

ועידת המעקב העשירית של ה-NPT - בצל התוקפנות הרוסית באוקראינה

שמעון שטיין ואפרים אסכולאי | 2 באוגוסט, 2022 | גיליון 1627

ועידת ה-NPT העשירית, המתכנסת ב-1-26 באוגוסט בניו יורק לאחר מספר דחיות בשל מגפת הקורונה, תציין שני ציוני דרך חשובים במאמצים למנוע תפוצת נשק גרעיני בדרך לפירוז מוחלט מנשק גרעיני - חמישים שנים לכניסתה לתוקף ועשרים וחמש שנה להארכתה לתקופה בלתי מוגבלת. פלישת רוסיה לאוקראינה ובצידה הפרה בוטה של האמנה ומעבר לכך של הסדר העולמי הן מכה קשה לאמנה. עוד ברקע ההתכנסות, הקיפאון במשא ומתן בין המעצמות לאיראן לגבי חידוש הסכם הגרעין. במאמץ לשמר את האמנה יהיה על המדינות החתומות עליה לפרסם הודעה משותפת, שתאשר את הנורמות העומדות בבסיסה, אולם במציאות הבינלאומית המורכבת יתקשו המשתתפות בוועידה לגבש קונצנזוס לגבי מסמך מסכם, קרי לסכם את הוועידה כהצלחה.

ועידת ה-NPT העשירית מתכנסת בניו יורק בימים אלה, במציאות בינלאומית מורכבת ביותר מאז סיום המלחמה הקרה. מקורה של מורכבות זו במתיחות הבין-גושית בין ארצות הברית לסין ורוסיה, הקוראות תיגר על הסדר הבינלאומי בהובלת ארצות הברית ומבטאת חתירה לעיצוב סדר רב קוטבי חדש על רקע מספר התפתחויות: עליית מעמדן והשפעתן של סין והודו; הופעת טכנולוגיות חדשות ומערכות הגנה, המערערות עוד יותר את היציבות האסטרטגית השברירית בלאו הכי; קריסת הארכיטקטורה של הסכמי בקרת נשק בין ארצות הברית לרוסיה ומרוץ חימוש גרעיני וקונבנציונלי בין ארצות הברית לסין ורוסיה, שנועד לפצות על מה שנתפס בעיניהן כנחיתות אסטרטגית; החתירה הנמשכת של איראן להשגת אופציה גרעינית צבאית, כשברקע מתקיים מאמץ דיפלומטי להחזיר את ארצות הברית ואיראן להסכם הגרעין מ-2015, שממנו פרשה ב-2018, וכן מאמציה של צפון קוריאה להגדיל את מלאי הנשק הגרעיני והטילי שבידה. ומעבר למציאות מורכבת זו, שממילא צפויה להקשות על המשתתפות בוועידה להגיע למסמך מסכם בקונצנזוס קרי לסכם את הוועידה כהצלחה (מאמץ בכיוון זה כשל בוועידה הקודמת, שנערכה ב-2015), פלישת רוסיה לאוקראינה יצרה משבר רב-מערכתי גלובלי בכלל ובהקשר לאמנת ה-NPT בפרט, וכן אתגרים המאיימים על עתיד המשטר הגרעיני.

לאמנה שלושה נדבכים מרכזיים: פירוז העולם מנשק גרעיני, מניעת תפוצה של נשק גרעיני וקידום השימוש באנרגיה גרעינית לצרכי שלום. הנדבך הראשון נפגע קשות עקב איום רוסיה לעשות שימוש בנשק גרעיני, על רקע תקיפתה את אוקראינה, החברה באמנה ואינה גרעינית,

וכן הפרת רוסיה את "ערביות הביטחון השליליות", שנתנו המדינות הגרעיניות למדינות הלא-גרעיניות, ובנוסף הפרת רוסיה את החתימה על "אמנת בודפשט" (1994) שבה התחייבה, בתמורה להעברת אוקראינה את הנשק הגרעיני שבשטחה לרוסיה, לתמוך בשלמותה הטריטוריאלית של אוקראינה. אשר לנדבך השני, המהלך הרוסי באוקראינה עלול לדרבן מדינות החשות מאוימות לשקול הצטיידות בנשק גרעיני כדי להרתיע תוקפנות נגדן. ולגבי הנדבך השלישי, הפלישה לאוקראינה, שלה עשרות כורי כוח ומתקנים גרעינים הנמצאים כעת בסיכון בטיחותי, עלולה להרתיע מדינות מפיתוח אנרגיה גרעינית אזרחית.

האם הנזק שגרמה רוסיה לעקרונות ולנורמות של האמנה הינו בלתי הפיך? ימים יגידו. אך לפי שעה, ברור שהימנעותן של מדינות רבות מגינוי רוסיה באופן חד וחלק אינו מבשר טובות לגבי הסיכוי להגיע למסמך מסכם של הוועידה, וגם לגבי עתיד הסדר העולמי, המתבסס להלכה על חוק ואי-שימוש בכוח כאמצעי למימוש אינטרסים לאומיים בכלל. יתר על כן, במסגרת הדיונים בוועידה צפויה רוסיה להעלות את סוגיית הברית בין אוסטרליה, בריטניה וארצות הברית (AUKUS) לשימוש באנרגיה גרעינית שלא לצרכי שלום – צוללות המונעות באנרגיה גרעינית.

מלבד הצל שתטיל התוקפנות הרוסית על הדיונים, על סדר יומה של הוועידה תעמוד שורת נושאים שנויים במחלוקת. במאמץ לא לחזור על כשלון הוועידה הקודמת, אז נמצאה במוקד המחלוקת סוגיית פירוז המזרח התיכון מנשק גרעיני, עלתה הצעה, שעדיין לא ברור האם תזכה בתמיכה, להסתפק במספר מסמכים מסכמים בנושאים שלגביהם ניתן למצוא מכנה משותף, גם אם לא נרחב, במקום מסמך מסכם אחד.

סוגיית סעיף 6: בכל עשרת המפגשים הקודמים של ועידת ה-NPT, סעיף מחלוקת עיקרי היה סעיף 6 באמנה – הקריאה לחברות לנקוט צעדים אפקטיביים להפסקת מרוץ החימוש הגרעיני, לפרוק נשק ולגיבוש אמנה לגבי פירוק נשק (פר"ן) כללי ומוחלט בפיקוח בינלאומי. במסגרת המאמצים ליישם סעיף זה אומצו בוועידות קודמות תכניות פעולה עם יעדים ספציפיים. המחלוקת נסובה על מחויבויות הפוליטיות שהמדינות הגרעיניות קיבלו על עצמן, שאת תקפותן יש לדעתן לבדוק ביחס לנסיבות, הגם שברור שלמחויבויות אלו אין תוקף כזה של סעיפי האמנה עצמה. ארצות הברית גורסת כי במקום דיון "תיאולוגי" יש לגלות גישה פרגמטית, לבחון כל הצעה לגופא וכך לאפשר אימוץ תכנית פעולה חדשה. אך לטעמן של המדינות לא-גרעיניות, הגרעיניות (ובעיקר ארצות הברית ורוסיה, שלהן הארסנלים הגרעיניים הגדולים) אינן תורמות די ליישום ה"עסקה", שלפיה לא-גרעיניות התחייבו לא לפתח נשק גרעיני בתמורה לכך שהגרעיניות יתפרקו מנשקן מהר ככל האפשר. במקום פירוק, התפתח תהליך של מודרניזציה של נשק גרעיני על ידי ארצות הברית, רוסיה וסין (שאף מגדילה את מאגר הנשק הגרעיני שלה).

בניסיון להדוף חלק מהביקורת החליטו ארצות הברית ורוסיה להאריך את הסכם ניו-סטארט לצמצום נשק אסטרטגי ולאשרר את הצהרת גורבצ'וב-רייגן, שלפיה משום שלא ניתן לנצח במלחמה גרעינית, חובה לא לנהלה. עוד קודם לפלישה הרוסית לאוקראינה, ארצות הברית

ורוסיה הסכימו ביניהן לחדש את השיחות בדבר יציבות אסטרטגית כדי להפגין נחישות לפעול לפרוק נשק. אך המלחמה באוקראינה גרמה להפסקת הדיאלוג, והוא אינו צפוי להתחדש בעתיד הקרוב. סין לא נענתה להצעת ארצות הברית לפתוח בדו-שיח דומה בטענה שקיימת ביניהן א-סימטריה מספרית, וכן דחתה הצעה רוסית להצטרף לשיחות עם ארצות הברית. מוערך שההתנצחות בין המחנות תימשך גם בוועידה הנוכחית. ארצות הברית תציע ככל הנראה למקד את המאמץ בצעדים שיתרמו לצמצום הסיכונים לפריצת מלחמה גרעינית, אך ספק אם הצעה בכיוון זה תתקבל על ידי סין ורוסיה.

אנרגיה גרעינית לצרכי שלום: משבר האקלים והצורך למצוא פתרון ביניים עד מעבר לשימוש באנרגיות נקיות שב והעלה על הפרק את השימוש באנרגיה גרעינית (שכמעט אינה פולטת גזי חממה). לצד וויכוח "אידיאולוגי" בקרב מספר מדינות במערב לגבי עצם השימוש באנרגיה גרעינית, הקמת כורים גרעיניים הינה אתגר פיננסי, טכנולוגי ובטיחותי, שמעבר להשגתן של מדינות רבות. כחלק מ"העסקה" בין הגרעיניות ללא-גרעיניות, על הגרעיניות לסייע לאותן מדינות המעוניינות בבניית כורים להרים תרומה ניכרת לפרויקט וכך למאבק במשבר האקלים. בוועידה הנוכחית, הדיון בסוגיה זו יעמוד בצל הפלישה הרוסית לאוקראינה, שכורים אזרחיים הנמצאים בשטחה נפגעו במלחמה. יש להניח שמדינות שבתחומן כורים ידרשו ערבויות ביטחון.

איראן: יש להניח, שידיון הקפאון במאמץ הדיפלומטי להשיג הסכמה בין ארצות הברית לאיראן, שתאפשר לארצות הברית לחזור להסכם הגרעין ותשים קץ להפרות האיראניות של סעיפים בהסכם, שקידמו אותה לעבר יכולת פריצה לפצצה בפרק זמן קצר. היעדר הסכם לא יקבע את גורל הוועידה, אך לכישלון המאמץ לחדש את הסכם הגרעין עלולות להיות השלכות שליליות על המאמצים למנוע תפוצה גרעינית. בנוסף, יש לזכור שביכולתה של איראן, כחברה באמנה, למנוע קונצנזוס על טקסט מסכם של הוועידה אשר לא יהיה מקובל עליה.

פירוז המזרח התיכון מנשק גרעיני: מאז 1995, כשאומצה בוועידת ה-NPT החלטה בדבר פירוז המזרח התיכון מנשק גרעיני ולפעול למימוש ההחלטה, הנושא עולה על סדר יומן של ועידות המעקב. היעדר הסכמה על אודות הצהרה מסכמת בעניין בין ארצות הברית למצרים (מובילת המאמץ הערבי בנושא) גרמה משבר ולסיום הוועידה בלי מסמך מסכם. אך בעקבות החלטת עצרת האו"ם ב-2018 על כינוס שנתי של ועידה שתדון בהכנת אמנה לכינון האזור המפוזר במזרח התיכון, יש להניח שהנושא לא יהווה סלע מחלוקת וימצא נוסח בעניין, שיניח את דעתן של ארצות הברית ומדינות ערב.

הנקודה הישראלית: ישראל (שלא תשגר משקיף) מוזכרת שוב ושוב בוועידות המעקב של ה-NPT. יש להניח, שסוגיית ישראל תעלה לדיון בהקשר פירוז המזרח התיכון מנשק גרעיני, לצד קריאה (חוזרת ונשנית) להצטרף ל-NPT ולהעמיד את מתקניה תחת פיקוח הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א).

האמנה לאיסור נשק גרעיני (TPNW): אמנה זו גובשה ונכנסה לתוקף בינואר 2021, כמענה לחוסר שביעות הרצון של מדינות לא-גרעיניות מההתקדמות ליישום סעיף 6 של ה-NPT. מאז חתמו עליה 86 מדינות. חמש המדינות הגרעיניות ובעלות בריתן, שמתנגדות לאמנה זו, טוענות שהיא חותרת תחת ה-NPT ואינה משלימה אותה, כפי שתומכה טוענים. לדבריהם, אמנה זו יוצרת מכניזם ליישום אותו סעיף 6.

לסיכום, חמישים שנות ה-NPT הן ציון דרך במאמץ הבינלאומי למנוע תפוצה גרעינית ובחתימה לפירוז העולם מנשק גרעיני. האמנה היא חלק מהסדר העולמי פוסט-מלחמת העולם השנייה, שזוכה לתמיכה אוניברסלית. פלישת רוסיה לאוקראינה ועמה הפרה בוטה של האמנה ומעבר לכך של הסדר העולמי, הן מכה קשה לאמנה. בתגובה ובמאמץ לשמר את האמנה, יהיה על החברות בה להגיע לנוסח מוסכם של הצהרת סיכום לוועידת המעקב, שגם בלי אזכור מפורש של רוסיה יחזור ויאשר את הנורמות שבבסיסה.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט