

اتفاقية الذخائر العنقودية

الاجتماع الرابع للدول الأطراف
لوساكا، ١٠-١٣ أيلول/سبتمبر ٢٠١٣
البند ١٠ (ج) من جدول الأعمال المؤقت
النظر في المسائل المتعلقة بالتنظيف والحد
من المخاطر وفقاً للمادة ٤

الامتثال للمادة ٤

ورقة مقدمة من رئيس الاجتماع الثالث لمؤتمر الأطراف

مقدمة

١- تناقش هذه الورقة الإجراءات التي ينبغي أن تتخذها الدول التي لها التزامات بموجب المادة ٤ بغية الامتثال لأحكام هذه المادة. وتركز الورقة بصفة خاصة على الأحكام الواردة في المادة ٤-٢ (أ)، أي تحديد المناطق المعروفة أنها ملوثة والمناطق التي يشتبه في أنها ملوثة عن طريق المسوحات. والهدف الأساسي للمادة ٤ هو إزالة مخلفات الذخائر العنقودية من الأرض من أجل أن تُستخدم الأرض استخداماً آمناً. ولتحقيق ذلك، يجب تحديد المناطق الملوثة بعناية وترسيم حدودها لتيسير عمليات الإزالة الفعالة، ومن ثم تيسير إعلان الامتثال بثقة لاحقاً. وتدلل التجربة على أن عملية التحديد الدقيق، وترسيم الحدود للمناطق الملوثة بالذخائر العنقودية يمكن أن تكون أكثر صعوبة من عملية الإزالة الفعلية.

٢- ومع زيادة الدول التي تحرز تقدماً في إجراء المسوحات وعمليات الإزالة، سيكون من المهم توضيح ماهية الوفاء بالالتزامات بمقتضى المادة ٤ من الاتفاقية. والفهم المشترك بين الدول الأطراف وأصحاب المصلحة في التنفيذ المعنيين على الصعيدين الوطني والدولي لما يستلزمه الامتثال للمادة ٤ قد يساعد الدول في وضع وتنفيذ مسوحاتها وخططها الوطنية لإزالة الذخائر العنقودية.

٣- وترمي التوصيات الواردة في هذه الورقة إلى تزويد الدول الأطراف بالإرشادات الاستراتيجية والإرشادات العامة بشأن كيفية مباشرة تخطيط المسح وعمليات الإزالة وتنفيذها في المناطق الملوثة بالذخائر العنقودية. وترتبط التوصيات ارتباطاً مباشراً بالمواد والفقرات ذات الصلة الواردة في الاتفاقية، ولا تفرض أي التزامات إضافية على الدول الأطراف. علاوة على ذلك، لا تغني التوصيات، بأي حال من الأحوال، عن المعايير الوطنية أو الدولية المتعلقة بالألغام، أو أي إجراءات عملية أخرى.

خلفية

٤- سلم الاجتماع الثاني للأطراف بقيمة تطبيق مجموعة كاملة من الطرق من أجل مسح وإزالة مخلفات الألغام العنقودية على نحو فعال. ورحبت الدول الأطراف^(١) في هذا الاجتماع بورقة تضمنت مجموعة من التوصيات المحددة والعملية بشأن كيفية معالجة التلوث بمخلفات الذخائر العنقودية بأنجع الطرق وأكثرها فعالية.

٥- وتحدد الورقة المعنونة "جميع المنهجيات المتاحة من أجل تنفيذ المادة ٤ تنفيذاً يتسم بالكفاءة" التي قدمتها استراليا للاجتماع الثاني للدول الأطراف بوصفها صديقاً للرئيس فيما يتعلق بإزالة الذخائر العنقودية سبعة مبادئ توجيهية لإجراء عمليات المسح والإزالة. وتساعد هذه المبادئ على أن تصبح هذه العمليات أكثر فعالية وكفاءة. وتستند هذه الورقة إلى التحليل والتوصيات الواردة في تلك الورقة، وتضفي عليها المزيد من العمق.

