# الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي تدخل حيز التنفيذ

بقلم:
**ديفيد ب. فيدلر**
**التاريخ:**
05 تموز/يوليو 2007

- في 7 تموز/يوليو 2007 تدخل الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي[1] حيز التنفيذ. إن 7 تموز/يوليو هو اليوم الثلاثين بعد استلام صك التصديق الثاني والعشرين (من بنغلاديش)، والذي تطلبته الاتفاقية لدخولها حيز التنفيذ (المادة 25.1). تصف هذه النظرة التحليلية هذه الاتفاقية ومكانتها ضمن الجهود العالمية الجارية لمنع أعمال الإرهاب النووي.

**معلومات أساسية بشأن الاتفاقية**

نشأت فكرة عقد معاهدة لقمع أعمال الإرهاب النووي في التسعينيات في أعقاب المخاوف المتزايدة بشأن تهديد الإرهابيين باستخدام المواد النووية أو الإشعاعية. تعود المخاوف بشأن حصول الإرهابيين على المواد النووية إلى فترات سابقة، كما يتضح من اعتماد اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية في عام 1980.[2] إذ أدى تصاعد المخاوف بعد الحرب الباردة من الإرهاب بشكل عام، وبشكلٍ أكثر تحديداً الإرهاب الذي يتضمن عوامل بيولوجية أو كيميائية أو نووية أو إشعاعية، إلى قيام الجمعية العامة للأمم المتحدة (الأمم المتحدة) في كانون الأول/ديسمبر 1996 بإنشاء لجنة مخصصة مفوضة " لوضع اتفاقية دولية لقمع التفجيرات الإرهابية بالقنابل، وبالتالي اتفاقية دولية لقمع أعمال الإرهاب النووي، لتكملة الصكوك الدولية القائمة ذات الصلة، وبعد ذلك لمعالجة وسائل مواصلة تطوير إطار قانوني شامل للاتفاقيات التي تتناول الإرهاب الدولي [.] "[3]

وقد أفرزت اللجنة المخصصة [4] منذ إنشائها ثلاث معاهدات اعتمدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة ودخلت حيز التنفيذ، وهي: الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل (المعتمدة عام 1997؛ ودخلت حيز التنفيذ في عام 2001)؛[5] الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب (المعتمدة في 1999؛ دخلت حيز النفاذ في 2002)؛[6] والاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي (التي سيشار إليها بـ **الاتفاقية**) (المعتمدة في 2005؛ دخلت حيز التنفيذ في 2007).[7] تمثل **الاتفاقية**، بالتالي، أول معاهدة لمكافحة الإرهاب تم تبنيها بعد 11 سبتمبر 2001. وعلى الرغم من أهمية العديد من الصكوك القانونية الدولية بشأن الإرهاب النووي، وضعت الجمعية العامة للأمم المتحدة واللجنة المخصصة **الاتفاقية** لأن "الأحكام القانونية المتعددة الأطراف الحالية لا تعالج هذه الهجمات بشكلٍ كافٍ [.]"[8]

**نظرة عامة على الاتفاقية**

تتبنى **الاتفاقية** النهج المتبع في العديد من المعاهدات السابقة لمكافحة الإرهاب. وهو يتطلب من الدول الأطراف جعل بعض الأفعال جرائم جنائية في القانون الوطني، وأن تنشئ ولاية قضائية على هذه الجرائم، وأن تحاكم أو تسلم الأشخاص الذين يُزعم أنهم ارتكبوا جرائم جنائية محددة، وأن تشارك في التعاون والمساعدة القانونية المتبادلة فيما يتعلق بأهداف **الاتفاقية**. وقد ساعد الاستخدام المتكرر لهذا النهج والإلمام به في المفاوضات على إحراز تقدم، ولكن توجد أسئلة حول مدى ملاءمة هذه الاستراتيجية لمكافحة الإرهاب النووي. تصف الفقرات التالية بمزيدٍ من التفصيل الأحكام الموضوعية للاتفاقية وتحدد بعض القضايا التي نشأت أثناء المفاوضات.

*الجرائم المنصوص عليها في الاتفاقية*

تحدد المادة 2 الأفعال التي تشكل جرائم بالمعنى المقصود في **الاتفاقية**. أي شخص يمتلك بشكل غير قانوني وعن عمد مادة مشعة أو يصنع أو يمتلك أي جهاز تفجير أو تشتيت نووي أو مشع (أو يحاول القيام بذلك) بقصد التسبب في (1) وفاة أو إصابة جسدية خطيرة، أو (2) إلحاق ضرر كبير بالممتلكات أو البيئة، يكون قد ارتكب جريمة بموجب الاتفاقية.[9]تُرتكب الجريمة أيضاً عندما يستخدم شخص بشكل غير قانوني وعن عمد أي مادة مشعة أو جهاز تشتيت أو يستخدم أو يلحق الضرر بمنشأة نووية (أو يحاول القيام بذلك)، بطريقة تطلق أو تخاطر بإطلاق مواد مشعة بقصد (1) ) التسبب في وفاة أو إصابة جسدية خطيرة، (2) إلحاق ضرر كبير بالممتلكات أو البيئة، أو (3) إجبار شخص طبيعي أو اعتباري، أو منظمة دولية، أو دولة على القيام بعمل ما أو الامتناع عنه. يرتكب الشخص أيضاً جريمة إذا شارك بالتواطؤ، أو نظم أو وجه الآخرين لارتكاب جريمة، أو ساهم بأي طريقة أخرى في ارتكاب جريمة من قبل مجموعة من الأشخاص يعملون لغرض مشترك.

*التزامات القانون الجنائي الوطني بموجب الاتفاقية*

تطلب الاتفاقية من الدول الأطراف أن تعتبر الجرائم المنصوص عليها في المادة 2 أفعالاً إجرامية بموجب القانون الوطني وأن تجعل تلك الجرائم يعاقب عليها بعقوبات مناسبة تأخذ في الاعتبار طبيعتها الخطيرة (المادة 5). يجب على الدولة الطرف أن تمارس الولاية القضائية على الجرائم الواردة في المادة 2 عندما تُرتكب الجريمة (1) ضمن أراضي دولة طرف، (2) على متن سفينة ترفع علم الدولة الطرف أو طائرة مسجلة بموجب قوانين الدولة الطرف، أو (3) من قبل أحد مواطني الدولة الطرف (المادة 9.1). يجوز لأي دولة طرف إقامة ولايتها القضائية على الجرائم عندما تُرتكب الجريمة (1) ضد أحد مواطني الدولة الطرف، (2) ضد مرفق حكومي تابع للدولة الطرف يقع في الخارج، أو (3) من قبل شخص عديم الجنسية محل إقامته/إقامتها المعتاد في أراضي الدولة الطرف (المادة 9.2).

يتعين على الدول الأطراف، بعد إجراء تحقيقٍ مناسب، مقاضاة أو تسليم أي شخص يُزعم أنه ارتكب جريمة محددة في المادة 2 (المادتان 10 و 11). يجب على الدول الأطراف أن تضمن عدم وجود مبرر لهذه الجرائم الجنائية بموجب القانون الوطني (المادة 6). يجب أن يجعل القانون الوطني الجرائم الواردة في الاتفاقية قابلة للتسليم (المادة 13) ويجب ألا يفسر هذه الجرائم على أنها جريمة سياسية لأغراض تسليم المجرمين أو المساعدة القانونية المتبادلة (المادة 15). يتعين على الدول الأطراف أن تقدم لبعضها البعض أكبر قدر من المساعدة فيما يتعلق بالتحقيقات أو الإجراءات الجنائية أو إجراءات التسليم المرفوعة ضد أولئك الذين يُزعم أنهم ارتكبوا الجرائم المحددة في المادة 2 (المادة 14).

لا ينشأ أي التزام بتسليم أو تقديم المساعدة القانونية المتبادلة إذا كان لدى الدولة الطرف متلقية الطلب أسباب جوهرية للاعتقاد بأن طلب التسليم أو المساعدة القانونية متبادلة قد تم تقديمه لأغراض مقاضاة أو معاقبة شخص بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو الأصل العرقي أو الرأي السياسي (المادة 16). تحتوي **الاتفاقية** أيضاً على أحكام تمنح الأشخاص الذين يُزعم ارتكابهم جرائم تتعلق بالإرهاب النووي حقوق محددة، بما في ذلك الحق في التواصل مع ممثل الدولة التي يكون الشخص من رعاياها وزيارته (المادة 10)[10]وجميع الحقوق الممنوحة من قبل الدولة التي يُحتفظ فيها بالشخص والحقوق المحمية بموجب أحكام القانون الدولي المعمول بها (المادة 12).

*استثناءات من تطبيق الاتفاقية*

لا تسري **الاتفاقية** على الجرائم المرتكبة داخل دولة طرف واحدة وعندما (1) يكون الجاني المزعوم والضحايا من رعايا تلك الدولة الطرف، (2) ويتم العثور على الجاني المزعوم في أراضي تلك الدولة الطرف، و (3) ) لا توجد دولة طرف أخرى لديها أساس بموجب الاتفاقية لممارسة الولاية القضائية (المادة 3).

وقد واجهت المفاوضات خلافات حول ما إذا كان ينبغي تطبيق الاتفاقية على إجراءات الدول التي تنطوي على مواد أو أسلحة نووية. ووفقاً لمنسق المفاوضات الجنوب أفريقي، "أعربت بعض الوفود عن قلقها من أن الاتفاقية تعفي الأنشطة العسكرية والأفراد من المحاكمة على جرائم مماثلة لتلك المنصوص عليها في المعاهدة. وكانت وفود أخرى تود أن ترى المعاهدة تحمي من أعمال الإرهاب التي ترتكبها جهات حكومية تشارك في استخدام أسلحة أو مواد نووية".[11]وتتعلق هذه الخلافات التفاوضية بشأن نطاق الاتفاقية بالخلافات الطويلة الأمد حول مشروعية التهديد بالأسلحة النووية أو استخدامها من قبل الدول.[12]

ولكي تُعتمد **الاتفاقية** بتوافق الآراء، فإنها لم تعالج القضايا المتعلقة بحيازة واستخدام الأسلحة والمواد النووية من قبل الدولة والجيش. وبالتالي، فإن **الاتفاقية** لا تسري على أنشطة القوات المسلحة أثناء النزاعات المسلحة التي يحكمها القانون الإنساني الدولي، ولا تسري على الأنشطة التي تقوم بها القوات العسكرية لدولة طرف في ممارسة واجباتها الرسمية، في الحدود التي تحكم فيها هذه الأنشطة قواعد أخرى من القانون الدولي (المادة 4.2). ولا تتناول **الاتفاقية** بأي شكلٍ من الأشكال مسألةَ مشروعية استخدام الأسلحة النووية أو التهديد باستخدامها من قبل الدول (المادة 4.3).

*التعامل مع المواد المشعة أو الأجهزة أو المنشآت النووية*

يُطلب من الدول الأطراف التي تصادر المواد أو الأجهزة المشعة أو المنشآت النووية أو تسيطر عليها بأي طريقة أخرى بعد ارتكاب جريمة أن تجعل المواد أو الجهاز أو المرفق غير ضار وأن تضمن جعل أي مادة نووية آمنة وفقاً لضمانات الوكالة الدولية للطاقة الذرية (المادة 18.1). تحتوي **الاتفاقية** أيضاً على قواعد لإعادة المواد المشعة أو الأجهزة أو المنشآت النووية إلى الدولة الطرف التي تنتمي إليها أو التي سُرقت منها (المادة 18).

تلتزم الدول الأطراف بمنع الجرائم المحددة في **الاتفاقية** من خلال بذل كل الجهود لاعتماد تدابير لضمان حماية المواد المشعة، مع مراعاة توصيات الوكالة الدولية للطاقة الذرية (المادة 8). وبالنظر إلى أهمية منع سرقة المواد المشعة أو تحويلها من قبل الإرهابيين، فإن نهج الاتفاقية العام والموجز للغاية فيما يخص التزامات المنع لا ينهض بجدول أعمال المنع من حيث القانون الدولي.

**سياق و آفاق تنفيذ الاتفاقية**

تصبح الاتفاقية، عند دخولها حيز النفاذ، جزءاً من مجموعة متزايدة من الصكوك والمبادرات التي تهدف إلى منع أعمال الإرهاب النووي والتصدي لها. ومنذ الهجمات الإرهابية في 11 أيلول/سبتمبر 2001، بذلت الدول سلسلة من الجهود للتصدي لخطر الإرهاب النووي، بما في ذلك:

- وضع خطة أنشطة الوكالة الدولية للطاقة الذرية للحماية من الإرهاب النووي (2002):[13]
- قيام مجموعة الثمانية بإنشاء الشراكة العالمية لمكافحة انتشار أسلحة الدمار الشامل (2003):[14]
- إطلاق المبادرة الأمنية لمكافحة الانتشار بقيادة الولايات المتحدة لاعتراض الشحنات المتعلقة بأسلحة الدمار الشامل ووقف التمويل المرتبط بالانتشار (2003):[15]
- اعتماد قرار مجلس الأمن رقم 1540 الذي يطالب أعضاء الأمم المتحدة بسن تدابير قانونية وطنية لمنع انتشار أسلحة الدمار الشامل إلى جهات فاعلة غير حكومية (2004):[16]
- تعديل اتفاقية عام 1980 للحماية المادية للمواد النووية الذي أنشأ، من بين أمورٍ أخرى، واجبات موسعة لتأمين المواد النووية في المخازن وأثناء العبور وتجريم التخريب ضد المنشآت النووية المدنية (2005):[17]
- إنشاء اللجنة الاستشارية للوكالة الدولية للطاقة الذرية المعنية بالضمانات والتحقق لاستكشاف استراتيجيات لتحسين ضمانات رصد وإنفاذ معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية (2005):[18]
- إطلاق مبادرة براتيسلافا للتعاون الأمني النووي بين الولايات المتحدة وروسيا لتوسيع الجهود الثنائية لتحسين الأمن النووي (2005):[19]و
- إطلاق المبادرة العالمية لمكافحة الإرهاب النووي بقيادة الولايات المتحدة وروسيا (2006).[20]

وعلى الرغم من المخاوف السائدة بشأن الانتشار النووي من قبل الدول، والتي أثارتها تصرفات كوريا الشمالية وإيران، والتي هيمنت على عناوين الأخبار في السنوات الأخيرة، فإن الأنشطة الدولية المستمرة لمنع الإرهاب النووي، والتي تشمل الآن **الاتفاقية** الملزمة قانوناً، تُظهر أن العديد من الدول لا تزال تشعر بالقلق إزاء هذا التهديد وأنها مستعدة لإدماج الصكوك القانونية الدولية في جهود مكافحة الإرهاب النووي. وستزداد مساهمة الاتفاقية في هذه الجهود مع ازدياد عدد الدول الأطراف[21]، كما أن تنفيذ الدول الأطراف للاتفاقية يعزز الأنشطة الأخرى الوطنية والثنائية والمتعددة الأطراف المصممة لمكافحة أعمال الإرهاب النووي.

تتضافر هذه الأنشطة الثنائية والمتعددة الأطراف لإنتاج "شبكة من الوقاية" فيما يتعلق بتهديد الإرهاب النووي. ومع ذلك، فإن المبادرات والأدوات التي تشكل هذه الشبكة لا تقضي على المخاوف من أن نظام مكافحة الإرهاب النووي لا يزال لا يحتوي على معايير محددة ومفصلة للحماية المادية للمواد المشعة والمرافق النووية من الإرهابيين أو آليات لتحسين جهود الحماية المادية داخل الدول. ولا تشكل **الاتفاقية تقدماً** على صعيد أيٍ من هذه المهام بشكلٍ مباشر.

توجد نُهج مختلفة لتحسين الحماية المادية للمواد والمرافق النووية. وتسعى المبادرة العالمية لمكافحة الإرهاب النووي إلى استخدام تحالف من الدول الشريكة الراغبة في "[i] تحسين المحاسبة والرقابة والحماية المادية للمواد النووية والمواد المشعة، فضلاً عن أمن المنشآت النووية".[22] ويظهر نهجٌ مختلف في رؤية أحد الخبراء بأنه "ينبغي لمجلس الأمن، بدعمٍ من لجنة القرار 1540، المضي قدماً لوضع معايير فعالة للحماية المادية للمنشآت النووية في جميع أنحاء العالم. وينبغي أن ينظر في إسناد المهمة إلى الوكالة الدولية للطاقة الذرية لإجراء سلسلة من عمليات التفتيش لمعرفة ما إذا كان يتم الوفاء بهذه المعايير".[23]

وفي كافة الأحوال، فإن معالجة الثغرة الملحوظة من خلال معايير محددة ومفصلة وخاضعة للمراقبة، من أجل الحماية المادية للمواد والمرافق النووية، ستتطور من خلال مجموعة من الجهود داخل شبكة الوقاية ولن تحدث من خلال اعتماد معاهدة شاملة وملزمة .

**عن المؤلف**

ديفيد ب. فيدلر، عضو في الجمعية الأمريكية للقانون الدولي ASIL، هو أستاذ القانون في كلية الحقوق بجامعة إنديانا - بلومنجتون، ومدير مركز جامعة إنديانا للأمن الأمريكي والعالمي، ومحرر لسلسلة Insights.

**الحواشي**

[1]الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 59/290، 13 نيسان/أبريل 2005 [يشار إليها فيما يلي بالاتفاقية].

[2]*اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية، 3 آذار/مارس 1980، 1987 UNTS 125، دخلت حيز التنفيذ في 8 شباط/فبراير 1987.*

[3]*قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 51/210، 17 ديسمبر/كانون الأول 1996، ص. 5.*

[4]*للحصول على معلومات عن عمل اللجنة المخصصة، انظر تدابير القضاء على الإرهاب الدولي - اللجنة المخصصة المنشأة بموجب قرار الجمعية العامة 51/210، 17 كانون الأول/ديسمبر 1996، عبر الرابط: http://www.un.org/law/terrorism/index.html.*

[5]*الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 52/164، 15 كانون الأول/ديسمبر 1997، دخلت حيز التنفيذ في 23 أيار/مايو 2001.*

[6]*الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 54/109، 9 ديسمبر 1999، دخلت حيز التنفيذ في 10 نيسان/أبريل 2002.*

[7]*اللجنة المخصصة مكلفة أيضاً بوضع معاهدة شاملة بشأن الإرهاب.*

[8]*الاتفاقية، الحاشية 1 أعلاه، الديباجة.*

[9]*تحدد المادة 1 من الاتفاقية مختلف المصطلحات والمفاهيم المستخدمة في المعاهدة.*

[10]*يشير هذا الالتزام إلى الواجبات المنصوص عليها في اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية.*

[11]*أبلجارث، الأمم المتحدة تعتمد اتفاقية قمع الإرهاب النووي؛ **استغرقت المعاهدة سبع سنوات في طور التكوين**، الحد من الأسلحة اليوم (أيار/مايو 2005)، عبر الرابط http://www.armscontrol.org/act/2005_05/NuclearTerrorismConvention.asp .*

[12]*تم عرض هذه الخلافات على الملأ في "شرعية التهديد بالأسلحة النووية أو استخدامها"، رأي استشاري، تقارير محكمة العدل الدولية 1996، في 226.*

[13]*انظر الوكالة الدولية للطاقة الذرية، الأمن النووي، عبر الرابط http://www-ns.iaea.org/security/default.htm.*

[14]*البيت الأبيض، صحيفة وقائع: قمة مجموعة الثماني - منع انتشار أسلحة الدمار الشامل، ٢٧ حزيران/يونيو ٢٠٠٢، عبر الرابط http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020627-7.html.*

[15]*وزارة الخارجية الأمريكية، المبادرة الأمنية لمكافحة الانتشار، عبر الرابط http://www.state.gov/t/np/c10390.htm.*

[16]*قرار مجلس الأمن رقم 1540 (2004)، 28 نيسان/أبريل 2004.*

[17] حول هذا التعديل، انظر الوكالة الدولية للطاقة الذرية، الأمن النووي - تدابير الحماية من الإرهاب النووي: تعديل اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية - تقرير المدير العام، GOV/INF/2005/10-GC(49)/INF/6، 6 أيلول/سبتمبر 2005. لم يدخل التعديل حيز التنفيذ بعد.

[18] الوكالة الدولية للطاقة الذرية، بيان الضمانات لعام 2005، معلومات أساسية عن بيان الضمانات والملخص التنفيذي لتقرير تنفيذ الضمانات لعام 2005، عبر الرابط http://www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/es2005.html.

[19] البيت الأبيض، صحيفة الحقائق المشتركة بين الولايات المتحدة وروسيا: مبادرات براتيسلافا، 24 شباط/فبراير 2005، عبر الرابط http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/02/20050224-7.html.

[20] البيت الأبيض، صحيفة وقائع: المبادرة العالمية لمكافحة الإرهاب النووي، 15 يوليو 2006، عبر الرابط http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/07/20060715-3.html.

[21] اعتباراً من 29 حزيران/يونيو 2007، بلغ عدد الدول الأطراف في الاتفاقية 23 دولة و 115 دولة موقعة. الدول الأطراف هي النمسا، بنغلاديش، بيلاروس، جزر القمر، كرواتيا، جمهورية التشيك، الدنمارك، السلفادور، المجر، الهند، كينيا، لاتفيا، لبنان، المكسيك، منغوليا، بنما، رومانيا، الاتحاد الروسي، صربيا، سلوفاكيا، جنوب أفريقيا، إسبانيا و جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقاً. الأمم المتحدة، حالة المعاهدات متعددة الأطراف المودعة لدى الأمين العام: الاتفاقية الدولية لقمع أعمال الإرهاب النووي، عبر الرابط http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/partI/chapterXVIII/treaty19.asp

[22] البيت الأبيض، الحاشية 20 أعلاه.

[23] جورج بون، إنفاذ المعايير الدولية: حماية المواد النووية من الإرهابيين بعد 11 سبتمبر، الحد من الأسلحة اليوم (يناير/فبراير 2007)، عبر الرابط http://www.armscontrol.org/act/2007_01-02/Bunn.asp.