



**AR**

**32IC/15/19.2**  
الأصل: الإنجليزية

**المؤتمر الدولي الثاني والثلاثون  
للصليب الأحمر والهلال الأحمر**

جنيف، سويسرا

8-10 كانون الأول / ديسمبر 2015

**تعزيز الامتثال للقانون الدولي الإنساني**

**تقرير ختامي**

**وثيقة أعدتها اللجنة الدولية للصليب الأحمر بالاشتراك مع  
وزارة خارجية سويسرا الاتحادية**

جنيف

تشرين الأول / أكتوبر 2015

**تقرير ختامي**  
**تعزيز الامتثال للقانون الدولي الإنساني**

جدول المحتويات

	تقرير ختامي حول تعزيز الامتثال للقانون الدولي الإنساني
	1. مقدمة
	2. هدف التقرير الختامي وطبيعته ونطاقه
	3. المبادئ التوجيهية للعملية التشاركية
	4. استعراض عام للاجتماعات المنعقدة في إطار العملية التشاركية
	1-4 الاجتماع الأول للدول
	2-4 الاجتماع الثاني للدول
	3-4 الاجتماع الثالث للدول
	4-4 الاجتماع الرابع للدول
	5. عناصر نظام الامتثال للقانون الدولي الإنساني
	1-5 استعراض عام لاجتماع الدول
	2-5 اختصاصات اجتماع الدول
	1-2-5 تقارير الامتثال للقانون الدولي الإنساني على الصعيد الوطني
	2-2-5 المناقشات المواضيعية الخاصة بمسائل القانون الدولي الإنساني
	3-2-5 دعم اختصاصات التقارير الدورية والمناقشات
	4-2-5 مسائل أخرى ذات صلة باختصاصات اجتماع الدول
	6. الملامح الأساسية لاجتماع الدول
	1-6 عنوان اجتماع الدول
	2-6 دورية انعقاد اجتماع الدول
	3-6 المشاركة في اجتماع الدول
	4-6 الجلسات العامة لاجتماع الدول
	5-6 رئاسة اجتماع الدول والمكتب والأمانة العامة
	6-6 توفير الموارد
	7. المسائل التأسيسية المرتبطة بإنشاء اجتماع الدول
	1-7 وسائل وطرق إنشاء اجتماع الدول
	2-7 اعتبارات أخرى ترتبط بالقرار والعملية التي تلي المؤتمر الدولي الثاني والثلاثين
	3-7 العلاقة مع المؤتمر الدولي للصليب الأحمر والهلال الأحمر
	8. الخطوات التالية
	9. ملاحظات ختامية
	الملحق (1): الوفود المشاركة في الاجتماعات التشاركية

يُرفع هذا التقرير الختامي إلى المؤتمر الدولي الثاني والثلاثين للصليب الأحمر والهلال الأحمر (ويشار إليه لاحقاً بـ"المؤتمر الدولي" تنفيذاً للتكليف المنصوص عليه في القرار رقم (1) الصادر عن المؤتمر الدولي الحادي والثلاثين بعنوان "تعزيز الحماية القانونية لضحايا النزاعات المسلحة. اعترف المؤتمر الدولي في القرار رقم (1) بأهمية "استكشاف السبل التي من شأنها تحسين وضمان فعالية آليات الامتثال للقانون الدولي الإنساني"<sup>1</sup> ودعا اللجنة الدولية إلى الانخراط في مشاورات مع الدول من أجل تجديد واقتراح وسائل ممكنة لتحقيق ذلك الهدف.<sup>2</sup> وعبر أيضاً عن تقديره للحكومة السويسرية واستعدادها "لاستكشاف وتحديد سبل وطرق تعزيز تطبيق القانون الدولي الإنساني وتعزيز الحوار حول مسائل القانون الدولي الإنساني بين الدول وغيرها من الأطراف الفاعلة بالتعاون مع اللجنة الدولية".<sup>3</sup>

تعهدت سويسرا واللجنة الدولية عقب المؤتمر الدولي الحادي والثلاثين بإطلاق مبادرة مشتركة لتيسير تنفيذ الأحكام ذات الصلة بالقرار رقم (1) حتى لا تتكرر جهود كل منهما.

وأطلقت المبادرة فعلياً بتاريخ 31 تموز/ يوليو 2012 حيث عقد أول اجتماع للدول في جنيف. وعُقدت بعد ذلك ثمانية اجتماعات أخرى تضمنت مناقشات تحضيرية وعقد اجتماع رابع نهائي للدول في إطار المبادرة المشتركة يومي 23 و24 نيسان/ أبريل 2015. وبلغ إجمالي الدول المشاركة في الاجتماعات التشاورية أكثر من 140 دولة.

يتمثل الغرض من التقرير الحالي في تقديم استعراض عام للعملية التشارورية والمسائل المطروحة للدراسة. والتقرير أيضاً:

- يحدد العناصر الرئيسية لنظام جديد محتمل للامتثال للقانون الدولي الإنساني طرح في سياق المبادرة المشتركة بين الحكومة السويسرية واللجنة الدولية ويتمثل المكون المحوري لها في اجتماع دوري للدول له اختصاصات ومهام مسندة إليها؛
  - يعكس المسائل التي قد تتقارب وجهات نظر الدول بشأنها؛
  - يعكس المواضيع الذي ظلت وجهات نظر الدول متعارضة بشأنها ويتضمن الخيارات ذات الصلة؛
  - يعرض توصيات الجهات الميسرة بشأن القضايا المطروحة للمناقشة.
- اتسمت العملية التي أصدر المؤتمر الدولي الحادي والثلاثين تكليفاً بها وتولت تسييرها اللجنة الدولية وسويسرا بطبيعة تشاورية ولم تكن في صورة مفاوضات. وبالتالي فإن التقرير النهائي مسؤولة الجهات الميسرة وحدها ولا يدعي التعبير عن وجهات نظر الدول المنفق عليها. وكما ورد في القرار رقم (1)، فإن الخيارات والتوصيات المذكورة بالتقرير وضعت لدراستها والتصريف بشأنها التصرف المناسب في إطار المؤتمر الدولي الثاني والثلاثين<sup>4</sup> وقد تعمل على إرشاد قرار متصل يصدر عن المؤتمر الدولي ولكنها لا تصدر حكماً مسبقاً على نتائجه.

يُخصص كل قسم من أقسام التقرير التسعة لموضوع معين بعضها مذكور فيما يلي:

يحدد القسم (3) المبادئ التي وجهت العملية التشارورية وينبغي، حسب وجهة نظر الدول، أن توصل العمل كإطار لصياغة نظام جديد للامتثال للقانون الدولي الإنساني. ومن بينها اجتماع الدول ذو الطبيعة الاختيارية أي غير الملزمة من الناحية القانونية واختصاصاته ومهامه والحاجة إلى تفعيله وعمله بطريقة غير مسبقة. يستعرض القسم (4) عملية التشاور نفسها. فمن خلال استدعاء النقاط الأساسية للاجتماعات المنعقدة، يهدف إلى إتاحة الفرصة لفهم تطور المناقشات ككل وثرها وخصوصية المداولات التي تمت.

يحدد القسم (5) العناصر المحتملة لنظام الامتثال للقانون الدولي الإنساني. ويشمل هذا، كما أشرنا بالفعل، اجتماعاً دورياً للدول باعتباره النشاط المحوري وممارسة الاختصاصات التالية: (1) إعداد تقارير وطنية حول الامتثال للقانون الدولي الإنساني و(2) مناقشات حول مسائل القانون الدولي الإنساني المرتبطة به. يتناول هذا القسم نقاطاً ذات طبيعة عامة قد يقال إن وجهات النظر قد تقاربت حولها بصورة واسعة وإجراءات معينة لكلا الاختصاصين والتي تحتاج إلى تفصيل في اجتماع الدول.

يخصص القسم (6) لاستعراض السمات الرئيسية لاجتماع الدول. وهي تشمل: عنوان الاجتماع ودورية انعقاده والمشاركين فيه والجلسات العامة والهيكلي المؤسسي والموارد. وشأنه شأن الأجزاء الأخرى من التقرير الختامي، تُعرض المواقف ذات الصلة والتوصيات الواسعة بشأن كل مسألة من هذه المسائل.

يعالج القسم (7) الطرق التي يمكن من خلالها تنظيم اجتماع مستقبلي للدول. وكان هناك اتفاق واضح في إطار العملية التشارورية على أن إنشاء نظام للامتثال للقانون الدولي الإنساني لن يتضمن إدخال تعديلات على اتفاقيات جنيف لعام 1949 أو اعتماد اتفاقية جديدة لهذا الغرض. ويلخص هذا القسم المواقف المحددة التي طرحت فيما يتعلق بالإجراء الذي يمكن من خلاله تنظيم اجتماع الدول. ويتناول أيضاً العلاقة بين المؤتمر الدولي واجتماع الدول ويحدد المبادئ المعينة التي قد تؤسس لهذه العلاقة.

يذكر القسم (8) بالخطوات التالية الممهدة إلى المؤتمر الدولي الثاني والثلاثين واعتماد قرار مهم يتصل بالمسائل الواردة في هذا التقرير الختامي. وهو يشير، وفقاً للمقترحات المقدمة في العملية التشارورية، إلى جهد سيبدل لتهيئة القدر الممكن عملياً من الوقت للمشاورات الضرورية بشأن مشروع القرار بين أعضاء المؤتمر الدولي. يعرض القسم (9) الملاحظات الختامية للجهات الميسرة. ويشير إلى أن العملية التشارورية أبرزت وبشكل واضح فجوة مهمة قائمة تتمثل في غياب منتدى مخصص للحوار الدوري والتعاون بين الدول في مسائل القانون الدولي الإنساني. وتقتصر الجهات الميسرة أن يستغل المؤتمر الدولي الفرصة التاريخية المهيأة لإنشاء هذا المنتدى ومن ثم الإسهام في تعزيز احترام القانون الدولي الإنساني، وهو الهدف المشترك بين جميع أعضاء المؤتمر الدولي.

<sup>1</sup> الفقرة (5) من القرار رقم (1) الصادر عن المؤتمر الدولي.

<sup>2</sup> الفقرة (6) من القرار رقم (1) الصادر عن المؤتمر الدولي.

<sup>3</sup> الفقرة (7) من القرار رقم (1) الصادر عن المؤتمر الدولي.

<sup>4</sup> الفقرة (8) من القرار رقم (1) الصادر عن المؤتمر الدولي.

## تقرير ختامي تعزيز الامتثال للقانون الدولي الإنساني

### 1. مقدمة

القانون الدولي الإنساني هو مجموعة من القواعد التي تسعى إلى تخفيف أضرار النزاع المسلح. وتتفق الدول والأطراف الأخرى الفاعلة ذات الصلة اتفاقاً عاماً على أن القانون الدولي الإنساني يظل إطاراً قانونياً دولياً ملائماً لتنظيم سلوك أطراف النزاعات المسلحة وتوفير الحماية للأشخاص المتضررين وذلك بغض النظر عن التطور في طبيعة النزاعات المسلحة.

إلا إن الحاجة إلى تحسين الامتثال للقانون الدولي الإنساني كانت ولا زالت تمثل تحدياً مستمراً. ويبدو من الواضح، وإن كان يجب التذكير بذلك، أن الوضع الحالي للمعاناة البشرية والاحتياجات الإنسانية الناجمة عن النزاعات المسلحة حول العالم كانت ستقل لو كان القانون الدولي الإنساني قد نفذ بشكل صحيح قبل اندلاع نزاع مسلح وفور وقوعه. والقانون الدولي الإنساني، شأنه شأن أي قواعد أخرى، يجب أن يكون معلوماً ومفهوماً ومحل امتثال إذا أردنا أن نتحقق أغراضه. وتتخذ الدول والأطراف الأخرى الفاعلة إجراءات يومية في هذا الشأن ومع ذلك فهناك إقرار واسع على أن هناك الكثير الذي ينبغي القيام به.

شهد العقد ونصف العقد الأخيران عدة محاولات لرفع مستوى الوعي بضرورة تحسين احترام القانون الدولي الإنساني. ففي عام 2003 وفي إطار التحضير للمؤتمر الدولي الثامن والعشرين للصليب الأحمر والهلال الأحمر، نظمت اللجنة الدولية سلسلة من الندوات الإقليمية مع الدول والأطراف الأخرى الفاعلة كُرس لـ "تحسين الامتثال للقانون الدولي الإنساني"<sup>5</sup>. وكانت وجهة النظر الواضحة مفادها أن الامتثال للقانون الدولي الإنساني غير كافٍ ويحتاج إلى تحسين.

وفي مؤتمر نظّمته الحكومة السويسرية في عام 2009 حول موضوع "60 عاماً على توقيع اتفاقيات جنيف والعقود المقبلة"، أشارت الدول إلى أن الامتثال للقانون الدولي الإنساني يمثل أحد التحديات الرئيسية أمام الأهمية المتواصلة لهذا القانون للمضي قدماً.

أظهرت دراسة أجرتها اللجنة الدولية بين عامي 2008 و2010 والاجتماعات التشاورية التالية مع الدول حول موضوع "تعزيز الحماية القانونية لضحايا النزاعات المسلحة" والتي أجريت في إطار التحضير للمؤتمر الدولي الحادي والثلاثين في 2011، أن عدداً كبيراً من الدول يرى أن تنفيذ القانون الدولي الإنساني يجب أن يمثل أولوية وأن هناك ضرورة لمزيد من التأمل والدراسة في كيفية تعزيز الامتثال للقانون الدولي الإنساني. وشكلت هذه الملاحظات ركيزة القرار رقم (1) الخاص بـ "تعزيز الحماية القانونية لضحايا النزاعات المسلحة" والذي أقره بالإجماع المؤتمر الدولي الحادي والثلاثين في عام 2011.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> ملخص نتائج هذه المشاورات مرفق في ملحق تقرير اللجنة الدولية بعنوان القانون الدولي الإنساني وتحديات النزاعات المسلحة المعاصرة، المقدم إلى المؤتمر الدولي الثامن والعشرين، متاح على الرابط التالي:

[www.icrc.org/eng/assets/files/other/ihlcontemp\\_armedconflicts\\_final\\_ang.pdf](http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/ihlcontemp_armedconflicts_final_ang.pdf).

<sup>6</sup> متاح على الرابط التالي:

اعترف القرار رقم (1)، ضمن جملة أمور أخرى، "بأهمية استكشاف السبل التي من شأنها تحسين وضمان فعالية آليات الامتثال للقانون الدولي الإنساني، سعيًا إلى تعزيز حماية قانونية أفضل لجميع ضحايا النزاعات المسلحة".<sup>7</sup> وقد وجه المؤتمر الدولي الحادي والثلاثين في القرار الدعوة إلى اللجنة الدولية لمواصلة المزيد من البحوث والمشاورات والمناقشات بالتعاون مع الدول بغرض تحديد واقتراح السبل الممكنة لتعزيز وكفالة فاعلية آليات الامتثال للقانون الدولي الإنساني،<sup>8</sup> وطلب رفع تقرير، يقترح مجموعة واسعة من الخيارات والتوصيات، إلى المؤتمر الدولي الثاني والثلاثين.<sup>9</sup> وعبر القرار أيضًا عن تقديره للحكومة السويسرية لاستعدادها لتيسير عملية استكشاف وتحديد طرق ووسائل ملموسة لتعزيز تطبيق القانون الدولي الإنساني وتدعيم الحوار بين الدول حول مسائل القانون الدولي الإنساني بالتعاون مع اللجنة الدولية<sup>10</sup> استنادًا إلى تعهد بهذا الشأن قدمته سويسرا إلى المؤتمر الدولي الحادي والثلاثين.

وعقب المؤتمر الدولي الحادي والثلاثين، بدأت سويسرا واللجنة الدولية مبادرة مشتركة لتيسير تنفيذ الأحكام ذات الصلة في القرار رقم (1) تهدف ضمن جملة أمور أخرى إلى تجنب تكرار جهودهما. وأطلقت المبادرة فعليًا في 31 تموز/ يوليو 2012 حيث عقد أول اجتماع للدول في جنيف. وعقدت بعد ذلك ثمانية اجتماعات أخرى تضمنت مناقشات تحضيرية، وعقد الاجتماع الرابع والنهائي للدول في إطار المبادرة المشتركة في جنيف يومي 23 و24 نيسان/ أبريل 2015. وبلغ إجمالي الدول المشاركة في الاجتماعات التشاورية أكثر من 140 دولة.<sup>11</sup> وسيرفع هذا التقرير إلى المؤتمر الدولي الثاني والثلاثين تنفيذًا للتكليف المنصوص عليه في القرار رقم (1) الصادر عن المؤتمر الدولي الحادي والثلاثين.

وطبقًا لأحكام القرار رقم (1)، أجرت الجهات الميسرة بحثًا مكثفًا قبيل كل اجتماع من الاجتماعات التسعة التي عقدت مع الدول وقدمته ضمن وثائق المعلومات الأساسية المقدمة قبل كل اجتماع. وطلب من الدول أيضًا أن ترسل إلى الجهات الميسرة أي مقترحات لديها بشأن العملية سواء كانت ذات طبيعة موضوعية أو إجرائية. وتضمنت وثائق المعلومات الأساسية المتاحة بشكل عام<sup>12</sup> مجموعة واسعة من المسائل والأفكار علاوة على عدد كبير من الخيارات المطروحة للمداولة بين الدول بجانب أسئلة إرشادية لتيسير المناقشات. وارتكزت كل وثيقة في سلسلة الوثائق المتعاقبة على المناقشات التي أجريت والآراء التي عبرت عنها الدول بشأن موضوع معين في الاجتماعات السابقة وبالتالي تضييق الخيارات بما يتماشى مع وجهات النظر العامة التي عبرت عنها الوفود.

<sup>7</sup> الفقرة (5) من القرار رقم (1) الصادر عن المؤتمر الدولي.

<sup>8</sup> الفقرة (6) من القرار رقم (1) الصادر عن المؤتمر الدولي.

<sup>9</sup> الفقرة (8) من القرار رقم (1) الصادر عن المؤتمر الدولي.

<sup>10</sup> الفقرة (7) من القرار رقم (1) الصادر عن المؤتمر الدولي.

<sup>11</sup> انظر قائمة الوفود المشاركة في الملحق.

<sup>12</sup> يمكن الاطلاع على الوثائق ذات الصلة على الموقع الإلكتروني للجنة الدولية على الرابط التالي:

كانت الاجتماعات التسعة التي نُظمت منذ عام 2012 تمثل المنتدى الرئيسي للمشاورات مع الدول وفيما بينها، ويستند هذا التقرير الختامي إلى تلك المشاورات. وعقدت أيضًا عدة اجتماعات ثنائية بشأن المبادرة مع الدول، ونُظمت اجتماعات إقليمية أو حُضرت لتوجيه العملية والتشاور بشأنها على نطاق واسع قدر المستطاع. وتلقى الاتحاد الدولي للجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر إفادات دورية حول سير العمل في المبادرة؛ وقد عبر مجلسُ المندوبين للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر عن دعم الحركة في عام 2013.<sup>13</sup>

وقد جرت فعاليات المناقشة والتوعية الخاصة بالمبادرة في مجموعة مختلفة من المنظمات الدولية والإقليمية علاوة على الأوساط الأكاديمية والمجتمع المدني في مختلف بقاع العالم.

## 2. هدف التقرير الختامي وطبيعته ونطاقه

يتمثل الهدف من التقرير الختامي في استعراض عملية البحث والتشاور والنقاش التي أجرتها اللجنة الدولية وسويسرا منذ اعتماد القرار رقم (1). والتقرير أيضًا:

1. يحدد العناصر الرئيسية لنظام جديد محتمل للامتثال للقانون الدولي الإنساني طرح في سياق المبادرة المشتركة بين الحكومة السويسرية واللجنة الدولية ويتمثل المكون الرئيسي لها في اجتماع دوري للدول لها اختصاصات ومهام محددة.

2. يعكس القضايا التي يمكن أن يقال إن وجهات نظر الدول قد تقاربت بشأنها.

3. يعكس المواضيع التي ظلت وجهات نظر الدول متعارضة بشأنها ويتضمن خيارات متصلة.

4. يعرض توصيات الجهات الميسرة فيما يتعلق بالمسائل المطروحة للمناقشة على النحو الذي طلبه المؤتمر الدولي الحادي والثلاثون.

وكانت العملية التي صدر تكليف بها من المؤتمر الدولي وتولت تسييرها اللجنة الدولية وسويسرا ذات طبيعة تشاورية وليست تفاوضية. وبالتالي فإن التقرير الختامي يمثل المسؤولية المنفردة للجهات الميسرة ولا يهدف إلى التعبير عن وجهات نظر الدول. بل يهدف كما أشرنا بالفعل إلى عرض نتائج البحث والمشاورات والمناقشات التي جرت بهدف تعزيز وضمان فاعلية آليات الامتثال للقانون الدولي الإنساني. وكما ورد في القرار رقم (1)، فإن الخيارات والتوصيات المذكورة بالتقرير وضعت لدراستها والتصرف بشأنها التصرف المناسب في إطار المؤتمر الدولي الثاني والثلاثين. ويتصرف المؤتمر الدولي عن طريق إصدار قرارا حسب النظام الأساسي والنظام الداخلي للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر.<sup>14</sup>

يحاول التقرير الحالي تقديم ملخص واسع للمناقشات التي أجريت ضمن المبادرة المشتركة بين الحكومة السويسرية واللجنة الدولية منذ إطلاقها. ورغم أن التقرير يمكن قراءته كنص مستقل بذاته، فقد تمت صياغته بناء على فكرة مفادها أن أعضاء المؤتمر الدولي سيتمكنون من الرجوع إلى سجلات الاجتماعات المنفصلة-وهي وثائق المعلومات الأساسية ومشاورات الرؤساء التي أعدت هي الأخرى تحت مسؤولية الجهات الميسرة- إذا كان ذلك ضروريًا لاستعدادهم للمؤتمر.

<sup>13</sup> القرار رقم (8) الصادر عن مجلس المندوبين لعام 2013 على الرابط التالي:

[www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/p1140.htm](http://www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/p1140.htm)

<sup>14</sup> انظر المادة (10) الفقرة (5).

ونحث أعضاء المؤتمر الدولي على مراجعة الوثائق ذات الصلة من أجل تكوين فكرة أفضل حول تطور العملية التشاربية ككل وتقدير ثراء وخصوصية المناقشات التي تمت.

### 3. المبادئ التوجيهية للعملية التشاربية

التزمت سويسرا واللجنة الدولية، بصفتها الجهات الميسرة، التزامًا كاملاً بضمان أن مبادرتيها المشتركة بشأن متابعة القرار رقم (1) قد نفذت بطريقة تتسم بالشفافية والشمول والانفتاح.

وبجانب الشفافية والشمول والانفتاح، استندت المبادرة المشتركة بين الحكومة السويسرية واللجنة الدولية إلى عدة مبادئ توجيهية تولت الدول صياغتها بشكل مبدئي وتنقيحها بشكل تدريجي.

وقد تأكد مرارًا وتكرارًا أن هذه المبادئ يجب أن تقوم مقام الإطار العام الذي يجب أن يتم من خلاله البحث عن حلول ممكنة لتحديات تحسين الامتثال للقانون الدولي الإنساني.

وبالتالي يُفهم أن المبادئ المذكورة أدناه يجب ألا يقتصر دورها على توجيه المناقشات ضمن المبادرة المشتركة بين الحكومة السويسرية واللجنة الدولية فحسب بل يجب أن تعزز أي نتائج تتمخض عنها العمليات التشاربية ويقبلها المؤتمر الدولي الثاني والثلاثون:

- الحاجة إلى تفعيل نظام للامتثال للقانون الدولي الإنساني.
- أهمية تجنب التسييس.
- طبيعة العملية التي توجهها الدول وتقوم على أساس التوافق والحاجة إلى أن تقوم المشاورات على أساس مبادئ القانون الدولي المعمول بها.
- تجنب التكرار غير الضروري مع نظم الامتثال الأخرى.
- اشتراط وضع مبدأ مراعاة الموارد في الحساب.
- الحاجة إلى التوصل إلى طرق ملائمة لضمان إدراج جميع أنواع النزاعات المسلحة، على النحو الوارد بالتعريف في اتفاقيات جنيف لعام 1949 وبروتوكولها الإضافيين (في الظروف التي ينطبق فيها البروتوكولان) والأطراف المنخرطة فيها.
- الحاجة إلى العملية من أجل ضمان العالمية وعدم التحيز وعدم الانتقائية.
- ضرورة تأسيس العملية على الحوار والتعاون.
- الطبيعة الطوعية للعملية التشاربية بمعنى أنها غير ملزمة من الناحية القانونية وكذلك نتيقتها النهائية.

وقد أكد المشاركون في الاجتماع الرابع للدول الذي عقد يومي 23 و24 نيسان/أبريل 2015 مرارًا وتكرارًا على أهمية التقيد بالمبادئ التوجيهية وظهر ذلك بشكل خاص في بيان مشترك بهذا المعنى أصدرته عدة دول في تلك المناسبة.

وعلى الرغم من أن جميع المبادئ التوجيهية على مستوى الأهمية ذاته، فمن الضروري التأكيد على أن العملية التشاربية التي تولت تسييرها سويسرا واللجنة الدولية كانت ذات طبيعة طوعية وأن مشاركة الدول في نتيجة محتملة، على النحو الموضح بالتفصيل في هذا التقرير، طوعية هي الأخرى. وقد ظهر اتفاق واضح في وجهات النظر بين الدول، منذ اللحظات الأولى لبدء المناقشات، على أن أي جهود ترمي إلى تعزيز فعالية آليات الامتثال للقانون الدولي الإنساني يجب ألا تتضمن تعديلات على اتفاقيات جنيف لعام 1949 أو التفاوض بشأن اتفاقية جديدة. وبالتالي من الواضح أن أي نظام للامتثال للقانون الدولي الإنساني قد يُتفق عليه في نهاية الأمر سيكون طوعيًا

ولن يستند إلى أي اتفاقية. وعليه سيعتمد عمل النظام ونجاحه على اعتراف الدول أن تحسين احترام القانون الدولي الإنساني أمر حتمي وعلى استعداد الدول للمساهمة في هذا المسعى بالتزامن والتوافق مع تعهداتهم المشتركة باحترام اتفاقيات القانون الدولي الإنساني ذات الصلة وكفالة احترامها.

### **التوصية**

المبادئ التي وجهت العملية التشاورية يجب أن تستمر في دورها كإطار موجه لإنشاء نظام جديد محتمل للامتثال للقانون الدولي الإنساني.

#### **4. استعراض عام للاجتماعات المنعقدة في إطار العملية التشاورية**

##### **4-1 الاجتماع الأول للدول**

عُقد الاجتماع الأول غير الرسمي للدول بشأن تعزيز الامتثال للقانون الدولي الإنساني بتاريخ 13 تموز/ يوليو 2012 في جنيف. وأكد الاجتماع على وجود قلق عام بين الدول بشأن نقص الامتثال للقانون الدولي الإنساني وكذا اتفاق عام على ضرورة إجراء حوار دوري بينها حول مسائل القانون الدولي الإنساني ولاسيما تحسين احترام هذا القانون.

وبعد الاجتماع الأول غير الرسمي للدول، واصلت سويسرا واللجنة الدولية المناقشات والمشاورات مع عدد كبير من الدول من خلال اجتماعات ثنائية وأيضاً في جولتين من المناقشات مع مجموعة متوازنة إقليمياً من الدول بغرض تحديد المسائل الموضوعية الرئيسية ذات الصلة بالمضي قدماً في إجراءات العملية.

تركزت المناقشات والمشاورات على مراجعة الآليات الحالية للامتثال للقانون الدولي الإنساني وأسباب عدم نجاحها وإمكانية إعادة تفعيل بعضها.

وتناولت المناقشات أيضاً الدروس التي يمكن الاستفادة منها من خلال قوانين دولية أخرى بغرض وضع تصور لنظام فعال للامتثال للقانون الدولي الإنساني. وكانت هناك أيضاً مناقشات حول الاختصاصات التي يجب أن تُسند إلى هذا النظام بغض النظر عن هيكله التنظيمي النهائي. ثمة موضوع مناقشة مهم كان الصيغة التي يجب أن يكون عليها الحوار الدوري بين الدول حول الامتثال للقانون الدولي الإنساني بالنظر إلى أن مسألة غياب منتدى ملائم تم التأكيد عليها كثيراً.<sup>15</sup>

##### **4-2 الاجتماع الثاني للدول**

عُقد اجتماع ثانٍ للدول بشأن تعزيز الامتثال للقانون الدولي الإنساني يومي 17 و18 تموز/ يوليو 2013 في جنيف في إطار العملية التشاورية التي تولت تسييرها سويسرا واللجنة الدولية. وكان الهدف من الاجتماع هو تزويد جميع الدول باستعراض عام للمناقشات والمشاورات التي تمت على مدى الاثني عشر شهراً الماضية والاسترشاد بشأن الأسئلة الموضوعية التي أثرت وكذلك بشأن الخطوات التالية المحتملة.

تناول اجتماع الدول الثاني المواضيع التالية:

<sup>15</sup> انظر وثيقة المعلومات الأساسية لهاتين الجولتين من المناقشات على الرابط التالي:

[www.icrc.org/eng/assets/files/2013/2012-11-strengthening-ihl-and-chairs-conclusions-meeting-states-november-2012.pdf](http://www.icrc.org/eng/assets/files/2013/2012-11-strengthening-ihl-and-chairs-conclusions-meeting-states-november-2012.pdf)

والرابط التالي:

[www.icrc.org/eng/assets/files/2013/2013-04-strengthening-ihl-background-conclusions-meeting-states.pdf](http://www.icrc.org/eng/assets/files/2013/2013-04-strengthening-ihl-background-conclusions-meeting-states.pdf)



- استعراض للآليات الحالية للامتثال للقانون الدولي الإنساني وجوانب القصور التي تعترضها.
- الاختصاصات المحتملة لنظام الامتثال للقانون الدولي الإنساني.
- المهام والسمات المحتملة لاجتماع الدول.<sup>16</sup>

### آليات الامتثال الحالية للقانون الدولي الإنساني

أقر اجتماع الدول الثاني أن اتفاقيات القانون الدولي الإنساني الأساسية تتضمن عددًا محدودًا من الآليات التي ترمي إلى ضمان الامتثال لقواعده وذلك على العكس من أغلب الفروع الأخرى من القانون الدولي. وعلى سبيل التذكير، هناك ثلاث آليات بالمعنى الحرفي للكلمة في اتفاقيات جنيف لعام 1949 والبروتوكول الإضافي الأول الملحق بها لعام 1977 وهي: آلية الدول الحامية وإجراءات التحقيق واللجنة الدولية لتقصي الحقائق في المسائل الإنسانية.<sup>17</sup> وهي مدرجة ضمن الاتفاقيات التي تعالج حالات النزاع المسلح ومصممة للتعامل مع هذه النزاعات على الرغم من أن الغالبية العظمى للنزاعات المسلحة الحالية ذات طبيعة غير دولية. وإن الدمار والمعاناة التي يخلفها النوع الأخير من النزاعات يظهر جليًا بشكل يومي ويمثل المدنيين أولى ضحايا انتهاكات القانون الدولي الإنساني التي ترتكبها الدول والأطراف غير التابعة لدولة معينة على حد سواء.

<sup>16</sup> انظر وثيقة المعلومات الأساسية للاجتماع الثاني للدول بشأن تعزيز الامتثال للقانون الدولي الإنساني، حزيران/يونيو 2013 على الرابط التالي: [www.icrc.org/en/document/strengthening-compliance-ihl-second-meeting-states-strengthening-compliance-ihl-june-2013](http://www.icrc.org/en/document/strengthening-compliance-ihl-second-meeting-states-strengthening-compliance-ihl-june-2013).

<sup>17</sup> آلية الدول الحامية منصوص عليها في المواد المشتركة 9/8/8/8 من اتفاقيات جنيف والمادة (5) من البروتوكول الإضافي الأول. وهي تلزم كل طرف في النزاع بتعيين دولة محايدة، بموافقة الطرف الآخر، لحماية مصالحه الإنسانية ورصد امتثاله للقانون الدولي الإنساني. ولم يستخدم نظام الدول الحامية في الواقع العملي إلا في حالات قليلة للغاية منذ الحرب العالمية الثانية حيث حدثت آخر حالة مسجلة منذ ثلاثة عقود. *إجراءات التحقيق الرسمية* نص عليها أولاً في اتفاقية جنيف الأولى لتحسين حال الجرحى والمرضى بالقوات المسلحة في الميدان لعام 1929 (المادة 30). وقد تكررت لاحقًا بتفاصيل إضافية في اتفاقيات جنيف الأربع لعام 1949 (المواد المشتركة 149/132/53/52). ووفقًا لهذه الآلية، يجب إجراء تحقيق في الانتهاكات المزعومة لاتفاقيات جنيف بناء على طلب أحد أطراف النزاع. وقد بُذل عدد من المحاولات لاستخدام إجراءات التحقيق منذ اعتماد اتفاقية عام 1929 لم يؤد أي منها إلى إطلاقها بشكل فعلي.

أُنشئت اللجنة الدولية لتقصي الحقائق في المسائل الإنسانية عام 1991 بموجب المادة (90) من البروتوكول الإضافي الأول. وهي مختصة بالتحقيق في أي وقائع يزعم أنها تمثل مخالفة خطيرة أو انتهاكات أخرى جسيمة لاتفاقيات جنيف لعام 1949 أو البروتوكول الإضافي الأول أو تيسر من خلال مساعيها الحميدة استعادة حالة احترام هذه الصكوك. ويصبح اختصاص اللجنة الدولية لتقصي الحقائق في المسائل الإنسانية إلزاميًا إذا كانت الدول المعنية أطرافًا في البروتوكول وأصدرت إعلانًا رسميًا بقبول هذا الاختصاص وطلب أحدهم الاستعانة بخدماتها. ويجوز لأطراف نزاع مسلح دولي أيضًا الاستعانة بخدمات اللجنة على أساس حالات معينة. ولم يتم تفعيل اللجنة حتى الآن. وبغض النظر عن هذا وعلى عكس آليات الدول الحامية وإجراءات التحقيق، تم التأكيد على مقومات اللجنة باعتبارها أداة لتحسين الامتثال للقانون الدولي الإنساني من جانب عدد من الدول في إطار عملية التشاور التي تولت تسييرها اللجنة الدولية وسويسرا.

تتخذ اللجنة الدولية في الواقع العملي بشكل رئيسي مجموعة من المهام الرامية إلى تعزيز الامتثال للقانون الدولي الإنساني. وإن تكليفها بهذه المهمة في النزاعات المسلحة الدولية منصوص عليها في اتفاقيات جنيف والبروتوكول الإضافي الأول. والمنظمة لها أيضًا حق عرض خدماتها على أطراف النزاعات المسلحة غير الدولية عملاً بالمادة الثالثة المشتركة بين اتفاقيات جنيف. ويرتبط النشاط الميداني للجنة الدولية، التي تقدم الحماية والمساعدة إلى الأشخاص المتضررين من النزاعات المسلحة، ارتباطًا وثيقًا بأسلوب عملها الذي يستند في الأساس إلى السرية. ولا تهدف المبادرة المشتركة بين سويسرا واللجنة الدولية إلى التعدي على دور اللجنة الدولية أو تكرار الأنشطة التي تؤديها. بل يتم السعي لتحقيق التكامل قدر المستطاع في صياغة العلاقة بين نشاط اللجنة الدولية، لاسيما في المجال القانوني، ونظام فعال للامتثال للقانون الدولي الإنساني (انظر أدناه). وبالتالي فإن دور اللجنة الدولية ومهمتها الحالية ليس ضمن مجالات تركيز العملية المشتركة.

وبجانب النطاق المحدود للآليات الحالية للامتثال للقانون الدولي الإنساني، فإن هذه الآليات لم تستخدم إلا في حالات نادرة أو لم تستخدم على الإطلاق. ويمكن القول إن أسباب هذا تمكن في طريقة صياغة هذه الآليات علاوة على غياب الدعم المؤسسي الملائم. وتستند الآليات الثلاث إلى فرضية أن الدول المشاركة في نزاع مسلح دولي سيكون لديها الرغبة والقدرة على أن تقترح على الطرف الثاني أو تتفق معه، حسب الحالة، على تفعيل الآلية المعنية. ويستند هذا النهج إلى توقع لا يرجح تحقيقه في الوقت الحالي وربما يرجع السبب في ذلك إلى الأوقات التي صيغت فيها كل آلية. ولا يوجد أي فرع من فروع القانون الدولي يتعلق بحماية الأشخاص طُور عقب اتفاقيات جنيف يعتمد اعتمادًا كليًا على الآليات التي تمت صياغتها بهذا الشكل.

وتفتقر آليات الامتثال الحالية أيضًا لارتباطها بهيكل امتثال مؤسسي أوسع نطاقًا. وتمثل اتفاقيات جنيف وبروتوكولاتها الإضافيان استثناءً بين الاتفاقيات الدولية المرتبطة بحماية الأشخاص في أنها لا تنص على أن الدول ستجتمع بصفة دورية لمناقشة المسائل ذات الاهتمام المشترك وممارسة مهام أخرى ترمي إلى تحسين احترام القانون الدولي الإنساني. وإن غياب مثل هذا الهيكل يعني أن آليات الامتثال الثلاث تقتصر إلى الدعم المؤسسي الذي قد يكون ضروريًا لضمان الاستفادة منها وتيسير أداء مهامها والمساعدة في أي متابعة قد تكون ملائمة.

والأهم من هذا وذاك أن غرض هذه الآليات ليس تهيئة منتدى دوري للحوار والتعاون بين الدول بشأن مسائل القانون الدولي الإنساني ولا يمكن إعادة تهيئتها لأداء تلك المهمة التي تدخل في صميم نظام الامتثال الجديد المتصور. فلهذه الأسباب وغيرها، ارتأت الغالبية العظمى من الدول أنه على الرغم من أن الآليات الثلاث لا تزال متاحة للدول التي قد ترغب في تفعيلها بموجب شروط اتفاقيات القانون الدولي الإنساني ذات الصلة في حالات النزاع المسلح الدولي، فلا يمكن أن تكون بديلاً عن إطار دوري للحوار بين الدول حول القانون الدولي الإنساني. وإن هذا الإطار الدوري محل دراسة ونظر في الوقت الحالي.

#### **الاختصاصات المحتملة لنظام الامتثال للقانون الدولي الإنساني**

تتداول الاجتماع الثاني للدول أيضًا الاختصاصات المحتملة التي يمكن أن تسند إلى نظام الامتثال للقانون الدولي الإنساني. وقد تضمنت وثيقة المعلومات الأساسية المعدة للاجتماع تفعيل قائمة بتلك الاختصاصات المشتقة لأغراض توضيحية من نظم امتثال دولية أخرى وذلك للتشجيع على تدارس المسألة وطرح وجهات النظر. وتضمنت القائمة ما يلي:

- اجتماع دوري للدول.
- تقارير دورية.
- تقصي الحقائق.
- الإنذار المبكر.
- مناقشات عاجلة.
- زيارات الدول.
- آراء قانونية غير ملزمة.
- المساعي الحميدة.
- تحقيقات الدول.
- تسوية المنازعات.

- فحص الشكاوى.<sup>18</sup>

وكان هناك اتفاق عام منح الأولوية للبند التالية:

- التقارير الدورية.
- المناقشات حول مسائل القانون الدولي الإنساني (اختصاص اقترحه عدة دول في الاجتماع الثاني)
- تقصي الحقائق

في مداولات أخرى في إطار العملية التي تولت تسييرها سويسرا واللجنة الدولية وعلى أن تركز المناقشات على دراسة الجوانب المختلفة لهذه الاختصاصات.

### المهام والملاحم المحتملة لاجتماع الدول

أكد الاجتماع الثاني للدول على وجود دعم قوي بين الدول لإنشاء منتدى لحوار دوري بشأن القانون الدولي الإنساني في صورة اجتماع دوري للدول. ويمثل هذا الاجتماع منتدى لمناقشة المسائل المتعلقة بالامتثال للقانون الدولي الإنساني بالإضافة إلى دوره المحتمل كمحور لمناقشة عناصر أخرى من نظام الامتثال للقانون الدولي الإنساني. وذكر المشاركون أن مجموعة واسعة من الجوانب المرتبطة باجتماع الدول تحتاج إلى مزيد من الدراسة. ومن بين هذه المسائل: دورية الاجتماعات والسبل الممكنة لعقد الاجتماعات وإسباغ الصفة المؤسسية عليها ومدى إمكانية إنشاء جهاز في صورة مكتب أو أمانة أو كليهما ليتولى التحضير للاجتماعات وأداء الاختصاصات الإدارية والاختصاصات بين دورات الانعقاد. وتضمنت المسائل الأخرى التي ذكر المشاركون أنها جديرة بمزيد من الدراسة: طريقة اختيار مواضيع المناقشة ونتائج الاجتماعات والوسائل التي يمكن من خلالها للاجتماع أن يتضمن مشاركة منظمات دولية وأطراف فاعلة من المجتمع المدني ومسألة تدبير الموارد. وأشار المشاركون أيضاً إلى أن انتشار النزاعات المسلحة غير الدولية يجعل من الضروري إجراء المزيد من الدراسة للوسائل الملائمة لمعالجة مسألة الامتثال للقانون الدولي الإنساني من جانب الأطراف غير التابعة لدولة معينة في النزاعات المسلحة.<sup>19</sup> واستناداً إلى المناقشات التي شهدتها الاجتماع الثاني للدول، تعهدت سويسرا واللجنة الدولية بتقديم مقترحات وخيارات عملية في إطار المناقشات والمشاورات المتواصلة مع الدول، لاسيما بشأن:

- شكل ومضمون نظام التقارير الدورية بشأن الامتثال للقانون الدولي الإنساني على الصعيد الوطني.
- شكل ومضمون النتيجة المحتملة للمناقشات التي تركز على مسائل القانون الدولي الإنساني
- إجراءات تقصي الحقائق بما في ذلك السبل المحتملة للاستفادة من اللجنة الدولية لتقصي الحقائق في المسائل الإنسانية.
- ملاحم ومهام اجتماع الدول.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> انظر وثيقة المعلومات الأساسية للاجتماع الثاني للدول بشأن تعزيز الامتثال للقانون الدولي الإنساني، حزيران/ يونيو 2013 على الرابط التالي: [www.icrc.org/en/document/strengthening-compliance-ihl-second-meeting-states-strengthening-compliance-ihl-june-2013](http://www.icrc.org/en/document/strengthening-compliance-ihl-second-meeting-states-strengthening-compliance-ihl-june-2013).

