

Distr.: General
22 October 2012
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة السابعة والستون

البند ١٣٠ من جدول الأعمال

الميزانية البرنامجية لفترة السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣

الاستعانة بالأمن الخاص

تقرير الأمين العام

موجز

هذا التقرير مقدم عملاً بالفقرة ١١٣ من قرار الجمعية العامة ٢٤٦/٦٦، الذي طلبت فيه الجمعية من الأمين العام أن يستعرض مدى سلامة الاستعانة بأفراد الأمن الخاص، لا سيما حالما يكون ذلك هو الخيار الوحيد المتاح الكفيل بتوفير السلامة والأمن للموظفين، وأن يقدم تقريراً عن ذلك إلى الجمعية في دورتها السابعة والستين.

ويقدم الأمين العام في هذا التقرير معلومات عن الاستعراض الذي قامت به المنظمة لمدى سلامة الاستعانة بشركات الأمن الخاص. ويسلط الأمين العام الضوء على معلومات أساسية عن استعانة المنظمة بالأمن الخاص، وما بذلته من جهود من أجل استعراض مدى سلامة الاستعانة بالأمن الخاص حالما يكون ذلك هو الملجأ الأخير الكفيل بتوفير السلامة والأمن لأفراد الأمم المتحدة، وعلى التطورات الأخيرة في الجهود التي تبذلها منظمات منظومة الأمم المتحدة بهدف وضع المعايير والسياسة والمبادئ التوجيهية بشأن الاستعانة بشركات الأمن الخاص المسلح بغية كفالة بذل العناية الواجبة لدى الاستعانة بها، واحترام ميثاق الأمم المتحدة والقانون الدولي، بما في ذلك حقوق الإنسان والقانون الإنساني، والالتزام بالسياسات والإجراءات الإدارية المعمول بها في الأمم المتحدة.



الرجاء إعادة استعمال الورق

021112 011112 12-56194 (A)



أولا - مقدمة

١ - طلبت الجمعية العامة من الأمين العام، في الفقرة ١١٣ من قرارها ٢٤٦/٦٦، أن يستعرض مدى سلامة الاستعانة بأفراد الأمن الخاص، لا سيما حالما يكون ذلك هو الخيار الوحيد المتاح الكفيل بتوفير السلامة والأمن للموظفين، وأن يقدم تقريراً عن ذلك إلى الجمعية في دورتها السابعة والستين.

٢ - وفي هذا التقرير، يسلط الأمين العام الضوء على معلومات أساسية عن استعانة المنظمة بشركات الأمن الخاص، سواء المسلح أو غير المسلح، وما بذلته من جهود بهدف استعراض مدى سلامة الاستعانة بالأمن الخاص حالما يكون ذلك هو الملجأ الأخير الكفيل بتوفير السلامة والأمن لأفراد الأمم المتحدة^(١)، وعلى التطورات الأخيرة في الجهود التي تبذلها منظمات منظومة الأمم المتحدة بهدف وضع المعايير والسياسة والمبادئ التوجيهية بصدد الاستعانة بشركات الأمن الخاص المسلح بغية كفالة بذل العناية الواجبة لدى الاستعانة بها، واحترام ميثاق الأمم المتحدة والقانون الدولي، بما في ذلك حقوق الإنسان والقانون الإنساني، وقرارات الأمم المتحدة ذات الصلة، بما في ذلك قرار الجمعية العامة ٢٣٢/٥٥ عن ممارسات الاستعانة بالمصادر الخارجية، والالتزام بالسياسات والإجراءات الإدارية المعمول بها في الأمم المتحدة.

ثانياً - معلومات أساسية

٣ - استعانت منظمة الأمم المتحدة منذ وقت طويل بشركات الأمن الخاص، حيث شمل ذلك في معظم الأحيان متعهدي تقديم خدمات الأمن غير المسلح، وذلك لتوفير الأمن اللازم لأماكن العمل حماية لأفراد الأمم المتحدة و/أو أصولها من الأنشطة الإجرامية. بيد أنه في ظل الطلبات الواردة من الدول الأعضاء في السنوات الأخيرة المطالبة بتنفيذ ولايات وبرامج في بيئات عالية الخطورة، إضافة إلى تزايد الأدلة على أن الأمم المتحدة مستهدفة بشكل خاص في بعض من تلك البيئات، تعاقدت منظمات منظومة الأمم المتحدة، كملجأ أخير، مع شركات الأمن الخاص لتوفير الحماية اللازمة لأفراد الأمم المتحدة، وأماكن عملها وأصولها. وحدث

(١) يشير مصطلح "أفراد الأمم المتحدة"، لأغراض هذا التقرير، إلى جميع الأفراد المشمولين بنظام إدارة شؤون الأمن في الأمم المتحدة، ومنهم أفراد منظومة الأمم المتحدة، ومتطوعو الأمم المتحدة، والأفراد العسكريون وأفراد الشرطة الذين يجري نشرهم بصفة فردية في البعثات التي تتولى ريادة إدارة عمليات حفظ السلام أو إدارة الشؤون السياسية، والخبراء الاستشاريون، والأفراد المتعاقد معهم، والخبراء العاملون في البعثات، وغيرهم من المسؤولين الذين تبرم معهم إحدى منظمات منظومة الأمم المتحدة عقد تعاقد مباشر. ولا يشير المصطلح إلى الأفراد العسكريين في الوحدات الوطنية أو أفراد وحدات الشرطة المشكلة لدى نشرهم مع وحداتهم.

ذلك حال عدم وجود وسائل أخرى تكفل حماية أفراد الأمم المتحدة وعملياتها عن طريق الحكومة المضيفة أو الدول الأعضاء أو منظومة الأمم المتحدة. وقد أُناحت الاستعانة بشركات الأمن الخاص المسلح تنفيذ عمليات في حالات كُلفت فيها الأمم المتحدة بأداء واجبها، من قبيل حالات الطوارئ الصعبة، ومناطق النزاع أو المناطق التي انتهى فيها النزاع.

٤ - ورغبة في التصدي للتحديات التي تشهدها ساحة الأمن الدولية والاستجابة لتزايد الطلبات على عمليات الأمم المتحدة في مناطق عالية الخطورة، اتسع نطاق الاستعانة بشركات الأمن الخاص، في بعض الحالات، ليشمل توفير حراس مسلحين وفرق الحراسة المسلحة. وبناء عليه، ظهرت حاجة ماسة إلى أن تضع المنظمة على نطاق منظومة الأمم المتحدة سياسة ومعايير ومبادئ توجيهية موحدة تكفل سلامة الاستعانة بشركات الأمن الخاص المسلح كملجأ أخير في حماية أفراد الأمم المتحدة وأصولها وعملياتها. وفي الوقت ذاته، أقر المجتمع الدولي بأن ثمة حاجة إلى وضع معايير دولية ومدونة سلوك بشأن الاستعانة بشركات الأمن الخاص.

٥ - ومنذ عام ٢٠٠٧ وحتى وقت قريب، كان نظام إدارة شؤون الأمن في الأمم المتحدة ليس لديه سوى مبادئ توجيهية عن الاستعانة بالحراس المسلحين، مبنية في دليل أمن الأمم المتحدة الميداني، وهي المبادئ التوجيهية الوحيدة التي تتناول عملية الاستعانة بأفراد الأمن المسلحين.

٦ - وفي آب/أغسطس ٢٠١٠، قدم الفريق العامل المعني بمسألة استخدام المرتزقة الذي يشكل انتهاكا لحقوق الإنسان وإعاقة لممارسة حق الشعوب في تقرير المصير تقريراً إلى الجمعية العامة ذكر فيه أن الأمم المتحدة تفتقر إلى سياسة ثابتة على نطاق المنظومة تنظم التعاقد مع شركات الخدمات العسكرية والأمنية الخاصة، بما في ذلك المسائل المتصلة بالتحري عن الشركات والأفراد العاملين لديها ورصد أعمالهما. وأضاف أن من المستحسن أن تتخذ المنظمة تدابير احترازية تكفل امتثالها للميثاق، ومعايير حقوق الإنسان الدولية، والإدارة والرقابة السليمة، لدى لجوئها إلى الاستعانة بمصادر خارجية لأداء مهام الأمن والحماية فيها (A/65/325، الفقرة ٣١).

٧ - وفي الوقت ذاته، تطور نظام إدارة شؤون الأمن في الأمم المتحدة^(٢) في السنوات الأخيرة إلى حد أنه أصبح هناك نظام فعال قائم يجري من خلاله تقييم التهديدات والمخاطر،

(٢) يسري نظام إدارة شؤون الأمن في الأمم المتحدة على جميع منظمات منظومة الأمم المتحدة وعدد صغير من الكيانات غير التابعة للأمم المتحدة التي وقعت على مذكرة تفاهم مع الأمم المتحدة بشأن إدارة شؤون الأمن، ويغطي جميع تلك المنظمات والكيانات.

وتنفيذ التدابير المناسبة الكفيلة بتخفيف حدة المخاطر التي تواجهها منظومة الأمم المتحدة. وخلال عام ٢٠٠٢، عرض الأمين العام إطارا للمساءلة في نظام إدارة شؤون الأمن في الأمم المتحدة (A/57/365)، ليكون بمثابة حجر الزاوية في المسؤوليات والمساءلة عن القرارات والإجراءات المتخذة على جميع المستويات فيما يتصل بالأمن. وأصدر بعدئذ تقريراً عام ٢٠١٠ يتضمن نسخة منقحة من الإطار (A/65/320 و Corr.1). وبعد أن أحاطت الجمعية العامة علماً بذلك التقرير، بما في ذلك الإطار المنقح، وُزع عام ٢٠١١ ذلك الإطار المنقح، الوارد في قرارها ٢٥٩/٦٥، على جميع أجزاء نظام إدارة شؤون الأمن في الأمم المتحدة.

٨ - وفي أيار/مايو ٢٠١١، على إثر إدراك أن ثمة حاجة إلى استعراض مدى سلامة الاستعانة بشركات الأمن الخاص المسلح والأفراد العاملين فيها، قرر الأمين العام، استناداً إلى مشاورات أحرّيت داخل منظومة الأمم المتحدة، أن المنظمة ينبغي ألا تلجأ إلى الاستعانة بشركات الأمن الخاص المسلح والعاملين فيها إلا حالما يكون ذلك هو الخيار الأخير الذي يتيح أداء أنشطة الأمم المتحدة في البيئات العالية الخطورة؛ وأن الأمم المتحدة ينبغي لها ألا تمارس ذلك الخيار إلا عندما ترتقي، بعد تقييم مخاطر الأمن، عدم كفاية البدائل الأخرى، بما في ذلك توفير الحماية عن طريق البلد المضيف، والدعم الآخر من الدول الأعضاء، أو الموارد الداخلية في منظومة الأمم المتحدة؛ وأن استعانة الأمم المتحدة بشركات الأمن الخاص ينبغي أن تتسق مع القانون الوطني والدولي، وميثاق الأمم المتحدة وقراراتها ذات الصلة، بما يشمل قرار الجمعية العامة ٢٣٢/٥٥ بشأن ممارسة الاستعانة بمصادر خارجية، والسياسات والمبادئ التوجيهية الإدارية المعمول بها في الأمم المتحدة.

٩ - وعلاوة على ذلك، وُضعت المعايير التالية التي تنظم الاستعانة بشركات الأمن الخاص المسلح:

- (أ) ينبغي البت في التعاقد مع إحدى شركات الأمن الخاص المسلح وفقاً لعمليات الموافقة وآليات المساءلة القائمة فيما يتعلق بجميع القرارات المتصلة بالأمن؛
- (ب) ينبغي للأمم المتحدة ألا تستعين بالخدمات التي توفرها شركات الأمن الخاص المسلح إلا بهدف توفير الحراسة للأفراد داخل مرافق الأمم المتحدة و فرق الحراسة المتنقلة؛
- (ج) ينبغي لشركة الأمن الخاص المسلح التي تتعاقد معها الأمم المتحدة أن تخضع بوضوح لسلطة وتوجيه المنظمة المختصة داخل منظومة الأمم المتحدة، بما يتفق مع السياسات والمبادئ التوجيهية المحددة لنظام إدارة شؤون الأمن في الأمم المتحدة؛
- (د) لدى السعي إلى التعاقد على خدمات مقدمة من إحدى شركات الأمن الخاص المسلح، ينبغي للأمم المتحدة أن تكفل الالتزام بالنظام المالي والقواعد المالية،

وسياسات وإجراءات الشراء، وألا تختار إلا الشركات التي تستوفي المعايير المتفق عليها وفقا لمعايير وآليات التحري المعمول بها.

١٠ - وأوكلت إلى إدارة شؤون السلامة والأمن مسؤولية القيام، مع الشبكة المشتركة بين الوكالات المعنية بإدارة شؤون الأمن، بوضع سياسات ومبادئ توجيهية ملائمة عن الاستعانة بشركات الأمن الخاص المسلح تسري على جميع منظمات منظومة الأمم المتحدة.

ثالثا - التطورات في الآونة الأخيرة

١١ - تنفيذا لقرار الأمين العام المذكور آنفا، أنشأت الشبكة المشتركة بين الوكالات المعنية بإدارة شؤون الأمن فريقا عاملا في ١٨ آب/أغسطس ٢٠١١، يعمل تحت رئاسة إدارة شؤون السلامة والأمن، كي يتولى وضع مشروع سياسة ومبادئ توجيهية بشأن مسألة الاستعانة بشركات الأمن الخاص المسلح يسريان داخل نظام إدارة شؤون الأمن في الأمم المتحدة.

١٢ - واستعرض الفريق العامل المسائل المتصلة بمسألة الاستعانة بشركات الأمن المسلح والأفراد العاملين فيها، ووضع مشروع سياسة تتوخى وجود إطار واضح في اتخاذ القرارات، وتعالج مسائل المساءلة فيما يتعلق باستعانة الأمم المتحدة بشركات الأمن الخاص المسلح. ويوفر مشروع السياسة الهيكل اللازم لتحديد مدى الحاجة إلى خدمات شركات الأمن الخاص المسلح والعاملين فيها، ويحدد المعايير الضرورية التي يتعين استيفاؤها. ويبين المشروع أنه لا يجوز الاستعانة بتلك الشركات إلا في الظروف التي لا يكون فيها من الممكن أو الملائم توفير الحراسة المسلحة عن طريق البلد المضيف أو دولة عضو أو عدد من الدول الأعضاء، أو الاستعانة بموارد الأمم المتحدة. ويؤكد الحاجة إلى وجود بروتوكولات صارمة تنظم استعمال القوة (حسب المبين في دليل سياسة الأمن، المعتمد عام ٢٠١١)، ويقدم وصفا لمسؤوليات الإدارة والرقابة التي تضطلع بها الأمم المتحدة. مما يتفق مع إطار المساءلة المتعلق بنظام إدارة شؤون الأمن في الأمم المتحدة.

١٣ - وبعد أن أجرت الشبكة المشتركة بين الوكالات المعنية بإدارة شؤون الأمن في حزيران/يونيه عملية استعراض صارم شملت شتى الوكالات والإدارات، اعتمدت سياسة ومبادئ توجيهية بشأن الاستعانة بشركات الأمن الخاص المسلح. وتقرر السياسة أنه لا يجوز للأمم المتحدة الاستعانة بخدمات شركات الأمن الخاص المسلح إلا في حماية أفراد الأمم المتحدة وأماكن عملها وممتلكاتها، وفي توفير حماية متنقلة لأفراد الأمم المتحدة وأصولها. وتشمل العناصر الأساسية في هذه السياسة المعايير المذكورة آنفا التي تنظم الاستعانة بشركات الأمن الخاص المسلح، والتي تتفق مع القانون الدولي، وتلتزم بوثيقة مونترو بشأن الالتزامات القانونية الدولية والممارسات السليمة للدول ذات الصلة بعمليات الشركات

العسكرية والأمنية الخاصة أثناء النزاع المسلح^(٣). وتحدد السياسة ملامح عملية تدبير الخدمات، بما في ذلك وضع عقد نموذجي، وبيان الأعمال، والآليات التي تكفل المساءلة على جميع المستويات داخل نظام إدارة شؤون الأمن في الأمم المتحدة.

١٤ - وفي أيلول/سبتمبر ٢٠١٢، أقرت اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى السياسة، والمبادئ التوجيهية، والعقد النموذجي، وبيان الأعمال، فيما يتعلق بالاستعانة بشركات الأمن الخاص المسلح للعرض على مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢.

رابعاً - الملاحظات

١٥ - في البيئات عالية المخاطر يكون الاستعانة بخدمات الأمن الخاصة مجرد أداة واحدة من أدوات حماية أفراد الأمم المتحدة وأصولها تتيح أداء البرامج التي تصدر تكاليفات بشأنها. وهي، بالاتفاق العام والسياسة العامة، أداة لا تستعمل إلا عند استنفاد باقي الإمكانيات.

١٦ - إن رسم سياسة موحدة تنظم الاستعانة بشركات الأمن الخاص المسلح هو المرحلة النهائية من مراحل الموافقة، ويمثل إسهاماً مهماً في الجهود التي تبذلها المنظمة لكفالة المساءلة على جميع المستويات.

١٧ - وما زالت المنظمة ملتزمة بتركيز بؤرة اهتمامها على معالجة التحديات التنفيذية وتحديات السياسات فيما يتصل بسلامة الاستعانة بشركات الأمن الخاص المسلح والأفراد العاملين فيها، بغية كفالة احترام القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، والتقيّد بالمعايير المقبولة دولياً بالنسبة للسلوك وأفضل الممارسات لدى الاستعانة بشركات الأمن الخاص والعاملين فيها، والالتزام بالسياسات والإجراءات الإدارية المعمول بها في الأمم المتحدة.

خامساً - الإجراء المطلوب من الجمعية العامة اتخاذه

١٨ - مطلوب من الجمعية العامة الإحاطة علماً بهذا التقرير.

(٣) وثيقة مونترو هي اتفاق يتعلق بالتزامات الدول الموقعة عليها فيما يتصل بالشركات العسكرية والأمنية التي تعمل في مناطق الحرب. وقد وُقعت في مونترو، سويسرا، في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨. وتضم الوثيقة قائمة بحوالي ٧٠ توصية عن ممارسات الدول، من قبيل التحري عن سجل أعمال الشركة، ودراسة الإجراءات المستعملة في فحص بيانات الموظفين، وتنفيذ أعمال المقاضاة لدى وقوع خرق للقانون، وتكفل الامتثال للقانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان وتنظيم التدريب بشأنهما.