

האמנה הכימית והאמנה הביולוגית – תמונת מצב

שמואל לימונה

מאמר זה מנתח את מעמדן כיום של האמנה הכימית והאמנה הביולוגית. בתחילת הדברים ראוי להבהיר כי שתי האמנות אינן ניצבות על מישור אחד. האמנה הביולוגית היא מסמך קצר מאוד (פחות מ-1400 מילים), שחלקו ענייני נוהל – איך להתלונן על הפרות, איך לפרוש מהאמנה, איך לאשרר לה תיקונים וכדומה. אף-על-פי שזוהי אמנה בינלאומית שחברות בה 151 מדינות ועוד 16 מדינות חתומות על האמנה אך לא אשררו אותה, זהו בעצם הסכם ג'נטלמני שאין בו אף אחד מן הסממנים המודרניים וההכרחיים של אמנת בקרת נשק. אין באמנה דרישות לדווח על עיסוק בנשק ביולוגי או אפילו על השמדתו; אין בה מנגנון פיקוח או אכיפה, אין בה דרישה לחקיקה פנימית או להקמת רשות לאומית בעניין זה; אין בה סנקציות ואין לה מנגנון ארגוני. למרבית הפליאה אין באמנה הביולוגית אפילו דרישה מפורשת להימנע משימוש בנשק ביולוגי (אם כי דרישה זו נובעת מסעיפים אחרים בה).

מאמר זה מבוסס על הרצאה שנישאה בכנס השנתי לבקרת נשק של מרכז יפה בשיתוף הוועדה לאנרגיה אטומית ומשרד החוץ, נווה אילן, 22 בינואר 2004.

האמנה הביולוגית נחתמה בשנת 1972, בתקופת המלחמה הקרה, אם כי בתקופת הדטנט שבה, מה שמלמד כי השגתה התאפשרה רק מכיוון שלא היה בה סיכון אינטרסים חיוניים של מדינה חברה, ויותר מכך – מכיוון שהיא לא אפשרה לגלות הפרות. פעם בשנה נפגשים מומחים ודיפלומטים לדון בהיבטים שונים של האמנה, אולם סוד גלוי הוא שמפגשים אלה הם עקרים וחסרי תכלית.

לעומת זאת האמנה הכימית היא אמנה "כבדה" מדור אחר. אם האמנה הביולוגית פשוטה מדי, אין ספק שהאמנה הכימית מורכבת מדי. היא מונה לא פחות מ-54,286 מילים פי 40 מהאמנה הביולוגית. יש בה כל מה שאין באמנה הביולוגית: מנגנון, תקציב, התחייבויות מפורטות, פיקוח, ביקורות שגריות וביקורות פתע, מעבדה מרכזית, נהלים לכל דבר ועניין, רשימת ציוד מאושרת, בירורקריטיה מסועפת, לוחות זמנים ועונשים. זוהי כבר לא רק אמנה אלא ארגון בינלאומי של ממש. עם הצטרפותן של לוב, מדינת האיים תובלו וצ'אד, חברות באמנה הכימית 161 מדינות.

האמנה הביולוגית נכנסה לתוקף בשנת 1975 והאמנה הכימית בשנת 1997. הניסיון להכניס שינויים לאמנה הביולוגית באמצעות ניסוח "פרוטוקול ציות", נמשך שבע שנים

