

Distr.: General
1 August 2013
Arabic
Original: English



رسالة مؤرخة ١ آب/أغسطس ٢٠١٣ موجهة إلى الأمين العام من الممثل الدائم للأرجنتين لدى الأمم المتحدة

أتشرف بإعلامكم بأن مجلس الأمن سيعقد، في ظل رئاسة الأرجنتين، مناقشة مفتوحة بعنوان "حماية المدنيين في النزاعات المسلحة" يوم الاثنين ١٩ آب/أغسطس ٢٠١٣. وللمساعدة في توجيه النقاش حول الموضوع، أعدت الأرجنتين المذكرة المفاهيمية المرفقة (انظر المرفق).

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

(توقيع) ماريا كريستينا بوسيبال
السفير
الممثل الدائم



الرجاء إعادة استعمال الورق



مرفق الرسالة المؤرخة ١ آب/أغسطس ٢٠١٣ الموجهة إلى الأمين العام من الممثل الدائم للأرجنتين لدى الأمم المتحدة

حماية المدنيين في النزاعات المسلحة

مذكرة مفاهيمية

معلومات أساسية

يعالج المجلس، بصفة منتظمة، منذ اتخاذ القرار ١٢٦٥ (١٩٩٩)، مسألة حماية المدنيين في النزاعات المسلحة. وقد اعتمد المجلس عدة قرارات (١٢٩٦ (٢٠٠٠)، و ١٦٧٤ (٢٠٠٦)، و ١٧٣٨ (٢٠٠٦)، و ١٨٩٤ (٢٠٠٩)). وفي ٢ شباط/فبراير ٢٠١٣، عقد المجلس مناقشة مفتوحة واعتمد الوثيقة S/PRST/2013/2 التي أعرب فيها من جديد عن قلقه من أن المدنيين ما زالوا يمثلون الأغلبية الساحقة من المصابين في حالات النزاع المسلح.

وتساعد تقارير الأمين العام مجلس الأمن لدى نظره في المسألة. وقد ركز آخر تقارير الأمين العام (S/2012/376)، على غرار سابقه، (S/2009/277 و S/2010/579)، المناقشة حول خمسة تحديات أساسية حددها هو، وهي: تعزيز امتثال أطراف النزاع للقانون الدولي؛ وتعزيز امتثال الجماعات المسلحة من غير الدول؛ وتعزيز الحماية التي توفرها بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام وغيرها من البعثات ذات الصلة؛ وتحسين إمكانية الحصول على المساعدة الإنسانية؛ وتعزيز المساءلة عن الانتهاكات.

وقد أشار الأمين العام، في تقريره الأخير عن حماية المدنيين في النزاعات المسلحة (S/2012/376) إلى أنه "لم يطرأ أي تغير يذكر على الحالة المؤسفة لحماية المدنيين" وأن هناك حاجة واضحة إلى ترجمة الالتزامات المعيارية إلى تحسينات ملموسة في حماية المدنيين على أرض الواقع.

ويتضمن القانون الإنساني الدولي قواعد واضحة تفرض على أطراف النزاعات المسلحة بموجب القانون التعاهدي والقانون العرفي.

وفي ١٢ شباط/فبراير ٢٠١٣، عقد مجلس الأمن مناقشة مفتوحة حول حماية المدنيين في النزاع المسلح، تناولت التحديات الأساسية الخمسة التي حددها الأمين العام. وفي ١٧ تموز/يوليه ٢٠١٣، تناول مجلس الأمن أيضاً، في مناقشة مفتوحة، مسألة حماية الصحفيين.

وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣، سيقدم الأمين العام تقريره التالي عن حماية المدنيين في النزاعات المسلحة. والغرض من المناقشة المفتوحة التي ستجري في ١٩ آب/أغسطس هو المساهمة في مناقشة المجلس والمجموعة الأوسع من الأعضاء في ضوء التقرير القادم، مع المراعاة أيضا لبعض التطورات الأخيرة.

مجالات يمكن استكشافها

يقترح أن تعالج الوفود التحديات المحددة التالية لتعزيز حماية المدنيين:

١ - تعزيز الامتثال للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان وقانون اللاجئين

الالتزامات بموجب القانون الإنساني الدولي مستمدة من اتفاقيات جنيف الأربع لعام ١٩٤٩ - المقبولة عالميا - ومن بروتوكولها الإضافيين لعام ١٩٧٩، ومن اتفاقيتي لاهاي لعامي ١٨٩٩ و ١٩٠٧ وقانون حقوق الإنسان وقانون اللاجئين. ووفقا للمادة ٣ المشتركة بين اتفاقيات جنيف الأربع، ينطبق القانون الإنساني الدولي أيضا في النزاعات المسلحة التي ليس لها طابع دولي.

