

اجتماع الدول الأطراف في اتفاقية حظر استعمال وتخزين وإنتاج ونقل الألغام المضادة للأفراد وتدمير تلك الألغام

الاجتماع العشرون

جنيف، 21-25 تشرين الثاني/نوفمبر 2022

البند 10(ب) من جدول الأعمال المؤقت

النظر في حالة الاتفاقية وسير عملها بوجه عام

تطهير المناطق المزروعة بالألغام والتوعية بمخاطر الألغام والحد منها:

الاستنتاجات والتوصيات المتصلة بولاية اللجنة المعنية بتنفيذ المادة 5

أفكار تأملية في تنفيذ التزامات الدول الأطراف في مجال إزالة الألغام وعملية التمديد بموجب المادة 5

مقدم من بلجيكا، استناداً إلى خبرتها كرئيسة للجنة المعنية بتنفيذ المادة 5*

1- إذ نحتفل بالذكرى السنوية الخامسة والعشرين لاعتماد اتفاقية حظر الألغام المضادة للأفراد، يبدو أن الوقت قد حان للتأمل في التقدم الذي أحرزته الدول الأطراف في تنفيذ الالتزامات بموجب المادة 5 وترقب التحديات الناشئة. وقد يعود هذا التأمل بالفائدة والاجتماع العشرون للدول الأطراف في الاتفاقية يُعقد في منتصف المدة بين مؤتمر أوصلو الاستعراضي الرابع والمؤتمر الاستعراضي الخامس المقبل الذي سيعقد في عام 2024.

2- وتهدف ورقة العمل هذه إلى بيان السياق الذي عالجت فيه الدول الأطراف التزاماتها بموجب المادة 5 منذ عام 2019 وإلى تقديم بعض الاقتراحات بغية الحفاظ على مستوى عالٍ من الكفاءة في تنفيذ المادة 5 من الاتفاقية وعملية طلب التمديد ذات الصلة بها التي تقودها اللجنة المذكورة أعلاه.

أولاً- خطة عمل أوصلو في سياق حافل بالتحديات أكثر من أي وقت مضى

3- اعتمد المؤتمر الاستعراضي الرابع، في عام 2019، خطة عمل أوصلو، التي أقرت بأنه "تم إحراز تقدم كبير في معالجة مسألة المناطق الملغومة" ولكنها "أعادت تأكيد الحاجة إلى زيادة وتيرة أنشطة المسح والتطهير للوفاء بالالتزامات المنصوص عليها في المادة 5 في أقرب وقت مستطاع لضمان إحراز تقدم كبير نحو تحقيق طموحاتها في الوفاء بالتزاماتها المحددة زمنياً إلى أقصى حد ممكن بحلول عام 2025".

* قُدمت هذه الوثيقة بعد الموعد النهائي لظروف خارجة عن إرادة الجهة التي قدمتها.



- 4- وتَصِل خطة العمل الطموحة هذه الإجراءات التي التزمت الدول الأطراف باتخاذها خلال الفترة 2020-2024 لدعم تنفيذ الاتفاقية، استناداً إلى إنجازات خطط عمل نيروبي وقرطاجنة ومابوتو. وعلى وجه الخصوص، تتضمن الإجراءات من 18 إلى 27 خطوات ملموسة لدعم الدول الأطراف في إعلان إنجاز التزاماتها بموجب المادة 5 في أقرب وقت ممكن.
- 5- وعند اعتماد خطة عمل أوصلو، لم يكن بوسع أي دولة طرف أن تتخيل السياق الذي يتعين فيه الاضطلاع بعمليات إزالة الألغام في السنوات التالية، فقد أثر الارتفاع المفاجئ لجائحة كوفيد-19 في جميع أعضاء الاتفاقية تأثيراً هائلاً في تنفيذ المادة 5 من جانب الدول الأطراف المتضررة من الألغام.
- 6- ورأت أغلبية الدول الأطراف المتضررة في هذه الجائحة أحد أهم العوامل التي يعزى إليها التأخير في تنفيذ المادة 5، سواء بسبب تعليق العمليات وخطط العمل، أو بإعادة تخصيص الموارد التقنية والمالية والبشرية.
- 7- ولم يكن لهذه الجائحة تأثير سلبي في الموارد المالية الوطنية للدول المتضررة فحسب، بل أحدثت أيضاً ندرة عالمية في الموارد المراد استخدامها في تنفيذ المادة 5، فانخفضت المستويات التقليدية للقدرة التمويلية لدى غالبية الجهات المانحة. ولئن ظل مستوى الالتزام السياسي بعالم خالٍ من الألغام مرتفعاً، فإن الوسائل المتاحة للدوائر المعنية بالإجراءات المتعلقة بالألغام للوفاء بهذا الالتزام قد تضاءلت.
- 8- ومن دواعي الأسف أن الحالة التي واجهتها الدوائر المعنية بالإجراءات المتعلقة بالألغام بين عامي 2020 و2022 قد تعود تارة أخرى. وقد تؤدي الآثار المعروفة جيداً الناتجة عن تغير المناخ وعدم الاستقرار السياسي وانعدام الأمن إلى ازدياد الصعوبات المتعلقة بالعمل في المناطق المتضررة وإلى انخفاض الموارد المالية وربما إلى تلوث جديد يتعين التعامل معه. ولذلك، تكتسي الاستفادة إلى أقصى حد من الأدوات والآليات القائمة التي أنشأتها الدول الأطراف أهمية قصوى لكي تتمكن الدول الأطراف المتضررة من الألغام من الوفاء بالتزاماتها المحددة زمنياً في أقرب وقت مستطاع. وتقع الأنشطة التي تضطلع بها اللجنة المعنية بتنفيذ المادة 5 في لب هذه المسألة.

ثانياً- استخدام كل أداة موجودة إلى أقصى حد ممكن

- 9- طوال 25 عاماً، اضطلعت اتفاقية حظر الألغام المضادة للأفراد بدور بارز في معالجة مسائل إزالة الألغام. وسعيًا لدعم الدول الأطراف المتضررة التي تواجه ظروفًا تتطلب منها التماس تمديد المواعيد النهائية المنصوص عليها في المادة 5، وُضعت عملية لإعداد الطلبات وتقديمها والنظر فيها على النحو الذي نعرفه اليوم وكلفت اللجنة المعنية بتنفيذ المادة 5 بقيادة هذه العملية.
- 10- ومنذ انعقاد الاجتماع الثاني عشر للدول الأطراف الذي نظرت فيه هذه الدول في الورقة المعنونة "أفكار بشأن عملية التمديد بموجب المادة 5 من الاتفاقية"⁽¹⁾ وحتى اعتماد خطة عمل أوصلو، تعتمد الممارسة الحالية المتبعة في التعامل مع طلبات التمديد على المشاركة النشطة للدول الأطراف الطالبة وأعضاء اللجنة ووحدة دعم التنفيذ ولجنة الصليب الأحمر الدولية ومنظمات المجتمع المدني، بما في ذلك الكيانات العاملة في إزالة الألغام. وتتخبط هذه الجهات الفاعلة، في إطار زمني محدود، في حوار تعاوني حتى تتمكن الدولة المعنية من تقديم أدق طلب ممكن إلى اجتماع الدول الأطراف، أو إلى المؤتمر

الاستعراضية ولكي تقدم اللجنة إلى اجتماع الدول الأطراف، أو إلى المؤتمر الاستعراضي، تحليلاً شاملاً للطلب المتعلق بدعم الدول الأطراف لكي تتمكن من اتخاذ قرارات مستنيرة بشأن طلب التمديد المقدم منها.

11- واستناداً إلى الملاحظات المتعلقة بتنفيذ المادة 5، حددت الدول الأطراف عدداً من أفضل الممارسات والمتطلبات التي يتعين الوفاء بها لتمهيد الطريق لطلب التمديد ليحقق نتيجة إيجابية. وتقوم أربعة من أفضل الممارسات والمتطلبات هذه بدور حاسم وهي:

(أ) تُعد الحاجة إلى خطة عمل مفصلة ومحددة التكاليف ومتعددة السنوات لفترة التمديد تُوضع عبر عملية شاملة أمراً أساسياً للنظر في طلب التمديد، وهو أمر سبق أن أشارت ورقة العمل المذكورة آنفاً إلى أهميته البالغة. ومن خلال الإجراء 23 الوارد في خطة عمل أوصلو، أقرت الدول الأطراف بأن ذلك يُعد عنصراً ضرورياً من عناصر الطلبات؛

(ب) تمشياً مع الإجراء 24 الوارد في خطة عمل أوصلو، أقر أيضاً بأن خطة التوعية بمخاطر الألغام والحد منها تمثل عنصراً ضرورياً في طلب التمديد. ويكتسي هذا الأمر أهمية خاصة في ضوء التحديات التي تواجهها دول أطراف متضررة عديدة تواجه تلويثاً طويلاً للأراضيها؛

(ج) تبين الممارسة الحديثة المتعلقة بعملية طلب التمديد أنه ليس من المستصوب أن تطلب الدولة المتضررة مهلة زمنية مفرطة في الطول للوفاء بالتزاماتها. وسبق أن ذكرت الورقة المعنونة "أفكار بشأن عملية التمديد بموجب المادة 5 من الاتفاقية" أنه "ينبغي توقع أن تتمكن الدول الأطراف الطالبة من تقديم خطط مفصلة لفترة تتراوح بين سنتين وخمس سنوات وقبلت بأن القيام بذلك في الطلب سيكون أصعب بكثير في السنوات اللاحقة، فبعد ثلاث إلى خمس سنوات، ستتغير الظروف". وتؤيد الممارسات الحديثة العهد استنتاجات عام 2012 هذه، فالوضع العالمي الحافل بالتحديات الذي تواجهه الدول الأطراف المتضررة من الألغام حالياً يضاعف القدرة على التنبؤ. ولذلك، ينبغي تشجيع الدول الأطراف التي تقدم طلب تمديد بقوة على أن تقدم حصراً لطلبات للفترة الزمنية التي تستطيع فيها وضع وتقديم خطة عمل مفصلة ومحددة التكاليف ومتعددة السنوات وواضحة المعالم تبي الحد الأدنى اللازم حقاً. ومع أن هذا الأمر قد يؤدي إلى ازدياد عدد الطلبات المقدمة، فإن خطط العمل المقدمة ستكون أكثر واقعية وقابلية للقياس؛

(د) في مواجهة العدد الكبير من طلبات التمديد المقدمة في السنوات الأخيرة، يظل تقديم طلب التمديد في الوقت المناسب عاملاً رئيسياً في عملية حسنة التوجيه تتسم بالكفاءة. ويتيح تقديم طلب التمديد بحلول الموعد النهائي المحدد في 31 آذار/مارس للجنة الشروع في إجراء حوار تعاوني مع الدولة الطرف مقبلة الطلب ويمكنها من طلب مدخلات قيمة من منظمات المجتمع المدني المعنية ومن اللجنة الدولية للصليب الأحمر. ويُتوقع أن يزيد تقديم طلب التمديد بحلول هذا الموعد النهائي إلى أقصى حد الفرص لكي يصبح هذا الطلب عالي الجودة فيكون القرار الذي يتعين اتخاذه أثناء اجتماع الدول الأطراف مجدياً للدولة الطرف مقدمة الطلب وعائداً عليها بفائدة قصوى.

ثالثاً- تعزيز العملية الحالية سعياً لتحقيق الكفاءة المستمرة

12- لئن كانت العملية وأساليب العمل القائمة للجنة المعنية بتنفيذ المادة 5 تتيح إطاراً فعالاً يمكن أن تلتزم فيه الدول الأطراف المتضررة الدعم في مساعيها، فإن من واجبنا المشترك أن نسعى دائماً إلى ما هو أفضل. وفي هذا الصدد، ومع مراعاة التحديات الحالية والمتوقعة التي تواجهها الدول الأطراف في تنفيذ التزاماتها بموجب المادة 5، يمكن إبراز عدة مسارات لتعزيز عمل اللجنة (دون المساس بأي رؤية مستقبلية أخرى):

(أ) على نحو ما تبين في مناسبات مختلفة، تُمكن مدخلات الخبراء المستفيضة التي طلبتها اللجنة المعنية بتنفيذ المادة 5 من فهم الطلبات وتقييمها على نحو أفضل باستخلاص المسائل التقنية والقانونية والسياساتية الرئيسية الواردة في الطلبات. ولئن كانت هذه الممارسة تُتبع في المرحلة الأولى من عملية طلب التمديد، فإن التفاعل الإضافي يمكن أن يكون مفيداً للجنة للمضي قدماً في إجراء التحليل النهائي. وفي هذا الصدد، يكتسي التقديم في الوقت المناسب المبين أعلاه أهمية بالغة. وعلى وجه الخصوص، تشير التوصية 8 الواردة في الورقة المعنونة "أفكار بشأن عملية التمديد بموجب المادة 5 من الاتفاقية" إلى ما يلي: "إذا قدمت الدول الأطراف الطالبة معلومات إضافية أو طلبات منقحة، فينبغي لفريق التحليل أن ينظر مرة أخرى في الاستعانة بمنظمات الخبراء لتقديم آراء". واعتراضاً بأنه يجوز للدول الأطراف الطالبة، بعد التواصل الأولي مع اللجنة، أن تعدل طلبها تعديلاً جوهرياً، أو أن تقدم توضيحات إضافية، ستعود المدخلات الإضافية التي يقدمها الخبراء بالفائدة على العملية في مرحلة لاحقة؛

(ب) ترتبط سرعة تنفيذ الالتزامات المنصوص عليها في المادة 5 ارتباطاً جوهرياً بجهود تعبئة الموارد وقدرات الدولة الطرف المتضررة. وعلى نحو ما ورد ذكره أعلاه، تأثرت الموارد الوطنية والدولية المخصصة للإجراءات المتعلقة بالألغام بالأزمة التي حدثت في الآونة الأخيرة وقد تشكل أي أزمة إضافية ضغطاً كره أخرى على تلك القدرات. ولذلك، يكتسي البحث عن التآزر حيثما أمكن العثور عليه أهمية بالغة. وفي هذا الصدد، يمثل اتباع نهج مستعرض لدعم التنفيذ الذي يمكن أن تقدمه آلية الاتفاقية إلى الدول الأطراف المتضررة أمراً ذا قيمة عالية. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يؤدي التعاون الوثيق بين اللجنة المعنية بتنفيذ المادة 5 واللجنة المعنية بتعزيز التعاون والمساعدة، على غرار ما حدث في الآونة الأخيرة تحت قيادة رئيس الاجتماع العشرين للدول الأطراف، إلى تقديم دعم شامل بشكل أفضل للدول الأطراف المتضررة وإلى تحديد المرشحين في المستقبل للنهج الفردية. وعلاوة على ذلك، يمكن أن يساعد تكثيف التعاون مع الجهات المانحة وهيئات التنسيق بين الجهات المانحة، مثل فريق دعم الإجراءات المتعلقة بالألغام، الدول الأطراف المتضررة في الحصول على مستوى كافٍ من التمويل لخطة عملها و/أو طلب التمديد؛

(ج) بما أن أكثر من 30 دولة طرفاً لا تزال عليها التزامات بموجب المادة 5 من الاتفاقية وبالنظر إلى الوتيرة الحالية لأنشطة إزالة الألغام، فمن المرجح أن يظل عدد طلبات التمديد التي ستُقدم كبيراً في السنوات القادمة. ولذلك، ينبغي للدول الأطراف الراغبة في الاضطلاع بولاية داخل اللجنة المعنية بتنفيذ المادة 5 أن تضع في حساباتها ما يستلزمه الاضطلاع بهذه المسؤولية من وقت طويل وجهد جهيد. وينبغي إيلاء اهتمام خاص لتعزيز اللجنة حتى تتمكن من الوفاء بولايتها في ضوء التحديات المقبلة.

'1' تحقيقاً لهذه الغاية، يمكن أن يزيد فتح باب عضوية اللجنة أمام دولتين طرفين إضافيتين و/أو تمديد الولايات داخل اللجنة إلى ثلاث سنوات من خبرة أعضائها ويقلل من عبء العمل الملقى على عاتق كل عضو من أعضائها.

'2' وثمة خيار آخر يتمثل في إنشاء فريق فرعي غير رسمي مخصص لطلب التمديد. وسيساعد هذا الفريق الفرعي، الخاضع لمسؤولية هذه اللجنة، اللجنة في تقديم أي مدخلات مجدية. ويمكن أن يكون لهذا الفريق الفرعي دور مفيد في توسيع نطاق الحوار ودعم ولاية اللجنة في إجراء تحليل عالي الجودة على الرغم من زيادة طلبات التمديد المقدمة، أخذاً في الحسبان استعداد الدول الأطراف الأخرى وأصحاب المصلحة المعنيين لدعم اللجنة دون أن يكون بمقدورهم الالتزام الكامل حيال عملها.

'3' ثمة طريقة أخرى لمعالجة الزيادة المتوقعة في طلبات التمديد التي يتعين تقديمها وتحليلها في السنوات القادمة تتمثل في ضمان تنفيذ القرارات التي تتخذها الدول

بشأن توفير موارد إضافية لوحدة دعم التنفيذ. وتم الاعتراف طوال سنوات عديدة بأهمية وحدة دعم التنفيذ في عملية طلب التمديد وفي مساعدة آلية الاتفاقية. ومن ثم، فإن تعزيز قدرة هذه الوحدة بزيادة الموارد من شأنه أن يتيح لها تقديم دعم أفضل للجنة المعنية بتنفيذ المادة 5. وعلى غرار ما ورد ذكره آنفاً، سيكون ذلك أيضاً متماشياً مع القرار الصادر عن اجتماع الدول الأطراف السابع الذي يقضي "بتشجيع جميع الدول الأطراف القادرة على توفير أموال إضافية مخصصة للصندوق الاستئماني لوحدة دعم التنفيذ بغية تغطية تكاليف دعم عملية طلب التمديد بموجب المادة 5"، وهو أمر سلطت عليه الضوء كذلك التوصية 11 الواردة في الورقة المعنونة "أفكار بشأن عملية التمديد بموجب المادة 5 من الاتفاقية" التي تنص على أنه "ينبغي للدول الأطراف أن تولي الاعتبار الواجب لالتزاماتها المتكررة بتوفير التمويل اللازم لوحدة دعم التنفيذ لكي تتمكن من تقديم الدعم المطلوب من الدول الأطراف".
