

الفصل السابع

حماية الأشخاص في حالات الكوارث

ألف- مقدمة

مقدمة من مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بالأمانة العامة للأمم المتحدة، والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، بشأن الأسئلة التي طرحتها اللجنة على هاتين الهيئتين في عام ٢٠٠٨.

٢٩٣- وفي الجلسة ٣٠١٩، المعقودة في ١٠ تموز/يوليه ٢٠٠٩، أحالت اللجنة مشاريع المواد من ١ إلى ٣ إلى لجنة الصياغة، على أساس أنه، لو تعذر الاتفاق بشأن مشروع المادة ٣، سيكون بالإمكان إحالته مجدداً إلى اللجنة بكامل هيئتها بهدف إنشاء فريق عامل لمناقشته. وفي الجلسة ٣٠٢٩، المعقودة في ٣١ تموز/يوليه ٢٠٠٩، تلقت اللجنة تقرير لجنة الصياغة وأحاطت علماً بمشاريع المواد من ١ إلى ٥، بالصيغة التي اعتمدها لجنة الصياغة بصفة مؤقتة^(١٣٣٣).

باء- النظر في الموضوع في الدورة الحالية

٢٩٤- في الدورة الحالية، كان معروضاً على اللجنة التقرير الثالث للمقرر الخاص (A/CN.4/629) الذي يقدم لمحة عن آراء الدول بشأن العمل الذي اضطلعت به اللجنة حتى حينه وتحليلاً للمبادئ التي تقوم عليها حماية الأشخاص في حالات الكوارث، من حيث جوانبها المتعلقة بالأشخاص المحتاجين إلى الحماية، وكذلك تحليلاً لمسألة مسؤولية الدولة المتضررة. وتضمن التقرير مقترحات لمشاريع المواد الثلاثة الإضافية التالية: المادة ٦ (المبادئ الإنسانية في الاستجابة للكوارث) والمادة ٧ (الكرامة الإنسانية) والمادة ٨ (المسؤولية الأساسية للدولة المتضررة).

٢٩٥- ونظرت اللجنة في التقرير الثالث في جلساتها من ٣٠٥٤ إلى ٣٠٥٧، المعقودة في الفترة من ١ إلى ٤ حزيران/يونيه ٢٠١٠.

٢٩٦- وفي الجلسة ٣٠٥٧، المعقودة في ٤ حزيران/يونيه ٢٠١٠، أحالت اللجنة مشاريع المواد من ٦ إلى ٨ إلى لجنة الصياغة.

٢٩٧- وفي الجلسة ٣٠٦٧، المعقودة في ٢٠ تموز/يوليه ٢٠١٠، تلقت اللجنة تقرير لجنة الصياغة وأحاطت علماً بمشاريع المواد من ٦ إلى ٩، بالصيغة التي اعتمدها لجنة الصياغة بصفة مؤقتة^(١٣٣٤) (A/CN.4/L.776).

(١٣٣٣) A/CN.4/L.758 (مستنسخة؛ متاحة على الموقع الشبكي للجنة، وثائق الدورة الحادية والستين).

(١٣٣٤) فيما يلي نص مشاريع المواد بالصيغة التي اعتمدها لجنة الصياغة بصفة مؤقتة:

(تابع على الصفحة التالية)

٢٩٠- قررت اللجنة، في دورتها التاسعة والخمسين (٢٠٠٧)، أن تدرج موضوع "حماية الأشخاص في حالات الكوارث" في برنامج عملها، وعينت السيد إدواردو فلنسيا - أوسبينا مقررراً خاصاً. وفي الدورة نفسها، طلبت اللجنة إلى الأمانة العامة أن تعدّ دراسة أساسية عن الموضوع، تقتصر في بادئ الأمر على الكوارث الطبيعية^(١٣٢٩).

٢٩١- وفي الدورة الستين (٢٠٠٨)، كان معروضاً على اللجنة التقرير الأولي الذي أعده المقرر الخاص^(١٣٣٠) وتناول فيه مراحل تطور موضوع حماية الأشخاص في حالات الكوارث وحدد مصادر القوانين المتعلقة بالموضوع، كما تعرض للجهود التي بذلت من أجل تدوين القانون المتعلق بهذا المجال وتطويره. وقدم التقرير أيضاً الخطوط العريضة لمختلف جوانب النطاق العام للموضوع بغرض الوقوف على المسائل القانونية الرئيسية التي يتعين تناولها وتقديم استنتاجات مبدئية لا تخل بما ستخلص إليه المناقشة التي يهدف التقرير إلى إثارتها داخل اللجنة. وكان معروضاً على اللجنة أيضاً مذكرة من الأمانة العامة^(١٣٣١) تركز بصفة أساسية على الكوارث الطبيعية وتقدم لمحة عامة عن الصكوك والنصوص القانونية القائمة المطبقة على مجموعة متنوعة من الجوانب المتعلقة باتقاء الكوارث والمساعدة العوئية، إلى جانب حماية الأشخاص في حالات الكوارث.

٢٩٢- ونظرت اللجنة، في دورتها الحادية والستين المعقودة في عام ٢٠٠٩، في التقرير الثاني للمقرر الخاص^(١٣٣٢) الذي يقدم تحليلاً لنطاق هذا الموضوع من حيث الاختصاص الموضوعي والاختصاص الشخصي والاختصاص الزمني، ويبحث المسائل المتصلة بتعريف لفظه "الكارثة" لأغراض الموضوع، ويتناول دراسة الواجب الأساسي المتمثل في واجب التعاون. وتضمن التقرير أيضاً مقترحات لمشاريع المواد ١ (النطاق) و ٢ (تعريف الكارثة) و ٣ (واجب التعاون). وكان معروضاً على اللجنة أيضاً ردوداً خطية

(١٣٢٩) حوية ٢٠٠٧، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرتان ٣٧٥ و ٣٨٦.

(١٣٣٠) حوية ٢٠٠٨، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/598.

(١٣٣١) A/CN.4/590 و Add.1-3 (مستنسخة؛ متاحة على الموقع الشبكي للجنة، وثائق الدورة الستين).

(١٣٣٢) حوية ٢٠٠٩، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/615.

مبادئ تستند إليها جهود المساعدة الإنسانية عموماً^(١٣٣٥). وقد جرى التأكيد على هذا الجانب كذلك في المناقشات التي جرت في الأمم المتحدة في الآونة الأخيرة بشأن المبادئ الأساسية للمساعدة الإنسانية، وكذلك في التقارير الأخيرة للأمم العام. وذكر أيضاً بأن هذه المبادئ ترد باستمرار في قرارات الجمعية العامة وفي عدد من الصكوك التي تتناول العمل الإنساني، بما فيها تلك الصكوك التي اعتمدت برعاية حركة الصليب الأحمر.

٣٠٢- ويشير مبدأ الحياد إلى الطبيعة غير السياسية للعمل الذي يضطلع به أثناء الاستجابة للكوارث. وهو يستلزم ضرورة امتناع الجهات المشاركة فيه عن إتيان أفعال قد تشكل تدخلاً في الشؤون الداخلية للدولة المتضررة، بحيث تكفل استجابة مناسبة وفعالة على النحو المنصوص عليه في مشروع المادة ٢. ويكفل هذا المبدأ أيضاً استمرار وضع مصالح الأشخاص المتضررين بالكارثة في صلب اهتمام مقدمي الإغاثة.

٣٠٣- أما مبدأ النزاهة فيتعلق بغرض الاستجابة للكارثة من حيث الكيف، على نحو ما بيّنه مشروع المادة ٢، أي تلبية الاحتياجات الأساسية للأشخاص المتضررين بالكارثة وكفالة احترام حقوقهم احتراماً كاملاً. وهو يشمل ثلاثة عناصر هي: عدم التمييز، والتناسب، والنزاهة في حد ذاتها. فمبدأ عدم التمييز الذي وضع ابتداءً في سياق القانون الإنساني الدولي أصبح أيضاً حكماً أساسياً من أحكام قانون حقوق الإنسان، وهو مكرس في الفقرة ٣ من المادة ١ من ميثاق الأمم المتحدة. وأما مبدأ التناسب، فيعني أن الاستجابة للكارثة ينبغي أن تكون متناسبة مع درجة المعاناة والاستعجال. ويراعي هذا المبدأ إمكانية عدم توفر ما يلزم من الوقت والموارد، وضرورة توخي قدر من المرونة وسلم للأولويات. وأما مبدأ النزاهة في حد ذاتها، فهو يشير إلى وجوب عدم إقامة تمييز جوهري بين الأفراد المحتاجين إلى المساعدة على أساس معايير غير معيار الحاجة.

٣٠٤- ولاحظ المقرر الخاص أن مبدأ الإنسانية هو مبدأ راسخ منذ أمد بعيد في القانون الدولي. وقد بات هذا المبدأ، بمعناه العصري، حجر الزاوية في فكرة حماية الأشخاص في القانون الدولي وهو بمثابة نقطة الوصل بين القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان. وتبعاً لذلك، فهو مصدر إلهام لوضع الصكوك المتعلقة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث، ويشكل تعبيراً عن قيم عامة تتيح للنظام الدولي برمته أن يسترشد بها في أوقات الحرب وأوقات السلم على حد سواء. وقد ارتأى المقرر الخاص إدراج هذا المبدأ في مشاريع المواد لأنه ينطبق بذات القدر في أوقات الأزمات التي تنشأ عن وقوع الكوارث.

٣٠٥- وفيما يتعلق بمشروع المادة ٧، المتعلق بمسألة الكرامة الإنسانية، ذكر المقرر الخاص بأن اللجنة قد أتاحت لها الفرصة بالفعل

٢٩٨- واعتمدت اللجنة تقرير لجنة الصياغة بشأن مشاريع المواد من ١ إلى ٥ التي نُظر فيها في الدورة السابقة للجنة، في الجلسة ٣٠٥٧ المعقودة في ٤ حزيران/يونيه ٢٠١٠ (الفرع جيم-١ أدناه).

٢٩٩- وفي الجلسة ٣٠٧٢ المعقودة في ٢ آب/أغسطس ٢٠١٠، اعتمدت اللجنة التعليقات على مشاريع المواد من ١ إلى ٥ (الفرع جيم-٢ أدناه).

١ - عرض المقرر الخاص لتقريره الثالث

٣٠٠- أوضح المقرر الخاص أن تقريره الثالث انبثق من المناقشة التي جرت بشأن تقريره الثاني. وذكر بوجه خاص بأن توصية قد قدمت بالتركيز على مسألتين اثنتين هما: المبادئ - علاوة على مسألة الموافقة - المتصلة مباشرة بحماية الأشخاص، بما فيها المبادئ الإنسانية المتمثلة في مراعاة الاعتبارات الإنسانية والحياد والنزاهة، ومسألة المسؤولية الأساسية للدولة المتضررة عن حماية الأشخاص الخاضعين لولايتها الإقليمية، وهو ما يشير كذلك مسائل تتعلق بالمبادئ الأساسية المتمثلين في السيادة وعدم التدخل. وكانت هاتان المجموعتان من المسائل موضوع التقرير الثالث للمقرر الخاص.

٣٠١- ففيما يتعلق بمشروع المادة ٦، ذكر المقرر الخاص بأن الأمانة العامة قد أشارت في مذكرتها بشأن حماية الأشخاص في حالات الكوارث إلى أن المبادئ الثلاثة المتمثلة في الحياد والنزاهة ومراعاة الاعتبارات الإنسانية هي "مبادئ أساسية يُسلم عادة بأنها

(الحاشية ١٣٣٤) (تابع)

"المادة ٦- المبادئ الإنسانية في الاستجابة للكوارث"

"تُنَفَّذ الاستجابة لحالات الكوارث وفقاً لمبادئ الإنسانية والحياد والنزاهة، وعلى أساس عدم التمييز، مع مراعاة احتياجات الأشخاص المعرضين للخطر بوجه خاص".

"المادة ٧- الكرامة الإنسانية"

"عند تنفيذ الاستجابة لحالات الكوارث، تحترم الدول والمنظمات الحكومية الدولية المختصة والمنظمات غير الحكومية ذات الصلة كرامة الإنسان المتأصلة وتحميها".

"المادة ٨- حقوق الإنسان"

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

"المادة ٩- دور الدولة المتضررة"

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

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

(١٣٣٥) Add.1-3 و A/CN.4/590 (انظر الحاشية ١٣٣١ أعلاه)، الفقرة ١١.

٣٠٨- وعلاوة على ذلك، فقد أقر العديد من الصكوك الدولية، صراحة أو ضمناً، بأن عمليات الإغاثة الدولية لا يمكن أن تجري إلا بموافقة الدولة المتضررة. وإذا كانت المسؤولية عن تنسيق وتيسير المساعدة جانباً داخلياً من جوانب المسؤولية الأساسية للدولة المتضررة، فإن شرط الحصول على موافقة تلك الدولة هو شأن خارجي باعتبار أن هذه الموافقة تحكم علاقات الدولة المتضررة مع الدول والهيئات الأخرى. فشرط الموافقة هو نتيجة لمبدأي السيادة وعدم التدخل، وهو يسري طوال فترة عمليات الإغاثة التي تقدمها جهات خارجية.

٢- ملخص المناقشة

(أ) مشروع المادة ٦ - المبادئ الإنسانية في الاستجابة للكوارث (١٣٣٧)

٣٠٩- لقد أعرب عن تأييد للإشارة إلى المبادئ الإنسانية الواجبة التطبيق لدى الاستجابة للكوارث. ووصفت هذه المبادئ بأنها ضمانات مهمة بالنسبة للعلاقة بين مختلف الجهات الفاعلة، وفي الوقت نفسه فهي تكفل التعامل مع احتياجات الأشخاص المتضررين على سبيل الأولوية. وقد أعرب كذلك عن رأي مفاده أن المبادئ الثلاثة راسخة في القانون الدولي، كما يتبين من عدد من الصكوك الدولية. وفي الوقت ذاته، لوحظ أن هناك إمكانية للاختلاف والتنازع السياسي أو الأيديولوجي أو الديني أو الثقافي فيما بين الدول، وهو ما من شأنه أن يعوق الجهود الرامية إلى تقديم مساعدة فعالة في الوقت المناسب. ووفقاً للرأي الآخر، لم يكن مستصوباً الابتعاد عن هذه المبادئ دون سبب وجيه على اعتبار أنها مبادئ راسخة. في حين رأى آخرون أن هذه المبادئ، وإن كانت من المبادئ المهمة بالنسبة للحركة الدولية للصليب الأحمر، ليس واضحاً أنها من مبادئ القانون الدولي.

٣١٠- وأعرب عن رأي مفاده أن مبدأ الإنسانية هو اللبنة الأساسية لمسألة حماية الأشخاص في القانون الدولي لكونه يضع الشخص المتضرر في صلب عملية الإغاثة ويقر بأهمية حقوقه واحتياجاته. وهو أيضاً بمثابة مقياس مهم بالنسبة للأعمال التي يقوم بها مقدمو المساعدة الإنسانية. ورأى آخرون أن معظم الإشارات إلى "مبدأ الإنسانية" موجودة في الصكوك غير الملزمة وأنها محكومة بالسياق إلى حد كبير.

٣١١- وأعرب أيضاً عن تأييد لإدراج مبدأ الحياد الذي يفرض على الجهات المقدمة للمساعدة أن تبذل كل ما في وسعها لكي تضمن خلو الأنشطة التي تقوم بها من أي غرض آخر سوى الاستجابة للكوارث وفقاً لمبادئ الإنسانية. ولوحظ أن مبدأ الحياد هو نتيجة

(١٣٣٧) ينص مشروع المادة ٦ على ما يلي:

"المبادئ الإنسانية في الاستجابة للكوارث

"تُنفذ الاستجابة لحالات الكوارث وفقاً لمبادئ الإنسانية والحياد والنزاهة".

لمناقشة هذا المفهوم في سياق نظرها في موضوع طرد الأجانب. وبدا أن اتفاقاً قد تحقق بأن هذا المبدأ ليس في حد ذاته حقاً من حقوق الإنسان، بل اعتبر على سبيل الافتراض أنه مبدأ أساسي نشأت عنه جميع حقوق الإنسان. وبالرغم من ارتباطه ارتباطاً وثيقاً بمبدأ الإنسانية الوارد في مشروع المادة ٦، فإنه يمكن تمييزه عنه. وجرى التذكير بأن مبدأ الكرامة الإنسانية مدرج بوصفه عنصراً مركزياً في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨^(١٣٣٦)، وكذلك في العديد من معاهدات حقوق الإنسان المعتمدة على الصعيدين العالمي والإقليمي. وهو أيضاً دعامة أساسية من دعائم حماية حقوق الإنسان في النظم القانونية المحلية. ويُدراج مبدأ الكرامة الإنسانية، إلى جانب المبادئ الإنسانية المبينة في مشروع المادة ٦، يكون المقرر الخاص قد سعى إلى تقديم إطار كامل يكفل احترام حماية حقوق الإنسان للأشخاص المتضررين بالكوارث، مما يظل الحاجة إلى وضع قائمة بحقوق محددة.

٣٠٦- أما مشروع المادة ٨، فنشأ عن تفاهم توصلت إليه لجنة الصياغة في عام ٢٠٠٩، لدى اعتماد مشروع المادة ٥، مفاده أن يصاغ حكم بشأن المسؤولية الأساسية للدولة المتضررة. وهو يعكس مبدأي السيادة وعدم التدخل، وكلاهما مقبول دولياً بوصفهما أساسين من أسس صرح القانون الدولي. فمبدأ السيادة، القائم على الفكرة الأساسية للمساواة بين الدول في السيادة، وهو مبدأ راسخ تماماً في القانون الدولي، يفترض أن تكون كل دولة حرة ومستقلة وأن تكون بالتالي قادرة على ممارسة وظائفها في إقليمها دون غيره من الأقاليم. ويرتبط بهذا المبدأ ارتباطاً وثيقاً مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى، الراسخ تماماً هو الآخر في القانون الدولي، وهو يهدف إلى ضمان المحافظة على المساواة بين الدول في السيادة.

٣٠٧- وهو يرى أنه ما من شك في أن الدولة المتضررة تتمتع بصلاحيات اتخاذ تدابير مشروعة لضمان حماية الأشخاص الموجودين في إقليمها. ونتيجة لذلك، لا يسع كيانات أخرى، سواء كانت منظمات دولية أو دولاً، التدخل بطريقة أحادية في عملية الاستجابة للكوارث، وإنما هي مطالبة بالعمل وفقاً لأحكام مشروع المادة ٥ بشأن واجب التعاون. وهذا لا يعني أن هذه السلطة السيادية ينبغي أن تكون مطلقة. فقد ذُكر المقرر الخاص بأن هناك معايير دولية دنيا، منها حماية حقوق الإنسان، يتعين احترامها. وبهذه الصفة، يمثل مبدأ السيادة ومبدأ عدم التدخل نقطة الانطلاق وليس نقطة الانتهاء، وهما ينطويان على حقوق وواجبات. وأكد كذلك نيته أن يوضح، في تقريره المقبل، نطاق وحدود ممارسة الدولة المتضررة لمسؤوليتها الأساسية. وذكر كذلك أن القانون الدولي يقر منذ أمد بعيد بأن حكومة الدولة المتضررة هي المهتمة أكثر من غيرها لتقدير خطورة حالة الطوارئ وتنفيذ التدابير اللازمة لمواجهتها. ونتيجة لذلك، تقع على الدولة المتضررة المسؤولية الأساسية لضمان حماية الأشخاص في حالات الكوارث، وذلك بالتكفل بتيسير عمليات الإغاثة وتنسيقها والإشراف عليها في إقليمها.

(١٣٣٦) قرار الجمعية العامة ٢١٧ ألف (د-٣) المؤرخ ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٨.

الكرامة الإنسانية كحق من الحقوق، إذ إن تركيزها كان منصباً على مسألة معاملة الفرد التي يتعين أن تحترم الكرامة الإنسانية. ورأى بعض الأعضاء أنه من غير الواضح تمام الوضوح إن كان من الممكن نقل هذا المفهوم بسهولة ليُطبق على حالة الكارثة التي تختلف عن سياق طرد الأجانب الذي يطبق فيه المفهوم على مسائل إجرائية. كما إن علاقته بمشروعى المادتين ٦ و ٨ غير واضحة هي الأخرى. وأعرب عن القلق من أن هذا الحكم بدا أنه يوحي بضرورة إنقاذ كل روح ومساعدة كل ضحية، وهو ما ينطوي على تبعات تتعلق بقدرة الدولة المتضررة على تقديم المساعدة وواجب الدول الأخرى حيال ذلك. ومن ثم أعرب عن تفضيل لأن يُنظر إلى هذا المفهوم من زاوية السلوك المرغوب لا من زاوية فرض التزام بتحقيق نتائج.

٣١٥- ووفقاً لاقتراح آخر، فإن الاعتراف بالكرامة الإنسانية يمكن أن يُستكمل بواجب احترام حقوق الإنسان المنصوص عليها في الصكوك الدولية القائمة، بحيث يعزّز تطبيق الحقوق، والاعتراف أيضاً في الوقت نفسه بأن الدولة المتضررة محولة في حالات الطوارئ هذه بأن تعلق مؤقتاً أعمال بعض حقوق الإنسان (تنتقص منها) في الحدود التي يسمح بها القانون الدولي. واقترح أيضاً توضيح الإشارة القائلة بأن "تحتزم [...] الجهات الفاعلة ذات الصلة كرامة الإنسان وتحميها"، من حيث علاقتها بالقانون الدولي لحقوق الإنسان الساري المفعول. ووفقاً لرأي آخر، يمكن إدماج مشروع المادة ٧ في مشروع المادة ٦.

(ج) مشروع المادة ٨ - المسؤولية الأساسية للدولة المتضررة (١٣٣٩)

٣١٦- واقترح عدة أعضاء إعادة تأكيد مبدأ السيادة ومبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدولة اللذين يشكلان القاعدة الأساسية التي ينبغي أن يبنى عليها نظام حماية الأشخاص في حالات الكوارث. وقيل إن مثل هذا النهج كفيل بأن يراعي على النحو الصحيح حقوق الدولة المتضررة تجاه المساعدة الإنسانية وكذلك مسؤوليتها فيما يتعلق بمجمل عمليات الإغاثة. وأعرب عن رأي آخر مفاده أن الإشارة الضمنية إلى مبدأي السيادة وعدم التدخل في الفقرة ٢ من مشروع المادة ٨، باشتراط موافقة الدولة المتضررة، غير مناسبة. ووفقاً لرأي مخالف، فإن النهج المتبع في

(١٣٣٩) ينص مشروع المادة ٨ على ما يلي:

"المسؤولية الأساسية للدولة المتضررة

١- "تحمل الدولة المتضررة المسؤولية الأساسية عن حماية الأشخاص وتقديم المساعدة الإنسانية في إقليمها. وتحتفظ الدولة بحقها في توجيه تلك المساعدة ومراقبتها وتنسيقها والإشراف عليها في إقليمها، طبقاً لقانونها الوطني.

٢- "لا يجوز تقديم المساعدة الخارجية إلا بموافقة الدولة المتضررة".

لواجب احترام سيادة الدول. بيد أن العديد من الأعضاء أبدوا شكوكهم إزاء إدراج مبدأ الحياد الذي يؤكد عليه تقليدياً في سياق النزاع المسلح. وأعرب أيضاً عن رأي مؤداه أن مراعاة مبدأ النزاهة هو أحسن استجابة للشاغل المتعلق بالتدخل في الشؤون الداخلية للدولة. وقدم اقتراح آخر يدعو إلى الاستعاضة عن الإشارة إلى مبدأ الحياد بالإشارة إلى مبدأ عدم التمييز.

٣١٢- وأعرب عن الرأي القائل بأن مبدأ النزاهة مبدأ راسخ. ولوحظ أيضاً أن توجيه المساعدة لفئات ضعيفة لا يتهك في حد ذاته عنصر عدم التمييز الذي ينطوي عليه مبدأ النزاهة بمعناه الأشمل. لكن أعرب عن شكوك إزاء شرط التناسب. فقد ذكر أن الصلة باحتياجات الأشخاص المتضررين ليست هي المسألة الوحيدة المهمة. فهناك عوامل أخرى هي أيضاً مهمة، مثل الاعتبارات الاقتصادية المتصلة بالقدرة على تقديم المساعدة. وبعبارة أخرى، لا يمكن دائماً اشتراط تناسب المساعدة المقدمة مع الاحتياجات. وبالتالي من المهم تقدير التناسب في كل حالة على حدة، مع مراعاة الواقع على الأرض. وفيما يتعلق بمسألة النزاهة في حد ذاتها، أعرب عن رأي مفاده أنه ينبغي تناولها بمزيد من الوضوح في مشروع المادة، وذلك بإدراج إشارة إلى واجب الامتناع عن إقامة تمييز ذاتي بحسب الأشخاص المتضررين.

٣١٣- ولوحظ كذلك أن مبدأ الإنسانية لم تنشأ عنه التزامات محددة، خلافاً لما هو عليه الحال بالنسبة لمبدأ الحياد (عدم التدخل) ومبدأ النزاهة (عدم التمييز). واقترح بالتالي التفريق بين مبدأ الإنسانية والمبدأين الآخرين، إما بالاستعاضة عن عبارة "تُنفذ الاستجابة لحالات الكوارث وفقاً" بعبارة "تسترد الاستجابة لحالات الكوارث بـ" أو بعبارة "تستند الاستجابة لحالات الكوارث إلى"، وإما بذكر المبادئ في الديباجة وإيراد مواد منفصلة عن مضمون هذين المبدأين، أي عدم التدخل وعدم التمييز. وورد ذكر مقترحات أخرى، منها إضافة إشارة إلى مبدأ الاستقلالية وذكر المبادئ الإنسانية في الديباجة. وقبول هذا الاقتراح الأخير بمعارضة من أحد الأعضاء الذي رأى أن إيراد هذه المبادئ في المنطوق يقصد به التأكيد على أن الكيفية التي تدار بها الاستجابة الإنسانية ليست من اعتبارات السياسة العامة فحسب بل هي واجب قانوني أيضاً.

(ب) مشروع المادة ٧ - الكرامة الإنسانية (١٣٣٨)

٣١٤- أعرب الأعضاء عن دعمهم لاقتراح المقرر الخاص المتعلق بمشروع المادة ٧. وسلّم بأن الكرامة الإنسانية هي مصدر حقوق الإنسان وليست في حد ذاتها حقاً يستلزم واجبات. ودكر بأن هذه المسألة قد نوقشت في سياق موضوع "طرد الأجانب" وأنه كان هناك اتفاق في اللجنة على عدم الإصرار على تكريس

(١٣٣٨) ينص مشروع المادة ٧ على ما يلي:

"الكرامة الإنسانية

"الأغراض مشاريع المواد هذه، تحترم الدول والمنظمات الدولية المختصة وسائر الجهات الفاعلة ذات الصلة كرامة الإنسان وتحميها".

الكوارث. ومن ثم، فإن جميع عروض المساعدة الإنسانية لمواجهة كارثة ما ينبغي أن تحترم سيادة الدولة المتضررة واستقلالها وسلامتها الإقليمية.

٣٢٠- واقترح بأن تعرّف عبارة "الدولة المتضررة"، لا سيما في سياق أوضاع الاحتلال أو الإدارة الدولية. وقدمت توصية أيضاً بأن يبيّن أن الإشارة إلى "المسؤولية" يقصد بها "الاختصاص" وليس المسؤولية التي تنشأ عن فعل غير مشروع دولياً. ووفقاً لاقتراح آخر، يمكن الاستعاضة عن كلمة "المسؤولية" بكلمة "الواجب"، وهو ما ينسجم مع الفكرة القائلة بأن الدولة المتضررة ملزمة بموجب القانون الدولي بحماية الأشخاص الموجودين في إقليمها. ولوحظ أن مثل هذه الصياغة أقرب إلى الصياغة التي اقترحتها معهد القانون الدولي في قراره لعام ١٩٨٥ (١٣٤٠).

٣٢١- ووفقاً لاقتراح آخر، يمكن الاستعاضة عن الفقرة ١ بنص الفقرة ٤ من منطوق مرفق قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١: "تتحمل كل دولة في المقام الأول مسؤولية الاعتناء بضحايا الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ الأخرى التي تقع في أراضيها. ومن ثم تؤدي الدولة المتضررة الدور الرئيسي في الشروع بالمساعدة الإنسانية وتنظيمها وتنسيقها وتنفيذها داخل أراضيها".

٣٢٢- وأعرب عن تأييد لشرط الموافقة الوارد في الفقرة ٢، والذي اعتبر البعض أنه يمثل الحكم المحوري في مشاريع المواد. وأشار إلى قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ الذي تضمن اشتراط أن يكون تقديم المساعدة الإنسانية بموافقة الدولة المتضررة وأن يكون، من حيث المبدأ، على أساس نداء تطلقه تلك الدولة. ولوحظ أن شرط موافقة الدولة المتضررة نابع من أبسط اعتبارات السيادة. فالدخول إلى دولة أجنبية لتقديم المساعدة ضد رغبة تلك الدولة يمثل شكلاً من أشكال التدخل الذي يتنافى وميثاق الأمم المتحدة. واقترح إيراد نص يوضح أن مشاريع المواد لا تسمح بحق التدخل في حالات الكوارث.

٣٢٣- وأعرب أعضاء آخرون عن شكوكهم حيال استخدام لفظه "إلا". فرأوا أن الموافقة الصريحة المسبقة ليست مطلوبة دائماً، إذ قد تكون هناك ظروف استثنائية يتعذر فيها على الدولة المتضررة إعطاء موافقة رسمية بالسرعة الكافية المطلوبة لتحرك لمواجهة كارثة خطيرة. واقترح أيضاً توخي الاعتراف بالآثار القانونية لمسؤولية الدولة المتضررة بأن يذكر أن الدولة المتضررة "لا يجوز أن تمتنع على نحو غير معقول" عن منح موافقتها، دون أن يحل ذلك محلها السيادة في أن تقرر ما إذا كانت المساعدة الخارجية مناسبة أم لا. وبذلك تكون الدولة المتضررة ملزمة بعدم رفض عرض مقدم بحسن نية يهدف حصراً لتقديم مساعدة إنسانية. وأشار إلى مذكرة

تقرير المقرر الخاص بميل كثيراً إلى الرؤية التقليدية للقانون الدولي باعتباره يقوم على سيادة وموافقة الدول، ولم يراع بما فيه الكفاية المفهوم المعاصر لسيادة الدولة. واعتُبر أنه من المهم موازنة سيادة الدولة مع الحاجة إلى حماية حقوق الإنسان، وجرى التذكير بأن الغرض من الموضوع هو حماية الأشخاص في حالات الكوارث وليس حماية حقوق الدول.

٣١٧- أعرب العديد من الأعضاء عن تأييدهم لمشروع المادة ٨، وأكدوا أن القانون الدولي يعتبر أن المسؤولية الأساسية تقع على عاتق الدولة المتضررة. واعتُبر هذا التأكيد توضيحاً مهماً من حيث إنه يرسى حماية من التدخل غير المرغوب فيه في الشؤون الداخلية للدولة المتضررة. وتبعاً لذلك، يقع على الدولة المتضررة واجب حماية الأفراد الموجودين في إقليمها بمقتضى مشاريع المواد، مع الاحتفاظ بالحق في رفض المساعدة القادمة من الخارج.

٣١٨- ورأى العديد من الأعضاء أنه ينبغي توضيح أن المسؤولية الأساسية لا تعني المسؤولية الحصرية. وتمتع الدولة المتضررة بأمش تقديري معين، ولكنها في نهاية المطاف تتحمل المسؤولية عن رفضها قبول المساعدة، وهو ما قد يفضي إلى وجود فعل غير مشروع دولياً إذا أدى ذلك الرفض إلى تقويض ما للأفراد المتضررين من حقوق بموجب القانون الدولي. وتظل الدولة المتضررة ملزمة بواجب التعاون بموجب مشروع المادة ٥. واقترح أن يضاف إلى الحكم إشارة إلى المسؤولية الثانوية التي تقع على المجتمع الدولي، أو أن يستعاض عن الفقرة ٢ بالعبارة التالية: "لا تخل الفقرة ١ من المادة ٨ بحق المجتمع الدولي ككل في تقديم المساعدة الإنسانية المشروعة إلى الأشخاص المتضررين بالكارثة إذا افتقدت الدولة المتضررة القدرة أو الإرادة فيما يتعلق بممارسة مسؤوليتها الأساسية عن تقديم المساعدة الإنسانية". ووفقاً لرأي آخر، ليس للمجتمع الدولي، بموجب القانون الدولي المعاصر، مسؤولية "ثانوية" عن حماية ضحايا الكوارث. وبالتالي، ينبغي حذف الإشارة إلى المسؤولية "الأساسية" إذ إنها توحي بوجود واجبات "ثانوية"، وهو ما قد يؤدي إلى التدخل غير المرغوب فيه. وجرى التذكير بأن اللجنة كانت قد استبعدت، في عام ٢٠٠٩، تطبيق مفهوم "المسؤولية عن الحماية" من نطاق تطبيق مشاريع المواد.

٣١٩- ورأى أعضاء آخرون أن مشاريع المواد، مع تأكيدها على واجب التعاون، ينبغي أن تقر بسيادة الدولة المتضررة، ومسؤوليتها تجاه رعاياها، وحقها في أن تقرر ما إذا كانت في حاجة إلى مساعدة دولية (ما دامت هي الموجودة في الوضع الأمثل لتقدير احتياجات الحالة التي تواجهها)، وكذلك مدى قدرتها على الاستجابة، وحقها، إذا ما قبلت المساعدة الدولية، في توجيه وتنسيق ومراقبة هذه المساعدة داخل إقليمها. ودكر بأن فكرة المسؤولية الأساسية للدولة المتضررة معترف بها في مختلف قرارات الجمعية العامة وفي صكوك عالمية وإقليمية وفي شتى مدونات السلوك والمبادئ التوجيهية الدولية المتعلقة بالإغاثة في حالات

علماً أيضاً باقتراح إدراج مبدأ عدم التمييز الذي يمكن الرجوع إلى أصوله الحديثة في القانون الإنساني الدولي، لا سيما في الاتفاقية الأولى لتحسين حالة الجرحى من أفراد الجيوش في الميدان لعام ١٨٦٤. لكنه أكد وجهة نظره بأن ارتباط مبدأ محدد، مثل مبدأ التمييز، ارتباطاً وثيقاً تاريخياً بالقانون الإنساني الدولي لا يعني أن ذات المبدأ لا ينطبق على حماية الأشخاص في حالات الكوارث. وبالتالي، فإن بإمكانه قبول إضافة مبدأ عدم التمييز إلى المبادئ الثلاثة المذكورة في مشروع المادة ٦.

٣٢٨- وفيما يتعلق بمشروع المادة ٧، ذكّر المقرر الخاص بأن لجنة الصياغة قد اقترحت في الآونة الأخيرة إدراج مشروع مادة مماثل بشأن الكرامة الإنسانية في سياق طرد الأجانب (وليس كنص في الديباجة)، وقال إنه لا يرى ما يمنع من القيام بالمثل فيما يخص مشاريع المواد الحالية.

