



International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر

شرح

مسودة الإرشادات
المتعلقة بتسهيل وتنظيم المساعدات الدولية للإغاثة
والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث

النسخة الصادرة ٢٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧

ملاحظة: أعد هذا الشرح لأغراض التوضيح فقط ، وليس مطروحا على المؤتمر الدولي للصليب الأحمر والهلال الأحمر ليعتمده رسميا.

شرح مسودة الإرشادات المتعلقة بتسهيل وتنظيم المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث

قائمة المحتويات

٣	.....	خلفية
٤	.....	مقدمة
٤	..... الغرض والنطاق	١ -
٦	..... التعاريف	٢ -
١٢	.....	الجزء الأول: المسؤوليات الأساسية
١٢	.....	٣ - مسؤوليات الدول المتضررة
١٣	.....	٤ - مسؤوليات الجهات المساعدة
١٨	.....	٥ - المسؤوليات الإضافية لكل الدول
١٨	.....	٦ - المسؤوليات المتعلقة بالانحراف وكيفية استعمال الموارد
١٩	.....	الجزء الثاني: الإنذار المبكر والتأهب
١٩	.....	٧ - الإنذار المبكر
١٩	.....	٨ - الأطر القانونية والسياسية والمؤسسية
٢٠	.....	٩ - الدعم الإقليمي والدولي للقدرات المحلية
٢١	.....	الجزء الثالث: مباشرة المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث وإنهاؤها
٢١	.....	١٠ - مباشرة المساعدة
٢٢	.....	١١ - مباشرة الإغاثة العسكرية
٢٢	.....	١٢ - إنهاء المساعدة
٢٣	.....	الجزء الرابع: أهلية الحصول على التسهيلات القانونية
٢٣	.....	١٣ - منح تسهيلات للدول المساعدة
٢٣	.....	١٤ - منح تسهيلات للمنظمات الإنسانية المساعدة
٢٤	.....	١٥ - منح تسهيلات لجهات مساعدة أخرى
٢٥	.....	الجزء الخامس: التسهيلات القانونية لدخول البلد وتنفيذ العمليات
٢٦	.....	١٦ - أفراد الإغاثة
٢٧	.....	١٧ - السلع والمعدات
٣٠	.....	١٨ - السلع والمعدات الخاصة
٣٣	.....	١٩ - النقل
٣٤	.....	٢٠ - المركز القانوني المحلي المؤقت
٣٥	.....	٢١ - الضرائب
٣٦	.....	٢٢ - الأمن
٣٦	.....	٢٣ - ساعات العمل الإضافية
٣٥	.....	٢٤ - التكاليف
٣٧	.....	المراجع
٣٩	.....	الملحق ١: خريطة بالتسهيلات القانونية الواردة في القسم الخامس والمطبقة في الإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث

خلفية

دعا المؤتمر الدولي الثامن والعشرون للصليب الأحمر والهلال الأحمر المنعقد سنة ٢٠٠٣، في هدفه النهائي رقم ٣-٢-٦، الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر (الاتحاد الدولي) إلى دراسة القوانين القائمة في مجال الاستجابة الدولية للكوارث والكشف عن ما يتضمنه من ثغرات ووضع "نماذج وأدوات وإرشادات" بهذا الخصوص، ورفع تقرير بذلك إلى المؤتمر الدولي الثلاثين في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧.

وكشف برنامج الاتحاد الدولي الخاص بقوانين وقواعد ومبادئ الاستجابة الدولية للكوارث في الدراسات والمشاورات التي أجراها لاحقا عن ثغرات في (١) نطاق القانون الدولي القائم وتغطيته الجغرافية، (٢) الإحاطة بالقوانين الدولية القائمة وتطبيقها (٣) وعلى الأخص مدى قدرة القانون المحلي على مواجهة القضايا القانونية العامة المرتبطة بعمليات الإغاثة الدولية والانتعاش في حالات الكوارث. وكشف عن مجموعة من المشكلات القانونية التي تبرز بشكل منتظم في عمليات الإغاثة الدولية الكبرى، ومنها العقبات الإدارية للدخول إلى البلد المعني والعمل فيه، والثغرات في تأمين جودة الإغاثة الدولية وتنظيم أنشطة الانتعاش وتنسيقها. ويرد وصف هذه الاكتشافات بالتفصيل في دراسة مكتبية بعنوان "القانون والقضايا القانونية في ميدان الاستجابة الدولية للكوارث" ستصدر في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧.

ولحفظ الحوار حول هذه المسائل وإيجاد حلول ممكنة لها، نظم الاتحاد الدولي مجموعة من المشاورات الرسمية مع الدول والجمعيات الوطنية وغيرها من المنظمات الإنسانية وأصحاب الشأن خلال فترة استمرت ١٨ شهرا ما بين ٢٠٠٦ و٢٠٠٧. ونظم الاتحاد الدولي وشركاؤه بصفة خاصة محافل إقليمية رفيعة المستوى في أفريقيا وآسيا والمحيط الهادي والأمريكتين وأوروبا والشرق الأوسط من أجل ممثلين رفيعي المستوى عن الحكومات والجمعيات الوطنية والجهات الإنسانية المعنية الأخرى. وكان الناتج الرئيسي لهذه المناقشات هو وضع "إرشادات تسهيل وتنظيم المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث" التي تتناول أهم المجالات التي حددتها الجهات المعنية وتستند إلى اللغة والمبادئ المتفق عليها والواردة في الصكوك الدولية القائمة. وعرضت مسودة الإرشادات على المؤتمر الدولي الثلاثين للصليب الأحمر والهلال الأحمر الذي سيعقد في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧ لاعتمادها.

ويقدم هذا الشرح نبذة عن تاريخ نصوص مسودة الإرشادات ويلخص السوابق القانونية التي تستند إليها. وقد أعد هذا الشرح لأغراض التوضيح فقط وليس مطروحا لاعتماده رسميا. ويرد نص الإرشادات بالخط المائل في هذه الوثيقة، بينما يرد الشرح بالخط الاعتيادي.

ونود توجيه انتباهكم إلى أن النصوص الكاملة للوثائق المشار إليها في الشرح التالي متاحة في قاعدة بيانات برنامج القوانين والقواعد والمبادئ الدولية لمواجهة الكوارث على انترنت وعنوانها <http://www.ifrc.org/idrl>.

١ - الغرض والنطاق

١ - إن هذه الإرشادات غير ملزمة. ويؤمل أن تستعين بها الدول لتعزيز قوانينها وسياساتها و/أو إجراءاتها في مجال الاستجابة الدولية للكوارث حسبما هو مناسب، علما بأنه ليس للإرشادات أي أثر مباشر على الحقوق أو الالتزامات المترتبة على القانون المحلي.

ليست هذه الإرشادات معاهدة ولا يراد أن تكون ملزمة قانونا. وهي تسترشد بالقواعد والخبرات العملية الدولية القائمة، وتهدف، بالأحرى، إلى التعبير عن إجماع دولي على الخطوات التي يمكن أن تتخذها الدول لتحسين أطرها التنظيمية لضمان وصول المساعدات المناسبة بسرعة في حالة وجود حاجة إلى المعونة الدولية، دون أن تحل محل جهود الإغاثة والانتعاش المحلية. ويرجع إلى الدول نفسها خيار استعمال هذه الإرشادات وكيفية استعمالها.

ولما كان من المقرر لهذه الإرشادات أن تكون غير ملزمة، فقد تم استعمال كلمة "ينبغي" في كل الوثيقة بدلا من استعمال تعبير أكثر إلزاما، علما بأن العديد من الأحكام تعيد إيراد عناصر من القانون الدولي الملزم. لذا، ينبغي ألا يجري تفسيرها على إنها تعدل، في أي شكل من الأشكال، أحكام القانون الدولي القائمة كما تم توضيحه في الفقرة ٤-١.

٢ - تستند هذه الإرشادات إلى عدد من الصكوك الدولية القائمة، بما فيها قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٤٦/١٨٢ لسنة ١٩٩١ والقرار رقم ١٥٠/٥٧ لسنة ٢٠٠٢، وإجراءات إرسال الإغاثة الدولية لسنة ١٩٧٧ وإطار عمل هيوغو لسنة ٢٠٠٥.

وتستند هذه الإرشادات، كما سبق أن ذكرنا أعلاه، إلى جمهرة من المعاهدات والقرارات والمبادئ التوجيهية ومدونات السلوك القائمة التي اتفق عليها المجتمع الدولي. وتم تجميع هذه الصكوك ووصفها في الدراسة المكتوبة عن القانون الدولي لمواجهة الكوارث المشار إليها أعلاه. وتورد الفقرة التالية عددا من الأمثلة الرئيسية على هذه الصكوك.

تجدر الإشارة إلى أن المؤتمر الدولي للصليب الأحمر والهلال الأحمر سبق أن اعتمد صكوكا مماثلة في الماضي. وتضم تلك الصكوك " إجراءات إرسال إمدادات الإغاثة على وجه السرعة" (١٩٧٧) (التي اعتمدها المؤتمر الدولي والجمعية العامة للأمم المتحدة)، وكذلك إعلان مبادئ لتنظيم الإغاثة الإنسانية الدولية للسكان المدنيين في حالات الكوارث (١٩٦٩)، ومبادئ وقواعد الصليب الأحمر والهلال الأحمر للإغاثة في حالات الكوارث (١٩٦٩، المعدلة لاحقا). كما استلهمت هذه الإرشادات من مبادرة إقليمية حديثة وضعتها الجمعيات الوطنية لدول البلقان وأدت إلى وضع مجموعة من "القواعد والممارسات الموصى بها" لتنظيم الإغاثة في حالات الكوارث سنة ٢٠٠٤.

٣ - والغرض منها هو الإسهام في الاستعداد القانوني الوطني عن طريق توفير المشورة للدول التي يهملها أن تحسن أطرها القانونية والتخطيطية والمؤسسية المحلية المتعلقة بالمساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث. وبينما تؤكد هذه الإرشادات على الدور الأساسي للسلطات والجهات المحلية، فإنها توصي في الوقت نفسه بمنح حد أدنى من التسهيلات القانونية للدول والمنظمات الإنسانية التي تقدم مساعدتها والمستعدة للالتزام بحد أدنى من معايير التنسيق والجودة والمسؤولية، والقادرة على القيام بذلك. ويؤمل أن يؤدي استعمال هذه الإرشادات إلى تحسين جودة المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث وفعاليتها لخدمة المجتمعات المحلية المتضررة من الكوارث بشكل أفضل.

يعود السبب الجوهرى لصياغة هذه الإرشادات إلى إدراك حقيقة النمو الهائل لأوساط الإغاثة الدولية في حالات الكوارث من حيث عدد الجهات التي تعمل في هذا الميدان وتنوعها. ولم يكن هناك، قبل قرن مضى، سوى عدد محدود من الدول والمنظمات الإنسانية التي كانت تشارك بانتظام في مواجهة الكوارث، في حين يمكن أن يستجيب لكوارث اليوم مئات الجهات الدولية، من دول ومنظمات إنسانية وشركات خاصة وأفراد

وينطوي هذا التغيير على جوانب إيجابية عديدة، حيث إنه يجلب طاقة وتمويلا وأساليب عمل جديدة لخدمة الأشخاص المتضررين. ولكنه يخلق، من الناحية التنظيمية، تعقيدات إضافية من حيث الطابع المهني والجودة (على الأقل). وإذا كان من الأسهل، في الماضي، حل المشكلات التنظيمية بصورة غير رسمية، فإن هذا الأسلوب في حل المشكلات أخذ يزداد تعقيدا يوما بعد يوم. لذا نجد اليوم في كل عملية من عمليات الإغاثة عوائق بيروقراطية في بعض الحالات، ونقصا في المراقبة الفعالة في حالات أخرى.

لذا، تضع هذه الإرشادات حدا أدنى من التسهيلات القانونية التي ينبغي منحها للدول المساعدة والمنظمات الإنسانية المساعدة، ولكنها توصي في الوقت نفسه بأن تكون مرتبطة بضمان الالتزام بالمعايير المقبولة دولياً.

٤- ولا يراد تطبيق هذه الإرشادات في حالات النزاعات المسلحة أو في حالات الكوارث التي تحدث أثناء نزاعات مسلحة، وليس الغرض منها إجراء تغييرات في أي من القواعد التي تحكم الإغاثة في مثل هذه الظروف. كما ليس الغرض منها التوصية بإدخال أي تغيير أو التأثير في معنى أو في تطبيق القانون الدولي أو الاتفاقات الدولية القائمة، ومنها على سبيل المثال وليس الحصر:

(أ) القانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان وقانون اللاجئين؛

(ب) الشخصية القانونية والمركز القانوني للدول والمنظمات الدولية الحكومية والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر واللجنة الدولية للصليب الأحمر؛

(ج) القانون الدولي الخاص بالامتيازات والحصانات؛

(د) النظام الداخلي للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر ولوائحها والاتفاقات القانونية القائمة بين مكونات الحركة فرادى والدول المعنية؛

(هـ) الاتفاقات القائمة بين الدول أو بين الدول والجهات المساعدة.

لقد وضعت هذه الإرشادات من أجل حالات الكوارث وليس النزاعات المسلحة. وهي تميز بين الاثنين لعدة أسباب.

وأول هذه الأسباب هو أن القانون الدولي الإنساني ينص على عدد أكبر وأوضح من الحقوق والواجبات المتعلقة بالمساعدة الإنسانية الدولية بالمقارنة مع تلك الواردة في الصكوك القائمة في مجال تقديم مساعدات الإغاثة في حالات الكوارث. كما أنها تربط بشكل مباشر وواضح وغير مشروط تقريبا، خلافا للقوانين الدولية الأخرى، بين الأشخاص المحتاجين والجهات الإنسانية الدولية (أنظر مثلا اتفاقية جنيف الرابعة لسنة ١٩٤٩، المادتان ٣٠ و٥٩؛ البروتوكول الإضافي الثاني لاتفاقيات جنيف (١٩٧٧)، المادة ٧٠ (والتعليقات)؛ البروتوكول الإضافي الثاني لاتفاقيات جنيف (١٩٧٧)، المادة ١٨ (والتعليقات)؛ أنظر أيضا دراسة اللجنة الدولية للصليب الأحمر عن القانون العرفي الإنساني الدولي (٢٠٠٥)، القاعدتان ٥٥ و٥٦). ومن الأساسي ألا يؤثر وضع قواعد أو معايير في مجال الاستجابة للكوارث في التطبيق الكامل للقانون الدولي الإنساني. وبقدر ما ينبغي أن يشمل القانون الدولي الإنساني الإغاثة في حالات الكوارث التي تقع في سياق نزاع مسلح، فلا لزوم لأن تتناول هذه الإرشادات مثل هذه الظروف (أنظر القواعد

والممارسات التي أوصت بها الجمعيات الوطنية لدول البلقان سنة ٢٠٠٤، القسم ألف-٢، التي تستثني الكوارث في أوقات النزاعات لنفس السبب)

والسبب الثاني هو أن ظروف الكوارث تختلف سياسيا وتشغيليا عن ظروف النزاعات المسلحة فظروف النزاعات تعد، بحكم طبيعتها، أكثر حساسية من الناحية السياسية بالمقارنة مع حالات الكوارث الطبيعية البحتة. إن رفض السماح بدخول الإغاثة الإنسانية هو من الأمور الشائعة للأسف. وعلى العكس من ذلك، يعد اضطلاع الجهات المحلية بالدور الرئيسي في مواجهة الكوارث وتنسيق وتنظيم الإغاثة الدولية من الأمور المقبولة. وعادة ما تطلب الدولة المتضررة نفسها المعونة الدولية عندما تحتاج إليها. وعليه، فعلى الرغم من ضرورة حصول الأشخاص المتضررين على مساعدات الإغاثة والانتعاش أيا كان نوع الأزمة التي خلقت الحاجة، هناك أساس عملي للتمييز في طريقة تنظيم الإغاثة الخارجية بين النزاعات والكوارث.

ولا تتعارض هذه الإرشادات مع القانون الدولي الإنساني، كما لا تسعى إلى منافسة أي قانون دولي أو اتفاقات دولية قائمة، ويشمل ذلك كلا من القانون العالمي والإقليمي (مثل قواعد ولوائح الاتحاد الأوروبي). فلا تتناول هذه الإرشادات، بالتحديد، حقوق الأشخاص المتضررين مباشرة حيث أن طبيعة هذه الحقوق تقنية في المقام الأول، بل أنها وضعت لمعالجة مجموعة متميزة من المشكلات التنظيمية الشائعة في العمليات الدولية. وبالتالي، فإن قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني وقانون اللاجئين تمثل جميعها مصادر إضافية مهمة للدول التي تقوم بصياغة قوانين وسياسات للتأهب للإغاثة والانتعاش في حالات الكوارث.

يضاف إلى ذلك أن العديد من التسهيلات القانونية المنصوص عليها في الجزء الخامس هي تسهيلات ينبغي أن تكون مضمونة أصلا للموظفين الدبلوماسيين والقنصلين، ولمسؤولي المنظمات الدولية الحكومية والعناصر الدولية لحركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر بحكم القانون الدولي. فيضمن كلا من القانون الوضعي والقانون العرفي، على سبيل المثال، تمتع المنظمات الدولية بشخصية قانونية محلية تتيح لها الاضطلاع ببعض الإجراءات القانونية كإبرام عقود ورفع دعاوى قانونية. وبالمثل، يمنح قانون الامتيازات والحصانات المستفيدين منه حقوقا فيما يتعلق بالتأثيرات والجمارك والضرائب والأمن. ولا تنطبق الامتيازات والحصانات عادة على أفراد الإغاثة والانتعاش الأولي التابعين لحكومات أجنبية (كما ورد في التعليقات على القاعدة ١٤ من القواعد النموذجية لمعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث)، غير أن العديد من المعاهدات الثنائية وغيرها من الاتفاقات تمنحهم تلك الحصانات بالتحديد للاضطلاع بأنشطة الإغاثة في حالات الكوارث.

وكما ذكرنا أعلاه، تملك الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر عددا من الاتفاقات والممارسات واللوائح التي وافقت الدول على بعضها باعتمادها في المؤتمر الدولي. ولا تقيد هذه الإرشادات أو تعدل أيا من هذه القواعد واللوائح أو الحقوق والالتزامات الناشئة عنها. وأخيرا، عقدت دول عديدة اتفاقات مع جهات دولية حكومية و جهات غير حكومية، محددة بعض الحقوق والمسؤوليات المطبقة في الإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث. ولا ينبغي اعتبار هذه الاتفاقات ملغاة أو معدلة لمجرد اعتماد هذه الإرشادات.

٢ - التعاريف

لتوضيح هذه الإرشادات، يُقصد بالكلمات والعبارات الواردة أدناه ما يلي:

١ - "الكارثة": هي اضطراب خطير في وظائف المجتمع يمثل خطرا ملموسا وواسع النطاق على حياة البشر وصحتهم وملكيتهم أو بيئتهم. وقد يرجع سبب الكارثة إلى حادث أو إلى الطبيعة أو إلى نشاط بشري، وقد تكون مفاجئة أو ناجمة عن تطورات طويلة الأجل، باستثناء النزاع المسلح.

يكاد عدد تعاريف كلمة "الكارثة" يوازي تعدد الصكوك الدولية المتعلقة بهذا الموضوع. وقد دفعت الصعوبات السياسية المرتبطة بتعريف الكلمة البعض إلى التخلي عن جهودهم بالكامل (أنظر شرح مسودة

إرشادات ماكس بلانكت، وقرروا، عوضاً عن ذلك، استعمال عبارة "المساعدة الإنسانية" فقط؛ اتفاقية البلدان الأمريكية، التي لا تقدم أي تعريف للكلمة). ولما كان الغرض من مسودة الإرشادات هذه هو تطبيقها على الكوارث فقط وليس على كل الحالات التي يمكن أن تلمس فيها المعونة الإنسانية (كالنزاعات المسلحة التي ستناقش فيما يلي)، فمن المهم أن تقدم هذه المسودة تعريفاً للكارثة.

يستند هذا التعريف إلى المادة ١(٦) من اتفاقية تامبير التي تعد أحد أحدث المعاهدات المتعددة الأطراف في هذا المجال. كما أنه يشبه التعريف المعتمد في المادة ١(٣) من اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن إدارة الكوارث ومواجهة الطوارئ لسنة ٢٠٠٥ التي تعرف الكارثة بأنها "اضطراب خطير في وظائف جماعة أو مجتمع ما بما يلحق خسائر بشرية أو مادية أو اقتصادية أو بيئية فادحة". وينطبق هذا التعريف الموسع ليس على الكوارث الواضحة كالزلازل فقط، بل ينطبق أيضاً على أحداث تدريجية لا تقل دماراً عن الأولى، كالجفاف وفيروس الإيدز. وخلافاً للتعريف الوارد في اتفاقية تامبير، يستبعد التعريف الوارد في هذه الإرشادات بالتحديد الظروف التي ينطبق عليها القانون الدولي الإنساني. ويرجع هذا التمييز إلى الأسباب التي وردت أعلاه.