مقتضيات الاتفاقية والاعتبارات الأخرى

٦- وفقاً للمادة ٤-١ (ج)، تقدم الدولة إعلان امتثال عندما تفي بالتزاماتها بموجب المادة ٤-١ (أ) و(ب) مع اتخاذ التدابير المحددة في المادتين ٤-٢ و٤-٣.

٧- يرد جوهر كيفية الوفاء بالتزامات الاتفاقية عندما يتعلق الأمر بالمسح والإزالة في المواد التالية:

المادة ٢-١١ (تعريف المنطقة الملوثة بالذخائر العنقودية).

المادة ٤-٢ (أ) (الالتزام بمسح وتسجيل المناطق الملوثة بالذخائر العنقودية).

المادة ٤-٢ (د) (الالتزام بإزالة وتدمير كل مخلفات الذخائر العنقودية الواقعة في المناطق المشمولة بولايتها أو الخاضعة لسيطرتها).

المادة ٤-٣ (الإشارة إلى المعايير الدولية بما فيها المعايير الدولية لمكافحة الألغام).

٨- وبالتالي، ينبغي للدولة التي عليها التزامات بتطهير المناطق الملوثة بمخلفات الذخائر العنقودية إكمال الخطوات التالية لتقديم إعلان الامتثال:

(أ) بذلت الدولة كل جهد لتحديد كل المناطق الملوثة بالذخائر العنقودية (المحددة في المادة

٢-١١) وفقاً للمادة ٤-٢ (أ)؛

(ب) قامت الدولة بإزالة وتدمير كل (المادة ٤-٢ (د)) مخلفات الذخائر العنقودية الواقعة

في المناطق التي تم تحديدها في الخطوة ١ وفقاً للمعايير الوطنية مع أخذ المعايير الدولية في الاعتبار (المادة ٤-٣)^(٢).

(١) "... رحب الاجتماع بحرارة بالورقة ووافق على تشجيع الدول الأطراف، عند الاقتضاء، على تنفيذ التوصيات ... (CCM/MSP/2011/5، الفرع رابعاً، الفقرة ٢٢).

(٢) تنص المادة ٤-٣ على أن تأخذ الدول الأطراف في الاعتبار المعايير، بما في ذلك المعايير الدولية لمكافحة الألغام عند تنفيذ الأنشطة المشار إليها في المادة ٤-٢. في هذه الورقة يعني مصطلح المعايير الوطنية أخذ المعايير الدولية في الاعتبار عند وضع المعايير الوطنية.

٩- علاوة على ذلك، ينبغي أن يكون الفهم لما يستلزمه الوفاء بالالتزامات بموجب المادة ٤ قائماً على ما يلي:

- التجارب العملية والتشغيلية للسلطات الوطنية، والوكالات الإنسانية لإزالة الألغام وغيرها من مؤسسات الأمم المتحدة المعنية.
- النتائج الموثقة والتي يمكن التحقق منها المنبثقة عن تطبيق طرق محددة لتحديد المناطق الملوثة بالذخائر العنقودية.
- المعايير الوطنية والدولية ذات الصلة لمكافحة الألغام.

ماذا يشكل "كل جهد لتحديد المناطق الملوثة بالذخائر العنقودية"؟

١٠- تُعرف المادة ٢-١١ المناطق الملوثة بالذخائر العنقودية بأنها "... منطقة يعرف عنها، أو يشتبه في أنها ملوثة بمخلفات الذخائر العنقودية". والسؤال الأول الذي ينبغي طرحه هو كيفية تحديد المناطق التي يُعرف أنها ملوثة، أو يشتبه في أنها ملوثة بمخلفات ذخائر عنقودية.

١١- والمنطقة التي يُعرف أنها تحتوي على مخلفات ذخائر عنقودية هي المنطقة التي تثبت الأدلة المادية المباشرة أن مخلفات الذخائر العنقودية كما هي محددة في المادة ٢-٧ موجودة فيها حالياً.

