CCW/GGE/XIII/WG.1/WP.15
24 March 2006

ARABIC
Original: ENGLISH

فريق الخبراء الحكوميين للدول الأطراف في اتفاقيـــة حظـــر أو تقييد استعمال أسلحة تقلـــيدية معينة يمكن اعتبارها مفرطة الضرر أو عشوائية الأثر

الدورة الثالثة عشرة
جنيف، ٦-١٠ آذار/مارس ٢٠٠٦
البند ٧ من جدول الأعمال
المتفجرات من مخلفات الحرب

الفريق العامل المعني بالمتفجرات من مخلفات الحرب

تعليقات على "التقرير بشأن ردود الدول الأطراف على الاستبيان" المـــتعلق بالقانون الإنساني الدولي والمتفجرات من مخلفات الحرب، CCW/GGE/X/WG.1/WP.2، المـــؤرخ ٨ آذار/مـــارس ٢٠٠٥ الـــذي أعده معهد آسيا والمحيط الهادي للقانون العسكري، جامعة مالـــبورن، أســـتراليا والـــذي قُـــدم بناء على طلب المنسق المعني بالمـــتفجرات مـــن مخلفـــات الحـــرب بوصـــفه الوثـــيقة CCW/GGE/XIII/WG.1/WP.12 والإضافـــة

من إعداد لجنة الصليب الأحمر الدولية

١- يعتبر التقرير، إلى جانب الاستبيان والرسائل التي يقوم على أساسها، مساهمة مهمة في العمل الذي يضطلع به فريق الخبراء الحكوميين. وبالرغم من أن الدول الأطراف لم تردّ جميعها على الاستبيان، إلا أن الردود الواردة تشكل مرآة للنُهج القائمة وتوفر أساساً للمضي قدماً في العمل المتعلق بقضايا من قبيل معرفة كيف ستؤخذ بعين الاعتـــبار الآثار المترتبة على المتفجرات من مخلفات الحرب عند إصدار أحكام التناسبية والنظر في القواعد المحددة المتصلة بالذخائر العنقودية.

٢- ويقـــدم التقرير وثيقة شاملة وتثير الإعجاب. والتقرير وكذلك الاستبيانات التي يقوم عليها تحدد بالفعل قواعد القانون الإنساني الدولي التي هي أوثق علاقة بموضوع الذخائر الممكن أن تتحول إلى متفجرات من مخلفات الحـــرب وكلاهما يوفر نظرات مهمة ثاقبة عن الكيفية التي تنفَّذ بها تلك القواعد. كما يوفر التقرير تحليلاً مفيداً للجوانب العديدة من قضية الذخائر العنقودية.

تعليقات عامة عن القضايا التي يثيرها التقرير

٣- سبق للجنة الصليب الأحمر الدولية أن أبدت آراءها بشأن مبادئ وقواعد القانون الإنساني الدولي المطبقة على الذخائر التي تتحول إلى متفجرات من مخلفات الحرب وذلك في ورقة أُعدت للاجتماع الحادي عشر لفريق الخبراء الحكوميين المعقود في آب/أغسطس ٢٠٠٥ (CCW/GGE/XI/WG.1/WP.19). وقد تمت الإشارة في التقرير

إلى العديد من هذه الآراء. لذلك ستقتصر لجنة الصليب الأحمر الدولية في ملاحظاتها في هذا المقام على بعض التعليقات العامة بشأن القضايا التي يثيرها التقرير.

٤- تشترك لجنة الصليب الأحمر الدولية في وجهة النظر التي يبديها التقرير والقائلة بأن الردود على الاستبيان **تعبّر عن توافق مهم في الآراء** فيما بين الدول التي أجابت على الاستبيان مفاده أن مبادئ وقواعد القانون الإنساني الدولي تنطبق على استخدام الذخائر الممكن أن تتحول إلى متفجرات من مخلفات الحرب. وتعيين القواعد ذات الصلة يشكل نقطة بداية مهمة بالنسبة لعمل فريق الخبراء الحكوميين وهو أول خطوة في عملية من ثلاث خطوات تبنّاها فريق الخبراء الحكوميين فيما يخص هذه القضية.

٥- وهناك نقطة أخرى مهمة ينبغي التأكيد عليها وهي أن التقرير يعيّن **نواحي اختلاف وعدم اتساق مهمة** فيما بين النُهج التي توختها الدول المجيبة على الاستبيان في عدد من المجالات وهي تشمل:

- فهمها للمبادئ والقواعد ذات الصلة بالموضوع،
- آراءها حول الكيفية الواجب أن تُطبَّق بها القواعد على الذخائر الممكن أن تتحول إلى متفجرات من مخلفات الحرب،
- والنُهج المعتمدة لغرض التنفيذ الوطني لهذه الالتزامات الملزمة قانوناً.

٦- وتثير هذه الاختلافات قلق لجنة الصليب الأحمر الدولية لأنها قد تعني أن الدول الأطراف لا تشترك في وجهات نظر مماثلة حول مبادئ وقواعد القانون الإنساني الدولي أو حول كيفية اتصالها بالمتفجرات من مخلفات الحرب والذخائر العنقودية. فتباين النُهج في هذه المجالات قد يُسفر عن ضروب غير ملائمة من الحماية التي توفر للسكان المدنيين في حالات النزاع المسلح.

٧- ويلاحظ التقرير أن هناك فيما يبدو بعضاً من **الخلط في التمييز بين المبادئ العامة للقانون الإنساني الدولي والقواعد الملزمة قانوناً المنبثقة عن القانون**. والتمييز الذي يورده التقرير حول هذه النقطة حاسم في نظرنا. فعلى حين ينطوي القانون الإنساني الدولي على عدد من المبادئ العامة مثل الضرورة العسكرية والإنسانية ويُستَرشد بها في عملية تطويره تتضمن معاهدات القانون الإنساني الدولي قواعد توفق ما بين الاعتبارات العسكرية والاعتبارات الإنسانية وتنص تحديداً على الوسائل والطرق القانونية وغير القانونية للحرب. ولعلّ الإشارة إلى مبادئ توجيهية أعم توجه التدابير التي تتخذ حيث لا وجود لقواعد ولكن لا يمكن أبداً أن تذهب بمفعول الالتزام باحترام القواعد الملزمة قانوناً. والعديد من "المبادئ" التي حددتها الدول التي أجابت على الاستبيان هي في الحقيقة قواعد محددة وملزمة قانوناً ترد في معاهدات القانون الإنساني الدولي والقانون العرفي على حد سواء. وكما يشير التقرير عن صواب إلى ذلك، يمكن أن يشكل انتهاك البعض من هذه القواعد جرائم حرب ويكون موضوعاً لدعوى جنائية.

٨- وخلاصة القول إن التقرير أجاد إجادة كبيرة في توليفه وتحليله للردود الواردة على الاستبيان. ولذلك فإن ما تبقى من الملاحظات سوف يركّز على استنتاجات وتوصيات التقرير.

ردة الفعل على استنتاجات وتوصيات التقرير

٩- **تؤيد لجنة الصليب الأحمر الدولية أربعاً من التوصيات الخمس** المبينة في نهاية التقرير، ألا وهي التوصيات ١ و٢ و٤ و٥.

١٠- وفيما يتعلق **بالتوصية ١**، يجب أن يكون التصديق على البروتوكول الخامس وتنفيذه عنصراً محورياً في الرد الصادر عن المجتمع الدولي على المشكلة المتزايدة الأهمية التي تمثلها المتفجرات من مخلفات الحرب. والواقع أنه ليس من السابق لأوانه البدء في النظر في كيف يمكن استغلال الاجتماع الأول للدول الأطراف في الفترة التي تلي مباشرة بدء نفاذ البروتوكول لتسهيل تنفيذ البروتوكول الخامس على نحو سريع ومتسق وفعال. والجهود الحثيثة التي تُبذل في إطار البروتوكول الخامس يمكن أن تنقذ الأرواح وتخفف بشكل ملحوظ من معاناة المجتمعات المحلية في كافة مناطق العالم في الوقت الذي تكرس فيه النجاح الكبير لعملية اتفاقية حظر اتفاقية تقييد استعمال أسلحة تقليدية وتعزيز مبدأ العالمية.

١١- وتقترح **التوصية ٢** أن يؤكد فريق الخبراء الحكوميين الطبيعة الملزمة قانوناً لقواعد القانون الإنساني الدولي التي تم تحديدها. ولا يسعنا سوى أن نشجع عملاً كهذا يقوم به في آن معاً فريق الخبراء الحكوميين والمؤتمر الاستعراضي المقبل.

١٢- وتقترح **التوصية ٤** حث الدول التي لم تقم بعد بإنشاء آليات لاستعراض شرعية الأسلحة الجديدة على أن تقوم بإنشائها. ومن الأهمية بمكان التذكير بأن هذا النداء صدر عن المؤتمر الاستعراضي الثاني لهذه الاتفاقية في عام ٢٠٠١. كما وجهته الدول الأطراف في اتفاقيات جنيف في المؤتمرات الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر عامي ١٩٩٩ و٢٠٠٣. وشدد المؤتمر الدولي في عام ٢٠٠٣، على وجه الخصوص، في ضوء تسارع التطورات المتعلقة بتكنولوجيا الأسلحة على وجوب إخضاع جميع أنواع الأسلحة الجديدة "لاستعراض صارم ومن منظور متعدد التخصصات". وقامت جمعية الصليب الأحمر الدولية بتزويد فريق الخبراء الحكوميين بـ "دليل للاستعراض القانوني للجديد من الأسلحة ومن وسائل وطرق الحرب". ويهدف هذا الدليل إلى مساعدة الدول على إنشاء آليات الاستعراض هذه، وقد أُعد بالتعاون مع مجموعة متنوعة من الخبراء الحكوميين. وتعتزم لجنة الصليب الأحمر الدولية أيضاً استضافة حلقات عمل إقليمية تكرس لعمليات استعراض الأسلحة في أوروبا هذه السنة وفي أمريكا اللاتينية والشرق الأوسط وآسيا عام ٢٠٠٧.

١٣- والمقترح الوارد في **التوصية ٥** باعتماد نظام طوعي للإعلان عن تدمير الذخائر القديمة أو التي عفا عليها الزمن المحتمل أن تزيد، إن استُخدمت، من مخاطر مشكلة المتفجرات من مخلفات الحرب هو مقترح يشكل خطوة محل ترحيب. وهي خطوة ستساعد على القيام، بشكل جدّ عملي، بتحديد المنظومات التي تعتقد الدول أنها تشكل خطراً كبيراً في أن تتحول إلى متفجرات من مخلفات الحرب بل إنها ستشجع أيضاً على تدمير مثل هذه المنظومات بدلاً من نقلها إلى مستخدمين محتملين.

١٤- وتعتقد جمعية الصليب الأحمر الدولية أن **الاستنتاج العام** الوارد في التقرير والقائل بأن "بنود البروتوكول الخامس الملحق باتفاقية حظر أو تقييد استعمال أسلحة تقليدية والقواعد القائمة للقانون الإنساني الدولي هي محددة

وشاملة على نحو يكفي للتصدي بصورة ملائمة لمشكلة المتفجرات من مخلفات الحرب شرط أن تُنفذ تلك القواعد تنفـــيذاً فعـــالاً" استنتاج يتطلب المزيد من التوضيح. وإذا كانت هذه الإشارة تخص فقط مشكلة المتفجرات من مخلفات الحرب التالية للصراع فإن لجنة الصليب الأحمر الدولية موافقة على ذلك عموماً. فالبروتوكول الخامس، إن نُفذ على أساس استباقي، سيوفر الإطار الملائم للتصدي للمتفجرات من مخلفات الحرب بعد نهاية العمليات الحربية الفعلية.

١٥- بـــيد أنـــه يكون من الصعب فهم هذا الاستنتاج إذا كان يشير إلى مدى ملاءمة قواعد القانون الإنساني الدولي القائمة فيما يتصل بموضوعين اثنين هما:

- الخصائص المحددة للذخائر العنقودية،
- وإلى أي مدى يجب أن توضع في الاعتبار الآثار الطويلة الأجل الناجمة عن المتفجرات من مخلفات الحرب في الأحكام المتعلقة بتناسب هجوم ما.

١٦- ولجنة الصليب الأحمر الدولية تقول أمراً كهذا لسببين اثنين. أولهما أن الجانب التحليلي من التقرير لا يوفر الأساس الذي يقوم عليه الاستنتاج المذكور. بل يؤكد على الصفحة ٧ أن هناك "أوجه عدم اتساق مهمة تتخلل الـــنهج المتبع بين الدول المجيبة على الاستبيان ... في فهم المبادئ ذات العلاقة بالموضوع [و] ... في بيان كيفية انطـــباقها على مشكلة المتفجرات من مخلفات الحرب". بالإضافة إلى ذلك فإن معظم الدول إما أنها لم تعلق على المشاكل المحددة المتصلة بدقة وموثوقية المتفجرات من مخلفات الحرب أو أنها أيدت فكرة المزيد من بلورة القانون الإنساني الدولي في هذا الميدان. ولذلك يكون من الصعوبة بمكان الاستناد إلى نتيجة تتعلق بكفاية القانون الإنساني الدولي فيما يخص الذخائر العنقودية على أساس القسم التحليلي من التقرير أو الاستبيانات. بل إن فحوى التقرير يبين أن الذخائر العنقودية تثير قضايا مهمة في إطار القواعد المتعلقة بالتمييز ومنع الهجمات العشوائية والتناسب.

١٧- وفي هـــذا السياق ربما يجدر أيضاً ملاحظة أن نظام اتفاقية حظر أو تقييد استعمال أسلحة تقييدية بأسره يقوم على أساس الإيمان بقيمة تحديد الطريقة التي تطبق بها القواعد العامة من القانون الإنساني الدولي، وبالذات قواعد حظر الأسلحة العشوائية الأثر والأسلحة التي تتسبب في معاناة لا داعي لها، على أنواع محددة من الأسلحة. وهو لا يسلّم بأن التطبيق الأمين للمبادئ والقواعد العامة كاف. والواقع أن تطويرها غالباً ما دفعت إليه نواحي عدم الاتساق في تفسير أو تطبيق القواعد العامة المحددة في التقرير. ومن المهم أيضاً أن يراعى، فيما يتصل بالذخائر العنقودية، أن أوجه التباين، مع انتشار هذه الذخائر بين المستخدمين في فهم القانون والقدرة على التنفيذ أو اعتزام التنفيذ ستتنامى فيما يُحتمل بدلاً من أن تتناقص مع حصول المزيد من الجهات الفاعلة على مثل هذه المنظومات. وقـــد تكون النتائج مدمرة بالنسبة للسكان المدنيين. ولهذه الأسباب نادت جمعية الصليب الأحمر الدولية بقواعد ملزمة قانوناً جديدة تتعلق باستهداف الذخائر العنقودية والقضاء على النماذج عديمة الدقة والموثوقية.

١٨- وفي ضـــوء ما تقدم ليس من باب المفاجأة أن تشكك لجنة الصليب الأحمر الدولية في الجدوى من توخي نهج "الممارسات الفضلى" لمعالجة المتفجرات من مخلفات الحرب والأسلحة العنقودية الوارد بيانها في **التوصية ٣**. ولـــئن ضـــلت قائمـــة أوجه الاختلاف في فهم وتطبيق حتى القواعد الملزمة قانوناً فإن من غير المحتمل أن تُنفذ

"الممارسات الفضلى" بشكل واضح ومتسق وتكون لـــها الآثار المستحبة على أرضية الواقع. بالإضافة إلى ذلك من شأن نهج "الممارسات الفضلى" ألا يكون متوائماً مع الالتزامات الملزمة قانوناً المعتمدة فيما يخص الألغام البرية في البروتوكول الثاني والمقترحات الراهنة المقدمة من مجموعة شتى من الدول بصدد قواعد ملزمة تُعنى بالألغام غير الألغام المضادة للأفراد.

١٩- ومن المهم أن يلاحظ، بالإضافة إلى التوصية ٣، بأن التحذير الوارد بالتقرير والقائل "بأنه إذا ما تفاقمت مشـــكلة المتفجرات من مخلفات الحرب، في أعقاب اعتماد البروتوكول الخامس، ستنادي العديد من الجهات في المجتمع الدولي بتوفير رد أكثر تحديداً وموضوعية" خاصة فيما يتعلق بالذخائر العنقودية. ونرى أن التجربة برهنت بـــالفعل عـــلى أن مشكلة المتفجرات من مخلفات الحرب سوف تشتد بلا شك إذا ما تواصل استخدام الذخائر العـــنقودية عديمة الدقة والموثوقية وذلك مقابل تكلفة باهظة يدفعها السكان المدنيون والدول المسؤولة عن إجازة المتفجرات من مخلفات الحرب. والالتزامات الواردة في المرفق الخامس باتخاذ تدابير علاجية تحتاج إلى أن تكمّلها تدابير وقائية عاجلة تتناول بشكل كامل المشكلة المتفاقمة المتمثلة في المتفجرات من مخلفات الحرب.

وختاماً أبرز التقرير سبيلين اثنين للعمل المقبل في هذا الإطار بالإضافة إلى السبل المقترحة في التوصيات ١ و٢ و٤ و٥. وهذان السبيلان هما:

- الحاجـــة إلى المزيد من تركيز العمل المقبل على كفاية قواعد القانون الإنساني الدولي القائمة في ضوء الخصائص المحددة للذخائر العنقودية،

- خلـــق تفاهم حول الحاجة إلى مراعاة الآثار الطويلة الأجل للمتفجرات من مخلفات الحرب عند وضع أحكام التناسب المتعلقة باستخدام ذخائر محددة.

- - - - -