

ועידת האו"ם בנושא כינון אזור מפורז מנשק השמדה המונית במזרח התיכון - ציון דרך להשגת יעד אוטופי?

שמעון שטיין | 21 בדצמבר, 2021 | גיליון 1543

בעיכוב של שנה בשל מגפת הקורונה, התכנסה ב- 29 בנובמבר-3 בדצמבר 2021 בניו יורק במסגרת האו"ם הוועידה השנייה "לכינון אזור מפורז מנשק גרעיני וסוגי נשק השמדה המונית (WMDs) במזרח התיכון". למרות שוועידת האו"ם לא שימשה במה להשתלחות נגד ישראל, מעבר לקריאה לה להצטרף ל-NPT, ולמרות קבלת עקרון הקונצנזוס, ספק אם יש בהחלטה על הקמת הוועידה כמנגנון קבע עד להשלמת ניסוח אמנה לפירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית כדי לשנות את התנגדות העקרונית של ישראל לעקרונות המנחים את הדיון בסוגיה. עם זאת, טוב תעשה ישראל אם תקיים הליך התייעצות עם הממשל האמריקאי לקראת ועידת ה-NPT שתקיים בינואר במטרה להגיע לעמדה מתואמת. על ישראל לצאת ביוזמה להקמת מסגרת לדיון מקיף בסוגיות ביטחון אזורי.

בעיכוב של שנה בשל מגפת הקורונה, התכנסה ב- 29 בנובמבר-3 בדצמבר 2021 בניו יורק במסגרת האו"ם הוועידה "לכינון אזור מפורז מנשק גרעיני וסוגי נשק להשמדה המונית (WMDs) במזרח התיכון". היה זה הכינוס השני של הוועידה - הראשון נערך ב-2019. הוועידה שואבת את סמכותה מכוח החלטת העצרת הכללית של האו"ם מ-2018, שהתקבלה ביוזמת מדינות הליגה הערבית, אשר פעלו לקדם את פירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית מאז קבלת ההחלטה לכוננו במסגרת ועידת הסקר של ה-NPT (1995). הוועידה אמורה להתכנס אחת לשנה עד להשלמת ניסוח האמנה לכינונו במזה"ת של האזור המפורז.

החלטת מדינות הליגה הערבית לקדם את יוזמת האזור המפורז במזרח התיכון גם מחוץ למסגרת ה-NPT, היא ביטוי לתסכולן המתמשך מהיעדר התקדמות בנושא מאז קבלת ההחלטה ב-1995 במסגרת ועידת הסקר של ה-NPT, שהייתה מבחינתן ציון דרך. את העילה המיידית להחלטה לקדם את ההחלטה שהתקבלה בעצרת האו"ם ב-2018 לפעול לפירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית יש לראות בהקשר של החלטה ברוח זו שהתקבלה בוועידת ה-NPT ב-2010. בעקבות לחץ ערבי להתקדם בנושא, הסכים ממשל הנשיא ברק אובמה לדרישה לכנס ועידה (2012) שתדון ביישום ההחלטה מ-1995.

למרות התנגדות העקרונית הראשונית של ישראל להשתתף ביישום ההחלטה היא נענתה בחיוב, אך תוך הצגת תנאים אשר התקבלו על ידי מתאם הוועידה, הדיפלומט הפיני יאקו ליאוה. במהלך 2013-2014 התקיימו חמישה סבבי התייעצויות בהשתתפות 15 מדינות

מהמזרח התיכון. באחד מהם השתתפה איראן. מדינות ערב, משהעריכו כי לא צפויה החלטה בדבר פירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית, הפסיקו את התהליך ב-2015, ערב כינוס ועידת הסקר של ה-NPT. הצעד הובל על ידי מצרים, שמאז שנות השבעים במאה הקודמת נמצאת בחזית המאמץ הערבי לכינון האזור המפוזר. הדרישה המצרית לקבל החלטה התוקפת את ישראל גררה התנגדות מצד ארצות הברית, בריטניה וקנדה, והביאה לכך שוועידת הסקר הסתיימה בלי הודעת סיכום.

ב-2018, לקראת כינוס ועידת הסקר החמש-שנתית של ה-NPT, הביע ממשל הנשיא דונלד טראמפ ביקורת על החלטת מדינות ערב להמשיך בהתייעצויות במטרה לגשר על חילוקי דעות ללא התערבות גורמים בינלאומיים, דוגמת ה-NPT. עמדת הממשל האמריקאי הייתה כי הדיונים חייבים לעסוק בסוגיות ביטחון אזורי. הודגש הצורך לבנות אמון באמצעות דיאלוג ישיר תוך הכרה בדאגות הביטחון של כל מדינה והכרה בישראל כמדינה ריבונית. עמדה זו הובילה את מדינות ערב לנסח הצעת החלטה ולהגישה בדצמבר 2018 לעצרת האו"ם, שקיבלה אותה ברוב של 88 מדינות. ארצות הברית וישראל התנגדו ומדינות האיחוד האירופי נמנעו. בעקבות קבלתה הבהירה ישראל שהכינוס מנוגד לעמדתה בדבר ביטחון אזורי וקבלת החלטות בקונצנזוס, וכי לא תתמוך בהחלטות או"ם בנושא פירוז המזרח התיכון. ולפיכך, אין בכוונתה ליטול חלק במפגשים אזוריים בסוגיה.

הסיכומים העיקריים שהושגו בוועידה שהתקיימה לאחרונה: משתתפים ומשקיפים תארו אותה כמוצלחת, כנראה בשל העובדה שלראשונה, מאז החלטת 1995, מדינות המזרח התיכון מעורבות בדיונים פורמליים בהיבטים מרכזיים של האמנה שעל ניסוחה ידונו בסוגיות רלוונטיות, הגם שהדיון היה דל משתתפים (בין היתר בשל היעדר מומחיות בסוגיה במרבית מדינות ערב). המשתתפים הגיעו להסכמה על אודות הנהלים שינחו את הדיונים, בראש ובראשונה לגבי העיקרון של קבלת החלטות בקונצנזוס. כן סוכם על הקמת ועדה קבועה, שתכנס לפחות פעמיים בשנה. הוחלט שהוועדה תוכל להקים ועדות משנה, שניתן יהיה להזמין אליהן מומחים שידונו בסוגיות הקשורות לכינון האזור המפוזר. בנוסף הוחלט שהוועדה תמסד מכניזם שיתרום לעבודת הוועידות השנתיות לניסוח אמנת האזור המפוזר.

מלבד ערב הסעודית, בחרין ותימן, גם בריטניה וצרפת, שהשתתפו כמשקיפות, התייחסו לסוגיה האיראנית, הביעו דאגה מתוכנית הגרעין וקראו לאיראן ליישם במלואו את הסכם הגרעין (2015) ולשתף פעולה עם סבא"א. איראן הביעה צער על העלאת הנושא.

נציגי סוריה ואיראן מצדם הדגישו בנאוניהם שוועידות ה-NPT הן מסלול מקביל ומשלים ליישום החלטת האמנה מ-1995. יש להניח שלדעה זו שותפות גם יתר המשתתפות, כלומר: הנושא ימשיך להיות על סדר היום של ועידות ה-NPT.

עוד סוכם שהדיונים בניסוח אמנת האזור המפוזר אינם צריכים להיות קשורים לתהליך השלום במזרח התיכון - קביעה המנוגדת לעמדה הישראלית, שלפיה כינון אזור מפורז מנשק להשמדה המונית במזרח התיכון אינו יכול להיות מנותק מהמציאות הפוליטית באזור, בעוד מרבית מדינות

ערב אינן מכירות בישראל. בנוסף, בשל עקרון אימוץ הטקסט המסכם בקונצנזוס, ישראל תוכל למנוע זאת אם תחליט להשתתף. (למקרה תיאורטי זה, השאירה הוועידה לעצמה אפשרות לקבל המלטה ברוב קולות בלבד).

