

מבט על, גיליון 705, 4 ביוני 2015

**ועידת המעקב של ה-NPT לשנת 2015 :
הוועידה לפירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית ירדה מעל הפרק, לעת עתה**

אמילי לנדאו ושמעון שטיין

במסגרת ועידת המעקב (RevCon) של האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT) לשנת 2015 התקיים דיון אינטנסיבי בן ארבעה שבועות (מ-27 באפריל ועד 22 במאי) בסוגיות, שנוגעות לשלושת עמודי התווך של האמנה: פירוק נשק, מניעת תפוצה והשימוש באנרגיה גרעינית למטרות שלום. למרות זאת, דומה שהסוגיה, שמיקדה את מרבית העניין והמחלוקת בשבועות אלה (כפי שהיה גם בוועידת המעקב הקודמת, שנערכה ב-2010) נותר העיסוק בכינון המזרח התיכון כאזור מפורז מנשק להשמדה המונית. ועידת המעקב הגיעה ליומה האחרון מבלי שהושגה הסכמה על הנוסח המלא של המסמך הסופי, עקב מחלוקת סביב שאלת ועידת הפירוז, אם כי אין ספק שהיו נושאים רבים אחרים במחלוקת במהלך הדיונים בכינוס. על רקע הדברים האלה, ארצות הברית נמנעה מלתמוך במסמך הסופי, והצטרפו אליה גם בריטניה וקנדה.

כבר בימים הראשונים של הוועידה הונחה על שולחנה הצעה ערבית משותפת בנושא הפירוז. אלא שההצעה הפגינה קו נוקשה ובלתי מתפשר, עם המלצות ששיקפו שינוי מוחלט בתנאי היסוד לעריכת ועידה כזו, כפי שהותו במסמך הסופי של ועידת המעקב בשנת 2010. יתרה מכך, ההצעה התעלמה מכל האירועים המשמעותיים שהתרחשו בחמש השנים האחרונות – הן בהיבט החיובי, קרי חמישה מפגשים אזוריים בלתי-רשמיים שנערכו במהלך 2013 – 2014 בניסיון לגבש סדר יום לוועידה, והן בהיבט השלילי, כמו המצב הכאוטי שהמזרח התיכון התדרדר אליו, לרבות התמוטטות חלקית של מערכת המדינות ושלל אתגרי הביטחון החדשים שצצו באזור. ההצעה חזרה גם על הדרישה הישנה שישראל תצטרף לאמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני – אבן נגף ברורה לכל פתיחת דיון בנושא.

הנימה החריפה של ההצעה הביאה את ישראל – אשר לראשונה מזה עשרים שנה נטלה חלק בוועידת המעקב במעמד משקיפה – לנקוט צעד חסר תקדים ולהגיש מסמך משלה לפורום ה-NPT. במסמך זה, שכותרתו "לקראת דיאלוג אזורי במזרח התיכון: נקודת המבט הישראלית", ישראל הסבירה את הצורך ב"דיאלוג ישיר ומתמשך", שייתן מענה לקשת הרחבה של אתגרי הביטחון האזורי במזרח התיכון. המסמך פירט את שיתוף הפעולה של ישראל עם המתווך הפיני יאקו ליאבה (Jaakko Laajava) במהלך חמשת המפגשים הבלתי-רשמיים שנערכו בשנה האחרונה. מפגשים אלה כונסו במטרה להשיג הסכמות אזוריות על היבטים חיוניים לפני קיום ועידת הפירוז בהלסינקי, אולם ביוני 2014, המדינות הערביות "חשו שהן זקוקות להנחיות חדשות" ובפועל עצרו את השיחות. ישראל מצדה הגיבה בחיוב להזמנות נוספות שיצאו באוקטובר 2014 ובינואר 2015, אולם מפגש שישי במספר מעולם לא נערך. ישראל הדגישה שהתהליך לא יוכל להמשיך ללא דיאלוג ישיר בין הצדדים המעורבים.

מסמכים אלה עוררו דיון בקרב המדינות החברות ב-NPT. נוסח ההצעה למסמך הסופי, שהוגש להצבעה בעילתה של ועידת המעקב, כלל בחלק על המזרח התיכון גרסה משופרת של ההצעה הערבית. יחד עם זאת, אומצו בו כמה מהרכיבים הבעייתיים ביותר שבהצעה זו. הבעיה הראשונה נגעה לעקרון הקונסנזוס לגבי סדר היום לוועידת פירוז. מסיבות ברורות למדי, אחד הנושאים הקריטיים עבור ישראל, הוא הצורך לבסס כל החלטה לגבי ועידה עתידית כזו על קונסנזוס. אולם נוסח טיוטת ההצעה היה מתחכם: עקרון הקונסנזוס אמנם צוין, כמו גם הכוונה לקיים מפגשים מקדימים לדיון בסדר היום, אך חשיבות הקונסנזוס התערערה מאוד בשל סעיף אחר, שציין, כי הוועידה תיערך עד מארס 2016, יהא אשר יהא, וכי לאף גורם לא תהיה סמכות לדחות תאריך זה. ההצעה גם הפקידה את סמכות קבלתן של ההחלטות בידי מזכ"ל האו"ם ולא בידי ארבע המכנסות (ארצות הברית, בריטניה, רוסיה והאו"ם), שקיבלו את המנדט לכך במסמך הסופי ב-2010. המדינות המכנסות היו מאבדות כל סמכות לקבוע מתי והאם הוועידה תתכנס. ואחרון – המתווך הפיני "פוטר" למעשה – צעד שדומה שהיה אחת מהמטרות שמצרים הציבה לעצמה – ומזכ"ל האו"ם הוסמך למנות מתווך חדש. קשה להבין את ההיגיון שבמינוי

ועידת המעקב של ה-NPT לשנת 2015 :
הוועידה לפירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית ירדה מעל הפרק, לעת עתה
מאת : אמילי לנדאו ושמעון שטיין

מבט על, גיליון 705, 4 ביוני 2015

מתווך חדש, לאחר שליאבה הקדיש זמן כה רב לפגישות עם מאות גורמים רשמיים ומקצועיים ומאמצים ללמוד את הסוגיות שעל הפרק ולאחר מסלול התקדמות בקרב הצדדים האזוריים. כנראה שעבור המצרים ליאבה הפך לנטל, שכן הוא תר אחר דרכים להתגבר על מכשולים לקיום הוועידה ונתפס כמקבל את עמדותיה של ישראל לגבי הצורך בדיאלוג אזורי.

כל הרכיבים האלה היו גורמים לכך שהוועידה הייתה מתכנסת עד מארס 2016 ללא התחשבות ברצונה של ישראל או בסדר היום שייקבע. אין זה סוד, שקיימת מחלוקת רעיונית עמוקה בקרב מדינות האזור – ובעיקר בין ישראל למצרים – סביב השאלה מהי הגישה הטובה ביותר לבקרת נשק בהקשר של המזרח התיכון, אולם זה בדיוק היה הנושא שנדון בין הצדדים במפגשים הלא-רשמיים שנערכו ב-2013 - 2014. איזה תמריץ היה יכול להיות למדינות ערב לדון ברצינות עם ישראל על אודות סוגיות אלה בחודשים הקרובים, לו המסמך הסופי היה מבטיח להם, שבכל מקרה תיערך ועידה עד מארס?

במהלך ועידת המעקב התקיימו דיונים אינטנסיביים עם ישראל בנושא טיוטת ההצעה בנוגע לוועידת פירוז, כולל במסגרת ביקור (של הרגע האחרון) של עוזר מזכיר המדינה האמריקני תומאס קאנטרימן בישראל. דיווחי התקשורת ציינו שבנישואי שררה דאגה רבה מהאפשרות שארצות הברית תסכים למסמך הסופי, כדי להשיג מסמך קונסנזוס לוועידת המעקב, ועל חשבונה של ישראל. על פי הדיווחים, ישראל חששה שארצות הברית עלולה להפר את מחויבויותיה בתחום הגרעין, כפי שהוענקו לראש הממשלה נתניהו על ידי הנשיא אובמה ביולי 2010. לאור זאת, מרבית הכיסוי התקשורתי לאחר ההחלטה האמריקנית התמקד בעובדה שארצות הברית עשתה זאת למען ישראל וכי נתניהו הודה למזכיר המדינה קרי על העמדה האמריקנית. בעוד שאכן יש מקום להודות לארצות הברית, הרי שהשגת התמיכה האמריקנית הייתה קלה יותר הפעם, וזאת בזכות גישת שיתוף הפעולה שישראל אימצה מאז ההחלטה הבעייתית של 2010 ובמיוחד מאז שהוועידה נדחתה בסוף 2012. לו בחרה ישראל לסרב לשתף פעולה עם מאמצי ליאבה, סביר להניח שהיה קשה יותר להגן על עמדתה. אולם, במהלך השנה האחרונה, גורמים אמריקנים רשמיים שיבחו את שיתוף הפעולה הישראלי במפגשים הלא-רשמיים ויש סיבה להניח שגישה זו חיזקה את יכולתם לטעון נגד הפתרון החדש, שהיה הופך את התנאים על פיהם.

בסופו של יום, ההימור מרחיק הלכת של המצרים כשל. למעשה, על פי הדברים שנשאה תת-מזכירת המדינה האמריקנית רוז גוטמולר בנאום הסיכום בוועידה, האשמה מוטלת על מצרים, שדחפה ל"תנאים בלתי-מצויאותיים ובלתי-מעשיים" אשר לא אפשרו להגיע להסכמה בקרב מדינות המזרח התיכון. בהיעדר מסמך סופי לוועידת המעקב, מנדט 2010 לכינוס ועידת פירוז הושהה זמנית במקרה הטוב, וביחד עמו כל התקדמות שהושגה בנושא. קבוצה נוספת של מפסידים, היא מדינות הליגה הערבית והמדינות הבלתי מזדהות (בראשותה של איראן), שלאחר שרשמו ועידת מעקב מוצלחת מבחינתן ב-2010 נכשלו הפעם בניסיון לכפות על ארצות הברית כניעה לתביעותיהן בתמורה למסמך קונסנזוס. במבט רחב יותר, אמנת ה-NPT רשמה גם היא הפסד, שכן הייתה זו פעם נוספת שהמדינות החברות בה לא הצליחו להגיע להסכמה על מסמך סופי. ניתן לראות בתוצאה זו מכה נוספת ליעדי פירוק הנשק של א.ו במה, שחוו כבר כמה וכמה נסיגות מאז נאום פראג ב-2009.

שר למנצחים – בטווח הקצר, ישראל תיהנה מכישלונה של מצרים להעביר את הצעתה הבלתי-מתפשרת, אולם הסוגיה אינה עתידה להיעלם ועסקה גרעינית עם איראן עשויה להעניק לה תנופה חדשה. למרות זאת, המצרים ייאלצו להמתין חמש שנים נוספות כדי לנסות שוב להעביר החלטה בנושא יישומו של רעיון הפירוז, שנכלל במסמך הסופי של 1995. יתרה מכך, עקב התקרבות שחלה לאחרונה בין מצרים לישראל בכמה סוגיות אזוריות וביטורליות, לא צפוי שעמדתה של מצרים בנושא פירוז האזור תשפיע באורח שלילי על היחסים בין שתי המדינות.

זוכה בולטת נוספת היא מערכת היחסים בין ארצות הברית לישראל. לו משבר 2010 היה חוזר על עצמו בעקבות מה שהיה נתפס כבגידה אמריקנית בישראל, היחסים בין המדינות היו נפגעים מאוד. לאור זאת, התמיכה האמריקנית הנוכחית התקבלה בישראל בהערכה רבה. אין ספק, שגישת שיתוף הפעולה של ישראל בשנה החולפת סייעה בהקשר זה. לכן על ישראל להמשיך להיות פרו-אקטיבית – בדיוק כפי שהפגינה בהחלטותיה להשתתף בסבבים הבלתי-רשמיים ולהגיש מסמך לוועידת המעקב – ולנצל את ההזדמנות כדי לקרוא לעריכת ועידה, אשר תשקף את עמדתה ואת חזונה לתהליך אזורי מסוג זה.