عودة إلى الأساسيات

ضوابط الانتقال فى المنظور العالمى

فى كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٦ صوتت الغالبية العظمى من الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة لصالح الإقدام على عملية من شأنها أن تؤدى إلى تبنى معاهدة تجارة الأسلحة تكون ملزمة قانونا. جاءت هذه الخطوة لتتويج سنة كاملة من الإنجازات الهامة الأخرى، خاصة تبنى إعلان جنيف الخاص بالعنف المسلح والتنمية (إعلان جنيف)، وكذلك خيبة الأمل الكبرى التى تمثلت فى مؤتمر ٢٠٠٦ لمراجعة برنامج عمل الأمم المتحدة (مؤتمر المراجعة). وبالرغم من أن تركيزها تقلص فى أعقاب انتكاسة مؤتمر المراجعة، تتجه الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة حاليا نحو الاهتمام بالأساسيات .

إن قدرا هائلا من التجارة غير المشروعة فى الأسلحة الصغيرة يعتمد، فى حقيقة الأمر، على الرقابة أو – غياب الرقابة– على عمليات الانتقال القانونية. وتتضمن التحديات الرئيسية فى هذا المجال توضيح المسئوليات القائمة، وتقرير احتمالات وكيفية التصدى لمسألة التنازلات لجهات لا تمت للدولة بصلة، وتطوير وسائل فعالة لتطبيق معايير التنازل عن الترخيص.

ويستعرض الجزء الأول من هذا الفصل الأنشطة الحديثة على المستوى العالمى. ومن العوامل البارزة التى ساهمت فى فشل مؤتمر المراجعة فى التوصل إلى نتائج هامة، أن عملية الأمم المتحدة الخاصة بالأسلحة الصغيرة لم تتمكن من استيعاب نواحى القضية الواقعة خارج النموذج التقليدى للرقابة ونزع السلاح. قد التقطت دورة ٢٠٠٦ للجنة الأولى التابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة بعض الشظايا التى خلفها مؤتمر المراجعة، وتبنت عدة قرارات هامة نصت، ضمن أشياء أخرى، على مواصلة عملية البرنامج. وفى الوقت نفسه أيضا، أكدت دورة اللجنة لعام ٢٠٠٦ ودعمت الاتجاه الحديث بعيدا عن التبنى الجماعى للقرارات الخاصة بالأسلحة الصغيرة.

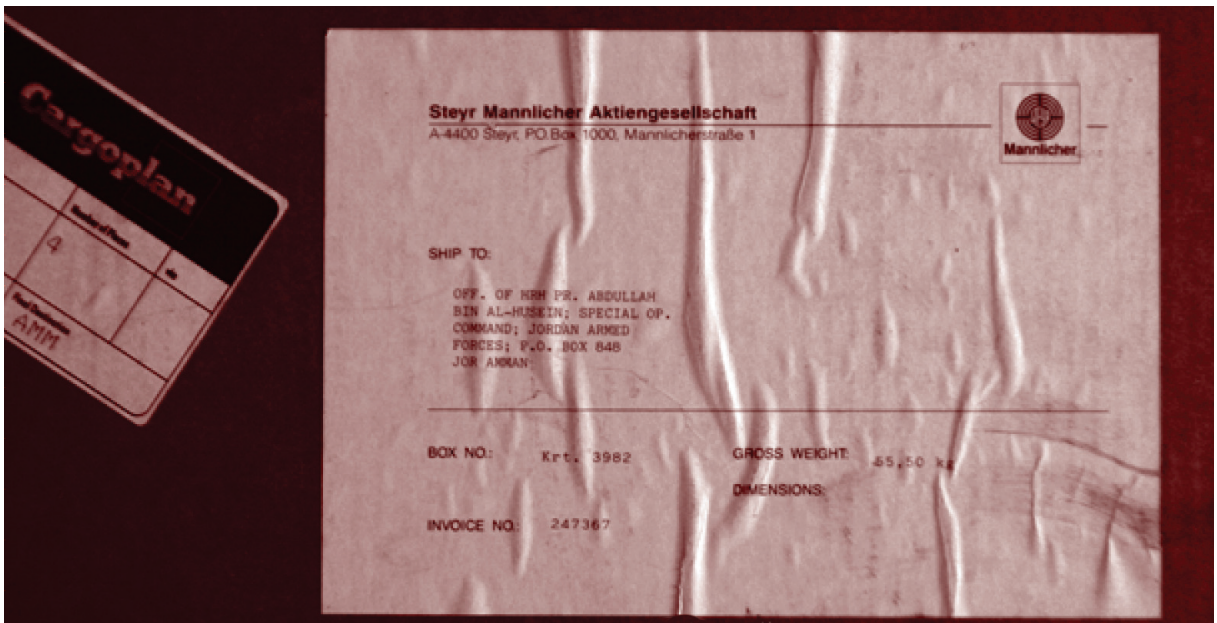
لقد صعد موضوع ضوابط انتقال الأسلحة إلى رأس جدول أعمال الأمم المتحدة.

ولقد أصبح للأمم المتحدة التى طالما مارست القيادة فى وضع المعايير على المستوى العالمى، منافس الآن. ففى حزيران/ يونيه ٢٠٠٦، تبنت ٤٢دولة و١٧ منظمة دولية ومنظمات غير حكومية من سائر أنحاء العالم *إعلان جنيف*. ويضع هذا الأمر بصمة معقدة، وأكثر ديناميكية على المدى البعيد، على النشاط العالمى للأسلحة الصغيرة، وإن كان ذلك على حساب المزيد من تجزئتها. ومع أن ذلك ليس بمشكلة فى حد ذاته، إلا أن تفتيت العملية العالمية يحمل فى طياته مخاطر معينة. وتتضمن هذه المخاطر تضارب الإجراءات، علاوة على احتمال إغفال الإطار العالمى، الذى يوفره *البرنامج* حتى الآن.

وفى الوقت الراهن ، بالرغم من فقدان التأييد الجماعى، فإن الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة تتحرك إلى الأمام على عديد من الجبهات، بما فى ذلك محور ضوابط الانتقال. وتعطى الحكومات حاليا الأولوية لهذه المسألة، التى قادها المجتمع المدنى فى مرحلة مبكرة. ويصف الجزء الثانى من هذا الفصل أحدث مبادرات الرقابة على الانتقال ويستكشف المسائل والتحديات الرئيسية بقدر من العمق.

المسئوليات القائمة. تشير الفقرة ٢–١١ من البرنامج إلى أن القرارات الوطنية بشأن ترخيص الصادرات ينبغى أن تكون «متسقة مع المسئوليات السارية للدولة وفقا للقوانين الدولية ذات الصلة» (الجمعية العامة للأمم المتحدة، ٢٠٠١ ب). غير أن ذلك يدعو إلى التساؤل: ما هى تلك «المسئوليات السارية»؟ ما هو القانون الدولى «وثيق الصلة»؟ ويحتاج الموظفون المسئولون عن قرارات ترخيص السلاح، جنبا إلى جنب مع المشرعين الوطنيين، إلى مزيد من التوجيهات المحددة حول ما توفره الفقرة ٢–١١. وينتهى الفصل إلى أن التعهدات القائمة للدول بشأن انتقال الأسلحة الصغيرة تتميز بطول المدى. تتضمن القواعد

رسم لأحد الأطفال مع نص باللغة العربية: «الجنجويد والجنود فى غرب السودان ومناطق أخرى». منظمة هيومان رايتس وواتش©



بطاقة شحن ملصقة على صندوق أسلحة نارية من منتج نمساوى وجدتها القوات الأمريكية ضمن مجموعة الأسلحة الخاصة التى يملكها عدى حسين، ابن صدام حسين، فى بغداد فى نيسان/ أبريل ٢٠٠٣.

القانونية الملزمة وذات الصلة، قيودا مباشرة على عمليات انتقال معينة، بالإضافة إلى قاعدة اعتبار الدولة «متواطئة» فى انتهاك القانون الدولى بشأن الأسلحة التى تنقلها على الرغم من المخاطر المعروفة (أو الكامنة) لسوء الاستعمال.

فاعلون غير حكوميين. إن مسألة تحريم انتقال الأسلحة الصغيرة والخفيفة إلى الفاعلين غير الحكوميين، وهى المسألة التى سادتها انقسامات عميقة وقت تبنى برنامج العمل فى تموز/ يوليه ٢٠٠١، لا تزال كما هى حتى الآن. من هم أولئك الفاعلون غير الحكوميين: هذا السؤال الذى يبدو بسيطا، مسئول عن قدر كبير من الاستقطاب الذى تتسم به قضية الفاعلين غير الحكوميين. وقد ساعدت سلسلة المناقشات التى نظمها مشروع «قضم الرصاصة» «Biting the Bullet» فى المملكة المتحدة، فى توضيح حقيقة أن الفاعلين غير الحكوميين أنفسهم غير مخولين باستيراد الأسلحة من خلال الدولة التى يوجدون فيها، وإن هذه القضية فى واقع الأمر تثير قلقا شديدا.

ومع ذلك، فإن بعض الحكومات ترى أن انتقال الأسلحة، فى حالات معينة، إلى فاعلين غير حكوميين مسألة لها ما يبررها. وتناولت المناقشات التى تصدرها مشروع «قضم الرصاصة» النظر فى عدة خيارات سياسية: (١) فرض حظر تام على التنازلات للفاعلين غير الحكوميين غير المخولين، و(٢) التسليم بعدم التنازل مع إطار دولى يسمح باستثناء «الحالات الملحة»، و(٣) التعامل مع اهتمامات الفاعلين غير الحكوميين الخاصة بعمليات الانتقال، وذلك بانتهاج مبادئ ونظم الترخيص العادية. ويعمد هذا الفصل، استنادا إلى حالات شهدتها رواندا وأفغانستان، إلى تركيز الانتباه على الصعوبة العملية للوفاء بالمعايير التى قد توفر، فيما عدا ذلك، الأرضية لاستثناءات «الحالات الملحة».

إن «المسئوليات الحالية للدول فى ظل القوانين الدولية ذات الصلة»، فى حقيقة الأمر، واسعة المدى.

تحديات التطبيق. أيا كانت محصلة المناقشات حول المعايير العالمية، فإن التحدى الحقيقى يتمثل جدلا فى التطبيق الفعال لهذه المبادئ. ويمكن للخطوط العامة المبينة للعوامل الواجب مراعاتها عند تقرير التفويض بتنازل معين، أن تساعد الدول على التأكد من أن تلك القرارات نظامية ودقيقة وموضوعية، ويقدم هذا الفصل خطوطا إرشادية جديدة صاغتها اللجنة الدولية للصليب الأحمر بهدف مساعدة الدول على تقويم الإذعان المحتمل للقواعد المنظمة لمسلك النزاع المسلح قبل أى انتقال للأسلحة.

يلاحظ هذا الفصل فى خاتمته بأن الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة عليها أن تفكر مليا لدى محاولتها الوصول إلى تفاهم، جماعيا، مع «مسئولياتها القائمة»، فى ظل القوانين الدولية ذات الصلة، كما يقضى برنامج العمل، ويتضمن ذلك المخاطرة بأن تخبو مرة أخرى عملية الأمم المتحدة للأسلحة الصغيرة التى تم إحياؤها أخيرا، إذا ثبتت سطحية التركيز الراهن على جوهر التزامات الرقابة على الانتقال.