الأمم المتحدة
A/CONF.236/2025/WP.2
الجمعية العامة
Distr.: General
16 September 2025
Arabic
Original: Russian

المؤتمر المعني بإنشاء منطقة خالية من الأسلحة النووية وغيرها من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط

الدورة السادسة

نيويورك، 17-21 تشرين الثاني/نوفمبر 2025

ورقة عمل مقدَّمة من الاتحاد الروسي

آليات التعاون والتشاور والتوضيح وتسوية المنازعات: الدروس الممكنة من خطة العمل الشاملة المشتركة لإنشاء منطقة خالية من الأسلحة النووية وغيرها من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط

تشكل آليات التعاون والتشاور والتوضيح وتسوية المنازعات جزءاً لا يتجزأ من العديد من الصكوك الدولية المتعددة الأطراف، بما في ذلك فيما يتعلق بعدم انتشار أسلحة الدمار الشامل (على سبيل المثال، معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية أو اتفاقية الأسلحة الكيميائية). وتتضمن المعاهدات المنشئة لجميع المناطق الخالية من الأسلحة النووية القائمة في المناطق المأهولة بالسكان في العالم – أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي (معاهدة تلاتيلولكو)، وجنوب المحيط الهادئ (معاهدة راروتونغا)، وجنوب شرق آسيا (معاهدة بانكوك)، وأفريقيا (معاهدة بليندابا)، وآسيا الوسطى – أحكاماً بشأن التشاور والتوضيح وتسوية المنازعات. وفي معظم الحالات، تنص هذه المعاهدات على ما يسمى بالتسوية "الجماعية" للمنازعات، مع إمكانية الإحالة إلى هيئات مختصة (مثل مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة أو الوكالة الدولية للطاقة الذرية أو محكمة العدل الدولية، حسب المعاهدة المعنية). وبالتالي، من المنطقي أن يُفترض، فيما يتعلق بإمكانية إنشاء منطقة خالية من الأسلحة النووية وغيرها من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط، أن وضع معاهدة في هذا الصدد يستلزم وضع هذه الآلية.

والمثال الذي سيناقش في ورقة العمل هذه هو خطة العمل الشاملة المشتركة الرامية إلى تسوية الحالة المتعلقة بالبرنامج النووي الإيراني، التي وافقت عليها المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، وألمانيا، وجمهورية الصين الشعبية، والاتحاد الروسي، والولايات المتحدة الأمريكية، وفرنسا، وإيران،

031025 300925 25-14836 (A)
الرجاء إعادة استعمال الورق

بمشاركة الممثل السامي للاتحاد الأوروبي المعني بالشؤون الخارجية والسياسة الأمنية، وعززها قرار مجلس الأمن 2231 (2015).

وتجدر الإشارة أولاً وقبل كل شيء إلى أن خطة العمل الشاملة المشتركة تظل اتفاقًا تم تصوره وتصميمه حصرا لحالة واحدة بعينها. وفي الوقت نفسه، يمكننا بالتأكيد الاستفادة من الخبرة المكتسبة عند النظر في آليات مماثلة. وبالنظر إلى أن الاتحاد الروسي هو أحد المشاركين في خطة العمل الشاملة المشتركة وشارك بنشاط في عملية التفاوض بشأنها، فقد أردنا الاستفادة من ذاكرتنا المؤسسية وعرض بعض المبادئ والاعتبارات والتوصيات الأساسية بشأن المشاورات والتوضيحات وتسوية المنازعات التي يمكن أن تكون مفيدة في سياق معاهدة محتملة بشأن إنشاء منطقة خالية من أسلحة الدمار الشامل.

ومن الواضح أنه لا توجد إجابة قاطعة على السؤال المتعلق بمدى انطباق الآليات ذات الصلة المنصوص عليها في خطة العمل الشاملة المشتركة على معاهدة محتملة بشأن إنشاء منطقة خالية من أسلحة الدمار الشامل، أو ما إذا كانت قابلة للتطبيق على الإطلاق. ويجب أن تنبثق أي آلية لتسوية المنازعات من المعايير والشروط المحددة لاتفاق متعدد الأطراف (في هذه الحالة، المعاهدة المنشئة للمنطقة) ومن التزامات الدول الأطراف. وتستمد هذه الآلية دائمًا من طبيعة الاتفاق نفسه. وفي الوقت نفسه، فإن تسوية المنازعات هي أحد أصعب العناصر في أي معاهدة، ويرجع ذلك في كثير من الأحيان إلى انعدام الثقة العميق بين أطراف الاتفاق. لذا، فإن تحليل مضمون الآليات ذات الصلة المنصوص عليها في خطة العمل الشاملة المشتركة والخبرة المتعلقة بوضعها قد يكون ذا أهمية.

1 - ليس من الواضح في هذه المرحلة ما إذا كان سيلزم، في حال وضع معاهدة بشأن إنشاء منطقة خالية من أسلحة الدمار الشامل، إنشاء منظمة مناسبة للتحقق من امتثال الدول الأطراف لالتزاماتها ورصده. وفي مختلف المناطق الخالية من الأسلحة النووية القائمة حاليا، تتبع نهج مختلفة إزاء هذه المسألة. فقد أنشئت هياكل منفصلة بموجب معاهدة تلاتيلولكو (وكالة حظر الأسلحة النووية في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي)، ومعاهدة بليندابا (المفوضية الأفريقية للطاقة النووية)، ومعاهدة بانكوك (اللجنة المعنية بالمنطقة الخالية من الأسلحة النووية في جنوب شرق آسيا). وبموجب معاهدة راروتونغا، أُسندت المهام المعنية إلى منظمة قائمة، هي منتدى جزر المحيط الهادئ. أما معاهدة إنشاء منطقة خالية من الأسلحة النووية في وسط آسيا فلا تنص على إنشاء أي هيكل، إذ تعتمد الدول الأطراف حصرا على تنفيذ اتفاقات الضمانات مع الوكالة الدولية للطاقة الذرية والبروتوكولات الإضافية الملحقة بها.

وفي حالة خطة العمل الشاملة المشتركة، تؤدى هذه المهام بواسطة اللجنة المشتركة وفقاً للأحكام الواردة في خطة العمل؛ ويعهد إلى اللجنة المشتركة بالنظر في جميع القضايا الناشئة عن تنفيذ خطة العمل. وتتألف اللجنة المشتركة من الدول المشاركة في خطة العمل الشاملة المشتركة والممثل السامي للاتحاد الأوروبي المعني بالشؤون الخارجية والسياسة الأمنية، بصفته منسقًا. ويرد وصف المهام الرئيسية للجنة المشتركة في المرفق الرابع لخطة العمل الشاملة المشتركة.

ويمكن للجنة المشتركة المنشأة بموجب خطة العمل الشاملة المشتركة أن تجتمع على مستويات مختلفة، من مستوى الخبراء إلى مستوى وزراء الخارجية. وتجتمع اللجنة المشتركة كل ثلاثة أشهر أو بناءً على طلب أي مشارك. وتُتخذ قرارات اللجنة المشتركة بتوافق الآراء. ويمكن إنشاء أفرقة عمل حسب الضرورة. وخلال فترة التنفيذ الكامل لخطة العمل الشاملة المشتركة، قبل انسحاب الولايات المتحدة منها

بشكل غير قانوني في عام 2018، كانت لدى اللجنة المشتركة أفرقة عمل معنية بالقضايا النووية، وبرفع الجزاءات، وبتنفيذ مشروع تحديث مفاعل آراك للماء الثقيل. وهناك أيضاً الفريق العامل المعني بالمشتريات، الذي تتمثل ولايته في النظر في الطلبات المقدمة من الدول الراغبة في المشاركة في توريد فئات معينة من السلع و/أو التكنولوجيات و/أو الخدمات المرتبطة بها و/أو التصريح بنقلها إلى إيران. ويجوز للجنة المشتركة أيضاً دعوة مراقبين (مثل ممثلي الوكالة الدولية للطاقة الذرية) لحضور اجتماعاتها.

وعندما كانت خطة العمل الشاملة المشتركة تعمل بشكل كامل (قبل انسحاب الولايات المتحدة)، تبين أن صيغة اللجنة المشتركة كانت فعالة في حل القضايا المتعلقة بالتنفيذ العملي لخطة العمل. فعلى سبيل المثال، استطاعت إيران أن تثير مع اللجنة المشتركة مسألة الصعوبات أو التناقضات التي كانت تنشأ في رفع الجزاءات أو التي كانت تؤثر سلباً على العلاقات التجارية مع إيران. وقامت اللجنة المشتركة باستعراض المسألة، واتخذ الطرف المعني خطوات لتصحيح الوضع. وانطبق الأمر نفسه على المسائل المتعلقة بالقضايا النووية التي نشأت.

ما هي إذن المزايا العملية لهذه الصيغة؟ وبخلاف الحال بالنسبة للمنظمات الدولية/الإقليمية، فإن إنشاء هيكل مثل اللجنة المشتركة يوفر بعض المرونة السياسية لا للتعامل مع قضايا التعاون الروتينية فقط ولكن أيضاً لتسوية المنازعات. وقد أثبتت اللجنة المشتركة أنها صيغة شاملة ومع ذلك موجهة نحو تحقيق النتائج، إذ قامت اللجنة نفسها بإدارة إجراءاتها الخاصة. وبالعودة إلى مسألة قابلية التطبيق في سياق إمكانية إنشاء منطقة ما، يمكن بحسب معايير المنطقة زيادة مرونة الصيغة، بوسائل منها على سبيل المثال تناوب الرئاسة، أو بتطبيق تدابير أخرى من شأنها أن تعكس بشكل أفضل الترتيبات والسمات المميزة لمنطقة معينة.

2 - وكما ذُكر أعلاه، فإن اللجنة المشتركة المنشأة بموجب خطة العمل الشاملة المشتركة مخولة أيضًا بتسوية المنازعات بين المشاركين. ولهذه الأغراض، تتضمن خطة العمل عنصراً رئيسياً آخر للتشاور والتوضيح وتسوية المنازعات، هو آلية تسوية المنازعات. ويرد وصف آلية تسوية المنازعات في الفقرتين 36 و 37 من خطة العمل الشاملة المشتركة:

> 36 - إذا رأت إيران أن أي دولة من مجموعة الدول الأوروبية الثلاث/الاتحاد الأوروبي والدول الثلاث أو أن جميع تلك الدول لا تفي بالتزاماتها في إطار خطة العمل هذه، فبإمكانها إحالة المسألة إلى اللجنة المشتركة لتسويتها؛ وبالمثل، إذا كانت أي دولة من مجموعة الدول الأوروبية الثلاث/الاتحاد الأوروبي والدول الثلاث تعتقد بأن إيران لا تفي بالتزاماتها في إطار خطة العمل، فبإمكان أي منها فعل الشيء نفسه. ويتاح للجنة المشتركة 15 يوما لتسوية المسألة، ما لم تمدد المهلة بتوافق الآراء. وبعد نظر اللجنة المشتركة في المسألة، يمكن لأي مشارك أن يحيل المسألة إلى وزراء الشؤون الخارجية، إذا كان يعتقد أن مسألة الامتثال لم تحل. ويتاح للوزراء 15 يوما لتسوية المسألة، ما لم تمدد المهلة بتوافق الآراء. وبعد نظر اللجنة المشتركة في المسألة، بالتوازي مع (أو بدلا من) استعراض يجري على المستوى الوزاري، يمكن للمشارك المشتكي أو المشارك الذي يُشكك في أدائه أن يطلب عرض المسألة على مجلس استشاري يتألف من ثلاثة أعضاء (يعين كل من المشاركين في المنازعة أحدهم ويكون العضو الثالث مستقلا). ويتعين أن يصدر المجلس الاستشاري رأيا غير ملزم بشأن مسألة الامتثال في غضون 15 يوما. وإذا لم تسوّ المسألة بعد هذه العملية التي تستغرق 30 يوما، تنظر اللجنة المشتركة في رأي المجلس

الاستشاري لفترة لا تتجاوز 5 أيام بغية تسوية المسألة. وإذا لم تسو المسألة رغم ذلك بما يرضي المشارك المشتكي، وإذا رأى المشارك المشتكي أن المسألة تشكل تقصيرا كبيرا في الأداء، فبإمكان ذلك المشارك التعامل مع المسألة التي لم تحل كأساس لوقف تنفيذ التزاماته بموجب خطة العمل هذه كليا أو جزئيا و/أو إخطار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة بأنه يعتقد أن المسألة تشكل تقصيرا كبيرا في الأداء.

37 - وبمجرد استلام إخطار من المشارك المشتكي، على النحو المبين أعلاه، بما في ذلك بيان للجهود التي بذلها المشارك بحسن نية لاستنفاد عملية تسوية المنازعات المحددة في خطة العمل هذه، يصوت مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، وفقا لإجراءاته، على قرار بمواصلة رفع الجزاءات. وفي حال عدم اتخاذ القرار المذكور أعلاه في غضون 30 يوما من الإخطار، يعاد حينئذ فرض أحكام القرارات السابقة الصادرة عن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، ما لم يقرر مجلس الأمن خلاف ذلك. وفي تلك الحالة، لا تنطبق هذه الأحكام بأثر رجعي على العقود الموقعة بين أي طرف وإيران أو أفراد وكيانات إيرانيين قبل تاريخ الطلب، شريطة أن تتسق الأنشطة المتوخاة في إطار تلك العقود وتنفيذها مع خطة العمل هذه ومع القرارات الحالية والسابقة الصادرة عن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة. وبإعراب مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة عن اعتزامه منع إعادة تطبيق الأحكام إذا سوّيت المسألة التي نتج عنها الإخطار في غضون هذه الفترة، فهو يعتزم مراعاة آراء الدول المعنية بهذه المسألة وأي رأي صادر عن المجلس الاستشاري بشأن المسألة. وقد ذكرت إيران أنها في حال إعادة تطبيق الجزاءات كليا أو جزئيا، ستعتبر ذلك أساسا لوقف تنفيذ التزاماتها بموجب خطة العمل هذه كليا أو جزئيا.

وخلال المفاوضات بشأن خطة العمل الشاملة المشتركة، كان أصعب عنصر في آلية تسوية المنازعات هو كيفية هيكلة العملية نفسها. ونظراً لانعدام الثقة العميق بين المشاركين في خطة العمل، تعمد المفاوضون تصميم خطة العمل بأكبر عدد ممكن من المراحل المختلفة. وكان منطق ذلك أن إدراج مثل هذه المجموعة الواسعة من الخطوات التي يتعين على الطرف المشتكي اتخاذها يمكن أن يقلل من خطر أن تؤدي كل منازعة إلى اتخاذ تدابير تفضي إلى الحد من امتثال الدول لالتزاماتها. وتهدف العملية المعقدة الموصوفة في الفقرتين 36 و 37 من خطة العمل الشاملة المشتركة إلى الحد من التوترات المتعلقة بموضوع المنازعة أثناء عملية تسوية المنازعات. وخلال تلك العملية، يمكن أن تقل قوة مشاعر الطرف المشتكي بشكل كبير، وهناك مجموعة من الفرص لحل المسائل التي تنطوي على إشكاليات.

ويعني ذلك أنه من خلال صياغة آلية تسوية المنازعات على هذا النحو، سعى واضعو خطة العمل الشاملة المشتركة إلى وضع اتفاق من شأنه أن يدوم لأطول فترة ممكنة، بغض النظر عن المنازعات التي تنشأ. وقد تم القيام بذلك للحفاظ على استدامة خطة العمل، ومن ثم منع حدوث حالة تؤدي فيها المنازعات التي تنشأ إلى نسف الاتفاق من الداخل. وكان الأمر سيظل كذلك لو لم تكن الولايات المتحدة قد انسحبت من خطة العمل في عام 2018.

3 - ومن سوء الحظ أن حالة خطة العمل الشاملة المشتركة بعد انسحاب الولايات المتحدة تثير حتماً مسألة صلاحية خطة العمل والبنيان الكامل الذي أنشئ وفقاً لها. وكانت المرة الأخيرة التي

اجتمعت فيها اللجنة المشتركة في عام 2022، خلال مفاوضات فيينا لاستعادة خطة العمل، والتي لم تكلل للأسف بالنجاح.

ومع ذلك، من المهم أن تؤخذ في الاعتبار حقيقة أن أي اتفاق متعدد الأطراف يكون فعالاً ومستداماً ما دامت لدى أطرافه كلها الإرادة السياسية للالتزام به والبقاء ضمن الصيغة المتعددة الأطراف المذكورة أعلاه مع بقية المشاركين. وبالتالي، فإن هذه المسألة لا تتعلق بخطة العمل الشاملة المشتركة، بل بالمشارك الذي تركها. ومع أن خطة العمل كانت تعمل بشكل كامل، فقد ثبت أن خطة العمل هي الطريقة الوحيدة التي تتوفر لها مقومات النجاح لحل جميع المشاكل القائمة فيما يتعلق بالبرنامج النووي الإيراني. وعلاوة على ذلك، كانت الخطة بمثابة قناة تواصل عاملة وفعالة بين المشاركين. وحتى يومنا هذا، لم يُقترح أي بديل من أي شخص. وفي هذا الصدد، فإن التجربة المتعلقة بخطة العمل، سواء كانت المبادئ الأساسية التي تستند إليها أو المسائل المتعلقة بالمضمون الموضوعي لأحكامها، يمكن أن تؤخذ بعين الاعتبار فيما يتعلق بالترتيبات المستقبلية المتعددة الأطراف، بما في ذلك إمكانية إنشاء منطقة خالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط.