

Distr.: General
11 March 2014
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة السادسة والستون

جنيف، ٥ أيار/مايو - ٦ حزيران/يونيه و٧ تموز/يوليه - ٨ آب/أغسطس ٢٠١٤

التقرير السابع عن حماية الأشخاص في حالات الكوارث

مقدم من السيد إدواردو فالينسيا - أوسينا، المقرر الخاص

إضافة

المحتويات

الصفحة	الفصل
٢	أولاً - مقدمة
٣	ثانياً - استخدام المصطلحات
٣	ألف - اقتراح مشروع مادة إضافية
٤	باء - تحليل موجز



الرجاء إعادة استعمال الورق



أولاً - مقدمة

١ - وفقاً للممارسة التي تتبعها اللجنة، على نحو ما يتبين من معظم مشاريع المواد التي اعتمدها اللجنة حتى تاريخه بشأن مختلف مواضيع القانون الدولي، يقترح المقرر الخاص إدراج بند بشأن "استخدام المصطلحات" في مشاريع المواد الحالية. وستسنى صياغة مثل هذا البند على أكمل وجه عندما تكون اللجنة قد اعتمدت نصوص جميع مشاريع المواد المتعلقة بموضوع، مثلما هو الحال بالنسبة لموضوع "حماية الأشخاص في حالات الكوارث". وليس في ذلك إخلال بالموقع النهائي لبند "استخدام المصطلحات" في ترتيب مجموعة مشاريع المواد، حيث ظل هذا البند يرد فيما مضى في البداية، إما في صدر المواد أو مباشرة بعد البند المتعلق بالنطاق. وفيما يتعلق بهذا الموضوع، ونظراً لأن مشاريع المواد تتضمن أحكاماً تتعلق بالنطاق (مشروع المادة ١) والغرض (مشروع المادة ٢) علاوة على تعريف الكارثة في بند مستقل (مشروع المادة ٣)، فإن مشروع المادة المتعلق باستخدام المصطلحات المقترح أدناه سيُرقم بصورة مؤقتة باعتباره المادة ٣ مكرراً.

٢ - ووجه المقرر الخاص تركيزه أولاً، لدى إعدادده لمقترحه، على المصطلحات التي بينت التعليقات على مشاريع المواد ضرورة تعريفها في إطار بند مكرس لاستخدام المصطلحات، فضلاً عن المصطلحات التي تتواتر في مشاريع المصطلحات، وكذا المصطلحات الفنية لأهل الاختصاص. وعلى هذا الأساس، استخرج المصطلحات الرئيسية التالية لإدراجها في مشروع المادة ٣ مكرراً: الدولة المتأثرة؛ الدولة المساعدة؛ الجهة المساعدة الأخرى؛ المعدات والسلع؛ المنظمة غير الحكومية المعنية؛ موظفو الإغاثة؛ ومخاطر الكوارث. وبعد ذلك، نظر المقرر الخاص في التعليقات للوقوف على عناصر تعريف فيما قد اعتمدته اللجنة بالفعل. ثم انتقل إلى التعاريف المنطبقة الواردة في الصكوك الأخرى. وبعد الاستعانة بجميع هذه المصادر، خرج المقرر الخاص بقائمة من التعاريف المركبة، إما بأخذ عناصر من مصادر مختلفة حسب الاقتضاء، أو الاستعانة بتعريف وجعله أساساً مع تعديله لكي يتسق مع مفردات ومنطوق مشاريع المواد التي سبق اعتمادها.

٣ - ولغرض تعريف المصطلحات المذكورة أعلاه، استُعين بالمصادر الإضافية التالية باعتبارها مصادر مهمة بوجه خاص: المرفق الأول (المسرد) الوارد في إضافة مذكرة الأمانة العامة (A/CN.4/590/Add.1)؛ والمادة ٢ (التعاريف) من إرشادات بشأن التسهيل المحلي للمساعدات الدولية للإغاثة في حالات الطوارئ والمساعدات الأولية للإنعاش وتنظيمها، ٢٠٠٧، الصادرة عن الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر ("إرشادات الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر")؛ والمرفق الأول (المسرد) بالمبادئ التوجيهية العملية لحماية الأشخاص في حالات الكوارث الطبيعية، لعام ٢٠١١، الصادرة عن اللجنة الدائمة المشتركة بين

الوكالات؛ والقرار المتعلق بتقديم المساعدة الإنسانية الصادر عن معهد القانون الدولي في دورته المعقودة في بروج في ٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣ ("قرار معهد القانون الدولي")؛ فضلاً عن أحكام التعاريف الواردة في جملة من المعاهدات المتعددة الأطراف والثنائية.

