CD/379
25 April 1983
ARABIC
Original : ENGLISH

لجنة نزع السلاح

اليابان

التحقق من الامتثال في اتفاقات تحديد الأسلحة ونزع السلاح

١ــ سددت حكومة اليابان بصفة مستمرة على أهمية القيام ، خطوة بخطوة ، باتخاذ ما يمكن اتخاذه من التدابير المحددة في ظل الحالة الدولية الراهنه ، بغية تحقيق الهدف النهائي المتمثل في نزع السلاح العام الكامل في ظل رقابة دولية فعالة • ولا حاجة الى القول أن ما يمكن اتخاذه من تدابير فعالة لن يسهم في نزع حقيقي للسلاح وتحديد حقيقي للأسلحة الّا اذا كانت هذه التدابير منصفة ، ومتبادلة ومصحوبة بتدابير مناسبة للتحقق • ان تدابير التحقق هامة من حيث انها تضمن فعالية اتفاقات نزع السلاح وتحديد الأسلحة ، وتقيم الثقة فيما بين الأطراف المعنية • وان ادخال اجراءات التحقق لا يعني بالضرورة ان الأطراف سترتكب أفعالا تنتهك الاتفاقات أو أن اجراءات التحقق ستتم في جو من العداء والخصومة • ولكن ينبغي في الوقت ذاته ان توفر القدرات لكي يمكن ان تتغلب على مختلف مخططات الانتهاكات المحتملة • ولهذا الغرض، من الضروري ان يعرف بوضوح في الاتفاقات نطاق (شروط الحد الفاصل) الحظر و/ أو التدابير الأخرى المتعلقة بالأسلحة المحظورة أو المواد والمنشآت ، الخ • المتصلة بها • ويرجع ذلك الى أنه يحتمل ان تختلف مخططات الانتهاك الى حد ما من صنف محظور الى آخر •

ومن المهم ادراك ان التحقق بهذا المعنى :

'١' له عنصر من عناصر تدبير لبناء الثقة من حيث انه يعمل بأقصى قدر من الفعالية، عندما يتم تنفيذه ، في جو من التعاون وان الغرض منه هو التثبت من دوام ابقاء حسن النية الذي عقدت به الأطراف الاتفاقات والاستمرار في تأكيد ذلك ؛

'٢' انه كثيرا ما يتم تصوره كوسيلة للردع عن انتهاك الثقة الأساسية بتوفير وسائل تقنية خطيرة بالغة للكشف عن أفعال انتهاكية محتملة ، و

'٣' ينبغي أن يتم وضعه بحيث يتم تجنب مواجهات لا ضرورة لها وخلق الثقة بتوفير آلية مناسبة للمشاورات ، وبذلك المساعدة على ايجاد جو عام من التعاون يمكن لنزع السلاح عموما ان يحرز فيه مزيدا من التقدم •

٢— ويعود ذلك الى السؤال عما يحدث عندما يثبت ان الانتهاك وقع فعلا وانه تم الكشف عنه على هذا النحو. فهذا سؤال دقيق للغاية سواء من ناحية المفهوم أو الواقع. وقد يتحدث البعض عن توقيع عقوبات ولكن ذلك يمكن ان يشكل، تبعا للحالات، قضية معقدة للغاية بسبب ما يلي :

'١' اذا كان الانتهاك مقصودا، فقد لا تدوم بالتالي الثقة الأساسية التي عقد الاتفاق الأصلي على أساسها، وقد يعد الطرف المعني نفسه لالغاء الاتفاق أو الانسحاب منه ؛

'٢' قد يكون امرا غير عملي، على نحو ما يبدو ان التاريخ يؤيده، ان توقع عقوبات فعالة ؛

'٣' قد تواجه المؤسسات الدولية التي تتخذ قرار توقيع العقوبة مهمة معقدة جدا ؛ و

'٤' يوجد دائما، في الوسائل التقنية للتحقق المتاحة حاليا، قدر من احتمال وجود اخطاء وشكوك في الملاحظة او القياس على الرغم من ان الانتهاكات التي يحتمل ان تخلق مشاكل هي الانتهاكات التي تنطوي على قدر كبير من احتمال حدوث اخطاء تتعلق بالكشف. وسيكون من الصعب اتخاذ اجراءات عقابية على أساس اعلان يستند الى الاحتمال مثل " هناك احتمال نسبته ٩٠ في المائة لحدوث انتهاك ".

هناك ضرورة لأن ينظر في أحكام التحقق على النحو التالي :

... بهدف رفع درجة الفعالية التقنية الى أقصى حد بحيث تكون هذه الأحكام موضوعية قدر الامكان وخالية من الآراء الشخصية، كما ينبغي أن تدخل ايضا في الصورة درجة معينة من فعالية التكاليف ؛

... بقصد ان تتاح درجة عالية من احتمال الكشف (كثيرا ما يذكر احتمال نسبته ٩٠ في المائة) حتى بالنسبة لحالات الخط الفاصل، وان يزاد التشديد، بالنسبة للتحقق القائم على الاحتمال، على كشف الاتجاه بدلا من التركيز اكثر من اللازم على الشكوك الفردية ؛ و

... بواسطة تدبير احتياطي وآلية، مثل لجنة استشارية، يقوم عن طريقها طرف معني أو أطراف معنية باتخاذ تدابير ايجابية بغية توضيح اى " شكوك " قد تنشأ واعادة الثقة بأسرع وقت ممكن.

٣— هناك أربعة أنواع من نهوج التحقق هي :

'١' التحقق السلبي : للتثبت من انه لم يحدث اى انتهاك (مثل عدم انتاج مواد وأسلحة محظورة) ؛

'٢' التحقق الايجابي : لتأكيد انه تم تنفيذ التدابير المتعهد بها (مثل تدمير المخزونات المحظورة) ؛

"٣" التحقق المطبق على الاشياء المتعردة التي يصبح فيها العدّ الأداة الرئيسية (مثل عدد الأسلحة الموزوعة ، والصوامع ، ومنشآت الانتاج) ؛

"٤" التحقق المطبق على الاسياء المتصلة التي يصبح فيها القياس الاداة الرئيسية (مل المواد أو المواد الكيميائية المنتحة أو المخزونة) •

يمكن ادراك ما يلي وقد ثبت بالتحربة أن :

(أ) الحمع بين ما هو ايحابي ومتعرد هو اسهل الأمور ، مثل تدمير قدائف معينة في الحالات التي ينبعي ان يكون فيها محرد التحقق الموقعي من أعمال التدمير كافيا ؛

(ب) الحمع بين ما هو سلبي ومتصل هو أصعب الأمور ، مثل عدم انتاح المواد النووية من الرتبة القابلة لاستخدامها في الأسلحة أو العوامل الكيميائية المهلكة الفائقة السمية اكثر وأبعد من حدود الكمة المسموح بها ولاستخدامات غير مسوح بها ؛

(ح) تكون احيانا الحدود بين ما هو متصل وما هو متفرد غير واضحة مثلما في حالة صنع الرؤوس الكيميائية أو النووية من مواد محطورة أو مقيدة الاستخدام •

وهناك ايصا بعص المشاكل المتصلة بذلك • ويشمل ذلك مسألة ما اذا كان ينبغي اعتبار الأفعال التي تؤدي بوضوح الى أنشطة محظورة دليلا كافيا ، وعلى سبيل المثال ، فان مسألة ما اذا كان ينبغي أن يؤدي التدريب والاعداد لنوع معين من الحرب الى تنبيه دولي الى خطر هي مسألة كثيرا ما يتم تناولها داحل مجتمع التحقق •

٤ــ من الأمور الأكثر اتساما بالطابع العملي أن توفر اتفاقية ما اطارا عاما من احكام التحقق وان تترك التفاصيل للخبراء في الميدان • وينبعي الحصول على نتائج عمل الخبراء لادماجها في الاتفاق لكي تكون الأحكام التقنية مطابقة للاطار المنصوص عليه في الاتفاقية • وكثيرا ما يرجع ذلك الى صعوبات الاتصال بين المحتمع القانوني والمحتمع التقني • فعندما تترجم الاتفاقات السياسية الى مصطلحات قانونية ، تصبح احيانا غير دقيقة من الناحية التقنية ، ويمكن ان يحدث ايصا عكس ذلك •

