قـوة الإنسـانيـة
المؤتمر الدولي الثالث والثلاثون
للصليب الأحمر والهلال الأحمر
٩-١٢ ديسمبر ٢٠١٩، جنيف

AR
33IC/19/X.X
الأصل: بالإنجليزية
للاطلاع

المؤتمر الدولي الثالث والثلاثون
للصليب الأحمر والهلال الأحمر

جنيف، سويسرا
9-12 ديسمبر 2019

إدماج القانون الدولي الإنساني في القوانين الوطنية: خريطة طريق لتحسين تنفيذ القانون الدولي الإنساني على الصعيد الوطني

وثيقة معلومات أساسية

وثيقة من إعداد
اللجنة الدولية للصليب الأحمر

جنيف، يونيو 2019

عرض موجز

إن حماية الأشخاص المتضررين من النزاعات المسلحة هي في صلب القانون الدولي الإنساني. ويبقى القانون الدولي الإنساني مهماً اليوم كما في أي وقت سبق، وباستطاعتنا أن نفعل المزيد لتنفيذه تنفيذاً فعالاً وللحد من المعاناة خلال النزاعات المسلحة. ويرمي القرار المقترح بالتالي إلى إنعاش الالتزام بتنفيذ القانون الدولي الإنساني وتحسين حماية المتضررين من النزاعات المسلحة وتعزيز الجهود المبذولة لهذا الغرض على الصعيد الوطني.

ويطرح مشروع القرار الأولي بشأن القانون الدولي الإنساني الذي سيقترح على المؤتمر الدولي الثالث والثلاثين للصليب الأحمر والهلال الأحمر (المؤتمر الدولي) ليعتمده خريطة طريق لتحسين تنفيذ القانون الدولي على الصعيد الوطني. ويركّز مشروع القرار الأولي على إجراءات عملية يمكن أن تنفذها الدول والجمعيات الوطنية محلياً، بما في ذلك بالتعاون مع جهات فاعلة أخرى، لتنشيط تنفيذ القانون الدولي على جميع المستويات ذات الصلة.

1) مقدمة

شهدت السنوات الأخيرة وقوع الكثير من الانتهاكات المروعة والشنيعة للقانون الدولي الإنساني. وقد شكك البعض حتى في قدرة القانون الدولي الإنساني على حماية ضحايا النزاعات المسلحة المعقدة الدائرة اليوم، ولا تزال هناك تحديات كبيرة يتعين التصدي لها. ومع ذلك، ففي النزاعات المسلحة الدائرة في الكثير من أنحاء العالم، يخوض العديد من المتحاربين في الواقع قتالهم اليومي وفقاً للقواعد. ولا يزال القانون الدولي الإنساني يحكم سلوكهم، وهو ما يكفل بنجاح حماية الضحايا وتقييد نطاق سير العمليات العدائية.

وقد لا تكون الإنجازات التي يحققها القانون الدولي الإنساني يومياً - أي الجرحى الذين يُسمح لهم بالعبور عبر نقاط التفتيش، والأطفال الذي يتلقون ما يحتاجون إليه من غذاء، والمحتجزون الذين يستطيعون توجيه رسائل إلى عائلاتهم، والعديد من الأمثلة الأخرى - مرئية دوماً لعامة الناس. ومع ذلك، فهي تثبت في جميع الحالات أن القانون الدولي الإنساني يحظى بالاحترام. ويصون القانون الدولي الإنساني الذي وُضع لمواجهة أصعب الأوقات، جوهر إنسانيتنا المشتركة. ويحد احترام القانون الدولي الإنساني من المعاناة الإنسانية التي لا تستمر لسنوات فحسب بل تمتد حتى لعقود بعد انتهاء النزاعات.

ويشعر أعضاء المؤتمر الدولي بالارتياح إزاء الأمثلة العديدة التي تدل على ما نشهده من احترام للقانون، ولكنهم يعربون، بالقدر نفسه، عن استيائهم من تكرار حالات عدم الاحترام، خاصة وأنها تنطوي على عواقب وخيمة للغاية. ويمكن لجميع الدول الأطراف في اتفاقيات جنيف ومكونات الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر (الحركة)، بل يجب عليها، أن تفعل المزيد من أجل ضمان احترام القانون الدولي الإنساني.

ويوافق هذا العام الذكرى السبعين لاعتماد اتفاقيات جنيف لعام 1949، المصُدّق عليها عالمياً. ولذلك، فإن المؤتمر الدولي الثالث والثلاثين يهيئ لحظة مواتية تتاح فيها لأعضاء المؤتمر فرصة إعادة تأكيد التزامهم بالقانون الدولي الإنساني والعمل على تطبيقه وتنفيذه بشكل كامل، وخاصة على الصعيد الوطني.

وعليه، فإن القرار المقترح يُحدّد توجهاً عاماً يمكن أن يتبعه أعضاء المؤتمر الدولي، ويمدهم بإرشادات تأتي على شكل تدابير عملية لتعزيز تنفيذ القانون الدولي الإنساني على الصعيد الوطني. وأُريد ألا يُركّز القرار المقترح على مواضيع محدّدة لكي يتسنى للدول تكييفه مع سياقها الخاص. لكن القرار يُحثّ أعضاء المؤتمر على تقديم تعهدات محددة تكون مصحوبة بنتائج ملموسة، إذا أمكن، ومرتبطة بالتدابير المقترحة في هذا القرار.

2) معلومات أساسية

لا تزال مسألة التدابير المتخذة على الصعيد الوطني لتنفيذ القانون الدولي الإنساني تُدرج على جداول أعمال المؤتمرات الدولية منذ انعقاد الدورة العشرين للمؤتمر الدولي في عام 1965.[1] ولطالما تعهّد أعضاء المؤتمر الدولي بتكثيف جهودهم الرامية إلى تنفيذ القانون الدولي الإنساني، بما في ذلك باعتماد قرارات تُركّز على تنفيذ هذا القانون على الصعيد الوطني وخُطط عمل خاصة بتنفيذه.[2]

وشدّدت التقارير التي أُعدّت عن خطط العمل السابقة، وإن نوّهت بالتقدم المحرز في تحقيق أهداف كل منها، على ضرورة بذل المزيد من الجهود لضمان تنفيذ فعال للقانون الدولي الإنساني وحثّت على استمرار الالتزام والعمل الجماعيين في هذا المجال.

3) التحليل

لكي تؤدي قواعد القانون الدولي الإنساني ومبادئه وظيفة حماية الناس أثناء النزاعات المسلحة، يجب أن تكون هذه القواعد والمبادئ معروفة ومنفّذة وأن يُلتزم بها كلما وحيثما انطبقت. ويقتضي التنفيذ الفعال للقانون الدولي الإنساني اعتماد تشريعات وطنية ملائمة وتعزيز ثقافة احترام القانون.

وعلى الدول أن تتخذ تدابير داخلية لدمج القانون الدولي الإنساني في قوانينها ولوائحها وتوجيهاتها، وأن تكفل أن قواتها المسلحة والجهات المعنية الوطنية الأخرى على جميع مستوياتها تفهم هذه القواعد وتحترمها، وأن تعتمد تدابير ملموسة تكفل احترام القانون ومعالجة الانتهاكات التي قد تحدث معالجة ملائمة.[3] ومن هنا، تُحث الدول على النظر في تعزيز أثر عمل

---

[1] القرار رقم 26 الصادر عن المؤتمر الدولي العشرين، "قمع انتهاكات اتفاقيات جنيف"؛ القرار 5 الصادر عن المؤتمر الدولي الخامس والعشرين، "التدابير الوطنية لتنفيذ القانون الدولي الإنساني"؛ والقرار 1 الصادر عن المؤتمر الدولي السادس والعشرين، "القانون الدولي الإنساني: من القول إلى الفعل، تقرير عن أعمال متابعة المؤتمر الدولي لحماية ضحايا الحرب"؛ القرار 1 الصادر عن المؤتمر الدولي السابع والعشرين، "اعتماد الإعلان وخطة العمل"؛ القرار 1 الصادر عن المؤتمر الدولي الثامن والعشرين، "اعتماد الإعلان وجدول أعمال العمل الإنساني"؛ القرار 3 الصادر عن المؤتمر الدولي الثلاثين، "إعادة تأكيد القانون الدولي الإنساني وتنفيذه: الحفاظ على الحياة والكرامة الإنسانية في النزاعات المسلحة"؛ القرار رقم 2 الصادر عن المؤتمر الدولي الحادي والثلاثين، "خطة عمل تمتد لأربع سنوات لتنفيذ القانون الدولي الإنساني".

[2] القرار 1 الصادر عن المؤتمر الدولي السابع والعشرين، "اعتماد الإعلان وخطة العمل"؛ القرار 1 الصادر عن المؤتمر الدولي الثامن والعشرين، "اعتماد الإعلان وجدول أعمال العمل الإنساني"؛ القرار 3 الصادر عن المؤتمر الدولي الثلاثين، "إعادة تأكيد القانون الدولي الإنساني وتنفيذه: الحفاظ على الحياة والكرامة الإنسانية في النزاعات المسلحة"؛ القرار رقم 2 الصادر عن المؤتمر الدولي الحادي والثلاثين، "خطة عمل تمتد لأربع سنوات لتنفيذ القانون الدولي الإنساني".

[3] تتضمن معاهدات القانون الدولي الإنساني نفسها عدداً من الأحكام المكرّسة لضمان تنفيذ الدول للقانون الدولي الإنساني: اتفاقية جنيف الأولى، المواد 47، 48، 49 و54؛ اتفاقية جنيف الثانية، المواد 45، 48، 49 و50؛ اتفاقية جنيف الثالثة، المواد 127، 128 و129؛ واتفاقية جنيف الرابعة، المواد 144، 145 و146. وتستكمل هذه الأحكام في البروتوكول الإضافي الأول، المواد 18، 83، 84 و85؛ والبروتوكول الإضافي الثاني، المادة 19، والبروتوكول الإضافي الثالث، المادتان 6 و7.

اللجان الوطنية والهيئات المماثلة في مجال القانون الدولي الإنساني، والتعاون في ما بينها، واستكشاف طرق جديدة للتعريف بالقانون الدولي الإنساني لدعم الإلمام به والتأثير على السلوك، وانتهاز جميع الفرص بشكل عام لإقامة حوار حول الممارسات الجيدة في ضمان احترام القانون الدولي الإنساني. ونظراً إلى المجموعة الواسعة من المسائل المرتبطة بهذه المسؤولية، يكون التنسيق بين الوكالات والقطاعات الحكومية المختلفة والقوات المسلحة والمجتمع المدني أمراً لا غنى عنه.

وتؤدي مكونات الحركة دوراً مكملاً مهماً في العمل لأجل ضمان احترام القانون الدولي الإنساني بموجب معاهدات القانون الدولي الإنساني والنظام الأساسي للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر (الحركة). والجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر مكلّفة بالتعاون مع حكومات البلدان التي تعمل فيها بضمان احترام القانون الدولي الإنساني وحماية الشارات المميزة المعترف بها في اتفاقيات جنيف وبروتوكولاتها الإضافية. واللجنة الدولية للصليب الأحمر (اللجنة الدولية) مكلّفة بموجب معاهدات القانون الدولي الإنساني والنظام الأساسي للحركة بالعمل على ضمان التطبيق الأمين للقانون الدولي الإنساني؛ وهي الجهة الحارسة للقانون الدولي الإنساني. والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر (الاتحاد الدولي) مكلّف بمساعدة اللجنة الدولية في نشر القانون الدولي الإنساني وتطويره وبالتعاون معها على تعميم القانون والمبادئ الأساسية للحركة في الجمعيات الوطنية.

وتقوم الإجراءات المقترحة في القرار على التوصيات المقدمة في الاجتماعات ذات الصلة بالقانون الدولي الإنساني وعلى الأدلة المستقاة من تقارير وبحوث أجرتها اللجنة الدولية. ويشجع القرار أيضاً مكونات الحركة على الاستفادة من بعض هذه التوصيات والأدوات الصادرة مؤخراً.

وقد أُدرجت في فقرات منطوق القرار المقترحة بعض التوصيات المنبثقة عن الاجتماع العالمي الرابع للجان الوطنية والهيئات المماثلة المعنية بالقانون الدولي الإنساني[4] الذي انعقد في عام 2016. واقترح المشاركون تشجيع التعاون والشراكة بين اللجان الوطنية والهيئات المماثلة المعنية بالقانون الدولي الإنساني وإقامة شبكات يمكنها أن تتبادل فيها الخبرات. ورأى المؤتمر العالمي أيضاً أنه ينبغي تشجيع إنشاء لجان وطنية وهيئات مماثلة معنية بالقانون الدولي الإنساني. والغرض من المنشور الذي أصدرته اللجنة الدولية مؤخراً وعنوانه *National Committees and Similar Entities on International Humanitarian Law: Guidelines for Success – Towards Respecting and Implementing International Humanitarian Law*[5] تزويد اللجان الوطنية والهيئات المماثلة المعنية بالقانون الدولي الإنساني القائمة بإرشادات تكفل فعالية الجهود التي تبذلها على الصعيدين الداخلي والخارجي. ويشجع المنشور أيضاً إنشاء المزيد من هذه اللجان حسب الحاجة ويقدم المساعدة للسلطات الوطنية في تحقيق ذلك.

وثمة دراسة مهمة أخرى يستلهم بها في القرار، هي *The Roots of Restraint in War*، وتبيّن من خلال التجربة أن التدريب على القانون الدولي الإنساني، ولا سيما كثافته ونوعيته، له تأثير على السلوك في ساحة المعركة، خاصة حين يكون معدّاً خصيصاً بشكل يلائم المشاركين فيه. ويدرس البحث بدقة كيف تؤثر القواعد الرسمية وغير الرسمية على سلوك القوات المسلحة والمجموعات المسلحة ويعرض سبلاً لتحديد مصادر التأثير التي تعزز ضبط النفس.

ونرى في النزاعات الدائرة حول العالم انتهاكات للقانون الدولي الإنساني تبيّن وجود قصور يومي فادح في حماية الناس. وقد تؤدي هذه الانتهاكات إلى رسوخ صورة في أذهان الناس بأن القواعد لا تُحترم أبداً وأن لا جدوى منها. لكن ليس صائباً أن

[4] تقرير الاجتماع متاح حالياً بالإنجليزية والفرنسية. والترجمة إلى لغات أخرى قيد الإعداد.
[5] الترجمة قيد الإعداد.

نعتقد أن القانون الدولي الإنساني لا يُحترم أبداً وأن لا جدوى منه بالتالي، لا بل إن هذا الاعتقاد يحمل في طياته الكثير من الخطورة. وقد يؤول الاكتفاء بالتركيز على انتهاكات القانون إلى نزع شرعيته مع الوقت وحجب الحالات الكثيرة التي يُحترم فيها القانون فعلاً، كما حين لا تُستهدف المستشفيات ونظم توزيع المياه أو حين لا يُستهدف المدنيون وحين يُعامل المحتجزون معاملة إنسانية.

ولهذا السبب، تعتقد اللجنة الدولية أن ثمة حاجة إلى خطاب أكثر اعتدالاً، يُسلط الضوء على الأمثلة التي يُحترم فيها القانون الدولي الإنساني، دون التقليل من حجم الانتهاكات. وفي هذا الصدد، يهدف مورد المعلومات IHL in Action: Respect for the Law on the Battlefield (القانون الدولي الإنساني في الميدان: احترام القانون في ساحة المعركة)، إلى إذكاء وعي الجمهور بالحالات التي يُحترم فيها القانون الدولي الإنساني. والمورد عبارة عن مجموعة متاحة على شبكة الإنترنت من دراسات الحالة المبنية على معلومات متاحة للعموم توثّق حالات الامتثال للقانون الدولي الإنساني في الحروب المعاصرة.

4) الانعكاسات على الموارد

لن يجر تنفيذ هذا القرار أي عبء مالي إضافي غير ما هو مفروض على الدول أساساً عملاً بالتزاماتها القائمة بموجب القانون الدولي الإنساني، وعلى مكونات الحركة في أداء مهامها وولاياتها الاعتيادية.

5) التنفيذ والرصد

إن تنفيذ القانون الدولي الإنساني على الصعيد الوطني جهد مستمر. ولا تتضمن خريطة الطريق المخصصة لتحسين تنفيذ القانون الدولي الإنساني على الصعيد الوطني إطاراً زمنياً محدداً. وعلى الرغم من ذلك، فإن الكثير من التدابير الملموسة المذكورة في القرار المقترح جاهزة للتنفيذ والدول مدعوة إلى تبادل أمثلة عن ممارسات تنفيذ جيدة تُعتمد وفق خريطة الطريق هذه ووفق الالتزامات الواقعة على عاتقها بموجب القانون الدولي الإنساني أو قرارات المؤتمر الدولي، والتدابير الأخرى التي تتخطى نطاق القانون الدولي الإنساني. ويمكن تبادل هذه الأمثلة بطرق عدة، بما فيها خلال المؤتمر الدولي، وبالاستعانة بالأدوات المتاحة وعبر اللجان الوطنية والهيئات المماثلة المعنية بالقانون الدولي الإنساني، حيث توجد.

6) الخلاصة والتوصيات

يوافق هذا العام الذكرى السبعين لواحد من أهم إنجازات القانون الدولي الإنساني، ألا وهو اعتماد اتفاقيات جنيف لعام 1949. ويشكل المشروع الأولي للقرار: إدماج القانون الدولي الإنساني في القوانين الوطنية: خريطة طريق لتحسين تنفيذ القانون الدولي الإنساني على الصعيد الوطني" تذكيراً قوياً للدول والحركة بضرورة عدم التخلي عن الجهود المبذولة لضمان احترام القانون الدولي الإنساني بذريعة أنه غير فعّال وعد الاستخفاف بالواجبات الواقعة على عاتقها. وانطلاقاً من القناعة بأن تنفيذ القانون الدولي الإنساني على المستوى الوطني هو مشروع طويل الأمد يتطلب تكيفاً دائماً مع السياقات والجهات الفاعلة والتكنولوجيات السريعة التغيّر في النزاعات المسلحة، يُحدّد مشروع القرار إجراءات ملموسة يمكن أن يتخذها المشاركون في المؤتمر الدولي، مع مراعاة التزامات كل منهم وولايته. وستُستخدم في هذه الإجراءات أدوات معروفة جيداً

وأدوات جديدة أخرى بغرض احترام القانون الدولي الإنساني وضمان احترامه في جميع الظروف. واللجنة الدولية واثقة من أن تنفيذ هذه الإجراءات بجدية وفعالية سيكون له وقع طويل الأمد على حماية الأشخاص المتضررين من النزاعات المسلحة.