

Distr.: General
28 April 2016
Arabic
Original: English/Spanish

الجمعية العامة



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

تعليقات وملاحظات إضافية واردة من الحكومات

إضافة

المحتويات

الصفحة

٥	.....	أولا - مقدمة
٥	.....	ثانيا - التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات
٥	.....	ألف - تعليقات وملاحظات عامة
٥	.....	الولايات المتحدة الأمريكية
٧	.....	باء - تعليقات محددة على مشاريع المواد
٧	.....	١ - مشروع المادة ١ [١] -- النطاق
٧	.....	الولايات المتحدة الأمريكية



الرجاء إعادة استعمال الورق

250516 240516 16-07041 (A)



٧	..... مشروع المادة ٢ [٢] - الغرض	- ٢
٧	..... الولايات المتحدة الأمريكية	
٨	..... مشروع المادة ٣ [٣]	- ٣
٨	..... تعريف الكارثة	
٨	..... المكسيك	
٩	..... الولايات المتحدة الأمريكية	
١١	..... مشروع المادة ٤	- ٤
١١	..... استخدام المصطلحات	
١١	..... المكسيك	
١١	..... الولايات المتحدة الأمريكية	
١٣	..... مشروع المادة ٥ [٧]	- ٥
١٣	..... الكرامة الإنسانية	
١٣	..... الولايات المتحدة الأمريكية	
١٤	..... مشروع المادة ٦ [٨]	- ٦
١٤	..... حقوق الإنسان	
١٤	..... المكسيك	
١٤	..... الولايات المتحدة الأمريكية	
١٤	..... مشروع المادة ٧ [٦]	- ٧
١٤	..... المبادئ الإنسانية	
١٤	..... الولايات المتحدة الأمريكية	
١٥	..... مشروع المادة ٨ [٥]	- ٨
١٥	..... واجب التعاون	
١٥	..... الولايات المتحدة الأمريكية	

١٦	.....	مشروع المادة ٩ [٥ مكررا]	- ٩
١٦	.....	أشكال التعاون	
١٦	.....	المكسيك	
١٦	.....	الولايات المتحدة الأمريكية	
١٦	.....	مشروع المادة ١٠ [٥ مكررا ثانيا]	- ١٠
١٦	.....	التعاون للحد من مخاطر الكوارث	
١٦	.....	الولايات المتحدة الأمريكية	
١٧	.....	مشروع المادة ١١ [١٦]	- ١١
١٧	.....	واجب الحد من مخاطر الكوارث	
١٧	.....	الولايات المتحدة الأمريكية	
١٩	.....	مشروع المادة ١٢ [٩]	- ١٢
١٩	.....	دور الدولة المتأثرة	
١٩	.....	المكسيك	
٢٠	.....	الولايات المتحدة الأمريكية	
٢٠	.....	مشروع المادة ١٣ [١٠]	- ١٣
٢٠	.....	واجب الدولة المتأثرة في التماس المساعدة الخارجية	
٢٠	.....	المكسيك	
٢٠	.....	الولايات المتحدة الأمريكية	
٢٢	.....	مشروع المادة ١٤ [١١]	- ١٤
٢٢	.....	موافقة الدولة المتأثرة على المساعدة الخارجية	
٢٢	.....	المكسيك	
٢٢	.....	الولايات المتحدة الأمريكية	
٢٤	.....	مشروع المادة ١٥ [١٣]	- ١٥
٢٤	.....	شروط تقديم المساعدة الخارجية	

٢٤	الولايات المتحدة الأمريكية	
٢٤	مشروع المادة ١٦ [١٢]	- ١٦
٢٤	عروض المساعدة الخارجية	
٢٤	الولايات المتحدة الأمريكية	
٢٥	مشروع المادة ١٧ [١٤]	- ١٧
٢٥	تيسير المساعدة الخارجية	
٢٥	المكسيك	
٢٥	الولايات المتحدة الأمريكية	
٢٦	مشروع المادة ١٨	- ١٨
٢٦	حماية موظفي الإغاثة ومعدات و سلع الإغاثة	
٢٦	المكسيك	
٢٧	الولايات المتحدة الأمريكية	
٢٧	مشروع المادة ١٩ [١٥]	- ١٩
٢٧	إنهاء المساعدة الخارجية	
٢٧	المكسيك	
٢٧	الولايات المتحدة الأمريكية	
٢٨	مشروع المادة ٢٠	- ٢٠
٢٨	العلاقة بقواعد القانون الدولي الخاصة أو غيرها من قواعد القانون الدولي	
٢٨	الولايات المتحدة الأمريكية	
٢٩	مشروع المادة ٢١ [٤]	- ٢١
٢٩	العلاقة بالقانون الدولي الإنساني	
٢٩	المكسيك	
٢٩	الولايات المتحدة الأمريكية	

أولا - مقدمة

ورد ردان خطيان إضافيان من المكسيك (٢٤ آذار/مارس ٢٠١٦) والولايات المتحدة الأمريكية (١٣ نيسان/أبريل ٢٠١٦) يتضمنان تعليقات وملاحظات بشأن مشاريع المواد المتعلقة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث، التي اعتمدها لجنة القانون الدولي في القراءة الأولى في دورتها السادسة والستين (٢٠١٤).

ثانيا - التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات

ألف - تعليقات وملاحظات عامة

الولايات المتحدة الأمريكية

رغم أن الولايات المتحدة الأمريكية لديها بعض الشواغل المحددة المذكورة بمزيد من التفصيل أدناه فيما يتعلق بمشاريع المواد، فإنها تؤيد بقوة الجهود التي تبذلها اللجنة لتحسين حماية الأشخاص المتأثرين بالكوارث.

وبدأ ذي بدء، يظل القلق يساور الولايات المتحدة من وجود عدة مشاريع مواد (بتفصيلها الواردة في الشروح) تبدو أنها تحدد "حقوقاً" و "واجبات" قانونية جديدة، أو تمثل بشكل غير دقيق الالتزامات الواقعة حالياً على عاتق الدول. وفي بعض الحالات، تبدو مشاريع المواد وشرحها أنها تمثل محاولات لتطوير القانون تدريجياً دون الإقرار تحديداً بتلك النية. وتؤكد الولايات المتحدة رأيها بأن في وسع اللجنة أن تسهم على أفضل وجه في تحسين حماية الأشخاص المتأثرين بالكوارث عن طريق تقديم التوجيهات القانونية العملية، استناداً إلى القانون الدولي الموجود، إلى البلدان التي تحتاج إلى المساعدة في حالات الكوارث أو البلدان التي تقدمها. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تكون البلدان مهتمة بالسبل التي تستطيع من خلالها أن تدمج المبادئ القانونية الدولية في قوانينها الوطنية المتعلقة بالاستجابة لحالات الكوارث، أو الاتفاقات أو الترتيبات الثنائية أو الإقليمية للمساعدة الإنسانية في حالات الكوارث. ولذلك توصي الولايات المتحدة بأن تنظر اللجنة في تحويل مشاريع المواد إلى شكل آخر أنسب لهذا الغرض، كأن تكون مثلاً على شكل إرشادات أو مبادئ توجيهية. وإذا بقيت على شكل مشاريع مواد، فإن الولايات المتحدة توصي بأن يرد في الشرح إقرار بأن بعض مشاريع المواد تعبر عن مقترحات للتطوير التدريجي للقانون وينبغي، بصفة عامة، ألا يُستند إليها بوصفها تدوينا للقانون الموجود.

ثانياً، وسواء جرت صياغة المحتوى على شكل قواعد أو إرشادات، فإن الولايات المتحدة تشعر بالقلق من أن بعضاً من مشاريع المواد، بصيغتها الحالية، يمكن أن تعوق تقديم المساعدة بفعالية للأشخاص المتأثرين بالكوارث. وكما هو موضح بمزيد من التفصيل أدناه، فإن مشروع المادة ١٤ [١١] يتطلب موافقة الدولة المتأثرة بوصفها شرطاً لتقديم المساعدة الخارجية، ولا ينظر في إمكانية أن تكون بعض أشكال المساعدة جائزة حتى في غياب الموافقة في ظروف معينة. ويحيط الغموض أيضاً بمشروع هذه المادة بشأن ما إذا كان يجوز تقديم المساعدة الخارجية حين تحجب الموافقة حجماً تعسفياً. ويخلق مشروع المادة ١٦ [١٢] تمييزاً غير مفيد وغير عملي بين الدول والأمم المتحدة و”المنظمات الحكومية الدولية المختصة الأخرى”، التي لها ”الحق” في عرض المساعدة، و”المنظمات غير الحكومية المعنية” التي ”يجوز” لها أن تعرض المساعدة. وعلاوة على ذلك، هناك بعض مشاريع المواد المذكورة أدناه التي يمكن أن تستفيد من التوضيح من أجل تجنب الالتباس بين الجهات الفاعلة المستجيبة للأزمات. وتود الولايات المتحدة تشجيع اللجنة على إعادة النظر في مشاريع مواد محددة مبينة أدناه، في ضوء الهدف المعلن من الوثيقة.

ثالثاً، وعلى النحو المبين بالتفصيل أدناه فيما يتعلق بمشروع المادة ٣ [٣]، لدى الولايات المتحدة تساؤلات وشواغل بشأن تعريف ”الكارثة” وتعتبره فضفاضاً. وعلى وجه الخصوص، ينبغي أن يستبعد بوضوح من هذا التعريف الأحداث التي تقع بشكل روتيني في النزاعات المسلحة. وعلاوة على ذلك، فيما يتعلق بالنزاعات المسلحة، تعتبر الولايات المتحدة أن مشروع المادة ٢١ [٤] وشرحها يشكلان حلاً غير كافٍ للتنافر بين مشاريع المواد والقانون الدولي الإنساني. وإن الولايات المتحدة تفضل بشدة تعريف مصطلح ”الكارثة” بطريقة لا تشمل عواقب النزاعات المسلحة. ويمكن إذاً للجنة أن توضح، إما في الشروح أو في فقرة فرعية ترد في إطار التعريف، أن كارثة ما قد تتصادف في الزمان والمكان مع أحداث تشكل جزءاً من نزاع مسلح، وأن في مثل هذه الحالة - ”الكارثة المعقدة” التي يبدو أنها تشغل اللجنة -- تنطبق مشاريع المواد على الاستجابات ”للكارثة”، في حين أن القانون الدولي الإنساني ينطبق على سير النزاع المسلح، بما في ذلك حماية ضحايا الحرب والاحتلال الحربي.

باء - تعليقات محددة على مشاريع المواد

١ - مشروع المادة ١ [١] -- النطاق

الولايات المتحدة الأمريكية

فيما يتعلق بالفقرة ٢ من الشرح، تعرب الولايات المتحدة مجدداً عن قلقها من النهج المتمثل في صياغة "حقوق" و "واجبات" جديدة للدول. وعلى وجه الخصوص، فإنها لا توافق على الاقتراح الذي مفاده أن هذه "الواجبات" تنطبق ليس فقط على الأشخاص الموجودين في إقليم كل دولة، بل تنطبق أيضاً على جميع الأشخاص الخاضعين "لولاية أو سيطرة [كل دولة]". وعلى الرغم من أن بعض الأحكام المحددة الواردة في المعاهدات تفرض على الدول الأطراف التزامات خارج أراضيها، إلا أن القانون الدولي لا يفرض ذلك بصفة عامة.

وبالإضافة إلى ذلك، وحيث إن مشاريع المواد تتناول الالتزامات المترتبة على "المنظمات الدولية والكيانات الأخرى"، ينبغي أن تبيّن مشاريع المواد أن المنظمات الدولية والكيانات الأخرى يمكن أن تكون خاضعة لالتزامات قانونية مختلفة فيما بينها، وهي التزامات يمكن أيضاً أن تختلف عن تلك الواقعة على الدول.

٢ - مشروع المادة ٢ [٢] - الغرض

الولايات المتحدة الأمريكية

إن الولايات المتحدة تؤيد بقوة الغرض المحدد في مشروع المادة ٢ [٢]. ومع ذلك، وعلى النحو المبين في أجزاء عديدة من هذه التعليقات، فإنها تشعر بالقلق من أن بعضاً من مشاريع المواد، بصيغتها الحالية، قد تكون غير منسجمة مع هذا الغرض.

وورد في الفقرة ٩ من الشرح ما يؤكد بشكل خاطئ أن "بعض الحقوق الواجب إعمالها هي حقوق اقتصادية واجتماعية تكون الدول ملزمة بضماتها تدريجياً". ومع أن الولايات المتحدة توافق على أن الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(١) ملزمة بإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تدريجياً، فإن الدول غير الأطراف في العهد لا يقع عليها مثل هذا الالتزام. وعلاوة على ذلك، ثمة مسألة

(١) International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966, United Nations, *Treaty Series*, (١)

.vol. 993, p. 3

تقنية، وهي أن الشرح يذكر بشكل خاطئ الالتزام المبين في الفقرة ١ من المادة ٢ من العهد. ولذا فإن الولايات المتحدة تقترح تحرير النص على النحو التالي:

”بعض الحقوق ذات الصلة هي حقوق اقتصادية واجتماعية تكون الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ملزمة بضماتها بتحقيقها تدريجياً“.

وترد في الفقرة (١٠) من الشرح إحالة غير صحيحة إلى الحق في الحياة، وبصفة خاصة إلى الفقرة ١ من المادة ٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية^(٢)، كمشال على حق من حقوق الإنسان التي يجب تطبيقها في سياق الكوارث وفي الاستجابة لها. وينتهي هذا النص عن الحرمان من الحياة بشكل تعسفي نتيجة لأعمال الدول، ويقتضي حماية هذا الحق بموجب القانون. ولا يوجد أي أساس لاعتبار هذا النص مصدراً لأي التزام دولي يفرض على الدولة معالجة التهديد أو الخطر على الحياة الناجم عن الكوارث أو الأحداث الفاجعة التي تؤثر بتلك الدولة. فأى مسؤولية من هذا القبيل تتبع من المسؤولية السيادية للحكومات تجاه سكانها ومواطنيها. وتحث الولايات المتحدة على حذف الجملة الأخيرة من الفقرة (١٠) وحذف أي إشارة إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بوصفهما غير ملائمين في هذا السياق.

٣ - مشروع المادة ٣ [٣]

تعريف الكارثة
المكسيك

لا يتضمن تعريف مصطلح ”الكارثة“، أي قيود بشأن أصل الحدث، أي ما إذا كان طبيعياً أو من صنع الإنسان. وهذا أمر مناسب، لأن النص يعترف بأن ثمة كوارث قد تكون من صنع الإنسان^(٣). ومع ذلك، ينبغي توضيح أن التزاعات المسلحة ليست مدرجة في هذه الفئة، وفقاً لنص مشروع المادة ٢١ [٤].

(٢) International Covenant on Civil and Political Rights, 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171

(٣) انظر: European Court of Human Rights, *Öneriyıldız v. Turkey*, application No. 48939/99, judgment of 30

Court of Justice of the European Union, *European Parliament v.*؛ انظر أيضاً: November 2004, paras. 9-43

.*Council of the European Communities* (“Chernobyl” case), case No. C-70/88, 22 May 1990, paras. 937-943

الولايات المتحدة الأمريكية

يساور الولايات المتحدة مخاوف جمة تتعلق بتعريف "الكارثة" الذي تقترحه اللجنة في مشروع المادة ٣ [٣]. فبادئ ذي بدء، لدى الولايات المتحدة تساؤلات بشأن القرار القاضي بتعريف الكارثة بوصفها "حدثاً"، بدلا من تعريفها بوصفها عواقب حدث مقترنة بظروف اجتماعية ضعيفة. وكما ذكر في الشرح، فإن غالبية الصكوك غير الملزمة التي تتناول الكوارث على وجه التحديد تركز على أنواع المخاطر والظروف الاجتماعية المتسمة بالضعف التي تعطل سير العمل الطبيعي للمجتمع المحلي أو للمجتمع بصفة عامة. وعلاوة على ذلك، ومنذ القراءة الأولى لمشاريع المواد هذه، اعتمدت الدول إطار سينداي غير الملزم للحد من مخاطر الكوارث للفترة ٢٠١٥-٢٠٣٠^(٤)، الذي يركز أيضا على الأخطار ومواطن الضعف والمخاطر، وينبغي للجنة أن تأخذ في الحسبان ذلك الإطار الذي تم التفاوض عليه على نطاق واسع. ويذكر الشرح أن اللجنة اعتبرت أن تعريف "الكارثة" الوارد في مشاريع المواد هو أكثر إيجازا ودقة من التعريف الوارد في الأطر غير الملزمة، وستكون الولايات المتحدة ممتنة لو قدمت اللجنة شرحا أكثر تفصيلا يبيّن سبب رأيها ذلك. وبالإضافة إلى ذلك، تقترح الولايات المتحدة أن تنظر اللجنة في العلاقة بين هذا التعريف ومشروعي المادتين ١٠ [٥ مكرراً ثانياً] و ١١ [١٦]، اللذين جرت صياغتهما من منظور جهود الدول الرامية إلى الحد من مخاطر الكوارث. وتعريف الكارثة بوصفها حدثاً يمكن، في واقع الأمر، أن يحجب أهمية معالجة مسألتي التعرض للمخاطر وتحديد أوجه الضعف.

ثانياً، وسواء جرت صياغة التعريف من منظور المخاطر أو من منظور الأحداث، فإنه ينبغي أن يوضّح بحيث يُستبعد منه بشكل واضح الأحداث من قبيل حالات النزاعات المسلحة أو الأزمات السياسية والاقتصادية الأخرى. وتتضمن الفقرة (١) من شرح هذه المادة توضيحاً مفيداً يذكر أن اللجنة لم تعتمد إدراج "الأزمات السياسية والاقتصادية" ضمن تعريف الكارثة. ومع ذلك، فإن نص مشروع المادة ٣ [٣] لا يستبعد صراحة الأزمات السياسية أو الاقتصادية، وبحسب ما يبدو فإن العديد من الأزمات السياسية والاقتصادية تستوفي معايير تعريف الكارثة الوارد في مشروع المادة ٣ [٣]. وعلى سبيل المثال، فإن انهيار سوق الأسهم، أو حدوث أزمة انكماشية، أو موجة من الإجرام، يمكن أن يكون "مفجعاً" ويؤدي إلى "معاناة وكرب إنسانيين شديدين" و "يخل بشكل خطير بسير المجتمع".

(٤) قرار الجمعية العامة ٢٨٣/٦٩، المرفق الثاني.

وعلى وجه الخصوص، فإن النزاعات المسلحة تنتج على نحو شبه حتمي "سلسلة أحداث مفعجة تؤدي إلى وقوع خسائر في الأرواح على نطاق كبير، [و] إلى معاناة وكرب إنسانيين شديدين، [و] إلى حدوث أضرار مادية أو بيئية بالغة، مما يخل بشكل خطير بسير المجتمع". وردا على العواقب المأساوية للنزاعات المسلحة، تطور القانون الدولي الإنساني على مر القرون بوصفه مجموعة من المبادئ والقواعد التي تهدف إلى معالجة العواقب الإنسانية للنزاعات المسلحة. ووضعت قواعد القانون الدولي الإنساني في عبارات سلبية في المقام الأول، بوصفها مجموعة من القواعد التي تحد بشكل انتقائي من الوسائل والأساليب التي يجوز لأحد الطرفين استخدامها لإصابة الخصم.

ومشاريع المواد الحالية جديدة بالثناء عليها باعتبارها جهدا يرمي إلى معالجة الآثار الإنسانية للكوارث الطبيعية والكوارث معينة أخرى من صنع الإنسان لا علاقة لها بالنزاعات، مثل الحوادث البيئية (كتسرب المواد الكيميائية أو انهيار السدود). ومع ذلك، فإن التعريف المقترح واسع النطاق إلى درجة تجعله يكاد يشمل أي حدثٍ مُخلٍ ذي أهمية. وعلى وجه الخصوص، تثير مشاريع المواد إشكالية عويصة حين تطبيقها على حالات النزاعات المسلحة، حيث إنها يمكن أن تتعارض مع القانون الدولي الإنساني.

فعلى سبيل المثال، يمكن أن يخلق مشروع المادة ٥ [٧] التزاما يقع على كاهل الدول (من بين جهات فاعلة أخرى) يقضي ليس فقط بأن تحترم "كرامة الإنسان الأصيلة" بل وبأن تحميها. وعلى النحو المشار إليه في شرح مشروع المادة ٥ [٧]، فإن هذا الالتزام، الذي ترى اللجنة أنه نابع من القانون الدولي لحقوق الإنسان، يمكن أن يؤدي إلى "التزام سلبي هو الالتزام بالامتناع عن انتهاك الكرامة الأصيلة للإنسان، والتزام إيجابي هو الالتزام باتخاذ إجراء لحماية الكرامة الإنسانية". وفي التطبيق العملي، يحتل أن تخلق هذه القاعدة توترا شديدا مع التوازن الذي تعبر عنه قواعد القانون الدولي الإنساني. فالقانون الدولي الإنساني يوفر بعض أشكال الحماية للمدنيين، تبعا للظروف، ولكنه يقرّ بأن المدنيين يُحتمل أن يصابوا أو يُقتلوا عرضاً في أثناء القتال (ولكن دون استهدافهم تحديدا).

وبالمثل، فإن الواجب المنصوص عليه في مشروع المادة ١١ [١٦] بالحد من مخاطر "الكوارث" يمكن، عندما يطبق على أحداث تشكل جزءا من نزاع مسلح، أن ينظر إليه على أنه يفرض مسؤوليات على أطراف النزاع تتجاوز نطاق المسؤوليات الواردة في القانون الدولي الإنساني (الذي يتطلب، على سبيل المثال، أن تتخذ الأطراف الاحتياطات الممكنة في حالات الهجوم وفي حالات الدفاع). واحتمال تحقق هذه النتيجة يتجلى في تأكيد اللجنة

في شرحها لمشروع المادة ١١ [١٦] أن ما ورد في مشروع تلك المادة هو "التزام قانوني دولي بالتصرف على النحو الوارد بيانه".

وتعتقد الولايات المتحدة بأن اللجنة ينبغي أن تبقى على مشروع المادة ٢١ [٤] الذي يبيّن بوضوح أن اللجنة قصدت عدم مراجعة قواعد القانون الدولي الإنساني، واستبعاد آثار النزاعات المسلحة من نطاق تعريف "الكارثة". ويمكن للجنة أن تشير، سواء في الشروح أو في فقرة فرعية من التعريف، إلى أن كارثة ما يمكن أن تتصادف في الزمان والمكان مع أحداث تشكل جزءاً من نزاع مسلح، وأن مشاريع المواد تنطبق في هذه الحالة على الاستجابات لتلك "الكارثة"، بينما ينطبق القانون الدولي الإنساني على سير النزاع المسلح. وتود الولايات المتحدة أن تحث اللجنة على النظر في اعتماد هذا النهج المبسط الذي يمكن أن يتيح تفادي الحاجة إلى إجراء كثير من التقييمات لتحديد ما إذا كان القانون الدولي الإنساني واجب التطبيق. وتوصي الولايات المتحدة بأن تستبعد اللجنة صراحة من تعريف "الكارثة"، كحد أدنى، الأحداث التي تقع بشكل روتيني أثناء النزاعات المسلحة. وقد تود اللجنة أيضاً النظر في وضع تعريف يستبعد صراحة الأزمات السياسية والاقتصادية.

[انظر أيضاً التعليقات الواردة أدناه تحت مشروع المادة ٢١ [٤]].

٤ - مشروع المادة ٤

استخدام المصطلحات

المكسيك

إن إدراج مشاريع المواد ٤ و ١٤ [١١] و ١٧ [١٤] و ١٨ و ١٩ [١٥]، أمر حدير بالترحيب، لأنها تعبر عن الشواغل التي أعربت عنها مختلف الوفود.

الولايات المتحدة الأمريكية

فيما يتعلق بالفقرة الفرعية (أ) من مشروع المادة ٤، تشعر الولايات المتحدة بالقلق من إدراج عبارة "أو [...] تخضع لولايتها أو سيطرتها" في تعريف "الدولة المتأثرة". وتعتقد الولايات المتحدة أن هذا المعيار يجعل عتبة بدء تطبيق مشاريع هذه المواد متدنية جداً، ويشير الالتباس فيما يتعلق بتطبيق مشاريع مواد أخرى. فبموجب هذا التعريف، يمكن لدولة ما أن تصبح "دولة متأثرة" عندما يتأثر "أشخاص، أو ممتلكات أو [...] البيئة" بكارثة في أماكن مجرد الخضوع "لولايتها" أو "سيطرتها" -- وهذا شكل من أشكال النفوذ لا يرقى إطلاقاً إلى مستوى السيادة الإقليمية. وحيث يمكن أن تقع على تلك الدولة، باعتبارها الدولة المتأثرة، في جملة أمور، واجبات مقابلة تقتضي التماس المساعدة الخارجية (مشروع

المادة ١٣ [١٠]، وتولّي 'الدور الأول في توجيه تلك الإغاثة والمساعدة [لمواجهة الكارثة] ومراقبتها وتنسيقهما والإشراف عليهما' (مشروع المادة ١٢ [٩]) وتيسير تقديم المساعدة الخارجية من خلال مجموعة متنوعة من التدابير القانونية (مشروع المادة ١٧ [١٤])، والحق في اشتراط موافقتها على تقديم أي مساعدة (مشروع المادة ١٤ [١١]).

وجميع الواجبات والحقوق المذكورة سابقاً تنطوي على احتمال التعارض مع صلاحيات الدولة ذات السيادة على الإقليم الذي وقعت فيه الكارثة. وهذا التوتر يتجسد في صياغة مشروع المادة نفسها. وعلى وجه التحديد، تؤكد الفقرة ١ من مشروع المادة ١٢ [٩] أن الدولة المتأثرة - حتى وإن كانت تلك الدولة "متأثرة" مجرد امتلاكها "الولاية" أو "السيطرة" على الأشخاص أو الممتلكات، وليس بمقتضى امتلاكها أي درجة من السيادة الإقليمية -- تتحمل واجب ضمان حماية الأشخاص وتقديم الإغاثة والمساعدة في حالات الكوارث في إقليمها "بحكم سيادتها". وفي الواقع، تشير اللجنة في شرح مشروع المادة ٤ إلى أن من المحتمل، بموجب هذه التعاريف، أن تكون هناك عدة "دول متأثرة" وأن مشاريع المواد، في غياب أي اتفاق خاص بين تلك الدول، لا تقدم "حلاً نهائياً لتحديد الدولة المتأثرة التي يشترط الحصول على موافقتها". بموجب مشروع المادة ١٤ [١١]. وتعتبر الولايات المتحدة هذه الحالة غير مرضية إطلاقاً. فهي تخلق مجالاً للغموض أو الخلاف بين "الدول المتأثرة" يمكن أن يؤخر توفير استجابة فعالة.

وفيما يتعلق بالفقرتين الفرعيتين (ب) و (ج) من مشروع المادة ٤، تود الولايات المتحدة أن تقترح حذف عبارة "بناء على طلبها أو بموافقتها". فهذا الجانب من جوانب التعريف ليس ضرورياً، لأن مشاريع المواد الأخرى تتناول بمزيد من التفصيل طلبات الحصول على المساعدة والموافقة عليها.

واستخدام عبارة "الذين ترسلهم" الواردة في تعريف "موظفي الإغاثة" في الفقرة الفرعية (هـ) من مشروع المادة ٤، يمكن أن يؤدي إلى تفسيرها على أنها تمنع "دولة مساعدة أو جهة مساعدة أخرى" من التعاقد مع موظفين محليين. وتعتقد الولايات المتحدة أن مشروع المادة ١٨ (حماية موظفي الإغاثة ومعدات و سلع الإغاثة) ينبغي أن ينطبق على موظفي الإغاثة المحليين، وليس على الموظفين الدوليين فقط. ولذلك تقترح الولايات المتحدة تغيير صيغة التعريف لتصبح "الذين ترسلهم أو توظفهم محلياً".

ويرد في الفقرة (١٢) من الشرح أن المنظمات الوطنية غير الحكومية المحلية ليست مشمولة بمشاريع المواد. وتعتقد الولايات المتحدة أن هذه المنظمات ينبغي أن تعامل بنفس المعايير التي تسري على المنظمات المساعدة الخارجية، وينبغي أن تحظى باعتبار مماثل. ونظرا للدور الذي تؤديه المنظمات الوطنية، مثل جمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر الوطنية، في مجال التأهب للكوارث والاستجابة لها، توصي الولايات المتحدة بالنظر في إدراجها على النحو المناسب في مشاريع المواد هذه. وعلى سبيل المثال، إذا نُقح الشرح، يمكن أن يُنظر من الدول أن تتعاون مع المنظمات غير الحكومية الوطنية المعنية وأن تلتزم المساعدة منها (مشروعا المادتين ٨ [٥] و ١٣ [١٠]).

٥ - مشروع المادة ٥ [٧]

الكرامة الإنسانية الولايات المتحدة الأمريكية

على الرغم من أن الولايات المتحدة الأمريكية توافق على أن احترام الكرامة الإنسانية ينبغي أن يكون عنصرا رئيسيا في التأهب للكوارث والاستجابة لها، فإنها لا توافق على القول إن الدول، والمنظمات الدولية، والمنظمات غير الحكومية المعنية، تتحمل التزاما قانونيا عاما بأن "تتكرم [...] كرامة الإنسان الأصيلة وتحميها". وتؤكد الفقرة (١) من الشرح أن هذا المبدأ مستمد من الصكوك الدولية لحقوق الإنسان. ويقر العديد من هذه الصكوك، مثل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بكرامة الإنسان الأصيلة، ويعلن أن الحقوق المحددة في الصك تنبثق عنها. ومع ذلك، فإن هذه الصكوك لا تفرض أي التزام خاص أو مميز يتعلق بحماية "الكرامة". وإذا كان القصد من مشروع هذه المادة هو الإحالة إلى الالتزامات المحددة للدول الأطراف في المعاهدات الرامية إلى حماية الحقوق المنبثقة من مبدأ الكرامة الإنسانية، فإن حماية حقوق الإنسان سبق تناولها في مشروع المادة ٦ [٨]. وبناء على ذلك، توصي الولايات المتحدة بالاستعاضة عن كلمة "تتكرم" بكلمة "ينبغي أن تتكرم".

ومن الناحية القانونية، لا توافق الولايات المتحدة على ما ورد في الفقرة (٦) من الشرح ومفاده أن "واجب الحماية" يقتضي من الدول أن تعتمد تشريعات لمنع أنشطة أطراف ثالثة في ظروف قد تنذر بوقوع انتهاك لمبدأ احترام الكرامة الإنسانية، حتى لو كان ذلك يعبر عن هدف سياسي قيم. ولا يحدد الشرح مصدر هذا الواجب، والمصادر المذكورة في هذه الفقرة هي كلها إرشادات ومبادئ غير ملزمة. وإذا كان الأمر يتعلق بمحاولة لتطوير القانون تدريجيا، فإن ذلك ينبغي أن يحدد بوضوح بتلك الصفة، مع توضيح السند القانوني لهذا التطوير.

انظر أيضا التعليقات العامة الواردة تحت مشروع المادة ٣ [٣] فيما يخص العلاقة بين مشاريع المواد والقانون الدولي الإنساني.

٦ - مشروع المادة ٦ [٨]

حقوق الإنسان
المكسيك

سيكون من الملائم إضافة إشارة إلى ما تملكه الدول من صلاحيات منصوص عليها في مختلف الصكوك الدولية لحقوق الإنسان بتعليق حقوق معينة في ظروف معينة، مثلا في الحالات التي يكون فيها أمن الدولة مهدداً^(٥)، وهو ما قد يحدث في حالة وقوع كارثة في سياق مشاريع هذه المواد^(٦). وفي هذا الصدد، تقدر المكسيك أن اللجنة قد أقرت في شرح مشروع هذه المادة بإمكانية وجود استثناءات؛ ومع ذلك، فإن هذه الإمكانية لا تتبدى بوضوح من الصياغة الحالية لمشاريع المواد.

الولايات المتحدة الأمريكية

توافق الولايات المتحدة على القول إن على الدول أن تعزز وتحمي حقوق الإنسان للأفراد الموجودين في إقليمها، بمن فيهم أولئك المتأثرون بالكوارث، وفقا لالتزاماتها بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان. وتقدر الولايات المتحدة التوضيح الوارد في الفقرة (٤) من الشرح فيما يتعلق بالتسليم بتباين الالتزامات القانونية بين مختلف الدول في هذا الصدد.

انظر أيضا التعليقات العامة الواردة تحت مشروع المادة ٣ [٣] بشأن العلاقة بين مشاريع المواد والقانون الدولي الإنساني.

٧ - مشروع المادة ٧ [٦]

المبادئ الإنسانية
الولايات المتحدة الأمريكية

إن الولايات المتحدة الأمريكية تقدر بشدة إدراج المبادئ الإنسانية في مشاريع المواد، لما تتسم به من أهمية بالغة في الاستجابات الإنسانية. ومع ذلك، فإنها تقترح الاستعاضة عن

(٥) International Covenant on Civil and Political Rights, 1966, United Nations, *Treaty Series*, vol. 993, p. 3, art. 4; American Convention on Human Rights, 1969, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1144, p. 144, art. 27; European Convention on Human Rights, art. 15

(٦) هذا ما حدث في إكوادور، حيث أعلنت حالة الطوارئ في أعقاب تفجّر بركان كوتوباكسي.

عبارة ”وفقاً ل [..]“ بعبارة ”على نحو يتسق مع“، التي ستكون أكثر دقة بالنظر إلى الطابع غير الملزم لهذه المبادئ.

وتقدر الولايات المتحدة أيضاً أن مشروع المادة ٧ [٦] يعكس أهمية التقييد بمبدأ عدم التمييز أثناء الاستجابة للكوارث والتعافي منها. وتقتصر الولايات المتحدة أن تدرج الإعاقة بشكل صريح في الجملة الثانية من الفقرة ٦ من الشرح، وأن تُضاف إلى الحاشية إحالة إلى اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة^(٧). وتود أن تقترح أيضاً أن فيما يتعلق ”باحتياجات الأشخاص المعرضين للخطر بوجه خاص“، أن يؤكد الشرح ضرورة تقليل المخاطر إلى أدنى حد ممكن، ومعالجة آثار الضرر والاستغلال وسوء المعاملة التي يعاني منها السكان المتأثرون بالكوارث. فعلى سبيل المثال، يحتمل في كثير من الأحيان تزايد خطر الاستغلال والاعتداء في أعقاب وقوع كارثة، لا سيما الاتجار بالأطفال وبالمراهقات.

٨ - مشروع المادة ٨ [٥]

واجب التعاون

الولايات المتحدة الأمريكية

تكرر الولايات المتحدة تعليقاتها العامة بشأن صياغة ما يبدو أنه يشكل ”حقوقاً“ و ”واجبات“ جديدة للدول. ومع إقرارها بمبادئ التعاون فيما بين الدول الواردة في ميثاق الأمم المتحدة وإعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقاً لميثاق الأمم المتحدة^(٨)، فإنها لا توافق على القول إن تلك المبادئ تفرض التزاماً قانونياً محددًا يقضي بالتعاون مع طائفة واسعة من المنظمات المذكورة في هذه الفقرة. ومن المؤكد أن التعاون مع المنظمات الخارجية محبذ ويمكن في أحيان كثيرة أن يكون مفيداً، ولكن تحديد المنظمات التي قد تكون الأكثر فائدة يتوقف على الظروف الخاصة للدولة المتأثرة وعلى الكارثة. ولذا فإن الولايات المتحدة توصي بالاستعاضة عن كلمة ”تعاون“ بعبارة ”ينبغي أن تتعاون“.

وبالنسبة للفقرة (٢) من الشرح، تقر الولايات المتحدة بأن التعاون الدولي يمكن أن يكون ذا أهمية خاصة بالنسبة للالتزامات معينة في مجال حقوق الإنسان، ولكنها تعتقد أيضاً أن الشرح ينبغي أن يبيّن أن الدول المختلفة قد قبلت بالتزامات متباينة. وتقتصر توضيح النص بتحريه بالصيغة التالية: ”ويكتسب التعاون أهمية خاصة فيما يتعلق بالقانون الدولي

(٧) اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، United Nations, Treaty Series، المجلد ٢٥١٥، الصفحة ٤٥.

(٨) قرار الجمعية العامة ٢٦٢٥ (د-٢٥).

لحقوق الإنسان ببعض الالتزامات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان التي أخذتها على نفسها الدول الأطراف في معاهدات محددة“.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن صياغة الفقرة (٢) من الشرح ينبغي أن تتبع بشكل أوثق نص المادة ١١ من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، التي تكتفي بتأكيد الالتزامات الدولية القائمة. ولذلك تقترح الولايات المتحدة إضافة الجملة التالية المستوحاة من المادة ١١ من الاتفاقية: ”واكتسب التعاون الدولي مكانة بارزة بصورة خاصة في اتفاقية عام ٢٠٠٦ المتعلقة بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، والتي يشمل نطاق تطبيقها التي تنص على أن تتعهد الدول الأطراف“ ”وفقاً لالتزاماتها بمقتضى القانون الدولي، بما فيها القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان، باتخاذ كافة التدابير اللازمة لضمان حماية وسلامة الأشخاص ذوي الإعاقة الذين يوجدون في حالات تتسم بالخطورة، بما في ذلك حالات النزاع المسلح والطوارئ الإنسانية والكوارث الطبيعية“.

انظر أيضا التعليقات العامة الواردة تحت مشروع المادة ٣ [٣] بشأن العلاقة بين مشاريع المواد والقانون الدولي الإنساني.

٩ - مشروع المادة ٩ [٥ مكررا]

أشكال التعاون
المكسيك

نظراً لاتساع نطاق مشاريع المواد، ومع الأخذ في الاعتبار الطائفة المتنوعة جداً من الظواهر التي تشملها، ينبغي لصيغة مشروع هذه المادة ألا تعطي الانطباع بأنها جامعة، وتحد بالتالي من أشكال التعاون التي يمكن عرضها بموجب مشاريع المواد.

الولايات المتحدة الأمريكية

[انظر التعليقات الواردة أدناه تحت مشروع المادة ١٠ [٥ مكررا ثانياً]]

١٠ - مشروع المادة ١٠ [٥ مكررا ثانياً]

التعاون للحد من مخاطر الكوارث
الولايات المتحدة الأمريكية

تكرر الولايات المتحدة الأمريكية التعليقات العامة التي أبدتها بشأن محاولة تحديد ”حقوق“ و ”واجبات“ جديدة في مشاريع المواد، وتعليقاتها على مشروع المادة ١١ [١٦].

وبناء على ذلك، تقترح الولايات المتحدة الاستعاضة عن كلمة "يشمل" بعبارة "ينبغي أن يشمل" وتتساءل أيضاً عما إذا كان من الضروري إدراج هذه الصيغة في مادة مستقلة. وتوصي أيضاً بتنقيح مشروع المادة ٨ [٥] لتوضيح أن التعاون يشمل الجهود المبذولة للحد من أضرار الكوارث، أو تنقيح مشروع المادة ٩ [٥ مكرراً] ليشمل الحد من مخاطر الكوارث بوصفه أحد أشكال التعاون. وإذا كان لا بد من بقاء تلك المادة مستقلة، توصي الولايات المتحدة بإضافة عبارة "على النحو المناسب" في نهايتها، ويتسق ذلك مع الصياغة المستخدمة بشأن التعاون في مشروع المادة ٨ [٥]. وعلى النحو المشار إليه في الأطر القائمة غير الملزمة المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث، تتحمل كل دولة المسؤولية الأساسية عن اتخاذ تدابير للحد من الأضرار الناجمة عن الكوارث في إقليمها. ويمكن للدول الأخرى تقديم المساعدة في هذه الجهود، على النحو المناسب.

١١ - مشروع المادة ١١ [١٦]

واجب الحد من مخاطر الكوارث
الولايات المتحدة الأمريكية

تقر الولايات المتحدة بأهمية اتخاذ كل دولة تدابير لمنع وقوع الكوارث التي يمكن أن تؤثر في سكانها، والتخفيف من آثارها والتأهب لها. ومع ذلك، وكما ذكر سابقاً، تشعر الولايات المتحدة بالقلق من محاولة تحديد "حقوق" و "واجبات" جديدة في مشاريع المواد. وهي لا توافق على التأكيد الوارد في الفقرة (٩) من الشرح، بأن التزاما يقع على عاتق كل دولة بموجب القانون الدولي باتخاذ التدابير اللازمة والمناسبة لمنع الكوارث والتخفيف من آثارها والتأهب لها.

وتذكر الفقرة (٤) من الشرح بأن اللجنة قد استخلصت هذا الالتزام المحدد بدقة من مبدأين عامين هما سيادة الدول وعدم التدخل، ولكنها لم تقدم أي تفسير بشأن كيفية توصلها إلى تلك النتيجة، أو ما هي المبادئ التي تحد منه، وما هي الالتزامات التي تترتب على الدول نتيجة لسيادتها. ويذكر الشرح أيضاً أن القانون الدولي لحقوق الإنسان يؤيد إنشاء التزام جديد مفروض على الدول بشأن الحد من مخاطر الكوارث. وتعرب الولايات المتحدة عن عدم موافقتها إطلاقاً على ما ورد في الشرح من تأكيد مفاده أن الدول يقع على كاهلها التزام إيجابي باتخاذ "التدابير اللازمة والمناسبة" لمنع حدوث انتهاكات حقوق الإنسان "أيماً كان مصدر التهديد". فالقانون الدولي لحقوق الإنسان ينطبق على الدول وينظم سلوكها فيما يتعلق بحقوق الإنسان الخاصة بالأفراد الموجودين في إقليمها. ولا يفرض على الدول التزاماً عاماً بحماية الأفراد من جهات فاعلة تابعة للقطاع الخاص، أو من قوى الطبيعة.

والحق في الحياة، على النحو الوارد في المادة (٣) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمبين بإسهاب في المادة (٦) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، لا يفرض أي واجب أو التزام على الدولة المتأثرة بكارثة فيما يتعلق بحماية الأفراد من آثار تلك الكارثة ولا يقتضي من تلك الدولة أن تلتزم المساعدة من دول أو منظمات أخرى في هذا الصدد.

ويذكر الشرح أن ممارسات الدول تؤيد هذه القاعدة الجديدة. ولئن كان الكم الهائل من المعلومات التي جمعتها اللجنة والتي تصف الجهود الوطنية والدولية للحد من مخاطر الكوارث مثيرة للإعجاب وقيّم، فإن الولايات المتحدة لا تعتقد أن تلك المعلومات تثبت وجود ممارسة على نطاق واسع تتبعها الدول انطلاقاً من إحساس بأنها تشكل التزاماً قانونياً؛ والأصح قولاً هو إن القوانين الوطنية تُعتمد لأسباب وطنية، وإن الصكوك الدولية ذات الصلة ليست بصفة عامة ملزمة قانوناً. وعلى وجه الخصوص، فإن الإطارين الدوليين الأكثر أهمية في مجال الحد من مخاطر الكوارث - إطار عمل هيوغو^(٩) وإطار سندياي الذي اعتمد منذ فترة قريبة - هما إطاران غير ملزمين كلاهما. وبناء على ذلك، ليس هناك أي أساس يجيز الاستنتاج بأن هذه قاعدة من قواعد القانون الدولي العرفي.

وبالإضافة إلى ذلك، وعلى النحو الموضح في تعليقات الولايات المتحدة الأمريكية بشأن مشروع المادة ٣ [٣]، تركز النهج المعاصرة بشأن الحد من مخاطر الكوارث على الحد إلى أقصى درجة من الأضرار التي تسببها الكوارث، وتعريف الكارثة من منظور "الأحداث" يعجز عن التعبير بالشكل المناسب عن هذا النهج. وإذا أبقى على تعريف الكارثة بشكله الحالي، فإن الولايات المتحدة تود أن توصي بتنقيح صياغة مشروع هذه المادة للتركيز على الحد من الأضرار. ولذا فهي تود أن توصي بتنقيح عنوان مشروع هذه المادة على النحو التالي: "مسؤولية الحد من مخاطر الكوارث"، وبصياغة الفقرة الفرعية الأولى على النحو التالي: "ينبغي لكل دولة أن تحدد من ضعفها حيال مخاطر الكوارث...".
وأما إذا كان مشروع هذه المادة يعبر عن التطوير التدريجي للقانون فيما يتعلق بالتزامات الدول، فلا بد من بيان ذلك في الشرح.

وتشير الفقرة (١٧) من الشرح إلى أن الأنواع الثلاثة من التدابير المشار إليها في الفقرة ٢ من مشروع المادة لا تمثل قائمة شاملة. وتعتقد الولايات المتحدة أن من الممكن تعزيز هذا البند بإدراج إحالة إلى تدابير لا تقتصر على تحديد المخاطر والإبلاغ عنها،

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

بل تتيح أيضا بالفعل التقليل من مخاطر وقوع خسائر في الأرواح مستقبلا من جراء الأحداث التي يمكن أن تقع في المستقبل. وللتوصل إلى الحد من المخاطر على نحو معقول، ينبغي بالفعل اتخاذ إجراءات لمعالجة المخاطر التي تكشف عنها التقديرات، مثل تحديث قوانين البناء، أو تعديل الهياكل لمقاومة أخطار الرياح والزلازل، أو رفع المنازل المنخفضة أو نقلها خارج المناطق السهلية المعرضة للفيضانات.

وأخيرا، تود الولايات المتحدة أن تشدد على أن النص على التزام قانوني بالحد من مخاطر الكوارث هو أمر مثير للإشكالية بوجه خاص في ضوء تعريف "الكوارث" الواسع النطاق، كما ذكر في تعليقها العامة بشأن مشروع المادة ٣ [٣]. وإذا اعتُبر أن "الكوارث" تشمل النزاعات المسلحة أو الأزمات السياسية أو الاقتصادية الخطيرة الأخرى، فإن مشروع هذه المادة سيعبر عن مقتضيات قانونية تفرض اتخاذ تدابير للحد من خطر الكوارث تتجاوز بكثير الخطوات التي ينبغي اتخاذها حيال الكوارث الطبيعية أو بعض الكوارث من صنع الإنسان (مثل تسرب المواد الكيميائية أو انهيار السدود). فعلى سبيل المثال، يمكن أن يثير ذلك تساؤلات بشأن ما إذا كان يترتب على الدول التزام باتخاذ خطوات دبلوماسية يمكن أن تقلل من احتمال اندلاع أعمال عنيفة، أو تدابير تتعلق بالسياسات المالية يمكن أن تحد من خطر وقوع كارثة اقتصادية، ولكن هذه التدابير قلما تقبل إجراء تقييم موضوعي بشأن فعاليتها أو ملاءمتها.

١٢ - مشروع المادة ١٢ [٩]

دور الدولة المتأثرة

المكسيك

تدرك المكسيك أن مشروع هذه المادة يعبر عن الالتزام الأساسي الواقع على عاتق الدول بحماية الأشخاص وتقديم المساعدة الإنسانية في حالات الكوارث^(١٠)؛ ومع ذلك، تقترح المكسيك إضافة عبارة "في حدود قدراتها"، بحيث لا تترتب على الدولة مسؤولية عن عدم القيام بذلك في الحالة الافتراضية التي تفتقر فيها الدولة المتأثرة إلى القدرة على الامتثال لهذه القاعدة، عملا بالمبدأ القائل "لا يكلف أحد بتحقيق المستحيل".

(١٠) انظر اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة في حالات الطوارئ، فينتيان، ٢٦ تموز/يوليه ٢٠٠٥؛ A/CN.4/696؛ و E/CN.4/1998/53/Add.2، المرفق.

الولايات المتحدة الأمريكية

كما هو عليه الحال مع مشروع المادة ١١ [١٦]، لا يوضح الشرح كيف استُخلص الالتزام المحدد المذكور في الفقرة ١ من مشروع المادة ١٢ [٩] من المبدأ العام لسيادة الدول، أو ما هي المبادئ التي تحد منه، وما هي الالتزامات التي تترتب على الدول نتيجة لسيادتها. وتوصي الولايات المتحدة بتنقيح هذه الفقرة بحذف عبارة ”بحكم سيادتها“ والاستعاضة عن عبارة ”على [الدولة ...] واجب“ بعبارة ”ينبغي ل [الدولة]“. وأما إذا كان مشروع هذه المادة يعبر عن التطوير التدريجي للقانون، فلا بد من بيان ذلك.

١٣ - مشروع المادة ١٣ [١٠]

واجب الدولة المتأثرة في التماس المساعدة الخارجية
المكسيك

إن تكريس حق الدول المتأثرة في التماس المساعدة من الدول الأخرى ومن الأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية الأخرى المختصة والمنظمات غير الحكومية المختصة هو أمر مناسب. ومع ذلك، وحرصاً على مبدأ سيادة الدولة، الذي يستتبع الحق الحصري في الممارسة الظاهرة لأنشطة الدولة، بشرط الوفاء بالالتزام المتعلق بحماية حقوق الدول الأخرى ضمن الإقليم^(١١)، تقترح المكسيك الاستعاضة عن عبارة ”على [الدولة ...] واجب“ بعبارة ”يجوز ل [الدولة]“، بحيث تستطيع الدول، وفقاً لما يقع على عاتقها من التزام رئيسي بحماية الأشخاص وتقديم المساعدة الإنسانية في حالات الكوارث^(١٢)، أن تمارس الدور الأول في توجيه الإغاثة والمساعدة في حالات الطوارئ في إقليمها، ومراقبتها وتنسيقهما والإشراف عليهما، وفقاً لمشروع المادة ٣.

الولايات المتحدة الأمريكية

كما هو الحال في مشروع المادتين ١١ [١٦] و ١٢ [٩]، يساور الولايات المتحدة الأمريكية قلق بشأن استناد اللجنة إلى المبدأ العام لسيادة الدول لاستخلاص ”واجب“ محدد يقضي بالتماس المساعدة من كيانات معينة. وإذا كان القصد من الشرح هو الإيجاز بأن القانون الدولي لحقوق الإنسان يفرض التزاماً عاماً بحماية الأفراد من قوى الطبيعة والجهات

(١١) *Island of Palmas case, (Netherlands, United States of America), award of 4 April 1928, Reports of International Arbitral Awards, vol. II, p. 839 (Max Huber*

(١٢) انظر اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بإدارة الكوارث والاستجابة في حالات الطوارئ، فينتيان، ٢٦ تموز/يوليه ٢٠٠٥؛ A/CN.4/696؛ و E/CN.4/1998/53/Add.2، المرفق.

الفاعلة من غير الدول، فإن الولايات المتحدة تعرب عن عدم موافقتها على ذلك. وتوصي اللجنة بتفويض هذه الفقرة الفرعية والاستعاضة عن عبارة "على [الدولة ...] واجب" بعبارة "ينبغي لـ [الدولة]" . وفي هذه الحالة، تؤيد الولايات المتحدة أن يتضمن الشرح توضيحا مفاده أن وقوع كارثة ما لا يعفي الدولة من الالتزامات التي أخذتها على نفسها في مجال حقوق الإنسان، والتي يمكن أن تشمل، في ظروف معينة، التماس المساعدة في حال وقوع كارثة تفوق قدرتها الوطنية على الاستجابة. وأما إذا كان مشروع هذه المادة يعبر عن التطوير التدريجي للقانون، فلا بد من بيان ذلك.

وللأسباب التي ذكرتها الولايات المتحدة فيما يتعلق بمشروع المادة ٢ [٢] (والفقرة ١٠ من الشرح) فإنها ترى أن الفقرة ٤ من الشرح لا تستند إلى سند صحيح حين تدرج الحق في الحياة ضمن حقوق الإنسان المتأثرة بشكل مباشر في سياق الكوارث. فالحق في الحياة، على النحو الوارد في المادة ٣ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمبين بإسهاب في المادة ٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، لا يفرض أي واجب أو التزام على الدولة المتأثرة بكارثة فيما يتعلق بحماية الأفراد من آثار تلك الكارثة ولا يقتضي من تلك الدولة أن تلتزم المساعدة من دول أو منظمات أخرى في هذا الصدد. وينبغي أن تحذف من هذه الفقرة جميع الإشارات إلى الحق في الحياة بما في ذلك الجملة التي تشير إلى ذلك الحق بوصفه حقاً غير قابل للانتقاص بموجب العهد. ففي واقع الحال، إن قول اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام رقم ٢٩ إن وقوع "كارثة طبيعية" يمكن أن يشكل في بعض الحالات "حالة طوارئ عامة تهدد حياة الأمة" تبرر، عقب إعلان حالة الطوارئ رسمياً، اتخاذ الدولة بعض التدابير التي تخالف بعضها من التزامات تلك الدولة بموجب العهد (باستثناء التزامها بعدم حرمان أي شخص من الحق في الحياة)، هي إفادة لا علاقة لها بما إذا كان يقع على الدولة المتأثرة واجب تجاه سكانها بمعالجة آثار الكارثة أو التماس المساعدة من دول أخرى لهذا الغرض.

والفقرة (٤) من الشرح تصف أيضاً بطريقة مبهمة العديد من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المبينة في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتوصي الولايات المتحدة بأن يصاغ الشرح وفقاً للصيغة المستخدمة في العهد ولفهم المجتمع الدولي للحق في مياه الشرب المأمونة وخدمات الصرف الصحي، على النحو التالي:

"إن عدداً من حقوق الإنسان له أهمية مباشرة في سياق الكوارث، ومنها الحق في مستوى معيشي مناسب، بما في ذلك الحصول على قدر مناسب من الغذاء والكساء والسكن، والحق في التمتع بأعلى مستوى يمكن بلوغه من الصحة البدنية

والعقلية، والخدمات الطبية، والحق في الإمداد بـ مياه الشرب المأمونة، والحق في السكن اللائق والملبس وخدمات التصحاح...“.

وبعد ذلك، في الفقرة نفسها، ينبغي تحرير النص بإجراء التغييرات ذات الصلة على النحو التالي:

”لذا تلاحظ اللجنة أن ”التدابير اللازمة“ التي يتعين على الدولة اتخاذها يجوز أن تشمل التماس المساعدة الدولية عندما تحول الظروف المحلية دون إمكانية الأعمال التدريجي للحق في مستوى معيشي مناسب بما في ذلك الحصول على قدر مناسب من الغذاء، ويكون على عاتق الدولة المتأثرة التزام دولي بإعمال هذا الحق تدريجياً“.

انظر أيضا التعليقات الواردة تحت مشروع المادة ٤ بشأن تعريف ”الدولة المتأثرة“.

١٤ - مشروع المادة ١٤ [١١]

موافقة الدولة المتأثرة على المساعدة الخارجية
المكسيك

[انظر التعليق الوارد أعلاه تحت مشروع المادة ٤].

الولايات المتحدة الأمريكية

لا تعتقد الولايات المتحدة أن مشروع المادة ١٤ [١١] يعرب بشكل دقيق عن حالة القانون الموجود. وعلى وجه الخصوص، لا توافق الولايات المتحدة على البيان الذي يعلن بشكل مطلق أن ”يتطلب تقديم المساعدة الخارجية موافقة الدولة المتأثرة“. وسيكون من الضروري النظر، بالاستناد إلى جميع الوقائع والظروف، في ما إذا كان تقديم المساعدة لأغراض الإغاثة في حالات الكوارث أو الحد من مخاطر الكوارث، يمكن بأي شكل آخر أن ينتهك السلامة الإقليمية للدولة المتأثرة أو أن ينتهك مبدأ عدم التدخل. فعلى سبيل المثال، يمكن تصور حالة محتملة تنهار فيها حكومة دولة ما انهياراً تاماً، بحيث يتعذر العثور على سلطات يمكن أن تبدي الموافقة. وثمة حالة أخرى يمكن أن تتحقق، وهي حين يسري قرار صادر عن مجلس الأمن.

ويكشف مشروع المادة عن بعض أوجه القصور المرتبطة بصياغة مشاريع المواد من منظور ”الحقوق“ و ”الواجبات“، وبصفة خاصة عندما تكون تلك البيانات لا تعبر بشكل دقيق عن القانون الدولي الموجود. ويمكن أن يخلق ذلك التباساً بشأن الخيارات المتاحة قانونياً

للدول التي تسعى إلى تقديم المساعدة الإنسانية إلى الأشخاص المتأثرين بالكوارث. وتقترح الولايات المتحدة جعل صيغة مشروع هذه المادة متسقة مع قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦، الذي ينص على أن "ينبغي أن توفر المساعدة الإنسانية بموافقة البلد المتضرر، ومن حيث المبدأ على أساس نداء يوجهه البلد المتضرر". وبالمثل، وتمشيا مع التعليق العام الذي يفيد بأن جميع مشاريع المواد ينبغي أن تصاغ بوصفها إرشادات، توصي الولايات المتحدة بالاستعاضة عن عبارة "لا تحجب" بعبارة "ينبغي ألا تحجب" في الفقرة ٢ من مشروع هذه المادة، والاستعاضة عن عبارة "يكون على الدولة" بعبارة "ينبغي للدولة" في الفقرة ٣ من مشروع هذه المادة. ومرة أخرى، للسبب المذكور فيما يتعلق بمشروع المادة ٢ [٢] (الفقرة ١٠ من الشرح) ومشروع المادة ١٣ [١٠] (الفقرة ٤ من الشرح)، فإن الفقرة ٤ من شرح المادة ١٤ [١١] تذكر على نحو غير صحيح أن ثمة واجبا بالموافقة على المساعدة الخارجية بناءً على الحق في الحياة، على النحو المنصوص عليه في المادة ٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وتقتصر أن حجب الموافقة على هذه المساعدة في سياق الكوارث يمكن أن يشكل انتهاكا للحق في الحياة. ولدعم هذا التأكيد، يعتمد الشرح بشكل حصري على اقتراح غير ملزم قدمته اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في عام ١٩٨٢، في تعليقها العام رقم ٦، ومفاده أن حماية "الحق الأصيل في الحياة" تقتضي أن تتخذ الدول تدابير إيجابية، وذكرت فيه اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، على سبيل المثال، أنها ترى "أن من المستصوب أن تتخذ الدول الأطراف كل التدابير الممكنة لتخفيض وفيات الأطفال وزيادة المتوسط العمري، ولا سيما باتخاذ تدابير للقضاء على سوء التغذية والأوبئة". ولئن كانت تلك التدابير والأهداف محبذة، وهي قطعاً تطلعات تؤيدها الولايات المتحدة، إلا أنها لا تعتبر هذه التدابير الإيجابية إلزامية بموجب العهد. والولايات المتحدة توصي بقوة بحذف أي عبارة تتعلق بالاستناد إلى الحق في الحياة، بما في ذلك من الفقرة ٤ من شرح مشروع المادة، بوصفها لا تنطبق على سياق الكوارث. وعلى الرغم من أن الإحالة إلى القرارات المذكورة الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة لا توفر أساساً قانونياً للاعتراف بواجب في هذا المجال، فإن الولايات المتحدة لا تعترض على البيان الوقائعي الذي أبدته اللجنة بشأن التبعات التي سيعاني منها ضحايا الكوارث الطبيعية المحرومون من المساعدة الإنسانية.

وتقدم الفقرة (٧) من الشرح توجيهات هامة بشأن معنى مصطلح "تسفيماً"، وينبغي على أقل تقدير أن يُشار إليها في مشروع المادة. وتوصي الولايات المتحدة بتعديل صيغة الفقرة ٢ من مشروع المادة ١٤ [١١] على النحو التالي:

”وفقاً لقواعد القانون الدولي الواجبة التطبيق والقانون الوطني للدولة المتأثرة، وبما يتسق مع أحكام مشاريع المواد الحالية، ينبغي أن لا تحجب الموافقة على المساعدة الخارجية حجماً تعسفياً“

وتود الولايات المتحدة أيضاً التوصية بأن تستطلع اللجنة في الشرح تفاصيل العلاقة بين فقرتي مشروع المادة ١٤ [١١]. فعلى سبيل المثال، ليس من الواضح ما إذا كان حجب الموافقة تعسفياً بموجب الفقرة ٢ من مشروع المادة يمكن أن يؤثر على شرط الموافقة الوارد في الفقرة ١، أو ما إذا كانت الحالات البعيدة عن المؤلف الموصوفة في الفقرة (١٠) من الشرح، التي يتمثل فيها إعفاء الدولة من الإعلان عن قرارها بشأن عروض المساعدة بموجب الفقرة ٣ من مشروع المادة، يمكن أيضاً أن تكون ذات صلة بتقييم موافقة الدولة أو حجب الموافقة بموجب الفقرتين ١ و ٢ من مشروع المادة.

١٥ - مشروع المادة ١٥ [١٣]
شروط تقديم المساعدة الخارجية
الولايات المتحدة الأمريكية

تكرر الولايات المتحدة الأمريكية تأكيد رأيها الذي مفاده أن مشاريع المواد يمكن أن تحقق أقصى قدر من الفائدة على شكل مبادئ أو إرشادات غير ملزمة. وبناء على ذلك، فإنها تقترح تنقيح نص مشروع المادة ١٥ [١٣] على النحو التالي:

”يجب أن تكون هذه الشروط متفقة مع مشاريع المواد هذه، وقواعد القانون الدولي الواجبة التطبيق، والقانون الوطني للدولة المتأثرة، وينبغي أن تكون متسقة مع مشاريع المواد هذه. وينبغي أن يراعى في الشروط الاحتياجات المحددة للأشخاص المتأثرين بالكارثة ونوعية المساعدة“.

١٦ - مشروع المادة ١٦ [١٢]
عروض المساعدة الخارجية
الولايات المتحدة الأمريكية

تقدر الولايات المتحدة ما ورد في الشرح من إقرار بأن عروض المساعدة ”هي طوعية أساساً، وينبغي ألا تُفسر على أنها إقرار بوجود واجب قانوني يفرض تقديم المساعدة“. وتقدر أيضاً التأكيد الوارد في الشرح بأن عروض المساعدة المقدمة وفقاً لمشاريع المواد لا يجوز أن تكون تمييزية في طبيعتها وينبغي ألا ينظر إليها على أنها تدخل في الشؤون الداخلية للدولة المتأثرة.

ورغم ذلك، تعتقد الولايات المتحدة أن من المجدي النظر بمزيد من العناية في التمييز المتبع في مشروع هذه المادة بين الصلاحيات النسبية للجهات التي تقدم المساعدة. فمشروع المادة ١٦ [١٢] ينص على أن للدول والأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية المختصة الأخرى "الحق" في عرض المساعدة، بينما "يجوز" للمنظمات غير الحكومية المعنية أيضاً عرض المساعدة. ويذكر الشرح أن هذه الصيغة المختلفة قد استخدمت لأغراض التأكيد، من أجل تأكيد أن الدول والأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية ليس فقط من حقها أن تعرض المساعدة، بل إنها تُشجع أيضاً على فعل ذلك، في حين أن المنظمات غير الحكومية هي ذات طبيعة ووضع قانوني مختلفين. وتقترح الولايات المتحدة إلغاء هذا التمييز والنص بدلا من ذلك على أن "يجوز" للدول والأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية أن تعرض المساعدة على الدولة المتأثرة، وفقا للقانون الدولي والقوانين الوطنية السارية. وعلى الرغم من عدم وجود شك في أن للدول والأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية المختلفة طبيعة ووضعاً قانونياً مختلفين عن المنظمات غير الحكومية، فإن ذلك لا يؤثر في قدرة المنظمات غير الحكومية على عرض المساعدة على دولة متأثرة، وفقا للقانون الواجب التطبيق.

وتعتقد الولايات المتحدة أيضاً أن المنظمات غير الحكومية ينبغي أن تشجع، مثلها مثل الدول والأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية المختصة، على تقديم عروض المساعدة إلى الدول المتأثرة، وفقا للقانون الواجب التطبيق. وعلاوة على ذلك، ينبغي للدول والمنظمات الحكومية الدولية المعنية أن تختار دعم جهود الإغاثة الإنسانية في دولة متأثرة من خلال تقديم منح أو مساهمات إلى المنظمات غير الحكومية المعنية، ولا تود الولايات المتحدة أن تثبط عن غير قصد وسائل الدعم هذه باقتراح أن المنظمات غير الحكومية ينبغي أن تعامل معاملة مختلفة من قبل الدول المتأثرة.

١٧ - مشروع المادة ١٧ [١٤]

تيسير المساعدة الخارجية

المكسيك

[انظر التعليق الوارد أعلاه تحت مشروع المادة ٤]

الولايات المتحدة الأمريكية

تمشيا مع تعليقاتها العامة، تعتقد الولايات المتحدة أن مشروع المادة سيكون أكثر فائدة كمبدأ إرشادي، بدلا من صياغته على شكل التزام. وتبعاً لذلك، فإنها تود أن توصي

بالاستعاضة عن كلمة "تتخذ" بعبارة "ينبغي أن تتخذ"، والاستعاضة عن كلمة "تضمن" بعبارة "ينبغي أن تضمن" في فقرتي مشروع هذه المادة كليهما. وإذا ظل مشروع هذه المادة مصاغاً على شكل التزام، فينبغي أن يحدد بوضوح بوصفه يندرج في إطار التطوير التدريجي للقانون.

وعلاوة على ذلك، وللحفاظ على الاتساق مع مشاريع المواد الأخرى توصي الولايات المتحدة بتنقيح البند الأول من مشروع المادة ١٧ [١٤] على النحو التالي: "التدابير اللازمة والملائمة..." وعلى الرغم من أن بعض التدابير قد تكون ضرورية في إطار القانون الوطني للدولة المتأثرة لتيسير تقديم المساعدة، فإن تلك التدابير يجب أيضاً أن تكون ملائمة بالنظر إلى الظروف الخاصة لكل كارثة.

وتقدر الولايات المتحدة تشديد مشروع المادة على أهمية اتخاذ الدولة المتأثرة التدابير اللازمة، في إطار قانونها الوطني، لتيسير تقديم المساعدة الخارجية بشكل فوري وفعال فيما يتعلق بموظفي الإغاثة، والسلع والمعدات - وبخاصة، في مجالات مثل الشروط والتعريفات الجمركية والضرائب. وهذه الخطوات يمكن أن تعالج عقبة رئيسية أمام تقديم المساعدة الفعالة، وهي عقبة يمكن تجنبها. وفي الواقع، حيث إن الولايات المتحدة تتفق مع الفكرة القائلة إن من المفيد عموماً أن تتخذ الدولة المتأثرة خطوات لإعفاء المعدات والسلع ذات الصلة بالمساعدة الخارجية في حالات الكوارث من التعريفات الجمركية والضرائب من أجل خفض التكاليف ومنع تأخير وصول السلع، فإنها تقترح أن تُدرج في الفقرة (٥) من الشرح توصية مفادها أن ينبغي للدول أن تتنازل عنها، بدلاً من اقتراح بديل آخر يتمثل في القول إن في وسع الدول أن تخفضها. وعلى غرار ذلك، يتضمن مشروع المادة قائمة توضيحية بالتدابير الرامية إلى تيسير تقديم المساعدة الخارجية بسرعة وفعالية. وتقتصر الولايات المتحدة أن تضاف إلى تلك القائمة تدابير تنص على سحب وخروج موظفي الإغاثة والسلع والمعدات على نحو فعال وملائم عند إنهاء المساعدة الخارجية. ويحتمل أن تكون الدول والجهات الفاعلة الأخرى المقدمة للمساعدات أكثر استعداداً لتقديم المساعدة إذا كانت لديها ثقة في أنها ستكون قادرة على إخراج موظفيها وسلعها ومعداتها دون عراقيل لا لزوم لها بعد إنجاز المهمة.

١٨ - مشروع المادة ١٨

حماية موظفي الإغاثة ومعدات و سلع الإغاثة
المكسيك

[انظر التعليق الوارد أعلاه تحت مشروع المادة ٤]

الولايات المتحدة الأمريكية

إن الولايات المتحدة تؤيد بقوة الجهود الرامية إلى تحسين سلامة وأمن العاملين في المجال الإنساني، فضلاً عن الجهود الرامية إلى تعزيز فعالية إيصال المساعدات الإنسانية في الوقت المناسب. وعلاوة على ذلك، فإنها توافق على أن ينبغي للدول أن توفر لموظفي الإغاثة، ومعدات و سلع الإغاثة درجة من الحماية مساوية على الأقل للحماية التي توفرها لسائر من تقبلهم من أشخاص وممتلكات داخل أراضيها، وفقاً للالتزامات بموجب القانون الوطني والقانون الدولي.

ومع ذلك، تشعر الولايات المتحدة مرة أخرى بالقلق من صياغة هذا المبدأ على شكل التزام قانوني خاص يتعلق بموظفي الإغاثة ومعدات و سلع الإغاثة، دون تفسير واضح لمصدر هذا الالتزام بموجب القانون الدولي. ولذا فإنها توصي بالاستعاضة عن كلمة "تتخذ" بعبارة "ينبغي أن تتخذ". وإذا تقرر الإبقاء على هذا النص بوصفه بياناً لوجود التزام قانوني، فينبغي حينئذ أن يحدد بوضوح بوصفه يندرج في إطار التطوير التدريجي للقانون.

وإضافة إلى ذلك، تقترح الولايات المتحدة جعل صيغة مشروع المادتين ١٧ [١٤] و ١٨ أكثر اتساقاً عن طريق إدراج إشارة صريحة إلى القانون الوطني في مشروع المادة ١٨: "التدابير اللازمة، في إطار قانونها الوطني، لضمان.."

وتعرب الولايات المتحدة عن سرورها من أن الفقرة ٨ من الشرح تنطبق إلى الحاجة إلى تقييم الشواغل الأمنية، مع مراعاة إيصال المساعدة بفعالية، ومع ذلك سيكون من المفيد تقديم توضيح إضافي بشأن ما هي الأمور التي تعتبر "عقبات غير معقولة وغير متناسبة" أمام أنشطة الإغاثة.

١٩ - مشروع المادة ١٩ [١٥]

إنهاء المساعدة الخارجية
المكسيك

[انظر التعليق الوارد أعلاه تحت مشروع المادة ٤]

الولايات المتحدة الأمريكية

إن الولايات المتحدة تقدر التوضيح الوارد في الفقرة (٥) من الشرح ومفاده أن "القرارات المتعلقة بإنهاء المساعدة يجب أن تتخذ بمراعاة احتياجات الأشخاص المتأثرين"

بالكارثة“. وسيكون الحل الأمثل هو أن يوصي الشرح على وجه التحديد بأن تتشاور الجهات الفاعلة مع السكان المتأثرين بالكارثة بشأن ما إذا كانت احتياجاتهم قد لُبِّيت، بدلا من ترك مختلف الجهات الفاعلة والدول تحدد ذلك.

وتمشيا مع تعليقاتنا على مشاريع المواد الأخرى المصاغة حاليا بوصفها التزامات، تقترح الولايات المتحدة الاستعاضة عن كلمة ”تشاور“ بعبارة ”ينبغي أن تتشاور“ في الجملة الأولى من مشروع المادة ١٩ [١٥] والاستعاضة عن كلمة ”تقوم“ بعبارة ”ينبغي أن تقوم“ في الجملة الثانية من مشروع هذه المادة.

٢٠ - مشروع المادة ٢٠

العلاقة بقواعد القانون الدولي الخاصة أو غيرها من قواعد القانون الدولي
الولايات المتحدة الأمريكية

تود الولايات المتحدة الأمريكية أن توصي بتحويل مشاريع هذه المواد إلى بيان مبادئ غير ملزم أو إلى إرشادات. وفي هذه الحالة، فإنها تؤيد إدراج مشروع هذه المادة لتوضيح أن هذه المبادئ لا تمس بالحقوق والالتزامات الحالية للدول بموجب القانون الدولي؛ ولكن الولايات المتحدة تود أن توصي بحذف عبارة ”الخاصة أو غيرها“.

وإذا ظلت مشاريع هذه المواد في شكلها الحالي، فإن الولايات المتحدة ستكون ممتنة لو قدمت اللجنة مزيدا من التوضيح بشأن قصد وصيغة مشروع هذه المادة. وعلى النحو المشار إليه في الشرح، فإن مبدأ التخصيص يعالج فعلا مسألة تطبيق قواعد قانونية يحتمل أن تتداخل، وليس من الواضح ما الذي يمكن لمشروع هذه المادة، بصيغته الحالية، أن يضيف إلى هذا المبدأ.

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

تعتبر المكسيك أن لا بد من إدراج مشروع هذه المادة لأنه يستبعد تطبيق مشاريع المواد في الحالات التي تتعلق بتزاع مسلح حصراً. ومع ذلك، ينبغي أن يضاف إلى مشروع المادة بند يشمل حالات تتعلق بوجود نزاع مسلح في نفس الوقت الذي تقع فيه كارثة ما.

وتقترح المكسيك، وفقاً لمبدأ التخصيص^(١٣)، أن يُسمح بتطبيق مشاريع المواد في حالات النزاع المسلح ما لم تكن ثمة قواعد واجبة التطبيق على الحالة المحددة مستمدة من القانون الدولي الإنساني، أو لا تتعارض مع مقاصدها أو تطبيقها.

الولايات المتحدة الأمريكية

[انظر التعليقات الواردة أعلاه تحت مشروع المادة ٣ [٣]]

تدرك الولايات المتحدة أن اللجنة قد نظرت مطولاً في أوجه التفاعل بين مشاريع المواد وقواعد القانون الدولي الإنساني، وتشيد بإدراج مشروع المادة ٢١ [٤] التي حاولت من خلالها الحفاظ على تطبيق القانون الدولي الإنساني بإعلانها أن مشاريع المواد "لا تنطبق [...] على الحالات التي تسري عليها قواعد القانون الدولي الإنساني". ومع ذلك، تعتقد الولايات المتحدة أن الاعتماد حصراً على مشروع المادة ٢١ [٤] لا يحمي بشكل كافٍ سلامة القانون الدولي الإنساني، وسيتعذر تنفيذه من الناحية العملية. وصيغة مشروع المادة ٢١ [٤] مفيدة لأنها تشير بشكل عام إلى "الحالات" التي تسري عليها قواعد النزاع المسلح -- أي أنها تقترح أن مشاريع المواد لا تسري عندما يكون القانون الدولي الإنساني واجب التطبيق بصورة عامة على حالة ما (مثل "حالة" نزاع مسلح) -- ولكن الشرح يقترح نهجاً مختلفاً، حيث يوضح أن مشاريع المواد "يمكن أن تسري في حالات النزاع المسلح التي لا تسري عليها ... قواعد القانون الدولي الإنساني [الحالية]". ويبدو أن الصيغة الواضحة لمشروع المادة ٢١ [٤] تشير إلى أن مشاريع المواد لن تنطبق في مثل هذه الحالات.

ومن ثم، لتجنب لأي التباس، تقترح الولايات المتحدة تنقيح الجملة الأخيرة من الفقرة ٣ من شرح مشروع المادة ٢١ [٤] على النحو التالي: "ورغم أن مشاريع المواد

(١٣) انظر المادة ٥٥ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً. انظر أيضاً قرار الجمعية العامة ٨٣/٥٦ المؤرخ ١٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، المرفق، بصيغته المصوبة بالوثيقة A/56/49 (Vol. I)/Corr.4.

لا تنظم نتائج النزاع المسلح، فإنها يمكن أن تسري فيما يتعلق بكوارت يتصادف وقوعها مع حالات النزاع المسلح طالما أن الأنشطة لا تخضع لأحكام القانون الدولي الإنساني“.

وبالإضافة إلى ذلك، توصي الولايات المتحدة بتعديل مشروع المادة ٢١ لاستبعاد ما ورد فيه من إشارة حصرية إلى ”قواعد“ القانون الدولي الإنساني. فالإشارة الحالية إلى ”القواعد“ يمكن، من ناحية، أن تؤدي إلى تطبيق مشروع المادة على نطاق أوسع مما هو مقصود. فعلى النحو الذي أشارت إليه محكمة العدل الدولية ولجنة القانون الدولي في شرحها لمشروع المادة، فإن بعض قواعد القانون الدولي الإنساني (مثل الضمانات الأساسية للمعاملة الإنسانية للأشخاص المحتجزين الواردة في المادة ٣ المشتركة بين اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩) تعبر عن ”اعتبارات إنسانية أساسية“ يمكن أن تنطبق أيضا خارج سياق النزاع المسلح. وحيث إن تطبيق قاعدة محددة من قواعد القانون الدولي الإنساني يمكن أن يقال جـدلاً إنه لا يعني بالضرورة أن القانون الدولي الإنساني كان واجب التطبيق، فإن الإشارة إلى ”قواعد القانون الدولي الإنساني“ بوصفها قابلة للتطبيق قد يساء فهمها على أنها توحى بأن نطاق الاستبعاد هو أوسع مما كان مقصودا.

والإشارة الحالية إلى ”قواعد القانون الدولي الإنساني“ يمكن أيضا أن تفسر بشكل خاطئ لجعل مشروع المادة ٢١ [٤] ينطبق على نطاق أضيق مما هو مقصود. وكما ذكر أعلاه، يُنظر إلى القانون الدولي الإنساني في أحيان كثيرة بوصفه مجموعة من القواعد السلبية – أي القواعد الناهية أو التقييدية – في غياب وجود قاعدة تشير إلى أنه يجوز للدول أن تتصرف. وفي مثل هذه الحالات، ورغم عدم انطباق ”قاعدة“ محددة من قواعد القانون الدولي الإنساني، فإن مبادئ القانون الدولي الإنساني تشكل دليلاً عاماً للسلوك. وفي رأي الولايات المتحدة، ينبغي ألا تطبق مشاريع المواد على الحالات التي ينطبق فيها القانون الدولي الإنساني، بما في ذلك مبادئ هذا القانون، التي لم تقبل فيها الدول بقاعدة ناهية أو تقييدية، وذلك بهدف المحافظة على قدرتها على العمل بمرونة لإدارة نزاع مسلح حسبما تقتضيه الضرورات العسكرية. وفي ضوء ما سبق ذكره، توصي الولايات المتحدة بتعديل مشروع المادة ٢١ [٤] على النحو التالي:

”لا تنطبق مشاريع المواد هذه على الأنشطة التي تخضع لأحكام القانون الدولي الإنساني، بما في ذلك مبادئه وقواعده“.