

مؤتمر نزع السلاح

رسالة مؤرخة ٢٧ حزيران/يونيه ٢٠١١ موجهة إلى الأمين العام لمؤتمر نزع السلاح من الممثلة الدائمة لكولومبيا، تُحيل بها الوثيقة المعنونة "نظرة تأملية في تشخيص حالة مؤتمر نزع السلاح وتعزيزه" باعتبارها أحد إسهامات كولومبيا، بصفتها الوطنية، في التعريف بالعملية التفكيرية بشأن هذا الموضوع التي جرت في إطار المؤتمر في يومي ٩ و ١٤ حزيران/يونيه ٢٠١١

أهدي إليكم تحياتي وأحيل إليكم الوثيقة المرفقة طيه المعنونة "نظرة تأملية في تشخيص حالة مؤتمر نزع السلاح وتعزيزه". وتشكّل هذه الوثيقة أحد إسهامات كولومبيا، بصفتها الوطنية، في التعريف بالعملية التفكيرية بشأن هذا الموضوع التي جرت في إطار مؤتمر نزع السلاح في يومي ٩ و ١٤ حزيران/يونيه ٢٠١١.

والغرض من الوثيقة هو تدوين طائفة الأفكار المختلفة المُعبّر عنها خلال العملية التفكيرية على نحو منظم ومرتب، وكذلك الحفاظ على ممارسة تُعدّ قيمة ونافعة لتوطيد عمل المؤتمر.

وأكون ممتنة للسيد الأمين العام لو تفضّل بإصدار التعليمات ذات الصلة إلى أمانة مؤتمر نزع السلاح كي تُجهّز هذه الورقة بوصفها وثيقة رسمية من وثائق المؤتمر وتُعمّم على الدول الأعضاء قبل موعد الاجتماع غير الرسمي الذي سيعقد مع المجلس الاستشاري للأمين العام للأمم المتحدة. وتوجد أيضاً ترجمة غير رسمية للوثيقة إلى الإنكليزية.

(التوقيع) أليثيا أرانغو أولوس

السفيرة

الممثلة الدائمة

نظرة تأملية في تشخيص حالة مؤتمر نزع السلاح وتعزيزه

ملاحظة استهلاكية

١ - تقدم كولومبيا هذه الوثيقة، بصفتها الوطنية، وتعرض فيها التصورات السائدة عن الحالة التي يمر بها مؤتمر نزع السلاح والأفكار التي يُعبّر عنها داخل هذه الهيئة عن ما يمكن اتخاذه من إجراءات من شأنها أن تُسهم في تعزيزه. وتجمع هذه الوثيقة مختلف وجهات النظر التي نوقشت داخل المؤتمر في الاجتماعات غير الرسمية الرامية إلى إلقاء نظرة تأملية على حالة المؤتمر التي عُقدت في يومي ٩ و١٤ حزيران/يونيه ٢٠١١. وقد أخذت هذه اللقاءات في الحسبان الاجتماع غير الرسمي المُزمع عقده في أواخر شهر حزيران/يونيه بين مؤتمر نزع السلاح والمجلس الاستشاري للأمين العام للأمم المتحدة المعني بمسائل نزع السلاح، وكذلك اجتماع الجمعية العامة المُزمع عقده في ٢٧ تموز/يوليه المقبل لمتابعة الاجتماع الرفيع المستوى لتنشيط أعمال مؤتمر نزع السلاح والمضي قدماً بمفاوضات نزع السلاح المتعددة الأطراف.

٢ - وتؤكد كولومبيا أن هذه الوثيقة تشكل إسهاماً وطنياً بشأن الكيفية التي دوّن بها البلد النقاش. ولا تسعى هذه الوثيقة إلى أن تكون ملخصاً وافياً أو دقيقاً أو جامعاً للمواقف كافة. كما لا تبتغي الإخلال بموقف المؤتمر أو الاستعاضة عن أصوات سائر الدول الأعضاء. فالعديد من الأصوات لم تشارك في النقاش وآراؤها بشأن هذه المواضيع لا تنعكس بالضرورة في الأفكار المعروضة في هذا النص. وتوضح كولومبيا، بالمثل، أنه قد توجد رؤى واقتراحات أخرى إضافية غير تلك الواردة هنا.

٣ - والغرض هو تدوين طائفة الأفكار المختلفة المُعبّر عنها خلال العملية التأملية على نحو منظم ومرتب، كما تطمح إلى الحفاظ على ممارسة تُعدّ قيمة، ويُؤمل أن تعود بالنفع على مختلف الأطراف الفاعلة وتُسهم في توطيد عمل مؤتمر نزع السلاح وفي تحقيق هدف نزع السلاح النووي وعدم انتشاره. وكأي عملية تأملية، فإن المواقف والمقترحات محكوم عليها بالتطور ويجب مواصلة النقاش.

تشخيص حالة مؤتمر نزع السلاح

٤ - من المهم، في المقام الأول، إبراز أنه على الرغم من الخلافات، تتفق الآراء في بعض النقاط المشتركة وهي: الالتزام بزع السلاح النووي وعدم انتشاره، والتسليم بأهمية تعددية الأطراف في مجال نزع السلاح، والرغبة في تعزيز مؤتمر نزع السلاح وتمكينه من أداء دوره بوصفه الحفل التفاوضي الوحيد في هذا المجال، والشعور المشترك بالإحباط، على شتى المستويات، إزاء وضع هيتتنا الراهن.

- ٥- بيد أنه، ثمة تنوع كبير في القراءات المطروحة للوضع الراهن للمؤتمر، وفي التشخيصات المقترحة للأسباب المؤدية إليه، والإجراءات الممكنة اتخاذها من أجل تعزيز هذه الهيئة.
- ٦- وعن القراءات المطروحة للوضع الراهن للمؤتمر، فالتصور السائد بين أغلبية عظمى من الأعضاء هو أن هذه الهيئة تعاني من حالة من الركود والشلل منعتها من الاضطلاع بولايتها، فلم تعد تتولى سوى مهمة تداولية لا تشكل عملها ولا وظيفتها. وجود مؤتمر نزع السلاح، من هذا المنظور، لا مبرر له ولا سند. فأصحابه يكرّرون الإعراب عن القلق الذي أبداه المجتمع الدولي في مناسبات شتى حيال تعطل عمل هذه الهيئة وعدم كفاءتها وانعدام إنتاجيتها. وتذهب مجموعة من البلدان إلى أبعد من ذلك، فتشكك في الأهمية الحقيقية للمؤتمر، بل في وجوده نفسه لفشله على المستويين السياسي والمعنوي.
- ٧- ومن ناحية أخرى، من المثير للاهتمام ملاحظة أن مجموعة أخرى من البلدان ترى نقيض ذلك. فمع أنها تتفهم الشعور بخيبة الأمل في المؤتمر وتتقاسمه إلى حد ما، إلا أنها لا ترى أن مؤتمر نزع السلاح قد فشل أو أنه ماضٍ في طريقه نحو الفشل. فقراءة هذه البلدان لحالة المؤتمر أكثر تفاؤلاً. إذ يذهب بعضها إلى أن حالات السبات هذه طبيعية في الهيئات والمحافل المتعددة الأطراف. بل يؤيد بعضها فكرة أن أي نشاط، وإن كان تداولياً فحسب، يجب اعتباره جزءاً من العملية التفاوضية، التي تستلزم التحلي بالصبر. ومن ثم، ترفض هذه البلدان حجة أن مؤتمر نزع السلاح مقصّر في أداء ولايته أو أن أعماله يجب ألا تُقاس إلا في شكل نواتج.
- ٨- وتبرز هذه الفكرة عن التصورات السائدة لحالة مؤتمر نزع السلاح لأنه لا ريب في أن الخطوة الأولى التي يجب اتخاذها في هذا الصدد هي الاعتراف بالوضع الذي يشهده المؤتمر حالياً. فإن لم تُقيم حالته، لن تنشأ الحاجة إلى اتخاذ ما يمكن اتخاذه من تدابير من أجل إحراز أي تقدم.
- ٩- ومن جانب آخر، تتعدد التشخيصات المقترحة للأسباب المؤدية إلى الوضع الراهن للمؤتمر. فبوجه عام، صُنّفت هذه المتغيرات في شكل انقسام ثنائي بين المشاكل الإجرائية والمشاكل السياسية. وفي العرض الذي أعده معهد الأمم المتحدة لبحوث نزع السلاح لدعم العمليات التأميلية^(١) في حالة المؤتمر، يبرز الطرح الذي قدمه وهو شرح هذه المتغيرات انطلاقاً من عوامل خارجية أو داخلية بالنسبة إلى المؤتمر، وتجاوز تلك الأخيرة مجرد المسائل الإجرائية. وكلتا المقاربتين تؤكدان الطبيعة المتعددة الأسباب لحالة المؤتمر.
- ١٠- ومن المهم التوقف عند هذه النقطة. ذلك أنه على التشخيص المناسب للمشكلة، إن وُجد، تتوقف الحلول. فمن أجل التمكن من التوصية بحل لوضع ما يجب البدء بتحديد الأسباب المفضية إليه. وحول هذه النقطة تتنوع المواقف.

(١) انظر المرفق الأول: مؤتمر نزع السلاح: تقييم أسباب انعدام إنتاجيته. معهد الأمم المتحدة لبحوث نزع السلاح، حزيران/يونيه ٢٠١١.

١١ - وتسلم أغلبية الدول الأعضاء بأن مشكلة المؤتمر الرئيسية تكمن في الإجراءات. إذ ترى أن المسائل الإجرائية تكبح قدرة المؤتمر على التوصل إلى حالات توافق في الآراء، فتحول بذلك دون تقدم المؤتمر في الوفاء بولايته.

١٢ - ومن المهم هنا توضيح أن المسائل الإجرائية لا تتركز حصرياً في قاعدة توافق الآراء، بل في أشكال عمل أخرى، تؤثر أيضاً، في تقدير عدد لا يُستهان به من الوفود، على سلاسة أنشطة المؤتمر.

١٣ - وعن موضوع توافق الآراء، تُبرز كولومبيا أن مختلف الآراء تشير إلى عدم وجود اعتراض على هذا المفهوم من حيث المبدأ. فقاعدة توافق الآراء موجودة في محافل أخرى متعددة الأطراف وهي عنصر جوهري في العملية التفاوضية. غير أن الأغلبية العظمى ترى أنه قد أسئ استخدامهما في مؤتمر نزع السلاح وأنه يجب على البلدان كافة استخدامهما على نحو مسؤول. فلا يجب أن تستخدم أي من البلدان توافق الآراء باعتباره نقضاً (فيتو). وبالمثل، تُذكر بعض البلدان بأهمية عدم الخلط بين طبيعته وطبيعته غيره من القواعد الإجرائية؛ إذ يجب أن يُفهم توافق الآراء بوصفه عدم الاعتراض لا على أنه إجماع الآراء.

١٤ - بيد أن المناقشة قد خصت بالذكر أيضاً عنصرين آخرين متعلقين بكيفية عمل مؤتمر نزع السلاح يؤثران كذلك على عمله وهما: برنامج العمل ومنصب الرئيس.

١٥ - وفي ما يتصل ببرنامج العمل، فقد عُقدت خلال دورة عام ٢٠١١، حتى هذا التاريخ، ستة اجتماعات ركزت على هذا الموضوع. والمواقف المتخذة بشأنه معروفة تماماً ومتنوعة، بدءاً بالالتزام الصارم بما هو مقرر في برنامج العمل الذي تم التوصل إليه في عام ٢٠٠٩، في الوثيقة CD/1864، الذي كان يتضمن ولايةً تفاوضية بخصيص صياغة معاهدة بشأن وقف إنتاج المواد الانشطارية، مروراً بالآراء التي تعتبر أن من المناسب التعمق بنفس الدرجة في الولايات المتعلقة بمواضيع رئيسية في جدول الأعمال، حتى تلك الأصوات التي تقترح أن يكون برنامج العمل مجرد جدول زمني، على النحو المقرر في القواعد الإجرائية. غير أنه تبرز، في هذا السياق، ثلاثة مجالات نقاش من المهم أخذها في الحسبان لفهم الصعوبات التي تعترض التوصل إلى وضع برنامج عمل وهي: مناقشة درجة نضج المواضيع أو مدى أولويتها، والطبيعة الخاصة لبرامج الأعمال، والمنهجية المتبعة لوضع برنامج العمل^(٢).

١٦ - أما عن منصب الرئيس، فتنقد بعض الوفود نظام التناوب الحالي وقصر مدد الرئاسة. إذ تعتبر أن ذلك يحد من إمكانية اتخاذ إجراءات ويصعب استمرارية الأعمال ويقيد صفة الميسر الممنوحة للرئيس.

(٢) لمزيد من المعلومات عن الصعوبات التي تعترض اعتماد برامج العمل، يُرجى الرجوع إلى سجلّ الجلسات العامة التي نوقش فيها هذا الموضوع وإلى البيانات الختامية لرؤساء دورة عام ٢٠١١ بشأنه.

١٧- بيد أنه، من جهةٍ أخرى، هناك مجموعة أخرى من البلدان تختلف مع هذا التفسير. فمن وجهة نظرها، لا تشكّل القواعد الإجرائية أي صعوبة، ضاربةً مثلاً على ذلك الهيئات الدولية الأخرى التي تعمل وفقاً لطرائق عمل مماثلة، تشمل قاعدة توافق الآراء. إذ يُشدد هذا المنظور على المشاكل السياسية الخارجية بوصفها أكبر صعوبة يواجهها المؤتمر. وفي هذا التقدير، يلزم التحلي بالصبر واليقظة من أجل تحديد التغيرات المواتية في الظروف الخارجية، التي هي ليست مسؤولية المؤتمر بل الدول الرئيسية^(٣) على الصعيدين العالمي والإقليمي.

١٨- وصحيحٌ أن عدداً كبيراً من البلدان يُسلم بوجود عناصر خارجية ترسم صورة الساحة الدولية التي يواجهها مؤتمر نزع السلاح، الذي لا يعمل في فراغٍ معزول عن الواقع العالمي. فبوجهٍ خاص، يدرك الجميع الأوضاع الأمنية العالمية والإقليمية، واعتبارات الأمن القومي المشروعة، وتجنّب العقائد الأمنية القائمة على أساس الردع النووي. لكنّ هذه العوامل بالنسبة إلى مجموعة من البلدان ليست مبرراً لحالة المؤتمر. فثمة أمثلة لفترات أخرى عصيبة في السياق الدولي لم تحل دون تقدم الهيئة. والتريث والمواقف السلبية ليسا خياراً من هذا المنظور، ذلك أنه يجب على الدول الأعضاء كافة، على قدم المساواة، ودون تصنيفات من حيث الأهمية، أن تسهم في تعزيز عمل المؤتمر وفي إنجاز ولايته التفاوضية.

١٩- ويمكن، في هذا السياق، تحديد مقارنة ثالثة، قائمة على أساس المنظور المقترح في العرض المقدّم من معهد الأمم المتحدة لبحوث نزع السلاح ويتعلق بالمشاكل الداخلية غير المتصلة بالضرورة بالقواعد الإجرائية. إذ يُشار إلى مشكلة تحديد الأولويات وتحديد المضمون، التي كما ذكر من قبل، تنعكس بالضرورة في الصعوبات التي يواجهها المؤتمر في التوصل إلى وضع برنامج العمل.

٢٠- وعلى الرغم من أن معظم الدول الأعضاء تتفق على ضرورة بدء مفاوضات بخصوص صياغة معاهدة بشأن وقف إنتاج المواد الانشطارية وتُحدد ذلك بوصفه أولوية، تنشأ خلافات على موضوع الولاية التي يجب منحها من أجل بدء هذه العملية، بسبب موضوع المخزونات أساساً. لكن حتى بالنسبة إلى معظم البلدان التي هي طرف في هذا الخلاف، لا يمكن أن يكون هذا سبباً لإصدار أحكام مسبقة على أي عملية تفاوضية أو للحيلولة دون بدئها.

٢١- كما لا يمكن إغفال ذكر أن معظم الدول تشدد على أن أولوية هذه العمليات وهدفها النهائي يجب أن يكونا نزع السلاح النووي العام والتام والذي لا رجعة فيه، وأن جهوداً مثل تلك الرامية إلى صياغة معاهدة بشأن وقف إنتاج المواد الانشطارية يجب أن تسير في هذا الاتجاه.

(٣) يُثير مفهوم الجهة الفاعلة الرئيسية أيضاً نقاشاً كبيراً، إذ ترفضه بعض البلدان التي تعتبر أن جميع الجهات الفاعلة المشاركة في مجال نزع السلاح، بل وفي عملية تفاوضية، متساوية.

٢٢- وعلى غرار ذلك، لا يمكن نسيان أن أصواتاً أخرى أيضاً تعلو باقتراحها وجود مواضيع أخرى لها الأولوية تبلغ من النضج درجةً مماثلة لتلك التي بلغها موضوع صياغة معاهدة بشأن وقف إنتاج المواد الانشطارية، مثلما يمكن أن يكون موضوع ضمانات الأمن السلبية أو منع حدوث سباق تسلّح في الفضاء الخارجي. ولا يمكن بالطبع نسيان أن بضعة بلدان ترفض هذا الرأي من أساسه، إذ ترى أن معاهدة وقف إنتاج المواد الانشطارية هي وحدها الموضوع المهيأ للتفاوض فيه.

٢٣- وبصرف النظر عن ما تقدّم، ترى معظم البلدان أنه لا يمكن للخلافات على الأولويات أو المضامين أن تكون ذريعة للحيلولة دون بدء عملية مفاوضات تكون لجميع الدول فيها القدرة على الدفاع عن مصالحها القومية واحتياجاتها الأمنية.

٢٤- ويجدر ذكر عناصر أخرى عرضها معهد الأمم المتحدة لبحوث نزع السلاح بوصفها أسباباً يمكن كذلك أن تفسّر الوضع الراهن لمؤتمر نزع السلاح لكن لم يُشر إليها في النظرات التأملية ذات الصلة. وتستحق هذه العناصر أيضاً أن ينظر فيها الأعضاء في ما بعد ويرد سرّها في ما يلي: تحديث جدول الأعمال، والإفراط في استخدام المجموعات الإقليمية، وتربط المواضيع الرئيسية في جدول الأعمال، وانخفاض مستوى تمثيل الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، وانخفاض درجة التفاعل مع المجتمع المدني.

الإجراءات الممكنة اتخاذها لتعزيز مؤتمر نزع السلاح

٢٥- قبل استقصاء الإجراءات التي يمكن اتخاذها من أجل تعزيز عمل مؤتمر نزع السلاح، وفقاً لمختلف آراء أعضائه، من المهم الإشارة إلى المبادئ التي يمكن فيها إحراز تقدم في هذه الإجراءات. وتنبع هذه الأهمية من السؤال الاستفرازي الذي طرحه معهد الأمم المتحدة لبحوث نزع السلاح^(٤) عن قدرة مؤتمر نزع السلاح على إيجاد حلول بنفسه.

٢٦- وبشأن هذه النقطة، تنقسم المواقف إلى موقفين اثنين. فمن جانب، ترى مجموعة من البلدان أن النقاش حول تعزيز عمل مؤتمر نزع السلاح واتخاذ أي قرار بشأنه لا مكان لهما إلا داخل المؤتمر ذاته فحسب. إذ ترى أن المؤتمر هو المقرر الوحيد لمصيره. وهو موقف نابع من اعتبار بعض البلدان أن للمؤتمر طابعاً مستقلاً إزاء منظومة الأمم المتحدة أو الجمعية العامة.

٢٧- ومن الجانب الآخر، يتجلى موقف مجموعة أخرى من البلدان التي ترى أن النقاش حول مؤتمر نزع السلاح واتخاذ القرارات المتعلقة به يجب أن يجري خارج هذه الهيئة، في إطار الجمعية العامة للأمم المتحدة.

(٤) انظر المرفق الثاني: مؤتمر نزع السلاح: كيف يُقيّم نطاق الإصلاح الذاتي؟ معهد الأمم المتحدة لبحوث نزع السلاح، حزيران/يونيه ٢٠١١.

٢٨- ويتقاطع الخلاف في المواقف عند تصور البلدان لقدرة مؤتمر نزع السلاح على إصلاح ذاته. إذ تصرّح بعض البلدان بأن المشاكل التي أدّت بالمؤتمر إلى الشلل هي نفسها التي تمنعه من انتقاد ذاته وإصلاحها. وعلى النقيض من ذلك، يؤمن بعض الأعضاء إيماناً راسخاً بقدرة المؤتمر على إصلاح ذاته.

٢٩- ومن المهم، في هذا السياق، الإشارة إلى أن معظم البلدان تدعم الدعوة إلى عقد دورة استثنائية رابعة مكرّسة لترع السلاح كسبيل لإجراء التعديلات اللازمة، ليس في مؤتمر نزع السلاح فحسب، بل في النظام المتعدد الأطراف أيضاً في مجال نزع السلاح، اللذين تعتريهما مثالب أيضاً من هذا المنظور. وتُبدى بعض البلدان ارتياباً إزاء هذه المبادرة، اعتباراً منها لنتائج الدورات الاستثنائية السابقة، أو بسبب الوقت اللازم لتحديد موعد انعقاد الدورة الرابعة فيما الحاجة ماسة لاتخاذ تدابير.

٣٠- وبصرف النظر عن طبيعة الميدان، فقد عبّرت بعض الوفود في داخل المؤتمر عن خيارات محددة لتعزيز الهيئة. ويجدر إبراز أنها مقترحات غير رسمية لم تُناقش من قبل وتتطلب قدراً كبيراً من التحليل والنقاش.

٣١- وفي المقام الأول، تظهر فكرة تدبّر ضرورة ترشيد الموارد المرصودة للمؤتمر بغية استخدامها على نحو أكثر كفاءة، فطرح بعض البلدان فكرة ربط تخصيص الموارد بنتائج عمل المؤتمر. وترفض هذا المقترح الوفود المعارضة لفكرة قياس أعمال المؤتمر من حيث مستوى الإنتاجية، والتي ترى أنه يجب على المؤتمر أن يواصل العمل ومناقشة مواضيع جدول أعماله.

٣٢- ثم تلوح فكرة ترشيد اجتماعات المؤتمر في كل دورة سنوية، وهي فكرة متصلة بسابقتها. ومن سبل تحقيق ذلك، قصر لقاءات مؤتمر نزع السلاح على اعتماد برنامج العمل، بقصد عقد الاجتماعات عند الضرورة فحسب وعندما يكون ثمة عمل جوهري حقاً قيد التنفيذ. ويمكن أن تكون كيفية تقدير الحاجة إلى عقد اجتماعات هي اعتماد آلية تقييم دورية تسمح بتحديث المواقف المتخذة بشأن المواضيع المدرجة في جدول الأعمال وتحديد إمكانيات الشروع في عمليات تفاوضية. وعلى غرار المقترح السابق، فهذه الفكرة ليست مُجدية بالنسبة إلى تلك البلدان التي ترى أن المؤتمر يجب أن يظلّ يباشر نشاطه.

٣٣- ومن بين الاقتراحات الأخرى المذكورة، تعيين منسّق خاص معني بمسألة كفاءة المؤتمر وأساليب عمله، يحلّل إجراءات المؤتمر ويقدم توصيات إلى أعضائه، مع أن بعض البلدان قد أبدت ارتياها في قدرة هذه الممارسة على السماح بالتقدم نحو إجراءات إصلاحات جوهريّة.

٣٤- واقتُرح أيضاً إنشاء فريق خبراء علميين يُعنى ببحث الجوانب الفنية لإمكانية صياغة معاهدة بشأن وقف إنتاج المواد الانشطارية، ويتيح بناء الثقة، ويُسهّم في بدء عملية تفاوضية. وتنحو هذه المبادرة نفس منحى الاقتراح الذي قدمه الأمين العام للأمم المتحدة في بيانه الأخير الذي أدلى به أمام المؤتمر باستحداث إجراء غير رسمي رامٍ إلى بناء الثقة.

٣٥- كما ترى بعض البلدان أن من الضروري أن يفتح المؤتمر أكثر على المجتمع المدني، كي يتحقق مزيد من التفاعل معه وتستفيد الهيئة من إسهاماته، كما هو الحال في محافل أخرى متعددة الأطراف.

٣٦- وفي الاتجاه ذاته، تتقاسم الأغلبية العظمى رؤية تتعلق بأهمية توسيع نطاق عضوية مؤتمر نزع السلاح. فإكساب المحفل طابعاً عالمياً من شأنه أن يحقق مبدأ المساواة بين الدول كافة ويكفل لها حق المشاركة في المداولات المتعلقة بموضوع نزع السلاح الذي له تبعاته على جميع بلدان المعمورة. ويمكن، بالمثل، أن يستفيد المؤتمر من إسهامات الدول التي شاركت في أوساط أخرى متعددة الأطراف متعلقة بنزع السلاح ليجد المحفل نفسه مُعزّزاً بمزيد من الجهود. لكن لا تشترك البلدان كافة في الرأي المؤيد لضرورة توسيع نطاق العضوية، لاعتبار يتعلق بكفاءة المؤتمر أكثر من كونه سبباً يتعلق بالمبدأ، وهو أنه نظراً للحظة التي يشهدها المؤتمر، فبدء نقاش بشأن هذا الموضوع من شأنه أن يؤدي إلى صرف اهتمام الهيئة عن المواضيع الخورية في جدول أعمالها.

٣٧- وتشكّل المقترحات السابقة ردوداً بشأن ما يمكن اتخاذه من إجراءات في إطار مؤتمر نزع السلاح، غير أنه يُقترح أيضاً اتخاذ إجراءات خارج نطاق هذه الهيئة.

٣٨- وأول هذه الإجراءات يستند إلى أحد الاستنتاجات التي انتهت إليها الاجتماع الرفيع المستوى لتنشيط أعمال مؤتمر نزع السلاح والمضي قدماً بمفاوضات نزع السلاح المتعددة الأطراف الذي دعا إلى عقده الأمين العام للأمم المتحدة في ٢٤ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠، ومفاده إنشاء فريق من الشخصيات السياسية من خارج مؤتمر نزع السلاح يُعنى بتقديم مقترحات بشأن الهيئة. وتنظر بعض الدول الأعضاء إلى هذه الفكرة بشيء من التحامل، لافتقارها إلى الوضوح في ما يتعلق بنطاقها أو بقدرة فريق من الخبراء على الإدلاء بآراء بشأن هيئة متخصصة، بينما يراها بعضها الآخر بوصفها إضافة أخرى يمكن الإسهام بها في النقاش.

٣٩- كما أشارت بعض الوفود إلى إمكانية عقد اجتماع آخر رفيع المستوى للجمعية العامة لتنشيط أعمال المؤتمر ونظام نزع السلاح.

٤٠- وأخيراً، يُقدّم في إطار الإجراءات التي يمكن اتخاذها في هذا الصدد اقتراح بتحديد إجراءات تُتخذ خارج نطاق مؤتمر نزع السلاح تتعلق بالمواضيع المطروحة فيه، ولا سيما بموضوع بدء مفاوضات على صياغة معاهدة بشأن وقف إنتاج المواد الانشطارية. وهي مبادرة قد اقترحتها من قبل بعض البلدان. وبوجه خاص، اقترحت العديد من الدول الأعضاء إمكانية طرح هذه العملية في الجمعية العامة لتتخذ الجمعية قراراً بشأنها. وتنطلق هذه المبادرة من أن الركود غير المبرّر والمستعصي على الحل لمؤتمر نزع السلاح لا يجب أن يكون حائلاً دون إحراز تقدم في تحقيق هدف مشترك. وترى بعض البلدان أنه أيضاً موقف يتعلق بمبدأ؛ فلا يمكن للوسيلة أن تكون أهم من الغاية.

٤١ - وتثير هذه الفكرة أكبر جدل في هذا الصدد. فمن وجهة نظر بعض البلدان، في هذا المقترح مساسٌ بمؤتمر نزع السلاح ومؤسسة نزع السلاح المتعددة الأطراف نفسها. وتراه بضعة بلدان غير ضروري، إذا ما أُخذت قراءتها المتفائلة للوضع الراهن للمؤتمر في الحسبان. ومع أن بعض البلدان يمكن أن تشترك في الموقف المتعلق بالمبدأ، إلا أنها تُشكك في طبيعة ومكان أي إجراء يُتخذ خارج نطاق المؤتمر. ويُثار، بالمثل، شكوك حول مدى ملائمة أي إجراء يُتخذ خارج نطاق المؤتمر لا تشارك فيه أطراف فاعلة تُعدّ رئيسية من أجل التوصل إلى صياغة معاهدة بشأن وقف إنتاج المواد الانشطارية تتسم فعلاً بالكفاءة. كما تُشكك بعض البلدان في نوعية النتائج المترتبة على إجراء لا يحظى بموافقة الجميع، آخذةً في حسابها الخلافات القائمة حول مضمون المعاهدة ونطاقها، فهي نتيجة لا يمكن تكييفها إلا على توقعات محددة بعينها.

٤٢ - وأخيراً، تقاطعت هذه الاعتبارات عند عنصر ذكرته وفود كثيرة، ألا وهو الإرادة السياسية. فأى عملية أو إجراء رام إلى تعزيز مؤتمر نزع السلاح وإحراز تقدم في تحقيق الهدف المشترك المتمثل في نزع السلاح النووي وعدم انتشاره يجب بالضرورة أن يكون مصحوباً بثبات الإرادة لدى كافة الأطراف الفاعلة المشاركة. ويجب أن يكون ذلك التزاماً مشتركاً.

المرفق الأول

[الأصل: بالإنكليزية]

رئاسة كولومبيا

ورقة النقاش الأولى المقدمة من معهد الأمم المتحدة لبحوث نزع السلاح مؤتمر نزع السلاح: تقييم أسباب انعدام إنتاجيته^(١)

مقدمة

١ - هل أصبح مؤتمر نزع السلاح بالياً؟ إن لم يكن كذلك، فما نوع الوقود الذي يتعين علينا تزويد نظامه به؟ قبل الشروع في إجراء هذا الفحص، هناك سؤال يلزم طرحه أولاً. هل المشاكل القائمة في مؤتمر نزع السلاح هي مجرد أعراض لمشاكل أكبر نابعة من ظروف أمنية دولية أكثر تعقيداً، تجد وفود المؤتمر نفسها بلا حول ولا قوة في مواجهتها؟ أو أنه، على الرغم من وجود بيئة تفاوضية أكثر تعقيداً من تلك التي كانت قائمة في العصر الذي سادته الثنائية القطبية حيث كانت معظم نجاحات المؤتمر السابقة مضمونة، ثمه سبل يمكن بها للوفود أن تحرك عجلات المؤتمر الصّديّة من جديد^(٢)؟ أمّين الممكن استحداث آليات أكثر مراعاة لتحقيق النتائج التي تطمح إليها أغلبية الدول، مع الاستمرار في الاعتراف بشواغل الأمن القومي المشروعة للدول الأخرى - دون أن تقع رهينة لها؟

٢ - إن ثمة نزوعاً إلى الإلقاء بلاتمة الوضع الراهن على 'الإرادة السياسية'. لكنّ الإرادة السياسية الموجودة بالفعل تضغط بالقوة نفسها في اتجاهات معاكسة - وهي الوصفة الأكيدة للبقاء عالقين في مكان واحد^(٣). فالنظام المتعدد الأطراف، ولا سيما الموضوع لقضية أساسية بحجم مفاوضات نزع السلاح، ينبغي أن يكون مصمماً للعمل في جميع الأوضاع، بالرغم من أنه لا يعمل في فراغ معزول عن البيئة الأمنية الأعم. بيد أن هذه الورقة تركز على العديد من العمليات الداخلية لمؤتمر نزع السلاح التي تسمح طبيعتها بالتصحيح بصرف النظر عن العوامل الخارجية المؤثرة على عمل المؤتمر.

(١) ينبغي قراءة هذه الورقة بالاقتران مع ورقة لاحقة لها معنونة "مؤتمر نزع السلاح: تقييم نطاق الإصلاح الذاتي".

(٢) انظر أيضاً: John H. King, "transforming the CD", April 2011, a paper in the current UNIDIR/Geneva Forum CD Discussion Series.

(٣) P. Lewis, "If it's broke - fix it. What to do about the UN disarmament machinery", comments to the First Committee of the General Assembly, 18 October 2006. يمكن الاطلاع على النص في الموقع www.reachingcriticalwill.org/political/1com/1com06/statements/UNIDIRoct18.doc

الأولويات - التسلسل الهرمي

٣- لقد أصبحت مشكلة مؤتمر نزع السلاح في تسوية خلافات الرأي على تحديد أولوياته مشكلةً مزمنة، كما نعلم. وقد تجلّى ذلك في عجز المؤتمر منذ عام ١٩٩٨ (باستثناء اتفاق لم يكتمل في أيار/مايو ٢٠٠٩) عن اعتماد برنامج عمله (بتوافق الآراء اللازم). وفي عام ٢٠٠٩، أُنْفِقَ على الأولويات؛ بل حُدِّدَ تسلسل هرمي للنظر في القضايا. وحُدِّدَت الولايات المتعلقة بالقضايا الأساسية الأربع كلها. فتقرر التفاوض على صياغة معاهدة بشأن (وقف إنتاج) المواد الانشطارية، بينما تجرى "مناقشة موضوعية" للقضايا الثلاث الأخرى (منع حدوث سباق التسلح في الفضاء الخارجي، وضمانات الأمن السلبية) أو تكون موضوع "تبادل للآراء" (نزع السلاح النووي). وقد أُنْفِقَ على هذه الولايات الثلاث الأخيرة الأقل تعقيداً في ما يبدو في برنامج العمل دون الإخلال بإمكانية التفاوض عليها مستقبلاً أو بنتائجها النهائية (على سبيل المثال، ما إذا كان ينبغي أن تكون النواتج في شكل قانوني مُلْزَم كمعاهدة بشأن (وقف إنتاج) المواد الانشطارية). وكان ينبغي التعامل مع ثلاث قضايا إضافية من جانب منسقين خاصين يبادرون إلى التماس الآراء بشأن السبل الملائمة للتعامل مع القضايا ذات الصلة. ووردت الولايات السبع كلها في حزمة واحدة.

٤- إلا أن تراجع إحدى الدول الأعضاء بشأن الولاية المتعلقة بالتفاوض على صياغة معاهدة بشأن (وقف إنتاج) المواد الانشطارية قد أدى إلى تفكك هذه الولاية بعينها، ومن ثم، تفكك مجمل الحزمة. وقد رفض هذا العضو في ما بعد فكرة الولاية التفاوضية برمتها في ما يتعلق بصياغة معاهدة بشأن (وقف إنتاج) إنتاج المواد الانشطارية. ومعنى ذلك، في الممارسة العملية، - بالكيفية غير الموقّعة التي يفسر بها مؤتمر نزع السلاح قاعدة توافق الآراء - أن دولة عضواً واحدة، بدلاً من أن تدافع عن مصالحها في مفاوضات ما، قد تمكنت حتى من منع إجراء المفاوضات. وبالطبع، لم تتوخَّ الجمعية العامة للأمم المتحدة إمكانية استخدام قاعدة توافق الآراء لهذا الغرض عندما عيّنت مؤتمر نزع السلاح، خلال دورتها الاستثنائية الأولى المتعلقة بترع السلاح في عام ١٩٧٨، بوصفه "الهيئة التفاوضية الوحيدة" في العالم.

توافق الآراء/التصويت

٥- إن الهيئات التي تتجنب التصويت كمؤتمر نزع السلاح قد حرمت نفسها بذلك من الاستعانة بالسبل العادية للخروج من طريق مسدود مثل هذا الفشل الذي طال أمده في تسوية أولويات المؤتمر. ولا يعني هذا أن الهدف من اتخاذ قرارات بتوافق الآراء معيب حتماً. فثمة أسباب معقولة تبرّر التوصل إلى قرارات بتوافق الآراء حتى في الأحيان التي قد ينتهي فيها الأمر باللجوء إلى التصويت. وحتى إن سنحت الفرصة للتصويت (كما كان الحال في معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية وفي اتفاقية الأسلحة اللاإنسانية، على سبيل المثال)، فالضغط السياسي بعدم استخدامه عادةً ما تكون هائلة. ولكن حينما تعجز هيئة مؤتمر نزع السلاح

عن تحقيق مقصدها الأساسي لأكثر من عقد بكثير، فيمكن تفهّم التماس الدول الأعضاء المحبطة حلولاً خارجية في غياب آلية تصويت^(٤).

٦- وإعادة النظر في الكيفية التي يطبق بها مؤتمر نزع السلاح قاعدة توافق الآراء أمر جوهري إذا ما أُريد استعادة الثقة في عمليات إبرام المعاهدات في إطار هذه المؤسسة. ففي الهيئات التي لا يُستعان فيها بالتصويت وتُتخذ القرارات بتوافق الآراء فحسب، يبدو أنه يمكن لأي عضو أن يعيق اتخاذ أي قرار يعارضه. والأصل أن يمارس أي عضو هذا الحق بمنتهى الحيلة لعمل أنه متى سعى إلى تنفيذ إجراء معين، قد يعترض، بالمثل، عضو آخر طريق القرار الذي يسعى إلى تمريره. بيد أن قاعدة توافق الآراء في مؤتمر نزع السلاح قد أصبحت أداة ثلّمة إلى حدّ ما. فمن اللازم إبداء استعداد لإعادة النظر في معنى "توافق الآراء" أو لبلورة فهم يقيد تطبيق قاعدة توافق الآراء في حالات معينة يُنص عليها.

٧- ولو فُهم "توافق الآراء" بمعناه العادي ألا وهو "الاتفاق العام" بعد سعي حثيث لتسوية اعتراضات الأقليات، لمساعد ذلك مؤتمر نزع السلاح على التخلص من مفهوم النقض (الفيتو) الذي أصبح مقترناً بقاعدة توافق الآراء. وكما أشار السيد ماغنوس هيلجرين في حلقة البحث الأولى من هذه السلسلة، فإن العرف الذي نشأ في مؤتمر نزع السلاح هو أن قاعدة توافق الآراء/النقض ضرورية لضمانة مخاوف القوى الرئيسية من أنها لولا ذلك قد تقع تحت الضغط وتمس بمصالح أمنها القومي. لكن يقول السيد الأستاذ غولدبلات: "لا خطر على الأمن القومي في اعتماد إجراءات تخلو من النقض، لأنه ما من مؤتمر أو منظمة يمكن أن تفرض التزامات تعاهدية على دولة ذات سيادة بالتصويت"^(٥). فأياً كانت المعاهدة التي قد يتفاوض بشأنها مؤتمر نزع السلاح، يبقى قبولها من عدمه قراراً سيادياً للدول.

٨- ويتّضح من هذا المنظور أن النظام الداخلي لمؤتمر نزع السلاح يُساء تفسيره واستخدامه. وإذا لم يكن المؤتمر مستعداً لمواجهة هذا الواقع، فهل كان مستعداً لبلورة تفاهم غير رسمي بشأن تطبيق النظام الداخلي في ظروف معينة؟ ولعل هذه الظروف تخص مسائل تغلب عليها الطبيعة الإجرائية وتتعلق بتنفيذ برنامج عمل متفق عليه (كتعيين رؤساء الهيئات الفرعية والمنسّقين على سبيل المثال) أو حتى اعتماد برنامج عمل مُبسّط (يناقش لاحقاً في هذه الورقة). بيد أن أي تلاعب بقاعدة توافق الآراء حتى عن طريق التفاهات غير الرسمية سيراه البعض على أنه نذير مسار لا تُحمد عقباه وهو انتهاء الأمر بتعديل ما يظلّ بالنسبة إلى كثيرين، على الرغم من الصعوبات التي يواجهها المؤتمر، مبدأً مقدساً وإن أُسيء تفسيره.

٩- لكنّ هذا لا يعني أنه لا ينبغي السعي إلى تفسير - وليس تغيير - القواعد، على الأقل في ما يتعلق بالقرارات السابقة لإجراء مفاوضات. والتعامل مع برنامج العمل بوصفه "قراراً

(٤) انظر: "Getting the Conference on Disarmament back to substantive work: food for thought", UNIDIR, 2009, <www.unidir.org/pdf/activites/pdf2-act433.pdf>, para. 31.

(٥) Mr. Jozef Goldblat, "The Conference on Disarmament at the Crossroads: To Revitalize or Dissolve?", Nonproliferation Review, vol. 7, no. 2, 2000, pp. 106-107.

إدارياً وإجرائياً"، وفقاً لاقتراح لجنة بليكس^(٦)، جدير بإنعام النظر فيه، على الرغم من أنه ما دامت برامج العمل "مثقلة" بالتكليفات كما هو الحال في الوقت الراهن، فلن يكون ممكناً التعامل مع مسألة اعتمادها على أنها مجرد مسائل إجرائية.

الخلافات على القضايا الموضوعية

١٠ - علاوة على استمرار عجز مؤتمر نزع السلاح عن تحديد أولوياته وعدم توفيقه في التعامل مع قاعدة توافق الآراء باعتباره إياها معادلة لسلطة نقض (فيتو) ممنوحة لكل عضو، سيكون أي تحليل لحالة الشلل الراهنة التي يعاني منها المؤتمر ناقصاً ما لم يُسلّم المؤتمر بأهمية المسائل الموضوعية التي هي على المحك. فثمة خلاف أساسي، على سبيل الذكر، حول مسألة التعامل مع المخزونات القائمة من المواد الانشطارية في إطار الولاية المتعلقة بالتفاوض على صياغة معاهدة بشأن (وقف إنتاج) المواد الانشطارية. وقد ثبت أن هذه المشكلة مستعصية إلى حد بالغ على محاولات تقديم حلول بشأن الصياغة من أجل الاتفاق على ولاية تُعنى ببدء العمل على صياغة معاهدة بشأن (وقف إنتاج) المواد الانشطارية. فافتقر المؤتمر إلى توافق فكري بين الأعضاء الراغبين في أن تشمل هذه المعاهدة المخزونات القائمة من المواد الانشطارية وأولئك الأعضاء غير الراغبين في ذلك.

١١ - وعلى الرغم مما قدم من أفكار شتى من أجل التوصل إلى أرضية مشتركة إذا ما أُحرِيت مفاوضات بالفعل، فقد حال الخلاف على الولاية حتى هذا التاريخ دون استمرار أي التزام بشأن مسألة المواد الانشطارية داخل المؤتمر. ونظراً لشدة الاعتراض على أي ذكر صريح في الولاية يفيد بأنها تشمل المخزونات القائمة، فيبدو أنه متى تمكّن مؤتمر نزع السلاح من تناول هذه المسألة، سيلزم وضعها في إطار ولاية مسكّنة تكتفي بالإشارة إلى الموضوع بوجه عام فحسب. فعلى سبيل المثال، قد توزع الولاية فقط على الأعضاء "بالتفاوض على مسألة المواد الانشطارية"، بحيث يسعى الأعضاء خلال هذه المفاوضات إلى ترويج مواقفهم والتوصل، إن أمكن، إلى حل وسط بشأنها. ومن الأمثلة على الاستخدامات الماضية لصياغة عامة ومفتوحة إلى حد ما نص الولاية المتعلقة بضمانات الأمن السلبية المعتمدة في عام ١٩٩٨، التي اتفق المؤتمر في إطارها على "التفاوض بغية التوصل إلى اتفاق بشأن وضع ترتيبات دولية فعالة تضمن للدول غير الحائزة على أسلحة نووية عدم استخدام الأسلحة النووية أو التهديد باستخدامها". بيد أنه لا بد هنا من ذكر أن ولاية من هذا النوع لن تؤدي إلا إلى إرجاء حالة الجمود حتى مرحلة المفاوضات نفسها.

١٢ - وإذا تذكرنا أننا نتحدث فقط عن ولاية تُعنى بالتفاوض على صياغة معاهدة وليس بالتوقيع عليها فعلاً، فلا بد هنا من طرح سؤال: لِمَ أصحاب هذه المواقف المختلفة غير

(٦) Weapons of Terror: Freeing the World of Nuclear, Biological and Chemical Arms, Weapons of Mass Destruction Commission, 2006, recommendation 58, p. 180

مستعدين لتسوية خلافاتهم في المفاوضات؟ أو بعبارة أخرى، لم لا يرغبون في الاتفاق على برنامج العمل ثم يتركون لمهاراتهم التفاوضية إمكانية النجاح في تضمين مواقفهم في الصيغة النهائية؟ وكما أشار الأمين العام للأمم المتحدة: "ينبغي ألا يكون الاتفاق المسبق على نطاق العمل أو النتيجة شرطاً مسبقاً لإجراء محادثات - أو حجةً لتجنبها - بل ينبغي بالأحرى أن يكون أحد مواضيع المفاوضات نفسها"^(٧). فكيف يمكن إقناع الأعضاء الممانعين في إجراء مفاوضات بأن تلك المفاوضات لن تخل بمواقفهم؟ على كل حال، ففي التحليل النهائي، لا يُحجر أي عضو على الموافقة على النتيجة - فاعتماد نتيجة المفاوضات سيستلزم بالضرورة اتخاذ قرار يستلزم بدوره توافق الآراء. ومن ثم، سيكون بإمكان أي عضو، بالطبع، أن يقرر في تلك المرحلة اعتراض توافق الآراء على النص المتفاوض عليه من عدمه.

١٣ - غير أن الأعضاء المماطلين قد لا يريدون الخضوع لذلك النوع من الضغط الذي قد يُمارس عليهم ليتبين ما إن كانوا يعتزمون اعتراض توافق الآراء على اعتماد الناتج النهائي للمفاوضات. وحتى وإن لم ترغب أي دولة في أن تصبح طرفاً في المعاهدة الناتجة، فوجود الاتفاق ذاته قد يؤدي إلى استحداث قواعد تراها تلك الدولة ضد مصالحها الوطنية وقد يُخضعها لضغوط كي تنضم إلى المعاهدة. ونظراً لضخامة الجهود اللازمة للتوصل إلى نتيجة جرى التفاوض عليها، فسيكون هذا الضغط أشد بكثير من ذلك الذي يُمارس في ما يتصل باعتراض البدء الفعلي للمفاوضات. وقد يحدث ألا يثق أحد الأعضاء المماطلين في احتفاظ مؤتمر نزع السلاح لنفسه بقرار اعتماد الصيغة النهائية - انظر نتيجة معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية حينما أُحيل نصها النهائي إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة لتجنب اعتراض اعتماده في مؤتمر نزع السلاح^(٨). أو قد يختار أحد الأعضاء المماطلين اعتراض قرار ما بحجة أنه يتعارض مع روح قاعدة توافق الآراء كنوع من التأثير ليُحاول تحقيق نتيجة خارج نطاق المؤتمر.

عقد الصلات

١٤ - يشكل الخلاف المستحكم على ما إذا كان ينبغي في معاهدة مبرمة بشأن المواد الانشطارية أن تشمل المخزونات القائمة أو المستقبلية فحسب من هذه المواد أم لا أصل حالة الشلل التي يعاني منها مؤتمر نزع السلاح، لكنه ليس العامل المعطل الوحيد. بيد أن حل مسألة إدماج المخزونات ينبغي أن يُمكن من التغلب على مشاكل موضوعية أقل تعقيداً تتعلق بمسألة صياغة معاهدة بشأن (وقف إنتاج) المواد الانشطارية. لكن سهولة إحراز تقدم نحو الشروع في إجراء مفاوضات بهذا الشأن قد يتوقف على عقد صلات مع القضايا الأساسية/الأخرى ومع طبيعة الولايات المنشودة في ما يتعلق بهذه القضايا. غير أنه بعد فترة الركود هذه التي يشهدها مؤتمر نزع السلاح، قد يؤدي تحقيق انفراجة - غير محتملة وإن كانت ممكنة - في ما يتعلق

(٧) "Dysfunctional Disarmament", Mr. Ban Ki-moon, Secretary-General of the United Nations, <http://www.project-syndicate.org/commentary/kimoon18/English18> May 2011,

(٨) Paragraph 31, UNIDIR paper, 2009, Getting the Conference on Disarmament back to substantive work: food for thought. <http://www.unidir.org/pdf/activities/pdf2-act433.pdf>.

بتحديد ولاية تُعنى بصياغة معاهدة بشأن (وقف إنتاج) المواد الانشطارية من نوع الولايات المسكنة الميئة سالفاً إلى تحسين مستوى الثقة في المؤتمر وتحسن احتمالات الالتزام في هذا الصدد.

١٥ - ومشكلة عقد صلات بين القضايا الأساسية هي مشكلة معقدة. فالأسلوب المستهتر الذي تتبّعه بعض الدول الأعضاء يجعل قبولها ولاية أقل أهمية بالنسبة إليها مرهوناً بضمائها توافق الآراء على الولاية التي تسعى إلى استحداثها قد أعاق مؤتمر نزع السلاح منذ عام ١٩٩٥^(٩). ويستخدم الأعضاء هذه الحيلة لحماية مصالحهم الذاتية في الوضع الراهن وقد أصبح استخدامها متأصلاً في المؤتمر. ولن يكون من السهل حل هذه المشكلة، ولا سيما بسبب النهج الحالي الذي ينتهجه المؤتمر بإدماج جميع الولايات في برنامج عمل واحد (وهي مشكلة ستتناولها الورقة بعد قليل)، وتطبيق قاعدة توافق الآراء باعتبارها معادلة لحق كل عضو في ممارسة النقض (الفيتو). وعلاوة على ذلك، فخلافات الرأي على القضايا الأساسية الأربع كلها لا تتعلق فقط بالكيفية التي ينبغي بها ترتيبها في شكل أولويات، والمسألة العملية المقترنة بذلك وهي قدرة الدول الأعضاء (ولا سيما الصغيرة الوفود) على التعامل مع هذه القضايا كلها بالتزامن تقريباً. بل تتعلق هذه الخلافات أيضاً بالكيفية التي ينبغي بها تناول المواضيع (كالمفاوضات أو المناقشات أو تبادل الآراء)، وما إذا كان ينبغي النص على نتيجتها في الولاية (سواء أكانت ملزمة قانوناً كالمعاهدة أم لم تكن).

برنامج العمل

١٦ - على نحو ما ذكر من قبل، أدّت الخلافات على الأولويات إلى تعقيد الجهود الرامية إلى تحقيق اتفاق على برنامج العمل - على الأقل برنامج العمل الذي أُسيئ تصوّره وسعى طويلاً مؤتمر نزع السلاح إلى وضعه. وقد أصبح المؤتمر مهوساً بربط الولايات المحددة لكل من هيئاته الفرعية في برنامج واحد^(١٠)، بدلاً من الحفاظ على فصل مسألة ترتيب الأعمال (أي الجدول الزمني للأنشطة) عن مسألة تحديد الولايات للهيئات الفرعية^(١١). وينبغي للمؤتمر أن يسعى إلى وضع برنامج عمل مبسّط (لا يحاول إدراج ولايات للهيئات الفرعية)، كما كان الحال في تسعينات القرن الماضي (انظر على سبيل المثال CD/963)^(١٢).

(٩) السيد جون آيتش كينغ (Mr. John H. King)، المرجع السابق، الصفحة ٣) يقدم رؤية مفيدة بشأن أصول الشلل الحالي المصاب به مؤتمر نزع السلاح والناجم عن استخدام الصلات القائمة في ما بين الولايات لاعتراض تقدم أي منها.

(١٠) بدءاً بمقترح السيد أموريم (CD/1624) المؤرخ ٢٤ آب/أغسطس ٢٠٠٠، ومروراً بآخر مشروع مقرر CD/1889 (٦ تموز/يوليه ٢٠١٠).

(١١) لمزيد من النقاش، انظر: <disarmamentinsight.blogspot.com/2010/02/shannon-mandate-aged-15.html>.

(١٢) انظر أيضاً: Mr. Jerzy Zaleski, paragraph 4, "Nuclear Disarmament in the Conference on Disarmament", January 2011, paper for the UNIDIR/Geneva Forum CD Discussion Series: Breaking the Ice, <http://www.unidir.org/pdf/ouvrages/pdf-1-92-9045-010-J-en.pdf>.

١٧- وينطوي وضع برنامج عمل مبسّط على خطوتين. الأولى هي الاتفاق على إطار تنظيمي للسنة الموالية، ويشمل الاتفاق على الوقت أو المكان المخصص للهيئات الفرعية. ولا تُذكر في هذه الخطوة أي ولايات فعلية لهذه الهيئات. والخطوة الثانية هي الاتفاق على ولايات لأي هيئات فرعية يوافق الأعضاء على إنشائها. ومن الجلي أن الولاية التي حددها الجمعية العامة للأمم المتحدة، لمؤتمر نزع السلاح هي، بأوسع معانيها المجردة، كما ذكر آنفاً، وجوب عمل المؤتمر بوصفه هيئة تفاوضية. وعليه، فمن المنطقي أن تكون إحدى الولايات المحددة للهيئات الفرعية على الأقل ولايةً تفاوضيةً أو أن تمهد لها. وبالمناسبة، فمؤتمر نزع السلاح ليس مضطراً إلى إنشاء هيئات فرعية، لكنه قد يُنشئها "إذا ما تبين وجود أساس للتفاوض على مشروع معاهدة"^(١٣).

١٨- وبعد توصل مؤتمر نزع السلاح إلى رأي مفاده أنه ينبغي للمؤتمر أن يتقدم بإحدى القضايا إلى هيئة فرعية، قد يلزم المؤتمر إيجاد اتفاق بشأن ولاية هذه الهيئة^(١٤). غير أن هذا الرأي يثير على الفور سؤالاً عن ما إذا كانت فكرة تبسيط برنامج العمل، في ظل المأزق الحالي، عن طريق الفصل بين الولايات الأربع ستخدم قضية التقدم المنشود. ألن يؤدي ذلك إلى مجرد إجراء مؤقت للخلاف الذي لا مفرّ منه حول اختصاصات الولاية؟

١٩- ولا شك أن فصل الولايات عن برنامج العمل لن يؤدي تلقائياً إلى التغلب على مسألة الترابط. فما دام اتخاذ أي قرار يتطلب الموافقة على أكثر من ولاية، فسيستمر خطر إمكانية محاولة بعض الوفود الربط بينها من أجل تغليب احتمال عدم الاتفاق على حزمة الولايات. وقد أُنقِص في الماضي على ولايات منفصلة - غير متصلة -، شملت - في عام ١٩٩٨ - ولايتين بشأن اثنتين من القضايا الأساسية الأربع الحالية، هما المواد الانشطارية وضمانات الأمن السلبية^(١٥)، لكن لسوء الحظ لم يستمر ذلك الاتفاق في العام التالي.

٢٠- وبعد اعتماد برنامج العمل المبسّط وتوجيه الاهتمام نحو الاتفاق على ولايات للهيئات الفرعية، فسيكون من الضروري لمؤتمر نزع السلاح التعامل مع هذه الولايات مفردة. أما الوقوع في إغراء جمع الولايات معاً فعاقبته المضمونة هي نشوء حالة من الجمود على نفس النحو القائم حالياً في ما يتعلق ببرنامج العمل المعقّد والمُثقل بشكل لا لزوم له.

٢١- وبالتعامل مع كل ولاية مفردة (كما كان الحال في عام ١٩٩٨)، يمكن لشواغل الوفود بشأن اختصاصات ولاية بعينها أن تخرج إلى النور ويجري التعامل معها كل على حدة بدلاً من أن يطمرها الخلاف الأوسع على برنامج العمل، كما هو الحال الآن. فتصبح طريقة التعامل على سبيل المثال، أي يمكن للدولة العضو 'سين' أن تفسر على نحو أكثر تحديداً لم لا تلبّ الولاية 'ألف' احتياجاتها؟ أي يمكن للدولة العضو 'صاد' أن توضح سبب عدم قدرتها

(١٣) المادة ٢٣ من النظام الداخلي.

(١٤) المرجع نفسه.

(١٥) Paragraph 9, UNIDIR paper on Fissile Material Negotiations in the CD: a Briefing Book <http://www.unidir.org/pdf/activities/pdf2-act477.pdf>

على قبول ولاية تفاوضية بشأن القضية 'باء'؟ ودون تحاور صادق على هذا المستوى، يُسلط فيه الضوء على الدول الأعضاء المماثلة، قضية تلو الأخرى، فإن آفاق كسر الجمود المخيم على برنامج العمل ضئيلة.

الخطوات الوسيطة؛ المفاوضات التمهيديّة

٢٢- لقد بُذلت سُدى جهود من أجل تكثيف ما أُجري من مناقشات بشأن القضايا الأساسية في كل من الجلسات العامة الرسمية وغير الرسمية على حد سواء في ظل ما بذله الرؤساء المتعاقبون من جهود لم تُثمر وإن كانت حسنة النية في سبيل التوصل إلى اتفاق بشأن برنامج العمل. وإذا لم يكن مؤتمر نزع السلاح مستعداً للسعي إلى وضع برنامج عمل مبسّط من النوع المذكور آنفاً، فيمكن النظر في مسألة التوصل إلى وسيلة أخرى من وسائل تصريف الأعمال ترمي إلى تعميق تناول إحدى القضايا الأساسية أو أكثر دون محاولة الاتفاق أولاً على برنامج عمل من النوع الحالي المتعدد الولايات. وقد اقترح^(١٦) الأمين العام للأمم المتحدة إمكانية أن يبدأ المؤتمر، كخطوة أولى، عملية محادثات غير رسمية بشأن معاهدة المواد الانشطارية قبل أن يوافق على إجراء مفاوضات رسمية في إطاره. ويتصور الأمين العام أن تكون هذه العملية مجرد عملية أساسية للتثقيف المتبادل وبناء ما يلزم من ثقة ومستويات معرفية من أجل تنوير العملية الرسمية وتيسيرها عندما يعتمد المؤتمر برنامج عمله^(١٧).

٢٣- بيد أنه من الضروري الإشارة إلى أن النظام الداخلي يتطلب برامج عمل من نوع ما، وإن كان ينبغي ألا يأخذ الشكل المؤسف المستخدم في العقد الماضي. وما لم تنشأ الدول الأعضاء غض الطرف عن هذه القاعدة بغرض إجراء مناقشات على نحو ما توخاه الأمين العام، فسيترك الباب مفتوحاً لأي وفد ممانع حتى لفكرة إجراء مناقشة غير رسمية بشأن مسألة المواد الانشطارية ليتذرّع بالقاعدة المعنية من أجل الاعتراض على أي برنامج عمل. فالتطبيق الأعمى لقواعد النظام الداخلي على برنامج العمل واستمرار إساءة استخدام قاعدة توافق الآراء قد يعني أيضاً للأسف أنه يمكن لوفد واحد أن يعيق الاتفاق على برنامج عمل غرضه الوحيد وضع جدول زمني لهذه المناقشات.

(١٦) السيد بان كي مون، الأمين العام للأمم المتحدة، ملاحظات مقدمة إلى الجلسة العامة لمؤتمر نزع السلاح المعقودة في ٢٦ كانون الثاني/يناير ٢٠١١.

(١٧) وحث الأمين العام أيضاً على السعي إلى تحقيق نزع السلاح النووي عن طريق مؤتمر نزع السلاح في سياق مقترحة المؤلف من خمس نقاط لتنشيط جدول أعمال مؤتمر نزع السلاح والذي يشمل الحاجة إلى "الاتفاق على إطار لأدوات منفصلة تعزز بعضها بعضاً" يفضي إلى نزع السلاح أو التفاوض بشأن "إبرام اتفاقية بشأن الأسلحة النووية، يدعمها نظام تحقق قوي" (الخطاب الذي ألقاه لمعهد إيست ويست بعنوان "الأمم المتحدة والأمن في عالم خال من الأسلحة النووية"، ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨). وتنبغي الإشارة أيضاً إلى أنه في جنيف، اشتركت أستراليا واليابان على هامش مؤتمر نزع السلاح، في استضافة سلسلة من المناقشات أجريت في ما بين خبراء لبحث الجوانب الفنية المتعلقة بصياغة معاهدة بشأن وقف إنتاج المواد الانشطارية بغية بناء زخم نحو إجراء مفاوضات بشأنها وخدمة الأهداف التي اقترحتها الأمين العام للأمم المتحدة.

٢٤- ومساعي اتخاذ خطوات وسيطة أخرى من شأنها أن تحقق مقصد بناء الثقة والقاعدة المعرفية قد تشمل تشكيل فريق خبراء علميين (أو أي نوع آخر من الخبراء)، كالفريق الذي استُعين به لتمهيد الطريق، في ما يتعلق بالمسائل الموضوعية، نحو التفاوض على معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية^(١٨). ومن المثير للاهتمام في هذا الصدد البيان المتعلق بترع السلاح وعدم الانتشار النوويين الذي أدلى به في برلين في ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠١١ وزراء خارجية مجموعة بلدان من أقاليم متعددة مؤلفة من أستراليا وألمانيا والإمارات العربية المتحدة و بولندا وتركيا وشيلي وكندا والمكسيك وهولندا واليابان. فقد قال الوزراء: "إننا نرى أن إنشاء فريق خبراء علميين تُسند إليه مهمة بحث الجوانب الفنية المتعلقة بمعاهدة بشأن وقف إنتاج المواد الانشطارية قد ييسر بدء المفاوضات ويُسهل في ذلك".

الاستنتاجات

٢٥- فيما يلي توصيات عامة للصياغة:

(أ) هناك مجال لإجراء تحسينات مهمة على الطريقة التي ينتهجها مؤتمر نزع السلاح في تصريف أعماله إن وجدت الرغبة اللازمة. ومن أكثر المجالات استدعاء للاهتمام ضرورة انتهاز نهج أكثر استنارة في تطبيق قاعدة توافق الآراء والعودة إلى برامج العمل التي لا تتوخى إدراج ولايات فيها للهيئات الفرعية. كما أن توسيع نطاق عضوية المؤتمر لجعله أكثر تمثيلاً لأعضاء الأمم المتحدة، وتحديث جدول أعماله لاقتلعه من جذور الحرب الباردة^(١٩)، وإتاحة تفاعل حقيقي مع المجتمع المدني كلها مجالات تستدعي اهتماماً عاجلاً.

(ب) بيد أنه، في ظل البيئة الأمنية الراهنة، سيتعذر التوصل إلى اتفاق بشأن إعادة ضبط آليات مؤتمر نزع السلاح المعيبة. فقد أصبحت خيبة الأمل في مؤتمر نزع السلاح، وإن لم تكن عامة فيما بين أعضائه، أوسع انتشاراً وباتت درجتها تزيد، ذلك أن الصبر على انعدام إنتاجيته قد بلغ مداه. وعليه، لا يبدو من المرجح أن تتحقق في المستقبل القريب، إن تحققت أصلاً، المصلحة المشتركة في جعل آليات المؤتمر الحالية تعمل. والرغبة في الشروع في إحداث تغييرات داخلية هي، بالتأكيد، محدودة. كما أن عدم وجود أي آليات استعراض دوري للمؤتمر يؤدي إلى نزعة غير صحية إلى الانحراف عن المسار دون محاسبة حقيقية. ويزداد الوضع تعقيداً بجنوح المؤتمر إلى إخفاء درجة وأسباب حالة عدم الرضا عن انعدام إنتاجيته السائدة في ما بين أعضائه في تقاريره السنوية إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة.

(١٨) أنشئ فريق الخبراء العلميين في عام ١٩٧٦ من جانب مؤتمر الأمم المتحدة للجنة نزع السلاح (الهيئة السلف لمؤتمر نزع السلاح) وحُدِّدت له ولاية تحديد تصوّر لنظام دولي لتبادل البيانات السيزمية واختباره. انظر أيضاً: الجمعية العامة، تقرير فريق الخبراء العلميين المخصّص المقدم إلى مؤتمر نزع السلاح عن تجربة الاختبار التقني الثالث لفريق الخبراء العلميين وأهميته بالنسبة إلى المكوّن السيزمي الخاص بنظام الرصد الدولي لمعاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية، CD/1423، المؤرخ ٤ أيلول/سبتمبر ١٩٩٦. انظر كذلك: <http://disarmamentinsight.blogspot.com/2010/11/cd-breaking-ice.html>

(١٩) Mr. John H. King, op cit, p.9

المرفق الثاني

[الأصل: بالإنكليزية]

رئاسة كولومبيا

ورقة النقاش الثانية المقدمة من معهد الأمم المتحدة لبحوث نزع السلاح
مؤتمر نزع السلاح: كيف يُقيّم نطاق الإصلاح الذاتي؟^(١)

مقدمة

١ - أياً كانت أسباب حالة الشلل المصاب بها مؤتمر نزع السلاح، سواءً أُنجمت عن الطريقة التي ينتهجها أعضاؤه في تصريف أعماله أم مجرد أعراض متعلقة باعتبارات جغرافية سياسية أكبر، فقد أُعرب عن قلق على أعلى مستويات المجتمع الدولي بشأن حالة انعدام إنتاجية المؤتمر المزمّنة. وتشهد على ذلك الإجراءات التي اتخذها الأمين العام للأمم المتحدة مؤخراً وتشمل الدعوة إلى عقد "اجتماع رفيع المستوى بشأن تنشيط أعمال مؤتمر نزع السلاح والمضي قدماً بمفاوضات نزع السلاح المتعددة الأطراف"^(٢). وبالنظر إلى أن ما يُبذل من جهود في سبيل تنشيط المؤتمر لا يعد بالنجاح إلا قليلاً. يتنامى الاهتمام حالياً بإمكانية إيجاد آليات بديلة للدفع ببنود جدول أعمال المؤتمر إلى الأمام.

٢ - ولقد بلغ انعدام الثقة في قدرة مؤتمر نزع السلاح على النهوض بنفسه بمجهوده الخاص من الفداحة حدّاً جعل التركيز فيما بين أعضائه على السعي إلى تناول هذه القضايا خارج نطاق المؤتمر أكبر حتى الآن من التركيز على إصلاح المؤتمر نفسه إصلاحاً جذرياً وفعلياً. وربما هو اعتراف ضمني بشلل المؤتمر أن تبدو كثير من الدول الأعضاء ميّالة إلى اتباع نهج قائم على القضايا لا نهج مؤسسي. ففكرة بدء مشاورات من جديد - كما حدث في عام ٢٠٠٢ - بشأن "تحسين عمل مؤتمر نزع السلاح وتحقيق فعاليته"^(٣)، وبحث جدول الأعمال وطرائق العمل والقواعد التي باتت تتقادم، لم تكتسب أي زخم بعد.

(١) ينبغي قراءة هذه الورقة بالاقتران مع ورقة النقاش المقدمة من معهد الأمم المتحدة لبحوث نزع السلاح المعنونة "مؤتمر نزع السلاح: تقييم أسباب انعدام إنتاجيته".

(٢) انظر الإجراءات التي اقترحتها الأمين العام للأمم المتحدة في موجز الرئيس، في الاجتماع الرفيع المستوى، بنيويورك، في ٢٤ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠.

(٣) انظر تقرير المنسق الخاص المقدم في الجلسة العامة لمؤتمر نزع السلاح في ٢٢ آب/أغسطس ٢٠٠٢ (CD/PV.911).

٣- وإذا ما أُجريت هذه المشاورات فعلاً، فهل ستنصب على المستوى الجزئي بتناول مشاكل متصلة بقواعد النظام الداخلي كتلك المحددة من قبل في هذه الورقة، أم سيكون لها تأثير أوسع نطاقاً؟ ولا بد في أي نهج جديد، إذا تقرر الأخذ به، - أو أي استعراض خارجي للمؤتمر بالنسبة إلى هذه المسألة - أن يراعي الاعتبارات الجغرافية السياسية الراهنة، دون أن يصاب بالجمود في جرائها. وإذا استُحسن إيجاد بديل لمؤتمر نزع السلاح، فهل ينبغي أن يعمل بكيفية أقل استقلالاً مما عليه الحال في الوقت الحاضر؟ أي، هل ينبغي أن يكون أكثر استجابةً للجمعية العامة للأمم المتحدة؟

٤- ولا شك أن، من اللازم في أي هيئة بديلة أن تراعي مسألة تخصيص الموارد اللازمة لإنشاء محفل جديد أو مُجدّد لمفاوضات نزع السلاح المتعددة الأطراف. وقد تفضي الضغوط المفروضة على الإنفاق العام الناجمة عن الركود الاقتصادي العالمي إلى جعل عملية تخصيص الموارد السنوية لدعم الخدمات الأساسية - الترجمة الشفوية والترجمة التحريرية وإعداد الوثائق - أقلّ تلقائيةً من المعتاد.

٥- وإذا كانت نتيجة أي عملية استعراض هي أنه ينبغي تعطيل مؤتمر نزع السلاح إلى حين أو عقده حسب "اقتضاء الضرورة" فحسب، فهل ينبغي لهيئات الأمم المتحدة القائمة (مجلس الأمن والجمعية العامة) أن تؤدي دوراً أكبر في إصدار ولايات بإجراء مفاوضات ومداولات بشأن قضايا مُختارة؟ وهل ينبغي أن يكون هذا الدور مؤقتاً إلى حين إنشاء مؤسسات جديدة، أم دائماً؟ وهل ينبغي للجمعية العامة، وهي تتصرف باستقلالية في إطار ممارسة سلطاتها بموجب المادة ١١ من ميثاق الأمم المتحدة^(٤) أو بالاشتراك مع مجلس الأمن، أن توعز إلى الدول الأعضاء بالشروع في اتخاذ إجراءات مناسبة استجابةً للقضايا ذات الأولوية؟ وكيف يمكن تحديد هذه الإجراءات والأولويات وتحديد مواردها؟ وهل من المناسب أن تطرح آليات اتخاذ ذلك القرار في دورة استثنائية رابعة مخصصة لنزع السلاح أو مؤتمر قمة عالمي؟

٦- وللمؤتمر نزع السلاح علاقة خاصة بالأمم المتحدة. فهو يعتمد جدول أعماله الخاص به وهو بذلك مضطر بموجب مواد نظامه الداخلي إلى "مراعاة" التوصيات المقدمة إليه من الجمعية العامة للأمم المتحدة والمقترحات المقدمة من أعضائها. والتعبير "مراعاة"^(٥)، المقتبس للتو، يتسع لتأويلات عدة. فمعناه الصّرف بالإنكليزية هو أنه يتعين على الدول الأعضاء أن تأخذ في حسابها توصيات الجمعية العامة للأمم المتحدة. ويمكن تأويله على أنه انعكاس لدرجة ما من التفوق الأصيل للمؤتمر على الجمعية العامة بمعنى أنه على الرغم من أن المؤتمر مضطر إلى مراعاة هذه التوصيات، فإنه ليس مُلزماً بتنفيذها.

(٤) بوجه خاص المادة ١١-١ التي للجمعية العامة بموجبها أن تنظر في المبادئ النازمة لنزع السلاح وتنظيم التسليح وتقديم توصيات بشأنها.

(٥) المادة ٢٧ من النظام الداخلي لمؤتمر نزع السلاح، CD/8/Rev.9.

٧- والتأويل الأخير لا سند له، ولا يُثبت الواقع. فمواد النظام الداخلي لمؤتمر نزع السلاح نفسها تُلزمه أيضاً بتقديم تقارير سنوية إلى الجمعية العامة، كما أن الموارد المالية والبشرية اللازمة لعمل المؤتمر تقدمها الأمم المتحدة. وصحيح أن بإمكان مؤتمر نزع السلاح تعديل مواد نظامه الداخلي (بتوافق الآراء)، وهو، من الناحية الفنية، ليس هيئة تابعة للأمم المتحدة، إلا أنه يصعب الخلوص إلى ما يخالف حقيقة أن وجود مؤتمر نزع السلاح في الممارسة العملية، وبصرف النظر عن مدى إحساس المؤتمر بالاستقلال الذاتي، هو في النهاية مرهون في يد الجمعية العامة، ذلك أن الجمعية العامة هي التي أنشأتها بهيئته الحديثة عن طريق دورتها الاستثنائية الأولى المكرسة لنزع السلاح. وقد يبدو أنها إحدى الحالات التي ينطبق عليها المثل القائل "من يعطي بإمكانه طبعاً أن يمنع".

٨- وعلى أي حال، فتزامن وجود سجل للمؤتمر فارغ من الإنجازات في الآونة الأخيرة مع الشُّح الحالي في موارد الأمم المتحدة يوحى بإمكانية اتساع المجال أمام الدول الأعضاء المستاءة في المؤتمر لتشجيع الجمعية العامة للأمم المتحدة على أن تكون أقل إقبالاً على تقديم التمويل اللازم الذي تخصصه الأمم المتحدة للمؤتمر سنوياً لعقد اجتماعات المؤتمر ومدتها ٢٤ أسبوعاً. وعلى الأقل، يمكن للجمعية العامة للأمم المتحدة أن تزيد اشتراطاتها فيما يتعلق بتوافر الموارد وذلك، بجعل الاتفاق على وضع برنامج عمل للمؤتمر شرطاً لازماً لتمويل المؤتمر بعد انقضاء فترة محددة ولتكن شهراً واحداً لوضع برنامج العمل في بداية الدورة السنوية. وكبدل لذلك، يمكن للجمعية العامة للأمم المتحدة، نظراً لافتقار المؤتمر إلى أي عملية استعراض ذاتي منتظمة واعتيادية، أن تصدر له تكليفاً بإجراء استعراض ذاتي استثنائي محدد زمنياً، يهدف إلى تقديم مبررات لاستمرار وجوده.

المؤسسات الجديدة؛ العمليات المخصصة

٩- تجري العمليات المهمة لنزع السلاح وتحديد الأسلحة وعدم الانتشار حتى الآن دون الحاجة إلى أي مؤسسة أخرى مكرّسة لها سوى الأمم المتحدة. فعلى سبيل المثال، في عام ٢٠٠٦، طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام إنشاء فريق خبراء حكوميين للنظر في "الجدوى والنطاق والبارامترات الأولية فيما يتعلق بإعداد صك شامل وملزم قانوناً يضع معايير دولية موحدة لاستيراد الأسلحة التقليدية وتصديرها ونقلها"،^(٦) ودفع التقرير المقدم من هذا الفريق في عام ٢٠٠٨ الجمعية العامة إلى بدء مناقشات تركز على إمكانية إبرام معاهدة بشأن تجارة الأسلحة، يُفتح باب الانضمام إليها أمام الدول الأعضاء كافة^(٧). وفي عام ٢٠٠٩، قررت اللجنة الأولى للجمعية العامة "الدعوة إلى عقد مؤتمر للأمم المتحدة بشأن إبرام معاهدة

(٦) الجمعية العامة، نحو عقد معاهدة بشأن الاتجار بالأسلحة، الفقرة ١، A/RES/61/89، ١٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦.

(٧) الجمعية العامة، معاهدة تجارة الأسلحة، A/RES/64/48، ١٢ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠.

تجارة الأسلحة لمدة أربعة أسابيع متتالية في عام ٢٠١٢ لإعداد صك ملزم قانوناً يضع أعلى معايير دولية موحدة ممكنة لنقل الأسلحة التقليدية^(٨). وعلى الرغم مما يحفّ الطريق من صعاب، فقد أنشئت ولاية تفاوضية بهذا الشأن وأطلقت هذه العملية بنجاح في إطار المؤتمر المتعدد الأطراف الأكبر والأكثر تمثيلاً على الإطلاق ألا وهو الأمم المتحدة.

١٠- وقد يكون الشروع في تنفيذ عمليات مخصّصة، كعقد مؤتمرات دبلوماسية، سواء من جانب الأمم المتحدة أم من جانب مجموعات من الدول المتفقة في الرأي، طريقة أكثر عملية لإجراء مفاوضات بشأن قضايا كذلك التي تبرز دائماً وأبداً في مشاريع برامج عمل مؤتمر نزع السلاح. فقد قادت عمليتي أوتاوا وأوسلو المتعلقتان بالألغام الأرضية المضادة للأفراد والذخائر العنقودية على التوالي مجموعات من الدول المتفقة في الرأي كان معظمها يرى أن النظام القائم عاجز عن تحقيق أهدافها. ونجحت العمليتان في ظل ما تلقته الأسلحة التقليدية التي كانت موضوعها من "هجوم صحفي" لما لها من أضرار على السكان المدنيين، فيما أبدت كتلة وازنة من الحكومات تحاوياً مع الحملات العامة الرفيعة المستوى لوصم تلك الأسلحة.

١١- لقد تجاوز أثر وصم الألغام الأرضية المضادة للأفراد والذخائر العنقودية حدود الدول الأطراف في اتفاقيتي أوتاوا وأوسلو^(٩). إلا أن الدول المعارضة لهاتين العمليتين المخصّصتين تؤكد أن عدم انضمام الدول المنتجة والحائزة والمستخدمة لنظم الأسلحة المحظورة بموجب هاتين الاتفاقيتين إليهما يعطل فائدة الاتفاقيتين في حد ذاتهما وينتقص من قيمتهما بوصفهما سابقتين لعمليات رامية إلى تناول قضية الأسلحة غير التقليدية، ولا سيما الأسلحة النووية. لكن سواء أشاركت في هذه المفاوضات الدول الكبرى المنتجة والحائزة لأسلحة أصبحت موضوع عملية مفاوضات مخصّصة أم لم تشارك، فقد تُعدّل نتيجة المفاوضات في نهاية المطاف نهج هذه الدول بشأن هذه الأسلحة. فلا ينبغي تخمين أي افتراضات مسبقة بأن غياب الأطراف الفاعلة الرئيسية عن هذه العمليات يُقدّر لها الفشل.

١٢- وبمواصلة إلقاء هذه النظرة على فائدة العمليات المخصّصة، يتبيّن أن من بين العوامل التي قد تتطلب من المشاركين في هذه العمليات وضوح الرؤية القواعد الإجرائية - بخصوص وقت استحداثها وماهية مضمونها، ولا سيما المتعلقة منها بعملية صنع القرار. فإذا كانت العملية المخصّصة المنشودة عقد مؤتمر أو إنشاء فريق عامل بولاية صادرة من الأمم المتحدة تتفاعل في إطارها طائفة عريضة من المصالح، فمن الطبيعي الاتفاق على القواعد الإجرائية، ولو مؤقتاً، في مرحلة مبكرة من العملية. كما جرى العرف في إطار عمليات الأمم المتحدة على أن تتسم هذه القواعد بالسماح التالية. يتخذ المؤتمر أو الفريق العامل القرارات المتعلقة

(٨) المرجع نفسه.

(٩) توضيح الادعاءات والادعاءات المضادة المقدمة من الاتحاد الروسي وجورجيا في ما يتعلق باستخدام الذخائر العنقودية خلال نزاع عام ٢٠٠٨ حساسيتهما للصورة العامة السائدة لهذه الأسلحة. وليس أي منهما حتى الآن طرفاً في اتفاقية الذخائر العنقودية.

بالمسائل الإجرائية بالأغلبية البسيطة للدول الحاضرة والمصوّتة وتُتخذ القرارات المتعلقة بالمسائل الموضوعية، إن أمكن، بتوافق الآراء. فإن لم يتسنّ التوصل إلى توافق في الآراء، يدعو الرئيس إلى إرجاء الاجتماع مدة ٢٤ ساعة ولا يُدخّر وسعاً في سبيل تيسير التوصل إلى توافق في الآراء. فإن لم ينجح هذا الإجراء، يمكن للمؤتمر أن يتخذ قراراً بأغلبية ثلثي الدول الحاضرة والمصوّتة. وإذا أُثيرت مسألة ما إذا كان ينبغي اعتبار مسألة ما موضوعية أو إجرائية، تُعامل المسألة على أنها موضوعية.

١٣- ومتى بدأت مجموعة أساسية من الدول المتفقة في الرأي إجراء مفاوضات مخصّصة بشأن معاهدة ما وواصلتها، كما كان الحال في عمليتي أوتاوا وأوسلو، فيمكن عندئذٍ أن يُبرّر اتباع نهج أكثر اتساماً بالطابع غير الرسمي في استحداث القواعد الإجرائية. وعلى الرغم من تباين درجات الاتفاق في الرأي بين هذه الدول، يمكن لهذه المساعي أن تتواصل على أن يكون مفهوماً أن ما يشكّل هدفاً مشتركاً يمكن تحقيقه دون اللجوء إلى التصويت - وليس اتفاق الآراء بأي حال، بل يُفهم أنه في حالة الوصول إلى نقطة جمود، يصبح التصويت لازماً. وفي حالة اتفاقية أوسلو، عمل الرؤساء المتعاقبون على تنقيح نص غير رسمي تدريجياً بناء على تقديرهم للمواضع التي يمكن فيها التوصل إلى حل وسط. ولم يُضف الطابع الرسمي على نص الاتفاقية بحيث تنشأ الحاجة إلى التصويت عليه^(١٠) إلا عند بدء المرحلة النهائية - مؤتمر دبلن الدبلوماسي. وفي ضوء احتمال أن يكون التصويت ضرورياً حقاً، اعتمد النظام الداخلي لمؤتمر دبلن في بداية المؤتمر. وما حدث هو أن الاتفاقية اعتمدت دون الحاجة إلى اللجوء إلى قواعد النظام الداخلي.

١٤- وفي ظل انعدام أي فرص سانحة للقيام بذلك في مؤتمر نزع السلاح، تتزايد الضغوط أيضاً من أجل تناول قضية نزع السلاح النووي في مكان آخر. ويسود شعور بأنه مادامت الدول الحائزة لأسلحة نووية تُعدّ من بين أقوى حُماة مؤتمر نزع السلاح، فعلى الرغم من ركود المؤتمر، فإنه بشلله هذا إنما "يحمي" في واقع الأمر الأسلحة النووية. وبالتأكيد، أصبح تقطّع عمليات خفض الترسانات النووية مشهداً مهترئاً، إن لم يكن مماطلةً من الدول الخمسة الحائزة على أسلحة نووية والأطراف في معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية في مواجهة التزاماتها بموجب المادة السادسة من المعاهدة. كما أن تنامي دواعي القلق بشأن انتشار الأسلحة النووية قد أوحى بفكر جديد نحو الشروع في عمليات مخصّصة ترمي إلى القضاء على الأسلحة النووية استناداً إلى المفهوم المعبر عنه في إطار نتيجة مؤتمر الاستعراض الثامن لمعاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية المعقود في أيار/مايو ٢٠١٠. ومن الأهمية بمكان، أن الدول الأطراف في المعاهدة قد أعربت، بتوافق الآراء، عن "بالغ قلقه إزاء العواقب المفجعة الناجمة على الصعيد الإنساني عن أي استعمال للأسلحة النووية"، وهو شعور بدأ صدها يتردّد

(١٠) أضفي هذا الطابع الرسمي على النص بموجب المادة ٣٠ من النظام الداخلي لمؤتمر دبلن الدبلوماسي، والتي تنص على أن "يشكّل مشروع اتفاقية الذخائر العنقودية. المقترح الأساسي الذي يُنظر فيه".

على نطاق واسع وسيُستخَر حتماً لإحداث زخمٍ في هذا الصدد إن لم يكن في مؤتمر نوع السلاح ففي مكان آخر^(١١).

١٥ - وفي غياب أي زخم قوي من أجل إجراء استعراض داخلي لمؤتمر نزع السلاح، قد تتخذ النُهج القائمة على القضايا الممكن انتهاجها خارج نطاق المؤتمر أشكالاً عدة وقد تتضمن العديد من القضايا الأساسية. فعن إبرام معاهدة بشأن (وقف إنتاج) المواد الانشطارية، طُرحت للنقاش لسنوات عديدة إمكانية أن تتناول مجموعة من الدول المنتجة للمواد الانشطارية (ويُفترض عدم مشاركة الدول الأعضاء المعارضة لإجراء مفاوضات بشأن المواد الانشطارية) هذه القضية إما في ما بينها أو بأي وسيلة أخرى خارج نطاق المؤتمر، لكن هذه الإمكانية قد استرعت الاهتمام مجدداً في الآونة الأخيرة، وخاصةً في ما بين فرنسا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية والولايات المتحدة الأمريكية^(١٢). ثم قال، في هذا الصدد، رؤساء خارجية أستراليا وألمانيا والإمارات العربية المتحدة و بولندا وتركيا وشيلي وكندا والمكسيك وهولندا واليابان في البيان المتعلق بترع السلاح وعدم الانتشار النوويين الذي أدلّوا به في ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠١١ في برلين: "ما زلنا نُؤثر التفاوض على صياغة معاهدة بشأن وقف إنتاج المواد الانشطارية داخل مؤتمر نزع السلاح. بيد أنه إن ظل المؤتمر، في دورته الموضوعية لعام ٢٠١١، عاجزاً عن التوصل إلى اتفاق بخصوص بدء مفاوضات بشأن المعاهدة، فسنتطلب إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة، التي تنظر فعلاً في المسألة في إطار البند ١٦٢ من جدول أعمالها، المعنون: 'متابعة الاجتماع الرفيع المستوى المعقود في ٢٤ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠: تنشيط أعمال مؤتمر نزع السلاح والمضي قدماً بمفاوضات نزع السلاح المتعددة الأطراف'، أن تتناول هذه القضية وتنظر في سبل مواصلة العمل من أجل تحقيق هدف بدء المفاوضات".

١٦ - كما أبدي اهتمام بإحياء فكرة طرحها بصورة غير رسمية في عام ٢٠٠٥ ستة بلدان في الجمعية العامة للأمم المتحدة بإنشاء لجان مخصصة مفتوحة العضوية في جنيف لكلٍّ من

(١١) NPT/CONF.2010/50 (Vol. I)، استنتاجات وتوصيات بشأن إجراءات المتابعة، أولاً - نزع السلاح النووي، ألف - المبادئ والأهداف، الفقرة الفرعية ٥.

انظر أيضاً تقرير اللجنة الدولية لنزع السلاح ومنع الانتشار النوويين بقيادة أستراليا واليابان الذي يشير إلى أن "أفضل سبيل لتحقيق [القضاء على الأسلحة النووية] في الممارسة العملية - بحفز الحكومات المتفقة في الرأي والمجتمع المدني على حدٍ سواء - هو إجراء مفاوضات عن طريق عملية إنسانية تركز على حقوق الإنسان". لاحظ أيضاً قلق الأمين العام للأمم المتحدة، السيد بان كي مون، الذي شمل اقتراحه المؤلف من خمس نقاط لتنشيط جدول أعمال مؤتمر نزع السلاح ضرورة "الاتفاق على إطار لأدوات منفصلة تعزّز بعضها بعضاً" يفرضي إلى نزع السلاح أو التفاوض بشأن "إبرام اتفاقية بشأن الأسلحة النووية، يدعمها نظام تحقّق قوي" (الخطاب الذي ألقاه لمعهد إيست ويست بعنوان "الأمم المتحدة والأمن في عالم خالٍ من الأسلحة النووية، ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨").

(١٢) انظر: Mr. Tom Donilon, National Security Advisor to the President, speech to the Carnegie International Nuclear Policy Conference, Washington, DC, 29 March 2011.

القضايا الأساسية الأربع تحت رعاية الجمعية العامة^(١٣). وقد توخى مقترح عام ٢٠٠٥ أن تعمل تلك المجموعات مستقلة عن مؤتمر نزع السلاح طوال الفترة التي يلبثها المؤتمر في تسوية خلافاته على برنامج عمله. وتحت ضغط شديد من العديد من الدول الحائزة لأسلحة نووية، لم يُعرض مشروع المقترح للنظر فيه. وربما حان وقته الآن.

إمكانية عقد دورة استثنائية رابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة مكرّسة لنزع السلاح

١٧- لا تُعيد الهيئات الدولية بوجه عام تحديد أدوارها في غياب دعم عالمي للقيام بذلك. ويغلب أن يكون الوضع الراهن هو الخيار الافتراضي الوحيد. وفي غياب أي مبادرات من جانب مؤتمر نزع السلاح إلى تنشيط أعماله بصورة مؤثرة حقاً، يسهل استنتاج أنه يجب أن تبدأ الجمعية العامة للأمم المتحدة في إحداث تغييرات نظامية فيه بعقد دورة استثنائية مكرّسة لنزع السلاح أو بغير ذلك من السبل. ونظراً للطبيعة العالمية التي تتسم بها الجمعية العامة - وهي خاصية يفتقر إليها حالياً مؤتمر نزع السلاح المؤلف من ٦٥ دولة عضواً - فدورها أساسي في المضي قدماً بقضية نزع السلاح وعدم الانتشار النوويين.

١٨- وصحيح أن ما يُبذل من جهود حتى هذا التاريخ في سبيل عقد دورة استثنائية رابعة مكرّسة لنزع السلاح من أجل السعي إلى إجراء استعراض شامل لنظام نزع السلاح المتعدد الأطراف لم يكن مبشراً جداً. وبالفعل، لاحظ السيد ألفريدو لابي، السفير، ورئيس الفريق العامل الأولي المفتوح العضوية الذي أنشأته الجمعية العامة للأمم المتحدة للنظر في إمكانية عقد دورة استثنائية رابعة في هذا الصدد، أنه لكي تحظى الوثيقة الختامية للدورة الاستثنائية الرابعة بحجية سياسية موازية لتلك التي حظيت بها الوثيقة الختامية للدورة الاستثنائية الأولى المكرّسة لنزع السلاح لعام ١٩٧٨، "ينبغي أن تلتف حولها الدول الأعضاء في الأمم المتحدة جميعاً. ولذا يجب أن تحظى بتوافق كبير (بما في ذلك الأطراف الرئيسية كافة) وأن تُضيف قيمة جديدة لما أُنجز في الدورة الاستثنائية الأولى"^(١٤).

(١٣) "Draft Elements of an UNGA60 First Committee Resolution "Initiating work on priority disarmament and non-proliferation issues" Brazil, Canada, Kenya, Mexico, New Zealand, Sweden

(١٤) الجمعية العامة، تقرير الفريق العامل المفتوح العضوية، A/AC.268/2007/2، ٣١ آب/أغسطس ٢٠٠٧، المرفق الأول؛ انظر أيضاً: Mr. J. Langmore, "The possibility and potential value of holding a Fourth Special Session on the General Assembly of the United Nations on Disarmament", International Commission on Nuclear Non-proliferation and Disarmament

١٩- وقررت الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام ٢٠١٠ دعوة فريق عامل آخر مفتوح العضوية، "يعمل على أساس توافق الآراء"، إلى النظر في أهداف عقد دورة استثنائية رابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة مكرسة لزع السلاح وجدول أعمالها، بما في ذلك إمكانية إنشاء لجنة تحضيرية لها^(١٥). ويُطلب إلى الفريق العامل تقديم تقرير إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة قبل نهاية دورة الجمعية العامة لعام ٢٠١٢. ومن الواضح أنه لن تُعقد دورة استثنائية في أي وقت قريب. وعلاوةً على ذلك، امتنعت فرنسا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية والولايات المتحدة الأمريكية عن التصويت على القرار المنشئ للفريق العامل الجديد المفتوح العضوية، مفسرةً ذلك بأنها تعتقد أن إنشاءً حكماً مسبقاً على العمل الذي يضطلع به حالياً المجلس الاستشاري للأمين العام للأمم المتحدة في أعقاب الاجتماع الرفيع المستوى المؤرخ ٢٤ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠ (ولم يكن المجلس قد أنجز أعماله بعد وقت كتابة هذه الورقة).

٢٠- وفي ظل هذه الظروف غير الواعدة، أعدم قدرة دورة استثنائية رابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة مكرسة لزع السلاح على أن "تضيف قيمة" على النحو الذي يتصوره السيد لابي أمر محتوم؟ هل احتمال فشلها كبير جداً؟ وإن لم تُعتبر هذه الآونة مواتية لعقد اجتماع كهذا، فهل يجب أن نستسلم لمواصلة حالة الركود في ما يتعلق بشؤون نزع السلاح المتعددة الأطراف؟ ومن جانب آخر، أيمكن لقضية الدبلوماسية المتعددة الأطراف أن تتحمل انعدام الإنتاجية المزمّن لعناصر نظامها كمؤتمر نزع السلاح وهيئة نزع السلاح التابعة للأمم المتحدة؟ وما الحسارة في عقد دورة استثنائية رابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة مكرسة لزع السلاح تكون جيدة الإعداد لإعلان الخلافات ومناقشة الشواغل والحلول الممكنة؟ وطالما بقيت هذه الأسئلة بلا إجابات، ستتواصل زيادة الضغوط من أجل إجراء عمليات مخصّصة للتعامل مع الشواغل القائمة على أساس قضايا. وكلما زاد تحاشي مؤتمر نزع السلاح، كلما بدت أيامه معدودة.

٢١- والوفود المتفقة في الرأي الراغبة في تأكيد دور الجمعية العامة في إطار البند المعنون "عقد دورة الجمعية العامة الاستثنائية الرابعة المكرسة لزع السلاح"^(١٦) من جدول الأعمال قد تختار أن تبني حججها على أساس عوامل أوسع نطاقاً من تلك المتعلقة بتعطّل عناصر نظام نزع السلاح المتعدد الأطراف كمؤتمر نزع السلاح. فديباجات القرارات المنشئة للأفرقة العاملة المفتوحة العضوية المشار إليها آنفاً ذكّرت الدول الأعضاء بالالتزامات التي تعهّد بها رؤساء تلك الدول وحكوماتها في إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية. ففي ذلك الإعلان، قررت الدول "السعي بشدة إلى القضاء على أسلحة التدمير الشامل، ولا سيما الأسلحة النووية". وتكمن أهمية هذه التذكّرة في أنها تشدّد على الصلة بين التنمية ونزع السلاح؛ فقد أقرّ مؤتمر نزع السلاح، في دورته المعقودة في عام ١٩٧٩، على أساس نتائج دورة الجمعية

(١٥) A/RES/65/66.

(١٦) مرجع سابق.

العامة للأمم المتحدة الاستثنائية الأولى المكرسة لنزع السلاح، قائمةً من عشر مسائل ("الوصايا العشر") يسترشد بها في أعماله المستقبلية المتعلقة بوقف سباق التسلح ونزع السلاح النوويين. وتشمل تلك القائمة مسألة نزع السلاح والتنمية. وهذا المفهوم غير مقبول عالمياً، لكن لا جدال في أن المادة ٢٦ من ميثاق الأمم المتحدة تنشد صراحةً "إقامة السلم والأمن الدولي وتوطيدهما بأقل تحويل لموارد العالم الإنسانية والاقتصادية إلى ناحية التسليح".

٢٢- وبتبني مثل هذه الفلسفة يداً بيد تزداد إمكانية تقدير الجمهور لهذه القضايا وتفاعله معها، وذلك بتيسير أنواع الشراكات التي امتازت بها عملتا أوتاوا وأوسلو والتي كانت تُعقد مع مؤسسات المجتمع المدني والهيئات الحكومية المعنية. فعدم تفاعل مؤتمر نزع السلاح مع المجتمع المدني بجديّة واستمرارية يُعدّ أكثر فأكثر وصمةً أخرى مؤسفة تُصمّ مكانته المتضائلة.

الاستنتاجات

٢٣- فيما يلي الاستنتاجات، وقد عبّر عنها من حيث الخطوات والخيارات المستقبلية:

(أ) في غياب انفراج وشيك ودائم في مؤتمر نزع السلاح، يمكن توقع زيادة الضغط من أجل اتخاذ مبادرات رامية إلى إصلاح المؤتمر. وقد تأتي هذه المبادرات من جهات عدة. فقد تقودها الجمعية العامة للأمم المتحدة، ويشمل ذلك إمكانية عقد دورة استثنائية رابعة مكرسة لمؤتمر نزع السلاح، أو قد تكون ناتجة عن مبادرات يتخذها الأمين العام للأمم المتحدة عقب تلقيه تقرير مجلسه الاستشاري المعني بمسائل نزع السلاح لاحقاً في عام ٢٠١١. وقد كلّف الأمين العام المجلس الاستشاري بإسداء المشورة له بشأن أمور من بينها إمكانية تعيين "فريق رفيع المستوى من الشخصيات البارزة مع التركيز على عمل المؤتمر"^(١٧).

(ب) وفي الوقت الحالي، وربما إلى أجل غير مسمى، قد يلزم الاستعانة بعمليات مخصّصة للتعامل مع الأولويات الملحة. لكن الإفراط في استخدام آليات خارجة عن نطاق مؤتمر نزع السلاح سيقصّر عهده ويصعّب إحياءه من جديد.

(ج) ومنذ صدور معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية عن مؤتمر نزع السلاح في أيلول/سبتمبر ١٩٩٦، عُقد المؤتمر لمدة يبلغ مجملها نحو ٣٥٠ أسبوعاً دون أن يحقق أي نتيجة محددة. وإذا كان الأمين العام يميل إلى تعيين فريق من الشخصيات البارزة، فينبغي أن يحق له توقع أن المؤتمر سيُبدى من الاستجابة لنتائج الفريق ما يبرّر طول أمد هذه المدة دون إنتاجية.

(١٧) انظر الإجراءات التي اقترحتها الأمين العام للأمم المتحدة في موجز الرئيس، في الاجتماع الرفيع المستوى، نيويورك، في ٢٤ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠.

المرفق الثالث

[الأصل: بالإنكليزية]

قائمة أسئلة

تستند هذه الأسئلة إلى ورقات النقاش التي أعدها معهد الأمم المتحدة لبحوث نزع السلاح لحفز النقاش.

مؤتمر نزع السلاح: تقييم أسباب انعدام إنتاجيته

- ١- هل الوضع الراهن مستدام؟ وإذا كان مؤتمر نزع السلاح لا يستطيع الاتفاق على برنامج عمل، فهل يمكن تبرير الموارد اللازمة لاستمرار وجوده؟ إن كان الأمر كذلك، فلماذا؟
- ٢- إن نجح المؤتمر في الاتفاق على برنامج عمل، أيمن له أن يصل إلى مرحلة استمرار المفاوضات، أم أنه قد أصبح شديد التقيد بالقواعد أو حتى بال؟ [المواضع الإشكالية الرئيسية محددة أدناه]
- ٣- لو تفاءلنا واعتقدنا أن للمؤتمر مستقبلاً مستداماً، فهل من الضروري الاعتراف بأن انعدام إنتاجيته المزمّن يهدد مصداقيته، ومن ثمّ، وجوده؟
- ٤- أحالة الجمود الراهنة المصاب بها نظام نزع السلاح مشكلة إجرائية أم سياسية؟
- ٥- إذا كان من الممكن الإلقاء بـ "لائمة" انعدام الإنتاجية على اعتبارات خارجية (كالبيئة الأمنية الحالية، على سبيل المثال)، أليس أفضل حل عندئذ هو الاعتراف بذلك و"تعليق" المؤتمر إلى أجل غير مسمّى؟
- ٦- لكن إذا أراد المؤتمر الاعتراف بأن اعتباراتٍ داخلية أيضاً تشلّ أدائه أو تحد من فعاليته، فما العوامل التي يمكن تحديدها؟ أهى، على سبيل المثال:
 - (أ) عمق الخلافات على المسائل الموضوعية (مثل مخزونات المواد الانشطارية، والحاجة إلى إجراء مفاوضات بشأن نزع السلاح النووي، وما إلى ذلك)؟
 - (ب) عمق الخلافات على الأولويات (مثل ماهية القضايا التي ينبغي تناولها، وتحديد ترتيبها، والاختيار بين التفاوض أو النقاش، والهدف من كل منهما - أهو تحقيق نتيجة ملزمة قانوناً أم نتيجة مفتوحة)؟
 - (ج) استخدام الصلات القائمة في ما بين القضايا الأساسية بقصد إعاقه إحراز تقدم في واحدة منها أو أكثر عمداً؟

- (د) إدماج ولايات في برنامج العمل، أي إثقال جدول الأنشطة بلا مبرر؟
- (هـ) التفسير الذي لا داعي له لقاعدة توافق الآراء على أنه حق للنقض متاح على الدوام مقابل كونه انعكاساً "للاتفاق العام" أو لعدم وجود اعتراض جوهري؟
- (و) عدم كفاية تمثيل الدول الأعضاء في الأمم المتحدة في مؤتمر نزع السلاح؟
- (ز) عدم كفاية التفاعل مع المجتمع المدني؟
- (ح) تقادم جدول الأعمال؟
- (ط) عدم كفاءة تواتر تناوب الرؤساء؟
- (ي) الإفراط في استخدام المجموعات الإقليمية؟
- (ك) عوامل أخرى؟

المرفق الرابع

[الأصل: بالإنكليزية]

قائمة أسئلة

تستند هذه الأسئلة إلى ورقات النقاش التي أعدها معهد الأمم المتحدة لبحوث نزع السلاح لحفز النقاش وإلى إسهامات بعض الوفود.

مؤتمر نزع السلاح: كيف يُقِيم نطاق الإصلاح الذاتي؟

- ١- كيف يمكن التغلب على قيام دولة أو دولتين عضوين بعرقلة الإجراءات في مواجهة شبه توافق غالب في الآراء على مسألة من قبيل "درجة نضج المواضيع للتفاوض بشأنها؟"
- ٢- في غياب أي آلية استعراض ذاتي داخلية، هل ينبغي لمؤتمر نزع السلاح إجراء أي شكل من أشكال الاستعراض؟
- ٣- وإن كان الأمر كذلك، أئمة أي احتمال بإمكانية التوصل إلى اتفاق بشأن إصلاحات من شأنها تحسين احتمالات المشاركة في الأعمال الموضوعية؟ وكم من القضايا المحددة في الجزء الأول من هذه الورقة يلزم تناولها؟
- ٤- أمن الممكن أصلاً أن يوافق المؤتمر على ولاية بإجراء استعراض ذاتي؟ (بصرف النظر عن رغبة المؤتمر في إجراء أي شكل من أشكال الاستعراض، يمكن للمجلس الاستشاري للأمن العام المعني بمسائل نزع السلاح أن يقدم توصيات بشأن مستقبل المؤتمر.)
- ٥- في حالة عدم الموافقة في المؤتمر على أي آلية للاستعراض الذاتي، ما الخيارات الأخرى المتاحة للدول الأعضاء والدول المراقبة؟
- ٦- أينبغي أن يلفت التقرير السنوي المقدم إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة (والقرار السنوي الذي تتخذه) الانتباه إلى عدم الموافقة على الحاجة إلى إجراء استعراض؟ (يمكن للجمعية العامة للأمم المتحدة أن تلتزم آراء الدول الأعضاء بشأن كيفية دفع مفاوضات نزع السلاح المتعددة الأطراف؛ أو أن تعين فريقاً من الشخصيات البارزة يُعنى بكيفية إحياء نظام نزع السلاح وإعادة هيكلته (في ضوء توصيات المجلس الاستشاري)؛ أو أن توافق على إصدار تكليف بعقد مؤتمرات خبراء (عن طريق فريق خبراء حكومي، أو فريق عامل مفتوح العضوية)؛ أو على عقد اجتماع آخر رفيع المستوى أو دورة استثنائية بشأن نزع السلاح. أو يمكن الاستعانة بالعمليات المخصصة بمعزل عن الجمعية العامة للأمم المتحدة.)

- ٧- ما المسائل التي يمكن أن يركز عليها فريق رفيع المستوى من الشخصيات البارزة من أجل السعي إلى المضي قدماً بالنقاش؟
- ٨- أينبغي للمؤتمر نزع السلاح أن يواصل اجتماعه لمدة ٢٤ أسبوعاً سنوياً بينما لا يحقق أي نتائج؟
- ٩- أينبغي أن يعترف المؤتمر بأنه في حالة عدم الاتفاق على برنامج عمل هذا العام، ينعقد المؤتمر لمدة شهر واحد فقط في عام ٢٠١٢ للتأكد من مدى إمكانية حدوث أي انفراج؟ (وبعبارة أخرى، أن يكون تقديم موارد المؤتمر لسائر الأشهر الخمسة لعام ٢٠١٢ مرهوناً بما يُتخذ من قرارات في الشهر الأول من اجتماعه).
- ١٠- ماذا عن ربط تمويل المؤتمر وآليات النظام الأخرى بالنتائج المحققة؟ (أي دون برنامج عمل لا تمويل لمدة ٢٤ أسبوعاً!).
- ١١- أي سبيل يشكّل الطريق الأكثر واقعية للإسراع بخطى التقدم نحو عالم خالٍ من الأسلحة النووية؟