<sup>19</sup> انظر استنتاجات رؤساء الاجتماع الثاني للدول بشأن تعزيز الامتثال للقانون الدولي الإنساني، حزيران/ يونيو 2013 على الرابط التالي: [www.icrc.org/en/document/strengthening-compliance-ihl-second-meeting-states-strengthening-compliance-ihl-june-2013](http://www.icrc.org/en/document/strengthening-compliance-ihl-second-meeting-states-strengthening-compliance-ihl-june-2013).

<sup>20</sup> المرجع السابق.

### المناقشات التحضيرية عقب الاجتماع الثاني للدول

يسرت سويسرا واللجنة الدولية عقب الاجتماع الثاني للدول اجتماعين نقاشيين تحضيريين مفتوحين لجميع الدول بهدف صياغة ملامح العناصر المحتملة المذكورة سابقًا لنظام الامتثال للقانون الدولي الإنساني وأيضًا في إطار التحضير للاجتماع الثالث للدول.

عقدت المناقشة التحضيرية الأولى يومي 16 و 17 كانون الأول/ ديسمبر 2013.<sup>21</sup> وكان التركيز الأساسي في هذه الجولة على الامتثال للقانون الدولي الإنساني على الصعيد الوطني والمناقشات المتعلقة بمسائل القانون الدولي الإنساني. وتناولت المناقشة أيضًا بطريق الاستعراض العام ملامح ومهام الاجتماع الدولي للدول. كان الهدف من المناقشة التحضيرية التالية التي عقدت يومي 3 و 4 نيسان/ أبريل 2014،<sup>22</sup> هو المساعدة على إجراء مراجعة أكثر تفصيلًا للجوانب المختلفة لاجتماع الدول وعقد مناقشة أولى مبدئية حول اختصاص تقصي الحقائق المحتمل. وكان الاجتماع أيضًا بمثابة فرصة لمراجعة بعض المسائل المتعلقة ذات الصلة بإعداد التقارير الخاصة بالامتثال للقانون الدولي الإنساني على الصعيد الوطني واختصاص المناقشات التي تركز على مواضيع معينة والتي تم ترحيلها من اجتماع كانون الأول/ ديسمبر 2013.

### 4-3 الاجتماع الثالث للدول

عقد الاجتماع الثالث للدول بشأن تعزيز الامتثال للقانون الدولي الإنساني في إطار العملية التي تولت تسييرها سويسرا واللجنة الدولية يومي 30 حزيران/ يونيو و 1 تموز/ يوليو 2014 في جنيف. وكان الهدف من الاجتماع هو استعراض المواضيع الرئيسية المطروحة للدراسة في دورتي المناقشات التحضيرية بغرض توضيح وتفتح مواقف الدول بشأن القضايا المتعلقة، بما في ذلك احتمال تحديد النقاط التي تقاربت بشأنها وجهات النظر وكذلك النقاط التي كانت في حاجة إلى مزيد من المناقشة.

تناول الاجتماع الثالث للدول عدة مسائل ملخصة فيما يلي:

#### المسائل الرئيسية

##### • إصلاح الآليات الحالية للامتثال للقانون الدولي الإنساني

أعاد الاجتماع الثالث النظر في إمكانية إصلاح الآليات الحالية المستقلة بذاتها للامتثال للقانون الدولي الإنساني والتي طرحت للمناقشة بالفعل قبيل الاجتماع الثاني للدول وخلالها. وقد أكد الاجتماع بشكل عام، مع وجود استثناءات قليلة، على أن المساعي الحالية الرامية إلى تحديد وسائل وسبل تعزيز الامتثال للقانون الدولي الإنساني يجب ألا تركز على كيفية إصلاح الآليات ناهيك عن اللجنة الدولية لتقصي الحقائق في المسائل الإنسانية. وأكد الاجتماع على أن هذا النهج لم يستبعد مناقشة مقترحات محددة حول كيفية تعزيز الآليات الحالية وأن الدول لها أن تقدم مثل هذه المقترحات في أي وقت، بما في ذلك تقديمها كموضوع للمناقشة في اجتماع قادم للدول.

<sup>21</sup> انظر المناقشة التحضيرية بشأن الامتثال للقانون الدولي الإنساني، كانون الأول/ ديسمبر 2013 على الرابط التالي:

[www.icrc.org/en/document/strengthening-compliance-ihl-preparatory-discussion-strengthening-compliance-ihl-december](http://www.icrc.org/en/document/strengthening-compliance-ihl-preparatory-discussion-strengthening-compliance-ihl-december).

<sup>22</sup> انظر المناقشة التحضيرية بشأن الامتثال للقانون الدولي الإنساني، نيسان/ أبريل 2014 على الرابط التالي:

[www.icrc.org/en/document/preparatory-discussion-strengthening-compliance-ihl-april-2014](http://www.icrc.org/en/document/preparatory-discussion-strengthening-compliance-ihl-april-2014).

• *المسائل التأسيسية المرتبطة بإنشاء اجتماع الدول*

ولما كان النظام المستقبلي للامتثال للقانون الدولي الإنساني لن يتأسس عن طريق صك ملزم من الناحية القانونية كما أوضحنا سابقاً، فقد أثّرت مسألة كيفية إنشاء اجتماع للدول باعتباره الركيزة المحورية لنظام مستقبلي للامتثال للقانون الدولي الإنساني وطرحَت للمناقشة في الاجتماع الثالث للدول. وعبر المشاركون عن وجهتي نظر واسعتين ورأى المشاركون ضرورة إجراء المزيد من المداولات توحياً لمزيد من الاستيضاح لوجهات نظر الدول. ولما كانت هذه المسألة قد عولجت بمزيد من التفصيل في الأجزاء التالية من هذا التقرير الختامي، فلن تُفصل هنا أكثر من ذلك.

• *العناصر المحتملة لنظام الامتثال للقانون الدولي الإنساني*

استعرضت في الاجتماع الثالث للدول جوانب متنوعة ترتبط بالعناصر المحددة المحتملة لنظام مستقبلي للامتثال للقانون الدولي الإنساني بعضها مذكور أدناه. ولم يعبر عدد قليل من الدول عن وجهات نظرها بشأن المسائل المختلفة التي طرحت للمناقشة ويرجع السبب الرئيسي في هذا إلى مواقفها بشأن إحدى المسألتين الأساسيتين المذكورتين أعلاه. وعليه فإن الملخص التالي لا يهدف إلى عرض موقف هذه الدول:

• *التقارير الدورية حول الامتثال للقانون الدولي الإنساني على الصعيد الوطني*

أكد الاجتماع الثالث للدول على أن الدول بشكل عام ترى أن اختصاص إعداد التقارير يمثل أداة مهمة لتعزيز الامتثال للقانون الدولي الإنساني وعنصرًا أساسيًا لأي نظام مستقبلي للامتثال للقانون الدولي الإنساني. وكان هناك اتفاق واسع على الأهداف التي يمكن أن يحققها اختصاص إعداد التقارير؛ ارتبطت المسائل المطروحة للمناقشة ارتباطًا أساسيًا بالنوع المحتمل للتقارير الدورية ومتابعتها علاوة على سبل ضمان الفاعلية العامة لنظام الامتثال الطوعي.

• *المناقشات الخاصة بمسائل القانون الدولي الإنساني*

أكد الاجتماع الثالث للدول على وجود اتفاق عام بين الدول على أن المناقشات الخاصة بمسائل القانون الدولي الإنساني تمثل اختصاصًا مهمًا للنظام الجديد للامتثال للقانون الدولي الإنساني وأن الجلسات الخاصة باجتماع الدول يجب أن تركز لهذه المناقشات.

• *اجتماع الدول*

أكد الاجتماع الثالث للدول على أن الدول تتفق بشكل عام على أن اجتماع الدول باعتباره الركيزة المحورية لنظام مستقبلي للامتثال للقانون الدولي الإنساني سيمثل أداة مفيدة لتعزيز الامتثال للقانون الدولي الإنساني ويجب تأسيسه. وكان هناك اتفاق عام أن أهداف اجتماع الدول يجب أن تكون كالتالي:

• العمل كمنتدى مخصص للدول لمناقشة المسائل ذات الاهتمام المشتركة وأداء المهام المرتبطة بتنفيذ القانون

الدولي الإنساني والامتثال له بغرض تعزيز احترام هذا القانون.

• العمل كركيزة مؤسسية للعناصر الأخرى للنظام المستقبلي للامتثال للقانون الدولي الإنساني.

أوضحت المناقشات أن الاجتماع المستقبلي للدول يجب أن يرمي إلى تزويد الدول بمنتدى يقوم على أساس الحوار والتعاون لدراسة التجارب العملية والتحديات في مجال تنفيذ القانون الدولي الإنساني وتيسير تحديد الاحتياجات

المحتملة لبناء القدرات من جانب الدول المعنية وتعزيز التعاون الدولي في تلبية هذه الاحتياجات وأيضًا المساعدة على تبادل الممارسات الفضلى. ونوقشت أيضًا مجموعة واسعة من المسائل المرتبطة بهيكل الاجتماع المستقبلي للدول وأجهزة هذا الاجتماع علاوة على مسائل أخرى.

#### المناقشة التحضيرية بعد الاجتماع الثالث للدول

نوقشت هذه المسائل بمزيد من التفصيل في المناقشة التحضيرية التي عقدت يومي 1 و2 كانون الأول 2014 وتضمنت: التسمية المحتملة للاجتماع المستقبلي للدول؛ والتشكيل والمهام والجوانب الأخرى ذات الصلة بأجهزة اجتماع الدول؛ ودورية الانعقاد؛ والعضوية؛ ومشاركة المراقبين؛ والموارد (مع التركيز بشكل خاص على ضمان قدرة جميع الدول على المشاركة)؛ والمسائل التأسيسية المرتبطة بتأسيس الاجتماع علاوة على علاقته مع المؤتمر الدولي للصليب الأحمر والهلال الأحمر. وقد كانت المناقشة التحضيرية التي عقدت في كانون الأول/ديسمبر 2014 تهدف إلى توضيح مواقف الدول بشأن هذه المواضيع بهدف ختام العملية التشاركية في الاجتماع الرابع للدول.

#### 4-4 الاجتماع الرابع للدول

عقد الاجتماع الرابع والأخير للدول بشأن تعزيز الامتثال للقانون الدولي الإنساني في إطار العملية التي تولت تيسيرها سويسرا واللجنة الدولية يومي 23 و24 نيسان/أبريل 2015 في جنيف. وتركزت المناقشات على المواضيع التالية على النحو الموضح في وثيقة المعلومات الأساسية:

- ملامح النظام المحتمل للامتثال للقانون الدولي الإنساني بما في ذلك:
  - الاعتبارات العامة لاجتماع الدول باعتباره الركيزة المحورية للنظام المستقبلي للامتثال للقانون الدولي الإنساني.
  - تقارير الامتثال للقانون الدولي الإنساني على الصعيد الوطني.
  - المناقشات الخاصة بمسائل القانون الدولي الإنساني.
- الملامح الرئيسية لاجتماع الدول بما في ذلك:
  - الجلسات العامة باعتبارها الجهة المحورية للنظام المستقبلي للامتثال للقانون الدولي الإنساني
  - المشاركة في اجتماع الدول.
  - رئيس ومكتب اجتماع الدول.
  - الموارد.
- المسائل التأسيسية ذات الصلة بإنشاء اجتماع الدول بما في ذلك:
  - وسائل وسبل إنشاء اجتماع الدول.
  - العلاقة مع المؤتمر الدولي للصليب الأحمر والهلال الأحمر.
- الخطوات التالية.<sup>23</sup>

كان الهدف العام لاجتماع الدول يتمثل في المساعدة على استعراض العناصر الرئيسية للنظام الجديد المحتمل للامتثال للقانون الدولي الإنساني والذي طرح في الاجتماعات التشاركية للدول. وتمثلت الأهداف الإضافية الخاصة

<sup>23</sup> انظر وثيقة المعلومات الأساسية للاجتماع الرابع للدول بشأن تعزيز الامتثال للقانون الدولي الإنساني، نيسان/أبريل 2015 على الرابط التالي:

في: إعادة النظر في النقاط التي يمكن القول إن وجهات النظر قد تقاربت بشأنها وتحديد المسائل التي استمر فيها الخلاف في الرأي ومناقشة المسائل التي تحتاج إلى مزيد من الدراسة في الاجتماع (من أجل السماح للجهات الميسرة بتقييم وجهات نظر الدول في إطار تحضير التقرير الختامي) ومحاولة تحديد المسائل الخاصة التي تحتاج إلى مزيد من المناقشة استنادًا إلى القرار الخاص بالمؤتمر الدولي الثاني والثلاثين.

صيغت الأقسام التالية من هذا التقرير لتعكس المناقشات التي جرت في الاجتماع الرابع للدول بجانب الخيارات التي صيغت في الاجتماع نفسه.<sup>24</sup> وبالتالي وتجنبًا للتكرار، لم يدرج هنا ملخص منفصل للمداولات التي شهدها الاجتماع الرابع.

### 5. عناصر نظام الامتثال للقانون الدولي الإنساني

أكد الاجتماع الأول للدول الذي عقد في إطار العملية التشاورية التي تولت تسييرها سويسرا واللجنة الدولية انشغال الدول العام بنقص الامتثال للقانون الدولي الإنساني وأوضح وجود اتفاق عام على جدوى الحوار الدوري بين الدول بشأن مسائل القانون الدولي الإنساني ولاسيما الحاجة إلى تحسين احترام هذا القانون. وقد تم التأكيد على نطاق واسع في الاجتماعات التشاورية التي عقدت منذ ذلك الوقت على فكرة أن يتم هذا الحوار الدوري في إطار منتدى مكرس لهذا الغرض وهو اجتماع الدول. يهدف هذا القسم إلى تحدد عناصر وإجراءات النظام الجديد المحتمل للامتثال لقانون الدولي الإنساني<sup>25</sup> والتي لاقت تأييدًا واسعًا في المناقشات ويعكس الاقتراحات والخيارات الأخرى المطروحة.

### 5-1 استعراض عام لاجتماع الدول

إن تحسين احترام القانون الدولي الإنساني عملية متعددة الجوانب، فهي تستلزم اتخاذ إجراءات ملائمة من جانب مجموعة واسعة من الأطراف الفاعلة على الأصعدة الوطنية والإقليمية والدولية لضمان معرفة هذا القانون وفهمه والامتثال له. وهناك في هذا السياق ملاحظة مهمة لا بد من التذكير بها وهي أن اتفاقيات جنيف لعام 1949 والبروتوكولات الإضافية لعام 1977 و 2005 تمثل استثناءً بين الاتفاقيات الدولية في أنها لا تهيئ للدول فرصة دورية للاجتماع لطرح وتبادل الآراء بشأن سبل تعزيز احترام هذه المجموعة من القواعد.

وعلى الرغم من أن القانون الدولي الإنساني يشار إليه على نحو متزايد في المحافل السياسية الدولية وفي الأجهزة المتخصصة في مراقبة تنفيذ الفروع الأخرى من القانون الدولي، فإن هذا الاهتمام مشتت وبالتالي فهو غير كافٍ. وغالبًا ما يكون التركيز على القانون الدولي الإنساني نتيجة لحالات طارئة واقعية أو متصورة تسود فيها الاعتبارات السياسية على ضرورة تقييم المحتوى الدقيق لهذه القواعد وتنفيذها بشكل قائم على الخبرة. وبالتالي تقاربت وجهات النظر بشأن ضرورة معالجة هذه الفجوة المؤسسية أثناء العملية التشاورية التي تولت تسييرها سويسرا واللجنة الدولية.

<sup>24</sup> انظر استنتاجات رؤساء الاجتماع الرابع للدول بشأن تعزيز الامتثال للقانون الدولي الإنساني، نيسان/ أبريل 2015 على الرابط التالي:

[www.icrc.org/en/document/fourth-meeting-all-states-geneva-23-24-april-2015](http://www.icrc.org/en/document/fourth-meeting-all-states-geneva-23-24-april-2015).

<sup>25</sup> الهدف من نظام الامتثال للقانون الدولي الإنساني الذي طرح للمناقشة في إطار العمليات التشاورية التي تولت تسييرها سويسرا واللجنة الدولية هو تعزيز احترام القانون الدولي الإنساني. وقد يُفهم مصطلح "الامتثال" في السياق الحالي على أنه احترام جميع الالتزامات ذات الصلة المنصوص عليها في القانون الدولي الإنساني. واستخدم مصطلح "نظام" بهدف فهم العلاقة المتداخلة بين العناصر المختلفة التي قد تولد النظام الجديد والترابط فيما بينها: اجتماع الدول والمهام التي سيؤديها بالإضافة إلى اختصاصات الامتثال التي قد تسند إليه.

أكدت المناقشات على نطاق واسع على أن الاجتماع الدوري للدول - باعتباره المكون المحوري للنظام الجديد للامتنال للقانون الدولي الإنساني - يجب تأسيسه. وكما ذكرنا من قبل، فإن الاجتماع من شأنه:

- أن يعمل كمنتدى مخصص للدول لدراسة مسائل القانون الدولي الإنساني ذات الاهتمام المشترك استناداً إلى الحوار والتعاون.
- أداء الاختصاصات<sup>26</sup> المرتبطة بتنفيذ القانون الدولي الإنساني بهدف تعزيز احترام هذه القانون.
- تهيئة إطار مؤسسي للعناصر الأخرى للنظام المستقبلي للامتنال للقانون الدولي الإنساني.

لن يختص الاجتماع المستقبلي للدول بتطوير قانون جديد أو اعتماد تعديلات على الاتفاقيات ذات الصلة بالقانون الدولي الإنساني وإن كان سيركز على تحسين فهم القانون الدولي الإنساني وتنفيذه. وتم التأكيد على أن أعمال اجتماع الدول يجب أن تتيح للدول ما يلي:

- دراسة التجارب العملية في تطبيق القانون الدولي الإنساني.
- دراسة التحديات التي تواجه تطبيق القانون الدولي الإنساني.
- تبادل الممارسات الفضلى.
- تحديد احتياجات بناء القدرات وتعزيز التعاون الدولي في تلبية هذه الاحتياجات بموافقة الدولة أو الدول المعنية.

وفيما يتعلق باختصاصات الامتنال المحتملة، ذهبت أغلب الدول إلى أن نظام التقارير الخاصة بالامتنال للقانون الدولي الإنساني على الصعيد الوطني (انظر القسم 5-2-1) واختصاص المناقشات الخاصة بمسائل القانون الدولي الإنساني (انظر القسم 5-2-2) يجب إسنادهما إلى اجتماع الدول. ويمكن إسناد اختصاصات أخرى في مجال الامتنال إلى مؤتمر الدول بمرور الوقت إذا كان هناك اتفاق بين الدول المشاركة فيه (انظر القسم 5-2-4). كان هناك تفاهم واضح في بداية العملية التشاورية على أن نطاق اجتماع الدول (ومن ثم اختصاصاته) يجب أن يركز على اتفاقيات جنيف لعام 1949 وبروتوكولاتها الإضافية (بالنسبة للدول الأطراف بها). وهذا يعني ضمن جملة أمور أخرى أن النظام سيقصر على حالات التي ينطبق فيها هذا الفرع من القانون الدولي،<sup>27</sup> باستثناء الظروف التي لا تقي بتعريف النزاعات المسلحة على النحو المنصوص عليها في اتفاقيات جنيف لعام 1949 وبروتوكولها الإضافيين. والنزاعات المسلحة المشار إليها دولية وغير دولية على حد سواء على النحو المؤكد في المبادئ التوجيهية للعملية.<sup>28</sup>

إن نطاق الاجتماع على النحو الوارد بالوصف أعلاه هو نتيجة لفكرة مفادها أن النظام المحتمل للامتنال للقانون الدولي الإنساني يجب أن يرمي إلى سد الثغرة الموصوفة أعلاه وعدم تكرار إجراءات أطر الامتنال ذات الصلة.

<sup>26</sup> يُفهم من تعبير "اختصاصات" أنه يشير إلى تلك الاختصاصات التي ستسندها الدول في نهاية المطاف إلى اجتماع الدول.

