

اللجنة التحضيرية لمؤتمر الأطراف في معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية لاستعراض المعاهدة عام ٢٠١٥

الدورة الثانية

جنيف، ٢٢ نيسان/أبريل - ٣ أيار/مايو ٢٠١٣

ضمانات الوكالة الدولية للطاقة الذرية: تعزيز التعاون بين الوكالة وبين النظم الحكومية أو النظم الإقليمية لحصر ومراقبة المواد النووية

ورقة عمل مقدمة من سويسرا

مقدمة

- ١ - إن معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية هي حجر الزاوية في النظام العالمي لعدم الانتشار النووي. ويشكل الحفاظ على وحدة المعاهدة وإعلاء مصداقيتها عاملاً أساسياً من عوامل تحقيق الأمن الدولي، كما يشكل مسؤولية تشترك في تحملها جميع الدول الأطراف.
- ٢ - وقد اعتمد مؤتمر الأطراف في معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية لاستعراض المعاهدة عام ٢٠١٠ خطة عمل تشتمل على ٦٤ إجراء. وفي الإجراء ٣٢ توصية بأن تجري دراسة ضمانات الوكالة الدولية للطاقة الذرية وتقييمها بشكل منتظم، وبأنه ينبغي دعم وتنفيذ ما تتخذه هيئات تقرير السياسات التابعة للوكالة من مقررات تهدف إلى مواصلة تحسين الفعالية في ضمانات الوكالة وتحسين كفاءتها. وعلى نفس المنوال، فإن المؤتمر العام للوكالة، في قراره GC(56)/RES/13 المتخذ في أيلول/سبتمبر ٢٠١٢، يحث الأمانة على مواصلة تحسين فعالية وكفاءة الضمانات من خلال استخدام نهج على مستوى الدول تخطيط أنشطة الضمانات وتنفيذها وتقييمها.



الرجاء إعادة استعمال الورق



السياق: تنفيذ الضمانات الدائمة التطور

٣ - إن نظام ضمانات الوكالة، الذي يهدف إلى كشف ومنع تحويل المواد والمعدات النووية أو المرافق النووية إلى أغراض أخرى غير الأغراض المحددة لها، قد تطور تطوراً كبيراً منذ إنشاء الوكالة. وهذا ينطبق فيما يتعلق بتوسيع وظيفة الضمانات بعد اعتماد المعاهدة، كما ينطبق على استمرار وضع المفاهيم والنهج والإجراءات المتعلقة بتنفيذ الضمانات.

٤ - وفي هذا الصدد، واصلت الوكالة في الآونة الأخيرة التحرك نحو اتباع نهج يركز أكثر على الجوانب النوعية ويكون قابلاً للتكيف وأقل قابلية للتنبؤ به في تنفيذ الضمانات. وتقوم الوكالة، مسترشدة في ذلك بأهداف الفعالية والكفاءة، بتركيز جهودها حيثما وجدت الحاجة إليها، وبمحاولة تنفيذ "ضمانات أذكى". وفي هذا الصدد، تعمل الوكالة على الرفع من مستوى تنفيذ الضمانات من أجل تعزيز الفعالية والكفاءة من خلال زيادة استخدام نهج يستند إلى اعتبارات على مستوى الدول. ومفهوم مستوى الدول مفهوم محوري في هذا النهج. وتركز الوكالة في تنفيذ الضمانات على الدولة ككل ولا تقتصر على ما في الدولة من مواد ومرافق نووية فحسب. وتعمل الوكالة في أثناء ذلك على استخدام عوامل خاصة بكل دولة من أجل وضع نهج مصممة لكل حالة على حدة وعلى مستوى الدولة ككل. ومع أن المفهوم ليس جديداً، فهو آخذ في التطور. وعلاوة على ذلك، يجري حالياً وضع نهج لمستوى الدولة ككل لجميع الدول التي يسري فيها اتفاق للضمانات الشاملة. وهذا النوع من الاتفاقات تبرمه الدول غير الحائزة للأسلحة النووية الأطراف في المعاهدة استناداً إلى الوثيقة (INFCIRC/153 (Corrected)). وبما أن الدول غير الحائزة لأسلحة نووية تعهد بعدم تصنيع أسلحة نووية أو أي جهاز متفجر نووي آخر، فإن الهدف من اتفاق الضمانات الشاملة هو الكشف في الوقت المناسب عن تحويل كميات كبيرة من المواد النووية من الأنشطة النووية السلمية صوب صنع أسلحة نووية أو أجهزة متفجرة نووية أخرى، أو لغايات مجهولة، وردع مثل هذا التحويل بتعريضه للانكشاف المبكر.

٥ - وقد وضعت نهج لمستوى الدولة ككل ونفذت في البداية في دول يسري فيها اتفاق للضمانات الشاملة وبروتوكول إضافي على حد سواء، وخلصت الوكالة فيما يخصها إلى استنتاج أعم مفاده أن جميع المواد النووية قد ظلت ضمن نطاق الأنشطة السلمية. واستناداً إلى النموذج الوارد في الوثيقة (INFCIRC/540 (Corrected))، فإن البروتوكول الإضافي يعزز قدرة الوكالة على كشف الأنشطة غير المعلنة. كما أن تنفيذ اتفاق للضمانات الشاملة وبروتوكول إضافي يتيح للوكالة أن تستخلص الاستنتاج الأعم بأن جميع المواد النووية باقية ضمن نطاق الأنشطة السلمية. وعند تنفيذ نهج لمستوى الدولة ككل في دول تم التوصل

بشأنها إلى الاستنتاج الأعم نكون إزاء "ضمانات متكاملة"، بمعنى الجمع الأمثل بين التدابير المتعلقة بالضمانات، استنادا إلى افتراض أنه يمكن التخفيف من كثافة أنشطة التحقق بالنظر إلى زيادة تأكيد عدم وجود أي مواد وأنشطة نووية غير معلنة على صعيد الدولة ككل.

دور النظم الحكومية أو النظم الإقليمية لحصر ومراقبة المواد النووية في تنفيذ الضمانات الدائمة التطور

٦ - إن تطبيق مفهوم مستوى الدولة ككل على جميع الدول التي يسري فيها اتفاق^{*} للضمانات يوفر فرصا كبيرة للمضي في تنفيذ تلك الضمانات التنفيذ الأمثل. غير أن هذا المفهوم لن يكون فعالا حقا ولن تتحقق من ورائه فوائد كبيرة لكلا الطرفين إلا بإقامة علاقات تعاون بين الدولة والوكالة. ولذلك فالتعاون الوثيق بين الوكالة والدول أمر لا غنى عنه.

٧ - والدول الأطراف في اتفاق للضمانات الشاملة ملزمة بإنشاء وتعهد نظام وطني لحصر ومراقبة المواد النووية؛ وقد اعتمد بعضها نظاما إقليميا لهذا الغرض. ويترتب على هذه النظم، كما على نهج الدولة ككل، التزام بالتعاون مع الوكالة من أجل تيسير تنفيذ الضمانات.

٨ - وقد رحب المؤتمر العام للوكالة، في الفقرة ٢٤ من قراره GC(56)/RES/13 المتخذ في عام ٢٠١٢، باستمرار التعاون بين الأمانة والنظم الحكومية والإقليمية لحصر ومراقبة المواد النووية، وشجع الأمانة والنظم المذكورة على زيادة تعاونها، مع مراعاة مسؤوليات كل منها واختصاصاتها.

٩ - وأشار رئيس إدارة الضمانات، في كلمة رئيسية موجهة إلى معهد إدارة المواد النووية في اجتماعه السنوي الثاني والخمسين الذي عُقد في ١٨ تموز/يوليه ٢٠١١، إلى أن مستوى التعاون مع النظام الحكومي لحصر ومراقبة المواد النووية عامل رئيسي في تنفيذ الضمانات بفعالية في أي دولة.

١٠ - وينبغي تعزيز التعاون بالفعل. فالتعاون يبسر مهمة الوكالة، ويساعد أيضا على ترشيد استخدام مواردها، لأنه ينبغي تجنب الازدواجية في أنشطة التحقق. ولذلك، فإن الخطة الاستراتيجية الطويلة الأجل لإدارة الضمانات تتوخى التوسع في استخدام نظم حكومية أو إقليمية فعالة لحصر ومراقبة المواد النووية، مما يمكن من تحقيق الكفاءة في تنفيذ الضمانات حيثما أمكن ذلك. وتكمن احتمالات تعزيز الترشيح بصفة خاصة في الدول التي تم التوصل بشأنها إلى الاستنتاج الأعم مع استمرار هذا الاستنتاج، حيث يمكن للوكالة أن تخفف من الأنشطة الميدانية وتستعين أكثر بقدرات النظم الحكومية.

السبل الرئيسية لتعزيز التعاون

١١ - إن تعزيز التعاون بين الوكالة وبين النظم الحكومية أو الإقليمية لحصر ومراقبة المواد النووية ليس موضوعاً جديداً. فقد نوقش الأمر من قبل في إطار نهج كان قد اقترح لتعزيز تنفيذ الضمانات وزيادة فعالية هذا التنفيذ في إطار برنامج ٩٣+٢، مما أدى إلى اعتماد البروتوكول الإضافي. غير أن تطور مفهوم نهج الدولة ككل، إلى جانب سنوات من الخبرة في تنفيذ البروتوكول الإضافي والضمانات المتكاملة، يمكن من النظر إلى هذه المسألة من زاوية جديدة.

١٢ - ويبدو أن النظم الحكومية والإقليمية لحصر ومراقبة المواد النووية مستعدة لتعزيز علاقتها مع الوكالة. بيد أن التوترات المستمرة تبطئ عملية الاستفادة الكاملة من الأحكام والترتيبات القائمة، مما يعني وجود متسع لتحسين التعاون بين الوكالة وهذه النظم.

١٣ - فمن شأن زيادة التعاون بين الوكالة وهذه النظم أن يعود بالنفع على الدول وعلى الوكالة، وأن يساعد على تنفيذ ضمانات أكثر كفاءة وفعالية. ويتوقف مدى الفعالية والكفاءة في ضمانات الوكالة، إلى حد بعيد، على مدى فعالية النظم الحكومية أو الإقليمية لحصر ومراقبة المواد النووية ومستوى تعاونها مع الوكالة. ففيما يتعلق بالفعالية، من الممكن أن يساعد وجود نظام حكومي تعاوني/هيئة تنظيمية حكومية الوكالة في الحصول على مزيد من المعلومات اللازمة للوقوف على صورة أوسع وأكمل للأنشطة النووية التي تقوم بها الدول. وبذلك تتعزز مصداقية استنتاجات الوكالة. وفيما يتعلق بالكفاءة، فإن زيادة الاعتماد على النظم الحكومية لحصر ومراقبة المواد النووية وتعزيز التعاون ينطوي على إمكانية تحقيق الاستخدام الأمثل لموارد التفيتيش من أجل التحكم في التكاليف بوجه عام. ويمكن للنظم الحكومية في ظروف معينة أن تضطلع بمهام تؤديها الوكالة عادة، مما يمكن أن يؤدي إلى تحقيق وفورات في التكاليف.

١٤ - أما فيما يخص الدول، فإن توثيق التعاون مع الوكالة يمكن أن تكون له آثار إيجابية على الصعيدين السياسي والعملي. فمن ناحية، من شأن ذلك أن يدل على وجود التزام قوي بالضمانات وبعدم الانتشار، ويعزز الثقة الدولية بالطابع السلمي للبرامج النووية للدول. ومن ناحية أخرى، من شأن تعزيز التعاون أن يقلل من آثار الضمانات على الجهات القائمة بتشغيل المرافق النووية. كما أن تنفيذ الضمانات المتكاملة، الذي ينطوي على إقامة شراكة وثيقة بين الوكالة وبين الهيئة التنظيمية الحكومية، قد أدى، على سبيل المثال، إلى انخفاض كبير في وجود الوكالة على الصعيد الميداني. وأي تطوير آخر لتنفيذ الضمانات في إطار هذا النهج يمكن أن يؤدي إلى زيادة الكفاءة دون النقص من الفعالية. وأخيراً، فإن إقامة شراكة بين الوكالة والدولة تنطوي على إمكانية تعزيز القدرات في مجال إدارة المواد النووية الوطنية،

وخاصة للدول النووية الناشئة. ويمثل وضع نظام وطني قوي في الواقع خطوة أولى نحو التعاون الوثيق مع الوكالة.

١٥ - ويمكن استكشاف مختلف السبل اللازمة لتعزيز التعاون بين الوكالة وبين النظم الحكومية/الإقليمية لحصر ومراقبة المواد النووية، من قبيل ما يلي:

(أ) تعزيز النظم الحكومية لحصر ومراقبة المواد النووية/الهيئات التنظيمية الحكومية في مجالات قياسات المواد النووية وتطوير القواعد التنظيمية وإدارة المعلومات والرقابة على المرافق. في هذا الصدد، يجوز للدول أن تطلب إيفاد بعثة للخدمات الاستشارية تابعة للوكالة بغرض تقييم النظم الوطنية لتلك الدول وتحديد المجالات التي يلزمها تحسينات؛

(ب) قيام الهيئات التنظيمية الحكومية بدور استباقي أكبر. ينبغي ألا تنظر الدول إلى التزاماتها المتعلقة بالضمانات من منظور ضيق وقانوني بحت، ولكن ينبغي لها أن تتحلى بالمزيد من الانفتاح وحسن النية، وذلك بقيامها طوعاً ودون موارد بتوفير معلومات إضافية عن الأنشطة الجارية أو بإفساح طريق الوصول إلى أي مواقع إضافية تُعد من المواقع التي لها أهمية معينة، دون استثناء المواقع غير النووية. فبفضل هذه النهج تزداد الثقة. وقد يبدو تقديم معلومات إضافية إلى الوكالة، للوهلة الأولى، عبئاً على الدولة، ولكن يمكن أن يثبت لاحقاً أن في هذا الأمر فائدة فعلية لجميع الأطراف المعنية بتنفيذ الضمانات؛

(ج) بذل الوكالة نفسها جهوداً من قبيل الجهود الحالية المبذولة في الأمانة العامة للتخفيف من الطابع الآلي لتنفيذ الضمانات. ينبغي الترويج بشكل خاص في أوساط موظفي الوكالة وكذلك في أوساط الدول الأعضاء للفكرة القائلة بأن زيادة المعلومات التي تقدمها النظم الوطنية والثنائية والإقليمية ينبغي ألا تؤدي إلى زيادة عمليات التحقق؛

(د) تعزيز التواصل بين الوكالة وبين الدول. ينبغي إيلاء الأولوية للإبلاغ بالاستنتاجات المتعلقة بالضمانات بطريقة شفافة وفي الوقت المناسب. ومما يكفل التعاون إبداء التعليقات المناسبة على المعلومات التي تقدمها الهيئات التنظيمية الحكومية، وكذلك الصياغة الواضحة لما هو متوقع من الدول. ويتعين على كل من الوكالة والدول أن تقدر أهمية التواصل والتعاون بشكل يومي. فإن تجنب الخلل في الاتصال وكفالة الاستمرار في الحوار أمر أساسي في إقامة شراكة أساسها التعاون بين الهيئة التنظيمية لأي دولة من الدول وبين الوكالة؛

(هـ) تنفيذ الضمانات التنفيذ الأمثل. يمكن تحقيق ذلك بزيادة الاستخدام العام للتكنولوجيات، من قبيل أنظمة الرصد عن بُعد، لتحل، ما أمكن، محل الوجود الفعلي للمفتشين، وبإدخال أنشطة التفتيش على أساس مبدأ "وظيفة واحدة، شخص واحد"، وعن

طريق التعاون في مجال البحث والتطوير وفي تدريب المفتشين بهدف تحقيق انخفاض في الموارد التي تنفق من الجانبين والتوصل إلى إرساء إجراءات متفق عليها؛

() تعزيز التعاون بين الوكالة وبين الهيئة التنظيمية الحكومية في تنفيذ الضمانات في المرافق الجديدة. شجع المؤتمر العام للوكالة الدول المعنية على العمل على إجراء مشاورات مبكرة مع الوكالة في المرحلة المناسبة بشأن جوانب متصلة بالضمانات في المرافق النووية الجديدة بغية تيسير تنفيذ الضمانات مستقبلاً.

خاتمة

١٦ - إن مسألة إقامة وإدامة شراكة متينة بين الوكالة وبين النظم الحكومية أو الإقليمية لحصر ومراقبة المواد النووية لا تزال تثير تحديات كثيرة، ولكن هذه التحديات يمكن التغلب عليها. ولا يوجد في هذا الصدد نموذج عام للتعاون، لأن كل دولة، وبالتالي كل نظام حكومي لحصر ومراقبة المواد النووية، لها طبيعتها الخاصة التي تستند إلى التزاماتها الوطنية وخصائص برنامجها النووي.

١٧ - وينبغي للوكالة أن تساعد النظم الحكومية أو الإقليمية لحصر ومراقبة المواد النووية على الوفاء بالتزاماتها من خلال التواصل الجيد، ومن خلال توفير مبادئ توجيهية مفصلة، وإيفاد بعثات دعم متى طلب ذلك. وينبغي للوكالة أيضاً أن تكون مستعدة لاستخدام قدرات النظم الحكومية أو الإقليمية بأقصى قدر من الفعالية. ومن ناحية أخرى، ينبغي لهذه النظم أن تكون سبّاقة في أدائها لمهامها، الأمر الذي يتطلب توفر ما يكفي من الموظفين والموارد والصلاحيات.

١٨ - غير أنه لا يكفي إدراك الأهمية التي تتسم بها علاقات التعاون باعتبارها عنصراً رئيسياً من عناصر تنفيذ الضمانات. بل من المهم أيضاً أن يكون لدى جميع الدول ولدى الوكالة رؤية مشتركة بشأن التعاون: رؤية تستند إلى موقف إيجابي من تنفيذ الضمانات، وتضمن بلوغ الأهداف المتوخاة من الضمانات وتحقيق فعالية.