

فريق الخبراء الحكوميين للدول الأطراف في اتفاقية حظر أو تقييد استعمال أسلحة تقليدية معينة يمكن اعتبارها مفرطة الضرر أو عشوائية الأثر

الدورة العاشرة

جنيف، ٧-١١ آذار/مارس ٢٠٠٥

البند ٩ من جدول الأعمال المؤقت

الخيارات الممكنة لتعزيز الامتثال للاتفاقية وبروتوكولاتها المرفقة بها

الامتثال

وثيقة أعدها الرئيس المعين

مقدمة

١- تُقدم ورقة المناقشة هذه تحت المسؤولية الشخصية للرئيس. والغرض منها هو تيسير إجراء مناقشات في الدورة العاشرة للفريق وإيجاد أرضية لهذه المناقشات ومن ثم، إرساء أساس لمواصلة العمل بعد ذلك. ولا تهدف هذه الورقة إلى اتخاذ أي موقف من أي من المقترحات المطروحة كما أنها لا تستبعد أي شيء.

خلفية

٢- ناقش فريق الخبراء الحكوميين، أثناء دورته الثامنة، الوثيقة CCW/GGE/VIII/2 التي عنوانها "ورقة مناقشة بشأن الامتثال" والتي أعدها الرئيس. وقد لخصت هذه الورقة مقترحين اثنين قدما للنظر فيهما من قبل جنوب أفريقيا والاتحاد الأوروبي على التوالي. وقد حظي كلا المقترحين بتأييد واسع النطاق. وطرحت الورقة أيضاً، علاوة على ذلك، بعض المسائل للنظر فيها بغية تنشيط المناقشة فيما يتعلق بمزايا وجود آلية للامتثال في إطار الاتفاقية.

٣- أما المقترح المقدم من جنوب أفريقيا، الذي صيغ على غرار البروتوكول المعدل الثاني، فيتبع هيكل ذلك البروتوكول ومضمونه، وأما المقترح المقدم من الاتحاد الأوروبي فقد دعا إلى إنشاء آلية ذات مستويين يشملان: (أ) التشاور والتعاون (بالاستناد إلى الأحكام ذات العلاقة من البروتوكول الثاني المعدل). و(ب) التحقق من الوقائع. وعلى حين أن المقترح الأخير مستوحى هو الآخر من أحكام المادة ٩٠ من البروتوكول الإضافي الأول لاتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩، إلا أن المقترحين كليهما يشتملان على أحكام المادتين ١٣ و ١٤ من البروتوكول الثاني المعدل لعام ١٩٩٦.

٤- استناداً إلى هذه الخلفية، كان فهم الرئيس أنه لكي يتيسر للفريق المضي قدماً لا بد له أن يقيّم ويُحلل تنفيذ وفعالية وفائدة آلية الامتثال القائمة في إطار البروتوكول الثاني المعدل. ولذلك بادر الرئيس بإجراء استقصاء

يُمْكِنُ مِنَ الحصول على فكرة عامة عن تصوّر الدول الأطراف لفعالية هذه الآلية. وللظفر برّد شامل وعريض القاعدة جرى، في ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤، تعميم استبيان على كافة الدول الأطراف في الاتفاقية وقد أُعدّ هذا الاستبيان تحت المسؤولية الخاصة للرئيس.

٥- وأثناء الدورة التاسعة للفريق، قام الرئيس بإشراك غيره في النتائج الأولية التي تمخض عنها الاستقصاء بالاستناد إلى المعلومات المرتدة المتلقاة من الدول الأطراف التي تولت الرد في الوقت المناسب. وقد استكملت تلك النتائج الآن بواسطة الردود الواردة حديثاً والتي يرد وصفها أدناه.

النتائج الأولية التي تمخض عنها استقصاء الرئيس

٦- فيما يخص قضية فعالية آلية التشاور والتعاون المنشأة بمقتضى المادة ١٣ من البروتوكول الثاني المعدل للاتفاقية، رأت أغلبية ساحقة من الردود الواردة أن التواتر المتوخى في عقد مؤتمرات الأطراف المتعاقدة السامية على أساس سنوي يعتبر إطاراً زمنياً ملائماً. ويُعتقد بصورة خاصة أن الإطار الزمني السنوي ملائم لغرض تقييم التطورات في تنفيذ أحكام البروتوكول الثاني المعدل وملائم كذلك في مجال البت في التدابير الإضافية الرامية إلى تعزيز أهدافه الأساسية. بيد أن عدداً صغيراً من الذين بعثوا بردودهم يُحذرون عقد مؤتمرات للأطراف المتعاقدة السامية مرة كل سنتين، وهو ما من شأنه، في نظرهم، ألا يُلحق أي ضرر بعملية التشاور وفعالية المناقشات الموضوعية للمؤتمر. وكان من رأي بعض أصحاب الردود أنه في الحالات التي تشهد عدم الامتثال يمكن الترتيب لعقد مؤتمر استثنائي للأطراف المتعاقدة السامية.

٧- وحول العناصر الأربعة المتعلقة بعمل المؤتمرات السنوية للأطراف المتعاقدة السامية أي (أ) استعراض تنفيذ ومركز البروتوكول؛ (ب) النظر في المسائل الناشئة عن التقارير المقدمة من الأطراف المتعاقدة السامية عملاً بالفقرة ٤ من المادة ١٣؛ (ج) والاستعداد للمؤتمرات الاستعراضية؛ و(د) النظر في تطوير التكنولوجيات الهادفة إلى حماية المدنيين من الآثار العشوائية للألغام حيث الأغلبية الساحقة من الآراء تقول بأن التدابير فعالة. وأُبديت كذلك التعليقات الإضافية التالية:

(أ) فيما يتعلق بالجانب المتصل باستعراض تنفيذ ومركز البروتوكول - تمت الإشارة إلى أن الارتقاء إلى درجة أعلى من التفاعل في المناقشات أثناء المؤتمرات السنوية يكون محل ثناء؛

(ب) وفيما يتعلق بقضية تقديم التقارير السنوية الوطنية من قبل الأطراف المتعاقدة السامية - فعلى الرغم من وجود أغلبية كبيرة متفقة على أن العملية ذات فعالية كانت هناك توصية قوية بتقديم وتعميم التقارير على جميع الدول الأطراف في وقت يسبق بكثير مواعيد انعقاد المؤتمرات السنوية كيما تُتاح للدول الفرصة الكافية لإجراء استعراض وتقييم شاملين للتقارير؛

(ج) وفيما يتعلق بمسألة الإعداد للمؤتمرات الاستعراضية - كان رأي البعض ممن ردوا على الاستبيان يرى أن العمل ينبغي أن تضطلع به أفرقة خبراء؛

(د) والبعض من أصحاب الردود رأى أن من الأساسي المحافظة على مسألة النظر في تطوير تكنولوجيات لحماية المدنيين من الآثار العشوائية الضارة للألغام مدرجة على جدول الأعمال، حيث إن الأطراف المتعاقدة السامية بإمكانها على الدوام أن تعمق المناقشة المتعلقة بهذا الموضوع بالذات إن هي رغبت في ذلك.

٨- وبخصوص الجدوى من المعلومات التي توفرها التقارير السنوية الوطنية، وما يتعلق بالذات بتطوير تكنولوجيات لحماية المدنيين من الآثار العشوائية للألغام اتفقت أغلبية عريضة من أصحاب الردود على أن هذه المعلومات مفيدة.

٩- وفيما يخص نظام تقديم التقارير، اتفقت أغلبية عريضة من أصحاب الردود على أن النظام الحالي مفيد بالنسبة للتنفيذ الفعلي لأحكام البروتوكول الثاني المعدل. بيد أن البعض من أصحاب الردود شدد على أهمية تقديم تقارير أجود بنية وأكثر اتساقاً كسبيل لمضاعفة الجدوى من التقارير. بالإضافة إلى ذلك تمت الإشارة أيضاً إلى أن المعلومات التي يتكرر تقديمها بسنوات متعاقبة من شأنها أن تقوّض الجدوى من تقديمها.

١٠- ورئي أن المعلومات المقدمة في التقارير السنوية الوطنية كافية ومفيدة في نظر أغلبية كبيرة من أصحاب الردود. من ناحية أخرى، أُشير إلى أنه بالرغم من جدوى نظام تقديم التقارير إلا أن هذا النظام يمكن اعتباره مفتقراً للفعالية بالنظر لحقيقة أن قائمة البلدان التي تقدم تقارير سنوية وطنية تقتصر على نصف العدد الجملي من الدول الأطراف في البروتوكول وأنه تبين وأن المعلومات المقدمة كانت في بعض الأحيان ناقصة.

١١- وفيما يخص التدابير المنصوص عليها في المادة ١٤(١-٣) بشأن تعزيز الامتثال لأحكام البروتوكول الثاني المعدل اتفقت أغلبية من أصحاب الردود على أن هذه التدابير فعالة، وشدد العديد من هؤلاء على أنه بالنظر إلى طبيعة البروتوكول الثاني المعدل تعتبر الالتزامات التي تفرضها المادة ١٤(١-٣) لا غنى عنها. ويُعتقد أن الأحكام تعمل لصالح تعزيز الامتثال وتم التشديد على أن الأطراف المتعاقدة السامية جميعها ينبغي أن تفي على النحو الملائم بمتطلبات هذه الأحكام كافة.

١٢- ورأت أغلبية من أصحاب الردود أن التدابير المنصوص عليها في المادة ١٤(٤) فعالة في تعزيز الامتثال لأحكام البروتوكول الثاني المعدل وتسوية أي مشكلة يمكن أن تثور في معرض تفسير وتطبيق أحكام البروتوكول الثاني المعدل. بيد أن أطرافاً عديدة شككت في إمكانية تطبيق وكفاءة المادة ١٤(٤) في حالات عدم الامتثال.

١٣- أخيراً، أعرب ٨٥ في المائة من أصحاب الردود عن تأييدهم لإنشاء آلية للامتثال خاصة بالاتفاقية ككل. ومن بين هؤلاء المؤيدين هناك ٥٨ في المائة ممن يميلون إلى إنشاء آلية امتثال معززة بصورة أقوى من الآلية القائمة على حين أن ٢٦ في المائة كانوا راضين عن الآلية الحالية ولم يروا ضرورة زيادة تعزيزها.

١٤- وفيما يتعلق بمسألة ما إذا كان ينبغي أن تكون هناك آلية واحدة تطبق على الاتفاقية بأسرها أو آليات منفصلة خاصة بكل بروتوكول على حدة رأى البعض من أصحاب الردود أنه ينبغي استحداث آلية امتثال خاصة بكل بروتوكول على انفصال لأن هناك فرقاً ملحوظاً بين طبيعة الأسلحة التي يُعنى بها كل بروتوكول. بالإضافة إلى ذلك لا ينبغي الحكم مسبقاً على الاحتياجات من حيث الامتثال للبروتوكولات المقبلة. والبعض من أصحاب الردود الآخرين كانوا يرون أن آلية الامتثال المزمع إنشاؤها في إطار الاتفاقية ككل ينبغي أن تُصاغ على منوال

المادة ١٤ (٤) من البروتوكول الثاني المعدل بالنظر إلى كون كل بروتوكول يُعنى بمنظومة أسلحة محددة وقد يلزم التصدي لإجراءات الامتثال في كل حالة بعينها. ولذلك ينبغي أن تصاغ آلية الامتثال المعممة بالنسبة للاتفاقية ككل على أساس القاسم المشترك الأدنى للأحكام القائمة من قبيل الأحكام المنشأة في إطار البروتوكول الثاني المعدل أو البروتوكول الخامس بشأن المتفجرات من مخلفات الحرب. علاوة على ذلك أيد البعض من أصحاب الردود الرأي القائل بأنه لا ينبغي لأية آلية امتثال أن تتحول إلى عبء إداري ثقیل يُلقى على عاتق الأطراف. واتفق أصحاب الردود كافة في النهاية على أن أي آلية للامتثال ستعتمد مستقبلاً ينبغي أن تكون آلية ذات كفاءة ومصداقية، فعالة التكلفة ومتسمة بالشفافية. بيد أن جانب المرونة لم يشترك في الاتفاق عليه أصحاب الردود كلهم.

الرأي القانوني للمستشار القانوني للأمم المتحدة

١٥ - سعيًا وراء كسب فهم أوضح للمضاعفات الممكن أن تتولد عن إنشاء أي آلية امتثال جديدة في سياق اتفاقية حظر أو تقييد استعمال أسلحة تقليدية معينة يمكن اعتبارها مفرطة الضرر أو عشوائية الأثر عمد الرئيس، بعد التشاور مع فريق الخبراء الحكوميين، إلى اتخاذ مبادرة تمثلت في التماس الرأي القانوني من المستشار القانوني للأمم المتحدة بشأن المسألتين التالي ذكرهما:

(أ) إذا ما حظيت في نهاية الأمر آلية للامتثال خاصة بالاتفاقية بموافقة الدول الأطراف، ما هو أفضل سبيل يتوخى لتضمين تلك الآلية في الاتفاقية:

١٦ - عن طريق صياغة مواد إضافية بشأن الامتثال للنص الحالي من الاتفاقية وبذلك تُعدل الاتفاقية الحالية؟

٢٠ - أم باعتماد بروتوكول منفصل يُعنى تحديداً بالامتثال؟

٢٣ - أم بإنشاء مرفق (اختياري) للاتفاقية يُعنى تحديداً بالامتثال؟

(ب) هل هناك نقاط قانونية أخرى في إطار الاتفاقية بشأن أفضل سبيل لإدراج آلية امتثال جديدة؟

١٦ - وأبدى المستشار القانوني للأمم المتحدة الرأي القانوني التالي وهو:

"بإمكان الدول الأطراف أن تعدل الاتفاقية بحيث تدرج فيها حكماً يتعلق بآلية الامتثال، وفقاً للفقرة ٨ من الاتفاقية. بيد أن هذا التعديل لا يكون ملزماً إلا بالنسبة للدول الأطراف في الاتفاقية التي وافقت على التقييد بالتعديل (التصديق، القبول، الموافقة أو الانضمام).

ويمكن إبرام اتفاق لاحق ينص على آلية للامتثال. والاتفاقية لا تتضمن حالياً نصاً صريحاً خاصاً بهذا السيناريو. إذ هي تتوخى فقط اعتماد بروتوكولات إضافية تتصل بفئات أخرى من الأسلحة التقليدية. على هذا الأساس، سيحتاج الأطراف إلى إبرام اتفاق لاحق جديد يُغطي هذا الجانب الذي يدخل حيز التنفيذ وفقاً لأحكامه الخاصة به.

وفي نظرنا أن خيار التعديل يعتبر الخيار العملي الأفضل من حيث إن الإجراءات منصوص عليها سلفاً في الاتفاقية. غير أن العائق يكمن في أن التعديل سيسفر عن نظامين قانونيين اثنين. وبوسع الأطراف صياغة اتفاق لاحق. ومثل هذا الاتفاق إن خضع للتصديق والقبول والموافقة والانضمام من شأنه أن يسفر هو الآخر عن نظامين قانونيين اثنين. وفي حالات قليلة نادرة تم اعتماد اتفاقات لاحقة تتضمن إجراءات مبسطة يبدأ بموجبها نفاذ الاتفاق بالنسبة للدول الأطراف كافة. إلا أنه سيلزم، في تلك الحالة، أن تتفق الدول الأطراف على حكم كهذا.

والقرار الأخير منوط بالدول الأطراف".

مسائل تُطرح للنظر فيها

١٧ - ترد فيما يلي قائمة بالمسائل المتصلة بكلا الاقتراحين يمكن لفريق الخبراء الحكوميين أن يتناولها:

(أ) فيما يخص المضمون:

٤٠ ما هو موقف الدول الأطراف في الاتفاقية من الاقتراح المنقح المقدم من الاتحاد الأوروبي كما هو وارد في الوثيقة CCW/GGE/IX/WP.1 والمعنون "أفكار ومقترحات فيما يتعلق بإمكانية إنشاء آلية امتثال في إطار اتفاقية حظر وتقييد استعمال أسلحة تقليدية معينة"؟

٥٠ استناداً إلى الرأي الذي أبداه المستشار القانوني للأمم المتحدة ما هو السبيل الأمثل الذي تفضله الدول الأطراف في الاتفاقية لإدراج آلية للامتثال للاتفاقية؟

(ب) فيما يخص المنهجية:

١٠ كيف يمكن تحديد أرضية مشتركة يمكن أن تستخدم كنقطة انطلاق بالنسبة إلى المداولات المقبلة المتعلقة بالآلية الامتثال؟

٢٠ هل يكمن السبيل الأفضل من أجل المضي قدماً في دمج اقتراحي جنوب أفريقيا والاتحاد الأوروبي وما هو القاسم المشترك الممكن؟

الخطوات المقبلة

١٨ - من البديهي أن دمج مقترحي جنوب أفريقيا والاتحاد الأوروبي يجب أن يراعي المراعاة التامة كافة الآراء والمواقف التي أبدتها الدول الأطراف. ومن الطبيعي أن يتم ذلك بالقيام، إلى حد ما، بالمواءمة بين المقترحين الأصليين وصولاً إلى حل معدل جديد. وعليه إذا ما واجه الفريق أي صعوبات في دمج كلا المقترحين فإن الرئيس سيحاول إيجاد مقترح توافقي يفي بهذا الغرض.
