

Distr.: General
27 February 2014
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة السادسة والستون

جنيف، ٥ أيار/مايو - ٦ حزيران/يونيه

و ٧ تموز/يوليه - ٨ آب/أغسطس ٢٠١٤

التقرير السابع عن حماية الأشخاص في حالات الكوارث

مُقدّم من السيد إدواردو فالنسيا - أوسبينا، المقرر الخاص*

* يعرب المقرر الخاص عن بالغ تقديره لما حظي به من مساعدة في إعداد هذا التقرير لجوليو بارتولين (الأستاذ المساعد للقانون الدولي، بقسم القانون، بجامعة روما تري، إيطاليا)، وفيدريكو كازولاري (الأستاذ المساعد للقانون الدولي، بقسم القانون، بجامعة بولونيا، إيطاليا)، وإيمانويل سوماريو (الأستاذ المساعد للقانون الدولي، بمدرسة سانت آنا للدراسات المتقدمة في بيزا، إيطاليا)، و"مشروع القانون الدولي للكوارث" الذي يعملون به منسقين محليين؛ ولانا أولريتش، المرشحة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، بكلية الحقوق، بجامعة جورج واشنطن، واشنطن العاصمة؛ ويان دير - دلفيل، الحاصل على درجة الماجستير في القانون، بكلية الحقوق بالسوربون، باريس، جامعة باتيون - سوربون، باريس والمرشح لنيل درجة الماجستير من كلية الحقوق بجامعة فوردام، نيويورك؛ وبول ر. فاليغور، من لاهاي، هولندا.



الرجاء إعادة استعمال الورق



المحتويات

الصفحة

٤	أولا - النظر في الموضوع في عام ٢٠١٣
٥	ثانيا - حماية موظفي الإغاثة ومعداتهم وسلعهم
٥	ألف - مقدمة
	باء - لمحة عامة عن الأحكام القانونية الواردة في المعاهدات الثنائية والمتعددة الأطراف والصكوك القانونية غير الملزمة المتعلقة بحماية موظفي الإغاثة من الكوارث ومعداتهم وسلعهم
٧	١ - المعاهدات العالمية
٧	٢ - المعاهدات الإقليمية
٩	٣ - المعاهدات الثنائية
١٠	٤ - صكوك أخرى
١١	جيم - فئات موظفي الإغاثة ومعداتهم وسلعهم
١٣	دال - التدابير التي ينبغي أن تتخذها الدول المتأثرة للوفاء بواجبها في حماية موظفي الإغاثة ومعداتهم وسلعهم
١٧	هاء - مقترح بشأن مشروع مادة إضافية
٢٤	مشروع المادة ١٤ مكررا - حماية موظفي الإغاثة ومعداتهم وسلعهم
٢٤	ثالثا - أحكام عامة
٢٤	ألف - العلاقة بقواعد القانون الدولي الخاصة
٢٥	١ - المعاهدات العالمية
٢٥	٢ - المعاهدات الإقليمية
٢٧	٣ - صكوك أخرى
٢٨	٤ - مقترح بشأن مشروع مادة إضافية
٣٠	

- ٣١ مشروع المادة ١٧ - العلاقة بقواعد القانون الدولي الخاصة
- ٣٢ العلاقة بقواعد أخرى في القانون الدولي - باء
- ٣٣ مقترح بشأن مشروع مادة إضافية
- ٣٣ مشروع المادة ١٨ - مسائل متعلقة بمجالات الكوارث لا تنظمها مشاريع المواد هذه
- ٣٤ العلاقة بميثاق الأمم المتحدة - جيم
- ٣٥ مقترح بشأن مشروع مادة إضافية
- ٣٥ مشروع المادة ١٩ - العلاقة بميثاق الأمم المتحدة

أولا - النظر في الموضوع في عام ٢٠١٣

- ١ - قدّم المقرر الخاص تقريره السادس عن حماية الأشخاص في حالات الكوارث (A/CN.4/662) في الدورة الخامسة والستين للجنة القانون الدولي المعقودة في عام ٢٠١٣. وعالج التقرير جوانب المنع، بما فيها الحدّ من مخاطر الكوارث والمنع باعتباره مبدأ من مبادئ القانون الدولي، والتعاون الدولي بشأن المنع. وقدّم التقرير كذلك لمحة عامة عن السياسات والتشريعات الوطنية ذات الصلة. وتضمّن التقرير اقتراحات لمشروعي المادتين التاليتين: مشروع المادة ٥ مكررا ثانيا (التعاون للحدّ من مخاطر الكوارث) ومشروع المادة ١٦ (واجب المنع).
- ٢ - ونظرت اللجنة في التقرير السادس في جلساتها من ٣١٧٥ إلى ٣١٨٠، المعقودة في الفترة من ٨ إلى ١٦ تموز/يوليه ٢٠١٣، وأحالت مشروع المادتين إلى لجنة الصياغة.
- ٣ - واعتمدت لجنة الصياغة بصفة مؤقتة، في ضوء المناقشة التي جرت في لجنة القانون الدولي بكامل هيئتها، مشروع المادتين الإضافيتين التاليتين: ٥ مكررا ثانيا: (التعاون للحد من مخاطر الكوارث) و١٦ (واجب الحد من مخاطر الكوارث).
- ٤ - واعتمدت اللجنة تقرير لجنة الصياغة بشأن مشروع المادتين ٥ مكررا ثانيا و١٦ في جلستها ٣١٨٧ المعقودة في ٢٦ تموز/يوليه ٢٠١٣. وفي وقت سابق من الدورة، اعتمدت اللجنة في جلستها ٣١٦٢ المعقودة في ١٠ أيار/مايو ٢٠١٣ تقرير لجنة الصياغة بشأن مشروع المادة ٥ مكررا ومشاريع المواد من ١٢ إلى ١٥ التي كانت قد نظرت فيها وأحاطت علما بها في الدورة السابقة المعقودة في عام ٢٠١٢.
- ٥ - وفي الجلستين ٣١٩٠ و ٣١٩١ المعقودتين في ٢ و ٥ آب/أغسطس ٢٠١٣، اعتمدت اللجنة التعليقات على مشروع المادتين ٥ مكررا و ٥ مكررا ثانيا ومشاريع المواد من ١٢ إلى ١٦. وأدرجت مشاريع المواد السبعة والتعليقات عليها في الفصل السادس، جيم، من تقرير اللجنة عن أعمال دورتها الخامسة والستين (A/68/10).
- ٦ - وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣، أثناء الدورة الثامنة والستين للجمعية العامة، نظرت اللجنة السادسة في الفصل السادس لتقرير لجنة القانون الدولي السنوي، وهو الفصل المخصّص للتقرير السادس المقدّم من المقرر الخاص ومناقشة اللجنة بشأنه، مع توجيه اهتمام خاص إلى مشروع المادتين ٥ مكررا ثانيا و ١٦ والتعليقات عليهما، بالصيغة التي اعتمدها اللجنة. وأعدت الأمانة العامة موجزا للمواضيع التي تناولتها المناقشة في اللجنة السادسة، بناء على طلب الجمعية العامة، في قرارها ١١٢/٦٨ (انظر A/CN.4/666، الفصل الثاني - جيم).

ثانيا - حماية موظفي الإغاثة ومعداتهم وسلعهم

ألف - مقدمة

٧ - تواجه البعثات الإنسانية الدولية مخاطر كبيرة تهدد الأفراد المشاركين في العمليات. وتُظهر الإحصاءات وقوع حوادث متكررة في شكل هجمات وأعمال عنف وسرقة مُتعمدة تستهدف أفراد هذه البعثات وتملكاتها، على نحو ما يتجلى بصورة خاصة في التقارير الدورية التي يقدمها الأمين العام بشأن سلامة وأمن العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية وحماية موظفي الأمم المتحدة^(١) وعلى نحو ما تُظهره كذلك مصادر أخرى^(٢). وتكون هذه الظاهرة أكثر شيوعاً عندما يكون على الجهات الفاعلة الدولية أن تعمل في حالات النزاع المسلح أو في دول تعاني تدهوراً عاماً في الظروف الأمنية، لأسباب سياسية واقتصادية بصورة رئيسية.

٨ - وفي ضوء مشروع المادة ٣ والتعليق عليه، قد يبدو نطاق تطبيق مجموعة مشاريع المواد هذه محدوداً بدرجة ما فيما يتعلق بالسيناريوهات المذكورة آنفاً، بما أن مشاريع المواد غير معنية بالالتزامات السياسية أو الاقتصادية أو النزاعات المسلحة كأحداث تشكّل كارثة في حد ذاتها^(٣). فمشروع المادة ٣ يركّز على وجود حدث مُفجع أو سلسلة أحداث مُفجعة، طبيعية أو من صنع الإنسان، تؤدي إلى نتيجة أو أكثر من ثلاث نتائج محتملة وهي: وقوع خسائر في الأرواح على نطاق كبير، أو معاناة إنسانية وكرب شديدين، أو حدوث أضرار مادية أو بيئية بالغة، بما يُخلّ بشكل خطير بسير المجتمع.

٩ - غير أنه حتى في هذه الحالات، يكون احتمال تعرض موظفي الإغاثة ومعداتهم وسلعهم لمخاطر احتمالاً حقيقياً ولا يمكن استبعاده بالتالي. وقد سلّطت بعض الحوادث السابقة الضوء على أهمية الشواغل الأمنية في هذه السيناريوهات أيضاً. فوقوع كارثة يمكن أن يؤدي إلى انهيار مؤقت في القانون والنظام في الدولة المتأثرة ما يزيد التهديدات الأمنية التي يواجهها موظفو الإغاثة من الكارثة. وعلاوة على ذلك، فإن قيمة المعدات والسلع المملوكة للجهات الفاعلة الدولية المشاركة في عمليات الإغاثة تجعلها هدفاً مغرباً للمجرمين المحترفين. وبالمثل، قد تدفع حالات الفوضى التي كثيراً ما تنشأ عن هذه الأحداث بعض الأفراد المتأثرين بالكوارث إلى السيطرة بشكل تعسفي على إمدادات الإغاثة ما يؤدي إلى تحويلها عن المناطق والاحتياجات

(١) انظر، على سبيل المثال، الوثيقة A/68/489.

(٢) انظر البيانات المتاحة في الموقع <https://aidworkersecurity.org/>. وانظر أيضاً القرار ٥ المعنون "الرعاية الصحية في خطر: احترام وحماية الرعاية الصحية"، الذي اعتمد في المؤتمر الدولي الحادي والثلاثين للصليب الأحمر والهلال الأحمر في عام ٢٠١١.

(٣) انظر A/65/10، الفقرة ٣٣١، الفقرة (١) من التعليق على مشروع المادة ٣.

الأساسية التي تحددها السلطات المختصة للدولة المتأثرة لضمان استجابة وفق المبادئ المُعترف بها في مشروع المادة ٦.

١٠ - وهذه الحالات المتصورة على هذا النحو يمكن أن تخلق عقبات إضافية أمام تقديم المساعدة الإنسانية بكفاءة وتقوّض بالتالي الجهود التي تبذلها الدولة المتأثرة والجهات الفاعلة الدولية لتقديم الدعم ومساعدات الإنعاش للسكان ضحايا الحادث المفجع. وأعمال العنف والهجمات التي تستهدف المدنيين والعسكريين الذين يقدمون المساعدة الخارجية تضر بالمعدات والسلع المتعلقة بعملية الإغاثة الدولية، كما تحدث تأثيرا ضارا مباشرا على ضحايا كارثة بعينها، ومن ثم تُحدّد من احتمال احترام حقوقهم الإنسانية (مثل الحق في الغذاء والصحة والمياه وغير ذلك) على النحو اللازم. ومن منظور طويل الأجل، تحدث هذه الأعمال أيضا تأثيرا سلبيا من حيث ما قد تؤدي إليه من تراجع في قدرة الجهات الفاعلة الدولية واستعدادها لتقديم الدعم في حالات الكوارث، ما يُضعف الالتزام بواجب التعاون المكرّس في مشروع المادة ٥.

١١ - وعلاوة على ذلك، لا يوجد تداخل بين الواجب المحدّد الذي يقضي بضمان حماية موظفي الإغاثة والمعدات والسلع المرتبطة بعمليات الإغاثة وبين الالتزام الموازي والمستقل في الوقت ذاته المكرّس في مشروع المادة ١٤، أي تيسير المساعدة الخارجية. فمشروع المادة ١٤ يقضي بأن تتخذ الدولة المتأثرة التدابير اللازمة، في إطار قانونها الوطني، لتيسير تقديم المساعدة الخارجية بشكل فوري وفعال وبأن تضمن أن تكون تشريعاتها وأنظمتها ذات الصلة متاحة للاطلاع عليها في أي وقت.

١٢ - ومع ذلك، حتى لو أمكن بشكل عام تشبيه ضمان الحماية تجاه موظفي الإغاثة المدنيين والعسكريين وتجاه سلعهم ومعداتهم بتيسير عمل الجهات الفاعلة الخارجية، فإن طبيعته المحدّدة ونطاقه يجعلانه مختلفا عن التدابير المنصوص عليها في مشروع المادة ١٤. فكما ذكر في التعليق على مشروع المادة ١٤، يتمثل الغرض من هذا المشروع في "ضمان سماح القانون الوطني بتقديم مساعدة فورية وفعالة"^(٤). ومن ثم يكون الهدف الرئيسي لهذه المادة هو إلزام الدول باتخاذ التدابير اللازمة والمناسبة في إطار قوانينها الوطنية، وقد يشمل ذلك، فيما يشمل، التدابير التشريعية والتنفيذية والإدارية، لتمكينها من مواجهة التحديات القانونية التي تفرضها المساعدة الخارجية الوافدة في حالة وقوع كارثة أو في الحالات التي تقوم فيها بدور دول العبور لعمليات الإغاثة الدولية. وفي هذا الصدد، ترد قائمة غير شاملة للمجالات التي تغطيها التدابير التي ينبغي أن تتخذها الدول في نص مشروع المادة ١٤ والتعليق عليه (وهي تحديدا (أ) فيما يتعلق بموظفي الإغاثة: الامتيازات والحصانات؛ وشروط منح التأشيرة والدخول؛ وتصاريح العمل؛ وحرية التنقل؛ و(ب) فيما يتعلق بالسلع والمعدات: الشروط والتعريفات الجمركية؛ والضرائب؛ والنقل؛

(٤) انظر A/68/10، الفقرة ٦٢، الفقرة (١) من التعليق على المادة ١٤.

والتصرف فيها)، وتستطيع الدول بالتأكيد الاستفادة من أفضل الممارسات التي طوّرت في هذه المجالات حتى الآن^(٥).

١٣ - وعند النظر في مسألة حماية موظفي الإغاثة ومعدات و سلع الإغاثة، يمكن أن يكون هناك اختلاف في محور الاهتمام المحدد ونوع التدابير التي ينبغي أن تتخذها الدولة المتأثرة. وفي هذه الحالة، ينبغي أن تعتمد الدول مجموعة من التدابير الإيجابية بصورة رئيسية من أجل تحقيق هدف محدد هو: سلامة وأمن الأفراد الذين تشكل أعمالهم الإنسانية إحدى الركائز الأساسية للإغاثة الدولية من الكوارث. ولا يقتصر الشاغل الرئيسي على ضمان الدولة المتأثرة وجود نظام قانوني محلي ييسر المساعدة الخارجية بل يشمل سعي تلك الدولة لتهيئة الظروف الأمنية المناسبة اللازمة لسير عملية الإغاثة، بحيث يتسنى ضمان حماية الموظفين والمعدات والسلع.

باء - ملحة عامة عن الأحكام القانونية الواردة في المعاهدات الثنائية والمتعددة الأطراف والصكوك القانونية غير الملزمة المتعلقة بحماية موظفي الإغاثة من الكوارث ومعداتهم وسلعهم

١٤ - تُظهر الممارسة الدولية بوضوح ضرورة الاستمرار في فصل الالتزامات المتصلة بتيسير المساعدة الخارجية عن الالتزامات المتعلقة بحماية موظفي الإغاثة ومعدات و سلع الإغاثة. وكما يتجلى في المعاهدات العالمية والإقليمية والثنائية والصكوك القانونية غير الملزمة، هناك اتجاه مُحدّد إلى إدراج تلك الالتزامات في مجموعة من الأحكام المستقلة. وإلقاء نظرة عامة على الصكوك الدولية ذات الصلة يسمح بإدراك الاعتراف الواسع النطاق بالحاجة إلى وجود مجموعة مستقلة من القواعد المتعلقة بواجب الحماية هذا، ومن ثم ملاءمة النظر في هذا الجانب في إطار العمل الذي تقوم به اللجنة بشأن هذا الموضوع.

١ - المعاهدات العالمية

١٥ - فيما يتعلق بالمعاهدات المتعددة الأطراف، شَمَلت الاتفاقات الرئيسية المتعلقة بالكوارث الطبيعية والكوارث التي من صنع الإنسان على الدوام إشارة محدّدة إلى هذا الالتزام الإضافي. وترد إشارة أولى إلى واجب الحماية في المادة ٣(ب) من اتفاقية تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي لعام ١٩٨٦^(٦)، وهي المادة التي تقضي بأن يضمن

(٥) انظر الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، القانون النموذجي لتيسير وتنظيم المساعدات الدولية للإغاثة من الكوارث والانتعاش الأولي، آذار/مارس ٢٠١٣، ويمكن الاطلاع عليه في الموقع www.ifrc.org/docs/IDRL/MODEL%20ACT%20ENGLISH.pdf

(٦) Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency, of 26 September 1986, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1457, No. 24643

الطرف الذي يطلب المساعدة لحماية الموظفين والمعدات والمواد التي تُجلب إلى أراضيها لهذا الغرض من قِبَل الطرف المقدم للمساعدة أو نيابة عنه. وتنص أحكام أخرى من الاتفاقية على تفاصيل بشأن الامتيازات والحصانات والتسهيلات التي ينبغي منحها لأداء وظائف المساعدة^(٧).

١٦ - وتتضمن المعاهدات العالمية اللاحقة أحكاما مماثلة. وتستخدم بعض الصكوك صيغة مطابقة لصيغة المادة ٣(ب) من اتفاقية عام ١٩٨٦، ومنها على سبيل المثال الفقرة ٢ من المرفق العاشر للاتفاقية المتعلقة بالآثار عابرة الحدود للحوادث الصناعية لعام ١٩٩٢^(٨)، أو المادة ٥(٣) من اتفاقية تامبيري لعام ١٩٩٨^(٩)، وهي المادة التي تقضي بأن تضمن الدولة الطرف التي تطلب المساعدة حماية ما يُجلب إلى أراضيها من موظفين ومعدات ومواد وفقا لهذه الاتفاقية. واستُخدمت مصطلحات مماثلة أيضا في المادة ٤(٥) من الاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية لعام ٢٠٠٠^(١٠) وهي الاتفاقية التي تقضي، في المادة ٤(أ)، في حالة وقوع كارثة، بأن توفر الدولة المستفيدة الحماية للموظفين والأموال المملوكة لوحدة الدفاع المدني للدولة المقدّمة للدعم. وأخيرا، يجب الإشارة أيضا إلى اتفاقية سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها لعام ١٩٩٤ وبروتوكولها الاختياري لعام ٢٠٠٥ الذي أتاح مدّ نطاق تطبيقها إلى عمليات تقديم المساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ، ما لم تقرر الدول الأطراف خلاف ذلك فيما يتعلق بالبعثات التي يقتصر الغرض منها على مواجهة كارثة طبيعية^(١١). وتقضي المادة ٧(٢) من اتفاقية عام ١٩٩٤ بأن تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير الملائمة لضمان سلامة وأمن موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها. وتتخذ الدول الأطراف، على وجه الخصوص، جميع الخطوات الملائمة لحماية موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها والمنتشرين في أراضيها من الجرائم المبيّنة في المادة ٩. وفي حالة الطوارئ المعقدة، يمكن أن تكون الأحكام التي صيغت في سياق القانون الدولي الإنساني ملائمة في هذا الشأن^(١٢).

(٧) انظر على سبيل المثال المادتين ٨ و ٩.

(٨) Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents, of 17 March 1992, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2105, No. 36605.

(٩) Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations, of 18 June 1998, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2296, No. 40906.

(١٠) Framework Convention on Civil Defence Assistance, of 22 May 2000, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2172, No. 38131.

(١١) United Nations, Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel, of 9 December 1994, *Treaty Series*, vol. 2051, No. 35457, Nations, المرفق). انظر أيضا الفقرات ٤٧-٤٩ أدناه.

(١٢) يمكن أن يكون عدد من أحكام القانون الدولي الإنساني ملائمة في هذا الشأن، ومنها على سبيل المثال المادتان ٧٠(٤) و ٧١(٢) من البروتوكول الإضافي لاتفاقية جنيف المؤرخة ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩، المتعلقة بحماية ضحايا المنازعات المسلحة الدولية (البروتوكول الإضافي الأول) المؤرخ ٨ حزيران/يونيه ١٩٧٧، United Nations, *Treaty Series*, vol. 1125, No. 17512؛ والمادة ٥٩ من اتفاقية جنيف المتعلقة بحماية الأشخاص

٢ - المعاهدات الإقليمية

١٧ - تشمل المعاهدات الإقليمية المتعددة الأطراف أحكاماً محددة في الشأن نفسه. وفي هذه الحالات يمكن التسليم أيضاً بتأثير المادة ٣(ب) من اتفاقية تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي لعام ١٩٨٦ في صياغة الصكوك الإقليمية اللاحقة. ويكتفي عدد من هذه الصكوك باستنساخ مضمونها. فبعبارة شبيهة للغاية بالعبارة المستخدمة في المادة ٣(ب)، تقضي أحكام تلك المعاهدات بأن تضمن الدولة المتأثرة حماية موظفين ومعدات ومواد ما يجلب إلى أراضيها لتقديم المساعدة الخارجية. ويمكن الإشارة في هذا الصدد إلى الأحكام المطابقة إلى حد كبير الواردة في المادة ١٦(٥) من الاتفاق المنشئ للوكالة الكاربية للاستجابة الطارئة في حالات الكوارث لعام ١٩٩١^(١٣)، وهي المادة التي تنص على أن تكفل الدولة التي تطلب المساعدة حماية ما يجلب من موظفين ومعدات ومواد إلى أراضيها لتقديم المساعدة في حالة وقوع كارثة؛ والمادة ١٢(٢) من اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا لإدارة الكوارث والاستجابة في حالات الطوارئ لعام ٢٠٠٥^(١٤)، وهي المادة التي تنص على أن يكفل الطرف الطالب أو المتلقي للمساعدة أيضاً ما يجلبه الكيان المقدم للمساعدة أو ما يجلب باسمه من موظفين ومعدات ومواد إلى أراضي هذه الأغراض؛ والفقرة ٢(٢) من المادة التاسعة من اتفاق رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي بشأن الاستجابة السريعة للكوارث الطبيعية^(١٥)، وهي المادة التي تنص على أن يوفر الطرف الطالب للمساعدة، قدر المستطاع، التسهيلات والخدمات المحلية لإدارة المساعدات بشكل سليم وفعال. ويكفل أيضاً حماية ما يجلبه الطرف المقدم للمساعدة أو يجلب باسمه من موظفين ومعدات ومواد إلى أراضي هذه الأغراض.

١٨ - وأدرجت أحكام مماثلة في الهدف في معاهدات إقليمية أخرى مثل اتفاقية البلدان الأمريكية لتسهيل المساعدة في حالات الكوارث لعام ١٩٩١^(١٦) التي تدعو الدولة المتلقية للمساعدة إلى بذل أقصى جهودها لحماية ما تجلبه الدولة المقدمة للمساعدة أو يجلب باسمها من موظفين ومعدات ومواد إلى أراضيها لهذا الغرض واتفاق عام ١٩٩٨ المبرم بين حكومات الدول

المدنيين في وقت الحرب، المؤرخة ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩، United Nations, *Treaty Series*, vol. 75, No. 973. وانظر أيضاً المادتين ٣١ و ٣٢ من *Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules*, Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck (Cambridge: International Committee of the Red Cross and Cambridge University Press, 2005), pp. 105-111.

(١٣) Agreement Establishing the Caribbean Disaster Emergency Response Agency, of 26 February 1991 المتاح في الموقع www.caricom.org/jsp/secretariat/legal_instruments/agreement_cdera.jsp.

(١٤) ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response, of 26 July 2005, ASEAN Documents Series 2005, p. 157.

(١٥) SAARC Agreement on Rapid Response to Natural Disasters, 2011, available from www.ifrc.org/doc.s/idrl/N840EN.pdf.

(١٦) Inter-American Convention to Facilitate Disaster Assistance, of 7 June 1991 available from www.oas.org/juridico/english/treaties/a-54.html.

المشاركة في منطقة التعاون الاقتصادي للبحر الأسود بشأن التآزر في تقديم المساعدة الطارئة والاستجابة لحالات الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن أنشطة بشرية^(١٧) والذي تنص المادة ٨-٤ منه على أن يكفل الطرف الطالب للمساعدة أمن أفراد فرق المساعدة.

٣ - المعاهدات الثنائية

١٩ - هناك عدد كبير من المعاهدات الثنائية المتعلقة بالتعاون في مجال منع الكوارث الطبيعية والكوارث التي من صنع الإنسان ومواجهتها يتضمن أحكاما مماثلة للغاية، ويركز على الالتزام بالحماية من جانب الدول المتأثرة بالكارثة. وقد استُخدمت صيغ مشتركة في معظم هذه الصكوك. فعدد كبير من هذه المعاهدات يتضمن أحكاما تقضي بأن تمنح سلطات الدولة التي تطلب المساعدة الحماية والمساعدة لفرق أو أفراد الطوارئ الذي يُرسلون لتقديم المساعدة من الدولة المقدمّة للمساعدة^(١٨). ويمكن الإشارة أيضا إلى الأحكام التي تقضي أن يكفل الطرف المتعاقد الذي يطلب المساعدة سلامة فرق الإغاثة وفرادى الخبراء^(١٩) أو التي تشير عموما إلى ضرورة أن تكفل الدولة المتأثرة بالكارثة الأمن^(٢٠) أو الحماية^(٢١) لفرق الطوارئ أو أن تتخذ التدابير اللازمة لسلامتها^(٢٢) أو أن تضمن الظروف الأمنية اللازمة لتيسير بعثاتها^(٢٣).

(١٧) Agreement among the Governments of the Participating States of the Black Sea Economic Cooperation (BSEC) on Collaboration in Emergency Assistance and Emergency Response to Natural and Man-made Disasters, of 15 April 1998

(١٨) انظر Agreement between the Republic of Austria and the Republic of Albania on Mutual Assistance in the Case of Disasters or Serious Accidents, of 27 January 2010, United Nations, *Treaty Series*, No. 48807, art. 9(3); Agreement between the Republic of Austria and the Swiss Confederation on the reciprocal assistance in cases of catastrophes or severe accidents, of 22 March 2000, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2176, No. 38307, art. 9(3); Agreement between the Republic of Austria and the Czech Republic on Mutual Assistance in the Event of Disasters or Serious Accidents, of 14 December 1998, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2137, No. 37267, art. 8(3); Agreement between the Republic of Austria and the Principality of Liechtenstein on Mutual Assistance in the Event of Disasters or Serious Accidents, of 23 September 1994, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1901, No. 32390, art. 9(3); Agreement between the Republic of Austria and the Federal Republic of Germany Concerning Mutual Assistance in the Event of Disasters or Serious Accidents, of 23 December 1988, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1696, No. 29224, art. 9(3); Agreement on reciprocal assistance in case of disasters or major accidents, France-Switzerland, of 14 January 1987, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1541, No. 26743, art. 9(4); Agreement on Mutual Assistance in the Event of Disaster or Serious Accident, Denmark-Germany, of 16 May 1985, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1523, No. 26375, art. 7(3); Convention on Mutual Assistance in Fighting Catastrophes and Accidents, Belgium-Netherlands, of 14 November 1984, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1526, No. 26466, art. 5(3); Convention on Mutual Assistance in Case of Catastrophes or Serious Accidents, Belgium-France, 21 April 1981, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1437, No. 24347, art. 7(3); and Convention on Mutual Assistance in the Event of Disasters or Serious Accidents, France-Germany, of 3 February 1977, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1214, No. 19561, art. 7(2)

(١٩) Agreement between the Government of the Republic of Latvia and the Government of the Republic of Hungary on cooperation and mutual assistance in the event of disasters and other large-scale accidents, of 19 November 2003, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2313, No. 41334, art. 5(5)

(٢٠) Agreement between the Government of the Republic of Latvia and the Cabinet of Ministers of Ukraine on the cooperation in the field of prevention of disasters and elimination of their

٢٠ - وخلافا للمعاهدات المتعددة الأطراف، العالمية منها أو الإقليمية، المشار إليها في الفقرات من ١٥ إلى ١٨ أعلاه، لا تتضمن المعاهدات الثنائية أحيانا إشارة محددة إلى المعدات والسلع. ومع ذلك، ينبغي الإشارة إلى أن المعدات والسلع المتصلة بعمليات الإغاثة الدولية من الكوارث تدخل في نطاق تطبيق الأحكام المتصلة بهذه العمليات. وهذا الاستنتاج يؤكد تحليل المواد المتعلقة بالتعاريف والمصطلحات الفنية المستخدمة في هذه المعاهدات الثنائية. وفي هذا السياق، يُقصد بالإشارة إلى "فرق الطوارئ" أو "فرق الإغاثة" أن تشمل معدات وسلع الإغاثة ذات الصلة. فعلى سبيل المثال، تنص المادة ٢ من الاتفاق المبرم بين جمهورية النمسا وجمهورية ألبانيا بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة لعام ٢٠١٠ على أن "فرق الطوارئ" تعني الوحدات المدنية أو العسكرية المتخصصة المزودة بالمعدات ومعونات الطوارئ المناسبة لتقديم المساعدة من الدولة المانحة"^(٢٤) وهذا التعريف الذي يرد بعبارة مماثلة في معاهدات أخرى، يعني ضمنا أن الإشارة إلى الحماية التي ينبغي منحها لأفراد بعثة الإغاثة تشمل أيضا المعدات والسلع المرتبطة بهذه البعثة. فموظفو الإغاثة لا ينفصلون عن معداتهم وسلعهم إذ تؤدي العناصر المادية دورا لا جدال فيه في ضمان الإنعاش الفوري الفعال للضحايا.

٤ - صكوك أخرى

٢١ - أخيرا، ترد إشارات أيضا إلى واجب الحماية هذا في صكوك غير ملزمة. فالجمعية العامة، على سبيل المثال، في قرارها ١٥٠/٥٧، "تحت جميع الدول على اتخاذ التدابير الكفيلة بضمان سلامة وأمن فرق البحث والإنقاذ الدولية بالمناطق الحضرية العاملة في أراضيها"، مؤكدة بذلك من جديد الحكم المماثل الوارد في القواعد النموذجية لعمليات الإغاثة في حالات

consequences, of 27 April 2006, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2619, No. 46591, art. 6(4); Agreement between the Government of the Hellenic Republic and the Government of the Russian Federation on cooperation in the field of prevention and response to natural and man-made disasters, of 21 February 2000, art. 8 (available from www.ifrc.org/docs/idrl/I204EN.pdf)

Agreement between the Republic of Austria and the Hashemite Kingdom of Jordan on mutual assistance in the case of disaster or serious accidents, of 13 March 2004, art. 8(3) (available from www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2005_III_119/COO_2026_100_2_211467.pdf); Agreement between France and the Russian Federation on Cooperation in the field of civil protection, prevention and management of emergency situations, of 18 October 1999, art. 8, in *Journal officiel de la République française*, n. 90, 15 April 2001, p. 5909 ff.; and Agreement on technical cooperation and mutual assistance in the field of civil defence, Spain-Morocco, of 21 January 1987, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1717, No. 29861

Treaty between the Federal Republic of Germany and the Czech Republic concerning mutual assistance in the event of disasters or serious accidents, of 19 September 2000, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2292, No. 40860, art. 9

Agreement between the Government of the Kingdom of Spain and the Government of the Russian Federation on cooperation in the field of prevention of natural disasters and mutual assistance in the mitigation of their outcome, of 14 June 2000, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2153, No. 37586, art. 8(3)

Agreement between the Republic of Austria and the Republic of Albania on Mutual Assistance in the Case of Disasters or Serious Accidents, of 27 January 2010, انظر الحاشية ١٨ أعلاه.

الكوارث التي وضعها معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث (يونيتار) في عام ١٩٨٢^(٢٥) والتي تقضي بأن تتخذ الدولة التي تتلقى المساعدة جميع التدابير اللازمة لضمان أمن وسلامة موظفي الإغاثة المعيّنين وأمن وسلامة جميع المباني والمرافق ووسائل النقل والمعدات المستخدمة في إطار أنشطة الإغاثة.

٢٢ - وتتعرف صكوك أخرى غير ملزمة أيضا بعبارات محددة بمجال عمل مماثل مستقل للدول المتأثرة. ويمكن الإشارة في هذا الصدد إلى الفقرة ٢٢ من إرشادات الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر لعام ٢٠٠٧ بشأن التسهيل المحلي للمساعدات الدولية للإغاثة في حالات الطوارئ والمساعدات الأولية للإنعاش وتنظيمها (إرشادات تسهيل المساعدات)^(٢٦)، وهي الفقرة التي تؤكد أنه

”ينبغي للدول المتضررة أن تتخذ كل التدابير اللازمة لمعالجة مسألة سلامة وأمن أفراد الإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث التابعين للدول المساعدة والمنظمات الإنسانية المساعدة المؤهلة للحصول على التسهيلات، وأن تضمن أمن كل المباني والمرافق ووسائل النقل والمعدات والسلع المستعملة في إطار تقديم مساعدات الإغاثة أو الانتعاش الأولي في حالات الكوارث“.

٢٣ - واعترف معهد القانون الدولي كذلك بالمبدأ باعتباره أحد المبادئ المرتبطة ارتباطاً تاماً بالإطار القانوني المتصل بحالات الكوارث ويرد هذا الاعتراف على سبيل المثال في الفقرة (٣) من المادة السابعة من قراره المتعلق بالمساعدة الإنسانية لعام ٢٠٠٣ وهي الفقرة التي تقضي بأن تكفل الدول المتأثرة حماية الأفراد والسلع والخدمات المقدمة^(٢٧).

٢٤ - ويرر الاستقصاء السابق استنتاج أن الممارسة الدولية تؤكد أهمية التزام الدول المتأثرة بحماية موظفي الإغاثة ومعداتهم وسلعهم واستقلالية هذا الالتزام.

^(٢٥) Model Rules for Disaster Relief Operations, 1982, *United Nations Institute for Training and Research, Policy and Efficacy Studies No. 8* (United Nations publication, Sales No. E.82.XV.PE/8).

^(٢٦) انظر إرشادات التسهيل المحلي للمساعدات الدولية للإغاثة في حالات الطوارئ والمساعدات الأولية للإنعاش وتنظيمها، المعتمدة في المؤتمر الدولي الثلاثين للصليب الأحمر والهلال الأحمر، الذي عقد في جنيف في الفترة من ٢٦ إلى ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧.

^(٢٧) Resolution on humanitarian assistance, adopted by the Institute of International Law at its Bruges Session, *Annuaire de l'institut de droit international*, vol. 70-I (2002-2003), pp. 2 September 2003, art. IX(2) Draft international guidelines for humanitarian assistance operations التي أعدها Peter MacAlister-Smith (Heidelberg, Germany: Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 1991).

جيم - فئات موظفي الإغاثة ومعداتهم وسلعهم

٢٥ - ترد بعض القيود الأساسية بوضوح في المعاهدات ذات الصلة، ومنها على سبيل المثال الشرط الذي يقضي بعدم النظر إلى موظفي الإغاثة ومعدات وسلع الإغاثة بهذه الصفة إلا إذا حددت الدول الأطراف في المعاهدة ذلك. ومع ذلك تشمل أحكام واردة في عدد من المعاهدات المذكورة آنفاً أو لا تستبعد بشكل محدد بعض الفئات الأخرى للعاملين في الميدان الإنساني الذين قد يصبحون جزءاً من جهد الإغاثة الذي تتولى الدولة المتأثرة تنسيقه. وعليه، يجوز اعتبار فئات شتى من العاملين في الميدان الإنساني ذات صلة في هذا السياق، ومنها مثلاً موظفو الدولة المدنيين والعسكريين؛ وموظفو المنظمات الدولية؛ وموظفو حركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر؛ وموظفو المنظمات غير الحكومية المشاركون في أنشطة مساعدات الإغاثة التي تقودها الدولة المعنية.

٢٦ - وعدم وجود استثناءات محددة لا يمكن تفسيره على أنه يعني ضمناً أن أي شخص أو كيان موجود في إقليم الدولة المتأثرة، بهدف تقديم الدعم في جهود الإغاثة، يمكن اعتباره تلقائياً مؤهلاً لأن تشمله الأحكام المانحة للحماية. وتعيد المعاهدات باستمرار تأكيد مبدأ أساسي للمساعدة الإنسانية في حالة الكوارث، وهو شرط تأمين موافقة الدولة المتأثرة على تقديم المساعدة الخارجية ودور تلك الدولة الرئيسي في توجيه أنشطة المساعدة والإغاثة التي تقوم بها الدول المساعدة والجهات الفاعلة غير التابعة للدول، بما فيها المنظمات الدولية، وفي تنسيق هذه الأنشطة والإشراف عليها.

٢٧ - ومن المهم الإشارة في هذا السياق إلى أن عدداً غير قليل من الأحكام المتعلقة بواجب الحماية قد أُدرج، كفقرات مستقلة، في المواد المتعلقة بدور الدولة المتأثرة في تنسيق المساعدة الخارجية وإدارتها. فاتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا لعام ٢٠٠٥، على سبيل المثال، بخلاف إعادة تأكيده في المادة ١١(٢) أنه لا يمكن تقديم المساعدة إلاّ بناءً على طلب الطرف الذي يلتمسها وبموافقته، ينص في المادة ١٢(١) على طريقة أداء عملية الإغاثة الدولية بكفاءة. ويقضي في هذا الشأن، من ناحية، بأن تتولى الدولة المتلقية الإدارة والإشراف بوجه عام على المساعدة المقدمة داخل أراضيها، ومن ناحية أخرى، بأن يُعيّن الكيان المقدم للمساعدة، بالتشاور مع الدولة المتأثرة، مديراً لعملية المساعدة. يمارس الإشراف المباشر على الموظفين الأجانب ومعداتهم. وفي الفقرة (٢) التالية مباشرة من المادة ١٢ يقضي اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا بأن تكفل الدولة التي تطلب المساعدة حماية الموظفين والمعدات والمواد التي تُجلب إلى أراضيها من جانب أو باسم الكيان المقدم للمساعدة، وهو مصطلح في عام يُقصد به الدول والمنظمات الدولية وأي كيانات أخرى أو أشخاص آخرين يتعرضون و/أو يقدمون المساعدة إلى

دولة طرف في اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا في حالة طوارئ ناجمة عن وقوع كارثة^(٢٨). وتشدد اتفاقية تامبيري المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة على عدم تقديم المساعدة في مجال الاتصالات إلا بموافقة الطرف الطالب وعلى حق تلك الدولة في توجيه المساعدة في مجال الاتصالات والتحكم فيها وتنسيقها والإشراف عليها، مع الموافقة على أن يكون منسق الأمم المتحدة لعمليات الإغاثة في حالات الطوارئ هو منسق العمليات في إطار الاتفاقية^(٢٩). وتعترف اتفاقية تامبيري، في الوقت ذاته، بحق الدولة المتأثرة في طلب المساعدة في مجال الاتصالات مباشرة من المنظمات الحكومية الدولية والكيانات غير التابعة للدول، وهو مصطلح فني تحدد المادة ١(١٠) من الاتفاقية أنه يشمل المنظمات غير الحكومية وحركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر. وعليه، فإن تطبيق المادة ٥(٣) من اتفاقية تامبيري، وهي المادة المتعلقة بحماية الموظفين والمعدات والسلع التي تشملها البعثة الدولية قد يمتد ليشمل جميع الجهات الفاعلة المشاركة في تقديم موارد الاتصالات للحد من الكوارث وعمليات الإغاثة.

٢٨ - وهناك نهج مماثل تعكسه مجموعة من الاتفاقيات الدولية المتعددة الأطراف التي صيغت في قالب مماثل. وتشدد هذه الاتفاقيات بوجه خاص على شرط حصول الجهات الفاعلة الخارجية على موافقة الدولة المتأثرة حتى يتسنى لها تقديم المساعدة، كما تشدد على دور التنسيق الرئيسي لتلك الدولة إزاء الجهات الفاعلة الدولية المقدمة للدعم وتشدد أخيراً، على واجب الدولة المتأثرة في ضمان حماية موظفي الإغاثة من الكوارث ومعداتهم وسلعهم. ويمكن الإشارة في هذا الشأن، على سبيل المثال، إلى المادتين الثانية والرابعة من اتفاقية البلدان الأمريكية لتيسير المساعدة في حالات الكوارث لعام ١٩٩١؛ والمادتين ٢ و ٤ من اتفاقية تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي لعام ١٩٨٦؛ والمادتين الثالثة والتاسعة من اتفاق رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي المتعلق بالاستجابة السريعة للكوارث الطبيعية.

٢٩ - والهدف من الالتزام بالحماية المكرس في المعاهدات الدولية المذكورة آنفا هو حث الدول على بذل العناية اللازمة، وبذل أقصى جهودها لضمان سلامة وأمن الجهات الفاعلة في الميدان الإنساني التي توافق السلطات الحكومية للدولة المتأثرة على قبول دعمها وتشرف عليه. وهذا النهج الشامل، كما سترد مناقشته بمزيد من التفصيل أدناه، هو نهج ملائم لأداء الالتزام بشكل سليم. فالسلطات المحلية هي في الواقع الأكثر قدرة على تقييم المخاطر الأمنية التي قد يتعرض لها موظفو الإغاثة الدولية، والتعاون معهم في معالجة القضايا الأمنية وتنسيق أنشطة

(٢٨) انظر ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response, art. 1(1), "Assisting Entity" means a State, international organisation, and any other entity or person that offers and/or renders assistance to a Receiving Party or a Requesting Party in the event of a disaster emergency

(٢٩) انظر اتفاقية تامبيري المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث وعمليات الإغاثة، المادتان ٢ و ٤.

الجهات الفاعلة الخارجية، واضحة في اعتبارها هذه الشواغل. وعلاوة على ذلك، فإن هذه السلطات هي الجهات التي يمكنها أن تقوم بالدور الرئيسي الأصيل المتمثل في إتاحة إطار أمان مناسب لأداء أنشطة الإغاثة.

٣٠ - ويتفق النهج الوارد وصفه أعلاه مع مجموعة مشاريع المواد المتعلقة بهذا الموضوع والمعتمدة حتى الآن وهي مشاريع المواد التي تستند إلى مبدأي السيادة وعدم التدخل الأساسيين من مبادئ القانون الدولي. ويمكن الإشارة في هذا الصدد إلى مشروع المادة ١١ الذي يجعل تقديم المساعدة الخارجية متوقفا على نظام موافقة الدولة المتأثرة. ويمكن الإشارة أيضا إلى مشروع المادة ٩ الذي يشدد على أن تتولى الدولة المتأثرة الدور الأول في توجيه أنشطة الإغاثة والمساعدة ومراقبتها وتنسيقها والإشراف عليها للوفاء بواجبها في حماية الأشخاص المتأثرين بالكوارث وتقديم الإغاثة والمساعدة، وفقا لمبادئ القانون الدولي والقواعد التي دونتها اللجنة وطورتها في هذا المشروع. ومن هذا المنظر، تمثل حماية موظفي الإغاثة من الكوارث ومعدات وبيع الإغاثة بالتالي عنصرا رئيسيا إضافيا لتمكين الدولة المتأثرة من التقيد التام بالتزامها الرئيسي المنصوص عليه في مشروع المادة ٩.

٣١ - ولتحسين تحديد نطاق واجب الحماية، لأغراض هذا المشروع، ينبغي الاهتمام أيضا بأحكام أخرى اعتمدت بالفعل، وبخاصة مشروع المادة ١٢. فهذه المادة تشير إلى مجموعة من الجهات الفاعلة (الدول والأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية الأخرى والمنظمات غير الحكومية المختصة) التي يمكنها أن تقوم بدور مكمل في مواجهة الكوارث، وعرض مساعدتها عن طريق بعض أشكال التعاون المنصوص عليها في مشروع المادة ٥ مكررا. وقد تؤدي الإجراءات المتخذة على هذا النحو إلى توفير موظفي الإغاثة ومعدات وإمدادات الغوث والموارد العلمية والطبية والتقنية.

٣٢ - وعليه، متى وافقت الدولة المتأثرة على عروض المساعدة المقدمة من الجهات الفاعلة الخارجية المعنية واقتنعت بأن هذه الكيانات الخارجية، من الدول أو غير ذلك، قادرة على دعم جهودها الغوثية، فعليها أن تسعى لضمان حماية موظفي الإغاثة ومعدات وبيع الإغاثة. وبناء على ذلك، يجوز في ضوء مشروع المادة ١٢ أن يكون موظفو الإغاثة الذين سيستفيدون من إدراج نص صريح في مجموعة مشاريع المواد هذه يضمن حمايتهم من الموظفين المدنيين والعسكريين لدولة من الدول، أو من موظفي المنظمات الدولية، أو من موظفي حركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر، أو من الأفراد المرتبطين بمنظمات غير حكومية معينة.

٣٣ - وحماية السلع والمعدات المملوكة لتلك الكيانات، والتي يكون استخدامها مرتبطا بمشاركتها في الإغاثة والمساعدة في الإنعاش الأولي في حالة الكوارث مناسبة أيضا في هذا السياق. وينبغي تفسير عبارة "المعدات والمواد" وهي العبارة التي تُذكر عادة في النصوص ذات

الصلة، تفسيراً واسعاً بحيث تشمل البنود الضرورية لنجاح العملية الجارية. وجرى العرف على استخدام مصطلح "معدات" لوصف الأشياء اللازمة لموظفي الإغاثة لتمكينهم من أداء مهمة المساعدة أداءً فعالاً، ومنها على سبيل أجهزة الاتصال اللاسلكي والسيارات، بينما يشير مصطلح "المواد" أو غيره من المصطلحات المماثلة إلى الإمدادات التي يعتزم توزيعها على ضحايا الكارثة، للمساعدة في إغاثتهم وإنعاشهم الأولي، مثل السلع الأساسية. فوفقاً للمادة ٢ من الاتفاق المبرم بين جمهورية النمسا والمملكة الأردنية الهاشمية بشأن المساعدة المتبادلة في حالة وقوع كارثة أو حوادث خطيرة لعام ٢٠٠٤^(٣٠)، على سبيل المثال، تشير 'المعدات' إلى المواد وبخاصة الوسائل التقنية ووسائل النقل وكلاب الإنقاذ اللازمة للمهمة وإلى السلع المستخدمة استخداماً خاصاً... وتشير 'بنود الإغاثة' إلى السلع التي يُقصد تسليمها مجاناً إلى الأشخاص المتأثرين الذين يعيشون في الدولة الطالبة للمساعدة. وبالمثل تنص المادة ٢ من الاتفاق المبرم بين حكومة جمهورية لاتفيا وحكومة جمهورية هنغاريا بشأن التعاون والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث والحوادث الكبيرة الأخرى لعام ٢٠٠٣^(٣١) على أنه لأغراض هذا الاتفاق، يعني مصطلح (٦)... 'معدات' المواد والوسائل التقنية ووسائل النقل، والأدوية والمعدات الطبية والأدوات الشخصية لأفراد فرق المساعدة و/أو الخبراء؛ و(٧) تعني 'سلع المساعدة' الموارد المادية المخصصة للتوزيع المجاني بين السكان المتأثرين بالكوارث. وترد إشارة إلى هذه الأشياء في الفقرة الفرعية (ب) من مشروع المادة ١٥(١) من المشروع الحالي، وهي الفقرة التي تشير إلى "السلع والمعدات" التي تشملها عملية المساعدة. وذكر في التعليق الخاص بمشروع المادة أن المصطلح يشمل "جميع الإمدادات والأدوات والآلات والمواد الغذائية والأدوية وغيرها من مستلزمات عمليات الإغاثة"^(٣٢). ويمكن من الناحية المنطقية أن تكون الأشياء المدرجة في القائمة غير الشاملة الواردة في مشروع المادة ١٥(١)(ب) جزءاً أيضاً من نطاق تطبيق مشروع مادة محتمل يتعلق بواجب حماية موظفي الإغاثة ومعدات وبيع الإغاثة. وللحفاظ على وحدة الأسلوب في هذا المشروع، استخدم المقرر الخاص في جميع أجزاء عبارة "السلع والمعدات"، بدلاً من عبارة "المواد والمعدات" الأكثر شيوعاً في المعاهدات الدولية والوثائق التي تتناول هذا الموضوع.

٣٤ - وحتى مع إشارة أحكام المعاهدات الاعتيادية التي تعالج هذه المسألة إلى "المعدات والمواد التي تُجلب إلى" إقليم الدولة المتأثرة، ينبغي التسليم بأن الجهات الفاعلة في الميدان الإنساني قد تحتاج إلى اللجوء إلى السوق المحلية للحصول على الأشياء التي ستستخدم في أنشطة الإغاثة. وعليه، تحتاج هذه المعدات والسلع أيضاً، بصرف النظر عن مصدرها، إلى حماية الدولة المتأثرة.

(٣٠) انظر الحاشية ٢١ أعلاه.

(٣١) انظر الحاشية ١٩ أعلاه.

(٣٢) انظر A/68/10، الفقرة ٦٢، الفقرة (٥) من التعليق على مشروع المادة ١٤.

دال - التدابير التي ينبغي أن تتخذها الدول المتأثرة للوفاء بواجبها في حماية موظفي الإغاثة ومعداتهم وسلعهم

٣٥ - يمكن أن يختلف مضمون التدابير التي ينبغي أن تتخذها الدول المتأثرة للوفاء بواجبها في حماية موظفي الإغاثة ومعداتهم وسلعهم، ويمكن أن تنطوي هذه التدابير على أشكال مختلفة من تصرفات الدول.

٣٦ - وهناك شرط أول يقتضي من الدول المتأثرة بكارثة من الكوارث، أن تتقيد بالجانب السليبي من التزامها، فتمنع أجهزتها الحكومية من المشاركة مباشرة في أنشطة تضر بموظفي الإغاثة ومعداتهم وسلعهم. ويكون الالتزام بهذا المعنى التزاما بتحقيق غاية، واضح المضمون، رغم أن الوفاء به قد يكون بالأحرى أمرا افتراضيا، ذلك أن المتوقع من الدول المتأثرة بكارثة هو أن تتخذ إجراءات إيجابية في ضوء التزامها بضمان سلامة الجهات الفاعلة الدولية المسموح لها بالاضطلاع بأنشطة الإغاثة في أراضيها.

٣٧ - بيد أن الوفاء بالالتزام من خلال الإجراءات الإيجابية التي تُستنتج من واجب الحماية يثير مسائل أكثر تعقيدا. فالأخطار الأمنية التي تهدد موظفي الإغاثة في حالات الكوارث، بوجه خاص، يمكن أن تنجم أساسا عن أنشطة تقوم بها عناصر فاعلة من غير الدول تبغي الاستفادة من تقلب الأوضاع الأمنية بسبب الكوارث، للحصول على مكاسب غير مشروعة بإتيان أفعال إجرامية تستهدف موظفي الإغاثة وسلعهم ومعداتهم، أو بتعمد القيام بأفعال ضارة ضدهم لا لشيء سوى أنهم يشكلون جزءا من البعثات الدولية.

٣٨ - وتجنبنا لهذا النوع من الأنشطة الضارة التي يقوم بها أفراد بصفتهم الشخصية، يُطلب من الدول المتأثرة أن تبذل العناية الواجبة في اتخاذ التدابير الوقائية اللازمة سعيا لتحقيق الهدف المنشود من الالتزام الدولي. ومن ثم يمكن اعتبار واجب حماية موظفي الإغاثة في حالات الكوارث وحماية سلعهم ومعداتهم التزاما يبذل العناية وليس التزاما بتحقيق غاية، مما يقتضي من الدول توخي قدر معقول من الحذر والحرص لضمان الحماية. بمحاولة تجنب الأحداث الضارة.

٣٩ - وتوصيف هذا الالتزام باعتباره التزاما يبذل العناية تؤكد الصكوك الدولية التي تتناول واجب حماية موظفي الإغاثة في حالات الكوارث ومعداتهم وسلعهم. ويمكن الإشارة في هذا الصدد إلى الفقرة (ج) من المادة الرابعة من اتفاقية البلدان الأمريكية لتسهيل المساعدة في حالات الكوارث لعام ١٩٩١^(٣٣)، التي تقتضي من الدولة التي تتلقى المساعدة أن تبذل قصاراها لحماية ما تجلبه الدولة المقدمة للمساعدة أو ما يُجلب باسمها لهذه الغاية من أفراد ومعدات ومواد إلى إقليمها. وبالمثل، تنص الفقرة (٢) من المادة ٧ من اتفاقية عام ١٩٩٤ بشأن سلامة موظفي

(٣٣) انظر الحاشية ١٦ أعلاه.

الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها^(٣٤) على أن "تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة لضمان سلامة وأمن موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها. وبوجه خاص، تتخذ الدول الأطراف جميع الخطوات المناسبة لحماية موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها، الذين يتم وزعهم في إقليمها" من مجموعة من الجرائم المبينة في الاتفاقية. وترد إشارات إضافية إلى هذه المسألة في معاهدات ثنائية، مثل المادة ٢ من الاتفاق المبرم في ٢١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩ بين الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون ووزارة الحماية المدنية والطوارئ وإزالة آثار الكوارث الطبيعية في الاتحاد الروسي بشأن التعاون في ميدان الاستجابة الإنسانية السريعة للكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية والتعاون الإنمائي الدولي^(٣٥)، التي تنص على أنه: عند الضرورة، يقدم الطرفان كل الدعم الممكن والحماية الواجبة لموظفي الإغاثة وسلعهم ومعداتهم. وتؤكد وثائق أخرى تأكيداً واضحاً طابع هذه الأحكام بوصفها التزامات ببذل العناية. فوفقاً للقاعدة ١٧ مثلاً من قواعد اليونيتار النموذجية، تتخذ الدولة التي تتلقى المساعدة جميع التدابير اللازمة لضمان أمن وسلامة موظفي الإغاثة المعينين وأمن وسلامة جميع المباني والمرافق ووسائل النقل والمعدات المستخدمة في إطار أنشطة الإغاثة. وفي سياق مماثل، تشير المادة ٢٢ من إرشادات تسهيل المساعدات^(٣٦) إلى "التدابير اللازمة لمعالجة مسألة سلامة وأمن أفراد الإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث... و... أمن كل المباني والمرافق ووسائل النقل والمعدات والسلع المستعملة في إطار تقديم مساعدات الإغاثة أو الانتعاش الأولي في حالات الكوارث".

٤٠ - والالتزامات ببذل العناية تقتضي من الدول السعي لتحقيق هدف الالتزام ذي الصلة وليس النجاح في تحقيقه. فكما ذكرت محكمة العدل الدولية في قضية الإبادة الجماعية، عند وصف واجب منع الإبادة الجماعية باعتباره التزاماً ببذل العناية،

"لا تكون الدولة ملزمة بالنجاح، مهما كانت الظروف، في منع ارتكاب الإبادة الجماعية: بل إن الالتزام الواقع على الدول الأطراف هو استخدام كل الوسائل المتاحة لها على نحو معقول، لمنع الإبادة الجماعية بقدر الإمكان. ولا تتحمل الدولة المسؤولية بمجرد عدم تحقيق النتيجة المنشودة"^(٣٧).

(٣٤) انظر الحاشية ١١ أعلاه.

(٣٥) United Nations, *Treaty Series*, vol. 2641, No. 47040.

(٣٦) انظر الحاشية ٢٦ أعلاه.

(٣٧) *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment, *I.C.J. Reports* 2007, p. 221, para. 430.

٤١ - ومن ثم فالسياق هو الذي يحدد التدابير التي ينبغي أن تتخذها الدول في بذل قصارها لتحقيق الهدف المتوقع. ووفقا لمحكمة العدل الدولية، فإن فعوى الالتزام بمنع فعل معين يختلف من صك لآخر، وذلك بحسب صياغة الأحكام ذات الصلة وبحسب طبيعة الأفعال المراد منعها^(٣٨). وتترك الالتزامات ببذل العناية للدول هامشا لتقدير التدابير الواجب اتخاذها، لأنها لا تتضمن عادة إشارة دقيقة إلى الوسائل الكفيلة بتحقيق النتيجة المنشودة، مع مراعاة الظروف ذات الصلة. وعليه، ففيما يتعلق بالالتزامات الإيجابية المرتبطة بالحقوق في الحياة، خلصت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان إلى ما يلي:

”يجب عدم تحميل السلطات عبئا مستحيلا أو غير متناسب دون أن تراعى، بصفة خاصة، الاختيارات العملية التي يتعين عليها أن تقوم بها من حيث الأولويات والموارد؛ ويُعزى ذلك، كما سبق أن خلصت إليه المحكمة، إلى ما تتمتع به الدول من هامش واسع من السلطة التقديرية في المجالات الاجتماعية والتقنية الصعبة. وهذا الاعتبار يجب إعطاؤه وزنا أكبر في مجال الإغاثة في حالات الطوارئ“^(٣٩).

وعلى نفس المنوال، فبغية تقييم مدى انتهاك نيكاراغوا لالتزامها ببذل العناية الواجبة لمنع الانتحار، عبر أراضيها، بالأسلحة الموجهة إلى السلفادور، أخذت محكمة العدل الدولية في الاعتبار عددا من الظروف مثل قلة الوسائل المتاحة للحكومة، وطابع السرية الملازم للأنشطة الخاصة غير المشروعة المضطلع بها في أراضيها، ووعورة المناطق ذات الصلة^(٤٠). وقد تتخذ هذه الالتزامات أيضا طابعا ديناميا بحسب تطور الأوضاع، على نحو ما أكدته اللجنة بشأن مجالات أخرى من القانون الدولي. ففي التعليق على مشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن الأنشطة الخطرة، في عام ٢٠٠١، مثلا، ذكرت اللجنة ما يلي:

”وإن ما يمكن اعتباره معيارا معقولا للعناية الواجبة قد يتغير مع الزمن؛ فما يمكن أن يعتبر من الإجراءات أو المعايير أو القواعد الملائمة والمعقولة في وقت ما، قد لا يعتبر كذلك في المستقبل“^(٤١).

وفي حالات الكوارث، هناك مجموعة من الظروف التي قد يلزم أخذها في الحسبان لتقييم مدى ملاءمة التدابير التي ينبغي اتخاذها في الوفاء بواجب الحماية، مثل الصعوبات التي

(٣٨) المرجع نفسه، الصفحة ٢٢٠، الفقرة ٤٢٩.

(٣٩) European Court of Human Rights, *Budayeva and Others v. Russia*, Judgment, 20 March 2008, p. 25, para. 135.

(٤٠) *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Judgement, I. C. J., Reports 1986, p. 73-74, paras. 155-157.

(٤١) حولية لجنة القانون الدولي، ٢٠٠١، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع (E.04.V.17 (Part 2))، الفقرة ٩٨، الفقرة (١١) من التعليق على مشروع المادة ٣.

تواجهها الدولة في الاضطلاع بأنشطتها العادية بسبب حالة الفوضى الناجمة عن الكارثة، وموقف وسلوك الجهات الفاعلة في المجال الإنساني المشاركة في عمليات الإغاثة، فضلاً عما يسود آنئذ من ظروف تؤثر في المنطقة المشمولة بالعمليات.

٤٢ - ولا بد من التشديد في الوقت نفسه على ضرورة تقييم المخاطر الأمنية مع مراعاة الطابع الشامل لبعثات الإغاثة والحرص على أن تُكفل للضحايا استجابة كافية وفعالة للكارثة. ولما كان المطلوب من الدول هو أن تمتثل للالتزام ببذل العناية فقط لا أن تمتثل للالتزام بتحقيق غاية، فينبغي عدم تفسير واجب الحماية على أنه ينطوي على وضع حواجز غير معقولة وغير متناسبة أمام أنشطة الإغاثة التي تضطلع بها الجهات الفاعلة المعنية في المجال الإنساني. وفي هذا الصدد، يجب إيلاء الاهتمام لمشروع المادة ١٤ الوارد في هذا التقرير، والذي يُلزم الدول باتخاذ التدابير الضرورية لتسهيل حرية تنقل موظفي الإغاثة. وعلى نحو ما اعترفت به اللجنة بحق في تعليقها على مشروع هذه المادة، "يمكن أن تُقيد الدول المتأثرة الوصول إلى مناطق حساسة بعينها، مع السماح في الوقت ذاته بحرية التنقل داخل المنطقة المعنية. وتقييد حركة موظفي الإغاثة بلا مبرر يعيق قدرتهم على تقديم مساعدة مرنة" (٤٢).

٤٣ - وعلاوة على ذلك، ففيما يتعلق بالتدابير التي يمكن اتخاذها في هذا الصدد، لا بد من تأكيد أن إمكانية الاستعانة بحرس مسلحين في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث ينبغي أن تُقيّم وفقاً لأفضل الممارسات التي تتبعها في هذا الميدان أبرز الجهات الفاعلة في مجال العمليات الإنسانية. وفي هذا الصدد، ينبغي إيلاء اهتمام خاص للمبادئ التوجيهية غير الملزمة بشأن الاستعانة بالحرس المسلحين في القوافل الإنسانية، التي وضعتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في عام ٢٠١٣ بهدف مساعدة الجهات الفاعلة المعنية في اتخاذ قرارات حساسة للغاية، مع مراعاة تامة للمبادئ الإنسانية ولأمن العمليات الإنسانية. وكما هو موضح في إطار الفصل "ثانياً - قاعدة عامة" من تلك الوثيقة،

"كقاعدة عامة، لا تستعين القوافل الإنسانية بحرس مسلحين. ومع ذلك، قد تنشأ ظروف استثنائية يكون فيها اللجوء إلى حرس مسلحين ضرورياً "كملاذ أخير" ليتسنى الاضطلاع بالعمل الإنساني. وقبل اتخاذ قرار بشأن هذه الظروف الاستثنائية، تؤخذ في الحسبان عواقب الاستعانة بالحرس لمسلحين والبدائل الممكنة لذلك" (٤٣).

(٤٢) انظر A/68/10، الفقرة ٦٢، الفقرة (٤) من التعليق على مشروع المادة ١٤.

(٤٣) Inter-Agency Standing Committee Non-Binding Guidelines on the Use of Armed Escorts for Humanitarian Convoys, of 27 February 2013, p. 3 (emphasis present in the original text), available from <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Armed%20Escort%20Guidelines%20-%20Final.pdf>

وهذا الاستنتاج له ما يبرره وبخاصة لأن الشواغل الأمنية السائدة في حالات الكوارث عادة ما تكون أقل خطورة بكثير من الشواغل الأمنية السائدة في حالات تقديم المساعدة في النزاعات المسلحة أو في سيناريوهات مماثلة أخرى شديدة المخاطر.

٤٤ - وفي هذا السياق، لا بد من الإشارة إلى أن مجموعة من المعاهدات التي تتناول المساعدة في حالات الكوارث تميل إلى استبعاد صريح لإمكانية عمل الأفراد العسكريين الأجانب المشاركين في جهود الإغاثة في حالات الكوارث على توفير الأمن للأفراد الآخرين المشاركين في تلك الأنشطة، لأن هذه المهمة منوطة حصراً بقوات الجيش والشرطة التابعة للدولة المتأثرة^(٤٤). ويمكن استنتاج هذا التقييد أيضاً من أحكام معاهدات أخرى تنص على أن يكون الأفراد العسكريون الأجانب في بعثات الإغاثة مجردين من السلاح^(٤٥). أما إذا عبرت الدولة المتأثرة تعبيراً حقيقياً عن قبول صريح في هذا الصدد، ولا سيما عند الامتثال لولاية محددة صادرة عن هيئات دولية مختصة مثل مجلس الأمن، فلا يمكن أن تُستبعد، لأغراض مشاريع المواد هذه، إمكانية اضطلاع جهات فاعلة غير قوات الجيش والشرطة التابعة للحكومة المضيفة بمهمة ضمان تلك الحماية أيضاً لموظفي الإغاثة في حالات الكوارث ولمعداتهم وسلعهم. ومن ثم، يمكن توخي هذا الخيار الأخير أيضاً شريطة أن يتفق مع المبادئ والقواعد التي دُونت وطورت حتى الآن.

٤٥ - وعلاوة على ذلك، يمكن للجهات الفاعلة الدولية في المجال الإنساني أن تسهم بنفسها في تحقيق الهدف المنشود، باتخاذ مجموعة من تدابير التخفيف التي يُتوخى منها تقليل احتمال تعرضها للتهديدات الأمنية. ولا شك في أن واجب الرعاية الذي يقع على الجهات الفاعلة المعنية

(٤٤) انظر الاتفاق المبرم بين جمهورية الأرجنتين وجمهورية بيرو بشأن التعاون فيما يتعلق بالكوارث، في ١١ حزيران/يونيه ٢٠٠٤، المادة ٧(٢) (متاح على العنوان التالي: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/119164/norma.htm>). وانظر أيضاً الاتفاق المبرم بين جمهورية الأرجنتين وجمهورية شيلي بشأن التعاون فيما يتعلق بالكوارث، في ٨ آب/أغسطس ١٩٩٧، المادة ٧(٣).

(٤٥) انظر المادة ١٢(٢) من اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا لإدارة الكوارث والاستجابة في حالات الطوارئ، لعام ٢٠٠٥؛ والفقرة (٢) من المادة التاسعة من اتفاق رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي لعام ٢٠١١ بشأن الاستجابة السريعة للكوارث الطبيعية. وانظر أيضاً: مجلس أوروبا، التوصية Rec(2002)3 الموجهة من لجنة الوزراء إلى الدول الأعضاء بشأن التعاون عبر الحدود في مجال الحماية المدنية والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث الطبيعية والتكنولوجية التي تحدث في المناطق الحدودية، الفقرة ١٣، (إذا تضمنت الخدمات الطارئة وحدات عسكرية أو شبه عسكرية، ينبغي أن تحرص الدولة المرسل على أن يتدخل أفرادها مجردين من السلاح، رهنا بالاتفاقات المحددة المبرمة مع الدولة طالبة المساعدة، ولا سيما فيما يتعلق بحماية ما يوفد من أفراد ومعدات)؛ والمبادئ التوجيهية بشأن استخدام أصول الدفاع العسكري والمدني في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث - "مبادئ أوسلو"، التنقيح ١، ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦، الفقرة ٢٩ (يتم من حيث المبدأ، وزع الموظفين الأجانب للدفاع العسكري والمدني في مهام الإغاثة في حالات الكوارث غير مسلحين وهم يرتدون البزة الرسمية الوطنية. وتظل الدولة المتضررة هي المسؤولة مسؤولية شاملة عن توفير الأمن الكافي لدعم أصول الدفاع العسكري والمدني الأجنبية المأذون بها).

في المجال الإنساني إزاء أفرادها الموفدين في بعثات دولية خطيرة جزء من الواجبات العامة الملقاة على عاتقها. ويكفي التذكير في هذا الصدد بالموقف الذي سبق أن اتخذته محكمة العدل الدولية في عام ١٩٤٩ عندما أكدت أن:

”المنظمة ... قد تجد من الضروري أن تعهد إلى وكلائها بمهام خطيرة يؤديها في أجزاء مضطربة من العالم ... ويجب على المنظمة أن توفر لوكلائها حماية كافية لضمان أدائهم هذه المهام بكفاءة واستقلالية ولتزويدهم بدعم فعال“^(٤٦).

والأمين العام، داخل منظومة الأمم المتحدة، هو المسؤول في المقام الأول عن اتخاذ التدابير المترتبة في هذا الصدد، على النحو المبين في نشرته الصادرة في عام ٢٠٠٩، التي تتضمن النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة^(٤٧). فبموجب البند ١-٢(ج):

”يخضع الموظفون لسلطة الأمين العام ... ويسعى الأمين العام، في ممارسته سلطته، إلى أن يكفل، مع مراعاة الظروف، اتخاذ جميع ترتيبات السلامة والأمن اللازمة للموظفين وهم يؤدون المسؤوليات المعهود بها إليهم“.

