

ההידרדרות במצב המשטרים לאי-הפצתו של נשק להשמדה המונית

אפרים אסכולאי

שיישומה של אמנת הנשק הכימי נמשך, מדינות רבות שידוע שיש ברשותן נשק כימי אינן חתומות על האמנה.

כעת מתברר שהבעיות החמורות ביותר נוגעות לאמנה לאי-הפצת הנשק הגרעיני. ראשית – הסוגיה הנוגעת לשלוש המדינות, שאינן חתומות על האמנה לאי-הפצתו של נשק גרעיני – הודו, פקיסטן וישראל. אולם סוגיות חדשות יותר מאיימות על כוחה של האמנה, ואלה נוגעות בעיקר לאימות ולדרכי יישומה במדינות השותפות לאמנה.

שלוש הן הסוגיות העיקריות: הראשונה – מדינות לא מעטות מתעלמות ממחויבויותיהן או עוקפות אותן במתכוון; השנייה – במקרים החמורים יותר משטרי האימות אינם מסוגלים למלא את ייעודם; השלישית – הגופים הפוליטיים המופקדים על האימות אינם רוצים, או אינם יכולים, לבצע את הפעולות הנחוצות, וכך מנצח המכנה המשותף הנמוך ביותר של הצדדים, דבר המאפשר, במקרה הטוב, רק פעולה מוגבלת.

הסוגיה הראשונה: עקיפת המחויבויות

שלוש הן המדינות הבולטות בנוגע לסוגיה הראשונה: צפון קוריאה, איראן ועיראק. בסוף שנת 2002 הצהירה צפון קוריאה, אף

המצב, שאם לא כן אנו עלולים להגיע לנקודת אל-חזור, שממנה לא ייתכן עוד שיקום מיידי. הדיון שלהלן סוקר את התסמינים של ההידרדרות זו, את הסוגיות העיקריות הקשורות בה, ומציע דרכים לשיקום המצב.

התסמינים

מטרתן של אמנות לבקרת נשק היא הכלה של מצב נתון, לאחר מכן צמצום, ולבסוף השמדה של הנשק הנדון. בשלושה מקרים לפחות מופרים המשטרים הגרעיניים, במקרה אחד לפחות מופר משטר הנשק הכימי, ואת מקרי ההפרה של אמנת הנשק הביולוגי אי-אפשר להעריך כלל. אף על פי שאפשר לראות הפרות אלו כבלתי קשורות זו לזו, יכולה להיות להן השפעה בלתי הפיכה על כל סוגיית בקרת הנשק להשמדה המונית ופירוקו.

ברמה הגלובלית הייתה נסיגה כמעט בכל החזיתות. בהדרגה מתברר שאמנת הנשק הביולוגי אינה בר-ת-אימות. האמנה לאיסור ניסויים גרעיניים לא נכנסה לתוקף, ונראה שהסיכוי לכך בעתיד הנראה לעין הוא קטן; הדיונים בז'נבה על האמנה להפסקת הייצור של חומרים בקיעים מתעכבים, ומציאות דרכים לגשר על הפערים הרחבים בנוגע לסוגיה זו אינה מסתמנת באופק; אף על פי

שור השנים שהסתיים באמצע שנות ה-90 הוא אולי תור הזהב של המשטרים של אי-הפצת הנשק להשמדה המונית (WMD). אמנת הנשק הכימי (CWC) נכנסה לתוקפה, האמנה לאיסור ניסויים גרעיניים (CTBT) נולדה והגיעה לשלב מתקדם בדרך לכינונה, בז'נבה נידון פרוטוקול לאימות אמנת הנשק הביולוגי (BWC), והחלו שיחות על אמנה להפסקת ייצור חומרים בקיעים (FMCT). הסוכנות הבין-לאומית לאנרגיה אטומית (IAEA) אימצה את "הפרוטוקול הנוסף" – מנגנון אימות מחמיר הרבה מן ההסדרים המחייבים הקיימים. בתום תקופה זו הוארך תוקפה של האמנה לאי-הפצת הנשק הגרעיני (NPT) לזמן בלתי מוגבל. בשנים שלאחר מכן החלו לצוץ בעיות מצדן של עיראק וצפון קוריאה, אך העולם האמין תחילה שהן טופלו ביעילות. גם הפיצוצים הגרעיניים שביצעו הודו ופקיסטן נתפסו כסיבה רצינית לדאגה, אך לא נראו מערערים את משטר אי-ההפצה שכן שתי המדינות לא היו חתומות על האמנה לאי-הפצתו של הנשק הגרעיני.

אף על פי שהדבר טרם זכה לתשומת לב רחבה, משטרי בקרת הנשק ופירוק הנשק להשמדה המונית קרובים לקו פרשת מים. בנקודת זמן זו נדרשת ראייה חדשה הכוללת הערכת מצב וחיפוש דרכים לתיקונו של

הסוגייה השנייה: ליקויים במנגנוני האימות

העובדה כי קיימים ליקויים במנגנוני העימות נתמכת בשפע ראיות. האימות בעיראק נכשל לפני מלחמת המפרץ בשנת 1991, כאשר לאחר בדיקה שגרית בנובמבר 1990 לא נמצא דבר בלתי קביל בתכניתה הגרעינית של עיראק. הוא נכשל גם ב-1995, כאשר הסוכנות הבין-לאומית לאנרגיה אטומית כבר הייתה מוכנה לחדול מחיפושיה אחר פעילויות לא חוקיות בעבר, ובעקבות עריקתו של פקיד עיראקי בכיר התברר שהיא החמיצה מידע חשוב מאוד. האימות, כפי שהצהירו הפקחים, גם לא הצליח להשיג את מטרותיו בתחומי הנשק הביולוגי והכימי. אף על פי שהבדיקות חודשו, המצב בתחילת 2003 לא היה טוב בהרבה.

אין ספק שהאימות הגרעיני באיראן נכשל אם הוא מאפשר לה להמשיך בתכניתה השאפתנית. אולם בכל מקרה האימות לא יוכל להרתיע או לעצור את פיתוחו של הנשק הגרעיני באיראן. מנגנוני האימות ייכשלו מפני שלא יעלה בידם להוכיח דבר, שכן אין דרך לאמת כוונות, במיוחד כאשר הן מבוססות על פעולות חוקיות.

על אף שאימות הצליח לחשוף את הכוזב שבהצהרותיה של צפון קוריה בנוגע לתכנית הגרעינית שלה, הוא נכשל לאחר מכן מפני שלא ניתן היה לאוכפו.

לא הוכחה עדיין יכולתו של מנגנון האימות בתחום הנשק הכימי, שהוא אולי מנגנון האימות הרב-צדדי המחמיר ביותר. קרוב לוודאי שבתחום הנשק הביולוגי אי-אפשר יהיה לפתח פרוטוקול אימות מוצלח, בשל המגוון הרחב של פעילויות המחקר והפיתוח הלגיטימיות שיכול לשמש מסווה לפעילויות בלתי חוקיות.

הדוגמה הבולטת ביותר היא עיראק. כבר הוכח שעיראק הפרה את התחייבויותיה בעניין אי-הפצת הנשק הגרעיני. עיראק גם לא מילאה את תנאי אמנת הנשק הביולוגי שהיא חתומה עליה, דבר שאושר על-ידי ועדת האו"ם המיוחדת (UNSCOM), שהופקדה על אימות בעיראק, ועל-ידי ועדת האו"ם לניטור, אימות ופיקוח (UNMOVIC), שירשה את מקומה. בידי עיראק היו כמויות גדולות של חומרי לחימה כימיים ונתגלו סימנים להימצאותם, אך לא

**אין ספק שהאימות
הגרעיני באיראן נכשל אם
הוא מאפשר לה להמשיך
בתכניתה השאפתנית.
האימות לא יוכל להרתיע
או לעצור את פיתוחו של
הנשק הגרעיני באיראן**

ניתן לגביהם דין וחשבון לאחר עזיבת הפקחים במרס 2003.

האם גם לוב מפתחת נשק גרעיני? האם יש לאלג'יריה תכנית מחקר ופיתוח גרעינית סודית? נוסף על שאלות חשובות אלה, יש גם ליזכר שיותר מרבע מן המדינות החתומות על האמנה לאי-הפצת הנשק הגרעיני לא השלימו את הסכמי הפיקוח הנדרשים באמנה, ולמרות העובדה שבנוגע לכמה מהן אין בכך יותר מחריגה קלה, הרי שבנוגע לאחרות אפשר שמדובר בעניין רציני. מספר מדינות החשודות בפיתוח גרעיני סודי אינן חתומות על הפרוטוקול הנוסף ואינן מראות כל כוונה להצטרף אליו.

שעדיין הייתה חתומה על האמנה לאי-הפצת הנשק הגרעיני, שהיא פועלת להשגת יכולת גרעינית, ובינואר 2003 הודיעה על פרישתה מן האמנה. נוסף על כך היא פירקה ציוד ניטור ממתקניה ושמה קץ לכל פעילויות האימות. חודש לאחר מכן דווח שהיא חידשה את פעולתו של הכור להפקת פלוטוניום שברשותה. יהיו אשר יהיו מניעיה, מעשים אלה הם זלזול מוחלט בהתחייבויותיה הבין-לאומיות.

באשר לאיראן, על אף הכחשתיה רווחת מאוד האמונה שהיא שואפת להשיג יכולת צבאית גרעינית ופועלת להשגתה, ויש לכך ראיות. הדרך שבה בחרה איראן ללכת ברורה: השגת כל היכולות הנחוצות באמתלה של פיתוח תכנית גרעינית למטרות שלום, ייצור החומרים הבקיעים הדרושים, ואז, ברגע המתאים, פרישה מן האמנה לאי-הפצת הנשק הגרעיני. אף על פי שאימות מחמיר מאוד, כמו זה שנקבע בפרוטוקול הנוסף של הסוכנות הבין-לאומית לאנרגיה אטומית, היה יכול לסבך את המצב, איראן עדיין יכולה להשיג את כל מבוקשה באופן "חוקי". באפשרותה לפרוש מן האמנה בכל עת שתחליט, בהתאם לסעיף 11X) של האמנה: "לכל צד [באמנה] תהיה הזכות לממש את ריבונותו הלאומית ולפרוש מן האמנה אם הוא מחליט שאירועים יוצאי דופן... מסכנים את האינטרסים העליונים של ארצו". בשלב זה כבר תוכל איראן להיות במרחק שנה אחת מהחזקה בכוח צבאי גרעיני. לעומת זאת עשויה איראן לפתח את יכולתה הגרעינית במסגרת פרויקט מקביל וסודי, שהסוכנות הבין-לאומית לאנרגיה אטומית לא תוכל לעשות בעניינו דבר אם איראן לא תאמץ את הפרוטוקול הנוסף. יש גם חשדות כבדים שאיראן מפתחת נשק כימי.

הסוגיה השלישית: גופי פיקוח חלשים

כדי לתפוס שדבר-מה במערכת אינו כשורה, די אם נזכר במקרים הרבים שבהם לא השכילו הגופים הבין-לאומיים לנקוט אמצעים החלטיים. עד 1998 לא עמדה מועצת הביטחון מאחורי פקחי ועדת האו"ם המיוחדת בעיראק; הארגון לאיסור לוחמה כימית (OPCW) אינו מצליח אפילו לדון באפשרות לערוך באיראן בדיקת תיגר באפשרות לערוך (challenge inspection) כדי לאשר או לשלול את ההאשמות שהיא מפתחת נשק כימי; הסוכנות הבין-לאומית לאנרגיה אטומית לא הצליחה לשכנע את צפון קוריאה להסכים לבדיקה מיוחדת (special inspection). לבסוף, הסוכנות הבין-לאומית לאנרגיה אטומית גם לא החליטה לדרוש את שילובו של הפרוטוקול הנוסף בכל הסכמי הפיקוח העתידיים של האמנה לאי-הפצת הנשק הגרעיני.

