

مؤتمر نزع السلاح

مذكرة شفوية مؤرخة ١٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٦ موجهة من
البعثة الدائمة لجمهورية السنغال إلى أمانة مؤتمر نزع السلاح
تحيل بها التقرير الموجز للحلقة الدراسية التي نظمها معهد الأمم
المتحدة لبحوث نزع السلاح بشأن ضمانات الأمن السلبية في
جنيف، في ٨ آب/أغسطس ٢٠٠٦

تهدي البعثة الدائمة لجمهورية السنغال لدى مكتب الأمم المتحدة في جنيف تحياتها إلى أمانة مؤتمر نزع
السلاح وتتشرف بأن تطلب إليها، تقديم التقرير الموجز المرفق طيه الذي أعده المعهد بعد انعقاد الحلقة الدراسية في
جنيف في ٨ آب/أغسطس ٢٠٠٦، بشأن ضمانات الأمن السلبية، كوثيقة من وثائق مؤتمر نزع السلاح.

وتغتتم البعثة الدائمة لجمهورية السنغال هذه الفرصة لتعرب من جديد لأمانة مؤتمر نزع السلاح عن فائق
تقديرها.

ضمانات الأمن السلبية

الحلقة الدراسية المعقودة في قصر الأمم، جنيف، في ٨ آب/أغسطس ٢٠٠٦

مبادرة من سعادة السفير عثمان كمارا، رئيس مؤتمر نزع السلاح والممثل الدائم للسنغال، عقد معهد الأمم المتحدة لبحوث نزع السلاح حلقة دراسية بشأن ضمانات الأمن السلبية في قصر الأمم في ٨ آب/أغسطس ٢٠٠٦.

وعقدت هذه الحلقة الدراسية إبان مناقشة مؤتمر نزع السلاح للبيد ٤ من جدول الأعمال المعنون: "ترتيبات دولية فعالة لإعطاء الدول غير الحائزة للأسلحة النووية ضمانات من استعمال الأسلحة النووية أو التهديد باستعمالها"، بهدف المساعدة في أعمال المؤتمر وتزويد المناقشة بمعارف الخبراء.

وقد ترأس الحلقة الدراسية الدكتور باتريك ماكارتي، منسق شبكة محفل جنيف. وأدلى سعادة السفير عثمان كمارا، الممثل الدائم للسنغال ورئيس مؤتمر نزع السلاح بالملاحظات الافتتاحية. وتحدث الأستاذ جوزيف غولديبلات، وهو زميل أقدم مقيم وتابع للمعهد، عن مسألة "ضمانات الأمن السلبية أم فرض حظر عالمي على الاستخدام؟" وعرض السيد جون كينغ، مدير المنتدى الإنساني للأعمال، آراءه عن مسألة "هل ينبغي التفاوض على ضمانات الأمن السلبية في مؤتمر نزع السلاح؟". أما الدكتور سولا أغونبانوو، كبير الخبراء الاستشاريين بشأن منطقة أفريقيا الخالية من الأسلحة النووية، فختم الحلقة الدراسية بملاحظاته عن "ضمانات الأمن السلبية من منظور خبير أفريقي".

وركزت المناقشة التي أعقبت العروض على العديد من المسائل: ضمانات الأمن السلبية بوصفها خطوة في اتجاه نزع السلاح النووي؛ والمنتدى الذي يمكن أن تتم فيه متابعة ضمانات الأمن السلبية؛ طرق متابعة ضمانات الأمن السلبية في إطار مؤتمر نزع السلاح؛ والمساهمة التي يمكن أن تقدمها قرارات مجلس الأمن ذات الصلة والمواد ذات الصلة في معاهدات المنطقة الخالية من الأسلحة النووية لمنح ضمانات الأمن السلبية.

واعتبر عدد من المشاركين أن ضمانات الأمن السلبية خطوة أولى وتدبيراً مؤقتاً ضرورياً في اتجاه نزع السلاح النووي والإزالة الكاملة للأسلحة النووية. ومع ذلك، اختلفت الآراء حول ما إذا كان ينبغي مواصلة السعي لإبرام صك قانوني دولي بشأن ضمانات الأمن السلبية، وكيفية تحقيق ذلك. ودارت المناقشة أيضاً حول نوع المنتدى الذي يجب أن تجرى فيه مناقشة ضمانات الأمن السلبية. وتم اقتراح العديد من المحافل: مؤتمر نزع السلاح، أو معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية، أو في إطار مؤتمر محدد لنزع السلاح. وتوقف الاختيار بين مؤتمر نزع السلاح ومعاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية كمحفل للمفاوضات بشأن ضمانات الأمن السلبية على الآراء المتفاوتة بشأن مركز الدول غير الأطراف في معاهدة عدم الانتشار في إطار الترتيبات المقبلة لضمانات الأمن السلبية.

وجرت مناقشات أخرى بشأن النهج التي يمكن بها مواصلة المناقشات المتعلقة بضمانات الأمن السلبية في المؤتمر، وأثيرت بوجه خاص مسألة إنشاء لجنة مخصصة يعهد إليها بولاية تفاوضية بشأن ضمانات الأمن السلبية.

وأشار المشاركون إلى أن ضمانات الأمن السلبية كانت تشكل جزءاً من نظام عدم الانتشار ونزع السلاح الذي أنشأته معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية، ولكنها كانت تقتصر بشروط، وذات طابع مختلف ولم تكن ملزمة بالضرورة من الناحية القانونية. ويتضمن كلا قراري مجلس الأمن ٢٥٥ (١٩٦٨) و٩٨٤ (١٩٩٥) ضمانات أمنية. ومع ذلك رأى البعض أن هذين القرارين لا يمثلان صكاً قانونياً وأن مضمونهما محدود. وأخيراً أشار بعض المشاركين في بيانهم إلى أن المناطق الخالية من الأسلحة النووية تمثل وسيلة من وسائل تعزيز ضمانات الأمن السلبية على الصعيد الإقليمي، ولكنها لا تشمل بحكم طبيعتها، إلا عدداً محدوداً من البلدان، وإلى أن الدول غير الحائزة للأسلحة النووية لم تصدق جميعها على معاهدات المنطقة الخالية من الأسلحة النووية.

ويرد طيه عرضان اثنان.

المرفق الأول

ضمانات الأمن السلبية أم فرض حظر عالمي على الاستخدام؟

السيد جوزيف غولدبلات

(نقاط النقاش)

أتوجه إليكم بالشكر على دعوتي إلى المشاركة في موضوع ضمانات الأمن السلبية، وهو موضوع عاجلته منذ عدة سنوات.

ونعني بضمانات الأمن السلبية، في اصطلاح نزع السلاح، التزامات الدول الحائزة للأسلحة النووية بعدم استخدامها أو التهديد باستخدامها ضد الدول غير الحائزة للأسلحة النووية.

وتمثل ضمانات الأمن السلبية حلقة في سلسلة التدابير التي تشكل نظام عدم الانتشار. ولكنها أضعف حلقة في حلقات هذا النظام. إذ لم ترد الإشارة إليها حتى في معاهدة عدم الانتشار. وقد ناقش مؤتمر الدول غير الحائزة للأسلحة النووية، الذي عقد بناء على مبادرة من باكستان في آب/أغسطس ١٩٦٨ (مباشرة بعد توقيع معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية) مسألة ضمانات الأمن السلبية، ولكنه لم يتوصل إلى اتفاق. وبعد فترة لا تزيد على ٢٥ سنة، وقبل انعقاد مؤتمر مراجعة وتمديد معاهدة منع انتشار الأسلحة النووية لسنة ١٩٩٥ بقليل، اعتمد مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة قراراً يتعلق بضمانات الأمن السلبية. وأحيط في هذا القرار (٩٨٤) علماً بالبيانات ذات الصلة التي أدلت بها الدول الحائزة للأسلحة النووية في مؤتمر نزع السلاح. ولكن القرارات لا تعتبر ملزمة قانوناً.

إضافة إلى هذا، وهذا هو الأهم، أن الضمانات التي قدمتها القوى النووية ضمانات مشروطة. فقد أوضح كل من الولايات المتحدة الأمريكية، والمملكة المتحدة، وفرنسا وروسيا، أن هذه الضمانات ستصبح لاغية في حالة الهجوم الذي يتم شنه عليها أو على حلفائها بالترابط أو التحالف مع دولة حائزة للأسلحة النووية أو بدعم منها. وبمعنى آخر، تعتبر القوى الأربع نفسها حرة في اللجوء إلى الأسلحة النووية، كلما قررت أن شروط الاستخدام، التي قامت بوضعها قد استوفيت.

ومن المفارقات العجيبة أن معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية تنص على نزع السلاح النووي، وهو ما يفهم منه عموماً أنه إزالة لهذه الأسلحة النووية، ولكنها لا تورد ما ينص على التخلي عن استخدام الأسلحة، وهو ما يجب أن يسبق منطقياً القضاء عليها.

وترد ضمانات عدم استخدام الأسلحة النووية أيضاً في البروتوكولات الملحقه بمعاهدات المناطق الخالية من الأسلحة النووية. ولكنها تخضع لنفس الشروط التي تخضع لها الضمانات الممنوحة للأطراف في معاهدة عدم الانتشار. بموجب القرار ٩٨٤ المشار إليه. ولم يوقع بعض الأطراف في معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية هذه

البروتوكولات. ووقعتها أطراف أخرى ولكنها لم تصدق عليها. وأدلت أطراف أخرى ببيانات تفاهم لتدوين شروط الامتثال للالتزام بعدم الاستخدام.

وقد وضعت ضمانات الأمن السلبية كحافز للدول غير الحائزة للأسلحة النووية على التخلي عن تطلعاتها لحيازة أسلحة نووية والانضمام إلى معاهدة عدم الانتشار. واليوم، لم يعد هناك طرف متشدد في معاهدة عدم الانتشار، باستثناء الهند، وباكستان، وإسرائيل التي لن يجذبها على الأرجح الانضمام إلى معاهدة عدم الانتشار. وكوريا الشمالية، التي قد تحتاج إلى حوافز أخرى غير ضمانات الأمن السلبية للانضمام إلى معاهدة عدم الانتشار. لذا ينبغي اعتماد نهج أوسع بشأن الأمن النووي.

ونظراً للإمكانات المدمرة الضخمة التي تنطوي عليها الأسلحة النووية وعواقب استخدامها التي لا يمكن السيطرة عليها، اقترح أن يصبح حظر استخدامها قاعدة من قواعد القانون الدولي. وينبغي أن تؤدي المفاوضات في مؤتمر نزع السلاح إلى معاهدة متعددة الأطراف تتضمن تعهد الأطراف بعدم استخدام السلاح النووي ضد دولة أخرى أو تهديدها باستخدامه.

وحسب مبدأ الأعمال الانتقامية الحربية، فإن استخدام السلاح النووي للانتقام من استخدام هذا السلاح لا يعتبر خرقاً للحظر. ولكن آثار الاستخدام الثاني يجب أن يتناسب مع آثار الاستخدام الأول.

ويمكن أن يفتح باب التوقيع على المعاهدة المقترحة بعدم البدء باستخدام الأسلحة النووية أمام جميع الدول، سواء كانت أطرافاً في معاهدة عدم الانتشار أم لا، وسواء كانت محايدة أو منحازة عسكرياً. على أنه لا ينبغي أن تدخل حيز النفاذ إلا بعد أن تودع صكوك التصديق من طرف جميع الدول التي تقوم بأنشطة نووية هامة والتي لا تخضع للضمانات النووية الشاملة التي تطبقها الوكالة الدولية للطاقة الذرية. وستتضمن هذه الفئة من الدول الصين، وفرنسا، وروسيا، والمملكة المتحدة، والولايات المتحدة، والهند، وباكستان وإسرائيل. وذلك لأن هذه البلدان تقوم فعلاً بأنشطة نووية هامة، ولا تخضع للضمانات النووية الشاملة.

وينبغي أن يقيد حق الانسحاب من المعاهدة تقييداً صارماً، إن لم يتم حظره تماماً. ولا ينبغي السماح بإبداء التحفظات.

ومن شأن حظر استخدام الأسلحة النووية حظراً عالمياً أن يقلل دون أدنى شك من خطر حدوث حرب نووية. كما أن من شأنه أن يضعف القوة السياسية التي تنطوي عليها التهديدات الصريحة أو الضمنية بشأن هذه الحرب. وينبغي الإعلان عن بطلان مبدأ الردع النووي، طالما انطوى على تهديد بشأن هجوم نووي رداً على هجوم غير نووي.

ومن ثم، يمثل الحظر العالمي على استعمال الأسلحة النووية خطوة هامة لحل المشكلة النووية. إذ إن مجرد تخفيض عدد الرؤوس النووية لن يبديد الشعور بالقلق الذي يولده التهديد باستعمالها.

المرفق الثاني

هل ينبغي لمؤتمر نزع السلاح التفاوض على معاهدة ضمانات الأمن السلبية

السيد جون ح. كينغ

(نقاط النقاش)

- ١- أعرب هنا عن آرائي الخاصة، وهي تستند إلى تجربة عدة سنوات في متابعة هذه المسائل ودراساتها.
- ٢- أقترح مناقشة المسألة التالية: هل ينبغي لمؤتمر نزع السلاح التفاوض على معاهدة عالمية وملزمة قانوناً بشأن ضمانات الأمن السلبية؟
- ٣- الجواب باختصار هو "لا"، ولكن ليس للأسباب المعتادة، إذ أرى أنه ينبغي مراعاة اعتبارات أخرى.
- ٤- الأسباب:

(أ) يحاول المؤتمر التفاوض على معاهدة بشأن ضمانات الأمن السلبية منذ أكثر من عقدين، بدون جدوى. ولم تكن هناك أي لجنة مخصصة للقيام بذلك بعد ١٩٩٤ إذ استثنينا عام ١٩٩٨. هذا يبين أن هناك مشكلة ينبغي معالجتها، من الناحية الإجرائية (مشكلة الصلة القائمة مع المؤتمر)، ومن الناحية الجوهرية (الوضع مع ضمانات الأمن السلبية نفسها).

(ب) هناك حجج قوية تدعم التفاوض على معاهدة ضمانات الأمن السلبية في سياق معاهدة عدم الانتشار، أو كجزء من معاهدات المنطقة الخالية من الأسلحة النووية. وقد شهدت هذه المعاهدات بالفعل قدراً من النجاح، مما يشير إلى أن هناك مشاكل أقل في مثل هذه المحافل. بل وصدقت الولايات المتحدة الأمريكية على البروتوكولات المتعلقة بضمانات الأمن السلبية بالنسبة لمعاهدة تلاتيلولكو، ووقعت هذه البروتوكولات بالنسبة للمنطقة الخالية من الأسلحة النووية في المحيط الهادئ ومعاهدة بيليندايا، ولكنها لم تصدق عليها.

(ج) أخذ مفهوم ضمانات الأمن السلبية يتغير في فترة ما بعد الحرب الباردة وفي ظل البيئة الأمنية الدولية الجديدة. ولئن كانت أهمية ضمانات الأمن السلبية صالحة حتى الآن في سياق معاهدة عدم الانتشار، فإنها لم تعد تحتل مكانتها بين الأولويات مع زيادة أهمية مفاهيم واحتياجات أمنية أخرى. وينبغي للمؤتمر أن يركز على تلك المسائل التي لها أولوية أكبر لأنها ستحسن من حالة الأمن بطريقة أكثر فعالية في عدد أكبر من البلدان.

(د) إن طبيعة ضمانات الأمن السلبية تزيد من صعوبة إدارتها في سياق المعاهدات. فهي بمثابة تدابير إيضاحية لتحديد الأسلحة لا تدابير موضوعية لتحديداتها. ومن الصعب، إن لم يكن من المستحيل، رصدتها، ناهيك عن التحقق منها. ومن الأصعب مراقبتها. فهي تتوقف على مصداقية أكثر المفاهيم غموضاً، ألا وهي النوايا.

(هـ) ينبغي لنا أن نتساءل بواقعية عما إذا كانت دولة حائزة لأسلحة نووية تواجه هجوماً كبيراً ومدمراً بأي وسيلة من الوسائل على أراضيها ستستمر في الوفاء بتعهداتها الملزم قانوناً. تمنح ضمانات الأمن السلبية إذا رأت أن بقاءها مهدد. [عن أكيسون] فأنا شخصياً أشك في ذلك.

(و) لم تجر صراحة دراسة متعمقة، حتى من جانب الدوائر الأكاديمية، لتغير دور ضمانات الأمن السلبية في ظل الوضع الأمني الدولي الجديد - بما في ذلك الحاجة إليها والشكل الذي ينبغي أن تأخذه. فعدم تحليل هذا الدور تحليلاً جديداً هو الذي يثبط همّة الكثيرين عن التفاوض على معاهدة تتعلق بمسألة يحتمل أن تكون قد تغيرت إلى حد لا يمكن التعرف عليها تماماً في البيئة الأمنية الحالية.

(ز) إن مرد الشعور بعدم الارتياح وعدم اليقين إزاء ضمانات الأمن السلبية هو قصر مدتها، حتى وإن كانت ملزمة قانوناً. وليس هناك تدبير فعال أو تدبير يمكن التحقق منه مائة في المائة بشأن تحديد الأسلحة ونزع السلاح، في حين أن ضمانات الأمن السلبية توفر الحد الأدنى من الإحساس الحقيقي بالأمن، إن حدث ذلك على الإطلاق، لمن منحت له، خاصة وأنها تأتي مشروطة. لذا ستطلب الدول غير الحائزة للأسلحة النووية دائماً "المزيد" منها، كيفما كان شكل ضمانات الأمن السلبية. واعتقد أن حتى معاهدة دولية وملزمة قانوناً قد لا تكفي للتخفيف من الهواجس الأمنية. هذا ما يجعل قيمة ضمانات الأمن السلبية ضئيلة بالمقارنة مع أشكال أخرى أكثر موضوعية من أشكال تحديد الأسلحة.

(ح) وبالتالي، لا يمكن التفاوض على ضمانات الأمن السلبية بمعزل عن قضايا أخرى. فهي لا تعني شيئاً إلا في سياق علاقتها مع غيرها من التدابير الملموسة في مجال تحديد الأسلحة. ومن شأن هذه التدابير الأخيرة، إذا كانت فعالة حقاً، أن تبدد أهمية ضمانات الأمن السلبية وتحولها إلى مسألة لا لزوم لها.

٥- واسمحوا لي بأن أجرب طريقة جديدة في التفكير لاقتراح بديل للضمانات:

(أ) ما هو السبب الذي يجعل مؤتمر نزع السلاح يركز حتى الآن على ضمانات الأمن السلبية في ظل الحالة الأمنية الدولية الراهنة؟ إن المشكلة الحقيقية اليوم في سياق ضمانات الأمن السلبية هي انتشار أسلحة الدمار الشامل في دول وجهات فاعلة من غير الدول لن تمنح بالتأكيد ضمانات الأمن السلبية. فالانتشار مجرد ضمانات الأمن السلبية التي تمنحها دولة إلى أخرى من أي معنى تقريباً، حتى وإن كانت ملزمة قانوناً.

(ب) هناك فكرة أحسن: لماذا لا نفكر في معاهدة عالمية وملزمة قانوناً بشأن ضمانات عدم الانتشار بدلاً من ضمانات الأمن السلبية؟

(ج) من المؤكد أن ذلك سيكرر معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية، لكن ليس جميع أطراف المؤتمر أطرافاً في المعاهدة. وفي الحقيقة، يمكن تطبيق ضمانات عدم الانتشار بصورة مفيدة للغاية على بعض الجهات غير الأعضاء في معاهدة عدم الانتشار. أما بالنسبة لمعاهدة عدم الانتشار، فإن ضمانات عدم الانتشار ستعترف مرة أخرى بالتزامات جميع أعضاء معاهدة عدم الانتشار، من الدول الحائزة للأسلحة النووية وغير الحائزة لها على السواء، وستقويها وتعززها.

(د) خلافاً لضمانات الأمن السلبية التي تمنحها بعض الدول إلى دول أخرى، فإن ضمانات عدم الانتشار لن تمنح بالفعل على أساس تمييزي. إذ ستمنحها جميع الدول بالتساوي إلى المجتمع الدولي. وهذا مهم من الناحية السياسية.

(هـ) يمكن رصد ضمانات عدم الانتشار والتحقق منها بسهولة أكبر مما هو الحال بالنسبة لضمانات الأمن السلبية. ونحن على علم بالفعل بالدول التي لديها قدرات تكنولوجية نووية وسجلنا ذلك في معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية، وهو ما يقارب ربع عدد الدول في العالم. ويمكن أيضاً لضمانات عدم الانتشار أن تشمل تكنولوجيا الأسلحة الكيميائية والبيولوجية، مقوية بذلك هذه المعاهدات أيضاً.

(و) قد ينطوي التفاوض أيضاً على ضمانات عدم الانتشار على "مساومة كبيرة" فيما يخص ضمانات الأمن السلبية، إذ يمكن إدراجها بطريقة مناسبة. وإذا استخدمت ضمانات الأمن السلبية مع ضمانات عدم الانتشار، يمكن أن يكون لها دور جديد وأكثر أهمية وستكون لها من ثم صلة أكبر بمتطلبات الأمن الحالية.

٦- الخلاصة: إنني أطرح فقط فكرة جديدة. وسيكون دائماً هناك من يجد أن ثمة مشكلة مع هذه الفكرة أو غيرها من الأفكار الجديدة. فهذه الأفكار تحتاج إلى وقت لكي تتخلل عبر النظام وتجد مكانتها. ولكن يجب الانطلاق من نقطة ما وعدم طرح هذه الأفكار جانباً وعدم الاكتراث بها. ويمكن للمؤتمر أن يدرس بعناية هذا المفهوم وغيره من المفاهيم الجديدة، ويعدّها حسب الاقتضاء ليزيد من مزاياها الأمنية المتبادلة.
