

Distr.: General
9 April 2012
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة الرابعة والستون

جنيف، ٧ أيار/مايو - ١ حزيران/يونيه

و ٢ تموز/يوليه - ٣ آب/أغسطس ٢٠١٢

التقرير الخامس عن حماية الأشخاص في حالات الكوارث

مقدم من السيد إدواردو فالينسيا - أوسينا، المقرر الخاص

المحتويات

الصفحة

٣		أولا - مقدمة
٥		ثانيا - التعليقات التي أبدتها الدول والمنظمات في اللجنة السادسة
٦		ألف - تعليقات عامة
٨		باء - مشاريع المواد ٥ و ٦ و ٧ و ٨
١٠		جيم - مشروع المادة ٩
١٣		هاء - مشروع المادة ١١
١٤		واو - الحق في عرض المساعدة (مقترح مشروع المادة ١٢)



الرجاء إعادة استعمال الورق



١٩	زاي - واجب تقديم المساعدة (سؤال طرحته اللجنة في الفقرة "جيم" من الفصل الثالث من تقريرها السنوي لعام ٢٠١١)
٢١	ثالثا - موقف المقرر الخاص من السؤال الذي طرحه اللجنة في الفصل ثالثا - جيم من تقريرها السنوي لعام ٢٠١١
٢٨	رابعا - تحليل واجب التعاون
٢٩	ألف - طبيعة التعاون واحترام سيادة الدولة المتضررة
٣٠	باء - واجب التعاون، التزام ببذل العناية
٣٢	جيم - فئات التعاون
٤٣	مشروع المادة ألف: تفاصيل واجب التعاون
٤٣	خامسا - شروط تقديم المساعدة
٤٤	ألف - الامتثال للقوانين الوطنية
٥٤	باء - الاحتياجات القابلة للتحديد ومراقبة النوعية
٦٢	جيم - القيود المفروضة على الشروط بموجب القانونين الدولي والوطني
٧١	مشروع المادة ١٣: شروط تقديم المساعدة
٧١	سادسا - إنهاء المساعدة
٧٣	مشروع المادة ١٤: إنهاء المساعدة
٧٣	سابعا - التطورات ذات الصلة

أولا - مقدمة*

١ - قررت لجنة القانون الدولي في دورتها التاسعة والخمسين لعام ٢٠٠٧ أن تدرج موضوع "حماية الأشخاص في حالات الكوارث" في برنامج عملها، وعينت السيد إدواردو فالينسيا - أوسبينا مقررًا خاصًا.

٢ - وفي دورتها الستين لعام ٢٠٠٨، كان معروضا على اللجنة التقرير الأولي الذي أعده المقرر الخاص (A/CN.4/598) وتناول فيه مراحل تطور موضوع حماية الأشخاص في حالات الكوارث، وحدد مصادر القوانين المتعلقة بالموضوع وتطرق للجهود التي بذلت من أجل تدوين القانون المتعلق بهذا المجال وتطويره. وقدم التقرير أيضا الخطوط العريضة لمختلف جوانب النطاق العام للموضوع بغرض الوقوف على المسائل القانونية الرئيسية التي يتعين تناولها، وتقديم استنتاجات مبدئية لا تخل بما ستخلص إليه المناقشة التي يهدف التقرير إلى إثارتها داخل اللجنة. وكان معروضا على اللجنة أيضا مذكرة طلبت إلى الأمانة العامة إعدادها، تركز بصفة أساسية على الكوارث الطبيعية (A/CN.4/590 و Add.1-3) وتقدم لمحة عامة عن الصكوك والنصوص القانونية القائمة المطبقة على مجموعة متنوعة من الجوانب المتعلقة باتقاء الكوارث والمساعدة العوئية، إلى جانب حماية الأشخاص في حالات الكوارث.

٣ - ونظرت اللجنة في دورتها الحادية والستين لعام ٢٠٠٩ في التقرير الثاني للمقرر الخاص (A/CN.4/615 و Corr.1) الذي يقدم تحليلا لنطاق الموضوع من حيث الاختصاص الموضوعي والاختصاص الشخصي والاختصاص الزمني، ويبحث المسائل المتصلة بتعريف لفظة "الكارثة" لأغراض الموضوع، ويتناول دراسة الواجب الأساسي الذي يقضي

* يعرب المقرر الخاص عن تقديره للمساعدة التي قدمها له في سياق إعداد هذا التقرير كل من: د. روني أورينيا، مدير برامج القانون الدولي والمجستير في القانون؛ وسانتياغو ريوخاس، المرشح لنيل درجة الدكتوراه، كلية الحقوق التابعة لجامعة لوس أنديس، بوغوتا؛ وليي كامبيل، الحائز للمجستير في القانون، ومادلين سنيدر، مرشحة لنيل درجة الدكتوراه، كلية الحقوق في جامعة نيويورك، نيويورك؛ وكريستودولوس كاوتزانيس، الحائز للمجستير في القانون ومرشح لنيل درجة الدكتوراه، جامعة كولومبيا، نيويورك؛ وإيميكاتوكوناغا، المرشحة لنيل درجة الدكتوراه والباحثة الزائرة بكلية السياسات العامة الدولية، جامعة أوساكا، أوساكا، اليابان؛ وأنا بولاك بيتريك، مرشحة لنيل درجة الدكتوراه، كلية القانون الأوروبي، سلوفينيا؛ ويان ديهوت - دلفيل، حائزة للمجستير في القانون ومرشحة لنيل المجستير في القانون، كلية القانون السربون، باريس الأولى، جامعة بونتيون - السربون، باريس؛ وآرون ماركوس، مرشح لنيل درجة الدكتوراه في القانون، كلية القانون هارفرد، كامبردج، ماساتشوستس؛ ومارني أجيلو، وزاك بنتش، وماريا فالتينا كاستيو، وإكتا داريا، وريان فرحا، وألكسندرا فيليوفا، وسارة فينك، وآشلي غيار، وفريديريك هال، وثاير هاردويك، وهيلاري هاريس، وميا بسورن، وتجستن شويغل، ومليسا ستوارت، المشاركون في برنامج الأخصائيين العالميين في القانون (Global Law Scholars)، عام ٢٠١٣، مركز الدراسات القانونية في جامعة جورج تاون، واشنطن العاصمة؛ وبول ر. واليغور، لاهاي.

بالتعاون. وتضمن التقرير أيضا مقترحات مشاريع المواد ١ (النطاق)، و ٢ (تعريف الكارثة)، و ٣ (واجب التعاون). وكان معروضا على اللجنة أيضا ردود خطية مقدمة من مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بالأمانة العامة للأمم المتحدة والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بشأن الأسئلة التي طرحتها اللجنة على هاتين الهيئتين في عام ٢٠٠٨.

٤ - وفي الدورة الثانية والستين للجنة لعام ٢٠١٠، قدم المقرر الخاص تقريره الثالث في الموضوع (A/CN.4/629) الذي عرض فيه نظرة عامة على التعليقات التي أبدتها الدول والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر أمام اللجنة السادسة للجمعية العامة بشأن الأعمال التي اضطلعت بها اللجنة حتى ذلك الحين. ثم درس المبادئ التي تكمن وراء حماية الأشخاص في حالة وقوع كارثة، من حيث جانبها المتعلق بالأشخاص المحتاجين إلى حماية، ومسألة مسؤولية الدول المتأثرة. وتضمن التقرير مقترحات بشأن ثلاثة مشاريع مواد أخرى هي: المبادئ الإنسانية في الاستجابة في حالات الكوارث (٦)، والكرامة الإنسانية (٧)، والمسؤولية الأساسية للدولة المتأثرة (٨).

٥ - وفي دورتها الثالثة والستين لعام ٢٠١١، كان معروضا على اللجنة التقرير الرابع للمقرر الخاص (A/CN.4/643 و Corr.1) الذي أورد نظرة عامة عن الآراء التي أعربت عنها الدول والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر أمام اللجنة السادسة بشأن الأعمال التي اضطلعت بها اللجنة حتى ذلك الوقت، ونظر في مسؤولية الدول المتأثرة بالتماس المساعدة حينما يتجاوز حجم الكارثة قدرتها الوطنية على الاستجابة، والواجب الذي يقع على الدولة المتأثرة بعدم سحب موافقتها لتلقي المساعدة الخارجية على نحو تعسفي، والحق في عرض المساعدة في المجتمع الدولي. وأورد التقرير مقترحات بشأن مشاريع مواد ثلاثة أخرى وهي: مشاريع المواد ١٠ (واجب الدولة المتأثرة في التماس المساعدة)، و ١١ (واجب الدولة المتأثرة في ألا ترفض على نحو تعسفي الموافقة على المساعدة الخارجية)، و ١٢ (الحق في عرض المساعدة).

٦ - وفي الدورة الحادية والستين لعام ٢٠٠٩، أحاطت اللجنة علما في جلستها ٣٠٢٩ المعقودة في ٣١ تموز/يوليه ٢٠٠٩ بمشاريع المواد من ١ إلى ٥، بالصيغة التي اعتمدها لجنة الصياغة بصفة مؤقتة (انظر A/CN.4/758). وأحاطت اللجنة علما في جلستها ٣٠٦٧ المعقودة في ٢٠ تموز/يوليه ٢٠١٠ بمشاريع المواد من ٦ إلى ٩ على النحو الذي اعتمدته لجنة الصياغة بصفة مؤقتة (A/CN.4/L.776).

٧ - وفي دورتها الثانية والستين (٢٠١٠)، اعتمدت اللجنة في جلستها ٣٠٥٧ المعقودة في ٤ حزيران/يونيه ٢٠١٠ تقرير لجنة الصياغة بشأن مشاريع المواد من ١ إلى ٥ التي كانت

اللجنة قد نظرت فيها في دورتها السابقة. واعتمدت اللجنة كذلك شروح مشاريع المواد من ١ إلى ٥ في جلستها ٣٠٧٢ المعقودة في ٢ آب/أغسطس ٢٠١٠. وأدرج نص مشاريع المواد من ١ إلى ٥ مع شروحها في الفصل السابع - جيم من تقرير اللجنة عن دورتها الثانية والستين (A/65/10).

٨ - واعتمدت اللجنة في دورتها الثالثة والستين لعام ٢٠١١ في جلستها ٣١٠٢ المعقودة في ١١ تموز/يوليه ٢٠١١ تقرير لجنة الصياغة بشأن مشاريع المواد من ٦ إلى ٩ التي كانت اللجنة قد نظرت فيها في دورتها السابقة. واعتمدت اللجنة كذلك تقرير لجنة الصياغة بشأن مشروع المادتين ١٠ و ١١ في جلستها ٣١١٦ المعقودة في ٢ آب/أغسطس ٢٠١١. واعتمدت اللجنة في جلستها ٣١٢٢ المعقودة في ٩ آب/أغسطس ٢٠١١ شروح مشاريع المواد من ٦ إلى ١١. وأدرج نص مشاريع المواد من ٦ إلى ١١ مع شروحها في الفصل التاسع - جيم من تقرير اللجنة عن أعمال دورتها الثالثة والستين (A/66/10).

٩ - وفي دورتها الثالثة والستين، أشارت اللجنة في جلستها ٣١٠٧ المعقودة في ١٨ تموز/يوليه ٢٠١١ إلى مشروع المادة ١٢ الذي أعدته لجنة الصياغة، إلى جانب مشروع المادتين ١٠ و ١١ اللذين اقترحهما المقرر الخاص في تقريره الرابع. غير أنه لم يتسن للجنة الصياغة، نظرا لضيق الوقت، اعتماد مشروع المادة ١٢ بصفة مؤقتة في تلك الدورة.

ثانياً - التعليقات التي أبدتها الدول والمنظمات في اللجنة السادسة

١٠ - في الدورة السادسة والستين للجمعية العامة، نظرت اللجنة السادسة في جلساتها ١٨ إلى ٢٨ المعقودة في الفترة من ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر إلى ٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١، في إطار البند ٨١ من جدول الأعمال، في تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثالثة والستين، الذي أفرد الفصل التاسع منه لموضوع "حماية الأشخاص في حالات الكوارث" (A/66/10، الفقرات ٢٦٤-٢٨٩). وركزت مداخلات الممثلين على نص مشاريع المواد من ٥ إلى ١١ وشروحها التي سبق أن اعتمدها اللجنة (انظر A/65/10، الفقرة ٣٣٠، و A/66/10، الفقرة ٢٨٩)، وعلى مضمون مشروع المادة ١٢ على النحو المقترح من قبل المقرر الخاص في تقريره الرابع (A/CN.4/643 و Corr.1، الفقرة ١٠٩). وأشار الممثلون أيضا إلى النقاط المتصلة بالموضوع الراهن المدرجة في الفصل الثالث (الفرع جيم، الفقرتان ٤٣ و ٤٤) من تقرير اللجنة المعنون "قضايا محددة تكون للتعليقات التي تبدى بشأنها أهمية خاصة للجنة".

١١ - وفي الفقرة ٤٣ من تقريرها، أكدت اللجنة من جديد أنها سترحب بأي معلومات متعلقة بممارسات الدول المتعلقة بهذا الموضوع، بما في ذلك الأمثلة على التشريعات الوطنية، وسترحب، بصورة خاصة، بالمعلومات والتعليقات المتصلة بمشاكل قانونية ومؤسسية محددة تكتنف التصدي للكوارث أو مواجهتها. وفي هذا الصدد، أشارت النمسا^(١) وهنغاريا^(٢) وإندونيسيا^(٣) إلى تشريعاتها الوطنية المتعلقة بالإغاثة في حالة الكوارث. وقدم الاتحاد الأوروبي^(٤) تفاصيل عن صكوكه المتعلقة بالمساعدة الإنسانية والحماية المدنية، بينما أبرز الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر^(٥) بعض أحدث التطورات في أنشطته المتصلة بالقانون الدولي للاستجابة للكوارث.

ألف - تعليقات عامة

١٢ - كانت المناقشة التي دارت في اللجنة السادسة، كما في السنوات السابقة، دليلاً على الأهمية القصوى التي توليها الدول والمنظمات للموضوع^(٦). ورحبت الوفود عموماً بالتقدم الذي أحرزته اللجنة في وقت قصير، مشددة على أهمية الموضوع وراهنيتها في ضوء الخسائر المتزايدة الناتجة عن الكوارث الطبيعية^(٧). وسلمت بأن عمل اللجنة في مجال التدوين والتطوير التدريجي سيكون له إسهام كبير في تطوير القوانين المتعلقة بالاستجابة للكوارث، وأثنت على ما تبذله من جهود من أجل إيضاح الإطار القانوني الخاص المتعلق بالوصول إلى المحتاجين للمساعدة في حالات الكوارث، وإدراج المبادئ الأساسية التي تحكم أنشطة الإغاثة في حالة الكوارث، والاعتراف بعدة واجبات تقع على عاتق الدول المتأثرة^(٨). وأقرت عدة دول بأن مبادرة من هذا القبيل ستساعد في تحسين كفاءة ونوعية المساعدة الإنسانية وفي التخفيف من

(١) A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٢٣.

(٢) A/C.6/66/SR.24، الفقرة ٥٨.

(٣) A/C.6/66/SR.24، الفقرة ٧١.

(٤) A/C.6/66/SR.21، الفقرتان ٥٣ و ٥٤.

(٥) A/C.6/66/SR.25، الفقرة ٤٥.

(٦) يذكر موجز مناقشات اللجنة السادسة هذا الوفود التي أدلت ببيانات باسمها مع الإشارة إلى المحضر الموجز ذي الصلة من محاضر اللجنة السادسة.

(٧) سلوفينيا (A/C.6/66/SR.20، الفقرة ١١)، بولندا (A/C.6/66/SR.21، الفقرة ٨٣)، إيطاليا (A/C.6/66/SR.21، الفقرة ٩١)، كولومبيا (A/C.6/66/SR.22، الفقرة ٢٥)، أيرلندا (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ٢٠)، مصر (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ٣٦)، سويسرا (A/C.6/66/SR.18، الفقرة ٤٢).

(٨) بولندا (A/C.6/66/SR.21، الفقرة ٨٤)، السلفادور (A/C.6/66/SR.22، الفقرة ١١)، النيجر (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٥٤)، الاتحاد الأوروبي (A/C.6/66/SR.21، الفقرتان ٥٢ و ٥٥).

آثار الكوارث^(٩). وأشار أحد الوفود مثلاً إلى أن "اللجنة قد اختارت التركيز على أمور ذات أهمية كبيرة في الوقت الحالي واتضح أنها متوافقة مع الاتجاهات الراهنة في الممارسة الدولية"^(١٠).

١٣ - وعلى سبيل الملاحظة العامة وكمنطلق للمناقشة بشأن مشاريع مواد محددة، أثنى عدة ممثلين على اللجنة لإقامتها التوازن المطلوب بين ضرورة حماية الأشخاص المتأثرين بالكوارث واحترام مبدأي سيادة الدول وعدم التدخل^(١١). وأكدت بعض الوفود على أن الاستجابة للكوارث، وبالتالي مشاريع المواد التي أعدها اللجنة، ينبغي أن تستند دوماً إلى مبدأ الاحترام التام لسيادة الدول المتأثرة، وينبغي ألا تسمح بتسييس المساعدة الإنسانية أو جعلها ذريعة للتدخل في الشؤون الداخلية للدول المتأثرة^(١٢). وتم التشديد أيضاً على أهمية التضامن الدولي في حالة وقوع الكوارث^(١٣).

١٤ - وبينما رحب باعتراف اللجنة بدور المنظمات الدولية والعناصر الفاعلة الإنسانية الأخرى في حماية الأشخاص في حالة الكوارث، أشير إلى أنه من غير الواضح ما إذا كانت منظمات التكامل الإقليمي مثل الاتحاد الأوروبي مشمولة أيضاً بكل من مشاريع المواد^(١٤).

١٥ - وفضلاً عن ذلك، أشير إلى أن النطاق المقترح لمشاريع المواد ضيق للغاية فيما يتعلق بالحوادث المشمولة، وأنه ينبغي بالتالي توسيعه ليشمل أنشطة أكثر تنوعاً من أنشطة ما بعد وقوع الكوارث المتصلة بالحد من المخاطر والوقاية منها والتأهب لها وتخفيف آثارها^(١٥). وأعرب أيضاً عن رأي مفاده أن مشاريع المواد نفسها ينبغي أن تركز على المسائل العملية^(١٦). وفضلاً عن ذلك، تم التأكيد على أن وضع مبادئ توجيهية غير ملزمة أو إطار

(٩) رومانيا (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ١٧)، اليابان (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ٢٥).

(١٠) سويسرا (A/C.6/66/SR.18، الفقرة ٤٢).

(١١) سلوفينيا (A/C.6/66/SR.20، الفقرة ١١)، كولومبيا (A/C.6/66/SR.22، الفقرة ٢٥)، سري لانكا (A/C.6/66/SR.27، الفقرة ١٨).

(١٢) الصين (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٤١)، ماليزيا (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ١١٢)، إندونيسيا (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ٧٠)، مصر (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ٣٦).

(١٣) اليابان (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ٢٥).

(١٤) الاتحاد الأوروبي (A/C.6/66/SR.21، الفقرة ٥٧).

(١٥) بولندا (A/C.6/66/SR.21، الفقرة ٨٤).

(١٦) أيرلندا (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ٢٠). انظر أيضاً الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ٤٢) (إشارة إلى المشاكل العملية الكبيرة الناشئة عن مشاركة عناصر فاعلة أجنبية تنقصها المهارات المطلوبة).

مبادئ موجهة إلى الدول والأطراف الأخرى المشاركة في أنشطة الإغاثة من الكوارث سيكون لها طابع عملي أكثر وستحظى على الأرجح بدعم واسع^(١٧).

١٦ - وأيدت الوفود رأي اللجنة القائم على موقف الأمين العام للأمم المتحدة (A/63/677)، الفقرة ١٠ (ب)) الذي يفيد بأن مفهوم "مسؤولية الحماية" يقع خارج نطاق الموضوع ولا ينطبق إلا على أربعة أنواع محددة من الجرائم هي الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم ضد الإنسانية^(١٨). ويرى الأمين العام أن توسيع نطاق مفهوم "مسؤولية الحماية" ليشمل الاستجابة للكوارث الطبيعية سيجعله واسعا بحيث يفقد ملامحه ومنفعته العملية. غير أن أحد الوفود ذهب إلى أنه بما أن "مسؤولية الحماية" مفهوم من بين أشد المفاهيم دينامية في تطورها ونزعتها الابتكارية في العلاقات الدولية، فينبغي مواصلة النظر بعناية في مدى ملائمة توسيع نطاق المفهوم ليشمل الكوارث الطبيعية^(١٩).

باء - مشاريع المواد ٥ و ٦ و ٧ و ٨

١٧ - بخصوص مشروع المادة ٥ (واجب التعاون)، أكدت الدول أهمية مشروع المادة ما دام التعاون ضرورياً لنجاح الإغاثة في حالات الكوارث وحماية الأشخاص المحتاجين^(٢٠). غير أنه طُلب زيادة توضيح مشروع المادة ٥ بهدف تمكين الدول من فهم مدى التزاماتها^(٢١).

١٨ - وفيما يتعلق بمشروع المادة ٦ (المبادئ الإنسانية للاستجابة في حالات الكوارث)، وُجّهت عبارات الثناء إلى المقرر الخاص على الاعتراف بالدور الرئيسي الذي تحظى به مبادئ

(١٧) المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية (A/C.6/66/SR.23)، الفقرة ٤٥)، الاتحاد الروسي (A/C.6/66/SR.24)، الفقرة ٣٧).

(١٨) كولومبيا (A/C.6/66/SR.22)، الفقرة ٢٥)، تايلند (A/C.6/66/SR.24)، الفقرة ٨٩)، اليابان (A/C.6/66/SR.25)، الفقرة ٢٦)، سري لانكا (A/C.6/66/SR.27)، الفقرة ١٨). انظر أيضا التعليقات الواردة أدناه بشأن مشروع المادة ٩، والتي أبدتها على الخصوص فرنسا (A/C.6/66/SR.23)، الفقرة ٣٨)، والصين (A/C.6/66/SR.23)، الفقرة ٤٢).

(١٩) ذهبت بولندا (A/C.6/66/SR.21)، الفقرة ٨٥) إلى أنه رغم أن المفهوم لا ينطبق في الوقت الحالي إلا على الحالات الأربع المحددة التي ذكرها الأمين العام، فذلك مشفوع بتحفظ هام معبر عنه كما يلي: "ما لم يقرر الأعضاء خلاف ذلك". وترى أن جسامه التهديدات والخسائر الناجمة عن الكوارث الطبيعية أضحت دليلا على أن الوقت حان ليقدر "خلاف ذلك" ومواجهة التحدي المتمثل في توسيع المفهوم ليشمل الكوارث الطبيعية.

(٢٠) سلوفينيا (A/C.6/66/SR.20)، الفقرة ١١)، الصين (A/C.6/66/SR.23)، الفقرة ٤١)، جمهورية إيران الإسلامية (A/C.6/66/SR.24)، الفقرة ٥١)، النمسا (A/C.6/66/SR.23)، الفقرة ٢٥)، إسرائيل (A/C.6/66/SR.23)، الفقرة ٣٣)، تايلند (A/C.6/66/SR.24)، الفقرة ٩٢)، رومانيا (A/C.6/66/SR.25)، الفقرة ١٧).

(٢١) كوبا (A/C.6/66/SR.24)، الفقرة ٢٦)، ماليزيا (A/C.6/66/SR.24)، الفقرة ٢٠).

الإنسانية والحياد والتزاهة وعدم التمييز في تنسيق الإغاثة في حالات الكوارث وتنفيذها^(٢٢). وحظي بالتأييد رأي اللجنة الوارد في الشرح والذي يقول إنه ليس من الضروري تحديد ما إذا كانت المبادئ الإنسانية الثلاثة، الإنسانية والحياد والتزاهة، التي يتضمنها مشروع المادة، من المبادئ العامة للقانون الدولي^(٢٣). واقترح البعض توضيح المقصود بعبارة "الأشخاص المعرضون للخطر بوجه خاص" فيما يتعلق بتطبيق المبادئ الإنسانية للاستجابة في حالات الكوارث^(٢٤).

١٩ - وأعرب أحد الوفود عن تفضيله صياغة مشروع مادة جديدة تعكس مبادئ ميثاق الأمم المتحدة والمبادئ التوجيهية لتقديم المساعدة الإنسانية على النحو الوارد في قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦^(٢٥).

٢٠ - ورأى وفد أن مشروع المادتين ٧ و ٨ يُفضل وضعهما في بداية نص الصك الذي سيوضع مستقبلاً أو في ديباجته لأنهما تتناولان مبادئ أساسية^(٢٦).

٢١ - واعتُبر مشروع المادة ٧ (الكرامة الإنسانية) مشروعاً بالغ الأهمية لأنها المرة الأولى التي يُدرج فيها هذا المبدأ كحكم مستقل في متن صك دولي مقبل، ولأن مشروع المادة بمثابة تذكير بأن حماية البشر تقع في صميم الموضوع. ووردت الإشارة إلى أن واجب "الاحترام والحماية"، على حد ما تم التسليم به في الشرح، واجب في غاية الاتساع، بحيث يشمل التزاماً سلبياً بالامتناع عن انتهاك كرامة الفرد والتزاماً إيجابياً بالحفاظ على هذه الكرامة. وتضطلع الدولة أيضاً، باعتبار دورها الرئيسي في التصدي للكوارث، بالدور الرئيسي في الوفاء بهذا الالتزام^(٢٧).

٢٢ - وبخصوص مشروع المادة ٨ (حقوق الإنسان)، قيل إن نصه، بالمقارنة مع نص مشروع المادة ٧، على قدر كبير من التعميم والغموض، ويشير تساؤلات فيما يتعلق بنطاقه وتفسيره^(٢٨). وكان هناك أيضاً من رأى أن الشرح ينبغي أن يستفيض في بيان معنى حقوق الإنسان عن طريق الإشارة إلى حماية الحقوق المتعلقة بتأمين الغذاء والصحة والمأوى والتعليم

(٢٢) الولايات المتحدة الأمريكية (A/C.6/66/SR.21)، الفقرة ٦٩.

(٢٣) الجزائر (A/C.6/66/SR. 25)، الفقرة ٣١.

(٢٤) النيجر (A/C.6/66/SR.23)، الفقرة ٥٤.

(٢٥) كوبا (A/C.6/66/SR.24)، الفقرة ٢٦.

(٢٦) جمهورية كوريا (A/C.6/66/SR.24)، الفقرة ٨٢، أيرلندا (A/C.6/66/SR.25)، الفقرة ٢٠.

(٢٧) كولومبيا (A/C.6/66/SR.22)، الفقرة ٢٦.

(٢٨) الجزائر (A/C.6/66/SR.25)، الفقرة ٣٢.

والسكن والأراضي والملكية وسبل العيش والتعليم الثانوي والعالي والوثائق الثبوتية والتنقل واستعادة الأواصر العائلية وحرية التعبير والرأي والانتخابات^(٢٩).

جيم - مشروع المادة ٩

٢٣ - لقي مشروع المادة ٩ (دور الدولة المتأثرة)، الذي يستند إلى المبدأ الأساسي المتمثل في سيادة الدولة وينص على واجب الدولة المتأثرة في كفالة حماية الأشخاص وتقديم الإغاثة والمساعدة في إقليمها، تأييداً عاماً من الدول في اللجنة السادسة^(٣٠). ورغم أن الدولة المتأثرة هي الأقدر على تقييم الاحتياجات في هذا الصدد فإن مسؤوليتها ينبغي ألا تظل حكراً عليها^(٣١). وينبغي إيلاء المزيد من الاعتبار لواجب الدولة المتأثرة نحو المجتمع الدولي ككل، حيث إن تقاعسها عن اتخاذ أي إجراء قد تكون له آثار ليس فقط في حدود إقليمها، ولكن في إقليم جيرانها أيضاً^(٣٢). وحظي استخدام مصطلح "واجب" في مشروع المادة ٩ بالترحيب لأسباب متعددة، منها على الخصوص تفادي أي التباس بمفهوم "المسؤولية"^(٣٣)، ولأن هذا الاستخدام هو الوسيلة المناسبة للتوفيق بين هاجسي الحفاظ على سيادة الدولة وحماية المتضررين^(٣٤). ومما قيل أيضاً أنه سيكون من المفيد أن تُدرج في النص إشارة محددة إلى الأشخاص ذوي الإعاقة^(٣٥).

مشروع المادة ١٠

٢٤ - فيما يخص مشروع المادة ١٠ (واجب الدولة المتأثرة في التماس المساعدة)، رحب العديد من الوفود بجعل واجب الدولة المتأثرة في التماس المساعدة واجباً قانونياً وليس واجباً

(٢٩) تايلند (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ٨٩).

(٣٠) الولايات المتحدة (A/C.6/66/SR.21، الفقرة ٦٩)، كولومبيا (A/C.6/66/SR. 22، الفقرة ٢٧)، فرنسا (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٣٨)، هولندا (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٤٨)، الصين (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٤٢)، شيلي (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ٨)، الأرجنتين (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ١٠)، رومانيا (A/C.6/66/SR. 25، الفقرة ١٧)، أيرلندا (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ٢١)، الجزائر (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ٣١)، الاتحاد الأوروبي (A/C.6/66/SR.21، الفقرة ٥٥). واعتبرت باكستان (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ٦) مشروع المادة ٩ أهم أحكام مشاريع المواد لإفادته تفضيل القوانين المحلية.

(٣١) فنلندا (باسم دول الشمال الأوروبي) (A/C.6/66/SR.21، الفقرة ٦٠).

(٣٢) رومانيا (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ١٧).

(٣٣) فرنسا (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٣٨)، الصين (A/C.6/66/SR. 23، الفقرة ٤٢)، الجزائر (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ٣١).

(٣٤) كولومبيا (A/C.6/66/SR.22، الفقرة ٢٧).

(٣٥) اليونان (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ٢٤).

أخلاقياً أو سياسياً. واتفقت الوفود على أن الواجب المنصوص عليه في مشروع هذه المادة مستمد من التزامات الدولة المتأثرة بموجب الصكوك الدولية لحقوق الإنسان والقانون الدولي العرفي، وأن حماية حقوق الإنسان المختلفة التي تتأثر بصورة مباشرة في سياق الكوارث، مثل الحق في الحياة والغذاء والرعاية الصحية والطبية، أمر ضروري^(٣٦). وفي هذا الصدد، كان هناك من أوصى بإضافة إشارة إلى الحق في الحصول على مياه الشرب ضمن حقوق الإنسان المذكورة في الشرح^(٣٧).

٢٥ - وما دامت الدولة المتأثرة لا تملك سلطة تقديرية غير محدودة بخصوص الموافقة على المساعدات الخارجية التي هي ملزمة بالتماسها إذا تجاوزت الكارثة قدرتها على الاستجابة، فقد اقترح أن تُعالج أيضاً الحالات التي يمكن أن تكون فيها الدولة غير راغبة في تقديم المساعدة والحماية^(٣٨).

٢٦ - ووجه النظر إلى دياحة لائحة مجلس الاتحاد الأوروبي رقم ٩٦/١٢٥٧ المتعلقة بالمعونة الإنسانية، والتي جاء فيها: "إن الأفراد الذين يكابدون حالة المعاناة وضحايا الكوارث الطبيعية والحروب وأعمال القتال، أو غير ذلك من الظروف الاستثنائية المشابهة، لهم الحق في الحصول على المساعدة الإنسانية الدولية حينما تكون سلطاتهم عاجزة عن توفير سبل الإغاثة الفعالة"^(٣٩).

٢٧ - واقترح تضمين نص مشروع المادة ١٠ أن حكومة الدولة المتأثرة هي الأقدر على تحديد مدى خطورة الكارثة وحدود قدرتها على التصدي^(٤٠).

٢٨ - ومن جهة أخرى، عارض عدد من الدول القول بأن الدولة المتأثرة يقع عليها التزام قانوني بالتماس المساعدة الخارجية في حالة تجاوز حجم الكارثة لقدرتها الوطنية على

(٣٦) سلوفينيا (A/C.6/66/SR.20، الفقرة ١١)، فنلندا (باسم دول الشمال الأوروبي) (A/C.6/66/SR.21)، الفقرة ٦٠)، السلفادور (A/C.6/66/SR.22، الفقرة ١٢)، كولومبيا (A/C.6/66/SR.22، الفقرة ٢٧)، الجمهورية التشيكية (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ١٩)، شيلي (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ٨)، الهند (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ١٣)، رومانيا (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ١٨)، أيرلندا (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ٢١)، مصر (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ٣٦)، الاتحاد الأوروبي (A/C.6/66/SR.21، الفقرة ٥٦)، الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ٤١).

(٣٧) اليونان (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ٢٥).

(٣٨) هولندا (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٤٨)، سلوفينيا (A/C.6/66/SR.20، الفقرة ١١)، البرتغال (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ٦٦).

(٣٩) الاتحاد الأوروبي (A/C.6/66/SR.21، الفقرة ٥٦).

(٤٠) فرنسا (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٣٨).

الاستجابة. وترى هذه الدول أن فرض هذا الواجب يشكل انتهاكاً لسيادة الدول وإخلالاً بالتعاون والتضامن الدوليين، وليس له أساس في القانون الدولي القائم أو القانون العرفي أو ممارسات الدول. وكان هناك من فضل إعادة صياغة مشروع المادة ١٠ لتكون لها نبرة وعظمية، وذلك باستعمال تعبير "ينبغي التماس المساعدة" بدلاً من تعبير "واجب التماس المساعدة" (٤١).

٢٩ - وذهب أحد الوفود إلى إن العلاقة بين الدولة المتأثرة والمجتمع الدولي في حالات الكوارث لا ينبغي تعريفها من منظور الحقوق والواجبات، ولكن ينبغي النظر إليها من منظور التعاون الدولي، ليس في مشروع المادة ١٠ فحسب، ولكن أيضاً في مشروع المادة ١١ والفقرة ٢ من مشروع المادة ١٢ (٤٢).

٣٠ - ووجهت بعض الوفود الانتباه إلى أهمية الجزء الأخير من مشروع المادة ١٠، أي الجزء الذي يشير إلى أن الدولة المتأثرة لها حرية الاختيار من بين مختلف الجهات الفاعلة الخارجية التي تقدم المساعدة كما يتضح ذلك من استخدام عبارة "حسبما يكون مناسباً" (٤٣). وفي هذا السياق، رأى البعض أن إدراج عبارة "حسبما يكون مناسباً" في مشروع المادة ساهم في تعزيز ما بيد الدولة المتأثرة من سلطة تقديرية في تحديد واختيار أفضل جهة مقدمة للمساعدة ما دامت الدولة المتأثرة هي الأقدر على تحديد مدى خطورة أي حالة من حالات الطوارئ التي تقع في إقليمها وعلى صياغة الاستجابة المناسبة (٤٤). وعلى العكس

(٤١) فرنسا (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٣٨). النمسا (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٢٣)، إسرائيل (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٣٣)، فرنسا (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٣٨)، الصين (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٤٢)، المملكة المتحدة (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٤٥)، هولندا (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٤٨)، اليونان (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ٢٥)، كوبا (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ٢٦)، الاتحاد الروسي (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ٣٧)، جمهورية إيران الإسلامية (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ٥٠)، البرتغال (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ٦٦)، إندونيسيا (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ٧٠)، جمهورية كوريا (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ٨٢)، تايلند (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ٩٠)، ماليزيا (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ١١٤)، باكستان (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ٧)، الأرجنتين (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ١٠)، الجزائر (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ٣٣)، سريلانكا (A/C.6/66/SR.27، الفقرة ١٩).

(٤٢) الصين (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٤٢).

(٤٣) سلوفينيا (A/C.6/66/SR.20، الفقرة ١١)، شيلي (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ٨)، ماليزيا (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ١١٥).

(٤٤) ماليزيا (المرجع نفسه).

من ذلك، كان هناك من اقترح استبعاد تلك العبارات، وذلك للتأكيد على السلطة التقديرية للدولة المتأثرة^(٤٥).

٣١ - وذهب البعض إلى أن شرط "في الحدود التي تتجاوز فيها الكارثة قدراتها الوطنية على الاستجابة" يثير تساؤلات عن كيفية تقييم القدرة الوطنية على الاستجابة، ومن ثم ينبغي التوسع في بيانه^(٤٦). وفي هذا الصدد، أعرب البعض عن تأييد العودة إلى الصيغة التي اقترحتها المقرر الخاص أول الأمر في تقريره الرابع، وهي "إذا تجاوزت الكارثة قدرتها الوطنية على الاستجابة"^(٤٧).

٣٢ - ووردت بعض الاقتراحات الأخرى فيما يتعلق بمشروع المادة ١٠. واقترح وفد إعادة صياغة مشروع المادة بحيث يصبح واضحاً أن الدول حرة في طلب المساعدة من أي جهة من الجهات الفاعلة المذكورة أو من غيرها من الجهات التي لم يرد ذكرها في مشروع المادة في ضوء قانون حقوق الإنسان العام^(٤٨). وارتأت بعض الوفود أنه من المفيد تقديم حوافز للدولة المتأثرة كي تلتزم المساعدة حتى في مرحلة مبكرة لتفادي التأخير في تقديم المساعدة^(٤٩). وقيل أيضاً إنه ينبغي التمييز بين الدول والمنظمات الدولية، من ناحية، والمنظمات غير الحكومية المعنية، من الناحية الأخرى، لأنه ليس هناك ما يلزم الدولة المتأثرة بالتماس المساعدة من هذه المنظمات^(٥٠).

هاء - مشروع المادة ١١

٣٣ - لتحقيق الاتساق، اقترح أن تُضاف عبارة "دون الإخلال بأحكام المادة ١٠" في بداية مشروع المادة ١١ (موافقة الدولة المتأثرة على المساعدة الخارجية)^(٥١).

٣٤ - وأعرب عن الموافقة بشكل عام على الفقرة ١ من مشروع المادة ١١، التي تعبر عن مبدأ جوهرى وأساسى للقانون الدولى، مفاده أن تقديم المساعدة الغوثية الدولية يتوقف على

(٤٥) تايلند (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ٩٠)، الاتحاد الدولى لجمعية الصليب الأحمر والهلال الأحمر (A/C.6/66/SR.25، الفقرتان ٤١ و ٤٢).

(٤٦) السلفادور (A/C.6/66/SR.22، الفقرة ١٢).

(٤٧) هولندا (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٤٨).

(٤٨) الاتحاد الدولى لجمعية الصليب الأحمر والهلال الأحمر (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ٤١).

(٤٩) إيطاليا (A/C.6/66/SR.21، الفقرة ٩١)، السلفادور (A/C.6/66/SR.22، الفقرة ١٢).

(٥٠) جمهورية إيران الإسلامية (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ٥٢)، الأرجنتين (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ١٠).

(٥١) تايلند (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ٩١).

موافقة الدولة المتأثرة، وهذا أمر يتماشى تماما مع مبدأ سيادة الدول^(٥٢). ومع ذلك، أعرب عن القلق إزاء فرض مثل هذا الالتزام القانوني، الذي يمكن أن يُضعف الممارسة الحالية المتعلقة بالتعاون والتضامن الدوليين^(٥٣).

٣٥ - وأعرب عن رأي مفاده أنه رغم الطابع المعقول الذي يتسم به شرط الحصول على موافقة الدولة المتأثرة، إلا أنه يمكن أن يسبب تأخيرا في الحالات التي تقتضي ردا سريعا^(٥٤). وذكر أيضا أن مشروع المادة ١١ ينبغي أن يرفض رفضا باتا السماح بأن تكون الموافقة ضمنية أو مبنية بشكل كامل في الحالات التي لا يشكل فيها غياب الموافقة مانعا من تقديم المساعدة. وذكر أيضا أن ذلك قد يكون مقبولا من وجهة نظر إنسانية في حالة عدم وجود حكومة قادرة على العمل تستطيع منح الموافقة، ولكنه يثير تساؤلات بشأن تحديد من الذي ينبغي أن يقرر ما إذا كانت حكومة ما موجودة، سواء كانت قادرة على العمل أم لا^(٥٥).

٣٦ - ورحب عدد من الدول بالفقرة ٢ من مشروع المادة ١١ التي تنص على أنه ليس للدولة المتأثرة أن تحجب على نحو تعسفي الموافقة على المساعدة الخارجية، وأكدت أن مساعدة الدولة المتأثرة لسكانها حق لها وواجب عليها في آن واحد^(٥٦).

٣٧ - ورأى أحد الوفود أن إجراء دراسة إضافية عن العلاقة بين التعاون الدولي والمبادئ الدولية سيكون مفيدا لتحديد الاستثناءات المحتملة من إعمال مبدأي السيادة وعدم التدخل. وينبغي للدولة أن تتحمل المسؤولية عن رفضها قبول المساعدة، لأن هذا الرضا يمكن أن يشكل فعلا غير مشروع دوليا إذا مس بما يتمتع به الأشخاص المتأثرون من حقوق بموجب

(٥٢) فنلندا (باسم دول الشمال الأوروبي) (A/C.6/66/SR.21، الفقرة ٦٠)، السلفادور (A/C.6/66/SR.22، الفقرة ١٣)، كولومبيا (A/C.6/66/SR.22، الفقرة ٢٧)، الجمهورية التشيكية (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ١٩)، النمسا (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٢٤)، إسرائيل (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٣٣)، فرنسا (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٣٩)، النيجر (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ٥٤)، شيلي (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ٩)، الهند (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ١٣)، رومانيا (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ١٩)، باكستان (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ٦)، أيرلندا (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ٢٢)، مصر (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ٣٦)، سري لانكا (A/C.6/66/SR.27، الفقرة ٢٠)، الاتحاد الأوروبي (A/C.6/66/SR.21، الفقرة ٥٦)، الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ٤٣).

(٥٣) الصين (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٤٢)، الاتحاد الروسي (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ٣٧)، البرتغال (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ٦٦)، باكستان (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ٧).

(٥٤) النيجر (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٥٤).

(٥٥) ماليزيا (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ١١٦).

(٥٦) فنلندا (باسم دول الشمال الأوروبي) (A/C.6/66/SR.21، الفقرة ٦٠)، السلفادور (A/C.6/66/SR.22، الفقرة ١٣)، إسبانيا (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٥٠).

القانون الدولي^(٥٧). وأوضح وفد آخر أن واجبات التعاون وطلب المساعدة وعدم حجب الموافقة على نحو تعسفي تفرض على الدولة المتأثرة التزاما ببذل العناية أو بوسيلة، لا التزاما بتحقيق غاية، حيث إنها ملزمة بالنظر بحسن نية في إمكانية قبول المساعدة من دولة أخرى أو من جهة فاعلة دولية، ولا يجوز لها حجب موافقتها بشكل تعسفي^(٥٨). وأيد وفد آخر هذا النص من مشروع المادة ١١، ولكنه حذر من أن الدول الأخرى لن تستطيع، في ظل القانون الدولي القائم، أن تتصرف من دون موافقة الدولة المتأثرة، حتى لو ترتبت على تلك الدولة مسؤولية دولية نتيجة لرفضها المساعدة^(٥٩).

٣٨ - وأصر بعض الوفود على أن من حق الدولة المتأثرة، بناء على مبدأ السيادة، أن تقرر طلب أو قبول المساعدة الإنسانية، وأن لا وجود لأي قانون دولي عرفي أو أي ممارسة للدول تُلزم الدولة المتأثرة بأن تقبل مساعدة خارجية^(٦٠). وذكر أحد الوفود أنه يفضل أن تنص مشاريع المواد أن على الدولة المتأثرة بكل بساطة واجب أخلاقي وسياسي بالتماس المساعدة وبعدم حجب الموافقة تعسفياً على المساعدة الخارجية، بدلاً من أن تفرض واجبا قانونياً بحتاً من شأنه أن يرتب نتائج قانونية دولية في حال عدم الامتثال^(٦١).

٣٩ - واعتبر عدد من الوفود أن عبارة "على نحو تعسفي"، الواردة في الفقرة ٢ من مشروع المادة، يمكن أن تثير صعوبات في التفسير، بما في ذلك تساؤلات تتعلق بكيفية تحديد الرضا التعسفي، أو من يتولى إجراء مثل هذا التقييم، أو ما هي النتائج التي سترتب عليه، لذا ينبغي توضيح ذلك في كل من النص والشرح المرفق به^(٦٢).

٤٠ - وقدمت بعض الوفود اقتراحات ملموسة تتعلق بالنص. واعتبر بعض الوفود أنه يجدر النظر فيما إذا كان ينبغي استخدام تعبير "على نحو غير معقول" كبديل عن تعبير "على نحو

(٥٧) البرتغال (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ٦٦).

(٥٨) كولومبيا (A/C.6/66/SR.22، الفقرة ٢٧).

(٥٩) النمسا (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٢٤).

(٦٠) كوبا (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ٢٧)، إندونيسيا (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ٧٠)، الصين (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٤٢).

(٦١) الاتحاد الروسي (A/C.6/66/SR. 24، الفقرة ٣٧).

(٦٢) إسرائيل (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٣٣)، فرنسا (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٣٩)، الصين (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٤٢)، المملكة المتحدة (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٤٥)، هولندا (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٤٨)، ماليزيا (A/C.6/66/SR.24، الفقرات من ١١٧ إلى ١١٩)، الأرجنتين (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ١٠)، أيرلندا (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ٢٢)، الجزائر (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ٣٣)، سري لانكا (A/C.6/66/SR.27، الفقرة ٢٠).

تعسفي“^(٦٣). واقترح أيضا أن يُضاف إلى النص تفسيراً يُصاغ على الشكل التالي: ”يعتبر حجب الموافقة تعسفياً، خاصة عندما تنتهك المادة ٨“^(٦٤). وأعرب أحد الوفود عن رأي مفاده أن الرفض لا يكون تعسفياً، على سبيل المثال، إذا كانت الدولة المتأثرة قد قبلت سابقاً المساعدة المناسبة من مصدر آخر. ورأى الوفد أنه ينبغي تقديم الضمانات اللازمة، بما في ذلك بالتأكيد على المبادئ ذات الصلة الواردة في ميثاق الأمم المتحدة، لضمان عدم إساءة استخدام قضية المساعدة الإنسانية بهدف تقويض الحقوق السيادية للدولة المتأثرة والتدخل في شؤونها الداخلية. لذا فقد اقترح تعديل الفقرة ٢ على النحو التالي: ”لا يجوز أن تُحجب على نحو تعسفي وغير مبرر الموافقة على مساعدة خارجية تُعرض بحسن نية وتهدف حصراً إلى تقديم المساعدة الإنسانية“^(٦٥).

٤١ - وبالإشارة إلى الفقرة ٣ من المادة ١١، ذكر بعض الدول أن تعبير ”كلما أمكن“ قد يثير صعوبات بشأن إبلاغ القرار المتعلق بقبول المساعدة، الأمر الذي يؤثر سلباً على السكان الذين هم في حاجة ماسة إلى مثل هذه المساعدة. وينبغي تقييد السلطة التقديرية للدولة المتأثرة فيما يخص إبلاغ مثل هذا القرار بحيث لا تسقط الحالات التي يثبت فيها أن اتخاذ القرار مستحيل. وسيكون من المسعف توضيح الجهة التي يفترض أن توجه عرضاً رسمياً بتقديم المساعدة إلى الدولة المتأثرة^(٦٦).

٤٢ - واقترح أحد الوفود تقسيم الفقرة ٣ من أجل التعبير عن فكرتين منفصلتين: أولاً، واجب الدولة في أن تبلغ في الوقت المناسب ردها على عرض المساعدة، وثانياً، أن من المحتمل في الحالات القصوى ألا يكون في وسع الدول، لسبب مقبول، أن ترد فوراً، أو بأي شكل كان، على عرض بالمساعدة^(٦٧). وأوضح أن جمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية الأجنبية لا تميل إلى تقديم عروض رسمية بتقديم المساعدة إلى الدول. وذكر أيضاً أنه من غير الواضح في مشروع المادة ١١ ما إذا كان يوجد موعد نهائي ضمني للرد على عروض المساعدة^(٦٨).

(٦٣) هولندا (A/C.6/66/SR.23)، الفقرة ٤٨).

(٦٤) اليونان (A/C.6/66/SR.24)، الفقرة ٢٥).

(٦٥) جمهورية إيران الإسلامية (A/C.6/66/SR.24)، الفقرة ٥٢)، تايلند (A/C.6/66/SR.24)، الفقرة ٩١).

(٦٦) السلفادور (A/C.6/66/SR.22)، الفقرة ١٣)، فرنسا (A/C.6/66/SR.23)، الفقرة ٣٩)، البرتغال

(A/C.6/66/SR.24)، الفقرة ٦٦)، تايلند (A/C.6/66/SR.24)، الفقرة ٩١)، الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب

الأحمر والهلال الأحمر (A/C.6/66/SR.25)، الفقرة ٤٣).

(٦٧) السلفادور (المرجع نفسه).

(٦٨) الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر (A/C.6/66/SR.25)، الفقرة ٤٣).

٤٣ - واقتُرح تغيير ترتيب مشروعَي المادتين ١١ و ١٢، بحيث يُذكر أولاً حق الدول الثالثة والكيانات الأخرى في عرض المساعدة^(٦٩).

واو - الحق في عرض المساعدة (مقترح مشروع المادة ١٢)

٤٤ - تطرق عدد من الوفود إلى مسألة إدراج مشروع مادة أخرى تتعلق بحق الجهات الفاعلة المقدمة للمساعدة في عرض المساعدة على الدولة المتأثرة، على النحو الذي اقترحه المقرر الخاص في تقريره الرابع (مقترح مشروع المادة ١٢) (A/CN.4/643 و Corr.1، الفقرة ١٠٩). وعلى النحو الموضح سابقاً (انظر الفقرة ٩ أعلاه)، نظرت اللجنة في جلساتها العامة في المادة ١٢ المقترحة، وأحالتها إلى لجنة الصياغة. وأعربت دول عديدة عن موافقتها على ذلك المقترح، وأكدت أنها تعترف بمصلحة المجتمع الدولي في حماية الأشخاص في حالات الكوارث، وهو أمر ينبغي النظر إليه بوصفه مكملاً للمسؤولية الأساسية للدولة المتأثرة وتعبيراً عن التضامن والتعاون وليس بوصفه تدخلاً في شؤونها الداخلية. وتم التأكيد على أن هذا الحق العائد للجهات الفاعلة المقدمة للمساعدة يتمثل في مجرد "عرض" المساعدة، وليس في "تقديم" المساعدة، وأن الدولة المتأثرة تظل، وفقاً لمبدأ السيادة ورغم مشروعَي المادتين ١٠ و ١١، حرة في أن تقبل كلياً أو جزئياً أي عروض مساعدة تقدمها الدول والجهات الفاعلة من غير الدول، سواء عُرضت من طرف واحد أو جاءت رداً على نداء^(٧٠). وورد اقتراح بأن تعاد صياغة مشروع المادة المقترحة بهدف توسيع نطاق الحق في عرض المساعدة ليشمل جميع الأشخاص، سواء كانوا أشخاصاً طبيعيين أو قانونيين^(٧١).

٤٥ - وأضاف أحد الوفود أن عروض المساعدة ينبغي ألا تُعتبر تدخلاً في الشؤون الداخلية للدولة المتأثرة، بشرط ألا تؤثر المساعدة المعروضة على سيادة تلك الدولة أو دورها الأساسي في توجيه تلك المساعدة ومراقبتها وتنسيقها والإشراف عليها^(٧٢). واقتُرح أن يُصاغ هذا النص بوصفه واجبا قطعياً مفروضاً على المجتمع الدولي، لأنه يشكل جانباً من جوانب التعاون

(٦٩) هولندا (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٤٨).

(٧٠) سلوفينيا (A/C.6/66/SR.20، الفقرة ١٢)، فنلندا (باسم دول الشمال الأوروبي) (A/C.6/66/SR.21، الفقرة ٦٠)، بولندا (A/C.6/66/SR.21، الفقرة ٨٦)، المكسيك (A/C.6/66/SR.22، الفقرة ٢٠)، الجمهورية التشيكية (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ١٩)، النمسا (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٢٥)، شيلي (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ١٠)، رومانيا (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ١٩)، مصر (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ٣٦).

(٧١) السلفادور (A/C.6/66/SR. 22، الفقرة ١٤).

(٧٢) شيلي (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ١٠).

الدولي^(٧٣). وفي هذا الصدد، أُكِّد أن مشروع المادة ٥ قد نص بالفعل على أن واجب التعاون يقع على جميع الأطراف الفاعلة، لذا يمكن أن يؤدي مشروعا المادتين ٥ و ١٢ معا إلى الضغط نوعا ما على الدول والجهات الفاعلة الأخرى لتقديم المساعدة، وهو أمر جدير بالترحيب^(٧٤).

٤٦ - بيد أن بعض الوفود لم توافق إلا على الفكرة العامة المذكورة في مشروع المادة، وحثت على تضيق نطاق تطبيقها وشروطها، دون المساس بمبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدولة المتأثرة^(٧٥). وفي هذا الصدد، أشير إلى أن نطاق المادة ينبغي أن يحد في "عرض المساعدة"^(٧٦).

٤٧ - واعتبر عدد من الدول أن دور المجتمع الدولي في عرض المساعدة على الدول المتأثرة ينبغي ألا يُعرّف بوصفه تأكيدا لحقوق قائمة، لذا ينبغي أن تُعاد صياغته على أساس مبادئ التعاون والتضامن الدوليين^(٧٧). وشدد بعض الدول أيضا على ضرورة التركيز على واجب الدولة المتأثرة بأن تنظر في عروض المساعدة، بدلا من التركيز على الأمر بوصفه حقا قانونيا^(٧٨). وذكر أيضا أن الحق في عرض المساعدة المنصوص عليه في مشروع المادة ١٢ ليس ذا قيمة مستقلة مؤكدة، ولكنه مجرد اعتراف بحقيقة ما يحدث في حالات الكوارث^(٧٩).

٤٨ - وعلاوة على ذلك، رأى بعض الوفود أن من الأفضل النظر في ما إذا كان ينبغي جعل جميع الجهات الفاعلة المذكورة في مرتبة قانونية واحدة، نظرا إلى أن أشخاص القانون

(٧٣) تايلند (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ٩٢)، سري لانكا (A/C.6/66/SR.27، الفقرة ٢٠).

(٧٤) النمسا (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٢٥).

(٧٥) بولندا (A/C.6/66/SR.21، الفقرة ٨٦)، المكسيك (A/C.6/66/SR.22، الفقرة ٢٠)، النمسا (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٢٥)، شيلي (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ١٠)، رومانيا (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ١٩).

(٧٦) النمسا (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٢٥).

(٧٧) الولايات المتحدة الأمريكية (A/C.6/66/SR.21، الفقرة ٦٩)، سنغافورة (A/C.6/66/SR.21، الفقرة ٧٥)، السلفادور (A/C.6/66/SR.22، الفقرة ١٤)، ألمانيا (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٢٨)، إسرائيل (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٣٣)، المملكة المتحدة (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٤٥)، هولندا (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٤٨)، الاتحاد الروسي (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ٣٧)، البرتغال (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ٦٦)، تايلند (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ٩٢)، باكستان (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ٧)، سري لانكا (A/C.6/66/SR.27، الفقرة ٢٠)، الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ٤٤).

(٧٨) سنغافورة (A/C.6/66/SR.21، الفقرة ٧٥)، تايلند (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ٩٢).

(٧٩) الاتحاد الروسي (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ٣٧).

الدولي هم وحدهم الذين يحق لهم ممارسة الحق في عرض المساعدة^(٨٠). وفي هذا الصدد، لوحظ أن تلك المجموعات الثلاث من الجهات الفاعلة قد صُنِّفت في نفس الفئة في مشروع المادة ٧ المتعلقة بالكرامة الإنسانية^(٨١).

٤٩ - وأشار أيضا إلى أن الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر والجمعيات الوطنية التابعة له لا تعتبر ضمن الفئات المذكورة في مشروع المادة ١٢^(٨٢). وبالإضافة إلى ذلك، وعلى النحو المذكور سابقا (انظر الفقرة ١٤ أعلاه)، رُئي أن من الضروري النظر في ما إذا كان مصطلح "المنظمات الحكومية الدولية المختصة" يشمل منظمات التكامل الإقليمي، مثل الاتحاد الأوروبي^(٨٣).

٥٠ - وذكرت بعض الوفود أن النص غير ضروري لأن الدول تملك بالفعل الحق السيادي في تقديم هذه العروض من الناحية العملية^(٨٤). واقترح أحد الوفود أنه ينبغي للجنة، بسبب وجهات النظر المختلفة، أن تتفادى البت بصورة نهائية في تلك القضايا بهدف تيسير وضع نص يمكن أن يحقق أكبر قدر من الفائدة العملية للمجتمع الدولي^(٨٥).

زاي - واجب تقديم المساعدة (سؤال طرحته اللجنة في الفقرة "جيم" من الفصل الثالث من تقريرها السنوي لعام ٢٠١١)

٥١ - وافقت اللجنة، في الجلسة ما قبل الأخيرة من دورتها لعام ٢٠١١ (الجلسة ٣١٢٦)، المعقودة في ١١ آب/أغسطس ٢٠١١، وفي غياب المقرر الخاص المعني بموضوع "حماية الأشخاص في حالات الكوارث"، على اقتراح قدمه أحد الأعضاء^(٨٦) بأن يُدرج أيضا في الفرع جيم من الفصل الثالث المعنون "قضايا محددة تكون للتعليقات التي تبدو بشأنها أهمية خاصة للجنة" من تقريرها عن الدورة، السؤال التالي الموجه إلى الدول:

(٨٠) سنغافورة (A/C.6/66/SR.21، الفقرة ٧٥)، المكسيك (A/C.6/66/SR.22، الفقرة ٢٠)، الجمهورية التشيكية (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ١٩)، ألمانيا (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٢٨)، جمهورية إيران الإسلامية (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ٥٢)، باكستان (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ٧)، الاتحاد الأوروبي (A/C.6/66/SR.21، الفقرة ٥٧).

(٨١) الجمهورية التشيكية (المرجع نفسه).

(٨٢) الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر (A/C.6/66/SR.25، الفقرة ٤٤).

(٨٣) الاتحاد الأوروبي (المرجع نفسه).

(٨٤) المملكة المتحدة (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٤٥)، الاتحاد الروسي (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ٣٧).

(٨٥) الولايات المتحدة الأمريكية (A/C.6/66/SR.21، الفقرة ٦٩).

(٨٦) انظر: A/CN.4/SR.1326.

”تري اللجنة أن من واجب الدول التعاون مع الدولة المتضررة في المسائل المتصلة بالإغاثة من الكوارث. فهل يشمل واجب التعاون هذا واجب الدول تقديم المساعدة عندما تطلبها الدولة المتضررة؟“ (A/66/10، الفصل الثالث، الفقرة ٤٤).

٥٢ - ولغاية تاريخ إعداد هذا التقرير، لم ترد من الدول أي ردود خطية على السؤال المذكور أعلاه. ولكن الدول العديدة التي تحدثت عن هذه النقطة في اللجنة السادسة ردت بالنفي على السؤال المطروح، وذكرت بشكل رئيسي أن مثل هذا الواجب ليس له أساس حاليا في القانون الدولي أو القانون العرفي أو الممارسة، وأن إنشاء مثل هذا الواجب الجديد لن يكون ماثرا للجدل فحسب، بل يمكن أيضاً أن يثير العديد من المشاكل القانونية والعملية^(٨٧).

٥٣ - وأعرب عن رأي مفاده أن واجب التعاون ينبغي أن يُفهم في هذا السياق بوصفه مجرد واجب يفرض النظر في طلبات المساعدة المقدمة من الدولة المتأثرة، وأنه مشروط باتخاذ الدولة المتأثرة قرارا بحاجتها إلى المساعدة، وأيضاً بقدرة الدولة المُساعدة على تقديم المساعدة المطلوبة^(٨٨). وقُدِّمت بعض الاقتراحات بشأن صياغة النص على نحو يشجع بشدة الجهات الفاعلة غير المتأثرة على إبداء التعاون وتقديم المساعدة أو يوصيها بذلك على أساس مبدئي التعاون والتضامن الدولي^(٨٩)، أو الاكتفاء بالزام الدول بأن ”ترد فوراً“ على الطلب الذي تقدمه الدولة المتأثرة. وفي هذا الصدد، أُشير إلى المادة ٤ من اتفاق عام ٢٠٠٥ لرابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة للطوارئ^(٩٠). وشُدِّد أيضاً على أن السؤال المطروح سيؤثر على التطبيق العملي لمشروعي المادتين ١٠ و ١١، حيث إن واجب طلب المساعدة في حالات الكوارث يحتاج في المقابل إلى دعمه بواجب يقضي بتقديم

(٨٧) المكسيك (A/C.6/66/SR.18)، الفقرة ٥٥، و A/C.6/66/SR.22، الفقرة ٢١)، سلوفينيا (A/C.6/66/SR.20)، الفقرة ١٢)، سنغافورة (A/C.6/66/SR.21)، الفقرة ٧٦)، إيطاليا (A/C.6/66/SR.21)، الفقرة ٩١)، كولومبيا (A/C.6/66/SR.22)، الفقرة ٢٨)، النمسا (A/C.6/66/SR.23)، الفقرة ٢٣)، ألمانيا (A/C.6/66/SR.23)، الفقرة ٢٨)، المملكة المتحدة (A/C.6/66/SR.23)، الفقرة ٤٥)، هولندا (A/C.6/66/SR.23)، الفقرة ٤٨)، إسبانيا (A/C.6/66/SR.23)، الفقرة ٥٠)، هنغاريا (A/C.6/66/SR.24)، الفقرة ٥٩)، ماليزيا (A/C.6/66/SR.24)، الفقرة ١٢٠)، جمهورية كوريا (A/C.6/66/SR.24)، الفقرتان ١٢٠ و ١٢١)، أيرلندا (A/C.6/66/SR.25)، الفقرة ٢١).

(٨٨) المكسيك (A/C.6/66/SR.18)، الفقرة ٥٥، و A/C.6/66/SR.22، الفقرة ٢١)، كولومبيا (A/C.6/66/SR.22)، الفقرة ٢٨).

(٨٩) هنغاريا (A/C.6/66/SR.24)، الفقرة ٥٩)، بولندا (A/C.6/66/SR.21)، الفقرة ٨٦).

(٩٠) سنغافورة (A/C.6/66/SR.21)، الفقرة ٧٦).

المساعدة. ومع ذلك، فإن إلزام الدول بتقديم المساعدة عند الطلب يمكن أن يعتبر تدخلاً غير مقبول في عملية اتخاذ القرارات في دولة ذات سيادة^(٩١).

٥٤ - وأعرب عن التأييد لمعنى واجب التعاون وفقاً للمفهوم الأول الذي كان قد ذكره سابقاً المقرر الخاص^(٩٢).

ثالثاً - موقف المقرر الخاص من السؤال الذي تطرحه اللجنة في الفصل ثالثاً - جيم من تقريرها السنوي لعام ٢٠١١

٥٥ - يقع الآن على عاتق المقرر الخاص النظر في السؤال الذي تطرحه اللجنة في ضوء ممارسات الدول ذات الصلة وفي التعليقات الصادرة عن الدول رداً على ذلك السؤال. وبداية، لا بد من الإشارة إلى أن مشروعى المادتين ٥ و ١٠، المعتمدين مؤقتاً، ينصان على التوالي على واجب التعاون وواجب الدولة المتأثرة التماس المساعدة. وتنطوي هذه المسألة، التي أولتها اللجنة اهتماماً خاصاً، على الترابط القائم فيما بين الواجبات القانونية المنصوص عليها في مشروعى المادتين على حد سواء.

٥٦ - وفي هذا الصدد تُظهر الممارسة الدولية، كما يتبين من المعاهدات الدولية، أن تقديم المساعدة من دولة إلى أخرى بناءً على طلب من هذه الأخيرة، رغم ارتكازه على مبدأي التضامن والتعاون، يقوم على الطابع الطوعي لعمل الدولة مقدّمة المساعدة. وبهذا المعنى، تنص الفقرة ٣ من المادة ٤ من اتفاقية تامبيري لعام ١٩٩٨ المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة^(٩٣) على ما يلي:

”تقوم كل دولة طرف يوجّه إليها طلب لتقديم مساعدة في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية، سواء بصورة مباشرة أو من خلال المنسق التنفيذي، باتخاذ قرارها وإبلاغ الدولة الطالبة على الفور بما إذا كانت ستقدّم المساعدة المطلوبة، بصورة مباشرة أو غير ذلك، وبنطاق هذه المساعدة وما ينطبق عليها من أحكام وشروط وقيود وما يترتب عليها من تكاليف، إن وُجدت“.

(٩١) ماليزيا (A/C.6/66/SR.24، الفقرة ١٢٠).

(٩٢) هولندا (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٤٨).

(٩٣) انظر United Nations, Treaty Series, vol. 2296, No. 40906, p.48. ويشار إليها فيما يلي باتفاقية تامبيري.

٥٧ - وبعبارة أوضح، ينص اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا لعام ٢٠٠٥ المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ^(٩٤)، في الفقرة ١ من المادة ٩ منه، على ما يلي:

”ينبغي لكل طرف أن يخصص، على أساس طوعي، الأصول والقدرات التي قد تكون متاحة للترتيبات الاحتياطية الإقليمية للإغاثة في حالات الكوارث والاستجابة لحالات الطوارئ، ومنها مثلاً:

أ - الاستجابة لحالات الطوارئ/دليل البحث والإنقاذ؛

ب - الأصول العسكرية والمدنية؛

ج - مخزونات الطوارئ من مواد الإغاثة في حالات الكوارث؛

د - خبرات وتكنولوجيات إدارة الكوارث“.

٥٨ - وفي الصكين المشار إليهما أعلاه، من الواضح أن تقديم المساعدة من دولة إلى أخرى يجب أن يجري طوعاً، وأنه بالتالي لا تقع على عاتق الأطراف فيهما التزامات قطعية بالمساعدة. ويُقر معهد القانون الدولي بهذه الممارسة في المادة الخامسة من قراره لعام ٢٠٠٣ المتعلق بالمساعدة الإنسانية^(٩٥)، التي تنص على ما يلي:

”١ - ينبغي لجميع الدول أن تبذل أقصى ما في وسعها لعرض المساعدة الإنسانية على الضحايا في الدول المتأثرة بالكوارث، باستثناء الحالات التي يؤدي فيها تقديم هذه المساعدة إلى تعريض ظروفها الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية لخطر شديد. وينبغي إيلاء اهتمام خاص للكوارث التي تؤثر على الدول المجاورة.

٢ - ويجب على المنظمات الحكومية الدولية أن تعرض المساعدة الإنسانية على ضحايا الكوارث وفقاً للولايات الخاصة بها ولولاياتها القانونية“.

٥٩ - وفي هذه الصياغة، استُخدم تعبير ”ينبغي“ على سبيل التشجيع فيما يتعلق بتقديم المساعدة من جانب الدول، وهو يختلف بشكل ملحوظ عن الصياغة الإلزامية لتعبير ”يجب“ المستخدم لدى الإشارة إلى المنظمات الحكومية الدولية. ويعني هذا التمييز أنه رغم إمكانية وجود واجب تقديم المساعدة على عاتق المنظمات الحكومية الدولية متى كانت ولاياتها تقضي بذلك، فلا وجود لمثل هذا الواجب بالنسبة إلى الدول. وفي هذا الصدد، تعود إلى

(٩٤) انظر ASEAN Documents Series 2005, p. 160. ويشار إليه فيما يلي باتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا.

(٩٥) انظر: B. Vukas (Rapporteur), “Humanitarian Assistance”, Resolution, Institut de droit international, Sixteenth Commission (2003), p. 6.

الدول حرية اختيار ما إذا كانت ستقدم المساعدة أم لا، حتى وإن طلبت إليها ذلك إحدى الدول المتضررة.

٦٠ - وعلاوة على ذلك، يشير البيان الصادر عن معهد القانون الدولي، القائل إنه ينبغي للدول أن تقدم المساعدة الإنسانية "باستثناء الحالات التي يؤدي فيها تقديم هذه المساعدة إلى تعريض ظروفها الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية لخطر شديد"، إلى أن حدود قدرات الدول هي معيار بالغ الأهمية في تقديم المساعدة الإنسانية. وقد يمثل الالتزام المجرد بتقديم المساعدة عبئا مفرطا في الممارسة العملية على الدول التي قد لا تكون في وضع يمكنها من الوفاء بالتزامها الأساسي بصورة مناسبة وفعالة تجاه سكانها أنفسهم، ناهيك عن أداء الواجب الذي يقع عليها تجاه سكان دول أخرى. ويكتسي التضامن والتعاون، بلا ريب، أهمية أساسية في حماية الأشخاص في حالات الكوارث، وهو ما يمثل، على نحو ما أشار إليه المقرر الخاص في تقريره الرابع (A/CN.4/643، الفقرة ٨٠)، مشروعا يخص المجتمع الدولي برمته. لكن لا يمكن فهم التضامن والتعاون بشكل يُضعف قدرة الدول على الوفاء بالتزامها الأساسي تجاه شعبها، وذلك بمقتضى سيادتها.

٦١ - ويتأكد وجود الحدود المستند إلى القدرات المحدودة للدول في أحكام العديد من الصكوك الدولية، ومن بينها الاتفاقية المتعلقة بتقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي لعام ١٩٨٦^(٩٦)، التي تنص في الفقرة ٤ من المادة ٢ منها على ما يلي:

"تحدد الدول الأطراف، في حدود قدراتها، الخبراء والمعدات والمواد التي يمكن إتاحتها لتقديم المساعدة إلى الدول الأطراف الأخرى في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي، وكذلك الشروط التي يمكن على أساسها تقديم هذه المساعدة، ولا سيما الشروط المالية، وتبلغ الوكالة بذلك".

٦٢ - وتبعا، يتضمن اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا^(٩٧) المذكور أعلاه، في الفقرة ٣ من المادة ٣ منه، المبدأ التوجيهي التالي:

"يجب على الأطراف، في روح من التضامن والشراكة ووفقا للاحتياجات والقدرات والأحوال الخاصة بكل منها، أن تعزز التعاون والتنسيق من أجل تحقيق أهداف هذا الاتفاق".

(٩٦) انظر: United Nations, Treaty Series, vol. 1457, No. 24645، الصفحة ١٥٤. ويشار إليها فيما يلي باتفاقية الحادث النووي.

(٩٧) انظر الحاشية ٩٤ أعلاه.

٦٣ - وكذلك تقضي الفقرة ٦^(٩٨) من المادة ١١ منه بما يلي:

”تحدد الأطراف، في حدود قدراتها، ما يمكن أن تتيحه من الأفراد العسكريين والمدنيين والخبراء والمعدات والمرافق والمواد لتقديم المساعدة إلى الأطراف الأخرى في حالات الكوارث، وكذلك الشروط التي يمكن على أساسها تقديم هذه المساعدة، ولا سيما الشروط المالية، وتبلغ مركز المساعدة الإنسانية التابع لرابطة أمم جنوب شرق آسيا بذلك“.

٦٤ - وتقر لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التابعة للأمم المتحدة أيضا بهذه الحدود، وتشير في الفقرة ٤٠ من تعليقها العام رقم ١٤ (٢٠٠٠)^(٩٩) فيما يتعلق بالحق في التمتع بأعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه (المادة ١٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية) وإلى ما يلي:

”وتتحمل الدول الأطراف مسؤولية مشتركة وفردية، وفقا لميثاق الأمم المتحدة والقرارات ذات الصلة التي تتخذها الجمعية العامة للأمم المتحدة وجمعية الصحة العالمية، للتعاون في تقديم الإغاثة في حالات الكوارث والمعونة الإنسانية في أوقات الطوارئ، بما في ذلك تقديم المساعدة إلى اللاجئين والمشردين داخليا. وينبغي لكل دولة أن تسهم في هذه المهمة بأقصى قدراتها“.

٦٥ - وبالمثل، ذكرت اللجنة في الفقرة ٣٨ من التعليق العام رقم ١٢ (١٩٩٩)^(١٠٠) بالإشارة إلى الحق في الغذاء الكافي (المادة ١١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية) ما يلي:

”ينص ميثاق الأمم المتحدة على أنه تقع على عاتق الدول مسؤولية مشتركة ومنفردة عن التعاون في تقديم الإغاثة في حالات الكوارث والمساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ، بما في ذلك مساعدة اللاجئين والمشردين. ويتعين على كل دولة أن تسهم في هذه المهمة وفقا لقدراتها“.

٦٦ - وعلاوة على ذلك، يرد أيضا المبدأ نفسه، وإن كان ضمينا، في اتفاقية تامبيري^(١٠١) المذكورة أعلاه، والتي تنص في الفقرة ٢ من المادة ٤ منها على ما يلي:

(٩٨) المرجع نفسه، الصفحة ١٦١.

(٩٩) E/C.12/2000/4.

(١٠٠) E/C.12/1999/5.

(١٠١) انظر الحاشية ٩٣ أعلاه.

”تحدد الدولة الطرف التي تحتاج مساعدة في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية نطاق ونوع المساعدة المطلوبة والتدابير المتخذة عملاً بالمادتين ٥ و ٩ من هذه الاتفاقية. وتقوم عند الإمكان بتزويد الدولة الطرف التي يوجّه إليها الطلب و/أو المنسق التنفيذي بأي معلومات أخرى تلزم لتحديد المدى الذي تستطيع به هذه الدولة الطرف تلبية الطلب“.

٦٧ - وفي هذا الصدد، وفي إطار أعمال اللجنة السادسة، من بين الوفود الكثيرة التي نفت وجود أي واجب بتقديم المساعدة بناءً على طلب من دولة متضررة في القانون الدولي حالياً، أبدت بعض الوفود هذا الرأي صراحة مستندة في تفسير نفيها ذلك إلى الاعتبارات القائمة على حدود القدرة الوطنية للدول على تقديم المساعدة.

٦٨ - وفي ضوء الاعتبارات السابقة، لا يسع المقرر الخاص إلا أن يؤكد مجدداً الاستنتاج الذي كان قد توصل إليه عند إعداد تقريره الرابع، ومفاده أن واجب التعاون في مسائل الإغاثة لا يشمل في الوقت الحالي واجبا قانونيا مُلزما للدول بتقديم المساعدة بناءً على طلب من دولة متضررة. ويتأكد هذا الاستنتاج من خلال الأغلبية العظمى للدول التي قدمت تعليقات في إطار اللجنة السادسة رداً على سؤال اللجنة، وقد أبدت وفود كل من المكسيك^(١٠٢) وسلوفينيا^(١٠٣) وسنغافورة^(١٠٤) وإيطاليا^(١٠٥) وسويسرا^(١٠٦) وكولومبيا^(١٠٧) والنمسا^(١٠٨) وألمانيا^(١٠٩) والمملكة المتحدة^(١١٠) وهولندا^(١١١) وإسبانيا^(١١٢) وهنغاريا^(١١٣) وجمهورية كوريا^(١١٤) وماليزيا^(١١٥) وأيرلندا^(١١٦)، بوضوح، اعتقادها الراسخ بأن لا وجود

(١٠٢) A/C.6/66/SR.18، الفقرة ٥٥.

(١٠٣) A/C.6/66/SR.20، الفقرة ١٢.

(١٠٤) A/C.6/66/SR.21، الفقرة ٧٦.

(١٠٥) A/C.6/66/SR.21، الفقرة ٩١.

(١٠٦) A/C.6/66/SR.22، الفقرة ٢١.

(١٠٧) A/C.6/66/SR.22، الفقرة ٢٨.

(١٠٨) A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٢٣.

(١٠٩) A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٢٨.

(١١٠) A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٤٥.

(١١١) A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٤٨.

(١١٢) A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٥٠.

(١١٣) A/C.6/66/SR.24، الفقرة ٥٩.

(١١٤) A/C.6/66/SR.24، الفقرة ٨٢.

لمثل هذا الواجب في إطار القانون الدولي العام. وفي حين أعربت وفود أخرى هي بولندا^(١١٧) وتايلند^(١١٨) وباكستان^(١١٩) وسري لانكا^(١٢٠) عن آراء مختلفة إلى حد ما بشأن الموضوع، لا بد من الإشارة إلى أنها في قيامها بذلك لم تُقر بوجود واجب على عاتق الدول "بتقديم" المساعدة بناء على طلب ما، وإنما تناولت مسألة مختلفة تماماً وهي إمكانية وجود واجب "بعرض" تقديم المساعدة.

٦٩ - وعلى الرغم مما سبق، يجب الإشارة أيضاً إلى أنه يجوز للدول أن تقبل، في إطار ترتيبات متبادلة، فرض مثل هذا الواجب بين الأطراف في هذه الترتيبات. وفي الواقع أن المادة الخامسة المذكورة أعلاه من قرار معهد القانون الدولي لعام ٢٠٠٣ المتعلق بالمساعدة الإنسانية تسلم ضمناً بهذه الإمكانية^(١٢١). فمن خلال التأكيد على أن الدول "ينبغي" أن تعرض تقديم المساعدة، في حين "يجب" على المنظمات الحكومية الدولية أن تفعل ذلك وفقاً للولايات الخاصة بها، يُقر المعهد بأنه يجوز للدول أن تتفق على أن تفرض على المنظمات الحكومية الدولية التي هي أعضاء فيها التزاماً قطعياً بتقديم المساعدة بناء على طلب.

٧٠ - ويسلم أيضاً بهذه الإمكانية في اتفاقية الحادث النووي لعام ١٩٨٦ التي تنص في الفقرة ٢ من المادة ١ منها، بعد الإشارة إلى واجب عام بالتعاون لتيسير تقديم المساعدة الفورية في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي، على ما يلي:

"ولتيسير هذا التعاون، يجوز للدول الأطراف أن تتفق على اتخاذ ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف، أو الجمع بينهما عند الاقتضاء، للحؤول دون حدوث الإصابات والأضرار التي يمكن أن تنشأ في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي، أو للتقليل إلى أدنى حد من هذه الإصابات والأضرار".

٧١ - وأُبرمت اتفاقات بين الدول تنص على واجب تقديم المساعدة عند الطلب بين الأطراف فيها. ويُذكر من بينها اتفاق الجماعة الكاريبية لعام ١٩٩١ المنشئ للوكالة

(١١٥) A/C.6/66/SR.24، الفقرات ١١٤ و ١٢٠ و ١٢١.

(١١٦) A/C.6/66/SR.25، الفقرة ٢١.

(١١٧) A/C.6/66/SR.21، الفقرة ٨٦.

(١١٨) A/C.6/66/SR.24، الفقرة ٩٢.

(١١٩) A/C.6/66/SR.25، الفقرة ٧.

(١٢٠) A/C.6/66/SR.27، الفقرة ٢٠.

(١٢١) انظر الحاشية ٩٥ أعلاه.

الكاريبية للاستجابة الطارئة في حالات الكوارث^(١٢٢) وتنص المادة ١٣ منه على الالتزام الذي تعهدت به الدول المشاركة:

”من أجل تحديد وتجهيز وإتاحة المواد والموارد البشرية ذات الصلة على الفور، بناء على طلب من المنسق، في حالات الكوارث“.

٧٢ - ويمكن ذكر مثال آخر يرد في النسخة الموحدة للمعاهدة المتعلقة بسير عمل الاتحاد الأوروبي لعام ٢٠٠٨^(١٢٣)، التي تنص الفقرة ٢ من المادة ٢٢٢ منها على ما يلي:

”إذا كانت دولة عضو هدفاً لهجوم إرهابي أو ضحية لكارثة طبيعية أو كارثة من صنع الإنسان، يجب على الدول الأعضاء الأخرى تقديم المساعدة إليها بناء على طلب من سلطاتها السياسية. وتحقيقاً لهذه الغاية، يجب على الدول الأعضاء التنسيق فيما بينها داخل المجلس“.

٧٣ - وأخيراً، يود المقرر الخاص أن يتناول المسألة التي أثارها بعض الوفود في اللجنة السادسة^(١٢٤) والمتمثلة في تأييد رأي مفاده أنه رغم عدم وجود واجب بتقديم المساعدة عند الطلب، فقد يكون هنالك واجب بإيلاء الاعتبار الواجب لطلبات المساعدة من دولة متضررة. وهناك بعض الأدلة في الممارسة العملية تبرر هذا الموقف.

٧٤ - وبناء على ما سبق، تنص اتفاقية الحادث النووي لعام ١٩٨٦ في الفقرة ٣ من المادة ٢ على ما يلي:

”كل دولة طرف يوجّه إليها طلب للحصول على هذه المساعدة، تبت فوراً في ما إذا كانت في موقف يسمح لها بتقديم المساعدة المطلوبة، وفي نطاق وشروط المساعدة التي يمكن تقديمها، وتبلغ الدولة الطرف الطالبة بذلك إما مباشرة أو عن طريق الوكالة“.

٧٥ - وبالمعنى نفسه، تنص الفقرة ٣ من المادة ٤ من اتفاقية تامبيري على أن يقوم كل طرف يوجّه إليه طلب لتقديم مساعدة ”باتخاذ قراره وإبلاغ الدولة الطرف الطالبة على الفور بما إذا كان سيقدم المساعدة المطلوبة، بصورة مباشرة أو غير ذلك“.

(١٢٢) انظر: United Nations, Treaty Series, vol. 2236, No. 40212, p. 62.

(١٢٣) انظر: Official Journal of the European Union, C 115/47.

(١٢٤) سنغافورة (A/C.6/66/SR.21، الفقرة ٧٦)، المكسيك (A/C.6/66/SR.18، الفقرة ٥٥)، كولومبيا (A/C.6/66/SR.22، الفقرة ٢٨)، إسبانيا (A/C.6/66/SR.23، الفقرة ٥٠).

٧٦ - وفي الآونة الأخيرة، أدرج اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا حكماً مماثلاً، إذ تنص الفقرة (ج) من المادة ٤ منه على أنه سعيًا إلى تحقيق أهداف الاتفاق، يجب على الأطراف "أن تردّ فوراً على طلب المساعدة من طرف متضرر".

٧٧ - وتنص كذلك الفقرة ٤ من المادة ١١ على ما يلي:

"كل طرف يوجّه إليه طلب للحصول على المساعدة يبت فوراً في ما إذا كان في موقف يسمح له بتقديم المساعدة المطلوبة، وفي نطاق وشروط هذه المساعدة، ويبلغ الطرف الطالب بذلك إما مباشرة أو عن طريق مركز المساعدة الإنسانية التابع لرابطة أمم جنوب شرق آسيا".

٧٨ - وفي انتظار انتهاء اللجنة من النظر في اقتراح المقرر الخاص المتعلق بمشروع المادة ١٢، لا يبدو من الضروري في رأي المقرر الإشارة في المرحلة الراهنة إلى موقف نهائي من المسألة الأخيرة المعروضة أعلاه. وعلى أي حال، فإجراءات الدولة مقدّمة المساعدة وإجراءات الدولة المتضررة على حد سواء مرهونة باستيفاء مبدأ حسن النية المشار إليه في الفقرة (٩) من التعليق على مشروع المادة ١٠.

رابعاً - تحليل واجب التعاون

٧٩ - رداً على التعليقات التي أبدت في اللجنة السادسة على النحو الموجز أعلاه (انظر على الخصوص الفقرات ١٧ و ٢٨ و ٢٩ و ٣٧ و ٤٥ و ٤٧ و ٥٣)، يمضي المقرر الخاص الآن في تحليل واجب التعاون المنصوص عليه في مشروع المادة ٥.

٨٠ - وعلى النحو الوارد في التقارير السابقة للمقرر الخاص، يؤدي التعاون دوراً مركزياً في سياق الإغاثة في حالة الكوارث، وهو عامل لا غنى عنه لأجل الاستجابة لحالات الكوارث بفعالية وفي الوقت المناسب. ومن المناسب المضي في تحليل هذا الدور الأساسي للنظر في الشروط الوظيفية لواجب التعاون المبين في مشروع المادة ٥ وفي نوع التعاون المطلوب من الدول المتضررة والعناصر الفاعلة المقدمة للمساعدة.

٨١ - وهذا التحليل هو بالتالي محاولة لرسم معالم واجب التعاون في مشروع المادة ٥. وبالفعل، ينبغي تحديد طبيعة التعاون بناء على الغرض منه المتمثل في هذا السياق في تقديم المساعدة الغوثية في حالات الكوارث. ومن المنظور الأوسع للقانون الدولي العام، يجب أن يوازن واجب التعاون على تقديم المساعدة الغوثية الذي يقع على الدول موازنة دقيقة بين ثلاثة جوانب هامة، وذلك حتى تكون له فعالية من الناحية القانونية وعلى المستوى العملي. أولاً، ينبغي ألا يتناول هذا التعاون على سيادة الدولة المتضررة. ثانياً، يجب فرض هذا

الواجب على الدول المقدمة للمساعدة باعتباره التزاما قانونيا ببذل العناية. ثالثا، يجب أن يكون الواجب متصلا بالمساعدة الوثيقة في حالة الكوارث ومقتصرًا عليها، بحيث يشمل مختلف العناصر المحددة التي تشكّل عادة أعمال التعاون في هذا المجال.

ألف - طبيعة التعاون واحترام سيادة الدولة المتضررة

٨٢ - يمكن أن يبدو التعاون، بحكم طبيعته ذاتها، متنافيا مع ما للدولة المستفيدة من صلاحيات مستمدة من سيادتها. فمثلا، يمكن أن تعتبر أعمال إيصال الأغذية إلى السكان المحليين أو استخدام أفرقة البحث والإنقاذ الأجنبية متضاربة مع المفهوم التقليدي لسيادة الدول. وقد درست مسألة إيلاء المراعاة الواجبة إلى سيادة الدولة المتضررة التي تشكّل شاعلا مشروعا دراسة مكثفة في تقارير المقرر الخاص السابقة وفي المناقشات التي أجرتها اللجنة سابقا. وبالتالي فإن هذا الفرع سيتطرق إليها بإيجاز، وإن كان يؤكد فيه مجددا أن هذه المسألة تظل ذات أهمية مركزية فيما يتعلق بطبيعة التعاون.

٨٣ - وأي محاولة للإغاثة في حالات الكوارث يجب أن يراعى فيها مبدأ السيادة. وسعيا إلى احترام وضمان سيادة الدولة المتأثرة، تنص المادة ٥ على أن التعاون يتم "وفقا لمشاريع المواد هذه". ونتيجة لذلك، سيتعين توسيع نطاق التعاون وفقا لمشروع المادة ٩ الذي يضع الدولة المتأثرة "بحكم سيادتها" في الواجهة فيما يتعلق بجميع أنواع المساعدة الوثيقة في حالة الكوارث، ويحصر العناصر الفاعلة المعنية الأخرى في دور تكميلي.

٨٤ - والسعي إلى تقديم المساعدة مع توخي احترام سيادة الدولة المتأثرة في الوقت نفسه ليس مفهومها جديدا في القانون الدولي. فكما يرد في الفقرة (١) من التعليق على مشروع المادة ٥ (A/65/10)، الفقرة ٣٣١، المادة ٥، التعليق، يوازن ميثاق الأمم المتحدة فيما بين مفهومي السيادة (الفقرة ١ من المادة الثانية) والتعاون الدولي (الفقرة ٣ من المادة الأولى، والمواد ١٣ و ٥٥ و ٥٦). وهذه الموازنة قائمة في إعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون فيما بين الدول وفقا لميثاق الأمم المتحدة^(١٢٥). وتنعكس أيضا في قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ لعام ١٩٩١ بشأن تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ وفي اتفاقية تامبيري.

(١٢٥) قرار الجمعية العامة ٢٦٢٥ (د-٢٥).

باء - واجب التعاون، التزام ببذل العناية

٨٥ - يتجسد واجب التعاون أيضا في المادة ١٧ من مشاريع المواد النهائية لقانون طبقات المياه الجوفية العابرة للحدود التي اعتمدها اللجنة في دورتها الستين (A/63/10)، الفصل الرابع - هاء، الفقرتان ٥٣ و ٥٤). وتنص الفقرة ٤ من المادة على ما يلي:

”تكفل الدول التعاون العلمي والتقني واللوجستي وغيره من أشكال التعاون للدول التي تنشأ فيها حالة طوارئ. ويمكن أن يشمل التعاون تنسيق الإجراءات والاتصالات الدولية في حالة الطوارئ، وإتاحة العاملين المدربين في مجال الاستجابة لحالات الطوارئ، والمعدات والإمدادات اللازمة للاستجابة لهذه الحالات، والخبرة العلمية والتقنية، والمساعدة الإنسانية“.

٨٦ - وتدعو المادة الدول إلى إبداء ”التعاون العلمي والتقني واللوجستي وغيره من أشكال التعاون“ مع الدول التي تنشأ فيها حالة طوارئ من أجل كفالة حماية طبقة مياه جوفية. وتتناول المادة الالتزام العام بالتعاون المنصوص عليه في مشروع المادة ٧ بتفصيل أكبر عن طريق تحديد طبيعة التعاون اللازم أن يحصل فيما بين الدول المتأثرة والعناصر الفاعلة المقدمة للمساعدة في حالات الطوارئ. ويشير شرح المادة ١٧ إلى أن اللجنة وضعت التزاما ”ببذل العناية لا التزام بتحقيق غاية“. وجاء في الشرح كذلك أن المساعدة المطلوبة يمكن أن تكون ”متصلة بتنسيق إجراءات الطوارئ والاتصال، وتوفير العاملين المدربين في مجال الاستجابة لحالات الطوارئ، والمعدات والإمدادات اللازمة للتعامل مع حالة الطوارئ، وتوفير الخبرة العلمية والتقنية والمساعدة الإنسانية“.

٨٧ - ويورد إعلان رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بالمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث الطبيعية لعام ١٩٧٦^(١٢٦). أحكاما مماثلة، وينص على أن ”البلدان الأعضاء تبدي التعاون، في حدود قدرات كل منها، في تحسين قنوات الاتصالات فيما بينها في مجالات الإنذار بوقوع الكوارث، وتبادل الخبرات والمتدربين، وتبادل المعلومات والوثائق، وتعميم اللوازم والخدمات الطبية، وتقديم المساعدة الغوثية“.

٨٨ - وتنص صكوك متنوعة للأمم المتحدة على التزام ببذل العناية بدلا من التزام بتحقيق غاية. فقد دعت الجمعية العامة في الفقرة ١٢ من المرفق بقرارها ١٨٢/٤٦ لعام ١٩٩١ إلى أن تؤدي الأمم المتحدة دورا تنسيقيا في تقديم المساعدة الغوثية، لا أن تؤدي دور تحقيق

(١٢٦) يمكن الاطلاع عليه في الموقع التالي: <http://www.aseansec.org>. ويرد في ما يلي باسم إعلان رابطة أمم جنوب شرق آسيا لعام ١٩٧٦.

إنجازات محددة نتيجة لذلك الدور التنسيق. ويركز الإعلان المتعلق بإقامة نظام اقتصادي دولي جديد (١٩٧٤) على مسألة بذل العناية في دعوته إلى "العمل بالتدابير الفردية والجماعية على تعزيز التعاون المتبادل الاقتصادي والتجاري والمالي والتقني فيما بين البلدان النامية"،^(١٢٧).

٨٩ - ويدعو أيضا قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٣٦/٢٠٠٨ المؤرخ ٢٥ تموز/يوليه ٢٠٠٨ المتعلق بالمساعدة الإنسانية في حالة الطوارئ إلى القيام بسلوك معين دون توخي تحقيق نتائج معينة، وذلك حينما:

"يشجع الدول الأعضاء على تهيئة وتعزيز بيئة مؤاتية لبناء قدرات السلطات الوطنية والمحلية التابعة لها وبناء قدرات الجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية الوطنية والمحلية والمنظمات المجتمعية في تقديم المساعدة الإنسانية في الوقت المناسب، ويشجع أيضا المجتمع الدولي والكيانات المعنية في منظومة الأمم المتحدة وغيرها من المؤسسات والمنظمات ذات الصلة على دعم السلطات الوطنية في تنفيذ البرامج التي تضطلع بها لبناء القدرات، بوسائل منها التعاون التقني والشراكات الطويلة الأجل على أساس الاعتراف بدورها المهم في تقديم المساعدة الإنسانية"^(١٢٨).

٩٠ - وتولي عدة اتفاقيات متعددة الأطراف الأولوية إلى إقامة التزام ببذل العناية. وتتفق الدول الأطراف في اتفاقية تامبيري مثلا في الفقرة (ج) من المادة ٢ منها على "تقديم المساعدة الفورية في مجال الاتصالات السلوكية واللاسلكية للتخفيف من آثار الكوارث"، وليس على تشغيل نوع معين من شبكات الاتصالات السلوكية واللاسلكية. أما اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا الذي أورد أحكاما مفصلة عن أساليب التعاون التقني والعلمي فلا يعتبر أيا من تلك الأحكام التزامات. فبدلا من الاتفاق على سبيل المثال على توحيد أساليب تقديم تقارير أعضاء الرابطة بحلول موعد معين، يتفق الأعضاء في الفقرة (ب) من المادة ١٨-١ من الاتفاق على "تشجيع توحيد شكل البيانات والمعلومات في التقارير". وترد كذلك أحكام تنص على الالتزام ببذل العناية وليس بتحقيق غاية في اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام ٢٠٠٦^(١٢٩). وفي اتفاقية الحادث النووي لعام ١٩٨٦.

(١٢٧) قرار الجمعية العامة ٣٢٠١ (د-٦)، الفقرة ٤ (ق).

(١٢٨) قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٣٦/٢٠٠٨ المعنون "تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ"، الفقرة ٢.

(١٢٩) انظر: United Nations, Treaty Series, vol. 2515, No. 44910.

٩١ - وبصرف النظر عن القانون الدولي المتعلق بالإغاثة في حالات الطوارئ في حد ذاته، يتجسد كذلك في المعاهدات الثنائية الالتزام بالتعاون باعتباره التزاما ببذل العناية لا التزاما بتحقيق غاية. ومن بين الأمثلة الكثيرة عن ذلك، تكفي الإشارة إلى المعاهدة المتعلقة بالزراعة المبرمة بين الولايات المتحدة والمكسيك التي تلزم كلا البلدين بالتعاون على تبخير الإحاص وليس على القضاء على العثة^(١٣٠). ويدعو الاتفاق المتعلق بالمواد الخاضعة للمراقبة المبرم بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة إلى "التعاون التقني ... على الخصوص وضع برامج التدريب والتبادل لفائدة الموظفين المعنيين"، ولكنه لا يلزم هؤلاء الموظفين باجتياز اختبار للمعارف محدد مسبقا^(١٣١).

٩٢ - وينطوي التعاون في مجال حماية الأشخاص في حالات الكوارث، بحكم طبيعته ذاتها، على التزام ببذل العناية وليس بتحقيق غاية، وذلك تماشيا مع الالتزامات القانونية الدولية الأخرى ذات الصلة.

جيم - فئات التعاون

٩٣ - في سياق هذا الموضوع، لواجب التعاون هدف محدد تحديدا جيدا هو حماية الأشخاص في حالات الكوارث. ولتحقيق هذا الهدف عمليا، يشمل واجب التعاون في معظم الحالات أنشطة مثل "الرعاية الطبية، والأغذية، والتدريب الزراعي، والإغاثة في حالات الكوارث، وتوفير الملجأ، والتعليم، والألبسة، والمياه، والتبادل المهني، والإصلاح المؤسسي، والمساعدة التقنية، ودعم حقوق الإنسان والحريات المدنية"^(١٣٢). ويجب فهم واجب التعاون باعتباره يشمل طائفة جد متنوعة من الأنشطة التنسيقية والتقنية والعلمية واللوجستية. ويمكن الاطلاع على التوجيهات المتعلقة بنطاق مثل هذه الأنشطة في إطار

(١٣٠) انظر: State Department. No. 02-50, 2002 WL 1517444 (Treaty)، مذكرة تفاهم مبرمة بين وزارة الزراعة في الولايات المتحدة ومكتب ممثل التجارة للولايات المتحدة، ووزارة الزراعة والماشية والتنمية الريفية في الولايات المكسيكية المتحدة في مجالي الأغذية والتجارة الزراعية (٢٠٠٢).

(١٣١) انظر: State Department. No. 97-119, 1997 WL 529522 (Treaty)، اتفاق مبرم بين الولايات المتحدة الأمريكية والجماعة الأوروبية بشأن السلائف والمواد الكيميائية المستعملة بكثرة في صنع المخدرات أو المؤثرات العقلية غير المشروع (٢٠٠٧).

(١٣٢) انظر: Christine Holland Anthony, "The Responsible Role for the International Charitable Grantmaking in the Wake of the September 11, 2001 Terrorist Attacks": Vanderbilt Journal of Transnational Law, Vol. 9 (2006), p. 911.

مشروع المادة ٥ في القواعد القانونية الدولية الأخرى ذات الصلة التي تحدد طبيعة التعاون المعني.

٩٤ - وعولج موضوع التعاون بكيفية محددة في صكوك متنوعة للأمم المتحدة. وتشرح الفقرة ٢٧ من مرفق قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ كيف ينبغي للأمم المتحدة الاضطلاع بدور تنسيقي، وينص على أنه ينبغي لها، على سبيل الإشارة، "أن تضع سجلا مركزيا لجميع الموظفين المتخصصين وأفرقة الإحصائيين التقنيين، فضلا عن الإمدادات والمعدات والخدمات الغوثية المتاحة داخل منظومة الأمم المتحدة، وكذلك من الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية التي يمكن أن تطلب إليها الأمم المتحدة القيام بذلك في غضون مهلة قصيرة". ودعا الإعلان المتعلق بإقامة نظام اقتصادي دولي جديد بدوره إلى جملة أمور منها تعزيز "التعاون التقني". ودعا أيضا المجلس الاقتصادي والاجتماعي إلى إبداء هذا التعاون في قراره ٣٦/٢٠٠٨ الذي ركّز على المساعدة الإنسانية. غير أن الصكين الأخيرين لا يوردان تفاصيل عن مدلول "التعاون التقني".

٩٥ - وتحيل بعض الاتفاقيات المتعددة الأطراف إلى فئات معينة من التعاون دون أن تورد قوائم إرشادية أو شاملة بها. فيشير مثلا العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى التعاون الاقتصادي والتقني (المادة ٢) وإلى وضع برامج خاصة بشأن مشكل المجاعة (المادة ١١)^(١٣٣). وتدعو مجموعة من الاتفاقيات البيئية أيضا إلى التنسيق على أساس فئات التعاون العامة هذه. فينص إعلان ستوكهولم المتعلق بالبيئة البشرية (١٩٧٢) على "تسريع التنمية من خلال المساعدة المالية والتكنولوجية" التي "تشمل المعلومات والخبرة العلمية المتصلة بالتخفيف من حدة تدهور البيئة"^(١٣٤). وتدعو اتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون إلى تبادل جميع الدول الأطراف للمعلومات العلمية والتقنية والاجتماعية الاقتصادية والتجارية والقانونية ذات الصلة بالاتفاقية^(١٣٥). وأخيرا، يناشد بروتوكول مونتريال الدول المتقدمة النمو تقديم المساعدة المالية والتكنولوجية إلى الدول التي هي أقل نمواً^(١٣٦).

(١٣٣) انظر: United Nations, Treaty Series, vol. 993, No. 14531.

(١٣٤) انظر تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية، ستوكهولم، ٥-١٦ حزيران/يونيه ١٩٧٢ (A/CONF.48/14/Rev.1)، الجزء الأول.

(١٣٥) اتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون (١٩٨٥)، المادة ٤-١.

(١٣٦) بروتوكول مونتريال المتعلق بالمواد المستنفدة لطبقة الأوزون (١٩٨٧)، المادة ٨.

٩٦ - وتورد معاهدات أخرى متعددة الأطراف المزيد من الأمثلة المفصلة التي تسهم في إيضاح فئات التعاون العامة التي تنص عليها. وتشير اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام ٢٠٠٦ في الفقرة ٣٢ (د) منها إلى أن "المساعدة التقنية والاقتصادية" تشمل "تيسير الحصول على التكنولوجيا السهلة المنال والمعينات وتقاسمها ... عن طريق نقل التكنولوجيا"^(١٣٧). وتدعو كذلك اتفاقية تامبيري في الفقرة ٢ (ج) من المادة ٣ منها إلى "تقديم المساعدة الفورية في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية للتخفيف من آثار الكوارث" بوسائل مثل "تركيب وتشغيل مواد للاتصالات السلكية واللاسلكية تتسم بالمرونة وإمكانية الاعتماد عليها لكي تستخدم من جانب منظمات الإغاثة والمساعدة الإنسانية" (الفقرة ٢ (د) من المادة ٣).

٩٧ - وينص اتفاق رابطة دول جنوب شرق آسيا في المادة ١٨ منه بتفصيل أكبر على ما يلي:

"التعاون التقني"

"١ - سعياً إلى زيادة درجة التأهب للكوارث وإلى التخفيف من آثارها، تتعاون الأطراف تعاوناً تقنياً في مجالات منها ما يلي:

(أ) تيسير تعبئة الموارد الملائمة داخل الدول الأطراف وخارجها على حد سواء؛

(ب) تعزيز توحيد شكل إبلاغ البيانات والمعلومات؛

(ج) تعزيز تبادل المعلومات والخبرات والتكنولوجيا والتقنيات والدراية ذات الصلة؛

(د) إجراء أو اتخاذ ترتيبات لإجراء التدريبات وأنشطة التوعية العامة والتثقيف ذات الصلة، ولا سيما فيما يتعلق باتقاء الكوارث والتخفيف من حدتها؛

(هـ) وضع وتنفيذ برامج تدريبية لصالح راسمي السياسات والعاملين في مجال إدارة الكوارث والاستجابة لها على كل من الصعد المحلي والوطني والإقليمي؛

(و) تعزيز وتوطيد القدرات التقنية للأطراف في مجال تنفيذ هذا الاتفاق.

"٢ - ويقوم مركز المساعدة الإنسانية التابع لرابطة أمم جنوب شرق آسيا بتيسير التعاون التقني على النحو المحدد في الفقرة ١ أعلاه."

(١٣٧) نظر الحاشية ١٢٩ أعلاه.

٩٨ - وتنص الاتفاقية المتعلقة بتقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي لعام ١٩٨٦ على عناوين عامة تتعلق بأشكال التعاون التي تتوخاها وتورد قائمة مفصلة تحت كل عنوان. وهي تسمح للوكالة الدولية للطاقة الذرية مثلاً بالقيام بما يلي:

”أن تساعد حسب الطلب أي دولة أو أي دولة عضو في المجالات التالية أو غيرها من المجالات المناسبة:

- إعداد خطط للطوارئ في حالات وقوع حوادث نووية أو طوارئ إشعاعية، وإعداد التشريع الملزم؛
- وضع برامج ملائمة لتدريب العاملين على مجابهة الحوادث النووية والطوارئ الإشعاعية؛
- نشر طلبات المساعدة والمعلومات ذات الصلة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي؛
- وضع برامج وإجراءات ومعايير ملائمة لرصد الإشعاعات؛
- استقصاء جدوى إنشاء نظم ملائمة لرصد الإشعاعات؛“.

وتشير هذه القائمة، وإن لم تكن شاملة، إشارة واضحة إلى أشكال كثيرة من التعاون، مما يتيح، باستعمال القياس، تقييم أشكال ممكنة أخرى.

٩٩ - وفي المجالات الأخرى، تورد معظم الاتفاقات الثنائية التي تدعو إلى شكل من أشكال التعاون التقني قائمة بأنواع المساعدة التي يشملها هذا التعاون. فعلى سبيل المثال، أبرمت المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة اتفاقات مع محاكم وطنية لتقديم المساعدة التقنية والأدلة خلال المحاكمات الوطنية. وأوردت تلك الاتفاقات نوع المساعدة التقنية المعنية. وإضافة إلى ذلك، عدد الاتفاق المبرم بين الولايات المتحدة والمكسيك بشأن الزراعة أنواع محددة من الأنشطة مثل التبخير^(١٣٨)، بينما أوضح الاتفاق المبرم بين الولايات المتحدة وكوريا الجنوبية بشأن العلوم والتكنولوجيا أن التعاون يشمل ”البحث، وتبادل المعلومات العلمية، والزيارات العلمية، والمبادلات الفردية، والحلقات الدراسية، وحلقات العمل المشتركة، وأشكال أخرى من الأنشطة المتفق عليها ثنائياً“^(١٣٩).

(١٣٨) المعاهدة المبرمة فيما بين الولايات المتحدة والمكسيك، انظر الحاشية ١٣٠ أعلاه.

(١٣٩) انظر: State Department. No. 00-115, 2000 WL 1706748 (Treaty)، الولايات المتحدة الأمريكية وكوريا، مذكرة تفاهم بشأن التعاون في العلوم والتكنولوجيا (٢٠٠٠).

١٠٠ - وعلى النحو المشار إليه في الفقرات السابقة، تشير الصكوك المتعلقة بالاستجابة للكوارث إشارة عامة إلى التعاون العلمي والتقني واللوجستي. ويشمل ذلك تنسيق الاتصالات وتبادل المعلومات وتقديم الأفراد والمعدات واللوازم المتعلقة بالاستجابة للكوارث، وتقديم الخبرات العلمية والتقنية من أجل تعزيز قدرة الدول المتأثرة على الاستجابة. وبالنظر إلى طبيعة الكثير من متطلبات جهود الإغاثة في حالة الكوارث، تشكل العوائق القانونية الموضوعية أمام دخول الأفراد والمعدات واللوازم تحديا كبيرا، وتتناول بالتالي مجموعة متنوعة من الاتفاقات الدولية والإقليمية والثنائية تلك العوائق. وإضافة إلى ذلك، يركز عدد هام من الاتفاقات الحديثة على مبدأ التعاون على النحو الذي سبق، وتشدد على اتقاء الكوارث والتأهب لها، بما في ذلك ترتيبات البحث والإنقاذ، والاحتياجات من القدرات الاحتياطية، وأنظمة الإنذار المبكر، وتبادل المعلومات المتعلقة بتحديد مواطن الخطر، والتخطيط للطوارئ.

١ - الاتصالات وتبادل المعلومات

١٠١ - الاتصالات هي جانب من جوانب التعاون كثيرا ما تشير إليه الصكوك المتعلقة بالإغاثة في حالات الكوارث. وتنسيق الاتصالات وتبادل المعلومات أساسيان للاستجابة الفعالة للكوارث. ووفقا لذلك، فإن العديد من الصكوك التي تعالج موضوع الإغاثة في حالات الكوارث يتناول أيضا موضوع تبادل المعلومات^(١٤٠). وعلى سبيل المثال، تشير ديباجة اتفاقية تامبيري إلى "الدور الحيوي الذي تؤديه الإذاعة في نشر المعلومات الدقيقة عن الكوارث على السكان الذين يواجهون المخاطر"^(١٤١)، وتقتضي اتفاقية عام ٢٠٠٠ الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية أن تقدم الدولة المتأثرة "كل المعلومات اللازمة والمتوفرة

(١٤٠) 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 بالمعلومات المهمة لأغراض هذا الاتفاق"). 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) ويشار إليه فيما يلي باسم اتفاق منظمة التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود.

(١٤١) اتفاقية تامبيري، يمكن الاطلاع عليها أيضا على الموقع التالي: www.reliefweb.int/telecoms/tampere/index.html. انظر المادة ٣ التي تدعو إلى "نشر معدات الاتصالات السلكية واللاسلكية الأرضية والفضائية للتنبؤ بالمخاطر الطبيعية والمخاطر الصحية والكوارث، ورصدها وتقديم المعلومات المتعلقة بها"، وإلى "تقاسم المعلومات عن المخاطر الطبيعية والمخاطر الصحية والكوارث فيما بين الدول الأطراف، ومع الكيانات غير الحكومية والمنظمات الحكومية الدولية، ونشر هذه المعلومات على الجمهور العام، وبخاصة في المجتمعات المعرضة للمخاطر".

بشأن الوضع القائم لتأمين حسن تقديم المساعدة“^(١٤٢). ويؤكد أيضا إطار عمل هيوغو ٢٠١٥-٢٠٠٥ الدور المحوري لتبادل المعلومات والحوار والتعاون في سياق الكوارث^(١٤٣).

١٠٢ - وتتبع الصكوك باختلاف أنواعها نهجا مختلفة بشأن الاتصالات، فبعضها يتضمن أحكاما تشير بصفة عامة إلى أنه من المحبذ أن تنسم الاتصالات المتعلقة بالإغاثة في حالات الكوارث بالفعالية، أو إلى التزام عام يفرض على الدولة المتأثرة تيسير الاتصالات، بينما يتضمن بعضها الآخر توجيهات أكثر تحديدا تتعلق بتيسير الاتصالات ذات الصلة بالإغاثة في حالات الكوارث. فعلى سبيل المثال، ينص الاتفاق الثنائي النموذجي لرابطة القانون الدولي على أنه ”في منطقة العملية... يكون للمنظمة حق الاتصال باللاسلكي أو التلغراف أو بأي وسيلة أخرى، وإقامة الوسائل الضرورية لتعهد تلك الاتصالات داخل مرافقها أو بين هذه المرافق ووحدات خدمتها“^(١٤٤). وعلى غرار ذلك، فإن المبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام الأصول العسكرية وأصول الحماية المدنية في الإغاثة في حالات الكوارث (مبادئ أوصلو التوجيهية) تذكر أن ”على الدولة المتأثرة أن تزود الجهات الدولية المعنية بحالات الكوارث بمعلومات حسنة التوقيت ودقيقة عن طبيعة وحجم الكارثة، وذلك لتعزيز فعالية المساعدة الخارجية“^(١٤٥).

١٠٣ - وفي سياق التدابير الفنية لتيسير الاتصالات، تنص المادة ١١ (ج) من اتفاق الوكالة الكارثية للاستجابة الطارئة في حالات الكوارث على إنشاء وتعهد منظومة لعمليات الطوارئ لتدبر الاتصالات السلوكية واللاسلكية المتعلقة بحالات الطوارئ. والصك الأشمل في هذا المجال هو اتفاقية تامبيري التي توفر إطارا تنظيميا للتعاون بشأن استخدام تكنولوجيا الاتصالات السلوكية واللاسلكية وتكنولوجيا المعلومات في حالات الكوارث.

(١٤٢) الاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية، ٢٢ أيار/مايو ٢٠٠٠، المادة ٤ (أ) (١)، انظر: United Nations, Treaty Series, vol. 2172, No.38131، ويشار إليها فيما يلي باسم الاتفاقية الإطارية.

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

(١٤٤) مشروع الاتفاق النموذجي المتعلق بالقانون الدولي الطبي والإنساني، المادة ٦. انظر أيضا المادة ٨ (٢) من الاتفاق المبرم في عام ٢٠٠١ بين المجلس الاتحادي السويسري وحكومة جمهورية الفلبين بشأن التعاون في حالة الكوارث الطبيعية أو حالات الطوارئ الكبرى، ”تتعهد السلطات المختصة في الدولة الطالبة للمساعدة... بتسهيل استخدام وحدات المعونة لشبكات الاتصالات السلوكية واللاسلكية القائمة أو استخدام الترددات الخاصة، أو كليهما، أو إقامة وحدات المعونة لشبكة اتصالات سلوكية ولاسلوكية طارئة“.

(١٤٥) مبادئ أوصلو التوجيهية، بصيغتها المنقحة في ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦، الفقرة ٥٤؛ يمكن الاطلاع عليها على الموقع التالي: <http://www.ifrc.org/idrl>. ويشار إليها فيما يلي باسم مبادئ أوصلو التوجيهية.

٢ - المساعدة العلمية والتقنية

١٠٤ - يكثر أيضا ذكر طرائق تعاون أخرى مثل تقديم المساعدة العلمية أو التقنية أو التكنولوجية والخبرة. وقد تستدعي الفئات المختلفة من الكوارث تكنولوجيات أو خبرات محددة قد لا تكون متوفرة بسهولة في البلد المتأثر أو قد لا تتوفر بدرجة كافية أو بقدر كاف. وتبعاً لذلك، فإن عدداً من الصكوك يشير تحديداً إلى تقديم المساعدة العلمية والتقنية، مثل اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا الذي يدعو، في المادة ١٨ منه المعنونة "التعاون التقني"، الأطراف إلى "تعزيز تبادل المعلومات والخبرات والتكنولوجيات والتقنيات والدراية ذات الصلة"^(١٤٦). وتشير الاتفاقية الإطارية أيضاً، في المادة ٢ (أ) منها، إلى التعاون بشأن تبادل الخبرات. وعلاوة على ذلك، ينص عدد من الاتفاقات الثنائية على المساعدة المتبادلة في المسائل العلمية والتقنية أيضاً^(١٤٧).

١٠٥ - ويمكن للتكنولوجيا أيضاً أن تعزز الاتصالات، حيث إن استخدام تكنولوجيا الاتصالات السلكية واللاسلكية وتكنولوجيا المعلومات يمكن أن يؤدي إلى تحسن كبير في تبادل المعلومات وزيادة مجمل جهود الإغاثة في حالات الكوارث من حيث الفعالية والكفاءة. وتتناول اتفاقية تامبيري مسألة توفير المساعدة في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية، بما في ذلك المعدات والمواد والمعلومات والتدريب، وطيف الترددات اللاسلكية، وقدرات الشبكة أو الإرسال، أو الموارد الأخرى اللازمة للاتصالات السلكية واللاسلكية. ويشير اتفاق آخر إلى فئة محددة للتعاون التكنولوجي وهو الميثاق المتعلق بالتعاون من أجل التوصل إلى الاستخدام المنسق للمرافق الفضائية في حالة وقوع كوارث طبيعية أو تكنولوجية (المعروف أيضاً باسم الميثاق الدولي بشأن الفضاء والكوارث الكبرى)، الذي يتعلق بتنسيق تكنولوجيا الأقمار الصناعية في سياق الإغاثة في حالات الكوارث^(١٤٨).

(١٤٦) المادة ١٨ (ج). انظر الفقرة ٩٧ أعلاه. ويمكن الاطلاع عليه أيضاً في الموقع التالي: www.aseansec.org.

(١٤٧) انظر على سبيل المثال، الاتفاقية المبرمة بين مملكة هولندا ومملكة بلجيكا بشأن المساعدة المتبادلة لمكافحة الكوارث والحوادث (١٩٨٤)، المادة ١٣ (التي تنص على أنه ينبغي للطرفين أن يتبادلا جميع المعلومات المفيدة ذات الطابع العلمي والتقني، ويمكن الاطلاع عليها على الموقع التالي: www.ifrc.org/docs/idrl/I94EN.pdf؛ انظر أيضاً البروتوكول المبرم بين مملكة إسبانيا والجمهورية البرتغالية بشأن التعاون التقني والمساعدة المتبادلة في ميدان الحماية المدنية، ١٩٩٢، المادة ١ (٢)، والاتفاق المبرم بين مملكة إسبانيا وجمهورية الأرجنتين المتعلق بالتعاون بشأن التأهب للكوارث والوقاية منها، والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث (١٩٨٨) المادة الرابعة.

(١٤٨) يمكن الاطلاع عليه على الموقع التالي: www.disasterscharter.org.

٣ - موظفو الإغاثة

١٠٦ - تقتضي أيضا الإغاثة الفعالة في حالات الكوارث التنسيق بشأن توفير موظفي الاستجابة للطوارئ من أجل تعزيز قدرة الاستجابة لدى الدولة المتأثرة، ويشمل ذلك الأفرقة الطبية، وأفرقة البحث والإنقاذ، والتقنيين المتخصصين. ويدعو عدد من الصكوك الدول إلى تنسيق الجهود وتيسير الدخول السريع لموظفي الإغاثة. وتشمل هذه الصكوك قراري الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ لعام ١٩٩١^(١٤٩) و ١٥٠/٥٧ لعام ٢٠٠٢^(١٥٠)، فضلا عن تدابير تسريع الإغاثة الدولية التي اعتمدها المؤتمر الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر والمجلس الاقتصادي والاجتماعي في عام ١٩٧٧ وأيدها الجمعية العامة في قرارها ٥٦/٣٢^(١٥١).

١٠٧ - وبالإضافة إلى دخول الموظفين، تعالج الصكوك أيضا تنسيق أنشطة تقديم المساعدة وتيسيرها والإشراف عليها داخل الدولة المتأثرة. وتتمثل المسائل التي تطرح عادة بهذا الشأن في حرية التنقل، ونقل الموظفين، والوصول إلى المرافق، والتنسيق مع الدولة المتأثرة، بما في ذلك توفير الدعم والمعلومات ذات الصلة والتوجيه وخدمات الترجمة التحريرية والترجمة الشفوية. وأشارت الجمعية العامة، في القرار ١٨٢/٤٦، بصورة عامة إلى "تيسير" عمل أفرقة الإغاثة. وتنص المادة ٩ من اتفاقية تامبيري على أن "تقوم الدول الأطراف، قدر الإمكان، ووفقا لقوانينها الوطنية، بخفض أو إزالة ... القواعد التي تخطر انتقال الأفراد الذين يشغلون معدات الاتصالات السلكية واللاسلكية أو الذين يكون وجودهم ضروريا لفعالية استخدامهما"، وتدعو الفقرة ٦٠ من مبادئ أوصلو التوجيهية إلى وصول أفرقة الإغاثة "بحرية إلى مناطق الكوارث". وينص اتفاق الوكالة الكاريبية للاستجابة الطارئة في حالات الكوارث، في المادتين ١٦ و ٢٢ منه، على تعاون الدولة المتأثرة من أجل توفير المرافق والخدمات المحلية، وتيسير عبور موظفي الإغاثة داخل البلد.