ثانياً - استخدام المصطلحات

ألف - اقتراح مشروع مادة إضافية

٤ - يقترح المقرر الخاص النص التالي لمشروع مادة رقمها ٣ مكرراً بشأن استخدام المصطلحات:

مشروع المادة ٣ مكرراً

استخدام المصطلحات

لأغراض هذه المواد:

- (أ) "الدولة المتأثرة" هي الدولة التي تأثر أشخاص أو ممتلكات بكارثة في إقليمها؛
- (ب) "الدولة المساعدة" هي الدولة التي تقدم المساعدة إلى دولة متأثرة بناء على طلب منها أو بموافقتها؛
- (ج) "الجهة المساعدة الأخرى" هي منظمة دولية، أو منظمة غير حكومية، أو أي كيان آخر أو شخص أجنبي على الدولة المتأثرة، يشارك في الحد من مخاطر الكوارث أو في تقديم المساعدة الغوثية في حالات الكوارث؛
- (د) "المساعدة الخارجية" هي موظفو الغوث، والمعدات والسلع، والخدمات المقدمة إلى دولة متأثرة من جانب دول مساعدة أو جهات مساعدة أخرى، بهدف منع أو تخفيف عواقب الكوارث أو تلبية احتياجات المتأثرين بكارثة؛
- (هـ) "المعدات والسلع" تشمل اللوازم والأدوات والآلات، والحيوانات المدربة تدريباً خاصاً، والمواد الغذائية، ومياه الشرب، واللوازم الطبية، ووسائل الإيواء، والكساء، والأفرشة، والمركبات وخلافها من الأغراض الضرورية لتقديم المساعدة الغوثية في حالات الكوارث ولا غنى عنها لبقاء ضحايا الكوارث على قيد الحياة وتلبية احتياجاتهم الحيوية؛
- (و) "المنظمة غير الحكومية المعنية" هي أية منظمة، بما في ذلك الكيانات الخاصة والشركات، ما عدا المنظمات التابعة للدولة أو المنظمات الحكومية أو الحكومية الدولية،

تعمل بصورة محايدة، ولها أهداف إنسانية محضة، وتهتم، بحكم طبيعتها أو موقعها أو خبرتها، بالحد من مخاطر الكوارث أو تقديم المساعدة الغوثية في حالات الكوارث؛

(ز) "موظفو الإغاثة" هم الموظفون المتخصصون بمن فيهم الأفراد العسكريون، الذين يقدمون المساعدة الغوثية في حالات الكوارث باسم دولة مساعدة أو جهة مساعدة أخرى، حسب الاقتضاء، وتتوافر لهم المعدات والسلع الضرورية؛

(ح) "مخاطر الكوارث" هي احتمال وقوع آثار ضارة أو خسائر في أرواح البشر أو صحتهم، أو أسباب الرزق، أو الممتلكات والأنشطة الاقتصادية، أو أضرار في البيئة بسبب كارثة.

باء - تحليل موجز

(أ) "الدولة المتأثرة" هي الدولة التي تأثر أشخاص أو ممتلكات بكارثة في إقليمها

٥ - يرد مصطلح "الدولة المتأثرة" في سبعة من مشاريع المواد السبعة التي اعتمدها اللجنة بالفعل، وهي مشاريع المواد ٩ (دور الدولة المتأثرة)؛ و ١٠ (واجب الدولة المتأثرة في التماس المساعدة)، و ١١ (موافقة الدولة المتأثرة على المساعدة الخارجية)؛ و ١٢ (عرض المساعدة)؛ و ١٣ (شروط تقديم المساعدة الخارجية)؛ و ١٤ (تيسير المساعدة الخارجية)؛ و ١٥ (إنهاء المساعدة الخارجية)؛ وكذلك في مقترح مشروع المادة ١٤ مكرراً (حماية موظفي الإغاثة والمعدات والسلع).

٦ - ويعرف قرار معهد القانون الدولي مصطلح "الدولة المتأثرة" على النحو التالي: الدولة أو الكيان الإقليمي التي يلزم فيها تقديم المساعدة الإنسانية^(١). ويرد أيضاً تعريف للمصطلح في المادة ٢(٨) من إرشادات الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر على النحو التالي: "الدولة التي يتعرض السكان أو الممتلكات فيها لأضرار من جراء كارثة معينة"^(٢).

٧ - والفقرة الفرعية (أ) منقولة حرفياً من التعريف الوارد في إرشادات الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر. وهي تكرر التوجه الأساسي بأن مشاريع المواد موجهة إلى الدول. كما أنها تشير إلى الدور المحوري الذي تضطلع به الدولة المتأثرة بالكارثة، على النحو المنصوص عليه في مشروع المادة ٩. والسمة الرئيسية هي السيطرة الإقليمية، أي أن

(١) القرار المتعلق بتقديم المساعدة الإنسانية الصادر عن معهد القانون الدولي في دورته المعقودة في بروج، بلجيكا، في ٢٠٣/١٠/٢٠٠٣ الجزء أولاً (٤).

(٢) الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، إرشادات بشأن التسهيل المحلي للمساعدات الدولية للإغاثة في حالات الطوارئ والمساعدات الأولية للإنعاش وتنظيمها، ٢٠٠٧، المادة ٢(٨).

الدولة المتأثرة لا يمكن أن تضطلع إلا بالدور المقرر لها في مشروع المادة ٩ على الإقليم الخاضع لسيطرتها^(٣). وكان بإمكان هذه المادة أن تذهب أبعد من ذلك وتضيف "أو تحت ولايتها أو سيطرتها" كما ذهبت إلى ذلك في مشاريع المواد التي اعتمدها اللجنة في عام ٢٠٠١ والمتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة^(٤). ومع ذلك، استقر الرأي على أن من الأفضل عدم القيام بذلك لتجنب الدخول في مناقشة لا لزوم لها بشأن الولاية القضائية خارج الإقليم، التي تعتبر استثناء أكثر مما هي قاعدة. وعلاوة على ذلك، فإن عنصر السيطرة الإقليمية سمة مشتركة بين العديد من الصكوك التي تنظم حماية الأشخاص في حالات الكوارث.

٨ - ويسعى التعريف كذلك إلى إبراز محط تركيز مشاريع المواد، أي الآثار المترتبة على البشر، بدلاً على سبيل المثال من مجرد التأكيد على أنها الدولة التي تقع كارثة في إقليمها. واستبقيت الإشارة إلى الممتلكات باعتبارها عنصراً إضافياً مشتركاً بين الكثير من الكوارث مشمولاً ضمناً بالإشارة إلى "أضرار مادية ... بالغة" في تعريف الكارثة الوارد في مشروع المادة ٣؛ على أن من المفهوم أن مشاريع المواد لا تسري إلا على الآثار المترتبة في البشر على الخسائر الاقتصادية^(٥).

٩ - وتعكس صياغة عبارة "تأثر ... بكارثة" وجهة النظر المعاصرة بأن تركيز الاهتمام محط الآثار المترتبة على الكارثة في الأشخاص والممتلكات، بدلاً من الكارثة في حد ذاتها. كما أنها تنسجم مع النهج الذي تتبعه اللجنة في النظر في عواقب الحدث باعتبار ذلك عنصراً رئيسياً لغرض تحديد العتبة الدنيا لتطبيق مشاريع المواد^(٦).

(ب) "الدولة المساعدة" هي الدولة التي تقدم المساعدة إلى دولة متأثرة بناء على طلب منها أو بموافقتها

١٠ - يرد مصطلح "الدولة المساعدة" في مشروع المادة ١٥ (إنهاء المساعدة الخارجية).

١١ - والصيغة منقولة من تعريف "الدولة المتضامنة" الوارد في الاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية، لعام ٢٠٠٠^(٧)، مع تغيير مصطلح "الدولة المستفيدة" ليصبح "الدولة المتأثرة"، وهو المصطلح المستخدم في مشاريع المواد والمُعَرَّف أعلاه. وعبارة "الدولة التي تقدم المساعدة" هي إشارة إلى مفهوم "المساعدة الخارجية" على أساس واجب التعاون في مشروع المادة ٥، والذي يرد مزيد من تعريفه أدناه.

(٣) حولية لجنة القانون الدولي، ٢٠٠١، المجلد الثاني (الجزء الثاني) (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.04.V.17 (الجزء ٢)، الفقرة ٩٧، المادة ٢).

(٤) انظر A/65/10، الفقرة ٣٣١، الفقرة (٧) من التعليق على مشروع المادة ٣.

(٥) المرجع نفسه، الفقرة (٤) من التعليق على مشروع المادة ٣.

(٦) United Nations, Treaty Series, vol. 2172, No. 38131؛ المادة ١ (ح) (تعريف "الدولة المتضامنة").

١٢ - ومشاريع المواد موجهة إلى ثلاث فئات من الكيانات؛ أولها الدولة المتأثرة (المعرفة أعلاه)، والثانية هي الدولة أو الدول المساعدة للدولة المتأثرة. أما الفئة الثالثة فهي "الجهات المساعدة الأخرى"، ويرد مزيد من تعريفها أدناه.

١٣ - ويتضح من التعريف أن دولة ما لا تدخل ضمن فئة "الدولة المساعدة" إلا عندما تكون المساعدة قيد التقديم أو قدمت بالفعل. وبعبارة أخرى، فإن دولة تعرض المساعدة ليست "دولة مساعدة"، مع ما يترتب على ذلك من آثار قانونية مختلفة ناشئة عن هذا التصنيف، على النحو الوارد في مشاريع المواد، ما لم تكن تلك المساعدة قد قبلت من الدولة المتأثرة.

١٤ - وعبارة "بناء على طلب منها أو بموافقتها" تعكس أوجه الترابط بين مشاريع المواد ١٠ و ١١ و ١٢. وهي تعكس على وجه الخصوص، الموقف الأساسي المتخذ في مشاريع المواد ومؤداه أن من واجب الدولة المتأثرة أن تلتزم المساعدة عندما يتجاوز حجم الكارثة قدرتها الوطنية على الاستجابة لكارثة (مشروع المادة ١٠). وفي الوقت نفسه، تتوخى العبارة إمكانية تلقي الدولة المتأثرة عروضاً غير مطلوبة بالمساعدة، على نحو ما ينص عليه مشروع المادة ١٢، على أن تقديم تلك المساعدة مرهون بموافقة الدولة المتأثرة، وفقاً لمشروع المادة ١١.

(ج) "الجهة المساعدة الأخرى" هي منظمة دولية، أو منظمة غير حكومية، أو أي كيان آخر أو شخص أجنبي على الدولة المتأثرة، يشارك في الحد من مخاطر الكوارث أو في تقديم المساعدة الغوثية في حالات الكوارث

١٥ - يرد مصطلح "الجهة المساعدة الأخرى" في مشروع المادة ١٥ (إنهاء المساعدة الخارجية).

١٦ - وعلاوة على الدول المتأثرة والدول المساعدة، تسعى مشاريع المواد أيضاً إلى تنظيم موقف الجهات المساعدة الأخرى. وهناك جزء كبير من أنشطة الحد من مخاطر الكوارث والغوث في حالات الكوارث تقوم به أو ترعاها المنظمات الدولية، ومنها على سبيل المثال، لا على سبيل الحصر، الأمم المتحدة، فضلاً عن منظمات غير حكومية وكيانات أخرى بل حتى بعض الأفراد. وهذه الفئة من الجهات يشار إليها مجتمعة في مشاريع المواد باسم "الجهات المساعدة الأخرى". وليس في هذا ما يخل بالمرکز القانوني لكل منها بموجب القانون الدولي، وهو ما تقر به مشاريع المواد، ومنها على سبيل المثال مشروع المادة ١٢.

١٧ - وهذا البند يعكس، في جزء منه، التعليق على مشروع المادة ١٥، الذي يؤكد الفهم بأن مصطلح "الجهات المساعدة" يشير أساساً إلى المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية^(٧). وأضيفت عبارة "أو أي كيان آخر أو شخص" المنقولة من اتفاق رابطة أمم

(٧) انظر A/68/10، الفقرة ٦٢، الفقرة (٤) من التعليق على مشروع المادة ١٥.

جنوب شرق آسيا^(٨)، من أجل أن تعكس حقيقة أن الجهات المشاركة في جهود الإغاثة في حالات الكوارث ليست كلها قابلة للتصنيف ضمن فئة أو أخرى من الفئات المذكورة في التعليق.

١٨ - واستخدمت عبارة "أجنبي على الدولة المتأثرة" لتعكس الحرص، المشار إليه في التعليق على مشروع المادة ١٣، على أن مشاريع المواد تنظم أنشطة جهات أجنبية على الدولة المتأثرة^(٩). وبناءً عليه، فإن المنظمات غير الحكومية المحلية، على سبيل المثال، ليست مشمولة. ورغم أن الأمر لن يثير بطبيعة الحال مسألة بالنسبة للمنظمات الدولية، فقد استقر الرأي مع ذلك على إدراجه في النص، نظراً إلى طبيعة الكيانات الأخرى المذكورة في قائمة الجهات المساعدة.

١٩ - والجملة الختامية "يشارك في الحد من مخاطر الكوارث أو في تقديم المساعدة الغوثية في حالات الكوارث" هي الصيغة نفسها المستخدمة في وصف أنواع الأنشطة التي تضطلع بها الكيانات المعنية، والتي تنظمها مشاريع المواد. وبالنسبة للمنظمات غير الحكومية، ينبغي أن يقرأ هذا الاستدلال العام بالاقتران مع الوصف الأكثر تحديداً لأدوار هذه المنظمات، على النحو المبين أعلاه.

٢٠ - ويُسلّم تعريف "الجهات المساعدة الأخرى" بحقيقة أن هذه الجهات قد تكون مشاركة في طائفة من الأنشطة، في سياق كل من الحد من مخاطر الكوارث وتقديم المساعدة الغوثية في حالات الكوارث على حد سواء.

(د) "المساعدة الخارجية" هي موظفو الغوث، والمعدات والسلع، والخدمات المقدمة إلى دولة متأثرة من جانب دول مساعدة أو جهات مساعدة أخرى، بهدف منع أو تخفيف عواقب الكوارث أو تلبية احتياجات المتأثرين بكارثة

٢١ - يرد مصطلح "المساعدة الخارجية" في أربعة من مشاريع المواد المعتمدة فعلاً، وهي مشاريع المواد ١١ (موافقة الدولة المتأثرة على المساعدة الخارجية)؛ و ١٣ (شروط تقديم المساعدة الخارجية)؛ و ١٤ (تيسير المساعدة الخارجية)؛ و ١٥ (إنهاء المساعدة الخارجية)؛ فضلاً عن مشروع المادة المقترح رقم ١٤ مكرراً (حماية موظفي الإغاثة والمعدات والسلع).

٢٢ - وتسعى الفقرة الفرعية (د) إلى تعريف نوع المساعدة التي تتوقع مشاريع المواد أن تقدمه الدول أو الجهات المساعدة الأخرى إلى الدولة المتأثرة، باعتباره شكلاً من أشكال التعاون المتوخاة في مشروع المادة ٥ مكرراً.

(٨) ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response of 26 July 2005, ASEAN Documents Series 2005, p. 157, art. 1(1) (definition of "assisting entity").

(٩) انظر A/68/10، الفقرة ٦٢، الفقرة (٢) من التعليق على مشروع المادة ١٣.

٢٣ - والصيغة، المستوحاة من التعليق على مشروع المادة ١٣^(١٠)، مستندة إلى كل من المبادئ التوجيهية لاستخدام أصول الدفاع العسكري والمدني في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث ("المبادئ التوجيهية لأوسلو")^(١١) والاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية لعام ٢٠٠٠^(١٢). وقد استُعيض عن الإشارة الواردة في المبادئ التوجيهية لأوسلو إلى "المواد" بعبارة "المعدات والسلع" التي هي المصطلح المستخدم في مشاريع المواد، ويرد مزيد من تعريفه فيما بعد.

٢٤ - وشبه الجملة "المقدمة إلى دولة متأثرة من جانب دول مساعدة أو جهات مساعدة أخرى" منقولة من التعليق على مشروع المادة ١٣، وتكرر التأكيد على طبيعة العلاقة القانونية بين الدولة المساعدة أو الجهة المساعدة والدولة المتأثرة، على نحو ما تنص عليه مشاريع المواد.

٢٥ - أما بقية الفقرة فالمقصود به توضيح الغرض الذي ينبغي أن تقدم لأجله المساعدة الخارجية. وعبارة "مهدف منع أو تخفيف عواقب الكوارث" منقولة من الاتفاقية الإطارية للمساعدة في مجال الحماية المدنية لعام ٢٠٠٠، وأدرجت من باب الاعتراف بأهمية التدابير الرامية إلى الحد من مخاطر الكوارث، على نحو ما يرد في مشروع المادة ٥ مكرراً ثانياً و١٦. وعبارة "أو تلبية احتياجات المتأثرين بكارثة" منقولة من المبادئ التوجيهية لأوسلو، وتشير إلى المساعدة الغوثية في حالات الكوارث المقدمة مباشرة بعد حدوث الكارثة، والتي تكون غايتها تلبية احتياجات المتأثرين بالكارثة. ومع أن صياغة الجملة الختامية محبوكة بالمصطلحات الفنية الخاصة بمجال الحد من مخاطر الكوارث والتصدي لها، فمن المسلم به أنها متوافقة مع الغرض العام لمشاريع المواد، المبين في مشروع المادة ٢، أي "تيسير حدوث استجابة كافية وفعالة لحالات الكوارث تلي الاحتياجات الأساسية للأشخاص المعنيين، مع احترام حقوقهم احتراماً كاملاً".

(هـ) "المعدات والسلع" تشمل اللوازم والأدوات والآلات، والحيوانات المدربة تدريباً خاصاً، والمواد الغذائية، ومياه الشرب، واللوازم الطبية، ووسائل الإيواء، والكساء، والأفرشة، والمركبات وخلافها من الأغراض الضرورية لتقديم المساعدة الغوثية في حالات الكوارث ولا غنى عنها لبقاء ضحايا الكوارث على قيد الحياة وتلبية احتياجاتهم الأساسية

(١٠) المرجع نفسه.

(١١) "Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief "Oslo Guidelines"

بالصيغة المنقحة في عام ٢٠٠٦، الفقرة ٢.

(١٢) انظر المادة ١(د) (تعريف "المساعدة").

٢٦ - يرد مصطلح "المعدات والسلع" في مشروع مادي معتمدين بالفعل، هما مشروع المادة ٥ مكرراً (أشكال التعاون) الذي يستخدم مصطلح "إمدادات" عوضاً عن مصطلح "سلع"، ومشروع المادة ١٤ (تيسير المساعدة الخارجية)، الذي يستخدم عبارة "السلع والمعدات"، فضلاً عن مشروع المادة ١٤ مكرراً المقترح (حماية موظفي الإغاثة والمعدات والسلع).

٢٧ - وعلى نحو ما هو مذكور أعلاه، فإن "المعدات" و"السلع" يمثلان عنصراً رئيسياً من عناصر المساعدة الخارجية المتوخاة في مشاريع المواد. والصيغة منقولة من التعليق على مشروع المادة ١٤^(١٣)، وكذلك من قرار معهد القانون الدولي^(١٤). وتشمل القائمة أنواع المواد المتعارف على أنها ضرورية لتقديم المساعدة الغوثية في حالات الكوارث. والقائمة ليست حصرية، وهو ما تؤكد لفظه "تشمل" وكذا الإشارة إلى "خلافها من الأغراض".

٢٨ - ومجمل القول إن هناك نوعين من المواد مستهدفان: المواد التي يحتاج إليها موظفو الإغاثة من أجل أداء مهامهم، سواء تلك التي يحتاجون إليها لتلبية احتياجاتهم المعيشية الخاصة أو تلك التي يحتاجون إليها من أجل تقديم الغوث، مثل اللوازم والأدوات والآلات؛ والمواد الضرورية لبقاء ضحايا الكوارث على قيد الحياة وتلبية احتياجاتهم الحيوية، مثل المواد الغذائية ومياه الشرب واللوازم الطبية ووسائل الإيواء والكساء والأفرشة. وكلاهما الإنقاذ مقصودة بصورة محددة بالعبارة "الحيوانات المدربة تدريباً خاصاً"، المنقولة من المرفق ياء لاتفاقية كيوتو^(١٥).

(و) "المنظمة غير الحكومية المعنية" هي أية منظمة، بما في ذلك الكيانات الخاصة والشركات، ما عدا المنظمات التابعة للدولة أو المنظمات الحكومية أو الحكومية الدولية، تعمل بصورة محايدة، ولها أهداف إنسانية محضة، وتتم، بحكم طبيعتها أو موقعها أو خبرتها، بالحد من مخاطر الكوارث أو تقديم المساعدة الغوثية في حالات الكوارث

٢٩ - يرد مصطلح "المنظمة غير الحكومية" في أربعة من مشاريع المواد المعتمدة فعلاً، وهي مشاريع المواد ٥ (واجب التعاون)، و ٧ (الكرامة الإنسانية)، و ١٠ (واجب الدولة المتأثرة في التماس المساعدة)، و ١٢ (عروض المساعدة).

