بقلم: ماتي تارفينن

تجارة مُجحِفة

الدراسة التحليلية لتجارة المواد النووية قد تقدّم مؤشّرات مبكّرة على الانتشار النووي.

لا تزال شبكات الانتشار النووي تُعتبَر واحداً من أكبر دواعي القلق فيما يخصّ الضمانات الدولية. وحتى على الرغم من أنه تمّ كشف وإيقاف عدّة لاعبين معروفين جيداً في هذه الشبكات، فليس ثمّة من مؤشّرات تدلّ على أن التجارة النووية الخفيّة بالسلع الحسّاسة بالنسبة إلى الانتشار آخذة في التضاؤل.

ولقد كان كشف برنامج الأسلحة النووية السرّي الليبي في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ مفاجأة لمعظم العالم – ولكن ليس للجميع. وأحياناً كانت بعض الدول تتابع مؤشّرات على أنشطة غير معلَن عنها. وقد كشفت الوكالة الدولية للطاقة الذرّية أيضاً مؤشّرات ضعيفة في ليبيا، ولكنْ لم يكن هنالك فهم واضح لما إذا كانت تلك المؤشّرات ذات أهمية.

وقبل الحالة الليبية، كانت الوكالة قد اكتسبت خبرةً وثيقة الصلة بالموضوع في رصد برنامج العراق غير المعلَن عنه الخاص بالأسلحة النووية وفي توضيحه بتفصيل. وكذلك في التحقّق من سياق برنامج إيران النووي.

وقد سلّم المؤتمر العام للوكالة الدولية للطاقة الذرّية بمخاطر الانتشار ذات الصلة بشبكات الانتشار العابرة للحدود الوطنية. ومنذ عام ٢٠٠٥، ما انفكّ المؤتمر العام يصدر في كل دورة قراراً "يرحّب بالجهود الرامية إلى تعزيز الضمانات، بما في ذلك الأنشطة التي تضطلع بها الأمانة في التحقّق من المعلومات التي تقدّمها الدول الأعضاء عن توريد المواد النووية وشرائها، وفي تحليل تلك المعلومات، مع وضع ضرورة الكفاءة في الحسبان، ويدعو جميع الدول إلى التعاون مع الوكالة الدولية للطاقة الذرّية في هذا الصدد".

وهذه القرارات تسند إلى الوكالة ولايةً رسميةً بشأن القيام بالتحقيق في أوضاع التجارة السرّية ذات الصلة بالمواد النووية، وتكوين معرفة عن الأسواق السوداء النووية، وذلك لأغراض التحقّق من الضمانات. ومن ثَمّ فإن التعاون الوثيق مع الدول التي تقدّم البيانات التكميلية عامل حاسم في النجاح في هذه الجهود.

الضوابط الرقابية على التجارة تحتاج إلى تعزيز

التحقّق من صحة وتمام إعلانات الدول كان دائماً الهدف المنشود في نظام ضمانات الوكالة الدولية للطاقة الذرّية. غير أن البروتوكول الإضافي هو الذي أدّى إلى تحسين قدرات

تظهر في الصورة منطقة تخزين الحاويات ومناولتها في محطة النقل كيبِّل في مرفأ سنغافورة.

(الصورة: كالفِن تيو/ويكيبيديا)

الوكالة على التحقّق من أن الإعلانات التي تقدّمها الدول تامّة أم لا. وبالتوازي مع دخول البروتوكول الإضافي حيّز النفاذ في عدد متزايد من الدول، حسّنت الوكالة أيضاً أسلوب تحليل المعلومات. كما إن عملية التقييم الجارية باستمرار الخاصة بالدول، والتي أُنشئت خلال التسعينات من القرن الماضي، قد أصبحت هي العملية الرئيسية الداعمة لاستخلاص الاستنتاجات بشأن الضمانات.

> أخذ يزداد لجوء الشركات التي لديها وعي أخلاقي إلى تطبيق برامج الامتثال لتدابير الرقابة على الصادرات على مستوى الشركات والمؤسسات، من أجل التأكّد من عدم استعمال مبيعات الشركات لدفع مسار انتشار أسلحة الدمار الشامل.

والإعلانات التي تصدر بمقتضى البروتوكول الإضافي تزوّد الوكالة الدولية للطاقة الذرّية بالمعلومات الإضافية ذات الصلة بصنع المعدّات الحسّاسة وتركيبها، وصادرات المعدّات والمواد المتخصّصة على سبيل المثال، وكذلك الواردات، إذا ما طلبت الوكالة تقديمها. وهذه المعلومات كلّها مفيدة للتحقّق من أن الدول تفي بالتزاماتها الخاصة بالضمانات.

غير أن الدول قد لا تكون على علم دائماً بكل الأنشطة الوثيقة الصلة بالضمانات التي يُضطَلع بها في إقليمها، وذلك على سبيل المثال فيما يُسمّى مناطق التجارة الحرّة، حيث تكون تدابير الرقابة التي تطبّقها الدول ضئيلة إلى أدنى حدّ في أحسن الأحوال. وكذلك فإن الدولة نفسها قد تكون ضالعةً بالفعل في أنشطة نووية غير معلَن عنها. ومن الواضح أنها لن تعلن عن هذه الأنشطة للوكالة.

إن الضوابط الرقابية على الصادرات هي من مسؤولية الدول. ولكن المعلومات التي تُتاح من خلال تنفيذ القرار ١٥٤٠ الصادر عن مجلس الأمن في الأمم المتحدة تكشف أن الضوابط الرقابية على الصادرات النووية ليست معدَّةً جيداً دائماً، وغير قادرة على التحكّم الرقابي الفعّال بالتجارة العالمية في السلع والبرامجيات الحاسوبية والتكنولوجيات الحسّاسة فيما يخصّ انتشارها. ومن ثَمّ فإن الترتيبات الأخرى الرامية إلى كبح الانتشار النووي تشمل اتخاذ ترتيبات طوعية، ومنها مثلاً ترتيبات تطبيق المبادئ التوجيهية الخاصة بمجموعة مورّدي المواد النووية التي تتقيّد بها ٤٥ دولة.

وأما البروتوكول الإضافي فتُقدَّم بموجبه معلومات عن أنشطة محدّدة ذات صلة بالطاقة النووية على التحديد، وذلك لتكوين فهم أفضل فيما يخصّ البرامج النووية لدى الدول. ولكنْ بغية كبح الانتشار، تقتضي الآن المبادئ التوجيهية الخاصة بمجموعة مورّدي المواد النووية تطبيقَ ضمانات شاملة في الدول المتلقّية، باعتبار ذلك شرطاً لتصدير السلع المعدَّة للاستعمال في المجالات النووية وغيرها من السلع المزدوجة الاستعمال، إضافةً إلى اشتراطات أخرى. ويعلم الأعضاء في المجموعة المذكورة بعضهم بعضاً بحالات رفض طلبات تصدير، وذلك سعياً إلى منع قيام أحد الأعضاء بترخيص طلب تصدير كان قد رفضه عضو آخر. غير أن الوكالة الدولية للطاقة الذرّية لا تتلقّى حالياً بانتظام بيانات عن طلبات من هذا القبيل رفضتها مجموعة المورّدين المذكورة.

إضافةً إلى التدابير الرقابية الوطنية والدولية، أخذ يزداد لجوء الشركات التي لديها وعي أخلاقي إلى تطبيق برامج الامتثال لتدابير الرقابة على الصادرات على مستوى الشركات والمؤسسات، من أجل التأكّد من عدم استعمال مبيعات الشركات لدفع مسار انتشار أسلحة الدمار الشامل. ومن ضمن البواعث الإضافية على تحسين الوعي واجتناب حالات الإخلال بالرقابة من قِبل الخبراء باعث درء المخاطرة في أن تُوضع الجهات ذات الخبرة على القائمة السوداء، والتعرّض لعقوبة الغرامة التي تبلغ مائة مليون دولار، وفقدان مزايا التصدير. ومن ثَمّ فإن كشف استفسارات الشراء المشتبه فيها، واتخاذ القرار بعدم التوريد، كلاهما عامل يساعد على تحسين موقف التصدّي بأسلوب الدفاع في العمق في ميدان مكافحة عدم الانتشار.

علماً بأن رفضَ الشركاتِ طلبَ تصدير بناءً على استبانة مخاطرة في انتشارٍ محتمل، بدلاً من قراءة قوائم الآليات المطلوبة، من شأنه على الأرجح أن يحسّن الانتقائية وكذلك تأثير هذه التدابير الرقابية.

الحاجة إلى المعلومات ذات الصلة بالتجارة النووية

طالما أدركت الوكالة الدولية للطاقة الذرّية الحاجة إلى المعلومات الإضافية من أجل تكوين فهم أفضل للتجارة الخفيّة ذات الصلة بالمواد النووية. وإضافةً إلى قرارات المؤتمر العام المذكورة فيما سبق، فإن كشف المواد والأنشطة النووية غير المعلَن عنها يُحدَّد باعتباره إحدى الأولويات في الاستراتيجية المتوسّطة الأجل لدى الوكالة للفترة ٢٠٠٦-٢٠١١.

وواحد من إجراءات العمل المحدّدة التي تشتمل عليها الاستراتيجية المتوسّطة الأجل يدعو إلى العمل على الحصول من خلال الآليات والقنوات المناسبة على المعلومات الخاصة بالأنشطة النووية الدولية وبالأنشطة التجارية النووية فيما يتعلق على نحو وثيق بتنفيذ الضمانات.

وكان تحسينُ سبل الوصول إلى البيانات التكميلية عن المعاملات التجارية ذات الصلة بالمواد النووية واحداً من المقترحات التي قدّمتها أمانة الوكالة الدولية للطاقة الذرّية إلى لجنة الخمسة والعشرين، فيما يهدف إلى مواصلة تعزيز الضمانات. فقد اقتُرح بأن يطلب مجلس المحافظين إلى جميع الدول الأعضاء أن تزوّد الوكالة، على أساس تطوّعي، بالمعلومات الوثيقة الصلة بالموضوع عن الصادرات من المعدّات المحدّدة والمواد غير النووية والاستفسارات الخاصة بالمشتريات وتفاصيل الصادرات، والمعلومات ذات الصلة من المورّدين التجاريين، بغية تحسين مقدرة الوكالة على كشف

الأنشطة النووية المحتمَلة غير المعلن عنها؛ وذلك لكي تُعالَج تلك المعلومات وتُجهَّز ضمن البنية التنظيمية القائمة المعنية بتقييم المعلومات ذات الصلة بتنفيذ الضمانات. غير أن اللجنة لم تتمكّن من اعتماد أيّ توصيات محدّدة في هذا الخصوص.

تحليل معلومات التجارة النووية

سلّطت القضيةُ الليبية الأنظارَ على وجود شبكة دولية للمشتريات النووية واسعة الانتشار. وقد كشفت أن المرفق التقليدي الموجَّه نحو الضمانات، الذي استُحدث في الستينات من القرن الماضي، ثم عُزِّز في التسعينات، بغية معالجة موضوع الدولة المعنية بأجمعه، بات يواجه تحدّياً جديداً. ذلك أن أكبر مخاطر الانتشار لم تعد خاصة بالدول على التحديد، بل أصبحت تتّسم بطبيعة عابرة للحدود الوطنية وذلك بازدياد ضلوع الجهات الفاعلة من غير الدول في هذا المجال. وتبدّت المشكلة في أنه لم يكن لدى الوكالة الدولية للطاقة الذرّية أدوات محدّدة خاصة بالتحقّق بغية مواجهة التحدّيات الجديدة من هذا القبيل. وهذا هو السبب الذي يبيّن أن الضرورة كانت، ولا تزال، تستلزم إيجاد نهوج ابتكارية تتّبعها الوكالة، إضافةً إلى الرقابة التنظيمية والامتثال الطوعي على مستوى الدول، من أجل التصدّي للانتشار النووي.

وبغية مواجهة ما تنطوي عليها التجارة الخفيّة ذات الصلة بالمواد النووية من تحدّيات خاصة بالضمانات، تمّ إنشاء وحدة تحليل المعلومات الخاصة بالتجارة والتكنولوجيات النووية، في الوكالة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤. وهذه الوحدة التي تندرج في إطار إدارة الضمانات، مكلّفة بتولّي الإدارة المركزية لمهام تحليل جميع المعلومات ذات الصلة بشبكات المشتريات النووية، التي تتوافر لدى الوكالة. وتتعاون الوحدة مع سائر الوحدات التنظيمية في القيام بالتحقيقات والتحرّيات عن أنشطة الشبكات المعروفة، والسعي إلى كشف الشبكات غير المعروفة حالياً. وتُعنى الوحدةُ أيضاً بالمحفوظات التي تتكوّن منها الذاكرة المؤسّسية لدى الوكالة عن الأنشطة الخفيّة الخاصة بمشتريات المواد النووية. وهذه التدابير ذات أهمية محورية للدراسات التحليلية، من حيث إنها تمكّن من الوصول إلى البيانات ذات الصلة بالتجارة النووية في الوقت الحاضر وفي المستقبل على حدّ سواء.

وتقدّم وحدة تحليل المعلومات الخاصة بالتجارة والتكنولوجيات النووية خدمات الخبراء، بالاستفادة من الخبرة الاختصاصية في تحليل المعلومات التقنية والتجارية، من أجل مساندة أنشطة التحقّق والإعداد لعمليات التقييم الخاصة بالدول. وهذه العمليات هي نشاط جوهري من الأنشطة المعنية بالضمانات. وقد أدّى التعاون الوثيق مع سائر خبراء تحليل المعلومات والمفتّشين إلى تحسين إمكانات الوكالة لإدراك المؤشّرات وإن كانت ضعيفة بشأن الانتشار فيما يتصل بالأنشطة العابرة للحدود الوطنية.

وكانت الوكالة الدولية للطاقة الذرّية قد بادرت في عام ٢٠٠٦ إلى إطلاق برنامج تواصُل محدّد بعيد المدى، بغية تسهيل العمل على حيازة المعلومات ذات الصلة بالتجارة النووية من الدول والشركات، واستجابةً إلى الطلبات الموجَّهة من المؤتمر العام. تمّ الاتصال بزهاء عشرين دولةً من جانب أمانة الوكالة حتى نهاية عام ٢٠٠٧، لدعوتها إلى تقديم معلومات مُكمِّلة، على أساس ثنائي تطوّعي، للاستعانة بها في تكوين فهم أفضل للجوانب ذات الصلة بالتجارة النووية الخفيّة، فيما يخصّ تنفيذ الضمانات. ويستند هذا البرنامج المذكور إلى المقدّمة الأساسية المنطقية التي تفترض أن المعنيين بإعداد برنامج نووي غير معلَن عنه يحتاجون إلى شراء مواد حسّاسة من السوق المفتوحة، ممّا من شأنه أن يترك آثاراً قابلة لاقتفائها قد تكشف مبكّراً، حالما يتمّ تحليلها، وجودَ مؤشّرات تدلّ على الانتشار.

ولقد أبدت الدول اهتماماً بذلك، وأخذ بعضها يقدّم معلومات تكميلية عن حالات رفض طلبات التصدير وعن استفسارات الشراء التي لم تتمّ تلبيتها، ممّا تتلقّاه الشركات. علماً بأن الوكالة الدولية للطاقة الذرّية تتناول معلومات التواصل بشأن هذه الأمور بدرجة عالية من السرّية، حسبما تمّ الاتفاق عليه مع الدول المشاركة في البرنامج المذكور.

استنتاجات

إن شبكات الانتشار النووي العابرة للحدود الوطنية، وازدياد ضلوع جهات فاعلة من غير الدول في أنشطة التجارة الخفيّة ذات الصلة بالمواد النووية، ظاهرتان أخذتا تطرحان تحدّيات، لا يقتصر تأثيرها على الضمانات الوطنية والدولية فقط، بل يشمل أيضاً سائر أنظمة التحقّق الخاصة بأسلحة الدمار الشامل. ويهدف تحليل المعلومات عن التجارة النووية إلى تطوير فهم أفضل فيما يخصّ الشبكات من هذا القبيل. فإن الإعلانات التي تستند إلى الاتفاقات الخاصة بالضمانات لا تقدّم ذلك النوع المعيّن من البيانات عن تلك الشبكات ممّا يحتاج إليه العمل التحليلي. وهذا هو السبب في أن احتياجات تحليل المعلومات عن التجارة النووية تستدعي أن تزيد الدول من اللجوء إلى التشارك في المعلومات مع الوكالة الدولية للطاقة الذرّية على أساس ثنائي وتطوّعي أيضاً. ومن البديهي أنه يمكن إيجاد علاقات تآزر في النهج والطرائق والأدوات التحليلية بين مختلف أنظمة التحقّق الخاصة بأسلحة الدمار الشامل.

إن الضمانات الدولية من شأنها أن تفيد أيضاً من ازدياد التعاون مع السلطات التابعة للدول ومع الشركات في الرقابة على انتشار الصادرات الحسّاسة بالنسبة إلى الانتشار. ولكن على حين أن الضوابط الرقابية لا يمكن التصدّي بواسطتها إلاّ للأغراض الظاهرة فقط، فإن برامج الرقابة الداخلية على الصادرات والامتثال للالتزامات في هذا الخصوص يمكنها أن تساعد على تغيير الثقافة السائدة مما يساعد على كبح الانتشار النووي. وفي هذه المساعي، يصبح الطرفان السابقان، المراقِب والمراقَب، شريكين في مكافحة الانتشار. كما إن دعم الدول الأعضاء بقدر متزايد في تقديم المعلومات يشكّل الأساس الذي تحتاج إليه الوكالة الدولية للطاقة الذرّية في التصدّي لأكبر تحدّيات الانتشار، الذي تجسّده شبكات الانتشار النووي.

ماتّي تارفينن هو رئيس وحدة معلومات التجارة والتكنولوجيات النووية في الوكالة الدولية للطاقة الذرّية. البريد الإلكتروني: M.Tarvainen@iaea.org هذه المقالة تستند إلى ورقة دراسية نُشرت في مجلة الرابطة الأوروبية للبحث والتطوير في مجال الضمانات، العدد رقم ٤٠، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨.