من الاتفاق النووي الإيراني إلى شرق أوسط خالي من أسلحة الدمار الشامل؟

دروس من خطة العمل الشاملة المشتركة للمنطقة الخالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط

تحرير: **خين زاك وفرزان ثابت**

سلسلة المنطقة الخالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط



مشروع المنطقة الخالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط
من معهد الأمم المتحدة للبحوث النووية بدعم من الاتحاد الأوروبي

تمت ترجمة أجزاء من هذا التقرير إلى العربية من قبل علا عليوات

شكر وعرفان

تم إعداد هذه الوثيقة بدعم من الاتحاد الأوروبي، إنما لا يمكن بأي حال من الأحوال اعتبار وجهات النظر الواردة في هذه الوثيقة معبرة عن الرأي الرسمي للاتحاد الأوروبي.

نود أن نشكر المراجعين الذين قدموا تعليقات وملاحظات للمؤلفين والمحررين حول المقالات،
بما في ذلك ما تم تقديمه خلال فعالية مغلقة لمشروع المنطقة الخالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط.

تصميم وتنسيق: إريك م. شولز

عن معهد الأمم المتحدة لبحوث نزع السلاح

معهد الأمم المتحدة لبحوث نزع السلاح هو معهد مستقل ضمن إطار الأمم المتحدة يتم تمويله من خلال التبرعات، وهو أحد معاهد السياسات القليلة حول العالم التي تركز على نزع السلاح، مولدًا المعرفة ومعززًا الحوار والعمل حول نزع السلاح والأمن. كما يساعد معهد الأمم المتحدة لبحوث نزع السلاح -والذي يقع مقره في جنيف- المجتمع الدولي على تطوير الأفكار العملية والمبتكرة اللازمة لإيجاد حلول للمشاكل الأمنية الحرجة.

لأغراض التوثيق

خ. زاك و ف. ثابت. ٢٠٢١. «من الاتفاق النووي الإيراني إلى شرق أوسط خالي من أسلحة الدمار الشامل؟ دروس من خطة العمل الشاملة المشتركة للمنطقة الخالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط»، جنيف، سويسرا: معهد الأمم المتحدة للبحوث النووية. https://doi.org/10.37559/WMDFZ/2021/JCPOA1

ملاحظة

لا تنطوي التسميات المستخدمة في هذا المنشور أو طريقة عرض المواد فيه على أي رأي ضمني من جانب الأمانة العامة للأمم المتحدة حول الوضع القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو الوضع القانوني لسلطاتها، أو فيما يتعلق بتعيين حدودها أو تخومها، ويتحمل الكاتب بشكل فردي مسؤولية الآراء المعرب عنها في المنشور، وهي ولا تعكس بالضرورة آراء أو وجهات نظر الأمم المتحدة أو معهد الأمم المتحدة لبحوث نزع السلاح أو موظفيه أو الجهات الداعمة له أو أعضاء المجموعة المرجعية للمنطقة الخالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط.

© معهد الأمم المتحدة لبحوث نزع السلاح ٢٠٢١

فهرس المحتويات

*النص التالي هو مجرد مقدمة لسلسلة المقالات: «من الاتفاق النووي الإيراني إلى شرق أوسط خالي من أسلحة الدمار الشامل؟ دروس من خطة العمل الشاملة المشتركة للمنطقة الخالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط». **يمكنكم إيجاد السلسلة الكاملة باللغة الإنجليزية في** https://unidir.org/JCPOA.

مقدمة	١
عملية التفاوض، والهيكل، والتنسيق	١١
أنشطة وأبحاث دورة الوقود النووي	٢٣
التعاون النووي المدني	٣٩
الرصد والضمانات والتحقق	٥٥
الامتثال والإنفاذ	٦٩



لوزان، سويسرا،
فيديريكا موغيريني، الممثل الأعلى للاتحاد الأوروبي للشؤون الخارجية والسياسة الأمنية / نائب رئيس المفوضية الأوروبية، مع وزير الخارجية الإيراني جواد ظريف، قبل الجلسة العامة لعام ٢٠١٥ في فندق "بو ريفاج بالاس" في لوزان أثناء المحادثات مع الولايات المتحدة وروسيا والصين وفرنسا والمملكة المتحدة وألمانيا.

© الدائرة الأوروبية للشؤون الخارجية.

مقدمة

خين زاك، معهد الأمم المتحدة لبحوث نزع السلاح
فرزان ثابت، معهد الأمم المتحدة لبحوث نزع السلاح

إن خطة العمل الشاملة المشتركة لعام ٢٠١٥، والتي تُعرف أيضًا بالاتفاق النووي الإيراني، تشكل علامة فارقة مهمة في الجهود المبذولة للتعامل مع مخاوف المجتمع الدولي حول البرنامج النووي لجمهورية إيران الإسلامية. ورغم أن المصير النهائي لخطة العمل ليس معروفًا وقت كتابة هذا التقرير، إلا أنه يشكل نقطة مرجعية للاتفاقيات النووية في المستقبل - باعتبارها نموذجًا يحتذى به ونموذجًا لما ينبغي يتجنبه، أو (على الأرجح) مزيجًا من كلا الأمرين. وفي حين أن الاتفاق يتضمن شرطًا ينص على أنه «لا ينبغي أن يُعتبر سابقة لأي دولة أخرى أو لمبادئ القانون الدولي الأساسية»، إلا أن التعلم من تجربة خطة العمل المشتركة الشاملة يمكن أن يكون ذا قيمة كبيرة [1]. وينطبق هذا بصفة خاصة على النهج الأوسع نطاقًا اللازم للتصدي لانتشار السلاح النووي في المنطقة، من خلال المنطقة الخالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط على سبيل المثال، والتي سيُشار إليها هنا ب»المنطقة».

رغم أن المصير النهائي لخطة العمل ليس معروفًا وقت كتابة هذا التقرير، إلا أنه يشكل نقطة مرجعية للاتفاقيات النووية في المستقبل - باعتبارها نموذجًا يحتذى به ونموذجًا لما ينبغي يتجنبه، أو (على الأرجح) مزيجًا من كلا الأمرين.

لقد تمت مناقشة فكرة إنشاء المنطقة الخالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط في المحافل الدولية منذ عام ١٩٧٤، وكانت هناك محاولتان لإجراء محادثات على مستوى المنطقة: فريق العمل المعني بضبط التسلح والأمن الإقليمي في تسعينيات القرن العشرين، ومشاورات غليون/جنيف غير الرسمية في العقد الأول من الألفية الثالثة. في الوقت نفسه، ظهر التخوف الدولي حول برنامج إيران النووي لأول مرة عام ٢٠٠٣، وقد سعت فرنسا وألمانيا والمملكة المتحدة إلى التوصل إلى حل من خلال التفاوض بالتعاون مع الممثل السامي للشؤون الخارجية والسياسة الأمنية في الاتحاد الأوروبي. هذا وقد أحرزت عمليات خطة العمل المشتركة و»المنطقة» تقدمًا متوازيًا تقريبًا منذ وقت انعقاد مؤتمر الدول الأطراف في معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية لاستعراض المعاهدة لعام ٢٠١٠. وبعد حوالي ١٢ عامًا من المفاوضات، توصلت فرنسا وألمانيا والمملكة المتحدة/الاتحاد الأوروبي بالتعاون مع الصين والاتحاد الروسي والولايات المتحدة الأمريكية إلى خطة العمل الشاملة المشتركة مع إيران بحلول يوليو ٢٠١٥. في الوقت نفسه، فشل مؤتمر الدول الأطراف في معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية لاستعراض المعاهدة لعام ٢٠١٥ في التوصل إلى إجماع حول وثيقة ختامية، ويرجع ذلك جزئيًا إلى مسألة المنطقة الخالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق

١ خطة العمل الشاملة المشتركة ٢٠١٥، الفقرة التمهيدية رقم ١١

الأوسط.[٢] أما في الآونة الأخيرة فقد أوصت الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ٢٠١٨ بإجراء عملية مؤتمرات سنوية للتفاوض بشأن معاهدة لإنشاء المنطقة ، إلا أنه لم يتم التوصل حتى الآن إلى أي عملية ملموسة، ناهيك عن التوصل إلى اتفاق.

وتمثل سلسلة المقالات هذه استقصاء لتاريخ المفاوضات التي استمرت ١٢ عامًا، وتجربة تنفيذ خطة العمل الشاملة المشتركة التي دامت خمس سنوات، حيث تقوم بتحليل الدروس المتصلة بالمنطقة الخالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط. هذا وتركز المقالات على خمسة عناصر مركزية في خطة العمل الشاملة المشتركة وأهميتها بالنسبة للمنطقة: عملية التفاوض، والهيكل، والصيغة؛ وأنشطة وأبحاث دورة الوقود النووي؛ والتعاون النووي المدني؛ والرصد والضمانات والتحقق النووي؛ والامتثال والتطبيق. وقد قام بكتابة المقالات مجموعة متنوعة من الخبراء من ألمانيا وفرنسا والمملكة المتحدة والصين وروسيا والولايات المتحدة الأمريكية وإيران، وتم عقد فعالية افتراضية في أكتوبر ٢٠٢٠ اقتصرت على مجموعة من المدعوين للحصول على تعليقات وملاحظات حول المسودات الأولية للمقالات، شارك فيها مشاركون من دول خطة العمل الشاملة المشتركة، وتضمنت تمثيلًا واسع النطاق لمسؤولين وخبراء من الشرق الأوسط.

تستقصي هذه المقالة التمهيدية بعض التشابهات المهمة بين عمليتَي خطة العمل الشاملة المشتركة و«المنطقة»، إضافة إلى مواضيع ودروس مستفادة متصلة بـ«المنطقة» تظهر في عدد من المقالات الأخرى.

النطاق والأهداف

تختلف خطة العمل الشاملة المشتركة والمنطقة الخالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط اختلافًا كبيرًا من حيث أهدافها ونطاقها، حيث تضمنت أهداف خطة العمل الشاملة المشتركة الحد من قدرة إيران على تطوير الأسلحة النووية من خلال تمديد وقت الاختراق النووي لها - أي الوقت الذي يلزم إيران لجمع ما يكفي من المواد الانشطارية لبناء السلاح إلى سنة واحدة - في مقابل تخفيف العقوبات والتعاون النووي السلمي الدولي، فيما يتمثل الهدف من «المنطقة» بإخلاء منطقة الشرق الأوسط بالكامل (التي تُعرف عادة بأنها الدول الـ ٢٢ الأعضاء في جامعة الدول العربية بالإضافة إلى إيران وإسرائيل) من كافة أسلحة الدمار الشامل وأنظمة إيصالها. بالتالي، فإن هدف ونطاق المنطقة الخالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط أكثر طموحًا. وفي حين تفرض خطة العمل الشاملة المشتركة قيودًا على برنامج إيران النووي، فإن «المنطقة» تهدف إلى نزع سلاح المنطقة بأسرها وإبقائها خالية من الأسلحة النووية والبيولوجية والكيميائية وأنظمة إيصالها، كما تضم عددًا أكبر بكثير من الدول المتفاوضة: ٢٤ دولة في «المنطقة»، في مقابل

٢ أندريه باكليتسكي، « مؤتمر الدول الأطراف في معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية لاستعراض المعاهدة لعام ٢٠١٠ ومستقبل نظام عدم الانتشار النووي»، ضبط التسلح اليوم، يوليو - أغسطس 2015، http ://www.arm-scontrol.org/act/2015-07/simes/2015-npitrator-review-conference-futurenntroluction-system

سبع دول مشاركة في خطة العمل الشاملة المشتركة. يمثل تحقيق التوازن الصحيح بين الأهداف والنطاق والمشاركين أحد التحديات الرئيسية لهذه الجهود، ويبين كاتبو المقالات كيف أن تضييق أو توسيع الأهداف والنطاق والمشاركين في كل من خطة العمل الشاملة المشتركة و«المنطقة» سيؤدي إلى مزايا ومساوئ خاصة بكل منهما.

في مقالها حول عملية التفاوض بشأن خطة العمل الشامل المشتركة وهيكلها وصيغتها، تشير دينا إسفانديارى إلى أن اقتصار المفاوضات بين ألمانيا وفرنسا والمملكة المتحدة والصين وروسيا والولايات المتحدة الأمريكية من جهة وإيران من جهة أخرى على الملف النووي كان أمرًا حاسمًا. فبالتركيز على البرنامج النووي الإيراني وتخفيف العقوبات المرتبطة به، يمكن إحراز تقدم في هذه المحادثات رغم الخلافات بين الجانبين في مجالات أخرى. وبتطبيق هذا الدرس المستفاد على المنطقة الخالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط، تقول إن «تقسيم المناقشات حول «المنطقة» سيكون أيضًا عاملاً أساسياً لضمان إحراز التقدم، وإلا فسيشكل التوتر والخلافات التي يعاني منها الشرق الأوسط وأي مصادر محتملة أخرى للنزاع عائقًا أمام المحادثات.»[٣]

في حين تفرض خطة العمل الشاملة المشتركة قيودًا على برنامج إيران النووي، فإن «المنطقة» تهدف إلى نزع سلاح المنطقة بأسرها وإبقائها خالية من الأسلحة النووية والبيولوجية والكيميائية وأنظمة إيصالها.

وفي مقاله حول أنشطة وبحوث دورة الوقود النووي، يناقش روبرت أينهورن التحدي المتمثل في إيجاد التوازن الصحيح بين الأهداف والنطاق وتحديد مدى ضيقها أو اتساعها، مشيرًا إلى أن أحد الدروس المستخلصة من خطة العمل الشاملة المشتركة لإنشاء «المنطقة» هو أنه لا يمكن فصل مسائل أسلحة الدمار الشامل عن البيئة السياسية والأمنية الإقليمية. كما يشير أينهورن إلى أن «تخفيف حدة التوتر والقليل من الشفافية والثقة المتبادلة وقنوات المشاركة البناءة أمور مطلوبة إن كانت الدول تفكر في إبرام اتفاق يؤثر على مصالحها الوطنية الحيوية».[٤] وبالمثل، يشير أندرياس بيرسبو في مقالته حول الرصد والضمانات والتحقق النووي إلى أنه «في البيئة السياسية اليوم، من غير المرجح أن تقدم الدول مثل هذه التنازلات، حتى من حيث المبدأ. ومن هنا، لا يزال هناك الكثير من العمل السياسي اللازم لوضع الأسس لإنشاء منطقة خالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط».[٥]

---

٣ دينا إسفانديارى، «هيكل وآلية المفاوضات»، من الاتفاق النووي الإيراني إلى المنطقة الخالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط؟ دروس مستفادة من خطة العمل الشاملة المشتركة، معهد الأمم المتحدة لبحوث نزع السلاح أيّار/مايو ٢٠٢١، https://unidir.org/jcpoa (بالإنجليزية فقط)

٤ روبرت أينهورن، «الأنشطة والبحوث حول دورة الوقود النووي»، من الاتفاق النووي الإيراني إلى المنطقة الخالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط؟ دروس مستفادة من خطة العمل الشاملة المشتركة، معهد الأمم المتحدة لبحوث نزع السلاح أيّار/مايو ٢٠٢١، https://unidir.org/jcpoa (بالإنجليزية فقط)

٥ أندرياس بيرسبو، « الرصد والضمانات والتحقق النووي»، من الاتفاق النووي الإيراني إلى المنطقة الخالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط؟ دروس مستفادة من خطة العمل الشاملة المشتركة، معهد الأمم المتحدة لبحوث نزع السلاح أيّار/مايو ٢٠٢١، https://unidir.org/jcpoa (بالإنجليزية فقط)

ويتفق أينهورن في أن الفجوة في المنطقة لا تزال واسعة، الأمر الذي يجعل من غير الواقعي توقع إنشاء منطقة خالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط من دون تحسين بنيوي للظروف السياسية والأمنية في الشرق الأوسط. غير أنه يشير أيضًا إلى أن «الخطوات الأولية الرامية إلى إنشاء منطقة خالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط لا تتطلب انتظار حل الخلافات الإقليمية وتحقيق علاقات سلمية بين دول المنطقة»، ويعزي عدم إحراز تقدم ملموس وهادف نحو إنشاء منطقة خالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط إلى نهج «إما كل شيء أو لا شيء» الذي «تم استخدامه لمعارضة تدابير الوساطة التي يمكن أن تكون مفيدة، مثل فرض حظر على تجارب الأسلحة النووية على مستوى المنطقة».

كما يوصي أينهورن باتخاذ خطوات مؤقتة مثل فرض حظر إقليمي على التجارب النووية لتيسير إحراز تقدم في إنشاء «المنطقة». ويمكن أن ينطوي التقسيم أيضًا على الحد من عدد الجهات الفاعلة المعنية. وتشير إسفانديارى إلى أن ذلك عاد بفوائد مهمة على خطة العمل الشاملة المشتركة، ولكن كانت له جوانب سلبية كذلك، مما كان له أثر كبير على استدامة خطة العمل الشاملة المشتركة، حيث وتقول إن «عدد المشاركين المحدود كان نعمة ونقمة في آن». وكان من المفيد وجود «عدد أقل من الطهاة في المطبخ» وبالتالي عدد أقل من المفسدين المحتملين للخطة. والواقع أن الولايات المتحدة وإيران أقامتا قناة تفاوض سرية ثنائية موازية لتيسير المحادثات ذاتها ومعالجة أكثر المسائل إثارة للخلاف. ومن العوامل الأخرى التي سهلت إحراز تقدم ثابت قصر المشاركة في المفاوضات النووية بين فرنسا وألمانيا والمملكة المتحدة والصين وروسيا والولايات المتحدة الأمريكية وإيران على الدول ذات القدرات التقنية القانونية العالية. رغم ذلك، شكّل هذا الأمر عقبة أيضًا، حيث إن نجاح تنفيذ الاتفاق يتطلب موافقة الدول المتأثرة بالسياسات الإيرانية والتي لم تشارك في المفاوضات. لعل الافتقار إلى المشاركة والضغوط من جانب العديد من حلفاء الولايات المتحدة في المنطقة كان عاملاً مساهمًا في قرار الرئيس دونالد ترامب بالانسحاب من الاتفاقية.

وعلى النقيض من الأطراف السبعة المتفاوضة في خطة العمل الشاملة المشتركة، تمثل «المنطقة» في ترسيمها الجغرافي الحالي ٢٤ دولة في المنطقة بدرجات متفاوتة من القدرة التقنية والمصلحة في إنشاء المنطقة، ويمكن أن يشكل حصر المفاوضات في أطراف قليلة تحديًا. وقد كان أحد الدروس المستخلصة من عملية ضبط التسلح والأمن الإقليمي -حيث كانت دول مثل إيران والعراق والجمهورية العربية السورية وليبيا ولبنان إما غير مدعوة أو اختارت عدم المشاركة- هو أن جميع الدول، أو على الأقل الدول التي تشكل مصدر قلق فيما يتعلق بانتشار السلاح النووي، ينبغي أن تشارك في المفاوضات. وفي الوقت نفسه، يمكن أن يكون التفاوض في مجموعات أصغر تكتيكًا مثمرًا، وقد نظرت بعض دول الشرق الأوسط في ذلك، ولكنها رفضته أثناء المشاورات غير الرسمية في غليون/جنيف، فيما اقترح آخرون نهجًا دون إقليمي أو التفاوض ضمن الفرق العاملة للتعاطي مع مسائل محددة. ويشير كل

من فرزان ثابت وغريغوار مالارد في مقالهما حول التطبيق والامتثال إلى أنه من الممكن معالجة التباين في القدرات التقنية من خلال بناء القدرات من قِبَل المنظمات الدولية التقنية مثل الوكالة الدولية للطاقة الذرية أو منظمة حظر الأسلحة الكيميائية. بهذه الطريقة، يمكن للدول الأقل قدرة أن تشارك على نحو أفضل في المفاوضات وأن تمتثل لأي اتفاق يتم إبرامه.[٦] بالإضافة إلى تقسيم الجهات الفاعلة والحد منها، هناك بعد ثالث يتصل بأهداف ونطاق خطة العمل الشاملة المشتركة يتمثل في حدودها الزمنية. وقد أدى انتهاء فترة نفاذ البنود الرئيسية لخطة العمل الشاملة المشتركة إلى جعل الاتفاق مستساغًا أكثر من جانب الحكومة الإيرانية، بما في ذلك القيود المفروضة على البرنامج النووي الإيراني والتي تتجاوز التزاماتها بموجب معاهدة عدم الانتشار الأسلحة النووية. غير أن أينهورن يعتقد أنه ينبغي تجنب هذه السمة في سياق «المنطقة»، لأن الحدود الزمنية لأحكامها «من شأنها أن تقوض جاذبية الترتيب الإقليمي لإنشاء منطقة خالية من أسلحة الدمار الشامل، والذي تعتمد قيمته اعتمادًا كبيرًا على طمأنة الأطراف المعنية إلى أن جيرانهم سيظلون ملزمين بالاتفاق إلى أجل غير مسمى».

ديناميات التفاوض

كان أحد أوجه التمايز الرئيسية بين عمليتَي خطة العمل الشاملة المشتركة و«المنطقة» هو اختلاف ديناميات القوة اختلافًا كبيرًا بين الدول المشاركة فيهما. إن خطة العمل الشاملة المشتركة تتألف من ست من أقوى دول العالم (بما في ذلك خمس دول تملك أسلحة نووية وحق النقض في مجلس الأمن) والاتحاد الأوروبي من جهة، في مواجهة إيران على الجهة الأخرى، في ظل تباين واضح في قدراتها السياسية والاقتصادية والعسكرية. وبالنظر إلى التفاوت في كل من القوة وأهداف الاتفاق، يلتزم كل طرف بالتزامات مختلفة. وقد قبلت إيران بمجموعة من التدابير التقييدية لبرنامجها النووي، بعضها ذو طابع مؤقت ينتهي بمرور الوقت، فيما التزمت ألمانيا وفرنسا والمملكة المتحدة والصين وروسيا والولايات المتحدة الأمريكية برفع العقوبات والتعاون النووي السلمي. لقد كان هذا التفاوت سمة حاسمة في المفاوضات النووية بين ألمانيا وفرنسا والمملكة المتحدة والصين وروسيا والولايات المتحدة الأمريكية من جهة وإيران من جهة أخرى، وفي خطة العمل الشاملة المشتركة، ولكنه غائب إلى حد كبير عن سياق منطقة الأسلحة الخالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط. وفي حين أن دولًا مختلفة في المنطقة تمتلك بالفعل قدرات مختلفة -سواء كانت قدرات عامة أو قدرات في مجال أسلحة الدمار الشامل- إلا أن جميع الدول ستتعهد بالتزامات

> التفاوت الأساسي في القوة في خطة العمل الشاملة المشتركة الذي خلق الإرادة السياسية والحاجة الملحة إلى التفاوض والتوصل إلى تسوية لا يوجد في حالة «المنطقة» حيث سيتمتع جميع الأعضاء بوضع والتزامات متساوية.

٦ فرزان ثابت وغريغوار مالارد، «التطبيق والامتثال»، من الاتفاق النووي الإيراني إلى المنطقة الخالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط؟ دروس مستفادة من خطة العمل الشاملة المشتركة، معهد الأمم المتحدة لبحوث نزع السلاح أيّار/مايو ٢٠٢١، https://unidir.org/jcpoa (بالإنجليزية فقط)



نيويورك، الأمم المتحدة
الأمين العام أنطونيو غوتيريش يلقي كلمة أمام الدورة الأولى لمؤتمر إنشاء وسط منطقة شرق خالية من الأسلحة النووية وأسلحة الدمار الشامل الأخرى في عام ٢٠١٩ في مقر الأمم المتحدة في نيويورك.

مماثلة بموجب إنشاء المنطقة الخالية من أسلحة الدمار الشامل. والواقع أن الهدف المعلن للمنطقة هو ضمان عدم امتلاك أي دولة في المنطقة لقدرات أسلحة الدمار الشامل.

ويقر كل من أينهورن وإسفانديارى ومالارد و ثابت بأهمية هذا التفاوت الأساسي في القوة في خطة العمل الشاملة المشتركة، حيث شكّل ذلك جزءًا من المزيج المعقد من الترهيب والترغيب الذي خلق الإرادة السياسية والحاجة الملحة إلى التفاوض بين ألمانيا وفرنسا والمملكة المتحدة والصين وروسيا والولايات المتحدة الأمريكية من جهة وإيران من جهة أخرى والتوصل إلى تسوية والالتزام بها على أساس مستمر. ويدرك الكتّاب الأربعة أن هيكل الحوافز هذا لا يوجد في حالة «المنطقة» تحديدًا بسبب طبيعتها، حيث يتمتع جميع الأعضاء بوضع والتزامات متساوية ظاهريًا. ويذكر أينهورن أن «الحافز الرئيسي لقبول القيود المفروضة على أنشطتهم هو الحصول على المنافع الأمنية المتمثلة في ضمان فرض تلك القيود على أنشطة جيرانهم أيضًا»، كما يستنتج أن أحد الدروس الرئيسية المستخلصة من مفاوضات خطة العمل الشاملة المشتركة -وهو أن هناك حاجة إلى حوافز أو ضغوط كبرى لإقناع الدول بقبول القيود المفروضة على القدرات القائمة أو المتوقعة - لا يبشر بالخير فيما يتعلق بهدف إنشاء منطقة خالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط.

ومن السمات الأخرى لخطة العمل الشاملة المشتركة المستمدة من ديناميات القوة التفاضلية غير الموجودة في سياق «المنطقة» هي الضغوط المتماثلة. وتؤكد إسفانديارى أنه في سياق المنطقة الخالية من أسلحة الدمار الشامل، وكما هو الوضع الراهن في المنطقة اليوم، لا يمكن لأي دولة إقليمية أن تجبر الأخرى على التسوية، بل يتعين عليها بدلًا من ذلك أن تقدم حلولاً توفيقية (قد لا تكون راضية عنها تمامًا) للحصول على تسوية في المقابل.

وقد لعب الممثل السامي للاتحاد الأوروبي دور الوسيط والميسر خلال مراحل رئيسية من المفاوضات النووية بين ألمانيا وفرنسا والمملكة المتحدة والصين وروسيا والولايات المتحدة الأمريكية من جهة وإيران من جهة أخرى. وتوضح إسفانديارى أهمية وجود طرف ثالث محايد لأداء ذلك الدور، حيث تقول على سبيل المثال إنه «كان من المفيد بصفة خاصة قيام الاتحاد الأوروبي بتقديم نص يناقشه المشاركون الآخرون ويعيدون صياغته قبل التوصل إلى اتفاق. ويرجع ذلك إلى اعتبار المسودة التي يقدمها الاتحاد الأوروبي ذات طابع أقل سياسية مقارنة بالدول الأخرى بصفتها الفردية، حيث إنه لم يكن طرفاً رسمياً في المفاوضات». وفي سياق «المنطقة»، ونظرًا لعدم وجود علاقات دبلوماسية مباشرة بين دول معينة، ثمة حاجة واضحة إلى مكان «محايد» متفق عليه لعقد اجتماعات منتظمة يديرها طرف ثالث متفق عليه. وقد بُذلت محاولة في هذا الصدد خلال عملية ضبط التسلح والأمن الإقليمي، حيث عملت الولايات المتحدة وروسيا كرئيسين مشاركين، وكذلك في سياق مؤتمر هلسنكي المقترح ومشاورات غليون/جنيف، حيث تم تكليف فنلندا بدور الميسِّر. وقد تزيد الخلافات حول ولاية الميسِّر ونطاق سلطته من تعقيد المفاوضات، وسيكون تحديد منسق المفاوضات وتحديد ولاية المنسق وسلطته -سواء كانت جهة فاعلة خارجية أو دولة من المنطقة- عاملًا حاسمًا في المفاوضات حول «المنطقة». وتجدر الإشارة هنا إلى أن الدورة الأولى للمؤتمر المعني بإنشاء منطقة خالية من الأسلحة النووية وغيرها من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط قد اعتمدت قرارًا يقضي بأن تكون رئاسة المؤتمر من الدول الإقليمية المشاركة وأن يتم التناوب عليها حسب الترتيب الأبجدي.

تدابير بناء الثقة

يقترح العديد من كاتبي المقالات مجموعة من تدابير بناء الثقة المستمدة من عناصر خطة العمل الشاملة المشتركة التي يمكن أخذها بالحسبان في سياق «المنطقة»، حيث يبرز أنطون خلوبكوف في مقالته حول التعاون النووي المدني كيف يمكن تطبيق تجربة المشاركة في مسائل السلامة النووية مع إيران في إطار خطة العمل الشاملة المشتركة بصورة أعم بشكل يعود بالنفع على المنطقة بأسرها، ويشير إلى أن «الملحق الثالث من خطة العمل الشاملة المشتركة ينص على إمكانية إنشاء مركز للسلامة النووية. وفي حالة إنشاء هذا المركز، يمكن استخدامه أيضًا لتعزيز التعاون الإقليمي الوثيق. وهكذا يمكن لمركز إقليمي للسلامة النووية أن يكون أحد تدابير بناء الثقة في المنطقة».[٧]

ويقدم كاتبو المقالات للمتفاوضين المستقبليين حول المنطقة الخالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط قائمة متنوعة من تدابير بناء الثقة. مع ذلك، سيتعين على أولئك المفاوضين اختيار التدابير التي تتعامل على أفضل وجه مع المجالات التي تعوزها

٧ أنطون خلوبكوف، « التعاون النووي المدني»، من الاتفاق النووي الإيراني إلى المنطقة الخالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط؟ دروس مستفادة من خطة العمل الشاملة المشتركة، معهد الأمم المتحدة لبحوث نزع السلاح أيّار/مايو ٢٠٢١، https://unidir.org/jcpoa (بالإنجليزية فقط)

الثقة أكثر من غيرها، أو التي يمكن أن تساعد على دفع عملية «المنطقة» إلى الأمام، والتي يمكن أيضًا تطبيقها على أرض الواقع.

آليات الحوكمة

وثمة درس مفيد آخر يمكن استخلاصه من خطة العمل الشاملة المشتركة يتعلق بهيئة إدارة الاتفاقية. وقد أثبتت اللجنة المشتركة، وهي الهيئة التي كلفتها خطة العمل الشاملة المشتركة بالإشراف على تنفيذها، أنها مكان يمكن أن يجتمع فيه جميع المشاركين رغم عدم وجود علاقات دبلوماسية بين بعضهم. وخلال مناقشة مالارد و ثابت لإنشاء هيئة مثل اللجنة المشتركة التابعة لخطة العمل الشاملة المشتركة حول المنطقة، قاما بتقدير كيف يمكن لمثل هذه الهيئة، والتي تتمتع بخصائص مثل آلية حل النزاعات التابعة لخطة العمل الشاملة المشتركة، أن تكون ذات صلة في سياق المنطقة الخالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط، حيث يشيران إلى أنه «يمكن أن يصبح منتدى منتظمًا لدول الشرق الأوسط للاجتماع وتبادل المعلومات والتعاون حول المسائل المتعلقة بأسلحة الدمار الشامل»، مما يسمح له بالعمل كنوع من تدابير بناء الثقة. ويمكن أن تكون هذه آلية مفيدة جدًا بمجرد التوصل إلى اتفاق. أما بيرسبو فيستقصي هذا الموضوع في سياق الرصد والضمانات والتحقق، مقدرًا أن «المزية الرئيسية لإنشاء مثل هذه الهيئة هي أنها تقرب بين الأطراف وتحول الاتفاق الضمني من نص جامد إلى شيء يشار إليه أحيانا باسم «أداة حية».

> آلية مثل حل النزاعات التابعة لخطة العمل الشاملة المشتركة، قد تكون ذات صلة في سياق المنطقة الخالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط.

ويختلف عدد من كاتبي المقالات حول قابلية تطبيق آلية في «المنطقة» مماثلة لبرنامج تطبيق خطة العمل الشاملة المشتركة. ويحدد أينهورن بعض المنافع لنسخ برنامج تطبيق خطة العمل الشاملة المشتركة، والذي ينظم الواردات النووية الإيرانية، على مستوى المنطقة. وفي حين يقر بأن دول المنطقة قد تعارض ذلك على الأرجح، فإنه يعتبره وسيلة قيمة لضمان امتثالها المستمر لأحكام «المنطقة». ويشك خلوبكوف أيضًا في استعداد دول الشرق الأوسط لتبني إجراء كهذا، ويرى أن برنامج تطبيق خطة العمل الشاملة المشتركة -الذي يُفترض أن يستمر لمدة عشر سنوات- يتوقف إلى حد كبير على الظروف الفريدة للمسألة النووية الإيرانية والمفاوضات بين ألمانيا وفرنسا والمملكة المتحدة والصين وروسيا والولايات المتحدة الأمريكية من جهة وإيران من جهة أخرى، ويؤكد أنه «لا يوجد سبب واضح لقيام دول أخرى في المنطقة بقبول القيود المفروضة على حقوقها والموافقة على توسيع نطاق آلية برنامج التطبيق ليشمل الشرق الأوسط برمته».

المحظورات ومحددات القدرة والتحقق

تتضمن الصفقة النووية الإيرانية عدة محظورات ومحددات قدرة وأحكام تحقق يمكن أن تكون ذات صلة بالمنطقة الخالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط. ويذكر بيرسبو أن الملحق T في خطة العمل الشاملة المشتركة يسرد الأنشطة المحظورة اللازمة عادة «لتسليح» المواد النووية، ويرى أنه من المفيد لمنطقة مستقبلية خالية من أسلحة الدمار الشامل أن تبلور مجموعة من «الأنشطة المحظورة بشكل عام»، ولكنه يرى أيضًا أنه حتى لو أحرز المتفاوضون حول «المنطقة» تقدمًا في تحديد المعايير المتعلقة بمثل هذه الأنشطة، فإن «مسألة كيفية التحقق من الامتثال لهذه المعايير ورصد تطبيقها ستكون محفوفة بالصعوبات».

ويعتقد كل من أينهورن وبيرسو أن على دول الشرق الأوسط أن تفكر في التخلي عن بعض التقنيات الأكثر حساسية المرتبطة بدورة الوقود النووي، مثل تخصيب اليورانيوم أو إعادة معالجة البلوتونيوم. ومع ذلك، يشكك كلاهما في أن توافق هذه الدول على اعتماد حظر كهذا. ويرى أينهورن أن أحد الدروس الرئيسية المستخلصة من خطة العمل الشاملة المشتركة للمنطقة الخالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط هو أن الدول سوف تقاوم بشدة الحظر المفروض على قدرات دورة الوقود التي تملكها، وأنها قد وضعت فيها استثمارات وطنية كبرى من الوقت والموارد، وترى أنها ضرورية لمصالحها الوطنية. وقد يسوؤهم أيضًا أن يحظروا أو يفرضوا قيودًا شديدة على القدرات التي لم يكتسبوها ولكنهم يأملون في امتلاكها مستقبلًا، ويخلص إلى أن «النتيجة الطبيعية هي أنه قد يكون من الأسهل الحصول على دعم إقليمي للحظر أو فرض قيود شديدة على قدرات دورة الوقود التي لا تمتلكها أي من الدول المشاركة في المنطقة بعد أو تعتبرها مهمة لتحقيق أولوياتها الوطنية». بأخذ هذه الحقائق بعين الاعتبار، يشير كل من أينهورن وبيرسبو إلى أن أحد مجالات الاتفاق المحتملة قد يتمثل في قيام دول الشرق الأوسط بدمج الحظر الذي فرضته خطة العمل الشاملة المشتركة على إعادة معالجة البلوتونيوم في «المنطقة». ويرى بيرسبو أنه إذا رفضت دول المنطقة القيود الشاملة، كتلك المفروضة على تقنيات دورة الوقود مثلًا، فينبغي عليها أن تفكر في تبني درجات متفاوتة من تحديد القدرات، ويوصي «بمناقشة القيود التي يمكن التحقق منها على مستوى الإنتاج أو حجم المشروع النووي».

ويذكر بيرسبو أيضًا أنه عند التفكير في قابلية تطبيق خطة العمل الشاملة المشتركة على منطقة مرتقبة خالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط يجدر التذكير بأن «الحالات الصعبة أساس سيئ لسنّ قوانين عامة»، مشيراً إلى أن أحكام الاتفاق النووي الإيراني قد تكون محددة السياق بشكل يجعلها غير مفيدة في «المنطقة». رغم ذلك، فهو لا يزال يعتقد أن بعض الفلسفات الرئيسية لخطة العمل الشاملة المشتركة يمكن أن تنطبق عليها، كما يرى أن «هناك أسبابًا وجيهة لاعتماد [البروتوكول الإضافي] كمعيار ذهبي للضمانات في المنطقة الخالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط.

أدوات التطبيق

أحد أوجه التمايز الرئيسية بين عملية خطة العمل الشاملة المشتركة وعملية «المنطقة»، على النحو المشار إليه أعلاه، كان الاختلاف الكبير في علاقات القوة بين الدول المشاركة فيهما. ويتجلى ذلك بشكل بارز في إطار تطبيق خطة العمل الشاملة المشتركة. ويزعم مالارد و ثابت أن هذا الاختلال المتأصل في العلاقة بين ألمانيا وفرنسا والمملكة المتحدة والصين وروسيا والولايات المتحدة الأمريكية من جهة وإيران من جهة أخرى أتاح المجال لوضع الشرط الردعي في خطة العمل الشاملة المشتركة - والذي سيتم بموجبه إعادة العقوبات المفروضة على إيران في حالة أي امتناع محتمل عن الإيفاء بالتزاماتها الرئيسية - وإن كان ذلك على أساس مؤقت، لأن هذا الشرط من المقرر أن ينتهي بحلول عام ٢٠٢٥، كما أنهما يشككان في قابلية تطبيق إطار عمل من هذا النوع على المنطقة الخالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط لثلاثة أسباب: المساواة النسبية بين الدول الإقليمية؛ وحقيقة أن معظمها لا يخضع لشبكة صارمة من العقوبات المتعلقة بأسلحة الدمار الشامل؛ والتجربة السلبية للعقوبات المفروضة على المشاركين في خطة العمل الشاملة المشتركة.

في الواقع، يحاجج مالارد و ثابت أن إطار التطبيق أحادي الجانب لخطة العمل الشاملة المشتركة قد حال دون تطبيقها على المدى الطويل. مع ذلك، فإنهما يقترحان خيارات تطبيق مختلفة للمنطقة الخالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط، ويتمثل أحد هذه الخيارات في العقوبات الجماعية التي تفرضها دول الشرق الأوسط ردًا على انتهاك إحدى الدول الأعضاء لأحكام «المنطقة». ويمكن تعديل هذه العقوبات وفقا لخطورة الانتهاك، إذ تتراوح بين الاستنكار الدبلوماسي والحصار الدبلوماسي والاقتصادي الشامل في أسوأ الحالات. وهناك خيار آخر لا يستبعد الخيار الأول، وهو مستمد من خطة العمل المشتركة ومن المناطق الخالية من الأسلحة النووية في مناطق أخرى كذلك، ويتمثل في إيكال تطبيق الخطة إلى طرف خارجي هو مجلس الأمن، الذي يستطيع صياغة رد عالمي على أي انتهاك خطير من جانب دولة عضو في المنطقة الخالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط.

استنتاجات

كانت خطة العمل الشاملة المشتركة ثمرة ١٢ عام تقريبًا من المفاوضات التي جرت في الفترة من ٢٠٠٣ إلى ٢٠١٥. وقد حظيت المحادثات بالأولوية من جانب المشاركين فيها بين ٢٠١٠ و٢٠١٥، بما في ذلك المشاركة المباشرة على المستوى السياسي الرفيع من جانب ألمانيا وفرنسا والمملكة المتحدة والصين وروسيا والولايات المتحدة الأمريكية وإيران، بمجرد اتضاح المخاطر الحادة المتصورة للنزاع المسلح والاختراق النووي، وتزايد الضغوط على إيران. في المقابل، فإن الدول الأعضاء المرتقبة في المنطقة الخالية من أسلحة الدمار الشامل في

الشرق الأوسط لا تواجه الكثير من الضغوطً السياسية أو الاقتصادية المحدقة للتوصل إلى اتفاق. وعلى الرغم من أن عملية «المنطقة» شهدت تقدمًا متواضعًا منذ عام ١٩٧٤، إلا أنها لا تزال في بدايتها، كما أنها لا تتسم بطابع ملحّ ولا تحظى سوى بتركيز عدد قليل من صانعي القرار الإقليميين نظرًا إلى الأزمات الإقليمية والداخلية الراهنة. وإذا ما بقيت خطة العمل الشاملة المشتركة قائمة عند التفاوض حول إنشاء «المنطقة»، فستكون نموذجًا مطبقًا بشكل مسبق في المنطقة، ويمكن أن يمتد تطبيقها إلى ما وراء إيران. وإذا ما انتهت فترة نفاذ خطة العمل الشاملة المشتركة أو انهارت قبل إنشاء منطقة خالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط، فإنه سيظل بإمكانها أن تقدم دروسًا مستفادة قيّمة ومجموعة أدوات جديدة يمكن للدول الإقليمية أن تنتقي وتختار منها لإنشاء «المنطقة».

في نهاية المطاف، فإن إنشاء منطقة خالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط سوف يتطلب من دول المنطقة ومفاوضيها توفير ظروف أمنية إقليمية ملاءمة، وإرادة سياسية، ومزيجًا مناسبًا من الحوافز والمثبطات، وإبداعًا لجعل هدف إنشاء «المنطقة» منذ ما يقرب من خمسة عقود من الزمان حقيقة واقعة.

في نهاية المطاف، فإن إنشاء منطقة خالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط سوف يتطلب من دول المنطقة ومفاوضيها توفير ظروف أمنية إقليمية ملاءمة، وإرادة سياسية، ومزيجًا مناسبًا من الحوافز والمثبطات، وإبداعًا لجعل هدف إنشاء «المنطقة» منذ ما يقرب من خمسة عقود من الزمان حقيقة واقعة. ويرجح أن يتم تقرير العديد من العناصر المحددة لمعاهدة إنشاء منطقة خالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط بناء على الظروف السائدة أثناء التفاوض بشأنها. وفي الوقت نفسه، سوف يكون لدى المتفاوضين حول «المنطقة» مخزون ثري من النماذج التاريخية التي يمكن البناء عليها، بما في ذلك معاهدة يوراتوم، والوكالة البرازيلية الأرجنتينية لحصر المواد النووية ومراقبتها، ومختلف المناطق الخالية من الأسلحة النووية المعمول بها اليوم، وبطبيعة الحال تاريخ المنطقة الخالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط ذاتها. وفي حين أن الظروف الإقليمية لإنشاء «المنطقة» لا تزال معقدة وصعبة، إلا أن هذه السلسلة من المقالات تضيف إلى هذا المخزون الثري التجربة الأخيرة التي اكتسبتها خطة العمل الشاملة المشتركة من الشرق الأوسط نفسه، مقدمة للمنطقة الأدوات والخبرات التي يمكن لها محاكاتها، ومسلطة الضوء على المزالق التي سيكون من مصلحتها أن تتجنبها.

من الاتفاق النووي الإيراني إلى شرق أوسط خالي من أسلحة الدمار الشامل؟

دروس من خطة العمل الشاملة المشتركة للمنطقة الخالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط

تنص خطة العمل الشاملة المشتركة صراحة على أنه "لا ينبغي اعتبارها سابقة يُحتذى بها لأي دولة أخرى أو للمبادئ الأساسية للقانون الدولي". ومع ذلك، فإن عملية التفاوض الفريدة الخاصة بها وأحكامها وتنفيذها أوجدت مجموعة مهمة من الأدوات التي يمكن أن توفر إضاءات ودروسًا قيمة يمكن الإفادة منها في المنطقة الخالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط، وإن فهم هذه الأدوات في سياق إقليمي استنادًا إلى تجربة خطة العمل الشاملة المشتركة يمكن أن يوفر للمفاوضين والباحثين حول المنطقة الخالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط أدوات إضافية مهمة وأفكارًا ودروسًا مستفادة في الطريق إلى التفاوض للتوصل إلى اتفاقية حول "المنطقة". هذا وتستعرض السلسلة الدروس المستفادة من خطة العمل الشاملة المشتركة من أجل المنطقة الخالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط من خلال مقالات تركز على خمسة مواضيع رئيسية، بما في ذلك عملية التفاوض على الاتفاق النووي الإيراني والهيكل والصيغة؛ وأنشطة وأبحاث دورة الوقود النووي؛ والتعاون النووي؛ والضمانات والتحقق؛ والامتثال والإنفاذ.

UNIDIR