S

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

S/25667
26 April 1993
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

مجلس الأمن

رسالة مؤرخة ٢٦ نيسان/ابريل ١٩٩٣ وموجهة إلى الأمين العام من القائم بالأعمال المؤقت للبعثة الدائمة لنيوزيلندا لدى الأمم المتحدة

أتشرف بالاشارة إلى البيان الذي اعتمده مجلس الأمن في ٣١ آذار/مارس ١٩٩٣ (S/25493) بشأن تقريركم المتعلق بـ "برنامج للسلم" ومسألة سلامة وأمن قوات الأمم المتحدة وموظفيها. وكما تذكرون فإن مجلس الأمن قد طلب إليكم في ذلك البيان أن تقدموا في أقرب وقت ممكن تقريرا عن الترتيبات القائمة لحماية قوات الأمم المتحدة وموظفيها، ومدى كفاية تلك الترتيبات، مع مراعاة الصكوك المتعددة الأطراف ذات الصلة والاتفاقات المبرمة بين الأمم المتحدة والبلدان المضيفة بشأن مركز تلك القوات، وكذلك التعليقات التي قد ترد اليكم من الدول الأعضاء، وأن تقدموا التوصيات التي ترونها ملائمة لتعزيز سلامة قوات الأمم المتحدة وموظفيها.

وأتشرف بأن أرفق طي هذا تعليقات حكومة نيوزيلندا للنظر فيها فيما يتصل بالتقرير السالف الذكر.

وسوف أقوم أيضا بتقديم الورقة المرفقة بوصفها الملاحظات والاقتراحات المقدمة من نيوزيلندا وفقا للفقرة ٦٠ من قرار الجمعية العامة ٤٧/٧١ المعنون "دراسة شاملة لكامل مسألة عمليات حفظ السلم من جميع نواحي هذه العمليات"، كي تنظر فيها اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلم في دورتها الحالية.

وأرجو مع الامتنان أن تتفضلوا بتعميم هذه الرسالة ومرفقها بوصفهما وثيقة من وثائق مجلس الأمن.

(توقيع) ج. و. مكينون
القائم بالأعمال المؤقت

المرفق

أمن وسلامة قوات الأمم المتحدة وموظفيها

التعليقات المقدمة من نيوزيلندا

معلومات أساسية

١ - ذكر الأمين العام في تقريره المعنون "برنامج للسلم" (S/24111) أنه قد حدثت "زيادة غير معقولة في عدد الذين يلقون حتفهم من بين موظفي الأمم المتحدة المشتركين في حفظ السلم". ووجه الأمين العام النظر إلى "الحاجة الملحة إلى توفير الحماية الكافية لموظفي الأمم المتحدة" وناشد مجلس الأمن أن "ينظر جديا في الإجراءات التي ينبغي اتخاذها تجاه من يعرضون موظفي الأمم المتحدة للخطر".

٢ - وفي القرار ٧٢/٤٧، طلبت الجمعية العامة إلى اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلم بحث التدابير التي تكفل سلامة أفراد قوات حفظ السلم وغيرهم من الأفراد التابعين للأمم المتحدة.

٣ - واستجابة لطلب الأمين العام، نظر مجلس الأمن في مسألة التدابير المتعلقة بحماية موظفي الأمم المتحدة في آذار/مارس ١٩٩٣. وفي بيان رئاسي مؤرخ ٣١ آذار/مارس ١٩٩٣ (S/25493)، قام المجلس بما يلي:

- أشار المجلس إلى أن الاعتداءات وأعمال العنف الأخرى، سواء كانت عن طريق الفعل أو عن طريق التهديد ، بما في ذلك اعتراض الأشخاص أو احتجازهم، الموجهة ضد قوات الأمم المتحدة وموظفيها، غير مقبولة كلية؛

- طالب المجلس بأن تتخذ الدول والأطراف الأخرى في مختلف النزاعات جميع الخطوات الممكنة لضمان حماية قوات الأمم المتحدة وموظفيها؛

- طالب المجلس بأن تعمل الدول على وجه السرعة وبصورة فعالة على ردع ومقاضاة ومعاقبة جميع المسؤولين عن الهجمات وأعمال العنف الأخرى المرتكبة ضد قوات الأمم المتحدة وموظفيها؛

- سلم المجلس بأن هناك صعوبات وأخطارا خاصة تنشأ في الأماكن التي توزع فيها قوات الأمم المتحدة وموظفوها في الحالات التي تكون فيها الدولة أو الدول عاجزة أو على غير استعداد لممارسة ولايتها القضائية لحماية هذه القوات؛

- أشار المجلس إلى أن الاعتداءات على قوات الأمم المتحدة وموظفيها قد تقتضي من المجلس أن يتخذ تدابير أخرى لكفالة سلامة وأمن قوات الأمم المتحدة وموظفيها؛

- طلب المجلس إلى الأمين العام أن يقدم تقريرا عن التدابير المتعلقة بتحسين حماية قوات الأمم المتحدة وموظفيها، ودعا الدول الأعضاء إلى تقديم تعليقاتها إلى الأمين العام بهدف مساعدته على إعداد تقريره.

تعليقات حكومة نيوزيلندا

٤ - التعليقات التالية من جانب نيوزيلندا مقدمة تلبية للدعوة الى مساعدة الأمين العام الواردة في الوثيقة S/25493.

٥ - وتعمم هذه التعليقات أيضا بغرض مساعدة أعضاء اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلم على الاسهام في المناقشة المتعلقة بولاية اللجنة في اطار قرار الجمعية العامة ٧٢/٤٧.

تعليقات بشأن الترتيبات الحالية للحماية والسلامة

٦ - تُوزع قوات الأمم المتحدة وأفرادها عادة عقب ابرام اتفاق ذي صيغة موحدة بشأن مركز القوات بين الأمم المتحدة والدولة أو الدول المعنية. (يرد نص نموذج الاتفاق المتعلق بمركز القوات في الوثيقة A/45/594). وتستند اتفاقات مركز القوات هذه الى اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها لعام ١٩٤٦ (مجموعة معاهدات الأمم المتحدة، المجلد الأول، العدد ١٥). أما اتفاقية امتيازات الوكالات المتخصصة وحصاناتها لعام ١٩٤٧ (مجموعة معاهدات الأمم المتحدة، المجلد الثالث والثلاثون، العدد ٢٦١) فهي واجبة التطبيق أيضا على بعض الموظفين المرتبطين بعمليات حفظ السلم. ويتصل بهذا الموضوع أيضا ميثاق الأمم المتحدة، بما في ذلك المادة ١٠٥.

٧ - ومن ثم فإن الاطار القانوني الحالي لحماية موظفي الأمم المتحدة المكلفين بمهام حفظ السلم يتمثل في شبكة معقدة من الالتزامات الواردة في اتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف وفي القواعد العرفية للقانون الدولي. ويمكن بدراسة هذه الصكوك الثنائية والمتعددة الأطراف استخلاص النتائج العامة التالية:

- الالتزامات الحالية تضع على عاتق الدول في جميع الحالات التي تشمل قوات الأمم المتحدة وموظفيها مسؤولية أن تكفل مقاضاة الأشخاص الخاضعين لولايتها الذين يتهمون بارتكاب أعمال عنف ضد قوات الأمم المتحدة وموظفيها أو بإعاقتهم؛

- تُمنح قوات الأمم المتحدة وموظفوها في جميع الحالات مركزا دوليا خاصا؛

- يُمنح أفراد قوات الأمم المتحدة وموظفو الأمم المتحدة في بعض الحالات المحدودة، مركز الأشخاص المتمتعين بحماية دولية، ويكونون بذلك مشمولين باتفاقية [عام١٩٧٣] لمنع الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية والمعاقبة عليها (مجموعة معاهدات الأمم المتحدة، المجلد ١٠٣٥، العدد ١٦٧)؛

- توجد في هذا الإطار القانوني مواضع شذوذ وتعارض وتوجد به ثغرات؛

- لا توجد الالتزامات في وثيقة مفردة مترابطة ومستكملة.

المسؤولية العامة الموضوعة على كاهل الدول بموجب القانون الدولي

٨ - إن جوانب الشذوذ والقصور التي تشوب الصكوك القانونية الحالية تنشئ خطرا حقيقيا مؤداه أن الذين يسعون الى احباط عمليات حفظ السلم التي تضطلع بها الأمم المتحدة سيعتقدون أن بإمكانهم أن يفعلوا ما يفعلونه وهم بمنجاة من العقاب، وأنهم إذا تصدي لهم قد يحاولون إثارة الشك في وجود قواعد واجبة التطبيق بهذا الشأن في القانون الدولي.

٩ - وكما يبين التحليل الوارد أعلاه، فإن المبدأ الأساسي لمسؤولية الدول بموجب القانون الدولي عن سلامة وأمن قوات الأمم المتحدة وموظفيها مبدأ مقرر بوضوح وإن كانت توجد تباينات في نطاق هذا المبدأ.

١٠ - وترى حكومة نيوزيلندا أنه بالاضافة الى الالتزامات المحددة ذات الأساس التعاهدي الموجودة في القانون الدولي، توجد بالفعل أيضا في القانون الدولي قواعد موازية يشملها القانون الدولي العرفي. وهذه القواعد تلزم جميع الدول التي تُوزع في أقاليمها قوات لحفظ السلم بأن تكفل عدم إعاقة قوات الأمم المتحدة وموظفيها لدى اضطلاعهم بالولاية المكلفين بها من مجلس الأمن. وممارسة العنف واستعمال القوة ضد قوات الأمم المتحدة وموظفيها هما أوضح مثال مُجسَّد لانتهاك هذه القواعد، ومن ثم يجب أن يعتبرا خاضعين هما أيضا للقانون الدولي العرفي.

١١ - وهذا الرأي الذي تراه حكومة نيوزيلندا لا يستند فحسب الى وجود شبكة من المبادئ والالتزامات المنصوص عليها في الصكوك التعاهدية الحالية المتعددة الأطراف والثنائية، بل يستند أيضا الى ممارسة الأمم المتحدة، كما تدل عليها قرارات الجمعية العامة والطلبات المحددة من جانب مجلس الأمن، وممارسة الدول الأعضاء. وهو مؤسس أيضا على افتراض أن جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة قد تعهدت، في المادة ٢٥ من الميثاق، أن تنفذ بنية صادقة قرارات مجلس الأمن. وحيثما يتخذ مجلس الأمن اجراء أو يعتمد تدابير تشمل وزع قوة لحفظ السلم تكون هناك ولاية قد تقررت. وأي محاولات ترمي الى احباط

تلك الولاية أو تأخيرها أو إعاقتها، بما في ذلك استعمال القوة ضد موظفي الأمم المتحدة، تتعارض مع الأداء الصادق النية للالتزامات المتعهد بها في المادة ٢٥، وفي بعض الحالات المادة ٤٩، من الميثاق.

١٢ - وموجز القول إن نيوزيلندا تعتقد أن المبادئ والالتزامات ذات الصلة في القانون الدولي العرفي يمكن بيانها على النحو التالي:

- الدول ملزمة باتخاذ التدابير اللازمة لكفالة عدم إعاقة ولايات مجلس الأمن أو إحباطها، وعلى وجه الخصوص كفالة عدم تعرض موظفي الأمم المتحدة الذين يؤدون مهامهم عملا بتلك الولايات، للإعاقة أو الاحتجاز أو استعمال القوة؛

- استعمال القوة ضد موظفي الأمم المتحدة تترتب عليه مسؤولية قانونية دولية ويشكل انتهاكا للالتزامات المستحقة بصفة جماعية لجميع الدول الأعضاء ولمنظمة الأمم المتحدة ذاتها؛

- تشمل التزامات الدول القيام على وجه السرعة باتخاذ الاجراءات اللازمة لردع جميع المسؤولين عن استعمال القوة ضد موظفي الأمم المتحدة ومقاضاة أولئك ومعاقبتهم.

الحالات التي تكون الدول فيها عاجزة عن ممارسة المسؤولية

١٣ - قرر مجلس الأمن ولايات لحفظ السلم وإنفاذ السلم في عدد متزايد من الحالات التي لم تعد تسري عليها الافتراضات التقليدية المتعلقة بحفظ السلم. ومن ذلك مثلا أن الصومال لا توجد فيه حكومة عاملة يمكن أن تتحمل مسؤوليات ثنائية بموجب اتفاق بشأن مركز القوات أو أن تؤدي التزامات بموجب القانون الدولي. وهناك حالات أخرى لا يكون فيها واحد أو أكثر من أطراف النزاع، الذي سبب الوزع من جانب الأمم المتحدة، من الدول أو من الكيانات المعترف بها القادرة على الدخول في علاقات تعاهدية أو على تحمل الالتزامات بموجب القانون الدولي. وفي تلك الحالات، قد لا يستطيع المجتمع الدولي أن يتوقع بصورة معقولة من دولة ما أن تتحمل المسؤولية عن أفعال تلك الكيانات.

١٤ - وحيثما تكون حكومة ما عاجزة عن الوفاء بالالتزامات المتعلقة بحماية موظفي الأمم المتحدة، ومن ذلك مثلا أن تكون قد فقدت السيطرة على جزء من إقليمها أو، في الحالات المتطرفة، حيثما ينعدم وجود الحكومة، فإن مجلس الأمن يكون مجابها بضرورة التصدي، على نحو مخصص، للاعتداءات على موظفي الأمم المتحدة. ولكن هناك مثالان، هما القرار ٨٠٤ (بشأن أنغولا) و ٧٩٢ (بشأن كمبوديا)، بينا مؤخرا الخيارات المحدودة التي في متناول المجلس. وكما أقرت الجمعية العامة في القرار ٧٢/٤٧، فإن مجلس الأمن يمكن أن يجابه بحالات يكون خياره الوحيد فيها هو ممارسة سلطاته الانفاذية بموجب الفصل السابع - أي

فرض الجزاءات أو استعمال القوة في الحالات الملائمة حيثما تتعرض السلامة للخطر من جراء أعمال استفزازية.

١٥ - وجوهر الأمر هو أن الحالة الراهنة تجعل الأمم المتحدة، عندما تجابه بالاعتداءات على قواتها أو موظفيها، أمام خيار صعب مؤداه هو إما أن تسمح لولايتها بأن تُحبط أو أن تُصعد مستوى التدابير. وسيلزم لقوات الأمم المتحدة في الميدان، عندما تجابهها حالة لا يوجد فيها نظام قانوني محلي لاحتجاز مرتكبي الأفعال الإجرامية ومحاكمتهم ومعاقبتهم، أن تلجا الى اتباع قواعد للاشتباك متزايدة الغلظة.

مبررات المسؤولية الفردية

١٦ - ترى حكومة نيوزيلندا أن مبررات تحميل المسؤولية بصفة شخصية لمن ينتهكون الالتزامات المتعلقة بسلامة قوات الأمم المتحدة وموظفيها مبررات لا سبيل الى دحضها. فهذه الحالة تمثل نظيرا قويا جدا لمفهوم "الانتهاكات الخطيرة" في القانون الانساني الدولي. وتقرر اتفاقيات جنيف مبدأ المسؤولية الجنائية الفردية، الخاضعة للاختصاص العالمي، عن الأفعال الاجرامية المرتكبة في حالات النزاع ضد المدنيين والقوات العسكرية التي تصبح لأسباب مختلفة غير متقاتلة. ويمكن أن يشمل هذا الجرحى والأسرى والأفراد الطبيين.

١٧ - وتنطوي حالة أفراد قوات حفظ السلم وغيرهم من الأفراد المرتبطين بها التابعين للأمم المتحدة على أوجه عديدة للتماثل مع هذه الحالة. ولكن اتفاقيات جنيف لا تشمل قوات الأمم المتحدة وموظفيها. وعلى الرغم من ذلك، فإن قوات الأمم المتحدة تُوزع في مناطق توجد فيها نزاعات فعلية أو محتملة. بيد أن قوات حفظ السلم ليست قوات مقاتلة كما أن صفة القتال منفية إطلاقا وعلى وجه اليقين عن العنصر المدني.

١٨ - وتعتقد نيوزيلندا أن جميع الأسباب تقتضي كفالة ألا يكون القانون الدولي الذي يحمي قوات الأمم المتحدة وموظفيها أقل فعالية من القانون الدولي الذي يحمي الجنود الذين يخوضون بالفعل حروبا قتالية. ومن ثم ينبغي أن تولى أولوية عالية لادراج تدابير في الاطار القانوني للأمم المتحدة تضفي على قوات الأمم المتحدة وموظفيها المدنيين حماية مكافئة لـ "نظام الانتهاكات الخطيرة".

الاجراءات المطلوبة

١٩ - إن الرأي الذي تراه حكومة نيوزيلندا هو أنه يلزم اتخاذ إجراءات على عدة مستويات داخل منظومة الأمم المتحدة لتعزيز سلامة وأمن قوات الأمم المتحدة وموظفيها:

- من اللازم بصفة عاجلة إعادة بيان توقعات الأمم المتحدة من الدول الأعضاء. فإصدار بيان واضح وموجز ومترابط بالقواعد الحالية للقانون الدولي والتزامات الدول الأعضاء في وثيقة واحدة سيمثل مساعدة عملية مهمة في هذا الصدد؛

- ينبغي أن تتضمن كل ولاية جديدة يوافق عليها مجلس الأمن أحكاما توجه الانتباه بصفة محددة الى بيان توقعات الأمم المتحدة فيما يتعلق بسلامة وأمن قوات الأمم المتحدة وموظفيها. ويمكن أن يتخذ هذا شكل مرفق بالقرار ذي الصلة، يمكن تكييفه بحيث يوافق الحالات المحددة. ويمكن إدراج تلك الأحكام أيضا في الاتفاقات المقبلة المتعلقة بمركز القوات والمبرمة بين الأمم المتحدة والبلدان المضيفة؛

- ومن الضروري أيضا مواصلة تطوير الاطار القانوني. ويمكن أن يشمل هذا أحكاما تعالج موضوع الولاية على الأشخاص الذين ينتهكون قواعد القانون الدولي التي تنظم حماية قوات الأمم المتحدة وموظفيها في الظروف التي لا يمكن أن تتحمل فيها أي دولة المسؤولية عن الاحتجاز والمحاكمة والعقاب على تلك الانتهاكات. ولو كان يمكن في تلك الحالات ممارسة الولاية دوليا، على أساس المسؤولية الفردية، لقل الحافز على استعمال القوة المهلكة في الميدان ولتضاءلت الحاجة الى أن ينظر مجلس الأمن في الأخذ بالخيارات الأكثر شدة المتمثلة في اللجوء الى اتخاذ إجراءات في إطار الفصل السابع؛

- إعادة التنظيم الهيكلي في مقر الأمم المتحدة لتأسيس القدرة على التنبؤ بالحالات السائدة في الميدان التي يرجح أن تنجم عنها أخطار على موظفي الأمم المتحدة، وتقييم تلك الحالات والتصدي لها.

الطرائق

٢٠ - تقترح نيوزيلندا ما يلي:

- اعتماد إعلان من جانب مجلس الأمن والجمعية العامة، بصفة مشتركة أو معا في آن واحد إذا أمكن ذلك. ويشكل ذلك الإعلان البيان المذكور في الفقرة ١٩ أعلاه. وحبذا لو يُصاغ النص بالتعاون بين اللجنة الخاصة ومجلس الأمن.

- إنشاء عملية لاستعراض واستكمال الإطار القانوني المنطبق على قوات الأمم المتحدة وموظفيها، مع مراعاة نتائج المشاورات المجملة في الفقرات من ٢٠ إلى ٢٢ أدناه.

- وضع اتفاقية لتدوين وتطوير القانون الدولي المتعلق بحماية قوات الأمم المتحدة وموظفيها وسلامتهم، مع التطرق في صياغتها إلى المبدأ القائل بأن الأفراد المكلفين بحفظ السلم ينبغي أن يتمتعوا بحماية تكافئ على الأقل ما يتمتع به المقاتلون.

مشكلة أطراف النزاع غير المتمتعة بصفة الدولة

٢١ - يزداد وزع قوات الأمم المتحدة وموظفيها بموجب ولايات تقتضي منهم "حفظ السلم" في حالة نزاع مسلح بين حكومة ما وفئة أو حركة في داخل الدولة. وكما يتضح من المناقشة السابقة أعلاه توجد مشاكل في هذه الحالات في الاعتماد على صكوك ذات أساس تعاهدي لتطبيق قواعد القانون الدولي ومبادئه. ذلك أن المبادئ التقليدية للقانون الدولي تقضي بأن الكيانات التي ليست دولا ليست كيانات خاضعة للقانون الدولي. ومن السذاجة أن يعول ببساطة على اتفاقيات متعددة الأطراف في تحديد القواعد الواجبة التطبيق في هذه المنازعات. فهذه الكيانات المعنية، من واقع تعريفها وحده تقريبا، لن تستطيع أن تصبح طرفا في هذه الصكوك، بل انها قد تحاول، في بعض الحالات، استغلال هذا الوضع فتتجاهل مبادئ القانون الدولي الواجبة التطبيق. والقضية الحقيقية هي كيف يمكن ممارسة الولاية على هؤلاء الناس في الحالات التي لا تستطيع فيها الدول فرض الولاية الاقليمية.

٢٢ - ومن ثم فإن نيوزيلندا تعتقد أن من المهم ألا تقتصر عملية تطوير قانون الأمم المتحدة في مجال حماية وسلامة قوات الأمم المتحدة وموظفيها على الاتفاقية التقليدية المتعددة الأطراف، وأن الأمر يتطلب إيجاد عمليات ابتكارية لتطوير القانون الدولي. وفي هذا الصدد، تلاحظ نيوزيلندا أن السلطات القانونية الملزمة التي يتمتع بها مجلس الأمن، مقرونة بالسلطة الأدبية للجمعية العامة، إذا استخدمت استخداما مشمولا بالتعاون والعزم، تتيح، في الحالة الخاصة لقوات وموظفي حفظ السلم، إمكانية إيجاد قواعد فعالة جدا. وتنطوي هذه العملية على إمكانية تذليل العقبات الموجودة في الاعتماد على نهج ذي أساس تعاهدي صرف.

٢٣ - وبالنظر إلى ما تقدم، تقترح نيوزيلندا أن يكون الإعلان الذي اقترحته موضع تنقيح واستكمال على ضوء الخبرة المكتسبة ولتضمينه، على وجه الخصوص، قواعد تكون واجبة التطبيق والإنفاذ على جميع المشتركين في المنازعات التي يطلب إلى الأمم المتحدة أن تحفظ السلم فيها، سواء كانوا دولا أو كيانات أخرى.

- - - - -