وقد أكدت تلك الإجراءات التمكينية في عدد من القرارات الصادرة عن الجمعية العامة بشأن سلامة وأمن العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية وحماية موظفي الأمم المتحدة. فعلى سبيل المثال، طلبت الجمعية العامة في أحدث قراراتها بشأن هذا الموضوع إلى الأمين العام جملة أمور منها ما يلي:

”أن يواصل اتخاذ التدابير اللازمة لكفالة تزويد موظفي الأمم المتحدة وغيرهم من الموظفين ... على نحو مناسب، بالمعلومات المتعلقة بالمعايير الأمنية التنفيذية الدنيا ومدونات قواعد السلوك في هذا المجال وكفالة عملهم بمقتضاها، وتزويدهم، على نحو مناسب، بالمعلومات المتعلقة بالظروف التي يُدعون إلى العمل فيها والمعايير التي يتعين عليهم استيفاؤها ... وتلقيهم التدريب المناسب في مجالات الأمن ... من أجل تعزيز أمنهم وفعاليتهم في أداء مهامهم، وتعيد تأكيد ضرورة قيام جميع المنظمات الإنسانية الأخرى بدعم موظفيها بشكل مماثل“^(٤٨).

(٤٦) *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports* 1949, p. 174.

(٤٧) انظر النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة والنظام الإداري المؤقت للموظفين، نشرة الأمين العام الصادرة في ٢١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩ (ST/SGB/2009/7).

(٤٨) انظر قرار الجمعية العامة ٨٥/٦٧، الفقرة ١٦. وتنص الفقرات من ١٩ إلى ٣٦ من القرار أيضا على مجموعة من التدابير الإضافية.

وقد جددت إرشادات تسهيل المساعدات أيضا تأكيد واجب الرعاية هذا في سياق محدد هو عمليات الإغاثة في حالات الكوارث، إذ تنص المادة ٢٢ منها على ما يلي: "كما ينبغي للدول المساعدة والمنظمات الإنسانية المساعدة أن تتخذ الخطوات المناسبة في إطار تخطيطها وعملياتها الخاصة للحد من المخاطر الأمنية".

٤٦ - ورغم ما قد تتخذه الجهات الفاعلة المعنية من تدابير وقائية، يظل احتمال ارتكاب أفعال ضارة تستهدف موظفي الإغاثة ومعداتهم وسلعهم احتمالا قائما. وينبغي أن تلاحق الدولة المتأثرة مرتكبي هذه الأفعال غير القانونية، وتمارس اختصاصها الأساسي المتمثل في قمع الجرائم المرتكبة ضمن ولايتها القضائية. وكما يرد في قرار معهد القانون الدولي لعام ٢٠٠٣ بشأن المساعدة الإنسانية، ففي حال وقوع هجمات على الموظفين الذين يضطرون بمهام المساعدة الإنسانية أو على المنشآت أو السلع أو المركبات المستخدمة في إطار هذه المهام، يُقدّم المتهمون بارتكابها إلى المحاكمة أمام محكمة أو هيئة قضائية محلية أو دولية مختصة^(٤٩).

٤٧ - وفي هذا الصدد، يمكن أن يكون لاتفاقية عام ١٩٩٤ بشأن سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها وبروتوكولها الاختياري لعام ٢٠٠٥^(٥٠) دور مفيد أيضا للدول الأطراف فيهما. فهذه الاتفاقية تنص على أن تكفل الدول الأطراف أمن وسلامة فئات الموظفين المحددة في الفقرتين (أ) و(ب) من المادة ٢، وقمع جرائم بعينها مذكورة في الاتفاقية، استنادا إلى نهج الملاحقة أو التسليم. غير أن أعمال هذه الأحكام يقتضي من الأمم المتحدة والموظفين المرتبطين بها المشاركة في بعثة على النحو المبين في المادة ١ (ج) من الاتفاقية أو المادة الثانية من البروتوكول الاختياري. وفيما يلي نص المادة ١ (ج) من الاتفاقية:

"يقصد بعبارة 'عملية للأمم المتحدة' عملية ينشئها الجهاز المختص في الأمم المتحدة وفقا لميثاق الأمم المتحدة ويضطلع بها تحت سلطة ومراقبة الأمم المتحدة وذلك:

"١" حينما يكون الغرض من العملية هو صون أو إعادة إحلال السلم والأمن الدوليين؛ أو '٢' حينما يعلن مجلس الأمن أو الجمعية العامة، لأغراض هذه الاتفاقية أن هناك خطرا غير عادي يهدد سلامة الأفراد المشتركين في العملية".

٤٨ - وتنص أحكام اتفاقية عام ١٩٩٤ على أن انطباقها لحماية موظفي الإغاثة الإنسانية في حالات الكوارث مقيّد بشرط إعلان مجلس الأمن أو الجمعية العامة جود خطر غير عادي. غير أن هذا الإعلان لم يصدر قط حتى الآن عن أي من جهازي الأمم المتحدة المختصين.

(٤٩) قرار بشأن المساعدة الإنسانية، اعتمده معهد القانون الدولي في دورته المعقودة في بروج، في ٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣، الفقرة (٢) من المادة التاسعة، انظر الحاشية ٢٧ أعلاه.

(٥٠) انظر الحاشية ١١ أعلاه.

٤٩ - وتوسع المادة الثانية من البروتوكول الاختياري لعام ٢٠٠٥ نطاق تطبيق الاتفاقية، دون الشرط الإضافي القاضي بإصدار إعلان وجود خطر غير عادي، ليشمل العمليات التي تنفذ للعرضين التاليين: ”(أ) تقديم المساعدة الإنسانية أو السياسية أو الإنمائية في مجال بناء السلام؛ أو (ب) تقديم المساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ“. وقد يكون هذا السيناريو الأخير هاماً لمجموعة من البعثات المضطلع بها في إطار الاستجابة للكوارث، غير أن الفقرة (٣) من المادة الثانية من البروتوكول الاختياري تجيز للدولة المضيفة أن تعلن للأمين العام أنها لن تطبق أحكام هذا البروتوكول فيما يتعلق ”بإحدى العمليات التي تنفذ بموجب الفقرة ١ (ب) من المادة الثانية لغرض وحيد هو مواجهة إحدى الكوارث الطبيعية. ويتم هذا الإعلان قبل نشر العملية“. ومن ثم، يمكن أن تحيل الدولة المتأثرة إلى الشرط المذكور أعلاه فيما يتصل بعمليات الاستجابة للكوارث، كي لا تطبق البروتوكول الاختياري والاتفاقية على الكارثة التي هي بصددها مواجهتها. ومع ذلك، لا بد من التشديد على أن الدول الأطراف لم تلجأ قط حتى الآن إلى هذه الإمكانية المتاحة، أي اختيار عدم تطبيق تلك الأحكام.

هاء - مقترح بشأن مشروع مادة إضافية

٥٠ - في ضوء ما تقدّم، يخلص المقرر الخاص إلى وجود ما يسوغ إدراج مشروع مادة إضافية تتعلق بحماية موظفي الإغاثة في حالات الكوارث وحماية معداتهم وسلعهم في مجموعة مشاريع المواد المتعلقة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث. ويكون نص مشروع المادة الذي سيُصاغ مؤقّتا باعتباره مشروع المادة ١٤ مكرراً على الشكل التالي:

مشروع المادة ١٤ مكرراً

حماية موظفي الإغاثة ومعداتهم وسلعهم

تتخذ الدولة المتأثرة جميع التدابير الضرورية لضمان حماية موظفي الإغاثة الموجودين في أراضيها لغرض تقديم المساعدة الخارجية، وحماية معدات وسلع الإغاثة.

ثالثاً - أحكام عامة

٥١ - على غرار المشاريع التي تُعدها اللجنة بشأن مواضيع أخرى، ينبغي استكمال هذا المشروع ببعض البنود العامة أو الوقائية التي تتناول تفاعله مع قواعد القانون الدولي الأخرى السارية في حالات الكوارث. فقد تسهم تلك البنود فعلاً في مواصلة تحديد نطاق مشاريع المواد.

ألف - العلاقة بقواعد القانون الدولي الخاصة

٥٢ - حددت الأمانة العامة، في مذكرتها الصادرة في عام ٢٠٠٧ بشأن موضوع "حماية الأشخاص في حالات الكوارث"^(٥١)، أكثر من ٢٠٠ صك قانوني دولي يتطرق إلى جوانب شتى من مجال الوقاية من الكوارث والاستجابة لها، ويتصل، بوجه أعم، بحماية الأفراد في حالات الكوارث. وقد أشير إلى معاهدات أخرى ثنائية ومتعددة الأطراف هامة في هذا الصدد في التقارير الستة التي قدمها المقرر الخاص تباعاً منذ عام ٢٠٠٨، ولا سيما في تقريره السادس^(٥٢). فقد شهد هذا العصر تزايد التعاون الدولي في تقديم المساعدة العوثية في حالات الكوارث، وفي أنشطة التأهب للكوارث والوقاية منها والتخفيف من آثارها، مما أدى إلى تكاثر المعايير القانونية في هذا المجال. وعلاوة على ذلك، لا بد من مراعاة عدد من الميادين المتخصصة في القانون الدولي لدى تقييم النطاق الدقيق لحقوق وواجبات الدول والجهات الفاعلة الأخرى فيما يتعلق بالوقاية من الكوارث وإدارتها^(٥٣). وهذا ما يبرر الحاجة إلى حكم يهدف إلى مواءمة مشاريع المواد هذه مع سائر قواعد القانون الدولي.

٥٣ - والتماساً للتوجيه في وضع ذلك الحكم، من الضروري بحث الصكوك الموجودة التي تعالج - شأنها شأن مشاريع المواد هذه - مسائل الوقاية من الكوارث والاستجابة لها من منظور عام. وتتناول تلك الصكوك عادة مجموعة واسعة من المسائل، ما قد ينشأ عنه تنافر بينها وبين معايير أخرى أكثر تخصصاً في القانون الدولي. وتوخياً للكمال، سيشمل هذا الاستقصاء أيضاً صكوكاً قانونية غير ملزمة ووثائق أخرى أعدها واعتمدها هيئات مختصة.

١ - المعاهدات العالمية

٥٤ - فيما يتعلق أولاً بالمعاهدات العالمية، يوجد حالياً صكان قطاعيان ساريان يتضمنان معايير عامة تهدف إلى تنظيم أنشطة تقديم المساعدة الإنسانية الدولية هما: اتفاقية تامبيرى المتعلقة

(٥١) A/CN.4/590/Add.2.

(٥٢) انظر A/CN.4/662، الجزء ثانياً - جيم. ويحفظ الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر قاعدة بيانات محدثة يمكن الاطلاع عليها في الموقع التالي: www.ifrc.org/en/publications-and-reports/idrl-database/. وانظر أيضاً Andrea de Guttry, "Surveying the law", Andrea de Guttry, Marco Gestri and Gabriella Venturini, eds., *International Disaster Response Law* (The Hague, T.M.C. Asser Press, 2012), pp. 3-44.

(٥٣) للاطلاع على استقصاء شامل لمختلف مجالات القانون الدولي المعنية، انظر David Fisher, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study* (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva, 2007), pp. 33-82. وانظر أيضاً Gabriella Venturini, "International disaster response law in relation to other branches of international law", Andrea de Guttry, Marco Gestri and Gabriella Venturini, eds., *International Disaster Response Law*, pp. 45-64.

بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة لعام ١٩٩٨^(٥٤)، والاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية لعام ٢٠٠٠^(٥٥).

٥٥ - وتتناول اتفاقية تامبيرى حصراً توفير المساعدة في مجال الاتصالات، غير أنها تضع قواعد بشأن عدد من الجوانب المتصلة بأنشطة الجهات الفاعلة الأجنبية في مجال الإغاثة (القبول، والامتيازات والحصانات، وإنهاء المساعدة، والتكاليف، والحوجز التنظيمية، وغير ذلك). وبغية معالجة أوجه التنافر التي يمكن أن تنشأ مع معايير القانون الدولي الأخرى، أُدرج حكم ينص على أن الاتفاقية "لا تؤثر على حقوق والتزامات الدول الأطراف الناشئة عن الاتفاقات الدولية الأخرى أو عن القانون الدولي"^(٥٦).

٥٦ - وتهدف الاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية إلى تعزيز التعاون بين السلطات الحكومية المكلفة بالحماية المدنية على صعيد الوقاية، والتنبؤ والتأهب والتدخل وإدارة ما بعد الأزمات ()، بوضع المبادئ التي ينبغي تنفيذ جميع عمليات المساعدة وفقاً لها. وفيما يخص العلاقة بالمعايير الدولية الأخرى، تنص الاتفاقية على أنها لا تمس بالالتزامات الأخرى التي اتخذتها الدول الأطراف على عاتقها بموجب القانون الدولي^(٥٧).

٥٧ - وثمة معاهدات أخرى مفتوحة أمام المشاركة العالمية وضعت لتنظم تنظيمًا شاملاً حقوق الدول الأطراف والتزاماتها في مجال الوقاية والتصدي لحالات الطوارئ الناتجة عن أنشطة بشرية محددة^(٥٨)، ويُستصوب من ثم إدراجها في هذا الاستقصاء.

٥٨ - وتشمل هذه الصكوك الاتفاقية الدولية للاستعداد والتصدي والتعاون في ميدان التلوث الزيتي لعام ١٩٩٠^(٥٩)، التي تنص على التزامات مفصلة لضمان اتخاذ إجراءات سريعة وفعالة للتقليل إلى أدنى حد من الضرر الذي قد ينجم عن تلك الحوادث. وتنص المادة ١١ من الاتفاقية على أنه:

"ليس هناك في هذه الاتفاقية ما يمكن أن يفسر على أنه يغير من حقوق أو التزامات أي طرف بموجب أية اتفاقية دولية أخرى أو اتفاق دولي آخر".

(٥٤) انظر الحاشية ٩ أعلاه.

(٥٥) انظر الحاشية ١٠ أعلاه.

(٥٦) Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations، المادة ١٠، انظر الحاشية ٩ أعلاه.

(٥٧) المرجع نفسه، المادة ٥.

(٥٨) للاطلاع على قائمة مستفيضة في هذا الصدد، انظر A/CN.4/590، الفقرة ٤٦، وA/CN.4/590/Add.2.

(٥٩) International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation, of 30 November 1990, United Nations, Treaty Series, vol. 1891, No. 32194.

ويرد حكم مماثل في بروتوكول عام ٢٠٠٠ بشأن الاستعداد والتصدي والتعاون فيما يتعلق بأحداث التلوث بمواد خطرة وضارة^(٦٠).

٥٩ - وبالمثل تنص المادة ١٢ من الاتفاقية المتعلقة بتقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي^(٦١) على أنه:

”لا تؤثر هذه الاتفاقية في الحقوق والواجبات المتبادلة للدول الأطراف بموجب اتفاقات دولية راهنة تتناول أموراً مشمولة في هذه الاتفاقية أو بموجب اتفاقات دولية تعقد مستقبلاً وفقاً لموضوع هذه الاتفاقية وهدفها“.

٢ - المعاهدات الإقليمية

٦٠ - تتناول عدة صكوك إقليمية أيضاً المسائل المشمولة بمشاريع المواد هذه، وتنطبق في نطاق مماثل، من حيث الموضوع ومن حيث الزمن. وتتضمن معظم تلك الوثائق بنوداً تنظم علاقتها بالمعاهدات الأخرى و/أو بالقواعد الأخرى من قواعد القانون الدولي العامة المتطابقة من حيث النطاق.

٦١ - فاتفق عام ١٩٩٨ بين حكومات الدول المشاركة في منظمة التعاون الاقتصادي للبحر الأسود بشأن التآزر في تقديم المساعدة الطارئة والاستجابة لحالات الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن أنشطة بشرية ينص على أن هذه المعاهدة لا تؤثر في حقوق والتزامات الأطراف المنصوص عليها في الاتفاقات الدولية الأخرى^(٦٢).

٦٢ - ومن أحدث وأشمل المعاهدات التي اعتمدت على الصعيد الإقليمي اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا لإدارة الكوارث والاستجابة في حالات الطوارئ لعام ٢٠٠٥^(٦٣). فهذه المعاهدة، ”التي تعكس قدراً كبيراً من التفكير المعاصر من ناحية التخفيف من آثار الكوارث والحد من المخاطر“^(٦٤)، تتسم بطابع عام إذ تشمل مجموعة واسعة من المسائل. وينص أحد

(٦٠) Protocol on Preparedness, Response and Cooperation to Pollution Incidents by Hazardous and Noxious Substances, of 15 March 2000, art. 9.

(٦١) انظر الحاشية ٦ أعلاه.

(٦٢) Agreement among the Governments of the Participating States of the Black Sea Economic Cooperation on Collaboration in Emergency Assistance and Emergency Response to Natural and Man-made Disasters, art. 22، انظر الحاشية ١٧ أعلاه.

(٦٣) ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response، انظر الحاشية ١٤ أعلاه.

(٦٤) انظر A/CN.4/598، الفقرة ٣٤.

بنودها على أن أحكامها لا تؤثر بأي شكل من الأشكال في حقوق والتزامات أي طرف فيما يتعلق بأي معاهدة أو اتفاقية أو صك من الصكوك السارية التي يكون طرفاً فيها^(٦٥).

٦٣ - وأحدث اتفاق إقليمي بشأن المساعدة الخارجية في حالات الكوارث هو اتفاق عام ٢٠١١ بشأن الاستجابة السريعة للكوارث الطبيعية المبرم بين أعضاء رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي. ويهدف إلى توفير آليات إقليمية فعالة للاستجابة السريعة للكوارث من أجل الحد بدرجة كبيرة مما ينجم عن الكوارث من خسائر في الأرواح وفي الأصول الاجتماعية والاقتصادية والبيئية للدول الأطراف، والاستجابة المشتركة لحالات الطوارئ الناجمة عن الكوارث بتضافر الجهود الوطنية وتكثيف التعاون الإقليمي^(٦٦)، وتشمل أحكامه أنشطة مختلفة كثيرة تتعلق بالاستجابة للكوارث. وفقاً للمادة السابعة عشرة من الاتفاق:

”لا يؤثر هذا الاتفاق في حقوق والتزامات الدول الأطراف بموجب المعاهدات والاتفاقيات والاتفاقيات الأخرى الثنائية أو المتعددة الأطراف التي تكون تلك الدول أطرافاً فيها“.

٦٤ - وتتبع اتفاقية البلدان الأمريكية لتسهيل المساعدة في حالات الكوارث لعام ١٩٩١ نهجاً آخر، إذ تنص على أنه:

”إذا كان هناك أي تضارب بين هذه الاتفاقية وغيرها من الاتفاقيات الدولية المتعلقة بهذا الموضوع، التي تكون الدول المقدمة للمساعدة والدولة المتلقية للمساعدة أطرافاً فيها، فإن الأسبقية تكون للحكم الذي يتيح أكبر قدر من المساعدة في حال وقوع كارثة ويوفر الدعم والحماية للأفراد الذين يقدمون المساعدة“^(٦٧).

٣ - صكوك أخرى

٦٥ - ثمة نص هام آخر هو مشروع اتفاقية التعجيل في تسليم المساعدة في حالات الطوارئ، التي أُعدت في مطلع الثمانينات بمبادرة من منسق عمليات الأمم المتحدة للإغاثة في حالات الكوارث^(٦٨)، وتتضمن أحكاماً شبيهة بأحكام مشاريع المواد هذه. وبموجب المادة ٢٩ (“تطبيق اتفاقات أخرى بشأن المساعدة في حالات الطوارئ“):

(٦٥) ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response, art. 30 انظر الحاشية ١٤ أعلاه.

(٦٦) SAARC Agreement on Rapid Response to Natural Disasters, art. II انظر الحاشية ١٥ أعلاه.

(٦٧) Inter-American Convention to Facilitate Disaster Assistance, art 10 انظر الحاشية ١٦ أعلاه.

(٦٨) انظر A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2. قرر المجلس الاقتصادي والاجتماعي الذي عُرض عليه مشروع الاتفاقية ألا يتخذ إجراءات إضافية بشأن هذه المبادرة.

”١ - لا تخل هذه الاتفاقية بانطباق اتفاقات أخرى أبرمها طرف قبل بدء نفاذها.

”٢ - لا يجوز بدء نفاذ هذه الاتفاقية دون أن يقوم طرف في وقت لاحق بإبرام اتفاقات أخرى بشأن المساعدة في حالات الطوارئ شريطة عدم المساس بحقوق والتزامات الدول والمنظمات الأخرى التي تطبق أحكام هذه الاتفاقية“.

٦٦ - وثمة عنصر آخر ذو أهمية أيضا لهذا الاستقصاء هو القرار المتعلق بالمساعدة الإنسانية الذي اعتمده معهد القانون الدولي في عام ٢٠٠٣^(٦٩). فكما هو الحال في مشاريع المواد هذه، يهدف القرار إلى تقديم توجيهات عامة بشأن حقوق الدول وواجباتها في حالات الكوارث الطبيعية أو الكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية. وتحدد المادة العاشرة العلاقة بين القرار وقواعد القانون الدولي الأخرى:

”لا يخل هذا القرار بما يلي:

”(أ) مبادئ وقواعد القانون الدولي الإنساني التي تنطبق في حالة النزاع المسلح، ولا سيما اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ لحماية ضحايا الحرب، وبروتوكولاتها الإضافية لعام ١٩٧٧^(٧٠)؛

”(ب) قواعد القانون الدولي التي تنظم المساعدة الإنسانية في حالات بعينها“.

٦٧ - ويُستنتج من الاستقصاء الوجيه أعلاه أنه كلما شرعت الدول وهيئات الخبراء في تنظيم العلاقة بين صك متعلق بالكوارث ذي نطاق تطبيق واسع ويتناول مسائل متعددة، وبين المعاهدات أو قواعد القانون الدولي الأخرى التي ينصب تركيزها على عناصر أكثر تحديدا، أُعطيت الأسبقية عموما لهذه الفئة الأخيرة من المعايير.

٦٨ - والأرجح أن هذا الخيار هو الأكثر انسجاما مع الغرض من مشاريع المواد هذه، على النحو المبين في مشروع المادة ٢، أي ”تيسير حدوث استجابة كافية وفعالة لحالات الكوارث تلي الاحتياجات الأساسية للأشخاص المعنيين، مع احترام حقوقهم احتراماً كاملاً“. ولما كانت أحكام كثيرة واردة أصلا في هذا المشروع تضع قواعد عامة تتعلق بالتعاون الدولي في حال وقوع كارثة، فمن غير اللائق إعطاؤها الأسبقية على قواعد أكثر تحديدا ترد في معاهدات ثنائية أو متعددة الأطراف (موجودة أو ستُبرم مستقبلا). ولما كانت كلتا فئتي المعاهدات توضحان عادة الالتزامات الواقعة على الدول الأطراف، فمن شأن تطبيقهما إذا أن يخدم على نحو أفضل مصالح الأشخاص المتأثرين بكارثة ما. فلا ينبغي إذن أن يُتوقع من الدول أن تبرم اتفاقات ثنائية

(٦٩) انظر الحاشية ٤٩ أعلاه.

(٧٠) من الجدير بالإشارة أن القرار يدرج أيضا النزاعات المسلحة في تعريفه لمصطلح “الكارثة” (المادة الأولى).

أو متعددة الأطراف تتضمن أحكاما تخالف مبادئ القانون الدولي العامة المكرسة في مشاريع المواد هذه.

٦٩ - وميزة النهج المبين أعلاه أنه يبقى على المعايير الأشد صرامة التي قد تكون وضعتها اتفاقات متخصصة، فلا ينشأ تضارب بين مشاريع المواد هذه والمعاهدات التي تضع تلك المعايير. وينظم النهج نفسه أيضا أوجه التضارب التي قد تنشأ بين مشاريع المواد هذه ومعايير القانون العرفي ذات النطاق المماثل. ومع ذلك، لا بد من تأكيد أن تطبيق تلك المعايير الخاصة لا يمكن أن يحل محل انطباق مشاريع المواد هذه بقدر ما تشمل هذه المواد مسائل لا تتناولها تلك المعايير^(٧١).

٧٠ - وفي هذا الصدد، لا بد من التذكير بأن اللجنة قد تناولت بالفعل مسألة العلاقة بين القواعد المنصوص عليها في هذا المشروع وفرع خاص من فروع القانون الدولي، عندما تطرقت في مشروع المادة ٤ من مشاريع المواد هذه إلى التفاعل المحتمل بين مشاريع المواد والقانون الدولي الإنساني. وكما ينص عليه مشروع المادة ٤: "لا تنطبق مشاريع المواد هذه على الحالات التي تسري عليها قواعد القانون الدولي الإنساني". وقد أبرزت اللجنة في تعليقها على مشروع المادة ٤ ضرورة إعطاء الأسبقية لقواعد القانون الدولي الإنساني، في حالات النزاع المسلح، على الأحكام الواردة في مشاريع المواد هذه، مما يؤيد وجهة نظر مقبولة عموما مفادها أن القانون الدولي الإنساني يمثل القانون الخاص المنطبق أثناء النزاعات المسلحة^(٧٢).

٧١ - وعلى الرغم مما تقدم، فقد أكدت اللجنة أيضا في ذلك التعليق أن مشروع المادة ٤ لا ينبغي أن يفسر باعتباره يسوغ استبعادا مطلقا لانطباق مشاريع المواد هذه أثناء النزاعات المسلحة التي تندلع في إقليم تعرض لكارثة من الكوارث، لأن ذلك الاستبعاد "سيضر بحماية ضحايا الكارثة"^(٧٣). وتستفيض اللجنة في التعليق موضحة ما يلي:

"ورغم أن مشاريع المواد لا ترمي إلى تنظيم نتائج النزاع المسلح، فإنها يمكن أن تسري في حالات النزاع المسلح التي لا تسري عليها قواعد القانون الدولي الحالية، ولا سيما قواعد القانون الدولي الإنساني"^(٧٤).

(٧١) لفهم العلاقة بين قواعد القانون الدولي العامة والخاصة، انظر تعليق اللجنة على عمل الفريق الدراسي المعني بتجزؤ القانون الدولي: الصعوبات الناشئة عن تنوع وتوسع القانون الدولي، حويلة لجنة القانون الدولي، ٢٠٠٦، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة ٢٥١.

(٧٢) انظر A/65/10، الفقرة ٣٣١.

(٧٣) المرجع نفسه.

(٧٤) المرجع نفسه. إن انطباق مشاريع المواد انطباقا تكميليا على حالات النزاع المسلح يبدو أمرا ملائما في هذا الصدد ذلك أن قواعد القانون الدولي الإنساني المتعلقة بالمساعدة الإنسانية، وإن بلغت مرحلة متطورة جدا،

ومن ثم، فرغم إعطاء الأولوية للقانون الدولي الإنساني باعتباره المجموعة الخاصة من القوانين المنطبقة في حالات النزاع المسلح، يبقى انطباق مشاريع المواد هذه في الوقت ذاته أمرا قائما.

٤ - مقترح بشأن مشروع مادة إضافية

٧٢ - في ضوء ما تقدم، يُقترح إدراج مشروع المادة التالية:

مشروع المادة ١٧

العلاقة بقواعد القانون الدولي الخاصة

لا تنطبق مشاريع المواد هذه مع قواعد القانون الدولي الخاصة السارية في حالات النزاع.

