

מבט על, גיליון 941, 18 ביוני 2017

האמנה המוצעת לאיסור נשק גרעיני: הדרך לאוטופיה?

אפרים אסכולאי

לקראת סוף 2016 החליט האו"ם לפתוח בדיונים על אודות כינון אמנה האוסרת נשק גרעיני באופן גורף, לרבות ייצורו, החזקתו, ביצוע ניסויים והשימוש בו. דיונים מעשיים החלו במארס 2017, וב-22 במאי 2017 פרסם יו"ר הוועידה שעסקה בנושא זה טיוטה ראשונה של האמנה המוצעת. אין ספק שהשאיפה לפירוק נשק גרעיני היא מטרה נאצלת, אולם אין לצפות שהאמנה המוצעת אכן תשיג זאת.

נשק גרעיני הוא נשק ההשמדה ההמונית האיום ביותר, והעולם יהיה מקום טוב יותר בלעדיו. התנועה לביטול השימוש בנשק זה החלה לפעול זמן קצר לאחר הטלת הפצצות הגרעיניות במלחמת העולם השנייה, במה שכונה 'תכנית ברוך'. אף על פי שממשלות רבות ומאות ארגונים לא ממשלתיים תמכו ועדיין תומכים בהתפרקות מנשק גרעיני, ההישגים שרשמו בהקשר זה ואינם חלקיים ביותר ואינם אוניברסליים: אלה כוללים את פירוק הנשק הגרעיני בדרום אפריקה, הפחתת מלאים והקפאת ביצוע ניסויים גרעיניים. ההתקדמות המשמעותית ביותר לקראת פירוק הנשק הגרעיני הייתה הכללתו כיעד בסעיף 6 של האמנה למניעת הפצתו של הנשק הגרעיני (NPT), אולם סעיף זה לא יושם מאז כניסת האמנה לתוקף, ב-1970. חמש מדינות "גרעיניות" רשאיות להחזיק בנשק גרעיני על פי האמנה, וקיימות עוד שלוש מדינות גרעיניות שאינן מוצהרות באמנה ואחת נוספת החשודה כבעלת נשק גרעיני. תשע מדינות אלה רואות בהחזקת נשק גרעיני כצורך אסטרטגי חיוני. לאור כל אלה, קיומו של נשק גרעיני בעולם הוא עובדה מוגמרת וחיסולו המוחלט תהיה משימה קשה מאוד, אם לא בלתי אפשרית.

עם זאת, לקראת סוף 2016 החליט האו"ם לפתוח בדיונים על אודות כינון אמנה האוסרת נשק גרעיני באופן גורף, לרבות ייצורו, החזקתו, ביצוע ניסויים והשימוש בו. דיונים מעשיים החלו במארס 2017, וב-22 במאי 2017 פרסם יו"ר הוועידה שעסקה בנושא זה [טיוטה ראשונה](#) של האמנה המוצעת.

תשע "מדינות הגרעין" מחרימות את הוועידה ואינן משתתפות בדיוניה, והן אינן היחידות העושות כן. לא מעט מדינות אינן תומכות בפעולתה - רבות מהן הן בעלות ברית של מדינות הגרעין ומציינות למשל את הצורך האסטרטגי שלהן בארצות הברית גרעינית כערובה ביטחונית. הדיונים מתקיימים בנפרד, בחסות האו"ם ולא במסגרת הוועידה לפירוק נשק בז'נבה, שאמורה לטפל בסוגיות אלה. משום כך אין צורך בקבלת החלטות בקונצנזוס ולכל מדינה חברה יש מעמד שווה. טיוטת האמנה עצמה דורשת ארבעים אשרורים על מנת להיכנס

לתוקף, כאשר אין צורך באשרור של כל או מי מהמדינות המחזיקות בנשק הגרעיני. כך, עקרונית ניתן להגיע להסכם בקלות רבה יותר, ואז האמנה תוכל להתגבש ולהיכנס לתוקף. אולם, האם האמנה תהיה בעלת ערך? תקוותם של התומכים ברעיון היא כי האמנה תהפוך בסופו של דבר לנורמה במשפט הבינלאומי ואף תפתח את כל המתנגדים להצטרף אליה.

ישנן שתי אפשרויות שונות לכתיבת אמנה לאיסור נשק גרעיני: ניתן לנסח אמנה הצהרתית פשוטה, שתחייב את המדינות שהן צד לה להתפרק מנשק גרעיני, או לחילופין, לנסח הסכם מפורט, שיקיף את כל האפשרויות ויחייב מערכת אימות חסינה לכשלים. יושב הראש של הוועדה בחר לאמץ את האפשרות השנייה, אך כתוצאה מכך הטיטה שפורסמה סובלת מאותן נקודות תורפה, המאפיינות אמנות פירוק נשק אחרות, לרבות אמנת ה-NPT.

הטיטה המוצעת היא של אמנה שנדונה בין מדינות, ואינה לוקחת בחשבון את קיומן של ישויות לא-מדינתיות שיכולות לשמר בידיהן קלף מנצח במקרה של התפרקות אוניברסלית מנשק גרעיני. המקרה של אמנת הנשק הכימי, שלא מנעה שימוש בנשק זה על ידי ארגוני טרור, ממחיש זאת. כמו בכל האמנות הקשורות לנשק להשמדה המונית, גם אמנה זו אינה מתמודדת מפורשות עם "מדינות סוררות", כמו עיראק ואיראן במקרה הגרעיני, או סוריה במקרה של נשק כימי, שאשר לא עמדו במחויבותיהן לאמנות. שתי הראשונות נמצאו על ידי הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) כמפתחות נשק גרעיני, ואילו סוריה השתמשה בנשק כימי, למרות שהכריזה על התפרקות מלאה מנשק זה.

בהסתכלות מעמיקה יותר בטיטה הראשונה שהוצעה על ידי יו"ר הוועדה עולות עובדות מדאיגות נוספות. הטיטה מאפשרת את פרישה מהאמנה, כפי שגם אמנת NPT מציעה, ואכן קוריאנה הצפונית פרשה מה-NPT ופנתה לפיתוח ופיצוץ של התקנים גרעיניים. סעיף "ברירה" כזה אינו מספק ערובה אמיתית וארוכת טווח להתפרקות מלאה מנשק גרעיני.

יתר על כן, הטיטה נופלת לאותה מלכודת מטרידה, שאליה נפלו אמנות קודמות. זהו הסכם מפורט, אך יש בו מספר פרצות שנועדו לרצות את הדעות והגישות השונות לנושא של המדינות המעורבות. טיטת האמנה מגדירה את מטרת האימות באופן הבא: "כל מדינה שהיא צד באמנה מתחייבת להסכים למנגנוני פיקוח, שמטרתם למנוע הסטת אנרגיה גרעינית משימושים לצרכי שלום לנשק גרעיני או למתקני נפץ גרעיניים אחרים". נוסח זה נלקח כמעט מילה במילה מאמנת ה-NPT. ואולם, תנאי כזה אינו יכול להיות מטרת האימות באמנה לאיסור נשק גרעיני. מטרתם של מנגנוני פיקוח (safeguards) באמנה כזו אמורה להיות בפשטות "לוודא את אי-קיומו של נשק גרעיני, חומרי המקור שלו והמתקנים לייצורו". יש להודות שזוהי משימה שאפתנית וכמעט בלתי ניתנת להשגה, גם אם מתעלמים מהעובדה שכמעט בלתי אפשרי להוכיח שלילה. כמעט כל המדינות היו מתרעמות על בדיקה פולשנית מעין זו, שבנוסף לכל תזדקק למשאבים אנושיים ולוגיסטיים נרחבים.

ההסתמכות על נוסח ה-NPT לתיאור מנגנוני הפיקוח בטיטת האמנה היא שגויה, וחוזרת לפתרון של המכנה המשותף הנמוך ביותר - למה שמכונה הסכמה על מנגנוני פיקוח "בהיקף מלא". התקדמות ניכרת הושגה כאשר סבא"א אימצה את "הפרוטוקול הנוסף", החודרני הרבה יותר, המחייב מדינות לספק מגוון פרטים בהצהרותיהן בפני הסוכנות. עם זאת, אפילו פתרון זה אינו מקובל על חלק מהמדינות, יישומו עדיין אינו אוניברסלי במערכת מנגנוני

הפיקוח של סבא"א, ויהיה זה כמעט בלתי- אפשרי לצלוח מעבר לכך ולבצע בהצלחה משימת אימות ממשית.

מהו אם כן הפתרון האפשרי לריבוי הנשק הגרעיני ולהתפשטות המתמדת של הפוטנציאל לייצר אותו? השימוש היחיד של הנשק הגרעיני מאז סוף מלחמת העולם השנייה הוא כגורם מרתיע. התפרקות מנשק גרעיני, ככל הנראה, לא תתבצע באמצעות סוג זה של אמנות והצהרות. ציפייה ריאלית יותר תהיה הפחתה נוספת בגודל מאגרי הנשק, וכן ויתור על היכולת לתגובה מידית ואולי אף פזיזה למצבים מסלימים, בהנחה שהיחסים בין המדינות הגרעיניות למדינות השואפות להיות גרעיניות יתייצבו. לפתרון משברים גלובליים, אזורים ומקומיים באמצעים של שלום עשויה להיות השפעה חשובה על תפוצת הנשק הגרעיני. עם זאת, ברי כי סלחנות בהתמודדות עם מדינות וישויות סוררות אינה הדרך הנכונה. אין ספק שהשאיפה לפירוק נשק גרעיני היא מטרה נאצלת, אולם יש להיות מציאותיים ולא לצפות שהאמנה המוצעת אכן תשיג זאת.