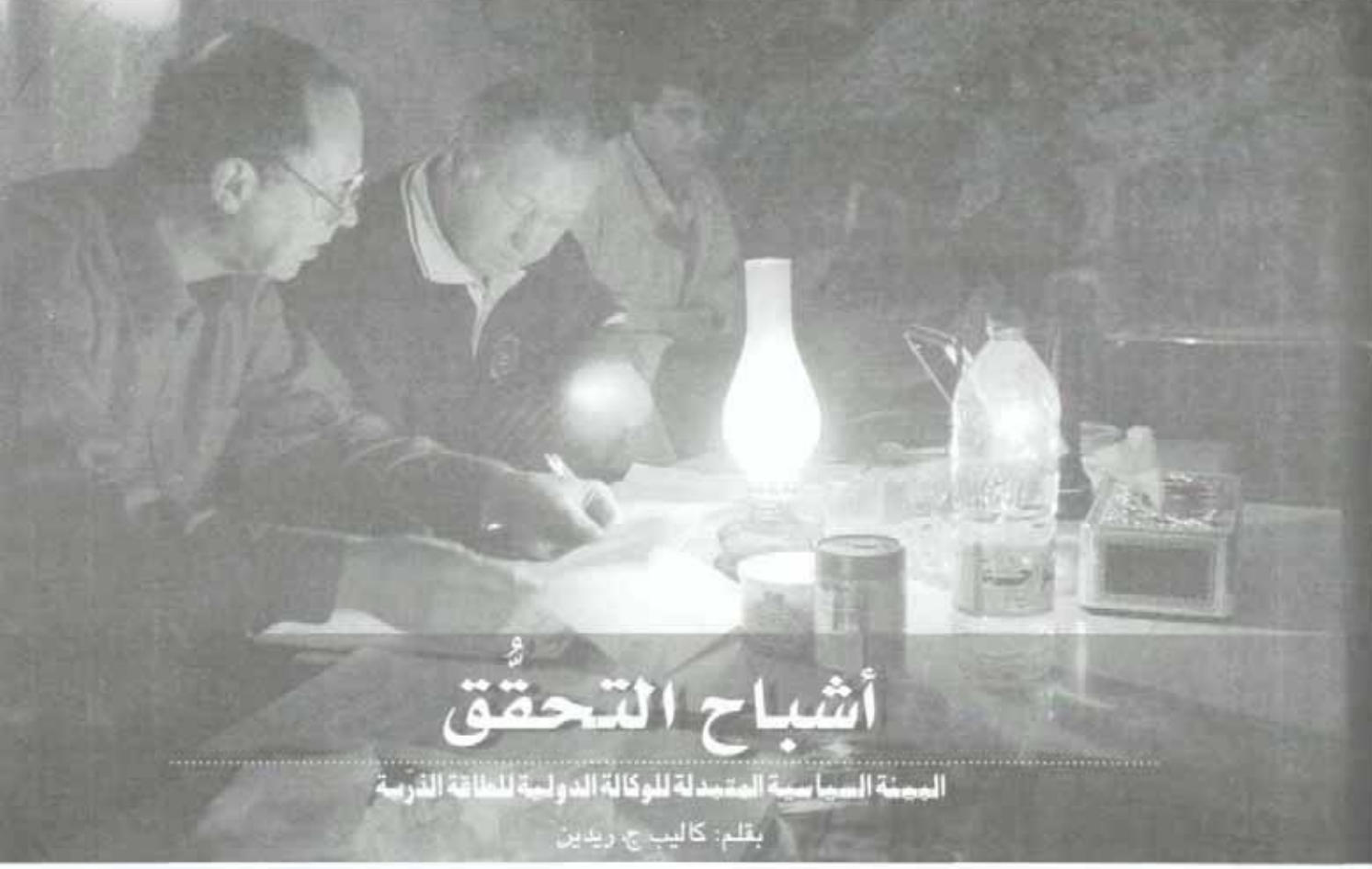

أشباح التحقّق

المهمة السياسية المتبدلة للوكالة الدولية للطاقة الذرية

بقلم: كاليب ج. ريدين

كتب الدكتور هانس بليكس قبل ست سنوات في نشرة الوكالة الدولية للطاقة الذرية عن تفاؤل عامّ حول مراقبة إضافية للأسلحة وتحقق إضافي منها. برهنت الأحداث العالمية في الوقت الراهن على صحة مثل هذا التكهّن. فقد كانت الوكالة الدولية للطاقة الذرية تركب موجة من الزخم بعد الدور المفيد الذي لعبته في التصدي لبرنامج جنوب أفريقيا للأسلحة النووية وفي إدخال أوكرانيا وبيلاروسيا وكازاخستان في معاهدة الحدّ من الانتشار النووي باعتبارها دولاً ليست لديها أسلحة نووية. كان عمر التوسّع غير المحدود لمعاهدة الحدّ من الانتشار النووي سنتين فقط وكانت التحديات الضاغطة بالرغم من بروزها، في حالة من الركود.

في هذه الأيام تثير بعض الأنباء تفاؤلاً مشابهاً. فجهود الوكالة المتزايدة في مكافحة الإرهاب وقرار الدول الأعضاء للتحوّل عن سياسة ميزانية النمو الحقيقي الصفري التي تم اعتمادها لعشرين عاماً شاهدان واضحان على قابلية تكيف الوكالة ومصداقيتها في وجه التهديدات الجديدة. ومع الاهتياج الشديد عبر العالم ضد الإرهاب والتخوف المضاعف من أسلحة الدمار الشامل تكتسب الوكالة في هذا الوقت اهتماماً عمومياً لم يسبق له مثيل.