٣٢٩- أما فيما يتعلق بمشروع المادة ٨، فأكد المقرر الخاص أنه سيُتبع بأحكام أخرى تشرح نطاق وحدود ممارسة دولة متضررة مسؤوليتها الأساسية عن حماية الأشخاص المتضررين بالكارثة. ولم يكن بوسع المقرر الخاص تأييد اقتراح يدعو إلى حذف الفقرة ٢ لأن من شأن ذلك أن يكون مخالفاً للقواعد والممارسات القائمة في هذا المجال. فمشروع المادة ٨، والفقرة ٢ منه تحديداً، يتضمن في نظره اعترافاً ضرورياً بأن مبدأي السيادة وعدم التدخل ساريان بالفعل. وأشار كذلك إلى الاقتراح المقدم أثناء المناقشة بأن يُذكر هذان المبدآن صراحة، ومع أنه لا يرى ضرورة قصوى لذلك، فإنه ينوي اتباع الرأي السائد في اللجنة بإيراد هذه الإشارة إما في مشروع المادة ٦ أو في مشروع المادة ٨.

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

١ - نص مشاريع المواد

٣٣٠- فيما يلي نص مشاريع المواد التي اعتمدها اللجنة بصفة مؤقتة حتى الآن.

حماية الأشخاص في حالات الكوارث

المادة ١ - النطاق

تنطبق مشاريع المواد هذه على حماية الأشخاص في حالات الكوارث.

المادة ٢ - الغرض

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

الأمانة العامة^(١٣٤١) التي فصلت بعض ظلال المعاني التي ينطوي عليها مفهوم الموافقة. واقترح أيضاً إيجاد حوافز تشجع الدولة المتضررة على إعطاء موافقتها متى كان التعاون الدولي سيؤدي على الأرجح إلى تعزيز حماية ضحايا الكوارث. ووفقاً لرأي آخر، ينبغي أن يوجّه التركيز إلى تنسيق المساعدة الغوثية تنسيقاً كافياً أكثر مما يوجه إلى الموافقة. وعارض آخرون إعادة صياغة مشروع المادة ٨ بما يوحي بأن الدولة المتضررة يمكن أن تعاقب على أنها "تمتنع على نحو غير معقول عن منح موافقتها"، باعتبار أن ذلك سيكون مخالفاً للقانون القائم.

٣٢٤- واقترح أعضاء آخرون توضيح أن الموافقة ينبغي أن تكون صريحة، مع بيان إن كانت الإشارة إلى المساعدة "الخارجية" تفرض اشتراطاً، بموجب القانون الدولي، مفاده أن أعمال المنظمات غير الحكومية أو الهيئات الخاصة الأخرى ينبغي أن تستند هي الأخرى إلى موافقة الدولة المتضررة، أم أنه يكفي أن تنقيد هذه الهيئات بالقانون الداخلي للدولة المتضررة. واقترح أيضاً تحويل فقرتي مشروع المادة ٨ إلى مشروعين مادتين منفصلتين.

٣ - الملاحظات الختامية للمقرر الخاص

٣٢٥- ذكّر المقرر الخاص، فيما يتعلق بمشروع المادة ٦، ببعض الشواغل التي أعرب عنها أثناء الحوار فيما يتعلق بالإشارة إلى مبادئ الإنسانية والحياد والنزاهة والتناسب التي استخدمت في مبادئ قانونية محددة، بما في ذلك في القانون الإنساني الدولي، وفي سياق عدم اللجوء إلى استعمال القوة الوارد في ميثاق الأمم المتحدة. وقد جرى التأكيد على أن نقلها إلى سياق حماية الأشخاص في حالات الكوارث لا هو أمر سهل ولا هو عملي بالضرورة. ورأى المقرر الخاص أن تطبيق مبدأ ما، يُفهم بحكم طبيعته على نحو عام ومجرد، يمكن أن يمتد إلى مجالات أخرى من مجالات القانون تختلف عن المجال الذي ظهر فيه مفهوم هذا المبدأ والذي يقترن به عادة.

٣٢٦- وذكر المقرر الخاص أنه لا يرى هو أيضاً ضرورة ولا فائدة لوضع تعريفات محددة لهذه المبادئ لأنها مبادئ يقرها القانون الدولي عالمياً. وتسري هذه الملاحظة على المبادئ الإنسانية تماماً كما تسري على مبدأي السيادة وعدم التدخل. فضرورة انسجام تصرف ما مع مبادئ معينة هو معيار كاف للاسترشاد به. غير أنه أكد أن التوضيحات التي سعى إليها بعض الأعضاء ستدرج في التعليقات ذات الصلة.

٣٢٧- ولاحظ كذلك أن الآراء كانت متباينة حيال معرفة ما إذا كان يتعين الاحتفاظ بالإشارة إلى مبدأ الحياد أم استبعادها. وقال إنه يفضل الاحتفاظ بها للأسباب المبينة في التقرير الثالث. وأحاط

(١٣٤١) انظر الحاشية ١٣٣١ أعلاه.

ولئن كان التركيز ينصب على المحور الأول، فإن مشاريع المواد تنطرق أيضاً، ولكن بشكل عام، إلى حقوق الأفراد المتضررين بالكوارث على النحو المحدد في القانون الدولي. وبالإضافة إلى ذلك، فإن مشاريع المواد، كما يتجلى في المادة ٣، لا تقتصر على نوع معين من الكوارث.

(٣) ويقتصر نطاق مشاريع المواد، من حيث الاختصاص الشخصي، على الأشخاص الطبيعيين المتضررين بالكوارث، وإن كان من الجائز أن يُنظر مستقبلاً في إمكانية إدراج الأشخاص الاعتباريين. 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 المادة ٥) أو بصورة غير مباشرة، باعتبارها خاضعة للقوانين الداخلية، المنفذة لمشاريع المواد، للدولة المتضررة، أو لدولة ثالثة، أو لدولة جنسية الكيان أو الجهة الفاعلة الخاصة.

(٤) وكما تشير عبارة "في حالات" الواردة في عنوان الموضوع، يركز نطاق مشاريع المواد، من حيث الاختصاص الزمني، تركيزاً رئيسياً على مرحلة الاستجابة والإنعاش التي تلي وقوع الكارثة مباشرة، بما في ذلك مرحلة إعادة البناء بعد وقوع الكارثة. ومع ذلك، كان هناك اتفاق عام على أن مشاريع المواد ينبغي أن تشمل أيضاً، بحسب الاقتضاء، مرحلة ما قبل وقوع الكارثة فيما يتعلق بأنشطة الحد من خطر الكوارث وتجنبها وتخفيف حدتها.

(٥) ولا تقتصر مشاريع المواد، من حيث الاختصاص المكاني، على الأنشطة التي تتم في موقع الكارثة، لكنها تشمل أيضاً الأنشطة الجارية داخل الدول المقدمة للمساعدة ودول العبور. كما أن الطابع العابر للحدود لكارثة ما ليس شرطاً ضرورياً لبدء تطبيق مشاريع المواد. فإن كان من المؤكد أنه ليس من النادر أن تُحدث الكوارث الكبيرة أثراً عابراً للحدود، مما يؤدي إلى زيادة الحاجة إلى التعاون والتنسيق على المستوى الدولي، إلا أن الواقع يعج بالأمثلة على بذل جهود دولية ضخمة لتقديم مساعدات الإغاثة استجابة لكارثة لا تتعدى الحدود الإقليمية لدولة واحدة. وقد تثور اعتبارات مختلفة في هذا المجال، لكن مشاريع المواد لا تُقيم هذه التفرقة، ما لم يحدد خلاف ذلك. وبعبارة أخرى، ليس المقصود بصياغة مشاريع المواد نوعاً محدداً أو حالة محددة من الكوارث، وإنما المقصود هو تطبيقها بمرونة لتلبية الاحتياجات الناشئة عن جميع الكوارث، بصرف النظر عن أثرها العابر للحدود.

المادة ٣- تعريف الكارثة

يقصد بمصطلح "الكارثة" حدث مُفجع أو سلسلة أحداث مُفجعة تؤدي إلى خسائر في الأرواح واسعة الانتشار، أو إلى معاناة وكرب شديدين للإنسان، أو تسبب ضرراً مادياً أو بيئياً واسع النطاق، بما يُخل 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 المعنية.

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

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

المادة ١- النطاق

تنطبق مشاريع المواد هذه على حماية الأشخاص في حالات الكوارث.

التعليق

(١) تحدد المادة ١ نطاق مشاريع المواد، وتتبع صياغة عنوان الموضوع. وهي تحدد توجُّه مشاريع المواد على أنه التركيز بصورة رئيسية على حماية الأشخاص الذين تتأثر حياتهم ورفاههم وممتلكاتهم بالكوارث. وبناءً على ذلك، يكون محور التركيز، وفقاً لما هو محدد في المادة ٢، هو تيسير استجابة تلبية الاحتياجات الأساسية للأشخاص المعنيين بشكل كاف وفعال، مع احترام حقوقهم.

(٢) وتغطي مشاريع المواد، من حيث الاختصاص الموضوعي، حقوق والتزامات الدول المتضررة بكارثة ما فيما يتعلق بالأشخاص الموجودين في إقليمها (بصرف النظر عن جنسيتهم) 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 والتزامات، وهما: حقوق والتزامات الدول، كل منها تجاه الأخرى، وحقوق والتزامات الدول تجاه الأشخاص المحتاجين إلى الحماية.

المادة ٢ - الغرض

مستنداً إلى ما هو واقعي ويمكن تحقيقه "على أرض الواقع" في أي حالة محددة من حالات الكوارث. ومن ثم، لا ترد إشارة، على سبيل المثال، إلى أنه ينبغي أن تكون الاستجابة فعالة "تماماً".

(٤) وقررت اللجنة عدم صياغة النص في شكل بيان عام بشأن التزام الدول بضمان استجابة كافية وفعالة، إذ ارتئي أن ذلك لن يسلط الضوء بشكل كاف على الحقوق والالتزامات المحددة للدولة المتضررة. فلم يكن من الواضح، على سبيل المثال، ما إذا كانت هذه الصيغة ستميّز بشكل كاف بين مختلف الالتزامات التي تقع على عاتق مختلف الدول، ومن ذلك مثلاً التزامات الدولة المتضررة في مقابل التزامات الدول المقدمّة للمساعدة. وبناءً على ذلك، لم تُدرج إشارة إلى الدول، على أساس أن هذه الإشارة ليست ضرورية تماماً لنص يتعلق بالغرض من مشاريع المواد وأنه سيُنظر في إدراج أحكام محددة بشأن التزامات الدول في مواد لاحقة.

(٥) وينبغي أن تُقرأ عبارة "استجابة [...] لحالات الكوارث" مقترنة بالتوجيه العام الوارد في المادة ١ وهو أن التطبيق الزممي لمشاريع المواد ينبغي فهمه، حسب مقتضى الحال، بحيث يشمل مرحلة ما قبل وقوع الكارثة، وهي مرحلة الحد من خطر الكوارث وتجنبها وتخفيف أثرها. ولئن كانت صيغ أخرى تحدد جميع مراحل المساعدة قد بُحُثت، فإن اللجنة اختارت في الوقت الحالي استخدام صيغة أكثر إيجازاً، دون أن تقصد تفضيل تفسير ضيق يجعل النص غير منطبق إلا في مرحلة الاستجابة 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 من الصكوك والترتيبات القائمة على المستوى الدولي في سياق الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث. فقد ارتئي أن مشاريع المواد لا يمكن أن تضمن وحدها حدوث استجابة، لكن الغرض منها هو تيسير استجابة كافية وفعالة.

(٧) وأدرجت صفة "الأساسية" بعد مصطلح "الاحتياجات" للإشارة بوضوح إلى أن الاحتياجات المشار إليها هي الاحتياجات المتعلقة بالبقاء أو ما شابهها من احتياجات أساسية في أعقاب الكارثة. واعتُبر أن صفة "الأساسية" تُظهر بوضوح السياق الذي تنشأ فيه هذه الاحتياجات.

(٨) والمقصود بمصطلح "الأشخاص المعنيين" الأفراد الذين تضرروا بشكل مباشر بالكارثة، وليس الأفراد الذين تضرروا بشكل غير مباشر. وقد أُدرج المصطلح لزيادة تحديد نطاق تطبيق مشاريع المواد. وهذا يتفق مع النهج المتبع في الصكوك القائمة الذي يركّز على تقديم الإغاثة للأشخاص المتضررين مباشرة بالكارثة. ولا يعني ذلك أن الأفراد المتضررين بصورة غير مباشرة، بطرق منها على سبيل المثال وفاة أفراد من الأسرة في كارثة

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

التعليق

(١) تتناول المادة ٢ الغرض من مشاريع المواد. وعلى الرغم من أن تضمين النصوص التي تعدّها اللجنة حكماً يشرح أهداف مشاريع المواد المعنية لا يحدث في جميع الحالات، فإن حدوثه ليس جديداً. فمشاريع المبادئ المتعلقة بتوزيع الخسارة في حالة الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة التي اعتمدها اللجنة في دورتها الثامنة والخمسين تتضمن حكماً (المبدأ ٣) بشأن الأهداف (١٣٤٢).

(٢) ويتوسع النص في شرح المادة ١ (النطاق) بتوفير مزيد من التوجيه بشأن مضمون مشاريع المواد. وتعلق المسألة الرئيسية المثارة بالمقابلة بين "الاحتياجات" و"الحقوق". وكانت اللجنة على دراية بالنقاش الدائر في أوساط 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 أياً من النهجين ليس مانعاً للآخر بالضرورة، ولكن من الأفضل اعتبار كل منهما مكماً للآخر. واستقر رأي اللجنة على صيغة تؤكد أهمية حدوث استجابة تلي "احتياجات" الأشخاص المتضررين بالكارثة بشكل كاف وفعال. وهذه الاستجابة ينبغي أن تتم مع احترام حقوق هؤلاء الأفراد احتراماً كاملاً.

(٣) ورغم أن عبارة "كافية وفعالة" ليست بالضرورة مصطلحاً فنياً، فإن المقصود بها هو الاستجابة العالية الجودة التي تلي احتياجات الأشخاص المتضررين بالكارثة. وترد صيغ ماثلة في الاتفاقات القائمة. ومن هذه الصيغ صيغة "فعالة ومتضافرة" وصيغة "سريعة وفعالة"، الواردتان في اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا لإدارة الكوارث والاستجابة في حالات الطوارئ لعام ٢٠٠٥، وصيغة "حُسن وفعالية" المستخدمة في اتفاقية تامبير المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلوكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة لعام ١٩٩٨. ونظراً إلى الظروف التي ينبغي أن تجري فيها هذه الاستجابة، فإن عنصر التوقيت المناسب مفهوم ضمناً من مصطلح "فعالة". فكلما تأخرت الاستجابة قلّ احتمال فعاليتها. وهذا الأمر وغيره من الجوانب التي تجعل استجابة ما "كافية" و"فعالة" ستتناوله أحكام محددة. ومن المتفق عليه، مع ذلك، أنه رغم ضرورة تحقيق مستوى عالٍ فإن هذا المطلب ينبغي أن يكون

التعليق

(١) يهدف مشروع المادة ٣ إلى تعريف مصطلح "الكارثة" لأغراض مشاريع المواد. وارثني أن من الضروري تحديد التعريف بحيث يعكس بشكل سليم نطاق تطبيق مشاريع المواد، على النحو المحدد في المادة 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 المقيدة.

(٢) ونظرت اللجنة في نهج اتفاقية تامبير المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلوكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة، وهو النهج المتمثل في النظر إلى الكارثة باعتبارها نتيجة لحدث ما، وتحديد حدث خلل خطير في حياة مجتمع ما ناجم عن ذلك الحدث، وليس الحدث نفسه. وكانت اللجنة تدرك أن هذا النهج يعكس الفكر المعاصر في أوساط المساعدات الإنسانية، على نحو ما يؤكد المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث لعام ٢٠٠٥، وهو المؤتمر الذي عقدته الأمم المتحدة في كوبي (هيوغو، اليابان)، وكما تؤكد المعاهدات وغيرها من الصكوك الحديثة، بما في ذلك الإرشادات المتعلقة بالتسهيل المحلي للمساعدات الدولية للإغاثة في حالات الطوارئ والمساعدات الأولية للإنعاش وتنظيمها (Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance) التي اعتمدها الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر في عام ٢٠٠٧^(١٣٤٤). غير أن الرأي السائد في اللجنة ذهب إلى أن اللجنة 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 ما، استناداً إلى طبيعة الحدث، بحيث يقتصر الأمر على الأحداث القصوى. وقد استوحيت اللجنة ذلك من التعريف الذي اعتمده معهد القانون الدولي في دورة بروج المعقودة في عام ٢٠٠٣، وهو التعريف الذي أرسى عمداً هذه العتبة المرتفعة بحيث تُستبعد الأزمات الحادة الأخرى^(١٣٤٥). ويُفهم المقصود بكلمة "مفجع" من

أو تكبُّد خسارة اقتصادية بسبب وقوع كارثة في مكان آخر، سُحرمون من التعويض، غير أن اللجنة لا تعتزم تغطية حالتهم في مشاريع المواد هذه.

(٩) وفيما يتعلق بالإشارة إلى الحقوق، أُنْفِق على أن بعض الحقوق ذات الصلة بالموضوع هي حقوق اقتصادية واجتماعية تكون الدول ملزمة بضمائها تدريجياً. ولذلك، حظيت صيغة "مع احترام حقوقهم احتراماً كاملاً" بالقبول باعتبارها أكثر حياداً، ولكنها تحمل مع ذلك دلالة فعالة على الحقوق التي يجري احترامها "احتراماً كاملاً". وبالإضافة إلى ذلك، تترك العبارة عمداً مسألة كيفية إنفاذ تلك الحقوق لقواعد القانون الدولي ذات الصلة. وقد نظرت اللجنة في إمكانية إدراج قيد إضافي مثل: "بحسب الاقتضاء" أو "إلى أبعد مدى ممكن" أو "قدر الإمكان" أو "بمقتضى مشاريع المواد هذه" أو "وفقاً لأحكام القانون الدولي والقانون الداخلي ذات الصلة" أو "الحقوق الواجبة الإنفاذ". ولم تدرج أي من هذه الصيغ لأنه ارثني أن إضافة مزيد من الصفات يمكن أن يضعف الحقوق القانونية القائمة. ومع ذلك، أُنْفِق على أن هناك هامشاً ضمناً لتقدير مدى وجوب إنفاذ الحقوق، وعلى أن هذا الهامش مقيد بمدى تأثير الكارثة. وما دامت مشاريع المواد التي تقوم اللجنة بوضعها لا تشمل تحديد نطاق هذا الهامش، فينبغي التحقق منه بالرجوع إلى القواعد ذات الصلة التي تقر أو تُنشئ الحقوق المشار إليها.

(١٠) والإشارة إلى "الحقوق" ليست إشارة إلى حقوق الإنسان فحسب، وإنما إشارة أيضاً إلى جملة حقوق منها الحقوق المكتسبة بموجب القانون الداخلي. ولم يُوافق على اقتراح يدعو إلى إعداد قائمة بالحقوق الواجبة الإنفاذ لأنه ببساطة لا يمكن النظر في جميع الحقوق التي يمكن أن تكون واجبة الإنفاذ، وخشية أن تؤدي هذه القائمة إلى تفسير مخالف للمقصود يذهب إلى أن الحقوق غير المذكورة في القائمة غير واجبة الإنفاذ. ومع ذلك، يجري التفكيك 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^(١٣٤٣).

المادة ٣ - تعريف الكارثة

يقصد بمصطلح "الكارثة" حدث مُفجع أو سلسلة أحداث مُفجعة تؤدي إلى خسائر في الأرواح واسعة الانتشار، أو إلى معاناة وكرب شديدين للإنسان، أو تسبب ضرراً مادياً أو بيئياً واسع النطاق، بما يُخل بشكل خطير بسير المجتمع.

(١٣٤٤) الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، مقدمة إلى إرشادات بشأن التسهيل المحلي للمساعدات الدولية للإغاثة في حالات الطوارئ والمساعدات الأولية للإنعاش وتنظيمها، جنيف، ٢٠٠٨.

(١٣٤٥) Institute of International Law, Yearbook, vol. 70 (2003), (١٣٤٥) .Session of Bruges (2003), Part II, pp. 263 et seq

(١٣٤٣) انظر أيضاً المبادئ التوجيهية التشغيلية المتعلقة بحقوق الإنسان والكوارث الطبيعية التي اعتمدها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في عام ٢٠٠٦ (A/HRC/4/38/Add.1, annex).

الأرواح واسعة الانتشار يمكن أن يستوفي، بمفرده، شرط السببية ويسفر عن انطباق مشاريع المواد على الحدث إذا كان يؤدي إلى إخلال خطير بسير المجتمع.

(٦) وأدرج احتمال حدوث "معاناة وكرب شديدين للإنسان" تسليمياً من اللجنة بأن كثيراً من الكوارث الكبيرة يكون مقترناً بخسائر في الأرواح واسعة الانتشار أو 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 بشكل خطير بسير المجتمع.

(٧) وأدرجت اللجنة عبارة "ضراً مادياً أو بيئياً واسع النطاق" إدراكاً منها للضرر الواسع النطاق الذي تلحقه الكوارث الكبيرة عادة بالمتلكات والبيئة، وما ينتج عن ذلك من خلل يصيب سير المجتمع بسبب 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 على الأشخاص، مما يسمح بتجنب النظر في الخسارة الاقتصادية بوجه عام. فاشتراط الخسارة الاقتصادية قد يجد بلا ضرورة من نطاق مشاريع المواد بالحيولة مثلاً دون أن تعالج أيضاً الأنشطة الرامية إلى تخفيف الخسارة في الأرواح التي يُحتمل حدوثها في المستقبل نتيجة للضرر البيئي الحادث.

(٨) وكما ذُكر آنفاً، يفيد شرط إحداث خلل خطير يصيب سير المجتمع في تحديد عتبة مرتفعة تستبعد من نطاق تطبيق مشاريع المواد الأنواع الأخرى من الأزمات، مثل الأزمات السياسية الخطيرة أو الأزمات الاقتصادية الحادة. وهذه الاختلافات في التطبيق يبرها كذلك الغرض من مشاريع المواد، على النحو المحدد في المادة ٢، كما يبرها 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. 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 المقيدة لكي تترك هامشاً للتقدير في الممارسة العملية.

المادة ٤ - العلاقة مع القانون الإنساني الدولي

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

كل من تطبيق الشرط المقيد الوارد في الجزء المتبقي من النص، أي "تؤدي إلى خسائر في الأرواح واسعة الانتشار أو إلى معاناة وكرب شديدين للإنسان، أو تسبب ضرراً مادياً أو بيئياً واسع النطاق، بما يخل بشكل خطير بسير المجتمع"، ومن نطاق مشاريع المواد والغرض منها، على النحو المبين في المادتين ١ و ٢. وبالإضافة إلى ذلك، تشير المادة إلى "حدث [...] أو سلسلة أحداث" لتغطية أنواع الأحداث التي قد لا يستوفي أحدها بمفرده شرط العتبة اللازم ولكنها تشكل مجتمعة حدثاً مفاجئاً لأغراض مشاريع المواد. ولا يوجد أي تقييد بشأن سبب الحدث (طبيعياً كان أم من صنع الإنسان) تسليمياً 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 واسعة الانتشار، أو معاناة وكرب شديدين للإنسان، أو ضرر مادي أو بيئي واسع النطاق. وبناءً على ذلك، فإن حدثاً كبيراً مثل زلزال خطير يقع في وسط المحيط أو في منطقة غير مأهولة بالسكان، ولا يسفر بالتالي عن واحدة على الأقل من النتائج الثلاث المقصودة، لن يستوفي شرط العتبة المذكور في المادة ٣. وبالإضافة إلى ذلك تقيّد طبيعة الحدث تقييداً إضافياً بالشرط الذي يقضي بأن تؤدي أي من النتائج الثلاث المحتملة، أو جميعها بحسب الحالة، إلى إخلال خطير بسير المجتمع. وبعبارة أخرى، فإن وقوع حدث يسفر، على سبيل المثال، عن خسائر في الأرواح واسعة الانتشار دون أن يخل بشكل خطير بسير المجتمع لن يستوفي شرط العتبة. ولذا فإن التعريف، باشتماله على هذه العناصر السببية، يحتفظ بجوانب النهج المتبع في النصوص المعاصرة، على نحو ما يتجلى في اتفاقية تامينير المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة، وتحديدًا باعتباره نتيجة الحدث جانباً أساسياً في التعريف، وإن كان ذلك لأغراض تحديد عتبة تطبيق مشاريع المواد.

(٥) ويمثل عنصر "خسائر في الأرواح واسعة الانتشار" تنقيحاً استوحي من مدونة قواعد السلوك للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية العاملة في مجال الإغاثة من الكوارث لعام ١٩٩٥ (١٣٤٦). ويفيد شرط وقوع خسائر في الأرواح "واسعة الانتشار" 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

التعليق

السياق الإنساني الذي تُطرح فيه حماية الأشخاص في حالات الكوارث. وتنص الفقرة ٣ من المادة ١ من ميثاق الأمم المتحدة بشكل واضح على أن أحد مقاصد المنظمة يتمثل في:

تحقيق التعاون الدولي على حل المسائل الدولية ذات الصيغة 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 تفرق بين الرجال والنساء.

وتتناول المادتان ٥٥ و ٥٦ من ميثاق الأمم المتحدة بالتفصيل مضمون الفقرة ٣ من المادة ١ فيما يتعلق بالتعاون الدولي. فتتضمن المادة ٥٥ من الميثاق على ما يلي:

رغبة في تهيئة دواعي الاستقرار والرفاهية الضروريين لقيام علاقات [سلمية] [و]ودية بين الأمم مؤسسة على احترام المبدأ الذي يقضي [بالمساواة] 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 تفرق بين الرجال والنساء، ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلاً.

وتنص المادة ٥٦ من ميثاق الأمم المتحدة 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 المتمثل في التعاون بوصفه من مبادئ القانون الدولي في إعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقاً لميثاق الأمم المتحدة بالعبارات التالية:

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^(١٣٤٧).

(١) تتناول المادة ٤ علاقة مشاريع المواد بالقانون الإنساني الدولي، ومن ثم مدى تغطية مشاريع المواد للنزاع المسلح الذي يمكن أن يكون له تأثير مفرج بنفس الدرجة على سير المجتمعات. وقد صيغ النص بحيث يوضح هذه العلاقة بإعطاء الأسبقية لقواعد القانون الإنساني الدولي في الحالات التي تسري عليها هذه القواعد.

(٢) ونظرت اللجنة في إدراج نص يستبعد صراحة انطباق مشاريع المواد على النزاع المسلح كعنصر إضافي في تعريف "الكارثة" (المادة ٣)، بحيث يُتجنب، لأغراض مشاريع المواد، أي تفسير يُدخل النزاع المسلح في نطاق التعريف في حالة استيفائه معايير العتبة المذكورة في مشروع المادة 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 نفس الوقت سيضر بحماية ضحايا الكارثة، وبخاصة إذا كانت بداية الكارثة تسبق النزاع المسلح.

(٣) ونظرت اللجنة أيضاً في بداية الأمر في تقديم النص كشرط "عدم إخلال" أكثر وضوحاً، بالإبقاء ببساطة على سريان مجموعتي القواعد، مما يشير إلى أن مشاريع المواد تسري في سياق النزاع المسلح بنفس الدرجة التي تسري بها قواعد القانون الدولي القائمة. وبدلاً من ذلك، استقر رأي اللجنة على النهج الحالي المتمثل في معالجة المسألة من زاوية العلاقة بين مشاريع المواد والقانون الإنساني الدولي. ورغم أن مشاريع المواد لا ترمي إلى تنظيم نتائج النزاع المسلح، فإنها يمكن أن تسري في حالات النزاع المسلح بقدر ما لا تسري عليها قواعد القانون الدولي القائمة، ولا سيما 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 المعنية.

التعليق

(١) لا غنى عن التعاون الدولي الفعال لحماية الأشخاص في حالات الكوارث. وواجب التعاون مبدأ راسخ من مبادئ القانون الدولي وينص عليه العديد من الصكوك الدولية. وهو مكرس في ميثاق الأمم المتحدة ضمن سياقات في مقدمتها

(١٣٤٧) قرار الجمعية العامة ٢٦٢٥ (د-٢٥) المؤرخ ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٧٠، المرفق.

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 تظهر في هذا المجال أهمية اتفاقية تامبير المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلوكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة، حيث تشير في الفقرة ٢١ من ديباجتها إلى أن الأطراف ترغب في "تيسير التعاون الدولي للتخفيف من آثار الكوارث". ويرد مثال آخر في اتفاق مبرم بين فرنسا وماليزيا: "اقتناعاً منا بالحاجة إلى تطوير التعاون بين الأجهزة المختصة لكلا الطرفين في مجال الوقاية من الأخطار الجسيمة وحماية السكان والممتلكات والبيئة..."^(١٣٥٣).

(٤) ومع ذلك، ينبغي ألا يفسر التعاون على أنه انتقاص من الامتيازات التي تتمتع بها دولة ذات سيادة في حدود القانون الدولي؛ وتُتناول هذه النقطة في مادة لاحقة. وفضلاً عن ذلك، ينبغي فهم مبدأ التعاون الدولي على أنه مكمل للواجب الأساسي لسطات الدولة المتضررة المتمثل في العناية بضحايا الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المماثلة التي تحدث في إقليمها^(١٣٥٤). وينبغي قراءة النص في ضوء الأحكام الأخرى لمشاريع المواد، وبخاصة الأحكام المتعلقة بالواجب الأساسي للدولة المتضررة.

(٥) وهناك جانب أساسي للنشاط الذي يمارس في ميدان مساعدات الإغاثة في حالات الكوارث هو التعاون الدولي ليس فقط بين الدول، بل أيضاً مع المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية. وقد اعترُف بأهمية دور هذه المنظمات منذ فترة. ففي القرار ١٨٢/٤٦، أكدت الجمعية العامة أنه "ينبغي أن تستمر المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية التي تعمل بنزاهة وبدوافع إنسانية محضة في تقديم مساهمة هامة في تكملة الجهود الوطنية"^(١٣٥٥). وفي قرار اعتمد في عام ٢٠٠٨، سلم المجلس الاقتصادي والاجتماعي

بفوائد المشاركة والتنسيق مع الجهات الفاعلة المعنية في المجال الإنساني بالنسبة لفعالية الاستجابة الإنسانية، و[شجع] الأمم المتحدة على مواصلة بذل الجهود لتعزيز الشراكات على الصعيد العالمي مع الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات الإنسانية غير الحكومية المعنية وغيرها من المشاركين من اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات^(١٣٥٦).

(١٣٥٣) الاتفاق المبرم بين حكومة الجمهورية الفرنسية وحكومة ماليزيا بشأن التعاون في مجال الوقاية من الكوارث وإدارتها والأمن المدني (باريس، ٢٥ أيار/مايو ١٩٩٨)، *Journal officiel de la République française*, 9 December 1998, p. 18519 (الفرقة ٤ من الديباجة).

(١٣٥٤) انظر قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، المرفق، الفقرة ٤. وانظر أيضاً 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، الفقرة ٤).

(١٣٥٥) المرفق، الفقرة ٥.

(١٣٥٦) القرار ٣٦/٢٠٠٨ المؤرخ ٢٥ تموز/يوليه ٢٠٠٨، الفقرة ٧.

(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^(١٣٤٨). وهذا ما أكدته من جديد اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقاتها العامة بشأن تنفيذ حقوق محددة يضمنها العهد^(١٣٤٩). واكتسب التعاون الدولي مكانة بارزة بصورة خاصة في اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام ٢٠٠٦ التي تسري، فيما تسري، على "حالات تتسم بالخطورة، بما في ذلك حالات النزاع المسلح والطوارئ الإنسانية والكوارث الطبيعية"^(١٣٥٠).

(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 التعاون وفقاً للقانون الدولي والقوانين الوطنية"^(١٣٥١). وبالإضافة إلى ذلك، هناك عدد كبير من الصكوك التي لها صلة محددة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث والتي توضح أهمية واجب التعاون الدولي في مكافحة آثار الكوارث. وتعد هذه الصكوك في حد ذاتها تعبيراً عن التعاون، كما أنها 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 (المتبادلة)^(١٣٥٢). وفضلاً عن

(١٣٤٨) المواد ١١ و ١٥ و ٢٢ و ٢٣.

(١٣٤٩) انظر بوجه خاص التعليقات العامة رقم ٢ (تقرير اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ١٩٩٠، الملحق رقم ٣ (E/1990/23-E/C.12/1990/3)، المرفق الثالث)، ورقم ٣ (المرجع نفسه، ١٩٩١، الملحق رقم ٣ (E/1991/23-3/E/C.12/1990/8)، المرفق الثالث)، ورقم ٧ (المرجع نفسه، ١٩٩٨، الملحق رقم ٢ (E/1998/22-E/C.12/1997/10)، المرفق الرابع)، ورقم ١٤ (المرجع نفسه، ٢٠٠١، الملحق رقم ٢ (E/2001/22-E/C.12/2000/21)، المرفق الرابع)، ورقم ١٥ (المرجع نفسه، ٢٠٠٣، الملحق رقم ٢ (E/2003/22-2/E/C.12/2002/13)، المرفق الرابع).

(١٣٥٠) المادة ١١.

(١٣٥١) المرفق، الفقرة ٥.

(١٣٥٢) انظر المرفق الثاني لمذكرة الأمانة العامة بشأن حماية الأشخاص في حالات الكوارث (انظر الحاشية ١٣٣١ أعلاه) للاطلاع على قائمة شاملة بالصكوك ذات الصلة. وللاستزادة فيما يتعلق بتصنيف الصكوك لأغراض القانون الدولي المتعلق بالاستجابة في حالات الكوارث، 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*, Geneva, 2003, pp. 24-44.

المستقبل (ولهذا استُخدمت العبارة الافتتاحية " وفقاً لمشاريع المواد هذه "). وبناءً على ذلك، أدرجت اللجنة عبارة " حسب مقتضى الحال " التي تقيّد 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 لوجود 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.

(٦) وتعترف المادة ٥ بالأهمية الرئيسية للتعاون الدولي في أنشطة الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث، وتنشئ التزاماً قانونياً على مختلف الأطراف المعنية. ومع ذلك أُنقح على أن طبيعة التزام التعاون قد تتباين، وفقاً للجهة الفاعلة والسياق الذي تُطلب وتقدّم فيه المساعدة. ويكون التعاون، بحكم طبيعته، متبادلاً بحيث يعني واجب التعاون مع منظمة دولية الذي يقع على عاتق دولة من الدول، على سبيل المثال، وقوع الواجب نفسه على عاتق المنظمة. وارثي أن محاولة الفصل بين التعاون فيما بين الدول والتعاون بين الدول والمنظمات الدولية (وبخاصة الأمم المتحدة)، والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، والمنظمات غير الحكومية المعنية لا تعكس بشكل كافٍ نطاق العلاقات القانونية المحتملة بين الدول ومختلف الكيانات المشار إليها في النص. واعتُبر أنه ليس من الضروري كذلك أن توضح على وجه الدقة طبيعة الالتزام القانوني بالتعاون في نص عام متعلق بالتعاون. وينبغي معالجة هذه المسائل في أحكام محددة تُعتمد في