٢- "الإغاثة في حالات الكوارث": هي السلع والخدمات المقدمة لتلبية الاحتياجات المباشرة للمجتمعات المحلية المتضررة من الكارثة.

يشبه هذا التعريف للإغاثة في حالات الكوارث التعاريف المستعملة في العديد من الصكوك الأخرى، بالرغم من استعمال مصطلحات أولية مختلفة (أنظر مثلاً الفقرة ٤ من إجراءات إرسال الإغاثة، التي تعرف "الإغاثة الدولية"، والمادة ٢ من اتفاق التعاون الاقتصادي للبحر الأسود التي تعرف "المساعدة"؛ والفقرة ٢(أ) من إرشادات ماكس بلانك التي تعرف "المساعدة الإنسانية"). وليس المقصود بالإغاثة إمدادات الإغاثة فقط، بل تعني أيضاً الخدمات التي تقدم للأشخاص المتضررين من الكارثة.

٣- "مساعدات الانتعاش الأولى": هي السلع والخدمات المخصصة لإعادة ظروف معيشة المجتمعات المحلية المتضررة من الكارثة إلى ما كانت عليه قبل وقوعها أو تحسينها إلى حد ما، بما في ذلك المبادرات الرامية إلى زيادة القدرة على الانتعاش والحد من المخاطر، لفترة زمنية أولية تحددها الدولة المتضررة، وذلك بعد تلبية الاحتياجات الفورية للمجتمعات المحلية المتضررة من الكارثة.

تبين الدراسات والمشاورات التي أجريت في إطار برنامج القانون الدولي لمواجهة الكوارث أن عدداً من أصعب المسائل القانونية يُطرح بعد انتهاء عملية مواجهة الكارثة بعدة أسابيع أو أشهر. ويركز العديد من الصكوك الدولية القائمة في هذا المجال على فترة الإغاثة الفورية فقط للأسف.

واعتمدت صياغة هذا التعريف على تعريف كلمة "الانتعاش" الوارد في مصطلحات استراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من الكوارث "المصطلحات الأساسية الخاصة بالحد من خطر الكوارث" (متاح على العنوان التالي: <http://www.unisdr.org>) الذي يعكس توافقاً دولياً متزايداً في الآراء على أن التمييز بين الإغاثة والانتعاش ليس ناجعاً من حيث تنظيم البرامج. وبالتالي، سعت بعض الصكوك الحديثة إلى تناول كلا من أنشطة الإغاثة والانتعاش في نفس الوقت. ومنها قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٤٦/١٨٢ (١٩٩١) الذي يبين "الصلة الواضحة التي تربط بين الطوارئ وإعادة التأهيل والتنمية" ويؤكد الحاجة إلى اتخاذ تدابير تضمن تسهيل الفترات الانتقالية "بطرق تدعم الانتعاش والتنمية في الأجل الطويل"، وكذلك المادة ١ من اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا التي تعرف "إدارة الكوارث" بأنه كل الأنشطة التي تبدأ بالإغاثة وتنتهي بالانتعاش.

ويتناول هذا التعريف، من ناحية، الانتعاش من منظور شامل، حيث يشمل الجهود الرامية إلى "استعادة" الظروف السابقة، وكذلك الجهود الرامية إلى تحسين وضع المجتمعات المتضررة وجعلها أكثر قدرة على

مواجهة الكوارث المقبلة. ويتمشى هذا التعريف مع الهدف الاستراتيجي المحدد في إطار عمل هيوغو (٢٠٠٥)، الفقرة ١٢ (ج) التي تنص على تشجيع "اعتماد منهجيات الحد من المخاطر بشكل منهجي في تصميم وتنفيذ التأهب للطوارئ ومواجهتها وبرامج الانتعاش عند إعادة بناء المجتمعات المتضررة".

ومن ناحية أخرى، يقتصر هذا التعريف على "الانتعاش الأولي" الذي ينبغي أن ينحصر في فترة زمنية محدودة تحددها الظروف حسبما تقرره الدولة المتضررة. ويرجع ذلك إلى أن "الانتعاش" الكامل من كارثة كبرى قد يستغرق عدة سنوات، بل وعقودا. وتبين الخبرة التشغيلية بوضوح أن العديد من التسهيلات الواردة في الجزء الخامس تعد ضرورية في الأجل المتوسط لضمان فاعلية مساعدات الانتعاش الدولية، غير أن من الصعب على دول عديدة قبول تمديدتها إلى ما لانهاية (انظر مثلا معالجة المشاريع التي يمولها المتبرعون، وثيقة الأمم المتحدة E/C.18/2006/5 التي وافقت عليها لجنة خبراء المجلس الاقتصادي والاجتماعي المعنية بالتعاون الدولي في مجال الضرائب، في ٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦، علما بأن فرض ضرائب اعتيادية على أنشطة التنمية يُعد مقبولا، بينما ينبغي تطبيق إعفاءات خاصة على أنشطة مواجهة الكوارث).

ولكي يتاح للدول المساعدة والمنظمات الدولية المساعدة مسبقا معرفة مدة التسهيلات التي ستمنح لها، ينبغي للدولة المتضررة أن تحدد هذه الفترة بأسرع ما يمكن في أعقاب كارثة. كما ينبغي تمديد هذه الفترة بطبيعة الحال إذا اقتضى الأمر ذلك.

غير أن التسهيلات القانونية الواردة في الصكوك القائمة في مجال الإغاثة في حالات الكوارث ليست جميعها متساوية المعنى حتى في سياق الانتعاش الأولي. فالجزء الخامس يميز بين التسهيلات التي ينبغي توفيرها للإغاثة في حالات الكوارث والانتعاش الأولي على حد سواء وتلك التي ينبغي أن تقتصر على الإغاثة في حالات الكوارث. وأرفقنا بهذه الوثيقة تحت التذييل رقم ١ رسما بيانيا يوضح التسهيلات التي تنطبق على الإغاثة وتلك التي تنطبق على الانتعاش الأولي.

٤- "السلع": هي الإمدادات التي يراد تقديمها للمجتمعات المحلية المتضررة من الكارثة لإغاثةهم أو لتحقيق انتعاشهم الأولي.

٥- "الخدمات": هي الأنشطة (كالإنقاذ والرعاية الطبية) التي يضطلع بها أفراد الإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث لمساعدة المجتمعات المحلية المتضررة من الكارثة.

٦- "المعدات": هي الأشياء المادية، خلاف السلع، الضرورية للاضطلاع بعمليات الإغاثة أو تقديم مساعدات لانتعاش الأولي في حالات الكوارث كالمركبات وأجهزة الراديو.

تميل الصكوك الحالية المتعلقة بمساعدات الإغاثة في حالات الكوارث إلى تعريف سلع ومعدات الإغاثة والانتعاش بعبارات عامة للغاية بأنها السلع اللازمة لتنفيذ العمليات. فتعرف إرشادات أوسلو لسنة ٢٠٠٦ مثلا "قدرات الدفاع العسكري والمدني" بأنها تشمل أفراد الإغاثة والمعدات والإمدادات والخدمات التي توفرها منظمات الدفاع العسكري والمدني الأجنبية من أجل [مساعدات الإغاثة الدولية في حالات الكوارث] (الفقرة ٣). وبالمثل، تعرف مذكرة تفاهم حلف شمال الأطلسي عن "النقل المدني الحيوي عبر الحدود" "الإمدادات" بأنها "المعدات ووسائل النقل والسلع التي تستعمل في التعاون المدني لمواجهة عواقب كارثة، بما في ذلك المعدات والعربات والسلع اللازمة للاستعمال الشخصي لأفراد الإغاثة" (الفقرة ١(٣)).

كما يميز عدد من الصكوك بين "السلع" و"المعدات"، حيث يصف الأولى بأنها سلع مخصصة للتوزيع و/أو الاستعمال من قبل المتضررين، ويصف الثانية بأنها السلع التي يحتاج إليها مقدمو الإغاثة لتنفيذ عملهم. غير أن هذه الصكوك تعامل السلع والمعدات بنفس الطريقة من حيث الامتيازات الخاصة بالجمارك، الخ. ويقدم الملحق ياء ٥ من اتفاقية كيوتو المنقحة مثلا التعريفين التاليين "الشحن الإغاثة":

- البطاطين والخيم والبيوت الجاهزة و سلع تعقيم المياه وحفظها أو غيرها من السلع الأساسية التي ترسل كمساعدات للمتضررين من الكوارث؛

- كل المعدات والعربات وغيرها من وسائل النقل والحيوانات المدربة خصيصا للكوارث والإمدادات ولوازم أفراد الإغاثة وغيرها من السلع اللازمة لأفراد الإغاثة لكي يضطلعوا بعملهم ولمساعدتهم على العيش والعمل في إقليم الدولة المتضررة من الكارثة خلال كل المدة التي تستغرقها مهمتهم.

ويمكن الإطلاع على تعاريف مماثلة في المادة ١ من الملحق بآء ٩ من اتفاقية استانبول وفي عدد من الاتفاقات الثنائية (مثل الاتفاق بين جمهورية فرنسا وجمهورية ألمانيا الاتحادية حول المساعدة المتبادلة في حالة وقوع كوارث أو حوادث خطيرة (١٩٧٧)، المادة ٥).

تستعمل الصكوك المتعلقة بمواجهة الكوارث مصطلحات مختلفة للإشارة إلى أنشطة أفراد الإغاثة (المشار إليها في هذه الإرشادات بكلمة "خدمات")، مثل "عمليات" (الاتفاق العربي (١٩٨٧)، المادة ١ (ج)، و"إدارة الكوارث" (اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا (٢٠٠٥)، المادة ١ (٤)، و"المساعدة" (الاتفاقية الإطارية (٢٠٠٠)، المادة ١ (د)).

٧- **"أفراد الإغاثة"**: هم الأفراد والمتطوعون الذين يقدمون مساعدات الإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث.

لا يشمل هذا التعريف العاملين في الإغاثة بأجر فقط، بل يشمل أيضا المتطوعين. ولا يشمل هذا التعريف، في الأحوال العادية، المتعاقدين المستقلين المستأجرين لتقديم خدمة مساعدة والذين لا يعتبرون مع ذلك وكلاؤها. ويشمل نص منفصل من الفقرة ١٩ مسألة التأشيرات من أجل موظفي النقل المستقلين المتعاقدين لنقل سلع أو معدات الإغاثة أو أفراد الإغاثة.

٨- **"الدولة المتضررة"**: هي الدولة التي يتعرض السكان أو الممتلكات فيها لأضرار من جراء كارثة معينة.

استعملت الصكوك الدولية مجموعة متنوعة من المصطلحات للإشارة إلى الدول المتضررة من كارثة. فيستعمل بعضها مثلا عبارة الدولة أو الجهة "المتلقية" (مثلا القاعدة ألف-٢ من القواعد النموذجية لمعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث (١٩٨٢)؛ المادة ١ (١١) من اتفاق أمم جنوب شرق آسيا (٢٠٠٦)؛ وتشير صكوك أخرى إلى الدولة أو الجهة "الملتزمة" (مثل المادة ١ (٣) من اتفاقية تامبير (١٩٩٨)؛ والقاعدة ألف-٢ من اتفاق التعاون الاقتصادي للبحر الأسود، أو "الدولة المستفيدة" (مثل المادة ١ (هـ) من الاتفاقية الإطارية)).

ويفضل هنا استعمال عبارة "الدولة المتضررة" والعبارات المشابهة لها المستعملة في بعض الصكوك الأخرى (مثل قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٨٢/٤٦، الفقرة ٤، الملحق؛ والفقرة ٤ من القرار ١٥٠/٥٧؛ والفقرة ١ (٥) من قرار معهد القانون الدولي بشأن المعونة الإنسانية (٢٠٠٣)؛ ومدونة السلوك من أجل حركة الصليب الأحمر/الهدوء والمنظمات غير الحكومية، الملحق ١). وإن كانت عبارة "الدولة الملتزمة" تخدم هدف التركيز على سيادة الدولة التي تطلب مساعدات الإغاثة، فإنها لا تنطبق دائما، عندما تسند الدول، مثلا، مهمة صياغة نداءات دولية إلى الأمم المتحدة. وفي مسودة الإرشادات الحالية، تؤكد الفقرة ٣ من جديد على الدور الأولي للدولة المتضررة، وتبين الفقرة ١٠ ضرورة الحصول على موافقتها لمباشرة عملية للإغاثة والانتعاش الأولي، مما يجعل هذه الإشارة للغوية غير ضرورية. وتعني عبارة "الدولة المتلقية" أيضا أن الحكومة أو البلد هو الذي "يتلقى" مساعدات الإغاثة. ويصدق ذلك جزئيا عندما تسلم سلع ومعدات الإغاثة إلى الحكومة مباشرة، غير أن جزءا كبيرا من مساعدات الإغاثة الدولية تقدم و/أو توزع من طرف الجهات الدولية مباشرة. زد على ذلك أن المتلقين الفعليين المستهدفين هم

الأشخاص المتضررين من الكارثة. لذا يبدو أن عبارة "الدولة المتضررة" هي أكثر العبارات حيادا وقدرة على وصف الوضع.

٩- "الدولة المساعدة": هي الدولة التي تقدم الإغاثة أو مساعدات الانتعاش الأولي في حالات الكوارث، سواء بواسطة عناصر مدنية أو عسكرية.

تكاد عبارة "الدولة المساعدة" تستعمل بنفس المعنى في الصكوك الحالية المتعلقة بالاستجابة الدولية للكوارث. ويقر التعريف الحالي أيضا إمكانية تقديم المساعدة الحكومية الأجنبية إما عبر وسائل مدنية أو عسكرية. وينطبق العديد من نفس الاعتبارات والاحتياجات القانونية على جهود الإغاثة التي يبذلها هذا النوع من الجهات الحكومية. غير أن الاستعانة بالجهات العسكرية يمكن أن يثير مشاغل معينة، كما بيّناه في شرح الفقرة ١١. لذا، نُصحت الدول بالحد من مشاركتها عملا بإرشادات أو سلو المنقحة.

١٠- "الدولة المصدر": هي الدولة التي ينطلق منها أفراد الإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث والتي تنطلق منها السلع والمعدات باتجاه الدولة المتضررة.

يمكن أن تبدأ العقوبات التنظيمية أمام الإغاثة الدولية والانتعاش في حالات الكوارث في الظهور حتى قبل توجيهها نحو الدولة المتضررة. ويمكن أن تؤدي القيود التي تفرضها الدولة المضيفة على تصدير بعض السلع والمعدات أو ما تفرضه من شروط لمنح تأشيرات الخروج، إلى عرقلة قدرة الجهات الإنسانية المساعدة على توفير المساعدة السريعة والفعالة. وتم الاعتراف بذلك مثلا في إجراءات إرسال الإغاثة التي أوصت بإلغاء تأشيرات الخروج (التوصية هاء). وترد العقوبات التنظيمية للدولة المصدر، على ما يبدو، في المادة ٩ من اتفاقية تامبير، حيث تنطبق على كل "الدول الأطراف" وتشير إلى "تصدير" و"خروج" السلع والمعدات و"حركة" أفراد الإغاثة.

١١- "دولة العبور": هي الدولة التي استلمت الإغاثة أو مساعدات الانتعاش الأولي رخصة المرور عبر الإقليم الخاضع لولايتها في طريقها إلى الدولة المتضررة أو منها في إطار عمليات الإغاثة أو مساعدات الانتعاش الأولي في حالات الكوارث.

اعترف عدد من صكوك المساعدة الدولية السابقة في مجال الكوارث بأن القيود المتعلقة بالتأشيرات والجمارك في دول العبور يمكن أن تعرقل وصول الإغاثة في حالات الكوارث إلى من هم بحاجة إليها في الدولة المتضررة. لذا، أكد عدد من الصكوك القائمة على ضرورة قيام دول العبور ببعض التعهدات، ومنها اتفاقية المساعدة النووية، المادة ٩، اتفاقية تامبير، المادة ٩(٢)(د)، وقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٨٢/٤٦، والقواعد النموذجية لمكتب الأمم المتحدة للتدريب والبحث، وإجراءات إرسال الإغاثة. ويرد تعبير "السيادة الإقليمية" هنا بمعناه الواسع ليشمل كل المجالات التي يمكن لدولة معينة أن تمارس سلطتها التنظيمية عليها والتي يمكن أن تؤثر في حركة شحن الإغاثة و/أو الانتعاش الأولي أو أفراد الإغاثة.

١٢- "المنظمة الإنسانية المساعدة": هي كيان أجنبي أو إقليمي أو دولي حكومي أو دولي لا يستهدف الربح، تركز مهمته وأنشطته على الإغاثة الإنسانية أو الانتعاش أو التنمية في المقام الأول.

بالرغم من كثرة استعمال مصطلح "المنظمة الإنسانية" أثناء المناقشات الميدانية والسياسية، فننادرا ما يرد تعريف لها في الصكوك القانونية الدولية. وعلى نقيض اتفاقيات جنيف التي تخصص عددا من التسهيلات والحقوق المهمة للمنظمات الإنسانية، لا تميز معظم الصكوك الدولية القائمة فيما يتعلق بمواجهة الكوارث بين الجهات الإنسانية وغيرها من الجهات، مفترضة أنها متساوية تماما في مجال تقديم مساعدات الإغاثة والانتعاش في حالات الكوارث. فتشمل المادة ١(١٠) من اتفاقية تامبير مثلا كيانات القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية الإنسانية في تعريفها "للمنظمة غير الحكومية" وتمنحها جميعا نفس

التسهيلات. وبالمثل، يشير الملحق ياء ٥ من اتفاقية كيوتو المنقحة والملحق باء ٩ من اتفاقية استانبول إلى التسهيلات الخاصة الممنوحة لشحن الإغاثة بصرف النظر عن مصدرها.

غير أننا نبيّن، في هذه الإرشادات، الاختلافات بين عمليات وأساليب عمل المنظمات الإنسانية وغيرها من الجهات. في الوقت الذي ينبغي فيه لكل الجهات الأجنبية التي توفر الإغاثة في حالات الكوارث ومساعدات الانتعاش الأولي أن تلتزم بمعايير دنيا، ينبغي الاعتراف بالمنظمات التي أنشئت على أساس المبادئ الإنسانية التي تسترشد بها والمتخصصة في تقديم المعونة الإنسانية أو مساعدات التنمية، بصفقتها هذه ومنحها التسهيلات اللازمة. وينبغي، بصفة خاصة، عدم تبذير الأموال التي تبرعت بها الدول والجمهور من أجل تخفيف معاناة الأشخاص المتضررين في ماطلات أو عراقيل أو رسوم إدارية لا ضرورة لها. وكما أشرنا في الملحق ١ بمدونة السلوك من أجل حركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية "إذا أريد [للكالات الإنسانية غير الحكومية] أن تلتزم التزاما كاملا بمبادئها الإنسانية، فلا بد من تمكينها من الوصول إلى ضحايا الكوارث بسرعة ودون عراقيل من أجل تزويدهم بالمعونة الإنسانية".

ولكي يسري تعريف " المنظمة الإنسانية المساعدة" الوارد هنا على جهة ما، يجب أن تركز تلك الجهة رسالتها وأنشطتها على الإغاثة الإنسانية أو الانتعاش أو التنمية في المقام الأول. ويستثنى هذا التعريف، على سبيل المثال، الجهات التجارية التي تتمثل مهمتها الأولى، بصرف النظر عن أنشطتها، في تحقيق أرباح. وليس هناك ما يمنع الدول المتضررة من أن تمنح القطاع الخاص وغيرها من الجهات غير الإنسانية بعض التسهيلات القانونية أيضا، على ألا يكون ذلك على حساب المنظمات الإنسانية المساعدة. وتندرج المنظمات التي تركز أنشطتها ومهمتها على التنمية (مثل منظمات كيبير وأوكسفام والرؤية العالمية) في هذه القائمة، حيث أنه كثيرا ما تشارك في الإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث بالنظر إلى القدرات و/أو الخبرة المناسبة القائمة في الدولة المتضررة وكون مهامها ومبادئها الكامنة مشابهة لمهام ومبادئ المنظمات التي تعمل في مجال الإغاثة. غير أن التسهيلات القانونية التي ناقشناها في هذه الإرشادات لا تنطبق إلا على أنشطتها في مجال الإغاثة والانتعاش الأولي.

١٣ - " المنظمة الإنسانية المساعدة المؤهلة": هي منظمة إنسانية مساعدة مؤهلة للحصول على التسهيلات القانونية من الدول المصدر أو دولة العبور أو الدولة المتضررة، حسب الظروف، عملا بالجزء الخامس.

ر هنا بالحقوق المنصوص عليها في القانون الدولي (مثلا، فيما يتعلق بامتيازات وحصانات المنظمات الدولية كما سبق مناقشته أعلاه)، يرجع إلى الدول أمر تحديد المنظمات التي ستمنحها تسهيلات قانونية في نظمها المحلية. وسيستعمل هذا المصطلح المعرف لبيان أن قائمة التسهيلات الواردة في الجزء الخامس لن تمنح سوى للمنظمات التي تعتبرها الدولة التي تطلبها "مؤهلة".

١٤ - "الجهة المساعدة": هي أي منظمة إنسانية أو دولة مساعدة أو أي فرد أجنبي أو شركة خاصة أجنبية تقدم إغاثة خيرية، أو أي كيان أجنبي آخر يستجيب لكارثة في إقليم الدولة المتضررة أو يرسل تبرعات عينية أو نقدية إليها.

لم يفتأ تنوع الجهات الدولية التي باتت تشارك في عمليات الإغاثة الكبرى في حالات الكوارث وعددها يتزايد منذ عدة سنوات. وأخذت كيانات ومنظمات وأفراد أقرب إلى القطاع الخاص يشاركون في تلك العمليات إلى جانب الجهات "التقليدية" كالدول الأخرى وحركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية. ويعمل العديد من الجهات الدولية أساسا أو جزئيا عن طريق شركاء محليين، غير أن بعضها تقدم مساعداتها بنفسها. لذا، ينبغي للوائح المحلية الخاصة بالإغاثة الدولية والانتعاش الأولي أن تراعي هذه الظاهرة، ولهذا السبب أستعمل تعبير "الجهات المساعدة" الشامل في هذه الإرشادات. وتوصي الإرشادات، بصفة خاصة، كل الجهات الدولية المشاركة في هذه العمليات بأن

تلتزم بحد أدنى من المعايير عند تقديم مساعدات الإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث (أنظر الفقرة ٤ أدناه). غير أنه يمكن التمييز أيضا بين طريقة تنظيم وتسهيل عمل مختلف الجهات المشاركة كما نوقش أيضا في الفقرة ١٥.

الجزء الأول: المسؤوليات الأساسية

٣ - مسؤوليات الدول المتضررة

١ - تقع على الدول المتضررة المسؤولية الأولى عن ضمان الحد من مخاطر الكوارث وتقديم مساعدات الإغاثة والانتعاش في أراضيها. وتؤدي جمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر الوطنية، كجهات مساعدة للسلطات العامة في الميدان الإنساني، ومنظمات المجتمع المدني المحلية، دورا داعما أساسيا على الصعيد المحلي.

أكدت الجمعية العامة للأمم المتحدة مرارا أن على كل دولة "أولا وقبل كل شيء مسؤولية الاعتناء بضحايا الكوارث الطبيعية وغيرها من الطوارئ التي تقع في إقليمها" (أنظر مثلا قرار الجمعية العامة رقم ١٨٢/٤٦، الملحق، الفقرة ٤؛ والقرار رقم ١٥٠/٥٧، الفقرة ٥). وبالمثل، يؤكد إعلان هيوغو لسنة ٢٠٠٥ "على أن الدول تتحمل المسؤولية الأولى عن حماية الأشخاص والملكية في إقليمها من الخطر" (الفقرة ٤). وتشير الفقرة ٣(١) أيضا إلى أنه يمكن للدول أن تتحمل مسؤولياتها إما عن طريق توفير مساعدات الإغاثة والانتعاش مباشرة أو بتنظيمها على نحو يتيح لجهات أخرى أن تقدمها (سواء كانت جهات دولية أو محلية).

وفيما يتعلق بالنقطة الأخيرة، تبرز الجملة الثانية دور جمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر كجهات مساعدة، كما يؤكد النظام الأساسي لحركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر (المادة ٤(٣) التي وافقت عليها كل الدول الأطراف في اتفاقيات جنيف إلى جانب عناصر الحركة) وفي التشريع الوطني، معترفة بكل جمعية وطنية. كما تشير إلى دور غيرها من منظمات المجتمع المدني المحلية.

٢ - إذا رأت الدولة المتضررة أن حالة الكارثة تتجاوز قدرات البلد على مواجهتها، فينبغي أن تلتزم المساعدة الدولية أو الإقليمية أو كليهما لضمان تلبية احتياجات الأشخاص المتضررين.

تتعمق الفقرة ٣(٢) في مسألة المسؤوليات التي ورد وصفها في الفقرة ٣(١). وتنسجم جملتها الأولى مع الدعوة التي يوجهها إطار عمل هيوغو (٢٠٠٥) إلى الدول "لكي تضمن استجابة سريعة وفعالة في الحالات التي تتجاوز القدرات المحلية على مواجهة الكارثة" (الفقرة ٢٠(ج)، والدعوة المماثلة الواردة في قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٤٦/١٨٢ التي تحت "الدول التي يحتاج سكانها إلى المساعدة الإنسانية... على تسهيل عمل المنظمات في تقديم المساعدة الإنسانية (الملحق، الفقرة ٦)". كما أنها تنسجم مع الالتزامات التي يفرضها القانون الدولي الإنساني الدولي في حالات النزاعات المسلحة. فتنص المادة ٥٩ من اتفاقية جنيف الرابعة مثلا على أن "تسمح" سلطات الاحتلال بعمليات الإغاثة عندما لا يجري إمداد الإقليم المحتل بشكل مناسب. وتنص المادة ٣٠ على أن يحصل الأشخاص المحميون على كل التسهيلات اللازمة لالتماس المساعدة الدولية.

٣ - للدول المتضررة حق السيادة في تنسيق مساعدات الإغاثة والانتعاش في حالات الكوارث التي توفرها الجهات المساعدة على أراضيها، وتنظيمها ورصدها وفقا للقانون الدولي.

تكمل هذه الفقرة تأكيد الفقرة ٣(١) على الدور الأولي للدولة المتضررة ومسؤوليتها كجهة ذات سيادة. وكما جاء في قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٤٦/١٨٢ "يقع على الدولة المتضررة المسؤولية الأولى عن مباشرة المساعدات الإنسانية في إقليمها وتنظيمها وتنسيقها" (أنظر أيضا مشروع إرشادات

ماكس بلانك، الفقرة ١٩). وتؤكد هذه الفقرة الفرعية على حق الدولة المتضررة المطلق في التأكد من أن تكون المساعدات الدولية مناسبة ومنسقة بشكل جيد.

٤ - مسؤوليات الجهات المساعدة

تضع الفقرة ٤ مبادئ الجودة والمبادئ الإنسانية الجوهرية التي ينبغي لكل الجهات المقدمة للمساعدة أن تتبعها عند توفير مساعدات الإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث. وينبغي أن يشكل الالتزام بهذه المعايير الدنيا أساس أهلية الحصول على التسهيلات القانونية المنصوص عليها في الجزء الخامس (رهنًا بالحقوق القائمة، كما جاء في الفقرة ١).

ولا تشمل هذه المادة كل المعايير المعترف بها - بل مجرد المعايير المطبقة على كل الجهات المساعدة والتي قد يكون بوسع الدولة التي تمنح التسهيلات القانونية أن تشرف عليها. وبالتالي، فإن بعض المسؤوليات المعروفة الخاصة ببعض المنظمات الإنسانية (مثل مسؤولية الاحتفاظ بالاستقلال) لم تدرج في المادة. وإن إغفالها هنا لا يعني في أي حال من الأحوال أنها غير مهمة.

١ - ينبغي أن تلتزم الجهات المساعدة وموظفوها بقوانين الدولة المتضررة والقانون الدولي المعمول به وأن تتسق مع السلطات المحلية وأن تحترم الكرامة البشرية للأشخاص المتضررين من الكوارث في كل الأوقات.

تعبّر هذه الفقرة، شأنها شأن الفقرة ٥ من قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٨٢/٤٦، عن جانب جوهري من علاقة التعاون بين الجهات الدولية التي تقدم مساعدات الإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث والدول المتضررة، حيث تلتزم بالقوانين الوطنية المطبقة بينما تعمل في إقليمها. وبالمثل، ينبغي للجهات الدولية أن تلتزم بالقانون الدولي المطبق، بأن تضمن، مثلاً، عدم تأثير برامجها على حقوق الإنسان المحمية دولياً للأشخاص المتضررين من الكوارث. وينبغي أن تركز عمليات الإغاثة بشكل خاص على الكرامة البشرية للأشخاص المتضررين، كما ورد ذكره في الفقرة ٢٠ من إرشادات أوصلو ("يجب احترام كرامة جميع الضحايا وحقوقهم وحمايتهم")، والمبدأ ١-١ من ميثاق اسفير الإنساني (الذي يؤكد "الحق في حياة كريمة").

تعد هياكل التنسيق بين الجهات الدولية والدول المتضررة عنصراً أساسياً في معظم المعاهدات الثنائية والمتعددة الأطراف في هذا المجال. وبالإضافة إلى ذلك، وتمشيا مع الفقرة ٤ من قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٨٢/٤٦، ينبغي أن تراعي الجهات الدولية المعنية خلال اضطلاعها بأنشطتها، بالدور الأولي للدولة المتضررة، وأن تتعاون بالتالي مع السلطات المعنية في جهودها الرامية إلى تنسيق ورصد وتنظيم المساعدات بشكل ينسجم مع المبادئ الإنسانية.

٢ - ينبغي أن تضمن الجهات المساعدة تقديم مساعداتها لإغاثة والانتعاش الأولي وفقاً لمبادئ الإنسانية والحياد وعدم التحيز، وبشكل خاص:

يعترف بمبادئ الإنسانية والحياد وعدم التحيز على نطاق واسع بوصفها أساس العمل الإنساني. وقد تم التأكيد عليها، ليس في صكوك الصليب/الهلال الأحمر وحده، كالمبادئ الأساسية للحركة، بل أيضاً في وثائق تطبيق بشكل عام مثل قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ١٨٢/٤٦ (١٩٩١)، الملحق، الفقرة ٢، ومبادئ وممارسات التبرع الإنساني الجيد (٢٠٠٣)، الفقرة ١.

(أ) أن تحسب أولويات المساعدة استناداً إلى الاحتياجات وحدها،

تستند هذه الفقرة إلى الفقرة ٢ من مدونة السلوك من أجل حركة الصليب/الهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية، والغرض منها هو التشديد على أن أي أولويات و/أو اختلافات في نوع المساعدات المقدمة وتوقيتها

وكميته، يجب أن تحدد على أساس مقارنة الاحتياجات فحسب. وهي تشبه الصيغة الواردة في مبادئ وممارسات التبرع الإنساني الجيد (٢٠٠٣) التي تدعو إلى تخصيص تمويل إنساني "يتناسب مع الاحتياجات ويستند إلى تقييم الاحتياجات". وهي متماشية أيضا مع المادة الثامنة (ب) و(د) من اتفاقية المعونة الغذائية لعام ١٩٩٩ (التي تنص على "أن المعونة الغذائية ينبغي أن تستند إلى تقييم للاحتياجات تجريه الجهة المتلقية والأعضاء" و"ينبغي احترام المبادئ الإنسانية الأساسية عند تقديم المعونة الغذائية").

ويؤكد المعيار المشترك ٢ من ميثاق "اسفير" الإنساني ومعاييرها الدنيا على ضرورة قياس الاحتياجات بطريقة موضوعية لضمان توفير مساعدة مناسبة. وفي هذا الصدد، أوصت الجمعيات الوطنية لدول البلقان باعتماد قواعد وممارسات تحت الدول المتضررة على الاضطلاع بعمليات تقييم مشتركة للاحتياجات مع المنظمات الإنسانية المساعدة التي يهملها الأمر (القسم باء-ثانيا-٢). وعلى أي حال، ينبغي أن تكون طريقة تقييم الاحتياجات وتغطيتها مناسبة للظروف وحالة الطوارئ فيها، كما ينبغي أن تستوفى بشكل مناسب.

(ب) أن توفرها للأشخاص المتضررين من الكارثة دون أي تمييز (قائم على الجنسية، العنصر، العرق، المعتقدات الدينية، الطبقة الاجتماعية، نوع الجنس والعجز والسن والآراء السياسية)؛

لقد تم اشتقاق صيغة هذه الفقرة من الفقرة ٦ (أ) من مشروع إرشادات ماكس بلانك. كما أنها مشتقة أيضا من الفقرة ٢ من مدونة السلوك من أجل حركة الصليب/الهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية، ومبدأ عدم التحيز الأساسي الوارد في المبادئ الأساسية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والذي يرد وصفه في الفقرة ١ من مبادئ وممارسات التبرع الإنساني الجيد. وتقدم قائمة غير حصرية بأسس التمييز المحظورة تشبه تلك المنصوص عليها في المبادئ الأساسية للصليب الأحمر والهلال الأحمر التي ترد في ديباجة النظام الأساسي للحركة.

(ج) أن توفرها دون السعي إلى ترويج موقف سياسي أو ديني معين، أو التدخل في الشؤون الداخلية للدولة المتضررة، أو كسب منفعة اقتصادية من المساعدات الخيرية؛

لقد تم اشتقاق صيغة هذه الفقرة من الفقرة ٣ من مدونة السلوك من أجل حركة الصليب/الهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية، ومبدأ الحياد الأساسي الوارد في المبادئ الأساسية للصليب الأحمر والهلال الأحمر. وهي تؤكد قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٨٢/٤٦ (الملحق، الفقرة ٢) والمادة ٢-٧ من ميثاق الأمم المتحدة. وهي تشدد أيضا على أن مساعدات الإغاثة الخيرية ينبغي ألا تستخدم كتغطية لتحقيق أرباح تجارية، كفتح أسواق جديدة. ويقوم مشروع المبادئ التوجيهية لمشاركة القطاع الخاص الخيرية في العمل الإنساني على شعور مشابه. علما بأن مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية والمحفل الاقتصادي العالمي يقوم حاليا بصياغة مشروع هذه المبادئ التوجيهية بالتشاور مع شركاء آخرين.

(د) ألا تستخدمها كوسيلة لجمع معلومات حساسة ذات طابع سياسي أو اقتصادي أو عسكري لا علاقة لها بعمليات الإغاثة أو مساعدات الانتعاش الأولي في حالات الكوارث.

تشبه هذه الفقرة ما ورد في الفقرة ٤ من مدونة السلوك من أجل حركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية، حيث يناقش ذلك بوصفه وسيلة لتفادي الاستفادة من أنشطة المنظمات الإنسانية لتحقيق أهداف السياسة الخارجية للحكومات. وبينما يعد موضوع الاستقلال أمرا مقتصرًا على المنظمات الإنسانية، فإن نفس واجب الامتناع عن جمع معلومات حساسة يجب أن ينطبق على أي جهة مساعدة تقدم معونتها في دولة متضررة.

٣ - ينبغي لإغاثتها ومساعداتها للانتعاش الأولي أن تراعي الآتي إلى أقصى حد ممكن:

تمثل أحكام الفقرة ٤ (٣) عناصر مهمة للغاية من الإغاثة وأنشطة الانتعاش الأولي في حالات الكوارث، غير أن من الصعب قياسها أحيانا، وقد تتفاوت إمكانيات تأمينها بشكل معقول وفقا للظروف (أنظر ميثاق اسفير ومعاييرها الدنيا في مجال الاستجابة للكوارث، الصفحة ١٤، حيث يشار إلى "أنه لا مفر من مواجهة حالات قد يصعب فيها- بل قد يتعذر- تحقيق كل المعايير"). لذا، تدعو هذه الفقرة الفرعية الجهات المساعدة إلى بذل جهودها بحسن نية للالتزام بهذه المعايير.

أ) أن تلبى الاحتياجات الخاصة، إن وجدت، للنساء وخاصة الفئات الأشد ضعفاً التي قد تشمل الأطفال والنازحين داخليا والمسنين والمصابين بعجز والمصابين بفيروس الإيدز وغير ذلك من الأمراض المقعدة؛

هناك اعتراف واسع النطاق باحتياجات الفئات الضعيفة، غير أن تلبيتها في حالات الكوارث غالبا ما تكون غير كافية. ويعترف القانون الدولي الإنساني بهذه الاحتياجات في سياق النزاعات المسلحة ويدعو إلى اتخاذ تدابير إيجابية محددة لضمان مواجهتها عبر جهود الإغاثة. فتنص المادة ٧٠ (١) من البروتوكول الإضافي الأول مثلا على أن "تعطى الأولوية لدى توزيع إرساليات الغوث لأولئك الأشخاص كالأطفال وأولات الأحمال وحالات الوضع والمرضع الذين هم أهل لأن يلقوا معاملة مفضلة أو حماية خاصة وفقا للاتفاقية الرابعة أو لهذا البروتوكول". وبالإضافة إلى ذلك، كشفت دراسة أجرتها اللجنة الدولية للصليب الأحمر عن القانون العرفي الدولي الإنساني نُشرت مؤخرا، عن قاعدة عرفية تتعلق بكل من النزاعات الدولية والمحلية تنص على أن الأطفال "والمسنين والمصابين بعجز والمعوقين يستحقون احتراماً وحماية خاصين" (القاعدتان ١٣٥ و١٣٨). وينبغي أن تشمل تلك القاعدة حالات الكوارث أيضا. وبالفعل، تطلب المادة الثامنة من اتفاقية المعونة الغذائية لعام ١٩٩٩ من الأعضاء "أن يولوا اهتماما لتلبية الاحتياجات التغذوية الخاصة للنساء والأطفال" ولاستهداف "الفئات الضعيفة" عند قيامها بتوزيع المعونة الغذائية مجانا. وتعترف اتفاقية عام ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين والمبادئ التوجيهية لعام ١٩٩٨ بشأن النزوح المحلي، من جملة صكوك أخرى، بالاحتياجات الخاصة للنازحين.

ب) أن تتناسب مع احتياجات الأشخاص المتضررين وأن تتماشى مع أي من معايير الجودة الدولية السارية؛

تدعو هذه الفقرة الجهات الدولية إلى بذل قصارى جهدها لضمان توفير أنسب مساعدة ممكنة. وتنص المادة الثالثة(ي) من اتفاقية المعونة الغذائية لسنة ١٩٩٩ كذلك على أن "تستجيب كل المواد التي يجري توفيرها كمعونة غذائية لمعايير الجودة الدولية وأن تحترم العادات الغذائية والاحتياجات التغذوية لمن يتلقونها [.]". كما أنها تتماشى مع الفقرة ٥ من مدونة السلوك من أجل حركة الصليب/الهملال الأحمر والمنظمات غير الحكومية التي تدعو إلى احترام "الثقافة والتقاليد". وقد تم اقتراح أحكام مشابهة إلى حد ما في مشروع إرشادات ماكس بلانك، الفقرة ١٦(ج) وفي المادة ١٠ من مشروع اتفاقية عام ١٩٨٤. ولا توجد وثيقة واحدة تحدد "معايير دولية للجودة" تسري على الجميع، بل أن هناك عددا من الأدوات المقبولة على نطاق واسع في هذا الميدان، مثل الميثاق الإنساني والمعايير الدنيا للاستجابة للكوارث (مشروع اسفير).

ج) أن يجري تنسيقها مع جهات محلية ومساعدة معنية أخرى؛

يعترف المجتمع الدولي منذ أمد بعيد بالأهمية المركزية للتنسيق المناسب فيما بين الجهات الدولية ومع جهات الإغاثة المحلية (إلى جانب السلطات الحكومية)، ويتضح ذلك مثلا في القرارات السنوية المخصصة لتعزيز التنسيق التي تتخذها الجمعية العامة للأمم المتحدة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي (أنظر مثال قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٣٤/٦١ (٢٠٠٦)، وقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٥/٢٠٠٦ (٢٠٠٦)). وبالمثل، تتعهد مدونة من أجل الصليب الأحمر والهملال الأحمر

والمنظمات غير الحكومية، في سياق التزام بتنظيم جهود الإغاثة استنادا إلى القدرات المحلية، بأن يولي الموقعون عليها "أولوية كبرى للتنسيق".

(د) أن تقدم وتنفذ بطريقة تراعي الأعراف والتقاليد الثقافية والاجتماعية والدينية؛

تتمشى هذه الفقرة مع الفقرة ٥ من مدونة السلوك من أجل حركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية التي تدعو إلى احترام "الثقافة والتقاليد". وينبغي تطبيقها على مواد وخدمات الإغاثة نفسها (ينبغي مثلا توفير مواد غذائية مقبولة محليا؛ ينبغي أن يراعى تصميم المنازل والتقاليد والمحرمات المحلية)، وكذلك طريقة تقديمها. وبالتالي، فإن أي تصرف صادر عن أفراد الإغاثة يفنقر إلى الاحترام سيكون مستهدفا. غير أن الفقرة ٤(١)، تنص على أن الجهات المساعدة ملزمة بدورها بعدم انتهاك القانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان. ولا ينبغي الذهاب بمراعاة المعايير المحلية إلى حد انتهاك حقوق الإنسان.

(هـ) أن يجري توفيرها وتصميمها وتنفيذها ومتابعتها وتقييمها بمشاركة الأشخاص المتضررين أنفسهم، بمن فيهم النساء والشباب والمسنين؛

تسترشد هذه الفقرة بالفقرة ٧ من مبادئ وممارسات التبرع الإنساني الجيد. كما أنها تتماشى مع الفقرة ٧ من مدونة السلوك من أجل حركة الصليب/الهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية، ومبادئ المساءلة الدولية لشراكة المساءلة الإنسانية، القسم باء -ثالثا- ١٧ من القواعد والمبادئ التي أوصت بها الجمعيات الوطنية لدول البلقان. وتنص المادة الثالثة عشرة من اتفاقية المعونة الغذائية لعام ١٩٩٩ على أن "يولي الأعضاء اهتماما خاصا... بتسهيل مشاركة النساء في عملية اتخاذ القرارات وفي تنفيذ عمليات تقديم المعونة الغذائية". وتشكل مساءلة المستفيدين للجهات الإنسانية عنصرا أساسيا لضمان توفير المساعدة المطلوبة في ظل عمليات الإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث.

(و) أن تقدم من قبل موظفين أكفاء تلقوا التدريب المناسب

هناك نص تشترك فيه المعاهدات الثنائية القائمة في مجال الاستجابة للكوارث يفيد بأن تعين الدول موظفين مدربين ومؤهلين بشكل كامل لا غير (انظر مثلا الاتفاق بين جمهورية ألمانيا الاتحادية ومملكة هولندا بشأن التعاون المتبادل في حالة وقوع كوارث، بما في ذلك حوادث خطيرة (١٩٩٨)، المادة ٤). كما يبرز العديد من الوثائق التي تحدد المعايير الإنسانية مسألة الكفاءة، ومنها ميثاق اسفير الإنساني ومعايير الدنيا، كالمعيار المشترك ٧؛ ونموذج الجودة لمشروع كومباس الذي وضعته مجموعة U.R.D. سنة ٢٠٠٤ (المعيار الأول)، ومعايير إدارة الجودة والمساءلة الدولية لشراكة المساءلة الإنسانية (كالحدا الأء ٤). وبالمثل، تؤكد مدونة السلوك من أجل حركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية على أن "تقوم برامجنا على معايير الكفاءة والخبرة المهنية العالية من أجل تفادي هدر الموارد الثمينة بأقصى ما يمكن". وعليه، ينبغي أن تستجيب الدول المساعدة والمنظمات الإنسانية المساعدة للكوارث بالمستوى المناسب من أفراد الإغاثة.

(ز) أن تكون متناسبة مع قدراتها التنظيمية؛

إلى جانب قضايا التدريب والقدرة، قد تكون الجهات المساعدة مقيدة في ما يمكنها أن تنجزه في عمليات الإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث من حيث مواردها وتفويضها وتركيزها التنظيمي. ويمكن أن تؤدي المبالغة في الأهداف التي يراد تحقيقها في هذا المجال إلى ثغرات في الخدمات، لا سيما عندما يجري تقاسم المهام في إطار التنسيق. وكما جاء في دليل "اسفير" (الصفحة ٣٤) "يرجح أن تتجاوز الاحتياجات الإنسانية الشاملة الموارد التنظيمية حتى ضمن حدود خبرة وكالة معينة وتفويضها الخاص...". لذا، ينبغي أن تهدف الجهات المعنية إلى الاضطلاع بما تجيده بكفاءة " وأن تكون مستعدة

للاعتراف بالثغرات في قدرتها على تلبية الاحتياجات الأساسية على وجه السرعة" بحيث يتاح للجهات المحلية أو الدولية الأخرى تليبيتها.

(ح) أن تستند إلى قدرات الحد من المخاطر والإغاثة والانتعاش المحلية وأن تنفذ بطريقة تعزز تلك القدرات وتقلل من خطر التعرض للكوارث في المستقبل.

تستند هذه الفقرة إلى الفقرتين ٦ و ٨ من مدونة السلوك من أجل حركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية. كما أنها تتماشى مع الفقرة ٨ من مبادئ وممارسات التبرع الإنساني الجيد لسنة ٢٠٠٣. وتعترف بما كشفت عنه تقييمات ماضية عديدة لعمليات الإغاثة من أن المساعدات الدولية تميل إلى إضعاف آليات المواجهة المحلية بدلا من تعزيزها وخلق أوجه ضعف جديدة أمام الكوارث.

(ط) أن يجري تقديمها بطريقة تقلل من الآثار السلبية على المجتمع المحلي والاقتصاد المحلي وسوق العمل وأهداف التنمية والبيئة إلى أدنى حد ممكن؛

تدعو الفقرة ٨ من مدونة السلوك من أجل حركة الصليب/الهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية الجهات الإنسانية إلى "أن تسعى للحد من الضعف أمام الكوارث وتلبية الاحتياجات الأساسية". ولتحقيق ذلك، يبين النص التوضيحي أن عليها أن "تحاول التقليل من الوقوع السلبي للمساعدات الإنسانية بأكبر قدر ممكن". ولعل أحد أكثر الآثار السلبية للمعونة الدولية التي يجري ذكرها، هو ما تسببه من اختلال في سوق المواد والعمل والسكن. وتبلغ تلك الآثار نروتها بصفة خاصة في خضم العمليات الكبرى، عندما يتعين إنفاق كميات كبيرة من الأموال بسرعة مما يؤدي إلى تضخم في الأسعار ويسبب مشكلات أخرى. غير أن ذلك لا يعني أنه ينبغي تفادي الأسواق المحلية في كل الأحوال، بل يمكن للإنفاق المحلي لعمليات الإغاثة والانتعاش، على العكس من ذلك، أن تكون بمثابة الحافز الذي تحتاج إليه الاقتصادات المتضررة من الكارثة

لذا، تدعو اتفاقية المعونة الغذائية لعام ١٩٩٩ الأعضاء إلى "إيلاء اهتمام خاص لتفادي الآثار الضارة على المحاصيل والإنتاج والهيكل التجارية المحلية، عن طريق تحديد توقيت توزيع المعونة الغذائية بشكل مناسب" (المادة الثالثة عشرة (أ) و"تفادي إلحاق أضرار بالمستهلكين ذوي الدخل المنخفض نتيجة للتغيرات في الأسعار الناجمة عن عمليات الشراء المحلي" (المادة الثانية عشرة (د)). كما تدعو الأعضاء إلى "التفكير" في شراء معونتهم الغذائية من بلدان نامية أخرى أو محليا (المادة الثانية عشرة). ويقترح القسم باء ١-٧ من القواعد والممارسات التي أوصت بها الجمعيات الوطنية لدول البلقان بدوره أن يجري شراء إمدادات الإغاثة "في الأسواق المحلية" للدولة المتضررة "كلما أمكن ذلك وكان ممكنا من الناحية الاقتصادية، وحيثما يمثل توفيرها في المال والوقت".

كما يتعهد الموقعون على مدونة السلوك من أجل حركة الصليب/الهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية "بإيلاء اهتمام خاص للاعتبارات البيئية عند تصميم برامج الإغاثة وإدارتها." (الفقرة ٨). وتعتبر الآثار البيئية لعمليات الإغاثة مسألة مشتركة بين كل القطاعات في ميثاق اسفير الإنساني والمعايير الدنيا للاستجابة للكوارث. (الصفحة ١٣)

(ي) وأن يُجري توفيرها بشفافية وتبادل المعلومات الملائمة حول الأنشطة والتمويل.

تدعو مدونة السلوك من أجل حركة الصليب/الهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية الموقعين إلى ضمان "اعتماد موقف متفتح وشفاف في كل تعاملاتنا مع المتبرعين والمستفيدين" (الفقرة ٩). وبالمثل، تشدد مبادئ وقواعد الصليب الأحمر والهلال الأحمر للإغاثة في حالات الكوارث (١٩٩٥)، ميثاق المساءلة الدولية للمنظمات غير الحكومية (٢٠٠٦) ومعايير المنظمة الطوعية الخاصة التفاعلية (١٩٩٢) على الشفافية، ولا سيما تلك المتعلقة بالمعلومات المالية والتبرعات المقدمة والمستلمة. وينبغي توقع نفس درجة التفتح من قبل كل الجهات المساعدة.

٥- المسؤوليات الإضافية لكل الدول

١- ينبغي للدول التي تقدم التمويل لجهات مساعدة أخرى أن تشجعها على العمل بشكل ينسجم مع أحكام الفقرة ٤.

يعترف هذا الجزء، شأنه شأن المادة ١١ من اتفاقية المعونة الغذائية، بأن على الدول المتبرعة مسؤوليات مهمة فيما يتعلق بطريقة توفير معونتها، حتى عندما تمر عبر جهات أخرى، كالمنظمات الإنسانية المساعدة. وترد بعض المسؤوليات المنصوص عليها في الفقرة ٤ أصلا في اتفاقات التبرع النموذجية التي تطبقها الجهات المتبرعة الكبرى.

٢- ينبغي لجميع الدول أن تشجع أفراد الجمهور الذين يودون المساهمة في الإغاثة الدولية في حالات الكوارث أو في الانتعاش الأولي على تقديم تبرعات مالية حيثما أمكن أو التبرع بسلع الإغاثة التي طلبتها الدولة المتضررة صراحة فقط.

تم استثناء هذا الجزء من التوصية زاي من إجراءات إرسال الإغاثة الدولية بالتركيز على دور الدول في اتخاذ التدابير اللازمة لتوعية جمهورها بالسلع اللازمة للاستجابة للكوارث في الخارج، وبالأخص بالسلع غير الضرورية أو غير المناسبة. وبوسع الدول أن تقوم بذلك عبر إعلانات وتعليقات عمومية تنشرها في وسائل الإعلام. وبالنظر إلى الصعوبات اللوجيستية لإرسال مواد الإغاثة على الصعيد الدولي، يستحسن تشجيع أفراد الجمهور على التبرع بالأموال. فإذا تعذر ذلك، ينبغي أن ينصحوا على الأقل بتقديم أنواع محددة من السلع التي تطلبها الدولة المتضررة.

٦- المسؤوليات المتعلقة بالانحراف وكيفية استعمال الموارد

١- ينبغي للدول والمنظمات الإنسانية المساعدة أن تتعاون لتقاضي أعمال الانحراف أو الاختلاس أو الغش المتعلقة بسلع أو معدات أو موارد الإغاثة أو الانتعاش الأولي في حالات الكوارث واتخاذ الإجراءات المناسبة لذلك حسب الاقتضاء.

تشبه صيغة هذه المادة ما ورد في المادة ١٧ من مشروع اتفاقية سنة ١٩٨٤ والقاعدة ألف-١٤ من القواعد النموذجية لمعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث. ومن الشائع أيضا أن تتضمن اتفاقات المساعدة الثنائية أحكاما للحماية من الفساد وتحويل المعونة بطريقة غير مشروعة (أنظر مثلا المادتين ٣ و ٤ من اتفاق التبرع المبرم بين حكومة جمهورية بنغلاديش الشعبية والولايات المتحدة الأمريكية للإغاثة وإعادة التأهيل (١٩٧٢)).

٢- ينبغي للدول المتضررة أن تستعمل الأموال و سلع الإغاثة التي تم التبرع بها والتي قبلتها في سياق كارثة معينة، بطريقة تتماشى مع الغرض المحدد الذي منحت من أجله.

تشير هذه الفقرة إلى التبرعات التي تقدم لحكومات الدول المتضررة مباشرة لكي تستعملها في استجابتها للكارثة والتي قبلتها لهذه الغاية بالتحديد. وتشبه هذه الفقرة القاعدة ٣ من القواعد النموذجية لمعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث التي تنص على "أن على الدولة المتلقية أن تستعمل مساعدات الإغاثة للغرض الذي قدمت من أجله فحسب". وبالإشارة إلى "النية المعبر عنها"، يشجع النص الحالي الجهات المتبرعة على بيان نيتها بوضوح لكي لا تضطر الدول المتضررة إلى محاولة تخمين الغرض منها. ويكتسب الوضوح بخصوص هذا الموضوع أهمية خاصة في حال تغير الظروف (مثلا إذا بقي فائض مادة معينة تم التبرع بها بعد تلبية كل الاحتياجات إليها)، كما قد تصبح بعض الأحكام الأخرى المتعلقة بالتبرعات ضرورية.

الجزء الثاني: الإنذار المبكر والتأهب

٧- الإنذار المبكر

في إطار التقليل من الآثار العابرة للحدود وزيادة فعالية أي مساعدة دولية مطلوبة، يجب أن تضع جميع الدول إجراءات لتسهيل التبادل السريع للمعلومات بشأن الكوارث، بما فيها المخاطر الناشئة التي قد تسبب كوارث، مع الدول والمنظمات الإنسانية المساعدة الأخرى بما في ذلك منسق الأمم المتحدة للإغاثة في حالات الطوارئ.

هناك عدد كبير من المعاهدات المتعددة الأطراف التي تطلب من الدول أن تشاطر معلوماتها بشأن المخاطر المحتملة عبر الحدود، ومنها اتفاقية الإنذار المبكر بالحوادث النووية (١٩٨٦)، المادة ٢؛ قواعد الصحة الدولية المنقحة (٢٠٠٥)، المادة ٦؛ واتفاقية آثار الحوادث الصناعية عبر الحدود (٢٠٠٠)، المادة ٤؛ وإعلان ريو عن البيئة والتنمية (١٩٩٢)، المبدأ ١٨؛ والمادتان ٤ و ٧ من اتفاقية رابطة أمم جنوب شرق آسيا. كما شدد عدد من الصكوك، بما فيها قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٨٢/٤٦؛ واتفاقية تامبير، المادة ٣؛ وإرشادات أوسلو، الفقرة ٥٤ على أهمية تبادل المعلومات بشأن المخاطر النامية من أجل تسهيل المساعدة الدولية، وعلى دور منسق الإغاثة في حالات الطوارئ في نشر هذه المعلومات. وتم اقتراح فكرة مماثلة في مشروع اتفاقية عام ١٩٨٤، المادة ٦. وتعتبر المادة ٣ من اتفاقية تامبير مثالية من حيث إلزام الدول الأطراف بتبادل المعلومات، ليس مع دول أخرى والأمم المتحدة فحسب، بل أيضا مع "كيانات خلاف الدول" ومع الجمهور العريض أيضا.

٨- الأطر القانونية والسياسية والمؤسسية

١- ينبغي أن تعتمد الدول أطرا قانونية وسياسية ومؤسسية شاملة وتخطيطا للوقاية من الكوارث والحد من وقعها والتأهب لها وللإغاثة والانتعاش، كعنصر أساسي في برنامج أوسع للحد من خطر الكوارث، وأن تأخذ تلك الأطر بعين الاعتبار دور الجمعية الوطنية للصليب الأحمر أو الهلال الأحمر كجهة مساعدة، وتشارك المجتمع المدني وتمكن المجتمعات المحلية من تحسين أمنها وقدرتها الذاتية على الانتعاش. وينبغي للدول أن تخصص الموارد اللازمة لضمان فعالية تلك الأطر، وذلك بدعم من المنظمات الإقليمية والدولية المعنية حسبما هو مناسب.

تتمثل الخطوة الأولى والأساسية في ضمان التأهب القانوني للكوارث في وضع إطار قانوني ومؤسسي شامل. ويوصي عدد من الوثائق الدولية القائمة بذلك، بما فيها إطار عمل هيوجو (الأولويتان ١ و ٥) حيث يدعو بالتحديد إلى أن تتناول تلك الأطر الإغاثة في حالات الكوارث وكذلك الحد من المخاطر. وينبغي للدول أن تضمن، عبر ذلك، مراعاة دور الجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر عملا بالمادتين ٣ و ٤ من النظام الأساسي للحركة. ونادرا ما تعمل مثل هذه الأطر بشكل فعال دون الموارد المناسبة.

٢- ينبغي أن تتناول هذه الأطر أيضا مسألة مباشرة مساعدات الإغاثة والانتعاش الأولى وتسهيلها وعبورها وتنظيمها بشكل يتماشى مع هذه الإرشادات. وينبغي أن تتيح التنسيق الفعلي للمساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولى في حالات الكوارث مع مراعاة دور منسق الأمم المتحدة للإغاثة في حالات الطوارئ بشكل كامل بوصفه المنسق الرئيسي مع الدول والمنظمات الدولية المساعدة فيما يتعلق بعمليات الأمم المتحدة للإغاثة الطارئة. كما ينبغي أن تحدد بوضوح الكيانات الحكومية الداخلية ذات المسؤولية والسلطة في هذه المجالات، وينبغي التفكير في إنشاء وحدة وطنية للتنسيق بغية الربط بين الجهات الدولية والحكومية على كل المستويات.

لا تملك سوى دول قليلة قوانين واضحة وكاملة عن مباشرة المساعدة الدولية وتسهيلها وعبورها وتنظيمها. ولكي تكون الأطر المحلية التي نوقشت في الفقرة ٦(١) شاملة بالفعل، ولكي تستعمل إلى أقصى حد ممكن ويكون لها أقصى تأثير في الكوارث الكبرى، ينبغي أن تشمل هذه القضايا الدولية أيضا، بما فيها قضايا التنسيق. وفيما يتعلق بالنقطة الأخيرة، وتمشيا مع الفقرة ٣٥ (و) من قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٨٢/٤٦، تشجع هذه الفقرة الدول على أن تراعي أطرها القانونية دور منسق الإغاثة في حالات الطوارئ. وقد ورد اقتراح إنشاء مركز تنسيق وطني مرارا في الصكوك الدولية، مثل قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٢٨١٦ (٢٦) لسنة ١٩٧١ الذي "دعا الحكومات المتلقية المحتملة... إلى تعيين منسق وطني واحد للإغاثة في حالات الكوارث من أجل تسهيل استلام المعونة الدولية في حالات الطوارئ" الفقرة ٨(ب)).

٣- ينبغي للحكومات الوطنية، حيثما كان ذلك ضروريا ومناسبا، إن تشجع جهات محلية أخرى لها سلطة في مجالات القانون أو السياسة ذات الصلة بالمساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث، كحكومات المحافظات أو الحكومات المحلية والأجهزة التنظيمية، على اتخاذ الخطوات اللازمة على مستواها من أجل تطبيق الإرشادات.

قد تعتبر بعض المسائل القانونية الواردة في هذه الإرشادات جزءا من الولاية القانونية لحكومة المحافظة أو الحكومة المحلية في الدول الاتحادية بشكل خاص. يضاف إلى ذلك أن الهيئات الخاصة أو شبه الخاصة يمكن أن تنظم بعض المسائل. فيمكن أن تسند إلى الرابطات الطبية الخاصة مثلا مسؤوليات فيما يتعلق بالاعتراف بالمؤهلات الطبية الأجنبية. وفي مثل هذه الحالات، ينبغي للحكومة الوطنية (بصفتها مستوى الحكم الأقرب إلى الشؤون الدولية) أن تتخذ الخطوات المناسبة لتشجيع تلك الكيانات على إجراء الإصلاحات اللازمة من أجل تطبيق روح هذه الإرشادات.

٩- الدعم الدولي والإقليمي للقدرات المحلية

١- في إطار زيادة القدرة على الانتعاش وتقليل الحاجة إلى المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث، ينبغي للمجتمع الدولي - بما في ذلك المتبرعين والجهات الإقليمية وغيرها من الجهات المعنية - أن يساعد الدول النامية وأجهزة المجتمع المدني المحلية وجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر على بناء قدراتها للوقاية من الكوارث محليا والحد من وقعها والتأهب لها ومواجهتها.

تتماشى هذه الفقرة مع إطار وخطة عمل هيوغو لدعم تنمية القدرات المحلية لضمان الحد من خطر الكوارث والتأهب لها وعلى الأخص في البلدان النامية (أنظر مثلا الفقرات ١٣(ح)، ٢٠، ٢٦، ٣٤(ب))، كما تتماشى مع التزام إعلان الألفية (قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٢/٥٥ (٢٠٠٠)) "بتكثيف التعاون من أجل تقليل عدد وآثار الكوارث الطبيعية ومن صنع الإنسان" (الفقرة ٢٣)؛ ومبادئ وممارسات التبرع الإنساني الجيد الفقرة ٨؛ وعدد من قرارات الجمعية العامة، بما فيها القرار ١٨٢/٤٦ (١٩٩١)، (الفقرة ١٣) والقرار ٢٣٦/٤٤ (١٩٨٩)، (الفقرة ٢(أ)). ويمكن أن يرد الدعم المشار إليه هنا في أشكال عديدة، بما فيها تبادل التكنولوجيا والدعم المالي والمساعدة التقنية.

٢- ينبغي للمجتمع الدولي أن يساعد الدول النامية أيضا على تنمية قدراتها من أجل تطبيق الأطر القانونية والمؤسسية والتخطيطية بشكل ملائم لتسهيل المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث. وينبغي أن تقدم هذه المساعدة للدول بشكل منسق بين الجهات ذات الصلة.

أشار عدد من الجهات المعنية المشاركة في مشاورات برنامج القانون الدولي لمواجهة الكوارث إلى أن ثغرات قانونية وأخرى متعلقة بالقدرة، أدت إلى إثارة مشكلات تنظيمية في الإغاثة الدولية في حالات الكوارث وعمليات الانتعاش الأولي (أنظر مثلا تقرير المحفل الأوروبي عن القانون الدولي لمواجهة

الكوارث المنعقد في أيار/مايو ٢٠٠٦، الفقرة ٦). وقد سبق الاعتراف بضرورة دعم المجتمع الدولي للدول في تطبيقها للقوانين المتعلقة بمواجهة الكوارث من قبل. مثلا الجمعية العامة للأمم المتحدة (أنظر قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ١٢٥/٦٠ (٢٠٠٥)، الفقرة ٤، والقرار ٢٥٥/٣٦ (١٩٨١)، الفقرة ١٧). وينطوي تطوير هذا الجانب على آثار مالية، ولكنه يعد أيضا مسألة وعي وتدريب. وفي هذا السياق الأخير، قد يكون لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، بوصفها جهات مساعدة للسلطات العامة في الشؤون الإنسانية، دور مهم.

الجزء الثالث: مباشرة المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث وإنهاؤها

١٠ - مباشرة المساعدة

١ - ينبغي مباشرة المساعدات الدولية للإغاثة أو الانتعاش الأولي في حالات الكوارث بموافقة الدولة المتضررة وحدها، وبلاستناد مبدئيا إلى نداء. وعلى الدولة المتضررة أن تقرر بسرعة ما إذا كانت تود أن تطلب مساعدات الإغاثة أو الانتعاش الأولي وأن تتبلغ قرارها دون تأخير. ومن أجل اتخاذ هذا القرار، ينبغي للدولة المتضررة أن تحدد مقدار الاحتياجات دون تأخير. ويجب أن يؤخذ في الاعتبار القيام بحصر مشترك للاحتياجات مع الأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية المساعدة الأخرى.

تستند الجملة الأولى من هذا الجزء إلى القرار ٤٦/١٨٢ (١٩٩١)، الملحق، الفقرة ٢) للجمعية العامة للأمم المتحدة. وهي تقضي بالحصول على موافقة الدولة المتضررة لمباشرة المساعدة الإنسانية، وتعتبر عن تفضيل توجيه نداء رسمي لبدئها. ولكن، خلافا لمسألة القبول، لا يمثل تفضيل توجيه نداء ("مبدئيا") قاعدة مطلقة. إذ تعبر دول عديدة عن موافقتها، لا سيما للحصول على الإغاثة، عبر جهات غير حكومية، وذلك ببيانها أنها "ترحب" بالدعم، بدلا من طلبه بشكل رسمي. زد على ذلك أن بعض المعاهدات، مثل اتفاقية البلدان الأمريكية، المادة ٢؛ واتفاقية رابطة أمم جنوب شرق آسيا، المادة ١١ (٢)؛ والمادة ٣ من الاتفاقية الإطارية بشأن مساعدات الدفاع المدني التي تضع العروض والطلبات على قدم المساواة كوسيلة لمباشرة المساعدة على أن تقدم الدولة المتضررة موافقتها.

وتشبه الجملة الثانية الأحكام الواردة في المادة ١١ (٥) من اتفاقية رابطة أمم جنوب شرق آسيا والفقرة ٥٨ من إرشادات أوسلو. وكثيرا ما أشير في المشاورات التي دارت مع الجهات المعنية في إطار برنامج القانون الدولي للإغاثة في حالات الكوارث إلى التأخير في التماس المساعدة الدولية بوصفه مشكلة، ولا سيما في الحالات التي تلزم فيها مساعدة فورية لإنقاذ حياة الناس. وليس الغرض من هذه الفقرة هو اقتراح قبول المساعدة الدولية دائما، بل ضرورة وضع نظم تسهل التقييم واتخاذ القرارات على وجه السرعة لتعزيز فاعلية المساعدة الدولية حيثما كانت هناك حاجة إليها. ويعود ذلك في بعض الحالات إلى جمود قانوني في الإعلان عن حالات الطوارئ أو الكوارث.

وتشدد الجملتان الثالثة والرابعة، تشبها مع الفقرة ٣٥ (ج) من قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٨٢/٤٦، على أهمية تقييم الاحتياجات واضطلاع الدول بعمليات تقييم مشتركة، كذلك التي تجري مع فرق "الأمم المتحدة للتقييم والتنسيق في حالات الكوارث". كما ينبغي للدول المتضررة أن تستعمل الآليات القائمة لتبادل المعلومات فيما يتعلق باحتياجاتها، مثل مركز تنسيق العمليات في الموقع عن بعد التابع للأمم المتحدة.

وليس الغرض من هذه الفقرة هو الإيحاء بقبول المساعدة الدولية دائما، بل ضرورة وضع نظم تسهل التقييم واتخاذ القرارات على وجه السرعة لتعزيز فاعلية المساعدة الدولية حيثما كانت هناك حاجة إليها. وينبغي بالإضافة إلى ذلك، التذكير بأن الفقرة ١ تبين بوضوح أن هذه الإرشادات تخضع للقوانين والاتفاقات

الدولية القائمة التي سيكون لها بالتأكيد دور فيما يتعلق بمباشرة مساعدات الإغاثة في الظروف التي تدخل في نطاق اختصاصها. ففي إطار حركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر تمت صياغة قواعد أساسية مقبولة دوليا لمباشرة المساعدة من طرف عناصر الحركة وفيما بينها، مثل النظام الأساسي ومبادئ وقواعد الصليب الأحمر والهلال الأحمر للإغاثة في حالات الكوارث لسنة ١٩٦٩، و"اتفاق إشبيلية" لسنة ١٩٩٧ بشأن تنظيم الأنشطة الدولية لعناصر حركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر، والإجراءات الإضافية لسنة ٢٠٠٥ من أجل تحسين تنفيذ اتفاق إشبيلية، من جملة اتفاقات أخرى.

٢ - ينبغي أن تتسم كلا من عروض المساعدة والطلبات عليها بأكبر قدر ممكن من الدقة من حيث نوع وكمية السلع المطلوبة فضلا عن الخدمات والخبرات المتاحة أو المطلوبة. ويمكن للدول المتضررة أيضا أن تذكر أنواع السلع والخدمات التي لا تحتاج إليها والتي يُرجح أن تُعرض عليها.

تدعو هذه الفقرة الدول المتضررة والجهات المساعدة إلى تحديد نوع المساعدات التي تحتاج إليها أو التي يمكن أن تقدمها، شأنها شأن عدد من الصكوك الأخرى (كالمادة ١٢ من اتفاقية آثار الحوادث الصناعية عبر الحدود (٢٠٠٠)؛ المادة ٤(٣) من اتفاقية تامبير؛ والمادتان ٤ و ١١ من اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا)؛ والمادة ٤ من اتفاق التعاون الاقتصادي للبحر الأسود. وعملا بما جاء في الفقرة ١٤ من إجراءات إرسال الإغاثة الدولية، تُنصح الدول المتضررة بأن تورد في طلباتها معلومات عما هو غير مطلوب لتفادي توفير السلع والخدمات غير المناسبة وغير الضرورية.

٣ - ينبغي للدول المتضررة أن تزود الجهات المساعدة بالمعلومات اللازمة عن القوانين واللوائح المحلية التي تمثل أهمية خاصة فيما يتعلق بالدخول وتنفيذ عمليات الإغاثة أو تقديم مساعدات الانتعاش الأولي في حالات الكوارث.

ويتضح من الخبرة أن هذه المعلومات الخاصة بالقانون الوطني نادرا ما تتاح فورا للجهات المساعدة في حالات مواجهة الكوارث، وكثيرا ما يؤدي جهلها بالقواعد المطبقة إلى تأخيرات وسوء فهم ونفقات لا داعي لها. ولما كانت الدولة المتضررة أفضل خبير بنظامها القانوني، ينبغي لها أن تتخذ الخطوات اللازمة لضمان إبلاغ الدول المساعدة والمنظمات الإنسانية المساعدة بأهم القواعد اعتبارا من بدء العمليات.

١١ - مباشرة الإغاثة العسكرية

ينبغي الاستعانة بالقدرات العسكرية في عمليات الإغاثة أو تقديم مساعدات الانتعاش الأولي في حالات الكوارث بناء على طلب الدولة المتضررة أو بموافقتها الصريحة فقط وبعد النظر في البدائل المدنية المماثلة. وقبل القيام بأي نشر من هذا القبيل، ينبغي للدولة المتضررة والدولة المساعدة أن تتفقان على نص وشروط مثل هذا النشر (بما في ذلك مسائل مثل مدة النشر، ما إذا كان يتعين أن يكون غير مسلح أو يمكن أن يكون مسلحا، وارتداء الزي الوطني وآليات التعاون مع الجهات المدنية).

استلهمت هذه الأحكام من إرشادات أو سلو في المقام الأول. وينظم عدد من الصكوك الأخرى أيضا توفير الجهات العسكرية للمساعدة الخارجية، وعلى الأخص فيما يتعلق بأسلحتها وهويتها (أنظر مثلا المادتان ١٢ و ١٥ من اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا)

١٢ - إنهاء المساعدة

عندما تود الدولة المتضررة أو الجهة المساعدة إنهاء مساعدات الإغاثة أو الانتعاش الأولي في حالات الكوارث، ينبغي أن تقدم إخطارا مناسباً بذلك. وينبغي للدولة المتضررة والجهة المساعدة، بناء على هذا الإخطار، أن تستشير بعضهما مع مراعاة آثار إنهاء مثل هذه المساعدات على المجتمعات المحلية المتضررة من الكارثة.

تسترشد هذه الفقرة بالمادة ١٨ من مشروع اتفاقية عام ١٩٨٤ والمادة ٦ من اتفاقية تامبير اللتين تنصان على أنه يمكن للدولة المساعدة أو الدولة المتضررة أن تنهيان المساعدة "بإرسال بلاغ خطي". وينبغي للطرفين بعد ذلك " أن يتشاوران لتنظيم عملية إنهاء المساعدة بشكل مناسب وسريع مع مراعاة وقع ذلك على حياة الناس وعمليات الإغاثة والانتعاش الجارية". وقد يكون من المناسب أيضا إشراك المنظمات الإنمائية، إن وجدت، في مثل هذه المناقشات، بالإضافة إلى ضمان الانتقال ببسر من مساعدات الانتعاش والتنمية.

الجزء الرابع: أهلية الحصول على التسهيلات القانونية

١٣ - منح تسهيلات للدول المساعدة

يستحسن أن تمنح دول العبور والدول المتضررة التسهيلات القانونية المشار إليها في الجزء الخامس، على الأقل، للدول المساعدة فيما يتعلق بمساعدات الإغاثة أو الانتعاش الأولي التي تقدمها في حالات الكوارث.

لقد عقدت دول عديدة معاهدات ثنائية فيما يتعلق بالمساعدة في حالات الكوارث. غير أنه لا يزال من الشائع أن تطلب المساعدة خارج إطار مثل هذه الاتفاقات المتقدمة. وتشبه التسهيلات الممنوحة في ظل الجزء الخامس تلك التي تمنحها الدول لبعضها عادة في تلك الاتفاقات إلى حد كبير. وبإدراج "كل عناصر" الجزء الخامس في القانون القطري، يمكن للدول أن تقلل التأخير أو عدم اليقين المحيط بالحالات المقبلة التي لا يوجد بشأنها أي اتفاق ثنائي. وتخضع هذه التوصية بالطبع للاستثناءات المنصوص عليها في "موجز" الجزء الخامس وأي قانون دولي أو اتفاقات دولية قائمة (حسب ما جاء في الفقرة ١(٤)).

١٤ - منح تسهيلات للمنظمات الإنسانية المساعدة

١ - من حق دول المصدر ودول العبور والدول المتضررة، وفقاً للقانون الدولي القائم، أن تحدد المنظمات الإنسانية المساعدة المؤهلة للحصول على التسهيلات القانونية التي يرد وصفها في الجزء الخامس، فيما يتعلق بمساعداتها للإغاثة أو الانتعاش الأولي في حالات الكوارث.

٢ - توصي الدول بوضع معايير للمنظمات الإنسانية المساعدة التي تطلب الحصول على التسهيلات القانونية، وينبغي أن تضم هذه المعايير إبداء المنظمة عزمها وقدرتها على العمل وفقاً للمسؤوليات التي يرد وصفها في الفقرة ٤ من هذه الإرشادات.

٣ - ينبغي ألا تشكل أي متطلبات أخرى مفروضة على المنظمات الإنسانية المساعدة عبأً مفرطاً على توفير مساعدات الإغاثة والانتعاش الأولي المناسبة.

تشجع الدول على تطبيق أحكام الجزء الخامس من أجل المنظمات الإنسانية المساعدة. ولكن، وعلى الأخص في ضوء العدد المتزايد من هذه المنظمات (بما في ذلك تلك التي تم تشكيلها في أعقاب كارثة محددة)، يفهم أن تتردد الدول في منح مثل هذه التسهيلات لأي منظمة تقدم نفسها كمنظمة "إنسانية"، بالنظر إلى إمكانيات التعسف القائمة. زد على ذلك أن قضايا الجودة والمساءلة والتنسيق باتت تثار بشكل متزايد في عمليات الإغاثة الكبرى. وعليه، لا بد من توافر بعض آليات اتخاذ القرارات التي يمكن للدول بفضلها أن تختار المنظمات التي ستمنح التسهيلات المطلوبة. وتقتصر هذه الإرشادات أن تكون الإرادة والقدرة على العمل وفقاً للمعايير الواردة في الفقرة ٤ فعالة وأخلاقية. ويرتبط هذا النظام ارتباطاً وثيقاً بنظام الفريق الاستشاري الدولي للبحث والإنقاذ الذي أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها رقم ١٥٠/٥٧ من أجل فرق البحث والإنقاذ الدولية الحضرية، الذي يربط بين التسهيلات القانونية للدخول والعمل، والالتزام بمعايير الجودة والتنسيق المتفق عليها.

وقد يكون للدول متطلبات أخرى فيما يتعلق بمنح بعض التسهيلات، كمتطلبات رفع التقارير أو ما يثبت الانضمام السليم إلى مقر المنظمة. وينبغي أن تكون مثل هذه المتطلبات الإضافية محدودة بقدر الإمكان لتفادي العقبات الإدارية التي لا لزوم لها، وينبغي ألا تهدد استقلال المنظمات الإنسانية المساعدة.

٤- ينبغي للدولة التي تمنح التسهيلات أن تحدد أهلية الحصول عليها قبل وقوع الكارثة أو بعد حدوثها بأسرع ما يمكن. وينبغي أن تتسم الإجراءات والآليات المطبقة بأكبر قدر ممكن من البساطة وسرعة التطبيق. وينبغي وصفها بوضوح وإتاحة المعلومات الخاصة بها. ويمكن أن تتضمن استعمال قائمة وطنية أو اتفاقات ثنائية أو أن تعتمد على نظم دولية أو إقليمية للاعتماد إن وجدت.

لتفادي هدر الوقت، تنصح الدول بإنشاء نظام لاتخاذ القرارات فيما يتعلق بمنح التسهيلات الواردة في الجزء الخامس للجهات المناسبة قبل حدوث كارثة. ولا ينبغي أن تحضر هذه الإجراءات لحالات قبول المعونة الخارجية فقط، بل ينبغي أن تحضر أيضا للظروف التي تقوم فيها بدور الدولة المصدر أو دولة العبور للإغاثة أو مساعدات الانتعاش الأولي في حالات الكوارث. ومن المستحسن أن تبين المنظمات المشاركة أنها وضعت سياسات تلزمها بتطبيق عناصر الفقرة ٤ وتبين أنها تملك الخبرة والقدرة الفعلية على تنفيذ العمل الذي تقترحه (كأفراد الإغاثة المدربين وكمية كافية من المخزون والخبرة السابقة) (عند الاقتضاء)، وما إلى ذلك. ولم توضع تلك الإجراءات كنظام للتحقيق (حيث أن من شأن ذلك أن يتجاوز ما تطلبه معظم الدول حاليا حتى للتسجيل كمنظمة غير حكومية وطنية كاملة).

وقد تود دول مختلفة تطبيق مثل هذه الإجراءات بطرق مختلفة. وترد في النص قائمة غير مستفيضة بالإمكانات. وتضم هذه القائمة نظام الاعتماد الذي لا يستعمل حاليا على نطاق واسع. إلا أن عددا من التوصيات قدم مؤخرا لكي تعتمد الأوساط الإنسانية هذا الاتجاه ويصبح ذلك خيارا للدول في المستقبل.

وينبغي أن تسهم أي إجراءات تتخذها الدول في تعزيز هدف تقليل العقبات الإدارية. لذا، فمن المستحسن أن تكون بسيطة وسريعة وأن توفر بسهولة للجهات الإنسانية المساعدة.

٥- ينبغي أن يعتمد العمل بالتسهيلات القانونية الواردة في الجزء الخامس بما يتفق وأحكام الفقرة الفرعية ٢ من هذه الفقرة. غير أن أهلية الحصول على التسهيلات القانونية يجب ألا تبدل بشكل تعسفي أو بمفعول رجعي أو دون إشعار يناسب الظروف.

بوسع الدول أن تؤكد على الالتزام الفعلي بالفقرة ٤ وعليها أن تقوم بذلك لتبرير مواصلة تمتعها بالتسهيلات القانونية الممنوحة عملا بهذه الإرشادات. وينبغي إتباع عملية معقولة ومنصفة تتماشى مع الظروف عند تحديد ما إذا كان ينبغي إنهاء استحقاق التسهيلات ومنحها.

وتخص هذه الفقرة الدول المتضررة في المقام الأول، حيث أنها تتناول الأداء الفعلي للمنظمة الإنسانية المساعدة في الميدان. ولكن، إذا علمت دولة مصدر أو دولة عبور بفشل منظمة إنسانية مساعدة في الالتزام بالفقرة ٤، وجب عليها أيضا أن تعيد النظر في استمرار أهلية هذه المنظمة للحصول على التسهيلات القانونية التي يوصي بها الجزء الخامس.

١٥- منح التسهيلات لجهات مساعدة أخرى

قد تود الدول المتضررة أن تمنح، بناء على الطلب، بعضا من التسهيلات القانونية الواردة في الجزء الخامس لجهات مساعدة خلاف الجهات التي تشملها الفقرتان ١٣ و١٤، كالشركات الخاصة التي تقدم الإغاثة الخيرية، بشرط ألا يؤثر ذلك بشكل سلبي في عمليات المنظمات الإنسانية أو الدول المساعدة. وينبغي أن يُطلب من الجهة التي تتلقى مثل هذه التسهيلات الالتزام بنفس الشروط الواردة في الفقرة ٤ على الأقل.

يعترف العديد من الدول بأن بوسع القطاع الخاص والأفراد وغير ذلك من الجهات الخارجية "غير التقليدية" أن يساهموا بطريقة قيمة في الاستجابة للكوارث. غير أن مشاركة القطاع الخاص تثير احتمال التعارض مع دوافع تحقيق الربح الخفية تحت غطاء الأنشطة "الخيرية". زد على ذلك أن العديد من الأفراد يفتقرون إلى الخبرة وقد يوفرون "معمونة" غير مناسبة وغير منسقة. ويحدث أحيانا أن تسبب "مساعدات" هؤلاء الأفراد والجهات غير الإنسانية ازدحاما مفرطا عند نقاط الدخول يعرقل مرور سلع الإغاثة الأساسية للجهات الإنسانية والدولية ويحول دون اضطلاعها بعمليات الإغاثة.

اعترافا بأن الصكوك الدولية السابقة لم تشجع الدول على، كما لم تثبطها عن توفير مختلف أنواع التسهيلات التي ورد وصفها في الجزء الخامس للجهات الخصوصية، فقد امتنعت الإرشادات الحالية عن اتخاذ موقف بهذا الخصوص. ويرجح أن لا تود الدول توفير التسهيلات نفسها (أنظر مثلا تلك الواردة في الفقرة ٢٠) لجهات القطاع الخاص. وإذا قررت دولة ما بالفعل أن توفر للقطاع الخاص بعض أنواع هذه التسهيلات، فعليها أن تضمن ألا يزاحم ذلك المساعدات التي تقدمها جهات تقليدية كالدول المساعدة والمنظمات الإنسانية المساعدة المؤهلة (مثلا عن طريق تسبب ازدحام مفرط في الجمارك). يضاف إلى ذلك إنه حيثما حصلت جهات القطاع الخاص على مثل هذه التسهيلات، وجب أن تحترم، على الأقل، نفس المعايير العالية المنصوص عليها في المادة ٤.

الجزء الخامس: التسهيلات القانونية لدخول البلد وتنفيذ العمليات

توصى الدول بتوفير التسهيلات القانونية التي يرد وصفها في الفقرات ١٦-٢٤ للدول المساعدة والمنظمات الإنسانية المساعدة المؤهلة. ويخضع منح هذه التسهيلات لمصالح الأمن القومي والنظام العام والصحة العامة والبيئة والأخلاق العامة للدول المتضررة ولدول المصدر ودول العبور المعنية التي تمنحها. وينبغي تكييف إجراءات حماية هذه المصالح لمتطلبات الكارثة المحددة، وضمان انسجامها مع الواجب الإنساني المتمثل في تلبية احتياجات المجتمعات المحلية المتضررة.

وعندما تدخل التسهيلات المحددة الموصى بها هنا في إطار اختصاص السلطات خلاف الحكومة الوطنية، ينبغي للحكومة الوطنية، حيثما أمكن حيثما كان ذلك مناسباً، أن تشجع تلك السلطات على توفير التسهيلات المناسبة للدول المساعدة والمنظمات الإنسانية المساعدة المؤهلة.

يحدد الجزء الخامس الحد الأدنى من التسهيلات القانونية (مع إجراءاتها الوقائية القابلة للتطبيق) التي تحتاجها الدول المساعدة والمنظمات الإنسانية المساعدة عادة لضمان سرعة المساعدة وفعاليتها. ولكن، عندما (تتضمن الأنشطة أو الظروف المحددة مصالح الدولة الأساسية المذكورة في هذه الفقرة، يصبح نوع من الاستثناءات عن التسهيلات الموصى بها، أمراً مناسباً ولا مفر منه في ذات الوقت. وعليه، فإن مسؤوليات الدولة في حماية مواطنيها من الإرهابيين الأجانب أو الأدوية غير السليمة أو البضائع المهربة لا تختفي لمجرد حدوث كارثة. بيد أن ظروف الكارثة تستدعي بالفعل أن تكون الاستثناءات القائمة على هذه الأسباب محدودة بقدر الإمكان من أجل تقليل أي عراقيل غير ضرورية أمام التخفيف من معاناة الإنسان. ويشبه هذا النهج المادة ٤٣ من قواعد الصحة العالمية المنقحة مؤخراً (٢٠٠٥) التي تنص على أن القيود على مرور الأشخاص والسلع عبر الحدود التي ترمي إلى الحد من التعرض للأمراض الأجنبية لا ينبغي أن "تزيد من القيود على النقل الدولي ولا أن تتدخل في شؤون الأشخاص بما يزيد على البدائل المعقولة المتاحة التي يمكن أن تحقق مستوى الحماية الصحية المطلوبة." "

تكرر الفقرة الثانية من هذه "المقدمة" الاتفاق (المشار إليه أيضاً في الفقرة ٨-٣) على أن سلطة منح عدد التسهيلات الواردة في هذا الجزء قد لا ترجع إلى السلطات الوطنية، لا سيما في الدول الاتحادية. وفي مثل هذه الحالات، يستحسن أن تشجع السلطات الوطنية تلك السلطات الأخرى على اتخاذ الخطوات اللازمة.

١٦ - أفراد الإغاثة

١ - ينبغي للدول المتضررة فيما يتعلق بأفراد الإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث التابعين للدول المساعدة والمنظمات الإنسانية المساعدة المؤهلة للحصول على التسهيلات أن تقوم بالآتي:

(أ) منح تأشيرات الدخول والخروج لعدة مرات، وتراخيص العمل اللازمة مجانا إن أمكن، بحيث تكون قابلة للتجديد في أراضيها للفترة اللازمة لتنفيذ أنشطة الإغاثة أو الانتعاش الأولي في حالات الكوارث.

(ب) التنازل عن مثل هذه التأشيرات وتراخيص العمل أو منحها بسرعة في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث؛

تشبه الصيغة المستعملة في هذه الفقرات صيغة المادة ٧(٢)(أ) من مشروع اتفاقية عام ١٩٨٤. وهناك أحكام أخرى مماثلة في العديد من الاتفاقات الثنائية القائمة وفي عدد من الصكوك القائمة المتعددة الأطراف، بما في ذلك: الفقرة ٣ من قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ١٥٠/٥٧؛ والتوصية هاء من إجراءات إرسال الإغاثة؛ والفقرة ٦٠ من إرشادات أوسلو؛ والمادة ٧ من اتفاقية البلدان الأمريكية؛ والمادة ١٤ (ب) من اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا؛ والمادة ٨ من الاتفاق العربي؛ والقاعدة ١٥ من القواعد النموذجية لمعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث؛ والفقرة ٢١(د) من مشروع إرشادات ماكس بلانك؛ والجزء باء -ثالثا- ١٢ من القواعد والممارسات التي أوصت بها الجمعيات الوطنية لدول البلقان؛ والمادة السادسة (١) من قرار معهد القانون الدولي بشأن المساعدة الإنسانية (٢٠٠٣). وقياسا على ذلك، ينص القانون الدولي الإنساني على ضرورة تسهيل الوصول السريع للعاملين في مجال الإغاثة (أنظر مثلا المادتان ٣٠ و ٥٩ من اتفاقية جنيف الرابعة؛ والمادة ٧٠ من البروتوكول الإضافي الأول).

وترد هنا إشارة خاصة إلى الحق في تجديد التأشيرة في الدولة المتضررة، حيث طلب من موظفي الجهات الإنسانية المساعدة، وحتى من موظفي الدول المساعدة أن يتركوا الدولة المتضررة عدة مرات خلال العمليات مجرد لتجديد تأشيراتهم في عدد من عمليات الإغاثة والانتعاش الأخيرة. وتبين الفقرة (ب) بالتحديد أن إجراءات منح التأشيرات ينبغي أن تكون سريعة بصفة خاصة عندما يتعلق الأمر بظروف الإغاثة في حالات الكوارث، خلافا لعمليات الانتعاش الأولي التي لا تطرح المدة التي تستغرقها إجراءات منح التأشيرة الاعتيادية فيها مشكلة عادة.

(ج) وضع إجراءات سريعة للاعتراف مؤقتا بالمؤهلات المهنية للعاملين الطبيين والمهندسين المعماريين والمهندسين الأجانب وبرخص القيادة وغيرها من التراخيص والشهادات اللازمة لأداء وظائفهم خلال المدة الضرورية للاضطلاع بمهام الإغاثة أو الانتعاش الأولي في حالات الكوارث، والتي أكدت الدولة أو المنظمة الإنسانية المساعدة المؤهلة للحصول على التسهيلات صحتها؛

تسترشد هذه الصيغة بالمادة ٧(٢)(د) من مشروع اتفاقية عام ١٩٨٤. وتنص الفقرة ٦٠ من إرشادات أوسلو أيضا على "الاعتراف بالشهادات"؛ وتنص المادة ٤ من اتفاق حلف شمال الأطلسي بشأن مركز القوات (١٩٥١) على الاعتراف برخص قيادة العربات التي يحملها أعضاء قوات حلف شمال الأطلسي. ويدعو الجزء باء- ثالثا - ١٤ من القواعد والممارسات التي أوصت بها جمعيات دول البلقان بدورها الدول المساعدة إلى "الاعتراف قانونيا بالخبرات المهنية".

يمثل الاعتراف بأوراق الاعتماد الأجنبية أهمية خاصة للعاملين الطبيين للدول المساعدة والجهات الإنسانية المساعدة الذين كثيرا ما ينتهي بهم الأمر إلى العمل في ظل اللاشريعة من الناحية التقنية بسبب الإجراءات المطولة اللازمة اعتياديا للحصول على رخصة ممارسة الطب. ويرتبط الاعتراف بأوراق الاعتماد هذه بعمل هذه الجهات في مجال الإغاثة في حالات الكوارث والانتعاش الأولي، لذا ينبغي أن

يكون الاعتراف مؤقتاً. وينبغي دعوة الدولة الراعية أو المنظمات الإنسانية المساعدة إلى ضمان حصول موظفيها على أوراق الاعتماد.

(د) تسهيل حرية الوصول إلى المنطقة المتضررة من الكارثة وحرية التنقل فيها ومنها مع مراعاة سلامة أفراد الإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث.

تستند هذه الصيغة إلى المادة ٧(٢)(ب) من مشروع اتفاقية عام ١٩٨٤. كما أنها شبيهة بأحكام الفقرة ٦٠ من إرشادات أوسلو؛ والقاعدة ١٦ من القواعد النموذجية لمعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث؛ والفقرة ٢١ (ح) من مشروع إرشادات ماكس بلانك.

٢- ينبغي لدول المصدر ودول العبور أن تلغي أو تصدر بسرعة ودون تكلفة إن أمكن، تأشيرات الدخول أو العبور حسبما هو مناسب بناءً على طلب المنظمات الإنسانية المساعدة المؤهلة للحصول على التسهيلات، من أجل أفراد الإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث.

يمكن أن يطرح الحصول على التأشيرات من الدولة المصدر أو دولة العبور حتى الدولة المتضررة مشكلات في بعض الأحيان. ويتناول عدد من الصكوك القائمة هذا النوع من المشكلات، بما فيها اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا في المادة ١٦؛ واتفاق التعاون الاقتصادي للبحر الأسود في المادة ٥؛ واتفاقية البلدان الأمريكية في المادة ٨؛ وإجراءات إرسال الإغاثة، التوصية هاء.

٣- ينبغي للدولة المساعدة والمنظمات الإنسانية المساعدة المؤهلة أن تحدد مدى إمكانية تحقيق أهداف الإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث عن طريق تعيين موظفين محليين.

تبين الفقرة ٦ من مدونة السلوك من أجل حركة الصليب/الهملال الأحمر والمنظمات غير الحكومية أهمية الاستناد إلى القدرات المحلية في عمليات الاستجابة الدولية للكوارث، بما في ذلك عن طريق تعيين أفراد إغاثة محليين حيثما أمكن.

١٧- السلع والمعدات

١- ينبغي لدول المصدر ودول العبور والدول المتضررة أن تقوم بالآتي فيما يتعلق بسلع ومعدات الإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث المصدرة أو المستوردة من طرف الدول والمنظمات الإنسانية المساعدة المؤهلة للحصول على التسهيلات أو نيابة عنها:

(أ) إعفاؤها من كل التعريفات أو الضرائب أو الرسوم الجمركية أو أجور الحكومة؛

يدعو عدد من المعاهدات الثنائية والمتعددة الأطراف إلى إعفاء الدول المساعدة من الرسوم والأجور الجمركية (أنظر مثلا المادة ٧ من الاتفاقية المبرمة بين مملكة هولندا ومملكة بلجيكا بشأن المساعدة المتبادلة في مكافحة الكوارث والحوادث (١٩٨٤)؛ والمادة ٥ من اتفاقية البلدان الأمريكية). وتطبق صكوك أخرى أيضا بشكل أوسع على المنظمات التي تقدم المساعدة. فمثلا تدعو الفقرات ١ و ٥ و ٦ من توصية مجلس التعاون الجمركي الدول إلى إعفاء شحن الإغاثة من رسوم التصدير أو الاستيراد (بصرف النظر عن الجهة التي أرسلتها). وترد أحكام مماثلة في الملحق بآء ٥، والممارسة ٦ في اتفاقية كيوتو المنقحة؛ والملحق بآء ٩ من اتفاقية استانبول (المعدات التي يراد إعادة تصديرها)؛ والمادة ٥ من اتفاقية تامبير؛ والمادة ١٤ من اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا؛ والمادة ١٠(١) من اتفاق التعاون الاقتصادي للبحر الأسود؛ والقاعدة ٦ من القواعد النموذجية لمعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث؛ والاتفاق على الاستيراد المؤقت المعفي من الضريبة للمعدات الطبية والجراحية والمختبرية التي يراد استعمالها على سبيل الاستعارة المجانية في المستشفيات وغيرها من المؤسسات الطبية لأغراض التشخيص أو العلاج (١٩٦٠)، بين جملة أمور.

(ب) إعفاؤها من كل القيود على الصادرات والعبور والواردات؛

يدعو العديد من الصكوك نفسها المشار إليها أعلاه إلى إلغاء أو تقليل القيود على التصدير والعبور والاستيراد. فقد دعت الفقرتان ١ و ٥ من توصية مجلس التعاون الجمركي الدولي إلى إعفاء إمدادات ومعدات الإغاثة من القيود على التصدير والاستيراد على السواء. وبنفس الطريقة أوصى الملحق بـ ٥ من اتفاقية كيوتو المنقحة إلى إلغاء أي قيود تستند إلى بلد المصدر أو الوصول (الممارسة ٤ الموصى بها) وأي قيود على الصادرات (الممارسة ٥ الموصى بها). ومن جملة الوثائق الأخرى ذات الأحكام المشابهة، يمكن أن نذكر المادة ٩(٢) من اتفاقية تامبير (١٩٩٨)؛ والمادة ٧ من الاتفاق العربي.

(ج) تبسيط وتقليل الوثائق المطلوبة للتصدير والعبور والاستيراد؛

يدعو العديد من الصكوك المذكورة أعلاه أيضا إلى تبسيط أو تقليل الوثائق المطلوبة لتصدير أو عبور أو استيراد إمدادات ومعدات الإغاثة. فمثلا تدعو التوصيات من باء إلى دال من إجراءات إرسال الإغاثة إلى إلغاء الشهادات القنصلية ورخص الاستيراد والتصدير وشهادات التطهير بالتبخير. وأوصى الملحق بـ ٥ (المعيار ٣) من اتفاقية كيوتو المنقحة الدول إلى السماح "بتقديم" إعلان مبسط بشأن البضائع أو إعلان مؤقت أو كامل بها. وينص الملحق بـ ٩ من اتفاقية اسطنبول على عدم المطالبة بوثيقة جمركية أو ضمان جمركي للقبول المؤقت، بل يمكن أن تطلب السلطات الجمركية عوضا عن ذلك مجرد قائمة جرد بالسلع وتعهدا بإعادة تصديرها. وتقتصر المادة ٩(٣)(د) من اتفاقية تامبير أن تعترف الدول بالموافقات الأجنبية على معدات الاتصالات السلكية واللاسلكية وتراخيص تشغيلها؛ وتوصي القاعدة ٥ من القواعد النموذجية لمعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث الدول "بإعفاء إمدادات الإغاثة المحددة من الوثائق التجارية الاعتيادية المطلوبة أو استعمال وثائق وإجراءات مبسطة بشأنها".

(د) السماح بإعادة تصدير أي معدات أو سلع غير مستعملة تملكها الدولة أو المنظمة الإنسانية المساعدة وتود الاحتفاظ بها.

تمثل إعادة تصدير المعدات والسلع غير المستعملة مشكلة متكررة عند انتهاء عمليات الإغاثة الكبرى. ففي بعض الحالات، تفرض اللوائح القطرية ضرائب أو رسوم على سلع الإغاثة عندما يعاد تصديرها؛ وفي حالات أخرى، يُحظر إعادة تصديرها ببساطة. والواقع أن مثل هذا النهج إنما يشجع عدم الفاعلية والإهدار.

ويتناول عدد من الوثائق القائمة دخول سلع الإغاثة وخروجها أيضا. فمثلا ينص الملحق بـ ٩ من اتفاقية استانبول على إعفاء معدات الإغاثة التي يعاد تصديرها بعد انتهاء عمليات الإغاثة، من الرسوم، ويحدد مهلة لا تقل عن ١٢ شهرا لتحقيق ذلك. أما اتفاقية تامبير، فتدعو مادتها ٩(٢)(د) إلى تقليل أو إلغاء "القواعد التي تحظر نقل موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية إلى إقليم دولة طرف أو منه أو عبره". وبنفس الطريقة، تلزم المادة ١٤(ب) من اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا الدول الأطراف "بتسهيل دخول أفراد الإغاثة والمعدات والسلع اللازمة أو المستعملة في تقديم المساعدة إلى إقليمها وبقاؤها فيه وخروجها منه"؛ وتنص المادة ١٦(٤) من اتفاق الوكالة الكاربية للاستجابة الطارئة في حالات الكوارث على "عدم المساس بملكية المعدات والسلع التي أرسلتها دولة مرسلتها إلى دولة ملتزمة خلال فترات المساعدة، وضمن عودتها السريعة، ما لم ينص اتفاق آخر على خلاف ذلك"؛ وتنص المادة ٧(٢) من اتفاق المساعدة المتبادلة للدول لاسكندنافية فيما يتعلق بحوادث الإشعاع النووي (١٩٦٣) على أن المعدات أو السلع التي جلبتها جهة مساعدة، ينبغي أن تعاد بناء على طلبها. ودعت المادة ٧(٣) من مشروع اتفاقية عام ١٩٨٤ الدول أيضا إلى إعادة أي معدات أو إمدادات غير مستعملة أو الترخيص بإعادة تصديرها أو تسهيل ذلك.

٢- ينبغي للدولة المصدر ودولة العبور والدولة المتضررة أيضا أن تقوم بالآتي، فقط فيما يتعلق بسلع ومعدات الإغاثة في حالات الكوارث، أن تقوم بالآتي:

(أ) إلغاء أو تقليل متطلبات التفتيش. وإذا كان من المتعذر إلغاء هذه الإجراءات، تخليص سلع ومعدات الإغاثة من الجمارك بسرعة ومن باب الأولوية عبر عملية "تخليص مسبق" حيثما أمكن؛

(ب) تنظيم عمليات التفتيش والإخلاء اللازمة خارج ساعات العمل و/أو في مكان غير مكتب الجمارك حسب الضرورة للحد من كل تأخير، عملا بقواعد السلامة الوطنية للدولة المتضررة. وينبغي للدولة المساعدة والمنظمات الإنسانية المساعدة المؤهلة أن تحترم الطرق ونقاط التسليم التي تحددها الدولة المتضررة.

يعد هذان النوعان من التسهيلات الجمركية مناسبين بصفة خاصة لظروف الإغاثة حيث تعد السرعة أمرا ضروريا لإنقاذ حياة الناس. وإذا كانت التسهيلات المذكورة في الفقرة ١٣ (١) مناسبة أيضا للتعجيل بالتخليص الجمركي، فأنها لا تشدد بنفس القدر على الإجراءات الجمركية الاعتيادية كأجراء الإعفاء من عمليات التفتيش أو ترتيب عمليات التفتيش في ساعات أو مواقع غير اعتيادية.

وقد ورد هذا النوع من التسهيلات في عدد من الصكوك القائمة. فتقترح الفقرة ٧ من توصية مجلس التعاون الجمركي أن ترخص الدول المصدرة "بقدر المستطاع تخليص شحن الإغاثة من الجمارك خارج الساعات والأماكن المخصصة لذلك اعتياديا، وإلغاء أي تكاليف مترتبة على ذلك إن أمكن في مثل هذه الظروف". وبالمثل، يدعو الملحق ياء ٥، المعيار ٣ من اتفاقية كيوتو المنقحة إلى أن تقتصر التحقيقات على "حالات استثنائية"، وأن يجري تخليص البضائع من الجمارك خارج ساعات العمل الاعتيادية. وبنفس الشكل، تدعو التوصية أولا من إجراءات إرسال الإغاثة، الدول إلى إرسال توجيهات إلى مسؤولي الجمارك لكي يسرعوا في تخليص شحن الإغاثة من الجمارك. وطلبت المادة ١٤ (٦) من مشروع اتفاقية عام ١٩٨٤ من الدول أن يجري تخليص بضائع الإغاثة من الجمارك بسرعة ومن باب الأولوية مع تقليل أي فحص إلى أدنى درجة يقتضيها الالتزام بالقانون القطري.

٣- وللاستفادة من التسهيلات المذكورة أعلاه، ينبغي للدولة والمنظمات الإنسانية المساعدة، وفقا للمعايير الدولية المتفق عليها، أن تجمّع وتصنّف وتسجّل سلع ومعدات الإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث بشكل مناسب، وأن تدرج قوائم مفصلة مع كل شحنة. كما أن عليها أن تفتش كل هذه السلع والمعدات لضمان جودتها وملاءمتها لاحتياجات الدولة المتضررة والالتزامها بالقانون المعني للدولة المتضررة والمعايير الدولية.

ينبغي تبسيط الوثائق وعمليات التفتيش المطلوبة وتقليلها. ويمكن للدول، بل وينبغي لها، أن تصر على تعبئة شحن الإغاثة بشكل صحيح ووضع بطاقات بمضمونها وتوفير معلومات أساسية عن مضمونها للاحتماء من تعسف نظم الجمارك. وترد أحكام مماثلة في الفقرة ١٦ من إرشادات ماكس بلانك، والقاعدة ٤ من القواعد النموذجية لمعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث، والمادتان ١٠ و ١١ من مشروع اتفاقية سنة ١٩٨٤. وبالمثل، تنص المادة ١٢ (٤) من اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا على أن تلتزم البضائع التي يوفرها مقدمو الإغاثة بموجب المعاهدة "متطلبات الجودة والصلاحية للاستهلاك والاستعمال التي تحددها الأطراف المعنية".

٤- ينبغي للدولة المساعدة والمنظمات الإنسانية المساعدة المؤهلة للحصول على التسهيلات أن تتحمل مسؤولية نقل أي سلع غير مرغوبة أو غير مستعملة للإغاثة والانتعاش الأولي والتخلص منها، لاسيما إذا كان من شأن هذه السلع أن تهدد صحة أو سلامة البشر أو البيئة.

تجد السلطات المحلية والجهات العاملة في الإغاثة نفسها مثقلة بكميات هائلة من سلع "الإغاثة" غير المطلوبة التي تم إرسالها دون مراعاة الاحتياجات الفعلية في بعض ظروف الكوارث. ويمكن أن يستتبع التخلص من بعض السلع الخطرة بصفة خاصة (كالأدوية التي مضت مدة صلاحيتها) تكاليف مهمة يتعذر على الجهات المحلية تحملها اعتيادياً. لذا، كان من المعقول أن يطلب من الدول المساعدة والمنظمات الإنسانية المساعدة أن تتحمل مسؤولية هذه السلع والتخلص منها وتدميرها بشكل سليم أو إيجاد استعمال محلي بديل لها (إن كان ذلك مناسباً). ويعد ذلك تطبيقاً لمبدأ أعم ورد وصفه في مدونة السلوك من أجل حركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية (الفقرة ٨) التي تفيد بأنه ينبغي للجهات المستجيبة للكوارث أن "تقلل من الوقع السلبي للمساعدات الإنسانية".

١٨ - السلع والمعدات الخاصة

بالإضافة إلى التسهيلات المنصوص عليها في الفقرة ١٧ :

١ - ينبغي للدول المتضررة أن تعترف مؤقتاً بالتسجيل والصفائح المعدنية للمركبات الأجنبية المستوردة من قبل الدول المساعدة والمنظمات الإنسانية المساعدة المؤهلة للحصول على التسهيلات أو بالنيابة عنها، والمستعملة في عمليات الإغاثة ومساعدات الانتعاش الأولي في حالات الكوارث.

إن حالات التأخير المتعلقة بتسجيل العربات المستوردة للإغاثة في حالات الكوارث ولأغراض الانتعاش الأولي هي أمر شائع يسهل تفاديه عن طريق الوسائل المقترحة في هذه الفقرة. وتقتصر المادة ١٥ (٣) من اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا حلاً مماثلاً حيث تنص على "أن الطائرات والعربات التي يستعملها أفراد الإغاثة العسكريين والمسؤولون المدنيون المعنيون المنتمون إلى الجهة المساعدة يمكن أن تستعمل تسجيلها وصفائحها الخاصة دون رسوم أو ترخيصات أو أي رخص أخرى".

ويتناول عدد من الصكوك الأخرى القائمة مسألة دخول العربات ومتطلبات استعمالها بشكل أعم. فتتضمن المادة ٥ من اتفاقية البلدان الأمريكية مثلاً على أنه "يمكن لعربات النقل والمعدات والإمدادات التي حددت الدول الأطراف هويتها بوضوح وأرسلتها لأغراض المساعدة، أن تدخل إقليم الدولة المتفقيه للمساعدة وتنتقل فيه وتغادره". وتتضمن لائحة المجلس الأوروبي رقم ٨٨١/٩٢ (١٩٩٢)، الملحق ٢، المادة ٥، على إعفاء العربات التي تنقل إمدادات طبية من أجل الطوارئ والكوارث من متطلبات النقل. وتنص المادة ١ من الاتفاق بين النرويج والسويد بشأن تحسين خدمات الإنقاذ في المناطق الحدودية (١٩٧٤) على "أن من الممكن إدخال المعدات اللازمة لعمليات البحث والإنقاذ المذكورة في إقليم الدولة الأخرى، بما في ذلك عربات الثلج المدنية والعربات بمحركات، حتى لو لم تلب المتطلبات المطبقة في البلد الآخر فيما يتعلق باستعمال مثل هذه العربات". وينص عدد من الصكوك الأخرى على أنه ينبغي للدول "أن تسهل المرور" (كالمادة ٤ (٧) من الاتفاقية الإطارية). وتدعو المادة ١٩ من مشروع اتفاقية عام ١٩٨٤ الدول إلى توفير تسهيلات للنقل، بما في ذلك السماح للجهات الدولية "بتشغيل وسائل نقلها الخاصة".

٢ - ينبغي للدول المتضررة أن تتجنب منح الرخص اللازمة أو أن تسرع في منحها وأن تقلل أي عوائق أخرى أمام استعمال أو استيراد أو تصدير معدات تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات من قبل الدول والمنظمات الإنسانية المساعدة في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث ومساعدات الانتعاش الأولي، أو بالنيابة عنها. كما ينبغي للدول المتضررة أن تمنح (أو أن تشجع جهات محلية أخرى، حيثما كان ذلك مناسباً، منح) الدول المساعدة والمنظمات الإنسانية المساعدة المؤهلة للحصول على التسهيلات الأولوية لاستعمال الموجات الصوتية والأقمار الصناعية للاتصالات السلكية واللاسلكية ونقل البيانات المتعلقة بعمليات الإغاثة، دون تمييز ضد جهات الإغاثة المحلية أو التأثير عليها بشكل سلبي.

يميل استعمال واستيراد وتصدير معدات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات السلكية واللاسلكية إلى طرح تحديات معينة في عمليات الإغاثة. لذا، فقد اعتمدت هيئات الاتحاد الدولي للاتصالات مجموعة من القرارات والتوصيات (كالقرار رقم ٧ الذي اعتمده المؤتمر العالمي لتطوير الاتصالات سنة ١٩٩٤ والذي دعا كل الحكومات إلى إزالة الحواجز التنظيمية القطرية أمام استعمال الاتصالات السلكية واللاسلكية في الإغاثة في حالات الكوارث)؛ والقرار ١٠ الذي اعتمده المؤتمر العالمي للإذاعة الإدارية سنة ١٩٧٩ والذي حث الحكومات على مراعاة احتياجات الصليب الأحمر/الهلال الأحمر إلى الاتصالات الإذاعية وإلى تخصيص موجات معينة لعلمه في مجال الإغاثة)؛ وتدعو المادتان ٥ و ٩ من اتفاقية تامين إلى تقليل الحواجز المتعلقة بالتراخيص والقيود على استيراد وتصدير معدات الاتصالات السلكية واللاسلكية. وترد أحكام مماثلة في قرار الجمعية العامة رقم ١٥٠/٥٧ (٢٠٠٢)، الفقرة ٣ والمادة ١٤ (أ) من اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا.

وإلى جانب قضايا الترخيص والاستيراد، فإن الزيادة المفاجئة في الطلب على عرض النطاق الترددي والموجات في أعقاب الكوارث الكبرى، والأضرار التي تلحق بالبنية التحتية للاتصالات السلكية واللاسلكية، كثيرا ما تحد من قدرة الجهات الدولية على الاتصال. ويتبع هذا النص عددا من الصكوك السابقة التي تدعو إلى منح الأولوية لمقدمي الإغاثة في حالات الكوارث في مجال استعمال الاتصالات السلكية واللاسلكية. وتشمل تلك الصكوك القواعد النموذجية لمعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث، القاعدة ١٢؛ والتوصية ميم من إجراءات إرسال الإغاثة، واتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا، المادة ١٤ (أ)؛ والمادة ٩ من الاتفاق العربي؛ ودستور الاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية (١٩٩٢)، المادة ١٤٠؛ والقرار ١٠ من المؤتمر العالمي للاتصالات الإذاعية لعام ٢٠٠٠، وتدعو كلها الدول إلى تخصيص موجات عمل للاتصالات باتجاهين من أجل عناصر الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر؛ والقرار ٦٤٥ الذي اعتمده نفس المؤتمر الذي يدعو الدول إلى التوجه نحو إنشاء مجموعة منسقة من الاتصالات في حالات الكوارث؛ والتوصية ITU-R ١٠٠١ للاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية التي تدعو إلى تسهيل استعمال خدمات السوائل الثابتة في حالات الكوارث والتوصية ITU-T رقم E ١٠٦ التي تدعو إلى وضع خطة تفضيلية للطوارئ. ومن المهم أن نركز في الوقت نفسه على أن أي نظام يرسخ مفهوم منح الأولوية للاتصالات في حالات الكوارث، يجب ألا يفضل الجهات الدولية على الجهات المحلية العاملة في مجال الإغاثة. وتشير هذه الفقرة الفرعية إلى الإغاثة في حالات الكوارث فقط وليس إلى الانتعاش الأولي، حيث لا توجد في هذه الحالة حاجة ملحة إلى الحصول على الأولوية في الأجل الطويل.

٣- ينبغي لدول المصدر ودول العبور والدول المتضررة أن تقلل العوائق القانونية والإدارية المفروضة على تصدير وعبور واستيراد وإعادة تصدير الأدوية والمعدات الطبية من قبل الدول المساعدة والمنظمات الإنسانية المساعدة المؤهلة للحصول على التسهيلات أو نيابة عنها في عمليات الإغاثة ومساعدات الانتعاش الأولي في حالات الكوارث، إلى درجة لا تتعارض مع السلامة العامة والقانون الدولي. وينبغي للدول المساعدة والمنظمات الدولية المساعدة المؤهلة أن تتخذ كل الخطوات المعقولة اللازمة لضمان جودة مثل هذه الأدوية والمعدات وملاءمتها وسلامتها، وأن تضمن بشكل خاص الآتي:

تخضع الأدوية والمعدات الطبية عادة لقيود تنظيمية يمكن أن تعرقل استعمالها في عمليات الإغاثة. ويمكن بل وينبغي إلغاء بعض من هذه القيود أو تقليلها في حالات الكوارث، بينما ينبغي أن تظل قيود أخرى مطبقة لضمان عدم تهديد النوايا الطبية للجهات الدولية للسلامة العامة أو انتهاكها للقانون الدولي، فيما يتعلق مثلا باستيراد أنواع معينة من الأدوية الممنوعة.

وتنص اتفاقية استانبول واتفاق المجلس الأوروبي بشأن الاستيراد المؤقت غير الخاضع لضريبة للمعدات الطبية والجراحية والمختبرية لاستعمالها على سبيل الاستعارة المجانية في المستشفيات وغيرها من

المؤسسات الطبية لأغراض التشخيص أو العلاج (١٩٦٠)، على إعفاء الاستيراد المؤقت للمعدات الطبية من الرسوم الجمركية، وعلى الأخص في حالات الطوارئ.

واعتمدت منظمة الصحة العالمية إرشادات موحدة وطرودا للأدوية والمعدات الطبية التي يمكن أن تفيد الدول في تحديد الأدوية والمعدات التي تعد ضرورية، وتلك التي تمثل أهمية ثانوية. وأشار القرار ١٩ الذي اعتمده المؤتمر الدولي الخامس العشرون للصليب الأحمر والهلال الأحمر (١٩٨٦) إلى هذه الإرشادات عندما دعا الجمعيات الوطنية إلى ضمان اقتنصار تبرعاتها من الإمدادات الطبية للعمليات الدولية على ما يطلبه الاتحاد الدولي واللجنة الدولية للصليب الأحمر، وأن تلتزم بإرشادات هاتين المنظمتين ومنظمة الصحة العالمية.

وتورد قائمة منظمة الصحة العالمية النموذجية للعقاقير الأساسية (المستوفاة في ٢٠٠٧) ما يزيد على ٣٠٠ من الأدوية التي تغطي "الاحتياجات الطبية الدنيا لضمان نظام أساسي للرعاية الصحية" وتعالج الأمراض ذات الأولوية. كما يمكن الاسترشاد بمجموعة اللوازم الصحية لحالات الطوارئ التي أعدتها منظمة الصحة العالمية (١٩٩٨) وهي مكونة من مجموعة نموذجية من الأدوية واللوازم والمعدات لتقديم الرعاية الطبية العامة لمجموعة من السكان تضم ١٠،٠٠٠ نسمة لمدة ثلاثة أشهر. كما تروج منظمة الصحة العالمية خطة لضمان جودة المنتجات الصيدلانية في التجارة الدولية، وهو برنامج طوعي يرمي إلى تمكين البلدان ذات القدرة التنظيمية المحدودة في مجال الأدوية من الحصول على ضمان جزئي من البلدان المصدرة فيما يتعلق بسلامة المنتجات التي تنوي استيرادها وجودتها وفعاليتها.

ويضم عدد من الصكوك القانونية القائمة أحكاما تسمح بنقل المخدرات لأغراض الإغاثة في حالات الكوارث مع مراقبتها (كالاتفاقية بين هولندا وبلجيكا بشأن التعاون المتبادل في مكافحة الكوارث والحوادث (١٩٨٤)، المادة ٧(٦)؛ والمادة ١٠(٣) من اتفاق التعاون الاقتصادي للبحر الأسود. وبناء على إلحاح لجنة الأمم المتحدة للمخدرات (القرار ٧(١٩٩٦))، أعدت منظمة الصحة العالمية أيضا مجموعة معينة من الإرشادات النموذجية لتوفير أدوية خاضعة للمراقبة من أجل الرعاية الطبية في حالات الطوارئ على الصعيد الدولي سنة ١٩٩٦.

أ) الحصول على موافقة الدولة المصدر والدولة المتضررة على استعمال أي من الأدوية التي تستوردها؛

ب) ينبغي أن تفي الأدوية التي تستعملها في عملياتها الخاصة بالآتي:

(١) أن يجري نقلها وحفظها بطريقة ملائمة لضمان جودتها؛

(٢) أن تصان من الاختلاس وإساءة الاستعمال.

ج) أن تفي كل الأدوية التي تتبرع بها لكي يستعملها الآخرون في الدولة المتضررة بالآتي:

(١) أن ينتهي تاريخ صلاحيتها بعد ما لا يقل عن ١٢ شهرا اعتبارا من تاريخ وصولها، ما لم تتفق السلطات المستلمة على خلاف ذلك؛

(٢) أن يجري نقلها وحفظها بطريقة ملائمة لضمان جودتها حتى تصل إلى الدولة المتضررة؛

(٣) أن توصف بشكل مناسب وبلغه مفهومه في الدولة المتضررة تحت الاسم الدولي غير المحفوظ بعلامة تجارية أو الاسم الجنييس، ورقم الدفعة، والجرعة الدوائية، والقوة، واسم الشركة المصنعة، والكمية في العلبة، وشروط الحفظ وتاريخ الصلاحية.

وقد وضعت منظمة الصحة العالمية، بالتشاور مع عدد من المنظمات الأخرى، إرشادات للتبرع بالأدوية (١٩٩٩). اقتبست هذه النصوص من هذه الإرشادات والغرض منها هو ضمان كون الأدوية المستعملة في عمليات الإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث سليمة ومناسبة. وينبغي اتخاذ الحيطة اللازمة

وتطبيق الرقابة الضرورية فيما يتعلق بالأدوية التي يجري التبرع بها (أي تلك الأدوية التي لا يستعملها المستجيبون للكوارث المدربون أنفسهم). ومع ذلك، فمن الشائع أن تمضي مدة صلاحيتها قبل أن يتاح استعمالها، أو أن تفتقر إلى الوصف المناسب، مما يمثل خطراً على الصحة العمومية.

٤- ينبغي لدول المصدر ودول العبور والدول المتضررة أن تنظر في إمكانية تغيير أو تقليل المتطلبات الاعتيادية المتعلقة بالتعقيم وحظر وتقييد استيراد الأغذية وتصديرها من قبل الدول المساعدة والمنظمات الإنسانية المساعدة المؤهلة للحصول على التسهيلات في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث.

اقتبست صيغة هذه الفقرة من التوصية دال من إجراءات إرسال الإغاثة (التي تدعو الدول إلى "إلغاء المتطلبات الاعتيادية المتعلقة بشهادات التعقيم والتبخير والقيود على استيراد الأغذية بالقدر الذي يتماشى مع المعايير الدنيا للنظافة وحماية الحيوانات"). ويرتبط العديد من القواعد المتعلقة بالتعقيم عن طريق التبخير والقيود على استيراد أو تصدير السلع الغذائية بسلامة الأشخاص والنباتات والحيوانات، ولا ينبغي إلغاؤها نتيجة لحدوث كارثة فقط. ولكن، وكما هو الحال فيما يتعلق بالأدوية، قد تكون هناك قواعد يمكن التساهل بشأنها بكل أمان حسب ظروف الكارثة. والدول مدعوة ببساطة إلى دراسة هذه المسألة مسبقاً.

١٩ - النقل

١- ينبغي لدول المصدر ودول العبور والدول المتضررة أن ترخص دون تأخير العبور السريع لوسائل النقل البري والبحري والجوي التي تستأجرها دولة مساعدة أو منظمة إنسانية مساعدة مؤهلة للحصول على التسهيلات أو من ينوب عنها، من أجل نقل مساعدات الإغاثة أو الانتعاش الأولى في حالات الكوارث، وإلغاء الرسوم المطبقة عليها إن أمكن، باستثناء الرسوم الخاصة بالاستعمال المعقول.

تمت صياغة هذه الفقرة استناداً إلى المادة ٢١ من مشروع اتفاقية عام ١٩٨٤. وترد أحكام مماثلة في بعض المعاهدات الثنائية كالمادة ١ من الاتفاق بين السويد والنرويج بشأن تحسين خدمات الإنقاذ في المناطق الحدودية (١٩٧٤) (وتنص على "أنه يمكن إدخال المعدات اللازمة لعمليات البحث والإنقاذ المذكورة في إقليم الدولة الأخرى، بما في ذلك عربات الثلج المدنية وغيرها من العربات وإن لم تكن تستجيب للمتطلبات السارية في الدولة الأخرى فيما يتعلق باستعمال مثل هذه العربات")؛ والاتفاق بين حكومة جمهورية موزامبيق وحكومة جمهورية جنوب أفريقيا فيما يتعلق بتنسيق خدمات البحث والإنقاذ (٢٠٠٢)، المادة ٥ (التي تنص على أن يعقد كل طرف اتفاقات للسماح بمرور الطائرات والسفن لأغراض البحث والإنقاذ دون طلب ترخيص خاص). وبالمثل تنص المادة ٥ من اتفاقية البلدان الأمريكية على أنه "يمكن لعربات ومعدات ولوازم النقل التي أعلنت عنها الدول الأطراف حسب الأصول وأرسلتها لأغراض المساعدة، أن تدخل إقليم الدولة التي تتلقى المساعدة وتنتقل فيه وتغادره"؛ وتنص المادة ٥ من الملحق ٢ من لائحة مجلس الجماعات الأوروبية رقم ٨٨١/٩٢ (١٩٩٢) على إعفاء العربات التي تنقل إمدادات طبية من أجل حالات الطوارئ، بما فيها الكوارث، من متطلبات النقل.

٢- ينبغي الترخيص، بصفة خاصة، لإقلاع وتطبيق وهبوط الطائرات. كما ينبغي الترخيص لهذه الطائرات بالتحليق فوق إقليم الدولة المتضررة لنقل المساعدات حسبما هو مطلوب.

اعترف العديد من الصكوك القائمة بالمشاكل التنظيمية الخاصة المحتملة المتعلقة باستعمال الطائرات لعمليات مواجهة الكوارث. فينص الملحق ٩ باتفاقية شيكاغو عن الطيران المدني (المستوفاة عام ٢٠٠٥) على "أن تسهل الدول المتعاقدة دخول الطائرات التي تنقل سلع الإغاثة بالنيابة عن منظمات دولية تعترف بها الأمم المتحدة أو بالنيابة عن الدول نفسها ومغادرتها ومرورها عبر أقاليمها، وتتخذ كل التدابير اللازمة لضمان تشغيلها الآمن".

وتترد أحكام أدق عن تطبيق رحلات الإغاثة الجوية وهبوطها وتشغيلها في التوصيتين كاف ولام من إجراءات إرسال الإغاثة، والقواعد من ٨ إلى ١٠ من القواعد النموذجية لمعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث (١٩٨٤)؛ والفقرة ٣ من قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٥٧/١٥٠؛ والفقرة ٦٠ من إرشادات أوصلو؛ والمادة ١١ من اتفاق منظمة التعاون الاقتصادي للبحر الأسود؛ والمادة ٢١ من مشروع اتفاقية عام ١٩٨٤؛ والعديد من الاتفاقات الثنائية (كالاتفاقية بين فرنسا وبلجيكا بشأن المساعدة المتبادلة في حالات الكوارث أو الحوادث الخطيرة (١٩٨١)، المادة ٦).

٣- ينبغي إصدار تأشيرات الدخول والعبور والخروج اللازمة للعاملين في وسائل النقل المذكورة، دون أي تأخير.

