

במבחן המציאות: חיזוק מחזור סקירת האמנה למניעת תפוצתו של נשק גרעיני

ניר חסיד

בעשרים השנים האחרונות נעשו ניסיונות שינוי בכללים ובתהליכים שיביאו לשיפור ולחיזוק הליך סקירת האמנה למניעת תפוצתו של נשק גרעיני, אך הם לא תרמו באופן משמעותי לקידום יעדי האמנה ולחיזוק משטר מניעת התפוצה. בניסיון להתגבר על מכשולים בעלי מאפיינים פוליטיים וטכניים בעיקרם, הרפורמות שיושמו מאפשרות רק באופן מוגבל את יישומו של הליך סקירה בר־קיימא יעיל ותגובתי יותר להתפתחויות, מכיוון שהן אינן מגשרות על הפערים הקיימים בין מדינות הגרעין ליתר חברות האמנה. חרף הרפורמות שיושמו, הנצחת אי־השוויון שבבסיס האמנה מקבעת ומותירה על כנם את אותם אתגרים פוליטיים, משפטיים־נורמטיביים וכלכליים אשר בולמים את חיזוקה, ובכך מערערים את יציבות המשטר כולו.

מילות מפתח: האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני; ועידות סקר; בקרת נשק; כללים ותהליכים

המאמר הנוכחי עוסק בהשפעתן של החלטות שהתקבלו בנושא חיזוק הליך סקירת האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT) על האמנה ועל איתנותו של משטר מניעת התפוצה, אשר האמנה מהווה נורמה חשובה במסגרתו ומגלמת את אחד המרכיבים המרכזיים שבו.¹ חיזוק האמנה מתייחס לכל אותם צעדים והחלטות משותפות במסגרת ועידות הסקר, המאפשרים להתמודד בצורה מוסדרת, הדדית ויעילה יותר עם אותם צרכים משותפים ופרטניים של המדינות החברות באמנה, ביחס לאתגרים העולים מסוגיית מניעת תפוצתו של נשק גרעיני.² צעדים אלה מוסיפים נדבך חשוב לחיזוק המשטר, כשעיקריהם מתייחסים להגברת התמריצים

ניר חסיד הוא דוקטורנט במחלקה ליחסים בינלאומיים באוניברסיטה העברית ירושלים. חוקר בתחום דיני אמונות, פירוק ובקרת נשק

לשקיפות – באמצעות שיתוף מידע; הדדיות – על ידי העברת דיווחים סדורה ומהימנה; הגברת שיתוף הפעולה – דוגמת התאמה מבנית של מנגנוני תפעול האמנה והטמעת החלטות שנתקבלו במסגרתה.

ארבעים וחמש שנות קיום האמנה משקפות את עומק פערי התפיסות והאינטרסים בין המדינות החברות בה באשר להגדרת יעדי אמנה ברורים ועמידה בהם, ביחס למימוש סוגיות הליבה שהאמנה מתווה (מניעת תפוצת נשק גרעיני, פירוק החימוש הגרעיני ושימוש באנרגיה גרעינית למטרות שלום).³ המאמר מתייחס, אם כן, להיבטי הכללים והתהליכים הנהוגים כיום בהליך סקירת האמנה, ולהצעות השונות שהועלו במטרה להתגבר על אתגרי הסקירה הקיימים, הנובעים בעיקר ממכשולים טכניים ופוליטיים: ההיבט הטכני כולל הצעות בעלות מאפיינים תהליכיים ומבניים – מתוך ניסיון לתרום להגברת שיתוף הפעולה בקרב המדינות החברות באמנה, ולהביא להתייעלות המנגנונים השונים הפועלים במסגרתה. זאת, בעוד ההיבט הפוליטי כולל את התוויית היעדים המשותפים, את יחסי הגומלין בין המדינות החברות לצורך חיזוק האמנה ומעל לכול – את סוגיית הציות ומתן הפרשנות לסעיפי האמנה.

בחינת ההצעות שהתקבלו בנוגע לחיזוק הליך הסקירה לאורך השנים מלמדת כי הניסיונות לייעל אותו לא הביאו לשיפור בקידום יעדי האמנה, זאת לנוכח חסמים כלכליים, משפטיים ונורמטיביים המקבעים את אותם מכשולים טכניים ופוליטיים, כפי שיובהר להלן.

הטענה המרכזית העולה מכך היא שלהחלת הרפורמות שביקשו להביא לשיפור ולייעול מחזור הסקירה – ובעיקר במסגרת פעילות ועידות הסקר – אין משמעות מרחיקת לכת ביחס לחיזוק האמנה. טענה זו מתייחסת לכלל 'מחזור הסקירה' ('Review Cycle') – כל אותן פעולות המבוצעות בפורומים הבינלאומיים השונים המכניסים את ועידת הסקר הבאה במסגרת האו"ם ומוסדותיו – לרבות הוועדות

המכינות (Preparatory Committees) וועידות הסקר.⁴

החסמים בהיבט המשפטי נשתמרו, והיכולת להטמיע שינויים נורמטיביים לאורך זמן שיעוגנו במסגרת האמנה כך שיגדירו פעולה מחייבת או התנהגות מצופה – נותרה מוגבלת. בהיבט הכלכלי, ההימנעות מהגדלת מסגרת התקציב של מנגנון האמנה אינה מאפשרת לממן את עלויותיהן של יחידות תמיכה אדמיניסטרטיבית החיוניות לפעילותה הסדירה והמיטבית לאורך תקופות מחזורי

הטענה המרכזית היא
שלהחלת הרפורמות
שביקשו להביא לשיפור
וליעול מחזור הסקירה
אין משמעות מרחיקת
לכת ביחס לחיזוק האמנה

הסקירה. יתר על כן, תוצרי תהליך זה לא הביאו לצמצום מרחב התמרון הפוליטי-דיפלומטי של המדינות החברות, ואף לא הגבירו את רמת מחויבותן לעמידה

ביעדים מוגדרים, תוך מתן דין וחשבון על פעולותיהן או על הימנעותן מביצוע פעולות לקידום היעדים.

רקע

מנגנון ועידות הסקר (הידועות גם כ'ועידות המעקב') הוגדר לראשונה במסגרת ה-NPT, כדי שחברות האמנה יבחנו את הצורך בשינויים באמנה ואת התאמתה לנוכח המציאות המשתנה תדיר, ועל ידי כך ימנעו לקונות באמנה.⁵ בהיבט המשפטי מוסמכות ועידות אלו להחליט בדבר הפרשנות הראויה לסעיפי האמנה, ולקבל שינויים או תיקונים במטרה לשפר את תפעולה.⁶ ברם, ראוי להבחין בין סקירת אמנה (Review) להליך תיקון (Amendment): סקירת אמנה מתייחסת להליך בחינתה והתאמתה המבוצע על ידי חברות האמנה, ואילו הליך התיקון מתייחס לביצוע שינויים ספציפיים בסעיפי האמנה ובהיתריה, כאשר נראה כי ישנה רתיעה מסוימת משינוי נוסח האמנה או כלליה, מאחר שהליך התיקון קשה לביצוע ולהחלה.⁷ מכיוון שכך, במציאות הבינלאומית משתמשות המדינות החברות בוועידות הסקר לצורך גיבוש הסכמות בסוגיות שונות, באמצעות הגעה להבנות והסכמה על הפרשנות הניתנת לסעיפי האמנה – אשר באות לידי ביטוי בגיבוש המסמך הסופי לוועידה (Final Act) הכולל, על פי רוב, את ההצהרה הסופית (Final Declaration) המשותפת של חברות האמנה.⁸ השאיפה היא להשיג קונצנזוס לגבי נוסח ההצהרה הסופית, כאשר חשיבות הדבר היא סמלית בעיקרה, ומהווה ביטוי לאחדותן וללכידותן של החברות סביב קידום האמנה ומטרותיה.⁹ להצהרות אלו אין תוקף חוקי מחייב כשלעצמן, אולם הן בעלות משקל משפטי, בעיקר בכל הקשור לסמכות מתן הפרשנות לסעיפי האמנה.¹⁰ גיבוש נוסח המסמך הסופי פונה על פי רוב למכנה המשותף הרחב ביותר כדי לרצות את כלל המדינות החברות באמנה, ובכך נפגעת היכולת להטמיע שינויים המהווים תמורה מהותית, שיביאו לחיזוק האמנה.¹¹

ככלל, ועידות הסקר הן פוליטיות במהותן, על אף מרכזיותו של הממד המשפטי המגולם בהן,¹² ומכאן חשיבותן בעיצוב יחסי הכוחות בזירה הבינלאומית.¹³ נדמה כי בהקשר של האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני מתקשות ועידות הסקר להתמודד עם האתגרים הרב-ממדיים בתחום הגרעין, בעיקר בשל הקיטוב המעמדי שקיבעה האמנה בין מדינות הגרעין (NWS) למדינות ללא נשק גרעיני (NNWS).¹⁴ לראיה, מבין תשע ועידות הסקר שהתקיימו מדי חמש שנים בין השנים 1975–2015, רק בפחות ממחציתן – בארבע ועידות – גובש בקונצנזוס מסמך סופי לוועידה (בעוד המסמך הסופי של ועידת הסקר וההרחבה מ-1995 לא הובא כמקובל להצבעת המדינות החברות, אלא אושר על ידי נשיא הוועידה, השגריר Jayantha Dhanapala). זאת, לעומת ועידות סקר של אמנות מקבילות מתחום הנשק הלא-קונוונציונלי, אשר בכללן גובש בקונצנזוס מסמך סופי חרף האתגרים הייחודיים שעמם מתמודדת

כל אמנה: כך באמנה לאיסור הנשק הביולוגי (BTWC), שבמסגרתה התקיימו שבע ועידות סקר בשנים 1975–2011,¹⁵ ובאמנה לאיסור הנשק הכימי (CWC), שבמסגרתה התקיימו שלוש ועידות סקר בשנים 2003–2013 (שתיים מהן כללו גם מסמך הצהרת מחויבות פוליטית של המדינות החברות כלפי האמנה).¹⁶ מוגבלותן הניכרת של ועידות הסקר של ה-NPT להשיג ולקדם החלטות משותפות מערערת באופן מהותי את יכולתו של מנגנון זה לפעול לליבון מחלוקות וליצירת הסכמות בתחום הגרעיני. כך לדוגמה, אחד מאתגרי האמנה המרכזיים לאורך תקופת הסקירה מתייחס לסוגיית פירוק החימוש הגרעיני (סעיף 6 לאמנה) שבאחריות מדינות הגרעין, ולכך שהן אינן פועלות בחריצות הנדרשת ובשקיפות המתבקשת ליישום הוראה זו.¹⁷ זאת, בעוד המדינות שאין להן נשק גרעיני נתונות לפיקוח ולאימות מצד מנגנון צעדי הביטחון של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א).¹⁸

חיזוק הליך הסקירה

הצורך בחיזוק הליך הסקירה עלה במסגרת החלטות ועידות הסקר לאמנה מעשרים השנים האחרונות, החל מוועידת הסקר וההרחבה שהתקיימה ב-1995.¹⁹ ההחלטות שהתקבלו בנושא כללו גישה פרגמטית יותר במהלך תקופה זו, בניסיון להביא להליך סקירה בר-קיימא ותגובתי יותר להתפתחויות.²⁰ בוועידת הסקר וההרחבה של ה-NPT שהתקיימה ב-1995 התקבל לראשונה מסמך החלטה על ביצוע רפורמות שיביאו לחיזוק מחזור הסקירה בכללותו, ובעיקר על ידי הסדרת פעילות הוועדה המכינה – פרקטיקה המתקיימת עד היום.²¹ הרעיון בבסיס ההחלטה נועד להתאים את מבנה הוועדות המכינות לשלוש הוועדות המרכזיות של ועידות הסקר, ולהסדיר את תוכן פעילותן כך שיפעלו לקידום עקרונות, יעדים ודרכים ליישום מלא של הוראות האמנה, ולקידום האוניברסליות שלה.²² כמו כן כללה ההחלטה מתן מנדט כפול לוועידות הסקר, שלפיו יגובשו המלצות לעתיד שייבחנו בתקופת הסקירה הבאה, וכן את קיומה של בחינה רטרואקטיבית של יישום החלטות מתקופת הסקירה הקודמת.

במסמך הסופי שאושר בקונצנזוס בוועידת הסקר שהתקיימה בשנת 2000 הוסכם על כינון גופי תמיכה (Subsidiary bodies), שיוקמו על פי צורך וישלימו את עבודת הוועדות.²³ הוסכם כי עבודתם של ראשי הוועדות המכינות תכלול גם התייעצויות עם נציגי משלחות המדינות, הכללת ארגונים לא-ממשלתיים בדיונים והכנת דוחות, סיכומים, המלצות וארגון תהליכים לייעול העבודה. לאור החלטות אלה החלה לפעול מסגרת העבודה של הוועדות המכינות. לפי מתכונת זו, בשני המפגשים הראשונים מתקיימים דיונים ומתקבלות החלטות בנושאים פרוצדורליים ובדרכים לחיזוק האמנה. בכינוס האחרון, לפני ועידת הסקר, מתקיימים דיונים

מעשיים באשר לאתגרי האמנה, תוך שאיפה לגבש בקונצנזוס מסמך שיכיל את המלצות הוועדה ואת סדר-היום לדיונים, לקראת ועידת הסקר.

בוועידת הסקר בשנת 2010 הוסכם על עידוד מעורבותם וסיועם של נשיאי ועידות וראשי ועדות קודמים למי שיכנהו בתפקידים אלה, במטרה לאפשר להם סיוע מעשי. בנוסף החולט על מינוי קצין מטה שיפעל באופן עצמאי במסגרת המשרד האמון על סוגיית פירוק החימוש של האו"ם (UNODA), ויתאם פגישות בין חברות האמנה.²⁴

בוועידת הסקר שהתקיימה באפריל-מאי 2015, ההתייחסות היחידה לחיזוק הליך הסקירה הוגשה כנייר עבודה על ידי ממשלת יפן,²⁵ בהתבסס על נייר עבודה שהוגש לוועדה המכנה ב-2012 בהשתתפות אוסטרליה ומדינות נוספות.²⁶ על פי המסמך היפני, חיזוק הליך הסקירה כלל עד כה התייחסות לנושאים פרוצדורליים כמו קיצור זמני הפגישות והקמת מנגנון לתמיכה אדמיניסטרטיבית (טכנית). יחד עם זאת, נושאים אלה אינם מהותיים כמו הצורך בהגברת עקרון השקיפות, התומך במנגנוני האימות ואי-ההפיכות: ללא שקיפות לא ניתן לבצע אימות, והמדינות לא יוכלו להיות בטוחות שהמטרות מושגות באופן בלתי-הפיך (בהתייחס לנושא פירוק החימוש הגרעיני). לפיכך הציעה יפן להתחיל בחובת דיווחים שיספקו תמונת מצב ברורה לגבי הסטטוס של אמצעי הגרעין הצבאיים מצד מדינות הגרעין, על פי "פורמט דיווח סטנדרטי". על בסיס פורמט זה תתאפשר הן קבלת מידע כמותי על פעילות פירוק החימוש, והן קבלת מידע איכותי באשר לצעדים שנקטו להפחתת התלות באמצעים גרעיניים במסגרת המערכים הביטחוניים והצבאיים, בדוקטרינה ובמדיניות.

ככלל, נראה כי מסמכי העבודה שהוגשו במהלך השנים על ידי המדינות החברות בהמלצות לחיזוק הליך הסקירה מתייחסים בעיקר לשימור המבנים הקיימים (קרי, ועידות הסקר והוועדות המכניות), תוך מתן חלופות לייעול העבודה במסגרתן.²⁷ באופן זה נמנעות ההצעות מלכתחילה מהצורך בתיקון האמנה, או מפגיעה בתחומי האחריות וקשרי הגומלין בין גופי האמנה למועצת הביטחון של האו"ם והסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית.²⁸

הבעיות העולות מחיזוק הליך הסקירה

ממסמכי מחזורי הסקירה שהתקבלו על ידי הוועדות והמדינות לאורך השנים, לרבות מסמכי עבודה שהוגשו וסיכומי דיונים והחלטות, ניתן ללמוד כי אותם מכשולים טכניים-פוליטיים כפי שנסקרו לעיל, מגולמים בשלושה ממדים עיקריים – כלכליים, משפטיים-נורמטיביים, ופוליטיים, המונעים את חיזוקו המהותי של מחזור סקירת האמנה.

בהיבט הכלכלי, הצעות שעלו לקידום מנגנון תמיכה מזכירותי-אדמיניסטרטיבי ייעודי לאמנה שיפעל באופן רציף במסגרתה – לא התקבלו, משיקולים תקציביים הכוללים עלויות תפעול והעסקת כוח אדם.²⁹ אף על פי שקיימות אמנות בקרת נשק אחרות שבהן קיים מודל מוצלח של יחידות תמיכה (דוגמת 'אמנת אוטווה לאיסור על מוקשים' ו'האמנה לאיסור הנשק הביולוגי') המסייעות בעבודה בין-משרדית, תיאומים בין מדינות וארגוני החברה אזרחית, הכנות של מסמכים וניתוחים, סיוע לוגיסטי וכיוצא באלה. היעדר מנגנון תמיכה ב-NPT מקשה את איגום הפעולות הרלוונטיות לתפקודם השוטף של כלל הגופים הפועלים (מדינות, מוסדות בינלאומיים) ובעלי העניין (ארגונים לא-ממשלתיים) במסגרת האמנה.

בהיבט המשפטי-נורמטיבי, ההצעות לחיזוק הליך הסקירה שהתקבלו והוטמעו כלל אינן מגשרות על אי-השוויון המפלה בין מדינות הגרעין ליתר המדינות. תוצרי תהליך זה מקבעים את הסטנדרט הכפול בין הטענות לאי-מילוי מחויבותן של מדינות הגרעין כלפי האמנה, לבין מימוש המחויבות של יתר המדינות. כך נעשה בוועידת הסקר וההרחבה מ-1995, שבה הוחלט על הארכת תוקף האמנה ללא הגבלת זמן, אשר בפועל הביאה להנצחת המעמדות במסגרת האמנה.³⁰

ביחס להיבט זה ובהקשר רחב יותר מחיזוק סקירת האמנה, הועלו שלוש אפשרויות נוספות במהלך השנים – בין היתר בניסיון לעקוף את תיקון האמנה, וזאת על ידי קידום שלוש אמנות רב-צדדיות חדשות שייכללו במשטר מניעת תפוצתו של נשק גרעיני:

הראשונה החלה במסגרת ועידת הסקר הרביעית של ה-NPT מספטמבר 1990, שהתקיימה בצל הצעתן של מספר מדינות לבצע תיקונים ב'אמנה לאיסור חלקי בניסויים גרעיניים' (PTBT), כדי להופכה ל'אמנה בדבר איסור מקיף על ניסויים גרעיניים' (CTBT).³¹ האמנה אושרה ב-10 בספטמבר 1996 בעצרת הכללית של האו"ם, אך טרם נכנסה לתוקף בשל היעדר אשרור כתב האמנה מצד שמונה מדינות מתוך ארבעים וארבע המדינות המחזיקות בטכנולוגיה גרעינית, אשר הצטרפותן מהווה תנאי מקדים לכניסת האמנה לתוקף (ביניהן ארצות-הברית וישראל). השנייה מתייחסת להחלטה בדבר גיבוש 'האמנה

בהיבט המשפטי-נורמטיבי, ההצעות לחיזוק הליך הסקירה שהתקבלו והוטמעו כלל אינן מגשרות על אי-השוויון המפלה בין מדינות הגרעין ליתר המדינות

לאיסור על ייצור של חומר בקיע' (ידועה גם כ'אמנת הקיטעון' FMCT), שהתקבלה פה אחד בעצרת הכללית של האו"ם ב-1993, והוועידה לפירוק החימוש (Conference on Disarmament) אמונה על ניסוחה.³² אולם, עד כה היא טרם גובשה כאמנה, בעיקר עקב התנגדויות מצד חלק ממדינות הגרעין. השלישית מתייחסת לטיוטת 'אמנת הנשק הגרעיני' שהוצגה על ידי מליה וקוסטה ריקה בוועידת הסקר של ה-NPT באפריל 2000.³³ אמנם, המדינות המשתתפות

לא הגיעו לכלל הסכמה על קבלת טיוטת האמנה, אך במסגרת הוועידה התקבלה החלטה בקונצנזוס על "שלושה-עשר השלבים המעשיים" לפירוק החימוש, כחלופה לאמנה.³⁴ לאחר כשבע שנים שבמהלכן לא חלה התקדמות משמעותית בנושא, הגישו בדצמבר 2007 מלזיה וקוסטה ריקה טיוטת אמנה מתוקנת המכילה איסור גורף על כל פיתוח, ניסוי, ייצור, העברה, אגירה, שימוש או איום בשימוש של נשק גרעיני. טיוטה זו הוגשה לוועדה המכילה של ה-NPT בווינה³⁵ ולעצרת הכללית של האו"ם,³⁶ אך גם היא טרם הבשילה לכלל אמנה.

בהיבט הפוליטי, מרחב התמרון הפוליטי-דיפלומטי של המדינות החברות לא הצטמצם ולא תרם לקידום יעדי האמנה. כך בסוגיית מתן הפרשנות לסעיפי האמנה, בעיקר בהקשר לסוגיית פירוק החימוש הגרעיני קיים סלע מחלוקת אשר החששות לגביו הועלו כבר בעת ניסוח טיוטת האמנה:³⁷ מצד אחד טוענות מדינות הגרעין להתקדמות שיטתית ביישום התחייבויותיהן, המתבטאת בהפחתה כמותית דרסטית של מאגרי החימוש הגרעיני כמו בהסדרי בקרת נשק נוספים, דוגמת הפחתת הנשק האסטרטגי בין ארצות-הברית לרוסיה (במסגרת אמנת ה-'New START').³⁸ מצד שני, מנגד, עולות נגד מדינות הגרעין טענות על "גרירת רגליים" מצידן, במטרה לשמר את המאגרים הגרעיניים שלהן, ולבצע שדרוג איכותי של המאגרים הנוותרים – דבר המאתגר את משטר מניעת התפוצה כולו.³⁹ מחלוקת זו מבטאת את הבעייתיות של היעדר עקרון השקיפות בדיווחים מצד מדינות הגרעין כפי שהצביעה עליו, כאמור, ממשלת יפן בוועידת הסקר האחרונה לאמנה מ-2015.

סוגיית פירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית מהווה דוגמה בולטת נוספת ליוזמה פוליטית שהחלה בשנת 1974 ביוזמת איראן ומצרים,⁴⁰ אשר לא מומשה בפועל, אף על פי שעוגנה לבסוף כהחלטה מחייבת בוועידת הסקר וההרחבה שהתקיימה ב-1995.⁴¹ לגבי סוגיה זו, אשר הביאה לכישלון ועידת הסקר ב-2015, טענו האמריקאים כי מצרים ומדינות הליגה הערבית משתמשות בוועידה באופן ציני ומניפולטיבי כפלטפורמה עבור עצמן, בעיקר מצרים, לקידום אינטרסים פוליטיים צרים, אשר עקשנותם בעניין הסדרת הסוגיה אינה מאפשרת מרחב תמרון וגמישות, ואיננה ריאלית.⁴² זאת ועוד, גמישות ומרחב תמרון הם אלה המאפשרים בעיקר למדינות הגרעין לקדם או לסכל יוזמות שאינן עולות בקנה אחד עם האינטרסים שלהן – דוגמת החשש האמריקאי מהפיכת 'האמנה לאיסור חלקי על ניסויים גרעיניים' (PTBT) לאמנה על איסור מקיף (CTBT) בוועידת הסקר מ-1990, וסיכול יוזמת פירוז המזרח התיכון מוועידת 2015.⁴³

מסקנות

חרף הציפיות לחיזוק הליך סקירת האמנה באמצעות הסדרת פעילותן של הוועדות המכינות, הניב ההליך הצלחה חלקית בכל הקשור לארגונים אדמיניסטרטיביים

ופרוצדורליים של ועידות הסקר. בעוד הקמת גופי התמיכה לוועדות וארגון פעילות הוועדה המכינה מהווים חיזוק לפעילות יעילה יותר בוועידות הסקר, המלצות כגון הקמת גוף תמיכה ייעודי לאמנה (שאינו מתבסס על המשרד לענייני פירוק החימוש של האו"ם UNODA), העברת דיווחים וחשיפת כלל דיוני הוועדות לביקורת פומבית – לא צלחו. מחלוקות מתמשכות בין מדינות הגרעין ליתר חברות האמנה מונעות את האפשרות לגבש המלצות משמעותיות לדיון בוועידות הסקר.⁴⁴ באשר לקידום 'האמנה לאיסור מקיף על ניסויים גרעיניים' וטיוטות 'האמנה לאיסור על ייצור של חומר בקיע' ו'אמנת הנשק הגרעיני', נראה כי כל עוד יוזמות אלו אינן מבשילות והופכות לאמנות מחייבות – בניסוחן או בכניסתן לתוקף (EIF) – הן דווקא מחלישות את סקירת ה-NPT בכך שאינן תורמות לגישור בין האינטרסים השונים, ואף מביאות להבלטת ניגודי האינטרסים. היסוד המשפטי לשיתוף הפעולה במסגרת האמנה הוא הסכמת המדינות לקבל על עצמן הגבלות, תוך ציפייה להדדיות ביחס להשתתפותן והתנהגותן של מדינות אחרות הקושרות עצמן לאמנה.⁴⁵ נראה כי בעשרים השנים האחרונות מתגברת ההתרופפות הנורמטיבית – בין אם בתוך האמנה – דוגמת ההתמודדות עם קוריאנה הצפונית ואיראן, ובין אם מחוצה לה – בשקילת האפשרויות לרכישת יכולת גרעינית כמו בטורקיה, במצרים ובערב הסעודית, שעלולות להביא לפריצתו של משטר מניעת התפוצה.⁴⁶ יהיו הסיבות לכך אשר יהיו, ההתרופפות הנורמטיבית שלא רוסנה במסגרת חיזוק מחזורי הסקירה מבטאת את חולשתה של אמנת ה-NPT להתמודד עם מדינות המתגרות את האמנה, ולהתעלות על האנטגוניזם בין המדינות החברות באמנה.

הערות

1. United Nations Meetings Coverage and Press Releases, "Secretary-General, at Opening of Nuclear Non-Proliferation Treaty Review Urges Leaders to 'Abandon Short-Sighted Political Posturing'," SG/SM/16704-DC/3552, April 27 2015, <http://www.un.org/press/en/2015/sgsm16704.doc.htm>
2. U.S. Delegation to the 2010 Nonproliferation Treaty Review Conference, "Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons," No date of publication, <http://www.state.gov/documents/organization/141503.pdf>
3. United Nations Office for Disarmament Affairs, "Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT)," No date of publication, <http://www.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/NPT.shtml>
4. UNODA Occasional Papers, "Options for the Further Strengthening of the NPT's Review Process by 2015", No.22, December 2012, http://www.inss.org.il/uploadImages/systemFiles/Adkan18-2HEB_version2.pdf
5. International Atomic Energy Agency Information Circular, "Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons," Article 8(3), INFCIRC/140, April 22 1970, <https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/1970/infcirc140.pdf>

6. אסתר אפרת-סמילג, "דיני אמנות", בתוך: רובי סיבל ואח' (עורכים), **משפט בינלאומי**, ירושלים: המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי על שם הרי ומיכאל סאקר, מהדורה שנייה, 2010, עמוד 45.
7. United Nations Publications, "treaty Handbook," Prepared by the Treaty Section of the Office of Legal Affairs, Revised Edition, 2012: pp. 25-27, 71, <https://treaties.un.org/doc/source/publications/THB/English.pdf>
Alan Boyle and Christine Chinkin, "The Making of International Law," Oxford University Press, 2007, Chapter 5(4.4.1): pp. 242-244.
Jozef Goldblat, "Arms Control: The New Guide to Negotiations and Agreements," the International Peace Research Institute, Oslo (PRIO), Second Edition, 2002: p. 18.
Michael J. Bowman, "The Multilateral Treaty Amendment Process-A Case Study," *International and Comparative Law Quarterly* 44.03 (1995): pp. 540-559.
8. Robbie Sabel, "Procedure at International Conferences," Cambridge University Press, Second Edition, 2006, Chapter 19.2.8: p. 407.
9. שם. פרק 16, עמ' 346-335.
- Alan Boyle and Christine Chinkin, SUPRA note 7 Chapter 3.8.1-3.8.3: pp. 157-160.
10. "Vienna Convention on the Law of Treaties 1969," United Nations Treaty Series, vol. 1155, Article 31 Paragraph 3:12-13, http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf
11. Georg Nolte, "Treaties and subsequent practice," Oxford University Press, 2013: pp. 341-344.
12. Carlton Stoiber, "The evolution of NPT review conference final documents, 1975-2000," *The Nonproliferation Review*, 2003, Vol. 10, No. 3: pp. 126-166.
13. Cornelia Ulbert. Thomas Risse and Harald Müller, "Arguing and bargaining in multilateral Negotiations," Final Report to the Volkswagen Foundation 2004.
14. Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT), Article 9.
15. United Nations Office for Disarmament Affairs, Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction (BTWC), <http://www.un.org/disarmament/WMD/Bio>
16. Organization for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW), Documents of the Conference of the States Parties, <https://www.opcw.org/documents-reports/conference-states-parties>
17. Pavel Podving, "Practical Steps towards Transparency of Nuclear Arsenals, United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), January 2012.
18. Baeckmann Von A., "IAEA safeguards in nuclear-weapon states," *IAEA Bulletin* Vol. 30, No. 1, 1988: pp. 22-25.
19. "Strengthening the Review Process for the Treaty," 1995 NPT Review Conference, Decision 1, NPT/CONF.1995/32 (Part 1), Annex.
20. "Options for the Further Strengthening of the NPT's Review Process By 2015," UNODA Occasional Papers, No.22, December 2012: p. 3.
21. 1995 NPT Review Conference, Decision 1. Article 3. NPT/CONF.1995/32 (Part 1), Annex

22. "Declaration by the Group of Non-Aligned and Neutral States," NPT/CONF.III/64/I, Article 15(a), http://cns.miis.edu/nam/documents/Working_Paper/NPTCONF.III.64.pdf
23. "Decision on subsidiary bodies," NPT/CONF.2000/DEC.1, <http://daccess-ods.un.org/TMP/9333804.84580994.html>
24. "2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons Final Document," NPT/CONF.2010/50 (Vol. I), [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=NPT/CONF.2010/50%20\(VOL.I\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=NPT/CONF.2010/50%20(VOL.I))
25. "Transparency, Reporting and Strengthening the Review Process," Working paper submitted by Japan, NPT/CONF.2015/WP.32, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=NPT/CONF.2015/WP.32
26. "Statement by the People's Republic of China, France, the Russian Federation, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America to the Preparatory Committee for the 2015 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons," Vienna, 3 May 2012. NPT/CONF.2015/PC.1/12.
27. "Options for the Further Strengthening of the NPT's Review Process By 2015," SUPRA Note 20.
28. "Further strengthening the review process of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons," NPT/CONF/2010/WP.4, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=NPT/CONF.2010/WP.4
29. "Strengthening the Review Process of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons," Working paper Submitted by Canada NPT/CONF.2010/PC.III/WP.8, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/303/62/PDF/N0930362.pdf?OpenElement>
30. "Further Strengthening the Review Process of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons," Working paper submitted by Canada, Australia, Austria, Chile, Germany, Ireland, Italy, Japan, Mexico, the Netherlands, New Zealand, Nigeria, Poland, Sweden, Switzerland, Thailand and Ukraine. NPT/CONF.2010/WP.4, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=NPT/CONF.2010/WP.4
31. Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty Organization, <http://www.ctbto.org/specials/who-we-are/>
32. "Treaty Banning Nuclear Weapons Tests in the Atmosphere, in Outer Space and Under Water." http://www.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/pdf/Partial_Ban_Treaty.pdf
32. "Prohibition of the Production of Fissile Material for Nuclear Weapons or Other Nuclear Explosive Devices," L, A/RES/48/75, <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r075.htm>
33. "Follow-Up to the International Court of Justice Advisory Opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons," NPT/CONF.2000/MC.I/SB.1/WP.4
34. "2000 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons Final Document," Article 15(1-13):14-15. NPT/CONF.2000/28,

- <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/453/64/PDF/N0045364.pdf?OpenElement>
- “Model Nuclear Weapons Convention,” Working paper submitted by Costa Rica, NPT/CONF.2010/PC.I/WP.17 .35
- “Letter dated 17 December 2007 from the Permanent Representatives of Costa Rica and Malaysia to the United Nations addressed to the Secretary-General,” UN DOC.A/62/650, <http://lcnp.org/mnwc/CostaRica.pdf> .36
- Conference of the Eighteen-Nation Committee on Disarmament (United Nations), United Nations, Verbatim records of the Eighteen Nation Disarmament Committee, ENDC/PV.331, Para.19. .37
- “Myths and Facts Regarding the Nuclear Non-Proliferation Treaty and Regime,” U.S. Department of State Fact Sheet, Bureau of International Security and Nonproliferation, April 14, 2015. .38
- John Mecklin, “Disarm and Modernize,” *Foreign Policy* 211 (2015): 52. .39
- “Establishment of a Nuclear Weapon Free Zone in the Region of the Middle East,” United Nations Documents A/RES/3263, December 9 1974, [http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Disarm%20ARES3263%20\(XXIX\).pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Disarm%20ARES3263%20(XXIX).pdf) .40
- “Resolution on the Middle East,” NPT/CONF.1995/32 (Part I), Annex .41
- Remarks at the Conclusion of the 2015 Nuclear Nonproliferation Treaty Review Conference, US Department of State, United Nations, New York City, May 22, 2015, <http://www.state.gov/t/us/2015/242778.htm> .42
- 1991 Partial Test Ban Treaty Amendment Conference, <http://www.ctbto.org/the-treaty/history-1945-1993/1977-94-renewed-test-ban-commitments/?textonly=1> .43
- Tariq Rauf, “The 2015 NPT Review Conference: A Guide to Procedural Matters,” SIPRI, March 12, 2015: p. 11. .44
- Abram Chayes and Antonia H. Chayes, “On Compliance,” *International Organization*, Vol. 47, No.2 (Spring 1993): pp. 175-205. .45
- Richard Russell, “Off and Running: The Middle East Nuclear Arms Race” National Defense University, Washington DC, 2010: Chapter 6, pp. 94-99. .46