وقد أشار الأمين العام إلى أن عدم تجنب السكان المدنيين آثار الأعمال القتالية يمكن أن يسفر عن وفيات وإصابات وحالات تشرد. والتشرد بدوره يهدد المدنيين بالتعرض لانتهاكات أخرى، وبالأساس للعنف الجنسي والتجنيد القسري.

وقد استضافت النرويج، يومي ٢٣ و ٢٤ أيار/مايو ٢٠١٣، بالتعاون مع الأرجنتين وبنينسيا وأوغندا، والنمسا، المؤتمر العالمي للمطالبة بحماية المدنيين بموجب القانون الإنساني الدولي (مؤتمر أوسلو). وكان هذا المؤتمر الأخير في سلسلة من حلقات العمل الإقليمية التي عقدت في جاكارتا (٢٠١٠) وبوينس آيرس (٢٠١١)، وكمبالا (٢٠١٢)، وفيينا (٢٠١٣) وجمعت حوالي ٣٠٠ مشارك منهم ٩٤ دولة، بغية تعزيز حماية المدنيين بموجب القانون الإنساني الدولي. ومن التحديات الرئيسية التي حددها المؤتمر تعزيز الامتثال للقانون الإنساني الدولي.

وتكمل توصيات المؤتمر التوصيات المقدمة من الأمين العام في آخر تقرير له يتعلق باحترام القانون الدولي الساري، بما في ذلك القانون الإنساني الدولي، واحترام مبادئ التمييز والتناسب، وضرورة الامتناع عن تشريد الأشخاص كأسلوب متعمد وعن استخدام الأسلحة المتفجرة في المناطق المكتظة بالسكان. وخلص المؤتمر إلى أن للدول واجبا لا باحترام القانون الإنساني الدولي فحسب، بل أيضا بضمان احترام الدول والأطراف الأخرى لهذا القانون وببذل كل ما في وسعها لتشجيع الدول وسائر الأطراف في نزاع مسلح على

الامتثال لاحترام القانون الإنساني الدولي. وجرى أيضا تحديد الحاجة إلى زيادة المشاركة والحوار مع الجماعات المسلحة من غير الدول من أجل زيادة احترام القانون الإنساني الدولي لدى هذه الجهات الفاعلة، وينبغي تشجيع استخدام الأدوات مثل الإعلانات الانفرادية الصادرة عن الجماعات المسلحة من غير الدول، والاتفاقات الخاصة بين الحكومات والجماعات المسلحة من غير الدول، وما يسمى بـ "سندات الالتزام" حيث ثبت أنها مفيدة. وينبغي أن تمتنع الدول عن إعاقة الجهات الفاعلة في المجال الإنساني في جهودها الرامية إلى إشراك الجماعات المسلحة من غير الدول في الأغراض الإنسانية، بما في ذلك الاضطلاع بأنشطة ترمي إلى تعزيز احترام القانون الإنساني الدولي.

ومن المطلوب، بالإضافة إلى الامتثال الكامل لمعايير القانون الإنساني الدولي، الامتثال للقرارات ذات الصلة لمجلس الأمن التابع للأمم المتحدة. وأكد مجلس الأمن مجددا، في الوثيقة S/PRST/2013/2، أن الدول تتحمل المسؤولية الرئيسية عن حماية المدنيين.

وتشجع الدول على استخدام البيانات المقدمة في المناقشة لتبين الخطوات التي تتخذها لتعزيز الامتثال للقانون الإنساني الدولي، وقانون حقوق الإنسان، وقانون اللاجئين داخل قواتها المسلحة وقوات مسلحة أخرى، حسب الاقتضاء، ومن جانب الجماعات المسلحة الأخرى من غير الدول.

٢ - ضمان وصول المساعدات الإنسانية إلى السكان المتضررين

حدد الأمين العام الحاجة إلى تعزيز إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية بوصفها أحد التحديات الأساسية الخمسة لتعزيز حماية المدنيين. وإمكانيات الوصول أساسية بالنسبة للعمل الإنساني الذي يعتمد عليه الآلاف بل حتى الملايين من البشر. وتشمل معوقات وصول المساعدات الإنسانية التي لها أشد الآثار على الناس المحتاجين إليها القيود المفروضة على حركة العاملين في المجال الإنساني أو حركة السلع (بما في ذلك الحواجز المادية والبيروقراطية)؛ وانعدام الآليات المتفق عليها مع أطراف النزاع من أجل إيصال المساعدات أثناء الأعمال القتالية؛ والتدخل في عمليات تسليم المساعدات الإنسانية؛ بما في ذلك طلب الدفع؛ وممارسة العنف ضد العاملين في المجال الإنساني، الذي يشمل الهجمات المادية على العاملين في المجال الإنساني وعلى القوافل.

وفي حالات النزاع المسلح، تقع المسؤولية الأساسية عن حماية المدنيين وتلبية احتياجاتهم، بموجب القانون الدولي، على عاتق الطرف الذي يجدون أنفسهم تحت سيطرته.

وإذا كان الطرف غير قادر على ذلك أو غير راغب فيه، فإن بإمكان الوكالات الإنسانية أن تعرض خدماتها. ويجب ألا تعتبر تلك العروض تدخلاً في الشؤون الداخلية، ويجب عدم رفض الموافقة، تعسفاً، على عمليات الإغاثة.

وقد أوصى مؤتمر أوصلو بأن تتخذ الأطراف في النزاعات المسلحة جميع التدابير اللازمة لضمان وصول الجهات الفاعلة الإنسانية السريع ودون عوائق. وتحقيقاً لهذه الغاية، يجب على الدول وغيرها من الجهات الفاعلة اتخاذ تدابير فعالة من أجل تيسير وصول المساعدات الإنسانية؛ ويتعين على الدول ألا تضع أعباءاً بيروقراطية لا لزوم لها على عاتق الجهات الفاعلة في المجال الإنساني؛ وينبغي أن تكفل الدول ألا تعرقل أنظمة مكافحة الإرهاب وتجرم، بلا لزوم، أنشطة الجهات الفاعلة في المجال الإنساني، التي يجب أن تحتفظ بالقدرة على التعامل مع جميع الأطراف والجهات الفاعلة المعنية، بما في ذلك الجماعات المسلحة من غير الدول؛ وينبغي، في تخطيط العمليات الإنسانية وتنفيذها، مراعاة مختلف احتياجات السكان المتضررين ومواطنيهم، بما في ذلك المنظور الجنساني والحاجة إلى وضع استراتيجيات للحماية محددة السياق. وأخيراً، يسقط الضوء على الدور الفعال الذي يمكن أن تؤديه الدبلوماسية الإنسانية، من أجل تيسير وصول المساعدات الإنسانية السريع ودون عوائق وضمان احترام وحماية العاملين في المجال الإنساني والأصول المخصصة للعمل الإنساني، ويشمل ذلك العاملين في القطاع الطبي والمستشفيات وسيارات الإسعاف، في جميع الظروف.

وتشجع الدول على أن تتأمل، في بياناتها، أهمية وصول المساعدات الإنسانية والخطوات العملية التي يمكن اتخاذها لتحسين إمكانيات الوصول إلى الذين يحتاجون الحماية والمساعدة.

٣ - تعزيز المساءلة عن الانتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان

المساءلة عنصر حاسم في تعزيز الامتثال للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان، حيث تسهم في منع الانتهاكات الجسيمة بنشر الرسالة التي تفيد بأنه لن يتم التسامح معها.

وقد أبرز تقرير الأمين العام دور لجان التحقيق التي أنشأها مجلس حقوق الإنسان وأشار إلى استنتاجات حلقة العمل التي عقدها رئيس وزراء البرتغال ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بشأن المساءلة وآليات تقصي الحقائق في انتهاكات القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان (انظر الوثيقة S/2012/373). وقد شدد مؤتمر أوصلو على حاجة الدول إلى التعاون مع آليات تقصي الحقائق لكي تكون تلك الآليات فعالة. ويجدر، دون

المساس بخبرة الأمم المتحدة المتنوعة في هذا الصدد، إبراز أن مجلس الأمن جدد، في الوثيقة S/PRST/2013/2، التزامه الوارد في القرار ١٨٩٤ (٢٠٠٩) بأن ينظر في إمكانية استخدام اللجنة الدولية لتقصي الحقائق المنشأة طبقاً للمادة ٩٠ من البروتوكول الإضافي الأول لاتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩.

ومكافحة الإفلات من العقاب على الانتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان التزام تعهد به مجلس الأمن منذ ٢٠ عاماً، بإنشائه للمحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة، الذي تلاه في عام ١٩٩٤ إنشاء المحكمة الدولية لرواندا. وفي ١٢ حزيران/يونيه ٢٠١٣، عقد مجلس الأمن مناقشة حول المحكمتين وحول دور العدالة في الجرائم الخطيرة ذات الأهمية الدولية.

