

## تيسير المساعدة الإنسانية في القانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان

بقلم ربيكا باربر\*

ربيكا باربر هي منسقة البرنامج الأهلي (في السودان والصومال  
وأفغانستان وباكستان) بمنظمة الرؤية العالمية - أستراليا  
World Vision Australia

### ملخص

تسببت هجمات عنيفة بمقتل أو جرح 260 عاملاً من العاملين في مجال الغوث الإنساني في عام 2008. وهذه الهجمات وغيرها من القيود تحد فعلياً من قدرة وكالات الغوث الإنساني على توفير المساعدة للمحتاجين، مما يعني أنّ ملايين الأشخاص في جميع أنحاء العالم يُحرمون من المواد الغذائية الأساسية والماء والمأوى والصحة العامة، أي من الحاجيات التي لا غنى عنها للبقاء. وباستخدام الأزمات الإنسانية في دارفور والصومال كأمثلة، ينظر هذا البحث في الالتزامات القانونية للدول، والجهات الفاعلة من غير الدول، في الموافقة على المساعدة الإنسانية وتيسيرها. ومن الثابت أنّ اتفاقيات جنيف وبروتوكولها الإضافيين، فضلاً عن القانون الدولي العرفي، تقضي بأن توافق الدول على المساعدة الإنسانية التي تتسم بعدم التحيز، والتي تجري دون أيّ تمييز محجف، وتيسر أمرها، في حين أنّ القصور في القيام بذلك قد يؤدي إلى المجاعة، أو يهدد بقاء السكان المدنيين. كما تبحث هذه المقالة في ما إذا كان هذا الالتزام قد تم توسيع نطاقه مع تطور القانون الدولي العرفي في السنوات الأخيرة، والقانون الدولي لحقوق الإنسان كذلك، إلى حد أنّ الدول لديها الآن التزام يقبل المساعدة الإنسانية وتيسيرها في النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية على حد سواء، حتى حيث لا يهدد رفض هذه المساعدة بالضرورة بقاء سكان مدنيين.

\*\*\*\*\*

\* الآراء الواردة في هذا البحث تعبر عن وجهة نظر المؤلفة، ولا تمثل بالضرورة آراء منظمة الرؤية العالمية.

لقد تغيرت البيئة التي كانت توفر فيها الوكالات الإنسانية، والعاملون معها، المساعدة للسكان المتضررين من النزاعات المسلحة والكوارث الطبيعية، بأشكال ملحوظة ومقلقة على مدى العقد الماضي. فمعظم النزاعات التي تدور في العالم هذه الأيام هي ذات طابع غير دولي، مع قوات وطنية و/أو قوات متعددة الجنسيات تقاتل مجموعة متنوعة من الجماعات المسلحة، وغالبًا مع تباين كبير بين الأطراف<sup>1</sup>. وتشمل خصائص النزاعات المسلحة المعاصرة الاستهداف المتعمد للمدنيين، ونزوح السكان على نطاق واسع، وانتهاكات جسيمة للقانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان، واستهداف العاملين في المجال الإنساني الدولي، وقيود على الوصول الإنساني إلى المدنيين<sup>2</sup>. وقد شهدت العقود الأخيرة أيضًا ازديادًا ملحوظًا في عدد الأشخاص المحتاجين للمساعدة الإنسانية في أعقاب الكوارث الطبيعية<sup>3</sup>، مع قيود مماثلة مفروضة على الوصول الإنساني إلى الضحايا. وقدّرت الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 2004 أن الوكالات الإنسانية لم يكن بإمكانها الوصول إلى ما يزيد على 10 ملايين شخص في 20 بلدًا متضررًا من حالات طوارئ معقدة (بما في ذلك كوارث طبيعية وحالات نزاع على حد سواء)<sup>4</sup>. وبالنسبة للعديد من هؤلاء الأشخاص، فإن القيود المفروضة على المساعدة الإنسانية تعني قيودًا على المواد الغذائية الأساسية والماء والصحة العامة والمأوى، أي على الحاجيات التي لا غنى عنها للبقاء.

وينظر هذا البحث في الالتزام القانوني للدول، والجهات الفاعلة من غير الدول، في توفير بيئة حيث تستطيع المنظمات الإنسانية أن تقدم المساعدة الإنسانية بشكل فعال وأمن للسكان المحتاجين. وكمثال على القيود المفروضة على تقديم المساعدة الإنسانية، تبدأ المقالة بتقديم وصف موجز للالتزامات الإنسانية في دارفور والصومال. وفي كلتا الحالتين، فإن حجم المعاناة الإنسانية هو حجم هائل. ومع ذلك، فإن قدرة المجتمع الدولي على تقديم المساعدة الإنسانية مقيدة بشدة. وتطلب اتفاقيات جنيف وبروتوكولاتها الإضافيان، والقانون الدولي العرفي، كما يتبين من الدراسة التي أعدتها اللجنة الدولية للصليب الأحمر (اللجنة الدولية) عام 2005 عن قواعد القانون الدولي العرفي<sup>5</sup>، أن توافق الدول على المساعدة الإنسانية، في حين أن القصور في القيام بذلك قد يؤدي إلى خطر التسبب بمجاعة، أو يهدد بقاء السكان المدنيين. وتتنظر هذه المقالة فيما إذا كان هذا الالتزام قد تم توسيع نطاقه مع تطور القانون الدولي العرفي في السنوات الأخيرة، إلى حد أن الدول لديها الآن التزام بقبول وتيسير المساعدة الإنسانية - التي تتسم بطابع عدم التحيز، والتي تجري دون أي تمييز مجحف، في النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية على حد سواء، سواء أكان رفض هذه المساعدة يهدد بقاء سكان مدنيين أم لا. وأخيرًا، من الثابت أن تقديم المساعدة الإنسانية يحميه أيضًا القانون الدولي لحقوق الإنسان، الذي يطلب من الدول أن تستعمل أقصى الموارد المتاحة لها - بما في ذلك عروض تقديم المساعدة الإنسانية الدولية - من أجل الوفاء بالحد الأدنى من التزاماتها الأساسية في

1 تقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن حماية المدنيين في النزاعات المسلحة، (UN Doc. S/2007/643, 2007, p. 2).

2 المرجع نفسه، ص 6.

3 مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، "Natural Disaster Bulletin No. 8", October 2007, p. 1.

4 تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ، تقرير الأمين العام، UN GAOR, 59th sess., UN Doc. A/59/93-E/2004/74 (2004), p. 11.

5 جون-ماري هنركس ولويوز دوزوالد-بك، القانون الدولي الإنساني العرفي، المجلد الأول، اللجنة الدولية:

Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, Vol. 1, ICRC/Cambridge University Press, Geneva/Cambridge, 2005, pp. 105, 193.

ما يتعلق، من بين أمور أخرى، بالحق في مستوى معيشي لائق، والحق في أعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه. وفي حين تركز هذه المقالة أساساً على حماية المساعدة الإنسانية في حالات النزاع وما بعد النزاع، فإن النقاش بشأن القانون الدولي لحقوق الإنسان - والأزمة التي تواجه تقديم المساعدة الإنسانية بشكل عام - ينطبق بالقدر نفسه في أعقاب الكوارث الطبيعية.

## مساعدة إنسانية مقيدة: دارفور والصومال

إن أحد أكثر المظاهر المقلقة لتدهور البيئة الخاصة بتقديم المساعدة الإنسانية في السنوات الأخيرة تمثل في انحدار سريع في أمن العاملين في المجال الإنساني. وخلصت دراسة حديثة أجرتها مجموعة السياسة الإنسانية (Humanitarian Policy Group) إلى أن 260 عاملاً في مجال الغوث الإنساني قتلوا أو جرحوا أو أصيبوا بجروح خطيرة، نتيجة هجمات عنيفة في عام 2008 - وهي أعلى حصيلة سجلت في الأعوام الاثني عشر التي تم فيها تعقب هذه الحوادث من قبل مجموعة السياسة الإنسانية<sup>6</sup>. ووجدت الدراسة أن متوسط العدد السنوي للهجمات كان أعلى بثلاثة أضعاف تقريباً من المعدل السنوي للسنوات التسع السابقة، وأن المعدلات النسبية للهجمات ضد العاملين في مجال الإغاثة (عدد الهجمات بالنسبة لعدد العاملين في مجال الإغاثة في الميدان) قد ازدادت أيضاً بنسبة 61%<sup>7</sup>. وثلاثة أرباع الحوادث التي وقعت في عام 2008 حدثت في ستة بلدان فقط، وأعلى عدد للهجمات التي وقعت كان في السودان (دارفور) وأفغانستان والصومال. ووجدت الدراسة أن الارتفاع على مدى الأعوام الثلاثة الماضية يُعزى إلى اشتداد موجة العنف في هذه البلدان الثلاثة الأكثر خطورة<sup>8</sup>. ويبحث القسم التالي في القيود المفروضة على المساعدة الإنسانية في دارفور والصومال. ويقدم نظرة عامة موجزة عن النزاع (مع التركيز على طبيعة الأطراف في النزاع)، يليها وصف للأساليب الخاصة التي يتم عن طريقها تقييد تقديم المساعدة الإنسانية في كل حالة.

## خلفية النزاع

### النزاع في دارفور

اندلع النزاع الحالي في دارفور في عام 2003، عندما صعّدت جماعات المتمردين هجماتها على الشرطة السودانية، وعلى أهداف عسكرية، وقامت الحكومة بالرد بعملية مكافحة للتمرد، مستخدمة ميليشيات تنتمي إلى قبائل عربية، يُشار إليها الآن عادة بالجنجاويد<sup>9</sup>. وجرى تعريف مصطلح "جنجاويد" من

Abby Stoddard, Adele Harmer and Victoria DiDomenico, *Providing Aid in Insecure Environments: 2009 Update*, 6 HPG Humanitarian Policy Brief No. 34, Overseas Development Institute, April 2009, p. 1, available at <http://www.odi.org.uk/resource/download/3250.pdf> (last visited 3 June 2009).

7 المرجع نفسه.

8 المرجع نفسه.

9 *Report of the High-Level Mission on the Situation of Human Rights in Darfur pursuant to Human Rights Council Decision S-4/101*, UN HRC, 4th sess., prov. Agenda item 2, UN Doc. A/HRC/4/80 (2007).

قبل لجنة التحقيق الدولية بشأن دارفور ("لجنة التحقيق") على أنه "مصطلح جنس يُستخدم لوصف ميليشيا عربية تعمل تحت سلطان سلطات الدولة السودانية، مع دعم وتواطؤ أو تسامح من هذه السلطات، وتنفيذ من الإفلات من العقاب على أفعالها"<sup>10</sup>. وكانت حركة التمرد في المراحل الأولى للنزاع تتألف من جماعتين رئيسيتين، حركة/جيش تحرير السودان، وحركة العدل والمساواة<sup>11</sup>.

ودخلت حكومة السودان وفصيل من حركة/جيش تحرير السودان في أيار/مايو 2006 في اتفاق دارفور للسلام، الذي نصّ، من بين أمور أخرى، على تقاسم السلطة، وتقاسم الثروة، ونزع سلاح ميليشيا الجنجاويد وقوات المتمردين<sup>12</sup>. بيد أنّ الاتفاق قوبل بمعارضة اثنين من الوفود الثلاثة للمتمردين المشاركين في مفاوضات السلام، وفشل في كبح جماح العنف<sup>13</sup>. وشهدت الفترة التي أعقبت توقيع اتفاق دارفور للسلام انقسامات متزايدة في صفوف جماعات المتمردين، ومع طول عام 2008، كانت هناك أكثر من 20 جماعة مسلحة محلية تعمل في دارفور<sup>14</sup>. وذكرت "لجنة الخبراء بشأن السودان" في تشرين الثاني/نوفمبر 2008 أنّ أطراف النزاع "لم يعد من السهل وصفها بدقة"<sup>15</sup>، وأنّ معظم جماعات المتمردين كانت "فصائل صغيرة منشقة ذات وجود عسكري أو نفوذ سياسي محدود"<sup>16</sup>، مع "عدم وجود قيادة واضحة، وعدم حيازة سوى عدد محدود من المركبات والأسلحة"<sup>17</sup>.

وعلى الرغم من تدهور وضع الأمن البشري بشكل سريع، فقد عمل المجتمع الدولي جاهداً على تحديد مدخل للتدخل في دارفور، وحتى منتصف عام 2007، كان الأمر متروكاً للاتحاد الإفريقي لمراقبة اتفاق وقف إطلاق النار، وتوفير بيئة آمنة لتقديم الغوث الإنساني، وحماية المدنيين<sup>18</sup> (ضمن حدود قدراته).

10 International Commission of Inquiry on Darfur, *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur pursuant to the United Nations Secretary General pursuant to Security Council Resolution 1564 of 18 September 2004*, January 2005, p.31.

11 المرجع نفسه.

12 International Crisis Group, *Darfur's Fragile Peace Agreement*, Africa Briefing No. 39, June 2006, p. 2.

13 International Crisis Group, *Darfur's New Security Reality*, Africa Report No. 134, November 2007, p. 1.

14 Panel of Experts on the Sudan, *Report of the Panel of Experts Established Pursuant to Resolution 1591 (2005) Concerning the Sudan*, UN Doc. S/2008/647 (2008), p. 13.

15 المرجع نفسه، ص. 16.

16 المرجع نفسه، ص. 51.

17 المرجع نفسه، ص. 53.

18 تم إعلان الترخيص المبدئي لنشر بعثة الاتحاد الإفريقي في دارفور في بيان مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الإفريقي:

*Communiqué of the Solemn Launching of the 10th Meeting of the Peace and Security Council*, AU Peace and Security Council, 10th meeting, AU Doc. PSC/AHG/Comm (X) (2004).

