من أجل تحقُّق فعّال من أسلحة الدمار الشامل

بقلم: برهانيخان أنديميكائيل

إبقاء السلاح النووي والكيميائي تحت الرقابة

إن ضمان نظام تحقُّق فعّال هو أمرٌ حاسم لتلبية أهداف أيِّ معاهدة نزع للسلاح، على الأقل فيما يخصُّ انتشار أسلحة الدمار الشامل (WMD).

إن نجاعة نظام التحقُّق تعتمد على عدد من العوامل بعضها مُتَضمَّن أصلاً في بنية الاتفاقية، والآخر مرتبط بنمط الاستجابات التي تتطلبها التحديات الناشئة.

تتشارك أنظمة التحقُّق في ثلاث وكالات عالمية هي –الوكالة الدولية للطاقة الذريّة (IAEA)، ومنظمة اتفاقية الحظر الشامل للأسلحة النووية (CTBTO) وهي حالياً اللجنة التحضيرية، ومنظمة عدم انتشار الأسلحة الكيميائية (OPCW) –في مشابهات بأهدافها العريضة لبناء الثقة والردع عبر التأكيد للأعضاء بأن التحقُّق الصارم سيردع أو يكشف حالات عدم الإذعان.

حتى الآن لازالت هذه المنظمات تقف ضد الضغوط المختلفة وتداعيات أخرى سواء أكانت داخلية أم خارجية تخصُّ نظام المعاهدة، لكون هذه الضغوط تطرح تحدّيات رئيسية أمام ممارسة عمليات تحقُّق فعّالة وموثوقة.

المشهد النووي. في المجال النووي، كانت عملية الضمانات في الـ IAEA الأولى التي تزداد تطوراً بدءاً من بدايات متواضعة قانونية إلى منظومة تحقُّقٍ صارمٍ في إطار المعاهدة العالمية لمنع انتشار الأسلحة النووية (NPT). ويتزوَّد نظام عدم الانتشار النووي الآن بمنظومة تحقُّقٍ عالية التقانة لمعاهدة حظر الاختبار النووي، جاءت نتيجة ثلاثة عقود من المفاوضات. ولكن ما يزال هناك ثغرات أساسية ونقاط ضعف في النظام ككل، تميل إلى تقليل نجاعة كفاءات التحقُّق المشتركة للـ IAEA والـ CTBT. ويمكن تحديد ثلاث مشاكل رئيسية على الأقل وهي:

❶ إن أعقد المشاكل تتمثّل في انعدام عالمية العضوية، وبشكلٍ خاص بسبب غياب ثلاث دول ذات مَقدِرات نووية هي الهند وباكستان وإسرائيل عن كلٍّ من معاهدتي عدم الانتشار النووي وتحريم الاختبار النووي.

❷ المشكلة الثانية تتعلق بحدوث تَغيّرات في سياسة الولايات المتحدة حيال نزع السلاح، ولاسيما في المجال النووي.

❸ أما المشكلة الثالثة فهي إخفاق مؤتمر نزع السلاح في إنجاز معاهدة إيقاف المواد الانشطارية، مع الإشارة إلى أن العالم يغرق في بحرٍ من المواد الانشطارية ويتزايد التهديد بسبب النتائج المحتمَلة للاتجار غير المشروع بها.

المجال الكيميائي. يطرح المجال الكيميائي مشاكل أقل. فنظام تحريم الأسلحة الكيميائية هو نظام ما بعد الحرب الباردة تماماً من الناحية الواقعية بما يحمله من أفكار ومفاهيم وإجراءات للتحقُّق تواكب زمانها ونتجت عن عقود من المفاوضات.

إن مفهوم التفتيش المتحدّي حسبما جرى تكييفه من موديل الـ INF (المعاهدة الثنائية الأطراف للقوى النووية متوسطة المدى) هو مفهوم بعيد المنال ولكن ينبغي اختباره في ممارسة دولية.

وبالمقارنة مع مشاكل التحقُّق في نظام عدم الانتشار النووي المجتزأ وغير الكامل، تبدو تحدّيات التفتيش في نظام الحظر الكيميائي أقل هَولاً. فعليهم التعامل بشكلٍ رئيسي مع ما تخلّف من تآكل سلطة التفتيش كأطراف دولية تؤوّل تدابير المعاهدة في التعامل مع الإجراءات المتعلقة بالعمل على هواها. إن غياب بعض دول مناطق التوتر، بشكلٍ خاص في المنطقة الكورية والشرق الأوسط، عن منظمة عدم انتشار الأسلحة الكيميائية (OPCW) يقلّل من عالمية المنظمة. ومن الناحية العملياتية، هناك أيضاً الممارسة الهدّامة لبعض الدول الأساسية سعياً وراء تأمين استثناءات مُعدّة مسبقاً لصالحهم في الوقت الذي يتوقعون فيه من دول أخرى السماح بمزيد من التسهيلات للمفتشين من أجل الوصول إلى المواقع.

تفتيشات خاصة ومثيرة للتحدي. إن كشف المواد والنشاطات المحظورة هو غاية مشتركة في النظامين النووي والكيميائي، ومن أجله يتم تفعيل الإجراءات الأكثر تدخلاً وتوسُّعاً من جانب المنظمات الثلاث.

وفي الحَلَبة النووية، يمكن أن يستهلّ المدير العام تفتيشاً خاصاً في دولة ذات اتفاق شامل مما يجعل العملية، نظرياً، أقل تعقيداً وصعوبة من تلك التي تُسمّى "تفتيشات التحدي". وفي سياق الضمانات المدعّمة، تتمتع العمليات الجديدة حالياً بمنظور أفضل لاكتشاف النشاطات غير المعلن عنها، لاسيما عند النهاية العليا لدورة الوقود حيث يصبح بالإمكان تسليح اليورانيوم والبلوتونيوم المخصَّبين.

في كلٍّ من CTBTO وOPCW، تبقى مطالبات تفتيش التحدّي ضمن نطاق الدول الأطراف. ومن المتوقع أن تكون التفتيشات سهلة الأداء نسبياً حالما تتدبّر الدولة المهمّة الصعبة في تجميع الأدلة الموثوقة لتسويغ مطالبتها. لا توجد خبرة كافية للحكم بشكل دقيق على المزايا النسبية لكلٍّ من نمطي الإجراءات الخاصة.

استَخدمت الوكالة بعضاً من قدرتها على القيام بتفتيشات خاصة: إن احتمال مثل هذا الفعل يعزّز سلطة المدير العام. وينبغي على OPCW أن تطلق تفتيش تحدٍّ حقيقي، بالرغم من بعض ادعاءات عدم الإذعان الشائعة التي أفلتت من المطالبة بالتصرُّف. وهناك بعض القلق بأنّ عدم التصرُّف يمكن أن يقلّل من قيمة هذا الإجراء كأداة قابلة للاستخدام، وقد ترفض الدولة المشتبَه بها فرصة دحض الادعاءات. أما بالنسبة للـ CTBTO فإن هذا الأمر لا يشكّل قضية في الوقت الحاضر، مادام أمام المعاهدة وقت للوضع موضع التنفيذ.

مَدْخلٌ ومسؤوليةٌ وسلطةٌ. يؤلف التحقُّق من التطبيق السلمي الصارم لمعدَّات الاستخدام المزدوج معظم عمل المفتشين في الـ IAEA وOPCW. وثمَّة تحدٍّ مشترك لدى كلا المجالين يتمثل في تقدُّم العلوم والتقانة في الصناعات النووية والكيميائية الضخمة وعبقرية بعض المُصرِّين على الانتشار النووي في التضليل عبر إخفاء النشاطات غير المشروعة تحت مظلة نشاطات مشروعة، ويجب على تقانات وعمليات التفتيش أن تجاري متطلبات الليونة والتكيُّف مع أي تغيُّر.

ولكن، لا يوجد شك حول ضرورة تحلّي الدول الخاضعة للتفتيش بشفافية أكبر، ولا سيّما فيما يتعلق بإمكانية الوصول إلى جميع المواقع. وقد قدَّمت الحالة الليبية الحديثة نموذجاً إيجابياً من الشفافية حيث توفرت لمُفتشي الـ IAEA و OPCW الحرية الكافية للوصول إلى المواقع والحصول على المعلومات المطلوبة. وأظهرت هذه الحالة إضافة لذلك أن شبكة الاتجار النووي غير المشروع المشبوهة قد تتشابك جيداً مع شبكات عملاء الحرب. وتمثَّل أحد أهم الدروس في أن هذا النمط من المشاكل قد يستدعي مقاربة منسَّقة بين الـ IAEA و OPCW.

تعتمد نجاعة التحقُّق في المنظمات الثلاث بشكلٍ كبيرٍ على قيادة المدراء العامين، وعلى تكامل واستقلالية المفتشين، وكذلك تعتمد على الإدارة الكُفْء للتفتيشات، مما يكفل أداءً متوازناً يوفق بين التوقعات الكبيرة من التفتيشات الميدانية وبين الموارد المتزايدة المحدودية المتاحة لهم.

وغالباً ما يشتغل مفتِّشو الـ IAEA والـ OPCW بدون استفادة كاملة من البيانات المقدّمة لهم في العمليات المتفق عليها، وبخاصّة عندما تصرّ الدولة التي يجري التفتيش على أراضيها على تأويلها الخاص لحقوق السيادة الوطنية ولاحتياجات السّرية. ولكن، عُرف عن المفتشين أنهم يوازنون أية نقاط ضعف في عملهم عن طريق تجميع العناصر المختلفة للتحقُّق من أجل رسم صورة إجمالية بأقل تدخّل ممكن، فمثلاً، إن الدخول المطلق إلى الوثائق ومقابلة الرسميين في مصنع ما يمكن أن يضيِّق التساؤلات التي ربما تتطلّب استجلاءً بواسطة التفتيش الفيزيائي الموسَّع وتحليل العيّنات.

أهداف مشتركة وقضايا معقدة. إن الهدف المشترك للمنظمات الثلاث يتمثَّل في جمع وتحليل كل المعلومات ذات الصلة للتأكد بشكل واضح فيما إذا كانت دولة ما تذعن لالتزامات المعاهدة أولا.

ربما تكون هذه المهمّة أسهل بالنسبة لـ CTBTO التي تعتمد غالباً على رصد التقانات، مع تفتيشات تحدٍّ كملاذ أخير. أما بالنسبة لـ IAEA و OPCW فإن إدارة التحقُّق تكون أكثر تعقيداً، إذ إنها تتضمّن تشكيلة من القضايا: (أ) إعداد الأولويات من أجل تصنيف أفضل لموارد التفتيش بين ما هي مرافق خطورة عالية ومرافق خطورة منخفضة، (ب) تخطيط التفتيشات بتغطيةٍ وتدخُّلٍ كافٍ، (ج) استمثال التركيبة البشرية والأصول التقانية لمثل هذه التفتيشات، (د) تأمين إدارة ناجعة الكلفة للتشغيلات،(هـ) ذكر النتائج بشكلٍ متقن وموضوعي وغير متحيِّز.

إن قضية إعداد الأولويات وتحصيص الموارد يمثلان تحدِّياً أكبر في حالة الـ OPCW منها في حالة الـ IAEA التي تتمتع بتاريخ أطول في التعديلات العملانية بين القوة البشرية والموارد التقانية ضمن محدوديات ميزانية منخفضة فعليّاً. إن الـ OPCW تواجه أيضاً تحدّي نزع الأسلحة الكيميائية ومنشآتها ضمن تواريخ محدّدة بدون التخفيض المفرط في الموارد المتاحة للتفتيش التقليدي في المساحة الشاسعة للمنشآت المعلنة من أجل بناء الثقة فيما يخص إذعان المنشآت وتركيز التفتيشات على اكتشاف ما كان منها غير مُعلن وبشكل بالتالي مخاوف الالتزام.

تُعدُّ الدروس الإيجابية المستقاة اليوم من ممارسة التحقُّق في الـ IAEA قيّمة في تقديم مفاهيم وتقانات يمكن أن تفيد كذلك مجالات أخرى مثل تحقُّق WMD. وإذا ما جُمعت مع خبرة التحقُّق الناشئة والأكثر شمولاً من قبل الـ OPCW، فقد يمكن لكليهما معاً أن يقدِّما أساساً صالحاً لتطوير معايير مشتركة تساعد بدورها على تقييم الجدوى المالية لطرائق التحقُّق بالنسبة لمعاهدة الأسلحة السامَّة والبيولوجية، والمكونات الأخرى لنظام التحكُّم في أسلحة الدمار الشامل WMD.

برهانيخان أنديميكائيل هو ممثل سابق للمدير العام للـ IAEA في الأمم المتحدة. يرتكز تحليله على كتاب حديث كان قد كتبه بالمشاركة مع جون ماثياسون، بعنوان: "نزع أسلحة الدمار الشامل: آفاق لصالح تحقُّق دولي فعّال" (لندن ونيويورك، بالغراف ماكميلان، 2004). وإننا نثمِّن عالياً موافقة المؤلف المشارك والناشر كليهما على تكييف هذه الفقرات من الكتاب.