

Distr.: General
11 December 2007
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة الستون

جنيف، ٥ أيار/مايو - ٦ حزيران/يونيه

و ٧ تموز/يوليه - ٨ آب/أغسطس ٢٠٠٨

حماية الأشخاص في حالات الكوارث

مذكرة من الأمانة العامة



موجز

تصيب الكوارث أعدادا غفيرة من الأفراد كل سنة، في كافة مناطق العالم، فتسبب في خسارة في الأرواح وإصابات وأضرار اقتصادية على نطاق واسع. ولئن لم يكن التعاون الدولي في تقديم المساعدة الغوثية في حالات الطوارئ ظاهرة حديثة العهد، فإنه أصبح سائدا على نطاق أوسع في العصور الحديثة، مما ترتبت عليه حاجة إلى تعزيز تنظيمه القانوني.

وتتوخى هذه الدراسة تقديم لمحة عامة عن الصكوك والنصوص القانونية القائمة التي تسري على جملة من جوانب الوقاية من الكوارث والمساعدة الغوثية، إلى جانب حماية الأشخاص في حالات الكوارث، مركزة أساسا على الكوارث الطبيعية. ورغم أنه لا توجد معاهدة عامة متعددة الأطراف بشأن الموضوع، فإن عددا من القواعد ذات الصلة قد دُوِّن في بعض المعاهدات المتعددة الأطراف (ومعظمها معاهدات قطاعية)، سواء على الصعيد العالمي أو على الصعيد الإقليمي، كما دونت هذه القواعد في ما يزيد على ١٥٠ معاهدة ثنائية ومذكرة تفاهم. علاوة على ذلك، تم تحديد ما يزيد على ١٠٠ قانون وطني تتعلق مباشرة بالموضوع، وما لا يعد ولا يحصى من القوانين الوطنية التي تتعلق بجانب محدد من الموضوع. وحدد سياق الموضوع أيضا بسلسلة من القرارات المهمة بما فيها قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ الذي يشكل مع صكوك أخرى من قبيل قرار المؤتمر الدولي للصليب الأحمر بشأن التدابير الرامية إلى التعجيل بالإغاثة الدولية وإطار عمل هيوغو أحد العناصر الرئيسية لإطار تنظيمي متوسع. وفي تطور هام حدث مؤخرا، اعتمد المؤتمر الدولي للصليب الأحمر والهلل الأحمر "المبادئ التوجيهية لتسهيل وتنظيم المساعدة الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث" في عام ٢٠٠٧. وبالإضافة إلى ذلك، صاغ عدد من الهيئات الأخرى عدة نصوص غير ملزمة وإرشادية.

وتستند الصكوك القانونية المتعلقة بأنشطة الإغاثة في حالات الكوارث إلى عدة مبادئ أساسية منها الإنسانية؛ والحياد؛ والتراخية؛ وعدم التمييز؛ والتعاون؛ والسيادة وعدم التدخل؛ والوقاية، والتخفيف والتأهب. وإذا كان العديد من هذه المبادئ يسري على القانون الدولي الذي يتناول المساعدة الإنسانية على نطاق أوسع، فإنه يسري أيضا فيما يبدو في سياق الإغاثة في حالات الكوارث.

ويستتبع مبدأ السيادة وعدم التدخل نتيجتين هامتين هما: أن الإغاثة في حالات الكوارث التي يقوم بها الفاعلون المقدمون للمساعدة مرهونة بموافقة الدولة المتلقية للإغاثة وأن هذه الأخيرة تتحمل المسؤولية الأولى عن حماية الأشخاص الموجودين في إقليمها

أو الخاضعين لولايتها أو سيطرتها أثناء الكارثة.

وبالإضافة إلى ذلك، ما فتئ يتزايد التسليم بما لمسائل الوقاية من الكوارث وتخفيف حدتها والتأهب لها من أهمية حاسمة في الإغاثة في حالات الكوارث، وعادة ما ترد أحكام بشأن هذه المسائل جنباً إلى جنب مع الأحكام التقليدية المتعلقة بالاستجابة لحالات الكوارث. وتتوخى أنشطة الحد من مخاطر الكوارث القيام في آن واحد ببناء القدرة على تحمل الأخطار وضمان ألا تؤدي الجهود الإنمائية إلى زيادة قابلية التعرض لهذه الأخطار. وعلى الصعيد القانوني، ينطوي هذا الأمر على وضع وتنفيذ إطار قانوني يسهل في جملة أمور القيام بتقييمات للمخاطر، وتصميم حملات لتوعية العموم، وإنجاز برامج تقنية وبرامج لتخفيف حدة المخاطر المادية، وتشجيع تبادل المعلومات والمعرفة.

وقد وضع القانون الدولي الذي ينظم الاستجابة للكوارث مجموعة معقدة من القواعد التي تحكم البدء في الإغاثة ومسائل إتاحة فرص الوصول، ومسائل المركز، والإغاثة نفسها. وعادة ما يُشرع في عملية المساعدة الغوثية بناء على طلب مساعدة تصدره الدولة المتضررة، وتستند إلى موافقة الدولة المتضررة. ورغم أن أي "واجب" في تقديم المساعدة إنما ينحصر في اتفاقات محددة، فإن ثمة إقراراً ما بـ "حق" الأطراف المقدمة للمساعدة في تقديم عروض دون طلب (رهنا بموافقة الدولة المنكوبة). وتغطي صكوك عديدة مسألة دخول أفراد الإغاثة إلى إقليم الدولة المستقبلة، بما في ذلك تسهيل حصول هؤلاء الأفراد على تأشيرات الدخول، والحصول على تراخيص العمل أو التصاريح؛ والاعتراف بمؤهلاتهم المهنية. كما ينص عدد من الصكوك على أحكام بشأن السماح بدخول السلع المستخدمة في الإغاثة في حالات الكوارث، وكذلك تسهيل إجراءات التخليص الجمركي، وفي بعض الحالات، تنص على الإعفاء من رسوم وضرائب الاستيراد وقيوده. وتم تناول مسألة حرية التنقل داخل الدولة المتلقية للمساعدة في الصكوك المتعلقة بالإغاثة في حالات الكوارث، رغم الوقوف على أحكام تسهل تلك الحركة وأخرى تقيدها. ويتضمن عدد من المعاهدات المتعددة الأطراف والمعاهدات الثنائية والقوانين الوطنية حكماً يسهل حقوق التحليق والهبوط.

وبخصوص مسألة المركز، تتناول الاتفاقات عموماً مسائل من قبيل تحديد هوية الأفراد المشتغلين في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث وامتيازاتهم وحصاناتهم وتسهيلاتهم. وتشمل أحكام تحديد الهوية ما يتعلق باستعمال رمز معترف به دولياً، وإصدار بطاقات هوية لفرادى أعضاء أفرقة الإغاثة في حالات الكوارث، وتقديم قوائم بالأفراد إلى سلطات الدولة المتلقية للمساعدة. وتنقسم الأحكام المتعلقة بالامتيازات والحصانات

والتسهيلات لعمليات الإغاثة في حالات الكوارث وأفرادها إلى ما يمنح منها لمسؤولي الدولة؛ وإلى المنظمات الحكومية الدولية وموظفيها، وما يمنح منها للمنظمات غير الحكومية. ففيما يتعلق بالمجموعة الأخيرة، إذا كان تحويل الدولة للامتيازات والحصانات لمنظمة غير حكومية أجنبية حدثا استثنائيا، فإن بعض الصكوك الدولية المتعلقة بالإغاثة في حالات الكوارث يمكن تفسيرها بأنها تخطو هذه الخطوة.

وفيما يتعلق بالإغاثة، تتضمن الصكوك المتعلقة بالإغاثة في حالات الكوارث أحكاما بشأن التبادل الأولي للمعلومات بين الدولة المتلقية للمساعدة والدولة المقدمة للمساعدة، أو المنظمة الدولية المقدمة للمساعدة أو مركز التنسيق المعين؛ ومسألة معدات وتسهيلات الاتصالات؛ وتنسيق أنشطة الإغاثة؛ واستخدام الأصول الدفاعية العسكرية وأصول الحماية المدنية؛ ومسألة نوعية المساعدة الغوثية؛ وحماية أفراد الإغاثة في حالات الكوارث؛ والتكاليف المتعلقة بعمليات الاستجابة لحالات الكوارث؛ والمسؤولية والتعويض خلال الكوارث؛ وتسوية المنازعات؛ وإنهاء المساعدة في نهاية المطاف.

ويعد النظر في حماية الأشخاص في حالات الكوارث عنصرا ضروريا في نظام دولي كامل للإغاثة في حالات الكوارث. ولئن كان من الثابت أن الحماية تظل المسؤولية الأولى للدولة المتلقية للمساعدة، فإن فاعلين إضافيين يمكن أن يقوموا بدور مهم بالقدر الذي يميزه القانون الدولي. وتشكل الالتزامات الدولية القائمة المتعلقة بحقوق الإنسان صلب الحماية في سياق الكوارث. وإذا كانت عدة صكوك غير ملزمة توحى بوجود "حق في المساعدة الدولية" على سبيل التحديد يسري في حالات الكوارث، فإن القانون مع ذلك لا يقطع برأي في هذه النقطة. كما أن أنشطة الحماية خلال الكوارث تشمل ضمان فرص وصول المساعدة الإنسانية إلى الضحايا وإنشاء مناطق آمنة. وبعض الآليات، من قبيل مفهوم الحيز الإنساني وإنشاء ممرات غوثية، تتيح للدولة المتلقية للمساعدة إبداء موافقة محدودة جغرافيا على المساعدة الإنسانية.

المحتويات

الفقرات الصفحة

أولا -	مقدمة	.....	٩-١	١١
ألف -	الكوارث والقانون	.....	٧-٣	١٢
باء -	نطاق الدراسة	.....	٩-٨	١٨
ثانيا -	المبادئ	.....	٢٧-١٠	١٩
ألف -	الإنسانية	.....	١٢-١١	٢٠
باء -	الحياة	.....	١٣	٢١
جيم -	التزاهة	.....	١٥-١٤	٢٢
دال -	عدم التمييز	.....	١٦	٢٤
هاء -	التعاون	.....	١٩-١٧	٢٦
واو -	السيادة وعدم التدخل	.....	٢٣-٢٠	٢٨
زاي -	الوقاية والتخفيف والتأهب	.....	٢٧-٢٤	٣٢
ثالثا -	الوقاية والتخفيف والتأهب والتأهيل	.....	٤٦-٢٨	٣٤
ألف -	الحد من مخاطر الكوارث	.....	٣٢-٢٩	٣٥
باء -	الجوانب القانونية للوقاية والتخفيف	.....	٣٣	٣٨
١ -	التعاون الدولي في الوقاية من الكوارث وتخفيف آثارها	.....	٤٥-٣٥	٣٩
٢ -	الصكوك القانونية الأخرى ذات الصلة	.....	٤٦	٥٠
رابعا -	الاستجابة لحالات الكوارث وتقديم المساعدة	.....	٢٤٨-٤٧	٥١
ألف -	البدء	.....	٨٠-٤٨	٥٢
١ -	الإخطار بكارثة وشيكة	.....	٥٠-٤٩	٥٢
٢ -	طلبات المساعدة وعروضها	.....	٦٥-٥١	٥٦
(أ)	طلبات المساعدة	.....	٥٩-٥٢	٥٨

٥٨	٥٢	١' الطلب
٥٨	٥٣	٢' الجهة المقدمة للطلب
٥٩	٥٤	٣' الجهات الموجه إليها الطلب
٥٩	٥٦-٥٥	٤' الإطار القانوني الواجب التطبيق
٦٠	٥٧	٥' هل توجيه الطلب واجب؟
٦١	٥٨	٦' الترحيب بالعروض
٦٢	٥٩	٧' الشروط الوطنية لتقديم الطلب
٦٣	٦٥-٦٠	٣ (ب) عروض المساعدة
٦٣	٦٣-٦١	١' هل تقديم العرض واجب؟
٦٦	٦٤	٢' العروض المقدمة دون طلب
٦٧	٦٥	٣' قبول العروض
٦٨	٨٠-٦٦	٣ - شروط تقديم المساعدة
٦٨	٦٨-٦٧	(أ) الاحتفاظ بالسيطرة الوطنية
٧١	٧٥-٦٩	(ب) الامتثال للقوانين الوطنية
٧٢	٧٢	١' شروط الامتثال العامة
٧٣	٧٤-٧٣	٢' شروط الاستثناء المتعلقة بالامتثال فيما يتصل بأحكام أو مسائل محددة
٧٥	٧٥	٣' الأحكام التي تستوجب إدخال تغييرات على القانون الوطني .
٧٦	٧٧-٧٦	(ج) الشروط الأخرى لتوفير الإغاثة
٧٨	٧٨	(د) الطرائق
٧٨	٧٨	١' الإجراءات
٧٩	٧٩	٢' التعجيل
٨٠	٨٠	٣' التحديد

٨١	١١٩-٨١	 فرص الوصول	باء -
٨١	٩٣-٨٢	 تسهيل دخول أفراد الإغاثة في حالات الكوارث	١ -
٨٢	٨٦-٨٣	 تأشيرات الدخول	(أ)
٨٥	٩١-٨٧	 (ب) رخصة أو تأشيرة العمل	
٨٧	٩٣-٩٢	 (ج) الاعتراف بالمؤهلات المهنية	
٨٩	٩٤	 ٢ - وصول السلع: الجمارك والرسوم والتعريفات الجمركية	
٨٩	٩٩-٩٦	 (أ) السماح بالدخول المؤقت	
٩٠	٩٧	 '١' تحديد السلع	
٩١	٩٨	 '٢' شرط إعادة التصدير	
٩٣	٩٩	 '٣' المواد الضرورية وحدها	
٩٣	١٠٠	 (ب) تسهيل التخليص	
٩٧	١٠٩-١٠٥	 (ج) الإعفاء من رسوم التصدير وضرائبه وقيوده	
٩٧	١٠٦-١٠٥	 '١' القيود المالية	
٩٩	١٠٩-١٠٧	 '٢' القيود غير المالية	
١٠٢	١١٩-١١٠	 ٣ - العبور وحرية التنقل	
١٠٢	١١١	 (أ) العبور عبر دول العبور	
١٠٤	١١٩-١١٢	 (ب) العبور وحرية التنقل داخل الدولة المتلقية	
١٠٥	١١٥-١١٣	 '١' الالتزام بعدم تقييد الوصول إلى المنطقة المنكوبة دون مبرر	
١٠٧	١١٧-١١٦	 '٢' تسهيل الوصول	
١٠٩	١١٩-١١٨	 '٣' حقوق التحليق والمهبوط	
١١٠	١٥٦-١٢٠	 المركز	جيم -
١١١	١٢٨-١٢١	 ١ - التعرف	
١١١	١٢٤-١٢٢	 (أ) الشارة أو الرمز المميز في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث	

١١٣	١٢٧-١٢٥	(ب) بطاقات الهوية
١١٤	١٢٨	(ج) قوائم الأفراد
١١٥	١٥٦-١٢٩	٢ - الامتيازات والحصانات والتسهيلات
١١٧	١٤٠-١٣١	(أ) مسؤولو الدولة المشاركون في عمليات الإغاثة الدولية في حالات الكوارث
١٢٣	١٤٩-١٤١	(ب) المنظمات الحكومية الدولية المشاركة في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث وموظفيها
١٢٨	١٥٦-١٥٠	(ج) المنظمات غير الحكومية المشاركة في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث وموظفيها
١٣١	٢٤٨-١٥٧	دال - توفير الإغاثة
١٣٢	١٥٩-١٥٨	١ - تبادل المعلومات
١٣٤	١٧٤-١٦٠	٢ - معدات وتسهيلات الاتصالات
١٣٥	١٦٥-١٦١	(أ) تسهيل الاتصالات السلكية واللاسلكية في حالات الكوارث
١٣٥	١٦٤-١٦٢	'١' الأحكام العامة المدونة للحق في الاتصالات الفعالة للإغاثة في حالات الكوارث أو واجب تسهيلها
١٣٧	١٧١-١٦٥	'٢' الأحكام المحددة المتعلقة بالتدابير الموضوعية لتسهيل الاتصالات العوثية في حالات الكوارث
١٤٢	١٧٣-١٧٢	(ب) الاتصالات السلكية واللاسلكية والأمن
١٤٣	١٧٤	(ج) مسائل أخرى
١٤٣	١٨٩-١٧٥	٣ - تنسيق أنشطة الإغاثة
١٤٤	١٨٠-١٧٧	(أ) نظرة عامة عن التنسيق في منظومة الأمم المتحدة
١٤٧	١٨٧-١٨١	(ب) تعدد خيارات التنسيق
١٥٢	١٨٩-١٨٨	(ج) التنسيق والمرونة
١٥٣	٢٠٢-١٩٠	٤ - استخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية في حالات الكوارث
١٥٩	٢٠٢-١٩٤	٥ - نوعية المساعدة العوثية

- (أ) أحكام مراقبة النوعية ١٩٥-٢٠٠ ١٦٠
- (ب) أحكام النوعية التي تحد من القيود التنظيمية ٢٠١-٢٠٢ ١٦٤
- ٦ - حماية أفراد الإغاثة ٢٠٣-٢١٤ ١٦٥
- (أ) موظفو الأمم المتحدة والأفراد المرتبطون بها ٢٠٤-٢٠٩ ١٦٥
- (ب) حماية الفئات الأخرى من أفراد الإغاثة ٢١٠-٢١٤ ١٧٠
- ٧ - التكاليف المتصلة بعمليات الاستجابة للكوارث ٢١٥-٢٢٢ ١٧٣
- (أ) نظم التمويل المركزية ٢١٦ ١٧٤
- (ب) الخطط القائمة على القرينة ٢١٧ ١٧٥
- (ج) الخطط الإقليمية ٢١٨ ١٧٧
- (د) الأساليب الأخرى لتقاسم التكاليف ٢١٩-٢٢٢ ١٧٧
- ٨ - التبعة والتعويض ٢٢٣-٢٣٦ ١٧٩
- (أ) توزيع التبعة والتعويض بين الدول ٢٢٤-٢٣٠ ١٨٠
- (ب) المسؤولية الفردية والتعويض ٢٣١-٢٣٥ ١٨٤
- (ج) أحكام مشتركة أخرى ٢٣٦ ١٨٨
- ٩ - تسوية المنازعات ٢٣٧ ١٨٨
- ١٠ - إنهاء المساعدة ٢٤٢-٢٤٨ ١٩٢
- (أ) نطاق الإنهاء ٢٤٣ ١٩٢
- (ب) آليات الإنهاء ٢٤٤-٢٤٧ ١٩٣
- (ج) تطور مفهوم الإنهاء ٢٤٨ ١٩٦
- خامسا - الإغاثة والحماية في حالات الكوارث ٢٤٩-٢٦٧ ١٩٧
- ألف - من يقوم بالحماية؟ ٢٥٠ ١٩٨
- باء - مضمون الحماية ٢٥١-٢٦٧ ١٩٩
- ١ - قانون حقوق الإنسان القائم والواجب التطبيق في حالات الكوارث .. ٢٥٢-٢٥٦ ٢٠٠

- ٢ - "الحق" في المساعدة الإنسانية ٢٥٨-٢٥٧ ٢٠٤
- ٣ - آليات الحماية الأخرى ٢٦١-٢٥٩ ٢٠٧
- (أ) الحيز الإنساني ٢٦٢ ٢٠٩
- (ب) ممرات الإغاثة الإنسانية ٢٦٧-٢٦٣ ٢١٠

المرفقات*

* سيصدر المرفق الأول (مسرد) والثاني (قائمة الصكوك) والثالث (بيبليوغرافيا مختارة) بوصفها الوثائق
A/CN.4/590/Add.1 و Add.2 و Add.3.

أولا - مقدمة*

١ - تصيب الكوارث أعدادا غفيرة من الأفراد، في كل مناطق العالم كل سنة. ويتوقف حدوث الكوارث على عملية التعرض للمخاطر: أي درجة تعرض الناس والهياكل الأساسية والنشاط الاقتصادي لـ "خطر" ^(١)، من قبيل زلزال أو إعصار، وكذا درجة ضعف ^(٢)، المعرضين للمخاطر ^(٣). فالبراكين التي تنفجر في مناطق معزولة يقل تأثيرها، بحكم انخفاض درجة تعرض المجتمعات المحلية لذلك الخطر، عن تلك البراكين التي تنفجر في أماكن قريبة من المستوطنات البشرية. وفي الوقت ذاته، قد يكون لزلزال أثر مدمر على مجتمع محلي يفوق أثر زلزال مماثل يحدث في مكان آخر، وذلك بسبب ارتفاع درجة ضعف ذلك المجتمع المحلي ^(٤). وهذا الضعف هو الذي يؤدي إلى حدوث "الكارثة". ومن الواضح أيضا أن المجتمعات المحلية الفقيرة، بحكم شدة ضعفها، تتأثر بصورة غير متناسبة، مما يفضي إلى أمور منها تزايد

* أدرجت لجنة القانون الدولي، في دورتها الثامنة والخمسين، المعقودة في عام ٢٠٠٦، موضوع "حماية الأشخاص في حالات الكوارث" في برنامج عملها الطويل الأجل (انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والستون، الملحق رقم ١٠، A/61/10)، الفقرة ٢٥٧. وفي دورتها التاسعة والخمسين، المعقودة في السنة التالية، قررت اللجنة أن تدرج الموضوع في برنامج عملها وعينت إدواردو فالينسيا - أوسينا مقررًا خاصًا (الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والستون، الملحق رقم ١٠، A/62/10)، الفقرة ٣٧٥. وطلبت اللجنة إلى الأمانة العامة أن تعد دراسة أساسية عن الموضوع (المرجع نفسه، الفقرة ٣٨٦).

(١) عرفت الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث الخطر، في عام ٢٠٠٤، بأنه "حدث أو ظاهرة مادية أو نشاط بشري يمكن أن يكون مضرًا وأن يؤدي إلى خسائر في الأرواح أو إلى الإصابات بجروح، أو إلحاق الضرر بالمتلكات، أو إلى اختلال النشاط الاقتصادي أو الاجتماعي أو إلى تدهور البيئة. ويمكن أن تشمل الأخطار الظروف الكامنة التي قد تمثل تهديدات مستقبلية ذات مصادر مختلفة: طبيعية (جيولوجية ومتعلقة بالأرصاء الجوية المائية وبيولوجية) أو ناتجة عن الأنشطة البشرية (التدهور البيئي والأخطار التكنولوجية) Living with Risk: A global review of disaster reduction initiatives", UN/ISDR, 2004, vol. I, p.16.

(٢) عُرِّف الضعف بأنه: "الظروف الناتجة عن العوامل أو العمليات المادية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية، التي تزيد من إمكانية تعرض مجتمع ما لأثر المخاطر" (المرجع نفسه).

(٣) المرجع نفسه، الصفحة ١٧. "Reducing the Risk of Disasters - Helping to Achieve Sustainable Poverty Reduction in a Vulnerable World: A policy paper", Department for International Development, United Kingdom, March 2006, p.5;

(٤) المرجع نفسه، الصفحة ٦، حيث أورد مثال زلزال حدث في وسط كاليفورنيا عام ٢٠٠٣ (وبلغ ٦,٥ درجات على سلم ريختر) وأدى إلى وفاة شخصين وإصابة ٤٠ شخصا، في حين أن زلزالا (بدرجة ٦,٦) أصاب جمهورية إيران الإسلامية بعد ذلك بأربعة أيام أدى إلى مقتل ما يزيد على ٤٠ ٠٠٠ شخص. والزلزالان معا حدثا في مناطق مكتظة بالسكان.

انعدام الأمن الغذائي وتعميق الفقر^(٥). وهذا ما يتفاقم بعوامل أخرى من قبيل تنامي مستويات الحضنة، وانعدام الهياكل الأساسية الحيوية، وسوء سياسات إدارة الحكم.

٢ - وإذا كانت الكوارث كثيراً ما تحدث كلياً داخل الدول، فإنها تؤدي في بعض الحالات إلى معاناة واسعة النطاق تشمل دولاً عديدة. ولا أدل على ذلك من كارثة تسونامي الذي حدثت في ٢٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤ وأهلك ما يقارب ٢٤٠ ٠٠٠ شخص في ١٢ دولة وشردت ما يزيد على مليون شخص. وفي عام ٢٠٠٦، أصابت ٤٢٧ كارثة طبيعية ما يقارب ١٤٣ مليون شخص، مما أسفر عن وفاة ما يزيد ٢٣ ٠٠٠ شخص في مختلف بقاع العالم^(٦). وما فتئت الكوارث الطبيعية تتسبب فيما متوسطه ٧٠ بليون دولار من الخسائر كل سنة في الفترة الفاصلة بين ١٩٨٧ و ٢٠٠٦، دون احتساب التكاليف الاقتصادية الباهظة المقترنة بالنكسات التي تصيب الجهود الإنمائية^(٧).

ألف - الكوارث والقانون

٣ - أصبح التعاون الدولي في مجال تقديم المساعدة الغوثية في حالات الكوارث أكثر انتشاراً في العصور الحديثة، وإن لم يكن ظاهرة حديثة بالضرورة. وقد نجمت عن تزايد تدخل المجتمع الدولي في تقديم تلك المساعدة حاجة إلى تنظيم قانوني معزز. غير أنه رغم ما تتسم به بعض الكوارث من أبعاد شاملة وطابع دولي، فإن القانون الدولي المنظم للأنشطة المتعلقة بها لا يزال متخلفاً نسبياً. ففي الوقت الراهن لا توجد اتفاقية عالمية تنظم بشكل شامل كل الجوانب الرئيسية للإغاثة في حالات الكوارث - بما فيها الوقاية والاستجابة والحماية^(٨). والمعاهدة الوحيدة المتعددة الأطراف التي لها نطاق عالمي وتتعلق مباشرة بالاستجابة لحالات الكوارث، أي الاتفاقية والنظام الأساسي المؤسسان لاتحاد الإغاثة الدولي لعام ١٩٢٧^(٩)، لم تعد نافذة المفعول^(١٠). وانعدام صكوك تعاهدية رئيسية متعددة الأطراف

(٥) سلم المجتمع الدولي في إعلان هيوغو بأن "الكوارث تحدث آثاراً هائلة تضر بما يُبذل من جهود على جميع المستويات لاقتلاع الفقر من العالم؛ ولا يزال أثر الكوارث يشكل تحدياً بارزاً في سبيل التنمية المستدامة"، A/CONF.206/6 و Corr.1، الفصل الأول، القرار ١، الفقرة ١.

(٦) الوثيقة A/62/323، الفقرة ٢.

(٧) المرجع نفسه، الفقرة ٨.

(٨) لاحظ الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر أنه لا يوجد مصدر للقانون الدولي محدد ومقبول على نطاق واسع يوضح المعايير والإجراءات القانونية والحقوق والواجبات المتعلقة بالاستجابة والمساعدة في حالات الكوارث" (I.F.R.C., World Disasters Report 2000 (2000), p. 145).

(٩) وضعت الاتفاقية والنظام الأساسي المرفق بها في وقت سادته تفاؤلاً كبير بشأن احتمال حدوث تطور واسع النطاق في ميدان المساعدة الإنسانية والتعاون بين عصبة الأمم والصليب الأحمر. غير أن الاتحاد لم يتمكن أبداً

تسري وقت الكوارث يشكل مفارقة بالمقارنة مع المجموعة الواسعة من نصوص القانون الدولي الإنساني السارية وقت النزاع المسلح^(١١).

من تقديم الإغاثة الفورية عند حدوث الكوارث، وذلك بسبب الصعوبات المالية، واقتصر عموماً على القيام بدراسات علمية بشأن الإغاثة في حالات الكوارث. ففي أعقاب زلزال ١٩٣٤ الذي حدث في أوريسا، لم تقبل الحكومة الهندية آنذاك المساعدة المباشرة من الاتحاد لكنها قبلت تسلمها عن طريق الصليب الأحمر. وعقب زلزال حدث في بلوشستان، في عام ١٩٣٥، قدمت سبع حكومات مساعدة غوثية عن طريق الاتحاد. وبعد فيضانات ميسيسيبي وأوهايو لعام ١٩٣٧، اعتذرت الولايات المتحدة عن قبول المساعدة التي عرضها الاتحاد. انظر: P. Macalister-Smith, "The International Relief Union: Reflections on Establishing an International Relief Union of July 12, 1927", *Legal history Review - Revue d'Histoire du Droit - Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis*, vol. 54 (1986), pp. 368-372.

(١٠) حامت الشكوك حول استمرار وجودها في نهاية الحرب العالمية الثانية. ففي ١٩٤٨، نص القرار ٤٢ للمؤتمر الدولي السابع عشر للصليب الأحمر على الانسحاب الرسمي للصليب الأحمر من الاتحاد. وأوصى المجلس الاقتصادي والاجتماعي في القرار ٢٨٦ (د-١٠) المؤرخ ٨ شباط/فبراير ١٩٥٠، بأن تتخذ الدول الأعضاء في الأمم المتحدة والأعضاء أيضاً في الاتحاد إجراءات لإنهاء الاتحاد. واجتمعت اللجنة التنفيذية للاتحاد في عام ١٩٦٣ وأوصت بنقل أصول الاتحاد ومسؤولياته إلى الأمم المتحدة. وكرس هذا الإجراء بموجب قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١٢٦٨ (د-٤٣) المؤرخ ٤ آب/أغسطس ١٩٦٧. ولئن انسحب لاحقاً عدد من الدول من الاتفاقية، وفقاً للمادة ١٩، فإنه وإلى وقت كتابة هذه السطور، لم تسحب رسمياً من الاتفاقية عدة دول (إكوادور، وألبانيا، وألمانيا، وإيطاليا، وبلجيكا، وبلغاريا، وبولندا، وتركيا، وجمهورية إيران الإسلامية، وسان مارينو، والسودان، وسويسرا، والصين، وفنزويلا، وفنلندا، وموناكو، ويوغوسلافيا (السابقة)).

(١١) بذلت عدة محاولات للتدوين دون أن يحالفها النجاح. ففي ١٩٨٤، عرض على المجلس الاقتصادي والاجتماعي اقتراح يرمي إلى صوغ اتفاقية دولية بشأن مسألة الاستجابة لحالات الطوارئ. وبمبادرة من مكتب الأمم المتحدة لتنسيق عمليات الإغاثة في حالات الكوارث، وضع مشروع اتفاقية بشأن التعجيل بتقديم المساعدة الطارئة، إلى جانب دراسة مستفيضة عن الموضوع، ودرسه فريق من الخبراء القانونيين الدوليين، برئاسة رئيس لجنة القانون الدولي آنذاك، لوريل فرانسيس، مع ممثلي عدد من وكالات الأمم المتحدة (انظر الوثيقة A/39/267/Add.2/E/1984/96/Add.2). وقدم مشروع الاتفاقية إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي مشفوعاً بتوصية تدعوه إلى أن يقرر قيام فريق من الخبراء الحكوميين بمواصلة استعراضه (المرجع نفسه، الفقرة ٩). ولم يتخذ أي إجراء آخر بشأن هذه المبادرة. وفي ١٩٩٠، لاحظ الأمين العام أن "المانحين والحكومات المتلقية والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية [قد أعربوا] عن رأيهم بشأن استصواب وضع صكوك قانونية جديدة للتغلب على العقبات التي تعترض تقديم المساعدة الإنسانية". (الوثيقة A/45/587، الفقرة ٤١). غير أنه لوحظ أن "أن مجموعة من المنظمات غير الحكومية المهمة صرحت بأنها لا ترحب عقد اتفاقية من هذا النوع. وترى هذه المنظمات أن معيار الفعالية ينبغي أن يكون معيار الحكم على جميع المبادرات الجديدة المتخذة في ميدان المساعدة الإنسانية، أي ما إذا كانت هذه المبادرات كفيلة بتحسين وضع ضحايا الكوارث. وترى هذه المنظمات أن الاتفاقية لن تدخل هذا التحسين. بل إنها على العكس قد تعرض للخطر التقدم الذي تم إحرازه على مر السنين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية. ويعزى هذا بوجه خاص إلى افتراض أن مفهوم السيادة الوطنية حسب تفسير البعض قد يعزز إصرار بعض الحكومات على عدم التدخل في شؤونها الداخلية، مما يجعل الاتفاقية الجديدة عديمة الجدوى" (المرجع نفسه، الفقرة ٤٤). وفي عام ٢٠٠٠، شجع الأمين العام مبادرات "وضع إطار قانوني للمساعدة الدولية عقب وقوع الكوارث

٤ - غير أن غياب اتفاقية معممة بشأن الإغاثة في حالات الكوارث أمر خادع إلى حد ما فيما يتعلق بتحديد مدى وجود قانون واجب التطبيق في هذا المجال^(١٢). ذلك أنه توجد فعلا عدة اتفاقيات قطاعية متعددة الأطراف ذات صلة على الصعيد العالمي؛ وأوثقها صلة بالموضوع اتفاقية تامبيري^(١٣) التي توفر إطارا قانونيا شاملا بشأن المساعدة في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية خلال عمليات الإغاثة في حالات الكوارث، بما في ذلك تنسيق تلك المساعدة وكذا الحد من الحواجز التنظيمية، والاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية^(١٤) التي تغطي التعاون بين الكيانات الوطنية للحماية المدنية^(١٥). كما توجد سلسلة من الاتفاقات المتعددة الأطراف على الصعيد الإقليمي. وإذا كان بعضها لا يغطي إلا جوانب من الإغاثة في حالات الكوارث، أو له صلة عرضية بالموضوع، فإن عدة اتفاقات منها توفر تغطية أشمل للمسائل المتعلقة بالكوارث، وفي بعض الحالات، توفر أساسا قانونيا للتعاون داخل المنطقة الواحدة، بأمور منها وضع آليات مؤسسية مخصصة. وأحدث مثال على هذا الصنف الأخير من الاتفاقات الإقليمية اتفاق رابطة أمم جنوب شرق

الطبيعية وحالات الطوارئ البيئية، مع تحديد مسؤوليات البلدان المتلقية والبلدان المقدمة للدعم“. ولاحظ أن الدول الأعضاء قد تود النظر في وضع مشروع اتفاقية بشأن نشر واستخدام أفرقة حضرية دولية للبحث والإنقاذ... توفر إطارا عمليا للمسائل المعقدة مثل استخدام المجال الجوي، والأنظمة الجمركية لاستيراد المعدات، ومسؤوليات البلدان المقدمة والمتلقية للدعم، وهي مسائل يتعين حلها قبل حدوث الاستجابة الدولية للكوارث الطبيعية الفجائية الحدوث“. (الوثيقة A/55/82، الفقرة ١٣٥ م) (التوكيد مضاف). ورغم اقتراح مشروع اتفاقية دولية للبحث والإنقاذ في المناطق الحضرية فيما بعد، فإنه استعيض عن هذه المبادرة بالتفاوض بشأن قرار الجمعية العامة ١٥٠/٥٧ المؤرخ ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢ الذي أيد المبادئ التوجيهية للفريق الاستشاري الدولي للبحث والإنقاذ.

(١٢) للاطلاع على استقصاء شامل للقواعد القانونية السارية القائمة، انظر: David Fisher, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2007, pp.33-87. وانظر أيضا المرفق الثاني المتضمن لقائمة من الصكوك والنصوص ذات الصلة. وانظر كذلك قاعدة البيانات المتاحة على شبكة الإنترنت والتي وضعها وتعهدها البرنامج الدولي لقوانين وقواعد ومبادئ الاستجابة لحالات الكوارث التابع للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، وذلك على العنوان التالي: www.ifrc.org/what/disasters/idrl/publication.asp.

(١٣) اتفاقية تامبيري المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث وعمليات الإغاثة، ١٩٩٨، (United Nations Treaty Series, vol. 2296, No 40906).

(١٤) اعتمدت الاتفاقية التي دخلت حيز النفاذ في عام ٢٠٠١ في مؤتمر دولي، عقد في جنيف، في عام ٢٠٠٠، تحت إشراف المنظمة الدولية للحماية المدنية.

(١٥) يتضمن عدد من المعاهدات العالمية المتعددة الأطراف الأخرى أحكاما ذات صلة بالموضوع، أو بجوانب منه وورد بالتالي ذكرها في أماكن متفرقة من هذه الدراسة. انظر المرفق الثاني (الذي سيصدر بوصفه الوثيقة A/CN.4/590/Add.2) للاطلاع على قائمة كاملة بهذه المعاهدات.

آسيا الذي اعتمد في عام ٢٠٠٥^(١٦)، والذي يعكس جزئيا التفكير السائد في الوقت الراهن لدى واضعي السياسات بشأن عدة مسائل رئيسية في هذا المجال^(١٧). وبالإضافة إلى ذلك، يوجد ما يربو على ١٥٠ معاهدة ثنائية ومذكرة تفاهم بشأن المساعدة الغوثية في حالات الكوارث^(١٨).

٥ - واعتمد أيضا بشأن الموضوع عدد من النصوص غير الملزمة، بما فيها قرارات الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة وهيئات أخرى من قبيل المؤتمر الدولي للصليب الأحمر؛ كما اعتمدت إعلانات سياسية، ومدونات سلوك؛ ومبادئ توجيهية تشغيلية؛ وقواعد وأنظمة داخلية للأمم المتحدة توفر أدوات تفسيرية للتأهب لتقديم المساعدة الإنسانية في أوقات الكوارث والتعبئة لها وتنسيقها وتسهيلها.

٦ - وأهم قرار حديث هو قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦^(١٩) الذي يشكل مع صكوك أخرى من قبيل قرار المؤتمر الدولي للصليب الأحمر بشأن التدابير الرامية إلى التعجيل بالإغاثة الدولية^(٢٠) وإطار عمل هيوغو^(٢١) العناصر الرئيسية لإطار تنظيمي متوسع. علاوة على ذلك،

(١٦) اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، ٢٦ تموز/يوليه ٢٠٠٥، ASEAN Documents Series 2005، الصفحة ١٥٧.

(١٧) ومن الاتفاقات الأخرى ذات الصلة ما يلي: الاتفاق المنشئ للوكالة الكاربية للاستجابة الطارئة في حالات الكوارث، ٢٦ شباط/فبراير ١٩٩١؛ واتفاقية البلدان الأمريكية لتسهيل المساعدة في حالات الكوارث، ٧ حزيران/يونيه ١٩٩١؛ والاتفاق المبرم بين حكومات الدول المشاركة في منظمة التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود بشأن التعاون في تقديم المساعدة الطارئة والاستجابة الطارئة في حالات الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية، ١٥ نيسان/أبريل ١٩٩٨؛ والاتفاق المبرم بين الدول الأعضاء والأعضاء المنتسبين لرابطة الدول الكاربية للتعاون الإقليمي بشأن الكوارث الطبيعية، ١٧ نيسان/أبريل ١٩٩٩؛ والاتفاق المنشئ لمجلس التخطيط المدني العسكري في حالات الطوارئ لجنوب شرق أوروبا، ٣ نيسان/أبريل ٢٠٠١، والاتفاقية الجديدة المنشئة لمركز تنسيق الوقاية من الكوارث الطبيعية في أمريكا الوسطى، ٣ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣. وانظر المرفق الثاني (الذي سيصدر بوصفه الوثيقة A/CN.4/590/Add.2) للاطلاع على قائمة كاملة بالصكوك الإقليمية.

(١٨) للاطلاع على قائمة كاملة انظر المرفق الثاني (الذي سيصدر بوصفه الوثيقة A/CN.4/590/Add.2).

(١٩) قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ المؤرخ ١٩ أيار/مايو ١٩٩١، الرق.

(٢٠) القرار ٦ المعتمد في المؤتمر الدولي الثالث والعشرين للصليب الأحمر والهلال الأحمر، بوخارست، ١٩٧٧، والوارد في دليل حركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر الدوليين، (الطبعة الثالثة، ١٩٩٤، الصفحات ٨١١-٨١٥ من النص الإنكليزي). وقد عرض في الوثيقة A/62/64، المرفق الثاني، وأيد لاحقا بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢١٠٢ (د-٦٣) المؤرخ ٨ آب/أغسطس ١٩٧٧ وقرار الجمعية العامة ٥٦/٣٢ المؤرخ ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٧. وانظر أيضا: مبادئ وقواعد الصليب الأحمر والهلال الأحمر المتعلقة بالإغاثة في حالات الكوارث، والتي أعدها الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بالتشاور مع لجنة الصليب الأحمر الدولية، وأعيد طبعها في *International Review of the Red Cross*، رقم ٣١٠ (٢٩ شباط/فبراير ١٩٩٦)، المرفق الرابع، وإعلان مبادئ الإغاثة الإنسانية الدولية للسكان المدنيين في حالات

وضعت منظمات وكيانات مختلفة في الآونة الأخيرة عدة نصوص تتضمن أحكاماً تنظيمية محددة. ومنها مشروع الاتفاق النموذجي المتعلق بالقانون الدولي الإنساني والطبي الذي وضعته رابطة القانون الدولي، في عام ١٩٨٠^(٢٢)؛ والقواعد النموذجية لعمليات الإغاثة في حالات الكوارث التي نشرها معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث (اليونيتار) في ١٩٨٠^(٢٣)؛ والقرار المتعلق بالمساعدة الإنسانية الذي اعتمدته معهد القانون الدولي، في عام ٢٠٠٣^(٢٤)؛ والمبادئ التوجيهية التشغيلية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن حقوق الإنسان والكوارث الطبيعية^(٢٥) التي وضعت صيغتها النهائية في عام ٢٠٠٦^(٢٦). وحدث

الكوارث، القرار ٢٦ المعتمد في المؤتمر الدولي الحادي والعشرين للصليب الأحمر، أسطنبول، أيلول/سبتمبر ١٩٦٩، الذي يكمل مبادئ وقواعد الصليب الأحمر والهلال الأحمر المتعلقة بالإغاثة في حالات الكوارث. انظر: R. Perruchoud, *International Responsibilities of National Red Cross and Red Crescent Societies* (Geneva: Henry Dunant Institute, 1982), pp. 52-53. وانظر أيضاً: مدونة السلوك للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية في مجال أعمال الإغاثة في حالات الكوارث، المرفق الرابع للقرار المعنون "المبادئ والاستجابة في المساعدة الإنسانية والحماية الدوليتين"، الوثيقة 95/C.II/2/1، المؤتمر الدولي السادس والعشرون للصليب الأحمر والهلال الأحمر، جنيف، ٣-٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٥.

(٢١) انظر إطار عمل هيوغو ٢٠٠٥-٢٠١٥: بناء قدرة الأمم والمجتمعات على مواجهة الكوارث، المعتمد في ٢٢ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥، في المؤتمر العالمي للحد من الكوارث، (A/CONF.206/6 و Corr.1، الفصل الأول، القرار ٢).

(٢٢) انظر: Report of the 59th Conference of the International Law Association, (Belgrade, 17 - 23 August 1980), pp. 520-527. وانظر أيضاً القرار المتعلق بالقانون الدولي الإنساني والطبي (Resolution on International Medical and Humanitarian Law)، المعتمد في المؤتمر السابع والخمسين لرابطة القانون الدولي، مدريد، ٢٩ آب/أغسطس - ٤ أيلول/سبتمبر ١٩٧٦، والوارد في: Report of the 59th Conference of the International Law Association, pp. xlv-xlix.

(٢٣) انظر: UNITAR, *Policy and efficacy studies*, no. 8 (Sales No. E.82.XV. PE/8).

(٢٤) المعتمد في دورة بروج في ٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣، بعد عشر سنوات من العمل على الموضوع، *Annuaire de l'Institut de Droit International*, vol. 70-I (2002-2003), pp. 399-576, and vol. 71-II (2004), pp. 133-250.

(٢٥) أقرها الفريق العامل للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، في ٩ حزيران/يونيه ٢٠٠٦، بناء على اقتراح أعدده ممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان الواجبة للمشردين داخلياً، السيد والتر كالين، وقد نشرت في إطار مشروع بروكينغس - بيرن المتعلق بالتشريد الداخلي (Brookings-Bern Project on Internal Displacement, Washington, D.C. 2006).

(٢٦) من النصوص الإضافية التي ذكرت في هذه الدراسة ما يلي: مشاريع المبادئ التوجيهية لعمليات المساعدة الإنسانية (Heidelberg, Germany: Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 1991)؛ وميثاق أسفير الإنساني والمعايير الدنيا للاستجابة للكوارث، (جنيف: مشروع أسفير، ٢٠٠٠، المنقح في عام ٢٠٠٤؛ والمبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية في الإغاثة في حالات الكوارث - "مبادئ أوصلو التوجيهية"، التنقيح ١، المؤرخة ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦،

تطور رئيسي آخر، في عام ٢٠٠٧، باعتماد المؤتمر الدولي للصليب الأحمر والهلال الأحمر "المبادئ التوجيهية لتسهيل وتنظيم المساعدة الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث" (٢٧).

٧ - وقد سن ما لا يقل عن ١٠٠ دولة تشريعات وطنية تنظم الوقاية من الكوارث والاستجابة لحالاتها، أو تنظم جوانب منها^(٢٨). ولئن سنت عدة دول تشريعات تتعلق تحديدا بإدارة الكوارث، لا سيما في السنوات الأخيرة، فإن عددا كبيرا من الدول ينظم جوانب مختلفة من الوقاية من الكوارث والاستجابة لحالاتها عن طريق جملة من القوانين المحلية المتعلقة بمواضيع من قبيل حماية البيئة والمحافظة عليها، والحراثة، والصحة، والأمن الغذائي، والصرف الصحي، والأوبئة، والأمن، والسلامة، والحماية، والحماية المدنية، والمهجرة، والرسوم والتعريفات الجمركية، والبحث والإنقاذ، وحالات الطوارئ، والمياه، والوقاية من الحرائق، ومنع الحوادث الصناعية، والضرائب، والأرصاء الجوية، والتخطيط العمراني، والوقاية من الزلازل. ورغم أن تلك القوانين المحلية لا تتعلق دائما وبالضرورة بوضع قواعد دولية، فإن

ومعايير موهونك للمساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ المعقدة، التي أعيد طبعها في: *Human Rights Quarterly*, vol. 17, No. 1 (February 1995), pp. 192-208.

(٢٧) المعتمدة في المؤتمر الدولي الثلاثين للصليب الأحمر والهلال الأحمر، جنيف، ٢٦-٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧.

(٢٨) في وقت كتابة هذه السطور حددت البلدان أو المناطق التالية باعتبارها جهات وضعت تشريعات وطنية إما تم أو تتعلق بالكوارث (بما فيها الحماية المدنية) وجوانب منها: الاتحاد الروسي، والأرجنتين، والأردن، وأرمينيا، وإسبانيا، وأستونيا، وإكوادور، وألمانيا، واندونيسيا، وأنغولا، وأوروغواي، وأوكرانيا، وجمهورية إيران الإسلامية، وبابوا غينيا الجديدة، وباراغواي، وباكستان، والبحرين، والبرازيل، وبليرز، وبنما، وبنن، وبولندا، وبوليفيا، وبيرو، وبييلاروس، وتركيا، وتشاد، وجمهورية ترانسيا المتحدة، وتونس، وجامايكا، والجزائر، وجزر القمر، وجزر سليمان، وجزر فرجن البريطانية، والجمهورية التشيكية، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، وجمهورية كوريا، وجنوب أفريقيا، وجورجيا، ورومانيا، وزمبابوي، وسانت لوسيا، وسري لانكا، والسلفادور، وسلوفاكيا، وسلوفينيا، وسنغافورة، والسنغال، والسودان، والسويد، وسويسرا، وشيلي، وصربيا والجبل الأسود، والصين، وعمان، وغابون، وغانا، وغواتيمالا، وفانواتو، وفرنسا، والفلبين، وفنزويلا، وفنلندا، وفيجي، وفييت نام، وقيرغيزستان، والكاميرون، وكرواتيا، وكمبوديا، وكندا، وكوبا، وكوت ديفوار، وكوستاريكا، وكولومبيا، والكونغو، وكينيا، وليتوانيا، وليسوتو، ومالي، ومدغشقر، ومصر، والمغرب، والمكسيك، ومالاوي، ومنغوليا، وموريتانيا، ومونتسرات، والنرويج، والنمسا، ونيبال، والنيجر، ونيكاراغوا، ونيوزيلندا، وهاييتي، والهند، وهندوراس، وهنغاريا، والولايات المتحدة الأمريكية، واليابان، واليمن، واليونان، ومقاطعة تايوان الصينية. وبالإضافة إلى ذلك، يجدر بالتأكيد أنه إذا كان العديد من الدول قد سن فعلا قوانين خاصة بالوقاية من الكوارث والاستجابة لحالاتها، فإن مجموعة القوانين الوطنية ذات الصلة بالمسألة لا تقتصر على تلك القوانين التي تتناول الكوارث، بل تشمل أيضا أحكاما ذات صلة في القوانين التي تحكم، أمورا من قبيل الضرائب والمهجرة والجمارك، والترخيص للمهن الحرة، والصحة العامة، ومجالات أخرى تصبح لها أهمية أثناء الكوارث.

القاعدة الوطنية في العديد من المسائل هي العامل المحدد إما بحكم إعطائها مضمونا للقاعدة الدولية (مثلا، إذا كانت ثمة قاعدة دولية تستوجب التعجيل بتوفير فرص الوصول، فإن تلك الإجراءات سيتم توفيرها في إطار القانون الوطني ذي الصلة) أو بحكم تحريكها لعملية التعاون الدولي (مثلا، في العديد من الدول لا يجوز تقديم طلب للمساعدة الدولية إلا بعد إعلان حالة الطوارئ بموجب القانون الوطني).

باء- نطاق الدراسة

٨ - وترمي هذه الدراسة إلى تقديم لمحة عن الصكوك والنصوص القائمة والسارية على الجوانب الرئيسية للوقاية من الكوارث والمساعدة الغوثية (بما فيها الاستجابة لحالات الكوارث)، وكذلك حماية الأشخاص في حالة الكوارث^(٢٩). وإذا كانت الدراسة في معظمها تتعلق بالكوارث الناشئة عن الظواهر الطبيعية، فإن القلة من الصكوك والنصوص القانونية المذكورة تقيم تفرقة واضحة بين الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية. كما ترد الإشارة إلى أحكام في صكوك تتعلق أساسا بالكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية، بقدر ما تكون هذه الأحكام عامة بطبيعتها. غير أنه لم تدرج القواعد المحددة بهذا النوع الأخير من الكوارث.

٩ - وبالإضافة إلى ذلك، لا يفرق معظم الصكوك والنصوص القانونية المتعلقة بالوقاية من الكوارث والمساعدة الغوثية وحماية الأشخاص بين حلول كارثة واحدة وما يسمى بـ "حالات الطوارئ المعقدة"^(٣٠) على غرار ما يتم عادة في الأدبيات المتعلقة بالسياسة

(٢٩) لم تبذل أي محاولة للقيام بمحصر شامل لكافة المسائل القانونية المحتملة. كما يجدر بالملاحظة أن الصكوك القانونية المذكورة في هذه الدراسة لم تكن كلها نافذة وقت كتابة هذا السطور، كما لم يتم التمييز بين الصكوك التي لها معدلات تصديق عالية نسبيا وتلك التي لها معدلات تصديق منخفضة. والواقع أن العديد من الصكوك المذكورة على نطاق واسع في هذه الدراسة ليس لها طابع ملزم. وتمت الإشارة إلى كل الصكوك ذات الصلة، بصرف النظر عن طبيعتها ومركزها الحالي من حيث التصديق والتطبيق، وذلك على سبيل تبيان أنواع الأحكام التي اعتمدت في العمليات الأخرى ذات الصلة بالتدوين. علاوة على ذلك، إذا كانت بعض الدراسات السابقة قد سعت إلى التمييز بين شتى أنواع الترتيبات التعاهدية (انظر مثلا، قواعد اليونيتار النموذجية لعام ١٩٨٢ المتعلقة بعمليات الإغاثة في حالات الكوارث التي تتحسب لاتفاقيات بين (أ) دولة مقدمة للمساعدة ودولة متلقية لها، (ب) ومنظمة مقدمة للمساعدة ودولة متلقية لها، (ج) ودولة أو منظمة مقدمة للمساعدة ودولة للعبور، ومشروع الاتفاق النموذجي لعام ١٩٨٠ المتعلق بالقانون الدولي الإنساني والطبي الذي وضعته رابطة القانون الدولي، والذي يتضمن أيضا نموذجين، يستعمل أحدهما بين الدولة المتلقية للمساعدة والمنظمة المقدمة للمساعدة ويستعمل الآخر بين الدولة المتلقية للمساعدة ودولة مقدمة للمساعدة)، فإن هذه الدراسة لم تسع إلى القيام بأي تمييز من هذا القبيل.

(٣٠) عُرِّفَت حالات الطوارئ المعقدة بأنها "أزمة إنسانية تقع في بلد أو منطقة أو مجتمع ما حيث يحدث انهيار كلي أو كبير للسلطة ناتج عن نزاع داخلي أو خارجي ويتطلب استجابة دولية تتجاوز ولاية أو قدرة أي وكالة

العامّة. غير أن هذا التباين السياقي ينشأ بحكم التفرقة الأساسية بين سريان القانون الذي يحكم الوقاية من الكوارث والاستجابة لحالاتها، وكذلك حماية الأشخاص في سياق الكوارث، وقت السلم، بالمقارنة مع سريان قواعد القانون الدولي الإنساني التي تحكم النزاع المسلح. ورغم أن لهاتين المجموعتين من القواعد جذرا إنسانيا مشتركا (وبالتالي، يقاس على قواعد القانون الدولي الإنساني، عند الاقتضاء)، فإن المجموعة الأولى من القواعد هي نقطة الاهتمام الرئيسية لهذه الدراسة، في حين أن المجموعة الأخيرة تخرج عن نطاق موضوعها^(٣١). وبالتالي، فإنه يعقل أن تسري شتى القواعد المحددة في هذه الدراسة على تلك الحالات المتعلقة بـ"الطوارئ المعقدة" التي تشمل أيضا الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية (أي أن القانون المنظم للوقاية من الكوارث والاستجابة والحماية في حالاتها يوجد بصورة موازية للقانون الدولي الإنساني، ويقوم بتنظيم لا النزاع المسلح نفسه، بل الاستجابة في حالة كارثة تحل في سياق النزاع المسلح)^(٣٢).

ثانياً - المبادئ

١٠ - تستند الصكوك القانونية المتعلقة بأنشطة الإغاثة في حالات الكوارث إلى عدة مبادئ أساسية. فالعديد من المبادئ، من قبيل مبادئ الإنسانية والحياد والتراثة وعدم التمييز والتعاون، تشكل صلب أنشطة المساعدة الإنسانية، بما فيها تلك المتعلقة بتوفير الإغاثة في

بمفردها و/أو برنامج الأمم المتحدة الجاري". Working Paper on the Definition of Complex Emergency, Inter-Agency Standing Committee. December 1994 [ورقة عمل بشأن تعريف الكارثة المعقدة، اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤] (محفوظة لدى شعبة التدوين).

(٣١) مع استثناء محدود يهم قواعد القانون الدولي الإنساني التي تنشئ التزامات دولية بتقديم المساعدة العوئية في سياقات معينة من قبيل سياق حماية المدنيين في إقليم محتل. انظر المناقشة المتعلقة بالبداية في المساعدة في الفرع رابعا - ألف أدناه.

(٣٢) ويكون الأمر كذلك تحديدا عندما يتعلق الأمر بممارسة التزامات حماية حقوق الإنسان فيما يتعلق بضحايا كارثة حلت في مسرح نزاع مسلح. انظر الآثار القانونية الناشئة عن تشييد جدار في الأرض الفلسطينية المحتلة، فتوى ٩ تموز/يوليه ٢٠٠٤، I.C.J. Reports 2004، الفقرة ١٠٦ ("... أن الحماية التي توفرها اتفاقيات حقوق الإنسان لا تتوقف في حالة النزاع المسلح، إلا من خلال إعمال أحكام تقييدية من النوع الموجود في المادة ٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وفيما يتصل بالعلاقة بين القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان، فإن هناك ثلاثة حالات محتملة: فبعض الحقوق يمكن أن تقتصر تماما على القانون الإنساني الدولي؛ وبعض الحقوق يمكن أن تقتصر تماما على قانون حقوق الإنسان؛ غير أن هناك حقوقا أخرى يمكن أن تدخل ضمن هذين الفرعين من القانون الدولي على حد سواء"). انظر أيضا الأنشطة المسلحة في أراضي الكونغو (جمهورية الكونغو الديمقراطية ضد أوغندا، I.C.J. Reports 2005، 216-220، 345(3) (استنتجت المحكمة وجود انتهاكات مستقلة للقانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان رددتها في منطوق الحكم).

حالات الكوارث. أما المبادئ الأخرى، من قبيل مبدأي السيادة وعدم التدخل، فلها صلة بوضع الدولة المتضررة التي تطلب تلك المساعدة وتتلقاها. وثمة مجموعة أخرى من المبادئ، من قبيل مبادئ الوقاية والتخفيف والتأهب، تسري بصفة خاصة في سياق الكوارث، وتخضع بالتالي لقواعد محددة.

ألف - الإنسانية

١١ - تنقسم المبادئ الثلاثة الأولى - الإنسانية والحياد والنزاهة - أساساً مشتركاً، وسيُنظر فيها مجتمعة قبل تناول الجوانب الخاصة بكل منها. فهي مبادئ أساسية يُسلم عادة بأنها مبادئ تستند إليها جهود المساعدة الإنسانية عموماً^(٣٣)، ولما كان المجال المتخصص من القواعد الدولية المتعلقة بالإغاثة في حالات الكوارث يتطور في إطار مجموعة القانون العامة المتعلقة بالجهود الإنسانية، فإن هذه المبادئ الثلاثة قد حددت على الدوام باعتبارها مبادئ تشكل ركيزة جهود الإغاثة من الكوارث في العديد من الصكوك. وعلى سبيل المثال، ينص مرفق قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ على أنه "ينبغي توفير المساعدة الإنسانية وفقاً لمبادئ الإنسانية والحياد والنزاهة"^(٣٤). ويؤكد قرارا الجمعية العامة ١٣١/٤٣ و ١٠٠/٤٥ المتعلقان بتقديم المساعدة الإنسانية لضحايا الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المماثلة على أنه "في حالات الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المماثلة يجب أن تكون مبادئ الإنسانية والحياد والنزاهة فوق كل اعتبار لدى جميع من يقدمون مساعدة إنسانية"^(٣٥). وتتضمن عدة صكوك إضافية أحكاماً مماثلة تكرر هذه المبادئ الأساسية الثلاثة^(٣٦).

(٣٣) تشكل هذه المبادئ الثلاثة، إلى جانب مبادئ الاستقلال، والخدمة التطوعية، والوحدة والعالمية، جزءاً من المبادئ الأساسية السبعة المدونة في النظام الأساسي لحركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر. انظر النظام الأساسي للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر الذي، اعتمدته المؤتمر الدولي الخامس والعشرون للصليب الأحمر في جنيف، في عام ١٩٨٦ (وعُدل عامي ١٩٩٥ و ٢٠٠٦).

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

(٣٥) قرار الجمعية العامة ١٣١/٤٣ المؤرخ ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨، الديباجة؛ وقرار الجمعية العامة ١٠٠/٤٥ المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠، الديباجة.

(٣٦) انظر على سبيل المثال قرار الجمعية العامة ١٥٠/٥٧ المؤرخ ٢٧ شباط/فبراير ٢٠٠٣، الديباجة ("وإذ تسلم بأهمية توخي مبادئ الحياد والإنسانية والنزاهة في تقديم المساعدة الإنسانية")؛ و مبادئ توجيهية بشأن التشريد الداخلي، لعام ٢٠٠٠ (انظر الحاشية ٥٣ أدناه)، المبدأ ٢٤ ("تقدّم المساعدة الإنسانية جميعها وفقاً لمبادئ الإنسانية و [النزاهة] ودوناً تمييز")؛ والاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية، لعام ٢٠٠٠، المادة ٣ ("تقديم المساعدة بروح إنسانية، وبتضامن ونزاهة")؛ وميثاق أسفير الإنساني والمعايير الدنيا للاستجابة للكوارث، (جنيف: مشروع أسفير، ٢٠٠٠ والمنقح في ٢٠٠٤)، الصفحتان ١٦-١٧؛ وقرار الجمعية العامة ٥٧/٤٨ المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣، الفقرة ١٨؛ وقرار الجمعية العامة

١٢ - وفيما يتعلق بمبدأ الإنسانية على وجه التحديد، تنص مبادئ أوسلو التوجيهية ومعايير موهونك للمساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ المعقدة على أن هذا المبدأ يجسد الفكرة القائلة ”[ب] وجوب معالجة المعاناة الإنسانية أينما وجدت، مع إيلاء عناية خاصة للشرائح الأشد ضعفاً من السكان، من قبيل الأطفال والنساء والمسنين. ولا بد من احترام وحماية كرامة كافة الضحايا وحقوقهم“^(٣٧). وتنص الوثيقة المعنونة ”مبادئ وحسن ممارسة العطاء الإنساني“ على ضرورة أن ”يسترشد العمل الإنساني بـ [مبدأ] الإنسانية الإنساني، الذي يفيد الأهمية المحورية لإنقاذ الأرواح البشرية وتخفيف المعاناة أينما وجدت“^(٣٨). وقد أقر هذا المبدأ أيضاً في صكوك أخرى^(٣٩).

باء - الحياد

١٣ - بموجب مبدأ الحياد - يقع تقديم المساعدة الإنسانية خارج نطاق السياق السياسي والديني والعنصري والأيدولوجي. وعلى سبيل المثال، ينص النظام الأساسي للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر على أنه ”لكي تحتفظ الحركة بثقة الجميع، تمتنع عن تأييد أي طرف من الأطراف في الأعمال العدائية أو المشاركة، في أي وقت، في الخلافات ذات الطابع السياسي أو العنصري أو الديني أو الأيدولوجي“^(٤٠). وتنص كل من مبادئ أوسلو التوجيهية

٢٣٣/٥٤ المؤرخ ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩، الدياحة؛ والإطار الموحد لسياسات برنامج الأغذية العالمي، الوثيقة WFP/EB.2/2005/4-D/Rev.1 ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥، الفقرة ٤٢.

(٣٧) انظر المبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية في الإغاثة في حالات الكوارث - ”مبادئ أوسلو التوجيهية“، التنقيح ١، ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦، الفقرة ٢٠؛ و J.M. Ebersole, “The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies”, *Human Rights Quarterly*, vol. 17, No. 1 (February 1995), pp. 192-208, at p. 196 (ينبغي معالجة المعاناة الإنسانية أينما وجدت. ولا بد من احترام وحماية كرامة كافة الضحايا وحقوقهم“).

(٣٨) انظر: Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship, Endorsed at International Meeting on Good Humanitarian Donorship, Stockholm, 17 June 2003, para. 2.

(٣٩) انظر على سبيل المثال، إعلان مبادئ المؤتمر الدولي بشأن الإغاثة الإنسانية الدولية للسكان المدنيين في حالات الكوارث، لعام ١٩٦٩، الفقرة ١ - ”إن الشاغل الأساسي للبشرية وللمجتمع الدولي في حالات الطوارئ هو حماية ورعاية الفرد و صون حقوق الإنسان الأساسية“؛ والإطار الموحد لسياسات برنامج الأغذية العالمي، الوثيقة WFP/EB.2/2005/4-D/Rev.1 ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥، الفقرة ٤٢ (حيث أورد ”الإنسانية“ باعتبارها مبدأ أساسياً وأكد أن ”برنامج الأغذية العالمي سيسعى إلى تجنب وتخفيف المعاناة البشرية أينما وجدت والاستجابة بتقديم المعونة الغذائية عند الاقتضاء. وسيقدم المساعدة بطرق تحترم الحياة والصحة والكرامة“).

(٤٠) انظر النظام الأساسي للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، الذي اعتمده المؤتمر الدولي الخامس والعشرون للصليب الأحمر في جنيف، في عام ١٩٨٦ (وعدل عامي ١٩٩٥ و ٢٠٠٦)، الدياحة.

ومعايير موهونك فيما يتعلق بالحياد على ضرورة "تقديم المساعدة الإنسانية دون المشاركة في الأعمال العدائية أو موالاة جانب في الخلافات ذات الطابع السياسي أو الديني أو الأيديولوجي"^(٤١). وتنص مبادئ وحسن ممارسة العطاء الإنساني على ضرورة أن "يسترشد العمل الإنساني بـ [مبدأ] ... الحياد الإنساني، الذي يعني ألا يفضل العمل الإنساني أي جانب في نزاع مسلح أو أي نزاع آخر يضطلع فيه بذلك العمل"^(٤٢). وأخيراً، يورد الإطار الموحد لسياسات برنامج الأغذية العالمي الحياد باعتباره مبدأ إنسانياً أساسياً ويؤكد أن "برنامج الأغذية العالمي لن يوالي أي جانب في نزاع ولن يخوض في الخلافات ذات الطابع السياسي أو العرقي أو الديني أو الإيديولوجي"^(٤٣).

جيم - النزاهة

١٤ - بموجب مبدأ النزاهة، لا يستند تقديم المساعدة الإنسانية للأفراد إلا إلى احتياجاتهم، مع إيلاء الأولوية لأكثر حالات الكرب إلحاحاً. وعلى سبيل المثال، فإن مشاريع المبادئ التوجيهية الدولية لعمليات المساعدة الإنسانية تنص على ضرورة "تقديم المساعدة الإنسانية بنزاهة ودون أي تمييز سلبى على كافة الأشخاص من ذوي الحاجة الماسة"^(٤٤).

١٥ - ويرتبط مبدأ النزاهة ارتباطاً وثيقاً بمبدأ عدم التمييز الذي سترد مناقشته أدناه، ويعرف عدد من الصكوك المعنية بالإغاثة في حالات الكوارث النزاهة بالإحالة المباشرة إلى عدم التمييز^(٤٥). غير أنه يجدر بالتأكيد أن مبدأ النزاهة وعدم التمييز مفهومان قانونيان متميزان. وقد أوضح الصليب الأحمر هذا الفرق على النحو التالي:

(٤١) انظر: المبادئ التوجيهية المستكملة المتعلقة باستخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية في الإغاثة في حالات الكوارث - "مبادئ أوصلو التوجيهية"، التنقيح ١، ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦، الفقرة ٢٠، و The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies of 1995, in J.M. Ebersole, "The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies", *Human Rights Quarterly*, vol. 17 (1995), p. 196 in J.M. Ebersole, "Mohonk Criteria for Humanitarian

Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship, endorsed by International Meeting on Good Humanitarian Donorship, Stockholm, 17 June 2003, para. 2

(٤٣) الإطار الموحد لسياسات برنامج الأغذية العالمي، الوثيقة WFP/EB-2/2005/4-D/Rev.1، المؤرخ ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥، الفقرة ٤٢.

(٤٤) انظر: Peter MacAlister-Smith, Draft International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations, (Heidelberg, Germany: Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 1991), الفقرة ٦ (أ).

(٤٥) انظر على سبيل المثال، J.M. Ebersole, "Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies", *Human Rights Quarterly*, vol. 17, No. 1 (February 1995), p. 196 (النزاهة: ينبغي تقديم

... عدم التمييز يعني صرف النظر عن الفوارق الموضوعية بين الأفراد. وتستلزم التزاها في معناها الحق صرف النظر عن الفوارق الذاتية أيضا. ولتوضيح الفرق بين المفهومين: فإن الجمعية الوطنية التي ترفض تقديم خدماتها لجماعة معينة من الناس، بسبب أصلهم الإثني، لا تحترم قاعدة عدم التمييز، في حين أن موظف الجمعية الوطنية الذي يوالي، عند أدائه لمهامه، صديقا بإيلائه معاملة أحسن من المعاملة التي يوليها للآخرين، يخالف مبدأ التزاها^(٤٦).

ويناقش شرح البروتوكول الإضافي الأول لاتفاقيات جنيف الفرق بين عدم التمييز والتزاها بعبارة مماثلة، تفيد بأن عدم التمييز "يحيل إلى الغرض الحقيقي من العمل، أي: الأشخاص الذين يعانون. في حين أن مفهوم التزاها يحيل إلى القائم بالعمل: فهو صفة أخلاقية يتعين أن تكون مستوفاة في الفرد أو المؤسسة المدعوة إلى العمل لفائدة أولئك الذين يعانون. وبعبارة أخرى، فإن مبدأ عدم التمييز يزيل الفوارق الموضوعية بين الأفراد، في حين أن التزاها تزيل الفوارق الذاتية"^(٤٧). وبالتالي، فإن مقدم الإغاثة في حالات الكوارث يتقيد بمبدأ التزاها

المساعدة الإنسانية دون تمييز بسبب الأصل الإثني أو نوع الجنس أو الجنسية أو الآراء السياسية أو العرق أو الدين. ويجب ألا يستند تخفيف معاناة الأفراد إلا إلى احتياجاتهم، مع إيلاء الأولوية لأشد حالات الكرب إلحاحا^(٤٨)؛ المبادئ التوجيهية المستكملة المتعلقة باستخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية في الإغاثة في حالات الكوارث - "مبادئ أو سبل التوجيهية"، التنقيح رقم ١، ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦، الفقرة ٢٠ ("التزاها: يجب تقديم المساعدة الإنسانية دون تمييز بسبب الأصل الإثني أو نوع الجنس أو الجنسية أو الآراء السياسية أو العرق أو الدين. يجب ألا يستند تخفيف المعاناة إلا إلى الاحتياجات، مع إيلاء الأولوية لأشد حالات الكرب إلحاحا^(٤٩)؛ ومبادئ وحسن ممارسة العطاء الإنساني (ستوكهولم)، (٧ حزيران/يونيه ٢٠٠٣، الفقرة ٢ ("ينبغي أن يسترشد العمل الإنساني [بمبدأ] ... التزاها الإنساني الذي يعني أن الاضطرار بالأعمال الإنسانية إنما يستند إلى الحاجة، دون تمييز بين السكان المنكوبين أو التمييز في صفوفهم")؛ والإطار الموحد لسياسات برنامج الأغذية العالمي، الوثيقة WFP/EB-2/2005/4-D/Rev.1، ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥، الفقرة ٤٢ (وقد أورد التزاها باعتباره مبدأ إنسانيا أساسيا ثم أكد على أن "المساعدة التي يقدمها برنامج الأغذية العالمي لن تستند إلا إلى الحاجة ولن تميز استنادا إلى الأصل الإثني أو الجنسية أو الرأي السياسي أو نوع الجنس أو العرق أو الدين").

(٤٦) لجنة الصليب الأحمر الدولية، المبادئ الأساسية للصليب الأحمر والهلال الأحمر (جنيف، لجنة الصليب الأحمر الدولية، ١٩٩٦).

(٤٧) Claude Pilloud, et al., *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949* (Geneva: International Committee of the Red Cross, 1987), paras. 2800-2801 (في معرض الإشارة إلى "إعلان المبادئ الأساسية للصليب الأحمر"، المعتمد بموجب القرار التاسع للمؤتمر الدولي العشرين للصليب الأحمر، فيينا ١٩٦٥؛ و Jean Pictet, *The Fundamental Principles of the Red Cross* Proclaimed by the Twentieth International Conference of the Red Cross, Vienna, 1965: *Commentary* Jean Pictet, *The Geneva Conventions of* (Geneva: Henry Dunant Institute, 1979), pp. 33-51 12 August 1949: *Commentary* (Geneva: International Committee of the Red Cross, 1952), p. 109

عندما ينظر إلى المستفيدين المحتملين من زاوية موضوعية لا من زاوية ذاتية. كما يتقيد مقدم الإغاثة في حالات الكوارث بمبدأ عدم التمييز عندما يرفض معاملة المستفيدين المحتملين معاملة مختلفة تبعا لخصائص موضوعية (غير معيار الحاجة).

دال - عدم التمييز

١٦ - بموجب مبدأ عدم التمييز، يجب أن يتم تقديم الإغاثة دون تمييز من أي نوع، كالتمييز بسبب العنصر أو اللون أو نوع الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غيره من الآراء أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الملكية أو المولد أو العمر أو الإعاقة أو أي وضع آخر. وعلى سبيل المثال، فإن النظام الأساسي للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر ينص على أنها "لا تمارس [...] أي تمييز على أساس الجنسية أو العرق أو المعتقدات الدينية أو الوضع الاجتماعي أو الآراء السياسية. وهي تسعى إلى تخفيف معاناة الأفراد وفقا لاحتياجاتهم فقط، وإلى إعطاء الأولوية لأشد حالات الضيق إلحاحا"^(٤٨). وعلى نفس المنوال، ينص قرار المساعدة الإنسانية الذي اعتمدته معهد القانون الدولي في ٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣، على أن "المساعدة الإنسانية تعرض، وإذا قبلت، فإنها توزع دون تمييز يستند إلى أسباب محظورة، مع مراعاة احتياجات الفئات الأشد ضعفا"^(٤٩). وتنص الاتفاقية الإطارية للحماية المدنية على "تقديم المساعدة دون تمييز على أساس العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو المعتقد السياسي، أو الانتماء الوطني، أو الإثني، أو الاجتماعي أو بسبب المولد أو الثروة أو غير ذلك من الأسباب"^(٥٠). وينص مشروع اتفاقية التعجيل في تسليم المساعدة في حالات الطوارئ لعام ١٩٨٤ على أنه "توزع المساعدة أو تقدم دون

("التزاهة لا تعني بالضرورة المساواة الحسابية؛ ففي الواقع، قلما تعني ذلك. فإذا لم تكن لدى عامل إنقاذ إلا عشر ضمادات لتوزيعها على مائة جريح، فإن شرط التزاهة لا يعني قطعاً أن عليه أن يشطر كل ضمادة إلى عشرة أجزاء متساوية لكنها غير قابلة للاستخدام، بل إنه لا يعني أن عليه ألا يوزعها مخافة إجحاف. إنه يعني أن عليه ألا يسمح بأن يكون اختياره يميله تحيز أو اعتبار متعلق بشخص أولئك الذين يقدم إليهم المساعدة أو يرفض تقديمها إليهم. ويستوفي شرط التزاهة، عندما يصرف الجرحى المائة، أو يعطي الضمادات للجرحى العشرة الأوائل الذين تمكن الوصول إليهم، بصرف النظر عن هم، أو عندما يصل إلى أي واحد منهم، أو عندما يسترشد في اختياره إلى الخطورة الظاهرية للجراح، دون أن يميز بين الأصدقاء والحلفاء والأعداء. والحل الأمثل هو التمكن من توزيع الإغاثة كلياً استناداً إلى الاحتياجات الفعلية").

(٤٨) النظام الأساسي والنظام الداخلي للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، لعام ١٩٨٦ (المعدل في عامي ١٩٩٥ و ٢٠٠٦)، الديباجة.

(٤٩) الفرع الثاني، الفقرة ٣.

(٥٠) الاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية، ٢٢ أيار/مايو ٢٠٠٠، المادة ٣.

هاء - التعاون

١٧ - يعد مبدأ التعاون فرضية أساسية في النظام القانوني الدولي، على غرار ما أقره ميثاق الأمم المتحدة مراراً^(٥٧). كما أُدرج باعتباره أحد المبادئ الأساسية السبعة للقانون الدولي التي صيغت في إعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقاً لميثاق الأمم المتحدة^(٥٨)، وفي المناقشات التي أحاطت بذلك القرار، نعتت الدول المبدأ في صيغ متعددة بأنه ”مبدأ من المبادئ الأساسية للأمم المتحدة“^(٥٩)، و”مبدأ من المبادئ التقليدية للتعايش السلمي“^(٦٠)، و”جوهر القانون الدولي والعلاقات الدولية السليمة“^(٦١)، ووردت إشارات محددة إلى مبدأ التعاون في العديد من القرارات الإضافية للجمعية العامة^(٦٢)،

(٥٧) ميثاق الأمم المتحدة، المادة ١ (التي تدرج في عداد مقاصد الأمم المتحدة ”تحقيق التعاون الدولي على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية“)، والمادة ١١ (”للجمعية العامة أن تنظر في المبادئ العامة للتعاون في حفظ السلم والأمن الدولي“)، والمادة ١٣ (”تنشئ الجمعية العامة دراسات وتشير بتوصيات بقصد: ... إنماء التعاون الدولي في الميدان السياسي وتشجيع التقدم المطرد للقانون الدولي وتدوينه، [و] إنماء التعاون الدولي في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتعليمية والصحية، والإعانة على تحقيق حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس كافة بلا تمييز بينهم في الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء“)، والمادة ٥٥ (”... تعمل الأمم المتحدة على ... تعزيز التعاون الدولي في أمور الثقافة والتعليم“)، والمادة ٥٦ (”يتعهد جميع الأعضاء بأن يقوموا، منفردين أو مشتركين، بما يجب عليهم من عمل بالتعاون مع الهيئة لإدراك المقاصد المنصوص عليها في المادة ٥٥“).

(٥٨) قرار الجمعية العامة ٢٦٢٥ (د-٢٥) المؤرخ ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٧٠، المرفق، الفقرة ١ (”على الدول، بغض النظر عن الاختلافات في نظمها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، واجب التعاون بعضها مع بعض في شتى مجالات العلاقات الدولي، وذلك من أجل صيانة السلم والأمن الدوليين وتعزيز الاستقرار والتقدم الاقتصادي على الصعيد الدولي والرفاه العام للأمم والتعاون الدولي المجرد من التمييز على أساس هذه الاختلافات“). وللإطلاع على عرض مفصل لمبدأ التعاون المدون في الإعلان، انظر V.S. Mani, *Basic Principles of Modern International Law* (Delhi: Lancer Books, 1993), pp. 168-199; Bogdan Babović, “The duty of States to cooperate with one another in accordance with the Charter”, in Milan Šahović, *Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation* (Dobbs Ferry, New York: Oceana Publications, 1972), pp. 277-321.

(٥٩) الوثيقة A/C.6/SR.933 ١٨ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٦٦)، الفقرة ١٢ (الأرجنتين).

(٦٠) الوثيقة A/AC.125/SR.35، الصفحة ٧ (بولندا).

(٦١) الوثيقة A/AC.125/SR.58، الصفحة ١٢ (غانا).

(٦٢) انظر على سبيل المثال قرارات الجمعية العامة ١٢٣٦ (د-١٢) المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٥٧؛ و ١٣٠١ (د-١٣) المؤرخ ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٥٨؛ و ١٧١٠ (د-١٦) المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦١؛ و ١٨١٥ (د-١٧) المؤرخ ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٢.

وأقره مختلف الشراح باعتباره مبدأً أساسياً في العديد من القضايا الدولية الهامة، من قبيل حماية البيئة^(٦٣) ومنع الإرهاب^(٦٤) وجهود الأمم المتحدة لحفظ السلام^(٦٥).

١٨ - وفي السياق المحدد للإغاثة في حالات الكوارث، يعد مبدأ التعاون مبدأً لا غنى عنه لإنجاح أعمال الإغاثة بسبب تعدد الجهات الفاعلة المشاركة في الجهود الدولية للإغاثة في حالات الكوارث، والتي تشمل عادة عدة دول (الدولة (الدول) المقدمة للمساعدة، ودولة (دول) العبور، والدولة المستقبلة)، وكذلك عدة منظمات إغاثة احتمالاً. والواقع أن ج. توماس، في دراسته الشاملة بشأن القانون الدولي المتعلق بالإغاثة في حالات الكوارث والتي قام بها خلال إعداد مشروع اتفاقية التعجيل في تسليم المساعدة في حالات الطوارئ لعام ١٩٨٤، نعت مبدأ التعاون بكونه "قوة ديناميكية أساسية لتعزيز الإغاثة الدولية"^(٦٦).

١٩ - وورد مبدأ التعاون في صكوك متعددة عُنيت بالإغاثة في حالات الكوارث. وعلى سبيل المثال، ينص قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ على أنه "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"^(٦٧). ويورد إعلان رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بالمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث الطبيعية مجالات محددة تستلزم التعاون في مجال الإغاثة في حالات الكوارث، ومنها (أ) تحسين قنوات الاتصال للإنذار بالكوارث، (ب) وتبادل الخبراء والمتدربين، (ج) وتبادل المعلومات والوثائق، (د) وتوزيع الإمدادات والخدمات الطبية والمساعدة الغوثية^(٦٨). وتورد الاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية قائمة أكثر تفصيلاً بطرائق التعاون، بما فيها تبادل المعلومات الضرورية؛ والاكتفاء بإيفاد وحدات الإغاثة

(٦٣) انظر: Alan E. Boyle, "The principle of co-operation: the environment", in Vaughan Lowe and Colin Warbrick, *The United Nations and the Principles of International Law: Essays in memory of Michael Akehurst* (London: Routledge, 1994), pp. 120-136.

(٦٤) انظر: David Freestone, "The principle of co-operation: terrorism"؛ المرجع نفسه، الصفحات ١٣٧-١٥٩.

(٦٥) انظر: Alan James, "The principle of co-operation: United Nations peacekeeping"، المرجع نفسه، الصفحات ١٦٠-١٧٤.

(٦٦) انظر: Convention for Expediting Emergency Relief: Report presented by J. Toman (UNDRO, 1983), p. 93.

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

(٦٨) إعلان رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بالمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث الطبيعية، مانايلا، ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٧٦، المادة ١.

المطلوبة؛ والحد من الإجراءات الجمركية؛ ومنح الامتيازات والحصانات والتسهيلات للقائمين بالمساعدة؛ وتوفير الحماية للقائمين بالمساعدة ولملمتلكاتهم وتسهيل العبور^(٦٩). ويمكن أن تضاف إلى هذه القائمة أهمية التعاون فيما يتعلق بمسائل وصول أفراد الإغاثة وشحنات الإغاثة والوقاية من الكوارث والحد من أخطارها.

واو - السيادة وعدم التدخل

٢٠ - يعد مبدأ السيادة الإقليمية حجر الزاوية في القانون الدولي. وكما ذكرته محكمة العدل الدولية في عام ١٩٤٩، فإن "احترام السيادة الإقليمية بين الدول المستقلة ركيزة أساسية للعلاقات الدولية"^(٧٠). وقد أكد مبدأ السيادة الإقليمية في العديد من الصكوك المتعلقة بالإغاثة في حالات الكوارث. وعلى سبيل المثال، ينص قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ على أنه "ينبغي احترام سيادة الدول وسلامتها الإقليمية ووحدةها الوطنية احتراماً كاملاً وفقاً لميثاق الأمم المتحدة"^(٧١). كما تقدم المساعدة الإنسانية "بموافقة البلد المتضرر، ومن حيث المبدأ على أساس نداء يوجهه البلد المتضرر"^(٧٢).

٢١ - ولمبدأ السيادة الإقليمية عنصر مكمل هو مبدأ عدم التدخل^(٧٣). وفي قضية الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا وضدها، تناولت محكمة العدل الدولية العلاقة المحددة القائمة بين عدم التدخل والمساعدة الإنسانية، واستنتجت أن الدعم المالي والتدريب

(٦٩) الاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية، ٢٢ أيار/مايو ٢٠٠٠، المادة ٤.

(٧٠) قضية قنال كورفو، حكم ٩ نيسان/أبريل ١٩٤٩، *I.C.J. Reports 1949*، الصفحة ٥، والصفحة ٣٥.

(٧١) قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، المرفق، الفقرة ٣. وانظر أيضاً: اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، ٢٦ تموز/يوليه ٢٠٠٥، المادة ٣ ("تحتزم سيادة الأطراف وسلامتها الإقليمية ووحدةها الوطنية").

(٧٢) قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، المرفق، الفقرة ٣. انظر كذلك المناقشة المتعلقة بطلبات وعروض المساعدة، في الفرع رابعاً، أدناه.

(٧٣) انظر: *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Judgment, *I.C.J. Reports 1986*, p. 14, at pp 106-108, ١٠٨-١٠٦، الفقرات ٢٠٢-٢٠٥. وانظر أيضاً: 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: "ليس لأي دولة أو مجموعة من الدول أن تتدخل، بصورة مباشرة أو غير مباشرة ولأي سبب كان، في الشؤون الداخلية أو الخارجية لأي دولة أخرى".

والإمداد بالأسلحة، والاستخبارات والدعم اللوجستي للكونتراس الذي برر بكونه "مساعدة إنسانية" "يشكل خرقا واضحا لمبدأ عدم التدخل" (٧٤).

٢٢ - ومن استعراض تاريخ صياغة قرارات الجمعية العامة ذات الصلة يتبين أن الدول قد دأبت على إثارة مبدأ عدم التمييز، حيث ربطت باستمرار تأييدها لقرارات الجمعية العامة بتوضيح مفاده أن تلك القرارات لا ينبغي تفسيرها بأنها تنشئ واجبا أو حقا في التدخل في الشؤون الداخلية لدولة أخرى (٧٥).

(٧٤) قضية الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية، الصفحة ١٢٤، الفقرة ٢٤٢. كما ربطت المحكمة بين مبدأ السيادة ومبدأي الإنسانية وعدم التمييز الواردة مناقشتهما أعلاه، مؤكدة أنه "لكي يكون تقديم 'المساعدة الإنسانية' بمنأى عن الإدانة باعتباره تدخلا في الشؤون الداخلية لنيكاراغوا، لا يتعين أن يقتصر فحسب على الأغراض المكرسة في ممارسة الصليب الأحمر، وهي 'منع المعاناة البشرية وتخفيفها' و'حماية الأرواح والصحة وضمن احترام الإنسان'، بل لا بد أيضا، وفوق كل شيء، أن تقدم دون تمييز لكل المحتاجين إليها في نيكاراغوا، لا للكونتراس وأتباعها فقط". (المرجع نفسه، الصفحة ١٢٥، الفقرة ٢٤٣).

(٧٥) على سبيل المثال، خلال مناقشة الجمعية العامة للقرار ١٣١/٤٣ المؤرخ ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨، أكدت البرازيل أنه "لا يجوز تقديم المساعدة دون موافقة البلد المعني". فالدولة المتضررة وحدها هي التي ينبغي أن تقرر ما إذا كانت ترغب في تلقي تلك المعونة ومن أي جهة ترغب في تلقيها، وإلا فإن المساعدة الإنسانية ذاتها يمكن أن تفسر بأنها تدخل في الشؤون الداخلية للبلد". (الوثيقة A/C.3/43/SR.49، الفقرة ٧٩). ولاحظت المكسيك أنه "كانت ثمة حالات قدمت فيها المعونة، تحت غطاء المساعدة الإنسانية، إلى جماعات مسلحة بغية زعزعة الوضع في بلد ما". (المرجع نفسه، الفقرة ٨٠). ولاحظت إثيوبيا أنه "ينبغي أن يكون واضحا تماما أن كافة أنشطة الإغاثة التي يقوم بها مغتربون في أي بلد لا بد وأن تخضع للقانون المحلي لا لقرارات أو مقررات هيئات أو مؤسسات تتنافى مع سيادة البلد المتضرر وسلامته الإقليمية ومصالحه الأمنية". ولاحظت كذلك أنه "كانت ثمة حالات اعتبر فيها البعض أن الأنشطة الإنسانية تسمو على القانون الوطني والقانون الدولي على السواء. ولم يسبق لإثيوبيا أن أقرت هذا النوع من السلوك ولن تفعل في المستقبل" (المرجع نفسه، الفقرة ٨٢). وصرحت بيرو بقولها إنه "لا ينبغي أن يستنبط من مشروع القرار وجود حقوق أو التزامات بشأن المساعدة وينبغي تفسير كل فقراته وفقا لمبادئ وقواعد القانون الدولي وفي احترام تام لقوانين وأنظمة الدولة المتلقية للمساعدة" (المرجع نفسه، الفقرة ٨٤). وأعلن السودان أنه "لا ينبغي أن تستخدم المعونة ذريعة للتدخل في الشؤون الداخلية للدول" (المرجع نفسه، الفقرة ٨٥). وأكدت نيكاراغوا أن "للدولة المتلقية للمساعدة أن تقبل المعونة المعروضة وأن تقوم بدور أساسي في توزيعها" (المرجع نفسه، الفقرة ٨٦). وأكدت شيلي هي أيضا أن "أحكام مشروع القرار لا ينبغي تفسيرها بأنها تميز التدخل في الشؤون الداخلية للدول" (المرجع نفسه، الفقرة ٨٧).

وعلى نفس المنوال، أكد عدد كبير من الدول احترام السيادة الوطنية خلال مناقشة قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦. فأكدت الصين أن "المساعدة في حد ذاتها ينبغي أن تقدم في احترام تام لسيادة الدول المتلقية لها، وإلا فإنها ستفقد معناها الجوهرية" (الوثيقة A/46/PV.39، الصفحة ٢٧). وشددت المكسيك على أهمية "مبدأ من المبادئ الأساسية للعلاقات الدولية ألا وهو: الاحترام المطلق لسيادة الدول" (المرجع نفسه، الصفحة ٣٨). كما أكدت اليابان "مبدأ السيادة" وقالت إنها "تعتقد أن المبادرة إلى المساعدة الإنسانية وإنجازها في إقليم البلد المتضرر من المسؤولية الأولية لحكومة ذلك البلد وأنه ينبغي أن تتحمل الحكومة مسؤولية تسهيل ودعم عمليات المساعدة الإنسانية لأفراد سكانها المحتاجين". (المرجع نفسه،

٢٣ - وثمة نتيجة منطقية أخرى تترتب على مبدأ السيادة الإقليمية وهي الاعتراف بأن الدولة المتلقية للمساعدة تتحمل المسؤولية الأولى عن حماية الأشخاص الذين هم في إقليمها أو الذين يخضعون لولايتها أو سيطرتها خلال فترة الكارثة^(٧٦). غير أن ثمة إقراراً، في القانون

الصفحتان ٥٨ و ٥٩). وأكدت فرنسا ضرورة إيلاء عناية خاصة لسيادة الدول التي حدثت في أراضيها الكارثة والتي توجه إليها المعونة فالعمل الإنساني يحترم سيادة الدولة وسلطتها. ولا يجوز بأي حال من الأحوال استخدامه للتدخل في شؤون تعود أساساً لسلطة الدولة. ولهذا السبب، فإنه حفاظاً على مبدأ عدم التدخل ومبدأ حرية إيصال المعونة إلى ضحايا حالات الطوارئ، ذكرت الجمعية العامة بمبدأ من المبادئ الرئيسية في القانون الإنساني، هو مبدأ الوظيفة التكميلية. واستناداً إلى هذا المبدأ، تقوم الدول الإقليمية، بموجب القرارين ١٣١/٤٣ و ١٠٠/٤٥، بالدور الأساسي في بدء وتنظيم وتنسيق وتنفيذ المساعدة الإنسانية على أراضيها. ولذلك، ينبغي أن تكون المساعدة الإنسانية عملاً تكميلياً لا يتخذ انفرادياً (المرجع نفسه، الصفحة ٧٢). وأكدت الهند أن "هذه مسائل دقيقة وصعبة وحساسة لا يمكن استبعادها بحجة أن الأزمات تتطلب حلولاً ابتكارية. فالابتكار على حساب سيادة الأمم أو الابتكار الذي يستدعي تقليص تلك السيادة لا بد من تفاديه قطعاً. ويؤكد ميثاق الأمم المتحدة على الولاية المحلية للدول؛ ولا يجوز لأحد بل لا ينبغي له أن يطمس هذا الجانب من السيادة الوطنية، حتى ولو تعلق الأمر بأمور عظمى" (الوثيقة A/46/PV.41، الصفحة ١٨). وقالت باكستان إنه "ينبغي عدم السعي إلى النيل من السيادة الوطنية عند تقديم المساعدة في حالات الطوارئ" (المرجع نفسه، الصفحة ٢٤). وقالت تونس "إن المساعدة الإنسانية التي يتعين اعتبارها تعبيراً عن تضامن المجتمع الدولي مع البلدان التي تعاني من كوارث طبيعية، لا ينبغي بأي حال من الأحوال أن تنتهك مبدأ السيادة الوطنية" (المرجع نفسه، الصفحة ٢٨). وقالت غانا إن "مجموعة الـ ٧٧ يساورها قلق ما من أن البعض منا قد لا يراعي بعض المطالبات بالاحترام التام لسيادة الدول" (المرجع نفسه، الصفحتان ٣٤ و ٣٥). وقالت جمهورية إيران الإسلامية "إن إصلاح نظام المساعدة الإنسانية لا ينبغي أن يتم بوسيلة تخل بالاحترام الواجب للسيادة الوطنية للدول المتلقية للمساعدة" (المرجع نفسه، الصفحة ٦٤). وقالت كوبا "إننا نعارض معارضة شديدة أي صيغة جديدة، ولا سيما أي ممارسة واسعة الانتشار، لما يسمى بمبدأ السيادة المحدودة، وهو خطر يستشف في مفاهيم من قبيل حق التدخل أو في التفسير الذي يسعى البعض إلى إعطائه للمساعدة الإنسانية التي أضيفت إليها عمداً مراجعات غامضة لمفهوم السيادة ناشئة في نطاق عمليات الاندماج، في محاولة للتمسك ببعض التزكية للتدخل في الشؤون الداخلية للدول" (الوثيقة A/46/PV.42، الصفحة ٣٣). وقال العراق "ولذلك لا بد أن تحترم المساعدة ووسائل تقديمها سيادة الدول والشعوب" (المرجع نفسه، الصفحتان ٤٤ و ٤٥). وقالت سويسرا إن "كل جهود إعادة التنظيم لا بد وأن تراعي سيادة الدول ضحايا الكوارث والتي توجه إليها المساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ" (المرجع نفسه، الصفحة ٥٢).

(٧٦) انظر: قرارات الجمعية العامة ٢٠٢/٣٨ المؤرخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٣، الفقرة ٤؛ و ١٣١/٤٣ المؤرخ ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨، الفقرة ٢؛ و ١٠٠/٤٥ المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠، الفقرة ٢، وفيه أعادت الجمعية العامة (تأكيد سيادة الدول المتضررة ودورها الأساسي في بدء وتنظيم وتنسيق وتنفيذ المساعدة الإنسانية على أراضيها)؛ والقرار ١٨٢/٤٦ المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١، المرفق، الفقرة ٤ (تتحمل كل دولة في المقام الأول مسؤولية الاعتناء بضحايا الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ الأخرى التي تقع في أراضيها)؛ واتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، المؤرخ ٢٦ تموز/يوليه ٢٠٠٥، المادة ٣ (١) ("يتحمل كل طرف مضرور المسؤولية الأساسية عن الاستجابة لحالات الكوارث التي تحدث في إقليمه...")؛ واتفاقية البلدان الأمريكية

الدولي، بأن "تقديم المعونة الإنسانية الصرف إلى أشخاص أو قوات في بلد آخر، أيا كان انتماءهم أو أهدافهم السياسية لا يمكن اعتباره تدخلا غير مشروع، أو مخالفا للقانون الدولي بأي شكل آخر"^(٧٧)، لا سيما في ظروف تعجز فيها القدرة المحلية على الاستجابة، كما لا يجوز الامتناع عن إبداء الموافقة على تقديم المساعدة الإنسانية دون مبرر^(٧٨).

لتسهيل المساعدة في حالات الكوارث، لعام ١٩٩١، المادة الرابعة (أ). وانظر أيضا: Kaolin, Walter, Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations, *Studies in transnational legal policy*, no. 32 (Washington, D.C.: American Society of International Law, 2000)؛ والقرار رقم ١١ الذي اعتمدته مجلس مندوبي الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، بيرمنغهام، المملكة المتحدة، ٢٩-٣٠ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣ (International Review of the Red Cross, No. 297 (1993))، الفقرة ١ (ب)؛ ومعهد القانون الدولي، القرار المتعلق بالمساعدة الإنسانية (Institute of International Law, Resolution on Humanitarian Assistance)، ٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣، الفرع الثالث، الفقرة ١؛ ومعايير موهونك للمساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ المعقدة، لعام ١٩٩٥، الفرع الثاني، (١). وقد انعكس هذا الموقف عموما على الصعيد الوطني حيث سنت معظم الدول شكلا من أشكال التشريع المحلي المتعلق بالمساعدة الإنسانية في سياق حدوث كارثة (ويتراوح نطاق تغطيته بين إدارة الكوارث وإقامة آليات للحماية المدنية)، وكلها تتوخى تقديم تلك المساعدة وتنسيقها عموما باعتبارها من صلاحيات الحكومة الوطنية.

(٧٧) انظر: *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا وضدها (نيكاراغوا ضد الولايات المتحدة الأمريكية)، Judgment, I.C.J. Reports 1986، الصفحة ١٢٤، الفقرة ٢٤٢ (التوكيد مضاف). ويستند تقديم منظمات الإغاثة للمساعدة في حالات الكوارث إلى "حق المبادرة الإنسانية"، الذي بموجبه يجوز للصليب الأحمر أن يعرض خدماته على الحكومات دون أن يشكل ذلك العرض تدخلا في الشؤون الداخلية للدولة المعنية. International Committee of the Red Cross, "Participation in International Humanitarian Law Treaties and Their National Implementation: Achievements and Activities in the Americas" (2006), p. 2 (في حالات النزاع المسلح غير الدولي، يكون للجنة الصليب الأحمر الدولية أيضا حق المبادرة الذي تقره الدول وتكرسه اتفاقيات فيينا الأربع. وفي حالة الاضطرابات والتوترات الداخلية وفي أي حالة أخرى تستوجب العمل الإنساني، يكون للجنة الصليب الأحمر الدولية حق في المبادرة الإنسانية، يقره النظام الأساسي للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر ويجيز لها أن تعرض خدماتها على الحكومات، دون أن يشكل ذلك العرض تدخلا في الشؤون الدولية للدولة المعنية"). انظر Yves Sandoz, "Le Droit d'Initiative du Comité International de la Croix-Rouge", *German Yearbook of International Law*, vol. 22 (1979), pp. 352-73; Theodor Meron, *Human Rights in Internal Strife: Their International Protection* (Cambridge: Grotius Publications, 1987), pp. 105-117; and Paul de Geoufre de la Pradelle, "Une conquête méthodique: le droit d'initiative humanitaire dans les rapports internationaux", in *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honor of Jean Pictet* (Christophe Swinarski ed., 1984), pp. 945-950. الدولة التي تعرض عليها لجنة الصليب الأحمر الدولية خدماتها في ظروف الاضطرابات الداخلية أو التوترات الداخلية لا يقع على عاتقها أي التزام بقبولها. ولا يسمح للجنة الصليب الأحمر الدولية بالتصرف إلا في إطار السلطة التقديرية لتلك الدولة وبناء على شروط الثقة. ICRC, the League and the Report on the re-Appraisal of the Role of the Red Cross (III): Protection and Assistance in Situations not Covered by

زاي - الوقاية والتخفيف والتأهب

٢٤ - إن مبدأ المنع معروف في القانون الدولي. ففي عام ٢٠٠١، نظرت لجنة القانون الدولي، في إطار مشاريع موادها المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة^(٧٩)، في "المبدأ الراسخ المتعلق بالمنع، في سياق جانب من جوانب الكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية، أي الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة^(٨٠)". وقد أقر هذا المبدأ في عدد من المعاهدات المتعددة الأطراف المتعلقة بحماية البيئة، وقانون البحار، والحوادث النووية، والأجسام الفضائية، والمجري المائية الدولية، وإدارة النفايات الضارة ومنع التلوث البحري^(٨١)، كما يرتبط بـ "مبدأ التحوط" الأوسع نطاقاً والذي يتصل بمنع الإضرار بالبيئة عموماً (بما في ذلك داخل الحدود الوطنية). وفي سياق الكوارث، إذا كانت اعتبارات الضرر العابر للحدود حاضرة (مثلاً في اشتراط توجيه إخطار فوري إلى الدول الأخرى بضرر وشيك)^(٨٢)، فإن الوقاية تقترب اقتراناً أوثق بالتزام أولي بمنع الإضرار بسكان الدولة المخطرة وممتلكاتها وبيئتها عموماً.

International Humanitarian Law, Comments by the ICRC", *International Review of the Red Cross*, no. 225 (1978), pp. 205, 212.

(٧٨) انظر كذلك المناقشة المتعلقة بواجب طلب المساعدة، في الفرع رابعاً أدناه.

(٧٩) حولية لجنة القانون الدولي، ٢٠٠١، المجلد الثاني، (الجزء الثاني)، الفقرة ٩٧. فقد ذكر الالتزام بالمنع في مشروع المادة ٣ على النحو التالي: "تتخذ دولة المصدر كل التدابير المناسبة لمنع وقوع ضرر جسيم عابر للحدود أو، على أي حال، للتقليل من مخاطره إلى أدنى حد".

(٨٠) المرجع نفسه، الشرح العام، الفقرة (٤). انظر المبدأ ٢١ من إعلان مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة البشرية، ١٩٧٢؛ والمبدأ ٢ من إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية، ١٩٩٢؛ وقضية مصهر تريل *Trail Smelter Case (United States/Canada)*, 1941, UNRIIAA, vol. III, p. 1905 at p. 1978؛ وقضية مشروعية استخدام دولة للأسلحة النووية في نزاع مسلح، *I.C.J. Reports 1996*، الصفحة ٢٢٦، الفقرة ٢٩؛ والقضية المتعلقة بمشروع غابسيكوفو - ناجيماروس (هنغاريا/سلوفاكيا)، الحكم، *I.C.J. Reports 1997*، الصفحة ٧، الفقرة ١٤٠؛ وقرار الجمعية العامة ٢٩٩٥ (د-٢٧) المؤرخ ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٢. انظر أيضاً: "The Consolidated Version of the Treaty on European Union and of the Treaty Establishing the European Community", art. 174, *Official Journal of the European Union* C 321E, 29 December 2006.

(٨١) حولية لجنة القانون الدولي، ٢٠٠١، المجلد الثاني، (الجزء الثاني)، الفقرة ٩٨، الشرح العام، الفقرة (٤)، الحاشية ٩٠٧.

(٨٢) انظر المناقشة المتعلقة بالإخطار، في الفرع رابعاً أدناه.

٢٥ - وينطوي المنع في جوهره على التزام بالتصرف في وضع لا يكون واجب التصرف حاضرا فيه بالضرورة. ففي مشاريع المواد لعام ٢٠٠١، قدمت اللجنة واجب المنع (أو الحرص الواجب) باعتباره مرتبطا بالتقدم التقني والمعرفة "المتنامية باطراد" بشأن تشغيل الأنشطة الخطرة و"المخاطر التي تنطوي عليها"^(٨٣) واختتمت بالتأكيد على أن "الوقاية كسياسة، خير من العلاج"^(٨٤). كما يرتبط المنع، في سياق أنواع أخرى من الكوارث، بالقدرة التقنية والإلمام بالمخاطر، ويستتبع واجب الاستباق في إدارة المخاطر. وفي بعض الحالات، فإن مجرد سن التشريع الملائم، الذي يرسى الإطارات المؤسسية وإطارات السياسة العامة للاضطلاع بأنشطة الوقاية والتخفيف، يعد في حد ذاته تدبيرا وقائيا. غير أنه كما يتبين من الفرع ثالثا أدناه، يمكن تحديد جوانب إضافية من الالتزام العام بالوقاية الذي أدرج في نهاية المطاف في نصوص قانونية تنظم أنشطة الدول في سياق الكوارث.

٢٦ - ويتصدر مبدأ التخفيف والتأهب شتى الصكوك. وعلى سبيل المثال، تناولتهما الجمعية العامة، في القرار ١٨٢/٤٦، باعتبارهما عاملين في المساعدة الغوثية الدولية ("وينبغي أن تكمل المساعدة الغوثية الدولية الجهود الوطنية لتحسين قدرات البلدان النامية على التخفيف من آثار الكوارث الطبيعية على نحو سريع وفعال ومواجهة كل حالات الطوارئ بكفاءة"). وتعزيز قدرة الأمم المتحدة ("وينبغي أن تعزز الأمم المتحدة جهودها الرامية إلى مساعدة البلدان النامية على تعزيز قدرتها على الاستجابة للكوارث على الصعيدين الوطني والإقليمي حسب الاقتضاء")، بما في ذلك عن طريق تطوير قدرات الإنذار المبكر.

٢٧ - وتكمن أنشطة الوقاية والتخفيف والتأهب في نقاط شتى من هذا الكل المتواصل من الإجراءات المتخذة قبل حلول الكارثة (وبصورة متزايدة في إطار جهود الإنعاش التي تعقب حدوث كارثة). ولئن كانت الوقاية تركز على تفادي الأثر السلبي للخطر، فإن أعمال التخفيف تعنى بتدابير محددة هيكلية وغير هيكلية للحد من الأثر السلبي^(٨٥). ويحيل التأهب إلى تلك التدابير التي توضع مسبقا لضمان فعالية الاستجابة، بما في ذلك التوجيه الفعال

(٨٣) يرتبط مبدأ الوقاية ارتباطا وثيقا بالموضوع عندما يتعلق الأمر بمجتمعات محلية ضعيفة شديدة التعرض لاحتمال الضرر الناجم عن المخاطر، من قبيل الزلازل والبراكين والظواهر المناخية الشديدة.

(٨٤) حولية لجنة القانون الدولي، ٢٠٠١، المجلد الثاني، (الجزء الثاني)، الفقرة ٩٨، الشرح العام، الفقرة (٢).

(٨٥) انظر: Living with Risk: A global review of disaster reduction initiatives", ISDR, 2004, vol. I, p.17.

للإنذار المبكر في الوقت المناسب والإجلاء المؤقت للسكان وإخلاء الممتلكات^(٨٦). علاوة على ذلك، ما فتئت جهود الوقاية والتأهب (السابقة للكوارث المحتملة في المستقبل) تعتبر من الجوانب الرئيسية في مرحلة الإنعاش والتأهيل لفترة ما بعد الاستجابة.

ثالثا - الوقاية والتخفيف والتأهب والتأهيل

٢٨ - سلمت الجمعية العامة، في القرار ١٨٢/٤٦ بأن الوقاية عنصر من العناصر الأساسية في تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ. وذكرت في جملة أمور أنه "للحد من آثار الكوارث، ينبغي أن يكون هناك وعي متزايد بالحاجة إلى وضع استراتيجيات للتخفيف من آثار الكوارث، خاصة في البلدان المعرضة للكوارث"^(٨٧). وبحلول منتصف التسعينات، أصبح المنع يُفهم على أنه مسألة إدارة مخاطر الكوارث والحد منها. وبإعلان فترة ١٩٩٠-١٩٩٩ عقدا دوليا للحد من الكوارث الطبيعية^(٨٨)، اعتمدت الجمعية العامة^(٨٩) سلسلة من القرارات تدعو الدول إلى وضع سياسات واستراتيجيات للحد من الكوارث.

(٨٦) المرجع نفسه. ومن أمثلة الترتيبات التعاونية الدولية التي وضعت لتعزيز التأهب في حالة حلول كارثة الفريق الاستشاري الدولي للبحث والإنقاذ الذي أنشئ في عام ١٩٩١ تحت رعاية الأمم المتحدة باعتباره جهدا تعاونيا بين الدول المعرضة للكوارث والدول والمنظمات المقدمة للمساعدة الدولية. وتعلق أنشطة الفريق الاستشاري الدولي، في جملة أمور، بتحسين التأهب لحالات الطوارئ بغية تعزيز قدرات الاستجابة الوطنية. وخلال أوقات الكوارث، تطبق البلدان المتضررة والبلدان المستجيبة منهجية الفريق الاستشاري على النحو الوارد تفصيله في المبادئ التوجيهية للفريق الاستشاري الدولي للبحث والإنقاذ ومنهجيته، تنقيح عام ٢٠٠٧.

(٨٧) قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، المرفق، الفقرة ١٤. وانظر أيضا مناقشة مبادئ المنع والتخفيف والتأهب، في الفرع ثانيا أعلاه.

(٨٨) قرار الجمعية العامة ٢٣٦/٤٤ المؤرخ ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٩.

(٨٩) قرارات الجمعية العامة ١٨٥/٤٥ المؤرخ ٢١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠، و ١٤٩/٤٦ المؤرخ ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١، و ١٨٨/٤٨ المؤرخ ٢١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣، و ٢٢/٤٩ ألف المؤرخ ٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤، و ٢٢/٤٩ بء المؤرخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤، و ١١٧/٥٠ المؤرخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٥، و ١٨٥/٥١ المؤرخ ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦، و ٢٠٠/٥٢ المؤرخ ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧، و ١٨٥/٥٣ المؤرخ ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨، و ٢٢٠/٥٤ المؤرخ ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩، و ١٩٥/٥٦ المؤرخ ٢١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١.

ألف - الحد من مخاطر الكوارث

٢٩ - أدى التحول من الاستجابة لحالات الكوارث نحو المزيد من التأكيد على الحد من مخاطر الكوارث إلى اعتماد استراتيجية يوكوهاما من أجل عالم أكثر أمناً في المؤتمر العالمي للحد من الكوارث الطبيعية^(٩٠). وقد تضمنت الاستراتيجية المبادئ التالية:

- ١ - إن تقدير الأخطار خطوة لازمة لاعتماد سياسات وتدابير مناسبة وملائمة للحد من الكوارث.
- ٢ - إن اتقاء الكوارث والتأهب لها أمر على جانب عظيم من الأهمية لتقليل الحاجة إلى الإغاثة في حالات الكوارث.
- ٣ - ينبغي اعتبار اتقاء الكوارث والتأهب لها جانبين أساسيين من جوانب السياسة الإنمائية والتخطيط الإنمائي على كل من الصعيد الوطني والإقليمي والثنائي والمتعدد الأطراف والدولي.
- ٤ - إن تنمية وتعزيز القدرات على اتقاء الكوارث والحد منها وتخفيف آثارها مجال ذو أولوية عليا ينبغي تناوله أثناء العقد، بغية توفير أساس أمتن لأنشطة متابعة العقد.
- ٥ - إن إيجاد وسائل إنذار مبكرة من الكوارث والشبكة الوقوع ونشر المعلومات عنها بصورة فعالة، باستخدام وسائل الاتصالات السلكية واللاسلكية، بما في ذلك الإذاعة، هما عاملان أساسيان للنجاح في اتقاء الكوارث والتأهب لها.
- ٦ - أشد ما تكون التدابير الوقائية فعالية عندما تنطوي على المشاركة على جميع المستويات، بدءاً بالمجتمع المحلي، ومروراً بالحكومة الوطنية، وانتهاءً بالمستويين الإقليمي والدولي.
- ٧ - يمكن الحد من قابلية التأثر بالكوارث بتطبيق طرق تصميم وأنماط تنمية مناسبة تركز على جماعات مستهدفة، وبتثقيف وتدريب المجتمع بأسره على النحو المناسب.

(٩٠) الوثيقة A/CONF.172/9، الفصل الأول، القرار ١، المرفق الأول.

٨ - يقبل المجتمع الدولي بضرورة التشارك في التكنولوجيا اللازمة لاتقاء الكوارث والحد منها وتخفيف آثارها؛ ويجب أن تقدم هذه التكنولوجيا بالجمان، وفي حينها، كجزء لا يتجزأ من التعاون التقني.

٩ - إن حماية البيئة، بوصفها مكوناً من مكونات التنمية المستدامة يتسق مع تخفيف حدة الفقر، ضرورة حتمية في اتقاء الكوارث الطبيعية وتخفيف وطأها.

١٠ - يتحمل كل بلد المسؤولية عن حماية شعبه وهياكله الأساسية وسائر أصوله الوطنية من آثار الكوارث الطبيعية. وينبغي للمجتمع الدولي أن يبرهن على التصميم السياسي القوي اللازم لتعبئة الموارد الكافية واستغلال الموارد القائمة استغلالاً كفواً، بما في ذلك الموارد المالية والإمكانات العلمية والتكنولوجية، في ميدان الحد من الكوارث الطبيعية، مع مراعاة احتياجات البلدان النامية، ولا سيما أقل البلدان نمواً.

٣٠ - وفي إعلان هيوغو^(٩١) المعتمد، إلى جانب إطار عمل هيوغو ٢٠٠٥-٢٠١٥: بناء قدرة الأمم والمجتمعات على مواجهة الكوارث، في المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث، المعقود في كوبي، هيوغو، باليابان، من ١٨ إلى ٢٢ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥^(٩٢)، سلم المجتمع الدولي بأن "ثقافة الوقاية من الكوارث والقدرة على مواجهتها، وما يرتبط بذلك من استراتيجيات لمرحلة ما قبل وقوع الكارثة، وهي استراتيجيات تعد بمثابة استثمارات سليمة، يجب أن تعزز على جميع المستويات من الفردي إلى الدولي"^(٩٣).

(٩١) A/CONF.203/6 و Corr.1، الفصل الأول، القرار ١.

(٩٢) المرجع نفسه، القرار ٢. وانظر أيضاً قرارات الجمعية العامة ٢١٥/٥٨ المؤرخ ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣، و ٢٣٣/٥٩ المؤرخ ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤، و ١٩٦/٦٠ المؤرخ ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، و ٢٠٠/٦١ المؤرخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦.

(٩٣) انظر الوثيقة A/CONF.206/6 و Corr.1، الفصل الأول، القرار ١، الفقرة ٣. وفي الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، أعلن رؤساء الدول والحكومات التزامهم "بالتنفيذ الكامل لإعلان هيوغو وإطار عمل هيوغو للفترة ٢٠٠٥-٢٠١٥... وخصوصاً الالتزامات المتصلة بتقديم المساعدة إلى البلدان النامية المعرضة للكوارث الطبيعية وإلى الدول المنكوبة التي تمر بمرحلة انتقال صوب الانتعاش المادي والاجتماعي والاقتصادي المستدام، ومن أجل أنشطة الحد من المخاطر في عمليات الإنعاش والإصلاح في أعقاب الكوارث". قرار الجمعية العامة ١/٦٠، الفقرة ٥٦ (ز). وقد اعتمدت أيضاً عدة إعلانات على الصعيد الإقليمي، تؤيد تعزيز الأنشطة المكرسة لاتقاء الكوارث الطبيعية وتخفيف مخاطرها. انظر على سبيل المثال، إعلان بنما (رابطة الدول الكاريبية، مؤتمر القمة الرابع لرؤساء الدول و/أو الحكومات، بنما، سبتي، ٢٩ تموز/يوليه ٢٠٠٥)، الفقرة ٢٠؛ وإعلان بوسان، (الاجتماع الثالث عشر لقادة رابطة التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ، بوسان،

٣١ - وقد نشأت هذه المبادرات عن تنامي الوعي بأن الركون إلى تقديم الإغاثة في حالات الكوارث فقط لا يعمل سوى على إدامة دورة الكوارث المتكررة، بتكلفة اجتماعية واقتصادية وبيئية متزايدة^(٩٤). وبناء عليه، انصرف الاهتمام في العقود الأخيرة من إدارة الكوارث، والتركيز على حالات الطوارئ المستعجلة، إلى اعتماد استراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث (المعروفة أيضا "بإدارة مخاطر الكوارث")، بالتركيز على أنشطة الوقاية والتخفيف التي من شأنها أن تسهم في إنقاذ الأرواح وحماية الممتلكات والموارد قبل ضياعها^(٩٥). فالهدف مزدوج: بناء القدرة على مواجهة المخاطر وضمان ألا تؤدي الجهود الإنمائية إلى زيادة التعرض لتلك المخاطر.

٣٢ - وينطوي الحد من مخاطر الكوارث على عدد من الإجراءات التي يتعين على الدول أن تتخذها، بمساعدة من المجتمع الدولي، حيثما يكون ذلك ملائما وضروريا. وتتراوح بين وضع الإطارات السياسية والقانونية الملائمة، بما في ذلك إقامة هياكل مؤسسية مستدامة، والقيام بتقييمات للمخاطر، وتصميم حملات توعية، وإنجاز برامج تقنية وبرامج لتخفيف المخاطر المادية، وتشجيع تبادل المعلومات والمعرفة. وهدفها التقليل إلى أدنى حد من أوجه الضعف ومخاطر الكوارث لتفادي (الوقاية) الآثار السلبية للمخاطر أو للحد منها (التخفيف والتأهب) وتيسير التنمية المستدامة^(٩٦).

جمهورية كوريا، ١٨-١٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥؛ وإعلان داكا بشأن التحديات البيئية والكوارث الطبيعية في جنوب آسيا، (مؤتمر القمة الثالث عشر لرابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي، داكا، ١٢-١٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥)، الفقرات ٣٣ إلى ٣٥؛ وإعلان غواتيمالا، (الاجتماع الاستثنائي العشرون لرؤساء أمريكا الوسطى والجمهورية الدومينيكية وبيليز، غواتيمالا سيتي، ١٨ و ١٩ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩) (الذي اعتمد "الإطار الاستراتيجي للحد من أوجه الضعف والكوارث في أمريكا الوسطى").

(٩٤) انظر: "Reducing the Risk of Disasters - Helping to Achieve Sustainable Poverty Reduction in a Vulnerable World: A DFID policy paper", Department for International Development, United Kingdom, March 2006, p.5

(٩٥) انظر: "Living with Risk: A global review of disaster reduction initiatives", ISDR, 2004, vol. I, pp. 2-10.

(٩٦) "المبادئ التوجيهية: مناهج العمل الوطنية للحد من مخاطر الكوارث" استراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من الكوارث، ٢٠٠٧، الصفحة ٢.

باء - الجوانب القانونية للوقاية والتخفيف

٣٣ - إن وضع ما يلزم من إطارات قانونية وسياسية جانب رئيسي في الوقاية والتخفيف، بما فيه الحد من مخاطر الكوارث^(٩٧). ففي استعراض للتقدم المحرز في تنفيذ استراتيجية يوكوهاما، أُصطلح به تمهيدا لمؤتمر هيوغو، حُدِّدت الأطر التنظيمية والقانونية وأطر السياسات، التي أُشير إليها جماعيا بمسائل "الإدارة"، بكونها من المجالات الرئيسية التي توجد فيها ثغرات وتحديات محددة^(٩٨). ولئن كان التنظيم القانوني الدولي بشأن الحد من مخاطر الكوارث قائما، فإن التنظيم في هذا المجال يحدث أساسا على المستوى المحلي نظرا للتركيز على تعزيز القدرة الوطنية على إدارة مخاطر الكوارث. ويشمل عادة عنصرا يتعلق ببناء المؤسسات، على غرار ما أكدته إطار عمل هيوغو التي أدرج في عداد أولويات العمل الخمس "ضمان اعتبار الحد من خطر الكوارث أولوية وطنية ومحلية قائمة على قاعدة مؤسسية صلبة للتنفيذ". ومن بين "الأنشطة الرئيسية" التي حددها لتنفيذ هذه الأولوية "القيام، عند الاقتضاء، باعتماد أو تعديل التشريعات لدعم الحد من خطر الكوارث، بما في ذلك الأنظمة والآليات التي تشجع على الامتثال وتعزز حوافز الاضطلاع بأنشطة الحد من خطر الكوارث وتخفيف آثارها"^(٩٩). كما ينبغي أن توجه الجهود الدولية للتنسيق والمساعدة نحو "مساعدة البلدان النامية في تعزيز قدرتها" و "استكمال الجهود الوطنية"^(١٠٠).

٣٤ - وتوجد عموما فئتان من الصكوك القانونية ذات الصلة بالوقاية، سواء على الصعيد الدولي أو على الصعيد الوطني: صكوك تتناول الاستجابة لحالات الكوارث أو إدارة الكوارث حيث تتبوأ الوقاية والتخفيف مكانة بارزة أو تتضمن عنصر أنشطة الحد من المخاطر أو تخفيف آثارها؛ وصكوك تتناول مسائل ذات صلة قد تتضمن أحكاما لها صلة بموضوع الوقاية من الكوارث وتخفيف آثارها، ولو من منظور تبعي. ونظرا لاقتصار نطاق هذا الموضوع على الكوارث، فإن التركيز سينصب على الفئة الأولى، في حين أنه لن ترد

(٩٧) انظر الوثيقة A/60/227، الفقرة ٣٤ ("وتُعد الأطر التشريعية والتنظيمية المتصلة بالكوارث - ضمن سياق النظم الوطنية المعززة - ذات أهمية أساسية لخلق بيئة تمكينية للحد من أخطار الكوارث. ولهذا فإن عمليات الإصلاح القانوني مكون ضروري من مكونات أي مسعى يتوخى بناء القدرات المتصلة بالكوارث").

(٩٨) الوثيقة A/CONF.62/L.1.

(٩٩) الوثيقة A/CONF.206/6 و Corr.1، الفصل الأول، القرار ٢، الفقرة ١٤ و ١٦ '١' (ج).

(١٠٠) قرار الجمعية العامة ٤٦/١٨٢، المرفق، الفقرتان ١٣ و ٥.

إلا إشارات محدودة للفئة الأخيرة من الصكوك، لا سيما على سبيل التذكير العام بأن اعتبارات الوقاية والتخفيف من آثار الكوارث ترد أيضا في سياقات قانونية أخرى.

١ - التعاون الدولي في الوقاية من الكوارث وتخفيف آثارها

٣٥ - على الصعيد الدولي، ركزت جهود التعاون المتعلقة بالتخفيف والتأهب على أمور منها إنشاء: آليات للإنذار المبكر، وترتيبات للبحث والإنقاذ، وقدرة احتياطية (بما فيها آليات التمويل الطارئ)^(١٠١). وما فتئت تشكل موضوع ترتيبات أو اتفاقات دولية محددة، على غرار ما عليه الأمر في آلية الإنذار المبكر وغيرها من الآليات التي أنشئت على الصعيد الدولي بطرائق منها الأمم المتحدة.

٣٦ - ولعل الاتفاقية الدولية العالمية الأقرب عهدا^(١٠٢) والتي تتناول الوقاية، بما فيها الحد من مخاطر الكوارث، وتخفيف آثار الكوارث هي الاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية، التي اعتمدت في ٢٢ أيار/مايو ٢٠٠٠. فالاتفاقية تعرف "المساعدة" بأنها "... كل عمل تنجزه مصلحة الحماية المدنية التابعة لدولة من الدول لفائدة دولة أخرى بهدف توقي الكوارث أو تخفيف عواقبها"^(١٠٣). ورغم أن ثمة حكما عاما ينص على أن الدول الأطراف "تتعهد [...] باستطلاع آفاق التعاون"^(١٠٤) في مجالات منها الوقاية والتنبؤ والتأهب، فإن مجمل أحكامها الجوهرية يتعلق بالمساعدة "إبان وقوع الكوارث أو وشوكها"^(١٠٥). وتتوخى اتفاقية تامبيري^(١٠٦) التي تتناول جانبا محددا من المساعدة الإنسانية يتمثل في الاتصالات السلوكية واللاسلكية، التعاون بين الدول، وكذلك مع الكيانات من غير الدول والمنظمات الحكومية الدولية، لتسهيل استخدام الاتصالات السلوكية واللاسلكية، في أمور منها "الحد من الكوارث"^(١٠٧) الذي عرف بأنه "التدابير التي تهدف إلى الوقاية من

(١٠١) انظر: "An Overview of Policies and Legislative Trends in Disaster Prevention - Concept Paper", Inter-Agency Task Force on Disaster Reduction, Second Meeting, Geneva, 10-11 October 2000, paras. 19-30.

(١٠٢) كانت الاتفاقية والنظام الأساسي المؤسسان لاتحاد الإغاثة الدولي لعام ١٩٢٧ يتوخيان في أغراض الاتحاد "بصفة عامة، تشجيع دراسة التدابير الوقائية ضد الكوارث" (المادة ٢).

(١٠٣) الاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية، ٢٢ أيار/مايو ٢٠٠٠، المادة ١ (د).

(١٠٤) المرجع نفسه، المادة ٤.

(١٠٥) المرجع نفسه، المادة ٤ (أ). وتتوخى المعاهدة وضع اتفاقات أخرى تتناول الطرائق التقنية وغيرها من إجراءات التنفيذ لتسهيل التعاون الدولي (المادة ٤ (ب)).

(١٠٦) اتفاقية تامبيري المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلوكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة، ١٨ حزيران/يونيه ١٩٩٨، (United Nations, Treaty Series, vol. 2296, No. 40906).

(١٠٧) المرجع نفسه، المادة ٣ (١).

الكوارث و/أو التنبؤ بها و/أو التأهب لها و/أو الاستجابة لها و/أو رصدتها و/أو التخفيف من آثارها^(١٠٨).

٣٧ - وعلى الصعيد الإقليمي، تكاد تركز الاتفاقيات الأولى، من قبيل اتفاقية البلدان الأمريكية لتسهيل المساعدة في حالات الكوارث، لعام ١٩٩١، تركيزاً حصرياً على الاستجابة لحالات الكوارث^(١٠٩). غير أنه تمشياً مع الاتجاهات الحديثة، تؤكد باطراد الصكوك الإقليمية الأحدث عهداً على الوقاية والتخفيف. وعلى سبيل المثال، فإن الاتفاق بين الدول الأعضاء والأعضاء المنتسبين لرابطة الدول الكاريبية للتعاون الإقليمي بشأن الكوارث الطبيعية ينص على أن هدفه المعلن هو إنشاء آليات قابلة للتنفيذ قانونياً لتعزيز التعاون في مجال الوقاية من الكوارث وتخفيف أثرها^(١١٠). وتدرج المعاهدة حكماً بشأن الوقاية والتخفيف، يستوجب على الأطراف، في جملة أمور، أن تتخذ، فرادى وجماعة، تدابير لدعم التعاون الإقليمي وداخل المنطقة الإقليمية في إدارة الكوارث الطبيعية، والتبادل الدوري للمعلومات المستكملة^(١١١).

٣٨ - وفي فترة أقرب عهداً، اتبع اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، لعام ٢٠٠٥، نهجاً متكاملًا في "إدارة الكوارث" يغطي أنشطة تتراوح بين تحديد مخاطر الكوارث وتقييمها، والوقاية منها وتخفيف أثرها، والتأهب لها والاستجابة لحالات الطوارئ. ويطلب من الدول الأطراف أن "تولي الأولوية للوقاية والتخفيف، وأن تتخذ بالتالي التدابير التحوطية لاتقاء الكوارث ورصدها والتخفيف من أثرها"^(١١٢). و "أن تقوم، قدر المستطاع، بتعميم جهود الحد من مخاطر الكوارث في سياسات التنمية المستدامة، والتخطيط والبرمجة على جميع الأصعدة"^(١١٣). ويقع على عاتق الأطراف التزام عام بالتعاون في وضع وتنفيذ تدابير الحد من الخسائر المترتبة على الكوارث

(١٠٨) المرجع نفسه، المادة ١ (٧).

(١٠٩) انظر أيضاً الاتفاق المنشئ للوكالة الكاريبية للاستجابة الطارئة في حالات الكوارث، لعام ١٩٩١.

(١١٠) المادة ٢.

(١١١) المادة ٨ (٣). كما يشترط الحكم أنه "في مجال نقل المواد والمعدات للوقاية من الكوارث الطبيعية والتخفيف من حدتها، تتخذ الأطراف المتعاقدة التدابير الضرورية لضمان تعاون القطاع الخاص في مجال النقل الجوي والبحري".

(١١٢) انظر: ASEAN Document Series 2005، الصفحة ١٥٧، المادة ٣ (٤).

(١١٣) المرجع نفسه، المادة ٣ (٥).

بما فيها، في جملة أمور، تحديد مخاطر الكوارث؛ وتطوير نظم للرصد والتقييم والإنذار المبكر، ووضع ترتيبات احتياطية للإغاثة في حالات الكوارث^(١١٤).

٣٩ - كما أن الالتزام بالتعاون في اتقاء الكوارث هو بدوره موضوع أحكام محددة، من قبيل الأحكام التي تستوجب على الأطراف القيام بتقييمات للكوارث^(١١٥)؛ ورصد جوانب الضعف^(١١٦)؛ ووضع استراتيجيات لتحديد المخاطر الناجمة عن الأخطار واتقائها والحد منها^(١١٧)؛ واتخاذ تدابير للحد من الخسائر الناجمة عن الكوارث، بطرائق منها وضع تدابير تشريعية أو غيرها من التدابير التنظيمية وتنفيذها^(١١٨)؛ ووضع ترتيبات وطنية للإنذار المبكر بالكوارث وتعهدها واستعراضها^(١١٩)؛ والتعاون، عند الاقتضاء، في رصد الأخطار التي لها آثار عابرة للحدود، وتبادل المعلومات وتقديم معلومات للإنذار المبكر^(١٢٠)؛ والقيام فردياً أو جماعياً بوضع استراتيجيات وخطط طوارئ/خطط استجابة للحد من الخسائر الناجمة عن الكوارث^(١٢١)؛ ووضع ترتيبات احتياطية إقليمية للإغاثة في حالات الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ^(١٢٢)؛ والتخصيص الطوعي لأصول وقدرات يمكن إتاحتها للترتيبات الاحتياطية الإقليمية للإغاثة في حالات الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ^(١٢٣). ويقيم معظم الصكوك القانونية التي تتناول مسألة الوقاية من الكوارث والتخفيف من أثرها، آلية مؤسسية للقيام بعدد من المهام المحددة في إطار تنفيذ التزامات الوقاية والتخفيف المنصوص عليها بموجب المعاهدة^(١٢٤).

(١١٤) المرجع نفسه، المادة ٤.

(١١٥) المرجع نفسه، المادة ٥ (١) (ب).

(١١٦) المرجع نفسه، المادة ٥ (١) (ج).

(١١٧) المرجع نفسه، المادة ٦ (١).

(١١٨) المرجع نفسه، المادة ٦ (٢) (أ).

(١١٩) المرجع نفسه، المادة ٧ (١).

(١٢٠) المرجع نفسه، المادة ٧ (٢).

(١٢١) المرجع نفسه، المادة ٨ (١).

(١٢٢) المرجع نفسه، المادة ٨ (٢) (أ).

(١٢٣) المرجع نفسه، المادة ٩ (١).

(١٢٤) انظر على سبيل المثال البروتوكول الإضافي للاتفاق المبرم بين حكومات الدول المشاركة في منظمة التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود بشأن التعاون في تقديم المساعدة الطارئة والاستجابة الطارئة في حالات الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية، المعتمد في ٢٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥؛ واتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، والمؤرخ ٢٦ تموز/يوليه ٢٠٠٥، المواد ٥ (٣) (٤)، و ٨ (٤) (٥) (٦) و ٩ (٢) (٣)، وكذلك المادة ٢٠ التي

٤٠ - وفيما يتعلق بالكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية، تستوجب الاتفاقية المتعلقة بالآثار العابرة للحدود للحوادث الصناعية على الدول الأطراف "أن تحمي البشر والبيئة من الحوادث الصناعية بمنع تلك الحوادث قدر المستطاع"^(١٢٥) واتخاذ "التدابير الملائمة" للوقاية من تلك الحوادث "بما فيها تدابير لحمل المشغلين على العمل من أجل الحد من مخاطر الحوادث الصناعية"^(١٢٦). وتشمل هذه التدابير الوقائية تحديد أهداف السلامة، واعتماد تشريعات أو مبادئ توجيهية تتعلق بتدابير السلامة ومعاييرها، وتحديد الأنشطة الخطرة المعينة التي تستلزم اتخاذ تدابير وقائية خاصة، والقيام بتقييمات للمخاطر، وتقديم معلومات ذات صلة إلى السلطات المختصة، واستخدام أنسب التكنولوجيات لمنع تلك الحوادث، وتوفير التعليم والتدريب الملائمين، واشتراط وضع هياكل وممارسات إدارية فعالة، ورصد الأنشطة الخطرة^(١٢٧).

٤١ - وعلى الصعيد الأوروبي، أنشئت في عام ٢٠٠١^(١٢٨) آلية للجماعة الأوروبية لتسهيل التعاون في مجال تدخلات المساعدة لأغراض الحماية المدنية، وتضع هذه الآلية إطارا تنظيميا للتعاون بين الجماعة الأوروبية والدول الأعضاء في مجال المساعدة لأغراض الحماية المدنية في حالات الطوارئ الكبرى. ويعترف القرار المنشئ للآلية بـ "الأهمية الملموسة" للوقاية في الحماية من الكوارث الطبيعية والتكنولوجية والبيئية^(١٢٩) ويحمل عددا من أنشطة

تنشئ مركز رابطة أمم جنوب شرق آسيا لتنسيق المساعدة الإنسانية. وقد أرفقت بالمعاهدة صلاحيات المركز.

(١٢٥) الاتفاقية المتعلقة بالآثار العابرة للحدود للحوادث الصناعية، ١٧ آذار/مارس ١٩٩٢، المادة ٣ (١).

(١٢٦) المرجع نفسه، المادة ٦ (١). وانظر أيضا: اتفاقية منظمة العمل الدولية لمنع الحوادث الصناعية الكبرى، لعام ١٩٩٣، التي تشترط وضع سياسة وطنية "لحماية العمال والجمهور والبيئة من مخاطر الحوادث الكبرى" (المادة ٤ (١)).

(١٢٧) الاتفاقية المتعلقة بالآثار العابرة للحدود للحوادث الصناعية، ١٧ آذار/مارس ١٩٩٢، المرفق الرابع.

(١٢٨) قرار المجلس 2000/792/EC، المؤرخ ٢٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١، *Official Journal of the European Communities*, vol. 44, L.299, 15 November 2001، وانظر أيضا قرار المفوضية 2004/277/EC، Euratom المؤرخ ٢٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ الذي يرسى قواعد تنفيذ قرار المجلس 2001/792/EC، Euratom Official Journal of the European Union, vol. 47, No L.87, 25 March 2004. Cf. G Potyka and K. Beeckman، "The Regulatory Framework for Disaster Response established within the European Union: A Focus on Humanitarian Aid and Civil Protection"، (Austrian Red Cross and IFRC - International Disaster Response Laws, Rules and Principles Programme, 2005).

(١٢٩) قرار المجلس 2000/792/EC، الفقرة (٤) من الديباجة. وانظر أيضا: القرار ٨٧ (٢) المنشئ لفريق التعاون من أجل الوقاية من الكوارث الطبيعية والتكنولوجية الكبرى والحماية منها وتنظيم الإغاثة في حالاتها

الوقاية والتأهب التي يلزم أن تقوم بها الدول، ومنها: تنظيم أنشطة تدريبية؛ والتحديد المسبق لأفرقة التدخل المتاحة أو الممكنة، وكذا أفرقة التقييم أو التنسيق؛ وتوفير معلومات مسبقة عن مدى توفر الموارد^(١٣٠)؛ وإنشاء قدرة للرصد؛ وإنشاء نظام للاتصالات والمعلومات في حالات الطوارئ^(١٣١). وفي عام ٢٠٠٧، وضع مجلس الاتحاد الأوروبي "صكا ماليا للحماية المدنية"^(١٣٢)، يسري في الفترة من ١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧ إلى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣، ويقدم الدعم المالي ويكمل جهود الدول الأعضاء الرامية إلى حماية الناس، والبيئة في حالات منها حالات الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية^(١٣٣). بما في ذلك اتخاذ تدابير لاتقاء آثار حالة طارئة والحد منها^(١٣٤).

٤٢ - واعتمدت أيضا على الصعيد دون الإقليمي اتفاقات بشأن التخطيط لحالات الطوارئ، وذلك لأغراض إنشاء آليات مؤسسية عادة^(١٣٥). وعلى سبيل المثال، يورد الاتفاق

(الاتفاق الأوروبي الجزئي المفتوح المتعلق بالأخطار الكبرى) الذي اعتمدته لجنة وزراء مجلس أوروبا في ٢٠ آذار/مارس ١٩٨٧.

(١٣٠) انظر قرار المجلس 2004/277/EC, Euratom (٢٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣)، المادة ٣ ("تزود الدول المشاركة للجنة بالموارد المتاحة من أجل تدخلات المساعدة لأغراض الحماية المدنية").

(١٣١) وقت كتابة هذه السطور، جرى النظر في اقتراح لإعادة صياغة آلية الحماية المدنية، وذلك لغايات من بينها توسيع ولايتها. انظر "Proposal for a Council Decision Establishing a Community Civil Protection Mechanism", Document COM (2006)29 final, presented by the Commission of the European Communities, 26 January 2006. ويشمل الاقتراح زيادة التأكيد على الوقاية والتأهب، بطرائق منها اشتراط المزيد من المساهمة في تطوير قدرات الإنذار المبكر.

(١٣٢) قرار المجلس 2007/162/EC, Euratom المؤرخ ٥ آذار/مارس ٢٠٠٧.

(١٣٣) كانت الوقاية أيضا موضوع تنظيم في سياق الكوارث المتعلقة بالمواد الخطرة. انظر توجيه مجلس الاتحاد الأوروبي EC/82/96 المؤرخ ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٥ ("Seveso II") بشأن مراقبة أخطار الحوادث الكبرى المتعلقة بالمواد الخطرة، ويستوجب على الدول الأعضاء أن تفرض عددا من تدابير الوقاية والتأهب على مشغلي المواد الخطرة. ووسع نطاق التوجيه. بمقتضى توجيه البرلمان الأوروبي والمجلس 2003/105/EC المؤرخ ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣.

(١٣٤) قرار المجلس 2007/162/EC, Euratom، (٥ آذار/مارس ٢٠٠٧)، المادة ١.

(١٣٥) كما أنشئت عدة آليات مؤسسية دون إقليمية في منطقة أمريكا اللاتينية. ومنها الوكالة الكاريبية للاستجابة الطارئة في حالات الكوارث، ومركز التنسيق للوقاية من الكوارث الطبيعية في أمريكا الوسطى، ولجنة الأنديز للوقاية والمساعدة في حالات الكوارث؛ ولجنة البلدان الأمريكية للحد من الكوارث الطبيعية، وصندوق البلدان الأمريكية للمعونة في حالات الطوارئ وشبكة البلدان الأمريكية للتخفيف من آثار الكوارث. كما تتعهد مبادرات بشأن هذا الموضوع عدة منظمات وكيانات دولية إقليمية، بما فيها منظمة الصحة للبلدان الأمريكية، ورابطة الدول الكاريبية ومنظمة الدول الأمريكية. راجع القرار (Res. AG/Res. 2314 (XXXVII O/07) للجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية، المعتمد في ٥ حزيران/يونيه ٢٠٠٧. انظر أيضا على الصعيد الأوروبي، والقرار (٨٧) ٢ للجنة وزراء مجلس أوروبا، المعتمد في ٢٠ آذار/مارس ١٩٨٧، المنشئ لفريق

المنشئ لمجلس التخطيط المدني العسكري في حالات الطوارئ لجنوب شرق أوروبا^(١٣٦) من بين وظائف المجلس ”تحسين أساليب التنسيق في كافة مراحل دورة إدارة الكوارث: التخفيف، والوقاية، والتخطيط، والاستجابة، والتعمير“^(١٣٧). ويتضمن الاتفاق المبرم بين حكومات الدول المشاركة في منظمة التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود بشأن التعاون في تقديم المساعدة الطارئة والاستجابة الطارئة لحالات الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية^(١٣٨)، المبدأ الأساسي الذي مفاده أن ”الطرف المقدم للمساعدة يساعد الطرف الطالب للمساعدة بوسائل وتدابير ترمي ... إلى اتقاء عواقب الكارثة“^(١٣٩).

٤٣ - وثمة عدد كبير من الاتفاقات المبرمة على الصعيد الثنائي التي تشمل عنصرَي الوقاية والتأهب. وأكثرها شيوعاً معاهدات التعاون المتبادل^(١٤٠)، بما في ذلك في مسائل التعاون

التعاون من أجل الوقاية من الكوارث الطبيعية والتكنولوجية الكبرى والحماية منها وتنظيم الإغاثة في حالاتها. انظر أيضاً المناقشة المتعلقة بالإخطار، في الجزء رابعاً أدناه.

(١٣٦) المبرم في صوفيا، في ٣ نيسان/أبريل ٢٠٠١.

(١٣٧) المادة الرابعة.

(١٣٨) المعتمد في ١٥ نيسان/أبريل ١٩٩٨، انظر أيضاً البروتوكول الإضافي للاتفاق المؤرخ ٢٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥، والمنشئ لشبكة موظفي الاتصال المعنية بالمساعدة في حالات الطوارئ.

(١٣٩) المادة ٣ (٢).

(١٤٠) انظر على سبيل المثال، الاتفاقية المبرمة بين مملكة هولندا ومملكة بلجيكا بشأن المساعدة المتبادلة لمكافحة الكوارث والحوادث، ١٩٨٤، المادة ١٣ (”للمساعدة في الوقاية من الكوارث وضمان عمل أكثر فعالية، يقيم الطرفان المتعاقدان تعاوناً دائماً ووثيقاً بينهما. ولهذا الغاية، يتبادلان كل المعلومات المفيدة ذات الطابع العلمي والتقني وينظمان اجتماعات منتظمة“). وانظر أيضاً: الاتفاقية المبرمة بين الجمهورية الفرنسية وجمهورية ألمانيا الاتحادية بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة، ١٩٧٧، المادة ١١؛ والاتفاق المبرم بين حكومة الجمهورية الفرنسية ومجلس الاتحاد السويسري بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث والحوادث الخطيرة، ١٩٨٧، المادة ١٣ (١) (ب)؛ والاتفاق المبرم بين حكومة الجمهورية الفرنسية وحكومة ماليزيا بشأن التعاون في مجال الوقاية من الكوارث وإدارتها والأمن المدني، المؤرخ ٢٥ أيار/مايو ١٩٩٨، المادتان ٢ و ٣ (محفوظ لدى شعبة التدوين)؛ والاتفاقية المبرمة بين حكومة الجمهورية الفرنسية وحكومة الجمهورية الإيطالية في مجال توقع المخاطر الكبرى والوقاية منها والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث الطبيعية الناجمة عن الأنشطة البشرية، ١٩٩٢، المواد ١-٤ (محفوظ لدى شعبة التدوين)، والاتفاقية المبرمة بين حكومة الجمهورية الفرنسية وحكومة مملكة بلجيكا بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث والحوادث الخطيرة، ١٩٨١، المادة ١١ (محفوظ لدى شعبة التدوين)؛ واتفاق التعاون العلمي والتكنولوجي والمساعدة المتبادلة في مجال الحماية المدنية والوقاية من الكوارث، المبرم بين وزارة داخلية مملكة إسبانيا ووزارة داخلية الولايات المتحدة المكسيكية، ١٩٩٧، المادة ٣ (محفوظ لدى شعبة التدوين)؛ واتفاق التعاون العلمي والتكنولوجي والمساعدة المتبادلة في مجال الحماية المدنية والوقاية من الكوارث، والمبرم بين وزارة الدفاع الوطني لجمهورية أوروغواي الشرقية ووزارة داخلية مملكة إسبانيا، ١٩٩٧، المادة ٣ (محفوظ لدى شعبة التدوين)؛ ومذكرة التفاهم بين حكومة الاتحاد الروسي وحكومة الولايات المتحدة الأمريكية بشأن التعاون في مجال

التقني^(١٤١) (من قبيل التنبؤ بالظواهر الخطيرة ورصدها وتبادل المعلومات التقنية)^(١٤٢) والجوانب الأخرى للوقاية والتأهب، من قبيل إنشاء قدرات للبحث والإنقاذ^(١٤٣). ومن الخصائص الرئيسية لهذه الاتفاقات ما يلي: اشتراط التبادل المنتظم للمعلومات بشأن حالة شدة (أو حالة شدة محتملة)؛ والتعهد بتبادل المساعدة، قدر المستطاع، في إجراء مهام البحث والإنقاذ؛ والاتفاق على الإتاحة المتبادلة لفرص الحصول على تسهيلات أثناء القيام بعمليات؛ والتعهد بتنسيق الأنشطة، بأساليب منها وضع إجراءات مشتركة؛ واشتراط تبادل المعلومات بشأن مدى توفر الموارد وكذا تبادل المعرفة بشأن إدارة المخاطر^(١٤٤)؛ والالتزام بالتعاون بشأن التخطيط للطوارئ؛ والضبط الدوري لوصلات الاتصالات^(١٤٥)؛ ووضع إجراءات للإخطار^(١٤٦)؛ والالتزام بتدريب الاختصاصيين، ونقل أحدث التكنولوجيات المتخصصة

الوقاية في حالات الطوارئ الطبيعية والناجمة عن الأنشطة البشرية والاستجابة لها، المادة الأولى (محفوظ لدى شعبة التدوين).

(١٤١) انظر على سبيل المثال، مذكرات متبادلة بمخابرة اتفاق بين حكومة المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية وحكومة الولايات المتحدة الأمريكية، لعام ١٩٦٦ للتشغيل المستمر لخطات الأبحاث المتعلقة بالأعاصير في جزر كايمان المنشأة بموجب اتفاق ٣٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٥٨ بصيغته المعدلة بموجب اتفاق ١٥ شباط/فبراير ١٩٦٠؛ والبروتوكول المبرم بين مملكة إسبانيا والجمهورية البرتغالية بشأن التعاون التقني والمساعدة المتبادلة في ميدان الحماية المدنية، لعام ١٩٩٢، المادة ١(٢).

(١٤٢) الاتفاقية المبرمة بين حكومة الجمهورية الفرنسية وحكومة مملكة بلجيكا بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث والحوادث الخطيرة، ١٩٨١، المادة ١١؛ والاتفاق المبرم بين الدانمرك وجمهورية ألمانيا الاتحادية بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة (المشفوع بمذكرات متبادلة)، ١٩٨٥، المادة ١١.

(١٤٣) انظر على سبيل المثال، الاتفاق المبرم بين حكومة جنوب أفريقيا وحكومة الجمهورية الفرنسية لتنسيق خدمات البحث والإنقاذ، ٢٠٠١ (محفوظ لدى شعبة التدوين)؛ والاتفاق المبرم بين حكومة جنوب أفريقيا وحكومة جمهورية ناميبيا بشأن تنسيق خدمات البحث والإنقاذ، ٢٠٠٠ (محفوظ لدى شعبة التدوين).

(١٤٤) انظر على سبيل المثال، بروتوكول النوايا بين حكومة الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية الفلبين بشأن التعاون في مجال الوقاية من الكوارث وإدارتها، ٢٠٠١، المادة ٣ (٣) (محفوظ لدى شعبة التدوين).

(١٤٥) الاتفاق المبرم بين حكومة جنوب أفريقيا وحكومة الجمهورية الفرنسية لتنسيق خدمات البحث والإنقاذ، ٢٠٠١، المادة ٣.

(١٤٦) انظر على سبيل المثال، الاتفاق المبرم بين حكومة جمهورية فنلندا وحكومة جمهورية إستونيا بشأن التعاون والمساعدة المتبادلة في حالات الحوادث، ١٩٩٥، المادة ٥.

ونشر المعلومات^(١٤٧). ولئن كان معظم الاتفاقات يحدد السلطات المحلية المسؤولة عن تنفيذ الاتفاق، فإن معاهدات أخرى تنشئ مؤسسات مشتركة لهذه الغاية^(١٤٨).

٤٤ - وعلى الصعيد المحلي، سنت منذ عقود تشريعات للوقاية من الكوارث وتخفيف آثارها في بعض الدول، لا سيما منها قوانين الحماية المدنية^(١٤٩). وبالإضافة إلى ذلك، تدرج عدة دول جوانب الوقاية من الكوارث في جملة من القوانين المحلية الأخرى^(١٥٠). وقد سن عدد كبير من البلدان، في الآونة الأخيرة، تشريعات وطنية محددة بشأن إدارة مخاطر الكوارث تغطي شتى جوانب الوقاية والتخفيف والتأهب، وذلك بصورة صريحة في بعض الحالات

(١٤٧) انظر الاتفاق المبرم بين مملكة إسبانيا وجمهورية الأرجنتين المتعلق بالتعاون بشأن التأهب للكوارث والوقاية منها، والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث، ١٩٨٨، المادة الرابعة.

(١٤٨) انظر على سبيل المثال، الاتفاق المبرم بين حكومة الولايات المكسيكية المتحدة وحكومة جمهورية غواتيمالا بشأن التعاون للوقاية والمساعدة في حالات الكوارث الطبيعية، ١٩٨٧، (المنشئ لآلية استشارية مشتركة بغرض الحد، قدر الإمكان، من آثار الكوارث الطبيعية على سكان المناطق الحدودية، المادة ١؛ والاتفاق المبرم بين مملكة إسبانيا وجمهورية الأرجنتين بشأن التعاون في التأهب للكوارث والوقاية منها، والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث، ١٩٨٨، المادة الحادية والعشرون؛ والاتفاق المبرم بين حكومة مملكة إسبانيا وحكومة الاتحاد الروسي بشأن التعاون في مجال الوقاية من الكوارث والمساعدة المتبادلة لتخفيف آثارها، ٢٠٠١، المادة ٥ (محفوظ لدى شعبة التدوين)؛ والاتفاق المبرم بين مملكة إسبانيا والجمهورية الفرنسية في مجال الحماية والأمن المدنيين، ٢٠٠١، المادة ٤ (محفوظ لدى شعبة التدوين)؛ ومذكرة التفاهم بين حكومة الاتحاد الروسي وحكومة الولايات المتحدة الأمريكية بشأن التعاون في مجال الوقاية في حالات الطوارئ الطبيعية والناجمة عن الأنشطة البشرية والاستجابة لها، ١٩٩٦، المادة الرابعة (محفوظ لدى شعبة التدوين)؛ والاتفاق المبرم بين جمهورية الأرجنتين وجمهورية شيلي بشأن التعاون في مجال الكوارث، ١٩٩٧، المادة ٣ (محفوظ لدى شعبة التدوين).

(١٤٩) لئن كانت تشريعات الحماية المدنية تركز عادة على التأهب والاستجابة (من قبيل مرسوم القانون رقم ١٧٠ المتعلق بنظام الحماية المدنية (كوبا)، المادة ٢ (يقصد بالحد من الكوارث مجموع أنشطة الوقاية والتأهب والاستجابة والإنعاش...))، فإن بعض الدول اتبع نهجا أوسع نطاقا أدرجت فيه أنشطة الوقاية والتخفيف. وعلى سبيل المثال، فإن المرسوم السامي رقم ١٩٣٨٦ المؤرخ ١١ كانون الثاني/يناير ١٩٨٣، المنشئ للنظام الوطني للحماية المدنية في بوليفيا، والذي يدرج من بين أهدافه "الحد... من ضعف الأشخاص والمجموعات المحلية إزاء الخسائر والإصابات والوفيات الناجمة عن الكوارث". المادة ٢ (أ). وانظر أيضا: قانون الحد من المخاطر والاستجابة لحالات الكوارث (بوليفيا)، رقم ٢١٤٠ المؤرخ ٢٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠. وانظر كذلك القانون رقم ٢٢ المؤرخ ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٢ (بنما)، المادة ٢؛ والمرسوم السامي رقم 913-F المؤرخ ١٧ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٦ (إكوادور)، المادة ٧٨.

(١٥٠) انظر: *Disaster Prevention and Mitigation: A Compendium of Current Knowledge*, vol. 9, Legal Aspects, United Nations, New York, 1980 على أمثلة لأنواع أخرى من القوانين والأنظمة المحلية (من قبيل الأنظمة المتعلقة بتحديد المناطق، واستخدام الأراضي والتقسيمات الفرعية، وأنظمة البناء، والتعويض والجباية والتأمين) والتي قد تكون لها أهمية في سياق أنشطة الوقاية والتخفيف.

استجابة لتطورات على الصعيد الدولي،^(١٥١) أو بمساعدة من منظمات دولية، من قبيل الأمم المتحدة^(١٥٢). والغرض من هذه التشريعات أيضا هو أنها جزئيا ”[تخطيط] بجوانب إدارة الكوارث التي تتضمنها صكوك قانونية أخرى لتفادي الغموض والازدواجية“^(١٥٣) وعلى سبيل المثال، يقيم قانون جنوب أفريقيا لإدارة الكوارث، لعام ٢٠٠٢^(١٥٤) نهجا منسقا وموحدا لإزاء إدارة الكوارث من قبل كافة دوائر الحكومة. ويتوخى القانون إدارة الكوارث باعتبارها عملية من تدابير التخطيط والتنفيذ مستمرة ومتكاملة ومتعددة القطاعات والتخصصات ترمي إلى الوقاية من مخاطر الكوارث والحد منها؛ وتخفيف حدة الكوارث أو عواقبها؛ والتأهب لحالات الطوارئ وإقامة حالة من التأهب للتصدي للكوارث الوشيكة أو القائمة أو لآثارها، وتعهّد الاستجابة السريعة والفعالة لحالات الكوارث بغرض إعادة الظروف الناجمة عن الكوارث إلى حالتها الطبيعية^(١٥٥). ويتوخى القانون الفلبيني لإدارة مخاطر الكوارث، لعام ٢٠٠٦، الحد من المخاطر أو الوقاية/التخفيف من آثارها باعتبارها ”تدابير ترمي إلى إزالة الحدث الخطير أو الحد من كثافته. وتشمل هذه المبادئ على سبيل المثال لا الحصر صوغ وتنفيذ سياسات وبرامج ومشاريع وأنشطة للحد من الضعف المادي والاجتماعي والبيئي من قبيل معايير وتشريعات التخطيط الشامل لاستخدام الأراضي، والبناء والسلامة“^(١٥٦). وفي كوستاريكا، ينصب موضوع المرسوم رقم ٨٤٨٨ لعام ٢٠٠٥ على تنظيم ”الإجراءات العادية ... التي يتعين على حكومة كوستاريكا أن تنفذها للحد من الخسارة في الأرواح والخسائر الاجتماعية والاقتصادية والبيئية الناجمة عن عوامل المخاطر الطبيعية والمخاطر الناجمة عن الأنشطة البشرية“^(١٥٧). أما القانون الهندي لإدارة الكوارث،

(١٥١) انظر: White Paper on Disaster Management, issued by the Ministry for Provincial Affairs and Constitutional Development (South Africa), January 1999, *Government Gazette*, vol. 403, No. 19676 ويشير إلى العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية بأنه ”ضغط متزايد لزيادة الاستثمار في أعمال الوقاية والتخفيف التي تغني عن الحاجة إلى المساعدة الباهظة التكاليف والمتكررة أحيانا“ (الفرع ٢-١-٢).

(١٥٢) انظر: “A Global Review: UNDP Support to Institutional and Legislative Systems for Disaster Risk Management”, United Nations Development Programme, 2007.

(١٥٣) انظر: National Policy on Disaster Management (Botswana), 1996 (محفوظ لدى شعبة التدوين) الفقرة ١٣.

(١٥٤) القانون رقم ٥٧ لعام ٢٠٠٢.

(١٥٥) انظر: L. Buys, “An overview of the policy changes inaugurated by the South African government”, in *Know Risk*, (ISDR, 2005), p. 45.

(١٥٦) المادة ٣ ‘١’.

(١٥٧) المرسوم رقم ٨٤٨٨ المؤرخ ٢٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥: القانون الوطني لحالات الطوارئ والوقاية من الأخطار، المادة ١.

لعام ٢٠٠٥^(١٥٨)، فيعرف ”إدارة الكوارث“ بأنها ”عملية مستمرة ومتكاملة من تدابير التخطيط والتنظيم والتنسيق والتنفيذ اللازمة أو المناسبة“ للقيام، في جملة أمور، باتقاء خطر أي كارثة أو تهديد بحدوثها، وتخفيف آثارها أو الحد من مخاطر أي كارثة، أو من شدتها أو عواقبها، وبناء القدرات والتأهب للتصدي لأي كارثة^(١٥٩).

٤٥ - ومن الأمثلة الإضافية على الأحكام المتعلقة بالوقاية والتي ترد في التشريعات المحلية المتعلقة بالكوارث: تحويل السلطة للدولة لصوغ سياسات تشجع الفاعلين المحليين والأجانب على المشاركة في الأنشطة المتعلقة بالتنبؤ بالكوارث والوقاية منها وتخفيف آثارها^(١٦٠)؛ والنص على أن على كل من سلطات الدولة والمواطنين التزام بالوقاية من الكوارث وتخفيف عواقبها^(١٦١) والتعاون في القيام بأنشطة الوقاية^(١٦٢)؛ وفرض التزام على السلطات المختصة في الدولة يوجب عليها تنسيق أنشطة الوقاية من الكوارث وتخفيف آثارها^(١٦٣)، واشتراط إدراج تلك الأنشطة في ولايات المؤسسات العمومية المختصة^(١٦٤) وفي عمليات التخطيط للميزانية؛

(١٥٨) رقم ٥٣ لعام ٢٠٠٥.

(١٥٩) المادة ٢ '١'.

(١٦٠) مرسوم بشأن الوقاية من الفيضانات والعواصف والسيطرة عليها، والأحكام التطبيقية (فيت نام)، المادة ٤.

(١٦١) المرجع نفسه، المادة ٦. والمرسوم رقم ٨٤٨٨ المؤرخ ٢٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥، (كوستاريكا) المادة ٢٥، والقانون رقم ٢١٤٠ - قانون الحد من الأخطار، ٢٠٠٠ (بوليفيا)، المادة ٣ (أ).

(١٦٢) المرسوم رقم ١٠٩-٩٦ (غواتيمالا)، المادة ٤.

(١٦٣) المرسوم رقم ٤٩٨ المؤرخ ٨ نيسان/أبريل ١٩٧٦ (السلفادور)؛ والمرسوم رقم ٨٤٨٨ المؤرخ ٢٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥، (كوستاريكا) المادة ٢٦؛ والقانون الأساسي للتدابير المضادة للكوارث، رقم ٢٢٣ المؤرخ ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٦١، (اليابان) المادة ٣ ”تتولى الدولة ... مسؤولية حشد جهود كل مؤسساتها وقدراتها بأقصى طاقاتها للوقاية من الكوارث“؛ والمرسوم التشريعي رقم ٦١١ لعام ١٩٩٠ (بيرو)، المادة ٩١ ”تلتزم كافة الكيانات الوطنية العامة والخاصة، وكافة الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين بالمشاركة في الوقاية وحل المشاكل الناجمة عن الكوارث الطبيعية“؛ والتوجيه الرئاسي رقم ٣٣ (كولومبيا)، المادة ١ ”الوقاية من الكوارث مفهوم من مفاهيم التخطيط. فهو مسؤولية تقع على عاتق هيئات وكيانات عامة مختلفة كما أنه مفهوم يدرج في إعداد خططها وبرامجها ومشاريعها“.

(١٦٤) المرسوم رقم ٨٤٨٨ المؤرخ ٢٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥، المادة ٢٧ (كوستاريكا) ”يتعين أن تتضمن ميزانية كل مؤسسة عامة مخصصات موارد للسيطرة على مخاطر الكوارث، مع اعتبار الوقاية مفهوما مرتبطا بما يروج له وينفذ من عمليات التنمية“؛ والتوجيه الرئاسي رقم ٣٣ المؤرخ ٨ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٠، (كولومبيا) المادة ٥؛ وقانون إدارة الكوارث، رقم ٥٣ لعام ٢٠٠٥، (الهند)، المادة ٣٥ (٢) (ب) (لضمان قيام الوزارات والإدارات الحكومية في الهند بإدراج تدابير الوقاية من الكوارث وتخفيف من آثارها في خططها ومشاريعها الإنمائية...)؛ وقانون سري لانكا لإدارة الكوارث، رقم ١٣ لعام ٢٠٠٥، المادة ١٠ (١) ”من واجب كل وزارة وإدارة حكومية وشركة عامة أن تعد خطة لإدارة الكوارث فيما يتعلق بتلك الوزارة أو الإدارة الحكومية أو الشركة العامة، للتصدي لأي كارثة حالة أو كارثة وشبكة...“؛

وفرض التزام بتحديد المخاطر والأثر المحتمل على السكان^(١٦٥)؛ والالتزام بإدراج معايير الوقاية والحد من المخاطر في أنشطة التخطيط لحالات الكوارث^(١٦٦). وثمة سمة مشتركة تتمثل في وضع آلية مؤسسية محلية يعهد إليها بمهمة وضع و/أو تنفيذ الخطط والسياسات الوطنية لحالات الكوارث (مما فيها خطط الوقاية من الكوارث) وتنسيق أنشطة التأهب سواء مع الفاعلين المحليين أو الدوليين^(١٦٧).

قانون التخفيف من آثار الكوارث (الولايات المتحدة) لعام ٢٠٠٠، القانون العام رقم 106-390، 42 USC 5165، المادة ٣٢٢.

(١٦٥) القانون رقم 2.615/05 المؤرخ ١٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٥ (باراغواي)، المادة ٤(ب). قانون إدارة الكوارث رقم ٣٠ لعام ٢٠٠٦ (سانت لوسيا)، المادة ٥ (٣) (و).

(١٦٦) المرسوم رقم ٩٣ المؤرخ ١٣ كانون الثاني/يناير ١٩٩٨ (كولومبيا)، المادة ٦ (١)؛ والقانون الوطني لإدارة الكوارث، رقم ٢١ لعام ١٩٩٨، (فيجي)، المادة ٣٩؛ والقانون الأساسي للتصدي للكوارث، رقم ٢٢٣ المؤرخ ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٦١، (اليابان) المادة ٨ (٢) (ويورد ١٨ نشاطا للوقاية من الكوارث يتعين أن تضطلع بها الإدارة المحلية)؛ والقانون رقم ٩٥-١٠١ المؤرخ ٢ شباط/فبراير ١٩٩٥ (فرنسا)، المادة ١٦؛ والرسوم رقم ٩٥-١٠٨٩ المؤرخ ٥ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٥ والمتعلق بخطط الوقاية من المخاطر الطبيعية المتوقعة (فرنسا).

(١٦٧) انظر على سبيل المثال، قانون الوقاية من الكوارث والاستجابة لحالاتها، ١٩ تموز/يوليه ٢٠٠٠، بصيغته المعدلة في ٢٩ أيار/مايو ٢٠٠٢، (مقاطعة تايوان الصينية)، المادة ٦ (إنشاء مجلس وطني للوقاية من الكوارث والاستجابة لحالاتها)، وقانون الفلبين لإدارة مخاطر الكوارث، لعام ٢٠٠٦ (إنشاء مجلس وطني لإدارة الكوارث)؛ والقانون رقم 2.615/05، المؤرخ ١٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٥ (باراغواي)؛ والرسوم رقم ٩١٩ المؤرخ ١ أيار/مايو ١٩٨٩ (كولومبيا)؛ والرسوم رقم ٨٤٨٨ المؤرخ ٢٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥ (كوستاريكا)؛ والرسوم رقم 9-90-E المؤرخ ٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠ (هندوراس)؛ والقانون رقم ٥١٧ لعام ١٩٩٦ (المنشئ للهيئة الوطنية لإدارة الكوارث) (غانا)؛ وقانون الحماية المدنية رقم ١٣/٣٠ لعام ٢٠٠٣ (اليونان)؛ وقانون التأهب للكوارث والإغاثة في حالاتها، رقم ٢٤ لعام ١٩٩١ (ملاوي)؛ وقانون الحماية من الكوارث، لعام ٢٠٠٣ (منغوليا)؛ والقانون الوطني لإدارة الكوارث، رقم ٢١ لعام ١٩٩٨ (إنشاء المجلس الوطني لإدارة الكوارث) (فيجي)؛ والرسوم التشريعي رقم ٧٧٧ المؤرخ ١٨ آب/أغسطس ٢٠٠٥ - قانون الحماية المدنية والوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها (اللجنة الوطنية للحماية المدنية والوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها) (السلفادور)؛ وقانون ٢٢ آب/أغسطس ١٩٨٣ (المنشئ لمنظمة التأهب للكوارث والإنقاذ (OPDES)) (هايتي)؛ والرسوم رقم ١٥٦ المؤرخ ١٢ آذار/مارس ٢٠٠٢ (شيلي)؛ وقانون إدارة الكوارث رقم ٥٣ لعام ٢٠٠٥ (الهند)، الفصل الثاني (إنشاء الهيئة الوطنية لإدارة الكوارث)؛ والقانون الأساسي للتدابير المضادة للكوارث، رقم ٢٢٣ المؤرخ ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٦١ (اليابان)، الفصل الثاني (إنشاء مجلس الوقاية من الكوارث)؛ وقانون إدارة الكوارث، رقم ٣٠ لعام ٢٠٠٦، إنشاء المنظمة الوطنية لإدارة حالات الطوارئ (سانت لوسيا).

٢ - الصكوك القانونية الأخرى ذات الصلة

٤٦ - توجد مجموعة أخرى من الصكوك الدولية التي، وإن كانت لا تندرج في نطاق هذه الدراسة بدقيق العبارة، فإنها تتضمن مع ذلك أحكاما لها صلة بالوقاية في سياق الكوارث الطبيعية. وعلى سبيل المثال، تشترط اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية لعام ١٩٩٧^(١٦٨) أن تتخذ دول المجرى المائي "جميع التدابير المناسبة لمنع حدوث الأحوال المتصلة بالمجرى المائي الدولي التي قد تضر بدول أخرى من دول المجرى المائي، أو للتخفيف منها. سواء كانت ناتجة عن أسباب طبيعية أو عن سلوك بشري، مثل الفيضانات، أو الجليد، أو الأمراض المنقولة بالماء، أو ترسب الطمي، أو التحات، أو تسرب المياه المالحة، أو الجفاف، أو التصحر". علاوة على ذلك، تخطر دول المجرى المائي دول المجرى المائي الأخرى بأي طارئ، وتتخذ جميع التدابير العملية لمنع الآثار الضارة لحالة من حالات الطوارئ وتخفيفها والقضاء عليها^(١٦٩). ويمكن أيضا الوقوف على أحكام ذات صلة في شتى المعاهدات والصكوك، على الصعيد المتعدد الأطراف أو الثنائي أو الوطني، في مجالات من قبيل التلوث^(١٧٠)، والصحة^(١٧١)، وحالات الطوارئ الإشعاعية (الإخطار والاتصال)^(١٧٢)، والسلامة النووية^(١٧٣) ومراقبة تنقل النفايات الخطرة^(١٧٤).

(١٦٨) اعتمدها الجمعية العامة في ٢١ أيار/مايو ١٩٩٧، القرار ٢٢٩/٥١.

(١٦٩) المادة ٢٨ (٢) (أ). "يقصد بـ 'الطوارئ' الحالة التي تسبب ضررا جسيما لدول المجرى المائي أو لدول أخرى، أو تنطوي على تهديد وشيك بتسبب هذا الضرر، وتنتج فجأة عن أسباب طبيعية، مثل الفيضانات أو انهيار الجليد أو انهيار التربة أو الزلازل، أو من سلوك بشري، مثل الحوادث الصناعية". (المادة ٢٨ (١)). انظر أيضا اتفاقية ١٩٩٢ لحماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية، المادة ٣ ("لمنع الأثر العابر للحدود والسيطرة عليه والحد منه، تضع الأطراف تدابير قانونية وإدارية واقتصادية ومالية وتقنية ذات صلة وتعتمدها وتنفذها وتوائم بينها، قدر الإمكان...").

(١٧٠) انظر: الاتفاقية الدولية للاستعداد والتصدي والتعاون في ميدان التلوث الزيتي، ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٠، المادة ٦ (المنشئة لعدة تدابير لتحضير استجابة في حالة حادث تلوث نفطي)؛ وبروتوكول عام ٢٠٠٠ للاتفاقية الدولية للاستعداد والتصدي والتعاون في ميدان التلوث الزيتي، لعام ١٩٩٠ المتعلق بالاستعداد والتصدي والتعاون في ميدان أحداث التلوث بمواد خطيرة وضارة، لعام ٢٠٠٠؛ واتفاقية ١٩٧٦ لحماية البحر الأبيض المتوسط من التلوث، بصيغتها المعدلة في ١٠ حزيران/يونيه ١٩٩٥، وبروتوكولاته، المادة ٤ (١) ("تتخذ الأطراف المتعاقدة... كافة التدابير المناسبة... بغية وقاية منطقة البحر الأبيض المتوسط من التلوث والتخفيف من حدته ومكافحته..."). انظر أيضا اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢، المادة ١٤٥ التي تشترط أن تعتمد السلطة الدولية لقاع البحار قواعد وأنظمة وإجراءات للقيام في جملة أمور بمنع التلوث والأخطار الأخرى التي تهدد البيئة البحرية وخفضها والسيطرة عليها.

(١٧١) انظر على سبيل المثال، الاتفاق الأساسي بين حكومة أنتيغوا وبربودا ومنظمة الصحة للبلدان الأمريكية، ممثلة بمكتب الصحة للبلدان الأمريكية، والمكتب الإقليمي لمنظمة الصحة العالمية، لعام ١٩٨٢، المادة الثالثة؛

رابعاً - الاستجابة لحالات الكوارث وتقديم المساعدة

٤٧ - ينطوي التنظيم القانوني للاستجابة لحالات الكوارث على أربعة جوانب متميزة. فأولاً، لا بد من البدء في الاستجابة، مما يستلزم طلباً للمساعدة (يعجل به أحياناً تقديم عرض)، وقبول ذلك الطلب، ووضع شروط لتقديم المساعدة. ثانياً، تثار مسائل فرص الوصول، بما فيها دخول موظفي و سلع الإغاثة في حالات الكوارث إلى البلد المتلقي للمساعدة، وعبور أفراد الإغاثة في حالات الكوارث وحرية تنقلهم. ثالثاً، لا بد من تناول مسائل المركز، بما فيها مسائل تحديد الهوية، ومسائل الامتيازات والحصانات والتسهيلات لأفراد ومنظمات الإغاثة في حالات الكوارث. رابعاً، لا بد من تنظيم تقديم الإغاثة على عدة مستويات، بما فيها التبادل الأولي للمعلومات بين الدولة المستقبلة والدولة، أو المنظمة الدولية المقدمة للمساعدة أو مركز التنسيق المعين؛ ومسألة معدات وتسهيلات الاتصالات؛ وتنسيق أنشطة الإغاثة؛ واستخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية؛ ومسألة نوعية المساعدة الغوثية؛ وحماية أفراد الإغاثة في حالات الكوارث؛ والتكاليف المتعلقة بعمليات الاستجابة لحالات الكوارث؛ والتقييد بالقوانين والمعايير والأنظمة الوطنية؛ والمسؤولية والتعويض خلال الكوارث؛ وتسوية المنازعات؛ وإنهاء المساعدة. وسيتناول هذا الفرع كل جانب من هذه الجوانب تباعاً.

والاتفاق المبرم بين حكومة جنوب أفريقيا وحكومة جمهورية نيجيريا الاتحادية بشأن التعاون في مجال الصحة والعلوم الطبية، ٢٠٠٢، (محفوظ لدى شعبة التدوين).

(١٧٢) انظر على سبيل المثال، المذكرات المتبادلة عام ١٩٨٣ بمثابة اتفاق بين حكومة المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية وحكومة الجمهورية الفرنسية بشأن تبادل المعلومات في حالات الطوارئ التي تحدث في دولة من الدولتين والتي قد تكون لها عواقب إشعاعية على الدولة الأخرى.

(١٧٣) انظر اتفاق ١٩٩٠ المبرم بين حكومة جمهورية ألمانيا الاتحادية وحكومة جمهورية هنغاريا بشأن المسائل ذات الاهتمام المشترك والمتعلقة بالسلامة النووية والحماية من الإشعاع، المادة ٤ (١) (اشتراط قيام كل طرف بإعلام الطرف الآخر دورياً بشأن التطورات العامة في استخدام الطاقة النووية في الأغراض السلمية وبشأن تشريعاتهما لضمان سلامة المرافق النووية وحماية العمال والسكان والبيئة من الإشعاع)؛ واتفاق ١٩٩٠ المبرم بين حكومة المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية وحكومة اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية بشأن الإخطار المبكر بحادث نووي وتبادل المعلومات بشأن تشغيل وإدارة المرافق النووية (مشفوع ببرتوكول وملحق)، المادة ٥ (تبادل المعلومات). وانظر أيضاً: اتفاقية ١٩٧٩ للحماية المادية للمواد النووية، واتفاقية الأمان النووي لعام ١٩٩٤.

(١٧٤) انظر اتفاقية بازل المتعلقة بمراقبة حركة النفايات الخطرة عبر الحدود وبالتخلص منها، لعام ١٩٨٩.

ألف - البدء

٤٨ - إن حلول كارثة، أو خطر حلولها، قد يحرك سلسلة من الآثار القانونية بالنسبة للدول. فبموجب بعض الاتفاقات، يطلب من الدول أن توجه إلى الدول الأخرى إنذارا فوريا بالكارثة إذا كان من المحتمل أن تمس الكارثة تلك الدول الأخرى أيضا. وبالإضافة إلى ذلك، فإن حدوث كارثة أو خطر حدوثها يؤدي أيضا إلى البدء في أعمال الاتفاقات القائمة لتقديم المساعدة الغوثية، وعادة ما يتم ذلك بناء على طلب للمساعدة مقدم من الدولة المتضررة.

١ - الإخطار بكارثة وشيكة

٤٩ - تركز معظم الصكوك الدولية على ما يضطلع به داخل الدولة المتضررة من استجابة لحالات الطوارئ. غير أن بعضها يتحسب لكارثة تمس دولاً أخرى. ويوجب عدد من الصكوك على الدول توجيه إخطار بحدوث كارثة أو إخطار بكارثة وشيكة^(١٧٥). وعلى

(١٧٥) اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية، ١٩٩٧، المادة ٢٨ (٢)؛ واتفاقية التبليغ المبكر عن وقوع حادث نووي، ١٩٨٦، المادة ٢؛ والاتفاقية الدولية للاستعداد والتصدي والتعاون في ميدان التلوث الزيتي، ١٩٩٠، المادة ٥ (١) (ج)؛ واتفاقية حماية البحر المتوسط من التلوث، ١٩٧٦، المادة ٩ (٢)؛ وبروتوكول حماية البحر المتوسط من التلوث الناجم عن استكشاف واستغلال الرصيف القاري وقاع البحر وتربته التحتية، ١٩٩٤، المادة ٢٦ (٣)؛ والبروتوكول المتعلق بالتعاون في منع التلوث من السفن، ومكافحة تلوث البحر المتوسط في حالات الطوارئ، ٢٠٠٢، المادة ١٠ (١) (ج)؛ والاتفاقية المتعلقة بالآثار العابرة للحدود للحوادث الصناعية، ١٩٩٢، المادة ١٠ (٢)؛ واتفاقية حماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية، ١٩٩٢، المادة ١٤؛ ومنظمة الصحة العالمية: تنقيح اللوائح الصحية الدولية، ٢٣ أيار/مايو ٢٠٠٥، (أعيد نشره في *International Legal Material*, vol. 44, p. 1013 المادة ٦؛ وقرار المجلس الأوروبي المنشئ لآلية الجماعة لتسهيل التعاون المعزز في مجال تدخلات المساعدة المتعلقة بالحماية المدنية، القرار 2001/792/EC، Euratom، ٢٠٠١، المادة ٢؛ والاتفاق المبرم بين الولايات المتحدة الأمريكية وكندا بشأن نوعية مياه البحيرات الكبرى، ١٩٧٨، المادة العاشرة (٢)؛ والاتفاق المتعلق بالإخطار المبكر بحادث نووي وتبادل المعلومات بشأن تشغيل وإدارة المرافق النووية، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية واتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية، ١٩٩٠، المواد ٢ إلى ٤. وانظر أيضا: الاتفاق المبرم بين حكومة جمهورية فنلندا وحكومة جمهورية إستونيا بشأن التعاون والمساعدة المتبادلة في حالات الحوادث، ١٩٩٥، المادة ٥؛ والاتفاق المتعلق بالتعاون بشأن خدمات الإنقاذ في المناطق الحدودية بين فنلندا والنرويج، ١٩٨٦، المادة ٢؛ والاتفاق المبرم بين جمهورية ألمانيا الاتحادية وحكومة جمهورية هنغاريا بشأن المسائل ذات الاهتمام المشترك والمتعلقة بالسلامة النووية والحماية من الإشعاع، ١٩٩٠، المادة ٢ (١)؛ والمذكرات المتبادلة بمثابة اتفاق بشأن تبادل المعلومات في حالات الطوارئ التي تحدث في دولة من الدولتين والتي قد تكون لها عواقب إشعاعية على الدولة الأخرى، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية وفرنسا، ١٩٨٣، الفقرة ١؛ ومشروع اتفاقية ١٩٨٤ التعجيل في تسليم المساعدة في حالات الطوارئ، (A/39/267-E/1984/96/Add.2، المرفق) المادة ٦(١)؛ ومشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطرة، ٢٠٠١، مشروع المادة

سبيل المثال، ينص إعلان ريو المتعلق بالبيئة والتنمية، لعام ١٩٩٢ على ما يلي: "تقوم الدول بإخطار الدول الأخرى على الفور بأي كوارث طبيعية أو غيرها من حالات الطوارئ التي يحتمل أن تسفر عن آثار ضارة مفاجئة على بيئة تلك الدول ..."^(١٧٦).

٥٠ - ولئن كانت الدولة المتضررة هي التي يتعين عليها أن تخطر^(١٧٧)، فإن لبعض الصكوك نطاقاً أوسع إذ تفرض هذا الالتزام على الدول الأطراف التي قد تكون "على علم"^(١٧٨)

١٧؛ وفي سياق الأنشطة الخطرة الناجمة عن الأنشطة البشرية، مشاريع المبادئ المتعلقة بتوزيع الخسارة في حالة الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة، ٢٠٠٦، مشروع المبدأ ٥ (أ).

(١٧٦) تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، ريو دي جانيرو، ٣-١٤ حزيران/يونيه ١٩٩٢، المجلد الأول، القرارات التي اتخذها المؤتمر، (منشور الأمم المتحدة، رقم المبيع A.93.1.8 والتصويب)، القرار ١، المرفق الأول، المبدأ ١٨.

(١٧٧) اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية، ١٩٩٧، المادة ٢٨ (٢) ("بكل حالة طوارئ تنشأ داخل إقليمها")؛ اتفاقية التبليغ المبكر عن وقوع حادث نووي، ١٩٨٦، المادة ٢؛ والاتفاقية المتعلقة بالآثار العابرة للحدود للحوادث الصناعية، ١٩٩٢، المادة ١٠ (٢) ("الطرف المصدر")؛ ومنظمة الصحة العالمية: تنقيح اللوائح الصحية الدولية، ٢٠٠٥، المادة ٦ (١)؛ وقرار المجلس الأوروبي المنشئ لآلية الجماعة لتسهيل التعاون المعزز في مجال تدخلات المساعدة المتعلقة بالحماية المدنية، القرار 2001/792/EC، Euratom، المادة ٢ (١) ("تقوم الدولة التي نشأت فيها حالة الطوارئ ... بإخطار")؛ ومشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة، ٢٠٠١، مشروع المادة ١٧؛ (تقوم دولة المصدر ... بإخطار")؛ ومشاريع المبادئ المتعلقة بتوزيع الخسارة في حالة الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة، لعام ٢٠٠٦، مشروع المبدأ ٥ (أ). ويتوخى اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، ٢٠٠٥، توجيه الإخطار استجابة لطلب من دولة طرف أخرى للحصول على معلومات عندما "يُحتمل أن تتسبب [الكارثة] في آثار ممكنة على الدول الأعضاء الأخرى" (المادة ٤ (ب)).

(١٧٨) وعلى سبيل المثال، تشترط اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار الإخطار "عندما تعلم دولة بحالات تكون البيئة البحرية فيها معرضة لخطر داهم بوقوع ضرر بها أو بحالات تكون فيها تلك البيئة قد أصيبت بضرر بسبب التلوث"، (المادة ١٩٨) (التوكيد مضاف). وانظر أيضاً: الاتفاقية الدولية للاستعداد والتصدي والتعاون في ميدان التلوث الزيتي، ١٩٩٠، المادة ٥ (١) ("كلما تلقى الطرف التقرير ...")؛ واتفاقية حماية البحر المتوسط من التلوث، ١٩٧٦، المادة ٩ (٢)؛ وبروتوكول حماية البحر المتوسط من التلوث، ١٩٩٤، المادة ٩ (٢)؛ وبروتوكول حماية البحر المتوسط من التلوث الناجم عن استكشاف واستغلال الرصيف القاري وقاع البحر وترتبه التحتية، ١٩٩٤، المادة ٢٦ (٣)؛ والاتفاقية المتعلقة بحماية نهر الراين من التلوث الكيميائي (مشفوعة بمرفقات)، ١٩٧٦، المادة ١١ ("... تصبح على علم بحادث قد ينجم عنه تهديد جسيم ...")؛ والاتفاق المبرم بين الولايات المتحدة الأمريكية وكندا بشأن نوعية مياه البحيرات الكبرى، ١٩٧٨، المادة العاشرة (٢)؛ ومشروع اتفاقية ١٩٨٤ للتعجيل في تسليم المساعدة في حالات الطوارئ، (A/39/267/Add.2، المرفق) المادة ٦ (١) ("على الأطراف في هذه الاتفاقية التي تحصل على معلومات عن أحداث قد تؤدي إلى كارثة ... أن تقوم بإخطار ...")؛

بحالة الطوارئ الوشيكة^(١٧٩)، بصرف النظر عن كونها قد تضررت فعلا أو يحتمل أن تضرر هي نفسها. وتتجاوز بعض النصوص أيضا نطاق حالات الطوارئ ذات الطابع العابر للحدود^(١٨٠) لتشمل تلك التي "قد تفضي إلى نداء لتقديم المساعدة من دول [أخرى]"، أي بما فيها تلك التي تحدث كليا داخل الدولة^(١٨١)، أو داخل دولة أخرى^(١٨٢). كما تتباين الجهات المحتملة توجيه هذه الإخطارات إليها بمقتضى الاتفاق، وتشمل الأطراف الأخرى في الاتفاق^(١٨٣)؛ أو بصورة أعم تلك الدول التي يُحتمل أن "تتأثر"^(١٨٤)، بصرف النظر عما إذا

(١٧٩) شرح مشروع المادة ١٧، الفقرة (٢)، من مشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة، حolie لجنة القانون الدولي، ٢٠٠١، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة ٩٨، يتوقع أنه "يمكن من خلال نظم الإنذار المبكر المنشأة أو من خلال توقع اضطرابات خطيرة في الطقس، إدراك أن حالة الطوارئ وشيكة".

(١٨٠) على سبيل المثال، منظمة الصحة العالمية: تنقيح اللوائح الصحية الدولية، ٢٠٠٥، المادة ٦ (١)، يشير إلى "طارئة صحية عمومية تثير قلقا دوليا".

(١٨١) قرار المجلس الأوروبي المنشئ لآلية الجماعة لتسهيل التعاون المعزز في مجال تدخلات المساعدة المتعلقة بالحماية المدنية، القرار 2001/792/EC، Euratom، المادة ٢ (١) وانظر أيضا: مشروع اتفاقية التعجيل في تسليم المساعدة في حالات الطوارئ، ١٩٨٤، المادة ٦ (١) ("والذين يمكن أن يساعدوا في تقديم المساعدة").

(١٨٢) الاتفاق المبرم بين حكومة جمهورية فنلندا وحكومة جمهورية إستونيا بشأن التعاون والمساعدة المتبادلة في حالات الحوادث، ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٩٥، المادة ٥ ("الحوادث التي تحدث في دول أخرى والتي قد يكون لها أو يحتمل أن يكون لها أثر ضار على إقليم الطرف الآخر").

(١٨٣) انظر: اتفاقية ١٩٧٦ لحماية البحر الأبيض المتوسط من التلوث، المادة ٩ (٢) ("أي طرف من الأطراف المتعاقدة، يحتمل أن يتأثر بمثل تلك الحالة الطارئة")؛ وبروتوكول ١٩٩٤ لحماية البحر المتوسط من التلوث، المادة ٩ (٢)؛ وبروتوكول ١٩٩٤ لحماية البحر المتوسط من التلوث الناجم عن استكشاف واستغلال الرصيف القاري وقاع البحر وترتبه التحتية، المادة ٢٦ (٣) ("الأطراف الأخرى")؛ واتفاقية ١٩٩٢ المتعلقة بالآثار العابرة للحدود للحوادث الصناعية، المادة ١٠ (٢) ("الأطراف المتضررة")؛ والاتفاق المبرم بين الولايات المتحدة الأمريكية وكندا بشأن نوعية مياه البحيرات الكبرى، ١٩٧٨، المادة العاشرة (٢)؛ والاتفاق المبرم بين حكومة جمهورية فنلندا وحكومة جمهورية إستونيا بشأن التعاون والمساعدة المتبادلة في حالات الحوادث، ١٩٩٥، المادة ٥؛ وقرار المجلس الأوروبي المنشئ لآلية الجماعة لتسهيل التعاون المعزز في مجال تدخلات المساعدة المتعلقة بالحماية المدنية، القرار 2001/792/EC، Euratom، المادة ٢ (١) (أ) ("تلك الدول الأعضاء التي قد تتأثر بحالة الطوارئ").

(١٨٤) اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، لعام ١٩٨٢، المادة ١٩٨ (الدول الأخرى التي ترى [الدولة المخاطرة] أنها معرضة للتأثر بذلك الضرر) واتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية، ١٩٩٧، المادة ٢٨ (٢)؛ ("الدول الأخرى التي يحتمل أن تتأثر")؛ واتفاقية التبليغ المبكر عن وقوع حادث نووي، ١٩٨٦، المادة ٢ (أ) ("تلك الدول التي قد تتأثر أو لا تتأثر ماديا")؛ والاتفاقية الدولية للاستعداد والتصدي والتعاون في ميدان التلوث الزيتي، ١٩٩٠، المادة ٥ (١) (ج) ("جميع الدول التي تتأثر مصالحها أو يمكن أن تتأثر...")؛ ومشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة، ٢٠٠١، مشروع المادة ١٧ ("الدولة التي يحتمل أن تتأثر")؛ مشاريع المبادئ المتعلقة بتوزيع الخسارة في حالة الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة، ٢٠٠٦، مشروع المبدأ ٥ (أ) (جميع الدول المتأثرة أو التي يرجح أن

كانت أطرافا في الاتفاق، وما إذا كان إخطارها سيتم مباشرة أو عن طريق واسطة^(١٨٥)؛ أو كيانات محددة^(١٨٦)، بما فيها منسق الأمم المتحدة للإغاثة والمنظمات المختصة الأخرى^(١٨٧). وعادة ما يكون هذا الالتزام مشروطا بشرط التعجيل بالإخطار^(١٨٨). وبعض

تتأثر بذلك^(١٨٩). وانظر أيضا: مشروع اتفاقية التعجيل في تسليم المساعدة في حالات الطوارئ، ١٩٨٤، المادة ٦ (١) ("والذين يمكن أن يساعدوا في تقديم المساعدة")؛ (١٨٥) اتفاقية التبليغ المبكر عن وقوع حادث نووي، ١٩٨٦، المادة ٢ (أ) ("عن طريق الوكالة الدولية للطاقة الذرية").

(١٨٦) اتفاقية التبليغ المبكر عن وقوع حادث نووي، ١٩٨٦، المادة ٢ (أ) ("والوكالة [الدولية للطاقة الذرية]"); منظمة الصحة العالمية: تنقيح اللوائح الصحية الدولية، لعام ٢٠٠٥، المادة ٦ (١) (منظمة الصحة العالمية)؛ والاتفاقية الدولية للاستعداد والتصدي والتعاون في ميدان التلوث الزيتي، لعام ١٩٩٠، المادة ٥ (٢) (المنظمة البحرية الدولية)؛ واتفاقية حماية البحر الأبيض المتوسط من التلوث، ١٩٧٦، المادة ٩ (٢) (المنظمة البحرية الدولية)؛ وبروتوكول حماية البحر المتوسط من التلوث الناجم عن استكشاف واستغلال الرصيف القاري وقاع البحر وترتيبه التحتية، ١٩٩٤، المادة ٢٦ (٣) (المركز الإقليمي للاستجابة لحالات طوارئ التلوث البحري في منطقة البحر الأبيض المتوسط)؛ وقرار المجلس الأوروبي المنشئ لآلية الجماعة لتسهيل التعاون المعزز في مجال تدخلات المساعدة المتعلقة بالحماية المدنية، القرار Euratom، 2001/792/EC، ٢٠٠١، المادة ٢ (١) (ب) (المفوضية الأوروبية).

(١٨٧) اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، ١٩٨٢، المادة ١٩٨؛ واتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية، ١٩٩٧، المادة ٢٨ (٢) ("المنظمة الدولية المختصة")؛ ومشروع اتفاقية التعجيل في تسليم المساعدة في حالات الطوارئ، ١٩٨٤، المادة ٦ (١).

(١٨٨) اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، ١٩٨٢، المادة ١٩٨ ("فورا")؛ واتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية، ١٩٩٧، المادة ٢٨ (٢) ("دون إبطاء")؛ واتفاقية التبليغ المبكر عن وقوع حادث نووي، ١٩٨٦، المادة ٢ (أ) ("فورا")؛ والاتفاقية الدولية للاستعداد والتصدي والتعاون في ميدان التلوث الزيتي، ١٩٩٠، المادة ٥ (١) (ج)؛ واتفاقية حماية البحر الأبيض المتوسط من التلوث، ١٩٧٦، المادة التاسعة (٢) ("دون إبطاء")؛ وبروتوكول حماية البحر المتوسط من التلوث الناجم عن استكشاف واستغلال الرصيف القاري وقاع البحر وترتيبه التحتية، ١٩٩٤، المادة ٢٦ (٣) ("المعلومات في الوقت المناسب")؛ والبروتوكول المتعلق بالتعاون في منع التلوث من السفن، ومكافحة تلوث البحر المتوسط في حالات الطوارئ؛ ٢٠٠٢، المادة ١٠ (١) (ج) ("على الفور")؛ والاتفاقية المتعلقة بالآثار العابرة للحدود للحوادث الصناعية، ١٩٩٢، المادة ١٠ (٢) ("دون إبطاء")؛ واتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، ٢٠٠٥، المادة ٤ (ب) ("فورا")؛ ومنظمة الصحة العالمية: تنقيح اللوائح الصحية الدولية، لعام ٢٠٠٥، المادة ٦ (١) ("في غضون ٢٤ ساعة من [الـ]تقييم")؛ والاتفاق المبرم بين حكومة جمهورية فنلندا وحكومة جمهورية إستونيا بشأن التعاون والمساعدة المتبادلة في حالات الحوادث، ١٩٩٥، المادة ٥ ("فورا")؛ والاتفاق المبرم بين جمهورية ألمانيا الاتحادية وحكومة جمهورية هنغاريا بشأن المسائل ذات الاهتمام المشترك والمتعلقة بالسلامة النووية والحماية من الإشعاع، ١٩٩٠، المادة ٢ (١) ("فورا")؛ وقرار المجلس الأوروبي المنشئ لآلية الجماعة لتسهيل التعاون المعزز في مجال تدخلات المساعدة المتعلقة بالحماية المدنية، القرار Euratom، 2001/792/EC، لعام ٢٠٠١، المادة ٢ (١) ("دون تأخير")؛ ومشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة، ٢٠٠١، مشروع المادة ١٧

الاتفاقات تحدد كذلك أنواع المعلومات التي يتعين تقديمها في ذلك الإخطار^(١٨٩) وكذا الطرائق المطبقة^(١٩٠). ويكون هذا الالتزام بالإخطار نتيجة منطقية للشرط، الذي أقرته بعض الصكوك، والذي يستوجب أن تحرص الدول على وضع آليات ملائمة للإنذار المبكر وتبادل المعلومات^(١٩١).

٢ - طلبات المساعدة وعروضها

٥١ - إن موافقة الدولة المتضررة هي الشرط التقليدي للبدء في تقديم المساعدة الغوثية^(١٩٢). ففي القرار ١٨٢/٤٦، أكدت الجمعية العامة على أهمية الموافقة التي اعتبرتها من توابع مبدأ

(”دون تأخير“); ومشاريع المبادئ المتعلقة بتوزيع الخسارة في حالة الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة، ٢٠٠٦، مشروع المبدأ ٥ (أ) (”فورا“); ومشروع اتفاقية التعجيل في تسليم المساعدة في حالات الطوارئ، ١٩٨٤، المادة ٦ (١) (”مباشرة“).

(١٨٩) اتفاقية التبليغ المبكر عن وقوع حادث نووي، ١٩٨٦، المادة ٢ (ب) (”المتاح من المعلومات ذات الصلة بالتقليل إلى أدنى حد ... من العواقب“); والمادة ٥؛ والاتفاقية الدولية للاستعداد والتصدي والتعاون في ميدان التلوث الزيتي، ١٩٩٠، المادة ٥ (١) (ج); والاتفاق المبرم بين حكومة جمهورية فنلندا وحكومة جمهورية إستونيا بشأن التعاون والمساعدة المتبادلة في حالات الحوادث، ١٩٩٥، المادة ٥ (معلومات بشأن طبيعة وموقع الحادث، وأي تدابير للمساعدة نفذت أو ستنفذ في مكان وقوع الحادث أو في المناطق المجاورة له، وأي ظروف هامة أخرى“); ومشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة، ٢٠٠١، مشروع المادة ١٧ (”جميع المعلومات ذات الصلة والمتاحة“); ومشاريع المبادئ المتعلقة بتوزيع الخسارة في حالة الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة، ٢٠٠٦، مشروع المبدأ ٥ (أ) (”تخطر [الدول المتأثرة] ... فورا بوقوع الحادث وبما يمكن أن ينجم عن الضرر العابر للحدود من آثار“).

(١٩٠) اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية، ١٩٩٧، المادة ٢٨ (٢); (”وبأسرع الوسائل المتاحة“); والاتفاقية المتعلقة بالآثار العابرة للحدود للحوادث الصناعية، ١٩٩٢، المادة ١٠ (٢) (”إخطار [الأطراف المتضررة] على المستويات الملائمة“); ومنظمة الصحة العالمية: تنقيح اللوائح الصحية الدولية، ٢٠٠٥، المادة ٦ (١) (”باستخدام أكفأ وسيلة اتصال متاحة“); وقرار المجلس الأوروبي المنشئ لآلية الجماعة لتسهيل التعاون المعزز في مجال تدخلات المساعدة المتعلقة بالحماية المدنية، القرار 2001/792/EC، Euratom، ٢٠٠١، المادة ٢ (٢); ومشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة، لعام ٢٠٠١، مشروع المادة ١٧ (”باستخدام أسرع السبل المتوفرة لها“).

(١٩١) انظر المناقشة الواردة في الفرع ثانيا أعلاه. وانظر أيضا: المبادئ التوجيهية لتسهيل وتنظيم المساعدة الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث، ٢٠٠٧، المادة ٧، التي تعتبر أن الغرض من الإنذار المبكر في جملة أمور ”التقليل من الآثار العابرة للحدود“.

(١٩٢) وهذا ما عليه على الأقل موقف اتحاد الإغاثة الدولي. انظر الاتفاقية والنظام الأساسي المؤسسين لاتحاد الإغاثة الدولي لعام ١٩٢٧ (لم يعودا نافذين)، المادة ٤ (ينحصر عمل الاتحاد في ”أي بلد لموافقة حكومة ذلك البلد“).

احترام السيادة والسلامة الإقليمية والوحدة الوطنية^(١٩٣). وقد تعتبر أيضا نتيجة لتطبيق مبادئ أخرى ذات صلة، من قبيل مبدأي عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدولة، والتعاون. كما يعد نتيجة منطقية للشرط الأساسي القاضي بأن من المسؤولية الرئيسية للدولة الاستجابة في حالة كارثة تصيب إقليمها^(١٩٤). وتتخذ الموافقة على البدء في المساعدة الغوثية شكل قبول عرض مساعدة، تقدمه دولة أخرى، أو مجموعة من الدول، أو منظمة دولية، استجابة لطلب سابق قدمته الدولة المتضررة^(١٩٥). وهذا الموقف تبنته تقريبا كافة الصكوك القائمة في هذا

(١٩٣) المرفق، الفقرة ٣ ("يجب احترام سيادة الدول وسلامتها الإقليمية ووحدها الوطنية احتراما تاما وفقا لميثاق الأمم المتحدة. وفي هذا السياق، ينبغي تقديم المساعدة الإنسانية بموافقة البلد المتضرر، ومن حيث المبدأ على أساس نداء يوجهه البلد المتضرر"). وانظر أيضا الاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية، ٢٠٠٠، المادة ٣ (ب).

(١٩٤) انظر أيضا مناقشة مبدأي السيادة وعدم التدخل، في الفرع ثانيا أعلاه.

(١٩٥) انظر، على سبيل المثال، الاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية، ٢٠٠٠، المادة ٣ (أ) ("لا يؤتى من المساعدة إلا ما تطلبه الدولة المستفيدة، أو ما تعرضه الدولة المتضامنة وتقبله الدولة المستفيدة"). والاتفاق المبرم بين حكومات الدول المشاركة في منظمة التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود بشأن التعاون في تقديم المساعدة الطارئة والاستجابة الطارئة في حالات الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية، ١٩٩٨، المادة ٣ (٢) (بناء على نداء وطني لتقديم المساعدة) و ٤ (١)؛ واتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، ٢٠٠٥، المادة ١١ (٢) ("لا تقدم المساعدة إلا بناء على طلب الدولة الطالبة، وبموافقتها، أو عندما يعرضها طرف آخر أو أطراف أخرى، بموافقة الدولة المستفيدة")؛ واتفاقية حماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية، ١٩٩٢، المادة ١٥ (١)؛ والاتفاقية المتعلقة بالآثار العابرة للحدود للحوادث الصناعية، ١٩٩٢، المادة ١٢ (١)؛ ومذكرة التفاهم بين الأمم المتحدة وحكومة جمهورية اليونان وحكومة جمهورية تركيا بشأن التعاون في مجال الاستجابة الإنسانية لحالات الطوارئ، ١٦ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢، المادة ٢ ("عقب نداء يوجهه البلد المتضرر")؛ ومذكرة التفاهم بين مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية ووزارة الحماية المدنية والطوارئ وإزالة آثار الكوارث الطبيعية في الاتحاد الروسي بشأن التعاون في ميدان الاستجابة الإنسانية، ١٩٩٨، المادة ٢ (١)؛ وقرار المجلس الأوروبي المنشئ لآلية الجماعة لتسهيل التعاون المعزز في مجال تدخلات المساعدة المتعلقة بالحماية المدنية، القرار EC, Euratom/٧٩٢/٢٠٠١، ٢٠٠١، المادة ٥ (١)؛ واتفاق التعاون والمساعدة المتبادلة في حالات الحوادث، بين فنلندا وإستونيا، ١٩٩٥، المادة ٦؛ والاتفاق المبرم بين مملكة إسبانيا وجمهورية الأرجنتين المتعلق بالتعاون بشأن التأهب للكوارث والوقاية منها، والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث، ١٩٨٨، المادة التاسعة؛ وقانون 25.240 المؤرخ ٢٦ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٠، الذي يقر الاتفاق المبرم مع شيلي بشأن التعاون في مسائل الكوارث (الأرجنتين)، المادة ٤ (١)؛ والمبادئ التوجيهية لتسهيل وتنظيم المساعدة الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث، ٢٠٠٧، المادة ١٠ (١) ("ينبغي ألا تبدأ الإغاثة في حالات الكوارث أو المساعدة للانتعاش الأولي، إلا بموافقة الدولة المتضررة، وبناء على نداء مبدئي"). وبخلاف ذلك، لا ترهن اتفاقية المعونة الغذائية لعام ١٩٩٩، تقديم المعونة الغذائية بطلب مسبق للمساعدة. وانظر أيضا: اتفاقية جنيف المتعلقة بحماية المدنيين وقت الحرب، لعام ١٩٤٩، المادة ٥٩ ("إذا كان كل سكان الأراضي المحتلة أو قسم منهم تنقصهم المؤن الكافية، وجب على دولة الاحتلال أن تسمح بعمليات الإغاثة لمصلحة هؤلاء السكان وتوفر لها التسهيلات بقدر ما تسمح به وسائلها") (التوكيد مضاف). غير أن بروتوكول ١٩٧٧ الإضافي لاتفاقيات جنيف المؤرخة ١٢

الميدان، والتي يتضمن العديد منها عادة حكما بشأن طلب المساعدة^(١٩٦). كما توردته التشريعات الوطنية للدول، حيث ينص بعضها صراحة على طلب المساعدة الدولية. ولئن استقرت هذه الممارسة في سياق تقديم المساعدة فيما بين الدول (وكذلك فيما بين المنظمات الحكومية الدولية والدول)، فإنه ليس من الواضح تماما ما إذا كانت ممارسة متسقة في استقرارها على صعيد المساعدة التي تقدمها كيانات المساعدة الإنسانية الأخرى والمنظمات غير الحكومية^(١٩٧).

(أ) طلبات المساعدة

١' الطلب

٥٢ - يؤدي طلب المساعدة إلى الشروع في عملية قانونية تسعى من خلالها الدولة الطالبة للمساعدة والدولة أو الدول (أو الكيانات الدولية الأخرى) المقدمة لها إلى الدخول في علاقة قانونية محددة. فإذا قدم طلب المساعدة بموجب شروط اتفاق دولي، فإن طلب المساعدة هو محاولة لتحويل العلاقة القائمة من علاقة أطراف في اتفاق، إلى علاقة دول "متلقية للمساعدة" ودول "مقدمة للمساعدة"، مع كل النتائج القانونية التي تنشأ عن هذا التصنيف.

٢' الجهة المقدمة للطلب

٥٢ - كل الصكوك التي تسعى إلى تنظيم طلبات المساعدة الإنسانية تنص، في حد أدنى، على أن يصدر الطلب من الدولة المتضررة نفسها. وفي حالات استثنائية، تقرر بعض الاتفاقات

آب/أغسطس ١٩٤٩، والمتعلقة بحماية ضحايا المنازعات المسلحة الدولية (البروتوكول الأول)، ينص على أن يتم الاضطلاع بأعمال الإغاثة بناء على موافقة مسبقة، انظر المادة ٧٠ ("يجري القيام بأعمال الغوث... شريطة موافقة الأطراف المعنية..."). وانظر أيضا: بروتوكول ١٩٧٧ الإضافي لاتفاقيات جنيف المؤرخة ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩، والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات المسلحة غير الدولية، (البروتوكول الثاني)، المادة ١٥ (٢) ("بموافقة الطرف السامي المتعاقد المعني").

(١٩٦) انظر، على سبيل المثال، اتفاقية تامبيري المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة، ١٩٩٨، المادة ٤؛ والاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية، ٢٠٠٠، المادة ٣ (أ) وانظر أيضا الاتفاقية الدولية للاستعداد والتصدي والتعاون في ميدان التلوث الزيتي، ١٩٩٠، المادة ٧ (١) ("بناء على طلب الطرف المتضرر أو المهدد بالضرر")؛ والبروتوكول المتعلق بالاستعداد والتصدي والتعاون في ميدان أحداث التلوث بمواد خطيرة وضارة، ٢٠٠٠؛ المادة ٥ (١)؛ واتفاقية تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي، ١٩٨٦، المادة ٢ (١).

(١٩٧) انظر: David Fisher, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study*, International

.Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2007, p.92

إمكانية تقديم كيانات أخرى لطلبات المساعدة. وعلى سبيل المثال، ينص اتفاق كوتونو على أن عمليات المساعدة الإنسانية والطائرة ”يُضطلع بها إما بطلب من بلد من البلدان الأفريقية والكاريبية وبلدان المحيط الهادئ متضرر من حالة الأزمة، أو بطلب من اللجنة، أو المنظمات الدولية، أو المنظمات غير الحكومية المحلية أو الدولية“^(١٩٨). وفي فيجي، تنص خطة ١٩٩٥ الوطنية لإدارة الكوارث، على أن ”تقديم المساعدة في حالات الكوارث يتم بناء على طلب من حكومة فيجي أو من منظمة غير حكومية معترف بها“^(١٩٩).

٣’ الجهات الموجه إليها الطلب

٥٤ - لئن كان عدد من الاتفاقات قد أبرم تحديدا لتنظيم الإغاثة (في أعقاب طلب)، فإن الدولة المتضررة لا تقتصر في توجيه طلباتها للحصول على مساعدة على الدول الأخرى الأطراف في المعاهدة التي تكون الدولة المتضررة طرفا فيها. فقد لا يوجه طلب المساعدة إلى مجموعة فرعية من الأطراف في معاهدة فحسب، بل على العكس من ذلك، قد يوجه إلى جماعة واسعة من الدول (بما فيها الدول الثالثة)^(٢٠٠).

٤’ الإطار القانوني الواجب التطبيق

٥٥ - يحرك طلب مقدم بموجب اتفاق دولي قائم بإجراءات وعمليات ناشئة بموجب ذلك الاتفاق^(٢٠١). ونظرا لعدد الاتفاقات القائمة، فإن من الممكن أن تكون تلك الصكوك المتعددة، على كل من الصعيد العالمي والإقليمي والثنائي، تنظم تقديم المساعدة احتمالا فيما يتعلق بكارثة معينة^(٢٠٢). ومن العوامل التي تدخل في تحديد الاتفاق أو الاتفاقات الواجبة

(١٩٨) اتفاق الشراكة بين أعضاء مجموعة الدول الأفريقية والكاريبية ودول المحيط الهادئ من جهة، والجماعة الأوروبية والدول الأعضاء فيها، من جهة أخرى، ٢٣ حزيران/يونيه ٢٠٠٠، المادة ٧٢ (٦).

(١٩٩) التذييل واو.

(٢٠٠) انظر على سبيل المثال، خطة ١٩٩٥ الوطنية لإدارة الكوارث (فيجي)، التذييل واو، (يوجه النداء من أجل المساعدة الدولية ”إما إلى بلدان محددة أو بصفته نداء عاما“). وبالإضافة إلى ذلك، فإنه لم يرهن أي صك من الصكوك التي تم استقصاؤها في هذه الدراسة بتقديم المساعدة الإنسانية الدولية بشرط وجود علاقات رسمية بين الدول الطالبة للمساعدة والدول المقدمة لها. انظر أيضا القرار المتعلق بالقانون الدولي الطبي والإنساني المعتمد في المؤتمر السابع والخمسين لرابطة القانون الدولي، ١٩٧٦، الجزء الأول، الفقرة ٣.

(٢٠١) تنص اتفاقية ١٩٩٢ لحماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية على الدول الأطراف التي تضع إجراءات محددة لطلبات المساعدة المتبادلة في ”حالة حرجية“ (المادة ١٥ (٢)).

(٢٠٢) هذا ما تنص عليه عدة اتفاقات دولية تتضمن أحكاما محددة بشأن علاقتها باتفاقات دولية أخرى، ومنها مثلا، اتفاقية تامبيري المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث وعمليات الإغاثة، ١٨ حزيران/يونيه ١٩٩٨، المادة ١٠ (”لا تؤثر هذه الاتفاقية على حقوق والتزامات الدول الأطراف الناشئة عن الاتفاقات الدولية الأخرى أو عن القانون الدولي“؛ والاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية،

التطبيق كون صك محدد (أو أحكام منه) قد استظهر به في الطلب، والسياق الذي قدم فيه الطلب (مثلا، طلب موجه إلى منظمة يوحى بأن النية قد انصرفت إلى تحريك تطبيق اتفاق محدد قائم تحت رعاية تلك المنظمة) أو السياق الذي حلت فيه الكارثة (مثلا، حالة كارثة "معقدة" تنطوي كذلك على نزاع مسلح قد تؤدي أيضا إلى انطباق القانون الإنساني الدولي). وفي الدول التي تدرج فيها الاتفاقات الدولية (الإقليمية منها والثنائية) في القانون المحلي، قد يكون اللجوء إلى الإجراءات المحلية المنصوص عليها بموجب تلك القوانين تمهيدا لطلب للمساعدة الدولية إشارة إلى الاتفاق الدولي الذي تنوي الدولة الطالبة للمساعدة تطبيقه على طلب المساعدة.

٥٦ - وثمة نتيجة أخرى لتقييد الطلب هي أن الاتفاقات الدولية لا تنظم تلقائيا تقديم الدولي للمساعدة، حتى وإن اندرجت كارثة معينة في نطاق صك دولي: ففي معظم الحالات، تُشترط الخطوة الإضافية المتمثلة في تقديم الطلب لتحريك تطبيق الاتفاق المعني. ولا يخل ذلك بسرمان أحكام أخرى من اتفاق، من قبيل الترتيبات الدائمة للتعاون في مجال الوقاية والتخفيف. وبالتالي فإن نتيجة تطبيق مبدأ السيادة لا تتمثل فحسب في إيلاء الأولوية للموافقة، بل تكمن أيضا في تحويل الدولة المتضررة حرية اختيار الإطار القانوني الذي بموجب سينظم تقديم المساعدة. ولعل أهمية ذلك تتجلى بقدر أكبر على المستوى الجزئي حيث تكون التباينات بين الاتفاقات أوضح مما هي عليه^(٢٠٣) على المستوى الكلي الذي تميل فيه كل الاتفاقات إلى العمل في إطار مجموعة مشتركة من البرامترات.

٥٧ - هل توجيه الطلب واجب؟

٥٧ - إن التأكيد على أن تقدم العروض استجابة لطلبات (بصرف النظر عن إمكانية العروض المقدمة دون طلب (والتي ترد مناقشتها أدناه))، ونتيجة لإعمال مبدأي احترام

لعام ٢٠٠٠، المادة ٥. وتعطي اتفاقية ١٩٩٢ المتعلقة بالآثار العابرة للحدود للحوادث الصناعية، الأولوية صراحة للتعاون المضطلع به بموجب شروط معاهدات متعددة الأطراف وثنائية أخرى منطبقة، وتنص على خطة من القواعد مكتملة لذلك التعاون في الحالات التي ترتبط فيها "الأطراف باتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف [منطبقة]"، (المادة ١٢ (١) والمرفق العاشر)، انظر أيضا: الاتفاق المبرم بين الدانمرك والسويد وفنلندا والنرويج بشأن التعاون عبر حدود الدول لمنع إلحاق الضرر بالأشخاص أو الممتلكات أو البيئة أو الحد منه في حالات الحوادث، ١٩٨٩، المادة ٢.

(٢٠٣) على سبيل المثال، مسألة تنظيم التكاليف التي تتناولها بجملة من الطرائق مختلف الاتفاقات الدولية (انظر الفرع رابعا - باء أدناه)، والتي قد تكون، في حالة كارثة معينة، موضوع ترتيبات خاصة تعتمد على الصعيد الثنائي. انظر أيضا، David Fisher, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2007, pp.86 and 87.

السيادة وعدم التدخل، يوحى بأن أمر تقديم الطلب من عدمه يعود للسلطة التقديرية للدولة المتضررة. غير أن هذا الموقف ربما يشهد تطوراً نحو المزيد من الإقرار بواجب إيجابي يقع على الدول المتضررة ويلزمها بطلب المساعدة، على الأقل عندما تعجز قدرة الاستجابة المحلية بسبب كارثة^(٢٠٤). ويتمشى هذا التوجه مع التأكيد المتزايد في القانون الدولي على مسؤولية الدول عن حماية سكانها في حالة حلول كارثة^(٢٠٥).

٦' الترحيب بالعروض

٥٨ - لاحظت دراسة أجريت مؤخراً تحت رعاية الاتحاد الدولي للجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر أن ممارسة بعض الدول المتضررة، ومنها عادة تلك التي لا ترغب في إصدار طلبات محددة للمساعدة الدولية في الوقت المناسب أو تعجز عن ذلك (أو بسبب حواجز قانونية محلية)، تتمثل في أنها تعلن بدلاً من ذلك عن أن تلك المساعدة ستلقى "الترحيب"، أي دون اللجوء إلى عملية الطلب والعرض^(٢٠٦). وتعد هذه الممارسة بمثابة الإبداء المسبق للموافقة على المساعدة الدولية، بما فيها المساعدة القادمة من الدول والكيانات الأخرى غير الأطراف في الاتفاقات التي تكون الدولة المتضررة طرفاً فيها. ويتبين من هذه الممارسة أنه إذا كانت دينامية العرض والطلب هي النهج التقليدي، في قانون المعاهدات وممارسة الوكالات الإنسانية، فإن اعتبارات أخرى قد تتدخل في حالات معينة مما يتيح الالتفاف المشروع على الطريقة المستقرة في تقرير الموافقة. وتظل هذه الموافقة "الشاملة"، خاضعة، مع ذلك، لحق الدولة المتضررة الأساسي في مراقبة المساعدة التي يجري تقديمها، بما في ذلك مثلاً رفض ما تراه غير ملائم منها. غير أن الأمر لا يخلو من آثار قانونية وآثار في السياسة العامة ما دام العديد من الوكالات الإنسانية الدولية يرهن عادة عروض المساعدة التي تقدمها بوجود إعراب عن الحاجة إليها، في شكل طلب، ينطوي عادة على "تقدير للاحتياجات". كما أن

(٢٠٤) وهذا ما يفهم ضمناً من قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، المرفق الفقرة ٥ ألف. ووردت إشارة أكثر صراحة في المبادئ التوجيهية لتسهيل وتنظيم المساعدة الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث، ٢٠٠٧، المادة ٣ (٢) "إذا ارتأت الدولة المتضررة أن الكارثة تتجاوز قدرات التحمل الوطنية، فإنها تلتزم بالمساعدة الدولية أو الإقليمية لتلبية احتياجات الأشخاص المتضررين. وانظر أيضاً: القرار المتعلق بالمساعدة الإنسانية، الذي اعتمدته معهد القانون الدولي، (Institute of International Law, Resolution on Humanitarian Assistance)، ٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣، الفرع الثالث، الفقرة ٣.

(٢٠٥) انظر المناقشة الواردة في الفرع خامساً أدناه.

(٢٠٦) انظر: David Fisher, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2007, p.91.

العديد من الاتفاقات السارية تنص على مستوى معين من التحديد في الطلب (على غرار ما ترد مناقشته أدناه)، لا يتسم به عادة الترحيب الشامل.

٧' الشروط الوطنية لتقديم طلب

٥٩ - يجدر بالإشارة أن العديد من الدول قد وضعت شروطا قانونية محلية للشروع في تقديم الإغاثة في حالات الكوارث، بما فيها طلب الإغاثة الدولية. وعلى سبيل المثال، يتضمن العديد من القوانين المحلية شرط إعلان السلطات المختصة لحالة الطوارئ أو حالة الكارثة كشرط مسبق لتحريك الإجراءات المحلية القائمة للإغاثة في حالات الكوارث^(٢٠٧). كما يمكن أن تضع القوانين الوطنية إجراءات محددة لطلب المساعدة الدولية^(٢٠٨)، وتحدد عادة جهة تنسيق وطنية أو مؤسسة يعهد إليها بمهمة تنسيق تسليم تلك المساعدة^(٢٠٩).

(٢٠٧) انظر على سبيل المثال، المرسوم السامي رقم ١٩٣٨٦، المؤرخ ١٧ كانون الثاني/يناير ١٩٨٣، (بوليفيا)، المادتان ١٩ و ٢٠؛ والقانون رقم ٢١٤٠ المؤرخ ٢٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠، (بوليفيا)، المادتان ٢٣ و ٢٤؛ والرسوم رقم ٩١٩ المؤرخ ١ أيار/مايو ١٩٨٩، (كولومبيا)، المادة ١٩؛ والقانون رقم ١٣٧ المؤرخ ٢ حزيران/يونيه ١٩٩٤ (كولومبيا)؛ والرسوم رقم ٨٤٨٨ المؤرخ ١١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦، (كوستاريكا)، المادة ٢٩؛ والرسوم رقم ٤٤ المؤرخ ٢٩ تموز/يوليه ١٩٨٨، قانون إجراءات إعلان حالة الطوارئ الوطنية (السلفادور)؛ وقانون ١٩٩٨ لإدارة الكوارث الوطنية، رقم ٢١، (فيجي)، المادة ١٧؛ والقانون الرابع والسبعين لعام ١٩٩٩ بشأن إدارة وتنظيم الحماية في حالات الكوارث والحماية من الحوادث الخطيرة المتعلقة بالمواد الخطرة، (هنغاريا)، المادة ٧، الذي يميز بين "حالة الكارثة" و"الحالة الخطيرة" و"الحالة الملحة"؛ والقانون الأساسي للتدابير المضادة للكوارث، رقم ٢٢٣، المؤرخ ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٦١، (اليابان)، المادة ١٠٥؛ وقانون لإدارة الكوارث رقم ٢، (ليسوتو)، المادة ٣ (١)؛ والقانون رقم ٢٢ المؤرخ ١٥ تشرين الثاني/يناير ١٩٨٢، (بنما)، المادة ٧؛ والقانون رقم 2.615 المؤرخ ١٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٥ (باراغواي)، المواد ١٩-٢٣؛ وقانون ٢٠٠٦ لإدارة مخاطر الكوارث، (الفلبين)، المادة ١٥؛ وقانون ٢٠٠٦ لإدارة الكوارث رقم ٣٠، (سانت لوسيا)، المادة ١٨؛ وقانون ١٩٨٦ للحماية المدنية رقم ٢٩، (سنغافورة)، المادة ١٠٢؛ وقانون ٢٠٠٢ لإدارة الكوارث رقم ٥٧، (جنوب أفريقيا)، المادة ٢٧؛ وقانون إدارة الكوارث في سري لانكا، رقم ١٣ لعام ٢٠٠٥، المادة ١٢؛ والقانون رقم ٢٩٣٥ المؤرخ ٢٥ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٣، (تركيا)، المادة ٥. غير أنه إذا كان يشترط الإعلان، في بعض الحالات، فإن المساعدة قد تندفق قبل الإعلان الرسمي إذا كانت الحالة تستلزم ذلك. انظر السياسة الوطنية بشأن الوقاية من الكوارث وإدارتها، لعام ١٩٩٣ (إثيوبيا). ولئن كان هذا الشرط يرد عادة في القوانين المحلية، فإنه يوجد شرط مماثل على الصعيد الدولي في لوائح الصحة العالمية، وبمقتضاه يحول مدير منظمة الصحة العالمية تقرير وجود طارئة صحية عمومية تثير قلقا دوليا. اللوائح الصحية الدولية، تنقيح ٢٣ أيار/مايو ٢٠٠٥، منظمة الصحة العالمية، المادة ١٢. وانظر أيضا اتفاقية استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية، ١٩٩٧، المادة ١٩ (١) و (٢) (إعلان رسمي بما للتدابير من صفة استعجال) "من أجل حماية الصحة العامة أو السلامة العامة أو مصالح أخرى تساويها أهمية".

(٢٠٨) انظر مثلاً، القانون رقم ٢٣٩ المؤرخ ٢٨ حزيران/يونيه ٢٠٠٠، (الجمهورية التشيكية)، المادة ٢٠، الفقرة (٤)؛ والقانون الوطني لإدارة الكوارث، رقم ٢١ لعام ١٩٩٨، (فيجي)، المادة ٣٢ (١)؛ ("يجوز للمراقب الوطني المعني بالكوارث أن يطلب إلى وزير الخارجية توجيه نداء للحصول على مساعدة أجنبية في

(ب) عروض المساعدة

٦٠ - إذا كانت معظم الاتفاقات والصكوك يتناول الطلبات صراحة، فإن القلة القليلة منها تقدم توجيهات بشأن العروض^(٢١٠). غير أنه يمكن الوقوف على بعض الاعتبارات الأساسية عندما يتعلق الأمر ببيع العرض في التفاوض، إلى جانب عدة شروط، مفروضة على عروض المساعدة، حتى وإن كانت شروطا ضمنية (إن قبلت، وردت على تقديمها بعدئذ). فالعرض بحكم تعريفه استهلاكي؛ ولا تتم (قانونا) محاولة إقامة العلاقة بين المستفيد من المساعدة ومقدمها إلا بقبوله.

٦١ - هل تقدم العرض واجب؟

٦١ - رغم الطروحات القائلة بوجود "حق [معهم] في المساعدة"^(٢١١)، فإن هذا الموقف، ما دام يفرض "واجبا"^(٢١٢) (مقابل "حق"^(٢١٣)) على المجتمع الدولي يلزمه بتقديم المساعدة،

حالة من حالات الطوارئ...؛ والقانون الرابع والسبعين لعام ١٩٩٩ بشأن إدارة وتنظيم الحماية في حالات الكوارث والحماية من الحوادث الخطيرة المتعلقة بالمواد الخطرة؛ (هناغايا)، المادة ٦ (أ) ("خلال إدارة الحماية في حالات الكوارث، تبت الحكومة بشأن استخدام المساعدة الخارجية (الدولية)"); وقانون إدارة الكوارث في سري لانكا، رقم ١٣ لعام ٢٠٠٥، المادة ٤ (د)؛ وخطة ١٩٩٥ الوطنية لإدارة الكوارث (فيجي) المرفق واو، المادتان واو - ٣ و واو - ٤ ("يوجه رئيس الوزراء بناء على مشورة المراقب المعني بالكوارث الوطنية، نداء للمساعدة الدولية، إما إلى بلدان محددة أو يوجه نداء عاما؛ وتلتزم المساعدة الدولية عندما تتجاوز الكارثة قدرات الموارد المحلية والوطنية على التحمل.... وتستند كل المساعدة في حالات الكوارث إلى طلب... ولا يجوز تقديم المساعدة الدولية، لغير المنظمات غير الحكومية المعترف بها إلا إذا كان ثمة نداء رسمي للمساعدة الدولية")؛ وانظر: Fiji: Laws, Policies, Planning and Practices on International Disaster Response" و IFRC, July 2005, pp.14-15.

(٢٠٩) في بعض الحالات، يستند اختصاص سلطة وطنية بتوجيه طلب للمساعدة الغوثية الدولية إلى معاهدة ثنائية. وعلى سبيل المثال، تنص اتفاقية ١٩٨٤ المبرمة بين مملكة هولندا ومملكة بلجيكا بشأن المساعدة المتبادلة لمكافحة الكوارث والحوادث، على أنه "تخول للسلطات المختصة [حسبما تنص عليه الاتفاقية] في كل طرف من الطرفين المتعاقدين صلاحية طلب المساعدة"، (المادة ٣ (٢)). وانظر أيضا: UNITAR Model Rules for Disaster Relief Operations, 1982، المرفق ألف، القاعدة ١.

(٢١٠) على سبيل المثال، لا يشير قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ صراحة إلى "العروض" التي يجري تقديمها ولا يشير إلا إلى "نداء من البلد المتضرر"، (المرفق، الفقرة ٣). كما أنه ليس من الواضح ما إذا كان المساعدة التي يقدمها الفاعلون من غير الدول، من قبيل المنظمات غير الحكومية، يمكن البدء فيها دائما من خلال عملية رسمية من العرض والقبول. انظر: David Fisher, Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study, IFRC, 2007, pp.92-93.

(٢١١) انظر كذلك المناقشة الواردة في الفرع خامسا أدناه بشأن الحق في المساعدة الإنسانية.

(٢١٢) انظر على سبيل المثال، لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٢، (الوثيقة E/C.12/1999/5)، لعام ١٩٩٩، الفقرة ٣٨ ("ينص ميثاق الأمم المتحدة على أنه تقع على عاتق الدول مسؤولية

موقف لم يكرس بعد في القانون الوضعي على الصعيد العالمي. فقرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ يقتصر على تأكيد أن التعاون الدولي في مواجهة حالات الطوارئ وتعزيز قدرة البلدان المتضررة على الاستجابة [يكتسي] أهمية كبيرة^(٢١٤). وطلب إلى البلدان القريبة من حالات الطوارئ "المشاركة عن كثب مع البلدان المتضررة، "في الجهود الدولية، بغية تسهيل المرور العابر للمساعدة إلى أقصى حد ممكن"^(٢١٥). كما تتضمن بعض المعاهدات التزامات محدودة بقدر أكبر تقع على كاهل البلدان المتلقية لطلبات مساعدة. وعلى سبيل المثال، تستوجب اتفاقية تامبيري أن تستجيب الدولة الطرف المطلوب منها المساعدة للطلب الموجه إليها، بأمور منها الإبلاغ "بما إذا كانت ستقدم المساعدة المطلوبة، بصورة مباشرة أو غير ذلك، وبنطاق هذه المساعدة وما ينطبق عليها من أحكام وشروط وقيود وما يترتب عليها من تكاليف إن وجدت"^(٢١٦).

٦٢ - أما الالتزامات الإيجابية بتقديم المساعدة، بناء على طلب، فالأغلب أنها تكون موضوع اتفاقات محددة (بما فيها الاتفاقات المعتمدة على الصعيدين الإقليمي والثنائي^(٢١٧))، من قبيل اتفاقية المعونة الغذائية لعام ١٩٩٩، حيث التزمت الأطراف مسبقاً بتقديم المساعدة لفئات محددة من الدول بمبالغ محددة سلفاً. وعادة ما يكون الالتزام بتقديم المساعدة مرهوناً

مشتركة ومنفردة عن التعاون في تقديم الإغاثة في حالات الكوارث والمساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ، بما في ذلك مساعدة اللاجئين والمشردين بصورة دائمة^(٢١٨)؛ ومعايير موهونك للمساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ المعقدة، لعام ١٩٩٥، الفرع الثاني، (٤) ("تحقق للمجتمع الدولي وتجب عليه الحماية وتقديم الإغاثة") (والتوكيد مضاف).

(٢١٣) انظر المناقشة الواردة في الفقرة ٦٤ أدناه بشأن "العروض المقدمة دون طلب".

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

(٢١٥) المرجع نفسه، الفقرة ٧.

(٢١٦) اتفاقية تامبيري المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة المؤرخة ١٨ حزيران/يونيه ١٩٩٨، المادة ٤ (٣).

(٢١٧) انظر بروتوكول ١٩٩٤ لحماية البحر المتوسط من التلوث الناجم عن استكشاف واستغلال الرصيف القاري وقاع البحر وترتيبه التحتية، المادة ١٨ (في حالات الطوارئ، قد يطلب، طرف في حاجة للمساعدة ... المساعدة من أطراف أخرى ... على أن تبذل كل ما في وسعها لتقديم المساعدة المطلوبة)؛ وبروتوكول ٢٠٠٢ المتعلق بالتعاون في منع التلوث من السفن، ومكافحة تلوث البحر المتوسط في حالات الطوارئ؛ المادة ١٢ (١) ("وتبذل الأطراف التي يطلب منها المساعدة هذا قصارى جهدها لتقديم تلك المساعدة")؛ والاتفاق المبرم بين مملكة الدانمارك وجمهورية ألمانيا الاتحادية بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة، لعام ١٩٨٥، المادة ١ (١) ("يتعهد كل طرف متعاقد بمساعدة الطرف المتعاقد الآخر في حالة الكوارث أو الحوادث الخطيرة")؛ والاتفاق المبرم بين حكومة الجمهورية الفرنسية والحكومة الماليزية بشأن التعاون في مجال الوقاية من الكوارث وإدارتها، والأمن المدني، ١٩٩٨، المادة ٥ (١).

بقدرته الدولة المقدمة للمساعدة على القيام بذلك. وعلى سبيل المثال، ينص اتفاق منظمة التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود بشأن التعاون في تقديم المساعدة الطارئة^(٢١٨) على أنه يجوز للطرف المحتاج للمساعدة في حالة كارثة طبيعية أو ناجمة عن أنشطة بشرية أن "يطلب المساعدة من الطرف أو الأطراف الأخرى"^(٢١٩)، رهنا بقيد مفاده أن "الأطراف تساعد بعضها بعضا في حدود إمكاناتها"^(٢٢٠).

٦٣ - ويوجد أيضا التزام أكثر تحديدا في سياق مسؤوليات المنظمات الدولية^(٢٢١). ولعله يُعزى إلى طبيعة هذه المنظمات وولاياتها التي تشمل تحديدا، في بعض الحالات، تقديم المساعدة للدول الأعضاء. وعلى سبيل المثال، تنص اتفاقية تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي، المؤرخة ٢٦ أيلول/سبتمبر ١٩٨٦، على أن الوكالة

(٢١٨) واتفاق ١٥ نيسان/أبريل ١٩٩٨ المبرم بين حكومات الدول المشاركة في منظمة التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود بشأن التعاون في تقديم المساعدة الطارئة والاستجابة الطارئة في حالات الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية.

(٢١٩) المرجع نفسه، المادة ٣ (٢). وانظر أيضا المادة ٤ (٢) ("تقدم المساعدة بناء على طلب").

(٢٢٠) المرجع نفسه، المادة ٣ (٣). وانظر أيضا اتفاقية المساعدة المتبادلة بين مرافق المطافئ والطوارئ الفرنسية والإسبانية، ١٩٥٩، المادة ١ (٢) ("... شريطة ألا يكون أحد الطرفين منهمكا فعلا في عملية طوارئ أو عملية إطفاء حرائق"). واتفاق ١٩٨٩ المبرم بين الدانمرك والسويد وفنلندا والنرويج بشأن التعاون عبر حدود الدول لمنع إلحاق الضرر بالأشخاص أو الممتلكات أو البيئة أو الحد منه في حالات الحوادث، المادة ٢ ("يتعهد كل طرف متعاقد، في حالة حادثة أو عندما يكون ثمة خطر حادث داهم بأن يقدم المساعدة اللازمة ما دام قادرا على ذلك ووفقا لأحكام هذا الاتفاق") (والتوكيد مضاف)؛ واتفاقية ١٩٨١ المبرمة بين حكومة الجمهورية الفرنسية وحكومة مملكة بلجيكا بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث والحوادث الخطيرة، المادة ١ (١) ("يتعهد كل طرف متعاقد بأن يساعد الطرف الآخر في حالات الكوارث... قدر استطاعته") (والتوكيد مضاف)؛ واتفاق ١٩٨٨ المبرم بين مملكة إسبانيا وجمهورية الأرجنتين المتعلق بالتعاون بشأن التأهب للكوارث والوقاية منها، والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث، المادة التاسعة ("ما تراه الدولة المطلوب إليها المساعدة ممكنا ومتاحا")؛ واتفاق ١٩٩٥ للتعاون والمساعدة المتبادلة في حالات الحوادث، بين فنلندا وإستونيا، المادة ٦ ("يجوز لكل طرف حسب موارد... أن يقدم المساعدة الضرورية") (والتوكيد مضاف)؛ واتفاقية ١٩٧٧ المبرمة بين الجمهورية الفرنسية وجمهورية ألمانيا الاتحادية بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة، المادة ١ (١)؛ واتفاقية ١٩٩٢ المبرمة بين حكومة الجمهورية الفرنسية وحكومة الجمهورية الإيطالية في مجال التنبؤ بالمخاطر الكبرى والوقاية منها والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث الطبيعية الناجمة عن الأنشطة البشرية، المادة ٥؛ واتفاق ٢٠٠١ المبرم بين حكومة مملكة إسبانيا وحكومة الاتحاد الروسي بشأن التعاون في مجال الوقاية من الكوارث والمساعدة المتبادلة لتخفيف آثارها، المادة ٧ ("في حدود إمكاناتها").

(٢٢١) انظر: القرار المتعلق بالمساعدة الإنسانية، الذي اعتمدته معهد القانون الدولي، (Resolution on Humanitarian Assistance, Institute of International Law)، في ١٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣، الفرع الخامس، الفقرة ٢ ("تقدم المنظمات الحكومية الدولية المساعدة الإنسانية لضحايا الكوارث وفقا لولاياتها الخاصة وولاياتها المنصوص عليها في أنظمتها الأساسية").

الدولية للطاقة الذرية "تستجيب ... لطلب المساعدة في حالة حادث نووي أو طارئ إشعاعي" (٢٢٢).

٦' العرّوض المقدمة دون طلب

٦٤ - تتحسب بعض الصكوك لإمكانية العرّوض المقدمة دون طلب. ويكون العرّض مقدما دون طلب إما لكون الدولة المتضررة لم تطلب المساعدة الدولية أو لا تستطيع القيام بذلك (مثلا في الحالات التي لا توجد فيها حكومة تشغل)؛ أو لكون الطلب لم يوجه إلى الدولة المقدمة للعرّض. وينص اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، المؤرخ ٢٦ تموز/يوليه ٢٠٠٥، على إبداء الموافقة، رغم غياب الطلب إذ: "لا تقدم المساعدة أو العرّوض الخارجية إلا بناء على طلب أو بموافقة الطرف المتضرر" (والتوكيد مضاف) (٢٢٣). ولعل هذا الموقف يتفق مع الرأي القائل بأنه يحق للمجتمع الدولي، بما فيه الدول الثالثة، والمنظمات الإنسانية الدولية والفاعلون الآخرون، تقديم عرّوض المساعدة (٢٢٤)، حتى وإن كان "واجب" القيام بذلك مقيدا بقدر أكبر (٢٢٥).

(٢٢٢) المادة ٢ (٦).

(٢٢٣) انظر ASEAN Document Series، الصفحة ١٥٧، المادتان ٣ (١) و ١١ (٢). وانظر أيضا: اتفاقية ٢٠٠٠ الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية، (...) أو ما تعرضه الدولة المتضامنة وتقبله الدولة المستفيدة (...)، المادة ٣ (أ)؛ ومشروع المبادئ التوجيهية لعمليات المساعدة الإنسانية (Draft)، Peter MacAlister-Smith، "International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations"، (Heidelberg, Germany: Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 1991)، المادة ١٨ ("يجوز للدولة المستقبلة أن تقرر طلب أو عدم طلب المساعدة الإنسانية أو الموافقة على أنشطة المساعدة الإنسانية في إقليمها...") (والتوكيد مضاف) انظر أيضا مبادئ ٢٠٠٧ التوجيهية لتسهيل وتنظيم المساعدة الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث، التي تنص على أن "الإغاثة في حالات الكوارث أو المساعدة الأولية للإنعاش لا ينبغي الشروع فيها إلا بموافقة الدولة المتضررة ومهدّثي، بناء على نداء"، المادة ١٠ (١) (والتوكيد مضاف)، وهذا ما يساير صيغة قرار الجمعية العامة ٤٦/١٨٢، المرفق، الفقرة ٣

(٢٢٤) انظر: Kaolin, Walter, "Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations", *Studies in transnational* (2000) *legal policy*, no. 32 (ed., Washington, D.C.: American Society of International Law, 2000) (٢) ("يحق للمنظمات الإنسانية الدولية وغيرها من الجهات الفاعلة الملائمة أن تعرض خدماتها...")؛ والقرار المتعلق بالمساعدة الإنسانية الذي اعتمدته معهد القانون الدولي في ٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣، الفرع الرابع، الفقرة ١؛ ومعايير موهوك للمساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ المعقدة، لعام ١٩٩٥، الفرع الثاني، ٤ ("عندما تعجز الحكومة أو أي سلطة أخرى أو يتضح أنها غير راغبة في المعونة لإغاثة الأرواح، يحق للمجتمع الدولي ويجب عليه أن يحمي السكان المدنيين المتضررين والمهجرين وأن يقدم إليهم العون وفقا لمبادئ القانون الدولي")؛ والمبادئ التوجيهية للحق في المساعدة الإنسانية التي اعتمدها مجلس المعهد الدولي للقانون الإنساني في نيسان/أبريل ١٩٩٣ (1993) *International Review of the Red Cross*, vol. 33, No 297، المبدأ ٥ ("للسلطات الوطنية ... حق عرض تلك المساعدة عندما تستوفي الشروط المنصوص عليها في هذه المبادئ التوجيهية. ولا يعتبر هذا العرض عملا غير ودي أو تدخلا في الشؤون الداخلية لدولة من الدول").

ولا ينبغي اعتبار عرض المساعدة هذا عملاً غير ودي أو تدخلاً في الشؤون الداخلية للدولة المتضررة^(٢٢٦). غير أنه يعود للدولة المتضررة، عند الإمكان، أمر البت في قبول هذا العرض (المقدم دون طلب). وإذا اختارت قبوله، فإن موافقتها ستصلح العيب الإجرائي الناشئ عن انعدام طلب سابق^(٢٢٧).

٣' قبول العروض

٦٥ - رغم أن قلة من الصكوك تنظم صراحة قبول عرض^(٢٢٨)، فإنه شرط ضمني في الاتفاقات لأنه يكمل رضا الدولة المتضررة بتلقي المساعدة الدولية. فالرضا بحكم تعريفه عمل تقديري يمكن سحبه أو إخضاعه لشروط (انظر المناقشة الواردة أدناه). غير أن التوجه الذي سبق الوقوف عليه أعلاه والذي يؤدي وجود التزام واقع على كاهل الدولة المتضررة يوجب عليها طلب المساعدة الدولية إذا عجزت قدرتها المحلية على الاستجابة، يحتمل أن يقيد أيضاً

(٢٢٥) انظر المناقشة الواردة في الفقرات ٦١ - ٦٣ أعلاه بشأن "واجب تقديم عرض".

(٢٢٦) انظر: الاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية، المؤرخة ٢٢ أيار/مايو ٢٠٠٠، التي تنص على أنه "لا تعتبر عروض المساعدة تدخلاً في الشؤون الداخلية للدولة المستفيدة" (المادة ٣(ب)). ولعله من المعقول أن يفترض المرء أن العروض المقدمة استجابة لطلب لا يمكن، بحكم تعريفها، اعتبارها أعمالاً غير ودية أو تدخلاً غير مبرر في الشؤون الداخلية للدولة الطالبة للمساعدة، لا لشيء سوى أن هذه الأخيرة طلبتها (ولا سيما عندما يوجد أساس تعاهدي بين الدولة العارضة للمساعدة والدولة الطالبة لها للتقديم المحتمل للمساعدة الغوثية في حالات الكوارث). وهذا ما يوحي بأن هذه الأحكام تفيد ضمناً بوجود قرينة ينبغي معها أن تعتبر الدولة المتضررة العروض المقدمة دون طلب في سياق كارثة أعمالاً ودية على الأقل. وانظر أيضاً: رابطة القانون الدولي، القرار المتعلق بالقانون الدولي الطبي والإنساني، لعام ١٩٧٦، الجزء الأول، الفقرة ٢ ("لا يجوز بأي وجه من الوجوه اعتبار عرض الإغاثة الطارئة الأحبية تدخلاً غير مشروع في الشؤون الداخلية لدولة كما لا يجوز اعتباره في أي ظرف من الظروف عملاً غير ودي")؛ ومشروع المبادئ التوجيهية الدولية لعمليات المساعدة الإنسانية، (١٩٩١)، المادة ١٠؛ معاهدة القانون الدولي، القرار المتعلق بالمساعدة الإنسانية، ٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣، الفرع الرابع، الفقرة ١؛ وإعلان مبادئ الإغاثة الإنسانية الدولية للسكان المدنيين في حالات الكوارث، القرار ٢٦ المعتمد في المؤتمر الدولي الحادي والعشرين للصليب الأحمر، اسطنبول، أيلول/سبتمبر ١٩٦٩، الفقرة ٤ ("لا ينبغي اعتبار الإغاثة في حالات الكوارث ... التي تقوم بها منظمة إنسانية دولية محايدة عملاً غير ودي"). وانظر أيضاً: *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits Judgment, I.C.J., ١٩٨٤، الصفحة ١٢٤، الفقرة ٢٤٢.

(٢٢٧) انظر الفقرة ٦٤ والهامشية ٢٢٣ أعلاه.

(٢٢٨) وقد شد على ذلك اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، المؤرخ ٢٦ تموز/يوليه ٢٠٠٥ الذي يشترط صراحة أن تقرر الدولة المتضررة ما إذا كانت تقبل عرض المساعدة (المادة ١١(٥)).

حقها في أن ترفض عروض المساعدة، ولعله يوحى بأنه لا يجوز الامتناع عن إبداء الموافقة تعسفا^(٢٢٩). علاوة على ذلك، فإن قبول عرض مساعدة، حتى وإن استند إلى أساس تعاهدي قائم، لا يقيم بالضرورة صلة العلاقات السياسية بين سلطات الدولتين^(٢٣٠).

٣ - شروط تقديم المساعدة

٦٦ - تقرر الاتفاقات القائمة سلسلة من القيود التي يصح أن ترد على طلبات المساعدة وعروضها.

(أ) الاحتفاظ بالسيطرة الوطنية

٦٧ - يخضع عادة كل طلب أو عرض للمساعدة لقيود يتمثل في أن الدولة المتضررة تحتفظ بالسيطرة العامة على كافة جوانب تقديم تلك المساعدة وتوزيعها في إقليمها، بما في ذلك تحديد وقت بدء المساعدة وإنهاءها^(٢٣١). وعلى سبيل المثال، تنص اتفاقية تامبري على أنه "ليس في هذه الاتفاقية ما يمس بحق الدولة الطالبة في القيام، بموجب قوانينها الوطنية، بتوجيه المساعدة في مجال الاتصالات السلوكية واللاسلكية المقدمة بموجب هذه الاتفاقية، والسيطرة

(٢٢٩) انظر: Kaolin, Walter, "Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations", *Studies in transnational* (٢٠٠٣)؛ والوثيقة A/HRC/4/38/Add.1، المرفق، المبدأ التوجيهي باء ١ - ٤؛ ومعهد القانون الدولي، القرار المتعلق بالمساعدة الإنسانية، ٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣، الفرع الثامن، الفقرة ١. علاوة على ذلك، أشار شرح المادة ٧٠ من البروتوكول الإضافي لاتفاقيات جنيف المؤرخة ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩ والمتعلق بحماية ضحايا النزاعات المسلحة الدولية (البروتوكول الأول) ١٩٧٧، في معرض مناقشته الشرط القاضي بأن تكون أعمال الإغاثة "خاضعة لاتفاق الأطراف المعنية"، إلى أنه خلال المفاوضات المتعلقة بهذا الحكم، ذكر صراحة أن التحفظ "لا يفيد ضمنا أن الأطراف المعنية لها حرية مطلقة وغير محدودة في رفض موافقتها على أعمال الإغاثة. فالطرف الذي يرفض الموافقة لا بد وأن يستند رفضه إلى أسباب سليمة، لا إلى أسباب تعسفية أو إلى نزوات". (Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949, International Committee of the Red Cross, 1987, sec. 2805, p.819) و انظر أيضا شرح بروتوكول ١٩٧٧ الإضافي لاتفاقيات جنيف المؤرخة ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩، والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات المسلحة غير الدولية، (البروتوكول الثاني)، المادة ١٨، (المرجع نفسه الفقرة ٤٨٨٥، الصفحة ١٤٧٩): "واشترط الموافقة لا يعني أن القرار متروك للسلطة التقديرية للأطراف. فإذا كان بقاء السكان على قيد الحياة مهددا واستوفت منظمة إنسانية شرطي التزاهة وعدم التمييز المطلوبين، وجب القيام بأعمال الإغاثة".

(٢٣٠) رابطة القانون الدولي، القرار المتعلق بالقانون الدولي الطبي والإنساني، ١٩٧٦، الجزء الأول، الفقرة ٤.

(٢٣١) ومشروع المبادئ التوجيهية الدولية لعمليات المساعدة الإنسانية، المادة ١٨؛ انظر المناقشة الواردة في الفقرات ٢٤٢-٢٤٨ أدناه بشأن إنهاء المساعدة.

عليها وتنسيقها والإشراف عليها داخل إقليمها^(٢٣٢). وتعلق السيطرة أيضا بحق رفض بعض المساعدة المعروضة أو كلها. وعلى سبيل المثال، فإنه بموجب اتفاقية تامبيري^(٢٣٣) تحتفظ الدولة الطرف الطالبة بالحق في أن ترفض، بصورة كلية أو جزئية، أي مساعدة في مجال الاتصالات السلكية أو اللاسلكية تقدم عملاً بهذه الاتفاقية وفقاً للقوانين والسياسات الوطنية القائمة للدولة الطرف الطالبة^(٢٣٣).

٦٨ - غير أن مبدأ احتفاظ الدولة المتضررة بممارسة السيطرة ليس مطلقاً وقد يخضع هو نفسه لمواصفات. ومنها مثلاً أن ينص تحديداً على أن توزع الدولة المتضررة المساعدة التي

(٢٣٢) اتفاقية تامبيري المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة، ١٨ حزيران/يونيه ١٩٩٨، (United Nations Treaty Series, vol. 2296, No. 40906)، المادة ٤(أ). وانظر أيضاً: قرار الجمعية العامة ٤٦/١٨٢ المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١، المرفق، الفقرة ٤ (”... يكون للدولة المتضررة الدور الرئيسي في بدء تقديم المساعدة الإنسانية وتنظيمها وتنسيقها وتنفيذها داخل إقليمها“); واتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، ٢٦ تموز/يوليه ٢٠٠٥، المادتان ٣ (٢) و ١٢ (١); واتفاقية البلدان الأمريكية لتسهيل المساعدة في حالات الكوارث، ١٩٩١، المادة الرابعة (أ); والاتفاقية المتعلقة بالآثار العابرة للحدود للحوادث الصناعية، ١٩٩٢، المادة ١ (٢); والاتفاق المبرم بين الدانمرك والسويد وفنلندا والنرويج بشأن التعاون عبر حدود الدول لمنع إلحاق الضرر بالأشخاص أو الممتلكات أو البيئة أو الحد منه في حالات الحوادث، ١٩٨٩، المادة ٢ (٢); وقرار المجلس الأوروبي المنشئ لآلية الجماعة لتسهيل التعاون المعزز في مجال تدخلات المساعدة المتعلقة بالحماية المدنية، القرار Euratom، 2001/792/EC، المؤرخ ٢٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١، المادة ٥ (٣); واتفاق ١٩٩٥ للتعاون والمساعدة المتبادلة في حالات الحوادث، بين فنلندا وإستونيا، المادة ٨; واتفاق ١٩٩٨ المبرم بين حكومة الجمهورية الفرنسية والحكومة الماليزية بشأن التعاون في مجال الوقاية من الكوارث وإدارتها، والأمن المدني، المادة ٨ (١); واتفاقية المساعدة المتبادلة بين مرافق المطافئ والطوارئ الفرنسية والإسبانية، ١٩٥٩، المادة الثالثة; والاتفاق المبرم بين حكومة الجمهورية الفرنسية ومجلس الاتحاد السويسري بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث والحوادث الخطيرة، ١٩٨٧، المادة ٩ (١); والمبادئ التوجيهية لتسهيل وتنظيم المساعدة الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث، ٢٠٠٧، المادة ٣ (٣). وتقر بعض الدول بمسؤولية مشتركة عن تقديم الإغاثة في حالات الكوارث. وعلى سبيل المثال، في فيجي، ”تقدم الحكومة والمنظمات غير الحكومية المعترف بها المساعدة العوئية في حالات الكوارث في أثناء حالة طارئة إلى أن يستعيد المجتمع المحلي قدرته على الاعتماد على الذات“; (قانون إدارة الكوارث الوطنية، رقم ٢١، لعام ١٩٩٨، المادة ٢٨ (٣)).

(٢٣٣) اتفاقية تامبيري المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة ١٨ حزيران/يونيه ١٩٩٨، (United Nations Treaty Series, vol. 2296, No. 40906)، المادة ٤ (٥). وانظر أيضاً: المبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية في الإغاثة في حالات الكوارث، - ”مبادئ أو سبل التوجيهية“، التنقيح ١، ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦، الفقرة ٥١: ”يحق للدولة المتضررة أن ترفض استخدام [أصول الحماية العسكرية والمدنية] وذلك على أساس كل حالة على حدة، حتى وإن كانت الدولة المتضررة قد طلبت إلى الوكالات الإنسانية للأمم المتحدة أو الأمين العام للأمم المتحدة تقديم المساعدة“.

تقدمها دولة مساعدة توزيعا فعالا وسريعا^(٢٣٤)، وأن تستخدم في الغرض الذي قدمت من أجله^(٢٣٥) أو أن توزعها الدولة المتضررة أو تقدمها دون تمييز^(٢٣٦). كما أن اتفاق ٢٠٠٥ لرابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، يشترط أن تقدم الدولة المتضررة، قدر المستطاع "التسهيلات والخدمات المحلية من أجل الإدارة السليمة والفعالة للمساعدة"^(٢٣٧). وتستوجب اتفاقية تامبيري على الدولة الطالبة للمساعدة تقديم معلومات بشأن تنظيم الامتيازات والحصانات، وتقديم التسهيلات، وما إذا كانت ثمة حواجز تنظيمية، وذلك تسهيلا لتقديم المساعدة بتوضيح الأساس القانوني التي سيتم على أساسه تقديم تلك المساعدة إلى الدولة المتضررة^(٢٣٨). أما اتفاقية البلدان الأمريكية لتسهيل المساعدة في حالات الكوارث، لعام ١٩٩١، فتذهب بعيدا باشتراطها أن تقوم الدولة التي تقبل المساعدة "بإخطار سلطاتها الوطنية المختصة و/أو هيئتها التنسيقية الوطنية فوراً بتقديم التسهيلات اللازمة إلى الدولة المقدمة للمساعدة، وفقا للاتفاقية"^(٢٣٩).

(٢٣٤) مشروع اتفاقية التعجيل في تسليم المساعدة في حالات الطوارئ، لعام ١٩٨٤، المادة ٥ (١) (ب).

(٢٣٥) المرجع نفسه. وانظر أيضا: Peter, Draft International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations, (MacAlister-Smith, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 1991), المادة ٨.

(٢٣٦) مشروع اتفاقية التعجيل في تسليم المساعدة في حالات الطوارئ (A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2، المرفق)، لعام ١٩٨٤، المادة ٥ (١) (ج).

(٢٣٧) انظر، ASEAN Document Series 2005، الصفحة ١٥٧، المادة ١٢ (٢). وانظر أيضا: اتفاقية البلدان الأمريكية لتسهيل المساعدة في حالات الكوارث، ١٩٩١، المادة الرابعة (ب) و (ج)؛ والاتفاقية المتعلقة بالآثار العابرة للحدود للحوادث الصناعية، ١٩٩٢، المرفق العاشر، المادة ٢.

(٢٣٨) المادة ٤ (٢). وانظر أيضا الاتفاق المبرم بين الدانمرك والسويد وفنلندا والنرويج بشأن التعاون عبر حدود الدول لمنع إلحاق الضرر بالأشخاص أو الممتلكات أو البيئة أو الحد منه في حالات الحوادث، ١٩٨٩، المادة ٦ (١)؛ ومبادئ ٢٠٠٧ التوجيهية لتسهيل وتنظيم المساعدة الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث، المادة ١٠ (٣) ("ينبغي للدول المتضررة أن تزود الجهات المساعدة بالمعلومات الكافية عن القوانين واللوائح المحلية التي تكتسي أهمية خاصة فيما يتعلق بالدخول وتنفيذ عمليات الإغاثة أو تقديم مساعدات الإنعاش الأولي في حالات الكوارث").

(٢٣٩) المادة الثانية (ج). وانظر أيضا المادة التاسعة (تقدم الدولة المتلقية للمساعدة "ما يحتاج إليه أفراد المساعدة من دعم، وتوجيه ومعلومات ملائمة، وإذا لزم الأمر، تقدم لهم خدمات الترجمة التحريرية والترجمة الشفوية").

(ب) الامتثال للقوانين الدولية والوطنية

٦٩ - ويخضع تقديم المساعدة الغوثية في حالات الطوارئ لشرط امتثالها للقانون الوطني والقانون الدولي^(٢٤٠). وقد أدرجت ضرورة هذا الامتثال في بعض النصوص المعلنة الرئيسية من قبيل قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦^(٢٤١). كما يرد هذا الشرط ضمنا في نصوص أخرى أشارت إلى مبادئ القانون الدولي (من قبيل مبدأ عدم التمييز) أو أشارت إلى الإجراءات المحلية في إطار القوانين الوطنية لمناولة المساعدة وتوزيعها. ويشمل شرط الامتثال للقانون الدولي قواعد أخرى تتجاوز تلك المعترف بأنها تشكل جزءا من قانون الإغاثة في حالات الكوارث، وتشمل في جملة أمور، ضمانات وأشكال حماية حقوق الإنسان، والالتزامات الناشئة بموجب القانون الدولي المتعلق بحماية البيئة واللاجئين والمشردين داخليا وكذا القانون الإنساني الدولي، حيثما يكون منطبقا. غير أن مجمل القواعد الدولية المتعلقة بتوفير المساعدة الغوثية تتعلق أساسا بتطبيق (أو حسب الأحوال، تعديل) القوانين الوطنية، بالاعتراف مثلا بامتيازات وحصانات معينة، ومنح مزايا قانونية تفضيلية أخرى للكيانات المقدمة للإغاثة في حالات الكوارث، ووضع إجراءات مخصصة لتقديم المساعدة الدولية.

٧٠ - والامتثال للقوانين والمعايير الوطنية هو الشرط الرئيسي الذي يستند إليه معظم قانون المساعدة الغوثية في حالات الكوارث. فكل دولة متضررة تتوقع، كحد أدنى، أن تمتثل المساعدة الغوثية الدولية المقدمة داخل ولايتها أو تحت سيطرتها لقوانينها ومعاييرها. غير أن القوانين الوطنية عموما ليست مهيأة لغرض إنشاء "حيز إنساني" في أعقاب كارثة ما دام الامتثال قد يكون مرهقا ومكلفا من حيث الموارد والوقت الضائع. وعلى سبيل المثال، قد

(٢٤٠) انظر: اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، ٢٠٠٥، المادة ١٣ (٢) ("يحترم أفراد عملية المساعدة كافة القوانين واللوائح الوطنية ويتقيدون بها").

(٢٤١) المرفق، الفقرة ٥. وانظر أيضا: Kaolin, Walter, "Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations", *Studies in transnational legal policy*, no. 32 (Washington, D.C.: American Society of International Law, 2000)، المبدأ ٢٧ (١)؛ والمبادئ التوجيهية لتسهيل وتنظيم المساعدة الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث، ٢٠٠٧، المادة ٤ (١) ("ينبغي أن تتقيد الجهات المقدمة للمساعدة وأفرادها بقانون الدولة المتضررة والقانون الدولي الواجب التطبيق، وتنسق مع السلطات المحلية، وتحترم الكرامة الإنسانية للمتضررين من الكارثة في كل الأوقات")؛ ومشاريع المبادئ التوجيهية الدولية لعمليات المساعدة الإنسانية، (١٩٩١)، المادة ٩ (ب) ("لا تقدم المساعدة الإنسانية إلا وفقا لمبادئ وقواعد القانون الدولي")؛ والمادة ٢٢ (د) ("يحترم أفراد المساعدة قوانين الدولة المحلية"). ومشروع اتفاقية التعجيل في تسليم المساعدة في حالات الطوارئ، لعام ١٩٨٤، المادة ١٠ (٢) "تضمن أي دولة أو منظمة مقدمة للمساعدة أن تكون مساعدها متقيدة بمعايير وقواعد الجودة والصحة والمعايير والقواعد المعنية الأخرى للدولة المستفيدة، باستثناء ما يتعلق بإلغاء أو تعديل هذه المعايير والقواعد للمدة التي تستغرقها عمليات الإغاثة".

تكون القوانين والإجراءات الوطنية المتعلقة بجودة الغذاء وقوانين البناء والاعتراف بالمؤهلات المهنية، وتسجيل المركبات وغيرها من شروط الترخيص قوانين متشددة أو استثنائية بشكل مفرط، يتعذر معه الامتثال في حينه إن وجدت هذه القوانين والإجراءات أصلاً^(٢٤٢). علاوة على ذلك، قد لا يسهل دائما التأكد من المعلومات المتعلقة بالقوانين والإجراءات السارية، لا سيما عندما تعدل تلك القوانين في سياق إعلان حالة طوارئ. والواقع أن الغرض من العديد من المعاهدات المتعددة الأطراف والثنائية هو إما تعديل أو موازنة القواعد الوطنية لتوفير أساس قانوني للتقديم السريع للمساعدة^(٢٤٣).

٧١ - وعادة ما ترد في صكوك الإغاثة في حالات الكوارث أحكام تدعو إلى التقييد بالقوانين والمعايير واللوائح الوطنية. وغالبا ما تتخذ هذه الأحكام شكلا من ثلاثة أشكال مختلفة. أولا، تتناول بعض الأحكام سير عملية الإغاثة في حالات الكوارث عموما وتنص على أن يمثل سير العملية دائما للقوانين الوطنية. ثانيا، تتخذ بعض الأحكام شكل شرط استثناء فيما يتعلق بحكم جوهري معين في صك من الصكوك، فتؤكد على وجود أعمال ذلك الحكم أو تفسيره وفقا للقوانين الوطنية. ثالثا، تتناول مجموعة صغيرة من الصكوك الامتثال للصكوك الوطنية والدولية من منظور معاكس باشتراط إجراء تغييرات في القانون الوطني لجعله مطابقا للقانون الدولي الذي يسري وقت الكوارث، أو لجعله ينطبق وقت الكارثة.

٨' شروط الامتثال العامة

٧٢ - أولا، تتضمن بعض الأحكام في صكوك الإغاثة في حالات الكوارث شرطا عاما يقضي بأن تمثل كافة أعمال عملية الإغاثة في حالات الكوارث للقوانين الوطنية. وعلى سبيل المثال، ينص اتفاق أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ على أن "يحترم أفراد عملية المساعدة كافة القوانين واللوائح الوطنية ويمثلوا لها. ويتخذ رئيس عملية المساعدة كافة التدابير الملائمة لضمان التقييد بالقوانين واللوائح الوطنية. ويتعاون الطرف المتلقي للمساعدة لضمان تقييد أفراد عملية المساعدة للقوانين واللوائح الوطنية"^(٢٤٤). وبالتالي، تم إحصاء ثلاثة التزامات مستقلة تقع على عاتق ثلاثة فاعلين

(٢٤٢) انظر المناقشة المتعلقة بنوعية المساعدة الغوثية، في الفرع رابعا دال - ٥ أدناه.

(٢٤٣) قد تعدل القوانين الوطنية أيضا في سياق تقديم المساعدة في حالات الكوارث عن طريق اتفاقات خاصة مع الجهات الفاعلة على الصعيد الإنساني، أو عن طريق شتى اتفاقات المركز التي توفر الأساس القانوني لعمل بعض الكيانات الإنسانية في الدولة.

(٢٤٤) انظر ASEAN Document Series 2005، الصفحة ١٥٧، المادة ١٣.

مختلفين، في إطار هذا الشرط العام المتعلق بالتقيد بالقانون الوطني: التزام يقع على عاتق أفراد عملية الإغاثة ويستوجب عليهم التقيد بالقانون الوطني، والالتزام يقع على عاتق رئيس عملية الإغاثة ويوجب عليه ضمان التقيد، والالتزام يقع على عاتق الدولة المستقبلية ويلزمها بالتعاون لضمان التقيد بالقانون الوطني. ويرد التزام آخر في اتفاقية البلدان الأمريكية ينص على أن "على أفراد المساعدة التزام باحترام قوانين ولوائح الدولة المتلقية للمساعدة والدول التي يعبرونها في طريقهم. ويمتنع أفراد المساعدة عن الأنشطة السياسية وغيرها من الأنشطة المنافية لتلك القوانين أو لمقتضيات هذه الاتفاقية"^(٢٤٥). وتنص مبادئ ماكس بلانك التوجيهية على أن من بين الشروط المطلوبة لتقديم المساعدة "احترام قوانين [الدول المتلقية للمساعدة] والتقيد بها خلال عمليات المساعدة الإنسانية التي تجري في إقليمها"^(٢٤٦). وينص قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ على أن التعاون الدولي لمعالجة حالات الطوارئ "يتم وفقا ... للقوانين الوطنية"^(٢٤٧) كما ترد أحكام مشابهة في صكوك أخرى^(٢٤٨).

٢- شروط الاستثناء المتعلقة بالامتثال فيما يتصل بأحكام أو مسائل محددة

٧٣ - تتخذ بعض الأحكام المتعلقة بالتقيد بالقانون الوطني والدولي في سياق الإغاثة في حالات الكوارث شكل شرط استثناء يصاغ لضمان أعمال حكم معين أو تفسيره وفقا للقانون الوطني. وعلى سبيل المثال، تدرج اتفاقية تامبيري بندا يشترط التقيد بالقانون الوطني في حكمها المتعلق بموافقة الدولة المتلقية للمساعدة^(٢٤٩). وتتضمن اتفاقية تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي شرط استثناء من هذا القبيل في حكمها المتعلق

(٢٤٥) اتفاقية البلدان الأمريكية لتسهيل المساعدة في حالات الكوارث، ١٩٩١، المادة الحادية عشرة (د).

(٢٤٦) انظر: Peter MacAlister-Smith, Draft International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations, (Heidelberg, Germany: Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 1991).

الفقرة ٩ (ب). وانظر أيضا الفقرة ٢٢ (د).

(٢٤٧) القرار ١٨٢/٤٦ المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١، المرفق، الفقرة ٥.

(٢٤٨) انظر على سبيل المثال، قرار المجلس الأوروبي 2001/242/EC، Euratom المؤرخ ٢٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١ والمنشئ لآلية الجماعة لتسهيل التعاون المعزز في مجال تدخلات المساعدة المتعلقة بالحماية المدنية، Official Journal of the European Communities, vol. 44, No. L 297, 15 November 2001، الدياحة، الفقرة ٨ حيث أكدت على وجوب أن تكون تلك الآلية "وفقا لمبدأ الولاية الاحتياطية"؛ والاتفاق المتعلق بدخول إمدادات ورزم الإغاثة معفاة من الرسوم الجمركية، المبرم بين المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية والهند، ١٩٦٤، المادة ١ (٣) (وينص على أن الإعفاء "لا يسري على أي مادة من المواد الغذائية لا تتقيد بالمعايير المنصوص عليها بموجب قانون وأنظمة الهند المتعلقة بمنع الغش في الأغذية").

(٢٤٩) اتفاقية تامبيري المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث وعمليات الإغاثة، ١٩٩٨، المادة ٤ (٥).

بالتعويض والإبراء من المسؤولية^(٢٥٠). أما الاتفاقية والنظام الأساسي المؤسسان لاتحاد الإغاثة الدولي فتناول التقييد بالقانون الوطني في حكمهما المتعلق بالشخصية الاعتبارية الدولية للاتحاد^(٢٥١). ويمكن الوقوف على بنود مماثلة تتعلق بالتقييد بالقوانين الوطنية في صكوك أخرى حيث أدرجت هذه البنود في أحكام متنوعة من قبيل تلك المتعلقة بالمعلومات المحمية^(٢٥٢)، والتعاون^(٢٥٣)، واستخدام الطارئ للاتصالات السلكية واللاسلكية من قبل أفراد الإغاثة في حالات الكوارث^(٢٥٤)، وتخطيط الإغاثة في حالات الكوارث^(٢٥٥)، ونقل التكنولوجيا^(٢٥٦) والمرور العابر^(٢٥٧)، وعبر الحدود^(٢٥٨)، وحفظ السجلات^(٢٥٩).

(٢٥٠) اتفاقية تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي، ٢٦ أيلول/سبتمبر ١٩٨٦، المادة ١٠ (٣). وانظر أيضا الاتفاق المنشئ للوكالة الكاريبية للاستجابة الطارئة في حالات الكوارث، ١٩٩١، المادة ٢٣ (٣) "ليس في هذه المادة ما يمنع التعويض أو ضمان العوض المتاح بموجب أي اتفاق دولي أو قانون وطني واجب التطبيق لدولة مشاركة أو يستوجب على الدولة الطالبة للمساعدة تطبيق الفقرة ٢ من هذه المادة، كلاً أو بعضاً، على مواطنيها أو المقيمين فيها إقامة دائمة".

(٢٥١) الاتفاقية والنظام الأساسي المؤسسان لاتحاد الإغاثة الدولي، لعام ١٩٢٧، المادة ٨. كما أثارَت معاهدة لمكافحة الملايا مسألة التقييد بالقانون الوطني في سياق تحويلها للسلطة للجنة إقليمية لمكافحة الملايا. بروتوكول مكافحة الملايا المتعلق بمبادرة هيئة الأراضي بين حكومة جمهورية جنوب أفريقيا وحكومة مملكة سوازيلند وحكومة جمهورية موزامبيق، المادة ٣ (أ) (وردت مناقشته في Tracy-Lynn Field, "International Disaster Response Law Research Report: Southern African Region", January 2003, p. 10).

(٢٥٢) الاتفاقية المتعلقة بالآثار العابرة للحدود للحوادث الصناعية، ١٩٩٢، المادة ٢٢ (١).

(٢٥٣) والاتفاق المبرم بين جمهورية النمسا وجمهورية ألمانيا الاتحادية بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة، ١٩٨٨، المادة ١٣ (١)؛

(٢٥٤) رابطة القانون الدولي، مشروع الاتفاق النموذجي المتعلق بالقانون الدولي الطبي والإنساني، ١٩٨٠، المادة ٦.

(٢٥٥) توصية مجلس أوروبا، Rec(2002)3، الفقرة ٢. وانظر المرفق، الفقرة ٦ ("إذا كان ذلك داخلاً في دائرة اختصاص الجماعات أو السلطات الإقليمية أو منصوباً عليه في القانون المحلي، ينبغي عليها أيضاً أن تضع خططاً وتتعاون مع سلطاتها الوطنية ومع الجماعات أو السلطات الإقليمية للبلدان المجاورة")؛ والمرفق، الفقرة ٩ ("ينبغي أن تراعي خطط العمل الأحكام القانونية المحلية السارية على الجماعات أو السلطات الإقليمية على أي جانب من الحدود المشتركة، فيما يتعلق بسلطاتها ومواردها المتاحة").

(٢٥٦) الاتفاقية الدولية للاستعداد والتصدي والتعاون في ميدان التلوث الزيتي، ١٩٩٠، المادة ٩ (وتنص على أنه "تتعهد الأطراف بأن تتعاون بنشاط، في حدود قوانينها ولوائحها وسياساتها الوطنية، في نقل التكنولوجيا فيما يتصل بالاستعداد والتصدي للتلوث الزيتي").

(٢٥٧) الاتفاق المبرم بين حكومات الدول المشاركة في منظمة التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود بشأن التعاون في تقديم المساعدة الطارئة والاستجابة الطارئة في حالات الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية، المادة ٥ (وتنص فيما يتعلق بالمرور العابر على أن "تضمن حكومة دولة العبور كل الدعم الضروري خلال مرور المساعدة عبر إقليم هذه الدولة وفقاً لتشريعها الوطني والقانون والممارسة الدوليين").

٧٤ - ومن المجالات التي ترد فيها شروط الاستثناء هذه بتواتر بالغ المجال المتعلق بحرية التنقل. وعلى سبيل المثال، تنص اتفاقية تامبيري على أن "تقوم كل دولة طرف، بناء على طلب أي دولة طرف أخرى، وبالقدر الذي تسمح به قوانينها الوطنية، بتيسير المرور، دخولا وخروجاً، عبر إقليمها لما يلزم من الأفراد والمعدات والمواد والمعلومات لاستخدام موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية في الحد من الكوارث والإغاثة"^(٢٦٠). وينص إعلان رابطة أمم جنوب شرق آسيا على أن كل دولة عضو "تضع بإخطار مسبق، ترتيبات داخلية فورية لتسهيل عبور السفن والطائرات والأفراد المرخص لهم والمؤن والمعدات المتجهة صوب بلد عضو منكوب، عبر أراضيها، رهنا بالتقييد بما يستوجبه قانونها من شروط وإجراءات"^(٢٦١). وأخيراً، تنص اتفاقية البلدان الأمريكية على أن "تحتزم الدول الأطراف أي مناطق محظورة تعينها الدول المتلقية للمساعدة"^(٢٦٢).

٣' الأحكام التي تستوجب إدخال تغييرات على القانون الوطني

٧٥ - ثمة مجموعة معينة من الأحكام التي تتناول العلاقة بين القانون الدولي الساري في سياق الكوارث والقانون الوطني من منظور معاكس، إذ تدعو الدول إلى تحويل قانونها الوطني لتدرج في الاعتبار القانون الدولي المتعلق بالكوارث أو حالة الكارثة نفسها. وعلى سبيل المثال، ينص قرار معهد القانون الدولي لعام ٢٠٠٣ بشأن المساعدة الإنسانية على أن "تسن الدول قوانين ولوائح وتبرم معاهدات ثنائية أو متعددة الأطراف توفر التسهيلات المتعلقة بالمساعدة الإنسانية"^(٢٦٣). كما يتضمن قانون سانت لوسيا لعام ٢٠٠٦ المتعلق بإدارة

(٢٥٨) المرجع نفسه، المادة ٩ (١) (وتنص على أن "إجراءات عبور أفراد المساعدة لحدود دولة الطرف الطالبة للمساعدة أو دولة العبور تحددها تشريعاتها الوطنية والقانون الدولي والاتفاقات الثنائية للدولة الطالبة و/أو دولة العبور").

(٢٥٩) القواعد والممارسات الموصى بها، اجتماع الجمعيات الوطنية للبلقان بشأن القانون الدولي للاستجابة لحالات الكوارث، (بلغراد، ٢٠ - ٢٦ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤)، المادة الرابعة (ب) (٣) (وتوصي بحفظ السجلات "وفقاً للقانون الوطني وطلبات الجهة المانحة"). وانظر أيضاً المرجع نفسه، الفقرة الخامسة (١) (وتوصي الحكومات "بالإبلاغ الدوري للمانحين بحالة إدارة عمليات الإغاثة في حالات الكوارث، وفقاً للقوانين والممارسة الوطنية").

(٢٦٠) اتفاقية تامبيري المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث وعمليات الإغاثة، ١٨ حزيران/يونيه ١٩٩٨، (United Nations Treaty Series, vol. 2296, No. 40906)، المادة ٩ (٤).

(٢٦١) إعلان رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بالمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث الطبيعية، مانिला، ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٧٦، الفقرة ثالثاً (ب) (التوكيد مضاف).

(٢٦٢) اتفاقية البلدان الأمريكية لتسهيل المساعدة في حالات الكوارث، ١٩٩١، المادة الثامنة.

(٢٦٣) الفرع السابع، الفقرة ٢.

الكوارث حكما بشأن "تطبيق المعاهدات وقت الكارثة أو حالات الطوارئ" وينص على أنه "عندما تكون سانت لوسيا طرفا في معاهدة أو اتفاق دولي آخر يعتبره الحاكم العام ذا صلة بالتأهب لحالات طوارئ أو كارثة في سانت لوسيا أو بتخفيف آثارها أو الاستجابة لحالاتها أو الانتعاش منها، فإنه يجوز للحاكم العام أن يعلن، خلال أي حالة من حالات الطوارئ أو أي كارثة أو في أي وقت آخر أن المعاهدة أو جزءا منها يشكل جزءا من قانون سانت لوسيا طيلة أي حالة من حالات الطوارئ أو كارثة أو حالة معينة أو فئة من حالات الطوارئ أو الكوارث تلك، ويكون لتلك المعاهدة أو لجزء منها، حسب الأحوال، وطيلة حالة الطوارئ أو الكارثة مفعول كما لو سنت بموجب هذا القانون" (٢٦٤).

(ج) الشروط الأخرى لتوفير الإغاثة

٧٦ - تسعى بعض النصوص كذلك إلى تنظيم الطابع النوعي للمساعدة التي تعرضها وتقدمها فيما بعد الدول المقدمة للمساعدة (٢٦٥). فعلى سبيل المثال، تشير المبادئ التوجيهية لتسهيل وتنظيم المساعدة الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث إلى مسؤولية الجهات المقدمة للمساعدة عن ضمان أن تكون تلك المساعدة، في جملة أمور: موزعة بما يتناسب مع الاحتياجات (٢٦٦)؛ وأن يتم تقديمها دون تمييز سلبي على

(٢٦٤) قانون إدارة الكوارث، ٢٠٠٦، (سانت لوسيا)، المادة ٢٢.

(٢٦٥) انظر المناقشة المتعلقة بنوعية المساعدة الغوثية في الفرع رابعا، دال - ٥.

(٢٦٦) المبادئ التوجيهية لتسهيل وتنظيم المساعدة الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث (المعمدة في المؤتمر الدولي الثلاثين للصليب الأحمر والهلال الأحمر، المعقود في جنيف، من ٢٦ إلى ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢، المادة ٤ (٢) (أ)، وانظر أيضا اتفاق الشراكة بين أعضاء مجموعة الدول الأفريقية والكاريبية ودول المحيط الهادئ من جهة، والجماعة الأوروبية والدول الأعضاء فيها، من جهة أخرى، ٢٠٠٠، المادة ٧٢؛ واتفاقية المعونة الغذائية، ١٩٩٩، المادة الثامنة (أ) ("لا ينبغي تقديم المعونة الغذائية إلا عندما تكون أنجع وسيلة للمساعدة وأنسبها"). وانظر أيضا مشروع اتفاقية التعجيل في تسليم المساعدة في حالات الطوارئ، ١٩٨٤، المادة ١٠ (١) ("تضمن أي دولة أو منظمة مقدمة للمساعدة أن تتناسب مساعدتها مع الاحتياجات المقدرة وتتفق مع التقاليد وأوجه الاستخدام في الدولة المستفيدة")؛ ومشاريع المبادئ التوجيهية الدولية لعمليات المساعدة الإنسانية، ١٩٩١، المادة ١٥ ("تضمن الدولة أو المنظمة المقدمة للمساعدة أن تكون المساعدة الإنسانية المقدمة مناسبة لتلبية الاحتياجات المقدرة في كل جانب")؛ الوثيقة A/HRC/4/38/Add.1، المرفق، المبدأ التوجيهي بء - ١ - ٢ ("وينبغي أن يستند العمل الإنساني إلى الحاجة المقدرة...")؛ ومعايير موهونك للمساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ المعقدة، ١٩٩٥، الفرع الثالث - ٢ (أ)؛ وقواعد اليونيتار النموذجية لعمليات الإغاثة في حالات الكوارث، المرفق ألف، القاعدة ٢ (٢) ("تتشاور [الدولة المقدمة للمساعدة] مع السلطة الوطنية المعنية فيما يتعلق باحتياجات الدولة المتلقية للمساعدة").

كافة المحتاجين^(٢٦٧)؛ ودون دوافع سياسية أو دينية أو تجارية^(٢٦٨)؛ عن طريق أفراد أكفاء ومدرّبين ومجهّزين على الوجه الملائم^(٢٦٩)، بتنسيق مع السلطات المختصة في الدولة المتضررة، وعند الاقتضاء، بتنسيق مع الجهات الفاعلة الداخلية والأجنبية ذات الصلة^(٢٧٠)، وألا تستخدم في أغراض غير الإغاثة في حالات الكوارث أو الإنعاش الأولي^(٢٧١). كما تدعى الدول إلى تشجيع أفراد العموم على ألا يقدموا إلا مواد الإغاثة التي تطلبها الدولة المتضررة وإلى عدم تشجيع تقديم المواد غير الضرورية أو غير الملائمة^(٢٧٢).

٧٧ - وبالإضافة إلى ذلك، تتوخى عدة اتفاقات تقديم المساعدة بتكلفة محددة ورهنا بقواعد متفق عليها بشأن المركز والامتيازات والحصانات؛ والمسؤولية وتسوية المنازعات؛ وتوفير الحماية لأفراد المساعدة العوثية ولمعداتها وموادها. وسيتم أدناه تناول هذه المواضيع على حدة.

(٢٦٧) المبادئ التوجيهية ... (انظر الحاشية السابقة)، المادة ٤ (٢) (ب)؛ وانظر أيضا الاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية، ٢٠٠٠، المادة ٣ (ج)؛ واتفاق الشراكة بين أعضاء مجموعة الدول الأفريقية والكاريبية ودول المحيط الهادئ من جهة، والجماعة الأوروبية والدول الأعضاء فيها، من جهة أخرى، ٢٠٠٠، المادة ٧٢ (٢).

(٢٦٨) المبادئ التوجيهية ...، المادة ٤ (٢) (ج)؛ وانظر أيضا قرار الجمعية العامة ١٩٢/٤٦ المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١، المرفق، الفقرة ٥ "وينبغي أن تستمر المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية التي تعمل بزهة وبدوافع إنسانية محضة في تقديم مساهمة هامة في تكملة الجهود الوطنية" (التوكيد مضاف).

(٢٦٩) المبادئ التوجيهية ...، المادة ٤ (٣) (و)؛ وانظر أيضا، الاتفاق المبرم بين حكومة الجمهورية الفرنسية ومجلس الاتحاد السويسري بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث والحوادث الخطيرة، ١٩٨٧، المادة ٥ ("توفد أفرقة الطوارئ المدربة حصيصا ... والمجهزة بالمعدات المتخصصة اللازمة لعملياتها إلى مكان الكارثة أو الحادثة الخطيرة")؛ والاتفاق المبرم بين مملكة إسبانيا وجمهورية الأرجنتين المتعلق بالتعاون بشأن التأهب للكوارث والوقاية منها، والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث، ١٩٨٨، المادة التاسعة ("تقدم المساعدة في المقام الأول أفرقة طوارئ مجهزة تجهيزا ملائما").

(٢٧٠) المبادئ التوجيهية ...، المادة ٤ (١)؛ وانظر أيضا انظر المناقشة المتعلقة بالتنسيق في الفرع رابعا - دال - ٣ أدناه.

(٢٧١) المبادئ التوجيهية ...، المادة ٤ (٢)؛ وانظر أيضا قواعد اليونيتار التوجيهية لعمليات الإغاثة، ١٩٨٢، المرفق ألف، القاعدة ٣.

(٢٧٢) المبادئ التوجيهية، المادة ٥ (٢). كما أن المبادئ التوجيهية للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر تقترح واجبا للتعاون "لمنع التحويل غير المشروع، أو الاختلاس، أو الغش فيما يتعلق بمواد أو معدات أو موارد الإغاثة في حالات الكوارث أو الإنعاش الأولي" وكذا لتقديم الحالات للملاحقة القضائية. المادة ٦؛ واتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، ٢٠٠٥، وتنص في المادة ١٢ (٤) على أنه (ينبغي أن تستوفي مواد الإغاثة وموادها ... شروط النوعية والصلاحية لدى الأطراف المعنية فيما يتعلق بالاستهلاك والاستعمال).

(د) الطرائق

٦٠ الإجراءات

٧٨ - إن معظم الصكوك الدولية التي تناولت توفير الإغاثة في حالات الكوارث تتوخى البدء في هذه الإغاثة عن طريق تبليغ طلب للمساعدة، إما مباشرة إلى الدول الأطراف الأخرى في الاتفاق، أو عن طريق مخاطب محدد. وعلى سبيل المثال، تتوخى اتفاقية تامبيري المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلوكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة لعام ١٩٩٨ توجيه طلب المساعدة عن طريق منسق الأمم المتحدة للإغاثة في حالات الطوارئ بصفته "منسق العمليات" لأغراض المعاهدة^(٢٧٣). وفي بعض الحالات، يحدد مخاطب محلي^(٢٧٤). وعلى سبيل المثال، تشترط اتفاقية البلدان الأمريكية لتسهيل المساعدة في حالات الكوارث، لعام ١٩٩١ "أن تبلغ [الطلبات والعروض] عن طريق القنوات الدبلوماسية أو سلطة التنسيق الوطنية، حسبما تقتضيه الظروف"^(٢٧٥). كما تحدد بعض الاتفاقات الثنائية طريقة تبليغ الطلبات والعروض، بما فيها القنوات الدبلوماسية أو مباشرة بين الوزارات^(٢٧٦).

(٢٧٣) المادتان ٢ و ٤ (١). انظر أيضا اتفاقية لتقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي، ١٩٨٦، المادة ٢ (١) (يجوز توجيه الطلبات إلى الوكالة الدولية للطاقة الذرية عن طريقها).

(٢٧٤) تعين أيضا بعض القوانين والسياسات الوطنية صراحة جهة تنسيق تتولى تنسيق المساعدة الدولية. انظر على سبيل المثال اللوائح رقم ٨٠ لعام ٢٠٠٠ المتعلقة بالسيطرة في حالات الكوارث والتأهب والاستجابة لها (التعبئة في حالات الإنذار بكارثة وشيكة)؛ والمرسوم رقم ٩٧ المؤرخ ٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥ (السلفادور)؛ وقانون إدارة الكوارث الوطنية، رقم ٢١ لعام ١٩٩٨، (فيجي)، المادة ٣٢ (١) ("ينسق المراقب المعني بالكوارث الوطنية ولجنة حالات الطوارئ كافة المساعدة الأجنبية المقدمة")؛ والمرسوم رقم ١٠٩-٩٦ المؤرخ ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦، (غواتيمالا)، المادة ١٧؛ وقانون إدارة الكوارث، رقم ٥٧ لعام ٢٠٠٢، (جنوب أفريقيا)، المادة ٢٧ (٢) (سلطة سن لوائح أو إصدار توجيهات بشأن "إجراءات تسهيل المساعدة الدولية")؛ وقانون سري لانكا رقم ١٣ لعام ٢٠٠٥. لإدارة الكوارث.

(٢٧٥) المادة الثانية (أ). وانظر أيضا: الاتفاق المبرم بين حكومة الجمهورية الفرنسية وحكومة ماليزيا بشأن التعاون في مجال الوقاية من الكوارث وإدارتها، والأمن المدني، ١٩٩٨، المادة ٥ (٤) ("ينقل طلب المساعدة المقدم من أحد الطرفين في آن واحد عن طريق القنوات الدبلوماسية وهيئة التنسيق التابعة للطرفين").

(٢٧٦) انظر على سبيل المثال، القانون رقم 25.240، المؤرخ ٢٦ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٠، التي أقر الاتفاق المبرم مع شيلي بشأن التعاون في مسائل الكوارث (الأرجنتين)، المادة ٤ (٢) (توجه المراسلات وطلبات المساعدة التي يصدرها الطرفان عن طريق وزارتي خارجيتهما).

٢' التعجيل

٧٩ - ثمة شرط آخر شائع هو الاستجابة للطلب أو العرض بسرعة. ويعتبر شرطاً رئيسياً نظراً لفجائية حلول الكارثة وضرورة الاستجابة السريعة. واستناداً إلى اتفاقية ٢٠٠٠ الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية، "تفحص الدول المستفيدة عروض أو طلبات المساعدة وترد عليها في أقرب الآجال"^(٢٧٧). ويضع اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، لعام ٢٠٠٥، أيضاً التزاماً على عاتق الدولة المتضررة التي عرضت عليها المساعدة (بصرف النظر عما إذا كانت قد طلبتها أم لا) يوجب عليها أن "تقرر فوراً ... ما إذا كانت في وضع يسمح لها بأن تقبل المساعدة المعروضة، وأن تحدد نطاق تلك المساعدة وشروطها"^(٢٧٨). وبموجب اتفاق كوتونو، "تدار [المساعدة الإنسانية والطارئة] وتنفذ في إطار إجراءات تسمح بأن تكون العمليات سريعة ومرنة وفعالة"^(٢٧٩).

(٢٧٧) المادة ٣ (د). انظر أيضاً اتفاقية ١٩٨٦ لتقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي، المادتان ٢ (٢) و ٢ (٣) ("تبت فوراً" الدولة الطرف المطلوب منها المساعدة)، واتفاق ٢٠٠٥ لرابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، المادة ٤ (ج) ("تستجيب فوراً")؛ والاتفاق المبرم بين حكومات الدول المشاركة في منظمة التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود بشأن التعاون في تقديم المساعدة الطارئة والاستجابة الطارئة في حالات الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية، ١٩٩٨، المادة ٤ (٣) ("يتخذ الطرف المقدم للمساعدة فوراً قراراً بتقديم المساعدة ...")؛ وقرار المجلس الأوروبي المنشئ لآلية الجماعة لتسهيل التعاون المعزز في مجال تدخلات المساعدة المتعلقة بالحماية المدنية، القرار Euratom 2001/792/EC، المؤرخ ٢٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١، المادة ٥(٢)؛ واتفاق التعاون والمساعدة المتبادلة في حالات الحوادث، بين فنلندا وإستونيا، ١٩٩٥، المادة ٦؛ والاتفاق المبرم بين حكومة الجمهورية اليونانية وحكومة الاتحاد الروسي بشأن التعاون في مجال الوقاية من الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية، ٢٠٠٠، المادة ٧ ("في أقرب وقت ممكن")؛ والقانون رقم 25.240، ٢٦ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٠، الذي أقر الاتفاق المبرم مع شيلي بشأن التعاون في مسائل الكوارث (الأرجنتين)، المادة ٤(١) ("يهيئ الطرف الآخر في أقرب وقت تدخل الأجهزة المختصة")؛ والمبادئ التوجيهية لتسهيل وتنظيم المساعدة الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث، المادة ١٠ ("ينبغي أن تقرر الدولة المتضررة في الوقت المناسب ما إذا كانت ستطلب الإغاثة في حالات الكوارث أو المساعدة الأولية للإنعاش وتبلغ بقرارها فوراً"). وعلى نفس المنوال، تشترط المبادئ التوجيهية للفريق الاستشاري الدولي للبحث والإنفاذ ومنهجيته، تنقيح عام ٢٠٠٧ أن يقوم البلد المتضرر "بطلب المساعدة الدولية في أقرب وقت ممكن" (التوكيد مضاف)، الفرع دال ٢-٢، الفقرة ١.

(٢٧٨) انظر ASEAN Document Series 2005، الصفحة ١٥٧، المادة ١١ (٥).

(٢٧٩) اتفاق الشراكة بين أعضاء مجموعة الدول الأفريقية والكاريبية ودول المحيط الهادئ من جهة، والجماعة الأوروبية والدول الأعضاء فيها، من جهة أخرى، ٢٠٠٠، المادة ٧٢ (٦).

٣' التحديد

٨٠ - تستوجب معظم الصكوك المنظمة لتقديم المساعدة الغوثية على الدولة الطالبة للمساعدة أن تحدد نطاق المساعدة اللازمة ونوعها^(٢٨٠). وعادة ما تستند هذه المعلومات إلى تقييم للاحتياجات^(٢٨١) تقوم به إما الدولة الطالبة للمساعدة نفسها، أو يتم باشتراك مع دولة أخرى^(٢٨٢). وتستوجب اتفاقية البلدان الأمريكية لتسهيل المساعدة في حالات الكوارث، لعام ١٩٩١، أن تتشاور الدولة المقدمة للمساعدة "مع الدولة الطالبة للمساعدة للحصول

(٢٨٠) انظر اتفاقية تاميري المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة لعام ١٩٩٨، المادة ٤ (٢) ("نطاق ونوع المساعدة المطلوبة")؛ والاتفاق المبرم بين حكومات الدول المشاركة في منظمة التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود بشأن التعاون في تقديم المساعدة الطارئة والاستجابة الطارئة في حالات الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية لعام ١٩٩٨، المادة ٤ (٢) ("مكان الكارثة وزمانها وطابعها ودرجتها، والوضع الراهن لحالة الطوارئ في المنطقة المنكوبة"، وكذلك "الإجراءات التي تُنفذت فعلا، وتحديد المساعدة المطلوبة، وتحديد أولويات طلب الإغاثة في حالات الكوارث")؛ واتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، ٢٠٠٠، المادة ١١ (٣)؛ واتفاقية حماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية، ١٩٩٢، المادة ١٥ (١)؛ وقرار المجلس الأوروبي المنشئ لآلية الجماعة لتسهيل التعاون المعزز في مجال تدخلات المساعدة المتعلقة بالحماية المدنية، القرار EC, Euratom/792/2001، المؤرخ ٢٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١، المادة ٥ (١)؛ واتفاق التعاون والمساعدة المتبادلة في حالات الحوادث، بين فنلندا وإستونيا، ١٩٩٥، المادة ٦؛ والاتفاقية المبرمة بين مملكة هولندا ومملكة بلجيكا بشأن المساعدة المتبادلة لمكافحة الكوارث والحوادث، ١٩٨٤، المادة ٣ (٣) ("أكبر قدر ممكن من التفاصيل المتعلقة بالمساعدة [المطلوبة] والمهام التي ستناط بوحدة الطوارئ")؛ والمبادئ التوجيهية لتسهيل وتنظيم المساعدة الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث، ١٩٧٧، المادة ١٠ (٢) ("ينبغي أن تكون طلبات المساعدة وعروضها محددة قدر الإمكان فيما يتعلق بأنواع المواد ومقاديرها وكذلك الخدمات والخبرات المتاحة أو المطلوبة، تباعا. ويجوز للدول المتضررة أيضا أن تحدد أنواعا معينة من السلع والخدمات المحتمل عرضها والتي لا حاجة إليها").

(٢٨١) انظر الاتفاق المبرم بين حكومات الدول المشاركة في منظمة التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود بشأن التعاون في تقديم المساعدة الطارئة والاستجابة الطارئة في حالات الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية، المادة ٣ (٢) ("تساعد الطرف (الأطراف) المقدمة للمساعدة الطرف الطالب للمساعدة بوسائل وتدابير ترمي إلى اتقاء عواقب الكارثة و/أو إزالتها"). وانظر كذلك المبادئ التوجيهية لتسهيل وتنظيم المساعدة الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث، ٢٠٠٧، المادة ١٠ (١) ("لاتخاذ هذا القرار، ينبغي أن تقيم الدولة المتضررة الاحتياجات فورا. وينبغي النظر في إمكانية القيام بتقييم مشترك للاحتياجات مع الأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية الأخرى المقدمة للمساعدة")؛ ومبادئ مدونة السلوك للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية في برامج الاستجابة للكوارث، الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، القرار ٦ لمجلس المندوبين، بيرمينغهام، المملكة المتحدة، ٢٩-٣٠ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣، المادة ٢.

(٢٨٢) انظر اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، ٢٠٠٥، المادة ١١ (٣).

من هذه الأخيرة على معلومات بشأن نوع المساعدة التي تعتبر أنسب مساعدة يمكن تقديمها للسكان المنكوبين من جراء الكارثة^{٢٨٣}،(٢٨٣).

باء - فرص الوصول

٨١ - تعد مسألة إتاحة فرص الوصول جزءاً لا يتجزأ من توفير الإغاثة في حالات الكوارث. وسيتناول هذا الفرع هذه المسألة على مستويات عدة. فأولاً، سيحلل مسألة دخول موظفي الإغاثة إلى إقليم الدولة المستفيدة من الإغاثة، بما في ذلك تسهيل حصول هؤلاء الموظفين على تأشيرات الدخول، والحصول على تراخيص أو تأشيرات أو تصاريح العمل؛ والاعتراف بمؤهلاتهم المهنية. وثانياً، سيناقش دخول السلع إلى الدولة المتلقية للمساعدة، بما في ذلك نظام السماح بالدخول المؤقت القائم بموجب اتفاقية اسطنبول للسماح بالدخول المؤقت لعام ١٩٩٠؛ وتسهيل التخليص الجمركي بموجب اتفاقية كيوتو المنقحة لعام ١٩٩٩؛ والإعفاء من رسوم الاستيراد وضرائبه وقيوده المنصوص عليه في عدد من الصكوك. ثالثاً، سيعالج مسألة عبور أفراد الإغاثة في حالات الكوارث وحرية تنقلهم، بما في ذلك العبور عبر دول العبور، والعبور وحرية التنقل داخل الدولة المتلقية للمساعدة، والمسائل المتعلقة بحقوق التحليق والهبوط في كافة الدول.

١ - تسهيل دخول أفراد الإغاثة في حالات الكوارث

٨٢ - يعد تسهيل دخول أفراد المنظمات الغوثية المقدمة للمساعدة عنصراً بالغ الأهمية في تقديم المساعدة الغوثية في حالات الكوارث في الوقت المناسب، لأن الإغاثة في حالات الكوارث لا يمكن القيام بها بفعالية إذا منع أفراد الإغاثة المعنيون من الدخول إلى الدولة المتضررة أو إذا منعوا من القيام بعملهم من خلال فرض حواجز تنظيمية عديدة. والجانب الأولي في هذا التسهيل هو توفير تأشيرات الدخول لأفراد الإغاثة في حالات الكوارث، وتتضمن العديد من الصكوك أحكاماً بشأن هذه المسألة. وحتى بعد إتاحة الوصول إلى الدول المتلقية للمساعدة، غالباً ما تكون ثمة حاجة لتدابير تسهيل إضافية لكي يتأتى لأفراد الإغاثة في حالات الكوارث القيام بمهامهم، ومن هذه التسهيلات بصفة خاصة إصدار تراخيص العمل (أو تأشيرات العمل)، والاعتراف بمؤهلاتهم المهنية. وبصفة عامة، تتيح النظم الفعالة لدخول أفراد الإغاثة في حالات الكوارث وقت الكوارث الطبيعية طريقة عاجلة يتأتى بمقتضاها لكل فرد من أفراد أفرقة الإغاثة في حالات الكوارث، بصرف النظر عن الجنسية أو أي مركز آخر، الحصول بسرعة وفعالية على تأشيرة دخول ورخصة عمل، واعتراف

(٢٨٣) المادة الثانية (ب).

بالمؤهلات المهنية، التي يشترطها القانون المحلي للدولة المتضررة، حتى يسمح له بالاضطلاع بكافة مسؤولياته العادية المقترنة بالإغاثة الدولية في حالات الكوارث.

(أ) تأشيرات الدخول

٨٣ - يعتبر العديد من الجهات تسهيل تأشيرات دخول أفراد الإغاثة في حالات الكوارث مسألة رئيسية في التحسين الشامل لعمليات الإغاثة الفعالة. بل إنه منذ ١٩٧٥ على الأقل، لاحظت عصبة جمعيات الصليب الأحمر أن "الحصول على تأشيرات دخول مندوبي الإغاثة في حالات الكوارث وأفرقتها يظل إجراء يستغرق وقتاً طويلاً مما يؤخر إيفاد أولئك المندوبين وتلك الأفرقة" و "حثت الجمعيات الوطنية على أن تقوم بإنابات لدى حكوماتها بغرض تيسير الإجراءات الحكومية لدخول مندوبي العصبة الرسميين أو الأفرقة الوطنية الرسمية" (٢٨٤).

٨٤ - ويتضمن عدد من الصكوك أحكاماً من هذا القبيل. وتنص اتفاقية البلدان الأمريكية لتسهيل المساعدة في حالات الكوارث على أن "تزود كل دولة طرف أفراد [الإغاثة في حالات الكوارث] بما يلزم من وثائق الهجرة وتسهيلاتهما، وفقاً لقوانينها" (٢٨٥). وعلى نفس المنوال ينص مشروع اتفاقية التعجيل في تسليم المساعدة في حالات الطوارئ لعام ١٩٨٤ على أنه "تصدر الدولة المتلقية ... بصورة عاجلة، ودون تكلفة، تأشيرات مرور ودخول وخروج صالحة لسفريات عديدة للموظفين الذين يمثلون الدول أو المنظمات الدولية المقدمة للمساعدة" (٢٨٦). وجاءت عدة معاهدات أخرى بصيغ أقل صراحة إلى حد ما في تحديد حقوق الدخول المخولة لأفراد الإغاثة في حالات الكوارث، حيث اكتفت بالنص مثلاً على أن الدولة المتلقية "تسهل دخول أفراد ... المشتركين في تقديم المساعدة ... إلى إقليمها ومكوّثهم فيه ومغادرتهم له" (٢٨٧). وهذه الأحكام الأخيرة، وإن كانت أقل دقة، فإنه يمكن

(٢٨٤) القرار المعتمد في الدورة الثالثة والثلاثين لمجلس محافظي عصبة جمعيات الصليب الأحمر، جنيف، ٢٨ تشرين الأول/أكتوبر - ١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٥.

(٢٨٥) المادة السابعة (أ).

(٢٨٦) الوثيقة A/39/267/Add.2-E/1984/96 المرفق، المادة ٧ (٢) (أ).

(٢٨٧) اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، ٢٠٠٥، المادة ١٤. وانظر أيضاً اتفاقية تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي، ١٩٨٦، المادة ٨ (٥) ("تسهل الدولة الطالبة دخول الأفراد والمعدات والممتلكات المستخدمة في المساعدة إلى أراضيها، وبقاءهم فيها ومغادرتهم إليها")؛ واتفاقية الطيران المدني الدولي، ١٩٤٤، الفقرتان ٨-٨ و ٩-٨؛ واتفاقية تسهيل حركة الملاحة البحرية الدولية ١٩٦٥، الفقرتان ١١-٥ و ١٢-٥؛ والاتفاقية الدولية للاستعداد والتصدي والتعاون في ميدان التلوث الزيتي، ١٩٩٠، المادة ٧ (ب)؛ والاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية، ٢٠٠٠، المادة ٤ (٣)؛ واتفاقية تامبيري المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة ١٩٩٨، المادة ٩ ("تقوم الدول الأطراف، قدر الإمكان، ووفقاً

اعتبارها فعلا بأنها أوسع نطاق من الأحكام الأولى، ما دام تسهيل مكوث أفراد الإغاثة في حالات الكوارث يمكن أن يستتبع أيضا المساعدة في إتاحة تأشيرات العمل والاعتراف بالمؤهلات المهنية الواردة مناقشتها أدناه.

٨٥ - أما فيما يتعلق بالمعاهدات الثنائية، فإن قواعد اليونيتار النموذجية لعمليات الإغاثة في حالات الكوارث، لعام ١٩٨٢ تنص على أن "الدولة المتلقية للمساعدة تعفي أفرادا معينين من أفراد الإغاثة من شروط تأشيرات الدخول والخروج، وتوفر لهم التأشيرات في أقرب الآجال في نقاط الدخول والخروج، أو تصدر لهم تأشيرات للدخول والخروج المتعدد. وتعفي الدولة المقدمة للمساعدة أفراد الإغاثة المعينين التابعين لها من شروط تأشيرات الخروج، أو توفر تلك التأشيرات في أقرب الآجال"^(٢٨٨). وقد اعتمدت عدة معاهدات ثنائية نهجا من هذا القبيل. وعلى سبيل المثال، تنص معاهدة بين هولندا وبلجيكا على أن "أفراد وحدة الطوارئ يعفون من شرط حمل وثيقة صالحة لعبور الحدود" إذا كان الشخص المكلف بتلك الوحدة يحمل شهادة تصدرها سلطة محددة في الاتفاقية "تبين نطاق وطبيعة المساعدة المزمع تقديمها"^(٢٨٩). كما تتضمن حكما ينص على أنه "في ظروف حالة مستعجلة بعينها، يجوز عبور الحدود في مكان آخر غير نقطة العبور المرخص بها"^(٢٩٠). وقد اعتمدت عدة معاهدات ثنائية إضافية مبرمة بين دول في مناطق شتى من العالم أحكاما مماثلة^(٢٩١).

لقوانينها الوطنية، بإزالة الحواجز التنظيمية المفروضة على استخدام موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث وعمليات الإغاثة، بما في ذلك ... اللوائح التي تقيد تحركات الأفراد الذين يشغلون معدات الاتصالات اللاسلكية أو الذين يكون وجودهم ضروريا لفعالية استخدامها".

(٢٨٨) انظر UNITAR, Policy and Efficacy Studies, No 8 (Sales No. E.82.XV.PE/8)، المرفق ألف، القاعدة ١٥.

(٢٨٩) اتفاقية المساعدة المتبادلة لمكافحة الكوارث والحوادث، هولندا - بلجيكا، ١٩٨٤، المادة ٦ (٢)-(٣).

(٢٩٠) المرجع نفسه، المادة ٦ (٤).

(٢٩١) انظر على سبيل المثال، اتفاق المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة (المشفوع بمذكرات متبادلة)، الدانمرك - جمهورية ألمانيا الاتحادية، ١٩٨٥، المادة ٤؛ والاتفاق المبرم بين حكومة جمهورية موزامبيق وحكومة جمهورية جنوب أفريقيا لتنسيق خدمات البحث والإنقاذ، ٢٠٠٢، المادة ٢ (٢)؛ والاتفاق المبرم بين جمهورية النمسا وجمهورية ألمانيا الاتحادية بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة، ١٩٨٨، المادة ٦؛ واتفاق المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة، فرنسا - جمهورية ألمانيا الاتحادية، ١٩٧٧، المادة ٤؛ واتفاق المساعدة المتبادلة في حالات الحوادث الخطيرة، ١٩٩٥، المادة ٩؛ والاتفاق المبرم بين حكومة جمهورية جنوب أفريقيا وحكومة جمهورية ناميبيا، بشأن تنسيق خدمات البحث والإنقاذ، المادة ٧؛ واتفاق التعاون للوقاية والمساعدة في حالات الكوارث الطبيعية، المكسيك - غواتيمالا، ١٩٨٧، المادة الخامسة؛ والاتفاق المبرم بين حكومة الجمهورية اليونانية وحكومة الاتحاد الروسي بشأن التعاون في مجال الوقاية من الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية، ٢٠٠٠، المادة ٩؛ واتفاق التعاون بشأن التأهب للكوارث والوقاية منها، والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث، إسبانيا - الأرجنتين،

٨٦ - وعلى مستوى التشريع الوطني، كثيرا ما تتباين مسألة منح تأشيرات دخول أفراد الإغاثة في حالات الكوارث تبعا للانتساب التنظيمي للفرد. ولئن كان من الشائع نسبيا أن تؤكد القوانين الوطنية أن بعض الأشخاص سيسمح بدخولهم في إطار امتيازاتهم وحصاناتهم القائمة بحكم مركزهم كأفراد من منظمة حكومية دولية^(٢٩٢)، فإنه لم يتم الوقوف إلا على قلة قليلة من الأحكام الوطنية التي تتيح صراحة فرصا أكبر لأفراد المنظمات غير الحكومية خلال أوقات الكوارث. بل إن هؤلاء الأفراد الأواخر كثيرا ما يُكتفى بتحويلهم نظما مخصصة للإعفاء من تراخيص الدخول^(٢٩٣)، الأمر الذي يفتقر إلى الشفافية^(٢٩٤). وتم الوقوف

المادة الثامنة. كما تم تناول مسألة تأشيرات الدخول في شتى الإعلانات والقرارات والمبادئ التوجيهية. انظر قرار الجمعية العامة ١٥٠/٥٧ المؤرخ ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢ (تحت جميع الدول على أن تقوم، تماشيا مع التدابير التي تطبقها في مجال السلامة العامة والأمن الوطني، بتبسيط أو تقليص الإجراءات الجمركية والإدارية المتعلقة بدخول فرق البحث والإنقاذ الدولية ومعداتها ولوازمها وعبرها ومكوئها وخروجها، حيثما يقتضي الأمر)؛ وقرار المؤتمر الدولي للصليب الأحمر والهلال الأحمر بشأن تدابير التعجيل بالإغاثة الدولية، ١٩٧٧، (انظر الحاشية ٢٠ أعلاه)، التوصية هاء ("تعفي جميع الحكومات من شروط تأشيرات العبور والدخول والخروج أفراد الإغاثة بصفتهم الرسمية باعتبارهم ممثلين لوكالات الإغاثة المعترف بها دوليا")؛ ومشاريع المبادئ التوجيهية الدولية لعمليات المساعدة الإنسانية، (١٩٩١)، المادة ٢١ ("للتعجيل بعمليات المساعدة الإنسانية وتسهيلها وحمايتها تقوم الدولة المتلقية للمساعدة بصفة خاصة بإعفاء الأفراد المعينين للدولة أو المنظمة المقدمة للمساعدة ... من شروط التأشيرة العادية حتى يتاح لهم الدخول والخروج دون تأخير") والمبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية في الإغاثة في حالات الكوارث - "مبادئ أو سبلو التوجيهية"، ٢٠٠٦، الفقرة ٦٠ ("تبلغ الدول المتضررة الوزارات وهيئات الإدارة المحلية المختصة بالوصول الوشيك [لموظفي المساعدة الإنسانية] وتسهل انتشارهم بضمان ... الإعفاء من شروط التأشيرات"). وانظر أيضا الجمعيات الوطنية للبلقان، القواعد والممارسات الموصى بها، ٢٠٠٤، الفقرة باء (ثالثا) (١٢)؛ ورابطة القانون الدولي، مشروع الاتفاق النموذجي المتعلق بالقانون الدولي الطبي والإنساني، ١٩٨٠، المادة ١٤ ("تمنح الدولة المتلقية أفراد المنظمة الأجانب كل التسهيلات الإدارية فيما يتعلق بدخول الإقليم والاستقبال في البلد").

(٢٩٢) وعلى سبيل المثال ينص قانون الهجرة في فيجي على أنه "يعفى من حمل ترخيص صحيح [للدخول] ... (ج) كل شخص خولت له حصانات وامتيازات في فيجي بمقتضى أي قانون مكتوب نافذ في الوقت الراهن ويتعلق بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية والقنصلية، [و] أي شخص يكون موظفا رسميا أو فردا في الأسرة المعيشية لأي شخص خولت له تلك الحصانات والامتيازات". قوانين فيجي الفصل ٨٨، المادة ٧ (١) (ج). وانظر مناقشة الامتيازات والحصانات أدناه.

(٢٩٣) انظر على سبيل المثال قانون الهجرة في فيجي لعام ١٩٧١، المادة ٧ (٣) (المرجع نفسه): "يجوز للوزير، في إطار سلطته التقديرية، أن يعين بأمر أي شخص أو فئة من الأشخاص ممن يجوز إعفاؤهم من شرط الحصول على أي ترخيص بموجب هذا القانون وذلك بالشروط التي يحددها الوزير".

(٢٩٤) على سبيل المثال، خلصت دراسة للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر إلى أنه "في وقت الكارثة كانت الحكومة ترغب في الحد من التدابير البيروقراطية للإسراع بدخول وتنقل أفراد الإغاثة الأجانب

على دولة واحدة على الأقل من الدول التي لها في آن واحد اتفاقات مع المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية تسهل التعجيل بالتأشيرات وإجراءات الدخول وقت الكارثة^(٢٩٥).

(ب) رخصة أو تأشيرة العمل

٨٧ - وحتى إذا تمكن أفراد الإغاثة في حالات الكوارث من الدخول إلى الدولة المتلقية للمساعدة، فإنه قد لا يكون لهم مركز يتيح لهم العمل داخل إقليمها^(٢٩٦). فإذا كان بإمكان موظفي البعثات الدبلوماسية والقنصليات ووكالات الأمم المتحدة الحصول على تأشيرات رسمية تتيح لها العمل، فإن أفراد المنظمات غير الحكومية قد لا يمنحون هذا الامتياز. والواقع أن دراسة الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر للممارسة في جنوب آسيا، وأفريقيا الجنوبية وأمريكا الوسطى تفيد بوجود عدد من الحالات يكون فيها نوع التأشيرة المستصدرة لأفراد الإغاثة في حالات الكوارث مقتصرًا على التأشيرة السياحية^(٢٩٧). وعلى نفس المنوال، أفيد بأنه في أعقاب عاصفة ستان الاستوائية، التي حدثت في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥، كان استخدام الموظفين الدوليين في بعض منظمات الإغاثة محدودًا لأن التأشيرة التي أتيحت لهم عموماً لم تكن إلا تأشيرات سياحية^(٢٩٨). وبالتالي، فإن هذا الفرع يتناول بالدراسة الأحكام التي تتناول تحديد قدرة أفراد الإغاثة في حالات الكوارث على العمل في الدولة المتلقية للمساعدة عندما تكون تلك الدولة قد سمحت بدخولهم فعلاً إلى إقليمها.

في الإقليم، لكنها لاحظت أن ”الطبيعة الخاصة لهذه الترتيبات تعني أن القنوات الرسمية سيتم التغاضي عنها أحياناً لتجريح وضع ترتيبات فردية وأقل شفافية بين أفراد الإغاثة والمسؤولين الحكوميين“
“Indonesia: Laws, Policies, Planning and Practices on International Disaster Response”, July 2005, p. 24.

(٢٩٥) انظر: “International Disaster Response Law Research Report: Southern African Region”, Tracy-Lynn Field, January 2003, p. 10. 12-13 (فيما يتعلق بجنوب أفريقيا).

(٢٩٦) ويصدق هذا بصفة خاصة على موظفي منظمات الإغاثة المتفرغين، لكنه قد يسري حتى على المتطوعين، لأن دولا معينة تدرج فيما يبدو حتى المساعدة الغوثية التطوعية في حالات الكوارث في نطاق التعريف الواسع “للعمل”، مما يستوجب بالتالي على أفراد الإغاثة في حالات الكوارث الحصول على تأشيرة أو ترخيص عمل لا مجرد تأشيرة سياحية للقيام بالمساعدة الغوثية في حالات الكوارث.

(٢٩٧) انظر: International Disaster Response Law Project field studies in South Asia, Southern Africa and Central America, in IFRC, *International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges* (Geneva, 2003), p. 117

(٢٩٨) انظر: “Legal Issues from the International Response to Tropical Storm Stan in Guatemala”, A case study, commissioned by the IFRC ‘International Disaster Response Law Project, (April 2007), p. 33. وانظر أيضاً “Nepal: Laws, Policies, Planning and Practices on International Disaster Response”, IFRC, July 2005, p. 24

٨٨ - وتدعو بعض الصكوك تحديدا الدول المتلقية بأن توفر تراخيص العمل لأفراد الإغاثة في حالات الكوارث. ويستوجب مشروع اتفاقية ١٩٨٤ للتسجيل في تسليم المساعدة في حالات الطوارئ على الدول المتلقية أن "تتنازل عن جميع أذن العمل التي قد تتطلبها بموجب قوانينها"^(٢٩٩). وينص مشروع الاتفاق النموذجي للقانون الدولي الطبي والإنساني لرابطة القانون الدولي على أن "تزود حكومة (الدولة المتلقية) أفراد المنظمة بتراخيص العمل لهذه الغاية. كما يجوز توفير تلك التراخيص في دمج توضع على الوثائق التي تصدرها المنظمة"^(٣٠٠). وتوصي القواعد والممارسات الموصى بها للجمعيات الوطنية للبلقان بأن "تحرص [الحكومات] على تحويل الاعتراف القانوني بالخبرة المهنية وتراخيص العمل"^(٣٠١).

٨٩ - وبعض الصكوك، رغم أنها لا تذكر تحديدا تراخيص العمل، فإنها تتضمن أحكاما واسعة بما يكفي لإدراجها. وعلى سبيل المثال، تنص الاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية على أنه "على الدولة المستفيدة أن تمنح، في حدود قوانينها الوطنية، كل الامتيازات والحصانات والتسهيلات اللازمة لإنجاز مهمة المساعدة..."^(٣٠٢) وعلى نفس المنوال، تجيز معاهدة مبرمة بين إسبانيا والأرجنتين لأفرقة الإغاثة في حالات الكوارث أن تقوم بعملها دون استصدار تراخيص عمل وتنص على أن "الدول المتعاقدة تتعهد بعدم إخضاع دخول أفرقة الطوارئ التابعة للدولة المطلوب منها المساعدة إلى الدولة الطالبة للمساعدة ومكوّنها فيها... لإجراءات غير تلك المنصوص عليها في هذا الاتفاق"^(٣٠٣). ويدرج قرار معهد القانون الدولي بشأن المساعدة الإنسانية، لعام ٢٠٠٣، فيما يبدو، تراخيص العمل في مقتضيات أحكامه التي تنص على أنه "عندما تشترط تأشيرات أو تراخيص أخرى، فإنها تمنح فوراً ومجاناً"^(٣٠٤).

٩٠ - كما تم الوقوف في القوانين الوطنية على أحكام عديدة تتعلق بتراخيص عمل أفراد الإغاثة في حالات الكوارث. وعلى سبيل المثال، تنص توجيهات المهجرة في فيجي على أن

(٢٩٩) الوثيقة A/39/267/Add.2/-E/1984/96/Add.2، المرفق، المادة ٧ (٢) (هـ).

(٣٠٠) مشروع الاتفاق النموذجي لرابطة القانون الدولي، المادة ١٥ (١). وقد استنسخ في تقرير المؤتمر التاسع والخمسين لرابطة القانون الدولي (بلغراد، ١٧-٢٣ آب/أغسطس ١٩٨٠).

(٣٠١) القواعد والممارسات الموصى بها، الجمعيات الوطنية للبلقان، الاجتماع المتعلق بالقانون الدولي للاستجابة لحالات الكوارث، ٢٠-٢٦ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤، الجزء الثالث، الفقرة ١٤.

(٣٠٢) المادة ٤ (٥)؛ (التوكيد مضاف).

(٣٠٣) اتفاق التعاون بشأن التأهب للكوارث والوقاية منها، والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث، إسبانيا - الأرجنتين، المادة الثانية عشرة. (التوكيد مضاف)

(٣٠٤) الفرع السابع، الفقرة ١. (التوكيد مضاف).

”كل شخص تستخدمه مؤقتاً أو من حين لآخر منظمات خيرية معتمدة لدى الأمين الدائم يحق له العمل في فيجي دون الحصول على ترخيص بموجب هذا القانون للقيام بذلك“^(٣٠٥). وينص قانون مقاطعة تايوان الصينية على أن وزارة الداخلية تقدم تراخيص العمل ”للمنظمات التطوعية المدنية للمساعدة في أعمال الوقاية من الكوارث والاستجابة لها“^(٣٠٦). وبإدراك بلدان أو مناطق أخرى إلى وضع خطط مخصصة^(٣٠٧).

٩١ - ومجمل القول إن رخصة العمل المحددة عنصر مهم في إتاحة فرص وصول أفراد الإغاثة الدولية في حالات الكوارث إلى الدولة المتلقية للمساعدة، ولا يجوز افتراض أن الأحكام التي تنظم دخول هؤلاء الأفراد تسمح لهم بالضرورة بالعمل عند دخولهم. وقد شرع عدد من الصكوك المتعلقة بالكوارث في توضيح هذه النقطة بتناول مسألة تراخيص العمل في حكم مستقل عن تأشيرات الدخول.

(ج) الاعتراف بالمؤهلات المهنية

٩٢ - وحتى عندما تمنح الدولة المتلقية لأفراد الإغاثة الدولية في حالات الكوارث إذناً بالعمل في شكل ترخيص أو تأشيرة عمل، فإنه قد تظل ثمة حواجز تنظيمية. فالفنيون المشاركون في الإغاثة في حالات الكوارث، من قبيل - الأطباء والمرضى والسائقين والربابنة - يخضعون عادة لتنظيم ترخيص خاصة بكل بلد، بل إنه أبرمت اتفاقيات إقليمية متعددة لمعالجة مسألة الاعتراف بالشهادات والدبلومات الأجنبية. وعلى سبيل المثال، تنص الاتفاقية الإقليمية للاعتراف بالدراسات والشهادات والدرجات في التعليم العالي في آسيا والمحيط الهادئ على أن ”الدول المتعاقدة توافق على اتخاذ كل الإجراءات الممكنة لضمان الاعتراف بالشهادات والدبلومات والدرجات الصادرة عن السلطات المختصة في الدول

(٣٠٥) انظر: “Fiji: Laws, Policies, Planning and Practices on International Disaster Response”, IFRC, July 2005 (في معرض الإشارة إلى توجيهات الهجرة لعام ١٩٧١ (بصيغتها المعدلة في ١٩٨٤)، قوانين فيجي، الفصل ٨٨، المادة ٣. وانظر أيضاً، قانون الهجرة في فيجي، لعام ١٩٧١، قوانين فيجي، الفصل ٨٨، المادة ٧ (١) (ج) ويسمح للوزير بأن يميز تحديداً لمجموعة من الأفراد غير المرخص لهم بأن ”يدخلوا أو يقيموا أو يعملوا“ في فيجي، (التوكيد مضاف).

(٣٠٦) قانون الوقاية من الكوارث والاستجابة لها، ٢٠٠٠، (مقاطعة تايوان الصينية)، المادة ٥٠.

(٣٠٧) على سبيل المثال، في أعقاب التسونامي الآسيوي لعام ٢٠٠٤، أفادت التقارير أن سري لانكا قد بادرت إلى وضع إجراء معجل لتأشيرات أفراد الإغاثة الدولية، بمقتضاه يمكن لفرد أن يحصل على تأشيرة عمل بتحديد هوية الشخص ووصف المشروع ومدته، وتقديم نسخة من جواز السفر، وسيرة ذاتية، ووصف وظيفي. انظر “Legal issues from the international response to the tsunami in Sri Lanka”, IFRC, July, 2006, p. 14.

المتعاقدة الأخرى اعترافا فعليا بغرض ممارسة مهنة^(٣٠٨). غير أن هذه الاتفاقيات ليست حصرا على سياق الإغاثة في حالات الكوارث، وبالتالي لا تتناول، مثلا، الحاجة المحددة إلى التعجيل بالاعتراف الناشئة عن حالة الكوارث.

٩٣ - وشرعت بعض الصكوك المتعلقة بالكوارث في ترجمة هذا النظام التحريضي إلى خطة اعتراف معمم ومعدل يسري في سياق الكوارث. وعلى سبيل المثال، تنص اتفاقية تامبيري على أنه "تقوم الدول الأطراف، قدر الإمكان، ووفقا لقوانينها الوطنية، بإزالة الحواجز التنظيمية. ... ويجوز، ...، أن يتخذ خفض الحواجز التنظيمية شكل ... الاعتراف بالموافقات الأجنبية على معدات الاتصالات ... و/أو تراخيص تشغيلها^(٣٠٩). وعلى نفس المنوال، يتوخى مشروع اتفاقية التعجيل في تسليم المساعدة في حالات الطوارئ لعام ١٩٨٤ أن "تتعرف [الدول المتلقية] بالدرجات الجامعية والشهادات المهنية وغيرها من شهادات الكفاءة والإجازات التي يحملها موظفو الإغاثة وتدعو الحاجة إليها لأداء وظائفهم المتفق عليها^(٣١٠). وينص الاتفاق النموذجي الشامل للأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية المرفق بمبادئ أو سلو التوجيهية على أن "حكومة الدولة المتضررة توافق على قبول صلاحية الشهادة المقدمة بناء على طلب رئيس عملية الاتفاق النموذجي، بدون ضريبة أو رسم، فيما يتعلق بالمؤهلات التقنية والمهنية لأي فرد من الأفراد الممارسين لمهنة أو حرفة مماثلة فيما يتصل بالعملية^(٣١١). وتوصي القواعد والممارسات الموصى بها للجمعيات الوطنية للبلقان بأن "تحرص [الحكومات] على تحويل الاعتراف القانوني بالخبرة المهنية ...^(٣١٢). وتنص توصية مجلس أوروبا على أن "يرخص للموظفين الطبيين ومستخدمي سيارات الإسعاف من الدولة

(٣٠٨) الاتفاقية الإقليمية للاعتراف بالدراسات والشهادات والدرجات في التعليم العالي في آسيا والمحيط الهادئ، ١٩٨٣، المادة ٥. وانظر أيضا اتفاقية مجلس أوروبا/منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) بشأن الاعتراف بالمؤهلات المتعلقة بالتعليم العالي في المنطقة الأوروبية؛ والاتفاقية الإقليمية بشأن الاعتراف بدراسات التعليم العالي وشهاداته ودرجاته وغير ذلك من مؤهلاته في الدول الأفريقية، ١٩٨١؛ واتفاقية الاعتراف بدراسات التعليم العالي وشهاداته ودرجاته العلمية في الدول العربية ١٩٧٨.

(٣٠٩) اتفاقية تامبيري المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة، ١٨ حزيران/يونيه ١٩٩٨، United Nations Treaty Series, Vol. 2296 No.40906، المادة ٩ (١) و ٩ (٣) (د).

(٣١٠) الوثيقة A/39/267/Add.2 - E/1984/96/Add.2، المرفق، المادة ٧ (٢) (د).

(٣١١) المبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية في الإغاثة في حالات الكوارث - "مبادئ أو سلو التوجيهية" التنقيح ١، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦، المرفق الأول، الفقرة ٣٥.

(٣١٢) القواعد والممارسات الموصى بها، الجمعيات الوطنية للبلقان، الاجتماع المتعلق بالقانون الدولي للاستجابة لحالات الكوارث، ٢٠-٢٦ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤، الجزء الثالث، الفقرة ١٤.

المطلوب إليها المساعدة بتقديم العلاج في حالات الطوارئ في الدولة الطالبة للمساعدة^(٣١٣).

٢ - وصول السلع: الجمارك والرسوم والتعريفات الجمركية

٩٤ - تشترط معظم الدول التخليص الجمركي ودفع التعريفات الجمركية وغيرها من الرسوم والضرائب لدخول السلع إلى إقليمها. ويعد فرض هذه الإجراءات والحوافز المالية على سلع وإمدادات الإغاثة الإنسانية (بما فيها المعونة الغوثية ومواد الإغاثة التي يستخدمها عمال الإغاثة)، والتي كثيرا ما تكون مصدر تأخير وإنفاق، مسألة من المسائل الرئيسية التي تقلق مقدمي المساعدة الإنسانية، بما في ذلك الدول الثالثة والمنظمات الدولية^(٣١٤).

٩٥ - وقد تناول عدد من الاتفاقات والاتفاقيات الدولية والنصوص المعلنة مسألة تسهيل وتبسيط تلك الإجراءات المحلية، وكذا الإعفاء من الضرائب والشروط المالية الأخرى. ووضعت إجراءات خاصة لتسهيل إنجاز الإجراءات الجمركية وإلغاء التعريفات الجمركية وغيرها من الحوافز التي تعترض استيراد السلع، حسب الاقتضاء. وبصفة خاصة، يطبق عدد من الدول نظاما قانونيا مستقلا ينظم "السماح بالدخول المؤقت" للسلع إلى ولاياتها الوطنية، كما وضعت إجراءات معجلة لاستيراد (وتصدير) سلع الإغاثة. وعادة ما يُنصُّ على الإعفاء من رسوم وضرائب الاستيراد (والتصدير)، وكذا رفع القيود غير المالية أو تخفيفها.

(أ) السماح بالدخول المؤقت

٩٦ - بمقتضى المادة ٢ من اتفاقية السماح بالدخول المؤقت ("اتفاقية اسطنبول")، "يتعهد كل طرف متعاقد بالسماح بالدخول المؤقت^(٣١٥) ... للسلع (بما فيها وسائل النقل) المحددة في ... الاتفاقية ... [و] يكون السماح بالدخول المؤقت مشفوعا بإعفاء مشروط وكامل من رسوم وضرائب الاستيراد وبدون فرض قيود أو ممنوعات ذات طابع اقتصادي".

(٣١٣) مجلس أوروبا، التوصية Rec(2002)3 للجنة وزراء الدول الأعضاء المعنية بالتعاون عبر الحدود في مجال الحماية المدنية والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث الطبيعية والتكنولوجية التي تحدث في المناطق الحدودية، والتي اعتمدها لجنة الوزراء في ٦ آذار/مارس ٢٠٠٢ في الاجتماع ٧٨٦ لنواب الوزراء، الفقرة ١٣.

(٣١٤) انظر: David Fisher, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study*, IFRC, 2007, p.98.

(٣١٥) تعرف اتفاقية السماح المؤقت بالدخول (اسطنبول، ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٩٠) "السماح بالدخول المؤقت" بأنه "إجراء جمركي بمقتضاه يمكن إدخال سلع معينة (بما فيها وسائل النقل) إلى إقليم جمركي معفاة إعفاء مشروطا من دفع رسوم وضرائب الاستيراد ودون تطبيق ممنوعات وقيود الاستيراد ذات الطابع الاقتصادي، ويجب أن تستورد تلك السلع (بما فيها وسائل النقل) لغرض محدد وأن توجه لإعادة الاستيراد في غضون فترة محددة ودون أن تخضع لأي تغيير عدا الانخفاض العادي للقيمة الناجم عن استخدامها"، (المادة ١ (أ)).

علاوة على ذلك، تنص الاتفاقية على قواعد خاصة تتعلق باستيراد شحن الإغاثة الإنسانية^(٣١٦). وتشترط السماح بالدخول المؤقت للسلع المستوردة للأغراض الإنسانية^(٣١٧)، رهنا بالشروط التالية: (أ) أن تكون السلع المستوردة للأغراض الإنسانية مملوكة لشخص مقيم خارج الإقليم المسموح بدخوله مؤقتا وأن تعار مجانا؛ (ب) وأن تكون المعدات الطبية والجراحية والمختبرية^(٣١٨) موجهة للاستخدام في المستشفيات وغيرها من المؤسسات الطبية التي تشتد حاجتها إليها، بسبب الظروف الاستثنائية التي توجد فيها، شريطة أن تكون هذه المعدات غير متاحة بكمية كافية في الإقليم المسموح بدخوله مؤقتا؛ (ج) وأن تكون شحنات الإغاثة موجهة لأشخاص تقررهم السلطات المختصة في الإقليم المسموح بدخوله مؤقتا^(٣١٩). وتطبق عدة اتفاقات ثنائية على وجه التحديد النظام القانوني للسماح بالدخول المؤقت على قطع المعدات ووسائل المعونة الطارئة وبيعها عندما تستخدم في العمليات المشمولة بالاتفاق المعني^(٣٢٠).

٦' تحديد السلع

٩٧ - تتوخى اتفاقية السماح بالدخول المؤقت إعداد جرد بالسلع التي يمكن قبولها بدل وثيقة جمركية وضمانة فيما يتعلق باستيراد المعدات الطبية والجراحية والمختبرية. وعلى نفس المنوال، فإنه إذا كان "يسمح بالدخول المؤقت لشحنات الإغاثة بدون اشتراط وثيقة جمركية

(٣١٦) المرجع نفسه، المرفق بـ ٩ - .

(٣١٧) المرجع نفسه، المادة ٢ .

(٣١٨) انظر أيضا المرفق بـ ٢ من الاتفاقية المتعلقة بالسماح بالدخول المؤقت للمعدات المهنية، والمتضمن لأحكام الاتفاقية الجمركية للاستيراد المؤقت للمعدات المهنية، ١٩٦١ .

(٣١٩) اتفاقية السماح بالدخول المؤقت، المادة ٤ .

(٣٢٠) انظر اتفاق المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث والحوادث الخطيرة (المشفوعة بمذكرات متبادلة) الدائمك - جمهورية ألمانيا الاتحادية، ١٩٨٥، المادة ٥ (٢) ("وتعتبر تلك السلع ... في إقليم الدولة المتعاقدة الطالبة للمساعدة خاضعة لنظام السماح بالدخول المؤقت")؛ والاتفاقية المبرمة بين ألمانيا وبلجيكا بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث الطبيعية أو الحوادث الخطيرة، ١٩٨٠، المادة ٥ (٢)؛ واتفاقية المساعدة المتبادلة في حالة الكوارث أو الحوادث الخطيرة، فرنسا - بلجيكا، ١٩٨١، المادة ٥ (٢)؛ واتفاق المساعدة المتبادلة في حالة الكوارث أو الحوادث الخطيرة، فرنسا - سويسرا، ١٩٨٧، المادة ٧ (١)؛ واتفاقية المساعدة المتبادلة لمكافحة الكوارث والحوادث، هولندا - بلجيكا، ١٩٨٤، المادة ٧ (١)؛ واتفاق التعاون بشأن التأهب للكوارث والوقاية منها، والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث، إسبانيا - الأرجنتين، ١٩٨٨، المادة الرابعة عشرة. وانظر أيضا: الاتفاق النموذجي لتدابير الإسراع في استيراد وتصدير ونقل شحنات الإغاثة وممتلكات أفراد الإغاثة في حالات الكوارث وحالات الطوارئ (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ١٩٩٦)، المادة ٣-٣-٢ (السماح بالدخول المؤقت للمعدات).

أو ضمانات... فإن السلطات الجمركية يمكنها أن تشترط جردا بالسلع...^(٣٢١) وتفرض اتفاقات أخرى شروطا مماثلة من قبيل الإدلاء بتصريح يورد قائمة بمواد العقاقير والمؤثرات العقلية ويبين تسمياتها ومقاديرها، عند نقطة الدخول^(٣٢٢)، وكذا عند نقطة المغادرة بعد إنجاز المهمة^(٣٢٣)، والقيام على النحو الملائم بتعبئة شحنات المساعدة الإنسانية وتصنيفها ووضع علامات عليها وتفتيشها^(٣٢٤).

٢' شرط إعادة التصدير

٩٨ - ويخضع السماح بالدخول المؤقت للسلع المستوردة لأغراض إنسانية لشرط آخر هو شرط إعادة تصدير السلع المعنية^(٣٢٥). فبمقتضى اتفاقية السماح بالدخول المؤقت، تحدد فترة إعادة تصدير المعدات الطبية والجراحية والمختبرية "وفقا... للاحتياجات"، في حين تحدد فترة إعادة تصدير شحنات الإغاثة في ١٢ شهرا من تاريخ السماح بالدخول المؤقت^(٣٢٦).

(٣٢١) اتفاقية السماح بالدخول المؤقت، اسطنبول، ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٩٠، المرفق باء - ٩، المادة ٤.

(٣٢٢) الاتفاق المبرم بين حكومات الدول المشاركة في منظمة التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود بشأن التعاون في تقديم المساعدة الطارئة والاستجابة الطارئة في حالات الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية، ١٩٩٨، المادة ١٠ (٣) (يدلي به رئيس فرقة المساعدة).

(٣٢٣) المرجع نفسه. ("يدلي لدى هيئات المراقبة الجمركية للدولة الطالبة للمساعدة بعد إنجاز المهمة بشهادة بشأن العقاقير والمؤثرات العقلية المستعملة، يوقعها رئيس فرقة المساعدة ويصدق عليها ممثل الهيئة المختصة في الدولة الطالبة للمساعدة"). وانظر أيضا: اتفاق بشأن دخول إمدادات ورزم الإغاثة معفاة من الرسوم الجمركية، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية - الهند، ١٩٦٤، المادة الثانية (٢).

(٣٢٤) انظر مشاريع المبادئ التوجيهية الدولية لعمليات المساعدة الإنسانية، ١٩٩١، المادة ١٦ (أ)؛ والمبادئ التوجيهية لتسهيل وتنظيم المساعدة الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث، ٢٠٠٧، المادة ١٧ (٣).

(٣٢٥) اتفاقية السماح بالدخول المؤقت، اسطنبول ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٩٠، المرفق باء-٩، المادة ٤. وانظر أيضا: الاتفاق المبرم بين الدانمرك والسويد وفنلندا والنرويج بشأن التعاون عبر حدود الدول لمنع إلحاق الضرر بالأشخاص أو الممتلكات أو البيئة أو الحد منه في حالات الحوادث، ١٩٨٩، المادة ٣ (٣) ("عند الانتهاء من العملية، تنقل المركبات ومواد الإنقاذ وغيرها من المعدات من البلد في أسرع وقت ممكن") ولا تعد إعادة التصدير شرطا فحسب، بل إن بعض النصوص تعتبره حقا. انظر المبادئ التوجيهية لتسهيل وتنظيم المساعدة الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث، ٢٠٠٧، المادة ١٧ (١) (د) ("ينبغي أن تسمح الدول المتضررة... بإعادة تصدير أي معدات أو سلع غير مستعملة تملكها الدولة المقدمة للمساعدة أو المنظمة الإنسانية المقدمة للمساعدة أو ترغب في الاحتفاظ بها")؛ و David Fisher, *Law and*

Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study, IFRC, 2007, p.104

(٣٢٦) اتفاقية السماح بالدخول المؤقت، اسطنبول ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٩٠، المرفق باء - ٩، المادة ٥.

وتشترط عدة اتفاقات صراحة إعادة تصدير المعدات والإمدادات الطبية^(٣٢٧)، والمركبات^(٣٢٨)، والمعدات والمواد التي لم تستخدم خلال حالة الطوارئ عدا في الحالة التي يتعذر فيها إعادة تصديرها^(٣٢٩)، وعندها يتبع إجراء مختلف^(٣٣٠).

(٣٢٧) الاتفاق المبرم بين حكومات الدول المشاركة في منظمة التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود بشأن التعاون في تقديم المساعدة الطارئة والاستجابة الطارئة في حالات الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية، المادة ١٠ (٣) ("تنقل العقاقير والمؤثرات العقلية غير المستعملة خلال المهمة من إقليم دولة الطرف الطالب للمساعدة")؛ واتفاق المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة (المشفوع بمذكرات متبادلة)، الدائمك - جمهورية ألمانيا الاتحادية، المادة ٥ (٤)؛ واتفاق التعاون والمساعدة المتبادلة في حالات الحوادث، فنلندا - إستونيا، المادة ٩؛ واتفاقية المساعدة المتبادلة في حالة الكوارث أو الحوادث الخطيرة، فرنسا - بلجيكا، المادة ٥ (٤)؛ واتفاق المساعدة المتبادلة في حالة الكوارث أو الحوادث الخطيرة، فرنسا - سويسرا، المادة ٧ (٣) و (٥) ("عند انتهاء العملية، يعاد الأفراد والمعدات ووسائل المساعدة الطارئة وبيع العمليات التي لم توزع إلى إقليم الدولة المرسل في نقطة عبور حدودية مرخص بها")؛ والاتفاق المبرم بين حكومة الجمهورية اليونانية وحكومة الاتحاد الروسي بشأن التعاون في مجال الوقاية من الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية، المادة ١٠؛ واتفاقية المساعدة المتبادلة لمكافحة الكوارث والحوادث، هولندا - بلجيكا، المادة ٧ (٤) و (٥)؛ اتفاق التعاون بشأن التأهب للكوارث والوقاية منها، والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث، إسبانيا - الأرجنتين، المادة الرابعة عشر، ("لا تكون إعادة التصدير ... موضوع أي تأخير")؛ واتفاقية الوقاية والحماية المدنية، إسبانيا - فرنسا، المادة ١٠ (٢)؛ واتفاق التعاون التقني والمساعدة المتبادلة في مجال الوقاية المدنية، إسبانيا - المغرب، المادة ٢ (٧) ("يجب أن تعود ... بمجرد انتهاء العمليات ... أو في حالة ما إذا ارتأت السلطات المختصة التي يقع التدخل فوق ترابها أنه لم تعد هناك ضرورة لوجود مصالح الإغاثة المنتمية للطرف الآخر")؛ وبروتوكول التعاون التقني والمساعدة المتبادلة في ميدان الحماية المدنية، إسبانيا - البرتغال، المادة ٣ (٦)؛ واتفاق التعاون بشأن التأهب للكوارث والوقاية منها، والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث، إسبانيا - الاتحاد الروسي، المادة ١١. وانظر أيضا المبادئ التوجيهية لتسهيل وتنظيم المساعدة الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث، ٢٠٠٧، المادة ١٧ (١) (د) و ١٧ (٤) التي توسع نطاق الالتزام ليشمل "مسؤولية نقل وتصريف أي سلع للإغاثة والإنعاش الأولي غير مرغوب فيها وغير مستعملة، لا سيما إذا كانت تشكل خطرا على صحة الإنسان أو سلامته، أو على البيئة".

(٣٢٨) بروتوكول التعاون التقني والمساعدة المتبادلة في ميدان الحماية المدنية، إسبانيا - البرتغال، ١٩٩٢، المادة ٣ (٦).

(٣٢٩) اتفاق التعاون والمساعدة المتبادلة في حالات الحوادث، فنلندا - إستونيا، ١٩٩٥، المادة ٩ ("... عدا المعدات التي دمرت").

(٣٣٠) انظر على سبيل المثال، الاتفاق المبرم بين جمهورية النمسا وجمهورية ألمانيا الاتحادية بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة، ١٩٨٨، المادة ٧ (٣) ("إذا تعذرت، لظروف خاصة، إعادة تصديرها، بلغت بنوعها وكميتها ومكان وجودها السلطة المسؤولة عن عملية الطوارئ، التي تخطر بها السلطة الجمركية المختصة. وفي تلك الحالات، يطبق التشريع المحلي للدولة طالبة للمساعدة")؛ واتفاق التعاون التقني والمساعدة المتبادلة في مجال الوقاية المدنية، إسبانيا - المغرب، ١٩٨٧، المادة ٢ (٧) ("على أن تبقى مصالح

٣' المواد الضرورية وحدها

٩٩ - تقصر عدة اتفاقات ثنائية تحديد المواد التي يمكن أن تحملها معها أفرقة الطوارئ على المعدات وغيرها من المواد الضرورية لعمليات الطوارئ^(٣٣١).

(ب) تسهيل التخليص

١٠٠ - يعد التخليص الفوري لسلع المساعدة الإنسانية، لضمان فعالية تقديم تلك المساعدة شرطا آخر شائعا في عدة صكوك ذات صلة في هذا الميدان. فاتفاقية ١٩٧٣ الدولية لتبسيط وتنسيق الإجراءات الجمركية؛ بصيغتها المنقحة في ١٩٩٩ ("اتفاقية كيوتو المنقحة")، تشترط "القيام على سبيل الأولوية بتخليص شحنات الإغاثة لتصديرها ومرورها ودخولها المؤقت واستيرادها"^(٣٣٢)، ويفضل أن يتم ذلك بصرف النظر عن بلد المنشأ^(٣٣٣). ويقتضي اتفاق ٢٠٠٥ لرابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، أن يقوم الطرف المتلقي للمساعدة "بتسهيل دخول ما له صلة بالمساعدة أو ما يستخدم فيها من أفراد ومعدات ومرافق ومواد"^(٣٣٤).

الإغاثة هذه في حالة عكس ذلك - وعندما لا يتأخر رجوعها لأسباب مبررة - خاضعة للمقتضيات الجمركية السارية بموجب التشريع الداخلي لكل من البلدين^(٣٣٥).

(٣٣١) الاتفاق المبرم بين جمهورية النمسا وجمهورية ألمانيا الاتحادية بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة، المادة ٧ (٢)؛ واتفاق المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة (المشفوع بمذكرات متبادلة)، الدائمك - جمهورية ألمانيا الاتحادية، ١٩٨٥، المادة ٥ (٣)؛ والاتفاقية المبرمة بين ألمانيا وبلجيكا بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث الطبيعية أو الحوادث الخطيرة، ١٩٨٠، المادة ٥ (٣)؛ واتفاقية المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة، فرنسا - بلجيكا، ١٩٨١، المادة ٥ (٣)؛ واتفاق المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة، فرنسا - سويسرا، ١٩٨٧، المادة ٧ (٢) ("لا تدخل أفرقة الطوارئ أي سلع غير معدات المعونة الطارئة ووسائلها ووسائل العمليات الضرورية لنجاح العملية الطارئة...")؛ واتفاقية المساعدة المتبادلة لمكافحة الكوارث والحوادث، هولندا - بلجيكا، ١٩٨٤، المادة ٧ (٣)؛ واتفاق التعاون بشأن التأهب للكوارث والوقاية منها، والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث، إسبانيا - الاتحاد الروسي، ٢٠٠٠، المادة ١١.

(٣٣٢) المرفق المحدد بـ (٥)، المادة ٢. وانظر أيضا: اتفاق التعاون بشأن التأهب للكوارث والوقاية منها، والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث، إسبانيا - الاتحاد الروسي، ٢٠٠٠، المادة ١١؛ وقواعد اليونيتار النموذجية لعمليات الإغاثة في حالات الكوارث، ١٩٨٢، المرفق ألف، القاعدة ٥ ("تولى الأولوية المطلقة لإمدادات الإغاثة").

(٣٣٣) الاتفاقية الدولية لتبسيط وتنسيق الإجراءات الجمركية؛ بصيغتها المنقحة في ١٩٩٩، المرفق المحدد بـ (٥)، المادة ٥، ١٩٧٣.

(٣٣٤) انظر: ASEAN Document Series، الصفحة ١٥٧، المادة ١٤ (ب). وانظر أيضا: اتفاقية تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي، ١٩٨٦، المادة ٨ (٥)؛ واتفاقية تامبيري المتعلقة بتقديم موارد

١٠١ - ويجري تشجيع الدولة المتلقية للمساعدة على اتخاذ تدابير، بموجب قانونها^(٣٣٥)، لتسهيل التعجيل^(٣٣٦) بتخليص السلع، بالقيام مثلاً، بالسماح بإجراء مبسط^(٣٣٧) يتمثل في إيداع تصريح مبسط بالسلع أو تصريح مؤقت أو ناقص بالسلع على أن يستكمل التصريح

الاتصالات السلوكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة، المادة ٩ (٤)؛ واتفاقية البلدان الأمريكية لتسهيل المساعدة في حالات الكوارث، المادة ١٩٩١، المادة الخامسة؛ والاتفاق المبرم بين جمهورية النمسا وجمهورية ألمانيا الاتحادية بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة، ١٩٨٨، المادة ٧ (١)؛ واتفاق المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة (المشفوع بمذكرات متبادلة)، الدانمرك - جمهورية ألمانيا الاتحادية، ١٩٨٥، المادة ٥ (٢)؛ والاتفاقية المبرمة بين ألمانيا وبلجيكا بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث الطبيعية أو الحوادث الخطيرة، ١٩٨٠، المادة ٥ (٢)؛ واتفاق التعاون والمساعدة المتبادلة في حالات الحوادث، فنلندا - إستونيا، ١٩٩٥، المادة ٩ ("يضمن كل طرف إنجاز إجراءات الحدود والجمارك بسرعة ودون تعقيدات غير مبررة في الحالات التي تعبر فيها أفرق الإغاثة التابعة للطرف الآخر حدود الدول")؛ واتفاق المساعدة المتبادلة في حالة الكوارث أو الحوادث الخطيرة، فرنسا - بلجيكا، ١٩٨١، المادة ٥ (٢)؛ واتفاق المساعدة المتبادلة في حالة الكوارث أو الحوادث الخطيرة، فرنسا - سويسرا، ١٩٨٧، المادة ٧ (١)؛ وإعلان مبادئ المؤتمر الدولي بشأن الإغاثة الإنسانية الدولية للسكان المدنيين في حالات الكوارث، القرار ٢٦ المعتمد في المؤتمر الدولي الحادي والعشرين للصليب الأحمر، اسطنبول، أيلول/سبتمبر ١٩٦٩، المادة ٥.

(٣٣٥) انظر الاتفاقية الدولية للاستعداد والتصدي والتعاون في ميدان التلوث الزيتي، ١٩٩٠، المادة ٧ (٣) ("على كل طرف ... أن يتخذ التدابير القانونية أو الإدارية الضرورية لتيسير")؛ والمبادئ التوجيهية المستكملة بشأن استخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية في الإغاثة في حالات الكوارث - "مبادئ أو سلو التوجيهية"، ٢٠٠٦، الفقرة ٦٠.

(٣٣٦) انظر الاتفاقية الدولية للاستعداد والتصدي والتعاون في ميدان التلوث الزيتي، ١٩٩٠، المادة ٧ (٣) (ب)؛ واتفاق التعاون التقني والمساعدة المتبادلة في مجال الوقاية المدنية، إسبانيا - المغرب، ١٩٨٧، المادة ٢ (٣) ("اعترافاً من الطرفين بأن فعالية الإغاثة رهينة بسرعة التدخل...")؛ وبروتوكول التعاون التقني والمساعدة المتبادلة في ميدان الحماية المدنية، إسبانيا - البرتغال، ١٩٩٢، المادة ٣ (٣) و (٤).

(٣٣٧) انظر الاتفاق المبرم بين حكومات الدول المشاركة في منظمة التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود بشأن التعاون في تقديم المساعدة الطارئة والاستجابة الطارئة في حالات الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية، ١٩٩٨، المادة ١٠ (٢) ("يتم التفتيش والمراقبة الجمركيان لمعدات و سلع المساعدة بطريقة مبسطة على سبيل الأولوية، في أعقاب إشعارات توجهها الهيئات المختصة لدى الأطراف، يحدد فيها هيكل أفرقة المساعدة وقوائم معدات المساعدة و سلعها المصدرة أو المستوردة"). والاتفاق المبرم بين حكومة الجمهورية اليونانية وحكومة الاتحاد الروسي بشأن التعاون في مجال الوقاية من الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية، ٢٠٠٠، المادة ١٠؛ واتفاق التعاون التقني والمساعدة المتبادلة في مجال الوقاية المدنية، إسبانيا - المغرب، ١٩٨٧، المادة ٢ (٣) ("... فهم يلتزمان بتخفيف إجراءات عبور الحدود إلى أدنى حد ممكن")؛ ومشروع اتفاقية التعجيل في تسليم المساعدة في حالات الطوارئ، A/39/267(-) E/1984/96/Add.2، ١٩٨٤، المادة ٢٠ (٢)؛ والمبادئ التوجيهية لتسهيل وتنظيم المساعدة الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث، ٢٠٠٧، المادة ١٧ (١) (ج)؛ ومشاريع المبادئ التوجيهية الدولية لعمليات المساعدة الإنسانية، ١٩٩١، المادة ١٦ (ب)؛ وقواعد اليونيتار النموذجية لعمليات الإغاثة في حالات الكوارث، ١٩٨٢، المرفق ألف، القاعدة ٥.

في غضون فترة محددة^(٣٣٨)؛ وإيداع وتسجيل أو ضبط التصريح بالسلع والوثائق الداعمة قبل تخليص السلع^(٣٣٩)، والإفراج عنها لدى وصولها؛ أو التحسب للترخيص بدخولها خارج ساعات العمل المعينة أو بعيداً عن مكاتب الجمارك والإعفاء من أي رسوم في هذا الصدد^(٣٤٠)؛ أو بعدم فحص و/أو معايرة السلع إلا في ظروف استثنائية^(٣٤١)؛ وبالإعفاء من شروط شهادات المنشأ القنصلية والفواتير، وغيرها من شروط الوثائق التجارية العادية، فيما يتعلق بشحنات الإغاثة^(٣٤٢). وتفرض بعض الصكوك شرطاً آخر يتمثل في إخطار الدول والجهات الفاعلة في المجال الإنساني الأخرى بالتدابير المتخذة لتسهيل الترخيص بدخول السلع^(٣٤٣).

١٠٢ - وسنت بعض الدول قوانين وطنية تتناول دخول شحنات الإغاثة في حالات الكوارث معفاة من الرسوم الجمركية. وعلى سبيل المثال، ينص القانون الجمركي لفييت نام على أنه "يجوز أن تتمتع السلع المصدرة أو المستوردة لخدمة احتياجات عاجلة بالإعفاء

(٣٣٨) انظر اتفاقية السماح بالدخول المؤقت، ١٩٩٠، المرفق ألف المتعلق بأوراق السماح بالدخول المؤقت (بطاقات السماح بالدخول المؤقت وبطاقة احتياز الجمارك) التي تدرج أحكاماً من الاتفاقية الجمركية المتعلقة ببطاقة السماح بالدخول المؤقت للسلع، لعام ١٩٦١.

(٣٣٩) انظر الاتفاق النموذجي لتدابير الإسراع في استيراد وتصدير ونقل شحنات الإغاثة وممتلكات أفراد الإغاثة في حالات الكوارث وحالات الطوارئ، (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ١٩٩٦)، المادة ٣-٣-٤.

(٣٤٠) انظر: توصية مجلس التعاون الجمركي للتسهيل بإرسال شحنات الإغاثة في حالة الكوارث، الوثيقة T2-423، ١٩٧٠، الفقرة ٧؛ والمبادئ التوجيهية لتسهيل وتنظيم المساعدة الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث، ٢٠٠٧، المادة ١٧ (٢) (ب)؛

(٣٤١) اتفاقية ١٩٧٣ الدولية لتبسيط وتنسيق الإجراءات الجمركية؛ بصيغتها المنقحة في ١٩٩٩، المرفق المحدد بـ (٥)، المادة ٣. وانظر أيضاً المبادئ التوجيهية لتسهيل وتنظيم المساعدة الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث، ٢٠٠٧، المادة ١٧ (٢) (أ) (الإعفاء من شروط التفتيش أو الحد منها).

(٣٤٢) قرار المؤتمر الدولي للصليب الأحمر بشأن تدابير التعجيل بالإغاثة الدولية، لعام ١٩٧٧، (انظر الحاشية ٢٠ أعلاه)، التوصية بـ (٢) "شريطة أن تكون تلك الشحنات مشفوعة بالوثائق الملائمة من وكالات الإغاثة المعترف بها" وقواعد اليونيسف النموذجية لعمليات الإغاثة في حالات الكوارث، ١٩٨٢، المرفق ألف، القاعدة ٥.

(٣٤٣) انظر على سبيل المثال، اتفاقية تامبيري المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث وعمليات الإغاثة، ١٩٩٨، المادة ٩ (٥) (وتوجب على الدولة الملتزمة أن تقدم معلومات بشأن التدابير المتخذة للحد من الحواجز التنظيمية أو إزالتها وبشأن الإجراءات المتاحة للدول الأطراف، والدول الأخرى والكيانات من غير الدول و/أو المنظمات الحكومية الدولية لإعفاء مواد الاتصالات السلكية واللاسلكية المحددة المستخدمة في تخفيف آثار الكوارث)؛ وقواعد اليونيسف النموذجية لعمليات الإغاثة في حالات الكوارث، ١٩٨٢، المرفق ألف، القاعدة ٥.

الجمركي قبل تقديم وثائق التصريحات الجمركية والملفات الجمركية“^(٣٤٤). ويدرج في تعريف تلك المواد ”السلع المستخدمة في التغلب الفوري على عواقب الكوارث الطبيعية“^(٣٤٥).

١٠٣ - ويجري تشجيع الدول المقدمة للمساعدة والجهات المانحة على السواء على توجيه إخطار فوري إلى الجهات الموجه إليها المساعدة بشحنات الإغاثة الوشيكة^(٣٤٦)، ومراجعة إجراءات إرساليات شحنات الإغاثة^(٣٤٧)، وإدراج قوائم مفصلة في كل شحنة^(٣٤٨)، والتماس الإقرار الفوري بوصول الشحنة من الجهة الموجهة إليها^(٣٤٩).

١٠٤ - وتضع عدة اتفاقات ثنائية إجراءات معجلة لنقل سلع الإغاثة عبر الحدود. وعلى سبيل المثال، ينص اتفاق ١٩٨٨ المبرم بين جمهورية النمسا وجمهورية ألمانيا الاتحادية بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة، على أنه ”لا يطلب من قائد فرقة الطوارئ إلا أن يسلم لسلطات حدود الدولة الطالبة للمساعدة قائمة بالمعدات واللوازم التي يجري استيرادها“^(٣٥٠).

(٣٤٤) القانون الجمركي المؤرخ ٢٩ حزيران/يونيه ٢٠٠١، المادة ٣٥.

(٣٤٥) المرجع نفسه.

(٣٤٦) انظر أيضا: قواعد اليونيتار النموذجية لعمليات الإغاثة في حالات الكوارث، ١٩٨٢، المرفق ألف، القاعدة ٢ (٣).

(٣٤٧) انظر: توصية المجلس التعاون الجمركي للتعجيل بإرسال شحنات الإغاثة في حالة الكوارث، الوثيقة T2-423، ١٩٧٠، الفقرة ٢ (”تقبل عند التصدير، كقاعدة عامة، التصريحات الخطية التي يدلي بها مصدرو شحنات الإغاثة دليلا على محتويات تلك الشحنات والغرض المزمع استعمالها فيها“)؛ والاتفاق النموذجي لتدابير الإسراع في استيراد الكوارث وحالات الطوارئ، (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ١٩٩٦) المادة ٣-١-٢.

(٣٤٨) انظر على سبيل المثال، الاتفاق المبرم بين حكومة المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية وحكومة الهند بشأن دخول إمدادات ورزم الإغاثة معفاة من الرسوم الجمركية، ١٩٦٤، المادة الثانية - ٢.

(٣٤٩) قرار المؤتمر الدولي للصليب الأحمر بشأن تدابير التعجيل بالإغاثة الدولية، ١٩٧٧، (انظر الحاشية ٢٠ أعلاه)، التوصية حاء.

(٣٥٠) المادة ٧ (١). وانظر أيضا اتفاقية الوقاية والحماية المدنية، إسبانيا - فرنسا، ٢٠٠١، المادة ١٠ (١)؛ واتفاق التعاون التقني والمساعدة المتبادلة في مجال الوقاية المدنية، إسبانيا - المغرب، ١٩٨٧، المادة ٢ (٣)؛ واتفاق المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة (المشفوع بمذكرات متبادلة)، الدانمرك - جمهورية ألمانيا الاتحادية، ١٩٨٥، المادة ٥ (٦) (”لا تشترط أو تستصدر أي وثائق استيراد أو تصدير لمواد معدات ووسائل المعونة الطارئة أو سلع العمليات. غير أن قائد فرقة الطوارئ يحمل جردا وجيزا بمواد معدات ووسائل المعونة الطارئة ووسائل العمليات المطلوبة تصديق عليه، عدا في الحالات المستعجلة، السلطات التي تكون فرقة الطوارئ تحت إمرتها“). والاتفاقية المبرمة بين ألمانيا وبلجيكا بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث الطبيعية أو الحوادث الخطيرة، ١٩٨٠، المادة ٥ (٦)؛ واتفاقية المساعدة المتبادلة في حالة الكوارث أو الحوادث الخطيرة، فرنسا - بلجيكا، ١٩٨١، المادة ٥ (٦)؛ واتفاق المساعدة المتبادلة في حالة الكوارث أو الحوادث

(ج) الإعفاء من رسوم التصدير وضرائبه وقيوده

٦٠٠ ' القيود المالية

١٠٥ - تنص معظم الصكوك في هذا المجال على قواعد محددة تتعلق بدفع الرسوم أو الضرائب أو المكوس أو التعريفات أو غيرها من التكاليف المرتبطة بالسماح بدخول شحنات الإغاثة، من قبيل المعدات^(٣٥١) والسلع (بما فيها تلك الواردة على سبيل الهبات لتوزيعها على الضحايا)^(٣٥٢)، وتلك المعارة للمنظمات الإنسانية بغرض استخدامها في الإغاثة في حالات الكوارث^(٣٥٣) وممتلكات أفراد الإغاثة في حالات الكوارث^(٣٥٤)، إلى الدولة المتضررة^(٣٥٥). وتمثل النهج الأساسي في اشتراط تنازل الدول المتلقية عن أي شروط مالية تتعلق بالاستيراد أو التصدير أو الإعفاء منها^(٣٥٦)، شريطة أن تكون السلع موجهة لتقديم المساعدة^(٣٥٧) وأن يعاد تصديرها لاحقاً^(٣٥٨).

الخطيرة، فرنسا - سويسرا، ١٩٨٧، المادة ٧ (١)؛ واتفاقية المساعدة المتبادلة في مكافحة الكوارث والحوادث، بلجيكا - هولندا، ١٩٨٤، المادة ٧ (٢)؛ واتفاق التعاون بشأن التأهب للكوارث والوقاية منها، والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث، إسبانيا - الأرجنتين، ١٩٨٨، المادة الرابعة عشرة.

(٣٥١) اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، ٢٦ تموز/يوليه ٢٠٠٥، المادة ١٤ (أ) ("استخدام المعدات بما فيها المركبات وأدوات الاتصالات السلكية واللاسلكية والتسهيلات والمواد المحلية إلى إقليم الدولة المتلقية للمساعدة في أغراض المساعدة").

(٣٥٢) انظر: توصية مجلس التعاون الجمركي للتسهيل بإرسال شحنات الإغاثة في حالة الكوارث، الوثيقة T2-423، ١٩٧٠، الفقرة ٥ ("ولا سيما عندما تتألف تلك الشحنات من مواد غذائية وأدوية وملابس وأغطية وخيام وبيوت جاهزة، أو غيرها من سلع الاحتياجات الأساسية").

(٣٥٣) انظر: توصية مجلس التعاون الجمركي للتسهيل بإرسال شحنات الإغاثة في حالة الكوارث، الوثيقة T2-423، ١٩٧٠، الفقرة ٦.

(٣٥٤) انظر الاتفاق النموذجي لتدابير الإسراع في استيراد وتصدير ونقل شحنات الإغاثة وممتلكات أفراد الإغاثة في حالات الكوارث وحالات الطوارئ، مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ١٩٩٦، المادة ٣-٣-١ (ب).

(٣٥٥) انظر اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، ٢٦ تموز/يوليه ٢٠٠٥، المادة ١٤ (أ) ("أي تكاليف أخرى ذات طابع مماثل").

(٣٥٦) اتفاقية ١٩٧٣ الدولية لتبسيط وتنسيق الإجراءات الجمركية؛ بصيغتها المنقحة في ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٩٩، المرفق المحدد بـ ٥، الفقرة ٥. وتوصي الاتفاقية كذلك بأن "شحنات الإغاثة التي تتلقاها على سبيل الهبة المنظمات المعتمدة لكي تستخدمها تلك المنظمات أو يتم استخدامها تحت مراقبتها، أو لكي توزعها مجاناً أو تحت مراقبتها، ينبغي أن يسمح بدخولها معفاة من رسوم وضرائب الاستيراد ودون أن ترد عليها ممنوعات وقيود الاستيراد الاقتصادية". الفقرة ٦. انظر الاتفاق المبرم بين حكومات الدول المشاركة في منظمة التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود بشأن التعاون في تقديم المساعدة الطارئة والاستجابة الطارئة في حالات الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية، ١٩٩٨، المادة ١٠ (١)؛ واتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، ٢٦ تموز/يوليه ٢٠٠٥، المادة ١٤ (أ)؛

واتفاقية البلدان الأمريكية لتسهيل المساعدة في حالات الكوارث، ١٩٩١، المادة الخامسة؛ واتفاقية تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي، ١٩٨٦، المادة ٨ (٣)؛ والاتفاق المبرم بين الدانمرك والسويد وفنلندا والنرويج بشأن التعاون عبر حدود الدول لمنع إلحاق الضرر بالأشخاص أو الممتلكات أو البيئة أو الحد منه في حالات الحوادث، ١٩٨٩، المادة ٣ (٣)؛ والاتفاق المبرم بين جمهورية النمسا وجمهورية ألمانيا الاتحادية بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة، ١٩٨٨، المادة ٧ (٥)؛ واتفاق المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة (المشفوع بمذكرات متبادلة)، الدانمرك - جمهورية ألمانيا الاتحادية، ١٩٨٥، المادة ٥ (٤) ("ما دامت تستخدم خلال عمليات الطوارئ")؛ والاتفاقية المبرمة بين ألمانيا وبلجيكا بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث الطبيعية أو الحوادث الخطيرة، ١٩٨٠، المادة ٥ (٤)؛ واتفاق التعاون والمساعدة المتبادلة في حالات الحوادث، فنلندا - إستونيا، ١٩٩٥، المادة ٩؛ واتفاق المساعدة المتبادلة في حالة الكوارث أو الحوادث الخطيرة، فرنسا - بلجيكا، ١٩٨١، المادة ٥ (٥)؛ واتفاق المساعدة المتبادلة في حالة الكوارث أو الحوادث الخطيرة، فرنسا - سويسرا، ١٩٨٧، المادة ٧ (٣)؛ والاتفاق المبرم بين حكومة الجمهورية اليونانية وحكومة الاتحاد الروسي بشأن التعاون في مجال الوقاية من الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية، ٢٠٠٠، المادة ١٠؛ واتفاقية المساعدة المتبادلة لمكافحة الكوارث والحوادث، هولندا - بلجيكا، ١٩٨٤، المادة ٧ (٤)؛ واتفاق التعاون بشأن التأهب للكوارث والوقاية منها، والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث، إسبانيا - الأرجنتين، ١٩٨٨، المادة الرابعة عشرة؛ واتفاق التعاون التقني والمساعدة المتبادلة في مجال الوقاية المدنية، إسبانيا - المغرب، ١٩٨٧، المادة ٢ (٣)؛ واتفاق التعاون بشأن التأهب للكوارث والوقاية منها، والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث، إسبانيا - الاتحاد الروسي، ٢٠٠٠، المادة ١١؛ واتفاق المساعدة التقنية في ميدان الصحة، ١٩٥٧، السويد - إثيوبيا، المادة الثامنة؛ والاتفاق المبرم بين حكومة المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية وحكومة الهند بشأن دخول إمدادات الإغاثة ورزيمها معفاة من الرسوم الجمركية، ١٩٦٤، المادة الأولى (١)؛ ومذكرات متبادلة بمثابة اتفاق بين الولايات المتحدة الأمريكية وإكوادور بشأن دخول إمدادات الإغاثة ومعداتها معفاة من الرسوم الجمركية ومن الضرائب الداخلية، ١٩٥٥، الفقرة ١؛ والاتفاق المبرم بين حكومة الولايات المتحدة الأمريكية وحكومة الهند بشأن دول إمدادات الإغاثة ورزيمها معفاة من الرسوم ودفع تكاليف نقلها الداخلي، ١٩٥١، المادة ١؛ وانظر أيضا توصية مجلس التعاون الجمركي للتسهيل بإرسال شحنات الإغاثة في حالة الكوارث، الوثيقة T2-423، ١٩٧٠، الفقرتان ١ و ٥؛ وقرار المؤتمر الدولي للصليب الأحمر بشأن تدابير التعجيل بالإغاثة الدولية، ١٩٧٧، (انظر الحاشية ٢٠ أعلاه)، التوصية جيم؛ والاتفاق النموذجي لتدابير الإسراع في استيراد وتصدير ونقل شحنات الإغاثة وممتلكات أفراد الإغاثة في حالات الكوارث وحالات الطوارئ، (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ١٩٩٦)، المادة ٣-١-١؛ ومبادئ وقواعد الصليب الأحمر والهلال الأحمر المتعلقة بالإغاثة في حالات الكوارث، (أعيد نشرها في *International Review of the Red Cross*, No. 310، (٢٩ شباط/فبراير ١٩٩٦))، المرفق الرابع، الفقرة ٩ (٥)؛ ومدونة السلوك للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية في مجال أعمال الإغاثة في حالات الكوارث، ١٩٩٥، المرفق الأول، الفقرة ٣؛ والمبادئ التوجيهية لتسهيل وتنظيم المساعدة الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث، ٢٠٠٧، المادة ١٧ (أ)؛ ومعهد القانون الدولي، القرار المتعلق بالمساعدة الإنسانية، ٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣، الفرع السابع، الفقرة ١؛ رابطة القانون الدولي، القرار المتعلق بالقانون الدولي الطبي والإنساني، ١٩٧٦، الجزء الثاني، الفقرة ٢؛ وقواعد اليونيتار النموذجية لعمليات الإغاثة في حالات الكوارث، ١٩٨٢، المرفق ألف، القاعدة ٦.

(٣٥٧) اتفاقية تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي، ١٩٨٧، المادة ٨ (٣).

١٠٦ - وتعالج القوانين الوطنية مسألة الإعفاء من القيود المالية بطرق شتى. ففي فيجي، على سبيل المثال، يمكن الحصول على تخفيض أو استرداد للرسوم الضريبية المدفوعة أو المستحقة على شخص أو منظمة فيما يتعلق بسلع استوردت في فيجي، وذلك بطلب خطي يبين في جملة أمور فوائد التنازل المطلوب بالنسبة للبلد^(٣٥٩). وعموجب القانون الهندي، "إذا تبين للحكومة المركزية أن الإعفاء من المصلحة العامة، فإنه يجوز، بإخطار يصدر في الجريدة الرسمية، إعفاء سلع بمواصفات معينة من كل الرسوم الجمركية المفروضة عليها أو بعضها، إعفاء عاما ... أو بشروط معينة ..."^(٣٦٠).

٢' القيود غير المالية

١٠٧ - اتبع نهج مماثل فيما يتعلق بحواجز الاستيراد أو التصدير غير الاقتصادية^(٣٦١)، من قبيل المنوعات أو القيود^(٣٦٢)، والحواجز التنظيمية^(٣٦٣)، وشروط الترخيص أو التسجيل^(٣٦٤)، وتقديم ضمانات^(٣٦٥). وعلى سبيل المثال تنص اتفاقية تامبيري على ما يلي:

(٣٥٨) اتفاق المساعدة المتبادلة في حالة الكوارث أو الحوادث الخطيرة، فرنسا - سويسرا، ١٩٨٧، المادة ٧ (٣) (إذا "أعيد تصديرها فور انتهاء العملية").

(٣٥٩) قانون التعريفات الجمركية (المعدل) لعام ٢٠٠١ (فيجي)، ٢٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، المادة ١٠.

(٣٦٠) قانون الجمارك لعام ١٩٦٢ (الهند)، المادة ٢٥ (١). وانظر أيضا: المادة ٧٦ (أ) (ويتوخى إنشاء "مناطق اقتصادية خاصة تشمل تحديدا مناطق محددة تعتبر فيها أي سلع سمح بدخولها، فيما يتعلق بالرسوم الجمركية، سلعا خارج الإقليم الجمركي للهند المنصوص عليه في [القانون الهندي] "؛ و التعميم الجمركي رقم ٢٠٠٣/٦٨ المؤرخ ٣٠ تموز/يوليه ٢٠٠٣، إنفاذ أحكام الفصل العاشر ألف من القانون الجمركي، ١٩٦٢، إصدار قواعد ولوائح المناطق الاقتصادية الخاصة.

(٣٦١) رابطة القانون الدولي، القرار المتعلق بالقانون الدولي الطبي والإنساني، ١٩٧٦، الجزء الثاني، الفقرة ٢ ("تعفى من قيود التصدير المواد والمؤن الموجهة لاستعمال موظفي البعثة أو مصالحها أو أعيانها...").

(٣٦٢) الاتفاقية الدولية لتبسيط وتنسيق الإجراءات الجمركية، ١٩٧٣، بصيغتها المنقحة في ١٩٩٩، المرفق المحدد بـ (٥)، الفقرة ٥؛ والاتفاق المبرم بين جمهورية النمسا وجمهورية ألمانيا الاتحادية بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة، ١٩٨٨، المادة ٧ (٣)؛ والاتفاقية المبرمة بين ألمانيا وبلجيكا بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث الطبيعية أو الحوادث الخطيرة، ١٩٨٠، المادة ٥ (٤) و (٥)؛ واتفاق المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة (المشفوع بمذكرات متبادلة)، الدانمرك - جمهورية ألمانيا الاتحادية، ١٩٨٥، المادة ٥ (٥) ("لا تسري المنوعات والقيود المتعلقة بمرور السلع عبر الحدود على السلع المعفاة من الضرائب")؛ واتفاقية المساعدة المتبادلة في حالة الكوارث أو الحوادث الخطيرة، فرنسا - بلجيكا، ١٩٨١، المادة ٥ (٥)؛ واتفاقية المساعدة المتبادلة لمكافحة الكوارث والحوادث، هولندا - بلجيكا، ١٩٨٤، المادة ٧ (٦)؛ والمبادئ التوجيهية لتسهيل وتنظيم المساعدة الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث، ٢٠٠٧، المادة ١٧ (١) (ب) ("... كل قيود التصدير والعبور والاستيراد").

”تقوم الدول الأطراف، قدر الإمكان، ووفقا لقوانينها الوطنية، بإزالة الحواجز التنظيمية المفروضة على استخدام موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة، بما في ذلك تقديم المساعدة في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية“.^(٣٦٦)

١٠٨ - كما تنص عدة معاهدات ثنائية بصفة خاصة على رفع قيود الاستيراد (ثم إعادة التصدير فيما بعد) المفروضة على الإمدادات الطبية، بما فيها المخدرات؛ رهنا بشروط من قبيل عدم جواز نقل تلك السلع إلا لحاجة طبية عاجلة، وعدم جواز استخدامها إلا على يد موظفين طبيين مؤهلين يعملون وفقا لتشريع الدولة المتعاقدة التي ينتمي إليه^(٣٦٧) فريق

(٣٦٣) انظر قرار لجنة للصليب الأحمر الدولية بشأن تدابير التعجيل بالإغاثة الدولية، ١٩٧٧، (انظر الحاشية ٢٠ أعلاه)، التوصية دال (“... تعفي الحكومات المستفيدة المحتملة - بالقدر الذي يتماشى مع المعايير الدنيا للنظافة والحماية الحيوانية - من الشروط العادية المتعلقة بوثائق التعقيم بالبخار والقيود المفروضة على استيراد الأغذية عندما يكون من شأنها أن تعيق دخول مواد الإغاثة الأساسية لحماية ضحايا الكوارث”)؛ وقواعد اليونيتار النموذجية المتعلقة بعمليات الإغاثة في حالات الطوارئ، ١٩٨٢، المرفق ألف، القاعدة ٧ (“تخفف الدولة المتلقية والدولة المقدمة للمساعدة بالقدر الذي يتماشى مع المعايير الدنيا للنظافة والحماية الحيوانية - من الشروط العادية المتعلقة بوثائق التعقيم بالبخار والممنوعات والقيود المفروضة على استيراد وتصدير الأغذية فيما يتعلق بإمدادات الإغاثة المعنية”).

(٣٦٤) مدونة السلوك للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية في مجال أعمال الإغاثة في حالات الكوارث، لعام ١٩٩٥، المرفق الأول، الفقرة ٣.

(٣٦٥) انظر الاتفاق المبرم بين جمهورية النمسا وجمهورية ألمانيا الاتحادية بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة، ١٩٨٨، المادة ٧ (٥) (“تستورد دون إجراءات رسمية ودون تقديم ضمانات لاستخدام المؤقت المعفى من الرسوم”)؛ وتوصية مجلس التعاون الجمركي للتعجيل بإرسال شحنات الإغاثة في حالة الكوارث، الوثيقة T2-423، ١٩٧٠، الفقرة ٦ (“كلما كان بالإمكان عدم اشتراط الضمانة بل والاكتفاء بتعهد ... بإعادة تصدير تلك المعدات”).

(٣٦٦) اتفاقية تامبيرى المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث وعمليات الإغاثة، ١٩٩٨، المادة ٩ (١). وتقدم الاتفاقية كذلك أمثلة “للحواجز التنظيمية”، ومنها اللوائح التي تحظر استيراد أو تصدير معدات الاتصالات السلكية واللاسلكية، أو استخدام معدات الاتصالات السلكية واللاسلكية، أو الترددات اللاسلكية، أو انتقال الأفراد الذين يشغلون معدات الاتصالات السلكية واللاسلكية أو الذين يكون وجودهم ضروريا لفعالية استخدامها، أو تحظر نقل موارد الاتصالات إلى إقليم دولة طرف أو منها أو خلالها، ومن هذه الحواجز أيضا التأخيرات في إدارة تلك اللوائح. (المادة ٩ (٢)).

(٣٦٧) الاتفاق المبرم بين جمهورية النمسا وجمهورية ألمانيا الاتحادية بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة، ١٩٨٨، المادة ٧ (٤)؛ واتفاق المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة (المشفوع بمذكرات متبادلة)، الدانمرك - جمهورية ألمانيا الاتحادية، ١٩٨٥، المادة ٥ (٥)؛ واتفاق المساعدة المتبادلة في حالة الكوارث أو الحوادث الخطيرة، فرنسا - بلجيكا، ١٩٨١، المادة ٥ (٥)؛ واتفاق المساعدة المتبادلة في حالة الكوارث أو الحوادث الخطيرة، فرنسا - سويسرا، ١٩٨٧، المادة ٧ (٤)؛ والاتفاق المبرم بين حكومة الجمهورية اليونانية وحكومة الاتحاد الروسي بشأن التعاون في مجال الوقاية من الكوارث الطبيعية

الطوارئ أو إلقاء رئيس فريق المساعدة بتصريح بشأن محتوى الأدوية التي يجري استيرادها وطبيعتها^(٣٦٨). وعادة ما يستثنى استيراد تلك السلع في جملة أمور من تطبيق الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالمخدرات^(٣٦٩) والتي تحظر استيرادها (في حدود انطباقها)^(٣٧٠).

١٠٩ - وعلى الصعيد الوطني، ما فتئت الدول تدرج في قوانينها الوطنية أحكام إعفاء تتعلق باستيراد سلع الإغاثة. ففي إندونيسيا، مثلاً، يتيح مرسوم وزير المالية لعام ١٩٩٧ للهيئات الخيرية والاجتماعية والثقافية التي حصلت على رخصة محددة استيراد مواد عديدة، بما فيها السلع اللازمة لبناء أو ترميم المباني الدينية والمستشفيات والعيادات المتعددة التخصصات والمدارس؛ والسلع التي تدرج في موجوداتها الدائمة؛ ومعدات الجراحة والأدوات الطبية ومواد التضميد التي تستخدمها الهيئات الاجتماعية؛ والأغذية والعقاقير والملابس المعدة للتوزيع مجاناً لأغراض الرعاية العمومية^(٣٧١). ولئن كان قانون ١٩٩٢ للرعاية الاجتماعية في نيبال يفرض عموماً إجراءات سابقة للترخيص ومهلة ٤٥ يوماً لاستيراد الهيئات والمؤسسات

والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية، المادة ٢٠٠٠، المادة ١٠؛ واتفاقية المساعدة المتبادلة في حالة الكوارث أو الحوادث الخطيرة، هولندا - بلجيكا، ١٩٨٤، المادة ٦(٧)؛ واتفاقية الوقاية والحماية المدنية، إسبانيا - فرنسا، ٢٠٠١، المادة ١٠ (٣).

(٣٦٨) انظر على سبيل المثال، اتفاق التأهب للكوارث والوقاية منها، والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث، إسبانيا - الاتحاد الروسي، ٢٠٠٠، المادة ١١.

(٣٦٩) انظر: الاتفاقية الوحيدة للمخدرات المؤرخة لعام ١٩٦١ بصيغتها المعدلة بموجب بروتوكول ١٩٧٢، (United Nations, Treaty Series، المجلد ٩٧٦، رقم ١٤١٥٢)؛ واتفاقية المؤثرات العقلية، ٢١ شباط/فبراير ١٩٧١، (United Nations, Treaty Series، المجلد ١٠١٩، رقم ١٤٥٩٦)؛ واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية، المؤرخة ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨، (United Nations, Treaty Series، المجلد ١٥٨٢، رقم ٢٧٦٢٧).

(٣٧٠) الاتفاق المبرم بين جمهورية النمسا وجمهورية ألمانيا الاتحادية بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة، ١٩٨٨، المادة ٧ (٤)؛ والاتفاقية المبرمة بين ألمانيا وبلجيكا بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث الطبيعية أو الحوادث الخطيرة، ١٩٨٠، المادة ٥ (٥)؛ واتفاق المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة (المشفوع بمذكرات متبادلة)، الدانمرك - جمهورية ألمانيا الاتحادية، ١٩٨٥، المادة ٥ (٥)؛ واتفاقية المساعدة المتبادلة في حالة الكوارث أو الحوادث الخطيرة، فرنسا - بلجيكا، ١٩٨١، المادة ٥ (٥)؛ واتفاق المساعدة المتبادلة في حالة الكوارث أو الحوادث الخطيرة، فرنسا - سويسرا، ١٩٨٧، المادة ٧ (٤)؛ واتفاقية المساعدة المتبادلة في حالة الكوارث أو الحوادث الخطيرة، هولندا - بلجيكا، ١٩٨٤، المادة ٧ (٦)؛ واتفاق التعاون بشأن التأهب للكوارث والوقاية منها، والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث، إسبانيا - الأرجنتين، ١٩٨٨، المادة الرابعة عشرة.

(٣٧١) انظر: "Indonesia: Laws, Policies, Planning and Practices of International Disaster Response"، IFRC، July 2005، pp. 21-22، في معرض الإشارة إلى مرسوم وزير مالية إندونيسيا رقم 144/KMK.05/1997 المادة ١. وانظر أيضاً: مرسوم وزير مالية اندونيسيا رقم 569/KMK.05/1998 المتعلق بإجراءات إعفاء واردات السلع الموجهة لاحتياجات الهيئات الدولية من الرسوم، المادة ٣.

الاجتماعية للمواد، فإنه ينص على أنه ”لا يلزم أي ترخيص مسبق لتلك المؤسسات الدولية المنشأة بموجب اتفاقات دولية تكون حكومة صاحب الجلالة طرفاً فيها لأغراض المساعدة المتعلقة بخدمات الإغاثة في حالات الطوارئ“^(٣٧٢).

٣ - العبور وحرية التنقل

١١٠ - لكي تكون جهود الإغاثة من الكوارث فعالة، لا بد من ضمان حرية تنقلها الكاملة. وينطوي هذا الطرح العام على عدة جوانب أكثر تحديداً، بما فيها العبور عبر دول العبور، والعبور وحرية التنقل داخل الدولة المتلقية، والمسائل المتعلقة بحقوق التحليق والمهبوط. ويتناول هذا الفرع كل واحدة منها على حدة^(٣٧٣). ومن خلال هذا التحليل، تم تناول مسألة عبور السلع إلى جانب مسألة حرية تنقل أفراد الإغاثة، لأن معظم الصكوك تتناول المسألتين معاً في نفس الحكم^(٣٧٤).

(أ) العبور عبر دول العبور

١١١ - تتضمن صكوك عديدة أحكاماً تتناول تحديداً مسألة العبور عبر دول العبور للوصول إلى الدولة المتلقية. وبموجب مشروع اتفاقية التعجيل في تسليم المساعدة في حالات الطوارئ لعام ١٩٨٤ مثلاً، يقوم أطراف الاتفاقية ”بمنح حق المرور العابر عبر أو فوق أقاليمها لإرساليات الإغاثة ومعداتها وموظفي الدولة أو المنظمة المقدمة للمساعدة، ولوسائل نقلها، المتوجهة إلى الدولة المستفيدة أو العائدة منها“^(٣٧٥). وتذهب عدة صكوك خطوة أبعد من هذا الحد، لتتطلب على دول العبور ”تسهيل“ العبور عبر إقليمها، أو ”ضمان كل

(٣٧٢) نيبال، قانون الرعاية الاجتماعية رقم ٢٠٤٩ (١٩٩٢)، المادة ١٦.

(٣٧٣) تتناول بعض الصكوك الجوانب المتعددة للعبور (إلى الدولة أو منها أو عبرها) في حكم واحد. انظر على سبيل المثال، للاتفاقية الدولية للاستعداد والتصدي والتعاون في ميدان التلوث الزيتي، ١٩٩٠، المادة ٧ (٣) (يتخذ كل طرف ما يلزم من تدابير قانونية وإدارية لتيسير ”الانتقال السريع إلى أراضيها وعبرها ومنها أمام العاملين، والبضائع، والمواد والمعدات“؛ والاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية، ٢٠٠٠، المادة ٤ (أ) (٧) (”إبان وقوع الكوارث أو وشوكها.... تتعهد الدول الأطراف بتيسير عبور وحدات الحماية المدنية جواً أو براً أو بحراً أو نهراً“).

(٣٧٤) لكن انظر على سبيل المثال، المبادئ التوجيهية لتسهيل وتنظيم المساعدة الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث، ٢٠٠٧، المادة ١٦ (١) (د) (حرية تنقل الأفراد)، والمادة ١٧ (١) (ب) - (ج) (عبور السلع).

(٣٧٥) الوثيقة A/39/267/Add.2 - E/1984/96/Add.2، المرفق، المادة ٢٠ (١) (أ).

الدعم اللازم^(٣٧٦)، دون أن تورد بتفصيل ما ينطوي عليه هذا الأمر^(٣٧٧). وحثت الجمعية العامة، في القرار ١٣١/٤٣ المؤرخ ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨، "الدول الواقعة بالقرب من مناطق الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المماثلة، ولا سيما في حالة المناطق التي يصعب الوصول إليها، أن تشترك اشتراكا وثيقا مع البلدان المتضررة في الجهود الدولية بقصد تسهيل نقل المساعدة الإنسانية عبرها، إلى الحد الممكن"^(٣٧٨). وينص قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ على أنه "يطلب إلى الدول القريبة من حالات الطوارئ المشاركة عن كثب مع البلدان المتضررة في الجهود الدولية بغية تسهيل المرور العابر للمساعدة الإنسانية إلى أقصى حد ممكن"^(٣٧٩). وتتناول بعض الأحكام تحديدا مسألة تأشيرات عبور الأفراد المساعدة عبر

(٣٧٦) الاتفاق المبرم بين حكومات الدول المشاركة في منظمة التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود بشأن التعاون في تقديم المساعدة الطارئة والاستجابة الطارئة في حالات الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية، ١٩٩٨، المادة ٥ ("تضمن حكومة دولة العبور كل الدعم الضروري خلال مرور المساعدة عبر إقليم هذه الدولة وفقا لتشريعها الوطني والقانون والممارسة الدوليين").

(٣٧٧) انظر على سبيل المثال، اتفاقية تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي، ١٩٨٦، المادة ٩ ("تعمل كل دولة طرف، بناء على طلب الدولة الطالبة أو الطرف الذي يقدم المساعدة، على تيسير عبور الأفراد والمعدات والممتلكات داخل أراضيها من الدولة التي تطلب المساعدة وإليها، وذلك لأغراض المساعدة، وبعد إخطارها بذلك طبقا للأصول")؛ والاتفاق المنشئ للوكالة الكاريبية للاستجابة الطارئة في حالات الكوارث، ١٩٩١، المادة ٢٢ (تتخذ الدول المشاركة، بناء على طلب الدولة الطالبة للمساعدة أو الدولة المرسل للمساعدة، كل التدابير الضرورية لتسهيل المرور عبر إقليمها للأفراد والمعدات المبلغ عنها حسب الأصول والمشاركة في تقديم المساعدة من الدولة الطالبة وإليها")؛ والمادة ٩ (د) ("يقيم مجلس المحافظين ... ويتعهد نظما لتسهيل تنقل الموارد القادمة من دولة مشاركة أو العابرة لها مع مراعاة شروط سلطات الهجرة والجمارك")؛ واتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، ٢٠٠٥، المادة ١٦ (١) ("تسعى كل دولة طرف، بناء على طلب الطرف المعني، إلى تسهيل المرور عبر إقليمها للأفراد والمعدات والتسهيلات والمواد المبلغ عنها حسب الأصول والمشاركة أو المستخدمة في المساعدة إلى الطرف الطالب أو إلى الطرف المتلقي")؛ والمبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية في الإغاثة في حالات الكوارث - "مبادئ أو سبل التوجيهية"، التنقيح رقم ١، ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦، الفقرة ٦٣ ("تسهل دول العبور، وبخاصة الدول المجاورة للدولة المتضررة، تنقل الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية التي طلبتها الدولة المتضررة على غرار تسهيلها تنقل سلع الإغاثة وأفرادها")؛ وإعلان مبادئ المؤتمر الدولي بشأن الإغاثة الإنسانية الدولية للسكان المدنيين في حالات الكوارث، القرار ٢٦ المعتمد في المؤتمر الدولي الحادي والعشرين للصليب الأحمر، اسطنبول، أيلول/سبتمبر ١٩٦٩، الفقرة ٥ ("يطلب من كافة الدولة أن تمارس سيادتها وحقوقها القانونية الأخرى بما يتيح تسهيل عبور ودخول وتوزيع الإمدادات الغوثية التي تقدمها المنظمات الإنسانية الدولية المحايدة لفائدة السكان المدنيين في المناطق المنكوبة عندما تعرض حالات الكوارث للخطر أرواح هؤلاء السكان أو رفاههم").

(٣٧٨) قرار الجمعية العامة ١٣١/٤٣ المؤرخ ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨، الفقرة ٦. وانظر كذلك قرار الجمعية العامة ١٠٠/٤٥ المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠، الفقرة ٧.

(٣٧٩) قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، المرفق، الفقرة ٧.

دولة العبور^(٣٨٠). كما تفرض بعض الصكوك التزاما إيجابيا بضمان أمن وحماية العمليات الغوثية العابرة^(٣٨١).

(ب) العبور وحرية التنقل داخل الدولة المتلقية

١١٢ - تعد حرية التنقل داخل الدولة المتلقية مسألة أساسية لتوزيع المساعدة في حالات الكوارث توزيعا فعالا، ولا ينبغي اعتبار مسائل الوصول منتهية افتراضا بعد عبور حدود الدولة المتلقية. فقد يسمح للجهة الفاعلة المقدمة للمساعدة بالوصول إلى الدولة المتلقية لكن لا يسمح لها بالوصول إلى المنطقة المنكوبة نفسها. وفي بعض الحالات، قد ينتج ذلك عن قيود تفرضها فعليا الدولة المتلقية لأسباب سياسية أو أمنية. وفي حالات أخرى، قد تعيق الشواغل اللوجيستية العملية - من قبيل الجسور المدمرة أو الطرق المقطوعة، أو مجرد انعدام الموارد لعبور سلع الإغاثة على نطاق واسع^(٣٨٢) - الجهة الفاعلة المقدمة للمساعدة عن الوصول إلى المنطقة المنكوبة. ففي الحالة الأولى، تفرض بعض الصكوك التزاما سلبيا على الدول المتلقية بعدم تقييد الوصول إلى المنطقة المنكوبة تقييدا غير مبرر. وفي الحالة الثانية، تحدث بعض الصكوك التزاما إيجابيا على الدول المتلقية يوجب عليها تسهيل العبور بشتى الطرق. ويتناول هذا الفرع كل حالة عل حدة.

(٣٨٠) انظر على سبيل المثال قرار المؤتمر الدولي للصليب الأحمر بشأن تدابير التعجيل بالإغاثة الدولية، ١٩٧٧، (انظر الحاشية ٢٠ أعلاه)، التوصية هاء (توصى جميع الحكومات بأن تعفي من شروط تأشيرات العبور والدخول والخروج أفراد الإغاثة بصفقتهم الرسمية باعتبارهم ممثلين لوكالات الإغاثة المعترف بها دوليا)؛ مدونة السلوك للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية في مجال أعمال الإغاثة في حالات الكوارث لعام ١٩٩٥، المرفق الأول، الفقرة ٢ (”ينبغي أن تسهل الحكومات المضيفة الدخول السريع لموظفي الإغاثة، ولا سيما عن طريق الإعفاء من شروط تأشيرات العبور والدخول والخروج، أو عن طريق الترتيب لمنحها بسرعة“).

(٣٨١) انظر على سبيل المثال، مشروع اتفاقية التعجيل في تسليم المساعدة في حالات الطوارئ، ١٩٨٤، الوثيقة A/39/267Add.2-E/1984/96/Add.2، المرفق، المادة ٢٠ (١) (ج).

(٣٨٢) على سبيل المثال، يلاحظ تحليل قامت به المفوضية الأوروبية مؤخرا للممارسة الأوروبية أن ”سلطات الحماية المدنية في الدول الأعضاء لا تملك كلها وسائل النقل الجوي التي يمكن التعويل عليه في كل الأوقات. وفي بعض الحالات، لا توجد أي إجراءات لاستخدام الوسائل العسكرية الوطنية في نقل المساعدة لأغراض الحماية المدنية. وكثيرا ما يكون الترتيب لاستخدام الطائرات التجارية مرهقا ويستغرق وقتا طويلا. وقد تتنافس الدول الأعضاء على نفس الوسائل. علاوة على ذلك، تكون تكاليف النقل في بعض الحالات غير متناسبة مع القيمة المالية للمساعدة“. European Commission, Proposal for a Council Decision Establishing a Community civil protection mechanism (recast), COM(2006)29 final, 2006, p. 7

١٠ - الالتزام بعد تقييد الوصول إلى المنطقة المنكوبة دون مبرر

١١٣ - توحى صكوك متعددة بوجود التزام على الدولة المتلقية يوجب عليها عدم تقييد الوصول إلى منطقة الإغاثة في حالات الكوارث تقييدا غير مبرر. فقواعد اليونيتار النموذجية لعمليات الإغاثة في حالات الكوارث لعام ١٩٨٢، مثلا، تنص على أن "الدولة المتلقية تسمح لأفراد الإغاثة المعيّنين بحرية الوصول إلى المناطق المنكوبة، وبحرية تنقلهم داخلها لللازمين لأداء مهامهم المتفق عليها تحديدا" (٣٨٣). وينص مشروع الاتفاق النموذجي لرابطة القانون الدولي المتعلق بالقانون الدولي الطبي والإنساني على أن "المنظمة وأفرادها ومركباتها وسفنها وطائراتها ومعداتها تتمتع بحرية التنقل اللازمة لسير أعمالها بفعالية، وبخاصة في منطقة العمليات وبين هذه المنطقة ونقاط الوصول إلى الأراضي (الوطنية)" (٣٨٤). وينص قرار معهد القانون الدولي بشأن المساعدة الإنسانية، لعام ٢٠٠٣، على أن "الدول المتضررة تتيح لأفراد المساعدة الإنسانية الوصول الكامل بحرية إلى كافة الضحايا وتضمن حرية تنقل وحماية الأفراد والسلع والخدمات المقدمة" (٣٨٥). ويمكن الوقوف على أحكام مماثلة في نصوص معلنة أخرى (٣٨٦). وعلى العكس من ذلك، لم يتم الوقوف على أي أحكام من هذا القبيل في المعاهدات المتعددة الأطراف والمعاهدات الثنائية (٣٨٧).

(٣٨٣) انظر: UNITAR, *Policy and Efficacy Studies*, No 8 (Sales No. E.82.XV. PE/8)، المرفق ألف، القاعدة ١٦.

(٣٨٤) المادة ٩. وقد استنسخ في تقرير المؤتمر التاسع والخمسين لرابطة القانون الدولي (بلغراد، ١٧-٢٣ آب/أغسطس ١٩٨٠).

(٣٨٥) الفرع السابع، الفقرة ٣. وانظر أيضا المادة السابعة (١) ("تعفى بعثات المساعدة الإنسانية من أي استيلاء أو قيود استيراد أو تصدير أو عبور ومن أي رسوم جمركية على سلع وخدمات الإغاثة").

(٣٨٦) معايير موهونك للمساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ المعقدة، لعام ١٩٩٥، الفقرة ٢ (وتدعو الدول الأعضاء في الأمم المتحدة إلى "إقرار وضمان حق وصول منظمات المساعدة الإنسانية إلى السكان المعرضين للخطر في حالات الطوارئ المعقدة")؛ والاتفاق النموذجي الشامل لمركز الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية، المبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية في حالات الكوارث - "مبادئ أو سبل التوجيهية"، التنقيح رقم ١، ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦، المرفق الأول، الفقرة ٩ (وتنص على أن "حكومة الدولة المتضررة تمنح لعملية الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية وأفرادها وكذا مركباتها وسفنها وطائراتها ومعداتها حرية التنقل داخل المنطقة المنكوبة في الدولة المتضررة وأي منطقة أخرى ضرورية لأداء مهمتها"). وتجدر بالإشارة أيضا المبادئ التوجيهية التشغيلية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن حقوق الإنسان والكوارث الطبيعية والمبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشريد الداخلي، فكلاهما يتضمن أحكاما تضمن حرية تنقل ضحايا الكوارث؛ انظر الوثيقة A/HRC/4/38/Add.1 Guiding Principles on Internal Displacement: الجزء دال - ٢؛ و Annotations, *Studies in transnational legal policy*, no. 32 (Washington, D.C.: American Society of International Law, 2000)، المبدأ ٦ (٢) (د).

(٣٨٧) غير أن بعض المعاهدات الثنائية تتضمن أحكاما تتعلق بتسهيل الوصول وحقوق التحليق والمهبوط. (انظر الفقرات ١١٦-١٢٠ أدناه).

١١٤ - وعلى الصعيد الوطني، تتباين النهج المتبعة. والواقع أن بعض القوانين الوطنية تقيد حرية التنقل في أوقات الكوارث. فقانون جنوب أفريقيا لإدارة الكوارث ينص على أنه إذا أعلنت حالة كارثة وطنية، فإن الوزير المختص يجوز له "أن يضع لوائح أو يصدر توجيهات ... بشأن ... تنظيم تنقل الأشخاص والسلع إلى المنطقة المنكوبة أو المهددة بكارثة ومن تلك المنطقة" (٣٨٨). وترد أحكام مماثلة في قوانين دول أخرى أو ولايات أخرى (٣٨٩). وينص القانون الأساسي الياباني المتعلق بالتدابير المضادة للكوارث على أنه "عندما تحدث كارثة أو تكون وشيكة، فإنه يجوز لعمدة المدينة أو البلدة، أو رئيس القرية، إذا ارتأى ضرورة ذلك لمنع خطر محقق بالحياة أو البدن، أن يقيم منطقة محظورة يكون الوصول إليها مقيدا أو محظورا على أي شخص غير أولئك المشاركين في تدابير الطوارئ، أو يصدر أمرا لأي أشخاص غير أولئك المشاركين بأن يغادروا المنطقة" (٣٩٠).

١١٥ - وتتيح قوانين وطنية أخرى فرص وصول كبرى لأفراد الإغاثة في حالات الكوارث. فالقانون الهنغاري، مثلا، يستوجب أن تتخذ الشرطة "تدابير لتشجيع التقدم السريع في الطرقات العامة للقوات المشاركة في إزالة آثار الكارثة أو حالات الطوارئ وتأمين طرق حركة المعونة المحلية والدولية وأفرقة المساعدة" (٣٩١). ويدرج القانون المنغولي إتاحة فرص الوصول إلى موقع الإغاثة في حالات الكوارث ضمن قائمة حقوق أفراد الإغاثة في حالات

(٣٨٨) قانون إدارة الكوارث، (جنوب أفريقيا)، ٢٠٠٠، المادة ٢٧ (٢). غير أنه لوحظ في المادة ٢٧ (٣) أن تلك السلطة لا تجوز ممارستها إلا في الحدود التي تخدم فيها الأغراض المنصوص عليها تحديدا، بما فيها مساعدة وحماية العموم، وتقديم الإغاثة، وحماية الممتلكات، ومنع الاضطراب أو مكافحته، أو التصدي لآثار الكارثة المدمرة وغيرها من الآثار.

(٣٨٩) انظر على سبيل المثال، قانون الوقاية من الكوارث والاستجابة لها (مقاطعة تايوان الصينية)، ٢٠٠٢، المادة ٣١ (٢)؛ وقانون إدارة الكوارث في ولاية غوجارات، ٢٠٠٣، المادة ٢١ (٢) (د) (وينص على أن مفوض الإغاثة في الولاية يجوز له أن "يراقب ويقيد حركة مرور المركبات إلى المنطقة المتضررة ومنها وداخلها ويراقب ويقيد دخول أي شخص إلى منطقة متضررة وتنقله فيها ومغادرته لها"؛ قانون تقديم أعمال الإغاثة المتعلقة بالنكبات الطبيعية، ١٩٨٢، (نيبال)، الفقرة ٤ (أ). "يجوز لحكومة صاحب الجلالة أن تصدر أمرا يستوجب على الرعايا الأجانب أو الوكالات الأجنبية الحصول على موافقة حكومة جلالته للدخول إلى أي منطقة متضررة بنكبة وطنية لأي غرض كان".

(٣٩٠) القانون الأساسي للتدابير المضادة للكوارث، حزيران/يونيه ١٩٩٧، (اليابان)، المادة ٦٣. وانظر أيضا المادة ٧٦ (وتتناول القيود المفروضة على حركة المرور وقت الكارثة).

(٣٩١) المرسوم رقم ١٩٩٩/٤٨ (XII.15) لوزير الداخلية بشأن مهام الحماية من الكوارث المنوطة بالأجهزة الخاضعة لوزير الداخلية، (هنغاريا) المادة ١٥ (٣) (ج) و (د).

الكوارث^(٣٩٢). وينص القانون التشيكي على أن مالكي العقارات ومستخدميها ومديريها يلزمون "بالسماح بوصول الأشخاص القائمين بأعمال الإنقاذ أو العلاج إلى العقارات أو إلى البنايات"^(٣٩٣).

٢. تسهيل الوصول

١١٦ - تتجاوز بعض الأحكام المتعلقة بحرية الحركة مجرد تقييد صلاحية الدولة المتلقية في الحد من حرية الحركة وتستوجب فعلاً أن تتخذ إجراءات إيجابية لتسهيل تلك الحركة. ويكتسي قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ أهمية خاصة في هذا الباب، إذ ينص على أن منسق الإغاثة في حالات الطوارئ يتولى مسؤولية القيام "على نحو نشط، من خلال أمور تشتمل على التفاوض إذا اقتضى الأمر، بتيسير وصول المنظمات التنفيذية إلى المناطق التي تواجه حالات الطوارئ من أجل الإسراع بتقديم المساعدة الطارئة، وذلك بالحصول على موافقة جميع الأطراف المعنية ومن خلال طرائق مثل إقامة ممرات مؤقتة للإغاثة حيثما يلزم، وأيام ومناطق راحة وغيرها من الأشكال"^(٣٩٤). وتدعو بعض الصكوك الأخرى الدول إلى تسهيل المرور وحرية التنقل دون أن تورد تفاصيل الطرائق المحددة لهذا الالتزام^(٣٩٥). وتتناول عدة صكوك تسهيل الوصول عن طريق توفير حيز شاغر لدى شركات الطيران الوطنية أو غيرها من التسهيلات. وعلى سبيل المثال، تنص معاهدة ثنائية بين الولايات المتحدة الأمريكية والصين على أن "الحكومة الصينية سوف تسمح وتسهل تنقل ممثلي الولايات المتحدة إلى الصين ومنها"، وتنص على التزام محدد بأنها "ستوفر النقل الضروري بالسيارات لتمكين ممثلي الولايات المتحدة من السفر بحرية في كل أرجاء الصين دون تأخير"^(٣٩٦). وعلى نفس

(٣٩٢) قانون الحماية من الكوارث (منغوليا)، المادة ٣٠ (٢). وانظر أيضاً قانون إدارة الكوارث في سري لانكا رقم ١٣، ٢٠٠٥، الفقرة ١٤ (١) (أ) (ويدرج الدخول إلى المنطقة المنكوبة في عداد واجبات منظمات الإغاثة في حالات الكوارث، لكنه لا يسري إلا على المنظمات التي يعينها المجلس الوطني لإدارة الكوارث).

(٣٩٣) قانون الإنقاذ المتكامل (الجمهورية التشيكية)، ٢٠٠٠، المادة ٢٥ (٢) (ج).

(٣٩٤) المرفق، الفقرة ٣٥ (د).

(٣٩٥) انظر على سبيل المثال، قرار المجلس الأوروبي 2001/792/EC المنشئ لآلية الجماعة لتسهيل التعاون المعزز في مجال تدخلات المساعدة المتعلقة بالحماية المدنية، (Official Journal of the European Communities, vol. 44, No. L, 297)، المادة ٤ (ج) (وتنص على أن "المفوضية ... تتخذ تدابير لتسهيل نقل الموارد لتدخلات المساعدة وغيرها من أعمال الدعم")؛ ومشاريع المبادئ التوجيهية الدولية لعمليات المساعدة الإنسانية، ١٩٩١، المادة ٢١ (ج) ("تضمن [الدول] وتسهل حرية الوصول وحرية التنقل داخل منطقة عمليات المساعدة الإنسانية للأفراد المعنيين من الدولة أو المنظمة المقدمة للمساعدة لغرض مهمتهم") (والتوكيد مضاف).

(٣٩٦) الاتفاق المتعلق بالمساعدة الغوثية المقدمة من الولايات المتحدة إلى الشعب الصيني (المشفوعة بمذكرات متبادلة)، الصين - الولايات المتحدة الأمريكية، ١٩٤٧، المادة الخامسة (أ) - (ب).

المنوال، تنص معاهدة ثنائية بين سويسرا والفلبين على أن "السلطات المختصة في الدولة الطالبة تتعهد ... بتسهيل النقل السريع إلى مكان الكارثة لوحدة المعونة، وكلاهما ومعداتها وإمدادات المعونة"^(٣٩٧).

١١٧ - وتقتصر قواعد اليونيتار النموذجية لعمليات الإغاثة في حالات الكوارث أن "تتخذ الدولة المتلقية والدولة المساعدة كافة التدابير الممكنة لكي توفر شركات طيرانها النقل على سبيل الأولوية لأفراد الإغاثة المعينين وإمدادات الإغاثة" و"تتخذ كافة التدابير الممكنة حتى تتيح شركات طيرانها النقل بالبحر أو بأسعار أو معدلات الحد الأدنى لأفراد الإغاثة المعينين وإمدادات الإغاثة"^(٣٩٨). وتوصي القواعد النموذجية أيضا بأن توفر الدولة المتلقية والدولة المساعدة النقل بالبحر لشحنات الإغاثة، أو برسوم "لا تكون أعلى من الرسوم التي تطبقها الدولة على نقل إمداداتها"^(٣٩٩). وتنص مبادئ وقواعد الصليب الأحمر والهلال الأحمر المتعلقة بالإغاثة في حالات الكوارث على أن "تبذل الجمعيات الوطنية كل جهد للحصول على تسهيلات من دوائر النقل الحكومية أو الخاصة في بلدانها من أجل النقل السريع، بالبحر أو بأسعار مخفضة كلما كان ذلك ممكنا، لإمدادات الإغاثة، بما فيها السلع العابرة، الموجهة لضحايا الكوارث"^(٤٠٠). ويوصي قرار المؤتمر الدولي للصليب الأحمر المتعلق بالتدابير الرامية إلى التعجيل بالإغاثة الدولية بأن "ترخص كافة الحكومات لشركات طيرانها الوطنية - سواء كانت أعضاء في اتحاد النقل الجوي الدولي أم لا - بالنقل المجاني أو، إذا تعذر ذلك، بالنقل بأسعار الحد الأدنى لإرساليات الإغاثة وأفراد الإغاثة، حيثما أمكن ذلك على نحو معقول. وينبغي بخاصة على الحكومات التي قد تستفيد في نهاية الأمر من مساعدات الإغاثة أن تصدر تعليماتها إلى شركات طيرانها الوطنية بتحويل هذه المعاملة لأفراد الإغاثة القادمين وشحنات الإغاثة القادمة، حتى ولو تطلب الأمر تأجيل نقل الركاب العاديين والبضائع التجارية". وتنص خطة الحكومة الأسترالية للمساعدة في حالات الكوارث بالخارج على أنه "يجوز للحكومة أن تنقل موارد المنظمات الحكومية التي ترسل لتلبية طلب مساعدة من منظمة مماثلة

(٣٩٧) الاتفاق المبرم بين المجلس الاتحادي السويسري وحكومة جمهورية الفلبين بشأن التعاون في حالة الكوارث الطبيعية أو حالات الطوارئ الكبرى، ٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، المادة ٨-٢.

(٣٩٨) انظر: UNITAR, *Policy and Efficacy Studies*, No 8 (Sales No. E.82.XV.PE/8)، المرفق ألف، القاعدة ٨.

(٣٩٩) المرجع نفسه، القاعدة ١١ (٢).

(٤٠٠) مبادئ وقواعد الصليب الأحمر والهلال الأحمر المتعلقة بالإغاثة في حالات الكوارث، الفقرة ٩-٤. وأعيد طبعها في *International Review of the Red Cross*، رقم ٣١٠ (٢٩ شباط/فبراير ١٩٩٦)، المرفق الرابع.

في بلد متضرر من الكوارث، في 'حدود الحيز المتاح'، شريطة أن توافق وكالة إدارة الكوارث في البلد المتلقي على هذا النقل^(٤٠١).

'٣' حقوق التحليق والهبوط

١١٨ - كثيرا ما تخول الصكوك المتعلقة بالإغاثة في حالات الكوارث حقوق التحليق والهبوط. ورغم أن هذه المسائل تجري في سياق من السياقات التي سبقت مناقشتها في الفرعين (أ) و (ب) أعلاه، (أي في دولة العبور أو في الدولة المتلقيّة)، فإن هذه الأحكام كثيرا ما لا تقيم هذا التمييز، بل إنها تصاغ بطريقة عامة تسري على أي مكان^(٤٠٢).

١١٩ - وينص المرفق ٩ من اتفاقية الطيران المدني الدولي على أنه "يجب على الدول المتعاقدة تيسير الدخول إلى أقاليمها أو مغادرتها أو عبورها من جانب الطائرات القائمة برحلات للإغاثة يتم تشغيلها بواسطة منظمات دولية معترف بها من الأمم المتحدة أو بالنيابة عن تلك المنظمات أو بواسطة الدول ذاتها أو بالنيابة عنها"^(٤٠٣). كما يؤكد على أنه "يجب أن تبدأ مثل هذه الرحلات في أقرب وقت ممكن إثر الحصول على موافقة الدولة التي تحصل على الإغاثة" وأن ما يصل في تلك الرحلات من أفراد ومواد "يجب على الدول المتعاقدة أن تتأكد من إنهاء إجراءات[ه] بدون تأخير"^(٤٠٤). ويتضمن عدد من المعاهدات الثنائية أحكاما مماثلة بشأن حقوق التحليق والهبوط في حالات الكوارث. وتقتصر كل المعاهدات الثنائية تقريبا معالجتها للعبور وحرية التنقل على حكم من هذا القبيل دون تناول ما سبقت مناقشته في الفرعين السابقين من مسائل التنقل البري في دولة العبور أو الدولة المتلقيّة^(٤٠٥).

(٤٠١) التوصية بـ (انظر الحاشية ٢٠ أعلاه)؛ والخطة الأسترالية للمساعدة في حالات الكوارث بالخارج، نيسان/أبريل ١٩٩٨، الفقرة ٦-١-٢.

(٤٠٢) لكن انظر قواعد اليونيتار النموذجية لعمليات الإغاثة في حالات الكوارث، ١٩٨٢. المرفق ألف، القاعدة ١٠ ("تمنح الدولة المتلقيّة ترخيصا للتحليق والهبوط للطائرات التي تنقل أفراد الإغاثة المعيّنين وإمدادات الإغاثة"). (التوكيد مضاف).

(٤٠٣) اتفاقية الطيران المدني الدولي، لعام ١٩٤٤، الفقرة ٨-٨. وانظر أيضا الفقرة ٨-١٠ ("يجب على الدول المتعاقدة تسهيل دخول وعبور ومغادرة الطائرات المشتركة في عمليات مكافحة التلوث البحري أو منعه، أو في عمليات أخرى لضمان سلامة البحار وسلامة السكان أو حماية البيئة البحرية، وذلك في حالات الطوارئ").

(٤٠٤) المرجع نفسه، الفقرتان ٨-٨ و ٨-٩.

(٤٠٥) انظر على سبيل المثال، الاتفاق المبرم بين جمهورية النمسا وجمهورية ألمانيا الاتحادية بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة، ١٩٨٨، المادة ٨؛ واتفاق المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة (المشفوع بمذكرات متبادلة)، الدانمرك - جمهورية ألمانيا الاتحادية، ١٩٨٥، المادة ٦ (٥)؛ واتفاقية المساعدة المتبادلة في حالة الكوارث أو الحوادث الخطيرة، فرنسا - بلجيكا، ١٩٨١، المادة ٦؛

كما تتضمن قرارات عديدة حكما بشأن حقوق التحليق والهبوط، إذ تنص في صيغ متعددة على أن "يمنح الترخيص بالتحليق والتجمع دون تأخير ويعفى من أي رسوم للهبوط أو أي رسوم ذات صلة" (٤٠٦) وأنه "من المستصوب أن تكون تلك التراخيص صالحة طيلة مرحلة الإغاثة الطارئة" (٤٠٧).

جيم - المركز

١٢٠ - تشير الإغاثة في حالات الكوارث مسائل مركز الأفراد المشاركين والمنظمات التي ينتمون إليها. وسيتناول هذا الفرع أولاً سبل التعرف على عمليات الإغاثة في حالات الكوارث، بما فيها استعمال رمز معترف به دولياً، وإصدار بطاقات هوية لفرادى أعضاء فرق الإغاثة في حالات الكوارث، وتقديم قوائم بالأفراد إلى سلطات الدولة المتلقية. ثانياً، سيتناول مسألة الامتيازات والحصانات والتسهيلات، بما فيها تلك الممنوحة لمسؤولي الدولة، والمنظمات الحكومية الدولية وموظفيها؛ والمنظمات غير الحكومية الدولية.

واتفاقية المساعدة المتبادلة في حالة الكوارث أو الحوادث الخطيرة، فرنسا - ألمانيا، ١٩٧٧، المادة ٦؛ والاتفاق المبرم بين حكومة جمهورية موزامبيق وحكومة جمهورية جنوب أفريقيا بشأن تنسيق خدمات البحث والإنقاذ، ٢٠٠٢، المادة ٥ (٥)؛ واتفاقية المساعدة المتبادلة في حالة الكوارث أو الحوادث الخطيرة، هولندا - بلجيكا، ١٩٨٤، المادة ٨؛ واتفاق المساعدة المتبادلة بين مرافق المطافئ والطوارئ البرتغالية والإسبانية، ١٩٨٠ (الذي أنهي وألغى بالبروتوكول المبرم بين مملكة إسبانيا والجمهورية البرتغالية بشأن التعاون التقني والمساعدة المتبادلة في ميدان الحماية المدنية، المؤرخ ٩ آذار/مارس ١٩٩٢) المادة ٢ (٤) - (٥)؛ والاتفاق المبرم بين حكومة جمهورية جنوب أفريقيا وحكومة جمهورية ناميبيا بشأن تنسيق خدمات البحث والإنقاذ، ٢٠٠٠، المادة ٥ (٥)؛ واتفاق التعاون بشأن التأهب للكوارث والوقاية منها، والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث، إسبانيا - الأرجنتين، ١٩٨٨، المادة الرابعة عشرة. وينشئ البروتوكول المبرم بين الأمم المتحدة وحكومة جمهورية أوزبكستان لتسهيل تقديم المساعدة الإنسانية من أوزبكستان إلى أفغانستان، ٢٠٠١، الفقرتان ١٦-١ و ١٧-١، التزامات تكميلية على الأمم المتحدة والحكومة: فبينما تلتزم الأمم المتحدة بتقديم إشعار مسبق بما يزمع القيام به من تحليقات أو عمليات هبوط طائراتها وتبلغ كافة المنظمات الدولية والمنظمة غير الحكومية بأنظمة المجال الجوي ذات الصلة في أوزبكستان، تلتزم الحكومة بتحويل حقوق التحليق والهبوط بالتساوي بين كافة مقدمي المساعدة الإنسانية.

(٤٠٦) مشاريع المبادئ التوجيهية الدولية لعمليات المساعدة الإنسانية، ١٩٩١، المادة ١٤.

(٤٠٧) قرار المؤتمر الدولي للصليب الأحمر بشأن تدابير التعجيل بالإغاثة الدولية (انظر الحاشية ٢٠ أعلاه)، التوصية لام. وانظر أيضاً مدونة السلوك للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية في مجال أعمال الإغاثة في حالات الكوارث، ١٩٩٥، المرفق الأول، الفقرة ٢ ("ينبغي أن تخول الحكومات رخصة التحليق وحقوق الهبوط للطائرات التي تنقل إمدادات الإغاثة الدولية وأفرادها، طيلة مرحلة الإغاثة في حالات الطوارئ").

١ - التعرف

١٢١ - لكي يكون أفراد الإغاثة في حالات الكوارث فعالين، لا بد وأن يسهل على الضحايا وأعضاء حكومة الدولة المتلقية، وسائر أفرقة الإغاثة في حالات الكوارث التعرف عليهم. وفي هذا الصدد، يمكن الوقوف على ثلاث أنواع مختلفة من الأحكام المتعلقة بالتعرف والتي ترد بانتظام في الصكوك ذات الصلة بالكوارث. أولاً، ترخص بعض الأحكام باستخدام رمز معترف به دولياً يحمله أفراد الإغاثة في حالات الكوارث أو يظهره على معداتهم. ثانياً، يتناول نوع آخر من الأحكام الهوية المحددة لكل فرد من أفراد فريق للإغاثة في حالات الكوارث، وذلك عموماً عن طريق استخدام بطاقات الهوية. ثالثاً، تتناول بعض الأحكام التعرف باشتراط إدلاء الجهة المقدمة للمساعدة بقائمة للأفراد للدولة المتلقية. ويتناول هذا الفرع كل نوع من هذه الأحكام تباعاً.

(أ) الشارة أو الرمز المميز في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث

١٢٢ - تنص عدة صكوك على استخدام شارة مميزة للتعرف على عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ، وأفرادها ومعداتها. فاتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ ينص على أن "الأفراد العسكريين والمسؤولين المدنيين المرتبطين بهم والمشاركين في عملية المساعدة يسمح لهم بارتداء بزات عليها علامة تعريف مميزة عند قيامهم بمهامهم الرسمية"^(٤٠٨). أما اتفاقية ١٩٩٤ المتعلقة بسلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها، بصيغتها الموسعة بمقتضى بروتوكول ٢٠٠٥^(٤٠٩) فتستوجب أن يحمل الأفراد والمركبات والسفن والطائرات المشاركة في تقديم المساعدة الإنسانية الطارئة "علامات مميزة ما لم يقرر الأمين العام للأمم المتحدة خلاف ذلك"^(٤١٠). وينص مشروع اتفاقية ١٩٨٤ للتعجيل في تسليم المساعدة في حالات الطوارئ على أن "الدول أو المنظمات المقدمة للمساعدة والتي تستخدم علامة مميزة معترف بها دولياً، [عليها] أن تقوم باستخدام تلك العلامة لتعريف إرساليات الإغاثة ومعداتها ووسائل نقلها

(٤٠٨) انظر: ASEAN Document Series, 2005، الصفحة ١٥٧، المادة ١٥.

(٤٠٩) انظر أدناه المناقشة المتعلقة بحماية موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها في الفقرات ٢٠٤-٢٠٩.

(٤١٠) اتفاقية سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها (United Nations Treaty Series, vol. 2051, No 35457)، المادة ٣ (١).

وموظفيها ومقارهم حسب الاقتضاء“ في حين أن تلك التي لا تستخدم أي علامة، عليها أن تقوم باستخدام العلامة الدولية المميزة للحماية المدنية^(٤١١).

١٢٣ - وتوصي مبادئ ماكس بلانك التوجيهية بأنه ”يجوز استخدام شارة مميزة معترف بها دوليا لأغراض إرشادية للتعرف على شحنات المساعدة وخدماتها وأفرادها“ وأن ”القواعد الواجبة التطبيق التي تحكم استعمال علم الأمم المتحدة وشعارها وشعار الصليب الأحمر والهلل الأحمر يجب احترامها“^(٤١٢) وتوصي القواعد والممارسات الموصى بها للجمعيات الوطنية للبلقان بأن تسمح الحكومات ”بالتعرف على سلع الإغاثة وخدماتها وأفرادها، وفقا للقانون، ولا سيما باستعمال شعار الصليب الأحمر/الهلل الأحمر“^(٤١٣). وينص مشروع اتفاق ١٩٨٠ النموذجي المتعلق بالقانون الدولي الطبي والإنساني على أن ”أفراد المنظمة يرتدون البزات/أو يضعون علامة مميزة“^(٤١٤).

١٢٤ - وفيما يتعلق بالقانون الوطني، فإن القانون المنغولي ينص على أن ”مأمور الحماية في حالات الكوارث يرتدي بزة تبين رتبته وشاراته تبعا لمنصبه الرسمي“^(٤١٥). وينص القانون الهنغاري المتعلق بالحماية المدنية على أنه ”توضع علامة دولية مميزة للحماية المدنية على ملابس الشخص الذي يقوم بالحماية المدنية، وكذلك على أي مركبة أو معدات تقنية أو مرفق مستخدم في أغراض الحماية المدنية، وتكون هذه العلامة هي ”مرفق الحماية المدنية لجمهورية هنغاريا“^(٤١٦). وعلى نفس المنوال، يشترط القانون البنمي أن يعرف المعهد الوطني

(٤١١) الوثيقة A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2، المادة ١٢ (١)-(٢). كما ينص مشروع الاتفاقية في المادة ١٢ (٣) على أن كافة الجهات الفاعلة ”تتخذ التدابير اللازمة للإشراف على عرض هذه العلامات ومنع إساءة استعمالها“.

(٤١٢) انظر: Peter MacAlister-Smith, Draft International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations, (Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg, Germany, 1991)، المادة ١٣.

(٤١٣) القواعد والممارسات الموصى بها، الجمعيات الوطنية للبلقان، الاجتماع المتعلق بالقانون الدولي للاستجابة لحالات الكوارث (بلغراد، ٢٠-٢٦ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤)، الجزء الثالث، الفقرة ١٥.

(٤١٤) المادة ١٥ (٢) (استنسخ في تقرير المؤتمر التاسع والخمسين لرابطة القانون الدولي، بلغراد، ١٧-٢٣ آب/أغسطس ١٩٨٠).

(٤١٥) قانون الحماية من الكوارث (منغوليا)، ٢٠٠٣، المادة ٣٢.

(٤١٦) قانون الحماية المدنية (هنغاريا)، المادة ٣٢.

للحماية المدنية نفسه برمز مميز، ويورد وصفا مفصلا لهذا الرمز^(٤١٧). ويتضمن قانون الولايات المتحدة حكما مماثلا^(٤١٨).

(ب) بطاقات الهوية

١٢٥ - وتتناول بعض الصكوك مسألة الهوية من خلال استعمال بطاقات الهوية. وقد صيغت هذه البنود بثلاث طرائق مختلفة. أولا، صيغت بعض هذه الأحكام على نحو يجعل عبء حمل وثائق هوية صالحة على عاتق أفراد الإغاثة في حالات الكوارث أنفسهم. وعلى سبيل المثال، تنص المعاهدة الثنائية المتعلقة بالإغاثة في حالات الكوارث والمبرمة بين إسبانيا والأرجنتين على أن أفراد الإغاثة في حالات الكوارث "يجب أن تكون بحوزتهم وثيقة هوية صالحة في الدولة المطلوب منها المساعدة [أي في دولتهم]. وكذلك شهادة "تصدرها هيئة التنسيق في الدولة المعنية، تبين العملية الطارئة، وقائمة الأشخاص الذين يضمهم الفريق"^(٤١٩).

١٢٦ - ثانيا، صيغت بعض الأحكام على نحو يتيح الاعتراف بوثائق الهوية القائمة لدى الجهات المقدمة للمساعدة في الدولة المتلقية. وعلى سبيل المثال، استخدم اتفاق مبرم بين فرنسا وبلجيكا مصطلحات مماثلة للمصطلحات المستخدمة في معاهدات ثنائية عديدة ونص على أن "قائد فرقة من أفرقة طوارئ لا يطلب منه إلا أن يحمل شهادة تبين العملية الطارئة، ونوع الوحدة وعدد الأشخاص الذين تضمهم. وتصدر الشهادة السلطة التي تكون الوحدة تحت إمرتها. ويعفى أفراد فرقة الطوارئ من شرطي جواز السفر ورخصة الإقامة"^(٤٢٠). ورغم أن هذا الحكم يرد في مادة تتعلق بعبور الحدود، فإن الصيغة المستعملة (أي عبارة "لا يطلب منه إلا أن يحمل...")، وكذلك الإشارة إلى الإعفاء من شروط الإقامة، تفسح المجال لتفسير مفاده أن هذه الشهادة هي الوثيقة الوحيدة المطلوبة من أفراد الإغاثة في حالات

(٤١٧) القانون المنشئ للمعهد الوطني للحماية المدنية (بنما)، ١٩٩٥، المادة ٣٣.

(٤١٨) الولايات المتحدة، القانون الاتحادي للحماية المدنية، ١٩٥٠، المادة ٢٠٤.

(٤١٩) اتفاق التأهب للكوارث والوقاية منها، والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث، إسبانيا - الأرجنتين، ١٩٨٨، المادة الثالثة عشرة. وانظر أيضا: اتفاقية سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها، ١٩٩٤، المادة ٣ (٢) "يجب على جميع موظفي الأمم المتحدة وجميع الأفراد المرتبطين بها وثائق مناسبة لإثبات الهوية"، بصيغتها الموسعة بمقتضى بروتوكول ٢٠٠٥ الاختياري. وانظر أيضا المناقشة المتعلقة بحماية موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها، في الفقرات ٢٠٤-٢٠٩ أدناه.

(٤٢٠) اتفاقية المساعدة المتبادلة في حالة الكوارث أو الحوادث الخطيرة، فرنسا - بلجيكا، ١٩٨١، المادة ٤ (٢). وتنص الاتفاقية أيضا في المادة ٤ (٣) على أنه "إذا تعذر تقديم الشهادة المشار إليها في الفقرة ٢ أعلاه، في حالة طارئة للغاية، تكفي أي شهادة ملائمة أخرى تفيد وجوب عبور الحدود لغرض القيام بعملية طارئة".

الكوارث باعتبارها مسألة عامة عندما يكونون داخل إقليم الدولة المتلقية، وبالتالي فإنها تكفي لأغراض التعريف أيضا.

١٢٧ - ثالثا، تستوجب بعض الأحكام على الدولة المتلقية أن تسهل فعلا التعرف على أفراد الإغاثة في حالات الكوارث بإصدار بطاقات هوية لهم. فاتفاقية البلدان الأمريكية لتسهيل المساعدة في حالات الكوارث تنص مثلا على أن "الدولة المقدمة للمساعدة والدولة المتلقية للمساعدة تبذلان كل جهد ممكن لتزويد أفراد المساعدة بكل الوثائق أو الوسائل التي يمكن بها تعريف أنفسهم بصفاتهم تلك"^(٤٢١). وعلى نفس المنوال ينص الاتفاق النموذجي الشامل للأصول العسكرية المدنية المرفق بمبادئ أوصلو التوجيهية على أن "رئيس عملية الاتفاق النموذجي يصدر لكافة الأفراد المعينين محليا بطاقة هوية تتضمن المعلومات التالية: الاسم الكامل؛ وتاريخ الميلاد؛ والدائرة (عند الاقتضاء)؛ وتاريخ الإصدار وتاريخ انتهاء الصلاحية، والصورة"^(٤٢٢).

(ج) قوائم الأفراد

١٢٨ - وأخيرا، تتناول بعض الصكوك مسألة التعريف باشتراط قيام رئيس عملية الإغاثة بتقديم قائمة للأفراد إلى الدولة المتلقية. وعلى سبيل المثال، تنص المعاهدة الثنائية المبرمة بين شيلي والأرجنتين على أن الدولة المقدمة للمساعدة ترسل قائمة عن طريق القنوات الدبلوماسية إلى الدولة المتلقية متضمنة مكان وزمن دخول فرقتها؛ وأسماء أعضائها وفئاتهم ووظائفهم وأرقام تعريفهم؛ وأسماء المنظمة التي ينتمون إليها؛ ووصف بمعدات الدعم التقني التي يحملونها"^(٤٢٣). وعلى نفس المنوال، تتضمن الخطة الأسترالية للمساعدة في حالات الكوارث بالخارج قائمة مماثلة بالمعلومات التي ينبغي أن يقدمها أفراد الإغاثة في حالات

(٤٢١) المادة السابعة (ب).

(٤٢٢) المبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية في الإغاثة في حالات الكوارث - "مبادئ أوصلو التوجيهية"، التنقيح ١، ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦، الفقرتان ٣١ و ٣٢. وانظر أيضا الفقرة ٣٣ ("يحمل الأفراد العسكريون وأفراد الحماية المدنية الموفدون بصفاتهم أفرادا لعملية الاتفاق النموذجي في إطار الأمم المتحدة علامات ملائمة")؛ المرجع نفسه، الفقرة ٦ ("تخول حكومة الدولة المتضررة لعملية الاتفاق النموذجي حق إبراز العلم الوطني أو غيره من علامات التعريف المناسبة في مقرها أو مخيماتها أو غيرها من الأماكن، وعلى مركباتها وسفننها. ويضع علامة ملائمة الأفراد العسكريون وأفراد الحماية المدنية الذين يتم إيفادهم تحت إشراف مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية والذين يتمتعون بمركز الخبراء الموفدين في مهمة للأمم المتحدة")؛ والفقرة ٢٩ ("ينتشر الأفراد العسكريون وأفراد الحماية المدنية الموفدون في مهام للإغاثة في حالات الكوارث مرتدين بزات وطنية").

(٤٢٣) الاتفاق المبرم بين جمهورية شيلي وجمهورية الأرجنتين بشأن التعاون في مجال الكوارث، ١٩٩٧، المادة ٥ (١).

الكوارث إلى المركز الوطني لتنسيق إدارة حالات الطوارئ "لتمكين الرئيس الأسترالي للبعثة من ... إصدار أي وثيقة هوية ضرورية" (٤٢٤).

٢ - الامتيازات والحصانات والتسهيلات

١٢٩ - يمنح عدد من الاتفاقيات الدولية امتيازات وحصانات إلى كيانات وفئات معينة من الأفراد، من قبيل الممثلين الدبلوماسيين والقنصلين للحكومات (٤٢٥) أو المنظمات الحكومية الدولية وموظفيها (٤٢٦). وتتباين هذه الامتيازات والحصانات تبعا للمستفيد، لكنها تشمل عموما تسهيلات بشأن الدخول إلى الإقليم وتراخيص العمل؛ وحرية التنقل والسفر داخل الإقليم، رهنا بالتشريع المحلي؛ وحرمة أماكن العمل، والمحفوظات والاتصالات؛ والإعفاء من الخدمات الشخصية والرسوم الجمركية والضرائب؛ والحصانة من الاعتقال أو الاحتجاز ومن الإجراءات القانونية؛ وتسهيلات أخرى لأداء مهام البعثات الدبلوماسية والقنصلية أو المنظمات الدولية. كما تمنح المنظمات الدولية شخصية اعتبارية بمقتضى القانون المحلي مما يخولها أهلية التعاقد والتملك والتصرف في الممتلكات والتقاضى. وقد تم التصديق على الاتفاقيات المذكورة أعلاه على نطاق واسع واعترف عموما بأن البعض على الأقل من قواعدها ذات الصلة تشكل جزءا من القانون العرفي (٤٢٧).

١٣٠ - ولعل القواعد العامة الوارد وصفها أعلاه وثيقة الصلة بالحالات التي تتناولها هذه الدراسة. وبالتالي، فإن المنظمات الدولية وموظفيها المشاركين في عمليات الإغاثة في حالات

(٤٢٤) الخطة الأسترالية للمساعدة في حالات الكوارث بالخارج (نيسان/أبريل ١٩٩٨)، الفقرتان ٦-٣-٢ و ٦-٣-٣.

(٤٢٥) اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية، ١٩٦١؛ واتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية، ١٩٦٣؛ واتفاقية البعثات الخاصة، ١٩٦٩. ورغم أن هذه الاتفاقية تعرف "البعثة الخاصة" تعريفا واسعا باعتبارها "بعثة مؤقتة تمثل الدولة وتوفدها دولة إلى دولة أخرى بموافقة الدولة الأخرى لتعالج مسائل محدودة أو لتؤدي لديها مهمة محدودة" (المادة ١ (أ))، فإن الأعمال التحضيرية توضح أن الغرض منها هو تنظيم ظاهرة الدبلوماسية الخاصة (انظر، الوثيقة A/CN.4/166 في: *Yearbook of the International Law Commission 1964*, Vol. II، الفقرات ١١-١٩ و ٦١-١١٩، والفقرتان ٢ و ٣ من شرح اللجنة للمادة ١، *Yearbook ... 1967*, Vol. II، الصفحة ٣٤٨).

(٤٢٦) اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها، لعام ١٩٤٦؛ واتفاقية امتيازات الوكالات المتخصصة وحصاناتها، لعام ١٩٤٧؛ اتفاقية امتيازات الوكالة الدولية للطاقة الذرية وحصاناتها، لعام ١٩٥٩.

(٤٢٧) انظر بشأن الامتيازات والحصانات التي تقرها اتفاقيتا فيينا لعامي ١٩٦١ و ١٩٦٣، محكمة العدل الدولية، (قضية الموظفين الدبلوماسيين والقنصلين) (الولايات المتحدة ضد إيران) *Diplomatic and Consular Staff* (United States v. Iran), Judgment of 24 May 1980, I.C.J. Reports 1980، الفقرة ٨٦. ومن الثابت أيضا أن أفراد آخرين (من قبيل مسؤولي الدولة، ولا سيما رؤساء الدول أو الحكومات) يخولون امتيازات وحصانات بموجب القانون الدولي.

الكوارث، مثلاً، يتمتعون، في ذلك السياق المعين، بالامتيازات والحصانات الممنوحة بموجب الاتفاقيات ذات الصلة. غير أنه يثور السؤال عما إذا كانت خصوصيات عمليات الإغاثة في حالات الكوارث تستلزم تكييف الامتيازات والحصانات المعترف بها عادة بمقتضى القانون الدولي. وهذا ما يستتبع مسألتين تناولتهما عدة صكوك دولية ومحلية. المسألة الأولى (من حيث الموضوع) هي مسألة ما إذا كانت الامتيازات والحصانات الممنوحة عادة يلزم استكمالها بتسهيلات قانونية أخرى أحسن تكيفاً مع احتياجات عمليات الإغاثة في حالات الكوارث. وقد تم تناول هذه المسألة باستفاضة في فروع أخرى من هذه الدراسة، عند تناول تأثيرات أفراد الإغاثة وتراخيص دخولهم وعملهم وحرية تنقلهم، والرسوم الجمركية والمكوس والتعريفات المتعلقة بشحنات الإغاثة، والاتصالات، وما إلى ذلك. والمسألة الثانية (من حيث الأشخاص) وهي مسألة ما إذا كان ينبغي منح الامتيازات والحصانات للكيانات أو الأشخاص المشاركين في عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ غير المشمولين بها عادة^(٤٢٨).

(٤٢٨) يتضمن عدد من الصكوك في هذا المجال أحكاماً عامة يطلب بموجبها من الدول المتلقية أن تسهل عمل الكيانات المعنية في إنجاز المساعدة الإنسانية (انظر، مثلاً، الفقرة ٦ من قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦؛ و الفقرة ٦ من إعلان مبادئ المؤتمر الدولي بشأن الإغاثة الإنسانية الدولية للسكان المدنيين في حالات الكوارث، (القرار ٢٦ الذي اعتمدته المؤتمر الدولي الحادي والعشرون للصليب الأحمر، في أيلول/سبتمبر ١٩٦٩)؛ والمادة ٢٧ (٢) (س) من قانون جنوب أفريقيا لإدارة الكوارث رقم ٥٧ لعام ٢٠٠٢) أو لضمان حماية أفراد الإغاثة. ورغم أن الامتيازات والحصانات وغيرها من التسهيلات يتعين قطعاً إدراجها في الإطار العام للتعاون المطلوب من الدولة المتلقية، فإن الفرع الحالي سيركز بدلاً من ذلك على أحكام الصكوك الدولية والمحلية التي تتناول تحديداً مسألة الامتيازات والحصانات والتسهيلات.

علاوة على ذلك، سيركز هذا الفرع على الامتيازات والحصانات والتسهيلات على الصعيد الدولي، وبالتالي لن ينظر في الأحكام التي تمنح الحصانة من الإجراءات القانونية للموظفين والمستخدمين الوطنيين المشاركين في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث (وللاطلاع على حكم من هذا القبيل، انظر الفقرة ٧٤ من قانون إدارة الكوارث رقم ٥٣ (الهند)، ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥).

وأخيراً، يجدر بالملاحظة أن بعض التشريع الوطني يتضمن أحكاماً بموجبها لا يمكن إكراه الأشخاص المتمتعين بالامتيازات والحصانات بموجب القانون الدولي (من قبيل الموظفين الدبلوماسيين) على تقديم المساعدة الشخصية في سياق عمليات الإغاثة في حالات الكوارث كما لا يمكن الاستيلاء على السلع المشمولة بالامتيازات والحصانات لأغراض الإغاثة (انظر على سبيل المثال: الفقرة ٢٦ من الفصل الثاني (الاستثناءات) من الباب الثاني (حقوق والتزامات الكيانات الاعتبارية والأشخاص الطبيعيين في حالات الطوارئ) من القانون المتعلق بنظام الإنقاذ المتكامل وتعديل بعض القوانين (الجمهورية التشيكية)، ٢٨ حزيران/يونيه ٢٠٠٠؛ المادتان ٧٢ (ب) و ٧٤ من قانون الأمن الوطني ١٩٨٧-١٩٨٨ (إكوادور)؛ أو المادة ١٩ (٢) من القانون رقم ٢٩٣٥ (تركيا)؛ وقانون حالة الطوارئ المؤرخ ٢٧ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٣. ولا تندرج تلك الأحكام في نطاق هذا الفرع.

(أ) مسؤولو الدولة المشاركون في عمليات الإغاثة الدولية في حالات الكوارث

١٣١ - تعد مسألة امتيازات وحصانات وتسهيلات مسؤولي الدولة المشاركين في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث في إقليم دولة أخرى موضوع أحكام محددة في بعض المعاهدات المتعددة الأطراف. وتفرض هذه الأحكام عادة على الدولة المتلقية التزاما بمنح الامتيازات والحصانات والتسهيلات الضرورية للقيام بأعمال الإغاثة في حالات الكوارث. وتقتصر بعض الصكوك الحكم المتعلق بالامتيازات والحصانات على النص على هذا المبدأ العام. وعلى سبيل المثال، تنص الاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية على أنه، في حالة الكارثة أو التهديد بكارثة:

”على الدولة المستفيدة أن تمنح، في حدود قوانينها الوطنية، كل الامتيازات والحصانات والتسهيلات اللازمة لإنجاز مهمة المساعدة، وأن تضمن حماية أعوان الحماية المدنية للدولة المتضامنة وحماية أملاكها“^(٤٢٩).

١٣٢ - غير أن معاهدات أخرى متعددة الأطراف تتضمن أحكاما أكثر تفصيلا، تشمل قواعد بشأن التحديد الدقيق للمستفيدين من هذه الامتيازات والحصانات، وما يقتدرن بها من التزام بحماية قوانين الدولة المتلقية. وعلى سبيل المثال، تنص المادة ٨ من اتفاقية ١٩٨٦ لتقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي، على أن الدولة الطالبة للمساعدة تلتزم بمنح الطرف المقدم للمساعدة الحصانة من الاعتقال والاحتجاز والإجراءات القانونية والإعفاء من الضرائب والرسوم والأعباء الأخرى لفائدة أفراد الطرف المقدم للمساعدة (عندما يتم إبلاغ الدولة الطالبة للمساعدة بأسمائهم حسب الأصول وتقبلهم) فيما يتعلق بالقيام بمهام المساعدة؛ والإعفاء من الضرائب والرسوم وغيرها من التكاليف والحصانة من حجز المعدات والممتلكات المستخدمة في أغراض المساعدة أو مصادرها أو الاستيلاء عليها^(٤٣٠). وتنص اتفاقية تامبيري المتعلقة بتقديم موارد بشأن توفير موارد الاتصالات

(٤٢٩) الاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية، ٢٢ أيار/مايو ٢٠٠٠، المادة ٤، الفقرة (أ) (٥).

(٤٣٠) الفقرتان ٢ و ٣. ويجدر بالإشارة أن الدول يجوز لها أن تختار عدم التقيد بالالتزامات المنصوص عليها في الفقرتين ٢ و ٣ وقت توقيع المعاهدة أو التصديق عليها أو قبولها أو الموافقة عليها أو الانضمام إليها (الفقرتان ٩ و ١٠). كما نص بوضوح على أن الدولة الطالبة للمساعدة ليست ملزمة بتحويل مواطنيها أو المقيمين بها إقامة دائمة الامتيازات والحصانات المذكورة (الفقرة ٦)، وأن المستفيدين من تلك الامتيازات والحصانات يقع على عاتقهم واجب احترام قوانينها وأنظمتها (الفقرة ٧). كما نص على شرط استثناء بخصوص حقوق التزامات تتعلق بالامتيازات والحصانات الممنوحة عملا باتفاقات دولية أخرى أو بمقتضى القانون الدولي العرفي (الفقرة ٨).

السلوكية واللاسلكية لأغراض للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة لعام ١٩٩٨^(٤٣١)، على أن الدولة الطالبة للمساعدة،

”تقوم... في حدود ما تسمح به قوانينها الوطنية، بمنح الأشخاص، خلاف رعاياها، والمنظمات خلاف التي توجد مقارها في إقليمها أو المقيمة فيه، ممن يقومون عملاً بهذه الاتفاقية بتقديم المساعدة في مجال الاتصالات السلوكية واللاسلكية، ومن يتم إخطار الدولة الطرف الطالبة بهم وتوافق عليهم، الامتيازات والحصانات والتسهيلات اللازمة لأداء وظائفهم على النحو السليم“^(٤٣٢).

وهكذا تفرض الاتفاقية التزاماً (محدوداً بحكم الإحالة إلى القانون الوطني للدولة) يوجب منح ما يلزم من امتيازات وحصانات وتسهيلات لمن يقدم المساعدة الغوثية. ثم تورد الأحكام اللاحقة قائمة بالامتيازات والحصانات اللازم منحها، والتي تشمل الحصانة من القبض والاعتقال والإجراءات القانونية فيما يتعلق بالسلوك المتصل مباشرة بتقديم المساعدة المتعلقة بالاتصالات اللاسلكية، والإعفاء من الضرائب والرسوم وغيرها من التكاليف، والحصانة من حجز المعدات والمواد والممتلكات المستخدمة في أغراض المساعدة المتصلة بالاتصالات اللاسلكية. كما وردت إشارات إلى الواجب الواقع على عاتق الدولة الطالبة للمساعدة بأن توفر، في حدود قدراتها، التسهيلات والخدمات المحلية للإدارة السليمة والفعالة للمساعدة المتعلقة بالاتصالات اللاسلكية، وضمان حماية ما له علاقة بتلك المساعدة من أفراد ومعدات ومواد.

١٣٣ - كما ترد في الاتفاقيات الإقليمية أحكام متعلقة بالامتيازات والحصانات والتسهيلات. فبموجب اتفاق دول الشمال الأوروبي للمساعدة المتبادلة فيما يتصل بالحوادث الإشعاعية، لعام ١٩٦٣، مثلاً، ”تمنح الدولة الطالبة للمساعدة، فيما يتعلق بالمساعدة، ما يلزم من تسهيلات وامتيازات وحصانات بغية ضمان التعجيل بأداء المهام المنصوص عليها في هذا الاتفاق“^(٤٣٣). وبموجب اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، لعام ٢٠٠٥، فإن الطرف الطالب للمساعدة أو المتلقي لها يمنح، وفقاً لقوانينه وأنظمته الوطنية، للكيان المقدم للمساعدة الإعفاءات

(٤٣١) المادة ٥ (الامتيازات والحصانات والتسهيلات).

(٤٣٢) المادة ٥ (١).

(٤٣٣) المادة السادسة. ويشير الحكم كذلك إلى الامتيازات والحصانات التي تمنح للوكالة الدولية للطاقة الذرية: ”فيما يتعلق بالمساعدة التي تقدمها الوكالة الدولية للطاقة الذرية، تطبق الدولة الطالبة للمساعدة اتفاق حصانات الوكالة وامتيازاتها“.

والتسهيلات فيما يتعلق بتقديم المساعدة^(٤٣٤). وبموجب اتفاقية البلدان الأمريكية لتسهيل المساعدة في حالات الكوارث، لعام ١٩٩١، تتعهد الدولة المتلقية للمساعدة "بأن توفر، في حدود قدراتها، التسهيلات والخدمات المحلية للإدارة السليمة والفعالة للمساعدة" و "تبذل قصارها لحماية ما تجلبه الدولة المقدمة للمساعدة لهذه الغاية من أفراد ومعدات ومواد إلى إقليمها"^(٤٣٥). وبالإضافة إلى ذلك، "لا يجوز إخضاع [أفراد المساعدة] للولاية القضائية الجنائية أو المدنية أو الإدارية للدولة المتلقية للمساعدة عن أعمال مرتبطة بتقديم المساعدة"^(٤٣٦).

١٣٤ - وقد تكون الأحكام ذات الصلة في الاتفاقيات الإقليمية على قدر أكبر من التفاصيل. فالمادة ٢١ مثلاً من اتفاق ١٩٩١ المنشئ للوكالة الكاريبية للاستجابة الطارئة في حالات الكوارث، تؤكد المبدأ القاضي بأن "الدولة الطالبة للمساعدة تمنح أفراد الدولة الموفدة والأفراد العاملين باسمها ما يلزم من امتيازات وحصانات وتسهيلات لأداء مهامهم في تقديم المساعدة"، لكنها تحدد أيضاً قائمة بامتيازات وحصانات معينة يلزم منحها، وذلك بصيغ مماثلة لصيغ اتفاقية تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي.

١٣٥ - وتترع الاتفاقات الثنائية النموذجية المبرمة في سياق عمليات الإغاثة في حالات الكوارث إلى إدراج أحكام محددة بشأن الامتيازات والحصانات والتسهيلات. فقواعد اليونيتار النموذجية لعمليات الإغاثة في حالات الكوارث، مثلاً، تنص على أن الدولة المتلقية للمساعدة، في علاقتها مع الدولة المقدمة للمساعدة، "تمنح لأفراد الإغاثة المعيّنين التسهيلات

(٤٣٤) انظر: ASEAN Document Series, 2005، الصفحة ١٥٧، المادة ١٤. وبصورة أكثر تحديداً، فإن الطرف الطالب للمساعدة أو متلقيها "يمنح الكيان المقدم للمساعدة الإعفاءات من الضرائب والرسوم وغيرها من التكاليف ذات الطابع المشابه والمفروضة على استيراد واستخدام المعدات بما فيها المركبات والاتصالات اللاسلكية والمرافق والمواد التي يتم جلبها إلى إقليم الطرف الطالب للمساعدة أو متلقيها لأغراض المساعدة"، "ويسهل دخول ومكوث ومغادرة ما يتعلق أو يستخدم في المساعدة من أفراد ومعدات ومرافق ومواد إلى إقليمه". كما يطلب من الطرف المتلقي أن يتعاون مع مركز تنسيق المساعدة الإنسانية في رابطة أمم جنوب شرق آسيا، وتيسير إجراء الإعفاءات والتسهيلات فيما يتعلق بتقديم المساعدة.

(٤٣٥) المادة الرابعة.

(٤٣٦) المادة التاسعة. وينص الحكم تحديداً على أن هذا الإعفاء لا يسري في حالة "الأعمال غير المتعلقة بتقديم المساعدة، أو الأعمال المدنية أو الإدارية، وعلى سوء التصرف العمدي أو التقصير الجسيم". ويشير الحكم كذلك إلى أن أفراد المساعدة يقع على عاتقهم التزام باحترام قوانين وأنظمة الدولة المتلقية للمساعدة والدول التي يعبرونها في طريقهم، ويمتنعون عن الأنشطة السياسية وغيرها من الأنشطة المنافية لتلك القوانين ولتقتضيات هذه الاتفاقية. وأخيراً، نص، بموجب المادة نفسها على أن "الدعاوى القضائية المرفوعة ضد أفراد المساعدة أو ضد الدولة المقدمة للمساعدة ينظر فيها في محاكم الدولة المتلقية للمساعدة ويجوز أن يبت فيها في تلك المحاكم".

الضرورة بغية ضمان الأداء السريع لمهام الإغاثة^(٤٣٧). ويقع على عاتق أفراد الإغاثة، من جهتهم التزام مماثل "بالتعاون في كل الأوقات مع السلطات المختصة في الدولة المتلقية للمساعدة لتسهيل إقامة العدل على وجه سليم، وضمان التقيد بأنظمة الشرطة ومنح حدوث أي إساءة استعمال فيما يتعلق بالتسهيلات الممنوحة"^(٤٣٨). وعلى نفس المنوال، توصي كذلك رابطة القانون الدولي في اتفاقها النموذجي المتعلق بالقانون الدولي الطبي والإنساني بإدراج أحكام بشأن الامتيازات والحصانات في الاتفاقات الثنائية بين دولة متلقية للمساعدة وكيان (لا سيما من دولة) يقوم بتوفير الإغاثة، وتورد مواد مقترحة بشأن حرمة مرافق الكيان ومراسلاته (المادة ٤)، والإعفاء من الرسوم الجمركية والضرائب (المادة ٥)، وكذلك تسهيلات دخول الأفراد إلى الإقليم وسلامة أولئك الأفراد (المادة ١٤)^(٤٣٩).

١٣٦ - ولئن صيغت بعض المعاهدات الثنائية بصيغ عامة^(٤٤٠)، فإن معظمها كان عادة أكثر تفصيلاً وركز على تسهيلات قانونية محددة تتعلق، مثلاً، بالدخول إلى الإقليم، أو الإعفاء من المطالبات بالتعويض، أو حماية الاتصالات، أو بعض الإعفاءات الضريبية أو الحصانات لفائدة الدولة المقدمة للمساعدة، وأفرادها ومعداتها وشحناتها أو سلعها العملياتية. وبموجب اتفاق بين الأرجنتين وإسبانيا، مثلاً، فإن أفراد أفرقة الطوارئ المشاركة في تقديم المساعدة في حالة الكوارث "تكون لهم الحصانة من الولاية القضائية الإدارية والمدنية والجنائية للدولة الطالبة

(٤٣٧) انظر: UNITAR, *Policy and efficacy studies*, no. 8 (Sales No. E.82.XV. PE/8)، المرفق ألف، القاعدة ١٤.

(٤٣٨) المرجع نفسه.

(٤٣٩) استنسخ ورد في تقرير المؤتمر التاسع والخمسين لرابطة القانون الدولي (بلغراد، ١٧-٢٣ آب/أغسطس ١٩٨٠). وانظر أيضاً: المبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية في الإغاثة في حالات الكوارث - "مبادئ أو سبلو التوجيهية"، التنقيح ١، ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦، المرفق الأول، الفقرة ٣٠.

(٤٤٠) انظر على سبيل المثال، المادة الخامسة ("ممثلو الولايات المتحدة")، الفقرة (ج) من اتفاق الولايات المتحدة والصين بشأن المساعدة الغوثية المقدمة من الولايات المتحدة إلى الشعب الصيني (المشفوع بمذكرات متبادلة)، لعام ١٩٤٧، الذي يساوي بين امتيازات وحصانات الأفراد المشاركين في عملية الإغاثة وامتيازات وحصانات الموظفين الدبلوماسيين للولايات المتحدة في الصين ("يتمتع ممثلو الولايات المتحدة وممتلكات البعثة وموظفوها في الصين بنفس الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها موظفو سفارة الولايات المتحدة في الصين وممتلكات السفارة وممتلكات موظفيها"). وفي أحكام من هذا القبيل، يشار من حين لآخر إلى اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١. فمثلاً، بموجب المادة الثانية من الاتفاق المبرم بين الولايات المتحدة الأمريكية وحكومة جمهورية بيلاروس بشأن التعاون لتسهيل تقديم المساعدة، ١٩٩٦، "يتمتع لموظفي حكومة الولايات المتحدة الموجودين في جمهورية بيلاروس فيما يتصل بتنفيذ برامج الولايات المتحدة المتعلقة بالمساعدة مركزاً مماثلاً للمركز الممنوح للموظفين الإداريين والتقنيين". بموجب اتفاقية فيينا لعام ١٩٦١. كما ينص هذا الحكم على أنه "ليس في هذا الاتفاق ما يفسر على أنه استثناء لامتيازات والحصانات التي تحق للموظفين في حالات أخرى".

للمساعدة فيما يتعلق بالأنشطة التي يتم القيام بها أثناء أداء مهامهم في إقليم تلك الدولة^(٤٤١). وبموجب اتفاق الهبة للإغاثة وإعادة التأهيل المبرم بين الولايات المتحدة الأمريكية وبنغلاديش، فإن مستخدمي حكومة الولايات المتحدة وأفراد أسرهم، وكذلك المنظمات العامة والخاصة المتعاقدة مع وكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة أو الممولة من قبلها، وموظفيها وأسرهم (من غير المواطنين والمقيمين الدائمين) عندما يشاركون في إدارة أو إنجاز الهبة، يعفون من ضرائب الدخل والضمان الاجتماعي والضرائب المشابهة التي تجبى بموجب قوانين بنغلاديش ومن دفع الرسوم الجمركية ورسوم الاستيراد والتصدير على أمتعتهم الشخصية ومعداتهم وإمداداتهم^(٤٤٢).

١٣٧ - وفي بعض الحالات، تتضمن المعاهدات الثنائية حكماً مفصلاً بشأن أنواع محددة من التسهيلات القانونية وشرطاً تكميلياً يكفل منح كل التسهيلات الضرورية لأفراد عمليات الإغاثة في حالات الكوارث. وهكذا، فبموجب اتفاق التعاون في حالات الطوارئ، تتفق سويسرا والفلبين على "أن تتخذ كل التدابير الضرورية لضمان فعالية المساعدة وسرعتها الضرورية"؛ وتعقب هذا التعهد العام أحكام أكثر تحديداً بشأن النقل، وبطاقات الهوية، والدخول واستخدام أماكن التخزين، وإعادة تصدير المعدات، والتنقل في الإقليم، وما إلى ذلك^(٤٤٣).

١٣٨ - كما سُلِّمَ بأهمية منح الامتيازات والحصانات والتسهيلات للكيانات المقدمة للمساعدة الغوثية في الصكوك الدولية التي ليس لها طابع ملزم. وعلى سبيل المثال، ينص إعلان رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بالمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث الطبيعية على أن "البلد العضو الطالب للمساعدة يتعهد بوضع الترتيبات الإدارية الداخلية الضرورية

(٤٤١) المادة الثامنة عشرة من اتفاق التعاون بشأن التأهب للكوارث والوقاية منها، والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث، إسبانيا والأرجنتين، ١٩٨٨. وانظر أيضاً المادة ٨ من الاتفاق المبرم بين جمهورية الأرجنتين وجمهورية شيلي بشأن التعاون في مجال الكوارث، ١٩٩٧. فبموجب هذه المادة، يتمتع أفراد عملية الإغاثة في حالات الكوارث التي يقوم بها أحد الطرفين، في إقليم الدولة طالبة للمساعدة، بالحرمة الشخصية والحصانة من الولاية القضائية والإدارية والمدنية والجنائية، والإعفاء من الرسوم الجمركية والضرائب المتعلقة بالسلع الموجهة للاستعمال الشخصي خلال العملية والإعفاء من تفتيش أمتعتهم، عدا لأسباب مبررة. كما يشير هذا الحكم إلى أن أفراد عملية الإغاثة في حالات الكوارث يقع على عاتقهم التزام باحترام القوانين الوطنية للدولة المتلقية للمساعدة.

(٤٤٢) المادة الثامنة، البند ٨-٢ (الضرائب والمسائل المتعلقة بها)، من اتفاق الهبة من أجل الإغاثة وإعادة التأهيل، الموقع في داكا، في ٣٠ أيار/مايو ١٩٧٢.

(٤٤٣) اتفاق ٢٠٠٠ المبرم بين المجلس الاتحادي السويسري وحكومة جمهورية الفلبين بشأن التعاون في حالة الكوارث الطبيعية أو حالات الطوارئ الكبرى، المادة ٨، الفقرتان (١) و (٢).

لتسهيل دخول ما يلزم من سفن وطائرات وأفراد مرخص لهم، وإمدادات ومعدات دون دفع ضرائب حكومية أو أي رسوم أو تكاليف أخرى لأغراض الإنقاذ والإغاثة^(٤٤٤). وتوصي القواعد والممارسات الموصى بها، للجمعيات الوطنية للبلقان الحكومات بأن "تحرص على منح التسهيلات الضرورية للإغاثة" و "احترام الأحكام المتعلقة بأفراد الإغاثة وامتيازاتهم وحصاناتهم، عندما تمنح بموجب اتفاق"^(٤٤٥).

١٣٩ - وأبرزت بعض الكيانات الخاصة التي درست مسألة الإغاثة الدولية في حالات الكوارث مبادئ مماثلة فيما يتعلق بمنح الحصانات والامتيازات والتسهيلات. وهكذا، مثلاً، أشار معهد القانون الدولي، في القرار المتعلق بالمساعدة الإنسانية لعام ٢٠٠٣ إلى أن الدول "تسهل تنظيم وتقديم وتوزيع المساعدة الإنسانية التي تقدمها الدول والمنظمات الأخرى"، و "تمنحها، في جملة أمور، ... الحصانات الضرورية". كما دعا المعهد الدول إلى "سن قوانين وأنظمة وإبرام معاهدات ثنائية أو متعددة الأطراف تنص على التسهيلات السالفة الذكر فيما يتعلق بالمساعدة الإنسانية"^(٤٤٦).

١٤٠ - وأخيراً، تم تناول مسألة امتيازات وحصانات الأجانب من أفراد الإغاثة في حالات الكوارث في التشريعات الوطنية. ويجدر بالملاحظة، بادئ ذي بدء، أن الدول الأطراف في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية قد سنت عموماً قوانين تطبق على الصعيد المحلي الالتزامات الدولية التي تعهدت بها الدولة، وأن الامتيازات والحصانات ذات الصلة تخول عملياً ومن حين لآخر للأفراد الأجانب المشاركين في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث^(٤٤٧). ويتمتع هؤلاء الأفراد الأجانب، في جميع الأحوال، بالامتيازات والحصانات

(٤٤٤) المادة السادسة من إعلان رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بالمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث الطبيعية، مانايلا، ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٧٦.

(٤٤٥) القواعد والممارسات الموصى بها، اجتماع الجمعيات الوطنية للبلقان بشأن القانون الدولي للاستجابة لحالات الكوارث، (بلغراد، ٢٠-٢٦ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤)، الفرع الثالث، الفقرتان ٩ و ١٣.

(٤٤٦) الفرع السابع، الفقرتان ١ و ٢. وانظر أيضاً مشاريع المبادئ التوجيهية الدولية لعمليات المساعدة الإنسانية، ١٩٩١، التي تورد عدداً من الواجبات الواقعة على عاتق الدولة المتلقية للمساعدة، والتي تشمل واجب "منح الدولة أو المنظمة المقدمة للمساعدة وللأفراد المعينين ما يلزم من امتيازات وحماية وتسهيلات لإتاحة القيام بعمليات المساعدة الإنسانية بفعالية" (المدة ٢١ 'ط').

(٤٤٧) في دراسة عن نيبال، مثلاً، أشير إلى أن "الحكومة الراغبة في تقديم هذا النوع من الدعم تكون لها فعلاً بعثة دبلوماسية مستقرة في البلد، وبالتالي يحتمل أن تنطوي العملية على طلب مباشر مقدم من تلك البعثة إلى حكومة نيبال لإجراء تلك الأنشطة. وإذا حظي بالموافقة، فإن أولئك الأفراد يحتمل أن تشملهم أحكام قانون ١٩٧٠ لامتيازات وحصانات موظفي الدول الأجنبية والموظفين الدبلوماسيين الأجانب (Nepal: laws, policies, planning and practices on international disaster response", IFRC, July 2005, p. 20) (التوكيد مضاف).

المخولة بموجب القوانين المحددة التي تتناول الإغاثة في حالات الكوارث، إذا كانت تلك القوانين موجودة؛ غير أن هذه الامتيازات والحصانات في الغالب محدودة بقدر أكبر من تلك المخولة عادة للموظفين الدبلوماسيين^(٤٤٨).

(ب) المنظمات الحكومية الدولية المشاركة في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث وموظفوها

١٤١ - وكما سبقت الإشارة إليه أعلاه، فإن الاتفاقيات الدولية العامة المانحة للامتيازات والحصانات للأمم المتحدة، والوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية تعتبر اتفاقيات تسري، بصفة خاصة، على هذه المنظمات وموظفيها عندما يشاركون في عملية للإغاثة في حالات الكوارث. ففي تقرير لعام ١٩٧١ بشأن المركز القانوني لوحدات الإغاثة في حالات الكوارث التي تتاح عن طريق الأمم المتحدة، حدد الأمين العام الحالات التي تسري فيها أحكام اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها على تلك الوحدات وأفرادها^(٤٤٩). وتتضمن بعض الاتفاقيات الدولية أحكاما محددة تنص على أن الامتيازات والحصانات المنصوص عليها في تلك الاتفاقيات تظل سارية في السياق المحدد بعمليات الإغاثة في حالات الكوارث^(٤٥٠).

(٤٤٨) وفي دراسة عن فيجي، لوحظ أن النطاق الذي تتاح فيه الأحكام المتعلقة بامتيازات الموظفين الدبلوماسيين وحصاناتهم لأفراد الإغاثة في حالات الكوارث المؤقتين "قد يلزم أن يوضحه الوزير المختص سلفا. غير أن كافة الأفراد الذين يتولون الإغاثة في حالات الكوارث في إطار القانون الوطني لإدارة الكوارث سيتمتعون بحد أدنى من الحصانات بموجب القانون الوطني لإدارة الكوارث (Fiji, laws, policies, planning and practices on international disaster response", IFCR, July 2005, p. 18)، فإن "الشخص الذي يقوم بدور أو يتولى مسؤولية وفقا للخطة الوطنية لإدارة الكوارث أو خطة دعم الوكالات أو أي أنظمة تسري خلال حالة طوارئ لا يسأل عن أي إصابة أو خسارة يلحقها بأي شخص آخر، ما لم تكن تلك الخسارة أو الإصابة ناتجة أو ناشئة عن تقصير أو خطأ" (المرجع نفسه الصفحتان ١٦ و ١٧).

(٤٤٩) حدد الأمين العام بصفة خاصة تلك الحالات التي تكون فيها الوحدة جهازا فرعيا للأمم المتحدة، فلوحة مركز قانوني مستقل عن مركز الأمم المتحدة، ويمكن اعتبار الأشخاص الذين يعملون في الوحدة "خبراء موفدين في مهام للأمم المتحدة". كما لاحظ أنه، في الحالات التي لا تسري فيها أحكام الاتفاق (مثلا، لأن الدولة المتلقية للمساعدة ليست طرفا في الاتفاقية)، فإنه يكون مع ذلك للدولة المتلقية للمساعدة أن تخول امتيازات وحصانات مماثلة لتلك الممنوحة بموجب الاتفاقية، وضرب مثال وحدة الإطار التقني السويدية (التي لم تكن جهازا فرعيا للأمم المتحدة) والتي كانت تعمل في بيروت، ومنحتها حكومة بيروت تلك الامتيازات والحصانات (E/4994، الفقرات ١٦-١٩، وقد وردت في (United Nations Juridical Yearbook, (1971، الصفحتان ١٩٠-١٩١).

(٤٥٠) تتخذ هذه الأحكام عموما شكل شرط "عدم الإخلال". انظر على سبيل المثال، المادة ٦ من الاتفاق النموذجي المبرم بين الأمم المتحدة والحكومات بشأن تدابير التعجيل باستيراد وتصدير وعبور شحنات الإغاثة وأمتعة أفراد الإغاثة في حالة الكوارث والطوارئ، والتي أقرتها اللجنة التقنية الدائمة للمنظمة العالمية للبحار في دورتها ١٥٧ و ١٥٨ المعقودتين في نيسان/أبريل ١٩٩٦: "ليس في هذا الاتفاق ما يمكن اعتباره تنازلا،

١٤٢ - وتصاغ أحيانا الأحكام المتعلقة بالامتيازات والحصانات الواردة في الاتفاقيات المتعددة الأطراف التي تتناول مسائل تتصل بالإغاثة الدولية في حالات الكوارث في صيغ تغطي أيضا المنظمات الحكومية الدولية وموظفيها^(٤١). وهذا ما عليه الأمر مثلا في اتفاقية تامبيري التي تسري على "... المنظمات، خلاف التي توجد مقرها في إقليم [الدولة الطالبة للمساعدة] أو المقيمة فيه، ممن يقومون عملا بهذه الاتفاقية بتقديم المساعدة في مجال الاتصالات اللاسلكية ومن يتم إخطار الدولة الطرف الطالبة بهم وتوافق عليهم"^(٤٢). وعلى نفس المنوال، تمنح الإعفاءات والتسهيلات المخولة بموجب المادة ١٤ من اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ لكل "كيان مقدم للمساعدة"، وعرف بكونه "الدولة والمنظمة الدولية وأي كيان آخر أو شخص يعرض و/أو يقدم المساعدة لطرف متلق للمساعدة أو لطرف طالب لها في حالة طوارئ ناجمة عن كارثة". وتشير اتفاقية البلدان الأمريكية لتسهيل المساعدة في حالات الكوارث، إلى أنه "يجوز للمنظمات الدولية الحكومية التي تقدم المساعدة في حالات الكوارث أن تستظهر بأحكام هذه الاتفاقية، بموافقة الدولة المتلقية للمساعدة، ومع مراعاة ما يقتضيه اختلاف الحال"^(٤٣). وتنص اتفاقية سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها لعام ١٩٩٤^(٤٤) على أنه "تبرم الدولة المضيفة والأمم المتحدة، في أسرع وقت ممكن، اتفاقا

صريحا أو ضمينا، عن أي حصانة من الملاحقة القضائية أو الإجراءات القانونية، أو عن أي امتياز أو إعفاء أو غيره من الحصانات التي تتمتع بها أو يحق أن تتمتع بها الأمم المتحدة و موظفوها بمقتضى اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها التي اعتمدها الجمعية العامة في ١٣ شباط/فبراير ١٩٤٦".

(٤٥١) ينسحب الأمر نفسه على بعض الوثائق غير الملزمة المشار إليها أعلاه، سواء ذات الطابع الرسمي أو ذات المصدر الخاص، والتي تشير في الغالب، بصيغ عامة، إلى عمليات المساعدة التي لا تقوم بها دولة فحسب، بل تقوم بها حتى "منظمة" ما (انظر مثلا، معهد القانون الدولي، القرار المتعلق بالمساعدة الإنسانية، لعام ٢٠٠٣).

(٤٥٢) المادة ٥. ويجدر بالملاحظة أن المادة المذكورة تشير، في فقرتها ٨، إلى أنها لا تخل بالحقوق والالتزامات المتعلقة بالامتيازات والحصانات الممنوحة عملا باتفاقات دولية أخرى، بما فيها اتفاقية ١٩٤٦ لامتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها، واتفاقية ١٩٤٧ لامتيازات الوكالات المتخصصة وحصاناتها، أو بمقتضى القانون الدولي.

(٤٥٣) المادة السادسة عشر.

(٤٥٤) وسع نطاق الاتفاقية ليشمل الأفراد الذين يقومون بتقديم المساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ، بما فيها الإغاثة في حالات الكوارث، بمقتضى البروتوكول الاختياري، المبرم في عام ٢٠٠٥ (قرار الجمعية العامة ٤٢/٦٠، المرفق). وانظر المناقشة المتعلقة بحماية موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها، في الفقرات ٢٠٤-٢٠٩ أدناه.

بشأن مركز عملية الأمم المتحدة وجميع الموظفين المشتركين فيها^(٤٥٥) يتضمن عادة حكما بشأن امتيازات وحصانات الموظفين المعنيين.

١٤٣ - وتنظم عموما الاتفاقيات المتعددة الأطراف المنشئة للوكالات الدولية التي تتوخى تحديدا توفير و/أو تنسيق الإغاثة في حالات الكوارث الامتيازات والحصانات الممنوحة لهذه الوكالات. ومن الأمثلة التقليدية مثال الاتفاقية والنظام الأساسي المؤسسين لاتحاد الإغاثة الدولي، الذين بموجبهما سعت الأطراف المتعاقدة إلى "منح اتحاد الإغاثة الدولي وللمنظمات العاملة باسمه، ... بالقدر الممكن بموجب القانون المحلي، أوسع الحصانات والتسهيلات والإعفاءات لاستقرارها وتنقل موظفيها وإمداداتهم، ولعمليات الإغاثة ولإشهار النداءات"^(٤٥٦).

١٤٤ - وفي بعض الحالات، لا تمنح الدول الأعضاء فيما يبدو امتيازات وحصانات المنظمات الدولية إلا طوعا: وهذا ما عليه الأمر مثلا في امتيازات وحصانات مركز التنسيق للوقاية من الكوارث الطبيعية في أمريكا الوسطى، بموجب وثيقته التأسيسية^(٤٥٧). وفي حالات أخرى، تتعهد الدول الأعضاء بمنح امتيازات وحصانات لهذا النوع من الوكالات الدولية في صيغ مطلقة بقدر أكبر. وقد تكون الأحكام ذات الصلة، مرة أخرى، مفصلة للغاية، إذ تعين الامتيازات والحصانات المحددة المزمع منحها، بالإضافة إلى المبدأ العام في هذا المجال. فبموجب الاتفاق المنشئ للوكالة الكاريبية للاستجابة الطارئة في حالات الكوارث تكون لهذه الأخيرة شخصية قانونية دولية وما يلزم من أهلية قانونية لأداء وظائفها وتحقيق أهدافها؛ وتتمتع بملكاتها وأصولها في أقاليم الدول المشاركة بالحصانة من الإجراءات القانونية (عدا في حالة النزاع)، وتكون لها حصانة من أي شكل من أشكال الحجز بإجراءات تنفيذية أو تشريعية وتعفى من القيود والأنظمة والضوابط وكل أنواع الوقف؛ وتكون لموظفيها حرمة وتعامل رسائلها الرسمية معاملة لا تقل عن المعاملة التي تفرد بها كل دولة للمنظمات الدولية الأخرى^(٤٥٨). وثمة حكم مستقل في الاتفاق ذاته يتناول إعفاء الوكالة من الضرائب

(٤٥٥) انظر United Nations Treaty Series, vol. 2051, No. 35457، المادة ٤.

(٤٥٦) المادة ١٠ من الاتفاقية والنظام الأساسي المؤسسين لاتحاد الإغاثة الدولي، ١٩٢٧.

(٤٥٧) بموجب المادة ١٥ من اتفاقية ٢٠٠٣ الجديدة المنشئة لمركز التنسيق للوقاية من الكوارث الطبيعية في أمريكا الوسطى "تكون لكل دولة حرية تخويل التسهيلات الضريبية والجمركية، وكذا الامتيازات والحصانات الدبلوماسية، وفقا للقانون الدولي ولتشريعها الداخلي. والمركز هيئة إقليمية لمنظومة التكامل لأمريكا الوسطى، وبهذه الصفة تحدد امتيازاته وحصاناته".

(٤٥٨) الاتفاق المنشئ للوكالة الكاريبية للاستجابة الطارئة في حالات الكوارث، المبرم في سياق الجماعة الكاريبية، ١٩٩١، المادة ٢٦ ("امتيازات الوكالة وحصاناتها").

والرسوم الجمركية؛ على أصولها وممتلكاتها؛ ودخلها وعملياتها ومعاملاتها؛ والأجور والمرتبات المدفوعة لموظفي الوكالة وخبرائها الموفدين في مهمة إذا لم يكونوا من مواطني الدول المشاركة^(٤٥٩).

١٤٥ - أما الاتفاقات النموذجية المتعلقة بعمليات الإغاثة في حالات الكوارث، فإن الأحكام التي أعدتها رابطة القانون الدولي تسري على أي كيان يقوم بالإغاثة، مما يشمل المنظمات الدولية. وعلى العكس من ذلك، تتضمن قواعد اليونيتار النموذجية لعمليات الإغاثة في حالات الكوارث أحكاماً محددة، بشأن الامتيازات والحصانات التي تسري على المنظمات المقدمة للمساعدة، وتميز بين شتى فئات تلك المنظمات، بما فيها الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية وكل المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية الأخرى^(٤٦٠).

١٤٦ - وعادة ما تتضمن الاتفاقات الثنائية المبرمة بين الدول والمنظمات الحكومية الدولية (لا سيما الأمم المتحدة ووكالاتها) لتقديم المساعدة التقنية أو إنشاء مكاتب وطنية أحكاماً محددة تتعلق بالاعتراف بالمركز القانوني للمنظمة في البلد، ومنح الامتيازات والحصانات للمنظمة وممتلكاتها وأفرادها. وترتكز الأحكام المعنية عموماً على اتفاقية ١٩٤٦ المتعلقة بامتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها أو اتفاقية ١٩٤٧ المتعلقة بامتيازات الوكالات المتخصصة وحصاناتها. وتمنح بصفة خاصة تسهيلات تتعلق بالدخول إلى الإقليم وتراخيص العمل للأفراد، وحرية التنقل والسفر، وحرمة أماكن العمل، والمحفوظات والاتصالات، والإعفاء من الخدمات الشخصية والرسوم الجمركية والضرائب؛ والحصانة من الاعتقال أو الاحتجاز ومن الإجراءات القانونية؛ ومن أمثلة هذه الممارسة ما تنص عليه الاتفاقات المبرمة بين فيجي والأمم المتحدة، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي^(٤٦١)، أو بين إندونيسيا والأمم المتحدة ومنظمة اليونيسيف ومنظمة الصحة العالمية^(٤٦٢)، أو بين أوزبكستان والأمم المتحدة^(٤٦٣).

(٤٥٩) المرجع نفسه، المادة ٢٨ (الإعفاءات من الضرائب والرسوم الجمركية).

(٤٦٠) انظر: UNITAR, *Policy and efficacy studies*, no. 8 (Sales No. E.82.XV. PE/8)، المرفق بـ، القاعدة ١٤.

(٤٦١) انظر 7، IFRC, July 2005, p. 7، "Fiji, laws, policies, planning and practices on international disaster response".

(٤٦٢) انظر 8-9، IFRC, July 2005, p. 8-9، "Indonesia: laws, policies, planning and practices on international disaster response".

(٤٦٣) انظر المادة ٣ من البروتوكول المبرم بين الأمم المتحدة وحكومة جمهورية أوزبكستان لتسهيل تقديم المساعدة الإنسانية من أوزبكستان إلى أفغانستان، ٢٠٠١. (أفراد المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية الدولية، حتى وإن تم تحديدها بأنها منظمات لها برامج إنسانية حسنة النية في أفغانستان فيما يتصل بالبروتوكول، لا يعتبرون مستخدمين أو أعواناً للأمم المتحدة في هذا الصدد).

١٤٧ - وفي بعض الحالات، تنص الاتفاقات الثنائية على إصدار "شهادة" لضمان منح الامتيازات والحصانات للمنظمات المشاركة في عمليات الإغاثة الدولية. وهكذا مثلاً يتضمن الاتفاق النموذجي للمنظمة العالمية للجمارك بين الأمم المتحدة والحكومات بشأن تدابير الإسراع في استيراد وتصدير ونقل شحنات الإغاثة وممتلكات أفراد الإغاثة في حالات الكوارث وحالات الطوارئ، "شهادة نموذجية للأمم المتحدة" تشهد بموجبها المنظمة المصدرة لها بأن منظمة ما أو فرداً ما أو فرقة ما تشترك في عملية إغاثة للأمم المتحدة يضطلع بها بناء على طلب الحكومة وتطلب إلى السلطات المختصة "تحويل حاملها التسهيلات والامتيازات والحصانات التي تتعلق بالمهمة المنوطة [بحاملها] وتسهيل تنفيذها بجميع الوسائل" (٤٦٤).

١٤٨ - ومرة أخرى، يمكن أن تكون الأحكام المتعلقة بالامتيازات والحصانات في الاتفاقات الثنائية مفصلة جداً. وهكذا مثلاً، يخول الاتفاق الأساسي المبرم بين أنتيغوا وبربودا ومنظمة الصحة للبلدان الأمريكية لهذه الأخيرة "الأهلية القانونية والامتيازات والحصانات اللازمة لأداء وظائفها وتحقيق أغراضها بصفقتها وكالة دولية". كما يقر الاتفاق مبدأ استقلال المنظمة وحرية عملها. وتتمتع المنظمة وسلعها وأصولها وأماكن عملها وملفاتها بالحصانة من الإجراءات القانونية والإدارية وبالإعفاء من كافة الضرائب والجبائيات؛ وتتمتع مراسلاتها بنفس الامتيازات والحصانات الممنوحة للبريد الدبلوماسي والحقيبة الدبلوماسية؛ كما تمنح للموظفين والأشخاص الآخرين العاملين لفائدة المنظمة تسهيلات للدخول إلى البلد، وكذا امتيازات وحصانات. وتتعلق أحكام خاصة بتحديد هوية الأشخاص المستفيدين من الاتفاق وبتفادي أي إساءة استعمال للامتيازات والحصانات والتسهيلات الممنوحة (٤٦٥).

(٤٦٤) مرفق الاتفاق النموذجي لتدابير الإسراع في استيراد وتصدير ونقل شحنات الإغاثة وممتلكات أفراد الإغاثة في حالات الكوارث وحالات الطوارئ، وتبين تلك الشهادة كذلك أن حاملها، بصفته مشاركاً في عملية إغاثة تابعة للأمم المتحدة، "يحق له أن تطبق عليه السلطات الجمركية في نقاط الدخول و/أو الخروج تدابير التسهيلات الجمركية التي تسري على شحنات الإغاثة و/أو ممتلكات أفراد الإغاثة في حالات الكوارث المشاركين في عمليات الأمم المتحدة للإغاثة".

(٤٦٥) المادة السادسة من الاتفاق الأساسي المبرم بين حكومة أنتيغوا وبربودا ومنظمة الصحة للبلدان الأمريكية، ممثلة بمكتب الصحة للبلدان الأمريكية، والمكتب الإقليمي لمنظمة الصحة العالمية، الموقع في واشنطن في ٢٩ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٢ وفي أنتيغوا في ١١ أيار/مايو ١٩٨٣. وللإطلاع على أمثلة أخرى لهذه الأحكام المفصلة المتعلقة بالامتيازات والحصانات الممنوحة للمنظمات الدولية في اتفاقات ثنائية، انظر: المواد السابعة والثامنة والثالثة عشرة من اتفاق التعاون بين الحكومة الملكية لكيمبوديا ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ١٩٩٤؛ والاتفاق المبرم بين مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وحكومة جمهورية أوغندا، ١٩٩٤، المادة السادسة، الفرع هاء، من الاتفاق المتعلق ببرنامج تعزيز خدمات الأرصاد الجوية الزراعية والخدمات الهيدرولوجية لبلدان الساحل وإقامة مركز للتدريب والبحث وتطبيق علم الأرصاد الجوية الزراعية

١٤٩ - وبموجب التشريعات الوطنية، فإن المنظمات الحكومية الدولية المشاركة في الإغاثة في حالات الكوارث تمنح عادة الامتيازات والحصانات والتسهيلات عن طريق قوانين تطبيق الاتفاقيات العامة لامتيازات وحصانات الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية أو الاتفاقيات المحددة التي ورد وصفها في الفقرات السابقة^(٤٦٦).

(ج) المنظمات غير الحكومية المشاركة في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث وموظفوها

١٥٠ - بصفة عامة، لا تمنح المنظمات غير الحكومية الامتيازات والحصانات بموجب القانون الدولي وقيام دولة بتمتع منظمة غير حكومية بتلك الامتيازات والحصانات يظل حدثاً استثنائياً.

١٥١ - غير أن الأحكام ذات الصلة في بعض الصكوك الدولية المتعلقة بالإغاثة في حالات الكوارث ما فتئت تفسر على نحو يجعل المنظمات غير الحكومية من بين الجهات المستفيدة من الامتيازات والحصانات والتسهيلات. وهذا ما يستوحى، مثلاً، من المادة ٥ من اتفاقية تامبيري^(٤٦٧) أو المادة ١٤ من اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ^(٤٦٨). ويمكن إفراد تفسير مماثل للمادة ١٠ من الاتفاقية والنظام الأساسي المؤسسين لاتحاد الإغاثة الدولي، على ضوء المادة ٥ من الاتفاقية، التي بموجبها تشمل المنظمات المدعوة للتعاون مع الاتحاد (والمستفيدة من الامتيازات والحصانات عملاً بالمادة ١٠) الجمعيات الوطنية للصليب الأحمر وكافة المنظمات الرسمية وغير الرسمية الأخرى القادرة على القيام بنفس الأنشطة لفائدة السكان المنكوبين. علاوة على

والهيدرولوجيا التشغيلية والمبرم بين اللجنة الدائمة المشتركة بين الدول المعنية بمكافحة الجفاف في منطقة الساحل والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.

(٤٦٦) انظر على سبيل المثال، قانون (حصانات وامتيازات) المنظمات الدولية في سنغافورة، وبموجبه يجوز للرئيس أن يصدر أمراً بخول لأي منظمة يعلن عن كونها منظمة تكون الحكومة وحكومة أو حكومات دول أجنبية ذات سيادة أعضاء فيها الحصانات والامتيازات، وكذلك الأهلية القانونية للشخص الاعتباري؛ ويجوز أيضاً منح الامتيازات والحصانات، بنفس الإجراءات، إلى موظفي المنظمة ومستخدميها. وفي الدراسة المتعلقة بفيجي في إطار مشروع القانون الدولي للاستجابة لحالات الكوارث، أشير إلى أن المنظمات التي تتلقى إعلاناً وزارياً بأنها "منظمة تكون دولتان أو أكثر أو حكوماتهما أعضاء فيها" يعترف بأنها منظمات دولية وتمنح الامتيازات والحصانات الواردة في قانون الامتيازات والحصانات الدبلوماسية (Fiji , laws, policies, planning and practices "on international disaster response", IFRC, July 2005, p 18).

(٤٦٧) انظر: David Fisher, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study*, IFRC, 2007, p.40.

(٤٦٨) عرفت المادة ١ من الاتفاق المذكور "الكيان المقدم للمساعدة" بكونه يشمل، بالإضافة إلى الدول والمنظمات الدولية، "أي كيان أو شخص آخر يعرض و/أو يقدم المساعدة إلى طرف متلق لها أو طرف طالب لها في حالة طوارئ ناشئة عن كارثة".

ذلك، فإن أفراد المنظمات غير الحكومية المشتركة في تقديم المساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ في عمليات الأمم المتحدة في إقليم دولة طرف في اتفاقية سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها لعام ١٩٩٤، وبرتوكولها الاختياري لعام ٢٠٠٥، يمكن تصنيفهم في عداد "الأفراد المرتبطين بها" لأغراض الاتفاقية^(٤٦٩). وبذلك يندرجون في نطاق الاتفاق المطلوب بين الدولة المضيفة والأمم المتحدة بشأن مركز أمور منها "جميع الموظفين" المشتركين في تلك العملية^(٤٧٠)، ويتمتعون بالتالي بأي امتيازات أو حصانات محددة ممنوحة إليهم بمقتضى ذلك الاتفاق.

١٥٢ - وفي حالات معينة، تتوخى أحكام الصك صراحة حالة المنظمات غير الحكومية. وهكذا، فبموجب المادة السادسة عشرة من اتفاقية البلدان الأمريكية لتسهيل المساعدة في حالات الكوارث، "يجوز للدول والمنظمات الدولية الحكومية التي تقدم المساعدة أن تضم الأشخاص الخواص الطبيعيين أو الاعتباريين أو المنظمات الدولية غير الحكومية ضمن بعثاتها الغوثية، ويتمتع أولئك الأشخاص بالحماية التي توفرها هذه الاتفاقية".

١٥٣ - كما أن الغرض من قواعد اليونيتار النموذجية لعمليات الإغاثة في حالات الكوارث^(٤٧١) أن تسري في هذا السياق، رغم أن الإشارة في الشرح إلى صعوبة تحديد الامتيازات والحصانات المعينة التي تمنحها الدولة تتعلق بصفة خاصة فيما يبدو بالمنظمات غير الحكومية.

١٥٤ - ويعترف ثنائياً أحياناً بامتيازات وحصانات مماثلة للامتيازات والحصانات التي تتمتع بها المنظمات الحكومية الدولية، لا سيما فيما يتعلق بالاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر. فاتفاقات المركز القانوني التي أبرمها الاتحاد والدول المستقبلية تقرر عادة بأن مركز الاتحاد هو مركز منظمة دولية في البلد المضيف، تتمتع بالامتيازات والحصانات المستندة إلى أحكام اتفاقية ١٩٤٧ لامتيازات الوكالات المتخصصة وحصاناتها. وعلى سبيل المثال، فإن الاتفاق المتعلق بالمركز القانوني للاتحاد الدولي ووفده في نيبال يمنح الاتحاد التسهيلات والامتيازات والحصانات التي تتضمن حرية التنقل، عدا ما تفرضه الحكومة من قيود عليها، وحرمة أماكن العمل والأصول والمحفوظات، وحرية المعاملات المالية، والإعفاء

(٤٦٩) انظر بشأن تطبيق اتفاقية سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها لعام ١٩٩٤ وبروتوكولها الاختياري لعام ٢٠٠٥ المناقشة المتعلقة بحماية فئات أفراد الإغاثة غير موظفي الأمم المتحدة، الواردة في الفقرات ٢١٠-٢١٤ أدناه.

(٤٧٠) المادة ٤ من الاتفاقية، (United Nations Treaty Series, vol. 2051, No. 35457).

(٤٧١) انظر: UNITAR, Policy and efficacy studies, no. 8 (Sales No. E.82.XV. PE/8)، المرفق بـ، القاعدة ١٤ (٢).

من الضرائب والرسوم الجمركية وما إلى ذلك، وحرية الاتصالات، وكذا الحصانات والإعفاءات الضريبية لأفراد الوفود ومسؤولي الاتحاد أثناء قيامهم بمهامهم الرسمية^(٤٧٢). وأبرم الاتحاد اتفاقات مركز قانوني مماثلة مع شتى البلدان في جنوب آسيا وأفريقيا الجنوبية وأمريكا الوسطى^(٤٧٣).

١٥٥ - وتمنح الامتيازات والحصانات من حين لآخر للمنظمات الدولية غير الحكومية الأخرى. فبموجب اتفاق للتعاون مبرم مع إكوادور، مثلاً، منح الموظفون الأجانب للجنة تنسيق منظمات الخدمة التطوعية (وهي منظمة غير حكومية إيطالية تشارك في برامج التعاون التقني والاقتصادي) مركز الموظفين الدوليين ومنحوا إعفاءات من الرسوم الجمركية والرسوم على السلع الموجهة على السواء للاستعمال المهني والاستعمال الشخصي؛ كما حولت اللجنة ذاتها شخصية اعتبارية بموجب القانون الإكوادوري وتمتعت بالتسهيلات القانونية فيما يتعلق باستيراد البضائع^(٤٧٤).

١٥٦ - وفيما عدا حالة تنفيذ الاتفاقات الوارد أعلاه^(٤٧٥)، لا تُمنح المنظمات الدولية غير الحكومية عادة الامتيازات والحصانات بموجب التشريعات الوطنية^(٤٧٦). غير أن بعض

(٤٧٢) انظر "Fiji, laws, policies, planning and practices on international disaster response", IFRC, July 2005, pp 10-11.
(٤٧٣) انظر IFRC, *International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges*, (Geneva, 2003), الفصل ٧، الصفحتان ١١٦ و ١١٧.

(٤٧٤) انظر الاتفاق الأساسي للتعاون بين حكومة إكوادور ولجنة تنسيق منظمات الخدمة التطوعية، الموقع في كويتو في ١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠ (استنسخ في الجريدة الرسمية لإكوادور *Registro Oficial* رقم ٢٤١، ١٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠١، الصفحات ٦-٩). وبموجب الاتفاق ذاته، يقع على عاتق الموظفين المعنيين التزام باحترام القوانين الوطنية وعدم التدخل في شؤون السياسة الداخلية؛ كما تتحمل اللجنة نفسها التزامات بشأن أعمالها وبشأن التسجيل.

(٤٧٥) تشير الدراسة المتعلقة بفيجي في إطار الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر إلى أن حكومة فيجي تعتبر الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلل الأحمر ولجنة الصليب الأحمر الدولية هيئتين مشمولتين بأحكام قانون الامتيازات والحصانات الدبلوماسية (الذي يقتصر مبدئياً على المنظمات الحكومية الدولية). ويعزى ذلك إلى كون الكيانين معاً قد أبرما اتفاقات للمركز القانوني مع فيجي، تتضمن نفس الامتيازات والحصانات والتسهيلات أو ما يماثلها مما يرد في اتفاقية امتيازات الوكالات المتخصصة وحصاناتها
("Fiji, laws, policies, planning and practices on international disaster response", IFRC, July 2005, pp. 18 and 19).

(٤٧٦) استناداً، مثلاً، إلى دراسة عن نيبال في إطار الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر، يبدو أن المنظمات أو الكيانات التي دخلت البلد بمقتضى شروط قانون الرعاية الاجتماعية (رقم ٢٠٤٩ المؤرخ ٢ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٢) "لا تمنح أي امتيازات أو حصانات محددة، وتخضع خضوعاً كاملاً للقوانين الوطنية لنيبال. غير أنه أفادت التقارير بأن الحكومة ما فتئت تحتفظ بسلطة فحص ومراقبة ورصد أدوار المنظمات غير

القوانين المحلية المتعلقة بالإغاثة في حالات الكوارث، توفر فعلا طائفة محدودة من الامتيازات والحصانات للمنظمات غير الحكومية الأجنبية^(٤٧٧). وعلى سبيل المثال، يحق لرئيس الجهاز التنفيذي، بموجب قانون إندونيسي سن حديثا، أن يضع مذكرة تفاهم مع المنظمات الأجنبية/الأفراد الأجانب (مما فيها المنظمات غير الحكومية الأجنبية، والشركات الأجنبية، والجامعات الأجنبية والأفراد الأجانب ممن يقدمون منحاً لأغراض التأهيل والتعمير)، تتضمن أحكاماً بشأن "التسهيلات والامتيازات المقدمة للمانحين/الجهات القائمة بالرعاية"^(٤٧٨). ويجوز كذلك لذوي الصلة من المنظمات الأجنبية/الأفراد الأجانب في إندونيسيا، عند إنجازهم لبرامجهم، الحصول على تسهيلات، منها الإعفاء من إجراءات الهجرة وشروط القوة العاملة، والإعفاء من الشروط التقنية فيما يتعلق بالمعدات والسلع والخدمات والتسهيلات المتعلقة بالترخيص الجمركي والتخليص والضرائب^(٤٧٩).

دال - توفير الإغاثة في حالات الكوارث

١٥٧ - إن الإغاثة في حالات الكوارث عملية معقدة لها جوانب متعددة. وسيحلل هذا الفرع كل جانب من هذه الجوانب تباعاً، بما فيها التبادل الأولي للمعلومات بين الدولة المتلقية والدولة أو المنظمة الدولية المقدمة للمساعدة أو مركز التنسيق المعين؛ ومسألة معدات

الحكومية مباشرة وبالتالي فإنه قد تكون لها سلطة التعجيل بالإجراءات و/أو منح الامتيازات عند الحاجة" ("Nepal, laws, policies, planning and practices on international disaster response", IFRC, July 2005, pp. 19-20).

(٤٧٧) على سبيل المثال، تلاحظ الدراسة المتعلقة بفيجي، في إطار الاتحاد الدولي للصليب الأحمر، أن مستخدمي الإغاثة الأجانب التابعين للمنظمات غير الحكومية، وإن لم تكن لهم ترتيبات أمنية خاصة مع حكومة فيجي ولا يتمتعون بالعديد من الامتيازات والحصانات الشاملة على غرار المنظمات الدولية والبعثات الدبلوماسية، فإنهم مع ذلك يتمتعون بحصانة محدودة من بعض المسؤوليات. بموجب القانون الوطني لإدارة الكوارث الذي ينص على أن "الشخص الذي يقوم بدور أو يتولى مسؤولية وفقاً للخطة الوطنية لإدارة الكوارث أو خطة دعم الوكالات أو أي أنظمة تسري خلال حالة طوارئ لا يساءل عن أي إصابة أو خسارة يلحقها بأي شخص آخر، ما لم تكن تلك الخسارة أو الإصابة ناتجة أو ناشئة عن تقصير أو خطأ". غير أن الدراسة تشير إلى أنه لم تدرس مسألة ما إذا كانت هذه الحصانة قد جربت أو النطاق الذي ستفسرها فيه محكمة من المحاكم ("Fiji, laws, policies, planning and practices on international disaster response", IFRC, July 2005, pp. 16 and 17).

(٤٧٨) انظر الفقرتين ٦ و ٧ '١' من المادة ٢ من مرسوم رئيس جمهورية إندونيسيا رقم ٦٩ لعام ٢٠٠٥ المتعلق بمشاركة المنظمات الأجنبية/الأفراد الأجانب في تقديم منح لإعادة التأهيل وتعمير المنطقة والعيش في إقليم نانغرو أسيه دار السلام وجزر نياس في إقليم سومطرة الشمالية. وقد أدرج تعريف المنظمة الأجنبية/الأفراد الأجانب في المادة ١ من المرسوم.

(٤٧٩) من المسائل الأخرى التي تثار مسألة الاعتراف بالشخصية الاعتبارية للمنظمات غير الحكومية من أجل السماح لها، مثلاً، بفتح حسابات مصرفية خاصة. انظر: David Fisher, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study*, IFRC, 2007, pp.125-126.

الاتصالات وتسهيلاتها؛ وتنسيق أنشطة الإغاثة؛ واستخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية؛ ومسألة نوعية المساعدة الغوثية؛ وحماية موظفي الإغاثة في حالات الكوارث؛ والتكاليف المتعلقة بعمليات الاستجابة لحالات الكوارث؛ والمعايير والأنظمة؛ والمسؤولية والتعويض أثناء الكوارث؛ وتسوية المنازعات؛ وإنهاء المساعدة في نهاية المطاف.

١ - تبادل المعلومات

١٥٨ - يعد تبادل المعلومات خلال مرحلة الاستجابة لحالات الكوارث شرطاً رئيسياً لإنجاح تقديم المساعدة الغوثية الدولية. وقد نُص على إمكانية تبادل المعلومات في العديد من الصكوك المنشئة لآليات الوقاية من الكوارث والتأهب لها^(٨٠). ولئن كان تبادل المعلومات

(٤٨٠) في المؤتمر الدولي الأول للاتصالات في حالات الكوارث، الذي نظمه مكتب الأمم المتحدة لتنسيق عمليات الإغاثة في حالات الكوارث في جنيف، في ١٩٩٠، اعترف لأول مرة بأهمية دور الاتصالات السلكية واللاسلكية في الإغاثة في حالات الكوارث. (تقرير المؤتمر الدولية للاتصالات في حالات الكوارث مكتب الأمم المتحدة لتنسيق عمليات الإغاثة في حالات الكوارث، جنيف، ١٩٩٠ الوثيقة 90/4GE.91-00046). وانظر أيضاً، GIGnos Consulting, Evaluation of OCHA's Emergency Telecommunications Project (OCHA, January 2003), p. 10. وفي المؤتمر الدولي الثاني للاتصالات في حالات الكوارث (تامبيري، فنلندا، ٢٠-٢٢ أيار/مايو ١٩٩١)، دعا إعلان تامبيري المتعلق بالاتصالات في حالات الكوارث إلى "وضع اتفاقية بشأن الاتصالات في حالات الكوارث على النحو المفصل أدناه والتفاوض بشأنها في موعد لا يتعدى عام ١٩٩٣". وظلت القرارات اللاحقة تحت الحكومات على تأييد إبرام اتفاقية بشأن الاتصالات السلكية واللاسلكية في حالات الطوارئ. وانظر على سبيل المثال، القرار ٦٤٤ للمؤتمر العالمي للاتصالات الراديوية (جنيف، ١٩٩٧) بشأن موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للتخفيف من آثار الكوارث وعمليات الإغاثة؛ وإعلان فاليتا الذي اعتمده المؤتمر العالمي لتطوير الاتصالات السلكية واللاسلكية (فاليتا، ١٩٩٨)؛ والقرار ١٩، المتعلق بموارد الاتصالات السلكية واللاسلكية لتخفيف آثار الكوارث وعمليات الإغاثة، الذي اعتمده المؤتمر العالمي لتطوير الاتصالات السلكية واللاسلكية (فاليتا، ١٩٩٨). وهذا ما أدى في نهاية المطاف إلى اعتماد اتفاقية تامبيري في مؤتمر حكومي دولي عقد في عام ١٩٩٨ بمشاركة ٧٦ بلداً وشنت المنظمات الحكومية الدولية وغير الحكومية. (مجلس الشراكة الأوروبية - الأطلسية، لجنة تخطيط الاتصالات المدنية، نتائج اتفاقية تامبيري من حيث التخطيط المدني لحالات الطوارئ، ورقة عمل مجلس الشراكة الأوروبية - الأطلسية EAPC(CCPC)WP(2202)03 آذار/مارس ٢٠٠٢، الصفحة ٢). وقد أيدت هذه الاتفاقية في عدة قرارات. انظر على سبيل المثال، قرار الجمعية العامة ٢٣٣/٥٤ المؤرخ ٢٥ شباط/فبراير ٢٠٠٠، الفقرة ٩؛ والقرار ٣٦، لمؤتمر المفوضين للاتحاد الدولي للاتصالات، مينيابوليس، الولايات المتحدة الأمريكية، ١٢ تشرين الأول/أكتوبر - ٦ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٨ ("بحث الدول الأعضاء على العمل من أجل تصديق السلطات الوطنية المختصة، في أقرب وقت ممكن، على اتفاقية تامبيري أو الموافقة عليها أو قبولها أو توقيعها النهائي، وبحث الدول الأعضاء الأطراف في اتفاقية تامبيري كذلك على اتخاذ الإجراءات العملية لتطبيق اتفاقية تامبيري والعمل الوثيق مع المنسق التشغيلي على النحو المنصوص عليه فيها")؛ وقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٣٢/٢٠٠٢ المؤرخ ٢٦ تموز/يوليه ٢٠٠٢، الفقرة ٧؛ والقرار ٣٤ للمؤتمر العالمي لتطوير الاتصالات السلكية واللاسلكية (إسطنبول، ٢٠٠٢)؛ والإعلان المتعلق بوصلة دائمة للاتصالات السلكية واللاسلكية المعتمد في الاجتماع الوزاري الثامن لمجلس أوروبا، (اتفاق أوروبا والبحر الأبيض المتوسط المتعلق

ضمينا في معظم الصكوك، فإنه بعضها الآخر يفرض صراحة التزاما عاما بتبادل المعلومات عن تطبيق الاتفاق المعني^(٤٨١)، أو يشير تحديدا إلى الالتزام بتبادل المعلومات باستمرار خلال مرحلة الاستجابة لحالات الكوارث^(٤٨٢)، باعتباره التزاما مستقلا عن الالتزام المفروض على الدولة الطالبة للمساعدة بتوفير المعلومات عند التماس المساعدة من دولة أخرى، أو منظمة دولية أخرى أو كيان آخر.

١٥٩ - ويمكن تبادل المعلومات إما مع الدولة المقدمة للمساعدة أو مع كيان معين^(٤٨٣) أو جهة تنسيق^(٤٨٤)، من قبيل منسق عمليات الأمم المتحدة للإغاثة في حالات الكوارث^(٤٨٥). وقد يكون الالتزام متبادلا، أي أن الدولة التي تحصل على معلومات ذات أهمية بالنسبة لدولة متضررة يطلب منها أن تتيح تلك المعلومات^(٤٨٦). وتدرج بعض الاتفاقات في نطاق تبادل المعلومات إتاحة تلك المعلومات للعموم^(٤٨٧). وقد يخضع تقديم المعلومات أيضا لشروط إضافية، تتعلق في جملة أمور بالتفاصيل^(٤٨٨) والسرية^(٤٨٩).

بالأخطار الكبرى)، أثينا، ٢١-٢٢ شباط/فبراير ٢٠٠٠، (يوصي الوزراء الدول الأعضاء ... التي لم توقع اتفاقية تامبيري بعد وتصدق عليها بأن تفعل“).

(٤٨١) انظر على سبيل المثال، الاتفاق المبرم بين الدانمرك والسويد وفنلندا والنرويج بشأن التعاون عبر حدود الدول لمنع إلحاق الضرر بالأشخاص أو الممتلكات أو البيئة أو الحد منه في حالات الحوادث، ١٩٨٩، المادة ٦ (١) (“تزود الدول المتعاقدة بعضها البعض بمعلومات مهمة لأغراض هذا الاتفاق ...”).

(٤٨٢) على سبيل المثال، تستوجب الاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية، ٢٠٠٠، على الدولة المستفيدة “تقديم كل المعلومات اللازمة والمتوفرة بشأن الوضع القائم لتأمين حسن تقديم المساعدة ...”، المادة ٤ (أ) (١). وانظر أيضا الاتفاق المبرم بين حكومات الدول المشاركة في منظمة التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود بشأن التعاون في تقديم المساعدة الطارئة والاستجابة الطارئة لحالات الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية، ١٩٩٨، المادة ٤ (٤)؛ واتفاقية حماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية، ١٩٩٢، المادة ٦ (١).

(٤٨٣) انظر على سبيل المثال، منظمة الصحة العالمية: تنقيح اللوائح الصحية الدولية، لعام ٢٠٠٥، المادة ٦ (٢)؛ الاتفاقية الدولية للاستعداد والتصدي والتعاون في ميدان التلوث الزيتي، ١٩٩٠، المادة ٥ (٢).

(٤٨٤) الاتفاق المبرم بين مملكة إسبانيا وجمهورية الأرجنتين والمتعلق بالتعاون بشأن التأهب للكوارث والوقاية منها، والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث، ١٩٨٨، المادة السابعة عشرة (“تبادل هيئات التنسيق كل المعلومات المتاحة بشأن أنشطة الإغاثة التي حدثت خلالها الأحداث المشار إليها في هذه المادة“).

(٤٨٥) مشروع اتفاقية التعجيل في تسليم المساعدة في حالات الطوارئ، لعام ١٩٨٤، A/39/267/Add.2-، المرفق، E/1984/Add.2، المادة ٦ (٣).

(٤٨٦) المرجع نفسه، المادة ٦ (٢).

(٤٨٧) الاتفاقية المتعلقة بالآثار العابرة للحدود للحوادث الصناعية، ١٩٩٢، المادة ٩ (١) (“تكفل الأطراف تزويد الجمهور بمعلومات كافية في المناطق الممكن أن تتضرر من حادث صناعي ناجم عن نشاط خطير ...“).

٢ - معدات وتسهيلات الاتصالات

١٦٠ - أقرت الجمعية العامة أهمية الاتصالات في فعالية عمليات الإغاثة في حالات الكوارث منذ ١٩٦٨ على الأقل، عندما دعت إلى "إجراء الاستعدادات ... اللازمة لمواجهة الكوارث الطبيعية، بما في ذلك ... إنشاء ... وسائل الاتصال السريع" (٩٠). وتتسم مسألة الاتصالات السلكية واللاسلكية في حالات الكوارث بتعقيد بالغ لأن مرافق الاتصالات السلكية واللاسلكية هي ذاتها جزء من الهياكل الأساسية المادية للدولة المتلقية للمساعدة وبالتالي فهي عرضة للتدمير خلال كارثة. فمثلاً، في أعقاب إعصار ستان الاستوائي الذي وقع في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥ في غواتيمالا، لوحظ أن "في العديد من الحالات، تعطلت وسائل الاتصالات الأكثر انتشاراً (الهاتف والاتصالات اللاسلكية) في حين قطع انهيار التربة طرق الوصول" (٩١). ونتيجة لذلك، فإن أي أحكام تتعلق بالاتصالات السلكية واللاسلكية يجب ألا تكون مقبولة سياسياً فحسب، بل لا بد وأن تكون ممكنة عملياً على ضوء تباين حالات الكوارث.

وانظر أيضاً: اتفاقية الحصول على المعلومات عن المشاركة الجماهيرية في صنع القرارات والوصول إلى العدالة في المسائل البيئية، ٢٥ حزيران/يونيه ١٩٩٨، *United Nations, Treaty Series*، المجلد ٢١٦١، الصفحة ٤٤٧.

(٤٨٨) على سبيل المثال، منظمة الصحة العالمية: تنقيح اللوائح الصحية الدولية، لعام ٢٠٠٥، المادة ٦ (٢) ("تواصل الدولة الطرف، بعد إرسال أي إخطار، موافاة المنظمة في الوقت المناسب بالمعلومات الدقيقة والمفصلة المتعلقة بمجال الصحة العمومية وذلك بالقدر الكافي المتاح لها قدر الإمكان، بما فيها، تحديد الحالات، والنتائج المخبرية، ومصدر ونوع الخطر المحتمل، وعدد الحالات والوفيات، والظروف التي تؤثر في انتشار المرض والتدابير الصحية المتخذة؛ وتبلغ، عند اللزوم، عن الصعوبات التي تواجهها والدعم اللازم في الاستجابة لمقتضيات الطوارئ الصحية العمومية التي تثير قلقاً دولياً")؛ والاتفاقية الدولية للاستعداد والتصدي والتعاون في ميدان التلوث الزيتي، ١٩٩٠، المادة ٥ (٢).

