

ועידת ה-NPT העשירית בחלוף חמישים שנה לכניסת האמנה לתוקף

שמעון שטיין ואפרים אסכולאי | 30 בדצמבר, 2021 | גיליון 1546

הכינוס העשירי של ועידת הסקר של האמנה למניעת תפוצה גרעינית, שיתקיים ב-28-4 בינואר 2022, יעמוד בסימן חמישים שנה לכניסתה לתוקף ועשרים וחמש שנה להארכתה לתקופה בלתי-מוגבלת. למרות הישגי האמנה, האתגרים העומדים בפני מימוש יעדיה המרכזיים והאפקטיביות של משטר בקרת נשק ומניעת תפוצה עקב הופעת טכנולוגיות חדשות, המאיימות על היציבות האסטרטגית, מעלים סימני שאלה לגבי יכולתן של המדינות החתומות על האמנה להגיע להחלטות בקונצנזוס. סלע מחלוקת עיקרי בוועידה יהיה סעיף 6 באמנה, הקורא למדינות הגרעיניות לפעול להפסקת מרוץ החימוש הגרעיני מוקדם ככל האפשר ולפעול לפירוק נשק מוחלט. סוגיית אזור מפורז מנשק גרעיני במזרח התיכון, שמנעה השגת קונצנזוס בוועידה הקודמת שנערכה ב-2015, תידון כשברקע ועידת האו"ם בנושא אשר התקיימה באחרונה. מוערך כי גם אם יגובש בוועידת הסקר הקרובה מסמך סיכום, ספק האם ניתן יהיה לקדם באמצעותו את יעדי האמנה.

הכינוס העשירי של ועידת הסקר של האמנה למניעת תפוצתו של נשק גרעיני - להלן NPT - שאמור היה להתקיים באפריל-מאי 2021 ונדחה מספר פעמים בשל משבר הקורונה, יתקיים ב-28-4 בינואר. הוועידה, המתקיימת אחת לחמש שנים, תעמוד בסימן חמישים שנה לכניסתה לתוקף של האמנה, שהיא נדבך מרכזי של המשטר לבקרת נשק, ועשרים וחמש שנה להארכתה לתקופה בלתי-מוגבלת. ועידות הסקר החמש-שנתיות הן הפורום לעריכת מאזני ביניים של הישגים ולהתוויית תכנית לקידום היעדים. המאמצים במסגרת האמנה התמקדו בניסיון ליישם את שלושת הנדבכים שעליהם היא מושתתת: פירוק העולם מנשק גרעיני, מניעת תפוצה של נשק גרעיני וקידום השימוש באנרגיה גרעינית לצרכי שלום. הערכות על כך שמדינות רבות יוכלו להשיג יכולת גרעינית לא התממשו, אך למרות הישגי האמנה מאז כניסתה לתוקף, הדרך לקדם את שלושת היעדים והאפקטיביות של משטר בקרת הנשק הפכו עם השנים מורכבים יותר ויותר. שאלה נוספת היא יכולתן של המדינות החתומות על האמנה להשיג את הקונצנזוס, שהוא תנאי לקבלת החלטות.

המשטר למניעת תפוצה גרעינית והאמנה שהיא נדבך מרכזי שלו הם תוצר של תקופת המלחמה הקרה, שהתבססה על מערכת דו קוטבית בהובלת שתי המעצמות הגרעיניות – ארצות הברית וברית המועצות. סיום המלחמה הקרה ועמו סיום הסדר העולמי הביפולרי פינו את מקומם לעולם רב-קוטבי, המערער על הסדר העולמי בכלל והסדר הגרעיני בפרט. על

רקע זה נשמעה בשנים האחרונות קריאה של פוליטיקאים ואנשי מחקר לעצב סדר גרעיני חדש, שייקח בחשבון את עליית משקלן של מדינות וביניהן סין והודו, וכן את הופעת טכנולוגיות חדשות - סייבר, בינה מלאכותית - ומערכות הגנה וכלי נשק קונבנציונליים התקפיים, מערערי יציבות. גורם נוסף המאיץ את אי-היציבות האסטרטגית בעולם הוא קריסת הארכיטקטורה של הסכמי בקרת נשק שנחתמו בין ארצות הברית לברית המועצות/רוסיה בעקבות פרישת ארצות הברית מהאמנה נגד טילים בליסטיים (ABM), ההסכם לפירוק נשק גרעיני לטווח בינוני (INF), והסכם השמיים הפתוחים (Open Skies). מהלכים אלה של ארצות הברית הונחו על ידי תחושה שהדבקות בהסכמים על רקע הפרות שלהם על ידי רוסיה אינו משרת את האינטרסים הלאומיים האמריקאים. חוסר האמון בכוונות הצד שכנגד וכפועל יוצא המאמץ לתקן את מה שנתפס כנחיתות אסטרטגית הוביל בשנים האחרונות את ארצות הברית, רוסיה וסין, למרוץ חימוש גרעיני וגם קונבנציונאלי. פרויקט הגרעין האיראני, שטהראן טוענת בעקשנות שהוא מיועד לצרכי שלום בלבד, בניגוד לעדויות רבות המנוגדות לכך, מהווה אף הוא אבן נגף בדרך להשגת קונצנזוס במסגרת ועידת הסקר, הגם שבשנים עברו הייתה במסגרת ועידת הסקר התעלמות רבתי מהסוגייה.

צפוי כי בוועידה הקרובה יעלו על הפרק מספר נושאים, שעלולים להקשות על השגת קונצנזוס:

השגת קונצנזוס: על רקע הכישלון להשיג קונצנזוס בוועידת הסקר שנערכה ב-2015 יעשה מאמץ לגבש הסכמות שיהיו בבחינת המכנה המשותף הנמוך שעליו יוכלו להסכים המדינות החברות באמנה. אין ספק שהכישלונות החוזרים ונשנים להגיע למסמך מסכם פוגע בתוקף ובאמינות של ה-NPT.

תוכנית הפעולה: כחלק מהמאמץ ליישם את סעיף 6 באמנה, הקורא למדינות הגרעיניות לפעול לפירוקן מנשק גרעיני, אומצו בוועידות קודמות תוכניות פעולה שכללו יעדים ספציפיים. אולם, במוקד המחלוקת בין המדינות הגרעיניות למדינות הלא-גרעיניות השאלה האם אותם צעדים עליהם סוכם בוועידות קודמות מחייבים פוליטית והאם תוקפם אמור להישמר בחלוף הזמן. ארצות הברית (וגם רוסיה) גורסת שההחלטות בעניין זה היו טובות לשעתן וכי השינוי בנסיבות עושה אותן לא רלוונטיות. לדעת משקיפים, אפשר שבחינת החלטות עבר שהן עדיין רלוונטיות תהיה דרך להתגבר על חילוקי דעות לגבי תוכנית פעולה שתסוכם בסיום הוועידה שעל הפרק.

סעיף 6 באמנה: הדיון בסעיף זה היווה סלע מחלוקת עיקרי בכל ועידות הסקר שהתקיימו עד כה. בראיית המדינות הלא-גרעיניות, המדינות הגרעיניות אינן עושות די כדי לעמוד במחויבות שנטלו על עצמן לפעול להפסקת מרוץ החימוש הגרעיני מוקדם ככל האפשר ולפעול לפירוק נשק גרעיני. יוזכר שהדיונים יתנהלו הפעם על רקע מודרניזציה של נשק גרעיני, המתבצעת בארצות הברית, רוסיה וסין. סין פועלת להגדלת הארסנל הגרעיני ואף ארצות הברית שוקלת לעשות כן. לכך יש להוסיף את העובדה שארצות הברית וסין טרם

אשררו את אמנת האיסור על ניסויים גרעיניים (CTBT). ארצות הברית ורוסיה, בניסיון להדוף טענות בדבר היעדר התקדמות, צפויות להצביע בעד הארכת האמנה לצמצום הנשק האסטרטגי (NEW START), ולאשרר את הצהרת רייגן-גורבצ'וב (1985), שלפיה לא ניתן לנצח במלחמה גרעינית ולכן חובה שלא לנהלה (הנשיא טראמפ סירב לעשות זאת), כפי שסיכמו הנשיאים ביידן ופוטין. כן צפויות ארצות הברית ורוסיה להודיע כי הן מסכימות לחדש את השיחות בדבר יציבות אסטרטגית, שהיו משותקות זמן רב. במאמץ להסיט את הדיון מהצורך בהמשך קיצוץ הארסנל הגרעיני תעמוד ארצות הברית על הצורך למקד את המאמץ בצעדים/אמצעים התורמים להקטין את הסיכונים כתוצאה משימוש אפשרי בנשק גרעיני.

האמנה לאיסור הנשק הגרעיני (TPNW): האמנה מקצב יישום סעיף 6 הוביל חלק גדול מהמדינות הלא-גרעיניות לנסח אמנה האוסרת נשק גרעיני כצעד בדרך לחיסולו. האמנה, שעליה חתמו 86 מדינות ואשר נכנסה לתוקף בינואר 2021, תקיים את ועידתה הראשונה בתחילת 2022. חמש המדינות הגרעיניות מתנגדות לאמנה זו, בטענה שהיא חותרת תחת ה-NPT ואין בה כדי להשלים אותה. יש להניח שמסמך הסיכום יכול לזרז את ההתייחסות לאמנה. רוסיה למשל, ובניגוד לארצות הברית, מתנגדת להזכיר אותה.

פירוז המזרח התיכון מנשק גרעיני: סוגית האזור המפורז מנשק גרעיני במזרח התיכון היא נושא קבוע על סדר יומה של ועידת הסקר ומוקד לחילוקי דעות בין מדינות ערב ובראשן מצרים לבין ארצות הברית, שבעטיה הסתיימה ועידת 2015 בלי מסמך סיכום. מוערך כי בעקבות החלטת העצרת הכללית של האו"ם מ-2018, שעל פיה הוקם מנגנון של ועידות שנתיים - האחרונה התקיימה בדצמבר 2021 - לניסוח אמנה בעניין זה, כעת ירכזו מדינות ערב מאמצים בניסוח פסקה רלוונטית. האם תסתפק מצרים באזכור עובדתי בלבד או שמא תרצה ללכת מעבר לכך?

AUKUS (אוסטרליה, בריטניה, ארצות הברית): את הסכם ההגנה שנחתם בספטמבר 2021 בין אוסטרליה, בריטניה וארצות הברית יש לראות בהקשר של ההיערכות האמריקאית במרחב ההינדו-פאסיפיק להתמודדות עם האתגר שמציבה סין. הביקורת על מהלך זה התמקדה בכך שהוא יצר תקדים שיעודד מדינות נוספות להיכנס לתחום הצוללות המונעות בדלק גרעיני (איראן כבר הודיעה על כוונתה לעשות כן). צפוי שארצות הברית תהיה יעד לביקורת בגין סטנדרט כפול, שכן בעודה מתנגדת לתפוצה גרעינית היא מספקת דלק גרעיני וטכנולוגיה גרעינית לבעלות בריתה.

איראן: בניגוד לצפון קוריאה, שאיננה חברה ב-NPT ולפיכך אינה יכולה לשבור קונצנזוס בוועידת הסקר, איראן חתומה על האמנה ולפיכך ביכולתה למנוע השגת קונצנזוס אם יתקבלו סיכומים הנוגדים את עמדתה. הערכת משקיפים היא, כי גם אם בדיון תימתח ביקורת על התנהלות איראן בשיחות בנוגע להסכם הגרעין, המתקיימות בווינה, וגם בגין הפרותיה את הסכם הגרעין, יימצא ניסוח מסכם שיתקבל על דעת טהראן.

אנרגיה גרעינית לצרכי שלום: משבר האקלים והצורך למצוא אלטרנטיבה לפחם ונפט שב והעלה את רעיון האנרגיה הגרעינית כתחליף ראוי. מוערך שהקמת תחנות כוח גרעיניות (נושא שאינו פשוט כלל ועיקר עקב שורת אתגרים כספיים, טכנולוגיים ובטיחותיים הכרוכים בו) ימקד עניין. בין היתר, בדיונים בוועידת הסקר יבואו לידי ביטוי המחלוקת בשורות האיחוד האירופאי בין צרפת, התומכת באנרגיה גרעינית, לבין גרמניה המתנגדת לכך, וגם ניסיון למצוא נוסח מסכם שיניח את דעת שתיהן.

כמו בכל הוועידות הקודמות, שמה של ישראל יעלה קרוב לוודאי בהקשר של הדיון באזור המפוזר במזרח התיכון. המשתתפים צפויים לקרוא לישראל להצטרף לאמנה ולהעמיד את מתקניה הגרעיניים תחת פיקוח הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית. בניסיון להסיט תשומת לב מהביקורת על התנהלותה, איראן עלולה להצביע על המוסר הכפול בהתייחסות אליה בהשוואה להתעלמות מישראל.

לסיכום, רצון טוב ומאמץ למנוע כישלון נוסף יאפשר לגבש בסיום וועידת הסקר נוסח פשרה מסכם. ועדיין נותרה פתוחה השאלה, האם הודעת הסיכום אכן תתרום לקידום יעדיה של האמנה למניעת תפוצה גרעינית בעולם ולקדם את השימוש באנרגיה הגרעינית לצרכי שלום.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט