

בקרת נשק: סדר-יום לישראל

אמילי לנדאו ותמר מלץ

הקדמה

לקראת כינוס ועידת המעקב של האמנה למניעת תפוצה גרעינית (NPT) באביב 2000 צפוי, כי יגברו הלחצים מצד מצרים ומדינות ערב אחרות על ישראל להצטרף לאמנה. עמדת ישראל ביחס להסדרי בקרת נשק, בהקשר הגלובלי ובהקשר האזורי, תזכה שוב לתשומת לב מיוחדת. מדיניות הגרעין של ישראל לא השתנתה לאורך השנים. עמימות בנושא הגרעין, כאמצעי להשגת הרתעה, אומצה על-ידי הממשלות השונות, כולל ממשלתו של אהוד ברק. באוקטובר 1999 אמר ברק, כי "גם לעת שלום תוסיף ישראל לקיים בידה כושר הרתעה אסטרטגי – לכל טווח נדרש של גיאוגרפיה או זמן" (הארץ, 5 באוקטובר 1999). על-פי המאמר, ממשלת ברק לא תסכים לויתורים בנושא הגרעין. עמדת הממשלה היא, שישראל תסכים להפיכת המזרח-התיכון לאזור מפורז מנשק גרעיני רק בעתיד הרחוק, לאחר שיושתנו יחסי שלום מקיפים עם הסדרי בקרת נשק בתחומים הלא-קונוונציונלי, הקונוונציונלי והטילים.

תפקידה של ארצות-הברית כמנהיגת המאמצים לקידום משטר של מניעת תפוצת נשק להשמדה המונית הועמד בסימן שאלה לאחר שהסנאט לא אשרר את האמנה האוסרת ניסויים גרעיניים (CTBT) באוקטובר 1999. נוסף על כך, ארצות-הברית מבקשת לפתח מערכת הגנה נגד טילים בליסטיים אשר סותרת, ככל הנראה, את תנאי האמנה הביטחנית (ABM) - שנחתמה בין ארצות-הברית לברית-המועצות ב-1972), האוסרת פיתוח מערכות הגנה כאלה. נושא זה מהווה אבן נגף נוספת בדרך לקידום נושאי בקרת נשק גלובליים. הירידה במידת המחויבות של ארצות-הברית לבקרת נשק עשויה להפחית את הלחץ מצד הקהילה הבין-לאומית על ישראל בכל הקשור להסדרי בקרת הנשק. במאמר זה נסקור את האמנות הבין-לאומיות העוסקות בבקרת נשק בתחום הבלתי קונוונציונלי תוך ניסיון לבחון את עמדתה של ישראל ביחס לאמנות אלו ולמשטר למניעת תפוצת נשק להשמדה המונית.

הזירה הגלובלית

הרקע לאמנה למניעת תפוצה גרעינית, שנחתמה ב-1968, קשור למבנה המערכת הבין-לאומית ולאופי היחסים בין המעצמות בתקופת המלחמה הקרה. במסגרת הדינמיקה הדו-קוטבית, שאפו ארצות-הברית וברית-המועצות ליצור מאזן גרעיני ביניהן ולמנוע אפשרות של הסלמה בלתי-מכוונת, טעויות בהערכה ומתקפת-פתע. הסכנה הצפונה בשימוש לא מכוון בנשק גרעיני נתפסה כאיום מוחשי, ושני הצדדים הכירו בצורך לנקוט אמצעים כדי לצמצמו. בהקשר זה, שתי מעצמות-העל הכירו גם בסכנות של תפוצה גרעינית, אשר עלולה היתה לשבש את המאזן הגרעיני ביניהן.

האמנה נועדה לתת מענה לאיום ההפצה של נשק גרעיני תוך שמירת הסטטוס-קוו, שהיה קיים באותה עת בעולם. לפי תנאי האמנה, מדינות גרעיניות יישארו גרעיניות (ורק יתחייבו להמשיך במשא-ומתן בתום לב כדי להגיע לפירוק נשק גרעיני), ומדינות לא-גרעיניות (והן צד לאמנה) יתחייבו להישאר במעמד הזה. אפליה זו בין המדינות, היוצרת למעשה שני סוגים של מדינות, היא אחת מאבני היסוד שעליהן מבוסס משטר בקרת הנשק, והיא מהווה את הבסיס להתנגדות לו מצד כמה מדינות.

עם תום המלחמה הקרה גברו הלחצים על המדינות הגרעיניות לעמוד בהתחייבויותיהן לנקוט צעדים, שיובילו להתפרקותן מנשק גרעיני. במסמך "העקרונות והיעדים", שנכתב במאי 1995 במסגרת ועידת המעקב וההרחבה של האמנה למניעת תפוצה גרעינית, דנו בצורך בגיבוש אמנה האוסרת על ניסויים גרעיניים, וביצירת אמנה, שתאסור המשך ייצור חומרים בקיעים. אלה נתפסו כאמצעים לחיזוק המחויבות של המדינות הגרעיניות לפי תנאי

האמנה למניעת תפוצה גרעינית. שתי האמנות המוצעות נועדו גם לעודד את צירופן של פקיסטאן, הודו וישראל למשטר למניעת תפוצה. על אף הלחץ הגובר על המדינות בעלות היכולת הגרעינית לעמוד בהתחייבויותיהן, מתעוררת השאלה, האם האמנה למניעת תפוצה גרעינית היא עדיין המסגרת המתאימה ביותר להתמודדות עם האיומים הנובעים מהפצת נשק גרעיני לאזורים נוספים, או שיש צורך למצוא דרכים חדשות להתמודדות עם האיום.

עבור ארה"ב התמוטטות ברית-המועצות העלימה את האיום העיקרי כלפיה ואתגר ההתמודדות עם איום תפוצת הנשק להשמדה המונית באזורים שונים בעולם תפס מקום מרכזי בתפיסת הביטחון שלה. על אף שארצות-הברית מכירה בעשור האחרון בחשיבות ובצורך להתמודד עם נושא התפוצה במסגרת אזורית – והיא אף השקיעה מאמצים ניכרים בשיחות הרב-צדדיות על בקרת נשק וביטחון אזורי במזרח-התיכון – מדיניותה עדיין מתבססת בעיקר על מסגרות ומשטרים בין-לאומיים, כפי שאלה פותחו בתקופת המלחמה הקרה.

ישראל והמשטר למניעת תפוצה של נשק גרעיני

1. האמנה למניעת תפוצה גרעינית (NPT)

במהלך ועידת המעקב וההארכה של האמנה למניעת תפוצה גרעינית, שנערכה במאי 1995, הוסכם להאריך את האמנה ללא הגבלת זמן. בוועידה הזאת נקבעו גם עקרונות ויעדים, וכן פורסם מסמך הדן ביישום האמנה בעתיד. הוועידה הסמיכה ועדות הכנה תקופתיות (PrepComs) לדון ביישום האמנה ובהכנת המסמכים לקראת המפגש של חברות האמנה (מאי 2000). באותה הוועידה העלתה מצרים,

בתמיכת מדינות ערביות נוספות, טיוטת החלטה לפיה על ישראל להצטרף לאמנה ולאפשר פיקוח של הסוכנות הבין-לאומית לאנרגיה אטומית על מתקניה הגרעיניים. ההחלטה שאומצה לבסוף בוועידה לא ציינה את ישראל במפורש, אך קראה לכל מדינות האזור להצטרף לאמנה ולהיות כפופות לפיקוח הסוכנות הבין-לאומית לאנרגיה אטומית. בוועידת ההכנה התקופתית, שנערכה במאי 1998, התקיים ויכוח לגבי השאלה, האם ההחלטה העוסקת במזרח-התיכון מהווה חלק אינטגרלי מההחלטות שהתקבלו בוועידת 1995, או שיש להתייחס אליה כאל מסמך נפרד (עמדה אותה הובילה ארצות-הברית). במסמך שהוכן על-ידי יו"ר ועידת ההכנה התקופתית, שנערכה במאי 1999 (לקראת כינוס חברות האמנה במאי 2000) הומלץ לאשר מחדש את ההחלטה הזאת במסגרת הוועידה. במסמך הזה מובעת דאגה מאי-הצטרפותה של ישראל לאמנה ומאי-נכונותה לאפשר לסוכנות הבין-לאומית לאנרגיה אטומית לפקח על מתקניה הגרעיניים. למרות שבוועידת ההכנה התקופתית לא הגיעו לעמק השווה בנושא ההחלטה והנייר שהוכן לקראת הוועידה אינו משקף קונסנזוס, סביר להניח, כי ההחלטה תהיה אחד מהנושאים שיידונו בוועידה הקרובה.

2. האמנה האוסרת ניסויים גרעיניים (CTBT)

כאמור, כלפי המדינות הגרעיניות הוטחה ביקורת נוקבת על כך, שאין הן ממלאות אחר התחייבותן – לפי סעיף VI באמנה למניעת תפוצה גרעינית – להמשיך במשא-ומתן על האמצעים אשר יובילו לפירוקן מנשק גרעיני. בוועידת המעקב וההארכה של האמנה למניעת תפוצה גרעינית, שהתקיימה ב-1995 הוחלט



The Bulletin of the Atomic Scientists
January-February 2000

בהחלטת העצרת הכללית של האו"ם להתחיל במשא-ומתן על האמנה (ב-1993), במסגרת ועידת פירוק הנשק (שנערכה ב-1998) היא היתה האחרונה שנתנה את הסכמתה להתחלת המשא-ומתן על האמנה. לאחר שהופעל לחץ מצד ארצות-הברית, הסכימה לבסוף ישראל לא להציב מכשולים לתחילת המשא-ומתן, אך הבהירה, שאין היא רואה בכך מחויבות מצידה להיות שותפה לאמנה בעתיד.

האמנה להפסקת ייצור חומרים בקיעים יכולה לאפשר פיקוח בין-לאומי חסר תקדים על אתרים גרעיניים של המדינות הגרעיניות, ובכך להפגין את מחויבותן לסעיף VI של האמנה למניעת תפוצה גרעינית. ניתן להניח, כי ישראל חוששת מהתחייבות מראש לאמנה עתידית זו כדי שלא ייווצר תקדים אשר עלול לדרדר אותה ב"מדורן החלקלק". נוסף על כך, עמדת מצרים כלפי האמנה מעוררת דאגה נוספת, כיוון שזו דורשת, כי האמנה תחול לא רק על איסור ייצור של חומרים בקיעים בעתיד, אלא גם על מאגר החומרים הבקיעים הקיימים.

ישראל שואפת גם למעמד שווה במנגנוני קבלת החלטות ביישום האמנה, וכן בוחנת את ההתפתחויות האזוריות, כולל הצטרפות של מדינות נוספות באזור לאמנה.

3. אמנת הפסקת ייצור חומרים בקיעים (אמנת ה-Cut-off)

במרס 1995 הסכימו חברות הוועידה לפירוק נשק (CD) להקים ועידת אד-הוק כדי לדון בכינון אמנה האוסרת על ייצור חומרים בקיעים. כל מדינה שתצטרף לאמנה עתידית זו תתחייב לפיקוח בין-לאומי על כל אתר גרעיני רלוונטי הנמצא בשטחה. עד כה דובר על כך, שהאמנה תאסור ייצור חומרים בקיעים בעתיד ולא יהיה כל פיקוח על מאגר החומרים הבקיעים הנמצאים ברשות המדינות החברות בעת חתימת האמנה. כאמור, אמנה זו אמורה להכניס את הודו, פקיסטן וישראל לתוך המשטר הבין-לאומי למניעת תפוצת נשק גרעיני.

לאחר הצטרפות ישראל לדעת הרוב

(כפי שנוכח במסמך "העקרונות והיעדים") לאמץ תוכנית פעולה, הקוראת לקבלת האמנה האוסרת על ניסויים גרעיניים, אמנה המורה על הפסקת ייצור חומרים בקיעים, וכן הצהרה הקוראת להמשך המאמצים לצמצום מספר כלי הנשק הגרעיניים כדי להתקרב אל היעד של חיסול כלי נשק מסוג זה.

המטרה של אמנת ה-CTBT הוא לאסור על כל "פיצוץ של כלי נשק גרעיני, או כל פיצוץ גרעיני אחר." האמנה תיכנס לתוקף רק לאחר ש-44 המדינות החברות בוועידה לפירוק נשק (CD), ואשר ברשותן מתקן גרעיני, יאשררו אותה. נכון לאוקטובר 1999, חתמו על האמנה 155 מדינות, אך רק 41 מתוך 44 המדינות הרשומות בסעיף XIV של האמנה כמדינות, אשר חתימתן ואשרורן את האמנה מאפשרות את כניסתה לתוקף, אכן חתמו. יתרה מזו: רק 26 מתוך 44 המדינות האלה אישררו את האמנה - ארצות-הברית, רוסיה וישראל לא אישררו את האמנה. ישראל רואה באמנה אמצעי התורם לצמצום כלי הנשק הגרעיניים בעולם, ואשר אינו פוגע בביטחון הלאומי שלה. מסיבה זו חתמה ישראל על האמנה והסכימה להיות חלק במנגנון הניטור הבין-לאומי. כחלק מהסכם זה, ביצעה ישראל סדרת פיצוצים בקרבת ים המלח כדי לכייל את מערכת הניטור שלה.

לאחרונה הסביר גדעון פרנק, יו"ר הוועדה לאנרגיה אטומית של ישראל, מדוע נמנעה ישראל עד כה מלאשרר את האמנה. פרנק הביע דאגה ממידת המוכנות, היעילות ובייחוד היכולת של האמנה למנוע שימוש לרעה במשטר האימות בכל הקשור לביקורות שטח (OSI). ישראל התנתה את אשרור האמנה במימוש של מסמך ההנחיות העוסק בביקורות שטח כדי להבטיח מניעת ניצול לרעה של הביקורות האלה. אף כי לא צוינו כתנאים מוקדמים,

אמנות בקרת נשק בין-לאומיות נוספות

1. האמנה הכימית

באוגוסט 1992 סיימה ועדת הכנה מטעם הוועידה לפירוק נשק כתיבה של אמנה העוסקת בהגבלת נשק כימי, וזו נכנסה לתוקף באפריל 1997. על-פי האמנה, כל מדינה החתומה עליה מקבלת על עצמה את האיסור "לפתח, לייצר, או לרכוש בצורה אחרת, לאגור, או להחזיק כלי נשק כימיים." החתומות על האמנה מחויבות גם להימנע משימוש, או הכנה לשימוש של כלי נשק כימיים, או לסייע בדרך זו או אחרת למדינות שאינן צד לאמנה לפעול נגד תנאי האמנה. כל צד לאמנה מקבל על עצמו להשמיד כלי נשק כימיים, הנמצאים ברשותו, או כאלה שננטשו בשטחה של מדינה אחרת, שאינה צד לאמנה בהתאם להוראות האמנה. כמו כן, מקבלת על עצמה כל מדינה החתומה על האמנה להשמיד כל מתקן לייצור כלי נשק כימיים הנמצא בידה.¹

ישראל חתמה על אמנה זו, אך עדיין לא אישרה אותה. הסיבה לכך היא ההשלכות שיש לאשרור. השיקול החשוב ביותר גלום בשאלה, האם אשרור האמנה יוביל להחלשת ההרתעה האסטרטגית של ישראל. השיקול הזה קשור לעובדה, שרוב מדינות המזרח-התיכון, בייחוד אלה החשודות בבעלות על נשק כימי, או בפיתוח נשק כזה, אינן צד לאמנה. שיקול נוסף קשור לאמצעי הפיקוח והאימות החודרניים והייחודיים של האמנה הזאת - ישראל חוששת מחדירה לאתרים צבאיים ואזרחיים רגישים שבהם יש מתקנים כימיים. יש לציין, כי השיקול הזה הוא משני בחשיבותו

מכיוון שמנגנון הפיקוח והאימות של האמנה כולל אמצעי בקרה המיועדים למנוע שימוש לרעה באמצעים האלה.

אולם, לאי-אשרור האמנה יכולות להיות השלכות שליליות שיש להביאן בחשבון. לפי תנאי האמנה, יוטלו החל משנת 2000 הגבלות על סחר בחומרי גלם שונים, הנחוצים לתעשייה הכימית, על מדינות שאינן צד לאמנה. משרד המסחר והתעשייה הישראלי הכין דו"ח על ההשלכות הכלכליות שיהיו לכך שישראל לא תהיה צד לאמנה. העלות הכלכלית הצפויה כתוצאה מההגבלות האלה תהיה בהיקף של

**בוועידה ה-43 של הסוכנות
לאנרגיה אטומית (אוקטובר
1999), אישר גדעון פרנק את
מחויבותה של ישראל ליצירת
אזור מפורז מנשק להשמדה
המונית ומטילים במזרח-התיכון,
אך ציין כי זו תתממש בזמן
ובאופן ההולמים את צרכיה של
ישראל.**

70-60 מיליון דולר (הארץ, 2 ביולי 1999). עם זאת רצוי, כי הגורמים האחראיים לנושא יערכו חישוב של העלות הכלכלית הצפויה בטווח הארוך, שכן, רק כך ניתן יהיה להגיע למסקנה מבוססת יותר לגבי השאלה, האם אי-אשרור האמנה יגרום נזק כלכלי בלתי-נסבל לישראל.

2. האמנה הביולוגית

אמנת הנשק הביולוגי נכנסה לתוקף במרס 1975. מדינות שהן צד לאמנה הסכימו שלא לפתח, לייצר, לאגור או לרכוש כלי נשק

ביולוגיים. באמנה לא נכלל מנגנון אימות. כיום מתנהלים דיונים במסגרת קבוצת עבודה שהוקמה על הכנת פרוטוקול, שיצורף לאמנה ויכלול אמצעי אימות.

ישראל לא חתמה בשנות ה-70 על האמנה – ככל הנראה בשל אי-רצון כללי, שהיה קיים באותה תקופה, לקחת חלק באמנות בין-לאומיות העוסקות בבקרת נשק. היתרון שיש לחתימה על האמנה כיום הוא חיזוק הנורמה הבין-לאומית של מניעת הפצה של נשק להשמדה המונית. כמו כן, יש יתרון בהצטרפות כצד לאמנה לפני שהפרוטוקול המוזכר לעיל ייכנס לתוקף. ככל הידוע, כל דיון בנושא בקרב הגורמים הרלוונטיים בישראל נדחה עקב התמקדות באמנה הכימית.

בסקירה זו של האמנות הגלובליות מתגלים שני מאפיינים עיקריים, הקשורים למשטר למניעת תפוצה ולעמדת ישראל בנושא. המאפיין הראשון הוא, שעל אף המדיניות העקבית של ישראל בכל הקשור לנושא הגרעיני, ישראל נקטה צעדים בכיוון של חיזוק המשטר הבין-לאומי למניעת תפוצת נשק גרעיני בכך שחתמה על האמנה האוסרת ניסויים גרעיניים, והשתתפה כבר בהכנות לכיול מערכת הניטור. יתרה מזו, ישראל לא התנגדה ב-1998 לתחילת המשא-ומתן על אמנה להפסקת הייצור של חומרים בקיעים אף כי האמנה הזאת צופנת בחובה כמה בעיות. נוסף על כך, ישראל הפגינה את תמיכתה במשטר למניעת תפוצת נשק להשמדה המונית בכך שחתמה על האמנה הכימית.

המאפיין השני הוא, שהדינמיקה הגלובלית בכל הקשור למניעת תפוצה של נשק להשמדה המונית ולהסדרי בקרת נשק בעניין הזה אינה יכולה להיות נפרדת משיקולים הקשורים לביטחון אזורי. נוסח ההחלטה בעניין המזרח-התיכון, פרי יוזמתה של מצרים, שאומץ

1. מבוסס על תרגום האמנה שפורסם על-ידי משרד החוץ בירושלים (יולי 1998).

במסגרת ועידת המעקב וההארכה של האמנה למניעת הפצת נשק גרעיני (1995); עמדת מצרים באשר להכללת המאגרים הקיימים של חומרים בקיעים תחת פיקוח של אמנת ה-cut-off; והקישור שעשו כמה ממדינות ערב בין חתימה על האמנה הכימית ובין הצטרפות ישראל לאמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני, מצביעים כולם על הקשר הבלתי-נמנע בין המשטר הגלובלי ובין מאזן העוצמה האזורי.

בחזרה לפוליטיקה אזורית

תום עידן הדו-קוטביות בפוליטיקה הבין-לאומית הוביל לעלייה בחשיבות הדינמיקה של המערכות האזוריות בעולם. מדינות נדרשו להגדיר מחדש את מיקומן במערכות האזוריות, ואת האינטרסים האזוריים שלהן, וכן להעריך את תפיסת האיום שלהן בהתאם למציאות הבין-לאומית והאזורית המשתנה. לפיכך, המאמצים להגיע להסדרי בקרת נשק גלובליים חייבים לכלול יותר ויותר את שיקולי השחקנים האזוריים, ויש להקדיש יותר מאמץ למציאת פתרונות במסגרות אזוריות. גם במזרח-התיכון ניסיונות בקרת הנשק בתחום הלא-קונוונציונלי צריכים להיות מטופלים במסגרת אזורית.

אין פירוש הדבר, שהניסיונות הנעשים במישור הבין-לאומי הם חסרי חשיבות. ישראל מכירה בחשיבותה של הנורמה הבינלאומית האוסרת על הפצה של חומרים, כלי נשק או טכנולוגיות הקשורות לנשק להשמדה המונית. בהקשר הזה ישראל צריכה לעשות כל מאמץ להצטרף לאמנות בין-לאומיות אשר עולות בקנה אחד עם מדיניות הגרעין שלה. לדוגמה, בכל הנוגע לאמנת האיסור על ניסויים גרעיניים, השיקולים העיקריים של ישראל צריכים להיות התנאים של האמנה עצמה, והצטרפותן של מדינות אחרות מהאזור לאמנה. ההחלטה אינה צריכה להיות קשורה לאשרור האמנה על-ידי ארצות-הברית. גם לחץ (או העדר לחץ) בין-לאומי על ישראל בנושא לא צריך להנחות את ישראל בהחלטתה. עם זאת, יש להבין, שכל מאמץ הקשור לנושאי בקרת נשק צריך להיות בלתי-נפרד מהנעשה בזירה האזורית.

בוועידה ה-43 של הסוכנות לאנרגיה אטומית, שנערכה לאחרונה (אוקטובר 1999), אישר גדעון פרנק את מחויבותה של ישראל ליצירת אזור מפורז מנשק להשמדה המונית ומטילים במזרח-התיכון, אך ציין כי זו תתממש בזמן ובאופן ההולמים את צרכיה של ישראל.

כדי להמשיך בפעילות הקשורה לבקרת נשק במזרח-התיכון, על ישראל להתייחס אל המחויבות הזאת ברצינות ולשקול קבלת החלטה לדון בנושא של אזור מפורז מנשק להשמדה המונית במסגרת השיחות הרב-צדדיות במזרח-התיכון כאשר אלה יתחדשו. כך, הן נשק להשמדה המונית והן נשק קונוונציונלי וטילים יהיו שזורים במסגרת אחת, שיעודה להוביל ליצירת מערכת אזורית יציבה ובטוחה. במסגרת כזאת, אמצעים לבניית ביטחון ואמון (CSBMs) יהיו שלב אינטגרלי בכל תהליך בקרת נשק אזורי. התחלת תהליך העוסק באמצעים לבניית אמון וביטחון יכול להיות כשלעצמו יעיל ביצירת מסגרת לשיחות בין מדינות האזור בכל הקשור לנושאי בקרת נשק. כאשר הנושא יידון במסגרת אזורית ייתכן, כי יתעורר צורך לעכב את ההתקדמות במישור הגלובלי עד להשגת התקדמות בזירה האזורית.

באשר ליישום אזור מפורז מנשק השמדה המונית, ישראל אינה יכולה לשנות את עמדתה הבסיסית כל עוד קיים איום מצד מדינות שאינן נוטלות חלק בתהליך השלום ובשיחות הרב-צדדיות. שינוי אפשרי רק לאחר כינון שלום כולל במזרח-התיכון, שיכלול גם את איראן ועיראק.