ويمكن ان تدكر على سبيل المثال المادة الثالثة ومعاهدة عدم الانتشار النووي التي عهدت بالضمانات الى الوكالة الدولية للطاقة الذرية كصفقة احمالية ودون مواصفات كثيرة التفاصيل • واستعرقت الوكالة الدولية للطاقة الدرية بدورها فترة تجاوزت العام من المداولات الدولية التي عقدها الخبراء لوضع التفاصيل • وان ضمانات معاهدة عدم الانتشار بسيطة نسبيا من حيث انه ينبعي ان تنطم عنصرين كيميائيين فقط هما اليورانيوم والبلوتونيوم ، في حين انها معقدة جدا من حيث انه يمكن ان يكون لتركيزات مختلفة لنظائر مختلفة من هذين العنصرين تطبيقات عسكرية وسلمية معا • وانتهى ما قامت به الوكالة الدولية للطاقة الذرية الى اتفاقات منفصلة يزيد عدد موادها على المائة (INFCIRC 153) وكذلك بسيل مستمر من الورقات التقنية منذ ذلك الحين •

ان اجراءات التحقق بالنسبة للاتفاقات الأخرى لتحديد الأسلحة ونزع السلاح ستلاقي أنواعا مختلفة من المشاكل ، ولكن هناك سمات مشتركة معينة سيتم مناقشتها فيما يلي •

٥— ينبغي النظر في أوجه التفاعل بين " نطاق " الاتفاق و " التحقق " منه بالطرق التالية :

(أ) في الحالة الأولى ، لا يمكن ان تدرج في النطاق الّا الأنشطة التي يمكن التحقق منها على نحو مجد • وفي هذا السياق ، لا يجوز فعلا في معظم الحالات ، لأغراض أنشطة التحقق ، تناول الّا المواد والمرافق المعلن عنها من جانب دولة طرف • ولا تدخل عادة الأنشطة أو المواد أو المعدات غير المعلن عنها أو السرية في هذه الصورة الّا عندما يحدث أن تؤثر بشكل واضح على الجزء الخاضع لأنشطة التحقق أو عندما يحدث الكشف عنها بواسطة وسائل تقنية وطنية •

(ب) وفي الوقت نفسه ، ينبغي تشكيل التحقق بحيث يكون من المؤكد ان تصبح الآثار الناشئة عن الأنشطة السرية ، ان كانت هناك آثار ، واضحة قدر الامكان بحيث يمكن بدء عمليات التحقق بالتحدي • ومن المفترض أساسا في اتفاقات تحديد الأسلحة ونزع السلاح أن أي أنشطة غير معلن عنها أو سرية محظورة ايضا •

(ج) كثيرا ما توجد حدود كمية دنيا تصبح عمليات التحقق ، اذا انخفضت عنها ، غير مجدية تقنيا • وثمة مثال هو حالات القياس غير المؤكد أو خطأ القياس ، ولا سيما عندما يتم القياس ليس بصورة مباشرة على الاحداث أو المادة المشار اليها ، ولكن على مشتقات (مثال ذلك : قياس النشاط الاشعاعي لليورانيوم أو البلوتونيوم ، قياس الأثر المتبقي عن تدمير الحوامل الكيميائية ، وتحديد الاهتزاز الناشئ عن التحارب النووية الحوفية)• وليس من الغريب في القياس العلمي أن تبلغ نسبة خطأ ناشئ عن حالات للشك تتعلق بالانسان أو الأجهزة ١٠ في المائة أو أكثر وعندما تكون كمية المواد المعالجة كبيرة ، يمكن ان يصبح تراكم نسبة الـ ١٠ في المائة رقما كبيرا • وتتطلب هذه الحالة ان يتضمن اى تحقق عتبة معينة • وهناك ايضا ضرورة محتملة للاتفاق على معايير للقياس مقبولة دوليا •

(د) تنشأ الحدود الأكثر انخفاضا لاحتمالات الكشف من تقنية التحقق بواسطة أخذ العينات عشوائيا (وليس عمليات تفتيش موقعي) وكلما زاد عدد العينات ، يقل احتمال " عدم الكشف عن الانتهاك " ولكنه لا يصبح ابدا صفرا ، وهناك قانون للعائدات المتضائلة فيما يتعلق بزيادة الجهود •

(هـ) قد تستتبع بعض المنشآت أو المعدات أو المواد قدرا معينا من المصاعب فيما يتعلق بامكانية وصول المفتشين الخارجيين وصولا مباشرا اليها لأنها :

"١" مصنفة تصنيفا عسكريا بحيث قد يعرّض كشفها الأمن القومي للخطر و/ أو يزيد من أخطار الانتشار ؛

"٢" تنطوي على درجة كبيرة من الأخطار المتعلقة بالأمان •

وبالطبع ، فغني عن القول أنه لا ينبغي أن تستخدم هذه الأسباب أبدا كحجة لتجنب عمليات التفتيش • غير انه حتى في هذه الحالات يمكن حل المشكلة ، مثلا ، بواسطة تخمينات علمية وتقنية غير مباشرة كما هي العادة في حالة قياسات النشاط الاشعاعي للمواد النووية • وسينبغي ابتكار بعض هذه الوسائل ، وعلى سبيل المثال ، التحقق من أن عاملا كيميائيا اعلن انه مهلك وفائق السمية هو حقا ما اعلن عنه • ويمكن ايضا تسمية مراقبة التوابع تحققا غير مباشر •

(و) وفي الحالة التي تكون فيها الحدود بين الاستخدامات المدنية والعسكرية واضحة من ناحية المفهوم فقط ولكنها صعبة التعريف عمليا ، تصبح مشكلة الاضطرابات المتعلقة بالأنشطة الصناعة المسروعة مسكلة خطيرة كما حربت ذلك بلدان كثيرة في ظل ضمانات الوكالة الدولية للطاقة الذرية • فلن توافق أى بلد بسهولة على كسف أحزاء هامة من صناعته (وفي احيان كثيرة مع معلومات تتعلق بالملكية) لمندوب خارجي • وينبغي ابتكار وسائل ، وقد ابتكرت في الماضي ، للتحايل على هذه العضة •

(ز) ان كلا من التكنولوجيا العسكرية والمدنية ، وكذلك تكنولوجيا التحقق تخضع لعملية تطور دائم • ومن المهم توفير آلية لاستعراض التكنولوجيا ذات الصلة لاستكمال ورفع مستوى فعالية تكلفة التحقق • ومن المهم حدا ايضا ان يشدد هذا الاستعراض التقني على تجنب المنافسة نظريا بين " طرائق العس غير العملية ولكن الممكنة التصور " و " التقنية المتطورة لاصطيادها " •

٦ــ ركزت المناقشة السابقة بقدر أكبر على المصاعب ولكن هذا لا يعني بالطبع أن التحقق أمر لا يمكن احراؤه • وان أنواعا مختلفة من تدابير التحقق قابلة للتصور وينبغي مزجها في التطبيق بحيث تتحسن الفعالية الاحمالية • وان بعض التقنيات الفعالة بصفة خاصة في بعض الحالات ، قد لا تكون قابلة للتطبيق عمليا في حالات معينة أخرى ، وهذا سبب آخر للحاجة الى تعدد النهوج • وان ما يلي يشكل أمثلة (ليست بالضرورة وافية أو مرتبة حسب أهميتها) لنهوج مختلفة •

(أ) الوسائل التقنية الوطنية ــ الوسائل المبينة في الحالات الأولى في محادثات الحد من الأسلحة الاستراتيجية (SALT) أو حظر التحارب النووية هي من هذا النوع • وقد يندرج التحقق من الاستخدام في هذه الفئة ايضا الا اذا امكن استحداث تدابير دولة أخرى والاتفاق عليها في المستقبل • وهناك مسألة من الضرورى تناولها هي ما اذا كان ينبغي المشاركة في المعلومات التي يحصل عليها بهذه الوسيلة وتأكيدها وكيفية ذلك والى اى مدى ومع من ينبغي المشاركة فيها وتأكيدها • وان اكتشاف وجود انتهاك أو الاشتباه فيه بواسطة هذه الوسيلة يمكن ان يشكل اساسا لبدء تحقق بالتحدى •

(ب) يمكن ان يصبح نظام وطني لامساك السجلات واعداد التقارير (مصحوب بعمليات وطنية للتفتيس الموقعي عند الاقتضاء) ، اذا توفر ، نقطة اتصال وطنية مفيدة جدا لغرض التحقق الدولي • ويمكن لهذا النظام ان يقدم مساعدة ولكنه لا يمكن ان يحل محل التحقق الدولي •

(ح) ستمكن المراجعة الدولية للسجلات والتقارير من التخطيط الفعال لأنشطة التفتيس الدولي الموقعي العشوائي من حيث أن عددا أقل من هذه العمليات التفتيشية سيحقق مستوى اعلى من الثقة •

(د) ان عمليات التفتيس الموقعي الدولي (على أساس منهجي أو عشوائي) تشكل في معظم الحالات سمة ضرورية للتحقق الموضوعي من الامتثال سواء بمعناه الايجابي أو السلبي لتوفير الردع عن عدم الامتثال • وينبغي توفير تفتيش موقعي دولي مخصص ، على أساس التحدى ، يؤدى اليه الشك (سواء بواسطة وسائل وطنية تقنية ، أو مراجعة السجلات والتقارير أو عمليات التفتيس الموقعي العشوائي) • وستختلف فائدة اسلوب التفتيس هذا من حالة الى أخرى • وان الكشف عن الأنشطة التحضيرية لأغراض محظورة شيء ، والكشف عن الأمر الواقع شيء آخر •

ورجوعا الى نقطة البداية المتمثلة في ماهية التحقق ، ينبغي ، بالاضافة الى نظام عمليات التفتيس المتفق عليه ، ان تقبل الأطراف عمليات التفتيش المخصصة هذه كوسيلة لازالة الشك واعادة الثقة .

وينبغي النظر فيما اذا كان ينبغي ان يؤذن لمفتشي التفتيش الموقعي في القيام بقياسات مستقلة ، أو أن يؤذن لهم فقط بمراقبة حزء من أنشطة القياس ، أو فقط عن طريق نهج العلبة السوداء ، تبعا لطبيعة الاحداث الواجب مراقبتها ووفقا للاعتبارين ٥ (هـ) و (و) الواردين اعلاه .

ومن المستصوب الى أقصى درجة أن تدرج تدابير التحقق هذه ، في جميع الحالات ، في أى اتفاقات لنزع السلاح .

٧- وان مسألة ما اذا كان يجب أن تكون هناك هيئة دولية تعهد اليها الأطراف في الاتفاقية بسلطة القيام بما يلي :

(أ) اجراء مراجعة السجلات والتقارير الوطنية ؛

(ب) تسلم وجمع البيانات التي يحصل عليها بوسائل تقنية وطنية ؛

(ج) اجراء عمليات تفتيش موقعية ؛

(د) احراء تحليل للبيانات وتقييمها ؛

(هـ) الادلاء بتصريحات فيما يتعلق باحتمالات الامتثال أو عدم الامتثال ؛

هي مسألة ذات مصاعب كثيرة بالترتيب التنازلي لقائمة الوظائف الواردة اعلاه . وينبغي أن تتمتع الهيئة بدرجة عالية من الكفاءة للقيام بوظائف تقنية موضوعية ، وعرض النتائج بطريقة موضوعية وخالية من اللبس ، ولكن مع ترك القضية بعد ذلك للمجتمع الدولي بوصفه كذلك . وبالطبع سيشكل اتخاذ الترتيبات اللازمة لعقد المشاورات واقامة التعاون ، واعلام الأطراف بما يقع من مختلف الأحداث ، وكذلك استعراض تكنولوجيات التحقق ذات الصلة من حين لآخر ، جزءا من الوظيفة المطلوب من هذا النظام الدولي القيام بها .

٨- لقد درس أعلاه عدد من النقاط الهامة التي كثيرا ما تكون أساسية في وضع نظام فعال للتحقق . وتوجد مشاكل أخرى مثل طرائق الاعلانات وشكلها ، والفترات الزمنية للاشعارات المرسلة مقدما ، وحقوق المفتشين الدوليين وواجباتهم . ولم يطرق هذا البحث هذه القضايا لأنها معروفة جيدا تماما للمجتمع الدولي . ولا يقصد ايضا بهذا البحث القول انه ينبغي ان ينظر اثناء مفاوضات تحديد الأسلحة في تفاصيل جميع المشاكل القانونية أو التقنية . غير أنه سيكون من المهم ان يضع المشتركون في المفاوضات بشأن عمليات التحقق نصب أعينهم ما لهذه المشاكل من طابع عام بحيث يمكن التوصل الى تحديد الاطار الصحيح في نص اى اتفاق من هذا النوع .

- - - - -