كثيرا ما تضطلع شركات القطاع الخاص بشحن الإغاثة الإنسانية بموجب عقود. ولا تشمل أحكام المبدأ ١١ (١) الخاصة بأفراد الإغاثة، موظفي هذه الشركات، غير أن المماثلة في منح التأشيرات لموظفي النقل يمكن أن تسهم أيضا في تأخير الإغاثة. فتنص المادة ٥-١١ من الملحق ١ من معاهدة تسهيل النقل البحري (لعام ١٩٦٥) على "أن تسهل السلطات العامة، بأكبر قدر ممكن، دخول الأشخاص والشحن التي تصل في سفن (تنقل مساعدات الإغاثة) وعبور الجمارك"

٢٠ - المركز القانوني المحلي المؤقت

١- ينبغي للدول المتضررة أن تمنح الجهات المناسبة في الدول المساعدة والمنظمات الإنسانية المساعدة المؤهلة للحصول على التسهيلات، فور وصولها أو بعد وصولها بفترة وجيزة، رخصة للعمل في إقليمها بشكل قانوني بصفة مؤقتة على الأقل، بحيث تتمتع بحق فتح حسابات مصرفية وإبرام عقود والتأجير والشراء والتصرف في الملكية واتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة من أجل تقديم مساعدات الإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث.

كثيرا ما يطرح المركز القانوني المحلي مشكلة في عمليات الإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث. وبالنسبة إلى وكالات الأمم المتحدة، تم معالجة هذه المسألة في المادة ١ من الاتفاقية المتعلقة بامتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها (١٩٤٦)؛ وفي المادة ٢ من اتفاقية امتيازات الوكالات المتخصصة وحصاناتها (١٩٤٧). وتغطي اتفاقيات مماثلة مسألة مركز المنظمات الدولية الحكومية الأخرى. ووقعت منظمات دولية أخرى، ومنها على الأخص الاتحاد الدولي لتقارير مع الدول مع الدول تغطي هذه المسائل أيضا. والمعيار القانوني الدولي الوحيد الخاص بالمنظمات غير الحكومية الذي يمكن مقارنته بذلك هو الاتفاقية الأوروبية للاعتراف بالشخصية القانونية للمنظمات غير الحكومية لعام ١٩٨٦ التي تنص على أن الشخصية والقدرة القانونيتين لمنظمة دولية غير حكومية المكتسبتين في دولة طرف يجب أن تحظى باعتراف البلدان الأخرى، مع استثناءات محدودة؛ وتوصي القاعدة ١٣ من القواعد النموذجية لمعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث بأن تمنح الدول المنظمات المساعدة حق فتح حسابات مصرفية. ومن الناحية العملية، يكتسب العديد من المنظمات الدولية غير الحكومية الشخصية القانونية عن طريق التسجيل رسميا كمنظمة غير حكومية محلية أو عن طريق عقد اتفاقات ثنائية مخصصة مع الحكومات، وهما عمليتان تستهلكان الكثير من الوقت. وفي ضوء العملية الانتقائية التي أوصى بها الجزء الرابع، ينبغي أن تكون الدول المتضررة والجهات الإنسانية المساعدة قادرة على منح مركز مؤقت على الأقل يعطي الدول المساعدة والجهات الإنسانية المساعدة شخصية قانونية محلية كافية لتنفيذ عملياتها في مجال الإغاثة.

٢- ينبغي منح الدول المساعدة والمنظمات الإنسانية المساعدة المؤهلة للحصول على التسهيلات أيضا حق نقل الأموال والعملات اللازمة بحرية إلى البلد ومنه عبر الوسائل القانونية، والحصول على أفضل أسعار الصرف القانونية ذات الصلة بمساعداتها للإغاثة أو الانتعاش الأولي في حالات الكوارث.

إن القدرة على استيراد أرصدة واستعمالها في دولة متضررة يمكن أن يكتسي نفس أهمية أفراد الإغاثة والسلع والمعدات من أجل تنفيذ العمليات بشكل فعال. وتم تناول هذه المسألة أيضا فيما يتعلق بالمنظمات الدولية الحكومية في اتفاقيات الامتيازات والحصانات (أنظر مثلا اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها (١٩٤٦)، المادة الرابعة (١١)(هـ). وأوصت القاعدة ١٣ من القواعد النموذجية لمعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث الدول المتضررة بأن تسمح بتصريف العملات بأفضل أسعار الصرف.

٣- ينبغي للدول المتضررة أن تسمح للدول المساعدة والمنظمات الإنسانية المساعدة المؤهلة للحصول على التسهيلات بتعيين أفراد الإغاثة المحليين وإنهاء عقودهم بصورة قانونية طبقا لقوانين العمل المحلية.

تمت التوصية بتوظيف أفراد إغاثة محليين (أنظر مثلا العوامل الأساسية للإغاثة التنموية، المؤتمر الدولي للصليب/الهلال الأحمر (١٩٩٥)، الفقرة ٥) حيث أن ذلك يساعد على تقليل التكاليف المرتبطة بتعيين أفراد إغاثة دوليين، ويتيح للجهات الدولية الاستفادة من المعرفة المحلية وبناء القدرات المحلية. وعليه، تنص الفقرة ١٩ من "الاتفاق النموذجي" المقترح كملحق بإرشادات أوسلو على "أن بوسع عملية الدفاع العسكري والمدني أن تستقطب أفراد الإغاثة اللازمين محليا. وتقوم حكومة البلد المتلقي للمساعدة، نزولا عند طلب مدير عملية الدفاع العسكري والمدني بتسهيل تعيين أفراد الإغاثة المحليين المؤهلين وتعجيل هذا التعيين". ويصبح من حق المنظمات غير الحكومية أن تعين أفراد الإغاثة عن طريق تسجيلها محليا، وهي عملية قد تستغرق الكثير من الوقت كما أشرنا أعلاه. يضاف إلى ذلك أنه لما كانت عمليات الإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث مؤقتة، ينبغي للدول المساعدة والمنظمات الإنسانية المساعدة أن تكون قادرة على إنهاء عقود أفراد الإغاثة المحليين دون أعباء إدارية لا ضرورة لها.

٢١ - الضرائب

ينبغي للدول المتضررة أن تعفي الدول المساعدة والمنظمات الدولية المساعدة المؤهلة للحصول على التسهيلات من ضريبة القيمة المضافة وغيرها من الضرائب أو الرسوم المرتبطة مباشرة بمساعدات الإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث.

إن كانت بعض الأحكام الأخرى الواردة في هذه الإرشادات تتناول قضايا محددة خاصة بفرض رسوم (كالضرائب الجمركية وأجور النقل)، فإن الهدف من هذه المادة هو معالجة المجموعة الكاملة من الضرائب المتبقية التي قد تفرض على عمليات الإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث، بما في ذلك الضريبة على القيمة المضافة. إن إعفاء الدول المساعدة من الضرائب على أنشطتها في مجال الإغاثة هو من الأحكام الشائعة في المعاهدات الثنائية (أنظر مثلا الاتفاق بين حكومة الولايات المتحدة الأمريكية وحكومة جمهورية بيلاروس المتعلقة بالتعاون لتسهيل توفير المساعدة (١٩٩٦)، المادة ١). وبالمثل تنص المادة ٨ من اتفاقية المساعدة النووية على "أن تعفي الدولة الملتزمة للمساعدة موظفي الطرف المقدم للمساعدة أو أفراد الإغاثة الذين يعملون باسمها من الضرائب أو الرسوم أو غيرها من التكاليف، باستثناء تلك الرسوم المتضمنة اعتياديا في سعر السلع أو المدفوعة مقابل الخدمات المقدمة"، وتنص المادة ٥ من اتفاقية تامبير على إعفاء منظمات وأفراد الإغاثة "من الضرائب والرسوم أو النفقات باستثناء ما يدخل عادة في أسعار السلع أو الخدمات فيما يتعلق بأداء وظائفهم أو بالمعدات أو السلع أو غير ذلك من الممتلكات التي يتم إدخالها إلى إقليم الدولة الطرف الطالبة أو شراؤها فيه بغرض تقديم المساعدة في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية [.]".

وتتماشى هذه الفقرة أيضا مع التوصيات التي ناقشتها لجنة خبراء الأمم المتحدة بشأن التعاون الدولي في الشؤون الضريبية في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥ (وثيقة الأمم المتحدة E/C.18/2005/11) والحوار الضريبي الدولي (ورقة النقاش المتعلقة بالمعاملة الضريبية للمشاريع التي يمولها المتبرعون (٢) تموز/يوليو ٢٠٠٦)، (الصفحة ١٣) (والتي يضم فريق مراقبتها صندوق النقد الدولي ومجلس التنمية

الصناعية، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والبنك الدولي والأمم المتحدة كمراقب) بشأن إعفاء الجهات الإنسانية من الضرائب فيما يتعلق بأنشطة الإغاثة في حالات الكوارث.

٢٢ - الأمن

ينبغي للدول المتضررة أن تتخذ كل التدابير اللازمة لمعالجة مسألة سلامة وأمن أفراد الإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث التابعين للدول المساعدة والمنظمات الإنسانية المساعدة المؤهلة للحصول على التسهيلات، وأن تضمن أمن كل المباني والمرافق ووسائل النقل والمعدات والسلع المستعملة في إطار تقديم مساعدات الإغاثة أو الانتعاش الأولي في حالات الكوارث. كما ينبغي للدول المساعدة والمنظمات الإنسانية المساعدة أن تتخذ الخطوات المناسبة في إطار تخطيطها وعملياتها الخاصة للحد من المخاطر الأمنية.

يشدد عدد كبير من الصكوك القائمة على مسؤولية الدولة المتضررة عن اتخاذ التدابير اللازمة لحماية موظفي وممتلكات مقدمي المساعدة في حالات الكوارث. ومن جملة هذه الصكوك هناك البروتوكول الاختياري لاتفاقية سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها (٢٠٠٥)، المادة ٢؛ واتفاقية المساعدة النووية، المادة ٣(ب)؛ واتفاقية تامبير، المادة ٥(٢)؛ وقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٥٠/٥٧، الفقرة ٤؛ واتفاقية البلدان الأمريكية، المادة ٤(ج)؛ واتفاق الوكالة الكاربية للاستجابة الطارئة في حالات الكوارث، المادة ١٦(٥)؛ والمعاهدات الثنائية كالاتفاق بين حكومة جمهورية اليونان وحكومة الاتحاد الروسي بشأن التعاون في مجال الوقاية من الكوارث الطبيعية ومن صنع الإنسان ومواجهتها (٢٠٠٠)، المادة ٨. وترد نصوص مماثلة في القاعدة ١٧ من القواعد النموذجية لمعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث؛ الفقرة ٢٠(ج) من إرشادات ماكس بلانك؛ المادة ٧(١) من مشروع اتفاقية عام ١٩٨٤؛ والجزء الثالث-٦ من القواعد والممارسات التي أوصت بها الجمعيات الوطنية لدول البلقان.

بينما لا تنص الصكوك الدولية القائمة على التزامات الجهات المساعدة فيما يتعلق بأمنها الخاص، فمن المقبول على نطاق واسع في هذا الميدان، أن هناك عددا من الخطوات التي يمكن وينبغي لها أن تتخذها لتقليل درجة تعرضها للمخاطر.

٢٣ - ساعات العمل الإضافية

ينبغي أن تسعى الدول المتضررة إلى ضمان تشغيل المكاتب والخدمات الأساسية لتسليم إمدادات الإغاثة الدولية وتنفيذ علميات الإغاثة على وجه السرعة، خارج ساعات العمل الاعتيادية عند الضرورة.

يلزم الحصول على تراخيص ودعم ومساعدة من عدد من المكاتب الحكومية من أجل تنفيذ عمليات الإغاثة الدولية. وإن ضمان مراجعة هذه المكاتب خلال الساعات المطلوبة، من شأنه أن يسهم بشكل مهم في تعجيل وصول المساعدات وتوزيعها. وقد أوصت الصكوك السابقة في مجال القانون الدولي لمواجهة الكوارث باعتماد قاعدة مماثلة فيما يتعلق بدوائر الجمارك (أنظر الشرح على الفقرة ١٨(٢) أعلاه).

٢٤ - التكاليف

١ - تقع مسؤولية تحمّل تكاليف توفير المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث بموجب هذه الإرشادات، على عاتق الدولة المساعدة أو المنظمة الإنسانية المساعدة، غير أنه يمكن للدول المساعدة أن تتفق مسبقا مع الدولة المتضررة على أن تسدد لها جزءا من التكاليف والأجور أو لإعارة المعدات مؤقتا.

تشبه صيغة هذه الفقرة أحكام عدد من الصكوك القائمة التي تنص على أن الدولة المتضررة لا تتحمل اعتياديا تكاليف الدول المساعدة ما لم يُتفق على خلاف ذلك (أنظر مثلا المادة ٧ من اتفاقية تامبير؛ والمادة ٧ من اتفاقية المساعدة النووية؛ والمادة ١٤ من اتفاقية البلدان الأمريكية؛ والمادة ٣ من اتفاق التعاون الاقتصادي للبحر الأسود والمادة ٩(١) من الاتفاقية بين مملكة هولندا ومملكة بلجيكا بشأن المساعدة المتبادلة في مكافحة الكوارث والحوادث (١٩٨٤)؛ والفقرة ٢٧ من إرشادات أوسلو).

وينطبق هذا النص على الدول المساعدة فقط. إذ ينتظر من المنظمات الإنسانية المساعدة أن تقدم مساعدتها مجانا.

٢ - ينبغي للدول المتضررة، حيثما استطاعت وبالقدر الذي تتيحه الظروف، أن تفكر في توفير بعض الخدمات بتكلفة محدودة أو مجانا للدول المساعدة والمنظمات الدولية المساعدة المؤهلة للحصول على التسهيلات، ويمكن أن تشمل هذه الخدمات ما يلي:

(أ) خدمات النقل الداخلي، بما في ذلك على الخطوط الجوية الوطنية؛

(ب) استعمال المباني والأراضي المخصصة للمكاتب والمستودعات؛

(ج) استعمال معدات المناولة والدعم اللوجستي.

لا تتحمل الدول المتضررة عادة مسؤولية التكاليف العامة للإغاثة الدولية في حالات الكوارث وعمليات الانتعاش الأولي، بل أنها تُشجع على توفير الدعم حيثما أمكن. وترد أحكام مشابهة لهذه في المادة ٥ (٢) من اتفاقية تامبير؛ والمادة ١٢(٢) من اتفاقية رابطة أمم جنوب شرق آسيا؛ والمادتان ٤(ج) و ٩ من اتفاقية البلدان الأمريكية؛ والقاعدتان ٨ و ١١ من القواعد النموذجية لمعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث؛ والفقرة ٢١ (ز) من مشروع إرشادات ماكس بلانك، بين جملة صكوك.

المراجع

إعلان مبادئ لسنة ١٩٦٩: إعلان مبادئ بشأن الإغاثة الإنسانية الدولية للسكان المدنيين في حالات الكوارث، المؤتمر الدولي الحادي والعشرون للصليب الأحمر، ١٩٦٩

مشروع اتفاقية عام ١٩٨٤: مشروع اتفاقية بشأن التعجيل بتوفير مساعدات الإغاثة، ١٩٨٤

الاتفاق العربي: اتفاق التعاون العربي من أجل تنظيم وتسهيل عمليات الإغاثة، ١٩٨٧

اتفاق أمم جنوب شرق آسيا بشأن إدارة الكوارث ومواجهة الطوارئ، ٢٠٠٥ (لم يدخل بعد حيز التنفيذ)

القواعد والممارسات التي أوصت بها الجمعيات الوطنية لدول البلقان: تطبيق قوانين وقواعد ومبادئ الاستجابة الدولية في البلقان: القواعد والممارسات الموصى بها، ٢٠٠٤

اتفاق منظمة التعاون الاقتصادي للبحر الأسود: اتفاق بين حكومات الدول المشاركة في التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود بشأن التعاون في مجال مساعدات الطوارئ والاستجابة الطارئة في حالات الكوارث الطبيعية ومن صنع الإنسان، ١٩٩٨

اتفاق الوكالة الكاربية للاستجابة الطارئة في حالات الكوارث: اتفاق ينشئ تلك الوكالة، ١٩٩١

توصية مجلس التعاون الجمركي: توصية مجلس التعاون الجمركي بشأن التعجيل بإرسال شحنات الإغاثة في حالات الكوارث، ١٩٧٠

الاتفاقية الإطارية: الاتفاقية الإطارية بشأن مساعدات الدفاع المدني، ٢٠٠٠

المبادئ والقواعد: مبادئ وقواعد الصليب الأحمر والهلال الأحمر للإغاثة في حالات الكوارث، ١٩٦٩، في صيغتها المعدلة لسنة ١٩٩٥

اتفاقية البلدان الأمريكية: اتفاقية البلدان الأمريكية لتسهيل المساعدة في حالات الكوارث، ١٩٨٤

اتفاقية استانبول: اتفاقية استانبول بشأن القبول المؤقت، ١٩٩٠

اتفاقية كيوتو المنقحة: اتفاقية كيوتو لتبسيط وتنسيق الإجراءات الجمركية، المنقحة في ١٩٩٩

مسودة إرشادات ماكس بلانك: مسودة إرشادات بيتر مك آليستر سمث الدولية لعمليات المساعدة الإنسانية (معهد ماكس بلانك للقانون العام المقارن والقانون الدولي، ١٩٩١)

إجراءات إرسال الإغاثة: إجراءات إرسال الإغاثة الدولية، المؤتمر الدولي الثالث والعشرون للصليب/الهلال الأحمر، ١٩٧٧، وقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة رقم ٢١٠٢ (LXIII)، ١٩٧٧

مذكرة تفاهم حلف شمال الأطلسي بشأن تسهيل النقل المدني الحيوي عبر الحدود (١٣ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٦) (لم تدخل حيز التنفيذ بعد).

اتفاقية المساعدة النووية: اتفاقية لتقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو حالة طوارئ إشعاعية، ١٩٨٦

مدونة سلوك الصليب/الهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية: مدونة سلوك من أجل حركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية للإغاثة في حالات الكوارث، ١٩٩٤

إرشادات أوسلو: إرشادات أوسلو بشأن استعمال الموجودات العسكرية والمدنية للإغاثة في حالات الكوارث، المستوفاة في ٢٠٠٦

اتفاقية تامبير: اتفاقية تامبير بشأن توفير موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة، ١٩٩٨

القواعد النموذجية لمعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث: القواعد النموذجية لعمليات الإغاثة في حالات الكوارث، بقلم محمد البرادعي (معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث، ١٩٨٢)

الملحق ١: خريطة بالتسهيلات القانونية الواردة في الجزء الخامس المطبقة في عمليات الإغاثة والانتعاش الأولي في حالات الكوارث

الموضوع	يطبق على الإغاثة في حالات الكوارث فقط	يطبق على الإغاثة في حالات الكوارث والانتعاش الأولي على السواء
أفراد الإغاثة	الفقرة ١٦ (ب): الإعفاء من التأشيرة أو منحها بسرعة	الفقرة ١٦ (أ) (١) (ج) (د)، (٢) و (٣): منح تأشيرات ورخص عمل إعادة تنظيم الشهادات والمؤهلات مؤقتا التفكير في تعيين موظفين محليين تسهيل حرية الحركة والوصول
السلع والمعدات	الفقرة ١٧ (٢): إلغاء متطلبات التفتيش أو تقليلها (تخليص البضائع المسبق) التفتيش والتخليص خارج ساعات العمل وفي أماكن مختلفة	الفقرة ١٧ (١)، (٣) و (٤): الإعفاء من الضرائب الجمركية الإعفاء من القيود على الاستيراد/التصدير تقليل الوثائق إعادة تصدير التراخيص مسؤوليات الدول المساعدة والمنظمات الإنسانية المساعدة في شحن والتصرف بالمواد غير المرغوبة
السلع والمعدات الخاصة	الفقرة ١٨ (٤) التخفيف من قيود التبخير والقيود على الأغذية إن كان ذلك مناسباً	الفقرة ١٨ (١): الاعتراف بالصفائح المعدنية والتسجيلات الأجنبية الفقرة ١٨ (٢): إلغاء تراخيص الاتصالات أو منحها بسرعة، وإلغاء أو تقليل الحواجز أمام تصدير أو استيراد معدات الاتصالات الفقرة ١٨ (٣): تقليل الحواجز أمام استيراد وتصدير الأدوية والمعدات الطبية
النقل		الفقرة ١٩: الترخيص للمركبات الأرضية أو البحرية أو الجوية، بما في ذلك تأشيرات الطاقم والتخليق
المركز القانوني المؤقت		الفقرة ٢٠: منح حق المركز القانوني المحلي المؤقت فيما يتعلق بالعملة وحق تعيين الموظفين المحليين وتسريحهم
الضرائب		الفقرة ٢١: النص على إعفاءات من الضريبة
الأمّن		الفقرة ٢٢: اتخاذ إجراءات لمعالجة أمن الموظفين والمباني والسلع والمعدات
ساعات العمل الإضافية	الفقرة ٢٣: محاولة ضمان الساعات الإضافية للمكاتب والخدمات الضرورية	
التكاليف		الفقرة ٢٤: تكاليف يتحملها موفر الخدمات عادة مع بعض الاستثناءات