

מבט על, גיליון 691, 30 באפריל 2015

ועידת המעקב של ה-NPT לשנת 2015: שיקולים לכינוסה של ועידה בנושא איזור מפורז מנשק להשמדה המונית במזרח התיכון

אמילי לנדאו ושמועון שטיין

המסמך המסכם של ועידת המעקב לאמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT RevCon) משנת 2010, כלל התייחסות למזרח התיכון, ולצורך לפעול לכינוסה של ועידה בנושא איזור מפורז מנשק להשמדה המונית (WMDFZ) עד סוף 2012. סעיף זה עלה על סדר היום ב-2010 כתוצאה מלחץ שהפעילה מצרים בעניין. היה קשה לארצות הברית לעמוד איתן כנגד הלחץ הזה, בעיקר בשל העובדה שהנשיא אובמה אימץ סדר יום של פירוק נשק גרעיני שנה קודם לכן, וכן בשל רצונו העז להשיג מסמך מסכם אשר יתקבל בקונסנזוס בקרב כלל המשתתפים בוועידה, בעקבות הכישלון להשיג מסמך כזה ב-2005.

המאמצים המרוכזים שנעשו בשנתיים שלאחר מכן לכנס ועידה בנושא WMDFZ, (שזכתה מאז לשם 'ועידת הלסינקי'), לא הצליחו לגשר על הפערים המשמעותיים בין הצדדים סביב סמכויות הוועידה (מבחינת מנדט וחיות). נכון לסוף שנת 2012 התברר, שרעיון הוועידה אינו עומד לקרום עור וגידים. עקב חוסר היכולת לגבש הצהרה משותפת מוסכמת, הוציאו המארגנים (ארה"ב, בריטניה, רוסיה והאוי"ם) בסוף נובמבר הודעות נפרדות בדבר דחייתה של הוועידה. ההצהרה האמריקנית מה-23 בנובמבר 2012 הייתה המשמעותית ביותר, שכן היא כללה התייחסות ל"פער התפיסתי העמוק" השורר באזור "באשר לגישה כלפי ביטחון אזורי והסדרי בקרת נשק". עמדת האמריקנים הייתה, שהפער ניתן לגישור רק באמצעות הסדרים ומגעים ישירים בין מדינות האזור. המסר המשתמע היה שהצדדים חייבים להיפגש ולדון בסוגיות, וכי עדיין דרושה עבודה רבה לפני שניתן יהיה לכנס ועידה.

ערב כינוס ועידת המעקב לשנת 2015, לא הצליחו הצדדים להסכים על מסגרת וסדר יום לוועידת הלסינקי, ולא על מועד כינוסה – נושאים שמן הסתם ימקדו את הדיון בכינוס שהחל השבוע, ב-27 באפריל. אולם, כל דיון בנושא ה-WMDFZ במסגרת ועידת המעקב יהיה חייב לקחת בחשבון את אירועי השנים האחרונות, ובפרט התפתחויות ושינויים בלתי-צפויים שנרשמו בהקשר זה מאז 2010. ראויים לציון מאמציו של המתווך הפיני, השגריר יקו ליאבה (Jaakko Laajava), שערך עשרות פגישות אישיות עם גורמים שונים במזרח התיכון במטרה לגבש הערכת מצב. השגריר נפגש עם גורמים רשמיים רבים, אנשי אקדמיה ומומחים במכוני חשיבה, מתוך כוונה לאתר עמדות ומומחיות ממקורות מגוונים, שיסייעו לתהליך. בין סוף 2013 למחצית 2014 עלה בידי לכנס חמש פגישות ביניים בהשתתפות ישירה של מדינות האזור, כולן במטרה להשיג הסכמות לגבי פרמטרים של התהליך, שיאפשרו קביעת תאריך לוועידה.

הסכמה עדיין לא הושגה, אולם, על פי הצהרה שפרסמו הרוסים בעקבות וועדת ההכנה השלישית בנושא ה-NPT מסוף אפריל 2014, "הושגו תוצאות חשובות למדי" בשלוש פגישות בלתי רשמיות שהתקיימו בגליון (Glion) בהשתתפות מדינות מזרח-תיכוניות "שהצליחו בפעם הראשונה לקיים דיאלוג ישיר".

יתרה מכך, התהליך הוליד הבנה ברורה בקרב המארגנים לגבי העמדות השונות של הצדדים וכן הכרה בעובדה, שכינוס ועידת הלסינקי תלוי לפיכך בהשגת התקדמות בהסדרים שיש עליהם הסכמה ישירה. בהצהרה המשותפת בפני הוועידה הראשונה של העצרת הכללית של האו"ם בסוף אוקטובר 2014, מארגני הוועידה ברכו על ההתייעצויות "קונסטרוקטיביות והמשמעותיות" שהתקיימו במסגרת חמש הפגישות שנערכו והאיצו בכל מדינות האזור להמשיך התייעצויות אלה "מתוך מטרה להגיע להסכמה על ההסדרים, שבעקבותיה ניתן יהיה לערוך במהרה את הוועידה בהלסינקי".

למרות ההסתייגות העמוקה של ישראל ממנדט הוועידה וממטריית ה-NPT, שתחת חסותה ועידה זו תתקיים, ראוי להבליט את התפקיד החיוני שהיא ממלאת בכל זאת בהתקדמות שהושגה עד כה. במיוחד בולטת המוכנות של ישראל לקחת חלק בתהליך שהוביל השגריר ליאבה, אשר התבטאה בהשתתפות עקבית ורמת דרג בכל חמש הפגישות הבלתי-רשמיות. גישה החיובית של ישראל זכתה להכרה חשובה מצד המארגנים, והשתקפה בהבנה מצדם לכך, שלמרות הקשיים שאמנת ה-NPT מציבה בפני ישראל, והכוונה הברורה מצד מדינות ערב לנצל ועידה זו כאמצעי לחץ על ישראל בחזית הגרעין, ישראל עדיין מוכנה ליטול חלק במאמץ. ישראל הביעה בגלוי את חששותיה והשתתפה במאמצים לגבש סדר יום לדיון בסוגיות הביטחון הדחופות של מדינות האזור, באופן שבו כל הצדדים ייצאו נשכרים. הנציג האמריקני המיוחד לוועידת פירוק הנשק, רוברט ווד (Robert Wood), ציין זאת בדבריו בפני הוועידה הראשונה של העצרת הכללית של האו"ם באוקטובר 2014: "מדינות האזור נפגשו חמש פעמים בשנה החולפת... ישראל לקחה חלק פעיל ובדרגים בכירים בכל חמשת סבבי ההתייעצויות, והפגינה את המחויבות שלה לקחת חלק בוועידה ברגע שיושג ההסכם לכך".

מחויבות זו הביע גם ראש הוועדה לאנרגיה אטומית, ד"ר שאול חורב, בהצהרתו בפני הוועידה הכללית ה-58 במספר של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית, שנערכה בספטמבר 2014. בדבריו ציין, כי ישראל הייתה המדינה האזורית הראשונה לקחת חלק בהתייעצויות הרב-צדדיות, וכי "ישראל מוכנה להמשיך במגע עם כל מדינות האזור, על מנת להגיע להסכם בכל הסוגיות המהותיות, וביניהן סדר היום, מסמך מסכם, ותנאי המסגרת לאירוע אזורי אפשרי בהלסינקי. הגעה להסכמות אלה תאפשר למדינות האזור לקבוע תאריך לקיומו של אירוע מעין זה". הגישה החיובית של ישראל – למרות היותה על הכוונת של מדינות ערב, המעוניינות לשלול ממנה יכולות הגנה אסטרטגיות חיוניות – ראויה לציון וחייבת להיות חלק מכל דיון שיעסוק בוועידת פירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית במסגרת ועידת המעקב של ה-NPT.

בראיון שנתן לאחרונה ל-*Arms Control Today* (אפריל 2015), נשאל הנציג האמריקני המיוחד לאי-תפוצה גרעינית, אדם שיינמן (Adam Scheinman) על אודות המכשולים לכינוס ועידת הלסינקי. שיינמן ציין את ההבדלים בעמדות לגבי סדר היום ואת החשיבות של חמשת המפגשים שנערכו בנושא זה. הוא הדגיש, כי "הנתיב לקיום הוועידה הוא הסכמה של מדינות האזור", שתכלול לקיחת אחריות על הצורך לשאת ולתת, לחתור לפשרות ולנהל שיחות ישירות בין הצדדים. לדבריו, התהליך "יעבוד רק אם מדינות האזור ינהלו מגעים ישירים וייטלו אחריות על הגעה להסכם". שיינמן הוסיף ואמר שוועידה כזו עשויה להתניע תהליך בקרת נשק בעל חשיבות רבה וערך רב, שכן מאז שיחות ACRS בתחילת שנות ה-90 לא התכנס פורום כלשהו במזרח התיכון לדיון בסוגיות של ביטחון אזורי. נקודה זו עולה בקנה אחד עם ההערכה, שבוטאה במאמרים שפורסמו בשנים האחרונות על ידי כותבי שורות אלה, בדבר נחיצותו הרבה של פורום לדיונים על ביטחון אזורי במזרח התיכון, שיעסוק במכלול הסוגיות הביטחוניות – מנושאים של ביטחון 'רך' ועד לביטחון 'הקשה' – המשפיעות על חייהם של רבים מתושבי האזור.

השאלה שיש לשאול היום, עם כינוס ועידת המעקב השבוע, היא כיצד כל הנושאים האלה יבואו לידי ביטוי בוועידה, במיוחד לנוכח העובדה, שישראל אינה נמצאת סביב השולחן. כיצד מדינות ערב יציגו את הבעיה וכיצד תגיב ארצות הברית? האם זו תשמור בתקיפות על העמדות הברורות שנקטה בנושא זה מאז 2010, או שמא תיכנע תחת הלחץ הערבי לתביעות, שעלולות יהיו לשוב ולדחוף אותה לקבל החלטות מהירות שאינן לוקחות ברצינות את החששות של ישראל? שאלה נוספת היא, כיצד תיראה ועידה עתידית כזו על רקע ההתדרדרות החמורה במצב במזרח התיכון?