١٠٨ - ويعالج أيضا عدد من الصكوك، بما فيها الاتفاقية الإطارية، واتفاقية تامبيري، واتفاقية البلدان الأمريكية، ومبادئ أوصلو التوجيهية مسألة تحديد وحماية موظفي

(١٤٩) قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، الفقرتان ٢٧ و ٢٨ من المرفق.

(١٥٠) قرار الجمعية العامة ١٥٠/٥٧، الفقرة ٣.

(١٥١) انظر أيضا اتفاقية البلدان الأمريكية لتيسير تقديم المساعدة في حالات الكوارث، ٧ حزيران/يونيه ١٩٩١، المادة السابعة، ويمكن الاطلاع عليها في الموقع التالي: www.oas.org/juridico/english/treaties/a-54.html؛ ويشار إليها فيما يلي باسم اتفاقية البلدان الأمريكية؛ والقرار ٣٩ الذي اتخذته جامعة الدول العربية، (اتفاقية التعاون العربي في مجال تنظيم وتيسير عمليات الإغاثة)، المادة ٣، ويمكن الاطلاع على ترجمة النص باللغة الإنكليزية في الموقع التالي: www.ifrc.org/Docs/idrl/I644EN.pdf.

الإغاثة^(١٥٢). وقد حثت الجمعية العامة، في الفقرة ٤ من قرارها ١٥٠/٥٧، "جميع الدول على اتخاذ التدابير الكفيلة بضمان سلامة وأمن فرق البحث والإنقاذ الدولية بالمناطق الحضرية العاملة في أراضيها".

٤ - إمدادات ومعدات الإغاثة

١٠٩ - تتطلب أيضا جهود الإغاثة في حالات الكوارث مجموعة متنوعة من السلع والمعدات. فضحايا الكوارث يحتاجون إلى الغذاء والملابس والأدوية ومواد أخرى لتلبية احتياجاتهم الأساسية. وتحتاج أفرقة الإغاثة إلى معدات مثل الهواتف وأجهزة الاتصال اللاسلكية والحواسيب والمركبات ومعدات البناء من أجل العمل بفعالية. ورغم إمكان العثور محليا على بعض السلع والمعدات اللازمة بعد وقوع كارثة، فإن الحاجة قد تقتضي استيراد لوازم في حال وجود نقص في السلع والمعدات في الدولة المتأثرة. ونظرا لطبيعة الكوارث، فإن الوصول السريع لإمدادات الإغاثة أمر بالغ الأهمية. وعلاوة على ذلك، فإن العديد من هذه المواد، مثل الغذاء والدواء، يمكن أن يتعرض للتلف أو أن تنتهي مدة صلاحيته إذا لم تنقل وتسلم في الوقت المناسب. ويتسم التعاون في مجال توفير إمدادات ومعدات الإغاثة وتيسير دخولها بأهمية حاسمة على نحو خاص لأن العديد من المواد اللازمة مقننة بقدر كبير بموجب القوانين المحلية. وتشمل هذه المواد الأغذية والأدوية والآلات ومعدات الاتصالات السلكية واللاسلكية والمركبات وكلاب الإنقاذ.

١١٠ - ولذلك فإن العديد من الاتفاقات والمبادئ التوجيهية تعالج مسألة تيسير وصول معدات وإمدادات الإغاثة بسرعة في حالات الكوارث. وتحدد بعض الصكوك هذه المواد وتتطرق إليها بالتفصيل، بينما ينص بعضها الآخر على أحكام عامة بشأن "إمدادات ومعدات الإغاثة" تشمل مجموعة متنوعة من المواد. وبشكل عام، دعت الجمعية العامة في قرارها ١٨٢/٤٦ إلى التنسيق بهدف تيسير وصول إمدادات الإغاثة بسرعة، وأشارت في الفقرة ٣٠ من مرفق ذلك القرار إلى أنه "ينبغي للبلدان المعرضة للكوارث أن تضع إجراءات خاصة للطوارئ لتعجيل بشراء وتوزيع المعدات والإمدادات الغوثية بسرعة". والتدابير الرامية إلى تعجيل الإغاثة الدولية^(١٥٣) تركز أيضا على التنسيق من أجل تفادي التأخير بسبب العوائق التنظيمية.

(١٥٢) انظر اتفاقية تامبيري، المادة ٥ (٣)؛ واتفاقية البلدان الأمريكية، المادتان السابعة والحادية عشرة.

(١٥٣) القرار ٦ الذي اتخذته المؤتمر الدولي الثالث والعشرون للصليب الأحمر والهلال الأحمر، انظر: Handbook of the International Red Cross and Red Crescent Movement, (3d ed., 1994), pp. 811-815.

١١١ - وتركز بعض الصكوك على بعض المعدات والإمدادات بالتحديد. فعلى سبيل المثال، تشير المادة ١٤ (أ) من اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا إلى معدات الاتصالات السلكية واللاسلكية والمركبات على وجه التحديد. ويدعو قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ والاتفاقية الدولية لتبسيط وتنسيق الإجراءات الجمركية ("اتفاقية كيوتو") التي اعتمدت في عام ١٩٧٣ وعُدلت في عام ١٩٩٩ الدول المتأثرة إلى المساعدة على دخول الأدوية^(١٥٤). وتشير أيضا اتفاقية كيوتو صراحة إلى "الحيوانات المدربة تدريباً خاصاً" ضمن أنواع شحنات الإغاثة التي ينبغي أن تعطى أولوية لمعالجتها السريعة. وتعالج عدة اتفاقات ثنائية أخرى أيضا عملية دخول كلاب الإنقاذ المدربة خصيصاً، مثل اتفاق عام ١٩٧٤ المبرم بين السويد والنرويج بشأن تحسين خدمات الإنقاذ في المناطق الحدودية، واتفاق عام ٢٠٠١ المبرم بين المجلس الاتحادي السويسري وحكومة جمهورية الفلبين بشأن التعاون في حالات الكوارث الطبيعية أو حالات الطوارئ الكبرى.

١١٢ - وتنص الاتفاقات أيضا على إعادة تصدير السلع على نحو يكفل إمكانية إعادة إرسال إمدادات ومعدات الإغاثة لتوجيهها بكفاءة إلى حيث تشتد الحاجة إليها. وتدعو المادة ١٤ (ب) من اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا إلى تيسير "دخول الموظفين المشاركين في تقديم المساعدة، والمعدات والمرافق والمواد المستخدمة لذلك الغرض، إلى أراضي الدولة والبقاء فيها ومغادرتها" [التشديد مضاف]. وبالمثل، فإن المادة ٩ من اتفاقية تامبيري تدعو إلى الحد من "القواعد التي تحظر نقل موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية إلى إقليم دولة طرف أو منها أو خلالها".

١١٣ - ويقتضي التعاون أن تساعد الدولة المتأثرة على تسريع وتسهيل قيام الجهات الفاعلة المقدمة للمساعدة بتقديم المساعدة الغوثية والتنسيق والتخطيط للحد من تعقيدات عمليات تقديم الإغاثة. ويمكن زيادة كفاءة العملية عن طريق إبلاغ الجهات الفاعلة المقدمة للمساعدة باحتياجات الدولة المتأثرة لتستعد بشكل مناسب لتلبيتها. وتدعو تدابير التعجيل بالإغاثة الدولية إلى أن "يقصر جميع المانحين مساهماتهم الغوثية على الاحتياجات الغوثية ذات الأولوية القصوى التي تحددها السلطات والوكالات الغوثية المختصة". وتنص عدة صكوك على ضرورة أن تكون طلبات الدول المتأثرة على درجة معينة من التحديد، وعلى ضرورة أن تمثل الجهات الفاعلة المقدمة للمساعدة إلى هذه الطلبات. فعلى سبيل المثال، تنص المادة

(١٥٤) الاتفاقية الدولية لتبسيط وتنسيق الإجراءات الجمركية (ويشار إليها فيما يلي باسم "اتفاقية كيوتو")، الموقعة في ١٨ أيار/مايو ١٩٧٣، انظر: United Nations, Treaty Series, vol. 950, No. 13561, p. 269، المعدلة بموجب بروتوكول تعديل الاتفاقية الدولية لتبسيط وتنسيق الإجراءات الجمركية، الموقع في ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٩٩، انظر: United Nations, Treaty Series, vol. 2370, No. 13561, p. 27.

الثانية (ب) من اتفاقية البلدان الأمريكية على أنه "لدى وقوع كارثة، تشاور الدولة المقدمة للمساعدة مع الدولة التي ستتلقى تلك المساعدة، للحصول منها على معلومات عن نوع المساعدة الأنسب التي يمكن تقديمها إلى السكان المنكوبين بتلك الكارثة". ويمكن أن يتيح التواصل بشأن احتياجات الأطراف المعنية وقدراتها وتوقعاتها تيسير عملية الإغاثة بقدر كبير وتقليل الصعوبات الناجمة عن الأنظمة.

٥ - التعاون بهدف التأهب للكوارث والوقاية منها والتخفيف من حدتها

١١٤ - تتسم الاتفاقيات الأحداث تاريخاً بانتقال التركيز فيها من نموذج يتمحور حول الاستجابة قبل كل شيء إلى نموذج يركز بشكل كبير على الوقاية والتأهب. ولا تكتفي صكوك عديدة بمعالجة مسائل التعاون فيما يتعلق بالمساعدة العوئية، بل تعالج أيضاً الوقاية والتخفيف من حدة الكوارث: ترتيبات البحث والإنقاذ، والاحتياجات المتعلقة بالقدرة الاحتياطية، ونظم الإنذار المبكر، وتبادل المعلومات المتعلقة بتقييم المخاطر وتحديدتها، والتخطيط للطوارئ، وبناء القدرات.

١١٥ - ويركز إطار عمل هيوغو بدرجة كبيرة على الوقاية والتأهب، فيذكر أن أحد الأهداف الأساسية للاتفاق هو "مشاطرة الممارسات الجيدة والدروس المستفادة لتعزيز الحد من الكوارث في سياق بلوغ التنمية المستدامة، وتحديد الثغرات والتحديات"^(١٥٥). ودعت الجمعية العامة، في الفقرات ٥ و ١٣ و ١٤ من مرفق قرارها ١٨٢/٤٦، إلى التعاون في مجال تبادل المعلومات العلمية والتقنية المتصلة بتقييم الكوارث والوقاية منها والتخفيف من آثارها، والإنذار المبكر بحدوثها، فضلاً عن تقديم المساعدة إلى الدول النامية لتعزيز قدراتها على الوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها، بينما شجعت الجمعية العامة، في الفقرة ٧ من القرار ١٥٠/٥٧، بصورة عامة "على تعزيز التعاون بين الدول على الصعيدين الإقليمي ودون الإقليمي في مجال التأهب لمواجهة الكوارث والتصدي لها، مع إيلاء اعتبار خاص لبناء القدرات على جميع الصعد"^(١٥٦). وتدعو صكوك أخرى إلى التعاون بشأن تدريب الخبراء وإجراء البحوث والدراسات من أجل تعزيز التأهب، مثل اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا الذي ينص في المادة ١٩ على أنه "ينبغي للأطراف منفردة أو مجتمعة، وكذلك بالتعاون

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

(١٥٦) انظر أيضاً البروتوكول المتعلق بالصحة، الذي اعتمدته الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، المادة ٢٥ (ب) (التي تدعو الأطراف إلى التعاون وتيسير الجهود الإقليمية لإذكاء التوعية، والحد من المخاطر، والتأهب، وخطط الإدارة، لمواجهة الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن النشاط البشري)، ويمكن الاطلاع عليه في الموقع التالي: www.sadc.int.

مع المنظمات الدولية المناسبة، أن تشجع برامج البحث العلمي والتقني المتعلقة بأسباب الكوارث الطبيعية وآثارها والوسائل والأساليب والتقنيات والمعدات التي تتيح تقليل مخاطر الكوارث، وأن تدعمها قدر الإمكان“.

١١٦ - وفي ضوء كل ما ذكر أعلاه، يخلص المقرر الخاص إلى وجود ما يسوغ إدراج مشروع مادة إضافية تتعلق بتفاصيل واجب التعاون في مجموعة مشاريع المواد المتعلقة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث. ويمكن صياغة مشروع المادة الإضافية المذكور، بما يحقق أكبر قدر من النجاعة والفائدة، على غرار الفقرة ٤ من المادة ١٧ من مشاريع المواد المتعلقة بقانون طبقات المياه الجوفية العابرة للحدود، التي ذكرت سابقا (انظر الفقرة ٨٥ أعلاه)، علما أن رقمه وموقعه ضمن المجموعة سيحدد لاحقا. ولذا فإن مشروع المادة الإضافية المقترحة سيكون على الشكل التالي:

مشروع المادة ألف

تفاصيل واجب التعاون

تتعاون الدول والجهات الفاعلة الأخرى المذكورة في مشروع المادة ٥ مع الدولة المتأثرة في المجالات العلمية والتقنية واللوجستية وغيرها، حسب الاقتضاء. ويمكن أن يشمل التعاون تنسيق الأعمال والاتصالات الغوثية الدولية، وتوفير موظفي الإغاثة، والمعدات والإمدادات الغوثية، والخبرات العلمية والتقنية، والمساعدة الإنسانية.

خامسا - شروط تقديم المساعدة

١١٧ - أقرت اللجنة في مشروع المادة ٩ بأنه يقع على عاتق الدولة المتأثرة، بحكم سيادتها، واجب ضمان حماية الأشخاص وتقديم المساعدة الإنسانية في إقليمها. وتتولى أيضا دورا أساسيا في توجيه تلك المساعدة ومراقبتها وتنسيقها والإشراف عليها في إقليمها. وسينظر المقرر الخاص الآن في الشروط التي يحق للدولة المتأثرة أن تفرضها على تقديم المساعدة.

١١٨ - وعند تحديد نطاق الشروط الملائمة، من الضروري إعادة التأكيد على المبدأين الأساسيين المتمثلين في سيادة الدول وعدم التدخل. فقد أشار المقرر الخاص، في تقريره الثالث (A/CN.4/629، الفقرة ٧٥)، إلى أنه ”يفترض مبدأ سيادة وعدم التدخل وجود محيط داخلي، أو مجال خاص، يحق للدولة أن تمارس سلطتها الحصرية عليه“. وأورد المقرر الخاص، عند صياغة مشروع المادة ٩ المقترح، إشارة خاصة إلى مبدأ سيادة الدول وعدم التدخل، وخُصص إلى أنه يتضح ”أن للدولة التي ألمت بها كارثة حرية اتخاذ أي تدابير تراها مناسبة لكفالة حماية الأشخاص الموجودين داخل إقليمها“ (المرجع نفسه، الفقرة ٧٤).

وبتلك الصفة، يحق للدولة المتأثرة أن تفرض شروطاً على تقديم المساعدة، من بينها الامتثال لقوانينها الوطنية وتلبية احتياجات بيّنة.

١١٩ - وينبغي النظر في المبدأين الأساسيين المتمثلين في سيادة الدول وعدم التدخل في ضوء المسؤوليات التي تضطلع بها الدول، عند ممارسة سيادتها، تجاه دول أخرى وتجاه أفراد يوجدون داخل إقليم دولة ويخضعون لسيطرتها. وعلى نحو ما جرى الإقرار به في الحكم الصادر في قضية قناة كورفو، فإن "السيادة تحوّل الدول حقوقاً وتفرض عليها التزامات" (١٥٧). ووفقاً لما جاء في التعليق، يعكس مشروع المادة ٩، تلك الالتزامات و "يؤكد الدور الرئيسي الذي تقوم به الدولة المتأثرة في الاستجابة لحالات الكوارث التي تقع في إقليمها" (١٥٧). ومن ثم، يجب أن يكون كل شرط تفرضه الدولة المتأثرة معقولاً وألا يمس بواجب ضمان حماية الأشخاص الموجودين في إقليمها. وعلاوة على ذلك، يقع على عاتق الدولة المتأثرة واجب مقابل يتمثل في تيسير إيصال المساعدة فوراً وبفعالية، بما في ذلك التنازل عن تطبيق القوانين الوطنية، عند الاقتضاء.

ألف - الامتثال للقوانين الوطنية

١٢٠ - للدولة المتأثرة أن تشرط تقديم المساعدة بالامتثال لقوانينها الوطنية. وشرط الامتثال للقوانين الوطنية ينبع طبيعياً من المبادئ المنصوص عليها في مشروع المادة ٩ الذي جاء فيه أنه يقع على عاتق الدولة المتأثرة، بحكم سيادتها، واجب ضمان حماية الأشخاص وتقديم المساعدة الإنسانية، وتتولى الدور الأساسي في توجيه تلك المساعدة ومراقبتها وتنسيقها والإشراف عليها. وفضلاً عن ذلك، فهذا المبدأ مبدأً مستقر في ممارسات الدول.

١٢١ - تضم عدة اتفاقيات متعددة الأطراف حكماً يشترط الامتثال للقوانين الوطنية. فاتفاقية تامبيرى تنص، في الفقرة (٨) من المادة ٤ منها على ما يلي: "لا تتضمن هذه الاتفاقية أي مساس بحق الدولة [الطرف] في القيام، بموجب قوانينها الوطنية، بتوجيه المساعدة في مجال الاتصالات السلوكية واللاسلكية التي تقدم في إقليمها بموجب هذه الاتفاقية والسيطرة عليها وتنسيقها والإشراف عليها" (التأكيد مضاف).

١٢٢ - وينص اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا (المادة ١٣ (٢))، على ضرورة أن "يحترم أفراد عملية المساعدة كافة القوانين واللوائح الوطنية ويتقيدون بها". وتشترط عدة

(١٥٧) قضية قناة كورفو، (المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية ضد ألبانيا)، الحكم المؤرخ ٩ نيسان/أبريل ١٩٤٩، I.C.J. Reports 1949، الرأي المستقل للقاضي ألفاريز، الصفحة ٤٣. انظر A/66/10، الفقرة ٢٨٩، التعليق على المادة ٩، الفقرة (٢).

اتفاقات دولية أخرى أيضا على الجهات الفاعلة المقدّمة للمساعدة أن تحترم القوانين الوطنية^(١٥٨) أو تتصرف وفقا لقوانين الدولة المتأثرة^(١٥٩).

١٢٣ - وأعلنت الجمعية العامة أيضا، في الفقرة ٥ من مرفق قرارها ١٨٢/٤٦، أنه "ينبغي توفير التعاون [في مواجهة حالات الطوارئ] وفقا للقانون الدولي والقوانين الوطنية" (التأكيد مضاف). وهذا بيان واضح على أن الدولة المتأثرة ينبغي أن يكون بوسعها أن تشرط تقديم المساعدة بالامتثال لقوانينها الوطنية.

١٢٤ - وتنص عدة أحكام غير ملزمة ومشاريع أحكام عديدة بشأن تقديم المساعدة في حالات الكوارث على شرط يقضي بأن تحترم الجهات الفاعلة المقدمة للمساعدة القوانين الوطنية للدولة المتأثرة أو تنقيد بها أو تراعيها^(١٦٠). فهذه الصكوك القانونية الدولية تسلّم بالمبدأ القاضي بأنه ينبغي أن تمثل الجهات المقدّمة للمساعدة للقوانين الوطنية للدولة المتأثرة.

١٢٥ - ويُنشئ اشتراط الامتثال للقوانين الوطنية لدى تقديم المساعدة التزامات على عاتق الجهات الفاعلة المقدّمة للمساعدة. وعلاوة على ذلك، وكاستثناء للقاعدة القاضية بأنه يحق الدولة أن تشرط تقديم المساعدة بالامتثال لقوانينها الوطنية، يجب على الدولة المتأثرة أن تيسّر تقديم المساعدة الفورية والفعالة.

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

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

(١٦٠) انظر، على سبيل المثال، الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، المبادئ التوجيهية لتسهيل العمليات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث وتنظيمها على الصعيد الوطني، المعتمدة في المؤتمر الدولي الثلاثين للصليب الأحمر والهلال الأحمر، جنيف، الوثيقة 30IC/07/R4، المرفق، المادة ٤ (١)، المشار إليها فيما بعد بالمبادئ التوجيهية للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر؛ ومشروع المبادئ التوجيهية لعمليات المساعدة الإنسانية (Peter MacAlister-Smith, Draft International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations (Heidelberg, Germany: Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 1991)؛ المادتان ٩ (ب) و ٢٢ (د)، المشار إليها فيما بعد بمبادئ ماكس بلانك التوجيهية؛ و مجلس أوروبا، التوصية Rec(2002)3 الصادرة عن اللجنة 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، التذييل، الفقرة ٩.

١ - التزام الجهات الفاعلة المقدّمة للمساعدة بالتعاون في الامتثال للقوانين الوطنية

١٢٦ - مراعاةً لحق الدولة المتأثرة في أن تشرط تقديم المساعدة بالامتثال لقوانينها الوطنية، يوجد التزام مقابل يقع على عاتق الجهات الفاعلة المقدّمة للمساعدة بأن تقدم المساعدة وفقاً للقوانين الوطنية وسلطات الدولة المتأثرة. فالالتزام باحترام القوانين الوطنية للدولة المتأثرة وسلطاتها ينشأ عن احترام سيادة الدولة المتأثرة ومبدأ التعاون، الذي أُعيد التأكيد عليه في مشروع المادة ٥.

١٢٧ - وتنبع ثلاثة التزامات ملقاة على عاتق الجهات الفاعلة المقدّمة للمساعدة من المبدأ العام الذي يفيد بأن يكون تقديم المساعدة متماشياً مع القوانين الوطنية للدولة المتأثرة وسلطاتها. فأولاً، يقع على عاتق أفراد عملية الإغاثة التزام بالتقيد بالقوانين والمعايير الوطنية للدولة المتأثرة. وثانياً، يقع على عاتق رئيس عملية الإغاثة التزام بضمان مراعاة القوانين والمعايير الوطنية للدولة المتأثرة. وأخيراً، يوجد التزام بالتعاون مع السلطات الوطنية^(١٦١).

١٢٨ - أولاً، يقع على عاتق أفراد عملية الإغاثة التزام بالتقيد بالقوانين والمعايير الوطنية للدولة المتأثرة. ويرد ذكر هذا المبدأ العام في الاتفاقية المتعلقة بالآثار عابرة الحدود للحوادث الصناعية حيث جاء فيها: "يتصرف الأفراد العاملون في عملية المساعدة وفقاً للقوانين ذات الصلة للطرف الطالب"^(١٦٢). وتنص اتفاقية البلدان الأمريكية في المادة الحادية عشرة (د) منها، على أنه "على أفراد المساعدة الالتزام 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". وينص كذلك اتفاق التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود أنه "على أفراد فريق المساعدة التزام بالتقيد بقوانين الدولة وقواعد الطرف الطالب"^(١٦٣).

(١٦١) انظر اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا، المادة ١٣ (٢) ("يحترم أفراد عملية المساعدة كافة القوانين واللوائح الوطنية ويتقيدون بها. ويتخذ رئيس عملية المساعدة كافة التدابير الملائمة لضمان التقيد بالقوانين واللوائح الوطنية. ويتعاون الطرف المتلقي للمساعدة لضمان تقيد أفراد عملية المساعدة للقوانين واللوائح الوطنية").

(١٦٢) الاتفاقية المتعلقة بالآثار عابرة الحدود للحوادث الصناعية، المؤرخة ١٧ آذار/مارس ١٩٩٢، انظر: United Nations, Treaty Series, Volume 2105, No 336605, annex X (1).

(١٦٣) اتفاق منظمة التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود، المادة ٩ (٣). انظر أيضاً المبادئ التوجيهية للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، المادة ٤ (١)؛ ومبادئ ماكس بلانك التوجيهية، الفقرة ٢٢ (د).

١٢٩ - وثانياً، يقع على عاتق رئيس عملية الإغاثة لدولة أو منظمة دولية أو أي جهة فاعلة إنسانية أخرى مقدّمة للمساعدة واجب ضمان التقيد بالقوانين والمعايير الوطنية للدولة المتأثرة. وجرى التنصيص في المادة ١٣ (٢) من اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا على هذا الواجب كما يلي: "يتخذ رئيس عملية المساعدة كافة التدابير الملائمة لضمان التقيد بالقوانين واللوائح الوطنية". وينبغي هذا الالتزام طبيعياً من الفهم العام الذي يفيد بأن رئيس عملية الإغاثة يكون عموماً مسؤولاً "عن الإشراف التشغيلي المباشر على الأفراد العاملين"،^(١٦٤).

١٣٠ - وثالثاً، ومن أجل الامتثال للقوانين الوطنية وعملاً بالالتزامات بالتعاون بموجب مشروع المادة ٥، يقع على الدولة المقدّمة للمساعدة التزام بالتعاون مع السلطات الوطنية. وتنص مبادئ ماكس بلانك التوجيهية في الفقرة ٢٢ (د) منها، على أنه "في كل الأوقات خلال عمليات تقديم المساعدة الإنسانية، ... يتعاون الأفراد مع السلطات المختصة المعيّنة للدول المتلقية للمساعدة". وعلى نفس المنوال، تنص المبادئ التوجيهية للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر في المادة ٤ (١) منها، على أنه "ينبغي للجهات الفاعلة المقدّمة للمساعدة ... أن تنسق مع السلطات المحلية بشأن ذلك". وتوسعت القواعد النموذجية لعمليات الإغاثة في حالات الكوارث (١٩٨٢) الصادرة عن معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث، في تناول الهدف المتوخى من هذا الالتزام، حيث ورد فيها: "يتعاون موظفو الإغاثة في كل الأوقات مع السلطات المختصة في الدولة المتلقية للمساعدة لتسهيل حسن إقامة العدل وضمان التقيد بلوائح السياسات ومنع حدوث أي إساءة استعمال فيما يتعلق بالتسهيلات الممنوحة"،^(١٦٥).

٢ - استثناء للدولة المتضررة لتيسير المساعدة العاجلة والفعالة

١٣١ - مثلما يرد في مشروع المادة ٩، يقع على عاتق الدولة المتضررة واجب ضمان حماية الأشخاص في إقليمها. وعلى هذا النحو، لا يكون الحق في جعل تقديم المساعدة مشروطاً بالامتثال للقانون الوطني حقاً مطلقاً. ويكون الاستثناء من هذه القاعدة هو أنه يقع على الدولة المتضررة، بحكم التزاماتها السيادية تجاه سكانها، واجب تيسير تقديم المساعدة العاجلة

(١٦٤) اتفاقية الآثار عابرة الحدود، المرفق العاشر (١).

(١٦٥) معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث (اليونيتار)، Policy and Efficacy Studies No. 8 Sales No. E. 82. XV، المشار إليها فيما يلي بقواعد اليونيتار النموذجية. انظر أيضاً مبادئ أوسلو التوجيهية، النسخة المؤرخة ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦، الفقرة ٤٨.

والفعالة. ويقع على الدول التزام بالمساعدة في الامتثال للقانون الوطني والتزام بدراسة ما إذا كان يتعين الإعفاء من بعض القوانين الوطنية في حالة وقوع كارثة.

١٣٢ - فأولاً، يقع على الدول التزام بالمساعدة في الامتثال للقانون الوطني. ويتضمن الالتزام بكفالة تقديم مساعدة عاجلة وفعالة التزاما بتوفير المعلومات ذات الصلة للجهات المساعدة. وتنص المادة ٣ (١) من اتفاق التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود على أن "يتعاون الأطراف ... من أجل توفير معلومات ومساعدة عاجلة ذات صلة في حالة وقوع كارثة طبيعية أو كارثة ناجمة عن أنشطة بشرية"^(١٦٦). ويمتد هذا الواجب ليشمل التزام الدولة المتضررة بالتعاون من أجل كفالة التقيد بالقانون الوطني، على النحو الذي توضحه المادة ١٣ (٢) من اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا، التي تنص على أن يتعاون الطرف المتلقي للمساعدة لضمان تقيد أفراد عملية المساعدة بالقوانين واللوائح الوطنية"^(١٦٧).

١٣٣ - وفي إطار واجب التعاون لضمان التقيد بالقانون الوطني، يقع على الدولة المتضررة التزام بتزويد الجهات المساعدة بالقوانين ذات الصلة، بما في ذلك القوانين المتعلقة بالامتيازات والحصانات وبالحواجز التنظيمية. ولا يمتد هذا الالتزام إلا للقوانين ذات الصلة في سياق الكارثة. ومثلاً يرد في المادة ١٠ (٣) من المبادئ التوجيهية للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، "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".

١٣٤ - وثانياً، يجوز في ظروف معينة أن تُلزم الدولة المتضررة بالتغاضي عن أحكام في قانونها من أجل تيسير تقديم المساعدة العاجلة والفعالة حتى تفي بواجبها في ضمان حماية الأشخاص الموجودين في إقليمها. ومثلاً يرد في مذكرة الأمانة العامة في (A/CN.4/590)، الفقرة ٧٠)، فإن "القوانين الوطنية عموماً ليست مهيئة لغرض إنشاء "حيز إنساني" في أعقاب كارثة ما دام الامتثال قد يكون مرهقاً ومكلفاً من حيث الموارد والوقت الضائع". وينبغي أن يؤدي الإعفاء من القانون الوطني من جانب الدولة المتضررة إلى تعزيز إمكانية الوصول إلى المساعدة وإمكانية إيصالها في الوقت المناسب (A/65/10، الفقرة ١٠٦).