١٢- والمنطقة التي يشتبه في أنها تحتوي على مخلفات ذخائر عنقودية هي المنطقة التي يكون هناك ادعاء قوي بوجود مخلفات ذخائر عنقودية فيها. ويجب أن يستند الادعاء القوي إلى أدلة غير مباشرة يمكن أن تشمل، في جملة أمور، التقارير أو البيانات من السكان المحليين، والمعلومات عن استخدام الأراضي في الوقت الحاضر والماضي، وتاريخ الصراع، والمعلومات المتاحة عن الاستخدام، وبيانات المسح القائم، وأنماط الحوادث. وينبغي السعي إلى إيجاد بنود أدلة متعددة للمساعدة في تحديد وجود ادعاء قوي للاشتباه في منطقة معينة، وتحديد المنطقة بأكبر قدر ممكن من الدقة.

١٣- واتفقت الدول الأطراف في اجتماعها الثاني على أن مستوى الأدلة بالنسبة للمناطق المعروفة أنها، أو المشتبه بأنها تحتوي على مخلفات ذخائر عنقودية على حد سواء ينبغي أن يُحدد بالمعايير الوطنية، وأن هذه المعايير ينبغي أن تحدد المتابعة اللازمة لكلتا الفئتين من التلوث، أي التلوث المعروف والتلوث المشتبه فيه^(٣).

١٤- وإحدى المسائل المرتبطة بذلك تتعلق بكيفية رسم حدود المناطق المعروفة أنها، أو المشتبه بأنها ملوثة. وينبغي أن يكون الشاغل الجوهرى هو تحديد المناطق المعروفة أنها، أو المشتبه بأنها ملوثة، بأكبر قدر ممكن من الدقة على أساس الأدلة الكافية. والمسألة المتكررة في الإجراءات المتعلقة بالألغام على مدى عقدين من الزمن هي التعريف الواسع النطاق أكثر مما ينبغي للمناطق الملوثة مما أدى إلى عدم فعالية استخدام المسح وأصول إزالة الألغام. وعلى النحو المشار إليه أعلاه، ينبغي السعي إلى إيجاد بنود أدلة متعددة لتحديد المنطقة المشتبه فيها بأكبر قدر ممكن من الدقة. ومع الحث على تحديد المناطق المشتبه فيها بأكبر قدر ممكن من الدقة، يتعين أن يتضح من الفقرات أعلاه أنه لا ينبغي استبعاد أي منطقة إذا كان هناك ادعاء قوي بوجود تلوث بمخلفات الذخائر العنقودية.

(٣) تصف ورقة العمل CCM/MSP/2011/WP.4 في الفقرة ٩ المشار إليها في الصفحة الأولى من هذه الورقة الإجراءات ذات الصلة في هذا الشأن.

١٥- والسؤال الثاني هو ماذا يشكل مفهوم كل الجهود، على النحو اللازم بموجب المادة ٤-٢ (أ). يشكل المصطلح التزاماً قوياً بعمل كل ما هو ضروري للوفاء بالالتزام. ويعني الالتزام بجمع الأدلة بصورة نشطة فيما يتعلق بنمط التلوث المحتمل على الصعيد الوطني، وبحث وتقييم كل مصادر المعلومات المتاحة، بما في ذلك الأدلة غير المباشرة.

١٦- وحتى ولو بذلت الدولة الطرف كل جهودها لتحديد المناطق الملوثة بالذخائر العنقودية، قد تحدث حالات تُكتشف فيها مناطق ملوثة كانت غير معروفة سابقاً. وإذا قدمت الدولة إعلان الامتثال وفقاً للمادة ٤-١ (ج) باتباع الخطوات الموصوفة أعلاه، ثم اكتشفت لاحقاً الدليل على تلوث لم يكن معروفاً في السابق، فهي حينئذ في حاجة إلى اتخاذ الإجراءات التي اتفقت عليها الدول الأطراف لمواجهة هذه الحالات. ويمكن أن تشمل هذه الإجراءات مثلاً الخطوات الموصوفة في مشروع النموذج الطوعي لتقديم إعلان الامتثال المشار إليه أدناه.

إعلان الامتثال

١٧- عندما تُكمل الدولة الخطوتين ١ و٢، ومن ثم تفي بالتزاماتها بموجب المادة ٤، فهي ملزمة بتقديم إعلان الامتثال للاجتماع المقبل للدول الأطراف (المادة ٤-١ (ج)). ولا تقدم الاتفاقية وصفاً لما هو مطلوب في هذا الإعلان، ولكن على أساس ما سبق، وعلى ضوء الخبرة المكتسبة من النموذج الطوعي لإعلان الامتثال بموجب اتفاقية حظر الألغام، فمن الممكن اقتراح مشروع نموذج طوعي يكون ملائماً لاتفاقية الذخائر العنقودية. ويرد مشروع النموذج المذكور في المرفق بهذه الورقة.

١٨- وفي حالة تعرض الدولة للتلوث بالذخائر العنقودية بعد تقديم إعلان الامتثال، تلزم المادة ٤-١ (ب) الدول بإكمال إزالة وتدمير هذه المناطق "في أقرب وقت ممكن، وعلى ألا يتعدى ذلك عشر سنوات من نهاية الأعمال الحربية الفعلية" التي تسببت في التلوث. وعند ذلك، ينبغي تقديم إعلان امتثال آخر للاجتماع التالي للدول الأطراف (المادة ٤-١ (ج)).

التوصيات

١٩- من أجل الامتثال للمادة ٤، يجب، كحد أدنى، أن تتخذ الدول الأطراف التي توجد مناطق ملوثة بالذخائر العنقودية في الأراضي الخاضعة لولايتها أو سيطرتها، تدابير منتظمة (مسوحات) وفقاً للمعايير الوطنية لتحديد هذه المناطق جغرافياً، وترسيم حدودها، وتسجيل هذه المناطق بأعلى درجة ممكنة من الدقة.

٢٠- وعند اكتشاف مخلفات ذخائر عنقودية، يجب أن تُحدد المعايير الوطنية بدقة الطرق والنهج لتحديد محيط المنطقة الملوثة، أي مكان توقف البحث.

٢١- وينبغي عادة تسجيل المنطقة المشتبه تلوثها بالذخائر العنقودية كنقطة أحادية (نقطة إثباتية واحدة أو ما شابهها) ما لم يتسن التحديد والتسجيل بصورة دقيقة وفي نفس الوقت حدود المنطقة التي يشتبه في تلوثها. وكقاعدة عامة، ينبغي تسجيل المناطق الملوثة بالدقة الممكنة مع تحديد المسافة بين محيطها وأقرب نقطة من النقاط الإثباتية كما هو محدد في المعايير الوطنية ومع خيار توسيع المنطقة عند وجود أدلة جديدة.

٢٢- وينبغي أن يحدد في المعايير الوطنية مستوى الأدلة اللازمة للتوصل إلى نقطة الإثبات. وينبغي أن تبرز المعايير الوطنية أيضاً الحاجة إلى رسم حدود بدقة للمناطق التي يُعرف أو يشتبه أنها ملوثة وذلك على

أساس أفضل الأدلة المتاحة، كما ينبغي أن تيسر هذه المعايير النهج العملي الذي يشجع إضافة مناطق جديدة عندما تتوفر الأدلة بدلاً من النهج الذي يشجع على تسجيل مناطق كبيرة يتم إلغاؤها أو تقليلها فيما بعد بسبب عدم وجود أدلة على تلوثها.

٢٣- وينبغي أن تميز كل المسوحات، بقدر المستطاع، بين فئات التلوث بالمتفجرات، مع التمييز بين المناطق الملوثة بالذخائر العنقودية، والمناطق الملغمة، والمناطق الملوثة بصورة عامة بذخائر غير منفجرة، فضلاً عن المناطق الملوثة بخليط من هذه الفئات.

٢٤- وينبغي، كحد أدنى، تسجيل كل البيانات ذات الصلة المستقاة من المسوحات، وإدخالها في قاعدة بيانات وطنية تكون متاحة لأصحاب المصلحة المعنيين. وينبغي أن تكون هناك أدلة تتسم بالموثوقية والمصدقية لإدراج النقاط في قاعدة البيانات لضمان سلامة المعلومات في قاعدة البيانات. كما ينبغي أن تميز البيانات بين المناطق التي يتعين أن تخضع للمزيد من المسح والمناطق التي يجب أن تخضع لمسح تقني وإجراءات تطهير لاحقة قبل السماح باستخدامها. وينبغي اتخاذ الإجراءات لضمان حفظ البيانات واستكمالها بانتظام. كما يتعين استخدام قاعدة البيانات بوصفها الأداة الرئيسية لترتيب المهام حسب الأولويات، وتخصيص الموارد، وأيضاً كأساس للاستراتيجيات الوطنية.

٢٥- وينبغي أن تعتمد الدول الأطراف في اجتماعها الرابع مشروع نموذج طوعي لإعلان الامتثال للمادة ٤ من اتفاقية الذخائر العنقودية بصيغتها المرفقة بورقة العمل هذه.

٢٦- وينبغي أن ترحب الدول الأطراف في اجتماعها الرابع بورقة العمل هذه بوصفها تمثل المبادئ التوجيهية للدول الأطراف بشأن عملية التنفيذ والامتثال للمادة ٤ من اتفاقية الذخائر العنقودية.

المرفق

مشروع نموذج طوعي لإعلان الامتثال للمادة ٤ من الاتفاقية وفقاً للمادة ٤-١ (ج)

١. ينبغي أن يتضمن إعلان الامتثال، كحد أدنى، ما يلي:

(أ) الإعلان الرسمي أن الدولة أوفت بالتزاماتها بموجب المادة ٤-١ (أ)، أو المادة ٤-١ (ب) بالإضافة إلى وصف ماهية الإجراءات التي اتخذتها الدولة للوفاء بهذه الالتزامات، وكيفية الحصول في المستقبل على الوثائق المحفوظة في الأرشيف الخاصة بهذه الإجراءات. وعلى سبيل الإرشاد، ينبغي أن يشمل هذا الجزء ما يلي:

١' إعلان أن الدولة بذلت كل جهد لتحديد كل المناطق الملوثة بالذخائر العنقودية الخاضعة لولايتها أو سيطرتها.

٢' إعلان أن الدولة قد قامت بإزالة وتدمير، أو تأكدت من تدمير كل مخلفات الذخائر العنقودية في هذه المناطق وفقاً للمادة ٤ من الاتفاقية. وإعلان بشأن التاريخ الذي أوفت فيه الدولة بهذا الالتزام.

٣' وصف الطرق التي استخدمت لتحديد هذه المناطق والسماح باستخدامها، فضلاً عن المناطق التي خضعت للمسح وإزالة الألغام.

٤' المعلومات عن المكان الذي ستحفظ فيه الوثائق المحفوظة في الأرشيف الخاصة بهذه الإجراءات (بما في ذلك قواعد البيانات ذات الصلة)، وكيفية حفظها، وكيفية الاتصال بالمؤسسة المسؤولة عن هذه المحفوظات.

٥' ينبغي إكمال الإعلان، إن أمكن، بالخرائط والبيانات ذات المرجعية الجغرافية.

(ب) وصف ماهية الإجراءات التي ستخضعها الدولة إذا حددت المناطق غير المعروفة سابقاً والملوثة بالذخائر العنقودية بعد الإكمال:

١' إعلان أنه في حالة اكتشاف المناطق غير المعروفة سابقاً والملوثة بالذخائر العنقودية بعد هذا التاريخ، ستقوم الدولة في أسرع وقت ممكن بما يلي:

٢' تحديد مدى تلوث المناطق بدقة، وتدمير أو التأكد من تدمير كل مخلفات الذخائر العنقودية في هذه المناطق الملوثة والتأكد من إبعاد المدنيين منها على نحو فعال وفقاً للمادة ٤.

٣' إطلاع الدول الأطراف الأخرى، حسب الاقتضاء، على حاجتها إلى المساعدة.

٤' الإبلاغ بشأن هذه المناطق الملوثة وفقاً لالتزاماتها بموجب المادة ٧، وتبادل المعلومات عن طريق أي وسائل أخرى رسمية أو غير رسمية.

٥' عند تحديد هذه المناطق الملوثة، وإزالة وتدمير كل مخلفات الذخائر العنقودية، تقديم إعلان امتثال إضافي.