

מאמץ ערבי נוסף לכוון אזור מפורז מנשק להשמדה המונית במזרח התיכון

שמעון שטיין

בנובמבר 2019 כונס בניו יורק מושב ראשון של ועידה, שהוקמה במסגרת הצעדים ליישום החלטת העצרת הכללית של האו"ם מ-2018, בעקבות יוזמה של הליגה הערבית לכוון במזרח התיכון אזור נקי מנשק להשמדה המונית. לוועידה הוזמנו כל מדינות הליגה הערבית, ובנוסף ישראל ואיראן. כן הוזמנו נציגי חמש המעצמות החברות במועצת הביטחון. ישראל וארצות הברית נעדרו מהמפגש. עוד בעקבות קבלת ההחלטה בעצרת האו"ם, ישראל הודיעה כי תמיכתה ארוכת השנים בהצעת ההחלטה כוונה לתמוך בעיקרון הקונצנזוס. אך לדברי ישראל, עיקרון זה הופר על ידי הליגה הערבית שקראה לכפות החלטה. אי לכך, ישראל הבהירה כי מעתה ואילך לא תשתף פעולה עם יוזמות אזוריות בתחום בקרת הנשק. ארצות הברית נימקה את היעדרותה בין היתר בכך שבהחלטת הליגה הערבית יש משום ניסיון להכתיב תנאים באופן חד-צדדי ולייחד את ישראל. בנסיבות אלה שבה ועולה שאלה לגבי התועלת שבקיום הוועידה. האם כינוס זה (וכן כינוסים עתידיים באותו עניין) יקדם הקמת אזור מפורז מנשק להשמדת המוניס במזרח התיכון, קרי האם חל שינוי בתנאים שעד היום מנעו את כינוס הוועידה, או שמא ערכה של הוועידה הוא בעצם כינוסה?

בכינוס העצרת הכללית של האו"ם, שנערך באוקטובר 2018, התקבלה החלטה בעקבות פניה של הליגה הערבית, לכנס ועידה שתדון בהקמתו במזרח התיכון של אזור נקי מנשק גרעיני ונשק אחר להשמדה המונית. בהחלטת העצרת נאמר בין היתר כי הוועידה תתבסס על החלטת ועידת הסקר של האמנה למניעת תפוצה גרעינית – NPT - משנת 1995, וכמו כן על החלטות האו"ם המשמשות מאז בסיס לכל החלטה בנושא המזרח התיכון המתקבלת במסגרת האמנה. מזכ"ל האו"ם נקרא לכנס ועידה שנתית (שתאריך שבוע, או לחילופין עד שינוצל התקציב המיועד) ושבה תנוסח אמנה בסוגיות אלה, אשר תתקבל באופן חופשי ובקונצנזוס על ידי מדינות האזור (גם אם לא בהכרח כולן). ואכן, בנובמבר 2019 כונס במסגרת הצעדים ליישום ההחלטה המושב הראשון של הוועידה, שאליו הוזמנו המדינות הנוגעות לעניין, קרי כל מדינות הליגה הערבית, ובנוסף להן גם ישראל ואיראן. כן הוזמנו נציגי חמש המעצמות החברות במועצת הביטחון וכן נציגי ארגונים בינלאומיים, ביניהם הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) והארגון למניעת הפצת נשק כימי.

מהמפגש נעדרו ישראל וארצות הברית. עוד בעקבות קבלת ההחלטה בעצרת האו"ם הודיעה ישראל כי תמיכתה ארוכת השנים בהצעת ההחלטה בדבר כינון אזור מפורז במזרח התיכון כוונה לתמוך בעיקרון הקונצנזוס. עיקרון זה, לדברי ישראל, הופר על ידי הליגה הערבית שקראה מצדה לכפות החלטה בהקשר זה. אי לכך, ישראל הבהירה כי מעתה ואילך לא תשתף יותר פעולה עם יוזמות אזוריות בתחום בקרת הנשק. ארצות הברית נימקה את היעדרותה בין היתר בכך שבהחלטת הליגה הערבית יש משום ניסיון להכתיב תנאים באופן חד צדדי ולייחד את ישראל.

בנסיבות אלה, שבה ועולה השאלה לגבי התועלת שבקיום הוועידה. האם כינוס זה (וכן כינוסים עתידיים באותו עניין) אכן יקדמו הקמת אזור מפורז מנשק להשמדת המונים במזרח התיכון, קרי האם חל שינוי בתנאים שעד היום מנעו את כינוס הוועידה, או שמא ערכה של הוועידה הוא בעצם כינוסה?

את היוזמה לכינוס הוועידה יש לראות בהקשר המאמץ הנמשך זה שנים (וביתר שאת מאז קבלת ההחלטה בוועידת הסקר של NPT בדבר כינון האזור המפורז ב-1995) מצד הליגה הערבית בכלל ומצרים בפרט, למנוע הסרה של הנושא מסדר היום הבינלאומי. מאמץ זה מתנהל ללא התחשבות בשאלה שאותה מעלות ישראל וארצות הברית מזה שנים, אשר לבשלות התנאים האזוריים הדרושים לתחילת משא ומתן לגבי פירוז האזור. בבסיס היוזמה הנוכחית כישלון המאמץ של הליגה הערבית ליישם את ההחלטה שהתקבלה בוועידת הסקר של NPT ב-2010, בדבר כינון אזור מפורז במזרח התיכון. למרות הסתייגויותיה העקרוניות מהשתתפות ביוזמות שמקורן באמנת ה-NPT שבה אינה חברה, ישראל חרגה (2011) ממדיניותה ונעתה בחיוב לבקשה להשתתף בהתייעצויות שנועדו לקדם דיאלוג אזורי.

במסגרת זו השתתפה ישראל בסבב של חמישה מפגשים, שנערכו בשנים 2013–2014, בהם לקחו חלק מספר מדינות מהאזור. מטרתם הייתה להגיע לקונצנזוס אזורי בין היתר לגבי הפרמטרים של כינוס ועידה שתדון בסדר יום ומסמך מסכם, וכן החלטה בדבר עקרונותיה של ועידה שאמורה הייתה להתכנס בהלסינקי. מפגשים אלה בין נציגי ישראל לנציגי מדינות ערב היו הראשונים מאז הפסקת דיוני קבוצת העבודה לבקרת נשק וביטחון אזורי, שנערכו במסגרת התהליך הרב-צדדי בהמשך לוועידת מדריד, לפני למעלה משני עשורים. ישראל הבהירה כי אם תושג הסכמות בסוגיות סדר היום, המסמך המסכם והנהלים ניתן יהיה לקבוע מועד לקיום אותה הוועידה. יש להניח כי חשש מכך שחלק מעמדות ישראל - הנתפסות על יד הצד הערבי כנועדות לעכב את השגת היעד המידי של פירוק גרעיני, ביניהן צורך בדיאלוג אזורי - תתקבלנה על ידי המתאם הפיני של ועידת הלסינקי, יאקו ליאיאוה, הביאו בסופו של דבר להפסקת הדיאלוג (כמו במקרים דומים בעבר, כשהופסקו השיחות במסגרת קבוצת העבודה לביטחון אזורי ובק"ן). כישלון נוסף של המאמץ הערבי נרשם כשמצרים לא הצליחה לכפות על ועידת הסקר (2015) הצעת החלטה בלתי-מאוזנת, שייחדה את ישראל לרעה בנושא האזור המפורז ואשר נדחתה על ידי ארצות הברית. דחייה זו הביאה לסיום הוועידה בלא שהושגה הסכמה בדבר מסמך מסכם.

מארגני הכינוס שנערך בנובמבר בניו יורק הציבו יעדים מוגבלים וציפיות נמוכות. הדיונים, שמרביתם התנהלו בדלתיים סגורות התמקדו בסוגיות הבאות: אימוץ נהלים, תכנים וניסוח הודעה מדינית. מכל מקום, המשתתפים לא הגיעו להסכמה בנושא כללי הנוהל, בפרט אשר לאימוץ עיקרון הקונצנזוס – האם רק לגבי נושאי מהות או לגבי כלל הנושאים ללא יוצא מן הכלל.

הדיון בתכנים התמקד בתוקף האמנה, היקפה ותכולתה, וכן באמצעים בוני אמון. מהדיווחים המועטים שיצאו מהדיונים בסוגיית היקף האמנה עולה שנושא אמצעי השיגור – טילים בליסטיים - היה סלע מחלוקת (הכללתם מוזכרת בהחלטת האזור המפורז משנת 1995), בין אלה הסבורים שיש להסתפק בשלב ראשון בהכללת הנשק הלא-קונבנציונלי בלבד כדי לא להעמיס על הדיונים

המורכבים בלאו הכי, לבין התומכים בהכללת טילים בליסטיים כבר בתחילת הדיונים. יש להניח שמחלוקת זו תמשיך ללוות גם כנסים עתידיים.

אלה עיקרי ההודעה המדינית הקצרה שהתפרסמה לאחר חמשת ימי הדיונים: תקווה שאמנה, שתבסס על הסדרים שיושגו בדרך חופשית ובקונצנזוס בין מדינות האזור, תקדם ביטחון ואמון אזורי, וכן שכל מדינות האזור תאפשרנה לממש אותה; קריאה להימנע מצעדים שיפגעו בהקמת האזור המפורז; ובנוסף קריאה לכל מדינות האזור לתמוך בהצהרה זו. ניכר כי העקרונות שנכללו בהצהרה המדינית - ביטחון אזורי, בניית אמון וקבלת החלטות בקונצנזוס מחד גיסא, וכן היעדר ייחוד לרעה של ישראל מאידך גיסא, מבטאים רצון מצד כל המדינות השתתפות להשאיר את הדלת פתוחה להשתתפות עתידית של ישראל (וארצות הברית).

ואכן, אין בהודעת ישראל כי לא תתמוך ביוזמות אזוריות בתחום בקרת הנשק אשר יתבססו על עיקרון הקונצנזוס, ואין גם בהתבטאויות רבות מצד ארצות הברית שמהן עולות בבירור הסתייגויות הן לגבי נהלים והן לגבי תכנים, כדי להעיד על שינוי קרוב בעמדתן בטרם יבשילו התנאים שיכשירו את הקרקע לתהליך אזורי הטומן בחובו פוטנציאל להצלחת הדיונים בדבר כינון האזור המפורז - שבנחיצותו אין להטיל ספק.

במסמך שהגישה ארצות הברית ב-2018, במסגרת מפגשי ההכנה לקראת ועידת ה-NPT שתתקיים ב-2020 ואשר כותרתו היא: "יצירת תנאים אזוריים שיקדמו מזרח תיכון חופשי מנשק השמדה המונית ואמצעי שיגור", נאמר בין היתר כי לצורך השגת היעד יש להתגבר על "חבילה ייחודית (unique set) של אתגרים פוליטיים וביטחוניים הפוגעים זה זמן רב במאמצים לקראת בקרת נשק אזורית...". כל עוד אתגרים אלו לא יטופלו, לא ניתן יהיה להתקדם. בהמשך מפורטים האתגרים האזוריים: היעדר אמון בין מדינות האזור, היעדר ציות (compliance) באזור, אתגרי ביטחון אזורי (מאבקים צבאים בין מדינות, אי-יציבות פוליטית, מרוץ חימוש, פיתוח טילים בליסטיים מתקדמים, טרור הנתמך על ידי מדינות, שימוש בנשק כימי והיעדר רצון פוליטי של מדינות באזור.

לאור כל זאת, הדרך להתקדם למימוש היעד היא בראש ובראשונה באחריות המדינות באזור והן נקראות לקיים דיאלוג ישיר, בעוד ועידות הסקר (המתקיימות אחת לחמש שנים) אינן יכולות להיות המכניזם העיקרי לקידום האזור המפורז. עיקרים אלה, שישראל תומכת בהם בלי סייג, מבטאים את המובן מאליו ביחס לתנאים המוקדמים לתחילת משא ומתן, אך יש להניח שהם יידחו על ידי מדינות ערב. מבחינתן, הם נתפסים כהנחת מכשולים בפני התקדמות ליעד שאליו לפחות חלקן חותרות, גם אם אינן נותנות לכך ביטוי בכל עת - פירוק ישראל מהיכולות הגרעיניות המיוחדות לה.

לסיכום, השאלות המרחפות בחלל בסיום הוועידה שהתקיימה בניו יורק היא האם מדינות ערב תסתפקנה בהישג שבעצם כינוסה ובהשקת מכניזם שיאפשר לאורך זמן להחזיק את נושא פירוז המזרח התיכון מנשק להשמדת המונים על סדר היום הבינלאומי, וכן ייחוד לרעה של ישראל משום שאינה משתתפת בדיונים, והאם הן תימנענה מניסיון לבצע מחטף, קרי קידום החלטה בנושא פירוז המזרח התיכון מנשק גרעיני, בוועידת הסקר הקרובה של ה-NPT (אפריל 2020), שתציין חמישים שנים לכניסת האמנה לתוקף. כך עשו מדינות ערב בוועידת הסקר ב-1995, כשהתנו את הסכמתן להארכת אמנת ה-NPT באימוץ החלטה בדבר כינון אזור מפורז, ושוב ב-

2015 כשגרמו לסיום ועידת הסקר ללא מסמך מסכם בשל התעקשות מצרית על טקסט בנושא האזור המפורז, שארצות הברית התנגדה לו. הבטחה לא להפוך את ועידת הסקר לבמה לעיסוק בסוגיית האזור המפורז ניתנה. האם תקוים? זו שאלה אחרת.