

**مجلس الأمن وحظر انتشار أسلحة الدمار الشامل لأطراف فاعلة غير حكومية
- دراسة تحليلية تقييمية لقرار مجلس الأمن 1540(2004)-**

*The Security Council and ban the proliferation of weapons of mass
destruction to non-State actors*

-Assessment analysis of Security Council resolution 1540 (2004)

د/ زرقان وليد

كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة محمد لمين دباغين سطيف2-الجزائر-

walidzorgane@yahoo.fr

تاريخ النشر: 2021/05/30

تاريخ القبول للنشر: 2021/05/21

تاريخ الاستلام: 2021/04/30

ملخص:

بعد أحداث 11 أيلول/سبتمبر 2001 تزايدت المخاطر من احتمال حصول أطراف فاعلة غير حكومية (إرهابيين) على أسلحة دمار شامل، ودعم هذه المخاوف اكتشاف الشبكة العالمية التي يقودها العالم الباكستاني عبد القدير خان و المختصة في بيع تكنولوجيا وتصاميم تتعلق بدورة الوقود النووي، ومن هنا سارع مجلس الأمن إلى إصدار قراره 1540 عام 2004 بموجب الفصل السابع من الميثاق، الذي أعرب فيه عن قلقه من احتمال حصول أطراف فاعلة غير حكومية على أسلحة دمار شامل، وقرر أن تقوم جميع الدول وفقا لإجراءاتها الوطنية باعتماد وإنفاذ قوانين فعالة ومناسبة تحظر على أي جهة غير تابعة للدولة صنع أسلحة نووية أو كيميائية أو بيولوجية ووسائل إيصالها، أو حيازتها أو امتلاكها أو تطويرها أو نقلها أو تحويلها أو استعمالها لاسيما للأغراض الإرهابية، ولهذا الغرض أنشأ مجلس الأمن لجنة خاصة بتنفيذ هذا القرار وتلقي التقارير المقدمة من طرف الدول الأعضاء، ومن هنا تنصب دراستنا على التعريف بمضمون هذا القرار ومدى تنفيذه ومستوى تقدم التقارير من الدول الأعضاء، والعراقيل التي تحول دون إتمام تنفيذ القرار خصوصا بعد تمديد مجلس الأمن عمل اللجنة 1540 إلى عام 2021.

الكلمات المفتاحية: مجلس الأمن، أطراف غير حكومية، أسلحة الدمار الشامل، لجنة مجلس الأمن.

Abstract:

After the events of 11 September 2001 risk increased risk of non-State actors (terrorists) on weapons of mass destruction, and to support those fears discovery global network led by Pakistani scientist Abdul Qadeer Khan and competent in selling technology and designs related to the nuclear fuel cycle, and Here the Security Council hastened to issue resolution 1540 in 2004 under Chapter VII of the Charter, which

expressed concern about the risk of non-State actors to weapons of mass destruction, and decided that all States in accordance with their national procedures to adopt and enforce appropriate effective laws and prohibit any non-contact For a country making nuclear, chemical or biological weapons and their means of delivery, acquire, possess, develop, transport, transfer or use in particular for terrorist purposes, and for this purpose a Special Committee established by the Security Council on the implementation of this resolution and to receive reports from Member States and from here Study on the definition of the content of this resolution and its implementation and progress reports from the Member States ,and obstacles to the full implementation of the decision, especially after the extension by the Security Council 1540 Committee work to the year 2021.

Key words: Security Council, non-State actors, weapons of mass destruction, Security Council Committee.

مقدمة

لطالما شكل الإرهاب هاجس المجتمع الدولي، غير أن الهاجس أصبح أكثر فعالية بعد أحداث 11 سبتمبر 2001⁽¹⁾، وعلى الرغم من عدم وجود تعريف محدد للإرهاب⁽²⁾ إلا أن مجلس الأمن أصدر عدة قرارات في هذا الشأن كان أهمها قراره 1373(2001)، والذي أثار بدوره نقاشا فقهيا واسعا نظرا لما احتوى عليه من التزامات عامة في مواجهة الدول⁽³⁾، مرتكبا إلى الفصل السابع من الميثاق-"فيما يتخذ في حالات التهديد بالسلم و الإخلال به ووقوع العدوان"- باعتبار الأعمال الإرهابية تشكل تهديدا للسلم والأمن الدوليين، وبدأ بذلك حربا ضد الإرهاب بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية كان من ضحاياها أفغانستان بالدرجة الأولى⁽⁴⁾.

ولما كان النظام القانوني الدولي الحالي يعتمد بالأساس على الدول باعتبارها أهم أشخاص المجتمع الدولي منذ قيام معاهدة Westphalie عام 1648⁽⁵⁾، فالدولة مسؤولة عن تصرفاتها و تخضع لقواعد القانون الدولي خاصة في مجال استخدام ونزع السلاح الذي هو قانون اتفاقي أساسا، و من هنا نجد أن الجماعات المسلحة غير الحكومية أو الإرهابية غير معنية على الإطلاق بهذه الالتزامات، و لا يوجد ما يمنعها من الحصول على أسلحة الدمار الشامل باعتبار أن

معظمها لا يشكل شخصا معترفا به من أشخاص القانون الدولي العام، و بالتالي فالتحدي الكبير يكمن في كيفية منعها من الحصول على أسلحة دمار شامل لاسيما الأسلحة النووية.

والملاحظ أن مجلس الأمن عكف من منذ تسعينات القرن الماضي على توسيع مفهوم التهديد السلم و الأمن الدوليين ليشمل خطر انتشار أسلحة الدمار الشامل واتخذ في هذا الشأن العديد من القرارات ضد العراق، كوريا الشمالية ، إيران وغيرها على اعتبار أنها دول لها التزامات واجبة الوفاء، لكن الإشكال الحقيقي يكمن في محاولة تنظيمات غير دولية (إرهابية) الحصول على أسلحة دمار شامل، و من هذا المنطلق اتخذ مجلس الأمن القرار 1540 في 28 ابريل 2004 المتعلق بحظر انتشار أسلحة الدمار الشامل لأطراف فاعلة غير حكومية.

أهمية الدراسة

تكمن أهمية دراسة هذا الموضوع أساسا في خطورة حصول أطراف غير حكومية لاسيما الإرهابية أو المتطرفة بوجه عام على أسلحة دمار شامل، مع بروز إمكانية استخدامها دون هوادة ضد أي دولة و في أي ظرف كان، و من جهة أخرآن مجلس الأمن لا يتعامل مع كيان منظم كالدول وإنما هي تنظيمات مجهولة أو غير محددة المعالم و لا تملك حيز جغرافي أو هوية محددة و بالتالي لا يمكن التعامل معها بنفس الوسائل التقليدية- الاتفاقيات الدولية المتعلقة بنزع أسلحة الدمار الشامل و أجهزتها الرقابية- التي تعامل بها الدول، لكن في نفس الوقت يمكن للدول أن تلعب دور هام في اتخاذ تدابير فعالة تحول دون ذلك و هو المغزى الحقيقي الذي يسعى مجلس الأمن إلى تحقيقه من خلال تنفيذ القرار 1540(2004).

إشكالية الدراسة:

بعد تحمل مجلس المن لمسؤولياته و إصداره القرار 1540(2004)

منهج و خطة الدراسة:

وتحتاج دراسة هذا الموضوع إلى عدة مناهج علمية، لذا اعتمدنا على منهج التحليل والاستقصاء كمنهج رئيسي- عند تحليل المسائل القانونية لاسيما بنود القرار 1540(2004) و

الآراء الفقهية المتنوعة التي تناولته بالشرح و التقييم، كما اعتمدنا على المنهج الوصفي عند سرد معلومات عديدة عن التقارير المقدمة من طرف الدول الأعضاء عموماً و الكويت بوجه خاص و مستوى التجاوب مع تنفيذ القرار و كذا طريقة عمل اللجنة المنشأة عملاً بالقرار 1540 و الإشكالات العملية المطروحة.

وارتأينا في دراسة هذا الموضوع تقسيم البحث إلى مبحثين تناولنا في المبحث الأول: التعريف بمحتوى قرار مجلس الأمن 1540 (2004) و الالتزامات المفروضة على الدول الأعضاء، و في المبحث الثاني تطرقنا إلى تطبيق القرار و ردود فعل مجلس الأمن على إثر التقارير المقدمة من الدول الأعضاء و كذا من قبل اللجنة 1540 في هذا الشأن.

المبحث الأول

التعريف بمضمون قرار مجلس الأمن 1540 (2004)

لفهم و تحليل قرار مجلس الأمن 1540 (2004) وحتي التوصل إلى فهم سبب لجوء مجلس الأمن إلى الفصل السابع من الميثاق، لابد من معرفة الأسباب التي دفعت مجلس الأمن إلى اتخاذ هذا القرار (المطلب الأول)، و كذا محتوى الالتزامات المفروضة على الدول الأعضاء (المطلب الثاني).

المطلب الأول: أسباب صدور قرار مجلس الأمن 1540 (2004)

كان لصدور قرار مجلس الأمن 1540 أسباب حقيقية من احتمال حصول تنظيمات غير حكومية وإرهابية على أسلحة الدمار الشامل وذلك بعد ما وردت إليه تقارير مختلفة من الدول الأعضاء التي أكدت في أكثر من مناسبة احتمال حصول أطراف غير حكومية على أسلحة الدمار الشامل و ذلك على اثر اكتشاف شبكات عالمية غير شرعية -سوق سوداء- تتاجر بتصاميم و مواد تدخل في دورة الوقود النووي بقيادة العالم الباكستاني عبد القدير خان من جهة (فرع أول) و من جهة أخرى محاولات حثيثة أو تزايد الرغبة من تنظيمات إرهابية للحصول على مواد تدخل في صناعة أسلحة الدمار الشامل (فرع ثاني).

الفرع الأول: ظهور شبكات غير شرعية تتاجر بمواد أسلحة الدمار الشامل

يمكن الخطر الجديد في احتمال حصول جماعات مسلحة (الإرهابيين) على أسلحة الدمار الشامل واستعمالها ضد دولة معينة، لاسيما مع تباين أنباء حول تسريب العالم الباكستاني (عبد القادر خان) لمعلومات مهمة إضافة إلى معدات طرد مركزي وتصميمات لكل من كوريا الشمالية وإيران وليبيا عن طريق وسطاء مجهولين.

ولم تكن مسألة انتشار أسلحة الدمار الشامل التي تشمل جهات فاعلة غير حكومية مدرجة في جدول الأعمال الدولي قبل 2001، وإن أظهرت بعض الأحداث صلتها بها (مثل هجمات 1995 التي نفذتها طائفة "أوم شريكو" في طوكيو واستخدمت فيها عوامل مؤذية للأعصاب)، وأصبح واضحاً بعد سبتمبر 2001 أنه يجب أن تشمل جهود حظر الانتشار الجهات غير الحكومية ضمن نطاقها مع اتضح الرابط بين الإرهاب والقدرة على إحداث دمار شامل.

ويميز البعض بين الجماعات المسلحة من حيث عملها وغايتها، حيث لا يبدو على الثوار وجماعات المعارضة و محاربي التحرير اهتمام بالحصول على أسلحة الدمار الشامل لاسيما النووية، لأنه ليس باستطاعتها التحكم فيها، كما أنها تخشى على سمعتها الدولية التي تجلب لها الدعم المادي والمعنوي (الشرعية) من قبل الدول والمنظمات الدولية⁽⁶⁾، في حين تصر الجماعات المسلحة التي تكون عادة متطرفة أو إرهابية على الحصول على أسلحة دمار شامل مهما كلفها الأمر وهي بذلك لا تخشى شيئاً⁽⁷⁾.

وكان للشبكات غير الرسمية دور كبير في انتشار معلومات غاية في الأهمية عن دورة الوقود النووي وانتشار تصاميم و مواد أولية- لاسيما اليورانيوم و البلوتونيوم- و تجهيزات وقطع غيار في السوق السوداء بمبالغ ضخمة⁽⁸⁾، وكان أهمها اكتشاف سفينة ماليزية تحمل مواد تدخل في دورة الوقود النووي زعمت الولايات المتحدة أنها موجهة إلى البرنامج النووي الليبي، ولم يعد خافياً كذلك بيع تصاميم تتعلق بصواريخ باليستية من قبل كوريا الشمالية إلى إيران وغيرها بطرق غير قانونية وبواسطة شبكات غير رسمية.

الفرع الثاني: تزايد سعي منظمات غير حكومية (إرهابية) للحصول على أسلحة دمار شامل

إذا كانت الولايات المتحدة قد كرست خلال الحرب العالمية الثانية الآلاف من الخبراء والفنيين في مشروع "منهاتن" دون أن يعلموا نجاحهم أصلا في صناعة السلاح النووي، فإن النظريات الأساسية اليوم أصبحت متاحة على شبكات الانترنت، مع توافر مراكز نووية عديدة، كما أن الأبحاث المتعلقة بطريقة عمل السلاح النووي قد تطورت ولم تعد بمستوى التعقيد الذي كانت عليه من قبل⁽⁹⁾.

ومن هنا يمكن حسب الأستاذ Li.bin تصور ثلاث احتمالات للتهديد الإرهابي النووي:

1- نشر مواد إشعاعية Radioactives أو ما يسمى بالقنبلة القذرة "la bombe sale".

2- الهجوم على منشآت نووية قصد إثارة و إطلاق مواد أو نفايات مشعة.

3- تفجير أسلحة نووية⁽¹⁰⁾.

ومن الناحية العملية فإن تصنيع سلاح نووي من طرف الإرهابيين يتطلب حوالي 20 كغ من اليورانيوم عالي التخصيب، أو 10 كغ من البلوتونيوم، ولما كان من الصعب على الجماعات الإرهابية القيام بعملية التخصيب إن لم يكن مستحيلا- لأنها ستحتاج إلى منشآت نووية لا يمكن إخفاؤها و عدد لا يستهان به من الخبراء، فالوسيلة الأكثر نجاعة تتمثل في الاستيلاء على هذه المواد بدلا من تصنيعها، ويوجد اليوم العديد من المصانع والمخازن ليست في ظل أمان كاف من خطر الإرهابيين، وقد عرفت سنوات التسعينات سرقات عدة لمواد نووية خاصة بعد انهيار الاتحاد السفياتي، فقد أعلنت الحكومة الروسية عام 1998 عن اختفاء ما مقداره 18.5 كغ من اليورانيوم عالي التخصيب من مصانع السلاح النووي.

وحسب الأستاذة A.Schaper من الممكن أن يكون هناك إرهابيون قد حصلوا على مواد نووية، أو أنهم قد تمكنوا فعلا من صنع سلاح نووي لكن من المستحيل معرفة الحقيقة⁽¹¹⁾.

وتشير نفس الأستاذة إلى مخاوف من حصول تنظيم طالبان (القاعدة) على مواد نووية من مصانع منشآت نووية باكستانية، لأن هذا البلد يعرف توترات وسوء رقابة على المنشآت النووية، خاصة في ظل تقارير تؤكد وجود ضباط في الجيش الباكستاني تحمي وتدعم عناصر من "طالبان"، ومرجح أن تحوز باكستان على أكثر من 585 و800 كغ من اليورانيوم عالي التخصيب وعدة كيلوغرامات من البلوتونيوم، لذا طالبت باكستان في العديد من المرات من الولايات المتحدة المساعدة في مجال الحماية المادية للمواد النووية⁽¹²⁾.

ويؤكد الأستاذ J.T. Hottinger على عدم الاستهانة بهذه الجماعات التي أصبحت أكثر قوة و تنظيمًا مقارنة مع سنوات الستينيات و السبعينات، فهناك تنظيمات عمرها أكثر من 16 سنة وتعمل على نطاق جغرافي واسع يشمل أكثر من دولة، وتظم في صفوفها مقاتلين من مختلف الجنسيات، وتوسعت مصالحها خارج نطاق الدولة الواحدة إلى نطاق جهوي Régionale، ويمكن التفاوض معها لكن من الصعب جدا حث هذه الجماعات على وضع السلاح، وهي متواجدة تقريبا في كل النزاعات المسلحة في العالم⁽¹³⁾.

ومن هنا فإن سعي هذه الجماعات للبحث عن القوة و النفوذ أو فرض سلطتها وإسراع صوتها للمجتمع الدولي سيدفعها لا محالة للحصول على أسلحة الدمار الشامل، وإن لم تكن أسلحة نووية بسبب صعوبة التحكم فيها فإن الأسلحة الكيميائية والبيولوجية هي أسهل تصنيعًا من سابقتها كما أن الأخطار التي تحدثها هذه الأخيرة لا تقل شأنًا عن تلك التي تحدثها الأسلحة النووية، وهو ما يتطلب استراتيجية جديدة لمواجهة "العدو الجديد المشترك".

المطلب الثاني: محتوى قرار مجلس الأمن 1540(2004)

يجب قبل التطرق لمحتوى هذا القرار الإشارة إلى أن الأنظمة المتعددة الأطراف للحد من التصدير قد وسعت من نطاق تغطيتها لنظام الانتشار الذي تقوم به جهات فاعلة غير حكومية⁽¹⁴⁾، فالطبيعة غير الرسمية لهذه الأنظمة تعني أنه يمكن تعديل توجيهاتها بسرعة إلا أن عضويتها محدودة.

أما العناصر الرسمية لأنظمة حظر الانتشار أي المعاهدات المتعددة الأطراف المتعلقة بحظر الانتشار كمعاهدة حظر الانتشار لعام 1968، واتفاقية 1972 للأسلحة البيولوجية والسمية، واتفاقية 1993 للأسلحة الكيميائية، فهي أوسع نطاقاً لأن المشاركة فيها أوسع إلا أنها أعدت في ظل هدف أساسي هو منع انتشار أسلحة الدمار الشامل بين الدول وهي كلها باستثناء معاهدة الأسلحة الكيميائية غير معدة للتعامل مع الجهات الفاعلة غير الحكومية، ومن منظور السياسات لا يبدو خيار التماس تعديلات رسمية لاتفاقية الأسلحة البيولوجية ومعاهدة عدم الانتشار خاصة خياراً جدياً لأن مثل هذه الجهود ستبقي خطر العجز عن التقدم في مفاوضات مطولة ومعقدة سياسياً⁽¹⁵⁾.

وقد حث الرئيس الأمريكي "بوش" أمام الجمعية العامة في 24 سبتمبر 2003 مجلس الأمن على إقرار قرار جديد "ضد الانتشار" من شأنه أن يدعو جميع أعضاء الأمم المتحدة إلى تحريم انتشار الأسلحة الدمار الشامل ووضع ضوابط للتصدير تكون صارمة ومتناغمة مع المعايير الدولية وصون أي مواد حساسة ضمن حدودها⁽¹⁶⁾.

وبدأت الولايات المتحدة في التفاوض بشأن قرار "ضد الانتشار" بين أعضاء مجلس الأمن الدائمين وعقدت المفاوضات ضمن دائرة صغيرة من الدول الأعضاء الأمر الذي أثار شيئاً من الذعر بين سائر أعضاء الأمم المتحدة، ويطلب من بعض الأعضاء عقد مجلس الأمن اجتماعاً في 22 أبريل 2004 لتوفير فرصة لجميع الأعضاء كي يدلوا بآرائهم في مشروع القرار.

وفي الوقت الذي وافقت غالبية الوفود على أهمية مشروع القرار عبرت غالبية أيضاً عن تحفظها إزاء الإجراء المقترح الذي من شأنه أن يجعل من مجلس الأمن أداة تشريعية بموجب الفصل السابع من الميثاق⁽¹⁷⁾، وبعد حوالي سبعة أشهر من المفاوضات أصدر مجلس الأمن بالإجماع القرار 1540 في 28 أبريل 2004⁽¹⁸⁾.

الفرع الأول : الالتزامات التي يفرضها القرار 1540 (2004)

رغم أن فقرات ديباجة قرار من قرارات مجلس الأمن ليست معدة لوضع التزامات قانونية محددة أو لإنشاء سبب العمل من جانب الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، لكنها تقدم فهماً معمقاً للمبرر السياسي وراء اتخاذ القرار، ولذلك تيسر فقرات الديباجة تفسيراً ملائماً للأجزاء التنفيذية من القرار، وهذا ما ينطبق وبشكل خاص على القرار 1540(2004) الذي يحدد في ديباجته المفاهيم الأساسية في منطوق القرار.

أعد القرار 1540 لتقليص وحظر انتشار أسلحة الدمار الشامل إلى جهات فاعلة غير حكومية، وتعريف هذا المصطلح شديد الأهمية لأن الجهات الفاعلة غير الحكومية تشكل الاختصاص الشخصي (ratione personae) لتطبيق القرار، والعنصر الأساسي في هذا التعريف هو ألا يعطى الفرد أو الكيان تفويضاً قانونياً من جانب أي دولة لإدارة النشاطات التي تندرج تحت القرار، ويشمل التعريف أفراداً أو كيانات مشاركة في النشاطات المحظورة بصرف النظر عن الدافع⁽¹⁹⁾.

أما الاختصاص الموضوعي (Rationemateriae) لتطبيق القرار 1540 فإنه أوسع كثيراً، فالقرار يحتوي على تعريفات لمصطلحي "وسائل الإيصال" و"المواد ذات الصلة"، والجدير بالملاحظة أن اصطلاح المواد ذات الصلة واسع جداً لأنه يرتبط بمواد ومعدات وتكنولوجيا مشمولة بـ "معاهدات ذات صلة ومتعددة الأطراف"، وعلاوة على ذلك لا يحدد القرار لائحة الحد الوطنية التي ستكون ذات صلة لتقرير نطاق النصوص، والظاهر أن التعريفات المقدمة قد تثير في الواقع أسئلة أكثر مما تعطي أجوبة⁽²⁰⁾.

وفي الفقرة الخامسة من ديباجة القرار يؤكد مجلس الأمن دعمه للمعاهدات المتعددة الأطراف والهادفة إلى إنهاء أو منع انتشار أسلحة نووية أو بيولوجية أو كيميائية، ويشدد على أهمية تنفيذها بشكل كامل من جانب جميع الأطراف بغية تعزيز وتدعيم الاستقرار الدولي⁽²¹⁾، وقد أصبح التنفيذ الكامل والفاعل لمعاهدات حظر الانتشار القائمة فكرة مهيمنة ومتكررة للعمل

الجاري في مضار حظر الانتشار، وهناك إدراك متنام مفاده أن أي معاهدة يتم الانضمام إليها من دون إجراءات وطنية متناظرة متخذة من أجل تطبيق نصوصها بشكل فعال قد تتيح لجهات فاعلة غير حكومية وجهات فاعلة حكومية فرصا للمشاركة في نشاطات الانتشار.

وفي سياق المعاهدات المتعددة الأطراف ترحب الديباجة بالجهود المبذولة من "اتفاقيات متعددة الأطراف" تساهم في حظر الانتشار (أي الأنظمة غير الرسمية والتي تحد من نقل سلع وتكنولوجيا قد تستخدم في إنتاج أسلحة دمار الشامل)⁽²²⁾.

وقد اعتبرت جهات غير مشاركة العمل المدار في هذه الاتفاقيات غير الرسمية عملا مثيرا للخلاف لأن الاتفاقيات وضعت على ما يزعم مصلحة حظر الانتشار قبل مصلحة أوسع تبادل ممكن للسلع والتكنولوجيا لأغراض سلمية.

وما زالت المسألة مستمرة ضمن أنظمة معاهدات متعددة الأطراف، كمسألة إزالة مثل هذه الحواجز التجارية المزعومة، وما زالت العضوية الكاملة لأنظمة المعاهدات تتردد في الاعتراف بالعمل المنفذ في أنظمة الحد من التصدير، وبالتالي تجدر ملاحظة أن مجلس الأمن يرحب الآن بجهود أنظمة الحد من التصدير.

لكنه يلاحظ أيضا في فقرة الديباجة أنه "ينبغي ألا يعيق" منع انتشار الأسلحة النووية والبيولوجية والكيميائية "التعاون الدولي في المواد والمعدات والتكنولوجيا لأغراض سلمية" بينما ينبغي ألا تستغل أهداف الاستخدام السلمي كغطاء للانتشار"، هذه الصيغة تعيد تقريبا إعلان النصوص ذات الصلة في معاهدات حظر الانتشار، مع إضافة واحدة مهمة ففي حين أن المعاهدات تعلن أن على جهود الحد من إعاقه التعاون الدولي في السلع والتكنولوجيا من أجل أهداف سلمية، يضيف القرار 1540 أن على الاستخدام السلمي ألا يكون غطاء للانتشار بعبارة أخرى، تعطي الصبغة في القرار الحق في استخدام سلمي مقارنة بالنصوص المماثلة للمعاهدات⁽²³⁾.

وورد في الجزء التنفيذي من القرار خمس فقرات يقرر مجلس الأمن بموجبها أن تأخذ الدول الأعضاء على عاتقها إجراء واحدا محددا ورد في الفقرة الأولى، مضمونه ألا تقدم الدول دعما لجهات فاعلة غير حكومية تحاول تطوير أسلحة دمار شامل ووسائل إيصالها أو حيازتها أو صنعها أو امتلاكها أو نقلها أو استخدامها، وهذا استجابة للاتفاقيات المتعلقة بأسلحة الدمار الشامل⁽²⁴⁾.

مع فارق أن هذا القرار يتعلق بجهات فاعلة غير حكومية، وعلى نطاق واسع لأنه يشمل أي شكل من أشكال الدعم، فهو بذلك أوسع نطاقا من معاهدات حظر الانتشار، بمعنى أنه يشمل جميع مراحل عملية الحياة، وترتبط الفقرة التنفيذية الثانية تحديدا بالأنظمة القانونية المحلية للدول الأعضاء⁽²⁵⁾، فإلى جانب واجب الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ألا تساعد في انتشار أسلحة الدمار الشامل إلى جهات فاعلة غير حكومية يوجب عليها أيضا اعتماد وتطبيق تشريع فعال من شأنه حظر مثل هذه النشاطات بمقتضى ولايتها القضائية، والنص يشير بالتحديد إلى "قوانين" تقتضي ضمنا في معظم البلدان مشاركة الهيئة التشريعية وهو ما يشكل النواة الصلبة في هذا القرار⁽²⁶⁾.

بينما تضع الفقرة التنفيذية الثالثة التزامات مفصلة من أجل الحد المحلي للسلع والتكنولوجيا التي يمكن أن تستخدم لإنتاج أسلحة الدمار الشامل، وهي بذلك التزامات عامة مقارنة مع التزام الفقرات السابقة، إذ تتطلب الكثير من الموارد، فهي إذا تطلب من الدول أن تضع وتصون أنظمة محاسبة فعالة وإجراءات حماية مادية وضوابط للحدود وإجراءات تطبيق القانون وضوابط وطنية للتصدير تشمل أيضا الشحنات المنقولة بالسفن إلى أماكن أخرى.

وهو ما يبدو لكثير من البلدان النامية أنها متطلبات غير واقعية كليا بسبب انعدام الموارد، غير أن مجلس الأمن حاول تدارك هذا وأقر بأن بعض الدول قد تحتاج إلى المساعدة في تنفيذ التزاماتها لذا يدعو القرار الدول إلى تقديم مثل هذه المساعدة⁽²⁷⁾.

وفي الفقرة التنفيذية الثامنة يدعو المجلس الدول الأعضاء إلى ضمان شمولية المعاهدات المتعددة الأطراف، و إلى تطبيقها تطبيقاً كاملاً في مجال حظر الانتشار، وهذه الفقرة مهمة لأنها لا تحتوي على المكون الآخر الموجود في المعاهدات ذات الصلة بنزع السلاح من قبل المالكين الحاليين لمثل هذه الأسلحة، ومع أن مجلس الأمن يعلن عن نيته مراقبة تنفيذ هذا القرار عن كثب، إلا أنه ليس متصوراً أن ثمة عقوبات في القرار ضد الدول الأعضاء التي لا تستجيب لهذه المتطلبات⁽²⁸⁾.

وتوصي الفقرة العاشرة بأن تقوم الدول الأعضاء بعمل تعاوني لمنع تهريب أسلحة الدمار الشامل ووسائل إيصالها ومواد ذات صلة بها، وجاءت هذه الصياغة رافضة لسعي الولايات المتحدة خلال المداولات لإضافة نص يميز لها اعتراض أسلحة الدمار الشامل ومصادرتها خلال نقلها، إلا أن نص الفقرة العاشرة نص على ضرورة أن تكون مثل هذه الأعمال التعاونية متناسقة مع القانون الدولي القائم⁽²⁹⁾.

يفرض القرار 1540 إذن التزامات مهمة على أعضاء الأمم المتحدة، ويرجح أن تكون العناصر الجديدة في هذه الالتزامات أكثر أهمية بالنسبة للدول غير المشاركة في أنظمة الحد من التصدير والتي ربما لم تسن تشريعاً للتنفيذ يتعلق بمعاهدات منع الانتشار.

ومن هنا يثور التساؤل حول مدى ملاءمة لغة القرار كدليل وطني للتنفيذ خاصة مع الشكوك التي تثيرها بعض التعريفات، كما أن القرار لا يقدم معايير للحكم على فعالية وملاءمة التشريعات المتخذة من قبل الدول في إطار هذا القرار، وهو ما يمكن أن يؤدي بطبيعة الحال إلى اختلاف في تطبيق هذا القرار⁽³⁰⁾.

الفرع الثاني: سلطة مجلس الأمن في اتخاذ القرار 1540(2004)

يرتبط الخلاف الكبير الذي أحدثه اتخاذ القرار 1540 (2004) بالقرار 1373 (2001)، فقد سبق لمجلس الأمن أن مارس صلاحياته بمقتضى الفصل السابع من الميثاق في الغالب وفيما

يتعلق بتحديد محدد في موقف محدد، فهل يتجاوز مجلس الأمن لسلطته بموجب الميثاق عند اتخاذ قرارات من نوع أشمل وأكثر (تشريعاً)...

لقد اعتبر كثير من الفقه أن قرار مجلس الأمن 1373 (2001) بمثابة تشريع دولي⁽³¹⁾، نظراً لما احتوى عليه من التزامات عامة في مواجهة الدول، وهو بذلك خطوة من مجلس الأمن لتوسيع مفهوم "تهديد السلم والأمن الدوليين"⁽³²⁾، بإعلانه في هذا القرار أن الأعمال الإرهابية تشكل تهديداً للسلم والأمن الدوليين⁽³³⁾.

وهو أيضاً ما ذهب إليه المجلس في قراره 1540 (2004) عندما اعتبر أن انتشار أسلحة الدمار الشامل لأطراف فاعلة غير حكومية تهديد للسلم والأمن الدوليين، وفرض بموجبه أيضاً التزامات عامة -لا تتعلق بموقف محدد- كما سبق وأشارنا.

إن مجلس الأمن بوصفه جهازاً في منظمة عالمية مؤتمن على السلطات التي يمنحها ميثاقها له، فالمواد: 24-26 منه تقرر وظائف مجلس الأمن وسلطاته، ووفقاً للمادة 24 "يمنح أعضاء المنظمة مجلس الأمن مسؤولية أساسية في الحفاظ على السلم والأمن الدوليين ويوافقون على أن يعمل مجلس الأمن بالنيابة عنهم في معرض تأدية واجباته بمقتضى هذه المسؤولية"، وهذا التعيين للمسؤولية الأساسية مرتبط بمصلحة ضمان قيام الأمم المتحدة بـ "عمل فوري وفعال"⁽³⁴⁾.

وكما تبين هذه الصيغة فإن سلطات مجلس الأمن ليست مطلقة وإنما مقيدة، ومن المسلم به أن الفصل السادس والسابع والثامن والثاني عشر تضم سلطات محددة إضافية ممنوحة لمجلس الأمن⁽³⁵⁾.

وبمقتضى المادة 25 "يوافق أعضاء الأمم المتحدة على قبول قرارات مجلس الأمن وتطبيقها وفقاً للميثاق"، وثمة مصطلح أساسي في هذه الفقرة وهو القرارات لأن الدول الأعضاء تعهدت بالموافقة والتنفيذ فيما يتعلق بمثل هذه الأعمال من جانب مجلس الأمن.

ويمكن تفسير المادة 25 أيضاً أنها تتبدع هذا الواجب لأعضاء الأمم المتحدة -كمسألة قانونية- فقط في حالة قيام قرارات مجلس الأمن بالعمل وفقاً للميثاق، وبعبارة أخرى سيتعين

على الأعضاء احترام قرارات مجلس الأمن فقط إذا تصرف ضمن سلطاته، (Intravires) غير أن بعض الفقه الدولي ليس مستعدا لقبول تفسير كهذا لأنه يعطي دولا أعضاء منفردة بعض المجال لتقرر ما إذا كان قرار ضمن السلطة أم لا.

وهناك عدة نصوص قانونية أساسية في ميثاق الأمم المتحدة غامضة، وبالتالي قد يصعب في موقف ملموس تقرير ما إذا كان مجلس الأمن قد تصرف ضمن سلطاته، لكن إذا كان على مجلس الأمن اتخاذ قرار في أمر يظهر أنه خارج سلطاته يمكن إذ ذاك اعتبار ما إذا كانت الدول الأعضاء ستكون ملزمة قانونا بالامتثال لقرار مجلس الأمن نقطة جدلية⁽³⁶⁾.

أقر القرار 1540 بالإشارة إلى سلطات مجلس الأمن المحددة بموجب الفصل السابع من الميثاق، حيث تنص الفقرة الأولى من ديباجة القرار على أن "انتشار الأسلحة النووية والكيميائية والبيولوجية، فضلا عن وسائل إيصالها تشكل تهديدا للسلم والأمن الدوليين" والتوصيف الصريح لهذا الانتشار بوصفه تهديدا للسلم والأمن الدوليين توصيف مهم بموجب الفصل السابع من الميثاق⁽³⁷⁾، والصيغة المستخدمة واسعة وتشمل أي انتشار وليس فقط المتضمن جهات فاعلة غير حكومية.

ووفقا للمادة 39 من الفصل السابع فإن مجلس الأمن "يقرر وجود أي تهديد للسلم أو خرق له، أو عمل اعتداء ويضع توصيات أو يقرر الإجراءات التي يجب اتخاذها وفقا للمادتين 41 و42 لحفظ أو استعادة السلم والأمن الدوليين".

وبناء على ذلك تكون المسألة التحليلية الأولى: ما إذا كان حظر انتشار أسلحة الدمار الشامل تتضمن جهات فاعلة غير حكومية يؤهله لأن يكون تهديدا للسلم والأمن الدوليين؟ وما إذا كان يمكن رؤية قرار يضع التزامات "كإجراء" في مصطلحات المادة 39، والمصطلحات الأساسية في هذا النص ليست معرفة في ميثاق الأمم المتحدة، ولقد عرفت الجمعية العامة لاحقا العدوان⁽³⁸⁾، لكن فكريتي تهديد السلم وخرق السلم تبقيان غير معرفتين، ولذلك نسلم بأن مجلس الأمن يتمتع بـ "قدر كبير من الفطنة" عندما يصل الأمر إلى تسمية موقف محدد بأنه

تهديد للسلام، وقد أشار مجلس الأمن في ثلاث مناسبات على الأقل إلى أنه يعتبر انتشار أسلحة الدمار الشامل تهديد للسلم والأمن الدوليين، ومنطق هذه الحجة هو أنه بمقدار ما يزداد عدد الدول المالكة لمثل هذه الأسلحة يزداد خطر استعمالها.

ومع ذلك ثمة فارق بين القرار 1540 وقرارات سابقة لمجلس الأمن، هو أن التصريح بشأن تهديد السلم معلن "نظرياً" (inabsiracto) أي أنه لا يتعلق بموقف محدد يهدد السلم والأمن الدوليين كما كانت عليه الحال سابقاً، لذا يجاج بعض الدوليين بأن سلطات مجلس الأمن بموجب الفصل السابع يمكن أن تمارس فقط فيما يتصل بموقف محدد⁽³⁹⁾.

والمسألة الثانية: هي ما إذا كان اعتماد قرار يحدد التزامات عامة يمكن اعتباره "إجراء" بموجب المادة 41 التي تتعامل مع إجراءات غير متضمنة استخدام قوة مسلحة يمكن لمجلس الأمن أن يختارها ليجعل قراراته سارية المفعول؟

والمادة 41 تقدم لأحة بأمثلة على إجراءات كهذه (من ذلك تعطيل العلاقات الاقتصادية)، لكن لا يراد بلائحة الإجراءات أن تكون شاملة، وقد استخدم مجلس الأمن سلطاته أيضاً بموجب الفصل السابع لكي يبت التزامات عامة في مجالات أخرى، وأوجد لنا المحكمة الجنائية الخاصة بيوغسلافيا (سابقاً) - ووجد أنها منسجمة مع ميثاق الأمم المتحدة - وحسب الأستاذ "كريسترألستروم ChristerAhlstrom"، فإنه لا يبدو أن في ميثاق الأمم المتحدة أي نص يجعل اتخاذ القرار 1540 متجاوزاً لسلطته بشكل واضح من منظور إجرائي موضوعي⁽⁴⁰⁾.

بينما ترى الأستاذة "ناتالي تومي Nathalie Thomé" عكس ذلك باعتبار أن القرار 1540 له شرعية مربية، لأنه يهدف لتحقيق مصالح الدول الدائمة العضوية في مجلس الأمن ممثلة في الولايات المتحدة الأمريكية خاصة⁽⁴¹⁾ وحلفائها بصفة عامة.

ونرى من جانبنا أن إنشاء المحكمة الجنائية الخاصة بيوغسلافيا (سابقاً) ليس التزاماً عاماً، لأنه يتعلق بدولة يوغسلافيا فقط - موقف محدد - وبالتالي فالقرارين 1373 (2001) كالقرار 1540 (2004) لا يستند كل منها لسابقة دولية، وكما لا يوجد في ميثاق الأمم المتحدة نص

صريح يمنع مجلس الأمن من إصدار تشريع دولي فإنه ليس في الميثاق أيضا ما يجيز له ذلك، ويبدو أن توسيع مجلس الأمن في مفهوم "تهديد السلم والأمن" بلغ ذروته في قراره 1540 (2004)⁽⁴²⁾.

وإذ نلاحظ أن الإشكال الحقيقي لا يكمن في مدى سلطة مجلس الأمن في التشريع بموجب قرار فقط بقدر ما يكمن في مدى تطبيقه دون تحيز وبشفافية ومساواة بين الدول، فيكون بذلك مجلس الأمن قد تقيّد بمبادئ الأمم المتحدة وممارس اختصاصاته المشروعة، أما إذا حاد عن الشرعية الدولية فذاك هو الإشكال الذي يعاني منه مجلس الأمن بصفة خاصة والأمم المتحدة عموماً، وهو مانسميه بازدواجية المعاملة في القانون الدولي⁽⁴³⁾، وهي الظاهرة التي ستبقى طالما تواجدت مجموعة من الدول تهيمن على المجتمع الدولي والتي تملك في نفس الوقت سلطة التكيف في مجلس الأمن.

المبحث الثاني

تطبيق قرار مجلس الأمن 1540 (2004)

احتدم الجدل حول ما إذا كان لدى مجلس الأمن السلطة لاتخاذ قرارات تشريعية، لذا سيكون من المناسب للموضوع تقدير المدى الذي وصلت إليه الدول الأعضاء في تطبيق القرار 1540 وذلك كمؤشر على مدى كونها مستعدة للعمل وفق نصوصه.

المطلب الأول: التقارير المقدمة من طرف الدول الأعضاء

لمراقبة تنفيذ القرار 1540 أنشأ مجلس الأمن لجنة 1540، المؤلفة من جميع أعضاء مجلس الأمن والمحددة مدتها بسنتين كأقصى حد⁽⁴⁴⁾، وطلب من الدول الأعضاء أن تقوم في فترة لا تتعدى الستة أشهر بعد اتخاذ القرار (أي قبل 28 أكتوبر 2004) بتقديم تقرير إلى اللجنة بشأن خطوات اتخذتها أو تنوي اتخاذها من أجل تنفيذه، بعبارة أخرى لا يتضمن التقرير بالضرورة ما يفيد بالتنفيذ التام والكامل، والإجراء هذا لا يتناول نقطة أن الإبلاغ نفسه ليس ضماناً امتثال، ولا يوضح مقاييس الامتثال التي تقيم الدول بموجبها، ومثل هذا التدقيق الكامل في الإجراءات الوطنية المتعلقة بالامتثال لسلسلة الاتفاقيات الدولية يتطلب موارد وفيرة.

وقد بدأت "لجنة 1540" عملها في جوان 2004، وفي أوت اعتمدت اللجنة توجيهات لأداء عملها والإعداد لتقارير وطنية، وقبل نهاية سنة 2004 بدأت اللجنة بتوظيف خبراء لمهمة تقييم التقارير الوطنية، وبدأ الخبراء عملهم في فبراير 2005، غير أنه لم يجر إشراك أكثر من ثمانية خبراء في أي وقت، أما مستويات المعرفة ذات الصلة المباشرة بالموضوع في الدول التي كانت تشكل مجلس الأمن آنذاك ومستويات الخبرة فكانت متباينة⁽⁴⁵⁾.

ومن مجموع أعضاء الأمم المتحدة البالغ 191 عضوا، قدمت 59 دولة (أغلبها من الإتحاد الأوروبي) أولى تقاريرها الوطنية مع حلول نهاية المهلة أي 28 أكتوبر 2004⁽⁴⁶⁾، واعتبارا من 7 ديسمبر 2004 ارتفع عدد الدول الأعضاء التي قدمت تقريرا إلى 87 دولة وكانت الأغلبية الساحقة من الدول 104 التي لم تقدم تقاريرها من الدول النامية، واعتبارا من 16 ديسمبر 2005 تحسن معدل الاستجابة بعض الشيء فقدمت 124 دولة تقاريرها الأولية، بينما يبقى على 67 دولة أن تفعل ذلك، وفي 25 أبريل 2006 أي بعد سنتين من اتخاذ القرار وسنة ونصف من انتهاء المهلة رفعت اللجنة تقريرها الثالث المتوالي إلى مجلس الأمن، وكذا تقريرها الأول المتضمن تعليقات جوهرية على التنفيذ، في هذا الوقت كانت 63 دولة من دول الأمم المتحدة لا تزال متخلفة عن تقديم تقريرها الأولي، لكن يجب التشديد على أن البلدان التي قدمت تقارير وطنية تستأثر بالغالبية العظمى من التجارة في السلع والتكنولوجيا ذات الصلة بالموضوع، وكان أكثر من نصف الدول غير المبلغة من إفريقيا، بينما تتكون مجموعة كبيرة أخرى من دول صغيرة في المحيط الهادي معظمها أيضا دول نامية أطراف على وجه العموم في معاهدات رسمية خاصة بعدم انتشار أسلحة الدمار الشامل، لكنها غير مشاركة في الأنظمة غير الرسمية للحد من التصدير.

وتظهر التقارير عن هذه البلدان ضرورة أن تتخذ إجراءات إضافية أساسية لتنفيذ القرار 1540 وهو ما يؤكد أن تطبيق القرار مازال بعيدا، هذا ونشير إلى أن التقارير الثلاث للجنة تتطرق إلى المستوى الشامل للتنفيذ بدلا من تحديد ما فعلته كل دولة عضو منفردة أو ما ستفعله مستقبلا⁽⁴⁷⁾.

وفيما يتعلق بتنفيذ الفقرة التنفيذية الأولى من القرار- الالتزام بالإحجام من دعم جهات فاعلة غير حكومية تسعى لحيازة أو تطوير أسلحة الدمار الشامل ووسائل إيصالها- لاحظت اللجنة أن الأغلبية من الدول 62 التي لم تقدم تقاريرها أطراف في معاهدات حظر الانتشار، وخلصت في ضوء هذا إلى أن "على هذه الدول أن تكون في وضع يمكنها من أن تبلغ في غضون فترة قصيرة عن خطوات اتخذتها لتنفيذ التزاماتها بموجب تلك الاتفاقيات في تشريعها الوطني"، و يبدو أن المعاهدات الرسمية تقتصر على الدول فقط، ولا تتعلق بجهات فاعلة غير حكومية، لذا أكدت اللجنة على أهمية أن يتم اتخاذ تشريعات وطنية بهذا الشأن ليس فقط في مواجهة الإرهابيين وإنما بشكل أوسع يشمل الأطراف الفاعلة غير الحكومية عموماً⁽⁴⁸⁾.

وكما أشير إليه سابقاً فإن الفقرة التنفيذية الثالثة هي النص الأكثر تطلباً في القرار، وتلاحظ اللجنة في مراجعتها لتنفيذ الفقرتين 3 (أ) و3 (ب) - المحاسبة وإجراءات الحماية المادية الفعالة- أن معظم الإجراءات المبلغ عنها تتعلق بمواد خطيرة ذات صلة بأسلحة نووية وبيولوجية وكيميائية وما يشبهها وتستخدم لأغراض سلمية مسموح بها⁽⁴⁹⁾.

وقد أبلغت 14 دولة فقط عن أنها اتخذت مثل هذه الإجراءات المبلغ عنها بموجب هذا النص على أنها تخدم في أحوال كثيرة أغراضاً أخرى غير الأمن - منها مثلاً الصحة المهنية والحماية البيئية- لذلك لا يمكن التسليم جدلاً بأن مثل هذا التشريع يشمل جميع الالتزامات الواردة في الفقرتين 3 (أ) و(ب).

وتشير اللجنة أيضاً إلى أن بعض الدول قد ترى أنه لا حاجة إلى تشريع المحاسبة و الضمانات المادية لأنها لا تملك في الوقت الحاضر أي سلع أو تكنولوجيات ضمن أراضيها، وهنا تكرر اللجنة أن القرار 1540 يحدد بشكل قاطع "متطلبات مباشرة وملزمة" يراد بها أن تمتثل لها الدول كافة، ومن شأن غياب تنفيذ موحد أن يولد خطر احتمال أن تصبح أراضي بعض الدول الأعضاء "قنوات للانتشار".

وتطلب الفقرتين 3(ج) و3(د) من الدول الأعضاء تطوير ضوابط فعالة للحدود والمواظبة عليها، وتطلب أيضا تطوير ضوابط التصدير والشحنات المنقولة بسفن إلى أماكن أخرى والمواظبة عليها⁽⁵⁰⁾، وبالنسبة إلى ضوابط الحدود تشير اللجنة إلى أن 77 دولة أبلغت عن أن لديها إطارا قانونيا وطنيا من أجل الحد من تدفق سلع عبر حدودها، وأن هذه الضوابط تشمل أيضا مفردات تتعلق بأسلحة الدمار الشامل، إلا أن هناك بعض الحالات التي لا تملك فيها سلطة محددة بالنسبة لأسلحة الدمار الشامل ووسائل إيصالها من طرف الوكالات التنفيذية المخولة بذلك.

وتشير اللجنة من هنا إلى القلق المتزايد لأن عددا كبيرا من الدول ربما لا تملك القدرة التقنية أو المعدات لتطبيق سلسلة من الضوابط المطلوبة بموجب القرار 1540⁽⁵¹⁾.

ومن مجموع 129 دولة تقدمت بتقارير وطنية، 80 دولة فقط أعربت أن لديها ضوابط التصدير التي تشمل مفردات مرتبطة بأسلحة الدمار الشامل، بينما أبلغت 69 دولة على أن لديها عقوبات مقرونة بتشريع للحد من التصدير، وبالنسبة إلى ترخيص ما يصدر وما يستورد من سلع حساسة تحديدا بلغت 69 دولة أن لها نظاما كهذا، إلا أن دولا قليلة مشاركة أبلغت عن وجود عقوبات ضد انتهاك مثل هذه المتطلبات للترخيص أو عن تنفيذ هذه المتطلبات.

المطلب الثاني: ردود فعل مجلس الأمن على تقارير الدول الأعضاء

يمكن تلخيص ردود فعل مجلس الأمن على تقارير الدول الأعضاء في خلال فترتين، الأولى تمتد من صدور القرار عام 2004 إلى بداية عام 2011، والتي تتميز ببطء وتيرة العمل و مع أن مجلس الأمن وضع مواعيد قصيرة الأجل للتنفيذ (الفرع الأول)، والفترة الثانية الممتدة منذ عام 2011 والتي تتميز باقتناع مجلس الأمن أن القرار ومعه اللجنة 1540 يلزمها وقت طويل من أجل تنفيذ القرار على أحسن وجه وتمكين الدول من التفاعل مع متطلبات القرار لاسيما بعد ظهور مشاكل في التنفيذ وذلك لما يتطلبه القرار من إمكانات مادية ووقت للتنفيذ (فرع ثاني).

الفرع الأول: وضع مجلس الأمن مواعيد قصيرة الأجل لتنفيذ القرار 1540

تم على أساس تقرير لجنة 1540 اتخذ مجلس الأمن في 27 أبريل 2006 القرار 1673 الذي يشير المجلس فيه إلى أنه ليست دول الأمم المتحدة كلها من الدول التي تقدمت بتقاريرها الوطنية الأولى بشأن تنفيذ القرار 1540، ويشير أيضا أن التنفيذ الكامل لمتطلبات القرار بما فيها اعتماد قوانين وإجراءات وطنية "مهمة طويلة الأجل تستدعي جهودا متواصلة وطنية وإقليمية ودولية"، والقرار 1673 اتخذ أيضا بموجب الفصل السابع من الميثاق - أصبح هذا تقليديا- وفي هذا القرار يكرر مجلس الأمن حكمه بخصوص اتخاذ القرار 1540 (2004)⁽⁵²⁾.

وبخصوص متطلبات القرار يؤكد أهمية تنفيذ جميع الدول للقرار تنفيذا تاما، وهو يدعو كل الدول التي لم تقدم حتى الآن أي تقارير إلى القيام بذلك "دون إبطاء" بدلا من وضع أي موعد نهائي محدد، ومما يثير الاهتمام أن الفقرات التنفيذية المحتوية "لقرارات ملزمة قانونا" من جانب مجلس الأمن موجهة إلى لجنة 1540 لا إلى الدول الأعضاء الجارحة، ويقضي مجلس الأمن بتمديد تفويض لجنة 1540 سنتين أخريين (أي حتى 27 أبريل 2008)⁽⁵³⁾، ويقضي بأن تكشف اللجنة جهودها لتساعد في تنفيذ القرار 1540 تنفيذا كاملا.

وبحلول الأجل الذي حدده القرار 1673 (2006) وهو 27 أبريل 2008، لاحظت اللجنة بطء وتيرة التقارير بل أن هناك من الدول لم تقدم تقريرها الأول، وأمام هذا الوضع المتأزم أصدر مجلس الأمن قراره 1810 (2008) أكد فيه ما جاء في القرار 1540 والقرار 1673 مشجعا لمواصلة الحوار بين لجنة 1540 والدول الأعضاء في إطار تنظيم مناسبات على الصعيد الإقليمي ودون الإقليمي، وتيسير المعونة التقنية لتنفيذ القرار عن طريق وسائل أو خطط عمل، وتقديم الدروس في هذا الشأن.

غير أن أهم ما جاء في هذا القرار هو تمديد ولاية اللجنة لفترة ثلاث سنوات مع استمرار تقديم المساعدة من جانب الخبراء إلى 25 أبريل 2011⁽⁵⁴⁾، كما طلب من لجنة 1540 أن تنظر في استعراض شامل لحالة تنفيذ القرار 1540 (2004)، وأن تقدم تقريرا إلى مجلس

الأمن في أجل أقصاه 31 جانفي 2009، إضافة إلى تقديم برنامج عمل سنوي للمجلس كل شهر جانفي من كل سنة⁽⁵⁵⁾.

وحت القرار- فيما يتعلق بالجانب المالي- لجنة 1540 على تشجيع التبرعات المالية، والنظر في الخيارات المتعلقة بإنشاء آليات التمويل وجعلها أكثر فعالية، وتقدم تقريرا في ذلك في أجل أقصاه 31 ديسمبر 2008⁽⁵⁶⁾، وأقر القرار أخيرا على أن تقدم اللجنة إلى مجلس الأمن تقريرا في أجل أقصاه 24 افريل 2011 بشأن الامتثال للقرار 1540(2004) عن طريق تنفيذ متطلباته⁽⁵⁷⁾.

ولما كان واضحا نسبيا في نص المادة 25 من ميثاق الأمم المتحدة أن على الدول الأعضاء تنفيذ القرارات الصادرة عن مجلس الأمن، فقد يبدو من غير المألوف أن يجد مجلس الأمن نفسه في موقف المضطر إلى تكرار قرار سابق ملزم من الناحية القانونية، وفي الاحتمال الأغلب أن سجل تنفيذ القرار 1540 حتى الآن قد قاد بعض أعضاء مجلس الأمن على الأقل إلى إدراك أن اتخاذ القرار لم يكن الحل السريع الذي ربما توقعوه أصلا، ومن شأن الإدراك نفسه أن يفسر لماذا يعترف القرار 1673 صراحة بأن التنفيذ الكامل "مهمة طويلة الأجل" على الرغم من أنه كان متصورا في الأصل أن لجنة 1540 ستدوم سنتين فقط⁽⁵⁸⁾.

الفرع الثاني: تمديد مجلس الأمن عمل لجنة 1540 إلى عام 2021

أصدر مجلس الأمن قراره 1977(2011) الذي أكد فيه أن الدول لم تقدم جميعها إلى لجنة القرار 1540 تقاريرها الوطنية عن تنفيذ القرار 1540، وقرر تمديد ولاية لجنة القرار 1540 لمدة عشر سنوات حتى 25 أفريل 2021، على أن تجري اللجنة استعراضا شاملا لحالة تنفيذ القرار 1540 بعد مرور خمس سنوات على تجديده ولايتها، وأن تقدم إلى مجلس الأمن تقريرا عن استنتاجات الاستعراض، على أن يكون أول استعراض قبل ديسمبر 2016، وقرر المجلس مواصلة توفير مساعدة الخبراء للجنة القرار 1540، ولهذا الغرض طالب القرار من الأمين العام للأمم المتحدة أن ينشئ بالتشاور مع لجنة القرار 1540 فريقا من ثمانية خبراء على الأكثر (فريق

الخبراء) يتكون من أفراد لديهم التجارب والمعارف بما يكفي لتوفير الخبرة إلى اللجنة للاضطلاع بولايتها، على أن تتصرف بتوجيه من اللجنة و في إطارها⁽⁵⁹⁾، وطلب القرار من المنظمات الدولية و الإقليمية ودون الإقليمية ذات الصلة أن تقوم بتعيين جهات اتصال أو منسق لتنفيذ القرار 1540 وموافاة لجنة القرار 1540 بذلك، وقصد تمكين اللجنة من أداء مهامها على أحسن وجه أعاد مجلس الأمن بموجب قراره 2055(2012) زيادة عدد فريق الخبراء إلى تسعة أعضاء⁽⁶⁰⁾.

وتبعاً لذلك قامت تقريباً كل دولة عضو في الأمم المتحدة بالإبلاغ عن قدراتها، وعن الثغرات التي تعاني منها فيما يتعلق بالسيطرة على انتشار أسلحة الدمار الشامل، وكما ذكرت لجنة القرار 1540 في عام 2011 "فقد اعتمدت 140 دولة على الأقل تدابير قانونية ترمي إلى حظر انتشار الأسلحة النووية و الكيميائية و البيولوجية و ذلك مقارنة بعدد 65 دولة في عام 2006، وارتفع عدد الدول التي أبلغت عن وضع أطر قانونية وطنية تتعلق بتصنيع و إنتاج المواد النووية من 32 دولة في عام 2006 إلى أكثر من 120 دولة في عام 2011، كما زاد أيضاً بشكل كبير منذ عام 2008 عدد الدول التي يتوفر لديها أطر قانونية تحظر تصنيع الأسلحة البيولوجية أو اقتنائها أو تخزينها أو استحداثها أو تحويلها أو استعمالها"، ووضع عدد متزايد من الدول عقوبات تفرض على الجهات الفاعلة غير الدول التي تنخرط في أنشطة الانتشار أو التي تسعى للانخراط فيها⁽⁶¹⁾.

وتفيد من جهة أخرى معلومات بأن البلدان التي أيدت القرار 1540 بقوة لم يكن في نيتها قط أن تكون الأمم المتحدة المنفذ الوحيد للقرار⁽⁶²⁾، وهناك حاجة إلى مزيد من الجهد في البرامج الوطنية و الإقليمية المتجاوزة لحدودها من أجل تحسين وعي حظر الانتشار.

ويبقى أن يرى أيضاً ما إذا كان الاعتراف الصريح بأن التنفيذ الكامل للقرار 1540 مهمة طويلة الأجل سيؤدي بلجنة القرار 1540 - كما في حالة لجنة الأمم المتحدة ضد الإرهاب - إلى اتخاذ موقف توفيقى وتجنب الصدام بدلا من الاعتماد بشكل رئيسي على السمة الرسمية للالتزامات المدرجة في القرار.

وبهذا فإن القرار 1540(2004) كرس لنا رسمياً تحول نظام الحد من انتشار الأسلحة النووية من فيينا (الوكالة الدولية للطاقة الذرية) إلى نيويورك (مجلس الأمن)⁽⁶³⁾.

خاتمة

من خلال دراستنا هذه نخلص للقول أن مجلس الأمن بدأ منذ نهاية الحرب الباردة بتوسيع مفهوم التهديد السلم والأمن الدوليين ليشمل خطر انتشار أسلحة الدمار الشامل في قراره 1540(2004)، لكنه تجاهل دوره الحقيقي من خلال المادة 25 من الميثاق و التي بدورها تتطلب تطبيق المادة 43 والمتعلقة بتشكيل هيئة أركان الحرب لوضع خطط ومناهج لتنظيم ونزع السلاح، وبهذا يتضح أن مجلس الأمن ليس مستعداً حتى اليوم للقيام بهذه المهمة.

وفي المقابل قام بإصدار القرار 1540(2004) وهو قرار ذو طبيعة تشريعية – لا يختلف كثيراً عن القرار 1373(2001)- حيث أصبح مجلس الأمن مشرعاً دولياً وذلك واضح من خلال الالتزامات المفروضة على الدول –أي على برلماناتها حتى قبل أن تشكل- وهو ما يثير الكثير من التساؤلات والمحاوف حول إمكانية مواصلة مجلس لإصدار قرارات مماثلة مستقبلاً.

وبذلك يكون مجلس الأمن قد تحمل مسؤولياته كاملة في مواجهة هذه المخاطر، غير أن السؤال العميق: هل سيتمكن مجلس الأمن من مواصلة عمله على هذا النحو؟ وهل سيفرض عقوبات على الدول التي لم تقم بتقديم تقاريرها؟

وبالنظر إلى هذه التعقيدات من المبكر تأكيد ما إذا كان مجلس الأمن قد حقق الغرض من القرار، وفي الإمكان تقرير ذلك فقط إذا أجري مسح مباشر لأسباب الامتثال وعدم الامتثال، إضافة إلى أن قراراً بهذا الحجم من الالتزامات يتطلب وقتاً أطول لتقييمه والحكم عليه، وهو ما دفع مجلس الأمن على ما يبدو لتمديد ولاية لجنة القرار 1540 إلى 2021 وتدعيمه لها بكل الوسائل والخبرات الفنية الضرورية لإنجاح مهمتها.

أما بالنسبة لتقارير الدول الأعضاء فإن هناك تباين في ردود الأفعال- كما سبق و أشرنا- ومن الواجب التمييز بين دول بحكم نظامها السياسي وموقعها الجغرافي التي لا تثير شكوك

والتزاماتها في هذا الشأن واضحة لا مجال للتمعن أكثر في حثها على التزامها بالقرار 1540 ونخص بالذكر دولة الكويت مثلا و الدول التي تثير كثيرا من الشكوك مثل إيران وباكستان على سبيل المثال، وبالتالي نرى أنه على مجلس الأمن اتخاذ تدابير أكثر فعالية في مواجهة دول محددة تثار حولها شكوك ومساعدة الدول التي تعاني من ضعف في الإمكانيات المادية والتقنية في المستقبل سيكون أفضل.

الهوامش:

1 Michèle Poulain, « Les attentats du 11 septembre et leurs suites : quelques points de repères », A.F.D.I, 2002 , p: 40.

2 راجع في تعريف الإرهاب رجب عبد المنعم متولي، حرب الإرهاب الدولي والشرعية الدولية في ضوء أحكام الشريعة الإسلامية ومبادئ القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، 2005، ص ص: 103-118.

3 أنظر في تحليل هذا القرار: أحمد عبد الله على أبو العلا، المرجع السابق، ص ص: 312-318.

4 حول تدخل مجلس الأمن في أفغانستان تحت شعار محاربة الإرهاب راجع: مسعد عبد الرحمن زيدان قاسم، الإرهاب في ضوء القانون الدولي، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، 2007، ص ص: 233-240.

5 Robbie Sabel, La question des armes livrées aux groupes non étatiques : vers une réaffirmation des principes des traitées de Westphalie ?, Forum du Désarmement, UNIDIR,1/2004, p : 5.

6 Mustafa Kibaroglu, Faire face aux groupes armés non étatiques qui cherchent à se doter d'armes de destruction massive, Forum du Désarmement, UNIDIR,1/2008, p : 37..

7 Chris Smith, Les transferts d'armes vers les groupes armes non étatiques, Forum du Désarmement, UNIDIR,1/2008, p : 47.

8 أنظر: فلاديمير أ. أورولوف، الاتجار النووي غير المشروع و جدول الأعمال الجديد، مجلة الوكالة الدولية للطاقة الذرية، يونيو، 2004، ص: 54.

9 Annette Schaper, Terrorisme nucléaire : analyse des risques depuis le 11 septembre 2001, Forum du Désarmement, UNIDIR,2/2003, p : 8.

10 Li Bin et Liu Zhiwei, L'intérêt de la maitrise des armement pour lutter contre le terrorisme nucléaire, Forum du Désarmement, UNIDIR, 2/2003, p : 20.

11 Annette Schaper, , p :10.

12 ibid, p : 13.

13 Julian Thomas Hottinger, Encourager la participation des groupes armés non étatiques dans le désarmement, Forum du Désarmement, UNIDIR,1/2008 , pp :27-29.

- 14 تشمل الأنظمة المتعددة الأطراف للحد من التصدير أساسا: مجموعة أستراليا لعام 1985 ولجنة زينغر لعام 1971 ومبادرة أمن الانتشار لعام 2003 ومدونة الاتحاد الأوروبي بشأن صادرات الأسلحة لعام 1998، للتفصيل انظر: ايان انطوني وسيبيل بور، "مراقبة عمليات النقل الدولية المرتبطة بالأمن"، في كتاب (التسلح و نزع السلاح والأمن الدولي، لعام 2006)، معهد ستوكهولم لأبحاث السلام الدولي، تعريب ونشر مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2006، ص ص: 1152-1125.
- 15 كريستالستروم، "قرار مجلس الأمن الدولي رقم 1540: حظر الانتشار بواسطة تشريع دولي"، في كتاب (التسلح ونزع السلاح والأمن الدولي لعام 2007)، ص: 680.
- 16 Serge Sur, "La résolution 1540 du conseil de sécurité (28 avril 2004): entre la prolifération des armes de destruction massive le terrorisme et les acteurs non étatiques ", R.G.D.I.P, 2004/4, p: 858.
- 17 كريستالستروم، "قرار مجلس الأمن الدولي رقم 1540"، المرجع السابق، ص: 681.
- 18- Serge Sur, "La résolution 1540 du conseil de sécurité (28 avril 2004) "op.cit, p: 855.
- 19 قد يكون الدافع مالي مثل شبكة العالم الباكستاني عبد القدير خان، أو دافع سياسي كما هو الحال في المنظمات الإرهابية.
- 20 كريستالستروم، "قرار مجلس الأمن الدولي رقم 1540"، المرجع السابق، ص: 686.
- 21 راجع الفقرة الخامسة من دياجاجة القرار 1540 (2004).
- 22 كريستالستروم، "قرار مجلس الأمن الدولي رقم 1540"، المرجع السابق، ص: 686.
- 23 كريستالستروم، المرجع نفسه، ص: 687.
- 24 Serge Sur, "La résolution 1540 du conseil de sécurité (28 avril 2004) "op.cit, p: 855.
- 25 كانت هذه الفقرة محل انتقاد من بعض الدول بوصفها تعديا على مبدأ الفصل بين السلطات الدستوري المحلي للدول. وقيل بصددها أن المشرعين سيجدون أنفسهم خاضعين للالتزام دولي بإقرار قوانين تستجيب لطلبات القرار وهذا قبل أن يتمكنوا من ممارسة وظائفهم الدستورية المحلية في التوصل إلى اتفاقيات دولية في هذا الشأن.
- 26 Serge Sur, "La résolution 1540 du conseil de sécurité (28 avril 2004) "op.cit, p: 856.
- 27 راجع الفقرة الثالثة والسابعة من القرار 1540.
- 28 كريستالستروم، "قرار مجلس الأمن الدولي رقم 1540"، المرجع السابق، ص: 689.
- 29 راجع الفقرة التنفيذية العاشرة من القرار 1540.
- 30 كريستالستروم، "قرار مجلس الأمن الدولي رقم 1540"، المرجع السابق، ص: 689.
- 31 Allain Pellet et Vladimir Tzankov, " L'état victime d'un acte de terroriste peut-il recourir a la force armée ", in (Les nouvelles menace contre la paix et la sécurité internationales), Paris, Pédone, 2004, p: 98.
- 32 *ibid*, p: 102.

33 Pierre Marie Dupuy, " La communauté internationale et le terrorisme" in (Les nouvelles menace contre la paix et la sécurité internationales), pedone, paris, 2004, p: 35.

34 راجع المادتين: الأولى و الثانية من الميثاق بخصوص غايات ومبادئ الأمم المتحدة.

35 أنظر في تفصيل اختصاصات مجلس الأمن: مصطفى سلامة حسين، المنظمات الدولية، دار وائل، الاردن، 2004، ص ص: 98-111.

36 كريستالستروم، " قرار مجلس الأمن الدولي رقم 1540"، المرجع السابق، ص: 683.

37 أكد القرار 1540 ما أدلى به رئيس مجلس الأمن والذي أقر في اجتماعه على مستوى رؤساء الدول والحكومات في 31 جانفي 1992 معلنا أن انتشار أسلحة الدمار الشامل تهديد للسلم والأمن الدوليين، كما أكدها أيضا في 1998/06/6 كدة فعل على التجارب النووية للهند وباكستان.

38 عرفت الجمعية العامة مفهوم العدوان في قرارها 3314 المؤرخ في 1974/12/14، غير أن هناك من يشكك في هذا التعريف أو على الأقل ينقص من أهميته وتذكر على الخصوص الولايات المتحدة وإسرائيل، لأن هذا التعريف يتنافى مع نظرية الدفاع الوقائي التي تتمسك بها الدولتين.

39 من هؤلاء الفقهاء الفقيه M. Happold بمناسبة تعليقه على القرار 1373 (2001)، أنظر: كريستالستروم، " قرار مجلس الأمن الدولي رقم 1540"، المرجع السابق، ص: 684.

40 كريستالستروم، المرجع نفسه، ص: 689.

41 Nathalie Thomé, « Les pouvoirs du conseil de sécurité au regard de la pratique récente du chapitre VII de la charte des Nations Unies », presse universitaire d'Aix Marseille, France, 2005, p: 182.

42 Anne-Sophie Millet-Devalle, « Non- prolifération nucléaire : Le régime de non-prolifération, mouvement d'ensemble et mouvement partiel », R.G.D.I.P., 2007/2, p 446.

43 مصطفى سلامة حسين، ازدواجية المعاملة في القانون الدولي، الدار الجامعية الجديدة، مصر، 2007، ص: 214.

44 راجع الفقرة التنفيذية الرابعة من القرار 1540.

45 كريستالستروم، المرجع السابق، ص: 690.

46 عند المقارنة نجد أن 112 دولة امتثلت بحلول سنة 2001 لمطلب الإبلاغ الوارد في القرار 1373.

47 يمكن الاطلاع على مستوى التنفيذ لكل دولة على الموقع:

<http://www.Disarmament2un.org/comité1540/legaibd.html>

48 كريستالستروم، "قرار مجلس الأمن الدولي رقم 1540"، المرجع السابق، ص: 692.

49 ويتعلق الأمر بالمواد الانشطارية والتي تتمثل في اليورانيوم المنحصب الى درجة 20 ٪ في نظيره اليورانيوم-235 (u-235) وانفجار كيلوغرام واحد يساوي قنبلة هيروشيما أي ما يعادل 18 كيلو طن من المتفجر الكيميائي شديد الانفجار، لمزيد من المعلومات انظر: هارولد فايفيسون وآخرون، "المواد

- الانشطارية: تخزينها وإنتاجها وإزالتها على المستوى العالمي"، في (كتاب التسلح ونزع السلاح والأمن الدولي لعام 2007)، المرجع السابق، ص: 821-848.
- 50 فيما يتعلق بالضوابط التي تفرضها الدول لنقل الأسلحة والمشاكل المتعلقة بها راجع: إبان انطوني وسبيل باور " ضوابط نقل الأسلحة"، في كتاب، "(التسلح ونزع السلاح والأمن الدولي لعام 2006)، المرجع السابق، ص: 1125-1152.
- 51 كرتراستروم، "قرار مجلس الأمن الدولي 1540"، المرجع السابق، ص: 694 .
- 52 *Office for disarmament affairs, " Disarmament year book ", the United Nations , new York, 2007/2, vol 32, p : 35 .*
- 53 راجع الفقرة التنفيذية الرابعة من القرار 1673 (2006) ، المؤرخ في 27 أبريل 2006.
- 54 راجع الفقرة التنفيذية السادسة من القرار 1810 (2008) المؤرخ في 25 افريل 2008 .
- 55 الفقرة التنفيذية 8 و9 من نفس القرار.
- 56 الفقرة التنفيذية 13 من القرار 1540 .
- 57 الفقرة 14 من نفس القرار.
- 58 تجدر الإشارة إلى أن القرار 1540 لا يحدد إطارا زمنيا للتنفيذ الكامل.
- 59 الفقرة الثانية من القرار 1977(2011) المؤرخ في 20 أبريل 2011.
- 60 أنظر قرار مجلس الأمن 2055(2012) المؤرخ في 29 جوان 2012.
- 61 إدارة الأمن الدولي و عدم الانتشار، (قرار مجلس الأمن الدولي رقم 1540) وزارة الخارجية الأمريكية، مطبوعة خاصة بتنفيذ القرار 1540، ديسمبر 2012، ص: 6.
- 62 لأنه في هذه الحال سيكون مجلس الأمن هو المشرع والمنفذ والمراقب في نفس الوقت.
- 63 *Anne-Sophie Millet-Devalle, op.cit, p 446.*