

מבט על, גיליון 796, 11 בפברואר 2016

האמנה לאיסור ניסויים גרעיניים (CTBT): חיזוק תפקידה בבניית אמון

אמילי לנדאו

האמנה לאיסור ניסויים גרעיניים (אמנ"ס/CTBT), היא אמנה בינלאומית לבקרת נשק שפחות מוכרת בישראל, למרות שישראל חתמה עליה בספטמבר 1996, יום אחד בלבד לאחר שנפתחה לחתימה, כחלק ממהלך חשוב להבעת תמיכה במשטר בקרת הנשק הגלובאלי. אך כמו במקרה של אמנת הנשק הכימי (CWC), שנחתמה ב-1993, גם כאן ישראל נמנעה עד עתה מלאשר את האמנה. במהלך ביקורו של מזכ"ל ארגון אמנ"ס לסינה זרבו בישראל באפריל 2015 ציין השר יובל שטייניץ כי לישראל כוונה עקרונית לאשרר את האמנה, השאלה היא רק מתי.

ישראל תומכת גם בהשהיית ניסויים גרעיניים (moratorium on testing) עד שהאמנה תיכנס לתוקף, וגישתה הכללית כלפי האמנה וכלפי 'וועדת ההכנה' לארגון אמנ"ס (CTBTO) היא חיובית מאוד, כולל שיתוף פעולה טוב עם הארגון במהלך 20 השנים האחרונות. ראוי לציין שכחלק ממערך הניטור של ארגון אמנ"ס, ישראל מארחת בשטחה, באילת ובהר מירון, שתי תחנות סיסמיות משניות וכן מעבדה רדיו-נוקלידית אחת במרכז המחקר הגרעיני בשורק. ב-2004 ישראל חתמה על הסכם מתקנים (facility agreement) עם ארגון אמנ"ס כדי לתת מענה לסוגיות הקשורות לתחנות הניטור, והסכם זה נכנס לתוקפו בפברואר 2014.

הדיון בישראל בנושא האמנה לאיסור על ניסויים גרעיניים מתנהל כמעט בלעדית בחוגים הרשמיים, ורק לעתים נדירות מגיח לתקשורת ו/או לשיח הציבורי בארץ. סביר להניח שעובדה זו אינה קשורה למדיניות העמימות הישראלית בנושא הגרעין, משום שהיבטים אחרים של העמדה והמדיניות של ישראל בתחום הגרעין זוכים מזה כעשרים שנה לפחות לדיון גלוי למדי במרחב הציבורי. הגיוני יותר ליחסה לכך שניסויים גרעיניים נראים מרוחקים ולא קשורים לשיקולים ולחששות הביטחוניים השוטפים של ישראל, לכן יש פחות סיכוי שנושא זה ימצא דרכו לסדר היום הביטחוני הדחוס, במדינה שסוגיות לוחצות כה רבות מתחרות בה על תשומת הלב של התקשורת והציבור.

בסוף ינואר, כדי לציין את יום השנה ה-20 לאימוץ האמנה לאיסור ניסויים גרעיניים, ארגון אמנ"ס ערך ועידה בת שבוע בווינה, תחת הכותרת "מדע ודיפלומטיה לשלום וביטחון". הוועידה התמקדה במצבה הנוכחי של האמנה, בהישגיה ובאתגרים שעדיין ניצבים לפתחה בנוגע לכניסתה לתוקף. הוועידה הייתה הזדמנות חשובה להעריך את עמדתן של המדינות השונות לגבי שאלת אשרור האמנה וכניסתה לתוקף.

בהרצאתה בווינה, שגרירת ישראל לסבא"א ולארגון אמנ"ס, מרב צפרי-אודיז, בחרה לא להתמקד בשיקולי ישראל בסוגיית האשרור, אלא לשים את הדגש על התפקיד החשוב שממלאת האמנה כאמצעי לבניית אמון כבר היום, עוד קודם לכניסתה לתוקף, הודות למשטר האימות שהקימה. מערך הניטור הבינלאומי (IMS) מורכב ממתקני ניטור הפרוסים בכל העולם ועוקבים אחר פיצוצים גרעיניים, ו-90 אחוזים מהמתקנים כבר מותקנים ופועלים – בין היתר גם בישראל. עם כניסת האמנה לתוקף היא תסתמך גם על 'ביקורות באתרים' (OSI), ותרגול עריכת ביקורות באתרים כבר מתבצע בפועל על מנת להתכונן ליום כניסת האמנה לתוקף. יתרה מכך, בווינה הוקם מרכז נתונים בינלאומי שמרכז את נתוני תחנות הניטור מכל העולם, ואלה מעובדים ומופצים למדינות החברות בארגון אמנ"ס. צפרי-אודיז ציינה שהשיתוף של נתונים טכניים מתחנות הניטור וההשתתפות בתרגולי ביקורות באתרים הם סימנים לשיתוף פעולה חיובי שהולידה האמנה.

נראה כי חששותיה של ישראל בנוגע לאשרור האמנה נעוצים בדינאמיקה האזורית, כאשר הן מצרים והן איראן מציבות מכשולים. באופן כללי ניתן לומר שישראל מאבדת אמון באפקטיביות של אמנות בינלאומיות כאשר היא רואה כיצד מדינות במזרח התיכון מצטרפות לאמנות כאלה – דוגמת האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT) – רק כדי להפר אותן בהמשך, וגורמות בכך לפגיעה חמורה ברמת האמון ההדדי באזור. לגבי האמנה לאיסור ניסויים גרעיניים, הרי שעל מנת שהיא תשיג אפקט מלא של בניית אמון במזרח התיכון, יש להבטיח את בנייתן של כל תחנות הניטור הדרושות ואת הזרמת הנתונים מהן. חוסר המוכנות של מצרים להקים תחנת

ניטור בשטחה פוגע בתפקיד זה של האמנה. יתרה מכך, התעקשותה של מצרים לקשור בין האמנ"ס לבין הצטרפות ישראל ל-NPT היא מצערת, ומציבה מחסום ברור מבחינת ישראל. היבט אחד הקשור לנושא עריכת ניסויים גרעיניים שעשוי למשוך תשומת לב רבה יותר בישראל עולה בהקשר של איראן. כפי שצפרי-אודיו ניסחה זאת במהלך הרצאתה על כניסת האמנה לתוקף: "אך מתבקש היה שאשרור האמנ"ס על ידי איראן ייכלל בהסכם הגרעין (JCPOA), שכן זו דרך נוספת לבנות את האמון של הקהילה הבינלאומית בטבעה שוחר השלום לכאורה של תכנית הגרעין האיראנית". השאלה שנותרה פתוחה היא מדוע איראן לא חויבה לאשרר את האמנה, במיוחד לאור העובדה שאיראן מתעקשת שהיא חברה ב-NPT העומדת בכל התחייבויותיה, וכי אין לה כל כוונה לפעול אי פעם להשגת יכולת גרעינית צבאית. עם זאת, העובדה שארצות הברית עצמה עדיין לא אשררה את האמנה מן הסתם הקשתה עליה לתבוע זאת מאיראן במשא ומתן על הסכם הגרעין.

במהלך הוועידה בווינה דווח כי מזכ"ל ארגון אמנ"ס זרבו העלה את ההצעה, שישראל ואיראן יחליטו לאשרר את האמנ"ס ביחד – מהלך שעשוי להזניק את תהליך האשרור גם במצרים ולסלול את הדרך ליצירת אזור מפורז מניסויים גרעיניים במזרח התיכון. למרות שהחלטה משותפת כזו אינה ריאלית, במיוחד לאור העובדה שהאיראנים בארגון אמנ"ס אינם מוכנים אפילו להכיר בישראל, עדיין הרעיון של אזור מפורז מניסויים גרעיניים ראוי לבחינה.

דומה שהרעיון האזורי של זרבו שואב השראה מיוזמות אזוריות אחרות, כמו אזורים מפורזים מנשק גרעיני והרעיון לערוך ועידה בנושא אזור מפורז מנשק השמדה המונית עבור המזרח התיכון. יתרה מכך, אין ספק שהוא רואה באשרור האמנה לאיסור ניסויים גרעיניים צעד ראשון החיוני ליצירת אזור כזה.

אולם, אין זו הדרך היחידה לשקול את הרעיון האזורי שזרבו העלה. ואכן, אם להסתמך על היבט בניית האמון שאליו מתייחס ארגון אמנ"ס, ייתכן שניתן יהיה לשקול להתחיל בדיונים אזוריים, וזאת במקביל למאמצים לדבר את המדינות האמורות לאשרר את האמנה לעשות כן. לפני שנים אחדות, לאחר השימוש שעשה אסד בנשק כימי נגד בני עמו והרג מאות אזרחים באוגוסט 2013, היו שהעלו את הרעיון למנף את הצטרפותה של סוריה לאמנת הנשק הכימי (CWC) בעקבות זאת, לכדי פלטפורמה ליוזמת דיון אזורי על יצירת אזור מפורז מנשק כימי, שבין היתר תעודד הן את ישראל והן את מצרים לאשרר את האמנה. הערך ביוזמת דיונים על אזור מפורז מניסויים גרעיניים או מנשק כימי, הוא בעידוד הגישה האזורית לפתרון הסוגיה שמצויה בלב האמנות הרלוונטיות ובפיתוח החשיבה על מנגנונים לבניית אמון אזורי. לרעיון זה יכול להימצא הד בקרב אלו המעוניינים לעודד דיאלוג ביטחוני אזורי במזרח התיכון - דיאלוג שאולי יחל את דרכו בערוצים הלא-רשמיים (Track II).