

מבט על, גיליון 1446, 21 במארס 2021

אזור מפורז מנשק להשמדה המונית במזרח התיכון:

המשכיות או שינוי בעמדת ממשל ביידן ומשמעויות מבחינת ישראל

אייל פרופר ושמעון שטיין

ממשל ביידן יידרש בתקופה הקרובה לגבש עמדה בנושא כינון אזור מפורז מנשק להשמדה המונית במזרח התיכון, לקראת ועידת הסקר החמש-שנתית של האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT) האמורה להתכנס באוגוסט 2021. סוגיה זו עלולה להחזיר את ישראל וארצות הברית לנתיב של עימות, לאור תמיכתם בעבר של ממשלים דמוקרטים בהחלטות לקדם את הנושא. לקראת הוועידה, על ישראל להימנע מעימות ולתאם עמדות עם הממשל במסגרת דיאלוג אסטרטגי, במטרה לקדם הכרה של הממשל החדש במסמך הרשמי של ממשל טראמפ משנת 2018, שתמך במדיניות ישראל. כחלק מהתאום - על סמך ניסיון העבר ולאור התפתחות היחסים בין ישראל למדינות המפרץ - יש לשקול להציע לקדם דיאלוג אזורי בסוגיות ביטחון, שיהיה מקיף מבחינת המשתתפים והנושאים שיידונו.

הנשיא ג'ו ביידן העלה [בנאום שנשא בכנס מינכן](#) לביטחון (19 בפברואר 2021) את הסכנה של תפוצת הנשק הגרעיני בעולם כאחת הסוגיות המרכזיות שבהן יעסוק ממשלו והדגיש את הצורך בדיפלומטיה ושיתוף פעולה בין הגורמים הבינלאומיים כדי להתמודד עימה. [במסמך הרשמי הראשון שפרסם הבית הלבן](#) (4 במארס 2021), שכותרתו "אסטרטגיית הביטחון הלאומי הזמנית", הוגדר הנשק הגרעיני כאיום קיומי, כאשר חידוש המנהיגות האמריקאית חיוני להקטנתו.

בהקשר זה ניצב הממשל בפני שני אתגרים כבדי משקל - איראן וצפון קוראה. שני מוקדי המשברים יידונו במסגרת ועידת הסקר החמש-שנתית של האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT), שמתוכננת להתכנס באוגוסט הקרוב, כמו גם סוגיות בתחום ההתפרקות מנשק גרעיני. לצד נושאים אלו, יש להניח שסוגיית האזור המפורז מגרעין ושאר נשק להשמדה המונית במזרח התיכון תעלה לדיון, וכי הממשל יצטרך בחודשים שנותרו עד הכינוס לגבש מחדש את עמדתו בנושאים אלה.

סוגיית כינון אזור מפורז מנשק גרעיני ושאר נשק להשמדה המונית במזרח התיכון עלולה להחזיר את ישראל וארצות הברית לנתיב של עימות, לאור תמיכתם של ממשלים דמוקרטים בעבר בהחלטות אנטי-ישראליות בנושא. הנשיא ביל קלינטון תמך בסיכומי ועידת הסקר של ה-NPT ב-1995 בהצעת ההחלטה (שעלתה ביוזמת מצרים) לגבי כינונו של אזור מפורז מנשק השמדה המונית במזרח התיכון - החלטה העולה מאז דרך קבע במסגרת המפגשים החמש-שנתיים של הוועידה. חמש שנים לאחר מכן הסכים אותו ממשל, לדרישת הליגה הערבית, לייחד את ישראל לרעה ולהכליל אותה בגוף ההחלטה. בהמשך, בוועידת הסקר של ה-NPT שנערכה ב-2010, לאור דרישה ערבית לקדם צעדים מעשיים בנושא, אישר הנשיא ברק אובמה לתמוך בהצעת הסיכום שקראה לכנס ועידה בשנת 2012 לדיון ביישום ההחלטה לגבי המזרח התיכון.

מיד לאחר קבלת ההחלטה ב-2010, הגיב ראש מערך ההסברה הלאומי דאז ניר חפץ, בשם ראש הממשלה בנימין נתניהו, כי "עמדת ממשלת ישראל כי החלטה זו פגומה מיסודה ונגועה בצביעות. ההחלטה מתעלמת מהמציאות במזרח התיכון ומהאיומים האמיתיים הנשקפים לאזור ולעולם כולו, מתמקדת דווקא בישראל, הדמוקרטיה היחידה במזרח התיכון, שהיא המדינה היחידה בעולם שיש עליה איומי השמדה. לעומת זאת איראן, שמפירה את האמנה לאי הפצת נשק גרעיני ומכריזה בגלוי על רצונה למחוק את ישראל מעל פני האדמה, כלל אינה מוזכרת בהחלטה. כמדינה שאינה חתומה על האמנה, ישראל איננה מחויבת להחלטת ועידת הסקר, והוועידה אינה מהווה כל מקור סמכות עבור ישראל. לאור אופייה המעוות של ההחלטה, ישראל לא תיטול חלק ביישומה".

למרות ההצהרה הישראלית הנחרצת כי לא תיטול חלק ביישומה של ההחלטה, לאחר שהחלו פעולות מעשיות לכינוס ועידה ב-2012 ואף מונה מתאם מטעם האו"ם, השגריר הפיני ג'אקו לאיאווה (Jaakko Laajava), אישר ראש הממשלה נתניהו לדיפלומטים האמונים על הנושא לפעול באופן שונה ובלתי צפוי ובמקום להחרים את התהליך להיפגש עם המתאם הפיני ואף להציע מתכונת לשיתוף פעולה, אשר כללה את העקרונות הבאים:

- קיום דיאלוג אזורי ישיר באחריות ובהשתתפות נציגי מדינות המזרח התיכון (ולא בחסות האו"ם או מסגרת בינלאומית אחרת כלשהי).

- הדיאלוג יכלול דיונים על סוגיות ביטחון רחבות במזרח התיכון, ולא יהווה מסגרת למשא ומתן על סוגיה ספציפית.

- כל החלטה במסגרת הדיאלוג תתקבל בקונצנזוס בין כל נציגי המדינות המשתתפות ולא ברוב קולות.

חלק מעקרונות אלה נוסחו עוד בשנות התשעים במסגרת דיוני קבוצת העבודה לבקרת נשק וביטחון אזורי (ACRS). ישראל הציגה עקרונות שיאפשרו לה להשתתף בתהליך, אולם הבהירה שמדובר מבחינתה גם בקווים אדומים שסטייה מכל אחד מהם לא תאפשר לה להמשיך ולהתקדם.

הסכמת המתאם הפיני לקדם את הנושא בהתאם לעקרונות אלו הובילה לדחיית הוועידה בחסות האו"ם בשנת 2012, ולאחר מכן לחמישה סבבי שיחות "במתווה הישראלי" שנערכו בין אוקטובר 2013 ליוני 2014, בעיקר בעיר גיון (Glion) בשווייץ, בהשתתפות נציגי ישראל לצד נציגי כ-15 מדינות מהמזרח התיכון. באחד הסבבים, באוקטובר 2013, השתתפה גם נציגות איראנית.

כמו בשיחות ACRS, גם הפעם נמנעו מצרים והליגה הערבית מהתמודדות עם "דיאלוג חיובי" מצד ישראל, והחליטו לעצור את המשך התהליך. לאור זאת, ישראל נתפסה בראיית ארצות הברית, האיחוד האירופי ורוסיה כגורם שמקדם תהליך הידברות וזכתה לתמיכתם, אל מול בידודם של מצרים ונציגי הליגה הערבית. האסרטיביות הישראלית והצגת מדינות ערב ובעיקר מצרים כגורם שמסכל דיאלוג אזורי, תרמה לכך שבועידת הסקר שנערכה ב-2015 יצאו ארצות הברית, בריטניה וקנדה בפומבי נגד מצרים וסרבו לתמוך בהצעת החלטה נוספת נגד ישראל.

ממשל דונלד טראמפ אימץ את העקרונות הישראליים שהוצגו בתהליך גיון. במפגש ההכנה לוועידת הסקר שנערך ב-2018 הציגה ארצות הברית נייר עמדה רשמי, שבו נכתב כי ["למרבה"](#)

הצער, בתחילת 2015 הופסק התהליך לאחר שפקידים בכירים בליגה הערבית לא נענו להזמנות רבות להמשיך במפגשי ההתייעצויות אותם יזם המתאם. בנייר האמריקאי נטען כי המשך התהליך הינו באחריות מלאה של מדינות האזור עצמן, לא בחסות בינלאומית כמו ועידת ה-NPT, ותוך דיון על סוגיות רחבות של ביטחון אזורי והכרה בעקרון הקונצנזוס. עוד נכתב בנייר, כי לצורך הצלחת התהליך, על מדינות האזור לבנות אמון באמצעות דיאלוג אזורי ישיר ותוך הכרה בדאגות הביטחוניות של כל מדינה, והכרה בישראל כמדינה ריבונית.

כצעד מתריס לעמדה האמריקאית, יזמו באותה שנה מדינות ערב קבלת החלטה של עצרת האו"ם (החלטה A/73/546, 22 בדצמבר 2018) אשר קראה לכינוס ועידה לכינון אזור מפורז מגרעין ושאר נשק להשמדה המונית במזרח התיכון. ההחלטה, שקראה למזכ"ל האו"ם לכנס ועידה שנתית עד הגעה להסכם מחייב לכינון האזור המפורז, התקבלה בתמיכת 88 מדינות, ביניהן רוסיה וסין, בהתנגדות 4 מדינות (ארצות הברית, ישראל, ליבריה ומיקרונזיה) והימנעות של 75 מדינות, כולל כל מדינות האיחוד האירופי. לאחר קבלת ההחלטה הכריזה ישראל כי כל עוד מתכנסת ועידה זו, שהינה בניגוד לתפיסת הביטחון האזורי ולעקרון הקונצנזוס, ישראל לא תמשיך לתמוך בהחלטות או"ם לכינון אזור מפורז מגרעין במזרח התיכון, ולא תשתתף באירועים אזוריים בהקשר זה.

הוועידה הראשונה כונסה בנובמבר 2019, ללא השתתפות אמריקאית וישראלית. הוועידה השנייה אמורה להתכנס בסוף 2021. לקראת כינוס ועידת הסקר הקרובה תצטרך ארצות הברית לגבש את עמדתה בסוגיית האזור המפורז. האם היא תחליט לאמץ את הקו שנקט ממשל טראמפ ולפניו ב-2015 ממשל אובמה?

בעשורים האחרונים נטו, כאמור, משטרים דמוקרטיים בארצות הברית לחפש נוסחת פשרה בנושא הגרעין המזרח התיכון, שתהיה מקובלת על מדינות ערב ותשמר את הקונצנזוס בין החברות באמנת ה-NPT. השינוי המשמעותי בתקופה הנוכחית הינו אותה החלטה שהתקבלה בשנת 2018 לכנס ועידה שנתית באו"ם. החלטה זו שינתה למעשה את כללי המשחק, בכך שיצרה מכניזם שיאפשר את העיסוק בנושא האזור המפורז לטווח ארוך ובחסות האו"ם. האם יהא בכך כדי להסיר את הנושא מעל סדר יומה של ועידות הסקר של ה-NPT? לפי שעה לא ברור כיצד בכוונת מצרים וחברותיה לליגה הערבית לנהוג בוועידת הסקר הקרובה. קיימת סברה כי משקיבלו את המכניזם לכינוס הוועידה, הן יסתפקו באזכור הנושא במסמך המסכם.

יש להניח, שבמסגרת ההכנות לוועידה (בהנחה שהיא אכן תתקיים באוגוסט) יגבש הממשל האמריקאי את עמדתו בסוגיית האזור המפורז. טוב תעשה ישראל אם במסגרת התהליך היא תפעל לקדם דיאלוג אינטימי עם הממשל בסוגיה זו, ובנפרד מסוגיית הגרעין האיראני, במטרה להבין מהי מדיניותו ולתאם עמדות - תוך הימנעות מעימות בילטרלי בכל אחד משני נושאים מרכזיים אלו. יותר מכך, ישראל צריכה לעודד את הממשל החדש לאמץ את נייר העמדה האמריקאי הרשמי משנת 2018, כשבמסגרת זו על ארצות הברית להבהיר כי אין בכוונתה להשתתף בוועידה שהוכרזה באו"ם ב-2018 בניגוד לעמדתה ובניגוד לפרמטרים המוסכמים על כל מדינות האזור. כן יש לחזור ולהעלות לאחר תיאום עם ארצות הברית ובהמשך גם עם מדינות המפרץ, יוזמה ישראלית שתכלול מסגרת להידברות אזורית על מכלול רחב של סוגיות ביטחוניות, שתהיה כוללת מבחינת המשתתפים ומקיפה מבחינת הנושאים (נשק קונבנציונלי ולא קונבנציונלי).

יוזמה ישראלית מעין זו תסייע להציג את הנרטיב הישראלי בסוגיות של ביטחון אזורי וסכנת תפוצת הנשק להשמדה המונית במזרח התיכון, אל מול קריאה ערבית להמשך צעדים מולטיטלרליים נגד ישראל, כולל בחסות האו"ם. הבדל מהותי בין התקופה העכשווית למפגשים האזוריים שהתקיימו בשנות התשעים, כמו גם מפגשי גיון, הינו תהליך הנורמליזציה האזורי שהחל בשנה האחרונה ובמסגרתו כוננה ישראל יחסים דיפלומטיים רשמיים עם מספר מדינות ערביות, בדגש על מדינות המפרץ. כחלק מכך, ישראל צריכה לשאוף לקדם יוזמה אזורית לדיאלוג ישיר בין המדינות בסוגיות של ביטחון אזורי, שתקהה את הדרישה המצרית להמשך כינוסי וועידות אשר מתמקדות דווקא בישראל ואינן מציגות את הבעיה האמיתית לאי-היציבות במזרח התיכון, קרי איראן ופעילותה החתרנית נגד מדינות שונות באזור.