

مؤتمر نزع السلاح

مذكرة شفوية مؤرخة ١٩ آب/أغسطس ٢٠١٣ موجهة من البعثة الدائمة لأيرلندا إلى الأمين العام لمؤتمر نزع السلاح تحيل فيها نص ورقة غير رسمية معنونة "عمل مؤتمر نزع السلاح: التحديات والوجهة المستقبلية"، مؤرخة ١٩ آب/أغسطس ٢٠١٣

تهدي البعثة الدائمة لأيرلندا لدى مكتب الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى في جنيف تحياتها إلى الأمين العام لمؤتمر نزع السلاح، وتشرف بأن تحيل طيه ورقة غير رسمية معنونة "عمل مؤتمر نزع السلاح: التحديات والوجهة المستقبلية"، مؤرخة ١٩ آب/أغسطس ٢٠١٣.

وستكون البعثة الدائمة لأيرلندا ممتنة إن أمكن إصدار الورقة غير الرسمية بوصفها وثيقة رسمية من وثائق مؤتمر نزع السلاح وتعميمها على جميع الدول الأعضاء في المؤتمر والدول المشاركة فيه بصفة مراقب.

ورقة غير رسمية

عمل مؤتمر نزع السلاح: التحديات والوجهة المستقبلية

مقدمة

- ١ - باعتماد القرار CD/1956/Rev.1 بتوافق الآراء في ١٦ آب/أغسطس ٢٠١٣، أنشأ مؤتمر نزع السلاح فريقاً عاملاً غير رسمي أسندت إليه ولاية "... وضع برنامج عمل قوي المضمون يُنفَّذ تنفيذاً تدريجياً على مدى زمني".
- ٢ - وسينظر الفريق العامل غير الرسمي، خلال الفترة القادمة، وتمشياً مع ولايته، في سبل التوصل إلى أساس للتوافق على برنامج عمل يُمكن المؤتمر، بعد أن مضت سنوات عديدة، من بدء عمله الموضوعي.
- ٣ - ومع انطلاق هذه المناقشات في الفريق العامل غير الرسمي، قد يكون من المفيد أن تُحدّد بصفة غير رسمية بعض القضايا الواسعة التي قد لا تحتاج إلى اتخاذ قرار فوري، ولكنها بالتأكيد قضايا ينبغي مراعاتها أيضاً من أجل تعزيز فعالية المؤتمر. وتشكل هذه المسائل جزءاً من فسيفساء تضم عوامل متشابكة قد يكون من الضروري تقييمها لدى المضي بالمؤتمر قدماً نحو مرحلة يستجيب فيها لتطلعات المجتمع الدولي، باعتباره هيئة التفاوض العالمية المتعددة الأطراف بشأن قضايا نزع السلاح.
- ٤ - ومؤتمر نزع السلاح والمحافل التي سبقته كلها قائم منذ أكثر من خمسين عاماً. وقد عززت الصكوك القانونية المتفاوض عليها في تلك المحافل وهذا المؤتمر نزع السلاح وتحديد الأسلحة على صعيد متعدد الأطراف، ووطدت السلام والأمن الدوليين. ولدى المؤتمر إمكانية حقيقية لتقديم إسهام إضافي في هذا الصدد، غير أن الشكوك في قدراته ما انفكت تتزايد بسبب الجمود الذي يشله منذ سنوات عديدة.
- ٥ - فلم يتسن للمؤتمر بدء مفاوضات بشأن أي من المواضيع الهامة العديدة المدرجة في جدول أعماله منذ أكثر من عقد، رغم الجهود التي بذلها رؤساؤه المتعاقبون وأعضاؤه خلال تلك الفترة. ولعل في القرار CD/1956/Rev.1 إشارة واضحة ومشجعة إلى التزام المؤتمر بالبحث عن سبل للخروج من المأزق المتعلق بجوهر برنامج العمل. وفي سياق منفصل، ستكون هناك حاجة إلى تفكير مستمر في تحديد ما إذا كانت أساليب العمل التي يتبعها المؤتمر حالياً هي الأنسب لتحقيق نتائج تتخذ شكل صكوك جديدة ملزمة قانوناً.
- ٦ - وقد وُزعت المهام توزيعاً واضحاً بين مختلف المحافل والهيئات في الهيكل الوارد في الوثيقة الختامية لدورة الجمعية العامة الاستثنائية العاشرة، وهي أول دورة مخصصة لنزع السلاح.

وكان هذا المؤتمر سابقاً يُعرف باسم لجنة نزع السلاح، وهي الهيئة التفاوضية التي تشير إليها الوثيقة الختامية للدورة الاستثنائية. وقد أسهمت اللجنة منذ اجتماعها الأول في عام ١٩٧٩، وعند الاستعاضة عنها بالمؤتمر في وقت لاحق، إسهاماً كبيراً في تعزيز السلام والأمن الدوليين من خلال التفاوض على صكوك نزع السلاح المتعددة الأطراف والملزقة قانوناً. ولم يُصَفَ شيء إلى تلك القائمة المثيرة من الإنجازات منذ اختتام المفاوضات بشأن معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية في عام ١٩٩٦.

٧- وتنص المادة ٢٧ من النظام الداخلي للمؤتمر على أن يراعي المؤتمر، لدى إقرار جدول أعماله في مستهل كل سنة، "... توصيات الجمعية العامة الموجهة إليه" وكذلك "المقترحات المقدمة إليه من الدول الأعضاء فيه"، "وقراراته هو نفسه". وأهابت الجمعية العامة، في قرارها بشأن التقرير السنوي للمؤتمر في عام ٢٠١٢ (القرار ٧٢/٦٧)، بالمؤتمر "... أن يواصل تكثيف مشاوراته وبحث إمكانيات الخروج من حالة الجمود التي يواجهها منذ ما يزيد عن عقد من الزمن عن طريق اعتماد برنامج عمل متوازن وشامل وتنفيذه في أقرب وقت ممكن". وأهابت الجمعية العامة، في قرارها ٦٦/٦٦ المعنون "تنشيط أعمال مؤتمر نزع السلاح والمضي قدماً بمفاوضات نزع السلاح المتعددة الأطراف"، بالدول "... أن تكثف الجهود من أجل تهيئة بيئة مواتية لإجراء مفاوضات متعددة الأطراف بشأن نزع السلاح".

٨- وقدم السيد توكايف، الأمين العام للمؤتمر، في بيانه إلى المؤتمر في ١٨ حزيران/يونيه ٢٠١٣، مجموعة من المقترحات كي ينظر فيها الأعضاء. وشملت هذه المقترحات إنشاء فريق عامل غير رسمي تُسند إليه ولاية وضع برنامج عمل. وقد أنشئ الفريق بالفعل عملاً بالقرار CD/1956/Rev.1. واقترح الأمين العام، توكايف، أيضاً إنشاء هيئة فرعية لبحث أساليب عمل المؤتمر وتقديم مقترحات لتحسينها. واقترح كذلك أن ينظر الأعضاء في تعيين منسق خاص لبحث مسألة توسيع عضوية المؤتمر وتقديم مقترحات في هذا الشأن تتناول أيضاً الدور الذي يمكن أن يؤديه المجتمع المدني في عمل المؤتمر.

٩- وتعرض هذه الورقة بعض الأفكار التي قد يرغب الأعضاء في النظر فيها، في سياقات تشمل مقترحات الأمين العام توكايف.

أساليب العمل

الرؤساء

١٠- ما زال عبء التوصل إلى اتفاق بشأن برنامج العمل يقع على عاتق الرؤساء في المقام الأول، ولدى هؤلاء وقت قصير نسبياً للتشاور مع الأعضاء ومعرفة آرائهم. ولا شك في أن القرار CD/1956/Rev.1 يعطي لهذه العملية بعداً جديداً. فالطريقة التي يعمل بها النظام حالياً

لا تتيح للرئيسين الثاني والرابع إلا ٢٨ يوماً في السنة للتشاور ووضع مقترحات. أفلا يجدر بنا إذن أن نبحث ما إذا كان تقليل عدد الرؤساء خلال كل دورة سنوية أكثر فعالية في إتاحة الوقت الكافي لكل رئيس للتشاور خارج فترات انعقاد دورة المؤتمر؟ وألا يجدر مثلاً، بحث ما إذا كان من الأكفأ تعيين أربعة رؤساء في السنة التقويمية، مدة ولاية كل منهم ستة أسابيع - إذ من شأن ذلك أن يتيح لكل رئيس متسعاً من الوقت بين الأجزاء الثلاثة من الدورة السنوية للتشاور؟

١١- وقد يبدو عدم وجود مبادرات من الأعضاء، على صعيد الممارسة، أمراً مناقضاً للوظيفة المتوخاة حالياً لبرنامج عمل يمتد لفترة تتجاوز مدة رئاسة واحدة. واتباع أعضاء المؤتمر نهجاً يقوم على قدر أكبر من التعاون والجهد الجماعي لمساعدة الرئيس ودعمه في إعداد مشروع برنامج العمل هو الأساس الذي يقوم عليه مقترح الأمين العام توكايف فيما يتعلق ببرنامج عمل من شأنه أن يكون "... قوي المضمون ويُنفذ تنفيذاً تدريجياً على مدى زمني"، وهو الأساس الذي استند إليه القرار CD/1956/Rev.1.

برنامج العمل

١٢- تنص المادة ٢٧ من النظام الداخلي على أن يراعي المؤتمر، لدى إقرار جدول أعماله في مستهل كل سنة، "... توصيات الجمعية العامة الموجهة إليه" وكذلك "المقترحات المقدمة إليه من الدول الأعضاء فيه"، "وقراراته هو نفسه". وقد يود المؤتمر أن يبحث، عملاً بما اقترحه عدد من الوفود في السنوات الأخيرة، توصيات الجمعية العامة بحثاً أوثق لتقييم مدى مراعاتها. وتنص المادة ٢٨ من النظام الداخلي على أن يشمل برنامج العمل الذي يوضع في مستهل دورة المؤتمر السنوية "... جدولاً زمنياً بأنشطته خلال تلك الدورة، [ثراعى فيه] كذلك التوصيات والمقترحات والقرارات" على النحو المبين في المادة ٢٧. وتنص المادة ٢٩ بدورها على أن "يضع رئيس المؤتمر، بمساعدة الأمين العام، جدول الأعمال المؤقت وبرنامج العمل، ويُعرضا على المؤتمر للنظر فيهما واعتمادهما".

توافق الآراء

١٣- في إطار عملية التقييم، هل ينبغي للمؤتمر أن ينظر في كيفية تطبيق قاعدة توافق الآراء، وما إذا كان تطبيقها مناسباً وملائماً ليحقق المؤتمر النتائج المرجوة؟ ويمكن أن تنطوي هذه المسألة، كما ذكر الأمين العام توكايف في بيانه إلى المؤتمر في ١٨ حزيران/يونيه ٢٠١٣، على بحث "... أفضل السبل والوسائل الكفيلة باتباع قاعدة توافق الآراء على نحو لا يقوض المصالح الأمنية ولا يوقف تقدم المؤتمر، وتعزيز الإرادة السياسية من خلال مشاورات مع الدول الأعضاء على أعلى مستوى سياسي".

العضوية

١٤- تحدث الوثيقة الختامية للدورة الاستثنائية عن "... عضوية محدودة" لأسباب تتعلق "بتيسير حسن سير الأمور" في الهيئة التفاوضية المتوخى إنشاؤها. ونصت الوثيقة أيضاً على استعراض العضوية على فترات منتظمة. ومنذ اعتماد قرار قبول خمسة أعضاء جدد في عام ١٩٩٩، لم يُتخذ أي قرار آخر لتوسيع عضوية المؤتمر. وكما لوحظ في مناسبات كثيرة في المؤتمر، هناك دول ظلت تعرب، منذ أكثر من ثلاثين عاماً، عن اهتمامها بالمشاركة بصفة أعضاء في المؤتمر، ولكنها لم تُقبل بعد.

١٥- وتنص المادة ٣ من النظام الداخلي على أن "تشارك جميع الدول الأعضاء في المؤتمر في أعماله في ظل ظروف من المساواة الكاملة كدول مستقلة، وفقاً لمبدأ المساواة في السيادة المتجسد في ميثاق الأمم المتحدة". والواقع أن عضوية المؤتمر ليست مفتوحة أمام جميع الدول الراغبة في الانضمام إليه، وما انفكت دول كثيرة غير أعضاء فيه تبدي رغبتها الواضحة في الانضمام إليه كأعضاء كاملي العضوية.

١٦- وتؤثر الصكوك، التي تفاوض عليها المؤتمر، بما لها من طابع متعدد الأطراف، في أمن جميع الدول، فهل ما زال بالإمكان التأكيد أن عضوية محدودة، في هيئة مكلفة بالتفاوض على صكوك يمكن أن تؤثر في مواطني جميع الدول، هو أمر لا يزال مناسباً؟ وتجدر الإشارة إلى أن أعضاء المؤتمر قد أبدوا مجموعة متنوعة من الآراء بشأن مسألة توسيعه. وتنص المادة ٢ من النظام الداخلي على أن "يجري استعراض عضوية المؤتمر على فترات منتظمة". فهل حان الوقت للاتفاق على تعيين منسق خاص لجمع آراء الأعضاء على سبيل الأولوية القصوى؟

المجتمع المدني

١٧- إن التفاوض بشأن الصكوك المتعددة الأطراف والملزمة قانوناً مسؤولية تقع على عاتق الدول وستظل كذلك. غير أن الأفكار السياسية وأنشطة الدعوة المتعلقة بهذه الصكوك لا ينبغي أن تبقى حكراً على ممثلي الدول. ففي مجال نزع السلاح، تراكمت مجموعة كبيرة من المعارف في العقود الماضية في الأوساط الأكاديمية والمجتمع المدني على السواء. ومثلما أشار إليه كثير من الوفود، كان لهذه المجموعة من المعارف دورٌ في وضع سياسات الدول وصياغة مواقفها على نطاق واسع. أفلا يجدر بنا الآن النظر بمزيد من التفصيل في السبل التي يمكن بها للمؤتمر تسخير/تعزيز هذه المجموعة من المعارف والخبرات بطريقة فعالة؟

١٨- وقد رحبت الجمعية العامة، في قرارات متتالية بشأن التقرير السنوي للمؤتمر، بالعمل المتواصل بين المجتمع المدني والمؤتمر. وأعرب أعضاء مؤتمر نزع السلاح مراراً عن تأييدهم وتعزيز العمل المشترك بين المؤتمر والمجتمع المدني. وبالنظر إلى هذا المستوى القوي من الدعم، قد يود المؤتمر بحث السبل الكفيلة بزيادة تعزيز هذا العمل.

أسئلة مطروحة للنظر فيها

١٩ - لقد أصبح السعي إلى توافق الآراء بشأن برنامج عمل مأزقاً، ولا سيما منذ اعتماد المقرر CD/1864. ويتيح إنشاء الفريق العامل غير الرسمي بموجب القرار CD/1956/Rev.1 فرصة لتغيير هذا الوضع. والواقع حتى الآن، على المستوى الإجرائي، أن (أ) توافق الآراء داخل مؤتمر نزع السلاح على برنامج عمل، وبخاصة في سياق ولاية تفاوضية بشأن معاهدة لحظر إنتاج المواد الانشطارية لأغراض صنع الأسلحة النووية أو الأجهزة المتفجرة النووية الأخرى (وفقاً لولاية شانون)، أمر لا يزال بعيد المنال بالنظر إلى الوضع الراهن، وأن (ب) المؤتمر لم يستطع، في غياب اتفاق على ولاية لبدء المفاوضات بشأن هذه المسألة، أن يخطط خطوات إلى الأمام للاتفاق على طرائق يحرز بفضلها تقدماً موضوعياً في تناول القضايا الرئيسية الأخرى المعروضة في المقرر CD/1864 (نزع السلاح النووي؛ ومنع حدوث سباق تسلح في الفضاء الخارجي؛ ووضع ترتيبات دولية فعالة لتأمين الدول غير الحائزة لأسلحة نووية من استعمال الأسلحة النووية أو التهديد باستعمالها ضدها).

٢٠ - ولا بد من الخروج من حالة الجمود إذا ما أريد حل هذه المعضلة التي شلت عمل مؤتمر نزع السلاح. ويجب أن يكون الخروج من حالة الجمود، بحكم طبيعته، إما على مستوى "مضمون" السياسات، وهو ما قد يتناوله بالفعل الفريق العامل غير الرسمي الذي أنشئ الآن، أو على مستوى عمليات/إجراءات مؤتمر نزع السلاح التي قد تؤدي إلى اتفاق بشأن برنامج العمل وتنفيذه.

٢١ - ومن ثم، هناك عدد من الأسئلة التي يمكن طرحها رغم أنها تبقى بالفعل أسئلة فقط في هذه المرحلة. وهذه أسئلة افتراضية تُطرح في سياق واضح مفاده أن المفاوضات في هيئة متعددة الأطراف لنزع السلاح تقتضي بالتأكيد إرساء ولايات لصياغة تلك المفاوضات، ويبدو أن هذا رأي راسخ في المؤتمر.

٢٢ - ودون الإخلال، بأي حال من الأحوال، بالآراء الراسخة حالياً داخل المؤتمر بشأن القضايا الرئيسية الأربع، أو بالعمل الذي ينبغي أن يضطلع به الفريق العامل غير الرسمي الجديد المنشأ بموجب القرار CD/1956/Rev.1، هل ينبغي زيادة التركيز على إطار يتناول جدول أعمال المؤتمر من خلال تجسيد موضوعي أكثر لأحكام المادة ٢٧ من النظام الداخلي؟ ويمكن أن يشمل ذلك، في جملة أمور، النظر في البنود المدرجة حالياً في جدول الأعمال والتي تقع ضمن نطاق الحكم الذي ينص على أن يراعي "المؤتمر... توصيات الجمعية العامة الموجهة إليه، والمقترحات المقدمة إليه من الدول الأعضاء فيه وقراراته هو نفسه".

٢٣ - وبعد أن يعتمد المؤتمر جدول أعمال دورته السنوية بموجب المادة ٢٧، هل ينبغي له، من ثم، أن يضع برنامج عمل للدورة السنوية، يتضمن "جدولاً زمنياً بأنشطته خلال تلك الدورة". بموجب المادة ٢٨ لكي يتسنى له أيضاً أن يراعي التوصيات والمقترحات والقرارات المشار إليها في المادة ٢٧ مراعاة أكبر؟

٢٤- ولدى صياغة برنامج عمل، يتضمن جدولاً زمنياً بالأنشطة، للدورة السنوية، هل ينبغي للمؤتمر أن ينظر في اعتماد صيغة تتيح المرونة بدلاً من الدقة في النهج الذي ينبغي اتباعه إزاء البنود وفي كيفية تطور تناولها خلال الدورة؟

٢٥- وتكفل المادة ٣٠ نطاقاً واسعاً إذ "... يحق لأي دولة عضو في المؤتمر أن تثير أي موضوع ذي صلة بعمل المؤتمر في جلسة عامة وأن تتاح لها الفرصة كاملة لعرض آرائها بشأن أي موضوع ترى أنه جدير بالاهتمام". ولا يبدو أن هناك أي سبب يحول دون تقديم مقترحات مفصلة أو إعداد ولايات موضوعية أو عملية أو إجرائية أو مشاريع ولايات، وعرضها في جلسة عامة في إطار أي بند من بنود جدول الأعمال إذا كان برنامج العمل يشمل جدول الأعمال الكامل المتفق عليه بموجب المادة ٢٧.

٢٦- وهل يجب أن يتضمن برنامج عمل متفق عليه ولاية خاصة ببند واحد على الأقل (أو أكثر) من البداية؟ هذا سؤال يحتاج إلى جواب. وهل يُحتمل أن تبرز الولايات كلما تواصل النقاش وتطور بشأن المقترحات المقدمة من أعضاء المؤتمر، على صعيد المضمون كما على صعيد الإجراء؟ وهل من شأن تفادي الولايات من البداية أن يستبعد، في الواقع، إجراء مفاوضات موضوعية حول القضايا الرئيسية؟

٢٧- وهل ينبغي للمؤتمر أن يبادر بإنشاء هيئة فرعية بموجب المادة ٢٣ من النظام الداخلي لبحث أساليب عمله وتقديم مقترحات لتحسينها؟ وتبدو الحجج الداعمة لهذا الرأي دامغة حتى وإن ظل السؤال الجوهرى مطروحاً، ألا وهو "كيف نتحاشى الوقوع مرة أخرى في مأزق السنوات الأخيرة؟"

٢٨- وتبقى مسألة توسيع عضوية المؤتمر قضية ملحة بالفعل وباستمرار. فهل سيكون من المجدي في هذه المرحلة إنشاء تنسيقية خاصة لبحث القضية وتقديم مقترحات؟ وكيف يمكننا، في غضون ذلك، أن نشرك الدول الأعضاء في الأمم المتحدة التي ليست أعضاء في المؤتمر ولكنها ترغب في تعزيز انخراطها، إشراكاً موضوعياً أكثر في عمل المؤتمر؟ وهل ينبغي أن يقدم الرئيس إحاطات إلى المراقبين، بانتظام أكبر؟ وكيف يمكن أن نحسن مشاركة المجتمع المدني؟

استنتاج

٢٩- لقد عرّفت قرارات متتالية صادرة عن الجمعية العامة بشأن التقرير السنوي للمؤتمر هذه الهيئة باعتبارها "... المنتدى المتعدد الأطراف الوحيد للمجتمع الدولي للتفاوض بشأن نزع السلاح"، الذي "... يضطلع بالدور الرئيسي في المفاوضات الفنية المتعلقة بمسائل نزع السلاح ذات الأولوية". ولما فشل المؤتمر في إجراء مفاوضات بشأن أية قضية من قضايا نزع السلاح خلال السنوات الأخيرة، انتقل التركيز في حالات كثيرة إلى محافل أخرى.

٣٠- أفلا تزال هناك حاجة إلى منتدى مركزي للتفاوض في مجال نزع السلاح؟ الواضح أن الرأي السائد في منظومة الأمم المتحدة يقر بذلك. فلا شك في أن تفعيل مؤتمر نزع السلاح

سيطلب التفكير خارج الإطار التقليدي، وسيطلب بالتأكيد عدم التفريط بالمكاسب الجيدة جرياً وراء إنجاز أفضل لدى البحث عن السبل الكفيلة بالخروج من حالة شلل يُلخ صورة هيئة يراد لها أن تكون المنتدى المتعدد الأطراف الوحيد للمجتمع الدولي للتفاوض بشأن نزع السلاح.

١٩ آب/أغسطس ٢٠١٣