ונכשל בשל התנגדותה של ארצות הברית. בסיומו של המשא ומתן טענה ארצות הברית – וזו עמדתה גם היום – שהפרוטוקול חודרני מדי בכך שהוא מסכן סודות עסקיים של יצרני התרופות בארצות הברית, אך בעת ובעונה אחת אין הוא חודרני מספיק כדי לוודא הפרות. ביסודו של דבר שיקפה עמדתה של ארצות הברית שכנוע שהאמנה איננה ברת-אימות וכי כינונו של מנגנון אימות בנתונים הקיימים עלול להקנות תחושת ביטחון כוזבת (מה שמומחי בקרת נשק מכנים false positive) לחברות האמנה. האמנה הכימית והאמנה הביולוגית הן שתיים מ-25 אמנות ליבה, core treaties, שזוהו בידי מזכ"ל האו"ם כמשקפות את מטרות היסוד של ארגון האומות המאוחדות. יתר על כן, הזיקה בין טרור בינלאומי לבין תנועה בלתי חוקית של חומרים כימיים קטלניים הוכרה בהחלטה 1373 שקיבלה מועצת הביטחון לאחר פיגועי ה-11 בספטמבר בארצות הברית. ואולם, כאמור, אין שוויון בין האמנות. ככל שהאמנה הכימית התפתחה ונכנסה לשגרת ביצוע, כך נותרה האמנה הביולוגית אמנה יתומה וקפאה על שמריה. הדברים להלן מוקדשים, אפוא, לדיון במצבה של האמנה הכימית. האמנה הכימית (ובשמה האנגלי המלא: Convention on the Prohibition of the

כימי: רוסיה הצהירה על למעלה מ-42 אלף טון נשק כימי; ארצות הברית הצהירה על 30 אלף; וכן הצהירו על כך הודו, אחת ממדינות יוגוסלביה לשעבר (בוסניה-הרצגובינה או סרביה) ולאחרונה גם אלבניה, שגילתה בתחומה מצבור קטן של 15 טון חל"כ (חומר לחימה כימי). על-פי דיווחים לא רשמיים הצהירה גם דרום קוריאה שהייתה לה תכנית כימית התקפית. כמויות גדולות של נשק כימי ישן ונטוש עדיין נמצאות בסין (הסינים דיווחו כי בשנת 2003 נהרג אזרח ונפצעו עשרות משאיפת חומר כימי רעיל שדלף מפגז ישן). מדינות אחרות, כמו איראן, צרפת ובריטניה, הצהירו על תכניות נשק שחוסלו. לוב הצהירה על יצור ואחזקה של 27 טון גז חרדל. סביר להעריך כי ממשלה מוכרת שתקום בעיראק תבקש אף היא להצטרף לאמנה. כך עשתה קודם ממשלת אפגניסטן. האמנה קובעת כי בשנה השביעית לקיומה, היינו ב-29 באפריל השנה, צריכות המדינות בעלות הנשק הכימי, ה-Possessor States, להימצא לאחר חיסול של 45 אחוזים מן המאגר שלהן.

יעד זה לא הושג והדעה הכללית היא שפירוק הנשק הכימי בעולם לא יושלם בתוך עשר השנים שמקצה האמנה הכימית להשמדתו. בארצות הברית מתקיימת תכנית לאומית מסודרת (שעלותה, לפי הערכת משרד החשב הכללי, ה-GAO, 24 מיליארד דולר). ארצות הברית הודיעה שלא תוכל לעמוד ביעד סיום השמדה באפריל 2007 אך ביקשה הארכה קצרה בלבד. בארצות הברית יש שני מתקני השמדה, שהם מפעלי ענק שעלות הקמתו של כל אחד מהם היא חצי מיליארד דולר, ועוד שלושה מפעלים נמצאים בשלב מתקדם של הקמה. הסיבה לפיגור היחסי בהשמדה נעוצה בכך שארצות

been stigmatized by the international community.

ייתכן שהכרה זו, שיש בה שיקול פרגמאטי רציונאלי של עלות גבוהה מול תועלת נמוכה הכרוכה באחזקה בנשק כימי, היא המסבירה לא רק מדוע החליט נשיא לוב, קדאפי, לוותר על תכנית הנשק הכימי שהייתה לו, אלא מדוע עשה זאת ככל הנראה לפניו גם צדאם חוסיין. למרות חשדות שאיראן מפרה את האמנה, מטרת היסוד של האמנה – מניעת אחזקה ומניעת שימוש בנשק כימי – מתקיימת, זאת למרות ואולי דווקא בגלל שמתחזקת בעולם תחושת סכנה מפני שימוש באמצעי לחימה כימיים בידי קבוצות תת-לאומיות.

מעמדה של האמנה הכימית כיום ייבחן, להלן, באמצעות ניתוח חמישה ניגודים המובנים בתוך האמנה. אלה התקיימו בה לאורך שנות המשא ומתן על האמנה עצמה ואחר-כך במהלך המשא ומתן על נוהלי האימות שלה. על כך ייתוספו הערות ספורות על האמנה וישראל וסיכום קצר. סדר הדברים הוא: השמדת הנשק הכימי – חובות מול מציאות; הקונפליקט בין חובת האימות לצורכי חיסיון (בהקשר זה יוזכרו בעיות של חקיקה לאומית); המתח בין הצורך במניעת תפוצה לעקרון הסחר החופשי; האיזון המתבקש, הטבוע אף הוא באמנה, בין דרישות של מדינות לסיוע טכנולוגי לבין מטרות היסוד של האמנה; ולבסוף, עצמאות מנגנון האמנה מול ציפיות המדינות החברות.

השמדת הנשק הכימי והמתקנים לייצורו היא מטרת-העל של האמנה. שש חברות באמנה הצהירו שהן מחזיקות בנשק

Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and Their Production) היא אמנה גלובאלית לפירוק הנשק הכימי ולמניעת הפצתו. ארגון ייעודי, ה-OPCW [Organization for the Prohibition of Chemical Weapons] שמושב בלהאג שבהולנד, מפקח על ביצוע האמנה. הארגון מונה כ-470 איש מהם כ-200 פקחים ועוד 100 המטפלים בדיווחים של המדינות החברות מטעם המזכירות הטכנית של האמנה. תקציבו של הארגון כ-72 מיליון דולר בשנה. באפריל 2004 מלאו לאמנה שבע שנים. חברות בה כל המדינות שיש להן תעשייה כימית משמעותית ובהן כל המעצמות. המדינות החשובות הנעדרות ממנה, אלה הצובעות בכתמים אדומים את המפה הירוקה של חברות האמנה שמפיץ ה-OPCW, הן מדינות במזרח התיכון: מצרים, סוריה, לבנון, עיראק וישראל, וכן – צפון קוריאה, מדינות איים קטנות ומדינות באפריקה. זוהי אפוא אמנה אוניוורסלית כמעט שעקרונותיה יוצרים מציאות של חוק מנהגי ואולי אף של פרקטיקה בינלאומית. מנכ"ל הארגון, רוחליו פפירטר, ארגנטינאי ממוצא שוויצרי, תמצת כדלקמן את המשמעות הפוליטית של מצב זה בוועידה השנתית האחרונה של חברות האמנה:

"... even in areas of tension States not Party should realize that the chemical weapons option is out of the question and will never be legitimized by the international community, even in the exercise of the right of self-defense. No one can expect a sympathetic understanding of an ambivalent attitude toward chemical weapons which have

הברית החלה בהשמדה הקשה יותר של האמל"ח הכימי (weaponized) המסוכן והבלתי יציב שברשותה, ובבעיות הנובעות מדרישות עמידה בתקנים מחמירים של איכות הסביבה.

רוסיה מציבה את הבעיה המעשית המורכבת יותר של האמנה. רק בשנה האחרונה, נחנך ברוסיה מתקן ההשמדה המודרני הראשון, בגורני, וגם הוא לא היה מושלם אלמלא נחלצו מדינות אירופה וארצות הברית לסייע בהקמתו. באפריל השנה הייתה רוסיה אמורה לסיים להשמיד כ-19,000 טון חל"כ, אולם בפועל, נכון לאוקטובר 2003, היא השמידה רק 600 טון, וגם זה של חל"כ בצובר. די ברור שגם לאחר הארכה של חמש שנים לא תוכל רוסיה לעמוד במועד החדש (שנת 2012) של השמדת כל הנשק הכימי שברשותה. יש המצרים על שהרוסים מעולם לא שקלו ברצינות רעיון, שהועלה בזמנו, להשמיד את כל המאגר הכימי שברשותם בפיצוץ גרעיני (שאותו היה ניתן אז להגדיר באמת כפיצוץ למטרות שלום) באתר הניסויים הוותיק שלהם בנובאיה זמלאיה שבחוג הארקטי. התכנית להשמדת הנשק ברוסיה תעלה, להערכת הרוסים, יותר מעשרה מיליארד דולר. עלות התכנית היפנית להשמדת הנשק היפני הנוש בסין היא מיליארד דולר.

עלויות עצומות אלה מוצגות כאן כדי להמחיש מדוע האשימו חוקרים ואנשי ממשל רוסים את המערב, בזמנו, כי לאחר שהצליח להביס אותם במירוץ החימוש (armament race) הוא רוצה לעשות זאת עתה במירוץ פירוק החימוש ("disarmament race"). מחיר ההשמדה צפוי לעכב את קצב ההשמדה גם בשנים הבאות. על כל פנים, עד כה הושמדו כ-12 אחוזים בלבד ממאגרי

הנשק הכימי שעליהם הצהירו המדינות. למרות זאת אין מאשימים את ארצות הברית או את רוסיה בנקיטה בסחבת כדי לשמר בידיהן אופציה כימית. מקובל על הכול כי מדובר באיטיות בביצוע הנובעת מקשיים טכניים ותקציביים אובייקטיביים.

המתח בין אימות לצורכי חיסיון

היה אולי החרף ביותר שליווה את המשא ומתן על ניסוח האמנה ונוהליה. מול גישה של שקיפות מוחלטת וחודרנית, שבוטאה בנוסחה שטבעו הבריטים לזכות ביקורת – "anytime, anyplace, no right of refusal" – עמדה גישתן של מדינות אחרות, ובהן סין, איראן ואפילו צרפת, שביקשו למנוע חשיפה של נכסים לאומיים אחרים במסווה של פיקוח על ביצוע האמנה. ביצוע משימות האימות של האמנה עד כה הוכיח כי הדאגות של אז היו מופרזות. עניינים שעמדו במוקד המריבות על ניסוח נוהלי פיקוח כמעט שאינם באים לידי ביטוי בפרקטיקה של יישום האמנה. חשוב יותר: ארצות הברית, שגילתה פתיחות רבה בימי המשא ומתן בהאג, מגלה היום דווקא זהירות בכל הקשור לפיקוח בינלאומי על מתקניה.

עד כה בוצעו למעלה מ-1600 ביקורות שגרטיות ב-58 מדינות (יותר מ-950 במתקנים הקשורים ליצור, אחסנה או השמדה של נשק כימי, והיתר במפעלים המייצרים כימיקלים האסורים או מוגבלים לפי האמנה). ציוד הפיקוח, שאישורו התארך על פני דיונים אינסופיים בימי פעילותה של הוועדה המכינה שעבדה את האמנה לנהלים, מופעל בלי התנגדות ובלא בעיות. נוהלי הדיווח והחיסיון נכנסו לשגרה וצוות הפקחים צובר ניסיון. ציוד חדש מחליף ציוד שהתבלה וציוד חדש יותר מוכנס לשימוש.

חילוקי דעות בעניין זה, שאיימו בזמנו לשבש את עצם תפקוד האמנה, התפוגגו כלא היו. ועם זאת, ארבעה עניינים מצדיקים בכל זאת תשומת לב מיוחדת:

■ **הליך ביקורת תגר** (Challenge Inspection), המאפשר למדינה לדרוש ביקורת פתע בכל אתר במדינה אחרת בהתרעה קצרה ביותר – "ההמצאה" הייחודית של האמנה הכימית – לא הופעל מעולם. למרות הדיבורים על הצורך בהפעלתו, חרף הצהרות, למשל של האיחוד האירופי, כי אסור שהנוהל יישאר אות מתה, ועל אף האשמה שהטיחה ארצות הברית בפומבי באיראן, החברה באמנה, על הפרת האמנה, לא נעשה עד כה שימוש בביקורת תגר. בעיות פוליטיות וגם זהירות מודיעינית שגברה עקב אי-מציאתו של נשק להשמדת המוניס בעיראק, מרתיעות מדינות מלהשתמש במכשיר זה. ביקורת התגר עדיין נתפסת, לפחות במדינות העולם השלישי, כאמצעי ענישה ולא כאמצעי לברור ולניקוי מחשדות. ממילא כל אותן הגנות שפותחו באמנה, של גישה מבוקרת (managed access) והרתעה מפני שימוש לרעה (abuse) בנוהל ביקורת התגר, לא באו עד כה לידי ביטוי. החרדות שליוו את האפשרות להוציא דגימות אל מחוץ למדינה הנבדקת – זו הייתה ההסתייגות היחידה שאפילו הנשיא קלינטון נאלץ לצרף למסמך אישור האמנה שהגישה ארצות הברית – פשוט לא הגיעו לכלל מבחן. ההערכה הרווחת במסדרונות ארגון האמנה היא, כי הסבירות להפעלתו של אמצעי התגר היא קטנה, שכן הדבר כרוך בבעיות פוליטיות מורכבות. כפי שהוכח עד כה, בעיות אלה מרתיעות מאתגר פוטנציאלי אפילו יותר ממפר פוטנציאלי.

■ **חקיקה לאומית** – האמנה מחייבת את חברותיה לחוקק חוקים פנימיים ליישום הוראותיה. אף-על-פי-כן, עד עתה רק 40 אחוז מהחברות עשו זאת.

■ **דיווחים והצהרות** – רוב המדינות שאינן מחזיקות בנשק כימי או בתעשייה כימית המייצרת כימיקלים הדורשים דיווח, לא מדווחות, כנדרש מהן, על כמויות החומרים שייצרו או ייצאו. רק שליש עושות זאת בקביעות. יש גם איתאימות בנתוני כמויות החומרים המוגבלים שמייצאות מדינות לבין נתוני הייבוא של אותם חומרים ממש של המדינות המייבאות. עם זאת, למחדל זה יש אולי היבט משמעותי וטכני, וככל הידוע אין הוא פוגע ביעודה המרכזי של האמנה.

■ **מגמות בפקוח** – אחת ההתפתחויות שלא נצפו עם כניסת האמנה לתוקף הייתה החשיבות הגוברת של הצורך לפקח על מתקנים המייצרים חומרי מוצא ראשוניים (אשלגן, גופרית, פלואור), הקשורים מבחינה מבנית ל"רשימה הראשונה" (המגדירה את חומרי הלחימה הכימיים עצמם). חומרים אלה מצויים בקטגוריה של חומרים המכונים באמנה Discrete Organic Chemicals (ובשפת המומחים, "הרשימה הרביעית" של כימיקלים הדורשים פיקוח). מדינות מערביות רבות, וכן המזכירות הטכנית, טוענות זה זמן כי שינויים בצידוד ובתהליכי ייצור עשויים לאפשר הסבה פשוטה של המתקנים המייצרים כימיקלים אלה (PSF) לייצור נשק כימי. דווקא אלה, ולא מתקני ייצור לשעבר הנתונים תחת פיקוח הדוק, הם מפעלים "המזמינים" שימוש עברייני. לפיכך הנטייה הרווחת עתה היא להגדיל את מספר הביקורות במאות המפעלים האזרחיים המייצרים חומרים ראשוניים

אלה על חשבון הביקורות במפעלים ובאתרים הקשורים לרשימה הראשונה.

מניעת תפוצה לעומת סחר

חופשי – המדינות הבלתי מזדהות טוענות כל השנים, שהסיבה העיקרית ואולי היחידה לכך שהצטרפו לאמנה, היא התמריץ שהובטח להן בעת ניסוחה, ליהנות מסחר חופשי בכימיקלים. מדינות אחרות, ובראשן איראן, מוסיפות גם דרישה למנוע ייצוא חופשי של כימיקלים מסוימים למדינות שאינן חברות באמנה, הן כדי להניען להצטרף לאמנה והן כדי לגבות מהן מחיר על סירובן. שבע שנים לאחר כניסת האמנה לתוקף לא חל שינוי של ממש בתחומים חשובים אלה:

- מדינות המערב לא ביטלו את "הקבוצה האוסטרלית" ואין בכוונתן לבטל משטר ספקים זה המגביל מכירת כימיקלים וציוד המותרים על-פי האמנה גם למדינות החברות בה.
- המדינות החברות לא החליטו, אף-על-פי שהיו יכולות לעשות זאת כבר במאי 2002, לאסור על הסחר בכימיקלים המצויים ב"רשימה השלישית" (המתייחסת לחומרים כימיים בהם נעשה שימוש נפוץ בתעשייה האזרחית אך העשויים לסייע גם ביצור נשק כימי) של האמנה. הנושא עובר אמנם כסעיף "מתגלגל" מוועידה לוועידה, אולם לאחרונה הוא לא נרשם אפילו בסדר היום. אפשרות זו אינה זוכה כיום לתמיכת החברות החשובות באמנה.

ביצוע סעיף שיתוף הפעולה הטכני לעומת מילוי שאר סעיפי

האמנה – גם כאן גוברת ידן של מדינות המערב על תלויות של המדינות הבלתי

מזדהות. מול ציפיותיהן להרוויח מחברותן בקבלת סיוע טכני לסוגיו ניצבות המדינות העשירות, המממנות את רוב תקציב הארגון. אלה מתנגדות להגדלת התקציב במה שנראה להן כעיסוק משני למטרות האמנה, שעיקרה פירוק נשק ובקרת תפוצה ולא עידוד סחר או שיתוף פעולה טכנולוגי. התקציב המוקדש לשיתוף פעולה בינלאומי הוא זעום, עובדה המשמשת נושא לקובלנות חוזרות ונשנות של המדינות הבלתי מזדהות. זוהי אחת הדוגמאות הבולטות לכך שהאינטרסים של המדינות המפותחות הם השולטים בארגון האמנה הכימית. האמנה הכימית הייתה ונותרה, קודם לכול, אמנתן של המדינות "הכימיות" הגדולות.

עצמאות המנגנון מול המדינות החברות

– לא היה טעם לדון בעניין זה בנפרד אלמלא העובדה שארגון האמנה הכימית הוא היחיד בין הארגונים הבינלאומיים שנוסדו לאחר מלחמת העולם השנייה שבו הודח המנהל הכללי. הדחתו שיקפה את המתח הקיים בכל ארגון בינלאומי בין חברי הסגל, ה-civil servants, של הארגון לבין המדינות החברות בו, שהן בעצם הריבון האמיתי של הארגון. גם ב-OPCW שרר מתח כזה בין דרישות החברות להיות מעורבות ולפקח על הנהלת הארגון לבין התנגדותו של המנהל הכללי למה שהוא כינה micromanagement בחיי היומיום של הארגון. עם זאת, ב-OPCW הגיעו הדברים לידי משבר כאשר ג'וזפה בוסטאני, המנהל הברזילאי ממוצא לבנוני, פוטר מן הארגון ביוזמת ארצות הברית בכינוס מיוחד של ועידת המדינות החברות בשנת 2002. העילה לפיטוריו הייתה, לדברי האמריקנים, שחצנות והתנשאות של מנהל שפעל בניגוד להנחיות מועצת המנהלים שלו, ולטענתו – עמידה

אמיצה ובלתי מתפשרת מול ניסיונות הכתבה שרירותיים של מעצמת-העל היחידה בעולם. המשבר שנוצר בחודשים שקדמו להדחה ובעקבותיה הפריע לעבודה השוטפת של הארגון. מצב זה הסתיים עם מינויו של הארגנטינאי **פֶּפִּירֶטֶר**, שניטרל את ההיפר-אקטיביות, את רוח הקרב, התמיכה במדינות הבלתי מזדהות ומה שנחשב גם בקרב הפקידות הבכירה של הארגון כסגנון עבודה קפריזי, נפוליאוני, של קודמו. עם זאת, יש הטוענים שהרגיעה שהביא פפירטר הרדימה את ה-OPCW והכפיפה את סדר היום של הארגון לשיקוליה של ארצות הברית. נקמת המנכ"ל המודח באה בדמות פסק דין שפסק ארגון העבודה הבינלאומי לזכותו בתביעה שהגיש על פיטוריו.

ישראל והאמנה הכימית – מבט מהאג

ישראל הייתה פעילה ביותר בדיונים שקדמו לאשרור האמנה וזכתה ליוקרה לא מעטה על תרומתה. נציגיה היו פעילים בכמה קבוצות עבודה מרכזיות וישראל הייתה בין המדינות הבודדות שמעבדתן הלאומית עברה בהצלחה את מבחני ההסמכה הדוקוניים לקבלת הכרה כמעבדה מאושרת. ישראל היא אחת מ-21 המדינות שחתמו אך לא אישרו את האמנה. היא ממשיכה להופיע בוועידות השנתיות וזוכה להתעניינות

נמשכת מצד נציגים רבים בהאג.

עמדתה הרשמית של ישראל בנוגע לאפשרות הצטרפותה לאמנה הכימית לא השתנתה מאז הוצגה על ידי שר החוץ שמעון פרס בטקס החתימה על האמנה בשנת 1993 ועל ידי שגריר ישראל בהולנד בנאום שנשא במושב הראשון של ועידת המדינות החברות באמנה, בשנת 1997. בתמצית גורסת ישראל כי הנסיבות הביטחוניות באזור מונעות ממנה להצטרף לאמנה. עם זאת, ישראל הכריזה כי שינויים חיוניים באקלים הביטחוני במזרח התיכון ישפיעו לחיוב גם על יחסה לסוגיית אשרורה של האמנה. ישראל הודיעה כי "עם הצטרפותן של כל מדינות האזור לאמנה היא תחתור לאשרר את האמנה בכפוף לדאגותיה האזוריות כמו גם לאילוצים חוקיים וללוח הזמנים התחוקתי" שלה.

במסורת הפוליטית שהתגבשה בדיונים בהאג מקפידות כל המדינות לעלות על נס את חשיבות הצטרפותן של כל מדינות העולם לאמנה הכימית. עם זאת, עובדה היא שבכל המפגשים השנתיים עד כה מיעטו מדינות להזמין ישירות את ישראל להצטרף לאמנה, או להאשימה בפעילות הנוגדת את מטרות האמנה. גם מעל במת הארגון הייעודי לחיסולו של הנשק הכימי העדיפו מדינות ערביות לתבוע מישראל להצטרף דווקא לאמנה גרעינית (NPT). ישראל איננה נמצאת

בקטגוריה של "מדינות מעוררות דאגה", המוזכרות בכינוסים השנתיים בפי נציגי מדינות המערב. עם זאת, יש לצפות שככל שיגדל מספר המדינות, במזרח התיכון בעיקר, שיצטרפו לאמנה, כך תתחזק גם הדרישה מישראל להצטרף.

סיכום

אפשר לקבוע כי ארגון האמנה הכימית מתפקד ביעילות יחסית, אם כי מידת יכולתו לעמוד במשימותיו מותנית, כמו בכל ארגון בינלאומי מסוגו, ברצון הטוב, בשקיפות ובשיתוף פעולה שמוכנות המדינות החברות להעניק לו. ההכרה המגולמת באמנה הכימית, כי החזקה, קל וחומר שימוש בנשק כימי, הם בבחינת טאבו, הולכת ומתקבעת כנורמה אוניוורסלית, שכן רוב מדינות העולם, ובהן כל המדינות המתועשות, חברות בה. זוהי אמנה מורכבת, האחרונה מסוגה שחברה ואושרה בעולם. עם זאת, הבדלי הגישות הקיימות בין חברותיה אינן משבשות את העבודה השוטפת של מנגנוני הפיקוח והדיווח של האמנה. ביצועה עד עתה מצדיק את הערכתה של רוסיה, כפי שנמסרה ב"ועידת הסקר של האמנה" כי "האמנה מתפקדת כמכניזם יעיל להפחתה הדדית של איומים". ככזו, כמאמר דברי המנהל הכללי של ארגון האמנה באותו מעמד, האמנה היא אכן "סיפור הצלחה".

עדכן
אסטרטגי

עדכן אסטרטגי יוצא לאור על-ידי מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל אביב, רמת אביב, תל אביב 69978.

עדכן אסטרטגי מתפרסם בעברית ובאנגלית ותוכנו המלא מוצג באתר האינטרנט של המרכז.

כתובת האתר: <http://www.tau.ac.il/jcss/>