ونص اتفاق سلام دارفور على مسؤوليات إضافية تقع على عاتق بعثة الاتحاد الإفريقي في السودان، وفي حزيران/يونيو 2006، أوصت لجنة الأركان العسكرية التابعة للاتحاد الإفريقي بمراجعة لولاية بعثة الاتحاد الإفريقي لكي تشمل "حماية المدنيين، بما في ذلك النساء والأطفال، الذين يتعرضون لتهديد وشيك، ضمن حدود القدرات والموارد":

*Report of the Chairperson of the Commission on the Situation in Darfur*, AU Peace and Security Council, 58th meeting, AU Doc. PSC/MIN/2 (L.VIII) (2006), para. 33(b).

وتمت الموافقة على المهام الإضافية والولاية الجديدة من قبل مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الإفريقي في حزيران/يونيو 2006.

بيد أن الاتحاد الإفريقي كان مقيِّداً منذ البداية بسبب النقص في الموارد المالية والبشرية، وأخفق في توفير حماية جادة للمدنيين في دارفور<sup>19</sup>. ووافقت حكومة السودان في تموز/يوليو 2007 على نشر بعثة هجينة من الأمم المتحدة/الاتحاد الإفريقي (البعثة المشتركة للأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي في دارفور "يوناميد UNAMID")، مخولة من مجلس الأمن بأن تقوم، من بين أمور أخرى، بالإسهام في إعادة توفير الأمن من أجل التقديم الآمن للمساعدة الإنسانية، وتيسير الوصول الإنساني إلى الضحايا، والإسهام في حماية المدنيين المعرضين لخطر عنف مادي وشيك<sup>20</sup>. وبدأ الانتشار الأولي للبعثة المشتركة للأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي في كانون الثاني/يناير 2008، ولكنها واجهت المشاكل ذاتها في الموارد والقدرات التي ابتليت بها بعثة الاتحاد الإفريقي<sup>21</sup>. وذكرت لجنة الخبراء بشأن السودان في عام 2008 أن "القوة الجديدة، وبعد عشرة أشهر على نشرها، ما زالت تتعرض للهجمات بالطريقة ذاتها كسابقتها، وأثبتت أنها غير قادرة حتى الآن على الدفاع عن نفسها، أو عن السكان المدنيين في دارفور"<sup>22</sup>.

### النزاع في الصومال

لقد ظلت الصومال بدون حكومة وطنية فاعلة منذ عام 1991. وتوجت المفاوضات الدولية التي قادتها الهيئة الحكومية للتنمية (إيغاد) في عام 2004 بالتوقيع على الميثاق الفيدرالي الانتقالي الذي أنشأ الحكومة الفيدرالية الانتقالية كـ "نظام إدارة لامركزية قائم على الفيدرالية"<sup>23</sup>. وكانت المشاكل تحق بالحكومة الفيدرالية الانتقالية منذ بدايتها - فتصويبها الصراعات الداخلية على السلطة بالشلل، وتتحداهها جماعات المعارضة الإسلامية، ويُنظر إليها من قبل معظم الصوماليين على أنها حكومة غير شرعية<sup>24</sup>. وشهد عام 2006 ازدياداً كبيراً في النزاع الأهلي في الصومال، مع ازدياد سلطة اتحاد المحاكم الإسلامية في جميع أنحاء البلاد. وتدخلت قوات إثيوبية في الدفاع عن الحكومة الفيدرالية الانتقالية في كانون الأول/ديسمبر 2006 وهزمت اتحاد المحاكم الإسلامية في أنحاء كثيرة من جنوب وسط الصومال، ولكن عدم قدرة الحكومة الفيدرالية الانتقالية على تعزيز سلطتها، وصعود الجناح العسكري لاتحاد المحاكم الإسلامية، "الشباب"، إلى السلطة، قوّض نجاحاتها<sup>25</sup>.

19 لجنة الخبراء بشأن السودان، الحاشية 14 أعلاه، ص. 17.

20 *Report of the Secretary-General and the Chairperson of the African Union Commission on the Hybrid Operation in Darfur*, UN Doc. S/2007/307/Rev. 1 (2007), paras 54 - 5.

كما أنّ الترخيص بنشر البعثة المشتركة للأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي بموجب الفصل السابع موجود في قرار مجلس الأمن بشأن السودان: SC Res. 1769, UN SCOR, 5727th meeting, UN Doc. S/Res./1769 (2007), para. 15 (a) ويشترط القرار 1769 أن تكون ولاية البعثة المشتركة للأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي على النحو المبين في تقرير الأمين العام ورئيس لجنة الاتحاد الإفريقي المؤرخ 5 حزيران/يونيو 2007.

21 لجنة الخبراء بشأن السودان، الحاشية 14 أعلاه، ص. 85.

22 المرجع نفسه، ص. 3.

23 الميثاق الفيدرالي الانتقالي لجمهورية الصومال (2004)، المادة 11(1).  
Transitional Federal Charter of the Somali Republic (2004), Art. 11(1).

24 International Crisis Group, *Somalia: To Move Beyond the Failed State*, Africa Report No. 147, 23 December 2008, p. 2.

25 المرجع نفسه، ص. 1.

وأُنشأت مجموعة من الممثلين السابقين لاتحاد المحاكم الإسلامية، وأعضاء في البرلمان، وأفراد من الشتات الصومالي في تشرين الأول/أكتوبر 2007 التحالف من أجل إعادة تحرير الصومال الذي دخل في حزيران/يونيو 2008، في مفاوضات سلام مع الحكومة الفيدرالية الانتقالية. وأدت محادثات السلام إلى اتفاق لوقف إطلاق النار ("اتفاق جيبوتي")، الذي نصّ على وقف المجابهة المسلحة، وانسحاب القوات الإثيوبية، ونشر قوة متعددة الجنسيات لتحقيق الاستقرار<sup>26</sup>. وقبول اتفاق جيبوتي بمعارضة جميع الجماعات التي لها سيطرة أساسية على الأرض في الصومال، ولكنه لم ينجح إلا في تصعيد أعمال العنف<sup>27</sup>. وأدت مفاوضات السلام الإضافية التي جرت في أواخر عام 2008 إلى اتفاق بين التحالف من أجل إعادة تحرير الصومال والحكومة الفيدرالية الانتقالية على إنشاء حكومة وحدة وطنية<sup>28</sup>، ولكنّ الاتفاق لم ينتج عنه شيء يُذكر لزيادة الدعم للحكومة الفيدرالية الانتقالية، أو لتعزيز قدرتها على مواجهة جماعات المعارضة المسلحة<sup>29</sup>. وسحب الإثيوبيون في أوائل عام 2009 قواتهم من الصومال، مما مكنّ "الشباب" من القيام بمزيد من التوسع في السيطرة على الأرض<sup>30</sup>. وتحفظت الحكومة الفيدرالية الانتقالية حالياً بمجرد "قلة قليلة من أحياء المدينة" في مقاديشو<sup>31</sup>. ويُنظر على نطاق واسع، إلى أنّ استيلاء جماعات المعارضة الإسلامية على كامل جنوب البلاد، على ما يُعتقد، أمر لا مفر منه<sup>32</sup>.

كذلك، فإنّ بعثة الاتحاد الإفريقي في الصومال (أميسوم AMISOM) لديها تفويض من مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة باتخاذ كافة التدابير اللازمة، من بين أمور أخرى، لتوفير الحماية للمؤسسات الفيدرالية الانتقالية، وتوفير الأمن للبنية التحتية الأساسية، والإسهام في تهيئة الظروف الأمنية اللازمة لتقديم المساعدة الإنسانية<sup>33</sup>. بيد أنّ نشر بعثة الاتحاد الإفريقي في الصومال لم يصل

26 الاتفاق بين الحكومة الفيدرالية الانتقالية في الصومال والتحالف من أجل إعادة تحرير الصومال، الذي عُرض للتوقيع في 9 حزيران/يونيو 2008، ودخل حيز النفاذ في 18 آب/أغسطس 2008 ("اتفاق جيبوتي").

27 International Crisis Group, *Somalia: To Move Beyond the Failed State*, above note 24, p. i.

28 See Integrated Regional Information Network (IRIN), "Somalia: Power-sharing Deal Reached in Djibouti as TFG Split Widens" (Press Release, 26 November 2008), available at: [www.alertnet.org/thenews/newsdesk/IRIN/2910ccff0cea26e0d2e02359eb47540.htm](http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/IRIN/2910ccff0cea26e0d2e02359eb47540.htm) (last visited 1 March 2008).

29 Michael Weistein, "Somalia: Situation Brief No. 3: Analysis", *Garoweonline*, 14 April 2009, available at: [www.garoweonline.com/artman2/publish/Analysis/Somalia\\_Situation\\_Brief\\_3\\_Analysis.html](http://www.garoweonline.com/artman2/publish/Analysis/Somalia_Situation_Brief_3_Analysis.html) (last visited 15 April 2009).

30 Mohammed Ibrahim and Alan Cowell, "Islamists overrun Somalia City as Ethiopians Leave", *New York Times*, 26 January 2009, p. A6.

31 المرجع نفسه.

32 International Crisis Group, *Somalia: To Move Beyond the Failed State*, above note 24, p. i.

33 تألفت بعثة الاتحاد الإفريقي في البداية عملاً بالبيان الصادر عن مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الإفريقي، في كانون الثاني/يناير 2007، بغرض الإسهام في مرحلة الاستقرار الأولية في الصومال. ومن ثمّ، تم التصديق رسمياً على البعثة من قبل مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة بمقتضى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة في القرار بشأن الصومال:

*Resolution on Somalia*, SC Res. 1744, UN SCOR, 5633th meeting, UN Doc. S/Res./1744 (2007)

وجرى التمديد للبعثة في آب/أغسطس 2007 في القرار بشأن الصومال:

*Resolution on Somalia*, SC Res. 1772, UN SCOR, 5732nd meeting, UN Doc. S/Res./1772 (2007)

ومن ثمّ، مرة أخرى في شباط/فبراير 2008:

*Resolution on Somalia*, SC Res. 1801, UN SCOR, 4842nd meeting, UN Doc. S/Res./1801 (2008)

وفي كانون الثاني/يناير 2009:

*Resolution on Somalia*, SC Res. 1863, UN SCOR, 6068th meeting, UN Doc. S/Res./1863 (2009).

أبدأً إلى الطاقة الكاملة، ويرجع ذلك جزئياً إلى تردد الدول الأعضاء في الاتحاد الإفريقي في إرسال جنودها إلى وضع حيث يدعو قادة التمرد جماعاتهم إلى استهداف قوات حفظ السلام<sup>34</sup>. وكان لدى بعثة الاتحاد الإفريقي في الصومال 3450 جندياً فقط في أواخر عام 2008، ومجرد قدرة على تأمين المطار، والمرفأ، وتقاطع طرق في مقاديشو<sup>35</sup>.

## القيود المفروضة على المساعدة الإنسانية

### المساعدة الإنسانية المقيدة في دارفور

القيود المفروضة على المساعدة الإنسانية في دارفور بلغت أوجها في آذار/مارس 2009، عندما طردت حكومة السودان 13 منظمة دولية غير حكومية، وألغت تراخيص ثلاث منظمات وطنية غير حكومية، عاملة في دارفور. وجاءت عملية الطرد بعد وقت قصير على إصدار المحكمة الجنائية الدولية مذكرة اعتقال بحق الرئيس السوداني عمر البشير، بتهمة ارتكاب جرائم حرب، وجرائم ضد الإنسانية. وتأثر 7610 عمال من العاملين في مجال الغوث، في جميع أنحاء شمال السودان (بما في ذلك دارفور)، بقرار الطرد<sup>36</sup>.

والقيود المفروضة على المساعدة الإنسانية ليست جديدة في دارفور. وقبل عملية الطرد، كانت دارفور توصف بأنها أحد أصعب الأماكن وأكثرها إحصائياً للعمل في العالم، مع تقليص شديد للوصول الإنساني نتيجة انعدام الأمن العام، واستهداف الهجمات العاملين في المجال الإنساني وموجوداتهم، ومضايقة المنظمات الإنسانية والعاملين معها (فضلاً عن القيود البيروقراطية المفروضة عليها)<sup>37</sup>.

وقد ازدادت الهجمات التي تستهدف العاملين في المجال الإنساني في دارفور - بما في ذلك الاعتداءات البدنية والجنسية، وعمليات السطو والاختطاف - بشكل كبير في السنوات التي سبقت عمليات الطرد. فذكر مساعد الأمين العام للشؤون الإنسانية، جون هولز في تشرين الثاني/نوفمبر 2008 أن الهجمات على المنظمات الإنسانية قد بلغت "مستويات غير مسبوقة"<sup>38</sup>، مع مقتل 11 موظفاً، وخطف 189 موظفاً، وسرقة 261 مركبة، و172 سطواً على مبانٍ إنسانية، و35 كميناً، ونهب قوافل، في عام 2008 وحده<sup>39</sup>. وأشار هولز إلى أن حركات التمرد كانت تبدو في معظم الحالات أنها

34 International Crisis Group, *Somalia: To Move Beyond the Failed State*, above note 24, p. 20.

35 الأمين العام للأمم المتحدة، تقرير الأمين العام عن الحالة في الصومال، (UN Doc. S/2008/709 (2008) p. 7.)

36 Sara Pantuliano, Susanne Jaspers and Deepayan Basu Ray, *Where to Now? Agency Expulsions in Sudan: Consequences and Next Steps*, ALNAP/HPG Lessons Paper, Overseas Development Institute, March 2009, p. 3, available at: <http://www.odi.org.uk/resources/download/3198.pdf> (last visited 3 June 2009).

37 مكتب نائب الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة في السودان: منسق الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية المقيم: "Darfur Humanitarian Profile No. 33", October 2008.

38 جون هولز، مساعد الأمين العام للأمم المتحدة للشؤون الإنسانية ومنسق الإغاثة الطارئة: "Briefing to the Security Council on the situation in Chad and Sudan", 3 December 2008, available at: [www.reliefweb-int/rw/rwb-nsf/db900SID/EDIS-7LYTBD?OpenDocument](http://www.reliefweb-int/rw/rwb-nsf/db900SID/EDIS-7LYTBD?OpenDocument) (last visited 23 January 2008).

39 مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية: "UN Humanitarian Chief Calls for Continued Co-operation in Sudan", Press Release, 30 November 2008, available at: [www.reliefweb-int/rw/rwb-nsf/db900SID/RMOI-7LVMUD?OpenDocument&RSS20/02-P](http://www.reliefweb-int/rw/rwb-nsf/db900SID/RMOI-7LVMUD?OpenDocument&RSS20/02-P) (last visited 24 January 2008).

المسؤولة عن الهجمات<sup>40</sup>، ولكن كما أشار أحد المعلقين المشهورين حول دارفور، فإنّ "الاعتداءات على ... المنظمات الإنسانية، ومركباتها ومجمعاتها ومعداتها يجب أن يتم فهمها على حقيقتها: هي أعمال تمثل مسؤولية واضحة لنظام الخرطوم ... ففي مناطق تسيطر عليها الخرطوم، لا شيء يحدث دون أن يكون مقبولاً من النظام، ضمناً أو صراحة"<sup>41</sup>.

والمساعدة الإنسانية في دارفور عملية معقدة نتيجة مجموعة معقدة من القيود البيروقراطية. ويعدّ مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية المسائل التالية في بيان صادر في عام 2006 على أنها تؤثر بشدة في قدرة الوكالات الإنسانية على القيام بعملها: نظام معقد وطويل خاص بتأشيرة الدخول؛ وضرورة حصول العاملين في المجال الإنساني على تصاريح للسفر بين الولايات ضمن دارفور، وأحياناً للسفر إلى مناطق معينة ضمن الولايات؛ وتأخير مفرط في تجهيز تصاريح السفر وتأشيرات الدخول (وحتى تأشيرات المغادرة)<sup>42</sup>. والنظام البطيء لتأشيرات الدخول وتصاريح السفر يعني أنّ من الممكن أن يستغرق حصول الموظفين على تأشيرة أولية للعمل في السودان عدة أشهر، وحتى بعد وصولهم إلى السودان، يمكن أن يتم تأخيرهم في الخرطوم قبل الحصول على ترخيص بالسفر إلى دارفور. وما إن يصل العاملون إلى دارفور، حتى يُمنع العديد منهم من القيام بعملهم بسبب عدم التمكن من الحصول على تصاريح السفر، والتأخير في تجهيز التأشيرات يعني أنّ العاملين ليسوا أحراراً، في أغلب الأحيان، في العودة إلى ديارهم عندما يرغبون في ذلك.

وفي عدة مناسبات سبقت عملية الطرد عام 2009، تلقت وكالات وأوامر بالمغادرة مع موظفيها نتيجة التصوّر بأنّها لا تتقيد بالقواعد. فقد تلقى المجلس النرويجي للاجئين، المسؤول عن تنسيق المساعدة الإنسانية في مخيم كاملا - أكبر مخيمات الأشخاص النازحين داخلياً في دارفور - تعليمات، في أوائل عام 2006، بوقف جميع العمليات في دارفور<sup>43</sup>. وفي الوقت نفسه تقريباً، تلقت منظمة سودانية غير حكومية أمراً بوقف عملياتها على أساس انتهاكات غير محددة لقانون لجنة الغوث الإنساني<sup>44</sup>. وفي تشرين الثاني/نوفمبر 2007، تم طرد رئيس مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية في جنوب دارفور بسبب انتهاكات غير محددة لـ "قواعد العمل الإنساني"<sup>45</sup>.

40 المرجع نفسه.

41 Eric Reeves, "Humanitarian Efforts in Darfur Face Escalating War by Khartoum", 28 October 2008, available at: [www.sudanreeves.org/Article227.html](http://www.sudanreeves.org/Article227.html) (last visited 20 January 2008)

42 مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية: "Fact Sheet on Access Restrictions in Darfur and Other Areas of Sudan", 20 April 2006, available at: [www.ochaonline-un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&DocId=1004494](http://www.ochaonline-un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&DocId=1004494) (last visited 20 January 2008).

43 المرجع نفسه.

44 Amnesty International, "Sudan: Continuing Blockade of Humanitarian Aid", Public Statement, AI Index AFR 54/010/2006 (Public), 4 April 2006, available at: [www.asiapacific-amnesty.org/library/Index/ENGAFR540102006?open&of=ENG-393](http://www.asiapacific-amnesty.org/library/Index/ENGAFR540102006?open&of=ENG-393) (last visited 26 January 2009). تم الإعلان عن قانون لجنة الغوث الإنساني لعام 1995 من قبل الرئيس عمر البشير في 2005، وتم استبداله في شباط/فبراير 2006 بقانون تنظيم العمل الإنساني والتطوعي لعام 2006. وقد تعرض القانونان معاً لانتقاد شديد من المنظمات الإنسانية ومنظمات حقوق الإنسان بما أنهما يقرضان قيوداً مفرطة على قدرة المنظمات الإنسانية على العمل في السودان.

45 Patrick Worsnip, South Darfur Authorities Expel UN Aid Official: UN", Reuters, 7 November 2007, available at: [www.reuters.com/article/worldNews/idUSN0757142620071107](http://www.reuters.com/article/worldNews/idUSN0757142620071107) (last visited 25 January 2008)



وخلفت عمليات الطرد الأخيرة ما يُقدَّر بحوالي 1.1 مليون شخص دون غذاء، و1.5 مليون شخص دون رعاية صحية، وما يزيد على مليون دون مياه للشرب<sup>46</sup>. وتشير التقديرات الأولية إلى أن الأمم المتحدة وحكومة السودان قد تقدّرا على تغطية 20-30% من العجز<sup>47</sup>. وقالت حكومة السودان إنَّ العجز المتبقي سوف تغطيه المنظمات الوطنية، ولكنَّ الأمم المتحدة والمنظمات الدولية غير الحكومية أعربت عن شكها بقدرة المنظمات الوطنية على الاضطلاع بالبرامج الضخمة والمعقدة التي كانت تديرها الوكالات التي تم طردها<sup>48</sup>. وبعد عمليات الطرد بوقت قصير، قال هولز: "إننا، كجهاز الأمم المتحدة، ليس لدينا القدرة، وكذلك ليس لدى المنظمات غير الحكومية ... وليس لدى الحكومة [السودانية] القدرة على استبدال جميع الأنشطة التي كانت قائمة، وبالتأكيد ليس على أساس أيّ مدى سواء أكان قصيرا أم متوسطا"<sup>49</sup>. ويخشى أن ينجم عن عمليات الطرد عواقب وخيمة لا سيما بالنسبة للإمداد بالماء في العديد من مخيمات الأشخاص النازحين داخليا، بما في ذلك مخيم كالما، حيث يعتمد 63 ألف شخص على منظمة أوكسفام بريطانيا العظمى (Oxfam Great Britain)، إحدى المنظمات التي تم طردها، في التزود بالماء<sup>50</sup>. وقام برنامج الأغذية العالمي (WFP) التابع للأمم المتحدة في أعقاب عمليات الطرد بتوزيع مواد غذائية تكفي لمدة شهرين في المناطق التي كانت تغطيها سابقا المنظمات غير الحكومية التي تم طردها<sup>51</sup>، ولكنَّ تقييمًا أجراه موظفون من الأمم المتحدة والحكومة السودانية خلص إلى التحذير من أنه "مع حلول شهر أيار/مايو، وبما أنَّ ثغرة الجوع تقترب، ... فإنَّ هؤلاء الأشخاص لن يتلقوا حصصهم ما لم يجد برنامج الغذاء العالمي شركاء قادرين على الاضطلاع بمهمة التوزيع الضخمة"<sup>52</sup>. وبعد شهر واحد فقط على عمليات الطرد، قال مدير البرامج الدولية لمنظمة أوكسفام بريطانيا العظمى:

"لقد تم إبلاغنا بالفعل أنَّ مضخات المياه في بعض مخيمات دارفور قد توقفت عن الضخ، وهناك خشية متزايدة من احتمال تفشي الأمراض في موسم الأمطار ... إنَّ عمليات الطرد تؤثر بالفعل على حياة مئات الآلاف من أكثر السودانيين فقراً وضعفاً"<sup>53</sup>.

IRIN, *Sudan: We Will Fill the Gaps, Government Insists*, Press Release, 10 March 2009, available at: [www.irinnews.org/Report.aspx?ReportID=83398](http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportID=83398) (last visited 15 April 2009). 46

Pantuliano, Jaspars and Ray, above note 36, p. 3. 47

IRIN, *Sudan: Lost Aid Expertise Hard to Replace – UN*, Press Release, 25 March 2009, available at: [www.irinnews.org/Report.aspx?ReportID=83635](http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportID=83635) (last visited 15 April 2009). 48

IRIN, *Sudan: We Will Fill the Gaps, Government Insists*, above note 46. 49

Pantuliano, Jaspars and Ray, above note 36, p. 4. 50

IRIN, *Sudan: Hungry People are Desperate People*, Press Release, 23 March 2009, available at: [www.irinnews.org/Report.aspx?ReportID=83587](http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportID=83587) (last visited 15 April 2009). 51

IRIN, *Sudan: Lost Aid Expertise Hard to Replace – UN*, above note 48. 52

IRIN, *Sudan: Oxfam Appeals against Expulsion*, Press Release, 15 April 2009, available at: [www.irinnews.org/report.aspx?ReportID=83933](http://www.irinnews.org/report.aspx?ReportID=83933) (last visited 16 April 2009). 53

## المساعدة الإنسانية المقيدة في الصومال

لقد ظلت توصف الصومال على أنها المكان الأخطر في العالم للمرء العامل في مجال الغوث<sup>54</sup>. وذكرت المنظمة الصومالية غير الحكومية (Safety and Preparedness Support Program) "برنامج الاستعداد الأمني والدعم" أنّ عام 2008 شهد ما مجموعه 146 حادثاً أصاب بشكل مباشر وكالات إنسانية أو عاملين معها، مع مقتل 36 عاملاً في المجال الإنساني، وجرح 17، وخطف 28<sup>55</sup>. كما ذكر تقرير تقييم أمني أعدته منظمة "الرؤية العالمية" في كانون الأول/ديسمبر 2008 أنّ:

"التهديدات ضد العاملين في المجال الإنساني، الصريحة والمفهومة في ما مضى ... جرى استبدالها تدريجياً ولكن بشكل متسق على مدى الأشهر الأربعة والعشرين الماضية بمزيد من التهديدات السرية التي تستهدف الآن ... وبشكل متعمد العاملين في المجال الإنساني، سواء أكانوا عاملين دوليين أم محليين. وتشمل تخويف العاملين، واحتجازهم واستجوابهم، وخطفهم، واغتيالهم، وقوائم تتضمن تهديدات بالقتل، واستهدافا بعنوت ناسفة بدائية"<sup>56</sup>.

وتتعرض قدرة الوكالات الإنسانية على القيام بأنشطتها لمزيد من القيود عن طريق نقاط التفتيش، والحواجز، والابتزاز غير المشروع من قبل السلطات المحلية والجماعات المسلحة. ففي آب/أغسطس 2008، ذكرت الأمم المتحدة أنّ 325 حاجزاً على الأقل، أقيمت في جميع أنحاء الصومال، معظمها كانت من جانب الحكومة الفيدرالية المؤقتة أو ميليشيا قبلية، وكانت جميعها تقريباً تطالب بدفع رسوم أو أموال حماية<sup>57</sup>. وكما في حالة دارفور، فإنّ الوكالات الإنسانية معرضة لأوامر بالانسحاب - على الرغم من أنّ في الصومال لا يُنظر كثيراً إلى الأمر على أنه عدم تقيد بالقواعد، ولكن يُنظر إليه من زاوية علاقة بجماعة غير تلك التي تمارس السيطرة في المنطقة. وأصدر "الشباب" في تشرين الأول/أكتوبر 2008 بياناً يأمرهم فيه اثنتان من وكالات الإغاثة بوقف العمليات في مناطق في جنوب وسط الصومال تقع تحت سيطرتهم. وكانت إحدى الوكالتين تدعم المرافق الصحية، ومراكز التغذية التكميلية، والبرامج العلاجية في العيادات الخارجية، التي يفيد منها حوالي 30,000 شخص<sup>58</sup>.

ويجري استهداف العاملين في المجال الإنساني في الصومال من قبل جميع الأطراف في النزاع، وتكون هوية الجناة وانتماؤهم غير واضحة في العديد من الحالات. وكما في دارفور، يتم تقييد المساعدة الإنسانية من خلال انعدام الأمن العام، وأعمال العنف العشوائية، مع احتمال وقوع العاملين في مجال الغوث في المكان الخطأ، وفي الزمان الخطأ. بيد أنه، وفقاً لدراسة أجرتها منظمة

UN News Centre, *Somalia Now World's Most Dangerous Place for Aid Workers, Says UN Official*, Press Release, 24 April 2007, available at: [www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=22334&Cr=somalia&CrI](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=22334&Cr=somalia&CrI) (last visited 24 January 2008).

Somalia NGO Security Preparedness and Support Program, *Somalia Report*, No. 50/08, December 2008. 55

RMI Somalia, *Report on Review of World Vision Operational Procedures in Somalia*, World Vision Somalia, 2008, p. 6. 56

Amnesty International, *Fatal Insecurity: Attacks on Aid Workers and Rights Defenders in Somalia*, AI Index AFR 52/016/2008, 6 November 2008, p. 17. 57

مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية: UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Somalia: Situation Report No. 50*, 19 December 2008. 58

العفو الدولية بخصوص مقتل العاملين في مجال الغوث، وأفراد منظمات المجتمع المدني الصومالي في عام 2008، فإنّ غالبية الضحايا جرى قتلهم في هجمات متعمدة<sup>59</sup>. وتبيّن لمنظمة العفو الدولية أنّ غالبية عمليات القتل كانت تعزى إلى أعضاء جماعات المعارضة المسلحة، بمن فيهم "الشباب" و"التحالف من أجل إعادة تحرير الصومال"<sup>60</sup>. وتشمل الدوافع الأساسية للهجمات الكسب المادي، والرغبة من جانب جماعات المعارضة في القضاء على الأشخاص الذين يُنظر إليهم على أنهم يعملون كجواسيس للحكومة الفيدرالية الانتقالية، أو للقوات الإثيوبية<sup>61</sup>. ويتمثل الدافع الثالث المحتمل في الرغبة من جانب الجماعات المسلحة في السعي لتوسيع نطاق سيطرتهم الإقليمية من أجل تقويض سلطة جماعات تسيطر حالياً على مناطق معيّنة - من خلال فضح عدم قدرة تلك الجماعات على توفير الأمن الكافي.

والمستوى العام لانعدام الأمن، إلى جانب الهجمات التي تستهدف الوكالات الإنسانية والعاملين معها، يقيد بشدة تقديم المساعدة الإنسانية في بلد يحتاج 3.25 مليون شخص - 43% من السكان - إلى مساعدة إنسانية<sup>62</sup>. وفي بيان مشترك، في تشرين الأول/أكتوبر 2008، قالت 52 منظمة غير حكومية تعمل في الصومال إنّ الوكالات الوطنية والدولية قد "تم منعها من الاستجابة بشكل فعال لاحتياجات الصوماليين العاديين بسبب أعمال العنف، والوصول المحدود للغاية"، وإنّ جنوب ووسط الصومال "كان الدخول إليهما محظوراً بالكامل تقريباً على العاملين الدوليين في وكالات الغوث"<sup>63</sup>. وتم إرغام عدة وكالات على تعليق برامجها وإجلاء موظفيها، وبالتالي فإنّ الخلل في توفير المواد الغذائية، والمأوى، والخدمات الطبية الأساسية الطارئة، الذي ترتب على ذلك، كان أحد العوامل الرئيسية التي أسهمت في سوء التغذية على نطاق واسع والموت بسبب المجاعة أو الأمراض التي يمكن الوقاية منها<sup>64</sup>.

## الإطار القانوني لحماية المساعدة الإنسانية

إنّ القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان يحميان بدرجات متفاوتة تقديم المساعدة الإنسانية. فالقانون الدولي الإنساني ينطبق في أوقات النزاعات المسلحة، ويبيّن حقوق المدنيين

59 Amnesty International, *Fatal Insecurity*, above note 57, p. 14.

60 Amnesty International, *Millions at Risk in Somalia as Attacks on Aid Workers Escalate*, Press Release, 6 November 2008, available at: [www.amnesty.org/en/news-and-updates/report/millions-risk-somalia-attacks-aid-workers-escalate-20081106](http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/report/millions-risk-somalia-attacks-aid-workers-escalate-20081106) (last visited 24 January 2008).

61 Amnesty International, *Fatal Insecurity*, above note 57.

62 *Statement by 52 NGOs Working in Somalia on the Rapidly Deteriorating Humanitarian Crisis in the Country*, 6 October 2008, available at: [www.somali-civilsociety.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=125&Itemid=1](http://www.somali-civilsociety.org/index.php?option=com_content&task=view&id=125&Itemid=1) (last visited 20 January 2008).

63 المرجع نفسه.

64 Amnesty International, *Fatal Insecurity*, above note 57.

المتضررين من النزاع، فضلاً عن التزامات أطراف النزاع. أما القانون الدولي لحقوق الإنسان فينطبق في أوقات السلم، وكذلك في أوقات الحرب<sup>65</sup>، ويفرض التزامات على الدول الأطراف في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان في احترام وحماية حقوق الذين هم ضمن أقاليمها أو يخضعون لولايتها، والوفاء بتلك الحقوق. وينظر الشق التالي من البحث في تنظيم المساعدة الإنسانية بموجب كل من هذين النظامين القانونيين.

## المساعدة الإنسانية في القانون الدولي الإنساني

تختلف قواعد القانون الدولي الإنساني المنطبقة على حماية المساعدة الإنسانية في النزاع المسلح تبعاً لطبيعة النزاع المعني، وطبيعة أطراف النزاع، ومسألة من لديه السيطرة على الأرض. وفي حالة النزاعات المسلحة الدولية (بما في ذلك الاحتلال العسكري)، فإن توفير المساعدة الإنسانية تنظمه اتفاقية جنيف الرابعة، والبروتوكول الأول. وسوف تتم مناقشة الالتزامات المبينة في هذين الصكين لاحقاً، لكن يكفي القول هنا إن الحماية القانونية للمساعدة الإنسانية المنصوص عليها في هذين الصكين هي حماية قوية، وإن العديد من الأحكام ذات الصلة تمثل قانوناً دولياً عرفياً. وأما في حالة النزاعات المسلحة غير الدولية، فإن المساعدة الإنسانية تنظمها المادة 3 المشتركة في اتفاقيات جنيف والبروتوكول الثاني.

والنزاع في الصومال، وعلى الرغم من مشاركة القوات الإثيوبية حتى أوائل عام 2009، كان يُعتبر عمومًا نزاعًا مسلحًا غير دولي: فالقوات الإثيوبية كان يُنظر إليها دولياً على أنها تعمل بالتحالف مع الحكومة الفيدرالية الانتقالية، وبهذه الصفة، لم يكن النزاع نزاعاً تصدي فيه قوات مسلحة تابعة لإحدى الدول ضد قوات مسلحة لدولة أخرى<sup>66</sup>. والنزاع في دارفور كان يُعتبر أيضاً نزاعاً مسلحاً غير دولي، مع أنّ هناك - بشكل متزايد - عناصر من المحتمل أن تدعم تصنيف النزاع على أنه نزاع له طابع دولي<sup>67</sup>. وذكر فريق الخبراء بشأن السودان في عام 2008 أنّ نزاع دارفور قد توسّع في المنطقة على نطاق أوسع، وأنّ حكومتي السودان وتشاد كانتا مشاركتين في "ممارسة راسخة بتزويد الأسلحة والذخائر والمركبات والتدريب للجماعات المسلحة المعارضة لبعضها البعض"<sup>68</sup>. وخلص الفريق إلى أنه "مما لا ريب فيه أنّ حرباً بالوكالة تدور بين السودان وتشاد من خلال جهات فاعلة من غير الدول في دارفور وحولها"<sup>69</sup>.

65 محكمة العدل الدولية:

International Court of Justice (ICJ), *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1996, p. 226, para. 105(2)(E); ICJ, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, ICJ Reports 2004, p. 136, para. 106; ICJ, *Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo*, ICJ Reports 2005, p. 116.

Human Rights Watch, *So Much to Fear: War Crimes and the Devastation of Somalia*, December 2008, pp. 26-27, 66 available at: <http://www.hrw.org/en/reports/2008/12/08/so-much-fear-0> (last visited 2 June 2009).

Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, *IHL Resource Page: Darfur 2007*, available at: [www.ihl.org/ihlresearch.org/index.cfm?fuseaction=page-viewpage&pageid=844](http://www.ihl.org/ihlresearch.org/index.cfm?fuseaction=page-viewpage&pageid=844) (last visited 7 February 2008). 67

مجموعة الخبراء بشأن السودان، الحاشية 14 أعلاه، ص. 49. 68

المرجع نفسه، ص. 3. 69

وقد تم النظر في الظروف التي يمكن، من حيث الظاهر *prima facie*، أن يُعد فيها نزاع مسلح داخلي نزاعاً له طابع دولي، من قبل المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة في قضية المدعي العام ضد تاديتش<sup>70</sup>. وقد قيل في هذه القضية إنَّ النزاع يمكن أن يكون نزاعاً دولياً إذا كانت الوحدات شبه العسكرية "تنتمي إلى" دولة غير تلك التي تقاوت ضدها<sup>71</sup>. أما بخصوص ما تعنيه عبارة "تنتمي إلى"، فقد رأت أنها تقتضي "السيطرة على [مقاتلين غير نظاميين] من قبل طرف في نزاع مسلح دولي، وفوق ذلك، علاقة تبعية وولاء [لهؤلاء المقاتلين] إزاء ذلك الطرف في النزاع"<sup>72</sup>. وفيما إذا كان يمكن اعتبار النزاع في دارفور نزاعاً ذا طابع دولي يتوقف بالتالي على مدى السيطرة التي تمارسها حكومتا السودان وتشاد على جماعات المعارضة المسلحة التي تعمل في إقليم كل منهما وتقاوت ضد القوات الحكومية. وفي حين اتهمت حكومة السودان تشاد بتوفير الإمدادات والمعدات لقوات المتمردين العاملة في دارفور<sup>73</sup>، إلا أنه من غير المرجح اعتبار قوات المتمردين أنها ضمن سيطرة تشاد لأغراض تصنيف النزاع على أنه نزاع له طابع دولي. ولذلك، فإنَّ النزاع في كل من الصومال ودارفور تحكمه النظم القانونية التي تنظم النزاعات المسلحة غير الدولية، على الرغم من أنه يمكن التصور أنَّ النزاع في دارفور يمكن أن يقع في المستقبل ضمن نطاق قانون النزاع المسلح الدولي. هذا، وستتم أدناه مناقشة حماية المساعدة الإنسانية في النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية على حد سواء.

### المساعدة الإنسانية في النزاعات المسلحة الدولية

تنص اتفاقية جنيف الرابعة على أنَّ الأشخاص المحميين عندما لا يفيدون من أنشطة دولة حامية، فعلى دولة الاحتجاز أن تطلب إلى دولة أو منظمة محايدة الاضطلاع بالوظائف المناطة بالدولة الحامية، وإذا لم يكن بالإمكان توفير الحماية على هذا النحو، فعلى الدولة الحاجزة "أن تطلب أو أن تقبل ... عرض الخدمات التي تقدمها منظمة إنسانية ... للاضطلاع بالمهام الإنسانية التي تؤديها الدول الحامية"<sup>74</sup>. وتمنح المنظمات الإنسانية "جميع التسهيلات" لغرض توفير المساعدة الإنسانية<sup>75</sup>. وباختصار، على الدول واجب طلب وتيسير تقديم المساعدة الإنسانية للأشخاص الذين ليسوا من رعاياها ولكنهم ضمن سيطرتها الفعلية<sup>76</sup>.

70 المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة:

*The Prosecutor v. Dusko Tadic*, Case No. IT-94-1-A, Judgment (Appeals Chamber), 15 July 1999.

71 المرجع نفسه، الفقرة 92.

72 المرجع نفسه، الفقرة 94.

73 انظر: Andrew Heavens, "Sudan and Chad Accuse Each Other of Helping Rebels", *International Herald Tribune*, 29 January 2009.

74 اتفاقية جنيف الرابعة، المادة 11.

75 اتفاقية جنيف الرابعة، المادة 30.

76 المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة:

ICTY, *The Prosecutor v. Dusko Tadic*, Case No. IT-94-1-T, Opinion and Judgment, 7 May 1997, para. 579,

حيث رأت المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة بخصوص تعريف الشخص المحمي أن هذا "لا يقتصر على الحالات التي يكون فيها الفرد المدني جسدياً في قبضة طرف أو دولة احتلال"، ولكن بالأحرى، يُعتبر الأشخاص في قبضة طرف إذا كانوا "في أرض محتلة فعلياً من قبل طرف في النزاع".

والأحكام المشار إليها أعلاه التي تشمل الأشخاص المحميين هي أحكام ذات صلة محدودة بالتهديدات التي تتعرض لها المساعدة الإنسانية هذه الأيام، لأنه يمكن القول، فقط في أقلية قليلة من النزاعات، إن دولة ما لديها سيطرة فعلية على إقليم دولة أخرى. بيد أن المادة 23 من اتفاقية جنيف الرابعة تنطبق بشكل أوسع على "مجموع سكان البلدان المشتركة في النزاع"<sup>77</sup>، وتجبر كل طرف على السماح بحرية مرور "جميع رسالات الأدوية والمهمات الطبية ومستلزمات العبادة المرسله حصراً إلى السكان المدنيين لطرف متعاقد آخر"، وكذلك "الأغذية الضرورية، والملابس، والمقويات المخصصة للأطفال دون الخامسة عشرة من العمر، والنساء الحوامل أو النفاس"<sup>78</sup>.

وحتى البروتوكول الأول، فهو أكثر صراحة في حمايته للمساعدة الإنسانية، إذ ينص على ما يلي:

"يجري القيام بأعمال الغوث ذات الصبغة المدنية المحايدة وبدون تمييز محجف للسكان المدنيين لإقليم خاضع لسيطرة طرف في النزاع، من غير الأقاليم المحتلة، إذا لم يزدوا بما يكفي من المدد [الغذاء والمدد الجوهري للبقاء]، شريطة موافقة الأطراف المعنية على هذه الأعمال"<sup>79</sup>.

وفضلاً عن ذلك، ينص البروتوكول على واجب حماية العاملين في مجال الغوث ومساعدتهم بأقصى ما يمكن، مع أن مشاركة مثل هؤلاء العاملين تخضع لموافقة الطرف الذي يؤدون أعمال الغوث في إقليمه. ويجوز في حالة الضرورة العسكرية الملحة فقط، الحد من أوجه نشاط العاملين في مجال الغوث، أو تقييد تحركاتهم بصفة مؤقتة<sup>80</sup>.

وباختصار، ففي حالة النزاع المسلح الدولي، يوجد أساس قوي في القانون الدولي تستطيع الجهات الفاعلة الإنسانية أن تعتمد عليه لتطالب بتيسير المساعدة الإنسانية. ولسوء الحظ، فإن هذا يطبق بشكل محدود في نزاعات هذه الأيام، التي في غالبيتها العظمى (بما في ذلك النزاع في كل من الصومال ودارفور) هي نزاعات مسلحة لها طابع غير دولي<sup>81</sup>.

وتنص المادة 2 الفقرة 2 من اتفاقيات جنيف على أن قوانين النزاع المسلح "تنطبق أيضاً في جميع حالات الاحتلال الجزئي أو الكلي لإقليم أحد الأطراف السامية المتعاقدة". وفي حالة الأراضي المحتلة، تنص اتفاقية جنيف الرابعة على أنه "إذا كان كل سكان الأراضي المحتلة أو قسم منهم تنقصهم المون الكافية، وجب على دولة الاحتلال أن تسمح بعمليات الإغاثة ... وتوفر لها التسهيلات بقدر ما تسمح به وسائلها"<sup>82</sup>. وترى اللجنة الدولية للصليب الأحمر أن الالتزام بتيسير عمليات الإغاثة هو التزام "غير مشروط"، وأن سلطات الاحتلال يجب أن "تتعاون بإخلاص في التنفيذ

77 اتفاقية جنيف الرابعة، المادة 13.

78 اتفاقية جنيف الرابعة، المادة 23.

79 البروتوكول الإضافي الأول، المادة (1)70.

80 البروتوكول الإضافي الأول، المادة 71.

81 Human Security Centre, *The Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 34.

82 اتفاقية جنيف الرابعة، المادة 59.

السريع والدقيق لهذه العمليات<sup>83</sup>. وباختصار، ليس على دول الاحتلال واجب الموافقة فحسب، ولكن يجب أيضاً أن تطلب المساعدة الإنسانية وتيسر توفيرها بفاعلية.

ويوجد بعض التأييد للرأي القائل بأنه عندما تستوفى الشروط المبينة في لائحة لاهاي (السيطرة الفعلية من جانب دولة الاحتلال، وعدم الموافقة من جانب الدولة ذات السيادة)<sup>84</sup>، فإن قانون الاحتلال يمكن أن ينطبق حتى في ظروف "غير حالة الحرب أو النزاع المسلح بين طرفين أو أكثر من الأطراف السامية المتعاقدة" – أي في النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية على حد سواء (ومن المحتمل كذلك في زمن السلم)<sup>85</sup>. وهذه الإمكانية لها أهمية في حماية المساعدة الإنسانية في دارفور والصومال، لأنها يمكن أن تعني أن المجموعة الكاملة من التزامات المحتل بخصوص توفير المساعدة الإنسانية، يمكن القول بأنها تنطبق على جماعات المعارضة المسلحة التي تسيطر على مساحات شاسعة من الأرض في أنحاء دارفور والصومال، دون موافقة الدولة ذات السيادة. بيد أن هذه المقاربة لم تلق التأييد من قبل محكمة العدل الدولية، التي رأت أن المادة 2 الفقرة 2 من اتفاقيات جنيف يجب أن تقرأ على أنها تعني حيث يوجد نزاع مسلح دولي، وأن الاتفاقيات يمكن أن تنطبق "في أي إقليم يتم احتلاله في سياق نزاع من قبل أحد الأطراف المتعاقدة"<sup>86</sup>.

### المساعدة الإنسانية في النزاعات المسلحة غير الدولية

المساعدة الإنسانية في النزاعات المسلحة غير الدولية تحميها المادة 3 المشتركة في اتفاقيات جنيف والبروتوكول الثاني، فضلاً عن القانون الدولي العرفي. والنزاع المسلح غير الدولي لا تعرفه المادة 3 المشتركة، ولكن تم تعريفه من قبل المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة على أنه "أعمال عنف مسلح طويل بين سلطات حكومية وجماعات مسلحة منظمة، أو بين هذه الجماعات ضمن دولة ما"<sup>87</sup>. والوضع في كل من الصومال والسودان يقع ضمن هذا التعريف، وفي كلتا الحالتين، فإن مستوى الحدة المطلوب راسخ تماماً<sup>88</sup>.

83 Jean Pictet, *Commentary on the Geneva Conventions of 12 August 1949*, Vol. IV, International Committee of the Red Cross, Geneva, 1958, p. 320.

84 لائحة لاهاي المتعلقة بقوانين وأعراف الحرب البرية، التي تم اعتمادها في 18 تشرين الأول/أكتوبر 1907، والتي دخلت حيز النفاذ في 26 كانون الثاني/يناير 1910، المادة 42: "تعتبر أرض الدولة محطّة حين تكون تحت السلطة الفعلية لجيش العدو، ولا يشمل الاحتلال سوى الأراضي التي يمكن أن تمارس فيها هذه السلطة بعد قيامها".

85 انظر، على سبيل المثال:

Michael J. Kelly, *Restoring and Maintaining Order in Complex Peace Operations*, International Humanitarian Law Series, Vol. 2, Martinus Nijhoff Publishers, 1999, p. 151; Adam Roberts, "What is a Military Occupation", *British Yearbook of International Law*, Vol. 55, 1985, p. 253.

86 محكمة العدل الدولية:

ICJ, *Legal Consequences of the Construction of a wall in the Occupied Palestinian Territories*, above note 65, para. 95.

87 ICTY, *Prosecutor v. Dusko Tadic*, Case No. IT-94-1-AR72, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction (Appeals Chamber), 2 October 1995, para. 70.

88 بشأن الصومال، انظر منظمة "مراقبة حقوق الإنسان" (Human Rights Watch)، الحاشية 66 أعلاه، ص. 26-27. وفي حالة دارفور، قالت لجنة التحقيق الدولية إن "شروط (1) وجود جماعات مسلحة منظمة تقاوم ضد السلطات المركزية؛ و(2) سيطرة المتمردين على جزء من الإقليم؛ و(3) قتال طويل، لكي يُعتبر هذا الوضع نزاعاً مسلحاً داخلياً... مستوفاة" – لجنة التحقيق الدولية بشأن دارفور، الحاشية 10 أعلاه، ص. 26.

وتحدد المادة 3 المشتركة في اتفاقيات جنيف معايير الحد الأدنى من الإنسانية التي تلزم الأطراف في نزاع مسلح غير دولي: الأشخاص الذين لا يشتركون مباشرة في الأعمال العدائية يعاملون معاملة إنسانية، ويُحظر الاعتداء على الحياة وعلى الكرامة الشخصية، ويُعتنى بالجرحى والمرضى. ويمكن القول إنَّ هذا يشمل التزامًا بالموافقة على المساعدة الإنسانية وتيسيرها، إذ إنَّ عدم القيام بذلك سوف يهدد بقاء السكان المدنيين (بموجب حظر "الاعتداء على الحياة")<sup>89</sup>. وتنص المادة 3 الفقرة 2 على أنه "يجوز لهيئة إنسانية غير متحيزة، كاللجنة الدولية للصليب الأحمر، أن تعرض خدماتها على أطراف النزاع" - ولكنها لا تلزم الدولة التي تجري الأزمة الإنسانية على إقليمها بقبول العرض.

ويوفر البروتوكول الثاني مزيداً من الحماية الصريحة للمساعدة الإنسانية في النزاعات المسلحة غير الدولية، مع أنَّ له عتبة تطبيق أعلى من المادة 3 المشتركة<sup>90</sup>. وتنص المادة 18 على ما يلي: "تبذل أعمال الغوث ذات الطابع الإنساني والحيادي البحث وغير القائمة على أيِّ تمييز محجف، لصالح السكان المدنيين بموافقة الطرف السامي المتعاقد المعني، وذلك حين يعاني السكان المدنيون من الحرمان الشديد بسبب نقص المدد الجوهري لبقائهم كالأغذية والمواد الطبية".

ويشمل هذا الحكم ضمناً مبدأ الإعانة - أي "أنَّ الدول مسؤولة أساساً عن تنظيم أعمال الغوث"، وأنَّ "جمعيات الغوث ... تتم دعوتها لتلعب دوراً مساعداً، وذلك بمساعدة السلطات على القيام بواجبها"<sup>91</sup>. وبعبارة أخرى، وكما جرى التأكيد مؤخراً من قبل روهان بيريرا من "لجنة القانون الدولي"، فإنَّ "المساعدة الإنسانية ينبغي أن تكون عملاً إعانياً، وألا يتم اتخاذها من جانب واحد أبداً"<sup>92</sup>.

ويوجد هنا تضارب بين عبارات "تبذل أعمال الغوث" و "بموافقة الطرف ..." - أي شرط حصول الوكالة الإنسانية على ترخيص من الدولة المعنية، والالتزام من جانب الدولة بمنح الترخيص. وتذكر اللجنة الدولية في التعليق على البروتوكولين الإضافيين أنَّ "الحقيقة في أنَّ الموافقة مطلوبة لا تعني أنَّ القرار متروك لحرية اتخاذه من قبل الأطراف" و "إذا كان بقاء السكان مهدهاً، وكانت منظمة إنسانية تستوفي الشروط المطلوبة في عدم التحيز وعدم التمييز، وقادرة على معالجة هذا الوضع، فيجب القيام بأعمال الغوث"<sup>93</sup>. وتذكر اللجنة الدولية أيضاً أنَّ رفض أعمال الغوث دون أساس سليم سيكون انتهاكاً للمادة 14 من البروتوكول الثاني التي تحظر استخدام التجويع كأسلوب من أساليب القتال<sup>94</sup>. ولذلك، كحد أدنى، فإنَّ المادة 18 (إذ تقرأ مع المادة 14) تتضمن التزاماً من جانب الدول بقبول الغوث الإنساني إذا كان الوضع على نحو قد يؤدي رفض أعمال الغوث إلى تجويع سكان مدنيين

Ruth Abril Stoffels, "Legal Regulation of Humanitarian Assistance in Armed Conflict: Achievements and Gaps", 89 *International Review of the Red Cross*, Vol. 86, No. 855, September 2004, pp. 519- 520.

90 انظر البروتوكول الإضافي الثاني، المادة 1.

Yves Sandoz et al., *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, Martinus Nijhoff Publishers, 1987, p. 1477.

Rohan Perera, *Statement at the 60th Session of the International Law Commission*, Geneva, 18 July 2008, available at: 92 [www.lankamission.org/content/view/579/](http://www.lankamission.org/content/view/579/) (last visited 28 May 2008).

Sandoz et al., above note 91, p. 1479. 93

94 المرجع نفسه.



أو إلى تهديد بقائهم. وفي ما عدا هذه الظروف، فإنّ قراءة دقيقة للمادة 18 لا توجي بوجود التزام من جانب الدولة بقبول أو تيسير الغوث الإنساني.

إنّ الصومال ليست طرفاً في البروتوكول الثاني؛ ولذلك فإنّ المساعدة الإنسانية في الصومال لا تحميها سوى المعايير الدنيا المبيّنة في المادة 3 المشتركة. أما السودان فهو طرف في البروتوكول الثاني، ولذلك فإنّ المساعدة الإنسانية في دارفور تحميها المادة 3 المشتركة والمادة 18، شريطة إثبات أنّ جماعات مسلحة تحت سيطرة الدولة هي في نزاع مع جماعات مسلحة أخرى تمارس تحت قيادة مسؤولة سيطرة على أرض تمكنها من القيام بعمليات عسكرية متواصلة ومنسقة، وتستطيع تنفيذ البروتوكول الثاني.<sup>95</sup>

وذكر فريق الخبراء بشأن السودان في عام 2008 أنّ غالبية مجموعات المتمردين المنشقة في دارفور كانت تفتقر إلى قيادة وهياكل سيطرة واضحة<sup>96</sup>. مع ذلك، وفي ضوء ما توصلت إليه لجنة التحقيق من أنّ جماعات المتمردين قد مارست منذ عام 2003 سيطرة الأمر الواقع *de facto* على بعض مناطق دارفور<sup>97</sup>، فمن المحتمل أنه يمكن اعتبار أنّ جماعات المتمردين الرئيسية، على الأقل، لديها قيادة وسيطرة كافية، مما يجعل النزاع يقع ضمن نطاق البروتوكول الثاني. وبخصوص ميليشيا الجنجاويد، فإنّ النتائج التي توصلت إليها لجنة التحقيق من أنّ هناك "روابط واضحة بين الدولة والميليشيات"<sup>98</sup>، وأنّ الجنجاويد تلقوا أسلحة وذخائر من سلطات مدنية عليا ومن القوات المسلحة التابعة للحكومة<sup>99</sup>، تشير إلى أنه يكاد يكون من المؤكد أنّ الجنجاويد يمكن اعتبارهم "ضمن السيطرة الكاملة" للدولة – وبالتالي يستوفون معيار مستوى تطبيق البروتوكول الثاني. ومن ثمّ، فإنّ أطراف النزاع في دارفور هي في الحد الأدنى ملزمة بالمادة 3 المشتركة في اتفاقيات جنيف، ويقدر ما يشمل النزاع جماعات مسلحة منظمة هي في نزاع مع القوات المسلحة للدولة، فإنّ الأطراف ملزمة أيضاً بالبروتوكول الثاني. وفي كلتا الحالتين، وكما تم ذكره آنفاً، فإنّ الالتزام بالموافقة على المساعدة الإنسانية وتيسيرها يقتصر على الأوضاع التي يمكن عدم القيام فيها بأعمال المساعدة الإنسانية أن يهدد بقاء سكان مدنيين.

وبالإضافة إلى المادة 3 المشتركة والبروتوكول الثاني، فإنّ تنظيم المساعدة الإنسانية في النزاعات المسلحة غير الدولية يحميها أيضاً القانون الدولي العرفي. وعلى وجه التحديد، فإنّ الالتزام باحترام وحماية العاملين في مجال الغوث الإنساني، والأعيان المستخدمة للغوث الإنساني، والالتزام بالسماح بالمرور السريع ودون إعاقة للغوث الإنساني، والالتزام بتيسير ذلك الغوث الذي يتسم بطابع غير متحيز، ويتم دون أيّ تمييز محجف (ويخضع لحق الدولة في المراقبة)، هي التزامات تصنفها اللجنة الدولية من قواعد القانون الدولي العرفي، وتطبق في جميع النزاعات<sup>100</sup>. وبخصوص الالتزام

95 بلغة البروتوكول الإضافي الثاني، المادة 1.

96 مجموعة الخبراء بشأن السودان، الحاشية 14 أعلاه، ص. 53.

97 لجنة التحقيق الدولية بشأن دارفور، الحاشية 10 أعلاه، ص. 26.

98 المرجع نفسه، ص. 33.

99 المرجع نفسه، ص. 36.

100 هنركس ودوزوالد – بك، الحاشية 5 أعلاه، ص. 105، و193.

باحترام العاملين في مجال الغوث الإنساني وحمايتهم، ذكرت اللجنة الدولية في الدراسة التي أعدها عام 2005 بشأن قواعد القانون الدولي الإنساني العرفي أنّ هذا الالتزام هو التزام "نتيجة منطقية لحظر التجويع، ... وللقاعدة التي تنص على وجوب جمع الجرحى والمرضى والعناية بهم"، لأنّ أمن العاملين في مجال الغوث الإنساني والأعيان المستخدمة للغوث الإنساني هو "شرط لا غنى عنه من أجل تسليم الغوث الإنساني للسكان المدنيين المحتاجين الذين تتهددهم المجاعة"<sup>101</sup>.

وتذكر دراسة اللجنة الدولية في شأن مسألة الموافقة على المساعدة الإنسانية أنه: "لا يجوز رفض الموافقة لأسباب تعسفية. ويكون الطرف ملزماً بالموافقة إذا ثبت أنّ سكاناً مدنيين يهددهم الجوع، وباستطاعة منظمة إنسانية معالجة الوضع بتوفير أعمال الغوث على أساس غير منحاز ودون تمييز"<sup>102</sup>.

وهذا يعيدنا إلى موقف يشبه إلى حد كبير ما جاء في البروتوكول الثاني (كما فسرتة اللجنة الدولية) - أي أنّ الدول ملزمة بالموافقة على الغوث الإنساني إذا كان الوضع يمكن أن يؤدي في حال حجب تلك الموافقة إلى تجويع السكان أو تهديد بقائهم.

وينظر القسم التالي من البحث في ما إذا كان قد جرى مزيد من تعزيز التنظيم القانوني للمساعدة الإنسانية من خلال الإجماع الدولي في السنوات الأخيرة - كما يتجلى في ممارسة الدول، وقرارات الجمعية العامة ومجلس الأمن - على أنّ القانون الدولي العرفي يتضمن الآن التزاماً بالموافقة على المساعدة الإنسانية وتيسيرها، بغض النظر عما إذا كان رفض تلك المساعدة يمكن أن يهدد بتجويع سكان مدنيين.

ولكي يكتسب مبدأ قانوني وضع قانون دولي عرفي، فقد جرت العادة على اشتراط وجود ممارسة متسقة وعامة بين الدول الملتزمة بالقاعدة، وأن يكون هناك دليل على أنّ الممارسة قد نفذت بناءً على الاعتقاد بأنّ الممارسة إلزامية (مبدأ الاعتقاد القانوني *opinio juris*)<sup>103</sup>، وبعد قرار محكمة العدل الدولية في قضية الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا وضدها، فإنّ دليل الاعتقاد القانوني *opinio juris* يمكن استخلاصه من المعاهدات، وكذلك من الصكوك غير الملزمة من مثل الإعلانات وقرارات الجمعية العامة<sup>104</sup>، وقد أكدت محكمة العدل الدولية في تلك القضية أنّ "تأثير الموافقة في نص هذه القرارات ... يمكن أن يُفهم على أنه قبول بصحة القاعدة أو مجموعة القواعد المعلنة في القرار"<sup>105</sup>.

101 المرجع نفسه، ص. 105.

102 المرجع نفسه، ص. 197.

103 محكمة العدل الدولية:

ICJ, *North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Germany v. Denmark; Federal Republic of Germany v. The Netherlands)*, Judgment, ICJ Reports 1969, para. 77.

104 محكمة العدل الدولية:

ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Judgment, ICJ Reports 1986, para. 188.

105 المرجع نفسه. رأيت محكمة العدل الدولية أنّ قبول الأطراف بالقرارات والإعلانات دليل على اعتقاد قانوني *opinio juris* كافٍ لدعم وجود قاعدة من قواعد القانون الدولي العرفي.

وإذا كان يمكن حقاً الاستدلال على الاعتقاد القانوني *opinio juris* من قبول قرارات الجمعية العامة والإعلانات غير الملزمة، فهل يمكن القول إنَّ هناك دليلاً كافياً لدعم وجود قاعدة جديدة من قواعد القانون الدولي العرفي تطلب إلى الدول أن توافق وتيسر المساعدة الإنسانية، سواء أكان رفض هذه المساعدة يمكن أن يهدد سكانا مدنيين بالتجويع أم لا؟  
ووضعت الجمعية العامة في عام 1991 "المبادئ التوجيهية" التالية لتنسيق المساعدة الإنسانية:

3. ينبغي احترام سيادة الدول ... احتراماً كاملاً ... وينبغي أن توفر المساعدة الإنسانية بموافقة البلد المتضرر ...
4. تتحمل كل دولة في المقام الأول مسؤولية الاعتناء بضحايا ... حالات الطوارئ ... التي تقع في أراضيها. ومن ثم تؤدي الدولة المتضررة الدور الرئيسي في الشروع بالمساعدة الإنسانية وتنظيمها وتنسيقها وتنفيذها داخل أراضيها.
6. يُطلب إلى الدول التي يحتاج سكانها إلى المساعدة الإنسانية إلى تسهيل عمل هذه المنظمات في الاضطلاع بالمساعدة الإنسانية...<sup>106</sup>.

وقد تم "التذكير" بهذه المبادئ التوجيهية في قرارات متعاقبة للجمعية العامة بشأن تنسيق المساعدة الإنسانية وسلامة وأمن العاملين في المجال الإنساني. ومع ذلك، فمن المثير للاهتمام الإشارة إلى أنه، وبإستثناء القرار 194/51 (1996)<sup>107</sup>، لم تتم إعادة التأكيد صراحة على ضرورة الموافقة من جانب الدولة المعنية. فالقرارات تدين تكراراً الأعمال التي تمنع العاملين في المجال الإنساني من أداء مهامهم الإنسانية، أو عدم القيام بأعمال تتيح لهم ذلك، وتدعو الدول والأطراف الأخرى للتعاون مع الوكالات الإنسانية، وكفالة الوصول الآمن ودون عوائق للعاملين في المجال الإنساني، وضمان تقديم الإمدادات والتجهيزات<sup>108</sup>. ومن الممكن أن نخلص إلى أنه في حين لم تذهب الجمعية العامة بعيداً في إلغاء شرط الحصول على الموافقة من جانب الدولة المضيفة، إلا أنَّ شرط الموافقة تضاعلت أهميته بالنسبة للمبادئ المنافسة الأخرى التي تم تبنيها في عام 1991 (مسؤولية الدولة في حماية الضحايا، وأهمية تيسير عمل المنظمات الإنسانية).

وقد اتخذ مجلس الأمن نهجاً أقوى قليلاً بخصوص الالتزام بتيسير المساعدة الإنسانية من جانب الدول - في النزاعات المسلحة غير الدولية فضلاً عن النزاعات المسلحة الدولية. وأصدر مجلس الأمن في عام 1996 سلسلة قرارات بشأن ليبيريا، تدين الهجمات على المنظمات والوكالات

106 القرار بشأن تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ، قرار الجمعية العامة 182/46 (1991)، الملحق.

107 القرار بشأن تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ، قرار الجمعية العامة 194/51 (1996).

108 انظر، على سبيل المثال، القرار بشأن تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ، قرار الجمعية العامة 168/47 (1992) ("إذ تؤكد ضرورة توفير الحماية الكافية للموظفين الذين يضطهون بدور في العمليات الإنسانية، وفقاً لأعراف القانون الدولي ومبادئه ذات الصلة")؛ والقرار بشأن تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ، قرار الجمعية العامة 194/51 (1996) ("إذ تؤكد بقوة الحاجة الماسة لكفالة واحترام وتعزيز القانون الإنساني الدولي، ومبادئه وقواعده، وسلامة موظفي المساعدة الإنسانية وضرورة قيام الدول التي يحتاج سكانها إلى المساعدة الإنسانية بتيسير عمل المنظمات الإنسانية لدى تقديم المساعدة الإنسانية")؛ والقرار بشأن سلامة وأمن العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية وحماية موظفي الأمم المتحدة، قرار الجمعية العامة 95/62 (2007) (تدعو جميع الدول والأطراف في حالات الطوارئ الإنسانية المعقدة ... في البلدان التي يعمل فيها عاملون في مجال تقديم المساعدة الإنسانية، ... التعاون التام مع ... الوكالات الإنسانية ... لكفالة الوصول الآمن ودون عوائق للعاملين في المجال الإنساني وتقديم الإمدادات والتجهيزات).

الدولية التي تقدم المساعدة الإنسانية، وتطلب "حرية الحركة لـ... المنظمات الدولية، وسلامة تقديم المساعدة الإنسانية"<sup>109</sup>. وأصدر مجلس الأمن في السنوات الأخيرة قرارات تطلب الوصول الإنساني وتقديم المساعدة الإنسانية بشكل كامل ودون عوائق في الصومال<sup>110</sup>، وتشدد على أهمية كفالة سبل الوصول الإنساني الآمن ودون عوائق للعاملين في المجال الإنساني في أفغانستان<sup>111</sup>، وتدعو جميع الأطراف في السودان لتوفير "الدعم والحماية لجميع العمليات الإنسانية والعاملين فيها وتيسيرها"<sup>112</sup>، وفي حالة العراق، تحت "جميع من يعينهم الأمر، على السماح، حسب ما ينص عليه القانون الإنساني الدولي... بوصول موظفي المساعدة الإنسانية بصورة كاملة دون عوائق إلى كل من هم في حاجة إلى المساعدة، والقيام، ما أمكن، بتوفير جميع التسهيلات الضرورية لعملياتهم"<sup>113</sup>. وفي حين تواصل القرارات التأكيد من جديد على سيادة الدولة المعنية وسلامتها الإقليمية، إلا أن مجلس الأمن يبدو أنه قد اتخذ موقفاً بأن الموافقة ليست شرطاً مطلقاً للاضطلاع بعمليات الغوث الإنساني، وبأن الدول المعنية ملزمة بالقيام بكل ما بوسعها لتيسير هذا الغوث. وتطلب الوصول الإنساني دون عوائق لم يتم قصره صراحة على الأوضاع التي يمكن أن يؤدي رفض هذه المساعدة فيها إلى تجويع السكان المدنيين أو تهديد بقائهم.

وبالتالي، هل يمكن القول إن قرارات الجمعية العامة ومجلس الأمن، إلى جانب سلوك الدول وغير ذلك من تصريحات رسمية<sup>114</sup>، توفر دليلاً على قاعدة من قواعد القانون الدولي العرفي تقتضي من الدول تيسير المساعدة الإنسانية، سواء أكان هذا الرفض سيؤدي إلى تجويع سكان مدنيين أو تهديد بقائهم أم لا؟ وبالتأكيد فإن من المعقول القول إن اعتماد الدول لسلسلة من القرارات التي تطالب بالوصول الإنساني (وفي حالة العراق، تعترف ضمناً بأن القانون الدولي الإنساني يقتضي وصول العاملين في المجال الإنساني بصورة كاملة ودون عوائق)<sup>115</sup> يمثل الاعتقاد القانوني *opinio juris* اللازم لدعم هذا الادعاء.

بيد أن الأكثر صعوبة هو شرط أن يكون سلوك الدول وفقاً للمادة المزعومة. والدول التي كانت موضع القرارات التي تدعو إلى توفير تقديم آمن ودون عوائق للمساعدة الإنسانية كانت أقل من متسقة في التزامها. فالأطراف والحركات والفصائل في الصومال لم تتخذ كافة التدابير اللازمة

109 قرار بشأن الحالة في ليبيريا (1996) SC/Res/104 : قرار بشأن الحالة في ليبيريا (1996) SC/Res/1059؛ قرار بشأن الحالة في ليبيريا (1996) SC/Res/1071 : قرار بشأن الحالة في ليبيريا (1996) SC/Res/1083.

110 قرار بشأن الحالة في الصومال (2007) SC/Res/1744 : قرار بشأن الحالة في الصومال (2007) SC/Res/1772؛ قرار بشأن الحالة في الصومال (2008) SC/Res/1801 : قرار بشأن الحالة في الصومال (2008) SC/Res/1814؛ قرار بشأن الحالة في الصومال (2008) SC/Res/1844؛ قرار بشأن الحالة في الصومال (2009) SC/Res/1863 : قرار بشأن الحالة في الصومال (2009) SC/Res/1872.

111 قرار بشأن الحالة في أفغانستان (2008) SC/Res/1806 : قرار بشأن الحالة في أفغانستان (2009) SC/Res/1868.

112 قرار بشأن السودان (2009) SC/Res/1870.

113 قرار بشأن الحالة في العراق (2007) SC/Res/1770.

114 تشير دراسة اللجنة الدولية إلى أن الالتزام بالسماح بحرية مرور إمدادات الغوث تتضمنه كتيبات عسكرية وغير ذلك من تصريحات رسمية وممارسة تطبيق في النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية على حد سواء - انظر هنكترس ودوزوالد - بك، الحاشية 5 أعلاه، ص. 195 (نقلاً عن الكتيبات العسكرية لكولومبيا، وألمانيا، وإيطاليا، وكينيا، مع الإشارة إلى تصريحات من ألمانيا، ونيجيريا، والولايات المتحدة، ويوغوسلافيا).

115 قرار بشأن الحالة في العراق (2007) SC/Res/1770.

لتيسير تقديم المساعدة الإنسانية بعد قرارات مجلس الأمن الأخيرة؛ والوصول الإنساني إلى السكان الذين هم بحاجة للمساعدة في أفغانستان كان يمكن اعتباره أي شيء إلا الوصول الآمن ودون عوائق، وذلك منذ إصدار القرارين في 2008-2009؛ والوكالات الإنسانية التي طردت من دارفور في أوائل عام 2009، لم يتم منحها الإذن باستئناف عملياتها. مع ذلك، فإنّ عدم الامتثال ليس بالضرورة ضاراً بالادعاء بأنّ قاعدة ما لها وضع القانون الدولي العرفي<sup>116</sup>. وفي قضية نيكاراغوا، رأّت محكمة العدل الدولية أنه:

”من أجل استنتاج وجود قواعد عرفية، ترى المحكمة أنه يكفي أن يكون سلوك الدول، بشكل عام، متسقاً مع هذه القواعد، وأنّ الحالات التي يكون فيها سلوك الدول متعارضاً مع قاعدة معيّنة، ينبغي أن تتم معالجتها عموماً على أنها انتهاكات لتلك القاعدة، وليست مؤشرات على إقرار قاعدة جديدة“<sup>117</sup>.

أما بالنسبة للالتزام ”بالسماح بالمرور السريع دون عوائق للغوث الإنساني وتيسيره ... الخاضع للحق في الرقابة [من قبل الدولة المضيفة]“ وجدت دراسة للجنة الدولية أنّ ”الممارسة المناقضة تمت إدانتها عموماً في شأن النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية على حد سواء“<sup>118</sup>. وتواصلت في السنوات الأخيرة الإدانات الدولية للممارسة المناقضة، كما تبين من قرارات مجلس الأمن المشار إليها أعلاه، وبشكل صريح في القرار 1844 بشأن الحالة في الصومال، الذي فرض فيه مجلس الأمن عقوبات، من بين أمور أخرى، على الأفراد والكيانات ”الذين يحدد [مجلس الأمن] أنهم ... عرقلوا إيصال المساعدات الإنسانية إلى الصومال، أو الحصول عليها، أو توزيعها داخله“<sup>119</sup>. وبالتالي، فمن المعقول التأكيد أنّ عرقلة المساعدة الإنسانية - سواء هدّدت أم لم تهدد بقاء سكان مدنيين - تعدّ عموماً انتهاكاً للقانون الدولي الإنساني.

ويمكن القول، بالتالي، إنّ هناك ما يكفي من الاعتقاد القانوني *opinio juris* وممارسة الدول لدعم الادعاء بأنّ هناك التزاماً في القانون الدولي العرفي للموافقة على المساعدة الإنسانية وتيسيرها، في النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية على حد سواء، سواء أكان رفض تلك المساعدة يمكن أن يؤدي إلى تجويع سكان مدنيين أو تهديد بقائهم أم لا.

### المساعدة الإنسانية في القانون الدولي لحقوق الإنسان

لقد انعكس التطبيق الموازي لقانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني في العديد من قرارات مجلس الأمن ولجنة حقوق الإنسان ومجلس حقوق الإنسان وجميعها تحت أطراف النزاعات على احترام وتعزيز التزاماتهم والامتثال لها بموجب قانون حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني على حد

116 انظر:

Theodor Meron, "Revival of Customary Humanitarian Law", *American Journal of International Law*, Vol. 99, No. 4, October 2005, p. 817.117 محكمة العدل الدولية: ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, above note 104, para. 186.

118 هنكس وديوزال-بك، الحاشية 5 أعلاه، ص. 195.

119 قرار بشأن الحالة في الصومال (2008) SC/Res/1844.

سواء<sup>120</sup>. كما أكدت محكمة العدل الدولية أيضاً أنّ أحكام قانون حقوق الإنسان تستمر في الانطباق في أوقات النزاع المسلح ما لم ينتقص منها بصورة مشروعة، بناء على حالة طوارئ وطنية<sup>121</sup>. بيد أنه لم يكن هناك اعتراف صريح بأنّ تطبيق قانون حقوق الإنسان في أوقات النزاع المسلح يشمل التزامات الحكومات بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية قبل نظر محكمة العدل الدولية في قضية *الجدار* عام 2004. فقد أعلنت المحكمة في تلك القضية أنّ تشييد إسرائيل حاجزاً أمنياً في الأراضي الفلسطينية المحتلة شكّل انتهاكاً للالتزامات بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وعلى وجه التحديد الالتزام باحترام الحق في مستوى معيشي لائق. ورأت المحكمة أنّ إسرائيل لم يكن يحق لها أن تنتقص من أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لأنّ "الحماية الممنوحة من قبل اتفاقيات حقوق الإنسان لا تنقطع في حالة النزاع المسلح، إلا من خلال مفعول الأحكام الخاصة بالانتقاص من النوع المدرج في المادة 4 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية<sup>122</sup>. ومن ثمّ، فإنّ الدول ملزمة في حالات النزاع المسلح بالتقيد بمجموعة التزاماتها الكاملة بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، بما في ذلك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ويتضمن القانون الدولي لحقوق الإنسان عدداً من الأحكام ذات الصلة بحماية المساعدة الإنسانية. فالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب ("الميثاق الإفريقي") يحميان الحق في الحياة<sup>123</sup>، في حين تحمي اتفاقية حقوق الطفل حق الطفل في الحياة، وتنص على أنّ الدول تكفل إلى أقصى حد ممكن بقاء الطفل ونموه<sup>124</sup>. وقالت اللجنة الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية إنّ الحق في الحياة "لا يمكن فهمه بصورة صحيحة على نحو تقييدي"، وإنّ حماية هذا الحق تتطلب من الدول أن "تعتمد تدابير إيجابية"<sup>125</sup>. والدول الأطراف في هذه الاتفاقيات (السودان والصومال هما طرفان في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والميثاق الإفريقي، كما أنّ السودان هو أيضاً طرف في اتفاقية حقوق الطفل) لديها بالتالي التزام بقبول الغوث الإنساني، وربما أيضاً تيسيره فعلياً، إذا كان الوضع في حال عدم القيام بذلك قد يهدد بقاء أولئك الذين هم ضمن أقاليمها أو خاضعون لولاياتها. وهذا مشابه للالتزام بموجب المادة

120 انظر قائمة بقرارات مجلس الأمن ولجنة حقوق الإنسان ومجلس حقوق الإنسان التي تؤكد التطبيق الموازي لقانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني في أوقات النزاع المسلح:

Rebecca Barber, "Protecting the Right to Housing in the Aftermath of Natural Disaster: Standards in International Human Rights Law", *International Journal of Refugee Law*, Vol. 20, No. 3, October 2008, pp. 436-7.

121 انظر محكمة العدل الدولية:

ICJ, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, above note 65.

122 المرجع نفسه، الفقرة 106.

123 العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، عُرض للتوقيع في 16 كانون الأول/ديسمبر 1966، ودخل حيز النفاذ في 23 آذار/مارس 1976، المادة 6؛ الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (الميثاق الإفريقي) عُرض للتوقيع في 27 حزيران/يونيو 1981، ودخل حيز النفاذ في 21 تشرين الأول/أكتوبر 1986.

124 اتفاقية حقوق الطفل، عُرضت للتوقيع في 20 تشرين الثاني/نوفمبر 1989، ودخلت حيز النفاذ في 2 أيلول/سبتمبر 1990، المادة 6.

125 اللجنة الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية، *التعليق العام رقم 6: الحق في الحياة (المادة 6 من العهد)*، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الدورة الستون، (UN Doc. HRI/Gen/1/Rev.7 (1982), para. 5).

18 من البروتوكول الثاني والقانون الدولي الإنساني العرفي، ومفاده أن الدول يجب أن توافق على الغوث الإنساني إذا كان حجب الموافقة قد يؤدي إلى تجويع السكان أو تهديد بقائهم.

ويمكن القول إن الأحكام المدرجة في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (السودان والصومال هما طرفان فيه)، وفي الميثاق الإفريقي، ذات الصلة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية توفر حماية أكثر رحابة للمساعدة الإنسانية. ويقرّ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية "بحق كل شخص في مستوى معيشي كاف ... يوفر ما يفي بحاجته من الغذاء والكساء والمأوى"<sup>126</sup>، وبالحق في التحرر من الجوع<sup>127</sup>. كما يُقرّ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والميثاق الإفريقي، بالحق في التمتع بأعلى مستوى من الصحة الجسمية والعقلية يمكن بلوغه<sup>128</sup>.

وبخلاف أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية واتفاقية حقوق الطفل ومعظم الأحكام في الميثاق الإفريقي، التي تفرض التزامات فورية على الدول الأطراف بكفالة إعمال كامل للحقوق المنصوص عليها في كل من هذه الاتفاقيات، فإنّ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ينص على التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق بأقصى ما تسمح به الموارد المتاحة للدولة<sup>129</sup>. فالمادة 2(الفقرة 1) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تلزم الدول بأن:

"تتخذ، بمفردها وعن طريق المساعدة والتعاون الدوليين، ... وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، ما يلزم من خطوات لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق المعترف بها في هذا العهد، سالكة بذلك جميع السبل المناسبة ...".

والإشارة في المادة 16 من الميثاق الإفريقي إلى التمتع "بأفضل حالة يمكنه الوصول إليها" من الصحة البدنية والعقلية تعني ضمناً أنّ هذا الالتزام ينبغي تفسيره بعبارات مشابهة<sup>130</sup>.

بيد أنّ اللجنة الخاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أوضحت أنه في حين يسمح العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عمومًا بالتمتع الفعلي التدريجي بالحقوق، إلا أنّ الدول الأطراف عليها التزام فوري بكفالة أداء "المستويات الأساسية الدنيا" لكل حق من الحقوق المنصوص عليها في العهد:

126 العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عُرض للتوقيع في 16 كانون الأول/ديسمبر 1966، ودخل حيز النفاذ في 3 كانون الثاني/يناير 1976، المادة 11 الفقرة 1.

127 العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة 11(الفقرة 2).

128 العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة 12: الميثاق الإفريقي، المادة 16.

129 اللجنة الخاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية:

*General Comment No. 3: The Nature of States Parties Obligations (Art 2(1) of the Covenant)*, UN ESCOR, Comm. Economic, Social and Cultural Rights, 5th sess., Annex 3, UN Doc. E/1991/23 (1990), para. 1.

Chidi Anselm Odinkalu, "Analysis of Paralysis or Paralysis by Analysis? Implementing Economic, Social and Cultural Rights under the African Charter on Human and Peoples' Rights" *Human Rights Quarterly*, Vol. 23, May 2001, p. 327, at p. 349.

”وبالتالي، على سبيل المثال، فالدولة الطرف التي فيها أيّ عدد كبير من الأفراد محرومين من المواد الغذائية الأساسية أو الرعاية الصحية الأولية الأساسية أو المأوى والسكن الأساسي أو أبسط أشكال التعليم، هي، من حيث الظاهر *prima facie*، متخلفة عن الوفاء بالتزاماتها بموجب العهد... [و] يجب أن تثبت أنها بذلت كل جهد لاستعمال كل الموارد المتاحة لها في مسعى للوفاء بتلك الالتزامات الدنيا، باعتبارها مسألة ذات أولوية“<sup>131</sup>.

وتشير عبارة: ”بأقصى ما تسمح به الموارد المتاحة لها“ إلى الموارد الموجودة ضمن الدولة وكذلك ”الموارد المتاحة من المجتمع الدولي من خلال التعاون والمساعدة الدوليين“<sup>132</sup>. وهكذا، فإنّ الدولة الطرف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تتخلف عن توفير المواد الغذائية الأساسية أو الرعاية الصحية الأولية الأساسية أو المأوى والسكن البسيط أو أبسط أشكال التعليم تعتبر أنها تنتهك التزاماتها ما لم تستطع أن تثبت أنها بذلت كل جهد لاستعمال كل الموارد المتاحة لها - بما في ذلك المساعدة الدولية - في مسعى للوفاء بالتزاماتها. وسيتم البحث أدناه في الالتزامات الأساسية الدنيا التي تنجم عن الحق في الغذاء الكافي والماء، كمثال على أهمية التزامات الدول فيما يخص الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لحماية المساعدة الإنسانية.

والحق في الغذاء الكافي ”يتحقق عندما يكون لدى كل رجل، وامرأة، وطفل ... إمكانية الوصول المادي والاقتصادي في كل الأوقات للغذاء الكافي، أو وسائل الحصول عليه“<sup>133</sup>. وفي حين أنّ هناك إقرارًا بأنّ الحق في الغذاء يجب أن يتحقق تدريجيًا، إلا أنّ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أكد أنّ الدول لديها ”التزام أساسي باتخاذ ما يلزم من تدابير لتلطف وتخفف من الجوع ... حتى في أوقات الكوارث الطبيعية أو غير ذلك من الكوارث“<sup>134</sup>. ومن أجل الوفاء بهذا الالتزام الأساسي، يجب على الحكومات كفالة أن يكون لدى كل شخص ضمن ولاية كل منها ”الوصول إلى ما يكفي من الحد الأدنى من الغذاء الأساسي المناسب والأمن غذائيًا لضمان تحررهم من الجوع“<sup>135</sup>. ولتحديد ما إذا كانت الأفعال التي تقوم بها حكومة معينة، أو الامتناع عن القيام بما يلزم، ترقى إلى انتهاك للحق في الغذاء، فإنّ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يذكر أنه:

”من المهم التمييز بين عدم القدرة لدولة طرف على الامتثال وعدم الرغبة في ذلك ... فالدولة التي تدعي أنها غير قادرة على الاضطلاع بالتزاماتها... تتحمل عبء إثبات أنّ هذا هو الحال، وأنها سعت دون نجاح للحصول على دعم دولي لكفالة توفر الغذاء الضروري وإمكانية الوصول إليه“<sup>136</sup>.

131 العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 3، الحاشية أعلاه 129.

132 المرجع نفسه، الفقرة 13.

133 العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 12: الحق في الغذاء الكافي

CESCR, General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art 11 of the Covenant), UN ESCOR, CESCR, 20th sess., UN Doc. E/C. 12/1999/5 (1999), para. 6.

134 المرجع نفسه، الفقرة 6.

135 المرجع نفسه، الفقرة 14.

136 المرجع نفسه، الفقرة 17.



وهناك أفعال كاختطاف قوافل المواد الغذائية وطلبات الابتزاز وتأخير المواد الغذائية المعدة للتوزيع على السكان المدنيين في الجمارك، أو أي شكل آخر من أشكال المضايقة أو التقييد الذي يفرض على وكالات دولية تشارك في برامج غذاء أو تغذية – وبقدر ما يمكن أن تعزى تلك الأفعال للحكومة – يمكن القول إنها تمثل انتهاكات واضحة للالتزامات الأساسية الدنيا إزاء الحق في الغذاء. وبالإضافة إلى ذلك، فحيث لا يستطيع السكان الوصول إلى الحد الأدنى من الغذاء الأساسي لكفالة تحررهم من الجوع، كما هو الحال في كل من الصومال ودارفور (طفل من بين كل ستة أطفال في الصومال يعاني من سوء التغذية الحاد<sup>137</sup>؛ وأقل من طفل من بين كل ستة أطفال في دارفور يعاني من سوء التغذية<sup>138</sup>)، يمكن اعتبار الحكومة المعنية أنها تنتهك التزاماتها ما لم تستطع إثبات أنها سعت دون نجاح للحصول على دعم دولي لكفالة توفر الغذاء وإمكانية الوصول إليه.

كما أقرت اللجنة الخاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بأن حق الإنسان في الماء يقع ضمن الحماية الممنوحة في المادة 11 (الفقرة 1) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لأنّ "الحق في الماء يقع بشكل واضح ضمن فئة الضمانات الضرورية لضمان مستوى معيشي لائق"<sup>139</sup>. والحق في الماء يعني الحق في "ماء كافٍ وصالح ومقبول ويمكن الوصول إليه والحصول عليه مادياً للاستخدام الشخصي والمنزلي"<sup>140</sup>. وكما هو الحال مع الحق في الغذاء، فمن المسلم به أنّ التحقيق الفعلي للحق في الماء خاضع للموارد المتاحة للدولة، وعلى هذا النحو، فإنّ هذا الحق يمكن تحقيقه تدريجياً<sup>141</sup>. ومع ذلك، فقد حددت اللجنة الخاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عدداً من الالتزامات الأساسية الدنيا الخاصة بالماء، والتي لها مفعول فوري<sup>142</sup>، مع الإشارة إلى أنه "لا يمكن الانتقاص منها"، وعلى هذا النحو، فإنّ عدم الامتثال (على أساس عدم وجود الموارد المتاحة، على سبيل المثال) لا يمكن تبريره<sup>143</sup>.

وكما هو الحال مع الحق في الغذاء، فقد ذكرت اللجنة الخاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أنه في تحديد ما إذا كان هناك انتهاك للحق في الماء، ينبغي التمييز بين عدم

137 وحدة تحليل الأمن الغذائي في الصومال:

Food Security Analysis Unit Somalia, *Food Security & Nutrition: Special Brief – Post Deyr 08/09 Analysis*, 11 February 2009, p. 11, available at [http://www.reliefweb-int/rw/RWFiles2009-nsf/FilesByRWDocUnidFilename/JBRN-7P6GW3-full\\_report.pdf/File/full\\_report.pdf](http://www.reliefweb-int/rw/RWFiles2009-nsf/FilesByRWDocUnidFilename/JBRN-7P6GW3-full_report.pdf/File/full_report.pdf) (last visited 3 June 2009).

138 مركز أنباء الأمم المتحدة:

UN News Centre, *New UN Survey Reveals Alarming Malnutrition Rates Among Darfur's Children*, Press Release, 28 December 2007, available at: [www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=25178&Cr=sudan&Cr1](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=25178&Cr=sudan&Cr1) (last visited 24 February 2009).

139 اللجنة الخاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 15: الحق في الماء:

CESCR, *General Comment No. 15: The Right to Water (Arts 11 and 12 of the Covenant)*, UN ESCOR, CESCR, 29th sess., Agenda Item 3, UN Doc. E/C. 12/2002/1 (2002), para. 3.

140 المرجع نفسه، الفقرة 2.

141 المرجع نفسه، الفقرة 17.

142 وتشمل هذه الالتزامات: الالتزام بكفالة الوصول على الحد الأدنى من الكمية الضرورية من الماء الكافي والصالح للاستعمال الشخصي والمنزلي للحؤول دون الإصابة بالأمراض؛ والالتزام بكفالة الوصول للمادي والمرافق التي تزود بالماء الكافي والصالح المنتظم على مسافة معقولة ودون انتظار لفترات تعجيزية؛ والالتزام بكفالة الوصول إلى المرافق الصحية الكافية. المرجع نفسه، الفقرة 37.

143 المرجع نفسه، الفقرة 40.

قدرة الدولة على الامتثال لالتزاماتها وعدم الرغبة في ذلك<sup>144</sup>. فحيث تكون الدولة غير قادرة على توفير ماء كافٍ وصالح ومقبول ويمكن الوصول إليه والحصول عليه مادياً، فسوف تعتبر أنها تنتهك التزاماتها ما لم تستطع إثبات أنها بذلت ما بوسعها لاستعمال كل الموارد المتاحة للوفاء بالتزاماتها<sup>145</sup>. وإذا تم اتخاذ أية "تدابير تراجعية متعمدة" لتقييد الحق في الماء، فسوف تتحمل الدولة عبء إثبات أن هذه التدابير "مبررة حسب الأصول، بالإشارة إلى كامل الحقوق المنصوص عليها في العهد، في سياق الاستعمال الكامل لأقصى الموارد المتاحة للدولة الطرف"<sup>146</sup>. ومرة أخرى، فإن أي نوع من الهجمات أو المضايقة أو القيود المفروضة على الوكالات الإنسانية أو العاملين في توفير الماء للناس الذين لم تتحقق حقوقهم في الماء فعلياً بشكل كامل حتى الآن - وبقدر ما يمكن أن يُعزى ذلك السلوك لدولة طرف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية - يشكل انتهاكاً للالتزامات تلك الدولة في اتخاذ الخطوات اللازمة لإنجاز التحقيق الفعلي الكامل تدريجياً للحق في الماء.

وبالتالي، يمكن القول إن القانون الدولي لحقوق الإنسان، وبخاصة حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يوفر حماية موضوعية للمساعدة الإنسانية أكثر مما يوفره القانون الدولي الإنساني، في الحالات التي يمكن أن تعزى القيود المفروضة على المساعدة الإنسانية لدول أطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (ولكن حيث تتم إعاقة المساعدة الإنسانية من قبل جهات فاعلة من غير الدول، فإن انطباق القانون الدولي لحقوق الإنسان يكون أكثر عرضة للشك). والدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ملزمة باستعمال أقصى الموارد المتاحة لها، بما في ذلك المساعدة الدولية، للتحقيق الفعلي تدريجياً للحق في مستوى معيشي لائق، وفي أعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه، وملزمة أيضاً بكفالة المستويات الأساسية الدنيا المحددة لهذه الحقوق فوراً. ويجب على الدول التحرك "بسرعة وفعالية قدر الإمكان" نحو التحقيق الفعلي للحقوق<sup>147</sup>، كما يتعين عليها أن تبرر أية تدابير تراجعية متعمدة<sup>148</sup>، وفي حال انتهاك ظاهري *prima facie*، فيجب عليها إثبات أنها بذلت ما في وسعها لاستعمال كل الموارد المتاحة للوفاء بالتزاماتها<sup>149</sup>. وتطبيق الالتزامات في النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية، وكذلك في أوقات السلم، ولا يمكن الانتقاص منها على أساس نزاع مسلح أو حالة طوارئ عامة<sup>150</sup>.

144 المرجع نفسه، الفقرة 41.

145 المرجع نفسه.

146 المرجع نفسه، الفقرة 19.

147 اللجنة الخاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية/CESCR، التعليق العام رقم 3، الحاشية 129 أعلاه، الفقرة 9.

148 المرجع نفسه.

149 اللجنة الخاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية:

CESCR, *General Comment No. 12*, above note 133, para. 17; CESCR, *General Comment No. 15*, above note 139, para. 41; CESCR, *General Comment No. 14, The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12 of the Covenant)*, UN ESCOR, Comm. Economic, Social and Cultural Rights, 22nd sess., UN Doc. E/C. 12/2000/4 (2000), para. 47.

150 محكمة العدل الدولية:

ICJ, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, above note 65, para. 106.

## الخاتمة

ذكرت اللجنة الدولية المعنية بالتدخل وسيادة الدول في عام 2001 في دراسة أعدتها بتكليف من الحكومة الكندية، أن سيادة الدول تنطوي على مسؤولية بشأن "مهمة حماية سلامة المواطنين وأرواحهم وتعزيز رفاهيتهم"<sup>151</sup>. ودعت اللجنة هذا الأمر "المسؤولية عن الحماية" - والحد الأدنى من مضمونه "توفير حماية دعم الحياة ومساعدة السكان المعرضين للخطر"<sup>152</sup>. وفي حين أن هذه المسؤولية تقع أولاً وقبل كل شيء على عاتق الدولة، إلا أن المجتمع الدولي لديه "مسؤولية متبقية" في الحماية - "يتم تفعيلها عندما تكون دولة معينة، وبصورة واضحة، إما غير راغبة وإما غير قادرة على الوفاء بمسؤوليتها عن الحماية، أو أنها هي ذاتها مرتكبة الجرائم أو الأعمال الوحشية"<sup>153</sup>. وقالت اللجنة إنه في حالات إزهاق أرواح على نطاق واسع أو تطهير عرقي فإن "مبدأ عدم التدخل يخلي مكانه للمسؤولية الدولية عن الحماية"، بحيث يجوز تبرير تدخل عسكري<sup>154</sup>. وقد تم في ما بعد التصديق على "المسؤولية عن الحماية" من قبل الجمعية العامة ومجلس الأمن<sup>155</sup>، كما أشير إليها تكررًا كقاعدة ناشئة من قواعد القانون الدولي العرفي<sup>156</sup>.

وقد جرى التركيز في هذا البحث على الإطار القانوني لحماية المساعدة الإنسانية، بدلاً من مسألة ما إذا كان يجوز للمجتمع الدولي، وفي أي ظروف، أن يتدخل بالقوة في دولة أخرى لأغراض تقديم هذه المساعدة. وتركزت المناقشات حول "المسؤولية عن الحماية" على حالات الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان - وعلى وجه التحديد، حالات الإبادة الجماعية أو جرائم الحرب أو التطهير العرقي أو الجرائم ضد الإنسانية - وعلى المعيار الذي يجب أن يستوفى من أجل تبرير تدخل عسكري لأغراض الحماية الإنسانية. ومع ذلك، فإن درجة الدعم لـ "المسؤولية عن الحماية" - والأهم، للمبدأ الضمني بأن السيادة تعني ضمناً المسؤولية - قد عزز كثيراً الادعاء بأن القانون الدولي العرفي يُقرّ بالتزام من جانب الدول بالموافقة على المساعدة الإنسانية وتسهيلها بشكل فعلي. وهو التزام كرسه، كما تبين أعلاه، القانون الدولي الإنساني العرفي والقانون الدولي لحقوق الإنسان - الذي يُقرّ من بين أمور أخرى التزام الدول باستعمال أقصى الموارد المتاحة لها، بما في ذلك المساعدة الدولية، لكفالة التحقيق الفعلي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لجميع من هم ضمن أقاليمها. وهو التزام ينعكس في الإقرار بأن سيادة الدول تشمل مسؤولية حماية رفاهية السكان وتعزيزها، بما في ذلك، وحيث يلزم، التيسير الفعال للمساعدة الإنسانية الدولية.

151 اللجنة الدولية المعنية بالتدخل وسيادة الدول:

International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to protect*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001, p. 13.

152 المرجع نفسه.

153 المرجع نفسه.

154 المرجع نفسه.

155 نتائج مؤتمر القمة العالمي، الجمعية العامة، قرار 60/1 (2005): قرار بشأن حماية المدنيين في النزاعات المسلحة، مجلس الأمن، قرار 1674 (2006).

156 على سبيل المثال:

ICISS, above note 151, p. 15 (referring to the responsibility to protect as an "emerging guiding principle"); UN Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, *A more Secure World: Our Shared Responsibility*, 2004, para. 202, available at <http://www.un.org/secureworld/report2.pdf> (last visited 3 June 2009), endorsing the "collective international responsibility to protect" as an emerging norm.

