

Distr.: General  
21 June 2010  
Arabic  
Original: English



## رسالة مؤرخة ١٨ حزيران/يونيه ٢٠١٠ موجهة إلى الأمين العام من الممثل الدائم للمكسيك لدى الأمم المتحدة

يشرفني أن أهني إلى علمكم أنه من المقرر أن يعقد مجلس الأمن أثناء رئاسة المكسيك مناقشة مفتوحة في موضوع "تشجيع وتعزيز سيادة القانون في صون السلام والأمن الدوليين"، وذلك يوم الثلاثاء ٢٩ حزيران/يونيه ٢٠١٠.

وقد أعدت المكسيك المذكرة المفاهيمية المرفقة للاسترشاد بها في مناقشة الموضوع (انظر المرفق).

وأرجو ممتنا تعميم هذه الرسالة ومرفقها بوصفهما وثيقة من وثائق مجلس الأمن.

(توقيع) كلود هيلر  
السفير والممثل الدائم للمكسيك  
لدى الأمم المتحدة



مرفق الرسالة المؤرخة ١٨ حزيران/يونيه ٢٠١٠ الموجهة إلى الأمين العام من الممثل الدائم للمكسيك لدى الأمم المتحدة

مذكرة مفاهيمية بشأن المناقشة المواضيعية المفتوحة في مجلس الأمن المقرر عقدها في ٢٩ حزيران/يونيه ٢٠١٠ برئاسة المكسيك

تشجيع وتعزيز سيادة القانون في صون السلام والأمن الدوليين

تحتل سيادة القانون مكانة محورية في أعمال الأمم المتحدة وهي ما برحت تزداد أهمية في صون السلام والأمن الدوليين. وعلى نحو ما أكدت الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ (القرار ١/٦٠)، فإن وجود نظام دولي قائم على سيادة القانون والقانون الدولي ضروري من أجل التعايش السلمي والتعاون بين الدول.

وقبل أربع سنوات، عقد مجلس الأمن في حزيران/يونيه ٢٠٠٦ آخر مناقشة مفتوحة له بشأن سيادة القانون برئاسة الدانمرك. واعترافا بالدور الهام للجمعية العامة في الوضع التدريجي للقانون الدولي، هدفت بشكل عام المناقشة المذكورة إلى النظر في الدور الخاص لمجلس الأمن في تعزيز القانون الدولي، بما في ذلك الأدوات القانونية التي يستخدمها مجلس الأمن في مساعيه الرامية إلى صون السلام والأمن (انظر ورقة المناقشة في الوثيقة S/2006/367). كما جرى التسليم بأن مجلس الأمن يعمل ضمن إطار القانون الدولي في أداء جميع وظائفه، وبأن المجلس، في ضوء التهديدات والتحديات العالمية المتغيرة، ما برح يضع ويوسع بصورة مستمرة نهجه لتحقيق مهمته الرئيسية في صون السلام والأمن الدوليين. وجرى التأكيد أن المجلس سبق له أن أسهم إسهاما كبيرا في ترسيخ أسس نظام دولي قائم على المبادئ القانونية، وأن المجلس زاد بشكل مطرد تركيزه على قضايا سيادة القانون في حالات التزاع وما بعد التزاع، وفي حالات قطرية محددة ومن الناحية المواضيعية.

وما برح نهج المجلس ودوره في تشجيع وتعزيز سيادة القانون في صون السلام والأمن الدوليين يشهدان تطورات هامة طوال السنوات الأربع الماضية. فقد وُضعت منذ المناقشة الأخيرة التي أجراها مجلس الأمن ترتيبات مؤسسية جديدة لضمان تنسيق واتساق وجودة عمل الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون. وتشمل هذه الترتيبات الفريق المعني بالتنسيق والموارد في مجال سيادة القانون، الذي ترأسه نائبة الأمين العام ويحظى بدعم وحدة سيادة القانون في المكتب التنفيذي للأمين العام. وتشكل هذه الترتيبات تطورا مؤسسيا موضع ترحيب. ومع ذلك، ينبغي مواصلة تشجيع توسيع نطاق استخدام الآلية القائمة بما يكفل تحقيق استجابة منسقة ومتسقة من جانب منظومة الأمم المتحدة.

وعليه، فإن الرئاسة المكسيكية لمجلس الأمن تعتبر، بعد مضي أربع سنوات على آخر مناقشة لمجلس الأمن بشأن سيادة القانون، أنه قد يبدو من المناسب والمفيد إجراء جردة بما شهده مجلس الأمن من تطورات وما اضطلع به من أنشطة في هذا المجال.

وتسعى المناقشة بشأن تشجيع وتعزيز سيادة القانون في صون السلام والأمن الدوليين إلى تحقيق هدفين مختلفين ولكن مترابطين ترابطاً وثيقاً. فهي تشير من جهة إلى فكرة جعل سيادة القانون والقانون الدولي في صلب العمل اليومي لمجلس الأمن، الذي بات يواجه تحديات وتهديدات عالمية جديدة آخذة بالتطور، كما تشير من جهة أخرى إلى مفهوم رفع مستوى التقيد بسيادة القانون والقانون الدولي. فهذان المكونان لا غنى عنهما كي يتمكن المجلس من الاضطلاع بمسؤوليته الرئيسية.

وتندرج تحت هذا العنوان طائفة من المواضيع. ومع الأخذ في الاعتبار التطورات التي شهدتها عمل المجلس في السنوات الأخيرة، يُقترح تركيز المناقشة على المواضيع الرئيسية التالية: (أ) تشجيع سيادة القانون في حالات النزاع وما بعد النزاع، (ب) العدالة الدولية والتسوية السلمية للمنازعات، و (ج) كفاءة أنظمة الجزاءات ومصداقيتها.

#### (١) تعزيز سيادة القانون في حالات النزاع وما بعد النزاع

يجب أن يظل منع نشوب النزاعات وحالات ما بعد النزاع التي تثير أسئلة ومشاكل رئيسية بشأن سيادة القانون، واحداً من الأهداف الرئيسية للمنظمة. لذا، يجب معالجة أسباب النزاع المسلح بصورة شاملة وعلى المدى الطويل. وإذا ما جرى التعاطي مع موضوع منع نشوب هذه الحالات من هذا المنظور الشامل، شكّل بناء السلام وبناء القدرات في مرحلة ما بعد النزاع، ولا سيما تدعيم القدرات المدنية في مجتمعات ما بعد النزاع، مكونات رئيسية لتشجيع وتعزيز سيادة القانون في صون السلام والأمن الدوليين.

وأشار الأمين العام مراراً إلى هذه العلاقة بعبارات واضحة جداً، كما يبين التقريران الصادران عامي ٢٠٠٤ (S/2004/616) و ٢٠٠٦ (A/61/636-S/2006/980 و Corr.1). فقد أتى التقريران جزئياً وليدي مناقشات سابقة بشأن سيادة القانون أجراها مجلس الأمن (أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣ وتشيرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤ وحزيران/يونيه ٢٠٠٦). بيد أن هذا الموضوع لم يناقش في مجلس الأمن منذ صدور تقرير عام ٢٠٠٦.

وأُحرزت أوجه تقدم واضحة في مختلف القضايا التي تناولها الأمين العام في تقريره المذكورين. فقد باتت الولايات الممنوحة من مجلس الأمن تشير إلى قضايا سيادة القانون والعدالة الانتقالية على نحو أكثر تواتراً؛ كما أن لجنة بناء السلام وصندوق بناء السلام

يؤديان دورا فعالا في الاهتمام بسيادة القانون باعتباره واحدا من المجالات ذات الأولوية لبناء السلام. وبالنظر إلى أن العدالة الانتقالية تشكل عملية متشعبة ومتعددة الجوانب والاختصاصات، أحرزت منظومة الأمم المتحدة ككل تقدما كبيرا في تنفيذ الإعداد المشترك والمتكامل للبرامج في المجالين العدلي والأمني في حالات قطرية محددة مدرجة في جدول أعمال المجلس. وعليه، فمن شأن الإحاطة بمستجدات التقدم المحرز في ما يتعلق بالقضايا الموضوعية والتوصيات الواردة في تقرير الأمين العام لعام ٢٠٠٤ (وبخاصة في ما يتعلق بتعزيز سيادة القانون والعدالة الانتقالية، انظر: S/2004/616، الفقرتان ٦٤ و ٦٥)، أن تكون مفيدة جدا.

ويشكل احترام القانون الإنساني الدولي مكونا أساسيا من مكونات سيادة القانون في حالات النزاع. وبالتالي، فهو يؤدي أيضا دورا حيويا في صون السلام والأمن الدوليين، على نحو ما جرى إبرازه في مناقشة مجلس الأمن التي أحرزت في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩ برعاية الرئاسة الفرنسية للمجلس، والتي جرت حول موضوع صون السلام والأمن الدوليين: احترام القانون الإنساني الدولي (S/PV.6078). وعلاوة على ذلك، فإن قرارات مجلس الأمن المتعلقة بحالات قطرية محددة وبقضايا مواضيعية كررت تأكيد هذه الصلة في مناسبات عدة. وقد نشط المجلس بشكل كبير سعيا إلى تشجيع الامتثال لمبادئ وقواعد القانون الإنساني الدولي من قبل الأطراف في النزاع المسلح. كما تحققت إنجازات كبرى في السنوات الأخيرة في ما يتعلق بحماية المدنيين، وبخاصة النساء والأطفال، في النزاعات المسلحة.

ما هي الإنجازات الملموسة التي تحققت منذ إجراء المناقشة الأخيرة لمجلس الأمن بشأن سيادة القانون في ما يتعلق بحالات النزاع وما بعد النزاع؟ وما هو مدى التقدم المحرز في الاستجابة لتوصيات الأمين العام الواردة في تقريره لعام ٢٠٠٤ (S/2004/616) وما هي التدابير الملموسة التي لا يزال اتخاذها عالقًا من أجل تحسين تنفيذ التوصيات المذكورة؟ وكيف نضمن أيضا إدراج تعزيز العدالة وسيادة القانون، بما في ذلك احترام حقوق الإنسان، بصورة كاملة في أعمال مجلس الأمن في مجال حفظ السلام؟ وما هو التقدم المحرز والخطوات الإضافية اللازم القيام بها من أجل تعزيز قدرات الأمم المتحدة والوكالات والتنسيق بينهما في إطار أنشطة سيادة القانون في الميدان والمقر؟ وكيف يمكننا مواصلة جسر الهوة بين الولايات وكيفية تنفيذ تلك الولايات؟ وما هي الاستراتيجيات التي يمكن لمجلس الأمن أن يشجع على انتهاجها من أجل تعزيز كفاءة عمليات العدالة الانتقالية؟ وكيف يمكن مواصلة تعزيز بذل الجهود الرامية إلى توطيد سيادة القانون في مجتمعات ما بعد النزاع في مجالات مثل إصلاح القوانين ووضع الدستور؟ وما هو مدى فعالية الدعم الذي قدمته الأمم المتحدة إلى السلطات الوطنية في تحقيق اتساق أكبر في تقديم المساعدة في مجال سيادة القانون، وما هو الدور الذي يمكن أن تؤديه لجنة بناء السلام في المساعدة على حشد الدعم في معالجة قضايا سيادة القانون

ذات الأولوية؟ وكيف يمكن مواصلة الترويج لتعزيز امتثال مجلس الأمن للالتزامات بموجب القانون الإنساني الدولي؟

## (٢) العدالة الدولية والتسوية السلمية للمنازعات

لا تشكل التسوية السلمية للمنازعات على النحو المنصوص عليه في المادة ٣٣ من ميثاق الأمم المتحدة، واحدا من المقاصد الرئيسية للمنظمة فحسب، بل هي أيضا أحد المبادئ الأساسية للنظام القانوني الدولي. وعليه، يتعين أن يُفهم الالتزام بحل النزاعات الدولية بالوسائل السلمية ووفقا للقانون الدولي باعتباره واحدا من الأركان الأساسية التي يقوم عليها مفهوم سيادة القانون على المستوى الدولي. وهو من دون أدنى شك يشكل واحدا من عناصرها الأكثر جاذبية. وفي هذا الصدد، سلّم مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ صراحةً بالدور الهام الذي تؤديه محكمة العدل الدولية، وهي الجهاز القضائي الرئيسي للأمم المتحدة، في الفصل في المنازعات بين الدول وبالعامل القيم الذي تؤديه، وأهاب بالدول التي لم تنظر بعد في قبول اختصاص المحكمة وفقا لنظامها الأساسي، أن تقوم بذلك، وأن تنظر كذلك في سبل تعزيز عمل المحكمة.

وما برح مجلس الأمن يسهم في التسوية السلمية للمنازعات بين الدول بطرق عدة. وهو لجأ طوال تاريخه إلى طائفة متنوعة من الأجهزة والآليات كالمساعي الحميدة والوساطة وغيرها، التي أسهمت في تعزيز سيادة القانون.

وعلى نحو ما جرى تأكيده مرارا عدة، فإن العديد من النزاعات هي مطالبات بما يُعتبر حقوقا قانونية، أي أنها نابعة من اختلافات في تفسير بعض قواعد أو مجموعات قواعد القانون الدولي. لذا، ينبغي لمجلس الأمن أن يواصل تطوير قدراته المؤسسية لمنع نشوب حالات تهدد السلام والأمن الدوليين. وينبغي له على وجه الخصوص أن يجهد في مساعدة الأطراف في المنازعات على حلها وفقا للإجراءات المنصوص عليها في الميثاق، مع التأكيد على التوصية بإحالة المنازعات القانونية إلى محكمة العدل الدولية كما ورد في الفقرة ٣ من المادة ٣٦ من ميثاق الأمم المتحدة. وبالإضافة إلى ذلك، للمجلس أن يواصل تشجيع الأمين العام على أن يستخدم بشكل متزايد وفعال جميع الطرائق والأدوات الدبلوماسية التي يوفرها له الميثاق من أجل التسوية السلمية للمنازعات بين الدول.

وتسهم فتاوى محكمة العدل الدولية بدورها أيضا إسهاما كبيرا في تعزيز سيادة القانون على الصعيد الدولي، شأنها في ذلك شأن احترام قرارات المحكمة، الذي يشكل بدوره مسألة تستدعي من المجلس الاضطلاع بدور حيوي طبقا للفقرة ٢ من المادة ٩٤ من الميثاق.

وثمة محاكم دولية أخرى كالمحكمة الدولية لقانون البحار تتيح للدول إمكانية تسوية منازعاتها المتصلة بقانون البحار في منتدى متخصص، ما يمكن أن يسهم بدوره في منع نشوب النزاعات. كما أن التحكيم وغير ذلك من آليات تسوية المنازعات تسهم هي الأخرى إسهاما كبيرا في هذا المسعى.

ويشكل التعاطي في إطار بذل جهود متضافرة لوضع حد للإفلات من العقاب، عنصرا أساسيا آخر في النهج الذي يتبعه مجلس الأمن في تعزيز العدالة الدولية وسيادة القانون. فقد تطورت العدالة الجنائية الدولية بشكل ملحوظ في السنوات الأخيرة. كما جرى تعزيز مكافحة الإفلات من العقاب على أشد الجرائم خطورة المثيرة للقلق على الصعيد الدولي من خلال عمل المحكمة الجنائية الدولية، والمحاكم المخصصة والمختلطة، فضلا عن الدوائر المتخصصة في المحاكم الوطنية. وما برح المجلس يضطلع بدور رئيسي في تشجيع عملها وتعزيزه.

كيف يمكن مواصلة تشجيع لجوء مجلس الأمن إلى وسائل التسوية السلمية للمنازعات المتاحة بموجب الفصل السادس من الميثاق؟ وكيف يمكن للمجلس مواصلة تعزيز الدور الرئيسي للمحاكم الدولية في التسوية السلمية للمنازعات؟ وما هو مدى التقدم المحرز وما هي الخطوات الأخرى اللازم القيام بها لتعزيز العدالة الجنائية الدولية؟

### (٣) فعالية أنظمة الجزاءات ومصادقيتها

تؤدي أنظمة الجزاءات التي أنشأها مجلس الأمن دورا ضروريا في صون السلام والأمن الدوليين. فهي أدوات تتسم بدرجة عالية من الكفاءة، تعزز الامتثال للقانون الدولي ولا يمكن الاستغناء عنها في الحرب الدولية ضد الإرهاب. وقد شهدت أنظمة الجزاءات تغييرات هائلة بتحولها من تدابير شاملة إلى تدابير هادفة أكثر تركيزا وكفاءة. ومع ذلك، لا تزال الجزاءات الهادفة تثير عددا من الهواجس الأساسية المتصلة بسيادة القانون ومبادئه الأساسية، منها احترام الحقوق في مراعاة الأصول القانونية في ما يتعلق بآليات إدراج الأسماء في القوائم وشطبها منها. ويمكن لهذه الهواجس أن تقوض مصداقية أنظمة الجزاءات، مما من شأنه أن يضعف فعاليتها. لذا فإن تحقيق التوازن الصحيح بين الكفاءة والشرعية لا يزال يشكل التحدي الرئيسي.

بيد أنه من المنصف الإشارة إلى أن تحسينات كبيرة طرأت في هذا المجال منذ مناقشة العام ٢٠٠٦. إذ يمثل على سبيل المثال القرار ١٨٢٢ (٢٠٠٨) المتخذ في حزيران/يونيه ٢٠٠٨ والقرار ١٩٠٤ (٢٠٠٩) المتخذ في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩ تطورين رئيسيين في نظام الجزاءات الذي وضعه المجلس والذي يستهدف تنظيم القاعدة وحركة الطالبان، وقد

يتخطى نطاقه هذين التنظيمين. ويشكل تعيين أمين للمظالم مؤخرًا وإدخال تحسينات إجرائية على نظام الجزاءات خطوتين كبيرتين نحو احترام ضمانات مراعاة الأصول القانونية الذي يشكل واحدا من المكونات الأساسية لسيادة القانون. وقد أسهم ذلك إيجابا في تحقيق الهدف الأشمل وهو ضمان احترام سيادة القانون، ولا سيما حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب.

في أي طرق محددة تقدر هذه التطورات على تعزيز شرعية ومجمل كفاءة أنظمة الجزاءات التي يتبعها مجلس الأمن؟ وكيف يمكن مواصلة تعزيز الإجراءات العادلة والواضحة في آليات إدراج الأسماء في القائمة وشطبتها منها بما يزيد من فعالية التطبيق الفعلي للجزاءات؟ وكيف يمكن للمجلس أن يضمن على نحو أفضل حماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب؟