١٣٥ - وتقر الصكوك الدولية في الوقت الراهن بعدة حالات يتعين فيها الإعفاء من القوانين الوطنية من أجل تيسير تقديم المساعدة العاجلة والفعالة، وهي: الامتيازات

(١٦٦) انظر أيضاً مبادئ ماكس بلانك التوجيهية، المادة ١٩ (ج).

(١٦٧) انظر الحاشية ١٦١ أعلاه.

والحصانات، ومتطلبات التأشيرات والدخول، ومتطلبات الجمارك والتعريفات، ونوعية السلع والمعدات، وحرية الحركة. وينبغي ألا يكون الإعفاء من القانون الوطني في كل من هذه المجالات شرطاً في جميع الظروف، وإنما ينبغي أن يكون معقولاً عند الموازنة بين واجب الدولة المتضررة في تقديم المساعدة والتزامها بحماية سكانها من الضرر في ضوء الظروف الخاصة.

١٣٦ - وتعلق الحالة الأولى التي يتعين فيها تعديل القوانين الوطنية أو الإعفاء منها بالامتيازات والحصانات التي تمنح للجهات الفاعلة المشاركة في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث. فاتفاقية ١٩٨٦ بشأن وقوع حادث نووي (المادة ٨ (٢) (أ)) تلزم الدولة المتضررة الطالبة للمساعدة بتزويد الجهات المساعدة بامتيازات وحصانات معينة، بما في ذلك الحصانة من التوقيف والاحتجاز والإجراءات القانونية. ويلزم اتفاق موقع بين النمسا وجمهورية ألمانيا الاتحادية الدولة المتضررة أيضاً بتمديد "الحماية" إلى أفرقة الطوارئ لدى الدول المساعدة^(١٦٨). وتنص مبادئ أوسلو التوجيهية أيضاً على أنه "على الدولة المستفيدة أن تمنح، في حدود قوانينها الوطنية، كل الامتيازات والحصانات والتسهيلات اللازمة لإنجاز مهمة المساعدة".

١٣٧ - وتعلق الحالة الثانية التي يتعين فيها تعديل القوانين الوطنية أو الإعفاء منها بمتطلبات التأشيرات والدخول. وقد لاحظت عصبة جمعيات الصليب الأحمر منذ فترة طويلة أن متطلبات الدخول والتأشيرات تمثل "إجراء يستغرق وقتاً طويلاً مما يؤخر إيفاد أولئك المندوبين وتلك الأفرقة"^(١٦٩) وهو ما يؤخر بالتالي المساعدة الحيوية التي يقع على الدولة واجب تقديمها. وينص اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا، في المادة ١٤ (ب)، على أن تقوم الدولة المتضررة "بتسهيل دخول ما له صلة بالمساعدة أو ما يستخدم فيها من أفراد ومعدات ومرافق ومواد". وتتضمن الاتفاقية المتعلقة بوقوع حادث نووي نصاً مماثلاً (المادة ٨ (٥)). وتتيح بعض الاتفاقات الثنائية أيضاً دخول الجهات المساعدة دون الحصول على تصاريح دخول في حالة وقوع كارثة^(١٧٠). أما اتفاقية تامبيري، فإضافة إلى أنها تشترط هذه

(١٦٨) اتفاق بين جمهورية النمسا وجمهورية ألمانيا الاتحادية بشأن المساعدة المتبادلة في حالة وقوع كوارث أو حوادث خطيرة، ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨، الأمم المتحدة، سلسلة المعاهدات، المجلد ١٦٩٦، الرقم ٢٩٢٢٤، المادة ٩ (٣).

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

(١٧٠) انظر على سبيل المثال اتفاقية المساعدة المتبادلة في مكافحة الكوارث الطبيعية والحوادث، بلجيكا - هولندا، ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٤، الأمم المتحدة، سلسلة المعاهدات، المجلد ١٥٢٦، الرقم ٢٦٤٦٦، المادة ٦ (٢) و (٣). وانظر أيضاً الاتفاق بين حكومة جمهورية موزامبيق وحكومة جمهورية جنوب أفريقيا بشأن تنسيق خدمات البحث والإنقاذ، ١٠ أيار/مايو ٢٠٠٢، المادة ٢ (٢)؛ والاتفاق بين جمهورية النمسا

الإعفاءات من متطلبات الدخول، فإنها تنص أيضا في المادتين ٩ (١) و ٩ (٣) (د) على ضرورة أن تزيل الدول المتضررة الحواجز التنظيمية، بما في ذلك الاعتراف بتراخيص التشغيل الأجنبية في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية. وتوجد أيضا اتفاقات دولية عديدة تنص على حرية المرور من خلال دول العبور بغض النظر عن متطلبات الدخول أو التأشيرات^(١٧١).

١٣٨ - ولا تشترط بعض الاتفاقات، من قبيل اتفاقية البلدان الأمريكية واتفاقية تامبيري واتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا، الإعفاء من متطلبات الدخول والتأشيرة، وإنما تشترط فقط على الدول استخدام قوانينها الوطنية القائمة للسماح بالدخول^(١٧٢). ومع ذلك، فقد يكون الاشتراط الأفضل هو الإقرار بضرورة الإعفاء من أجل تعزيز تقديم مساعدة عاجلة وفعالة في حالة وقوع كارثة طبيعية بسبب المخاوف التي أشارت إليها عصبة جمعيات الصليب الأحمر.

١٣٩ - وتتعلق الحالة الثالثة التي يتعين فيها تعديل القانون الوطني أو الإعفاء منه بمتطلبات الدولة المتضررة بل ودول العبور المتعلقة بالجمارك والتعريفات المفروضة على المساعدة في حالة وقوع كارثة طبيعية. ويؤدي وجود ذلك الشرط إلى خفض التكاليف وحالات التأخير المتعلقة بدول العبور في حالة وقوع كارثة طبيعية، مما يعزز تقديم المساعدة العاجلة والفعالة^(١٧٣). وتشترط بعض الصكوك الدولية تيسير دخول السلع والمعدات المتعلقة بالإغاثة

وجمهورية ألمانيا الاتحادية بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة، ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨، الأمم المتحدة، سلسلة المعاهدات، المجلد ١٦٩٦، الرقم ٢٩٢٢٤، المادة ٦؛ واتفاقية المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة، ٣ شباط/فبراير ١٩٧٧، فرنسا - ألمانيا، الأمم المتحدة، سلسلة المعاهدات، المجلد ١٢١٤، الرقم ١٩٥٦١، المادة ٤؛ واتفاق التعاون والمساعدة المتبادلة في حالات الحوادث، ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٩٥، إستونيا - فنلندا، الأمم المتحدة، سلسلة المعاهدات، المجلد ١٩٤٩، الرقم ٣٣٣٩٣، المادة ٩؛ والاتفاق بين حكومة جمهورية جنوب أفريقيا وحكومة جمهورية ناميبيا، بشأن تنسيق خدمات البحث والإنقاذ، ٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠، المادة ٧؛ واتفاق التعاون للوقاية وإعادة التأهيل في حالات الكوارث الطبيعية، ١٠ نيسان/أبريل ١٩٨٧، المكسيك - غواتيمالا، الأمم المتحدة، سلسلة المعاهدات، المجلد ١٥٠٩، الرقم ٢٦٠٥٥، المادة الخامسة.

(١٧١) انظر على سبيل المثال الاتفاقية المتعلقة بوقوع حوادث نووية، المادة ٩؛ واتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا، المادة ١٦ (١)؛ ومبادئ أوصلو التوجيهية، الفقرة ٦٣؛ والاتفاق المنشئ للوكالة الكاريبية للاستجابة الطارئة في حالات الكوارث، المادة ٢٢.

(١٧٢) انظر اتفاقية البلدان الأمريكية، المادة السابعة (أ)؛ واتفاقية تامبيري، المادة ٩ (٤)؛ واتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا، المادة ١٤ (ب).

(١٧٣) اتفاقية السماح بالدخول المؤقت ("اتفاقية اسطنبول") الموقعة في ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٩٠، الأمم المتحدة، سلسلة المعاهدات، المجلد ١٧٦٢، الرقم ٣٠٦٦٧، المادة ٢.

في حالات الكوارث. وتشترط صكوك أخرى إضافة إلى ذلك عدم فرض ضرائب على تلك السلع والمعدات.

١٤٠ - وفيما يتعلق بتيسير التخليص الجمركي، فإن المادة ٢ من اتفاقية كيوتو تشترط "إعطاء الأولوية للقيام بفسح إرساليات الإغاثة للتصدير والتراخيص والإدخال المؤقت والاستيراد"^(١٧٤). وتتضمن اتفاقية تامبيري واتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا أحكاما مماثلة^(١٧٥). وإضافة إلى ذلك، تحت المعاهدات الثنائية^(١٧٦) وقرار الجمعية العامة ١٥٠/٥٧ المؤرخ ٢٧ شباط/فبراير ٢٠٠٣ الدول المتضررة على خفض الإجراءات الرسمية من أجل تيسير دخول السلع والمعدات. وفيما يتعلق بالإعفاء من التعريفات أو الرسوم أو ضرائب الاستيراد، تتضمن اتفاقية البلدان الأمريكية أيضا حكما (المادة الخامسة) بالإعفاء من "الضرائب والرسوم وأي مبالغ مفروضة أخرى" على المركبات والمعدات واللوازم. ويتضمن اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا واتفاق التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود أحكاما مماثلة^(١٧٧).

١٤١ - وتتعلق الحالة الرابعة التي يتعين فيها تعديل القوانين الوطنية أو الإعفاء منها بالقوانين واللوائح الوطنية المتعلقة بنوعية السلع والمعدات المستوردة للإغاثة في حالات الكوارث. ومثلا يرد في مذكرة الأمانة العامة، فإن الغرض من الإعفاء من القوانين المتعلقة بالنوعية هو "كفالة ألا تؤدي القوانين والأنظمة القائمة لضمان النوعية في شتى الأوضاع إلى الحد من فعالية عمليات الإغاثة في حالات الكوارث"^(١٧٨) (A/CN.4/590، الفقرة ٢٠١). وتنص بعض الاتفاقات على إعفاء السلع المستوردة لأغراض الإغاثة في حالات الكوارث من أي تنظيم

(١٧٤) اتفاقية كيوتو، الملحق الخاص (J)، المادة ٢.

(١٧٥) اتفاقية تامبيري، المادة ٩ (٤)؛ واتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا، المادة ١٤ (ب). وانظر أيضا إعلان رابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث الطبيعية، الفقرة الثالثة (ب).

(١٧٦) انظر على سبيل المثال اتفاق التعاون والمساعدة المتبادلة في حالات الحوادث، ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٩٥، إستونيا - فنلندا، الأمم المتحدة، سلسلة المعاهدات، المجلد ١٩٤٩، الرقم ٣٣٣٩٣، المادة ٩؛ واتفاقية المساعدة المتبادلة بين مرافق المطافئ والطوارئ الفرنسية والإسبانية، الموقع في ١٤ تموز/يوليه ١٩٥٩، والمستكملة بالبروتوكول الموقع في ٨ شباط/فبراير ١٩٧٣، الأمم المتحدة، سلسلة المعاهدات، المجلد ٩٥١، الرقم ١٣٥٧٦، المادة الثانية.

(١٧٧) اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا، المادة ١٤ (أ)؛ واتفاق التعاون عبر حدود الدول لمنع إلحاق الضرر بالأشخاص أو الممتلكات أو البيئة أو الحد منه في حالات الحوادث، الموقع في ٢٠ كانون الثاني/يناير ١٩٨٩، الأمم المتحدة، سلسلة المعاهدات، المجلد ١٧٧٧، الرقم ٣١٠٠١، المادة ٣ (٣)؛ واتفاق التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود، المادة ١٠. وانظر أيضا مبادئ أوصلو التوجيهية، المادة ٦٠.

وطني إعفاء كاملاً^(١٧٨). ويشير الاتفاق المبرم في ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨ بين جمهورية النمسا وجمهورية ألمانيا الاتحادية بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة^(١٧٩)، والحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر^(١٨٠)، وقواعد اليونيتار النموذجية (المرفق ألف، القاعدة ٧)، إلى أنه قد يتعين على الدول المتضررة إعفاء الواردات من القيود المفروضة، على غرار بعض المنتجات الطبية. وتشترط بعض الصكوك الإعفاء من القيود المتعلقة بالغذاء وحيوانات الإنقاذ^(١٨١).

١٤٢ - وتتعلق الحالة الأخيرة التي يتعين فيها الإعفاء من القوانين الوطنية في حالة وقوع كارثة طبيعية بحرية الحركة. وتكتفي بعض صكوك القانون الدولي بإلزام الدولة المتضررة بإزالة أي عقبات داخلية تحول دون دخول الجهات المساعدة إلى منطقة الكارثة. وتنص قواعد اليونيتار النموذجية على ضرورة أن تسمح الدولة المتضررة "لأفراد [المساعدة] بحرية الوصول إلى المناطق المنكوبة، وبحرية تنقلهم داخلها اللازمين لأداء مهامهم المتفق عليها تحديداً"^(١٨٢). ويتضمن قرار المساعدة الإنسانية الذي اعتمدته معهد القانون الدولي في عام ٢٠٠٣ حكماً مشابهاً^(١٨٣).

١٤٣ - ورغم أن بعض القوانين الوطنية تشجع فتح مناطق الكوارث أمام الجهات المساعدة^(١٨٤)، فإن دولا أخرى لا تزال تضع قيود على الجهات المساعدة في قوانينها أو لوائحها الوطنية. فالقانون الياباني يتيح للمسؤولين المحليين حظر دخول الأفراد من غير

(١٧٨) انظر على سبيل المثال اتفاق المساعدة لتبادل في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة (المشفوع بمذكرات متبادلة)، الدانمرك - جمهورية ألمانيا الاتحادية، ١٦ أيار/مايو ١٩٨٥، الدانمرك - جمهورية ألمانيا الاتحادية، الأمم المتحدة، سلسلة المعاهدات، المجلد ١٥٢٣، الرقم ٢٦٣٧٥، المادة ٥ (٥)؛ والمبادئ التوجيهية للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، المادة ١٧ (١) (ب).

(١٧٩) الأمم المتحدة، سلسلة المعاهدات، المجلد ١٦٩٦، الرقم ٢٩٢٢٤، المادة ٧ (٥).

(١٨٠) التدابير الرامية إلى التعجيل بعمليات الإغاثة الدولية. انظر الحاشية ١٥٣ أعلاه.

(١٨١) انظر على سبيل المثال 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؛ والتدابير الرامية إلى التعجيل بعمليات الإغاثة الدولية، التوصية دال؛ وقواعد اليونيتار النموذجية، المرفق ألف، القاعدة ٧.

(١٨٢) المرجع نفسه، المرفق ألف، القاعدة ١٦.

(١٨٣) معهد القانون الدولي في دورته المعقودة في بروج، ٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣، المادة السابعة، الفقرة ٣.

(١٨٤) المرسوم رقم ١٩٩٩/٤٨ (XII.15) لوزير الداخلية بشأن مهام الحماية من الكوارث المنوطة بالأجهزة الخاضعة لوزير الداخلية، (هنگاريا) المادة ١٥ (٣) (ج) و (د)؛ وقانون الحماية من الكوارث (منغوليا)، المادة ٣٠ (٢).

العاملين في الطوارئ في حالة وجود خطر على الأفراد^(١٨٥). ويتضمن قانون نيبال حكماً يميز للحكومة إلزام الجهات المساعدة بالحصول على إذن قبل دخول منطقة الكارثة^(١٨٦).

١٤٤ - وتشير بعض الصكوك الدولية إلى أنه يقع على الدولة المتضررة التزام بتيسير الدخول إلى منطقة الكارثة. فقرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ (المرفق، الفقرة ٣٥ (د)) ألزم منسق الأمم المتحدة للإغاثة في حالات الطوارئ بتيسير "وصول المنظمات التنفيذية إلى المناطق التي تواجه حالات الطوارئ من أجل الإسراع بتقديم المساعدة الطارئة، وذلك بالحصول على موافقة جميع الأطراف المعنية". ويقضي عدد قليل من الاتفاقات الثنائية بأن تسمح الدولة المتضررة للجهات المساعدة بدخول منطقة الكارثة وتقوم بتيسير دخولها بل وتزويدها بوسائل النقل^(١٨٧).

١٤٥ - ورغم أنه من المعقول الإعفاء من القوانين الوطنية المبينة أعلاه في بعض الظروف، فإن وجود شرط مطلق بالإعفاء من تلك القوانين في جميع الظروف من شأنه أن يمنع الدولة من ممارسة سيادتها لحماية سكانها والأشخاص الموجودين في إقليمها وتحت سيطرتها. وعلى سبيل المثال، من شأن وضع شرط مطلق بالإعفاء من التنظيمات المتعلقة بنوعية السلع والمعدات أن يتداخل مع واجب الدولة المتضررة في حماية سكانها من السلع التي تعتقد الدولة بحسن نية أنها ضارة. وتدل مبادئ ماكس بلانك التوجيهية على التوازن بين الحاجة إلى تيسير تقديم المساعدة في الوقت المناسب مع الحفاظ على الحد الأدنى من المعايير المتعلقة بنوعية المساعدة، إذ تحت الدول على "الإعفاء من أي ممنوعات أو قيود أو تنظيمات من شأنها إن لم تُرفع أن تؤخر استيراد شحنات المساعدة الإنسانية، وذلك بالقدر الذي يتماشى مع معايير الصحة والسلامة المعقولة"^(١٨٨). ومن ثم، فإنه بدلاً من وضع شرط صارم ومطلق للإعفاءات في حالة وقوع كارثة طبيعية، ينبغي أن تنظر الدولة المتضررة في مدى معقولية الإعفاء في ظل ظروفها وتحقيق التوازن بين التزامها بتقديم مساعدة عاجلة وفعالة في جانب والتزامها بحماية سكانها في جانب آخر.

(١٨٥) القانون الأساسي المتعلق بالتدابير المضادة للكوارث، حزيران/يونيه ١٩٩٧ (اليابان)، المادة ٦٣.

(١٨٦) قانون تقديم أعمال الإغاثة المتعلقة بالنكبات الطبيعية، ١٩٨٢، (نيبال)، الفقرة ٤ (أ).

(١٨٧) انظر على سبيل المثال الاتفاق المتعلق بالمساعدة الغوثية المقدمة من الولايات المتحدة إلى الشعب الصيني (المشفوعة بمذكرات متبادلة)، ٢٧ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤٧، الصين - الولايات المتحدة الأمريكية، الأمم المتحدة، سلسلة المعاهدات، المجلد ١٢، الرقم ١٧٨، المادة الخامسة (أ) و (ب).

(١٨٨) مبادئ ماكس بلانك التوجيهية، الفقرة ٢١ (ب) [التوكيد مضاف].

باء - الاحتياجات القابلة للتحديد ومراقبة النوعية

١٤٦ - يجوز للدول المتأثرة أن تشترط أن يكون تقديم المساعدة متوقفاً على احتياجات الأشخاص المعنيين القابلة للتحديد ونوعية المساعدة، بما يفي بالغرض المتوخى من مشاريع المواد بصيغتها الحالية المتمثل في "تيسير حدوث استجابة كافية وفعالة لحالات الكوارث تلبي الاحتياجات الأساسية للأشخاص المعنيين" (A/66/10، الفقرة ٢٨٨، المادة ٢). فقد أكدت اللجنة على السلطة التقديرية للدولة المتأثرة فيما يتعلق باختيار المساعدة التي تعتبرها "الأنسب لاحتياجاتها المحددة" في الشرح المقدم لمشروع المادة ١٠^(١٨٩). وينبغي للدولة المتأثرة، عند ممارستها هذه السلطة التقديرية وتماشياً مع المبدأ القائل بأن حكومة الدولة المتأثرة هي "أفضل من يمكنه تحديد مدى خطورة الكوارث ووضع سياسات الاستجابة المناسبة لها"^(١٩٠)، أن تجري تقييماً للاحتياجات. ويجوز للدولة المتأثرة أن تفرض شروط النوعية على تقديم المساعدة لضمان توشي الفعالية في تلبية احتياجاتها المحددة. وبالإحالة إلى مشروع المادة ٢ الذي يوضح الغرض من مشاريع المواد بصيغتها الحالية، جرى التشديد في اللجنة على "الصلة بين استجابة (كافية وفعالة) ذات نوعية عالية وتلبية احتياجات الأشخاص المعنيين"^(١٩١). وينبغي أن تيسر الدولة المتأثرة تقديم مساعدة فعالة وذات نوعية عالية بأن تقوم بتحديد نطاق المساعدة المطلوبة ونوعها، تماشياً مع واجب التعاون بموجب مشروع المادة ٥ (A/66/10، الفقرة ٢٨٨، المادة ٥).

١ - الاحتياجات القابلة للتحديد

١٤٧ - يمكن حق الدولة المتأثرة في اشتراط أن يكون تقديم المساعدة متوقفاً على احتياجات قابلة للتحديد، الدولة من كفالة حماية الأشخاص الموجودين في إقليمها. ومن ثم، تتيح القدرة على اشتراط أن يكون تقديم المساعدة رهناً باحتياجات قابلة للتحديد، تحقيق الهدف المتوخى من مشروع المادة ٩ الذي يسلّم بالدور الأساسي للدولة المتأثرة في توجيه الإغاثة في حالات الكوارث في إقليمها والسيطرة عليهما وتنسيقهما. وتتسق أيضاً قدرة الدولة على اشتراط أن

(١٨٩) A/66/10، الفقرة ٢٨٨، المادة ١٠، الفقرة (١٠). ("اعتمدت اللجنة عبارة "حسب الاقتضاء" للتأكيد على السلطة التقديرية للدولة المتأثرة فيما يتعلق باختيار شكل المساعدة الأنسب لاحتياجاتها المحددة، من بين الدول والأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية المختصة والمنظمات غير الحكومية المعنية").

(١٩٠) المرجع نفسه، المادة ٩، الفقرة (٤). ("يستند الدور الأساسي للدولة المتأثرة أيضاً إلى الاعتراف منذ مدة طويلة في القانون الدولي بأن حكومات الدول هي أفضل من يمكنه تحديد مدى خطورة الكوارث ووضع سياسات الاستجابة المناسبة لها").

(١٩١) البيان المقدم من رئيس لجنة الصياغة، ٢٠٠٩، (A/CN.4/SR.3029)، الصفحة ٥.

يكون تقديم المساعدة مرهونا باحتياجات قابلة للتحديد، اتساقا كاملا مع مبادئ الإنسانية والحياة والتزاهة المحددة في مشروع المادة ٦ وواجب التعاون المسلّم به في مشروع المادة ٥.

١٤٨ - ووفقا لما ورد في مذكرة الأمانة العامة، فإن اشتراط أن يكون تقديم المساعدة في حالات الكوارث مرهونا باحتياجات قابلة للتحديد، تقييد له وجاهة فرضه على تقديم هذه المساعدة^(١٩٢). وتؤكد الصكوك المتعددة الأطراف التي تنظم تقديم المساعدة الغوثية على أهمية توزيع المساعدة مباشرة بما يتناسب مع الاحتياجات^(١٩٣). فالمادة ٧٢ من اتفاق كوتونو، على سبيل المثال، ترسي شرطا عاما يقضي بأن تُمنح المساعدة الإنسانية والطارئة "حصرا حسب احتياجات ضحايا الكوارث ومصالحهم". وتنص الفقرة ٢ من قرار الجمعية العامة ٢٣٣/٥٤ على أن المساعدة الإنسانية في حالات الكوارث الطبيعية "ينبغي تحديدها على أساس البعد الإنساني والاحتياجات الإنسانية الناشئة عن كل كارثة طبيعية بعينها". وفي السياق الخاص بالإمدادات الغذائية، تنص اتفاقية المعونة الغذائية على أن المعونة الغذائية، المادة الثامنة (أ)، ينبغي أن "تتماشى مع العادات الغذائية والاحتياجات التغذوية للمستفيدين".

١٤٩ - ويؤكد عدد من القواعد ومشاريع المبادئ التوجيهية محددا على أن يكون توزيع المساعدة بما يتناسب مع الاحتياجات^(١٩٤). ففي معرض توضيح الأساس المنطقي لإدراج عبارة "حسب الاقتضاء" في مشروع المادة ١٠ بشأن واجب الدولة المتأثرة في التماس المساعدة، تشير اللجنة إلى أنها سعت إلى التأكيد على حرية الدولة المتأثرة في اختيار "شكل المساعدة الأنسب لاحتياجاتها المحددة" من بين مختلف الكيانات المقدمة للمساعدة^(١٩٥).

(١٩٢) A/CN.4/590، الفقرة ٧٦.

(١٩٣) 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, No. L-317, (15 December 2000), p. 3 المادة ٧٢؛ اتفاقية المعونة الغذائية، المؤرخة ١٣ نيسان/أبريل ١٩٩٩، الأمم المتحدة، *Treaty Series*, vol. 2073, No. 32022, art.VIII (a)، المشار إليها فيما بعد باتفاقية المعونة الغذائية؛ قرار الجمعية العامة ٢٣٣/٥٤ المؤرخ ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩، الفقرة ٢.

(١٩٤) A/66/10، الفقرة ١٠. انظر أيضا المبادئ التوجيهية للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، المواءم ٤ (٢) و ٤ (٣) و ١٧ (٣)؛ والمبادئ النموذجية لمعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث، المرفق ألف، المادة ٢ (٢)؛ و "معايير موهونك للمساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ المعقدة: فرقة العمل المعنية بالمسائل الأخلاقية والقانونية للمساعدة الإنسانية"، أعيد طبعها في: *Human Rights Quarterly*, vol. 17, No. 1 (1995), pp. 192-198, art. 15، المشار إليها فيما بعد بمعايير موهونك.

(١٩٥) A/66/10، الفقرة ٢٨٨، المادة ١٠، الشرح، الفقرة (١٠).

وموجب المبادئ التوجيهية للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، ينبغي أن تحسب الجهات الفاعلة المساعدة أولويات المعونة "استناداً إلى الاحتياجات وحدها"،^(١٩٦)، وينبغي أن تكون الإغاثة في حالات الكوارث "كافية لتلبية احتياجات الأشخاص المتضررين"،^(١٩٧) وينبغي أن تقوم الدول والمنظمات المساعدة، بتفتيش كل السلع والمعدات لضمان "ملاءمتها لاحتياجات الدولة المتضررة"،^(١٩٨). وتقتضي القواعد النموذجية لمعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث (المرفق ألف، المادة ٢ (٢)) بأن تتشاور الدولة المقدمة للمساعدة مع الدولة المتأثرة "فيما يتعلق باحتياجات الدولة المتلقية للمساعدة". وتنص معايير موهونك على أنه ينبغي أن توزع المساعدة بما يتناسب مع الاحتياجات^(١٩٩). وتنص مبادئ ماكس بلانك التوجيهية كذلك على أنه ينبغي أن تكون المساعدة الإنسانية "ملائمة لتلبية الاحتياجات المقدرة في كل جانب"،^(٢٠٠).

١٥٠ - وعلى الرغم من أن نصوص عديدة تؤيد مبدأ أن يكون توزيع الإغاثة في حالات الكوارث على أساس الاحتياجات، فقد ذكرت في اللجنة السادسة عوامل أخرى قد تؤثر بها لها من الوجهة على توزيع المساعدة الغوثية، بما في ذلك الاعتبارات الاقتصادية المتصلة بالقدرة على تقديم المساعدة وأهمية تقييم مدى تناسب الاحتياجات على أساس كل حالة على حدة (A/65/10، الفقرة ٣١٢). وبالإضافة إلى ذلك، أُشير إلى أن الجمعية العامة، توخت في الفقرة ٢ من قرارها ٢٣٣/٤٥، إيلاء الاعتبار "للبعد الإنساني"، مما يعني ضمناً أن توزيع المساعدات الإنسانية لا يقتصر على توفير تناسي صارم للموارد بناء على الحاجة.

٢ - تقييم الاحتياجات

١٥١ - على الدولة المتأثرة التي تشترط أن تكون لتقديم المساعدة صلة باحتياجات قابلة للتحديد، أن تحدد تلك الاحتياجات بوضوح. وقد أُشير إلى أنه يجوز الدولة المتأثرة أن تجري تقييماً للاحتياجات بنفسها أو بالتعاون المشترك مع الدولة المقدمة للمساعدة (A/CN.4/590، الفقرة ٨٠). ويعكس التعاون بين الدول على الاضطلاع بعمليات تقييم الاحتياجات، واجب التعاون المكرس في مشروع المادة ٥ (A/66/10، الفقرة ٢٨٨، المادة ٥). وينص اتفاق رابطة أمم جنوب شرقي آسيا، في المادة ١١ (٣)، على أن تقوم الدولة المتأثرة إما بتحديد

(١٩٦) المبادئ التوجيهية للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، المادة ٤ (٢).

(١٩٧) المرجع نفسه، المادة ٤ (٣).

(١٩٨) المرجع نفسه، المادة ١٧ (٣).

(١٩٩) معايير موهونك، المادة الثالثة ٢ (أ).

(٢٠٠) مبادئ ماكس بلانك التوجيهية، المادة ١٥.

المساعدة اللازمة للكيان المقدم للمساعدة، أو أن تجري، إذا تعذر عليها ذلك عمليا، تقييما للمساعدة اللازمة وتبت فيها، وذلك بالاشتراك مع الكيان المقدم للمساعدة وبالتشاور معه. وتنص اتفاقية المعونة الغذائية أيضا، في المادة الثامنة (ز)، على "تقييم للاحتياجات تقوم به الدولة المتلقية للمساعدة والأعضاء، كل في حدود سياساته" من أجل تحديد تقديم المعونة الغذائية. وينص ذلك الصك أيضا، في المادة الثامنة (ز)، على أنه ينبغي للدول الأطراف أن تسعى إلى وضع "نهج مشترك لتحليل الاحتياجات" بالتشاور المتبادل فيما بينها إقليميا وعلى صعيد الدولة المتلقية للمساعدة، عند تحديد الاحتياجات من المعونة الغذائية. وتنطوي كذلك العملية التي تناولتها القواعد النموذجية لمعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث (المرفق ألف، المادة ٢ (٢))، على قيام الدولة المقدمة للمساعدة بالتشاور مع السلطة الوطنية للدولة المتلقية لتلك المساعدة.

١٥٢ - وتقرر أيضا إسناد دور الوكالات الإنسانية في عمليات تقييم الاحتياجات. فقد شجّع المجلس الاقتصادي والاجتماعي، في الفقرة ٨ من قراره ٣٢/٢٠٠٢، الوكالات الإنسانية على أن تعزّز مراكز المعلومات الإنسانية "بتوفير معلومات دقيقة في الوقت المناسب بشأن تقييم الاحتياجات والأنشطة المعدة للاستجابة لها". وبناءً على ذلك، يجري البرنامج الدولي للتعافي من آثار الكوارث عمليات تقييم الاحتياجات بعد وقوع الكوارث، مما يسهم في تنسيق تقييم الاحتياجات وتحليلها وتحديد أولوياتها من جانب مختلف أصحاب المصلحة^(٢٠١). وتدعو القواعد والممارسات الموصى بها للجمعيات الوطنية للبلقان الدول إلى أن "تتحقق من احتياجات الضحايا لتقديم المساعدة الإنسانية لهم ومن عددهم" إلى جانب "وكالات الإغاثة الدولية المختصة التي تعرض لتقديم المساعدة"^(٢٠٢). واهتداءً بذلك، دأب مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، منذ عام ١٩٩١، على تسهيل تنفيذ خطط العمل الإنسانية المشتركة بناءً على تقييم الاحتياجات وغير ذلك من التخطيط الاستراتيجي^(٢٠٣).

١٥٣ - وجدير بالإشارة أن تقييم الاحتياجات لا ينحصر في السياق الذي تشترط فيه الدولة المتأثرة أن تكون لتقديم المساعدة صلة باحتياجات محددة. وذكر أن إجراء تقييم للاحتياجات يكون مناسباً حيثما اقتضى صكٌّ أن تُحدّد الدولة المتأثرة نطاق المساعدة

(٢٠١) البرنامج الدولي للتعافي من آثار الكوارث، عمليات تقييم الاحتياجات بعد وقوع الكوارث، متاح في الموقع www.recoveryplatform.org/pdna.

(٢٠٢) القواعد والممارسات الموصى بها، اجتماع الجمعيات الوطنية للبلقان بشأن القانون الدولي للاستجابة لحالات الكوارث، بلغراد، ٢٢-٢٦ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤، المادة الثانية (٢).

(٢٠٣) مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، عملية النداء الموحد، متاح في الموقع <http://unocha.org/cap/>.

المطلوبة ونوعها (A/CN.4/590، الفقرة ٨٠). وفي هذه الحالة، يشكل تقييم الاحتياجات أساس المعلومات المتاحة عن نطاق المساعدة ونوعها (المرجع السابق).

٣ - مراقبة النوعية

١٥٤ - تُجيز الصكوك الدولية للدولة المتأثرة أن تفرض شرط النوعية على المعونة، بما في ذلك، من جملة أمور، استيفاء شروط السلامة^(٢٠٤) والتغذية والملاءمة الثقافية، حيث تشجع أفراد الجمهور على مساعدة الدول في توفير سلع الإغاثة التي طلبتها الدولة المتأثرة فقط، وتثني عن توفير سلع لا ضرورة لها أو غير مناسبة^(٢٠٥). وينص اتفاق رابطة أمم جنوب شرقي آسيا، في المادة ١٢ (٤)، على سبيل المثال، على أنه "ينبغي أن تستوفي سلع ومواد الإغاثة التي يوفرها الكيان المقدم للمساعدة، متطلبات الأطراف المعنية المتعلقة بالنوعية والصلاحية للاستهلاك والاستخدام". وتعلن المادة الثالثة (ي) من اتفاقية المعونة الغذائية 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".

١٥٥ - وأوضحت مذكرة الأمانة العامة أن "بعض الأحكام تسعى 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 جغرافياً وثقافياً، وأن تقدم في حينها، وأن تنسق لضمان عدم تكرار المساعدة" (A/CN.4/590، الفقرة ١٩٤).

١٥٦ - ولا تنحصر قدرة الدولة المتأثرة على اشتراط ارتفاع المعونة بالنوعية، في نوعية السلع نفسها، بل تسري أيضاً على كفاءة العاملين في مجال المساعدة المنتشرين في الدولة المتأثرة. فقد حثت الجمعية العامة في قرارها ١٥٠/٥٧، الدول على أن تقوم بنشر فرق بحث وإنقاذ تعمل وفقاً للمعايير التي وضعت على الصعيد الدولي، بما في ذلك تدريبها ومعدات

(٢٠٤) المبادئ التوجيهية للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، المادة ١٨ (٣) ("ينبغي للدول المساعدة والمنظمات الدولية المساعدة المؤهلة أن تتخذ كل الخطوات المعقولة اللازمة لضمان جودة مثل هذه الأدوية والمعدات وملاءمتها وسلامتها...").

(٢٠٥) المرجع نفسه، المادة ٥ (٢) ("ينبغي لجميع الدول أن تشجع أفراد الجمهور الذين يودون المساهمة في الإغاثة الدولية في حالات الكوارث أو في الإنعاش الأولي على تقديم تبرعات مالية حيثما أمكن أو التبرع بسلع الإغاثة التي طلبتها الدولة المتضررة صراحة فقط").

والتوعية الثقافية بعملها^(٢٠٦). وتوسّعت المبادئ التوجيهية للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر في تناول مفهوم شروط النوعية ليشمل نوعية جهود التنسيق، بما يتسق مع مشروع المادة ٥، وكفاءة الموظفين^(٢٠٧).

٤ - النطاق والنوع

١٥٧ - كنتيجة طبيعية لمشروعي المادتين ٥ و ٩، ينبغي للدولة المتضررة أن تحدد نطاق ونوع المساعدة التي تطلبها إذا كانت النوعية شرطا لتقديم المساعدة. وكما سبق شرح ذلك، "تتضمن بعض المعاهدات الثنائية حكما مفاده أنه 'يتعين على الطرف الطالب للمساعدة أن يحدد طبيعة ونطاق المساعدة التي يحتاجها ويتعين عليه أن يزود الطرف الآخر، قدر المستطاع، بالمعلومات التي يحتاجها الطرف الآخر لتحديد نطاق المساعدة'" (A/CN.4/590، الفقرة ١٩٩). فتوفير المعلومات اللازمة للدول المقدمة للمساعدة لتحديد نوع ونطاق الشروط المتعلقة بالنوعية يساعد في آن واحد على تيسير واجب الدولة المتضررة المتمثل في حماية مواطنيها، وتولي زمام المبادرة في جهود الإغاثة بموجب مشروع المادة ٩، ويساعد أيضا على التعاون مع الدول المقدمة للمساعدة، على النحو المنصوص عليه في مشروع المادة ٥.

١٥٨ - وأثناء الاضطلاع بواجب حماية ضحايا الكوارث الطبيعية وواجب التعاون مع الدول المقدمة للمساعدة، تقوم الدولة المتضررة، عند طلب المساعدة، بتحديد نطاق ونوع المساعدة التي تطلبها. وتنص اتفاقية تامبيري على أن "تحدد الدولة الطرف التي تحتاج

(٢٠٦) قرار الجمعية العامة ١٥٠/٥٧ المؤرخ ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢، الفقرة ٥ ("تبحث كذلك جميع الدول التي لها القدرة على تقديم المساعدة الدولية للبحث والإنقاذ بالمناطق الحضرية على اتخاذ التدابير اللازمة للتأكد من أن هذه الفرق التي تتحمل هذه الدول مسؤوليتها، تُنشر وتعمل وفقا للمعايير التي وضعت على الصعيد الدولي على النحو المحدد في المبادئ التوجيهية للفريق الاستشاري الدولي للبحث والإنقاذ، ولا سيما ما يتعلق منها بنشر هذه الفرق في الوقت المناسب واكتفائها الذاتي وتدريبها وإجراءات عملها ومعداتها والتوعية الثقافية بعملها").

(٢٠٧) المبادئ التوجيهية للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، المادة ٤ (٣) ("ينبغي لعمليات الإغاثة ومساعدات الانتعاش الأولى في حالات الكوارث [المقدمة من الجهات المساعدة] أن تراعي الآتي، إلى أقصى حد ممكن: ... (ب) أن تتناسب مع احتياجات الأشخاص المتضررين وأن تتماشى مع أي من معايير الجودة الدولية السارية؛ و (ج) أن يجري تنسيقها مع جهات محلية ومساعدة معنية أخرى؛ و (د) وأن تقدّم وتنفذ بطريقة تراعي الأعراف والتقاليد الثقافية والاجتماعية والدينية ... و (و) أن تقدّم من قبل موظفين أكفاء تلقوا التدريب المناسب").

مساعدة في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية نطاق ونوع المساعدة المطلوبة^(٢٠٨). ويقتضي اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا (المادة ١١، الفقرة ٣١) من الدولة المتضررة أن ”تحدد نطاق المساعدة اللازمة ونوعها، وتقوم عند الإمكان بتزويد الكيان المقدم للمساعدة بما يلزم من معلومات لذلك الطرف لتحديد مدى إمكانية تلبية الطلب“. وكما أشير إلى ذلك سابقا في المناقشة المتعلقة بتقييم الاحتياجات، فإن اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا يقر أيضا، تمشيا مع مشروع المادة ٩، بأن الدولة المتضررة قد لا تكون قادرة، في كثير من الحالات، على تحديد نطاق ونوع المساعدة المطلوبة، وفي هذه الحالة، فإن الدول المقدمة للمساعدة تتعاون في تقييم الاحتياجات فيما يتعلق بالنوعية^(٢٠٩).

١٥٩ - وتضع صكوك دولية أخرى مسؤولية التشاور والتنسيق على عاتق الدولة المقدمة للمساعدة، وليس الدولة المتضررة. فاتفاقية البلدان الأمريكية تنص على أنه ”في حال وقوع كارثة ما، تتشاور الدولة المقدمة للمساعدة مع الدولة الطالبة للمساعدة للحصول من هذه الأخيرة على معلومات بشأن نوع المساعدة التي تعتبر أنسب مساعدة يمكن تقديمها للسكان المنكوبين من جراء الكارثة“^(٢١٠). وتقر المعاهدات الثنائية أيضا، كما سبق شرح ذلك في

(٢٠٨) اتفاقية تامبيري، المادة ٤ (٢). ويؤكد ذلك مجددا ما ورد في المبادئ التوجيهية للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، المادة ١ (٣) ”بينما تؤكد هذه الإرشادات على الدور الأساسي للسلطات والجهات المحلية، فإنها توصي في الوقت نفسه بمنح حد أدنى من التسهيلات القانونية للدول والمنظمات الإنسانية التي تقدم مساعدتها والمستعدة للالتزام بحد أدنى من معايير التنسيق والجودة والمسؤولية، والقادرة على القيام بذلك.“.

(٢٠٩) اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا، المادة ١١ (٣) ”(في حال لم يكن بإمكان الطرف الطالب للمساعدة أن يحدد نطاق ونوع المساعدة المطلوبة، يقوم الكيان الطالب للمساعدة والكيان المقدم للمساعدة، بالتشاور فيما بينهما، بالاشتراك في تقييم نطاق ونوع المساعدة المطلوبة واتخاذ قرار في هذا الشأن.“). وانظر أيضا الاتفاقية المتعلقة بحالات وقوع حادث نووي، المادة ٢ (٢) (تؤكد من جديد على أن ”تحدد الدولة الطرف الطالبة للمساعدة نطاق المساعدة اللازمة ونوعها، وتقوم عند الإمكان بتزويد الطرف المقدم للمساعدة بما يلزم من معلومات لذلك الطرف لتحديد مدى إمكانية تلبية الطلب. وفي حال لم يكن بإمكان الدولة الطرف الطالبة للمساعدة أن تحدد نطاق ونوع المساعدة المطلوبة، تقوم الدولة الطرف الطالبة للمساعدة والطرف المقدم للمساعدة، بالتشاور فيما بينهما، باتخاذ قرار بشأن نطاق المساعدة المطلوبة ونوعها“).

(٢١٠) اتفاقية البلدان الأمريكية لتيسير المساعدة في حالة الكوارث، المادة ثانيا (ب). وذلك بخلاف الاتفاقية المتعلقة بالآثار العابرة الحدود، المادة ١٢ (١)، على سبيل المثال، التي تضع مسؤولية تحديد نطاق المعونة ونوعها على عاتق الدولة المتضررة: ”إذا احتاج طرف ما إلى المساعدة في حال وقوع حادث صناعي، يمكنه طلب المساعدة من الأطراف الأخرى، مع تحديد نطاق المساعدة المطلوبة ونوعها“. وانظر أيضا اتفاق منظمة التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود، المادة ٤ (٢) ”تقدم المساعدة عند الطلب، حيث يحدد الطرف الطالب للمساعدة ما يلي: - مكان وزمن وقوع الكارثة وطابعها وحجمها، والوضع الحالي لحالة الطوارئ في المنطقة المنكوبة؛ - الإجراءات المتخذة، وتحديد المساعدة المطلوبة، وتحديد أولويات الإغاثة المطلوبة.“؛ واتفاق التعاون والمساعدة المتبادلة في حالات الحوادث، المورخ ٢٦ حزيران/يونيه

الفرع خامسا - باء - ٢ - بشأن مناقشة مسألة ربط المعونة بالاحتياجات على أساس كل حالة على حدة وليس على أساس تناسبي مباشر - بأنه قد يكون من المناسب أيضا تحليل كل حالة على حدة دون أن يتضمن ذلك أي تفاصيل تنفيذية^(٢١١).

١٦٠ - وتضع المبادئ التوجيهية للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر واجب تحديد المساعدة المتاحة والمعروضة أو اللازمة والمطلوبة، من حيث النطاق والنوع والاحتياجات، على عاتق الدول المقدمة للمساعدة والدولة المتضررة على حد سواء. وتعلن المادة ١٠ (٢) من هذه الإرشادات أنه "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". وهذا الواجب المتبادل أكثر ما يكون اتساقا مع أهمية التعاون فيما بين الدول، وهو ما يشكل أساس مشروع المادة (٥)، ومع حقيقة أن ضحايا الكوارث الطبيعية في الدولة المتضررة يمكن أن يستفيدوا من مواصفات عالية الجودة مصدرها الدول المقدمة للمساعدة، وهو ما يزيد في تمكين الدولة المتضررة من القيام بواجبها بموجب مشروع المادة ٩.

١٩٩٥، بين إستونيا وفنلندا، United Nations, Treaty Series, vol. 1949, No. 33393، المادة ٥-٥ ("يحدد طلب المساعدة نوع المساعدة المطلوبة وحجمها")؛ والبروتوكول المبرم بين مملكة إسبانيا وجمهورية البرتغال بشأن التعاون التقني والمساعدة المتبادلة في مجال الدفاع المدني، المؤرخ ٩ آذار/مارس ١٩٩٢، United Nations, Treaty Series, vol. 1730, No. 30218، المادة ٣ (٧) ("تقع مسؤولية الإدارة العامة للعمليات، في جميع الحالات، على عاتق سلطات الإقليم الذي وقعت فيه الكارثة. ومع ذلك، تعمل وحدات البلدان المانحة عن طريق قادتها الوطنيين، ويطلع رئيس البعثة هؤلاء على الأهداف والمهام المزمع إنجازها").

(٢١١) انظر الاتفاق المتعلق بالمساعدة المتبادلة في حالة وقوع كوارث أو حوادث خطيرة، المؤرخ ١٤ كانون الثاني/يناير ١٩٨٧، المبرم بين فرنسا وسويسرا، United Nations, Treaty Series, vol. 1541, No. 26743، المادة ٤ ("تحدد طبيعة ونطاق وإجراءات تقديم المساعدة باتفاق متبادل بين السلطات المذكورة في المادة ٣، على أساس كل حالة على حدة"). والاتفاق المبرم بين جمهورية النمسا وجمهورية ألمانيا الاتحادية بشأن المساعدة المتبادلة في حالة وقوع كوارث أو حوادث خطيرة، المؤرخ ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨، United Nations, Treaty Series, vol. 1696, No. 29224، المادة ٤ ("تتفق السلطات المشار إليها في المادة ٣ على نوع ونطاق المساعدة التي ينبغي تقديمها على أساس كل حالة على حدة، دون الحاجة إلى الدخول في التفاصيل التنفيذية"). وانظر أيضا مقرر مجلس الاتحاد الأوروبي ٧٩٢/٢٠٠١/EC، الجماعة الأوروبية للطاقة الذرية، المؤرخ ٢٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١، المادة ٥ (٣) (يشرح أن الدولة المتضررة لا تضع قيودا محددة وتفاصيل لتنفيذ تدخلات المساعدة إلا عند الاقتضاء: "الدولة العضو طالبة للمساعدة تكون مسؤولة عن توجيه تدخلات المساعدة. وسلطات الدولة طالبة للمساعدة تتحدد 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").

جيم - القيود المفروضة على الشروط بموجب القانونين الدولي والوطني

١٦١ - حق الدولة المتضررة في فرض شروط على تقديم المساعدة مشروط بالالتزام بأن تكون هذه الشروط متفقة مع القانونين الدولي والوطني^(٢١٢)، ومع الالتزامات التعاھدية^(٢١٣). ورغم أن هذه الأحكام تعدّل نصا الشروط العامة لتقديم المعونة، فمن الواضح أنها تنطبق على الشروط التي يجوز للدولة المتضررة أن تفرضها على الدول المقدمة للمساعدة، لأن الدولة المتضررة لا ينبغي لها أن تطلب اتخاذ إجراءات مخالفة للالتزامات تنص على خلاف ذلك. وبناء عليه، رغم أنه يجوز لدولة متأثرة أن تفرض شروطا تشمل احتفاظها بحق التحكم في زمام تقديم المساعدة واشترائها امتثال أي مساعدة لقوانين وطنية محددة، فإن هذه الشروط لا تلغي الواجبات الأخرى القائمة بموجب القانون الوطني والدولي^(٢١٤). وعلاوة على ذلك، لا يجوز لهذه الشروط أن تتعارض مع أحكام أي من المعاهدات أو الاتفاقيات أو الصكوك التي تكون الدولة المتضررة طرفا فيها^(٢١٥). وعوض ذلك، فحيثما كانت هناك

(٢١٢) قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، المرفق، الفقرة ٥ (يشير إلى أنه ينبغي تقديم المساعدة "وفقا للقانون الدولي والقوانين الوطنية"). وانظر أيضا المبادئ التوجيهية للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، 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")؛ ومبادئ ماكس بلانك التوجيهية، الفقرة ٩ (ب) ("لا تقدم المساعدة الإنسانية إلا وفقا لمبادئ وقواعد القانون الدولي") والمادة ٢٢ (د) ("يحترم أفراد المساعدة قوانين الدولة المحلية")؛ واتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، المادة ١١ (تقتضي من الدول اتخاذ تدابير "وفقا لالتزاماتها بمقتضى القانون الدولي").

(٢١٣) اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا، المادة ٣٠ ("لا تؤثر أحكام هذا الاتفاق بأي شكل من الأشكال على حقوق والتزامات أي طرف فيما يتعلق بأي معاهدة أو اتفاقية أو صك من الصكوك السارية التي يكون طرفا فيها")؛ واتفاقية البلدان الأمريكية، المادة الخامسة عشرة ("إذا كان هناك أي تضارب بين هذه الاتفاقية وغيرها من الاتفاقات الدولية المتعلقة بهذا الموضوع، التي تكون الدول المقدمة للمساعدة والدولة المتلقية للمساعدة أطرافا فيها، فإن الأسبقية تكون للحكم الذي يتيح أكبر قدر من المساعدة في حال وقوع كارثة ما ويوفر الدعم والحماية للأفراد الذين يقدمون المساعدة").

(٢١٤) قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، المرفق، الفقرة ٥ (يقتضي أن تقدّم المساعدة "وفقا للقانون الدولي والقوانين الوطنية"). وانظر أيضا المبادئ التوجيهية للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، 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")؛ ومبادئ ماكس بلانك التوجيهية، الفقرتان ٩ (ب) و ٢٢ (د) (تنص على أنه "لا تقدم المساعدة الإنسانية إلا وفقا لمبادئ وقواعد القانون الدولي" و "يحترم أفراد المساعدة قوانين الدولة المحلية")؛ واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، المادة ١١ (تقتضي من الدول اتخاذ تدابير "وفقا لالتزاماتها بمقتضى القانون الدولي").

(٢١٥) اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا، المادة ٣٠.

كانت هناك أوجه تضارب بين الاتفاقات التي تكون الدول المتضررة أو الدول المقدمة للمساعدة طرفا فيها، ينبغي للشروط المفروضة على تقديم المساعدة أن تكون متفقة مع الأحكام التي "تتيح أكبر قدر من المساعدة في حال وقوع كارثة ما وتوفر الدعم والحماية للأفراد الذين يقدمون المساعدة" (اتفاقية البلدان الأمريكية، المادة الخامسة عشرة).

١٦٢ - وأشار المقرر الخاص في تقريره الثالث إلى أنه يتعين الموازنة بين الحقوق السيادية للدول فيما يتعلق بتقديم المساعدة في حالات الطوارئ وأي التزامات أخرى بموجب مبادئ القانون الدولي (A/CN.4/629، الفقرات ١٥-٢٠)، وبالأخص المبادئ الإنسانية المتمثلة في الإنسانية والحياد والتراثة كما جسدها اللجنة في مشروع المادة ٦ (المبادئ الإنسانية في الاستجابة للكوارث)^(٢١٦)، وكذلك الكرامة الإنسانية (مشروع المادة ٧) وحقوق الإنسان (مشروع المادة ٨) (A/66/10، الفقرة ٢٨٨). وعلاوة على ذلك، خلصت اللجنة إلى أنه لا ينبغي أن تفسر هذه المبادئ بطريقة تحصرها في عدد معين - بحيث تشمل فقط المبادئ المنصوص عليها صراحة في الاتفاقات الدولية - بل على أنها "التزامات تنطبق على الدول بحكم القانون الدولي العرفي، [بما يشمل] أفضل الممارسات"^(٢١٧). وبناء على ذلك، فإن التزامات الدول بموجب القانون الدولي فيما يتعلق، في جملة أمور، بالبيئة والتنمية المستدامة يمكن أن تحد أيضا من الشروط التي قد تفرضها الدولة المتضررة على تقديم المساعدة. وحيثما كانت القوانين الوطنية للدولة المتضررة توفر أوجه حماية تفوق المعايير الدولية ولم توافق الدولة المتضررة على التنازل عن أوجه الحماية الإضافية تلك من أجل تيسير تقديم المساعدة، يتعين على الدول المقدمة للمساعدة أن تمتثل للقوانين الوطنية للدولة المتضررة^(٢١٨). وترد أدناه تفاصيل المبادئ المنطبقة التي قد تساعد على تحقيق التوازن فيما يتعلق بحق الدولة المتضررة في فرض شروط على تقديم المساعدة.

(٢١٦) انظر أيضا قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، المرفق، الفقرة ٢؛ والمبادئ التوجيهية الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، المادة ٤ (٢).

(٢١٧) بيان رئيس لجنة الصياغة المؤرخ ٢٠ تموز/يوليه ٢٠١٠ (انظر A/CN.4/SR.3067).

(٢١٨) انظر، على سبيل المثال، قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، المرفق، الفقرة ٥ (يقتضي أن تقدم المساعدة "وفقا للقانون الدولي والقوانين الوطنية") [التوكيد مضاف]؛ والمبادئ التوجيهية للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، المادة ٤ (١) ("ينبغي أن تتقيد الجهات المقدمة للمساعدة وأفرادها بقانون الدولة المتضررة."); ومبادئ ماكس بلانك التوجيهية، الفقرة ٢٢ (د) ("يحترم أفراد المساعدة قوانين الدولة المحلية").

١ - الالتزامات الإنسانية الأساسية

١٦٣ - على النحو المذكور في الفقرة ٢ من المبادئ التوجيهية الواردة في مرفق قرار الجمعية العامة ١٦٢/٤٨، "يجب تقديم المساعدة الإنسانية وفقا لمبادئ الإنسانية والحياد والتزاهة". وتعكس هذه الصيغة لغة الأمين العام في تقريره الصادر في عام ٢٠٠٩ بعنوان "تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ" (A/64/84-E/2009/87)، الفقرة ٢٣):

"إن احترام المبادئ الإنسانية المتمثلة في تغليب الاعتبارات الإنسانية، والحياد، والتجرد، والاستقلال والالتزام بها، هو أمر ذو أهمية حاسمة لضمان تمييز أعمال المساعدة الإنسانية عن الأنشطة الأخرى، وبالتالي الحفاظ على المساحة اللازمة والتزاهة المطلوبة لتقديم المساعدات الإنسانية بشكل فعال إلى جميع من هم في حاجة إليها".

١٦٤ - ونوقشت هذه المبادئ الإنسانية بإسهاب في التقرير الثالث الذي قدمه المقرر الخاص (A/CN.4/629، الفقرات من ١٤ إلى ٥٠). وهي موجودة في عدد من الوثائق^(٢١٩)، ومن بينها المبادئ الأساسية للجنة الصليب الأحمر الدولية^(٢٢٠). وتنص اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية ومساعدة المشردين داخليا في أفريقيا (اتفاقية كمبالا)، الموقعة في عام ٢٠٠٩، على أنه: "تتقيد الدول الأطراف بمبادئ الإنسانية المتمثلة في الإنسانية والحياد وعدم التحيز واستقلال العاملين في المجال الإنساني، وتكفل احترام هذه المبادئ"^(٢٢١). ويجب في الشروط التي تضعها الدول المتأثرة لقبول المساعدات ألا تتعارض مع هذه المبادئ.

١٦٥ - ولا يجوز للدول أن تفرض على تقديم المساعدة شروطا لا تتوافق مع مبدأ الإنسانية. وتطور هذا المبدأ في أول الأمر في مجال القانون الإنساني^(٢٢٢)، ولكن اعترف بعد ذلك بأنه

(٢١٩) انظر A/CN.4/629، الفقرة ١٨، والحاشية رقم ١٨؛ ومدونة السلوك الصادرة في عام ١٩٩٤ الخاصة بالحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية في مجال أعمال الإغاثة في حالات الكوارث، ويمكن الاطلاع عليها في الموقع التالي: www.ifrc.org/en/publications-and-reports/code-of-conduct/ (وبلغ عدد الجهات الموقعة عليها لغاية تاريخ إعداد هذا التقرير ٤٩٢ جهة).

(٢٢٠) لجنة الصليب الأحمر الدولية، المبادئ الأساسية للصليب الأحمر، شرح المبادئ، ١٩٧٩، ويمكن الاطلاع عليها في الموقع التالي: www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm

(٢٢١) اتفاقية كمبالا، الموقعة في ٢٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩، المادة ٥، الفقرة ٨.

(٢٢٢) انظر، على سبيل المثال، اتفاقية جنيف الثالثة بشأن معاملة أسرى الحرب (١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩)، المادة ٣ (١)، الفقرة (ج)؛ وإعلان نبد استخدام المقذوفات المتفجرة التي يقل وزنها عن ٤٠٠ غرام وقت

ينطبق في الحرب والسلام على حد سواء. وقد خلصت محكمة العدل الدولية، في قضية قناة كورفو، إلى أن الالتزامات المفروضة على سلطات الدولة تستند إلى "بعض المبادئ العامة والمعترف بها جيداً، وهي: الاعتبار الإنسانية الأساسية، التي تقتضي الصرامة في مراعاتها وقت السلم أكثر منه في وقت الحرب" (٢٢٣).

١٦٦ - ويسري نطاق مبدأ الإنسانية في سياق الإغاثة في حالات الكوارث بموجب مبادئ أو سبل التوجيهية ومعايير موهونك، التي تؤكد أنه "يجب التصدي للمعاناة الإنسانية أينما وجدت" (٢٢٤). ويجب أيضاً احترام وحماية كرامة وحقوق جميع الضحايا (٢٢٥). وتقتضي الفقرة (ج) من المادة ٣ (١) من اتفاقية كمبالا من الدول الأطراف "احترام وضمان احترام مبادئ الإنسانية والكرامة الإنسانية للمشردين داخلياً". ومبدأ الإنسانية مبدأ أساسي بالنسبة للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر (٢٢٦)، حيث توصي إرشاداته (المادة ٤ (١)). مما يلي: "ينبغي أن تلتزم الجهات المساعدة وموظفوها بقوانين الدولة المتضررة والقانون الدولي المعمول به وأن تنسق مع السلطات المحلية، وأن تحترم الكرامة البشرية للأشخاص المتضررين من الكوارث في كل الأوقات". ولذا فإن مبدأ الإنسانية يقتضي من الدول المتضررة، حين تفرض شروطاً لتقديم المعونة، أن تفعل ذلك بطريقة تحترم الكرامة الإنسانية للمتضررين.

١٦٧ - ويجب التزام مبدأ الحياد في الشروط التي تفرضها الدولة المتأثرة على تقديم المساعدات. وتصف حركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر مبدأ الحياد بأنه مفهوم مفاده أنه "ينبغي توفير المساعدة الإنسانية دون المشاركة في الأعمال العدائية أو موالة جانب في الخلافات ذات الطابع السياسي أو الديني أو الإيديولوجي" (٢٢٧). وتتردد أصداً هذه الصيغة

الحرب، سانت بطرسبورغ، ١١ كانون الأول/ديسمبر ١٨٦٨، والاتفاقية الثانية الخاصة باحترام قوانين وأعراف الحرب البرية، ٢٩ تموز/يوليه ١٨٩٩، الديباجة.

(٢٢٣) [حكم محكمة العدل الدولية في قضية قناة كورفو (المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية ضد ألبانيا)]، Corfu Channel case (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania), Judgment of 9 April 1949, I.C.J. Reports 1949, p. 22.

(٢٢٤) انظر مبادئ أو سبل التوجيهية، الفقرة ٢٠؛ ومعايير موهونك، الصفحة ١٩٦.

(٢٢٥) معايير موهونك، الصفحة ١٩٦؛ والمبادئ الأساسية للجنة الصليب الأحمر الدولية، التي يمكن الاطلاع عليها في الموقع التالي: www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm#a3.

(٢٢٦) الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، "المبادئ الأساسية السبعة"، ويمكن الاطلاع عليها في الموقع التالي: www.ifrc.org/en/who-we-are/vision-and-mission/the-seven-fundamental-principles/.

(٢٢٧) القرار التاسع الصادر عن المؤتمر الدولي العشرين للصليب الأحمر، (فيينا، ١٩٦٥).

في معايير موهونك^(٢٢٨). ويتضح من هذه الصياغة أن الحياد أمر هام في حالات الكوارث، وليس فقط في سياق النزاعات^(٢٢٩). وقد أشار المقرر الخاص في تقريره الثالث إلى أنه "يجب على الدولة المتضررة أن تحترم الطابع الإنساني لأنشطة الاستجابة" وأن "تتجنب عن إخضاعها لشروط تجردها من حيادها الجوهرى والأيدولوجي"^(٢٣٠). ولذلك فإن الشروط التي تضعها الدول المتأثرة من أجل قبول المساعدات يجب ألا تكون "أعمالاً انحيازية أو سياسية ولا أن تشكل بدائل لها" (A/CN.4/629، الفقرة ٢٨).

١٦٨ - ولا يعفى وقوع كارثة ما الدولة المتأثرة من التزامها بالامتناع عن أن تفرض على تقديم المساعدة شروطاً تنتهك مبدأ عدم التحيز. ويشير مبدأ عدم التحيز، الذي يفهم عموماً بأنه يشمل عدم التمييز، إلى فكرة وجوب تقديم المساعدة "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 إلحاحاً"^(٢٣١). وتراعى جميع الصكوك المتعلقة بحقوق الإنسان مبدأ عدم التحيز إما صراحة أو ضمناً (المرجع نفسه، الفقرة ٣٢). فعلى سبيل المثال، تصف الفقرة ٣ من المادة ١ من ميثاق الأمم المتحدة أحد مقاصد المنظمة على النحو التالي:

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

(٢٢٨) انظر الحاشية ١٩٤ أعلاه.

(٢٢٩) انظر، على سبيل المثال، "المبادئ التوجيهية المتعلقة بالحقوق في الحصول على المساعدة الإنسانية"، مجلس المعهد الدولي للقانون الإنساني، نيسان/أبريل ١٩٩٣، الفقرة ٥ من الديباجة ("إذ يؤكد أن المساعدة الإنسانية، سواء تعلق الأمر بمن يمنحها أو بمن يتلقاها، يجب أن تتماشى دائماً مع المبادئ التي هي في صميم الأنشطة الإنسانية كلها؛ أي مبادئ الإنسانية والحياد وعدم التحيز، لئلا تُغلب الاعتبارات السياسية على هذه المبادئ"). انظر أيضاً، D. Plattner, "ICRC Neutrality and neutrality in humanitarian assistance", *International Review of the Red Cross* no. 311, 1996, p.165 ("وبالعودة إلى جوهر الحياد وتوسيع نطاقه ليشمل آثاره المحتملة في زمن السلم، يمكن أن يفهم الحياد إذن بوصفه واجباً يقتضي الامتناع عن أي عمل يمكن تفسيره في حالة نزاع على أنه تعزيز لمصالح طرف من أطراف النزاع أو تهديد لمصالح الطرف الآخر").

(٢٣٠) A/CN.4/629، الفقرة ٢٩ (اقتباس من Ruth Abril Stoffels, "Legal regulation of humanitarian assistance in armed conflict: Achievements and gaps", *International Review of the Red Cross*, Vol. 86, No. 855, at. p. 539).

(٢٣١) معايير موهونك، الصفحة ١٩٦؛ والقرار التاسع الصادر عن المؤتمر الدولي العشرين للصليب الأحمر، (فيينا، ١٩٦٥).

١٦٩ - بيد أن الشروط التي تهدف إلى توجيه المساعدات إلى من هم في أمس الحاجة إليها لا تشكل انتهاكا لعدم التحيز وعدم التمييز^(٢٣٢). وترد في اتفاقات أخرى، مثل اتفاقية إنشاء اتحاد الإغاثة الدولي، إشارة صريحة إلى تطبيق مبدأ عدم التمييز في سياق الإغاثة في حالات الكوارث^(٢٣٣). ويتناول العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية عدم التمييز على وجه التحديد في سياق حالات الطوارئ، إذ يسمح بتعليق التزامات معينة "شريطة ألا تنطوي هذه التدابير على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي"^(٢٣٤). ويترتب على ذلك أن الدول المتضررة لا تملك حرية الخروج عن مبدأ عدم التحيز عند فرض شروط لقبولها المساعدات.

٢ - حقوق الإنسان

١٧٠ - رغم أن للدول حرية واسعة في تحديد نوع ونطاق المساعدة التي تحتاج إليها، فإنه لا يجوز لها أن تفرض على تقديم المساعدة قيودا تمس بالتزاماتها بموجب القانون الدولي. فالالتزامات القائمة المتعلقة بحقوق الإنسان بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان لا تتلشى بعد وقوع كارثة. ومثلما ذكر المقرر الخاص في تقريره الرابع، تؤثر الكوارث في عدد من حقوق الإنسان، مثل الحق في الغذاء والماء والحق في السكن اللائق (انظر A/CN.4/643، الفقرة ٣٢). ولا يجوز للدولة المتضررة أن تفرض على تقديم المساعدات قيودا تؤدي إلى انتهاك أو خرق هذه الحقوق.

١٧١ - وبالمثل، تستمر في حالات الكوارث التزامات الدولة تجاه الجماعات الضعيفة أو المحرومة، مثل النساء، والأطفال، والأشخاص ذوي الإعاقة، والشعوب الأصلية أو جماعات الأقليات الثقافية^(٢٣٥). وفي الواقع، يمكن أن تفرض حالات الكوارث واجبات إضافية على الدول لضمان سلامة الفئات السكانية الضعيفة. فعلى سبيل المثال، تقتضي المادة ١١ من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة أن تتخذ الدول "كافة التدابير اللازمة

(٢٣٢) المبادئ الأساسية للجنة الصليب الأحمر الدولية، شرح، ويمكن الاطلاع عليها في الموقع التالي: www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm#a3

(٢٣٣) League of Nations, *Treaty Series*, vol. 135, p. 247, art. 3. وانظر أيضا الاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية، (c) 3 art. 38131, No. 2172, *United Nations, Treaty Series*؛ واتفاق منظمة التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود، المادة ٣، الفقرة ١ (انظر الحاشية رقم ١٤٠ أعلاه).

(٢٣٤) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، 4 art. 14668, No. 999, *United Nations, Treaty Series*.

(٢٣٥) اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، 20378, No. 1249, *United Nations, Treaty Series*؛ واتفاقية حقوق الطفل، 27531, No. 1577, *United Nations, Treaty Series*.

لضمان حماية وسلامة الأشخاص ذوي الإعاقة الذين يوجدون في حالات تتسم بالخطورة، بما في ذلك حالات ... الكوارث الطبيعية“^(٢٣٦).

١٧٢ - ويشدد إطار عمل هيوغو ٢٠٠٥-٢٠١٥ على أهمية الاعتبارات المتصلة بحقوق الإنسان في عملية التخطيط لمواجهة الكوارث، ويحث الدول على اعتماد ”منظور جنساني“ في إدارة أخطار الكوارث، وعلى مراعاة ”التنوع الثقافي والسن والفئات الضعيفة“ عند التخطيط للحد من خطر الكوارث^(٢٣٧). وطالما أن المساعدات الإنسانية تسهم في التخطيط لمواجهة الكوارث وإدارة المخاطر، فيجب على الدول المتأثرة أن تقرن قبولها بشرط تأكيد أن المساعدات ستقدم على نحو مناسب للفئات الضعيفة.

٣ - إعادة البناء والتنمية المستدامة

١٧٣ - أشارت اللجنة في تعليقها على مشروع المادة ١ بشأن النطاق (A/65/10)، الفقرة ٣٣١، الفقرة (٤)) إلى أن مشروع المادة ”يركز“ من حيث الزمان ”تركيزاً رئيسياً على مرحلة الاستجابة والإنعاش التي تلي وقوع الكارثة مباشرة، بما في ذلك مرحلة إعادة البناء بعد وقوع الكارثة“. وبقدر ما تكون إعادة البناء استمراراً للجهود الإغاثية، وبقدر بدايتها بعد وقوع الكارثة بصورة شبه فورية، يمكن أن تسهم اعتبارات التنمية المستدامة بدور في مرحلة مبكرة من عملية الاستجابة للكارثة وتستحق بالتالي أن يشار إليها هنا بإيجاز. وليس المقصود بذلك تجاهل أن إعادة البناء تظل مختلفة عن أعمال الإغاثة وأن حقوق الدول والتزاماتها في السياقين يمكن أن تختلف اختلافاً كبيراً. فعندما تسهم المساعدة في جهود إعادة البناء، تكون الدولة المتضررة ملزمة بأن تجعل قبول هذه المساعدة مشروطاً بضمان أن تؤدي إعادة البناء إلى تحسين الأوضاع السابقة، وليس مجرد استعادتها. وعلى سبيل المثال، ينص العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المادة ١١، الفقرة ١، على حق كل شخص في ”المأوى، وبحقه في تحسين متواصل لظروفه المعيشية“^(٢٣٨). ويمكن أن يقتضي تحسين الأوضاع المعيشية في أعقاب وقوع كارثة دمرت المستوطنات من الدول المتضررة أن تضمن أن تكون المساكن الجديدة أكثر صموداً أمام الكوارث التي قد تقع مستقبلاً وألا تؤدي القرارات المتعلقة باستعمال الأراضي مستقبلاً إلى إدامة مواطن الضعف.

(٢٣٦) انظر الحاشية رقم ١٢٩ أعلاه.

(٢٣٧) انظر الحاشية رقم ١٥٥ أعلاه.

(٢٣٨) انظر الحاشية ١٣٣ أعلاه.

١٧٤ - وعلى نفس المنوال، يسلط الضوء على الغاية الدولية من التنمية المستدامة عقب وقوع كارثة. ومثلما يشير إطار عمل هيوغو، في الفقرة ١٣، "يشكل الحد من خطر الكوارث مسألة شاملة لعدة جوانب في سياق التنمية المستدامة وبالتالي عنصراً هاماً لتحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً". وقد وردت تلك الغايات في المبدأ ٤ من إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية، الذي ينص على أنه "من أجل تحقيق تنمية مستدامة، يجب أن تكون حماية البيئة جزءاً لا يتجزأ من عملية التنمية ولا يمكن النظر فيها بمعزل عنها" (٢٣٩).

١٧٥ - ويردد جدول أعمال القرن ٢١ (٢٤٠)، المعتمد في مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية لعام ١٩٩٢، المعقود في ريو دي جانيرو، هذا المبدأ، محدداً هدفاً عاماً هو تعزيز "تنمية المستوطنات البشرية من خلال التخطيط المادي واستعمال الأراضي السليمين بيئياً". وعلاوة على ذلك فإنه يقر، في سياق الكوارث، بأهمية إعادة البناء بعد الكوارث في "تخفيف الأثر السلبى للكوارث الطبيعية والكوارث التي من صنع الإنسان على المستوطنات البشرية والاقتصادات الوطنية والبيئة". وبالمثل، ينظر جدول أعمال القرن ٢١ إلى المجتمع الدولي "كشريك رئيسي في عمليات التعمير والإصلاح بعد وقوع الكوارث"، وذلك بتزويد الدول المتضررة بالأموال والخبرات لوضع سياسات طويلة الأجل للتخطيط وتخفيف حدة الآثار في حالة وقوع كوارث.

١٧٦ - ويورد إعلان الألفية احترام الطبيعة ضمن قائمة من القيم يعتبرها "قيماً أساسية" "ذات أهمية حيوية للعلاقات الدولية"، ويؤكد أنه "يجب توخي الحذر في إدارة جميع أنواع الكائنات الحية والموارد الطبيعية، وفقاً لمبادئ التنمية المستدامة" (٢٤١). ويذكر الإعلان التعاون الدولي "من أجل خفض عدد وآثار الكوارث الطبيعية والكوارث التي يتسبب فيها الإنسان" باعتباره وسيلة رئيسية لحماية البيئة (٢٤٢).

١٧٧ - ويؤكد إطار عمل هيوغو أيضاً في الفقرة ٢٢ على الصلة بين الحد من مخاطر الكوارث والتنمية المستدامة وأهمية التعاون بين الدول والمجتمع الدولي في تطوير "المعارف والقدرات والحوافز اللازمة ... بغية إقامة أمم ومجتمعات محلية قادرة على مواجهة

(٢٣٩) تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، ريو دي جانيرو، ٣-١٤ حزيران/يونيه ١٩٩٢، المجلد الأول، القرارات التي اتخذها المؤتمر (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.93.I.8 والتصويب)، القرار ١، المرفق الأول.

(٢٤٠) المرجع نفسه، القرار ١، المرفق الثاني، الفقرات ٧-٢٨ و ٧-٥٨ و ٧-٦٢.

(٢٤١) قرار الجمعية العامة ٥٥/٢ المؤرخ ٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠، الفقرة ٦.

(٢٤٢) المرجع نفسه، الفقرة ٢٦.

الكوارث“. ويبين الإطار أيضا بشكل محدد في الفقرة ١٣ أن المساعدة الإنسانية بعد الكوارث ينبغي أن تُستغل “على نحو يقلل إلى أبعد الحدود من المخاطر ويؤثر الضعف مستقبلاً“. وتشير تلك اللغة إلى أن الدول المتضررة ينبغي أن تكفل بقدر الإمكان أن تتمكن المساعدة التي تتلقاها من تحقيق التنمية بشكل آمن ومستدام.

٤ - الالتزامات المنصوص عليها في القوانين الوطنية

١٧٨ - إضافة إلى ضرورة امتثال شروط إيصال المساعدة للقانون الدولي، يتعين أن تمثل هذه الشروط أيضا للقوانين الوطنية^(٢٤٣). ويجوز للدولة المتضررة أن تشترط لقبول المعونة الامتثال لقوانينها الوطنية^(٢٤٢). ويقع على الدول المتضررة أيضا التزام بالتقيد بقوانينها الوطنية الخاصة بما عندما تضع شروطا لتقديم المعونة. ويستمد هذا الالتزام من واجب متأصل هو احترام سيادة القانون^(٢٤٤). ولا يؤدي هذا الالتزام إلى تقييد قدرة الدول المتضررة على تعديل قوانين معينة أو الإعفاء منها عند الضرورة لتيسير تقديم المعونة.

١٧٩ - وتشكّل متطلبات القانون الدولي المقيّدة للشروط التي يجوز أن تفرضها الدول المتضررة خط أساس للالتزامات الدول المتضررة تجاه سكانها، ولا ينبغي أن تعتبر حصرية. فالدول المتضررة لها أن تصدر قوانين وطنية توفر لسكانها أشكالاً من الحماية تزيد عن الحماية التي توفرها المعايير الدولية، وأن تشترط لقبول المعونة الامتثال لتلك المعايير الأعلى. ويدعم هذا المبدأ بقوة الواجب الأساسي الواقع على عاتق البلدان وهو احترام سيادة القانون، الذي يمثل حجر أساس في القانون الدولي^(٢٤٥).

١٨٠ - ونتيجة لذلك، يقع على الدول المتضررة واجب احترام قوانينها هي ذاتها والتقيد بها عند فرض شروط لتقديم المعونة. وفي حين يجوز للدولة المتضررة الدخول في اتفاقات مع دول أخرى لتعديل قوانينها الوطنية أو مواءمتها من أجل تيسير تقديم المساعدة الخارجية، فإنه لا يجوز أن تلغي تلك الاتفاقات المعايير الوطنية لأغراض أخرى. وحيثما لا توجد تلك

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

(٢٤٤) تقرير الأمين العام عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع (S/2004/616)، الفقرة ٦.

(٢٤٥) المرجع نفسه. وقد عرف الأمين العام سيادة القانون باعتبارها “مبدأ للحكم يكون فيه جميع الأشخاص والمؤسسات والكيانات، العامة والخاصة، بما في ذلك الدولة ذاتها، مسؤولين أمام قوانين صادرة علناً، وتطبق على الجميع بالتساوي ويحتكم في إطارها إلى قضاء مستقل، وتتفق مع القواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان“.

الاتفاقات، يتعين على الدول المساعدة الامتثال للقوانين الوطنية للدولة المتضررة، حتى حيثما تفرض معايير أعلى من المعايير القائمة بموجب القانون الدولي.

١٨١ - ومع أخذ ما تقدم من اعتبارات في الحسبان، يقترح المقرر الخاص مشروع المادة التالي:

مشروع المادة ١٣ شروط تقديم المساعدة

يجوز للدولة المتضررة فرض شروط على تقديم المساعدة، يتعين أن تتمثل لقانونها الوطني والقانون الدولي.

سادسا- إنهاء المساعدة

١٨٢ - توفر مشاريع المواد التي اعتمدت حتى الآن للدولة المتضررة إطارا تسترشد به في تقديم المساعدة على النحو الملائم لاحتياجاتها. ويضمن مشروع المادة ٩ أن تتولى الدولة المتضررة توجيه أي مساعدة تقدم وتنسيقها والسيطرة والإشراف عليها. ويعطي مشروع المادة ١١ للدولة المتضررة الحق في رفض عرض بالمساعدة، ولكن دون تعسف. ويشير ما تقدم إلى أنه عندما تمتنع دولة متضررة عن قبول عرض بالمساعدة، فإنها تحتفظ بدرجة من السيطرة على المدة التي تقدم خلالها تلك المساعدة، وأن الجهات المساعدة تكون بالتالي ملزمة بمغادرة أراضي الدولة المتضررة عندما يطلب منها ذلك. ويظل الطرفان متقيدين بحدود واجب التعاون وفقا لمشروع المادة ٥، ولا يستثنى من ذلك سياق إنهاء المساعدة. وتردد الصكوك التي تعالج هذه المسألة هذا الواجب عن طريق الذكر المنتظم لأفضلية اتباع نهج تعاوني يبلغ فيه الطرفان اتفاقا ودبا بشأن موعد انتهاء فترة المساعدة ومغادرة الجهة المساعدة لإقليم الدولة المتضررة.

١٨٣ - وقد عاجلت الصكوك الدولية المعنية بهذا الموضوع مسألة إنهاء المساعدة بطرق عدة. فمثلا تقرر مذكرة الأمين العام، فإن "أحكام الإنهاء تتضمن فروقا دقيقة في الصياغة قد يكون لها أثر بارز في الممارسة" (A/CN.4/590، الفقرة ٢٤٧).

١٨٤ - وتذكر عدة صكوك أن فترة إنهاء المساعدة تحدد بإخطار يقدمه أحد الطرفين. ومن ثم، تنص اتفاقية تامبيري في المادة ٦ (١) على أنه "يجوز للدولة الطرف الطالبة أو الدولة الطرف المساعدة، في أي وقت، إنهاء المساعدة في مجال الاتصالات السلوكية واللاسلكية المتلقاة أو المقدمة ... بتقديم إخطار كتابي. وعند تقديم هذا الإخطار، تتشاور الدولتان الطرفان المعنيتان، إحدهما مع الأخرى، بشأن إنهاء المساعدة بصورة سليمة وسريعة". وينص

مشروع اتفاقية التعجيل في تسليم المساعدة في حالات الطوارئ على أنه ”يجوز للدولة المستفيدة أو الدولة أو المنظمة المقدمة للمساعدة توجيه إخطار بإنهاء المساعدة، وعندئذ يرتب أطراف هذه الاتفاقية المتأثرون بمثل هذا الإخطار، عند الضرورة، إنهاء المساعدة بشكل منظم بموجب شروط هذه الاتفاقية“^(٢٤٦). وبالمثل، تنص المادة ١٢ من المبادئ التوجيهية للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر على أنه ”عندما تود الدولة المتضررة أو الجهة المساعدة إنهاء مساعدات الإغاثة أو الانتعاش الأولي في حالات الكوارث، ينبغي أن تقدم إخطاراً مناسباً بذلك. وينبغي للدولة المتضررة والجهة المساعدة، بناءً على هذا الإخطار، أن تستشيرا إحداهما الأخرى...“. ويتضمن اتفاق التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود^(٢٤٧) والاتفاق المبرم بين حكومة جمهورية موزامبيق وحكومة جمهورية جنوب أفريقيا لتنسيق خدمات البحث والإنقاذ^(٢٤٨) أحكاماً مماثلة.

١٨٥ - ويسمح اتفاق أبرم بين الصين والولايات المتحدة في عام ١٩٤٧ 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^(٢٤٩). وينص اتفاق دول الشمال الأوروبي للمساعدة المتبادلة فيما يتصل بالحوادث الإشعاعية^(٢٥٠) على أنه يجوز للدولة المتلقية للمساعدة أن تطلب إنهاء

(٢٤٦) مشروع اتفاقية التعجيل في تسليم المساعدة في حالات الطوارئ، لعام ١٩٨٤، A/39/267/Add.2-، المرفق، المادة ١٨. (E/1984/96/Add.2)

(٢٤٧) اتفاق التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود، المادة ١٣ (١) ”يجوز للطرف الطالب للمساعدة أن يلغي طلبه في أي وقت. ويقوم الطرف الطالب بإبلاغ الطرف المساعد فوراً بقراره“.

(٢٤٨) انظر 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“.

(٢٤٩) الاتفاق المتعلق بالمساعدة الغوثية المقدمة من الولايات المتحدة إلى الشعب الصيني (المشفوعة بمذكرات متبادلة) المبرم في ٢٧ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤٧، الصين - الولايات المتحدة الأمريكية، الأمم المتحدة، سلسلة المعاهدات، المجلد ١٢، الرقم ١٧٨، المادة التاسعة.

(٢٥٠) اتفاق دول الشمال الأوروبي للمساعدة المتبادلة فيما يتصل بالحوادث الإشعاعية، ١٧ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٦٣، الدانمرك، والسويد، وفنلندا، والنرويج - الوكالة الدولية للطاقة الذرية، الأمم المتحدة، سلسلة المعاهدات، المجلد ٥٢٥، الرقم ٧٥٨٥، المادة العاشرة (١)، (٣) ”١ - يجوز للدولة الطالبة في أي وقت أن تطلب خطياً إنهاء المساعدة المقدمة بموجب هذا الاتفاق... ٣ - وبناءً على هذا الطلب، أو الإشعار، بإنهاء المساعدة، تقوم الدولة الطالبة والطرف المساعد بالتشاور معا بغية إنهاء أي عمليات جارية وقت إنهاء المساعدة وتيسير سحبها“.

المساعدة الغوثية في حالات الكوارث "في أي وقت"، لكن لا يجوز للطرف المقدم للمساعدة أن ينهيها إلا إذا استوفيت في رأيه شروط معينة.

١٨٦ - وتجزئ بعض الصكوك للدولة المتضررة أن تطلب إنهاء المساعدة، على أن يقوم كل من الطرفين بعد الطلب بالتشاور مع أحدهما الآخر بهذا الشأن. وعلى سبيل المثال، تنص اتفاقية تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي على ما يلي:

"يجوز للدولة الطالبة للمساعدة ... في أي وقت، بعد مشاورات مناسبة [مع الجهة المساعدة] وبناء على إشعار خطي، أن تطلب إنهاء المساعدة التي تتلقاها ... بموجب هذه الاتفاقية. وبمجرد تقديم هذا الطلب، يتشاور كل من الطرفين المعنيين مع الآخر لوضع ترتيبات لإنهاء المساعدة بصورة سليمة^(٢٥١).

ويتضمن الاتفاق المنشئ للوكالة الكاربية للاستجابة الطارئة في حالات الكوارث (المادة ٢٠ (٢) و (٣)) والاتفاقية المتعلقة بالآثار عابرة الحدود للحوادث الصناعية (الفقرة ١٠) ومبادئ ماكس بلانك التوجيهية^(٢٥٢) أيضا أحكاما مماثلة.

١٨٧ - وبأخذ ما تقدم في الاعتبار، يقترح المقرر الخاص مشروع المادة التالية:

مشروع المادة ١٤ إنهاء المساعدة

تتشاور الدولة المتضررة والجهات المساعدة مع بعضها البعض لتحديد مدة المساعدة الخارجية.

سابعاً - التطورات ذات الصلة

١٨٨ - خلال الفترة بين الدورة الثالثة والستين للجنة وتاريخ هذا التقرير، وقع تطوران لهما صلة بعمل اللجنة يجدر إفرادهما على حدة.

١٨٩ - عُقدت الدورة الثالثة للمنتدى العالمي للحد من أخطار الكوارث في جنيف في الفترة من ٨ إلى ١٣ أيار/مايو ٢٠١١. وقد بنت هذه الدورة على النتائج والتوصيات التي

(٢٥١) انظر الحاشية ٩٦ أعلاه.

(٢٥٢) مبادئ ماكس بلانك التوجيهية، المادة ١٨ ("يجوز للدولة المتلقية للمساعدة ... أن تحدد بالتشاور مع الدولة أو المنظمة المقدمة لها وقت ... إنهاء تلك المساعدة"). والمادة ٢٣ ("تتعاون الدولة أو المنظمة المقدمة للمساعدة والدولة المتلقية لها لحل أي مخالفات أو صعوبات أو منازعات تنشأ ... لدى إنهاء عمليات المساعدة الإنسانية").

انتهى إليها المنتدى في دورته الثانية المعقودة في عام ٢٠٠٩ وإلى نتائج استعراض نصف المدّة لإطار عمل هيوغو وتقرير التقييم العالمي بشأن الحد من مخاطر الكوارث لعام ٢٠١١^(٢٥٣). ويسلط ملخص رئيس المنتدى الضوء على النقاط التي مثلت توافق الآراء ويبين الخطوات الحاسمة التي ينبغي اتخاذها.

١٩٠ - وعُقد المؤتمر الدولي الحادي والثلاثون للصليب الأحمر والهلال الأحمر في جنيف في الفترة من ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر إلى ١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١. وبمناسبة انعقاد المؤتمر، أتاح الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر صيغة تجريبية (تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١) من "القانون النموذجي لتيسير وتنظيم المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش"، الذي يتألف من ٧١ مادة إلى جانب التعليقات. ومن المعتمز إعداد الصيغة النهائية بنهاية عام ٢٠١٢. وقد رحب المؤتمر في القرار ٧ المعنون "تعزيز قانون الكوارث" في جملة أمور بالجهود الرامية إلى وضع القانون النموذجي "بغرض مساعدة الدول المهمة على إدماج توصيات إرشادات القانون الدولي لمواجهة الكوارث في أطرها القانونية" (الفقرة ٥) ودعا إلى "المزيد من التشاور مع الدول وأصحاب المصلحة الآخرين بشأن استخدام القانون النموذجي كأداة مرجعية" (الفقرة ٦). ومثلما هو معروف، فإن مشروع القانون الدولي لمواجهة الكوارث الذي طرحه الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر في عام ٢٠١١ تضمن المبادئ التوجيهية لتسهيل العمليات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث وتنظيمها على الصعيد الوطني، التي اعتمدت في المؤتمر الدولي الثلاثين المعقود في عام ٢٠٠٧. وقد أعلن الاتحاد أن برنامجه بشأن القانون الدولي لمواجهة الكوارث أصبح يسمى "برنامج الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر المعني بقوانين الكوارث".

(٢٥٣) استراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من الكوارث، "الكشف عن المخاطر وإعادة تعريف التنمية: تقرير التقييم العالمي بشأن الحد من أخطار الكوارث"، ٢٠١١.