وتجسيداً لهذا الارتفاع المفاجئ في الاهتمام السياسي نذكر ما جاء في خطاب بيان الاتحاد السنوي عام 2003 لرئيس الولايات المتحدة جورج دبليو بوش من دعم للوكالة كأولوية خاصة لإدارته. وكان هذا أول ذكر للوكالة في ذلك الخطاب منذ أن حيّا الرئيس آيزنهاور في عام 1961، تأسيسها تحت شعار "الذرة من أجل السّلم". تبشر مثل هذه الرؤية بمستقبل فيه طموحات للتغلب على العطالة البيروقراطية ولإحداث تغييرات هامة لصالح الوكالة.

لكن مع هذه الرؤية تولّد شكّ حول دور الوكالة في الشؤون العالمية. فعلى الرغم من قدرتها على حل معظم المشاكل غير الخطيرة بسهولة أكبر، يجب عليها أن تعمل في بيئة يرتادها نظير أشباح تشارلز ديكينز الثلاثة لعدم الانتشار: تحديات الماضي والحاضر والمستقبل لأشباح التحقق – وأعني توقف جولات التفتيش في العراق بتفويض من الأمم المتحدة، وصعوبات ضمان الإذعان في كوريا الشمالية وإيران، والحاجة للمحافظة على دور الوكالة البارز لدى إنشاء مؤسسات ومبادرات لعدم الانتشار.

فليس سراً أن الوكالة أصبحت مؤخراً عرضة لتسييس زائد. فمعاملتها من جانب الدول الأعضاء قبل الحرب على العراق وما تبع ذلك من تحولات في السياسات الجوهرية رداً على الأحداث في إيران وكوريا الشمالية إنما يثير أسئلة حول قدرة الوكالة على العمل بشكل مستقل في بيئة تهتم فيها الدول بشكل متزايد بأحكام الوكالة وترغب في أن تمارس ضغطاً عليها للتأثير فيها. وأكثر من ذلك فإن ظهور آليات أكثر قسرية وأقل رسمية لمنع الانتشار إنما يسلط الضوء على قيود إجراءات التحقق ويمكن أن تهمّش هذه بآليات الوكالة بدلاً من أن تتممها إذا لم يتم فضح ذلك بشكل مناسب.

