الأمم المتحدة

A/73/822–S/2019/285

الجمعية العامة
مجلس الأمن

Distr.: General
2 April 2019
Arabic
Original: English

الجمعية العامة
الدورة الثالثة والسبعون
البند ٧٥ من جدول الأعمال
تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية والمساعدة الغوثية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الكوارث، بما في ذلك المساعدة الاقتصادية الخاصة

مجلس الأمن
السنة الرابعة والسبعون

رسالة مؤرخة ١ نيسان/أبريل ٢٠١٩ موجهة إلى الأمين العام من الممثل الدائم لإسبانيا لدى الأمم المتحدة

أتشرف بأن أحيل طيه الموجز الذي أعده رئيس المعتكف السنوي الثاني عن القانون الدولي الإنساني، بشأن موضوع ”حماية البنى التحتية المدنية الحيوية في النزاعات المسلحة“ (انظر المرفق)، الذي نظمته البعثة الدائمة لإسبانيا لدى الأمم المتحدة الدول في مؤسسة غرينتري يومي ٤ و ٥ آذار/مارس ٢٠١٩.

وأرجو ممتنا تعميم هذه الرسالة ومرفقها باعتبارهما وثيقة من وثائق الجمعية العامة، في إطار البند ٧٥ من جدول الأعمال، ومن وثائق مجلس الأمن.

(توقيع) أغوستين **سانتوس مارابير**

150419 110419 19-05582 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

مرفق الرسالة المؤرخة ١ نيسان/أبريل ٢٠١٩ الموجهة إلى الأمين العام من الممثل الدائم لإسبانيا لدى الأمم المتحدة

المعتكف السنوي الثاني عن القانون الإنساني الدولي: حماية البنى التحتية الحيوية المدنية في حالات النزاع

موجز الرئيس

في ٤ و ٥ آذار/مارس ٢٠١٩، نظمت البعثة الدائمة لإسبانيا لدى الأمم المتحدة المعتكف السنوي الثاني عن القانون الإنساني الدولي في مؤسسة غرينتري. وشارك في المعتكف ما مجموعه ٢٣ وفدا، من بينها ١٠ من أعضاء مجلس الأمن.

واستضاف الجلسة الافتتاحية الرفيعة المستوى مديرُ شؤون الأمم المتحدة في إسبانيا، خافيير غاسو، وتضمنت الجلسة أيضاً ملاحظات افتتاحية أدلى بها المراقب الدائم عن اللجنة الدولية للصليب الأحمر ورئيس وفدها، روبرت ماروديني.

وركز المعتكف هذا العام على حماية البنى التحتية المدنية في النزاعات المسلحة، مع التركيز بشكل خاص على حماية المدارس والمستشفيات. وشارك في المعتكف ممارسون ميدانيون وخبراء في مجال العمل الإنساني وخبراء قانونيون وأكاديميون وممثلون عن الدول الأعضاء والأمانة العامة للأمم المتحدة ومنظمات المجتمع المدني.

وقد نُظم الاجتماع وفقا لقاعدة دار تشاتام للسرّية المتعلقة بعدم الإسناد، وقسِّم إلى ستة أفرقة تكاملية معنية بالمسائل التالية: (١) حماية البنى التحتية المدنية الأساسية: الالتزامات القانونية الواقعة على أطراف النزاعات المسلحة والالتزامات المحددة فيما يتعلق بحماية المدارس والمستشفيات؛ (٢) الحروب في المناطق الحضرية والعمليات العسكرية الشريكة: الحد من الأضرار التي تلحق بالبنى التحتية المدنية والاستخدام العسكري للبنى التحتية للتعليم والرعاية الصحية وغيرها من البنى التحتية المدنية؛ (٣) المعلومات والرصد والتحقيق في الانتهاكات والإسناد والمساءلة؛ (٤) الالتزام بحماية البنى التحتية المدنية و ''تفادي التضارب فيما يتعلق بالعمل الإنساني''؛ (٥) التواصل مع جميع أطراف النزاعات المسلحة، بما في ذلك الجماعات الإرهابية المدرجة في القائمة، بهدف تلبية الاحتياجات بشكل محايد في سياق العمل الإنساني المحايد والنزيه والمستقل؛ (٦) حفظ البنى التحتية المدنية الأساسية وصونها واستعادتها.

وضمت الاجتماعات طائفة متنوعة من الأفكار الملهمة، أثْرت النقاش وجعلته مثمرا. ويرد فيما يلي موجز للنقاط التي أثيرت خلال المناقشة:

١ - في كثير من الأحيان، تدور رحى الحروب المعاصرة في مناطق حضرية تكون بالأساس مدنية وذات كثافة سكانية عالية ولديها نظم إعاشة معقدة ومتكاملة. ونتيجةً لذلك، يمكن أن تؤثر النزاعات على المدنيين بشكل مباشر، مثلا عندما يُقتلون أو يُجرحون، أو بشكل غير مباشر، عندما تؤدي الهجمات إلى تدمير البنى التحتية المدنية أو جعلها غير صالحة للعمل. كما حدث تحولٌ في الجهات الفاعلة المشاركة في النزاعات، مع انتشار الجهات الفاعلة من غير الدول وتزايد عدد الدول التي تعمل على دعم علاقات معينة أو بالتحالف مع أطراف معينة لأهداف منها تقليل مسؤوليتها وانكشافها للأخطار. وفي ظل هذه الظروف، تصبح حماية البنى

التحتية المدنية أمراً لا غنى عنه، إذ يمكن أن تترتب على إلحاق الضـــرر أو الدمار بها آثارٌ دائمة على السكان المدنيين. وتترتب على الهجمات التي تؤثر على المرافق الطبية والمؤسسات التعليمية أضرارٌ بالغة وآثار طويلة الأمد.

٢ - وتعتبر البنى التحتية المدنية، بما في ذلك المدارس والمســـتشـــفيات، هي ''البنى التحتية اللازمة لتشغيل خدمة أساسية ويكون لضررها أو تدميرها تأثيرٌ كبير على تقديم تلك الخدمة''. وتتمتع البنى التحتية المدنية الحيوية بحماية خاصة بموجب القانون الدولي الإنساني؛ غير أن هناك اختلافات ملحوظة في درجة الحماية القانونية التي توفَّر للمستشفيات والمدارس، إذ توفر للمرافق الطبية حماية أكبر من تلك التي توفر للبنى التحتية المدنية الأخرى. وفي هذا السياق، حاول المجتمع الدولي توفير حماية أكبر للمدارس من خلال صكوك غير ملزمة، مثل إعلان المدارس الآمنة.

واتفق جميع المشـــاركين في حلقة النقاش على أنه من أجل تقليل الأضـــرار التي تلحق بالبنى التحتية المدنية، يجب الحد من اســتخدام الأســلحة المتفجرة الثقيلة في المناطق الحضــرية. وفي هذا الصدد، ذكر أحد المشاركين أن الجيوش تواجه معضلة هي استخدام الأسلحة الثقيلة في المناطق الحضرية أو تكبد خسائر عسكرية فادحة. وأشارت المناقشات إلى أن هذه ليست مسألة تنحصر حلولها إما في خيار أو في آخر وأنه ينبغي النظر في العواقب المترتبة على اختيار الأسلحة المستخدمة.

٣ - وأبرز أيضاً أحد المشاركين في حلقة النقاش أهمية البنية التحتية البشرية. ويُقصد بهذه البنية عنصر الأفراد الذي يضمن قدرة أماكن كالمستشفيات والمدارس على أداء وظيفتها. وجرى التأكيد كذلك على أهمية إشـــراك الســـكان المحليين في المســـاعدة الإنســـانية من أجل تعظيم التأثير والنجاح.

٤ - وفيما يتعلق بحماية الأهداف الإنسانية في النزاعات المسلحة، أثيرت مناقشات حول مصطلح ''تفادي التضارب فيما يتعلق بالعمل الإنساني'' (مصطلح تستخدمه الأمم المتحدة للإشـــارة إلى نظام تقدَّم فيه إخطارات طوعية بشـــأن تحركات وأماكن الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني). فأولاً، اتفق الجميع على أن استخدام مصطلح ''تفادي التضارب'' في سياق العمل الإنساني يخلق بلبلة، لأنه مصطلح عسكري يستخدم عموماً للإشارة إلى مواقع الشركاء العسكريين. وأيد عدة مشاركين مصطلح ''إخطار الأطراف''. وثانياً، أكد بعض المشاركين أن الغرض من هذا الإخطار هو زيادة الأمن وتحســـين قبول الأطراف للجهات الفاعلة في مجال العمل الإنســـاني. وعلى هذا النحو، لا يكون المقصـــود منه تحســـين ســـلامة الســـكان المدنيين بأسْرهم (وإن كانت الممارسة الميدانية تختلف). وأخيراً، كانت النقطة الرئيسية التي سُلِّط الضوء عليها هي مشكلة التراجع عن الالتزامات المنصوص عليها في القانون الإنساني الدولي. وقد أدى تعميم مفهوم تفادي التضارب فيما يتعلق بالعمل الإنساني إلى خلق تصور واهم بأنه من الممكن مهاجمة كل ما لا يخضـــع لنظام الإخطارات. وينبغي ألا يكون تفادي التضـــارب فيما يتعلق بالعمل الإنساني ذريعةً لتنصل أطراف النزاع المسلح من التزاماتها ومسؤولياتها المنصوص عليها في القانون الإنساني الدولي.

٥ - وأشير أيضاً إلى مشكلة يشار إليها أحياناً باسم ''السرد المتعلق بالاستثنائية في القانون الدولي الإنساني''، وهي مشكلة تتعلق من جهةٍ بالجماعات المسلحة غير التابعة للدولة التي تتنصل من التزاماتها بموجب القانون الإنساني الدولي، ومن جهةٍ أخرى بالدول التي تبرر السلوك غير القانوني على أساس أن عدوها ''إرهابي''. والمشكلة، كما أوضح أحد المشاركين في حلقة النقاش، هي أن بعض أشكال العنف التي تكون قانونية بموجب القانون الإنساني الدولي تصبح غير قانونية بموجب أطر مكافحة الإرهاب. فعلى سبيل المثال، لا تعتبر الهجمات ضد الأهداف العسكرية المشروعة جرائم حرب بموجب القانون الإنساني الدولي، إلا أن دولاً قد تجرّمها، مما يقلل من حوافز الجماعات المسلحة غير التابعة للدولة للامتثال للقانون والامتناع عن شن هجمات ضد المدنيين أو ضد أهداف مدنية. وبالمثل، فإن العمل الإنساني في النزاع المسلح، على النحو المبين في القانون الإنساني الدولي، يمكن أن يجرَّم لأنه يتطلب في كثير من الأحيان العمل في مناطق تسيطر عليها جماعات مسلحة غير تابعة للدولة، وأي اتصال اقتصادي مع هذه الجماعات قد يتعارض مع أحكام مكافحة الإرهاب.

٦ - وجرى التركيز على الفرق بين جريمة الحرب وانتهاك القانون الإنساني الدولي، نظراً لأنه ليس كل انتهاك من هذا القبيل يشكّل جريمة حرب. فعلى سبيل المثال، تتضمن كل اتفاقية من اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ قائمةً قصيرةً نسبياً من الانتهاكات الجسيمة التي تشكل جرائم حرب. إلا أن هذه الاتفاقيات نفسها تتضمن العديد من الأحكام الأخرى التي لا يجوز انتهاك حرمتها (مثل التفاصيل المتعلقة بكيفية معاملة أسرى الحرب والمعتقلين المدنيين)، ولكنها ليست جرائم حرب. ورأى المشاركون أن جميع انتهاكات القانون الإنساني الدولي ذات صلة وينبغي الإبلاغ عنها وتحديدها ودراستها.

٧ - وتم أيضاً تناول مسألة احترام القوات العسكرية للقانون الإنساني الدولي. وتواجه القوات العسكرية ''معضلة ثلاثية الأوجه'' عند اتخاذ القرارات أثناء النزاعات. إذ يجب عليها أولاً ضمان حماية المدنيين والبنى التحتية؛ وثانياً، يجب عليها ضمان نجاح المهمة العسكرية؛ وثالثا، يجب أن تضمن حماية قواتها هي نفسها. وهذه المعضلة الثلاثية الأوجه تفسر جزئياً سبب استمرار ارتكاب انتهاكات للقانون الإنساني الدولي. وهناك بالطبع أسباب أخرى يتعين معالجتها. وعلى وجه الخصوص، أكد أحد المشاركين في حلقة النقاش على أهمية إدماج القانون الدولي الإنساني في العقيدة العسكرية، وهي عنصر مهم للغاية في التعليم العسكري. وذُكرت عوامل أخرى هي قيَم المجتمع وأعرافه، وروح القوات المسلحة، وتأثير الأقران.

٨ - وشدَّد أحد المشاركين في حلقة النقاش على إمكانية أن تعمل الجهات الفاعلة في المجال الإنساني على زيادة احترام القانون الإنساني الدولي من خلال التحاور مع الأطراف. وأعرب عن قلقه إزاء ثلاثة ظروف تعرقل تقديم المساعدة الإنسانية والحماية في النزاعات المسلحة. أولاً، يمكن أن يجرَّم العمل الإنساني المحايد بموجب بعض النظم القانونية الوطنية والدولية. وثانياً، يمكن أن تؤدي نظم الجزاءات إلى عرقلة استيراد وتسليم الأصناف اللازمة للعمليات الإنسانية. وأخيرا، كانت هناك انتقادات بشأن الشروط التقييدية المفروضة على التمويل المقدم من الجهات المانحة والتي تقلل إمكانية العمل.

٩ - وقُدِّمت أدلةٌ بشأن ما تحدثه آليات المعلومات والمراقبة والرصد والتحقيق من أثر في منع انتهاكات القانون الإنساني الدولي. وهناك عددٌ لا يحصى من هذه الآليات التي تتباين من حيث الولاية والعمليات والاستخدامات. ومن أمثلتها نظامُ مراقبة الهجمات على مرافق الرعاية الصحية، الذي أنشأته منظمة الصحة العالمية لرصد الهجمات التي تستهدف البنى التحتية للرعاية الصحية أثناء النزاعات. واتُّفق على أن المجتمع الدولي قد يستفيد من تحديد هذه الآليات، ومن إجراء تحليلٍ موحد ودائم للبيانات والاتجاهات والممارسات الجيدة والدروس المستفادة. ودارت مناقشات بشأن فرصة إجراء تحقيقات محايدة ومنهجية في الانتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني الدولي وجدوى إجراء تلك التحقيقات.

١٠ - وأخيراً، فيما يتعلق بالمساءلة عن انتهاكات القانون الإنساني الدولي وإسناد المسؤولية عنها، لوحظ أن هناك اتجاهاً متزايداً نحو إعطاء الأولوية للمحاكم المحلية لمقاضاة الأشخاص فيما يتعلق بالمسؤولية الجنائية الفردية. ويتضح ذلك من انتشار آليات التحقيق غير القضائية، مثل الآلية الدولية المحايدة المستقلة للجمهورية العربية السورية، التي يتمثل دورها في جمع الأدلة التي يمكن أن تستخدمها في المستقبل المحاكم الوطنية أو الإقليمية أو الدولية. ومن الأمثلة الأخرى على هذه الممارسة فريق التحقيق التابع للأمم المتحدة لتعزيز المساءلة عن الجرائم المرتكبة من جانب داعش/تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام وآلية التحقيق المستقلة لميانمار.