

## مؤتمر الأطراف في معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية لاستعراض المعاهدة عام ٢٠٠٥

نيويورك، ٢-٢٧ أيار/مايو ٢٠٠٥

### المبادرة الأمنية لمكافحة الانتشار: الآثار القانونية من منظور القانون الدولي

ورقة عمل جمهورية كوبا

أولا - معلومات أساسية موجزة

- ١ - أعلن عن النية في إنشاء المبادرة الأمنية لمكافحة الانتشار، لأول مرة، في خطاب ألقاه الرئيس الأمريكي، جورج بوش، في كراكوفيا، بولندا، في ٣١ أيار/مايو ٢٠٠٣.
- ٢ - وأعلنت البلدان المقدمة للمبادرة والمشاركة فيها أنها اتفاق سياسي وليس قانونيا، مشددة على أنها ليست "منظمة"، بل "نشاطا" مفتوحا لكل دولة أو منظمة دولية تؤيد بيان مبادئ الحظر أو تساهم مساهمة فعالة في المبادرة.
- ٣ - ويوضح البيان المذكور المعتمد في ٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣، في اجتماع للمبادرة الأمنية لمكافحة الانتشار عقد في باريس، نطاق المبادرة، وهو في الحقيقة عبارة عن ميثاق تأسيسي.
- ٤ - ويعتبر البيان المبادرة "محاولة للتصدي للخطر المتزايد الذي يشكله انتشار أسلحة الدمار الشامل، ووسائل إيصالها، وما يتصل بها من مواد"، وينص على التزام المشاركين بالوفاء بالمبادئ المحددة فيها (انظر المرفق). ومعظمها، إن طبقت، يخالف المبادئ الأساسية المعترف بها في القانون الدولي وميثاق الأمم المتحدة.
- ٥ - وبهذه المبادرة، تحاول الولايات المتحدة الأمريكية وحلفاؤها الرئيسيون مرة أخرى أن تفرض على المجتمع الدولي نهجها الانتقائي الذي يكيل بمكيالين في تناول مشكلة نزع

السلاح وتحديد الأسلحة، متجاهلة أن حظر أسلحة الدمار الشامل وإزالتها التامة هو الضمان الوحيد لعدم وقوع هذه الأسلحة في أيدي الإرهابيين.

٦ - فالنهج المتعدد الأطراف غير القائم على التمييز هو السبيل الوحيد الفعال لمكافحة استخدام الإرهابيين أسلحة الدمار الشامل. أما المبادرة فتضعف التضامن الدولي بهذا الشأن وتقوض جهود تعزيز دور الأمم المتحدة والمعاهدات الدولية في مجال نزع السلاح وتحديد الأسلحة، بدل أن تسهم فيها.

## ثانياً - الآثار القانونية للمبادرة الأمنية لمكافحة الانتشار من منظور القانون الدولي

### مبادئ القانون الدولي وميثاق الأمم المتحدة

٧ - تتضمن المبادرة، كما ورد تأكيده آنفاً، عناصر أو مبادئ شتى تنافي، بل تنتهك المبادئ الأساسية المكرسة في ميثاق الأمم المتحدة والمعترف بها في القانون الدولي التي تحظر التدخل في الشؤون الداخلية للدول واللجوء إلى استعمال التهديد باستخدام القوة أو استخدامها ضد السلامة الإقليمية أو الاستقلال السياسي لأي دولة أو القيام بأعمال تنافي بأي شكل من الأشكال مع مقاصد الأمم المتحدة، وفقاً للإقرار بمبدأ تكافؤ الدول في السيادة.

٨ - وتندرج المبادرة في إطار نهج عام تنتهجه الولايات المتحدة والبلدان المتقدمة الأخرى لإعادة تحديد القانون الدولي حتى يوائم مصالحها الاقتصادية والأمنية. وسبق نظرياً ظهور هذا المسخ صدور تقرير قدمته الهيئة التي تدعى "اللجنة الدولية المعنية بالتدخل وسيادة الدول" بعنوان "مسؤولية الحماية".

٩ - وي طرح التقرير المذكور، نظرية جديدة، تهدف إلى تغيير سلوك الدول الأعضاء في الأمم المتحدة وفقاً للمبادئ المكرسة في الميثاق. ويشير إلى أن الدول والأمم المتحدة يتعين ويتوجب عليها أن تحمي حياة مواطنيها وحريرتهم وحقوق الإنسان الأساسية المكفولة لهم، ويجب على المجتمع الدولي أن يحل محل أي دولة تخفق في كفالتها أو لا تستطيع ضمانها.

١٠ - وليس القصد في الواقع من الاستنتاجات الواردة في ذلك التقرير إلا إعادة تحديد مفهوم السيادة والمبادئ العامة للقانون الدولي وإضفاء المشروعية على التدخل باعتباره قاعدة قانونية ومبدأ قانونياً في العلاقات الدولية.

١١ - ويحاول أصحاب المبادرة وضع الخطوط العريضة لمعيار جديد في سلوك الدول يلغي بشكل صارخ سيادة الدول، شأنه شأن ما يسمى "مسؤولية الحماية". وفي هذه الحالة، تنطوي النظرية الجديدة على واجب أو مسؤولية الوقاية في النظام الدولي الحالي.

١٢ - وينطلق كل من مفهوم "مسؤولية الحماية" ومفهوم "واجب الوقاية" من قاعدة مشتركة مؤداها أن القواعد المتعلقة باستخدام القوة وغيرها من المبادئ الواردة في ميثاق الأمم المتحدة لا تفي بالغرض أو لا شأن لها في النظام الحالي للعلاقات الدولية لأنها تستجيب لنظام أنشئ في عام ١٩٤٥، في أعقاب الحرب العالمية الثانية. لذلك، من الضروري أن يعاد تكييفها أو تعديلها بحسب ما يراه المدافعون الرئيسيون عن هاتين النظريتين.

١٣ - وعلاوة على ذلك، فإن المبادرة تنسجم تمام الانسجام مع النظرية السياسية-العسكرية التي وضعتها إدارة بوش وتكمل الاستراتيجية الجديدة للأمن القومي،<sup>(١)</sup> التي تركز على مبدأ الهجوم الوقائي، وكذلك الاستراتيجية الوطنية الجديدة لمكافحة أسلحة الدمار الشامل<sup>(٢)</sup>. وجاءت هاتان الاستراتيجيتان الجديدتان لتعدلا النظرية التي ظلت سائدة حتى الآن والتي تستند إلى الردع والاحتواء، ولتعطيا الأولوية لاتخاذ تدابير دفاعية ضد الدول أو الجماعات المعادية، ومنها شن هجمات وقائية، في انتهاك صارخ لمبادئ القانون الدولي وميثاق الأمم المتحدة.

١٤ - وتنطوي المبادرة في واقع الأمر على تهديد خطير لعناصر التعددية والتعاون والرقابة في مجال منع انتشار أسلحة الدمار الشامل، المحددة في الإطار القانوني المتعدد الأطراف المتمثل في المعاهدات القائمة في هذا المجال، بما في ذلك معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية، وفي ولاية المنظمات الدولية المختصة، من قبيل الوكالة الدولية للطاقة الذرية، وكلاهما يحظى باعتراف دولي واسع النطاق.

### اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار

١٥ - من الواضح أن الهدف النهائي من المبادرة هو تغيير القواعد والممارسات الدولية بغرض اعتراض السفن التي تقوم بنقل أسلحة الدمار الشامل، من خلال إنشاء نظام قانوني جديد يوسع من نطاق القواعد المعترف بها فيما يتعلق باعتراض السفن.

١٦ - وليس ثمة أي ضمان على الإطلاق يحول دون استغلال الصلاحيات التي حولتها لنفسها الأطراف في المبادرة، وبخاصة الدول التي لديها قوة عسكرية كبيرة، للاعتداء على سفن وطائرات تابعة لدول أخرى تحت ذرائع شتى.

(١) وقعها رئيس الولايات المتحدة في ١٧ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢.

(٢) وقعت في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢.

١٧ - ووفقا للمبادرة، يمكن القيام بأعمال تنافي الأحكام الأساسية في اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار وتنتهك بشكل صارخ. وستواجه الأطراف المشاركة في المبادرة عقبات كأداء لتنفيذ بعض مبادئها دون انتهاك المواد التالية من الاتفاقية المذكورة:

(أ) تتضمن المادة ١٩، اعترافا بحق السفن في المرور البريء في المياه الإقليمية للدول وتقدم قائمة بالأنشطة التي تعتبر في أثناء مرور سفينة أجنبية ضارة بسلم الدولة الساحلية أو بسلامة نظامها أو بأمنها. وتشمل هذه القائمة، في جملة أمور، التهديد بالقوة أو استعمال القوة ضد سيادة الدولة الساحلية أو سلامتها الإقليمية أو استقلالها السياسي، أو بأي صورة أخرى في انتهاك لمبادئ القانون الدولي المحسدة في ميثاق الأمم المتحدة. ويكون المرور بريئا ما دام لا يضر بسلم الدولة الساحلية أو بسلامة نظامها أو بأمنها؛

(ب) وتبجيز المادة ٢٣ ممارسة حق المرور البريء عبر البحر الإقليمية للسفن التي تعمل بالقوة النووية والسفن التي تحمل مواد نووية أو غيرها من المواد ذات الطبيعة الخطرة أو المؤذية، وتشير على وجه التحديد إلى أن عليها أن تحمل من الوثائق وأن تراعي من التدابير الوقائية الخاصة ما قرره الاتفاقات الدولية فيما يتعلق بتلك السفن؛

(ج) وتقرر المادة ٣٨ حق المرور العابر لكل السفن والطائرات في المضائق المستخدمة في الملاحة الدولية؛

(د) وتقرر المادة ٣٢ أيضا بمصانعات السفن الحربية والسفن الحكومية الأخرى المستعملة لأغراض غير تجارية؛

(هـ) وفيما يتعلق بالنظام القانوني لأعالي البحار، تنص المادة ٩٢ بوضوح على أن السفن تكون خاضعة لولاية دولة العلم بصورة خالصة في أعالي البحار. ودولة العلم وحدها هي التي بإمكانها أن تأذن للأطراف المشاركة في المبادرة بإيقاف سفينة تبحر تحت علمها وتفتيشها؛

(و) وتعدد المواد من ٩٩ إلى ١٠٩ من الاتفاقية الأنشطة المحظورة في أعالي البحار (نقل الرقيق، وواجب تعاون الدول في قمع القرصنة، والاتجار غير المشروع بالمخدرات أو المؤثرات العقلية، والبيث الإذاعي غير المصرح به من أعالي البحار). وفيما عدا الاستثناءات المذكورة، تكرر المادة ٨٧ مبدأ الحرية في أعالي البحار.

### ثالثا - قرار مجلس الأمن ١٥٤٠ (٢٠٠٤)

١٨ - اتخذ مجلس الأمن لهذا القرار محاولة واضحة لإضفاء المشروعية على المبادرة الأمنية لمكافحة الانتشار. فالفقرة ١٠ من منطوقه فيها من اللبس ما يتيح لبعض الدول استغلالها

والسماح لها بالاستناد إليها لتأكيد أن المجلس يضيف المشروعية على هذه المبادرة الخطرة التي تنتهك بوضوح، كما برهننا على ذلك آنفاً، المبادئ الأساسية للقانون الدولي وميثاق المنظمة نفسها، فضلاً عن اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار.

١٩ - وعلاوة على ذلك، يشكل القرار ١٥٤٠ (٢٠٠٤)، شأنه شأن المبادرة، محاولة أخرى تندرج ضمن النهج الانتقائي القائم على الكيل بمكيالين الذي تفرضه الولايات المتحدة وحلفاؤها الرئيسيون لمعالجة المسائل المتصلة بنزع السلاح ومنع انتشار الأسلحة وتحديدها، وهو نهج يجذب مكافحة الانتشار الأفقي ويتجاهل المشاكل التي يطرحها الانتشار العمودي، ويتناسى أن حظر أسلحة الدمار الشامل وإزالتها التامة هو الضمان الوحيد لعدم وقوع هذه الأسلحة في أيدي الإرهابيين.

٢٠ - ومن الخطورة بمكان الإعلان بأن ما نص عليه ذلك القرار من أحكام جاء تطبيقاً للفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. وقد أصبح الطريق ممهداً أمام الدول العظمى، لا سيما الولايات المتحدة، لأن تستغل مجلس الأمن وتعرض أمامه أي حالة أو أي بلد باعتباره تهديداً للسلام والأمن الدوليين، استناداً إلى نهج انتقائي تمييزي يكيل بمكيالين، معتبرة أنه بذلك يشجع على انتشار أسلحة الدمار الشامل أو ارتكاب أعمال إرهابية متصلة بتلك الأسلحة. وهذا يستتبع قيام المجلس باتخاذ تدابير أو توصيات لحفظ السلم والأمن الدوليين أو إحلالهما من جديد، مما يتيح إمكانية استعمال القوة بموجب المادة ٤٢.

٢١ - وترفض كوبا استغلال أو تفسير القرار ١٥٤٠ (٢٠٠٤) اعتسافاً. وفي هذا السياق، ترفض احتمال استخدام ذلك القرار إذنا مسبقاً لاستعمال القوة من قبل أي بلد ضد "جهات من غير الدول" أو حتى ضد الدول التي توجد فيها تلك الجهات.

٢٢ - ومن جهة أخرى، ترى كوبا أن هذا القرار منح مجلس الأمن صلاحيات ومهام في مجال نزع السلاح ومنع انتشار الأسلحة وتحديدها تتجاوز اختصاصاته إذ لا ينبغي تنفيذها إلا في سياق المعاهدات والاتفاقات الدولية الملزمة قانوناً والمتفاوض بشأنها على مستوى متعدد الأطراف التي تفرض التزامات قانونية على الدول على قدم المساواة. ولا ينبغي إقامة التزامات قانونية للدول الأعضاء في الأمم المتحدة من دون مشاركتها الكاملة وموافقتها السيادية، وذلك من خلال التوقيع على هذه الالتزامات والتصديق عليها. ومن هذا المنطلق، فإن ما يبعث على القلق أن مجلس الأمن، المعروف بعضويته المحدودة، اتخذ قراراً بشأن مسألة يتعين أن تواصل النظر فيها المحافل الدولية المتخصصة في مجال نزع السلاح ومنع انتشار الأسلحة وتحديدها.

٢٣ - وإن إنشاء لجنة تابعة لمجلس الأمن استنادا إلى هذا القرار يبدو وكأنه ينشئ نظاما منفصلا لمنع الانتشار من شأنه أن يؤدي إلى تقويض دور ومهام نظم المعاهدات والمنظمات الدولية القائمة في هذا المجال، والحلول محلها في واقع الأمر.

٢٤ - ومما يدعو إلى القلق بنفس القدر نطاق القرار المتخذ. فرغم أن مقدميه الرئيسيين أصروا على أنه يستهدف ما يسمى "الجهات من غير الدول"، فإنه في الواقع يتجاوز الهدف المعلن وهو منع هؤلاء من حيازة أسلحة الدمار الشامل ووسائل إيصالها وما يتصل بها من مواد. وترد إشارات عديدة في النص إلى المعاهدات والاتفاقات الدولية التي اعتمدها الدول في ذلك المجال، وطلب منها تنفيذها بالكامل.

## رابعا - مواجهة مشكلة الإرهاب وارتباط هذه المشكلة بأسلحة الدمار الشامل

### موقف كوبا

٢٥ - تؤيد كوبا بقوة نزع السلاح العام الكامل تحت رقابة دولية صارمة وتؤيد، بوجه خاص، إزالة الأسلحة النووية وجميع أسلحة الدمار الشامل بشكل تام، وعيا منها لما يشكله مجرد وجود هذه الأسلحة من خطر على الانسانية جمعاء.

٢٦ - وتشاطر كوبا الآخرين قلقهم بشأن الخطر الذي يشكله وجود صلات بين الإرهاب وأسلحة الدمار الشامل، وتؤيد تأييدا تاما جميع الجهود الدولية المشروعة المبذولة للحيلولة دون حصول الإرهابيين على أسلحة الدمار الشامل ووسائل إيصالها.

٢٧ - لكن هذا الخطر لا يمكن أن يواجهه بنهج انتقائي وتمييزي يقتصر على مكافحة الانتشار الأفقي ويتجاهل الانتشار العمودي أو التحسين النوعي للأسلحة النووية من جانب الدول الحائزة لهذه الأسلحة، ونزع السلاح الذي ينبغي أن يكون هدفة إزالة أسلحة الدمار الشامل بصورة تامة.

٢٨ - وتؤيد كوبا إنشاء وتعزيز تحالف دولي لجميع الدول من أجل التصدي لاستخدام الإرهابيين لأسلحة الدمار الشامل، على أن يتحقق هذا الهدف باحترام شرطين أساسيين هما:

١ - مواجهة هذا التهديد من خلال التعاون الدولي، في إطار الأمم المتحدة والمعاهدات الدولية ذات الصلة.

٢ - تسوية مسألة الانتشار بجميع جوانبها بالطرق السياسية والدبلوماسية، ضمن إطار القانون الدولي، بما فيه ميثاق الأمم المتحدة.

٢٩ - وتكرر كوبا أن حظر أسلحة الدمار الشامل وإزالتها تماما، بما في ذلك الأسلحة النووية، هو الضمان الوحيد لعدم وقوع تلك الأسلحة في أيدي الإرهابيين. وفي هذا الصدد، تكون الدول الحائزة للأسلحة النووية ملزمة، امتثالا لأحكام المادة السادسة من معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية، بالقيام جنبا إلى جنب مع باقي الدول الأطراف في تلك المعاهدة، بإجراء مفاوضات من أجل نزع السلاح النووي.

٣٠ - وما انفكت كوبا تؤكد أن التطبيق المنعزل لمبدأ عدم الانتشار لا يكفي لإزالة الأسلحة النووية، وأن تطبيق تصور ممنهج، يراعي أيضا عناصر نزع السلاح والتحقق والمساعدة والتعاون، من شأنه أن يكفل إزالة الأسلحة النووية بصورة تامة. وكوبا مستعدة للبدء فورا في مفاوضات بشأن اتفاقية متعددة الأطراف تطبق هذا التصور، وهي تؤمن بأن مؤتمر نزع السلاح، بوصفه المنتدى التفاوضي المتعدد الأطراف الوحيد في مجال نزع السلاح، هو الإطار الأمثل في هذا المسعى.

٣١ - ومن جهة أخرى، ترى كوبا أنه يتعين على الدول الأطراف في شتى الصكوك القانونية النافذة في هذا المجال اغتنام فرصة عملية استعراض هذه الصكوك كي تعيد تأكيد التزامها باتخاذ جميع التدابير الضرورية على الصعيد الوطني للحيلولة دون حصول الإرهابيين على أسلحة الدمار الشامل والمواد والتكنولوجيات الضرورية لتصنيعها. وفي هذا الصدد، يشكل المؤتمر السابع لاستعراض معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية إطارا مناسباً لمعالجة الشواغل المتصلة بالعلاقة بين الإرهاب والأسلحة النووية والبت بصورة جماعية في التدابير التي ينبغي اتخاذها لمواجهةها.

٣٢ - وإن مبادرات من قبيل المبادرة المسماة المبادرة الأمنية لمكافحة الانتشار التي تحاول فرض آلية عضوية انتقائية تعززها الشفافية وتعمل خارج نطاق الشرعية الدولية لا يمكن أن تكون إلاّ على حساب النظام المتعدد الأطراف والتعاون الدولي، وتهدف إلى تقويض واستبدال المعاهدات الدولية القائمة ذات الصلة بنزع السلاح وتحديد الأسلحة ومنع انتشارها التي تعد غالبية دول العالم أطرافاً فيها.

٣٣ - إن كوبا مقتنعة تماما بأن احترام مبادئ القانون الدولي وميثاق الأمم المتحدة هو الضمان الفعلي الوحيد للسلام والأمن الدوليين. ويتعين أن يسود العالم نظام للأمن الجماعي يقوم على التعاون ويوفر ضمانات تامة للجميع.

## المرفق

## المبادئ الواردة في بيان مبادئ الحظر الصادر في باريس الذي اعتمده البلدان المشاركة في المبادرة الأمنية لمكافحة الانتشار

١ - اتخاذ تدابير فعالة لحظر حمل أو نقل أسلحة الدمار الشامل ووسائل إيصالها وما يتصل بها من مواد من الدول والجهات من غير الدول التي تثير القلق فيما يتعلق بالانتشار والتي تعتبر بالتالي موضع حظر، وحمل ونقل تلك الأسلحة إلى هذه الدول والجهات هي:

(أ) الدول والجهات من غير الدول التي تحاول تطوير أو احتياز أسلحة كيميائية أو بيولوجية أو نووية أو وسائل إيصالها.

(ب) الدول والجهات من غير الدول التي تنقل بأي شكل من الأشكال أسلحة الدمار الشامل أو وسائل إيصالها أو ما يتصل بها من مواد.

٢ - اعتماد إجراءات للتعجيل بتبادل المعلومات بشأن الانتشار.

٣ - تعزيز السلطات القانونية الوطنية عند الضرورة من أجل تنفيذ أهداف المبادرة.

٤ - اتخاذ إجراءات محددة دعماً لجهود الحظر المتعلقة بشحنات أسلحة الدمار الشامل ووسائل إيصالها والمواد المتصلة بها، بما في ذلك:

(أ) عدم نقل هذه الشحنات أو المساعدة في نقلها من الدول أو الجهات من غير الدول التي تثير القلق فيما يتعلق بالانتشار أو إلى تلك الدول أو الجهات، وعدم نقلها إليها وعدم السماح لأي شخص خاضع لولايتها بالقيام بذلك.

(ب) السماح بمبادرة منها أو بطلب من دولة أخرى بالصعود إلى سفينة ترفع علمها وتفتيشها في مياهها الإقليمية أو بحارها الإقليمية أو في مناطق توجد خارج بحارها الإقليمية وتتبع لأي دولة أخرى يشتهه بشكل معقول في أنها تنقل تلك الشحنات من دول أو جهات من غير الدول تثير القلق فيما يتعلق بالانتشار أو إلى تلك الدول والجهات ومصادرة أي شحنات من ذلك النوع يتم التعرف عليها.

(ج) النظر بجدية في إعطاء الموافقة، في الظروف المناسبة، للدول الأخرى بالصعود إلى متن السفن التي تحمل أعلامها وتفتيشها، من جانب دول أخرى، ومصادرة الشحنات المرتبطة بأسلحة الدمار الشامل التي قد تتعرف عليها تلك الدول.

(د) اتخاذ إجراءات مناسبة (١) للقيام في مياهها الداخلية أو بحارها الإقليمية أو مناطقها المجاورة بإيقاف أو تفتيش السفن التي يشتهه بشكل معقول في أنها تنقل تلك

الشحنات من دول أو جهات من غير الدول تثير القلق فيما يتعلق بالانتشار أو إلى تلك الدول أو الجهات ومصادرة الشحنات التي يتم التعرف عليها و (٢) فرض شروط على السفن التي تدخل أو تغادر الموانئ أو المياه الداخلية أو البحار الإقليمية التي يشتبه بشكل معقول في أنها تنقل تلك الشحنات من قبيل اقتضاء خضوع تلك السفن للصعود إلى ظهرها وتفتيشها ومصادرة تلك الشحنات قبل الدخول.

و بمبادرة منها أو بطلب من دولة أخرى (١) اقتضاء هبوط الطائرات التي يشتبه بشكل معقول في أنها تنقل تلك الشحنات من أو إلى الدول أو الجهات من غير الدول التي تثير القلق فيما يتعلق بالانتشار والتي تمر عبر مجالها الجوي، من أجل تفتيشها ومصادرة الشحنات التي يتم التعرف عليها؛ و (٢) رفض حق المرور عبر مجالها الجوي لأي طائرة يشتبه بشكل معقول في أنها تنقل تلك الشحنات، وذلك قبل قيام الطائرة تلك الرحلة.