وتقع المسؤولية الرئيسية عن التحقيق والمقاضاة على عاتق الدولة، ولكن عندما تكون الدولة غير راغبة أو غير قادرة، يأتي دور آليات العدالة الجنائية الدولية. ومع دخول كل من المحكمتين المخصصتين اللتين أنشأهما مجلس الأمن مرحلة الإنهاء التدريجي، فإن نظام العدالة الجنائية الدولية قد تعزز بالفعل مع قيامه على أساس المحكمة الجنائية الدولية. وقد سلط الضوء في مؤتمر أوسلو على دور المحكمة، بما في ذلك في الحالات المحالة إليها من قبل مجلس الأمن، كما قدمت حلقة العمل التي نظمتها البرتغال ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية توصيات في هذا الصدد شملت بعض الأحكام الواردة في قرار مجلس الأمن والتي تتضمن إحالات إلى المحكمة^(١)، (أي التمويل والاستثناءات من اختصاص المحكمة، وواجب التعاون مع المحكمة). وقد اتخذ مجلس الأمن خطوة هامة في التزامه بمكافحة الإفلات من العقاب عن طريق الوثيقة S/PRST/2013/2 عندما التزم بمتابعة قراراته المتعلقة بالمحاكم الدولية (ويشمل هذا طبعاً الإحالة إلى المحكمة الجنائية الدولية). وهذه المتابعة أساسية لضمان تعاون جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة مع المحكمة.

وكما أشار إلى ذلك الأمين العام في تقريره لعامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٠، فإن التعويضات مسألة تحتاج أيضاً إلى المعالجة، حيث إن الضحايا والمجتمعات المحلية في حاجة في أكثر الأحيان إلى المساعدة. فعلى سبيل المثال، للمحكمة الجنائية الدولية صندوق استثماري للضحايا. ولكن مسألة التعويضات لا تؤخذ، في العديد من المرات، في الاعتبار. ويقدم التقرير عن حلقة العمل المذكورة أعلاه مثال لجنة التحقيق بشأن دارفور. وقد ذكرت اللجنة أنه "بالنظر إلى حجم الأضرار التي تسببها النزاعات المسلحة للسكان المدنيين، فإن

(١) القراران ١٥٩٣ (٢٠٠٥) و ١٩٧٠ (٢٠١١).

من الضروري التفكير في منح تعويضات لضحايا الجرائم المرتكبة خلال تلك النزاعات^(٢) وأوصت بإنشاء لجنة تعويضات. ولم يتابع مجلس الأمن تلك التوصية.

والدول مدعوة إلى أن تتأمل، في بياناتها، في التوصيات الناجمة عن حلقة عمل مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية/البرتغال وفي كيفية تنفيذها، بما في ذلك التوصيات المتعلقة بالتعويضات.

وقد تود الدول أيضا النظر في مسألة المساءلة على الصعيد الوطني، وقد تود الدول تركيز ملاحظاتها على أمثلة للممارسات الجيدة على الصعيد الوطني في مجال التحقيق، والمقاضاة، ومعاينة المتهمين بارتكاب جرائم حرب وغيرها من الانتهاكات الجسيمة لقانون حقوق الإنسان؛ ودور المجتمع الدولي في تعزيز الجهود الوطنية ودعمها.

شكل المناقشة ومقدمو الإحاطات

سيعقد مجلس الأمن مناقشة مفتوحة ترأسها السفيرة سوزانا رويز سيروتي، المستشارة القانونية في وزارة الخارجية وشؤون العباداة في جمهورية الأرجنتين، وعضوة اللجنة الدولية لتقصي الحقائق في المسائل الإنسانية. ومن المتوقع أن يقدم الأمين العام إحاطة إلى المجلس، بالإضافة إلى مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان، نافي بيلاي، ووكيلة الأمين العام للشؤون الإنسانية ومنسقة الإغاثة في حالات الطوارئ، فاليري آموس، والمدير المعني بالقانون الدولي والتعاون في لجنة الصليب الأحمر الدولية، فيليب سبويري. وسيعقد الاجتماع يوم الاثنين ١٩ آب/أغسطس ٢٠١٣، وسيكون مفتوحا لمشاركة غير الأعضاء في المجلس.

(٢) تقرير لجنة التحقيق الدولية بشأن دارفور المقدم إلى الأمين العام عملا بقرار مجلس الأمن ١٥٦٤ (٢٠٠٤) المؤرخ ١٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤ (انظر الوثيقة S/2005/60)، الفقرة ٥٩١.