سدّ الثغرات

ضوابط التصدير النووي

بقلم فريتز و. شميت

أدّت المخاوف من "سوق سوداء" نووية إلى تركيز الانتباه الدولي على ضوابط التصدير النووي. وقد صرّح المدير العام للوكالة الدولية للطاقة الذرّية IAEA، محمد البرادعي، أن ظهور شبكة غير مشروعة متعددة الجنسيات قد أثبت عدم كفاية المنظومة الحالية لمراقبة التصدير النووي، وأن التعاون الدولي المتعلق بضوابط التصدير يعتمد على ترتيبات غير رسمية تتسم ليس فقط بأنها غير مُلزمة بل وأيضاً بكونها محدودة العضوية، وأن معلومات مراقبة التصدير لم تكن تُبلَّغ إلى الوكالة الدولية للطاقة الذرّية بشكلٍ منهجي.

لا ينصف النقد –الذي يتردّد غالباً على المستوى السياسي– مجموعات مراقبة التصدير، لأن ظهور شبكة غير مشروعة متعددة الجنسيات لا يُثْبت بالضرورة فشل هذه المنظومة. فالأنشطة الإجرامية تحاول، بحكم تعريفها، الالتفاف على القواعد والتنظيمات القائمة أو تقوم باستغلال غياب مثل هذه القواعد على مستوى الدولة. إن محاربة مثل هذه الحالات الإفرادية ليس مهمة منظومات مراقبة التصدير النظامية –التي يكمن عملها بالدرجة الأولى في وضع معايير وإجراءات لضوابط التصدير على مستوى الدولة– بل هي مهمّة الإدارات الاستخباراتية وتعاونها الدولي.

كيف يمكن لنظام مراقبة التصدير دعم معاهدة عدم الانتشار النووي؟

إن أساس نظام مراقبة التصدير النووي يتمثّل في معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية (NPT). وبغية تحديد معايير مراقبة التصدير الحالية، يجب الرجوع إلى أحكام معاهدة NPT وفي الوقت نفسه إلى مؤتمرات مراجعة هذه الاتفاقية التي عبَّر فيها راعو تلك المعاهدة من الدول الأطراف عن فهمهم لأحكامها. إن هذه المؤتمرات توفِّر الفرصة لإدراك التطورات في فهم معايير الأمن.

وبينما تتعلّق نتائج مؤتمرات NPT واستنتاجاتها بأطراف المعاهدة بالدرجة الأولى، فإن NPT تعمل جاهدة لتعميم أهدافها الأمنية والتطبيق الشامل لمتطلباتها. ويمكن أن تلعب ضوابط التصدير –وهي تقوم بذلك بالفعل– دوراً هاماً في تعزيز هدف الشمولية هذا عبر المطالبة بتطبيق

معايير أمنية متفق عليها عالمياً في البلاد المتلقية قبل منح تراخيص التصدير. وانطلاقاً من هذا المفهوم سيكون من غير المقبول أن تقتصر الدول الأطراف في NPT على الأخذ بحرفية المعاهدة دون الأخذ بما أعلنه راعوها أو قرّروه على مرِّ السنوات. إن الهدف من مؤتمرات المراجعة التي نُفّذت في العام 1995 بالإصرار على "آلية مراجعة معزَّزة" هو مراجعة كيفية وجوب تطبيق أحكام المعاهدة وتأويلها.

واستقاءً من مداولات مؤتمرات NPT، فإن المعايير الحالية المطلوبة كشروط للتوريد تتمثَّل فيما يلي:

الضمانات

تطلب الدول المصدِّرة من الدولة المتلقية ضمانات وفقاً لمنظومة الضمانات التي وضعتها الوكالة لتحقيق أهداف NPT. ويشمل المعيار الحالي اتفاقيات ضمانات مع الوكالة مبنيّة على النموذجين INFCIR/153 و INFCIRC/540 (البروتوكول النموذجي الإضافي Model Additional Protocol).

الحماية المادية

لم يحظَ منع سرقة المواد النووية والوصول غير المشروع إلى المواد أو المنشآت النووية الاعتراف به كمطلبٍ مهمٍّ على المستوى الدولي إلاّ في أوائل سبعينيات القرن الماضي، وذلك عندما قامت الوكالة بوضع توصياتها وتوجيهاتها الأولى حول الحماية المادية للمواد النووية ونشر تلك التوصيات. وبما أن وضع مشروع NPT والموافقة عليه قد تمَّ عام 1968، فإنه لايحتوي على أي إشارة إلى هذا الموضوع. وقد أكّدت جميع مؤتمرات مراجعة NPT منذ العام 1975 وحتى الآن الحاجة إلى حماية مادية مناسبة لهذه المنظومات على المستوى الوطني.

أحكام مراقبة التصدير الوطنية

عند نقل أي أشياء نووية إلى خارج البلد يكون من المهم أن يُطلب من الجهة المتلقية –كشرط للتوريد– وجوب إخضاع أي عملية إعادة تصدير لهذه المواد إلى نفس معايير التصدير المطبَّقة على الدولة المتلقية. ومن أجل تحقيق هذا المعيار فإن من الضروري أن يكون لدى الدولة المتلقية تشريعاً وإجراءات ترخيص مناسبة.

كيف يمكن أن يؤثر نظام مراقبة التصدير على تحقُّق الوكالة الدولية للطاقة الذرّية؟

وفقاً لمنظومة NPT فإن ضوابط التصدير تتطلّب أن تمارس الوكالة الدولية للطاقة الذرّية التحقُّق في الدولة المتلقية. إضافة إلى ذلك، فإن ضوابط التصدير تتيح للدول تزويد الوكالة بمعلومات حول الاستيراد والتصدير حسبما هو مطلوب في البروتوكول الإضافي.

التعاون بين الوكالة الدولية للطاقة الذرّية والدول المصدِّرة

كانت الوكالة في السنوات الأخيرة تعبِّر باستمرار عن رغبتها بتلقي المزيد من المعلومات حول عمليات التصدير. وبما أن التبليغ عن صادرات المفردات (items) النووية الحسّاسة قد أصبح سمة نظامية في التبليغ عن الضمانات من خلال البروتوكول الإضافي، فإن هذه الحاجة إلى المعلومات قد تمّت تلبيتها بشكلٍ مُرضٍ إلى حدٍّ ما. (تدعى المفردات النووية الحسّاسة في كثير من الأحيان بمفردات "القائمة المحفِّزة trigger list" لأنها تتطلّب أو تحفِّز ذكر الضمانات. وتصدر هذه القائمة عن لجنة مصدّري NPT المعروفة باسم لجنة زانغر Zangger، وهي مذكورة في الملحق الثاني من بروتوكول الوكالة الإضافي لاتفاقات ضمانات معاهدة عدم الانتشار النووي الشاملة).

وفيما يتعلق بمفردات الاستخدام المزدوج (DU) فهناك حاجة للتمييز بين المعلومات التي تُزوَّد بها الوكالة بشكل دوري ومنهجي وبين المعلومات التي تُطلَب من بلدان معينة في حالات فردية فقط.

وخلافاً لمفردات القائمة المحفِّزة فإن مفردات DU لا تدخل في آلية التبليغ المنتظمة للوكالة بسبب قلة أهميتها ومحدودية إمكانية مراقبتها. إذ لا توجد أي إجرائية "ضمان حكومة لحكومة" بخصوص مفردات DU على غرار ما يوجد بخصوص مواد القائمة المحفِّزة. وعادةً لا تتحمّل حكومات البلدان المتلقية مسؤولية مثل هذه المفردات، بل تقتصر مسؤوليتها على تعهدات بأن عمليات تصدير مفردات DU من بلدانها تتطلّب الحصول على ترخيص. ولا تستلزم هذه المسؤولية، المثبّتة في "شهادة استيراد دولية"، تدخُّلاً إضافياً من سلطات البلد المتلقي. وعندما تحصل الوكالة الدولية للطاقة الذرّية على معلومات عن نقل إحدى مفردات DU، فإنها لا تكون قادرة عادة على الحصول على تأكيد عن وصولها إلى البلد المتلقي أو عن مكان وجودها أو استخدامها. إن ذلك يحدُّ من قيمة هذه المعلومات حتماً ومن الممكن أن يصبح "هضم" هذه المعلومات عبئاً على الوكالة إلى حدٍّ ما.

في حالات فردية، يمكن أن يكون هذا الشأن مختلفاً كلّياً. فعندما تقوم الوكالة الدولية للطاقة الذرّية بمراجعة بلدٍ معين بسبب شكوك أو تناقضات معيّنة، فإن المعلومات حول مفردات DU يمكن أن تكون ذات أهمية. إذ يمكن أن يكون مفتشو الوكالة قد اكتشفوا بعض التناقضات مثل تجهيزات غير اعتيادية، أو أن يكونوا قد عثروا على تجهيزات من بلدٍ معين ويريدون معرفة ما إذا تمَّ تصدير تجهيزات أخرى ذات صلة إلى البلد ذاته. ففي مثل هذه الحالات تكون استجوابات بلدٍ مصدِّرٍ معيَّن أمراً مفيداً وضرورياً، لأن المعلومات المتعلقة بنقل مفردات DU ستكون وسيلة إضافية لاستكمال الصورة بالنسبة للوكالة أو على الأقل لتحسينها. ويجب على الدول الأعضاء في مثل هذه الحالات تقديم جميع المعلومات التي تحتاجها الوكالة حول بضائع إفرادية وحول ممارسات الاستجلاب لدى مثل هذه البلدان. ويتوافق ذلك مع قرار مؤتمر NPT لعام 1995 ومع التأكيد عليه في العام 2000، بأنه يجب تقديم كلّ الدعم للوكالة لدعم مقدراتها في الضمانات.

ولكن هذا لا ينفي حقيقة بقاء قيمة معلومات DU ثانوية مقارنة بسوية المعلومات التي تتلقّاها الوكالة من منظومة تبليغ جيدة حول مفردات القائمة المحفِّزة على أساس الملحق II من البروتوكول الإضافي. لذا فمن من الضروري أن تركِّز الوكالة على إرساء أدواتها لمعالجة معلومات

تقارير الملحق II وتحسينها بشكلٍ مستمرٍ، وأن تدرس كذلك كيف يمكن تحسين إمكانيات الحصول على معلومات الاستيراد ولاسيما توحيدها على نحو مماثل لتقارير التصدير. ومن المهم بنفس الوقت أن تقوم الوكالة بمراجعة الملحق II وتحديثه عند الضرورة.

ما هو المطلوب لسدّ الثغرات الرئيسة في ضوابط التصدير؟

تضع أنظمة مراقبة التصدير شروطاً أمنية على البلدان المتلقية. وهي تجانس هذه الشروط على قاعدة دولية عريضة، وتساهم بتعميمها عبر فرضها كشرط للتوريد، وتنمِّي المعرفة بمتطلبات الأمن عبر أنشطتها المنتشرة، وتستطيع أن تكون، جنباً إلى جنب مع الوكالة، أساساً للتنسيق والتعاون في نقل التقانة. وبما أن قائمتي الأنشطة والمفردات المذكورتين في الملحقين I و II من البروتوكول الإضافي مبنيّتان على القائمة المحفِّزة الموضوعة من قبل اللجنة، فإن هذه اللجنة تستطيع تقديم النصح للوكالة بخصوص هذه التقانات.

وسعياً نحو معايير دولية متفق عليها، فإن النواقص الحالية تتعلق بشكل رئيس بطريقة التطبيق المعتمدة من قبل الدولة.

● فيما يتعلق بالبروتوكول الإضافي: تزعم بعض دول NPT عدم وجود أي إلزام لإنجاز هذه الوسيلة. ولكن هذا لا يتوافق مع مفهوم المادة الثالثة من NPT التي تنص على أنه يجب على الدول الأطراف في المعاهدة وغير الحائزة على أسلحة نووية التفاوض مع الوكالة الدولية للطاقة الذرّية حول بروتوكول إضافي تماماً مثلما هي مُطالبة بإبرام اتفاق ضمانات شاملة. ويشترط البند الأول من المادة الثالثة من NPT القيام بمهمتين: (أ) على الوكالة وضع نظام ضمانات يتوافق مع أهداف المعاهدة والمحافظة عليه، و (ب) يجب على الدول غير الحائزة على أسلحة نووية بدء مفاوضات مع الوكالة الدولية للطاقة الذرّية لتمكينها من القيام بمهمّة التحقُّق حسب منظومة ضماناتها لأهداف NPT. ويبيّن هذا المفهوم بوضوح وجود منظومة ضمانات واحدة فقط لأهداف NPT. ويتطلّب كل تحسين أو تعزيز لهذه المنظومة أن تقوم الوكالة الدولية للطاقة الذرّية بتطبيق تلك المنظومة إلى أقصى حدٍّ ممكن. ويجب على الدول التي لا تملك أسلحة نووية أن تباشر المفاوضات مع الوكالة حيثما توجد حاجة لتمكين الوكالة من تحقيق مهمّتها في الضمانات.

● انطلاقاً من هذا المنطق، فمن غير المفهوم ومن غير المقبول أن توجد لدى دول NPT صعوبات في تقبّل البروتوكول الإضافي. وقد أكّد المدير العام للوكالة الدولية للطاقة الذرّية حقيقة أن البروتوكول الإضافي يجب أن يصبح معياراً لجميع الدول الأطراف في NPT كي تتمكّن الوكالة من القيام بمسؤولياتها في التحقُّق بطريقة موثوقة. فهل ترغب الدول الأعضاء فعلاً أن تعاني الوكالة من نقص في مقدراتها، خصوصاً عندما نلاحظ أن البروتوكول الإضافي قد تمَّ تبنّيه بالإجماع في مجلس المحافظين في الوكالة لعام 1997، وأنه قد تمَّ التأكيد عليه بالإجماع أيضاً في مؤتمري NPT عامي 1995 و 2000؟ لماذا يُفتقد هذا الدعم الجماعي عندما يصل الأمر إلى التنفيذ؟

● يتمثّل السؤال الحاسم فيما يخصّ الحماية المادية للمواد النووية في كيفية التحقُّق من هذا المطلب. فلدى قلّة من الدول المورِّدة فقط فرق تفتيش مؤهلة للتحقُّق من منظومات الحماية المادية في البلدان المتلقية. ويمكن أن تلعب الوكالة دوراً هاماً في تعزيز مطلب مراقبة التصدير هذا من خلال خدمتها الدولية الاستشارية الطوعية للحماية المادية (IPPAS). ويمكن أن يفرض المورِّد كشرط للتوريد أن توجِّه الدولة المتلقية دعوة لبعثة من IPPAS وأن تزوِّد المصدِّر بنتائجها.

ومن أجل التقيّد بالسرية اللازمة لمعلومات الأمن القومي، فإن تقرير البعثة ينبغي أن يقدِّم خلاصة تنفيذية تصف بشكل عام إذا ما كانت التدابير الوطنية مناسبة للبرنامج النووي وفقاً لإرشادات الوكالة وتوصياتها.

● وفي مجال القواعد والتنظيمات الوطنية المتعلقة بضوابط التصدير، قد تحتاج الدول إلى مساعدة في وضع تشريعات نووية ملائمة. إن جماعات مراقبة التصدير، مثل لجنة زانغر ومجموعة الموردين النوويين، على استعداد دائم من خلال برامجها المتفوقة لمساعدة دول إفرادية –مباشرةً أو عن طريق الوكالة– في تأسيس قواعد وتنظيمات على المستوى الوطني وتكييفها adaptation.

سيكون مؤتمر مراجعة NPT لعام 2005 فرصة لمراجعة التطورات في ضوابط التصدير على مدى السنوات الخمس الأخيرة، وللتوجّه بشكل خاص إلى مسألة المعايير ومدى تنفيذها لدى الدول الأعضاء. وستكون هذه فرصة أمام لجنة زانغر لتقديم تقريرها إلى المؤتمر والسعي أيضاً لوضع نهج لعملها المستقبلي. فمنذ العام 2000 –وبما يتماشى مع "آلية المراجعة المُعزَّزة" الخاصة بالـ NPT– كانت اللجنة تراجع وجوه فهمها بحيث تتضمّن جميع المعايير المذكورة آنفاً. وسوف تعرض وضع هذه المراجعة على المؤتمر.

ينبغي أن يوجِّه المؤتمر اللجنة من أجل التأكد من أن وجوه فهمها تضمّ أحدث التطورات في أوضاع مراقبة التصدير. وبما أن اللجنة تأمل أن تفي بوظيفتها في التأويل الأمين لأحكام مراقبة التصدير في NPT، فإنها ستأخذ هذه التوجيهات المقدَّمة من قبل دول NPT بعين الاعتبار.

---

*كان **فريتز و. شميت** مدير سلطة عدم الانتشار النووية في وزارة الاقتصاد والعمل النمساوية الاتحادية ورئيس لجنة زانغر (لجنة مصدِّري NPT). تَعامَلَ مع مسائل عدم الانتشار النووي منذ العام 1971، وشَارَكَ في جميع مؤتمرات مراجعة NPT الستة حتى الآن. توفي د. شميت في بداية العام 2005، وهذا فقدان فاجع للمجتمع الدولي.*