٢٨ – أمن عمليات الأمم المتحدة

المداولات الأوّلية

المقرر المؤرخ ٢٩ أيلول/سبتمبر ١٩٩٣ (الجلسة ٣٢٨٣): القرار ٨٦٨ (١٩٩٣)

في ٢٧ آب/أغسطس ١٩٩٣، وعملاً بطلب وجهه مجلس الأمن في البيان الرئاسي المؤرخ ٣١ آذار/مارس ١٩٩٣ [١]، قدم الأمين العام إلى المجلس تقريراً عن أمن عمليات الأمم المتحدة وصف فيه الترتيبات القائمة لحماية قوات الأمم المتحدة ومدى كفايتها [٢].

وأوضح الأمين العام في التقرير أن التطورات التي حدثت في العام الماضي كشفت عن وجود بعض الثغرات في النظام الأمني، فضلاً عن ضرورة تعزيزه في بعض المجالات. وقد أصبحت الظروف التي يعمل فيها أفراد الأمم المتحدة بالغة الخطورة، لا سيما في المناطق التي لا تمارس فيها الحكومة سلطاتها على نحو كاف. وعلاوة على ذلك، ازدادت حالات تعرّض الأفراد للخطر بسبب ارتباطهم بعمل الأمم المتحدة ذاته. ومن جراء ذلك، زادت الخسائر في الأرواح من قتيل واحد كل شهر في عام ١٩٩٢ إلى قتيل واحد كل أسبوع في عام ١٩٩٣. وثمة تطور آخر أدى إلى إبراز بعض الثغرات في نظام الأمن القائم، وهو الاضطلاع بعمليات متعددة الأبعاد تتضمن عمليات عسكرية ومساعدة إنسانية ومساعدة انتخابية ورصد لحقوق الإنسان والقيام بمشاريع إنمائية. وقد اتجهت الأمم المتحدة إلى الاعتماد، إلى حدّ لم يسبق له مثيل، على أفراد غير تابعين لها ولكنهم يتعرضون لنفس المخاطر التي يتعرض لها موظفو المنظمة، ومن ثم فهم بحاجة أيضاً إلى الحماية. وثمة معلم جديد، في النهاية، هو استخدام مجلس الأمن لسلطات الإنفاذ الممنوحة له بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. وهذا قد أدى إلى إنشاء عمليات للأمم المتحدة لا تقوم على الموافقة والتعاون، بل تواجه معارضة سافرة.

وبالنظر إلى هذه التطورات اقترح الأمين العام المجموعة التالية من التدابير: (أ) سوف يضطلع بجهد جديد من أجل تحقيق مستوى التكامل والمسؤولية الذي يعد ضرورياً لكفالة الفعالية. ومسائل الأمن سوف تصبح، بصفة خاصة، جزءًا لا يتجزأ من التخطيط للعمليات الجديدة؛ (ب) وستكون هناك أولوية لتحسين وتوحيد الاتصالات وتدريب الموظفين في مجال المسائل الأمنية؛ (ج) وثمة موظفون خبراء سوف يعينون لمساعدة منسق الأمن بمقر الأمم المتحدة والمسؤولين المسمين في الميدان؛ (د) وستكفل ''غرفة مراقبة الحالة'' التي يجري إنشاؤها حالياً على يد إدارة عمليات حفظ السلام. الوصول إلى موظفي الأمن في جميع الأوقات، وسيتولى منسق الأمن مراجعة التنظيمات المعمول بها حتى يضمن ملاءمة التدابير السارية بالفعل إلى جانب إدخال فئات من الأفراد غير المشمولين بالترتيبات الحالية رغم عملهم باسم المنظمة واقتسامهم نفس المخاطر التي يتعرض لها موظفو الأمم المتحدة.

وقال الأمين العام أيضاً إنه على المدى الطويل، يمكن وضع صك دولي جديد من أجل تدوين قانون دولي يتصل بأمن وسلامة قوات وأفراد الأمم المتحدة والمضي في تطوير هذا القانون. وبالنظر إلى أن القضايا المتصلة بأمن وسلامة أفراد الأمم المتحدة تتطلب إجراء يتسم بالمزيد من الفورية، فإنه ينبغي أيضاً النظر في وضع استراتيجية قصيرة الأجل. واقترح في هذا الصدد قيام مجلس الأمن، عند البت في الاضطلاع بعملية جديدة، بإيلاء الاعتبار لتضمين القرار ذي الصلة الشروط الضرورية المتصلة بالأمن والسلامة، ومن بين ما تتضمنه ما يلي: (أ) تطبيق أحكام اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها على العملية؛ (ب) التأكيد على أن حكومة البلد المضيف للعملية ملتزمة باتخاذ كافة التدابير اللازمة من أجل كفالة أمن وسلامة عملية الأمم المتحدة وموظفيها؛ (ج) أن تشمل ترتيبات الأمن والسلامة المتخذة من قبل الحكومة المضيفة الجهات المتعاقدة والمنظمات غير الحكومية وموظفيها، ممن يشاركون في عمليات الأمم المتحدة؛ (د) وضع جدول زمني لإنجاز اتفاق بشأن مركز العملية في البلد المضيف؛ (هـ) إصدار بيان يؤكد من جديد أن الاعتداء على أفراد الأمم المتحدة واستخدام القوة ضدهم سيعتبران تدخلاً في ممارسة الأمن لسلطاته بموجب الأحكام ذات الصلة من ميثاق الأمم المتحدة. وقد يتطلبان قيام المجلس بالنظر في اتخاذ ما يراه ملائماً من تدابير؛ (و) إصدار بيان يشير إلى أنه في حالة عدم وفاء سلطات الدولة المضيفة بالتزاماتها المتعلقة بسلامة وأمن عملية الأمم المتحدة وموظفيها، فإن المجلس قد ينظر في اتخاذ التدابير اللازمة لكفالة هذا الأمن وتلك السلامة. وفي الختام، قال الأمين العام إن بإمكان الأمم المتحدة، ريثما يتم وضع صك دولي جديد، أن تصدر إعلاناً يرمي إلى توجيه الانتباه إلى الأهمية الحاسمة لأمن وسلامة قوات الأمم المتحدة وأفرادها، مما يزيد الوعي والالتزام الدوليين.

وفي الجلسة ٣٢٨٣، المعقودة في ٢٩ أيلول/سبتمبر ١٩٩٣، أدرج المجلس تقرير الأمين العام في جدول أعماله. وبعد إقرار جدول الأعمال، وجه الرئيس (فنزويلا) انتباه أعضاء المجلس إلى نص مشروع قرار كان قد اعتُمد في سياق مشاورات المجلس السابقة [٣]. ووجه انتباههم أيضاً إلى رسالة مؤرخة ١٣ أيلول/سبتمبر ١٩٩٣ موجهة إلى رئيس مجلس الأمن من ممثل نيوزيلندا [٤].

---

[١] S/25493. وانظر أيضاً الفصل الثامن، القسم ٢٧ – ألف.

[٢] S/26358.

[٣] S/26499.

[٤] S/26444.

وذكر ممثل نيوزيلندا، متحدثاً قبل التصويت، أن حكومة بلده جعلت قضية أمن أفراد الأمم المتحدة ذات أولوية خاصة منذ أن بدأت فترة عضويتها في المجلس في بداية العام. ويؤكد تقرير الأمين العام أن حماية أفراد الأمم المتحدة مسألة ذات أوجه عديدة لا بد من معالجتها على عدد من الجبهات. وهي، علاوة على ذلك، تتطلب عملاً متضافراً من جانب المجلس والجمعية العامة والأمين العام. والقرار المعروض على المجلس يؤكد على أن الهجمات ضد المشاركين في العمليات التي يضطلع بها المجلس ستعتبر بمثابة تدخل في اضطلاع المجلس بمسؤولياته. ويحذر أيضاً من أن المجلس سيتخذ التدابير المناسبة في كل حالة، ويؤكد أنه إذا تقاعس البلد المضيف أو كان غير قادر على حماية أفراد الأمم المتحدة على النحو الكافي، فإن المجلس سيتخذ الإجراءات الملائمة. وقال إنه تماشياً مع مقترحات الأمين العام ومع مقترحات نيوزيلندا التي عرضت على المجلس في آذار/مارس ١٩٩٣، فإن مشروع القرار يركز بشكل خاص على المسائل التي ينبغي للمجلس أن يتناولها عندما يقرر إنشاء عملية لحفظ السلام أو تجديدها. وينص على أنه في كل حالة سيطلب المجلس من البلد المضيف الذي يلتمس هذه العملية أن يتخذ الخطوات المناسبة لضمان سلامة جميع الأفراد المشاركين في العملية، وأن يبرم دون إبطاء اتفاقاً ينص على إنشاء الإطار القانوني الذي يعمل بموجبه أفراد الأمم المتحدة. وفي الختام قال المتحدث إن اللجنة السادسة للجمعية العامة أدرجت في جدول أعمالها، بناءً على مبادرة نيوزيلندا، بنداً جديداً يتعلق بالمسؤولية على الهجمات على الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها والتدابير الكفيلة بمحاكمة المسؤولين عن هذه الهجمات. وستقترح حكومة بلده أيضاً أن تعتمد الجمعية العامة اتفاقية دولية جديدة تقر المسؤولية الجنائية عن هذه الهجمات. ويسره أن يلاحظ أن الأمين العام أيد في تقريره هذا الاقتراح وأن مشروع القرار يرحب بمبادرة نيوزيلندا في الجمعية العامة [٥].

وبعد ذلك طُرح مشروع القرار للتصويت واعتُمد بالإجماع بوصفه القرار ٨٦٨ (١٩٩٣)، وفي ما يلي نصه:

إن مجلس الأمن،

إذ يشير إلى البيان المؤرخ ٣١ آذار/مارس ١٩٩٣ الذي أدلى به رئيس مجلس الأمن نيابة عن المجلس فيما يتصل بنظر المجلس في البند المعنون ”خطة للسلام“: الدبلوماسية الوقائية وصنع السلم وحفظ السلم“.

وقد نظر في تقرير الأمين العام المؤرخ ٢٧ آب/أغسطس ١٩٩٣ عن أمن عمليات الأمم المتحدة.

وإذ يشير إلى أحكام ميثاق الأمم المتحدة المتعلقة بالامتيازات والحصانات، واتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها التي تنطبق على عمليات الأمم المتحدة والأشخاص المشتركين في تلك العمليات،

وإذ يعرب عن قلقه البالغ لتزايد عدد الاعتداءات واستخدام القوة ضد الأشخاص المشتركين في عمليات الأمم المتحدة، وإذ يدين بحزم كل هذه الأعمال،

وإذ يرحب بالمبادرات الجاري اتخاذها في الجمعية العامة للنظر في وضع صكوك جديدة تتعلق بأمن وسلامة قوات الأمم المتحدة وأفرادها، وإذ ينوه بمقترحات الأمين العام في هذا الصدد،

١ - يرحب بتقرير الأمين العام المؤرخ ٢٧ آب/أغسطس ١٩٩٣ عن أمن عمليات الأمم المتحدة؛

٢ - يشجع الأمين العام على المضي في تنفيذ التدابير المقترحة في تقريره والتي تقع في نطاق مسؤولياته كي يضمن، بوجه خاص، أن تكون المسائل المتعلقة بالأمن جزءًا لا يتجزأ من التخطيط لأيّ عملية وأن تمتد أيّ احتياطات من هذا القبيل لتشمل جميع الأشخاص المشتركين في العملية؛

٣ - يحث الدول والأطراف في أيّ صراع على التعاون الوثيق مع الأمم المتحدة لضمان أمن وسلامة قوات الأمم المتحدة وأفرادها؛

٤ - يؤكد أن الاعتداءات واستخدام القوة ضد الأشخاص المشتركين في أيّ عملية للأمم المتحدة يكون مجلس الأمن قد أذن بها سيعتبران تدخلاً في ممارسة المجلس لمسؤولياته مما قد يتطلب منه النظر في اتخاذ التدابير التي يراها ملائمة؛

٥ - يؤكد أيضاً أنه إذا ارتأى المجلس أن البلد المضيف عاجز عن الوفاء بالتزاماته أو غير مستعد لذلك فيما يتعلق بسلامة وأمن عملية الأمم المتحدة والأفراد المشتركين فيها، فإنه سينظر فيما ينبغي اتخاذه من خطوات مناسبة للحالة؛

٦ - يقرر أنه عند النظر في إنشاء عمليات مقبلة للأمم المتحدة يأذن بها المجلس، فإنه سيشترط، في جملة أمور، ما يلي:

(أ) أن يتخذ البلد المضيف جميع الخطوات الملائمة لضمان أمن وسلامة العملية والأفراد المشتركين فيها؛

(ب) أن تمتد ترتيبات الأمن والسلامة التي يتخذها البلد المضيف لتشمل جميع الأشخاص المشتركين في العملية؛

(ج) أن يجري التفاوض على وجه السرعة حول اتفاق بشأن مركز العملية وجميع الأشخاص المشتركين فيها بالبلد المضيف، وأن يبدأ نفاذ هذا الاتفاق في أقرب وقت ممكن من بدء العملية؛

٧ - يطلب إلى الأمين العام مراعاة أحكام هذا القرار عندما يوصي بقيام مجلس الأمن بإنشاء أيّ عملية للأمم المتحدة أو تجديد ولايتها؛

٨ - يقرر أن يبقي هذه المسألة قيد نظره.

[٥] S/PV.3283، الصفحات ٢ إلى ٧.

وتحدث ممثل فرنسا بعد التصويت، فقال إن القرار المتخذ تواً يبين إرادة المجلس في اتخاذ التدابير اللازمة لضمان أمن أيّ عملية من بدايتها، أو التدابير الكفيلة بالاستجابة للحالات التي تكون فيها البلدان المضيفة للعملية عاجزة عن الوفاء بالتزاماتها أو غير راغبة في ذلك. وفي الحالة الأخيرة، سيتوخى المجلس التدابير التي تستلزمها كل حالة، دون استثناء مسبق لأيّ منها. وهذا يمكن أن يتضمن مثلاً إعادة النظر في هذه العملية في سياق إمكانية سحبها أو، على العكس من ذلك التفكير في تعزيزها [٦].

وقال ممثل البرازيل إن بلده يؤيد تأييداً تاماً الجهود التي يبذلها كل من مجلس الأمن والجمعية العامة لتعزيز سلامة وأمن جميع الأفراد المشاركين في عمليات الأمم المتحدة. وفي هذا الشأن، من الأهمية البالغة أن تعمل الجمعية العامة ومجلس الأمن والأمانة العامة في تنسيق تام لتناول المسائل ذات الصلة كل في مجال اختصاصه بأسلوب يقوم على التعزيز المتبادل. وأكد أيضاً على أن مهمات وعمليات الأمم المتحدة تُنشأ ليس باسم مجلس الأمن وحده وإنما باسم الأمم المتحدة بأسرها. وتقدر البرازيل تقديراً خاصاً الأحكام الموضوعة في القرار تواً لتكون مبادئ توجيهية لعمل المجلس مستقبلاً [٧].

وذكر ممثل المملكة المتحدة أنه ليس من المقبول أن أفراد الأمم المتحدة يهاجمون لمجرد أنهم يعملون للأمم المتحدة. ويجب محاكمة ومعاقبة مرتكبي تلك الهجمات. وشدد على أن الأمن يجب أن يكون جزءًا لا يتجزأ من العمليات وأن جميع الأفراد الذين يعملون لحساب المنظمة في عمليات حفظ السلام يتعرضون لنفس المخاطر وينبغي بالتالي أن يتلقوا نفس الحماية. وعلاوة على ذلك، لم يعد من المقبول أن ''تتراخى'' البلدان المضيفة في وضع ترتيبات بشأن مركز القوات. وهو يرحب أيضاً بالمبادرة التي طرحتها نيوزيلندا والتي ترمي إلى النظر في وضع صك دولي يتناول أمن أفراد الأمم المتحدة ومقاضاة الذين يهاجمون الأشخاص المشاركين في عملياتها [٨].

وقال ممثل الصين إن وفد بلده يؤيد اتخاذ مجلس الأمن الإجراء المناسب في إطار ولايته لضمان أمن وسلامة أفراد حفظ السلم. ولكن على الأمم المتحدة، عند اتخاذها هذا الإجراء، أن تحترم سيادة البلد المضيف وتمتنع عن التدخل في شؤونه الداخلية [٩].

---

[٦] المرجع نفسه، الصفحتان ١٢ و١٣.

[٧] المرجع نفسه، الصفحات ١٤ إلى ٢٧.

[٨] المرجع نفسه، الصفحات ١٧ إلى ٢١.

[٩] المرجع نفسه، الصفحات ٢٢ إلى ٢٦.