اتفاقية حظر استعمال وتكديس وإنتاج ونقل الألغام المضادة للأفراد وتدمير تلك الألغام

بقلم ستيوارت كايسي ماسلن

محام دولي

ناشر شبكة الأبحاث Landmine and Cluster Munition Monitor التي تعنى بالإجراءات المتعلقة بالألغام، المنظمة النرويجية للمساعدة الشعبية

السياق الذي اعتُمدت فيه اتفاقية حظر استعمال وتكديس وإنتاج ونقل الألغام المضادة للأفراد وتدمير تلك الألغام (اتفاقية حظر الألغام المضادة للأفراد)

تشكّل اتفاقية حظر الألغام المضادة للأفراد أداة للقانون الدولي تحظر تطوير وإنتاج وتكديس ونقل واستخدام الألغام المضادة للأفراد. ودخلت الاتفاقية حيز النفاذ في 1 آذار/مارس 2009. وهي أتت وليدة "عملية أوتاوا" التي تشكّل عملية قائمة بذاتها للتفاوض بشأن المعاهدة خارج نطاق منتدىً سهّلت الأممُ المتحدة انعقادَه، بهدف حظر الألغام المضادة للأفراد. وقد سميت العملية كذلك بسبب إطلاقها في أوتاوا من قبل وزير خارجية كندا في تشرين الأول/أكتوبر 1996.

ورغم الاستخدام الواسع النطاق للألغام المضادة للأفراد في الحرب العالمية الثانية، فإن اتفاقيات جنيف لعام 1949 لم تتطرق إلى الألغام إلاّ من ناحية إزالتها، بحظرها بشكل صريح الاستخدامَ القسري لسجناء الحرب لهذه الأغراض. وفي منتصف السبعينات، نُظمت سلسلة من ثلاثة اجتماعات عقدتها اللجنة الدولية للصليب الأحمر لمناقشة طائفة منوعة من الأسلحة التقليدية، اعتبرت فيها الألغامَ الأرضية (بشكل عام) وسيلةً من وسائل الحرب التي تستوجب تنظيمها بشكل قانوني خاص.

وكان يُؤمَل أن يقيِّد تحديداً البروتوكولان الإضافيان لعام 1977 لاتفاقيات جنيف استخدامَ أسلحة تقليدية معيّنة، إلاّ أن الاتفاق النهائي ظل صعب المنال، ونتيجة لذلك، عُقد مؤتمر منفصل برعاية الأمم المتحدة للتفاوض بشأن صك قانوني مختلف. ونتج عن ذلك اعتماد اتفاقية حظر أو

Copyright © United Nations, 2012. All rights reserved
www.un.org/law/avl

تقييد استعمال أسلحة تقليدية معيّنة يمكن اعتبارها مفرطة الضرر أو عشوائية الأثر في عام 1980، بصيغتها المعدلة في 21 كانون الأول/ديسمبر 2001 (اتفاقية الأسلحة التقليدية)، ينظم واحدٌ من بروتوكوليها (البروتوكول الثاني) استخدام "الألغام والأفخاخ المتفجرة والأجهزة الأخرى".

وفي عام 1993، وبتصاعد القلق الدولي من تأثير الألغام المضادة للأفراد على السكان المدنيين في العديد من المناطق المتضررة جراء النزاع، دعت فرنسا إلى عقد مؤتمر لاستعراض الاتفاقية. وبعد ثلاث سنوات من المفاوضات الشاقة برعاية الأمم المتحدة، اعتمدت الدول الأطراف في الاتفاقية المتعلقة بالأسلحة التقليدية البروتوكولَ المعدل الثاني، الذي وضع ضوابط أكثر صرامة على استخدام ونقل الألغام المضادة للأفراد. بيد أن البروتوكول الثاني المعدل لعام 1996 لم يتمكن من فرض الحظر التام الذي كان يطالب به المجتمع المدني والأمين العام للأمم المتحدة واللجنة الدولية للصليب الأحمر وعدد متزايد من الحكومات. وفي الجلسة التي اعتُمد فيها البروتوكول المعدل، أعلنت كندا أنها ستدعو إلى عقد اجتماع لمناقشة كيفية التوصل الى فرض حظر دولي على الألغام المضادة للأفراد.

تاريخ المفاوضات

عُقد مؤتمر الاستراتيجية الدولية: نحو فرض حظر عالمي على الألغام المضادة للأفراد (مؤتمر أوتاوا لعام 1996) في العاصمة الكندية من 3 إلى 5 تشرين الأول/أكتوبر 1996. وفي الجلسة الختامية للمؤتمر، دعا لويد أكسوورذي، وزير الخارجية آنئذ، إلى التفاوض بشأن معاهدةٍ لحظر الألغام المضادة للأفراد وإلى توقيعها بحلول نهاية عام 1997.

وكان في حوزة الوفد النمساوي إلى مؤتمر أوتاوا لعام 1996 مشروعٌ أول لاتفاقيةٍ لحظر الألغام المضادة للأفراد، ولكن مع أن الوفد لم يعممها رسميا فإنه أشار إليها في ملاحظاته. ووُزع المشروع، بتعديلات طفيفة فقط، ولكن تحت عنوان "نص المشروع النمساوي"، في جميع أنحاء العالم في تشرين الثاني/نوفمبر 1996. وبغية دعم ما بات يسمى الآن عملية أوتاوا، جرى تشكيل "فريق أساسي" من الدول الصديقة ضم، بدايةً، أيرلندا وبلجيكا وجنوب أفريقيا وسويسرا والفلبين وكندا والمكسيك والنرويج والنمسا وهولندا.

Copyright © United Nations, 2012. All rights reserved

www.un.org/law/avl

وبحلول عام 1996، كانت الجمعية العامة للأمم المتحدة قد اعتمدت عددا من القرارات المتصلة بالألغام المضادة للأفراد. وتضمَّنت الفقرة الأولى من منطوق القرار 75/48 كاف الذي اتُخذ دون تصويت في 16 كانون الأول/ديسمبر 1993 دعوةً إلى وقف تصدير الألغام المضادة للأفراد. وفي 10 كانون الأول/ديسمبر 1996 اتُخذ القرار 45/51 قاف الذي استقطب 115 دولة شاركت في تقديم مشروعه، بأغلبية 155 صوتا مقابل لا شيء وامتناع 10 أعضاء عن التصويت. وحثت الفقرة الأولى من منطوقه الدول على "السعي بهمّة إلى إبرام اتفاق دولي ملزم قانونا يحظر استعمال وتكديس وإنتاج ونقل الألغام الأرضية المضادة للأفراد بغية الانتهاء من المفاوضات في أقرب وقت ممكن".

وأتاح للدول اجتماع الخبراء المعني بنص اتفاقية للألغام المضادة للأفراد الحظر، الذي عقد في فيينا، النمسا، من 12 إلى 14 شباط/فبراير 1997، فرصةً أولية للتعليق بشكل مباشر على مشروع الاتفاقية الأول للنمسا. واستنادا إلى التعليقات الواردة، أعدت النمسا مشروعا "مؤقتا" ثانيا لنص المعاهدة الذي أعدته في 7 آذار/مارس 1997 وعممته على الفريق الأساسي. وأُنجز المشروع النمساوي الثاني في 14 آذار/مارس 1997.

وعُقد اجتماع الخبراء الدولي بشأن تدابير التحقق الممكنة لحظر الألغام الأرضية المضادة للأفراد، وهو لقاء المتابعة الرسمي الثاني لمؤتمر أوتاوا لعام 1996، في بون يومي 24 و 25 نيسان/أبريل 1997. وظلت الآراء منقسمة بين دول رأت أن التحقق بشكل مفصَّل ضروري لضمان فعالية أي اتفاق يجرى التوصل إليه، وأخرى اعتبرت أن الاتفاق المقترح هو ذو طابع إنساني أساسا مشددةً على الأهمية القصوى التي يتسم بها وضع قاعدة واضحة تحظر الألغام المضادة للأفراد. وعممت النمسا مشروعها الثالث في 28 نيسان/أبريل 1997 على الفريق الأساسي وعملت بعد ذلك، في أعقاب تنقيحه، لا سيما في ما يتعلق بقضايا الامتثال، على إصدار النص في 14 أيار/مايو 1997.

وشكَّل المؤتمر الدولي لفرض حظر عالمي على الألغام المضادة للأفراد، الذي عقد في بروكسل في حزيران/يونيه 1997 (مؤتمر بروكسل)، عملية اختيار للمشاركة في المؤتمر الدبلوماسي المقبل، وحدد رسميا

Copyright © United Nations, 2012. All rights reserved
www.un.org/law/avl

المشروعَ النمساوي الثالث أساسا لمفاوضاته. ووقعت 97 دولة من الدول الـ 156 التي حضرت مؤتمر بروكسل إعلانَ بروكسل الذي أكد أن العناصر الأساسية لأي معاهدة لحظر الألغام المضادة للأفراد هي: فرض حظر شامل على استخدام وتكديس وإنتاج ونقل الألغام المضادة للأفراد؛ وتدمير جميع الألغام المضادة للأفراد المكدسة والمنزوعة؛ وإبداء التعاون وتقديم المساعدة على الصعيد الدولي في مجال إزالة الألغام في البلدان المتضررة. وأشار إعلان بروكسل أيضا إلى عقد المؤتمر الدبلوماسي لاعتماد المعاهدة وأكد أن المشروع النمساوي الثالث سيكون أساس المفاوضات التي سيشهدها المؤتمر.

وافتُتحت أعمال المؤتمر الدبلوماسي المعني بفرض حظر دولي كامل على الألغام الأرضية المضادة للأفراد (المؤتمر الدبلوماسي بأوسلو)، الذي دعت إلى عقده النرويج، في 1 أيلول/سبتمبر 1997، برئاسة جايكب سيليبي، سفير جنوب أفريقيا لدى مؤتمر نزع السلاح في جنيف. وفي افتتاح المؤتمر الدبلوماسي بأوسلو، وقف المندوبون دقيقة صمت إحياءً لذكرى ديانا، أميرة ويلز، التي كانت نشطة جدا في مجال مكافحة الألغام الأرضية، وتوفيت في حادث سيارة في باريس خلال نهاية الأسبوع السابق. وفي 18 أيلول/سبتمبر 1997 اعتُمدت الاتفاقية رسميا بعد ثلاثة أسابيع من المفاوضات.

موجز الأحكام الرئيسية

تهدف اتفاقية حظر الألغام المضادة للأفراد إلى وضع حد للمعاناة والإصابات التي تتسبب بها الألغام المضادة للأفراد. وهي تقوم بذلك عن طريق إلزام الدول الأطراف بعدم القيام مطلقا باستخدام أو تطوير أو إنتاج أو تكديس أو نقل الألغام المضادة للأفراد، وبطلبها أن تعمل هذه البلدان على تدمير المخزونات الحالية من الألغام المضادة للأفراد، وتطهير المناطق الملغَّمة، وتقديم المساعدة إلى الضحايا. ويمكن للدول الأطراف المحتاجة إلى مساعدة في الوفاء بالتزاماتها، أن تطلب الحصول على هذه المساعدة، كما على الدول الأطراف "القادرة على تقديم هذه المساعدة" أن تقوم بذلك (المادة 6). وثمة طائفة متنوعة من الآليات، بعضها موجود أصلا وبعضها الآخر جرى إنشاؤه، لدعم الأحكام المتعلقة بإبداء التعاون وتقديم المساعدة.

وتعرِّف الاتفاقية اللغم بأنه "ذخيرة مصممة لتوضع تحت الأرض أو أي مساحة أخرى أو فوقهما أو على مقربة منهما، ولتنفجر جراء وجود

Copyright © United Nations, 2012. All rights reserved

www.un.org/law/avl

شخص أو مركبة أو اقترابهما منها أو ملامستهما إياها". كما عُرِّف اللغم المضاد للأفراد بدوره بأنه "لغم مصمَّم لينفجر جراء وجود شخص أو اقترابه منه أو ملامسته إياه، وليؤدي إلى شلل أو إصابة أو قتل شخص أو أكثر". ويتميز تعريف اللغم المضاد للأفراد، المنصوص عليه في الحكم الوارد في الاتفاقية باعتباره أن "اللغم المصمم لينفجر جراء وجود مركبة، لا شخص، أو اقترابها منه أو ملامستها إياه، والمزود بأجهزة تمنع المس به، لا يعُتبر لغما مضادا للأفراد نتيجة تجهيزه على هذا النحو" (المادة 2).

ويجب على الدول تدمير جميع مخزوناتها من الألغام المضادة للأفراد سواء كانت تملكها أو موجودة في حوزتها أو خاضعة لولايتها أو سيطرتها "في أقرب وقت ممكن في موعد أقصاه أربع سنوات" من تاريخ انضمامها إلى اتفاقية حظر الألغام المضادة للأفراد (المادة 4). ويشمل مصطلح "الولاية" عادةً كامل الأقاليم الخاضعة لسيادة الدولة الطرف (حتى عندما تكون المخزونات ملك دولة أخرى)؛ ويجوز تطبيق مصطلح "السيطرة" في سياق خارج إقليمها، كحالة الدولة الطرف التي تحتل أراضي تابعة لدولة أخرى وتسيطر على مخزونات هذه الأخيرة من الألغام المضادة للأفراد جراء ذلك الاحتلال. كما يجوز للدول الأطراف أن تحتفظ ببعض الألغام المضادة للأفراد - "العدد الأدنى الضروري للغاية" - وأن تنقلها للأغراض المحددة "للتطوير والتدريب في مجال كشف الألغام، أو إزالتها أو تقنيات تدميرها". ويجوز أيضا نقل الألغام المضادة للأفراد لغرض تدميرها (المادة 3).

وكل دولة مُلزمة بإزالة جميع الألغام المضادة للأفراد المزروعة في المناطق الملغَّمة الخاضعة لولايتها أو سيطرتها في أقرب وقت ممكن في موعد أقصاه 10 سنوات من تاريخ انضمامها إلى الاتفاقية (المادة 5-1). وتعرَّف المنطقة الملغَّمة بأنها أي منطقة خطرة بسبب وجود أو الاشتباه بوجود ألغام فيها (المادة 5-2). ورغم استمرار عمليات التطهير، يجب على الدولة الطرف المتضررة من الألغام المزروعة المضادة للأفراد "ألا تألو جهدا في سبيل تحديد جميع المناطق الخاضعة لولايتها أو سيطرتها التي يُعرف أو يُشتبه بوجود ألغام مضادة للأفراد مزروعة فيها"، ويجب عليها بعد ذلك وضع علامات في محيط تلك المناطق ورصدها وتطويقها بسياج أو وسائل أخرى لضمان بقاء المدنيين خارجها بشكل فعال (المادة 5-2).

Copyright © United Nations, 2012. All rights reserved
www.un.org/law/avl

وقد صيغت الاتفاقية بما يراعي عدم قدرة بعض الدول على التقيد بمهلة العشر سنوات، بسبب اتساع نطاق الألغام المزروعة أو عدم كفاية القدرات والموارد المتاحة مثلا. ولهذا السبب، يمكن لأي دولة طرف أن تقدم طلبا لتمديد المهلة مدة تصل إلى 10 سنوات كل مرة (انظر أدناه).

ونصّت اتفاقية حظر الألغام المضادة للأفراد على عقد اجتماعات سنوية للدول الأطراف إلى حين انعقاد المؤتمر الاستعراضي الأول، الذي عقد عام 2004، بعد انقضاء خمس سنوات على دخول الاتفاقية حيز النفاذ. وقد استمرت ممارسة عقد الاجتماعات السنوية للدول الأطراف، مستفيدة من الدعم المقدم من "اللجان الدائمة غير الرسمية العاملة بين الدورات"، حتى المؤتمر الاستعراضي الثاني الذي عقد أواخر عام 2009 (انظر أدناه). وقررت الدول الأطراف في المؤتمر الاستعراضي الثاني مرة أخرى أن تعقد اجتماعات سنوية إلى حين انعقاد المؤتمر الاستعراضي الثالث، المقرر عام 2014.

ولا يمكن إبداء أي تحفظات عن أحكام الاتفاقية. مما يعني أنه لا يجوز لأي دولة طرف أن تستثني تطبيق أي حكم من أحكام الاتفاقية أو تحد منه: فجميع المواد الـ 22 تنطبق انطباقا تاما على كلٍ من الدول الأطراف.

عالمية الاتفاقية وتطبيقُها

وقَّع ما مجموعه 122 دولة على الاتفاقية لدى فتح باب التوقيع عليها في أوتاوا يومي 3 و 4 كانون الأول/ديسمبر 1997. وكما أشير أعلاه، دخلت الاتفاقية حيز النفاذ في 1 آذار/مارس 2009، بعد إيداع العدد المطلوب من طلبات التصديق أو الانضمام (40) لدى الأمين العام للأمم المتحدة. وبحلول آذار/مارس 2010، أصبحت 156 دولة - أي أكثر من ثلاثة أرباع دول العالم - طرفا فيها. بيد أن بعض القوى العسكرية الكبرى، بينها ثلاثة من الأعضاء الخمسة الدائمين في مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة (الاتحاد الروسي والصين والولايات المتحدة الأمريكية) لم تنضم إلى الاتفاقية وإن كانت بحكم الواقع تحترم العديد من أحكامها.

وفي 2 كانون الأول/ديسمبر 2009، اتخذت الجمعية العامة للأمم المتحدة القرار 56/64 المتعلق بتنفيذ اتفاقية حظر استعمال وتكديس وإنتاج ونقل الألغام المضادة للأفراد وتدمير تلك الألغام. واعتُمد القرار بتصويت

Copyright © United Nations, 2012. All rights reserved

www.un.org/law/avl

مسجل بأغلبية 160 صوتا مقابل لا شيء وامتناع 18 عضوا عن التصويت (بينهم الاتحاد الروسي والولايات المتحدة). ومن الدول التي صوتت لصالح القرار، 19 دولة، بينها الصين، ليست طرفا في اتفاقية حظر الألغام المضادة للأفراد (انظر تقرير اللجنة الأولى، A/64/391).

وكما أشير أعلاه، تقضي اثنتان من الالتزامات الرئيسية بموجب اتفاقية حظر الألغام المضادة للأفراد بتدمير المخزونات من الألغام المضادة للأفراد وبتدمير الألغام المضادة للأفراد المزروعة في المناطق الملغَّمة الخاضعة لولاية أو سيطرة الدولة الطرف. وفي الاجتماع التاسع للدول الأطراف في الاتفاقية المعقود في تشرين الثاني/نوفمبر 2008، قدمت 15 من الدول الأطراف طلبات حصلت على الموافقة، لتمديد المهل المحددة لها لتدمير الألغام المضادة للأفراد في المناطق الملغَّمة وفقا للمادة 5 من الاتفاقية. وفي المؤتمر الاستعراضي الثاني للاتفاقية، المعقود في كارتاخينا، كولومبيا، من 30 تشرين الثاني/نوفمبر إلى 4 كانون الأول/ديسمبر 2009، قدمت أربع دول إضافية طلبات حصلت على الموافقة، لتمديد المهل المنصوص عليها بموجب المادة 5.

وأورد التقرير الذي أعدته وحدة دعم تنفيذ الاتفاقية المنبثقة من المؤتمر الاستعراضي الثاني أن أكثر من أربعة أخماس دول العالم لم تعد تكدِّس ألغاما مضادة للأفراد وأن الدول الأطراف دمَّرت مجتمعةً أكثر من 42 مليون لغم. وأشار التقرير أيضا إلى أنه منذ انعقاد المؤتمر الاستعراضي الأول في نيروبي، كينيا، في عام 2004، لم تلتزم أربع دول أطراف بالمهلة المحددة لها لتدمير مخزوناتها من الألغام المضادة للأفراد، وبقيت ثلاث منها غير متقيدة بها في كانون الأول/ديسمبر 2009.

تأثير الاتفاقية على التطورات القانونية اللاحقة

شكّلت اتفاقية حظر الألغام المضادة للأفراد نقطة مرجعية هامة للمفاوضات اللاحقة بشأن الأسلحة. فقد تضمنت على وجه الخصوص اتفاقيةُ الذخائر العنقودية، المعتمدة في دبلن في 30 أيار/مايو 2008 (دخلت حيز النفاذ في 1 آب/أغسطس 2010) العديدَ من الأحكام المستمدة أو المستوحاة من تلك الواردة في اتفاقية حظر الألغام المضادة للأفراد.

Copyright © United Nations, 2012. All rights reserved

www.un.org/law/avl

وتجدر الإشارة إلى أوجه الشبه بين ما يسمى عملية أوسلو للذخائر العنقودية وعملية أوتاوا لحظر الألغام المضادة للأفراد واضحة. فكلاهما أطلقته دولة واحدة، بدعم من فريق أساسي مكوَّن من دول أخرى ملتزمة بالحظر (أي العودة إلى النهج التقليدي المتمثل في وضع قواعد جديدة للقانون الإنساني الدولي)، كما أن المعاهدتين أتتا وليدة مؤتمر دبلوماسي عُقد خارج نطاق الأمم المتحدة.

المواد ذات الصلة

ألف - الصكوك القانونية

اتفاقية حظر أو تقييد استعمال أسلحة تقليدية معينة يمكن اعتبارها مفرطة الضرر أو عشوائية الأثر (مع البروتوكولات الأول والثاني والثالث)، جنيف، 10 تشرين الأول/أكتوبر 1980، الأمم المتحدة، *Treaty Series*, vol. 1342, p. 137.

البروتوكول المتعلق بحظر أو تقييد استعمال الألغام والأفخاخ المتفجرة والأجهزة الأخرى، بصيغته المعدلة في 3 أيار/مايو 1996 (البروتوكول الثاني بصيغته المعدلة في 3 أيار/مايو 1996)، جنيف، 3 أيار/مايو 1996، CCW/CONF.I/16(Part I).

اتفاقية الذخائر العنقودية، دبلن، 30 أيار/مايو 2008.

باء - الوثائق

قرار الجمعية العامة 75/48 كاف المؤرخ 16 كانون الأول/ديسمبر 1993 (الوقف الاختياري لتصدير الألغام الأرضية المضادة للأفراد).

قرار الجمعية العامة 45/51 قاف المؤرخ 10 كانون الأول/ديسمبر 1996 (نزع السلاح العام الكامل).

رسالة مؤرخة 9 تموز/يوليه 1997 موجهة إلى أمانة مؤتمر نزع السلاح من مكتب الممثل الدائم لبلجيكا لدى مؤتمر نزع السلاح، يحيل فيها الوثيقة الختامية لمؤتمر بروكسل الدولي المعني بفرض حظر عالمي على الألغام المضادة للأفراد (CD/1467، 16 تموز/يوليه 1997).

تقرير اللجنة الأولى للجمعية العامة (A/64/391، 13 تشرين الثاني/نوفمبر 2009).

Copyright © United Nations, 2012. All rights reserved
www.un.org/law/avl

استعراض سير وحالة تنفيذ اتفاقية حظر استعمال وتكديس وإنتاج ونقل الألغام المضادة للأفراد وتدمير تلك الألغام: 2005-2009 (الجزء الأول، APLC/CONF/2009/WP.2، والجزء الثاني، APLC/CONF/2009/WP.2/Add.1، 18 كانون الأول/ديسمبر 2009).

جيم - المبدأ

W. H. Boothby, *Weapons and the Law of Armed Conflict*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

J. Borrie, *Unacceptable Harm: A history of how the international treaty banning cluster munitions was won*, United Nations Institute for Disarmament Research, Geneva, 2009.

M. L. Cameron, R. Lawson, and B. Tomlin (eds.), *To Walk without Fear: The Global Movement to Ban Landmines*, Oxford University Press, Ottawa, December 1998.

S. Maslen, *Commentaries on Arms Control Treaties, Volume I: The Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production, and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction*, Second edn., Oxford Commentaries on International Law, Oxford University Press, Oxford, 2005.

J. Williams, S. D. Goose and M. Wareham (eds.), *Banning Landmines—Disarmament, Citizen Diplomacy, and Human Security*, Rowman and Littlefield, USA, 2008.

Copyright © United Nations, 2012. All rights reserved
www.un.org/law/avl