نُظِّمت ورشة عمل إقليمية للخبراء في الشرق الأوسط في إطار «مشروع تعزيز تطبيق وإنفاذ حظر الأسلحة على كوريا الشمالية SAENK التابع لمسح الأسلحة الصغيرة.» وذلك في مدينة عمان، الأردن، في الفترة من 6 إلى 7 تشرين الثاني/نوفمبر 2019.

التقرير

1- المعلومات الأساسية

يهدف مشروع «ساينك» إلى تعزيز تطبيق وإنفاذ عقوبات الأمم المتحدة المفروضة على جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية (كوريا الشمالية). ويتمثل أحد العناصر الرئيسية للمشروع في تحديد الممارسات الفُضلى والدروس المستفادة وتبادُلها فيما يتعلق بتطبيق وإنفاذ عقوبات الأمم المتحدة على الصعيدين الإقليمي والوطني. وتحقيقاً لهذه الغاية، نظّم مشروع «ساينك» ورشة عمل إقليمية للخبراء في الشرق الأوسط بهدف:

(1) زيادة الوعي بحظر الأسلحة الذي تفرضه الأمم المتحدة، ووظائفه، والأساليب المستخدمة للتهرب منها، والتدابير المضادة المحتملة.
(2) تسهيل تبادل المعلومات حول الممارسات الجيدة والدروس المستفادة بشأن تطبيق وإنفاذ عقوبات الأمم المتحدة حظر الأسلحة.
(3) تحديد التدابير الفعالة لمنع محاولات التحايل على قرارات حظر توريد الأسلحة التي تفرضها الأمم المتحدة والكشف عنها والتصدي لها.

يقدم هذا التقرير ملخصاً موجزاً لورشة العمل التي عُقدت في عمان، الأردن، في الفترة من 6 إلى 7 تشرين الثاني/نوفمبر 2019.

[2] الشراكة والمساهَمة

تعاونَ برنامج مسح الأسلحة الصغيرة (The Small Arms Survey) مع المعهد العربي للدراسات الأمنية في تنظيم ورشة العمل. وقد شارك في الاجتماع أكثر من 30 ممثلاً وطنياً لوزارات الخارجية والداخلية وسلطات الجمارك والمؤسسات غير الحكومية من 13 دولة من الشرق الأوسط.*

[3] مخطط ورشة العمل وإجراءاتها

تألّفت ورشة العمل من عروضٍ قدمها فريق مسح الأسلحة الصغيرة والخبراء الآخرين، وتبادلٍ للخبرات الوطنية والممارسات الجيدة. كما اشتملت على تدريبين في مجال بناء القدرات (تدريبٌ أكثر عمومية بخصوص تبادل الخبرات الوطنية في تنفيذ قرارات حظر توريد الأسلحة التي تفرضها الأمم المتحدة؛ وآخر أكثر تحديداً يهدف إلى بناء الوعي بالمخاطر والقدرة على تقييمها، من أجل تحسين منع وكشف الشحنات غير المشروعة والاتّجار بالأسلحة وغيرها من المواد المحظورة من كوريا الشمالية)، وعلى الآراء المستقاة من البلدان المشاركة بشأن ورشة العمل. وشملت العروض التقديمية:

- لمحة عامة عن عقوبات الأمم المتحدة، والتحديات المتعلقة بتفسير وتنفيذ حظر توريد الأسلحة، والمتطلبات الأساسية للتطبيق والإنفاذ الفعَّالين لحظر توريد الأسلحة.
- عرض عام حول إستراتيجية مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة إزاء المسألة النووية لكوريا الشمالية.
- عرض تقديمي حول استخدام كوريا الشمالية لأساليب المراوغة، مع التركيز على استخدام كيانات الواجهة، بما في ذلك دراسة أنواع المخاطر على امتداد سلسلة النقل وتقديم المشورة بشأن الإستراتيجيات المضادة المحتملة.
- عروض حول الآليات الوطنية لتطبيق وإنفاذ قرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، فضلاً عن أنظمة مراقبة استيراد وتصدير الأسلحة. وتجدر الإشارة بوجه خاص إلى العرض الذي قدمته دولة الإمارات العربية المتحدة، والذي أظهر، من بين أمور أخرى، كيف يقوم المكتب

* مثّلَ المندوبون والخبراء المتخصصون الحاضرون المناطق دون الإقليمية التالية في الشرق الأوسط: المغرب وشمال شرق أفريقيا (الجزائر وليبيا والمغرب والسودان)؛ المشرق (مصر والأردن ولبنان)؛ وشبه الجزيرة العربية والعراق: الكويت وعمان وقطر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة والعراق).

التنفيذي للجنة السلع والمواد الخاضعة لرقابة الاستيراد والتصدير بتنسيق جميع طلبات فريق خبراء الأمم المتحدة مع الكيانات الحكومية، وكيف يأخذ زمام المبادرة في احتجاز الشحنة المحظورة ومصادرتها.
وتم عرض مسودات عمل من دليل «الدراية الفنيّة» الخاص بمشروع «سايفك» بشأن تطبيق وإنفاذ حظر توريد الأسلحة الذي تفرضه الأمم المتحدة على كوريا الشمالية، وهي المادة التي جرى إعدادها في إطار مشروع «سايفك»، وقد وُزِّعت مسودات العمل هذه في ورشة العمل. وأثرى ممثلو الدول المشاركة الحوارات من خلال تبادل وجهات نظرهم حول محاولات كوريا الشمالية لانتهاك عقوبات الأمم المتحدة، مؤكدين أن هناك مزيداً من التعقيدات تكمن في التداخل بين عمليات نقل الأسلحة والتجارة والأنشطة غير المشروعة الأخرى، التي يجب مراعاتها، بما في ذلك أساليب غسل الأموال.

وقد تبادل المشاركون في الاجتماع وجهات النظر الوطنية حول:

- التشريعات الوطنية لتنفيذ تدابير حظر الأسلحة بنطاقها الواسع بموجب ما تقتضيه قرارات مجلس الأمن.
- الجهات الحكومية الممثَّلة في أنشطة تطبيق وإنفاذ حظر توريد الأسلحة في البلدان المعنية.
- إجراءات منح التراخيص وإصدار الشهادات للمستخدمين النهائيين لواردات الأسلحة والعبور وإعادة الشحن.
- التدابير المعمول بها لمنع انتهاك حظر توريد الأسلحة والكشف عنه والتصدي له.

أبرزَ بعض الخبراء الوطنيون أهمية ثلاث قضايا رئيسية:
(1) الحاجة إلى اعتماد تعليمات موحدة للقطاعين العام والخاص لشرح جميع التزامات التنفيذ.
(2) أهمية إنشاء آليات واضحة لإصدار شهادات المستخدم النهائي، بما في ذلك على المستوى ما دون الحكومي للدول.
(3) أهمية اعتماد طريقة مشتركة بين المؤسسات للعمل عند تفعيل قرارات مجلس الأمن على المستوى الوطني.

أسفرت جلسات ورشة العمل عن مناقشة تفاعلية للغاية أتاحت التفكير في الاعتبارات المتصلة بأوجه الترابط مع صكَّين دوليين، وهما:

- بروتوكول مكافحة صنع الأسلحة النارية وأجزائها ومكوناتها والذخيرة والاتجار بها بصورة غير مشروعة (بروتوكول الأسلحة النارية) فيما يتعلق بآليات العلاقة بين الإرهاب وحيازة الأسلحة واستخدامها. وفي هذا الصدد، تم التأكيد على الحاجة الملحة لإدراج عِبارة بشأن الأسلحة في قرارات مجلس الأمن المعنية بالإرهاب.
- معاهدة تجارة الأسلحة، التي تحظر الإذن بنقل الأسلحة التقليدية المشمولة بالمعاهدة، "إذا كان من شأن هذا النقل أن ينتهك الالتزامات الواقعة على عاتق الدولة الطرف بموجب تدابير اتخذها مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة وهو يتصرف بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، ولاسيما تدابير حظر توريد الأسلحة" (المادة 6).

يظل تطبيق حظر توريد الأسلحة الذي فرضته الأمم المتحدة وإنفاذه يمثل أولوية على المستوى الإقليمي. ونظراً لأن بعض الدول المشاركة هي أيضاً دول أعضاء في الاتحاد الأفريقي، فقد أتاح الاجتماع فرصة مهمة لربط جدول أعمال مشروع «سايفك» بالمناقشات حول خارطة الطريق الرئيسية للاتحاد الأفريقي بشأن الخطوات العملية لإسكات البنادق في أفريقيا بحلول 2020. وتصوِّر خارطة الطريق هذه تعزيز التعاون مع مجلس الأمن الدولي ولجان العقوبات التابعة له لضمان المراقبة الفعالة لقرارات حظر توريد الأسلحة باعتبارها إحدى الأساليب الرئيسية لتعبئة جهود العمل من أجل الحد من الانتشار غير المشروع للأسلحة وتداولها داخل القارة. وبالمِثل، يتم دعم ومناقشة التنفيذ الكامل لعقوبات الأمم المتحدة في إطار مشاورات أوسع نطاقاً تجريها جامعة الدول العربية، فيما يتعلق بالهيكل القانوني للبلدان والأولويات الوطنية.

لغرض عنصر بناء القدرات في ورشة العمل، تم إنشاء نشاطَين، حيث طُلِب من ممثلي مختلف التوجهات والسياسات الراهنة من عموم منطقة الشرق الأوسط الاجتماع في مجموعات وتبادل وجهات النظر حول التحديات التي رأوها فيما يتعلق بحظر توريد الأسلحة. وقد تطلَّب النشاط الأول من المجموعات مناقشة العمليات الوطنية للتعامل مع عقوبات الأمم المتحدة.

أما النشاط الثاني لبناء القدرات (الذي استند إلى دراسة الحالة الافتراضية التي تركز على عمليات الشراء) فقد أتاح للمشاركين التفكير في:

- المعلومات اللازمة من أجل ترخيص عمليات النقل.
- متطلبات الإبلاغ والتنسيق والتشاور مع السلطات الحكومية الأخرى على المستوى الوطني.
- التزامات الإبلاغ والإخطار تجاه هيئات مجلس الأمن المعنية بتنفيذ العقوبات، وتبادل المعلومات مع الدول المجاورة والهيئات الإقليمية.

وافق المشاركون عموماً على الجوانب الرئيسية التالية لآلية تنفيذ فعالة للامتثال لقرارات حظر توريد الأسلحة التي تفرضها الأمم المتحدة:
(1) الإطار القانوني العام: الحاجة إلى تفعيل قرارات مجلس الأمن التي تفرض عقوبات على كوريا الشمالية من خلال إجراءات تنظيمية أو إدارية، على سبيل المثال من خلال تطوير إجراءات تسجيل سماسرة السلاح ومنحهم التراخيص ومراقبتهم والملاحقة الجنائية لمن ينتهكون حظر توريد الأسلحة.
(2) نشرُ المعلومات: الحاجة إلى مشاركة المعلومات بين الإدارات الحكومية والحكومات لتحديد الشحنات والعناصر والطرق والسماسرة المشتبهين.
(3) مراقبة الامتثال: الحاجة إلى اعتماد إجراءات للترخيص وإصدار الشهادات للمستخدمين النهائيين.

شدد العديد من المشاركين على أن تقديم التقارير جانب رئيسي في تنفيذ العقوبات. وفي الوقت الحالي تُعتَبر التقارير المقدمة من الدول الأعضاء هي المؤشر الوحيد القابل للقياس لالتزامها بالقرارات. وفي هذا الصدد، بينما يُعدُّ الإبلاغ على الصعيد الوطني مجالاً تواجه فيه الدول الأعضاء في الأمم

المتحدة صعوبات، فقد قدمت 11 من 12 دولة من الدول المشارِكة تقريراً واحداً على الأقل من تقارير التنفيذ الوطنية الواجبُ تقديمها بمقتضى نظام العقوبات الحالي على كوريا الشمالية، كما قدمت أكثر من نصفها تقارير حول واحد على الأقل من ثلاثة قرارات موضوعية بشأن كوريا الشمالية التي اعتمدها مجلس الأمن الدولي في عام 2017.

وأشارَ ممثلو الحكومات إلى أنه كان لديهم الالتزام والانخراط المشتَرَكَين في تنفيذ قرارات مجلس الأمن. وعلى الرغم من عدم ظهور أي جدال كبير فيما يتعلق بهذه الالتزامات في أثناء المناقشات، إلا أن منطقة الشرق الأوسط تتميز بأنها منطقة متعددة السرعات من حيث آليات تنفيذ عقوبات الأمم المتحدة:

- لدى بعض دول الخليج والمشرق أنظمة متطورة ومتقدمة للغاية تستلزم إنشاء العديد من اللجان المتخصصة.
- هناك بلدان أخرى في شبه الجزيرة العربية والمنطقة دون الإقليمية في العراق لديها آليات أقل صرامة على الرغم من إدراكها لالتزاماتها الدولية: إذ لا توجد آلية تنفيذ العقوبات على مستوى الحكومة بأكملها، لكن ضباط الاتصال يضمنون التنسيق بين الفروع الحكومية المسؤولة عن تنفيذ عقوبات الأمم المتحدة.
- تواجه بعض بلدان المشرق، وكذلك المغرب الكبير وشمال شرق أفريقيا، حيث تتسم السلطة المركزية بالضعف، وحيث توجد ميليشيات من النزاعات الماضية أو المستجدة؛ فجوات عميقة من حيث التشريعات، بما في ذلك التشريعات المتعلقة بشراء الأسلحة النارية. ومن المحتمل أن يتعارض ذلك مع قدرة الدولة على التحقيق في وصول البضائع والأسلحة غير المشروعة ووضع أنظمة فعالة لمراقبة الجمارك والحدود.

بالإضافة إلى المتطلبات القانونية الخاصة بالامتثال للعقوبات، التي يمكن أن تتخذها الدول في صياغة خطواتها الوطنية استجابة للعقوبات، أدلى المشاركون في ورشة العمل بتعليقاتهم على المطالب الخاصة المفروضة على الدول الأعضاء في الأمم المتحدة فيما يتعلق بالامتثال للعقوبات. كما أثارت ورشة العمل الانتقاد الشائع لأنظمة العقوبات التي يصوغها مجلس الأمن، ولا سيما من جانب الدول الخمس الدائمة العضوية في المجلس. وكان هناك أيضاً اتفاق عام بين الممثلين الوطنيين على أنه على الرغم من الإقرار بالحاجة إلى الامتثال لشروط حظر توريد الأسلحة التي تفرضها الأمم المتحدة، إلاَّ أنه يجب ألا يُنظر إلى العقوبات على أنها "غاية في حد ذاتها" وأن الخيارات التي يتعين على الدول أن تتخذها تنطوي أيضاً على أبعاد أخرى لاعتبارات المصلحة الوطنية.

من وجهة نظر القانون الدولي، برزت النقاط التالية باعتبارها مثيرة للجدل أو التي لم تحظ بالاهتمام الكافي بعد:

- تنفيذ قرارات حظر توريد الأسلحة التي تفرضها الأمم المتحدة، من جانب الدول الأعضاء التي تخضع للعقوبات، ولا سيما عندما تكون العقوبات قابلة للتطبيق فقط في منطقة جغرافية معينة من ذلك البلد أو على الأفراد المدرجين داخل تلك الدولة.
- تنفيذ الدول الأعضاء في الأمم المتحدة لحظر توريد الأسلحة عندما ترى -هذه الدول- أن عقوبات الأمم المتحدة تؤثر على التزامات مجلس الأمن الأخرى، على سبيل المثال حماية المدنيين (خاصة عندما تكون قرارات مجلس الأمن المتضاربة قيد التطبيق) أو مصلحتها الوطنية.
- تطبيق النموذجين الأساسيين للقانون الوطني لتنفيذ قرارات حظر توريد الأسلحة (قانون الأمم المتحدة الخاص من جهة وقانون تصدير الأسلحة الوطني من جهة أخرى) في الأوضاع الوطنية حيث يكون هناك صراع مستمر بين الفصائل المتناحرة الساعية للسيطرة على الأرض.
- الحد الفاصل بين انتهاك حظر توريد الأسلحة الذي تفرضه الأمم المتحدة وعدم الامتثال له وما إذا كان يمكن استخدام احتمال انحراف المسار كمؤشر أم لا.
- وفيما يتعلق بقرارات مجلس الأمن التي تُلزم الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بالقيام بعمليات تفتيش إلزامية على الشحنات المتجهة إلى كوريا الشمالية أو القادمة منها، وإمكانية قيام الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بالحد من الشحن عن طريق المياه الدولية، وكيفية ارتباط ذلك بالفقه القانوني المستجد لقانون البحار.
- التفسير الضيق لقرارات مجلس الأمن، التي ليست ضمن المعاهدات الدولية، ولكن مراسيم صادرة عن هيئة جماعية.
- العمليات المطولة لمجلس الأمن، التي يمكن أن يترتّب عليها تكاليف عقابية واضحة للدول الملتزمة بالقانون، على سبيل المثال عندما يُطلب من الدول، وبدون مبرر، إيقاف شحنات دون إعطائها فرصة لتلقي التعويض عن التكاليف المتكبدة، وذلك في انتظار اتخاذ قرار من جانب مجلس الأمن بشأن امتثال هذه الشحنات لقرارات مجلس الأمن الدولي.
- استخدام الأجزاء أو المكوّنات التي تُستخدم لتشكيل أسلحة ليست بمفردها أسلحة، أو عناصر مزدوجة الاستخدام أو محظورة بطريقة أخرى (وفي هذا الخصوص، أشار بلد على الأقل من البلدان المشاركة بأن لديه تشريعاً صارماً موضِع التنفيذ لتنظيم بعض المكونات التجارية التي يمكن استخدامها كسلاح).
- مسألة استثناء بعثات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة من متطلبات الامتثال.
- العمليات الحالية لحظر توريد الأسلحة، التي لا تُيسِّر التنفيذ على المستوى الوطني بنحوٍ كافٍ. يتضمن هذا، من بين أمور أخرى، مسألة عدم الوضوح في أوقات أحكام العقوبات نفسها. كان هناك تقارب في حقيقة وجود حاجة ماسة إلى مزيد من المحاولات لإصلاح العقوبات.

ونتيجة للمناقشات، دعا العديد من المشاركين إلى اعتماد مجموعة من التوصيات الصادرة عن المجموعة فيما يتعلق بالمواضيع التي اشتملتها ورشة العمل، بالإضافة إلى التحديات الأمنية والسياساتية الأوسع نطاقاً، بما في ذلك توصية تدعو الدول في المنطقة إلى: تطوير الأنظمة الديمقراطية.

[4] مُيسِّرو ورشة العمل

سيغريد ليبوت، برنامج مسح الأسلحة الصغيرة ، جنيف، سويسرا
ديفيد آتوود، برنامج مسح الأسلحة الصغيرة ، جنيف، سويسرا

تشرين الثاني/نوفمبر 2019

تسنّى عقدُ ورشة العمل في يومَي 6-7 تشرين الثاني/نوفمبر بالاعتماد على الدعم المالي الذي قدمته مملكة هولندا

Small Arms Survey
Maison de la Paix 2E
Chemin Eugène-Rigot 2
CP 1672 - 1211 Geneva 1, Switzerland
t +41 22 908 5777 f +41 22 732 2738
e sas@smallarmssurvey.org w www.smallarmssurvey.org

small arms survey

المعهد العربي لدراسات الأمن
Arab Institute for Security Studies

تعزيز التنفيذ الوطني لعقوبات الأمم المتحدة:

ورشة عمل لتبادل المعلومات وتنمية القدرات
للخبراء الوطنيين في الشرق الأوسط

فندق فور سيزونز
عمان، الأردن
6-7 تشرين الثاني/نوفمبر 2019

البرنامج

6 تشرين الثاني/نوفمبر 2019	**اليوم الأول**	
التوقيت	**الموضوع**	**المنظمة المسؤولة**
ظهراً	ندوة عمان الأمنية (جامعة عمان)	
14:15 - 14:45	**غداء في جامعة عمان**	
16:30-16:15	**التسجيل**	
17:15 -16:30	**الجلسة الأولى** الافتتاح الرسمي • كلمة الترحيب الرسمية • تقديم الاجتماع ومخطط البرنامج • نبذة عن برنامج مسح الأسلحة الصغيرة ملاحظات ومقدمة استهلالية	حكومة الاردن المعهد العربي لدراسات الأمن برنامج مسح الأسلحة الصغيرة
18:45 - 17:15	**الجلسة الثانية** عقوبات الأمم المتحدة وعمليات حظر توريد الأسلحة • الأبعاد الرئيسية • المتطلبات القانونية الدولية وتحديات التنفيذ الوطنية الأسئلة/المناقشة	الدكتور سيغريد ليبوت السيدة داكشيني غوناراتني
7 تشرين الثاني/نوفمبر 2019	**اليوم الثاني**	
التوقيت	الموضوع	الطرف الفاعل/ الشخص المسؤول
10:00-09:15	**الجلسة الثالثة** عمليات حظر توريد الأسلحة التي تفرضها الأمم المتحدة على صعيد الممارسة: حالة كوريا الشمالية • الأسلحة النووية لكوريا الشمالية: حظر توريد الأسلحة الذي فرضته الأمم المتحدة كاستراتيجية	الأستاذة أمل بن صويلح

	مضادة الأسئلة/المناقشة	
10:30 -10:00	**الجلسة الرابعة_1** نحو استجابات وطنية فعالة بشأن عمليات حظر توريد الأسلحة التي تفرضها الأمم المتحدة: ما المطلوب؟ الأسئلة/المناقشة	الدكتور ديفيد آتوود
11:00-10:30	**استراحة لتناول القهوة**	
11:45 - 11:00	الجلسة الرابعة_2 نحو فرض عقوبات فعالة بشأن عمليات حظر توريد الأسلحة التي تفرضها الأمم المتحدة: بعض الأدوات الأسئلة/المناقشة	الدكتور ديفيد آتوود الدكتور سيغريد ليبوت
13:00 -11:45	**الجلسة الخامسة_1** *تبادل الخبرات الوطنية بشأن تنفيذ حظر توريد الأسلحة الذي فرضته الأمم المتحدة: تمرين جماعي* الأسئلة/المناقشة	بتيسير من برنامج مسح الأسلحة الصغيرة
14:00 - 13:00	**استراحة لتناول الغداء**	
14:00-15:00	**الجلسة الخامسة_2** *تبادل الخبرات الوطنية بشأن تنفيذ حظر توريد الأسلحة الذي فرضته الأمم المتحدة: عروض قُطرية* الأسئلة/المناقشة	العديد من المشاركين في ورشة العمل
04:00 - 03:00	**الجلسة السادسة_1** تمرين عملي على بناء القدرات	تمرين جماعي بقيادة برنامج مسح الأسلحة الصغيرة
16:30-16:00	**استراحة لتناول القهوة/الشاي**	
17:00-16 :30	**الجلسة السادسة_2** الإبلاغ بشأن تمرين عملي على بناء القدرات	
17:30-17 :00	**الجلسة السابعة** تقييم الاحتياجات الوطنية من أجل مزيد من الامتثال الوطني الفعال	أفكار المشاركين أدارها برنامج مسح الأسلحة الصغيرة
18:00-17 :30	**الجلسة الثامنة** اختتام الأعمال وإنهاء الجلسة • استبيان تقييم ورشة العمل	برنامج مسح الأسلحة الصغيرة
8 تشرين الثاني/نوفمبر 2019	**المغادرة**	

تم عقد ورشة العمل هذه بفضل منحة قدمتها وزارة الخارجية الهولندية لبرنامج مسح الأسلحة الصغيرة في جنيف.

Kingdom of the Netherlands