

Distr.: General
7 May 2009
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة الحادية والستون

جنيف، ٤ أيار/مايو - ٥ حزيران/يونيه
و ٦ تموز/يوليه - ٧ آب/أغسطس ٢٠٠٩

التقرير الثاني عن حماية الأشخاص في حالات الكوارث

مقدم من إدواردو بالينسيا - أوسينا، المقرر الخاص

المحتويات

الصفحة

٣		أولا - مقدمة
٨		ثانيا - تحديد نطاق الموضوع
٩		ألف - الاختصاص الموضوعي
٩		١ - الحقوق والاحتياجات في سياق حماية الأشخاص في حالات الكوارث
١٠		٢ - الطابع الثنائي لحماية الأشخاص في حالات الكوارث
١٥		باء - الاختصاص الشخصي: الدول والجهات الفاعلة من غير الدول
١٥		جيم - الاختصاص الزمني: الإجراءات المتخذة قبل حلول الكارثة وأثناءها وبعدها
١٦		مشروع المادة ١: النطاق
١٦		دال - تعريف الكارثة



- ٢٢ مشروع المادة ٢: تعريف الكارثة.
- ٢٣ ثالثا - التضامن والتعاون
- ٣٥ مشروع المادة ٣: واجب التعاون
- ٣٦ رابعا - الأعمال المقبلة

أولا - مقدمة*

١ - يقدم هذا التقرير المتعلق بحماية الأشخاص في حالات الكوارث مسبقا بتقرير أولي عن نفس الموضوع^(١) قدمه المقرر الخاص في الدورة الستين للجنة القانون الدولي في أيار/مايو ٢٠٠٨، تبعا لقرار اللجنة المتخذ في دورتها التاسعة والخمسين في عام ٢٠٠٧^(٢) بشأن إدراج هذا الموضوع في برنامج عملها الحالي.

٢ - وتناول التقرير الأولي نطاق الموضوع بشكل عام للإحاطة به على النحو المناسب^(٣). وتحقيقا لهذا الغرض، قدم الخطوط العريضة لأهم المسائل القانونية المعنية بالأمر، وحدد ثلاثة محاور رئيسية للمناقشة: الاختصاص الموضوعي (بما في ذلك مفهوم الكوارث وتصنيفها)^(٤) ومفهوم حماية الأشخاص^(٥)، والاختصاص الشخصي^(٦)، والاختصاص الزماني^(٧). ومن المسائل التي أثارت الاهتمام بصورة خاصة البحث الذي أجراه المقرر الخاص بشأن إمكانية تناول الموضوع باتباع نهج قائم على الحقوق دون المساس بما ستخلص إليه المناقشات القادمة^(٨). وجرى أيضا تقييم مصادر القانون المنطبقة في مجال توفير الحماية والمساعدة الدوليتين في حالات الكوارث^(٩) وقُدمت بعض الآراء الأولية المتعلقة بالشكل النهائي المناسب للعمل^(١٠).

* يعرب المقرر الخاص عن تقديره للمساعدة التي تلقاها في سياق إعداد هذا التقرير من: أريين فرمر، حاصل على درجة الدكتوراه من معهد تي. إم. سي. أسير (T.M.C. Asser) في لاهاي، هولندا؛ وريين أوروينا، حاصل على درجة الدكتوراه؛ وجي. بنتون هيث، حاصل على درجة الدكتوراه في القانون من كلية الحقوق بجامعة نيويورك، في نيويورك.

(١) A/CN.4/598

(٢) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والستون، الملحق رقم ١٠ (A/62/10)، الفقرة ٣٧٥.

(٣) A/CN.4/598، الفقرة ٩.

(٤) المرجع نفسه، الفقرات من ٤٤ إلى ٤٩.

(٥) المرجع نفسه، الفقرات من ٥٠ إلى ٥٥.

(٦) المرجع نفسه، الفقرة ٥٦.

(٧) المرجع نفسه، الفقرتان ٥٧ و ٥٨.

(٨) المرجع نفسه، الفقرات ١٢ و ٢٦ و ٥١.

(٩) المرجع نفسه، الفقرتان ٥٩ و ٦٠.

(١٠) المرجع نفسه، الفقرتان ٥٩ و ٦٠.

٣ - ونظرت اللجنة في التقرير الأولي في جلساتها من ٢٩٧٨ إلى ٢٩٨٢ المعقودة في تموز/يوليه ٢٠٠٨^(١١). وركزت المناقشة التي جرت فيما بين أعضاء اللجنة على المزايا والتحديات التي ينطوي عليها اتباع نهج قائم على الحقوق في تناول الموضوع^(١٢). كما دارت مناقشة مستفيضة بشأن الحدود المناسبة لنطاقه فيما يتعلق بالمخاور الثلاثة المذكورة^(١٣)، وكذلك الشأن بالنسبة للحق في المساعدة الإنسانية باعتباره عنصرا هاما يتعين النظر فيه في المراحل اللاحقة من المناقشات^(١٤).

٤ - وأولت اللجنة الاهتمام لمفهوم "المسؤولية عن الحماية" الذي ظلت صلته بهذا الموضوع غير واضحة لبعض الأعضاء، ولا سيما في سياق الكوارث^(١٥). وجرى أخيرا بحث المصادر التي لها صلة بالنظر في الموضوع، مع التأكيد على أن من المهم بالنسبة لعمل اللجنة عدم تكرار العمل الذي أنجز في أماكن أخرى بشأن هذا الموضوع^(١٦) من قبيل 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 مؤتمره الثلاثين المعقود في عام ٢٠٠٧^(١٧).

٥ - وفي شهري تشرين الأول/أكتوبر وتشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨، واصلت اللجنة السادسة خلال الدورة الثالثة والستين للجمعية العامة نظرها في التقرير الأولي والنقاش الذي أثاره في اللجنة. وفي سياق مناقشة الفصل التاسع من تقرير اللجنة بشأن أعمال دورتها الستين (A/63/10)، قدم ما يربو على ٢٠ دولة، فضلا عن الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، وجهات نظرهم بشأن المسائل التي طرحها المقرر الخاص في تقريره. وشاطرت جميع الوفود وجهة نظر المقرر الخاص بشأن أهمية هذا المشروع وحسن توقيته، واتفقت جميعها على التعقيدات الخاصة التي ينطوي عليها هذا الموضوع مما يتطلب من اللجنة بذل عناية خاصة في معالجته. وتم التوصل إلى تفاهم مؤقت بشأن النتيجة النهائية للعمل: ففي

(١١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثالثة والستون، الملحق رقم ١٠ (A/63/10)، الفقرة ٢١٦.

(١٢) المرجع نفسه، الفقرات من ٢٢٧ إلى ٢٢٩.

(١٣) المرجع نفسه، الفقرات من ٢٣٠ إلى ٢٤٠.

(١٤) المرجع نفسه، الفقرات من ٢٤١ إلى ٢٤٦.

(١٥) المرجع نفسه، الفقرات من ٢٤٧ إلى ٢٥٠، وبخاصة ٢٤٨.

(١٦) المرجع نفسه، الفقرات من ٢٥١ إلى ٢٥٦.

(١٧) متاحة في الموقع التالي: www.ifrc.org/what/disasters/idrl/advocacy/guidelines.asp.

حين حذت بعض الدول وضع مبادئ توجيهية غير ملزمة^(١٨)، لم يكن هناك اعتراض على اقتراح يدعو إلى وضع مشاريع مواد يمكن الفصل لاحقا في قوتها الإلزامية المحتملة.

٦ - ونشأ تفاهم مماثل فيما يتعلق ببعض القيود المفروضة على نطاق الاختصاص الموضوعي. وأيدت جميع الوفود التي أشارت إلى هذه المسألة فكرة استبعاد النزاع المسلح من الموضوع المقرر دراسته^(١٩). كذلك ارتأت وفود مختلفة أنه من غير الضروري الفصل بدقة بين الكوارث الطبيعية والكوارث التي يتسبب فيها الإنسان، ولا سيما إذا كان لكلا السببين آثار مماثلة^(٢٠). بيد أن بعض الوفود اقترحت، من حيث المنهجية، إمكانية بدء العمل بالنظر في الكوارث الطبيعية ثم الانتقال بعد ذلك إلى الأنواع الأخرى من الكوارث^(٢١).

٧ - وناقشت اللجنة السادسة أيضا القيود المفروضة على نطاق الاختصاص الزمني. وطُرحت في العديد من التدخلات^(٢٢) فكرة حصر عمل اللجنة، من حيث المبدأ، في مرحلتين من مراحل حالات الكوارث، هما مرحلة الكارثة في حد ذاتها (الاستجابة) ومرحلة ما بعد الكارثة (الانتعاش المبكر)، وذلك دون الإخلال بمواصلة النظر مستقبلا في مسائل التأهب في مرحلة ما قبل الكارثة.

(١٨) على سبيل المثال، ألمانيا (A/C.6/63/SR.22، الفقرة ٦٠) والهند (A/C.6/63/SR.23، الفقرة ٢١) والمملكة المتحدة (A/C.6/63/SR.22، الفقرة ٦٤).

(١٩) على سبيل المثال، فنلندا (باسم دول الشمال الأوروبي) (A/C.6/63/SR.22، الفقرة ٥٤) والهند (A/C.6/63/SR.23، الفقرة ١٩) واليابان (A/C.6/63/SR.23، الفقرة ٤١) وجمهورية كوريا (A/C.6/63/SR.23، الفقرة ٢٤) وبولندا (A/C.6/63/SR.24، الفقرة ٥٥) وإسبانيا (A/C.6/63/SR.23، الفقرة ٣٧) والمملكة المتحدة (A/C.6/63/SR.23، الفقرة ٦٣).

(٢٠) على سبيل المثال، النمسا (A/C.6/63/SR.23، الفقرة ٧) وشيلي (A/C.6/63/SR.22، الفقرة ١٤) وفنلندا (باسم دول الشمال الأوروبي) (A/C.6/63/SR.22، الفقرة ٥٤) وفرنسا (A/C.6/63/SR.24، الفقرة ٨١) وألمانيا (A/C.6/63/SR.22، الفقرة ٦٠) واليونان (A/C.6/63/SR.24، الفقرة ٦) وجمهورية كوريا (A/C.6/63/SR.23، الفقرة ٢٤) والمملكة المتحدة (A/C.6/63/SR.23، الفقرة ٦٣) انظر أيضا الأرجنتين (A/C.6/63/SR.24، الفقرة ٦٤) (سيكون من الصعب الفصل بدقة بين الكوارث الطبيعية والكوارث التي يتسبب فيها الإنسان).

(٢١) على سبيل المثال، اليابان (A/C.6/63/SR.23، الفقرة ٤١) وجمهورية كوريا (A/C.6/63/SR.23، الفقرة ٢٤) والمكسيك (A/C.6/63/SR.23، الفقرة ٦١) والبرتغال (A/C.6/63/SR.25، الفقرة ٦) وإسبانيا (A/C.6/63/SR.23، الفقرة ٣٧).

(٢٢) على سبيل المثال، النمسا (A/C.6/63/SR.23، الفقرة ٩) وفرنسا (A/C.6/63/SR.24، الفقرة ٨٠) وجمهورية كوريا (A/C.6/63/SR.23، الفقرة ٢٤) ونيوزيلندا (A/C.6/63/SR.24، الفقرة ١١).

٨ - وأخيراً، أيدت عدة وفود فكرة اتباع نهج قائم على الحقوق في تناول هذا الموضوع^(٢٣)، في حين أعرب بعضها عن شكوك بشأن ما إذا كان ذلك هو المسار الصحيح الذي ينبغي سلوكه في هذه الحالة^(٢٤). وبالمثل، في حين ظلت أهمية مفهوم "المسؤولية عن الحماية" غير واضحة للعديد من الوفود اعتبرت بعضها^(٢٥) أن اللجنة ينبغي ألا تُحجم عن النظر في هذا المفهوم إذا دفعها إلى ذلك منطق مشروعها هذا^(٢٦).

٩ - وأشارت اللجنة في التقرير المتعلق بأعمال دورتها الستين إلى أنها سترحب بأي معلومات ترد بشأن ممارسة الدول في إطار هذا الموضوع، بما فيها أمثلة عن التشريعات المحلية. وسترحب بصفة خاصة بأي معلومات وتعليقات عن المشاكل القانونية والمؤسسية المحددة التي تعترض التصدي للكوارث أو الاستجابة لها^(٢٧). وجاء الرد على طلب اللجنة شفويًا من السلفادور في البيان الذي أدلى به أمام اللجنة السادسة، وكتايا من المكسيك في ٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨ وألمانيا في ٢٦ شباط/فبراير ٢٠٠٩. وعُُمم الردان الكتابيان باعتبارهما من الوثائق الداخلية للجنة^(٢٨).

١٠ - وقررت اللجنة في دورتها الستين أيضاً، توجيه سؤال إلى منظومة الأمم المتحدة بالصيغة التالية:

كيف أضفت منظومة الأمم المتحدة طابعاً مؤسسياً على الأدوار والمسؤوليات المضطلع بها على المستويين العالمي والقطري فيما يتعلق بالمساعدة المقدمة للسكان المتضررين والدول المتضررة في حالات الكوارث - في مرحلة التصدي للكوارث ولكن أيضاً في مرحلتها ما قبل الكوارث وما بعدها - وكيف

(٢٣) على سبيل المثال، شيلي (A/C.6/63/SR.22، الفقرة ١٦) وفنلندا (بصفتها ممثلة دول الشمال الأوروبي) (A/C.6/63/SR.22، الفقرة ٥٣) وفرنسا (A/C.6/63/SR.24، الفقرة ٨١) وبولندا (A/C.6/63/SR.24، الفقرة ٥٥) والبرتغال (A/C.6/63/SR.25، الفقرة ٦) وإسبانيا (A/C.6/63/SR.23، الفقرة ٣٧) وتايلند (A/C.6/63/SR.23، الفقرة ٩٠). انظر أيضاً النمسا (A/C.6/63/SR.23، الفقرة ١٠) (سيكون لعناصر في قانون حقوق الإنسان أثر على المسألة).

(٢٤) على سبيل المثال، الصين (A/C.6/63/SR.23، الفقرة ٢٩) ونيوزيلندا (A/C.6/63/SR.24، الفقرة ١١) وهولندا (A/C.6/63/SR.22، الفقرة ٦٢).

(٢٥) على سبيل المثال، الصين (A/C.6/63/SR.23، الفقرة ٣١) والهند (A/C.6/63/SR.23، الفقرة ٢٠) واليابان (A/C.6/63/SR.23، الفقرة ٤٢).

(٢٦) على سبيل المثال، فنلندا (باسم دول الشمال الأوروبي) (A/C.6/63/SR.22، الفقرة ٥٥) وبولندا (A/C.6/63/SR.24، الفقرة ٥٣) والبرتغال (A/C.6/63/SR.25، الفقرة ٦).

(٢٧) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثالثة والستون، الملحق رقم ١٠ (A/63/10)، الفقرة ٣١.

(٢٨) A/C.6/63/SR.23، الفقرتان ٥٦ و ٥٧.

تتعامل في كل مرحلة من هذه المراحل مع الجهات الفاعلة مثل الدول، والمنظمات الحكومية الدولية الأخرى، وحركة الصليب الأحمر، والمنظمات غير الحكومية، وفرق التصدي الوطنية المتخصصة، والسلطات الوطنية المعنية بإدارة الكوارث، وغيرها من الجهات الفاعلة المعنية^(٢٩).

كذلك قررت اللجنة التماس معلومات من الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر استنادا إلى استقصاء مماثل معدل حسب الاقتضاء^(٣٠).

١١ - وبموجب رسالتين مؤرختين ٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨، وجه الأمين العام السؤال إلى الجهتين المقصودتين. وجاء الرد من الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر في ١٠ آذار/مارس ٢٠٠٩ ومن مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية للأمم المتحدة في ١٧ نيسان/أبريل. وقد عُمم هذان الردان باعتبارهما من الوثائق الداخلية للجنة.

١٢ - وخلال الدورة الستين للجنة وفيما بعد، واصل المقرر الخاص اتصالاته مع ممثلي الحكومات والمنظمات غير الحكومية المهتمة. وفي تموز/يوليه ٢٠٠٨، عقد اجتماعا مع سالفانو بريسينيو، مدير الأمانة المشتركة بين الوكالات والتابعة للاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث. كما عقد اجتماعا منفصلا مع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية برئاسة دوسان زوبكا (قسم التأهب للطوارئ) وبحضور ١٤ مسؤولا من المكتب؛ واجتماعا مع الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر برئاسة إبراهيم عثمان، نائب الأمين العام، وبحضور ستة مسؤولين من الاتحاد؛ واجتماعا مع الفريق العامل لمجموعة الحماية، برئاسة وولتر كالين، ممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخليا، وبحضور أربعة أعضاء آخرين من الفريق العامل، ومعظمهم مسؤولون من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

١٣ - وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨، عُقد لفائدة المقرر الخاص اجتماع مائدة مستديرة حول الموضوع، وذلك في جنيف برئاسة ممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخليا، وبحضور ١٤ مسؤولا من مكتبه ومن مفوضية حقوق الإنسان والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة وأعضاء من الفريق العامل لمجموعة الحماية.

(٢٩) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثالثة والستون، الملحق رقم ١٠ (A/63/10)، الفقرة ٣٢.

(٣٠) المرجع نفسه، الفقرة ٣٣.

التطورات الأخيرة

١٤ - في الفترة التي أعقبت انتهاء الدورة الستين للجنة، صدر عدد من الوثائق ذات الصلة بالنظر في هذا الموضوع. وشملت هذه الوثائق:

(أ) تقرير الخبير المستقل المعني بحقوق الإنسان والتضامن الدولي، الذي قدمه المفوض السامي لحقوق الإنسان إلى مجلس حقوق الإنسان^(٣١)؛

(ب) الدليل المتعلق بالقانون الدولي والمعايير المطبقة في حالات الكوارث الطبيعية، الذي أعدته ونشرته المنظمة الدولية لقانون التنمية. وكما ورد تفسيره في التصدير، يتضمن الدليل تحليلاً شاملاً للمعايير القانونية الدولية المتعلقة بخمسة جوانب رئيسية لعملية التصدي للكوارث، وهي: حقوق الإنسان وحقوق الفئات الضعيفة وحقوق الأطفال وإدارة الأراضي والممتلكات ومكافحة الفساد/إدارة الأموال؛

(ج) تقرير الأمين العام بشأن تنفيذ المسؤولية عن الحماية^(٣٢). وبالإشارة إلى الفقرتين ١٣٨ و ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥^(٣٣)، يوضح التقرير في الفقرة ١٠ (ب) أن "المسؤولية عن الحماية لا تنطبق إلا على الضروب الأربعة المحددة المتفق عليها من الجرائم والانتهاكات، ألا وهي: الإبادة الجماعية، وجرائم الحرب، والتطهير العرقي، والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، وإلى أن تقرّر الدول الأعضاء خلاف ذلك. وأي محاولة لتوسيع نطاق هذه المسؤولية لتشمل كوارث أخرى من قبيل فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز أو تغير المناخ أو الاستجابة للكوارث الطبيعية من شأنها أن تقوّض توافق آراء عام ٢٠٠٥ وأن توسّع من نطاق المفهوم إلى حدّ الانتقاص من مدى الاعتراف به أو من مدى الاستفادة منه عملياً".

ثانياً - تحديد نطاق الموضوع

١٥ - تمكن المقرر الخاص، بفضل التوجيه القيم المقدم من لجنة القانون الدولي واللجنة السادسة، من إحراز تقدم في تحديد نطاق الموضوع. وتيسيراً للمناقشة، تجدر الإشارة مرة أخرى إلى أن هناك ثلاثة جوانب لنطاق الموضوع يجري تناولها أدناه وهي: الاختصاص الموضوعي، والاختصاص الشخصي، والاختصاص الزمني.

(٣١) A/HRC/9/10.

(٣٢) A/63/677.

(٣٣) قرار الجمعية العامة ١/٦٠ المؤرخ ١٦ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥.

ألف - الاختصاص الموضوعي

١ - الحقوق والاحتياجات في سياق حماية الأشخاص في حالات الكوارث

١٦ - من الجوانب الهامة التي تناولها التقرير الأولي والنقاش الذي أعقبه مسألة النطاق الذي ينبغي تحديده لحماية الأشخاص في هذا المشروع، وخاصة فيما يتعلق باتباع نهج قائم على الحقوق في تناول الموضوع. وبدأ الحديث عن النهج القائمة على الحقوق في أواخر الثمانينات باعتبارها تحولا مفاهيميا عن النماذج السابقة للدراسات المتعلقة بالتنمية^(٣٤). وهذا التغير اللغوي إن دل على شيء فإنما يدل على أن السياسات الإنمائية يمكن، بل ينبغي، أن تُصنف ضمن خانة الحقوق، مما يقتضي توجيه الآلية التنظيمية والقضائية القائمة لحقوق الإنسان صوب تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. ونتيجة لذلك، سيصبح لمعايير الحقوق أهمية حاسمة في تقييم البرامج الإنمائية، وسيصبح التعليل القائم على الحقوق، وربما هذا هو الأهم، جزءا هاما من الإطار المفاهيمي لفهم السياسات الإنمائية^(٣٥).

١٧ - ومنذ ذلك الوقت، توسعت النهج القائمة على الحقوق بوصفها منهجية لفهم أكثر جوانب التنمية تنوعا. وليس هذا النهج مجرد بيان تنظيمي ينطوي على ادعاءات بالتفرد، إنما هو نقطة انطلاق ومفيدة تحمل في طياتها جميع المخزون اللغوي الهام القائم على الحقوق، وتحتاج إلى أن تكملها آراء أخرى ذات صلة بالموضوع المحدد الذي ينبغي فهمه. واقترح الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر إمكانية الأخذ بالنهج القائم على الحقوق في تناول الموضوع، وتكاملته ببحث أهمية الاحتياجات في حماية الأشخاص في حالات الكوارث^(٣٦). ويعتقد المقرر الخاص أن هذه العملية يمكن أن تكون مفيدة في هذا السياق، إذ ليس هناك تعارض صارخ بين الاحتياجات واتباع نهج قائم على الحقوق إزاء حماية الأشخاص في حالات الكوارث. بل على العكس من ذلك، يبدو أن اتباع نهج معقول وشامل في تناول الموضوع يتطلب إدخال كل من الحقوق والاحتياجات في المعادلة، بحيث يكملان بعضهما بعضا عند الاقتضاء.

١٨ - ويشكل الخطر أساسا منطقيا آخر يجب أخذه بعين الاعتبار عند تحديد نطاق الموضوع. ذلك أن إدارة المخاطر اعتبار حاسم في توجيه جميع جوانب السياسات المتعلقة

(٣٤) أفضت المناقشات التي دارت بشأن الدراسات الإنمائية في عام ١٩٨٦ إلى ظهور أول دليل رسمي على حدوث تحول نموذجي، مع اعتماد إعلان الحق في التنمية، (قرار الجمعية العامة ٤١/١٢٨، المرفق).

(٣٥) انظر P. Uvin, *Human Rights and Development*, (Kumarian Press, 2004), p. 165.

(٣٦) A/C.6/63/SR.22، الفقرة ٦٨.

بالكوارث^(٣٧)، ويمكن فهمها فيما يتعلق بمرحلتين مختلفتين من الحدث الكارثي: أولاً، الخطر بوصفه عنصراً أساسياً في عملية منع الكوارث، وثانياً، بوصفه عاملاً متغيراً في عملية حماية الأشخاص في مرحلة الكارثة في حد ذاتها وفي مرحلة ما بعد الكارثة. وتعمل الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث التابعة للأمم المتحدة في جنيف حالياً على زيادة الوعي بشأن أهمية الحد من الكوارث بوصفه جزءاً لا يتجزأ من التنمية المستدامة^(٣٨). وتلافياً لأي ازدواجية في الجهود لا داعي لها، يرى المقرر الخاص أنه من المستصوب أن تتابع اللجنة في المرحلة الحالية جهود الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث في مجال منع الكوارث، وترك النموذج المستند إلى المخاطر لتناوله في النقاشات اللاحقة بشأن التأهب للكوارث.

٢ - الطابع الشائلي لحماية الأشخاص في حالات الكوارث

١٩ - خلّص المقرر الخاص في تقريره الأولي، في جملة أمور، إلى "إمكانية الاضطلاع بالأعمال المتصلة بهذا الموضوع باتباع نهج قائم على الحقوق تستند إليه الآليات العملية لتوفير الحماية"^(٣٩) (A/CN.4/598، الفقرة ٦٢). وفي هذا الصدد، يلاحظ المقرر الخاص أن القواعد التنظيمية الدولية التي من شأنها أن تشكل مساهمة هامة في الموضوع يمكن أن تُفهم بشكل مفيد بالإشارة إلى محورين مختلفين هما حقوق الدول والتزاماتها من حيث علاقة كل منها بالأخرى؛ وحقوق الدول والتزاماتها إزاء الأشخاص المحتاجين للحماية.

٢٠ - ومفهوم الترابط الوثيق بين المحورين المذكورين، بالرغم من الاختلاف المفاهيمي بينهما، ليس مستجداً في القانون الدولي. وكمثال على ذلك، اتفاقية عام ١٩٤٨ لمنع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، التي تتعهد فيها الأطراف المتعاقدة بالتزامات إزاء بعضها البعض، مع أن المستفيدين في نهاية المطاف هم الأفراد. وقد حددت محكمة العدل الدولية بوضوح، لدى إصدار فتاها بشأن التحفظات على الاتفاقية، الأساس الذي يستند إليه نهج المقرر الخاص، حيث قررت ما يلي:

من الواضح أن الدافع وراء اعتماد الاتفاقية دافع إنساني وحضري محض. والواقع أنه من الصعب تصور اتفاقية يمكن أن يكون لها هذا الطابع المزدوج إلى حد بعيد، بالنظر إلى أن هدفها من جهة هو الحفاظ على وجود بعض الجماعات الإنسانية، ومن جهة أخرى، تأكيد ودعم أبسط المبادئ الأخلاقية. وفي اتفاقية من هذا القبيل، لا يكون للدول المتعاقدة أية مصالح ذاتية؛ وإنما تكون لها فقط، منفردة

(٣٧) انظر: ISDR, "Living with risk: a global review of disaster reduction initiative" 2004.

(٣٨) انظر: www.unisdr.org.

ومجتمعة، مصلحة مشتركة، وهي تحقيق تلك الأهداف العليا التي تمثل سبب وجود الاتفاقية. ونتيجة لذلك، لا مجال للحديث في اتفاقية من هذا النوع عن مزايا أو مساوئ فردية للدول، أو عن الحفاظ على توازن تعاقدى كامل بين الحقوق والواجبات. فالمثل العليا التي ألهمت الاتفاقية تتيح، بموجب الإرادة المشتركة للأطراف، أساس ومقياس جميع نصوصها^(٣٩).

٢١ - وساهمت هذه الفرضية أيضا في توجيه التفسيرات اللاحقة لاتفاقية الإبادة. فبموجب المادة ١، تؤكد الأطراف المتعاقدة أن جريمة الإبادة الجماعية، سواء ارتكبت في زمن السلام أو في زمن الحرب، تعتبر جريمة بموجب القانون الدولي وتتعهد الدول الأطراف بمنعها والمعاقبة عليها. وبالرغم من أن المرتكبين والضحايا على حد سواء هم على الأرجح من الأفراد، إلا أنهم لا يشكلون الموضوع المباشر للاتفاقية. ومع ذلك، يبدو من الصعب فهم النظام القانوني الذي أنشأته الاتفاقية من دون أخذ الأفراد في الاعتبار. ويتمثل أحد مظاهر هذا التوتر في الحكم الصادر في قضية البوسنة والهرسك ضد صربيا والجبل الأسود في ٢٦ شباط/فبراير ٢٠٠٧^(٤٠)، حيث حاجج المدعى عليه بأن الشرط الأساسي لإقامة مسؤولية الدولة عن جريمة الإبادة الجماعية هو النجاح أولا، وفقا لقواعد القانون الجنائي، في إثبات المسؤولية الفردية لمرتكب الجريمة على نحو يستتبع مسؤولية الدولة. والمحكمة، إدراكا منها للفرق بين المحورين المقدمين هنا، قررت ما يلي:

ليس هناك في الإجراءات التي تتبعها هذه المحكمة وغيرها من الهيئات القضائية والمحاكم التي تحاكم أشخاصا لارتكابهم جرائم جنائية، وفي السلطات المخولة لها ما يمنع، في حد ذاته، المحكمة من استنتاج وقوع إبادة جماعية أو عمل آخر من الأعمال المذكورة في المادة الثالثة.

[...]

وأي تفسير آخر يمكن أن يستتبع عدم وجود مجال للطعن القانوني بموجب الاتفاقية في بعض الظروف التي يسهل تصورها: كأن يُدعى ارتكاب الإبادة الجماعية داخل دولة على أيدي قادتها لكنهم لم يحاكموا لأنهم مثلا ما زالوا يُحكمون قبضتهم على زمام السلطة في الدولة، بما في ذلك الشرطة ودوائر الادعاء

(٣٩) *Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Advisory Opinion*, p.15, at p.23, ICJ Reports 1951.

(٤٠) تطبيق اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها (البوسنة والهرسك ضد صربيا والجبل الأسود)، الحكم المؤرخ ٢٦ شباط/فبراير ٢٠٠٧

والمحاكم، وليست هناك محكمة جنائية دولية لديها سلطة ممارسة ولايتها القضائية على الجرائم المدعى وقوعها؛ أو أن تكون الدولة المسؤولة قد اعترفت بارتكاب الانتهاك. وتبعاً لذلك، تخلص المحكمة إلى أن مسؤولية الدولة يمكن أن تنشأ بموجب الاتفاقية لارتكاب الإبادة الجماعية والمشاركة فيها، من دون إدانة أي فرد بارتكاب تلك الجريمة أو جريمة متصلة بها^(٤١).

٢٢ - وثمة حالة مشابهة تتمثل في المادة ٣٦ من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣، التي تنص على بعض الحقوق والالتزامات بهدف تيسير ممارسة المهام القنصلية المتعلقة بمواطني الدولة الموفدة. وتحديدًا، تنص المادة ٣٦ (١) (ب) على ما يلي:

تقوم السلطات المختصة في الدولة المستقبلية، بدون تأخير، بإبلاغ المركز القنصلي للدولة الموفدة إذا جرى، في دائرة اختصاصه، إلقاء القبض على أحد رعايا هذه الدولة أو حبسه أو وضعه تحت التحفظ انتظاراً لمحاكمته أو احتجازه بأي شكل آخر، وذلك إذا طلب هو ذلك. وترسل السلطات المذكورة، بدون تأخير، أية رسالة موجهة إلى المركز القنصلي من الشخص المقبوض عليه أو المحبوس أو الموضوع تحت التحفظ أو المحتجز. وعلى هذه السلطات إبلاغ الشخص المعني، بدون تأخير، بحقوقه بموجب هذه الفقرة الفرعية.

[...]

٢ - تمارس الحقوق المشار إليها في الفقرة ١ من هذه المادة وفقاً لقوانين الدولة المستقبلية وأنظمتها، غير أن ذلك مرهون بشرط أن تتمكن القوانين والأنظمة المذكورة من الأعمال التام للأغراض المستهدفة من منح هذه الحقوق بموجب هذه المادة.

٢٣ - وفي القرار الصادر في قضية لاغرانند، نظرت محكمة العدل الدولية فيما إذا كانت الإشارة إلى "الحقوق" في النص السابق "تنطبق فقط على حقوق الدولة الموفدة وليس على حقوق الشخص المحتجز أيضاً"^(٤٢)، وخلصت إلى أن "الفقرة ١ من المادة ٣٦ تنشئ حقوقاً فردية للشخص المحتجز بالإضافة إلى الحقوق المخولة إلى الدولة الموفدة، وبالتالي، يجب تفسير الإشارة إلى 'الحقوق' في الفقرة ٢ على أنها لا تنطبق على حقوق الدولة الموفدة فحسب،

(٤١) المرجع نفسه، الفقرتان ١٨٠ و ١٨١.

(٤٢) قضية لاغرانند (Germany v. United States of America), Judgment, ICJ Reports 2001, p. 466, para. 89.

وإنما أيضا على حقوق الشخص المحتجز^(٤٣). ويلاحظ المقرر الخاص أن محكمة العدل الدولية فسرت المادة ٣٦ بالإشارة إلى محورين مختلفين يتمثلان من جهة، في حقوق الدول والتزاماتها من حيث علاقة كل منها بالآخر، ومن جهة ثانية، في حقوق الدول والتزاماتها إزاء الأشخاص المحتجزين. وهذا هو النهج الذي اتبعه المقرر الخاص فيما يتعلق بحماية الأشخاص في حالات الكوارث.

٢٤ - وأخذت محكمة العدل الدولية بهذا النهج في الحكم الصادر في قضية أينا ومواطنين مكسيكيين آخرين^(٤٤). وعند النظر في التعويضات المناسبة لانتهاك المادة ٣٦، ميّزت المحكمة بين الالتزامات المترتبة فيما بين الأطراف المتعاقدة وتلك المترتبة تجاه شخص محتجز^(٤٥). واستنادا إلى هذا التمييز، خلّصت المحكمة إلى أن "التعويض المستحق لجبر هذه الانتهاكات ينبغي أن يتمثل في التزام الولايات المتحدة بأن تسمح بمراجعة قضايا هؤلاء المواطنين وإعادة النظر فيها في محاكم الولايات المتحدة (...). بهدف التحقق، في كل قضية على حدة، مما إذا كان انتهاك السلطات المختصة للمادة ٣٦ قد تسبب في ضرر فعلي للمدعى عليه في سياق إقامة العدالة الجنائية"^(٤٦).

٢٥ - ومعالجة موضوع ما في ضوء المحورين المشار إليهما أعلاه لا ينطوي على أي تقييم مسبق لمركز الحقوق والالتزامات المرتبطة بكل محور منهما. ففي القرار الصادر في قضية أينا ومواطنين مكسيكيين آخرين، نظرت محكمة العدل الدولية في ما إذا كان ينبغي اعتبار الحق في الإشعار والإبلاغ القنصلين من حقوق الإنسان الأساسية. وقررت المحكمة أنه ليس هناك ما يدعوها إلى اتخاذ قرار بشأن مركز هذا الحق: "فالمحكمة غير مطالبة باتخاذ قرار بشأن ما إذا كانت الحقوق التي تكفلها اتفاقية فيينا من حقوق الإنسان أم لا. لكن المحكمة تلاحظ عدم وجود أي إشارة في نص الاتفاقية أو في أهدافها ومقاصدها، أو في الأعمال التحضيرية لها، تدعم الاستنتاج الذي تستند إليه المكسيك فيما تحتج به في هذا الصدد"^(٤٧).

٢٦ - ويظهر النهج المعتمد في هذا التقرير أيضا في ممارسة هيئة تسوية المنازعات التابعة لمنظمة التجارة العالمية. ومثال على ذلك التقرير الذي أعده الفريق في قضية الولايات

(٤٣) المرجع نفسه.

(٤٤) القضية المتعلقة بأينا ومواطنين مكسيكيين آخرين (المكسيك ضد الولايات المتحدة) Case Concerning *Avena and other Mexican Nationals (Mexico v. United States)*, Judgment, ICJ Reports 2004, p.12.

(٤٥) المرجع نفسه، الفقرتان ١٢١ و ١٢٢.

(٤٦) المرجع نفسه، الفقرة ١٢١.

(٤٧) المرجع نفسه، الفقرة ١٢٤.

المتحدة - الفروع ٣٠١-٣١٠^(٤٨)، حيث قام الفريق بتحليل الآثار المترتبة على قانون محلي معين في تطبيق المادة ٢٣-١ من التفاهم المتعلق بتسوية المنازعات. ونظر الفريق في هذه المسألة من خلال محاولة تحديد أهداف ومقاصد التفاهم المتعلق بتسوية المنازعات ومنظمة التجارة العالمية بصورة أعم، التي لها صلة بتفسير المادة ٢٣. وارتأى الفريق أن أهم تلك الأهداف والمقاصد هي "تلك المتعلقة بتهيئة الظروف المواتية للنشاط الاقتصادي الفردي في الأسواق الوطنية والعالمية وبتوفير نظام تجاري متعدد الأطراف يتسم بالاستقرار والشفافية"^(٤٩). ولاحظ الفريق أن تحقيق هذه الأهداف لن يتسنى إلا من خلال أعمال جهات خاصة لا تنتمي إلى النظام التجاري المتعدد الأطراف، لأن "الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة الذي وضعته منظمة التجارة العالمية لم ينشئ نظاماً قانونياً جديداً يتألف من عناصر تشمل كل من الأطراف المتعاقدة أو الأعضاء ورعاياها"^(٥٠). بيد أن الفريق يرى أنه،

سيكون من الخطأ تماماً اعتبار أن وضع الأفراد لا أهمية له في المصفوفة القانونية للاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة الذي وضعته منظمة التجارة العالمية. فالعديد من الفوائد المتوخى تحقيقها نتيجة القبول بمختلف الضوابط المنصوص عليها في الاتفاق يتوقف على نشاط فرادى العاملين في المجال الاقتصادي في الأسواق الوطنية والعالمية. والغرض من وضع العديد من هذه الضوابط، بل وأحد الأهداف الرئيسية للاتفاق ككل، هو تهيئة ظروف معينة في الأسواق تساعد على ازدهار هذا النشاط الفردي^(٥١).

٢٧ - ويعكس مثل هذا التفكير والأمثلة المذكورة النهج الذي اعتمدته المقرر الخاص فيما يتعلق بحماية الأشخاص في حالات الكوارث. ففي مرحلة أولى، يمكن مناقشة حقوق الدول والتزاماتها من حيث علاقة كل منها بالآخر، ثم الانتقال في مرحلة لاحقة إلى تحديد حقوق الدول والتزاماتها إزاء الأشخاص المحتاجين للحماية.

^(٤٨) United States-Sections 301-310 of the Trade Act of 1974, Panel Report, document WT/DS152/R، ٢٢

كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩.

^(٤٩) المرجع نفسه، الفقرة ٧-٧١.

^(٥٠) المرجع نفسه، الفقرة ٧-٧٢ (التأكيد وارد في الأصل).

^(٥١) المرجع نفسه، الفقرة ٧-٧٣.

باء - الاختصاص الشخصي: الدول والجهات الفاعلة من غير الدول

٢٨ - تنطوي الإغاثة بعد الكوارث عموماً على مشاركة جهات فاعلة عديدة، منها العديد من الوكالات الحكومية والأجهزة العسكرية والمنظمات غير الحكومية الدولية والوطنية والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر والقطاع الخاص. وقد أسهم الاتحاد الدولي فعلاً، من خلال مبادئه التوجيهية (انظر الفقرة ٤ أعلاه)، إسهاماً جوهرياً في النظام القانوني الوطني الذي يسري على العديد من هذه الجهات الفاعلة، وذلك في محاولة لتحسين الأطر القانونية والسياساتية والمؤسسية المحلية المتعلقة بالعمليات الدولية للإغاثة في حالات الكوارث والمساعدة المقدمة من أجل الإنعاش الأولي^(٥٢). وفي هذا السياق، سيبدو من غير الضروري تحديد إطار قانوني جديد وشامل لجميع الجهات الفاعلة المعنية بالاستجابة في حالات ما بعد الكوارث لأنه قد يتداخل مع ما سبق إنجازه من عمل في المبادئ التوجيهية. علاوة على ذلك، وبنفس القدر من الأهمية، سيتجاوز هذا المجهود حدود ما يمكن توقعه بشكل معقول من هذا المشروع. وبالتالي، يبدو من المهم ترتيب الجهات التي يستهدفها عمل اللجنة بشأن هذا الموضوع على أساس الأولوية. ويرى المقرر الخاص، من البداية، أن اللجنة يمكن أن تفيد من تركيز جهودها في البداية على حقوق الدول وواجباتها في ضمان حماية الأشخاص في حالات الكوارث. ولن يخل ذلك بالنظر في أحكام محددة تسري على الجهات الفاعلة من غير الدول وتناقشها اللجنة في مرحلة لاحقة.

جيم - الاختصاص الزمني: الإجراءات المتخذة قبل حلول الكارثة وأثناءها وبعدها

٢٩ - ترتبط مسألة تحديد نطاق موضوع الاختصاص الزمني ارتباطاً وثيقاً بالنقاط السابقة. وخلال المناقشات التي دارت في اللجنة السادسة، اقترح عدد من أعضاء الوفود إمكانية حصر العمل في هذا الموضوع على مرحلتين الكارثة في حد ذاتها وما بعد الكارثة^(٥٣). وتشمل مبادرة الحد من أخطار الكوارث جدول أعمال يتضمن، وفقاً لإطار عمل هيوغو، إتاحة الأطر اللازمة من أجل (أ) كفالة وضع مسألة الحد من أخطار الكوارث في مصاف الأولويات الوطنية والمحلية وتوفير أساس مؤسسي متين لتنفيذها؛ و (ب) تحديد أخطار الكوارث وتقييمها ورصدها وتعزيز آلية الإنذار المبكر بشأنها؛ و (ج) استخدام المعرفة والابتكار والتعليم لبناء ثقافة السلامة والتأقلم على جميع المستويات؛ و (د) الحد من العوامل الأساسية للأخطار؛ و (هـ) تعزيز التأهب للكوارث للاستجابة الفعالة على جميع

(٥٢) انظر المبادئ التوجيهية، الحاشية ١٧ أعلاه، الفقرة ٣.

(٥٣) انظر الحاشية ٢٢ أعلاه.

المستويات^(٥٤). ونظرا لاتساع نطاق هذه المهام قد يكون من المفرض في الطموح محاولة تغطيتها تغطية مناسبة في هذه المرحلة من العمل المتعلق بالموضوع، وقد يقوض ذلك إسهامات أضييق نطاقا (لكنها مهمة) من جانب اللجنة لحماية الأشخاص في حالات الكوارث. بيد أن التأهب للكوارث أو ما يُتخذ من إجراءات قبل حلولها ينبغي أن يساهم بفعالية في تعزيز حماية الأشخاص في المراحل اللاحقة. ويرى المقرر الخاص أن السبيل للتوفيق بين هذه الاحتياجات المتكاملة هو تنفيذ اقتراح الأعضاء المذكور بشأن المرحلة الحالية من العمل، وحصر نطاق موضوع الاختصاص الزمني في مرحلتَي الكارثة نفسها وما بعدها. وذلك دون الإخلال بأن تتناول اللجنة، في مرحلة لاحقة، مسألة التأهب في مرحلة ما قبل الكارثة.

٣٠ - وبالنظر إلى ما تقدم، يمكن اقتراح الصيغة التالية لمشروع مادة بشأن نطاق مشاريع المواد:

مشروع المادة ١

النطاق

تنطبق مشاريع المواد هذه على حماية الأشخاص في حالات الكوارث لكي تكفل الدول إعمال حقوق الأشخاص في سياق حدث من ذلك القبيل، عن طريق الاستجابة بصورة كافية وفعالة لاحتياجاتهم في جميع مراحل الكارثة.

دال - تعريف الكارثة

٣١ - يلاحظ المقرر الخاص أن "الكارثة" ليست مصطلحا فنيا، ومن ثم فإنه لا يوجد لها تعريف واحد مقبول؛ وبالتالي، وكما لوحظ في التقرير الأولي (A/CN.4/598)، فإن بعض الصكوك الدولية لم تورد أي تعريف على الإطلاق^(٥٥). لكن يبدو أن التعريف يكتسي أهمية أساسية في هذا السياق. وسيساعد في تحديد الحالات التي يجوز أو ينبغي فيها اللجوء إلى الحماية، وكذلك الظروف التي تنتفي فيها ضرورة الحماية. وسيساعد تحديد معالم "الكارثة" أيضا في تحديد الأشخاص المحتاجين للحماية ومن ثم، من يحق له الحصول عليها.

(٥٤) إطار عمل هيوغو للفترة ٢٠٠٥-٢٠١٥: بناء قدرة الأمم والمجتمعات على مواجهة الكوارث. A/CONF.206/6 و Corr.1، الفصل الأول، القرار ٢، الفقرة ١٤.

(٥٥) انظر، على سبيل المثال، اتفاقية البلدان الأمريكية لتيسير المساعدة في حالة الكوارث، الصادرة عن منظمة الدول الأمريكية. فُتح باب التوقيع عليها في ٧ حزيران/يونيه ١٩٩١. ودخلت حيز النفاذ في ١٦ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٦.

وينبغي أيضاً أن يضع التعريف حدوداً معقولة لنطاق الموضوع، تستثني أحداثاً من قبيل النزاع المسلح.

٣٢ - وورد تعريف مصطلح "الكارثة" من خلال منهجيتين مختلفتين في القانون الدولي. وتستند المنهجية الأولى إلى نهج محدد لا يركز على تعريف نظري للمصطلح وإنما يستوعبه بوصفه نوعاً محدداً من الأحداث يستدعي معاملة عاجلة في حد ذاته. وفي ضوء هذا النهج، تسقط أهمية معرفة ما إذا كان حدث ما يقع ضمن تعريف "الكارثة". وكذلك الشأن بالنسبة لاتفاقية عام ١٩٨٦ بشأن تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي^(٥٦)، التي تتفادى أي تعريف لمصطلح "الكارثة" لكنها تحدد نوع التعاون الذي ينبغي أن ينشأ بين الأطراف المتعاقدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي، وهي أحداث تعتبر كوارث في حد ذاتها.

٣٣ - والبديل الثاني هو وضع تعريف أوسع للكارثة، لا يقتصر على نوع واحد من الأحداث. وبالنظر إلى أن تسمية الموضوع قد وضعت بما يوحي أنه لا يتناول حماية الأشخاص ضمن إطار فرضية محددة للكوارث، وإنما يدوّن ويضع قواعد أو مبادئ توجيهية يمكن تطبيقها بصورة مجدية على جميع أنواع الكوارث، يبدو من المناسب اختيار هذه المنهجية الثانية؛ بمعنى اقتراح وضع تعريف عام يحدد العناصر الضرورية التي تصنف حدثاً ما بأنه "كارثة". وتحقيقاً لهذا الغرض، تمثل اتفاقية تامبيري لعام ١٩٩٨ المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلوكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة^(٥٧) نقطة انطلاق جيدة على نحو ما أشار إليه الوفد الفنلندي أمام اللجنة السادسة^(٥٨)، حيث تنص مادتها ١-٦ على ما يلي

يُقصد بمصطلح "كارثة" حدوث خلل خطير في سير شؤون مجتمع ما، على نحو يشكل تهديداً هاماً وواسع النطاق لحياة البشر أو صحتهم أو ممتلكاتهم أو للبيئة، سواء كان ذلك الخلل ناجماً عن حادث أو عن الطبيعة أو عن نشاط بشري، وسواء حدث بصورة مفاجئة أو وقع نتيجة لعمليات معقدة طويلة الأجل.

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

(٥٧) متاحة على الموقع التالي: www.reliefweb.int/telecoms/tampere/index.html.

(٥٨) A/C.6/63/SR.22، الفقرة ٥٤.

وقد استخدم الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر نفس التعريف في مبادئه التوجيهية، لكن مع استثناء التراعات المسلحة^(٥٩). ويتيح هذا التعريف، بما في ذلك التحفظ الأخير، أساساً جيداً لبدء العمل في هذا الموضوع.

٣٤ - وبناء على هذا الأساس، ثمة جوانب عديدة في التعريف الوارد أعلاه تستحق اهتمام اللجنة. ويتعلق الجانب الأول بشرط وجود الأذى (أو عدم وجوده) في تعريف الكارثة: هل يكون مجرد التهديد المحدث بحياة الإنسان كافياً لاعتبار حدث ما بمثابة كارثة؟ فالاتفاقية الإطارية المتعلقة بالمساعدة في مجال الحماية المدنية، على سبيل المثال، تشترط فقط وجود تهديد قد يؤدي إلى وقوع خسائر، حيث تعرف الكارثة في المادة ١ (ج) بأنها "حالة استثنائية تكون فيها الحياة أو الممتلكات أو البيئة معرضة للخطر"^(٦٠). ومن البدائل الممكنة استخدام صيغة تشترط وجود خسائر فعلية في تعريف الكارثة. وقد يكون من الأمثلة على هذه الصيغة ما يرد في "المسرد الدولي المتفق عليه بشأن المصطلحات الأساسية المتصلة بإدارة الكوارث"، الصادر عن إدارة الشؤون الإنسانية في الأمم المتحدة في عام ١٩٩٢^(٦١)، والذي يعرف الكارثة بأنها:

حدوث خلل خطير في سير شؤون مجتمع ما، مما يسبب خسائر بشرية أو مادية أو بيئية واسعة النطاق تفوق قدرة المجتمع المتضرر على مواجهتها بالاعتماد على موارده الخاصة. وكثيراً ما تصنف الكوارث حسب الأسباب الكامنة وراء وقوعها (الطبيعية أو من صنع الإنسان).

٣٥ - وبالإضافة إلى توقع خسائر فعلية، يشترط هذا التعريف وغيره من التعريفات أن يتجاوز حجم الكارثة قدرة المنطقة المتضررة على مواجهتها. ويمكن الاطلاع على مثال آخر لمثل هذا الشرط في الاتفاق المنشئ للوكالة الكارثية للاستجابة الطارئة في حالات الكوارث^(٦٢):

يقصد بمصطلح "كارثة" حدث فجائي يعزى مباشرة وحسراً إما إلى عمل قوى الطبيعة أو إلى التدخل البشري أو إليهما معاً، ويتسم بإزهاق للأرواح وتدمير

(٥٩) انظر المادة ٢-١ من المبادئ التوجيهية، الحاشية ١٧ أعلاه.

(٦٠) الاتفاقية الإطارية المتعلقة بالمساعدة في مجال الدفاع المدني United Nations, Treaty Series, vol. 2172, No. 38131.

(٦١) الوثيقة (1992) DHA/93/36، متاحة على الموقع التالي: www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/CGEL-5EQNZV.

(٦٢) متاح على الموقع التالي: www.cdera.org/about_cdera_agreement.php.

للممتلكات على نطاق واسع، مشفوع باضطراب واسع في المرافق العامة، لكنه لا يشمل الأحداث الناجمة عن الحرب أو المواجهة العسكرية أو سوء الإدارة.

٣٦ - علاوة على ذلك، يتضمن التعريف الوارد في اتفاقية تامبيري إشارة إلى العنصر السببي للكوارث، وذلك للتأكيد على أن التعريف يشمل الأحداث التي يتسبب فيها الإنسان والأحداث الطبيعية على حد سواء. وقد لا تغطي الإشارة إلى العلاقة السببية في تعريف "الكارثة" مشكلة العلاقة السببية المعقدة - أي المسألة المتمثلة في تعذر وصف ظرف واحد باعتباره السبب الوحيد والكافي لنتيجة معينة^(٦٣). واليوم أكثر من أي وقت مضى، يبدو أن لهذا العائق أهمية حاسمة، حيث أصبحت الظواهر الطبيعية تتداخل مع أعمال الإنسان فتتخض عنها أحداث كارثية معقدة وواسعة النطاق^(٦٤). وفي هذا السياق، قد يكون من غير الضروري الإشارة صراحة إلى العلاقة السببية في تعريف الكارثة. وتجدر الإشارة إلى أن مدونة قواعد السلوك لحركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر الدولية، والمنظمات غير الحكومية العاملة في مجال الإغاثة من الكوارث، على سبيل المثال، لا تستخدم العلاقة السببية حيث تعرف الكارثة بأنها حدث فاجع تنجم عنه خسارة في الأرواح ومعاناة وكرب إنسانيان كبيران، وضرر مادي واسع النطاق^(٦٥).

٣٧ - وتفضي هذه النقطة إلى استنتاج أعم. فحسب اقتراح العديد من أعضاء الوفود في اللجنة السادسة، قد يكون من المفيد حصر تعريف الكارثة في آثار الحدث وليس بالضرورة في أسبابه^(٦٦). ويشير هذا الاقتراح إلى الاتجاه الصحيح. ولا يبدو أن هناك فائدة كبيرة تُرجى من الإصرار على الفصل بدقة بين الكوارث الطبيعية والكوارث التي يتسبب فيها الإنسان،

(٦٣) وعلى حد قول هيوم (Hume)، "نعزى السببية كلياً إلى الروح التي تنظر في الوحدة بين عنصرين أو أكثر في جميع الحالات السابقة" (D. Hume, *Treatise of Human Nature* (1978 [1739]), 166). وحول العلاقة الشائكة بين الأسباب والظروف، انظر بصفة عامة: J. S. Mill, *A System of Logic Ratiocinative and Inductive, Being a Connected View of the Principles of Evidence and the Methods of Scientific Investigation*, Book III, Ch. V, § 3 [1843], in *The Collected Works of John Stuart Mill*, ed. J.M. Robson (1974), VII, at p. 327. وعن نفس المسألة في الفكر القانوني، انظر H. L. A. Hart and T. Honoré, *Causation in the Law* (1985), at II.

(٦٤) انظر بصفة عامة: يو. بيك U. Beck, *Risk Society: Towards a New Modernity* (1992), p. 21; أ. جيدنس A. Giddens, *Affluence, Poverty and the Idea of a Post-scarcity Society*, UNRISD Discussion Paper No. 63 (1995), p. 4.

(٦٥) المرفق السادس للتقرير المعنون "المبادئ والاستجابة في المساعدة الإنسانية والحماية الدوليتين"، الوثيقة 95/C.II/2/1، المؤتمر الدولي السادس والعشرون للصليب الأحمر والهلال الأحمر، جنيف، ٣-٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٥.

(٦٦) انظر الحاشية ٢٠ أعلاه.

حيث يتعذر من جهة تحديد علاقة سببية واضحة، ومن جهة أخرى، لن يضيف هذا الاختبار إسهاما جوهريا في تعريف المصطلح. لكن ذلك كله دون الإخلال باستخدام التمييز المذكور في سياقات أخرى غير تعريف الكارثة، على نحو ما قد ترتبه اللجنة مفيدا أو ضروريا في أعمالها المقبلة.

٣٨ - علاوة على ذلك، يتعلق هذا الموضوع تحديدا بحماية الأشخاص في حالات الكوارث. ويشمل التعريف الوارد في اتفاقية تامبيري ومعظم التعريفات الأخرى خطر وقوع ضرر ليس للأشخاص فحسب، وإنما أيضا للممتلكات والبيئة. هل ينبغي أن يقتصر تعريف الكارثة في هذا التقرير على الخسائر في الأرواح البشرية أو الأضرار الصحية؟ لا يبدو أن الأمر كذلك. وفي حين يقتصر الموضوع، بصيغته الحالية، على حماية الأشخاص، تظل الخسائر التي تصل إلى حد الكارثة وتستتبع مثل تلك الحماية دون تحديد. وتستدعي الكارثة البيئة حماية الأشخاص لأن البيئة، على حد تعبير محكمة العدل الدولية "ليست مفهوما مجردا، وإنما تمثل الحيز الذي يعيش فيه البشر ويؤثر على ظروف حياتهم وصحتهم. بمن فيهم الأجيال التي لم تولد بعد"،^(٦٧). وبالمثل، يمكن أن يكون الدمار المادي الواسع النطاق مبررا لتوفير الحماية للأشخاص. وقد يكون من غير المستصوب رسم خطوط مفاهيمية دقيقة في سياق الحالات الكارثية - حيث ترتبط الخسائر المادية والبيئة ارتباطا وثيقا بحياة الإنسان وصحته، مما يستدعي، إجمالا، حماية الأشخاص في أعقاب الكوارث. وفي حين يبدو ذلك واضحا في سياق التعريف، فإن تحديد نطاق الموضوع يتطلب، رهنا بتوجيهات اللجنة، معرفة ما إذا كان ينبغي الاضطلاع بمزيد من العمل من أجل إجراء تقييم مفصل لحماية الممتلكات أو البيئة في حالة حدوث كارثة.

٣٩ - ومن بين الصكوك التي لا تحصر تعريفاتها للكوارث في تلك التي تؤثر مباشرة في حياة الإنسان أو صحته، تجدر الإشارة إلى الميثاق المتعلق بالتعاون من أجل تحقيق الاستخدام المنسق للمرافق الفضائية في حالة وقوع كوارث طبيعية أو تكنولوجية (المعروف أيضا باسم الميثاق الدولي بشأن الفضاء والكوارث الكبرى)^(٦٨). وتنص المادة الأولى من الميثاق على ما يلي:

يقصد بمصطلح "الكارثة الطبيعية أو التكنولوجية" حالة معاناة شديدة تنطوي على خسائر في الأرواح أو أضرار واسعة النطاق في الممتلكات، تسببت فيها ظاهرة طبيعية من قبيل الإعصار أو الزوبعة أو الزلزال أو الثورة البركانية أو الفيضان

(٦٧) *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, ICJ Reports 1996, p. 241, para.29*.

(٦٨) متاح على الموقع التالي: www.disastercharter.org/.

أو الحريق الحرجي، أو حادث تكنولوجيا، من قبيل التلوث بالهيدروكربون أو المواد السمية أو المشعة.

٤٠ - وتجدر الإشارة إلى أن الميثاق الدولي بشأن الفضاء والكوارث الكبرى يتضمن أيضا تحليلا مفصلا لأسباب الكوارث. وعلى نفس المنوال، تتناول الاتفاقية الإطارية المتعلقة بالمساعدة في مجال الحماية المدنية، وهي صك يتوخى تعزيز الوقاية الفعالة من الكوارث وإدارة الأزمات، التهديدات البيئية والمادية، لكنها لا تشمل أي عنصر سبي:

”الكارثة“ حالة استثنائية تكون فيها الحياة أو الأملاك أو البيئة معرضة للخطر^(٦٩).

٤١ - ويبدو أن مدونة قواعد السلوك للصليب الأحمر والهلال الأحمر، الصادرة في عام ١٩٩٥، تتبع نهجا تقييديا بدرجة أكبر بكثير، حيث تشترط وقوع خسائر في الأرواح وأضرار مادية. وتعرف المدونة الكارثة بأنها:

حدث فاجع تنجم عنه خسارة في الأرواح ومعاناة وكرب إنسانيان كبيران، وضرر مادي واسع النطاق^(٧٠).

٤٢ - وثمة نهج بديل يشمل الكوارث التي تتسبب إما في خسائر في الأرواح أو أضرار في الممتلكات أو تدهور في البيئة، لكنه يتضمن شرطا تقييديا إضافيا يقتضي أن يكون الحدث من الضخامة بحيث تعجز المجتمعات المحلية عن التصدي له بصورة كافية. انظر هذا التعريف للكارثة الطبيعية الوارد في المبادئ التوجيهية التشغيلية المتعلقة بحقوق الإنسان والكوارث الطبيعية، التي اعتمدها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات:

يقصد بمصطلح ’الكوارث الطبيعية‘ عواقب الأحداث التي تسببت فيها مخاطر طبيعية تتجاوز قدرة المجتمعات المحلية على مواجهتها، من قبيل الزلازل وثورات البراكين وانهيارات التربة وأمواج تسونامي والفيضانات والجفاف. وتحدث هذه الكوارث اختلالا خطيرا في سير شؤون جماعة أو مجتمع مما يتسبب في خسائر بشرية أو مادية أو اقتصادية أو بيئية واسعة النطاق تتجاوز قدرة الجماعة المتضررة أو المجتمع المتضرر على التحمل باستخدام مواردها الخاصة فقط^(٧١).

(٦٩) انظر: الاتفاقية الإطارية المتعلقة بالمساعدة في مجال الحماية المدنية، الحاشية ٦٠ أعلاه.

(٧٠) انظر الحاشية ٦٥ أعلاه.

(٧١) Brookings-Bern Project on Internal Displacement, *Human Rights and Natural Disasters: Operational*

Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disaster (2008).

٤٣ - واعتمدت استراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من الكوارث صيغة ماثلة لدى وضع تعريفها، حيث تعرف الكارثة بأنها:

اضطراب خطير في سير شؤون جماعة أو مجتمع يتسبب في خسائر بشرية أو مادية أو اقتصادية أو بيئية واسعة النطاق تتجاوز قدرة الجماعة المتضررة أو المجتمع المتضرر على التحمل باستخدام مواردها الخاصة فقط^(٧٢).

٤٤ - ويرى المقرر الخاص، بعد استعراض تلك التعريفات في جملة تعريفات أخرى، أن اتفاقية تامبيري تتيح، على ما يبدو، أفضل توجيه لهذا الموضوع. ويشمل التعريف الوارد في الاتفاقية الظواهر الطبيعية وتلك التي يتسبب فيها الإنسان، ويعترف بأن الكوارث كثيرا ما تنجم عن مجموعة معقدة من العوامل ولا يمكن تحديد سبب واحد كاف من بينها. وبالإضافة إلى ذلك، يشمل التعريف الوارد في الاتفاقية أحداثا لا تهدد الحياة البشرية فحسب، وإنما تهدد أيضا سلامة الممتلكات والبيئة. وكما أشير إليه أعلاه، يتسم كل تهديد من هذه التهديدات بدرجة من الخطورة تكفي لنشوء الحاجة إلى الحماية.

٤٥ - وبالنظر إلى ما تقدم، يبدو من الممكن اختتام هذا الجزء بالصيغة التالية لتعريف الكارثة:

مشروع المادة ٢

تعريف الكارثة

يقصد بمصطلح "الكارثة" حدوث خلل خطير في سير شؤون مجتمع ما، باستثناء النزاع المسلح، مما يتسبب في وقوع خسائر بشرية أو مادية أو بيئية هامة وواسعة النطاق.

٤٦ - ويعتمد هذا التعريف التصنيف الأساسي للكارثة باعتبارها "خللا خطيرا"، وهو مصطلح مستخدم في اتفاقية تامبيري لعام ١٩٩٨ وفي تعريفات حديثة أخرى^(٧٣). ويعكس هذا الاستخدام الفهم العام بأن العتبة في تحديد وقوع كارثة ينبغي أن تتمثل في درجة الخلل

(٧٢) استراتيجية الأمم المتحدة للحد من الكوارث (UNISDR, Terminology: on Disaster Risk Reduction) متاح على الموقع التالي: www.unisdr.org/eng/library/UNISDR-terminology-2009-eng.pdf.

(٧٣) انظر: الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، الحاشية ١٧ أعلاه، وإدارة الشؤون الإنسانية، الحاشية ٦١ أعلاه. انظر أيضا الميثاق الدولي بشأن الفضاء والكوارث الكبرى ("حالة الفاجعة الكبرى") الحاشية ٦٨ أعلاه، والاتفاق المنشئ للوكالة الكارثية للاستجابة الطارئة في حالات الكوارث ("مشفوع باضطراب واسع في المرافق العامة")، الحاشية ٦٢ أعلاه.

الذي يصيب المجتمع الذي تخل به. بيد أن هذا التعريف لا يشترط أن "يتجاوز الحدث قدرة المجتمع على التصدي له"^(٧٤). ذلك أن شرطا من هذا القبيل سيحول تركيز هذا الموضوع بعيدا عن الأشخاص المحتاجين للحماية.

٤٧ - علاوة على ذلك، يشدد المقرر الخاص على ضرورة وقوع بعض الخسائر الفعلية، بدلا من وجود مجرد تهديد بوقوع ضرر. إذ يتوافق ذلك تماما مع الفهم العام للكارثة بوصفها حدثا مفاجعا ويشير إلى تلك الحالات التي تستدعي حماية الأشخاص. بيد أن نوع الضرر ليس محددًا في وقوع خسائر في الأرواح أو أضرار صحية، مما يعني أن وقوع تدهور بيئي حاد أو ضرر بالغ في الممتلكات سيبرر اتخاذ بعض إجراءات الحماية.

٤٨ - وعلى غرار ذلك، لا يميز التعريف بين الأحداث الطبيعية والأحداث التي يتسبب فيها الإنسان، ويسلم بأن الكوارث كثيرا ما تنشأ نتيجة لمجموعات معقدة من الأسباب يمكن أن تشمل كلا من العوامل الطبيعية والمساهمات الآتية من النشاط البشري. وتُستثنى التزاعات المسلحة بصورة صريحة، على أساس وجود مجموعة كبيرة من القوانين تغطي مثل هذه الحالات.

٤٩ - وأخيرا، يستثني التعريف البحث في العلاقة السببية. ذلك أن الكوارث تنشأ عموما نتيجة مجموعة معقدة من العوامل، مما يحبط تقريبا أي جهد مبذول لتحديد سبب واحد كاف. علاوة على ذلك، يركز هذا الموضوع على حماية الأشخاص، وبالتالي فإن البحث في الأسباب الجذرية للكارثة ليس بالأمر المهم. ذلك أن الحاجة إلى الحماية تنشأ عن الخلل نفسه، وليس عن الظواهر التي تسبب حدوثه. ويضع هذا التعريف، بتركيزه على الخلل وما يلحقه من أضرار خاصة، أنسب إطار لبحث الحقوق والالتزامات المتعلقة بحماية الأشخاص.

ثالثا - التضامن والتعاون

٥٠ - تقوم حماية الأشخاص في حالات الكوارث على مبدئين أساسيين هما التضامن والتعاون، سواء فيما بين الدول أو فيما بين الأفراد. وتجد ولاية اللجنة مرادها في التضامن الذي ينبع من معاناة الإنسان، كتعبير عن تراثنا المشترك في سياق عالمي.

٥١ - وفي هذا السياق، لا بد من توافر تعاون دولي فعال لحماية الأشخاص في حالة وقوع الكوارث. وكما لاحظ الأمين العام:

(٧٤) انظر: Brookings-Bern Project، الحاشية ٧١ أعلاه. وانظر أيضا: إدارة الشؤون الإنسانية، الحاشية ٦١ أعلاه.

فإن الإيمان بكرامة الإنسان وقيمه، على النحو المبين في ديباجة ميثاق الأمم المتحدة يشكل، بالضرورة، الدافع الأول الذي يحث المجتمع الدولي على تقديم المساعدة الإنسانية. كذلك فإن مفهوم التضامن الدولي الذي غالبا ما يستند إليه عقب حالات الطوارئ الرئيسية، ويُفسر على أنه شعور بالمسؤولية تجاه شعب حلت به كارثة، هو شعور متأصل أيضا في المبادئ الأخلاقية المنصوص عليها في الميثاق. فالتضامن بهذا المعنى ليس صدقة^(٧٥).

وفي الآونة الأخيرة، أعلن الخبير المستقل المعني بحقوق الإنسان والتضامن الدولي أن:

يقوم كل من التضامن الدولي والتعاون الدولي على أساس المسؤولية المشتركة. والتضامن، بالمعنى الأعم، هو اشتراك الأفراد والجماعات والدول في المسؤوليات والمصلحة، يجمعهم في ذلك مبدأ الإخاء وفكرة التعاون. والعلاقة بين التضامن الدولي والتعاون الدولي علاقة متكاملة يكون فيها التعاون الدولي بمثابة الوسيلة الأساسية التي تتحقق بها الأهداف الجماعية ويتم بها اتحاد المصالح^(٧٦).

ويمكن إيجاد تعبير عن مبدأ التضامن في إعلان هيوغو لعام ٢٠٠٥:

إننا عازمون على تخفيف ما تلحقه الكوارث من خسائر في الأرواح وفي الأصول الاجتماعية والاقتصادية والبيئية الأخرى في جميع أنحاء العالم، وندرك في الوقت ذاته أهمية التعاون والتضامن والشراكة على الصعيد الدولي، فضلاً عن حسن التدبير على جميع المستويات^(٧٧).

٥٢ - وواجب التعاون مبدأ راسخ من مبادئ القانون الدولي وتنص عليه العديد من الصكوك الدولية. وهو مكرس في ميثاق الأمم المتحدة ضمن سياقات في مقدمتها السياق الإنساني الذي تُطرح فيه حماية الأشخاص في حالة الكوارث^(٧٨). وتنص المادة ١ (٣) من الميثاق بشكل واضح على أن أحد أهداف المنظمة يتمثل في:

(٧٥) A/45/587، الفقرة ٥.

(٧٦) A/HRC/9/10، انظر أيضا: القرار ١٨٢/٤٦ المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١، الفقرة ٥ من المنطوق.

(٧٧) A/CONF/206/6 و Corr.1، الفصل الأول، القرار ١، الفقرة الخامسة من الديباجة.

(٧٨) انظر: A/CN.4/590، الفقرة ١٧ والحاشية ٥٧.

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

وتتناول المادتان ٥٥ و ٥٦ من الميثاق مضمون المادة ١ (٣) فيما يتعلق بالتعاون الدولي بمزيد من التفصيل. حيث تنص المادة ٥٥ من الميثاق على ما يلي:

رغبة في تهيئة دواعي الاستقرار والرفاهية الضروريين لقيام علاقات سليمة ودية بين الأمم مؤسسة على احترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها، تعمل الأمم المتحدة على:

(أ) تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير أسباب الاستخدام المتصل لكل فرد والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادي والاجتماعي؛

(ب) تيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية والاجتماعية والصحية وما يتصل بها، وتعزيز التعاون الدولي في أمور الثقافة والتعليم،

(ج) أن يشجع في العالم احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين، ولا تفريق بين الرجال والنساء، ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلا.

وتنص المادة ٥٦ من الميثاق على ما يلي:

يتعهد جميع الأعضاء بأن يقوموا، منفردين أو مشتركين، بما يجب عليهم من عمل بالتعاون مع الهيئة لإدراك المقاصد المنصوص عليها في المادة ٥٥.

٥٣ - وأعيد التأكيد على الواجب العام للتعاون بوصفه من مبادئ القانون الدولي في إعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقا لميثاق الأمم المتحدة بالعبارات التالية:

على الدول، بغض النظر عن الاختلافات في نظمها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، واجب التعاون بعضها مع بعض في شتى مجالات العلاقات الدولية، وذلك من أجل صيانة السلم والأمن الدوليين وتعزيز الاستقرار والتقدم الاقتصاديين

على الصعيد الدولي والرفاه العام للأمم والتعاون الدولي المجرد من التمييز على أساس هذه الاختلافات^(٧٩).

وحسب تفسير أحد المؤلفين، "يكرس هذا الالتزام التضامن بين الأمم"^(٨٠).

٥٤ - ويساهم مبدأ التضامن، باعتباره من مبادئ القانون الدولي وبوصفه مختلفاً عن العمل الخيري، في إنشاء نظام للتعاون يعزز المفهوم الذي يذهب إلى أن العدالة والمصلحة العامة يتحققان بصورة أفضل من خلال وضع سياسات تعود بالفائدة على جميع الأمم^(٨١). ومن هذا المنظور، يمكن تعقبه أيضاً في سياق القانون الدولي للبيئة فيما يتعلق بدور العالم النامي. وهكذا، نص إعلان ستوكهولم لعام ١٩٧٢ على أن الأمم يجب أن تضطلع بمجهود منسق لحفظ مواردها الطبيعية وصيانتها، لأن حماية البيئة "تؤثر في رفاه الشعوب وفي التنمية الاقتصادية في جميع أنحاء العالم"^(٨٢). وفي إطار التسليم بما "يترتب على أوجه القصور في المجال البيئي الناجمة عن ظروف نقص التنمية والكوارث الطبيعية من مشاكل خطيرة"، يدعو الإعلان إلى التعجيل بالتنمية من خلال تقديم المساعدة المالية والتكنولوجية^(٨٣). واعتراضاً بأن "الاختلالات البيئية الناجمة عن نقص التنمية والكوارث الطبيعية تطرح مشاكل خطيرة"، ينص الإعلان كذلك على أن تقدم البلدان النامية المعلومات والخبرات العلمية المتعلقة بتخفيف حدة تدهور البيئة وتساعد في تعزيز تلك المعلومات والخبرات^(٨٤). وتقوم الواجبات الملقة على عاتق كل من الدول المتقدمة النمو والدول النامية على الاعتراف بأن المشاكل البيئية العالمية "ستتطلب تعاوناً موسعاً فيما بين الأمم"^(٨٥) على أساس أن يكون مفهوماً أن

(٧٩) قرار الجمعية العامة ٢٦٢٥ (د-٢٧) المؤرخ ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٧٠، المرفق، الفقرة ١.

(٨٠) B. Babović, "The duty of States to cooperate with one another in accordance with the Charter" in Milan Šahović, *Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation* (Dobbs Ferry, New York: Oceana Publications, 1972), at p. 289.

(٨١) انظر بصفة عامة R. St. J. Macdonald, "Solidarity in the practice and discourse of public international law" in C. Dominicé, R. Patry and C. Reymond (eds.), *Etudes de Droit International en l'honneur de Pierre Lalive* (1993), at p. 275.

(٨٢) إعلان مؤتمر الأمم المتحدة بشأن البيئة البشرية، تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية، ستوكهولم، من ٥ إلى ١٦ حزيران/يونيه ١٩٩٢ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.73.II.A.14) والتصويب، الفصل الأول.

(٨٣) المرجع نفسه، المبدأ ٩.

(٨٤) المرجع نفسه، المبدأ ٢٠.

(٨٥) المرجع نفسه، الفقرة ٧.

”البلدان المصنعة ينبغي أن تبذل الجهود من أجل تضيق الفجوة بينها وبين البلدان النامية“^(٨٦). علاوة على ذلك، أكد إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية من جديد على إعلان ستوكهولم وأعطى الأولوية لشواغل البلدان النامية، حيث أفاد بأن ”الحالة والاحتياجات الخاصة للبلدان النامية، ولاسيما أقل البلدان نمواً والبلدان الأكثر ضعفاً في المجال البيئي، ستحظى بأولوية خاصة“^(٨٧).

٥٥ - ووضعت صكوك لاحقة لتنفيذ التزام التعاون المذكور، حيث أنشأت آليات لتبادل المعلومات والبيانات المالية والموارد العلمية. وتتضمن اتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون^(٨٨) مثلاً تكليفاً بإجراء بحوث تعاونية وتبادل المعلومات فيما بين جميع الدول الأطراف في الاتفاقية. وفي عام ١٩٩٠، أوفى بروتوكول مونتريال المعدل^(٨٩) بالوعد المقطوع في اتفاقية فيينا بمراعاة ”الظروف والاحتياجات الخاصة للبلدان النامية“. وتستفيد البلدان النامية من إجراءات لينة فيما يتعلق ببعض المواد الكيميائية المحظورة أو المقيدة^(٩٠)، وينص البروتوكول على أن توفر البلدان المتقدمة النمو المساعدة المالية والتكنولوجيا للبلدان الأقل نمواً^(٩١). ويستحدث البروتوكول صندوقاً متعدد الأطراف لحفز مشاركة البلدان النامية^(٩٢). والبلدان النامية، بدورها، ملزمة بالتقيد بتدابير مراقبة التلوث، ويجوز للأطراف في الاتفاقية أن تدعو إلى تنفيذ إجراءات عدم الامتثال، عند الاقتضاء^(٩٣).

٥٦ - وكما لوحظ أعلاه، يشكل التضامن عنصراً مهماً في التعاون من أجل حل المشاكل الاقتصادية، على النحو الوارد في المادة ١ (٣) من ميثاق الأمم المتحدة وفي إعلان العلاقات الودية لعام ١٩٧٠^(٩٤) ويقر الإعلان بواجب الدول في التعاون بعضها مع بعض وينص على

(٨٦) المرجع نفسه، الفقرة ٤.

(٨٧) تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، ريو دي جانيرو، ٣-١٤ حزيران/يونيه ١٩٩٢ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.93.I.8 والتصويبات).

(٨٨) United Nations, Treaty Series, vol. 1513, No. 26164.

(٨٩) بروتوكول مونتريال المتعلق بالمواد المستنفدة لطبقة الأوزون، United Nations, Treaty Series, vol. 1522, No A-26369.

(٩٠) المرجع نفسه، المادة ٥، الفقرات ١-٣.

(٩١) المرجع نفسه، المادتان ١٠ و ١٠ ألف؛ انظر أيضاً المادة ٥، الفقرة ٥ (وإذ تلاحظ أن امتثال البلدان النامية لتدابير الرقابة المنصوص عليها في البروتوكول ستكون رهناً بمدى استعداد البلدان المتقدمة النمو لتوفير التمويل والمساعدة التكنولوجية).

(٩٢) المرجع نفسه، المادة ١٠.

(٩٣) المرجع نفسه، المادة ٥.

(٩٤) قرار الجمعية العامة ٢٦٢٥ (د-٢٥)، المرفق قرار الجمعية العامة ٣٢٠١ (د-٦) المؤرخ ١ أيار/مايو ١٩٧٤.

أن الدول ينبغي "أن تتعاون في تعزيز النمو الاقتصادي في جميع أنحاء العالم، وخاصة في البلدان النامية"^(٩٥) وقد عُرض هذا المفهوم على المحفل وتم توسيعه في الإعلان المتعلق بإقامة نظام اقتصادي دولي جديد^(٩٦). ويستند هذا الإعلان إلى مبدأ واجب الدول في التعاون "في حل مشاكل العالم الاقتصادية [...] مع مراعاة ضرورة ضمان تعجيل إنماء جميع البلدان النامية"^(٩٧). وينص كذلك على أن التعاون من أجل التنمية هو هدف مشترك بين جميع البلدان وواجب عليها"^(٩٨).

٥٧ - ويرد التضامن باعتباره مبدأ قانونيا دوليا في صكوك أخرى غير إعلان عام ١٩٧٤. حيث يشير إعلان التعاون الاقتصادي الدولي الذي اعتمدته الجمعية العامة في عام ١٩٩٠ إلى الاعتماد المتبادل داخل المجتمع الدولي^(٩٩)، ويسلم بأن إعادة تنشيط النمو في البلدان النامية يتطلب من جميع البلدان "بذل جهود متضافرة وملتزمة"^(١٠٠). ومنذ عهد قريب، وضع إعلان الألفية مبدأ التضامن ضمن القيم الأساسية التي تكتسي أهمية حيوية في العلاقات الدولية^(١٠١). ويسهب الإعلان في تناوله لموضوع التضامن:

يجب مواجهة التحديات العالمية على نحو يكفل توزيع التكاليف والأعباء بصورة عادلة وفقا لمبدأي الإنصاف والعدالة الاجتماعية الأساسيين. ومن حق الذين يعانون، أو الذين هم أقل المستفيدين، أن يحصلوا على العون من أكبر المستفيدين^(١٠٢).

٥٨ - ويظهر التضامن أيضا في الصكوك الإقليمية. حيث ينص الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب^(١٠٣) على ممارسة الأفراد والمجموعات لحق التصرف في ثرواتها "بهدف تعزيز الوحدة الأفريقية والتضامن الأفريقي"^(١٠٤) ويضمن الحق في التنمية الاجتماعية

(٩٥) المرجع نفسه.

(٩٦) قرار الجمعية العامة ٣٢٠١ (د-٦) المؤرخ ١ أيار/مايو ١٩٧٤.

(٩٧) المرجع نفسه، الفقرة ٤.

(٩٨) المرجع نفسه، الفقرة ٣.

(٩٩) قرار الجمعية العامة د-١٨/٣ المؤرخ ١ أيار/مايو ١٩٩٠، المرفق، الفقرة ١٢.

(١٠٠) المرجع نفسه، الفقرة ٢١.

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

(١٠٢) المرجع نفسه.

(١٠٣) United Nations, Treaty Series, vol. 1520, p.217, No.26363.

(١٠٤) المرجع نفسه، المادة ٢١، الفقرة ٤.

والاقتصادية^(١٠٥). وينص أيضا على الحق في "بيئة مرضية"^(١٠٦) وواجب الفرد في تعزيز التضامن الاجتماعي والوطني^(١٠٧).

٥٩ - ومبدأ التعاون الدولي متجذر بشكل راسخ في الصكوك الدولية ذات الطابع الإنساني. وكما أشير إليه أعلاه، يرد واجب التعاون في سياق حقوق الإنسان مجسدا بصورة واضحة في المادة ١(٣) من ميثاق الأمم المتحدة. كما أكدته الجمعية العامة مرارا في العديد من إعلاناتها وقراراتها. وعلى سبيل المثال، ينص إعلان العلاقات الودية على ما يلي:

يجب على الدول أن تتعاون في تعزيز الاحترام العالمي لحقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع ومراعاتها، وفي القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري وجميع أشكال التعصب الديني^(١٠٨).

وفي القرار ١٥٢/٥٦ المعنون "احترام المقاصد والمبادئ الواردة في ميثاق الأمم المتحدة لتحقيق التعاون الدولي على تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية والتشجيع على ذلك، وعلى حل المشاكل الدولية ذات الصبغة الإنسانية"، أكدت الجمعية العامة:

الالتزام الرسمي لجميع الدول بتعزيز التعاون الدولي في ميدان حقوق الإنسان وفي حل المشاكل الدولية ذات الصبغة الإنسانية امتثالا منها على نحو كامل لميثاق الأمم المتحدة.

٦٠ - وعلى نحو ما أشير إليه في التقرير الأولي عن هذا الموضوع، يكتسي القانون الدولي لحقوق الإنسان أهمية خاصة في هذا السياق^(١٠٩). ويشير العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشكل صريح إلى التعاون الدولي باعتباره وسيلة لإعمال الحقوق المضمنة فيه^(١١٠). وهو ما أكدته مجددا اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

(١٠٥) المرجع نفسه، المادة ٢٢.

(١٠٦) المرجع نفسه، المادة ٢٤.

(١٠٧) المرجع نفسه، المادة ٢٩، الفقرة ٤.

(١٠٨) انظر الحاشية ٧٩ أعلاه.

(١٠٩) انظر: A/CN.4/598، الفقرتان ٢٥ و ٢٦.

(١١٠) قرار الجمعية العامة ٢٢٠٠ ألف (د-٢١)، المرفق، المواد ١١ و ١٥ و ٢٢ و ٢٣.

في تعليقها العامة بشأن تنفيذ حقوق محددة يضمنها العهد^(١١١). وفي قرار اتخذ مؤخرًا، شجع المجلس الاقتصادي والاجتماعي:

الدول الأعضاء، وعند الاقتضاء، المنظمات الإقليمية على تعزيز الأطر التنفيذية والقانونية للإغاثة الدولية في حالات الكوارث على أن تراعي، حسب الاقتضاء، المبادئ التوجيهية المتعلقة بالقيام على الصعيد المحلي بتيسير وتنظيم الإغاثة الدولية في حالات الكوارث والمساعدة المقدمة من أجل الإنعاش الأولي، التي اعتمدت في المؤتمر الدولي الثلاثين للصليب الأحمر والهلال الأحمر المعقود في جنيف في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧^(١١٢).

وفي نفس القرار، أعلن المجلس الاقتصادي والاجتماعي أنه:

يسلم بفوائد المشاركة والتنسيق مع الجهات الفاعلة المعنية في المجال الإنساني بالنسبة لفعالية الاستجابة الإنسانية، ويشجع الأمم المتحدة على مواصلة بذل الجهود لتعزيز الشراكات على الصعيد العالمي مع الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، والمنظمات الإنسانية غير الحكومية ذات الصلة وغيرها من المشاركين من اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات^(١١٣).

٦١ - ويرز التعاون الدولي بصورة خاصة في اتفاقية عام ٢٠٠٦ المتعلقة بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة والتي تسري في جملة أمور على "حالات تتسم بالخطورة، بما في ذلك حالات النزاع المسلح والطوارئ الإنسانية والكوارث الطبيعية"^(١١٤). وتتناول هذه الاتفاقية في مادة مستقلة موضوع التعاون الدولي كما يلي:

تسلم الدول الأطراف بأهمية التعاون الدولي وتعزيزه، دعماً للجهود الوطنية الرامية إلى تحقيق أهداف هذه الاتفاقية ومقصدتها، وتتخذ تدابير مناسبة وفعالة بهذا الصدد فيما بينها، وحسب الاقتضاء، في شراكة مع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة والمجتمع المدني، ولا سيما منظمات الأشخاص ذوي الإعاقة^(١١٥).

(١١١) انظر بوجه خاص: التعليق العام رقم ٢ (E/1990/23)، ورقم ٣ (E/1991/23)، ورقم ٧ (E/1998/22)، ورقم ١٤ (E/C.12/2000/4)، ورقم ١٥ (E/C.12/2002/11).

(١١٢) القرار ٣٦/٢٠٠٨ المؤرخ ٢٥ تموز/يوليه ٢٠٠٨، الفقرة ٥.

(١١٣) المرجع نفسه، الفقرة ٧.

(١١٤) قرار الجمعية العامة ١٠٦/٦١ المؤرخ ١٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦، المادة ١١.

(١١٥) المرجع نفسه، المادة ٣٢.

٦٢ - وثمة عدد واسع من الصكوك التي لها صلة محددة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث مما يدل على أهمية التعاون الدولي لمواجهة آثار الكوارث. وتعد هذه الصكوك في حد ذاتها تعبيراً عن التعاون، كما أنها تعكس بصفة عامة مبدأ التعاون فيما يتعلق بجوانب محددة من إدارة الكوارث في نص الصك. وفي معظم الاتفاقات الثنائية، يتجسد ذلك في عنوان الصك الذي يشير إما إلى التعاون أو المساعدة (المتبادلة)^(١١٦). وعلاوة على ذلك، يقدم شرط التعاون المنصوص عليه عادة في ديباجة الصك، على أنه أحد أهداف الصك أو عامل له آثار إيجابية صوب تحقيق تلك الأهداف. ومرة أخرى، تكتسي اتفاقية تامبيري أهمية في هذا الصدد حيث تشير في الفقرة ٢١ من ديباجتها إلى أن الأطراف تود "تيسير التعاون الدولي من أجل التخفيف من آثار الكوارث"^(١١٧). ويمكن الاستشهاد بمثال آخر يتفق تماماً مع نطاق هذا الموضوع في الاتفاق المبرم بين فرنسا وماليزيا:

اقتناعاً منا بالحاجة إلى تطوير التعاون بين الأجهزة المختصة لكلا الطرفين في مجال الوقاية من الأخطار الجسيمة وحماية السكان والممتلكات والبيئة...^(١١٨).

٦٣ - ومع ذلك، ينبغي ألا يفسر التعاون على أنه انتقاص من امتيازات دولة ذات سيادة في حدود القانون الدولي. بل على العكس من ذلك، يؤكد هذا المبدأ على احترام سيادة الدول وما يقترن بذلك من عدم التدخل والدور الرئيسي لسلطات الدولة في الشروع باتخاذ التدابير المتعلقة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث وتنظيمها وتنسيقها وتنفيذها. ويمكن تصور السيادة على أنها "مفهوم لوصف واقع كان قائماً من قبل، ونظام للتفسير يستخدم لتنظيم وهيكله فهماً للحياة السياسية"^(١١٩). ويعتبر مبدأ عدم التدخل من المبادئ الراسخة

(١١٦) انظر A/CN.4/590/Add.2 للاطلاع على قائمة شاملة بالصكوك ذات الصلة. وللإستزادة فيما يتعلق بتصنيف الصكوك لأغراض القانون الدولي للاستجابة للكوارث، انظر: H. Fischer, "International disaster response law treaties: trends, patterns and lacunae" in IFRC, *International disaster response laws, principles and practice: reflections, prospects and challenges* (2003), at pp. 24-44 ("بالرغم من اختلاف الهدف المحدد من حالة إلى أخرى، فإن المنطق الأساسي هو الحاجة إلى زيادة القدرات لمواجهة آثار الكوارث"، الصفحة ٣٣).

(١١٧) انظر الحاشية ٥٧ أعلاه.

(١١٨) الاتفاق المبرم بين حكومة الجمهورية الفرنسية وحكومة ماليزيا بشأن التعاون في مجال الوقاية من الكوارث وإدارتها والأمن المدني، ٢٥ أيار/مايو ١٩٩٨، الفقرة ٤ من الديباجة: "اقتناعاً منا بالحاجة إلى تطوير التعاون بين الأجهزة المختصة لكلا الطرفين في مجال الوقاية من الأخطار الجسيمة وحماية السكان والممتلكات والبيئة" (مترجم إلى الإنكليزية في النص الأصلي من قبل المقرر الخاص).

(١١٩) W.G. Werner, 'State Sovereignty and International Legal Discourse', in: Ige F. Dekker and Wouter G. (eds.), *Governance and International Legal Theory*, Martinus Nijhoff Publishers (2004), at 155.

في القانون الدولي منذ زمن يعود إلى المراحل الأولى من وجود تلك المجموعة من القوانين^(١٢٠) ولا داعي هنا إلى إعادة بسط محتواها الجوهرية. وحسبنا الإشارة إلى أن حماية الأشخاص في حالات الكوارث كثيرا ما تتطلب من الدولة المتضررة اتخاذ تدابير سياسية وتنظيمية وإدارية وقانونية، بما في ذلك نشر قواتها المسلحة داخل إقليمها، وهي إجراءات تشكل تعبيراً عن "حق كل دولة ذات سيادة في تسيير شؤونها دون تدخل خارجي"، حسب التعريف الذي حددته محكمة العدل الدولية لهذا المبدأ في حكمها الصادر عام ١٩٨٦ في قضية الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا وضدها^(١٢١).

٦٤ - وتحمل سلطات الدولة المتضررة في المقام الأول مسؤولية الاعتناء بضحايا الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المماثلة التي تقع داخل إقليمها^(١٢٢). وحسبما ذكرته الجمعية العامة، فإن "ترك ضحايا الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المماثلة بلا مساعدة إنسانية يمثل خطراً على الحياة الإنسانية وإهانة لكرامة الإنسان"^(١٢٣).

٦٥ - والتعاون يكمل الواجب الرئيسي للدول. بيد أن هذا الواجب الرئيسي لا يخص الحكومات والسلطات الحكومية فحسب، وإنما يقع أيضاً على عاتق المنظمات الدولية وعناصر المجتمع المدني المعنية من قبيل جمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر الوطنية. وقد تناول الأمين العام هذا الموقف بوضوح منذ عام ١٩٧١ في تقريره الشامل المعنون "تقديم المساعدة في حالات الكوارث الطبيعية":

وفي حين ينبغي أن يكون بوسع كل حكومة أن تعول على مساعدة المجتمع الدولي المقدمة عن طريق الحكومات، وعصبة جمعيات الصليب الأحمر، ووكالات متطوعة أخرى أو منظمات تابعة للأمم المتحدة، فيما تتخذ من استعدادات أو ما تبذله من جهود لمواجهة مثل هذه الطوارئ، فإن المسؤولية الرئيسية عن حماية حياة السكان وصحتهم وممتلكاتهم داخل حدودها، وعن الحفاظ على الخدمات العامة الأساسية، تقع على عاتق تلك الحكومة نفسها. ذلك أن المساعدة الدولية إنما هي مجرد تكملة وتتوقف فعاليتها بشكل كبير على الجهود التي يقوم بها

(١٢٠) للاطلاع على عرض بشأن مصادر نشوء هذا المبدأ، انظر: M. Bernard, *On the Principle of Non-Intervention. A Lecture Delivered in the Hall of All Souls' College* (1860).

(١٢١) القضية المتعلقة بالأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا وضدها (نيكاراغوا ضد الولايات المتحدة الأمريكية)، *ICJ Reports 1986*, para. 202.

(١٢٢) القرار ٤٦/١٨٢، المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١، المرفق، الفقرة ٤. انظر أيضاً: إعلان هيوغو لعام ٢٠٠٥، الحاشية ٧٧ أعلاه، الفقرة ٤.

(١٢٣) القرار ٤٥/١٠٠ المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠، الفقرة السادسة من الديباجة.

البلد نفسه من خلال حكومته أو من خلال منظمات من قبيل الجمعية الوطنية للصليب الأحمر^(١٢٤).

٦٦ - وتشير مذكرة الأمانة العامة لعام ٢٠٠٨ إلى الصلة القائمة بين مبدأ التعاون بوصفه شرطاً لا غنى عنه في هذا الموضوع والجهات الفاعلة المتعددة المعنية بالأمر، مشيراً إلى كل من الدول والجهات الفاعلة من غير الدول، أي منظمات الإغاثة^(١٢٥). وهكذا وجدت مسألة مشاركة الجهات الفاعلة من غير الدول والتعاون معها، طريقها تدريجياً إلى الخطاب القانوني الدولي الذي يعترف بأن تزايد الاعتماد المتبادل داخل المجتمع الدولي يتطلب تعاوناً دولياً يشمل الجهات الفاعلة من غير الدول. وكما ذكر الخبير المستقل المعني بحقوق الإنسان والتضامن الدولي:

ومن منظور عالمي، فإن الترابط بحكم طبيعته لا يقوم بين الدول وحسب، لا بل بين الأطراف الدولية الفاعلة الأخرى أيضاً، وتتطلب هذه العلاقات وجود تعاون دولي^(١٢٦).

٦٧ - وقد اعترف بالدور الأساسي الذي تؤديه هذه الجهات الفاعلة في مواجهة آثار الكوارث. وتشير المادة ٥٦ من الميثاق إلى واجب الدول في أن تتعاون مع الأمم المتحدة، كما أكدت المنظمة بدورها على ضرورة العمل بالتعاون الوثيق مع الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر^(١٢٧) ومع المنظمات غير الحكومية الدولية والمجتمع المدني برمته^(١٢٨).

(١٢٤) E/4994، الفقرة ١٠٠. وأعادت الجمعية العامة تأكيد هذه النقطة في قرارها ١٣١/٤٣ المؤرخ ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨.

(١٢٥) A/CN.4/590، الفقرة ١٨.

(١٢٦) A/HRC/4/8، الفقرة ١١.

(١٢٧) انظر، في جملة أمور، القرارات ٢٤٣٥ (د-٢٣) المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٨، و ٢٨١٦ (د-٢٦) المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧١، و ٢٢٥/٣٦ المؤرخ ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨١، و ١٨٢/٤٦ المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠، و ١٥٠/٥٧ المؤرخ ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢، و ١٣٩/٦٣ المؤرخ ١١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨.

(١٢٨) القراران ١٣٩/٦٣ المؤرخ ١١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨ و ١٤١/٦٣ المؤرخ ١١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨.

٦٨ - وبالإضافة إلى ذلك، أبرم بين بعض الدول والمنظمات الدولية^(١٢٩) عددا من المعاهدات التي تعترف بأهمية التعاون الدولي بين الدول والجهات الفاعلة من غير الدول على المستوى الدولي^(١٣٠). وينعكس ذلك أيضا في صكوك دولية أخرى. حيث يشير إعلان ريو لعام ١٩٩٢ في ديباجته إلى هدف "إنشاء شراكة عالمية جديدة وعادلة من خلال إنشاء مستويات جديدة للتعاون فيما بين الدول وقطاعات المجتمع الرئيسية والشعوب^(١٣١)". ويتكرر مفهوم الشراكة العالمية كذلك في المبادئ ٧ و ٢١ و ٢٧. ويشار إلى التعاون بطرق شتى. وفيما يتعلق بالموضوع المعني هنا، ينص المبدأ ١٨ على ما يلي:

تقوم الدول بإخطار الدول الأخرى على الفور بأي كوارث طبيعية أو غيرها من حالات الطوارئ التي يحتمل أن تسفر عن آثار ضارة مفاجئة على بيئة تلك الدول. وعلى المجتمع الدولي أن يبذل كل جهد ممكن لمساعدة الدول المنكوبة على هذا النحو.

وينص اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا لإدارة الكوارث والاستجابة في حالات الطوارئ لعام ٢٠٠٥ على ما يلي:

تعمل الأطراف في سياق مواجهتها لأخطار الكوارث على إشراك جميع أصحاب المصلحة المعنيين، حسب الاقتضاء، بما في ذلك المجتمعات المحلية والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات الخاصة، باستخدام وسائل منها النهج المجتمعية للتأهب للكوارث والاستجابة المبكرة لها^(١٣٢).

وتنص المادة الأولى من اتفاقية عام ١٩٨٦ بشأن تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي على ما يلي:

على الدول الأطراف أن تتعاون بعضها مع بعض ومع الوكالة الدولية للطاقة الذرية.

(١٢٩) يتقيد المقرر الخاص بالتعريف المؤقت الذي اعتمدته اللجنة تحت موضوع "مسؤولية المنظمات الدولية". ويعرّف مشروع المادة ٢ المنظمة الدولية لأغراض مشاريع المواد بأنها "منظمة منشأة بموجب معاهدة أو صك آخر يحكمه القانون الدولي وتملك شخصية قانونية دولية خاصة بها. وقد تشمل العضوية في المنظمات الدولية، بالإضافة إلى الدول، كيانات أخرى". الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثالثة والستون، الملحق رقم ١٠ (A/63/10)، الفقرة ١٦٤.

(١٣٠) انظر: قائمة الصكوك المبرمة بين الدول والمنظمات الدولية في A/CN.4/590/Add.2، المرفق الثاني، الفرع الثالث.

(١٣١) انظر الحاشية ٨٧ أعلاه.

(١٣٢) ASEAN Document Series 2005, p. 157, article 3 (b).

ويشير إعلان هيوغو إلى أهمية مشاركة الجهات الفاعلة من غير الدول في سياق الحد من الكوارث بعبارة "التعاون، بما في ذلك الشراكات"^(١٣٣) وعلى نفس المنوال، اعترف معهد القانون الدولي في قراره المتعلق بالمساعدة الإنسانية "بالدور الأساسي الذي تضطلع به الأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية واللجنة الدولية للصليب الأحمر والمنظمات غير الحكومية"^(١٣٤).

٦٩ - ولا ينطوي مفهوم المجتمع المدني بالضرورة على دلالة عابرة للحدود الوطنية. لكنه يؤكد بالأحرى على المجتمع المدني المحلي. ويتضح ذلك من التعريف العملي الذي اقترحه مركز المجتمع المدني بكلية لندن للاقتصاد:

يشير مصطلح المجتمع المدني إلى مجال العمل الجماعي الطوعي خدمةً لمصالح وأهداف وقيم مشتركة. وتختلف أشكاله المؤسسية، من الناحية النظرية، عن الأشكال المؤسسية للدول والأسرة والسوق، على أن الحدود الفاصلة بين الدولة والمجتمع المدني والأسرة والسوق كثيرا ما تكون، من الناحية العملية، معقدة وغير واضحة ومتغيرة. ويشمل المجتمع المدني عموما طائفة متنوعة من الميادين والجهات الفاعلة والأشكال المؤسسية، تختلف في درجة رسميتها واستقلالها وسلطتها. وكثيرا ما تكون المجتمعات المدنية مأهولة بمنظمات من قبيل المؤسسات الخيرية المعتمدة والمنظمات غير الحكومية العاملة في مجال التنمية والمجموعات الأهلية والمنظمات النسائية والمنظمات الدينية والرابطات المهنية ونقابات العمال ومجموعات المساعدة الذاتية والحركات الاجتماعية وروابط الأعمال التجارية والاتلافات وجماعات الدعوة^(١٣٥).

٧٠ - وفي ضوء ما تقدم، يقترح المقرر الخاص مشروع المادة التالي بشأن واجب التعاون:

مشروع المادة ٣

واجب التعاون

لأغراض مشاريع المواد هذه، تتعاون الدول فيما بينها وحسب الاقتضاء مع:

(١٣٣) إعلان هيوغو لعام ٢٠٠٥، الحاشية ٧٧ أعلاه، الفقرة ٤. وانظر أيضا الفقرة ٢ التي تشدد على "أهمية إشراك جميع أصحاب المصلحة".

(١٣٤) القرار المتخذ في ٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣ أثناء الدورة المعقودة في بروج، بلجيكا.

(١٣٥) "What is civil society?", Centre for Civil Society, London School of Economics, 2004. متاح على الموقع التالي: http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/What_is_civil_society.htm.

- (أ) المنظمات الدولية المختصة، ولاسيما الأمم المتحدة؛
 (ب) الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر؛
 (ج) المجتمع المدني.

رابعاً - الأعمال المقبلة

٧١ - ركز هذا التقرير على نطاق حماية الأشخاص في حالة وقوع كوارث واقترح تعريفا لمصطلح الكارثة. وشدد على النهج المفاهيمي لتوجيه أي تطورات أخرى وقدم مشروع مادة بشأن المبدأ الأساسي الذي يُلهم العمل في هذا الموضوع. وكخطوة تالية، سينصب العمل على استكمال المحور الأول، أي محور حقوق الدول والتزاماتها من حيث علاقة كل منها بالآخرى، وأيضا على تحديد المبادئ التي تكمن وراء حماية الأشخاص في حالة وقوع كارثة، في جانبها المتعلق بالأشخاص المحتاجين إلى الحماية. وسيركز العمل المقبل على الجوانب التنفيذية للإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث.