

## استخدام الحراسات العسكرية أو المسلحة للقوافل الإنسانية

### ورقة مناقشة وتوجيهات عامة غير ملزمة

#### ملاحظة تمهيدية

طلبت فرقة العمل المعنية بالسياسة الأمنية التابعة لنائب الأمين العام من مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أن يُعد مشروع توجيهات عامة بشأن استخدام الحراسات العسكرية والمسلحة للقوافل الإنسانية. وقد أُعد النص التالي بالتعاون مع الهيئات أعضاء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، ومنسق الأمم المتحدة لشؤون الأمن، وإدارة عمليات حفظ السلام، واستعرضها أكاديميون وزملاء ميدانيون في عدد من المنظمات. وقد أقر النص الفريق العامل التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، ثم أُحيل إلى مكتب الشؤون القانونية لاستعراضه، وأجري فيه بعد ذلك عدد من التعديلات الإضافية.

ويستعرض الجزء الأول السياق الأوسع للسياسة العامة، ويخلص إلى أنه بسبب التغييرات في طبيعة الصراع، وفي طابع المساعدة الإنسانية، تكون الحراسات العسكرية أو المسلحة لازمة في عدد محدود من الحالات. وينبغي أن تستخدم الحراسات، في هذه الحالات، باقتصاد ووفقاً فقط لتوجيهات عامة واضحة. ويتألف الجزء الثاني من مجموعتين من التوجيهات العامة غير الملزمة: واحدة للحالات التي يجوز فيها استخدام الحراسات، والثانية تتعلق بكيفية استخدام الحراسات.

#### الجزء الأول

##### مقدمة: الجهود الرامية إلى دعم العمليات الإنسانية في بيئة تتسم بتآكل المجال الإنساني

كان أحد الافتراضات الهامة المتعلقة بالعمليات الإنسانية في الحروب، ولا يزال، أن القوات العسكرية ستكسب بتركيز جهودها على الأهداف العسكرية أكثر مما تكسبه بالتركيز على الأهداف غير العسكرية<sup>(1)</sup>. وما انفكت الأطراف في صراعات عديدة تبدي استعداداً لتقبل العمليات الإنسانية إيماناً منها بأن هذه العمليات لا تمثل عقبة هامة في وجه

(1) Claude Bruderlein, *Towards a New Strategic Approach to Humanitarian Protection and the Use of Protected Areas*, 2 New York and Geneva: United Nations (OCHA), 2000.

تحقيق أهدافها العسكرية الخاصة وبأن المنظمات الإنسانية ليست طرفا في الصراع. وقد سعى القانون الإنساني الدولي إلى تعزيز هذا التمايز بين المجال العسكري والمجال غير العسكري، ملتصقا بإيجاد ما يُشار إليه الآن بوصفه ”المجال الإنساني“<sup>(2)</sup>. وفي سياق المسعى الرامي إلى تدعيم المجال الإنساني، لم يكن استخدام الحراسات المسلحة أو العسكرية للقوافل الإنسانية، ملائما بصورة عامة.

غير أن التفريق بين الأهداف العسكرية والأهداف غير العسكرية، غالبا ما أثار مشاكل. وفي أحيان كثيرة، اعتبر القادة العسكريون والزعماء السياسيون أن سكان الطرف الخصم بأكملهم هم العدو ورأوا فيهم هدفا ملائما للعمليات العسكرية. وفي هذه الحالات لا تكون معاناة سكان ”العدو“ نتيجة عارضة للعمليات العسكرية، بل هي في الغالب هدف هذه العمليات<sup>(3)</sup>.

وحتى عندما لم تكن هناك محاولة متعمدة لاستهداف مدنيين، فإن سقوط المدنيين ضحايا ”أسلحة المنطقة“، بما في ذلك القصف الجوي للمناطق المأهولة، أخذ في التزايد. وفي زمن الحرب العالمية الثانية، كان التفريق بين المحاربين والمدنيين يتعرض لإجهاد خطير<sup>(4)</sup>. وهكذا، فإنه رغم التوسع في القانون الإنساني الدولي وقوانين الحرب وزيادة تقنياتها، ارتفع عدد المدنيين الذين قتلوا كنسبة مئوية من مجموع القتلى خلال القرن الماضي<sup>(5)</sup>.

ويدور داخل المجتمع الإنساني نقاش حول كيفية معالجة هذه العملية. وتشدّد إحدى وجهات النظر على أن الرد المناسب لهذا الإخفاء لمعالم كل من المجالين العسكري وغير العسكري هو إعادة تأكيد الهوية التزيهة والمحايدة والمستقلة للمجتمع الإنساني، واتخاذ كل

---

(2) Ibid, citing Jean Pictet, Development and principles of international law. Geneva, Henry Dunant Institute, 1985

(3) See, for example, Brooks D. Simpson and Jean V. Berlin, eds, Sherman's Civil War: Selected Correspondence of William T. Sherman, 1860-1865 (University of North Carolina Press, 2000)

(4) See, for Example, Peter Calvo-coressi, Guy Wint and John Pritchard, Total War 2<sup>nd</sup> ed. (London: Penguin, 1989), 512

(5) لا يعوّل على تقديرات النسب المئوية للمدنيين بين مجموع القتلى، وقد قدمت تقديرات في الحروب التالية داخل الأمم المتحدة (A/C.3/SR.1780)، واستشهد بها أزيبورن روزسنبالات في الصفحتين 55 و 56 من International humanitarian law of armed conflict, (Geneva: Henri Dunant Institute, 1979) الحرب العالمية الأولى 5 في المائة، الحرب العالمية الثانية 48 في المائة؛ الحرب الكورية 84 في المائة وحرب فيتنام أكثر من 85 في المائة.

الخطوات المعقولة لتعزيز التفريق بين الجهات الفاعلة العسكرية والجهات الفاعلة الإنسانية<sup>(6)</sup>. وينصبّ التشديد في هذا المجال على تعزيز الوصول المتفاوض بشأنه إلى المستفيدين. ويؤكد رأي مختلف بعض الشيء، أنه مع تآكل الافتراضات المنطقية الرضائية التي يستند إليها العمل الإنساني الدولي، لا بد من أن ينصبّ تشديد جديد على الإنفاذ، بما في ذلك إنفاذ معايير دنيا معيّنة<sup>(7)</sup> بالوسائل العسكرية. وفي هذا السياق، يُنظر إلى استخدام حراسات عسكرية أو مسلحة باعتباره استجابة للظروف المتغيرة - وكوسيلة جديدة لتحديد هدف إنساني قائم منذ أمد بعيد.

وتزيد من إلحاح هذا النقاش عمليتان أخريان. أولاهما، تزايد وقوع العاملين في المجال الإنساني ضحايا المضايقة والهجمات المسلحة. وفي بعض الأحيان، يكون هذا جزءاً من جهود متعمد لإحباط إيصال المعونة والخدمات الإنسانية إلى السكان "الأعداء"، أو دالة على مدى عدم اعتبار المنظمات "الإنسانية" بعد، نزيهة ومحيدة ومستقلة. وفي بعض الأحيان، يكون مجرد دالة على هيمنة العصابات والإجرام والتفكك العام للسلطة بما يرتبط بالكثير من الصراعات الحديثة، وبخاصة في "الدول المنهارة"<sup>(8)</sup>.

أما العملية الثانية التي تدفع النقاش بشأن العلاقة بين القوات العسكرية والمجتمع الإنساني فهي تطور التفكير العسكري بصدد توفير المعونة والخدمات الإنسانية. وحدث تطور في مبدأ العمليات العسكرية - المدنية في منظمة حلف شمال الأطلسي وأماكن أخرى، مع تزايد الميل نحو استعمال القوات العسكرية في إيصال المعونة الإنسانية، بل وحتى تقديم هذه المعونة مباشرة، في بعض الأحيان<sup>(9)</sup>.

---

See, for example, Ed Schenkenberg van Mierop in 'Civil-Military Cooperation in the Wake of Kosovo: (6) A Humanitarian Perspective', Conference on Civil-Military Cooperation, Copenhagen, 1-2 September 2000.

(7) انظر، على سبيل المثال، تقرير الأخصر الإبراهيمي (A/55/305)، الفقرتين 50 و 63.

(8) شجب قرار الجمعية العامة 192/54 (17 كانون الأول/ديسمبر 1999) الخسائر المتزايدة في أرواح موظفي المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة، في الميدان "وما يتعرض له احترام مبادئ وقواعد القانون الإنساني الدولي من تآكل مستمر". ويقدم تقرير الأمين العام عن سلامة وأمن موظفي الأمم المتحدة سرداً أكثر تفصيلاً لتصاعد مستوى انعدام الأمن.

(9) See, for example, Jean-Daniel Tauxe, "The ICRC and civil-military cooperation in situations of armed conflict", 45<sup>th</sup> Rose-Roth Seminar, Montreux, 2 March 2000.

## إعداد توجيهات عامة - خمسة أسئلة أولية

في محاولة لتناول بعض هذه القضايا، عقدت نائبة الأمين العام للأمم المتحدة فرقة عمل بشأن قضايا السياسة العامة المرتبطة بأمن الموظفين. واجتمعت فرقة العمل هذه في نيويورك في 17 و 18 تشرين الثاني/نوفمبر 1999 وأصدرت توصيات في عدد من المجالات<sup>(10)</sup>. وتناولت إحدى التوصيات وجوب وضع توجيهات عامة تتعلق باستخدام حراسات عسكرية أو مسلحة لقوافل المعونة الإنسانية. وطلب إلى مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أن يضع مشروع التوجيهات.

إن عدد البعثات التي تنشأ فيها قضية من هذا القبيل قليل نسبياً. ذلك أن قوافل الأمم المتحدة تنتقل بدون حراسات عسكرية أو مسلحة في 15 من أصل 22 حالة من حالات الطوارئ المعقدة التي يشترك فيها مكتب تنسيق المعونة الإنسانية عن كثب في الوقت الراهن. ومع ذلك فإن القضية تتناول مسائل أوسع نطاقاً في العلاقات الإنسانية - العسكرية.

وفي السعي إلى إعداد توجيهات عامة تتعلق باستخدام حراسات عسكرية أو مسلحة للقوافل الإنسانية يمكن طرح خمسة مجموعات من الأسئلة هي:

1' هل تنطوي طبيعة الصراع الحديث على مخاطر للعامين في المجال الإنساني لم تكن موجودة في السابق؟

2' في حالة الإيجاب، هل يمثل تزويد القوافل الإنسانية بحماية عسكرية أو مسلحة رداً ملائماً، أم أن من شأن الارتباط بالجهات الفاعلة العسكرية أن يضر بتراهة المنظمات الإنسانية؟

3' إذا كان الخطر الذي تتعرض القوافل الإنسانية أكبر، وإذا لم يكن الارتباط بالقوات العسكرية مضرًا بمبادئها أو عملياتها، هل سيكون توفير حراسات عسكرية أو مسلحة مفيداً فعلياً؟ هل سيزيد ذلك أمنها أم يخفضه؟ وهل سيحتاج هذا الإجراء عقبة معايير الأمن التشغيلي الدنيا للأمم المتحدة أم أنه سيقصّر عن بلوغها؟ وهل سيزيد ذلك كمية المساعدة التي يمكن إيصالها أم يقللها؟ وهل ستزيد الحراسات أمن السكان المستفيدين أم تعرضه للخطر؟

4' ما هي نتائج عدم استخدام حراسات مسلحة أو عسكرية للقوافل الإنسانية؟

(10) "تقرير فرقتي العمل المعنيتين بقضايا السياسة العامة والمسائل القانونية والتشغيلية"، المعمم بمذكرة لنائبة الأمين العام مؤرخة في 28 آذار/مارس 2000.

‘5’ هل هناك سياسات وممارسات تم اتباعها بالفعل فيما يتعلق باستخدام الحراسات المسلحة أو العسكرية وما مدى فعاليتها؟

‘1’ الخطر المتزايد الذي يتعرّض له العاملون في المجال الإنساني

تميل الحروب الحديثة إلى الانطواء على أخطار متزايدة بالنسبة إلى العاملين في المجال الإنساني. ويمكن تحديد ثلاثة أسباب رئيسية لذلك.

(أ) تزايد الطابع غير النظامي للحرب

خلال الفترة من 1900 إلى 1950 كانت القوات النظامية تضطلع بالجزء الأعظم من الأنشطة العسكرية. وكانت القوات تتميز بقوة قيادتها وسيطرتها واتصالاتها، مع انضباط داخلي شديد، وتفريق واضح بين استعمال القوة للأغراض العسكرية واستعمال القوة لأغراض خاصة أو إجرامية. وفي أثناء هذه الفترة كان العاملون في المجال الإنساني - من حركة الصليب الأحمر، بصورة رئيسية - يؤدون عملهم بموافقة الأطراف المتحاربة. ونادرا ما تعرّضوا لأي درجة من الخطر المادي. وكان رمز الصليب الأحمر يوفر حماية معترفا بها بصورة عالمية تقريبا<sup>(11)</sup>.

وفي الفترة 1950-2000، كانت القوات غير النظامية تضطلع بجزء كبير من الأنشطة العسكرية، إذ حلّت محل الحروب بين الدول، التي شكّلت معظم النشاط العسكري في النصف الأول من القرن، إلى حد كبير، حروب التحرير الوطني، حروب التمرد، وحروب الانشقاق، وفي السنوات الأخيرة، من القرن، نوع من حروب العصابات العرقية جزئيا والسياسية جزئيا والإجرامية جزئيا. وفي الغالب كانت عناصر القيادة والسيطرة والاتصال فيها أضعف من الحقبة السابقة، مثلها في ذلك مثل الانضباط الداخلي. وقد يكون تزايد استخدام الجنود الأطفال، والجنود الذين يعملون تحت تأثير المخدرات فاقم هذا الاتجاه مثلما فاقمه إضفاء الطابع الإجرامي على الصراعات و”خصخصتها“<sup>(12)</sup>.

(11) لجنة الصليب الأحمر الدولية، ”المبادئ والاستجابة في مجال المساعدة والحماية الإنسائيتين الدوليتين (قارن، استخدام الحراسات المسلحة)“، قدمت في المؤتمر الدولي السادس والعشرين لجمعية الصليب الأحمر والهلال الأحمر، 15 أيلول/سبتمبر 1995.

(12) A/55/494، المرفق الثاني.

(ب) تآكل الصورة العامة عن نزاهة العاملين في المجال الإنساني: تزايد عدد المنظمات الإنسانية

قبل عام 1950 كانت لحركة الصليب الأحمر هيمنة كاسحة في مجال تقديم الخدمات الإنسانية في حالات الصراع المسلح. وكانت نزاهتها وحيادها مقبولين بصورة عامة. وبحلول نهاية القرن العشرين كانت المئات من المنظمات غير الحكومية ناشطة في مناطق الصراعات الرئيسية<sup>(13)</sup>. وكان للعديد منها انتماءات دينية أو عرقية أو وطنية جعلتها أهدافا للشك في الصراعات التي كان لها طابع ديني أو عرقي. وكان للشكوك، في بعض الحالات، أسس تبررها، فعانت المنظمات الأخرى - الملتزمة التزاما حقيقيا بالمبادئ الإنسانية - من جراء ذلك بالموافقة<sup>(14)</sup>.

(ج) تآكل الصورة العامة عن نزاهة العاملين في المجال الإنساني: الدور المتغير للمنظمات الإنسانية

في أثناء الصراعات الرئيسية في الفترة 1900-1950، نعتت المنظمات الإنسانية إلى عدم الاضطلاع بأنشطة يمكن أن تؤثر على نتيجة الصراع. وعلى سبيل المثال، لم تقدم أي منظمة إنسانية غذاء لعامة سكان لينينغراد خلال الحصار الذي فرض على تلك المدينة في الفترة من 1941 إلى 1944. والواقع أنه بدا أن هناك قبولا عاما لسياسة ألمانيا الرامية إلى تجويع المدينة لكفالة خضوعها بوصفها هدفا حربيا مشروعاً<sup>(15)</sup>. ولذلك لم يكن هناك أي تضارب، في تلك الحالة، بين إجراءات فرضي الحصار وعمل المنظمات الإنسانية.

---

(13) في البوسنة والهرسك، كان أكثر من 3 000 شخص يتبعون أكثر من 250 منظمة إنسانية، يحملون بطاقات هوية صادرة عن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، في عام 1995. Mark Cutts, 'The Humanitarian operation in Bosnia and Herzegovina, 1992-95: Dilemmas in negotiating humanitarian access,' (Geneva: UNHCR, New Issues in Refugee Research- Working Paper No. 8, 1999), 7. وفي كوسوفو، كانت 180 منظمة غير حكومية تعمل هناك عام 1999 (Suhrike, Baruticiski Garlock and Sandison, "The Kosovo Refugee Crisis: And independent evaluation of UNHCR's emergency preparedness and response," (Geneva: UNHCR, February 2000), 65).

(14) انظر على سبيل المثال كتس أعلاه، الصفحات 7 و 23 و 24. انظر أيضا لجنة الصليب الأحمر الدولية، "المبادئ والاستجابة...".

(15) مثلما يذكر قانون ليو (المادة 17) أن "من المشروع تجويع الجانب المعادي المحارب، مسلحا كان أو أعزل من السلاح، بحيث يؤدي ذلك إلى إخضاع أسرع للعدو"، فإن المحكمة العسكرية في نورينبيرغ ذكرت أنه فيما يتعلق بحصار مدينة لينينغراد أن "تطعم كل مصدر من مصادر إقامة الأول، من الخارج، يعتبر أمرا مشروعاً". تقارير جرائم الحرب، المجلد 2، الصفحة 84.

وبعد ذلك بخمسين سنة تزايد تضارب الأهداف. وأحد الأمثلة هو استعمال الجوع كسلاح في الحرب. غير أن انبعاث هذه الممارسة في الصراعات الأخيرة قبل بإصرار متنام من جانب المجتمع الإنساني على وجوب إيصال معونات الأغذية إلى المحتاجين إليها. وعندما استعمل واحد أو أكثر من الجوانب المتحاربة الجوع استعمالاً فعلياً لتحقيق أغراض عسكرية في الصراعات في أفغانستان، وأنغولا، والبوسنة والهرسك، وكرواتيا، وكوسوفو، والصومال، وجنوب السودان، وشمال أوغندا، وغيرها من المناطق، عرضت المنظمات الإنسانية أنفسها للخطر من خلال محاولة توفير الأغذية<sup>(16)</sup>. وفي بعض الأحيان، كما حدث في البوسنة والهرسك، تمثلت استجابة المجتمع الدولي في إقامة ارتباط مع الجهات الفاعلة العسكرية التي كانت طرفاً في الصراع (أو كان ينظر إليها باعتبارها طرفاً في الصراع)<sup>(17)</sup>.

## '2' التزاهة واستعمال القوة، بما في ذلك استخدام حراسات مسلحة

هناك حالات عديدة يمكن فيها أن يؤدي استعمال القوة، بما في ذلك، استخدام حراسات مسلحة يمكن أن يضر بتزاهة المنظمات الإنسانية.

إلا أن هناك ظروفاً أيضاً يكون من شأن استخدام الحراسات المسلحة أو العسكرية فيها أن يزيد من قدرة تلك المنظمات على تقديم المساعدة بطريقة نزيهة أي "بغض النظر عن عنصر المستفيدين أو معتقداتهم أو جنسيتهم... وعلى أساس الحاجة وحدها"<sup>(18)</sup>. وقد سبق وأوردنا مثال حالات الحصار، وهذه يمكن توسيعها لتشمل حالات أخرى يسعى فيها أحد الأطراف المحاربة، الذي يسيطر على طرق الوصول إلى مناطق واقعة تحت سيطرة من جانب محارب آخر، إلى خفض كمية المساعدات المتدفقة على سكان يعتبرون أعداء. وأثناء الصراع في البوسنة والهرسك، لم تكن المنظمات الإنسانية قادرة على إيصال المعونة على أساس الحاجة بسبب عدم تعاون العناصر العسكرية المسيطرة على طرق الوصول إلى أكثر السكان عوزاً. ولم يصحح هذا الاختلال في التوازن إلا عندما تم توفير حراسات عسكرية وعندما أثبتت الجهات التي وفرت الحراسات مصداقية استعدادها لاستعمال القوة<sup>(19)</sup>.

(16) See, for instance, Action Against Hunger (ACF), Geopolitics of Hunger: 2000-2001 - Hunger and Power. Boulder: Lynne Rienner, 2000. See also, Catherine Bertini, "Statement to the United Nations Security Council Debate on Security of UN Humanitarian Personnel, New York, 9 February 2000", (Rome: World Food Programme, 2000).

(17) Larry Minear et al, 'Humanitarian Action in the Former Yugoslavia: The U.N.'s Role, 1991-1993' Watson Institute Occasional Paper Series #18, 1994, 83-103.

(18) هذه الصيغة المتعلقة بالضرورة الإنسانية الحتمية واردة في المادة 2 من "مدونة قواعد السلوك لحركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر الدولية وللنظم غير الحكومية في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث" 1994.

(19) كتنس - الصفحات 14 إلى 16.

### '3' فائدة الحراسات المسلحة أو العسكرية

ثمة حالات عديدة - بل الغالبية العظمى من الحالات - التي يكون فيها استخدام الحراسات المسلحة أو العسكرية غير مجد. واستخدام حراسات من هذا القبيل يمكن أن يعرض للخطر أمن الأفراد العاملين في المجال الإنساني ويقلص قدراتهم على تقديم مساعدة فعالة على أساس الحاجة وبغض النظر عن العنصر أو المعتقد أو الجنسية. وعلى سبيل المثال:

- يمكن أن يؤدي التعاون مع قوة عسكرية خارجية - بما في ذلك التعاون مع قوة تعمل بولاية من الأمم المتحدة - إلى قيام الجهات الفاعلة المحلية بربط المنظمات الإنسانية بالأهداف العسكرية والسياسية لتلك القوة.
- التعاون مع حراسات مسلحة أو عسكرية ليست لديها القدرة على الانتصار إذا هوجمت - وإبقاء الطرق مفتوحة أمام قوافل أخرى - يمكن أن يعرض القافلة أو طريق القافلة لخطر أكبر مما لو كانت بدون حراسة.
- غالباً ما يؤدي الاعتماد على دعم من قوة عسكرية أو مسلحة - أجنبية كانت أم محلية - إلى استحالة العمل بدونها.
- التعاون مع أحد الأطراف المحاربة يمكن أن يجعل من المستحيل أو من غير المأمون العمل في أرض يسيطر عليها طرف محارب آخر، ما لم يكن هناك اتفاق بشأن تسليم على الحدود.

وتتفاقم هذه المشاكل عندما تبقى الجهات الفاعلة الإنسانية، كما هو الحال عامة، في منطقة الصراع بعد مغادرة القوات العسكرية الأجنبية للمنطقة.

### '4' نتائج عدم استخدام الحراسات العسكرية أو المسلحة

هناك بعض المنظمات الإنسانية التي لن تستخدم، لأسباب تتعلق بالمبدأ الأوسع، حراسات عسكرية أو مسلحة لحماية قوافلها، بغض النظر عن فائدة تلك الحراسات. وهذا الموقف قد يساهم في تطور اتجاه عام نحو قيام القوات العسكرية الأجنبية بتوفير الخدمات الإنسانية بصورة مباشرة.

وعندما تكون المنظمات الإنسانية غير مستعدة لتوفير الخدمات الإنسانية أو غير قادرة على ذلك، يتزايد الاحتمال بأن تقوم قوات عسكرية أجنبية بسد الفجوة. وهذا صحيح سواء كانت الأسباب عسكرية (مثلاً عندما يكون ذلك جزءاً من مجهود يرمي إلى كسب حُسن نية السكان الذين تعمل القوة بينهم) أو مؤسسة ضيقة (مثلاً عندما تنشأ حاجة إلى إظهار نشاط

القوات العسكرية خلال فترات تدهور درجات الخطر) أو سياسية مباشرة (مثلا كجزء من مجهود علاقات عامة موجهة نحو الدوائر الانتخابية في الدولة مرسله القوات).

ويبدو أن خبرة كوسوفو مثال آخر على مدى استطاعة الجهات الفاعلة الثنائية والعسكرية أن تتولى مهام تقوم بها عادة منظمات إنسانية مستقلة<sup>(20)</sup>. على أنه حتى لو لم تتكرر حالة كوسوفو، فإن "بعض الدول الغربية، والاتحاد الأوروبي ومنظمة حلف شمال الأطلسي تعيد التفكير في المبادئ العسكرية، ولا سيما في ميدان الأمن، وتلتزم بطريقة لاستخدام بعض من قدراتها وأصولها العسكرية، التي تستخدم الآن استخداما منقوصا، في الأغراض المدنية"<sup>(21)</sup>.

### '5' السياسات والممارسات المتبعة بالفعل

داخل الأمم المتحدة، كان تطور السياسات فيما يتعلق باستخدام حراسات مسلحة وعسكرية للقوافل الإنسانية، وفيما يتعلق بالقضايا المتصلة بذلك مثل استخدام الأمن المسلح أو العسكري للمنشآت الثابتة، مجزأ. غير أن أعضاء منظومة الأمم المتحدة، بصورة عامة، اعتمدت سياسات تعترف بالحاجة إلى حراسات مسلحة أو عسكرية في ظروف استثنائية<sup>(22)</sup>.

ومن شأن استخدام الحراس المسلحين الذين تقدمهم شركات الخدمات الأمنية لمراقبة القوافل أن يخضع للتوجيه الأمني الصادر في 9 كانون الثاني/يناير 1996 بشأن استخدام مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لحراس مسلحين. ويكون هذا الاستخدام رهنا بالحصول على إذن من منسق الأمم المتحدة لشؤون الأمن.

وبالنسبة إلى الحماية المقدمة من قوات الأمم المتحدة، يقع إصدار إذن بإيفاد قوة من هذا القبيل، سواء في حالة حفظ السلام أو تنفيذ السلام، داخل اختصاص مجلس الأمن الذي يقرر أيضا ولاية هذه القوة. ويجب أن تكون أية حماية متوقعة من مكوث عسكري لعملية سلام تضطلع بها الأمم المتحدة، تقدم إلى قوافل إنسانية متمشية مع ولاية عملية السلام كما وضعها مجلس الأمن.

(20) For more, see Larry Minear et al, 'NATO and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis' in Watson (20) .Institute Occasional Papers Series #26, 2000

(21) Tausxe, ibid

(22) قارن، على سبيل المثال، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين "أمن مخيمات ومستوطنات اللاجئين وطابعها المدني والإنساني"، EC/49/SC/INF.2، 1999 بـ منسق الأمم المتحدة للشؤون الأمنية، "دليل الأمم المتحدة للعمليات الأمنية"، 1995.

أما داخل مجتمع المنظمات الإنسانية خارج الأمم المتحدة، فإن هناك طيفا من السياسة العامة وحركة الصليب الأحمر ترى أنه ”كمبدأ عام، تكون أية حماية مسلحة لأي مكوّن من الحركة، متضاربة مع المبادئ الأساسية التالية: الإنسانية، والاستقلال، والتزاهة والحياد“<sup>(23)</sup>. وليس لدى بعض المنظمات الأخرى، بما فيها بصورة خاصة الشريكات التنفيذيات لوكالات الأمم المتحدة، مثل هذه الاعتراضات على السياسة العامة<sup>(24)</sup>.

وبذلت بعض الجهود لإيجاد سياسة مشتركة لكل المنظمات الإنسانية، بما في ذلك المنظمات الأعضاء في منظومة الأمم المتحدة ذات الولايات الإنسانية وكذلك المنظمات الإنسانية غير الحكومية. وفي عام 1995، أقر الفريق العامل التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، تقرير فرقة العمل المعنية باستخدام الأصول العسكري وأصول الدفاع المدني في دعم العمليات الإنسانية<sup>(25)</sup>. ولم يشر التقرير إلى استخدام حراسات مسلحة أو عسكرية، بصورة خاصة، ولكنه أرسى ستة ’مبادئ عمل‘ عامة فيما يتعلق باستخدام كل الأصول العسكرية لدعم العمليات الإنسانية. وقد ذكرت هذه المبادئ أن:

‘1’ المنظمات الإنسانية، لا السلطات السياسية، يجب أن تتخذ قرارات قبول الأصول العسكرية، استنادا فقط إلى معايير إنسانية.

‘2’ الأصول العسكرية ينبغي أن لا تطلب إلا حيث لا يكون هناك بديل مدني مقارن ولا يمكن لغير الأصول العسكرية أن تلبي حاجة إنسانية حرجة. لذلك يجب أن تكون الأصول العسكرية فريدة في طابعها أو في نشرها في الوقت المناسب، وينبغي أن يشكل استخدامها ملامذا أخيرا.

‘3’ العملية الإنسانية التي تستخدم أصولا عسكرية يجب أن تحتفظ بطابعها وسماتها المدنية. ويجب أن تظل العملية تحت السلطة العامة للمنظمة الإنسانية المسؤولة عن تلك العملية وتحت سيطرتها، مهما كانت ترتيبات القيادة المحددة للأصول العسكرية ذاتها. وينبغي أن تعمل الأصول العسكرية، إلى الحد الممكن، غير مسلحة وأن تكون مدنية في مظهرها.

---

(23) لجنة الصليب الأحمر الدولية، ”تقرير عن استخدام الحماية المسلحة للمساعدات الإنسانية“ مستخلص من ”ورقة عمل، مجلس الوفود، 1995“ قدمت إلى مجلس الوفود، اللجنة الدولية للصليب الأحمر والاتحاد الدولي، جنيف 1-2 كانون الأول/ديسمبر 1995.

(24) كَسَس، الصفحات 6-10.

(25) إدارة الشؤون الإنسانية بالأمم المتحدة، ”الفريق العامل التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، الاجتماع التاسع والعشرون، 27 أيلول/سبتمبر 1995، جنيف: محضر موجز“.

‘4’ البلدان التي تقدم أفراداً عسكريين لدعم العمليات الإنسانية ينبغي أن تكفل احترامهم لمدونة قواعد السلوك للمنظمة الإنسانية المسؤولة عن تلك العملية، وما لها من مبادئ.

‘5’ اشتراك الأفراد العسكريين على نطاق واسع في الإيصال المباشر للمساعدات الإنسانية ينبغي تجنبه.

‘6’ أي استخدام للأصول العسكرية ينبغي أن يكفل احتفاظ العملية بمميزاتها الدولية ومتعددة الأطراف<sup>(26)</sup>.

من الواضح أن أوسع هذه المبادئ - النقطتان ‘1’ و ‘2’ أعلاه - يمكن تطبيقهما على حالة محددة من الحراسات المسلحة والعسكرية. أما النقطتان ‘3’ و ‘4’، فقد تكونان أقل عرضة للتطبيق. وعلى سبيل المثال، فإن النقطة ‘3’ يمكن أن تقوِّض قدرة الحراسة المسلحة أو العسكرية على توفير رادع معقول للمهاجمين المحتملين.

وفي الممارسة العملية، لا تفصل مسافة كبيرة بين مواقف مختلف المنظمات الإنسانية، رغم أن معايير مختلفة قد تطبق في عملية اتخاذ القرار.

#### الخلاصة:

إن الممارسة التقييدية بصورة عامة التي تتبعها كل المنظمات الإنسانية الرئيسية. ملائمة، ومهما كانت التوجيهات العامة المتعلقة بالسياسة التي توضع في هذا المجال، فإنها ينبغي أن تعكف الهدف الأوسع المتمثل في الحد من الظروف التي يتعين فيها على المنظمات الإنسانية أن تلجأ إلى استخدام حراسات مسلحة أو عسكرية.

ويستحق التنويه، التقارب في الممارسات فيما بين المنظمات الإنسانية العاملة في الميدان، الأمر الذي ينبغي تعزيزه بغية إيجاد موقف مشترك، حيث يكون ذلك ممكناً، فيما بين كل المنظمات الإنسانية في أي عملية بعينها.

ومهما كانت التوجيهات العامة التي سيتم إقرارها، فهي ينبغي أن تعكس مستويين لاتخاذ القرار: الأول، الحالات التي تستخدم فيها الحراسات المسلحة أو العسكرية، والثاني، بعد اتخاذ القرار باستخدام هذه الحراسة، كيفية استخدامها.

---

(26) إدارة الشؤون الإنسانية بالأمم المتحدة، ”استخدام الأصول العسكرية وأصول الدفاع المدني في دعم العمليات العسكرية: تقرير فرقة العمل“، 27 أيلول/سبتمبر 1995.

## الجزء الثاني

توجيهات عامة غير ملزمة متعلقة بمجالات استخدام الحراسات العسكرية أو المسلحة

القاعدة العامة

لا تستخدم القوافل الإنسانية، كقاعدة عامة، حراسات مسلحة أو عسكرية.

الاستثناءات (المعايير)

يكون النظر في استثناءات من القاعدة العامة عبارة عن ملاذ أخير، ولا يُلجأ إليه إلا بعد استيفاء المعايير التالية:

'1' *السيادة* - السلطة ذات السيادة، أو السلطة المحلية المسيطرة ("السلطات المحلية") تكون غير مستعدة لتوفير بيئة آمنة أو غير قادرة على توفيرها بدون استخدام حراسات عسكرية أو مسلحة.

'2' *الحاجة* - مستوى الحاجة الإنسانية يكون قد بلغ حدا يؤدي عنده انعدام المساعدة الإنسانية إلى معاناة بشرية غير مقبولة، ومع ذلك لا يمكن إيصال المساعدة بدون استخدام حراسات عسكرية أو مسلحة.

'3' *السلامة* - يمكن توفير الحراسات المسلحة أو العسكرية بطريقة من شأنها أن توفر الرادع المعقول اللازم لتعزيز سلامة العاملين في المجال الإنساني وزيادة القدرة على تقديم المساعدة إلى المستفيدين المقصودين دون تعريض أمن المستفيدين والسكان المحليين الآخرين لأي خطر.

'4' *الاستدامة* - استخدام الحراسة المسلحة أو العسكرية لن يضر بقدرة المنظمة، في الأجل الطويل، على الوفاء بولايتها على نحو آمن وفعال.

الاستثناءات (الإجراءات)

داخل منظومة الأمم المتحدة، يتولى البت، عادة، فيما إذا كانت المعايير قد استوفيت أو لم تستوف المسؤول المعين. ويكون هذا المسؤول المعين، عرضة للمساءلة بشأن الأمور المتعلقة بأمن موظفي الأمم المتحدة وممتلكاتها، من الأمين العام عن طريق منسق الأمم المتحدة لشؤون الأمن.

ملاحظة: في معظم الحالات، لا كلاًها، يعمل فرد واحد بوصفه منسق الشؤون الإنسانية، والمنسق المقيم، والمسؤول المعين. ويرد النص الكامل لصلاحيات المنسق المقيم فيما يتعلق بموظفي الأمم المتحدة وممتلكاتها في الفرع الخامس من الفقرة 20 من دليل الأمم المتحدة للأمن الميداني

وتسليماً من المسؤول المعين (أو منسق الشؤون الإنسانية، حسب الاقتضاء) بأن وجود موقف مشترك بين الجهات الفاعلة الإنسانية سوف يزيد أمن الجميع، يقوم بإجراء مشاورات واسعة داخل المجتمع الإنساني قبل البت في المعايير. ويدعو المسؤول المعين ممثلي الوكالات الإنسانية غير التابعة للأمم المتحدة للاشتراك، إما كأعضاء أو كمراقبين، في عمل فريق الإدارة الأمنية.

وفيما يتعلق بمعيار السيادة، يكون على المسؤول المعين أن يتصل رسمياً بالسلطات المحلية لمعرفة ما إذا كانت مستعدة لتوفير البيئة الآمنة اللازمة والوفاء بالتزاماتها. بموجب القانون الإنساني الدولي، وقادرة على ذلك أم لا. ويطلع المسؤول المعين أعضاء المجتمع الإنساني، بصورة رسمية، على دور القوات العاملة. بموجب ولاية من مجلس الأمن فيما يتعلق بدعم ذلك المجتمع وعلى أحكام اتفاق مركز القوات الذي قد يكون سارياً.

ملاحظة: حدث ارتباك في بعض الحالات بشأن ما إذا كان اتفاق قطري/اتفاق مركز القوات/اتفاق مركز البعثة سارياً، وبشأن الجهات المشمولة به، ومعناه من الناحية العملية. ويحاول الموظف المسؤول أن يوضح هذه المسألة لممثلي المجتمع الإنساني الأوسع كأساس للتخطيط الأمني.

وفيما يتعلق بمعيار السلامة، تشمل العوامل التي يتعين أن ينظر فيها المسؤول المعين

ما يلي:

- من سيوفر الحراسة؟ (مثلاً، قوات الأمم المتحدة التي تضطلع بعمليات سلام والتي تحكم عملها قرارات مجلس الأمن؛ قوات دولية أخرى؛ قوات حكومية؛ قوات جهات فاعلة من غير الدول؛ حراس مسلحون توفرهم شركات الخدمات الأمنية، والذين يخضع استخدامهم من قبل مجتمع الأمم المتحدة، لموافقة منسق الأمم المتحدة لشؤون الأمن).

- ما هي قدراتهم؟ (مثلاً، هل يستطيعون تقديم معلومات استخبارات عن الحالة الأمنية؟ هل سيمثلون رادعاً فعالاً لهجوم؟ هل سيكونون جدارتهم بالثقة في حالة التعرض لذلك الهجوم؟ ما هي قواعد الاشتباك لديهم؟ ما هي ترتيبات القيادة

والسيطرة؟ هل لديهم القدرة على الإنقاذ؟ هل يستطيعون إبقاء طريق مفتوحا لمرور القوافل في المستقبل بعد استخدامهم القوة لفتح الطريق لقافلة؟)

- ما هي درجة الأولوية الممنوحة لحماية القوافل الإنسانية على سلم الأولويات للجهة موفرة الحراسات؟ وهل الحراسات ذاتها مصدر محتمل من مصادر عدم الأمل؟
- هل هناك خيار؟ (مثلا، هل الذين يوفرون الحراسات يصرون - لأسباب سياسية أو عسكرية أو اقتصادية أو إجرامية - على استخدامها؟ وإذا كان الأمر كذلك، ما هي العواقب الممكنة التي تنجم عن مقاومتهم؟)
- هل سيكون لاستخدام الحراسات في إحدى المناطق أثر مؤذ على قدرة المنظمة على الوفاء بولايتها في مناطق أخرى؟ (مثلا، إذا تقرر أن يوفر الحراسات طرف محارب، هل سيؤثر ذلك على القدرة على العمل في المناطق التي لا يسيطر عليها هذا الطرف المحارب؟)

وفيما يتعلق بمعيار الاستدامة، ينظر المسؤول المعين فيما إذا كان استخدام الحراسات المسلحة أو العسكرية يمكن أن تجعل تقديم المعونة أكثر صعوبة فيما بعد (مثلا، إذا كانت قوة عسكرية خارجية توفر الحراسات، ماذا سيحدث عندما تغادر تلك القوة المنطقة، كما هو الحال عادة، ولكن العمليات الإنسانية يجب أن تظل مستمرة؟)

ملاحظة: هناك حالات لن يُستوفى فيها معيار السلامة أو الاستدامة، وفقا لما قرره المسؤول المعين. وفي هذه الحالات، قد يكون من المناسب وقف العمليات أو الانسحاب. ذلك أن المضي في العمليات في مواجهة درجة عالية غير مقبولة من المخاطرة نادرا ما يشمل وسيلة فعالة لسد الحاجات الإنسانية. وفي أكثر من مناسبة، شجعت السلطات السياسية الجهات الفاعلة الإنسانية على مواصلة العمليات - بحراسة عسكرية ومسلحة وفي وجه درجة عالية إلى حد غير مقبول من المخاطرة - لاستخدام ذلك ذريعة لعدم معالجة الأسباب الجذرية لأزمة إنسانية.

#### العلاقات مع القوات العاملة بموجب ولاية من الأمم المتحدة

يحدد دور وولاية القوات العاملة بموجب ولاية من الأمم المتحدة، مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة بقرار يكون ملزما. وتسترشد العلاقة بين ممثلي الأمين العام، والمنسقين المقيمين، ومنسقي الشؤون الإنسانية، بمذكرة الأمين العام المؤرخة في 30 تشرين الأول/أكتوبر 2000، في تنفيذ هذه الولاية. وتتقرر العلاقة بين العنصرين السياسي والعسكري لوجود الأمم المتحدة ووجود المجتمع الإنساني بالاتفاق بين الممثل الخاص للأمين العام/ممثل

الأمين العام ومنسق الشؤون الإنسانية/المنسق المقيم، ويكون متطابقا مع الولاية الممنوحة من مجلس الأمن. ووفقا للفقرة 8 من مذكرة الأمين العام ينبغي أن يحل الممثل الخاص للأمين العام/ممثل الأمين العام ومنسق الشؤون الإنسانية/المنسق المقيم الخلافات المتعلقة بالسياسة على المستوى الميداني. وحين يتعذر ذلك، تحال المسألة إلى فرقة العمل في المقر العام كلها.

ملاحظة 1: إن عدد الحالات التي تنطوي على احتمال طلب حراسات من القوات العاملة بموجب ولاية من الأمم المتحدة قليل جدا، وفي الوقت الحالي تشكل تيمور الشرقية، وإريتريا/إثيوبيا وسيراليون أمثلة محتملة ولكن الحراسات لا تُستخدم فعلا في أي منها.

ملاحظة 2: يقترح تقرير الإبراهيمي (الفرع الثاني/هاء) فكرة التراهة التي ستكون، في بعض الظروف، بعيدة بعض الشيء عن المبادئ الإنسانية التي تحكم إيصال المساعدة الإنسانية. وفي هذه الظروف، لن يكون هناك تطابق آلي في المصالح بين عناصر الأمم المتحدة التي تقدم تقاريرها إلى ممثل الأمين العام/الممثل الخاص للأمين العام والعناصر التي يتولى تنسيقها منسق الشؤون الإنسانية/المنسق المقيم.

## توجيهات عامة غير ملزمة متعلقة بكيفية استخدام الحراسات العسكرية أو المسلحة

### مبادئ توجيهية للعلاقات الإنسانية - العسكرية

في الحالات التي تنطوي على وجود جهة فاعلة عسكرية خارجية، ينبغي أن تستند العلاقة بين المجتمع الإنساني والقوات العسكرية الخارجية إلى عدد من المبادئ التوجيهية تشمل ما يلي:

'1' سيادة المنظمات الإنسانية في العمل الإنساني - ينبغي أن يؤدي العمل الإنساني، في المقام الأول، المنظمات الإنسانية. وبقدر ما يكون للتنظيمات العسكرية دور مباشر تؤديه في دعم العمل الإنساني، ينبغي أن يتمثل هذا الدور في توفير بيئة مأمونة و/أو توفير الدعم اللوجستي عندما تطلب ذلك المنظمات الإنسانية.

'2' غلبة المعايير الإنسانية - يجب أن تتخذ القرار بطلب أو قبول استخدام الحراسات العسكرية أو المسلحة المنظمات الإنسانية، لا السلطات السياسية أو العسكرية، استنادا فقط إلى المعايير الإنسانية.

3' الهوية الإنسانية - يجب أن تحتفظ القوافل الإنسانية بطابعها المدني وسمتها المدنية، وفيما عدا المركبات والأسلحة والأفراد الذين يوفر الحراسات، يجب أن تظل القوافل ذات طابع إنساني خالص ويجب أن يستقل الأفراد المسلحون مركبات منفصلة. وبغية إبراز الطابع المدني للقوافل الإنسانية يجوز أن يوضع على المركبات التي لا تنقل الحراسات المسلحة ملصقات تعلن أنها "خالية من الأسلحة".

ملاحظة: حيث تنطوي الحالة على وجود جهات فاعلة عسكرية خارجية، ينبغي الاتفاق على المبادئ التوجيهية الواردة أعلاه مسبقاً. وقد يود ممثلو المجتمع الإنساني النظر في إعداد اتفاقات مع المؤسسات العسكرية الرئيسية تؤكد هذه المبادئ، كأساس للتعاون وتقسيم العمل في مجال توفير الحراسات للقوافل الإنسانية.

#### العمل الجماعي من جانب المجتمع الإنساني - عملية التفاوض

ينبغي أن يتولى فريق واحد يمثل كل المنظمات الإنسانية التي تلتزم حراسات مسلحة أو عسكرية لقوافلها، حيثما أمكن، التفاوض بشأن ترتيبات الحراسة. وينبغي قبل الشروع في تلك المفاوضات، أن يعتمد الفريق نهجاً مشتركاً إزاء العناصر الإجرائية التي سيجري التفاوض بشأنها.

#### ملاحظة: على سبيل المثال:

ما إذا كانت المنظمات الإنسانية ستبرم اتفاقاً موحداً باسم كل المنظمات المهتمة بالأمر، أم أنه سيلزم إبرام اتفاق مستقل مع كل منظمة.

مع أي الأطراف سيتم التفاوض بشأن اتفاق الحراسة.

على أي مستوى سيجري التفاوض بشأن اتفاق الحراسة.

ما إذا كان الاتفاق سيوضع بصورة رسمية وكتابة، أم أنه سيتخذ شكل تفاهم غير رسمي.

ما هي الأحكام والشروط التي ستقبل؛ وما إذا كان سيدفع رسم للجهة الموفرة للحراسات أم لا، والتكاليف التي ينطوي عليها ذلك.

ماهية المضاعفات السياسية للاتفاق؛ أي مسائل تتعلق بالمسؤولية القانونية تنشأ  
وما إذا كان يمكن أو لا يمكن التدرع بامتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها ومَن  
سيكون مشمولاً بها.

ما إذا كان وجود ومحتويات الاتفاق ستتاح بصورة عامة أم لا.

العمل الجماعي من جانب المجتمع الإنساني - جوهر المفاوضات

حيثما أمكن، ينبغي أن يكون لفريق التفاوض التابع للمنظمات الإنسانية موقف  
مشترك بشأن العناصر الجوهرية التي سيجري التفاوض بشأنها.

ملاحظة: على سبيل المثال:

- الإجراءات المتعلقة بتقييم الحالة الأمنية قبل التحرك (مثلاً دور المسؤول المعين وفريق إدارة الأمن في تقييم مستوى الخطر واتخاذ الترتيبات اللازمة؛ ما إذا كان يتعين إجراء تحديد رسمي "للمراحل" التي يتطلب كل منها ترتيباً مناسباً).
- الإجراءات فيما يتعلق بتكوين القوافل (ما إذا كانت ستضم خليطاً من عربات تابعة للأمم المتحدة وللمنظمات غير الحكومية؛ ما إذا سيكون بيان مانيفستو) موحد متاحاً، ولمن يُوجّه؛ وما إذا كان سيسمح بوجود مسافرين، وفي حالة الإيجاب، ما هي فئات المسافرين).
- الإجراءات فيما يتعلق بقيادة القوافل والسيطرة عليها (مثلاً، مَنْ الذي سيحوّل السلطة على تشكيل القافلة وبشأن ما إذا كان ينبغي إلغاء القافلة أم لا، أو إعادة رسم طريقها، وما إذا كانت للعربات المحروسة صلاحية تحرك القافلة من طرف واحد).
- الإجراءات فيما يتعلق بحمل واستعمال الأسلحة (مثلاً، يجب أن تحتفظ القوافل الإنسانية بطابعها وخصائصها المدنية؛ وفيما عدا المركبات والأسلحة والأفراد الذين يوفرون الحراسات، يجب أن تظل القوافل إنسانية خالصة. وينبغي أن يظل الأفراد المسلحون في مركبات مستقلة).
- الإجراءات فيما يتعلق بالاتصالات والارتباط (مثلاً، كيف تقيم الحراسات اتصالات مع القوافل المشمولة بالحراسة، في الطريق وفي المقر).
- الإجراءات فيما يتعلق بالمطالبات بالحركة الموافقة عليها مسبقاً وبنقاط التفطيش، والتوقعات، والبحث والمدفوعات إلخ...

- الإجراءات فيما يتعلق بالتفاعل مع الأشخاص الذين يُصادفون في الطريق.
- الإجراءات فيما يتعلق بالحوادث الأمنية.

*العمل الجماعي من جانب المجتمع الإنساني - مدونات قواعد السلوك*

على المجتمع الإنساني أن يشجع وضع مدونات لقواعد السلوك في حالات محددة، استناداً إلى إطار مشترك، يتولى وضعه ممثلو وكالات المجتمع الإنساني التابعة للأمم المتحدة وغير التابعة لها. وينبغي أن تكون مدونات قواعد السلوك هذه متماشية مع معايير الأمن التشغيلي الدنيا للأمم المتحدة بالنسبة إلى ذلك الموقع.

---