

اللجنة التحضيرية لمؤتمر الأطراف في معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية لاستعراض المعاهدة عام ٢٠١٠

اللجنة الأولى

فيينا، ٣٠ نيسان/أبريل - ١١ أيار/مايو ٢٠٠٧

المادة العاشرة من معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية: ردع انسحاب منتهكي المعاهدة والرد على الانسحاب

ورقة عمل مقدمة من الولايات المتحدة الأمريكية

١ - لجميع الدول الأطراف في معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية مصلحة قوية في كفالة امتثال جميع الأعضاء للمعاهدة واحترامها. ولكل بلد مصلحة أمنية حاسمة وطنية ودولية في منع حصول بلدان إضافية على الأسلحة النووية والاحتراز من احتمالات كارثة انهيار نظام منع الانتشار وإطلاق سباقات جديدة للتسلح النووي. ولكل عضو أيضا مصلحة اقتصادية واجتماعية حيوية في كفالة وجود وتوسيع علاقات تعاونية دولية في المجال النووي تقوم على ما يتيح الامتثال للمعاهدة من ضمانات. واستمرار سلامة وفعالية المعاهدة أمر هام جدا للسلام والأمن الدوليين.

٢ - ولكن المزايا الكبرى التي تتيحها معاهدة عدم الانتشار للمجتمع الدولي ستعرض لانحياز خطير إذا رأت البلدان التي تنتهك المعاهدة أنها حرة في الانسحاب منها وتطوير أسلحة نووية والتمتع بثمار انتهاكها دون عقاب. وإذا مرّ الانتهاك بدون دفع أي ثمن وإذا كان الانسحاب يبدو وكأنه يضع حدا للجهود الدولية التي تطالب بإجراء تصحيحي فإن نظام المعاهدة للمزايا الأمنية والإنمائية المتشابهة يمكن أن ينهار وهو ما يزعزع القواعد الأساسية لعدم الانتشار المنصوص عليها في المعاهدة ويجعل الامتثال العالمي أمرا دون جدوى.

٣ - لقد أصبح شبح هذا المستقبل ماثلا اليوم. فقد أعلنت كوريا الشمالية في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٣، بعد سنوات من إظهار ازديادها لالتزاماتها المتعلقة بالضمانات وتطوير



أسلحة نووية، عن عزمها الانسحاب من المعاهدة. وتؤكد كوريا الشمالية بأقوالها وأفعالها قبل ذلك التاريخ وبعده - وليس أقلها إجراء تفجير نووي في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦ - أن انسحابها هو بالضبط ذلك التصرف الذي لا يمكن أن يسمح به المجتمع الدولي إذا كان للمعاهدة أن تستمر في تحقيق الأغراض منها. وفي الوقت نفسه تصدر عن قادة النظام الإيراني، الذي ضبط متلبسا بانتهاكات عديدة ومستمرة لالتزاماته بموجب المعاهدة، تلميحات بأنهم يفكرون هم أيضا في الانسحاب. ولقد كانت استجابة المجتمع الدولي التي يكتنفها الغموض إلى حد ما حتى الآن استجابة تحتاج إلى تصحيح لأن طريقتنا في الرد على هذه الاستفزازات ستحدد ما إن كانت المعاهدة ستظل قائمة لكي تستفيد منها الأجيال القادمة.

٤ - ولهذا الأسباب ينبغي أن تنظر الدول الأطراف في المعاهدة في المادة العاشرة بدقة كبيرة. فالمسألة المتعلقة بأفضل طريقة لردع انسحاب منتهكي المعاهدة والرد على انسحابهم إذا استلزم الأمر مسألة تتسم بالأهمية والإلحاح في آن واحد. واتخاذ إجراء دولي فوري وفعل أمر حتمي. وينبغي أن تضع الدول الأطراف هذه المسألة على رأس جدول أعمالها في الدورة الزمنية الحالية لاستعراض المعاهدة وأن تستفيد من الأعمال التحضيرية الممتازة التي جرت بشأن مسائل المادة العاشرة في مؤتمر استعراض المعاهدة في عام ٢٠٠٥ وأن تتعاون تعاوناً وثيقاً لتنفيذ التدابير الملائمة بأسرع ما يمكن.

المزايا وحسن النوايا في إطار المعاهدة

٥ - تتمتع جميع الدول الأطراف في المعاهدة بمزايا أمنية هائلة بفضل المعاهدة وأهمها التأكيد الذي تساعد المعاهدة في ترسيخه بأن دولة مجاورة أو منافسة غير حائزة للأسلحة النووية لن تعتمد على تطوير الأسلحة النووية - وما يتبع ذلك من تأكيد تساعد على توفيره المعاهدة أيضا للبشرية جمعاء ضد ظهور خطر سباقات جديدة للتسلح النووي. وهذا هو الغرض الأساسي من المعاهدة. ولكن هذا الغرض يصبح عرضة للتقويض إذا كانت الدول الأطراف لا تمثل للمعاهدة وإذا رأت أنها حرة في الانسحاب منها دون أي عواقب.

٦ - ويتمتع أطراف المعاهدة بمزايا معينة لا تتاح للدول التي اختارت عدم الانضمام إلى أطراف المعاهدة. ومن هذه المزايا المشاركة في المداولات الجارية في المؤتمرات الاستعراضية واجتماعات اللجنة التحضيرية حيث تناقش جوانب هامة من جوانب تشغيل المعاهدة. وتشمل مزايا المعاهدة أيضا تأكيدا بالتمتع بالتعاون النووي وبمجموعة عريضة من تدابير الدعم التقني لاستعمال التكنولوجيا النووية في الأغراض السلمية. ولكن الدولة الطرف التي تتمتع بهذه المزايا ثم تنتهك في الوقت نفسه التزاماتها بموجب المعاهدة في الخفاء تظهر بذلك

ازدراءها للمعاهدة وترتكب نوعاً من التدليس ضد جميع الدول الأطراف الأخرى في المعاهدة. ولا ينبغي السماح لدولة طرف بأن تنسحب من المعاهدة بعد أن تكون قد انتهكتها لكي تتجنب الإجراء التصحيحي من جانب المجتمع الدولي لحمايتها من هذه المزايا ما دامت تنتهك المعاهدة. فالانسحاب لا يبرئ ساحة الدولة من أي انتهاك للمعاهدة ارتكبهت بينما كانت لا تزال طرفاً فيها. وإذا انسحبت الدولة الطرف من المعاهدة قبل أن تصح انتهاكاتها فإنه ينبغي أن تظل مسؤولة عن تلك الانتهاكات. وعملاً بالمادة العاشرة يحق للبلدان أن تنسحب من المعاهدة ولكن لا يحق لها أن تستفيد من انتهاكاتها وينبغي أن تكفل الدول الأطراف الأخرى أهما لن تستفيد من هذه الانتهاكات.

الردع والرد الفعّال

٧ - إن الإجراء الدولي الفعال لكفالة عدم استفادة المنتهكين من الخداع لن يتمخض فقط عن نتائج أقل خطورة وأكثر عدلاً في حالة هؤلاء المنتهكين بالتحديد. بل إن الإجراء سيعزز أيضاً من المعاهدة ويحافظ بصورة أفضل على السلام والأمن الدوليين ويعزز المعايير التي تسهل التعاون النووي الدولي لأن هذا الإجراء سيجعل من الانتهاك والانسحاب من المعاهدة أثناء أو بعد الانتهاك خياراً أقل جاذبية للآخرين في المستقبل. وعناصر الرد والردع مترابطة: فالردع المعزز يقلل من فرصة نشأة الظروف التي سيكون فيها من الضروري الرد على انسحاب المنتهك. وفي الوقت نفسه تساعد كل حالة من حالات الرد الفعال على ردع الآخرين عن انتهاك هذا السبيل في المستقبل.

الإطار الحالي

٨ - إذا أعلن أحد الأطراف عن عزمه الانسحاب فإن معاهدة منع الانتشار ونظام منع الانتشار النووي ينصّان فعلاً على فرصة (الإخطار قبل الانسحاب بثلاثة أشهر) لكي يعالج المجتمع الدولي هذه المسألة. ومن الواضح بالإضافة إلى ذلك أن المعاهدة تتوقع أن الأطراف لن يفكروا في الانسحاب إلا في أشد الظروف خطورة: أي الظروف التي تهدد مصالحهم العليا. وعملاً بنص الفقرة ١ من المادة العاشرة

يكون لكل دولة من الدول الأطراف ممارسة منها لسيادتها القومية، حق الانسحاب من المعاهدة إذا قررت أن ثمة أحداثاً استثنائية ذات صلة بموضوع المعاهدة قد أضرت بمصالحها القومية العليا. ويجب عليها إعلان ذلك الانسحاب، قبل ثلاثة أشهر من حصوله، إلى سائر الدول الأطراف في المعاهدة وإلى مجلس الأمن التابع

للأمم المتحدة. ويجب أن يتضمن ذلك الإعلان بياناً بالأحداث الاستثنائية التي ترى أنها عرضت مصالحها العليا للخطر.

٩ - وباستراط اكتمال ثلاثة أشهر قبل حصول الانسحاب فإن هذه المادة العاشرة تتيح للأطراف ومجلس الأمن التابع للأمم المتحدة - وبالتالي تتيح لكل طرف مهتم تقريبا يمكن أن يمارس تأثيرا - الوقت اللازم للسعي إلى التأثير على الطرف المنسحب أو الاستعداد للتعامل مع نتائج الانسحاب بعد اكتماله. واشترط قيام الطرف المنسحب بإدراج بيان في إعلان انسحابه عن الظروف التي يعتقد أنها تعرض مصالحها العليا للخطر يتيح فرصة للمجتمع الدولي لاستعراض وتقييم دوافع وأسباب الطرف المنسحب. ورغم أن قرار الانسحاب هو أمر من أمور السيادة الوطنية وحدها فإن المجتمع الدولي ينبغي أن يحاول أن يلتمس أي طريق للاتصاف قد يتاح له إذا كان من الواضح أن الأسباب المقدمة تنطوي على سوء نية وخاصة بغرض الاستمرار في انتهاكات قديمة للمعاهدة.

١٠ - ولا تخوّل المعاهدة أي سلطة لوقف سريان الانسحاب إذا رأى المجتمع الدولي أن الأسباب المقدمة للانسحاب مفتعلة أو غير سليمة، ولكن المعاهدة لا تمنع أيضا المجتمع الدولي من اتخاذ خطوات ملائمة ضد أي طرف منسحب خاصة الطرف الذي أثبت أن أفعاله تشكل تهديدا للسلم والأمن الدوليين. ونظرا للقدرات التدميرية للأسلحة النووية التي تنظم المعاهدة حيازتها، فإن الانسحاب من المعاهدة يثير بالطبع قضايا تدرج في اختصاص مجلس الأمن. ولذلك ينبغي أن يكون انسحاب أي بلد سبق له انتهاك التزاماته بموجب المعاهدة مصدر قلق كبير بالفعل.

الرد على الانسحاب

١١ - ينبغي أن تتخذ أطراف المعاهدة طائفة واسعة من الإجراءات الرامية إلى إقناع أي دولة بالعدول عن الانسحاب من المعاهدة وهي في حالة انتهاك لها، والإعراب عن معارضة تلك الخطوة - قبل مهلة الإشعار المنصوص عليها في المادة العاشرة وأثناءها وبعدها. وتبعا للظروف، يمكن أن تتضمن هذه الإجراءات ما يلي:

ألف - مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة:

١٢ - بما أنه من المرجح أن يكون اعتزام منتهك الاتفاقية الانسحاب منها مقترنا باعتزامه الحصول على أسلحة نووية، فإنه يجب على مجلس الأمن أن ينظر بعناية في ما للانسحاب المزمع من آثار محتملة على السلم والأمن الدوليين. فينبغي إذن أن يجتمع مجلس الأمن فور تسلمه إشعارا بالانسحاب لينظر في "الأحداث الاستثنائية" التي أوردتها الطرف باعتبارها

تعرض مصالحه العليا للخطر وأنها بالتالي هي سبب اعتزازه الانسحاب، وفي ما للانسحاب من آثار محتملة على السلم والأمن، وفي إمكانية التصدي للظروف التي أوردتها الطرف وحلها بواسطة تدابير بديلة غير الانسحاب.

١٣ - وقد أعلن مجلس الأمن بوضوح أن انتشار الأسلحة النووية يشكل تهديدا للسلم والأمن الدوليين. ومن ثم فإنه ينبغي في حالة قيام منتهك للمعاهدة بالانسحاب منها أن ينظر المجلس في كامل طائفة الخيارات المتاحة بموجب الميثاق، بما في ذلك تلك الواردة في الفصل السابع، وذلك حسبما تقتضيه الظروف في كل حالة. ويثير انسحاب طرف ما، وقت انتهاكه للالتزامات المفروضة عليه بموجب المعاهدة، القلق بشكل خاص لأن الأطراف الأخرى ربما تكون قد استندت في حساباتها الأمنية وقراراتها بشأن التعاون في المجال النووي إلى فرضية امتثال الطرف المنسحب لتلك الالتزامات.

١٤ - ويمكن أن يطلب مجلس الأمن من الوكالة الدولية للطاقة الذرية إفادته بجميع ما لديها من معلومات متعلقة بهذا الشأن عن البلد المعني، بما في ذلك الحالة بالنسبة لامتثال الدولة المنسحبة للضمانات. وربما تتمكن الوكالة من تقديم معلومات أخرى من قبيل قدرات الدولة في مجالي إعادة المعالجة والتخصيب، وأي مخزونات لديها من اليورانيوم المخصب والبلوتونيوم، وتقييم المفتشين لما هو معروف من أنشطة جارية بها.

١٥ - وربما يود مجلس الأمن كذلك إجراء مشاورات مع الطرف المنسحب وأن يعلن بوضوح عن الخطوات التي قد يتخذها المجلس مستقبلا. وفي حال ما إذا استوفيت الشروط الواردة في الفقرة ١ من المادة العاشرة من المعاهدة واكتمل الانسحاب، ينبغي أن ينظر المجلس بعناية فيما إذا كان الوضع الناجم عن الانسحاب يشكل تهديدا للسلم والأمن الدوليين. ولدى بت المجلس في هذا الأمر، ينبغي أن ينظر في جميع التدابير الملائمة، بما في ذلك استخدام السلطة المخولة له بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة في فرض شروط محددة على الأنشطة النووية للبلد المعني تتعلق بالشفافية والمساءلة، وأو وضع ضوابط تنظم نطاق التعاملات المسموح بها مع ذلك البلد في المجال النووي.

باء - مجلس محافظي الوكالة الدولية للطاقة الذرية

١٦ - ليس للوكالة الدولية للطاقة الذرية دور محدد في المسائل المتعلقة بالانسحاب من المعاهدة في حد ذاته. إلا أنها تتمتع بسلطات قانونية محددة في حال عدم امتثال طرف ما للضمانات النووية، كما عليها مسؤوليات قانونية محددة في هذه الحالات، وهو ما قد يكتسب أهمية في حالات انتهاك طرف ما للالتزامات المتصلة بالضمانات قبل أن يحاول الانسحاب من المعاهدة. ولدى الوكالة كذلك بعض القدرة على تشكيل الالتزامات المتصلة

بالضمانات على نحو يحد من خطر أن ينجم فوراً عن الانسحاب عدم خضوع المواد والتكنولوجيا النووية لأي ضمانات على الإطلاق. وبناء على ذلك، يمكن أن تنظر الوكالة ومجلس محافظيها فيما يلي:

- (أ) اتخاذ تدابير رامية إلى استمرار سريان الضمانات المتعلقة بالمعدات والمواد النووية في أي دولة منسحبة، إذا ما استوفى ذلك الطرف شروط المادة العاشرة؛
- (ب) إبلاغ مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة فوراً عن أي شواغل تطرأ فيما يتعلق بالضمانات وسائر أمور الامتثال؛
- (ج) تعليق اتفاقات التوريد المبرمة بين الوكالة وأي دولة غير ممثلة للالتزامات المتعلقة بالضمانات؛
- (د) تعليق المساعدة التقنية التي تقدمها الوكالة لهذا الطرف، سواء أكان هذا الإجراء مستنداً إلى مسوغات واردة في نظام الوكالة الداخلي، أو متخذاً على سبيل السياسة عامة، أو بناء على توجيه من مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة؛
- (هـ) سحب المواد أو المعدات التي قدّمت تحت رعاية الوكالة إلى الدولة غير الممثلة للالتزامات المتعلقة بالضمانات، عملاً بالمادة الثانية عشرة - ألف جيم و/أو المادة الثانية عشر، جيم من النظام الداخلي للوكالة.

جيم - التوريدات النووية

١٧ - ينبغي أن تتوقف جميع التوريدات النووية إلى أي بلد منتهك للمعاهدة ينسحب أو يخطر بالانسحاب. كما ينبغي ألا يسمح للطرف المنسحب هذا أن ينتفع باستخدام المواد والمعدات النووية المستوردة وقت أن كان طرفاً في المعاهدة. فأطراف المعاهدة تتعاون في المجال النووي تعاوناً قائماً على افتراض حسن النية في الامتثال للمعاهدة، وفي الحالات التي يكون فيها المتلقي دولة غير حائزة للأسلحة النووية يكون التعاون قائماً على قبول ضمانات الوكالة الشاملة المطلوبة فيما يتصل بالمعاهدة. ولا ينبغي أن تستمر أي دولة منسحبة قد انتهكت المعاهدة في التمتع بالمزايا التي حصلت عليها وقت أن كانت طرفاً في المعاهدة.

١٨ - ولتحقيق هذه الغاية، ينبغي أن تسعى الدول الموردة للمواد النووية من أطراف المعاهدة، عن طريق السبل الملائمة، إلى وقف استخدام المواد والمعدات النووية التي تم توريدها سابقاً إلى دولة منسحبة، وإلى إزالة تلك الأصناف أو إعادة إدخالها إلى موردها الأصلي. وينبغي أن يحتفظ موردو المواد النووية بهذه الحقوق لدى إبرام الترتيبات الثنائية للتوريدات النووية، وأن يستعملوها كلما كان ذلك ملائماً؛ ويمكن أن تقوم مجموعة موردي المواد النووية، التي تنظر

حاليا بالفعل في أمر جعل ضمانات الوكالة سارية على امتداد عمر الأصناف الموردة، بتضمين مبادئها التوجيهية الخاصة بالتصدير "التزاما بالإرجاع" في حالات انتهاك المعاهدة أو الانسحاب منها كشرط للتوريد.

١٩ - ويمكن أيضا أن يصدر مجلس الأمن التوجيه بإرجاع تلك المواد في قرار يتخذه بموجب الفصل السابع من الميثاق، إذا ما اعتُبر إجراء كهذا ضروريا للتصدي لخطر محقق بالسلم والأمن الدوليين. وأخيرا، حتى في الحالات التي لم يحدث فيها أي توريد، يمكن أن تُلغى ترتيبات التوريدات النووية المبرمة، إن أمكن، كتعبير عن الاستنكار.

٢٠ - ونشير في هذا الصدد إلى أنه، كما هو موضح أعلاه، تعطي المادة الثانية عشرة - ألف - ٧ من نظام الوكالة الداخلي الحق للوكالة في أن "تسحب أي مواد أو معدات وفرقها الوكالة أو وفرها أحد أعضائها" تنفيذًا لمشروع تابع للوكالة إذا لم تمثل الدولة المتلقية للمتطلبات المتعلقة بالضمانات ذات الصلة وإذا لم تتخذ الإجراءات التصحيحية خلال فترة معقولة. وتنص المادة الثانية عشرة - جيم على حكم مماثل. ومفهوم إزالة المواد والمعدات من دولة ما استنادا إلى مخالفتها قواعد عدم الانتشار النووي ليس بالمفهوم الجديد أو المبتكر، فمن المعقول إذن أن يكتفِ المفهوم ليلائم حالات الانسحاب من المعاهدة من قبل بلد خالف قواعد عدم الانتشار النووي بانتهاكه المعاهدة.

٢١ - وأخيرا، ربما يكون لدى بعض الدول من الموارد ما يمكن تسخييره لاعتراض الجهود التي تضطلع بها الأطراف المنسحبة سعيا إلى مواصلة تنمية قدراتها النووية، بما في ذلك ما يتعلق بجمع المعلومات ومختلف أساليب الحظر. ففي حالة انسحاب طرف منتهك للمعاهدة، بإمكان الدول التي يجوز لها تلك الموارد أن تستخدم أصولها في توجيه التركيز نحو الدولة المنسحبة باعتبارها بلدا محل قلق من حيث الانتشار النووي في محاولة لإيقاف أي تحويلات سرية تتم من أجل الحصول على قدرات في مجال الأسلحة النووية أو نشر تلك التكنولوجيا إلى الآخرين.

خلاصة

٢٢ - حق الانسحاب من المعاهدة باق كحق سيادي مكرس في المعاهدة نفسها. ولكن ليس في المعاهدة ما يعطي للبلدان حق الانتفاع بانتهاكها أحكام المعاهدة، أو حق تخصيص أنفسها ضد عواقب قيامها بأفعال كهذه. ولأطراف المعاهدة، بل ولجميع البلدان، الحق في أن تأخذ في الحسبان ما مثل هذه الانسحابات من تبعات على أمنها الفردي والجماعي. وينبغي أن تعلن الدول الأطراف بوضوح أنها ستكفل تحقُّق جميع العواقب الملائمة في حالة قيام

منتهاك للمعاهدة بالانسحاب منها. فهي بذلك ستساعد أيضا على ردع هذه الأفعال وعلى إحراز التقدم نحو تحقيق هدف انضمام العالم أجمع.

٢٣ - وإنه لمن الأهمية بمكان بالنسبة لنظام عدم الانتشار النووي أن تتعاون الدول الأطراف في المعاهدة على وضع وتنفيذ تدابير سريعة وفعالة لصرف المنتهكي المعاهدة عن الانسحاب منها وللرد بقوة إذا حدث ذلك. وكرد فعل لإعلان كوريا الشمالية الانسحاب في عام ٢٠٠٣، اضطلع بعمل قيّم بخصوص هذا الموضوع فيما يتصل بمؤتمر استعراض عام ٢٠٠٥. وينبغي كذلك أن تولى لتلك المسألة أولية قصوى في الدورة الحالية لاستعراض المعاهدة، وأن تعمل الدول الأطراف بدأب على التوصل إلى اتفاق حول الخطوات الفعالة. وللدورة الاستعراضية دور قيم في المساعدة على وضع تلك التدابير والتشجيع عليها وفي ترسيخ قواعد المعاهدة وترسيخ النظام الأعم لعدم الانتشار النووي الذي تعززه تلك القواعد.