٧٣ - وتُفضّل هذه الصياغة على شرط "عدم الإخلال"، لأنها أفضل تعبيرا عن الطابع التكميلي الذي تتسم به مشاريع المواد فيما يتعلق بالقواعد الخاصة للقانون الدولي، ولأنها أكثر اتساقا مع صيغة أحكام مماثلة اعتمدها اللجنة مؤخرا، مثل المادة ١٧ من مشاريع موادها المتعلقة بالحماية الدبلوماسية^(٧٥)، وفيما يلي نصها:

"الأحكام الخاصة في المعاهدات

"لا تنطبق مشاريع المواد هذه حيثما وبقدر ما لا تتفق مع القواعد الخاصة للقانون الدولي مثل الأحكام الواردة في المعاهدات والمتعلقة بحماية الاستثمار".

٧٤ - ونظرا إلى الصلة المنطقية الوثيقة بين مشروع المادة ١٧ المقترحة ومشروع المادة ٤، يُقترح تغيير مكان المادة ٤ وإدراجها ضمن الأحكام العامة في مشاريع المواد.

تشوبها ثغرات يمكن أن تسهم في معالجتها قواعد ومبادئ القانون الدولي الأخرى. انظر مثلا Daniela Gavshon, "The applicability of IHL in mixed situations of disaster and conflict", *Journal of Conflict and Security Law*, 2009, vol. 14, pp. 243-263. وقد أكدت محكمة العدل الدولية من جديد على تطبيق القانون الدولي الإنساني بالتزامن مع تطبيق فروع أخرى من القانون الدولي، فيما يتعلق بقانون حقوق الإنسان، في فتاها بشأن الآثار القانونية الناشئة عن تشييد جدار في الأرض الفلسطينية المحتلة، ٢٠٠٤، الفقرة ١٠٦. واعترفت اللجنة أيضا بهذا المبدأ في ما اضطلعت به مؤخرا من عمل تناول آثار النزاعات المسلحة في المعاهدات، انطلاقا من افتراض مفاده أن وجود نزاع مسلح لا ينهي ولا يعلق بحكم الواقع نفاذ المعاهدات. انظر A/66/10، الفقرة ١٠٠، مشاريع المواد المتعلقة بآثار النزاعات المسلحة على المعاهدات، المادة ٣.

(٧٥) انظر A/61/10، الفقرة ٤٩. وانظر أيضا المادة ٥٥ من مشاريع مواد عام ٢٠٠١ المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا؛ والمادة ٦٤ من مشاريع مواد عام ٢٠١١ المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية.

باء - العلاقة بقواعد أخرى في القانون الدولي

٧٥ - بعد النظر في التفاعل بين مشاريع المواد هذه وأنواع مختلفة من قواعد القانون الدولي الخاصة بالسارية في حالات الكوارث، ومع مراعاة المقترح ذي الصلة الذي يدعو إلى أن يُدرج في هذا المشروع بند ينظم ذلك التفاعل، أصبح من المستصوب بحث الشروط الوقائية الأخرى التي يمكن أن تُضاف إلى النص على النحو المناسب. وتوخيا للوضوح، ينبغي أن يشمل البحث مسألة ما إذا كان ينبغي للأحكام العامة التي ستكمل هذا المشروع أن تتناول أيضا علاقته بمعايير دولية أخرى تشمل مسائل لا تنظمها مشاريع المواد هذه. وفي هذا الصدد، يبدو من المفيد إدراج بند عام ينص على أن قواعد القانون الدولي المنطبقة تظل تنظم المسائل القانونية التي قد تضحى لها أهمية في حالات الكوارث. وبهذا المعنى، يُقصد من هذا الحكم استكمال البند السابق (المادة ١٧): فالغرض من هذا البند السابق هو إرساء أولوية معيارية لأي قواعد خاصة في نطاق تطبيق هذا المشروع، أما الغرض من البند العام فهو ضمان تطبيق قواعد دولية مختلفة النطاق تطبيقا متوازيا. ورغم أن اتباع هذا النهج قد يبدو للوهلة الأولى زائدا على الحاجة، بل بديهيا، فإن لهذا الحكم غرضا ذا شقين على الأقل.

٧٦ - أولا، سيسهم إدراج هذا البند في تسليط الضوء على التفاعل بين مشاريع المواد والقانون الدولي العرفي المنطبق في حالات الكوارث. فقد أشار المقرر الخاص في تقريره الأولي إلى أن الموضوع "يبدو من حيث المبدأ رهن التطوير التدريجي"^(٧٦). ورغم هذا التصور، أبرز المقرر الخاص في تقارير لاحقة^(٧٧) بعض أوجه التفاعل بين المعايير الدولية العرفية ومشاريع المواد هذه، فيما يتعلق مثلا بما للدولة المتأثرة من حق في الإشراف على أنشطة الاستجابة للكوارث، وما يقع عليها من واجب التماس المساعدة، وواجب الوقاية^(٧٨). وعلاوة على ذلك، لا يمكن أن يغيب عن البال أن المعايير الدولية العرفية الأخرى، المنطبقة على نطاق آخر، قد تتفاعل مع أحكام هذا المشروع. وآنئذ يسهم البند المقترح في توضيح مسألة مفادها أن مضمون مشاريع المواد لا يؤثر مطلقا في تطبيق القانون الدولي العرفي على مسائل غير مشمولة بهذه المواد، ويشير في الوقت ذاته إلى أن مشاريع المواد هذه لا تحول دون مواصلة تطوير المعايير الدولية العرفية في مجال إدارة الكوارث. وفي هذا الصدد، يكرر البند مضمون فقرة من فقرات ديباجة اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩، تنص على أن "المسائل التي لا تنظمها أحكام هذه الاتفاقية

(٧٦) انظر A/CN.4/615، الفقرة ٤٢.

(٧٧) انظر على التوالي التقرير الثالث (A/CN.4/629، الفقرة ٨٢)، والتقرير الرابع (A/CN.4/643)، الفقرة ٤٠ وما يليها)، والتقرير السادس (A/CN.4/662).

(٧٨) لمعرفة تأثير القانون الدولي العرفي في هذا الموضوع، انظر Natalino Ronzitti, "Conclusions", Andrea de Guttry, Marco Gestri and Gabriella Venturini, eds., *International Disaster Response Law* (The Hague, T.M.C. Asser Press, 2012), pp. 703-706.

ستظل خاضعة للقانون الدولي العربي“، فضلا عن نص أحكام أخرى ترد في مشروع ماديين اعتمدهما اللجنة، هما المادة ٥٦ بشأن مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا، والمادة ٦٥ بشأن مسؤولية المنظمات الدولية. وفيما يلي نص المادة ٥٦ من مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول:

”المسائل المتعلقة بمسؤولية الدول والتي لا تنظمها هذه المواد

”تظل قواعد القانون الدولي الواجبة التطبيق تحكم المسائل المتعلقة بمسؤولية الدولة عن الفعل غير المشروع دوليا بقدر ما لا تكون تلك المسائل منظمة بهذه المواد“^(٧٩).

٧٧ - وثانيا، يسعى البند المقترح أيضا لتوضيح مسألة مفادها أن مشاريع المواد هذه لا تتداخل مع قانون المعاهدات الذي يشمل نطاقا مختلفا. فكما أوضح المقرر الخاص واللجنة نفسها، يعكس مضمون هذه المشاريع نهجا يركز بالأساس على احتياجات الأفراد وشواغلهم، وكذلك على حقوقهم القانونية في سياق الكوارث^(٨٠). ومن ثم، فمشاريع المواد لا تتناول جميع مسائل القانون الدولي التي قد تُثار عند وقوع كارثة من الكوارث. ومن الأمثلة على نظم القانون الدولي الأخرى التي يمكن أن تكمل مضمون مشاريع المواد في حالة الكوارث، الأحكام المتعلقة بقانون المعاهدات، ولا سيما الأحكام المتصلة بنشوء حالة يستحيل معها تنفيذ المعاهدة أو حدوث تغير جوهري في الظروف^(٨١)، وكذلك القواعد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية والدول، ومسؤولية الأفراد.

مقترح بشأن مشروع مادة إضافية

٧٨ - في ضوء ما تقدم، يمكن اقتراح النص التالي لمشروع مادة تتعلق بالتفاعل مع قواعد سارية أخرى من قواعد القانون الدولي:

مشروع المادة ١٨

مسائل متعلقة بمجالات الكوارث لا تنظمها مشاريع المواد هذه

تظل قواعد القانون الدولي السارية تنظم المسائل المتعلقة بمجالات الكوارث في حدود ما لا تنظمه مشاريع المواد هذه.

(٧٩) حولىة لجنة القانون الدولي، ٢٠٠١، المجلد الثاني (الجزء الثاني) (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.04.V.17 (Part 2))، الفقرة ٧٧.

(٨٠) انظر A/64/10، الفقرة ١٧٨.

(٨١) اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، ١٩٦٩، المادتان ٦١ و٦٢ على التوالي.

جيم - العلاقة بميثاق الأمم المتحدة

٧٩ - قد يكون من المفيد أن يُدرج، ضمن الأحكام العامة لهذا المشروع، بند محدد يتعلق بالتفاعل مع الالتزامات المنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة. وينبغي صياغة البند في ضوء المادة ١٠٣ من الميثاق التي تنص على ما يلي: "إذا تعارضت الالتزامات التي يرتبط بها أعضاء الأمم المتحدة وفقا لأحكام هذا الميثاق مع أي التزام دولي آخر يرتبطون به فالعبرة بالالتزامات المترتبة على هذا الميثاق".

٨٠ - وقد سبق أن أثيرت أسبقية الالتزامات المنصوص عليها في الميثاق خلال عمل اللجنة في هذا الموضوع. فقد سلطت اللجنة الضوء، بوجه خاص، على الدور الرئيسي الذي تؤديه عض المبادئ التي ينص عليها الميثاق - وهي مبادئ تساوي الدول في السيادة، وعدم لتدخل، والتعاون، وعدم التمييز - في تعريف حقوق الدول وواجباتها في حالات الكوارث^(٨٢). وينبغي الإشارة أيضا إلى أن بعض الصكوك الدولية المعتمدة بشأن هذا الموضوع تتضمن تشديدا مماثلا على احترام مبادئ الميثاق. ففي سياق الإغاثة في حالات الكوارث مثلا، تذكر الجمعية العامة في قرارها ١٨٢/٤٦ أنه: "ينبغي احترام سيادة الدول وسلامتها الإقليمية ووحدها الوطنية احتراما كاملا وفقا لميثاق الأمم المتحدة"^(٨٣). وفي السياق نفسه، يعترف اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا لإدارة الكوارث والاستجابة في حالات الطوارئ لعام ٢٠٠٥ بأنه: ينبغي احترام سيادة الأطراف وسلامتها الإقليمية ووحدها الوطنية وفقا لميثاق الأمم المتحدة^(٨٤). وينظم نهج مماثل عمل الاتحاد الأوروبي في مجال إدارة الكوارث، فيقضي بالاضطلاع به بقدر اتفاه مع الالتزامات المنصوص عليها في الميثاق. وينبثق هذا الاستنتاج من الفقرة ١ من المادة ٢١ من معاهدة الاتحاد الأوروبي، التي تذكر مبادئ ميثاق الأمم المتحدة ضمن المبادئ التي كانت مصدر إلهام في تطوير الاتحاد الأوروبي وتستحق الاحترام. ورغم أن ذلك الحكم لا يشير إشارة مباشرة إلى إدارة الاتحاد الأوروبي للكوارث، فمن الواضح أن عمل الاتحاد الأوروبي في هذا المجال يخضع لاحترام الميثاق بقدر ما يمثل تطورا في عملية التكامل الأوروبي.

٨١ - وعلاوة على ذلك، فإدراج بند في هذا المشروع يؤكد من جديد أسبقية الالتزامات المنصوص عليها في الميثاق يمكن أن يسهم في تعزيز دور الأمم المتحدة الريادي في مجال إدارة الكوارث. وقد أقر بهذا الدور فعلا في المشروع بصياغة مشاريع مواد تميز تمييزا جيدا بين موقف

(٨٢) انظر في جملة أمور التقرير الثالث (A/CN.4/629)، الفقرة ٦٤ وما يليها، وA/65/10، الفقرة ٣٣١، التعليق على مشروع المادة ٥.

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

(٨٤) انظر الحاشية ١٤ أعلاه، المادة ٣-١.

منظمة الأمم المتحدة وموقف المنظمات والجهات الفاعلة الدولية الأخرى المعنية بحالات الكوارث^(٨٥)، واعترف به اعترافاً صريحاً في صكوك دولية أخرى^(٨٦).

مقترح بشأن مشروع مادة إضافية

٨٢ - للأسباب السالف ذكرها، يقترح المقرر الخاص أن تتضمن الأحكام العامة لهذا المشروع أيضاً مشروع مادة بشأن التفاعل مع ميثاق الأمم المتحدة، فيما يلي نصها:

مشروع المادة ١٩

العلاقة بميثاق الأمم المتحدة

لا تخل مشاريع المواد هذه بأحكام ميثاق الأمم المتحدة.

(٨٥) انظر المواد ٥ و ١٠ و ١٢. وفيما يتعلق بواجبات الدول في مجال التعاون، انظر أيضاً A/64/10، الفقرة ١٨٣.

(٨٦) راجع، في جملة أمور، سياسة منظمة حلف شمال الأطلسي ومجلس الشراكة الأوروبية الأطلسية لعام ١٩٩٨ بشأن تعزيز التعاون العملي في مجال الإغاثة الدولية في حالات الكوارث (المادة ٢-٢-٢)، وانظر على صعيد الاتحاد الأوروبي (Recital No. 14 Decision No. 1313/2013/EU on a Union Civil Protection Mechanism (Recital No. 14 and arts. 5(2), 13(3), 16(1) and 16(2); *Official Journal of the European Union* L 347, 20 December 2013, p. 924 et seq.)