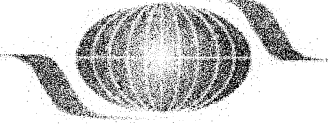


C

CE/74/13
Madrid, October 2004
Original: French



منظمة السياحة العالمية المجلس التنفيذي

الدورة الرابعة والسبعون

سلفادور دي باهيا، البرازيل، ٢ و ٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤
البند ١٣ من جدول الأعمال المؤقت

حماية الفنادق والمواقع السياحية

أثناء النزاعات المسلحة

مذكرة من الأمين العام

في هذه الوثيقة، يتقدم الأمين العام إلى المجلس التنفيذي بالدراسة الأولية التي أجريت حول هذا الموضوع، بناء على المقرر الذي اتخذ في دورة المجلس الماضية.

ونظرا إلى المساهمة المرفقة التي قدمها المستشار القانوني، يقترح الأمين العام على المجلس أن يكلفه بالتشاور رسميا مع الأمين العام للأمم المتحدة ومع اللجنة الدولية للصليب الأحمر، ليرى إذا كان التدخل بهذا الشأن مناسبا، وللوقوف على مدى اهتمام كل من المؤسستين باضطلاع منظمة السياحة العالمية في هذا المضمار. وإذا جاء الرد إيجابيا من الأمم المتحدة كما من اللجنة الدولية للصليب الأحمر، سوف يطلب الأمين العام إلى المستشار القانوني أن يعد مشروع بروتوكول إضافي يقدم إلى المجلس التنفيذي في دورته القادمة.

حماية الفنادق والمواقع السياحية

أثناء النزاعات المسلحة

مذكرة تكميلية من المستشار القانوني

(١) بناء على اقتراح من كولومبيا، قام المجلس التنفيذي، بمقره ٢٢ (ثالث وسبعين) المؤرخ ٨ تموز/يوليو ٢٠٠٤، بتكليف "الأمين العام بإجراء دراسة أولية، بمساعدة المستشار القانوني" حول قضية حماية الفنادق والمواقع السياحية. وكان المجلس التنفيذي، عندما اعتمد هذا المقرر، قد نظر في مذكرة أولية أعدها المستشار القانوني، وهي أيضا مرفقة بهذه المذكرة لكي تكمل بعض نقاطها.

(٢) وبما أن المجلس لم يتخذ موقفا من مختلف الإجراءات المحتملة المتاحة أمام المنظمة، يصعب علي أن أعرف نوع التوضيحات التي يريدها المجلس أن أقدمها من المنظور القانوني في مذكرتي الأولية.

(٣) وباعتقادي، يبقى الاقتراح وجيها، للاعتبارات الآتية:

- يأتي الاقتراح الكولومبي لتلبية حاجة ولسد ثغرة في القانون الذي يطبق على النزاعات المسلحة (أكانت دولية أو غير دولية)؛
- المنظمة مهياة بطبيعتها لتناول هذه المسألة؛
- قد تقضي المصلحة بالتعاون مع الأمم المتحدة، ومع اللجنة الدولية للصليب الأحمر، إذا لزم الأمر، لاسيما إذا كان المقصود إعداد بروتوكول إضافي لاتفاقية لاهاي المؤرخة ١٤ أيار/مايو ١٩٥٤ حول حماية الملكية الثقافية، وهو هدف طموح مع أنه لا يبدو لي مستحيلا.

(٤) يبقى الأمر متوقفا على السبيل الذي سوف يسلكه المجلس التنفيذي، طالما أنه لم يتخذ بعد قرارا بهذا الشأن. إلا أنني أود أن أتقدم ببعض التوضيحات بشأن مذكرتي الأولية التي قدمتها العام الماضي بالنسبة لأشكال التعاون مع الأمم المتحدة، من جهة، ومن جهة أخرى، بالنسبة للنصوص ذات الصلة التي اعتمدها في هذا المجال الجمعية العامة لمنظمة السياحة العالمية، وأخيرا، بالنسبة للأحكام ذات الصلة في اتفاقية ١٩٥٤ أنفة الذكر.

(٥) بالنسبة للنقطة الأولى، كنت قد قلت إن مشروع الاتفاق الذي تحولت المنظمة بموجبه إلى وكالة متخصصة تابعة للأمم المتحدة لا يتضمن بصريح العبارة أي حكم يسمح للمنظمة بأن تلتفت انتباه مجلس الأمن إلى مشاكل محددة ناجمة من ميادين المصلحة المشتركة. ومعروف أن الاتفاق النهائي، الذي أصبح نافذا بتاريخ ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣، ينص في الفقرة ٢ من المادة ٢ على الآتي:

"تعترف منظمة السياحة العالمية، لدى أداء دورها التنسيقي الأساسي في ميدان السياحة وفقا لنظامها الأساسي وبغرض الإسهام في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وبخاصة تهيئة الفرص للقضاء على الفقر وإيجاد فرص العمل في أقل البلدان نمواً، بالحاجة إلى التنسيق والتعاون الفعالين مع الأمم المتحدة وهيئاتها والوكالات الداخلة في منظومة الأمم المتحدة".

ليس هناك أي سبب لتفسير هذا الحكم، وهو يتناول مجمل أجهزة الأمم المتحدة، على أنه يستنتج مجلس الأمن. ومع ذلك، تبقى قائمة الصعوبة العملية التي أشرت إليها في الفقرة ٨ من مذكرتي الأولية.

(٦) من جهة أخرى (وكما ذكر مدير عام السياحة الكولومبي في رسالته إلى الأمين العام المؤرخة ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢، وهي أيضا مرفقة بهذه المذكرة)، فإن المنظمة قد اعتمدت عددا من النصوص ذات الصلة بأمن السياح، وهي وجيهة بالنسبة لأهداف المسألة قيد البحث:

- القرار ١٧٧ (خامسا) المؤرخ ٢٦ أيلول/سبتمبر ١٩٨٥ حول أمن السياح وحمايتهم القانونية؛
- القرار ٢٨٤ (تاسعا) المؤرخ ٤ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩١، الذي أقرت الجمعية العامة بموجبه الوثيقة الخاصة بـ"تدابير موضع توصية من أجل أمن السياحة" (قدمته لجنة أمن السياحة عن طريق المجلس التنفيذي)؛
- القرار ٣١٧ (عاشرا) المؤرخ ٨ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣ حول أمن السياح وحمايتهم، الذي ينص على أن الجمعية:

إذا تستنكر قرارها حول أمن السياح وحمايتهم (A/RES/166 (VI)) الذي اعتمد عام ١٩٨٥،

وإذا تلاحظ أن العنف والأعمال الإجرامية التي ترتكب ضد المسافرين والسياح والمرافق السياحية هي مشكلة عالمية،

- (١) تدوين كل أعمال العنف، والتهديد بالعنف، وكل الأعمال الإجرامية التي ترتكب ضد المسافرين والسياح والمرافق السياحية؛
- (٢) وتطلب إلى الدول أن تتخذ كل التدابير المناسبة ضد الأشخاص المذنبين بهذه الجرائم، من أجل حماية المسافرين والسياح والمرافق السياحية من كافة أشكال العنف أو الأنشطة الإجرامية؛
- (٣) وتطلب إلى الأمين العام اقتراح التدابير العملية التي يمكن للبلدان أن تتخذها من أجل تفادي العنف والأعمال الإجرامية التي ترتكب ضد المسافرين والسياح والمرافق السياحية؛

وأيضاً:

— الفقرة ٤ من المادة ١ من المدونة العالمية لأداب السياحة، وهي تنص على الآتي:
"على السلطات العامة حماية السائحين والزائرين وممتلكاتهم، وعليها أن تولي اهتماماً خاصاً لسلامة السائحين الأجانب بحكم وضعهم الذي يسهل فيه تعرضهم للخطر، كما عليها أن تسهّل استخدام وسائل الحصول على المعلومات والوقاية والأمن والتأمين والمساعدة التي يحتاجون إليها. كما ينبغي أن تدان بشدة أية هجمات أو اعتداءات أو عمليات خطف أو تهديد للسياحة أو المشتغلين بها والمعاقبة عليها بشدة، وفقاً للقوانين الوطنية، وكذلك بالنسبة لأي تخريب متعمد للمرافق السياحية أو لعناصر التراث الثقافي أو الطبيعي."

(٧) أما بالنسبة لاتفاقية ١٩٥٤ حول حماية الممتلكات الثقافية في حالة نشوب صراع مسلح، فيبدو لي مفيداً أن استرعي الانتباه بصورة خاصة إلى النقاط الآتية:

(١) يقتصر نطاق تطبيق الاتفاقية وبروتوكولها المختلفين، لعام ١٩٥٤ ولعام ١٩٩٩، على حماية الممتلكات الثقافية فقط، كما تعرف في المادة الأولى من الاتفاقية:

"لأغراض هذه الاتفاقية، يعتبر ما يأتي ممتلكات ثقافية، أيا كان منشأها أو مالکها:

(أ) الممتلكات، المنقولة أو غير المنقولة، التي لها أهمية كبرى للتراث الثقافي للشعوب، مثل الآثار المعمارية، والفنية أو التاريخية، والدينية أو العلمانية، والمواقع الأثرية، ومجمل المباني التي تثير بحد ذاتها اهتماماً تاريخياً أو فنياً، والأعمال الفنية، والمخطوطات، والكتب وغيرها من الأشياء التي تثير اهتماماً فنياً أو تاريخياً أو أثرياً، والمجموعات العلمية ومجموعات الكتب الهامة، والأرشيف أو نسخ الممتلكات المعرفة أعلاه؛

(ب) المباني التي يخصص استخدامها الرئيسي والفعلي إلى حفظ وعرض الممتلكات الثقافية المنقولة المعرفة في الفقرة (أ)، مثل المتاحف، والمكتبات الكبرى، ومستودعات الأرشيف، فضلاً عن الملاجئ المعدة، في حالة صراع حربي، لحفظ الممتلكات الثقافية المعرفة في الفقرة الفرعية (أ)؛

(ج) المراكز التي تحتوي على عدد كبير من الممتلكات الثقافية المعرفة في الفقرتين (أ) و(ب)، والمسماة "مراكز أثرية".

(٢) ومع أن الممتلكات الثقافية تثير مبدئياً بحد ذاتها اهتماماً سياحياً مؤكداً، يصعب اعتبار الفنادق والمواقع السياحية ممتلكات ثقافية كما تعرف هذه في الفقرات (أ) و(ب) و(ج) من اتفاقية ١٩٥٤، على الرغم من

أنها غير ملحوظة في نظام الحماية الذي تنص عليه اتفاقية ١٩٥٤ وبروتوكولها لعام ١٩٥٤ وعام ١٩٩٩.

(٣) لكن يمكننا أن نعتبر أن هذا النظام ملائم لحماية الفنادق والمواقع السياحية، حيث يبدو أن إنشاء نظام من التدابير الوقائية أثناء السلم، من جهة، والتأكيد على وجوب احترام حصانتها في حالة الصراع، من جهة أخرى، يشكل توجهات ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار. وبالتالي، يمكن اعتبار اتفاقية ١٩٥٤ وبروتوكول ١٩٩٩ مصدرا يستوحى منه إعداد صك يستند إلى اتفاقية لحماية الفنادق والمواقع السياحية في حالة صراع مسلح^١.

(٤) ويمكن التفكير أيضا بإنشاء صندوق لحماية الفنادق والمواقع السياحية، أسوة بصندوق حماية الممتلكات الثقافية في حالة صراع مسلح الذي تنص عليه المادة ٢٩ من البروتوكول الثاني لعام ١٩٩٩.

(٨) غير أنني أسمح لنفسي بأن أصر على أنني أجد صعوبة في هذه المرحلة في أن أكون أدق، بانتظار أن يختار المجلس التنفيذي الهدف المرجو تحقيقه. ومن جهتي، ما زلت على اقتناع بأن التفكير الملي باعتماد صك جديد يستند إلى اتفاقية من أجل حماية الفنادق والمواقع السياحية أثناء النزاعات المسلحة يمثل هدفا طموحا، مع أنه هدف مفيد أيضا.

غارش، في ٢٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤

ألين بيلي



المستشار القانوني لمنظمة السياحة العالمية
أستاذ في جامعة باريس الخامسة – نانثير
عضو ورئيس سابق للجنة الأمم المتحدة
للقانون الدولي

^١ يستحسن في هذه الحالة التفكير باحتمال التدرج في تدابير الحماية (من بسيطة إلى محددة إلى معززة) على غرار ما تنص عليه اتفاقية ١٩٥٤ وبروتوكولها الثاني لعام ١٩٩٩ للممتلكات الثقافية.

حماية الفنادق والجوازب السياحية أثناء النزاعات المسلحة

مرفق

مذكرة تمهيدية من المستشار القانوني

(١) طلب الأمين العام رأيي بشأن اقتراح كولومبيا الرامي إلى "اتخاذ خطوات لدى الأمم المتحدة، من قبل منظمة السياحة العالمية، من أجل اعتبار الفنادق والجوازب السياحية محمية من أعمال النزاعات المسلحة والحرب، بوصفها مواقع يتجمع فيها سكان مدنيون غير ضالعين بالنزاعات، وفقا لما ينص عليه البروتوكول الملحق باتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ المتعلق بالنزاعات المسلحة غير الدولية (البروتوكول الثاني)".

(٢) أرى أن اقتراح كولومبيا يتناول ضرورة واقعية، إذ يواكب كليا وظيفة منظمة السياحة العالمية:

- فيتماشى مع مهمة المنظمة، و"هدفها الأساسي (...) هو تعزيز السياحة وتنميتها بغية المساهمة في (...) السلام؛
- ومن شأنه أن يتيح سد الثغرة الموجودة في النصوص ذات الصلة بقانون النزاعات المسلحة.

(٣) لكنني أود أن أشير في هذا الصدد إلى أن البروتوكول الإضافي الثاني لاتفاقيات جنيف، تاريخ ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩، ذي الصلة بحماية ضحايا النزاعات المسلحة غير الدولية، تاريخ ١٠ حزيران/يونيو ١٩٧٧، لا يحتوي على أي حكم صريح يرمي إلى حماية الأماكن التي يتجمع فيها السكان المدنيون الأجانب. والأمر نفسه يسري على البروتوكول الأول ذي الصلة بحماية ضحايا النزاعات المسلحة الدولية، الذي تم توقيعه في نفس التاريخ الذي وقعت فيه اتفاقيات جنيف نفسها عام ١٩٤٩. وهذا بالذات السبب الذي يدعوني إلى الاعتقاد أن اقتراح كولومبيا يتسم بأهمية خاصة.

(٤) تجدر الإشارة إلى أنه وفقا للمادة ١٣ من البروتوكول الثاني:

١. "يتمتع السكان المدنيون والأفراد المدنيون بحماية عامة من المخاطر الناجمة من العمليات العسكرية. وتنفيذا لهذه الحماية، تتبع القواعد الآتية في كل الظروف."

٢. "لا يكون السكان المدنيون أنفسهم، ولا الأفراد المدنيون، عرضة لأي هجوم." وترد أحكام مماثلة (ومفصلة أكثر) في البروتوكول الأول (أنظر، خصوصا، المواد ٥١ و٥٢ و٥٧ و٥٨) وفي اتفاقيات ١٩٤٩ نفسها (أنظر الاتفاقية الرابعة ذات الصلة بحماية الأشخاص المدنيين في زمن الحرب، وهي تحتوي أيضا على أحكام دقيقة تتعلق بـ "الأجانب في أرض طرف من أطراف النزاع" - المادتان ٣٥ و٤٦).

(٥) فضلا عن ذلك، إن أحكام اتفاقية لاهاي، تاريخ ١٤ أيار/مايو ١٩٤٥، لحماية الملكية الثقافية في حالة نزاع مسلح هي أحكام محددة ومستكملة في المادة ٥٣ من البروتوكول الأول لعام ١٩٧٧ وفي المادة ١٦ من البروتوكول الثاني.

(٦) لكن حقيقة الأمر هي أنه لا يوجد أي صك يرمي بصراحة إلى حماية الفنادق والجوازب السياحية نفسها في زمن النزاعات المسلحة، أكانت داخلية أو خارجية، عندما تكون لها خصائص أماكن "يتجمع فيها السكان المدنيون غير الضالعين بالنزاعات"، كما تشير كولومبيا عن حق.

(٧) وتقترح كولومبيا أن تتخذ منظمة السياحة العالمية خطوات لدى الأمم المتحدة من أجل سد هذه الثغرة. وهذا سبيل من عدة سبل محتملة، ويمكن سلوكه بطريقتين مختلفتين:

- يمكن اتخاذ الخطوات على أساس كل حالة على حدة عندما يشكل نزاع مسلح، أكان داخليا أو خارجيا، خطرا جسيما وتهديدا محددًا للأماكن التي يتجمع فيها السياح؛
- أو يمكن اتخاذ الخطوات بغية حث الجمعية العامة للأمم المتحدة على اعتماد قرار بخصوص هذه المسألة، أو حتى على مباشرة عملية وضع اتفاقية دولية بهذا الشأن.

(٨) وإذ نأخذ بالحسبان التاريخ الذي تقدمت فيه كولومبيا باقتراحها، ينبغي ألا نستثني أنه كان موجها نحو الخيار الأول من هذا البديل. ويمكن بالفعل للمنظمة، في حالة هذا الافتراض قيد النظر، أن تنبه مجلس الأمن إلى المخاطر المترتبة على السكان أو على مواقع سياحية معينة جراء نزاع ما. إلا أنني أدرك أن ثمة عقبتين أمام هذا الاحتمال:

▪ العقبة الأولى لها طابع قانوني: فالنسخة الأخيرة من مشروع الاتفاق الذي تتحول منظمة السياحة العالمية بموجبه إلى وكالة متخصصة لا تتضمن أي حكم محدد بهذا الصدد (خلافا للحالة السابقة – المادة ٧ من الاتفاق السابق)؛ لكن هذا العائق ليس مُبطلًا، لأنه ليس هناك ما يمنع المنظمة من اتخاذ مبادرة من هذا النوع، إذا روعي، علاوة على كل شيء، ما يجري حاليا من تعزيز للروابط بين المنظمتين؛

▪ أما العقبة الثانية، وهي ذات طابع عملي، يصعب أكثر تجاوزها: فنظرا إلى طريقة عمل المنظمة، لا شك في أنه من الصعب على المنظمة، في معظم الحالات، أن تتحرك في الموعد اللازم؛ إذ أن نشوب النزاعات المسلحة يتطلب بطبيعة الحال ردود فعل عاجلة؛ لكن المنظمة، خلافا للأمم المتحدة، ليس لديها أي جهاز دائم له الصلاحية المطلوبة لاتخاذ خطوات كهذه من تلقاء سلطته، ما لم تعهد الجمعية العامة إلى الأمين العام بمسؤولية من هذا النوع، على الرغم من أن ليس من الواضح ما إذا كان ذلك يشكل جزءا من صلاحياته.

٩) وأغلب الظن هو أن السيناريو الثاني المذكور أعلاه (الفقرة ٧) هو واقعي أكثر، وليس ثمة أي اعتبارات قانونية أو عملية تمنع المجلس التنفيذي أو الجمعية العامة من إحالة هذه القضية إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة. إضافة إلى ذلك، يتماشى هذا النهج كليا مع روح مشروع اتفاق تحول المنظمة إلى وكالة متخصصة، لاسيما الفقرة ٢ من المادة ٤.

١٠) غير أنني أدرك أنه يمكن لمنظمة السياحة العالمية أن تذهب أبعد من ذلك، أو أن تقوم على الأقل بدمج النهج الذي سبق ذكره بنهج آخر أكثر طموحا يتمثل بحد ذاته باعتماد قرار يحث الدول الضالعة بنزاع مسلح (أكان دوليا أم لا) على احترام الفنادق والجوانب السياحية والسياح أنفسهم. وربما كانت الغاية النهائية للتفاوض على اتفاقية دولية بهذا الصدد (الأمر الذي يتطلب تعاونا وثيقا جدا مع هيئات دولية أخرى، لاسيما الأمم المتحدة واللجنة الدولية للصليب الأحمر).

١١) إذا تم اعتماد هذا النهج، تصبح العملية كالاتي:

▪ اعتماد مبدأ الإجراء المزمع اتخاذه من قبل المجلس التنفيذي؛

▪ تشكيل فريق عمل يكلف بالتقدم باقتراحات إلى المجلس؛

▪ النظر في تقرير المجلس وإحالته إلى الجمعية العامة؛

▪ اعتماد قرار من قبل الجمعية العامة؛

أو، إذا اختلفت الحالة،

▪ تشكل الجمعية العامة فريق عمل يكلف بالتفاوض على اتفاقية بشأن التعاون مع الأمم المتحدة واللجنة الدولية للصليب الأحمر.

(١٢) وغني عن القول إن هذا الجهد ليس إلا طويل الأمد، وهو يتطلب اضطلاعاً نشطاً من قبل كل الأعضاء لكي "يدخل في فلك الواقع".

أنجز في غارش، في ٣ أيار/مايو ٢٠٠٣
آلين بيلي



المستشار القانوني لمنظمة السياحة العالمية
أستاذ في جامعة باريس إكس نانتير
عضو ورئيس سابق: لجنة القانون الدولي
التابعة للأمم المتحدة