مؤتمر نزع السلاح

رسالة مؤرخة ٧ حزيران/يونيه ٢٠٠٧ من الممثل
الدائم لإسرائيل إلى رئيس مؤتمر نزع السلاح يحيل بها
ورقة عن مبادرة بشأن حظر نقل الأسلحة إلى
الإرهابيين في إطار المناقشات غير الرسمية التي جرت
ضمن البند ٧ من جدول الأعمال - الشفافية في
مسألة التسلح

في ٢٦ شباط/فبراير ٢٠٠٧، قدم وفد إسرائيل إلى مؤتمر نزع السلاح مبادرته بشأن حظر نقل الأسلحة إلى الإرهابيين، في إطار المناقشات غير الرسمية التي جرت ضمن البند ٧ من جدول الأعمال، المعنون "الشفافية في مسألة التسلح".

وقدمت هذه الورقة غير الرسمية في ضوء تزايد الخطر الناشئ من استمرار تدفق الأسلحة، والذخائر، والمعدات والمعرفة العسكرية إلى الإرهابيين والمنظمات الإرهابية، وتجهيزاً لتوافق الآراء على الصعيد الدولي بشأن ضرورة التصدي لهذا الخطر بمسؤولية، على نحو ما هو منصوص عليه في مختلف القرارات والإعلانات المتعددة الأطراف.

وتشديداً على وجاهة هذه المسألة بالنسبة لعمل مؤتمر نزع السلاح، وإدراكاً للعواقب الاستراتيجية المترتبة على نقل الأسلحة في مجال السلام والأمن العالميين، تقترح إسرائيل على مؤتمر نزع السلاح الشروع في مناقشات رسمية ترمي إلى تحديد العناصر الممكنة لوضع ترتيب متعدد الأطراف يحظر نقل الأسلحة إلى الإرهابيين، استناداً إلى الورقة غير الرسمية التي قدمت في ٢٦ شباط/فبراير ٢٠٠٧. وفيما يلي نسخة من تلك الورقة.

ونطلب إلى الأمانة بكل احترام أن تعمم هذه الورقة بصفتها وثيقة رسمية لمؤتمر نزع السلاح وأن تضعها في موقع مؤتمر نزع السلاح على الشبكة.

(توقيع):
إسحاق ليفانوف
السفير
الممثل الدائم

حظر نقل الأسلحة إلى الإرهابيين

- ١- في ضوء تزايد الخطر الناشئ من تدفق الأسلحة، والذخائر، والمعدات والمعرفة العسكرية، وإدراكاً لأهمية هذه المسألة وللعواقب الاستراتيجية المترتبة في مجال السلام والأمن العالميين.
- ٢- وتشديداً على وجاهة هذه المسألة بالنسبة لعمل مؤتمر نزع السلاح، واستناداً إلى التوافق الواسع في الآراء على الصعيد الدولي، على نحو ما يجسده مختلف القرارات والإعلانات المتعددة الأطراف.
- ٣- يقترح وفد دولة إسرائيل على مؤتمر نزع السلاح الشروع في مناقشات رسمية ترمي إلى تحديد العناصر الممكنة لوضع ترتيب متعدد الأطراف يحظر نقل الأسلحة، والذخائر، والمعدات والمعرفة العسكرية إلى الإرهابيين.

أولاً- خلفية

- ٤- أصبح نقل الأسلحة إلى الإرهابيين خطراً استراتيجياً يهدد السلام والأمن على الصعيدين الإقليمي والعالمي. ومما يفاقم طبيعة هذا الخطر استمرار وتزايد تدفق الأسلحة المتطورة وغيرها من المعدات والمعرفة العسكرية إلى الإرهابيين. فمن بين المنظومات المتطورة التي تبين أنها في أيدي الإرهابيين منظومات الدفاع الجوي المحمولة على الكتف، والصواريخ والقذائف والطائرات الموجهة وغير ذلك من المنظومات القصيرة والمتوسطة والطويلة المدى. ذلك أن نقل هذه الأسلحة من شأنه أن يشكل عامل تأثير مزعزع للاستقرار وتناقضاً صارخاً مع أي جهد يبذل من أجل التوصل إلى حلول دبلوماسية للتراعات. وقد أثبت نقل الأسلحة أيضاً إمكانية القدرة على تعزيز العناصر المتطرفة في نزاع ما وبالتالي جعل الإرهابيين في وضعية المسيطر.
- ٥- وبما أن الجماعات الإرهابية تتصرف بتجاهل تام لأي معايير ومبادئ يفرضها القانون الدولي للتراعات المسلحة، ولأبسط المعايير الأخلاقية، فإن امتلاك الجماعات الإرهابية لأسلحة شديدة التطور ونشرها إياها أمر يؤدي إلى "حرب غير متوازنة" من حيث الأساليب والمقاييس الأخلاقية التي يعمل بها كل جانب في أثناء النزاع. لذا فإن عدم منع الإرهابيين والمنظمات الإرهابية من حيازة أسلحة متطورة لا يهدد السلام والأمن الدوليين تهديداً خطيراً فحسب، بل إنه يهدد سلامة وسعادة السكان المدنيين الأبرياء الذين يجدون أنفسهم تحت وابل النيران لا محالة عندما يستخدم الإرهابيون هذه الأسلحة من الداخل بل ضد المناطق المدنية.
- ٦- ومن الواضح أن هذه الظاهرة عالمية بطبيعتها، ولا تنحصر في منطقة محددة وتشكل خطراً وشيكاً يحدق بالأمن والاستقرار العالميين.
- ٧- وعلاوة على ذلك، تعد العواقب الاقتصادية والاجتماعية المترتبة على نقل هذه الأسلحة مضرّة بأي محاولة لتحسين معاش الناس، وتزيد من شدة الإحساس بعدم الأمن لدى السكان في حالات النزاع، وتعرض للخطر كل الجهود الرامية إلى الحد من المخاطر والتوترات.
- ٨- بيد أن نقل الأسلحة لا يأتي من فراغ. ففي بعض الحالات تدعمه دول اختارت تزويد الإرهابيين بالسلاح أو السماح بانتقال الأسلحة على أراضيها وانطلاقاً منها. وفي حالات أخرى تنقل الأسلحة حينما تغض الدول

الطرف عن ذلك. ثم إن عدم وجود قدرة كافية على التصدي لهذه المسألة و/أو عدم كفاية الأولوية المعطاة لهذه المشكلة يشكل عاملاً مساهماً آخر يتيح لنقل الأسلحة الاستمرار بدون عراقيل.

ثانياً - وجاهة المسألة بالنسبة لعمل مؤتمر نزع السلاح

٩- جاءت الوثيقة الختامية للدورة الاستثنائية الأولى لمؤتمر نزع السلاح (SSDO1) التي اعتمدت في حزيران/يونيه ١٩٧٨ لتحديد الأولويات للمجتمع الدولي في ميدان نزع السلاح، وضبط الأسلحة وعدم انتشارها. وشددت الوثيقة SSDO1 بشكل واضح أيضاً على ضرورة تعزيز الجهود الرامية إلى تهيئة بيئة دولية أفضل، بوسائل منها الحد من المخاطر، حيث نصت على أن "من الضروري اتخاذ تدابير واتباع سياسات لتعزيز السلم والأمن الدوليين وبناء الثقة فيما بين الدول". ورغم أن الوثيقة SSDO1 لم تتناول بشكل مباشر في ذلك الوقت مسألة الإرهاب، فقد أشارت مع ذلك إلى ضرورة التصدي إلى تراكم الأسلحة التقليدية بصورة مفرطة مزعومة للاستقرار.

١٠- ولم يبدأ العديد من الدول في التشديد أيضاً على ضرورة إيلاء العناية الواجبة لما تخلفه الأسلحة التقليدية من آثار مفرطة مزعومة للاستقرار، إلا في نهاية الحرب الباردة فقط، بينما كان المجتمع الدولي لا يزال يخصص حل موارده لقضايا أسلحة الدمار الشامل. وتوجت هذه العملية في نهاية المطاف بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٣٦/٤٦ لام التي اتخذت في ٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١.

١١- فقد بدأ هذا القرار عملية ذات مسارين متوازيين بإطلاق سجل الأمم المتحدة للأسلحة التقليدية ودعوة مؤتمر نزع السلاح في الآن ذاته إلى تناول مسألة الشفافية في التسلح. وبحلول ١٩٩٢، أضاف مؤتمر نزع السلاح إلى جدول أعماله بنداً جديداً يتناول مسألة "الشفافية في التسلح" من أجل التصدي لمسألة تراكم الأسلحة بصورة مفرطة مزعومة للاستقرار. واليوم، ونظراً إلى الخطر الجسيم الذي يشكله الإرهابيون، لا مجال للشك في الآثار المفرطة المزعومة للاستقرار المترتبة على وجود الأسلحة المتطورة في أيديهم. ولعل ذلك يشكل أساساً قوياً لمؤتمر نزع السلاح لكي يتصدى لهذه المسألة بجدية وشمولية.

ثالثاً - الأحكام الحالية المتعلقة بمنع نقل الأسلحة إلى الإرهابيين

١٢- في خطاب أمام مؤتمر القمة الدولي المعني بالديمقراطية، والإرهاب، والأمن الذي عقد في مدريد في ١٠ آذار/مارس ٢٠٠٥، عدد الأمين العام السابق، كوفي عنان العناصر الأساسية لاستراتيجية شاملة للأمم المتحدة في مجال مكافحة الإرهاب وردت لاحقاً في الوثيقة الختامية. وهذه العناصر الأساسية، المعروفة بالإنكليزية بعبارة "The 5 Ds" هي التالية:

- (أ) ثني الجماعات الساخطة عن اختيار الإرهاب تكتيكاً لتحقيق أهدافها؛
- (ب) حرمان الإرهابيين وسائل تنفيذ هجماتهم؛
- (ج) ردع الدول عن دعم الإرهابيين؛
- (د) تطوير قدرات الدول على منع الإرهاب؛
- (هـ) الدفاع عن حقوق الإنسان في الكفاح ضد الإرهاب.

١٣ - وفي الثامن من أيلول/سبتمبر ٢٠٠٦، اعتمدت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب. وجاءت هذه الاستراتيجية - في شكل قرار للجمعية العامة وخطة عمل مرفقة به - لتضم لأول مرة نهجاً استراتيجياً متماسكاً ومشاركاً لمكافحة الإرهاب. ويدين القرار الإرهاب بشدة ويرى في أعمال الإرهابيين "أشد الأخطار التي تهدد السلام والأمن الدوليين".

١٤ - وتعرض خطة العمل المرفقة بالقرار تدابير ملموسة لمكافحة الإرهاب. من بين تلك التدابير، على النحو المتفق عليه في الفقرة ٥ من المادة الثانية المعنونة "تدابير منع الإرهاب ومكافحته" ما يلي:

"تعزيز التنسيق والتعاون فيما بين الدول في مكافحة الجرائم التي قد تكون ذات صلة بالإرهاب، ومن بينها الاتجار بالمخدرات بجميع جوانبه، والاتجار غير المشروع بالأسلحة، ولا سيما الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة، بما فيها منظومات الدفاع الجوي المحمولة على الكتف".

١٥ - والفقرة ١٣:

"تكثيف الجهود الوطنية والتعاون الثنائي ودون الإقليمي والإقليمي والدولي، حسبما يقتضيه الأمر، من أجل تحسين مراقبة الحدود والضوابط الجمركية بغية منع وكشف تحرك الإرهابيين ومنع وكشف الاتجار غير المشروع بجملة أمور منها الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة، والذخائر والمتفجرات التقليدية، والأسلحة والمواد النووية أو الكيميائية أو البيولوجية أو الإشعاعية، مع التسليم في الوقت نفسه بأن الدول قد تحتاج إلى المساعدة في هذا الصدد".

١٦ - وقد سبق للمجتمع الدولي أن أقر بمشكلة النقل غير المشروع للأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة وأدرك، في ديباجة برنامج عمل الأمم المتحدة المتعلق بالأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة (الفقرة الخامسة من الديباجة)، أن نقلها إلى الإرهابيين يفاقم الإرهاب. وعلاوة على ذلك، أعرب عن القلق بشأن الصلة الوثيقة القائمة بين الإرهاب والاتجار غير المشروع بالأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة (الفقرة السابعة من الديباجة). وفي عدة مناسبات أخرى تُبرز العلاقة بين هاتين اللعتين بشكل واضح.

١٧ - بيد أن مواطن قصور توجد في برنامج عمل الأمم المتحدة منها ما يلي:

(أ) يقتصر البرنامج أساساً على الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة بينما تعد مشكلة نقل الأسلحة إلى الإرهابيين أوسع من ذلك نطاقاً وتشمل أيضاً نقل أسلحة وصواريخ وقذائف أكثر تطوراً.

(ب) لا يدعو إلى حظر واضح لنقل الأسلحة إلى الإرهابيين.

(ج) يرمي البرنامج إلى تناول قضايا عديدة مرتبطة بمشكلة الاتجار غير المشروع بالأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة، وبالتالي فإنه يجد من احتمال الفعالية في تنفيذ قضايا معينة.

١٨- ورغم ذلك، شكل إطار برنامج العمل صكاً دولياً هاماً لتعقب الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة غير المشروعة. لذا ينبغي التفكير فيما إذا كان من الممكن أيضاً تطبيق بعض من العناصر الواردة في هذه الوثيقة، مع إجراء التعديلات اللازمة، من أجل تناول مسألة منع تدفق الأسلحة إلى الإرهابيين.

١٩- ولقد أدركت الروابط الخطيرة القائمة بين الإرهاب والأسلحة أيضاً في قرار الجمعية العامة بشأن "التدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي" (A/RES/49/60). ذلك أن الفقرة السادسة من ديباجة الإعلان المتعلق بالتدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي، المرفق بهذا القرار، تنص على الاقتناع بجدوى التنسيق والتعاون الوثيقين بين الدول في مكافحة الجرائم المتصلة اتصالاً وثيقاً بالإرهاب، بما فيها... تجارة الأسلحة غير المشروعة... ومن أجل تحقيق أهداف الإعلان دعيت الدول في الفقرة ٥(أ) من المنطوق إلى الامتناع عن تنظيم الأنشطة الإرهابية أو التحريض عليها أو تيسيرها أو تمويلها أو تشجيعها أو التغاضي عنها، واتخاذ تدابير عملية ملائمة لضمان عدم استخدام أراضي كل منها... في تحضير أو تنظيم الأعمال الإرهابية التي يُنوي ارتكابها ضد الدول الأخرى أو مواطنيها.

٢٠- وثمة حكم موجود آخر يمكن استخدامه في هذا السياق وهو قرار الجمعية العامة ٧٧/٦٠ المعنون "منع النقل غير المشروع لمنظومات الدفاع الجوي المحمولة على الكنف والحصول عليها واستخدامها دون إذن"، الذي اعتمد بدون تصويت ودعا إلى "حظر نقل منظومات الدفاع الجوي المحمولة على الكنف إلى مستخدمين همائيين من غير الدول".

٢١- وعرض إلى هذه المسألة أيضاً البروتوكول الثاني المعدل لاتفاقية أسلحة تقليدية معينة، الذي يتناول الألغام المضادة للأفراد، حيث نص بصراحة على حظر "... نقل أي لغم إلى أي جهة متلقية ليست بدولة".

٢٢- وتبدي اتفاقيات الأمم المتحدة الاثنتا عشرة لمكافحة الإرهاب^(١) نهجاً جزئياً أو فرعياً إزاء تجريم أنواع معينة من السلوك مثل الاختطاف، والجرائم الموجهة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية، وأخذ الرهائن وما إلى

(١) الاتفاقية المتعلقة بالجرائم وبعض الأفعال الأخرى المرتكبة على متن الطائرات ("اتفاقية طوكيو"، ١٩٦٣- سلامة الطيران)؛ اتفاقية قمع الاستيلاء غير المشروع على الطائرات ("اتفاقية لاهاي"، ١٩٧٠- اختطاف الطائرات)؛ اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الطيران المدني ("اتفاقية مونتريال"، ١٩٧١- وتنطبق على أعمال تخريب الطائرات مثل عمليات التفجير على متن الطائرات الحلقية جواً)؛ اتفاقية منع الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية، والمعاقبة عليها (١٩٧٣- وتجرم الهجوم على كبار المسؤولين الحكوميين والدبلوماسيين)؛ الاتفاقية الدولية لمناهضة أخذ الرهائن ("اتفاقية مناهضة أخذ الرهائن"، ١٩٧٩)؛ اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية ("اتفاقية المواد النووية"، ١٩٨٠- وتكافح أخذ المواد النووية واستخدامها بطريقة غير شرعية)؛ بروتوكول قمع أعمال العنف في المطارات التي تخدم الطيران المدني الدولي، المكمل لاتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الطيران المدني (التي توسع وتكمل اتفاقية مونتريال بشأن سلامة الطيران)، (١٩٨٨)؛ اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الملاحة البحرية (١٩٨٨- وتنطبق على الأنشطة الإرهابية على متن السفن)؛ البروتوكول المتعلق بقمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة المنشآت الثابتة الموجودة على الجرف القاري (١٩٨٨- وتنطبق على الأنشطة الإرهابية على المنشآت الثابتة الموجودة في عرض البحر)؛ اتفاقية تمييز المتفجرات البلاستيكية بغرض كشفها (١٩٩١- وتنص على التمييز الكيميائي لتيسير كشف المتفجرات البلاستيكية، لمكافحة تخريب الطائرات على سبيل المثال)؛ الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل (١٩٩٧)؛ الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب (قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة) (١٩٩٩).

ذلك. وتنشئ هذه الاتفاقيات أساس المساعدة القانونية الجنائية والتنسيق الدولي في مجالات متنوعة لمكافحة الإرهاب. ورغم أن أياً من الاتفاقيات الحالية لا ينص على حل كاف لمسألة نقل الأسلحة والمعدات العسكرية إلى الإرهابيين والمنظمات الإرهابية، فإن هذه الصكوك تشير إلى الكيفية التي يمكن بها للمجتمع الدولي أن يستمر في جهوده الرامية إلى مكافحة مختلف الأنشطة المرتبطة بالإرهاب.

٢٣- وتدعو الفقرة ٢(أ) من قرار مجلس الأمن للأمم المتحدة ١٣٧٣ تحديداً إلى "الامتناع عن تقديم أي شكل من أشكال الدعم، الصريح أو الضمني، إلى الكيانات أو الأشخاص الضالعين في الأعمال الإرهابية، ويشمل ذلك وضع حد لعملية تجنيد أعضاء الجماعات الإرهابية ومنع تزويد الإرهابيين بالأسلحة".

٢٤- وتهيب الفقرة ٤ من قرار مجلس الأمن للأمم المتحدة ١٢٦٩ بجميع الدول أن تتخذ الخطوات الملائمة، من أجل القيام بجملة أمور منها "التعاون فيما بينها، لا سيما من خلال اتفاقات وترتيبات ثنائية ومتعددة الأطراف، لمنع وقمع أعمال الإرهاب...". وفي موضع لاحق في الفقرة ذاتها من المنطوق، يهيب المجلس أيضاً بالدول أن تتخذ الخطوات الملائمة من أجل "القيام، عن طريق استعمال جميع الوسائل القانونية، بمنع وقمع الإعداد للأعمال الإرهابية وتمويلها".

٢٥- وإذا كانت مسألة الإرهاب المتعلق بأسلحة الدمار الشامل قد تم تناولها إلى حد ما في صكوك، وقرارات ومبادرات مختلفة مثل قرار الجمعية العامة ٨٦/٦١ وقرار مجلس الأمن ١٥٤٠، فإن مسألة نقل الأسلحة التقليدية إلى الإرهابيين كانت حاضرة بدرجة أقل بكثير. ونعتقد أن بالإمكان أن تساهم أحكام هاذين القرارين المتعلقين بأسلحة الدمار الشامل مساهمة كبيرة في وضع معيار يمنع أيضاً نقل الأسلحة التقليدية إلى الإرهابيين. وفي هذا السياق ينبغي التذكير بأن الصواريخ بمختلف أمديتها قد تشكل وسيلة إيصال لأسلحة الدمار الشامل، وبالتالي فإن نقل مثل هذه الصواريخ إلى جهات فاعلة من غير الدول، لا سيما إلى الإرهابيين، يشكل أصلاً، اليوم، أمراً منافياً للفقرتين ١ و٢ من منطوق القرار ١٥٤٠.

رابعاً - خاتمة

٢٦- تدل العناصر المذكورة أعلاه على تزايد إدراك المجتمع الدولي لأهمية حرمان الإرهابيين وسائل تنفيذ هجماتهم ولضرورة تناول هذه المسألة في جميع الهيئات ذات الصلة، بما فيها مؤتمر نزع السلاح.

٢٧- ورغم أن هناك حالياً صكوكاً متنوعة تتناول، بشكل ملتبس ومفكك، مشكلة الإرهاب، لا تزال الحاجة غاية في الإلحاح من أجل وضع استراتيجية مركزة تتصدى لهذا الخطر من جميع جوانبه. ذلك أن الحاجة إلى التصدي لهذا الخطر المتزايد الذي يهدد السلام والأمن العالميين تشكل تحدياً استراتيجياً لا يمكن التقليل من أهميته وقيمته.

مرفق

مقترحات عمل ملموسة

- ١ - تقييم الخطر العالمي.
- ٢ - تقييم الصكوك الدولية الحالية بما في ذلك أنظمة ضبط الصادرات (فاسينار، مدونة سلوك الاتحاد الأوروبي، قرارات مجلس الأمن للأمم المتحدة، قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة، وما إلى ذلك).
- ٣ - تبادل المعلومات بشأن القوانين الجنائية الوطنية الحالية المتعلقة بالإرهاب، بما في ذلك الجزاءات المفروضة على المستويين الأول والثاني (مثل الشركاء في الأعمال الإرهابية).
- ٤ - تبادل الممارسات الوطنية الحالية المتعلقة بالضوابط بما في ذلك ضوابط النقل إضافة إلى إدارة المخزونات.
- ٥ - الاحتياجات في مجال بناء القدرات.
- ٦ - تحديد أنواع الأسلحة التي قد تجذب الإرهابيين بشكل خاص (الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة، منظومات الدفاع الجوي المحمولة على الكتف، الصواريخ، وما إلى ذلك).
- ٧ - العناصر الممكنة لوضع ترتيبات دولية في المستقبل بشأن حظر نقل الأسلحة إلى الإرهابيين.

- - - - -