(٤٨٩) انظر: اتفاقية تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي، ١٩٨٦، المادة ٦؛ ومشروع اتفاقية التعجيل في تسليم المساعدة في حالات الطوارئ، لعام ١٩٨٤، (A/39/267/Add.2-E/1984/Add.2)، المرفق المادة ٦ (٤) ("ينبغي لمتلقي المعلومات أن يحفظ المعلومات المقدمة له سرا فيما يتصل بالمساعدة من الذبوع إلى أقصى حد ممكن وينبغي ألا يساء استعمال هذه المعلومات")؛ واتفاقية حماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية، ١٩٩٢، المادة ٨.

(٤٩٠) القرار ٢٤٣٥ (د-٢٣) المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٨. وانظر أيضاً القرار ٢٧١٧ (د-٢٥) المؤرخ ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٠، الفقرة ٥ (د)، حيث تدعو الأمين العام إلى تقديم توصيات بشأن تطبيق التكنولوجيا في مجال اتقاء الكوارث الطبيعية والتحكم فيها.

(٤٩١) انظر: Legal Issues from the International Response to Tropical Storm Stan in Guatemala, A case study commissioned by the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies' International Disaster Response Laws, Rules and Principles Programme (April 2007), p. 39.

(أ) تسهيل الاتصالات السلكية واللاسلكية في حالات الكوارث

١٦١ - إن الدور الرئيسي لشبكات الاتصالات السلكية واللاسلكية خلال الكوارث هو تسهيل الاتصالات الفعالة بين كافة الجهات الفاعلة الرئيسية، مما يؤدي بدوره إلى إغاثة أكثر فعالية. وقد تم التعرف في هذا الصدد، على نوعين من الأحكام. فمن جهة، تتوخى بعض الأحكام إقرار حق جوهرى لأفراد الإغاثة في حالات الكوارث في الاتصال الفعال، أو واجب عام على الدولة المتلقية للمساعدة يلزمها "بتسهيل" اتصالات الإغاثة في حالات الكوارث. ومن جهة أخرى، تتناول أحكام شتى أساليب أكثر تحديدا في تسهيل اتصالات الإغاثة في حالات الكوارث. ويتناول الفرع التالي كل نوع من هذه الأحكام تباعا.

١٦٢ - '٦' الأحكام العامة المدونة للحق في الاتصالات الفعالة للإغاثة في حالات الكوارث أو واجب تسهيلها

١٦٢ - تدون بعض الأحكام التي تتناول الاتصالات الغوثية في حالات الكوارث حق أفراد الإغاثة في حالات الكوارث في الاتصال بالهاتف وبوسائل أخرى. وعلى سبيل المثال، أكد الاتفاق الثنائي بين الأمم المتحدة وباكستان بشأن عملية الأمم المتحدة الغوثية في داكا أن "أفراد العملية والأفراد المرتبطين بها يتمتعون بحق غير مقيد في الاتصال، بالجهاز اللاسلكي والهاتف أو أي وسيلة أخرى، عند قيامهم بمهامهم التي تدخل في إطار العملية"^(٩٢). وعلى نفس المنوال، ينص الاتفاق النموذجي الذي اقترحه رابطة القانون الدولي على أنه "في منطقة العملية (المنطقة المنكوبة)، يكون للمنظمة حق الاتصال باللاسلكي والهاتف والتلغراف أو بأي وسيلة أخرى وإقامة الوسائل الضرورية لصون تلك الاتصالات داخل مرافقها أو بين هذه المرافق ووحدات خدمتها"^(٩٣) (التوكيد مضاف).

(٤٩٢) اتفاق بشأن بيان بالمبادئ، الأمم المتحدة، باكستان، الوثيقة 93 SG/1763/IHA ١٧ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧١)، المادة ١٠، وتنص على أنه "يجوز للأمم المتحدة أن تنشئ، لهذه الغاية، شبكة اتصال لاسلكية في باكستان الشرقية مرتبطة بشبكة الأمم المتحدة للاتصال اللاسلكي التي يتم تشغيلها وفقا للاتفاقات والاتفاقيات والأنظمة الدولية النافذة". وانظر أيضا البروتوكول المبرم بين الأمم المتحدة وحكومة جمهورية أوزبكستان لتسهيل تقديم المساعدة الإنسانية من أوزبكستان إلى أفغانستان، ٢٠٠١، الفقرة ١-٢٣ ("تسهيل الحكومة جهود الأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية الدولية الحسنة النية لتخليص معدات الاتصالات التي يستخدمها أفراد المساعدة الإنسانية وتسجيل تلك المعدات، بما فيها أجهزة الاتصالات HF/VHF والهواتف الساتلية/النقالة وإتاحة فرص استخدام الترددات اللاسلكية الأساسية للأمن وللأنشطة الإنسانية داخل أفغانستان").

(٤٩٣) مشروع الاتفاق النموذجي المتعلق بالقانون الدولي الطبي والإنساني، المادة ٦، المستنسخ في تقرير المؤتمر التاسع والخمسين لرابطة القانون الدولي، (بلغراد، ١٧-٢٣ آب/أغسطس ١٩٨٠). وتجدر بالإشارة أيضا معاهدة ١٩٨٠ التي تنظم العلاقات بين لجنة الصليب الأحمر الدولية ونيكاراغوا، وإن لم تكن تتعلق تحديدا بالكوارث.

١٦٣ - وتتناول صكوك أخرى مسألة الاتصالات السلكية واللاسلكية في حالات الكوارث من منظور معاكس بإقرار واجب تسهيل الاتصالات السلكية واللاسلكية. فعلى صعيد المعاهدات الثنائية مثلاً، ينص اتفاق ٢٠٠١ المبرم بين المجلس الاتحادي السويسري وحكومة جمهورية الفلبين بشأن التعاون في حالة الكوارث الطبيعية أو حالات الطوارئ الكبرى على أن "السلطات المختصة في الدولة الطالبة للمساعدة تتعهد ... بتسهيل استخدام وحدات المعونة لشبكات الاتصالات السلكية واللاسلكية القائمة أو استخدام الترددات الخاصة، أو كليهما، أو إقامة وحدات المعونة لشبكة اتصالات سلكية ولاسلكية طارئة" (٤٩٤). كما ينص الاتفاق المبرم بين الدانمرك وألمانيا على أن "يبرم ترتيب خاص لتشغيل منشآت اللاسلكي التي تجهز بها أفرقة الطوارئ أو التي توضع تحت تصرفها" (٤٩٥). ويمكن الوقوف على أحكام مماثلة في معاهدات ثنائية أخرى (٤٩٦).

١٦٤ - وتوحي عدة قرارات بوجود واجب لتسهيل الاتصالات في حالات الكوارث. فقرار المؤتمر الدولي للصليب الأحمر بشأن تدابير التعجيل بالإغاثة الدولية، مثلاً، أوصى "بأن تتخذ الحكومات تدابير مسبقة للترخيص لأفراد وكالات الإغاثة المعترف بها بالاستفادة من فرص استخدام كافة مرافق التلكس والبرق واللاسلكي والهاتف والراديو في اتصالاتهم الخارجية، حسبما تقتضيه ظروف الإغاثة في حالات الكوارث" (٤٩٧). كما أوصت نتائج المؤتمر العالمي لتطوير الاتصالات السلكية واللاسلكية "بأن تكفل الإدارات قيام مقدمي خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية بمراعاة الحاجة إلى الاتصالات السلكية واللاسلكية

وتنص في المادة ٩ على أنه "ستكون للوفد حرية تبادل المراسلات البريدية والتلغرافية واللاسلكية (التلكس) وبالهااتف اللاسلكي مع المكاتب المركزية للجنة، ومع المقر في جنيف ومع الهيئات الدولية الأخرى ذات الصلة ومع المكاتب الحكومية أو الكيانات الخاصة".

(٤٩٤) المادة ٨ (٢).

(٤٩٥) اتفاق المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة (مع مذكرات متبادلة)، الدانمرك - جمهورية ألمانيا الاتحادية، ١٩٨٥، المادة ١٠ (٣).

(٤٩٦) انظر على سبيل المثال، الاتفاقية المبرمة بين حكومة الجمهورية الفرنسية وحكومة مملكة بلجيكا بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث والحوادث الخطيرة، ١٩٨١، المادة ١٠ (٣)؛ واتفاقية المساعدة المتبادلة في حالة الكوارث أو الحوادث الخطيرة، فرنسا - ألمانيا، ١٩٧٧، المادة ١٠ (٣)؛ واتفاق المساعدة المتبادلة في حالة الكوارث أو الحوادث الخطيرة، فرنسا - سويسرا، ١٩٨٧، المادة ١٤؛ واتفاقية المساعدة المتبادلة في مكافحة الكوارث والحوادث، هولندا - بلجيكا، ١٩٨٤، المادة ١١ (أ)؛ واتفاق للتعاون المتبادل بين مرافق الطوارئ والطوارئ البرتغالية والإسبانية، ١٩٨٠، (الذي أُلغى بالبروتوكول المبرم بين مملكة إسبانيا والجمهورية البرتغالية بشأن التعاون التقني والمساعدة المتبادلة في ميدان الحماية المدنية، ١٩٩٢) المادة ٧ (٢) (د).

(٤٩٧) التوصية ميم، (انظر الحاشية ٢٠ أعلاه).

في حالات الكوارث مراعاة سليمة“^(٤٩٨). وبخصوص الأحكام المماثلة في القانون الوطني، ينص قانون بيرو على أنه في وقت الكارثة الوطنية، ”تذيع وسائل الإعلام العامة والخاصة مجانا برامج توجه السكان خلال أعمال الحماية المدنية“^(٤٩٩).

٢’ الأحكام المحددة المتعلقة بالتدابير الموضوعية لتسهيل الاتصالات الغوثية في حالات الكوارث

١٦٥ - لمن كان إقرار حق أفراد الإغاثة في الاتصالات المتعلقة بسياق الكوارث أو واجب الدولة المتلقية للمساعدة في أن تسهل تلك الاتصالات منطلق مفيد، فإنه من المستبعد الوفاء بأي منهما ما لم يقترن بأحكام أكثر تحديدا ترمي إلى إحقاقهما. وفي هذا الصدد، اتبعت صكوك شتى أربعة نهج مختلفة على الأقل. فأولا، تقترح التدابير الأوسع نطاقا إقامة نظام مخصص للاتصالات في حالات الكوارث. ثانيا، تقترح بعض الصكوك أن تولى للاتصالات في حالات الكوارث أولوية عندما تتم من خلال شبكة الاتصالات القائمة. ثالثا، تم التعرف على بعض الأحكام التي ترمي إلى إزالة القيود التنظيمية لما قد يكون لها من أثر على الاتصالات السلكية واللاسلكية في حالات الكوارث. رابعا، ترمي بعض الأحكام إلى تسهيل الاتصالات الغوثية في حالات الكوارث بإقامة تردد لاسلكي مخصص للإغاثة في حالات الكوارث.

(أ) إنشاء نظام مخصص لعمليات الطوارئ

١٦٦ - إن الأحكام الأوسع نطاقا فيما يتعلق بتسهيل الاتصالات في حالات الكوارث الطبيعية تقيم نظام اتصالات مخصصا ومستقلا كليا لاستخدامه في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث. وعلى سبيل المثال، ينص الاتفاق المنشئ للوكالة الكاريبية للاستجابة الطارئة في حالات الكوارث على أن وحدة التنسيق ”تقيم وتجهز وتصون نظاما للعمليات الطارئة قادرا على مناولة الاتصالات السلكية واللاسلكية الطارئة وتسهيل تنسيق عمليات الاستجابة لحالات الطوارئ الشامل للعديد من الخدمات والإمدادات والتسهيلات“^(٥٠٠).

(٤٩٨) الاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية، التوصية ١٢، المؤتمر العالمي لتطوير الاتصالات السلكية واللاسلكية (إسطنبول، ٢٠٠٢)، التوصيات ١ و ٢.

(٤٩٩) قانون البيئة والموارد الطبيعية، الفصل الخامس عشر، المواد ٩١-٩٥: الوقاية من الكوارث الطبيعية، الجريدة الرسمية لبيرو (Diario Oficial, Año IX, No 3667, p. 89515, at p. 89524)، المادة ٩٣.

(٥٠٠) المادة ١١ (ج). وانظر أيضا الاتفاقية الدولية للاستعداد والتصدي والتعاون في ميدان التلوث الزيتي لعام ١٩٩٠، المادة ٦ (٢) (ج) ”... على كل طرف أن يقوم ... بإنشاء ... خطط تفصيلية وطاقات اتصال للتصدي لحوادث التلوث الزيتي“؛ والاتفاق المبرم بين حكومات الدول المشاركة في منظمة التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود بشأن التعاون في تقديم المساعدة الطارئة والاستجابة الطارئة لحالات

وفي إطار الاتحاد الأوروبي، دعا قرار للمجلس مؤرخ ٢٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١ المفوضية إلى "إقامة وإدارة نظام مشترك للاتصالات والمعلومات في حالات الطوارئ لإتاحة الاتصال وتبادل المعلومات بين مركز الرصد والإعلام ونقاط الاتصال التي تعينها الدول الأعضاء لهذا الغرض"^(٥٠١). وتنص توصية مجلس أوروبا (Rec(2002)3) على أن "إنشاء شبكات دائمة للاتصالات السلكية واللاسلكية بين السلطات الوطنية المكلفة بإدارة المخاطر أمر ينبغي توقيه و/أو إنجازه". وينبغي أن تكون هذه الشبكات مفتوحة للسلطات المحلية المعنية. ويمكن أن يتخذ نموذجا برنامج فريق المناقشة الإلكترونية لإدارة المخاطر الذي أنشئ في إطار اتفاق أوروبا والبحر الأبيض المتوسط المتعلق بالأخطار الكبرى"^(٥٠٢).

١٦٧ - وتم الوقوف على عدة قوانين وطنية تنص على إنشاء شبكات أو خطوط هاتف مخصصة للاتصالات في حالات الكوارث. وعلى سبيل المثال، ينص قانون نظام الإنقاذ المتكامل، في الجمهورية التشيكية، والمؤرخ ٢٨ حزيران/يونيه ٢٠٠٠ على إنشاء خط هاتفي دائم وتشغيله باستمرار للمكالمات المتعلقة بالطوارئ، ويلزم مقدمي خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية بالتعاون مع وزارة الداخلية في إعدادة وتصميمه وصيانته^(٥٠٣). وعلى نفس المنوال، يدرج قانون الحماية من الكوارث، في منغوليا، والمؤرخ ٢٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٣، حكما مفصلا بشأن الاتصالات ينشئ شبكة خاصة للاتصالات وينص على أن كل "الاتصالات والمعلومات وإشارات الإنذار ومعلومات الإنذار المتعلقة بالكوارث تنقل عن طريق شبكة اتصالات مرصودة للاستخدام الخاص"^(٥٠٤).

الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية، المادة ٨ (٢) (تزود الدولة الطالبة للمساعدة، عند الضرورة، الدولة المقدمة للمساعدة بوسائل الاتصال بالمقر)؛ واتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلقة بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، المادة ١٤ (أ) (إعفاء معدات الاتصالات السلكية واللاسلكية من ضرائب ورسوم التصدير).

(٥٠١) قرار المجلس الأوروبي 2001/792/EC المؤرخ ٢٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١، والمنشئ لآلية الجماعة لتسهيل التعاون المعزز في مجال تدخلات المساعدة المتعلقة بالحماية المدنية، *Official Journal of the European Communities*, Vol. 44 No. L 297, ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١، الصفحة ٧، المادة ٤ (ب).

(٥٠٢) التوصية Rec(2002)3 للجنة وزراء الدول الأعضاء المعنية بالتعاون عبر الحدود في مجال الحماية المدنية والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث الطبيعية والتكنولوجية التي تحدث في المناطق الحدودية، والتي اعتمدها لجنة الوزراء في ٦ آذار/مارس ٢٠٠٢ في الاجتماع ٧٨٦ لنواب الوزراء، الفقرتان ١١ و ١٢.

(٥٠٣) المادة ٧، الفقرة ٦، والمادة ١٨، الفقرات ١-٤.

(٥٠٤) المادة ١١.

(ب) إعطاء الأولوية للاتصالات الغوثية

١٦٨ - ثمة بديل شائع عن إنشاء شبكة مخصصة للاتصالات السلكية واللاسلكية للإغاثة في حالات الكوارث هو النص على حكم يعطي الأولوية للاتصالات المتعلقة بالكوارث في هياكل الاتصالات الأساسية القائمة. وفي هذا الصدد، تتضمن عدة اتفاقيات قديمة للتغراف أحكاماً تسمح بقطع اتصالات التغراف في حالة الطوارئ^(٥٠٥) أو تعطي الأولوية لنداءات الاستغاثة^(٥٠٦). وعلى نفس المنوال، تنص قواعد اليونيتار النموذجية لعمليات الإغاثة في حالات الكوارث على أن "الدولة المتلقية للمساعدة تأذن لأفراد الإغاثة المعيّنين في أدائهم لمهامهم بأن يستعملوا، على سبيل الأولوية، مجاناً أو بأسعار أقل من الأسعار التي تفرضها الدولة المتلقية للمساعدة، التلكس والكابل والبرق والهاتف وغيره من وسائل الاتصال"^(٥٠٧). كما تتردد في القانون الوطني أحكام تنص على استخدام عمليات الإغاثة في حالات الكوارث للاتصالات السلكية واللاسلكية على سبيل الأولوية^(٥٠٨).

(٥٠٥) انظر على سبيل المثال، اتفاقية باريس الدولية للتغراف، (اتفاقية باريس، ١٨٦٥)، المادة ١١؛ نظام خدمة التغراف الدولي (تقني بروكسيل) (١٩٢٨)، المادة ٣٦.

(٥٠٦) اتفاقية برلين الدولية للتغراف اللاسلكي (اتفاقية برلين، ١٩٠٦)، المادة ٩؛ الاتفاقية الدولية للتغراف اللاسلكي (١٩١٢)، المادة ٩؛ والأنظمة العامة المرفقة بالاتفاقية الدولية للتغراف اللاسلكي (اتفاقية واشنطن) (١٩٢٧)، المادة ١١؛ ونظام خدمة التغراف الدولي (تقني بروكسيل) (١٩٢٨)، المادة ٣٥؛ والاتفاقية الدولية للتغراف اللاسلكي (١٩٣٢)، المادة ٣٦؛ واللوائح الدولية للاتصالات السلكية واللاسلكية (١٩٨٩)، المادة ٥.

(٥٠٧) انظر: UNITAR, *Policy and efficacy studies*, no. 8 (Sales No. E.82.XV. PE/8)، المرفق ألف، القاعدة ١٢ (التوكيد مضاف) (وتنص كذلك على أنه "يجوز للدولة المتلقية أن ترخص أيضاً لأفراد الإغاثة المعيّنين بإقامة نظام للاتصالات اللاسلكية").

(٥٠٨) القانون الأساسي للتدابير المضادة للكوارث (اليابان)، حزيران/يونيه ١٩٩٧ (المستكمل للقانون رقم ٢٢٣، ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٦١)، المادة ٧٩ ("عندما يكون من المستعجل للغاية وقت الكارثة القيام بالاتصالات الضرورية لتنفيذ التدابير الطارئة، يجوز للمسؤول الرئيسي لهيئة إدارية وطنية أو محلية معينة، أو لوالي المحافظة، أو لعمدة مدينة أو بلدة أو رئيس قرية، أن يستخدم على سبيل الأولوية، وما لم ينص القانون على خلافه، مرافق الاتصالات الكهربائية العامة أو مرافق الاتصالات الكهربائية أو المرافق اللاسلكية التي ينشئها الأفراد....")؛ قانون إدارة الكوارث لعام ١٩٩٧ (ليسوتو)، المادة ٤ (و) (ويخول للوزير المسؤول عن تنفيذ هذا القانون سلطة "الحصول على المعدات والاتصالات اللاسلكية واستخدامها...")؛ قانون إدارة الكوارث لعام ٢٠٠٠ (جنوب أفريقيا)، المادة ٢٧ (٢) (ي) (عندما تعلن حالة كارثة وطنية، فإنه يجوز للوزير المخول سلطة تنفيذ هذا القانون "وضع لوائح أو إصدار توجيهات أو الترخيص بإصدار توجيهات بشأن... صيانة أو إنشاء خطوط اتصالات مؤقتة بالمنطقة المنكوبة أو منها أو داخلها")

(ج) إزالة الحواجز التنظيمية

١٦٩ - توجد بعض الأحكام التي ترمي إلى تسهيل الاتصالات الغوثية في حالات الكوارث بإزالة الحواجز التنظيمية القائمة التي قد تحد من تلك الاتصالات في حالات أخرى. ورغم أن هذا النهج قد يبدو غير مباشر إلى حد ما، فإنه يمكن أن يكون فعالاً في بعض الحالات، لأن الحواجز التنظيمية قد تشكل عائقاً رئيسياً يحول دون إقامة اتصالات فعالة. وعلى سبيل المثال، تلاحظ دراسة للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر عن الممارسة الإندونيسية في تسونامي عام ٢٠٠٤ أن "بعض المنظمات ... عانت من ماطلات في الحصول على تراخيص الاتصالات اللاسلكية لاستخدام معداتها"^(٥٠٩). كما أن القانون الوطني، في نيبال، يحظر على الأشخاص والمؤسسات والمنظمات الأجنبية أو المنظمات غير الحكومية الدولية تشغيل نظم اتصالاتها السلكية واللاسلكية دون ترخيص من هيئة الاتصالات السلكية واللاسلكية، ولا ينص على أي استثناءات لحالة الكوارث أو لحالات الطوارئ الأخرى^(٥١٠).

١٧٠ - وبخصوص الأحكام المحددة المستهدفة للحواجز التنظيمية التي تحول دون إقامة اتصالات سلكية ولاسلكية فعالة، اعتمد مؤتمر تطوير الاتصالات السلكية واللاسلكية قراراً بشأن الاتصالات في حالات الكوارث، وحث الحكومات الوطنية على "اتخاذ كافة الإجراءات العملية لتسهيل النشر السريع والاستخدام الفعال لمعدات الاتصالات السلكية واللاسلكية لأغراض الإغاثة في حالات الكوارث بالحد من الحواجز التنظيمية وإزالتها عند الإمكان"^(٥١١). وقد أيد مؤتمر المفوضين للاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية هذا القرار فيما بعد في ١٩٩٤^(٥١٢). ونتيجة لهذين القرارين شكل فريق عامل معني بالاتصالات السلكية واللاسلكية في حالات الكوارث، وهو فريق فرعي للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات التابعة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، باعتباره محفلاً لزيادة فعالية مشاركته فيما يتعلق بالجوانب التنظيمية والتشغيلية والتقنية للاتصالات السلكية واللاسلكية في مجال

(٥٠٩) انظر: IFRC, "Legal Issues arising from the International Response to the Tsunami in Indonesia", (July 2006), p. 20.

(٥١٠) انظر: IFRC, "Nepal: Laws, Policies, Planning and Practices on International Disaster Response", (July 2005), p. 21.

(٥١١) المؤتمر العالمي لتطوير الاتصالات السلكية واللاسلكية (بوينس آيرس، ١٩٩٤)، القرار ٧: الاتصالات في حالات الكوارث (التوكيد مضاف)

(٥١٢) مؤتمر المفوضين للاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية (كيوتو، اليابان)، ١٩٩٤، القرار ٣٦.

الإغاثة في حالات الطوارئ^(٥١٣). وبصفة خاصة، يتولى الفريق الفرعي للفريق العامل المسائل التنظيمية للفريق من قبيل الاستخدام العابر للحدود لمعدات الاتصالات السلكية واللاسلكية خلال حالات الطوارئ الحادة^(٥١٤).

(د) مواعمة الترددات

١٧١ - أخيراً، ترمي بعض الأحكام إلى تسهيل الاتصالات الغوثية في حالات الكوارث بإقامة ترددات لاسلكية مخصصة لتلك الاتصالات. وعلى سبيل المثال، يوصي القرار ٦٤٥ للمؤتمر العالمي للاتصالات الراديوية لعام ٢٠٠٠ "بتحديد نطاقات الترددات للحلول المتطورة المستقبلية لتلبية احتياجات وكالات ومنظمات الحماية العامة، بما فيها تلك التي تتولى حالات الطوارئ والإغاثة في حالات الكوارث"^(٥١٥). كما توصي التوصية رقم ١ المؤتمر الراديوي الإداري العالمي لعام ١٩٧٩ بأن تحدد الإدارة الترددات التي تستخدم في حالات الكوارث^(٥١٦). ويدعو القرار رقم ١٠ للمؤتمر العالمي للاتصالات الراديوية لعام ٢٠٠٠ الدول إلى تخصيص ترددات عمل للصليب الأحمر لأغراض الاتصالات اللاسلكية^(٥١٧).

(٥١٣) تنقيحات صلاحيات الفريق العامل المعني بالاتصالات السلكية واللاسلكية في حالات الطوارئ المعتمدة في الجلسة العامة الرابعة عشرة المعقودة في جنيف (٢٠-٢١ شباط/فبراير ٢٠٠٣). وانظر أيضاً ورقة عمل مجلس الشراكة الأوروبية - الأطلسية، الوثيقة EAPC (CCPC)WP(2202)03، ٥ آذار/مارس ٢٠٠٢، الصفحة ٢. ويضم الفريق العامل رؤساء دوائر الاتصالات السلكية واللاسلكية لكافة كيانات الأمم المتحدة المعنية بالمساعدة الإنسانية الدولية، والصليب الأحمر والمنظمات غير الحكومية الرئيسية، بالإضافة إلى فرادى الخبراء من القطاع الخاص والدوائر الأكاديمية وممثلي الحكومات ممن لهم اهتمام محدد بالاتصالات السلكية واللاسلكية في حالات الطوارئ.

(٥١٤) ثم أعيدت تسمية الفريق العامل لاحقاً بالفريق المرجعي للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات المعني بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، رغم أنه لا يزال يتعارف عليه باسم الفريق العامل المعني بالاتصالات السلكية واللاسلكية في حالات الكوارث، GIGnos Consulting, Evaluation of OCHA's Emergency Telecommunications Project (OCHA, January 2003), p. 4.

(٥١٥) القرار ٦٤٥ (WRC-2000) المتعلق بالمواعمة العالمية للطيف لأغراض الحماية العامة والإغاثة في حالات الكوارث. المؤتمر الراديوي العالمي إسطنبول، ٢٠٠٠.

(٥١٦) التوصية رقم ١ المتعلقة باستخدام الاتصالات الراديوية الفضائية في حالات الكوارث الطبيعية والأوبئة والمخاطر وحالات الطوارئ المشابهة، المؤتمر الراديوي الإداري العالمي، جنيف، ١٩٧٩.

(٥١٧) استخدام الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر لأجهزة الإرسال والاستقبال اللاسلكية، المؤتمر الراديوي العالمي، إسطنبول، ٢٠٠٠. القرار رقم ١٠ (WRC. 2000).

(ب) الاتصالات السلكية واللاسلكية والأمن

١٧٢ - إن العلاقة بين الشواغل الأمنية للدولة المتلقية للمساعدة وجهود الإغاثة للدولة المقدمة للمساعدة والمنظمات الغوثية مسألة وجيهة للغاية فيما يتعلق بالاتصالات السلكية واللاسلكية. ورغم أن معدات الاتصالات السلكية واللاسلكية المتزايدة التطور لدى الجهات الفاعلة المقدمة للمساعدة يمكن أن توفر أداة أقوى في جهود الإغاثة، فإنها تثير أيضا شواغل أمنية للدول المتلقية للمساعدة التي يمكن بالتالي أن ترفض السماح باستيرادها. وعلى سبيل المثال، لاحظت دراسة قام بها الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر في أعقاب كارثة تسونامي لعام ٢٠٠٤ أن منظمات الإغاثة واجهت صعوبة في استيراد معدات الاتصالات السلكية واللاسلكية خلال تلك الكارثة، ولا سيما لكون المعدات كانت تعتبر معدات لها درجة عسكرية وبالتالي اعتبرت بأنها تشكل مخاطر أمنية محتملة^(٥١٨). وعلى نفس المنوال، لاحظت الدراسات والمقابلات التي أجراها الاتحاد الدولي في النرويج وسري لانكا وفيت نام أن بعض الجهات المستجيبة واجهت صعوبات في الحصول على الموافقة على استخدام الهواتف الساتلية في مناطق النزاع^(٥١٩).

١٧٣ - وتتصدى بعض الأحكام مباشرة لهذه الصلة بين الاتصالات السلكية واللاسلكية في حالات الطوارئ والشواغل الأمنية الوطنية. وعلى سبيل المثال، تدرج مبادئ ماكس بلانك التوجيهية الشواغل الأمنية عن طريق شرط استثناء، ينص على أن الدولة المتلقية للمساعدة "ترخص للدولة أو المنظمة المقدمة للمساعدة بتشغيل وسائل اتصالاتها ما لم تكن مصالح أمنية وطنية جدية ستتأثر بذلك"^(٥٢٠). وتتناول أحكام أخرى مسألة الاتصالات السلكية واللاسلكية تناولا مباشرا بقدر أكبر، إذ تستهدف تسهيل استخدام شبكات الهواة في حالات الكوارث، وهو استخدام لن يخصص به في حالات أخرى لشواغل أمنية^(٥٢١).

(٥١٨) انظر "Legal issues from the international response to the tsunami in Sri Lanka", IFRC, July, 2006, p.21-23

(٥١٩) انظر IFRC, International Disaster Response Law Project, Report on studies and interviews conducted in Norway, Sri Lanka and Vietnam, February-May 2003, p. 7

(٥٢٠) انظر Peter MacAlister-Smith, Draft International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations, (Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg, Germany, 1991), المادة ٢١ (هـ).

(٥٢١) في هذا الصدد، توصي التوصية دال-١٣ للاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية بشأن الاستخدام الفعال لخدمات الهواة في تخفيف آثار الكوارث وعمليات الإغاثة، كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦، بأن "تدرج الحكومات خدمات الهواة في خططها الوطنية المتعلقة بالكوارث وعمليات جرد معلومات المساعدة المتعلقة بالاتصالات السلكية واللاسلكية؛ وأن تحد الإدارات من الحواجز التي تحول دون الاستخدام الفعال لخدمات الهواة في الاتصالات في حالات الكوارث وأنشطة التدريب ذات الصلة وأن تزيل تلك الحواجز؛ وأن تصوغ

(ج) مسائل أخرى

١٧٤ - اعتمدت عدة قرارات وتوصيات إضافية للاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية تتعلق بجوانب أخرى من الاتصالات خلال الإغاثة في حالات الكوارث. وكرس قرار لاستخدام الاتصالات السلكية واللاسلكية من أجل ضمان سلامة وأمن أفراد الإغاثة في حالات الكوارث في الميدان^(٥٢٢). وتناولت توصيات أخرى مثلاً، استخدام السواتل^(٥٢٣)، وأجهزة اللاسلكي الثابتة^(٥٢٤) والسواتل الثابتة^(٥٢٥) والهياكل الأساسية^(٥٢٦) لسواتل الهواة في تخفيف آثار الكوارث والإغاثة في حالاتها، إضافة إلى تداول معدات الاتصالات اللاسلكية عبر الحدود في حالات الكوارث^(٥٢٧).

٣ - تنسيق أنشطة الإغاثة

١٧٥ - إن تنسيق أنشطة الإغاثة من خلال التعاون الدولي جانب مهم في فعاليتها العامة^(٥٢٨). ويصدق هذا بصفة خاصة على الكوارث الواسعة النطاق التي تتولى الإغاثة فيها غالباً جهات فاعلة متعددة، سواء كانت حكومية أو غير حكومية، وطنية أو دولية. فإذا لم تنسق تلك الجهود، فإن من المحتمل أن يطغى عليها الازدواج وتكون غير ضرورية أو حتى

منظمات الهواة والإغاثة في حالات الكوارث ومقدمو خدمات الاستجابة لحالات الطوارئ مذكرات تفاهم فيما بينهم ومع الإدارات وأن تتعاون كذلك مع الأطراف المعنية الأخرى، في وضع وإتاحة اتفاقات نموذجية وممارسات فضلى في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية في حالات الكوارث^(٥٢٩).

(٥٢٢) القرار ٩٨، مؤتمر المفوضين للاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية، مينيابوليس، الولايات المتحدة الأمريكية، ١٢ تشرين الأول/أكتوبر - ٦ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٨.

(٥٢٣) استخدام السواتل والهياكل الأساسية الإذاعية الأرضية للإنذار العام وتخفيف آثار الكوارث والإغاثة في حالات الكوارث، التوصية (ITU-R BT.1774-1 (2006-2007).

(٥٢٤) نظم أجهزة اللاسلكي الثابتة للتخفيف من آثار الكوارث وعمليات الإغاثة، التوصية (ITU-R F.1105-2 (1994-2002-2006).

(٥٢٥) استخدام النظم في خدمة السواتل الثابتة في حالة الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المشاهدة لعمليات الإنذار والإغاثة، التوصية (TU-R S.1001-1 (1993-2006).

(٥٢٦) الاتصالات في حالات الكوارث في خدمات الهواة وسواتل الهواة، التوصية (ITU-R M.1042-3 (1994-1998-2003-2007).

(٥٢٧) التداول العالمي عبر الحدود لمعدات الاتصالات اللاسلكية في حالات الطوارئ والإغاثة في حالات الكوارث، التوصية (ITU-R M.1637 (2003).

(٥٢٨) والواقع أن كلمة "تنسيق" ترد في عنوان عدة صكوك. انظر على سبيل المثال، الاتفاق المبرم بين حكومة جمهورية موزامبيق وحكومة جمهورية جنوب أفريقيا بشأن تنسيق خدمات البحث والإنقاذ، ٢٠٠٢، والاتفاق المبرم بين حكومة جنوب أفريقيا وحكومة الجمهورية الفرنسية لتنسيق خدمات البحث والإنقاذ، ٢٠٠١.

غير منتجة^(٥٢٩). ولئن تم التأكيد على الحاجة إلى التنسيق منذ فترة مبكرة تعود إلى سنة ١٩٢٧، فإنه أصبح أكثر أهمية في الوقت الراهن بسبب توسع الجهات الفاعلة التي تساهم عادة في الإغاثة.

١٧٦ - ويثير التنسيق أيضا مسائل قانونية محددة، تتعلق أساسا بوجود آليات للتنسيق. والمسألة الرئيسية هي تحديد الجهة التي ينبغي أن يكون فيها مركز آليات التنسيق، ويوجد في هذا الصدد عدد من الإمكانيات، بما في ذلك الأمم المتحدة، أو حكومة الدول المتلقية للمساعدة، أو حكومة الدولة المقدمة لها، أو المنظمات الدولية أو الكيانات أو المنظمات غير الحكومية الأخرى المشتركة في الجهد الغوثي.

(أ) نظرة عامة عن التنسيق في منظومة الأمم المتحدة

١٧٧ - ما فتئ تنسيق الإغاثة الدولية في حالات الكوارث يعد مسألة مهمة داخل الأمم المتحدة على مدى أربعة عقود^(٥٣٠). وقد حظي التنسيق الذي تتولاه الأمم المتحدة بدعم كل من الدول^(٥٣١) وما كان يعرف آنذاك بعصبة جمعيات الصليب الأحمر، إذ أكدت هذه الأخيرة بصفة خاصة على أهمية التنسيق بين أنشطة الأمم المتحدة وغيرها من جهود المعونة المتعددة الأطراف والثنائية^(٥٣٢). وفي ١٩٧٠، طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام أولاً أن ينظر في إمكانية إنشاء "مكتب دائم في الأمانة العامة للأمم المتحدة يتولى مسؤولية تنسيق التدابير التي تتخذ في حالات الكوارث الطبيعية والأوبئة والجحاعات وحالات الطوارئ المشابهة"^(٥٣٣). وفي السنة التالية، أنشئ رسمياً منصب منسق الإغاثة في حالات الكوارث والمكتب الدائم بموجب قرار الجمعية العامة ٢٨١٦ (د-٢٦).

(٥٢٩) الاتفاقية والنظام الأساسي المؤسسان لاتحاد الإغاثة الدولي، ١٩٢٧، المادة ٢. (من الأهداف الرئيسية للاتحاد "القيام حسبما تسنح به الفرصة بتنسيق الجهود التي تبذلها منظمات الإغاثة").

(٥٣٠) طلب المجلس الاقتصادي والاجتماعي أولاً أن يدرس الأمين العام تنسيق الإغاثة الدولية في حالات الكوارث منذ فترة مبكرة تعود إلى سنة ١٩٦٤. (قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١٠٤٩ (د-٣٧) المؤرخ ١٥ آب/أغسطس ١٩٦٤). وأسفر هذا الطلب الأولي عن تقديم الأمين العام لثلاث دراسات. (انظر على سبيل المثال، الوثائق A/5845 و A/5883 و E/4554 و E/4853).

(٥٣١) انظر على سبيل المثال، الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، الدورة الحادية والخمسون، الجلسة ١٧٨٦، (٢١ تموز/يوليه ١٩٧١)، الفقرة ٢٢ (المملكة المتحدة)؛ والفقرة ٦٧ (إندونيسيا).

(٥٣٢) المرجع نفسه، الجلسة ١٧٨٧، (٢١ تموز/يوليه ١٩٧١)، الفقرة ٣٠.

(٥٣٣) قرار الجمعية العامة ٢٧١٧ (د-٢٥)، ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٠، الفقرة ٤ (ج).

١٧٨ - وأفرد لمنسق عمليات الأمم المتحدة للإغاثة في حالات الكوارث دور محوري في التنسيق العام للإغاثة^(٥٣٤). وقد أبرم ما لا يقل عن ١٣ مذكرة تفاهم بين مكتب الأمم المتحدة لتنسيق عمليات الإغاثة في حالات الكوارث والمنظمات داخل منظومة الأمم المتحدة بشأن مسائل تنسيق الإغاثة بين الوكالات^(٥٣٥). وشرع في بذل جهد من جديد لزيادة فعالية تنسيق الإغاثة في حالات الكوارث في أواخر الثمانينات عندما جعلت الجمعية العامة من عقد التسعينات عقدا دوليا للحد من الكوارث الطبيعية^(٥٣٦) واعتمدت القرارين ٤٣/١٣١ المؤرخ ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨ و ٤٥/١٠٠ المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠ بشأن المساعدة الإنسانية لضحايا الكوارث الطبيعية. وهذا ما تُوج بقرار الجمعية العامة ٤٦/١٨٢ المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١ الذي يظل البيان الأساسي الذي يركز إليه تنسيق الأمم المتحدة للإغاثة في حالات الكوارث حتى الآن^(٥٣٧).

١٧٩ - وفي ١٩٩٦، أنشئ قسم دعم التنسيق الميداني داخل إدارة الشؤون الإنسانية. وغرضه الرئيسي تطوير وإعداد وصيانة قدرة احتياطية للنشر السريع في حالات الطوارئ المباشرة لدعم سلطات الدولة المتضررة ومنسق الأمم المتحدة المقيم في القيام بتقييم سريع للاحتياجات ذات الأولوية وتنسيق الإغاثة الدولية في عين المكان. ويدير قسم الدعم الميداني للطوارئ عددا من الأدوات التي أحدثت خلال العقد الأخير لتحسين التنسيق والتعاون الدوليين في حالات الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المعقدة، ومنها فريق الأمم المتحدة

(٥٣٤) شملت هذه الولاية التعاون مع كافة المنظمات المعنية من أجل ضمان أنجع مساعدة؛ وتعبئة وتوجيه وتنسيق أنشطة الإغاثة التي تقوم بها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة؛ والتنسيق بين المساعدة المقدمة من الأمم المتحدة والمساعدة التي تقدمها المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية، ولا سيما الصليب الأحمر الدولي؛ وتلقي التبرعات المعروضة عليه، نيابة عن الأمين العام، لمساعدات الإغاثة التي ستولى تقديمها الأمم المتحدة ووكالاتها وبرامجها في حالات الطوارئ المعينة؛ ومساعدة حكومة الدول المتلقية للمساعدة على تقدير احتياجاتها للإغاثة وسواها، وتقييم أولوياتها، ونشر هذه المعلومات على المتبرعين المرتقبين وغيرهم ممن يعينهم الأمر، والقيام بدور المركز لتدابير المساعدة المقدمة أو المعتزم تقديمها من جميع مصادر العون الخارجي؛ ودراسة الوقاية من الكوارث؛ ونشر المعلومات المتصلة بتخطيط وتنسيق الإغاثة في حالات الكوارث؛ والبت في إنهاء عمليات الإغاثة تحت إشرافه؛ وإعداد تقرير سنوي عن أنشطة الإغاثة في حالات الكوارث للأمين العام بغية تقديمه إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي وإلى الجمعية العامة (قرار الجمعية العامة ٢٨١٦ (د-٢٦) المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧١).

(٥٣٥) انظر: Peter Macalister-Smith, , *International Humanitarian Assistance: Disaster Relief Actions in International Law and Organization* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1985), pp. 135 and 136.

(٥٣٦) قرار الجمعية العامة ٤٢/١٦٩ المؤرخ ١١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٧، الفقرتان ٣ و ٤.

(٥٣٧) انظر مناقشة القرار ٤٦/١٨٢ في الفرع أولا، أعلاه.

لتقييم الكوارث والتنسيق^(٥٣٨)، والفريق الاستشاري الدولي للبحث والإنقاذ^(٥٣٩)، والمركز الافتراضي لتنسيق العمليات على الحاسوب المرتبط بالشبكة^(٥٤٠)، والشراكة الإنسانية الدولية^(٥٤١).

١٨٠ - وفي ١٩٩٨، أعيد تنظيم إدارة الشؤون الإنسانية وأصبحت مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في إطار برنامج إصلاحي للأمين العام^(٥٤٢). وداخل مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية تقدم شعبة التنسيق والاستجابة الدعم المباشر لمنسق الإغاثة الطارئة عند قيامه بدور المستشار الرئيسي في المسائل الإنسانية للأمين العام ومنسق الاستجابة الإنسانية الدولية. كما يمكن أن تكون شعبة التنسيق والاستجابة صلة وصل بين المنسقين المقيمين/منسقي الشؤون الإنسانية للأمم المتحدة - وهم أفراد يتولى وكيل الأمين العام/منسق الإغاثة الطارئة، باعتباره المسؤول الرئيسي للشؤون الإنسانية في الأمم المتحدة، تعيينهم في الميدان في حالة من حالات الطوارئ ويعملون على ضمان تقديم مساعدة سريعة وفعالة ومحكمة التنسيق. وأخيراً، وفي إطار نفس البرنامج الإصلاحي، أنشأ الأمين العام أيضاً اللجنة التنفيذية المعنية بالشؤون الإنسانية التي يرأسها منسق الإغاثة الطارئة وتجتمع شهرياً في نيويورك، وتجمع أركان الشؤون الإنسانية والإنمائية والسياسية والمتعلقة بحفظ السلام في منظومة الأمم المتحدة في سياق مشاورات الإغاثة الإنسانية.

(٥٣٨) فريق الأمم المتحدة لتقييم الكوارث والتنسيق هو فريق احتياطي من فنيي إدارة الكوارث الذين تعينهم الحكومات الأعضاء والوكالات الإنسانية للأمم المتحدة ويمكن إيفادهم في ظرف ساعات للقيام بتقييمات سريعة للاحتياجات ذات الأولوية ودعم السلطات الوطنية ومنسق الأمم المتحدة المقيم لتنسيق الإغاثة الدولية في عين المكان.

(٥٣٩) الفريق الاستشاري الدولي للبحث والإنقاذ شبكة عالمية تضم ما يزيد على ٨٠ بلداً ومنظمة استجابة لحالات الكوارث، وقد أنشئ في عام ١٩٩١ في أعقاب زلزال أرمينيا لعام ١٩٨٨، ويركز على مسائل البحث والإنقاذ في المناطق الحضرية. وقد أصدر المبادئ التوجيهية للفريق التي تورد قائمة مرجعية تفصيلية لأنشطة البحث والإنقاذ بخاصة لكنها تضم أيضاً قائمة مرجعية للتنسيق والتعاون المتعلقين بجهود الإغاثة في حالات الكوارث بصورة أعم.

(٥٤٠) يعمل المركز على تسهيل اتخاذ القرار للاستجابة الدولية لحالات الكوارث الكبرى عن طريق التبادل الفوري للمعلومات بين كافة الجهات الفاعلة في الدوائر الدولية للاستجابة لحالات الكوارث.

(٥٤١) أنشئت الشراكة الإنسانية الدولية في عام ١٩٩٥ بصفتها ترتيباً غير رسمي للتعاون بين عدة وكالات إنمائية وطنية، يقدم الدعم اللوجستي لوكالات الأمم المتحدة خاصة عند الحلول المفاجئ للكوارث.

(٥٤٢) تم توسيع ولايتها لتشمل ثلاثة أنشطة رئيسية هي: تنسيق الاستجابة الإنسانية، ورسم السياسات وأعمال الدعوة الإنسانية.

(ب) تعدد خيارات التنسيق

١٨١ - من الجوانب المعقدة في تنسيق الإغاثة في حالات الطوارئ تعدد آليات التنسيق القائمة. فبالإضافة إلى هياكل الأمم المتحدة التي وردت مناقشتها أعلاه، توجد هيئات تنسيق إضافية يشرف عليها الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، والحكومات الوطنية، وغيرها من كبريات المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية المشتركة في جهود الإغاثة في حالات الطوارئ. ويستعرض هذا المطلب الآليات التي فضلتها الصكوك القانونية على غيرها، محددًا أربعة توجهات رئيسية في هذا الصدد.

١٨٢ - أولاً، تركز الصكوك في الغالب الأعم، على آليات التنسيق الوطنية^(٥٤٣). وعلى سبيل المثال، ينص اتفاق ١٩٨٨ المبرم بين جمهورية النمسا وجمهورية ألمانيا الاتحادية بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة على أنه "في جميع الحالات، تكون سلطات الدولة الطالبة للمساعدة مسؤولة عن تنسيق وتوجيه عمليات الإنقاذ والعمليات الطارئة" و "لا تحال التعليمات الموجهة إلى أفرقة الطوارئ إلا إلى قادتها الذين يطلبون أفراد أفرقتهم على خطة العمل"^(٥٤٤). وترد أحكام مماثلة في عدة معاهدات ثنائية أخرى^(٥٤٥). كما تم تأكيد آليات التنسيق الوطنية في إعلان رابطة أمم جنوب شرق آسيا

(٥٤٣) انظر على سبيل المثال، اتفاقية البلدان الأمريكية لتسهيل المساعدة في حالات الكوارث، لعام ١٩٩١، المادة الثالثة؛ والاتفاق المبرم بين حكومات الدول المشاركة في منظمة التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود بشأن التعاون في تقديم المساعدة الطارئة والاستجابة الطارئة في حالات الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية، ١٩٩٨، المادتان ٦ و ٨؛ واتفاقية تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي، ١٩٨٦، المادة ٣ (أ). وانظر أيضاً اتفاقية الآثار العابرة للحدود للحوادث الصناعية، ١٩٩٢، المادتان ١٧ و ١٨. ورغم أن اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا ينشئ آلية تنسيق إقليمية، فإنه يؤكد أن تلك الآلية "تعمل على أساس أن الطرف سيتصرف أولاً لإدارة الكوارث والاستجابة لها". اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، ٢٠٠٥، المادة ٢٠.

(٥٤٤) المادة ٩.

(٥٤٥) انظر على سبيل المثال، اتفاق المساعدة لمبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة (المشفوع بمذكرات متبادلة)، الدانرك - جمهورية ألمانيا الاتحادية، ١٩٨٥، المادة ٧؛ واتفاق التعاون والمساعدة المتبادلة في حالات الحوادث، فنلندا - إستونيا، ١٩٩٥، المادة ٨؛ واتفاقية المساعدة المتبادلة بين مرافق المطافي والطوارئ الفرنسية والإسبانية، ١٩٥٩، المستكملة ببروتوكول ١٩٧٣، المادة الثالثة؛ والاتفاق المبرم بين المجلس الاتحادي السويسري وحكومة جمهورية الفلبين بشأن التعاون في حالة الكوارث الطبيعية أو حالات الطوارئ الكبرى، ٢٠٠١، المادة ٩ (١)؛ والبروتوكول المبرم بين الأمم المتحدة وحكومة جمهورية أوزبكستان لتسهيل تقديم المساعدة الإنسانية من أوزبكستان إلى أفغانستان، ٢٠٠١، الفقرة ٢-١ (ستعين الدولة وزارة في الحكومة لمساعدة الأمم المتحدة على تنسيق جهود الإغاثة في حالات الكوارث).

لعام ١٩٧٦^(٥٤٦) ومدونة السلوك للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية في مجال أعمال الإغاثة في حالات الكوارث، لعام ١٩٩٥^(٥٤٧). وينشئ قرار المجلس الأوروبي المؤرخ ٢٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١ آلية دولية لتنسيق المساعدة المتعلقة بالحماية المدنية بين الدول الأعضاء^(٥٤٨) لكنه ينص أيضا على أن "الدولة العضو الطالبة للمساعدة تكون مسؤولة عن توجيه تدخلات المساعدة"^(٥٤٩). ومن غير الواضح على وجه التدقيق كيف تختلف وظيفة التنسيق المنوطة بالآلية عن وظيفة التوجيه التي تقوم بها الدولة المتلقية للمساعدة. كما تم الوقوف على عدد كبير من التشريعات الوطنية التي تنشئ آليات تنسيق وطنية بأكملها دون ذكر لآليات التنسيق الحكومية الدولية القائمة^(٥٥٠). والاستثناء

(٥٤٦) إعلان رابطة أمم جنوب شرق آسيا المعلق بالمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث الطبيعية، مانيلا، ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٧٦، المادة الأولى.

(٥٤٧) المرفق الأول، الفقرة ٤.

(٥٤٨) قرار المجلس الأوروبي 2001/792/EC المنشئ لآلية الجماعة لتسهيل التعاون المعزز في مجال تدخلات المساعدة المتعلقة بالحماية المدنية، والمؤرخ ٢٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١، *Official Journal of the European Communities*, vol. 44 No. L 297, ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١، الصفحة ٧، المادة ١ (١).

(٥٤٩) المرجع نفسه، المادة ٥ (٣) - ٥ (٤) (وتنص كذلك على أن "سلطات الدولة الطالبة للمساعدة تحدد المبادئ التوجيهية وتقوم، عند الاقتضاء، بتعيين حدود المهام المنوطة بأفرقة التدخل، دون أن تورد تفاصيل تنفيذها المتروك للشخص المكلف الذي تعينه الدولة العضو المقدمة للمساعدة. ويجوز للدولة العضو الطالبة للمساعدة أن تطلب إلى الأفرقة توجيه التدخل نيابة عنها وفي هذه الحالة تسعى الأفرقة التي تقدمها الدول الأعضاء إلى تنسيق تدخلاتها").

(٥٥٠) انظر على سبيل المثال، المرسوم رقم ١٠٩-٩٦، القانون المنشئ لهيئة التنسيق الوطنية للحد من الكوارث الطبيعية أو الكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية، ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦ (غواتيمالا)؛ وقانون إدارة الكوارث رقم ١٣، ٢٠٠٥ (سري لانكا)، المواد ٢ و ١٢ و ٢١ (الذي ينيط مهمة التنسيق في حالات الكوارث بالمجلس الوطني لإدارة الكوارث دون أن يذكر آليات التنسيق الدولية)؛ والخطة الأسترالية للمساعدة في حالات الكوارث بالخارج، نيسان/أبريل ١٩٩٨، الفقرتان ٥-٥ و ٥٩ (سينسق المركز الأسترالي لإدارة حالات الطوارئ الوطنية ورئيس البعثة الأسترالية جهود أستراليا الغوثية في حالات الكوارث بالخارج باشتراك مع مسؤولي الاتصال الاستراليين المعنيين بإدارة الطوارئ، ولم تأت على ذكر آليات التنسيق الدولية)؛ ولائحة القانون الوطني لحالات الطوارئ، رقم ٧٩١٤؛ ولائحة الوقاية من المخاطر والاستجابة لحالات الطوارئ (كوستاريكا)، ٣ شباط/فبراير ٢٠٠٠، المادة ١٩ (ويخول للجنة الوطنية المعنية بالوقاية من المخاطر صلاحية تنسيق المعونة الدولية في حالات الكوارث، بما فيها معونة الصليب الأحمر، وذلك بالتنسيق مع رئيس الجمهورية ووزير الخارجية)؛ ومرسوم قانون معدل لأحكام مرسوم القانون رقم ٣٦٩ لعام ١٩٧٤ (شيلي)، الجريدة الرسمية لجمهورية شيلي، ١١ آب/أغسطس ١٩٧٥، الصفحة ١ (وينص على أن يتم التنسيق كله عن طريق مكتب حالات الطوارئ الوطنية)؛ والمرسوم السامي رقم ١٩٣٨٦ الجريدة الرسمية لبوليفيا رقم ١٨١٣، المواد ١-٥ (وينشئ نظام الحماية المدنية ويخوله صلاحية تسهيل "التنسيق والتعاون" في مجال الوقاية من الكوارث، والتأهب لها والإغاثة في حالات الكوارث، بما فيها الجهود الغوثية للحكومات والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية)؛ وقانون إدارة الكوارث، ٢٠٠٥ (الهند)، المادة ١٠ (٢) (ن) (ويخول

الوحيد هو القانون الهندي لإدارة الكوارث (٢٠٠٥) الذي يأتي على ذكر التنسيق بين الهيئات الوطنية والهيئات الدولية، لكنه يوضح مع ذلك أن هذا الدور منوط في نهاية المطاف بالحكومة المركزية للهند^(٥٥١).

١٨٣ - ثانياً، تعين بعض الصكوك كيانا أو مكتباً دولياً محدداً بصفته منسقاً رئيسياً. وعلى سبيل المثال، تعين اتفاقية تامبيري منسق الأمم المتحدة للإغاثة في حالات الطوارئ منسقاً للعمليات بموجب الاتفاقية^(٥٥٢). وتؤكد مبادئ وقواعد الصليب الأحمر والهلال الأحمر المتعلقة بالإغاثة في حالات الكوارث وظيفة التنسيق التي يضطلع بها الاتحاد الدولي، وتلاحظ ”وضع[ه] باعتباره وكالة من الوكالات الرائدة في مجال الاستجابة لحالات الكوارث“^(٥٥٣). وتنيط الاتفاقية الدولية للاستعداد والتصدي والتعاون في ميدان التلوث الزيتي وظائف التنسيق بالمنظمة البحرية الدولية^(٥٥٤). ويمكن الوقوف على عدة قرارات للجمعية العامة تنيط فيها سلطة التنسيق، مثلاً، بالأمين العام^(٥٥٥)، أو منسق الإغاثة في حالات الطوارئ^(٥٥٦)، أو اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات^(٥٥٧). كما تم التأكيد على

اللجنة التنفيذية الوطنية صلاحية ”تنسيق أنشطة وزارات أو إدارات حكومة الهند وسلطات الولايات والهيئات المنصوص عليها قانوناً، وغيرها من المنظمات الحكومية وغير الحكومية والجهات الأخرى المشاركة في إدارة الكوارث“، والمادة ٣٥ (٢) (ز) ”تتخذ الحكومة المركزية كافة التدابير التي تراها ضرورية أو فعالة لأغراض إدارة الكوارث ... [أي] تدابير التنسيق مع وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية وحكومات البلدان الأجنبية لأغراض هذا القانون“.

(٥٥١) بعد إنشاء هيئات إدارة الكوارث على المستوى الوطني أو مستوى الولاية أو المقاطعة، وتحويل كل منها وظائف التنسيق داخل المناطق المشمولة بولايتها، يخول القانون عندئذ للحكومة المركزية صلاحية تولي التنسيق بين وزارات الحكومة الهندية والمنظمات غير الحكومية ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية والحكومات الأخرى. قانون إدارة الكوارث، ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥.

(٥٥٢) اتفاقية تامبيري المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة، ١٨ حزيران/يونيه ١٩٩٨، (United Nations Treaty Series, vol. 2296, No 40906)، المادة ٢ (وتنيط بالمنسق التنفيذي صلاحية ممارسة وظيفة التنسيق فيما يتعلق بأنشطة محددة).

(٥٥٣) مبادئ وقواعد الصليب الأحمر والهلال الأحمر المتعلقة بالإغاثة في حالات الكوارث، وقد أعيد نشرها في *International Review of the Red Cross*, No. 310، (٢٩ شباط/فبراير ١٩٩٦)، المرفق الرابع، المادة ٤.

(٥٥٤) المادة ١٢.

(٥٥٥) يمكن الوقوف على مثال مبكر في قرار الجمعية العامة ٢٢٥/٣٦ المؤرخ ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨١، الذي ينص في الفقرتين ٩ و ١٠ على أنه في أعقاب طلب للإغاثة في حالات الكوارث من دولة منكوبة، يتولى الأمين العام أو ممثله (منسق الأمم المتحدة للإغاثة في حالات الكوارث) عادة الدعوة إلى عقد اجتماع لتنسيق جهد غوثي متضافر بين كافة الأطراف المعنية، ويعين عند الضرورة كيانا رائداً للقيام بأنشطة الإغاثة.

(٥٥٦) يتضمن قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، وهو القرار الرئيسي المتعلق بالتنسيق داخل الأمم المتحدة، أحكاماً محددة بشأن التنسيق تتخذ شكل وظائف منوطة بمنسق الإغاثة في حالات الطوارئ (المرفق،

آليات التنسيق الدولية في المبادئ التوجيهية التشغيلية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن حقوق الإنسان والكوارث الطبيعية^(٥٥٨).

١٨٤ - ثالثاً، تنشئ بعض الاتفاقات آليات جديدة مخصصة تحديداً لتنسيق الجهود الناجمة عن ذلك الصك. وهذا الخيار شائع بصفة خاصة في المعاهدات المنشئة لمنظمات إقليمية للإغاثة في حالات الكوارث والاستجابة لها، من قبيل وحدة التنسيق المنشأة في إطار الوكالة الكاربية للاستجابة الطارئة في حالات الكوارث^(٥٥٩) ومركز تنسيق المساعدة الإنسانية المنشأ في إطار نظام رابطة أمم جنوب شرق آسيا^(٥٦٠). كما يستخدم في معاهدات ثنائية عديدة تناولت مسائل التنسيق عن طريق إنشاء لجان مشتركة^(٥٦١).

١٨٥ - رابعاً، تكفي بعض الصكوك بإيراد أحكام تنص على أن الجهات الفاعلة ذات الصلة "تنسق" أنشطتها دون أن ترسي تلك الصكوك طرائق معينة لهذا التنسيق^(٥٦٢).

الفقرتان ٣٤ و ٣٥). ويكرر القرار ٥٧/٤٨ تأكيد التنسيق ثلاث مرات في نفس الفقرة "[إذ يؤكد] الحاجة الأساسية إلى تحسين التنسيق داخل منظومة الأمم المتحدة، وإذ [يعيد تأكيد ولاية ومهام إدارة الشؤون الإنسانية تحقيقاً لهذه الغاية، فإنـ]ـه [يـ]طلب إلى منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ زيادة تحسين التنسيق والإدارة، سواء على مستوى المقر أو على المستوى الميداني، بما في ذلك تنسيق أعمال الوكالات التنفيذية ذات الصلة" (الفقرة ٤).

(٥٥٧) على سبيل المثال، أكد القرار ١٦٨/٤٧ المؤرخ ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢ "أهمية الدور الرئيسي لمنسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ، بما في ذلك دوره الذي يضطلع به بدعم من اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، في مجال كفالة تأهب أفضل واستجابة سريعة متماسكة للكوارث الطبيعية وغيرها من حالات الطوارئ".

(٥٥٨) انظر: IASC Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters, Washington, D.C.; Brookings-Bern Project on Internal Displacement, 2006، الفقرة بء - ١-٦ ("ينبغي أن تكفل المنظمات والوكالات الدولية وغيرها من الجهات الفاعلة المقدمة للمساعدة تنسيق أعمالها فيما بينها ومع السلطات الوطنية والمحلية").

(٥٥٩) الاتفاق المنشئ للوكالة الكاربية للاستجابة الطارئة في حالات الكوارث، ١٩٩١، المادتان ١٠ و ١١.

(٥٦٠) اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، ٢٠٠٥، المادة ٢٠ والمرفق.

(٥٦١) الاتفاق المبرم بين حكومة الجمهورية اليونانية وحكومة الاتحاد الروسي بشأن التعاون في مجال الوقاية من الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية، ٢٠٠٠، المادة ٥؛ واتفاق التعاون للوقاية والمساعدة في حالات الكوارث الطبيعية، المكسيك - غواتيمالا، ١٩٨٧، المادة الأولى؛ واتفاق التعاون العلمي والتكنولوجي، جمهورية كوريا - بولندا، ١٩٩٣، المادة ٤؛ واتفاق التعاون بشأن التأهب للكوارث والوقاية منها، والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث، إسبانيا - الأرجنتين، ١٩٨٨، المادة الحادية والعشرون.

(٥٦٢) انظر على سبيل المثال، منظمة الصحة العالمية: تنقيح اللوائح الصحية الدولية، ٢٠٠٥، المادة ١٤؛ ومجلس أوروبا، قرار لجنة الوزراء (٧٢) ٦ بشأن الاحتياطات ضد الكوارث الطبيعية والكوارث الأخرى والتخطيط

أما صكوك أخرى فتتناول حالات تنسيق فريدة: فمعايير موهونك تتضمن حكما مخصصا على وجه التحديد للتنسيق بين الولايات السياسية والإنسانية وولاية حفظ السلام في حالات الطوارئ المعقدة^(٥٦٣)؛ ومبادئ أوصلو التوجيهية التي تورد أحكاما مفصلة بشأن التنسيق المدني - العسكري في حالات الكوارث الطبيعية^(٥٦٤).

١٨٦ - وهكذا فإن التوجه الأشيع في إنشاء آلية تنسيق الإغاثة في حالات الكوارث هو ترجيح الآليات التي تنشئها حكومة الدولة المتلقية للمساعدة. غير أنه توجد أيضا آليات تنسيق دولية كثيرة، منها تلك الخاضعة لإشراف مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، وهيئات التنسيق الإقليمية ولجان التنسيق الثنائية. وقد لوحظت بانتظام صعوبات في كيفية تبسيط عمليات التنسيق الوطنية والدولية. وعلى سبيل المثال، استنتجت دراسة لقانون الإغاثة في حالات الكوارث في نيبال قام بها الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر أن "ثمة اتفاقا عاما على أن التنسيق والتعاون بين مقدمي الإغاثة الوطنيين والدوليين يظلان غير كافيين"^(٥٦٥). كما استنتجت دراسة لجنوب آسيا وأفريقيا الجنوبية وأمريكا الوسطى قام بها

للإغاثة في حالات الكوارث وتوفيرها، ١٩٧٢، المادة ١٣؛ وإعلان مبادئ المؤتمر الدولي بشأن الإغاثة الإنسانية الدولية للسكان المدنيين في حالات الكوارث، القرار ٢٦ المعتمد في المؤتمر الدولي الحادي والعشرين للصليب الأحمر، اسطنبول، أيلول/سبتمبر ١٩٦٩، الفقرة ٣.

(٥٦٣) معايير موهونك للمساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ المعقدة، ١٩٩٥، الفقرة الرابعة.

(٥٦٤) المبادئ التوجيهية المستكملة المتعلقة باستخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية في حالات الكوارث - "مبادئ أوصلو التوجيهية"، ٢٠٠٦، الفقرات ٤٨-٥٠. وانظر أيضا المناقشة المتعلقة باستخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية، في الفرع رابعا دال - ٤ أدناه. ورغم عدم تدوينه في اتفاقية، يمكن الإشارة أيضا إلى اقتراح لمجلس الشراكة الأورو أطلسية التابع لمنظمة حلف شمال الأطلسي في دورة وزارية عقدت في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧ لإحداث مركز تنسيق أورو - أطلسي للاستجابة لحالات الكوارث، باعتباره مكملا لآليات التنسيق التابعة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. انظر مجلس الشراكة الأوروبية - الأطلسية، لجنة تخطيط الاتصالات المدنية، نتائج اتفاقية تامبيري من حيث التخطيط لحالات الطوارئ المدنية، ورقة عمل مجلس الشراكة الأوروبية - الأطلسية EAPC(CCPC)WP(2202)03، ٥ آذار/مارس ٢٠٠٢، الصفحة ٥.

(٥٦٥) انظر "Nepal: Laws, Policies, Planning and Practices on International Disaster Response", IFRC, (July ٢٠٠٥)، p. 27 (حيث لوحظ أن "غياب آلية مركزية لتحديد المنظمات التي لها قدرات وخبرة، وانعدام معلومات عن المناطق التي تعمل فيها اعتبرا من التحديات الأساسية").

الاتحاد الدولي أن "المصدر الكبير للتحديات التي تواجه الإسراع بتقديم مساعدة إنسانية فعالة تتعلق بصعوبات في تحقيق استجابة منسقة بين شتى الفاعلين المحليين والدوليين" (٥٦٦).

١٨٧ - ومن المشاكل الشائعة التي تم التعرف عليها هو أنه إذا كانت آليات التنسيق الوطنية يغيب عنها في الغالب ما يلزم لفعالية التنسيق بين منظمات الإغاثة الدولية من فهم لسياستها وإجراءاتها وأساليب عملها، فإن آليات التنسيق الدولية كثيرا ما لا تحيط بمسائل الحكم المحلي والمسائل الثقافية الإحاطة الكافية اللازمة لفعاليتها (٥٦٧). وما يبدو ضروريا هو التنسيق العام بين آليات التنسيق الوطنية ومثيلاتها الدولية حتى يتأتى تأكيد جوانب قوة كل منهما والتقليل من جوانب قصورهما النسبية. غير أنه من الناحية العملية، كثيرا ما طورت آليات التنسيق الوطنية بصورة مستقلة عن آليات التنسيق الدولية.

(ج) التنسيق والمرونة

١٨٨ - يثير مجال التنسيق شواغل فريدة من نوعها فيما يتعلق بالمزايا النسبية للوثوق القانوني من جهة والمرونة من جهة أخرى. ويذهب بعض الرأي إلى أنه إذا كانت مزايا تدوين قاعدة قانونية واضحة في عدة مجالات أخرى وردت مناقشتها في هذه الدراسة، مقبولة على نطاق واسع، فإن التنسيق مجال يفتقر إلى اتفاق من هذا القبيل. والواقع أن عدة مخاطبين في مجال الإغاثة في حالات الكوارث قد أعربوا عن رأي مفاده أن الإفراط في إضفاء طابع رسمي على أدوار التنسيق قد يكون له تأثير سلبي على المرونة في مواجهة كوارث فعلية - وغير متوقعة. وانطلاقا من هذا المنطق التعليلي، فإنه عندما تحل الكارثة، فإن الأنجع والأكثر فعالية أن تقوم بدور تنسيقي بارز الجهات الفاعلة أو المنظمات الحاضرة فعلا في عين المكان أو الهيئة بصفة خاصة للمساعدة بدل أن تكون مقيدة بخطط التنسيق ذات الطابع المركزي غير المرن والتي وضعت مسبقا بطريقة عامة دون مراعاة الحالة العينية القائمة.

١٨٩ - ومتى حلت الكوارث الواسعة النطاق والمتطلبية لهذا التنسيق الدولي - من قبيل التسونامي الآسيوي الذي وقع في عام ٢٠٠٤ - فإن إنشاء آليات تنسيق وتشغيلها قد أبان فعلا عن توجه يرجح المرونة. وعلى سبيل المثال، رغم أن تنسيق وتنفيذ عمليات الإغاثة في حالات الكوارث في تايلند يعد عموما من مسؤولية أمانة الحماية المدنية. بمقتضى قانون

(٥٦٦) انظر IFRC, International Disaster Response Law Project: Report on findings from South Asia, Southern Africa and Central Americas based on Field Studies commissioned by the International Federation (March 2003), p. 17.

(٥٦٧) انظر المرجع نفسه: Tsunami Evaluation Coalition, Coordination of International Humanitarian Assistance in Tsunami-Affected Countries (July 2006), pp. 40 and 41.

الحماية المدنية لعام ١٩٧٩، فإن الحكومة التايلندية حولت لوكالة التعاون الدولي التايلندي صلاحية تنسيق المعونة الأجنبية الداخلية إلى تايلند بعد تسونامي عام ٢٠٠٤^(٥٦٨). غير أن هذه المرونة قد تفاقم من الصعوبة في تحديد الأدوار بين آليات التنسيق الوطنية ومثيلاتها الدولية حسبما وردت مناقشته أعلاه.

٤ - استخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية في الإغاثة في حالات الكوارث

١٩٠ - استخدمت الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية في أنشطة الإغاثة في حالات الكوارث بدرجة متزايدة في السنوات الأخيرة. والواقع أن الأجهزة العسكرية الوطنية تتوفر لها قدرات لوجيستية يمكن أن تفيد كثيرا عملية للإغاثة في حالات الكوارث^(٥٦٩). غير أن ثمة قلقا من أن يؤدي استخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية في الإغاثة في حالات الكوارث إلى تقويض النزاهة والحياد، وطمس الفرق الحساس بين العمل المدني والعمل العسكري، وانتفاء الحساسية الثقافية اللازمة للإغاثة الفعالة في حالات الكوارث، وزيادة التكلفة العامة^(٥٧٠). ومن زاوية قانونية، تشكل مبادئ أوصلو التوجيهية المرجع الأولي المعاصر

(٥٦٨) انظر 19 و 7، IFRC, July, 2006, "Legal issues from the international response to the tsunami in Thailand".

(٥٦٩) كما ورد في الخطة الأسترالية للمساعدة في حالات الكوارث بالخارج (نيسان/أبريل ١٩٩٨)، فإن "قدرة [قوة الدفاع الوطني] على الرد السريع وما لأفرادها من مهارات خاصة وتدريب وقدرتهم على الاعتماد على الذات في بيئة الكوارث، إنما يعني أنه قد يعتمد كثيرا على هذا العنصر في استجابة الحكومة الأسترالية لعملية الإغاثة في الخارج". (الفقرة ٥-٦-١).

(٥٧٠) وقد تم تناول هذه المسائل في العديد من ورقات المواقف الصادرة عن المنظمات غير الحكومية. انظر على سبيل المثال "Caritas Internationalis, Relations with the Military" (April 2006) Humanitarian Policy Group؛ "Resetting the rules of engagement Trends and issues in military-humanitarian relations (March 2006 Ockenden International, Bleeding boundaries: Civil-military relations and the cartography of neutrality (November 2005); Humanitarian Practice Network, "A Bridge Too Far: Aid Agencies and the Military in Humanitarian Response" (January 2002); Association of German Development Non-Governmental Organisations (VENRO), "Armed Forces as Humanitarian Aid Workers? Scope and Limits of Co-operation (May 2003) (between Aid Organisations and Armed Forces in Humanitarian Aid). كما تناولت عدة مقالات أكاديمية مسألة الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية في العمليات الإنسانية. انظر على سبيل المثال: Manuel Bessler and Kaoruko Seki, "Civil-Military Relations in Armed Conflicts: A Humanitarian Perspective", *Liaison*, vol. 3, no. 3 (2006); Eric James, "Two Steps Back: Relearning the Humanitarian-Military Lessons Learned in Afghanistan and Iraq", *Journal of Humanitarian Assistance* (October 2003); Meinrad Studer, "The ICRC and civil-military relations in armed conflict", in *International Review of the Red Cross*, vol. 83, No. 842, pp. 367-391.

بشأن الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية في الإغاثة في حالات الكوارث^(٥٧١)، رغم أن عدة مبادئ توجيهية أخرى لها أيضا صلة بالموضوع^(٥٧٢).

١٩١ - وتدون مبادئ أو سولو التوجيهية المبادئ والقواعد التالية المتعلقة باستخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية في الإغاثة في حالات الكوارث: ولا ينبغي استخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية إلا في الملاذ الأخير، "عندما لا يكون ثمة بديل مدني مماثل ويكون استخدام الأصول العسكرية أو أصول الحماية المدنية هو وحده القادر على تلبية حاجة إنسانية ماسة"^(٥٧٣)؛ و "لا بد أن تحتفظ [عملية الإغاثة في حالات الكوارث] بطابعها وخاصيتها المدنيين. وإذا كان يجوز أن تظل الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية تحت السيطرة العسكرية، فإن العملية في مجملها يجب أن تظل تحت السلطة والسيطرة العامتين للمنظمة الإنسانية المسؤولة"^(٥٧٤)؛ وينبغي أن تتم الإغاثة المباشرة عن

(٥٧١) المبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية في الإغاثة في حالات الكوارث - "مبادئ أو سولو التوجيهية"، التنقيح رقم ١، ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦.

(٥٧٢) انظر على سبيل المثال المبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية لدعم الأنشطة الإنسانية للأمم المتحدة في حالات الطوارئ المعقدة، الأمم المتحدة، آذار/مارس ٢٠٠٣؛ والمبادئ المتصلة بالعلاقات العسكرية - المدنية، اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، كانون الثاني/يناير ١٩٩٥؛ والمبادئ التوجيهية بشأن استخدام الحراسات العسكرية أو المسلحة للقوافل الإنسانية، اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، أيلول/سبتمبر ٢٠٠١؛ والمبادئ التوجيهية بشأن التعامل بين المدنيين والعسكريين، المجلس الاستراتيجي للمعونة الأجنبية، أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢؛ والمبادئ التوجيهية للعلاقات بين القوات المسلحة للولايات المتحدة والمنظمات الإنسانية غير الحكومية في البيئة المعادية أو المحتمل أن تكون معادية، InterAction، تموز/يوليه ٢٠٠٧. وقد وضعت مبادئ توجيهية خاصة بلبلدان محددة فيما يتعلق بالعراق وأفغانستان وهاتي وليبريا وجمهورية الكونغو الديمقراطية (انظر <http://ochaonline.un.org>). علاوة على ذلك، تعهد مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة قسم التنسيق المدني - العسكري منذ ١٩٩٦ بتناول مسألة التنسيق بين المدنيين والعسكريين واضطلع بعدة دراسات للموضوع. "العلاقات المدنية - العسكرية في حالات الطوارئ المعقدة - ورقة مرجعية صادرة عن اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات (٢٨ حزيران/يونيه ٢٠٠٤)؛ استخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية في دعم العمليات الإنسانية؛ تقرير فرقة العمل (٢٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٥)؛ اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات؛ واستخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية في عمليات الإغاثة: الدليل المرجعي لاستخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية، إدارة الشؤون الإنسانية، (١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٥).

(٥٧٣) مبادئ أو سولو التوجيهية، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦، الفقرة ٥. أنظر أيضا الفقرة ٣٢ '٢'.

(٥٧٤) المرجع نفسه، ٣٢ '٢' (وتلاحظ أن "هذا لا يفيد ضمنا تحويل أي مركز قيادة وسيطرة على الأصول العسكرية")؛ وانظر أيضا الفقرة ٣٧. والاتفاق المبرم بين جمهورية شيلي وجمهورية الأرجنتين بشأن التعاون في مجال الكوارث، المادة ٧ (٣) "لا يلتمس أفراد الطرف الموفد تعليمات إلا من الأجهزة المختصة في الدولة المتلقية فيما يتصل بجهودهم التعاونية في حالات الكوارث، وفيما عدا ذلك، فإنه يحتفظون بمياكلهم التشغيلية وعلاقات القيادة والتأديب"؛ واتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، ٢٠٠٥، المادة ١٢ (١) ("متى تعلقت المساعدة بأفراد عسكريين وما يتصل

طريق المنظمات الإنسانية، و”إذا كان للهيئات العسكرية دور تقوم به في دعم العمل الإنساني، فإنه ينبغي ألا يشمل المساعدة المباشرة، قدر المستطاع“^(٥٧٥)؛”وينبغي التمييز بوضوح بين [الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية المستخدمة] في الأنشطة الإنسانية والقوات المشاركة في ... المهام العسكرية“، بطرق منها استخدام العلامات والرموز المعترف بها دولياً^(٥٧٦)؛ وينبغي أن يكون أي استخدام لتلك الأصول في الإغاثة في حالات الكوارث ”محدوداً بوضوح من حيث الزمن والحجم“^(٥٧٧)؛ وينبغي ألا تكون الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية المشاركة في الإغاثة في حالات الكوارث مسلحة^(٥٧٨)؛ وألا تستخدم أيضاً الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية المستخدمة في الإغاثة في حالات الكوارث في حماية أفراد الإغاثة في حالات الكوارث، بل ينبغي استخدام وحدة مستقلة لهذا الغرض^(٥٧٩). وأخيراً، تؤكد مبادئ أوصلو التوجيهية على أن المبادئ العامة

بذلك من مسؤولين مدنيين، يقوم الكيان المقدم للمساعدة، بالتشاور مع الطرف الطالب أو المتلقي للمساعدة، بتعيين شخص يتولى الإشراف التشغيلي المباشر على ما يقدمه من أفراد ومعدات ويتعهدهم“؛ والاتفاق المنشئ للوكالة الكاريبية للاستجابة الطارئة في حالات الكوارث، ١٩٩١، المادة ١٥ (٤) (“في غياب اتفاق مخالف بهذا الشأن بين الدولة الطالبة للمساعدة والدولة المرسل لها، يكون أفراد القوات المنضبطة للدولة المرسله تحت سيطرة قائدهم وسلطته التأديبية“؛ و المادة ١٥ (١) (ينسق الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية منسق يعين “من بين أعلى الضباط في تلك القوات“.

(٥٧٥) مبادئ أوصلو التوجيهية، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦، الفقرة ٣٢ ‘٤’. ويمكن للجيش، مثلاً، أن يقوم بدور رئيسي في نقل المساعدة، باستخدام قدراته اللوجستية، لكن مع ترك التوزيع النهائي للمعونة للجهات الفاعلة في المجال الإنساني. انظر الخطة الاستراتيجية للمساعدة في حالات الكوارث بالخارج، (نيسان/أبريل ١٩٩٨) الفقرة ٥-٦-٢ (“يجوز إناطة مهام الاتصال المحددة بملحق الدفاع ومستشاريه ... لكنهم في الحالات الأخرى لا تكون لهم أي مسؤوليات مباشرة في الإغاثة في حالات الطوارئ“).

(٥٧٦) مبادئ أوصلو التوجيهية، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦، الفقرتان ٣٩-٤٠. وانظر أيضاً اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، ٢٠٠٥، الفقرة ١٥ (١) (“يسمح للأفراد العسكريين والمسؤولين المدنيين المرتبطين بهم والمشاركين في عملية المساعدة بارتداء بزات عليها علامة تعريف مميزة عند قيامهم بمهامهم الرسمية“؛ والفقرة ١٥ (٣) (“يجوز للطائرات والسفن التي يستخدمها الأفراد العسكريون والمسؤولون المدنيون المرتبطون بهم في الكيان المقدم للمساعدة أن تستخدم لوحات تسجيلها ورخصتها التي يمكن التعرف عليها بيسر استخداماً معفى من الضرائب ومن شرط الترخيص و/أو أي تصاريح أخرى“).

(٥٧٧) مبادئ أوصلو التوجيهية، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦، الفقرة ٣٢ ‘٥’.

(٥٧٨) المرجع نفسه، الفقرة ٤١. وانظر أيضاً مجلس أوروبا، التوصية 3(2002)Rec، الفقرة ١٣؛ واتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، ٢٠٠٥، المادة ١٢ (٢).

(٥٧٩) مبادئ أوصلو التوجيهية، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦، الفقرة ٤٣. وانظر أيضاً اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، ٢٠٠٥، المادة ١٢ (٢) (“يكفل الطرف الطالب أو المتلقي للمساعدة ... حماية ما يجلبه الكيان المقدم للمساعدة لهذه الأغراض من أفراد ومعدات ومواد.

السارية على كافة عمليات الإغاثة في حالات الكوارث تسري أيضا على استخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية^(٥٨٠)؛ بما فيها الشرط المسبق القاضي بموافقة الدولة المتلقية للمساعدة^(٥٨١) ومبادئ الإنسانية والحياد والتراثة^(٥٨٢).

١٩٢ - وترد الأحكام المتعلقة بالأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية أيضا في جملة من الصكوك الأخرى. وعلى سبيل المثال، فإنه فيما يتعلق بالتهديدات المحتملة لسيادة الدولة المتلقية للمساعدة بسبب تشغيل الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية الأجنبية في إقليمها، تم الوقوف على صك واحد يمنع أولئك الأفراد من المشاركة في "صون النظام العام" في الدولة المتلقية للمساعدة^(٥٨٣)، أو المشاركة في أي تدابير استثنائية تنطوي على تعليق للحقوق الدستورية^(٥٨٤). كما يشترط أن تضطلع الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية للدولة المتلقية للمساعدة دون غيرها بحماية كافة أفراد المساعدة الإنسانية^(٥٨٥). وفيما يتعلق بالتأهب، ينص اتفاق على أن "تعد الأطراف، حسب الاقتضاء، إجراءات التشغيل الاعتيادية للتعاون الإقليمي والإجراءات الوطنية اللازمة بموجب هذا الاتفاق بما فيها ... استخدام الأفراد العسكريين والمدنيين"^(٥٨٦) و "يخصص كل طرف الأصول والقدرات التي قد تكون متاحة للترتيبات الاحتياطية الإقليمية للإغاثة في حالات الكوارث والاستجابة الطارئة، من قبيل ... الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية"^(٥٨٧). أما فيما يتعلق بالمركز. بموجب القوانين الوطنية، فإنه إذا كانت إحدى المعاهدات الإقليمية تنص على

ولا يجوز لهؤلاء الأفراد العسكريين والمسؤولين المدنيين المرتبطين بهم أن يحملوا السلاح".^(٥٨٨) قارن بالمبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام الحراسات العسكرية أو المسلحة للقوافل الإنسانية (٢٠٠١)، اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، الصفحة ١٠ (وتنص على استخدام الحراسات المسلحة للقوافل الإنسانية لكنها تؤكد على أنه يعتبر تدبيرا تحوطيا بالغا لا يتخذ إلا في ظروف استثنائية).

(٥٨٠) مبادئ أوصلو التوجيهية، ٢٠٠٦، الفقرة ٣٢ '٤'.

(٥٨١) المرجع نفسه، الفقرة ٣٢ '١'.

(٥٨٢) المرجع نفسه، الفقرة ٢٠.

(٥٨٣) الاتفاق المبرم بين جمهورية شيلي وجمهورية الأرجنتين بشأن التعاون في مجال الكوارث، ١٩٩٧، المادة ٧ (١).

(٥٨٤) المرجع نفسه.

(٥٨٥) المرجع نفسه، المادة ٧ (٣).

(٥٨٦) اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، ٢٠٠٥، المادة ٨ (٢) (ب).

(٥٨٧) المرجع نفسه، المادة ٩ (١) (ب). وانظر أيضا المادة ١١ (٦).

أن أنشطة الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية ”ستكون خاضعة لتشريع الطرف المقدم للمساعدة الذي ينظم مركز أولئك الأفراد“^(٥٨٨)، فإن إحدى المعاهدات الثنائية تنص على أنه ”عندما تتضمن أفرقة الطوارئ أفراداً عسكريين، فإن هؤلاء الأفراد يظلون خاضعين طيلة مدة العملية للتشريع الوطني الذي يحكم مركزهم“^(٥٨٩). وفيما يتعلق بموافقة الدولة المتلقية للمساعدة، تشترط عدة صكوك أن توافق الدولة المتلقية للمساعدة تحديداً على استخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية^(٥٩٠)، أو على دخولها إلى إقليمها^(٥٩١). وبالإضافة إلى ذلك، تم الوقوف على صك يحظر حظراً باتاً استخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية^(٥٩٢).

١٩٣ - ويثير استخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية في الإغاثة في حالات الكوارث مسائل شائكة في حالات الطوارئ المعقدة والمتواترة بشكل متزايد، عندما تحل الكارثة في منطقة نزاع مسلح أو قربها^(٥٩٣). فأولاً، تستفحل المخاطر المحدقة بتراهة العملية الإنسانية وحيادها (أو على الأقل حسب تصور العموم لها) بفعل التشغيل المتزامن لبعض الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية المشتركة في جهود الإغاثة والأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية الأخرى التي هي طرف في النزاع. ففي تلك الحالات، تكتسي بعض المبادئ التي سبقت مناقشتها أعلاه أهمية بالغة، من قبيل تلك التي تستوجب أن تفصل

(٥٨٨) الاتفاق المبرم بين حكومات الدول المشاركة في منظمة التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود بشأن التعاون في تقديم المساعدة الطارئة والاستجابة الطارئة لحالات الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية، ١٩٩٨، المادة ٩ (٣).

(٥٨٩) اتفاقية التنبؤ بالمخاطر الكبرى والوقاية منها والمساعدة المتبادلة في حالة الكوارث الطبيعية أو الكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية، فرنسا - إيطاليا، ١٩٩٢، المادة ١٠ (٤).

(٥٩٠) الاتفاق المنشئ للوكالة الكارثية للاستجابة الطارئة لحالات الكوارث، ١٩٩١، المادة ١٥ (٣).

(٥٩١) الاتفاق المتعلق بتحسين خدمات الإنقاذ في المناطق الحدودية (المشفوع بمذكرات متبادلة)، السويد - النرويج، ١٩٧٤، المادة ٣؛ واتفاق التعاون والمساعدة المتبادلة في حالات الحوادث، فنلندا - إستونيا، ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٩٥، المادة ٩.

(٥٩٢) اتفاق التعاون بشأن خدمات الإنقاذ في المناطق الحدودية بين فنلندا والنرويج، ١٩٨٦، المادة ٦ (”لا يجوز استخدام الوحدات العسكرية والمعدات العسكرية أو العتاد العسكري عملاً بهذا الاتفاق في عمليات الإنقاذ في إقليم الدولة الأخرى“).

(٥٩٣) انظر لمبادئ التوجيهية بشأن استخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية لدعم الأنشطة الإنسانية للأمم المتحدة في حالات الطوارئ المعقدة، (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، آذار/مارس ٢٠٠٣)؛ و Guidelines for Relations Between U.S. Armed Forces and Non-Governmental Humanitarian Organizations in Hostile or Potentially Hostile Environments (Inter-Action, July 2007) (المبادئ التوجيهية للعلاقات بين القوات المسلحة للولايات المتحدة والمنظمات الإنسانية غير الحكومية في البيئة المعادية أو المحتمل أن تكون معادية InterAction، تموز/يوليه ٢٠٠٧).

الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية المشاركة في الإغاثة في حالات الكوارث فصلا تاما عن الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية المشتركة في النزاع، وأن تجرد من السلاح وأن يسهل التعرف عليها على حدة. علاوة على ذلك، يثير استخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية في حالات الطوارئ المعقدة مسائل شائكة فيما يتعلق بمبدأ التمييز بين المقاتلين وغير المقاتلين في النزاع المسلح^(٥٩٤). وترتبط ارتباطا وثيقا بهذه المسألة عدة مبادئ من المبادئ التي وردت مناقشتها أعلاه، ومنها شرط التمييز الواضح للأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية المشاركة في العمليات الإنسانية، والتأكيد على السيطرة المدنية على استخدام الأصول العسكرية، واستخدام شتى الأصول في أغراض الحماية والمساعدة. غير أنه يجدر بالملاحظة أن كافة أفراد القوات المسلحة هم مقاتلون. بمقتضى القانون الإنساني الدولي، عدا أفراد الطاقم الطبي أو الديني، وهو استثناء لا يغطي فيما يُفترض كافة أفراد الإغاثة في حالات الكوارث التابعين للأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية^(٥٩٥). ولئن كان شرح البروتوكول الإضافي الأول لاتفاقيات جنيف ينص على أن أفراد الخدمات الطبية والدينية هم وحدهم من بين أفراد القوات المسلحة الذين يحق لهم مركز غير المقاتلين^(٥٩٦)، فإن الأدلة العسكرية لبعض

(٥٩٤) انظر على سبيل المثال، بروتوكول ١٩٧٧ الإضافي لاتفاقيات جنيف المؤرخة ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩، والمتعلقة بحماية ضحايا المنازعات المسلحة الدولية (البروتوكول الأول)، المواد ٤٨ و ٥١(٢) و ٥٢(٢)؛ والبروتوكول الإضافي لاتفاقيات جنيف المؤرخة ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩، والمتعلقة بحماية ضحايا المنازعات المسلحة غير الدولية (البروتوكول الثاني)، ١٩٧٧، المواد ١٣ (٢)؛ Jean-Marie Henckaerts & Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, ICRC, 2005, pp. 3-8, 25-29 العدل الدولية مبدأ التمييز من "المبادئ الأساسية" في القانون الإنساني الدولي ومبدأ من مبادئ "القانون الدولي العرفي التي لا يجوز خرقها". (فتوى مشروعية التهديد بالأسلحة النووية أو استخدامها)، *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996*، الصفحة ٢٢٦، والصفحة ٢٥٧، الفقرتان ٧٨ و ٧٩.

(٥٩٥) والبروتوكول الإضافي لاتفاقيات جنيف المؤرخة ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩، والمتعلقة بحماية ضحايا المنازعات المسلحة الدولية (البروتوكول الأول)، ١٩٧٧، المادة ٤٣ (٢)؛ Jean-Marie Henckaerts & Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, ICRC, 2005, pp. 11-14 (Rule 3).

(٥٩٦) انظر على سبيل المثال، Commentary to Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), of 1977, p. 516, paras. 1677-1678 ("توجد في أي جيش فئات مهمة وعديدة من الجنود ليست لمهمتها الأساسية والعادية علاقة بإطلاق النار. ومنها الخدمات المساعدة والخدمات الإدارية والخدمات القانونية العسكرية وغيرها. وكونهم يشاركون فعلا في إطلاق النار ليس بالأمر المهم. فمن حقهم أن يفعلوا، وهو ما لا يسري على أفراد الخدمات الطبية أو الدينية، رغم مركزهم بصفتهم أفرادا في القوات المسلحة، كما لا يسري على المدنيين، لأنهم ليسوا من أفراد القوات المسلحة. فكل أفراد القوات المسلحة هم مقاتلون، بل إن أفراد القوات المسلحة هم وحدهم المقاتلون... وأي تفسير من شأنه أن يتيح للمقاتلين بمفهوم المادة ٤٣ 'بأن يسرحوا' أنفسهم

الدول تخول مركز غير المقاتل لأفراد آخرين من القوات المسلحة، مما قد يشمل فئة واسعة من الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية المشتركة في الإغاثة في حالات الكوارث^(٥٩٧).

٥ - نوعية المساعدة الغوثية

١٩٤ - تناولت الصكوك القائمة مسألة نوعية الإغاثة في حالات الكوارث بطريقتين مختلفتين للغاية. فمن جهة، تسعى بعض الأحكام إلى ضمان أن تكون المساعدة الغوثية في حالات الكوارث من نوعية عالية بما يكفي لجلب فائدة للمستفيدين بدل إلحاق ضرر محتمل بهم. وبمقتضى هذا المفهوم العام للنوعية، توجد عدة أحكام مختلفة، بما فيها تلك التي تسعى إلى ضمان أن تكون الإغاثة في حالات الكوارث مهمة جغرافيا وثقافيا، وأن تقدم في حينها، وأن تنسق لضمان عدم تكرار المساعدة. ومن جهة أخرى، ثمة نوع مختلف للغاية من أحكام النوعية يتناول النوعية من منظور معاكس، إذ يحرص على ألا تكون النظم التقنية التي يستند إليها في الدولة (أي تلك التي لا علاقة لها بالكوارث) والتي تسعى إلى صون بعض معايير الجودة أو الصحة أو السلامة نظما تعيق الفعالية أثناء الاستجابة السريعة لعملية الإغاثة. ويصدق هذا مثلا على الأحكام التي تسعى إلى الإعفاء من الشروط الاعتيادية المتعلقة بالحجر الصحي والتعقيم بالبخار لشحنات الإغاثة القابلة للتلف.

حسب مشيقتهم لاستعادة مركزهم المدني ثم العودة من جديد إلى مركز المقاتل، تبعا لتغير الحالة أو حسب ما تقتضيه العمليات العسكرية، سيكون من شأنه أن يلغي أي تقدم تحرزه هذه المادة“).

Jean-Marie Henckaerts & Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, ICRC, (٥٩٧) 2005, p. 13 (“ويوضح الدليل العسكري لألمانيا أن ‘المقاتلين’ أشخاص يجوز لهم أن يشاركوا مباشرة في الأعمال العدائية، أي أن يشاركوا في استخدام سلاح أو نظام أسلحة في وظيفة لا غنى عنها، ويوضح بالتالي أن الأشخاص الذين هم أفراد في القوات المسلحة لكنهم لا يقومون بأي مهمة قتالية، من قبيل القضاة والمسؤولين الحكوميين والعمال اليدويين هم من غير المقاتلين“. ويذكر كتيب بحرية الولايات المتحدة الأمريكية أن ‘أفراد الحماية المدنية وأفراد القوات المسلحة الذين اكتسبوا مركز الحماية المدنية هو من غير المقاتلين‘، بالإضافة إلى أفراد الخدمات الطبية وأفراد الهيئات الدينية“). ويثير استخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية صعوبات اصطلاحية. فللتمييز بوضوح بين مفاهيم أخرى من قبيل ‘التدخل الإنساني‘ و ‘الإنسانية العسكرية‘، اقترح في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات أن يتحاشى أي نشاط للمساعدة تضطلع به الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية استخدام عبارة ‘إنساني‘، وتحرص الورقة المرجعية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن العلاقات بين المدنيين والعسكريين في حالات الطوارئ المعقدة على استخدام عبارة ‘إغاثة‘ بدل ‘إنساني‘ في كل تعبير مرتبط بتقديم المساعدة عن طريق العسكريين. انظر: Manuel Bessler and Kaoruko Seki, “Civil-Military Relations in Armed Conflicts: A Humanitarian Perspective”, Liaison, (vol. 3, no. 3 (2006) (في معرض الإشارة إلى الوثيقة: اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات: “العلاقات المدنية العسكرية في حالات الطوارئ المعقدة - ورقة مرجعية صادرة عن اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات“ (٢٨ حزيران/يونيه ٢٠٠٤))

(أ) أحكام مراقبة النوعية

١٩٥ - تتضمن عدة صكوك أحكام نوعية ترمي إلى ضمان أن تكون الإغاثة الدولية في حالات الكوارث بمستوى كاف لجلب أكبر فائدة للضحايا. ويمكن فهم النوعية بطرق عدة، تتضمن مسائل من قبيل السلامة والتغذية والأهمية والملاءمة الثقافية. وبالإضافة إلى هذه المسائل الأساسية، يمكن أن تتخذ الجهود الرامية إلى تعزيز النوعية عدة أشكال أخرى، من قبيل ضمان صيانة سجلات التلقيح الملائمة؛ وفصل المساعدة في حالات الكوارث عن الدعوة لاعتناق عقيدة أو تسخير توزيع الإغاثة لمصالح ذاتية؛ ومنع المنظمات من القيام بمشاريع خارج مجالات خبرتها؛ وتجنب الفساد؛ ومنع استيراد قدر مفرط من سلع الإغاثة؛ والحد من استخدام الموظفين المغترين عندما يكون بالإمكان استخدام المهارات المحلية؛ وتجنب ارتفاع نسبة تجدد أفراد الإغاثة في حالات الكوارث^(٥٩٨).

١٩٦ - وأشمل قائمة بأحكام النوعية هذه ميثاق أسفير الإنساني - وهو تدوين شامل لمعايير النوعية في الاستجابة لحالات الكوارث وضع على مدى فترة ٨ سنوات بمجهود تعاوني لما يزيد على ٤٠٠ منظمة في ٨٠ بلدا^(٥٩٩). ويشمل ميثاق أسفير عدة معايير عامة للحد الأدنى، ومنها (أ) مشاركة السكان المتضررين في جهود الإغاثة، (ب) والقيام بتقييم أولي، (ج) وضرورة الاستجابة الإنسانية، (د) وتحديد الفئات المستفيدة من المعونة الإنسانية، (هـ) ورصد برامج المساعدة، (و) وتقييم الأعمال الإنسانية، (ز) وكفاءات العاملين في مجال المساعدة، (٨) والإشراف والإدارة^(٦٠٠). وبينت أيضا معايير الحد الأدنى للنوعية في قطاعات محددة من قبيل قطاعات المياه والصرف الصحي والنظافة والأمن الغذائي، والتغذية والمعونة الغذائية؛ والمأوى، والتوطين، واللوازم غير الغذائية؛ والخدمات الصحية^(٦٠١).

١٩٧ - ويمكن الوقوف على حكم هام آخر من أحكام النوعية في المبادئ التوجيهية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، ينص على أنه "خلال مرحلة الطوارئ في كارثة وما بعدها، ينبغي توفير ما يكفي من الغذاء والماء والصرف الصحي والمأوى والملبس

(٥٩٨) انظر: IFRC, "Legal Issues from the International Response to the Tsunami in Indonesia, (July 2006), pp. 30-34; International Disaster Response Law Project field studies in south Asia, southern Africa and Central America, in IFRC, *International Disaster Response Laws, Principles and Practice: -Reflections, Prospects and Challenges* (Geneva, 2003), p. 121 and 122.

(٥٩٩) مشروع أسفير: الميثاق الإنساني والمعايير الدنيا في مجال الاستجابة للكوارث (جنيف: مشروع أسفير، ٢٠٠٠ والمنقح في ٢٠٠٤)، الصفحة ٦.

(٦٠٠) المرجع نفسه. الفصل ١.

(٦٠١) المرجع نفسه، الفصول ٢-٥.

والخدمات الصحية الأساسية للأشخاص المتضررين من الكوارث الطبيعية والمحتاجين لهذه السلع والخدمات^(٦٠٢).

١٩٨ - وبالإضافة إلى هذه الأحكام الواسعة النطاق بشأن نوعية المساعدة الغوثية في حالات الكوارث، تتعلق الأحكام الأكثر شيوعاً بأهمية الإغاثة الفورية. وعلى سبيل المثال، ينص اتفاق كوتونو على أن "المساعدة الإنسانية والطائرة تمنح حصراً حسب احتياجات ضحايا الكوارث ومصالحهم"^(٦٠٣). وتنص مبادئ وقواعد الصليب الأحمر والهلال الأحمر المتعلقة بالإغاثة في حالات الكوارث على أنه "إذا كانت جمعية من الجمعيات الوطنية ترغب في إرسال إمدادات الإغاثة غير المذكورة في النداء الذي أصدره الاتحاد و/أو الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، فإنها تحصل أولاً على موافقة الجمعية الوطنية للبلد المنكوب أو للاتحاد و/أو الاتحاد الدولي. وفي الحالات التي يصدر فيها أي نداء لكن الجمعية الوطنية ترغب مع ذلك في أن ترسل إمدادات غوثية إلى الجمعية في بلد منكوب، فإنه تلزم أيضاً الموافقة المسبقة لتلك الجمعية ويبلغ الاتحاد و/أو الاتحاد الدولي"^(٦٠٤). وتنص "مبادئ وحسن ممارسة العطاء الإنساني" على توزيع التمويل للأغراض الإنسانية "بما يتناسب مع الاحتياجات واستناداً إلى تقييمات الاحتياجات" و "تطلب إلى المنظمات الإنسانية المنفذة أن تكفل، إلى أقصى حد ممكن، المشاركة الملائمة للمستفيدين في تصميم الاستجابة الإنسانية

(٦٠٢) انظر: IASC, Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters (Washington D.C.: Brookings- Bern Project on Internal Displacement, 2006) (المبادئ التوجيهية العملية المتعلقة بحقوق الإنسان والكوارث الطبيعية، تقرير ممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان الواجبة للمشردين داخلياً)، الفقرة ١-٢. وتضع المبادئ التوجيهية شرطاً من أربعة أقسام لتحديد مدى كفاية السلع والخدمات الغوثية في حالات الكوارث. (أ) يعني التوافر أن هذه السلع والخدمات متاحة للسكان المتضررين بمقادير كافية كما ونوعاً؛ (ب) تتطلب إمكانية الوصول أن '١' تمنح هذه السلع والخدمات دون تمييز لكل من هم في حاجة إليها، '٢' وأن تكون في مكان آمن يمكن الوصول إليه ويمكن أن يصل إليه مادياً كل واحد، بمن فيهم فئات الضعفاء والمهمشين، '٣' وأن تكون معروفة للمستفيدين؛ (ج) ويقصد بالقبول ضرورة توفير السلع والخدمات الملائمة ثقافياً والمراعية للجنس والسن؛ (د) ويستوجب التكيف تقديم هذه السلع والخدمات بطرق مرنة بما يكفي للتكيف مع تغير الاحتياجات في شتى مراحل الإغاثة الطارئة، والتعمير، وفي مرحلة العودة، في حالة المشردين. وخلال مرحلة الطوارئ المباشرة، يعتبر الغذاء والماء والصرف الصحي والمأوى والملبس والخدمات الصحية كافية إذا كانت تضمن البقاء لكل من هم في حاجة إليها.

(٦٠٣) اتفاق الشراكة بين أعضاء مجموعة الدول الأفريقية والكاريبية ودول المحيط الهادئ من جهة، والجماعة الأوروبية والدول الأعضاء فيها، من جهة أخرى، والموقع في كوتونو، بنن في ٢٣ حزيران/يونيه ٢٠٠٠، *Official Journal of the European Communities*, vol. 43, L-317, (15 December 2000), p. 3، المادة ٧٢ (٢).

(٦٠٤) انظر: *International Review of the Red Cross*, No. 310 (29 February 1996)، المرفق الرابع، الفقرة ٢٧، ١.

وتنفيذها ورصدها وتقييمها^(٦٠٥). أما اتفاق الشراكة الإطاري للمفوضية الأوروبية مع المنظمات الإنسانية فينص على أن "النوعية في المعونة الإنسانية تفيد ضمنا التركيز الواضح على المستفيدين. وتولى الأولوية لتحليل حالة المستفيدين ... بما في ذلك القيام بتقييمات لشتى الاحتياجات والقدرات والأدوار التي يمكن أن توجد بالنسبة للرجال والنساء في إطار حالة معينة وسياقها الثقافي"^(٦٠٦). ويوصي قرار المؤتمر الدولي للصليب الأحمر بشأن تدابير التعجيل بالإغاثة الدولية لعام ١٩٧٧ بأن "تضطلع كافة الحكومات والوكالات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية المعنية بعمليات الإغاثة ببرامج لتوعية الجهات المانحة بأهمية تفادي الإسهام بمواد غير أساسية للأغراض الغوثية"^(٦٠٧).

١٩٩ - وتتناول بعض المعاهدات مسألة الأهمية من زاوية الطلب، فتسعى إلى ضمان أن تكون المعونة مهمة بالنص على أن "الطرف الطالب للمساعدة يحدد نطاق المساعدة اللازمة ونوعها، ويقوم عند الإمكان بتزويد الكيان المقدم للمساعدة بما يلزم من معلومات لذلك الطرف لتحديد مدى إمكانية تلبية الطلب"^(٦٠٨). كما تتضمن بعض المعاهدات الثنائية حكما يفيد بأنه "يتعين على الطرف الطالب للمساعدة أن يحدد طبيعة ونطاق المساعدة التي

(٦٠٥) انظر: Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship, endorsed at International Meeting on Good : انظر: Humanitarian Donorship, Stockholm, 17 June 2003, para. 6 and 7.

(٦٠٦) انظر: الصيغة ٤١٢٢١، المادة ١٧ (وتورد تفاصيل الجوانب المتعددة للنوعية بما فيها (أ) توزيع الأموال حسب الاحتياجات وتبعا لتقييم الاحتياجات؛ (ب) وتشجيع مشاركة المستفيدين في تصميم وإنجاز وتقييم جهود المعونة الإنسانية؛ (ج) والسعي إلى الاعتماد في عمليات المعونة الإنسانية على القدرات المحلية، مع احترام ثقافة وهيكل وأعراف المجتمعات المحلية والبلد الذي تجري فيه عمليات المعونة الإنسانية؛ (د) وإقامة صلة بين الإغاثة والتأهيل والتنمية؛ (هـ) والتعاون لتعزيز قدرات المجتمعات المتضررة).

(٦٠٧) التوصية زاي (انظر الحاشية ٢٠ أعلاه). وانظر أيضا المرجع نفسه، التوصية واو ("يوصى بأن يقصر كافة المانحين مساهماتهم الغوثية على الاحتياجات الغوثية ذات الأولوية القصوى التي تحددها السلطات والوكالات الغوثية المختصة، بغية الاستخدام الأنجع للموارد والتلبية السريعة للاحتياجات الغوثية الأساسية").

(٦٠٨) اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، ٢٠٠٥، المادة ١١ (٣). وانظر أيضا اتفاقية تامبيري المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث وعمليات الإغاثة، ١٩٩٨، المادة ٤ (٢)؛ ومجلس أوروبا، التوصية Rec(2002)3 للجنة وزراء الدول الأعضاء المعنية بالتعاون عبر الحدود في مجال الحماية المدنية والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث الطبيعية والتكنولوجية التي تحدث في المناطق الحدودية، والتي اعتمدها لجنة الوزراء في ٦ آذار/مارس ٢٠٠٢ في الاجتماع ٧٨٦ لنواب الوزراء، الفقرة ٢ (وتوصي الحكومات المانحة بأن "تشرك المجتمعات أو السلطات الإقليمية، إن كانت لها سلطة ملائمة مخولة بموجب القانون المحلي، في التخطيط للتدابير الموصى بها في تذييل هذه التوصية وتنفيذها").

يحتاجها ويجب عليه أن يزود الطرف الآخر، قدر المستطاع، بالمعلومات التي يحتاجها الطرف الآخر لتحديد نطاق المساعدة^(٦٠٩).

٢٠٠ - وتتضمن صكوك إضافية أحكاما تتناول جوانب أخرى من النوعية. وعلى سبيل المثال، تنص اتفاقية المعونة الغذائية، فيما يتعلق بالصحة والتغذية، على أن "كافة المنتجات المقدمة على سبيل المعونة الغذائية يجب أن تستوفي معايير الجودة الدولية، وأن تتماشى مع العادات الغذائية والاحتياجات التغذوية للمستفيدين، وباستثناء البذور، يجب أن تكون هذه المنتجات صالحة للاستهلاك البشري"^(٦١٠). وبخصوص السلامة، ينص اتفاق منظمة التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود على أنه "لا يجوز استيراد مواد العقاقير والمؤثرات العقلية إلا بالكميات اللازمة لأغراض المساعدة الطبية ولا يستعملها إلا أفراد الطاقم الطبي المؤهلون"^(٦١١) وفيما يتعلق بالتراحة، تنص مدونة السلوك للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية في مجال أعمال الإغاثة في حالات الكوارث، على أن "المعونة لن تستخدم للدعوة لموقف سياسي أو ديني معين"^(٦١٢)، ولن تستخدم أداة في السياسة الخارجية للحكومة^(٦١٣). وأخيرا، فيما يتعلق باستخدام شحنات الإغاثة في الأغراض المشروعة، يدرج البروتوكول المبرم بين الأمم المتحدة وأوزبكستان، حكما يتعلق بمراقبة

(٦٠٩) اتفاق التعاون والمساعدة المتبادلة في حالات الحوادث، فنلندا - إستونيا، ١٩٩٥، المادة ٦. وانظر أيضا اتفاق التعاون للوقاية والمساعدة في حالات الكوارث الطبيعية، المكسيك - غواتيمالا، ١٩٨٧ المادة السادسة (تضع الأطراف في حدود الموارد المتاحة لها، الجدول الزمني لأنشطة التعاون ونطاقها).

(٦١٠) اتفاقية المعونة الغذائية لعام ١٩٩٥، المادة الثالثة (ي). وتتناول الاتفاقية كذلك شتى مسائل النوعية ذات الطابع الأعم، من قبيل التأكيد على أن تكون المعونة الغذائية "أنجع وأنسب وسيلة للمساعدة"، المادة الثامنة (أ)، وأن تستند إلى تقييم للاحتياجات المحلية، المادة الثامنة، (ب) وأن تستهدف الجماعات المحلية، المادة الثامنة (ج).

(٦١١) الاتفاق المبرم بين حكومات الدول المشاركة في منظمة التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود بشأن التعاون في تقديم المساعدة الطارئة والاستجابة الطارئة لحالات الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية، ١٥ نيسان/أبريل ١٩٩٨، المادة ١٠ (٣). وانظر أيضا مذكرات متبادلة بمثابة اتفاق بين الولايات المتحدة الأمريكية وإكوادور بشأن دخول إمدادات الإغاثة ومعداتها معفاة من الرسوم الجمركية ومن الضرائب الداخلية، ١٩٥٥ (وتضع حدودا معينة لنطاق سلع الإغاثة المقبولة، وتستبعد سلعاً من قبيل التبغ والمشروبات الكحولية).

(٦١٢) المرفق السادس لقرارات المؤتمر الدولي السادس والعشرين للصليب الأحمر والهلال الأحمر، جنيف، ١٩٩٥.

(٦١٣) المرجع نفسه، الفقرة ٤. وعلى نفس المنوال، انظر الأحكام المتعلقة بـ "حماية سلامة الولاية الإنسانية" في معايير موهونك للمساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ المعقدة، ١٩٩٥، الفقرة الثانية.

النوعية ويستوجب على الأمم المتحدة أن تضمن عدم تضمن شحنات الإغاثة لأي أسلحة غير مشروعة^(٦١٤).

(ب) أحكام النوعية التي تحد من القيود التنظيمية

٢٠١ - وبالإضافة إلى هذه الأحكام التي تتناول مسائل النوعية مباشرة، يمكن الوقوف على فئة هامة أخرى من الأحكام التي تتناول مسائل النوعية من منظور معاكس تماما حيث تسعى إلى الحرص على ألا تؤدي القوانين والأنظمة القائمة لضمان النوعية في شتى الأوضاع إلى الحد من فعالية عمليات الإغاثة في حالات الكوارث. ويشترط حكم من هذا القبيل أن تتنازل الدولة المتلقية للمساعدة عن الإجراءات الشكلية البيطرية بما فيها الحجر الصحي والسماح بدخول الكلاب المستخدمة في عمليات إنقاذ الأرواح^(٦١٥). وعلى نفس المنوال، يوصي قرار المؤتمر الدولي للصليب الأحمر بشأن تدابير التعجيل بالإغاثة الدولية بأن "تعفي الحكومات المستفيدة المحتملة - بالقدر الذي يتماشى مع المعايير الدنيا للنظافة والحماية الحيوانية - من الشروط العادية المتعلقة بوثائق التعقيم بالبخر والقيود المفروضة على استيراد الأغذية عندما يكون من شأنها أن تعيق دخول مواد الإغاثة الأساسية لحماية ضحايا الكوارث"^(٦١٦). أما قواعد اليونيتار النموذجية لعمليات الإغاثة في حالات الكوارث فتتنبص على أن "تخفف الدولة المتلقية والدولة المقدمة للمساعدة بالقدر الذي يتماشى مع المعايير الدنيا للنظافة والحماية الحيوانية - من الشروط العادية المتعلقة بوثائق التعقيم بالبخر والممنوعات والقيود المفروضة على استيراد وتصدير الأغذية فيما يتصل بإمدادات الإغاثة المعينة"^(٦١٧).

(٦١٤) البروتوكول المبرم بين الأمم المتحدة وحكومة جمهورية أوزبكستان لتسهيل تقديم المساعدة الإنسانية من أوزبكستان إلى أفغانستان، ٢٠٠١، الفقرة ١-٧.

(٦١٥) الاتفاق المبرم بين المجلس الاتحادي السويسري وحكومة جمهورية الفلبين بشأن التعاون في حالة الكوارث الطبيعية أو حالات الطوارئ الكبرى، ٢٠٠١، المادة ٨-٢.

(٦١٦) التوصية دال (انظر الحاشية ٢٠ أعلاه).

(٦١٧) انظر: UNITAR, Policy and Efficacy Studies, No 8 (Sales No. E.82. XV.PE(8) المرفق ألف، القاعدة ٧.

٢٠٢ - ومجمل القول إن الأحكام المتعلقة بالتنوع في الصكوك الدولية^(٦١٨) يمكن تقسيمها إلى مجموعتين متميزتين للغاية. فمن جهة، ترمي بعض الأحكام إلى تعزيز نوعية المساعدة، بأمور منها ضمان أهميتها بالنسبة للضحايا المعنيين، وكفالة سلامتها، وتقديمها في حينها. ومن جهة أخرى، تتناول مجموعة ثانية من الأحكام المسألة المعاكسة المتمثلة في ضمان ألا تكون الأنظمة القائمة المتعلقة بالتنوع مرهقة أو صارمة بقدر يكبح تقديم المساعدة بطرق يمكن اعتبارها عموماً طرقاً غير مرغوب فيها. ولئن كان هذان النوعان من الأحكام يتناولان فيما يبدو مسائل متعارضة، فإنهما غير متنافيين، بل إنهما قد يردان معاً في نفس الصك. وعلى سبيل المثال، تدرج مبادئ ماكس بلانك التوجيهية حكماً لمراقبة النوعية ينص على أن "الدولة أو المنظمة المقدمة للمساعدة ... تتقيد بمعايير النوعية وغيرها من الأنظمة ذات الصلة السارية على شحنات المساعدة الإنسانية"^(٦١٩). لكنها تدرج في نفس الوقت حكماً للنوعية يحد من القيود التنظيمية وينص على أنه "للتعجيل بعمليات المساعدة الإنسانية وتسهيلها وحمايتها، تعفي الدولة المتلقية للمساعدة، بصفة خاصة ... من أي ممنوعات أو قيود أو أنظمة من شأنها إن لم ترفع أن تؤخر استيراد شحنات المساعدة الإنسانية، وذلك بالقدر الذي يتماشى مع معايير الصحة والسلامة المعقولة"^(٦٢٠).

٦ - حماية أفراد الإغاثة

٢٠٣ - إن سلامة وأمن أفراد الإغاثة الإنسانية شرط مهم لتقديم المساعدة. ويمكن التمييز بين سلامة وأمن موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها، وسلامة وأمن الفئات الأخرى من أفراد الإغاثة.

(٦١٨) بخصوص التشريع الوطني وخطط الإغاثة، لم يتم الوقوف إلا على القلة القليلة من هذه الأحكام في القوانين الوطنية قيد الاستعراض. غير أنه يفترض أن هذه الهوة المزعومة ليست انعكاساً لانعدام أحكام من هذا القبيل في القانون الوطني، بل إن هذه الأحكام في الواقع مدرجة على الصعيد الوطني لا في قوانين الإغاثة في حالات الطوارئ وإنما في قوانين أخرى تخرج عن نطاق هذه الدراسة. وعلى سبيل المثال، يلاحظ تقرير الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر أنه رغم عدم وجود معايير مباشرة تتعلق بالتنوع والمساءلة في قانون فيجي المتعلق بالإغاثة في حالات الطوارئ، فإن هذه الأحكام يمكن الوقوف عليها في قوانين أخرى من قبيل قانون الأمن والسلامة الغذائيين، وقانون الإمداد بالمياه، وقانون السلامة الطرقية، وقانون الصحة العامة (بما في ذلك قانون البناء) وقانون الصحة والسلامة في العمل، وقانون النقل البري، وقانون النقل البحري. ("Fiji: Laws, Policies, Planning and Practices on International Disaster Response", IFRC, July 2005, p. 24).

(٦١٩) انظر: Peter MacAlister-Smith, Draft International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations, (Heidelberg, Germany: Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 1991), المادة ١٦ (ج).

(٦٢٠) المرجع نفسه، الفقرة ٢١ (ب).

(أ) موظفو الأمم المتحدة والأفراد المرتبطون بها

٢٠٤ - تحق لموظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها الحماية بموجب اتفاقية سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها لعام ١٩٩٤ التي تنص على أنه "لا يجوز جعل موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها ومعداتهم وأماكن عملهم هدفا للاعتداء أو لأي إجراء يمنعهم من أداء الولاية المنوطة بهم" و "تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة لضمان سلامة وأمن موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها" (٦٢١). غير أن الحماية التي تخولها الاتفاقية فعلا لأفراد الإغاثة الإنسانية الذين يستجيبون لكارثة مقيدة بشرط إعلان مجلس الأمن أو الجمعية العامة لخطر استثنائي لكي يتأتى تطبيق الاتفاقية خارج سياق عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام (٦٢٢).

٢٠٥ - وفي ٢٠٠٥، اعتمد بروتوكول اختياري للاتفاقية قام في جملة أمور بتوسيع نطاق الحماية المخولة بموجب الاتفاقية، دون الشرط الإضافي القاضي بإصدار إعلان خطر استثنائي، "فيما يتعلق بجميع عمليات الأمم المتحدة الأخرى التي تنشئها هيئة مختصة تابعة للأمم المتحدة، وفقا لميثاق الأمم المتحدة، والتي تنفذ تحت سلطة الأمم المتحدة ومراقبتها للغرضين التاليين تقديم المساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ" (٦٢٣). غير أن البروتوكول الاختياري يتضمن شرطا بعدم التقيد ينص على أنه "يجوز لأي دولة مضيغة أن تعلن للأمين العام للأمم المتحدة أنها لن تطبق أحكام هذا البروتوكول فيما يتعلق بإحدى العمليات التي تنفذ لغرض وحيد هو مواجهة إحدى الكوارث الطبيعية" (٦٢٤).

٢٠٦ - واستنادا إلى الأعمال التحضيرية للاتفاقية، فإن إدراج شرط إعلان خطر استثنائي في الاتفاقية، وشرط عدم التقيد في البروتوكول الاختياري، إنما مرده شاغل مبدأ السيادة وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدولة المتلقية للمساعدة. فبموجب نظام الاتفاقية، استند إلى

(٦٢١) United Nations Treaty Series, vol. 2051, No. 35457، المادة ٧.

(٦٢٢) المرجع نفسه، المادة ١ (ج). وانظر أيضا الوثيقة A/55/637، الفقرات ٦-١٢؛ والوثيقة A/58/187، الفقرات ١١-٢٢ التي لاحظ فيها الأمين العام الصعوبات العملية لشرط الإعلان ("لا وجود في الوقت الراهن لأي معايير متفق عليها عموما لتحديد قيام حالة تنطوي على خطر غير عادي على سلامة الموظفين المشاركين في عملية تضطلع بها الأمم المتحدة". الفقرة ١٥)؛ والوثيقة A/59/226، الفقرتان ٥ و ٦. ورغم تحفظ الأمين العام على شرط الإعلان، فإنه أوصى بإصدار إعلان بشأن الحالة في أفغانستان. انظر الوثيقتين A/58/187، الفقرات ١٦ إلى ٢٢ و A/59/226 الفقرة ٦. ولم يصدر أي إعلان من هذا القبيل.

(٦٢٣) البروتوكول الاختياري للاتفاقية المتعلقة بسلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها، المرفق بقرار الجمعية العامة ٤٢/٦٠ المؤرخ ٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، المادة الثانية (١).

(٦٢٤) المرجع نفسه، المادة الثانية (٣) (وتنص أيضا على وجوب أن يتم هذا الإعلان قبل نشر العملية).

منطوق مفاده أنه إذا لم يعتبر مجلس الأمن أو الجمعية العامة الحالة خطيرة، فإن قوانين الدولة (المضيفة) المتعلّقة بالمساعدة ينبغي أن توفر الحماية الكافية للأفراد، ولا حاجة بالتالي إلى حماية إضافية. بمقتضى القانون الدولي. وبموجب البروتوكول الاختياري، افترض أن الأفراد المقدمين للمساعدة الإنسانية الطارئة سيجدون أنفسهم في حالة خطر تستلزم الحماية^(٦٢٥). غير أنه اعتبر مثير نقاش ما إذا كان الأشخاص الذين يستجيبون لحالات الكوارث الطبيعية^(٦٢٦) فقط سيجدون أنفسهم في ظروف مماثلة، وبالتالي تبين - وفقا لمبدأ عدم التدخل - أن شرط عدم التقييد المتعلق بعمليات الاستجابة لحالات الكوارث حل توفيق ضروري في اعتماد البروتوكول الاختياري:

”وذكرت الوفود التي فضلت الإبقاء على [شرط عدم التقييد] أن الفقرة ضرورية لإظهار أن الكوارث الطبيعية تحدث أيضا في حالات لا تنطوي إلا على أدنى درجات الخطر، على سبيل المثال، في الدول التي يوجد فيها نظام اجتماعي مستقر. ولذلك، فالأفراد الذين يقومون بإيصال المساعدة الإنسانية المتعلقة بالطوارئ ستتوافر لهم الحماية الملزمة وفقا للقوانين المحلية لتلك الدولة“^(٦٢٧).

٢٠٧ - غير أن وفودا أخرى انتقدت شرط ”عدم التقييد“:

”ولوحظ أنه لا يبدو من المعقول إدراج حكم الاستبعاد الصريح في بروتوكول اختياري لم يبرم إلا بغرض توسيع نطاق الحماية ليشمل فئة أكبر من العمليات. وأعرب أيضا عن رأي مفاده أن استخدام حكم الاستبعاد الصريح من قبل دولة مضيضة قد يعتبر عملا غير ودي تجاه المنظمات التي تقدم المساعدة ويكون عامل تثبيط بالنسبة للموظفين المعنيين في العملية. وأشار أيضا إلى أنه نظرا لأن الفوضى وتدهور استتباب القانون والأمن غالبا ما يحدثان نتيجة للكوارث الطبيعية، فإن هذه الحالات تتضمن عنصرا للخطر وينبغي أن يشملها نطاق مشروع البروتوكول.

(٦٢٥) الوثيقة A/C.6/60/SR.8، الفقرة ٦٢ (بيان السيد وينا ويزير، رئيس اللجنة المخصصة لمسألة نطاق الحماية القانونية بموجب الاتفاقية المتعلقة بسلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها) (“قدمت مفاهيم بناء السلام، والمساعدة الإنسانية الطارئة، كمحاولة للإظهار السليم لعنصر الخطر في عمليات الأمم المتحدة”).

(٦٢٦) يجدر بالملاحظة أن أحكام ”عدم التقييد“ في البروتوكول الاختياري تشير تحديدا إلى الكوارث الطبيعية، وبالتالي لا تحكم مسبقا على عنصر الخطر القائم فيما يتعلق بالأنواع الأخرى للكوارث، وبخاصة حالات الطوارئ المعقدة.

(٦٢٧) تقرير اللجنة المخصصة لمسألة نطاق الحماية القانونية بموجب الاتفاقية المتعلقة بسلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها، ١١-١٥ نيسان/أبريل ٢٠٠٥، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الستون، الملحق رقم ٥٢، (A/60/52)، الفقرة ٣٢.

علاوة على ذلك، ثمة شك بالنسبة لما إذا كان مشروع البروتوكول سينطبق على حالات الكوارث المعقدة، على سبيل المثال حيث تتضرر دولة ما في نفس الوقت من كارثة طبيعية ومن حالة خطرة تتطلب نشاطا من أنشطة بناء السلام. وأثير سؤال بشأن الأساس المنطقي لاستثناء الكوارث الطبيعية وليس الأنواع الأخرى من الكوارث، من قبيل الأوبئة والكوارث التي تحدث بفعل الإنسان^(٦٢٨).

٢٠٨ - وظلت الدول منقسمة بشأن مسألة حماية أفراد الإغاثة في حالات الكوارث طيلة مناقشة قرار الجمعية العامة ٤٢/٦٠ الذي أرفق به البروتوكول الاختياري، حيث أعربت مجموعة من الدول عن تأييدها للتطبيق غير المقيّد للبروتوكول على عمليات الإغاثة في حالات الكوارث^(٦٢٩)، وعارضت مجموعة أخرى التطبيق غير المحدود للبروتوكول في سياق الكوارث الطبيعية^(٦٣٠).

(٦٢٨) المرجع نفسه، الفقرة ٢٩.

(٦٢٩) قالت المملكة المتحدة، متكلمة باسم الدول الخمس والعشرين الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وكذا باسم ١٢ دولة أخرى إضافية تبنت موقف الاتحاد الأوروبي "يسرنا أن البروتوكول ينطبق بالمثل على عمليات توصيل المساعدة الإنسانية الطارئة في حالات الكوارث الطبيعية. إذ أن موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها يحتاجون إلى الحماية التي توفرها الاتفاقية والبروتوكول في هذه الحالات. ونأسف لأن بعض الوفود شعرت بالحاجة إلى وجود إعلان بعدم الالتزام." (الوثيقة A/60/PV.61)، الصفحة ٤. وقالت أستراليا إنها "قبلت بتردد" حكم "عدم التقيد"، لكنها "تأمل ألا يُستخدم أبدا. فقد بيّن التاريخ أن الكوارث الطبيعية يمكن أن تؤدي في الغالب إلى انهيار القانون والنظام. وينبغي دون ريب أن يتمتع موظفو الأمم المتحدة والأفراد المرتبطون بها بالحماية بموجب الاتفاقية في ظل مثل هذه الظروف" (المرجع نفسه، الصفحة ٧). وقالت كندا إنها "تشعر بالأسف لأنه كان من الضروري، بغية التوصل إلى الإجماع، إدراج خيار للامتناع في البروتوكول في حالات الكوارث الطبيعية" (المرجع نفسه، الصفحة ٨). وقالت نيوزلندا إنه وإن كانت "مستعدة للاعتراف بالإمكانية النظرية لاحتمال وقوع كارثة طبيعية في أكثر البيئات استقرارا، حيث لا يواجه موظفو الأمم المتحدة والأفراد المرتبطون بها المشاركون في الاستجابة الإنسانية خطرا معينا، فإن نيوزلندا تعتبر، فعلا، أن السيناريوهات التي لا يوجد فيها مبرر لعمليات الحماية القانونية التي تقدمها الاتفاقية ستكون سيناريوهات غير عادية" (المرجع نفسه، الصفحة ٨). وقالت سويسرا إن "إن أحد أكبر التحسينات التي أدخلها البروتوكول هو حذف الآلية التي تقتضي إعلان الخطر من أجل تطبيق الاتفاقية. لذلك فنحن نشدد على أن الدول الأطراف ينبغي أن تطبق البروتوكول تلقائيا على فئتي عمليات الأمم المتحدة المدرجة في نطاق هذا الصك، وبعبارة أخرى ألا يقتصر التطبيق على إيصال المساعدات الإنسانية أو السياسية أو الإنمائية في بناء السلام بل أن يشمل أيضا إيصال المساعدات الإنسانية في حالات الطوارئ" (المرجع نفسه، الصفحة ٨). وقالت كينيا أنها تلتزم المرونة بشأن تطبيق البروتوكول على الكوارث، وأضافت قولها إنه "ينبغي أن يتم بعناية النظر في ضرورة إعلان التقيد أو عدم التقيد من جانب الدولة المضيفة لأنه قد يؤدي ذلك إلى اختناق لا لزوم له في تطبيق البروتوكول" (الوثيقة A/C.6/SR.9، الصفحة ٢، الفقرة ٣).

(٦٣٠) وارتأت كوبا أنه "لا يوجد خطر استثنائي في حالات الكوارث بالنسبة لموظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها يستدعي حماية تتجاوز الحماية التي يتمتعون بها بالفعل في إطار التشريعات الوطنية للبلدان المضيفة واتفاقها مع الأمم المتحدة بشأن نشر تلك العمليات" (الوثيقة A/60/PV.61، الصفحة ١٢). وقال جمهورية

٢٠٩ - وتعرف الاتفاقية "الأفراد المرتبطين بالأمم المتحدة" بأنهم: "١" الأشخاص الذين تكلفهم حكومة أو منظمة حكومية دولية بالاتفاق مع الجهاز المختص في الأمم المتحدة؛ "٢" أو الأشخاص الذين يستخدمهم الأمين العام للأمم المتحدة أو وكالة متخصصة أو الوكالة الدولية للطاقة الذرية؛ "٣" أو الأشخاص الذين تقوم بوزعهم منظمة غير حكومية إنسانية أو وكالة إنسانية بموجب اتفاق مع الأمين العام للأمم المتحدة أو مع وكالة متخصصة أو مع الوكالة الدولية للطاقة الذرية، من أجل الاضطلاع بأنشطة دعماً لتنفيذ ولاية منوطة بإحدى عمليات الأمم المتحدة" (٦٣١). وفي عام ٢٠٠٢، في أعقاب طلب للجمعية العامة (٦٣٢)، أعد حكم نموذجي موحد لإدراجه في الاتفاقات التي تبرمها الأمم المتحدة

إيران الإسلامية إنها تعتقد أن شرط "عدم التقيد" يشكل حكماً مفيداً يمكن أن ييسر تحقيق عالمية البروتوكول (المرجع نفسه، الصفحة ١٥). وقالت باكستان إنه "في حالات الكوارث الطبيعية، لا ينبغي لعمليات المساعدة الإنسانية الطارئة أن تُنفذ إلا بموافقة الدول المضيفة. وفي هذا الصدد، فإن [شرط عدم التقيد] يمثل أساساً جيداً لحل توفيق، نظراً لأنه يقدم إجراء تستطيع الدولة المضيفة بمقتضاه أن تعلن عدم تطبيق البروتوكول الاختياري فيما يتصل بعملية تجرى استجابة لكارثة طبيعية" (الوثيقة A/C.6/60/SR.8، الفقرة ٧٢). وقالت الأردن إنه "في حالة الكوارث الطبيعية، ينبغي أن يكون للدولة ذات السيادة الحق في أن تعلن أن بمقدور نظامها القانوني الوطني أن يوفر الحماية القانونية اللازمة، وأنه لا توجد مخاطر معينة مرتبطة بعملية الأمم المتحدة ذات الصلة". (المرجع نفسه، الفقرة ٧٦). أما الاتحاد الروسي فقال إنه "لا يعارض أن تدرج في نطاق مشروع البروتوكول عمليات لتوفير مساعدة إنسانية طارئة استجابة لكارثة طبيعية. غير أن المخاطر التي يتعرض لها الموظفون في هذه الحالات تنجم عادة عن عواقب الكارثة الطبيعية مثل السرقة والسلب والنهب والانهيار المجتمعي، وهو الأمر الذي يدخل في نطاق الولاية القضائية للدولة المضيفة. ومن ثم فإنه من المنطقي تأكيد حق هذه الدولة في أن تصدر إعلاناً بأنها لن تطبق مشروع البروتوكول على عمليات يتم إجراؤها لغرض وحيد دون غيره يتعلق بالاستجابة لكارثة طبيعية" (الوثيقة A/C.6/60/SR.9، الفقرة ١٠). وقالت فنزويلا إنه "ينبغي لمشروع البروتوكول أن ينطبق فقط عندما يقرر البلد المضيف ذلك. وينبغي ألا ينطبق في حالة عمليات الأمم المتحدة للمساعدة في الكوارث الطبيعية التي لا تقيم خطراً استثنائياً". (المرجع نفسه، الفقرة ٣٠). وقالت الصين إن "تقدم مساعدات إنسانية طارئة ينبغي أن يخضع لقيود معينة: وينبغي أن يكون للدولة خيار في أن تعلن أن مشروع البروتوكول لن ينطبق على عمليات الأمم المتحدة التي تجري لغرض وحيد هو الاستجابة لكارثة طبيعية في إقليمها" وعلاوة على ذلك "أصرت [الصين] على حق الدولة المضيفة في إصدار هذا الإعلان، لا بقصد إعفاء الدولة المضيفة من الالتزام بحماية الموظفين المعنيين ولكن من أجل إيضاح أن هذه العمليات لا تنطوي بالضرورة على مخاطر استثنائية" (المرجع نفسه، الفقرتان ٣٥ و ٣٦). وقالت الأرجنتين إن "إدراج الكوارث الطبيعية في نطاق مشروع البروتوكول سوف يزيد الأعباء على حكومة الدولة المتأثرة التي تتمثل أولويتها في هذه الحالات في تقديم إغاثة فورية إلى الضحايا" (المرجع نفسه، الفقرة ٤٣). وقالت أوروغواي إن شرط "عدم التقيد" يعكس الحق المشروع للدولة المضيفة في اختيار عدم تطبيق مشروع البروتوكول في حالات معينة (المرجع نفسه، الفقرة ٤٧).

(٦٣١) اتفاقية سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها، المادة ١(ب).

(٦٣٢) قرار الجمعية العامة ٢٨/٥٧ المؤرخ ١٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢. انظر أيضاً القرارين ٨٢/٥٨ المؤرخ ٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ و ٤٧/٥٩ المؤرخ ٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤.

والمنظمات غير الحكومية أو الوكالات الإنسانية ليوضح أن الأشخاص الذين توفدهم تلك المنظمات أو الوكالات المعنية في بلدان أطراف في المعاهدة سيعتبرون "أفراداً مرتبطين" لأغراض الاتفاقية^(٦٣٣). علاوة على ذلك، طلب إلى الأمين العام أن يتيح للدول الأعضاء أسماء المنظمات أو الوكالات التي أبرمت اتفاقات من هذا القبيل^(٦٣٤).

(ب) حماية الفئات الأخرى من أفراد الإغاثة

٢١٠ - لم يتم الوقوف إلا على صك واحد يميز صراحة حماية أفراد الإغاثة في حالات الكوارث من حيث الاختصاص الشخصي. فمبادئ أو سلو التوجيهية تميز بين "الأفراد العسكريين وأفراد الحماية المدنية المستخدمين حصراً في دعم الأنشطة الإنسانية للأمم المتحدة" الذين "تخولهم الدولة المتضررة وأي مقاتلين الحماية الملائمة"^(٦٣٥) "والوحدات العسكرية ووحدات الحماية المدنية التي تقوم بمهام المساعدة" والتي لا تخول مبدئياً أي حماية غير تلك التي تمنحها الدولة المتضررة"^(٦٣٦).

٢١١ - ويتضمن عدد من الصكوك حكماً صيغ صياغة فضفاضة بشأن حماية الأفراد المساعدة الإنسانية التي لا تشمل تحديداً أو تستثني فاعلين إضافيين في مجال المساعدة الإنسانية (من قبيل أفراد المنظمات غير الحكومية). وعلى سبيل المثال، تنص عدة اتفاقيات متعددة الأطراف على أن الدولة المتلقية للمساعدة "تكفل ... حماية ما يجلبه الطرف المقدم للمساعدة أو يُجلب باسمه لهذه الأغراض من أفراد ومعدات ومواد"^(٦٣٧). وينص عدد من

(٦٣٣) انظر الوثيقة A/58/187، الفقرة ٢٤. وينص الحكم النموذجي المقترح على ما يلي: "لأغراض الاتفاقية المتعلقة بسلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها، يعتبر الأشخاص الذين تنشرهم [المنظمات أو الوكالات غير الحكومية العاملة في المجال الإنساني] بموجب هذا الاتفاق أفراداً مرتبطين بالأمم المتحدة في حدود معنى المادة ١ (ب) '٣' من الاتفاقية".

(٦٣٤) انظر الوثيقة A/59/226، الفقرة ٨، للاطلاع على مثال للتطبيق اللاحق لهذا الإجراء.

(٦٣٥) المبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية في الإغاثة في حالات الكوارث - "مبادئ أو سلو التوجيهية"، التنقيح رقم ١، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦، الفقرة ٣٩.

(٦٣٦) المرجع نفسه، الفقرة ٤٦.

(٦٣٧) الاتفاقية المتعلقة بالآثار العابرة للحدود للحوادث الصناعية، ١٩٩٢، المرفق العاشر، الفقرة ٢؛ واتفاقية تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي، ١٩٨٦، المادة ٣ (ب)؛ والاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية، ٢٠٠٠، المادة ٤ (أ)؛ (٥)؛ واتفاقية تامبيري المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة، ١٩٩٨، المادة ٥ (٣)؛ والاتفاق المنشئ للوكالة الكاريسية للاستجابة الطارئة في حالات الكوارث، ١٩٩١، المادة ١٦ (٥)؛ واتفاق كوتونو (٢٠٠٠)، المادة ٧٢ (٢) ("تضمن حماية الضحايا وكذا حماية أمن أفراد ومعدات المساعدة الإنسانية") (التوكيد مضاف)؛

المعاهدات الثنائية على أن "سلطات الطرف الطالب للمساعدة توفر الحماية لأفرقة الطوارئ التابعة للطرف المقدمة للمساعدة"^(٦٣٨) وهاتان المجموعتان من الأحكام التي تتعلق بحماية الأفراد العاملين باسم الدولة المقدمة للمساعدة، يمكن تصور شمولهما لممثلي المنظمات غير الحكومية عندما تشارك هذه المنظمات في جهود الإغاثة.

٢١٢ - وتتضمن بعض الصكوك بندا عاما بشأن حماية أفراد الإغاثة في حالات الكوارث لكنها تجعل هذه الحماية تسري على أفراد المنظمات غير الحكومية - بصرف النظر عن وجود رابطة قانونية مع الدولة المقدمة للمساعدة - عن طريق إعمال تعريف واسع للأفراد المقدمين للمساعدة. وعلى سبيل المثال، ينص اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ على أن الدولة المقدمة للمساعدة "تكفل حماية ما يجلبه الكيان المقدم للمساعدة أو يُجلب باسمه لهذه الأغراض من أفراد ومعدات ومواد"^(٦٣٩). بعد أن عرف الكيان المقدم للمساعدة بكونه "دولة أو منظمة دولية وأي كيان أو شخص آخر يعرض المساعدة و/أو يقدمها للطرف المتلقي لها أو الطرف الطالب لها في حالة طارئة ناجمة عن كارثة"^(٦٤٠) كما أن اتفاق البلدان الأمريكية ينص على أن الدولة المتلقية للمساعدة "تبذل قصاراها لحماية ما تجلبه إلى إقليمها الدولة المقدمة للمساعدة لهذه الغاية من أفراد ومعدات ومواد"^(٦٤١)، وينص لاحقا على أنه يسري تلقائيا على المنظمات غير الحكومية في إطار مهمة الإغاثة للدول والمنظمات الحكومية الدولية^(٦٤٢)، ويمكن أن يُطبق على منظمة غير حكومية خارج تلك المهام بالتراضي بين الدولة المتلقية للمساعدة والمنظمة^(٦٤٣).

(٦٣٨) واتفاق المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة (المشفوع بمذكرات متبادلة)، الدائمك - جمهورية ألمانيا الاتحادية، ١٩٨٥، المادة ٧(٣)؛ وانظر أيضا، الاتفاقية المبرمة بين حكومة الجمهورية الفرنسية وحكومة مملكة بلجيكا بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث والحوادث الخطيرة، ١٩٨١، المادة ٧(٣)؛ واتفاقية المساعدة المتبادلة في حالة الكوارث أو الحوادث الخطيرة، فرنسا - ألمانيا، ١٩٧٧، المادة ٧(٣)؛ واتفاق المساعدة المتبادلة في حالة الكوارث أو الحوادث الخطيرة، فرنسا - سويسرا، ١٩٨٧، المادة ٩(٣)؛ واتفاقية المساعدة المتبادلة لمكافحة الكوارث والحوادث، هولندا - بلجيكا، ١٩٨٤، المادة ٥(٣)؛ واتفاق التعاون التقني والمساعدة المتبادلة في مجال الوقاية المدنية، إسبانيا - المغرب، ١٩٨٧، المادة ٤(٢).

(٦٣٩) انظر: ASEAN Document Series 2005, p.157، المادة ١٢ (٢).

(٦٤٠) المرجع نفسه، المادة ١ (١) (التوكيد مضاف).

(٦٤١) اتفاقية البلدان الأمريكية لتسهيل المساعدة في حالات الكوارث، ١٩٩١، المادة الرابعة (ج).

(٦٤٢) المرجع نفسه، المادة السادسة عشر (ب).

(٦٤٣) المرجع نفسه، المادة السادسة عشر (ج).

٢١٣ - علاوة على ذلك، يوصي قرار معهد القانون الدولي لعام ٢٠٠٣ والمتعلق بالمساعدة الإنسانية بأن "الهجمات الموجهة عمدا ضد الأفراد والمنشآت والسلع أو المركبات المشاركة في عمل للمساعدة الإنسانية تعد خرقا جسيما للمبادئ الأساسية للقانون الدولي" وأنه "إذا ارتكبت تلك الخروقات الجسيمة، يقدم الأشخاص المتهمون بارتكابها إلى المحاكمة أمام محكمة أو هيئة قضائية محلية أو دولية مختصة"^(٦٤٤). وتتضمن عدة نصوص إضافية أحكاما مماثلة^(٦٤٥) دون أن تميز بين فئات الأفراد. وفي بعض الحالات، يشار تحديدا إلى أفراد المنظمات غير الحكومية^(٦٤٦).

(٦٤٤) الفرع التاسع.

(٦٤٥) انظر على سبيل المثال، Peter MacAlister-Smith, Draft International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations, (Heidelberg, Germany: Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 1991), المادة ٢٠ (ج) ("تحمي [الدولة المتلقية للمساعدة] بكل ما يلزم الأنشطة الإنسانية للدولة أو المنظمة المقدمة للمساعدة وأفرادها المعينين"). القواعد والممارسات الموصى بها، اجتماع الجمعيات الوطنية للبلقان بشأن القانون الدولي للاستجابة لحالات الكوارث، (بلغراد، ٢٠ - ٢٦ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤)، الجزء ١، الفقرة الثالثة (٦) (توصي الحكومات بأن "تحمي شحنات الإغاثة والعاملين في الإغاثة من الهجمات والتدخل في ممارسة مهامهم")؛ والمبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشريد الداخلي، ٢٠٠٠، المبدأ ٢٦ ("يحتزم ويحمي الأشخاص المشتركون في المساعدة الإنسانية ووسائل نقلهم وإمداداتهم. ولا يجوز أن يكونوا موضوع هجوم أو أي عمل آخر من أعمال العنف")؛ لائحة مجلس الاتحاد الأوروبي (No 1257/96) المتعلقة بالمعونة الإنسانية والمؤرخة ٢ تموز/يوليه ١٩٩٦، Official Journal L 163، المادة ٢ (ج) ("تكون الأهداف الرئيسية لعمليات المعونة الإنسانية ... العمل على تمويل نقل المعونة وجهود ضمان إتاحتها لمن رصدت لهم، بكل الطرق اللوجستية المتاحة، وهماية سلع وأفراد المساعدة الإنسانية، لكن مع استثناء العمليات التي لها آثار دفاعية") (التوكيد مضاف)؛ ومجلس أوروبا، التوصية 3(2002) للجنة وزراء الدول الأعضاء المعنية بالتعاون عبر الحدود في مجال الحماية المدنية والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث الطبيعية والتكنولوجية التي تحدث في المناطق الحدودية، والتي اعتمدها لجنة الوزراء في ٦ آذار/مارس ٢٠٠٢ في الاجتماع ٧٨٦ لنواب الوزراء، الفقرة ١٣ (وإذا تضمنت الخدمات الطارئة وحدات عسكرية أو شبه عسكرية، ينبغي أن تحرص الدولة المرسل على أن يتدخل أفرادها مجردين من السلاح، رهنا بالاتفاقات المحددة مع الدولة الطالبة للمساعدة، لا سيما فيما يتعلق بحماية ما يوفد من أفراد ومعدات") (التوكيد مضاف)؛ والاتفاق النموذجي لرابطة القانون الدولي، ١٩٨٠، المادة ١٤ (٢) (الدولة المتلقية للمساعدة "ملتزمة بضمان أمن أفراد المنظمة").

(٦٤٦) انظر مع ذلك، مدونة السلوك للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية في مجال أعمال الإغاثة في حالات الكوارث، ١٩٩٦، المرفق الثالث، الفقرة ٣ التي تنص على أن "المنظمات الحكومية الدولية تكفل الحماية الأمنية لمؤسسات الأمم المتحدة والوكالات الإنسانية غير الحكومية". وانظر أيضا: استنتاج اللجنة التنفيذية لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين رقم ٨٣ (د-٤٨) بشأن سلامة موظفي المفوضية وأفراد المساعدة الإنسانية الآخرين، الفقرة (ب) '١' - '٢' (١٩٩٧) التي تدعو الدول وكافة الأطراف المعنية "إلى اتخاذ كافة التدابير الممكنة لضمان الأمن الجسدي لموظفي المفوضية وشركائها التنفيذيين، فضلا عن غيرهم من العاملين في المجال الإنساني والحفاظ على ممتلكاتهم". (التوكيد مضاف).

٢١٤ - وعلى مستوى التشريع الوطني، ينص القانون المنغولي على أن لأفراد الإغاثة في حالات الكوارث الحق "في أن يتلقوا ... وسائل الحماية الذاتية خلال العمل المتعلق بـ[المساعدة] في حالات الكوارث"^(٦٤٧). وينص القانون الكولومبي على أن قوة الحماية المدنية الكولومبية ستتعاون في صون الأمن الداخلي خلال الكوارث^(٦٤٨). أما القانون الكوبي فينص على حكم خاص بحماية الأجانب عن طريق قوة الحماية المدنية خلال أوقات الكوارث، ويمكن أن تشمل هذه الحماية أفراد الإغاثة الدولية^(٦٤٩).

٧ - التكاليف المتصلة بعمليات الاستجابة للكوارث

٢١٥ - يمكن أن تتباين الأحكام المتعلقة بتكاليف عمليات الاستجابة للكوارث تبينا ملموسا في الشكل وفي المنهج. فبعض النصوص - لا سيما المعاهدات المتعددة الأطراف والقرارات المنشئة لآلية دولية أو إقليمية للإغاثة في حالات الكوارث - تتضمن عموما أحكاما تنشئ نظاما احتياطيا لتمويل تلك الآلية. وهذه الآلية بدورها هي التي يُفترض أنها توفر التمويل لعمليات الإغاثة في حالات الكوارث^(٦٥٠). أما أحكام المعاهدات الثنائية، من جهة أخرى، فتتناول مسألة التكاليف على مستوى مختلف تماما: ذلك أن أحكام التكاليف الواردة في هذه المعاهدات، لا تذكر أي تمويل احتياطي محتمل، وتتخذ شكل بند يقيم قرينة مفادها أن تكاليف عمليات الإغاثة في حالات الكوارث تتحملها جهة فاعلة معينة، مما يتيح نقل تلك التكاليف إلى جهة فاعلة أخرى. بمجرد وقوع أحداث معينة ترد تفاصيلها في المعاهدة. وفيما يتعلق بهذه الخطط القائمة على قرينة، يجدر بالملاحظة أن ثمة القليل من الاتساق بشأن من يناط به عبء دفع تلك التكاليف: فإذا كانت بعض المعاهدات تقيم قرينة مفادها أن تلك التكاليف تتحملها الدولة المتلقية للمساعدة، فإن عددا مماثلا من المعاهدات ينص على أن تلك التكاليف تتحملها الدولة المقدمة للمساعدة. وأخيرا، تتناول عدة صكوك مسألة تقاسم التكاليف بطرق شتى. وسيستعرض هذا الفرع شتى هذه الأحكام.

(٦٤٧) قانون الحماية من الكوارث (منغوليا)، ٢٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٣، المادة ٣٠.

(٦٤٨) المرسوم رقم ٩١٩ الذي يقنن النظام الوطني للوقاية من الكوارث والتأهب لها وينص على أحكام أخرى (كولومبيا)، ١ أيار/مايو ١٩٨٩، المادة ٦٨ (التي مددت المرسوم الاستثنائي رقم ٢٣٤١ لعام ١٩٧١، المادة ٤).

(٦٤٩) مرسوم القانون رقم ١٧٠ لنظام وسائل الحماية المدنية (كوبا)، ٨ أيار/مايو ١٩٩٧، المادة ٨.

(٦٥٠) غير أنه من الناحية العملية، لم تحافظ هذه الآليات على قدرة تمويل احتياطية كافية لتمويل عمليات الإغاثة الواسعة النطاق دون التماس تمويل إضافي، على نحو ما سترد مناقشته أدناه.

(أ) نظم التمويل المركزية

٢١٦ - تناولت عدة صكوك دفع التكاليف عن طريق إنشاء صندوق احتياطي مركزي لتغطية كافة التكاليف المرتبطة بعمليات الإغاثة في حالات الكوارث عند حلولها. وهذا الخيار شائع بصفة خاصة في الاتفاقيات المتعددة الأطراف والقرارات التي تحدث في آن واحد هيئات مركزية أو آليات إدارة أخرى. وعلى سبيل المثال، سعت الاتفاقية والنظام الأساسي المؤسسان لاتحاد الإغاثة الدولي إلى إنشاء نظام تكون فيه لجهاز مركزي، هو الاتحاد، المورد الاحتياطية اللازمة لدفع تكاليف عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ، بحيث أن مسألة توزيع مسؤولية التكاليف بين شتى الفاعلين لن تطرح عند كل عملية للإغاثة في حالات الكوارث. وينص النظام الأساسي على صندوق أولي^(٦٥١)، وعلى بعض التبرعات الإضافية المقدمة عن طريق منح من الحكومات والمساهمات الخاصة^(٦٥٢)، وصندوق لرأس المال المتداول "لإعادة تشكيل الصندوق الأولي ... و ... إمداد واستكمال الإغاثة في حالات الكوارث التي لم تتح لها أي تبرعات خاصة"^(٦٥٣). ورغم أن هذه الخطة المعينة قد لقيت صعوبات جمة، فإن هذا النوع من آليات التمويل المركزي قد اعتمد مع ذلك في العديد من الآليات الإقليمية للإغاثة في حالات الكوارث^(٦٥٤). كما اعتمد في سياق الأمم المتحدة في الصندوق المركزي الدائر للطوارئ الذي أنشئ بموجب قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦^(٦٥٥)، الذي ينص على أنه "ينبغي توفير موارد للمؤسسات التنفيذية التابعة للمنظومة في شكل سلفة على أن يكون مفهوما أنها ستسد ذلك للصندوق بادئ ذي بدء من التبرعات الواردة استجابة للنداءات الموحدة"^(٦٥٦). وقد تضاعفت موارد هذا الصندوق إلى حد كبير، وبذلت الجمعية

(٦٥١) الاتفاقية والنظام الأساسي المؤسسان لاتحاد الإغاثة الدولي، ١٩٢٧، المادة ٩.

(٦٥٢) المرجع نفسه، المادتان ١١ و ١٢.

(٦٥٣) المرجع نفسه، المادة ١٦. ويجدر بالملاحظة أن النظام الأساسي يدعو، في المادة ١٤، "المنظمات الدولية للصليب الأحمر ... إلى أن تقدم على نفقتها وبالقدر الذي تعتبره متوافقا مع مواردها، الخدمات الدائمة والمركزية لاتحاد الإغاثة الدولي".

(٦٥٤) انظر على سبيل المثال، اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا لإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، ٢٠٠٥، المادة ٢٤؛ ومجلس وزراء خارجية الأنديز، القرار ٥٢٩، المنشئ للجنة الأنديز للوقاية من الكوارث والاستجابة لحالاتها، ٢٠٠٢، المادة ٥؛ والاتفاقية الجديدة المنشئة لمركز التنسيق للوقاية من الكوارث الطبيعية في أمريكا الوسطى، ٣ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣، المادة ١٠.

(٦٥٥) انظر القرار ١٨٢/٤٦ المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١، المرفق، الفقرة ٢٣.

(٦٥٦) المرجع نفسه، الفقرة ٢٥.

العامية محاولات لدعمه^(٦٥٧)، واستعاضت عنه في نهاية المطاف بالصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ في عام ٢٠٠٥^(٦٥٨).

(ب) الخطط القائمة على القرينة

٢١٧ - بدل إقامة صندوق احتياطي مركزي، تتناول عدة معاهدات مسألة تكاليف الإغاثة في حالات الكوارث بإدراج بند يقيم قرينة تفيد بأن تلك التكاليف تدفعها إما الدولة المتلقية للمساعدة أو الدولة الطالبة لها، مما يتيح نقل تلك التكاليف إلى الدولة الأخرى عند وقوع أحداث معينة ورد تبيانها تحديدا. ويسود هذا النهج في الصكوك الأحدث عهدا. وقد جرى تفضيله بصفة خاصة في الاتفاقات الثنائية، لكنه اعتمد أيضا في عدة معاهدات متعددة الأطراف. غير أن ثمة فيما يبدو القليل من التوافق بشأن من تنيط به القرينة الأصلية عبء دفع تلك التكاليف، إذ ينيطه عدد متكافئ من المعاهدات إما بالدولة المقدمة للمساعدة^(٦٥٩) وإما بالدولة المتلقية لها^(٦٦٠).

(٦٥٧) وتشمل دعوة الدول والجهات المانحة من القطاع الخاص إلى زيادة تبرعاتها لضمان الاستجابة الفعالة للكوارث، والسماح لمنسق الإغاثة الطارئة بصورة استثنائية بالسحب من الفائدة المتحصلة للصندوق الطارئ من أجل تعزيز تنسيق الاستجابة السريعة حيثما لا توجد قدرة كافية على الصعيد الميداني. (القرار ٥٧/٤٨ المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣، الفقرة ١٢).

(٦٥٨) قررت الجمعية العامة، بموجب قرارها ١٢٤/٦٠، المؤرخ ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، رفع مستوى الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ بإضافة عنصر لتقدم المنح يستند إلى التبرعات المقدمة من القطاع الحكومي وكيانات القطاع الخاص من قبيل الشركات، والأفراد والمنظمات غير الحكومية. وانظر أيضا تقرير الأمين العام: الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ، الوثيقة A/62/72-E/2007/73 المؤرخة ٤ حزيران/يونيه ٢٠٠٧؛ و الوثيقة A/61/85-E/2006/81 المؤرخة ١٤ سبتمبر/أيلول ٢٠٠٦.

(٦٥٩) انظر على سبيل المثال، اتفاقية البلدان الأمريكية لتسهيل المساعدة في حالات الكوارث، ١٩٩١، المادة الرابعة عشرة (”باستثناء أحكام المادة التاسعة [المتعلقة بالدعم المقدم من الدولة المتلقية للمساعدة] والمادة الثانية عشرة [المتعلقة بالمطالبات والتعويض]، تقدم المساعدة على نفقة الدولة المقدمة للمساعدة، دون تحميل أي تكلفة للدولة المتلقية للمساعدة، ما لم تتفق هاتان الدولتان على خلاف ذلك“؛ والاتفاق المنشئ للوكالة الكاريبية للاستجابة الطارئة لحالات الكوارث، ١٩٩١، المادة ١٩؛ واتفاقية المعونة الغذائية، ١٩٩٥، المادة العاشرة (١)؛ والاتفاقية المبرمة بين حكومة الجمهورية الفرنسية وحكومة مملكة بلجيكا بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث والحوادث الخطيرة، ١٩٨١، المادتان ٨ و ١٤ (٤) (”يعقد أيضا ترتيب خاص بشأن النفقات المشار إليها في الفقرة ٣ من المادة ٨ أعلاه“).؛ واتفاقية المساعدة المتبادلة في مكافحة الكوارث والحوادث، هولندا - بلجيكا، ١٩٨٤، المادة ٩؛ واتفاق المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة (المشفوع بمذكرات متبادلة)، الدانمرك - جمهورية ألمانيا الاتحادية، ١٩٨٥، المادة ٨؛ واتفاقية المساعدة المتبادلة في حالة الكوارث أو الحوادث الخطيرة، فرنسا - ألمانيا، ١٩٧٧، المادة ٨؛ والاتفاقية المبرمة بين جمهورية ألمانيا الاتحادية وبلجيكا بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث الطبيعية أو الحوادث

الخطيرة، ١٩٨٠، المادة ٨؛ واتفاق التعاون بشأن التأهب للكوارث والوقاية منها، والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث، إسبانيا - الأرجنتين، ١٩٨٨، المادة السادسة عشرة؛ واتفاق المساعدة المتبادلة بين مرافق الإغاثة والحماية المدنية لفرنسا وموناكو، ١٩٧٠، فرنسا - موناكو، ١٩٧٠، المادة ٣؛ والمبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية في الإغاثة في حالات الكوارث - "مبادئ أوصلو التوجيهية"، التنقيح رقم ١، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦؛ الفقرة ٢٧؛ ورابطة القانون الدولي، مشروع الاتفاق النموذجي المتعلق بالقانون الدولي الطبي والإنساني، ١٩٨٠، المادة ١٢.

(٦٦٠) انظر على سبيل المثال، مشروع اتفاقية التعجيل في تسليم المساعدة في حالات الطوارئ ١٩٨٤، (A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2) المرفق، المادة ١٥؛ واتفاق التعاون والمساعدة المتبادلة في حالات الحوادث، فنلندا - إستونيا، ١٩٩٥، المادة ١٠؛ والاتفاق المبرم بين حكومة الجمهورية الفرنسية وحكومة ماليزيا بشأن التعاون في مجال الوقاية من الكوارث وإدارتها والأمن المدني، ١٩٨٨، المادة ٧؛ واتفاق التعاون التقني والمساعدة المتبادلة في مجال الوقاية المدنية، إسبانيا - المغرب، ١٩٨٧، المادة ٤؛ والاتفاق المبرم بين حكومة الجمهورية اليونانية وحكومة الاتحاد الروسي بشأن التعاون في مجال الوقاية من الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية، ٢٠٠٠، المادة ١٢؛ واتفاقية المساعدة المتبادلة بين مرافق المطافئ والطوارئ الفرنسية والإسبانية، ١٩٥٩، المستكملة بروتوكول ١٩٧٣، المادة الخامسة؛ واتفاق المساعدة المتبادلة بين مرافق المطافئ والطوارئ البرتغالية والإسبانية، ١٩٨٠، (الذي أنهى وألغى بالبروتوكول المبرم بين مملكة إسبانيا والجمهورية البرتغالية بشأن التعاون التقني والمساعدة المتبادلة في ميدان الحماية المدنية، ١٩٩٢) المادة ٥ (٢)؛ واتفاق دول الشمال الأوروبي للمساعدة المتبادلة فيما يتصل بالحوادث الإشعاعية، الوكالة الدولية للطاقة الذرية - الدانمرك والسويد وفنلندا والنرويج، ١٩٦٣، المادة الثالثة (٣)؛ ومجلس أوروبا، التوصية Rec(2002)3 للجنة وزراء الدول الأعضاء المعنية بالتعاون عبر الحدود في مجال الحماية المدنية والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث الطبيعية والتكنولوجية التي تحدث في المناطق الحدودية، والتي اعتمدها لجنة الوزراء في ٦ آذار/مارس ٢٠٠٢ في الاجتماع ٧٨٦ لنواب الوزراء، الفقرة ١٣ (ج)؛ وقرار المفوضية الأوروبية 2004/277/EC، Euratom المؤرخ ٢٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ الذي يرسى قواعد تنفيذ قرار المجلس 2001/792/EC، Euratom، المنشئ لآلية تسهيل تعزيز التعاون في مجال تدخلات المساعدة للحماية المدنية، المادة ٣٥ () وينص على أنه ما لم يتفق على خلاف ذلك، فإن التكاليف تدفعها الدولة المتلقية للمساعدة التي تؤوي أيضا وتطعم أفرقة المساعدة المنتمية إلى الدول المشاركة طيلة فترة التدخل، لكنه يضيف أن "أفرقة المساعدة تكون مستقلة لوجيستيا في البداية ومكتفية ذاتيا لفترة معقولة"؛ واتفاقية تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي، ١٩٨٦، المادة ٧؛ وتلاحظ هذه الاتفاقية الأخيرة في، المادة ٧ (١) أولا أنه "يجوز لأي طرف يقدم المساعدة أن يقدم تلك المساعدة دون تحميل الدولة الطالبة أية تكاليف"، المرجع نفسه، لكنها تنص أيضا على أنه "عند تقديم المساعدة على أساس سداد تكاليفها كليا أو جزئيا، تسدد الدولة الطالبة للطرف الذي يقدم المساعدة التكاليف المترتبة على الخدمات التي يقدمها أفراد أو هيئات نيابة عن هذا الطرف؛ وجميع المصاريف المتصلة بالمساعدة والتي لا تكون الدولة الطالبة قد تحملتها بصورة مباشرة" (المرجع نفسه، المادة ٧ (٢)). غير أنها تلاحظ كذلك أنه خلافا لهذه القرينة، "يجوز للطرف الذي يقدم المساعدة أن يتنازل في أي وقت عن كل هذه التكاليف أو عن جزء منها، أو أن يوافق على تأجيل سدادها" (المرجع نفسه، المادة ٧ (٣)). وهكذا، فإن قرينة سداد الدولة المتلقية للمساعدة قد صيغت في حكمين يوحيان بإمكانية أن تتنازل الدولة المقدمة للمساعدة عن ذلك السداد.

(ج) الخطط الإقليمية

٢١٨ - إن النهج الإقليمي في سداد تكاليف الإغاثة في حالات الطوارئ، وإن كان أقل شيوعاً من النهجين السابقين، نَجح اعتمدته صكوك معينة. وعلى سبيل المثال، تنص معاهدة ثنائية للإغاثة في حالات الكوارث أبرمت بين فرنسا وسويسرا على أن "الدولة المرسلة للمساعدة تتحمل النفقات عندما تجري عملياتها في المنطقة الحدودية للدولة الطالبة للمساعدة، أما خارج هذه المنطقة، فإن النفقات التشغيلية تتحملها الدولة الطالبة للمساعدة"^(٦٦١). وعلى نفس المنوال، فإن القانون الياباني للإغاثة في حالات الكوارث لعام ١٩٤٧ - وإن لم يناقش تقاسم التكاليف بين اليابان والدول الأخرى - فإنه تناول مسألة التكاليف بين المحافظات داخل اليابان بعبارات مماثلة، حيث نص على أن تكاليف أنشطة الإغاثة تدفعها المحافظة التي جرت فيها أنشطة الإغاثة، وأنه يجوز لأي محافظة تقديم المساعدة أن تطالب بالتعويض المحافظة المتلقية للمساعدة عن التكاليف المتكبدة في أنشطة الإغاثة^(٦٦٢).

(د) الأساليب الأخرى لتقاسم التكاليف

٢١٩ - تناولت صكوك أخرى تقاسم التكاليف بأربع طرائق أخرى على الأقل. أولاً، تتضمن اتفاقية تامبيري حكماً مفصلاً للغاية بشأن دفع أو استرداد التكاليف، يقيم نظاماً طوعياً عموماً. بموجب "يجوز" للدول الأطراف أن تشترط لتقديم المساعدة في مجال الاتصالات السلوكية واللاسلكية للحد من الكوارث وعمليات الإغاثة موافقة الدولة الطرف الطالبة على

(٦٦١) اتفاق المساعدة المتبادلة في حالة الكوارث أو الحوادث الخطيرة، فرنسا - سويسرا، ١٩٨٧، المادة ١٠.

(٦٦٢) قانون الإغاثة في حالات الكوارث (القانون رقم ١٠٨؛ ١٨ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤٧)، المادتان ٣٣ و ٣٤. وانظر أيضاً القانون الأساسي لتدابير التصدي للكوارث (اليابان)، ١٩٩٧، الفصل السابع. وفيما عدا هذا المثال، لا تتضمن التشريعات الوطنية التي تم استعراضها أحكاماً تنظم الحقوق والواجبات النسبية المتعلقة بالتكاليف. بل إن القوانين الوطنية لإدارة الكوارث أو القوانين الأخرى ذات الصلة كثيراً ما تدرج أحكاماً تضع ميزانية سنوية للوقاية من الكوارث والاستجابة لها. انظر على سبيل المثال، قانون إدارة الكوارث، ٢٠٠٥ (الهند)، الفصل التاسع ("التمويل، الحسابات، مراجعة الحسابات")؛ وقانون إدارة الكوارث الوطنية، (فيجي)، رقم ٢١، ١٩٩٨، الفقرة ١٦ ("الميزانية")؛ وقانون الجوائح (الكوارث) الوطنية (نيبال)، ١٩٨٢، المنقح في ١٩٨٩ و ١٩٩٢، رقم 2039 (1982) B.S، المادة ١٣ ("الصندوق")؛ وقانون إدارة الكوارث (سري لانكا)، رقم ١٣، ٢٠٠٥، المادة ١٧ ("صندوق المجلس")؛ ولائحة القانون الوطني لحالات الطوارئ، رقم ٧٩١٤: لائحة الوقاية من المخاطر والاستجابة لحالات الطوارئ، ٣ شباط/فبراير ٢٠٠٠ (كوستاريكا)، الباب الثالث، الفصل الثاني ("الصندوق الوطني للطوارئ").

دفع أو سداد التكاليف أو الرسوم“^(٦٦٣). ومتى قررت الدولة المقدمة للمساعدة ممارسة حقها بموجب الاتفاقية في أن ترهن مساعدتها بشروط، فإن الاتفاقية تنص على أن تلك الشروط لا بد وأن توضع كتابة وتشمل (أ) شرط الدفع أو السداد؛ (ب) والمبلغ المطلوب دفعه أو سداذه أو الشروط التي سيحسب بمقتضاها؛ (ج) وأي أحكام أو شروط أو قيود أخرى تنطبق على هذا الدفع أو السداد، بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر، العملة التي سيتم بها الدفع أو السداد^(٦٦٤). وتضع الاتفاقية عدة معايير تراعيها الدول المقدمة للمساعدة في تحديد ما إذا كان ينبغي أن يكون تقديم المساعدة مشروطا باتفاق على دفع أو سداد تكاليف أو رسوم محددة، وكذا مبلغ تلك التكاليف أو الرسوم، وشروط السداد^(٦٦٥).

٢٢٠ - ثانيا، تقسم بعض الصكوك التكاليف العامة بين الأطراف، وتنص على أن أنواعا معينة من التكاليف تدفعها عادة جهة فاعلة واحدة وتدفع الجهات الأخرى التكاليف الأخرى. وعلى سبيل المثال، تقسم المعاهدة الثنائية للإغاثة في حالات الكوارث المبرمة بين الأرجنتين وشيلي النفقات بينهما استنادا إلى صيغة بموجبها تدفع الدولة المقدمة للمساعدة تكاليف النقل، وتدفع الدولة المتلقية للمساعدة تكاليف الأفراد، وتقسم التكاليف التقنية بالتساوي^(٦٦٦).

٢٢١ - ثالثا، تم الوقوف على صك يحدد مسؤولية دفع التكاليف استنادا إلى ما إذا كانت الدولة المتلقية للمساعدة قد بادرت إلى طلب المساعدة، وينص على أنه ”إذا كان الطرف قد اتخذ التدابير بناء على طلب صريح من طرف آخر، فإن على الطرف الملتزم أن يسدد إلى

(٦٦٣) اتفاقية تامبيري المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة، ١٨ حزيران/يونيه ١٩٩٨، (United Nations Treaty Series, vol. 2296, No.40906) المادة ٧ (١) (التوكيد مضاف).

(٦٦٤) المرجع نفسه، المادة ٧ (٢).

(٦٦٥) وتشمل هذه المعايير: مبادئ الأمم المتحدة المتعلقة بالمساعدة الإنسانية؛ وطابع الكارثة أو المخاطر الطبيعية أو المخاطر الصحية؛ وتأثير الكارثة، أو تأثيرها المحتمل؛ ومكان منشأ الكارثة؛ والمنطقة المتضررة من الكارثة، أو التي يحتمل أن تتضرر منها؛ وحدوث كوارث سابقة واحتمال حدوث كوارث مقبلة في المنطقة المتضررة؛ وقدرة كل دولة متضررة من الكارثة أو المخاطر الطبيعية أو المخاطر الصحية على التأهب لهذه الأحداث أو الاستجابة لها؛ واحتياجات البلدان النامية. المرجع نفسه، المادة ٧ (٨).

(٦٦٦) الاتفاق المبرم بين جمهورية شيلي وجمهورية الأرجنتين بشأن التعاون في مجال الكوارث، ١٩٩٧، المادة ٦، وقد ورد في الجريدة الرسمية لجمهورية شيلي، رقم 37.470، ٢٨ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٣، الصفحتان ١ و ٢.

الطرف المعين تكاليف هذا التدبير“ لكن ”إذا كان الطرف قد اتخذ التدبير انطلاقاً من مبادرته هو، فإن على هذا الطرف أن يتحمل تكاليف تدبيره“^(٦٦٧).

٢٢٢ - رابعاً، صيغت أحكام التكاليف في بعض الصكوك صياغة أعم، إذ لم تتناول العبء النسبي لدفع التكاليف مباشرة. وعلى سبيل المثال، فإن مدونة السلوك للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية في مجال أعمال الإغاثة في حالات الكوارث، لعام ١٩٩٥، تكتفي بالنص على أنه ”لحماية استقلالنا فإننا سنسعى إلى تفادي الاعتماد على مصدر تمويل واحد“^(٦٦٨). أما الاتفاق المبرم بين فنلندا والنرويج فلا ينص سوى على أن ”كل طرف يتحمل التكاليف المتصلة بعمليات وتدابير الإنقاذ المشمولة بهذا الاتفاق“^(٦٦٩). وترك صك واحد تفاصيل دفع التكاليف غامضة، إذ نص على أنه في الحالة التي يلغي فيها الطرف الطالب طلب المساعدة، ”يجوز للطرف المقدم للمساعدة أن يطالب باسترداد النفقات التي تكبدها إلى [تلك] اللحظة“^(٦٧٠). ورغم أن هذا الاتفاق ينص بوضوح على أن الدولة المتلقية للمساعدة يجب عليها أن تدفع أي تكاليف متكبدة بسبب إغائها لعملية إغاثة في حالة كارثة، فإنه يحجم عن النص صراحة على أن الدول المتلقية للمساعدة مسؤولة عن تكاليف عمليات الإغاثة في حالات الكوارث كقاعدة عامة^(٦٧١).

٨ - التبعة والتعويض

٢٢٣ - تتناول الأحكام المتعلقة بالتبعة والتعويض في الصكوك المتصلة بالإغاثة في حالات الكوارث مسألة توزيع المسؤولية سواء بين الدول أو فيما يتعلق بالأفراد. وكما هو متوقع، تركز الصكوك الدولية على توزيع التبعة والتعويض فيما بين الدول، في حين تركز القوانين

(٦٦٧) الاتفاقية الدولية للاستعداد والتصدي والتعاون في ميدان التلوث الزيتي، ١٩٩٠، الملحق.

(٦٦٨) الفقرة ٤.

(٦٦٩) الاتفاق المتعلق بالتعاون بشأن خدمات الإنقاذ في المناطق الحدودية بين فنلندا والنرويج، ١٩٨٦، المادة ١٠.

(٦٧٠) الاتفاق المبرم بين حكومات الدول المشاركة في منظمة التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود بشأن التعاون في تقديم المساعدة الطارئة والاستجابة الطارئة لحالات الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية، المادة ١٣.

(٦٧١) ويشترط حكم سابق أن تعيد الدولة المتلقية للمساعدة إمداد الدولة المقدمة للمساعدة بـ ”كل السلع الضرورية“ للعمل في المنطقة المنكوبة، غير أنه لا يتناول مسألة ما إذا كان ذلك يشمل شحنات الإغاثة نفسها، أو يقتصر على مواد إعاشة فريق الإغاثة. كما لا يسوي مسألة ما إذا كانت الدولة تتحمل المسؤولية في نهاية المطاف عن تكاليف السلع المقدمة (المرجع نفسه، المادة ٨ (٣)).

الوطنية على التبعة الواقعة على كاهل الأفراد أو على تعويضهم^(٦٧٢). وسيستقصي هذا الفرع كل واحد منهما تباعا، وينتهي ببحث قصير لشتى البنود الأخرى التي تتردد في أحكام التبعة والتعويض.

(أ) توزيع التبعة والتعويض بين الدول

٢٢٤ - تناولت الصكوك المتعلقة بالإغاثة في حالات الكوارث مسألة توزيع التبعة بين الدول بطرائق تختلف عن الطرائق المتوخاة عادة في القواعد العامة للقانون الدولي. فأولا، وكمسألة اصطلاحية، تستخدم تلك الصكوك فيما يبدو مصطلح "التبعة" (*Liability*) بمفهومها العام لتعني بها كل الأضرار المترتبة، سواء كانت ناجمة عن فعل غير مشروع دوليا أم لم تكن، وهو استخدام لا يطابق استخدامه المتخصص في القانون الدولي العام^(٦٧٣). ولذلك سيستخدم في بقية هذا الفرع مصطلح "التبعة" (*liability*) ما دام هو المصطلح المستخدم في صكوك المساعدة الغوثية في حالات الطوارئ، على أن يكون مفهوما أن المصطلح الأدق في بعض الحالات في إطار القواعد العامة للقانون الدولي هو مصطلح "المسؤولية" (*responsibility*).

٢٢٥ - ثانيا، تتناول تلك الصكوك مسألة إسناد السلوك غير المشروع إلى الدولة أو المنظمة المعنية بطريقة تختلف اختلافا بينا عن الطريقة التي تتناولها بها القواعد العامة للقانون الدولي. فلكي تكون الدولة مسؤولة عن أعمال فرد أو جماعة بموجب القواعد العامة للقانون الدولي، يتعين أن يكون سلوكها قابلا للإسناد إلى تلك الدولة نتيجة لصلة ما قائمة بينهما. وثبتت هذه الصلة في غالب الأحيان بإقامة الدليل على أن الفرد المعني أو الجماعة المعنية تشكل جهازا لتلك الدول أو تتصرف بناء "على توجيهات تلك الدولة أو تحت رقابتها"^(٦٧٤). فوحدة الإغاثة في حالات الكوارث التي تنشئها الأمم المتحدة هي مبدئيا جهاز فرعي للأمم

(٦٧٢) تتميز هذه المناقشة عن تلك المتعلقة بالتكاليف، والواردة في الفرع السابق، بكون التكاليف تهم تلك النفقات التي تشكل بالضرورة جزءا من عملية الإغاثة في حالات الكوارث، في حين أن المسؤولية تتناول تلك النفقات الإضافية غير المتوقعة الناجمة عن التقصير أو المخالفات من جانب الفاعلين المشاركين.

(٦٧٣) إذا كان الأمر كذلك، فإن النفقات غير المتوقعة غير الناجمة عن المخالفات التي يرتكبها أحد الأطراف - من قبيل كارثة إضافية تحدث ضررا ماليا وخسائر في الأرواح لعملية إغاثة في حالات الكوارث - ستعتبر في سياق التبعة. وإذا لم يكن الأمر كذلك، فإن الفرق بين التبعة والتكلفة غير واضح في هذه الحالات.

(٦٧٤) انظر المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا، (٢٠٠١)، قرار الجمعية العامة ٨٣/٥٦، المرفق، بصيغته المنصوبة في الوثيقة A/56/49، (المجلد الأول)، و (Corr.4)، المواد ٤-١١.

المتحدة وتصرفها يسند إلى المنظمة^(٦٧٥). وستتوقف المسؤولية عن تصرف عمليات للإغاثة في حالات الكوارث على الطرف الذي تخول له القيادة التشغيلية والرقابة على ذلك التصرف في الترتيبات المنشئة للعمليات أو الطرف الذي يمارس "رقابة فعلية" على العملية إذا كانت تلك الترتيبات الشكلية منعدمة^(٦٧٦).

٢٢٦ - وخلافا لمعيار الإسناد المرتبط بممارسة الرقابة على التصرف المعني - إما المنصوص عليها قانونا أو عن طريق ترتيبات رسمية مسبقة أو الممارسة بحكم الواقع في شكل "رقابة فعلية" - تعتمد صكوك المساعدة الغوثية في حالات الكوارث عموما معيارا للتبعية يرتكز فقط على التوزيع المسبق. وبموجب معيار للتوزيع، تحدد تبعية أي ضرر ناشئ لا بصفة برقابة لها طابع رسمي أو فعلي، بل بتوزيع عن طريق صيغة محددة سلفا. وعلى سبيل المثال، يمكن الوقوف على توجه أولي واضح يلزم الدولة المتلقية للمساعدة بأن تتحمل كافة المخاطر والمطالبات التي تنجم عن المساعدة المقدمة في إقليمها أو تحدث أثناء تقديمها أو ترتبط على نحو آخر بها. وفيما يتعلق بالاتفاقيات المتعددة الأطراف، تكون تلك الأحكام شاملة، إذ تتضمن في الغالب بنودا مستقلة تفيد بما يلي: (أ) أن الدولة المتلقية للمساعدة توافق على أن تبرئ الدولة المقدمة للمساعدة أو الأفراد المقدمين لها من أي مسؤولية عن أي مطالبات أو تبعات فيما يتصل بالمساعدة المقدمة، عدا فيما يتعلق بمسؤولية الأفراد الذين تسببوا في

(٦٧٥) انظر نص مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية التي اعتمدها حتى الآن لجنة القانون الدولي، مع شروحاتها، ولا سيما المادة ٤ (قاعدة عامة بشأن إسناد التصرف إلى منظمة دولية)، والمادة ٥ (تصرف الأجهزة أو المسؤولين ممن تضعهم تحت تصرف المنظمة الدولية دولة أو منظمة دولية أخرى)، والمادة ٦ (تجاوز حدود السلطة أو مخالفة التعليمات)، والمادة ٧ (التصرف الذي تعترف به منظمة دولية وتعتبره صادرا عنها)، في الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والخمسون، الملحق رقم ١٠، (A/59/10)، الفقرة ٧١. وتتناول الفقرة (٩) من شرح مشروع المادة ٥ إسناد المسؤولية إلى وحدات الإغاثة في حالات الكوارث، إذ تشير إلى أنه "يمكن أن توسع المبادئ المطبقة على قوات حفظ السلام لتشمل أجهزة الدولة الأخرى الموضوعة تحت تصرف الأمم المتحدة، مثل وحدات الإغاثة"، (التوكيد مضاف).

(٦٧٦) والواقع أن تحليلا قانونيا للأمين العام أجري في عام ١٩٧١ يقسم وحدات الإغاثة في حالات الكوارث إلى وحدات تنشئها الأمم المتحدة وتعتبر جهازا فرعيا للمنظمة، ووحدات تنشئها سلطة غير الأمم المتحدة ولا تعتبر جهازا فرعيا. وتنقسم الفئة الثانية هي أيضا إلى فئتين فرعيتين: الوحدات التي يتيحها كيان مستقل عن الأمم المتحدة دون مشاركة هذه الأخيرة والتي لا يلزم فيها أن تكون الأمم المتحدة طرفا في الترتيبات مع الدولة المتلقية للمساعدة (حتى ولو كان ذلك استجابة لقرار للجمعية العامة)، وتلك التي ينشئها كيان مستقل عن الأمم المتحدة عن طريق هذه الأخيرة، والتي "تسري بشأنها علاقة تعاقدية أو حتى علاقة على قدر أقل من الطابع الرسمي بين الأمم المتحدة والسلطة التي أنشأت وحدة الإغاثة في حالات الكوارث". Legal Status of Disaster Relief Units Made Available through the United Nations, Excerpt from a report of the Secretary General (E/4994, Annex III) (المركز القانوني لوحدات الإغاثة في حالات الكوارث المتاحة عن طريق الأمم المتحدة، مقتطفات من تقرير الأمين العام، (E/4994, Annex III) في United Nations Juridical Yearbook (1971)، الصفحة ١٨٧.

ضرر بسوء تصرف عمدي أو بتقصير جسيم؛ (ب) أن الدولة المتلقية للمساعدة توافق على التنازل عن كل المطالبات بالتعويض عن الخسارة أو الضرر التي كان بإمكانها أن تطالب بها الدولة المقدمة للمساعدة أو الأفراد المقدمين لها نتيجة لتقديم المساعدة؛ (ج) أن الدولة المتلقية للمساعدة توافق على أن تسدد أي مطالبات تطالب بها الأطراف الثالثة الدولة المقدمة للمساعدة عن خسارة أو ضرر؛ (د) أن الدولة المتلقية للمساعدة توافق على تعويض الدولة أو المنظمة المقدمة للمساعدة عن وفاة أو إصابة أفراد الدولة المقدمة للمساعدة، أو عن الضرر الذي يلحق معدات أو أدوات الدولة المقدمة للمساعدة، فيما يتصل بالمساعدة^(٦٧٧).

٢٢٧ - وتتبع بعض المعاهدات الثنائية نهجا مماثلا يشترط مسؤولية شاملة للدولة المتلقية للمساعدة عن الضرر الحاصل أثناء عملية الإغاثة في حالات الكوارث^(٦٧٨). وتبدأ معاهدات أخرى بحكم يشترط أن تتنازل الدولة المتعاقدة عن كل المطالبات الموجهة ضد الدولة الأخرى عن الخسائر المالية التي يتسبب فيها عضو فريق للدولة الأخرى أثناء قيامه بمهامه أو المطالبات عن الإصابة البدنية لعضو فريق أو عن وفاته أثناء قيامه بمهامه، لكنها تتركز بعدئذ إلى نموذج المسؤولية لدى الدولة المتلقية للمساعدة فيما يتعلق بالتعويض عن الأضرار أو الخسائر التي تلحق بالغير^(٦٧٩). وتسمح معاهدات أخرى للدولة المتلقية للمساعدة بالمطالبة

(٦٧٧) انظر على سبيل المثال، اتفاق دول الشمال الأوروبي للمساعدة المتبادلة فيما يتصل بالحوادث الإشعاعية، ١٩٦٣، والمادة الرابعة؛ ومشروع اتفاقية التعجيل في تسليم المساعدة في حالات الطوارئ، ١٩٨٤، (الوثيقة A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2، المرفق) المادة ٢٢؛ والاتفاق المبرم بين حكومات الدول المشاركة في منظمة التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود بشأن التعاون في تقديم المساعدة الطارئة والاستجابة الطارئة في حالات الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية، ١٩٩٨، المادة ١٤؛ واتفاقية تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي، ١٩٨٦، المادة ١٠؛ واتفاقية البلدان الأمريكية لتسهيل المساعدة في حالات الكوارث لعام ١٩٩١، المادة الثانية عشرة؛ والاتفاق المنشئ للوكالة الكاريبية للاستجابة الطارئة في حالات الكوارث، ١٩٩١، المادة ٢٣.

(٦٧٨) انظر على سبيل المثال، الاتفاق المبرم بين حكومة الجمهورية اليونانية وحكومة الاتحاد الروسي بشأن التعاون في مجال الوقاية من الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية، ٢٠٠٠، المادة ١٣؛ الاتفاق المبرم بين المجلس الاتحادي السويسري وحكومة جمهورية الفلبين بشأن التعاون في حالة الكوارث الطبيعية أو حالات الطوارئ الكبرى، ٢٠٠١، المادة ١٠.

(٦٧٩) انظر على سبيل المثال، الاتفاق المبرم بين جمهورية النمسا وجمهورية ألمانيا الاتحادية بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة، ١٩٨٨، المادة ١١؛ واتفاق المساعدة لمبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة (المشفوع بمذكرات متبادلة)، الدانمرك - جمهورية ألمانيا الاتحادية، ١٩٨٥، المادة ٩؛ واتفاقية المساعدة المتبادلة في حالة الكوارث أو الحوادث الخطيرة، فرنسا - جمهورية ألمانيا الاتحادية، ١٩٧٧، المادة ٩؛ واتفاق التعاون المساعدة المتبادلة بين مرافق المطافي والطوارئ البرتغالية والإسبانية، ١٩٨٠، (الذي ألغى بالبروتوكول المبرم بين مملكة إسبانيا والجمهورية البرتغالية بشأن التعاون التقني والمساعدة المتبادلة في ميدان الحماية المدنية، ٩ آذار/مارس ١٩٩٢)، المادة ٦؛ واتفاق المساعدة المتبادلة بين مرافق الإغاثة والحماية المدنية لفرنسا وموناكو، ١٩٧٠، المادة ٤؛ واتفاقية المساعدة المتبادلة بين مرافق المطافي والطوارئ الفرنسية

بالتعويض عن الأضرار التي تتسبب فيها الدولة المقدمة للمساعدة عن علم أو بسبب التقصير الجسيم^(٦٨٠).

٢٢٨ - وخلف هذا التوجه الأولي الذي يرجح مسؤولية الدولة المتلقية للمساعدة، ثمة توجه ثانوي يمكن الوقوف عليه يتناول مسألة المسؤولية من خلال نهج إقليمي. فبعض الصكوك مثلاً تنص على أن الدولة أو المنظمة المقدمة للمساعدة تتحمل مسؤولية الضرر الحاصل خارج إقليم الدولة المتلقية للمساعدة، وأن الدولة المتلقية للمساعدة تتحمل مسؤولية الضرر الحاصل داخل إقليمها، بصرف النظر عن الجهة التي تسببت في الضرر^(٦٨١).

٢٢٩ - وثمة أحكام إضافية تتناول المسؤولية والتعويض بطرق أخرى. فإحدى المعاهدات تحيد عن هذا التوجه الغالب وتضع المسؤولية على كاهل الدولة المقدمة للمساعدة^(٦٨٢). وينص أحد الصكوك على أن الدولة المتلقية للمساعدة تبرئ الدولة المقدمة للمساعدة من المسؤولية عن الضرر الذي يتسبب فيه أفرادها في الدولة المتلقية للمساعدة، لكن الدولتين

والإسبانية، ١٩٥٩، المستكملة بروتوكول ١٩٧٣، المادة السادسة. واتفاق التعاون بشأن التأهب للكوارث والوقاية منها، والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث، إسبانيا - الأرجنتين، ١٩٨٨، المادة السابعة عشرة؛ والاتفاق المبرم بين المملكة الإسبانية والجمهورية الفرنسية بشأن الحماية والأمن المدنيين، ٢٠٠١، المادة ١٣ (محفوظ لدى شعبة التدوين).

(٦٨٠) انظر على سبيل المثال، اتفاق التعاون والمساعدة المتبادلة في حالات الحوادث، فنلندا - إستونيا، ١٩٩٥، المادة ١١؛ وانظر اتفاق التعاون بشأن الوقاية من الكوارث والمساعدة المتبادلة لتخفيف آثارها، إسبانيا - الاتحاد الروسي، ٢٠٠٠، المادة ١٣.

(٦٨١) انظر: Peter MacAlister-Smith, Draft International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations, 1991 (Heidelberg, Germany: Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 1991) المادتان ٢٤-٢٥؛ أما القواعد والممارسات الموصى بها، اجتماع الجمعيات الوطنية للبلقان بشأن القانون الدولي للاستجابة لحالات الكوارث فتضع المسؤولية على كاهل الدولة المتلقية للمساعدة عن الأضرار الحاصلة في إقليمها؛ واتفاق دول الشمال الأوروبي للمساعدة المتبادلة فيما يتصل بالحوادث الإشعاعية، ١٩٦٣، المادة الرابعة (٤)؛ ومشروع اتفاقية التعجيل في تسليم المساعدة في حالات الطوارئ، ١٩٨٤، (الوثيقة A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2، المرفق)، المادة ٢٢ (٣) (وتنص على أن الدولة المقدمة للمساعدة تتحمل كل المخاطر والمطالب المتصلة بالضرر أو الإصابة الحاصلة في إقليمها).

(٦٨٢) الاتفاق المبرم بين شيلي والأرجنتين بشأن التعاون في مجال الكوارث، سانتياغو، ٢٠٠٢، المادة ٩.

”تعاونان لتيسير التعويض“ عن الضرر الذي يتكبده الغير^(٦٨٣). ويربط صكان المسؤولية عن الضرر بدولة منشأ الشخص أو الفرد المتسبب فيه^(٦٨٤).

٢٣٠ - ولا يسمح بقواعد إضافية للإسناد من قبيل تلك الموجودة في القواعد العامة للقانون الدولي إلا عدد محدود من أحكام التبعة في صكوك المساعدة الغوثية في حالات الكوارث. وتقتصر هذه الأحكام على القول بأن ”الأطراف تؤيد الجهود الدولية الملائمة لوضع قواعد ومعايير وإجراءات في مجال المسؤولية والتبعة“^(٦٨٥)، أو أنه ”ينبغي أن توضع قواعد لتناول الضرر الذي يلحق الأشخاص أو الممتلكات في الدولة الطالبة للمساعدة بفعل الخدمات الطارئة الأجنبية [و] والضرر الذي يلحق الأشخاص أو الممتلكات من الدولة التي طلبت منها المساعدة وقدمتها“^(٦٨٦).

(ب) المسؤولية الفردية والتعويض

٢٣١ - تتناول عدة قوانين وطنية مسائل المسؤولية الفردية الناجمة عن الإغاثة في حالات الكوارث. ففيما يتعلق بالمسؤولية، تأخذ تلك الأحكام بالمسؤولية المدنية - أو الجنائية في بعض الحالات - للأفراد الذين لا ينفذون الأحكام الموضوعية لقانون الإغاثة في حالات الكوارث. فالقانون المنغولي للحماية من الكوارث لعام ٢٠٠٣، ينص مثلاً على غرامات تصل إلى ٦٠ ٠٠٠ توغرغ على عدم إنجاز المسؤولين للتدريب المتعلق بالكوارث، وغرامات تصل إلى ٢٥٠ ٠٠٠ توغرغ على عدم نقل شبكة الاتصالات لمعلومات تتعلق بالكوارث، وغرامات تصل إلى ٢٥ ٠٠٠ توغرغ علىفرادى المواطنين الذين لا يشاركون في الوقاية من

(٦٨٣) قرار المفوضية الأوروبية 2004/277/EC، Euratom المؤرخ ٢٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ الذي يرسى قواعد تنفيذ قرار المجلس Euratom، 2001/792/EC، المنشئ لآلية لتسهيل تعزيز التعاون في مجال تدخلات المساعدة للحماية المدنية، المادة ٣٦.

(٦٨٤) رابطة القانون الدولي، مشروع الاتفاق النموذجي المتعلق بالقانون الدولي الطبي والإنساني، ١٩٨٠، المادة ١٦؛ والاتفاق المتعلق بالتعاون بشأن خدمات الإنقاذ في المناطق الحدودية بين فنلندا والنرويج، ١٩٨٦، المادة ٩ (”التعويض عن الأضرار التي يتسبب فيها أفراد خدمات الإنقاذ أو معداتها تقدمه دولة منشأ أولئك الأفراد أو الدولة التي تملك تلك المعدات. ويتم التوصل إلى تسوية وفقاً للأنظمة القانونية المتعلقة بالتعويض والسارية في الدولة التي حدث فيها الضرر، ما لم يفض أي ترتيب للتأمين ساري المفعول إلى نتائج أكثر فائدة للطرف المتضرر“).

(٦٨٥) الاتفاقية المتعلقة بالآثار العابرة للحدود للحوادث الصناعية، ١٩٩٢، المادة ١٣.

(٦٨٦) مجلس أوروبا، التوصية 3(2002) Rec للجنة وزراء الدول الأعضاء المعنية بالتعاون عبر الحدود في مجال الحماية المدنية والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث الطبيعية والتكنولوجية التي تحدث في المناطق الحدودية، والتي اعتمدها لجنة الوزراء في ٦ آذار/مارس ٢٠٠٢ في الاجتماع ٧٨٦ لنواب الوزراء، الفقرة ١٣.

الكوارث وأنشطة الإنقاذ والاستجابة والإنعاش استنادا للإجراءات المعتمدة^(٦٨٧). وعلى نفس المنوال ينص قانون فيجي على أنه ”يعد جريمة منع شخص أو عرقته أو التدخل بأي شكل من الأشكال لمعه من المشاركة في أي نشاط بصفته عضوا أو موظفا أو متطوعا لو كالة تقوم بدور أو تضطلع بمسؤولية وفقا [لقانون الإغاثة من الكوارث في فيجي] ... ويجوز لضابط الشرطة أن يلقي القبض دون أي أمر بالقبض على أي شخص يكون لدى ضابط الشرطة سبب معقول يدفعه إلى الاعتقاد بأنه يتصرف بشكل مخالف [للأحكام الواردة أعلاه] ... ويعاقب بغرامة قدرها ١ ٠٠٠ دولار وبالحبس لمدة ١٢ شهرا“^(٦٨٨). ويمكن الوقوف على أحكام إضافية بشأن المسؤولية المدنية أو الجنائية، في قوانين اليابان^(٦٨٩)، وسانت لوسيا^(٦٩٠)، ومقاطعة تايوان الصينية^(٦٩١)، والجمهورية التشيكية^(٦٩٢)، والهند^(٦٩٣)، وليسوتو^(٦٩٤).

٢٣٢ - وفيما يتعلق بالتعويض، يمكن الوقوف على أربعة أنواع مختلفة من الأحكام. أولا، تتناول بعض أحكام التعويض مسألة تعويض أفراد الإغاثة في حالات الكوارث عن الخسائر النقدية الشخصية التي يتكبدها أو عن النفقات التي يدفعونها. وعلى سبيل المثال، ينص قانون ليسوتو على أنه:

”يعوض أمين المقاطعة كل متطوع وكل شخص آخر يعمل في منظمة لإدارة الكوارث ينشئها ويتعهدا عن أي نفقة معقولة ويرثه من أي مسؤولية تترتب على كاهل ذلك المتطوع أو الشخص الآخر نتيجة

(أ) تنفيذه لأي أمر أو قيام بأي خدمة في إدارة الكوارث. بمقتضى هذا القانون؛ أو

(٦٨٧) قانون الحماية من الكوارث (منغوليا)، ٢٠٠٣، (ترجمة غير رسمية) المادة ٣٦.

(٦٨٨) قانون إدارة الكوارث الطبيعية (فيجي)، ١٩٩٨، المادة ٢٧.

(٦٨٩) تدابير التصدي للزلازل الواسعة النطاق، قانون رقم ٧٣، ١٥ حزيران/يونيه ١٩٧٨ (اليابان)، المواد ٣٦-٣٩.

(٦٩٠) قانون إدارة الكوارث، ٢٠٠٦، (سانت لوسيا)، المادة ٢٩.

(٦٩١) قانون ١٩ تموز/يوليه ٢٠٠٠ للوقاية من الكوارث والاستجابة لها (مقاطعة تايوان الصينية)، المواد ٣٨-٤٢.

(٦٩٢) القانون المتعلق بالنظام المتكامل للإنقاذ وتعديل بعض القوانين (الجمهورية التشيكية)، ٢٨ حزيران/يونيه ٢٠٠٠، المادة ٢٨.

(٦٩٣) قانون إدارة الكوارث، ٢٠٠٥ (الهند)، المادة ٥٧؛ وقانون غوجارات رقم ٢٠، قانون إدارة الكوارث في ولاية غوجارات، ٢٠٠٣، الفقرة ٣٨.

(٦٩٤) انظر على سبيل المثال، قانون إدارة الكوارث لعام ١٩٩٧ (ليسوتو)، المادة ٤٧.

(ب) إتاحتها لأي معدات أو أرض أو بناية أو أي ممتلكات أخرى لأغراض إدارة الكوارث^(٦٩٥).

وعلى نفس المنوال، ينص القانون الهنغاري على أن "الأشخاص المشاركين على سبيل التطوع والأشخاص الذين لهم صلة بالمشاركة في الحماية من الكوارث يحق لهم التعويض عن التكاليف المتكبدة خلال الحماية نتيجة مشاركة شخصية أو إتاحة أصول أو خدمات أو استخدامهما مما لا يعوز عنه التأمين، ويستردون تكاليفهم الناشئة بصدد ذلك"^(٦٩٦). كما ينص على أنه في تلك الحالة "تكون الدولة مسؤولة عن تعويض وسداد النفقات [لكن] يحق للدولة بدورها أن تحصل على تعويض من مشغل مرفق أو مالكه"^(٦٩٧). وينص القانون الياباني على أن "يطلب من حاكم المحافظة، بمقتضى معايير تحدد بمرسوم، تعويض التكاليف الفعلية التي تكبدها الأشخاص الذين شاركوا في عمل بموجب أمر بالقيام بعمل في إطار تدابير طارئة"^(٦٩٨). كما تم الوقوف على حكم في تشريع وطني يجوز بمقتضاه لوحات إطفاء الحرائق - الذي تقدم خدماتها عموماً دون مقابل - الحصول على تعويض عن المشاركة في أنشطة معينة للوقاية^(٦٩٩).

٢٣٣ - ثانياً، تتناول بعض أحكام المسؤولية مسألة تعويض أفراد الإغاثة عن الضرر أو الإصابة التي تحصل أثناء القيام بالمهمة. وعلى سبيل المثال، ينص قانون مقاطعة تايوان الصينية فيما يتعلق بأي شخص "يصاب أو يتضرر أو يمرض أو يعاق أو يموت أثناء القيام بعمل للوقاية من الكوارث والاستجابة لها... تجوز المطالبة بتعويضات استناداً إلى الأحكام السارية المفعول المتعلقة بعمله الاعتيادي"^(٧٠٠).

٢٣٤ - وتتناول بعض أحكام التعويض على الصعيد الوطني مسألة تعويض الأفراد غير المشاركين في عملية للإغاثة في حالات الكوارث، من قبيل الضحايا ومواطني الدولة المتلقية للمساعدة الآخرين، عن أعمال المنظمات الغوثية التي تتسبب لهم أو لممتلكاتهم في ضرر. وعلى سبيل المثال، ينص قانون سري لانكا لإدارة الكوارث لعام ٢٠٠٥ على أن "كل

(٦٩٥) المرجع نفسه، المادة ٤٤.

(٦٩٦) القانون الرابع والسبعون بشأن إدارة وتنظيم الحماية في حالات الكوارث والحماية من الحوادث الخطيرة المتعلقة بالمواد الخطرة؛ ١٩٩٩ (هنغاري)، المادة ٤٤.

(٦٩٧) المرجع نفسه.

(٦٩٨) القانون الأساسي لتدابير التصدي للكوارث (اليابان)، ١٩٩٧، المادة ٨٨ (٢).

(٦٩٩) القانون رقم 15.896 المؤرخ ١٥ أيلول/سبتمبر ١٩٨٧ للوقاية والحماية من الكوارث، المواد ٩-١١.

(٧٠٠) قانون الوقاية من الكوارث والاستجابة لها، ١٩ تموز/يوليه ٢٠٠٠ (مقاطعة تايوان الصينية)، المواد ٤٧.

شخص يتكبد خسارة أو ضررا في ممتلكاته بسبب عمل أو امتناع عن عمل أو تقصير [من منظمة للإغاثة في حالات الكوارث] ... يحق له التعويض فيما يتعلق بأي خسارة أو ضرر حاصل، بمبلغ يحدده أمين الشعبة التي تقع في ولايتها تلك الممتلكات^(٧٠١). وفي الجمهورية التشيكية، تكون الحكومة مسؤولة عن الأضرار التي تتكبدتها الكيانات الاعتبارية والأشخاص الطبيعيون، والناشئة بصدد أعمال وتدابير الإنقاذ والعلاج، لكن يجوز إعفاء هؤلاء الأشخاص بإثبات أن الضرر ناجم عن عمل فرد^(٧٠٢). وتتضمن قوانين عديدة إضافية أحكام تعويض مماثلة^(٧٠٣).

٢٣٥ - رابعا وأخيرا، تم التعرف على قانون وطني واحد يتناول مسألة تعويض الضحايا في حالة الكارثة الطبيعية باشتراط أن تغطي كافة عقود التأمين الخسائر الناجمة عن الكوارث^(٧٠٤).

(٧٠١) قانون إدارة الكوارث رقم ١٣ (سري لانكا)، ٢٠٠٥، المادة ١٥. وانظر أيضا مرسوم الحكومة رقم ١٧٩/١٩٩٩ (XII.10) القانون الرابع والسبعون لعام ١٩٩٩ بشأن إدارة وتنظيم الحماية في حالات الكوارث والحماية من الحوادث الخطيرة المتعلقة بالمواد الخطرة (هنغاريا)؛ المادة ١٨ ("لأغراض القواعد الإجرائية للتعويض عن الأضرار في [القانون الهنغاري للإغاثة في حالات الكوارث]، تطبق أحكام القانون المدني. ويجوز للدولة أن تطالب بالمبلغ الذي دفعته تعويضا عن الأضرار وإبراء للمسؤولية، في الحالات التي يكون فيها الأشخاص الذين تسببوا في الضرر معروفين، لتسديد المبلغ وفقا لأحكام القانون المدني").

(٧٠٢) قانون (الجمهورية التشيكية)، ٢٨ حزيران/يونيه ٢٠٠٠، المتعلق بالنظام المتكامل للإنقاذ وتعديل بعض القوانين، المادة ٣٠. ويحيل القانون الهنغاري إحالة عامة إلى القانون المدني في مسائل التعويض عن الأضرار الناجمة عن عمليات الإغاثة، انظر القانون الحادي والثلاثين لعام ١٩٩٦ المتعلق بالوقاية من الحرائق وبأعمال الإنقاذ وخدمات المطافي، المادة ٨ ("فيما يتعلق بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن خدمات المطافي أثناء إطفاء الحرائق، أو أعمال الإنقاذ أو التدابير المتصلة بها أو التعويض عن الأضرار التي يتسبب فيها المشاركون في عملية لإطفاء الحرائق أو عمل إنقاذ في إطار إطفاء الحرائق له صلة مباشرة بمشاركتهم، أو الاستيلاء على مركباتهم وأدواتهم ومعداتهم التي لا يمكن استردادها من مصادر أخرى - عدا الكسب الضائع - تسري أحكام القانون المدني، ما لم ينص هذا القانون على استثناء").

(٧٠٣) انظر على سبيل المثال مرسوم القانون الأميري رقم ٥ فيما يتعلق بالحماية المدنية (البحرين)، ١٩٩٠، المواد ١٢-١٧؛ والقانون رقم ١٣٧ لعام ١٩٩٤ (كولومبيا)، المادة ٢٦؛ ومرسوم ٩١٩ المؤرخ ١ أيار/مايو ١٩٨٩ (كولومبيا)، المادتان ٣٠ و ٣١؛ والمرسوم رقم MP-28445 (كوستاريكا)، ولائحة القانون الوطني للطوارئ (كوستاريكا) رقم ٧٩١٤، ولائحة الوقاية من المخاطر والاستجابة لحالات الطوارئ، ٣ شباط/فبراير ٢٠٠٠ الفصل الثالث؛ ومرسوم القانون ٨٤٨٨ لعام ٢٠٠٠، المادة ٣٥؛ وتدابير التصدي للزلازل الواسعة النطاق (اليابان)، القانون رقم ٧٣، ١٥ حزيران/يونيه ١٩٧٨، المادة ٢٧؛ والقانون الأساسي للتدابير المضادة للكوارث (اليابان)، المادة ٦٤؛ والقانون المتعلق بالنظام المتكامل للإنقاذ وتعديل بعض القوانين، (الجمهورية التشيكية)، ٢٨ حزيران/يونيه ٢٠٠٠، المادة ٢٩؛ وقانون توفير أعمال الإغاثة المتعلقة بالجوائح الطبيعية، (نيبال)، ١٩٨٢، الفقرة ١٠.

(٧٠٤) القانون رقم ٨٢-٦٠٠ المؤرخ ١٣ تموز/يوليه ١٩٨٢ والمتعلق بتعويض ضحايا الكوارث الطبيعية (فرنسا)، المواد ١-٣.

(ج) أحكام مشتركة أخرى

٢٣٦ - وكثيرا ما تدرج أحكام المسؤولية والتعويض بندا ينص على أن الدولة المتلقية للمساعدة والدولة المقدمة لها "تتعاونان" لتسهيل تسوية تلك المطالبات^(٧٠٥). كما يدرج بعضها شرط استثناء مفاده أن هذا الحكم لا يخل بأي إجراء للطعن متاح بمقتضى القانون الوطني^(٧٠٦). وفي حالة واحدة، أدرجت مادة تنص على أنه "يجوز للدولة المتلقية للمساعدة أن تقتني تأميناً لتغطية الأضرار التي يتوقع أن تتسبب فيها الدولة المقدمة للمساعدة أو الأفراد المقدمين للمساعدة"^(٧٠٧).

٩ - تسوية المنازعات

٢٣٧ - تتردد أحكام تسوية المنازعات في جملة من الصكوك المتعلقة بتوفير الإغاثة في حالات الكوارث. وتسري أغلبية تلك الأحكام على المنازعات سواء في تفسير الصك المعني أو على المنازعات المتعلقة بتطبيقه، أي الإغاثة الفعلية. والمسألة الرئيسية التي تثار بشأن تلك الأحكام هي طريقة حل تلك المنازعات. وفي هذا الصدد، تبينت من استعراض للصكوك المتعلقة بالإغاثة في حالات الكوارث خمس صيغ ممكنة لذلك الحكم.

(٧٠٥) انظر على سبيل المثال، الاتفاق المنشئ للوكالة الكاريبية للاستجابة لحالات الكوارث، ١٩٩١، المادة ٢٣ (١)؛ واتفاقية البلدان الأمريكية لتسهيل المساعدة في حالات الكوارث، ١٩٩١، المادة الثانية عشرة (د)؛ واتفاقية تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي، ١٩٨٦ المادة ١٠ (١)

(٧٠٦) انظر على سبيل المثال، مشروع اتفاقية التعجيل في تسليم المساعدة في حالات الطوارئ، ١٩٨٤، (A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2)، المرفق، المادة ٢٢ (٤)؛ واتفاق دول الشمال الأوروبي للمساعدة المتبادلة فيما يتصل بالحوادث الإشعاعية، ١٩٦٣، المادة الرابعة (٦) (حيث لاحظ مع ذلك أن تلك الدعاوى لا يمكن إقامتها بمقتضى القانون الوطني ضد الأفراد المقدمين للمساعدة إلا "فيما يتعلق بالضرر أو الإصابة التي يتسببون فيها بسوء تصرف عمدي أو تقصير جسيم")؛ والاتفاق المنشئ للوكالة الكاريبية للاستجابة للطائرة لحالات الكوارث، ١٩٩١، المادة ٢٣ (٣)، والمادة ٢٣ (٣) (ويدرج أيضا القانون الدولي في شرط الاستثناء)؛ واتفاقية لتقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي، ١٩٨٦، المادة ١٠ (٣) (وتدرج أيضا القانون الدولي في شرط الاستثناء).

(٧٠٧) اتفاقية البلدان الأمريكية لتسهيل المساعدة في حالات الكوارث، ١٩٩١، المادة الثانية عشرة (هـ).

٢٣٨ - أولاً، لا تنص العديد من الصكوك - بما فيها عدد كبير من المعاهدات الثنائية^(٧٠٨) وبعض الاتفاقيات الإقليمية^(٧٠٩)، ومشاريع المبادئ التوجيهية^(٧١٠) - إلا على أن تسوية تلك المنازعات تتم ودياً، عن طريق التعاون، أو عن طريق "القنوات الدبلوماسية". وهذا ما يطابق استنتاجات دراسة مكتب الأمم المتحدة لتنسيق عمليات الإغاثة في حالات الكوارث التي اضطلع بها تحضيراً لمشروع اتفاقية ١٩٨٤ بشأن التعجيل في تقديم المساعدة الطارئة والتي خلصت إلى أنه "من غير الملائم أن تدرج في مشروعنا إجراءات مفصلة لتلك التسويات. ويبدو من الأفضل إدراج إشارة عامة للغاية إلى الإجراءات الاعتيادية لتسوية المنازعات"^(٧١١). غير أنه في إطار هذا النهج، من غير الواضح ما سيضيفه وجود حكم

(٧٠٨) انظر على سبيل المثال، الاتفاق المبرم بين جمهورية النمسا وجمهورية ألمانيا الاتحادية بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة، ١٩٨٨، المادة ١٥؛ واتفاق المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة (المشفوع بمذكرات متبادلة)، الدانمرك - جمهورية ألمانيا الاتحادية، ١٩٨٥، المادة ١٢؛ واتفاقية المساعدة المتبادلة في حالة الكوارث أو الحوادث الخطيرة، فرنسا - ألمانيا، ١٩٧٧، المادة ١٢؛ والاتفاق المبرم بين حكومة الجمهورية الفرنسية وحكومة ماليزيا بشأن التعاون في مجال الوقاية من الكوارث وإدارتها والأمن المدني، ١٩٩٨، المادة ١١. والاتفاق المبرم بين حكومة الجمهورية اليونانية وحكومة الاتحاد الروسي بشأن التعاون في مجال الوقاية من الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية، ٢١ شباط/فبراير ٢٠٠٠، المادة ١٥؛ واتفاقية المساعدة المتبادلة لمكافحة الكوارث والحوادث، هولندا - بلجيكا، ١٩٨٤، المادة ١٤؛ والاتفاق المبرم بين حكومة جنوب أفريقيا وحكومة الجمهورية الفرنسية لتنسيق خدمات البحث والإنقاذ، ٢٠٠١، المادة ١٠؛ والاتفاق المبرم بين مملكة إسبانيا والجمهورية الفرنسية بشأن الحماية والأمن المدنيين، المادة ١٦؛ والاتفاق المبرم بين مملكة إسبانيا والاتحاد الروسي بشأن التعاون من أجل الوقاية من الكوارث والمساعدة المتبادلة وتخفيف آثار الكوارث، ٢٠٠٠ (محفوظ لدى شعبة التدوين)، المادة ١٦؛ والاتفاق المبرم بين المجلس الاتحادي السويسري وحكومة جمهورية الفلبين بشأن التعاون في حالة الكوارث الطبيعية أو حالات الطوارئ الكبرى، ٢٠٠١، المادة ١٣.

(٧٠٩) انظر على سبيل المثال، الاتفاق المبرم بين حكومات الدول المشاركة في منظمة التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود بشأن التعاون في تقديم المساعدة الطارئة والاستجابة الطارئة في حالات الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية، ١٩٩٨، المادة ٢٣؛ واتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، ٢٠٠٥، المادة ٣١.

(٧١٠) انظر: Peter MacAlister-Smith, Draft International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations, (Heidelberg, Germany: Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 1991 المادة ٢٣ ("تتعاون الدولة أو المنظمة المقدمة للمساعدة لحل أي مخالفات أو صعوبات أو منازعات تنشأ خلال عمليات المساعدة الإنسانية أو عقب انتهائها").

(٧١١) انظر: Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator, A Proposal for a Convention on Expediting the Delivery of Emergency Assistance (Geneva: Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator, 1983), pp. 337-338 (ويؤيد هذا الموقف بالإشارة إلى بند لتسوية المنازعات عام للغاية نصت عليه الاتفاقية الوحيدة للمخدرات لعام ١٩٦١، في المادة ٤٨ ويعرض عدة خيارات لتسوية المنازعات بما فيها التفاوض والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم واللجوء إلى الهيئات الإقليمية، والإجراءات القضائية، وغيرها من الوسائل السلمية التي يختارها الأطراف، أو اللجوء إلى محكمة العدل الدولية). ونتيجة لذلك، ترك مشروع

لتسوية المنازعات من هذا القبيل إلى الوضع القائم الذي بمقتضاه تكون للدول دائما حرية التفاوض عن طريق القنوات الدبلوماسية.

٢٣٩ - ثانيا، تعتمد بعض الصكوك شرط تحكيم تقليدي بقدر أكبر. وكثيرا ما ينص هذا الشرط على أن تسوى المنازعات بالتفاوض أو التحكيم، وإذا فشل هذا المسعى، تحال إلى محكمة العدل الدولية^(٧١٢). وتنص صكوك معينة على إجراء تصاعدي لتسوية المنازعات يشمل ثلاث مراحل متعاقبة. فمثلا، تبذل أولا، في إطار اتفاقية تامبيري، محاولات لحل المنازعات عن طريق التشاور بين الأطراف المتنازعة^(٧١٣). فإذا فشلت بعد ستة أشهر من المحاولات، "جاز للدولتين الطرفين في النزاع أن تطلبا من الدول الأطراف الأخرى أو الكيانات غير الحكومية أو المنظمات الحكومية الدولية بذل مساعيها الحميدة لتيسير تسوية النزاع"^(٧١٤). وإذا فشلت هذه المساعي بعد ستة أشهر من المحاولات، يجوز عندها لأي طرف من الطرفين أن يطلب عرض النزاع على التحكيم الملزم أو على محكمة العدل

اتفاقية التعجيل في تسليم المساعدة في حالات الطوارئ لعام ١٩٨٤ المسألة مفتوحة بإدراجه لبديلين لبند تسوية المنازعات. وينص كل منهما على أن تبذل أولا محاولات لتسوية المنازعات المتعلقة بتفسير أو تطبيق الاتفاقية عن طريق التفاوض بين الأطراف، لكن توجد بعد ذلك إمكانيتان ثانويتان هما: إما أن النزاع يسوى عندئذ عن "طريق إجراءات تعتمد أغلبية [ثلاثي] الأطراف في الاتفاقية" (البديل الأول)، أو "يعرض على التحكيم إذا وافقت على ذلك أغلبية [ثلاثي] الأطراف في الاتفاقية" (البديل الثاني) (الوثيقة A/39/267/Add.2- المرفق، المادة ٣١).

(٧١٢) انظر على سبيل المثال، اتفاقية التبليغ المبكر عن وقوع حادث نووي، ١٩٨٦، المادة ١١؛ واتفاقية تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي، ١٩٨٦، المادة ١٣؛ واتفاق دول الشمال الأوروبي للمساعدة المتبادلة فيما يتصل بالحوادث الإشعاعية، ١٩٦٣، المادة التاسعة؛ والاتفاقية المتعلقة بالآثار العابرة للحدود للحوادث الصناعية، ١٩٩٢، المادة ٢١ (التسوية عن طريق التفاوض، أو إذا وافقت الأطراف، عن طريق عرض النزاع على التحكيم أو على محكمة العدل الدولية)؛ والاتفاقية والنظام الأساسي المؤسسين لاتحاد الإغاثة الدولي، ١٩٢٧، المادة ١٤ ("توافق الأطراف السامية المتعاقدة على أن كافة المنازعات التي تنشأ بينها بشأن تفسير أو تطبيق هذه الاتفاقية، تحال، إذا تعذرت تسويتها بالتفاوض المباشر أو بطريقة أخرى من طرائق التسوية السلمية، إلى محكمة العدل الدولية الدائمة. ويجوز للمحكمة أن تنظر في النزاع، عند الضرورة، بطلب من أحد الأطراف"). (ويلاحظ أيضا أنه إذا لم يكن طرف من أطراف النزاع طرفا في البروتوكول المتعلق بمحكمة العدل الدولي الدائمة، فإنه يمكن بدلا من ذلك إحالة النزاع إلى محكمة تنشأ وفقا لاتفاقية لاهاي المؤرخة ١٨ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٠٧ لتسوية المنازعات بالطرق السلمية، أو إلى أي هيئة تحكيم أخرى).

(٧١٣) اتفاقية تامبيري المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة، ١٨ حزيران/يونيه ١٩٩٨، المادة ١١ (١).

(٧١٤) المرجع نفسه. المادة ١١ (٢).

الدولية^(٧١٥). وتتبع اتفاقيات إضافية نموذجاً مماثلاً^(٧١٦). غير أن البعض الآخر منها ينص على ترتيب تصاعدي من التفاوض إلى الوساطة فالتحكيم^(٧١٧) أو التفاوض عن طريق "القنوات الدبلوماسية" المشفوع بالتحكيم^(٧١٨).

٢٤٠ - ثالثاً، تنص بعض الصكوك على تسوية المنازعات عن طريق مجلس أو لجنة تنشأ بموجب ذلك الصك. فالاتفاق النموذجي الشامل للأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية المرفق بمبادئ أو سبل التوجيهية، ينص مثلاً على إنشاء لجنة مطالبات لتسوية المنازعات، مؤلفة من عضو واحد تعيينه كل حكومة ورئيس يشترك في تعيينه الأمين العام للأمم المتحدة والحكومتان، أو يعينه رئيس محكمة العدل الدولية في غياب اتفاق^(٧١٩). وعلى نفس المنوال، ينص الاتفاق المنشئ للوكالة الكاريبية للاستجابة الطارئة لحالات الكوارث، على أنه في غياب اتفاق مخالف بين الأطراف، فإن المنازعات التي تنشأ عن تفسيره أو تطبيقه يسويها المجلس، وهو هيئة إدارية وتنسيقية تنشأ بموجب تلك الاتفاقية^(٧٢٠). وتنص اتفاقية المعونة الغذائية لعام ١٩٩٥ على أن لجنة المعونة الغذائية - وهي هيئة إدارية أنشأتها الاتفاقية لتتولى

(٧١٥) المرجع نفسه، المادة ١١ (٣). وتلاحظ الاتفاقية أيضاً أنه "في حالة نشوء نزاع بين دولة طرف تطلب مساعدة في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية وكيان غير حكومي أو منظمة حكومية دولية يوجد مقره (ها) أو يقع مكان عمله (ها) خارج إقليم تلك الدولة الطرف ...، يجوز للدولة التي يوجد فيها مقر أو مكان الكيان غير الحكومي أو المنظمة الحكومية الدولية أن تتبنى دعوى الكيان غير الحكومية أو المنظمة الحكومية الدولية كمطالبة من دولة ضد دولة بموجب هذه المادة، بشرط ألا يتعارض هذا التبنّي للمطالبة مع أي اتفاق آخر بين الدولة الطرف والكيان غير الحكومي أو المنظمة غير الحكومية الدولية الطرف في النزاع". (المرجع نفسه، المادة ١١ (٥)).

(٧١٦) انظر على سبيل المثال، لاتفاق الجديد المنشئ لمركز تنسيق الوقاية من الكوارث الطبيعية في أمريكا الوسطى، ٣ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣، لعام ٢٠٠٣، المادة ١٦ (وينص على عملية تصاعدية لحل المنازعات تبدأ بالمفاوضات بين الأطراف، ثم تنتقل إلى المساعي الحميدة أو الوساطة عن طريق مجلس الممثلين، ثم تنتهي بإحالة النزاع إلى محكمة العدل لأمريكا الوسطى).

(٧١٧) الاتفاق المبرم بين حكومة جمهورية موزامبيق وحكومة جمهورية جنوب أفريقيا بشأن تنسيق خدمات البحث والإنقاذ، ٢٠٠٢، المادة ١٤؛ والاتفاق المبرم بين حكومة جنوب أفريقيا وحكومة جمهورية ناميبيا بشأن تنسيق خدمات البحث والإنقاذ، ٢٠٠٠، المادة ١٤.

(٧١٨) انظر على سبيل المثال، اتفاق التعاون والمساعدة المتبادلة في حالات الحوادث، فنلندا - إستونيا، ١٩٩٥، المادة ١٢؛ واتفاق المساعدة المتبادلة في حالة الكوارث أو الحوادث الخطيرة، فرنسا - سويسرا، ١٩٨٧، المادة ١٥ (وتتضمن حكماً مفصلاً بشأن الأنظمة الإجرائية التي تحكم التحكيم)؛ والاتفاق المبرم بين حكومة جنوب أفريقيا وحكومة جمهورية نيجيريا الاتحادية بشأن التعاون في مجال الصحة والعلوم الطبية، ٢٠٠٢، المادة ٧.

(٧١٩) المبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية في الإغاثة في حالات الكوارث - "مبادئ أو سبل التوجيهية"، التنقيح رقم ١، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦، المرفق الأول، الفقرات ٤٥-٤٨.

(٧٢٠) الاتفاق المنشئ للوكالة الكاريبية للاستجابة الطارئة لحالات الكوارث، ١٩٩١، المادة ٣٠.

تنسيق المعونة الغذائية - تسوي أيضا المنازعات التي تنشأ في إطار الاتفاقية^(٧٢١). وأخيرا، تنص لوائح الصحة الدولية على أن المنازعات المتعلقة بتفسير أو تطبيق اللوائح تسوى أولا بالتفاوض بين الأطراف المعنية، وإذا أخفقت تلك الجهود، جاز للأطراف إحالة النزاع إلى المدير العام لمنظمة الصحة العالمية^(٧٢٢).

٢٤١ - رابعا، تبين من دراسة للقانون الذي يحكم الإغاثة في حالات الكوارث في الاتحاد الأوروبي أن ثمة نهجا آخر بمقتضاه تقام تفرقة في عملية تسوية المنازعات تبعا لهوية طرف النزاع: "فبينما تسوى المنازعات مع المنظمات الدولية عن طريق التحكيم وفقا للقواعد الاختيارية لمحكمة التحكيم الدائمة بالنسبة للتحكيم المتعلق بمنظمات دولية، تسوى المنازعات مع المنظمات الإنسانية وفقا للقانون البلجيكي أمام محكمة الدرجة الأولى للجماعات الأوروبية وأمام محكمة العدل التابعة للجماعات الأوروبية"^(٧٢٣).

١٠ - إنهاء المساعدة

٢٤٢ - تناولت صكوك مختلفة إنهاء المساعدة الغوثية وأعادت تعريفه مع مرور الزمن. ويتناول هذا الفرع المسألة من عدة زوايا مختلفة، إذ يدرس أولا النطاق الموضوعي للإلغاء، ثم يستقصي آليات الإنهاء في الصكوك القائمة، وأخيرا يناقش تطور كل مفهوم من مفاهيم إنهاء المساعدة.

(أ) نطاق الإنهاء

٢٤٣ - لئن كانت عدة صكوك متعلقة بالإغاثة في حالات الكوارث تتضمن أحكاما بشأن الإنهاء، فإنها تختلف بشأن ما يتم إنهاؤه في الواقع. فمن جهة، تتضمن المعاهدات المتعددة الأطراف عموما أحكاما مستقلة بشأن إنهاء عملية الإغاثة في حالات الكوارث ونقض

(٧٢١) يكتنف الغموض الاتفاقية تحديدا فيما يتعلق بصلاحيات اللجنة في هذا الصدد، إذ لا تنص إلا على أنها "تجتمع وتتخذ الإجراءات الملائمة"، (المادة العشرون (أ))، وأن "الأعضاء يراعون التوصيات والاستنتاجات التي تتوصل إليها اللجنة في حالات الخلاف بشأن تطبيق أحكام هذه الاتفاقية". (المادة العشرون (ب)).

(٧٢٢) منظمة الصحة العالمية: تنقيح اللوائح الصحية الدولية، ٢٣ أيار/مايو ٢٠٠٥، (أعيد نشرها في *International Legal Materials*، المجلد ٤٤، الصفحة ١٠١٣)، المادة ٥٦ (١)-(٢). وتنص اللوائح كذلك على أنه "يجوز لأي دولة طرف أن تعلن كتابة في أي وقت للمدير العام أنها تقبل التحكيم بوصفه تحكيما ملزما بالنسبة لجميع النزاعات". (المادة ٥٦ (٣)). وتنص اللوائح كذلك على أن النزاع بين منظمة الصحة العالمية ودولة أو أكثر من الدول الأطراف يعرض على جمعية الصحة. (المادة ٥٦ (٥)).

(٧٢٣) انظر: G. Potyka and K. Beeckman, "The Regulatory Framework for Disaster Response Established within the European Union: A Focus on Humanitarian Aid and Civil Protection", (Austrian Red Cross and IFRC International Disaster Response Law, Rules and Principles Programme, 2005) p. 13, n. 25.

المعاهدة نفسها. وعلى سبيل المثال، تتضمن اتفاقية تامبيري أحكاما بشأن إنهاء المساعدة^(٧٢٤) ونقض الاتفاقية^(٧٢٥)، وتؤكد هذه التفرقة بحكم ينص على أنه "تظل الدول الأطراف التي تقدم المساعدة في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية أو تتلقاها عملا بهذه الاتفاقية خاضعة لأحكام هذه الاتفاقية بعد إنهاء هذه المساعدة"^(٧٢٦). ومن جهة أخرى، كثيرا ما تتضمن المعاهدات الثنائية حكما عاما^(٧٢٧) بشأن إنهاء عملية الإغاثة في حالات الكوارث مماثلا للحكم الذي تتضمنه المعاهدات المتعددة الأطراف. بل إن عدة معاهدات من هذا القبيل لا تتضمن إلا أحكاما تنظم إنهاء الاتفاق نفسه، دون أن تشير إلى إنهاء عملية الإغاثة في حالات الكوارث في حد ذاتها^(٧٢٨)، خلافا للاتفاق الثنائي النموذجي لرابطة القانون الدولي الذي يتضمن حكما من هذا القبيل^(٧٢٩).

(ب) آليات الإنهاء

٢٤٤ - تبين من خلال استعراض الصكوك المتعلقة بالإغاثة في حالات الكوارث أن ثمة ثلاثة أساليب لإنهاء تلك الإغاثة. أولا، فيما يتعلق بالإنهاء الذي يقوم به طرف من الأطراف، تتيح أحكام الإنهاء الأكثر شيوعا للدولة المتلقية للمساعدة أو للدولة أو للمنظمة المقدمة لها حقوقا متساوية في إنهاء المساعدة. وتجعل عدة معاهدات من الصعب على الطرف المقدم للمساعدة

(٧٢٤) اتفاقية تامبيري المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة، ١٨ حزيران/يونيه ١٩٩٨، المادة ٦.

(٧٢٥) المرجع نفسه، المادة ١٥.

(٧٢٦) المرجع نفسه، المادة ٦ (٣). وانظر أيضا مشروع اتفاقية التعجيل في تسليم المساعدة في حالات الطوارئ، ١٩٨٤، المادة ١٨ (إنهاء المساعدة)، والمادة ٣٣ (نقض المعاهدة)؛ والاتفاق المنشئ للوكالة الكاريبية للاستجابة الطارئة لحالات الكوارث، ١٩٩١، المادة ٢٠ (إنهاء المساعدة)، والمادة ٣٥ (الانسحاب من المعاهدة)؛ واتفاقية تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي، ١٩٨٦، المادة ١١ (إنهاء المساعدة)، والمادة ١٧ (النقض)؛ والاتفاقية المتعلقة بالآثار العابرة للحدود للحوادث الصناعية، ١٩٩٢، المرفق العاشر، المادة ١٠ (إنهاء المساعدة)، والمادة ٣١ (الانسحاب من الاتفاقية).

(٧٢٧) غير أن بعض المعاهدات الثنائية تتضمن أحكاما محددة للغاية تورد شروطا مفصلة تحكم إنهاء عملية الإغاثة في حالات الكوارث على نحو ما ترد مناقشته أدناه.

(٧٢٨) انظر على سبيل المثال، الاتفاق المبرم بين حكومة جمهورية موزامبيق وحكومة جمهورية جنوب أفريقيا بشأن تنسيق خدمات البحث والإنقاذ، ٢٠٠٢، المادة ١٢ ("يجوز لأي من الطرفين إنهاء هذا الاتفاق بإشعار خطي موجه عن طريق القنوات الدبلوماسية إلى الطرف الآخر يعلن فيه نيته إنهاء هذا الاتفاق. ويبلغ هذا الإشعار في الوقت ذاته إلى منظمة الطيران المدني الدولي والمنظمة البحرية الدولية. وينتهي الاتفاق بعد مرور ١٢ شهرا من تاريخ تسلم الطرف الآخر للإشعار، ما لم يسحب الإشعار بالإنهاء باتفاق قبل انصرام هذه الفترة").

(٧٢٩) رابطة القانون الدولي، مشروع الاتفاق النموذجي المتعلق بالقانون الدولي الطبي والإنساني، ١٩٨٠، المادة ١٨.

إنهاء تلك المساعدة، مما يتيح للدولة المتلقية لها إنهاؤها في أي وقت شاءت لكنها تخضع قيام الطرف المقدم للمساعدة بإنهاء المساعدة لعدة شروط مسبقة^(٧٣٠). وفي حالات متفرقة، تضع الصكوك المسؤولية الرئيسية عن الإنهاء على عاتق طرف ثالث^(٧٣١).

٢٤٥ - ثانياً، بخصوص الإنهاء الناجم عن حدث معين، تحدد بعض المعاهدات الثنائية المتعلقة بقروض المساعدة في حالات الكوارث أحداثاً معينة تؤدي إلى التعجيل بتسديد القرض وإلى نتائج أخرى. وعلى سبيل المثال، يتضمن اتفاق القرض المبرم بين الولايات المتحدة الأمريكية وهندوراس بشأن الإنعاش في أعقاب الأعاصير أحكاماً تنص على التعجيل بسداد قروض المساعدة التي تقدمها الولايات المتحدة إذا لم تستوف هندوراس شروطاً معينة، من قبيل شرطي التسديد في الوقت المحدد والتزام الحرص الواجب^(٧٣٢). وينص على تعليق دفع المساعدة عند وقوع أحداث أخرى من قبيل التوقف عن الدفع، أو أي حدث تقرر الدولة المقدمة للمساعدة أنه يشكل حالة استثنائية يستبعد معها أن يحقق القرض الغرض الذي قدم

(٧٣٠) ينص اتفاق دول الشمال الأوروبي للمساعدة المتبادلة فيما يتصل بالحوادث الإشعاعية، ١٩٦٣، على أنه يجوز للدولة المتلقية للمساعدة أن تطلب إنهاء المساعدة الغوثية في حالات الكوارث "في أي وقت"، لكن لا يجوز لطرف مقدم المساعدة أن ينهيها إلا "إذا كانت الدولة الطالبة للمساعدة، في رأيه، لم تعد بحاجة إليها، أو كانت احتياجاته المحلية تقتضي ذلك، ولم تنقيد الدولة الطالبة للمساعدة بشروط الاتفاق"، (المادة العاشرة). وعلى نفس المنوال، فإن الاتفاق الثنائي بين الولايات المتحدة والصين المبرم في ١٩٤٧ يسمح للدولة المتلقية للمساعدة بأن تنهي الاتفاق "كلما ارتأت أن تلك المساعدة الغوثية المنصوص عليها في هذا الاتفاق لم تعد ضرورية"، لكنه يضع سلسلة من الشروط الضرورية لقيام الطرف المقدم للمساعدة بإنهاء المساعدة، ومنها عدم الوفاء بالاتفاق، أو استخدام شحنات الإغاثة لدعم القوات المسلحة للدولة المتلقية للمساعدة، أو إعادة تصدير شحنات الإغاثة من الدولة المتلقية لها. (اتفاق المساعدة الغوثية المقدمة من الولايات المتحدة إلى الشعب الصيني (المشفوع بمذكرات متبادلة)، ١٩٤٧، المادة التاسعة). وفيما يتعلق بهذا الاتفاق الأخير، يلاحظ أن القانون المحلي للدولة المقدمة للمساعدة ينص على أن رئيسها يجوز له "أن ينهي تقديم ... المساعدة الغوثية لشعب أي بلد كلما جرى، في تقديره، استخدام كميات مفرطة من الإمدادات ... في إعالة القوات المسلحة لذلك البلد" (المذكرات المتبادلة، المذكرة رقم ١ (التي تشير إلى القانون العام رقم ٥٤، ولاية الكونغرس الثمانون، ٣١ أيار/مايو ١٩٤٧)). وهكذا، فإن مسألة الإنهاء هي مجال آخر يصبح فيه التقيد بالقانون الوطني أمراً وثيق الصلة بالموضوع على وجه التحديد.

(٧٣١) في هذا الصدد، تنص لوائح الصحة الدولية على أن المدير العام لمنظمة الصحة العالمية ينشئ لجنة طوارئ لإسداء المشورة بشأن تحديد ما إذا كان وقوع حدث ما يشكل طارئة صحية عمومية تثير قلقاً دولياً أو بشأن إنهاء طارئة صحية عمومية تثير قلقاً دولياً. (منظمة الصحة العالمية: تنقيح اللوائح الصحية الدولية، ٢٠٠٥، المادة ٤٨ (١) (ب)). وبمقتضى ذلك النظام، فإن الدول التي وقعت الطارئة الصحية العمومية في إقليمها يمكن أن تمارس تأثيراً على العملية باقتراح إنهاء الطارئة الصحية العمومية على المدير العام وإجراء عرض للجنة الطوارئ لذلك الغرض (المرجع نفسه، المادة ٤٩ (٧)). غير أنه يجدر بالملاحظة أن هذا الصك يختلف اختلافاً طفيفاً عن معظم النصوص قيد الاستعراض من حيث أن غرضه الرئيسي ليس هو الإغاثة.

(٧٣٢) اتفاق القرض من أجل التعمير والإنعاش الريفيين في أعقاب الأعاصير (المشفوع بمرفق)، الولايات المتحدة الأمريكية وهندوراس، ١٩٧٥، المادة الثامنة، المادة ٨-٢٠.

من أجله أو أن تفي الدولة المتلقية للمساعدة بالتزاماتها بموجب الاتفاق، أو إذا كانت الدولة المتلقية للمساعدة لا تحرز تقدماً مرضياً في إنجاز برنامج المساعدة الذي يملّيه الاتفاق^(٧٣٣). وإذا استمرت تلك الحالة ٦٠ يوماً، فإنه يجوز تحويل تعليق الالتزامات إلى إلغائها (إنهائها)^(٧٣٤).

٢٤٦ - ثالثاً، في بعض الصكوك، لا سيما القوانين الوطنية، يكون إنهاء المساعدة الغوثية في حالات الكوارث مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً ببدئها بإعلان حالة كارثة أو حالة طوارئ. وفي هذا الصدد، عندما يشترط القانون الوطني إعلاناً من هذا القبيل، ينص أيضاً بصفة عامة على أجل لحالة الكارثة تلك، أو يقدم توجيهها بشأن كيفية إنهائها^(٧٣٥). وثمة نهج آخر، ورد في الاتفاق الثنائي النموذجي الذي اقترحه رابطة القانون الدولي، يبدأ بتحديد تاريخ معين تنتهي فيه الإغاثة في حالات الكوارث، ثم يدرج حكماً لتمديد هذا التاريخ، ولا يدرج حكماً للإنهاء المبكر بناءً على طلب أحد الأطراف إلا بعد ذلك^(٧٣٦). وفيما يتعلق بالنظام المتخصص الذي يحكم السماح بالدخول المؤقت لشحنات الإغاثة في حالات الكوارث، فإن مركزها بموجب نظام السماح بالدخول المؤقت يمكن إنهاؤه بجملة من الطرق، بما فيها إعادة التصدير، أو وضعها في ميناء حر أو منطقة حرة بغية تصديرها لاحقاً أو التصرف فيها، أو بتخليصها لأغراض الاستعمال المحلي "عندما تبرر ذلك الظروف أو تسمح بذلك التشريعات الوطنية"، أو بحدوث ضرر عارض لها، أو بتصرفها^(٧٣٧).

٢٤٧ - ويجدر بالإشارة أن أحكام الإنهاء تتضمن فروقاً دقيقة في الصياغة قد يكون لها أثر بارز في الممارسة. وعلى سبيل المثال، تنص بعض الأحكام على أن الطرف الراغب في إنهاء

(٧٣٣) المرجع نفسه، المادة ٨-٠٣.

(٧٣٤) المرجع نفسه، المادة ٨-٠٤. انظر أيضاً اتفاق الهبة من أجل الإغاثة وإعادة التأهيل، الولايات المتحدة الأمريكية - بنغلاديش، ١٩٧٢، المادة الأولى، البند ٢-٤ والمادة السابعة.

(٧٣٥) انظر مثلاً قانون إدارة الكوارث، ١٩٩٧ (ليسوتو)، المادة ٣ (٢)؛ والقانون رقم 2.615 (باراغواي) - المنشئ للأمانة الوطنية لحالات الطوارئ، المادة ٢٣؛ وقانون إدارة الكوارث، رقم ١٣، ٢٠٠٥ (سري لانكا)، المادة ١١ (٢)؛ والقانون الأساسي للتدابير المضادة للكوارث، ١٩٩٧ (المعدل للقانون رقم ٢٢٣ المؤرخ ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٦١ (اليابان))، المادة ١٠٦ (٢)؛ والمرسوم رقم ٩١٩ المؤرخ ١ أيار/مايو ١٩٨٩ (كولومبيا)، المادتان ١٩ و ٢٣ (وينص على أجل أولي مدته ثلاثة أشهر لحالات الكوارث ويورد وسائل إنهائها)؛ والمرسوم السامي رقم ١٩٣٨٦ (بوليفيا) ١٧ كانون الثاني/يناير ١٩٨٣، المادتان ١٩ و ٢٠.

(٧٣٦) رابطة القانون الدولي، مشروع الاتفاق النموذجي المتعلق بالقانون الدولي الطبي والإنساني، ١٩٨٠، المادة ١٨.

(٧٣٧) اتفاقية السماح بالدخول المؤقت، ١٩٩٠، المواد ٩-١٤.

الإغاثة يجوز له أن "ينهي المساعدة" (٧٣٨) مباشرة، وتنص أحكام أخرى على أنه يجوز له "أن يخطر بإلغاء المساعدة" (٧٣٩)، في حين أن أحكام أخرى لا تنص مع ذلك إلا على أنه يجوز له "أن يطلب" إنهاء الإغاثة (٧٤٠)، وبعد ذلك "يتشاور [الطرفان] لوضع ترتيبات لإنهاء المساعدة" (٧٤١).

(ج) تطور مفهوم الإلغاء

٢٤٨ - وبقدر ما يتزايد الاعتراف بأهمية الوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها والحد من مخاطرها، يتطور مفهوم الإلغاء تبعاً لذلك. فالنموذج التقليدي الذي تصل فيه الإغاثة إلى نهاية محددة يجري الاستعاضة عنه بنموذج تفسح فيه مرحلة الاستجابة الطارئة المجال لفترة من إعادة التأهيل تعقبها مرحلة تنمية متواصلة. وفي هذا الصدد، يؤكد قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ على دور منظمات المساعدة الإنمائية في الإغاثة في حالات الكوارث، ويؤكد أنه "ينبغي للتعاون والدعم الدوليين من أجل الانتعاش والتعمير أن يستمر بكثافة مطردة بعد مرحلة الإغاثة الأولى" (٧٤٢). كما ينص قرار الجمعية العامة ٢٨١٦ (د-٢٦) المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧١ على أن منسق الإغاثة في حالات الكوارث يتولى "الإلغاء

(٧٣٨) انظر على سبيل المثال، اتفاقية تامبيري المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث وعمليات الإغاثة، لعام ١٩٩٨، المادة ٦ (١) ("يجوز للدولة الطرف الطالبة أو الدولة الطرف المساعدة، في أي وقت، إنهاء المساعدة في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية المتلقاة أو المقدمة بموجب المادة ٤، بتقديم إخطار كتابي. وعند تقديم هذا الإخطار، تشاور الدولتان الطرفان المعنيتان، إحداهما مع الأخرى، بشأن إنهاء المساعدة بصورة سليمة وسريعة، واضعتين في الاعتبار أثر هذا الإنهاء على ما تواجهه حياة البشر من مخاطر وعلى العمليات الغوثية الجارية في حالات الكوارث").

(٧٣٩) مشروع اتفاقية التعجيل في تسليم المساعدة في حالات الطوارئ، لعام ١٩٨٤، المادة ١٨ ("يجوز للدولة المستفيدة أو الدولة أو المنظمة المقدمة للمساعدة توجيه إخطار بإلغاء المساعدة، وعندئذ يرتب أطراف هذه الاتفاقية المتأثرون بمثل هذا الإخطار، عند الضرورة، إنهاء المساعدة بشكل منظم بموجب شروط هذه الاتفاقية").

(٧٤٠) انظر على سبيل المثال، الاتفاق المنشئ للوكالة الكاريبية للاستجابة الطارئة لحالات الكوارث، ١٩٩١، المادة ٢٠ (٢)؛ واتفاقية تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي، ١٩٨٦، المادة ١١؛ والاتفاقية المتعلقة بالآثار العابرة للحدود للحوادث الصناعية، ١٩٩٢، المرفق العاشر، المادة ١٠.

(٧٤١) انظر على سبيل المثال، الاتفاق المنشئ للوكالة الكاريبية للاستجابة الطارئة لحالات الكوارث، ١٩٩١، المادة ٢٠ (٣)؛ واتفاقية تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي، ١٩٨٦، المادة ١١؛ والاتفاقية المتعلقة بالآثار العابرة للحدود للحوادث الصناعية، ١٩٩٢، المرفق العاشر، المادة ١٠.

(٧٤٢) قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، المرفق، الفقرات ٤٠-٤٢. وانظر أيضاً الفقرة ٩ ("توجد علاقة واضحة بين حالات الطوارئ والتأهيل والتنمية. وينبغي، لتأمين الانتقال السلس من الإغاثة إلى التأهيل والتنمية، توفير المساعدة في حالات الطوارئ، بطريقة تدعم الانتعاش والتنمية الطويلة الأجل. ومن ثم ينبغي النظر إلى التدابير الطارئة بوصفها خطوة نحو التنمية الطويلة الأجل").

التدريجي لعمليات الإغاثة الجارية تحت إشرافه، لدى بلوغ البلد المنكوب مرحلة الإنعاش والتعمير، على أن "يواصل الاهتمام، ضمن إطار مسؤولياته الغوثية، بنشاطات وكالات الأمم المتحدة المعنية بالإنعاش والتعمير"^(٧٤٣). وفي نفس المنحى، لا تتضمن مبادئ وقواعد الصليب الأحمر أي حكم بشأن الإنهاء، لكنها تنص على أن "السلع والأموال المتبقية بعد انتهاء عمل الإغاثة يمكن استخدامها في أنشطة الإنعاش اللاحقة"^(٧٤٤). وعلى صعيد القانون الوطني، إذا كانت قوانين عدة تقيم تفرقة واضحة بين "حالة الكارثة" وإنهائها، فإن بعض القوانين تتجه نحو طائفة متصلة من المراحل بدءا بالحالة الطارئة ومرورا بالإغاثة ثم الإنعاش والتنمية. وعلى سبيل المثال، يتضمن قانون الكوارث الوطنية لفيجي حكما بشأن "المساعدة الغوثية الجارية" بدل حكم عن إنهاء المساعدة^(٧٤٥).

خامسا - الإغاثة والحماية في حالات الكوارث

٢٤٩ - كثيرا ما يترتب على حالات الكوارث نكبة تحل بأعداد غفيرة من الأفراد، مما يوجب الفوارق القائمة ويزيد من حالة الضعف لدى السكان. ولذلك تكتسي حماية أولئك الأشخاص أهمية بالغة، "فالتوازن بين توفير المساعدة الإنسانية ... وصون ... حقوق الإنسان ... أمر بالغ الأهمية"^(٧٤٦). غير أنه قد يصعب الحفاظ على هذا التوازن عمليا، لأن أنواع الجهات الفاعلة المشتركة في الإغاثة في حالات الكوارث تكون متخصصة عموما في المساعدة لا في الحماية^(٧٤٧)، ولأن التصور القائم لدى بعض الجهات الفاعلة والذي يؤكد على الحماية قد ينال من حيادها ويعقد قدرتها على تقديم المساعدة الإنسانية^(٧٤٨). بيد أنه

(٧٤٣) الفقرة ١ (ط).

(٧٤٤) مبادئ وقواعد الصليب الأحمر والهلال الأحمر المتعلقة بالإغاثة في حالات الكوارث، استنسخت في *International Review of the Red Cross*، رقم ٣١٠ (٢٩ شباط/فبراير ١٩٩٦)، المرفق الرابع، الفقرة ٣٠.

(٧٤٥) قانون إدارة الكوارث الوطنية، رقم ٢١، ١٩٩٨ (فيجي)، المادة ٣١. ويجيد عن هذا التوجه قانون ولاية غوجورات لإدارة الكوارث رقم ٢٠، ٢٠٠٣، المادة ٤٩ (ويتضمن أحكاما مفصلة تتعلق بحل هيئة إدارة الكوارث في ولاية غوجارات).

(٧٤٦) بيان مدير إدارة الشؤون الإنسانية أمام اللجنة الفرعية الجامعة المعنية بالحماية الدولية والتابعة لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوضية، جنيف، ١٨ أيار/مايو ١٩٩٤ (ورد في الوثيقة E/CN.4/1995/50، الفقرة ١٨٣).

(٧٤٧) انظر: Brookings Institution، "Improving Institutional Arrangements for the Internally Displaced" (1995)، p. 6.

(٧٤٨) انظر الوثيقة E/CN.4/1995/50، الفقرة ١٨٤.

بات من المقبول باطراد أن نظاما كاملا للإغاثة الدولية في حالات الكوارث لا بد وأن يدرج الحماية والمساعدة في نطاقه^(٧٤٩).

ألف - من يقوم بالحماية؟

٢٥٠ - إن من المسؤولية الرئيسية لكل دولة، بحكم احترام سيادة الدولة المتلقية للمساعدة وسلامتها الإقليمية، أن ترعى ضحايا الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ الأخرى التي تحدث في إقليمها^(٧٥٠). ويثور السؤال التالي: إلى أي حد ينبغي للجهات الفاعلة الأخرى - بما فيها الدول المقدمة للمساعدة وأعضاء المجتمع الدولي الآخرون (المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية) - أن تشارك في أنشطة الحماية في سياق الكوارث. وبالإضافة إلى الحالات التي يكون فيها على عاتق الدول الثالثة التزام، بموجب اتفاقات محددة، بأن تقدم المساعدة^(٧٥١)، يمكن للجهات الفاعلة الخارجية، بصفة أعم، أن تقوم بدور بارز في أنشطة الحماية في سياق الكوارث في الظروف التي تعجز فيها القدرة المحلية على التصدي، مما يجعل الدولة المتلقية للمساعدة عاجزة - أو جزئيا عاجزة - عن تلبية احتياجات الأشخاص في إقليمها المتضرر من الكارثة. فخارج الإمكانية المحدودة لعملية الإغاثة في حالات الكوارث التي يجري القيام بها في سياق الاستظهار بالفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة^(٧٥٢)، تظل

(٧٤٩) اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، "المشردون داخليا: المرحلة التالية"، جنيف، ٥ تموز/يوليه ١٩٩٣، (حيث أقر بأن تقدم المساعدة لا بد وأن يندرج في نهج أشمل يتناول احتياجات "الحماية والمساعدة") (ورد في الوثيقة E/CN.4/1995/50، الفقرة ١٨٣).

(٧٥٠) انظر مناقشة مبدئي السيادة وعدم التدخل، في الفرعي ثانيا أعلاه.

(٧٥١) انظر كذلك المناقشة المتعلقة بواجب عرض المساعدة، في الفرع رابعا، أعلاه.

(٧٥٢) إذا كان هذا الاحتمال مستبعدا قطعاً، فإن الكارثة الواسعة النطاق التي تتخلف الدولة المتلقية للمساعدة عن التصدي لها قد تشكل تهديدا للسلم والأمن الدوليين، ويمكن بالتالي الترخيص بتدابير الإغاثة في حالات الكوارث في إطار الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. انظر على سبيل المثال، تقرير الأمين العام عن أعمال المنظمة، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثامنة والأربعين، الملحق رقم ١ (الوثيقة A/48/I، الفقرة ٤٨٥) ("إن حالات الطوارئ الإنسانية، بما تسببه من عمليات هجرة جماعية للناس، قد تشكل تهديدات للسلم والأمن الدوليين"). وقد أقر هذه الإمكانية قرار المساعدة الإنسانية الذي اعتمدته معهد القانون الدولي في ٢٠٠٣، حيث نص على أنه "إذا أدى رفض قبول عرض حسن النية للمساعدة الإنسانية أو رفض السماح بالوصول إلى الضحايا، إلى تهديد للسلم والأمن الدوليين، فإنه يجوز لمجلس الأمن أن يتخذ التدابير اللازمة في إطار الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة". (الفرع الثامن، المادة ٣ المعتمد من مجلس المعهد الدولي للقانون الإنساني في نيسان/أبريل ١٩٩٣). وانظر أيضا، المبادئ التوجيهية للحق في المساعدة الإنسانية، المبدأ ٧ "يجوز لأجهزة الأمم المتحدة المختصة والمنظمات الإقليمية أن تتخذ التدابير اللازمة، بما فيها تدابير القسر، وفقا لولايات كل منها، في حالة معاناة جماعية شديدة وطويلة الأمد للسكان، يمكن تخفيف حدتها بالمساعدة الإنسانية. ويمكن اللجوء إلى هذه التدابير عند رفض عرض دون مبرر، أو عندما يواجه تقديم المساعدة صعوبات خطيرة". وما فتى مجلس الأمن يأذن بتقديم المعونة داخل دولة متلقية دون موافقتها بوتيرة

هذه المساعدة مع ذلك خاضعة للقيود الواردة على توفير فرص الوصول والناجحة عن السيادة الإقليمية للدولة المتلقية للمساعدة، ويتم القيام بها، مبدئياً، بناء على موافقة الدولة المتلقية للمساعدة^(٧٥٣). ويجدر بالملاحظة أن مفهوم "مسؤولية الحماية"^(٧٥٤) بالصيغة التي ورد بها في الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥^(٧٥٥) لم تصغ لتسري في سياق الكوارث^(٧٥٦).

متزايدة، وإن لم يكن ذلك في سياق كوارث، في حد ذاتها. انظر القرار ٦٨٨ (١٩٩١) المؤرخ ٥ نيسان/أبريل ١٩٩١، الفقرة ٣ (فيما يتعلق بمنح فرص الوصول للمنظمات الإنسانية الدولية في العراق)، والقرار ٧٧٠ (١٩٩٢) المؤرخ ١٣ آب/أغسطس ١٩٩٢، الفقرة ٢ (فيما يتعلق بتقديم المساعدة الإنسانية في البوسنة والهرسك)؛ والقرار ٧٩٤ (١٩٩٢) المؤرخ ٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢، الفقرة ١٠ (بشأن عمليات الإغاثة الإنسانية في الصومال)؛ والقرار ٩٢٩ (١٩٩٤) المؤرخ ٢٢ حزيران/يونيه ١٩٩٤، الفقرة ٣ (الذي يأذن بتوزيع إمدادات الإغاثة في رواندا).

(٧٥٣) انظر المناقشة المتعلقة بطلبات المساعدة، في الفرع رابعاً، أعلاه.

(٧٥٤) انظر: "Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty" (Ottawa: International Development Research Council, 2001), para. 2.14, 2.29; و تقرير الفريق الرفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير (الوثيقة A/59/565 و Corr.1)، الفقرتان ٢٠١ و ٢٠٢.

(٧٥٥) انظر قرار الجمعية العامة ١/٦٠ المؤرخ ١٦ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، الفقرتان ١٣٨ و ١٣٩. وانظر أيضاً: قرار مجلس الأمن ١٦٧٤ (٢٠٠٦)، المؤرخ ٢٨ نيسان/أبريل ٢٠٠٦، الفقرة ٤.

(٧٥٦) يقتصر المفهوم على أربع فئات محددة من التصرفات، وهي الإبادة الجماعية، وجرائم الحرب، والتطهير العرقي، والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية. انظر قرار الجمعية العامة ١/٦٠ المؤرخ ١٦ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، الفقرة ١٣٨. وثمة تشابه شديد بين مسائل الحماية الملازمة للموضوع الحالي وتلك التي أثبتت في مناقشات أكاديمية لواجب تدخل محتمل (*devoir d'ingérence*) صيغ في سياق طائفة أوسع من الحالات، بما فيها حالات الكوارث الطبيعية. انظر على سبيل المثال، Mario Bettati, & Bernard Kouchner, eds., *Le Devoir*, D'Ingérence: Peut-On les Laisser Mourir? (Paris: Denoël, 1987); Special Edition of Revue Nouvelle on Devoir d'ingérence (Bruxelles, December, 1990); Olivier Corten, et Pierre Klein, "Devoir d'ingérence ou droit de réaction armée collective? Les possibilités d'actions non armées visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-ingérence", *Revue belge de droit international*, vol. 23 (1990), pp. 368-440; Mario Bettati, "Un droit d'ingérence humanitaire", *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 95 (1991), pp. 639-670. غير أن وجود واجب في التدخل لم تقبله الدول عموماً. كما كان موضوع انتقادات لدى الشراح. انظر على سبيل المثال: Nguyen Quoc Din, Patrick Dailler and Alain Pellet, *Droit International Public* (Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 5th Edition, 1994), p. 427; Djiena, Michel-Cyr Wembou, "Le droit d'ingérence humanitaire; un droit aux fondements incertains, au contenu imprecise et à géométrie variable", *African Journal of International and Comparative Law*, vol. 4 (1992), pp. 570-592, at pp. 586-587.

باء - مضمون "الحماية"

٢٥١ - الحماية مفهوم يتخذ معاني مختلفة في سياقات مختلفة، ولا يوجد تعريف يلائم جميع الحالات. وعلى سبيل المثال، إذا كانت الحماية قد تحيل في قانون اللاجئين، في جملة أمور، إلى تسهيل العودة الطوعية أو الإدماج الطوعي^(٧٥٧)، وإلى مؤسسة اللجوء، ومبدأ عدم الإعادة القسرية، فإنها تنطوي على مسائل شتى في القانون الإنساني الدولي، منها، منح لجنة الصليب الأحمر الدولية فرص الوصول إلى أسرى الحرب والمدنيين المسلّحين الحرية^(٧٥٨)، وتوفير الإغاثة لضحايا الحرب^(٧٥٩) وتعيين سلطات الحماية^(٧٦٠). وتتخذ الحماية معاني أخرى أيضا في مجالات أخرى من قبيل قانون الحماية الدبلوماسية^(٧٦١) والقانون الدبلوماسي والقنصلي^(٧٦٢). والحالة الفريدة التي تنشأ عن الكوارث تفضي إلى وضع مفهوم مخصص للحماية. بما فيه، مثلا، فرص المساعدة الإنسانية للضحايا، وضمان المناطق الآمنة، وتوفير الإغاثة الكافية والفورية وكفالة احترام حقوق الإنسان^(٧٦٣).

(٧٥٧) النظام الأساسي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، المرفق بقرار الجمعية العامة ٤٢٨ (د-٥) المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٥٠، المادة ٨ (ج).

(٧٥٨) اتفاقية جنيف الثالثة المتعلقة بمعاملة أسرى الحرب، ١٩٤٩، المادة ١٢٦؛ واتفاقية جنيف الرابعة المتعلقة بحماية المدنيين وقت الحرب، ١٩٤٩، المادة ١٤٣.

(٧٥٩) اتفاقية جنيف الثالثة المتعلقة بمعاملة أسرى الحرب، ١٩٤٩، المادة ١٢٥؛ واتفاقية جنيف الرابعة المتعلقة بحماية المدنيين وقت الحرب، ١٩٤٩، المادة ١٤٢.

(٧٦٠) البروتوكول الإضافي لاتفاقيات جنيف المؤرخة ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩، والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات المسلحة الدولية (البروتوكول الأول)، ١٩٧٧، المادة ٥. وللاطلاع على قائمة أشمل بعناصر الحماية والمساعدة في إطار القانون الدولي الإنساني، انظر: Claude Pilloud, Yves Sandoz, Christophe Swinarski, and Bruno Zimmermann, *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977*, Geneva: Nijhoff, 1987, p. 938, paras. 3309-3310.

(٧٦١) انظر مشاريع المواد المتعلقة بالحماية الدبلوماسية، في تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثامنة والخمسين، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والستون، الملحق رقم ١٠، A/61/10، الفقرة ٤٩.

(٧٦٢) انظر اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية، ١٩٦١، *United Nations, Treaty Series*، المجلد ٥٠٠، رقم ٧٣١٠، الصفحة ٩٥؛ واتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية، لعام ١٩٦٣، *United Nations, Treaty Series*، المجلد ٥٩٦، رقم ٨٦٣٨، الصفحة ٢٦١.

(٧٦٣) انظر على سبيل المثال، الوثيقة E/CN.4/1995/50، الفقرة ١٨٢. علاوة على ذلك، فإن الحدود الموضوعية لهذه الحماية ستتباين في حالات الكوارث "البسيطة" - حيث سينصب التركيز على ضمان الحقيين الأساسيين في الغذاء والمأوى - بالمقارنة مع حالات الطوارئ المعقدة التي تغطي فيها مسائل توفير فرص الوصول (المرجع نفسه، الفقرة ١٨١).

١ - قانون حقوق الإنسان القائم والواجب التطبيق في حالات الكوارث

٢٥٢ - يظل ضحايا الكوارث محميين بموجب التزامات الدولة الإقليمية القائمة والمتعلقة بحقوق الإنسان. ولئن كانت أغلبية صكوك حقوق الإنسان لا تشير إشارة مباشرة إلى سياق الكوارث، فإن الحماية التي توفرها تسري عموماً. وعلى نفس المنوال، فإن المبادئ القائمة والمتعلقة بالمشردين داخلياً تسري بقدر ما يصبح ضحايا كارثة من الكوارث مشردين داخلياً^(٧٦٤).

٢٥٣ - ونطاق حماية حقوق الإنسان الوثيقة الصلة بالموضوع خلال كارثة طبيعية نطاق واسع. وعلى سبيل المثال، فإن من الحقوق التي يحتمل أن تكون مهددة في الأغلب الأعم في الفترة اللاحقة لوقوع الكارثة مباشرة، الحق في الحياة^(٧٦٥)؛ والحق في الغذاء^(٧٦٦)، والحق في الخدمات الصحية والطبية^(٧٦٧)؛ والحق في الماء^(٧٦٨)؛ والحق فيما يليق من السكن والكساء

(٧٦٤) رغم أن المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشريد الداخلي، لعام ١٩٩٨ قد حلت أساساً في سياق التشريد الناجم عن النزاع، فإن ممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان الواجبة للمشردين داخلياً لاحظ أهمية هذه المبادئ في حالة الكوارث الطبيعية. انظر: Walter Kälin, "Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations, *Studies in transnational legal policy*", no. 32 (Kälin, Walter, ed., Washington, D.C.: American Society of International Law, 2000)، الصفحة ١، الفقرة ٢ ("لأغراض هذه المبادئ، المشردون داخلياً هم أشخاص أو مجموعة من الأشخاص أكرهوا أو أجبروا على الفرار من ديارهم أو أماكن إقامتهم الاعتيادية، لا سيما نتيجة لكوارث طبيعية أو ناجمة عن أنشطة بشرية أو تفادياً لآثارها، ولم يعبروا حدود الدولة المعترف بها دولياً). وانظر أيضاً: الوثيقة E/CN.4/1995/50، الفقرة ١١٩ (وتناقش الجدول القائم بشأن ما إذا كان ضحايا الكوارث مشمولين بتعريف المشردين داخلياً)؛ والوثيقة E/CN.4/1992/23، الفقرات ٣٣-٣٥؛ والوثيقة A/60/338، الفقرة ٤٤ ("ولئن كانت معاهدات حقوق الإنسان الرئيسية... لا تشير بصورة مباشرة إلى التشرد الداخلي، فإن ضروب الحماية التي توفرها هذه الصكوك تنطبق بلا شك على المشردين، بما في ذلك المشردون بفعل كوارث طبيعية").

(٧٦٥) انظر على سبيل المثال، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ١٩٦٦، (United Nations, Treaty Series، المجلد ٩٩٩، الصفحة ١٧١)، المادة ٦.

(٧٦٦) انظر على سبيل المثال، العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ١٩٦٦، (United Nations, Treaty Series، المجلد ٩٩٣، الصفحة ٣)، المادة ١١.

(٧٦٧) انظر على سبيل المثال، العهد الدولي الخاص بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، ١٩٦٦، المادة ١٢؛ و William A. Gunn, "The Right to Health of Disaster Victims", *Disaster Prevention and Management*, vol. 12 (2003), pp. 48-51.

(٧٦٨) انظر على سبيل المثال، اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، ١٩٧٩، (United Nations, Treaty Series المجلد ١٢٤٩، رقم ٢٠٣٧٨، الصفحة ٤٧)، المادة ١٤ (٢) (ح)؛ واتفاقية حقوق الطفل، ١٩٨٩، (United Nations, Treaty Series المجلد ١٥٧٧، الصفحة ٢٦، المادة ٢٤ (٢) (ج)؛ والميثاق الأفريقي لحقوق الطفل ورفاهه، ١٩٩٠، وثيقة منظمة الاتحاد الأفريقي، حقوق الإنسان: مجموعة صكوك دولية، المجلد الثاني: صكوك إقليمية (E.97.XIV.1)، المادة ١٤ (٢) (ج).

والصرف الصحي^(٧٦٩). وخلال مرحلة الانتعاش في الفترة الطويلة الأجل اللاحقة لوقوع الكارثة، تشمل الحقوق التي يمكن أن تتأثر بصفة خاصة: الحق في التعليم^(٧٧٠)؛ والحق في العمل^(٧٧١)؛ والحق في الحرية الدينية^(٧٧٢)؛ والحق في عدم التمييز^(٧٧٣)؛ والحق في عدم التعرض للاحتجاز والاعتقال التعسفيين^(٧٧٤)؛ والحق في حرية التعبير^(٧٧٥). وبالإضافة إلى هذه الحقوق المحمية بموجب اتفاقيات دولية أو بموجب القانون العرفي، فإن بعض القوانين المتعلقة بالإغاثة في حالات الكوارث تتضمن أحكاماً تحمي بعض حقوق الإنسان في سياق الكوارث المحدد. فعلى سبيل المثال، ينص قانون إدارة الكوارث في الهند لعام ٢٠٠٥ على أنه "عند تعويض ضحايا الكوارث وإغاثتهم، يُمنع أي تمييز بسبب الجنس أو الطبقة أو الجماعة أو النسب أو الدين"^(٧٧٦).

٢٥٤ - وتتناول اتفاقيتان من اتفاقيات حقوق الإنسان الإغاثة في حالات الكوارث بصورة مباشرة. أولاً، تشير الاتفاقية الدولية لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة التي أبرمت مؤخراً إشارة صريحة إلى حالات الكوارث الطبيعية، إذا تنص على أن الدول الأطراف تتخذ "كافة التدابير اللازمة لضمان حماية وسلامة الأشخاص ذوي الإعاقة الذين يوجدون في حالات تتسم بالخطورة، بما في ذلك الكوارث الطبيعية"^(٧٧٧). ثانياً، ينص الميثاق الأفريقي لحقوق الطفل ورفاهه على أن الدول الأطراف تكفل تمتع الأطفال الذين يصبحون لاجئين أو مشردين داخلياً بسبب الكوارث الطبيعية "بالحماية المناسبة والمساعدة الإنسانية للتمتع بالحقوق المذكورة في هذا الميثاق، وحقوق الإنسان الدولية الأخرى، والمواثيق الإنسانية التي تكون الدول أطرافاً فيها"^(٧٧٨). علاوة على ذلك، أكدت لجنة الحقوق الاقتصادية

(٧٦٩) العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ١٩٦٦، المادة ١١.

(٧٧٠) المرجع نفسه، المادة ١٣.

(٧٧١) المرجع نفسه، المادة ٦.

(٧٧٢) العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، ١٩٦٦، المادة ١٨.

(٧٧٣) المرجع نفسه، المادة ٢.

(٧٧٤) المرجع نفسه، المادة ٩.

(٧٧٥) المرجع نفسه، المادة ١٩.

(٧٧٦) انظر على سبيل المثال، قانون إدارة الكوارث، ٢٠٠٥ (الهند)، الفقرة ٦١.

(٧٧٧) اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، ٢٠٠٦، (قرار الجمعية العامة ١٠٦/٦١، المرفق)، المادة ١١.

(٧٧٨) الميثاق الأفريقي لحقوق الطفل ورفاهه، ١٩٩٠، المادة ٢٣ (١) و ٣٢ (٤). انظر أيضاً المادة ٢٥ (٢) (ب) وتنص على أن الدول الأطراف "تتخذ كافة الإجراءات اللازمة لتتبع وإعادة إلحاق الأطفال بالآباء أو الأقارب متى كان الانفصال هو التشرّد داخلياً أو خارجياً بسبب ... الكوارث الطبيعية".

والاجتماعية والثقافية أنه "كلما عجز فرد أو جماعة، لأسباب خارجة عن نطاق إرادة هذه وذاك، عن التمتع بالحق في الغذاء المناسب بالوسائل المتاحة للفرد أو الجماعة، يقع على عاتق الدول الالتزام بأن تفي (توفر) بذلك الحق مباشرة. ويسري هذا الالتزام أيضا على الأشخاص ضحايا الكوارث الطبيعية أو غيرها من الكوارث^(٧٧٩).

٢٥٥ - وفي حزيران/يونيه ٢٠٠٦، أقرت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات المبادئ التوجيهية التشغيلية المتعلقة بحقوق الإنسان والكوارث الطبيعية، التي أعدها الممثل الخاص للأمين العام المعني بحقوق الإنسان الواجبة للمشردين داخليا^(٧٨٠). وباستنادها إلى الفرضية القائلة بأن "الأشخاص المتضررين من الكوارث الطبيعية ينبغي أن يتمتعوا بنفس الحقوق والحريات التي يقرها قانون حقوق الإنسان والتي يتمتع بها الآخرون في بلدانهم وألا يمارس التمييز ضدهم"^(٧٨١) وأن "حقوق الإنسان تشكل ركيزة كل الأعمال الإنسانية"^(٧٨٢)، فإن هذه المبادئ التوجيهية تنهل عموما من قانون حقوق الإنسان. ويمكن تحديد أربع مجموعات واسعة من حقوق الإنسان السارية في حالة الكوارث الطبيعية: (أ) حماية حياة الشخص وأمنه وسلامته البدنية وكرامته^(٧٨٣)، (ب) وحماية الحقوق المتعلقة بالضروريات الأساسية للحياة^(٧٨٤)، (ج) وحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأخرى^(٧٨٥)، (د) وحماية

(٧٧٩) التعليق العام رقم ١٢، (الوثيقة E/C.12/1999/5)، الفقرة ١٥ (التوكيد مضاف). وتتضمن بعض النصوص غير الملزمة صيغة مماثلة. وعلى سبيل المثال، ينص قرار معهد القانون الدولي بشأن المساعدة الإنسانية، ٢٠٠٣ على أن "ترك ضحايا الكوارث بدون مساعدة إنسانية يشكل تهديدا لحياة البشر ومسا بكرامة الإنسان وبالتالي يعد انتهاكا لحقوق الإنسان الأساسية".

(٧٨٠) انظر: IASC Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters, Washington, D.C.; انظر: Brookings-Bern Project on Internal Displacement, 2006.

(٧٨١) المرجع نفسه، المبادئ العامة، المبدأ الأول.

(٧٨٢) المرجع نفسه، المبادئ العامة، المبدأ الثالث.

(٧٨٣) بما في ذلك الإحلاء والتنقيط وغيرهما من التدابير المنقذة للأرواح؛ والحماية من الآثار السلبية للمخاطر الطبيعية؛ والحماية من العنف بما فيه العنف الجنسي؛ وتوفير الأمن في المخيمات؛ والحماية من الألغام الأرضية المضادة للأفراد وغيرها من الأجهزة المتفجرة.

(٧٨٤) بما في ذلك توفير فرص الحصول على السلع والخدمات، وتوفير ما يكفي من الغذاء والماء والصرف الصحي، والمأوى؛ والكساء والخدمات الصحية الأساسية.

(٧٨٥) بما في ذلك الحق في التعليم؛ والملكية والحيازة؛ والسكن وتوفير سبل العيش والعمل.

الحقوق المدنية والسياسية الأخرى^(٧٨٦). كما تؤكد المبادئ التوجيهية التشغيلية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات عدة حقوق تتأثر في معظم الأحوال، إذ تلاحظ أن ”المشاكل التي يواجهها عادة الأشخاص المتضررون من نتائج الكوارث الطبيعية، تشمل: التفاوت في الحصول على المساعدة؛ والتمييز في توفير المعونة؛ والتنقيل القسري؛ والعنف الجنسي والجنساني؛ وضياح الوثائق؛ وتجنيد الأطفال في صفوف القوات المقاتلة؛ وإعادة أو التوطين غير المأمون أو غير الطوعي؛ ومسائل استرداد الممتلكات“^(٧٨٧).

٢٥٦ - ولئن كانت مسألة الحيد عن بعض قواعد حقوق الإنسان الأساسية في أوقات الطوارئ العامة تنشأ فعلاً، في سياق العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فإن حالة الطوارئ تلك لا بد وأن ترقى إلى مستوى ”[ي]هدد حياة الأمة“^(٧٨٨) لإجازة الحيد عن تلك القواعد. وقد ذهبت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان إلى أنه ”لا يمكن وصف كل اضطراب أو كارثة بأنه حالة طوارئ عامة تهدد حياة الأمة، وفقاً لما تقتضيه الفقرة ١ من المادة ٤ [من العهد الدولي]“^(٧٨٩). وعلى نفس المنوال، قالت لجنة الحقوق الاقتصادية

(٧٨٦) بما في ذلك مسائل الوثائق؛ وحرية التنقل والحق في العودة؛ والحياة الأسرية وتحديد مصير الأقارب المفقودين أو الموتي؛ وحرية التعبير والتجمع وإنشاء الجمعيات، وحرية الأديان؛ والحقوق الانتخابية.

(٧٨٧) المبادئ التوجيهية التشغيلية المتعلقة بحقوق الإنسان والكوارث الطبيعية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، ٢٠٠٦ الصفحة ٨.

(٧٨٨) العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، ١٩٦٦، المادة ٤.

(٧٨٩) انظر: اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٢٩، المؤرخ ٢٤ تموز/يوليه ٢٠٠١، الوثيقة CCPR/C/21/Rev.1/Add.11، الفقرات ٢ و ٣ و ٥ (”ويجب أن تكون تدابير عدم التقيد بأحكام العهد ذات طابع استثنائي ومؤقت. ... ويجب أن يتوفر شرطان جوهريان هما: أن يكون الوضع بمثابة حالة طوارئ عامة تهدد حياة الأمة وأن تكون الدولة الطرف قد أعلنت رسمياً حالة الطوارئ ولا يمكن وصف كل اضطراب أو كارثة بأنه حالة طوارئ عامة تهدد حياة الأمة، وفقاً لما تقتضيه الفقرة ١ من المادة ٤ وإذا ما نظرت الدول الأطراف في مسألة اللجوء إلى المادة ٤ في حالات غير حالة النزاع المسلح، يتعين عليها أن تدرس بعناية مسألة مبررات مثل هذا التدبير وسبب كونه أمراً ضرورياً ومشروعاً في هذه الظروف ... وإذا ما ادعت الدول أنها لجأت إلى الحق في عدم التقيد بالعهد بسبب حدوث كارثة طبيعية مثلاً ... فإنها يجب أن تكون قادرة عندئذ على أن تبرر ليس فقط أن هذه الحالة تشكل تهديداً لحياة الأمة ولكن أيضاً أن جميع تدابيرها التي لا تتقيد بالعهد قد اتخذتها في أضيق الحدود التي تتطلبها مقتضيات الوضع. وتعتقد اللجنة أن احتمال تقييد بعض حقوق العهد مثل حرية التنقل (المادة ١٢) أو حرية الاجتماع (المادة ٢١) يكفي بوجه عام في مثل هذه الحالات وأن مقتضيات الوضع لا تبرر أي حالة من حالات عدم التقيد بالأحكام المعنية“).

والاجتماعية والثقافية، في سياق الحق في الغذاء الكافي "أن الدول ملزمة أساساً باتخاذ التدابير اللازمة للتخفيف من أثر الجوع ... حتى في أوقات الكوارث الطبيعية" (٧٩٠).

٢ - "الحق" في المساعدة الإنسانية

٢٥٧ - إن الوجود المحتمل لحق للإنسان في المساعدة الإنسانية في حالات الكوارث الطبيعية مسألة معقدة. وقد حظيت باهتمام كبير لا سيما في صفوف الأكاديميين (٧٩١)، لكن القانون الوضعي القائم بشأن هذا الموضوع يظل غير واضح. ويختلف هذا الوضع اختلافاً بينا عن المسألة المماثلة التي تنشأ في أوقات النزاع المسلح، حيث استقر الحق في المساعدة الإنسانية في القانون التعاهدي (٧٩٢). وتباينت آراء الشراح بشأن وجود حق في المساعدة الإنسانية:

(٧٩٠) التعليق العام رقم ١٢، الوثيقة E/C.12/1999/5، الفقرة ٦ (التوكيد مضاف).

(٧٩١) انظر على سبيل المثال Le droit à l'assistance humanitaire : actes du Colloque international organisé par l'Unesco, Paris, 23-27 janvier 1995 (Paris : Unesco, 1996); "Colloque sur la promotion et la diffusion des droits de l'homme, de droit international humanitaire, du droit des réfugiés, du droit des migrants et du droit de secours en cas de catastrophes naturelle: Monaco, 7-9 November, 1985: Compte rendu", in *Annales de droit international médical*, vol. 32, pp. 11-109; "Guiding Principles on the Right to Humanitarian Assistance", *International Review of the Red Cross*, No. 297 (November-December 1993), pp. 519-525; "Resolution sur la reconnaissance du devoir d'assistance humanitaire et du droit à cette assistance", *Revue générale de droit international public*, 91 (1987), pp. 816-817; Frits Kalshoven, (ed.) *Assisting the Victims of Armed Conflict and Other Disasters: Papers delivered at the International Conference on Humanitarian Assistance in Armed Conflict, the Hague, 22-24 June 1988* (Dordrecht, The Netherlands: Martinus Nijhoff, 1989); Yves Beigbeder, *The Role and Status of International Humanitarian Volunteers and Organizations: The Right and Duty to Humanitarian Assistance* (Dordrecht, Holland: Martinus Nijhoff, 1991); Rohan J. Hardcastle & Adrian T.L. Chua, "Humanitarian Assistance: Towards a Right of Access to Victims of Natural Disasters", *International Review of the Red Cross*, No. 325 (1998), pp. 589-609; Juan Antonio Carrillo Salcedo, "Le droit à l'assistance humanitaire: à la recherche d'un équilibre entre les devoirs des autorités territoriales et les obligations des donateurs des secours humanitaires", in *Law in Humanitarian Crises/Le droit face aux crises humanitaires*, vol. II (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1995); Yves Sandoz, "Droit' or 'Devoir D'ingérence' and the Right to Assistance : The Issues Involved", *International Review of the Red Cross*, No. 288 (1992), pp. 215-227; René-Jean Dupuy, "L'assistance humanitaire comme droit de l'homme contre la souveraineté de l'état", in Frits Kalshoven, (ed.) *Assisting the Victims of Armed Conflict and Other Disasters* (Dordrecht, Holland: Martinus Nijhoff, 1989), pp. 27-34; and Dietrich Schindler, "Humanitarian Assistance, Humanitarian Interference and International Law," in R. St. J. Macdonald, ed., *Essays in Honor of Wang Tieya* (London: Kluwer Academic Publishers, 1993), pp. 689-701.

(٧٩٢) انظر على سبيل المثال، اتفاقية جنيف الرابعة المتعلقة بحماية المدنيين وقت الحرب، ١٩٤٩، المواد ٣٨ (١)، و ٥٩، و ٦٢، و ١٠٨؛ والبروتوكول الإضافي لاتفاقيات جنيف المؤرخة ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩، والمتعلقة

فبينما ذهب البعض إلى القول إنه لا يوجد في الوقت الراهن حق عرقي للإنسان في المساعدة الإنسانية في سياق الكوارث الطبيعية^(٧٩٣)، ذهب البعض الآخر إلى أن هذا الحق قائم وصنفه هؤلاء قاعدة ثانوية من قواعد القانون الدولي^(٧٩٤)، بينما ظل البعض الآخر يرى أن هذا الحق مستقر فعلاً^(٧٩٥).

٢٥٨ - وإذا كانت الإشارات إلى حق في المساعدة الإنسانية تكاد تنعدم في المعاهدات المتعددة الأطراف^(٧٩٦)، فإن هذا الحق قد أدرج في شتى النصوص غير الملزمة. وعلى سبيل المثال، تنص مبادئ وقواعد الصليب الأحمر والهلال الأحمر المتعلقة بالإغاثة في حالات الكوارث على أن "الصليب الأحمر والهلال الأحمر في مساعيهم الرامية إلى منع المعاناة البشرية وتخفيف حدتها، يعتبران من الحقوق الأساسية لكافة الناس أن يعرضوا المساعدة

بمحماية ضحايا المنازعات المسلحة الدولية (البروتوكول الأول)، المادة ٧٠، والبروتوكول الإضافي لاتفاقيات جنيف المؤرخة ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩، والمتعلق بمحماية ضحايا المنازعات المسلحة غير الدولية، (البروتوكول الثاني)، المادة ١٨ (٢).

(٧٩٣) انظر على سبيل المثال، Hardcastle and Chua, "Humanitarian Assistance: Towards a Right of Access to Victims of Natural Disasters", p. 35; comments of Nigel Rodley, in Le droit à l'assistance humanitaire : actes du Colloque international organisé par l'Unesco, at p. 146 (ويبدو لي من الواضح بالقدر الكافي أنه لا يوجد حق في المساعدة الإنسانية أو أنه إذا كان من المتعين أن يكون ثمة حق من هذا القبيل، بل ولو كان هذا الحق قائماً فعلاً، فإنني متأكد بأنه لن يكون حقاً من حقوق الإنسان)، ويرى رودلي أن فكرة هذا الحق زائدة، حيث قال "إن حقوق الإنسان تكون قد انتهكت فعلاً عندما يجد الشخص نفسه في هذا الوضع. ولا فائدة في ... القول بأنه انتهك حق آخر من حقوق الإنسان أي الحق في الحصول على المساعدة"، (المرجع نفسه الصفحة ١٤٦).

(٧٩٤) انظر تعليقات ماري جوزي دوميستيسي، في: Le droit à l'assistance humanitaire : actes du Colloque international organisé par l'Unesco, at p. 88. "أعتقد بأنه لا ينبغي اعتبار الحق في المساعدة الإنسانية حقاً مستقلاً من حقوق الإنسان. بل ينبغي اعتباره ضرباً من الإجراءات التي تقوم مقام حقوق الإنسان. فيما أن ثمة حقاً في الجبر، فإن ثمة حقاً في المساعدة، إذا لم تكن حقوق المقام الأول وتعرضت للانتهاك".

(٧٩٥) تعليقات إكتور غرو إيسيل (Hector Gros Espiell) في Le droit à l'assistance humanitaire : actes du Colloque international organisé par l'Unesco, at p. 103 ("يمكن أن تؤكد فعلاً أن الحق في المعونة الإنسانية هو في جوهره 'قاعدة من القواعد العامة للقانون الدولي'، التي يقرها بصفتها تلك 'الاجتماع الدولي في مجموعه' على نحو ما ورد في صيغة المادة ٥٣ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩. فالحق في المعونة الإنسانية ربما يشكل في الوقت الراهن حالة من حالات القاعدة الأمرة، التي تستتبع بطلان معاهدة أو أي عمل قانوني دولي يتعارض مع هذا الحق أو مع التدابير المطلوبة لتطبيقه").

(٧٩٦) لكن انظر الميثاق الأفريقي لحقوق الطفل ورفاهه، المادة ٢٣.

الإنسانية ويحصلوا عليها^(٧٩٧). وعلى نفس المنوال، تنص معايير موهونك، على أن "لكل شخص الحق في أن يطلب ويتلقى المعونة الإنسانية للمحافظة على الحياة وصون الكرامة من السلطات المختصة أو من المنظمات الحكومية أو غير الحكومية المحلية أو الوطنية أو الدولية^(٧٩٨)، وتدعو الدول الأعضاء في الأمم المتحدة إلى "الاعتراف بالحق في المساعدة الإنسانية وبالمسؤولية عن توفيرها^(٧٩٩). وينص قرار معهد القانون الدولي بشأن المساعدة الإنسانية، المؤرخ ٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣ على أن "ترك ضحايا الكوارث بدون مساعدة إنسانية يشكل تهديداً لحياة البشر ومسا بكرامة الإنسان وبالتالي يعد انتهاكاً لحقوق الإنسان الأساسية. ويحق لضحايا الكوارث أن يطلبوا المساعدة الإنسانية وأن يتلقوها^(٨٠٠). وتتضمن عدة نصوص أخرى أحكام مماثلة^(٨٠١).

(٧٩٧) المبدأ ٢-١. (التوكيد مضاف)، واستنسخت في *International Review of the Red Cross*، رقم ٣١٠ (٢٩ شباط/فبراير ١٩٩٦)، المرفق الرابع.

(٧٩٨) انظر: ٢٠؛ Ebersole, Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies, of 1995, in J.M. "Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies", *Human Rights Quarterly*, vol. 17 No.1 (1995), pp. 192-208 at p. 196.

(٧٩٩) المرجع نفسه، الصفحة ١٩٥، الفقرة ١.

(٨٠٠) الفرع الثاني، الفقرتان ١ و ٢.

(٨٠١) انظر على سبيل المثال: Walter, Kälin, , Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations, Studies in transnational legal policy, no. 32 (Kälin, Walter, ed., Washington, D.C.: American Society of International Law, 2000)، المبدأ ٣ ("للمشردين داخلياً حق طلب الحماية والمساعدة الإنسانية وتلقيها من سلطات [الدولة المتلقية للمساعدة]"); , Guiding Principles on the Right to Humanitarian Assistance, adopted by the Council of the International Institute of Humanitarian Law in April 1993, (*International Review of the Red Cross*, vol. 33 No. 297 (1993))، المبدأ ١ "لكل إنسان الحق في المساعدة الإنسانية لضمان احترام حقوق الإنسان في الحياة والصحة والحماية من المعاملة القاسية أو المهينة وحقوق الإنسان الأخرى الأساسية للبقاء والرفاه والحماية في حالات الطوارئ العامة"; Doha Declaration on the Priorities for Progressive Development of International Law in the United Nations Decade of International Law to Meet the Challenges of the 21st Century, in *International Legal Issues Arising Under the United Nations Decade of International Law* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1995), pp. xv-xx, at p. xviii الضحايا في المساعدة الإنسانية باعتباره حقاً من حقوق الإنسان الأساسية. ويضمن هذا الحق احترام حقوق الإنسان الأساسية الأخرى في الحياة والحماية من المعاملة القاسية والمهينة". وقد تم الوقوف على إشارة إلى حق من هذا القبيل في القانون الوطني: قانون الحد من مخاطر الكوارث والتأهب لها، ٢٠٠٠ (بوليفيا)، المادة ٣ (ب) ("الحق في الحماية - لكل الأشخاص الذين يعيشون في الأراضي الوطنية حق في حماية سلامتهم البدنية وهياكلهم الأساسية المنتجة، وممتلكاتهم ويقتهم في مواجهة الكوارث و/أو حالات الطوارئ المحتملة").

٣ - آليات الحماية الأخرى

٢٥٩. توجد في القانون الدولي عدد من المفاهيم القانونية الناشئة التي تقيم مجالات حماية خاصة للضحايا وللهيئات الإنسانية التي تقدم المساعدة لهم^(٨٠٢). ورغم أن أغلبية هذه المفاهيم قد نشأت في سياق النزاع المسلح ولا تعد بالتالي وثيقة الصلة بهذه الدراسة تحديداً، فإنها استقصيت بإيجاز في هذا المقام لأن بعض الأفكار الملزمة لها قد تنم عن مفهوم مماثل ذي صلة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث. وعلى سبيل المثال، يجوز للأطراف أن ينشئوا بالتراضي، في إطار النظام التعاهدي للقانون الدولي الإنساني، "مناطق محمية"^(٨٠٣). مجردة من السلاح، من قبيل مناطق داكا المحايدة في عام ١٩٧١، ومناطق نيقوسيا المحايدة في عام ١٩٧٤، ومناطق سيغون المحايدة في عام ١٩٧٥، ومنطقة المستشفى الآمنة في فنوم بينه في عام ١٩٧٥^(٨٠٤). وقد استخدم مجلس الأمن آلية مشابهة بإنشائه "مناطق آمنة"، من قبيل تلك التي أنشئت في شمال العراق بموجب القرار ٦٨٨ (١٩٩١)؛ وفي البوسنة والهرسك بموجب القرار ٨١٩ (١٩٩٣) (فيما يتعلق بـسيرينيتسا)، والقرار ٨٢٤ (١٩٩٣) (فيما يتعلق بـسرايفو ومناطق مهددة أخرى). ويبدو أن المناطق الآمنة تختلف عن المناطق المحمية في ثلاثة جوانب هامة: (أ) لا تنشأ عموماً بموافقة الأطراف المعنية، بل تفرض، عادة بقرار لمجلس الأمن^(٨٠٥)، (ب) ولا يشترط فيها أن تكون ذات طابع مدني حصراً^(٨٠٦)، (ج) ولا تكون مجردة من السلاح بالضرورة^(٨٠٧).

(٨٠٢) انظر: Mohamed S. Elewa, "Genocide at the Safe Area of Srebrenica: A Search for a New Strategy for Protecting Civilians in Contemporary Armed Conflict", *Michigan State University-DCL Journal of International Law*, vol. 10 (2001), pp. 429-463, at p. 452; Yves Sandoz, "The Establishment of Safety Zones for Persons Displaced Within Their Country of Origin", and Leonardo Franco, "An Examination of Safety Zones for Internally Displaced Persons as a Contribution Toward Prevention and Solution of Refugee Problems", in *International Legal Issues Arising Under the United Nations Decade of International Law* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1995), pp. 899-927 and 871-897.

(٨٠٣) انظر اتفاقية جنيف الأولى لتحسين حال الجرحى والمرضى بالقوات المسلحة في الميدان، ١٩٤٩، المادة ٢٣؛ واتفاقية جنيف المتعلقة بحماية المدنيين وقت الحرب، ١٩٤٩، المادتان ١٤ و ١٥.

(٨٠٤) انظر المناقشة الواردة في: Sandoz, "The Establishment of Safety Zones for Persons Displaced Within Their Country of Origin", at pp. 909-911.

(٨٠٥) المرجع نفسه، الصفحتان ٩١٧ و ٩٢٦؛ و Salcedo, "Le droit à l'assistance humanitaire: à la recherche d'un équilibre entre les devoirs des autorités territoriales et les obligations des donateurs des secours

٢٦٠ - وتمثل مفهوما آخر فريدا من نوعه "مراكز الإغاثة المفتوحة" التي أنشأتها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في سري لانكا في عام ١٩٩٠، وعرفت بأنها "مكان مؤقت يمكن للمشردين المتنقلين أن يلجوه أو يغادروه ويحصلوا فيه على مساعدة غوثية أساسية في بيئة آمنة نسبياً" (٨٠٨). ووظائفها الغوثية الأساسية هي ضمان الإمدادات الغذائية الكافية للضحايا، رغم أنها توفر أيضا المأوى المؤقت والماء والخدمات الصحية (٨٠٩). ومن الواضح أن مراكز الإغاثة المفتوحة فريدة من نوعها وتختلف عن الملاذات الآمنة والمناطق المجردة من السلاح لأن هاتين الفئتين الأخيرتين نظر في إمكانية إقامتهما في سري لانكا وصرف النظر عنهما لأنهما غير صالحتين تقنيا وسياسيا (٨١٠).

٢٦١ - وتثار آليتان نظريتان بتواتر متزايد في سياق الإغاثة في حالات الكوارث، وإن كانتا متميزتين عن النماذج المذكورة أعلاه لكنهما تتبنيان عناصر من كل واحد منها، وهاتان الآليتان هما: الحيز الإنساني وممرات الإغاثة. ولئن كان المفهومان نظريين إلى حد كبير، فإن معالجتهما ترد أدناه في عجالة لتوفير لمحة كاملة عن الخطاب المعاصر المتعلق بحماية الأشخاص في سياق الكوارث.

humanitaires", at p. 119; Elewa, "Genocide at the Safe Area of Srebrenica: A Search for a New Strategy for Protecting Civilians in Contemporary Armed Conflict", at pp. 452-453.

(٨٠٦) المرجع نفسه.

(٨٠٧) المرجع نفسه.

(٨٠٨) انظر: W.D. Clarence, "Open Relief Centres: A Pragmatic Approach to Emergency Relief and Monitoring during Conflict in a Country of Origin", *International Journal of Refugee Law*, vol. 3, no. 2 (1991), pp. 320-328, at p. 325. وفيما يتعلق بموافقة الدولة المتلقية للمساعدة، شغلت المفوضية في البداية مراكز الإغاثة في سري لانكا دون موافقة رسمية من تلك الدولة، وإن قيل إن إنشاءها يمكن تبريره عموماً بولاية المفوضية في تلك الدولة. B.S. Chimni, "The Incarceration of Victims: Deconstructing Safety Zones", in *International Legal Issues Arising Under the United Nations Decade of International Law* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1995), pp. 823-854, at p. 846. وبعد ما يزيد على السنتين من إنشائها لأول مرة، أبرم اتفاق رسمي يرخص بمواصلة تشغيل مراكز الإغاثة (المرجع نفسه، الصفحتان ٨٤٦-٨٤٧).

(٨٠٩) انظر: W.D. Clarence, "Open Relief Centres: A Pragmatic Approach to Emergency Relief and Monitoring during Conflict in a Country of Origin", at p. 327.

(٨١٠) انظر: B.S. Chimni, "The Incarceration of Victims: Deconstructing Safety Zones", p. 845.

(أ) الحيز الإنساني

٢٦٢ - عُرف مفهوم "الحيز الإنساني" بأنه "فرص وصول المنظمات الإنسانية وحريتها في تقييم الاحتياجات الإنسانية وتلبيتها"^(٨١١). ويعد الحيز الإنساني في سياق الإغاثة في حالات الكوارث حلاً توفيقياً للدولة المتلقية للمساعدة يتيح لها إبداء موافقة محدودة جغرافياً بدل موافقة واسعة على تقديم المساعدة الإنسانية. ومقارنة مع الأنواع الثلاثة الأخرى من الآليات المحددة أعلاه، يشبه الحيز الإنساني في سياق الإغاثة في حالات الكوارث إلى حد كبير مراكز الإغاثة المفتوحة، لكن دوره الرئيسي هو تقديم الغذاء والماء والمساعدة الطبية^(٨١٢).

(ب) ممرات الإغاثة الإنسانية

٢٦٣ - إن توفير حيز إنساني للجهات الفاعلة لتقييم الاحتياجات الإنسانية والسعي إلى تلبيتها لن يكون فعالاً في غياب مواد الإغاثة الأساسية - بما فيها الأغذية والماء النقي والإمدادات الطبية. وقد لاحظ الأمين العام في عام ١٩٩٠ أنه "ما من شك في أن الوصول دون أي عائق إلى ضحايا أي كارثة يظل أحد المسائل الرئيسية في المساعدة الإنسانية. ويمكن النظر في زيادة تطوير إنشاء ممرات غوثية لعمال الإغاثة والإنقاذ لتسليم البضائع الغوثية الأساسية. ويحدد وجود هذه الممرات والطرق وفقاً للطابع المحدد للحالات الطارئة. كما يمكن أن تكون محدودة من ناحية البعد الجغرافي، بمعنى أنها تمثل أقصر طريق مباشر للوصول إلى مسرح الكارثة وتقتصر مهمتها حصراً في النهاية على تيسير توزيع المساعدة

(٨١١) انظر: Karen Guttieri, "Humanitarian Space in Insecure Environments: A Shifting Paradigm", *Strategic Insights*, vol. 4, no. 11 (November. 2005) (في معرض الإشارة إلى مديرية المعونة الإنسانية التابعة للمفوضية الأوروبية).

(٨١٢) خلال الدورة التاسعة والأربعين للجمعية العامة المعقودة في عام ١٩٩٥، عرضت موناكو مشروع قرار يلتمس المشورة بشأن مدى استصواب وضع اتفاقية تحكم إنشاء مناطق آمنة، في التفاعلات المسلحة وفي الكوارث الإنسانية الأخرى. وقالت إنه بإنشاء تلك المناطق، "ستكون مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة والمؤسسات الخيرية الدولية، من قبيل لجنة الصليب الأحمر الدولية وغيرها من المنظمات غير الحكومية المعروفة بأنشطتها الإنسانية، في موقف أفضل يمكنها من الإسراع بتوفير الحماية والإغاثة والمساعدة للسكان المدنيين المتضررين من التفاعلات المدمرة والخرومين من حقوقهم الأساسية". (الوثيقة A/49/PV.13، الصفحة ٧). غير أن مشروع القرار هذا لم يتم تناوله.

انظر: Karin Landgren, "Safety Zones and International Protection: A Dark Grey Area", *International Journal of Refugee Law*, vol. 7 (1995), p. 441.

الطارئة كالأغذية والأدوية. ومن الواضح أنه يتعين التفاوض مع البلدان المتأثرة على إنشاء شرايين للحياة من هذا النوع مع مراعاة مقتضيات سيادتها^(٨١٣).

٢٦٤ - واعتمدت الجمعية العامة فيما بعد القرار ١٠٠/٤٥ الذي يتضمن فقرة موضوعية تتناول تحديدا مفهوم ممرات الإغاثة الإنسانية:

”تخطط [الجمعية العامة] علما مع الارتياح بتقرير الأمين العام بشأن تنفيذ القرار ١٣١/٤٣ ... بشأن إمكانية القيام، بصفة مؤقتة وحيثما يقتضى الأمر ذلك، وبطريقة منسقة بين الحكومات المتأثرة والحكومات والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات الحكومية والمنظمات غير الحكومية المهمة، بإنشاء [ممرات غوثية] لتوزيع المعونة الطبية والغذائية العاجلة“^(٨١٤).

ويجدر بالتأكيد أن الممرات الإنسانية وإن كانت مناقشتها ترد غالبا في سياق التراع المسلح، فإن الأمين العام قد أشار صراحة إلى إمكانية الاستظهار بها في سياق الكوارث الطبيعية^(٨١٥).

٢٦٥ - كما اقترحت ممرات الإغاثة في حالات الكوارث في نصوص أخرى. وعلى سبيل المثال، تنص المبادئ التوجيهية للحق في المساعدة الإنسانية على أنه ”يمكن إتاحة المساعدة الإنسانية، عند الاقتضاء، عن طريق ’ممرات إنسانية‘ تحترمها وتحميها السلطات المختصة لدى الأطراف المشاركة وسلطة الأمم المتحدة عند الضرورة“^(٨١٦). وتنص المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشريد الداخلي، على أن ”سلطات [الدولة المتلقية للمساعدة] تمنح وتسهل المرور

(٨١٣) الوثيقة A/45/587، الفقرة ٢٦.

(٨١٤) قرار الجمعية العامة ١٠٠/٤٥ المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠، الفقرة ٦.

(٨١٥) تناول المسألة أيضا برنامج الأغذية العالمي (”في دورته الخامسة عشرة، المعقودة في القاهرة في عام ١٩٨٩، وقبل أعضاء مجلس الأغذية العالمي في إعلان القاهرة اقتراح اتفاق دولي بشأن المرور الآمن للمعونة الغذائية الطارئة. وفهم الاقتراح على أنه إسهام في المناقشات الجارية على المستوى الدولي في أعقاب أمور منها صدور قرار الجمعية العامة ١٣١/٤٣. ونوقشت مسألة المرور الآمن للمعونة الغذائية الطارئة مرة أخرى في الدورة السادسة عشرة لمجلس الأغذية العالمي المعقودة في بانكوك في أيار/مايو ١٩٩٠. وأوصى الأعضاء في استنتاجاتهم المدير التنفيذي للبرنامج بأن يتشاور مع المنظمات والمؤسسات المعنية بشأن وضع مبادئ توجيهية لاتخاذ تدابير فعالة لضمان مرور المعونة الغذائية وأن يلتزم تأييد الجمعية العامة بهذا الصدد“ (الوثيقة A/45/587، الفقرة ٢٤).

(٨١٦) المبادئ التوجيهية للحق في المساعدة الإنسانية، التي اعتمدها مجلس المعهد الدولي للقانون الإنساني في نيسان/أبريل ١٩٩٣. (International Review of the Red Cross, No. 297) (تشرين الثاني/نوفمبر - كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣)، الصفحات ٥١٩-٥٢٥، المبدأ ١٠.

الحر للمساعدة الإنسانية وتمنح الأشخاص المشاركين في تقديم تلك المساعدة فرص الوصول السريع دون عوائق إلى المشردين^(٨١٧).

٢٦٦ - وتتيح الممرات الإنسانية للدولة المتلقية للمساعدة إمكانية الموافقة على تقديم المعونة ما دامت عملية الإغاثة لا تتجاوز الشريط الضيق الناشئ عن الممر الإنساني للحد من الحضور الخارجي في إقليمها والتحكم فيه. وعلى سبيل المثال، أقام اتفاق مبرم بين السودان والأمم المتحدة في حزيران/يونيه ١٩٩١ ممرًا إنسانيًا على المياه في اتجاه الممر المائي كوستي - مالاكال - الناصر، والنيل الأبيض ونهر السوبات لتقديم الإمدادات إلى سكان جنوب السودان^(٨١٨). وعلى نفس المنوال، أقر قرار مجلس الأمن ٧٦٤ المؤرخ ١٣ تموز/يوليه ١٩٩٢ تدابير تعزيز اتفاق مطار سرايفو المؤرخ ٥ حزيران/يونيه ١٩٩٢ الذي وافقت فيه الأطراف على "إنشاء ممرات أمنية بين المطار والمدينة، تحت رقابة قوة [الأمم المتحدة للحماية]، لضمان الحركة الآمنة للمعونات الإنسانية والموظفين العاملين عليها"^(٨١٩).

٢٦٧ - واقترحت خمسة قيود على إنشاء الممرات الإنسانية هي: أن تقتصر زمنيا على الفترة التي تكون فيها المساعدة ضرورية تماما؛ وأن تكون محدودة جغرافيا؛ وأن تكون أهداف الممرات الإنسانية محدودة، وليس لها وظيفة أخرى غير تقديم المساعدة الإنسانية العاجلة؛ وأن

(٨١٧) المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشريد الداخلي، ٢٠٠٠، المبدأ ٢٥ (٣). وفي بيان أدلي به في مناقشة الجمعية العامة المتعلقة باعتماد القرار ١٨٢/٤٦، لاحظت فرنسا أن ضرورة الممرات الإنسانية "للولصول بسرعة إلى الضحايا، مع مراعاة سيادة الدول المعنية مراعاة تامة" قد تقدمت به أيضا اللجنة المستقلة المعنية بالقضايا الإنسانية الدولية. انظر الوثيقة A/46/PV.39، الصفحة ٧٣.

(٨١٨) انظر، Mario, Bettati, "The Right of humanitarian Intervention or the Right of Free Access to Victims", *Review of the International Commission of Jurists*, vol. 49, No. 1 (1992), p. 7 (حيث لاحظ "أن عملية شريان الحياة التي جرت في السابق كانت تشكيلا أوليا لهذه الممرات نقلت عبرها الجماعة الأوروبية المعونة في عام ١٩٩٠ بواسطة المنظمات غير الحكومية").

(٨١٩) كانت هذه الممرات الغوثية أساسية في إنقاذ سكان يوغوسلافيا السابقة طيلة سنة ١٩٩٢. انظر: Bettati, "The Right of humanitarian Intervention or the Right of Free Access to Victims", الصفحة ٧. وانظر أيضا قرار مجلس الأمن ٧٦٧ (١٩٩٢) المؤرخ ٢٧ تموز/يوليه ١٩٩٢، الفقرة ٢ (المتعلق بالإنزال الجوي للمعونة الإنسانية في الصومال)؛ وقرار مجلس الأمن ١١٩٩ (١٩٩٨)، المؤرخ ٢٣ أيلول/سبتمبر ١٩٩٨ (المتعلق بتوفير فرص الوصول في كوسوفو).

تكون مقيدة مهنيًا، من حيث وجوب ضمان التزاهة في توزيع المعونة الإنسانية؛ ويجوز أن تخضع الممرات لقواعد أخرى^(٨٢٠).

(٨٢٠) أُقترح أن تكون نموذجًا تلك القيود المفروضة على المرور البريء في البحر الإقليمي بموجب المادة ١٩ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار. (Bettati, "The Right of humanitarian Intervention or the Right of Free Access to Victims", p. 7)