המצב בנוגע לשאלה העיראקית היה גרוע אף יותר. מועצת הביטחון הייתה חלוקה בשל סוגיות פוליטיות, דבר שכמעט אינו מאפשר להגיע להסכם אפילו בשאלות טכניות טהורות, כגון אי עמידתה של עיראק בכמה ממחויבותיה לפי החלטה 1441. מלבד זאת, בדרך כלל אין שמים לב לעובדה שהחלטה 1441 והחלטה 715 שקדמה לה (משנת 1991) לוקות בחולשה פנימית, שכן הן אמנם הקנו לפקחים סמכויות רבות אך לא חייבו אותם להשתמש בכל הסמכויות האלה כדי לבצע את משימתם. אילו השתמשו בהן הפקחים מלכתחילה היו התוצאות יכולות להיות שונות מאוד.

אף על פי שהאו"ם מכיר הכרה רשמית בזכותם של גופי האימות להזהיר מפני סכנה פוטנציאלית, זכות זו נוצלה רק במקרה של

צפון קוריאה. איראן, לוב ואלג'יריה מעולם לא הוזכרו בגלוי על-ידי הגופים המפקחים, אפילו לא בדרך אגב.

אכיפה של התחייבויות בין-לאומיות במסגרת משטרי אי-הפצה היא אולי הסוגיה הקריטית ביותר שהגופים הבין-לאומיים נתקלים בה. לדוגמה, פעולת האימות החמורה ביותר שהסוכנות הבין-לאומית לאנרגיה אטומית רשאית לבצע היא לבקש "בדיקה מיוחדת". זאת אף על פי שבאפשרותה להשתמש כמעט בכל האמצעים הטכניים

האו"ם מכיר בזכותם של גופי האימות להזהיר מפני סכנה פוטנציאלית, זכות זו נוצלה רק במקרה של צפון קוריאה.

איראן, לוב ואלג'יריה מעולם לא הוזכרו בגלוי על-ידי הגופים המפקחים

הקיימים כדי לקבוע אם מדינה אינה עומדת בהתחייבויותיה. בראשית שנת 1993 ביקשה הסוכנות הבין-לאומית לאנרגיה אטומית, בפעם היחידה בתולדותיה, לערוך בדיקה כזו בצפון קוריאה. זו האחרונה סירבה, ולכן לא הייתה הסוכנות מסוגלת לאמת את מצב הפעילויות הגרעיניות במדינה זו. כל מה שנותר לסוכנות הבין-לאומית לאנרגיה אטומית לעשות היה להפנות את הסוגיה למועצת הביטחון, ולא ננקטה כל פעולת אכיפה נוספת.

דרך שיקום אפשרית: הגישה האזורית

המציאות עגומה. אין זה נכון לשקול את כל ההישגים שהושגו עד היום ואת הסטטיסטיקה של ההצלחות מול הכישלונות. אי-אפשר במקרה זה לראות את חצי הכוס המלאה, שכן עמידה בהתחייבויות לגבי הנשק להשמדה המונית חייבת להיות מושלמת: לא די באחוזים.

אפשר לדבר רבות בזכות הגישה הגלובלית לבקרת נשק להשמדה המונית ולפירוק. גישה זו הובילה לאמנות גלובליות ולמנגנונים הנספחים להן כגון הסכמי ספקים והגבלות מרצון על מכירת טכנולוגיות וחומרים רגישים. אך לעתים מתגלות חולשות בגישה זו הן מבחינת החלטיות והן מבחינת יישומה, והמקרה של עיראק הוא רק דוגמה אחת לכך. אף על פי שהחלטת מועצת הביטחון 1441 אושרה פה אחד, יישומה, לדעת כמה חברות, לא היה נאות. כמובן שהבסיס לפירוש זה היה פוליטי, אך האם הפירוש היה שגוי, או האם מדובר בליקוי פנימי בארגון? במילים אחרות, האם היה כאן מנגנון כשל מובנה שהמתין לשעת כושר להתגלות?

לפי הגישה האזורית, שבשנים האחרונות זכתה לאהדה הולכת וגוברת, צריכים ארגונים אזוריים ליטול על עצמם את יישום ההתחייבויות של משטרי אי-ההפצה הבין-לאומיים בכל הזדמנות המאפשרת להם לעשות כן, מפני שהם יעילים יותר מן הארגונים הבין-לאומיים ביישום התחייבויות אלה. בדרך זו יימצא הפיקוח על יישום התחייבויות הבין-לאומיות של מדינות האזור בתחום אחריותו של האזור. למדינות האזור יש אינטרס גדול בהרבה מאשר לארגונים הבין-לאומיים בהבטחת

העמידה בהתחייבויות. יתרה מזו, יש להן יכולת טובה יותר לדעת מתי מדינה-חברה משתמטת ממילוי התחייבויותיה. אולם אין פירוש הדבר שיש לפרק את הארגונים הבין-לאומיים. עליהם להוסיף ולמלא תפקיד יעוצי ומשלים ולפעול כאשר יש בכך צורך. עליהם לפתח טכנולוגיות ושיטות אימות טובות יותר, ועליהם לספק לארגונים האזוריים הכשרה ותמיכה כל אימת שאין לאלו היכולות לעשות זאת בעצמם.

פתרונות קצרי-טווח

דבקות במנהגים הישנים תוביל לשקיעה הדרגתית ולבסוף להתפוררות. כל פתרון ידרוש הן אומץ והן החלטיות: אומץ להכיר בבעיות ולזהות בפומבי את המדינות הבעייתיות; והחלטיות להתמודד עם הבעיה וליצור וליישם מערכת חדשה כדי לתקן את המצב הקיים.

יש לזהות במפורש מדינות החשודות בפעילות שיש בה הפרה של התחייבויותיהן הבין-לאומיות, ולהטיל עליהן את חובת ההוכחה. על מנגנוני האימות, שעלותם כה רבה, להתרכז במדינות אלה ולא להשקיע בפעילויות חסרות תועלת ויקרות מדי. יש

לעדכן את שיטות האימות הנהוגות כדי להתאימן לתפקידים המשתנים. במקרה של איראן, על הקהילה הבין-לאומית לפעול בנחישות כדי לחזק את פעילויות האימות, ועל איראן לסייע להצלחתן על-ידי קבלתו של עקרון השקיפות המלאה. אם לא ישנו שני הצדדים את גישותיהם, הרי משטר האימות הקיים עדיין עשוי להיראות כאילו הוא מוסיף לפעול, אך בסופו של דבר יתברר כישלון.

אסור שמדינות שאינן ממלאות את

**האתגר האמיתי
הוא לשלול את הצורך
בנשק הנורא עצמו.
אומות שנטשו את
שאיפותיהן בתחום הנשק
להשמדה המונית, חיות
בשלום עם שכנותיהן**

התחייבויותיהן תיחשבנה כ"חברות מן המניין העומדות בתנאים" (לדוגמה, בתנאי האמנה לאי-הפצת הנשק הגרעיני). על

הגופים הפוליטיים לאמץ עמדה קשוחה ולטפל בבעיות באופן פעיל. עליהם להשתמש בזכותם לפרסם אזהרות כאשר המצב דורש זאת, שאם לא כן אין ספק שמשטרי הבקרה והפיקוח על הנשק להשמדה המונית ייכשלו. לשקיעת הפיקוח על הנשק להשמדה המונית עלולות להיות השלכות רחבות יותר. ללא פרספקטיבה היסטורית קשה להעריך אם המצב הקיים, שבו אמצעי פיקוח אלה נשחקים באופן חמור, יחלוף מבלי להותיר סימן של ממש בהיסטוריה העולמית; או אם תהיה לו השפעה ארוכת-טווח, שתביא לשינוי ממשי ומעבר מהמשטר העולמי המוכר לנו למשטר אחר. אולם יש גם סיכוי רב לכך שחוק ההתמדה של ניוטון הוא אשר יקבע, כרגיל, את מהלך העניינים. במקרה כזה השינוי יהיה קטן: המוסדות הבין-לאומיים יחזיקו מעמד עד למשבר הבא אף שייחלשו, מה שעלול להוביל, בסופו של דבר, לתוצאות שאין להן תקנה.

אך האתגר האמיתי הוא לשלול את הצורך בנשק הנורא עצמו. במקרים רבים נטשו אומות את שאיפותיהן בתחום הנשק להשמדה המונית, ואלה הן האומות החיות בשלום עם שכנותיהן. השלום חיוני לפירוק מנשק זה.