AR

مجلس المندوبين 2009
CD/09/WS4
الأصل: بالإنجليزية
للإطلاع

مجلس المندوبين

الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر

نيروبي، كينيا

23-25 تشرين الثاني/ نوفمبر 2009

القانون الدولي الإنساني وإيصال المساعدات الإنسانية

(ورشة العمل رقم 4)

ورقة للدراسة

وثيقة من إعداد

اللجنة الدولية للصليب الأحمر بالتشاور مع الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر

جنيف، تشرين الأول/ أكتوبر 2009

ورشة على بشأن القانون الدولي الإنساني وإيصال المساعدات الإنسانية

ورقة للدراسة

الهدف

تتطرق هذه الورشة إلى التحديات المطروحة أمام إيصال المساعدات الإنسانية ضمن إطار القانون الدولي الإنساني. وسيطلب إلى المشاركين في هذه الورشة أن يتبادلوا خبراتهم بشأن مسألة إيصال المساعدة الإنسانية إلى السكان المحتاجين إليها ومناقشة العقبات المواجهة والوسائل اللازمة للتغلب عليها. وسيدرسون قواعد القانون الدولي الإنساني المناسبة ويبحثون في السبل إلى تعزيز تنفيذها. ويكتسي هذا الموضوع أهمية خاصة إذ أن اللجنة الدولية والجمعيات الوطنية والاتحاد الدولي باتت تتعاون على نحو متزايد في تنفيذ القانون الدولي الإنساني ونشره وتطويره، وكذلك الحال بالنسبة إلى الحكومات والهيئات الأخرى، كاللجان الوطنية المعنية بالقانون الدولي الإنساني.

عرض الأسباب

إن أحد التحديات الرئيسية التي يواجهها العاملون في المجال الإنساني في النزاعات المسلحة المعاصرة هو إمكانية الوصول الآمن ودون أية عقبات إلى السكان المحتاجين إلى المساعدة والحماية. وربما فشلوا في ذلك لعدة أسباب منها ما يتصل بالأوضاع الأمنية أو السياسية أو اللوجيستية. ومن بين العوامل الرئيسية التي تفتح الطريق إلى إمكانية الوصول إلى السكان المستضعفين هو احترام سيادة الدولة كما تراها. وقد يكون رفض السماح بالوصول إلى الضحايا في بعض الحالات جزءا من الاستراتيجية العسكرية. ومن المؤكد أن مسألة إيصال المساعدات أصبحت أكثر إشكالا في السنوات الأخيرة لأن النزاعات المسلحة صارت اليوم أكثر تجزؤا وتعقدا وتعدد الجهات الفاعلة المشاركة فيها بما في ذلك جماعات مسلحة نصف منظمة وجماعات محض إجرامية. ويعني الفشل في الوصول إلى الضحايا عجز المنظمات الإنسانية عن إجراء التقييم اللازم لاحتياجات السكان وتنفيذ عمليات الإغاثة ومراقبتها أو ضمان المتابعة الملائمة.

إن النظام القانوني الواجب التطبيق في الوصول إلى الضحايا بموجب القانون الدولي الإنساني نظام معقد وقد يحتاج إلى مزيد من التوضيح. وهو يستند إلى اتفاقية جنيف الرابعة لعام 1949 بشأن حماية المدنيين في وقت الحرب، والبروتوكولين الإضافيين لعام 1977. ويمكن للقواعد العرفية أيضا أن تنطبق وتكمل أحكام بعض المعاهدات. ويشدد هذا النظام القانوني على المسؤولية الأولية للدول وأطراف النزاعات المسلحة في احترام القانون الدولي الإنساني في جميع الأحوال. وترد في الملحق (1) معلومات مفصلة عن القانون الواجب التطبيق.

وأعرب مجلس المندوبين في عدة مناسبات عن قلقه بشأن مسألة الوصول إلى الضحايا. وجدد القرار (11) لعام 1993 التأكيد بصورة خاصة على "أن الوصول إلى الضحايا هو شرط مطلق للعمل الإنساني، وأنه يمثل الغرض المنشود من [مبادئ الإنسانية والحياد والاستقلالية وعدم التحيز]، وأن عمليات المساعدة الإنسانية التي تمتثل لهذه المبادئ لا يجوز بالتالي اعتبارها تدخلاً غير مشروع في الشؤون الداخلية للدول". ويشدد أيضا القرار (8) لعام 1997 على أن أطراف النزاعات المسلحة ملزمة باحترام العاملين في مجال الإغاثة الإنسانية وحمايتهم لأن استهداف هؤلاء العاملين في أعمال العنف من الأرجح أن يعرض حياة السكان المتضررين للخطر نتيجة غياب الحماية والمساعدة. وستكون الورشة

أيضا فرصة عن المناقشة التي بدأتها اللجان خلال مجلس المندوبين لعام 2005 حول "إمكانية الوصول إلى الضحايا والمستضعفين" و"العمل الإنساني المحايد والمستقل"[1]. كما أعاد المؤتمر الدولي للصليب الأحمر والهلال الأحمر التأكيد مؤخراً على "واجب أطراف النزاع المسلح والدول الأخرى كذلك تأمين وصول الإغاثة الإنسانية والعاملين في مجال الإغاثة بسرعة وبدون عوائق إلى السكان المدنيين المحتاجين، مع مراعاة أحكام القانون الدولي الإنساني ووفقاً لما تنص عليه، بما في ذلك موافقة السلطة ذات السيادة" (القرار (3) لعام 2007).

واعترفت الدول بدور الحركة الفريد في توفير المساعدة الإنسانية لضحايا النزاعات المسلحة وغيرها من حالات العنف. وعلى ذلك الأساس، ومع الالتزام الصارم بالمبادئ الأساسية، توجد مكونات الحركة في وضعية جيدة تتيح لها على وجه الخصوص إمكانية الوصول إلى السكان المستضعفين في جميع الأحوال. وبالإضافة إلى ذلك، تحتل الجمعيات الوطنية موقعاً فريدا بصفتها "جهات مساعدة لحكوماتها في مجال الخدمات الإنسانية". ويجب أن يكون ذلك معترفا به في القوانين الوطنية كما ينص عليه النظام الأساسي للحركة. وإن كان وضع الجمعيات الوطنية كجهة مساعدة لا يؤثر في استقلالها فإنه يساعد على تحديد دورها الإنساني في بلدانها. وتتمتع اللجنة الدولية والاتحاد الدولي أيضا بوضع مميز معترف به في اتفاقيات جنيف والنظام الأساسي للحركة واتفاقات معينة أخرى أبرمت مع بعض الحكومات. لذلك تكون العلاقات بين الحكومات وجميع مكونات الحركة مهمة جدا في ضمان الوصول إلى السكان الذين يحتاجون إلى مساعدات إنسانية. ونظراً إلى تزايد عدد الجهات الفاعلة المشاركة في العمليات الإنسانية خلال النزاعات المسلحة، يكون التنسيق المستمر أساسيا أيضا لضمان تكامل الجهود التي تبذلها كل الجهات.

وتنعقد هذه الورشة في الوقت المناسب المتزامن مع إقبال بعض الجهات مؤخرا على إطلاق مبادرات مماثلة. فقد باشرت الحكومة السويسرية عملية استشارية على مستوى الخبراء تهدف إلى تحديد التدابير المناسبة التي يمكن اتخاذها لتحسين توفير الإغاثة الإنسانية. وشهد الاجتماع الأول المنعقد في حزيران/يونيو 2008 حواراً بناء بين خبراء حكوميين وعسكريين وأكاديميين ومنظمات إنسانية[2]. كما يتضمن التقرير الأخير من الأمين العام للأمم المتحدة بشأن حماية المدنيين في النزاعات المسلحة ملحقاً خاصا حول المسألة ذاتها وحدد مختلف أنواع العقبات التي تحول دون إيصال المساعدات الإنسانية وقدم مقترحات وتوصيات للتغلب عليها[3]. وستساعد النتائج المنبثقة عن هذه الورشة على توضيح نهج الحركة الخاص والمكمل في هذا المضمار.

النتائج المتوخاة

سيسعى المشاركون إلى:

1) تحديد التحديات الرئيسية التي يواجهونها في محاولة الوصول إلى السكان المحتاجين إلى المساعدات الإنسانية.

2) تقييم دور القانون الدولي الإنساني في ضمان الوصول إلى هؤلاء السكان.

3) تحديد الأدوات الرئيسية التي ينبغي لمكونات الحركة استعمالها لتجاوز العقبات أمام إيصال

---

[1] وثائق المعلومات الأساسية والأسئلة التوجيهية المستعملة في مناقشات اللجان، مجلس المندوبين 2005، 4 و 10/1، والتقارير الموحدة للجان.

[2] وزارة الشؤون الخارجية الفدرالية، اجتماع الخبراء بشأن "إيصال المساعدات الإنسانية في حالات النزاع المسلح"، 30 حزيران/يونيو – 1 تموز/يوليو 2008، منتور،سويسرا، ملخص الرئيس

[3] S/2009/277، 29 أيار/مايو، 2009

المساعدات الإنسانية.

4) النظر في أهمية مسألة إيصال المساعدات الإنسانية ضمن عمل الحركة وأولوياتها في المستقبل، وبالنسبة إلى مجلس المندوبين والمؤتمر الدولي المقبل.

تنظيم ورشة العمل

الجمعيات الوطنية المشاركة في الرعاية، والرؤساء، والمقررون، والمتحدثون

الأسئلة التوجيهية

1) ما هي القيود الرئيسية المفروضة على إيصال المساعدات الإنسانية والتي تطرح أمام جهود مكونات الحركة أهم التحديات في ما يتعلق بإيصال المساعدات الإنسانية إلى السكان المتضررين في النزاعات المسلحة؟

2) ما هي الوسائل الأكثر فعالية المتاحة لمكونات الحركة للتغلب على تلك القيود (تنفيذ القانون الدولي على المستوى الوطني، ونشر مبادئه، والمناصرة، والتفاوض، وغير ذلك)؟ وفي هذا الصدد، كيف ينبغي استخدام الإطار القانوني الواجب التطبيق من أجل تحسين وصول المساعدات الإنسانية؟

3) ما هي الخصائص التي تتميز بها الحركة في ما يتعلق بإيصال المساعدات الإنسانية؟ وفي هذا الصدد، ما هي المزايا التي يتسم بها دور الجمعيات الوطنية كجهات مساعدة والتحديات التي يطرحها؟

4) ما هي مخاطر التفاوض مع أطراف النزاع المسلح على إيصال المساعدات الإنسانية وانعكاساتها الرئيسية على المبادئ الأساسية للحركة؟

وثائق المعلومات الأساسية

1) اللجنة الدولية للصليب الأحمر؛ *قواعد القانون الدولي الإنساني الواجب تطبيقها لإيصال المساعدات الإنسانية*. (قيد التحضير)

2) مجلس المندوبين، سيول 2005، *الوصول إلى الضحايا والأشخاص المستضعفين - التقرير الموحد للجان*، 18 تشرين الثاني/نوفمبر 2005.

3) مجلس المندوبين، سيول 2005، *العمل الإنساني المحايد والمستقل - التقرير الموحد للجان*، 18 تشرين الثاني/نوفمبر 2005

4) المؤتمر الدولي الثلاثون، جنيف 2007، القرار 3؛ *إعادة تأكيد القانون الدولي الإنساني وتنفيذه، "الحفاظ على الحياة والكرامة الإنسانية في النزاعات المسلحة*، 26-30 تشرين الثاني/نوفمبر 2007.