NPT/CONF.2020/PC.III/WP.33

25 April 2019
Arabic
Original: English

اللجنة التحضيرية لمؤتمر الأطراف في معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية لاستعراض المعاهدة عام ٢٠٢٠

الدورة الثالثة

نيويورك، ٢٩ نيسان/أبريل – ١٠ أيار/مايو ٢٠١٩

كسر الجمود في دبلوماسية نزع السلاح من خلال اتباع نهج "مرحلي"

ورقة عمل مقدمة من السويد

السياق الأمني والآفاق فيما يتعلق بمؤتمر الأطراف في معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية لاستعراض المعاهدة عام ٢٠٢٠

من أبرز الجوانب المؤسفة لبيئة الأمن العالمي اليوم هو عودة التهديد المتزايد باستخدام الأسلحة النووية كمسألة سياسية من الدرجة الأولى. وإننا نشهد دوامة تدهور خطيرة تضر بالسلام والاستقرار وتقوض قدرة المجتمع الدولي على تفادي الكارثة.

ولهذا التطور عدة أبعاد:

- التفكيك التدريجي لهيكل تحديد الأسلحة النووية، وهو الإطار الذي مهد الطريق لإجراء تخفيضات كبيرة في الترسانات العالمية وساعد على تحقيق الاستقرار في العلاقات الاستراتيجية منذ نهاية الحرب الباردة؛
- المسائل الإقليمية المتعلقة بانتشار الأسلحة النووية، بما في ذلك المستقبل غير المستقر لخطة العمل الشاملة المشتركة والوضع الدبلوماسي المضطرب في شبه الجزيرة الكورية؛
- تطوير قدرات جديدة على صنع أسلحة نووية، بما في ذلك الرؤوس الحربية "القابلة للاستخدام" والمنخفضة القوة ومنظومات الإيصال، الأمر الذي ينذر بتحول تصاعدي في الترسانات العالمية لأول مرة منذ منتصف الثمانينات، مما يخرق مبدأ اللارجعة ويدفع بنا بعيدا عن الهدف المتفق عليه بصورة مشتركة والمتمثل في إيجاد عالم خال من الأسلحة النووية؛
- الخطاب السياسي غير المسؤول، بالإشارة إلى إمكانية تحقيق هيمنة استراتيجية عن طريق نشر تكنولوجيات تخريبية ناشئة أو إمكانية استخدام الأسلحة النووية في ضربة استباقية؛

060519 290419 19-06821 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

- الأُطر المتعددة الأطراف التي وصلت إلى طريق مسدود والتي أصبحت ضحية لمواقف متصلبة وافتقار شديد إلى الثقة المتبادلة.

وسيشكل القيام بعكس هذا الاتجاه السلبي تحديا كبيرا وسيتطلب قيادة حكيمة وتغييرا في النهج. ومع ذلك، وفي ضوء المخاطر الأمنية العالمية المتزايدة، قليلة هي المهام الأكثر إلحاحا. ولكي تكون المقترحات فعالة وتحظى بفرصة لاجتذاب التأييد الكافي في الأجل القصير، يجب أن تراعي البيئة الأمنية الحالية.

والمنبر الأساسي لجميع الجهود الدبلوماسية الرامية إلى بلوغ هذه الغاية هو معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية، التي تشكل حجر الزاوية في نظام نزع السلاح وعدم الانتشار على الصعيد العالمي. وسيكون المؤتمر الاستعراضي لعام ٢٠٢٠ محوريا: فهو يوفر المكان المناسب للدول الحائزة لأسلحة نووية والدول غير الحائزة لأسلحة نووية للالتقاء والاتفاق على طريقة للمضي قدما في تنفيذ معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية في جميع الركائز الثلاث، بما في ذلك المادة السادسة/نزع السلاح. وتشكل معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية ومؤتمرات استعراضها السابقة التزامات قانونية وسياسية لم يتم الوفاء بها بعد.