כצפוי, שמה של ישראל לא נפקד מהדיונים ומההחלטות שהתקבלו בכינוס. מרבית הנאומים כללו קריאה לישראל להצטרף ל-NPT כמדינה לא גרעינית, ולהעמיד את כל מתקניה הגרעיניים לפיקוח סבא"א. הובע צער על כי ישראל וארצות הברית אינן משתתפות (אחד המשקיפים אף ציין כי כעת, משהתקבל עקרון הקונצנזוס, אין להן סיבה לא להשתתף). במסמך הסיכום הודגשה חשיבות הצטרפות ישראל לאמנה.

לגבי השלכות של הסיכומים שהושגו בוועידה בפרט ובתהליך המתנהל באו"ם בכלל על ועידת ה-NPT האמורה להיערך בינואר הקרוב - סוגיית פירוז המזרח התיכון, שאותה דואגות מדינות ערב (ובראשן מצרים) להציב על סדר היום של ועידות המעקב החמש-שנתיות, היא מוקד לחילוקי דעות אשר בוועידה שהתקיימה ב-2015 מנעו הסכמה על הודעת סיכום. ההערכה הרווחת היא כי כעת, משמדינות ערב זכו בתהליך שיתנהל באו"ם ושיימשך עד ניסוח מסמך להקמת אזור מפורז במזרח התיכון, ייחסכו מכינוסי ועידת ה-NPT בעתיד מחלוקות בסוגיה זו. גם אם הנושא לא יוסר מסדר היום של הוועידה הקרובה, יש להניח שהמאמצים הדיפלומטיים, בעיקר של ארצות הברית מול מצרים, יתמקדו בלשון הטקסט בסוגיית האזור המפורז אשר יכלול בהודעת הסיכום.

לגבי השלכות סיכומי הוועידה על עמדת ארצות הברית: ממשל טראמפ הצטרף להתנגדות ישראל להחלטת העצרת הכללית לגבי כינוס ועידה לכינון אזור מפורז מנשק להשמדה המונית במזרח התיכון, וכן לעקרונות/תנאים מוקדמים שישראל הציבה לדיון בנושא. לעומת עמדת ממשל טראמפ, היה זה ממשל אובמה שנענה ללחציהן של מדינות ערב והביע תמיכה בהחלטתה של ועידת ה-NPT מ-2010, שתמכה בכינוס הוועידה (ב-2012) ליישום החלטת 1995. ההחלטה גררה משבר אמון חריף בין ממשלת ישראל דאז לממשל אובמה. יש להניח שלקראת כינוס ועידת ה-NPT בינואר, ינסח ממשל ביידן עמדתה עקרונית בסוגיית האזור המפורז במזרח התיכון.

אשר לישראל, למרות שוועידת האו"ם לא שימשה במה להשתלחות נגד ישראל מעבר לקריאה לה להצטרף ל-NPT, על המשתמע מכך, ולמרות קבלת עקרון הקונצנזוס, ספק אם יש בעצם ההחלטה על הקמת הוועידה כמנגנון קבע עד להשלמת ניסוח האמנה להקמת האזור המפורז מנשק להשמדה המונית במזרח התיכון כדי לשנות את התנגדותה העקרונית ביחס לעקרונות המנחים את הדיון בסוגיה. עם זאת, טוב תעשה ישראל אם תקיים הליך התייעצות עם הממשל האמריקאי לקראת הוועידה שתתקיים בינואר, במטרה להגיע לעמדה מתואמת (ישראל אינה חברה באמנה ולפיכך אינה משתתפת בדיונים; האם תחליט לשלוח משקיף, כפי שעשתה בעבר?). במקביל, על ישראל ליזום קריאה להקמת מסגרת לדיון בסוגיית הביטחון האזורי, שיהיה מקיף מבחינת המדינות המשתתפות והנושאים שיידונו. על רקע תהליך הנורמליזציה

בין ישראל למספר מדינות ערב, ישראל תוכל לנסות ולתאם עימן אימוץ של עמדה משותפת בהקשר זה.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט