

الأوروبيون يكافحون الانتشار النووي: حالة اختبار إيران(*)

أليسون ج. كي. بيلز(**)

مديرة معهد ستوكهولم لأبحاث السلام الدولي.

مدخل

نقل خطأً على نطاق واسع عن التقرير الجديد حول «استراتيجية الأمن القومي الأمريكي» الذي صدر في ١٦ آذار/مارس ٢٠٠٦^(١) أنه قال إن إيران تمثل التهديد الأكبر الراهن على الولايات المتحدة على وجه الإطلاق. والحقيقة أن التقرير يقول: «إننا قد لا نواجه تحدياً من بلد واحد أكبر من ذلك الذي نواجهه من إيران»، ولكنه يقول هذا الأمر في قسم منه يتناول على وجه التحديد تحدّي انتشار أسلحة الدمار الشامل، وهو الذي لا يظهر إلا في القسم الرئيسي الثالث من التقرير (بعد قسمي «الكرامة الإنسانية» و«الإرهاب»).

إن الصحيح هو أن اللغة المستخدمة في باقي المادة حادة وتزعم أن «النظام الإيراني الحاكم يتبنّى الإرهاب ويهدّد إسرائيل ويسعى لإفشال سلام الشرق الأوسط، ويعوق الديمقراطية في العراق، وينكر على شعبه طموحاته من أجل الحرية»، وأن الولايات المتحدة ستتخذ «الإجراءات الضرورية كافة» لحماية مصالحها إذا ما رفضت إيران أن تتغيّر، وهناك إشارة واضحة إلى أن «مواجهة» من هذا القبيل يمكن أن تكون قريبة الحدوث.

أما الوثيقة الاستراتيجية الأوروبية المقابلة «أوروبا آمنة في عالم أفضل» - التي أقرها

(*) هذا البحث في الأصل باللغة الانكليزية تحت عنوان: «Europeans Fighting Proliferation: The Test-case of Iran» وتنشره المستقبل العربي في ترجمة كاملة إلى اللغة العربية باتفاق مع د. أليسون بيلز (Alyson Bailes) (المحرر).

(**) لها مؤلفات عديدة، منها: (2005) *The European Security Strategy: An Evolutionary History*; (2004) *Business and Security: Public-private Sector Relationships in a New Security Environment*; *Relics of Cold War: Europe's Challenge, Ukraine's Experience* (2003).

< <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf> > .

(١) متوفر على:

المجلس الأوروبي في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣^(٢) - فإنها لم تذكر إيران بالاسم، إنما ينبغي ألا نتوصل إلى استنتاج من هذا الأمر لأن استراتيجية الأمن القومي الأمريكي السابقة والمتشددة إلى أقصى حد (الصادرة في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢)^(٣) لم تذكر هذه النقطة بدورها. أما التركيز من جانب كلا الطرفين على إيران كأولوية أمنية حرجية، على الأقل في إطار القرن الحادي والعشرين، فهو نتاج الفترة التي أعقبت مباشرة سقوط صدام حسين. فمنذ ربيع عام ٢٠٠٣ والأوروبيون وبعض الأمريكيين يحاولون حل مشكلة القلق من احتمال امتلاك إيران أسلحة نووية باستخدام مناهج تختلف اختلافاً متعمداً عن تلك التي استخدمت في العراق. ولعل أمريكيين آخرين ينظرون، أو لا ينظرون، إلى إيران باعتبارها حالة ممكنة أخرى تستوجب حلاً بطريقة عسكرية، أملين في التوصل إلى علاج أفضل للمرض من ذلك الذي كشفت عنه طريقة معالجة الشأن العراقي. وفي وقت كتابة هذه السطور كانت المقاربة الأولى قد وصلت إلى طريق مسدود فعلياً وتزايدت التكهّنات عن المقاربة الثانية.

ليس الغرض من هذه الورقة أن تناقش مزايا أي من هذين الحلين المقترحين، ولا التكهّن بما سيحدث، إنما الغرض هو أن تتناول حالة إيران كمثال على انخراط الاتحاد الأوروبي الذي ظهر مؤخراً في التصديّ بنشاط لانتشار أسلحة الدمار الشامل وكمرأة لجوانب الغرابة وأوجه القوة والضعف في هذا الأخير. وسنطور تقديم الحجج عبر [أربع] مراحل: لماذا توجّه الاتحاد الأوروبي إلى تناول تحدّي أسلحة الدمار الشامل في ذلك الوقت؟؛ ما هي سمات الاستراتيجية الجديدة لأسلحة الدمار الشامل ومجالات التنفيذ الرئيسية لها؟؛ لماذا اختار الأوروبيون إيران لتكون «المختبر» الرئيسي لمقاربتهم إلى تحدّ بالذات في مجال الانتشار؟؛ وأخيراً، ما هي الدروس المستفادة - وبخاصة من جانب الأوروبيين - من النتائج؟. وسيقال ما يكفي - خلال هذه العملية - عن جوانب أخرى من تنشيط استراتيجية أسلحة الدمار الشامل لوضع حكاية إيران في منظور أوسع.

الاتحاد الأوروبي كفاعل بشأن أسلحة الدمار الشامل

حتى وقت قريب جداً كانت فكرة تويّ الاتحاد الأوروبي دوراً بارزاً في التصديّ لمسألة أمنية تتصل بأسلحة الدمار الشامل، وتعلق كثيراً من صدقيته على النتيجة، تبدو كخيال لأهل الداخل وأهل الخارج على السواء في بروكسل. فالصحيح أن أوروبا المتكاملة لم تكن أبداً بريئة نووياً. وكانت «منظمة الطاقة الذرية الأوروبية» (EURATOM) واحدة من التجمعات الأوروبية الأصلية الثلاثة التي أقيمت في خمسينيات القرن العشرين^(٤).

(٢) European Council, Brussels, 12 December 2003, < http://ue.eu.int/uedocs/cms_data/docs/2004/4/29/Europe%20Security%20Strategy.pdf > .

(٣) «The National Security Strategy of the United States of America», 17 September 2002, < <http://www.whitehouse.gov/ncs/nss.pdf> > .

(٤) نص معاهدة ١٩٥٧ المؤسسة لمنظمة الطاقة الذرية الأوروبية (EURATOM) متوفرة على: < http://europa.eu.int/comm/energy/nuclear/legislation/euratom_en.htm > .

وقد أدت أوروبا لزمن طويل دورها ضد الانتشار النووي عن طريق السماح للأوروبيين بالتعاون في ظل ضمانات محكمة للاستغلال السلمي للطاقة النووية. ومنذ بداية «التعاون السياسي» والدول الأعضاء تطور مواقف مشتركة من نوع رسمي ويزداد وضوحاً في مسائل الحد من الأسلحة وحظر الانتشار التي تظهر في محافل دولية أخرى^(٥). ومنذ نهاية الحرب

الباردة وزّعت أموال من الاتحاد الأوروبي لمساعدة بلدان مشاركة - في مقدمة الجميع الاتحاد الروسي - في تنظيف مخلفاتها ومواد أسلحة الدمار الشامل غير المرغوب فيها، وفي تحويل علماء أسلحة الدمار الشامل السابقين إلى نشاطات مهنية جديدة^(٦).

حاول الاتحاد الأوروبي بشكل عام أن يبقى خارج ما يمكن أن نطلق عليه المسائل العسكرية الصعبة للأمن في العالم الخارجي.

مع ذلك - سواء كان ذلك بطريقة شعورية أو لاشعورية - فإن الأوروبيين حتى عام ٢٠٠٣

كانوا يفضلون ترك هذه الأمور باعتبارها أنواعاً من نشاطات غير مرتبط بعضها ببعض، وباعتبارها نشاطات قليلة الأهمية نسبياً. وإذا نظرنا إلى هذا بأثر رجعي، فإننا نجد أن الأسباب المرجحة لذلك كانت خارجية وداخلية على السواء. ففي القرن العشرين حاول الاتحاد الأوروبي بشكل عام أن يبقى خارج ما يمكن أن نطلق عليه المسائل العسكرية «الصعبة» للأمن في العالم الخارجي. وقد فعل هذا بشكل خاص حينما كان هناك تقليد في تناول الحوار الأوروبي - الأمريكي والأوروبي - الروسي عبر قنوات أخرى، وفي هذه الحالة كانت القناة هي مجموعة التخطيط النووي لحلف شمال الأطلسي (الناتو) ودور حلف الناتو المستمر منذ أمد طويل كمضمار لمشاورات غربية على الحد من الأسلحة النووية.

وثمة نقطة ثالثة هي ببساطة أنه لم يكن أحد يثير صخباً شديداً بشأن الانتشار النووي في عقد التسعينيات، أو يطالب - بالتالي - بأن تفعل أوروبا شيئاً على وجه الخصوص بصدده. داخلياً - في الوقت ذاته - فقد كان الموضوع حساساً بسبب وجود قوتين نوويتين في الاتحاد الأوروبي (هي المملكة المتحدة وفرنسا) إلى جانب كثير من البلدان غير النووية التي لبعضها وجهات نظر قوية مناهضة للقوة النووية، حتى في ما يتعلق بالقوة النووية المدنية. وقد فشلت محاولة مثيرة للاهتمام بين مفكرين ألمان وفرنسيين في منتصف عقد التسعينيات من القرن

(٥) بعض الأمثلة الحديثة - التي تعكس أيضاً دعم الاتحاد الأوروبي للمستندات التعاهدية التقليدية - هي الموقف المشترك للاتحاد الأوروبي الذي تبناه أمام مؤتمر مراجعة معاهدة حظر الانتشار النووي في أيار/ مايو ٢٠٠٥؛ والموقف المشترك المماثل أمام مؤتمر مراجعة نص ميثاق الأسلحة البيولوجية والسامة في عام ٢٠٠٦؛ ونص أقر في الوقت نفسه بشأن مقاربات الاتحاد الأوروبي تجاه معاهدة الحظر الشامل للتجارب والتي لم توضع بعد موضع التنفيذ.

(٦) انظر: Ian Anthony, *Reducing Threats at the Source: A European Perspective on Cooperative Threat Reduction*, SIPRI Research Report; no. 19 (Oxford: Oxford University Press, 2004), and «EU Pilot Project Conference Materials,» < <http://www.sipri.org/contents/expcon/euppcconfmaterials.html> > .

العشرين لا اعتبار استخدام الأسلحة الفرنسية والبريطانية كحماية استراتيجية للاتحاد الأوروبي ككل^(٧)، وفسد الجو العام كله نتيجة شكاوى من بعض البلدان الزميلة الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، بما فيها بلدان الشمال التي انضمت إلى الاتحاد مؤخراً، ضد برنامج الاختبارات النووية الفرنسية في حوالى الوقت ذاته.

مع ذلك، فإنه في آذار/مارس ٢٠٠٣ - وللحقيقة في اليوم نفسه الذي دخلت فيه قوات بعض دول الاتحاد الأوروبي العراق مع الولايات الأمريكية، وفي وجه غضب قوي من جانب أوروبيين آخرين - اجتمعت في بروكسل اللجنة السياسية والأمنية المشكّلة على مستوى السفراء، والتي تشرف الآن على سياسة الاتحاد الأوروبي الخارجية والأمنية والدفاعية (في صيغة ندوة مغلقة) لتبدأ التداول في استراتيجية مشتركة جديدة للاتحاد وفي شأن أسلحة الدمار الشامل. كان الاجتماع هادئاً وبنّاء، إذ تحدثت بلدان مثل بريطانيا وفرنسا وإيطاليا والسويد على مدى الخطوط ذاتها. وتم الاتفاق على مبادئ أساسية وخطة عمل ما إن عقد اجتماع المجلس الأوروبي في ٢٠ حزيران/يونيو^(٨)، وقد تم تبني النص الكامل للاستراتيجية من جانب المجلس الأوروبي في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣^(٩). فلماذا كان هذه الاختراق الفجائي؟

ترد إلى الذهن للوهلة الأولى أربعة تفسيرات، ابتداء بالطريقة التي بها عززت مسألة الانتشار برمتها جدول الأعمال الدولي منذ الهجمات الإرهابية على الولايات المتحدة الأمريكية في ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١. لقد أثارت هذه الهجمات - بطبيعة الحال - قلقاً من أن القاعدة وحركات إرهابية متطرفة أخرى يمكن أن تلجأ إلى استخدام أسلحة دمار شامل إذا استطاعت أن تضع أيديها عليها، ولكن الولايات المتحدة ركزت أيضاً بصورة متزايدة على ما اعتبرته «دولاً مارقة» - العراق وإيران وكوريا الشمالية - يمكن أن تشكل أخطاراً «غير موازية» مماثلة لسلامة الشعوب الغربية، سواء تصرفت في تواطؤ مع إرهابيين أم لا. ثانياً، فإن حكاية العراق ذاته - حيث تصرفت الولايات المتحدة على الأقل بطريقة زعمت أنها بدوافع تتعلق بأسلحة الدمار الشامل - أظهرت الموقف الذي لا يمكن الدفاع عنه الذي يمكن أن توضع فيه أوروبا نفسها حينما يتم التصدي لمثل هذه الأخطار بالطريقة التي يفضلها المتشددون في إدارة جورج و. بوش: بإخفاء الرؤوس كالنعام، وبطريقة قسرية، وفي النهاية باستخدام قوة عسكرية بلا

(٧) أعاد فتح هذه المسألة الخاصة الرئيس الفرنسي شيراك في خطاب يوم ١٩ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦، حينما عرض - بين أشياء أخرى - تكريس القدرات النووية للدفاع عن أوروبا. ومرة أخرى، فإن تصريحاته - مع ذلك - أتت بردود فعل ناقدة بدرجة كبيرة من جانب الجمهور الأوروبي.

(٨) المبادئ الأساسية متوفرة على: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/st10/st10352en03.pdf>.

وخطة العمل متوفرة أيضاً على: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/st10/st10354en03.pdf>.

(٩) European Council, «EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction.» 12 December 2003, <http://ue.eu.int/cms3_applications/Applications/newsRoom/LoadDocument.asp?directory=en/misc/&filename=78340.pdf>.

تفويض دولي ضد معتدين مفترضين. كانت بلدان الاتحاد الأوروبي منقسمة في ما بينها على بعض من المسائل الرئيسية للأزمة، وتتباين مواقفها عن الولايات المتحدة الأمريكية في مسائل أخرى، وكان على البلدان الأوروبية (وهذا هو العامل الدافع الثالث) أن تسعى بطريقة ملحة للتوصل إلى شكل من «العلاج بالعمل» للبرهنة على أن بإمكانها أن تنتج سياسات بناءة وتقوم على إجماع بشأن مسائل ذات أهمية أمنية رئيسية. وكان من شأن هذا الحافز أن يحدث دفعة حيوية من إنجازات أخرى في سياسات الاتحاد الأوروبي الأمنية والدفاعية خلال السنة ذاتها، بما في ذلك المسودة الأولى في حزيران/يونيو لاستراتيجية أمنية شاملة للاتحاد الأوروبي^(١٠)، وأول عملية عسكرية مستقلة ذاتياً للاتحاد الأوروبي على الإطلاق خارج أوروبا (عملية آرتميس (ARTEMIS) في جمهورية الكونغو الديمقراطية، في تموز/يوليو ٢٠٠٣)، وأثناء الخريف كانت الاتفاقية على خلية تخطيط عسكري - مدني جديد ووكالة للدفاع الأوروبي. ورابعاً - وليس أقل أهمية - أن هذه الضغوط الخاصة قد تعززت بفعل تحرك عام نحو الاعتراف بإمكانات الاتحاد الأوروبي المتعددة الأوجه (والحاجات والمسؤوليات) في المجال الاستراتيجي كنتيجة لدينامياتها الثورية والنمو المرتقب في قدراتها في المدى الجيوسراتيجي وفي التعرض لقرار تنفيذ التوسيع «الانفجار الكبير» ليشمل عشر دول في وسط أوروبا وحوض البحر الأبيض المتوسط في عام ٢٠٠٥.

على هذه الخلفية عرّفت الاستراتيجية الأمنية للاتحاد الأوروبي في عام ٢٠٠٣ الإرهاب القادر على استخدام أسلحة دمار شامل بأنه ربما يكون التهديد الوحيد الأكبر للاتحاد الأوروبي ومواطنيه^(١١). وقد طرحت استراتيجية أسلحة الدمار الشامل المحددة النتيجة بتفصيل أكثر: لقد أصبح انتشار أسلحة الدمار الشامل خطراً واضحاً وشاملاً في مثوله للسلام والاستقرار الدوليين الذي عليه يعتمد بقاء الاتحاد الأوروبي ورفاهيته، وأضاف (بالنص): «إن على كل دول الاتحاد ومؤسسات الاتحاد الأوروبي مسؤولية جماعية لمنع هذه المخاطر عن طريق المساهمة الايجابية في مكافحة الانتشار».

أية استراتيجية للاتحاد الأوروبي؟

إن استراتيجية أسلحة الدمار الشامل للعام ٢٠٠٣ هي نتاج للاتحاد الأوروبي على نحو نموذجي: نصّ معقّد ومتطور يبذل أقصى جهده ليجمع بين أشكال متعددة بصورة فريدة من

(١٠) قدم المسودة الأولى لـ «أوروبا آمنة في عالم أفضل» (A Secure Europe in Better World) الممثل الأعلى للاتحاد الأوروبي للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة خافيير سولانا (Javier Solana)، وقد نالت دعماً عاماً فوراً في المجلس الأوروبي الذي انعقد في مدينة تيسالونيكي (اليونان) في ٢٠ حزيران/يونيو. انظر: < http://eu.ue.int/ueDocs/cms_data/docs/pressdata/EN/reports/76255.pdf > .

وللاطلاع على الصيغة النهائية، انظر الهامش رقم (٢) السابق.

(١١) للاطلاع على هذه السمة وسمات أخرى للاستراتيجية الأمنية الأوروبية، انظر: Alyson J. K. Bailes, *The European Security Strategy: An Evolutionary History*, SIPRI Policy Paper; no. 10 (Solna, Sweden: Stockholm International Peace Research Institute, 2005), < <http://www.sipri.org> > .

المصادر والإمكانات المؤسسية^(١٢). وهو نموذجي في تمثيله وقته، أي الفترة الأولى لـ «رد الفعل» بعد أزمة العراق، في أنه يبذل أقصى الجهد ليربط بين نوع الجدية بشأن الأخطار التي تبدو ضرورية لتعزيز صورة الاتحاد الأوروبي في عيون الأمريكيين وغيرهم من الشعوب، وبناء نموذج أوروبي على نحو محدد لاستجابات السياسة: نموذج مبني على إشارة قوية إلى حلول منظمة متعدد الأطراف وتعاونية، ولتقييد استخدام القوة بحيث يكون ملجأً أخيراً (والاستراتيجية الأمنية للاتحاد الأوروبي في صيغتها العامة تعرض السمات ذاتها). والسمات الرئيسية لاستراتيجية أسلحة الدمار الشامل في هذا السياق - وليست بالضرورة بالترتيب الذي تظهر به في النص - هي التالية:

الاستراتيجية الأمنية للاتحاد الأوروبي في عام ٢٠٠٣ حذرت من الإرهاب القادر على استخدام أسلحة الدمار الشامل، ورأت فيه الخطر الأكبر على الاتحاد الأوروبي.

أ - الدعم الصريح الذي تعطيه للحد من الأسلحة ونزع السلاح ومعاهدات حظر الانتشار، وللوكالات الدولية التي تخدم هذه الأمور، ولل قوى والمصادر التي تحتاج إليها هذه الوكالات لتنفيذ المراقبة والفرض. وهنا ثمة تعارض (من الواضح أنه متعمد) مع مقاربة الولايات المتحدة الأمريكية التي عبّرت - منذ بداية رئاسة جورج و. بوش - عن نزعة شك صريحة بشأن قيمة مثل المناهج «التقليدية» للمراقبة، وكانت على درجة خاصة من الحساسية تجاه أي فكرة تقول بأن هذه المناهج يمكن أن تقيّد أفعال الولايات المتحدة الأمريكية ذاتها.

ب - التصميم على أنه يتوجب على الاتحاد الأوروبي ذاته أن يضرب أفضل مثال ممكن في كل المجالات ذات العلاقة، ومن ثم توفر الاستراتيجية مراجعة وتقوية لأداء الاتحاد الأوروبي ذاته في احترام المعاهدات والتفتيش وقيود التصدير وممارسة السلامة المناسبة، وما إلى ذلك.

ج - الاعتراف - مع ذلك - بأن المعاهدات والأمثلة الجيدة ليست كافية لضمان سلوك عالمي جيد: هكذا تقرّ الاستراتيجية بالحاجة إلى إجراءات نشطة وعملية، وبخاصة لقطع قدرة الوصول إلى مواد ومعرفة خطيرة للإرهابيين والفاعلين الآخرين ممن ليسوا دولاً، والذين يصعب «الإمساك» بهم سواء بقوة القانون الدولي أو بالقوة العسكرية. وهي تؤكد في هذا النصّ - في مواضع متعددة - قيمة دعم الاتحاد الأوروبي لبرامج المساعدة الدولية لحظر الانتشار ونزع السلاح الرامية إلى خفض المخاطرة والغواية عن طريق تدمير مخزونات أسلحة الدمار الشامل الموجودة وتحويل القدرات البشرية (إلى استخدامات أخرى).

د - التوجيه بأنه يتوجب أن توجه استراتيجية أسلحة الدمار الشامل في مجرى رئيسي

(١٢) للاطلاع على مزيد عن استراتيجية أسلحة الدمار الشامل، انظر: Christer Ahlström, «The EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction,» in: Shannon N. Kile, ed., *Europe and Iran: Perspectives on Non-proliferation*, SIPRI Research Report; no. 21 (Oxford; New York: Oxford University Press, 2005).

مع كل سياسات الاتحاد والمستندات الداخلية الأخرى ذات العلاقة (مثل السلامة النووية).

هـ - تطبيق المبدأ ذاته على مجالات السياسة الخارجية التي تستلزم (في مواضع مختلفة) تعاوناً مع شركاء رئيسيين مثل الولايات المتحدة الأمريكية (حيثما تستخدم مناهج ملائمة)، وتستلزم مساعدة إيجابية ونقلًا للكفاءات إلى مناطق «مجاورة جديدة» وللاعبين استراتيجيين رئيسيين آخرين (الصين والهند)، وإقامة روابط ملائمة وشروط بين أهداف ذات علاقة بأسلحة الدمار الشامل وسياسة الاتحاد لمساعدة إنمائية وعلاقات إقليمية. وقد أدى التفكير في هذا الجانب الأخير إلى اتخاذ القرار بصياغة فقرة معتادة بشأن «حظر الانتشار» - وأقرت بالفعل في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣^(١٣)، لتدخل على أساس كل حالة على حدة في الاتفاقات التي يعقدها الاتحاد الأوروبي مستقبلاً (للتعاون والتجارة... إلخ) مع بلدان ثالثة.

و - مقارنة حالات فردية «إشكالية» قائمة على تحليل أمني واسع يرى المخالفات الخاصة بأسلحة الدمار الشامل باعتبارها العرض وليس السبب الجذري لأمن فاسد وسلوك سييء. وكما تقول الاستراتيجية: «إن الحل الأفضل لمشكلة انتشار أسلحة الدمار الشامل هو أنه ينبغي ألا تعود البلدان تشعر بأنها بحاجة إليها. فإذا كان هذا ممكناً، ينبغي العثور على حلول للمشكلات التي تؤدي بها إلى السعي للحصول على أسلحة دمار شامل. ويدافع الاتحاد الأوروبي عن معالجة حازمة، ولكنها شاملة لمثل هذه الحالات، وتوظيف المؤثرات السياسية الاقتصادية، والحوار والمفاوضات وغير ذلك من الجهود لتحسين البيئة الإقليمية، بينما يُحتفظ بالاعتراض والتدخل بالقوة كملجأين أخيرين.

لماذا إيران؟

قبل أن نقدم قدراً أكبر من التفاصيل بشأن حالة إيران، من المهم أن نؤكد أن المتابعة لقرارات أسلحة الدمار الشامل التي اتخذها الاتحاد الأوروبي في عام ٢٠٠٣ مضت قدماً عبر جبهة عريضة وانطوت على كثير من المفاتحات الجديدة في الأبعاد المؤسسية والوظيفية ورقابة التصدي والمساعدة الدولية للحد من الانتشار ونزع السلاح وغيرها من الأبعاد. والبلد الأول الذي حاول الاتحاد الأوروبي معه تحقيق مطلبه الجديد بإضافة «فقرة عن حظر الانتشار» كان في الحقيقة سوريا، وذلك في سياق المفاوضات الجارية بالفعل من أجل «اتفاقية رابطة متوسطة - أوروبية» (EMAA) سورية - أوروبية. وعلى الرغم من أن سوريا كانت مستعدة للمساومة، فإن التجربة سريعاً ما دخلت في مصاعب لأن دول الاتحاد الأوروبي كانت لديها وجهات نظر مختلفة بشأن الوسائل التي كان يتعين الضغط بها على السوريين لقبول مجموعة الحد الأقصى من العناصر (بما فيها تلك المعرفة بأنها «غير جوهرية»، وكذلك تلك المعرفة بأنها «جوهريّة») من المادة الأصلية التي تقع في قرابة صفحة كاملة. وبعد أن حزم الاتحاد الأوروبي أمره داخلياً، أبرمت الصفقة مع دمشق بسرعة نسبياً، ووقعت بالأحرف الأولى اتفاقية رابطة

(١٣) النص متضمن في مذكرة من الأمانة العامة بتاريخ ١٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣ ومتاح على

< http://www.sipri.org/contents/expcon/wmd_mainstreaming.pdf > .

موقع:

متوسطة - أوروبية يوم ١٩ تشرين الأول /أكتوبر. ومنذ ذلك الوقت، قبلت «مواد» مماثلة من قبل، أو لا يزال يجري التفاوض عليها مع العديد من البلدان الأخرى، ولكن المشكلات الكامنة في الصيغة كشفت أكثر خلال هذه العملية، بما في ذلك حقيقة أن المادة ليست قانونياً مطلوبة للاتفاقيات التي تهّم شؤون «الجماعة» وحدها على جانب الاتحاد الأوروبي (مثلما هي حال اتفاقية تجارة مع باكستان)^(١٤). وعلى وجه الإجمال، فإن محاولة الاتحاد الأوروبي الجسورة لتطبيق النصّ المتعلق بأسلحة الدمار الشامل مستخدماً أدواته المفردة الأكبر - وهي قدرته على تقديم أنواع من الفوائد الاقتصادية للشركاء - قد أنتجت تذكيراً محزناً بمدى صعوبة إبقاء دول الاتحاد الأوروبي المختلفة وأجهزتها الدستورية متكاتفه معاً بدرجة وثيقة إلى حدّ يكفي لكي تحكم قبضتها فعلاً على محاور معينة (سأعرض لمزيد من هذا في ما يلي).

مع ذلك، فإن تدخل أوروبا الدبلوماسي المباشر مع إيران كان - وهذا أمر يتجاوز كل شك - الاختبار الأكثر دراماتيكية، وربما الأكثر ظهوراً من الناحيتين العامة والسياسية، للاستراتيجية الجديدة لأسلحة الدمار الشامل. وطابعه الرمزي لا يضعفه، إنما تقويه حقيقة أنه كان في مرحلة الإعداد قبل الموافقة الرسمية على وثيقة الاستراتيجية في كانون الأول /ديسمبر ٢٠٠٣، من جانب ثلاث من أكبر دول الاتحاد الأوروبي - بريطانيا وفرنسا وألمانيا - والتي كانت أيضاً ذات دور رئيسي في نجاح مفاوضات الاستراتيجية ابتداء من شهر آذار /مارس إلى ما بعد ذلك، وفي يوم ٢١ تشرين الأول /أكتوبر ٢٠٠٣ أعلن وزراء خارجية البلدان الثلاثة في طهران أنهم اتفقوا مع إيران على أن تتبنى البروتوكول الإضافي للوكالة الدولية للطاقة الذرية (الذي يفرض درجة أعلى من الضمانات ومن الشفافية على المحطات النووية الإيرانية)، وأنها ستوقف تخصيب اليورانيوم. وأصبحت مؤسسات الاتحاد الأوروبي ضالعة بعيد ذلك، إذ زار سولانا طهران وأعلنت بروكسل بوضوح أن الإبرام النهائي لاتفاقية للتجارة والتعاون بين الاتحاد الأوروبي وإيران سيكون الآن مشروطاً أيضاً بحل مسألة الانتشار النووي، وذلك على الرغم من أن مظاهر قلق الاتحاد الأوروبي بشأن حقوق الإنسان في إيران ظلت أيضاً جزءاً من الصفقة إلى حد كبير.

وقد أصبح الجزء الباقي من الحكاية ملكية عامة، وأصبح حكاية مشكلات وانتكاسات لا تنتهي، تختلط بآمال عابرة - بالنسبة إلى الأوروبيين، وفي الحقيقة بالنسبة إلى كل من كان يحاول التفاوض سلمياً مع طهران (بمن فيهم الأمين العام للوكالة الدولية للطاقة الذرية محمد البرادعي، وفي ما بعد بالنسبة إلى الروس). لقد أكدت إيران من البداية أن المذكرة عن تخصيب اليورانيوم والنشاطات ذات العلاقة كانت إجراء مؤقتاً، وبحلول نهاية عام ٢٠٠٥ كانت قد أعلنت أنها لن تعود ملتزمة بها. ورفضت كل الإغراءات الغربية (أو الروسية) بما في ذلك التعاون في مناهج بديلة لامتلاك الطاقة، معتبرة أنها غير كافية عادة لأنها لن تسمح لإيران بممارسة ما تعتبره حقها، كدولة غير مالكة لسلّاح نووي وطرف في معاهدة حظر الانتشار النووي، في أن تطور دائرة وقود نووي كاملة، بما في ذلك تخصيب اليورانيوم، ولكن أيضاً (في

نظر محللين كثيرين) لأن الولايات المتحدة الأمريكية لم تشترك أبداً بصورة مباشرة ولم تعرض أبداً على طهران ضماناً واضحاً ضد مهاجمتها. وفي الوقت نفسه، فإن إيران أخفقت - مع ذلك - في إقناع الوكالة الدولية للطاقة الذرية بأنها تخرج بريئة بشأن نشاطاتها النووية في الماضي، وكانت هذه الاتهامات التقنية هي التي دعمت الأساس لمجلس حكام الوكالة الدولية للطاقة الذرية للتصويت لاجتماع طارئ يوم ٤ شباط/فبراير ٢٠٠٦ لاتخاذ خطوات لرفع تقرير عن حالة إيران إلى مجلس الأمن (إذ دخلت على الفور في حالة غليان من جديد بسبب النزاعات خلف الكواليس بشأن الخطوات التالية)^(١٥). وبإيجاز - وحتى لو كان الأمر كذلك، ومن دون معرفة بنهاية الحكاية - فإنه إذا كان من السابق لأوانه أن نصف تدخل الاتحاد الأوروبي بأنه «فشل»، فليست هناك طريقة بسيطة يمكن بها أن نصفه بأنه نجاح.

وإذا كان الأوروبيون يعرفون معرفة كاملة إلى أي حد يمكن أن يكون موضوع إيران صعباً، فلماذا اختاروا إيران لتكون انطلاقتهم الأولى في دبلوماسية منع الانتشار؟ كبدية، فإن إيران - من بين كل الحالات الإشكالية موضع التركيز في الوقت الحاضر - هي معبر الصفقة الأمريكية - البريطانية بشأن ليبيا^(١٦)، الأشد قرباً إلى موطن الاتحاد الأوروبي. إنها تقع في منطقة جوار ممتد له أهميته بالنسبة إلى أوروبا بمعايير استراتيجية عامة، وهي - كذلك - مصدر ومنطقة عبور لإمدادات الطاقة. وتعد إيران بوجه عام أقدم دولة في المنطقة، وهي - في ظل معظم الظروف التاريخية - واحدة من أكثر اللاعبين تماسكاً وقوة. وكما في مجالات أخرى، فإن المقاربة الاستراتيجية التي تميز الاتحاد الأوروبي بطابعها تميل بها نحو رؤية بلد كهذا باعتباره مفتاح استقرار المنطقة بأسرها (بما في ذلك آفاق التمتع يوماً ما بتكامل متعدد الأطراف على طراز الاتحاد الأوروبي)، ما يخلق سبباً بديهياً للأوروبيين ليحاولوا تحويله - أياً كانت العقبات - إلى عمود للوضع الراهن. أما عن السياق المباشر لعام ٢٠٠٣، فإن الأوروبيين كانوا مدفوعين - فوق كل شيء - بتصريح أمريكي في أيلول/سبتمبر بأنه إذا لم تخرج إيران نظيفة بشأن برنامجها النووي بحلول الشهر التالي، فإن واشنطن سترفع تقريراً بشأنها إلى مجلس الأمن الدولي. وكان لدى دول الاتحاد الأوروبي - التي لم تر اتجاه مفيداً يمكن أن يفضي إليه هذا العمل سوى مزيد من التصعيد - حافز قوي لأن تبدأ التحرك في عملية بديلة من نوع ما يمكن على أقل تقدير أن يكسب المعنيين كافة وقتاً. وكان ثمة دافع إضافي لهذا الأمر هو إدراك الأوروبيين أن تعاوناً إيرانياً، أو على الأقل قبولاً (وقدر محدود من التسبب في الأذى من جانب الإيرانيين)، يمكن أن يكون حاسماً للسماح للفضى العراقية بأن تزال، ولتجنب اختلال خطير

(١٥) على وجه التحديد، فإن مجلس الحكام دعا المدير العام لوكالة الطاقة الذرية إلى رفع تقرير إلى المجلس عن تنفيذ هذا القرار، والضرورات السابقة للمجلس، وإبلاغ هذا التقرير إلى مجلس الأمن بعد اجتماع المجلس التالي (آذار/مارس ٢٠٠٦)، انظر: International Atomic Energy Agency [IAEA], «Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran», Resolution adopted by the IAEA Board of Governors, GOV/2006/14, Vienna, 4 February 2006, < <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2006/gov-2006-14.pdf> > .

(١٦) John Hart and Shannon N. Kile, «Libya's Renunciation of Nuclear, Biological and Chemical Weapons and Ballistic Missiles», in: *SIPRI Yearbook 2005: Armaments, Disarmament and International Security* (New York: Oxford University Press, 2005).

في ميزانية القوة الإقليمية - أو حتى تجنب حدوث استقطاب أكثر حدة - بعد سقوط صدام حسين^(١٧). وأخيراً وليس آخراً، كانت لدى الاتحاد الأوروبي - ولا تزال لديه - مصلحة ذاتية في تجنب - وكذلك في تفضيل معياري - أي هجوم عسكري أمريكي على إيران (أو هجوم إسرائيلي توافق عليه واشنطن بصورة ما)، ما من شأنه أن يحدث إذا ما بدت كل الميادين الأخرى مغلقة.

فإذا ما تحولنا إلى عوامل أكثر اتجاهاً في النظر في الداخل، نجد أن أعضاء الاتحاد الأوروبي كانوا يختبرون قيمة التعامل المباشر مع إيران لأكثر من عقد من الزمان بالفعل، ساعين إلى «حوار حاسم» حول مسائل التجارة

وحقوق الإنسان، وهو حوار رفع إلى مستوى «حوار شامل» في عام ١٩٩٨. وقد أعطى الحل الذي وجد أخيراً على خلفية الفتوى الإيرانية ضد الكاتب البريطاني سلمان رشدي بعض الأسباب للأمل في أن دبلوماسية أوروبية تتحلّى بالصبر يمكن أن تثمر في ما يتعلق بحظر الانتشار أيضاً. وفي النهاية، كان لا بد للمحاولة الأولى من جانب

إنّ أعضاء الإتحاد الأوروبي كانوا يختبرون قيمة التعامل المباشر مع إيران لأكثر من عقد من الزمان ساعين إلى حوار حاسم في مسائل التجارة وحقوق الإنسان.

أوروبا لوساطة خلاقة بشأن أسلحة الدمار الشامل من أن تكون محاولة لا تقف قلة فحسب من قواها العظمى وراء الفكرة، إنما أن يتماسك الجميع معاً نسبياً، وقد أُرضت قضية إيران هذا الجانب: فالحقيقة - وعلى الرغم من التقارير التي صدرت في مناسبات عن وجود اختلاف، فإن «الثلاثة الكبار» احتفظوا بالفعل بتماسكهم وصولاً إلى - وبما في ذلك - قرارات الوكالة الدولية للطاقة الذرية في آذار/مارس ٢٠٠٦. وكان يمكن أن تكون هناك «أهداف» ممكنة أخرى، إما بعيدة للغاية أو تولّد الإرادة المشتركة اللازمة، أو قريبة للغاية من الوطن إلى حد أنها خاطرت بأن تصبح أكثر انقساماً في ما بينها (كما حدث بالنسبة إلى مسائل معينة ذات علاقة بروسيا، أو حتى ذات علاقة بالعراق).

الدروس المستفادة

ما هي الاستنتاجات التي يمكن الخروج بها في هذه المرحلة من الوقت، أولاً بشأن أداء أوروبا إزاء إيران، وثانياً بشأن فاعلية وصدقية استراتيجية أسلحة الدمار الشامل بوجه عام؟ على الرغم أنه من المبكر كثيراً - بصورة واضحة - إصدار حكم في أي من هاتين النقطتين، إلا أن التحليل يمكن مقارنته أولاً بملاحظة تحديات أربعة - أو في الواقع مفارقات أربع - تؤثر في نوع المقاربة التي اختار الأوروبيون تبنيها (وليس هذا لأنه توفرت لهم خيارات كثيرة!) بشأن القضية الإيرانية ذاتها.

(١٧) إيران هي أيضاً جزء من شبكة التعقيدات المتعلقة بالمسألة الكردية البالغة الصعوبة: تناولها لأكرادها هي موقفها بشأن تكامل أو تفكك العراق، ويرتبط كلاهما بشدة بما إذا كانت هذه المشكلة تفضي إلى سلسلة من ردود الفعل تصل إلى صراع عنيف في المنطقة، أو لا تصل.

١ - عضلات وطنية أو جماعية؟

إن حقيقة كون الدول الأوروبية الثلاث الكبرى نفذت مرحلتها الأولى من التفاوض مع طهران سرّاً، ومن دون التشاور مع أحد آخر، قد تسببت في انزعاج يمكن فهمه سواء بين الدول الأخرى الأعضاء في الاتحاد الأوروبي أو بالنسبة إلى سولانا، إلا أنه من الصعب أن نرى من أين، خلافاً لذلك، كان يمكن في هذه الهيكلية أن تأتي إرادة الفعل، وكيف يمكن اتخاذ القرار بسرعة كافية، ولمن غير هؤلاء كان يمكن للإيرانيين أن ينصتوا في تلك الظروف المعينة. إن مناقشات أساسية أخرى على جدول الأعمال الآخذ بالتطور حول حظر الانتشار بين لاعبين أوروبيين ولاعبين رئيسيين آخرين (الولايات المتحدة واليابان وروسيا والصين... إلخ) تجري في الأحوال العادية، لا عبر بروكسل، إنما في إطار مجموعة الدول الثماني أو مجلس الأمن أو في داخل مجموعة صغيرة أخرى وفي مجموعات ثنائية، بقيادة الدول الأوروبية الثلاث نفسها، بالإضافة إلى إيطاليا وبولندا... إلخ بحسب السياق. وقد اختارت دول أصغر في الاتحاد الأوروبي ممن أطلقت مبادرات أن تفعل ذلك في منابر تقع خارج نطاق الاتحاد الأوروبي، بما في ذلك جهاز الأمم المتحدة ومجلس حلف شمال الأطلسي على السواء، وذلك لأنها تستطيع أن تحدّد خطوط سياساتها الوطنية بحرية أكبر على تلك المنابر. وهي تعلن أنه بينما كانت وزيرة الخارجية السويدية الراحلة أنا ليند (Anna Lindh) هي أول من اقترح صياغة استراتيجية جماعية للاتحاد الأوروبي بشأن أسلحة الدمار الشامل، أطلقت الحكومة السويدية - بعد وقت قصير من ذلك - مبادرة وطنية خالصة (وأكثر مثالية) في تشكيل المفوضية الدولية المستقلة لأسلحة الدمار الشامل برئاسة د. هانز بليكس^(١٨).

من ناحية أخرى، فإن حكاية إيران توفر أيضاً تحذيراً ضد نزعة السخرية المفرطة في هذا الموضوع، لأنها تُبين إلى أي حد تعتمد الدول الكبرى - ما إن يصبح تبادل المساومات جاداً - على المساندة السياسية والتضامن من جانب دول الاتحاد الأوروبي كافة (بما فيها جبهة الاتحاد الأوروبي المشتركة في مؤسسات دولية أخرى)، وعلى قدرتها على الوصول إلى مصادر مؤسسية من بينها سولانا ذاته، وعلى دور الاتحاد الأوروبي ككيان قانوني جماعي يستطيع وحده أن يصنع اتفاقات تعاون ملزمة، أو - على العكس - أن يفرض عقوبات أوروبية. وهناك نتيجة واضحة هي أن الأمر يحتاج إلى مزيد من الجهد للتوفيق بين الأدوار الأوروبية المتباينة، والحقوق والحساسيات التي تنطوي عليها، مع انتباه خاص - ربما - إلى تحقيق الكمال لدور الدول الأعضاء الكبيرة، إنما ليس بكم حجم الدول الثلاث الكبيرة، ودور الأجهزة الجماعية

< <http://www.wmdcommission.org> > .

(١٨) عن المفوضية برئاسة بليكس، انظر:

وللإطلاع على تعليقات على استخدام إطار الاتحاد الأوروبي لغايات الحد من الأسلحة من جانب مجموعة واحدة من الدول - دول الشمال، انظر: Nicholas Marsh, «The Nordic Countries and Conventional Arms Control: The Case of Small Arms and Light Weapons,» and Lars van Dassen and Anna Wetter, «Nordic Nuclear Non-proliferation Policies: Different Traditions and Common Objectives,» in: Alyson J. K. Bailes, Gunilla Herolf and Bengt Sundelius, eds., *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy* (Oxford: Oxford University Press, 2006).

التي هي وحدها يرجح أن توضع على الخطوط الجانبية في لعبة القوة التقليدية.

٢ - العصا والجزرة

يملك الاتحاد الأوروبي أنواعاً أوسع كثيراً من كلا هذين - العصا والجزرة - مما تملكه أي دولة مفردة أو حتى تستطيع أي مؤسسة أخرى أن توفره، بما في ذلك سلطاتها في مجال توقيع المعاهدات التي أشرنا إليها بالفعل، وامتلاكها الخاص أموالاً مركزية ضخمة. ولكن، كما ألمحنا بالفعل في ما يتعلق بسوريا، وهذه بالطبع مشكلة عامة في استراتيجية الاتحاد الأوروبي، تبقى الأدوات التي تم «تجميعها» موزعة على ثلاثة «أعمدة» مختلفة لبنية الاتحاد (الشؤون الخارجية والدفاعية، والعدل والشؤون الداخلية، ومجالات التعاهد المحورية، بما فيها التجارة والتمويل)، وكلها تملك قواعد حكم وإجراءات مختلفة، بينما القوى المهمة الأخرى وقدراتها لا تزال مقسمة بين بروكسل والعواصم الوطنية. وحتى إيجاد طريقة فعالة للمناقشة واتخاذ القرار بشأن أي مزيج خاص من الوسائل، ينبغي أن يطبق أولاً على حالة معينة أمر مخادع، فضلاً عن تطبيق هذه كلها في الوقت المناسب وبأسلوب «كماشة» محكمة بقدر كاف^(١٩).

أما المرحلة الثانية للمشكلة، فهي - كما بيّنت حالة إيران - أن تأثير العصي والجزرات الأوروبية يمكن أن يثبت أنه شديد الصعوبة إجمالاً إلى حد لا يحدث معه التغيرات المطلوبة في سلوك الطرف الآخر، وذلك على الأقل ليس لأن هذا الطرف يمكن أن يرفض الاعتراف ببعض العصي كعصي أو أي من الجزرات كجزرات^(٢٠). والعنصر الثالث الذي غالباً ما يعقد الأمور - ومن المؤكد أنه عقدها مع إيران - هو أن المحاور نفسه قد لا يكون «منسقاً»، بمعنى أنه يملك عملية صنع قرار واضحة وإرادة واحدة، أو أنه يتدخل بطريقة شفافة ويمكن التنبؤ بها^(٢١). وعلى الرغم من أن بعض جوانب التغيير «الثقافي» التي أظهرتها إيران قد تكون فريدة، فإن مثل هذه المشكلات من المرجح أن تواجه الاتحاد الأوروبي أيضاً حينما يتابع استراتيجية لأسلحة الدمار الشامل مع أي لاعب آخر:

أ - غير صغير وغير ضعيف.

ب - ليس موجوداً داخل منطقة التجميع الكبيرة.

ج - ليس على علاقة تاريخية أو ثقافية وثيقة من أي نوع (مستعمر سابق مثلاً) مع أوروبا نفسها.

(١٩) للإطلاع على مزيد في هذا الصدد، انظر: Shannon N. Kile, «Final Thoughts on Iran, the EU and the Limits of Conditionality», in: Kile, ed., *Europe and Iran: Perspectives on Non-proliferation*.

(٢٠) على سبيل المثال، كان الإيرانيون مبادرين بشأن عرض الاتحاد الأوروبي الذي ساندته الولايات المتحدة بالتقدم نحو عضوية منظمة التجارة العالمية لأن من شأن هذا أن يجبر الاقتصاد الإيراني على الالتزام بما رأوا أنه معايير غير مشروعة في جانب منها.

(٢١) انظر: Jalil Roshandel, «The Nuclear Controversy in the Context of Iran's Evolving Defence Strategy», and Heidar Ali Balouji, «The Process of National Security Decision Making in Iran», in: Ibid.

ويفضي هذا الأمر إلى الرجوع إلى السؤال الكبير ذاته عمّ إذا كانت مقاربة «الشرطي الرقيق» من جانب الاتحاد الأوروبي (بشأن أسلحة الدمار الشامل أو أي تحد استراتيجي آخر) يمكن أن تنجح حينما لا تكون الأهداف نفسها قد تحققت بفعل هذه الرقة، وحينما يفتقر الاتحاد الأوروبي وأعضاؤه إلى القوة، أو إلى الإرادة، أو إلى كليهما معاً من أجل محاولة فرض تغيير بأي وسيلة أخرى؟ ومن الإنصاف أن نضيف أن وسائل القسر العسكري التي جربتها إدارة جورج و. بوش لم تنجح في العراق كذلك، وأن ضربة عسكرية محتملة ضد إسرائيل تعدّ على نطاق واسع أمر ينطوي على مخاطرة أشد بكثير من أي فائدة يرجح أن تبرزها. بالإضافة إلى هذا، فإن خبرة عالم الواقع تقف في جانب الاتحاد الأوروبي أكثر مما يمكن أن يظن، إذ إن النماذج الناجحة لبلدان تتراجع عن نشر أسلحة الدمار الشامل منذ عقد الثمانينيات من القرن العشرين قد انطوت – على حالات أكثر من تلك التي لم تنطو فيها – على خطوات طوعية في جوهرها من دون إجبار عسكري (مباشر)، مثل جنوب أفريقيا والأرجنتين والبرازيل وأوكرانيا وبيلاروسيا وكازاخستان وليبيا.

٣ – الاستقلال والتفاعل

إن الحجة المتعلقة بامتلاك استراتيجية للاتحاد الأوروبي هي أن ندع الأوروبيين يتصرفون بمبادرتهم الخاصة وبأسلوبهم الخاص، إنما في أي حالة خطيرة تتعلق بالقلق من أسلحة الدمار الشامل لا يكون من الواقعي أن نتوقع من هذه الدول أن تمتلك المضمار أبداً وحدها. إن السياق الكلي للجهد المتعلق بإيران قد حدّد موقف الولايات المتحدة الأمريكية تجاه طهران، والمركز الأمريكي في ممارسة الضغط – عن طريق إنذارات وأفعال مباشرة في الوكالة الدولية للطاقة الذرية وفي الأمم المتحدة – من دون التحدث أبداً بصورة مباشرة مع إيران، كان «عامل تدخل» في جهود الاتحاد الأوروبي من البداية. وفي وقت لاحق أصبحت السلطات الروسية ضالعة، بالتحدث بصفة ثنائية مع الإيرانيين عن صفقات صناعية نووية ممكنة، بطريقة قصد بها أن تستطلع حلولاً سلمية، ولكنها تشابكت في نهاية الأمر مع الخطوط الدبلوماسية، وكذلك أصبح موقف الصين دقيقاً في المرحلة الأخيرة قبل الإحالة من الوكالة الدولية للطاقة الذرية إلى الأمم المتحدة. هذه العوامل بأجمعها حدّت من «امتلاك» الاتحاد الأوروبي العملية الدبلوماسية، سواء بطريقة مباشرة، وبالمعنى الثانوي القائل بأن أي دور مؤسسي يتعيّن أن تلعبه الوكالة الدولية للطاقة الذرية لن يوجهه بوضوح الاتحاد الأوروبي وحده. على النقيض من ذلك، فلأن الولايات المتحدة الأمريكية كانت هي دائماً التي تثير أمر حدة المخاطر في هذا السياق وفي غيره من السياقات المؤسسية، فإن الأوروبيين كانوا مجبرين غالباً في معظم الأحوال على أن يفرّدوا لعبة تكتيكية من اختيار الولايات المتحدة الأمريكية. وفي ضوء هذا الأمر، لا يبدو أن سجل الأوروبيين بالفعل بالغ السوء، لأنه بحلول عام ٢٠٠٥ كانوا قد تمكنوا من تغيير موقف واشنطن من عدم الثقة الذي كانت تبديه إزاء جهودهم في المراحل المبكرة إلى استعداد لمساندة بعض عروض الأوروبيين على إيران (مثلاً المتعلقة بدخول منظمة التجارة العالمية). ويمكن البرهنة يقيناً على أن فرص بناء جبهة مشتركة مع روسيا والصين كانت أفضل كثيراً بمشاركة الاتحاد الأوروبي فيها مما كان يمكن أن تكون لو أن هذه القوى الأخرى أجبرت

على أن تردّد بصورة محضة موقفاً أمريكياً بالياً. من ثم، فإن إصدار حكم على جوانب العملية في هذه الحالة (تاركين المحصلة جانباً) ربما يميل على الاتحاد الأوروبي ألا تثبط عزيمته من وراء استخدام مقاربتة المميزة، إذ إن هذا الأمر يقدم ميزات نسبية بديهية، ولكنه سيحتاج دائماً إلى ممارسة مهاراته الدبلوماسية وعزمه الدبلوماسي على صعيدين: مع الدولة أو المنطقة الهدف، ومع فاعلين آخرين يرمون إلى تحقيق الأهداف ذاتها. فإذا كان يهدف إلى تعاون أو تكامل مع مثل هؤلاء الفاعلين، يتعيّن عليه أن يبحث - بنظرة إضافية - عن الثمن الذي سيتعيّن عليه أن يدفعه، والذي سيكون مستعداً لأن يدفعه من أجل التوصل إلى هذه النتيجة.

٤ - الاستراتيجية كعلاج: تقتل أو تشفي؟

كما طرحنا الحجج آنفاً، عكست استراتيجية الاتحاد الأوروبي بشأن أسلحة الدمار الشامل وحالتها الاختبارية في إيران - بين أشياء أخرى عكستها - محاولة واعية لبناء (إعادة بناء) وحدة وثقة بين الدول الثلاث الكبيرة في الاتحاد الأوروبي وكل الدول الأعضاء فيه. هل كان يمكن لنتيجة سيئة أو جدباء أن تحدث قدراً مطابقاً من الضرر للتماسك الأوروبي؟ المأمول فيه أن باستطاعة الاتحاد الأوروبي أن يتجنب الميل الذي غالباً ما تبديه واشنطن في الحالات الموازية للمبالغة في إضفاء طابع دراماتيكي والانتقال من مزاج متطرف في ناحية إلى الناحية الأخرى. لقد كسبت المبادرة الأوروبية بشأن إيران - إذا لم تكن قد كسبت أي شيء آخر - قدراً من الوقت (فترة زمنية كانت مهمة بشكل خاص للعراق)، ورفعت من شأن صورة الاتحاد الأوروبي وعلمته بعض الدروس المفيدة، بعضها جيد وبعضها سيء. لقد تماسكت الدول الثلاث الكبيرة معاً على نحو أفضل مما كان متوقعاً، ولا شك في أن هذا ساعد الاتحاد الأوروبي على أن يوسع إلى أقصى حد الأرضية المشتركة للاستعداد للتحديات التي لا تكون دائماً بسيطة (ونورد المزيد عنها في ما يلي)، ومنها: تحديات معاهدة حظر الانتشار النووي، ومؤتمر مراجعة اتفاقية الأسلحة البيولوجية والسمية، وقمة الأمم المتحدة لعام ٢٠٠٥. وربما أكثر أهمية من ذلك الأزمة الضخمة في الثقة التي انطلقت من عنانها في الاتحاد بفعل النتيجة السلبية الفرنسية والهولندية لاستفتاءي ربيع عام ٢٠٠٥ على دستور الاتحاد الأوروبي الجديد المقترح، فهذه الأزمة لم تؤد فحسب إلى تقزيم أثر أية انتكاسات محددة في الشؤون الخارجية، إنما جعلت السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، وسياسة الأمن والدفاع الأوروبية، تبدو أن يواجه عام واحدة من أفضل الفروع إنجازاً في المشروع الأوروبي في الوقت الحاضر. وبينما لا يمكن استبعاد الاتهامات المضادة في الأجل القصير، فإنه يبدو - من ثم - مرجحاً ألا ينتهي الأمر بأغلبية الأوروبيين إلى أن يروا نتيجة كارثية في حالة إيران بقدر ما يرونها غلطة إيران، والأكثر ترجيحاً غلطة الولايات المتحدة، أكثر منها غلطتهم هم.

وماذا عن الحكم بشأن استراتيجية أسلحة الدمار الشامل بشكل عام؟ تتطلب الإجابة عن هذا السؤال على نحو ملائم دراسة أوسع كثيراً من هذه، فإن لاستراتيجية أسلحة الدمار الشامل حرفياً عشرات من الأهداف الفرعية، وحينما تضرب هذه الأهداف في عدد الأدوات الأوروبية المباشرة وغير المباشرة التي يمكن أن تستخدم في كل واحد منها، والعوامل التي

تجعل هذه الأدوات تعمل بصورة جيدة أو بصورة سيئة، تكون النتيجة تحليلاً للاحتمالات على غرار احتمالات مربع روبيك. والطريقة الأبسط لتنظيم الأدلة يمكن أن تكون بافتراض أن الاتحاد الأوروبي يملك مجموعة خيارات ذات علاقة بالتصرف بشأن أسلحة الدمار الشامل تتراوح بين خيارات عالية النفقات، وأخرى منخفضة النفقات (أعني نفقات مصادر الاتحاد الأوروبي والمصادر الوطنية للدول الأعضاء، أي المصادر من كل نوع) وبين خيارات تنطوي على مخاطر عالية ومخاطر منخفضة (أعني المخاطر الكامنة في ردود فعل كل شعب آخر واحتمالات الانقسام داخل عضوية الاتحاد). وأحد الأمثلة على الفعل ذي النفقات المنخفضة والمخاطر المنخفضة يمكن أن يكون إعداد مواقف مشتركة للاتحاد الأوروبي و/أو بيانات مشتركة حول أحداث رئيسية تتعلق بأسلحة الدمار الشامل في محافل أخرى، مثل: مراجعة معاهدة حظر الانتشار، ومراجعة اتفاقية الأسلحة البيولوجية والسسمية في عام ٢٠٠٦، والمفاوضات بشأن الوثيقة التي جاءت نتيجة قمة الأمم المتحدة التي عقدت في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥. مع ذلك، فإن ما أظهرته هذه الحالات هو ما يلي:

أ - إن الموقف المشترك المتسامح بدرجة كافية الذي يصاغ لكي يجسر فجوات الخلافات كافة داخل الاتحاد الأوروبي قد يكون فضفاضاً للغاية إلى حد لا يمكن معه وقف الدول الفردية عن تأدية أدوار متعارضة في المحادثات الفعلية، ومفرطة في الاعتدال إلى حد لا يسمح بخلق حافز لتحقيق أية اختراقات كبيرة.

ب - إن الاتحاد الأوروبي لا يزال في موقف سيء تكتيكياً، كامن فيه بإزاء الفاعلين الوطنيين الرئيسيين (وليس إزاء الولايات المتحدة وحدها)، أولئك الذين لهم مواقف أكثر تطرفاً ومستعدون لأن يناوروا بجرأة أشد.

وهكذا، فإن كون الاتحاد الأوروبي على جانب الصواب لا يعزّز بالضرورة الاحتمالات لصالح النتيجة الصائبة: المعادل المتعدد الأطراف لمحنة «الشرطي الرقيق» المذكورة آنفاً. وعلى الجانب الآخر، فإن فعلاً عملياً منخفض النفقات ومنخفض المخاطرة، مثل المشاركة في - وتقوية - قدرة مراقبة تصدير ما له علاقة بأسلحة الدمار الشامل في دول ومناطق أخرى، يؤدي إلى الخير من دون أن تكون له عواقب سيئة واضحة، ويمكن أن يخدم أهداف الاتحاد الأوروبي الأوسع المتعلقة بالشراكة الأمنية مع المتلقين وتحسين ممارسة الحكم من جانب هؤلاء. لقد وافق الاتحاد الأوروبي في عام ٢٠٠٤ على مشروع رائد أدى إلى مثل هذه الجهود المساعدة لمراقبة التصدير خلال عام ٢٠٠٦ مع صربيا - مونتنگرو، وكرواتيا، والبوسنة والهرتزرغ، وعلى مشروع رائد إضافي (عام ٢٠٠٥) سيمول مساعدة مماثلة للصين والإمارات العربية المتحدة وأوكرانيا (بالإضافة إلى عمل متواصل مع صربيا - مونتنگرو)^(٢٢).

إن خيارات مرتفعة المخاطر ومرتفعة النفقات - مثل القيام بعمل عسكري ضد دولة مزعجة - أو المعادل غير العسكري الذي يمكن أن يكون قطعاً كاملاً للعلاقات، وتخلياً عن

اتفاقات وفرض لعقوبات - هي أمور ممكنة نظرياً بمقتضى استراتيجية الاتحاد الأوروبي، ولكن من الواضح أنها ليست سياسات عملية في الوقت الحاضر. فإذا ما كان من المتوجب أن يُطلب مثل هذا الفعل أو يبدأ من جانب طرف آخر (ربما يكون الولايات المتحدة الأمريكية) يمكننا - من ثم - أن نتوقع إما أن تنقسم دول الاتحاد الأوروبي إلى طريقتين حول التدخل الوطني كما حدث في حالة العراق، أو أن تحاول جماعياً أن تجد بديلاً «أهدأ». إن من شأن استراتيجية أسلحة الدمار الشامل أن تعاني إلى ما لانهاية نكسة في الحالة الأولى، وأما في الحالة الطارئة الثانية، فتتطابق على نحو وثيق مع ما حدث بشأن إيران. وبينما يبدو أن تلك الحالة لم تتسبب في إلحاق الأذى بأي طرف (بما في ذلك الاتحاد الأوروبي نفسه)، إلا أنه لا يمكن القول (بعد) بأنها اقتربت بأي درجة من إملاء النتيجة. وهذا الأمر يترك خيار الفعل المنخفض المخاطر والمترفع النفقات ليثير الاهتمام باستكشافه: نموذج هو فرصة الاتحاد الأوروبي للمساهمة (كما فعل في الماضي) في نفقات توثيق مخلفات أسلحة الدمار الشامل في الاتحاد السوفياتي السابق وأماكن أخرى، وجمعها وحراستها وتدميرها بطريقة تضمن السلامة^(٢٣). لقد تضمن الحكم الذي أصدرته دراسة مستقلة جرت مؤخراً تحت إشراف معهد ستوكهولم لأبحاث السلام الدولي (SIPRI) أنه باستطاعة الاتحاد الأوروبي أن ينفق بطريقة مفيدة ومنتجة بعضاً من مبلغ الـ ٩٥٠ مليون يورو على هذه الأهداف في ميزانية منتصف المدة القادمة من عام ٢٠٠٧ إلى عام ٢٠١٣^(٢٤)، ويقل هذا المبلغ بنسبة ٢ في المئة عن إجمالي ما أنفقه الاتحاد الأوروبي على العمل الخارجي (أو ما يعادل تقريباً المساعدة الإنمائية السنوية التي يقدمها الاتحاد الأوروبي إلى الكونغو). مع ذلك، بينما لم تعلن بعد الميزانية الجديدة لمنتصف المدة أو لم تصبح بعد نهائية، فإن ثمة قلقاً من أن جزءاً فقط من المبلغ الموصى به سيدخل برنامج الاتحاد الأوروبي المسمى «أداة الاستقرار» لتلك الفترة، ومعظم هذا المبلغ سيربط بأهداف أخرى لا تتعلق بصفة مباشرة بحظر الانتشار. ويبدو أن مثل هذا البخل الشديد يتعارض تماماً مع منطق المميزات المقارنة الأوروبية في مجال أسلحة الدمار الشامل على النحو الذي جرى تحليله آنفاً. كذلك، فإن من المرجح أن ينظر إليه بعين غير راضية من جانب الولايات المتحدة وروسيا على السواء، الأمر الذي يشكل فرصة لفرض المسألة على المستوى الأعلى عندما تترأس أي منهما قمة مجموعة الثماني (حيث نُسقت برامج المساعدة الدولية على منع الانتشار ونزع السلاح تحت اسم «الشراكة العالمية») هذا العام. ويبقى أن نرى إذا كانت أفعال الاتحاد الأوروبي في هذا المجال - كما في كثير غيره - ستستمر بدافع الطلب، وما إذا كان مزيج إضافي من الخبرات السيئة والمبادرات الحميدة يمكن - مع ذلك - أن يدفع استراتيجية أسلحة الدمار الشامل إلى آفاق أعلى، تماماً كما حفز ميلاد هذه الاستراتيجية نفسها قبل ثلاث سنوات مضت □

(٢٣) ثمة نشاطات أخرى تنطوي على نفقات كبيرة وإن تكن أقل وطأة، هي تدريب العلماء وتحسين السلامة والأمن في المنشآت العلمية والمدنية النووية والكيميائية والبيولوجية.

(٢٤) انظر تقرير المشروع الرائد والورقة الخلفية رقم (٢) المعنونة: «Nuclear Security: Reinforcing EU Cooperative Threat Reduction Programmes» على موقع: <http://www.sipri.org/contents/expcon/cupppconfmaterials.html> .