

نيويورك، 4-28 كانون الثاني/يناير 2022

الشفافية ونزع السلاح النووي

ورقة عمل مقدمة من المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية

مقدمة

- 1 - من المتعارف عليه على نطاق واسع أن الشفافية هي أحد المبادئ الأساسية التي يركز عليها نزع السلاح النووي، إلى جانب مبدأ التحقق والراجعة. وتهدف ورقة العمل هذه إلى إيجاد بعض اللبانات لبناء فهم لما تعنيه "الشفافية" في سياق نزع السلاح النووي ولأسباب أهميتها من منظور دولة حائزة للأسلحة النووية، واقترح بعض التوصيات الممكنة بشأن الشفافية ونزع السلاح النووي للمؤتمر العاشر للأطراف في معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية لاستعراض المعاهدة.
- 2 - وبموجب الإجراء 2 من الاستنتاجات والتوصيات المتعلقة بإجراءات المتابعة التي اعتمدت بتوافق الآراء في المؤتمر الاستعراضي لعام 2010⁽¹⁾، يتعهد جميع الدول الأطراف "بتنفيذ التزاماتها بموجب المعاهدة على نحو لا رجعة فيه وقابل للتحقق ويتسم بالشفافية". وفيما يتعلق بنزع السلاح النووي بصفة خاصة، دعا الإجراء 5 الدول الحائزة للأسلحة النووية إلى "مواصلة تعزيز الشفافية وتوطيد الثقة المتبادلة" (الإجراء 5 ز))، وإلى "تقديم تقارير عن التعهدات المشار إليها أعلاه". وعلاوة على ذلك، ففي ديباجة الفرع 1 (أ) من "تدابير أخرى لدعم نزع السلاح النووي"، سلم المؤتمر "بأن نزع السلاح النووي وتحقيق السلام والأمن في عالم خال من الأسلحة النووية سيطلبان الانفتاح والتعاون"، وأكد "أهمية تعزيز الثقة عن طريق زيادة الشفافية والتحقق الفعال". وقد أوجد ذلك سياق الإجراءات 19 و 20 و 21، التي يهدف جميعها إلى تحسين الشفافية، ولا سيما من خلال التقارير الوطنية.
- 3 - وتتوخى الخطوة 9 من "الخطوات العملية الثلاث عشرة" المتفق عليها في المؤتمر الاستعراضي لعام 2000⁽²⁾ "ممارسة الدول الحائزة للأسلحة النووية مزيداً من الشفافية فيما يتعلق بقدراتها في مجال

.NPT/CONF.2010/50 (Vol.I) (1)

.NPT/CONF.2000/28 (Parts I and II) (2)



الأسلحة النووية وتنفيذ الاتفاقات المبرمة بموجب المادة السادسة، بوصف ذلك تدبيراً من التدابير الاختيارية الرامية إلى بناء الثقة من أجل دعم المزيد من التقدم في مجال نزع السلاح النووي⁽³⁾. وتتعلق الخطوة 12 بقيام جميع الدول الأطراف بتقديم التقارير بانتظام.

4 - ويمكن أن يُستنتج من هذه التعهدات أن الشفافية في سياق نزع السلاح النووي لها هدفان: أولاً، زيادة الثقة المتبادلة بين الدول الحائزة للأسلحة النووية وإتاحة المجال لاتخاذ خطوات عملية لنزع السلاح؛ وثانياً، إتاحة المساءلة عن تنفيذ الالتزامات الناشئة عن المعاهدة وغير ذلك من الالتزامات والتعهدات. وعلاوة على ذلك، وكما أُشير في ورقة العمل المقّدمة في عام 2019 من أعضاء مبادرة عدم الانتشار ونزع السلاح⁽³⁾، "يعدّ مبدأ الشفافية، شأنه في ذلك شأن اللارجعة والقابلية للتحقق، مبدأ لا غنى عنه في عملية نزع السلاح النووي. وفي الواقع، فإن مبدأ الشفافية يدعم المبدأين الآخرين". والتزام المملكة المتحدة منذ أمد طويل بالشفافية فيما يتعلق بعقائدها وسياساتها وقدراتها في المجال النووي، وتنفيذها لالتزاماتها الناشئة عن المعاهدة وغيرها من الالتزامات المرتبطة بها، هو التزام يخاطب كلا الهدفين معاً.

زيادة الثقة المتبادلة

5 - تشكل حالات سوء التفاهم المحيطة بجهود تطوير القدرات العسكرية وبالعقائد والنوايا الكامنة وراء أنشطة عسكرية محدّدة خطراً شائعاً في العلاقات الأمنية. ويمكن التخفيف من وطأتها من خلال تحري الشفافية وإقامة اتصالات وحوارات ذات صبغة رسمية، سواء في صيغة متعددة الأطراف أو ثنائية، بحيث يشارك فيها المسؤولون الدبلوماسيون والعسكريون والمعنيون. ومن الجهة الأخرى، يمكن أن يكون غياب الشفافية بين الدول الحائزة للأسلحة النووية أمراً خطيراً. فغياب المعلومات الموثوقة والواضحة، سواء بشأن العقائد أو القدرات، قد يثير الشكوك ويخلق حالة من انعدام الثقة، وقد يدفع الدول الأخرى الحائزة للأسلحة النووية إلى اتخاذ إجراءات "التحوط". وبالتالي فإن إيجاد عملية مستمرة لإجراء التبادلات العميقة بين الدول الحائزة للأسلحة النووية بشأن العقائد والسياسات النووية الخاصة بكل منها هو مطلب أساسي لتجنب نشوء حالات سوء الفهم وسوء التقدير، مما قد يؤدي إلى تصعيد التوترات والمنازعات.

6 - ومن الأمثلة على اتخاذ الشفافية منطلقاً للحوار مسار العمل الخاص بعملية الدول الخمس بشأن العقائد والسياسات النووية، الذي تقوده المملكة المتحدة منذ مؤتمر بيجين في كانون الثاني/يناير 2019. ويمكن للمعلومات والرؤى المكتسبة من خلال هذا العمل وعبر القنوات الثنائية أن تثبت حقائق يمكن اتخاذها خط أساس، وأن تطرح أسئلة وتوفر الأساس السليم لاستكشاف عقائد الدول الأخرى وسياساتها وقدراتها وإجراءاتها. وهذا أمر مهم لجهود الحد من المخاطر الاستراتيجية، وللتفاوض على اتفاقات يمكن التحقق منها بفعالية لتحديد الأسلحة.

7 - وبالتالي فمن الأهمية بمكان أن تتحرى الدول الحائزة للأسلحة النووية أكبر قدر ممكن من الشفافية بخصوص قدراتها وعقائدها وسياساتها النووية. وقد تشمل عناصر الشفافية ما يلي:

- مؤشر لحجم مخزونها الإجمالي من الرؤوس الحربية النووية
- معلومات عن أنواع منظومات الإيصال المستخدمة

(3) "تعزيز الإبلاغ الوطني باعتباره تدبيراً رئيسياً من تدابير الشفافية وبناء الثقة" (NPT/CONF.2020/PC.III/WP.24).

- تفاصيل العقيدة والسياسة النوويتين للدولة، بما في ذلك الدور الذي تؤديه الأسلحة النووية في السياسة الأمنية العامة لتلك الدولة، والظروف التي تدفع الدولة إلى طرح فكرة استخدام الأسلحة النووية، وسلسلة اتخاذ القرار عند احتمال حدوث استخدام للأسلحة النووية، والأحكام الدقيقة لأي ضمانات أمنية

المساءلة

8 - من المتفق عليه على نطاق واسع أنه ينبغي إخضاع الدول الأطراف للمساءلة عن تنفيذ التزاماتها الناشئة عن المعاهدة وغير ذلك من الالتزامات التي تعهّدت بها، في سياق عملية الاستعراض المعززة المتفق عليها في عام 1995. وبالتالي فإن الشفافية مهمة للدول الأطراف الأخرى والمجتمع المدني الدولي للتمكن من رصد التقدم المحرز صوب الوفاء بالالتزامات التي سبق التعهّد بها، وللبرلمانات والجمهور لإثراء عمليات التمحيص والنقاش والتداول في إطار العملية السياسية المحلية.

9 - وتتمثل الوسيلة الرئيسية لتطبيق المساءلة تحت مظلة المعاهدة في تقارير التنفيذ الوطنية التي تقدمها الدول الأطراف. وفي دورة الاستعراض الحالية، قدّمت المملكة المتحدة مشروعاً لتقرير تنفيذها الوطني في الدورة الثالثة للجنة التحضيرية⁽⁴⁾، وأجرت عملية مشاور واسعة النطاق شاركت فيها الدول الأخرى الحائزة للأسلحة النووية والدول غير الحائزة للأسلحة النووية والمجتمع المدني، وقامت بإعداد الصيغة النهائية التي نُشرت قبل انعقاد المؤتمر الاستعراضي⁽⁵⁾. وتقرير التنفيذ هو بيان شامل بالتدابير الوطنية التي اتخذتها المملكة المتحدة بشأن نزع السلاح وعدم الانتشار والاستخدامات السلمية للطاقة النووية. وقد جاء التقرير ثمة لعملية مشتركة بين مختلف الهيئات الحكومية، شارك فيها مسؤولون من وزارة الخارجية والكونغرس والتنمية، ووزارة الدفاع، ووزارة الأعمال والطاقة والاستراتيجية الصناعية، فضلاً عن الجهات القائمة على تنظيم الأنشطة النووية وغير ذلك من الوكالات.

10 - وعلى غرار تقارير الدول الأخرى الحائزة للأسلحة النووية، تستخدم المملكة المتحدة نموذج الإبلاغ الموحد الذي اتفقت عليه الدول الحائزة للأسلحة النووية في عام 2013، عملاً بالإجراء 21 من خطة عمل عام 2010. وبينما أُشير إلى بعض أوجه القصور في نموذج الإبلاغ الموحد هذا، فإن هناك فائدة من وجود إطار ثابت للمقارنة بين تقارير الدول الحائزة للأسلحة النووية في سنة معينة، وبين تقارير الدولة نفسها على مدى السنوات المختلفة.

11 - ويستغرق الأمر وقتاً طويلاً لإعداد تقارير الشفافية وقراءتها وتحليلها. وبالتالي ينبغي أن يكون ما يمثل هذا الاستثمار في الوقت والموارد من قيمة واضحة للدول الأطراف. وفي الوقت نفسه، من المهم أن تكون التقارير هي الأساس المستند إليه لإجراء مناقشات أعمق، وذلك لتوضيح التفسيرات وطرق الفهم المختلفة، وأيضاً لتحسين محتوى التقارير في المستقبل. ولهذه الأسباب، تؤيد المملكة المتحدة النداءات الداعية إلى تخصيص وقت محدّد خلال اجتماعات اللجنة التحضيرية والمؤتمر الاستعراضي لدراسة ومناقشة هذه التقارير. وينبغي أيضاً تشجيع الدول الأطراف، ولا سيما الدول الحائزة للأسلحة النووية، على إجراء مناقشات غير رسمية بشأن تقاريرها الوطنية مع الدول الأطراف المهتمة ومع المجتمع المدني.

(4) NPT/CONF.2020/33.

(5) NPT/CONF.2020/PC.III/7.

حدود الشفافية

12 - من المهم تأكيد أن الشفافية لها حدود. وفي جميع الحالات، يجب ألا تمتد الشفافية حتى تبلغ مستوى تبادل المعلومات الحساسة من وجهة نظر الانتشار. وهناك أيضا دواع هامة متصلة بالأمن القومي لعدم الكشف عن معلومات قد تكون ذات قيمة للخصوم من الدول أو من غير الدول. وبالإضافة إلى ذلك، فإن العديد من الدول الحائزة للأسلحة النووية، ومن بينها المملكة المتحدة، تحرص على تضمين عقائدها النووية قدر ما من الإبهام المقصود، مما يعزز القدرة على الردع ويسهم في تحقيق الاستقرار الاستراتيجي. ففي هذه الحالات، تكون المفارقة أن زيادة الشفافية قد تنتقص من الأمن والاستقرار. ومن المهم على أي حال أن تتم الإشارة إلى هذه العناصر وشرحها بوضوح؛ فلا يمكن للإبهام المقصود أن يكون ذريعة لعدم تحري الشفافية أو لغياب المساءلة.

الاستنتاجات والتوصيات

13 - يبدو من الواضح أن مختلف جوانب الشفافية في سياق نزع السلاح النووي، وما يرتبط بها من فوائد وإمكانات ومخاطر، كلها أمور غير مفهومة بالكامل، بل وقد تكون موضع خلاف في بعض الحالات. وربما يكون من المفيد أن يدعو المؤتمر الاستعراضي إلى بذل جهود أكبر لمعالجة هذه المسألة، وذلك من منطلق الحرص على تكوين فهم أكبر للدور الذي قد تؤديه الشفافية في الدفع قدما بنزع السلاح النووي، مع مراعاة أن هذا الدور قد يختلف باختلاف مراحل عملية نزع السلاح.

14 - ويمكن بالتالي أن يخرج المؤتمر الاستعراضي العاشر بالاستنتاجات التالية فيما يتعلق بالشفافية ونزع السلاح النووي:

(أ) إعادة تأكيد أن الشفافية، إلى جانب التحقق والراجعة، هي من المبادئ الأساسية لنزع السلاح النووي؛

(ب) دعوة جميع الدول الأطراف إلى تقديم تقارير منتظمة عن تنفيذها للمعاهدة والالتزامات التي قطعتها في المؤتمرات الاستعراضية السابقة، تماشيا مع الإجراء 20 من خطة عمل عام 2010، واتخاذ قرار بتخصيص وقت في الدورة الاستعراضية المقبلة لدراسة تلك التقارير ومناقشتها؛

(ج) دعوة الدول الحائزة للأسلحة النووية بصفة خاصة إلى مواصلة تقديم تقارير منتظمة عن تدابيرها الوطنية المتعلقة بنزع السلاح، باستخدام نموذج الإبلاغ الموحد المتفق عليه في عام 2013، تماشيا مع الإجراءات 5 و 20 و 21 من خطة عمل عام 2010؛

(د) القيام، بالإضافة إلى ذلك، ببحث الدول الحائزة للأسلحة النووية على نشر التفاصيل المتعلقة بقدراتها وعقائدها وسياساتها في مجال الأسلحة النووية، ومواصلة وتعميق تبادلاتها بشأن العقائد والسياسات النووية، بشكل ثنائي وفي إطار عملية الدول الخمس، وذلك من أجل تعزيز الثقة والطمأنينة وتوفير الأساس لإجراء مزيد من التخفيضات في المخزون العالمي للأسلحة النووية؛

(هـ) تشجيع الدول الأطراف على تعميق تناولها لطبيعة ودور الشفافية في الدفع قدما بنزع السلاح النووي.