

האמנה להפסקת ייצור חומרים בקיעים: משמעויות לישראל

שי פלדמן

הגיון האמנה

האמנה המוצעת להפסקת ייצורם של חומרים בקיעים נועדה לבצר את משטר מניעת הפצתו של הנשק הגרעיני. ביסודה של האמנה עומדת גישה מציאותית, לפיה במצב הפוליטי-אסטרטגי הקיים, ימשיכו כמה מדינות בעיקר הודו, פקיסטן וישראל להישאר מחוץ למעגל המדינות החתומות על האמנה למניעת הפצתו של הנשק הגרעיני (NPT). מטרתה של האמנה המוצעת היא לשלב את המדינות האלה באורח כלשהו במאמצים הגלובליים לעצירת הפצתו של הנשק הגרעיני באמצעות הקפאת כושרן הגרעיני ברמה הקיימת.

בהקשר הזה יש לציין, כי האמנה למניעת הפצתו של הנשק הגרעיני כבר אוסרת על מדינות לא-גרעיניות להפיק חומרים בקיעים לצורך ייצור נשק גרעיני. יתר על כן, מתוך חמש המעצמות הגרעיניות, ארצות-הברית, רוסיה, בריטניה וצרפת הודיעו זה מכבר, שהן הקפוא את ייצורם של חומרים בקיעים לצרכים צבאיים. נראה אפוא, שהאמנה להפסקת ייצורם של חומרים בקיעים (FMCT) מכוונת בעיקרה לארבע מדינות הודו, סין, פקיסטן וישראל.

העיכובים החוזרים ונשנים בהתחלת המשא-ומתן על ניסוח אמנת ה-FMCT נבעו מכך, שהאמנה לא זכתה למקום גבוה בסדר העדיפויות של המאמצים הגלובליים לבקרת נשק. סיבה נוספת היא חילוקי הדעות הקיימים בין החברות בוועידת האו"ם לפירוק נשק באשר לתחולתה (scope) הרצויה של האמנה. באמצע שנות ה-90 עשתה הוועידה מאמצים להגיע לכלל הסכמה על ניסוחה של האמנה לאיסור מוחלט על עריכתם של ניסויים גרעיניים (CTBT). במיוחד הושקעו מאמצים

היוזמה לביטחון אזורי ובקרת נשק שפירסם ב-29 במאי 1991. יוזמת בוש קראה למדינות האזור להקפיא, באופן הניתן לאימות, את ייצורם ורכישתם של חומרים שמהם ניתן לייצר נשק גרעיני (פלוטוניום ואורניום מועשר). ביולי 1992 הודיע ממשל בוש על יוזמה גלובלית לבקרת נשק, אשר הטילה אף היא איסור על ייצורם של חומרים בקיעים. היוזמה ציינה את המזרח-התיכון כאחד מחמשת האזורים שבהם תהיה חשיבות מיוחדת ליישום האיסור.

ב-27 בספטמבר 1993, למעלה מתשעה חודשים לאחר תחילת כהונתו של קלינטון הוא פירסם לראשונה את גישת ממשלו לגבי בקרת הנשק. בהודעתו התחייבה ארצות-הברית "להציע אמנה רב-צדדית, האוסרת על ייצור אורניום מועשר ופלוטוניום, המיועדים לנשק גרעיני, או שאינם ניתנים לפיקוח בין-לאומי". עוד נאמר בהצהרה, כי בכוננת ארצות-הברית "לחסל היכן שרק ניתן, את הקמתם של מאגרי פלוטוניום ואורניום מועשר, ולהבטיח, כי במקום שבו הם נמצאים יהיו המאגרים האלה נתונים תחת אמצעי אבטחה וביטחון מרביים ופיקוח של מערכות רישום ובקרה בין-לאומיים".

כחודשיים לאחר פרסום הודעתו של קלינטון קיבלה העצרת הכללית של האו"ם החלטה, המורה לוועידת האו"ם לפירוק נשק לפתוח במשא-ומתן לניסוח האמנה המוצעת. אולם, רק לאחר שנה וחצי הצליחה הוועדה להגיע לגיבוש כתב סמכויות בן עמוד אחד, שיאפשר את התחלת המשא-ומתן. המנדט, שאושר ב-23 במרץ 1995, הודיע על הקמת ועדה אד-הוק, שתנהל את ניסוח האמנה, אולם נציגי המדינות החברות בוועידה לפירוק נשק לא הצליחו להגיע להסכמה לגבי איוש הוועדה, ורק באוגוסט 1998 החליטה הוועדה כי המשא-ומתן הזה יחל בינואר 1999.

ב-11 באוגוסט 1998 הודיע ראש הממשלה, בנימין נתניהו, כי ישראל אינה מתנגדת לכך שוועידת האו"ם לפירוק נשק (- CD Conference of Disarmament), שמושבה בזינווה, תפתח במשא-ומתן על אמנה להפסקת ייצורם של חומרים בקיעים (FMCT) פלוטוניום ואורניום מועשר שמהם ניתן לייצר נשק גרעיני. החלטת הממשלה על כך התקבלה בתגובה לבקשה מפורשת, שהופנתה אליה על-ידי נשיא ארצות-הברית, ביל קלינטון. כיוון שהחלטות בוועידת האו"ם לפירוק נשק מתקבלות אך ורק על בסיס הסכמה מלאה של המדינות החברות בארגון, לא ניתן היה להתחיל במשא-ומתן על ניסוח האמנה מבלי שישראל תיענה בחיוב.

להחלטתה של הממשלה קדמו דיונים רבים במערכת הביטחון על אף שכבר בדצמבר 1993 תמכה ישראל בהחלטת העצרת הכללית של האו"ם (החלטה מס' 48/75), אשר הורתה לוועדת האו"ם לפירוק נשק לפתוח במשא-ומתן על ניסוח האמנה בנידון. בהודעתו מאוגוסט הבהיר נתניהו, כי ישראל אינה מתחייבת לחתום על האמנה. הוא העריך, כי המשא-ומתן לניסוח האמנה יימשך כשלוש-חמש שנים, וכי במהלך התקופה הזאת לא תתבקש ישראל לשנות את מדיניותה בתחום הגרעיני. הוא הדגיש, כי לישראל יש שיקולים משלה וכמה השגות על האמנה המוצעת, בייחוד בהקשר לאפשרות יישומה בתנאים האסטרטגיים המיוחדים של המזרח-התיכון, וכי ישראל מתכוונת לדון בנושאים האלה עם ארצות-הברית.

רקע

נשיא ארצות-הברית, ג'ורג' בוש, היה הראשון שהעלה את ההצעה להקפיא את ייצורם של חומרים בקיעים במזרח-התיכון. זאת במסגרת

מזכר הסכמה

על רקע היחסים הבטחוניים המתקיימים בין ארצות-הברית וישראל ומחויבותה רבת השנים של ארצות-הברית לקיום יתרונה האיכותי של ישראל, ובהתחשב באיומים האזוריים המתעצמים, הנובעים מההצטיידות ביכולות בתחום הטילים הבליסטיים ומתכופות הנשק להשמדה המונית, החליטו ממשלות ארצות-הברית וישראל לפעול במשותף, בהתאם למדיניותן ארוכת השנים, להשגת המטרות הבאות:

- הגברת יכולת ההגנה וההרתעה של ישראל.
- שידרוג מסגרת היחסים הצבאיים והאסטרטגיים ושיתוף הפעולה הטכנולוגי בין שתי המדינות.

שתי הממשלות ימנו נציגים לוועדה משותפת לתכנון אסטרטגי, אשר תנסח המלצות ספציפיות שניתן ליישמן מהר ככל האפשר, כדי לקדם את שתי המטרות שהוזכרו לעיל.

ממשלת ארצות-הברית תראה בחומרה מיוחדת איומים ישירים על בטחון ישראל, שנובעים מפריסתם באיזור של טילים בליסטיים לטווח בינוני או ארוך. במקרה שיווצר איום כזה, תתייעץ ממשלת ארצות-הברית בדחיפות עם ממשלת ישראל באשר לסיגי התמיכה – דיפלומטית או אחרת, או באשר לסיוע שתעניק לה.

מזכר ההסכמה, שנוסח באנגלית בושינגטון ובירושלים, ייכנס לתוקפו כשכל צד יודיע לאחר כי חתם על המקור. שני הצדדים יחליפו ביניהם מסמכי מקור חתומים ובכך ישלימו את תהליך החתימה.

בשם ממשלת ארצות-הברית תאריך בשם ממשלת ישראל תאריך

התרגום אינו רשמי

בניסיון להתגבר על התנגדותה של הודו לאמנה. ואכן, על אף הצלחת המאמצים להתגבר על התנגדותן של מדינות אחרות, מנעה הודו לבסוף מוועידת האו"ם לאמץ את האמנה הזאת. העצרת הכללית של האו"ם החליטה מאוחר יותר לאמץ את ה-CTBT, אך הניסיון המר התיש את ועידת האו"ם לפרוק נשק והשבית את פעילותה למשך תקופה ארוכה. התארכות המשא-ומתן על ה-CTBT לא היתה הסיבה היחידה לעיכובים בפתיחת ההתדיינות על אמנת ה-FMCT. גורם חשוב לא פחות היה העדר הסכמה בקרב החברות בוועידת האו"ם באשר לתחולתה הרצויה של האמנה המוצעת. בעוד שרוב חברות הוועידה סברו, כי מטרתה של האמנה היא להביא להפסקת ייצורם של חומרים בקיעים (כלומר, שהיא מתייחסת לפעילות בתחום הזה בהווה ובעתיד), עומדות כמה מדינות על כך, שעל האמנה להתייחס גם למאגרים הקיימים של חומרים בקיעים. מבחינתן של מדינות המקיימות מדיניות גרעינית עמומה, המשמעות של החלת אמצעי בקרה על מאגרים קיימים היא כרסום משמעותי בעמימות הגרעינית, ואולי אף תביא לקיצה. מבחינת המעצמות הגרעיניות, החלת אמצעי בקרה בין-לאומיים על מאגרי החומרים הבקיעים שברשותן תגביל מאוד את יכולתן לעשות שימוש במאגרים האלה. מדינות אחרות ובראשן הודו וסין הודיעו כבר, כי הן יתנגדו להחלת האמנה המוצעת על תוצרי פעילותן בעבר בתחום הגרעיני.

גישת מדינות ערב

כאשר הציע בוש ב-1991 לאסור על ייצורם של חומרים בקיעים במזרח-התיכון הגיב שר החוץ המצרי, עמרו מוסא, ואמר, כי "יוזמת בוש אינה מעשית משום שהיא מתעלמת מהנשק הגרעיני שבידי ישראל." פקידי ממשל

מצרים הביעו באופן לא רשמי דאגה מכך, שהאיסור המוצע ינציח את עליונותה הגרעינית של ישראל שכן בעוד שהאמנה לא תחול על פעילותה של ישראל בתחום הגרעיני בעבר, היא תגביל את יכולתן של מדינות ערב לרכוש יכולת גרעינית בעתיד. שר החוץ הסורי, פארוק אל-שרע, אמר דברים דומים: "היוזמה נוטה לטובת ישראל ופוגעת באינטרסים הבטחוניים החיוניים של הערבים."

בשנים 1994-1995 הצטרפה מצרים למדינות שדרשו, כי אמנת ה-FMCT תחול גם על פעילותן הגרעינית של מדינות, בעבר. העמדה הזאת באה לידי ביטוי בדרישה שהמדינות החתומות על האמנה תאפשרנה לקיים פיקוח בין-לאומי על מאגרי החומר הבקיע שהן צברו. בנאומו בפני מליאת ועידת האו"ם לפירוק נשק בספטמבר 1995 הדגיש נציג מצרים, השגריר מוניר זהראן, שעל האמנה לכלול "מאגרים קיימים, אזרחיים וצבאיים, של חומרים שמהם ניתן להפיק נשק גרעיני." זהראן הבהיר עוד, כי אמנת FMCT, שתהיה מוגבלת לאיסור על ייצור חומרים בקיעים בהווה ובעתיד, לא תהיה מקובלת על מצרים.

שיקולים לגיבוש עמדתה של ישראל

מהודעתו של נתניהו ב-11 באוגוסט 1998 עולה, שישראל טרם גיבשה את עמדתה באשר לאמנת ה-FMCT המוצעת. סביר, כי עמדתה תתגבש במהלך ניסוחה של האמנה ובהתאם למידה שבה הניסוח שיתקבל ישפיע על האינטרסים הבטחוניים שלה. גישתה של ישראל לאמנה המוצעת תיגזר מן המידה שבה ישפיע נוסח האמנה על יכולתה להוסיף ולקיים את הפוטנציאל הגרעיני שברשותה ולהתמיד במדיניות העמימות שאימצה.

אמנה שתביא באופן יעיל לאיסור על ייצורם של חומרים בקיעים במזרח-התיכון תשרת את

האינטרס של ישראל. כפי שטענו מנהיגים, דיפלומטים ומומחים ערבים, יקפיא איסור כזה את היכולות הנוכחיות בתחום הגרעיני באזור, תחום שבו נהנית ישראל מעליונות ברורה. יתר על כן, אם נכונה טענתם של מקורות זרים לפיה בידי ישראל יש מאגר של 100-200 פצצות גרעיני, הרי ברור, שהמספר הזה עולה בהרבה על מספר המטרות האסטרטגיות הקיימות במזרח-התיכון. לפיכך ישראל יכולה לעמוד בקלות בתנאי ההקפאה של היכולות הגרעיניות

האמנה להפסקת ייצורם של חומרים בקיעים תשרת את האינטרס של ישראל משום שהיא מקפיאה את המצב הקיים של היכולות הגרעיניות במזרח-התיכון, שבו נהנית ישראל מיתרון.

הקיימות. כל עוד ההרתעה הגרעינית של ישראל מבוססת על עמימות ברור, שעוצמת ההרתעה אינה נגזרת מגודל המאגר הגרעיני שיש או אין ברשותה. במצב הזה ישראל יכולה ליהנות מהרתעה יעילה גם אם המאגר הגרעיני שברשותה הוא רק עשירית מן ההיקף המיוחס לה על-ידי מקורות זרים.

אולם, כדי לממש את היתרון הגלום באמנת ה-FMCT יש להבטיח, שהאיסור המוצע על ייצורם של החומרים הבקיעים ואמצעי האימות המתלווים אליו יהיו יעילים בלי שיגרמו להתפוררות הפוטנציאל הגרעיני של ישראל ובלי שיחבלו במדיניות העמימות

הגרעינית אותה היא נוקטת. מילוי הדרישות האלה מחייב את מימושם של ארבעה תנאים שונים: הראשון, שכל מדינות ערב ואיראן יחתמו על האמנה; השני, שהאמנה תלווה באמצעי אימות חודרניים מאוד; השלישי, שניתן יהיה ליישם אמצעי אימות אשר יודאו כי לא ייווצרו חומרים בקיעים בהווה ובעתיד בלי שהאמצעים האלה יכרסמו בעמימות שנתרה סביב פעילותה של ישראל בתחום הגרעיני; הרביעי, אם כתוצאה מהאילוצים האלה תחליט ישראל לסגור את הכור בדימונה, תובטח הספקתם של חומרים לא-בקיעים הדרושים כדי למנוע את התנוונות הפוטנציאל הגרעיני שלה עוד עשרות שנים רבות.

משמעותו של **התנאי הראשון** היא, שישראל תחתום אך לא תאשרר את האמנה המוצעת עד שכל מדינות האזור יחתמו על האמנה ויאשררו אותה. נוסף על כך, ישראל תימנע מלחתום ומליישם את הפרוטוקולים המיוחדים, שיסדירו את אמצעי האימות, אשר יתלוו לאמנה, אם לא יעשו כן כל מדינות האזור.

התנאי השני מחייב, שאמנת ה-FMCT תלווה באמצעי אימות חודרניים יותר מאמצעי האימות בהם כרוכה האמנה למניעת הפצתו של נשק גרעיני. חולשתם של אלה הוכחה בעיראק ובצפון קוריאה, שבהן טרם התברר מה מתרחש באתרים שבהם מתקיימת פעילות הנחשדת כגרעינית. אין ודאות, שהאמצעים האלה מספיקים כדי להבטיח, שכל הפעילות המתבצעת כיום בתחום הגרעיני באיראן אכן תואמת את התחייבויותיה על-פי האמנה.

בעוד שבאמצעי האימות המוגברים, הנכללים באמנה למניעת הפצתו של נשק גרעיני, שאימצה הסוכנות הבין-לאומית לאנרגיה אטומית (סב"א) בעקבות מלחמת המפרץ (אמצעים שכונו 2+93), יש שיפור משמעותי

בהשוואה לעבר. לא ברור כלל, האם יש בהם כדי להתגבר על כל החולשות המבניות שבמנגנון האימות של סבא"א. יש גם לזכור, כי האמצעים החדשים לא ישפיעו על היכולת לאמת את התחייבותן של מדינות המזרח-התיכון לקיים את תנאי האמנה עד אשר יחתמו כל מדינות האזור על פרוטוקולים מיוחדים, שיסדירו את יישום האמצעים החדשים בתחומן.

כדי להבטיח שמדינות המזרח-התיכון יקיימו את התחייבויותיהן על-פי אמנת ה-FMCT, יהיה צורך להוסיף לאמצעים המוגברים שאימצה סבא"א הסדרים נוספים, המותאמים במיוחד לאזור. על מדינות האזור יהיה לאמץ הסדרים ומנגנונים דו-צדדיים ורב-צדדיים נוספים אלה בדומה להסדרים ולמנגנונים שאימצו ברזיל וארגנטינה במסגרת יישומו של "האזור החופשי מנשק גרעיני באמריקה הדרומית".

התנאי השלישי תובעני הרבה יותר. משמעותו היא, שאמצעי האימות יהיו חודרניים מספיק

כדי לוודא ברמת ביטחון גבוהה מאוד שהצדדים מקיימים את התחייבויותיהם להימנע מייצורו של חומר בקיע בהווה ובעתיד, בלי שהאמצעים האלה יחשפו את פעילותה של מדינה בתחומים האלה בעבר. התנאי הזה הכרחי אם מחד גיסא ישראל תבקש להבטיח, שמדינות המזרח-התיכון יקיימו את התחייבויותיהן על-פי אמנת ה-FMCT, ומאידך גיסא, שהמנגנונים שיפקחו על כך לא יכרסמו בעמימות האופפת את פעילותה בתחום הגרעיני בעבר. ואולם, כלל לא ברור כי ניתן מבחינה טכנית ליישם אמצעים שיענו על שתי הדרישות הללו כאחת.

התנאי האחרון מחייב, שישראל תגיע להבנה עם ארצות-הברית בדבר הדרכים שיש לנקוט כדי להבטיח שהפוטנציאל הגרעיני של ישראל לא יתנוון. לשם כך, יהיה על ארצות-הברית להבטיח לישראל, כי אם ההנחיות שייכללו באמנת ה-FMCT יחייבו את סגירתו של הכור בדימונה, יהיו בידי ישראל כמויות מספיקות של חומרים לא-בקייעים, הנחוצים למנוע את

התנוונות הפוטנציאל הגרעיני שלה. התחייבות אמריקנית כזאת תעלה בקנה אחד עם המחויבות הכוללת שנטלה על עצמה ארצות-הברית במסגרת מזכר ההבנה, שעליו חתמו קלינטון ונתניהו ב-31 באוקטובר 1998, ושמטרתו להגביר את יכולות ההגנה וההרתעה של ישראל (ראה מסמך נפרד).

לסיכום, האמנה להפסקת ייצורם של חומרים בקיעים תשרת את האינטרס של ישראל משום שהיא מקפידה את המצב הקיים של היכולות הגרעיניות במזרח-התיכון, שבו נהנית ישראל מיתרון. אולם, כדי להבטיח את היתרון הזה, יהיה על ישראל לעמוד על שורה של תנאים הנוגעים לנוסח האמנה, לאמצעי האימות שיתלוו אליה ולקשריה הביטחוניים עם ארצות-הברית. עמידה על התנאים האלה חיונית כדי להבטיח שכושר ההרתעה של ישראל ייוותר ללא פגע עד שיבשילו התנאים הפוליטיים-אסטרטגיים במזרח-התיכון הדרושים ליישומם של הסדרים לבקרת נשק, שיהיו מרחיקי לכת עוד יותר. ■