وفي هذا السياق، هناك حاجة ماسة إلى مبادرات تهدف إلى حشد الدعم السياسي في الفترة التي تسبق المؤتمر الاستعراضي لعام ٢٠٢٠. وينبغي أن يتمثل الهدف في تمكين الدول الأعضاء من إظهار التزامها تجاه الأهداف المشتركة في صميم نظام نزع السلاح وعدم الانتشار وإحراز تقدم ملموس في الالتزامات السابقة. ويجب أن يكون التركيز الشامل على المساهمة في تحقيق نتيجة ناجحة باتباع خطة طموحة ولكنها واقعية تهدف إلى إيجاد الأرضية المشتركة اللازمة.

وفي حين أن التركيز المحدد لهذه الورقة هو البعد المتعلق بنزع السلاح من معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية، فمن الواضح أنه لكي تحظى أي نتيجة بالتأييد اللازم، يتعين إحراز تقدم حقيقي على صعيد ركائز المعاهدة الثلاث جميعا.

تحديد مستوى الطموح للمؤتمر الاستعراضي

ستعمل السويد، بالتعاون الوثيق مع الأطراف الأخرى في معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية، على تحقيق نتائج في المؤتمر الاستعراضي لعام ٢٠٢٠ تؤكد من جديد ما يلي:

- أن معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية تحتل مركزا لا جدال فيه بوصفها حجر الزاوية في نزع السلاح النووي وعدم الانتشار النووي؛
- استمرار صلاحية الالتزامات السابقة المتعهد بها في إطار معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية، ولا سيما الالتزامات التي تم التعهد بها في عامي ٢٠٠٠ و ٢٠١٠؛
- التعبير بصورة لا لبس فيها عن مناهضة فكرة أي استخدام نووي: ”لا يمكن الانتصار في حرب نووية، ولا ينبغي أبدا خوضها“؛
- مجموعة من التدابير الواقعية، التي تغطي جميع الركائز الثلاث للمعاهدة، وتشمل إحراز تقدم في تنفيذ الالتزامات المعلقة المتصلة بالمادة السادسة، استنادا إلى نهج ”مرحلي“؛
- تحسين عملية معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية التي توفر إطارا للمتابعة المنتظمة في السنوات التي تعقب عام ٢٠٢٠.

ومن شأن إعداد مجموعة من التدابير تتضمن عناصر بهذا المضمون أن يشير إلى النية الأساسية لكسر الحلقة المفرغة. وسيكون هذا في حد ذاته بمثابة رسالة سياسية قوية جدا.

ومما سيمهد الطريق أمام المؤتمر الاستعراضي لعام ٢٠٢٠ مواصلة التطورات في حوار تحديد الأسلحة بين الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الروسي في العام المقبل. وفي هذا السياق، تشجع السويد بقوة الأطراف على التوصل إلى اتفاق مبكر بشأن تمديد معاهدة تخفيض الأسلحة الاستراتيجية الجديدة لمدة خمس سنوات والتفاوض على نظام يخلفها، ويفضل أن يشمل الأسلحة الاستراتيجية وغير الاستراتيجية على السواء، في الفترة المفضية إلى عام ٢٠٢٦.

الحجج الداعمة لاتباع نهج "مرحلي"

يتضمن النهج التدريجي التقليدي عدة بنود قائمة منذ أمد بعيد (من بينها المفاوضات بشأن معاهدة لحظر إنتاج المواد الانشطارية لأغراض صنع الأسلحة النووية أو الأجهزة المتفجرة النووية الأخرى، وبدء نفاذ معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية، وضمانات أمنية سلبية عالمية وملزمة قانونا)، وترد هذه البنود في عدد من المواضع منها ''الخطوات الـ ١٣'' للمؤتمر الاستعراضي لعام ٢٠٠٠ و ''خطة العمل المكونة من ٦٤ نقطة'' للمؤتمر الاستعراضي لعام ٢٠١٠. وستكون كل خطوة مجدية للغاية في حد ذاتها. ومع ذلك، يبدو أن القليل منها جاهز لكي تُتخذ إجراءات بشأنه بحلول عام ٢٠٢٠. ويعزى هذا جزئيا إلى أن دولا معينة ترى أن هذه الخطوات تتطلب الكثير من التنازلات فيما يتعلق بأمنها القومي في ظل البيئة الاستراتيجية الحالية المتسمة بتدني الثقة. ومن الأسباب أيضا أن الطريق إلى تنفيذ الخطوات المحددة يتطلب خطوات عملية مؤقتة تمهد الطريق.

ولا يمكن لمجتمع معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية أن يخرج صفر اليدين في عام ٢٠٢٠. والحالة خطيرة للغاية بالنسبة لاستقرار المجتمع الدولي في المستقبل؛ ومن هنا تأتي الحاجة إلى تدابير تنفيذ ''عملية'' تحقق ما يلي:

- التعبير عن نية المشاركة في نزع سلاح مُدار بصورة متبادلة دعما لنظام نزع السلاح العالمي؛
- بناء الثقة من أجل الخطوات اللاحقة؛
- مراعاة البيئة الأمنية القائمة التي قد تسهم هي نفسها في تحسينها.

ويعترف هذا النهج ''المرحلي'' باختلاف منظورات الدول ويوفر عملية لبناء الدعم السياسي للمظاهر العملية والقصيرة الأجل والقابلة للتحقيق للالتزام بنظام نزع السلاح العالمي. ومما له أهمية حاسمة أنه لا يتعارض مع النهج الأخرى لنزع السلاح النووي. واستنادا إلى الاعتراف بأن نزع السلاح النووي يشكل جزءا لا يتجزأ من السياسة الأمنية الأوسع نطاقا، فإن هدفه الأساسي هو تيسير تنفيذ الاتفاقات السابقة المتعلقة بمعاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية.

ويتمثل الغرض من كل مرحلة، بالإضافة إلى القيمة في حد ذاتها، في إعادة بناء الثقة والاطمئنان اللذين نفتقر إليهما اليوم. ويمكن لهذا النهج أن يساعد في إزالة العوائق الدبلوماسية الحالية، والقيام، في إطار هذه العملية، بجعل خطوات نزع السلاح الأكثر جوهرية والمدرجة بالفعل على جدول الأعمال الدبلوماسي ممكنة في المستقبل بصورة أكثر واقعية.

وتشكل المراحل مسارات ممكنة لتنفيذ الخطوات الأكبر المحددة في الوثائق الختامية للمؤتمرات الاستعراضية السابقة. ويمكن تحقيق المراحل المبكرة، بحكم تعريفها، بقدر أكبر من السهولة في المدى القصير.

التدابير التي يمكن أن تدرج في النهج المرحلي

في إطار إحراز تقدم في تنفيذ الالتزامات القائمة، من الأهمية بمكان أن ينجح المؤتمر الاستعراضي لعام ٢٠٢٠ في إعداد تدابير تعمل على ما يلي:

- تقليص أهمية الأسلحة النووية؛
- إعادة بناء عادات التعاون في المجتمع الدولي؛
- الحد من المخاطر النووية؛
- اتخاذ خطوات لتعزيز الشفافية بشأن حجم الترسانة ومراقبة المواد الانشطارية والتكنولوجيا النووية.

وفي حين أنه قد تكون هناك وجهات نظر مختلفة بشأن الخطوات المحددة الكافية لتحقيق ذلك، فإن إعداد مجموعة من التدابير التي تتمحور حول هذه المبادئ من شأنه أن يقطع شوطا طويلا نحو الوفاء بالالتزامات السابقة وتعزيز نظام نزع السلاح وعدم الانتشار.

وفيما يلي قائمة غير حصرية لمراحل من شأنها أن تسهم في إحراز تقدم ملموس وتراعي هذه الرؤية.

تقليص أهمية الأسلحة النووية

التزمت الدول الحائزة للأسلحة النووية بـ ''تقليص دور الأسلحة النووية في سياساتها الأمنية'' في الوثيقتين الختاميتين للمؤتمرين الاستعراضيين لعامي ٢٠٠٠ و ٢٠١٠. ويمكن أن تشمل مراحل تنفيذ الالتزامات المتعلقة بتقليص أهمية الأسلحة النووية ما يلي:

- **تعزيز الضمانات الأمنية السلبية**: تشير الاستثناءات من الضمانات الأمنية السلبية للدول غير الحائزة للأسلحة النووية إلى وجود مستوى من التعلق بالردع النووي ضد الدول غير الحائزة للأسلحة النووية ينظر إليه على نطاق واسع باعتباره غير مشروع. وقد وافقت جميع الدول، في الإجراء ٨ من الوثيقة الختامية لمؤتمر نزع السلاح لعام ٢٠١٠، على العمل من أجل إيجاد ضمانات أمنية سلبية، ''مع عدم استبعاد إمكانية إبرام صك ملزم قانونا على الصعيد الدولي''. وإذا كانت الضمانات الملزمة قانونا بعيدة المنال في الوقت الراهن، يتعين على الدول الحائزة للأسلحة النووية أن تتخذ خطوات لإحراز تقدم بشأن هذا الالتزام السابق.
- **التصديق على البروتوكولات المعلقة للمناطق الخالية من الأسلحة النووية**: لا تزال هناك العديد من الثغرات في التصديق على البروتوكولات. وتتفق جميع الدول على فائدة المناطق الخالية من الأسلحة النووية فيما يتعلق بتنفيذ معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية ونظام عدم الانتشار الأوسع نطاقا، ووفقا للإجراء ١٠ من الوثيقة الختامية للمؤتمر الاستعراضي لعام ٢٠١٠، ''تُشجع الدول المعنية على التصديق على معاهدات إنشاء المناطق الخالية من الأسلحة النووية...

[و] استعراض أي تحفظات ذات صلة''. وعلى وجه التحديد، يمكن للدول الحائزة للأسلحة النووية إعادة تقييم التحفظات على التوقيع والتصديق على بروتوكولات معاهدة بانكوك.

- **الغرض الوحيد و "عدم المبادأة بالاستعمال"**: يمكن للدول الحائزة للأسلحة النووية أن تنظر في تشديد السياسة المعلنة للتعبير عن استعدادها للحد من الاستعمال وطمأنة المجتمع الدولي. ويبدو أن التطورات الأخيرة في السياسات المعلنة للدول توسع نطاق الردع النووي وتتراجع عن التغييرات التي كرست الالتزامات السابقة، بما في ذلك الإجراء ٩ من الوثيقة الختامية لعام ٢٠١٠ التي تلتزم فيها ''جميع الدول الحائزة للأسلحة النووية بأن تحترم احتراما كاملا التزاماتها القائمة في ما يتعلق بالضمانات الأمنية''. وإن النظر في العقبات التي تحول دون التحرك نحو سياسات معلنة أكثر تحديدا من شأنه في حد ذاته أن يعزز الثقة داخل المجتمع الدولي.
- **التعبير بصورة لا لبس فيها عن مناهضة فكرة أي استخدام نووي**: ''لا يمكن الانتصار في حرب نووية، ولا ينبغي أبدا خوضها''.

إعادة بناء عادات التعاون في المجتمع الدولي

تجسيدا للاستقطاب في الرأي داخل المجتمع الدولي، تعرّض تحديد الأسلحة والدبلوماسية النووية لنكسات كبيرة، وتعمّق الإحباط وتضررت الثقة. وتزايد التشكيك في سلامة نظام عدم الانتشار ونزع السلاح وفي تعهدات الدول بالوفاء بالتزاماتها. ويتعين على الدول أن تقوم، على نحو ما، بإعادة بناء عادات التعاون ومستوى من التعاطف الاستراتيجي، وهي أمور ضرورية لتحقيق أهداف المعاهدة والقرارات الصادرة عن مؤتمراتها الاستعراضية.

- **الشفافية والوضوح**: زيادة الشفافية أمر ضروري لبناء الثقة على الصعيد الدولي، وكذلك الوضوح في الاتصالات والتلميح إلى النوايا.
- **المتابعة المنتظمة**: فيما يتعلق بالوثيقة الختامية لعام ٢٠٢٠، من مصلحة المجتمع الدولي أن تكون هناك عملية متابعة لتيسير مرحلة التنفيذ الفعال وتحقيق الثقة بأن للالتزامات معنى. وينبغي اعتبار هذه العملية جزءا لا يتجزأ من مجموعة التدابير الرامية إلى ضمان المساءلة عن الالتزامات المتفق عليها وينبغي أن يتم إنشاؤها بعد وقت قصير من المؤتمر الاستعراضي.

الحد من المخاطر النووية

تتحمل الدول الحائزة للأسلحة النووية مسؤولية خاصة عن التقليل إلى أدنى حد من المخاطر النووية، وأن تتخذ خطوات للحد من تلك المخاطر. ويتطلب الحد من المخاطر أن تشارك مجتمعات الردع والجهات العسكرية مشاركة كاملة في مناقشات نزع السلاح، وأن يدمج المجتمع الدبلوماسي تلك المنظورات في اعتباراته. وعند تحديد هذه المراحل، يمكن أن تسهم الدول الأطراف بوجهات نظرها بشأن تسلسل هذه الخطوات، أو تصنيف بعضها على أنها قصيرة الأجل والبعض الآخر على أنها تنفذ في مرحلة لاحقة. ويمكن أن تشمل الخطوات المتخذة للحد من المخاطر النووية ما يلي:

- **تحسين قنوات وبروتوكولات الاتصال في حالات الأزمات:** كان يُنظر إلى إدخال خطوط الاتصال المباشر والاتصال بين الجيوش على أنه تحسن كبير خلال الحرب الباردة. وربما يكون استكشاف سبل إنشاء رسائل واضحة وذات مصداقية أحد أكثر التحديات إلحاحا وأهمية في الحد من المخاطر النووية.

- **إيجاد تمييز واضح بين منظومات الإيصال التقليدية والنووية:** إن الفصل بين الأصول التقليدية والنووية سيظهر أن الأسلحة النووية هي أدوات سياسية/استراتيجية بحتة، ويشير إلى أن الجيوش لا تفكر في القتال من أجل الانتصار في نزاع نووي، ويحد من خطر أن تفسر الهجمات على منشآت القيادة والتحكم والاتصالات والاستخبارات ذات الاستخدام المزدوج على أنها محاولات استراتيجية لضرب القدرة على القيام بضربة ثانية.

- **نقاط ضعف القيادة والتحكم في مواجهة التهديدات الإلكترونية:** في حين أن هناك عددا من التكنولوجيات الناشئة التي يمكن أن تزعزع الاستقرار، بما في ذلك المركبات الانزلاقية الفائقة سرعة الصوت والمنصات الذاتية التشغيل والذكاء الاصطناعي، فإن الآثار المحتملة للضعف في مواجهة التهديدات الإلكترونية على الثقة واستقرار الردع كبيرة للغاية وغير مفهومة بدرجة كافية. ويمكن أن تشمل التدابير الاتفاقات وأفضل الممارسات لتجنب تقويض القيادة والتحكم.

- **تدوين الترتيبات القائمة المتعلقة بعدم نشر الرؤوس الحربية النووية غير الاستراتيجية:** تعتبر الرؤوس الحربية غير الاستراتيجية قصيرة المدى عموما أكثر زعزعة للاستقرار، غير أنها لا تخضع لتحديد الأسلحة. ويجب التصدي لتحديات التحقق، وربما يتم ذلك من خلال الاستفادة من الإجراءات المستخدمة بموجب معاهدة تخفيض الأسلحة الاستراتيجية الجديدة. وإن إعادة التفكير في سبل الاستفادة من المبادرتين الرئاسيتين بشأن الأسلحة النووية لعام ١٩٩٢ والنظر في ذلك ستشكل خطوة أولى مفيدة للتصدي لهذا الخطر.

- **النظر في التدابير الرامية إلى تمديد أوقات اتخاذ القرار في حالات الأزمات:** يمكن للدول الحائزة للأسلحة النووية استكشاف خطوات متبادلة لزيادة أوقات اتخاذ القرار وتيسير التلميح بصورة أوضح إلى النوايا في حالات الأزمات من خلال التفسير المسبق لإجراءات معينة تتخذها كل دولة. فعلى سبيل المثال، في حين أن هناك من يرى أن الابتعاد عن مواقف ''الإطلاق بناء على إنذار'' وإلغاء حالة التأهب قد يزيد من عدم الاستقرار في المراحل المبكرة من الأزمات، حيث يهرع الخصوم لإعداد قواتهم النووية تحسبا لهجمات وقائية محتملة، فإن وضع الأسلحة النووية في أقصى حالات الاستنفار ينطوي على مخاطر عالية تتمثل في الإطلاق العارض أو غير المقصود من خلال سوء الفهم وسوء التقدير. وتستحق المخاطر المعقدة المرتبطة بالمواقف النووية المختلفة مزيدا من الاهتمام.

الشفافية بشأن الترسانات، والتحكم في المواد، والتكنولوجيا

من الواضح أن نزع السلاح النووي يشمل تخفيض الرؤوس الحربية ومنظومات الإيصال ومنصاتها. وهذا مبدأ أساسي وافقت عليه جميع الدول الحائزة للأسلحة النووية، ويؤكده ''تعهدها القاطع... بإزالة ترساناتها النووية بالكامل'' واتفاقها على ''بذل المزيد من الجهود لتخفيض جميع أنواع الأسلحة النووية، المنشور منها وغير المنشور، ولإزالتها في نهاية المطاف، بوسائل منها التدابير

الانفرادية والثنائية والإقليمية والمتعددة الأطراف" وذلك في عامي ٢٠٠٠ و ٢٠١٠. وهناك أيضا خطوات أساسية ضرورية لتنظيم المواد الانشطارية المستخدمة للأغراض العسكرية والحد منها، وكذلك الأمر فيما يتعلق بإمكانية الحصول على التكنولوجيات الرئيسية.

- **الإبلاغ عن الترسانات وخطط تحديثها وتقليص أهمية الردع النووي مع مرور الوقت:** إن إضفاء الوضوح على الخطط يظهر درجة من المساءلة أمام المجتمع الدولي، ويبني مزيدا من التفاهم، وييسر التبادل، ويمكن أن يعزز الثقة في المسار المشترك نحو نزع السلاح، حتى لو لم تخفض الدول ترساناتها في الوقت الراهن.
- **الإبلاغ عن مخزونات المواد الانشطارية والإعلان عن فائض المواد الانشطارية التي ستخضع لضمانات الوكالة الدولية للطاقة الذرية:** إن وجود مزيد من الوضوح بشأن المخزونات وتخصيصها يعطي فكرة عن حجم المسألة وييسر الثقة في عمليات نزع السلاح في المستقبل.
- **التصديق على معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية واتخاذ التدابير اللازمة لوضع معاهدة لحظر إنتاج المواد الانشطارية لأغراض صنع الأسلحة النووية أو الأجهزة المتفجرة النووية الأخرى، على النحو الذي تعهدت به جميع الدول في عامي ٢٠٠٠ و ٢٠١٠:** ينبغي أن تنظر الدول في تدابير تحقق تقدما نحو هذه الخطوات، التي تبدو بعيدة المنال.
- **تنمية القدرات والإجراءات المتعلقة بسيناريوهات نزع السلاح وتحديد الأسلحة، بالاعتماد على الدروس المستفادة من الشراكة الدولية للتحقق من نزع السلاح النووي، والشراكة الرباعية للتحقق النووي، والمشاريع الأخرى ذات الصلة:** إن تخفيض الحواجز التقنية أمام التحقق يمكن أن يبني الثقة المتبادلة لدى الدول في تنفيذ تعهدات نزع السلاح للدول الأخرى.