

Distr.: General  
21 August 2014  
Arabic  
Original: English

الجمعية العامة



الدورة التاسعة والستون  
البند ٦٨ من جدول الأعمال المؤقت  
حق الشعوب في تقرير المصير

استخدام المرتزقة وسيلة لانتهاك حقوق الإنسان وإعاقة ممارسة  
حق الشعوب في تقرير المصير

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة، وفقاً لقرار لجنة حقوق  
الإنسان ٢/٢٠٠٥، تقرير الفريق العامل المعني بمسألة استخدام المرتزقة وسيلة لانتهاك حقوق  
الإنسان وإعاقة ممارسة حق الشعوب في تقرير المصير.



الرجاء إعادة استعمال الورق

\* أعيد إصدارها لأسباب فنية في ٢٣ أيلول/سبتمبر ٢٠١٤.

230914 230914 14-59556 (A)



## تقرير الفريق العامل المعنى بمسألة استخدام المرتزقة وسيلة لانتهاك حقوق الإنسان وإعاقة ممارسة حق الشعوب في تقرير المصير

موجز

اختر الفريق العامل أن يكرس هذا التقرير لموضوع استخدام الأمم المتحدة شركات أمنية خاصة، في ضوء التحديات الكبيرة والمعقدة التي تواجهها الأمم المتحدة والسكان المحليون جراء الاستعانة بمصادر خارجية من شركات عسكرية وأمنية خاصة\*. والتقرير هو نتاج دراسة استغرقت سنة كاملة، استهدفت دراسة الكيفية التي تبرم بها الأمم المتحدة عقوداً مع شركات عسكرية وأمنية خاصة، وما هي الخدمات التي تطلبها منها. ويستعرض التقرير الجهود التي تبذلها الأمم المتحدة للتخفيف من المخاطر المتصلة بتجنيد شركات أمنية خاصة، ولا سيما السياسات والمبادئ التوجيهية التي اعتمدت مؤخراً والمتعلقة باستخدام حراس مسلحين خاصين. ويتناول التقرير أوجه القصور في أدوات السياسة العامة هذه، ويقدم مقترحات بشأن السبل والوسائل الكفيلة بالقيام بعملية اختيار وفحص للسجلات الشخصية تتسم بالكفاءة لدى استخدام شركات أمن خاصة. ويبحث التقرير أيضاً السبل التي تكفل أن تكون الشركات العسكرية والأمنية الخاصة موضع المساءلة عن الانتهاكات المحتملة لحقوق الإنسان في حالة وقوع هذه الانتهاكات.

\* على الرغم من أن الأمم المتحدة لا تبرم عقوداً مع الشركات إلا للحصول على خدمات أمنية، فإن هذه الشركات نفسها معروفة أيضاً بأنها تقدم خدمات عسكرية في ظروف أخرى.

## أولا - مقدمة

١ - هذا التقرير مقدم عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٥/١٦ وقرار الجمعية العامة ١٦٤/٦٦. وقد واصل الفريق العامل المعنى باستخدام المرتزقة وسيلة لانتهاك حقوق الإنسان وإعاقة ممارسة حق الشعوب في تقرير المصير، تنفيذاً لولايته، رصد المرتزقة والأنشطة المتصلة بهم، بجميع أشكالها ومظاهرها، فضلاً عن دراسة تأثير أنشطة الشركات الخاصة التي تقدم المساعدة العسكرية والخدمات الاستشارية والأمنية في السوق الدولية على التمتع بحقوق الإنسان. واختار الفريق أن يكرس هذا التقرير لموضوع استخدام الأمم المتحدة شركات أمنية خاصة، في ضوء التحديات الكبيرة والمعقدة التي تواجهها الأمم المتحدة والسكان المحليون جراء الاستعانة بمصادر خارجية من شركات عسكرية وأمنية خاصة.

٢ - وقد ظلت الأمم المتحدة، منذ تسعينيات القرن الماضي، تستخدم شركات أمن خاصة، في معظم الحالات مقاولين محليين غير مسلحين، من أجل توفير الحماية لأماكن عملها وموظفيها و/أو ممتلكاتها من الأنشطة الإجرامية. وفي السنوات الأخيرة، أبرمت أيضا عقوداً مع شركات أمن مسلحة خاصة في حالات الطوارئ المعقدة وفي مناطق النزاعات أو المناطق التي تمر بمرحلة ما بعد النزاعات، حيث تكون الحكومة المضيفة في وضع لا يتيح لها توفير الأمن لموظفي الأمم المتحدة وممتلكاتها.

٣ - إن الذي قاد الفريق العامل إلى إجراء هذا التحليل هو تلك التحديات الواسعة والمعقدة التي تواجهها المنظمة والسكان المحليون جراء الاستعانة بمصادر خارجية من الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. والهدف من التقرير هو دراسة الكيفية التي تبرم بها الأمم المتحدة عقوداً مع هذه الشركات وما هي الخدمات التي تقدمها. ويستعرض التقرير أيضا الجهود التي تبذلها المنظمة للتخفيف من حدة المخاطر المتصلة بتجنيد شركات أمنية خاصة، ولا سيما السياسات والمبادئ التوجيهية التي اعتمدت مؤخراً والمتعلقة باستخدام حراس مسلحين خاصين. إضافة إلى ذلك، يتناول التقرير أوجه القصور في أدوات السياسة العامة هذه، ويقدم مقترحات بشأن السبل والوسائل الكفيلة بالقيام بعملية اختيار وفحص للسجلات الشخصية تتسم بالكفاءة عند استخدام شركات أمن خاصة. وفي الأخير يبحث التقرير السبل التي تكفل أن تكون هذه الشركات موضع المساءلة عن الانتهاكات المحتملة لحقوق الإنسان في حالة وقوع هذه الانتهاكات.

٤ - وقد أجرى الفريق العامل بحثاً استغرق سنة كاملة بشأن استخدام الأمم المتحدة شركات عسكرية وأمنية خاصة. وأجرى مشاورات مع مسؤولي الأمم المتحدة، بما في ذلك

مسؤولون في إدارة شؤون السلامة والأمن<sup>(١)</sup>، وممثلو الأوساط الصناعية، والأوساط الأكاديمية وخبراء المجتمع المدني. ونظم أيضا مناسبتين عامتين بشأن هذه المسألة.

٥ - وقد نظم الفريق العامل المناسبة العامة الأولى أثناء دورته التاسعة عشرة، وكان ذلك في نيويورك في ٣١ تموز/يوليه ٢٠١٣؛ وضمت المناسبة فريقين من الخبراء. وتناول الفريق الأول مسألة استخدام الأمم المتحدة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة في شكل حراس مسلحين في حين أن تناول الفريق الثاني استخدام هذه الشركات في عمليات السلام. ونظم الفريق العامل أيضا في ٥ آذار/مارس ٢٠١٤، أثناء دورته الحادية والعشرين، مناسبة عامة أخرى في جنيف. وركزت هذه المناسبة على التحديات التي تواجهها المنظمة عند الاستعانة بمصادر خارجية من متعاقدين من القطاع الخاص لأداء مهام أمنية مختلفة، فضلا عن المخاطر التي تتعرض لها عمليات الأمم المتحدة وموظفوها والسكان المحليون. وحضر هاتين المناسبتين ممثلو الدول الأعضاء، والمنظمات غير الحكومية والوسط الصناعي، وموظفو الأمم المتحدة. والفريق العامل يعرب عن امتنانه للخبراء الذين أسهموا في هاتين المناسبتين. ويود أيضا توجيه الشكر إلى إدارة شؤون السلامة والأمن لما أبدته من تعاون أثناء صياغة هذا التقرير، وعلى إتاحتها الفرصة لمناقشة النتائج التي خلصت إليها الدراسة مع المسؤولين في الإدارة أثناء دورته الثانية والعشرين المعقودة في نيويورك، فضلا عن التعقيبات التي قدمت إلى الفريق العامل.

٦ - وكان الفريق العامل يعتزم القيام بزيارة ميدانية لبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان في أيار/مايو ٢٠١٤، لتقييم استخدام شركات أمنية خاصة مسلحة لدى عملية تابعة للأمم المتحدة. ولم يكن بمقدوره القيام بالزيارة بسبب الحالة الأمنية السائدة غير المستقرة. ويود الفريق أن يشكر البعثة لتفضلها بتقديم ردود كتابية على الاستبيان الذي أرسل عوضا عن الزيارة.

٧ - وفي ضوء اتساع نطاق الموضوع الذي هو قيد النظر، اختار الفريق أن يركز في هذا التقرير على الممارسات التي تتبعها الأمانة العامة، بما في ذلك العمليات التابعة لإدارة عمليات حفظ السلام، وإدارة الشؤون السياسية، عند استعانتها بشركات عسكرية وأمنية خاصة. ويناقش التقرير الشركات العسكرية والأمنية الخاصة المسلحة منها وغير المسلحة، والخدمات التي تقدمها كل منها، والتي تشمل حراسة أماكن العمل وحماية القوافل.

(١) تتولى إدارة السلامة والأمن مسؤولية توفير القيادة والدعم التشغيلي والإشراف على نظام إدارة الأمن لتيسير عمل البرامج والأنشطة التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة بأكبر قدر من السلامة والكفاءة. وقد عقد الفريق اجتماعات مع مسؤولي الإدارة أثناء دورتيه السنويتين المعقودتين في عامي ٢٠١٢ و ٢٠١٤.

## ثانيا - استخدام الأمم المتحدة شركات عسكرية وأمنية خاصة

### ألف - لماذا تلجأ الأمم المتحدة إلى استخدام شركات عسكرية وأمنية خاصة، ومتى؟

٨ - لقد كان من شأن انتشار النزاعات، ولكون السكان المحليين أصبحوا أكثر عرضة لانتهاكات حقوق الإنسان، إلى جانب الآثار المترتبة على تزايد عدد من الأزمات الإنسانية، أن أدت جميعها إلى حدوث زيادة في الطلبات الواردة من الدول الأعضاء بأن تضطلع الأمم المتحدة ببرامج في بيئات شديدة المخاطر. وقد دفع ذلك المنظمة أيضا، ممثلة بمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، إلى اعتماد رؤية استراتيجية جديدة في عام ٢٠٠٩، وإلى إجراء تحول، في مجال السياسات العامة المتعلقة بإدارة الأمن، من مفهوم "متى المغادرة" إلى مفهوم "كيفية البقاء". والهدف من هذه السياسة الجديدة هو دعم عملية تنفيذ البرامج والأنشطة الصادر بها تكليف، والتي تضطلع بها الأمم المتحدة، حتى في الحالات الأمنية الصعبة للغاية<sup>(٢)</sup>. ومن نتائج العمل في المناطق التي تسود فيها مخاطر أمنية شديدة، شهدت المنظمة هجمات على موظفيها والأماكن التي يعملون فيها، وهي عمليات كانت نتيحتها سقوط عدد كبير من القتلى، ولا سيما في أفغانستان والجزائر والعراق ونيجيريا وتيمور - ليشتي والصومال.

٩ - وفي الوقت الراهن، يعمل أفراد الأمم المتحدة في بيئة تزداد خطورة باطراد، ويواجهون مجموعة متنوعة من التهديدات التي لم يسبق أن تواجهها المنظمة من قبل في تاريخها. وعلى الرغم من التهديدات الأمنية المختلفة التي تواجهها الأمم المتحدة، فإن الطلبات التي ترد إلى المنظمة من أجل العمل في البيئات الأمنية الصعبة تتعاظم باستمرار<sup>(٣)</sup>. ونتيجة للتحول الاستراتيجي من مفهوم "متى المغادرة" إلى مفهوم "كيفية البقاء"، ولتناقص قدرات الدول الأعضاء على توفير خدمات الأمن لموظفي الأمم المتحدة وممتلكاتها، زاد اعتماد الأمم المتحدة على استخدام الشركات الأمنية الخاصة في السنوات الأخيرة، وذلك بهدف التخفيف من المخاطر الكبيرة التي يتعرض لها موظفوها. غير أن على الأمم المتحدة واجب استكشاف خيارات أخرى لكفالة سلامة وأمن الموظفين والأماكن والممتلكات، قبل أن تلجأ إلى استخدام شركات أمنية خاصة مسلحة. ومن هذه الخيارات

(٢) A/67/624، الفقرة ٧. اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية هي هيئة فرعية تابعة للجمعية العامة. وفي سنوات الميزانية، تقدم اللجنة الاستشارية إلى الجمعية العامة تقريرا مفصلا عن الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين. وبالإضافة إلى ذلك، فإنها تقدم تقارير عن حسابات الأمم المتحدة وجميع كيانات الأمم المتحدة التي يتولى الأمين العام المسؤولية الإدارية عنها.

(٣) A/68/489، الفقرة ٤.

الأخرى السعي إلى الحصول على دعم في مجال إدارة الأمن من الحكومة المضيفة أو دول أعضاء بديلة، أو من قدرات الأمم المتحدة التي قد تكون متاحة داخليا<sup>(٤)</sup>.

١٠ - وبالإضافة إلى التعاقد المباشر، يمكن أن تصبح الشركات العسكرية والأمنية الخاصة جزءا من عمليات الأمم المتحدة، بفضل مساهمات من الدول الأعضاء، وهو ما يمكن أيضا أن يزيد من اعتماد المنظمة على شركات الأمن الخاصة. وفي هذه الحالات، مع ذلك، فإن أي أوضاع يبدر فيها سوء سلوك من جانب شركات أمن خاصة قد يكون فيه ما يمس حقوق الإنسان للسكان المحليين، ويسبب إلى مصداقية المنظمة، سوف تقع المسؤولية عنها على الدول الأعضاء التي تعاقدت مع تلك الشركات.

١١ - وفي أيار/مايو ٢٠١٤، تلقى الفريق العامل معلومات تشير إلى أن هناك نحو ٣٠ شركة من الشركات غير المسلحة، والشركات المسلحة التي يستعان بها في بعثات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة<sup>(٥)</sup>. وبوجه عام، تستخدم الأمم المتحدة شركات أمنية خاصة مسلحة في ثلاثة بلدان وتستخدم شركات أمنية خاصة غير مسلحة في ١٢ بلدا توجد فيها بعثات لحفظ السلام، وفي ١١ بلدا توجد فيها بعثات سياسية خاصة. ويبلغ مجموع الميزانية المقدرة للفترة ٢٠١٣/٢٠١٤، لتغطية تكاليف الاستعانة بشركات أمن خاصة، ما يقرب من ١٩٧ ١٢٥ ٤٢ دولارا، منه مبلغ ١٤ ٠١٥ ٥٢٠ دولارا للخدمات المسلحة

(٤) رد ورد من إدارة شؤون السلامة والأمن على استبيان كتابي، أيار/مايو ٢٠١٤.

(٥) هناك الآن ١٧ عملية/بعثة تحت قيادة إدارة عمليات حفظ السلام و ١٢ بعثة تقودها إدارة الشؤون السياسية. وهناك ١٢ عملية من عمليات حفظ السلام متعاقدت عن الأمم المتحدة مع شركات أمنية غير مسلحة (بعثة الأمم المتحدة في السودان، وقوة الأمم المتحدة الأمنية المؤقتة لأبيي، وبعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وبعثة الأمم المتحدة في ليبيريا، وعملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار، وبعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي، وقوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان، وبعثة الأمم المتحدة للاستفتاء في الصحراء الغربية، وبعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو، وبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي، وفريق مراقبي الأمم المتحدة العسكريين في الهند وباكستان، وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان، ومرفق واحد تابع لإدارة الدعم الميداني متعاقد مع شركة أمن خاصة مسلحة ومكتب الأمم المتحدة لدعم بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، وهناك بعثتان لحفظ السلام متعاقدتان مع شركات أمنية خاصة مسلحة (بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان). وبالنسبة لعمليات حفظ السلام، فمن بين ما مجموعه ٤١٢ ٤ حارسا أمنيا تعاقدت معهم الكيانات الثلاث عشرة المذكورة أعلاه، هناك ٥٧٤ حارسا مسلحا. ومن هؤلاء هناك ٣٠٠ حارس في بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان.

على النحو التالي: بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي (٢٠٠ ١٢٥ ٥ دولار) وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان (٣٢٠ ٨٩٠ ٨ دولار)<sup>(٦)</sup>.

باء - الحاجة إلى زيادة الشفافية فيما يتعلق بالحصول على معلومات عن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة التي تستعين بها الأمم المتحدة

١٢ - كان حصول الأمم المتحدة، حتى عهد قريب، على معلومات رسمية عن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة مهمة شاقة. ولم تتح المنظمة بطبيعة الحال أي معلومات تتعلق بإدارة الأمن للجمهور، لأنها تعتبر معلومات حساسة.

١٣ - غير أن الأمم المتحدة أصدرت، منذ نهاية عام ٢٠١٢، عدداً من الوثائق عن استخدامها الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. ففي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢، قدم الأمين العام، للمرة الأولى، تقريراً إلى الجمعية العامة عن الاستعانة بشركات أمنية خاصة (A/67/526)، بناء على طلب قدمته الجمعية العامة للنظر في مدى ملاءمة الاستعانة بأفراد الأمن الخاص، ولا سيما في الحالات التي تكون فيها هذه الاستعانة الخيار الوحيد المتاح لتوفير السلامة والأمن للموظفين. إلا أن التقرير لم يقدم أية معلومات عن عدد أو أسماء الشركات التي استعانت بها الأمم المتحدة، ولم يتناول مسألة الخدمات غير المسلحة التي توفرها تلك الشركات. وتضمن تقرير لاحق للجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية<sup>(٧)</sup> معلومات إضافية عن الخدمات التي قدمتها تلك الشركات. وقد بين المرفقان الأول والثاني لذلك التقرير أن الجمعية العامة قد خصصت لفترة السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣ مبلغاً يصل مجموعه إلى ١٢٢ ٩٣١ ٣٠ دولاراً للاستعانة بهذه الشركات في البعثات السياسية الخاصة وعمليات حفظ السلام. وأشار التقرير أيضاً إلى أن ٤٢ شركة من هذه الشركات أبرمت عقوداً مع تلك البعثات الخاصة والعمليات لغاية ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢ متستخدمة ما يزيد عن ٥ ٠٠٠ حارس مسلح خاص. وبين التقرير أيضاً أن العقود التي أبرمت بشأن استخدام حراس مسلحين بلغت قيمتها ٤٠ ٩١٤ ٠٠٠ دولار، حسب التقديرات، في فترة السنتين ٢٠١٣-٢٠١٤، علماً بأن جزءاً كبيراً من ذلك المبلغ يرتبط بعقود جديدة مبرمة لبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال<sup>(٨)</sup>.

(٦) المعلومات قدمتها إدارة شؤون السلامة والأمن في ١٦ تموز/يوليه ٢٠١٤.

(٧) A/67/624.

(٨) المرجع نفسه، المرفقان الأول والثاني.

١٤ - وإلحاقاً بتقرير الأمين العام واللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، اتخذت الجمعية العامة القرار ٢٤٥/٦٧ ألف الذي أكدت فيه، تمشياً مع الآراء التي أعرب عنها الأمين العام في تقريره، أن الاستعانة بخدمات الأمن الخاص المسلح، "كملاذ أخير لتنفيذ أنشطة الأمم المتحدة في بيئات شديدة الخطورة، ينبغي ألا تتم إلا عندما يخلص تقييم المخاطر الأمنية في الأمم المتحدة إلى أن البدائل الأخرى، بما فيها الحماية التي يوفرها البلد المضيف أو الدعم المقدم من الدول الأعضاء المعنية أو الموارد الداخلية في منظومة الأمم المتحدة، غير كافية". وأكدت الجمعية أيضاً أهمية كفالة اتخاذ جميع التدابير اللازمة لتجنب المخاطر القانونية والمخاطر المتعلقة بالسمعة التي قد تواجهها المنظمة من جراء الاستعانة بخدمات الأمن المسلح التي توفرها شركات الأمن الخاص، وطلبت إلى الأمين العام أن يضمن أن تعمل الشركات التي وقع عليها الاختيار وفقاً للتشريعات الوطنية للبلد المضيف ولميثاق الأمم المتحدة وأن تلتزم التزاماً تاماً بالمبادئ والقواعد ذات الصلة بالموضوع من القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي والقانون الجنائي الدولي. وطلبت أيضاً إلى الأمين العام أن "يقدم إيضاحات بشأن معايير التشغيل التي تحدد متى يمكن أن تكون الاستعانة بخدمات الأمن المسلح التي توفرها شركات الأمن الخاص مناسبة لعمليات الأمم المتحدة في المقر والمواقع الميدانية، وأن يدرج معلومات عن ذلك في التقارير المقدمة إلى الجمعية العامة في هذا الصدد".

١٥ - وإدراكاً من الأمانة العامة لحاجة المنظمة إلى سياسة بشأن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، فقد اعتمدت في عام ٢٠١٢ سياسة شاملة لمنظومة الأمم المتحدة بشأن الاستعانة بشركات خاصة لتقديم خدمات أمنية مسلحة، وبذلت في الآونة الأخيرة جهوداً ترمي إلى زيادة الشفافية في توفير معلومات إضافية عن الاستعانة بشركات الأمن الخاصة. إن ازدياد وعي الدول بالمخاطر والتحديات المرتبطة بالاستعانة بمصادر خارجية لتوفير خدمات أمنية يأتي في أوانه، والفريق العامل يرحب بهذا التطور.

جيم - هل الاستعانة بشركات عسكرية وأمنية خاصة ضرورية؟ وهل ذلك هو الحل العملي الوحيد لكفالة أمن موظفي الأمم المتحدة وعملياتها؟

١٦ - أجرى الفريق العامل مناقشات مع عدد من موظفي الأمم المتحدة المكلفين بالمسائل الأمنية. وقد أُجيب على تساؤل بشأن ما إذا كانت هناك خيارات أخرى يمكن النظر فيها غير الاستعانة بشركات أمنية خاصة خارجية بأن المنظمة تفتقر إلى قدرات داخلية لتوفير السلامة والأمن لموظفيها الموفدين إلى بيئات شديدة الاضطراب



١٧ - وكان من ضمن الأسباب التي حددت لدعم الاستعانة بمصادر أمنية خارجية تباين الآراء والتعليمات والتمويل والأذون من الدول الأعضاء التي طالما عارضت ازدياد عدد الموظفين؛ والافتقار إلى موظفين أمنيين داخل المنظمة تلقوا التدريب الكافي؛ والتحديات الإدارية التي تواجه في نقل موظفي الأمن في الأمم المتحدة من مراكز عملهم الحالية والاستعاضة عنهم بموظفين متدربين؛ والافتقار إلى "وحدة القيادة" في المنظمة؛ والتكاليف الباهظة المتعلقة بموظفي الأمم المتحدة.

١٨ - ويفيد مسؤولو الأمن بأن خدمات الشركات الأمنية الخاصة هي متاحة في أي وقت، وليس هناك أي التزام بإبقائها متى استوفت الغرض الذي أحضرت لأجله. وأشاروا أيضاً إلى أن النفقات المتصلة بالاستعانة بخدمات جهات متعاقدة خاصة تقل كثيراً عن مرتبات موظفي الأمم المتحدة وتكاليف تدريبهم وتكالييفهم العامة.

دال - ما هي المخاطر والتحديات التي تشكلها الاستعانة بشركات أمن خاصة خارجية؟

١٩ - أجرى الفريق العامل أيضاً مناقشات مع عدد من ممثلي اتحاد موظفي الأمم المتحدة الذين أعربوا عن قلق الموظفين إزاء ازدياد استعانة المنظمة بمتعاقدين أمنيين خارجيين. وقد أبديت هذه الشواغل أثناء انعقاد حلقتي نقاش نظمهما الفريق العامل وشارك فيهما بعض الممثلين.

٢٠ - ويعتقد ممثل اتحاد الموظفين أن عدداً متنامياً من الموظفين باتوا يعتقدون أن الأمم المتحدة لم تعد درعاً واقياً بل بالأحرى هدفاً. فمنذ عام ٢٠٠٣، تعرض ٥٦٧ موظفاً مدنياً للهجوم، وقتل منهم ما يزيد عن ٢٠٠ شخص. وفي حين يؤيد الفريق العامل الرأي القائل بأن من واجب المنظمة أن توفر السلامة والأمن لأولئك الذين يعملون في مناطق يرتفع تشتد فيها التهديدات الأمنية، فإنه يشير إلى أن بعض الموظفين أعربوا عن عدم ثقتهم في مسألة الاستعانة بشركات أمن خاصة لتوفير الأمن لهم.

٢١ - وبناء على الشهادات التي جمعت، يبين الفريق العامل أنه لما كان حراس الأمن المحليون لا يتقاضون في أغلب الأحيان مرتبات جيدة، ويفتقرون إلى التجهيز، ويعملون في نوبات طويلة للغاية، فإن قدرتهم على مواجهة التهديدات بشكل ملائم في بيئات أمنية شديدة التقلب تصبح موضع شك. وهو يعرب عن قلقه لعدم قيام الأمم المتحدة بفرز المتعاقدين من الشركات الأمنية الخاصة ومن أفراد حراس الأمن العاملين في عمليات ميدانية للأمم المتحدة. وإضافة إلى ذلك، يعتقد الفريق العامل أن على المنظمة أن تراعي التنوع

الثقافي والمفاهيم السياسية المحلية عندما توظف حراس أمن من القطاع الخاص، وذلك ضماناً لأن تعتبر دائماً كياناتاً حيادياً ومستقلاً.

٢٢ - وفي الوقت الحاضر، فإن المبادئ التوجيهية المتعلقة بالاستعانة بالخدمات الأمنية المسلحة المقدمة من شركات أمنية خاصة، التي أصدرتها إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، تلزم الجهات الأمنية المتعاقدة من القطاع الخاص والتي توفر خدمات أمنية مسلحة بأن تقر خطياً بأنها تحققت لدى السلطات الوطنية المختصة من أن الأفراد المحتملين: (أ) لم تصدر بحقهم أية إدانة من جهات بما فيها المحكمة العسكرية، لارتكابهم أي فعل إجرامي، أو تبين لسلطة وطنية أو دولية أنهم انتهكوا أحكام القانون الجنائي الدولي أو القانون الإنساني الدولي في أية ولاية قضائية؛ (ب) لا يخضعون لأية إجراءات قضائية قائمة، بما فيها العسكرية، فيما يتعلق بتلك الجرائم أو الانتهاكات. غير أن عملية الفرز لا ينفذها موظفون في الأمم المتحدة، ويعتقد الفريق العامل اعتقاداً راسخاً أن الاعتماد على المعلومات التي تقدمها الشركات الأمنية لا يكفي لضمان أن يمثل كل من الشركات المعنية والموظفين المعنيين لمعايير الأمم المتحدة وحقوق الإنسان.

٢٣ - وفي هذا الصدد، يبدي الفريق العامل قلقه لأن حراس الأمن المحليين ربما كانوا، في بعض الحالات، عناصر في مليشيات سابقة، ويمكن أن يكونوا قد تورطوا في انتهاكات لحقوق الإنسان. وإذا كان الفريق العامل يقر بصعوبة تأكيد هذا الأمر، فإنه يدرك أن عدم كفاية الفحص الذي تجريه الأمم المتحدة قد يؤدي إلى حالات يمكن فيها قيام حراس أمن محليين بمرافقة قافلة المساعدة الإنسانية في مكان معين ربما يكونون قد ارتكبوا فيه أعمالاً وحشية في وقت سابق. ويعرب الفريق العامل عن القلق أيضاً لأن حراس الأمن الخاص ربما يكونون مرتبطين بقبيلة محلية أو بجماعة معينة، الأمر الذي من شأنه أن يقوض مفهوم استقلالية الأمم المتحدة وحيادها في نظر السكان المحليين. وينطبق ذلك عندما تستعين الشركات العسكرية والأمنية الخاصة التي تم التعاقد معها بشركات أخرى لتنفيذ عدد من الأنشطة لتنفيذ مشاريع مقاولات من الباطن، وهو ما يجعل إدارة عمليتي الإشراف والتنظيم أكثر تعقيداً وصعوبة.

٢٤ - وفي البيئات التي كثيراً ما تغير فيها الشركات أسماءها وأماكن تسجيلها، والحالات التي تطرد فيها إحدى الشركات أفراداً متعاقدين لسوء سلوكهم ويحتمل أن توظفهم أخرى، يتعين استخدام نظام جيد للفرز والتدقيق يكفل إنشاء سجل لأولئك الموظفين، وذلك في امتثال لقيم المنظمة التي يتولون حمايتها ومعايير حقوق الإنسان بوجه خاص.

٢٥ - ومن شأن التحدي الذي يمس سمعة الأمم المتحدة أن يزداد تعقيداً بسبب تقارير الشركات التي تعاملت معها رغم سجلاتها المشبوهة بانتهاكها لحقوق الإنسان، مثل ما ورد في بعض الحالات في أوغندا والبوسنة والهرسك وجمهورية الكونغو الديمقراطية<sup>(٩)</sup>.

٢٦ - وفي ضوء مختلف الشواغل التي أشير إليها أعلاه، يؤيد الفريق العامل النهج الذي تولى المنظمة الأولوية بموجبه لإيفاد ضباط أمن تابعين للأمم المتحدة إلى الميدان لأن السكان المحليين يعتبرونهم مستقلين وحياديين.

ثالثاً - الخطوات التي اتخذتها الأمم المتحدة للتخفيف من وطأة هذه التحديات: السياسات العامة والمبادئ التوجيهية المتعلقة بالحراس المسلحين الخاصين

٢٧ - في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، أصدرت إدارة شؤون السلامة والأمن سياسة عامة بشأن الاستعانة بشركات الأمن المسلحة ومبادئ توجيهية مرفقة بها. وكانت هذه السياسة ثمرة عملية جرى الاضطلاع بها في إطار الشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية، التي تضم ممثلين عن وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها لتنسيق الممارسات والسياسات الأمنية المتبعة في جميع أرجاء منظومة الأمم المتحدة. وتشكل هذه السياسة خطوة هامة نحو الأمام في مساعي المنظمة لوضع سياسة شاملة للتعاقد الأمني وتنفيذ على نطاق المنظومة. وقدمت في هذه السياسة عناصر إيجابية عديدة من شأنها أن تحسن الشفافية لدى الشركات العسكرية والأمنية الخاصة التي تبرم عقوداً مع الأمم المتحدة، وامتثالها لحقوق الإنسان.

٢٨ - والهدف من المبادئ التوجيهية بشأن الاستعانة بالخدمات الأمنية المسلحة التي توفرها شركات الأمن الخاص هو توضيح سلسلة المساءلة عن قرارات الاستعانة بموظفي شركات الأمن الخاصة. فموجب هذه المبادئ التوجيهية، يتعين أن تكون التوصية بالاستعانة بموظفي الأمن المسلحين من اختصاص المسؤول المكلف. وعلاوة على ذلك، ولضمان الوضوح تمثيلاً مع مساءلة ومسؤولية جميع الجهات الفاعلة في نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن، فإن سياسات الأمم المتحدة ومبادئها المتعلقة باستخدام شركات الأمن الخاص المسلح تشير بصفة محددة إلى سياستها المتعلقة بإطار المساءلة<sup>(١٠)</sup>. وتنص المبادئ التوجيهية على أن "يسدي أقدم

(٩) انظر Lou Pingeot, "Dangerous Partnership, private Military and Security Companies and the United Nations" Global Policy Forum, July 2012, p.28 and 29.

(١٠) انظر A/67/526، الفقرة ١٢. وضع الإطار الأول للمساءلة المتعلق بنظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن في عام ٢٠٠٢. وكان أحد الأطر الرسمية الأولى للمساءلة الداخلية في المنظمة، الذي يطبق على مستوى منظومة الأمم المتحدة برمتها. وإثر موافقة مجلس الرؤساء التنفيذيين على وضع إطار منقح للمساءلة في عام ٢٠٠٩

موظفي الأمن في الأمم المتحدة المشورة إلى المسؤول المكلف بأن يعد في المقام الأول تقييماً للمخاطر الأمنية“. ويمكن أن يشمل هؤلاء المسؤولون إما رئيس المستشارين للشؤون الأمنية أو المستشار الأمني أو رئيس دائرتي الأمن والسلامة أو القائم بالأعمال بالنيابة عنهم. ويتعين في آخر المطاف أن يتخذ وكيل الأمين العام لشؤون السلامة والأمن القرار النهائي. وقد أعرب بعض ممثلي اتحاد الموظفين في الأمم المتحدة عن القلق لأن مشاركة عدد كبير من الموظفين في عملية صنع القرار المذكورة من شأنها أن تقوض مبدأ المساءلة الفردية فيما يتعلق بالتوصية النهائية.

٢٩ - وإحدى العناصر الإيجابية للمبادئ التوجيهية هي زيادة الشفافية والرؤية أثناء الاستعانة بهذه الشركات على نطاق المنظومة. وعندما يوافق المسؤول المكلف وفريق إدارة الأمن على أن هناك ما يبرر الاستعانة بشركات الأمن الخاص المسلحة، يرسل الطلب إلى وكيل الأمين العام لشؤون السلامة والأمن لينظر فيه. ويشترط المبدأ التوجيهي ٢٠ أن ترسل نسخة عن هذا الطلب إلى الرؤساء التنفيذيين للوكالات والصناديق والبرامج المعنية أو إلى رئيس الإدارة المسؤولة عن إدارة العمليات الميدانية على مستوى الأمانة العامة. وعندما يوافق وكيل الأمين العام على الطلب، فعليه أن يبلغ جميع الوكالات والصناديق والبرامج والمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة بالقرار في غضون ٤٨ ساعة من اتخاذه. وتستوجب المبادئ التوجيهية أيضاً أن يتضمن طلب الاستعانة بخدمات الأمن الخاص المسلح تفاصيل تقييم الآثار السلبية المحتملة للاستعانة بخدمات أمنية مسلحة من شركة أمنية خاصة، وهو اعتبار هام وضروري.

٣٠ - وقد حدد الفريق العامل عدداً من الثغرات أثناء المشاورات التي أجراها مع العديد من الجهات المعنية بشأن المبادئ التوجيهية الجديدة. وتركز هذه الثغرات على النقاط الرئيسية التالية: ضيق نطاق السياسات العامة نسبياً، حيث أنها لا تغطي سوى الشركات الأمنية الخاصة المسلحة التي تستعين بها كيانات الأمم المتحدة مباشرة، بدلاً من الشركات غير المسلحة؛ وأوجه القصور في معايير ”الملاذ الأخير“ في ما يتعلق بالاستعانة بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة؛ وعدم اللجوء إلى إجراءات داخلية للفحص والتدقيق؛ واتباع عملية مجزأة لاتخاذ القرارات، وعدم وجود آليات لبذل العناية الواجبة والمساءلة في مراعاة حقوق الإنسان.

يحدد مزيد من الوضوح، وعلى جميع المستويات، أدوار ومسؤوليات الجهات الفاعلة في نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن، عرض إطار العمل على الجمعية العامة في عام ٢٠١٠. وقد أحاطت الجمعية العامة علماً بتقرير الأمين العام في قرارها ٦٥/٢٥٩، بما في ذلك إطار المساءلة المنقح. وهذا الإطار المنقح تم إعلانه بعد ذلك في جميع أجزاء نظام إدارة الأمن بالأمم المتحدة في عام ٢٠١١.

## ألف - نطاق محدود

٣١ - على الرغم من أن المبادئ التوجيهية تتصل حصراً بمقاومة أمن مسلحين، فبالإمكان أن تشكل الشركات العسكرية والأمنية التي تقدم خدمات غير مسلحة مخاطر أيضاً، ومن الأهمية بمكان أن تتناول المنظمة تنظيم هذه الخدمات بفعالية. على سبيل المثال، أعرب موظفو الأمم المتحدة عن مخاوف من أن يكون بإمكان مقدمي خدمات الأمن الخاص غير المسلحين تقديم معلومات يمكن استخدامها لمهاجمة موظفي الأمم المتحدة ومرافقها. ولا يوجد في الوقت الحاضر أي سياسة لنظام إدارة الأمن في الأمم المتحدة تتعلق باستخدام شركات الأمن الخاصة غير المسلحة، بصرف النظر عن السياسات الإدارية وسياسات الشراء في كل كيان من كيانات الأمم المتحدة. ومع ذلك، فإن الأمم المتحدة تطبق سياسة على نطاق المنظومة في إطار المساءلة، محاولة منها معالجة مسألة الإشراف على الخدمات الأمنية التي تقدمها شركات الأمن الخاصة غير المسلحة أو على أداؤها<sup>(١١)</sup>.

٣٢ - ويجري إدماج الشركات العسكرية والأمنية الخاصة في عمليات الأمم المتحدة بعدة طرق. فهي تُستأجر بطريقة مباشرة من جانب كيانات الأمم المتحدة، والعقود التي تبرم ينبغي أن تكون مشمولة بالمبادئ التوجيهية التي أصدرتها إدارة شؤون السلامة والأمن. غير أن هذه الشركات تستخدم أيضاً، في عمليات الأمم المتحدة، من قبل الشركاء التنفيذيين بواسطة البرامج التي تضطلع بها الدول الأعضاء.

٣٣ - والشركات التي تعمل بوصفها شركاء تنفيذيين، أو التي يستأجرها شركاء تنفيذيون لا تخضع للمعايير والإجراءات التي تحددها المبادئ التوجيهية التي أصدرتها إدارة شؤون السلامة والأمن. على سبيل المثال، يجب على الشركات التي تقدم خدمات إزالة الألغام لدائرة الأعمال المتعلقة بالألغام التابعة للأمم المتحدة، ولمشاريع الأمم المتحدة الأخرى، أن تعمل في بيئات عالية المخاطر. ويمكن التعاقد مع شركات لنقل مواد غذائية وإمدادات عبر مناطق خطيرة. ولو حدث أن استأجرت هذه الشركات خدمات أمنية خاصة لحماية موظفيها، فإن هذه الشركات الأمنية الخاصة سوف تعمل جنباً إلى جنب في الميدان مع الشركات المتعاقدة مع الأمم المتحدة، ولكنها لن تكون خاضعة للمبادئ التوجيهية. أما بالنسبة للسكان المحليين، فمن غير المرجح أن يتمكنوا من تمييز هذه الشركات عن شركاء الأمم المتحدة التنفيذيين، ولذلك فإن أفعالها، متى ما تركت انطباعات سلبية في الميدان،

(١١) .Response provided by Department of Safety and Security to a written questionnaire, May 2014

قد تشكل خطراً محتملاً على السكان المحليين، وعلى سمعة المنظمة في تلك المواقع. فهناك ضرر محتمل يمكن أن يمس سمعة الأمم المتحدة بفعل ارتباطها بهذه الشركات.

٣٤ - وبإمكان الدول الأعضاء أن تستأجر شركات عسكرية وأمنية خاصة، بفضل برامج من قبيل مبادرة عمليات السلام العالمي (US Global Peace Operations Initiative) لحكومة الولايات المتحدة، لتقديم خدمات التدريب وبناء القدرات لحفظة السلام المحليين، للعمل في بعثات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة<sup>(١٢)</sup>. وقد استعانت الولايات المتحدة الأمريكية بالكامل بمصادر خارجية لتنفيذ مسؤولياتها في ما يتعلق بتسريح وإعادة تشكيل القوات المسلحة لليبريا، تحت مظلة بعثة الأمم المتحدة في ليبريا، وتلك المصادر هي شركتا دينكوروب وبي إيه إي (PAE) العسكريتين الأمريكيتين الخاصتين. ولما كانت الولايات المتحدة الأمريكية، لا البعثة، هي التي تعاقبت مع شركة دينكوروب، فلا يمكن أن تكون هذه الشركة قد أخضعت للمبادئ التوجيهية، على الرغم من تأثيرها الكبير وعملياتها مع بعثة الأمم المتحدة.

٣٥ - والأهم من ذلك كله، ففي حين لا تشمل المبادئ التوجيهية سوى الشركات الأمنية الخاصة المسلحة، فقد تكون هناك حاجة إلى أن تنظر الأمم المتحدة في وضع سياسة شاملة بشأن استخدام الأمم المتحدة شركات أمن خاصة غير مسلحة.

#### باء - معيار "الملاذ الأخير"

٣٦ - وقد صرح المسؤولون في الأمم المتحدة الذين يؤيدون استخدام الشركات الأمنية الخاصة المسلحة مرارا وتكرارا أن هذه العقود لن تستخدم إلا بوصفها ملاذاً أخيراً. وإن تقرير الأمين العام عن الاستعانة بالأمن الخاص (A/67/539)، الصادر في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢، أي قبل شهر من نشر المبادئ التوجيهية، يعكس المنهجية المحددة في المبادئ التوجيهية. وفي ذلك التقرير، يوضح الأمين العام أنه، في أيار/مايو ٢٠١١، قرر، استناداً إلى مشاورات أجريت 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 ترتبي، 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

(١٢) Åse Gilje Østensen (2013): In the Business of Peace: The Political Influence of Private Military and

.Security Companies on UN Peacekeeping, International Peacekeeping, m.20, No.1, pp. 33-47

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.

٣٧ - كذلك، فإن قرار الجمعية العامة الصادر بعد ذلك، وهو القرار ٢٥٤/٦٧، يشير إلى "معيار الملاذ الأخير" هذا. ففي ذلك القرار، أشارت الجمعية العامة إلى استخدام الخدمات الأمنية الخاصة المسلحة بأنه "إجراء استثنائي"، وأكدت أن الاستعانة بتلك الخدمات يجب ألا يُلجأ إليها إلا كملاذ أخير.

٣٨ - هؤلاء المسؤولون وتلك الوثائق يشيرون إلى معيار الملاذ الأخير كما لو كان معيارا ذهبيا لتقييم المخاطر وصنع القرارات الأمنية. ومع ذلك، فإن المبادئ التوجيهية التي أصدرتها لجنة شؤون السلامة والأمن تفتقر إلى الوضوح في ما يتعلق بالطريقة التي يتقرر بموجبها أن الخيارات الأخرى قد استنفدت. فالمبادئ التوجيهية تنص على أن على الموظف المعين، وفريق إدارة الأمن أن "يحدد أسبابا قوية" تبين دواعي اعتبار قيام البلد المضيف، أو الدول الأعضاء الأخرى، أو منظومة الأمم المتحدة، بتوفير الحماية المسلحة "غير مستصوب أو ممكن". وكما أشار أحد الخبراء، فإن هذا المعيار غير واضح بما فيه الكفاية لكفالة عدم استخدام هذه التقييمات مجرد غطاء لتسويق استخدام متعاقدين.

٣٩ - ويمكن أيضا أن يتأثر تحديد الملاذ الأخير باعتبارات سياسية، بالإضافة إلى تأثيره بتقييم المخاطر الأمنية. وكثيرا ما تتأثر رغبة الدول الأعضاء بتقديم موارد أمنية كافية باعتقادها أن الموارد اللازمة سيقدمها القطاع الخاص، وأن أنشطة الأمم المتحدة اللازمة سوف تنفذ حتى من دون مشاركة الدول. وعلى الرغم من أن الدول الأعضاء قد تكون قادرة ماليا على توفير الأمن، فقد لا تكون راغبة في ذلك، أو قد تكون معترضة على مفهوم أن تذهب أموالها لتغطية نفقات حراس في محيط موقع معين، بدلا من أن تنفق على برامج تعود بفوائد ملموسة للدولة وسكانها. وعلاوة على ذلك، فإن الدول التي لم تقبل أو توافق على نحو كامل بأن تعمل الأمم المتحدة على أراضيها قد تكون أيضا قادرة على توفير الأمن اللازم، ولكنها قد لا تكون راغبة في القيام بذلك. ويمكن أن تكون دول أخرى غير راغبة أيضا في تقديم خدمات الأمن في هذه الحالة، إذ أن قيام الأمم المتحدة بأنشطة غير مرغوب فيها أو غير مستساغة لدى عموم الناس، قد يزيد من تعرض موظفي الأمم المتحدة ومرافقها للأذى، بما في ذلك الحراس المقدمون من الدول الأعضاء. وهكذا، فعلى الرغم من أن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة قد تكون، في هذه الظروف، هي الخيار الأنسب من وجهة النظر السياسية، فإن هذا ليس هو نفس خيار الملاذ الأخير.

## جيم - عدم وجود إجراءات داخلية للفحص والتدقيق وآليات للمساءلة

٤٠ - لا تضع المبادئ التوجيهية إجراءات شاملة داخلية لاختيار وتدقيق الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، ولا تنص أيضا على وضع إجراءات للرصد والمراقبة، أو على عنصر لبذل العناية الواجبة في ما يتعلق بمراعاة حقوق الإنسان، أو آليات للمساءلة في حال ارتكاب أفراد تلك الشركات انتهاكات لحقوق الإنسان. وبدلا من ذلك، فإن المبادئ التوجيهية تستمد العديد من هذه العناصر من الهيئة الإدارية للمدونة الدولية لقواعد سلوك الشركات الأمنية الخاصة. وهي رابطة المدونة الدولية لقواعد سلوك الشركات الأمنية الخاصة<sup>(١٣)</sup>. ويرى الفريق العامل أن بإمكان الرابطة أن تكمل عملية تديرها الأمم المتحدة تبذل فيها العناية الواجبة في رصد حقوق الإنسان ومراقبتها، ولكنها لا تستطيع أن تحل محلها. ومع ذلك، فإن الفريق مدرك أيضا للتحديات التي تستتبعها عملية تدقيق تقودها الأمم المتحدة. وبناء على ذلك، فإن الفريق العامل يرى أن على المنظمة، في أقل تقدير، ألا تتعاقد إلا مع تلك الشركات التي لديها نظام تدقيق قوي، والتي لديها القدرة على استبعاد الموظفين الذين ارتكبوا انتهاكات لحقوق الإنسان.

٤١ - ويبين الفرع واو من المبادئ التوجيهية المتطلبات الإلزامية لمرحلة ما قبل تحديد أهلية الشركات العسكرية والأمنية الخاصة واختيارها، بما في ذلك الشرط المتعلق بأن تكون الشركات المعنية موقعة لمدونة السلوك الدولية. ولكن على الرغم من أن المبادئ التوجيهية صدرت في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢، يبدو أن المقاولين لم يطلب منهم بعد أن يقدموا، مع عروضهم للحصول على عقود مع الأمم المتحدة، ما يثبت أنهم موقعون على المدونة. والشركات العسكرية والأمنية الخاصة مطالبة بأن تؤكد عملية فحص قد أجريت، وأن الموظفين الذين يستوفون الشروط المبينة في الفرع واو من المبادئ التوجيهية هم وحدهم الذين سيتعاقد معهم لتوفير خدمات أمن مسلحة. وعلى الرغم من أن هذه تطورات إيجابية، فالواضح أنها لا تكفي لضمان إجراء فحص وتدقيق كافيين لهذه الشركات وموظفيها.

٤٢ - ويرى الفريق العامل أن المبادئ التوجيهية لا تعالج قضية المساءلة في حالة ارتكاب الشركات العسكرية والأمنية الخاصة انتهاكات لحقوق الإنسان. ولما كانت الأمم المتحدة تولى اهتماما خاصا لمسألة العناية الواجبة، فمن الأهمية بمكان أن يُطبق هذا المبدأ في عملها مع جميع

(١٣) مدونة السلوك الدولية لمقدمي الأمن الخاص، هي مبادرة متعددة أصحاب المصلحة نظمت بدعوة من حكومة سويسرا. وتهدف إلى وضع مبادئ ومعايير خاصة بصناعة الأمن على أساس حقوق الإنسان الدولية والقانون الإنساني الدولي، وتهدف كذلك إلى تحسين المساءلة في هذه الصناعة بإنشاء آلية رقابة مستقلة خارجية.



الجهات المعنية. وهذا يتفق وسياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان التي أيدتها الأمين العام في تموز/يوليه ٢٠١١. وتشكل هذه السياسة مقياساً رئيسياً لمدى التزام الأمم المتحدة بالمعايير التنظيمية الخاصة بها، بضمائها أن يكون دعمها المقدم لقوات الأمن الوطنية والإقليمية متوافقاً مع أغراض المنظمة ومبادئها الواردة في الميثاق، وكذلك الالتزامات المنوطة بها بموجب القانون الدولي التي تقتضي منها احترام القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين وتعزيز هذه القوانين والتشجيع على احترامها.

٤٣ - إن على الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، شأنها شأن جميع الشركات الخاصة، أن تتحمل مسؤولية العمل مع احترام حقوق الإنسان، كما هو منصوص عليه في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان. وقد يشمل هذا تنفيذ إجراءات للتدقيق على الموظفين وتدريبهم، ووضع إجراءات للتظلم في حالة وقوع انتهاكات، وإجراء مراقبة منتظمة لضمان وجود إشراف كاف، والوقف الفوري للانتهاكات، ومساءلة مرتكبيها.

٤٤ - وفي حال وقوع انتهاكات، يجب أن توفر للضحايا سبل انتصاف كافية، كالتعويض وإعادة التأهيل. والدول ملزمة بضمان أن تحال قضايا الانتهاك إلى الجهات المعنية للتحقيق فيها وملاحقة مرتكبيها قضائياً وتعويض ضحاياها.

٤٥ - وأخيراً، فإن المبادئ التوجيهية الصادرة عن إدارة شؤون السلامة والأمن لا تنص على فرض عقوبات على تلك الشركات العسكرية والأمنية الخاصة في حالة عدم الامتثال لمعايير حقوق الإنسان، كإجراء تحقيقات جنائية وتقديم دعاوى مدنية و/أو حرمانها، أو بنشر هذه المعلومات، كلما كان ذلك ممكناً. وبالنسبة للمنظمات المركبة كالأمم المتحدة، من الأهمية بمكان أن تبليغ الوكالات التي تبرم عقوداً من أجل توفير خدمات أمنية عن أي سلوك سيء، من أجل الحيلولة دون استئجار هذه الشركات في مكان آخر<sup>(١٤)</sup>.

#### دال - عملية مجزأة لصنع القرارات

٤٦ - في حين أن وكيل الأمين العام لإدارة شؤون السلامة والأمن هو الذي يتخذ القرار النهائي بشأن استخدام الشركات الأمنية الخاصة المسلحة، بناء على توصية من الميدان عبر المسؤول المعين عن الأمن، على أساس تقييم المخاطر الأمنية، فإن اختيار الشركات الأمنية الخاصة المسلحة يجري على مستوى العمليات.

(١٤) Elke Krahnemann, "How To Strengthen The 'United Nations Guidelines' on The use of armed guards and their applications: examples of best practices", March 2014

٤٧ - ووفقا للمعلومات التي قدمتها إدارة شؤون السلامة والأمن، فإن لكل عملية أو كيان تابع للأمم المتحدة، سلطة القيام، بالتشاور مع الجهات الفاعلة ذات الصلة في مقر الأمم المتحدة، باختيار الشركات الأمنية الخاصة.

٤٨ - وفي حالة عدم وجود حكومة في البلد المضيف، أو في الحالات التي لا تكون فيها حكومة البلد المضيف القائمة غير قادرة على توفير المستوى المطلوب من الأمن، فيجب أن يقوم المسؤول المعين للأمر، وفريق إدارة الأمن، وخبراء الأمن التابعون للأمم المتحدة، باستكشاف إمكانية تقديم بديل من الدول الأعضاء أو من قبل مسؤولين أمنيين في الأمم المتحدة ومناقشته. وفي الحالات التي يحدد فيها المسؤول المعين وفريق إدارة الأمن أسبابا قوية، وهي أسباب يتم تسجيلها في تقييم المخاطر الأمنية، بموجبها يتبين أن تقديم خدمات أمن مسلح من قبل البلد المضيف، أو دولة عضو بديلة، أو من قبل مسؤولين أمنيين جندتهم الأمم المتحدة، أمر غير متوافر أو غير كاف، فيمكن حينئذ تقييم الخيار المتعلق باستخدام شركة أمن خاصة وفقا للمعايير المنصوص عليها في السياسات والمبادئ التوجيهية.

٤٩ - ويرى الفريق العامل أن المنظمة، بتفويضها سلطة تحديد الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، المسلحة منها وغير المسلحة، إلى كيانات الأمم المتحدة على الصعيد التشغيلي، وبإلقتها المسؤولية على تلك الشركات أن تثبت أنها بذلت العناية الواجبة في التحقق من أن موظفيها لم يرتكبوا انتهاكات لحقوق الإنسان، تبقى لدى المنظمة رقابة محدودة على عملية اختيار تلك الشركات.

٥٠ - لقد أوضح تقرير الفريق المستقل المعني بسلامة موظفي الأمم المتحدة في العراق وأمنهم، الصادر في ٢٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣، في أعقاب تفجير فندق القنصل في بغداد في ١٩ آب/أغسطس ٢٠٠٣، الذي أودى بحياة ٢٢ موظفا من موظفي الأمم المتحدة، أن عدم وجود نظام للمساءلة عن القرارات والمواقف التي يتخذها المدبرون في الأمم المتحدة، في ما يتعلق بأمن موظفي الأمم المتحدة، يعد نقصا كبيرا في هذا الصدد. وأشار ذلك الفريق إلى أن الأمم المتحدة بحاجة إلى ثقافة جديدة بشأن المساءلة فيما يتعلق بإدارة الأمن، وأن المسؤولية الشخصية لدى أولئك المكلفين بالسهر على سلامة الموظفين، وكذلك جميع الموظفين في الميدان، بامتثالهم لقواعد الأمن، هي مسألة من الأهمية بمكان. غير أن الفريق العامل يلاحظ أن الأمم المتحدة بعد ذلك، اعتمدت سياسات على نطاق المنظومة، بما في ذلك إطار المساءلة، تحدد مسؤوليات الجهات الفاعلة ذات الصلة في ما يتعلق بتوفير الحماية للأمم المتحدة.

٥١ - في ضوء البيان الوارد أعلاه، يرى الفريق العامل أن المنظمة بحاجة إلى مواصلة اتخاذ جميع الخطوات اللازمة لضمان أن تكون عملية صنع القرار المتعلقة باختيار وتوظيف تلك الشركات متسقة وشفافة ومراقبة عن كثب من قبل رئيس إدارة شؤون السلامة والأمن.

رابعا - دراسة إفرادية لحالة بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان، وملاحظات الفريق العامل أثناء زيارته إلى الصومال

٥٢ - تستعين بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان بشركة IDG Security Limited (Afghanistan)، التي تزودها بحراس مسلحين وغير مسلحين. ففرع الشركة في أفغانستان يوفر حراس "غوركا" المسلحين للقيام بواجبات داخلية في مجمع البعثة. وتبرم وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها عقودها الخاصة بالحراس غير المسلحين الداخليين في منطقة كل منها من مناطق مجمع هذه البعثة. على سبيل المثال، لدى منظمة الأمم المتحدة للطفولة عقد واحد خاص بهذه الخدمات مع شركة "تريبيل كانوبي" (Triple Canopy)، ولدى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين عقد مع شركة "هارت" لخدمات الأمن (Hart Security) <sup>(١٥)</sup>.

٥٣ - ووفقا لما ورد في المعلومات التي قدمتها بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان إلى الفريق العامل، تخضع ملفات شركات الأمن الخاصة، سواء المحلية أو الدولية، للتدقيق والحفص خلال عملية التقييم التقني، وهو إجراء يندرج ضمن عملية الشراء التي تقوم بها البعثة. ففريق الأمن يقيم مقترحات الشركات على أساس معايير مستقرة سابقة، بما في ذلك البيانات الخاصة بالشركة؛ وخبرتها في تقديم خدمات الأمن؛ وقدرتها على وضع وتنفيذ إجراءات تشغيل موحدة؛ وخطط للطوارئ/برامج تدريب، وآليات لرصد الأداء؛ ومسك دفاتر الحسابات؛ ومهارات الأفراد ومؤهلاتهم وفحص ملفاتهم؛ وإدارة الأسلحة النارية؛ والتأمين على الأفراد؛ وشهادات جودة الأداء وتركيبته؛ والتراخيص. وعند الاقتضاء، يمكن أن تطلب قسم المشتريات من الشركات المعنية موافقاتها بمعلومات إضافية، تشمل تقديم وثائق أو إجراء تفتيش موقعي.

٥٤ - ووفقا لما ذكرته بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان، يُشترط في العقد أن تتحقق شركات الأمن الخاصة لدى الهيئات الحكومية المعنية، بما يرضي البعثة، من أن ملفات

(١٥) من الردود على الاستبيان الذي وجهه الفريق العامل إلى بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان، أيار/مايو ٢٠١٤.

أفراد الأمن قد خضعت للفحص المناسب، بما في ذلك ما يتعلق بمدى وجود ادعاءات أو صدور أحكام إدانة لارتكاب انتهاكات للقانون العسكري أو الدولي أو الإنساني.

٥٥ - والشركات الدولية المذكورة مسجلة محليا في أفغانستان. فوزارة الداخلية تأذن لشركات أمن خاصة محددة بتقديم خدمات الأمن المسلح في أفغانستان. وتحفظ الوزارة بالقائمة وتتولى استعراضها. وفي أثناء شراء خدمات الأمن المسلح، لا تستعين البعثة إلا بالشركات المدرجة في قائمة الوزارة، ولا يجوز إلا للشركات المدرجة فيها بالمشاركة في عملية تقديم العطاءات.

٥٦ - وفي بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان، يُدرج الامتثال لسياسات الأمم المتحدة ومبادئها التوجيهية المتعلقة بالاستعانة بخدمات الأمن المسلح التي توفرها شركات الأمن الخاصة، بوصفه شرطا في عقد كل منها. ويجب على شركات الأمن الخاصة أن تضمن أيضا بموجب تلك العقود، إدراكها للقوانين الدولية والمحلية، وللمدونة الدولية لقواعد سلوك مقدمي خدمات الأمن من القطاع الخاص (٢٠١٠) وامتثالها لها. ويقيم الموظف المسؤول في البعثة اتصالات منتظمة مع مديري المشاريع في شركات الأمن الخاصة بهدف استعراض الأداء من أجل رصد شروط العقد وفقا لمقتضيات المبادئ التوجيهية المذكورة، ولتوثيق حالات عدم الامتثال، إن وجدت. وتتبع الشركات سياسة "استخدام القوة" كشرط من شروط العقد. ويجب أن تكون هذه المتطلبات متسقة مع معايير سياسة الأمم المتحدة المتعلقة باستخدام القوة وإجراءات التشغيل الموحدة.

٥٧ - ويتولى كبير ضباط الأمن أو مستشار الأمن في بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان المسؤولية عن التصديق، بالتعاون مع قسم المشتريات، على أن شركات الأمن الخاصة تقدم خدمة مرضية، وذلك بناءً على عمليات تقييم وتفتيش منتظمة. وتمتع البعثة بحق تعاقد يحوّل لها المطالبة بسحب أفراد محددين. وتحفظ البعثة بالحق في تفتيش الخدمات المقدمة، أو استكمال المعايير والسياسات التي يلزم أن تطبقها الشركات. ويشرف قائد قوات الحرس بأمكن العمل المشتركة التابعة للأمم المتحدة (موظفي البعثة الدوليون) يوميا على فعالية الحراس المسلحين وغير المسلحين وامتثالهم للاختصاصات وإجراءات التشغيل الموحدة للأمم المتحدة (على نطاق البلد أو الخاصة بالجمّع). وقد أشارت البعثة إلى أن أي خروج عن هذه المتطلبات يتعين الإبلاغ عنه ومعالجته.

٥٨ - وسأل الفريق العامل بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان عن طبيعة الإجراءات الذي تتخذه إذا تبين أن شركات الأمن الخاصة قد انتهكت معايير الأمم المتحدة وقواعد حقوق الإنسان. وردّا على ذلك، قال ممثلو البعثة إن لها الحق العام في إنهاء العقود

بناءً على إخطار مدته ٣٠ يوماً. ويمكنها أيضاً ممارسة هذا الحق في حالات انتهاك معايير الأمم المتحدة أو قواعد حقوق الإنسان. وينص العقد على أحكام تتعلق بمكافحة تشغيل الأطفال، والاستغلال والانتهاك الجنسيين، باعتبارها شروطاً أساسية، ويتيح الإحلال بها للأمم المتحدة إنهاء العقد فوراً. وبموجب العقد، تحتفظ البعثة أيضاً بالحق في التصدي لحالات أخرى من عدم التنفيذ. بموجب أحكام العقد وشروطه، من قبيل عدم التقييد بإجراءات التشغيل الموحدة أو برامج التدريب أو تدابير رصد الأداء. ويمكن أن تشمل العقوبة خفض المبالغ المدفوعة بناءً على نظام تراكم النقاط السلبية. ويؤدي الاستمرار في عدم الامتثال إلى إنهاء العقد.

٥٩ - وقد أشارت البعثة إلى أن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة التي تقدم إليها الخدمات لم تنتهك قط، حتى الآن، مقتضيات عقودها. ولئن كان الفريق العامل يقرّ بالجهود المبذولة لتحسين عملية اختيار الشركات وتقييمها، وفقاً للمعلومات المقدمة أعلاه، فإنه يعتقد أن التدابير المعمول بها لا تكفي لضمان إجراء تدقيق كافٍ في ملفات أفراد هذه الشركات وخضوعهم للمساءلة في حالة انتهاكهم حقوق الإنسان. وعلاوة على ذلك، ولما كان اختيار المتعاقدين من شركات الأمن الخاصة المسلحين وغير المسلحين، والإشراف عليهم، مهمة يصدر بها تفويض على الصعيد التنفيذي، فإن ممارسات التوظيف والتقييم قد تُرجأ من عملية ميدانية إلى أخرى، وقد يعترى عدم الاتساق تنفيذ المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة على نطاق بعثات الأمم المتحدة.

٦٠ - وقد قام الفريق العامل بزيارة إلى الصومال في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢. وبعض ملاحظاته فيما يتعلق بمكتب الأمم المتحدة السياسي للصومال هي ذات صلة بهذه الدراسة، وكانت هي وراء اتخاذ الفريق العامل قراره بإجراء هذا التحليل<sup>(١٦)</sup>. فقد لاحظ الفريق العامل، خلال زيارته، أن تقديم خدمات الحماية المسلحة للمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية في مقديشو يُسند في جزء كبير منه إلى شركات عسكرية وأمنية خاصة محلية. فعلى سبيل المثال، تعاقد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مع شركة محلية قدمت إليه مجموعة واسعة النطاق من خدمات الأمن، شملت خدمات الحراسة والحماية المسلحة، وتقييمات للتهديدات والمخاطر، وخدمات الاتصالات، واللوجستيات، وخدمات النقل. وكانت هذه الشركة قد تعاقدت مع البرنامج الإنمائي بصفقتها شركة للاستشارة التقنية، ووفرت له شاحنات صغيرة مزوّدة بأفراد مسلحين من أجل تيسير تنقل موظفي البرنامج الإنمائي بين مطار مقديشو

(١٦) انظر A/HRC/24/45/Add.2.

الدولي، ومجمّع الأمم المتحدة المشترك، والقصر الرئاسي (فيلاً صوماليا)، ومناطق أخرى في مقديشو.

٦١ - وأبلغ الفريق العامل، خلال زيارته، بأن العديد من مقدمي خدمات الأمن المحليين ينتمون إلى ميليشيات عشائرية تعمل من وراء شركات صورية من أجل إخفاء مشاركة أفراد من زعماء الحرب فيها. ورغم عدم تمكّن الفريق العامل من التحقق من هذه المعلومات، فقد لاحظ أن هذا النمط، الذي يشمل ضمناً احتمال أن يُتصوّر أنه يظهر تحيزاً عند إبرام اتفاقات خدمات الأمن الخاصة، قد شوهد في بلدان أخرى، وهو يشكل مشكلة ينبغي أن تقرّ بها المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية.

٦٢ - وفي الصومال، توصل الفريق العامل أيضاً إلى أن منظمة "بانكروفت للتنمية العالمية" (Bancroft Global Development) المسجّلة في الولايات المتحدة الأمريكية بصفتها منظمة خيرية، قد عملت مع بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، والقوات الوطنية الصومالية تحت رعاية بعثة الاتحاد الأفريقي، إلا أن دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام تعاقبت معها. ويُعيّن موظفو بانكروفت بصفتهم "موجهين" للقوات الصومالية بشأن الأجهزة المتفجرة المرتجلة في إطار عقد مُبرم مع حكومة أوغندا، التي تلقت هي أيضاً من حكومة الولايات المتحدة مبالغ مستردة. وشملت الخدمات التي قدمتها بانكروفت لبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، وفقاً للمعلومات التي قدمتها الشركة، تدريب الكلاب على الكشف عن المتفجرات، وأمن المرافق، والتثقيف في مجال مخاطر الألغام، والتدريب على الإزالة المأمونة للأجهزة المتفجرة اليدوية الصنع. وأفادت بانكروفت بأن أفرادها، باعتبارهم موجهين يرافقون قوات بعثة الاتحاد الأفريقي إلى الميدان، ولكنهم غير مسلحين، ولا يشاركون في العمليات القتالية.

٦٣ - وتدل أنشطة بانكروفت في مجاليّ التدريب والتوجيه على أنها تعمل في مناطق النزاع أو في مواقع قريبة منها، وقد وردت إفادات عن مشاركة موظفيها في العمليات القتالية. ولم يتوصّل الفريق العامل إلى أدلة دامغة على هذه الادعاءات. ومع ذلك، فإن من الأسئلة التي تثار ما يتعلق بالإجراءات التي تتبعها بانكروفت، والكيانات التي تعمل معها، لضمان ألا يشارك موظفو بانكروفت في العمليات القتالية.

٦٤ - وفي هذا الصدد، ارتأى الفريق العامل أن على شركة بانكروفت والجهات التي تستعين بخدماها على السواء، أن تولي الاهتمام لوضع القواعد الكفيلة بمنع هذه الحالات، ووضع إجراءات تكفل التقيّد بها. وأبلغت دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام الفريق العامل بأن اتفاقها المبرم مع بانكروفت يقتضي، تفادياً لهذه المشكلة، أن يبقى أفراد

بانكروفت، عند التخلص من المعدات المتفجرة والقيام بعمليات إزالة الأجهزة المتفجرة اليدوية الصنع، في مسافة قدرها ٥٠٠ متر على الأقل وراء أي خط من خطوط المواجهة. وقد يكون هذا النوع من القواعد ضمانة ملائمة لعقود أخرى كذلك<sup>(١٧)</sup>.

٦٥ - وبالنظر إلى الطابع الحساس للعمليات التي تقوم بها بانكروفت، يعتقد الفريق العامل أن من الأهمية بمكان أن تكفل الشركة خضوع أفرادها للتدقيق والتدريب الملائمين. وقد ذكرت بانكروفت للفريق العامل أن عملية التوظيف التي تتبعها تشمل عملية تدقيق صارمة، إلا أن الفريق العامل لم يتمكن من التحقق من هذا الادعاء.

٦٦ - وأشار الفريق العامل إلى أن فردا واحدا على الأقل من أفراد بانكروفت اعترف بذنبه وثبتت إدانته في إحدى محاكم جنوب أفريقيا، لقيامه، من بين أمور أخرى، بتجنيد أشخاص للأنشطة المرتزقة في كوت ديفوار<sup>(١٨)</sup>، وتقديم الدعم اللوجستي لتلك الأنشطة. ورغم أن هذا ليس سوى فرد واحد، فإن طبيعة أنشطته تثير، بطبيعة الحال، تساؤلات عن مدى كفاية عملية الفحص التي تتبعها شركة بانكروفت.

٦٧ - وتقتضي مدونة السلوك لشركة بانكروفت من موظفيها الامتثال للقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، فضلا عن التشريعات الوطنية. غير أن الفريق العامل لا يتوفر على أي معلومات عن ماهية التدريب، إن وُجد، الذي يُقدم لموظفي بانكروفت العاملين في الصومال بشأن هذه المسائل.

٦٨ - وإجمالاً، يقتضي قرب بانكروفت من مواقع القتال والطابع العسكري لما تقدمه من تدريب وتوجيه أن تتوخى، سواء بانكروفت أو الجهات التي تستعين بخدماها، أقصى درجات الحذر لضمان أن تكون هذه المسائل موضحة ومتجسدة. ويعتقد الفريق العامل أن الشفافية سوف تُعزز بطبيعة الحال إذا ما أُعلن عن هذه الترتيبات.

٦٩ - ورحب الفريق العامل، في الاستنتاجات التي توصل إليها في تقريره، بالجهود التي تبذلها الأمم المتحدة لضمان أن يكون لشركات الأمن الخاصة سجلا خاليا من أي انتهاك لحقوق الإنسان، وشجع جميع عناصر الأمم المتحدة على اتباع نهج استباقي إزاء هذه المسألة.

(١٧) المرجع نفسه، ص. ٤٨.

(١٨) See High Court of South Africa (Transvaal Provincial Division), case number A2850/03 of 2 and 20 (١٨) .May 2005 (ZAGPHC 248).

وأوصى الفريق العامل أيضاً أن تنظر الأمم المتحدة في تطبيق المبادئ الواردة في سياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان عند الاستعانة بشركات الأمن الخاصة<sup>(١٩)</sup>.

## خامسا - سبل المضي قدماً

٧٠ - يرى الفريق العامل أن وضع سياسات الأمم المتحدة ومبادئها التوجيهية بشأن الاستعانة بشركات الأمن المسلحة الخاصة، وإطار المساءلة بشأن نظام إدارة الأمن في الأمم المتحدة وغير ذلك من السياسات ذات الصلة هو خطوة هامة للمضي قدماً، فهي تتيح المزيد من الاتساق والشفافية في التعاقد مع الشركات العسكرية والأمنية الخاصة داخل منظومة الأمم المتحدة. والمبادئ التوجيهية أيضاً إشارة هامة إلى أن الأمم المتحدة تقر حالياً بأن الاستعانة بالحرس المسلح أمر واقع، وأنها على استعداد لتحمل مسؤوليتها فيما يتصل بممارسات من هذا القبيل.

٧١ - والسياسة والمبادئ التوجيهية التي أعلنت عنها إدارة شؤون السلامة والأمن، بوصفها أداة لتنظيم الاستعانة بخدمات الأمن المسلح، لا يمكن أن تتناول كافة المشاكل التي يثيرها استخدام تلك الشركات. بيد أن تلك السياسة والمبادئ التوجيهية نقطة بداية لعملية أكثر شمولاً ينبغي أن تتعامل أيضاً مع ما تقدمه تلك الشركات من خدمات الأمن المسلح لأنهما تتطلب نفس القدر من الاهتمام والتنظيم.

٧٢ - وقد عززت المبادئ التي أصدرتها إدارة شؤون السلامة والأمن مستوى الشفافية على نطاق المنظومة بأن اقتضت أن يجري إخطار جميع وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها عند استعانة أي كيان من كيانات الأمم المتحدة بخدمات الأمن المسلح. ومع ذلك، فمن المهم، لكي تُعزَّز الشفافية، أن تعمل كيانات الشراء، على وجه الخصوص، ما من شأنه جعل ممارساتها في مجال الإبلاغ أكثر شفافيةً. وسيساعد الإفصاح عن مزيد من المعلومات، وتحرير المزيد من الدقة في الإبلاغ (من دون أن يشكل ذلك تهديداً لأمن الموظفين في الميدان)، على المضي قدماً في تعزيز شفافية ممارسات الأمم المتحدة فيما يتعلق بالتعاقد على توريد خدمات الأمن.

٧٣ - ومن المهم للغاية، عند اختيار الشركات، ألا تسعى الأمم المتحدة نفسها إلى التحقق من استيفاء الشركة جميع الترتيبات الشكلية وحيازتها للتراخيص فحسب، بل أن تجري أيضاً تقييماً مستقلاً ومستفيضاً قبل توقيع العقود، بدل الاعتماد فقط على المعلومات التي تقدمها الشركة. وينبغي أن يجري التقييم طرفاً ثالثاً لتفادي احتمال تضارب المصالح. ويمكن أن

(١٩) A/HRC/24/45/Add.2، الفقرة ٧٦.



يُستخدم هذا الفرز لمنع تعاقد الأمم المتحدة مع شركات لها سجل أداء سيء أو ضعيف، أو شركات سبق لها أن انتهكت حقوق الإنسان، أو شركات لها صلات تربطها بأطراف النزاع، أو شركات غير مؤهلة لتقديم خدمات للأمم المتحدة. ويجوز أن تنجز عمليات فرز الشركات شعبة المشتريات التابعة للأمانة العامة التي يمكن أن تُكلّف بمهمة تعهد قاعدة بيانات عن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. ومع ذلك يقر الفريق العامل بالمشاكل المترتبة عن الفرز في ضوء محدودية قدرة الأمم المتحدة على إنجاز هذه المهمة. وهو يرى أن المنظمة، ينبغي، كحد أدنى، ألا تتعاقد سوى مع الشركات التي لها نظم تحقق سليمة.

٧٤ - وسيتعزز أيضاً تحسين التعاقد ورفع مستوى الإشراف إذا أجرت الأمم المتحدة تقييماً للأداء بعد انتهاء العقد. ويمكن الاحتفاظ بهذه التقارير في سجلات كيان الشراء، ويمكن أن تشمل عمليات التقييم التي يجريها موظفو العقود، وبالأخص عمليات التقييم المتصلة بمؤشرات من قبيل الرسائل المتبادلة مع الشركة وأفرادها، وكيفية تعامل الشركة مع التهديدات، ومدى نجاحها في مواجهة البيئة المحلية وكيفية تأقلمها معها، ومدى تصرف أفرادها وفقاً لنموذج الأمن العام المعمول به في المنظمة، وامثالاً لحقوق الإنسان.

٧٥ - ومن شأن جمع المعلومات بطريقة منهجية عن أداء الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، بالاحتفاظ بالسجلات واستخدام المعلومات لتحديد الممارسات السليمة والدروس المستفادة، أن يساهم في تفادي التعاقد مع الشركات الضعيفة الأداء في المستقبل.

٧٦ - وتجدر الإشارة أن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة تنجز أحياناً مهام رئيسية في إطار عمليات الأمم المتحدة لا لأن المنظمة تعاقدت معها مباشرة، ولكن نتيجة لممارسات الدول الأعضاء في مجال الاستعانة بمصادر خارجية لتقديم الخدمات. ففي واقع الأمر، تقدم هذه الشركات أحياناً تلك الخدمات في إطار عمليات الأمم المتحدة، وليس للمنظمة إلا القليل من المعلومات عنها أو الرقابة عليها. وللتصدي لهذه المشكلة، يمكن أن تطلب الأمم المتحدة، في إطار نهجها، ألا يقتصر الأمر على أن ترفع شتى كيانات الأمم المتحدة تقارير عن الاستعانة بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة، بل وأن ترفع الدول الأعضاء تقارير أيضاً عندما تكون مسؤولة عن الاستعانة بتلك الشركات.

٧٧ - ويكتسي أهمية بالغة أيضاً اتخاذ الأمم المتحدة التدابير اللازمة لضمان إخضاع شركات الأمن الخاصة وأفرادها للمساءلة عن انتهاكات حقوق الإنسان، وتمكين ضحايا تلك الانتهاكات من سبل الانتصاف. وفي هذا الصدد، ينبغي أن تنشئ إدارة شؤون السلامة والأمن آلية للتظلم تمكن من تلقي الشكاوى، بما في ذلك شكاوى الأطراف الثالثة، بشأن الشركات

العسكرية والأمنية الخاصة المرتبطة بعقود مع الأمم المتحدة، حتى يتسنى التحقيق في المخالفات المدعى ارتكابها، وإتاحة مساءلة المتعاقدين وتمكين الضحايا من سبل الانتصاف الفعالة.

٧٨ - وحتى يتسنى للأمم المتحدة أن تواصل تحسين آلياتها الداخلية للرصد والرقابة، فإن عليها أن تضع آلية وإجراءات موحدة لاستبعاد الشركات الضعيفة الأداء، وكذلك الشركات ذات السجلات السيئة في مجال حقوق الإنسان، من قوائم الموردين المحتفظ بها في جميع وكالات الأمم المتحدة وبرامجها وصناديقها. وسيطلب هذا الأمر إجراء تحقيق مستقل، وتبادل المعلومات بفعالية على نطاق المنظومة عن الشركات المشبوهة، و - كحد أدنى - وضع آلية تمكن من لديهم علم بانتهاكات ارتكبتها شركات أمن خاصة تعاقدت معها الأمم المتحدة من تقديم شكاوى إلى الأمم المتحدة، لاتخاذ مزيد من الإجراءات. وبالإضافة إلى ذلك، تحتاج شعبة المشتريات إلى أن تتيح للجمهور مزيداً من المعلومات عن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة المرتبطة بعقود مع الأمم المتحدة وعملاً تنفذه من عقود محددة. وبطبيعة الحال، لا مناص من إبقاء بعض تفاصيل عقود الأمن سريةً لدواع أمنية. بيد أنه يمكن تحديد فترة زمنية تمر بعد انتهاء العقد وتكون فيها الشواغل الأمنية قد انتفتت، فيمكن عندئذ إطلاع الجمهور بأمان على التفاصيل التي كانت قد حُذفت في السابق.

## سادسا - الاستنتاجات والتوصيات

٧٩ - يمكن تحسين مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية الحالية المتعلقة باستخدام الخدمات الأمنية المسلحة التي تقدمها شركات الأمن الخاصة، لكن لا يمكنها أن تتصدى لجميع المشاكل التي تثيرها مسألة الاستعانة بمتعاقدين خاصين في تقديم خدمات الأمن. فالقيام بالمهام الأمنية ينبغي أن يظل مسؤولية رئيسية تتولاها الدول الأعضاء، بما في ذلك توفير الأمن للأمم المتحدة وموظفيها. وفي هذا الصدد، ينبغي أن تبذل الأمم المتحدة جهوداً أكبر لإيجاد حلول أمنية تساهم فيها الدول المضيفة والدول الأعضاء وأفراد الأمن في الأمم المتحدة، وأن تطور تلك الحلول. ويرى الفريق العامل أن على الأمم المتحدة أن تسلم بما تتعرض له حقوق الإنسان من أخطار جراء عدم وجود تنظيم شامل لأنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة في عمليات الأمم المتحدة، وعليها أن تتخذ خطوات لتحسين عمليات الإشراف والرقابة لمنع ارتكاب انتهاكات لحقوق الإنسان.

٨٠ - وعلاوة على ذلك، تتعلق مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية حصراً بمتعاقدي الأمن المسلحين، بينما تبين عدة أمثلة، كالادعاءات بإساءة معاملة السجناء في مرافق الاحتجاز أو الاتجار بالأشخاص لأغراض الاستغلال الجنسي على يد متعاقدي الأمن الخاصين في

سياق عمليات حفظ السلام، أن متعاقدي الأمن غير المسلحين يمكن أن يشكّلوا أيضاً خطراً على حقوق الإنسان والأمن العام وسمعة الزبون المستعين بهم. وبالإضافة إلى ذلك، تجدر الإشارة إلى أن الأمن الخاص المسلح أو غير المسلح قد يستخدم معلومات لإلحاق الضرر بأفراد الأمم المتحدة أو مرافقها، أو قد يتيح تلك المعلومات لأطراف أخرى، وأنه يمكن، في بعض الحالات، أن يشكل تهديداً للمنظمة وموظفيها. وفي ضوء ذلك، يرى الفريق العامل ضرورة وضع مبادئ توجيهية لتنظيم الخدمات غير المسلحة التي تقدمها الشركات العسكرية والأمنية الخاصة.

٨١ - وينبغي أن توضّح، في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية، عملية صنع قرارات الاستعانة بشركات الأمن الخاصة، بما في ذلك المعايير المتعلقة بتحديد كون الاستعانة بتلك الشركات تأتي بالفعل "كملاذ أخير".

٨٢ - وتتوخى مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية رفع مستوى شروط الاختيار والتعاقد والرصد التي تطبقها أفرقة إدارة الأمن، بما في ذلك عمليات التفتيش اليومية والشهرية. ولضمان القيام بذلك على نحو فعال، ينبغي أن يتلقى موظفو الأمن في الميدان تدريباً كافياً وتوجيهات واضحة بشأن مسائل إدارة العقود ومراقبة المتعاقدين. وينبغي أن يكون للأفراد خبرة كافية في خدمات الأمن وإدارته، حتى يقوموا باختيار المتعاقدين، وتصميم العقود، وإجراء عمليات تقييم أداء المتعاقدين وإدارة شؤونهم. ولكي يعمل هؤلاء الموظفون بطريقة ناجعة، ينبغي أن تكون لهم سلطة مباشرة على المتعاقدين. وإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تضع المبادئ التوجيهية المتعلقة بالعقود قواعد واضحة لإدارة العلاقات مع المتعاقدين من أجل تقليص خطر وقوع تواطؤ أو فساد إلى الحد الأدنى.

٨٣ - ولكفالة الفعالية في تنفيذ القواعد المنصوص عليها في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية، لا بد من أن تحدد المنظمة عقوبات ملائمة لحالات عدم الامتثال من قبيل ما يلي:

(أ) تخفيض الرسوم؛

(ب) منع الشركات منعاً مؤقتاً أو دائماً من الاستفادة من العقود المقبلة؛

(ج) تحديد أسماء المتعاقدين، بحفظ سجل مركزي للشركات ذات الأداء السيء أو الخاضعة لتحقيقات جنائية، أو المرفوع ضدها قضايا مدنية، أو الخاضعة للحرمان، وبنشر هذه المعلومات عند الاقتضاء.

٨٤ - وبالنسبة للمنظمات المعقدة من قبيل الأمم المتحدة، من المهم أيضاً أن يتم تبادل المعلومات عن الأداء السيء أو سوء السلوك فيما بين شتى الوكالات التي تتعاقد على خدمات الأمن حتى يتسنى منع تلك الشركات من إبرام عقود أخرى في مكان آخر.

٨٥ - إن النقص في الشفافية والمساءلة سبب رئيسي لردود الأفعال السلبية من الجمهور إزاء الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. وتتضمن مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية أموراً قليلة جداً للتصدي لهاتين المشكلتين. ويمكن اتخاذ التدابير التالية:

(أ) تحديد مبادئ واضحة للمساءلة والمسؤولية عن اختيار متعاقد الأمن وإدارة شؤونهم، وتعميم ذلك؛

(ب) نشر أدلة الأمم المتحدة لعمليات إدارة الأمن نشرًا كاملاً؛

(ج) جمع معلومات الاستعانة بالأمن المسلح وغير المسلح، بما في ذلك الأرقام السنوية أو الربع - سنوية عن أفراد حرس/متعاقد الأمن في كل بعثة، ونشر تلك المعلومات؛

(د) قيام جميع المنظمات التابعة للأمم المتحدة بإدخال موضوع "الأمن" بندا منفصلاً في الميزانية؛

(هـ) نشر جميع عمليات إرساء عقود الأمن ومبالغها.

٨٦ - ويمكن أن تستخدم مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية القدرة الشرائية للمنظمة لرفع مستوى المعايير الدولية والوطنية بجعل مراعاة المعايير المهنية شرطاً رئيسياً لاختيار المتعاقدين، وإدراج توجيهات واضحة للسلوك المهني في إطار عقود الأمم المتحدة.

٨٧ - وتحدد مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية القائمة متطلبات تدريبية عامة، لكن الشركة المعنية هي التي تقرر ما ينبغي أن يكون عليه التدريب بالتحديد. ويمكن أن تشمل المبادئ التوجيهية مشروطاً دنيا واضحة ومحددة لعقود خدمات الأمن، بما في ذلك مدة التدريب ومحتواه، ومعايير الكفاءة، ومؤسسات التدريب المرخص لها<sup>(١٤)</sup>.

٨٨ - وينبغي أن تواصل إدارة شؤون السلامة والأمن التابعة للأمانة العامة القيام بالإشراف على اختيار الشركات العسكرية والأمنية الخاصة وتقييمها، المسلحة منها وغير المسلحة، وذلك في العمليات الميدانية.

٨٩ - ويشجع الفريق العامل جميع مجموعات المعنية، والباحثين الأكاديميين، والمنظمات غير الحكومية، ومسؤولي الأمم المتحدة المعنيين بحقوق الإنسان والأمن، وممثلي قطاع

الأمن الخاص، على مواصلة تقديم مساهماتهم وخبراتهم، وبدء حوار مع إدارة شؤون السلامة والأمن، ووكالات الأمم المتحدة، بشأن هذه المسألة، ويطلب أن يتم استعراض عملية صنع القرار باستمرار على أعلى المستويات داخل المنظمة.

٩٠ - ويشجع الفريق العامل أيضاً الدول الأعضاء على طلب معلومات من كيانات الأمم المتحدة عن متى وأين يُستعان بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة لدعم بعثات الأمم المتحدة، ولتأمين المرافق والقوافل والأفراد، لأن هذه المعلومات قد تؤثر في عمليات صنع السياسات واتخاذ القرارات بشأن الأمن.

٩١ - ويدعو الفريق العامل من جديد إلى إبرام صك دولي ملزم لتنظيم الشركات العسكرية والأمنية الخاصة.

---