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

(١٤) القرار المتعلق بالمساعدة الإنسانية، الذي اعتمدته معهد القانون الدولي، الجزء أولاً (أ).

(١٥) الاتفاقية الدولية لتبسيط وتنسيق الإجراءات الجمركية ("اتفاقية كيوتو")، المؤرخة ١٨ أيار/مايو ١٩٧٣ (United Nations, Treaty Series, vol. 950, No. 13561)، المعدلة بموجب بروتوكول تعديل الاتفاقية الدولية لتبسيط وتنسيق الإجراءات الجمركية المؤرخ ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٩٩، (United Nations, Treaty Series, vol. 2370, No. 13561) (تعريف "شحنات الإغاثة").

٣٠ - وتشمل فئة "الجهات المساعدة الأخرى" المعرفة أعلاه، المنظمات غير الحكومية. ويسعى التعريف إلى التمييز بين هذه الكيانات وغيرها من الجهات، ولا سيما الدول والمنظمات الحكومية الدولية. والجملة الاستهلاكية "أية منظمة، بما في ذلك الكيانات الخاصة والشركات، ما عدا المنظمات التابعة للدولة أو المنظمات الحكومية أو الحكومية الدولية" التي تركز هذا التمييز، منقولة من اتفاقية تامبير^(١٦). والإشارة العامة إلى "الكيانات الخاصة والشركات" تعكس الشكل الاعتيادي الذي تتخذه معظم المنظمات غير الحكومية، وليست على سبيل الحصر.

٣١ - والجملة الخيرية "تعمل بصورة محايدة، ولها أهداف إنسانية محضة" منقولة من مرفق قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، وهي الأساس الذي تنفذ بناء عليه أنشطة هذه الكيانات بموجب مشاريع المواد^(١٧).

٣٢ - والاعتراف الذي تمنحه مشاريع المواد للمنظمات غير الحكومية يعكس حقيقة أنها عادة ما تكون في موقع جيد يسمح لها بالاضطلاع بدور محوري في الإغاثة والجهود المرتبطة بها. وهذا الاعتراف تكرسه الجملة "بحكم طبيعتها أو موقعها أو خبرتها".

٣٣ - وأنشطة المنظمات غير الحكومية ليست مقتصرة على المساعدة الغوثية، بل تشمل الأنشطة الموجهة للوقاية والتخفيف والتأهب. وهذا ما تعترف به الجملة الختامية "تتسم بالحد من مخاطر الكوارث أو تقديم المساعدة الغوثية في حالات الكوارث"، المنقولة، في جزئها الأول، من اتفاقية تامبير. وتسعى الصياغة إلى أن تعكس طائفة الأنشطة الواسعة التي تشترك فيها هذه الكيانات.

(ز) "موظفو الإغاثة" هم الموظفون المتخصصون بمن فيهم الأفراد العسكريون، الذين يقدمون المساعدة الغوثية في حالات الكوارث باسم دولة مساعدة أو جهات مساعدة أخرى، حسب الاقتضاء، وتتوافر لهم المعدات والسلع الضرورية

٣٤ - يرد مصطلح "موظفو الإغاثة" في مشروعين من مشاريع المواد المعتمدة فعلاً، هما مشروعاً المادتين ٥ مكرراً (أشكال التعاون) و ١٤ (تيسير المساعدة الخارجية)، فضلاً عن مشروع المادة المقترح ١٤ مكرراً (حماية موظفي الإغاثة والمعدات والسلع).

(١٦) اتفاقية تامبير المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة، المؤرخة ١٨ حزيران/يونيه ١٩٩٨ (United Nations, Treaty Series, vol. 2296, No. 40906)، المادة ١٠(١).

(١٧) انظر A/65/10 الفقرة ٣٣١، الفقرة (٥) من التعليق على مشروع المادة ٥.

٣٥ - وتسعى الفقرة الفرعية إلى تعريف الشق الخاص بالموظفين من المساعدة الخارجية التي تقدمها الدول المساعدة أو الجهات المساعدة الأخرى. والصيغة المستخدمة مبنية على الصيغة التي اعتمدها اللجنة في التعليق على مشروع المادة ٥ مكرراً^(١٨)، والتي تقيم صلة الربط بين الكيان المساعد، سواء أكان دولة أو جهة أخرى، والموظفين المعنيين، عن طريق اشتراط التصرف "باسم". ومع ذلك، فإن هؤلاء الموظفين سيخضعون لتوجيه الدولة المتأثرة وإشرافها عموماً، وفقاً لمشروع المادة ٩.

٣٦ - والإشارة إلى الموظفين "المتخصصين" تعكس الاعتراف الوارد في مرفق قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، بأن المتوقع هو تقديم موظفين لديهم المهارات اللازمة وتتوافر لهم "المعدات والسلع الضرورية" لأداء المهام المذكورة.

٣٧ - وعبارة "بمن فيهم الأفراد العسكريون"، المنقولة من المعاهدة الثنائية بين اليونان والاتحاد الروسي لعام ٢٠٠٠^(١٩)، يراد بها الاعتراف بالدور المهم الذي يضطلع به الأفراد العسكريون، بوصفهم فئة من موظفي الإغاثة، في تقديم المساعدة الغوثية في حالات الكوارث. وينص مشروع المادة ١٤ على مشاركة الأفراد العسكريين في تقديم المساعدة الغوثية في حالات الكوارث.

٣٨ - وسياق التطبيق التقليدي لمفهوم "موظفي الإغاثة" هو الاستجابة لكارثة عند وقوعها. وهذا ما تعكسه صيغة "الذين يقدمون المساعدة الغوثية في حالات الكوارث"، وهي الصيغة التي تعكس بدورها نوع المساعدة الخارجية المنصوص عليه في مشروع المادة ١٤، والمطلوب تيسير تقديمه "بشكل فوري وفعال". ومع ذلك، لا بد من الإشارة إلى أن تعريف "المساعدة الخارجية" الوارد أعلاه، يتوقع أيضاً اشتراك موظفي الإغاثة في منع الكوارث. وهذا ما يعكس النهج الأكثر شمولاً المتبع في مشاريع المواد برمتها، والذي يتضمن الأنشطة الرامية إلى الحد من مخاطر الكوارث.

(ح) "مخاطر الكوارث" هي احتمال وقوع آثار ضارة أو خسائر في أرواح البشر أو صحتهم، أو أسباب الرزق، أو الممتلكات والأنشطة الاقتصادية، أو أضرار في البيئة بسبب كارثة

٣٩ - يرد مصطلح "مخاطر الكوارث" في مشروعين من مشاريع المواد المعتمدة فعلاً، وهما مشروعاً المادتين ٥ مكرراً ثانياً (التعاون للحد من مخاطر الكوارث) و ١٦ (واجب الحد من مخاطر الكوارث).

(١٨) انظر A/68/10، الفقرة ٦٢، الفقرة (٧) من التعليق على مشروع المادة ٥ مكرراً.

(١٩) 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. 1 (definition of "team for providing assistance")

٤٠ - وبعد إدخال الحد من مخاطر الكوارث في نطاق مشاريع المواد، لا بد من زيادة توضيح مصطلح "مخاطر الكوارث". والصيغة المقترحة منقولة من الجزء الأول من بند التعاريف في اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا^(٢٠). وقد سعى الاتفاق إلى إقامة صلة ربط بين احتمال وقوع آثار ضارة و"التفاعلات بين الأخطار الطبيعية أو الأخطار الناجمة عن عمل الإنسان وظروف الضعف". بيد أن اللجنة لم تذهب بعيداً إلى ذلك الحد في أعمالها المتعلقة بتعريف "الكارثة". وبناء عليه، استقر الرأي على أن من الأنسب أن يشار ببساطة إلى أن تلك الآثار وقعت "بسبب كارثة"، وهو ما تقصد به الإحالة إلى تعريف "الكارثة" في مشروع المادة ٣. وبعبارة أخرى، فإن تعريف "مخاطر الكوارث" يراد له أن يكون إيضاحاً إضافياً لتعريف "الكارثة".

(٢٠) ASEAN Agreement، الحاشية ٨ أعلاه، المادة ١(٥).