

מבט על, גיליון 285, 2 באוקטובר 2011

הוועידה הכללית של סבא"א 2011, תוצאותיה והשלכותיה

שמעון שטיין ואפרים אסכולאי

הוועידה הכללית של המדינות החברות בסוכנות הבינלאומית לאנרגיה גרעינית (סבא"א) התכנסה ב-19 בספטמבר 2011 בווינה למפגשה השנתי. חלק מהחברות בארגון מתקשות שלא להכניס לדיונים נופך פוליטי. אחת העדויות השכיחות לכך היא פעילות המדינות הערביות בהנהגת מצרים, שמעלה הצעות החלטה הקשורות ליכולות הגרעיניות המיוחסות לישראל. מצרים רואה בוועידה השנתית במה ראוי להציג בה את מאמציה להביא לפירוקה של ישראל מיכולתה הגרעינית.

מבחינה זו לא היתה הוועידה השנה שונה מקודמותיה. שתי הצעות החלטה בעניין ישראל עמדו על סדר היום. האחת, הנושאת את הכותרת "יכולותיה הגרעיניות של ישראל", והשנייה, נשאה את הכותרת "יישום פיקוח סבא"א במזרח התיכון". לוועידה קדמה פעילות דיפלומטית מצד המדינות הערביות שהתמקדה בהשגת תמיכה בהצבעה על הצעת ההחלטה בעניין יכולותיה הגרעיניות של ישראל. הצעת החלטה זו הפכה בשנתיים האחרונות לשדה המערכה העיקרי בין ישראל למדינות ערב, ולאמת מידה להצלחה או כשלון של הדיפלומטיה הישראלית. ברקע של המאמץ הדיפלומטי האינטנסיבי שניהלו הצדדים, היה הכישלון הערבי בהצבעה על הצעת ההחלטה בכינוס אשתקד (46-51). המאמץ הערבי התמקד, אפוא, בניסיון להביא לשינוי ביחסי הכוחות ואילו המאמץ הישראלי (בסיוע אמריקאי/אירופי) היה לחזור על ההישג דאשתקד. בהעריכם כי לא יעלה בידם להשיג רוב במליאת הוועידה להצעת ההחלטה, החליטו מדינות ערב, בסופו של דבר, למשוך את ההצעה.

מהו ההסבר לכך שבידי ישראל (ובנות בריתה) עולה פעם שנייה ברציפות לזכות בהישג דיפלומטי בזירה שבה לא התברכה בעבר בהישגים? האם יש בכך כדי להצביע על תחילתה של מגמה חדשה ולפיה מרבית החברות אינן מוכנות להמשיך ולתמוך בעמדת מדינות ערב בסוגיית ייחודה של ישראל בתחום הגרעיני? ברקע לדיוני הוועידה ובדברי רבים מהנואמים הערבים, עמדו הכינוס שיערך בנובמבר הקרוב "פורום סבא"א" והוועידה שאמורה להתכנס ב-2012, עליה הוחלט ב-2010 בוועידת ההערכה (Review Conference) של האמנה למניעת הפצתו של הנשק הגרעיני (NPT). ועידה זו אמורה לעסוק באפשרות הקמתו של אזור מפורז מנשק להשמדה המונית במזרח התיכון. האם יהיו לתוצאת הוועידה השנתית של סבא"א השלכות על שני הכנסים, ואם כן אלו?

כאמור, זו הייתה השנה השנייה ברציפות שבה עלה בידי ישראל להביס את הכוונה הערבית לייחד את ישראל לרעה בנושא הגרעיני. יש המסבירים את הסיבה לכשלון הערבי בקשיים לגבש עמדה אחידה ובתאום הבין-ערבי הלקוי, ככל הנראה על רקע "האביב הערבי", שהסיט את תשומת הלב של מדינות ערב לסוגיות בוערות יותר מבחינתן. יחד עם זאת, ניתן לזקוף את הישגה של ישראל לזכות מערכה דיפלומטית טובה יותר מבעבר ולתאום טוב יותר עם ארצות הברית ומדינות האיחוד האירופי. את טיעוניהם מיקדו האחרונות בתרומה השלילית שתהיה להצבעה שתייחד את ישראל לרעה על המאמץ לבניית אווירה של אמון לקראת כינוס פורום סבא"א והמאמצים לכינוס ועידת 2012. האיחוד יכול היה בהקשר זה להצביע על הצלחת הסמינר שכינס ביולי החולף בבריסל. בניגוד לאשתקד, משהבינו כי אין להם סיכוי לזכות בהצבעה, החליטו מדינות ערב למשוך את הצעת ההחלטה. בכך יכלו לחסוך מעצמם את חווית הכישלון השני ברציפות. את ההחלטה שלא להעלות את הצעת ההחלטה להצבעה נימקו הדוברים הערביים ברצונם לעשות מחווה של רצון טוב בהקשר עליו הצבענו לעיל.

למרות הישגי אשתקד והשנה, עדיין מוקדם להעריך האם אכן מדובר בתחילתה של מגמה שבבסיסה ההכרה שהמאמץ לייחד את ישראל לרעה בנושא הגרעיני אינו תורם להשגת היעד של הקמת איזור מפורז מנשק השמדה המונית במזרח התיכון. ספק אם אכן כך הדבר. יש להניח שמצרים ושותפותיה הערביות לא יחמיצו הזדמנויות נוספות שיקרו בדרכן בעתיד כדי לייחד את ישראל בסוגיה הגרעינית. את הסיבה להישג הישראלי השנה יש לראות בהצלחת ארצות הברית והאיחוד האירופי לשכנע את "המתנדנדות" בנוק שיגרם למאמצייהן להביא לכינוסים המתוכננים. היכולת לשחזר את

ההישג בשנה הבאה, (בהנחה שמדינות ערב יחליטו לנסות את מזלם בשלישית) תהיה תלויה במידה מכרעת ביכולת ארצות הברית והאיחוד להצביע על הישגים בכנסים המתוכננים.

פורום סבא"א, העומד להתכנס בנובמבר 2011, עומד לדון בניסיון שנרכש באזורים חופשיים מנשק גרעיני בעולם, ולבחון את הרלוונטיות של ניסיון זה למאמצים להקים אזור חופשי מנשק להשמדה המונית במזרח התיכון. יצוין כי מבחינה מסוימת זוהי הצלחה של סבא"א שהתאמצה מאד בשנים עברו לקיים דיון בנושאים אלו, אך ללא הצלחה.

בהחלטה שקיבלה ועידת ה-NPT לגבי כינוס ועידת 2012 נקבע, כי סבא"א יחד עם ארגון האמנה לנשק כימי וארגונים בינלאומיים רלוונטיים נוספים יסייעו להכנות על ידי הגשת מסמכים הדנים בשיטות ובמאפיינים הנוגעים להקמתו של האזור המפורז. המדובר אפוא בתפקיד משני של סבא"א. עובדה זו לא הפריעה לדוברים רבים להתייחס בנאומיהם לכינוס המתוכנן להתקיים ב-2012. אין ספק ש"המחווה" הערבית בהסרת הצעת ההחלטה בנושא היכולות הגרעיניות של ישראל תגביר את הלחץ על שלוש השושבניות (ארצות הברית, בריטניה ורוסיה) לקדם את ההכנות לוועידת 2012, הכנות אשר דשדשו מאז שההחלטה התקבלה (מאי 2010). יש להניח שהשלוש ובראשן ארצות הברית, יעשו כל מאמץ על מנת שלא ניתן יהיה להאשים בכך שמנעו את כינוסה. מינוי מדינה מארחת ומתאם הינם המשימות הראשונות העומדות בפני נותני החסות. נראה כי בקרב השלוש יש הבנה לפיה המתאם יבוא מהמדינה שתקבע כמארחת. תהליך המינויים יתחיל בהתייעצויות עם מדינות האזור שיצטרפו לתת הסכמתן למינוי המוצע. המלצת השלוש ומזכ"ל האו"ם על האיש שימונה יגובשו לאחר מכן. הקשיים הצפויים עד לכינוס של הוועידה לנוכח חילוקי הדעות בקרב המדינות הרלוונטיות (בעיקר מדינות המזרח התיכון), שחלקן יתנגד לקיום הוועידה יעכבו קרוב לוודאי את כינוסה. זאת ועוד, עם כל החשיבות שמצרים וכמה מדינות ערביות מייחסות לקיום הוועידה ב-2012, מבחינת ארצות הברית (תחת נשיאות אובמה) חשוב יהיה שהוועידה תתקיים לפני כינוס ועידת ה-NPT הבאה ב-2015.

מינוי מתאם שיתחיל בהתייעצויות עם מדינות האזור יעמיד את ישראל בדילמה, האם לשתף פעולה עמו. בהודעה שהתפרסמה מיד אחרי סיום ועידת ה-NPT ב-2010, הודיעה ישראל כי לא תוכל ליטול חלק ביישום החלטותיה. האם ההחלטה שהתקבלה אז עדיין שרירה וקיימת? מה יהיו השיקולים שיביאו את ישראל לבחון מחדש את עמדתה באשר לכניסה להליך של משא ומתן על התנאים שיאפשרו לה להשתתף?

לסיכום, נכון עשתה ישראל שנטלה חלק בסמינר שקיים האיחוד האירופי. טוב תעשה ישראל אם לאחר שהביעה נכונות עקרונית להשתתף בפורום סבא"א היא תשתתף ותנצל את הבמה להשמעת משנתה הסדורה בנושא התנאים להקמתו של איזור מפורז. אשר לוועידה ב-2012, למרות עמדתה דלעיל, טוב תעשה ישראל אם לאחר שימונה המתאם היא לא תידחה את פניו. לאחר תאום מוקדם ככל האפשר אם ארצות הברית (שגם הציגה בשעתו שורה של תנאים לכינוסה של ועידה שטרם התמלאו), היא תוכל להציג בפניו את התנאים הדרושים לנכונותה לשקול השתתפות בכינוס. רבים הסיכויים, כי אם תדחה ישראל את פני המתאם ו/או את השתתפותה בכנס 2012, היא "תוציא את הערמונים מן האש" להרבה מדינות. מאידך גיסא, הסיכויים שמדינות לא מעטות באזור יסרבו לשבת בכינוס עם ישראל בנושא הנשק להשמדה המונית במזרח התיכון (ולא רק בנושא הגרעיני) אינם רעים. מן הראוי שגם שיקול זה יעמוד בפני ישראל בבואה לקבל החלטה בנדון.