر الخاص، وهو يعرض تقريره الرابع، إلى أنه كان قد اقترح في تقريره الثالث<sup>(٥٨٦)</sup> حكماً (يرد في مقترحه المتعلق بالفقرة ٢ من مشروع المادة ٨) بشأن مبدأ موافقة الدولة المتضررة. وأوضح أنه سعى في تقريره الرابع إلى البناء على ذلك المقترح. وقال إن المفهوم الواسع المتعلق بالحماية الذي كان قد اقترحه منذ تقديم تقريره الأول يدعو إلى الاعتراف بالتوترات التي تنطوي عليها الصلة بين الحماية وبين مبدأي احترام السيادة الإقليمية وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول المتضررة.

٢٧٦- وعقب اعتماد مشروع المادة ٩ (واجب الدولة المتضررة في ضمان حماية الأشخاص الموجودين في إقليمها)، كان من الضروري النظر أيضاً في التزامات نفس الدولة عندما يتجاوز حجم الكارثة حدود قدرتها على الاستجابة، بما في ذلك واجب التماس المساعدة (مشروع المادة ١٠)<sup>(٥٨٧)</sup>. وفي الوقت نفسه، يتوقف تلقي المساعدة العوثية الدولية على موافقة الدولة المتضررة، وهي الموافقة التي لا يجوز الامتناع تعسفاً عن منحها (مشروع

(٥٨٥) لم تتمكن لجنة الصياغة من إتمام النظر في مشروع المادة ١٢ بسبب ضيق الوقت.

(٥٨٦) انظر الحاشية ٥٨٣ أعلاه.

(٥٨٧) فيما يلي نص مشروع المادة ١٠:

"واجب الدولة المتضررة في التماس المساعدة

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

٢٨٠- وأشار بعض الأعضاء إلى الصعوبات التي تنطوي عليها الإشارة إلى "الحق" في عرض المساعدة، ولا سيما عندما يتعلق الأمر بالمنظمات غير الحكومية، بالنظر إلى أنه يعني ضمناً أن هذه المنظمات تتمتع بنفس الحقوق التي تتمتع بها الدول. وأشار إلى أن النص يوضح فقط أنه "يجوز [...] للجهات الفاعلة من الأطراف الثالثة عرض المساعدة"، وبالتالي فإنه يقدم إذناً وليس حقاً. وكان من بين الاقتراحات الأخرى التفرقة بوضوح أكبر بين المساعدة المقدمة من الدول غير المتضررة والمنظمات الحكومية الدولية وتلك المقدمة من منظمات غير حكومية، فضلاً عن الإشارة إلى المنظمات غير الحكومية "ذات الأهداف الإنسانية الصرفة".

٢٨١- واقترح أيضاً أن يتجنب هذا الحكم الإشارة إلى "الحقوق" القانونية بالنظر إلى أن عروض المساعدة المقدمة من المجتمع الدولي تقدم عادة بوصفها جزءاً من التعاون الدولي لا بوصفها تأكيداً لحقوق. وأشار إلى أن مجرد التعبير عن التضامن هو، في كثير من الحالات، في مثل أهمية عروض المساعدة. وأعرب أيضاً عن رأي مفاده أن الفقرة ٧ من المادة ٢ من ميثاق الأمم المتحدة تحدد من قدرة المجتمع الدولي على عرض المساعدة على الدول المتضررة. وفي رأي مخالف، رئي أن الفهم المعاصر لذلك الحكم الوارد في ميثاق الأمم المتحدة يسمح بوضع حدود واستثناءات، ولا سيما في سياق حماية حقوق الإنسان. وأشار أيضاً إلى أنه ينبغي عدم تفسير مشروع المادة ١٢ على أنه يعني السماح بالتدخل في الشؤون الداخلية للدولة المتضررة؛ فهو يعبر فحسب عن الحق في عرض المساعدة، وهو عرض يجوز للدولة المتضررة أن ترفضه (رهنأ بمراعاة مشروع المادة ١١).

٢٨٢- ووفقاً لرأي آخر، فإن مشروع المادة ١٢ زائد عن الحاجة: إن حق الدولة في عرض المساعدة على دولة أخرى واجهت كارثة من الكوارث ينبع من فكرة سيادة الدولة. ففي غياب قاعدة محددة تحظر ذلك، يكون لجميع الأشخاص (الطبيعيين والاعتباريين على السواء) الحق في عرض المساعدة على الدولة المتضررة؛ ويمكن إذا بقي على هذا النص أن تعاد صياغته ليعبر عن ذلك.

٢٨٣- ووفقاً لمجموعة أخرى من الآراء، يمكن إعادة صياغة هذا الحكم لجعل عرض المساعدة واجباً إيجابياً على المجتمع الدولي. وكان من رأي أعضاء آخرين أنه مما يتجاوز الحد أن يسلم بوجود التزام قانوني محدد على الدول أو المنظمات الثالثة يقضي بتقديم المساعدة. ودُكر أن حق الدولة المتضررة في التماس المساعدة الدولية هو حق يكتمله واجب الدول والمنظمات الثالثة أن تنظر في هذه الطلبات، لا واجبتها أن تلتبها بالضرورة. وأشار إلى أنه يمكن الجمع بين حق المجتمع الدولي في عرض المساعدة وبين تشجيع من اللجنة على القيام فعلاً بتقديم عروض المساعدة هذه على أساس مبادئ التعاون والتضامن الدولي.

الكوارث يمكن توجيهها بشكل فعال عن طريق التدخل في الوقت المناسب من جانب المنظمات الدولية وجهات العمل الإنساني الأخرى، مع الالتزام بالمبادئ المنصوص عليها في مشروع المادة ٦. وفضلاً عن ذلك، فإن الاعتراف بأهمية مساهمة المنظمات غير الحكومية وحققها في عرض المساعدة قد أكدتهما الممارسة في الآونة الأخيرة. وقد دُكر أيضاً بأن تقديم المساعدة يخضع لموافقة الدولة المتضررة. ولا يمكن بالتالي، من حيث المبدأ، أن يكون عرض المساعدة مرهوناً بقبول الدولة المتضررة لشروط تمثل قيماً على سيادتها. ويؤكد مشروع المادة ١٢ ببساطة أن عروض المساعدة لا تكون في حد ذاتها غير مشروعة، ولا يجوز تأويلها على أنها تشكل تدخلاً غير مشروع في الشؤون الداخلية للدولة المتضررة.

٢- موجز ما دار من نقاش بشأن مشروع المادة ١٢

٢٧٨- وفقاً للممارسة التي تتبعها اللجنة، لا يتضمن هذا التقرير سوى موجز للنقاش الذي دار بشأن مشروع المادة ١٢. فهو لا يتضمن موجز المناقشات المتعلقة بمشروعى المادتين ١٠ و ١١، لأن مشروعى المادتين هذين، فضلاً عن التعليقات عليهما، قد اعتمدا بصفة مؤقتة أثناء الدورة الحالية<sup>(٥٩٢)</sup>. ويرد عرض مفصل للمناقشات المتعلقة بمشاريع المواد ١٠ و ١١ و ١٢ في المحاضر الموجزة ذات الصلة<sup>(٥٩٣)</sup>، وسيجري نشر تلك المحاضر على موقع اللجنة في الوقت المناسب<sup>(٥٩٤)</sup>.

٢٧٩- وقد أعرب عن التأييد لمشروع المادة ١٢ وللافتراض العام القائل بأن عروض المساعدة ينبغي عدم النظر إليها على أنها تدخل في الشؤون الداخلية للدولة المتضررة، رهنأ بمراعاة شرط ألا تخل المساعدة المعروضة بسيادة الدولة المتضررة أو بدورها الأساسي في توجيه الإغاثة والمساعدة والسيطرة عليهما وتنسيقهما والإشراف عليهما (الفقرة ٢ من مشروع المادة ٩). وأعرب أيضاً عن الاتفاق مع رأي المقرر الخاص القائل بأن عرض المساعدة في المجتمع الدولي هو المظهر العملي للإعراب عن التضامن. وفي الوقت نفسه، اقترح أن يحدّد هذا النص بوضوح أكبر الظروف التي يجوز فيها للدولة المتضررة أن ترفض عروض المساعدة، وأن يكفل أن يكون لهذه الدولة الحرية المناسبة لأن تفعل ذلك. ومن ثم، أبدي رأي مفاده أن الحق في عرض المساعدة ينبغي ألا يشمل المساعدة التي تُلحق بها شروط تكون غير مقبولة لدى الدولة المتضررة. وفضلاً عن ذلك، ينبغي أن تكون المساعدة المعروضة متفقة مع أحكام مشروع المادة، وينبغي بصورة خاصة عدم عرضها أو تقديمها على أساس تمييزي.

(٥٩٢) للاطلاع على نص مشروعى المادتين هذين والتعليقات عليهما، حسبما اعتمدهما اللجنة بصفة مؤقتة، انظر الفرع جيم-٢ أدناه.

(٥٩٣) حولية ٢٠١١، المجلد الأول، المحاضر الموجزة للجلسات ٣١٠٢ إلى ٣١٠٥ و ٣١٠٧.

(٥٩٤) انظر الفصل الثالث عشر أدناه، الفقرات ٤٠٣-٤٠٥.

## ٣- الملاحظات الختامية للمقرر الخاص

واف مفهوم "المسؤولية عن الحماية". وذكر في هذا الصدد بأنه كان قد اتخذ، في تقريره الأولي، موقفاً مفاده أنه "يلزم إنعام النظر في مدى ملاءمة توسيع نطاق مفهوم المسؤولية عن الحماية وصلة ذلك بالموضوع قيد الدراسة. وحتى إذا تم الاعتراف بالمسؤولية عن الحماية في إطار حماية ومساعدة الأشخاص في حالات الكوارث، فإن تداعيات ذلك لن تكون واضحة"<sup>(٥٩٦)</sup>. وهذا الموقف قد تبناه الأمين العام في وقت لاحق، وعلى نحو منفصل، حيث أشار في تقريره لعام ٢٠٠٩ عن تنفيذ المسؤولية عن الحماية إلى الآتي: "لا تنطبق المسؤولية عن الحماية إلا على الضروب الأربعة المحددة المتفق عليها من الجرائم والانتهاكات، ألا وهي: الإبادة الجماعية، وجرائم الحرب، والتطهير العرقي، والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، وإلى أن تقرر الدول الأعضاء خلاف ذلك. وأي محاولة لتوسيع نطاق هذه المسؤولية لتشمل كوارث أخرى من قبيل فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز أو تغير المناخ أو الاستجابة للكوارث الطبيعية من شأنها أن تقوض توافق آراء عام ٢٠٠٥ وأن توسع من نطاق المفهوم إلى حد الانتقاص من مدى الاعتراف به أو من مدى الاستفادة منه عملياً"<sup>(٥٩٧)</sup>. ثم أيدت اللجنة هذا الموقف لاحقاً أثناء مناقشتها التي جرت في دورتها الحادية والسنتين (٢٠٠٩)<sup>(٥٩٨)</sup>، وأثناء مناقشتها التي دارت في الدورة الحالية.

٢٨٧- وأشار كذلك إلى عدد من الاقتراحات المتعلقة بالصياغة التي طُرحت أثناء المناقشة العامة والتي سبتين أن تنظر فيها لجنة الصياغة.

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

#### ١- نص مشاريع المواد

٢٨٨- فيما يلي نص مشاريع المواد التي اعتمدها اللجنة بصفة مؤقتة حتى الآن<sup>(٥٩٩)</sup>.

### حماية الأشخاص في حالات الكوارث

#### المادة ١- النطاق

تنطبق مشاريع المواد هذه على حماية الأشخاص في حالات الكوارث.

٢٨٤- ذكر المقرر الخاص ببعض الاقتراحات التي قُدمت بشأن النظر في الممارسات الحالية في سياق عملية وضع مقترحات بمشاريع مواد تتعلق بالموضوع الحالي. وأشار إلى أن من صاغوا النظام الأساسي للجنة القانون الدولي قد ارتأوا أيضاً، باستعمالهم كلمة "الممارسة" في سياق التطوير التدريجي للقانون الدولي، أن الممارسة هي تلك التي يعبر عنها القانون الذي لم يتطور بما فيه الكفاية بشأن موضوع معين. ومع ذلك، فإن المناقشة قد تركت الانطباع بأن بعض الأعضاء يستخدمون مصطلح "الممارسة" بمعنى أوسع بكثير، يكاد يكون عامياً، عند التركيز على أمثلة ملموسة لما يوصف بأنه ممارسة "سيئة" في مقابل الممارسة "الجيدة". وقال إن من رأيه أنه لو اضطلع بعملية وصف أكثر تفصيلاً للممارسات المحددة التي تقوم بها الدول والجهات الفاعلة الأخرى في هذا المجال، لما انتهت إلى استنتاجات تختلف عن تلك التي خلص إليها تقريره، وهو يؤيد الموقف الذي اتخذته بعض الأعضاء ومفاده أنه يتعين على اللجنة أن تولي اهتماماً دقيقاً إلى النصوص التي اعتمدها الدول والجهات الفاعلة الأخرى مثل الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، فهي تمثل عصارة الممارسة التي تسيّر عليها جهات ذات خبرة معتبرة في هذا الميدان. وأشار أيضاً إلى أن اللجنة كانت قد رحبت، في عام ٢٠٠٨، بأية معلومات تقدّم من الدول بشأن ممارساتها في إطار هذا الموضوع، بما في ذلك أمثلة للتشريعات المحلية<sup>(٥٩٥)</sup>. وحتى الآن، لم تتلق اللجنة معلومات إلا من ثلاث دول.

٢٨٥- وأشار أيضاً إلى أنه بالإضافة إلى حفنة من الاتفاقات المتعددة الأطراف، هي بصورة رئيسية اتفاقات إقليمية، وعدد أكبر نوعاً ما من المعاهدات الثنائية بشأن المساعدة المتبادلة، فإن معظم المادة المتاحة بشأن ما يمكن تسميته بقانون الإغاثة في حالات الكوارث يتألف من صكوك غير ملزمة، وهي صكوك اعتمدت في المقام الأول على الصعيد الحكومي الدولي، ولكن أيضاً من جانب مؤسسات وكيانات خاصة. وفكرة وضع قانون للإغاثة في حالات الكوارث هي فكرة ناشئة سيعتمد اشتداد عودها بقدر كبير على العمل الذي تضطلع به اللجنة حالياً بشأن التطوير التدريجي. ويقع على عاتق اللجنة، لدى قيامها بذلك، أن تولي الاعتبار الواجب لقرارات الجمعية العامة، مثل القرار ١٨٢/٤٦ المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١ والذي أرسى الإطار الأساسي الذي يتعين أن يُضطلع في حدوده بالأنشطة المعاصرة في مجال الإغاثة، وكذلك للجهود الخاصة المتعلقة بالتدوين من قبيل تلك التي يقوم بها معهد القانون الدولي.

٢٨٦- وأشار المقرر الخاص إلى أنه قد جرى الإعراب أثناء المناقشة عن رأي مفاده أن مقترحاته لم تأخذ في الحسبان على نحو

(٥٩٥) حولية ٢٠٠٨، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة ٣١.

(٥٩٦) المرجع نفسه، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/598، الفقرة ١٨٥.

(٥٩٧) A/63/677، الفقرة ١٠ (ب).

(٥٩٨) حولية ٢٠٠٩، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة ١٦٤.

(٥٩٩) للاطلاع على التعليقات على مشاريع المواد من ١ إلى ٥، انظر حولية ٢٠١٠، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة ٣٣١. وللإطلاع على التعليقات على مشاريع المواد من ٦ إلى ١١، انظر الفرع جيم-٢ أدناه.



## المادة ٢- الغرض

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

## المادة ٣- تعريف الكارثة

يقصد بمصطلح "الكارثة" حدث مفاجئ أو سلسلة أحداث مفاجئة تؤدي إلى وقوع خسائر في الأرواح واسعة الانتشار، أو إلى معاناة وكرب بشريين شديدين، أو إلى حدوث أضرار مادية أو بيئية واسعة النطاق، بما يخل بشكل خطير بسير المجتمع.

## المادة ٤- العلاقة مع القانون الإنساني الدولي

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

## المادة ٥- واجب التعاون

وفقاً لمشاريع المواد هذه، تتعاون الدول، حسب مقتضى الحال، 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 ذات الصلة.

## المادة ٦- المبادئ الإنسانية للاستجابة في حالات الكوارث

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

## المادة ٧- الكرامة الإنسانية

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

## المادة ٨- حقوق الإنسان

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

## المادة ٩- دور الدولة المتضررة

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

٢- تتولى الدولة المتضررة الدور الأساسي في توجيه تلك الإغاثة والمساعدة والسيطرة عليهما وتنسيقهما والإشراف عليهما.

## المادة ١٠- واجب الدولة المتضررة في التماس المساعدة

يكون على الدولة المتضررة، بقدر ما يتجاوز حجم الكارثة قدرتها الوطنية على الاستجابة، واجب التماس المساعدة، بحسب مقتضى الحال، من الدول الأخرى، ومن الأمم المتحدة، والمنظمات الحكومية الدولية المختصة الأخرى، والمنظمات غير الحكومية ذات الصلة.

## المادة ١١- موافقة الدولة المتضررة على المساعدة الخارجية

١- يتطلب تقديم المساعدة الخارجية موافقة الدولة المتضررة.  
٢- لا تُحجب الموافقة على المساعدة الخارجية تعسفاً.  
٣- عند تقديم عرض بالمساعدة وفقاً لمشاريع المواد هذه، يكون على الدولة المتضررة، كلما كان ذلك ممكناً، أن تفصح عن قرارها بشأن العرض المقدم.

## ٢- نص مشاريع المواد والتعليقات عليها

٢٨٩- فيما يلي نص مشاريع المواد والتعليقات عليها التي اعتمدها اللجنة بصفة مؤقتة في دورتها الثالثة والستين.

## المادة ٦- المبادئ الإنسانية للاستجابة في حالات الكوارث

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

## التعليق

(١) يرسي مشروع المادة ٦ المبادئ الإنسانية الرئيسية ذات الصلة بالاستجابة للكوارث. والغاية من استخدام نعت "الإنسانية" في عنوان مشروع المادة هي الإفادة بأن اللجنة ترى أن هذه المبادئ تشكل المبادئ الإنسانية الكامنة وراء الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث. وعلى هذا الأساس، لم تجد اللجنة ضرورة لتحديد ما إن كانت هذه المبادئ هي أيضاً مبادئ عامة للقانون الدولي، ولاحظت أنها لا تستبعد تطبيق مبادئ القانون الدولي الأخرى ذات الصلة. واختارت اللجنة تجسيد هذه المبادئ في صورة مشروع مادة اعترافاً منها بأهميتها في توفير الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث.

(٢) ومبادئ الإنسانية والحياد والنزاهة هي مبادئ رئيسية يُسَلَّم بأنها تشكل أساساً للمساعدة الإنسانية<sup>(٦٠٠)</sup>. وهي أساسية أيضاً بالنسبة للقوانين الواجبة التطبيق في مجال جهود الإغاثة في حالات الكوارث. وعلى سبيل المثال، يشير قرار الجمعية

(٦٠٠) انظر المناقشة الواردة في مذكرة الأمانة العامة بشأن حماية الأشخاص في حالات الكوارث (الحاشية ٥٨٠ أعلاه)، الفقرة ١١.

(٤) وبينما تكمن جذور مبدأ الحياد في السياقات التي تنطوي على نزاع مسلح، فقد خلصت اللجنة إلى أنه ينطبق أيضاً على فروع أخرى للقانون. وفي سياق المساعدة الإنسانية، اكتسب مبدأ الحياد معنى أكثر تحديداً على النحو المبين في مشروع المادة ٦. ويتطلب المبدأ في هذا الإطار أن يكون تقديم المساعدة مستقلاً عن أي سياق سياسي أو ديني أو عرقي أو أيديولوجي. وتؤكد مبادئ أو سلو التوجيهية ومعايير موهونك على حد سواء أنه يجب تقديم المساعدة دون المشاركة في الأعمال العدائية أو الانحياز إلى طرف من الأطراف في الخلافات ذات الطابع السياسي أو الديني أو الأيديولوجي<sup>(٦٠٥)</sup>. وعلى هذا النحو، يدل مبدأ الحياد على الطابع اللاسياسي للاستجابة للكوارث، ويؤكد أنه لا يجوز استخدام الأنشطة الإنسانية لأغراض غير الاستجابة للكوارث المعينة. ويكفل المبدأ أن تكون مصلحة الأشخاص المتضررين من الكوارث الشاغل الرئيسي لكل من الدولة المتضررة وأي جهات فاعلة أخرى في مجال الاستجابة للكوارث. واحترام مبدأ الحياد مسألة محورية لتحقيق استجابة كافية وفعالة لحالات الكوارث، على النحو المبين في مشروع المادة ٢. ويمكن لذلك أن يُعتبر مبدأ الحياد آلية عملية لتنفيذ مثل الإنسانية.

(٥) ويشمل مبدأ النزاهة ثلاثة مبادئ: عدم التمييز، والتناسب، والنزاهة بمعناها الضيق. وللأسباب التي ستعالج أدناه، تناولت اللجنة مبدأ عدم التمييز لا بوصفه عنصراً من عناصر مشروع المادة ٦ فحسب، ولكن بوصفه أيضاً مبدأ مستقلاً من مبادئ الاستجابة للكوارث. ويهدف مبدأ عدم التمييز إلى إزالة الأسباب الموضوعية للتمييز بين الأفراد، بحيث يكون العنصر الوحيد الذي يوجّه تقديم المساعدة للأشخاص المتضررين هو تلبية احتياجات هؤلاء الأشخاص. ويقتضي مبدأ التناسب أن تكون الاستجابة للكوارث متناسبة مع نطاقها ومع احتياجات الأشخاص المتضررين. ويعمل المبدأ أيضاً كألية للتوزيع تمكّن من إعطاء الأولوية لأكثر الاحتياجات إلحاحاً. وتعتبر النزاهة بمعناها الضيق عن الالتزام بعدم إجراء تمييز ذاتي بين الأفراد عند الاستجابة للكوارث. ويصور التعليق على البروتوكول الإضافي إلى اتفاقيات جنيف المعقودة في ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩ والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات المسلحة الدولية (البروتوكول الأول) مفهوم النزاهة على أنه "صفة أخلاقية يتعين أن تكون موجودة لدى الفرد أو المؤسسة المدعوة إلى العمل لمصلحة أولئك الذين يعانون"<sup>(٦٠٦)</sup>. وعلى سبيل المثال، ينص مشروع المبادئ التوجيهية

(٦٠٥) المرجع نفسه.

(٦٠٦) C. Pilloud et al., *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, Geneva, ICRC, 1987, para. 2800. وفي الفقرة ٢٨٠١ من التعليق ذاته يشير المؤلف، في حاشية، إلى المرجعين التاليين: "Proclamation of the Fundamental Principles of the Red Cross", adopted by resolution VIII of the 20th International Conference of the Red Cross, Vienna, 1965; and Pictet (footnote 603 above), pp. 33-51

العامة ٤٦/١٨٢ إلى أنه "[يجب] توفير المساعدة الإنسانية وفقاً للمبادئ الإنسانية والحياد والنزاهة" (المرفق، الفقرة ٢).

(٣) ومبدأ الإنسانية هو حجر الزاوية في حماية الأشخاص في القانون الدولي. وبوصفه عنصراً مشتركاً بين القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان، فهو مصدر إلهام لتطوير القوانين المتعلقة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث. وفي مجال القانون الإنساني الدولي، يتجلى هذا المبدأ في أوضح صورته في اشتراط المعاملة الإنسانية في المادة ٣ المشتركة بين اتفاقيات جنيف المتعلقة بحماية ضحايا الحرب لعام ١٩٤٩<sup>(٦٠٧)</sup>. غير أن الاعتبارات الإنسانية الأساسية، على نحو ما أكدته محكمة العدل الدولية في قضية *قناة كورفو*، تعدّ أيضاً مبادئ عامة وراسخة في النظام القانوني الدولي، "بل إنها تقتضي الصرامة في مراعاتها وقت السلم أكثر مما تقتضيها في وقت الحرب"<sup>(٦٠٨)</sup>. وتعليق بيكيتي على مبادئ اللجنة الدولية للصليب الأحمر ينسب ثلاثة عناصر إلى مبدأ الإنسانية: الحيلولة دون المعاناة وتخفيفها، وحماية الحياة والصحة، وكفالة احترام الأفراد<sup>(٦٠٩)</sup>. وفي السياق الخاص للإغاثة في حالات الكوارث، فإن المبادئ التوجيهية بشأن استخدام أصول أجنبية للدفاع العسكري والمدني في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث ("مبادئ أو سلو التوجيهية") ومعايير موهونك للمساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ المعقدة تؤكدان أن مبدأ الإنسانية يقتضي "[وجوب] معالجة المعاناة الإنسانية أينما وجدت"<sup>(٦١٠)</sup>.

(٦٠١) انظر مثلاً الفقرة ١ من المادة ٣ من اتفاقية جنيف لتحسين حالة الجرحى والمرضى من أفراد القوات المسلحة في الميدان (الاتفاقية الأولى) (حيث تنص على أن "الأشخاص الذين لا يشاركون في الأعمال العدائية مشاركة مباشرة، بمن فيهم أفراد القوات المسلحة الذين ألقوا عنهم أسلحتهم وأولئك العاجزون عن القتال بسبب المرض أو الجرح أو الاحتجاز أو أي 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 أية معايير أخرى مشابهة").

(٦٠٢) *Corfu Channel case, Judgment of April 9th, 1949: I.C.J. Reports 1949, p. 4, at p. 22*

(٦٠٣) J. 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

(٦٠٤) الأمم المتحدة، مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، مبادئ توجيهية بشأن استخدام أصول أجنبية للدفاع العسكري والمدني في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث ("مبادئ أو سلو التوجيهية")، التفتيح ١-١، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧، الفقرة ٢٠؛ J. M. Ebersole, "The Mohonk Criteria and the 20th International Conference of the Red Cross for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies: Task Force on Ethical and Legal Issues in Humanitarian Assistance", *Human Rights Quarterly*, vol. 17, No. 1 (February 1995), p. 196

(٧) ولاحظت اللجنة أن مبدأ عدم التمييز ينبغي ألا يؤخذ على أنه يستبعد احتمال "التمييز الإيجابي" عند الاقتضاء. وتعكس عبارة "مع مراعاة احتياجات الأشخاص المعرضين للخطر بوجه خاص" في مشروع المادة ٦ هذا الموقف. واعتبرت اللجنة أن عبارة "المعرضين للخطر" تشمل كلاً من الجماعات والأفراد. ولذلك فضلت اللجنة عبارة "المعرضين للخطر" المحايدة على الإشارة إلى "الجماعات" أو إلى "الأشخاص". واعتمدت اللجنة عبارة "بوجه خاص" على أساس أن المتضررين من الكارثة يكونون بحكم تعريفهم معرضين للخطر. وأخذت اللجنة تلك العبارة ("المعرضين للخطر بوجه خاص") من الفقرة ٣ (أ) من الفرع ٤ من الجزء الأول من المبادئ التوجيهية الصادرة عن الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، وهي تشير إلى الاحتياجات الخاصة للنساء والجماعات المعرضة للخطر بوجه خاص التي قد تشمل الأطفال والأشخاص المشردين والمسنين والأشخاص ذوي الإعاقة والأشخاص المتعاشين مع فيروس نقص المناعة البشرية وغيره من الأمراض الموهنة<sup>(٦١١)</sup> وترد أيضاً عبارة مشابهة في القرار الذي اعتمده معهد القانون الدولي بشأن المساعدة الإنسانية والذي يشير إلى ضرورة مراعاة احتياجات أولئك "الأكثر تعرضاً للخطر"<sup>(٦١٢)</sup>.

#### المادة ٧ - الكرامة الإنسانية

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

#### التعليق

(١) يتناول مشروع المادة ٧ مبدأ الكرامة الإنسانية في سياق الاستجابة للكوارث. وتسلم اللجنة بأن الكرامة الإنسانية مبدأ رئيسي يوجه القانون الدولي لحقوق الإنسان ويشكل أساساً له. وفي سياق حماية الأشخاص في حالات الكوارث، تمثل الكرامة الإنسانية مبدأً هادياً ومرشداً سواءً لما يتعين اتخاذه من إجراءات في سياق الإغاثة أو لما تشهده القوانين التي تعالج الاستجابة للكوارث من تطور مستمر.

(٢) ويشكل مبدأ الكرامة الإنسانية مرتكزاً متيناً تستند إليه الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، وقد قيل في تفسيره إنه يشكل الأساس الأسمى لقانون حقوق الإنسان. وقد وردت في ديباجة ميثاق الأمم المتحدة إعادة تأكيد على "كرامة الفرد وقدره"،

(٦١١) *Ibid.*, art. 4, para. 3 (a)

(٦١٢) الفقرة ٣ من المادة الثانية من القرار المتعلق بالمساعدة الإنسانية الذي اعتمده معهد القانون الدولي في ٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣ خلال دورته التي عُقدت بمدينة بروج: Institute of International Law, *Yearbook* (see footnote 609 above), p. 269

الدولية لعمليات المساعدة الإنسانية على أنه "ينبغي تقديم المساعدة الإنسانية بنزاهة ودوناً تمييز سلمي بين أي من الأشخاص الذين يكونون في حاجة ماسة إلى تلك المساعدة"<sup>(٦٠٧)</sup>. وعموماً، يقتضي مبدأ النزاهة أن تتوخى عمليات الاستجابة للكوارث الاحترام الكامل للأشخاص المتضررين وتلبية احتياجاتهم بطريقة تكفل إعطاء الأولوية للأشخاص المعرضين بوجه خاص للخطر.

(٦) ويعكس مبدأ عدم التمييز المساواة المتأصلة بين جميع البشر والتصميم على ألا يميّز بينهم تمييزاً سلبياً. وتشمل الأسباب المحظورة للتمييز، على سبيل المثال لا على سبيل الحصر، الأصل العرقي والجنس والجنسية والآراء السياسية والعنصر والدين<sup>(٦٠٨)</sup>. وقد قررت اللجنة أن يشار إلى عدم التمييز بوصفه مبدأً مستقلاً بالنظر إلى أهميته للموضوع قيد البحث. واتخذ معهد القانون الدولي أيضاً هذا النهج في قراره لعام ٢٠٠٣ بشأن المساعدة الإنسانية، حيث ينص ذلك القرار على أن المساعدة الإنسانية ينبغي أن تُعرض وأن تُوزع "دون أي تمييز قائم على أسس محظورة"<sup>(٦٠٩)</sup>. وتنص كذلك المبادئ التوجيهية لتسهيل وتنظيم العمليات الدولية للإغاثة والمساعدة على التعافي الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث، الصادرة عن الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، على أن تقدّم المساعدة للأشخاص المتضررين من الكوارث من دون أي تمييز سلمي (من قبيل التمييز على أساس الجنسية أو العنصر أو العرق أو المعتقدات الدينية أو الطبقة الاجتماعية أو نوع الجنس أو الإعاقة أو العمر أو الآراء السياسية)<sup>(٦١٠)</sup>.

(٦٠٧) P. Macalister-Smith, *International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations*, Heidelberg, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 1991, p. 4, para. 6 (a)

(٦٠٨) انظر، على وجه الخصوص، الفقرة ١ من المادة ٣ المشتركة بين اتفاقيات جنيف المتعلقة بحماية ضحايا الحرب لعام ١٩٤٩؛ والمادة ٢ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، قرار الجمعية العامة ٢١٧ ألف (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.

(٦٠٩) الفقرة ٣ من المادة الثانية من القرار الذي اعتمده معهد القانون الدولي في ٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣ خلال دورته التي عُقدت بمدينة بروج، بلجيكا (Institute of International Law, *Yearbook*, vol. 70, Part II, Session of Bruges (2003), p. 269; available from www.idi-iil.org. ("Resolutions")

(٦١٠) IFRC, *Introduction to the Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance*, Geneva, 2008, Part 1, sect. 4, para. 2 (b); available from www.ifrc.org/PageFiles/41203/introduction-guidelines-en.pdf

(٣) ويمثل أيضاً مفهوم الكرامة الإنسانية عنصراً جوهرياً في العديد من الصكوك الدولية الرامية إلى توفير الإغاثة الإنسانية في حالات الكوارث. فتنبص المبادئ التوجيهية للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر على أنه ينبغي على الجهات الفاعلة المقدمة للمساعدة والأفراد التابعين لها احترام الكرامة الإنسانية للأشخاص المتضررين من الكوارث في كل الأوقات<sup>(٦٢٣)</sup>. واتخذت الجمعية العامة، على نحو ما ورد في ديباجة قرارها ١٠٠/٤٥ المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠، موقفاً مفاده أن "ترك ضحايا الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المماثلة بلا مساعدة إنسانية يمثل خطراً على الحياة الإنسانية وإهانة لكرامة الإنسان". ولاحظ معهد القانون الدولي بالمثل أن عدم تقديم المساعدة الإنسانية إلى الأشخاص المتضررين من الكوارث يشكل "انتهاكاً للكرامة الإنسانية"<sup>(٦٢٤)</sup>.

(٤) وتشير العبارة الاستهلاكية لمشروع المادة ٧ "عند التصدي للكوارث" إلى السياق الموضوعي الذي تنطبق عليه هذه المادة. وفي حين أنه من المتوقع أن تخص هذه العبارة في المقام الأول مرحلة الاستجابة والتعافي، فإنها ينبغي أن تُقرأ بالاقتران مع الفقرة (٥) من التعليق على مشروع المادة ٢<sup>(٦٢٥)</sup>. وقد اختارت اللجنة عبارة "عند التصدي" ("responding to") بدلاً من عبارة "لدى تصديها" ("in their response") الأكثر شيوعاً لتوضيح الطابع المستمر للالتزام باحترام وحماية الكرامة الإنسانية للأشخاص المتضررين طوال فترة الاستجابة للكارثة. والصيغة المحددة للمبدأ التي اعتمدها اللجنة، ألا وهي "كرامة الإنسان المتأصلة"، مستمدة من ديباجة العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ومن الفقرة ١ من المادة ١٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. واعتمدت هذه الصيغة أيضاً في صكوك من قبيل اتفاقية حقوق الطفل<sup>(٦٢٦)</sup>، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان: "ميثاق سان خوسيه، كوستاريكا"<sup>(٦٢٧)</sup>.

وأعلنت ديباجة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أن "الاعتراف بالكرامة المتأصلة في جميع أعضاء الأسرة البشرية [...] هو أساس الحرية والعدل والسلام في العالم"<sup>(٦٢٨)</sup>. ويرد أيضاً تأكيداً لمبدأ الكرامة الإنسانية في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية<sup>(٦٢٩)</sup>، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية<sup>(٦٣٠)</sup>، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري<sup>(٦٣١)</sup>، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة<sup>(٦٣٢)</sup>، واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة<sup>(٦٣٣)</sup>، واتفاقية حقوق الطفل<sup>(٦٣٤)</sup>. وهذا المبدأ مبدأ محوري، ولكنه لا يقتصر على ميدان القانون الإنساني الدولي. ومفهوم الكرامة الشخصية معترف به في الفقرة ١ (ج) من المادة ٣ المشتركة بين اتفاقيات جنيف المتعلقة بحماية ضحايا الحرب<sup>(٦٣٥)</sup>، وفي المادتين ٧٥ و ٨٥ من البروتوكول الإضافي إلى اتفاقيات جنيف المعقودة في ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩ والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات المسلحة الدولية (البروتوكول الأول)<sup>(٦٣٦)</sup>، والمادة ٤ من البروتوكول الإضافي إلى اتفاقيات جنيف المعقودة في ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩ والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات المسلحة غير الدولية (البروتوكول الثاني)<sup>(٦٣٧)</sup>.

(٦١٣) انظر الحاشية ٦٠٨ أعلاه.

(٦١٤) فقرات الديباجة، والفقرة ١ من المادة ١٠.

(٦١٥) فقرات الديباجة، والفقرة ١ من المادة ١٣.

(٦١٦) فقرات الديباجة.

(٦١٧) مثله.

(٦١٨) مثله.

(٦١٩) فقرات الديباجة، والفقرة ١ من المادة ٢٣، والفقرة ٢ من المادة ٢٨، والمواد ٣٧ و ٣٩ و ٤٠.

(٦٢٠) الفقرة ١ (ج) من المادة ٣ المشتركة بين اتفاقيات جنيف المتعلقة بحماية ضحايا الحرب لعام ١٩٤٩ (حيث تنص على حظر "الاعتداء على الكرامة الشخصية، وعلى الأخص المعاملة المهينة والحاطة بالكرامة").

(٦٢١) الفقرة ٢ (ب) من المادة ٧٥ من البروتوكول الإضافي إلى اتفاقيات جنيف المعقودة في ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩ والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات المسلحة الدولية (البروتوكول الأول) (حيث تنص على حظر "انتهاك الكرامة الشخصية وبوجه خاص المعاملة المهينة للإنسان والمُحطّة من قدره والإكراه على الدعاية وأية صورة من صور خدش الحياة")، والفقرة ٤ (ج) من المادة ٨٥ (حيث تنص على أن "ممارسة التفرقة العنصرية (الأبارتيد) وغيرها من الأساليب المبنية على التمييز العنصري والمنافية للإنسانية والمهينة، والتي من شأنها النيل من الكرامة الشخصية" تعدّ خروفاً جسيمة لهذا البروتوكول إذا اقترنت عن عمد وبما يشكل انتهاكاً لاتفاقيات أو للبروتوكول).

(٦٢٢) الفقرة ٢ (هـ) من المادة ٤ من البروتوكول الإضافي إلى اتفاقيات جنيف المعقودة في ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩ والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات المسلحة غير الدولية (البروتوكول الثاني) (حيث تنص على حظر "انتهاك الكرامة الشخصية وبوجه خاص المعاملة المهينة والمُحطّة من قدر الإنسان والاعتصاب والإكراه على الدعاية وكل ما من شأنه خدش الحياة").

(٦٢٣) IFRC, *Guidelines* (see footnote 610 above), Part 1, sect. 4, para. 1.

(٦٢٤) الفقرة ١ من المادة الثانية من القرار المتعلق بالمساعدة الإنسانية الذي اعتمده معهد القانون الدولي في ٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣ خلال دورته التي عُقدت بمدينة بروج: Institute of International Law, *Yearbook* (see footnote 609 above), p. 269.

(٦٢٥) حوية ٢٠١٠، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة ٣٣١.

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

(٦٢٧) الفقرة ٢ من المادة ٥ من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان: "ميثاق سان خوسيه، كوستاريكا" (حيث تنص، في جملة أمور، على أن "يعامل كل شخص مجرم من حريته باحترام للكرامة المتأصلة في الإنسان").



الأساسي في حماية الكرامة الإنسانية، وذلك بحكم دورها الأساسي في توجيه جهود الإغاثة والمساعدة المتعلقة بالكوارث والسيطرة عليها وتنسيقها والإشراف عليها، على النحو الوارد في الفقرة ٢ من المادة ٩.

### المادة ٨- حقوق الإنسان

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

#### التعليق

(١) الهدف من مشروع المادة ٨ هو التعبير عما يتمتع به الأشخاص المتضررون من الكوارث من حق عام في احترام حقوق الإنسان الواجبة لهم. ويُفهم ضمناً من النص أن التزاماً مقابلاً بحماية هذه الحقوق يقع على عاتق الجهات الفاعلة المعنية. وتسلم اللجنة بالصلة الوثيقة التي تربط بين حقوق الإنسان ومبدأ الكرامة الإنسانية المنصوص عليه في مشروع المادة ٧، وهي صلة يعززها التجاور بين مشروعَي المادتين.

(٢) وتشمل الإشارة بوجه عام إلى "حقوق الإنسان" الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان المنصوص عليها في الاتفاقات الدولية ذات الصلة والمتجسدة في القانون الدولي العربي، فضلاً عن الممارسات الفضلى لحماية حقوق الإنسان الواردة في نصوص غير ملزمة على الصعيد الدولي. وقد قررت اللجنة عدم الاقتصار على الالتزامات "المنصوص عليها في الاتفاقات الدولية ذات الصلة". وتشير الصيغة التي اعتمدها اللجنة إلى المجال الواسع للالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان، من 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. وعلى الأخص، فإن هذا الحكم يتوخى أن يكون للدولة المتضررة حق الحيد عندما يكون هذا الحق معترفاً به بموجب ما هو قائم من أحكام القانون الدولي لحقوق الإنسان.

(٤) وعلى النحو الموضح في الفقرة (٢) من التعليق على مشروع المادة ١، يشمل نطاق مشروع المواد من حيث الاختصاص الشخصي أنشطة الدول والمنظمات الدولية والكيانات الأخرى التي تتمتع باختصاص قانوني دولي محدد في مجال توفير الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث. وتعترف اللجنة بأن نطاق ومضمون الالتزام بحماية حقوق الإنسان الواجبة للأشخاص المتضررين من الكوارث سيختلفان كثيراً بين هذه الجهات الفاعلة. وينبغي قراءة الصياغة المحايدة التي اعتمدها اللجنة بمفهوم أن التزامات متميزة ستقع على عاتق كل من الدول المتضررة والدول المساعدة والجهات الفاعلة المساعدة الأخرى.

(٥) وتبين عبارة "الدول والمنظمات الحكومية الدولية المختصة والمنظمات غير الحكومية ذات الصلة" الجهات الفاعلة المخاطبة بهذه المادة. وبالإشارة إلى "الدول"، تعترف اللجنة بالدور الذي تقوم به كل من الدول المتضررة والدول التي تقدم المساعدة في أنشطة الاستجابة للكوارث. وعموماً، تسلم العبارة بأن معظم الأنشطة التي تحصل في مجال الاستجابة للكوارث تتم عن طريق الأجهزة التابعة للمنظمات الحكومية الدولية، والمنظمات غير الحكومية، وكيانات أخرى غير تابعة للدول مثل الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر<sup>(٦٢٨)</sup>. وقد قررت اللجنة أن الصيغة الحالية تحافظ على الاتساق مع مشروع المادة ٥، على النقيض من الإشارة بوجه أعم إلى "الجهات الفاعلة الأخرى ذات الصلة".

(٦) واعتمدت اللجنة عبارة "تُحترم [...] وتحمي [...]" لاتفاقها مع الصيغة المستخدمة في الفقه والاجتهاد القضائي المعاصرين في ميدان القانون الدولي لحقوق الإنسان. وترد هذه العبارة في عدد من الصكوك المتعلقة بالإغاثة من الكوارث، من بينها مبادئ أوصلو التوجيهية<sup>(٦٢٩)</sup>، ومعايير موهونك<sup>(٦٣٠)</sup>، والمبادئ التوجيهية المتعلقة بالتهديد الداخلي<sup>(٦٣١)</sup>، والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في المساعدة الإنسانية<sup>(٦٣٢)</sup>. والجمع بين كلمتي "تُحترم" و"تحمي" يحمل دلالة ضمنية على وجود التزام سلبي يتمثل في الامتناع عن انتهاك الكرامة المتأصلة في الإنسان والتزام إيجابي يقضي باتخاذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على الكرامة الإنسانية. وعلى سبيل المثال، فإن واجب الحماية يتطلب من الدول أن تعتمد تشريعات تحظر أنشطة الأطراف الثالثة التي قد تنذر في ظروف معينة بوقوع انتهاك لمبدأ حماية الكرامة الإنسانية. ورأت اللجنة أن الالتزام بـ "الحماية" ينبغي أن يتناسب مع الالتزامات القانونية الواقعة على عاتق كل جهة من الجهات الفاعلة المخاطبة بالحكم. وبالتالي، تؤدي الدولة المتضررة الدور

(٦٢٨) انظر حوية ٢٠٠٦، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، المرفق الثالث، ص ٢٦٠، الفقرة ٢٨.

(٦٢٩) مبادئ أوصلو التوجيهية (انظر الحاشية ٦٠٤ أعلاه)، الفقرة ٢٠ (حيث تنص على أنه "يجب أن تكون كرامة وحقوق جميع الضحايا محل احترام وحماية").

(٦٣٠) The Mohonk Criteria (see footnote 604 above), p. 196 (حيث تنص على أنه "يجب أن تكون كرامة وحقوق جميع الضحايا محل احترام وحماية").

(٦٣١) E/CN.4/1998/53/Add.2، المرفق، المبدأ ٢٦ (حيث ينص، في جملة أمور، على أن "يُكفل الاحترام والحماية للأشخاص القائمين على توفير المساعدة الإنسانية ولوسائل النقل التابعة لهم ولما يقدمونه من المؤن").

(٦٣٢) المبدأ ١٠ من المبادئ التوجيهية بشأن الحق في المساعدة الإنسانية التي اعتمدها مجلس المعهد الدولي للقانون الإنساني في نيسان/أبريل ١٩٩٣ (حيث ينص على أنه "يمكن، إذا اقتضى الأمر، توفير المساعدة الإنسانية من خلال 'ممرات إنسانية' ينبغي أن تحظى بالاحترام والحماية من جانب السلطات المختصة للأطراف المعنية، أو من جانب سلطة الأمم المتحدة إن لزم ذلك"):

*International Review of the Red Cross*, No. 297 (1993), p. 524

(٢) وتؤكد الفقرة ١ من مشروع المادة ٩ أن الواجب الواقع على عاتق الدولة المتضررة والمتمثل في ضمان حماية الأشخاص وتقديم الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث في إقليمها ينبع من سيادتها. وقد أعرب القاضي ألفاريز عن هذه الصلة بين الحقوق السيادية للدولة وبين ما يلازمها من واجبات تقع على عاتقها، وذلك في الرأي المستقل الذي قدمه في قضية قناة كورفو، حيث قال:

نفهم من السيادة تلك المجموعة الكاملة من الحقوق والمزايا التي تمتلكها الدولة في إقليمها، من دون أن تشاركها فيها أي دولة أخرى، وكذلك في علاقاتها مع سائر الدول. والسيادة تخول الدول حقوقاً وتفرض عليها التزامات<sup>(٦٣٥)</sup>.

وقد نظرت اللجنة في عدة صيغ لهذا المفهوم، منها عبارة "في ممارستها لسيادتها" وعبارة "في ممارستها لحقوقها وواجباتها السيادية"، قبل الاستقرار على الصيغة الحالية. وتؤكد العبارة المعدلة "بحكم سيادتها" أن الدولة المتضررة، إذ تستفيد من مبدأ عدم التدخل، هي الطرف الذي يقع على عاتقه واجب حماية الأشخاص الموجودين في إقليمها. وقررت اللجنة أن مصطلح "واجب" أكثر ملاءمة من مصطلح "مسؤولية". ورأت أن استخدام مصطلح "مسؤولية" قد يثير اللبس نظراً لاستخدامه بوصفه مصطلحاً تقنياً في مواضع أخرى من أعمال اللجنة.

(٣) وتعكس أيضاً الفقرة ٢ من مشروع المادة ٩ الدور الأساسي الذي تقوم به الدولة في الاستجابة للكوارث. وهذا الموقف مستمد من المبدأين الأساسيين لسيادة الدولة وعدم التدخل المكرسين في القانون الدولي. وللأسباب المبينة أعلاه، قررت اللجنة اعتماد كلمة "الدور" بدلاً من كلمة "المسؤولية" لدى توضيح موقف الدولة المتضررة. ويستند استخدام كلمة "الدور" إلى قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ الذي يؤكد، في جملة أمور، أن الدولة المتضررة "تؤدي [...] الدور الرئيسي في المشروع [في] المساعدة الإنسانية وتنظيمها وتنسيقها وتنفيذها داخل أراضيها" (المرفق، الفقرة ٤). ورئي أيضاً أن استخدام كلمة "الدور" بدلاً من كلمة "المسؤولية" يسمح للدول بمهام من التقدير في تنسيق أنشطة الاستجابة للكوارث. وقد تؤدي الصيغة التي توحى بالتزام الدول بتوجيه أنشطة الاستجابة للكوارث أو السيطرة عليها إلى نتيجة عكسية بفرض قيود على الدول التي تفضل القيام بدور أضيق نطاقاً في تنسيق الاستجابة للكوارث أو التي تواجه نقصاً في الموارد.

(٦٣٥) 43, p. (see footnote 602 above), *Corfu Channel case*. انظر أيضاً الرأي الذي أدلى به المحكم، ماكس هوبر (Max Huber)، في قضية جزيرة بالماس (*Island of Palmas case (Netherlands v. U.S.A.)*, Award of 4 April 1928, )، UNRIIA, vol. II (Sales No. 1949.V.1), p. 829, at p. 839 الإقليمية، كما ذكر سابقاً، تطوي على الحق الحصري في الاضطلاع بأنشطة الدولة. وهذا الحق يرتبط به واجب ملازم له، ألا وهو الالتزام بحماية حقوق الدول الأخرى في داخل إقليم الدولة".

(٥) والإشارة في بداية مشروع المادة ٨ إلى "الأشخاص المتضررين من الكوارث" تؤكد مجدداً السياق الذي ينطبق فيه مشروع المواد، ولا ينبغي أن تُفهم على أنها تعني ضمناً أن الأشخاص غير المتضررين من الكارثة لا يتمتعون بالمثل بهذه الحقوق.

### المادة ٩ - دور الدولة المتضررة

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

٢- تتولى الدولة المتضررة الدور الأساسي في توجيه تلك الإغاثة والمساعدة والسيطرة عليهما وتنسيقهما والإشراف عليهما.

### التعليق

(١) مشروع المادة ٩ موجّه إلى الدولة المتضررة في سياق حماية الأشخاص في حالة وقوع كارثة في إقليمها. وتعكس الفقرة ١ من مشروع المادة ٩ التزام الدولة المتضررة بحماية الأشخاص وإغاثتهم في حالات الكوارث وفقاً للقانون الدولي. وتؤكد الفقرة ٢ من المادة ٩ الدور الرئيسي الذي تقوم به الدولة المتضررة في الاستجابة لحالات الكوارث التي تقع في إقليمها. وعموماً، يستند مشروع المادة ٩ إلى كل من مبدأي السيادة وعدم التدخل، وهما مبدأان أساسيان مكرسان في ميثاق الأمم المتحدة<sup>(٦٣٣)</sup> ومعتزف بهما في العديد من الصكوك الدولية<sup>(٦٣٤)</sup>. 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" (المرفق، الفقرة ٣).

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

(٦٣٤) انظر مثلاً إعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقاً لميثاق الأمم المتحدة، قرار الجمعية العامة ٢٦٢٥ (د-٢٥) المؤرخ ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٧٠، المرفق (حيث ينص، في جملة أمور، على أن "تتمتع جميع الدول بالمساواة في السيادة. ولها حقوق وواجبات متساوية، وهي أعضاء متساوية في المجتمع الدولي"، وأن "استعمال القوة لحرمان الشعوب من هويتها القومية [يشكل] خرقاً لحقوقها غير القابلة للتصرف وخرقاً لمبدأ عدم التدخل" وأنه "على الدول أن تسير في علاقاتها الدولية في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتقنية والتجارية وفقاً لمبادئ المساواة في السيادة وعدم التدخل"). وأفادت محكمة العدل الدولية بأنه "فيما بين الدول المستقلة، يشكل احترام سيادة الإقليمية ركيزة أساسية للعلاقات الدولية" (*Corfu Channel case* (see footnote 602 above), p. 35).

## المادة ١٠ - واجب الدولة المتضررة في التماس المساعدة

يكون على الدولة المتضررة، بقدر ما يتجاوز حجم الكارثة قدرتها الوطنية على الاستجابة، واجب التماس المساعدة، بحسب مقتضى الحال، من الدول الأخرى، ومن الأمم المتحدة، والمنظمات الحكومية الدولية المختصة الأخرى، والمنظمات غير الحكومية ذات الصلة.

## التعليق

(١) يتناول مشروع المادة ١٠ الحالة الخاصة التي تتجاوز فيها الكارثة القدرة الوطنية للدولة على الاستجابة. ففي هذه الظروف، يقع على الدولة المتضررة واجب التماس المساعدة من الدول الأخرى ومن الأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية المختصة الأخرى والمنظمات غير الحكومية ذات الصلة. وهذا الواجب الذي يوضحه مشروع المادة ١٠ هو تفصيل لمشروع المادة ٩ ومشروع المادة ٥. فالفقرة ١ من مشروع المادة ٩ تنص على أنه يقع على عاتق الدولة المتضررة، بحكم سيادتها، واجب ضمان حماية الأشخاص وتقديم الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث التي تقع في إقليمها. ويؤكد مشروع المادة الدور المركزي للالتزامات التي تتحملها الدول تجاه الأشخاص الموجودين ضمن حدودها. والواجب الواقع على عاتق الدولة المتضررة يستند أيضاً إلى واجب التعاون، وذلك بقدر ما تتجاوز الكارثة حدود قدرتها الوطنية على الاستجابة. فمشروع المادة ٥ يؤكد أن واجب التعاون لا يقع على عاتق الدول التي يحتل أن تقدم المساعدة فحسب، بل ينطبق أيضاً على الدول المتضررة حيثما يكون هذا التعاون ملائماً. وترى اللجنة أن هذا التعاون يكون ملائماً ومطلوباً بقدر ما تتجاوز الكارثة القدرة الوطنية للدولة المتضررة على الاستجابة. ففي هذه الظروف، يكون التماس المساعدة عنصراً إضافياً من عناصر الوفاء بالمسؤوليات الأساسية للدولة المتضررة بموجب الصكوك الدولية لحقوق الإنسان والقانون الدولي العرفي. وقد أيدت غالبية أعضاء اللجنة فكرة وجود واجب التماس المساعدة على النحو المبين في مشروع المادة ١٠، وإن كان آخرون قد عارضوا ذلك.

(٢) ويشدد مشروع المادة على أن واجب التماس المساعدة لا ينشأ إلا بقدر ما تتجاوز الكارثة قدرات الاستجابة الوطنية لدى الدولة المتضررة. وكما أشار المقرر الخاص في تقريره الثاني، فإن الكوارث لا تشكل جميعها عبئاً فادحاً على قدرات الاستجابة الوطنية<sup>(٦٣٨)</sup>. ولذا ترى اللجنة أن مشروع المادة الحالي لا ينطبق إلا على مجموعة معينة من الكوارث على النحو المحدد في مشروع المادة ٣ من مشاريع المواد الحالية.

(٦٣٨) (٦٣٨) حولية ٢٠٠٩، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/615، الفقرة ٤٦.

(٤) ويستند الدور الأساسي للدولة المتضررة أيضاً إلى الاعتراف الراسخ في القانون الدولي منذ أمد طويل بأن حكومات الدول هي أفضل من يمكنه تحديد مدى خطورة حالة ما من حالات الطوارئ ووضع سياسات الاستجابة المناسبة لها. وينبغي قراءة ما ورد في الفقرة ٢ من تأكيد على الدور الأساسي للدولة المتضررة في توجيه جهود الإغاثة والمساعدة والسيطرة عليها وتنسيقها والإشراف عليها بالاقتران مع واجب التعاون المنصوص عليه في مشروع المادة ٥. وفي هذا السياق، تؤكد الفقرة ٢ من مشروع المادة ٩ أن الدولة المتضررة تشغل المركز الأساسي في علاقات التعاون مع الجهات الفاعلة الأخرى المشار إليها في مشروع المادة ٥.

(٥) وقد استُقيت الإشارة إلى "توجيه تلك الإغاثة والمساعدة والسيطرة عليهما وتنسيقهما والإشراف عليهما" من الفقرة ٨ من المادة ٤ من اتفاقية تامبير المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث وعمليات الإغاثة<sup>(٦٣٦)</sup>. ورأت اللجنة أن الصيغة المستخدمة في تلك الاتفاقية قد أصبحت مقبولة بوجه عام في مجال الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث وأنها تعدّ بالمقارنة بغيرها صيغة أكثر معاصرة<sup>(٦٣٧)</sup>. ويستفاد من هذه الصيغة أن الدولة هي التي تمارس السيطرة النهائية على الأسلوب الذي تنفّذ به عمليات الإغاثة وفقاً للقانون الدولي.

(٦) وقد حادت اللجنة عما ورد في اتفاقية تامبير المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث وعمليات الإغاثة حين قررت عدم الإشارة إلى "القانون الوطني" في النص المتعلق بالدور الأساسي للدولة المتضررة. وكان الغرض من الإشارة إلى القانون الوطني في سياق الاتفاقية هو الإفادة بأن التنسيق المناسب يتطلب الاتساق مع القوانين المحلية للدولة المتضررة. وقررت اللجنة عدم إدراج هذه الإشارة على أساس أن القانون الداخلي للدولة المتضررة قد لا ينظم أو لا يتناول في جميع الأحوال المركز الأساسي الذي تشغله الدولة في حالات الاستجابة للكوارث.

(٦٣٦) "لا تتضمن هذه الاتفاقية أي مساس بحق الدولة الطالبة في القيام، بموجب قوانينها الوطنية، بتوجيه المساعدة في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية التي تقدم في إقليمها بموجب هذه الاتفاقية [...] والسيطرة عليها وتنسيقها والإشراف عليها".

(٦٣٧) انظر مثلاً الفقرة ٢ من المادة ٣ من اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن إدارة الكوارث والتصدي لحالات الطوارئ (حيث تنص على أن "تتولى الدولة الطالبة أو المتلقية المسؤولية العامة عن توجيه المساعدة المقدمة إليها ومراقبتها وتنسيقها والإشراف عليها داخل إقليمها")، والمادة ٣ (أ) من الاتفاقية المتعلقة بتقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي (حيث تنص، في جملة أمور، على أنه ما لم يتم الاتفاق على أمر مخالف "تتولى الدولة الطالبة مسؤولية التوجيه العام للمساعدة [المقدمة إليها] ومراقبتها وتنسيقها والإشراف عليها داخل أراضيها").

واجب حمايته والوفاء بمضمونه<sup>(٦٤٠)</sup>. فالحق في الحياة، وفقاً للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ليس حقاً قابلاً للانتقاص حتى في "حالات الطوارئ الاستثنائية التي [تحدد] حياة الأمة" (المادة ٤، الفقرة ١) - وهي حالات سلّمت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام رقم ٢٩ بأنها تشمل "الكوارث الطبيعية"<sup>(٦٤١)</sup>. وفي سياق أعمال الحق في الغذاء، تنص الفقرة ١ من المادة ١١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أن

تتعهد الدول الأطراف باتخاذ التدابير اللازمة لإنفاذ هذا الحق، معترفة في هذا الصدد بالأهمية الأساسية للتعاون الدولي القائم على الارضاء الحر.

وقد أشارت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم ١٢ بشأن الحق في الغذاء الكافي إلى أنه إذا ادعت دولة طرف أن القيود المفروضة على الموارد تجعل من المستحيل عليها أن توفر الغذاء للمحتاجين،

وجب عليها أن تثبت أنها بذلت قصارى جهدها من أجل استخدام كل الموارد الموجودة تحت تصرفها في سبيل الوفاء، على سبيل الأولوية، بهذه الالتزامات الدنيا [...] وبالتالي، فإن الدولة التي تدعي بأنها عاجزة عن الوفاء بالتزاماتها لأسباب خارجة عن إرادتها تتحمل عبء إثبات ذلك وإثبات أنها التمسّت بلا جدوى الحصول على الدعم الدولي لضمان [توافر] الغذاء اللازم وإمكانية الحصول عليه<sup>(٦٤٢)</sup>.

لذا تلاحظ لجنة القانون الدولي أن "التدابير اللازمة" التي يتعين على الدولة اتخاذها تتضمن التماس المساعدة الدولية عندما تتدهور الظروف المحلية إلى حد لا يسمح بإعمال الحق في الغذاء. ومن الجدير بالذكر أن هذه الخطوة تُتخذ عندما تؤكد الدولة نفسها أنها عاجزة عن الاضطلاع بالتزاماتها.

(٦) وهناك إشارات محددة إلى حماية الحقوق في حالات الكوارث وردت في الميثاق الأفريقي لحقوق الطفل ورفاهه، وفي اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. فالمادة ٢٣ من الميثاق الأفريقي لحقوق الطفل ورفاهه تنص على أن تتخذ الدول "جميع التدابير

(٦٤٠) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، الدورة ١٦ (١٩٨٢)، التعليق العام رقم ٦ بشأن المادة ٦ (الحق في الحياة)، الفقرة ٥ (الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السابعة والثلاثون، الملحق رقم ٤٠ (A/37/40)، المرفق الخامس، ص ١٠٥.

(٦٤١) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، الدورة ٧٢ (٢٠٠١)، التعليق العام رقم ٢٩ بشأن المادة ٤ (عدم التقييد بأحكام العهد أثناء حالة الطوارئ)، الفقرة ٥ (الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والخمسون، الملحق رقم ٤٠ (A/56/40)، المجلد الأول، المرفق السادس، ص ١٩٧).

(٦٤٢) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٢ (الحق في الغذاء الكافي (المادة ١١ من العهد))، ١١ أيار/مايو ١٩٩٩، الفقرة ١٧ (الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ٢٠٠٠، الملحق رقم ٢ (E/2000/22-E/C.12/1999/11)، المرفق الخامس، ص ١١٢).

(٣) ومن الجدير بالذكر أن بعض أعضاء اللجنة عارضوا، أثناء مناقشة اللجنة لصياغة مشروع المادة ١٠، فكرة أن يكون مفروضاً، أو ينبغي أن يفرض، على الدول المتضررة واجب قانوني يقضي بالتماس المساعدة الخارجية في حالات الكوارث. وتقوم هذه المعارضة على فكرة أن القانون الدولي، في وضعه الراهن، لا يفرض واجباً ملزماً من هذا القبيل على الدول المتضررة. وأشار أعضاء اللجنة الذين يتبنون وجهة النظر هذه إلى أنه ينبغي صياغة مشروع المادة ١٠ بعبارات نُصّحت مؤداها أنه "ينبغي" للدول المتضررة أن تلتزم المساعدة الخارجية في الحالات التي تتجاوز فيها كارثة من الكوارث قدراتها الوطنية على الاستجابة.

(٤) اعتمدت اللجنة عبارة "بقدر ما" لتوضيح أن القدرات الوطنية على الاستجابة التي تملكها الدولة المتضررة نادراً ما تُعتبر كافية أو غير كافية بالمفهوم المطلق. فقد تصبح القدرة الوطنية للدولة المتضررة غير كافية فيما يتعلق بأحد جوانب عمليات الإغاثة في حالات الكوارث، في حين تظل الدولة قادرة على الاضطلاع بعمليات أخرى. وإجمالاً، فإن عبارة "بقدر ما يتجاوز حجم الكارثة قدرتها الوطنية على الاستجابة" تشمل الوضع الذي يبدو فيه من المرجح أن تتجاوز الكارثة القدرة الوطنية للدولة المتضررة على الاستجابة. ويتسق هذا النهج المرن والاحترازي مع الغرض الأساسي لمشاريع المواد على النحو الموضح في مشروع المادة ٢. ويسر هذا النهج الاضطلاع باستجابة ملائمة وفعالة إزاء الكوارث على نحو يلي الاحتياجات الأساسية للأشخاص المعنيين، مع الاحترام الكامل لحقوقهم. ويجسد الاعتراف بالواجب الذي يقع على عاتق الدول في هذه الظروف مدى اهتمام اللجنة بإتاحة تقديم المساعدة اللازمة للإغاثة في حالات الكوارث في الوقت المناسب وبصورة فعالة.

(٥) وترى اللجنة أن واجب التماس المساعدة المنصوص عليه في مشروع المادة ١٠ مشتق من التزامات الدولة المتضررة بموجب الصكوك الدولية لحقوق الإنسان وأحكام القانون الدولي العربي. فقد يكون اللجوء إلى الدعم الدولي عنصراً ضرورياً لوفاء الدولة المتضررة بالتزاماتها الدولية تجاه الأفراد عندما تعتبر أن مواردها لا تكفي لتلبية احتياجات الحماية. ومع أن هذا الوضع قد ينشأ في غير حالات الكوارث، فإن عدداً من حقوق الإنسان يتصل اتصالاً مباشراً بسياق الكوارث، ومنها الحق في الحياة، والحق في الغذاء، والحق في الصحة والخدمات الطبية، والحق في إمدادات المياه، والحق في المسكن الملائم والملبس الملائم وخدمات التصحيح الملائمة، والحق في عدم التعرض للتمييز<sup>(٦٣٩)</sup>. وتلاحظ اللجنة أن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان قررت أن واجب الدول في الوفاء بمتطلبات الحق في الحياة يتجاوز مجرد احترام هذا الحق ليشمل

(٦٣٩) انظر التقرير الأولي للمقرر الخاص، حولية ٢٠٠١، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/598، الفقرة ٢٦.



وبالمثل تنص المبادئ التوجيهية التي وضعها الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، بخصوص قانون الاستجابة الدولية في حالات الكوارث، على أنه

إذا أيقنت دولة متضررة أن كارثة ما تتجاوز قدراتها الوطنية على التكيف، توجب عليها أن تلتزم بالمساعدة الدولية و/أو الإقليمية لتلبية احتياجات الأشخاص المتضررين<sup>(٦٤٥)</sup>.

وإضافة إلى ذلك، تبدو المبادئ التوجيهية المرفقة بقرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ (الفقرة ٥) مؤيدة أيضاً لوجود واجب ضمني يفرض على الدول المتضررة التماس التعاون الدولي عندما تتجاوز حالة طوارئ معينة قدراتها على الاستجابة:

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.

(٨) وقد وردت الصيغة البديلة "طلب" في مبادئ أوسلو التوجيهية التي جاء فيها أنه إذا كانت المساعدة الدولية ضرورية، فينبغي على الدولة المتضررة أن تطلبها أو توافق على تلقيها في أسرع وقت ممكن بعد حدوث الكارثة، كي تحقق غرضها بأقصى فعالية ممكنة<sup>(٦٤٦)</sup>. وترى اللجنة أن "طلب" المساعدة يُفهم منه أن الدولة المتضررة توافق ضمناً على تلقي المساعدة من الدول الثالثة التي تقبل طلبها. وبالمقابل، ترى اللجنة أن واجب "التماس" المساعدة يشير إلى توفير المساعدات الدولية من خلال نصح أوسع نطاقاً يقوم على التفاوض. فمصطلح "الالتماس" يعني ضمناً مبادرة الدولة المتضررة إلى الشروع في التحرك على نحو يمكن أن يفضي إلى اتفاق. لذا يضع مشروع المادة ١٠ على عاتق الدول المتضررة واجب اتخاذ خطوات إيجابية نشطة لالتماس المساعدة بقدر ما تتجاوز الكارثة قدرتها الوطنية على الاستجابة.

(٩) وترى اللجنة أن حكومة الدولة المتضررة هي الأقدر على تحديد مدى شدة الكارثة وحدود قدرتها الوطنية على الاستجابة. وترى اللجنة أن الدولة المتضررة يجب أن تجري تقييمها لشدة الكارثة بحسن نية. ومبدأ حسن النية موضَّح في إعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقاً لميثاق الأمم المتحدة، وهو ينص على أنه "على كل دولة واجب تنفيذ الالتزامات التي تضطلع بها طبقاً لميثاق الأمم المتحدة تنفيذاً يحدوه حسن النية"، و"الالتزامات التي تضطلع بها طبقاً لمبادئ القانون الدولي وقواعده المعترف بها عامة"، و"الالتزامات التي تضطلع بها طبقاً لاتفاقيات دولية متفقاً مع مبادئ القانون الدولي وقواعده

اللازمة" كي تضمن تمكُّن الأطفال ملتمسي الحصول على صفة اللاجئ أو الحائزين لهذه الصفة، فضلاً عن الأطفال المشردين داخلياً لأسباب تشمل "الكوارث الطبيعية"، من "الحصول على الحماية الملائمة والمساعدة الإنسانية في إطار التمتع بالحقوق التي ينص عليها هذا الميثاق والصكوك الدولية الأخرى لحقوق الإنسان والقانون الإنساني التي تكون الدول أطرافاً فيها". أما اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة فتشير، في المادة ١١ منها، 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.

وترى اللجنة أن عبارة "كافة التدابير اللازمة" قد تشمل اللجوء إلى طلب المساعدة الممكنة من المجتمع الدولي عندما يتجاوز الحدوث قدرات الاستجابة الوطنية لدى الدولة المتضررة. ويبدو هذا النهج متسقاً مع مبدأ الإنسانية التوجيهي حسيماً يطبق في النظام القانوني الدولي. وقد أكدت محكمة العدل الدولية في قضية *قناة كورفو* (موضوع الدعوى) أن الاعتبارات الإنسانية الأولية تعتبر مبادئ عامة مسلماً بها في النظام القانوني الدولي وأنها "تقتضي الصرامة في مراعاتها وقت السلم أكثر مما تقتضيها في وقت الحرب"<sup>(٦٤٣)</sup>. ويؤكد مشروع المادة ٦ المكانة الأساسية لمبدأ الإنسانية في الاستجابة لحالات الكوارث.

(٧) وترى اللجنة أن واجب "التماس" المساعدة أكثر ملاءمة من واجب "طلب" المساعدة في سياق مشروع المادة ١٠. وقد استقت هذه الصياغة من الواجب المبين في القرار المتعلق بالمساعدة الإنسانية الذي اعتمده معهد القانون الدولي في دورته المنعقدة في بروج عام ٢٠٠٣ والذي يشير إلى أنه

كلما عجزت دولة متضررة عن توفير المساعدة الإنسانية الكافية للضحايا الخاضعين لولايتها أو لسلطتها الفعلية، توجب عليها التماس المساعدة من المنظمات الدولية المختصة و/أو من دول ثالثة<sup>(٦٤٤)</sup>.

(٦٤٣) (٦٤٣) *Corfu Channel case* (see footnote 602 above), p. 22 (في معرض إشارتها إلى أن "الالتزامات الواقعة على السلطات الألبانية تتمثل في أن تقوم، لصالح النقل البحري عموماً، بالإخطار بوجود حقل ألغام في المياه الإقليمية الألبانية وبتحذير السفن الحربية البريطانية المقتربة من الخطر المحدق الناجم عن وجود حقل الألغام. وهذه الالتزامات لا تستند إلى اتفاقية لاهاي الثامنة لعام ١٩٠٧، وهي اتفاقية تطبق في أوقات الحرب، وإنما تستند إلى مبادئ عامة معينة مسلم بها، ألا وهي الاعتبارات الإنسانية الأولية، وهي اعتبارات تقتضي الصرامة في مراعاتها وقت السلم أكثر مما تقتضيها في وقت الحرب").

(٦٤٤) الفقرة ٣ من المادة الثالثة من القرار المتعلق بالمساعدة الإنسانية الذي اعتمده معهد القانون الدولي في ٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣ خلال دورته التي عُقدت بمدينة بروج: (see: Institute of International Law, *Yearbook* (see footnote 609 above), p. 271.

(٦٤٥) IFRC, *Guidelines* (see footnote 610 above), Part 1, sect. 3, para. 2.

(٦٤٦) مبادئ أوسلو التوجيهية (انظر الحاشية ٦٠٤ أعلاه)، الفقرة ٥٨.

المادة ١١ المبدأ الجوهري القائل بأن تنفيذ أعمال المساعدة الإغاثية الدولية في حالات الكوارث مرهون بموافقة الدولة المتضررة. وتنص الفقرة ٢ على أن الموافقة على المساعدة الخارجية لا يجوز أن تُجرب على نحو تعسفي، فيما تفرض الفقرة ٣ على الدولة المتضررة واجب الإفصاح عن قرارها بشأن عرض المساعدة، كلما أمكن.

(٢) والمبدأ القائل بأن تقديم المساعدة الخارجية مرهون بموافقة الدولة المتضررة هو مبدأ أساسي في 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". وتنص اتفاقية تامبير المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلوكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة على أنه "لا تقدم أي مساعدة في مجال الاتصالات السلوكية واللاسلكية عملاً بهذه الاتفاقية دون موافقة الدولة [الطرف] الطالبة" (المادة ٤، الفقرة ٥)، في حين يشير اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا لإدارة الكوارث والاستجابة في حالات الطوارئ إلى أنه "لا يجوز تقديم المساعدة الخارجية أو عروض المساعدة الخارجية إلا بطلب من الطرف المتضرر أو بموافقته" (المادة ٣، الفقرة ١). وينسجم الاعتراف بشرط موافقة الدولة على تقديم المساعدة الخارجية مع الاعتراف الوارد في الفقرة ٢ من مشروع المادة ٩ بأن الدولة المتضررة هي التي تتولى الدور الأساسي في توجيه أنشطة الإغاثة والمساعدة والسيطرة عليها وتنسيقها والإشراف عليها في حالات الكوارث التي تقع في إقليمها.

(٣) والاعتراف في الفقرة ٢ بأن حق الدولة المتضررة في رفض عرض من عروض المساعدة ليس حقاً مطلقاً هو اعتراف يعكس الطابع المزدوج لمفهوم السيادة من حيث إنه يستتبع حقوقاً وواجبات. وينعكس هذا النهج في الفقرة ١ من مشروع المادة ٩ التي تؤكد أنه "يقع على عاتق الدولة المتضررة، بحكم سيادتها، واجب ضمان حماية الأشخاص وتقديم الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث في إقليمها". وفي المقابل، عارض بعض أعضاء اللجنة فكرة أن الطابع المزدوج للسيادة يعني بالضرورة أنه ينبغي للجنة أن تؤيد النهج المتبع في الفقرة ٢ من مشروع المادة ١١. ويرى أعضاء اللجنة هؤلاء أن الفقرة ٢ من مشروع المادة ١١ ينبغي ألا تصاغ بعبارات يفهم منها الإلزام ("لا تُجرب")، بل ينبغي أن تشير الفقرة إلى أنه "ينبغي ألا تُجرب الموافقة على المساعدة الخارجية تعسفاً".

(٤) وترى اللجنة أن واجب الدولة المتضررة في ضمان الحماية والمساعدة لأولئك الموجودين في إقليمها في حالة حدوث كارثة هو واجب يهدف إلى حفظ حياة المتضررين من الكارثة وكرامتهم وضمن حصول المحتاجين منهم على المساعدة الإنسانية.

المعترف بما عامة<sup>(٦٤٧)</sup>. وتقييم شدة الكارثة بحسن نية هو أحد العناصر التي يتكون منها واجب الدولة المتضررة، بحكم سيادتها، في ضمان حماية الأشخاص وتوفير الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث التي تقع في إقليمها، عملاً بالفقرة ١ من مشروع المادة ٩.

(١٠) وقد اعتمدت اللجنة عبارة "بحسب مقتضى الحال" للتأكيد على السلطة التقديرية للدولة المتضررة فيما يتعلق باختيار شكل المساعدة الأنسب لاحتياجاتها المحددة من ضمن ما تقدمه شتى الدول، والأمم المتحدة، والمنظمات الحكومية الدولية المختصة، والمنظمات غير الحكومية ذات الصلة. وتعكس هذا التعبير أيضاً حقيقة أن واجب التماس المساعدة لا يعني أن الدولة ملزمة بالتماس المساعدة من كل مصدر من المصادر التي يشير إليها مشروع المادة ١٠. لذا فإن عبارة "بحسب مقتضى الحال" تدعم فكرة أن الدولة المتضررة تتولى الدور الأساسي في توجيه جهود الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث والسيطرة عليها وتنسيقها والإشراف عليها، على النحو المبين في الفقرة ٢ من مشروع المادة ٩.

(١١) وينبغي أن لا يُفهم من واجب التماس المساعدة بقدر ما تتجاوز الكارثة القدرات الوطنية أن اللجنة لا تشجع الدول المتضررة على التماس المساعدة في حالات الكوارث الأقل وطأة. فاللجنة تعتبر التعاون في توفير المساعدة في جميع مراحل الإغاثة من الكارثة عنصراً أساسياً في تيسير الاستجابة للكوارث استجابةً كافية وفعالة ومظهراً عملياً لمبدأ التضامن. فحتى عندما تكون الدولة المتضررة قادرة على توفير المساعدة اللازمة وراغبة في توفيرها، فإن التعاون والمساعدة من جانب الجهات الفاعلة الدولية سيكونان في العديد من الحالات استجابة أكثر ملاءمة وسرعة وشمولاً لإزاء الكوارث، وسيكفل أيضاً حماية معززة للأشخاص المتضررين.

#### المادة ١١ - موافقة الدولة المتضررة على المساعدة الخارجية

١- يتطلب تقديم المساعدة الخارجية موافقة الدولة المتضررة.

٢- لا تُجرب الموافقة على المساعدة الخارجية تعسفاً.

٣- عند تقديم عرض بالمساعدة وفقاً لمشاريع المواد هذه، يكون على الدولة المتضررة، كلما كان ذلك ممكناً، أن تفصح عن قرارها بشأن العرض المقدم.

#### التعليق

(١) يتناول مشروع المادة ١١ مسألة موافقة الدولة المتضررة على تلقي المساعدة الخارجية. وفي الجمل، ينشئ مشروع المادة ١١ للدول المتضررة نظام موافقة خاضعاً لقبود في ميدان عمليات الإغاثة في حالات الكوارث. وتعكس الفقرة ١ من مشروع

حياتهم أو صحتهم] بألا ترفض تعسفاً عروض المساعدة الإنسانية التي من هذا القبيل<sup>(٦٥٢)</sup>.

وفي عام ٢٠٠٣، تناول معهد القانون الدولي هذه المسألة مجدداً، فذكر في قرار بروج، في مادة عنوانها "واجب الدول المتضررة أن لا ترفض تعسفاً عرضاً حسن النية لتقديم المساعدة الإنسانية"، ما يلي:

تلتزم الدول المتضررة بألا ترفض بصورة تعسفية وغير مبررة عرضاً حسن النية يهدف حصراً إلى تقديم المساعدة الإنسانية، وبألا ترفض إتاحة الوصول إلى الضحايا. وليس لها، على وجه الخصوص، أن ترفض عرضاً أو إتاحة وصولاً إلى الضحايا إذا كان من شأن هذا الرفض أن يعرض للخطر حقوق الإنسان الأساسية الواجبة للضحايا أو إذا بلغ هذا الرفض حد انتهاك حظر تجويع المدنيين كأسلوب من أساليب الحرب<sup>(٦٥٣)</sup>.

(٦) وينطوي مصطلح "حجب" الموافقة على عنصر زمني يدخل في تحديد صفة التعسف. فرفض الدولة المتضررة عرض المساعدة أو عدم الإفصاح عن قرارها إزاء هذا العرض، وفقاً للفقرة ٣ من مشروع المادة ١١، في غضون فترة زمنية معقولة قد يعتبر تعسفاً. وينعكس هذا الرأي في قراري الجمعية العامة ١٣١/٤٣<sup>(٦٥٤)</sup> و ١٠٠/٤٥<sup>(٦٥٥)</sup> اللذين يتضمن كل منهما الفقرات التالية في الديباجة:

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

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

(٦٥٢) المادة ٥ من القرار الذي اعتمده معهد القانون الدولي في ١٣ أيلول/سبتمبر ١٩٨٩ خلال دورته التي عُقدت في سانتياغو دي كومبوستيلا (Institute of International Law, Yearbook, vol. 63, Part II, Session of ) (Santiago de Compostela (1989), p. 345). وفي حين يستخدم النص الفرنسي عبارات إلزامية، فإن الترجمة الإنكليزية جاءت على النحو التالي: "ينبغي للدول التي تواجه حالات طوارئ مماثلة في أقاليمها ألا ترفض تعسفاً عروض المساعدة الإنسانية". والنص التفسيري باللغة الفرنسية ("où la population est gravement menacée dans sa vie ou sa santé") [حيثما يواجه السكان مخاطر جسيمة تهدد حياتهم أو صحتهم] مقتبس من الفقرة ١ من المادة ٥ من هذا القرار.

(٦٥٣) القرار المتعلق بالمساعدة الإنسانية الذي اعتمده معهد القانون الدولي في ٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣ خلال دورته التي عُقدت بمدينة بروج: Institute of International Law, Yearbook (see footnote 609 above), art. VIII, para. 1, p. 275.

(٦٥٤) قرار الجمعية العامة ١٣١/٤٣، الفقرتان التاسعة والعاشر من الديباجة.

(٦٥٥) قرار الجمعية العامة ١٠٠/٤٥، الفقرتان الثامنة والتاسعة من الديباجة.

ويُعد هذا الواجب واجباً أساسياً لضمان الحق في الحياة لأولئك الموجودين في إقليم الدولة المتضررة<sup>(٦٤٨)</sup>. 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 لكفالة التمتع بهذا الحق<sup>(٦٤٩)</sup>. ولذا فإن مقابلة عرض تقديم المساعدة بالرفض قد تشكل في ظروف معينة انتهاكاً للحق في الحياة. وقد أكدت الجمعية العامة في قرارها ١٣١/٤٣ المؤرخ ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨ و ١٠٠/٤٥ المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠ أن "ترك ضحايا الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المماثلة بلا مساعدة إنسانية يمثل تهديداً للحياة الإنسانية وإهانة لكرامة الإنسان" (الفقرة الثامنة والفقرة السادسة من الديباجة، على التوالي).

(٥) والاعتراف بأن السلطة التقديرية التي تمارسها الدولة المتضررة فيما يخص الموافقة ليست سلطة مطلقة يتجسد في المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي. وتشير هذه المبادئ التوجيهية، وهي مبادئ حظيت بترحيب لجنة حقوق الإنسان السابقة والجمعية العامة في قرارات اعتمدت بالإجماع ووصفها الأمين العام بأنها "المعيار الدولي الأساسي لحماية" الأشخاص المشردين داخلياً، إلى ما يلي<sup>(٦٥٠)</sup>:

يجب ألا يُمنع ارتباطاً عن الموافقة [على عروض المساعدة الإنسانية]، وبخاصة إذا لم يكن بوسع السلطات المعنية تقديم المساعدة الإنسانية المطلوبة أو كانت راغبة عن ذلك<sup>(٦٥١)</sup>.

وقد تناول معهد القانون الدولي مسألة الموافقة مرتين في سياق المساعدة الإنسانية. ففي قراره لعام ١٩٨٩ المعنون "حماية حقوق الإنسان ومبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول"، جاء في الفقرة ٢ من المادة ٥ من النص الفرنسي ذي الحجية ما يلي:

Les États sur le territoire desquels de telles situations de détresse [où la population est gravement menacée dans sa vie ou sa santé] existent ne refuseront pas arbitrairement de pareilles offres de secours humanitaires [تلتزم الدول التي تحدث في إقليمها حالات طوارئ من هذا النوع [حيث يواجه سكانها مخاطر جسيمة تهدد

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

(٦٤٩) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٦ (انظر الحاشية ٦٤٠ أعلاه)، الفقرة ٥: "لا يمكن فهم عبارة 'حق أصيل في الحياة' فهماً صحيحاً على نحو تقيدي، كما أن الحماية من حرمان أي شخص من حياته تقتضي أن تتخذ الدول تدابير إيجابية".

(٦٥٠) A/59/2005، الفقرة ٢١٠.

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

للاتزامات الدولية للدولة المتضررة<sup>(٦٥٦)</sup>. وتشجع اللجنة الدول المتضررة مع ذلك على ذكر الأسباب التي تدعوها إلى حجب موافقتها على عرض المساعدة. فذكر الأسباب ضروري لإثبات حسن نية الدولة المتضررة فيما يتصل بقرارها حجب الموافقة. وقد يؤدي عدم ذكر الأسباب إلى تأييد استنتاج الطابع التعسفي لحجب الموافقة.

(٩) وقد آثرت اللجنة، في الفقرة ٣، استخدام عبارة "أن تفصح عن قرارها بشأن العرض المقدم" لكي تتيح للدول المتضررة المرونة القصوى في تقرير أفضل طريقة للرد على عروض المساعدة. ومن المسلم به أن فرض واجب صارم يتطلب الرد رسمياً على كل عرض من عروض المساعدة قد يلقي على عاتق الدول المتضررة في حالات الكوارث عبئاً مفرطاً الثقيل. وترى اللجنة أن العبارة الحالية تشمل طائفة واسعة من أساليب الرد الممكنة، بما في ذلك نشر تصريح عام يفصح عن قرار الدولة المتضررة بشأن جميع عروض المساعدة. والفقرة تنطبق على السواء على الحالات التي تقبل فيها الدولة المتضررة تلقي المساعدة وعلى الحالات التي تحجب فيها موافقتها.

(١٠) وترى اللجنة أن عبارة "كلما كان ذلك ممكناً" لها نطاق ضيق جداً. فالعبارة توجه الانتباه إلى الحالات بالغة الشدة التي تكون فيها الدولة غير قادرة على تكوين رأي بخصوص الموافقة اللازمة، بسبب عدم وجود حكومة قادرة على تأدية وظائفها أو لظروف عجز مشاهمة. وترى اللجنة أيضاً أن الدولة المتضررة تستطيع أن تفصح عن قرارها بالطريقة التي ترضيها أكثر ملائمة في غير الظروف الاستثنائية المشار إليها في هذه الفقرة.

(٦٥٦) انظر مثلاً قرار الجمعية العامة ٢٦٢٥ (د-٢٥) المؤرخ ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٧٠، المرفق، الفقرة ١ (حيث يشير، في جملة أمور، إلى أنه "على كل دولة واجب تنفيذ الالتزامات التي تضطلع بها طبقاً لميثاق الأمم المتحدة تنفيذاً بحسب حسن النية" وكذلك "الالتزامات التي تضطلع بها طبقاً لمبادئ القانون الدولي وقواعده المعترف بها عامة" و"الالتزامات التي تضطلع بها طبقاً لاتفاقيات دولية متفقة مع مبادئ القانون الدولي وقواعده المعترف بها عامة").

وتنص الاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية لعام ٢٠٠٠، ضمن المبادئ التي يتعين على الدول الأطراف احترامها في سياق تقديم المساعدة في حالات الكوارث، على أن "تفحص الدول المستفيدة عروض أو طلبات المساعدة وتردّ عليها في أقرب الآجال" (المادة ٣ (ه)).

(٧) ويوجّه مصطلح "تعسفاً" الانتباه إلى الأساس الذي يستند إليه قرار الدولة المتضررة حجب الموافقة. ويجب تحديد ما إذا كان حجب الموافقة تعسفاً أم لا 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 تعسفاً عندما تكون الدولة قادرة على الاضطلاع باستجابة كافية وفعالة في مواجهة الكارثة اعتماداً على مواردها الخاصة وراغبة في ذلك. وثانياً، لا يعد حجب الموافقة على المساعدة المقدمة من مصدر خارجي تعسفاً إذا كانت الدولة المتضررة قد قبلت قدراً ملائماً وكافياً من المساعدة من مصادر أخرى. وثالثاً، لا يعد حجب الموافقة تعسفاً إذا لم يقدم العرض المعني وفقاً لمشاريع المواد الحالية. وينص مشروع المادة ٦ خصوصاً على أن المساعدة الإنسانية يجب أن تقدم وفقاً لمبادئ الإنسانية والحياد والنزاهة وعلى أساس عدم التمييز. وبالمقابل، إذا قدم عرض المساعدة وفقاً لمشاريع المواد ولم تتوفر مصادر بديلة للمساعدة، فعندئذ يكون ثمة أساس قوي للاستدلال على أن قرار حجب الموافقة كان تعسفاً.

(٨) والسلطة التقديرية التي تحظى بها الدولة المتضررة لتحديد شكل المساعدة الأنسب لها هي مظهر من مظاهر دورها الأساسي في توجيه جهود الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث والسيطرة عليها وتنسيقها والإشراف عليها، وفقاً للفقرة ٢ من مشروع المادة ٩. غير أن هذه السلطة التقديرية يجب أن تُمارس بحسن نية وفقاً