أشباح التحقق في الماضي والحاضر

رغم أن توقعات الحل قد تتحسن في المستقبل المنظور، إلا أن شبح ماضي النزاع في العراق لا يزال يثقل كاهل مستقبل التحقّق. وحتى لو وضعنا جانبا المبادلات البلاغية المنمقة، التي كانت متعددة وأحياناً محورية، فقد طرح موضوعُ إعفاء مفتشي الوكالة الدولية للطاقة الذرية و UNMOVIC من مهام التفتيش في العراق وموضوع

الحرب التي تلت ذلك أسئلةً خطيرة حول دور التفتيش الدولي في حل النزاعات في المستقبل.

فالاختيار الذي ارتأى فيه أعضاء التحالف إنفاق البلايين على الحل العسكري لمشكلة اعتبروا فيها أن التفتيش غير قادر على حلها إنما يُعدُّ كافياً بالنسبة للكثيرين للحكم بأن التحقق لا يمكن الاعتماد عليه. والاعتقاد بأن القوة العظمى الوحيدة في العالم التي هي الممول الأكبر للوكالة الدولية للطاقة الذرية تعتبر عمليات التفتيش غير حازمة يمكن أن يشكل في حدّ ذاته العنصر الأساسي اللازم للبدء بتفتيت الثقة بالتحقق، حتى بين أولئك الذين يفضلون تعزيز عمليات التحقق. فبناءً على هذا المفهوم سيكون هناك تحدٍّ لقول رونالد ريغان المأثور "ثق لكن تحقق" على كلتا الجبهتين، لأن تدني الثقة في التحقق يضعف الثقة.

على كل حال، يمكن للتاريخ في النهاية أن يعتبر الحرب في العراق تبرئة لمهمة التفتيش. فمن وجهة النظر هذه كانت الحرب أخيراً بمثابة تأكيد على تفويض المفتشين، لكن بطريقة أخرى، في ظرف أدت فيه تحديات فريدة إلى تعليق عملية نزع التسلح بشكل محقق. فكما نعرف الآن، برّرت قوات التحالف تحركها وفقاً لقسم كبير من معلومات استقتها من عمليات التفتيش، قاصدة تدمير ما لم يصل إليه المفتشون أو إجراء اللازم بخصوصه. وإذا لم يتم العثور على مخزون العراق من أسلحة الدمار الشامل، الأمر الذي أصبح الآن بشكل متزايد إمكانية ثالثة محتملة، فإن عمليات التفتيش ستلقى مزيداً من التبرئة. وإذا لم تتمكن عمليات البحث المستمرة من تقديم أدلة على وجود مخابئ ضخمة للأسلحة، فسيتم فضح زيف الادعاءات بأن عمليات التفتيش كانت غير فعّالة ويمكن لأنصار عمليات التحقق السلمي تقديم هذا المثال كدليل على أن عمليات التفتيش هي أسلوب مفيد بشكل قوي لتجنب النزاع. ويبقى السؤال الحاسم المطروح: أي واحد من هذه الاحتمالات سيسود، أو أي مزيج سيتدعم؟

لسوء الحظ، يمكن أن يتفاقم الارتياب المحيط بالوكالة الدولية للطاقة الذرية فيما يخص اعتبارها الجماعة الدولية التي تواجه شبَحَيْ التحقّق الحاليين في كوريا الشمالية وإيران. ففي كوريا الشمالية لم يمنح الإطار المتفق عليه عام 1994 الوكالة إلا دوراً محدوداً لمراقبة التجميد المفروض على منشآت كوريا الشمالية التي يُعتقد بأنها مرتبطة ببرنامج هذا البلد للأسلحة النووية المعتمدة على البلوتونيوم، ولا يمنحها هذا الإطار أي دور بخصوص جهود هذا البلد المكتشفة مؤخراً في مجال تخصيب اليورانيوم، الأمر الذي أعاد هذه الأزمة للتصعيد. وبالرغم من أن الوكالة راقبت بنجاح التجميد المفروض على برنامج كوريا الشمالية للبلوتونيوم ولم تسنح لها أية فرصة لاكتشاف ما إذا كان هذا البلد ينفذ أنشطة نووية خارج هذه المنشآت، فإن البعض ينظرون إلى هذه الحالة كإثبات لوجهة نظرهم التي تفيد بأن الاتفاقيات – ووسائل التحقّق المرتبطة بها ضمناً – لا تجدي نفعاً في إيقاف عاقدي العزم على الانتشار النووي. وبالكاد تعتبر هذه بمثابة وداع لعمليات التفتيش الدولية.

تؤكد الحالة في إيران التحديات المستمرة أمام الوكالة في تحري الأنشطة غير المعلن عنها خصوصاً مع عدم وجود بروتوكول إضافي (يمنح الوكالة حقوقاً للتفتيش بشكل مفاجئ وتتضمن هذه الحقوق الدخول إلى جميع النقاط في دورة الوقود النووي والحق في أخذ عينات بيئية خارج حدود المواقع النووية المصرح عنها). ومع إعادة التأكيد في 1991-1992 على سلطة الوكالة التي تخولها طلب تنفيذ عمليات تفتيش خاصة على المواقع المشتبه بها، كان لدى الكثيرين أمل في أن الوكالة ستكون قادرة على المحافظة على وجود حاجز قوي بوجه الجهود الإيرانية لبناء القدرة على إنتاج أسلحة نووية. لكن الكشف في أواخر عام 2002 عن منشأة ناتانز للتخصيب وعن منشأة أراك للماء الثقيل أظهر بوضوح أن إيران كانت تحقق تطورات نووية هامة لم تكن تُبلغ الوكالة عنها. بالرغم من قرار إيران تنظيم بروتوكول إضافي يطرح بعض التفاؤل على هذه الجبهة، إلا أن الوصول إلى مثل هذه الظروف يضع مصداقية الوكالة للتعامل مع التحديات المباشرة تحت ضغط كبير.

على الرغم من نجاح الوكالة في حل معظم المشاكل غير الخطيرة بسهولة أكبر، إلا أنه يبقى عليها أن تعمل في بيئة يسكنها نظير أشباح تشارلز ديكينز الثلاثة لعدم الانتشار: تحديات الماضي والحاضر والمستقبل لأشباح التحقق.

مواجهة الأشباح

ربما يكون من أهم الاستنتاجات التي يمكن التوصل إليها من خلال فحص هذه القضايا أنه لا يمكن فهم تأثيراتها بشكل صحيح إلا بدراستها معاً. فقد تم تفحُّص مراقبة التطورات قبل الحرب في العراق وبعدها بتمعُّن في كل أرجاء العالم ودون أي شك في طهران وبيونغ يانغ.

من المحتمل أن معاملة المفتشين قد استقطبت انتباهاً شديداً ودراسة متأنية. فبعد النظر إلى المدة القصيرة التي قضاها المفتشون في العراق قبل الحرب واستبعادهم المستمر بعدها يمكن لإيران، على سبيل المثال، ألا تثق بمثل هذه الإجراءات كوسيلة لتفادي النزاع في حالتها، حتى لو قررت قبولها.

الأكثر من ذلك أن إيران وكوريا الشمالية ليستا فقط مدركتين لما حدث في العراق، بل وبدون شك تنتبه كل منهما للطريقة التي تُعامل بها الأخرى. وبالتالي فإن أي انتقاص من القدر أو أية معاملة انتهازية من طرف الوكالة في أي من الموقعين سيحتمل أن تنتج عنه صعوبات أكثر فيما بعد، لو أعطي للوكالة دور لاحق في أي من الحالتين أو في كليهما.

قد تكون التحديات المطروحة من قبل إيران قوية بشكل خاص طالما أنها تبين بوضوح أن الوكالة تواجه مشاكل ليس فقط في ركن التحقق من مهمتها، بل وفي ركن التعاون السلمي أيضاً. في الحقيقة، لا تتأتّى معظم الشكاوى الإيرانية المعلنة عن خضوع غير عادل لعمليات التفتيش، بل عن وقائع الإنكار غير الصحيحة للتقانة النووية حسب المادة (4) من معاهدة عدم الانتشار النووي. وبغض النظر عن الأحكام النهائية بخصوص الإذعان الإيراني لالتزامات الضمانات، فإن هذا الموقع يطرح أسئلة جوهرية بخصوص بنية معاهدة عدم الانتشار النووي ذاتها، خصوصاً بعد أن أصبح واضحاً أنه يمكن لأي دولة أن تطور إمكانية فعلية للتخلص من معاهدة عدم الانتشار

أثناء انضوائها تحتها، بل وأن تستخدم هذه الإمكانية كتبرير.

قد تكون هذه الأسئلة جوهرية بشكل كبير بحيث تحتاج إلى تفكير أساسي جديد بخصوص معاهدة عدم الانتشار النووي وبخصوص كيفية تضييق أو سدّ هذه الثغرات. وبينما يلقى مثل هذا التساؤل ترحيباً فإنه سيفتح الطريق أيضاً أمام أسئلة عن التسهيلات التي تؤمنها معاهدة الحدّ من الانتشار النووي والتي تشكل جزءاً كبيراً من عمل الوكالة في مجال الضمانات والتعاون الفني.

تشير هذه الحالة، كما الحالة في العراق، إلى دروس هامة حول عملية التسييس التي يحتمل أن تواجهها الوكالة أثناء اجتيازها أحداث المستقبل. إن النقاش حول نزع أسلحة العراق في أثناء الاندفاع نحو الحرب فيه، يضع عمليات التفتيش، كما لم يسبق أبداً، في وابل النيران المتقاطعة بين قوى العالم غير المتفقة.

عندما يتغير الالتزام المتعدد الأطراف تبعاً للفصول بدلاً من العصور، لا يمكن للوكالة الدولية للطاقة الذرية ولا للدول الأعضاء فيها أن يتوقعوا من الوكالة أن تحصل على التأييد الذي تحتاجه للقيام بإجراء حاسم.

وكان ما تبع ذلك، حسب ما ذكره عالمان من مؤسسة بروكينغز، خريفاً متعدد الجوانب انقلب إلى شتاء أحادي الجانب. لقد كانت إعادة قبول دخول المفتشين بمثابة الرد الدولي على التحدي الذي أطلقه الرئيس بوش أمام الأمم المتحدة من أجل أن تتخذ إجراءً أو أن تصبح"غير ذات صلة irrelevant"، لكن في غضون ستة أشهر جرى تهميش هذه الاستجابة، وأفسح الشتاء أحادي الجانب المجال أمام ربيع زئبقي. فعلى سبيل المثال دعا الرئيس بوش العالم للتكاتف لجعل الوكالة الدولية للطاقة الذرّية أكثر فاعلية وأشار بشكل عملي إلى البروتوكولات الإضافية كطريقة لتسهيل عمل"مبدأ بوش"- وأقصد سياسته المصرح عنها بشكل واسع للتعامل مع الإرهابيين ومن يقومون بإيوائهم. لكنه فعل ذلك فقط بعد أسابيع من تأييد البيت الأبيض لجهود إيجاد بديل أمريكي للوكالة الدولية للطاقة الذرّية و UNMOVIC في العراق.

عندما يتغير الالتزام المتعدد الأطراف تبعاً للفصول بدلاً من العصور، لا يمكن للوكالة الدولية للطاقة الذرّية ولا للدول الأعضاء فيها أن يتوقعوا من الوكالة أن تحصل على الدعم الذي تحتاجه للقيام بإجراء حاسم. وإذا أصبح مثل هذا التعامل هو النموذج، فسوف تتضاءل الثقة التي تمنحها الدول للوكالة مع استخدام الضغط السياسي بشكل انتهازي كبديل عنها.

الأشباح الممكن وجودهم في المستقبل

إن النظر بشكل أعمق إلى المستقبل هو أكثر صعوبة من النظر إلى تحديات التحقق في الوقت الحالي. ولا شك أنه ستنشأ تحديات أخرى مع تنامي عمليات كبح أشكال الانتشار النووي المتزايدة في حسابات أمن المجتمع الدولي. يتبين أنه يمكن الوثوق بالوكالة الدولية للطاقة الذرّية، كلما نشأت فرصة لذلك، إذا قامت الدول الأعضاء فيها بتوسيع سلطة قانونها ليشمل الأنشطة النووية غير المصرح عنها بالإضافة لتلك المصرح عنها على أمل إيجاد إجراءات لمواجهة الإرهاب النووي. لكن بالنسبة لكل هذه التغييرات لا بد من مؤسسة ترتكز إلى الحكومة في عالم يتزايد قلقه من التهديدات غير الحكومية.

وفي مجال الرد على هذه المخاطر تُبذل جهود جديدة لمساعدة الدول في استثمار كل"وسائط عدم الانتشار النووي"من أجل ملء الفراغ في أنظمة الدفاع ضد الانتشار النووي. وبينما يتبين أن مثل هذه المبادرات الجديدة ذات قيمة، يجب على المجتمع الدولي أن يتنبه إلى أن هذه المبادرات وجدت على الساحة كإضافات وليست كبدائل أو ترياق لكل شيء يحل محل وسائط عدم الانتشار النووي التقليدية. وإلا سيتم التقليل بشكل غير ضروري من قيمة الفوائد التي تؤمنها الوسائط الحالية لعدم الانتشار النووي. لقد صمُم العديد من هذه الوسائط في عصر سابق، لكنها لا تزال تؤدي وظائف مهمة. وتعتبر من الأمثلة الجيدة جميع سجلات الوكالة الدولية للطاقة الذرّية التي تحصي المواد النووية وقاعدة بياناتها الخاصة بحوادث التهريب المحظورة وأنشطتها الجديدة التي تُبذل لمساعدة الدول على محاربة الإرهاب. ومن الأساسي أن تبقى الدول الأعضاء في الوكالة الدولية للطاقة الذرّية واعية لهذه الفوائد وأن تعمل على توحيدها مع المبادرات الجديدة أثناء تنفيذها.

ببساطة ومن أجل أن تكون للحرب على الإرهاب نهاية عسكرية، سيكون على من يخوضوا هذه الحرب أن يثقوا بآليات التحقق السلمية التي تتطلب بشكل أساسي تحمّل بعض الالتباس. ويواجه العالم مخاطر جديدة لا سابق لها بالإضافة إلى التوسع المستمر للمواد النووية، الأمر الذي لا يغيره تغيير النظام أو إيجاد قدرات تحريم جديدة في بلد ما أو في بعض الدول.

نأمل أن يكون الدور المركزي الذي تلعبه الوكالة الدولية للطاقة الذرّية في إيران وجهودها المتزايدة لمواجهة خطر الإرهاب وميزانيتها الجديدة بشائرَ لعهد جديد تكون فيه الوكالة قادرة على العمل بدعم مشابه للدعم الذي كان لديها عندما كتب هانز بليكس بهذا الشأن في عام 1997. إن دور الوكالة في إيران يضعها على منتصف المنصة في أحدث وأعظم دراما تحقق عالمية والمصادقة المتنامية عليها لمواجهة الإرهاب تعيد تشكيلها لمواجهة المخاطر الناشئة. وعلى نحو مشابه، تعتبر الزيادة الأخيرة في ميزانيتها خطوة رئيسة نحو مساواة قدراتها مع مسؤولياتها.

وعلى شاكلة سكروج Scrooge في مسرحية ديكينز، يبدو أن المجتمع الدولي عاد إلى رشده وأصلح عادات تمويله البخيلة. إذا كان للوكالة الدولية للطاقة الذرّية أن تبتعد عن أشباحها، فيجب الآن على دولها الأعضاء أن تبين بشكل واضح أنها "سوف تقدم طحناً عوضاً عن الجعجعة" على عكس القول المأثور القديم.

كاليب ج. ريدين، كان زميلاً في جماعة هيربيرت سكوفيل للسلام في مركز معهد مونتيري لدراسات عدم الانتشار النووي وهو الآن يتابع الدراسات العليا في جامعة كامبريدج. أُخذت أجزاء من هذه المادة من مقالته الأطول:"التفتيش على هيئة التفتيش: نظرة أقرب على الدعم المالي والسياسي الممنوح للوكالة الدولية للطاقة الذرّية"المنشورة في إصدار خريف/شتاء عام 2003 من ذا نانبروليفيريشن ريفيو.

عنوانه الإلكتروني: Kr280@cam.ac.uk