

Distr.: General
14 March 2016
Arabic
Original: English/French/Spanish



لجنة القانون الدولي

الدورة الثامنة والستون

جنيف، ٢ أيار/مايو - ١٠ حزيران/يونيه

و ٤ تموز/يوليه - ١٢ آب/أغسطس ٢٠١٦

حماية الأشخاص في حالات الكوارث

التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات والمنظمات الدولية

المحتويات

الصفحة	الفصل
٥	أولا - مقدمة
٦	ألف - التعليقات والملاحظات العامة الواردة من الحكومات
٨	باء - التعليقات والملاحظات العامة الواردة من المنظمات والكيانات الدولية
١٢	ثانيا - الملاحظات المحددة على مشاريع المواد
١٢	ألف - مشروع المادة ١ [١] - النطاق
١٢	١ - التعليقات الواردة من الحكومات
١٢	٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية
١٤	باء - مشروع المادة ٢ [٢] - الغرض
١٤	١ - التعليقات الواردة من الحكومات



الرجاء إعادة استعمال الورق

220416 130416 16-04076 (A)



- ١٤ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية
- ١٧ جيم - مشروع المادة ٣ [٣] - تعريف الكارثة
- ١٧ ١ - التعليقات الواردة من الحكومات
- ١٩ ٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية
- ٢٣ دال - مشروع المادة ٤ - استخدام المصطلحات
- ٢٣ ١ - التعليقات الواردة من الحكومات
- ٢٧ ٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية
- ٣١ هاء - مشروع المادة ٥ [٧] - الكرامة الإنسانية
- ٣١ ١ - التعليقات الواردة من الحكومات
- ٣١ ٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية
- ٣٢ واو - مشروع المادة ٦ [٨] - حقوق الإنسان
- ٣٢ ١ - التعليقات الواردة من الحكومات
- ٣٣ ٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية
- ٣٦ زاي - مشروع المادة ٧ [٦] - المبادئ الإنسانية
- ٣٦ ١ - التعليقات الواردة من الحكومات
- ٣٨ ٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية
- ٤١ حاء - مشروع المادة ٨ [٥] - واجب التعاون
- ٤١ ١ - التعليقات الواردة من الحكومات
- ٤١ ٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية
- ٤٤ طاء - مشروع المادة ٩ [٥ مكرراً] - أشكال التعاون
- ٤٤ ١ - التعليقات الواردة من الحكومات
- ٤٥ ٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية

- ٤٦ - مشروع المادة ١٠ [٥ مكرراً ثانياً] - التعاون للحد من مخاطر الكوارث
- ٤٦ ١ - التعليقات الواردة من الحكومات
- ٤٦ ٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية
- ٤٨ كاف - مشروع المادة ١١ [١٦] - واجب الحد من مخاطر الكوارث
- ٤٨ ١ - التعليقات الواردة من الحكومات
- ٤٩ ٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية
- ٥٣ لام - مشروع المادة ١٢ [٩] - دور الدولة المتأثرة
- ٥٣ ١ - التعليقات الواردة من الحكومات
- ٥٤ ٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية
- ٥٦ ميم - مشروع المادة ١٣ [١٠] - واجب الدولة المتأثرة في التماس المساعدة الخارجية
- ٥٦ ١ - التعليقات الواردة من الحكومات
- ٥٨ ٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية
- ٥٩ نون - مشروع المادة ١٤ [١١] - موافقة الدولة المتأثرة على المساعدة الخارجية
- ٥٩ ١ - التعليقات الواردة من الحكومات
- ٦١ ٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية
- ٦٣ سين - مشروع المادة ١٥ [١٣] - شروط تقديم المساعدة الخارجية
- ٦٣ ١ - التعليقات الواردة من الحكومات
- ٦٥ ٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية
- ٦٨ عين - مشروع المادة ١٦ [١٢] - عروض المساعدة الخارجية
- ٦٨ ١ - التعليقات الواردة من الحكومات
- ٦٩ ٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية
- ٧١ فاء - مشروع المادة ١٧ [١٤] - تيسير المساعدة الخارجية
- ٧١ ١ - التعليقات الواردة من الحكومات

- ٧٢ ٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية
- ٧٣ صاد - مشروع المادة ١٨ - حماية موظفي الإغاثة ومعدات و سلع الإغاثة
- ٧٣ ١ - التعليقات الواردة من الحكومات
- ٧٤ ٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية
- ٧٥ قاف - مشروع المادة ١٩ [١٥] - إنهاء المساعدة الخارجية
- ٧٥ ١ - التعليقات الواردة من الحكومات
- ٧٦ ٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية
- ٧٦ راء - مشروع المادة ٢٠ - العلاقة بقواعد القانون الدولي الخاصة أو غيرها من قواعد القانون الدولي
- ٧٦ ١ - التعليقات الواردة من الحكومات
- ٧٦ ٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية
- ٧٧ شين - مشروع المادة ٢١ [٤] - العلاقة بالقانون الدولي الإنساني
- ٧٧ ١ - التعليقات الواردة من الحكومات
- ٧٩ ٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية
- ٨٤ ثالثا - التعليقات على الشكل النهائي لمشاريع المواد
- ٨٤ ألف - التعليقات الواردة من الحكومات
- ٨٤ باء - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية

أولا - مقدمة

١ - في دورتها السادسة والستين، المعقودة في عام ٢٠١٤، اعتمدت لجنة القانون الدولي، في القراءة الأولى، مشاريع المواد المتعلقة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث (A/69/10، الفقرة ٥١). وبالإضافة إلى ذلك، قررت اللجنة، وفقا للمواد من ١٦ إلى ٢١ من نظامها الأساسي، إحالة مشاريع المواد، عن طريق الأمين العام، إلى الحكومات والمنظمات الدولية المختصة واللجنة الدولية للصليب الأحمر والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر لتقديم تعليقاتها وملاحظاتها عليها، مع طلب تقديم هذه التعليقات والملاحظات إلى الأمين العام بحلول ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦. كما أشارت اللجنة إلى أنها تود تلقي تعليقات وملاحظات على مشاريع المواد من الأمم المتحدة، بما في ذلك مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وأمانة الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث بحلول التاريخ نفسه (المرجع نفسه، الفقرة ٥٣). وبموجب الفقرة ٦ من قرارها ٩٢/٦٧ المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢، وجهت الجمعية العامة أنظار الحكومات إلى الأهمية التي توليها اللجنة للحصول على تعليقاتها وملاحظاتها بشأن مشاريع المواد في موعد أقصاه ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦. وعمم الأمين العام مذكرة مؤرخة ٢٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤ يحيل بها مشاريع المواد المتعلقة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث إلى الحكومات ويدعوها إلى تقديم تعليقاتها وفقا لطلب اللجنة. كما أرسلت مشاريع المواد إلى المنظمات والكيانات الدولية المختصة بموجب مذكرات تعميم في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤ تضمنت دعوة إلى تلك المنظمات والكيانات لتقديم تعليقاتها.

٢ - وحتى ٢٩ شباط/فبراير ٢٠١٦، كانت تعليقات خطية قد وردت من أستراليا (٨ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦)، والنمسا (١٢ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦)، وكوبا (٢ شباط/فبراير ٢٠١٦)، والجمهورية التشيكية (١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦)، وإكوادور (١١ شباط/فبراير ٢٠١٥)، وفنلندا (أيضا باسم آيسلندا والدانمرك والسويد والنرويج) (١٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥)، وألمانيا (٢٩ أيار/مايو ٢٠١٥)، وهولندا (٣٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥)، وقطر (١٢ آذار/مارس ٢٠١٥)، وسويسرا (١٢ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦).

٣ - وحتى ٢٩ شباط/فبراير ٢٠١٦، كانت قد وردت تعليقات خطية أيضا من المنظمات والكيانات الدولية الإحدى عشرة التالية: مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (٢٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥)؛ وأمانة الاستراتيجية الدولية للحد من المخاطر (٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥)؛ وبرنامج الأغذية العالمي (٢١ كانون الثاني/يناير

٢٠١٦)؛ ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (١٤ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦)؛ والبنك الدولي (٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤)؛ والمنظمة الدولية للهجرة (١٨ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦)؛ ورابطة الدول الكاريبية (٢٨ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦)؛ والمجلس الأوروبي (٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤)؛ والاتحاد الأوروبي (١٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥)؛ واللجنة الدولية للصليب الأحمر (١٩ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦)؛ والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر (٢١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦).

٤ - وترد أدناه التعليقات والملاحظات المقدمة من الحكومات والمنظمات والكيانات الدولية، منظمةً حسب المواضيع على النحو التالي: التعليقات العامة؛ والتعليقات على مشاريع مواد محددة؛ والتعليقات على الصيغة النهائية لمشاريع المواد.

ألف - التعليقات والملاحظات العامة الواردة من الحكومات

أستراليا

تأمل أستراليا أن يؤدي عمل اللجنة في تسليط الضوء على المجموعة المعقدة من التحديات الكامنة في الحد من مخاطر الكوارث والاستجابة لها على الصعيد الدولي، إلى جانب اعتماد إطار سندي للحد من مخاطر الكوارث للفترة ٢٠١٥-٢٠٣٠ (المشار إليه فيما يلي بـ "إطار سندي")^(١) في آذار/مارس ٢٠١٥ إلى تعزيز استمرار الجهود التعاونية الدولية. وتؤدي المبادرات من قبيل إطار سندي، التي تهدف إلى تشجيع التعاون وتطوير العلاقات القائمة على الثقة، دوراً مركزياً في توفير المساعدة الجيدة النوعية والمرنة والمصممة حسب الاحتياجات في كل من حالات الكوارث الواسعة النطاق (على النحو المشار إليه في مشروع المادة ٣ [٣] من مشاريع المواد) والكوارث المتكررة الصغيرة والبطيئة الظهور.

وما دامت مشاريع المواد ترسخ القواعد الحالية للقانون الدولي، ترى أستراليا أنها ستكون دليلاً تستفيد منه الدول في تنفيذ التزاماتها الدولية السائدة.

وبالقدر الذي تسعى به مشاريع المواد أيضاً إلى التطوير التدريجي للقانون المتعلق بحماية الأشخاص في حالات الكوارث، فإن أستراليا ستشجع على إجراء مزيد من المناقشات بشأن ما إذا كان اقتراح إنشاء مهام جديدة للدول أو التطبيق الجديد لمبادئ مستمدة من مجالات أخرى يمثل النهج الأكثر فعالية. وتشدد أستراليا على أهمية أن تُقَابَل أعمال اللجنة

(١) قرار الجمعية العامة ٦٩/٢٨٦، المرفق الثاني.

بأوسع توافق ممكن في الآراء؛ محذرة في الوقت نفسه من أن المضي بأسرع مما ينبغي في التطوير التدريجي للقانون في هذا الميدان قد يطرح عائقاً أمام تحقيق هذا التوافق في الآراء.

وتود أستراليا أن ترى تحقق توازن دقيق بين كون بعض عناصر مشاريع المواد تتخطى مبادئ القانون الدولي الأساسية من قبيل مبدأ سيادة الدول وعدم التدخل من جهة واحتمال أن يكفل تنفيذها تحقق فوائد ملموسة وعملية فعالة من حيث تقليل خطر الكوارث والتخفيف من آثارها وتحسين التعافي منها من جهة أخرى.

الجمهورية التشيكية

نقدر على وجه الخصوص أن اللجنة حققت توازناً بين مبدأي عدم التدخل والسيادة على النحو المبين بشكل رئيسي في مشاريع المواد ١٢ [٩] و ١٤ [١١] و ١٥ [١٣] وبين المبادئ الإنسانية وحقوق الإنسان التي يُسترشد بها في تقديم المساعدة من جانب الجهات الفاعلة التي تقدم المساعدة إلى الدولة المتأثرة والتي هي حجر الزاوية التي تقوم عليه مشاريع المواد.

فنلندا (أيضاً باسم آيسلندا والدانمرك والسويد والنرويج)

تمثل مشاريع المواد مجموعة متسقة من القواعد المدونة في مجال من مجالات القانون الدولي العام يكتسب أهمية متزايدة. وتؤيد بلدان الشمال الأوروبي بقوة تعزيز المساعدات الدولية الغوثية والإنسانية في حالات الكوارث وتشكل مشاريع المواد هذه إسهاماً قيماً لهذا الغرض.

وانطوى إعداد مشاريع المواد على إيجاد توازن بين المصالح المختلفة، وعلى الأخص، بين الجوانب المتعلقة بسيادة الدولة من جهة واحتياجات التعاون الدولي في حماية الأشخاص وتقديم المساعدة الإنسانية في حالات الكوارث من جهة أخرى. وعلى نحو ما تم تأكيده عدة مرات خلال عملية الصياغة في اللجنة السادسة، تقع على عاتق الدولة المتأثرة المسؤولية الأولية عن ضمان حماية الأشخاص المتأثرين بالكوارث، فضلاً عن توفير الإغاثة في حالات الكوارث.

وتحدد مشاريع المواد واجبا واضحا للدولة المتأثرة بالكارثة بأن تقوم بمباشرة وتنظيم وتنسيق وتنفيذ المساعدة الخارجية داخل أراضيها عند الضرورة، وأن تقوم في غياب القدرة أو الإرادة الوطنية الكافية على الاستجابة، بالتماس المساعدة الخارجية لكفالة تلبية الاحتياجات الإنسانية للأشخاص المتأثرين في الوقت المناسب. وتحيي بلدان الشمال الأوروبي

الاهتمام الخاص المولى لاحتياجات الأفراد المتأثرين بالكوارث، مع احترام حقوقهم احتراماً كاملاً. وفي هذا الصدد، لا بد من تسليط الضوء على أن بعض الأشخاص قد يكونون معرضين بوجه خاص للاعتداء والتمييز المؤذي بسبب وضعهم (السن، ونوع الجنس، والعرق، وما إلى ذلك)، وقد يستلزم وضعهم اتخاذ تدابير حماية ومساعدة خاصة.

كذلك تود بلدان الشمال الأوروبي أن تسلط الضوء على الأدوار المختلفة للجهات الفاعلة الأخرى، مثل المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات الإقليمية والمنظمات غير الحكومية ذات الصلة أو الكيانات الأخرى مثل اللجنة الدولية للصليب الأحمر والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، على النحو المشار إليه في مشاريع المواد. وفي ضوء الزيادة التي شهدتها عدد الجهات الفاعلة المختلفة والتي ما برحت تتنامى، فإن التنسيق فيما بين هذه الجهات وكفالة قابلية تبادل المعلومات فيما بينها يصبحان بالغى الأهمية عند تقديم المساعدة الخارجية.

ألمانيا

بشكل عام، توفر مشاريع المواد توصيات جيدة تدعم الممارسة الدولية والتشريعات المحلية التي تنص على إنشاء نظم وطنية فعالة للوقاية من الكوارث والتخفيف من حدتها والتأهب والاستجابة لها.

هولندا

يُتوقع أن تؤدي مشاريع المواد، بالنظر إلى نوعيتها الإجمالية، دوراً هاماً في تحسين حماية الأشخاص المتأثرين بالكوارث، ولا سيما في الحالات التي يتجاوز فيها حجم الكارثة قدرة الدولة المتأثرة على الاستجابة.

باء - التعليقات والملاحظات العامة الواردة من المنظمات والكيانات الدولية

مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية

يوافق مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بشدة على مضمون مشاريع المواد. ويسر المكتب أن يكون تركيز مشاريع المواد منصبا على الأشخاص المحتاجين، بالاقتران مع اتباع نهج قائم على الحقوق، على النحو المبين في مشروعى المادتين ١ [١] و ٢ [٢].

أمانة الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث

يشكل عمل اللجنة بشأن هذا الموضوع مساهمة حاسمة ومناسبة التوقيت في الجهود التي تبذلها الدول والجهات الأخرى صاحبة المصلحة في مجال إدارة مخاطر الكوارث.

وعموماً، هناك قدر كبير من المواءمة والتكامل بالإضافة إلى علاقة وظيفية بين مشاريع المواد وإطار سندي، فمشاريع المواد تنص على واجب الحد من مخاطر الكوارث وعلى التعاون، بينما إطار سندي يحدد الطرائق والتدابير التي يتعين على الدول اعتمادها لأداء هذا الواجب.

برنامج الأغذية العالمي

يرحب برنامج الأغذية العالمي بمشاريع المواد بينما يؤيد هدفها الأصيل، ألا وهو حماية الأشخاص في حالات الكوارث. ويرحب البرنامج بشكل خاص بالتقدم الحقيقي الذي يمكن أن تحرزه مشاريع المواد على صعيد النهوض بوضع القواعد في هذا المجال وكذلك في مجال الوقاية من الكوارث والمساعدة الغوثية. وتكتسب أهمية خاصة لدى البرنامج الأحكام المتعلقة بالوقاية من الكوارث (مشروعاً المادتين ١٠ [٥ مكرراً ثانياً] و ١١ [١٦])؛ ومسؤولية الدولة المتأثرة عن التماس المساعدة عند قصور قدرتها الوطنية على الاستجابة (مشروع المادة ١٣ [١٠])؛ وشروط تقديم المساعدة (مشروع المادة ١٥ [١٣]).

وثمة أحكام أخرى، مثل واجب حماية موظفي الإغاثة ومعدات وبيع الإغاثة (مشروع المادة ١٨)؛ وواجب التعاون (مشاريع المواد ٨ [٥] و ٩ [٥ مكرراً] و ١٠ [٥ مكرراً ثانياً] و ١١ [١٦])؛ وتيسير المساعدة الخارجية (مشروع المادة ١٧ [١٤])؛ ومسألة إنهاء المساعدة الخارجية (مشروع المادة ١٩ [١٥]) تنطبق أيضاً على عمليات البرنامج.

وسيرحب البرنامج بإجراء مزيد من المناقشات فيما يتعلق باعتماد معايير دولية مشتركة إما من خلال وضع مرفقات تقنية إضافية بشأن الجوانب التفصيلية لمساعدات الإغاثة أو عن طريق إنشاء هيئة تقنية محددة تضم خبراء من الدول الأطراف أو أمانة تكون مسؤولة عن الاضطلاع بمهام إضافية تتعلق بوضع المعايير التقنية.

المنظمة الدولية للهجرة

لا يعكس نص مشاريع المواد والتعليقات، بصيغته الحالية، أهمية المسائل المتصلة بالتنقل البشري في سياق الكوارث. ولم ترد سوى إشارتان إلى هذا الموضوع، الأولى هي

اقتباس من المبادئ التوجيهية لتسهيل العمليات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث وتنظيمها على الصعيد الوطني، التي اعتمدها الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر في عام ٢٠٠٧^(٢) أشير فيه إلى المشردين، ضمن فئات ضعيفة أخرى في الفقرة (٧) من التعليق على مشروع المادة ٧ [٦]؛ والثانية إشارة إلى الأطفال المشردين داخلها في الفقرة (٥) من التعليق على مشروع المادة ١٣ [١٠].

والمسألة الثانية التي تثير قلق المنظمة الدولية للهجرة هي المحنة المحددة للمهاجرين في حالات الكوارث. وقد حظيت هذه المسألة باهتمام متزايد من جانب الدول. ويحدد التعليق على مشروع المادة ١ [١] أن مشاريع المواد تنطبق على جميع الأشخاص الموجودين في أراضي الدولة المتأثرة، بصرف النظر عن جنسيتهم. بيد أن مشاريع المواد التالية لا تعكس بالكامل أهمية مراعاة أوجه الضعف المحددة للأشخاص الذين لا يحملون جنسية الدولة المتأثرة في حالات الكوارث. وعلاوة على ذلك، ليست هناك إشارة إلى ضرورة كفالة إمكانية وصول الدول الأجنبية إلى رعاياها، بما في ذلك لأغراض الإجلاء في الحالات التي يتعذر فيها تأمين الحماية والمساعدة في المكان الأصلي.

المجلس الأوروبي

نعرب عن رضانا عن هذا العمل الذي قامت به اللجنة والذي لا يشكل بالنسبة لنا سوى خطوة أولى في اتجاه حماية حقوق الناس في حالات الطوارئ المرتبطة بالكوارث. ونأمل أن يتم في المستقبل تكريس المزيد من الاهتمام للفئات الضعيفة (الأطفال) بمن فيهم اليتامى، والأشخاص ذوو الإعاقة، والمهاجرون، وطالبو اللجوء، والأشخاص الآخرون الذين هم أكثر عرضة للخطر بسبب محدودية مواردهم أو لأسباب أخرى). ونأمل أيضا أن يولي اهتمام مناسب في المستقبل للوقاية، بما في ذلك التثقيف بالمخاطر والتأهب. كما أن حق الضحايا في الحصول على معونة تُقدم من أجل استعادة سبل حياتهم بعد وقوع كارثة ما يعد مهما في رأينا. وسيكون من المفيد أن تنظر مشاريع المواد في مجمل دورة الكارثة (الاستعداد والاستجابة لحالات الطوارئ والإنعاش).

(٢) الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، المبادئ التوجيهية لتسهيل العمليات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث وتنظيمها على الصعيد الوطني، جنيف، ٢٠٠٧.

الاتحاد الأوروبي

يرحب الاتحاد الأوروبي بهذه المجموعة من مشاريع المواد باعتبارها إسهاما هاما في قانون الكوارث الدولي. ويكتسي هذا الموضوع أهمية خاصة بالنسبة للاتحاد الأوروبي، وبخاصة في ضوء أنشطته في ميدان العمل الإنساني والحماية المدنية. والتعليق العام الرئيسي هو ضرورة أن تتيح مشاريع مواد مجالا كافيا لخصوصيات الاتحاد الأوروبي بوصفه منظمة للتكامل الإقليمي.

اللجنة الدولية للصليب الأحمر

تثني اللجنة الدولية للصليب الأحمر على اللجنة لعملها على مشاريع المواد والتعليقات عليها، على أن يكون مفهوما أن التعليقات تشكل جزءا لا يتجزأ من مشاريع المواد. وقد بينت الأحداث الأخيرة أهمية الموضوع وضرورة ترسيخ الإطار القانوني الذي ينظم حماية الأشخاص في حالات الكوارث. وفي هذا الصدد، لا يساور اللجنة الدولية للصليب الأحمر شك في أن مشاريع المواد سوف تشكل إسهاما هاما في القانون الدولي المعاصر يتماشى مع الدور القيادي الذي تضطلع به اللجنة في تدوينها وتطويرها التدريجي.

وقدّمت تعليقات اللجنة الدولية للصليب الأحمر أساسا بهدف الحفاظ على ما يلي: (أ) سلامة القانون الإنساني الدولي؛ (ب) قدرة المنظمات الإنسانية، مثل اللجنة الدولية للصليب الأحمر، على أن تضطلع، في أوقات النزاع المسلح (سواء كان دوليا أو غير دولي، وحتى عندما يحدث بالتزامن مع الكوارث الطبيعية)، بأنشطتها الإنسانية وفقا لنهج محابذ ومستقل وغير منحاز وإنساني.

الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر

يرى الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر أن مشاريع المواد تتضمن عددا من العناصر القوية، بما في ذلك تركيزها على كرامة الإنسان وحقوق الإنسان والتعاون واحترام السيادة، إضافة إلى الحد من مخاطر الكوارث.

غير أن هناك مجالا لتعزيز صيغتها من نواح عديدة. فمشاريع المواد، بصيغتها الحالية، ليست عملية بما يكفي ليكون لها أثر مباشر على مجالات المشاكل التنظيمية الأكثر شيوعا في الاستجابة الدولية. كما أنها مفرطة في الحذر فيما يتعلق بمسألة الحماية، بصرف النظر عن عنوانها. كما يود الاتحاد أن يشدد على قلقه إزاء كيفية تناول مسألة النزاع المسلح في التعليق

على مشاريع المواد، إذ يرى أن النص الحالي قد يؤدي، عن غير قصد، إلى تقويض حماية القانون الإنساني الدولي.

كما يسره جدا أن مشاريع المواد تشير إلى الجهات الفاعلة الإنسانية من غير الدول في العديد من مشاريع المواد. وهذا أمر هام جدا بالنظر إلى أهمية الإسهامات التي تقدمها هذه الجهات في الاستجابة للكوارث والحاجة إلى شملها أيضا ضمن إطار تنظيمي (حتى وإن لم يكن نفس الإطار المنطبق تحديدا على الدول).

ويرى الاتحاد أن النص قد فوت بعض الفرص. وأبرزها هو النهج المختزأ المتبع إزاء "قواعد الطريق" للعمليات الدولية (انظر التعليقات على مشروعين ١٥ [١٣] و ١٧ [١٤]).

ثانيا - الملاحظات المحددة على مشاريع المواد

ألف - مشروع المادة ١ [١] - النطاق

١ - التعليقات الواردة من الحكومات

قطر

تقترح قطر التعديل التالي على مشروع المادة ١ [١]: "تنطبق مشاريع المواد هذه على حماية الأشخاص في حالات الكوارث والحالات المشابهة لها."

٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية

المنظمة الدولية للهجرة

فيما يتعلق بنطاق تطبيق الاختصاص الموضوعي لمشاريع المواد، سيكون من المهم الإشارة في التعليق إلى أن الدول ملزمة بحماية جميع الأشخاص الموجودين في أراضيها، بغض النظر ليس فقط عن جنسيتهم وإنما أيضا عن مركزهم القانوني.

وعلاوة على ذلك، فإن اختيار التعليق بحيث يشير صراحة إلى أن مشاريع المواد تركز أساسا على حقوق الدول والتزاماتها كل منها تجاه الأخرى، وبدرجة أقل على حقوق الأفراد، ليس له ما يبرره في ضوء كل من موضوع حماية الأشخاص في حالات الكوارث والاعتراف المعاصر بأهمية حقوق الإنسان في حالات الكوارث. وهذه الأهمية يبينها بوضوح الاهتمام المتزايد الذي توليه لهذه المسألة هيئات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، إضافة إلى المحاكم الدولية الإقليمية. وتمثل مشاريع المواد فرصة هامة لتوضيح كيفية انطباق إطار حقوق

الإنسان في سياق الكوارث. وعلاوة على ذلك، فإن اتباع نهج قائم على حقوق الإنسان يمكن أن يساعد في تحقيق التوازن الصحيح بين المصالح الفردية والعامة التي تتعرض للخطر في حالات الكوارث.

وتشير الفقرة (٤) من التعليق على مشروع المادة ١ [١] إلى أن مشاريع المواد تركز في المقام الأول على مرحلة الاستجابة والإنعاش التي تلي وقوع الكارثة مباشرة، بما في ذلك مرحلة إعادة البناء بعد وقوع الكارثة. ثم جاء فيها: ”ومع ذلك، تشمل مشاريع المواد أيضاً، كما مشروعي المادتين ١٠ [٥ مكرراً ثانياً] و ١١ [١٦]، بحسب الاقتضاء، مرحلة ما قبل وقوع الكارثة فيما يتعلق بأنشطة الحد من خطر الكارثة وتجنبها وتخفيف حدتها“. وفي الصيغة الحالية يبدو أن الالتزامات المتعلقة بمرحلة ما قبل الكارثة هي فقط تلك التي تم تناولها في مشروعي المادتين ١٠ [٥ مكرراً ثانياً] و ١١ [١٦]. ويمكن أن تُستخدم الإشارة إلى ”بحسب الاقتضاء“ لتوسيع نطاق التزامات الدولة بحيث تشمل مرحلة ما قبل وقوع الكارثة أيضاً فيما يتعلق بالأحكام الأخرى من قبيل مشروع المادة ٦ [٨]، التي تولي أهمية خاصة للالتزامات في مجال الوقاية.

ويقترح أيضاً إضافة صفة ”المبكر“ إلى ”مرحلة الإنعاش“، وتنطبق هذه الصفة أيضاً على الإشارة التالية إلى مرحلة إعادة البناء. وسيصبح نص الجملة عندها: ”...على مرحلة الاستجابة والإنعاش المبكر التي تلي وقوع الكارثة مباشرة، بما في ذلك مرحلة إعادة البناء بعد وقوع الكارثة“. ومن شأن هذا التغيير أن يوضح أن أنشطة إعادة الإعمار التي تبدأ مباشرة بعد وقوع الكارثة هي وحدها المشمولة. ومن المهم كفاية أن يكون نطاق تطبيق مشاريع المواد، ولا سيما من حيث الاختصاص الزمني، محدداً بوضوح، لا سيما لأن مرحلة ما قبل الكوارث (الحد من مخاطر الكوارث أو إدارتها) وما بعد الكوارث (الإنعاش وإعادة الإعمار) يمكن أن تشمل تدخل جهات فاعلة مختلفة تماماً، وليس فقط المنظمات الإنسانية، وإنما أيضاً المنظمات المعنية بقضايا التنمية. ويمكن لبارامترات تدخل هذه الجهات الفاعلة المختلفة أن تتباين بشدة؛ ولذلك، يقترح أن تُستبعد مرحلة الإنعاش وإعادة البناء الأطول أجلاً من نطاق تطبيق مشاريع المواد.

برنامج الأغذية العالمي

يود البرنامج أن يُنظر في ما إذا كانت الأحكام المتعلقة بنطاق مشاريع المواد والغرض منها يمكن أن تستفيد من إشارة توضيحية إلى الوقاية من الكوارث والحد من مخاطرها.

باء - مشروع المادة ٢ [٢] - الغرض

١ - التعليقات الواردة من الحكومات

النمسا

يستبعد مشروع المادة ٢ بصيغته الحالية تطبيق مشاريع المواد على أي نشاط يتصل بتجنب مخاطر الكوارث أو الحد منها، وهي مسألة تم تناولها، على سبيل المثال، في مشروع المادتين ١٠ [٥ مكرراً ثانياً] و ١١ [١٦].

ومن منظور لغوي، تجدر الإشارة إلى أنه من غير المعروف إلى أي اسم تعود كلمة that المستخدمة في النص الإنكليزي كاسم موصول [لم يرد مقابل لكلمة that في النص العربي]؛ وينبغي إعادة صياغة النص بحيث يتم توضيح أن كلمة that تعود إلى كلمة "response" ["مواجهة" في النص العربي].

قطر

تقترح قطر التعديل التالي على مشروع المادة ١ [١]: "الغرض من مشاريع المواد هذه هو تيسير حدوث مواجهة كافية وفعالة لحالات الكوارث تلي الاحتياجات الأساسية للأشخاص المعنيين، مع احترام حقوقهم احتراماً كاملاً غير منقوص."

سويسرا

تلاحظ سويسرا أن استبعاد النزاعات المسلحة، الذي كان وارداً في الأصل في صيغة سابقة لمشروع المادة ٢ [٢] من مشاريع المواد، قد حُذف، مما يطرح تساؤلاً بشأن كيفية تغطية مشاريع المواد لحالات النزاع المسلح التي تقع فيها الكوارث. [انظر أيضاً التعليق على مشروع المادة ٢١]

٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية

المنظمة الدولية للهجرة

يقترح إضافة فقرة في التعليق للاعتراف صراحة بأن المشردين من جرّاء الكوارث يعتبرون متأثرين بشكل مباشر. وهذه الإشارة الصريحة إلى هذه الفئة يمكن تبريرها في ضوء حجم التشريد المتعلق بالكوارث، بهدف توجيه اهتمام الدول وغيرها من الجهات صاحبة المصلحة إلى هذه المسألة. وكما يتبين في مختلف التقارير وعلى نحو ما يتكرر تأكيده في إطار

سنداي، يشكل التشريد أحد أبرز آثار الكوارث، وقد شهد زيادة في السنوات الأخيرة، ويتوقع أن يزداد أكثر في المستقبل.

ويمكن أن يتأثر تعريف "الأشخاص المعنيين" أيضا بتعريف "الكوارث". ففهم الكارثة باعتبارها نتيجة لخطر ما سيتيح شمل طائفة أوسع نطاقا من الأشخاص المتأثرين، ولا سيما: المشردون ليس فقط بسبب الأخطار الفعلية، بل أيضا في أعقاب حدوث أخطار بسبب المستوى العام للإخلال بسير المجتمع المحلي؛ والأشخاص الذين لا يمكن اعتبار الكارثة السبب الوحيد لتشريدهم؛ والمجتمعات المضيفة المتأثرة بتدفق المشردين. وأي تدابير معتمدة لا تأخذ هذه الحالات في الحسبان ستكون دائما جزئية وغير فعالة في توفير الحماية للأشخاص المتأثرين.

وتعريف الأشخاص المتأثرين المعتمد في مشاريع المواد لا يأخذ في الاعتبار بشكل كامل أهمية مرحلة الوقاية، لا سيما من أجل حماية الأشخاص المعرضين للتأثر، وهي مرحلة مدرجة في نطاق تطبيق مشاريع المواد (على النحو المحدد في الفقرة (٤) من التعليق على مشروع المادة ١ [١] وعلى نحو ما كررت تأكيده الفقرة ٥٠ من التعليق على مشروع المادة ٢ [٢]). وبالإضافة إلى الأشخاص المتأثرين مباشرة، يقترح أن يشير التعليق أيضا إلى الأشخاص التي يُرجح أن يتأثروا. وتتمثل المشكلة في كيفية تحديد الأشخاص الذين يُرجح أن يتأثروا. وفي سياق الحد من مخاطر الكوارث، يستند تحديد الأشخاص المعرضين للخطر إلى تقييم لمدى تعرض الأشخاص ومدى ضعفهم. ومع ذلك، وفي ضوء التعريف الضيق للكوارث في مشاريع المواد والحاجة إلى كفالة توافر يقين قانوني، يمكن ترجمة مفهوم التعرض إلى مفهوم يسهل تحديده بالإشارة مثلا إلى عنصر جغرافي (جميع الذين يعيشون في منطقة محددة). وسيكون البديل أن تُترك مهمة تحديد الأشخاص المعرضين للخطر للمشرع الوطني.

وفيما يتعلق بأفراد الأسرة، ينبغي أن تُؤخذ في الاعتبار الأوضاع المحددة للأشخاص الذين لم يتأثروا مباشرة، ولكنهم فقدوا أحد أفراد أسرهم. وقد تكون محتهم أكثر إيلا من الأسر المتأثرة بالكوارث التي نجت والتي بقي أفرادها معا. وقد يرى البعض أن أفراد الأسرة الذين فقدوا أحد الأقارب قد يكونون أكثر ضعفا من الناحيتين النفسية والمادية على السواء. ولذلك، يُقترح الإبقاء على استبعاد أفراد الأسر المتأثرة بصورة غير مباشرة، إلا عندما يكون هؤلاء الأفراد متأثرين مباشرة نوعا ما، مثلا بسبب فقدان أحد أقاربهم، وفي هذه الحالة ينبغي الاعتراف باحتمال زيادة ضعفهم.

وفيما يتعلق باستبعاد الخسائر الاقتصادية التي يعاني منها الأشخاص المتواجدون في أماكن أخرى من نطاق تطبيق مشاريع المواد، يوجّه الانتباه إلى تبرير التمييز بين الأشخاص

الذين يكونون متواجدين عندما تحل الكارثة والأشخاص الذين يكونون في أماكن أخرى. فهل يمكن الدفع حقا بأن الأشخاص الذين لم يكونوا متواجدين عندما وقعت الكارثة لديهم احتياجات أقل للحماية من أولئك الذين كانوا متواجدين عند وقوعها، والذين على سبيل المثال، لم يتأثروا إلا بشكل طفيف؟ إن هذا التمييز يصعب تبريره أكثر في ضوء اتساع نطاق تطبيق مشاريع المواد التي تشمل أيضا مرحلة الإنعاش وإعادة الإعمار. وعلاوة على ذلك، فإن من الصعب أيضا الإبقاء على هذا التمييز في ضوء أهمية الأثر الذي تخلفه على الأشخاص الحسائر الاقتصادية المذكورة في الفقرة (٧) من التعليق على مشروع المادة ٣ [٣]. فالمعيار التوجيهي ينبغي أن يكون الأثر الذي تخلفه الكارثة على الأشخاص وليس بالضرورة التواجد المادي للشخص في المنطقة المتأثرة.

وتسلم الفقرة (٩) من التعليق بالدور المحوري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية في سياق الكوارث والسمات الخاصة لتلك الحقوق التي تنطوي على التزام بالإعمال التدريجي. وتصدر الإشارة إلى أن بعض الالتزامات الأساسية الدنيا (المتصلة بتوفير المواد الغذائية الأساسية، والرعاية الصحية الأساسية، والمأوى الأساسي والإسكان، والتعليم للأطفال) تستمر حتى في سياق الكوارث. وبالإضافة إلى ذلك، فإن احتياجات أشد الفئات ضعفا، بمن في ذلك المهاجرون والمشردون، بل وأيضا السكان المحاصرون والمجتمعات المضيفة، ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار على وجه التحديد. وعلاوة على ذلك، سيكون من المهم تحديد أن هامش التقدير الذي تستخدمه الدول يشير إلى اختيار التدابير التي يتعين اعتمادها وليس إلى النتيجة التي يتعين تحقيقها.

وكان اختيار اللجنة، في الفقرة (١٠) من التعليق، عدم إدراج قائمة حقوق لتجنب أي تفسير مخالف قد ينطوي على خطر استبعاد الحقوق الأخرى التي لا يرد ذكرها، اختيارا جيدا. بيد أنه، لغرض أعمال المنظمات الدولية ودورها في مجال الدعوة، سيكون من المفيد أن تكون هناك قائمة غير حصرية من الحقوق ذات الصلة في هذا السياق. وما فتئت المنظمات الدولية وغيرها من الجهات الفاعلة في المجال الإنساني تواجه بضرورة مساندة جهودها في مجال الدعوة لاحترام بعض الحقوق بإشارات إلى الالتزامات المقابلة المنصوص عليها في الصكوك القانونية.

الاتحاد الأوروبي

يرحب الاتحاد الأوروبي بالإشارة في مشروع المادة ٢ [٢] إلى التلبية الفعالة للاحتياجات الأساسية للأشخاص المتأثرين بالكوارث، التي تتوافق مع الأخذ بنهج قائم على الحقوق، وهو ما ينعكس أيضا في مشروعَي المادتين ٥ [٧] (الكرامة الإنسانية) و ٦ [٨]

(حقوق الإنسان). ويشكل التركيز على الأشخاص المحتاجين نقطة هامة بالنسبة للاتحاد الأوروبي. بيد أن الاتحاد يوافق على أن النهجين ليسا حصريين، بل يكمل أحدهما الآخر.

جيم - مشروع المادة ٣ [٣] - تعريف الكارثة

١ - التعليقات الواردة من الحكومات

النمسا

على الرغم من الشرح في التعليق، فإن صياغة مشروع المادة ٣ [٣] لا تبين، في النص الإنكليزي، ما إذا كانت جملة "resulting in widespread loss of life, great human suffering and distress, or large-scale material or environmental damage" (التي وردت في النص العربي بصيغة "تؤدي إلى وقوع خسائر في الأرواح على نطاق كبير، أو إلى معاناة وكرب إنسانيين شديدين، أو إلى حدوث أضرار مادية أو بيئية بالغة") تعود فقط إلى "series of events" أو إلى "calamitous event". وإذا كان من المقصود أن تعود أيضا إلى "calamitous event"، فإن صفة "calamitous" في النص الإنكليزي، تكون زائدة أو حتى مربكة لأن نتيجة هذا الحدث تظهر في الجزء الثاني من الجملة [لا ينطبق هذا الإهام على النص العربي لأن جملة "a calamitous event or series of events" في النص الإنكليزي وردت بصيغة "حدث مفاجئ أو سلسلة أحداث مفاجئة" في النص العربي]. بيد أنه إذا كانت عبارة "calamitous event" قائمة بحد ذاتها بدون أن تُعطَفَ عليها أي عبارة أخرى، سيكون من المبهم ما إذا كانت صفة calamitous تصف الجزء الثاني من الجملة. وبالمثل، إذا كان من المقصود أن تعود صفة calamitous على كل من الحدث وسلسلة الأحداث، ستكون زائدة بالنظر إلى الجزء الثاني من الجملة. كما يبدو أن حصر الحدث يستبعد الحالات الناشئة على سبيل المثال عن تفشي مرض معدٍ، كوباء أو جائحة لا يمكن دائما عزوهما إلى حدث معين.

ولئن كان التعريف يستند إلى حد معين إلى اتفاقية تامبير المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة لعام ١٩٩٨^(٣)، قد يجدر التساؤل رغم ذلك ما إذا كان العنصر المتعلق بالإخلال بسير المجتمع مناسبا. ولا يمكن استبعاد أن المجتمع قد يقدم أفضل برهان على سيره في حالة الكارثة إذا أُتخذت تدابير الإغاثة المناسبة وفقا لخطط طوارئ معدة إعدادا جيدا. وهذا يعني أن حالة من هذا القبيل لن يشملها التعريف، لأنه لم يحصل تعطل في المجتمع. ومن المشكوك فيه ما إذا كان زلازل أو تيهور

(٣) United Nations, Treaty Series, vol. 2296, p.5.

أو فيضان أو أمواج سنامية قد تستوفي عتبة "الإخلال الخطير بسير المجتمع". وإذا تم فهم هذا التعريف بشكل حرفي، فإن الحالات المتكررة الحدوث كتلك الحالات، والتي من المتوقع أن تدرج ضمن النطاق المتوخى، لن تصنف دائما ككوارث لأغراض مشاريع المواد.

٣ - ولذلك، سيكون من المفيد استعراض تعريف الكوارث بحيث يشمل جميع الكوارث، حتى ولو لم تكن تخل بسير المجتمع في دولة بأسرها.

كوبا

ينبغي تعريف مصطلح "الكارثة" وفقا لمسرد استراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من الكوارث^(٤) الذي يعرف "الكارثة" بأنها "اضطراب في أداء المجتمع أو التجمعات يتضمن خسائر كبيرة وآثار سلبية على الأرواح والنواحي المادية والاقتصادية والبيئية التي تفوق قدرة المجتمع أو التجمع العمراني المتأثر على مواجهتها باستخدام موارده الذاتية"^(٥).

الجمهورية التشيكية

يتضمن مشروع المادة ٣ [٣] تعريفا "للكارثة" يهدف ألا يكون شديد التقييد، من ناحية، ولكنه أيضا ليس واسع النطاق، من جهة أخرى. وفي رأينا، حققت اللجنة التوازن الصحيح بين هذين النقيضين ونحن نؤيد هذا التعريف. ونفهم أن هناك حاجة إلى ترك هامش للتقدير بشأن إمكانية انطباق مشاريع المواد، غير أننا نود لو قامت اللجنة بإعطاء مزيد من التفاصيل في التعليق على تعريف عبارة "بما يخل بشكل خطير بسير المجتمع"، على سبيل المثال عن طريق الأمثلة، لأن هذا التعريف العام يطرح صعوبات في تحديد العتبة التي ينبغي استيفاؤها لكي تنطبق مشاريع المواد هذه.

إكوادور

يعرف دليل إدارة المخاطر التي وضعته أمانة إدارة المخاطر في إكوادور^(٦) الكارثة بأنها "إخلال خطير جدا أو حالة طوارئ يكون حدوث أي منهما أو خطر حدوثه مرتبطا

(٤) الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، مصطلحات الاستراتيجية الدولية عن الحد من الكوارث لعام ٢٠٠٩، جنيف، أيار/مايو ٢٠٠٩. متاحة على العنوان الشبكي: www.unisdr.org/we/inform/publications/7817

(٥) المرجع نفسه، الصفحة ٨.

(٦) "Manual del Comité de Gestión de Riesgos", June 2014 (available from <http://biblioteca.gestionderiesgos.gob.ec/items/show/10>), p. 100, item 13

ب عوامل طبيعية أو عوامل من صنع الإنسان. وتفوق إدارتها قدرة المجتمعات المحلية المتضررة أو المجتمع المتضرر على الاستجابة للحالة باستخدام موارده المحلية.“ وجاء في إطار عمل هيوغو^(٧) أن ”نطاق إطار العمل هذا يشمل الكوارث الناجمة عن الأخطار الطبيعية والأخطار والمخاطر البيئية والتكنولوجية المتصلة بها، ومن ثم فهو يعكس نهجا شاملا يتصدى لأخطار متعددة إزاء إدارة مخاطر الكوارث والعلاقة بينها، بإمكانه أن يؤثر إلى حد كبير في النظم الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والبيئية، كما أكدت ذلك استراتيجية يوكوهاما^(٨)“.

ويبدو من الملائم أن يضاف إلى تعريف الكارثة مفهوم عامل مرتبط بها أو مسبب لها، بحيث يأخذ التعريف بنهج شامل إزاء إدارة المخاطر.

ألمانيا

لا ينبغي أن يركز تعريف ”الكارثة“ فقط على ”الأحداث“ التي تبدأ فجأة، بل أيضا على العمليات التي تبدأ ببطء مثل الجفاف، التي تشكل تهديدا جسيما للبلدان المعرضة للخطر. ولذلك، نقترح إدراج عبارة ”العمليات المطولة“ في تعريف الكارثة في مشروع المادة ٣ [٣].

هولندا

تفضل هولندا أن يتم دمج مشروعَي المادتين ٣ [٣] و ٤ ضمن مشروع مادة واحدة بشأن استخدام المصطلحات.

٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية

الأمانة المشتركة بين الوكالات للاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث

يطرح التعريف المقترح للكوارث في مشروع المادة ٣ [٣] عتبة عالية، مما يستبعد الكوارث المشمولة بالفعل في الفقرة ١٥ من إطار سينداي، ألا وهي الكوارث المحدودة.

(٧) إطار عمل هيوغو ٢٠٠٥-٢٠١٥: بناء قدرة الأمم والمجتمعات على مواجهة الكوارث الذي اعتمده المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث، كوبي، هيوغو، اليابان، ١٨-٢٢ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥ A/CONF.206/6، و Corr.1، الفصل الأول، القرار ٢).

(٨) استراتيجية يوكوهاما من أجل عالم أكثر أمناً: المبادئ التوجيهية لاتقاء الكوارث الطبيعية والتأهب لها وتخفيف حدتها، وخطة عمل المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث الطبيعية، يوكوهاما، اليابان، ٢٣-٢٧ أيار/مايو ١٩٩٤، A/CONF.172/9، الفصل الأول، القرار ١، المرفق الأول.

وتبين البحوث والتجارب أن الكوارث المحدودة تتسبب بخسائر فادحة، بما في ذلك من الناحية الاقتصادية، مما يؤثر سلباً على قدرة الناس على الصمود، ويؤدي إلى تفاقم أوجه الضعف القائمة ويسهم في حدوث انتكاسات شديدة في التنمية البشرية. وتتسبب الكوارث المحدودة، بما تتسم به من ارتفاع في وتيرة وقوعها، بتدهور مستمر في أصول التنمية، مثل المنازل والمدارس والمرافق الصحية والطرق والهياكل الأساسية المحلية. وحتى الآن لم تحظ بالاهتمام الواجب وغالباً ما لا تؤخذ في الاعتبار في الإحصاءات، مما يعطي صورة ناقصة عن الآثار والعواقب؛ وفي الواقع، بمجرد أن تُشمل في الحسابات الخسائر المباشرة المرتبطة بالكوارث المحدودة، فإن إجمالي الخسائر المباشرة ستزداد بنسبة لا تقل عن ٥٠ في المائة.

ومن الأهمية بمكان كفالة أن تشمل مشاريع المواد أيضاً الكوارث المحدودة، التي بطبيعتها لا تنطوي على "خسائر في الأرواح على نطاق كبير" أو "معاناة إنسانية شديدة" أو "حدوث أضرار مادية أو بيئية بالغة". وفي ضوء ذلك، يقترح إعادة النظر في عبارات "على نطاق كبير" و "شديدين" و "بالغة"، كما يقترح إضافة كلمة "اقتصادية" بعد كلمة "بيئية"، مع إدخال التعديلات التي تتفق مع هذه التغييرات في التعليق.

المنظمة الدولية للهجرة

يتمثل أحد السبل لإدماج التشريد في مشاريع المواد في الاعتراف بالأثر الذي تخلفه الكوارث على التشريد في تعريف "الكارثة" في مشروع المادة ٣ [٣]. ويسلم التعريف الذي اعتمدته اللجنة بأن الأضرار المادية و البيئية البالغة هي نتائج طبيعية للكوارث (الفقرة ٧) من التعليق؛ وينبغي التعامل مع التشريد بالطريقة نفسها.

ومن شأن إدراج إشارة إلى التشريد في تعريف الكارثة أن يحقق غرضين. أولاً، سيسلط المزيد من الضوء على مسألة التنقل البشري، فيذكر الدول بأنها تحتاج، في وضع سياساتها، بما في ذلك في مجال الحد من مخاطر الكوارث، إلى الاعتراف بمخاطر التشريد ومعالجة آثاره السلبية. وثانياً، فإن مشروع المادة ٣ [٣] يسهم، عن طريق تعريف الكارثة، في تحديد نطاق تطبيق مشاريع المواد. وبالتالي، فإن إدراج إشارة إلى التشريد في مشروع المادة ٣ [٣] يعني أنه ينبغي على الدول، في إطار الامتثال للالتزامات الأخرى المنصوص عليها في مشاريع المواد، أن تأخذ في الاعتبار البعد الذي يطرحه التشريد.

وفي مشروع المادة، تعرّف الكارثة بأنها الحدث، لا العواقب المترتبة عليه. ومع ذلك، على النحو المحدد في الفقرة ٣ من التعليق، فإن كلمة "مفجع" تستخدم لتحديد عتبة، وهو ما تحدده كذلك العواقب المترتبة على هذا الحدث، ألا وهي "وقوع خسائر في الأرواح على

نطاق كبير أو إلى معاناة وكرب إنسانيين شديدين، أو إلى حدوث أضرار مادية أو بيئية بالغة، بما يخل بشكل خطير بسير المجتمع“. وهذا الخيار يؤدي إلى نشوء مستويات تحليل عديدة تهدد بنشوء إهمام في تطبيق التعريف، الذي يعد أساسيا في تفسير كامل نص مشاريع المواد. فهل عتبة الحدث المفجع تُعرّف بحد ذاتها أو في ضوء ما تخلفه من نتائج مفجعة؟ أي بعبارة أخرى، هل يجب أن يكون الحدث مفجعا وأن يتسبب بنتائج كارثية في الوقت نفسه أم أنه يعتبر مفجعا عندما يتسبب بنتائج مفجعة؟ وهذا التمييز مهم لأن حدثا يقع على نطاق صغير يمكن أن يتسبب بعواقب وخيمة ولا يسعنا إلا أن نتساءل عما إذا كانت الحالات الأقل تطرفا ستدرج في نطاق تطبيق مشاريع المواد. وإذا كان الجواب هو أن الحدث ينبغي أن يكون مفجعا بحد ذاته وأن يتسبب بالعواقب المذكورة، وهو ما توحى به الفقرة (٣) من التعليق، فيجب تعريف كلمة ”المفجع“ في التعليق، وسيكون من المهم أن يشمل هذا التعريف أيضا الأحداث الأضيق نطاقا.

وعلاوة على ذلك، في حين أن التعليقات توضح أن التعريف لا يقصد منه أن يشمل النزاعات، فلا يبدو أنه يقتصر على الأسباب البيئية (ولا حتى في التعليقات). فالحدث المفجع أو سلسلة الأحداث المفجعة التي تؤدي إلى وقوع خسائر في الأرواح على نطاق كبير، أو إلى معاناة وكرب إنسانيين شديدين، أو إلى حدوث أضرار مادية أو بيئية بالغة يمكن أن تشمل جميع الأحداث التالية: الأخطار الطبيعية؛ وعمليات التدهور والتغير البيئي البطيئة الظهور؛ والحوادث التكنولوجية والأوبئة. وقد يكون هذا اختيارا متعمدا من جانب اللجنة. غير أن آثاره الواضحة على نطاق النص بأكمله ينبغي أن يُنظر فيها بعناية. وتجدر الإشارة إلى أن مشروع المادة ١٠ [٥ مكررا ثانيا] (التعاون للحد من مخاطر الكوارث) التي وإن كانت تبدو أنها تشير إلى الحد من مخاطر الكوارث على النحو المبين في إطار عمل هيوغو وإطار سندي، يمكن توسيع نطاقها إذا كان تعريف ”الكارثة“ أوسع نطاقا.

وفي الفقرة (٦) من التعليق، يُعترف بأن الاضطراب الخطير يمكن أن يؤدي إلى ”معاناة وكرب إنسانيين شديدين“ حتى وإن لم يقتصر بخسائر في الأرواح. ولا يتبين المقصود بمصطلح ”اضطراب“. وهل يشمل تشريد الناس؟ وينبغي إدراج فقرة جديدة، بعد الفقرة (٦)، تشير إلى التشريد باعتباره أحد الآثار الكبرى للكوارث، من أجل إبراز هذه المسألة بالقدر الذي يستحقه حجم التشريد الناجم عن الكوارث^(٩).

(٩) Internal Displacement Monitoring Center, Global Estimates 2015 – People Displaced by Disasters, (٩)

.July 2015

وفي الفقرة (٧) من التعليق، توضح اللجنة أن أضرار الممتلكات والبيئة أُدرجت من منطلق الاعتراف بأنها تعتبر من النتائج المعتادة لأي كارثة؛ لذلك ينبغي، وفقا للمنطق نفسه، أن يُعامل التشريد بالطريقة نفسها. ومن ثم، يُقترح إدراج التشريد في تعريف الكارثة بالاقتران مع الإشارة إلى المعاناة والكرب الإنسانيين.

وسيكون هذا الإدراج مبررا بالنظر إلى حجم التشريد الذي تتسبب فيه الكوارث بشكل متزايد وسيكون من شأنه إبراز هذه المسألة بالقدر اللازم. وسيكون الغرض من الإدراج هو ضمان أن تضع الحكومات في حسابها خطر تشريد مجتمعات بأكملها، عند الوفاء بمختلف الالتزامات الأخرى المنصوص عليها في مشاريع المواد، ولا سيما في سياق الحد من مخاطر الكوارث وإدارتها، وكذلك عند معالجة آثار الكوارث وكفالة الحماية الفعالة للأشخاص المتأثرين. فالتشريد يتسبب للناس في وضع كارثي من جراء افتقارهم إلى سبل كسب الرزق والخدمات ورأس المال الاجتماعي.

الاتحاد الأوروبي

بالنظر إلى المصطلحات التي وضعها مشروع المادة مثل "حدث مفاجئ" و "يخل بشكل خطير بسير المجتمع"، يبدو أنه من الصعب تحديد العتبة التي تستوجب البدء في تطبيق مشاريع المواد. ويثير هذا الأمر إشكالية وخصوصا إذا ما أُريد لمشاريع المواد أن تصبح صكا ملزما قانونا.

ويلاحظ الاتحاد الأوروبي أن مشروع المادة يعكس إلى حد ما النهج المتبع في اتفاقية تامبير بإشارته إلى حدث أو سلسلة أحداث. غير أنه لوحظ أن هذا التعريف لا يتماشى بالضرورة مع تعاريف أخرى مستخدمة في القانون الدولي، مثل المادة ٣ من قرار مجلس الاتحاد الأوروبي بشأن الترتيبات المتعلقة بتطبيق الاتحاد الأوروبي لبند التضامن^(١٠)، والمادة ٤ من القرار المتعلق بإنشاء آلية الحماية المدنية الخاصة بالاتحاد^(١١)، حيث تُعرّف كلتا المادتين الكارثة بأنها "أي وضع له أو قد يكون له تأثير شديد على الناس أو البيئة أو الممتلكات، بما في ذلك التراث الثقافي". ويتميز هذا التعريف بأنه يركز على الوضع بشكل مباشر، بصرف النظر عن سبب نشوئه. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الإشارة إلى وضع "قد يكون له

(١٠) The Solidarity Clause, article 222 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), O.J. L 192, 1.7.2014, p. 53.

(١١) Decision no. 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism, L 347/924.

تأثير شديد“ يسمح بتضمين التهديدات المحتملة للكارثة (مثل تفشي فيروس إيبولا أو عاصفة مقتربة من الأرض)، لكي تنطبق هذه الصكوك أيضا قبل أن يقع الحدث المفجع فعليا.

اللجنة الدولية للصليب الأحمر

تلاحظ اللجنة مع القلق أن تعريف مصطلح “كارثة” لأغراض مشاريع المواد لم يعد يستبعد حالات النزاع المسلح صراحةً كما كان الحال بالنسبة للصيغ السابقة من مشاريع المواد. ويُنشئ التعريف الجديد تداخلا وتضاربا بين قواعد القانون الدولي الإنساني ومشاريع المواد، مما سيجرب عليه خلط وتعارض محتمل بين القواعد (إذا تحولت مشاريع المواد إلى صك ملزم دوليا).

الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر

يقترح الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر أن يُذكر في التعليق على مشروع المادة ٣ [٣] أن تعريف الكارثة يمكن أن ينطبق كذلك على الأحداث التي تبدأ فجأة (مثل الزلازل أو الأمواج السنامية) والأحداث التي تبدأ ببطء (مثل الجفاف أو الفيضانات التدريجية). إضافة إلى ذلك، قد يكون من المفيد أن تشير الفقرة (٦) من التعليق إلى أن “المعاناة والكرب الإنسانيين الشديدين” يمكن حدوثهما بسبب إصابات غير مميتة أو أمراض أو غير ذلك من المشاكل الصحية التي تنجم عن الكوارث (وليس فقط التشريد).

دال - مشروع المادة ٤ - استخدام المصطلحات

١ - التعليقات الواردة من الحكومات

النمسا

لا تعتقد النمسا أن تعريفي “الدولة المساعدة” و “الجهات المساعدة الأخرى” (في الفقرتين الفرعيتين (أ) و (ب)) يحتاجان إلى العبارة التقييدية “بناءً على طلبها أو بموافقتها”. وتبدو هذه العبارة التقييدية غير لازمة لأن الشروط الواردة فيها تحديدا تعتبر نتيجة للأحكام الموضوعية لمشاريع المواد، ومن ثم لا يلزم إدراجها في التعاريف. كذلك، فإن التعاريف الواردة في اتفاقية تامبير لا تتضمن مثل هذا التقييد.

علاوة على ذلك، فلا بد من التوفيق بين التعليق على الفقرة الفرعية (هـ) المتعلقة بتعريف موظفي الإغاثة وممارسات الدول، نظرا لأن الموظفين العسكريين يظلون تحت قيادة

الدولة المساعدة بشكل كامل، بصرف النظر عن سيطرة الدولة المتأثرة على عمليات الإغاثة. ومن ثم، فإن هذه العمليات تظل منسوبة للدولة المساعدة.

كوبا

يُفترض أن تعدل الفقرة الفرعية (د) لتنص على الآتي: "يقصد بمصطلح "المساعدة الخارجية" موظفو الإغاثة والمعدات والسلع، والخدمات المقدمة من دول مساعدة أو جهات مساعدة أخرى إلى دولة متأثرة بهدف المساعدة الغوثية في حالات الكوارث أو الحد من مخاطر الكوارث، بناء على طلب الدولة المتأثرة أو بموافقتها أو على النحو المتفق عليه سابقا من خلال التعاون و/أو التشارك." ويُفترض أيضا أن يتضمن مشروع المادة مصطلح "الحد من مخاطر الكوارث"، المذكور في مشاريع المواد والوارد كذلك في مسرد مصطلحات الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث. ٤. ومن ثم، تُدرج في الفقرة الفرعية الجديدة (ز) في مشروع المادة ٤ لتنص على الآتي: "يقصد بمصطلح 'الحد من مخاطر الكوارث' مفهوم الحد من مخاطر الكوارث وممارسته التي تتم من خلال جهود منتظمة ترمي إلى تحليل العوامل المسببة للكوارث ومعالجتها، بما في ذلك عن طريق الحد من التعرض للأخطار، وتقليل قابلية الناس والممتلكات للتضرر، وإدارة الأراضي والبيئة بطريقة رشيدة، وتحسين التأهب لمواجهة الأحداث السلبية."

الجمهورية التشيكية

في التعليق على الفقرة الفرعية (أ) من مشروع المادة ٤، تقرر اللجنة بوجود حالات يمكن فيها النظر إلى دولتين باعتبارهما "دولتين متأثرتين"، وإن كانت حالات نادرة. ورغم أن هذه الحالات قد تكون استثنائية، فنحن نرى أنه من المناسب وضع مجموعة من المؤشرات المحددة التي قد تكون مفيدة في هذا الصدد. لذلك، نقترح أن تنظر اللجنة في أن تقدم معايير قابلة للتطبيق في مثل هذه الحالات، على الأقل في التعليق.

وتقرر الجمهورية التشيكية بأنه يمكن في حالات الطوارئ، بما فيها الكوارث، أن يتم نشر كل من الموظفين المدنيين والعسكريين، حسب التعريف الوارد في الفقرة الفرعية (هـ) من مشروع المادة ٤. ونود أن نسترعي انتباه اللجنة إلى المبادئ التوجيهية لاستخدام أصول الدفاع العسكري والمدني في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث (يُشار إليها فيما يلي باسم "مبادئ أو سلو التوجيهية")^(١٢) والمبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام أصول الدفاع

(١٢) المبادئ التوجيهية لاستخدام أصول الدفاع العسكري والمدني في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث - "مبادئ أو سلو التوجيهية"، التنقيح ١، ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦.

العسكري والمدني لدعم الجهود الإنسانية للأمم المتحدة في حالات الطوارئ المعقدة (يُشار إليها فيما يلي باسم "المبادئ التوجيهية للأصول الدفاعية العسكرية والمدنية")^(١٣)، حيث يؤكد كلاهما على أن الأولوية تكون لاستخدام الموظفين المدنيين ويقتصر استخدام الموظفين العسكريين على الحالات التي لا يتوافر فيها موظفون مدنيون مماثلون. ونقترح أن تقوم اللجنة بمعالجة هذه المسألة في التعليق.

إكوادور

يُوصى بتوسيع نطاق مشروع المادة المتعلق باستخدام المصطلحات بإدراج تعريف لمصطلح "بلدان المرور العابر" يكون نصه كالتالي:

"إذا اقتضت الضرورة مرور المساعدات الإنسانية عبر بلد غير البلد المستفيد النهائي، بصفتها سلعا عابرة، فلا بد من مراعاة العوامل التالية:

(أ) يرسل البلد المانح "للسلع العابرة" وثائقها الضرورية إلى البلد غير المستفيد النهائي؛

(ب) ينسق البلد المانح مع بلد العبور بشأن التسهيلات المتاحة لإدارة المساعدة الإنسانية، مثل المخازن المؤقتة أو التأمين أو تسهيل الإجراءات؛

(ج) يبلغ البلد المانح بلد العبور وبلد المقصد النهائي بموية الأفراد المرافقين للسلع للأغراض المتعلقة بشؤون الهجرة؛

(د) يتحمل البلد المانح التكاليف اللوجستية وغيرها من التكاليف الناشئة عن مرور المساعدات الإنسانية عبر بلد المرور العبور"^(١٤).

فنلندا (أيضا باسم آيسلندا والدانمرك والسويد والنرويج)

[انظر التعليق الوارد أدناه بشأن مشروع المادة ٧ [٦]].

(١٣) مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، المبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام أصول الدفاع العسكري والمدني لدعم الجهود الإنسانية للأمم المتحدة في حالات الطوارئ المعقدة - "المبادئ التوجيهية لاستخدام أصول الدفاع العسكري والمدني"، التنقيح ١، ١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦.

(١٤) Guía de operación para asistencia mutua frente a desastres de los países miembros de la Comunidad (١٤) Andina, April 2013, p. 29. متاح على الرابط الشبكي التالي: www.preventionweb.net/files/18197_midterm.pdf

ألمانيا

تُعرّف الفقرة الفرعية (هـ) من مشروع المادة ٤ مصطلح "موظفو الإغاثة" باعتباره يشمل كل من الموظفين المدنيين والعسكريين، وتُعرّف الفقرة الفرعية (د) من مشروع المادة ٤ "المساعدة الخارجية" بالإشارة إلى مصطلح "موظفو الإغاثة" في جملة أمور. وبناء على ذلك، فقد تشير التوصية إلى المساعدة المدنية والعسكرية على حد سواء حيثما كان أي مصطلح من الاثنين منطبقاً. غير أننا نود أن نسترعي الانتباه إلى أن مبادئ أو سبل التوجيهية والمبادئ التوجيهية لاستخدام أصول الدفاع العسكري والمدني تنص على أن الأصول العسكرية ينبغي ألا تُستخدم إلا كملاذ أخير، عند استنفاد البدائل المدنية.

ولذلك، تقترح ألمانيا إدخال التعديلات التالية على الفقرة الفرعية (هـ) من مشروع المادة ٤: "يقصد بمصطلح "موظفو الإغاثة" الموظفون المدنيون [أو في الحالات الاستثنائية التي يتعذر فيها توفير المساعدة المدنية الكافية،] العسكريون الذين ترسلهم دولة مساعدة أو جهة مساعدة أخرى لغرض تقديم مساعدات الإغاثة في حالات الكوارث أو الحد من مخاطر الكوارث."

هولندا

تتفق هولندا مع لجنة الصياغة في قرارها ألا تدرج تعريفا لكل من مصطلحي "المنظمة غير الحكومية المختصة" و "مخاطر الكوارث".

وتؤيد هولندا أيضا إدراج عبارة "أو في أماكن أخرى تخضع لولايتها أو سيطرتها" في مشروع المادة ٤، الفقرة الفرعية (أ)، لأن ذلك يوسع معنى مصطلح "الدولة المتأثرة". وفي هذا الصدد، تتفق هولندا مع لجنة الصياغة في رأيها أن مسألة موافقة الدولة المتأثرة في حالة تعدد الدول المتأثرة تستحق المزيد من الاهتمام.

وأخيرا، بالنسبة لاستخدام مصطلح "موظفو الإغاثة" في الفقرة الفرعية (هـ) من مشروع المادة ٤، تدعو هولندا للاتساق مع المصطلحات المستخدمة في مشاريع المواد الأخرى، ولا سيما في الفقرة ١ (أ) من مشروع المادة ١٧ [١٤] ("موظفو الإغاثة المدنيون والعسكريون") ومشروع المادة ١٨ ("موظفو الإغاثة").

٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية

مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية

يؤيد مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية تعريف مصطلح "الدولة المتأثرة" في الفقرة الفرعية (أ) من مشروع المادة ٤، بالنظر إلى أنه يؤكد أن الدولة التي تحدث الكارثة في إقليمها هي التي تتحمل الدور والمسؤولية الرئيسيين عن حماية الأشخاص والممتلكات والبيئة من آثارها. وفي الوقت نفسه، يتسع هذا التعريف بما يكفي لتغطية الحالات التي تكون فيها دولة مهيمنة على إقليم غير إقليميها بحكم الواقع، مما يقلل الثغرات التي قد تنشأ في نطاق التغطية عند التطبيق الفعلي. وفي هذا الصدد، يرى المكتب أن الإيضاح المقدم في شرح مشروع المادة بشأن العلاقة بين التعريف والفقرة ١ من مشروع المادة ١٢ [٩] له فائدة خاصة.

ومع ذلك، يلاحظ المكتب أن تعريف "الدولة المتأثرة" في الفقرة الفرعية (أ) من مشروع المادة ٤ ربما يكون مفرطاً في الاتساع، لدرجة أنه قد يُفسر على أنه يغطي الدولة التي تكون لها ولاية أو سيطرة على أشخاص فرادى تأثروا بكارثة وقعت خارج إقليمها. وفي القانون الدولي العام وخاصة قانون حقوق الإنسان، هناك قبول لفكرة أن الدولة تكون لها ولاية على مواطنيها حتى عند وجودهم خارجها. ويبدو أن التعريف الوارد في الفقرة الفرعية (أ) من مشروع المادة ٤ يتسع بما يكفي لتغطية دول الجنسية، بما أنه يشمل "الدولة التي تأثر أشخاص.... في أماكن أخرى تخضع لولايتها...". وبالنظر إلى أنه لا بد من موافقة الدولة المتأثرة على المساعدة الخارجية، فيُستحسن ألا يكون تعريف "الدولة المتأثرة" مفرطاً في الاتساع. ولذلك، فقد يكون من المفيد أن يُوضّح في الشرح أن مصطلح "الدولة المتأثرة" لا يُقصد به أن يشمل الدولة التي يكون لديها ولاية بموجب القانون الدولي على أشخاص فرادى متأثرين بكارثة وقعت خارج إقليمها.

ويلاحظ مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أن تعريف "المساعدة الخارجية" في مشروع المادة ٤، الفقرة الفرعية (د)، يشير إلى "موظفي الإغاثة، والمعدات والسلع، والخدمات". وبينما ورد تعريفان لمصطلحي "موظفو الإغاثة" و "المعدات والسلع" في مشروع المادة ٤، في الفقرتين الفرعيتين (هـ) و (و) على التوالي، فلم يرد أي تعريف لمصطلح "الخدمات". وربما يكون من المفيد إدراج تعريف لهذا المصطلح.

ويساور مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية قلق إزاء تعريف "موظفو الإغاثة" الوارد في الفقرة الفرعية (هـ) من مشروع المادة ٤ الذي يُفهم على أنه يقصد كل من الموظفين المدنيين والعسكريين ولكنه لا يفرق بين هاتين الفئتين. وتنص مبادئ أو سبلو التوجيهية على

أن الأصول العسكرية الدولية ينبغي ألا تستخدم "إلا حيث لا يوجد أي بديل مدني مقارنة وحيث لا يمكن لغير استخدام الدعم العسكري أن يسد حاجة إنسانية حرجية". ويوصي المكتب بأن يصاغ تعريف "موظفو الإغاثة" في الفقرة الفرعية (هـ) بما يتماشى مع الصيغة التوافقية الحالية المستخدمة في مبادئ أو سبلو التوجيهية. وعلى الأقل، ينبغي أن يوضح شرح الفقرة الفرعية (هـ) أن الأصول العسكرية الدولية لا ينبغي أن تُستخدم إلا كملاذ أخير. ويمكن بدلا من ذلك، أو علاوة عليه، إدراج هذا الإيضاح في التعليق على مشروع المادة ٩ [٥ مكررا] أو على مشروع المادة ١٥ [١٣]، أو في مشروع مادة مستقلة.

أمانة الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث

تتضمن الفقرات الفرعية (د) و (هـ) و (و) تعاريف مناسبة في سياق الإغاثة في حالات الكوارث وبالفعل تشير المصطلحات الواردة فيها إلى الإغاثة، غير أنها قد لا تنطبق بالنسبة لغرض الحد من مخاطر الكوارث. ولذلك، يُقترح الاحتفاظ بالتعريف المقترحة، مع حذف الإشارات "إلى الحد من مخاطر الكوارث" استنادا إلى الاعتبارات التالية.

ويبدو أن مفهوم المساعدة الخارجية، الذي تطرحه الفقرة الفرعية (د) من مشروع المادة ٤ وتؤكد عليه مشاريع المواد من ١٣ [١٠] إلى ١٧ [١٤] و ١٩ [١٥]، ينطبق على الدولة المتأثرة بكارثة. ويوحي إدراج "الحد من مخاطر الكوارث" بأن مصطلح "المتأثرة" لا يشمل فقط المتأثرة بالكوارث وإنما "بالمخاطر" أيضا. ومن ثم، فإنه يتعارض مع الفقرة الفرعية (أ)، كما أنه يوسع مفهوم "المتأثرة" بدرجة تتجاوز نطاق مشاريع المواد وروحها.

وفي ضوء التعريف المقترح في الفقرة الفرعية (هـ)، فإن مصطلح "موظفو الإغاثة" يتعلق بعمليات الإغاثة. وكما يؤكد إطار سينداي، يتعلق مصطلح إدارة مخاطر الكوارث بالتدابير التي يلزم اتخاذها لمنع نشوء الظروف المفضية إلى الكوارث ومنع وقوع الكوارث. وهذه التدابير ينبغي أن يتخذها جميع الجهات الفاعلة بجميع القطاعات في الظروف الطبيعية، أي ليس الموظفون المشاركون في الإغاثة.

وبالمثل، فإن تعريف "المعدات والسلع" في الفقرة الفرعية (و) يبدو في حد ذاته ملائما، لكن هناك إشارات إلى المعدات والسلع في مشاريع المواد ٩ [٥ مكررا] و ١٧ [١٤] و ١٨ التي تشير إلى الإغاثة صراحةً وتتعلق بها.

الاتحاد الأوروبي

من أجل مراعاة الطبيعة الخاصة لعمل الاتحاد الأوروبي في مجال يُعدّ الاتحاد من أهم الجهات الفاعلة الدولية فيه، سيكون الاتحاد الأوروبي ممثلاً لو نظرت اللجنة في إدراج إشارة إلى "منظمات التكامل الإقليمي" في الفقرة الفرعية (ج) من مشروع المادة ٤ التي تتناول "الجهات المساعدة الأخرى".

وكبديل على ذلك، يقترح الاتحاد الأوروبي أن يوضح التعليق على الفقرة الفرعية (ج) من مشروع المادة ٤، على الأقل، أن مصطلح "المنظمة الحكومية الدولية" يشمل أيضاً منظمات التكامل الإقليمي مثل الاتحاد الأوروبي.

وتُعرّف الفقرة الفرعية (هـ) من مشروع المادة ٤ "موظفو الإغاثة" بأنهم "الموظفون المدنيون أو العسكريون" على حد سواء. وتظهر إشارات أخرى إلى موظفي الإغاثة في الفقرة الفرعية (د) من مشروع المادة ٤، في سياق تعريف "المساعدة الخارجية" الذي يشير إلى "موظفي الإغاثة"، وفي الفقرة ١ (أ) من مشروع المادة ١٧ [١٤] ("موظفو الإغاثة المدنيون والعسكريون") وفي مشروع المادة ١٨، الذي يشير إلى "موظفي الإغاثة" دون تفريق. وينبغي معالجة عدم الاتساق هذا.

وليس هناك تقييد من أي نوع للإشارة إلى "الموظفون المدنيون أو العسكريون" في مشروع المادة ٤، الفقرة الفرعية (هـ)، وهو ما يتناقض مع مبادئ أوسلو التوجيهية والمبادئ التوجيهية للأصول الدفاعية العسكرية والمدنية، التي تنص على أن الأصول العسكرية الدولية ينبغي ألا تستخدم إلا كملاذ أخير، عند استنفاد البدائل المدنية.

وفي السياق ذاته، هناك صك قانوني غير ملزم على مستوى الاتحاد الأوروبي، وهو "توافق الآراء الأوروبي بشأن المعونة الإنسانية"، الذي اعتمده كل من المفوضية الأوروبية والبرلمان الأوروبي ومجلس الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء^(١٥)، يربط استخدام الأصول العسكرية الأجنبية باستيفاء مبدأ "الملاذ الأخير" على النحو المنصوص عليه في المبادئ التوجيهية السالفة الذكر، ويلزم الاتحاد الأوروبي بالسعي إلى إيجاد فهم مشترك لتلك المبادئ التوجيهية^(١٦). ويؤكد هذا الصك كذلك على عدم جواز استخدام الأصول العسكرية إلا عندما لا يكون هناك بديل مدني مشابه وتكون هناك احتياجات إنسانية حرجية لا يمكن

(١٥) European Consensus on Humanitarian Aid, Joint Statement by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States Meeting within the Council, the European Parliament and the European Commission, O.J. C25, January 2008, p. 1

(١٦) المرجع نفسه، الفقرة ٥٧.

تلبيتها إلا باستخدام أصول عسكرية ذات قدرات فريدة لا تتوافر في غيرها. وعموما، يجب على العملية الإنسانية التي تستخدم أصول عسكرية أن تحتفظ بطبيعتها وخصائصها المدنية^(١٧). ولا ينطبق هذا التقييد على تدابير الحماية المدنية داخل الاتحاد.

ونتيجة لذلك، يقترح الاتحاد الأوروبي إدراج إشارة إلى مبادئ أواسلو التوجيهية والمبادئ التوجيهية لاستخدام أصول الدفاع العسكري والمدني في شرح الفقرة الفرعية (هـ) من مشروع المادة ٤.

الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر

ينبغي النظر في إدراج "الدعم المالي" في تعريف المساعدة الخارجية في الفقرة الفرعية (د) من مشروع المادة ٤.

ورغم أن كلا من الاستجابة الإنسانية وأنشطة الحد من المخاطر يكتسي أهمية شديدة وأن الجهات الفاعلة نفسها عادة ما تكون منخرطة في كلا النوعين في أوقات مختلفة، من المهم التفريق بين الأزمات الإنسانية ومرحلة التأهب. ففي الأزمات الإنسانية، ينبغي للدول أن توفر لموظفي الإغاثة تسهيلات وضمانات حماية خاصة (مثل تسريع التأشيرات وتوفير الأمن الخاص، وما إلى ذلك) من النوع الذي لا يكون مطلوباً في الظروف الطبيعية.

وفي مشاريع المواد، لا يغطي تعريف "موظفو الإغاثة" الوارد في مشروع المادة ٤ الموظفين الذين يضطلعون بالاستجابة للكوارث فحسب، إنما يغطي أيضاً الموظفين الذين يتم إيفادهم للإسهام في الحد من المخاطر. وبناء على ذلك، ستكون الدول ملزمة بأن توفر لهم تسهيلات خاصة على النحو المنصوص عليه في مشروع المادة ١٧ [١٤]، بل وأن توفر لهم ضمانات أمنية خاصة على النحو المنصوص عليه في مشروع المادة ١٨. وينبغي أن يقتصر ذلك على حالات الأزمات من أجل تفادي تحميل الدول أعباء لا لزوم لها فوق إجراءاتها المعتادة ولكفالة استعداد الدول للامتثال عندما تنشأ ضرورات ملحة.

ويشعر الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بأنه سيكون من المجدي إدراج "معدات الاتصالات السلكية واللاسلكية" و "الأدوية" بشكل صريح في قائمة السلع والمعدات المنصوص عليها في الفقرة الفرعية (و) من مشروع المادة ٤.

(١٧) المرجع نفسه، الفقرات ٦١-٦٣.

هاء - مشروع المادة ٥ [٧] - الكرامة الإنسانية

١ - التعليقات الواردة من الحكومات

النمسا

تفرض هذه الصيغة الفضفاضة الالتزام ذا الصلة على جهات فاعلة أخرى غير تلك التي تضطلع بالمساعدة في حالات الكوارث.

كوبا

يُفترح أن تصبح الصياغة كالتالي: "عند مواجهة الكوارث، تحترم الدول والمنظمات الحكومية الدولية المختصة والمنظمات غير الحكومية المعنية كرامة الإنسان الأصلية وتحميها، وتحترم كذلك القوانين الداخلية للدولة المتأثرة وقراراتها السيادية فيما يتعلق بالمساعدة المعروضة."

٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية

مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية

يؤيد مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية إدراج مشروع المادة ٥ [٧]، الذي يؤكد على ضرورة احترام وحماية كرامة الإنسان الأصلية. ويشير هذا البند إلى "الدول والمنظمات الحكومية الدولية المختصة والمنظمات غير الحكومية المعنية" التي تضطلع بمواجهة الكوارث. وبالنظر إلى أن الصيغة المستخدمة في مشروع المادة ٥ [٧] تُغفل مصطلح "أي كيان آخر أو فرد" (مثل اللجنة الدولية للصليب الأحمر أو الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، على النحو المبين في التعليق، ومثل الجهات الفاعلة الخاصة أيضا) المستخدم في الفقرة الفرعية (ج) من مشروع المادة ٤، فقد يكون من المفيد الإشارة بدلا من ذلك إلى "الدول والجهات المساعدة الأخرى" حسب التعريف الوارد في الفقرة الفرعية (ج) من مشروع المادة ٤، لضمان تغطية مشروع المادة ٥ [٧] لجميع الجهات الفاعلة المعنية التي تقدم "المساعدة الخارجية". ويذكر التعليق أن صيغة مشروع المادة ٥ [٧] تحافظ على الاتساق مع مشروع المادة ٨ [٥]. ولا يتضح مباشرةً السبب الذي يستدعي حصر نطاق مشروع المادة ٥ [٧] في نطاق مشروع المادة ٨ [٥]، بما أن هذا الأخير يستند إلى واجب التعاون المفروض بموجب القانون الدولي.

الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر

يعد تركيز مشاريع المواد على الكرامة الإنسانية في مشروع المادة ٥ [٧] وعلى المبادئ الإنسانية في مشروع المادة ٦ [٨] جانبا إيجابيا للغاية. فإرساء أسس قانونية ملزمة لاحترام المبادئ الإنسانية في حالات الكوارث سيكون بمثابة إضافة قيمة جدا إلى الإطار المعياري الدولي الحالي.

واو - مشروع المادة ٦ [٨] - حقوق الإنسان

١ - التعليقات الواردة من الحكومات

أستراليا

ترحب أستراليا بالتأكيد على أن اتفاقيات حقوق الإنسان القائمة تظل واجبة التطبيق في حالات الكوارث، على النحو الذي المتوخى ترسيخه في مشاريع المواد ٢ [٢] و ٥ [٧] و ٦ [٨]. وتلاحظ أستراليا أن تلك الاتفاقيات تشتمل على حقوق قابلة للتقييد وأخرى غير قابلة للتقييد وحقوق مطلقة وإلزام للدولة باتخاذ خطوات لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بأسلوب تقدمي إلى أقصى حد تسمح به الموارد المتاحة لها، بما في ذلك عن طريق المساعدة والتعاون الدوليين.

فنلندا (أيضا باسم آيسلندا والدانمرك والسويد والنرويج)

يتضمن مشروع المادة ٦ [٨] إشارة إلى حقوق الإنسان للأشخاص المتضررين من الكوارث، وهو مبدأ أساسي ينطبق على أي استجابة إنسانية. وبما أن الناس تكون في أشد حالات ضعفها في أوقات الكوارث، فهناك أهمية قصوى لمنع انتهاكات حقوق الإنسان وتجاوزاتها والوفاء بفعالية بما يترتب على هذه الحقوق من التزامات. غير أن بلدان الشمال الأوروبي ترى أنه من الممكن تعزيز هذه الإشارة. ولئن كان من غير الضروري ولا المستصوب استخدام صيغة شديدة التحديد والتقييد في وثيقة كهذه، فمن المستحسن إضافة بعض التفاصيل التي توضح هذا الالتزام. وسيكون من المفيد تنقيح صيغة مشروع المادة حتى تعكس بوضوح أكبر واجب الدول في كفالة الامتثال لجميع التزامات حقوق الإنسان ذات الصلة. ويمكن أن يصبح نص مشروع المادة هو الآتي: "يجب على الدول أن تكفل احترام حقوق الأشخاص المتضررين المنصوص عليها في القانون الدولي لحقوق الإنسان وحماية هذه الحقوق وإعمالها دون تمييز".

قطر

تقترح قطر إضافة العبارات التالية إلى مشروع المادة ٦ [٨]: ”للمتأثرين بالكوارث الحق في أن تُحترم حقوقهم الإنسانية، بحكم أن الكارثة ممكن أن تكون في حالة نزاع أو دولة واقعة تحت الاحتلال، وعليه إلغاء مشروع المادة ٢١ [٤] بحكم التزامات الاحتلال، وأن يحافظ على كينونة المكان“.

٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة

يكتسي الاعتراف بحقوق الإنسان للأشخاص للمتأثرين بالكوارث بأهمية بالغة. ورغم أن مشروع المادة يشير فقط إلى الالتزام ”باحترام“ حقوقهم الإنسانية، فهناك عدة صكوك دولية تعترف بأن هناك عدة التزامات إضافية تقع على عاتق الدول، مثل الالتزام ”بالحماية“، و”التعزيز“ و”الإعمال (التيسير)“ (فالصكوك المختلفة تستخدم صياغات مختلفة). ولكن لا شك في أن واجبات الدول لا تقتصر على تجنب الحيلولة دون تمتع الناس بالحقوق (أي واجب الاحترام)؛ وينبغي للدول أن تعتمد عدة تدابير من التدابير السلبية المتمثلة في الامتناع عن التدخل إلى التدابير الإيجابية المتمثلة في كفالة تلبية الاحتياجات الفردية، على حسب الظروف المحددة.

وعلاوة على ذلك، فسيكون من الملائم أيضا الاعتراف بوجود التزام ”بالتوفير“ في سياق الإغاثة في حالات الكوارث والتمتع بالحق في الغذاء. ويقتضي الالتزام بالتوفير من الدولة أن تتولى توفير الغذاء، كملاذ أخير ”عندما يعجز أي فرد أو جماعة، لأسباب خارجة عن إرادته، عن التمتع بالحق في الغذاء الكافي بالوسائل المتاحة له“^(١٨).

ويمكن أن يتضمن التعليق على مشروع المادة بعض هذه العناصر الهامة ويمكن تعديل المشروع المادة نفسه بغية تفادي إعطاء انطباع بأن التزامات الدولة تقتصر على ”احترام“ حقوق الإنسان.

(١٨) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٥: الحق في المياه (المادتان ١١ و ١٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية)، ٢٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٣، E/C.12/2002/11.

المنظمة الدولية للهجرة

في الفقرة (٢) من التعليق على مشروع المادة ٦ [٨]، جاء أن الإشارة إلى حقوق الإنسان تشمل أيضا الحقوق المنصوص عليها في صكوك غير ملزمة. وكما ذكر أعلاه في التعليقات على الفقرة (١٠) من التعليق على مشروع المادة ٢ [٢]، فإن إدراج إشارة صريحة إلى أهم هذه الصكوك، مثل المبادئ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي^(١٩) وإلى المبادئ التوجيهية العملية لحماية الأشخاص في حالات الكوارث الطبيعية، الصادرة عن اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، من شأنه أن يساعد في تحديد المعايير ذات الصلة^(٢٠). وفي الوقت نفسه، ينبغي الإقرار أيضا بأن معظم الحقوق المنصوص عليها في هذه الصكوك غير الإلزامية، إن لم يكن كلها، يحظى فعلا بالاعتراف في الاتفاقيات الدولية أو القانون العرفي. وتتمثل القيمة التي تضيفها هذه الصكوك في أنها توضح كيفية تطبيق حقوق الإنسان في سياق الكوارث تحديدا. وسيكون من شأن إيراد هذه المعايير في مشاريع المواد أن يعطي فرصة هامة لتغذية الالتزامات النابعة من صكوك حقوق الإنسان بمحتوى أكثر تحديدا بشأن تطبيقها في حالات الكوارث.

ويبدو أن مصطلح "احترام" المستخدم لوصف التزامات الدول والعناصر الفاعلة الأخرى فيما يتعلق بإنفاذ الحقوق يقيّد هذه الالتزامات بشدة ولا يغطي كل أبعادها. وفي ضوء ما تكتسب به الالتزامات الإيجابية من أهمية في هذا المجال، يوصى على الأقل بإضافة إشارة إلى "حماية" الحقوق أيضا (انظر، على سبيل المثال لا الحصر قضية المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان المعروفة باسم بودايففا ضد روسيا، ٢٠٠٨)^(٢١).

ولئن كانت اللجنة قررت ألا تضع قائمة بالحقوق، فهناك بالفعل إشارات إلى عدد من الحقوق موزعة على نصوص مشاريع المواد وفي التعليقات عليها. فعلى سبيل المثال، فإن الفقرة (٤) من التعليق على مشروع المادة ١٣ [١٠]، بشأن واجب التماس المساعدة الخارجية، تشير إلى عدد من الحقوق ذات الصلة بسياق الكوارث، منها الحق في الحياة والغذاء والصحة والخدمات الطبية، والحق في الإمداد بالمياه، والحق في الحصول على السكن والملبس والإصحاح الملائمين، والحق في عدم التعرض للتمييز. وتم أيضا التأكيد من جديد على التزام الدول بحماية الحق في الحياة. كذلك، فإن الفقرة (٣) من التعليق على مشروع

(١٩) E/CN.4/1998/53/Add.2، المرفق.

(٢٠) اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، المبادئ التوجيهية العملية لحماية الأشخاص في حالات الكوارث الطبيعية، مشروع بروكينغز - برن بشأن التشرد الداخلي، كانون الثاني/يناير ٢٠١١.

(٢١) Budayeva v. Russia, European Court of Human Rights, 15339/02 & Ors, 20 March 2008.

المادة ١١ [١٦]، بشأن واجب الحد من مخاطر الكوارث، تشير إلى الحق في الحصول على معلومات عن المخاطر.

ومن أجل تنظيم المعلومات ذات الصلة وتسهيل الوصول إليها، يُقترح أن تُدرج جميع هذه الإشارات ضمن مشروع المادة المتعلق بحقوق الإنسان أو على الأقل أن تضاف إلى التعليق إشارة مرجعية إلى الأجزاء ذات الصلة في التعليقات على مشاريع المواد الأخرى.

وعلاوة على ذلك، يمكن النظر في إضافة إشارة إلى الآثار التي تقع على التشرّد من جراء انتهاكات حقوق الإنسان الناجمة عما ترتكبه الدولة من أفعال أو إهمال في مرحلتي ما قبل وما بعد الكوارث، وذلك تمثيلاً مع المبادئ التوجيهية بشأن التشرّد الداخلي. وفي هذا الصدد، تنص المبادئ التوجيهية على أنه: "على جميع السلطات والأطراف الدولية المعنية احترام وضمّان احترام التزاماتها بمقتضى القانون الدولي، بما في ذلك حقوق الإنسان والقانون الإنساني، في كافة الظروف، وذلك لمنع وتجنب نشوء أية أوضاع يمكن أن تؤدي إلى تشريد أشخاص" (٢٢).

الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر

لا يقدم هذا الحكم أي إرشاد للدول أو أصحاب المصلحة الآخرين بشأن كيفية حماية الأشخاص في حالات الكوارث، بالتالي فمن غير المرجح أن يكون له أي تأثير على سلوكها في العمليات.

ويدرك الاتحاد أنه يستحيل أن يتم النص بشكل محدد على كل حق تثبت أهميته في عمليات الكوارث ويعي أيضاً أن هناك تخوف من أن ذكر بعض الأمثلة بصفة محددة قد يساء تفسيره على أنه يعني أن الحقوق غير المنصوص عليها لا تنطبق. بيد أن هناك بعض المسائل المتعلقة بالحقوق التي تثير شواغل متكررة في السياقات المتعلقة بالكوارث، والتي قد يكون من المفيد التأكيد عليها في مشاريع المواد. ويمكن كذلك معالجة الخوف من التفسير الخاطئ تماماً وبسهولة بأن تُدرج عبارة مثل "تتضمن ولا تقتصر على" قبل أي قائمة في النص، وأن تقدم إيضاحات في التعليقات.

ويوصي الاتحاد بذكر العناصر التالية تحديداً: الحق في الحصول على المساعدة الإنسانية؛ وحق الفئات المعرضة للخطر بوجه خاص (مثل النساء والأطفال والمسنين والمعوقون) في أن تُراعي احتياجاتهم الخاصة من الحماية والمساعدة؛ وحق المجتمعات المحلية في

(٢٢) E/CN.4/1998/53/Add.2، المرفق، المبدأ ٥.

أن يكون لها صوت مسموع في تخطيط وتنفيذ مبادرات الحد من المخاطر والاستجابة لها والتعافي منها؛ وحق جميع المشردين بسبب الكوارث في تلقي مساعدة غير تمييزية في الوصول إلى حلول دائمة لتشردهم.

زاي - مشروع المادة ٧ [٦] - المبادئ الإنسانية

١ - التعليقات الواردة من الحكومات

إكوادور

ينبغي أيضا إدراج مبدأ الحماية المتمثل في تجنب تعريض الناس المتأثرين بالكوارث لمزيد من الضرر ومبدأ استقلال المساعدة الإنسانية.

وأضيف مبدأ الاستقلال إلى مبادئ الإنسانية والحياد والتراثة في قرار الجمعية العامة

١١٤/٥٨:

”وإذ تدرك أن الاستقلال، أي أن تتميز الأهداف الإنسانية باستقلال ذاتي. بمعنى أن الأهداف السياسية أو الاقتصادية أو العسكرية أو غيرها من الأهداف التي قد يصبو إليها أي من العناصر الفاعلة فيما يتعلق بالمجالات التي يجري فيها تنفيذ إجراءات إنسانية، مبدأ توجيهي هام أيضا لتقديم المساعدة الإنسانية“.

ويعد مبدأ الحماية المتمثل في تجنب تعريض المشاركين في الاستجابة الإنسانية لمزيد من الضرر نتيجة لما يضطلعون به من أعمال هو المبدأ الأول من مبادئ الحماية الأساسية الأربعة التي يجسدها دليل مشروع ”أسفير“^(٢٣)، ويتضمن هذا المبدأ العناصر التالية: ”يتعين ألا يتسبب شكل المساعدة الإنسانية المقدمة أو البيئة التي يتم من خلالها توفير هذه المساعدة، في تعريض الناس للمزيد من الأخطار المادية، أو العنف أو غير ذلك من انتهاكات للحقوق؛ ويتعين ألا تؤدي الجهود المبذولة في مجال تقديم المساعدة والحماية إلى تقويض قدرة السكان المتضررين على حماية أنفسهم؛ وأن تقوم الوكالات الإنسانية بإدارة المعلومات الحساسة بطريقة لا تعرض أمن مقدمي المعلومات أو أولئك الذين تؤدي تلك المعلومات إلى الكشف عن هوياتهم للخطر.“

وتشير مصادر أخرى إلى أهمية مبدأ ’عدم إحداث ضرر‘، الذي يترتب عليه أن العمل الإنساني يجب أن يتجنب مفاقمة التفاوتات والتمييز بين فئات السكان المتضررين؛

(٢٣) الميثاق الإنساني والمعايير الدنيا في مجال الاستجابة للكوارث (جنيف، مشروع أسفير، ٢٠٠٠ والمنقح في عام ٢٠١١)، ص ٣١.

والامتناع عن الإضرار بالبيئة أو مقاومة الضرر الواقع عليها؛ وتجنب إثارة أو مفاقمة التزايدات أو حالات انعدام الأمن في صفوف السكان المتضررين؛ ومراعاة الاحتياجات الخاصة للفئات الأكثر تعرضاً للخطر.^(٢٤)

فنلندا (أيضا باسم آيسلندا والدانمرك والسويد والنرويج)

تعد مسألة حياد المساعدة الإنسانية من المسائل المثيرة لقلق بلدان الشمال الأوروبي. وبينما يشير مشروع المادة ٧ [٦] إلى الحياد باعتباره مبدأً إنسانياً ينبغي مراعاته، يبدو أن هذا المبدأ لا يحظى بالاحترام نفسه في بعض مشاريع المواد الأخرى. وبشكل أكثر تحديداً، فقط أُشير إلى موظفي الإغاثة المدنيين والعسكريين في سياق واحد في الفقرة الفرعية (هـ) من مشروع المادة ٤ المتعلقة بتعريف "موظفي الإغاثة" والفقرة (١) (أ) من مشروع المادة ١٧ [١٤] المتعلقة بتيسير المساعدة الخارجية. والمحافظة على الحياد والتزاهة والاستقلال هي أفضل طريقة لحماية حيز العمل الإنساني وكفالة وصول المعونة إلى المستفيدين وسلامة موظفي المساعدة الإنسانية وأمنهم. لذلك لا بد أن تميز مشاريع المواد ذات الصلة بوضوح أكبر بين الأفراد العسكريين والاستجابة الإنسانية وأن تؤكد على الطابع المدني الجوهرى للمساعدة الإنسانية. ولا بد من إعادة التأكيد في مشاريع المواد على أنه، حيثما يتم استخدام القدرات والأعتدة العسكرية كملاذ أخير لدعم تقديم المساعدة الإنسانية، فإن تقييم الحاجة إلى استخدامها يجب أن يتم بموافقة الدولة المتضررة وبصورة تتماشى مع القانون الدولي، بما في ذلك القانون الإنساني الدولي ومع المبادئ الإنسانية. وفي هذا الصدد، تشير بلدان الشمال الأوروبي تحديداً إلى الإرشاد التي تقدمه مبادئ أو سلو التوجيهية.

وتدخل مسألة حماية الفئات المعرضة للخطر في حالات الكوارث أيضاً ضمن المجالات التي يتعين تسليط الضوء عليها. ويسر بلدان الشمال الأوروبي أن اللجنة قد أشارت صراحة إلى احتياجات الفئات المعرضة للخطر بوجه خاص باعتباره مبدأً إنسانياً هاماً. وعموماً، فإن الضعفاء من الأفراد والمجموعات هم الذين يتأثر وضعهم الإنساني أكثر من غيرهم في حالات الكوارث وهم الذين يستحقون اهتماماً خاصاً في تلك الظروف. ولهذا السبب، فإن إدراج بعض التفاصيل ضمن مشروع المادة يمكن أن يضيف له قيمة عملية، إذ أنه المشروع بشكله الحالي لا يتسم بالقدر الكافي من الدقة والوضوح. ويمكن أن يسترشد مشروع المادة بالتعاريف المستخدمة مثلاً في قرار الجمعية العامة ١٣٥/٦٩ الذي يشير إلى

(٢٤) انظر على سبيل المثال، اليونيسيف، الالتزامات الأساسية لإزاء الأطفال في مجال العمل الإنساني، نيويورك، أيار/مايو ٢٠١٠. متاحة على العنوان الشبكي www.unicef.org/publications/files/CCC_042010.pdf.

ضرورة أن تراعي الاستجابة الإنسانية ”الاحتياجات الإنسانية ومواطن الضعف المحددة لكل مكونات السكان المتضررين، وبخاصة الفتيات والفتيان والنساء والمسنون والأشخاص ذوو الإعاقة“.

ومن الجوانب الرئيسية الأخرى للمساعدة الإنسانية أهمية مبدأ ”عدم إحداث ضرر“. وفي سياق الاستجابة الإنسانية، ينبغي للجهات المساعدة أن تتجنب تعريض الناس لضرر إضافي نتيجة لما تنفذه من إجراءات، وكفالة الوصول إلى مساعدة محايدة، وحماية الأشخاص من الضرر المادي والنفسي الناشئ من العنف والإكراه، ومساعدة الأشخاص على المطالبة بحقوقهم والوصول إلى سبل الانتصاف اللازمة. ويبدو أنه لا توجد أي إشارة صريحة إلى هذا المبدأ الأساسي في مشاريع المواد الحالية، ولذلك تقترح بلدان الشمال الأوروبي إضافة مبدأ ”عدم إحداث ضرر“ في مشروع المادة ٧ [٦].

٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية

مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية

يرحب مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بمشروع المادة ٧ [٦]. فالمبادئ الإنسانية هي حقا الدعامة الأساسية للعمل الإنساني. وإضافةً إلى ذلك، فإن المكتب سيؤيد إدراج إشارة إلى التزام المنظمات الإنسانية باحترام مبدأ الاستقلالية، وفقا لقرار الجمعية العامة ١١٤/٥٨ الذي ينص على الآتي: ”وإذ تدرك أن الاستقلال، أي أن تتميز الأهداف الإنسانية باستقلال ذاتي بمنأى عن الأهداف السياسية أو الاقتصادية أو العسكرية أو غيرها من الأهداف التي قد يصبو إليها أي من العناصر الفاعلة فيما يتعلق بالمجالات التي يجري فيها تنفيذ إجراءات إنسانية، مبدأ توجيهي هام أيضا لتقديم المساعدة الإنسانية“.

وتعد المشاركة المجتمعية من العناصر الأساسية في مراعاة احتياجات الأشخاص المعرضين للخطر بوجه خاص. ولم يرد هذا العنصر بشكل صريح في مشاريع المواد أو في التعليقات عليها. وينبغي أن تُستشار المجتمعات المحلية المتضررة، بما فيها الفئات المعرضة للخطر، في التخطيط للمساعدة التي تقدم لها في حالات الكوارث وفي تنفيذها ورصدها وتقييمها. وسيؤيد مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية إدراج إشارة في التعليق إلى السبل الممكنة لإدراج المشاركة المجتمعية وكفالتها.

المنظمة الدولية للهجرة

رغم أن مشروع المادة ٧ [٦] يشير إلى الاستجابة للكوارث، فإن عبارة "الاستجابة للكوارث" لا بد أن تتضمن مسألة الحد من المخاطر قبل وقوع الكوارث، حيثما كان ذلك ملائماً وذلك بالنظر إلى النطاق العريض لتطبيق مشاريع المواد على النحو المنصوص عليه في الفقرة (٤) من التعليق على مشروع المادة ١ [١] (التي تنص على أن الاستجابة "لحالات الكوارث" تشمل مرحلة الاستجابة والإنعاش التي تلي وقوع الكارثة، بما في ذلك إعادة البناء) وفي ضوء الفقرة ٥ من التعليق على مشروع المادة ٢ [٢]. وينبغي الإشارة إلى ذلك في نص التعليق. ويكتسي مبدأ عدم التمييز على سبيل المثال أهمية خاصة في سياق الوقاية من الكوارث. وبالإضافة إلى ذلك، فإن إيلاء اهتمام خاص للفئات الضعيفة، من حيث ضمان إمكانية الوصول إلى المعلومات والمشاركة في عملية صنع القرار والتأهب لتلبية احتياجاتها المحددة عندما تقع الكارثة، ينبغي أن يكون من الاعتبارات الرئيسية في الوقاية من الكوارث أو عواقبها.

وتعد الإشارة في الفقرة (٦) إلى الجنسية ضمن أسس التمييز المحظورة موضع ترحيب خاص بالنظر إلى أن غير المواطنين يتعرضون لخطر الوصم والإقصاء في حالات الاستجابة للكوارث. وفي هذا الصدد، يقترح أن تُضاف إشارة إلى المادة ٧ من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم^(٢٥)، لأن العهدين الدوليين المتعلقين بحقوق الإنسان الدولية^(٢٦) يشيران فقط إلى مفهوم "الأصل القومي" الأوسع نطاقاً والأقل تحديداً باعتباره أساساً للتمييز، بدلاً من أن يشيرا إلى مفهوم "الجنسية". ويمكن للجنة أن تنظر أيضاً في إضافة إشارة إلى المركز القانوني أو الاجتماعي كأساس للتمييز، بما يتماشى مع قائمة الأسس المنصوص عليها في المبدأ ٤-١ من المبادئ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي.

وتذكر الفقرة (٧) من التعليق أن صيغة "المعرضين للخطر بوجه خاص" مستمدة من المبادئ التوجيهية للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، التي تشير إلى الاحتياجات الخاصة للنساء والفئات المعرضة للخطر بوجه خاص، والتي قد تشمل الأطفال والمشردين والمسنين وذوي الإعاقة والمصابين بفيروس نقص المناعة البشرية وغيره من الأمراض الموهنة". ويعتبر الاستشهاد الصريح بقائمة المبادئ التوجيهية للاتحاد موضع

(٢٥) United Nations, *Treaty Series*, vol. 2220, p. 3.

(٢٦) International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966, United Nations, (٢٦)

Treaty Series, vol. 993, p. 3; and International Covenant on Civil and Political Rights,

1966, United Nations, *Treaty Series*, vol. 999, p. 171.

ترحب لأنه يُسهّل تحديد فئات الأشخاص التي ينبغي التعامل معها باعتبارها معرضة للخطر في سياق الكوارث. ومع ذلك، سيكون من المهم أن نخص بالذكر أيضا محنة غير المواطنين في حالات الكوارث. وغالبا ما يكون المهاجرون من أكثر الفئات تأثرا بالكوارث نتيجة لعوامل من بينها عدم تمتعهم بجنسية البلد التي يجدون أنفسهم فيها، ومحدودية إتقانهم للغته، ومحدودية إلمامهم بالظروف البيئية المحلية كالأخطار الطبيعية وبالأطر والمؤسسات القانونية، ومحدودية الشبكات الاجتماعية، وعدم الثقة في السلطات، وتقييد تحركاتهم، والتمييز^(٢٧). وغالبا ما يواجهون صعوبات في الحصول على المعلومات والموارد والفرص، مما يحد من قدرتهم على الوقاية من الكوارث الطبيعية والتخفيف من حدتها والتأهب لها والتغلب عليها والتعافي منها. وهناك اعتراف متزايد بتعرض غير المواطنين للخطر بوجه خاص في حالات الكوارث.

الاتحاد الأوروبي

قد ترغب اللجنة في أن تنظر في نطاق مشروع المادة، بتوسيعه ليشمل أيضا الوقاية من الكوارث ضمانا لاتساقه مع مشروع المادتين ١٠ [٥ مكررا ثانيا] و ١١ [١٦]، بحيث يدخل الحد من مخاطر الكوارث في النطاق الكلي لمجموعة مشاريع المواد. ويمكن أن تكون هناك أهمية لتطبيق المبادئ الإنسانية في مرحلة الوقاية، لا سيما فيما يتعلق بالاستجابة الوقائية المبكرة (مثل التصدي للجفاف) أو الحد من المخاطر البعيدة المدى التي لا ينبغي تقييمها بوصفها أولوية سياسية، بل على أساس الاحتياجات.

ويمكن أن تنظر اللجنة فيما إذا كان من المناسب إدراج إشارة إلى مبدأ الاستقلالية.

الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر

يشير مشروع المادة ٧ [٦] إلى مبدئي "الحياد" و "عدم التمييز" كما لو كانا مفهومين منفصلين. وقد يثير ذلك التباسا حول معنى "الحياد" الذي يقوم أساسا على مفهوم عدم التمييز. وبما أن المبادئ الإنسانية تشكل جزءا من المبادئ الأساسية للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، فنحن مهتمون بشدة بتفادي هذا النوع من الالتباس. ولذلك فإذا كان الهدف هو وضع تأكيد إضافي على عناصر معينة من المبادئ الحالية، يقترح بأن يتم ذلك دون إثارة التباس حول المبدأ أو تقويضه، وذلك بإضافة عبارة "وخصوصا" بعد كلمة "الحياد".

(٢٧) Lorenzo Guadagno, Reducing Migrants' Vulnerability to Natural Disasters Through Disaster Risk

.Reduction Measures, IOM, MICIC Initiative, Issue in Brief, October 2015

حاء - مشروع المادة ٨ [٥] - واجب التعاون

١ - التعليقات الواردة من الحكومات

النمسا

تؤكد النمسا أن مشروع المادة ٨ [٥] لا يجب تفسيره على أنه ينشئ واجب التعاون مع الدولة المتضررة في المسائل المتصلة بالإغاثة من الكوارث، بما في ذلك واجب يلزم الدول بتقديم المساعدة للدولة المتضررة عندما تطلبها. وترى النمسا أن هذا الواجب غير قائم ولا ينبغي إنشاؤه. فمن شأن هذا الواجب أن يتناقض مع مبدأ أساسي في مجال الإغاثة الدولية في حالات الكوارث وهو مبدأ الطوعية.

سويسرا

[انظر التعليق أدناه على مشروع المادة ٢١ [٤]].

٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية

مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية

يرحب المكتب بتركيز مشروع المادة ٨ [٥] على التعاون بين طائفة متنوعة من "الجهات المساعدة". وكما ذكر فيما يتعلق بمشروع المادة ٥ [٧]، فسيكون من المفيد أيضا الإشارة أيضا إلى "أي كيان أو فرد آخر"، لأننا ندرك أنه يتعين على الجهات الخاصة أيضا أن تؤدي دورا هاما. وفي الحقيقة، فإن هذه الإشارة تعتبر إقرارا بأن الاستجابة الفعالة للكوارث تتطلب التعاون ليس فيما بين الدول فقط، إنما أيضا مع المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية ومع غيرها من الأفراد والكيانات.

وفيما يتعلق بمشروع المادة ٨ [٥]، فإن مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية يضطلع بولاية خاصة للمساعدة في تنسيق المساعدة الدولية بناء على قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ الذي نص على تعزيز استجابة الأمم المتحدة لحالات الطوارئ المعقدة والكوارث الطبيعية على حد سواء، وأنشأ وظيفة رفيعة المستوى لمنسق الإغاثة في حالات الطوارئ ليكون المنسق الوحيد للأمم المتحدة في كل من حالات الطوارئ المعقدة والكوارث الطبيعية. وينص القرار على أنه في حالة الحاجة إلى مساعدة طارئة منسقة خارجيا، يمكن للحكومة الدولة المتضررة أن تبلغ منسق الإغاثة في حالات الطوارئ وممثل الأمم المتحدة في البلد. وسيؤيد مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية تضمين مشروع المادة ٨ [٥] إشارة صريحة إلى مسؤوليات منسق الإغاثة في حالات الطوارئ وفقا لقرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦. ويمكن أن تصاغ

الإشارة على النحو التالي: "تتعاون الدول، حسب الاقتضاء، فيما بينها ومع الأمم المتحدة، وبخاصة منسق الإغاثة في حالات الطوارئ، ومع غيرها من المنظمات الحكومية الدولية المختصة...". وبالإضافة إلى ذلك، سيؤيد المكتب تضمين التعليق على مشروع المادة ٨ [٥] شرحاً أكثر تفصيلاً لدور منسق الإغاثة في حالات الطوارئ. فعلى سبيل المثال، يتولى منسق الإغاثة في حالات الطوارئ تجهيز الطلبات المقدمة من الدول الأعضاء المتضررة للحصول على مساعدة طارئة تتطلب استجابة منسقة، ويعمل بصفته منسقا مركزيا لعمليات الأمم المتحدة للإغاثة في حالات الطوارئ، ويقدم معلومات موحدة، بما في ذلك معلومات عن الإنذار المبكر بشأن حالات الطوارئ.

وفيما يتصل بمشروع المادة ٨ [٥] و/أو مشروع المادة ٩ [٥ مكرراً]، يود مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أن يقترح النظر في إدراج "واجب إعلام" أو "واجب إخطار" في التعليق على هاتين المادتين، على غرار الواجب المنصوص عليه في مواد اللجنة المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة لعام ٢٠٠١^(٢٨). فعلى سبيل المثال، ينص مشروع المادة ١٧ من هذه المواد على "أن تقوم دولة المصدر، دون تأخير وباستخدام أسرع السبل المتوافرة لها، بإخطار الدولة التي يخطر أن تتأثر بحدوث حالة طوارئ فيما يتعلق بأي نشاط مضطرب به في نطاق هذه المواد، وتزودها بجميع المعلومات ذات الصلة والمتاحة". ويمكن لإشارة كهذه أن تشمل واجبا بإعلام أو بإخطار الجهات المكلفة بدور جمع المعلومات، وتوفير سبل الإنذار المبكر، وتنسيق المساعدة المقدمة من المجتمع الدولي.

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (الفاو)

على النحو المشار إليه في الشرح، فإن واجب التعاون واجب راسخ باعتباره من مبادئ القانون الدولي وهو يكتسي أهمية خاصة فيما يتعلق بالقانون الدولي لحقوق الإنسان.

وتبين تجربة الإنذار المبكر في الفاو أن عدم "الاستماع المبكر" وعدم تقديم "استجابة مبكرة" قد يؤديان إلى معاناة لا داعي لها. ولما كان من المسلم بها أن الالتزام بالتعاون لا يرقى إلى مرتبة واجب عام بتقديم المساعدة، فإن هذا الالتزام يمكن تأويله على أنه التزام بالنظر في تقارير الإنذار المبكر وطلبات المساعدة من دون أن يكون هناك واجب بالموافقة على مثل هذه الطلبات.

ويمكن تقديم تفاصيل أوفى عن هذه المسألة الهامة في التعليق على مشروع هذه المادة.

(٢٨) حولية لجنة القانون الدولي ٢٠٠١، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة ٩٧. انظر قرار الجمعية العامة ٦٢/٦٨، المؤرخ ٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧.

البنك الدولي

فيما يتعلق بمشروع المادة ٨ [٥]، يود البنك الدولي معرفة الإطار التنظيمي أو القانوني الذي سيتم بموجبه تنظيم ذلك التعاون. ومن المهم أيضا تحديد متى وكيف سيتم البت في قواعد ولوجستيات تنسيق هذا التعاون؛ وما إذا كان سيسند دور قيادي تلقائيا إلى منظمة بعينها أو ما إذا كان ذلك الدور سيسند إلى منظمة ما بشكل مخصص. وقد تؤثر هذه المسائل تأثيرا كبيرا على سرعة تشكيل التعاون وتفعيله. وإذا أضحي هذا التعاون واجبا، فلا بد من وضع مجموعة واضحة من القواعد والإرشادات لكفالة أن يكون هذا الواجب عاملا ميسرا لا عاملا منهكا.

رابطة الدول الكاريبية

ينبغي لمشروع المادة أن يشير إلى أي صك قانوني معمول به لدى الدولة المتضررة فيما يخص تفعيل التعاون وألا يكتفي بمجرد حصره في نطاق صكوك القانون الدولي فحسب، ما لم يكن البلد موقعا على تلك الصكوك وملزما بها.

الاتحاد الأوروبي

نظرا للدور الهام الذي يؤديه الاتحاد الأوروبي في مجالي الحماية المدنية والمساعدة الإنسانية، فإنه يرحب بكون مشروع المادتين ٤ و ٨ [٥] لا يتصلان بالدول فحسب في ما يتعلق بتقديم المساعدة الخارجية، بل يشملان أيضا مفهوما أوسع نطاقا ألا وهو مفهوم "الجهات المساعدة". ويعترف مشروع المادة ٨ [٥] أيضا بأن ثمة سمة أساسية للنشاط في ميدان المساعدة الغوثية في حالات الكوارث ألا وهي التعاون الدولي الذي لا يكون فيما بين الدول فحسب، بل أيضا مع المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية.

وفي ضوء ذلك، ينبغي إدراج إشارة أخرى إلى "منظمات التكامل الإقليمي" مع مراعاة السمات الخاصة للاتحاد الأوروبي. ومصطلح "منظمات التكامل الإقليمي" هو مصطلح مقبول على مستوى الأمم المتحدة، وقد أدرج في صكوك قانونية دولية هامة، منها على سبيل المثال، اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام ٢٠٠٦^(٢٩).

ويقر مشروع المادة ٨ [٥] بأهمية التعاون الدولي لأنشطة المساعدة والإغاثة الدولية في حالات الكوارث. ويود الاتحاد الأوروبي أن يشير إلى أن هذا التعبير عن الممارسة الجيدة

(٢٩) United Nations, *Treaty Series*, vol. 2515, p. 3, art. 44 (1).

ينبغي له أن يشمل التعاون بخصوص جملة أمور، منها تقييم الاحتياجات واستعراض الحالة وتقديم المساعدة.

غير أن طريقة صياغة مشروع المادة المذكور قد توحى بأن التعاون يقتصر على التعاون بين الدول أو بين الدول والجهات الفاعلة الدولية الأخرى وأنه لا يشمل التعاون فيما بين تلك الجهات الفاعلة الدولية الأخرى نفسها.

ويقترح الاتحاد الأوروبي بأن تُدرج في التعليق على مشروع المادة ٨ [٥] صيغة دقيقة توضح أن واجب التعاون يشمل أيضا التعاون بين الجهات المساعدة الأخرى، بما فيها الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، واللجنة الدولية للصليب الأحمر.

الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر

ثمّة ثغرة هامة ثانية تتصل بالجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر. وفي حين يقدر الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر خصه بالذكر في مشاريع المواد، فإنه يرى أن هناك أساسا شارعا وعمليا أقوى بكثير لإدراج الجمعيات الوطنية في هذا النهج.

ولمعالجة هذه المسألة دون إضفاء مزيد من التعقيد على مشاريع المواد، يقترح الاتحاد الدولي الاستعاضة عن عبارة "الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر واللجنة الدولية للصليب الأحمر" بعبارة "مكونات الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر".

طاء - مشروع المادة ٩ [٥ مكرراً] - أشكال التعاون

١ - التعليقات الواردة من الحكومات

النمسا

إن النمسا ليست مقتنعة بضرورة الإبقاء على مشروع هذه المادة. وعلى نحو ما جاء في التعليق نفسه، فإن مشروع المادة لا يحتوي على أي مضمون شارع وإنما تعدادا لأشكال التعاون الممكنة فحسب. ورغم أننا نقدر عرض مختلف التدابير التي تتخذها الدول، فإنه يحسن الإبقاء على هذه القائمة في التعليق على مشروع المادة، ولا حاجة إلى إدراجها في حكم شارع. ومن الصعب تعريف أشكال التعاون تعريفا عاما، لأنها تتوقف على نوع معين من الكوارث وعلى الظروف الخاصة بكل حالة.

كوبا

يُقدِّم إدراج الصيغة التالية: ”لأغراض مشاريع المواد هذه، يشمل التعاون المساعدة الإنسانية وتنسيق أعمال واتصالات الإغاثة الدولية، وتوفير موظفي الإغاثة، ومعدات و سلع الإغاثة، والموارد العلمية والطبية والتقنية“.

٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية

مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية

يعرّف مشروع المادة ٩ ”التعاون“ على أنه يشمل، في جملة أمور ”توفير موظفي الإغاثة، ومعدات و سلع الإغاثة، والموارد العلمية والطبية والتقنية“. ولما كانت هذه القائمة قائمة غير شاملة، فإنه قد يكون من المفيد إدراج كلمة ”خدمات“ نظراً إلى أن هذا المصطلح يرد في تعريف ”مساعدة خارجية“ الوارد في الفقرة الفرعية (د) من مشروع المادة ٤.

المنظمة الدولية للهجرة

توضح الفقرة ٤ من شرح مشروع المادة ٩ [٥] أن مشروع المادة يبرز أشكالاً محددة من التعاون، غير أن القائمة الواردة فيه ليست حصرية. ويقترح إضافة إشارة، في مشروع المادة أو في التعليق عليها، إلى التعاون مع البلدان الأصلية لغير المواطنين الموجودين في الإقليم، في شكل تنسيق ثنائي يرمي إلى كفالة الوصول إلى المواطنين أثناء الأزمة، واتخاذ إجراءات الإحلاء، وتيسير إصدار الوثائق، وما إلى ذلك. وسيتسق ذلك مع الهدف العام المنشود من مشروع المواد والمشار إليه في الفقرة ٣ من شرح مشروع المادة المذكورة، ألا وهو ”تيسير حدوث مواجهة كافية وفعالة لحالات الكوارث تلبي الاحتياجات الأساسية للأشخاص المعنيين، مع احترام حقوقهم احتراماً كاملاً“. وتشير الفقرة نفسها أيضاً إلى أن الهدف النهائي من واجب التعاون، وبالتالي من أي شكل من أشكال التعاون المشار إليها في مشروع المادة ٥ مكرراً، يتمثل في حماية الأشخاص المتأثرين بالكوارث. والتعاون مع البلدان التي ينتمي إليها المواطنون الموجودون في المنطقة المتأثرة بالكارثة ضروري أيضاً لكفالة أن يكون بوسع تلك الدول التخفيف من العبء الذي تتحمله الدول المتضررة في رعاية مواطني تلك البلدان.

ويمكن بدلاً من ذلك تناول مسألة المساعدة القنصلية الطارئة في إطار مشروع المادة ١٥ [١٣] المتعلقة بشروط تقديم المساعدة الخارجية.

الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر

بموجب مشروع المادتين ٩ [٥ مكرراً] و ١٠ [٥ مكرراً ثانياً]، يبدو أن نطاق التعاون يمتد ليشمل الإغاثة والحد من المخاطر، ولكن لا يبدو واضحاً ما إذا كان يشمل الانتعاش من الكوارث. ويرى الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر أنه ينبغي إدراج الانتعاش أيضاً. وعلاوة على ذلك، ولما كانت قائمة أشكال التعاون الواردة في مشروع المادة ٩ [٥ مكرراً] قائمة غير شاملة، فإنها تغفل بعض الجوانب الهامة، مثل الدعم المالي، والتدريب، وتقاسم المعلومات، وتأمين المحاكاة المشتركة، والتخطيط.

ياء - مشروع المادة ١٠ [٥ مكرراً ثانياً] - التعاون للحد من مخاطر الكوارث

١ - التعليقات الواردة من الحكومات

النمسا

يشير مشروع المادة ١٠ [٥ مكرراً ثانياً] إلى واجب التعاون للحد من مخاطر الكوارث. وبالنظر إلى اتساع نطاق تعريف الكوارث، فإن أحكام هذه المادة ستلزم الدول بالتعاون للحد من مخاطر الأعمال الإرهابية أو القلاقل المدنية التي لا ترقى إلى مستوى نزاع مسلح غير دولي. وترى النمسا أن التعاون في هذه المجالات هو أمر مشمول أصلاً، إلى حد كبير، بالنظم الأخرى.

هولندا

تبحث هولندا لو ركزت مشاريع المواد تركيزاً واضحاً على مرحلة الكارثة الفعلية، مع الإشارة إلى عنوان الدراسة.

قطر

تقترح قطر إضافة ما يلي إلى مشروع المادة ١٠ [٥ مكرراً]: "يشمل التعاون اتخاذ التدابير الرامية إلى الحد من مخاطر الكوارث وآثارها".

٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية

الأمانة المشتركة بين الوكالات للاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث

إن مشروع المادة ١٠ [٥ مكرراً ثانياً] واضح جداً، فصياغته لا تساعد على ربطه بالتدابير المتوخاة في مشروع المادة ١١ [١٦] فحسب، وإنما بالتدابير المتوخاة في إطار

سنداى أيضا، ولا سيما في الأجزاء المتعلقة بالتعاون "على المستويين العالمي والإقليمي" من المجالات الأربعة ذات الأولوية في الإطار والفرع السادس منه المتعلق بالتعاون الدولي والشراكة العالمية.

وفي ضوء ما ذكر آنفا، قد يكون من المفيد الإشارة إلى إطار سنداى بالتحديد في نهاية الفقرة ٢ من التعليق على النحو التالي: "... مخاطر الكوارث، فضلا عن أجزاء إطار سنداى المتعلقة بالتعاون على المستويين العالمي والإقليمي من المجالات الأربعة ذات الأولوية في الإطار والفرع السادس منه المتعلق بالتعاون الدولي والشراكة العالمية".

وأخيرا، وفي حال إدراج مشروع المادة المذكور في مشروع المادة ٨ [٥]، فإنه يقترح إدراجه في شكل فقرة مستقلة والحفاظ عليه بصيغته الحالية.

برنامج الأغذية العالمي

يرى البرنامج أن إدراج التزامات دولية عالمية في مشروعى المادتين ١٠ [٥ مكررا ثانيا] و ١١ [١٦] المتعلقين بالوقاية من الكوارث، بما يشمل الحد من مخاطرها، أمر من شأنه أن ييسر عمل برنامج الأغذية العالمي ما دام سيدفع الدول إلى اعتماد لوائح داخلية بشأن الوقاية من الكوارث ويزيد بذلك من احتمال وجود نظم قوية بالفعل قبل وقوع الكوارث. وسيعزز هذا بدوره قدرة الجهات المقدمة للمساعدة على مواجهة حالات الطوارئ مواجهة فعالة منذ بدئها.

البنك الدولي

[انظر التعليق الوارد أعلاه على مشروع المادة ٨ [٥]].

بما أن مشروع المادة ١٠ [٥ مكررا ثانيا] يشير إلى الوقاية من الكوارث والحد من مخاطر الكوارث بعد وقوعها (أي بعد تقديم الإغاثة الفورية والإنعاش من الكارثة)، فإنه لا يوضح ما إذا كان تخطيط وتمويل تلك الجهود سيستمر في إطار الصكوك المتعلقة بالإغاثة في حالات الكوارث ولا يحدد إطارا زمنيا لذلك.

الاتحاد الأوروبي

يقترح الاتحاد الأوروبي أن تنظر اللجنة في إدراج الممارسة الجيدة الموصى بها في إطار سنداى في مشروع المادة ١٠ [٥ مكررا ثانيا] (وفي مشروع المادة ١١ [١٦] أيضا).

الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر
[انظر التعليق الوارد أعلاه على مشروع المادة ٩ [٥ مكرراً ثانياً]].

كاف - مشروع المادة ١١ [١٦] - واجب الحد من مخاطر الكوارث

١ - التعليقات الواردة من الحكومات

أستراليا

تقول أستراليا إنه سيكون من المفيد مواصلة النظر في قدرة جميع الدول على الوفاء بالواجبات التي تتضمنها، على سبيل المثال، الفقرة ١ من مشروع المادة ١١ [١٦] ومشروعي المادتين ١٧ [١٤] و ١٨.

كوبا

يقترح تعديل الفقرة ٢ بحيث تحدد مراحل "الإنذار المبكر" المختلفة. وفي هذا الصدد، يقترح إدراج الصيغة التالية: "تشمل تدابير الحد من مخاطر الكوارث إجراءات عمليات تقييم للمخاطر، وجمع ونشر معلومات عن المخاطر والخسائر المتكبدة في الماضي، وإعداد السكان المعرضين للخطر، وإنشاء وتشغيل نظم إنذار مبكر تشمل المراحل التالية: (أ) الرصد والتنبيه؛ (ب) تقييم المخاطر وصنع القرارات؛ (ج) الإنذار (الاتصال ونشر المعلومات) (د) حماية ما هو معرض للخطر من أشخاص وممتلكات".

إكوادور

ينبغي إدراج بيان غواياكيل، الصادر عن الدورة الرابعة للمنتدى الإقليمي للحد من مخاطر الكوارث في الأمريكتين^(٣٠)، في الفقرة ٥ من التعليق على مشروع المادة ١١ [١٦].

فنلندا (أيضاً باسم آيسلندا والدانمرك والسويد والنرويج)

تود بلدان الشمال الأوروبي أن تؤكد أهمية المبدأ الراسخ في القانون الدولي والمتمثل في بذل العناية الواجبة، الذي يتجلى جانب منه في واجب الدول أن تتخذ تدابير وقائية للحد من مخاطر الكوارث على النحو المنصوص عليه في مشروع المادة ١١ [١٦]. ويتمثل العامل الأساسي في الوقاية من مخاطر الكوارث في سن قوانين داخلية ولوائح وسياسات عامة تحدد الأدوار والمسؤوليات وترشد القطاعين العام والخاص بغية التصدي لمخاطر الكوارث التي ربما

(٣٠) متاح على www.preventionweb.net/english/professional/policies/v.php?id=376.

تعرض لها الخدمات والهياكل الأساسية التي يملكها أو يديرها أو ينظمها القطاع العام. وينبغي أيضا لتلك القوانين واللوائح والسياسات أن تحسن شفافية التدابير القانونية والإدارية التي ترمي إلى الحد من مخاطر الكوارث والتي يتعين اتخاذها من قبل جميع المؤسسات المعنية على الصعد الوطني والمحلي والمجتمعي، وأن تعزز وعي الجمهور بتلك التدابير. وينبغي للحد من مخاطر الكوارث أن يحظى بالأولوية على الصعيد المجتمعي. وفي حين أن شرح مشروع المادة ١١ [١٦] يصف عن حق طبيعة الالتزامات الوقائية، فإنه سيكون من المفيد تناول عنصر الوقاية من المخاطر المذكور آنفا بمزيد من التفصيل.

وعلاوة على ذلك، تشير بلدان الشمال الأوروبي إلى أن من الضروري تحديد واجب على الدول لا يقتصر على اتخاذ التدابير الداخلية ذات الصلة فحسب، بل يشمل أيضا الانخراط في التعاون الدولي، على النحو المذكور في مشروع المادة ١٠ [٥ مكررا ثانيا]. وفي هذا الصدد، يمكن الإشارة كذلك في الشرح إلى المبادئ الواردة في إطار سندي، بما في ذلك الفقرات ٨ و ١٤ و ٤٤ منه، بشأن مختلف أنواع التعاون وطرائقه.

ألمانيا

ينبغي لتعريف الحد من مخاطر الكوارث أن يتقيد بالإطار الدولي، الذي يجسده إطار سندي، الذي يشير بوضوح إلى نظم الإنذار المبكر وآليات تحويل المخاطر في إطار فهم شامل للحد من مخاطر الكوارث. وينبغي تعديل الفقرة ٢ من مشروع المادة ١١ [١٦] على النحو التالي: "تشمل تدابير الحد من مخاطر الكوارث إجراء عمليات تقييم للمخاطر، وجمع ونشر المعلومات عن المخاطر وعن الخسائر الماضية، وإقامة وتشغيل نظم للإنذار المبكر، وإقامة وصيانة التدابير المناسبة لحماية الهياكل الأساسية، وإقامة وصيانة قدرة احتياطية ملائمة (من الأفراد والعتاد) لمواجهة الكوارث، وإنشاء آليات مالية مناسبة لتحويل مخاطر الكوارث".

٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية

الأمانة المشتركة بين الوكالات للاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث

إن مشروع المادة ١١ [١٦] موضع ترحيب شديد لأنه يمثل تقدما حاسما بالنسبة لجهود الحد من مخاطر الكوارث وللمساءلة عن إدارة مخاطر الكوارث.

ويعترف إطار سندي، كمبدأ من مبادئه التوجيهية بأن "كل دولة تتحمل المسؤولية الأساسية عن اتقاء خطر الكوارث والحد منه" (الفقرة ١٩ أ)؛ وهو اعتراف يتردد صداه

في الهدف الرامي إلى ”منع مخاطر الكوارث الجديدة والحد من مخاطر الكوارث القائمة“ (الفقرة ١٧). وعلاوة على ذلك، فإن النتيجة المتوقعة هي ”الحد بشكل كبير من مخاطر الكوارث“ (الفقرة ١٦).

وفي الوقت نفسه، وفي ضوء إطار سندي والإقرار، في شرح مشروع المادة المذكورة، بأن التشديد والتركيز ينصبان على الحد من مخاطر الكوارث لا على الوقاية من الكوارث، يمكن النظر في إدخال بعض التعديلات على نص الفقرة ١. وعلى الأخص، ولئن كان مشروع المادة والفقرة ١ منها يشير إلى مخاطر الكوارث، فإن خاتمته التي تشير إلى ”منع الكوارث والتخفيف من آثارها والتأهب لها“ ما زالت تشدد على الكوارث.

ويذهب إطار سندي إلى أبعد من التركيز على ”الكوارث“ ليركز على ”المخاطر“، لا المخاطر القائمة فحسب، بل أيضا المخاطر المستقبلية التي تنشأ من خلال الإجراءات والاستثمارات التي تؤدي إلى زيادة التعرض للمخاطر والضعف أمامها والظروف الخطرة.

ويقترح إدراج الصيغة التالية كبديل ممكن للفقرة ١: ”تحد كل دولة من مخاطر الكوارث باتخاذ التدابير اللازمة والملائمة، بسبل منها سن تشريعات ولوائح، لمنع الكوارث والتخفيف من آثارها والتأهب لها“.

والتعليق على مشروع المادة المذكورة بليغ للغاية وهو يوفر توجيهات هامة، بما في ذلك فيما يخص بذل العناية الواجبة والالتزام بوضع أطر قانونية موضع التنفيذ، وهو ما أكدته أيضا إطار سندي ونهج إدارة الكوارث المنصوص عليه فيه.

وفي الوقت نفسه، وفي ضوء الأساس المنطقي للتعديلات المقترح إدخالها على الفقرة ١ من مشروع المادة ١١ [١٦]، قد يكون من الضروري تعديل التعليق الوارد في الفقرات (١١) و (١٥) و (١٦). وعلى وجه الخصوص، ينبغي الاستعاضة عن عبارة ”منع الكوارث والتخفيف من آثارها والتأهب لها“، الواردة في الفقرتين (١١) و (١٥)، بعبارة ”منع نشوء مخاطر جديدة والحد من المخاطر القائمة“، وبناء على ذلك، ينبغي حذف الفقرة (١٦).

وأخيرا، تتسم صياغة الفقرة ٢ أيضا بوضوحها الشديد وباتساقها مع إطار سندي. ويقترح إدراج عبارة ”في تنفيذ إطار سندي“ في الفقرة (١٧) من الشرح بعد كلمة ”المستقبل“.

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (الفاو)

تتوقف الآثار الناجمة عن كارثة ما على حجم الكارثة ومكان ضعف الأشخاص المتضررين منها. ومن ثم، فإن قدرة السكان المحليين على مواجهة الكوارث تكتسي أهمية بالغة وينبغي العمل على تعزيزها قبل الكوارث وبعدها.

ويتطلب تعزيز القدرة على مجابهة الكوارث توافر الإرادة السياسية، والاستثمارات، والتنسيق، والقدرات من ذوي الخبرة التقنية، والابتكار، وتحمل البلدان والسلطات المحلية والمجتمعات المحلية والمجتمع المدني والقطاع الخاص والمجتمع الدولي مسؤولية مشتركة عن الحد من مخاطر الكوارث وإدارة الأزمات.

وللإسهام في كسر حلقة الأزمات والتدخلات لدواع إنسانية التي تحدث في كثير من الكوارث، ينبغي لبرامج مواجهة الطوارئ أن تهدف إلى زيادة القدرة على مجابهة تلك الحالات، أي القدرة على اتقاء الكوارث والأزمات والتحسب لها وتحملها والتكيف معها والتعافي منها بسرعة وكفاءة وعلى نحو مستدام، وكذلك على التكيف مع سبل جديدة لكسب العيش عند مجابهة الأزمات. واستجابة إلى الدعوة الموجهة منذ وقت طويل إلى تحقيق التآزر بين المساعدة الطارئة والدعم الإنمائي الطويل الأجل، أضحت البرامج التي تركز على القدرة على مجابهة حالات الطوارئ تتبع نهجا محوره الناس يحترم الحقوق المتأصلة للمتضررين من أفراد وجماعات ويبني القدرة على أعمال حقوق الإنسان، بما فيها الحق في الغذاء الكافي. ومن الأمور المهمة في هذا السياق، العمل المضطلع به في مجال الحماية الاجتماعية، الذي يساعد على بناء أو إعادة بناء سبل كسب العيش بتوفير الضروريات الأساسية أو الحد الأدنى من الخدمات للضعفاء، والذي يساهم في تحقيق التنمية الطويلة الأجل من خلال تحسين مستويات الصحة والتعليم والتغذية والإدماج الاجتماعي.

وتكمن أهمية حقوق الإنسان في برامج بناء القدرة على مجابهة الكوارث في تحسين القدرات على تحملها والتكيف معها والتحول على إثرها استنادا إلى الاعتراف بمصالح المتضررين وحقوقهم وبأدوار وواجبات ومسؤوليات مختلف الجهات الفاعلة قبل حالات الطوارئ وبعدها.

ويمكن للتعليق على مشروع هذه المادة أن يستفيد من تحليل العلاقة بين الحد من مخاطر الكوارث ومفهوم القدرة على المجابهة.

البنك الدولي

ينبغي للفقرة ١ من مشروع المادة ١١ [١٦] أن تحدد المعايير وأن تحيل إلى الممارسات الجيدة في وضع التشريعات واللوائح والتدابير المتعلقة بالوقاية من الكوارث. وبالنسبة للعديد من الدول، يمكن لهذا الواجب أن يتطور نظريا إلى مسؤولية تناهز تكلفتها بلايين الدولارات؛ فبعض البلدان لديها معدلات متكررة سنويا لحساب الضرر في حدود نسبة مئوية معينة من ناتجها المحلي الإجمالي. وسيتعين على البلدان وضع توجيهات ذكية لتحديد المسائل غير الخلافية ووضع برامج ذكية للوقاية من الكوارث، وهي برامج تركز في أغلب الأحيان على بذل جهود تنظيمية منخفضة التكلفة في مجالات من قبيل إدارة الأراضي، بما في ذلك التخطيط المكاني. ولعل عنصر التخطيط المكاني جدير بالذكر على وجه الخصوص في الفقرة ٢ من مشروع المادة ١١ [١٦].

المنظمة الدولية للهجرة

سيكون من المهم إضافة إشارة صريحة إلى إطار سندي باعتبارها المعيار الجديد في مجال الحد من مخاطر الكوارث، ولا سيما إلى الأولويات الرئيسية المحددة فيه.

وربما كان نطاق أمثلة تدابير الحد من مخاطر الكوارث المذكورة في الفقرة ٢ ضيقا جدا. وتجدر الإشارة إلى أن أيا من إطار عمل هيوغو وإطار سندي لا يربط في واقع الأمر الحد من مخاطر الكوارث بالتدخلات لدواع إنسانية في حد ذاتها. فالحد من مخاطر الكوارث هو عملية تتوقف أساسا على أطراف فاعلة غير عاملة في مجال تقديم المساعدة الإنسانية، ولا سيما عندما ينظر المرء إلى عناصرها الأساسية التي تكمن جذورها في التنمية المستدامة والممارسات التمكينية الطويلة الأجل على المستوى المحلي. وهذا هو الحال على الصعيدين الوطني والدولي: إذ إن القائمين على أنشطة الحد من مخاطر الكوارث ومقدمي الاستجابة في حالات الطوارئ والجهات الفاعلة في مجال تقديم المساعدة الإنسانية يترعون، بجميع أطيافهم، إلى الانخراط فقط في جهود الحد من مخاطر الكوارث لا في التعامل مع آثارها. وسيكون من المهم أن يعترف مشروع هذه المادة اعترافا أقوى بأن العناصر الأساسية للحد من مخاطر الكوارث هي التدخلات التي ترمي إلى الحد قابلية التعرض لها وبناء القدرة على مجاها.

رابطة الدول الكاربية

ينبغي تعريف استخدام كلمة "نشر" بالتحديد بوصفه أحد الأنشطة المنفذة في إطار تدابير الحد من مخاطر الكوارث. فقد يلقي هذا عبئا إضافيا على كاهل البلدان المتضررة إذا

كان يتوقع من الدولة أن تنشئ قواعد للبيانات التي يتم جمعها، ويثير أيضا مسائل إتاحة سبل الوصول إلى قواعد البيانات تلك وصيانتها وبروتوكولات تبادل البيانات، وما إلى ذلك.

الاتحاد الأوروبي

[انظر التعليق الوارد أعلاه على المادة ٥ مكرراً ثانياً]

الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر

من الجوانب المهمة في مشاريع المواد هذه هو تأكيد مشروع المادة ١١ [١٦] على أن الدول من واجبها أن تتخذ الخطوات اللازمة والمناسبة للحد من مخاطر الكوارث. ورغم أن إطار سندي الذي اعتمد في الآونة الأخيرة يحدد جدول أعمال عالمي واضح، فإن التأكيد على هذا الواجب في صك ملزم قانوناً من شأنه أن يوفر للمنادين بالحد من مخاطر الكوارث داخل الحكومات أداة مفيدة لزيادة الاهتمام بهذا النشاط الحاسم الأهمية.

وفي حين يشيد الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بالتأكيد على وجود التزام بالحد من المخاطر في الفقرة ١ من مشروع المادة ١١ [١٦]، فإنه يرى أن "تدابير الحد من المخاطر" الواردة في الفقرة (٢) ينبغي ألا تقتصر على تقييم المخاطر، بل ينبغي لها أن تمتد أيضاً إلى تقييم مكامن الضعف والحد منها وزيادة قدرة المجتمعات المحلية التي تواجه أخطاراً طبيعية على مجابهة تلك الأخطار.

لام - مشروع المادة ١٢ [٩] - دور الدولة المتأثرة

١ - التعليقات الواردة من الحكومات

أستراليا

تدرك أستراليا أن مشروع هذه المادة يفرض واجبات قد تفتقر الدول للقدر اللازمة للوفاء بها على أكمل وجه. وبينما ترحب أستراليا بكون مشروع المادة ١٢ [٩] يعكس الدور الرئيسي الذي تؤديه الدول المتأثرة في منع الكوارث ومجابهتها، فإنها تتوخى الحذر إزاء تأكيد الفقرة ١ على الواجب غير المشروط المفروض على الدولة المتأثرة والمتمثل في ضمان حماية الأشخاص وتقديم الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث في إقليمها.

النمسا

[انظر التعليق الوارد أعلاه على مشروع المادة ٤]

كوبا

فيما يتعلق بمشروع المادة ١٢ [٩] عن دور الدولة المتأثرة، يقترح الاستعاضة عن الفقرة ١ بالصيغة التالية: "على الدولة المتأثرة، بحكم سيادتها ووفقا لتشريعها الوطنية، واجب ضمان حماية الأشخاص وتقديم الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث في إقليمها".

ألمانيا

إن النهج المتبع إزاء مفهوم السيادة المكرس في مشاريع المواد من ١٢ [٩] إلى ١٥ [١٣] وجيه للغاية. وعلى وجه الخصوص، تؤيد ألمانيا التصور الذي مؤداه أن مفهوم السيادة يستتبع على الدولة المتأثرة أن تكفل، في نطاق اختصاصها القضائي، حماية الأشخاص وتوفير الإغاثة في حالات الكوارث.

سويسرا

نشير إلى أن بعض مشاريع المواد، مثل الفقرة ٢ من مشروع المادة ١٢ [٩] ومشروع المادة ١٦ [١٢]، أكثر اهتماما بمسألة السيادة وأكثر تدخلا من القانون الدولي الإنساني حيال العمل الإنساني.

٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية

مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية

يؤيد مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية النهج المتبع إزاء مفهوم السيادة في مشاريع المواد من ١٢ [٩] إلى ١٥ [١٣]، ولا سيما المفهوم الذي مؤداه أن السيادة تستتبع على الدولة المتأثرة أن تكفل حماية الأشخاص وتقديم الإغاثة في حالات الكوارث في إقليمها.

البنك الدولي

تبدو مشاريع المواد ١٢ [٩] و ١٣ [١٠] و ١٤ [١١] مجتمعة مثيرة للالتباس. فالدولة المتأثرة تتمتع بالسيادة الإقليمية (مشروع المادة ١٢ [٩])، ولكن عليها أيضا واجب التماس المساعدة في ظروف محددة مبينة في مشروع المادة ١٣ [١٠]، ولها الحق في الموافقة (الفقرة ١ من مشروع المادة ١٤ [١١])، ولكن لا يجوز لها أن تمتنع تعسفا عن الموافقة (الفقرة ٢ من مشروع المادة ١٤ [١١]). لذا، من المهم تحديد الإجراءات الملموسة الواجب اتخاذها في حالة عجز دولة ما عن مواجهة الكارثة ورفضها للمساعدة الدولية. وإذا كان لهذا السيناريو أن يحدث، فما هي الوسيلة التي ستستخدمها الأمم المتحدة للضغط على تلك

الدولة؟ ولا بد أيضا من النظر فيما إذا كان من شأن هذا الإطار القانوني أن يسرع وتيرة توفير الإغاثة في حالات الكوارث أو ما إذا كان سيفرض شروطا رسمية إضافية فيما يخص بذل العناية الواجبة والحصول على التصاريح، الأمر الذي يمكن أن يؤدي إلى تأخيرات في إيصال تلك الإغاثة. ومن واقع تجربتنا، إذا لم تكن الحالة القانونية والتنظيمية واضحة تماما منذ بداية كارثة ما، فإن كل نقطة اتخاذ القرار ستسبب حتما في حدوث تأخيرات لا مناص من أن تنجم عنها آثار سلبية للغاية عند مواجهة حالة طوارئ ملحة.

الاتحاد الأوروبي

تتعلق مشاريع المواد من ١٢ [٩] إلى ١٤ [١١] بواجبات الدولة المتأثرة وتكتسي بالتالي أهمية محورية لمجموعة مشاريع المواد بأكملها. وبوجه عام، يهنئ الاتحاد الأوروبي اللجنة والمقرر الخاص على نجاحهما في تحقيق التوازن بين ضرورة صون السيادة الوطنية للدولة المتأثرة، من جهة، وواجب التعاون، من جهة أخرى، على نحو ما ينص عليه الترابط القائم بين مشاريع المواد ١٣ [١٠] و ١٤ [١١] و ١٦ [١٢].

اللجنة الدولية للصليب الأحمر

تتضمن مشاريع المواد بشكلها الحالي أحكاما يبدو أنها تتعارض مع القانون الدولي الإنساني. فعلى سبيل المثال، تنص الفقرة ٢ من مشروع المادة ١٢ [٩] على ما يلي: "تتولى الدولة المتأثرة الدور الأول في توجيه تلك الإغاثة والمساعدة ومراقبتها وتنسيقهما والإشراف عليهما"، ولكن التعليق عليها يغفل تعريف هذه المصطلحات لأغراض مشاريع المواد. وقد يكون مشروع هذه المادة، بصيغته الحالية، مفرطا في التدخل بالنسبة لمنظمات إنسانية محايدة من قبيل اللجنة الدولية للصليب الأحمر. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن قراءة مشروع هذه المادة بالاقتران مع مشروع المادة ٧ [٦] المتعلقة بالمبادئ الإنسانية، التي لا تشير إلى مبدأ الاستقلالية. ولا يمكن العثور على متطلبات توجيه وتنسيق وإشراف من هذا القبيل في قواعد القانون الدولي الإنساني ذات الصلة. فالقانون الدولي الإنساني لا يجيز إلا للأطراف المعنية في النزاع المسلح والدول التحقق من الطابع الإنساني للمساعدة من خلال ما يسمى بـ "حق الرقابة". ولا يبدو أن مشاريع المواد تقيّد "حق الدولة المتأثرة" في الرقابة، من ثم فإنها موجهة أكثر نحو السيادة من أحكام القانون الدولي الإنساني التي تنظم إيصال المساعدات الإنسانية.

ميم - مشروع المادة ١٣ [١٠] - واجب الدولة المتأثرة في التماس المساعدة الخارجية

١ - التعليقات الواردة من الحكومات

النمسا

تقر النمسا بأن جميع الدول ملزمة بسن نظام ملائم لتقديم الإغاثة في حالات الكوارث من أجل حماية مواطنيها. وينبغي لنظام إغاثة من هذا القبيل أن يشمل تدابير الوقاية والتأهب والاستجابة. غير أن النمسا ليست مقتنعة بأن الصيغة الحالية لتحقيق التوازن السليم بين سيادة الدولة وحماية الأفراد. وفي الحالات التي تتجاوز فيها الكارثة القدرات الوطنية، ينبغي للدولة المعنية أن تلتزم المساعدة للوفاء بمسؤولياتها، ولكن هذا ليس واجبا عليها. ومن شأن هذا النهج أن يطابق المبدأ التوجيهي ٣-٢ من المبادئ التوجيهية للاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر.

وترى النمسا أن عبارة "حسبما يكون مناسباً" تشير إلى أن الدولة ينبغي لها أن تلتزم مساعدة تتناسب مع النطاق الفعلي للكارثة. وفي الوقت نفسه، يجب ألا يفهم مشروع هذه المادة على أنه يستبعد حق الدولة في طلب المساعدة في حالات الكوارث حتى وإن لم يتجاوز حجم الكارثة قدرتها على مجابهة الكارثة بعد.

وهناك العديد من الصعوبات الأخرى المتصلة بالنهج المتبع في مشروع هذه المادة. فالدول تحجم أحيانا عن تلقي المساعدة الخارجية وعن الإقرار بافتقارها إلى القدرة اللازمة لمجابهة الكارثة. وإذا أنكرت الدولة أن حجم الكارثة يتجاوز قدراتها على مجابهتها، فما هي العواقب التي تنجم عن ذلك؟ وعلى أي حال، فإن هذا الوضع يخول دولة أخرى أن تتخذ إجراءات بدون موافقة الدولة المتأثرة.

كوبا

فيما يخص مشروع المادة ١٣ [١٠] المتعلقة بواجب الدولة المتأثرة التماس المساعدة الخارجية، تقترح الصيغة التالية: "يحق للدولة المتأثرة، في حالة تجاوز حجم الكارثة قدرتها الوطنية على مواجهتها، أن تلتزم المساعدة الثنائية أو الدولية من الدول الأخرى، والأمم المتحدة، وغيرها من المنظمات الحكومية الدولية المختصة والمنظمات غير الحكومية المعنية، حسب الاقتضاء".

إكوادور

ينبغي تكملة مشاريع المواد التي تشير إلى واجب الدولة المتأثرة بإدراج توصية بإطلاق نداء دولي، أو شيء من هذا القبيل، في إطار طلب المساعدة الإنسانية.

ويشير "دليل المساعدة الإنسانية الدولية في حالات الطوارئ"^(٣١) إلى طرائق التعاون الدولي في حالات الطوارئ على النحو التالي: "إكوادور بوصفها دولة مقدمة للمساعدة توفر سبل التعاون الدولي في حالات الطوارئ أو الكوارث: حتى يتسنى تنفيذ أسلوب التعاون هذا، يجب أن تتلقى وزارة الخارجية الإكوادورية طلب مساعدة دولية من الحكومة الدستورية للبلد المتأثر يبين احتياجات المساعدة وخصائص وظروف النداء...".

وأخيراً، يوصى أيضاً بأن تتضمن مجموعة مشاريع المواد موضوع حماية المشردين في حالات الكوارث، وينبغي أن تحدد تلك المجموعة بوجه عام التزامات المنظمات الدولية المختصة وأن تتوسع قدر الإمكان في شرح المقصود بمفاهيم المساعدة والتخفيف من حدة المخاطر والتأهب لها والوقاية منها والانتعاش في إثرها، وأن تحدد على وجه الخصوص نطاق تلك المفاهيم.

وتجدر الإشارة إلى عدم وجود أي إشارة إلى تشريد الأشخاص المتأثرين بالكوارث في أي من مشاريع تلك المواد؛ ولذلك، يوصى بإدراج أحكام تعترف بحق المشردين، داخلياً وعبر الحدود، في الحماية والأمن.

ولا يشير أي من مشاريع المواد إشارة صريحة إلى التزامات المنظمات الدولية المختصة، والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، واللجنة الدولية للصليب الأحمر، والمنظمات غير الحكومية المعنية.

وإدراكاً منا لكون مفاهيم الإغاثة والمساعدة الإنسانية والتأهب والتصدي والإنعاش مفاهيم متطورة ولعدم وجود توافق واضح في الآراء حالياً بين المؤلفين والمنظمات بشأن نطاق تلك المفاهيم، نود أن نسلط الضوء على أحدث اتجاه سائد للنظر في الترابط بين مختلف الإجراءات التي تأتي بها كل عملية. ولذلك، فإننا نقترح التعبير عن هذا الترابط في مجموعة مشاريع المواد، وبذل جهود لتوضيح أهمية تلك الإجراءات ونطاقها.

(٣١) جمهورية إكوادور، Manual para la Gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional en Situaciones de

Emergencia y Desastre، شباط/فبراير ٢٠١١.

ولذلك، يتعين على اللجنة أن تنظر في مواءمة مشاريع المواد مع المصطلحات التي اعتمدها كل من الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر في مبادئه التوجيهية.

ألمانيا

[انظر التعليق الوارد أعلاه على مشروع المادة ١٢ [٩].]

٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية

مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية

سيؤيد مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أن تُدرج في التعليق على مشروع المادة ١٣ [١٠] إشارة إلى دور كل من منسق الإغاثة الطارئة والمنسق المقيم، وفقاً لقرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، وشرح للإجراءات الرئيسية التي ينبغي للدولة المتأثرة أن تتبعها عندما تطلب المساعدة الخارجية. وعلى سبيل المثال، سيرحب المكتب بإدراج إشارة إلى الفقرة ٣٥ (أ) من مرفق القرار ١٨٢/٤٦، الذي يشير إلى الدور الذي يؤديه منسق الإغاثة في حالات الطوارئ، بدعم من مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، في "تجهيز الطلبات المقدمة من الدول الأعضاء المتضررة للحصول على مساعدة طارئة تتطلب استجابة منسقة"، وإلى الفقرة ٣٩ المتعلقة بدور المنسق المقيم في تنسيق المساعدة الإنسانية على الصعيد القطري. وبالإضافة إلى ذلك، يتولى منسقو الشؤون الإنسانية مسؤولية قيادة وتنسيق العمل الإنساني الذي تضطلع به المنظمات المعنية (بما فيها الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني) في البلد بغية كفالة استناد ذلك العمل إلى المبادئ وكفالة حسن توقيته واتسامه بالفعالية والكفاءة وإسهامه في تحقيق انتعاش أطول أجلاً.

برنامج الأغذية العالمي

يرحب البرنامج بإدراج مشروع المادة ١٣ [١٠] المتعلق بمسؤولية الدولة المتأثرة عن التماس المساعدة عندما يتجاوز حجم الكارثة قدرتها الوطنية على مواجهتها، الأمر الذي من شأنه أن ينشئ التزاماً قانونياً دولياً بالنسبة للدول.

الاتحاد الأوروبي

فيما يتعلق بمعيار "تتجاوز قدرتها الوطنية على مواجهتها"، يقترح الاتحاد الأوروبي أن تدرج اللجنة إشارة إلى المصطلحات المعتمدة لدى الاستراتيجية الدولية للحد من

الكوارث بشأن القدرة على التكيف والمتمثلة في ما يلي: ”اضطراب في أداء المجتمع أو التجمعات ينطوي على خسائر كبيرة وآثار سلبية على الأرواح والنواحي المادية والاقتصادية البيئية تفوق قدرة المجتمع أو التجمع العمراني المتأثر على مواجهتها باستخدام موارده الذاتية“.

وكملاحظة عامة فيما يتعلق بمشروع المادة ١٣ [١٠] وبالفقرة ٢ من مشروع المادة ١٤ [١١]، يشير الاتحاد الأوروبي إلى أن مشاريع المواد هذه تشمل مفهومي ”في حالة تجاوز حجم الكارثة قدرتها الوطنية على مواجهتها“ و ”لا تحجب الموافقة على المساعدة الخارجية حجبا تعسفيا“ - اللذين يتيحان للدولة المتأثرة قدرا من المرونة التقديرية بدون الإشارة إلى معايير موضوعية لتحديد وقت استيفاء الشرط المعني.

الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر

في حين يوافق الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر على التأكيد على أن على الدول أحيانا واجب التماس المساعدة الخارجية، فإنه لا يعتقد أن الدول يجب أن تقبل تلك المساعدة بالضرورة من أي جهة تختار تقديمها (ولا سيما من بين الجهات المذكورة في مشروع المادة ١٣ [١٠]). وعلى وجه الخصوص، كثيرا ما قد يكون مناسبا للدول أن تختار من بين ذوي القدرات والكفاءات اللازمة لتقديم مساعدة تتسم بجودة كافية. ويحاول مشروع المادة ١٣ [١٠] معالجة ذلك عن طريق استخدام مصطلح ”حسب الاقتضاء“، ولكن التعليق عليه يمكن أن يكون أوضح بحيث يشرح أن واجب التماس المساعدة لا يعني التماسها من أي جهة فاعلة خارجية.

نون - مشروع المادة ١٤ [١١] - موافقة الدولة المتأثرة على المساعدة الخارجية

١ - التعليقات الواردة من الحكومات

أستراليا

تقوم مشاريع المواد (عن حق) على أساس أن موافقة الدولة المتأثرة تظل شرطا مسبقا لتقديم المساعدة الخارجية. غير أن أستراليا لديها تحفظات بشأن إدراج الفقرة ٢ من مشروع المادة ١٤ [١٠] واجبا على الدولة المتأثرة بألا تحجب الموافقة على تلك المساعدة حجبا تعسفيا. فهذا الواجب لا وجود له في القانون الدولي العرفي. وتتساءل أستراليا عن المعايير التي يستند إليها في قياس أي ”تعسف“ متصور والجهة المنوط بها قياسه، كما تتساءل عما إذا كانت هناك فائدة عملية لفرض واجب القيام بذلك على الدول التي قد تحجم عن

التماس المساعدة الخارجية أو قبولها. فعدم الامتثال لأي واجب من هذا القبيل لن ينشأ عنه أي حق في التدخل من جانب الدول الأخرى الراغبة في تقديم المساعدة.

النمسا

تؤيد النمسا المبدأ الأول الوارد في مشروع المادة ١٤ [١١]، الذي يتجلى في العديد من الصكوك الدولية التي اعتمدت في الآونة الأخيرة والتي تتناول هذا الموضوع، وكذلك في شرط التضامن المنصوص عليه في المادة ٢٢٢ من المعاهدة المنظمة لعمل الاتحاد الأوروبي^(٣٢). وفي رأي النمسا، يجب أن تكون هذه الموافقة صالحة بالمعنى المقصود من المادة ٢ من مواد اللجنة المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً. ورغم أن هذه الصفة تبدو بديهية، فإنه سيكون من المفيد مع ذلك إدراجها في التعليق.

ويمكن للنمسا أن تتفق أيضاً مع الفقرة الثانية المتعلقة بواجب عدم حجب الموافقة حجباً تعسفياً. فمصطلح "تعسفاً" ينشأ عنه التزام بقبول المساعدة في حال تجاوز حجم الكارثة القدرة على مواجهتها ولم تكن هناك أي أسباب جديدة أخرى تبرر حجب الموافقة. وحتى إذا حُجبت الموافقة حجباً تعسفياً، لا يحق أي دول أخرى أن تحل محل الدولة المتأثرة وأن تعمل بدون موافقتها، بصرف النظر عن المسؤولية الدولية التي تتحملها الدولة المتأثرة. وترحب النمسا بالزام الدولة المتأثرة، في الفقرة ٣ من مشروع المادة ١٤ [١١]، بأن تعلن عن قرارها بشأن أي عرض لتقديم المساعدة. ولا شك في أن هذا الواجب سييسر الاحتجاج بمسؤولية الدولة المتأثرة في هذا الصدد.

فنلندا (أيضاً باسم آيسلندا والدانمرك والسويد والنرويج)

يشدد مشروع المادة ١٤ [١١] على أهمية موافقة الدولة المتأثرة على المساعدة الخارجية. وتلاحظ بلدان الشمال الأوروبي مع الارتياح أن الفقرة ٢ من مشروع المادة ١٤ [١١] تشدد على ضرورة عدم حجب الموافقة على المساعدة الخارجية حجباً تعسفياً. وكما يبدو، فإنه ينبغي تعريف مصطلح "تعسفاً" تعريفاً واضحاً في التعليق. والواقع أن كفالة احترام النهج القائم على الاحتياجات في تقديم المساعدة الإنسانية وعدم حجب الدولة المتأثرة موافقتها على المساعدة الخارجية بدون مسوغات مشروعة هما أمران في غاية الأهمية.

(٣٢) European Union, *Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, 13 December 2007, 2008/C 115/01.

ألمانيا

[انظر التعليق الوارد أعلاه على مشروع المادة ١٢ [٩]].

رغم تأييدنا للرأي القائل بأنه لا يجوز للدولة المتأثرة أن تحجب موافقتها حجباً تعسفياً، فإن الموافقة تعد مع ذلك شرطاً لا غنى عنه لتقديم أي مساعدة خارجية.

قطر

تقترح قطر إضافة ما يلي إلى مشروع المادة ١٤ [١١]: "٢ - لا ترفض المساعدة الخارجية رفضاً تعسفياً أو ما يوحي بذلك.

٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية

مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية

ربما يكون من المنطقي تغيير ترتيب مشاريع المواد من ١٤ [١١] إلى ١٧ [١٤]، والكلام بادئ ذي بدء عن عروض المساعدة الخارجية ثم الموافقة عليها وتيسيرها وشروطها (أي مشاريع المواد ١٦ [١٢] و ١٤ [١١] و ١٧ [١٤] و ١٥ [١٣]).

ويؤيد مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ما جاء في الفقرة ٢ من مشروع المادة ١٤ [١١]. ويشير إلى أن حجب الموافقة حجباً تعسفياً، في ظروف معينة، قد يشكل انتهاكاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان. فعلى سبيل المثال، قد يرقى رفض دولة ما إيصال مواد أساسية للبقاء على قيد الحياة إلى مرتبة انتهاك الحق في الحياة أو منع من التمتع بالحد الأدنى الأساسي من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ذات الصلة، مثل الحق في الغذاء والمياه والخدمات الصحية والطبية. وعلاوة على ذلك، فإن هذا الرفض قد يشكل، في سياق النزاعات المسلحة، خرقاً للقانون الدولي الإنساني.

ويود المكتب أن يقترح تضمين الفقرة ٢ من مشروع المادة ١٤ [١١] أيضاً إشارة إلى سحب الموافقة بحيث ينص على عدم جواز حجب الموافقة على المساعدة الخارجية أو سحبها تعسفاً.

ويود المكتب أن يقترح كذلك تضمين الفقرة ٣ من مشروع المادة ١٤ [١١] شرطاً يتعلق بسرعة الموافقة يقضي بأن تتخذ الدولة المتأثرة قرارها، كلما أمكن ذلك، في حدود إطار زمني معقول. ومفهوم سرعة الموافقة هو مفهوم يناقشه التعليق على مشروع هذه المادة، الذي يشير إلى أن عدم إعلان الدولة المتضررة عن قرارها في غضون إطار زمني معقول قد

يعتبر تعسفاً. ويرى المكتب أنه ينبغي إدراج عنصر سرعة الموافقة هذا في نص الفقرة ٣ نفسها من مشروع المادة ١٤ [١١].

برنامج الأغذية العالمي

إلى جانب مشروع المادة ١٣ [١٠] المتعلق بمسؤولية الدولة المتأثرة عن التماس المساعدة، يرحب برنامج الأغذية العالمي بالمناقشة الجارية بشأن مدى إمكانية افتراض تقديم الدولة المتأثرة طلب مساعدة دولية ضمني، أو قبولها الضمني لتلك المساعدة، في بعض الحالات القصوى، وإذا كان الأمر كذلك، فما هي الشروط التي يتعين استيفاؤها.

ونلاحظ أن ترتيب وتسلسل مشاريع المواد ١٤ [١١] و ١٥ [١٣] و ١٦ [١٢] لا يعكس التسلسل الزمني الطبيعي للأحداث عند حدوث كارثة. وعلى وجه التحديد، فإن مشروع المادة المتعلقة بالحق في عرض المساعدة (مشروع المادة ١٦ [١٢]) يرد بعد مشروع المادة المتعلقة بموافقة الدولة المتأثرة على الحصول على المساعدة (مشروع المادة ١٤ [١١]) ومشروع المادة المتعلقة بشروط تقديم المساعدة الخارجية (مشروع المادة ١٥ [١٣]). غير أن عروض تقديم المساعدة، في حالات الكوارث، كثيراً ما تسبق موافقة الدولة المتأثرة عليها. وقد يكون من المستصوب النظر في تغيير ترتيب مشاريع المواد المذكورة لمواءمتها مع التسلسل الطبيعي للأحداث. وأهمية إعادة الترتيب المذكورة آنفاً أكبر بكثير من كونها مجرد مسألة شكلية. ويمكن تفسير الترتيب الحالي على أنه يعني ضمناً أن عروض المساعدة ينبغي أن تتكيف مع الشروط التي تحددها الدولة المتأثرة والتي يمكن أن تطرح مشاكل تنفيذية ومشاكل أخرى، فعلى سبيل المثال، قد لا تراعي الشروط التي قد تفرضها الدولة المتأثرة قبل تلقي عروض المساعدة القدرات الموجودة لدى الجهات الفاعلة المقدمة للمساعدة أو مستوى الدعم الذي يمكن لتلك الجهات أن تقدمه. وبناءً على ذلك، فمن المستصوب أن يأتي مشروع المادة ١٦ [١٢] قبل مشروع المادة ١٤ [١١].

الاتحاد الأوروبي

[انظر التعليق الوارد أعلاه على مشروع المادة ١٣ [١٠]].

فيما يخص مفهوم "حجب الموافقة حجبا تعسفيا"، على وجه التحديد، يبدو أنه ينبغي قبول اتباع نهج يتناول كل حالة على حدة، رغم أن التعليق يمكن أن يشرح بمزيد من التفصيل ما هو المقصود بهذا المصطلح وما هي الدوافع التي يمكن اعتبارها دوافع مقبولة في حال رفض الدولة المتأثرة للمساعدة.

وفي هذا الصدد، يقترح الاتحاد الأوروبي أن تُدرج في التعليق على المادة ١٤ [١١] إشارة تحيل إلى مشروع المادة ١٥ [١٣] المتعلقة بصياغة شروط تقديم المساعدة الخارجية. والواقع أن صياغة تلك الشروط يمكن أن تتضمن مبررات رفض المساعدة أو حجب الموافقة عليها. وفي هذا الصدد، يبدو أن تلك الصياغة تتضمن عنصرا هاما يُضاف إلى عناصر تعريف حالات حجب الموافقة حجباً تعسفياً.

الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر

يتفق الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر مع تأكيد اللجنة في مشروع المادة ١٤ [١١] على أنه رغم كون موافقة الدول ضرورية قبل تقديم المساعدة، فإنه لا يجوز حجب تلك الموافقة حجباً تعسفياً. ويرى الاتحاد أن هذه القاعدة تحدد نهجاً معقولاً يترك للدولة ذات السيادة سلطة تقديرية كبيرة، ولكنه يؤكد أيضاً على أنه لا يجوز إساءة استغلال هذه السلطة التقديرية في مواجهة الاحتياجات الإنسانية.

غير أنه بالنظر إلى أن مشروع هذه المادة كان مثيراً للجدل في اللجنة السادسة وأنه قد لا يحظى بترحيب عدد كبير من الدول، فإن الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر يخشى من أن يؤدي إدراجه في مشاريع المواد إلى تعريض المشروع بأكمله للخطر. وعلاوة على ذلك، ولئن حدث أن رفضت دول جميع عروض المعونة الدولية عندما كانت في حاجة واضحة إليها، فإن هذه المشكلة قلما تحدث في حالات الكوارث (مقارنة بحالات النزاع).

سين - مشروع المادة ١٥ [١٣] - شروط تقديم المساعدة الخارجية

١ - التعليقات الواردة من الحكومات

النمسا

تكرر النمسا التأكيد على أن الظروف التي يجوز فيها تقديم المساعدة ينبغي ألا تكون نتيجة قرار انفرادي تتخذه الدولة المتأثرة؛ وإنما نتيجة مشاورات بين الدولة المتأثرة والجهات المقدمة للمساعدة، مع مراعاة المبادئ العامة المنظمة للمساعدة وقدرات الجهات المقدمة للمساعدة.

كوبا

فيما يتعلق بمشروع المادة ١٥ [١٣] المتعلقة بشروط تقديم المساعدة الخارجية، يقترح إضافة الجملة التالية في نهاية الفقرة: ”لا يمكن أن يعتمد تقديم المساعدة الخارجية على عناصر تقوض سيادة الدولة المتأثرة“.

الجمهورية التشيكية

نوافق على أن الدولة المتضررة قد ترغب في فرض شروط على تقديم المساعدة الخارجية وفي توضيح نطاق المساعدة المطلوبة ونوعها، وفقا للحالة الراهنة. ولتمكين أنشطة موظفي الإغاثة وتسريع وتيرتها، نقترح أن ينص التعليق على مشروع المادة ١٥ على أنه يجوز للدولة المتأثرة أن تضع شروطا عامة لهذه المساعدة تشمل، في جملة أمور، النقل والظروف الأمنية ونقاط الاتصال، وما إلى ذلك.

فنلندا (أيضا باسم الدانمرك وأيسلندا والنرويج والسويد)

إن مشروع المادة ١٥ [١٣] يُكمل مشروع المادة ١٤ [١١]. والنقطة الرئيسية في مشروع المادة ١٥ [١٣] هي الحق في فرض شروط على تقديم المساعدة. ومثلما جاء في التعليق، فإن هذا الحق هو إقرار بحق الدولة المتأثرة في أن ترفض المساعدة غير المرغوب فيها أو غير اللازمة، وأن تحدد مدى ملاءمة المساعدة. وتقتصر بلدان الشمال الأوروبي بلورة هذا الجانب الجوهرية بصورة أكبر في التعليق. وما ينبغي ذكره صراحة في التعليق هو أن المساعدة غير المطلوبة أو غير المناسبة مثلت مشكلة في العديد من البلدان المتأثرة حيث عرقلت تقديم المساعدة اللازمة بالفعل وتسببت في إحداث تأخيرات.

ومن شأن إجراء بعض التعديلات في الصياغة أن يضيف أيضا قيمة عملية لمشروع المادة ١٥ [١٣]. وينبغي إيلاء عناية خاصة لأهمية احتياجات الأفراد المتأثرين بالكوارث، وهو ما لا يبدو كافيا في الصياغة اللغوية المستخدمة في مشروع المادة. ولذا، فمن المستحسن الاستعاضة عن عبارة ”ويراعى في الشروط“ عبارة أقل غموضا من قبيل ”وتعكس الشروط بشكل قابل للتحقق“ بغية إبراز هذا الجانب.

ألمانيا

[انظر التعليق الوارد أعلاه على مشروع المادة ١٢ [٩]].

٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية

مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية

[انظر التعليق الوارد أدناه على مشروع المادة ١٤(١١)].

برنامج الأغذية العالمي

فيما يتعلق بشروط تقديم المساعدة الواردة في مشروع المادتين ١٤(١١) و ١٥(١٣)، يقدّر برنامج الأغذية العالمي الهدف الكامن وراء تلك الشروط والمتمثل في تحقيق حماية الأشخاص المتأثرين مع احترام سيادة الدولة المتأثرة.

ويرحب برنامج الأغذية العالمي بالمناقشة بشأن سبل جعل الشروط والقيود الواردة في مشروع المادة ١٥(١٣) تنفيذية المنحى بشكل أكبر من خلال الإشارات في التعليق إلى صكوك القانون غير الملزم. ويمكن للإشارة إلى وثائق - مثل المبادئ التوجيهية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات^(٢٠) أو مشروع دليل "أسفير"^(٢١) - تحظى باعتراف واسع من الجهات الفاعلة الإنسانية بوصفها تُشكّل ممارسة جيدة أن تخفف من الآثار غير المرغوبة التي قد تترتب في غياب ذلك على اعتماد شروط محلية تتجاهل تلك المعايير.

[انظر التعليق الوارد أعلاه على مشروع المادة ١٤(١١)].

المنظمة الدولية للهجرة

ينبغي أن تراعي شروط تقديم المساعدة الخارجية احتياجات الأشخاص المتأثرين بكارثة، بما يتماشى مع مشروع المادة ٢(٢). ووفقاً للفقرة (٨) من التعليق، فإن هذا يستتبع أيضاً أنه ينبغي النظر في الاحتياجات الخاصة للفئات الضعيفة. وفي قائمة الفئات الضعيفة ذات الصلة، من المهم إضافة إشارة إلى الأشخاص النازحين، بسبب ضعفهم المحدّد في هذا السياق، ولكن أيضاً إلى المهاجرين (بمعنى غير المواطنين) الذين يعتمدون بوجه خاص على المساعدة التي يمكن أن تقدمها لهم بلدانهم الأصلية (المساعدة الخارجية) أو المنظمات الدولية. وقد يحظى المهاجرون بحماية أقل من مواطني البلد في سياق حالات الطوارئ الإنسانية ويجدون صعوبات في الحصول على المساعدة الإنسانية، خصوصاً إذا كانوا في وضع غير قانوني.

وسيكون من المهم أن يسلّم التعليق على مشروع المادة صراحةً بأن الشروط المفروضة على تقديم المساعدة الخارجية ينبغي ألا تحد بشكل غير متناسب من حق الدول الأجنبية في تقديم المساعدة لرعاياها المتواجدين في خضم الأزمة. ويستند هذا الحق للدول إلى

المادة ٥ من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣^(٣٣)، التي تقر بأن إحدى الوظائف القنصلية الأساسية هي "تقديم العون والمساعدة لرعايا الدولة الموفدة، أفرادا كانوا أو هيئات اعتبارية".

وفي ظل وضع لا يمكن فيه تأمين الحماية والمساعدة في الموقع، كثيرا ما يتمثل أنجع الحلول في إعادة المهاجرين أو إجلائهم إلى بلدانهم الأصلية. ويمكن للسلطات القنصلية أن تضطلع بدور رئيسي في مساعدة رعاياها المتواجدين في خضم حالات الكوارث، لا سيما عن طريق إصدار بدائل لوثائق السفر المفقودة أو تزويد المهاجرين المقرر إجلاؤهم إلى بلدانهم الأصلية بجوازات مرور. ويمكن أن يترتب أيضا على إجلاء المهاجرين أثر إيجابي يتمثل في تخفيف الضغوط على الدول المتأثرة من خلال الحد من عدد الأشخاص المحتاجين إلى المساعدة.

الاتحاد الأوروبي

ليس الحق في فرض شروط على المساعدة حقا مطلقا. ويجب ممارسة هذا الحق وفقاً لمشاريع المواد وقواعد القانون الدولي الواجبة التطبيق. ويشير مشروع المادة أيضا إلى وجوب أن يراعى في الشروط الاحتياجات المحددة للأشخاص المتأثرين بالكارثة ونوعية المساعدة، ويُلزم الدولة المتأثرة، عند وضع الشروط، بتحديد نطاق المساعدة المطلوبة ونوعها.

ويُشكّل مشروع المادة ١٥ [١٣] محورا أساسيا ضمن مجموعة مشاريع المواد سواء فيما يتعلق بمشاريع المواد المتصلة بواجبات الدولة المتأثرة أو بالأحكام التنفيذية المتصلة بتيسير المساعدة. وبهذا المعنى، فإن مشروع المادة ١٥ [١٣] ("يجوز للدولة المتأثرة فرض شروط") لا يعزز فقط المبادئ الواردة في مشروع المادة ١٢ [٩] الذي يقر بالدور الأول للدولة المتأثرة - بحكم سيادتها - في مراقبة الإغاثة في حالات الكوارث في إقليمها وتنسيقها والإشراف عليها، لكنه يقر أيضا بحق الدولة المتأثرة في أن ترفض المساعدة غير المرغوب فيها أو غير اللازمة، وأن تحدد المساعدة التي تحتاج إليها وتوقيت تقديمها.

ولا توفر صياغة الشروط سوى القليل من التوجيه. فمشروع المادة ١٥ [١٣] يُلزم الدولة المتأثرة عند صياغة شروطها بأن "تراعى" الاحتياجات المحددة للأشخاص المتأثرين بالكارثة ونوعية المساعدة. وبالرغم من ذكر هذين الشرطين - الاحتياجات والنوعية - فإن مفهوم الشروط يظل غامضا. ويقترح الاتحاد الأوروبي أن تنظر اللجنة إما في استخدام صياغة أقوى من "يراعى" أو إضافة المزيد من التفسيرات في التعليق.

(٣٣) United Nations, *Treaty Series*, vol. 596, p. 261.

ويُلزم مشروع المادة ١٥ [١٣] أيضا بالتوافق مع القانون الوطني للدولة المتأثرة. وفي هذا الصدد، يقترح الاتحاد الأوروبي أن يفسر التعليق بمزيد من الوضوح العلاقة بمشروع المادة ١٧ [١٤] بشأن تيسير المساعدة الخارجية. وعلى سبيل المثال، يجوز في حالات الطوارئ أن تُلزم الدولة المتأثرة بالإعفاء من تطبيق أحكام في قوانينها، بما فيها تلك المتعلقة بالامتيازات والحصانات، والحواجر التنظيمية، والمتطلبات أو التعريفات الجمركية. وتم تناول تدابير من هذا القبيل - أي التدابير المتخذة من أجل تيسير تقديم المساعدة العاجلة والفعالة - تحديدا في مشروع المادة ١٧ [١٤] بشأن تيسير المساعدة الخارجية.

اللجنة الدولية للصليب الأحمر

بموجب مشروع المادة ١٥ [١٣]، "عند وضع الشروط [بشأن تقديم المساعدة الخارجية]، تحدد الدولة المتأثرة نطاق المساعدة المطلوبة ونوعها". ويمكن لذلك أن يخوّل الدولة المتأثرة تفضيل خيارات غير سديدة فيما يتعلق بالأنشطة الإنسانية التي تضطلع بها الجهات الفاعلة الإنسانية، في حين أن القانون الدولي الإنساني ينص في المادة ٨١ من البروتوكول الإضافي الأول إلى اتفاقيات جنيف^(٣٤) على أن "تمنح أطراف النزاع كافة التسهيلات... للجنة الدولية للصليب الأحمر لتمكينها من أداء المهام الإنسانية المسندة إليها بموجب الاتفاقيات وهذا الحق (البروتوكول)، بقصد تأمين الحماية والعون لضحايا المنازعات...".

الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر

في حين أن مشاريع المواد تؤكد عن حق على مركزية المبادئ الإنسانية والكرامة الإنسانية، فإنها تترك إلى حد كبير للدول المتأثرة بلورة أي "شروط" للمساعدة في مشروع المادة ١٥ [١٣]. وهذا مرة أخرى لا يعطي سوى حافزا ضئيلا لاتباع نهج منسق إزاء نوعية الإغاثة، كما أنه لا يلزم مقدمي المساعدة باعتماد معايير دنيا ضمن نطاق هذا الصك الدولي. ويوصي الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بتعزيز مشروع المادة بمزيد من التفاصيل.

(٣٤) Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1125, No. 17512.

عين - مشروع المادة ١٦ [١٢] - عروض المساعدة الخارجية

١ - التعليقات الواردة من الحكومات

النمسا

تري النمسا أنه من الممكن أن تنشأ مشكلة من كون المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية والدول تُعامل بالطريقة نفسها في مشروع المادة ١٦ [١٢]. وقد لا تمتلك بعض المنظمات الصلاحية المناسبة لعرض المساعدة، ويجب ألا يُفهم مشروع المادة هذا بأنه يمنح المنظمة مثل هذا الحق. ويمكن التساؤل أيضاً عما إذا كان ينبغي لمثل هذا الصك الدولي أن يخاطب مباشرةً المنظمات غير الحكومية. ولذا، فإن مشروع المادة هذا يحتاج إلى بعض التوضيح.

كوبا

فيما يتعلق بمشروع المادة ١٦ [١٢] بشأن عروض المساعدة الخارجية، تُقترح الصياغة التالية: ”للدول، والأمم المتحدة، والمنظمات الحكومية الدولية المختصة الأخرى الحق في عرض المساعدة على الدولة المتأثرة لمواجهة الكارثة. ويجوز للمنظمات غير الحكومية المعنية أيضاً عرض المساعدة على الدولة المتأثرة. وفي جميع الأحوال، تكون الدولة المتأثرة هي التي تطلب المساعدة الخارجية، ولا يجوز أن يخضع عرض هذه المساعدة لشروط“.

الجمهورية التشيكية

لا يتناول التعليق على مشروع المادة عروض المساعدة المحتملة المقدمة من أفراد، في حين أن اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا لإدارة الكوارث والاستجابة في حالات الطوارئ^(٣٥) وغيره من مجموعات القواعد، بما في ذلك مبادئ أوسلو التوجيهية، يعترف بهم كجهات فاعلة مقدّمة للمساعدة.

سويسرا

[انظر التعليق الوارد أعلاه على مشروع المادة ١٢ [٩]].

(٣٥) ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response, of 26 July 2005, ASEAN

.Documents Series 2005, p. 157

٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية

مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية

[انظر التعليق الوارد أعلاه على مشروع المادة ١٤ [١١]].

برنامج الأغذية العالمي

[انظر التعليق الوارد أعلاه على مشروع المادة ١٤ [١١]].

اللجنة الدولية للصليب الأحمر

للتدليل على التناقضات القائمة بين مشاريع المواد والقانون الدولي الإنساني، يمنح مشروع المادة ١٦ [١٢] "الحق في عرض" المساعدة للدول والمنظمات الحكومية الدولية، في حين أن الوكالات غير الحكومية ["يجوز لها"] عرض "خدماتها فقط، وهو ما يغير بالكامل منظور - ونوعاً ما ينفي - الحق في المبادرة المكفول لمنظمة إنسانية غير متحيزة مثل اللجنة الدولية للصليب الأحمر. بموجب القانون الدولي الإنساني، والذي يضع هذه المنظمات في وضع متميز.

الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر

يشير مشروع المادة ١٦ [١٢] إلى "حق" الدول والأمم المتحدة والمنظمات الدولية المختصة الأخرى في عرض المساعدة. ويعتبر الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر أنه من غير الضروري الإشارة إلى "الحق في عرض المساعدة" على هذا النحو، إذ تعالج هذه الإشارة مشكلة غير موجودة من الناحية العملية. فالمشكلات التنفيذية المتصلة بالمساعدة تُشكّل مسألة أكثر أهمية ينبغي لأي صك دولي بهذا الشأن أن يعالجها. ولكن إذا ما أُبقت اللجنة على الإشارة إلى "الحق في عرض المساعدة" من قِبَل أطراف ثالثة، فمن الممكن إدراج صياغة إضافية تُقيّد أو تصف المساعدة، على شاكلة الفقرة ٢ من المادة ٣ من البروتوكول الإضافي الثاني إلى اتفاقيات جنيف^(٣٦)، التي تنص على أنه "لا يجوز الاحتجاج بالمساعدة كمسوغ للتدخل بصورة مباشرة أو غير مباشرة في الشؤون الداخلية أو الخارجية للدولة المتأثرة".

(٣٦) Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II), 8 June 1977, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1125, No. 17512.

وثمة مشكلة أيضا في الجملة الثانية من مشروع المادة ١٦ [١٢] والتعليق المتصل بها. فالجملة المذكورة تنص على أنه "يجوز للمنظمات غير الحكومية المعنية أيضاً عرض المساعدة على الدولة المتأثرة"، وتشرح الفقرة (٥) من التعليق أن المقصود من الجملة الثانية هو الاعتراف "بالدور الهام الذي تضطلع به المنظمات غير الحكومية القادرة، بحكم طبيعتها وموقعها وخبرتها، على تقديم المساعدة في مواجهة كارثة معينة". ويمضي التعليق مشيراً إلى أحكام في اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ والبروتوكول الإضافي الثاني تتناول دور اللجنة الدولية للصليب الأحمر والجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر. غير أن هذا النصف الثاني من مشروع المادة ١٦ [١٢] مضلل، حيث أنه لا اللجنة الدولية للصليب الأحمر ولا الجمعيات الوطنية منظمات غير حكومية.

وعلاوة على ذلك، ففي المؤتمر الدولي الثاني والثلاثين للصليب الأحمر والهلال الأحمر المنعقد في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، أقرت الدول الأطراف في اتفاقيات جنيف "مبادئ وقواعد الصليب الأحمر والهلال الأحمر المتعلقة بالمساعدة الإنسانية" (الصيغة الأحدث لوثيقة اعتمدها للمرة الأولى المؤتمر الدولي في عام ١٩٦٩)^(٣٧). وتحدد هذه الوثيقة كيفية حصول التعاون فيما بين الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر والجمعيات الوطنية في العمليات الدولية لمواجهة الكوارث. وتوضح الوثيقة أن الاتحاد الدولي والجمعيات الوطنية الأجنبية تطرح عروضها بتقديم المعونة على الجمعية الوطنية للدولة المتأثرة، وليس على الحكومة، لأن الدعم الذي تقدمه مصمم لمساعدة الجمعية الوطنية على الوفاء بولايتها بموجب القانونين الدولي والوطني. وبالطبع، يُتوقع من الجمعية الوطنية للدولة المتأثرة التنسيق عن كثب مع السلطات المعنية لكفالة موافقتها على أي معونة مقدّمة في هذا الصدد. ويمكن أن يتضمن التعليق جملة تكفل عدم وجود أي سوء فهم بشأن وجود نية للمساس بخصومية ممارسات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بشأن العروض والقبول هذه، وهي الخصومية التي وافقت عليها الدول.

(٣٧) *Principles and Rules for Red Cross and Red Crescent Humanitarian Assistance*, adopted at the 32nd

International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Geneva, 8-10 December 2015

فاء - مشروع المادة ١٧ [١٤] - تيسير المساعدة الخارجية

١ - التعليقات الواردة من الحكومات

أستراليا

[انظر التعليق الوارد أعلاه على مشروع المادة ١١ [١٦]].

النمسا

يُلزم مشروع المادة ١٧ [١٤] بشأن تيسير المساعدة الخارجية الدولة المتأثرة باتخاذ التدابير التشريعية اللازمة. غير أن الممارسة تبين وجود المزيد من المسائل التي يتعين أن تعالجها التشريعات تتجاوز نطاق تلك المذكورة في مشروع المادة، ويشمل ذلك السرية، والمسائل المتعلقة بالمسؤولية، وسداد التكاليف، والامتيازات والحصانات، وسلطات الرقابة والسلطات المختصة. وتوفر المواد من ٦ إلى ١٠ من الاتفاقية بشأن تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي، لعام ١٩٨٦^(٣٨)، دلالة واضحة في هذا الصدد. وبالمثل، تشير الفقرة سابعاً (٢) من قرار معهد القانون الدولي المتعلق بالمساعدة الإنسانية^(٣٩) إلى الالتزام بإعداد التشريعات المطلوبة بشأن حقوق التحليق والمهبوط، ومرافق الاتصالات السلكية واللاسلكية والحصانات الضرورية، والإعفاء من أي قيود مفروضة على الشراء والاستيراد والتصدير والمرور العابر، والرسوم الجمركية على سلع وخدمات الإغاثة، والتعجيل بمنح التأشيرات أو أي تصاريح أخرى بالبحان. وتمشيا مع هذه الأحكام ومن أجل توفير توجيه واضح، تقترح النمسا استكمال مشروع المادة ١٧ [١٤] وفقاً لذلك.

فنلندا (أيضاً باسم الدانمرك وأيسلندا والنرويج والسويد)

[انظر التعليق الوارد أعلاه على مشروع المادة ٧ [٦] والتعليق الوارد أدناه على مشروع المادة ١٩ [١٥]].

هولندا

بالنظر إلى الحاجة لإيلاء عناية أكبر لحماية موظفي الإغاثة، تتفق هولندا مع قرار لجنة الصياغة بعدم إدماج مشروع المادة ١٨ (حماية موظفي الإغاثة ومعدات ووسائل الإغاثة) مع مشروع المادة ١٧ [١٤] (تيسير المساعدة الخارجية).

(٣٨) United Nations, *Treaty Series*, vol. 1457, No. 24643.

(٣٩) القرار المتعلق بتقديم المساعدة الإنسانية الصادر عن معهد القانون الدولي في بروج، بلجيكا، في ٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣.

٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية

مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية

[انظر التعليق الوارد أعلاه على مشروع المادة ١٤ [١١]].

البنك الدولي

يمكن أن تشكل العبارة التقييدية "في إطار قانونها الوطني" عقبة كبيرة وأن تُسبب تأخيرات طويلة في إيصال الإغاثة، إلى حين تسوية المسائل القانونية، إلا إذا كان القانون الوطني يتضمن أحكاماً محددة تسمح بالاستثناءات في حالات الطوارئ. وهنا تكمن صلة هامة بمشروع المادة ١١ [١٦]، حيث ينبغي الدعوة إلى أن تُدرج في القانون الوطني أحكام تتعلق بوضع قواعد استثنائية بشأن الهجرة، وتصاريح العمل، والاستيراد والرسوم.

رابطة الدول الكاريبية

يمكن أن يؤدي استخدام عبارة "بشكل فوري وفعال" إلى وضع أعباء غير مبررة على الدولة المتأثرة التي من المرجح جداً أن تكون في حالة أزمة تتضمن تعليقاً قانونياً للتشريعات الوطنية (مثلما يحدث عند وقوع حالة طوارئ). وثمة حاجة إلى إعادة النظر في الصياغة.

وإذا ما سعت الدولة المتأثرة في غضون ذلك إلى "حماية" مواطنيها، فإن التركيز المولى لتقديم الدعم ينبغي أن يكون أكثر من التركيز المولى للتيسير. وبينما لا يعني ما سبق أنه ينبغي للدولة بناء بيروقراطية إضافية، فإنه يجب توخي الحرص على عدم الإيحاء بأن ذلك إلزامي.

وتتضمن الفقرة ٢ فرضية بشأن قدرة الدولة المتأثرة. وربما يكون من المححف اعتبار أن الدولة التي تمر بأزمة ينبغي أن تكفل نفس المتطلبات. ونرى أن واجب العناية يقع على عاتق الأطراف الفاعلة القائمة بالاستجابة.

الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر

يتناول مشروع المادة ١٧ [١٤] تيسير المساعدة الدولية في فقرتين قصيرتين تكتفيان بالنص على أن تتخذ الدول "التدابير اللازمة" لتيسير المساعدة الفورية في مجالات مثل التأشيرات، والشروط الجمركية، والضرائب، والنقل. ولا يوفر ذلك سوى القليل من الوضوح الإضافي بشأن ما هو متوقع في "المجالات" المذكورة، الأمر الذي يُقيي إلى حد بعيد على الغموض القائم الذي يكتنف النهج الواجب اتباعه بين دولة وأخرى (بل وبين

عملية وأخرى في الدولة الواحدة). ويقترح الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر تعزيز مشروع المادة بمزيد من التفاصيل.

وتعالج الفقرة الفرعية (هـ) من مشروع المادة ٤، والفقرة الفرعية (أ) (١) من مشروع المادة ١٧ [١٤] الاستجابتين المدنية والعسكرية بنفس الطريقة تماما من حيث التيسير. غير أن دولا عديدة ودوائر العمل الإنساني تؤيد مبادئ أوسلو التوجيهية التي تدعو إلى استخدام الأصول العسكرية فقط حينما تكون البدائل المدنية غير ملائمة، والتي تنص على السعي، عند استخدامها، على تجنب النشر المباشر للمعونة، والاقتصار عوضا عن ذلك على توفير الهياكل الأساسية والنقل وسائر أشكال الدعم غير المباشر. والغرض من ذلك هو التشديد على الاختلافات بين موظفي العمل الإنساني والأفراد العسكريين، وهي مسألة أساسية لأمن القائمين بالعمل الإنساني في مختلف أنحاء العالم.

صاد - مشروع المادة ١٨ - حماية موظفي الإغاثة ومعدات و سلع الإغاثة

١ - التعليقات الواردة من الحكومات

أستراليا

[انظر التعليق الوارد أعلاه على مشروع المادة ١٨ [١٦]].

فنلندا (أيضا باسم الدانمرك وأيسلندا والنرويج والسويد)

فيما يتعلق بمشروع المادة ١٨ المتعلقة بحماية موظفي الإغاثة ومعدات و سلع الإغاثة، فإن اللغة المستخدمة ملائمة، ولكن يمكن النظر في إضفاء بعض التعديلات الطفيفة على التعليق ذي الصلة. وتوافق بلدان الشمال الأوروبي، مثلما جاء في التعليقات الواردة في بياناتها خلال عملية الصياغة، على عبارة "التدابير المناسبة" وتعتبرها التزاما بالتصرف يقع على عاتق الدولة المتأثرة وليس التزاما بتحقيق نتائج، إذ أن حالات الكوارث تنطوي على عدة عوامل خارجة عن سيطرة الدولة المتأثرة. وقد يضيف قيمة إلى مشروع المادة أن يتم إبراز واجب الدولة المتأثرة باتخاذ أفضل التدابير الممكنة والمعقولة المتاحة، في ظل الظروف المحددة القائمة، لحماية موظفي الإغاثة ومعدات و سلع الإغاثة، مع اتباع مبدأ بذل العناية الواجبة.

ألمانيا

نود أن نؤكد مجدداً على تأييدنا لمشروع المادة ١٨، بالنظر إلى كون الحماية الكافية للأفراد الموفدين ومعداتهم وسلعهم ضرورية للسماح للدول وغيرها من الجهات الفاعلة بتقديم المساعدة الإنسانية بكفاءة.

هولندا

[انظر التعليق الوارد أعلاه على مشروع المادة ١٧ [١٤]].

سويسرا

يشير مشروع المادة ١٨ إلى الالتزام بحماية موظفي الإغاثة ومعدات وسلع الإغاثة كالالتزام بالوسائل في حين أنه، بموجب القانون الدولي الإنساني، التزم بالتناج.

٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية

مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية

يُرحَّب مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بإدراج مشروع المادة ١٨ بشأن حماية موظفي الإغاثة ومعداتهم وسلعهم. فالحماية الكافية لموظفي الإغاثة ومعدات وسلع الإغاثة تشكل شرطاً أساسياً لإجراء أي عملية إغاثة بفعالية.

برنامج الأغذية العالمي

واجب حماية موظفي الإغاثة ومعدات وسلع الإغاثة الوارد في مشروع المادة ١٨ هو موضع ترحيب بوجه خاص ومن شأنه توفير حماية كبيرة إضافية إلى أوجه الحماية الواردة في الاتفاقية بشأن سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها، لعام ١٩٩٤^(٤٠).

البنك الدولي

إذا كان واضحاً عند وقوع كارثة أن الدولة المتأثرة لن تكون قادرة على حماية سلع ومعدات وموظفي الإغاثة، فهل من يُنظر في توفير وسائل العلاج؟ هل يمكن مثلاً أن يقع على الدولة المتأثرة التزام بالسماح لأفراد أمن بدخول الإقليم لتوفير الحماية التي لا تستطيع

(٤٠) United Nations, *Treaty Series*, vol. 2051, p. 363 والبروتوكول الاختياري المؤرخ ٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، قرار الجمعية العامة ٤٢/٦٠، المرفق.

الدولة توفيرها؟ ويبدو أن ثمة سوابق جرى فيها التفاوض على مثل هذه الاتفاقات بشأن الحراسة المسلحة وتنفيذها بنجاح.

الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر

يقر مشروع المادة ١٨ بالتزام الدولة المتأثرة باتخاذ التدابير المناسبة لضمان حماية موظفي الإغاثة الموجودين في إقليمها. غير أن مشروع المادة لا يعترف بحقوق والتزامات مناصرة للجهات الفاعلة المقدمة للمساعدة الخارجية. وقد يستفيد مشروع المادة ١٨ من إضافة نص يؤكد واجبات الجهات الفاعلة الخارجية المتعلقة بالتشاور والتعاون مع الدولة المتأثرة بخصوص المسائل المتصلة بالحماية والأمن.

قاف - مشروع المادة ١٩ [١٥] - إنهاء المساعدة الخارجية

١ - التعليقات الواردة من الحكومات

أستراليا

أستراليا متحفظة إزاء أثر مشروع المادة ١٩، الذي يبدو أنه يضع قيوداً على صلاحيات الدولة المتأثرة في حرية سحب موافقتها على وجود الجهات الخارجية المقدمة للمساعدة الموجودين في إقليمها.

فنلندا (أيضاً باسم الدانمرك وأيسلندا والنرويج والسويد)

تود بلدان الشمال الأوروبي اقتراح النظر في إضافة بعض التنقيح والتوضيح لمشروع المادة ١٩ [١٥]. ولا يبدو أن مصطلح "إنهاء" المستخدم في مشروع المادة هذا يمثل أو يعكس بشكل ملائم ما هو مفهوم اليوم على صعيد النوعية والمساءلة في الاستجابة الإنسانية. ولذا، قد يكون من المستصوب إعادة النظر في صياغة مشروع المادة هذا ومضمونه في ضوء هذين المبدئين. وفي حين أن مشروع المادة يتناول الآثار القانونية لإنهاء المساعدة الخارجية، فإنه لا ينبغي أن يغفل أهمية تدابير الإنعاش المبكر والروابط بين المساعدة الإنسانية والمساعدة الإنمائية والانتقال من الأولى إلى الثانية. وينبغي أن يراعي مشروع المادة، على الأقل في التعليق، دور الدولة المساعدة والجهات الفاعلة الأخرى في الإسهام في انتقال وتسليم للمهام مسؤولين عند وقف عمليات المساعدة التي تضطلع بها.

ويغفل مشروع المادة ١٩ [١٥] أيضاً مسألة إعادة السلع والموظفين إلى أوطانهم. ولهذا السبب، توصي بلدان الشمال الأوروبي بإدراج بند يتيح للدولة المساعدة، والجهات

الفاعلة الأخرى المقدمة للمساعدة حسب الاقتضاء، بإعادة سلعها وموظفيها إلى أوطانهم عند انتهاء بعثتهم للمساعدة الإنسانية. ويمكن كبديل آخر، إذا ما اعتُبر ذلك مناسباً، إدراج مثل هذه الصياغة في مشروع المادة ١٧ [١٤] كاللزام فعلي للدولة المتأثرة بتيسير الإعادة إلى الوطن.

٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية

الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر

يسر الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر أن يرى الاهتمام الذي يوليه مشروع المادة ١٩ [١٥] لتعزيز الأخذ بنهج منظمّ إزاء إنهاء المعونة، إذ أن باحثيه ومستشاريه أشاروا إلى أن الافتقار إلى الاتصالات (أو اتباع نهج تعسفي إزاء المسألة) كثيراً ما أفضى إلى آثار سلبية غير ضرورية على المجتمعات المحلية التي تتعافى من الكارثة.

راء - مشروع المادة ٢٠ - العلاقة بقواعد القانون الدولي الخاصة أو غيرها من قواعد القانون الدولي

١ - التعليقات الواردة من الحكومات

سويسرا

[انظر التعليق الوارد أدناه على مشروع المادة ٢١ [٤]].

٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية

الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر

ثمة ثغرة في مشروع المادة هذا تتمثل في عدم الاعتراف الصريح بدور الاتفاقات والمبادرات الإقليمية والثنائية. وتضطلع الاتفاقات الإقليمية على وجه الخصوص بدور واسع ومتزايد في مختلف أنحاء العالم في تعزيز التخطيط والتأهب للكوارث داخل دولها الأعضاء، وينبغي لأي معاهدة عالمية في هذا المجال أن تقر بذلك بصورة أوضح. وينبغي أن يشير مشروع المادة ٢٠ صراحة إلى الاتفاقات الإقليمية والثنائية في نصه، وألا يتم الاكتفاء بذكرها في التعليقات عليه.

شين - مشروع المادة ٢١ [٤] - العلاقة بالقانون الدولي الإنساني

١ - التعليقات الواردة من الحكومات

النمسا

يعالج مشروع المادة ٢١ [٤] بشأن علاقة مشاريع المواد بالقانون الدولي الإنساني مسألة رئيسية تتصل بنطاق تطبيق مشاريع المواد. ووفقا لمشروع المادة ١ [١] الذي يحدّد نطاق مشاريع المواد في علاقته بمشروع المادة ٣ [٣] بشأن تعريف الكوارث، تنطبق مشاريع المواد بلا تمييز على جميع أنواع الكوارث، سواء أكانت طبيعية أم من صنع الإنسان، وهو من شأنه أن يشمل أيضا النزاعات المسلحة. ويحد مشروع المادة ٢١ [٤] من النطاق من حيث إنه ينص على أن مشاريع المواد لا تنطبق على الحالات التي تسري عليها قواعد القانون الدولي الإنساني. ووفقا لهذه الصياغة، لا تنطبق مشاريع المواد على الكوارث المرتبطة بالنزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية، بينما تنطبق على الكوارث ذات الصلة بالاضطرابات والتوترات الداخلية، مثل أعمال الشغب أو أعمال العنف المعزولة أو المتفرقة أو غيرها من الأعمال ذات الطابع المماثل.

غير أن التعليق (في الفقرة (٣)) يقدم فهما مختلفا من حيث إنه يذكر أن مشاريع المواد "يمكن أن تسري في حالات النزاع المسلح التي لا تسري عليها قواعد القانون الدولي الحالية، ولا سيما قواعد القانون الدولي الإنساني". ووفقا للتعليق، فإن مشاريع المواد تنطبق أيضا على الكوارث المرتبطة بالنزاعات المسلحة عند عدم سريان قواعد القانون الدولي الإنساني على تلك الحالة الخاصة من حالات الكوارث. وهذا الاختلاف بين مشاريع المواد والتعليق لا يسمح بفهم واضح لما ارتأته اللجنة. وترى النمسا أن مشاريع المواد ينبغي أن تنطبق أيضا على حالات النزاع المسلح، ولكن فقط في حدود عدم تعارضها مع القواعد الخاصة للقانون الدولي الإنساني.

الجمهورية التشيكية

تتفق الجمهورية التشيكية أيضا مع التعليق على مشروع المادة ٢١ [١٤] الذي يتوقع انطباق مشاريع المواد أيضا في حالات الطوارئ المعقدة، بما في ذلك حالات النزاع المسلح عند عدم سريان القانون الدولي الإنساني عليها. أما وقد قلنا ذلك، فإننا نشعر بأن نص مشروع المادة لا يُعبّر عن التعليق عليه. وبالإضافة إلى ذلك، لا يبدو بوجه عام أن نص التعليقات الأخرى التي تتناول علاقة مشاريع المواد بهذه بالقانون الدولي الإنساني تتوافق مع مشروع المادة ٢١ [٤]. ولذا فإننا نقترح أن تشرح اللجنة بوضوح في التعليقات ذات الصلة

على مشاريع المواد موقفها تجاه انطباق مشاريع المواد في النزاع المسلح والعلاقة بالقانون الدولي الإنساني، وأن تنظر في إعادة صياغة نص مشروع المادة ٢١ [٤]. ونعتقد أنه من المستصوب إجراء المزيد من التحليل للعلاقة بين مشاريع المواد وقواعد النزاع المسلح. وسيكون من المفيد جداً للممارسين أن يشير التعليق إلى الحالات التي قد يسود فيها القانون الدولي الإنساني وبالتالي يلغي تطبيق مشاريع المواد، أو أن يوضح في أي حالات قد تنطبق مشاريع المواد على حالات النزاع المسلح.

هولندا

مع التشديد على الحاجة إلى تمييز حالات النزاع المسلح عن مفهوم "الكارثة"، تلاحظ هولندا أن الصياغة الحالية لمشروع المادة قد تكون واسعة النطاق. وفي هذا الصدد، قد يكون من المفيد إعادة صياغة مشروع المادة هذا على هيئة شرط "عدم إحلال" موحد.

سويسرا

تلاحظ سويسرا أن استبعاد النزاعات المسلحة قد ألغي، الأمر الذي يثير السؤال عن كيفية تغطية مشاريع المواد لحالات النزاع المسلحة التي تحدث خلالها كوارث.

ويشرح التعليق على مشروع المادة ٨ [٥] المتعلق بواجب التعاون أنه "ترد إشارة إلى اللجنة الدولية للصليب الأحمر لأن مشاريع المواد قد تنطبق أيضاً في حالات طوارئ معقدة تشمل النزاع المسلح".

ويذكر التعليق على مشروع المادة ٢٠ بشأن العلاقة بقواعد القانون الدولي الخاصة أو غيرها من قواعد القانون الدولي أنه "بينما يُسَلَّم بضرورة إعطاء الأسبقية لقواعد القانون الدولي الإنساني، في تلك الحالات، على الأحكام الواردة في مشاريع المواد هذه، ستظل تلك الأحكام منطبقة "في الحدود" التي لا تغطي فيها قواعد القانون الدولي الإنساني بعض المسائل القانونية التي تثيرها كارثة تحدث في منطقة تشهد في الوقت نفسه نزاعاً مسلحاً. وبذلك ستساهم مشاريع المواد هذه في سد الثغرات القانونية المحتملة في حماية الأشخاص المتأثرين بالكوارث التي تحدث أثناء نزاع مسلح". ولا يحدد التعليق على مشروع المادة ٢٠ ما هي هذه الثغرات الآن ولا كيف يمكن لمشروع المادة أن يساهم في سدها.

ويذكر التعليق على مشروع المادة ٢١ [٤]، من جانبه، أنه "رغم أن مشاريع المواد لا تسعى لتنظيم 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".

وتضفي التعليقات على مشاريع المواد ٨[٥] و ٢٠ و ٢١[٤] غموضاً على العلاقة بين مشاريع المواد والقانون الدولي الإنساني أكثر مما توضحها. فما هي العلاقة بين مشاريع المواد والقانون الدولي الإنساني حينما تحدث كارثة في حالة نزاع مسلح حيثما لا توجد أعمال عدائية أو تكون هذه الأعمال قد انتهت؟ وحينما تحدث كارثة في ظل احتلال؟ من الممكن لهذا الافتقار إلى الوضوح أن يمنح الدول المتأثرة في الوقت ذاته بكارثة وبتزاع مسلح إمكانية اختيار تطبيق مشاريع المواد أو القانون الدولي الإنساني. أما استبعاد الحالات التي يغطيها القانون الدولي الإنساني، في صيغة سابقة من مشاريع المواد، فكانت له ميزة الوضوح.

٢ - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية

مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية

يعرب مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية عن قلقه لكون مشروع المادة ٢١[٤]، الذي يحدد العلاقة بين مشاريع المواد والقانون الدولي الإنساني، يبدو غير متسق مع التعليق. وبوجه الخصوص، ينص مشروع المادة ٢١[٤] على ما يلي: "لا تنطبق مشاريع المواد هذه على الحالات التي تسري عليها قواعد القانون الدولي الإنساني". ويبدو أن ذلك يشير إلى أن مشاريع المواد هذه لا تنطبق على الإطلاق على ما يسمى "الكوارث المعقدة" التي تحدث على نفس الإقليم الذي يشهد نزاعاً مسلحاً - أي حيثما يسري القانون الدولي الإنساني. غير أن التعليق على مشروع المادة ٢١[٤] يبدو أنه يناقض ذلك حينما يذكر أن مشاريع المواد هذه "يمكن أن تسري في حالات النزاع المسلح التي لا تسري عليها قواعد القانون الدولي الحالية، ولا سيما قواعد القانون الدولي الإنساني". وعلاوة على ذلك، يمكن أن تُقرأ هذه الصياغة كأنها تشير على سبيل الخطأ إلى أنه قد توجد حالات نزاع مسلح لا يسري عليها القانون الدولي الإنساني. وأخيراً، تشير الفقرة الفرعية (أ) من التعليق على مشروع المادة ٤ إلى "الاعتراف، في مشروع المادة ٢١[٤]، بانطباق مشاريع المواد في سياق ما يسمى "الكوارث المعقدة" التي تقع في إقليم يجري فيه نزاع مسلح".

ويساور مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية القلق لأن صياغة مشروع المادة ٢١[٤] والتعليق لا يوفران فهماً واضحاً للعلاقة بين مشاريع المواد والقانون الدولي الإنساني. ويعتبر مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أن مشاريع المواد ينبغي أن تسري على ما يسمى "الكوارث المعقدة" التي تقع في إقليم يجري فيه نزاع مسلح (أ) مع عدم الإخلال بالتطبيق الموازي للقانون الدولي الإنساني، و (ب) حيثما لا تعالج قواعد القانون الدولي الإنساني المسألة

المحددة المتصلة بالكوارث. ويبدو أن هذا هو الهدف من كل من مشروع المادة والتعليق، وإذا كان هذا صحيحاً فينبغي ذكره بوضوح أكبر.

الاتحاد الأوروبي

كملاحظة أولى، يشير الاتحاد الأوروبي إلى أن مضمون مشروع المادة لا يبدو متوافقاً مع التعليق عليه. وبوجه الخصوص، تشير الفقرة (٢) من التعليق إلى ما "قد يؤدي إليه الاستبعاد القاطع من نتائج غير مفيدة، وبخاصة في حالات "الطوارئ المعقدة" التي تقع فيها الكارثة في منطقة تشهد نزاعاً مسلحاً"، أو إذا كانت بداية الكارثة تسبق النزاع المسلح.

وبالرغم من عدم الاتساق هذا، تطرح هذه "الطوارئ المعقدة" سؤالاً عن أفضل سبل التعامل مع الأشخاص المحتاجين في مثل هذه الحالة.

ولذا يقترح الاتحاد الأوروبي بناء العلاقة بين مشاريع المواد والقانون الدولي الإنساني في صورة شرط "عدم إخلال" من أجل كفالة انطباق مشاريع المواد في حالات الطوارئ المعقدة، كما يقترح إضافة توضيح في التعليق على مشروع المادة ٢١ [٤] مفاده عدم جواز قراءة أو تفسير أي شيء في مجموعة مشاريع المواد بأنه يؤثر في القانون الدولي الإنساني.

اللجنة الدولية للصليب الأحمر

في ضوء التعريف الواسع للكارثة الذي اعتمدته اللجنة، يصبح مشروع المادة ٢١ [٤] الذي يعالج العلاقة بالقانون الدولي الإنساني بالغ الأهمية من أجل تجنب التداخل وتضارب الأحكام بين القانون الدولي الإنساني ومشاريع المواد.

وفي هذا الصدد، تود اللجنة الدولية للصليب الأحمر أن تبرز التباين الكبير القائم بين القاعدة الواردة في مشروع المادة ٢١ [٤] ("لا تنطبق مشاريع المواد هذه على الحالات التي تسري عليها قواعد القانون الدولي الإنساني") والتعليق عليه.

فمشروع المادة ٢١ [٤]، بصيغته الحالية، يستبعد بالكامل النزاعات المسلحة من نطاق مشاريع المواد. غير أن التعليق على مشروع المادة يتضمن قدراً أكبر بكثير من التفاصيل حينما يؤكد أن مشاريع المواد ستطبق على حالات "الطوارئ المعقدة" - التي تقع فيها الكارثة في منطقة تشهد أيضاً نزاعاً مسلحاً. وهذا التناقض بين مشروع المادة ٢١ [٤] والتعليق عليه يحجب فهم ما توخته اللجنة للعلاقة بين مشاريع المواد والقانون الدولي الإنساني.

ولذا، توصي اللجنة الدولية للصليب الأحمر بمواءمة التعليق مع نص مشروع المادة ٢١ [٤] بحيث لا تنطبق مشاريع المواد في حالات النزاع المسلح، بما في ذلك في "الطوارئ المعقدة" على النحو المحدد في تعليقات اللجنة.

وتفهم اللجنة الدولية للصليب الأحمر أن مبرر تطبيق مشاريع المواد في حالات "الكوارث المعقدة" هو تعظيم حماية الأفراد وتجنب وجود ثغرات محتملة في القانون الدولي الحالي. والواقع أن اللجنة تذهب إلى أن استبعاد حالات النزاع المسلح يمكن أن يضر بحماية الأشخاص، لا سيما إذا كانت بداية الكارثة تسبق النزاع المسلح، وذلك بسبب الثغرات المحتملة القائمة في القانون الدولي الإنساني واحتمال عدم سريان بعض قواعد القانون الدولي الإنساني^(٤١).

غير أن اللجنة لا توضح، في التعليق، ما هي هذه الثغرات المحتملة في القانون الدولي الإنساني، وما هي بالضبط الآثار الضارة من حيث الحماية المترتبة على تطبيق القانون الدولي الإنساني فقط، وكيفية عدم انطباق بعض قواعد القانون الدولي الإنساني في حالة تزامن حدوث نزاع مسلح و كارثة. وترى اللجنة الدولية للصليب الأحمر أنه لا توجد في القانون الدولي مثل هذه الثغرات التي تتصورها اللجنة وأن تطبيق القانون الدولي الإنساني في "الطوارئ المعقدة" لن يكون له أثر ضار على حماية الأفراد. بل على العكس، فإن الهدف والمقصد الرئيسيين للقانون الدولي الإنساني يتمثلان في حماية جميع المتأثرين بالنزاع المسلح، بمن فيهم المتأثرون بـ "الطوارئ المعقدة". ومن هذا المنظور، فإن قواعد القانون الدولي الإنساني التي تكفل، في جملة أمور، المعاملة الإنسانية والكرامة الإنسانية وتلبية الاحتياجات الأساسية للسكان المتأثرين بالنزاع المسلح (من خلال الالتزام الرئيسي الواقع على عاتق أطراف النزاع المسلح بكفالة توفير الإمدادات الضرورية لبقاء السكان، وبالسماح بعمليات الإغاثة إذا كانت غير قادرة أو غير راغبة في الوفاء بذلك الالتزام الرئيسي) ستعود بالنفع أيضا على جميع أولئك المتأثرين بـ "الطوارئ المعقدة".

ويسري القانون الدولي الإنساني في حالات النزاع المسلح، بما في ذلك الحالات التي يتزامن فيها النزاع المسلح مع كارثة طبيعية ويضم، في رأي اللجنة الدولية للصليب الأحمر، مجموعة من الأحكام التفصيلية الكافية لمعالجة المسائل المتصلة بالحماية والمساعدة الناجمة عن "الطوارئ المعقدة". والواقع أن هذه المجموعة من القوانين مصممة للنزاعات المسلحة وهي تضع إطارا هاما وفعالا لحماية أولئك المتأثرين. تمثل هذه الحالات وتُنظَّم إيصال المساعدات

(٤١) انظر الفقرة (٤) من التعليق على مشروع المادة ٢٠ [٤] والفقرتين (٢) و (٣) من التعليق على مشروع المادة ٢١ [٤].

الإنسانية من خلال أحكام تفصيلية ترمي إلى كفالة تلبية الاحتياجات الأساسية للسكان المعنيين. وفي هذا الصدد، يفرض القانون الدولي الإنساني بعض القيود على حرية الحكومات في رفض المساعدات الإنسانية الخارجية ومراقبتها، وهي قيود لا تنطبق خارج سياق النزاع المسلح. وعلاوة على ذلك، تثير حالات النزاع المسلح شواغل مختلفة في النوع والدرجة بشأن استقلال العمل الإنساني وأمنه وقدرته على إيصال المساعدة.

وباختصار، من الأهمية بمكان، من منظور اللجنة الدولية للصليب الأحمر، ألا تتناقض مشاريع المواد والتعليقات عليها مع قواعد القانون الدولي الإنساني. ومع مراعاة المضمون الحالي لمشاريع المواد، فإن السبيل الوحيد لبلوغ ذلك الهدف هو كفالة أن تستبعد مشاريع المواد والتعليقات عليها بشكل لا لبس فيه حالات النزاع المسلح من نطاق تطبيق مشاريع المواد على نحو ما طلبته كتلة حرجة من الدول على مدى عدة سنوات خلال مناقشة تقارير اللجنة في إطار اللجنة السادسة للجمعية العامة. ويمكن تحقيق ذلك إما عن طريق إدراج مثل هذا الاستبعاد في مشروع المادة ٣ [٣] الذي يُعرّف مفهوم الكارثة أو عن طريق كفالة أن يعبر التعليق على مشروع المادة ٢١ [٤] بأمانة عن القاعدة الراسخة الحالية الواردة في مشروع المادة ذي الصلة.

ولذا، تفضل اللجنة الدولية للصليب الأحمر استبعادا واضحا لحالات النزاع المسلح، الدولية منها أو غير الدولية، من نطاق مشاريع المواد لأن الإطار القانوني الدولي ذي الصلة والديناميات الميدانية لعمليات المساعدة الإنسانية تختلف للغاية بين الكوارث في "زمن السلم" وبين حالات النزاع المسلح.

وتزيد مشاريع المواد والتعليقات عليها، بصيغتها الحالية، من خطر تضارب القواعد مع القانون الدولي الإنساني، وتؤثر سلبا على تكامل هذه المجموعة من القوانين، وقد تقوّض قدرة المنظمات الإنسانية غير المتحيزة مثل اللجنة الدولية للصليب الأحمر على الاضطلاع بأنشطتها الإنسانية بطريقة مبدئية ووفقا للولاية المسندة إليها من الدول.

الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر

يذكر مشروع المادة ٢١ [٤] أن مشاريع المواد لن تنطبق في الحالات التي يسري عليها القانون الدولي الإنساني. ولكن، وفقا للتعليقات على مشاريع المواد ٤ و ٨ [٥] و ٢١ [٤]، ترى اللجنة أنه من الممكن أن تكون هناك حالات نزاع مسلح لا يسري عليها القانون الدولي الإنساني، وأن مشاريع المواد ينبغي أن تنطبق في الحالات التي يختلط فيها النزاع والكارثة. ومن هذا المنطلق، يلاحظ التعليق على مشروع المادة ٨ [٥] أنه قد أشير

تحديدا إلى اللجنة الدولية للصليب الأحمر في مشاريع المواد لأنها قد تنطبق في "حالات طوارئ معقدة تشمل النزاع المسلح".

ويعتقد الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر أن مشاريع المواد لا ينبغي أن تنطبق في حالات النزاع المسلح. فالدinamيات الخاصة للنزاع لم يُنظر فيها بصورة ملائمة عند تصميمها. وتشمل هذه الديناميات، في جملة أمور، الاندفاع المتواتر للأطراف لتقييد المساعدة الإنسانية خشيةً من استفادة الطرف المضاد منها، ولو بشكل غير مباشر. ولهذا السبب، فإن النهج الذي تتبعه إزاء المساعدة الإنسانية اتفاقية جنيف الرابعة^(٤٢) (لا سيما المادتان ٥٩ و ٦٢) والقانون الدولي الإنساني العرفي، على النحو الذي أوضحته دراسة اللجنة الدولية للصليب الأحمر لعام ٢٠٠٥^(٤٣) (لا سيما القاعدتان ٥٥ و ٥٦) يختلف تماماً عن ذلك المتبع في الصكوك التي تركز على الكوارث في غير حالات النزاع، وذلك بوجه الخصوص عن طريق فرض قيود أكبر بكثير على سلطة الدول في تنظيم جهود المعونة. ولم يجر مثل هذا التمييز هنا، ولم يُقدّم أي توجيه بشأن حالات انطباق القانون الدولي الإنساني أو حالات عدم انطباقه (وهو ما لم يكن من الممكن توقعه بالفعل، إذ أن هذا ليس هو الصك المناسب لتحديد نطاق اتفاقيات جنيف بصورة أساسية). وهذا الأمر يسبب إرباكاً وتناقضاً دون أن يضيف أي قيمة حقيقية على صعيد العمليات.

والوضع الأمثل هو أن تستبعد مشاريع المواد النزاع المسلح من تعريفها لـ "الكارثة" من أجل تجنب المشكلة. وكان هذا هو النهج الذي فضله الدول حينما جرى التفاوض على المبادئ التوجيهية لتسهيل العمليات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث وتنظيمها على الصعيد الوطني في عام ٢٠٠٧. غير أن الحل المقترح في مشروع المادة ٢١[٤] سيكون مقبولا إذا ما أزيلت التفسيرات المتناقضة في التعليقات ولم يُعط انطباع بوجود "حالات مختلطة" يجتمع فيها النزاع والكارثة ولا يسري عليها القانون الدولي الإنساني.

Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, of 12 August 1949, (٤٢)

United Nations, *Treaty Series*, vol. 75, p. 287

Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, (٤٣)

(Volume I: Rules (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2005

ثالثاً - التعليقات على الشكل النهائي لمشاريع المواد

ألف - التعليقات الواردة من الحكومات

أستراليا

تلاحظ أستراليا أن القانون الدولي يتضمن مجموعة كبيرة من الأحكام تكفي لتوفير أسس قانونية لجهود الحد من مخاطر الكوارث الطبيعية والتصدي لها. وهناك أيضاً طائفة واسعة من القرارات القانونية والسياساتية المحلية التي تكمل القانون الدولي في هذا المجال، والأصح أنها تندرج ضمن الصلاحيات التنظيمية السيادية للدول. ولذلك، ترى أستراليا أن عمل اللجنة ستتعاظم أهميته عندما تنصبّ جهودها على مساعدة الدول في تنفيذ التزاماتها. وفي هذا الصدد، تهنيئ أستراليا اللجنة على نظرها الموسّع في الالتزامات القائمة وعرضها لمشاريع المواد، مما يرشّخ تلك الالتزامات. ومن ناحية أخرى، يبدو أنه من الأنسب في الوقت الراهن التعامل مع تلك العناصر من مشاريع المواد الساعية إلى تطوير أو إنشاء واجبات أو التزامات جديدة بوصفها من القواعد أو المبادئ التوجيهية التي تجسد أفضل الممارسات.

هولندا

تود هولندا التشديد على أنه يمكن أن تُعتبر مشاريع المواد تجسيدا ذا حجية للقانون الدولي المعاصر أو محاولة للتطوير التدريجي للقانون. غير أنه ينبغي أن يكون واضحا أن مشاريع المواد ذاتها ليست ملزمة قانوناً.

باء - التعليقات الواردة من المنظمات والكيانات الدولية

مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية

سيؤيد مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية تضمين التعليق إشارة إلى وضع مشاريع المواد (مثلا بوصفها ملزمة أو غير ملزمة، أو يمكن استخدامها كأداة مرجعية، وما إلى ذلك). وسيؤيد المكتب إجراء المزيد من المناقشات بشأن ما إذا كان ينبغي أن تشكل مشاريع المواد أساسا لمعاهدة دولية ملزمة.

برنامج الأغذية العالمي

يرحب برنامج الأغذية العالمي بإمكانية أن تتحول مشاريع المواد إلى معاهدة في مجال الاستجابة للكوارث. وسيكون وجود معاهدة في هذا المجال مفيدا بوجه الخصوص في البلدان

التي لم يرم برنامج الاغذية العالمي فيها اتفاق مقرر أو التي لم يستطع أن يعالج فيها بصورة شاملة الجوانب التي تغطيها مشاريع المواد. ويحيط برنامج الاغذية العالمي علما بمشروع المادة ٢٠، الذي يوضح أن مشاريع المواد لا تخل بتطبيق اتفاقات المقرر الثنائية المبرمة بين منظمات الأمم المتحدة والدولة المتأثرة. وفي هذا السياق أيضا، يأمل برنامج الأغذية العالمي أن تستفيد المفاوضات مع الجهات الحكومية من وجود إطار قانوني للمساعدة وأن يتيح هذا "للجهات المساعدة"، مثلما تُعرّفها مشاريع المواد، تركيز المفاوضات مع الدول المتأثرة بصورة أكثر تحديدا على ما يلزم من أجل الحد من خطر حالات الطوارئ والاستجابة لها.

المنظمة الدولية للهجرة

تتطلع المنظمة الدولية للهجرة قدما إلى اعتماد مشاريع المواد بالشكل الذي ستعتبره الدول الشكل الأنسب.

الاتحاد الأوروبي

في المقام الأول، يرى الاتحاد الأوروبي أن العمل الرائع الذي قام به المقرر الخاص واللجنة قد أسهم بالفعل إسهاما كبيرا في التفكير بشأن أفضل سبل التقنين والتطوير التدريجي لمجال القانون الدولي للاستجابة في حالات الكوارث، وسيسترشد المجتمع الدولي بهذا العمل في المساعدة التي يقدمها إلى الأشخاص المتأثرين بالكوارث الطبيعية والكوارث التي من صنع الإنسان.

وفي ضوء الشكل الحالي للنص، يود الاتحاد الأوروبي أن يؤكد مجددا أن مشاريع المواد تمثل بالفعل إسهاما هاما - أيا كان الشكل الذي قد تتخذه - في دعم الأشخاص في حالات الكوارث.

الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر

إذا ما اعتمدت مشاريع المواد في شكل معاهدة إطارية، فسوف يكون لها تأثير إيجابي على تعجيل وضع قوانين وإجراءات وطنية بشأن التعاون الدولي في مجال الكوارث.

وعلى نحو ما سبق الإعراب عنه في البيانات السابقة أمام اللجنة السادسة للجمعية العامة، يرى الاتحاد الدولي أن لا جدوى من إصدار مشاريع المواد كمبادئ توجيهية غير ملزمة. فهذا ينطوي على خطر التسبب بقدر كبير من الإرباك والتداخل مع وثائق "القانون غير الملزم" القائمة مثل المبادئ التوجيهية لتسهيل العمليات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث وتنظيمها على الصعيد الوطني، التي أقرتها الدول

بالفعل والتي توفر قدراً أكبر بكثير من التفاصيل بشأن كيفية معالجة المسائل الميدانية. ومن ناحية أخرى، يمكن من حيث المبدأ أن تنشأ قيمة مضافة عن وضع معاهدة عالمية، أولاً عن طريق توفير زخم أكبر للجهود المبذولة حالياً من أجل وضع قواعد على الصعيد المحلي، والتي لا تزال بطيئة ومتعسرة للغاية بالرغم من التشديد المتكرر في القرارات غير الملزمة الصادرة عن المؤتمر الدولي للصليب الأحمر والهلال الأحمر، وثانياً عن طريق إنشاء معاملة بالمثل أوضح في الالتزامات بين الدول المتلقية والجهات المستجيبة الدولية. وكبديل عن ذلك، يمكن تناول عمل اللجنة على الصعيد الإقليمي، حيث يحيط زخم كبير بعملية وضع صكوك جديدة.

غير أن بعض الجمعيات الأعضاء في الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر تساءلت عما إذا كانت الدول ستقبل على العمل على هذا المشروع وأعربت عن القلق إزاء ما إذا كان المشروع قد يصرف الانتباه عن التطورات الجارية على الصعيد الوطني. وحتى لو توافرت إرادة بإبرام معاهدة، فقد أثّرت مخاوف إزاء إمكانية أن تكون مثل هذه المعاهدة أكثر محافظةً في رؤيتها لكيفية إدارة المساعدة من الممارسة الحالية.