# מעסקת הגרעין האיראנית לאזור מפורז במזרח התיכון?

## לקחים מעסקת הגרעין האיראנית לפרוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית


נערך על ידי

חן ז"ק ופארזאן סאבט



סדרת פרסומים בנושא האזור החופשי מנשק להשמדה המונית במזרח התיכון





פרויקט האזור החופשי מנשק להשמדה המונית במזרח התיכון נתמך על ידי האיחוד האירופי

הדוח תורגם ע"י ד"ר מיכל פרם-כהן ועפרה ניר

## תודות

פרסום זה נכתב בסיוע כספי של האיחוד האירופי. אין להתייחס לדעות המובעות בו כמשקפות, בכל דרך שהיא, את הדעה הרשמית של האיחוד האירופי.

ברצוננו להודות למבקרים, שסיפקו משוב לכותבים ולעורכים של סדרת הפרסומים, גם במהלך האירוע בדלתיים סגורות, בו נדון פרויקט פרוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית.

עיצוב ועימוד: אריק מ. שולץ.

## אודות מכון האו"ם לחקר פירוק נשק (UNIDIR)

מכון האו"ם לחקר פירוק נשק (UNIDIR) הוא מוסד אוטונומי, הפועל בתוך האו"ם בכספי תרומות. זהו אחד ממוסדות המדיניות הבודדים בעולם שמתמקדים בפירוק נשק, והוא מהווה מקור מידע ואמצעי לקידום דו-שיח ופעולות לפירוק נשק ושמירה על הביטחון. מכון האו"ם לחקר פירוק נשק, שבסיסו בג'נבה, מסייע לקהילה הבינ־לאומית לפתח רעיונות מעשיים וחדשניים הנדרשים למציאת פתרונות לבעיות ביטחון קריטיות.

## ציטוטים

ח. ז"ק ופ. סאבט. 2021. "מעסקת הגרעין האיראנית לאזור מפורז במזרח התיכון? לקחים מעסקת הגר־עין האיראנית לפרוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית", ג'נבה, שוויץ: מכון האו"ם לחקר פירוק נשק: https://doi.org/10.37559/WMDFZ/2021/JCPOA1

## הערות

המונחים בהם משתמשים והחומרים המוצגים במאמר זה אינם מהווים ביטוי של כל דעה שהיא מטעם מזכירות האו"ם בכל הקשור למצב המשפטי של מדינה, טריטוריה, עיר או אזור כלשהם, או קביעת גבולותיהם או שטחם. הדעות המובעות בפרסום זה הנן הדעות הפרטיות של הכותבים. הן אינן משקפות בהכרח את הדעות או נקודות המבט של האו"ם, מכון האו"ם לחקר פירוק נשק, חברי הסגל, מעניקי החסות או חברי וועד פרויקט פרוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית.

© UNIDIR 2021

# תוכן עניינים

המסמך שלהלן מהווה את ההקדמה לסדרת הפרסומים בנושא "מעסקת הגרעין האיראנית לאזור מפורז במזרח התיכון? לקחים מעסקת הגרעין האיראנית לפרוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית". הסדרה המלאה, באנגלית, נמצאת באתר https://unidir.org/JCPOA.


הקדמה 1

המשא ומתן, מבנהו ומתכונתו 11

פעילויות ומחקר הקשורים למחזור הדלק הגרעיני 23

שיתוף פעולה גרעיני אזרחי 39

ניטור, פיקוח ואימות גרעיניים 55

ציות ואכיפה 69



**לוזאן, שוויץ**
פדריקה מוגריני, הנציגה העליונה לענייני חוץ וביטחון של האיחוד האירופי/סגנית נשיא האיחוד האירופי, יחד עם ג'וואד זריף, שר החוץ האיראני, לפני מפגש מליאה שהתקיים בשנת 2015 במלון Beau Rivage Palace שבלוזאן, במהלך שיחות E5/EU+1.

© השירות הדיפלומטי של האיחוד האירופי

# הקדמה

**חן ז"ק קיין, מכון האו"ם לחקר פירוק נשק (UNIDIR)**
**פארזאן סאבט, מכון האו"ם לחקר פירוק נשק (UNIDIR)**

תוכנית הפעולה המשותפת (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA), הסכם המעצמות על תוכנית הגרעין האיראנית מ-2015, הידוע גם כהסכם הגרעין עם איראן, מהווה אבן דרך חשובה במאמצים למצוא מענה לחששותיה של הקהילה הבינלאומית מפני התוכנית הגרעינית של הרפובליקה האסלאמית של איראן. למרות שעתידו של הסכם הגרעין אינו ידוע בעת כתיבת מאמר זה, הוא מהווה נקודת התייחסות להסכמי גרעין עתידיים – כמודל לחיקוי, או כדוגמה למה שיש להימנע ממנו, או (סביר יותר) שילוב של שתי האפשרויות. ההסכם אמנם כולל התניה המכריזה כי ההסכם "לא ייחשב כתקדים לגבי שום מדינה אחרת, או לגבי עקרונות יסוד של החוק הבינלאומי",[1] אולם ערכה של הלמידה ממנו יכול להיות חשוב. הדבר נכון במיוחד לגבי הצורך בגישה מקיפה יותר למתן מענה לתפוצת נשק להשמדה המונית באזור, לדוגמה הרעיון לפרוז המזרח התיכון האזור מנשק להשמדה המונית (Middle East Weapons of Mass Destruction Free Zone (ME WMDFZ, להלן האזור המפורז.

למרות שעתידו של הסכם הגרעין עם איראן אינו ידוע בעת כתיבת שורות אלה, הוא מהווה נקודת התייחסות להסכמי גרעין עתידיים – כמודל לחיקוי, או כדוגמה למה שיש להימנע ממנו, או (סביר יותר) שילוב של שתי האפשרויות

הרעיון להקים אזור מפורז מנשק להשמדה המונית במזרח התיכון נידון בפורומים בינלאומיים מאז 1974. עד כה נערכו שני ניסיונות לדיונים כלל-אזוריים: קבוצת העבודה של בקרת נשק (בק"ן) וביטחון אזורי (ACRS) בשנות ה-90, וההתייעצויות הבלתי-רשמיות בגליאון/ג'נבה בשנים 4-2013. בין שני ניסיונות אלו, החשש הבינלאומי מפני תוכנית הגרעין של איראן עלה לראשונה בפומבי ב-2003. בתחילה צרפת, גרמניה ובריטניה (E3) יחד עם הנציג העליון של האיחוד האירופי (EU) לענייני חוץ ומדיניות ביטחון, חתרו למשא ומתן למציאת פתרון לתוכנית הגרעין האיראנית.

המשא ומתן על הסכם הגרעין בנושא האיראני והאזור המפורז התנהלו במקביל בערך מאז ועידת הסקר של האמנה למניעת הפצת נשק גרעיני ב-2010 (NPT). אחרי קרוב ל-12 שנות משא ומתן, ה-E3 והאיחוד האירופי ביחד עם סין, הפדרציה הרוסית וארצות הברית (להלן מדינות E3/EU+3) הגיעו להסכם הגרעין עם איראן ביולי 2015.[2] לעומת זאת, ועידת הסקר של האמנה למניעת הפצת נשק גרעיני של 2015 לא הצליחה להגיע לקונצנזוס בנוגע למסמך סופי, בין השאר בגלל סוגיית האזור המפורז. לאחריה, האסיפה הכללית של האומות המאוחדות אימצה ב-2018 החלטה להשיק תהליך של כנסים שנתיים למשא ומתן על אמנה לפרוז המזרח התיכון. אולם, שום צעד קונקרטי, שלא לדבר על הסכם, הושג עד כה.

---

[1] הסכם הגרעין של איראן 2015, סעיף xi במבוא.

[2] A. Baklitskiy, "The 2015 NPT Review Conference and the Future of the Nonproliferation Regime", Arms Control Today, July/August 2015, https://www.armscontrol.org/act/2015-07/features/2015-npt-review-conference-future-nonproliferation-regime.

סדרת מאמרים זו בוחנת את ההיסטוריה בת 12 השנים של המשא ומתן ובת 5 השנים של יישומו של הסכם הגרעין האיראני, ומנתחת את הלקחים הרלבנטיים לאזור המפורז. המאמרים מתמקדים בחמישה אלמנטים מרכזיים להסכם הגרעין ולרלבנטיות שלהם לאזור המפורז: המשא ומתן, מבנהו ומתכונתו; פעילויות ומחקר הקשורים למחזור הדלק הגרעיני; שיתוף פעולה גרעיני אזרחי; ניטור, פיקוח ואימות גרעיניים; ציות ואכיפה. המאמרים נכתבו בידי קבוצת מומחים מגוונת ממדינות E3/EU+3ומאיראן. אירוע סגור נערך באוקטובר 2020 על מנת לגייס משוב על טיוטות מוקדמות של המאמרים, וכלל משתתפים ממדינות הסכם הגרעין וייצוג נרחב של בכירים ומומחים מהמזרח התיכון. מאמר המבוא מתבונן בכמה מן ההקבלות וההבדלים החשובים בין הסכם הגרעין לתהליכי האזור המפורז, וכן נושאים ולקחים הרלבנטיים לאזור המפורז המופיעים לאורך כמה מהמאמרים בפרסום זה.

## מטרות והיקף

הסכם הגרעין והאזור המפורז שונים במידה רבה במטרותיהם ובהיקפם. מטרת הסכם הגרעין הייתה להגביל את יכולתה של איראן לפתח נשק גרעיני באמצעות הארכת זמן הפריצה שלה – הזמן שיידרש לאיראן לצבור מספיק חומר בקיע על מנת לייצר נשק – לשנה אחת, בתמורה להקלה בסנקציות על איראן וקידום שיתוף פעולה בינלאומי עימה בנושא גרעין לצורכי שלום. מטרת האזור המפורז לעומת זאת, היא לשחרר את המזרח התיכון כולו (המוגדר בדרך כלל כמדינות הליגה הערבית, איראן וישראל) מכל נשק להשמדה המונית (WMD), וממערכות השיגור שלהם. מטרות האזור המפורז והיקפו, אם כן, שאפתניות יותר. בעוד שהסכם הגרעין האיראני כופה הגבלות זמניות על תוכנית הגרעין של איראן, האזור המפורז מיועד לפרק את כל האזור מנשק גרעיני, ביולוגי וכימי, וממערכות השיגור שלהם. הוא גם כולל מדינות רבות יותר המשתתפות במשא ומתן: 24 מדינות באזור המפורז, בהשוואה ל-7 משתתפות בהסכם הגרעין האיראני. מציאת האיזון הנכון בין המטרות, ההיקף והמשתתפים היא בין האתגרים הראשונים במעלה של הסכמים מעין אלו. מחברי המאמרים מנתחים כיצד צמצום או הרחבת מטרותיו, היקפו ומשתתפיו של הסכם הגרעין האיראני ואלו של האזור המפורז כרוכים כל אחד ביתרונות ובחסרונות ייחודיים משלהם.

> בעוד שהסכם הגרעין האיראני כופה רק הגבלות זמניות על תוכנית הגרעין של איראן, האזור המפורז מיועד לפרק את כל האזור מנשק גרעיני, ביולוגי וכימי, וממערכות השיגור שלהם

במאמרה על תהליכי המשא ומתן, המבנה והמתכונת של הסכם הגרעין, מציינת דינה אספנדיארי שמידור המשא ומתן של מדינות E3/EU+3 ואיראן היה חיוני. באמצעות ההתמקדות רק בתוכנית הגרעין של איראן וההקלה בסנקציות הקשורות לה, ניתן היה להתקדם בשיחות אלה למרות ההבדלים בעמדות בין הצדדים בתחומים אחרים. היא מחילה לקח זה לגבי האזור המפורז, וטוענת כי: "מידור השיחות על האזור המפורז תהיינה גם המפתח לוודא שניתן יהיה להתקדם, אחרת השיחות יסוכלו עקב המתחים ואי-ההסכמות בהם לוקה המזרח התיכון, ועקב מקורות פוטנציאלים נוספים לעימות."[3]

רוברט איינהורן במאמרו על פעילויות ומחקר הנוגעים למחזור הדלק הגרעיני, דן אף הוא באתגר שבמציאת האיזון הנכון בין המטרות וההיקף ובוויסות צמצומם או הרחבתם. הוא מצביע על כך שלקח אחד מהסכם הגרעין

[3] D. Esfandiary, "Negotiation Process, Structure, and Format", From the Iran nuclear deal to a Middle East Zone? Lessons from the JCPOA for an ME WMDFZ, UNIDIR May 2021, https://unidir.org/jcpoa.

שניתן להחיל על האזור המפורז הוא שלא ניתן להפריד את סוגיות הנשק להשמדה המונית מן הסביבה הפוליטית והביטחונית של האזור. איינהורן מבחין כי "הרפיית המתחים, קורטוב של אמון ושקיפות הדדיים, וערוצי הידברות קונסטרוקטיביים הכרחיים על מנת שהמדינות ישקלו להיכנס להסכם שישפיע על האינטרסים הלאומיים החיוניים שלהם".[4] בדומה, במאמרו על ניטור, פיקוח ואימות גרעיניים, אנדריאס פֶּרסבו מבחין כי: "בסביבה הפוליטית של היום, אין זה סביר שמדינות תעשינה ויתורים כאלה, אפילו באופן עקרוני. מכאן שנותרה עבודה פוליטית רבה בהנחת היסודות לאזור מפורז מנשק להשמדה המונית במזרח התיכון."[5]

איינהורן מסכים שהשסע האזורי נשאר רחב, ולפיכך אין זה מציאותי לצפות שאזור מפורז כולל יהיה בר-השגה ללא שיפור מבני של התנאים הפוליטיים והביטחוניים במזרח התיכון. אולם הוא מציין כי, "אין צורך לחכות לפתרון כולל של הסכסוכים האזוריים וליחסי שלום בין מדינות האזור על מנת להתחיל בצעדים ראשוניים לקראת ייסוד אזור מפורז". הוא מייחס את היעדרה של התקדמות קונקרטית ומשמעותית לקראת אזור מפורז לגישת "הכול או לא כלום" אשר "שימשה כאמצעי להתנגדות לצעדי ביניים פוטנציאלים כגון איסור כלל-אזורי על עריכת ניסויים בנשק גרעיני". הוא ממליץ על צעדי ביניים כגון איסור אזורי על ניסויים גרעיניים על מנת לאפשר התקדמות בנושא האזור המפורז.

מידור עשוי לכלול גם את הגבלת מספר המשתתפים. אספנדיארי מציינת שהיו לכך יתרונות עבור הסכם הגרעין עם איראן אבל גם חסרונות, שהשפיעו באופן ניכר על חוסנו של ההסכם. היא טוענת כי: "מספרם המוגבל של המשתתפים היה גם לברכה וגם לקללה." זה הועיל שהיו "פחות טבחים במטבח" ולפיכך פחות מקלקלים פוטנציאלים. למעשה, על מנת לאפשר את השיחות עצמן ולהתייחס אל הסוגיות השנויות ביותר במחלוקת, ארצות הברית ואיראן ניהלו משא ומתן במקביל בערוץ דו-צדדי סודי. הגבלת ההשתתפות במשא ומתן הגרעיני בין מדינות E3/EU+3 ואיראן למדינות בעלות יכולת חוקית וטכנית גבוהה הייתה גורם אחר שאפשר התקדמות. אולם, זה היה גם מכשול, משום שיישום מוצלח של ההסכם הצריך את הסכמתן של מדינות שהושפעו מן המדיניות של איראן, אשר לא השתתפו במשא ומתן. ניתן לטעון שהיעדר תמיכה בהסכם מצד רבות מבעלות הברית של ארצות הברית באזור ולחץ כנגד ההסכם היה אחד הגורמים להחלטתו של הנשיא דונלד טראמפ לפרוש מההסכם.

בשונה מ-7 המשתתפות במשא ומתן על הסכם הגרעין האיראני, המתווה הגיאוגרפי הנוכחי של האזור המפורז כולל 24 מדינות אזוריות בדרגות שונות של יכולת טכנית ועניין בקידום הנושא של אזור מפורז מנשק להשמדה המונית. הגבלת המשא ומתן למשתתפים ספורים עשוי להוות אתגר. אחד הלקחים מתהליך בקרת הנשק והביטחון האזורי – בו מדינות כגון איראן, עירק, סוריה, לוב ולבנון או שלא הוזמנו או שבחרו שלא להשתתף – היה שכל המדינות, או לפחות אלו שקיים חשש לגביהם להפצת נשק להשמדה המונית, צריכות להשתתף במשא ומתן. בה בעת, משא ומתן בקבוצות קטנות יותר עשוי לשמש כמהלך פרודוקטיבי במהלך המשא ומתן. דבר זה נשקל, אבל נדחה, בידי כמה מדינות מזרח תיכוניות במשך ההתייעצויות הבלתי רשמיות בגליאון/ג'נבה. אחרים הציעו גישה תת-אזורית או משא ומתן בקבוצות עבודה כדי לנסות לפתור סוגיות ספציפיות. פארזאן סאבט וגרגואר מלארד במאמרם על ציות ואכיפה, סבורים שניתן

[4] R. Einhorn, "Nuclear Fuel Cycle Activities and Research", From the Iran nuclear deal to a Middle East Zone? Lessons from the JCPOA for an ME WMDFZ, UNIDIR May 2021, https://unidir.org/jcpoa.
[5] A. Persbo, "Monitoring, Safeguards, and Verification", From the Iran nuclear deal to a Middle East Zone? Lessons from the JCPOA for an ME WMDFZ, UNIDIR, May 2021, https://unidir.org/jcpoa.

להתמודד עם הפערים ביכולת הטכנית בהקשר האזורי באמצעות בניית יכולת כזו בידי ארגונים טכניים בינלאומיים כגון הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) או הארגון למניעת הפצת נשק כימי. בדרך זו, מדינות בעלות יכולת פחותה יוכלו להשתתף באופן פעיל יותר במשא ומתן ולמלא אחר התחייבויות ההסכם.[6]

בנוסף למידור ולהגבלת מספר המשתתפים, מימד שלישי הקשור למטרותיו ולהיקפו של הסכם הגרעין האיראני הוא מגבלות הזמן שלו. פקיעתם של סעיפי מפתח של הסכם הגרעין האיראני, כולל ההגבלות על תוכנית הגרעין של איראן שמעבר להתחייבויותיה תחת האמנה למניעת הפצת נשק גרעיני, הפכה את ההסכם ליותר קביל על הממשלה האיראנית. איינהורן, אולם, מאמין כי יש להימנע מאימוץ הגבלות לטווח זמן מוגבל בהקשרו של האזור המפורז, מאחר ומגבלות הזמן "יערערו את האטרקטיביות של הסכם אזור מפורז מנשק להשמדה המונית, שערכו תלוי במידה רבה בהבטחה למשתתפים בו ששכניהם ימשיכו להיות מחויבים לו ללא הגבלת זמן".

## הדינמיקה של המשא ומתן

אחד ההבדלים העיקריים בין הסכם הגרעין האיראני ואלו של האזור המפורז הוא בפערי הכוח המשמעותיים בין המדינות המשתתפות. הסכם הגרעין האיראני כולל שש מהמדינות החזקות ביותר בעולם (כולל חמש עם נשק גרעיני החברות במועצת הביטחון של האומות המאוחדות ובעלות זכות וטו) והאיחוד האירופי מול איראן, עם חוסר סימטריה ברורה ביכולות הפוליטיות, הכלכליות והצבאיות. לנוכח הפער, הן בפערי הכוחות בין הצדדים והן במטרות ההסכם, כל צד בהסכם הגרעין האיראני מחויב להתחייבויות שונות. איראן הסכימה לסדרת צעדים המגבילים את תוכניתה הגרעינית, שכמה מהם יפקעו לאחר טווחי זמן שונים, ואילו מדינות E3/EU+3 התחייבו להסרת סנקציות ולשיתוף פעולה גרעיני עם איראן לצרכי שלום. הבדל זה נעדר במידה רבה בהקשר האזור המפורז. בשעה שלמדינות שונות באזור יש יכולות שונות, הן באופן כללי והן ביחס לכלי נשק להשמדה המונית, תחת האזור המפורז כל המדינות ייטלו על עצמן מחויבויות זהות. למעשה, המטרה המוצהרת של האזור המפורז היא להבטיח שלאף מדינה באזור לא תהיה יכולת להחזיק או להשתמש בנשק להשמדה המונית.

> פער הכוחות בהסכם הגרעין האיראני שהיה חשוב ליצירת רצון פוליטי ודחיפות לשאת ולתת ולהגיע לפשרה אינו קיים במקרה של האזור המפורז בדיוק בגלל טבעו: כל החברים בו הם בעלי מעמד ומחויבויות שווים

איינהורן, אספנדיארי ומלארד וסאבט ציינו את חשיבות פער הכוחות בהסכם הגרעין האיראני. הוא היווה חלק משילוב הגזרים והמקלות שיצר את הרצון הפוליטי והדחיפות מצד מדינות E3/EU+3 ואיראן לשאת ולתת, להגיע לפשרה ולמלא אחר ההסכם. ארבעת הכותבים מכירים בכך שתמריץ מובנה כזה אינו קיים במקרה של האזור המפורז בדיוק בגלל טבעו: כל החברים בו הם בעלי מעמד ומחויבויות שווים. איינהורן קובע כי, "התמריץ העיקרי לקבלת ההגבלות על פעילויותיהם הוא בהשגת היתרונות הביטחוניים בכך שכל המגבלות הללו יוחלו גם על הפעילויות של שכניהם". הוא מסיים בנימה פסימית אך ראליסטית שאחד הלקחים העיקריים מן המשא ומתן של הסכם הגרעין – שנדרשים תמריצים או לחצים משמעותיים כדי לשכנע מדינות לקבל הגבלות על יכולות קיימות או עתידיות החשובות להן – אינו מבשר טובות לגבי השגת אזור מפורז מנשק להשמדה המונית במזרח התיכון.

[6] G. Mallard and F. Sabet, "Compliance and Enforcement", From the Iran nuclear deal to a Middle East Zone? Lessons from the JCPOA for an ME WMDFZ, UNIDIR May 2021, https://unidir.org/jcpoa.

מאפיין אחר של הסכם הגרעין הנובע מדינמיקת פערי הכוח ונעדר בהקשרו של האזור המפורז הוא היכולת להפעיל לחצים חד צדדים. אספנדיארי מדגישה כי, בהקשרו של האזור המפורז, כפי שהדברים עומדים כיום באזור, אף מדינה אזורית אינה יכולה לכפות על מדינה אחרת להתפשר, אלא במקום זה על מדינות להתפשר (המדינות עלולות להיות לא לגמרי מרוצות מהן), על מנת לקבל פשרות אחרות בתמורה.

בצמתים המרכזיים במהלך המשא ומתן של מדינות E3/EU+3 ואיראן, שימש הנציג העליון של האיחוד האירופי כמתווך ומגשר. אספנדיארי מסבירה את החשיבות שבקיומו של צד שלישי נייטרלי הממלא תפקיד זה. לדוגמה, "זה היה יעיל במיוחד כאשר האיחוד האירופי הגיש טקסט כבסיס למשא ומתן, ואז משתתפים אחרים דנו בו ושכתבו אותו לפני שהגיעו להסכם. זאת משום שטיוטה מהאיחוד האירופי נתפסה כפחות פוליטית בהשוואה למדינות אחרות, משום שהאיחוד לא היה צד רשמי במשא ומתן". בהקשרו של האזור המפורז, עקב העדרם של קשרים דיפלומטיים ישירים בין מדינות מסוימות באזור, יש צורך ברור בערוץ "נייטרלי" מוסכם. דבר זה נוסה במהלך פגישות קבוצת העבודה לבקרת נשק וביטחון אזורי, בה שימשו ארצות הברית ורוסיה ביחד כיושבות ראש, וכן בהתייעצויות בגליאון/ז'נבה בהקשרן של ועידת הלסינקי, בהן הוטל על פינלנד למלא את תפקיד המתווך. חוסר ההסכמה לגבי המנדט המועניק למתווך והיקף תפקידו עשוי לסבך את המשא ומתן. ההחלטה מי יתאם את המשא ומתן – אם יהיה זה גורם חיצוני או מתוך האזור – וכן המנדט הניתן למתווך וסמכותו, יהוו מרכיב קריטי במשא ומתן על האזור המפורז. ראוי לציין שבמובן זה המושב הראשון בכנס על הקמת אזור מפורז מנשק גרעיני ומנשק אחר להשמדה המונית במזרח התיכון שנערך ב-2019 אימץ החלטה לפיה נשיאי הכנס ימונו ממדינות האזור המשתתפות בכנס ויוחלפו ברוטציה לפי סדר אלפביתי.

## צעדים לבניית אמון

כמה ממחברי המאמרים הציעו סדרת צעדים לבניית אמון הנגזרים מאלמנטים של הסכם הגרעין האיראני שניתן לשקול אותם בהקשר של האזור המפורז. אנטון חלופקוב, במאמרו על שיתוף פעולה גרעיני אזרחי, מדגיש כיצד ניתן ליישם את ניסיון ההידברות עם איראן על בטיחות גרעינית במסגרת הסכם הגרעין באופן רחב יותר לתועלת האזור כולו. הוא מציין כי, "נספח III של הסכם הגרעין מכשיר את האפשרות להקמתו של מרכז לבטיחות גרעינית. והיה אם יוקם מרכז כזה, יוכל לשמש גם לקידום שיתוף פעולה אזורי. מרכז אזורי לבטיחות גרעינית יוכל להיות צעד לבניית אמון באזור".[7]

מחברי המאמרים מביאים לפני מנהלי המשא ומתן העתידי של האזור המפורז תפריט מגוון של צעדים לבניית אמון. אולם, על האחרונים יהיה לבחור בצעדים המספקים את המענה הטוב ביותר לתחומים בהם חוסר האמון הוא החמור ביותר, או בצעדים המסוגלים לקדם את תהליך האזור המפורז, שגם ניתן ליישמם באופן ראליסטי.

## מנגנוני המשילות

לקח חשוב נוסף שניתן להפיק מהסכם הגרעין האיראני קשור לגוף המסדיר את ההסכם. הועדה המשותפת (Joint Commission), הגוף שהוסמך בידי הסכם הגרעין לפקח על יישומו, הוכיח את עצמו כערוץ המאפשר

[7] A. Khlopkov, "Civil Nuclear Cooperation", From the Iran nuclear deal to a Middle East Zone? Lessons from the JCPOA for an ME WMDFZ, UNIDIR May 2021, https://unidir.org/jcpoa.




**ניו יורק, ארה"ב**

*2019 - המזכיר הכללי של האו"ם, אנטוניו גוטרש, פותח את המפגש הראשון של הוועידה להקמה של אזור חופשי מנשק גרעיני ונשקים אחרים להשמדה המונית במזרח התיכון במטה האו"ם בניו יורק.*

ארגון הכולל מנגנונים כגון ישוב סכסוכים (DRM), כמו ההסכם הגרעיני עם איראן יכול להיות רלוונטי בהקשר האזור המפורז במזה"ת

לכל המשתתפים להיפגש למרות העדרם של יחסים דיפלומטיים בין חלקם. בדיונם על הקמתו של גוף כמו הועדה המשותפת עבור האזור המפורז, מלארד וסאבט מעריכים כיצד גוף כזה, עם מאפיינים כמו המנגנון ליישוב מחלוקות, יוכל להיות רלבנטי בהקשרו של האזור המפורז. הם מציינים כי, "הוא יכול להפוך לפורום קבוע בו מדינות המזרח התיכון ייפגשו, יחליפו ביניהן מידע וישתפו פעולה בנושאים הקשורים לנשק להשמדה המונית", ויאפשרו לו לתפקד כסוג של צעד לבניית אמון. זה עשוי להיות מנגנון יעיל כאשר מגיעים להסכם. פרסבו בוחן נושא זה בהקשר של ניטור, פיקוח ואימות, ומעריך כי: "היתרונות העיקריים בהקמת גוף כזה הם שהוא מקרב בין הצדדים והופך את ההסכם מטקסט נוקשה למשהו שלעתים מתייחסים אליו כאל 'מכשיר חי'."

כמה ממחברי המאמרים חולקים זה על זה בנוגע לישימותו של מנגנון ערוץ הרֶכֶשׁ של הסכם הגרעין בהקשרו של האזור המפורז. איינהורן מזהה ערך מסוים באימוץ ערוץ רכש דוגמת הסכם הגרעין, המסדיר את היבוא האיראני הגרעיני, על בסיס כלל-אזורי. הוא אמנם מכיר בכך שסביר להניח שמדינות האזור המפורז יתנגדו לערוץ כזה, אולם רואה בו אמצעי בעל ערך להבטיח שהן ימלאו אחר תנאי האזור המפורז. חלופקוב ספקן גם כן לגבי נכונותן של מדינות המזרח התיכון לאמץ צעד כזה. הוא רואה את ערוץ הרכש של הסכם הגרעין האיראני, שאמור להישאר פעיל למשך 10 שנים, כמותנה מאוד בנסיבות הייחודיות של סוגיית הגרעין האיראני והמשא ומתן בין מדינות E3/EU+3 ואיראן. הוא קובע כי: "אין סיבה נגלית לעין למדינות אחרות באזור לקבל הגבלות על זכויותיהן ולהסכים להרחבת מנגנון ערוץ הרכש על המזרח התיכון כולו."

## הגבלות, תקרת יכולת, ואימות

עסקת הגרעין האיראנית כוללת מספר הגבלות, תקרות יכולת ותנאי אימות שעשויים להיות רלבנטיים לאזור המפורז מנשק להשמדה המונית במזרח התיכון. פרסבו מציין שנספח T של הסכם הגרעין כולל רשימת פעולות אסורות הנדרשות בדרך כלל על מנת להפוך חומר גרעיני לנשק. הוא רואה יתרון מסוים באזור מפורז עתידי שיגדיר סדרת "פעולות אסורות". אולם, הוא מוצא שאפילו אם מנהלי המשא ומתן של האזור המפורז יסכימו על איסור פעולות אלה, "סוגיית האימות והניטור של הגבלות אלו תהיה רצופה בקשיים".

איינהורן ופרסבו המליצו שעל מדינות המזרח התיכון לשקול לוותר על חלק מן הטכנולוגיות הרגישות הקשורות למחזור הדלק הגרעיני, כגון העשרת אורניום או הפרדת פלוטוניום. אולם שניהם ספקנים מאוד לגבי האפשרות שמדינות האזור יסכימו לאמץ הגבלות אלו. איינהורן מציין שלקח מרכזי בהסכם הגרעין עבור האזור המפורז הוא שמדינות יתנגדו בחוזקה לאמץ הגבלות על יכולות הנוגעות לטכנולוגיות שכבר בבעלותן, יכולות בהן השקיעו משאבים לאומיים גדולים וזמן רב, ושאותן הן רואות כנחוצות לאינטרסים הלאומיים שלהן. הן גם ימאנו לאסור או להגביל יכולות שאינן בבעלותן אבל שהן מקוות לפתח בעתיד. הוא מסכם: "שייתכן ויהיה קל יותר להשיג תמיכה אזורית לאיסור או הגבלה על יכולות מחזור דלק שאינן עדיין בבעלותה של אף אחת ממדינות האזור, ואשר אף אחת מהמדינות אינה רואה בהשגתן עדיפות לאומית חשובה." בהתייחס לכך, איינהורן ופרסבו מציינים שניהם שתחום אחד בו ההסכמה היא אפשרית הוא שמדינות המזרח התיכון ישלבו באזור המפורז את האיסור מהסכם הגרעין האיראני על הפרדת פלוטוניום. פרסבו גורס כי, במידה ומדינות האזור יסרבו לקבל הגבלות גורפות, למשל הגבלות על טכנולוגיות מחזור הדלק, יהיה עליהן לשקול את אימוצן של תקרות יכולת בדרגות שונות. הוא ממליץ על "דיונים בהגבלות הניתנות לאימות דרגות ייצור או גודלו של המפעל הגרעיני".

פרסבו מעיר גם, שכאשר שוקלים את האפשרות ליישם אלמנטים מהסכם הגרעין באזור המפורז העתידי, ראוי להיזכר כי "מקרים קשים יוצרים חוקים גרועים". הוא מצביע על העובדה שתנאיה של עסקת הגרעין האיראנית עלולים להיות ספציפיים מדי להקשרם מכדי להיות שימושיים לאזור המפורז. אולם, הוא עדיין סבור שניתן יהיה ליישם כמה מפרטיו של הסכם הגרעין באזור המפורז. הוא מאמין כי "ישנן סיבות טובות לאמץ את [הפרוטוקול הנוסף] כ"מדד הזהב" (gold standard) לאמצעי פיקוח באזור המפורז".

## כלים לאכיפה

אחד ההבדלים העיקריים בין תהליכי הסכם הגרעין והאזור המפורז, כפי שצוין לעיל, היה והינו הפער המשמעותי ביחסי הכוחות בין המדינות המשתתפות בכל אחד מהם. הבדל זה מתבטא באופן בולט באמצעי האכיפה של הסכם הגרעין עם איראן. מלארד וסאבט טוענים שהעדרו של שיווי משקל ביחסים בין מדינות E3/EU+3 ואיראן אפשר את אימוצו של מנגנון חידוש הסנקציות (snapback)– לפיה הסנקציות על איראן יושבו על כנן בכל מקרה אפשרי של אי-מילוי משמעותי של ההסכם מצד איראן – אם כי על בסיס זמני, מאחר והתניה זו מיועדת לפקוע ב-2025. מלארד וסאבט מטילים ספק באפשרות ליישם מנגנון כזה באזור המפורז בגלל שלוש סיבות: השוויון היחסי בין

מדינות האזור, העובדה שרובן אינן נמצאות תחת סנקציות לגבי פיתוח כלי נשק להשמדה המונית והחוויה השלילית של הסנקציות עבור משתתפי הסכם הגרעין האיראני.

מלארד וסאבט טוענים שאמצעי האכיפה החד-צדדי של הסכם הגרעין חתר תחת אריכות ימיו. הם מציעים אופציות אכיפה שונות עבור האזור המפורז. אופציה אחת היא סנקציות קולקטיביות שיוטלו על-ידי מדינות מזרח תיכוניות בתגובה להפרת תנאי האזור המפורז של מדינה החברה באזור. סנקציות אלו יותאמו לחומרת ההפרה, וינועו בין נזיפה דיפלומטית למצור כלכלי בתרחיש הגרוע ביותר. אופציה אחרת, שאינה בלעדית ביחס לאופציה הקודמת, שקיימת בהסכם הגרעין וכן באזורים מפורזים מנשק גרעיני במקומות אחרים בעולם, תהיה להעביר את סמכות האכיפה למועצת הביטחון של האו"ם, באופן שיאפשר לגבש תגובה גלובלית להפרה חמורה של מדינה החברה באזור המפורז.

## מסקנות

הסכם הגרעין היה תוצר של קרוב ל-12 שנים של משא ומתן לסירוגין בין 2003 ל-2015. השיחות קיבלו עדיפות גבוהה מצד משתתפי המשא ומתן בין 2010 ל-2015, כולל מעורבות ישירה של מדינות E3/EU+3 ואיראן ברמה הפוליטית הבכירה ביותר, בעקבות הסיכונים החמורים שבפעולה צבאית ופריצה גרעינית, הלחץ על איראן הוגבר. לעומת זאת, המדינות העתידות להיות חברות באזור המפורז אינן תחת לחץ פוליטי או כלכלי להגיע להסכם. תהליך האזור המפורז ראה התקדמות צנועה מאז 1974, הוא נשאר בחיתוליו, עם רמת דחיפות נמוכה, ומקבלי החלטות מעטים התמקדו בו עקב דחיפות משברים אזוריים ופנימיים. אם הסכם הגרעין עם איראן ישרוד כאשר ייערך משא ומתן על האזור המפורז, הוא ישמש כמודל הקיים כבר באזור, שניתן להרחיבו מעבר לאיראן. במידה ותוקפו של הסכם הגרעין יפקע או שההסכם יתמוטט לפני הקמתו של אזור מפורז, הוא עדיין יוכל לספק לקחים בעלי ערך וארגז כלים שמדינות האזור יוכלו לבחור ממנו על מנת להקים את האזור המפורז.

> יצירתו של אזור מפורז מכלי נשק להשמדה המונית במזרח התיכון ידרוש ממדינות האזור וממנהלי המשא ומתן נסיבות ביטחוניות אזוריות שונות, אינטרס פוליטי, שילוב נכון של יוזמות וגורמים מרתיעים, ואת היצירתיות להפוך את היעד בן חמשת העשורים למציאות.

בסופו של דבר, יצירתו של אזור מפורז מכלי נשק להשמדה המונית במזרח התיכון ידרוש ממדינות האזור וממנהלי המשא ומתן נסיבות ביטחוניות אזוריות שונות, אינטרס פוליטי, שילוב נכון של יוזמות וגורמים מרתיעים, ואת היצירתיות להפוך את היעד בן חמשת העשורים בקירוב – האזור המפורז – למציאות. סביר להניח שרבים מן האלמנטים הספציפיים באמנת האזור המפורז יוחלטו בהתאם לתנאים שישררו כאשר ינוהל המשא ומתן לגביה. בה בעת, למנהלי המשא ומתן של האזור המפורז יהיה מאגר עשיר של מודלים היסטוריים להסתמך עליהם, כולל אמנת סוכנות האטום האירופית (יוראטום), הסוכנות הברזילאית-ארגנטינאית לבקרה ופיקוח על חומרים גרעיניים (ABACC), האזורים המפורזים מנשק גרעיני הנמצאים בתוקף כיום, וכמובן, ההיסטוריה של האזור המפורז של המזרח התיכון עצמו. בעוד שהתנאים האזוריים ליצירת אזור מפורז נותרו סבוכים וקשים, סדרת מאמרים זו מוסיפה לרפרטואר עשיר זה את הניסיון האחרון של הסכם גרעין מהמזרח התיכון עצמו, מספקת לאזור כלים וניסיון שאותם יוכל לחקות, ומדגישה מהמורות שייתכן וירצו להימנע מהן.

# מעסקת הגרעין האיראנית
# לאזור מפורז במזרח התיכון?

## לקחים מעסקת הגרעין האיראנית
## לפרוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית

תוכנית הפעולה המקיפה המשותפת Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) קובעת במפורש כי עסקת הגרעין האיראנית "לא תחשב כתקדים לגבי שום מדינה אחרת, או לגבי עקרונות יסוד של החוק הבינלאומי". יחד עם זאת, הייחודיות שבמשא ומתן, מגבלותיו ויישומו של הסכם הגרעין, יצרה מערך כלים, שבאפשרותו לספק תובנות ולקחים רבי-ערך לרעיון פרוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית (ME WMDFZ). הבנת הכלים הללו בהקשר האזורי, בהתבסס על הלקחים מעסקת הגרעין האיראנית (JCPOA), יכולה לספק לעוסקים במשא ומתן ובחקר פרוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית כלים, רעיונות ומסקנות חשובים נוספים אודות הדרך לנהל משא ומתן לשם חתימה על אמנה לאזור מפורז. סדרת פרסומים זו בוחנת את הלקחים מעסקת הגרעין האיראנית לפרוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית, תוך התמקדות בחמישה נושאים עיקריים, ביניהם: הליך המשא ומתן על עסקת הגרעין האיראנית, מבנהו ומתכונתו; פעילויות ומחקר הקשורים למחזור הדלק הגרעיני; שיתוף פעולה גרעיני; פיקוח ואימות; וכן ציות ואכיפה.

UNIDIR