<sup>27</sup> هناك تدابير يتعين على الدول اتخاذها بشكل فعلي في وقت السلم ترمي في الأساس إلى تهيئة بيئة مواتية لاحترام القانون الدولي الإنساني مثل نشر القانون الدولي الإنساني وتدريب القوات المسلحة واعتماد التشريعات الوطنية التي تعمل على إدماج وتنفيذ اتفاقيات القانون الدولي الإنساني عند الضرورة. وهناك أيضاً التزامات إزاء القانون الدولي الإنساني تستمر بعد النزاع المسلح ولا تتوقف إلا عندما تكون وظيفتها الوقائية غير ضرورية مثل تطبيق اتفاقية جنيف الثالثة حتى إطلاق سراح أسرى الحرب بشكل نهائي.

<sup>28</sup> رأت إحدى الدول أن النظام الجديد للامتنال للقانون الدولي الإنساني يجب أن يعالج النزاعات المسلحة الدولية فقط.



بمعنى آخر، لن يؤثر على أدوار واختصاصات اجتماعات أو مؤتمرات الدول الأطراف في اتفاقيات معينة ذات صلة بالقانون الدولي الإنساني.<sup>29</sup> وبالمثل يجب لا يتعامل على وجه التحديد مع الاتفاقيات التي تؤسس آليات لتحديد المسؤولية الجنائية الفردية مثل المحكمة الجنائية الدولية التي لها جمعية دول أطراف خاصة بها.

أكدت المشاورات أن الدول غير الأطراف في البروتوكولات الإضافية يجب أن تتمكن من الاستشهاد بها إن أرادت ذلك. وعبر المشاركون عن وجهة النظر ذاتها فيما يتعلق بمصادر القانون الدولي الإنساني بما في ذلك القواعد ذات الطبيعة العرفية: فالدولة التي ترغب في ذلك يجب أن يكون لها حرية الاستشهاد بها في اجتماع الدول كما هو الحال في التقارير الوطنية الخاصة بالامتثال للقانون الدولي الإنساني أو في المناقشات الخاصة بمسائل القانون الدولي الإنساني. ويرجع السبب في هذا إلى أن عددًا من اتفاقيات القانون الدولي الإنساني الأقدم، مثل قواعد لاهاي لعام 1907، تعتبر الآن معبرة عن القانون الدولي الإنساني العرفي.<sup>30</sup>

وكان هناك بالمثل اتفاقًا - وتأكيدًا مستمرًا من جانب الوفود - على أن تصميم اجتماع الدول يجب أن يستند إلى المبادئ التوجيهية المذكورة أعلاه، بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر طبيعتها الطوعية وتوجيهها من جانب الدول والحاجة إلى عمله دون تسييس.

وتم التأكيد مرارًا وتكرارًا على أن الهيكل المؤسسي لاجتماع الدول يجب أن يتسم بالمرونة والفعالية من حيث التكلفة قدر المستطاع وأن يقتصر على ما هو ضروري - ومن وجهة نظرة لوجستية وإجرائية - سعيًا لأداء اختصاصاته ومهامه بشكل فعال.

وتجدر الإشارة إلى أن عدة دول شككت في الحاجة إلى إنشاء اجتماع للدول. وبالتالي كانت المناقشات في الاجتماع الرابع للدول بمثابة فرصة للتأكيد على وجهات النظر السابقة وعرض المقترحات الجديدة. وفي هذا السياق، أقرح في الاجتماع الرابع للدول خيار بديل محدد لاجتماع للدول يتألف من تقارير سرية ترفع إلى اللجنة الدولية (انظر أدناه).

أولاً: قيل إن وجهات النظر المرتبطة باجتماع الدول واختصاصاته ملامحه لا يمكن التعبير عنها قبل اتخاذ قرار بشأن طريقة إنشاءه. وهذا الموضوع مطروح للمناقشة في القسم 7-1 أدناه.

ثانياً: قيل إن وسيلة إعادة تشكيل الآليات الحالية للامتثال للقانون الدولي الإنساني لم تُستكشف بشكل كافٍ. ويجب الإشارة في هذا السياق إلى أن هذه الموضوع قد نوقش في مناسبات عديدة في إطار العملية التشاركية؛<sup>31</sup> ووجهت

<sup>29</sup> مثل اتفاقية حظر استعمال وتخزين وإنتاج ونقل الألغام المضادة للأفراد وتدمير تلك الأسلحة، واتفاقية حظر استحداث وإنتاج وتخزين الأسلحة البكتريولوجية (البيولوجية) والتكسينية وتدمير تلك الأسلحة، واتفاقية حظر أو تقييد استعمال أسلحة تقليدية معينة يمكن اعتبارها مفرطة الضرر أو عشوائية الأثر، واتفاقية الذخائر العنقودية. واتفاقية حماية الممتلكات الثقافية في حالة نزاع مسلح.

<sup>30</sup> يحافظ القانون الدولي الإنساني العرفي على أهميته في الحالات التي لا تكون فيها دولة ما طرفاً في اتفاقية معينة للقانون الدولي الإنساني مثل البروتوكول الإضافي الأول. فعلى سبيل المثال يحدد البروتوكول الإضافي الأول القواعد الخاصة بسير العمليات العدائية بما في ذلك مبدأ التمييز أي التزام أطراف النزاع بالتمييز بين المدنيين والمقاتلين وبين الأعيان المدنية والأهداف العسكرية. وتعتبر هذه الالتزامات التعاقدية معبرة بشكل عام عن القانون الدولي الإنساني العرفي. ولكن إذا كانت دولة ما ليست طرفاً في البروتوكول وكان القانون الدولي الإنساني العرفي مستبعداً من التقارير، فيمكن استبعاد مراجعة تنفيذ الالتزامات المنصوص عليها في هذه القواعد الأساسية من مضمون التقارير أو المناقشات. ويمثل القانون الدولي الإنساني العرفي أيضاً مصدرًا مهمًا للالتزامات القانونية في حالات النزاع المسلح غير الدولي والتي لها قواعد أقل تطوراً منصوص عليها في اتفاقيات القانون الدولي الإنساني. وبإيجاز، فإن الإدراج الطوعي للقانون الدولي الإنساني في نطاق اجتماع الدول واختصاصاته سيمنح تغطية النطاق الكامل للالتزامات القانون الدولي الإنساني ومن المفترض أن يشكل نظامًا أكثر كفاءة.

<sup>31</sup> انظر وثائق المعلومات الأساسية واستنتاجات رؤساء الاجتماعات المنعقدة في إطار العملية التشاركية على الرابط التالي:

الدعوة كذلك إلى الدول لتقديم مقترحات ملموسة في هذا الصدد ولكن لم تتلق الجهات الميسرة أي مقترحات محددة.<sup>32</sup> ويجب التأكيد على أن العملية التشاورية لم تتطرق ولا يمكن لها أن تتطرق إلى عمل الآليات الحالية للامتثال للقانون الدولي الإنساني (اثنان منها لهما طبيعة تقصي الحقائق)<sup>33</sup> إذا كانت الدول ترغب في اللجوء إليها في المستقبل. بالإضافة إلى ذلك وكما أسلفنا، فإن الآليات الفردية الحالية ليست مختصة ولا يمكن لها أن تختص بالعمل كمنتدى لحوار دوري بين الدول بشأن مسائل القانون الدولي الإنساني وهو مبدأ أساسي مرجو من اجتماع محتمل للدول.

ثالثاً: تم التأكيد على ضرورة استكشاف الفرص التي يتيحها قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن وضع البروتوكولات الإضافية لاتفاقيات جنيف لعام 1949 ويرتبط بحماية ضحايا النزاعات المسلحة، باعتبارها آلية قائمة. ويلزم هذا القرار الأمين العام للأمم المتحدة بتقديم تقارير كل سنتين حول وضع البروتوكولات الإضافية وحول تدابير تعزيز القواعد الحالية للقانون الدولي الإنساني فيما يتعلق بنشره وتنفيذه تنفيذاً كاملاً على الصعيد الوطني.<sup>34</sup> غير أن اللجنة السادسة (القانونية) المنبثقة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة لا تمثل منتدى مكرساً للقانون الدولي الإنساني من النوع المتصور نظراً لأن مهمتها لا تركز تركيزاً خاصاً على القانون الدولي الإنساني. بالإضافة إلى ذلك، فإن القرار لا ينص على حوار دوري بين الدول بشأن مسائل القانون الدولي الإنساني بل يعمل في الأساس كألية لتقديم معلومات فنية.

رابعاً: صدر نداء في الاجتماع النهائي للدول بضرورة دراسة *النهج الإقليمية* للمناقشات بشأن مسائل القانون الدولي الإنساني. وذكر نشاط اللجنة الدولية في تيسير اجتماعات إقليمية في مجال تنفيذ القانون الدولي الإنساني كمثال وكنموذج يحتذى به في أن هذه الاجتماعات نجحت في تجنب أشكال التسييس كافة. وأكدت اللجنة الدولية أن هذا الاقتراح يجري تنفيذه بالفعل وأنها ملتزمة بمواصلة هذا النشاط. وعلى الرغم من أن هذا النوع من الجهد لا يُقدر بثمن، يجب التأكيد على ضرورة الحفاظ على الطبيعة العالمية للقانون الدولي الإنساني وأن اجتماعاً دورياً للدول في هذا السياق قد يكون مفيداً بشكل فريد.

وأخيراً عبر الاجتماع الرابع للدول عن اهتمامه بقدرة الاجتماع المستقبلي للدول على العمل وفقاً للمبادئ التوجيهية المذكورة أعلاه. وأقترح دراسة نظام لتقارير سرية طوعية ترفعها الدول إلى اللجنة الدولية بشأن تنفيذ القانون الدولي الإنساني كل في بلده كخيار ثانٍ على النحو المذكور أعلاه بدلاً من خيار إنشاء اجتماع للدول. ووفقاً لهذا المقترح، تقوم اللجنة الدولية، حسب طريقة عملها ومهمتها، بمراجعة التقارير السرية وتقديم توصيات سرية إلى الدولة أو الدول المعنية. ويمكن لخبراء اللجنة الدولية تحديد التحديات المشتركة والممارسات الفضلى على أساس التقارير السرية وعند الاقتضاء اقتراح مناقشة حول موضوع معين على المؤتمر الدولي.

<https://www.icrc.org/en/document/strengthening-compliance-international-humanitarian-law-ihl-work-icrc-and-swiss-government>.

<sup>32</sup> المقترحات الوحيدة التي قدمت بشأن إصلاح الآليات الحالية كانت تتعلق باللجنة الدولية لتقصي الحقائق في المسائل الإنسانية. وتضمنت المقترحات على سبيل المثال لا الحصر تأسيس علاقة بين اللجنة والاجتماع المستقبلي للدول بغرض زيادة الوعي بين الدول بخدماتها وزيادة الثقة في هذه الآلية.

<sup>33</sup> إجراءات التحقيق واللجنة الدولية لتقصي الحقائق في المسائل الإنسانية.

<sup>34</sup> يستند تقرير الأمين العام للأمم المتحدة إلى المعلومات المقدمة من الدول الأعضاء بالأمم المتحدة واللجنة الدولية، انظر الفقرة (14) من قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 120/69.

ويجب التذكير بأن الحوار السري والثنائي مع الدول والأطراف غير التابعة لدولة معينة في النزاعات المسلحة والذي يرمي إلى تحسين الامتثال للقانون الدولي الإنساني يمثل بالفعل جانبًا مهمًا ومستمرًا من جوانب العمل الميداني والقانوني للجنة الدولية وسيستمر.

أظهرت العملية التشاورية أن الكثير من الدول لا ترى حاجة إلى آلية حوار مشترك بل بالأحرى منتدى للحوار والتعاون بين الدول بشأن مسائل القانون الدولي الإنساني وذلك من خلال إنشاء اجتماع دوري. فالقانون الدولي الإنساني كما أسلفنا يمثل فرعًا نادرًا من فروع القانون الدولي في أنه لا يتمتع حاليًا بأي منتدى للحوار بين الدول من شأنه رفع مستوى الفهم والوعي بقواعده وبيّح للدول مناقشة المسائل ذات الصلة بتنفيذه ومن ثم إرساء الشعور بالملكية والخبرة اللازمتين. وقد تولت الدول الصياغة الدقيقة للمبادئ التوجيهية للعملية من أجل تمكينها من المشاركة في عمل النظام الجديد للامتثال للقانون الدولي الإنساني بطريقة مواتية لتنمية الثقة في مواصلة السعي وراء الهدف المشترك المتمثل في تحسين احترام القانون الدولي الإنساني. ومن المفترض أن يتيح تقيد الدول بالمبادئ التوجيهية، وهي مسؤولية تقع على عاتق الدول، لها تحقيق ذلك الهدف.

ولابد من الإقرار أن الحوار الدوري بين الدول بشأن مسائل القانون الدولي الإنساني ولاسيما المنتدى المكرس لدراسة سبل تحسين احترام هذا القانون، لا يوجد في الوقت الحالي. ونتيجة للاجتماعات التشاورية المنعقدة، والتي أقرت فيها أغلبية كبيرة من الدول بضرورة ضمان الحوار الدوري بشأن القانون الدولي الإنساني، هناك فرصة تاريخية تقرض نفسه ويجب استغلالها لإنشاء مثل هذا المنتدى.

### التوصية

يجب إنشاء اجتماع للدول يعمل كمنتدى مخصص للحوار والتعاون بشأن مسائل القانون الدولي الإنساني بما يتماشى مع المبادئ التوجيهية المذكورة. ويجب أن يشكل الاجتماع المكون المحوري لنظام جديد للامتثال للقانون الدولي الإنساني. ويجب أن توجه الاعتبارات الخاصة بالأهداف العامة والمحددة لاجتماع الدول واختصاصاته ونطاقه إنشائه على النحو المذكور أعلاه.

### **2-5 اختصاصات اجتماع الدول**

#### **1-2-5 تقارير الامتثال للقانون الدولي الإنساني على الصعيد الوطني**

يعد اختصاص التقارير الدورية من الملامح الدورية لأطر التنفيذ القائمة في فروع أخرى من القانون الدولي. ويبدو أن هذا ليس نتاج الصدفة أو غياب الخيال ولكن لأن التقارير الوطنية تخدم أغراضًا فريدة من نوعها. خضع اختصاص التقارير الدورية للدراسة في أغلب الاجتماعات التي عقدت في إطار عملية التشاور التي تولت تسييرها اللجنة الدولية وسويسرا. وقد بدأت المناقشات باستعراض عام للتقارير بالشكل الذي تتم به في المحافل الدولية الأخرى. ثم طرقت المناقشات بشيء من التفصيل إلى إجراءات التقارير المحتملة بشأن القانون الدولي الإنساني وعُرضت وأستعرضت في سياق المداولات العديد من الخيارات المتعاقبة.

وهذا التقرير لا يكرر ولا يمكن له أن يكرر نوعية تلك المناقشات. وتعرض فيما يلي أولاً نقاط ذات طبيعة عامة ترتبط باختصاص إعداد التقارير ويمكن القول إن وجهات نظر أغلبية كبيرة من الدول التي أبدت رأيها في المسألة كانت متقاربة. ويقدم الجزء الثاني استعراضًا عامًا للمناقشات حيث تناولت في الاجتماع الأخير لدول أنواع التقارير الوطنية والمتابعة المحتملة وذلك ضمن جملة أمور أخرى. ولم يكن هناك تقارب ملحوظ في وجهات النظر حول هذه المواضيع وكان هناك انطباع عام أن المناقشات كان يجب استكمالها بالاجتماع الدوري للدول بمجرد إنشائه.

ويجب الإشارة في هذا السياق إلى أن عددًا صغيرًا جدًا من الدول لم يكن مؤيدًا لاختصاص إعداد التقارير على هذا النحو أو كان يرى رفع التقارير يجب أن يتم مرة واحدة وليس بشكل دوري.

#### أولاً: النقاط ذات الطبيعة العامة

- اختصاص إعداد التقارير الدولية يمثل أداة مهمة لتعزيز احترام القانون الدولي الإنساني وهو بالتالي مكون أساسي في أي نظام مستقبلي للامتنال للقانون الدولي الإنساني.
- التقارير الدورية تمكن الدول من الانخراط بشكل منهجي في القانون الدولي الإنساني وهو أمر مواتٍ لتحقيق أغراض اجتماع الدول بشكل فعلي. فاخصاص إعداد التقارير:
  - يهيئ الفرصة للتقييم الذاتي من جانب الدول في إطار عملية إعداد تقرير وطني عن طريق السماح للدول بتجميع ومقارنة وتحليل تشريعاتها وممارساتها الوطنية؛<sup>35</sup> و
  - يوفر المعلومات الضرورية الأساسية حول وضع تنفيذ القانون الدولي الإنساني في مختلف بقاع العالم، الأمر الذي يسمح بتحديد الخبرات والتحديات المشتركة ذات الصلة باحترام القانون الدولي الإنساني وبتيح الفرصة لتبادل الممارسات الفضلى ويسمح بالتعبير عن احتياجات بناء القدرات التي قد تطلبها دولة ما والاستجابة لها.
- يجب ربط اختصاص إعداد التقارير باجتماع الدول ويجب أن تعمل على توجيه اختيار مواضيع المناقشات الخاصة بمسائل القانون الدولي الإنساني.
- يجب أن يركز اختصاص إعداد التقارير على التزامات الدول المنصوص عليها في اتفاقيات جنيف لعام 1949 المصادق عليها عالميًا وبروتوكولاتها الإضافية (عامي 1977 و 2005 على التوالي) بالنسبة للدول الأطراف في هذه البروتوكولات. ويمكن للدول غير الأطراف في البروتوكولات إعداد تقارير بشأن مواضيع معالجة في البروتوكولات إن أرادت ذلك.
- للدول حرية الإشارة في تقاريرها إلى مصادر أخرى للقانون الدولي الإنساني إن أرادت ذلك.
- يجب ألا يتضمن اختصاص إعداد التقارير مراجعة لكل مادة على حدة من مواد اتفاقيات القانون الدولي الإنساني ولكن يكون نظام إعداد التقارير مرهفًا.
- يمكن إعداد التقارير باستخدام المبادئ الإرشادية أو النماذج التي لا تفرط في الوصف ويجوز للدول استخدامها بشكل اختياري وذلك في انتظار المزيد من المناقشات بين المشاركين حول صيغة التقارير.
- يجب أن يخضع اختصاص إعداد التقارير للمبادئ الحاكمة المذكورة أعلاه بما في ذلك طبيعته الطوعية ويجب تصميمه بحيث يخدم غرض تعزيز احترام القانون الدولي الإنساني.
- يجب إرساء إجراءات متابعة ملائمة بهدف السماح لاختصاص إعداد التقارير بالمساهمة في تعزيز احترام القانون الدولي الإنساني. ويجب ألا تصاغ هذه الإجراءات بصورة فردية أو تخصص لسياق معين ويجب أن تكون غير مسبقة وذلك التزامًا بالمبادئ التوجيهية.

<sup>35</sup> يجب الإشارة في هذا السياق إلى أن المواد (48) و(49) و(128) و(145) من اتفاقيات جنيف الأربع لعام 1949 على التوالي والمادة (84) من البروتوكول الإضافي الأول تنص على أن تتبادل الأطراف السامية المتعاقدة فيما بينها، بأسرع ما يمكن، تراجمها الرسمية لهذا البروتوكول وكذا القوانين واللوائح التي قد تصدرها لتأمين تطبيقه.

## التوصية

يعد اختصاص إعداد التقارير أداة مهمة لتعزيز احترام القانون الدولي الإنساني ويجب أن يمثل مكونًا أساسيًا في اجتماع دوري للدول. ويجب أن توجه النقاط العامة المحددة أعلاه التصميم الخاص باختصاص إعداد التقارير.

### ثانيًا: أنواع التقارير الخاصة بالامتثال للقانون الدولي الإنساني على الصعيد الوطني

فيما يلي ملخص للمواقف الحالية بشأن أنواع التقارير الوطنية حول الامتثال للقانون الدولي الإنساني التي وصلت بعد استعراض الخيارات المختلفة على مدار العملية التشاربية:

### التقرير الأساسي

تقر أغلب الدول بفائدة تقديم ما يطلق عليه اسم "تقرير أساسي" من جانب الدول. تسعى الدول في هذه الوثيقة إلى تحديد كيفية تنفيذ القانون الدولي الإنساني في نظمها القانونية وقواتها المسلحة الوطنية. فهي تتضمن على سبيل المثال معلومات عن مسائل من قبيل نشر اتفاقيات القانون الدولي الإنساني المنطبقة وتدريب القانون الدولي الإنساني في التعليم العسكري والمدني والتشريعات الوطنية ذات الصلة بتنفيذ القانون الدولي الإنساني وتعيين مستشارين قانونيين للقوات المسلحة وإجراءات التحقيق في الانتهاكات المزعومة للقانون الدولي الإنساني وغيرها. والتقارير الأساسية من شأنها أيضًا أن تسمح للدول بتحديد التحديات التي تواجه تنفيذ القانون الدولي الإنساني والممارسات الفضلى والدروس المستفادة واحتياجات بناء القدرات حسب الاقتضاء. فالتقرير الأساسي بمعنى آخر من شأنه أن يعمل كـ "وثيقة" مرجعية في المقام الأول. ويمكن تحديث المعلومات المقدمة على فترات معينة من ضمان ارتباطها بالمعلومات الأساسية. وقد اقترحت في هذا الصدد فترة تحديث تتراوح بين أربع إلى خمس سنوات.

### التقارير اللاحقة

يبدو أن معظم الدول تعترف بفائدة التقارير اللاحقة الموجزة وغير المثقلة بالتفاصيل التي سوف تقدم على فترات أقصر، أخذًا في الاعتبار تبادل وجهات النظر الذي تم فيما قبل. واقترح اعتماد إطار زمني قوامه سنتين.

ونوقشت ثلاثة أنواع ممكنة للتقارير اللاحقة كل حسب محتواه:

- وفقًا للنموذج الأول تركز التقارير التي تعرف باسم التقارير اللاحقة باسم "تقارير التطورات الجارية" على التطورات الأخيرة في ممارسات الدولة وتشمل على سبيل المثال الاجتهاد القضائي من المحاكم المحلية أو مواقف الحكومة ذات الصلة، فضلًا عن المسائل المحددة التي تواجه الدولة عند تنفيذ القانون الدولي الإنساني وتتضمن التحديات التي واجهتها و/ أو توصلت إلى حل بشأنها.
- وفقًا للنموذج الثاني تتسم التقارير التي تعرف باسم "التقارير المواضيعية" بمحتوى يتركز حول موضوع بعينه بحيث تتيح المناقشات بشأن المسائل المعاصرة الخاصة بتنفيذ القانون الدولي الإنساني بالتحديد. ويتيح هذا

النهج تنوع الموضوعات قيد التناول، كما يتيح لعمل اجتماعات الدول أن يكتسي أهمية من حيث الاحتياج للمساهمة في تحسين احترام القانون الدولي الإنساني على الأرض.

- من الاقتراحات اعتماد توليفة من النموذجين المذكورين آنفاً والاستفادة من المميزات التي يتيحها كل منهما، وهو الاقتراح الذي حظي بدعم ملحوظ. وبموجب النموذج الثالث "الهجين" هذا، يمكن أن يكون للتقارير اللاحقة صبغة مواضيعية في الأساس، تستهدف تفصيل تنفيذ الدول لمجموعة بعينها من الالتزامات التي ينص عليها القانون الدولي في هيئة غير مثقلة بالتفاصيل. ويمكن أن يتيح قسم منفصل يصدر بانتظام في التقارير اللاحقة فرصة للدول للإبلاغ عن التطورات الجارية في ممارساتها، بما في ذلك التحديات التي واجهتها و/ أو توصلت إلى حل بشأنها، على النحو المبين آنفاً. ويعرف هذا النموذج باسم "تقارير المسائل الراهنة".
- وأقر الجميع بأن الشكل الأمثل لتحقيق غايات تعزيز الامتثال للقانون الدولي الإنساني هو هذه التوليفة من التقارير الأساسية والتقارير اللاحقة التي تغطي المسائل الراهنة.<sup>37</sup>

### التوصية:

ينبغي أن تتألف مهمة إعداد التقارير من التقارير الأساسية واللاحقة. وينبغي أن يُحسم اختيار نوع التقارير أثناء اجتماع الدول، بمجرد الانتهاء من تأسيسها.

### ثالثاً: متابعة التقارير الوطنية بشأن الامتثال للقانون الدولي الإنساني

فيما يلي موجز بالمواقف المتصلة بمتابعة التقارير الوطنية بشأن الامتثال للقانون الدولي الإنساني التي وصلت عقب استعراض مختلف الخيارات المتاحة أمام مسار عملية التشاور. ويستند إلى نقطتين لهما طبيعة عامة تكررت مرة تلو أخرى أثناء عملية التشاور. أولاً يلزم ألا تخفي التقارير الوطنية بشأن القانون الدولي الإنساني في "ثقب أسود". وثانياً يلزم أن يتم تصميم أي إجراء للمتابعة على نحو يراعي المبادئ التوجيهية المشروحة فيما سبق. ولذا وحسب ما طالما أكدنا عليه ينبغي ألا تستند المتابعة إلى الاستعراض الفردي لتقارير الدول، بل لا بد أن تتم المتابعة دون التقيد بسياق ودن أن تكون ذات صبغة سياسية (وهذا ما يشار إليه لاحقاً باسم "المعايير الثلاثة").

ووفقاً لوجهة نظر أغلب الدول التي شاركت في النقاش بشأن هذا الموضوع، ينبغي أن يكون اجتماع الدول قادر على مناقشة تقارير الامتثال الوطنية - على نحو غير متقيد بسياق وغير فردي وغير ذي طابع سياسي. وبموجب الرؤية هذه ينبغي إعداد وثيقة متابعة واحدة بناء على التقارير الوطنية وبما يتوافق مع "المعايير الثلاثة"، بغية

<sup>37</sup> نوقشت كذلك مسائل من قبيل علنية التقارير الوطنية بشأن الامتثال للقانون الدولي وغيرها من المسائل في إطار عملية التشاور وهي المسائل المبينة في وثائق المعلومات الأساسية ذات الصلة.

مناقشتها في قسم خاص من الجلسات العامة أثناء انعقاد اجتماع الدول. وارتأت بعض الدول أن مناقشة تفاصيل المتابعة قبل الاتفاق على أنواع التقارير الوطنية بشأن الامتثال أمر سابق لأوانه.

وفيما يتعلق بإصدار وثيقة واحدة للمتابعة فضل عدد محدود من الوفود تجميع المسائل الأساسية التي أثرت في التقارير الوطنية على نحو غير تحليلي، بحيث تقدم فقط المعلومات بالصيغة التي وردت بها. وارتأت مجموعة ثانية من الدول ضرورة تحديد وثيقة متابعة واحدة الممارسات الفضلى والتحديات المشتركة واحتياجات بناء القدرات، ولكنها لم تقدم أي توصيات في هذا الصدد. وأفادت مجموعة ثالثة من الدول بضرورة أن تتضمن وثيقة المتابعة الواحدة توصيات مناسبة بشأن تحسين الامتثال للقانون الدولي الإنساني، فضلا عن العناصر المبينة آنفا.

وأقرت الدول بإمكانية القيام بمحاولة بغية استيعاب مختلف وجهات النظر بخصوص وثيقة المتابعة الواحدة، مع مراعاة فنتي التقارير الوطنية بشأن الامتثال للقانون المبينة فيما سبق، وهما فئة التقارير الأساسية واللاحقة.<sup>38</sup>

وبالنظر إلى نتيجة المناقشات الدائرة في اجتماع الدول بشأن وثائق المتابعة الواحدة، أكدت المشاورات أن معظم الدول تتشارك في وجهة النظر القائلة إن التوصل إلى نص ختامي نوعا ما سيكون مناسباً. وساد اتفاق أنه ينبغي ألا يكون نصاً خاضعاً للتفاوض، بل يمكن أن يتخذ شكل موجز الرئيس أو خلاصاته. وفي الوقت الراهن، لا تتوافر وجهة نظر عامة تتعلق بمدى ضرورة أن يتمكن هذا النص الختامي من إبراز الممارسات الفضلى والتحديات المشتركة وأن يتضمن توصيات ملائمة لتعزيز الامتثال للقانون الدولي الإنساني، بما يتوافق مع "المعايير الثلاثة".

وأعرب عدد صغير من الدول عن شكوك ساورتها بشأن الفائدة المتأتية من أي من التقارير الوطنية للمتابعة بشأن القانون الإنساني الدولي، بما في ذلك من خلال إصدار وثيقة واحدة. وفي رأيها ينبغي أن تحصل الدول ببساطة على فرصة لتقديم تقريرها الوطني بإيجاز أثناء جزء محدد من الجلسات العامة لاجتماع الدول، بغية استحداث تبادل الآراء على نحو غير رسمي بشأن التجارب المشتركة، مع التركيز على بناء القدرات.

وأقر الجميع بأن الشكل الأمثل لتحقيق غايات تعزيز الامتثال للقانون الدولي الإنساني هو تحضير وثائق متابعة واحدة، بناء على التقارير الأساسية والتقارير اللاحقة، على النحو المبين آنفا. وينبغي أن يناقش اجتماع الدول الوثائق الواحدة، على أن تتعكس هذه المداولات على الأقل في خلاصات الرئيس أو موجزه.

<sup>38</sup> واقترح ما يلي:

تقدم الدول التقارير الأساسية الخاصة بالقانون الدولي الإنساني على فترات أطول ويمكن تضمينها في وثيقة متابعة فنية من شأنها أن تتيح الفرصة أمام تحديد الممارسات الفضلى والتحديات المشتركة واحتياجات بناء القدرات بناء على التقارير الوطنية، ولكن دون أن تتقدم بأية توصيات (وبالطبع يتم إعداد هذه التقارير بناء على "المعايير الثلاثة"). ويبدو أن هذا الرأي يتماشى مع الغرض المنشود من التقارير الوطنية ومحتواها على النحو المبين فيما سبق (أي المعنية بتطبيق القانون الدولي الإنساني على القوانين المحلية والقوات المسلحة) وكذلك الإطار الزمني الطويل نسبياً لتقديمها من جانب الدول، مرة كل خمس سنوات على سبيل المثال.

ويمكن أن تمثل التقارير الوطنية اللاحقة التي تقدمها الدول على فترات أقصر أساساً لتحضير وثيقة متابعة واحدة (بصرف النظر عن النموذج المحدد الذي تتخذه المبين فيما سبق والذي يمكن الاتفاق عليه). ويمكن لهذه الوثيقة الواحدة أن تحدد بصورة عامة الممارسات الفضلى والتحديات المشتركة والاحتياجات من بناء القدرات، كما تتضمن توصيات ملائمة لتحسين الامتثال للقانون الدولي الإنساني. وتُعد الوثيقة كذلك بالطبع بما يتوافق مع "المعايير الثلاثة". وسوف يبدو هذا متمشياً مع الغرض من التقارير الوطنية اللاحقة ومحتواها وإيجازها، فضلاً عن الإطار الزمني الأقصر المتاح أمام تقديمها، مرة كل سنتين على سبيل المثال.

**التوصية:**

ينبغي حسم المداولات بشأن طرائق إعداد التقارير الوطنية لمتابعة الامتثال للقانون الدولي للإنساني أثناء اجتماع الدول، بمجرد النص عليها. ينبغي أن يسترشد تصميم هذه الطرائق الخاصة بالمتابعة بالمبادئ التوجيهية لهذه العملية ولا سيما الاحتياج إلى فعالية نظام الامتثال للقانون الدولي للإنساني، و"المعايير الثلاثة" (ألا وهي المتابعة غير الفردية، وغير المتأثرة بالسياق، وغير ذات طابع سياسي).



## 5-2-2 المناقشات المواضيعية بشأن المسائل المتعلقة بالقانون الدولي الإنساني

كما ذكرنا آنفاً، اقترحت فائدة عقد مناقشات مواضيعية بشأن القانون الدولي الإنساني أثناء اجتماع الدول عند عقد الاجتماع الثاني في الفترة ما بين 17 و18 حزيران/يونيه 2013. وحظيت هذه المهمة بدعم واسع النطاق فيما بين الدول أثناء عملية التشاور، دون أي تحفظ تعرب عنه الدول التي شاركت في المناقشات الخاصة بجعل هذه المهمة جزء من عناصر نظام محتمل للامتثال للقانون الدولي الإنساني.

وفيما يلي بعض النقاط ذات الطبيعة الخاصة المتصلة بمهمة المناقشات المواضيعية، التي يمكن القول إنها كانت موضع اتفاق فيما بين الغالبية العظمة من الدول. ويوضح الجزء المقبل بعض المسائل المحددة المتعلقة بشأن طرائق المناقشات المواضيعية التي دُرست والتي بناء عليها ساد شعور بضرورة الانتهاء من المناقشات أثناء اجتماع الدول، بمجرد النص عليها.

### أولاً: النقاط ذات الطبيعة العامة

- ينبغي تكريس جزء من الجلسات العامة من اجتماع الدول إلى المناقشات المواضيعية بخصوص المسائل المتعلقة بالقانون الدولي الإنساني.
- وهذه المناقشات المواضيعية من شأنها أن تساعد على ما يلي:
  - كفالة حصول الدول على المعلومات الكافية بشأن المسائل الراهنة أو الناشئة المتصلة بالقانون الدولي الإنساني؛
  - تمكين التوصل إلى فهم أفضل متبادل لكل من المواقف القانونية والسياسية للدول بشأن المسائل الراهنة أو الناشئة المتصلة بالقانون الدولي الإنساني؛
  - توفير فرصة لتبادل وجهات النظر بخصوص الأسئلة القانونية والتطبيقية والسياسية؛
  - تأسيس فهم أعمق للقانون الدولي الإنساني فضلاً عن التدابير العملية التي اتخذتها الدول لتنفيذه؛
  - تعزيز الشبكات القائمة من خلال جمع خبراء القانون الدولي الإنساني من مختلف الدول؛
  - تحقيق آثار مفيدة أخرى غير مباشرة.
- وينبغي ألا تستهدف المناقشات المواضيعية التدوين القانوني أو إنشاء قواعد ملزمة، بل تركز على التوصل لفهم أفضل للقانون الدولي الإنساني وتطبيقه.

- وينبغي تأسيس روابط مع نظام إعداد التقارير بشأن الامتثال للقانون، بما في ذلك تحديد المواضيع ذات الاهتمام المشترك.
- وينبغي أن تكفل صيغة المناقشات المواضيعية الطبيعية غير ذات الصبغة السياسية وغير الانتقائية والطوعية والتفاعلية لهذه المناقشات.
- وينبغي النص على معايير تتصل بانتقاء موضوعات المناقشات المواضيعية. على أن تتضمن ما يلي من اعتبارات دون أن تقتصر عليها:
  - ينبغي ألا تكون الموضوعات ذات أهمية نظرية فقط، بل تتصل بمشكلات ملموسة رُصدت أثناء تنفيذ القانون الدولي الإنساني بغية تحسين وضع الأشخاص المتأثرين بالنزاع المسلح.
  - وينبغي أن تكون الموضوعات آنية.
  - وينبغي أن تكتسي الموضوعات بالأهمية لعدد كافٍ من الدول، بما يضمن مشاركتها الموسعة في المناقشات.

### التوصية:

مهمة المناقشات المواضيعية بشأن المسائل الخاصة بالقانون الدولي الإنساني أداة مهمة لتعزيز احترام القانون الدولي الإنساني وينبغي أن تكون مكوناً مهماً من اجتماع الدول الدوري. وينبغي أن تساعد النقاط العامة المبينة آنفاً على توجيه السير قدماً نحو التصميم المحدد لمهمة المناقشات المواضيعية.

### **ثانياً: طرائق المناقشات المواضيعية بشأن المسائل المتعلقة بالقانون الدولي الإنساني**

ترى العديد من الدول أنه من المفيد إصدار وثيقة معلومات أساسية تُوزع قبل المناقشات المواضيعية، بالإضافة إلى تقديم فريق من الخبراء لعروضهم بشأن الموضوع ذي الصلة. وأعرب عدد صغير للغاية من الدول عن شكوكه بشأن فائدة مشاركة الخبراء.

وفيما يتعلق بالكيانات التي يمكن لها اقتراح الموضوعات الخاصة بالمناقشات المواضيعية، أكدت معظم الدول على ضرورة أن تشتمل على ما يلي: الدول المشاركة في اجتماع الدول وهيئة مكتبها واللجنة الدولية للصليب الأحمر والمؤتمر الدولي.

وفي هذا الصدد برزت ثلاثة مواقف تجاه انتقاء موضوعات المناقشات المواضيعية. فوفقاً لأحد وجهات النظر ينبغي ألا يتولى المؤتمر الدولي وحده اعتماد الموضوعات. وحسب الموقف الثاني ينبغي أن تحدد هيئة مكتب اجتماع الدول الموضوعات بناء على المشاورات السابقة مع جميع الدول، أو المجموعات الإقليمية بغية كفالة تمتعها بقبول

عدد كافٍ منها. وبموجب الرأي الثالث، ينبغي أن يتمكن اجتماع عام للدول الأعضاء من اختيار موضوعات المناقشات المواضيعية، إما من خلال قرار يتخذ بالأغلبية أو بتوافق الآراء. واتفقت معظم الدول في المجموعة اللاحقة على أن مثل هذا القرار من الممكن أن يسترشد بالتوصية السابقة الصادرة عن هيئة المكتب بغية كفالة الدعم الموسع من الدول.

وأكدت المشاورات على أن معظم الدول تعتبر أن إصدار وثيقة ختامية بالمناقشات المواضيعية سيكون مفيد وأنه ينبغي إصدار التقارير الوقائية بشأن المناقشات وإتاحتها للجمهور. ومن المفترض إمكانية اتخاذ قرار بشأن الصيغة المحددة عقب النص على طرائق المناقشات المواضيعية.

وأتفق على الفائدة المتحققة من مشاركة الخبراء على النحو المبين فيما سبق بغية كفالة عرض عددًا من الآراء المهمة بشأن موضوع المناقشات المواضيعية. وسيكون تحضير وثيقة ختامية للمناقشات المواضيعية مناسبًا للغاية لغرض تقوية الامتثال للقانون الدولي الإنساني، فضلًا عن ضرورة إعداد تقرير وقائي على الأقل بخصوص هذه المناقشات على أن يكون علنيًا. وأكدت المشاورات على احتياج عملية اختيار الموضوعات للمناقشات المواضيعية للمزيد من الدراسة.

### التوصية:

ينبغي حسم المداولات بشأن طرائق إعداد التقارير الوطنية لمتابعة الامتثال للقانون الدولي الإنساني أثناء اجتماع الدول، بمجرد النص عليها.

### 5-2-3 دعم اختصاصات التقارير الدورية والمناقشات المواضيعية

يمكن الاستدلال من الأقسام السابقة على أن اختصاصات إعداد التقارير الوطنية بشأن الامتثال للقانون الدولي الإنساني والمناقشات المواضيعية بخصوص المسائل المتعلقة بالقانون قد تتطلب دعم من خبراء. وتتضمن المهام ذات الصلة ما يلي: صياغة وثائق واحدة لمتابعة التقارير الوطنية بشأن القانون الدولي الإنساني، وصياغة وثائق المعلومات الأساسية عن المناقشات المواضيعية بشأن المسائل المتصلة بالقانون، وصياغة وثائق ختامية أثناء الجلسة الجماعية تتصل بهذين الاختصاصين. وقد يحتاج الأمر إلى دعم من خبراء عند إعداد نموذج التقارير الوطنية بشأن الامتثال للقانون الدولي الإنساني أو المبادئ التوجيهية لهذه التقارير، متى اعتُبرت مفيدة.

واقترحت إمكانية تأسيس هيئة خبراء فرعية لاجتماع الدول بغرض تنفيذ هذه المهام (أي لجنة تتكون من خبراء مستقلين أو حكوميين على سبيل المثال) بوصفها خيار لعملية التشاور، ولكن الغالبية العظمى من الأعضاء رفضت هذا الاقتراح. وهو الأمر الذي يثير التساؤل عن من شأنه أن يؤدي هذا الدور.

وكانت معظم الدول التي تدبرت المسألة تؤيد دعوة اللجنة الدولية للصليب الأحمر لتولي هذه المهام وغيرها من مهام الخبراء، بمفردها وبدون تصديق من هيئة المكتب، شريطة أن يتوافق هذا الدور مع ولاية المنظمة وأنشطتها التنفيذية وطرائق عملها المعيارية، ولا سيما السرية. وأعربت بعض الدول عن شكوكها في هذا الصدد ولكنها لم تقترح نهجا بديلاً.

واللجنة الدولية للصليب الأحمر على أتم استعداد أن تلبّي الدعوة إلى توفير دعمها كخبير لاختصاصات اجتماع الدول، شريطة توافق المهام ذات الصلة بولاية المنظمة وأنشطتها التنفيذية وطرائق عملها المعيارية، ولا سيما السرية.

#### 5-2-4 مسائل أخرى ذات صلة باختصاصات اجتماع الدول

##### أولاً: تقصي الحقائق

نوقش تقصي الحقائق في عدة مناسبات أثناء عمليات التشاور. وأثناء الاجتماع الثاني للدول المعقود فيما بين 17 و 18 حزيران/يونيه 2013، وتم تحديد تقصي الحقائق بوصفه اختصاص ممكن لنظام امتثال مقبل بالقانون الدولي الإنساني. ورأت بعض الدول أنه سيشكل عنصرًا مفيدًا في نظام محتمل للامتثال للقانون، دون إغفال كون اشتراط تقصي الحقائق في مواقف النزاع المسلح من الأمور التي تنص عليها وتتفدها المنتديات الدولية الأخرى التي ربما لا تمتلك الولاية ولا الخبرة المتصلة بالقانون الدولي الإنساني. وأثناء هذا الاجتماع تم توضيح ضرورة المزيد من تدارس طرائق تنفيذها الاختصاص بما في ذلك الأساليب الممكنة للاستفادة من اللجنة الدولية لتقصي الحقائق في المسائل الإنسانية.

وتم كذلك نقاش بشأن اختصاص محتمل بتقصي الحقائق أثناء المناقشات التحضيرية في 3 و 4 نيسان/أبريل عام 2014، وأسفر عن وجهات نظر متباينة. وأدرج الموضوع كذلك على جدول أعمال الاجتماع الثالث للدول المعقود في 30 حزيران/يونيه و 1 تموز/يوليو 2014، ولكن صُعب تناوله لضيق الوقت. وأثارت بعض الدول مسألة اختصاص تقصي الحقائق أثناء المناقشات التحضيرية المعقودة في 1 و 2 كانون الأول 2014، وأثيرت المسألة مرة أخرى أثناء الاجتماع الرابع والأخير للدول.

وبالنظر إلى عدد الدول التي أعربت عن رأيها القوي المؤيد لاختصاص تقصي الحقائق على مدار عملية التشاور، فضلًا عن تلك التي أعربت عن رفضها له، يمكن القول إنه سيكون من الضروري بل من المفيد العودة إلى هذا الموضوع في مرحلة لاحقة، أي أثناء اجتماع الدول، بمجرد النص عليه، بما يتوافق مع طرائق العمل ذات الصلة. وسوف يتيح المزيد من النقاش دراسة هذا الاختصاص على نحو أعمق، بما في ذلك طرائقه الممكنة، مثل اشتراط موافقة الدول المعنية، بل وقد يبسر فهمًا أفضل للانشغالات التي تتطوي عليها مختلف المواقف.

**التوصية:**

ينبغي مناقشة مسألة تقصي الحقائق أثناء اجتماع الدول بمجرد النص عليها، بغية كفالة استناد أي مسار يختار للعمل إلى فهم شامل لمختلف الانشغالات التي ينطوي عليها.

**ثانياً: استعراض عمل اجتماع الدول**

ينبغي التذكير بالإحاطة بضرورة فعالية نظام الامتثال للقانون الدولي الإنساني على مدار المناقشات، وهذه الفعالية من بين المبادئ التي تسترشد بها هذه العملية. ولذا تكتسي بالأهمية مسألة كيفية كفالة اتسام عمل اجتماع الدول بالملاءمة والمصادقية في ضوء سرعة تغير طبيعة القتال، وتراعي هذه المسألة التحديات الناشئة والجديدة التي تواجه تنفيذ القانون الدولي الإنساني.

والثمس تدبر المشاركين في اجتماع الدول الرابع بشأن مدى ضرورة فتح عمل الاجتماع المقبل للدول للاستعراض من جانب الدول المشاركة عقب مرور فترة زمنية أولية ومن ثم على فترات منتظمة، بغية تدارس ضرورة تعديل هذه الاختصاصات و/ أو مدى إمكانية إضافة اختصاصات جديدة<sup>39</sup>، دون المساس بالمبادئ التوجيهية المذكورة فيما سبق. وكانت أغلب الدول التي أعربت عن رأيها تفضل هذا النهج، في حين أعربت بضعة وفود إما عن رفضها أو ترددها.

**التوصية:**

ينبغي توخي المرونة من خلال النص على ضرورة تولي الدول المشاركة استعراض العمل واختصاصات اجتماع الدول ومهامه دورياً، بغية إتاحة وسائل تكيفها، حسبما يتراءى للدول مفيد وضروري.

<sup>39</sup> عادة توفر الأطر الدولية القائمة فرصة للدول المشاركة لاتخاذ قرارات بشأن أية أسئلة أو مسائل تتعلق بالمعاهدة موضوع النقاش. أنظر على سبيل المثال المادة (1) 11 من الاتفاقية بشأن الذخيرة العنقودية؛ والمادة 8 (19) من اتفاقية حظر الأسلحة الكيميائية؛ والمادة (3) (أ) (13) من البروتوكول بشأن حظر أو تقييد استعمال الألغام والأشراك والنبائط الأخرى المعدل في 3 أيار/ مايو 1996 (البروتوكول الثاني لاتفاقية حظر الأسلحة الكيميائية)؛ والمادة (2) 10 من البروتوكول بشأن المتفجرات من مخلفات الحرب الصادر في 28 تشرين الثاني/ نوفمبر 2003 (البروتوكول الخامس لاتفاقية الأسلحة الكيميائية).

## 6 الملامح الأساسية لاجتماع الدول

## 1-6 عنوان اجتماع الدول

نوقشت عنوان اجتماع الدول في عدد من المناسبات داخل عملية التشاور، وبناء على النقاش ذكرت العديد من وجهات النظر، مع وجود عدد معتبر من الدول التي أعربت عن مرونتها تجاه مسألة تسميتها. وقدمت الدول التي تدبرت الأمر الخيارات الآتية:

- "اجتماع الدول بشأن القانون الدولي الإنساني"
- "اجتماع الدول بشأن الامتثال للقانون الدولي الإنساني" أو بدلا من ذلك "اجتماع الدول بشأن احترام القانون الدولي الإنساني"
- "اجتماع الدول الأطراف في اتفاقيات جنيف"

ورأت بضع دول أن التسمية ينبغي أن تتضمن كلمة "طوعي" أو "غير ملزم" أو "تشاوري" بصرف النظر عن العنوان الفعلي.

ومن المتفق عليه أنه لا يبدو من حاجة إلى الإشارة الصريحة إلى تكريس الاجتماع المقبل لتحسين الامتثال للقانون الدولي الإنساني أو احترامه، حيث يتضح هذا جليا من الغرض العام من الاجتماع واختصاصته. وليس من المعتاد تضمين هذا الجانب في العنوان، وفقا للعرف المتبع في الأطر الدولية الأخرى.

وقد يعطي ربط العنوان باتفاقيات جنيف لعام 1949 الانطباع بأن الاجتماع يتأسس بموجب صك ملزم، أي بتعديل على اتفاقيات جنيف أو باعتماد بروتوكول جديد لها. ولن يكون هذا هو الوضع الفعلي، إذ اتفقت جميع الدول بوضوح، بل ووفقا لما جاء في مبادئها التوجيهية، لن يكون الاجتماع ملزم قانونيا بل ذو طبيعة طوعية. وفضلا عن ذلك قد يؤدي ذلك إلى إنشاء تصور مفاده أن الاجتماع يتناول فقط المعايير المنصوص عليها في اتفاقيات جنيف، لا الموضوعات التي تناولتها البروتوكولات الإضافية (للدول الأطراف في هذه البروتوكولات)، التي يُشار إليها كذلك في المبادئ التوجيهية.

ومن المتفق عليه كذلك أنه ينبغي ألا تتضمن التسمية ألفاظ "طوعي" أو "غير ملزم" أو "تشاوري". فهذه السمة من ناحية واضحة من المبادئ التوجيهية، وبالتالي لا توجد ضرورة للإشارة المحددة إليها في اسم الاجتماع. ولكن من الناحية الأخرى والأهم من ذلك، قد يعطي تضمين هذه الألفاظ في التسمية انطبعاً بأن الامتثال للقانون الدولي الإنساني أو احترامه في حد ذاته أمر طوعي، أو تشاوري، وهو الأمر الذي ينبغي تجنبه.

التوصية:

ينبغي تسمية اجتماع الدول المقبل "اجتماع الدول بشأن القانون الدولي الإنساني". وهذا هو الاسم الأقصر والأبسط والذي يبين مباشرة المجال المحدد الذي تأسس الاجتماع من أجله.

## 2-6 دورية انعقاد اجتماع الدول

كانت دورية انعقاد اجتماع الدول مسألة أخرى نوقشت أثناء عملية التشاور. وارتأى عدد ملحوظ من الدول أنه ينبغي عقد الاجتماع سنويًا، في حين فضل البعض الآخر الدورات كل سنتين، بينما اقترح عدد محدود من الدول دورة قوامها أربع سنوات. وذكرت بضع دول بإمكانية "تخطي" اجتماع الدول في السنوات التي يُعقد فيها المؤتمر الدولي.

ومن المتفق عليه أن عقد اجتماع الدول على أساس سنوي هو الخيار الأنسب لجميع أغراضه بشكل عام، حسبما أكدت أغلب الدول في عملية التشاور. ويهدف الاجتماع إلى توفير مسار للحوار والتعاون المنتظم فيما بين الدول وبعضها البعض بشأن القانون الدولي الإنساني، لكي تؤدي اختصاصها بالامتثال على النحو المبين آنفًا، ولتوفير ركيزة مؤسسية للعناصر الأخرى بالنظام. ومن شأن الاجتماعات السنوية إنشاء زخم مواتٍ لتحقيق وعي بالقانون الدولي الإنساني وفهم أفضل له، بل وتوضح مدى التزام الدول بالعمل على هذا الأساس نحو تحسين تنفيذها بأسلوب مستدام. وبالنظر إلى التحديات الكبرى التي تواجه مراعاة القانون الدولي الإنساني فعليًا، وهي الصعوبات التي يتم التعامل معها باستمرار تقريبًا في المحافل الدولية دون أن تُكرس تحديدًا للقانون، سيكون من الضروري أيضًا أن يُعقد اجتماع الدول مرة كل سنة. وسوف تتيح هذه الدورية السنوية عقد اجتماعات أقصر وجدول أعمال يسهل تناوله.

### التوصية:

ينبغي عقد اجتماع الدول على أساس سنوي.

## 3-6 المشاركة في اجتماع الدول

### أولاً: الأعضاء

اتضح من بداية عملية التشاور أن العضوية في اجتماع الدول سوف تقتصر على الدول، على أن تكون شاملة بقدر الإمكان. وحظي الرأي القائل إنه ينبغي أن يكون اجتماع الدول مفتوح أمام المشاركة الطوعية لجميع الدول الأعضاء باتفاقيات جنيف لعام 1949 (التي يبلغ عددها حالياً 196 اتفاقية) بقبول واسع.

### التوصية:

ينبغي أن يكون اجتماع الدول مفتوح أمام المشاركة الطوعية لجميع الدول الأعضاء باتفاقيات جنيف لعام 1949. وهذا المعيار وواضح ويسهل تطبيقه، بل ويشجع على المشاركة على أوسع نطاق أخذًا في الاعتبار أن اتفاقيات جنيف لعام 1949 تم التصديق عليها عالميًا.

### ثانياً: المراقبون

نوقشت مشاركة المراقبون في اجتماع الدول في العديد من المناسبات أثناء عملية التشاور، وسادت وجهة النظر القائلة بأنه ينبغي مشاركة كيانات أخرى بجانب الدول في عمل الاجتماع بصفة مراقب. وكذلك ساد اتفاق عام على أن مناقشة الطرائق المحددة لمشاركة المراقب أمر سابق لأوانه، أي أنه ينبغي أن يتم أثناء اجتماع الدول بمجرد تأسيسه. وتم التأكيد على أنه ينبغي أن يسترشد تدارس هذه المسألة لاحقاً بما يلي:

- ضرورة صياغة إجراءات تتعلق بمشاركة المراقبين تتسق مع المبادئ التوجيهية للعملية المسرودة فيما سبق، ولا سيما تجنب إضفاء الطابع السياسي، وضرورة كفالة الحوار دون التقيد بسياق، والصبغة الدولية لاجتماع الدول.
- ضرورة مراعاة القيود المتعلقة بالموارد.

ونوقشت ثلاث فئات من المراقبين أثناء اجتماع الدول في عدد من الاجتماعات ومن بينها: مكونات الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر (بجانب اللجنة الدولية للصليب الأحمر التي سوف تؤدي دور محدد في النظام الجديد للامتنال للقانون الدولي الإنساني) والمنظمات والهيئات الدولية والإقليمية والأطراف الفاعلة من المجتمع المدني. وفيما يلي استعراض موجز للمداولات التي تهدف إلى تلخيص حالة النقاش الراهنة.

أعربت العديد من الدول عن تفضيلها منح الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر (الاتحاد الدولي) وضعياً مراقب دائم، فيما يتعلق بمكونات الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر. وذكرت بعض الدول أنه ينبغي أن يتمكن الاتحاد الدولي من حضور الاجتماعات العلنية، وأن يتقدم بمشاركات مكتوبة وبيانات شفوية بما يتوافق مع القواعد التي تتحدد في النظام الداخلي لاجتماع الدول.

واعتُبرت مشاركة الجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر (الجمعيات الوطنية) بصفة مراقب من الأمور المهمة. وأحيط عمومًا بضرورة صياغة طرائق مناسبة لتمثيل الجمعيات الوطنية، حتى لا يتضاعف عدد المشاركين في اجتماع الدول ولا تحدث ازدواجية في تركيبة المؤتمر الدولي الذي يعتبر هيئة مميزة كما أبرز المشاركون. وأحيط كذلك بضرورة الحفاظ على الدور الرسمي الذي تؤديه الجمعيات الوطنية، وألا يكون اجتماع الدول المقبل بديل للمؤتمر الدولي. ومن بين جملة الأفكار التي قدمت فيما يتعلق بمشاركة الجمعيات الوطنية في اجتماع الدول بصفة مراقب ما يلي: إمكانية تمرير المشاركة من خلال الاتحاد الدولي، كما هو الحال في اجتماعات الدول في الأطر الدولية الأخرى، وإمكانية تقديم الاتحاد والجمعيات الوطنية مشتركين نموذجاً للتمثيل المناسب للجمعيات، وكذلك



يمكن تمثيل الجمعيات الوطنية في اجتماع الدول من خلال صيغة الفرق الإقليمية. وقيل إن الدول ينبغي أن تتمتع بحرية ضم ممثل عن الجمعية الوطنية في وفدها إلى اجتماع الدول في جميع الأحوال.

وحسبما أحيط من قبل سوف يتولى اجتماع الدول وحده تحديد الطرائق الخاصة لمشاركة جميع المراقبين، بمجرد تأسيسه.

وفيما يبدو تفضل بعض الدول كذلك منح صفة المراقب الدائم إلى المنظمات والكيانات الدولية والإقليمية التي تتسم أنشطتها بأهمية خاصة لاجتماع الدول المقبل.<sup>40</sup> وينبغي أن يقرر اجتماع الدول بمجرد تأسيسه بشأن الأطراف الفاعلة التي تُمنح هذه الصفة. وكذلك اعتبر البعض خيار دعوة المنظمات والكيانات الدولية والإقليمية الأخرى للمشاركة في بعض الجلسات المحددة حسب الموضوع قيد المناقشة خيارًا نافعًا. وذكرت بعض الدول أنه ينبغي أن يحق للمنظمات والكيانات الدولية حضور الاجتماعات العلنية، وأن تتقدم بمشاركات مكتوبة وبيانات شفوية بما يتوافق مع القواعد التي تتحدد في النظام الداخلي لاجتماع الدول.

وبالإشارة إلى الجهات الفاعلة من المجتمع المدني، رأت دولة واحدة أن تتم مشاركتها في اجتماع الدول على المستوى المحلي فقط، من خلال المساعدة في صياغة التقرير الوطني بشأن الامتثال للقانون الدولي الإنساني. وأعربت بضع دول عن حذرهما العام من مشاركة الجهات الفاعلة من المجتمع المدني. وكان موقف العديد من الدول أنه من السابق لأوانه مناقشة المسألة التي ينبغي أن يتناولها اجتماع الدول بمجرد تأسيسه. وفضلت العديد من الدول مشاركة المجتمع المدني ولكن بناء على إدراك ضرورة توخي الحذر لكفالة التزام مشاركته بالاعتبارات المعامة المذكورة آنفًا، وأهمها احترام المبادئ التوجيهية.

وأيدت بعض الدول التي ساندت مشاركة المجتمع المدني استخدام معيار المركز الاستشاري المتبع في المجلس الاقتصادي والاجتماعي معيارًا لمنح صفة المراقب للجهات الفاعلة من المجتمع المدني ذات الصلة، ورأت كذلك أنه ينبغي أن تتمكن الجهات الفاعلة التي لا تشغل هذا المركز من المشاركة عند الطلب. وارتأت دول أخرى أنه ينبغي دعوة جميع الجهات الفاعلة من المجتمع المدني لتقديم طلب بالمشاركة بصفة مراقب، على أن تكون أهمية عملها بالنسبة لاجتماع الدول عاملاً أساسيًا يؤخذ في الاعتبار. وذكرت دول أخرى أن استعدادها لمراعاة المبادئ الموضحة الخاصة بعملية التشاور هو هذا العامل.

وأعربت بعض الدول التي تفضل مشاركة المجتمع المدني عن اعتقادها بضرورة أن تتمكن الجهات الفاعلة بالمجتمع المدني ولو من حضور الجلسات العلنية وتقدم مساهمات مكتوبة، ويا حيزًا إن نظمت أنشطة جانبية. وتم الإعراب

<sup>40</sup> ذكرت المنظمات الدولية الآتية في وثائق المعلومات الأساسية التي صيغت لعملية التشاور: أمانة الأمم المتحدة ومكوناتها المحددة (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وإدارة عمليات حفظ السلام و مكتب شؤون نزع السلاح ومفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان) فضلا عن عدد من البرامج والصناديق والوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة مثل (مكتب لمفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومؤسسة الأمم المتحدة لرعاية الطفولة (اليونيسيف) ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)) وبعض المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية (مثل الاتحاد الأفريقي ورابطة أمم جنوب شرق آسيا والاتحاد الأوروبي وجامعة الدول العربية ومنظمة الدول الأمريكية، وما عداها من منظمات دولية حكومية وكيانات أخرى ذات ولاية خاصة تتصل باجتماع الدول (مثل المحكمة الجنائية الدولية أو اللجنة الدولية لتقصي الحقائق في المسائل الإنسانية).

عن وجهات نظر متباينة بشأن دور التحدث، فمن بين الآراء إمكانية تخصيص جزء من جدول الأعمال للتفاعل مع منظمات المجتمع المدني، أو إمكانية تخصيص وقت للجهات الفاعلة للتحدث عند نهاية كل بند مناسب من بنود جدول الأعمال.

ومن المتفق عليه إسهام مشاركة المراقبين في عمل اجتماع الدول من خلال السماح بمداخلات من عدد متنوع من الجهات الفاعلة التي تؤدي دورًا في تنفيذ القانون الدولي الإنساني على الأرض و/أو تمتلك الخبرة الخاصة في هذه النصوص القانونية. ومشاركة المراقبين سمة منتظمة من سمات الأطر الدولية الأخرى، لذا سيكون من غير المناسب إن عُقد اجتماع للدول بشأن القانون الدولي الإنساني مستبعدًا هذه السمة.

### التوصية:

ينبغي أن يكون اجتماع الدول مفتوح أمام مشاركة مكونات الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر بصفة مراقب بما يتوافق مع أدوارها المعترف بها في مجال القانون الدولي الإنساني، وأمام المنظمات الدولية والإقليمية والجهات الفاعلة من المجتمع المدني. وينبغي أن يُحسم اختيار الطرائق ذات الصلة بها أثناء اجتماع الدول، بمجرد تأسيسه.

### 4-6 الجلسات العامة لاجتماع الدول

ومن المتوقع أن يتم تنفيذ عمل اجتماع الدول كما أحيط سابقًا من خلال الجلسات العامة التي سوف تمثل الهيئة الأساسية لنظام الامتثال للقانون الدولي الإنساني المقبل. وسوف تُكرس أجزاء محددة من الجلسات لأداء اختصاصات الامتثال على النحو المبين آنفاً وللمهام الإجرائية الضرورية. وساد رأي مفاده ضرورة تولي اجتماع الدول بمجرد تأسيسه تحديد طرائق عمل الجلسات العامة.

ولأغراض البيان فيما يلي تذكير بالمهام الإجرائية المحددة للجلسات العامة التي تضمنتها وثائق المعلومات الأساسية المعدة للمشاورات:

- اعتماد النظام الداخلي
- اعتماد ميزانية الدول الأعضاء
- انتخاب هيئة المكتب مثل الرئيس ونواب الرئيس وأعضاء المكتب
- تأسيس الأجهزة مثل الأمانة وعملها الإشرافي
- أداء أية مهام أخرى ذات طبيعة إجرائية حسب الاقتضاء والاتفاق

وأعربت بضع دول عن رأيها بأن عقد اجتماع الدول بالطريقة المتوخاة لن يتطلب أجهزة تابعة له.

وكان رأي معظم الدول التي أعربت عن وجهة نظرها بشأن الطابع العلني لاجتماع الدول أن القاعدة العامة تقول بضرورة فتح الجلسات العامة للجمهور لكفالة شفافية عمل الاجتماعات وفعاليتها. ويمكن عقد بعض أجزاء من الاجتماع في جلسات مغلقة إن تطلب موضوع النقاش ذلك أو إن التمس ذلك. واقترح عدد محدود من الدول اتباع نهج عكسي، بأن تكون القاعدة العامة هي عقد جلسات عامة مغلقة مع إمكانية فتحها، أو بأن تكون أجزاء فقط من هذه الجلسات العامة هي المفتوحة مثل الجلسة الافتتاحية والجلسة الختامية. وساد الإقرار بأنه ينبغي أن يُتفق على الصيغة المحددة بمجرد تأسيس اجتماع الدول.

ومن المتفق عليه ضرورة أن تكون القاعدة العامة عقد الجلسات العامة علانية. فالاجتماعات العلنية ضرورية بغية تحسين شفافية عمل اجتماع الدول وفعاليتها بل وكذلك إبراز القانون الدولي الإنساني نفسه. وكما أحيط من قبل يفترض احترام القانون الدولي الإنساني توافر وعي شامل بهذه المجموعة من القواعد فضلا عن فهم محتواها. وتسهم الجلسات العلنية في تحقيق هذا الهدف.

### التوصية:

ينبغي أن تشكل الجلسات العامة لاجتماع الدول الكيان الأساسي لنظام الامتثال للقانون الدولي الإنساني المقبل. ومن ثم ينبغي أن تكون القاعدة العامة عقد اجتماعات علنية. وبجانب اختصاصات الامتثال التي نوقشت فيما سبق، سيكون من الضروري أداء بعض المهام الإجرائية أثناء الجلسات العامة. وينبغي أن يُحسم اختيار الطرائق ذات الصلة بها أثناء اجتماع الدول، بمجرد تأسيسه.

### 5-6 رئاسة اجتماع الدول والمكتب والأمانة

تم الاتفاق أثناء عملية التشاور على ضرورة أن يكون تكوين اجتماع الدول "رشيق" وأن يتسم بفعالية التكلفة قدر الإمكان، كما ينبغي أن تتسم أي من العناصر المؤسسية التي قد تتأسس بصغر حجمها.

ونوقش انتخاب رئيس اجتماع الدول وهيئة المكتب في العديد من المناسبات أثناء عملية التشاور - وهما اللذان سوف يناط بهما أداء بعض المهام الضرورية للتحضير للاجتماع وتسييره بنجاح. ورأت العديد من الدول أنه ينبغي انتخاب رئيس وتأسيس هيئة مكتب واختيار أعضاءها أثناء جلسة عامة من جلسات اجتماع الدول. وتم التأكيد على مراعاة مبدأ التمثيل الجغرافي (أي التمثيل المنصف لجميع المناطق الجغرافية في المكتب، مع تبادل منصب الرئيس فيما بين الأقاليم وبعضها البعض). وساد الاعتراف بضرورة تحديد الطرائق ذات الصلة أثناء اجتماع الدول بمجرد استبانة احتياجاته الخاصة بالهيكل الإداري.

واقترح عدد محدود من الدول إمكانية الاستعاضة بلجنة تسيير واحدة عن الرئيس وهيئة المكتب، تتولى كذلك التحضير لاجتماع الدول وعمله. ولم يتم تحديد طريقة اختيار أعضاء هذه اللجنة ولا كيفية تطبيق هذا النموذج عملياً، أي بأي صورة تختلف في عملها عن عمل هيئة المكتب والرئيس.

وأعرب عدد محدود من الوفود عن وجهة نظر بشأن مهام الرئاسة وهيئة المكتب وحجمها وتكوينها فضلاً عن مدة ولايتهما. ومن الأمور التي تم التأكيد عليها أهمية الاستمرارية والفعالية، مع ضرورة كفالة مشاركة أكبر عدد ممكن من الدول في أداء هذه الاختصاصات.

ولأغراض البيان فيما قائمة بالمهام التي وضحت في وثائق المعلومات الأساسية التي أُعدت للمشاورات فضلاً عن الملاحظات التي صيغت فيما يتعلق بالحجم المحتمل للمكتب وطول مدة ولاية كل من الرئيس وهيئة المكتب:

المهام الأساسية للرئاسة:

- تنسيق التحضير الموضوعي لاجتماع الدول (بما في ذلك إعداد مشروع جدول الأعمال بالتشاور مع هيئة المكتب)
- تنسيق عمل اجتماع الدول بشكل عام
- كفالة سير اجتماع الدول على نحو منتظم
- العمل بوصفها نقطة التقاء بخصوص جميع المسائل ذات الصلة فيما بين اجتماعات الدول

المهام الأساسية لهيئة المكتب:

- النظر في مشروع جدول الأعمال الذي يعده الرئيس
- مساعدة الرئيس على أداء مهامه/ مهامها أثناء الجلسات العامة وفيما بين اجتماعات الدول
- تنسيق عمل اجتماع الدول بما في ذلك العمل المتعلق بالوثائق التي قد تُقدم للاجتماع.

حجم هيئة المكتب:

- تمثيل من بين دولة أو اثنتين من كل منطقة جغرافية من المناق الخمس، على أن يكون الرئيس أحد أعضاء هيئة المكتب بحكم منصبه.

مدة ولاية الرئيس وهيئة المكتب:

- يمكن أن تمتد مدة الولاية إلى ما لا يقل عن دورتين من دورات اجتماع الدول. ويمكن توخي توليفة من المدد الأطول والأقصر فيما بين الرئيس وأعضاء هيئة المكتب على التوالي. ولذا يمكن أن يشغل الرئيس منصبه لمدة دورتين على الأقل لاجتماع الدول، في حين تُجدد عضوية بقية أعضاء المكتب عند عقد كل دورة، أو العكس.

ونوقش في العديد من المناسبات تأسيس *أمانة* بعدد أعضاء محدود تساعد في عمل اجتماع الدول، وتتضمن الرئيس وهيئة المكتب. ورأت معظم الدول التي أعربت عن رأيها ضرورة توخي تأسيس الأمانة بالنظر إلى أداء مهام ذات طابع إداري وتنظيمي ولوجستي. وساد الاعتراف بضرورة تحديد الطرائق ذات الصلة أثناء اجتماع الدول بمجرد استبانة احتياجاته من الأنشطة المساعدة. وذكرت بضع دول أن هذا النقاش سابق لأوانه، في حين رأت بضع دول أخرى عدم الحاجة إلى أمانة دائمة.

وفيما يلي لأغراض البيان قائمة بالمهام التي يمكن أن تضطلع الأمانة بها والمبينة في وثائق المعلومات الأساسية التي أعدت للمشاورات:

- تنسيق التحضير لاجتماع الدول وإجرائه.
- تحضير الوثائق الخاصة باجتماع الدول
- إجراء الترتيبات الضرورية لعقد اجتماعات هيئة المكتب
- تسلم البلاغات المقدمة من الدول وتوزيعها بما في ذلك التقارير الوطنية بشأن الامتثال للقانون الدولي الإنساني
- الاحتفاظ بالسجلات والمحفوظات
- دعم هيئة المكتب والرئيس
- التواصل مع الدول المشاركة في اجتماع الدول
- التواصل مع المنظمات الحكومية الدولية وغيرها من الجهات الفاعلة ذات الصلة
- إدارة الموقع على شبكة الإنترنت
- إدارة الأموال الواردة من الدول الأعضاء
- الحفاظ على العلاقات العامة

وتم تدارس ثلاثة خيارات ممكنة لتأسيس الأمانة أثناء عملية التشاور. واشتملت هذه الخيارات على ما يلي: تأسيس كيان مستقل بموجب القانون الوطني للدولة التي يقع فيها، أو إلحاق اختصاصات الأمانة بدولة بعينها أو مجموعة من الدول ممثلة في هيئة المكتب على أساس دوري، أو تأسيس روابط فيما بين الأمانة واللجنة الدولية للصليب الأحمر.

وأعربت أغلب الدول عن تفضيلها المزيد من الاستكشاف لإمكانية وكيفية ربط الأمانة باللجنة الدولية للصليب الأحمر (مثلا من خلال تأسيس كيان خارج هيكل اللجنة الدولية، ولكن مع قيامها بإدارته من منظور لوجستي وإداري)، ولكن دون إغفال ألا يؤدي هذا إلى تهديد مبادئ اللجنة وولايتها وطرائق عملها المعتادة.

واعتُبر هذا الحل الأكثر فعالية وتوفيرًا للتكاليف مقارنة بالحلول الأخرى المقدمه. واقترح كذلك إمكانية توكي ربط الأمانة باللجنة الدولية للصليب الأحمر لفترة أولية محددة زمنيًا، يجري تقييم للوضع بعدها. وتم التأكيد على أن أي من هذه الترتيبات يجب أن تكفل رفع الامانة تقاريرها لاجتماع الدول. ولم تر الكثير من الدول أن ربط الأمانة باللجنة الدولية للصليب الأحمر أمر غير مناسب، حيث يمكن هذا الربط من مساءلة الوفاء بالدور التنفيذي للمنظمة ومبادئها.

وفي حين لم يثر اختلاف بخصوص ضرورة تكوين العناصر المؤسسية لاجتماع الدول من عدد صغير، فمن المتفق عليه ضرورة توفير الدعم الإداري واللوجستي والتنظيمي لأي اجتماع منتظم للدول والاختصاصات التي قد تتولاها. ولكن ليس من الواضح كيف يمكن في غياب محتمل للرئيس وهيئة المكتب والأمانة محدودة الأعضاء أن تنفذ الأنشطة الضرورية المتعلقة بالتحضير لاجتماع الدول والدعوة له وعقده، ولا من الذي سينفذها، إن قُدر لهذه الاجتماعات أن تسير على نحو طبيعي. ويجدر هنا التذكير بامتلاك الأطر الدولية الأخرى عادة لهذه العناصر التنظيمية الموضحة فيما سبق. ويمكن النظر إلى عمل الرئيس وهيئة المكتب كذلك بوصفه عمل أساسي لضمان عدم إضفاء الطابع السياسي على عمل اجتماع الدول.

### التوصية:

ينبغي النص على تعيين رئيس وهيئة مكتب لاجتماع الدول. وينبغي تحديد المهام الضرورية فيما بينهما وتوزيعها من خلال اجتماع الدول بمجرد تأسيسه. ويسري هذا كذلك على الطرائق المرتبطة بالحجم والتكوين وطول مدد شغل المنصب ومعايير الانتخاب وغيرها حسب الضرورة. وينبغي النص على إنشاء أمانة محدودة الأعضاء، على أن تتحدد طرائقها كذلك أثناء عقد اجتماع الدول.

### 6-6 توفير الموارد

نوقشت المسائل المرتبطة بالآثار المترتبة على الميزانية عند عقد اجتماع الدول وكيفية تمويله بأسلوب أولي أثناء المناقشات التحضيرية التي دارت في 2-1 كانون الأول 2014، وأعيد النظر فيها أثناء الاجتماع الرابع للدول الذي عُقد في 23 و24 نيسان/أبريل 2014. وبالنظر إلى أن توفير الموارد للاجتماع المقبل للدول يعتمد على باقية من العناصر التي لا يمكن تحديدها إلا عند الاقتراب من الانتهاء من تأسيسه، كان هناك اعتراف سائد بصعوبة تقدير التكاليف على نحو حاسم في هذا الوقت. واشتملت وثائق المعلومات الأساسية على أرقام مستقاة من أطر دولية أخرى، لتقديم بعض البيان التوضيحي بخصوص بعض العوامل المرتبطة بالتكلفة.

واتفق على الاحتياج إلى مراعاة القيود على الموارد، فهي من بين المبادئ التوجيهية لهذه العملية، وضرورة احترامها في كل الأوقات بما في ذلك عند تصميم طرائق التمويل. وتم التذكير بأن الصعوبات التي قد تواجه البلدان النامية فيما يتعلق بمقتضيات التمويل ينبغي وضعها في الحسبان على وجه الخصوص.

وفيما يتعلق بالتدابير التي قد تُعتمد لكفالة الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة، ارتأت الدول أن العناصر الموضحة في وثائق المعلومات الأساسية المقدمة للاجتماع الرابع للدول في نيسان/ أبريل 2015 تشكل أساسًا صحيحًا للنقاش في مرحلة لاحقة. وتشتمل التدابير المحددة على ما يلي:

- ترشيد استخدام خدمات الترجمة التحريرية والفورية
- تعريف الاختصاصات "الضرورية" و"الإضافية" للأمانة مع تصنيف أولويات التمويل للضروري منها
- اللجوء إلى حلول قائمة على الإنترنت أو الحلول الإلكترونية الأخرى لتقديم التقارير وتوزيع الوثائق

وفي هذا السياق ينبغي الإحاطة بأن تكلفة الترجمة الفورية والتحريرية أثبتت أنها عادة من أكبر النفقات على الإطلاق التي يمكن تكبدها عند تنفيذ الأطر الدولية الأخرى. ومع مراعاة ما سبق، أعربت بعض الدول عن تفضيلها تقييد عدد اللغات العاملة للاجتماع المقبل للدول بلغتين (الإنكليزية والفرنسية) أو أربع (اللغات الأربع التي تستخدم عادة في المؤتمرات الدولية).

وفيما يتعلق بطرائق التمويل الممكنة، قيل بوضوح إن الاشتراكات المالية من الدول في عمل اجتماع الدول المقبل أمر تطوعي، أخذًا في الاعتبار طبيعة الاجتماع غير الملزمة قانونًا. وتم التأكيد كذلك على أن ضرورة كفالة التمويل الكافي وإمكانية التنبؤ (أي أن الموازنة يمكن تخطيطها على نحو يعول عليه) والتوزيع العادل للتكلفة فيما بين الدول وبعضها البعض من المعايير المهمة التي ينبغي مراعاتها عند تصميم نماذج التمويل. وأبرزت أهمية تأسيس صندوق استثماري بغرض تمويل عمل اجتماع الدول على وجه الخصوص، فضلًا عن إقامة إجراء دوري لإعلان التعهدات.

ومع مراعاة الاعتراف بوضوح بالطابع التطوعي للمساهمات المالية أعربت بعض الدول عن اهتمامها باستكشاف كيفية استخدام اجتماع الدول لجدول المساهمات المعدل المستخدم بالأمم المتحدة للاسترشاد به في تقديم توصيات دلالية فقط للدول بخصوص حصتها العادلة. وارتأت بعض الدول أن هذا الاقتراح غير مناسب.

### التوصية:

مع مراعاة أن تمويل اجتماع الدول يتم على أساس تطوعي، ينبغي تحديد نموذج محدد لتمويل أثناء اجتماع الدول بمجرد تأسيسه. وينبغي أن يسترشد تصميم هذا النموذج بضرورة كفالة كفاية التمويل وإمكانية التنبؤ به والتوزيع العادل للتكلفة.

## 7 المسائل التأسيسية المتعلقة بإقامة اجتماع الدول

## 1-7 وسائل وطرق تأسيس اجتماع الدول

يتسم اجتماع الدول الذي نشأ أثناء المناقشات الدائرة فيما بين الدول بوصفه محور ارتكاز عملية التشاور الميسرة من سويسرا واللجنة الدولية للصليب الأحمر بصفة تطوعية، أي أنه غير ملزم قانونًا. ويرجع هذا حسبما أكدت الدول مرة تلو أخرى إلى أن تأسيس نظام للامتثال للقانون الدولي الإنساني ينبغي ألا يشتمل على تعديلات على معاهدات جنيف لعام 1949 ولا على اعتماد معاهدة جديدة لهذا الغرض. ولذا خضع السؤال المعني بكيفية تأسيس مثل هذا النظام للتدارس في العديد من المناسبات أثناء عملية التشاور، ولكن مع انطواء الاجتماع الرابع للدول على وجهات النظر الأشمل.

وفيما يلي الخيارات الثلاثة التي نشأت:

## الخيار 1: يؤسس المؤتمر الدولي اجتماع الدول

ترى بعض الدول أن المؤتمر الدولي الثاني والثلاثين يمكنه تأسيس اجتماع الدول، بالنظر إلى أن اعتماد قرار يتوافق معه في المؤتمر الدولي يعد تعبيرًا مناسبًا وكافيًا عن الإرادة السيادية للدول فضلًا عن رغبة الأعضاء الآخرين بالمؤتمر في تأسيس هذا المنبر. وينبغي التذكرة هنا بأن المؤتمر الدولي وممثلي الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر يجتمعان بممثلي الدول الأعضاء في اتفاقيات جنيف بغية تدارس المسائل الإنسانية ذات الاهتمام المشترك واتخاذ قرارات بشأنها.<sup>41</sup> ومن بين الاختصاصات المحددة للمؤتمر الدولي "المساهمة في احترام القانون الدولي الإنساني وتطويره."<sup>42</sup> ومن العوامل الأساسية الأخرى التي يسترشد بها هذا النهج كون نظام الامتثال للقانون غير ملزم قانونًا كما أحيط من قبل، فضلًا عن تأسيس اجتماع الدول بوصفه منبر دوري لمناقشة المسائل المتصلة بالقانون الدولي الإنساني ومفتوح أمام جميع الدول على أساس تطوعي.

وأوضحت وثيقة المعلومات الأساسية الصادرة عن الاجتماع الرابع للدول أنه في حالة اعتماد هذا الخيار، ينبغي أن يؤسس القرار على نطاق واسع السمات الأساسية الخاصة باجتماع الدول المقبل فضلًا عن تأسيس الاجتماع نفسه، بما في ذلك الغرض منه واختصاصاته ومبادئه التوجيهية، مع تناول بعض المسائل المقبلة مثل المشاركة فيه وتكوينه المؤسسي وعلاقته بالمؤتمر الدولي. ويمكن أن ينص القرار أيضًا على النظر في عمل اجتماع الدول أثناء المؤتمر

41 المادة 8 من اللائحة الداخلية للحركة.

42 المادة 10 من اللائحة الداخلية للحركة. وفي هذا السياق ينبغي التذكرة بأن المؤتمر الدولي السادس والعشرين للصليب الأحمر والهلال الأحمر صادقت الفقرة الرابعة من القرار 1 على توصية (مقدمة من اجتماع فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بحماية ضحايا الحرب، المعقود في جنيف في الفترة 23-27 كانون الثاني/يناير 1995)، وبموجبها يجوز لجهة الإيداع الاعتراف بعقد اجتماعات دورية للنظر في مشكلات عامة تتعلق بتطبيق القانون الدولي الإنساني. وأدى هذا إلى عقد الاجتماع الدوري للدول الأعضاء في اتفاقيات جنيف بشأن المشكلات العامة التي تتصل بتطبيق القانون الدولي الإنساني في بداية عام 1998.



الدولي التالي. وسوف يُعجل تفصيل طرائق العمل ذات الصلة وإقرارها إلى الاجتماع الأول للدول الذي يُدعى إليه بناء على القرار، ما يكفل الصبغة الدولية لنظام الامتثال المقبل للقانون الدولي الإنساني.

### الخيار 2: تأسيس اجتماع الدول من خلال مؤتمر دبلوماسي

ترى بعض الدول أن المؤتمر ليست له سلطة تأسيس اجتماع الدول. ووفقاً لهذا النهج يمكن أن يدعو المؤتمر الدولي بقرار صادر منه سويسرا إلى الدعوة لعقد مؤتمر دبلوماسي بغرض تأسيس اجتماع الدول المقبل. وقيل أثناء الاجتماع الرابع للدول أنه ينبغي التماس المؤتمر الدولي من سويسرا الدعوة لعقد مؤتمر دبلوماسي بصفتها جهة إيداع اتفاقيات جنيف. وأحيط فيما سبق بأنه في حال اتباع هذا النهج، يمكن عقد المؤتمر الدبلوماسي المعني على الفور عقب انتهاء المؤتمر الدولي بغية تجنب أي تأخير غير ضروري، أو ينبغي تأسيس إطار زمني محدد له. ولكن لم يتحدد بعد الأثر المترتب على دعوة سويسرا لعقد مؤتمر دبلوماسي بصفتها جهة الإيداع على الطابع التطوعي لنظام الامتثال الجديد، وهو مبدأ أساسي من المبادئ التوجيهية لهذه العملية.

وتبين وثيقة المعلومات الأساسية لاجتماع الدول الرابع أنه في حال إقرار هذا الخيار ينبغي أن يشتمل القرار ذي الصلة للمؤتمر الدولي على السمات الأساسية لاجتماع الدول المقبل، فضلاً عن المسائل الأخرى التي أُشير إليها فيما سبق ليراعيها المؤتمر الدبلوماسي ويسترشدها.

### الخيار 3: الحل الهجين

بالنظر إلى تمحور الاختلاف بين الرأيين حول مدى توفير قرار صادر عن المؤتمر الدولي أساساً مناسباً لتأسيس اجتماع تطوعي للدول، اقترح حل هجين عبارة عن توليفة للعناصر من الخيارين عند عقد النقاش التحضيري في الفترة 4-1 كانون الأول/ديسمبر 2014، وتضمنته وثيقة المعلومات الأساسية الخاصة باجتماع الدول الرابع. وبموجب هذا الاقتراح ينبغي أن يهدف القرار المعني بتحديد عناصر النظام المقبل للامتثال للقانون الدولي الإنساني التي تحظى بقبول الدول، مع تأجيل التأسيس الرسمي للنظام حتى يحين موعد انعقاد اجتماع أولي للدول في غضون الإطار الزمني المحدد. وهكذا لن يؤسس القرار الصادر عن المؤتمر الدولي رسمياً اجتماع الدول، بل يلتزم من سويسرا بوصفها جهة إيداع اتفاقيات جنيف لعام 1949 الدعوة لعقد الاجتماع الأول للدول. وستكون المهمة الأولى لهذا الاجتماع تأسيس منبر جديد.

وبينت وثيقة المعلومات الأساسية لاجتماع الدول الرابع أنه في حال إقرار هذا الخيار ينبغي أن يشتمل القرار ذي الصلة للمؤتمر الدولي الثاني والثلاثين على السمات الأساسية لاجتماع الدول المقبل، فضلاً عن المسائل الأخرى التي أُشير إليها فيما سبق ليراعيها اجتماع الدول ويسترشدها.

وبناء على المناقشات التي دارت أثناء الاجتماع الرابع للدول، يبدو أن عددًا كبيرًا من الدول تفضل الخيار الهجين، إما لما يمثله، أو لأنها تراه يمثل حلاً وسطًا مناسبًا وقابلًا للتنفيذ بين الخيارين الآخرين. وساد اتفاق على أن الاجتماع الأول للدول ينبغي عقده في سويسرا. وتساءلت بضع دول عن كون عقد جزء من مهام جهة إيداع اتفاقيات جنيف لعام 1949، بينما لم تعترض أي من الدول على تنظيم سويسرا لعقد هذا الاجتماع.

وأتفق على أن الخيار الهجين يبدو الخيار الأنسب لتأسيس اجتماع مقبل للدول إذ يمثل وسيلة للربط ما بين الاقتراحين الآخرين على نحو مفيد. واقترح الحل مراعاة مختلف المواقف والمحاولات لتقديم حل وسط باستخدام الجوانب الأساسية من كلا الجانبين.

### التوصية:

ينبغي أن يصادق القرار على تأسيس اجتماع الدول وسماته الرئيسية، على أن يؤجل التأسيس الرسمي للاجتماع الأول للدول. وينبغي أن يناشد القرار سويسرا بصفتها جهة إيداع اتفاقيات جنيف لعام 1949 للدعوة لهذا الاجتماع.

### 2-7 اعتبارات أخرى ترتبط بالقرار والعملية التي تلي المؤتمر الدولي الثاني والثلاثين

فيما يتعلق بمحتوى القرار المحتمل صدوره عن المؤتمر الثاني والثلاثين رأيت العديد من الدول أنه ينبغي أن يهدف إلى التعبير على نحو مناسب عن نقاط الاتفاق التي يمكن تحديدها بناء على المناقشات التي دارت داخل عملية التشاور، بصرف النظر عن الخيار الذي يعتمد لتأسيس اجتماع الدول. وتم التأكيد على أنه ينبغي أن يسعى القرار إلى الحفاظ على نتائج المشاورات قدر الإمكان، بحيث لا تبدأ مناقشات جديدة بشأن طرائق عمل اجتماع الدول وسماته واختصاصاته من الصفر. واقترحت إمكانية أن يكون التقرير هذا وثيقة مرجعية في هذا الصدد، دون المساس بنتائج المداولات المقبلة.

وردًا على الأسئلة التي طرحتها وثيقة المعلومات الأساسية للاجتماع الرابع للدول، شددت العديد من الدول كذلك على أنه لا ينبغي أن يفقد العمل على تأسيس نظام امتثال للقانون الدولي الإنساني الزخم ومن ثم أكدت على ضرورة عقد الاجتماع الأول للدول في أقرب وقت ممكن، أي في غضون سنة من المؤتمر الدولي الثاني والثلاثين. وارتأى عدد محدود من الدول أن الإطار هذه المرة ربما يكون غير واقعي أخذًا في الاعتبار العمل التحضيري الضروري.

وأعربت بعض الدول عن رأيها بشأن كيفية إدارة العملية في أعقاب المؤتمر الثاني والثلاثين، بصرف النظر عن القرار الذي قد يتخذه المؤتمر بشأن الخيارات المبينة فيما سبق. ومن الأمور المعترف بها احتياج مجموعة من الأسئلة لتوضيح الإجابة عليها قبل بدء اجتماع الدول عمله. ووفقًا لاحد الاقتراحات يمكن أن توكل مهمة تيسير المناقشات ذات الصلة إلى لجنة توجيه مكونة من مجموعة من الدول وترأسها سويسرا. وأوضحت العديد من الدول

غموض طريقة تكوين هذا الفريق والأساس الذي تستند إليه. وأعربت عن تفضيلها قيام سويسرا بالتعاون مع الصليب الأحمر بتيسير المناقشات التحضيرية فيما بين الدول عقب عقد المؤتمر الدولي الثاني والثلاثين.

وسويسرا واللجنة الدولية للصليب الأحمر على أتم استعداد لتيسير المشاورات الضرورية فيما بين الدول استعداداً للاجتماع الأول للدول، إذا ما طُلب إليها ذلك، بما يتوافق مع مسار قائم على معايير الشفافية والشمول والانفتاح الذي استرشدت به عملية التشاور.

### التوصية:

ينبغي أن يحافظ القرار الصادر عن المؤتمر الدولي الثاني والثلاثين على نتائج عملية التشاور على نحو مناسب. وينبغي أن يُعقد الاجتماع الأول للدول في أقرب وقت ممكن في السنة التي تلي المؤتمر الثاني والثلاثين حتى يمكن الحفاظ على الزخم القائم. ويمكن توجيه الدعوة إلى سويسرا و اللجنة الدولية للصليب الأحمر لتيسير المشاورات الضرورية فيما بين الدول استعداداً للاجتماع الأول للدول، بما يتوافق مع مسار قائم على معايير الشفافية والشمول والانفتاح الذي استرشدت به عملية التشاور.

### 3-7 العلاقة مع المؤتمر الدولي للصليب الأحمر والهلال الأحمر

تمت عملية التشاور التي دارت على مدار السنوات القليلة الماضية بغية استكشاف أساليب لتعزيز فعالية آليات الامتثال للقانون الدولي الإنساني - وتقريره الختامي - وفقاً للتكليف بها بموجب القرار رقم 1 الصادر عن المؤتمر الحادي والثلاثين للمؤتمر الدولي. ووفقاً لنص القرار ينظر المؤتمر الثاني والثلاثين التقرير الحالي ويتخذ الإجراءات المناسبة بناء على هذا الأساس. وهكذا يؤدي المؤتمر دوراً محورياً في اتخاذ قرار بشأن مستقبل اجتماع الدول المقترح، بما في ذلك المساهمة الفعالة التي يضطلع بها في تعزيز احترام القانون الدولي الإنساني.

ودرست المناقشات على مدار عملية التشاور العلاقة المقبلة بين المؤتمر الدولي واجتماع الدول، ومساهمة الجمعيات الوطنية الممكنة في النظام الجديد للامتثال للقانون الدولي الإنساني. ولم تدخل المداولات في تفاصيل مطولة، ولكن العديد من الدول أثارت عدداً من النقاط من بينها:

- تم الاعتراف بأهمية المؤتمر الدولي بوصفه منبراً للاجتماعات وتبادل الآراء فيما بين مكونات الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والدول بشأن القانون الدولي الإنساني وغيره من المسائل.<sup>43</sup>

<sup>43</sup>بموجب المادة (10) (2) من اللائحة الداخلية للحركة الدولية، للمؤتمر الدولي الاختصاصات الآتية من بين اختصاصات أخرى: "المساهمة في احترام وتطوير القانون الدولي الإنساني وغيره من الاتفاقيات الدولية ذات الأهمية الخاصة للحركة."

- تؤدي الجمعيات الوطنية دورًا مهمًا في نشر القانون الدولي الإنساني، فتسهم بذلك في تعزيز احترام هذه النصوص القانونية. ويكتسي بالأهمية القصوى عمل الجمعيات الوطنية على الصعيد المحلي لمساعدة الحكومات في أداء دور هادف في النظام الجديد للامتنال للقانون الدولي الإنساني فضلًا عن مساهمتها الممكنة في هذا الإطار بموجب الطرائق التي سوف تتقرر لاحقًا.
- لن تصطدم الأدوار النظامية الراسخة للمؤتمر الدولي ولمكونات الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر باحتمال تأسيس نظام الامتنال المرتقب للقانون الدولي الإنساني.
- أحيط بأوجه التباين فيما بين الاختصاصات والتكوين وفترات الانعقاد والسمات الأخرى لكل من المؤتمر الدولي واجتماع الدول. وتم التأكيد على أن الهيئتين مستقلتين ومتمايزتين<sup>44</sup>، وعلى أن العلاقة بينهما ليست تراتبية.
- ينبغي استكشاف أوجه التآزر المناسبة فيما بين المؤتمر الدولي واجتماع الدول المقبل للسير قدما، بغية تأسيس علاقة من التعزيز المتبادل.
- أحاطت بعض الدول أن الروابط الممكنة فيما بين المؤتمر الدولي واجتماع الدول قد تتخذ الصور الآتية:
  - يمكن أن يُدعى المؤتمر الدولي لاقتراح موضوعات تتعلق بالمناقشات المواضيعية بشأن مسائل القانون الدولي الإنساني أثناء اجتماع الدول.
  - يمكن دعوة اجتماع الدول لتقديم تقرير أو عرض موجز عن أنشطته أمام المؤتمر الدولي، الذي يناقشه بدوره للتعرف على أنشطة اجتماع الدول وإعلام الحركة بعمله.
  - يمكن أن يُدعى اجتماع الدول إلى مراعاة النقاط الإجرائية الموجهة إلى الدول بشأن أي خطة عمل تتعلق بالقانون الدولي الإنساني قد يعتمدها المؤتمر الدولي.
  - يمكن أن يعلن الأعضاء بالمؤتمر الدولي عن تعهداتهم أمام المؤتمر فيما يتعلق بنشاطهم أو مساهمتهم في اجتماع الدول، بما في ذلك تسليم التقارير أو الاشتراكات المالية أو غيرها من المساهمات.
- لا بد أن تحترم العلاقة بين المؤتمر الدولي واجتماع الدول المقبل المبادئ الأساسية الملزمة للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر.
- ينبغي مناقشة طرائق أوجه التآزر المتوقعة فيما بين المؤتمر الدولي واجتماع الدول أثناء اجتماع الدول بمجرد تأسيسه.

### التوصية:

<sup>44</sup> في هذا الصدد تم التشديد على أن اجتماع الدول المقبل واستناده إلى قيادة الدول سوف يتخذ قراره في نهاية المطاف بشأن أي توصية قد يعتمدها المؤتمر الدولي تتصل باجتماع الدول.

ينبغي مناقشة طرائق أوجه التآزر المتوقعة فيما بين المؤتمر الدولي واجتماع الدول أثناء اجتماع الدول بمجرد تأسيسه، مع مراعاة وجهات نظر مكونات الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر. ينبغي الاسترشاد بالنقاط المذكورة آنفاً أثناء المداولات الخاصة بالعلقة بين المؤتمر الدولي واجتماع الدول المقبل.

## 8 الخطوات التالية

انتهت عملية التشاور الموجزة في هذا التقرير أثناء الاجتماع الرابع للدول بشأن تعزيز الامتثال للقانون الدولي الإنساني الذي عُقد في الفترة ما بين 23 و 24 نيسان/ أبريل 2015 في جنيف. وكما أحيط فيما قبل تم تحضير هذا التقرير متابعة للقرار 1 الصادر عن المؤتمر الدولي الحادي والثلاثين، ووفقاً لنص القرار يقدم هذا التقرير للنظر فيه واتخاذ الإجراء اللازم بشأنه من الدول الأعضاء في المؤتمر الدولي الثاني والثلاثين.<sup>45</sup>

تقع مسؤولية هذا التقرير على عاتق الجهات الميسرة للمشاورات منفردة. وبذلت اللجنة الدولية للصليب الأحمر وسويسرا جهوداً حثيثة لكي تبين قدر الاستطاعة النقاط ذات الصلة المعبرة عن أوجه الاتفاق فيما بين وجهات نظر الدول بشأن المسائل التي خضعت للدراسة فضلاً عن بيان نقاط الاختلاف، من خلال وثيقة للاستعراض العام تعبر عن مناقشات دارت على مدار تسعة أشهر. ومن المأمول أن يكون هذا التقرير فضلاً عن التوصيات المقدمة من الجهات الميسرة هو الخلفية التي ينبني عليها قرار مرتقب من المؤتمر الدولي الثاني والثلاثين بشأن تأسيس نظام للامتثال للقانون الدولي الإنساني على هيئة قرار يتخذ بالتفاوض، كما جرت العادة.

وبموجب المواعيد النهائية الرسمية تُرسل مشروعات القرارات إلى أعضاء المؤتمر الدولي قبل 45 يوم من بدئه. وبناء على تاريخ المؤتمر الدولي الثاني والثلاثين (10-8 كانون الأول/ ديسمبر 2015)، ينبغي إرسال مشروع قرار تعزيز الامتثال للقانون الدولي الإنساني إلى أعضاء المؤتمر في منتصف تشرين الأول/ أكتوبر 2015.

وبالنظر إلى أهمية المسألة، اقترح أثناء المشاورات أنه سيفيد أن تبدأ المداولات بشأن مشروع القرار قبل موعدها بوقت كافٍ، بغية إتاحة الفرصة أمام تطوير النص. ولذا تهدف اللجنة الدولية للصليب الأحمر التي عادة تتولى إعداد القرارات الخاصة بالقانون الدولي الإنساني للمؤتمر الدولي إلى تقديم العناصر الأولية للقرار المقترح إلى الاعضاء في حزيران/ يونيو 2015. وبناء على التعليقات التي تتلقاها يعمم مشروع أول للقرار ويخضع للمزيد من التشاور فيما بين الدول الأعضاء بالمؤتمر الدولي. وسوف تنعكس نتيجة هذه العملية على المشروع الأخير الذي سوف يُدرج مع الوثائق الرسمية للمؤتمر الدولي المزمع عقده في منتصف كانون الأول/ أكتوبر 2015. وسوف تتم المفاوضات الختامية حسب الضرورة أثناء انعقاد لجنة الصياغة خلال المؤتمر الدولي الثاني والثلاثين.

<sup>45</sup> الفقرة (8) من القرار 1 الصادر عن المؤتمر الدولي الحادي والثلاثين.

## 9 ملاحظات ختامية

غياب الامتثال هو على الأرجح أكبر التحديات الراهنة التي تواجه القانون الدولي الإنساني. وهذا ما أقره المؤتمر الدولي الحادي والثلاثين الذي خلص بالإجماع إلى أن تحسين احترام هذه المجموعة من القواعد القانونية شرط لا غنى عنه بغية التخفيف من حدة معاناة الشعوب التي تتأثر بالنزاع المسلح. وبدافع هذا الوعي شكل المؤتمر حافزاً على إجراء أكثر المناقشات تركيزاً فيما بين الدول بشأن سبل تعزيز فعالية آليات الامتثال للقانون الدولي الإنساني. وكانت عملية التشاور غير مسبوقة من حيث عدد الاجتماعات المعقودة لغرض محدد وعدد المشاركين فيها، بالإضافة إلى نوعية الحوار والتفاصيل التي تناولها.

وشرّفت اللجنة الدولية للصليب الأحمر وسويسرا بأداء دور الجهات الميسرة لعملية التشاور هذه. وأكدت المناقشات على أن جميع الدول بلا استثناء تشترك في قلقها بشأن الوضع الراهن لتنفيذ القانون الدولي الإنساني وأنها تعتقد بضرورة بذل المزيد من الجهد لتحسين هذا الوضع. وما من شك في ضرورة بذل مجموعة من الجهود المتزامنة من الجهات الفاعلة لتحقيق هذا الهدف. وقد تمكنت عملية التشاور من أن تضع في بؤرة الاهتمام هذه الفجوة المهمة القائمة والمتمثلة في غياب محفل مكرس لعقد حوار منتظم ولتحقيق التعاون فيما بين الدول بشأن المسائل المتعلقة بالقانون. ومن المتفق عليه أن إقامة مثل هذا المحفل وما يصحبه من اختصاصات وسمات موصى بها، قد تأخر كثيراً، لذا ينبغي على الدول والأعضاء الآخرين الاستفادة من هذه الفرصة التاريخية الماثلة بين أيديهم لتأسيس مثل هذا المنبر.

وكما تبين من قبل، الاجتماع المقبل للدول تطوعي وسوف يسترشد في عمله بعدد من المبادئ والسمات والطرائق. وينبغي أن تمنح مراعاتها الثقة الضرورية للدول لكي تشارك مشاركة كاملة في إنشائه وفي أنشطته المقبلة.

وأوضحت المساحة التي أتاحتها القرار 1 الصادر عن المؤتمر الحادي والثلاثين للمؤتمر الدولي أن تأسيس مسار دائم للمداولات فيما بين الدول بشأن الامتثال للقانون الدولي الإنساني أمر ممكن بل وضروري. وسوف يسهم المؤتمر الدولي الثاني والثلاثين في احترام القانون الدولي الإنساني من خلال العمل على تمكين تأسيس اجتماع الدول على النحو المبين في التقرير.

## مرفق 1: الوفود المشاركة في اجتماعات التشاور

- |                     |                                       |
|---------------------|---------------------------------------|
| 1. أفغانستان        | 27. الكونغو                           |
| 2. ألبانيا          | 28. كوستاريكا                         |
| 3. الجزائر          | 29. كوت ديفوار                        |
| 4. أندورا           | 30. كرواتيا                           |
| 5. أنغولا           | 31. كوبا                              |
| 6. الأرجنتين        | 32. قبرص                              |
| 7. أستراليا         | 33. جمهورية التشيك                    |
| 8. النمسا           | 34. جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية |
| 9. أذربيجان         | 35. جمهورية الكونغو الديمقراطية       |
| 10. البحرين         | 36. دنمارك                            |
| 11. بنغلاديش        | 37. جيبوتي                            |
| 12. بيلاروس         | 38. الجمهورية الدومينيكية             |
| 13. بلجيكا          | 39. إكوادور                           |
| 14. بوتان           | 40. مصر                               |
| 15. بوليفيا         | 41. السلفادور                         |
| 16. البوسنة والهرسك | 42. إستونيا                           |
| 17. بتسوانا         | 43. أثيوبيا                           |
| 18. البرازيل        | 44. الاتحاد الأوروبي                  |
| 19. بلغاريا         | 45. فنلندا                            |
| 20. بروندي          | 46. فرنسا                             |
| 21. كابو فيردي      | 47. غامبيا                            |
| 22. الكامبيون       | 48. جورجيا                            |
| 23. كندا *          | 49. ألمانيا                           |
| 24. شيلي            | 50. غانا                              |
| 25. الصين           | 51. اليونان                           |
| 26. كولومبيا        | 52. غواتيمالا                         |

53.	غينيا	81.	المالديف
54.	هايتي	82.	مالي
55.	الكرسي الرسولي	83.	مالطا
56.	هندوراس	84.	موريشيوس
57.	هنغاريا	85.	المكسيك
58.	الهند	86.	موناكو
59.	أندونيسيا	87.	المغرب
60.	إيران (جمهورية - الإسلامية)	88.	ميانمار
61.	العراق	89.	ناميبيا
62.	آيرلندا	90.	نيبال
63.	إسرائيل *	91.	هولندا
64.	إيطاليا	92.	نيوزيلندا
65.	اليابان	93.	نيكاراغوا
66.	الأردن	94.	النيجر
67.	كازاخستان	95.	نيجيريا
68.	كينيا	96.	النرويج
69.	الكويت	97.	عمان
70.	قيرغيزستان	98.	باكستان
71.	جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية	99.	بنما
72.	لاتفيا	100.	بابوا غينيا الجديدة
73.	لبنان	101.	باراغواي
74.	ليسوتو	102.	بيرو
75.	ليبيا	103.	الفلبين
76.	ليختنشتاين	104.	بولندا
77.	ليتوانيا	105.	البرتغال
78.	لوكسمبورغ	106.	قطر
79.	مدغشقر	107.	جمهورية كوريا
80.	ماليزيا	108.	جمهورية ملدوفا



109. رومانيا  
 110. الاتحاد الروسي  
 111. رواندا  
 112. السعودية  
 113. السنغال  
 114. الصرب  
 115. سيراليون  
 116. سنغافورة  
 117. جمهورية السلوفاك  
 118. سلوفينيا  
 119. جنوب أفريقيا  
 120. جنوب السودان  
 121. أسبانيا  
 122. سري لانكا  
 123. دولة فلسطين\*  
 124. السودان  
 125. سورينام  
 126. السويد  
 127. الجمهورية العربية السورية
128. طاجكستان  
 129. تايلند  
 130. تيمور - ليشتي  
 131. توغو  
 132. تونس  
 133. تركيا  
 134. تركمنستان  
 135. أوكرانيا  
 136. الإمارات العربية المتحدة  
 137. المملكة المتحدة  
 138. جمهورية تانزانيا المتحدة  
 139. الولايات الأمريكية المتحدة\*  
 140. أوروغواي  
 141. أوزبكستان  
 142. فنزويلا  
 143. فييتنام  
 144. اليمن  
 145. زامبيا

\* في سياق اجتماعات التشاور التي تولت سويسرا واللجنة الدولية للصليب الأحمر تيسيرها نكّرت هذه الوفود بالمواقف التي تم التعبير عنها في بلاغاتها الموجهة إلى جهة إيداع اتفاقيات جنيف الأربعة لعام 1949، وعممتها جهة الإيداع من خلال الإشعار GEN3/14 المؤرخ 21 أيار/ مايو 2014، والإشعار GEN/4/14 المؤرخ حزيران، يونيو 2014.