נקודות מבט, מניעים ויעדים לפירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית:

דעות מהאזור

נערך על ידי טומישה בינו, ג'יימס רוויל וחן ז"ק קיין
הדוח תורגם ע"י עפרה ניר

פרויקט האזור החופשי מנשק להשמדה המונית במזרח התיכון



UNIDIR
UNITED NATIONS INSTITUTE FOR DISARMAMENT RESEARCH
הפרוייקט נתמך על-ידי האיחוד האירופאי

תודות

פרסום זה נכתב בסיוע כספי של האיחוד האירופי. אין להתייחס לדעות המובעות בו כמשקפות, בכל דרך שהיא, את הדעה הרשמית של האיחוד האירופי. העורכים מבקשים להודות למבקרים, שסיפקו משוב על המאמרים.

עיצוב ועימוד: פיניקס דזיין אייד.

ציטוטים

טומישה בינו, ג'יימס רוויל וחן ז"ק (עורכים), "נקודות מבט, מניעים ויעדים לפירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית: דעות מהאזור", 2022, ג'נבה, שוויץ: מכון האו"ם לחקר פירוק נשק. https://doi.org/10.37559/MEWMDFZ/2022/incentives1

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 (UNIDIR), שבסיסו בג'נבה, מסייע לקהילה הבינלאומית לפתח רעיונות מעשיים וחדשניים הנדרשים למציאת פתרונות לבעיות ביטחון קריטיות.

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 קבוצת פרויקט פרוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית.



4 **קיצורים וראשי תיבות**

5 **אודות העורכים**

6 **אודות הכותבים**

טומישה בינו 9 **ממצאים עיקריים וניתוחם**

ארסלן צ'יקהודי 26 **אלג'יריה**
מניעת האיום שבנשק להשמדה המונית במזרח התיכון,
צפון אפריקה והסאהל

קארים חגג 32 **מצרים**
השקעה דיפלומטית רבת-שנים באזור מפורז
מנשק להשמדה המונית במזרח התיכון

נאסר הדיאן 41 **איראן**
פירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית:
הזדמנות לדו-שיח אזורי

חוסין אל-שהריסטאני 49 **עיראק**
החשיבות שבפירוז המזרח התיכון
מנשק להשמדה המונית: לקחים מטעויות העבר

ערן לרמן 55 **ישראל**
היה זה הטוב בזמנים, היה זה הרע בזמנים: תמריצים חיוביים ושליליים מבחינת
ישראל בפירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית

היבא חוסייני 63 **פלסטין**
משא ומתן אודות ביטחון: התוואי לחברות פלסטינית בפירוז המזרח התיכון מנשק
להשמדה המונית

תורכי אל-פייסל 70 **ערב הסעודית**
שימור וחיזוק תהליך פירוז המזרח התיכון
מנשק להשמדה המונית

נאג'לא אלקאסימי 78 **איחוד האמירויות**
מודל חלופי לפירוק מנשק להשמדה המונית ושיתוף פעולה במזרח התיכון

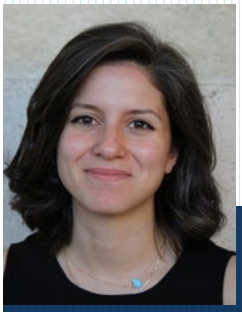
© alamy.com



קיצורים וראשי תיבות

ACRS	קבוצת העבודה לבקרת נשק (בק"ן) וביטחון אזורי
AQIM	המגרב האיסלמי
B(T)WC	אמנת הנשק הביולוגי
CANWFZ	אזור מפורז מנשק גרעיני במרכז אסיה
CBM	צעדים בוני אמון
CBRN	נשק כימי, ביולוגי, רדיולוגי וגרעיני
CTBTO	האמנה לאיסור ניסויים גרעיניים
CWC	אמנת הנשק הכימי
EMFG	פורום הגז של מזרח אגן הים התיכון
GCC	מועצת שיתוף הפעולה של מדינות המפרץ
GIA	הקבוצה האיסלמית המזוינת
IAEA	הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית
ICBM	טיל בליסטי בין-יבשתי
JCPOA	תוכנית הפעולה המשותפת המקיפה
LAS	הליגה הערבית
ME WMDFZ	פירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית
NATO	נאט"ו (הברית הצפון אטלנטית)
NPT	האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני
NWFZ	אזור מפורז מנשק גרעיני
NWS	מדינה גרעינית
OPCW	ארגון למניעת הפצת נשק כימי
OPEC	ארגון המדינות המייצאות הנפט
PLO	הארגון לשחרור פלסטין
TPNW	האמנה לאיסור נשק גרעיני
UNSCOM	הוועדה המיוחדת מטעם האו"ם
WMD	נשק להשמדה המונית

אודות העורכים

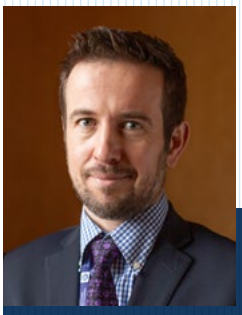


טומישה בינו

טומישה בינו היא חוקרת בפרויקט פירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית במכון האו"ם לחקר פירוק נשק (UNIDIR). היא חקרה ופרסמה מאמרים אודות נושאי פוליטיקה וביטחון אזורי במזרח התיכון. לפני הצטרפותה ל- UNIDIR, טומישה שמשה כחוקרת במחלקה לניתוח סכסוכים וניהול משברים בינלאומיים במכון למדיניות ביטחון באוניברסיטת קיל, תוך התמקדות בניתוח ההקשר והגורמים הפועלים במאלי. בנוסף, היא הייתה עמיתה באקדמיה במחלקה לביטחון בינלאומי ב- Chatham House.

תחומי ההתמחות של טומישה הם בקרת נשק, פירוק מנשק ומניעת תפוצה של נשק להשמדה המונית, כמו גם מדיניות ביטחון במזרח התיכון.

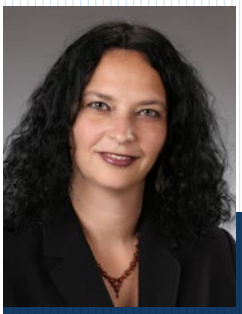
לטומישה תואר שני בלימודי שלום וביטחון מהמכון ללימודי שלום וביטחון (IFSH) באוניברסיטת המבורג. היא דוברת ערבית, אנגלית וגרמנית.



ג'יימס רוויל

ד"ר ג'יימס רוויל הוא ראש התוכנית לנשק להשמדה המונית במכון האו"ם לחקר פירוק נשק (UNIDIR). מחקרו מתמקד בהתפתחות הנשק הכימי והביולוגי והוא פרסם רבות בתחום זה. לפני תפקידו זה, שימש כחוקר עמית בתוכנית הרווארד סאסקס ביחידת המחקר למדיניות מדעית (SPRU), אוניברסיטת סאסקס, שם השלים מחקר מלגות עם מרכז וולטה רשת לנדאו (Landau Network Volta Centre) שבאיטליה ומרכז המחקר לפירוק מנשק בבראדפורד שבאנגליה. לג'יימס דוקטורט מאוניברסיטת בראדפורד, אנגליה, שנושאו התפתחות האמנה לנשק ביולוגי.

תחומי ההתמחות של ג'יימס הם כלי נשק ביולוגי, בטחון ביולוגי, טרור ביולוגי, כלי נשק כימיים, טרור כימי, אמנה לנשק כימי, ציות, אימות ומטעני נפץ מאולתרים.



חן ז"ק קיין

ד"ר חן ז"ק קיין היא ראש פרויקט פירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית במכון האו"ם לחקר פירוק נשק (UNIDIR) ומנהלת תוכנית המזרח התיכון במרכז ג'יימס מרטין ללימודי מניעת הפצה (CNS) שבמכון מידלברי ללימודים בינלאומיים, מונטריי. ד"ר קיין היא המייסדת של רשת הדור הבא לבקרת נשק במזרח התיכון (Middle East Next Generation Arms Control Network).

ד"ר קיין החזיקה בתפקידי מחקר במרכז בלפר למדע ויחסים בינלאומיים באוניברסיטת הרווארד, כמו גם במכון וושינגטון למדיניות המזרח הקרוב. שימשה כיועצת למרכז ג'בסן לסיכול טרור באוניברסיטת טאפטס, במרכז קראון ללימודי המזרח התיכון באוניברסיטת ברנדיס וכפרופסור שלא מן המניין באוניברסיטה להגנה לאומית (NDU). טרם הצטרפותה ל- CNS, ד"ר קיין עבדה במרכז ללימודים אסטרטגיים ובינלאומיים (CSIS).

היא מחזיקה בדוקטורט ובתואר שני למשפטים ודיפלומטיה מבית הספר פלטשר למשפטים ודיפלומטיה של אוניברסיטת טאפטס.

אודות הכותבים



ארסלן צ'יקהודי

ד"ר ארסלן צ'יקהודי משמש כיו"ר בפועל של המרכז לייעוץ ולימודים (NSV) של אלג'יריה. הוא חבר במועצת המומחים של הפורום הכלכלי העולמי, הוועדה המייעצת לפורום ההגנה והביטחון וכן בפורום החברה האזרחית אודות החלטת 1540 של מועצת הביטחון של האו"ם. הוא מכהן כמרצה אורח גם באקדמיית הסגל של אלג'יריה וגם באקדמיה להגנה אזרחית של אלג'יריה.

ד"ר צ'יקהודי שימש כיועץ בכיר למכון האלג'יראי ללימודי אסטרטגיה (1991-1994) וכמתאם בכיר בתוכניות לפיתוח עזרה ושיתופי פעולה לאלג'יריה (1982-1990). ברמה הארצית, ד"ר צ'יקהודי תרם רבות לדו"ח "אלג'יריה, נקודת מבט 2005" (אלג'יריה: צפי 2005) שנכתב בשנים 1991-1992, והיה קשור בהתפתחות מדיניות הייצור נטולת הפחמימן של אלג'יריה ובמדיניות הארגון מחדש וההפרטה של מרכזי תפעול אבטחת המידע באלג'יריה.

ד"ר צ'יקהודי מחזיק בתארים ביחסים בינלאומיים וכלכלה מאוניברסיטת ברקלי ותואר בביולוגיה מאוניברסיטת אלג'יר למדעים וטכנולוגיה.



תורכי אל-פייסל

הוד מלכותו הנסיך תורכי אל-פייסל הוא המייסד של קרן הנאמנות של קרן המלך פייסל ויו"ר מרכז המלך פייסל למחקר ולימודי האיסלם.

הוד מלכותו מונה כיועץ לחצר המלכות ב-1977 (שנת 1393 למניין האיסלם), כיו"ר אגף המודיעין הכללי (GID), שירות המודיעין הזר הראשי של ערב הסעודית, בדרגת שר, וראש ה-GID עד שנת 2001 (שנת 1422 למניין האיסלם).

בשנת 2002 (1423 למניין האיסלם), מונה הוד מלכותו לשגריר ערב הסעודית באנגליה וברפובליקה של אירלנד. הוד מלכותו החזיק בתפקיד זה עד שנת 2005 (1426 למניין האיסלם), שנה בה מונה כשגריר ערב הסעודית לארצות הברית. הוא פרש בשנת 2007 (1428 למניין האיסלם).

הוד מלכותו זכה למספר תארי דוקטור של כבוד ביחסים בינלאומיים ומשפטים והנו בוגר אוניברסיטת ג'ורג'טאון.



נאסר הדיאן

פרופסור נאסר הדיאן הוא פרופסור למדעי המדינה בפקולטה למשפטים ומדעי המדינה באוניברסיטת טהרן, מקום בו שימש כמנהל התוכנית ללימודי בוגרים (96-1998). הוא שימש גם כמנהל התוכנית לפיתוח לאומי במרכז לחקר אסטרטגי (1992-1995). היה פרופסור אורח וחוקר מומחה במכון המזרח התיכון והמחלקה למזרח התיכון ושפות ותרבויות אסיאתיות באוניברסיטת קולומביה (01-2004).

תחומי הלימוד והמחקר שלו הנם פוליטיקה איראנית מודרנית, תוכנית הגרעין של איראן והאיסלם המדיני. לאחרונה, כתב מספר מאמרים אודות הדיונים בנושא הגרעין באיראן למגזינים: מדיניות הביטחון העכשווית, הרבעון המדיני וניר מחקר למדע הפוליטיקה.

פרופסור הדיאן הינו דוקטור למדעי המדינה מאוניברסיטת טנסי, נוקסוויל.



היבא חוסייני

הגברת חוסייני היא שותפה מנהלת בחברת עריכת הדין חוסייני וחוסייני. לפני חזרתה לפלסטין בשנת 1994, היא עסקה בעריכת דין בוושינגטון, הבירה. בנוסף, שימשה כיו"ר הוועדה המשפטית למשא ומתן בין הפלסטינים והישראלים אודות המעמד הסופי של הפלסטינים. היא משמשת כיועצת משפטית לדיוני תהליך השלום למן שנת 1994. הגברת חוסייני חברה במספר קבוצות עבודה מקומיות, אזוריות ובינלאומיות אודות תהליך השלום, תוך התמקדות בקשרי מסחר וכלכלה ובמעמדה של ירושלים. הגברת חוסייני היא חברה מייסדת של קרן אל-מוסטקבל, ארגון בלתי מפלגתי שמטרתו לקדם התפתחות כלכלית ושלטון החוק ואף כתבה רבות אודות תהליך השלום, משפט עסקי, שלטון החוק והתפתחות כלכלית.

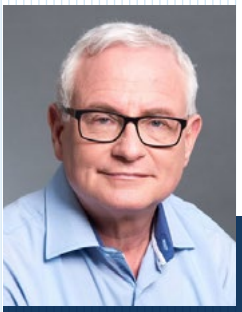
לגברת חוסייני תואר דוקטור למשפטים מאוניברסיטת ג'ורג'טאון, 1992.



קארים חגג

השגריר קארים חגג הוא ראש המרכז ללימודי המזרח התיכון באוניברסיטת האמריקאית של קהיר. השגריר חגג הינו דיפלומט מצרי עם יותר מ-25 שנות שירות בסגל הדיפלומטי המצרי. הוא משמש כיום כפרופסור אורח בבית הספר ליחסים בינלאומיים ומדיניות ציבורית באוניברסיטה האמריקאית של קהיר (AUC). בין תפקידיו ניתן למנות שירות כמנהל במשרד העיתונות והמידע המצרי בוושינגטון הבירה. בין השנים 2002-2007, היה אחראי לקשרי ארה"ב-מצרים ותיאום מדיניות כלכלית (2002-2007) במשרד הנשיאותי בקהיר, ושירת במחלקה הפוליטית בשגרירות מצרים בוושינגטון (1997-2002), מקום שבו היה אחראי לענייני הפוליטיים-צבאיים ולתהליך השלום במזרח התיכון.

בנוסף לתפקידיו הדיפלומטיים, מר חגג משמש כיום כעמית בפרויקט המזרח התיכון, בביה"ס לממשל ע"ש הרוארד קנדי. מר חגג הוא בוגר של האוניברסיטה האמריקאית בקהיר ומחזיק בתואר שני בלימודי מלחמה ממכללת קינגס בלונדון.



ערן לרמן

אלוף משנה (במיל.) ערן לרמן הוא סגן נשיא מכון ירושלים למחקרים אסטרטגיים ועורך אחראי ב-Jerusalem Strategic Tribune. לרמן שימש כסגן למדיניות חוץ ויחסים בינלאומיים במועצה לביטחון לאומי של ישראל. בין השנים 2001-2009, הוא שימש כמנהל המשרד לישראל והמזרח התיכון של הוועד היהודי האמריקני ולפני כן, כסגן מנהל מחקר לענייני מודיעין באגף המודיעין הצבאי של צבא ההגנה לישראל.

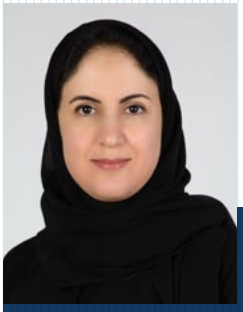
ד"ר לרמן שימש כמרצה במחלקה למדעי המדינה באוניברסיטת חיפה וכיום הוא מרצה במכללת שלם. מחזיק בתואר דוקטור להיסטוריה מבית הספר לכלכלה של לונדון ובתואר שני במנהל ציבורי מביה"ס למנהל ע"ש קנדי באוניברסיטת הרווארד.



חוסין שהריסטאני

ד"ר חוסין אל-שהריסטאני היה סגן שר החוץ לענייני אנרגיה מ-2001. הוא שימש גם כשר הנפט של עיראק, משרה בה החזיק בין השנים 2006-2010. לפני כן, שימש ד"ר אל-שהריסטאני כחבר בפרלמנט העיראקי (2006) וכסגן ראשון ליו"ר המועצה הלאומי העיראקית (2005). מחנך וחוקר בעל יותר 35 שנות ניסיון בעיראק, אנגליה וקנדה. בשנת 2004, אל-שהריסטאני לימד באוניברסיטת בגדד ובין השנים 2002-2004 שימש כפרופסור אורח באוניברסיטת סארי שבאנגליה. בשנת 2012 זכה בפרס "חופש מפחד" ע"ש רוזוולט.

ד"ר אל-שהריסטאני מחזיק בדוקטורט בכימיה גרעינית מאוניברסיטת טורונטו מ-1970 ובתואר בוגר לימודי תואר ראשון (בהצטיינות) במדעים בהנדסה כימית ממכללת אימפריאל בלונדון.



נאג'לא אלקאסימי

השגרירה שייח'ה נאג'לא אלקאסימי היא מנהלת מחלקת עניינים בינלאומיים במרכז למדיניות ציבורית (ב'האת'). בשנת 2008, מונתה לאחת משתי הנשים הראשונות בהיסטוריה של איחוד האמירויות שמונו כשגרירות מיוחדות מוסמכות. אלקאסימי הציגה את כתב ההסמכה שלה בפני הוד מלכותו המלך קארל XVI גוסטב בשבדיה. בשנת 2010, מונתה אלקאסימי כשגרירה מיוחדת של איחוד האמירויות ברפובליקה של פינלנד ובממלכת דנמרק. בשנת 2014, היא מונתה כשגרירה מיוחדת של איחוד האמירויות ברפובליקה של פורטוגל.

עם חזרתה לאיחוד האמירויות, שייח'ה נאג'לא פעלה כמרצה במחלקה ליחסים בינלאומיים באוניברסיטת זיאד. ביולי 2018, הצטרפה למרכז למדיניות ציבורית בדובאי.

שייח'ה נאג'לא מחזיקה בתואר ראשון במדעי המדינה מהאוניברסיטה של איחוד האמירויות ותואר שני במנהל מקוון מאוניברסיטת סטוקהולם.

© alamy.com



ממצאים עיקריים וניתוחם

טומישה בינו

מבוא

קרוב לחמישים שנה שמדינות שונות במזרח התיכון תומכות ברעיון של פירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית (ME WMDFZ) – אם כי קיימים רעיונות שונים בנוגע ליעדים של תהליך זה והדרכים למימושו. על אף החלטות שהתקבלו, כמו גם דוחות ותוכניות פעולה שהוכנו בפורומים בינלאומיים ואזוריים שונים, כמעט ולא הושגה כל התקדמות בנושא.

ביטחון אזורי במזרח התיכון היה ונותר נושא משמעותי לאור העימותים המתמשכים, פיתוח ושימוש בנשק כימי, פעולות טרור וחוסר יציבות משטרים באזור. במהלך העשורים האחרונים, הביטחון במזרח התיכון הושפע מאתגרים אזוריים ארוכי שנים, שיצרו חששות ואתגרים חדשים, אשר הופכים את היכולת לפרז את המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית למורכבת פי כמה. עם זאת, התפתחויות נוספות באזור, כגון השיחות בין ערב הסעודית והרפובליקה האיסלמית של איראן[1], הפיוס בין המדינות המרכיבות את מועצת שיתוף הפעולה של מדינות המפרץ (ה-GCC)[2] והסכמי אברהם, יכולים בטווח הרחוק לפוגג חלק מהמתח באזור וליצור הזדמנויות חדשות לשיחות אודות ביטחון אזורי והגישה למניעת תפוצת נשק ופירוק מנשק להשמדה המונית (WMD).

ההתפתחות האחרונה ביותר בתהליך ה-ME WMDFZ חלה במהלך המפגש הראשון והשני של הוועידה אודות פירוז המזרח התיכון מנשק גרעיני וכל סוגי הנשק הקיימים להשמדה המונית בנובמבר 2019 ו-2021, לאחר אימוץ טיוטת ההחלטה של הקבוצה הערבית בעצרת הכללית של האומות המאוחדות ב-2018.[3] מההצהרות שנשאו חברי המדינות שהשתתפו במפגש הראשון והשני של הועידה, עלה הצורך להשקיע מחשבה נוספת ולהבהיר כיצד ייראה ה-ME WMDFZ ועל אילו בעיות ביטחוניות הוא מתעתד לענות. הנושאים השכיחים בהצהרות של המדינות המשתתפות היו חששות מתפוצה של נשק להשמדה המונית באזור ותוכנית הגרעין של ישראל.[4]

1 Saudi Arabia Confirms Recent Talks with Iran", Aljazeera, 3 October 2021, https://www.aljazeera.com/news/2021/10/3/saudi-arabiaconfirms-recent-talks-with-iran

2 "Gulf Reconciliation Agreement: What We Know So Far", Aljazeera, 6 January 2021, https://www.aljazeera.com/news/2021/1/6/blockadingnations-drop-13-demands-on-qatarsources

3 General Assembly, A/DEC/73/546, 22 December 2018, https://undocs.org/en/A/73/49(Vol.II)

4 את כל ההצהרות ניתן למצוא תחת:

United Nations Office for Disarmament Affairs, "Conference on the Establishment of a Middle East Zone Free of Nuclear Weapons and Other Weapons of Mass Destruction", November 2019, https://meetings.unoda.org/section/conference-on-the-establishment-ofa-middle-east-zone-free-of-nuclearweapons-and-other-weapons-of-massdestruction-general-statements-3079/

ההצעה האיראנית-מצרית המקורית לפירוז המזרח התיכון מנשק גרעיני (NWFZ), שנוסחה בשנת 1974, הורחבה בשנות ה-90 על ידי מצרים וכעת היא כוללת את כל סוגי ה- WMD ומערכות השיגור שלהם.[5] ההגדרה המורחבת לתכולת האזור נועדה לתת מענה לאיומים הולכים וגוברים שמקורם ברכישה, שימוש ואיום לשימוש עתידי ב-WMD באזור. החזון המצרי היה שעל האזור לכלול את כל סוגי ה-WMD, למנוע תוכניות עתידיות וליצור סימטריה בפירוק מנשק ובמחויבות למניעת הפצתו. לפיכך, הגדרת האזור הורחבה, מתוך תקווה לעודד את מעורבותן של המדינות באזור, על ידי התייחסות לחששות רבים יותר. בנוסף לחוסר הסימטריה בין החתומות על האמנות העיקריות אודות WMD, היה גם שוני ברמות המעורבות והשתתפות של מדינות המזרח התיכון במפגשי ה- ME WMDFZ השונים, למשל בקבוצת העבודה לבקרת נשק (בק"ן) וביטחון אזורי (ACRS) בשנות ה-90, ההתייעצויות הבלתי רשמיות בגליאון וז'נבה בתחילת 2010 והועידה לפירוז המזרח התיכון מנשק גרעיני ונשק להשמדה המונית, שהתכנסה לראשונה ב-2019.

יעדים ומתודולוגיה

המאמרים שבפרסום זה מטרתם לזהות את התמריצים של המדינות השונות באזור לקחת חלק ב-ME WMDFZ. בנוסף, המאמרים מתייחסים לתמריצים השליליים או לתמריצים החסרים, שמונעים מעורבות שכזו. לפיכך, המסמך נועד להציג את נקודות המבט השונות שעזרו (או חיבלו) במעורבות בשלוש דרכים:

- הבנה טובה יותר בכל הקשור לדילמות המדיניות, הכלכליות והביטחוניות של המדינות באזור וכן חששות ספציפיים הקשורים ב-ME WMDFZ .
- שימת דגש על נקודות ההתכנסות עליהן ניתן לסמוך ונקודות מחלוקת עליהן יהיה צורך לגשר.
- מידע על התכנון של תהליכים קיימים ועתידיים למיזמים הקשורים ב-ME WMDFZ וביטחון אזורי באופן כללי.

הפרסום נכתב בהתבסס על שתי שיטות מחקר. הראשונה היא כתיבת מאמרים ע"י מומחים משמונה מדינות במזרח התיכון – אלג'יריה, מצרים, הרפובליקה האיסלמית של איראן, עיראק, ישראל, מדינת פלסטין, ערב הסעודית ואיחוד האמירויות – אודות נקודות מבט, מניעים ויעדים ל-ME WMDFZ. השנייה, באמצעות מפגשי שולחן-עגול בני יומיים של כותבי המאמרים, בהם הוחלפו דעות אודות המאמרים השונים, על מנת לפתח אותם, ולקיים דיון אודות הנושאים והרעיונות המשותפים שעלו מתוך המאמרים. מאמרים אלה משקפים את נקודות המבט האישיות של הכותבים, אשר אינן משקפות בהכרח את העמדה הרשמית של מי מהמדינות, מכון האו"ם לחקר פירוק נשק או האומות המאוחדות. לכן, כל אחד מהכותבים אחראי באופן אישי למאמר אותו כתב. כל מאמר עבר ביקורת על ידי מומחה מאותה מדינה ממנה מגיע הכותב.

בחלקים הבאים מובאים דיון וניתוח של המאמרים, כמו גם רעיונות שצצו במפגשי השולחן העגול.

5 יוזמת מובארק משנת 1990 הרחיבה את תכולת האזור המפורז גם לנשק כימי וביולוגי ולא רק נשק גרעיני. צורך זה עלה לאחר השימוש בנשק כימי במהלך מלחמת איראן-עיראק, חשיפת תוכניותיה של עיראק לנשק כימי וביולוגי והאיומים מטעמו של סדאם חוסיין להשתמש בנשק כימי כנגד ישראל. מערכות השיגור נכללו לראשונה בשיחות על האזור המפורז ב-UNSCR 687 ולאחר מכן בהחלטה על המזרח התיכון, שאומצה על ידי ועידת הסקר והארכה של האמנה למניעת הפצת נשק גרעיני בשנת 1995.

במסגרת ניתוח נקודות המבט, המניעים והיעדים ל-ME WMDFZ, בוצעה בחינה של שלוש קטגוריות שונות של מניעים למעורבות ב-ME WMDFZ , כפי שזוהו על ידי כותבי המאמרים: מניעים ביטחוניים, מניעים הקשורים במוניטין ומניעים כלכליים. כל קטגוריה מתחלקת לתת-קטגוריות של תמריצים חיוביים, תמריצים שליליים ובמקרה אחד, תמריצים חסרים. בחלקים אלה נבחן באופן מעמיק יותר את התמריצים השונים, נקודות המבט שמסייעות לעצב אותם, כמו גם אמצעים לטיפול בנושאים הדחופים ביותר שהועלו.

תמריצי ביטחון

מדינות האזור מתייחסות לנשק להשמדה המונית בעיקר בהקשר הביטחוני לאומי. לכן, החלטתה של מדינה כלשהי לשאת ולתת, להצטרף או לדבוק בכל הסכם עתידי בנושא נשק להשמדה המונית יהיו תלויים, בראש ובראשונה, בדרך שבה התהליך עצמו והאמנה שתיחתם ייתפשו כמקדמים את הביטחון הלאומי שלה או לכל הפחות אינם מערערים אותו. לפיכך, אין זה מפתיע שכל הכותבים ציינו את תמריצי הביטחון כמניע עיקרי למעורבות ב-ME WMDFZ. עם זאת, הסיבות שנתפשות כמערערות את הביטחון והתגובות המוצעות לחוסר הביטחון שונות ממדינה למדינה ובחלק מהמקרים, הן לכאורה בלתי ניתנות לגישור. בנוסף, אין זה מפתיע שמספר כותבים קישרו בין תחושה של חוסר ביטחון לחוסר אמון בין המדינות באזור.[6]

ההחלטה על "הקמת אזור חופשי מנשק גרעיני באזור המזרח התיכון" התקבלה לראשונה בעצרת הכללית בשנת 1974. היעד המוצהר של שתי המדינות שקידמו אותה – איראן ומצרים – היה שהקמת אזור שכזה תחזק את הנורמה העולמית למניעת תפוצת נשק גרעיני, תקדם את החלת האמנה למניעת הפצתו של נשק גרעיני (NPT) על העולם כולו ואף תתרום לשלום אזורי ומניעת תפוצה.[7] בו-זמנית, החשש היחיד מפני הפצה באזור, כפי שהובע על ידי מספר מדינות מזרח תיכוניות באותו זמן, היה כרוך בסירובה של ישראל לחתום על ה-NPT.[8]

החששות סביב תוכנית הגרעין של ישראל מובעים ללא הרף ורווחים בשיח אודות ME WMDFZ. הדבר משתקף בארבעה מתוך שמונה מאמרים בפרסום זה. לדוגמה, הכותבים ממצרים ומעיראק, רואים ב"סירובה לקחת חלק בשיחות הרב-צדדיות בחסות האו"ם"[9] את "המכשול העיקרי ... להשגת התקדמות משמעותית בנושא ה-ME WMDFZ".[10] המאמר מאיראן מתייחס לישראל כאל מקור משמעותי לאיום, שני בלבד לארצות הברית.

עם זאת, במהלך שני העשורים האחרונים, איראן אף היא צצה ועלתה כגורם להפצת נשק באזור, והדבר משתקף בשלושה מתוך שמונה המאמרים. יש לציין כי הכותב מערב הסעודית טוען במפורש שהתוכנית הגרעינית האיראנית היא תגובה לתוכנית הגרעין של ישראל. בנוסף, הכותבים ממצרים, עיראק וערב הסעודית טוענים כי החששות מתוכניות הגרעין של ישראל ואיראן הוחמרו עקב איומים של המדינות זו כנגד זו, אשר מערערים את הסיכויים לדו-שיח, מגבירים את חוסר האמון ודוחקים את הצדדים לעמדות מגננה.

6 ראו מאמרים ממצרים, איראן, ישראל, ערב הסעודית ואיחוד האמירויות בפרסום זה.

7 General Assembly, A/RES/3263(XXIX), 9 December 1974, https://undocs.org/A/RES/3263(XXIX); General Assembly, A/PV.2250, 1 October 1974, p. 322, para. 57–59, https://undocs.org/A/PV.2250; and General Assembly, A/PV.2264, 10 October 1974, https://undocs.org/A/PV.2264

8 General Assembly, A/C.1/PV.2006, 31 October 1974, https://undocs.org/A/C.1/PV.2006 (Sudan and Qatar); General Assembly, A/C.1/PV.2010, 6 November 1974, https://undocs.org/A/C.1/PV.2010 (United Arab Emirates); and General Assembly, A/C.1/PV.2001, 25 October 1974, https://undocs.org/A/C.1/PV.2001

9 Hussain Al-Shahristani, "Iraq's approach to the ME WMDFZ: Heeding lessons from the past," in Perspectives, Drivers, and Objectives for the ME WMDFZ: Voices from the Region, eds. Tomisha Bino, James Revill and Chen Zak Kane (Geneva: UNIDIR) 2022.

10 Karim Haggag, "Egypt's longstanding diplomatic investment," in Perspectives, Drivers, and Objectives for the ME WMDFZ: Voices from the Region, eds. Tomisha Bino, James Revill and Chen Zak Kane (Geneva: UNIDIR) 2022.

איסור על נשק גרעיני, כימי וביולוגי

כל הכותבים הביעו הסכמה שהאזור המפורז יכלול איסור פיתוח נשק גרעיני, כימי וביולוגי, על מערכות השיגור שלהם, כפי שמפורט בהחלטה שהתקבלה בשנת 1995 לגבי המזרח התיכון.[11] כל הכותבים גם הסכימו כי באזור יאסרו רכישה, פיתוח, החזקה ושימוש בנשק גרעיני, כימי וביולוגי וכי מדינות שמחזיקות בכלי נשק שכאלה יצטרכו להתפרק מנשקן. עם זאת, הכותב מישראל מדגיש שהשיחות אודות פירוק מכלי נשק להשמדה המונית אינן יכולות להוות נקודת פתיחה. לדבריו, ישראל מבקשת לראות תהליך פתוח ושקוף יותר, שמטרתו לענות על נושאי ביטחון אזורי באופן נרחב ומקיף יותר (כלומר שנושא כלי הנשק להשמדה המונית הוא רק אחד מתוך מספר נושאים), לפני שתסכים לקחת על עצמה כל מחויבות שהיא. הדבר מבליט את הפער הבסיסי בין ישראל ומדינות אחרות באזור מבחינת יעדים, כמו גם מבחינת נקודת פתיחה לכל מו"מ הקשור בפירוק מנשק להשמדה המונית.

מערכות שיגור

קיימת מחלוקת בנוגע לשאלה כיצד או האם יש לכלול "מערכות שיגור" – שההגדרה שלהן אינה מוסכמת על כולם – ב-ME WMDFZ. בהחלטה משנת 1995 אודות המזרח התיכון, אשר נחשבת כבסיס להתייחסות ל-ME WMDFZ, נכתב שה-ME WMDFZ אמור להיות אזור "מפורז מכלי נשק גרעיניים וכל כלי נשק אחר להשמדה המונית, על מערכות השיגור שלהם".[12] בנוסף לחששות מתפוצת כלי נשק להשמדה המונית, בהקשר התוכנית הגרעין של איראן, גם תוכנית הטילים שלה מצוינת כבעיה ביטחונית בחלק מהמאמרים. בנוסף, הדגיש הכותב מערב הסעודית כי האיום ביכולתן של מדינות לשגר טילים באזור אינו מוגבל לשימוש בהם, אלא הופך מורכב יותר מעצם החשש שבהעברתם לידי טרוריסטים.

הכותב מערב הסעודית טוען שיש להתייחס אל הנושא בתוך המסגרת של ה-ME WMDFZ. עם זאת, בדיונים שהתקיימו בין הכותבים, הכותב מעיראק תיאר את ההכללה של טילים במשא ומתן על ה-ME WMDFZ ללא הגדרה ברורה למה הכוונה ב"מערכות שיגור" כ"מעכירה את המים" וטען כי האיסור על קיום הנשק להשמדה המונית עצמו ופירוק המאגרים הקיימים מבטלים את הצורך להתייחס לשאלת מערכות השיגור.

הכותב ממצרים הדגיש כי טילים מהווים חלק בלתי נפרד מההחלטה שהתקבלה ב-1995 אודות המזרח התיכון, אשר קוראת להקמתו של אזור מפורז מכל סוגי הנשק להשמדה המונית ומערכות השיגור שלהם באזור, שאומצה כחלק מחבילת ההחלטות על הארכה הבלתי מוגבלת של ה-NPT. עם זאת, הוא טוען כי ניתן לאמץ גישה הדרגתית למימוש יעד זה, שתחילתו בצעדים בוני שקיפות ואמון, שיווסתו את השימוש ובכך, יספקו אפשרויות רבות יותר להתייחס לאתגרים אותם מציבות מערכות הטילים על הביטחון האזורי, מבלי לגרוע מיעדי הביטחון הלאומי. לנקודת מבט זו שותף גם הכותב מאיראן. איש מהכותבים לא ציין האם צעדים אלה יהוו חלק מהדיונים או האמנה על האזור, במקביל להם או ברצף מסוים.

לאור הקושי בהגדרה ובסיווג של "מערכות שיגור", חלק מהכותבים העניקו חשיבות לאימוץ גמישות במו"מ ע"י וויסות היכולת להחזיק ולהשתמש בטילים. כדי להתגבר על הבעיה של

11 1995 Review and Extension Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, "Resolution on the Middle East", NPT/CONF.1995/32 (Part I), Annex, 1995, https://undocs.org/NPT/CONF.1995/32(PartI)

12 Ibid., para. 6.

היעדר הגדרה מוסכמת, הכותב ממצרים הציע לבחון רעיונות בהסכמים הדו-צדדיים בין ארצות הברית ורוסיה, כגון הוצאת פלטפורמות מסוימות מכלל שימוש ופירוקן, הגבלה על מטענים וטווח, כאמת מידה להסכם אזורי עתידי.

פורום לדו-שיח ושיתוף ביטחוני ישמש כמענה לחלק מהגורמים לחוסר האמון באזור, הנובעים בין השאר מאיומים רטוריים, האפשרות לעימות חמוש משמעותי, הקשר בין יכולות התקפה ומגננה צבאיות וחוסר האיזון ביכולות בין המדינות, בנוסף לכך שגורמים חוץ-אזוריים מספקים יכולות צבאיות לחלק מהמדינות במזרח התיכון.

טרור כימי וביולוגי

החששות הביטחוניים אשר קשורים בטרוריסטים ובקבוצות טרור אינם מוגבלים להפצת טילים בלבד אלא כוללים את כל סוגי כלי הנשק להשמדה המונית. הכותב מאלג'יריה טוען שקבוצות טרור, כגון אל-קעידה במגרב האיסלמי, "ממשיכות לרכוש חומרים כימיים, ביולוגיים ורדיואקטיביים לשימוש עוין והקימו מחנות אימונים, בעיקר באזור הסאהל, תוך התמקדות בלוב וניג'ר, למטרות טרור כימי וביולוגי". קשה לבסס טענות אלה, עקב הסודיות האופפת קבוצות שכאלה. בדומה, במאמר מעיראק מתואר מקרה שבו לוחמי קבוצת המדינה האיסלמית (דאעש) ניסו לחדור לבונקר במפעל הכימי מות'נה, בו נמצאים טילים ותחמושת נוספת עם חומרים כימיים פגי-תוקף, אשר נאטמו לאחר שהוועדה המיוחדת מטעם האו"ם (UNSCOM) עזבה בשנת 1994. במקרה זה, הדבר לא עלה בידיהם, אבל הכותב מתאר זאת כ"מזל גרידא".

ביטחון אזורי

למעט ההתייחסות לנושאי ביטחון אזורי ספציפיים, מספר מאמרים בחנו את הקמתו של ME WMDFZ כאמצעי בפני עצמו לשיפור הביטחון האזורי. כפי שציין הכותב ממצרים ובהערות שהועלו על ידי כותבים נוספים במהלך הדיונים, המומנטום בתהליך ה-ME WMDFZ יכול להביא להקמתו של פורום לדו-שיח ושיתוף ביטחוני – לפני הקמתו של האזור או כחלופה למשא ומתן אודותיו, כחלק ממנו או במקביל לו – שעשוי לעזור לרסן את מרוץ החימוש באזור ולהביא ביטחון רב יותר לכולם. פורום שכזה נתפס גם כאמצעי לענות על חלק מהגורמים לחוסר האמון באזור, למשל האיומים הרטוריים, האפשרות לעימות חמוש, הקשר בין יכולות התקפה ומגננה צבאיות וחוסר האיזון ביכולות בין המדינות, בנוסף לכך שגורמים חוץ-אזוריים מספקים יכולות צבאיות לחלק מהמדינות במזרח התיכון. מעניין לגלות שהכותבים מאיראן וישראל זיהו שניהם אפשרויות לתמריצים חיוביים בעצם תהליך המשא ומתן עצמו. באופן ספציפי, שני המאמרים זיהו יתרונות גדולים בקיום תהליכים אחרים הכרוכים בצעדים בוני אמון (CMBs) וביטחון אזורי, אם יתקיימו לפני הדיונים אודות הקמת האזור. הכותב מאיראן הדגיש כי "קיום שיחות אודות ביטחון אזורי, אשר ידונו גם ב-ME WMDFZ, הנו תנאי לאימוץ הסכם בנושא האזור המפורז".[13]

גורמי הרתעה ביטחוניים

למרות הקונצנזוס בין כל הכותבים כי ב-ME WMDFZ טמונים יתרונות ביטחוניים לכל המדינות באזור, במאמרים מאיראן וישראל זוהו תמריצים שליליים בהיבט הביטחוני

13 Nasser Hadian, "Iran and the Middle East WMD-free zone: An opportunity for regional dialogue," in Perspectives, Drivers, and Objectives for the ME WMDFZ: Voices from the Region, eds. Tomisha Bino, James Revill and Chen Zak Kane (Geneva: UNIDIR) 2022.

מעצם קיום התהליך או מהמעורבות במו"מ על האזור המפורז.

בעוד שבחלק מהמאמרים נטען כי ארסנל הנשק הגרעיני של ישראל מהווה איום, במאמר מישראל מודגש כי "התחושה היא שמדיניות ההרתעה הגרעינית ואסטרטגית העמימות [של ישראל] חיוניות, במובן הפשוט ביותר, להבטחת חייו של כל ישראלי, גבר, אישה או ילד". לדברי הכותב, ישראל חוששת ש-WMDFZ יגרור אותה לתוך תהליך שבו היא תיאלץ לבצע פעולות שמזיקות לביטחון הלאומי שלה. הכותב מוסיף ומציין כיצד מדיניות ההרתעה של ישראל נתפשת לאחרונה על ידי חלק מהמדינות באזור כ"נכס גם כנגד התפקיד המהפכני והמשבש של איראן וגם כנגד השאיפות הניאו-עות'מניות המפורשות של ארדואן".

המאמר מאיראן מציין רציונל ביטחוני לאומי דומה בכל הנוגע לשאלת הטילים. הכותב ציין כי "בעוד שתמיכה [ב-ME WMDFZ] עשויה לשפר את האינטרסים הביטחוניים של איראן, כל מגבלה שתוצב על תוכנית הטילים שלה תסכן את הביטחון האיראני ותשמש כתמריץ שלילי להצטרפותה ל-ME WMDFZ.

תמריצים ביטחוניים חסרים

כל הכותבים זיהו צורך בדו-שיח בנושאי ביטחון בין מדינות האזור, גם במאמרים וגם בדיונים שקיימו ביניהם. עם זאת, הם מציינים שעדיין חסרים חלק מהתמריצים שיעודדו דו-שיח שכזה. בלטה במיוחד העדרה של מפת דרכים, אשר תפלס את הדרך לדו-שיח שכזה, באמצעות או כחלק מה-ME WMDFZ. בנוסף, הכותבים מאיראן וישראל ציינו כי קיים צורך לאמץ גישה שתומכת בהקמת מבנה ביטחוני אזורי, כאשר הכותב מישראל הדגיש את הלקחים וההתקדמות שהושגו על ידי קבוצת העבודה ACRS כדוגמה לדרך שבה ניתן לממשו. בנימה דומה לטיעונים אודות היתרונות שבדו-שיח ביטחוני אזורי מורחב, הוצע שהמתווה הגאוגרפי הרחב יותר של ה-ME WMDFZ יוכל לספק מענה לחששות ביטחוניים רבים יותר של המדינות ובכך, להגדיל את המעורבות מצד מדינות האזור. הגדרת העבודה של המתווה הגיאוגרפי ל-ME WMDFZ הינה 22 המדינות החברות בליגה הערבית (LAS), איראן וישראל, כפי שהוצע במחקר שביצעו האומות המאוחדות ב-1990 אודות אמצעים לקידום הקמתו של אזור מפורז מנשק גרעיני במזרח התיכון.[14]

במחקר של האו"ם משנת 1990 צוינו גם מתווים אפשריים נוספים, כגון זה שהוצע במחקר של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (IAEA) משנת 1989.[15] באותו מחקר של האו"ם משנת 1990 קיימת התייחסות לרעיון של חלוקת מדינות האזור ל-"רשימות עבודה" של מדינות ליבה ופריפריה – כאשר מדינות הליבה יהיו אלה שיזמו ויתדיינו על ההסכם, בעוד שעל מדינות הפריפריה יוטל לקיים אותו – תוך ציון דרכים אפשריות לערב את טורקיה, קפריסין, מלטה, פקיסטן ואפגניסטן. רעיונות שעלו לאחרונה, אשר התייחסו לאיומים תת-אזוריים ספציפיים להפצת נשק, דנו במתווה של פירוז המפרץ הפרסי מנשק גרעיני.[16] בכינוס אודות פירוז המזרח התיכון מנשק גרעיני וכל סוגי הנשק להשמדה המונית שהתקיים ב-2021, קיבלו המדינות שהשתתפו בכנס החלטה לרשום את כל החברות הקיימות ב-LAS, כמו גם את איראן וישראל, כחברות בכנס ומתוך כך, גם באזור העתידי, על כלליו ונהליו.[17]

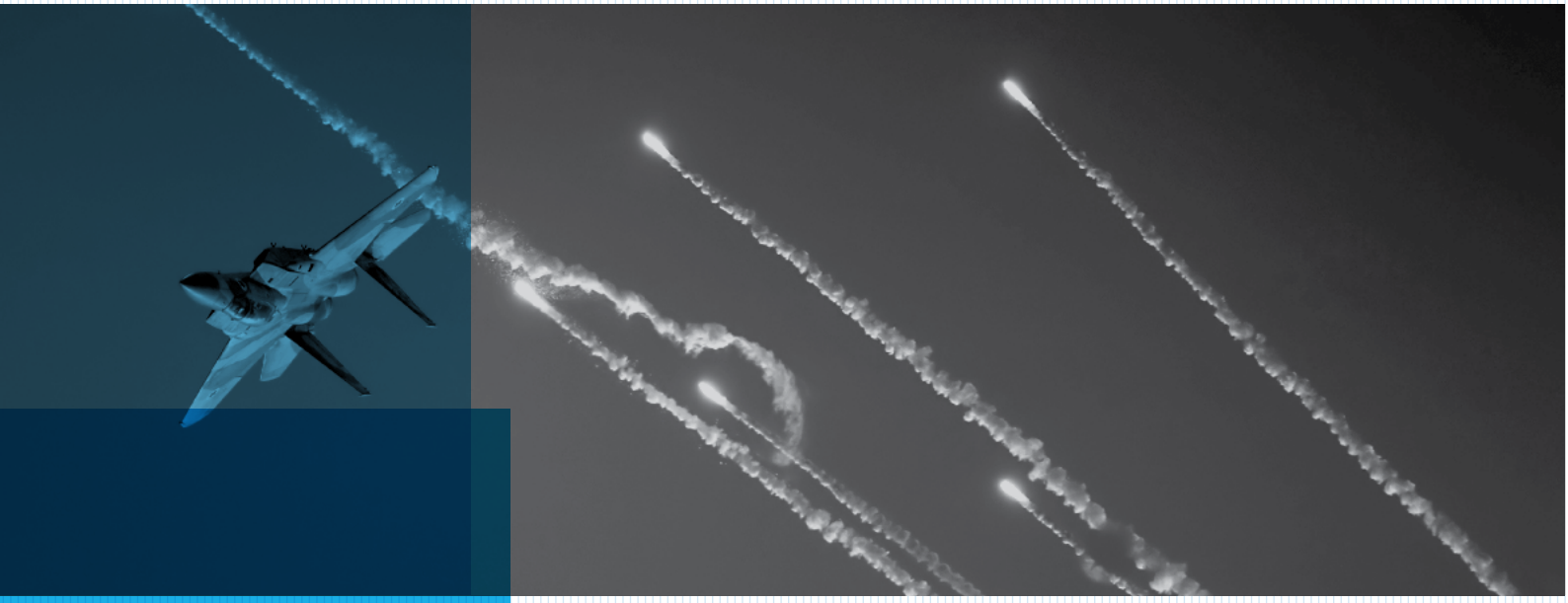
14 General Assembly, "Study on Effective and Verifiable Measures which would Facilitate the Establishment of a Nuclear-Weapon-Free Zone in the Middle East", Report of the Secretary-General, A/45/435, 10 October 1990, https://undocs.org/A/45/435

15 על פי דו"ח סבא"א האזור ישתרע מלוב במערב ועד איראן במזרח ומסוריה בצפון ועד תימן בדרום.

International Atomic Energy Agency, General Conference, 33rd Regular Session, "Technical Study on Different Modalities of Application of Safeguards in the Middle East", GC(XXXIII)/88729 August 1989, https://unidir.org/node/5632

16 The Declaration of the Gulf WMDFZ Initiative by the GCC Secretary-General", December 2005, https://unidir.org/node/5650

17 Second session of the Conference on the Establishment of a Middle East Zone Free of Nuclear Weapons and Other Weapons of Mass Destruction, "Rules of Procedure," A/CONF.236/2021/3, 2021, https://undocs.org/A/CONF.236/2021/3



© alamy.com

החששות הביטחוניים שזוהו ע"י הכותבים משתקפים בתמריצים הביטחוניים או בתמריצים החסרים. מבחינת חלק מהכותבים, המקור לתחושות האיום כולל גם מדינות באזור שאינן נכללות במתווה הגיאוגרפי הקיים של ה-ME WMDFZ, כגון טורקיה. חששות ביטחוניים הקשורים בטורקיה מקורם במעורבותה של המדינה במספר עימותים באזור, הצבת כלי נשק גרעיניים מטעם הברית הצפון אטלנטית (נאט"ו) על אדמתה והערותיו של הנשיא רג'פ טאיפ ארדואן בנוגע לאפשרות שטורקיה תשיג לעצמה יכולות גרעיניות.[18]

הכותב ממצרים חיווה דעה כי אין לשנות את המתווה האזורי הקיים, כיוון שמתחם הביטחון האזורי כפי שהוגדר עונה על אתגרי הביטחון וה-WMD באזור. למרות שהכותבים מאיראן ומישראל הציעו את האפשרות של שינוי המתווה, כך שישקף טוב יותר את הדינמיקות והחששות הביטחוניים באזור, ויכלול את טורקיה, הם הכירו בכך ששינוי המתווה הקיים עשוי לסבך את התהליך ואולי אף להשפיע לרעה על רמת המעורבות של מדינות אחרות במו"מ. עם זאת, גם אם טורקיה לא תהיה חברה ב-ME WMDFZ באמצעות שינוי המתווה, הכותבים חשים שלא יהיה מנוס ממציאת דרך לערב את טורקיה במסגרת של ME WMDFZ, עקב תפקידה המרכזי באזור. דרך אחת לעשות זאת היא באמצעות פרוטוקולים נוספים, כגון אלה שמכסים את ההתחייבויות של מדינות הנשק הגרעיני (NWS) לגבי באזור.

לדברי חלק מהכותבים, לשאלת המתווה הגיאוגרפי של האזור יש השלכות על תהליך המשא ומתן והפורמט שלו. לאור המתווה הגיאוגרפי הקיים, על המשא ומתן לכלול את 22 חברות הליגה הערבית, איראן וישראל. עם זאת, בחלק מהמאמרים מוצעים הרכבים או פורמטים שונים למשא ומתן, אשר נידונו לעומק במהלך השולחן העגול. החלופות שהוצעו מהוות ניסיון לענות על חששות ביטחוניים ספציפיים או להקל על המשא ומתן לשם ניסוח הסכם בין 24 מדינות. הכותב מאיראן מציע לקיים משא ומתן בקבוצות קטנות עם מדינות כגון טורקיה,

18 S. Bugos, "Turkey Shows Nuclear Weapons Interest", Arms Control Today, October 2019, https://www.armscontrol.org/act/2019-10/news/turkey-shows-nuclear-weaponsinterest.

איראן, ישראל, ערב הסעודית ומצרים אודות מה שהוא מזהה כקווי הסכסוך העיקריים באזור (רובם קשורים בביטחון), היות שלמשא ומתן כזה סיכויים טובים יותר להצליח. הוא ממשיך ומסביר את הבחירה באותן מדינות "ליבה" באומרו שהיא "מתבססת על יכולותיהן וניסיונן בנושא של נשק השמדה המונית: ההנחה שלישראל יש נשק גרעיני; איראן נמצאת על סף יכולות גרעיניות; מצרים נמצאת בחוד החנית של מאמץ דיפלומטי לפירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית; טורקיה מארחת נשק גרעיני של נאט"ו וערב הסעודית שוקלת לרכוש נשק גרעיני למטרות הרתעה". במונחים של התכנות הסכם שכזה, נטען במאמר שניהול משא ומתן ראשוני בין חמישה צדדים עשוי להיות קל יותר מאשר ניהול משא ומתן בין 24 מדינות או יותר בו-זמנית. מצד שני, כל הכותבים ציינו שכל המדינות באזור צריכות לשבת סביב השולחן וכי אם ירגישו שאין התייחסות לעמדותיהן לאורך התהליך, הדבר ישפיע לרעה על מעורבותן. במאמר מאיחוד האמירויות, לדוגמה, הודגשה החשיבות שבהכללת כל המדינות לשם הצלחת המשא ומתן וטיפוח אמון בין המדינות.

מתוך תמיכה בגישה של משא ומתן בקבוצות קטנות, לדוגמה בהקשר פירוז המפרץ הפרסי מנשק להשמדה המונית, הכותב מערב הסעודית טוען שישנה דינמיקה תת-אזורית שעשויה להשפיע על ההקמה או ההצלחה של המשא ומתן להקמת ME WMDFZ. על מנת לסייע להקל על התהליך, הוא מציע לקיים "דו-שיח כן וברור ברמה התת-אזורית, שיכול לתמוך במאמצים להקמת ה-ME WMDFZ באמצעות מתן מענה למתחים וחוסר אמון בין מדינות המפרץ ואיראן". במהלך דיוני השולחן העגול, הכותבים חזו כי כל קבוצה קטנה או קו-פעולה תת-אזורי לשיחות שמטרתם לענות על חששות ונושאים ספציפיים לתת-האזור ישולבו, בשלב מאוחר יותר, במשא ומתן האזורי הנרחב להקמת ME WMDFZ.

תמריצי מוניטין

מהספרות הרווחת עולה שמדינות מכירות בצבירת יתרונות הקשורים במוניטין או ביוקרה מתוך הצטרפות לאמנות לבקרת נשק והפגנת "מחויבויות לשלום".[19] נושא זה צוין בקרב שבעה מתוך שמונה המאמרים, כולם ראו יתרונות מבחינת מוניטין למעורבות של מדינתם ב-ME WMDFZ. הכותבים מישראל ומאיראן, שניהם ראו במעורבות בבקרת נשק או תהליך פירוק מנשק אמצעי לחיזוק מעמד מדינתן בקרב הקהילה הבינלאומית. במאמר מעיראק צוין שבמקרה של מדינתו, הדבר משקף שינוי משמעותי ממדיניותה של עיראק בעבר בו החזיקה בנשק להשמדה המונית. חלק מהכותבים, כגון אלה מאיראן, פלסטין ואיחוד האמירויות, זיהו יתרונות משניים נוספים שיכולים להיווצר מתוך שיפור מעמד מדינתן בקרב הקהילה הבינלאומית. לדוגמה, הכותב מאיראן רמז שישנו יתרון מבחינת מוניטין אם יאפשר שינוי בהתייחסות אל איראן כאיום לאזור, עקב החזקתה בנשק להשמדה המונית, דבר שיכול להוביל לצמצום ההתחמשות הצבאית באזור. הכותבת מפלסטין טוענת כי לחיזוק מעמד מדינתה בקהילה הבינלאומית משמעות חשובה מבחינת מאמציה של פלסטין להקים מדינה. לבסוף, הכותבת מאיחוד האמירויות (המדינה

19 J. Goldblatt, Arms Control: The New Guide to Negotiations and Agreement, SAGE Publications Ltd, 2002, p. 12.

הערבית הראשונה שהקימה תחנת כוח גרעינית), הדגישה כי פיתוח הסקטור הגרעיני חיוני לשם שמירה על מוניטין מדינתה כממלאת אחר מחויבויותה הבינלאומיות למניעת הפצה וכספקית אחראית של אנרגיה גרעינית. הכותבת טענה כי מבחינה מסוימת, איחוד האמירויות רואה את חברותה ב-ME WMDFZ כהרחבה של חברותה באמנות וגופים בינלאומיים אחרים. חברות שכזו תאפשר לה לחזק את סקטור האנרגיה הגרעינית שלה ולחזק את הגופים המשפטיים והרגולטורית בתחום, דרך שיתוף פעולה עם מדינות אחרות בקהילה הבינלאומית.

ד

המחויבות והחשיבות שערב הסעודית מקנה לתפקיד מנהיגותי באזור יכול להיחשב גם הוא כתמריץ מוניטין למעורבותה באזור המפורז, כמו גם חיזוק וייתכן אף הרחבה של מעמדה זה.

ברמה האזורית, הכותב מערב הסעודית מסביר שמדינתו תומכת ב-ME WMDFZ כחלק מתפקידה הפעיל והמוביל ליצור שיתופי פעולה אזוריים, כגון זה שבין מדינות הליגה הערבית ומדינות המפרץ. לכן, המחויבות והחשיבות שערב הסעודית מקנה לתפקיד מנהיגותי באזור יכול להיחשב גם הוא כתמריץ מוניטין למעורבותה ב-ME WMDFZ, כמו גם חיזוק וייתכן אף הרחבה של מעמדה זה.

לבסוף, כאחת מהמדינות שיזמה ולקחה על עצמה תפקיד מרכזי במרבית המאמצים להקים ME WMDFZ (וממשיכה לעשות זאת), לא ניתן להתייחס אל המניעים ואל (חוסרי) התמריצים של מצרים ככאלה אשר נובעים אך ורק מתוך מהתהליך עצמו. בהתחשב בהשקעה הדיפלומטית האדירה שלה בתהליך, ניתן לטעון שלמצרים יש תמריץ מבחינת מוניטין שהוא יצליח, אך מחיר שלילי מבחינת מוניטין אם מצרים תשנה את טיעון רציונל הביטחון הלאומי עליו היא מבססת את האסטרטגיה האזורית שלה.

גורמי הרתעה מבחינת מוניטין

כמו במניעים הביטחוניים, חלק מהכותבים הביעו חששות הקשורים במוניטין ביחס ל-ME WMDFZ. הכותב מישראל טוען כי לשינוי מדיניות ההרתעה של ישראל יכולות להיות השלכות שליליות מבחינת מוניטין, כיוון שעמדת ההרתעה שלה שימשה לא רק למנוע התקפות של יריבים אלא גם "הפכה את ישראל לשותף אטרקטיבי לקשרים גלויים ופתוחים עם מדינות במפרץ ובמזרח אגן הים התיכון". לכן, לשינוי במדיניות עשויה להיות השפעה שלילית על תפקידה האזורי החדש ובכך, על מאזן הכוחות באזור.

תמריצים כלכליים ועזרה

בנוסף לתמריצי ביטחון ומוניטין, מתוך הספרות עולים גם תמריצים כלכליים אפשריים להשתתפות באמנה.[20] בהקשר של ה-ME WMDFZ, התמריצים הכלכליים הבולטים ביותר הם אפשרות להעברת טכנולוגיות גרעיניות, כימיות וביולוגיות למטרות שלום ושיתופי פעולה בינלאומיים. שני אלה הוזכרו בעיקר במאמרים של הכותבים מאלג'יריה

20 S. Willett, Costs of Disarmament – Disarming the Costs: Nuclear Arms Control and Nuclear Rearmament, UNIDIR, 2003, https://www.unidir.org/files/publications/pdfs/costsof-disarmament-disarming-thecosts-nuclear-arms-control-ndnuclear-rearmament-306.pdf; and R.D. Gibbons, "Supply to Deny: The Benefits of Nuclear Assistance for Nuclear Nonproliferation", Journal of Global Security Studies, vol. 5, no. 2, December 2019, https://doi.org/10.1093/jogss/ogz059

ואיחוד האמירויות, אשר שניהם ציינו שיתרונות כלכליים עשויים לשמש כתמריץ חיובי לתמיכתם ב-ME WMDFZ.

מתוך אינטראקציה עם תמריץ המוניטין, הכותבת מאיחוד האמירויות מייחסת חשיבות ליצירת אמון בשימוש בטוח ומאובטח בטכנולוגיה דו-שימושית. מבחינת איחוד האמירויות, הדבר יכול לסייע להתגבר על חששות מהפצת נשק ולהקל על הצמיחה של סקטור האנרגיה הגרעינית שלהם. הכותבת מאיחוד האמירויות מציינת כי באמצעות הקמת ME WMDFZ, מדינתה תבחן שיתופי פעולה עם אחרים באזור ובעולם במיזמי מחקר גרעיני, כימי וביולוגי למטרות שלום, ואף תיקח חלק בפיתוח מערכות בקרה על ייצוא של חומרים כימיים וביולוגיים דו-שימושיים, אשר יידרשו לשם פיתוח הסקטורים הללו.

היתרונות הכלכליים האפשריים שאלג'יריה מקווה להפיק מתוך חברותה ב-ME WMDFZ קשורים קשר ישיר לחששות מפעילות טרוריסטית בתוך וסביב שטחה. טרור מהווה איום ביטחוני לתעשיות אלג'יראיות חיוניות, כגון מפעלי אנרגיה (בין אם כריה, נפט או גרעין), ותעשיות פיתוח תרופות. למרות שעדיין לא ברור אם ה-ME WMDFZ יכלול אמצעים למענה על איומים טרוריסטיים בנשק להשמדה המונית, במאמר מאלג'יריה מובעת תמיכה באפשרות שאלג'יריה, כמו גם מדינות אחרות באזור, יוכלו להרוויח כלכלית מסעיף שכזה.

הצורך בתיאום אזורי, יכולת בניה והתנאי של מתן סיוע בגיבוש צעדי חקיקה או רגולציה לאיסור ומניעה של שימוש בנשק להשמדה המונית על ידי טרוריסטים, כמו גם סיוע בעתות חירום במקרה של השימוש בהם, תוארו במאמרים מאלג'יריה ועיראק. הכותב מאלג'יריה טוען שלמרות צעדי החקיקה הקיימים באלג'יריה, שמטרתם להבטיח בטיחות וביטחון כימיים, ביולוגיים, רדיולוגיים וגרעיניים (CBRN), נותר צורך ל"תיאום ברמה הבינלאומית, האזורית והתת-אזורית. כמו כן, יש צורך בשיפור יכולות אזורית ואמצעים לתמיכה והגנה כנגד אותם כלי נשק". הכותב מעיראק טוען שהכללת מתן סיוע באמנה יכולה לתמרץ מדינות נוספות להצטרף ל-ME WMDFZ ולהנות מהיכולות האחת של השנייה. לאור ניסיונה של עיראק בהשמדת כלי נשק כימיים, הכותב מציע שעיראק יכולה לספק "סיוע בהשמדת כלי נשק כימיים, מחויבות רב-צדדית לאסור ולמנוע מטרוריסטים להניח את ידם על חומרים דו-שימושיים שעשויים לשמש כנשק להשמדה המונית או אף לתת סיוע במקרה של שימוש בנשק להשמדה המונית בכל אחד משטחי המדינות החברות".

מבט לעתיד

חוסר האמון בין מדינות האזור עבר כחוט השני גם במאמרים וגם בדיוני השולחן העגול והינו גורם לרבים מ התמריצים השליליים או התמריצים החסרים, שצוינו במאמרים ופורטו לעיל. כל המאמרים כללו לפחות פעם אחת התייחסות לחוסר אמון וציינו שהוא מהווה מכשול משמעותי להתקדמות. ניתן לסווג את הפתרונות שניתנו תחת שתי קטגוריות: שיתוף וכפייה.

הגישות השיתופיות כוללות את היצירה של אמצעים ומנגנונים לבניית אמון או לפחות

להפגת חוסר אמון. בין הצעות הכותבים ניתן למנות אימוץ אמצעי שקיפות ובניית אמון; החשיבות שבאימות אמין, אימוץ מנגנוני פיקוח ואכיפה והצורך בדו-שיח ישיר בנושאי ביטחון בפורומים אזוריים.

בין ההצעות לאמצעי כפייה ניתן למנות יצירת מנגנונים להבטחת העמידה ואמצעי אכיפה בהסכם כדרך למתן מענה לחוסר האמון. למשל, ע"י אימוץ החלטה של מועצת הביטחון לכפות ו-"למשטר" את האזור, הליך אותו יוביל המזכיר הכללי של האו"ם ויתבצע בחסות האו"ם, אשר יעקוף את הצורך בדו-שיח ישיר בין מדינות שאין ביניהן יחסים דיפלומטיים; או באמצעות חיוב חמש החברות הקבועות במועצת הביטחון (הבולטת ביניהן היא ארצות הברית) לאכוף את ההסכם.

גישות שיתופיות	אמצעי כפייה
אימוץ אמצעים לשקיפות ובניית אמון	אכיפה של סנקציות על מדינות שלא מצטרפות ל-ME WMDFZ דרך החלטות של מועצת הביטחון של האו"ם
פיתוח אמצעי אימות אמינים, עמידה במנגנוני פיקוח ואכיפה	דו-שיח עקיף תחת מנדט ובחסות האו"ם
דו-שיח ישיר בנושאי ביטחון בפורומים אזוריים	לחץ להצטרף ל-ME WMDFZ ואכיפה על ידי ה-P5

בחלק שלהלן ניתנת סקירה על ההצעות שהועלו בשתי הגישות.

פורומים, תהליכים מקבילים ואמצעים לבניית אמון

הגישה הרווחת ביותר במאמרים להתייחסות לשורש הבעיה של חוסר אמון בין מדינות האזור היא קריאה לקיום דו-שיח בפורומים שונים, בפרט כאלה שיענו על חששות בנושאי ביטחון אזורי, מעבר לדיון על נשק להשמדה המונית. הדבר מאותת על רצון כן לנקוט בגישה של שיתוף פעולה בנושא ביטחון אזורי או לכל הפחות ההכרה בצורך להישמע, להיות מובנים ולהבין את נקודות המבט של האחרים.

הכותבת מאיחוד האמירויות הדגישה את החשיבות שבהקמת פורום ל"טיפוח הבנה טובה יותר של נקודות המבט והעמדות השונות של כל אחת מהמדינות, הפגנת רצון טוב ויצירת אמון בין הצדדים, באמצעות פורום לדו-שיח אזורי ושיתוף פעולה". גם הכותב מאיראן טוען ש-"חיוני להתחיל בדו-שיח ולהקים פורום שבו נוכל שלא להסכים ועם זאת, תינתן לנו ההזדמנות לדבר, לשתף ולהבין את האחר".

> **הרצון להקים פורומים לדו-שיח אזורי, לשם קידום ההבנה וההתייחסות למגוון רחב יותר של בעיות ביטחוניות, היה נושא שכיח במאמרים, בפרט כתגובה לתפקיד המשתנה של ארצות הברית במזרח התיכון.**

הרצון להקים פורומים לדו-שיח אזורי, לשם קידום ההבנה וההתייחסות למגוון רחב יותר של בעיות ביטחוניות, היה נושא שכיח במאמרים, בפרט כתגובה לתפקיד המשתנה של ארצות הברית במזרח התיכון והצורך של מדינות האזור לקחת אחריות רבה יותר על ביטחונן. כפי שציינה הכותבת מאיחוד האמירויות, הנסיגה של הקהילה הבינלאומית ממעורבות באזור, במיוחד זו של ארצות הברית, נתפסה "חיונית להקמת מנגנונים אזוריים, שיספקו פתרון לנושאים שמאיימים על ביטחון האזור ומונעים ממנו מלהשיג את היציבות והשגשוג המבוקשים". הכותבת מפלסטין התקדמה צעד נוסף וזיהתה יתרונות משניים שיכולים להיות לקיום דו-שיח בנושא ביטחון אזורי, בעיקר הזדמנות לספק מענה לסכסוך הפלסטיני-ישראלי ארוך השנים.

למרות הקונצנזוס בין הכותבים אודות החשיבות שבפורומים ודו-שיח אודות ביטחון אזורי, יש שוני בין הכותבים בתפישה אודות הקשר בין פורומים שכאלה וה-ME WMDFZ. בתוך קבוצת הכותבים הועלו שלוש אפשרויות, כשחלק ראו אפשרות אחת או יותר מעשיות.

נקודת המבט הראשונה היא שה-ME WMDFZ הוא הפורום המתאים לדו-שיח שכזה ויכול לפלס את הדרך למו"מ נוספים, בהם תהיה התייחסות לנושאי ביטחון אזורי באופן נרחב יותר. כל הכותבים תמכו בנקודת מבט זו, פרט לכותב מישראל, אשר הדגיש כי ישראל לא תסכים לתהליך שיש לו יעד קבוע מראש (כלומר ME WMDFZ), ותרצה לראות תהליך פתוח, בו ניתן לדון על בעיות ביטחון אזורי נוספות בהרחבה (כאשר נשק להשמדה המונית הוא רק אחד מתוך מספר נושאים), לפני שהיא לוקחת על עצמה כל מחויבות שהיא.

בנקודת המבט השנייה, ניתן להשלים את תהליך ה-ME WMDFZ באמצעות תהליך מקביל, שיבחן את הנושאים האזוריים בהרחבה. כל הכותבים תמכו בנקודת מבט זו, אך היה ברור שקיימות דעות שונות ונבדלות אודות חלקים מהפורמט והפורמט עצמו כתהליך משלים או מקביל לתהליך ה-ME WMDFZ. לדוגמה, ישנן הדעות חלוקות בנוגע לשאלה האם על השיחות להתקיים בתוך או מחוץ לאזור והאם הן צריכות להתקיים בחסות האו"ם. ניסיון העבר, כדוגמת קבוצת העבודה לבקרת נשק (בק"ן) וביטחון אזורי (ACRS) וההתייעצויות הבלתי-רשמיות בגליאון וז'נבה, השפיע במובנים מסוימים על עמדות של מדינות באזור. עם זאת, ההתייחסות לניסיונות עבר אלה, ובפרט שיחות ה-ACRS, שונה מכותב אחד למשנהו. לדוגמה, הכותב מישראל מתייחס לשיחות בחיוב וציין שהן יצרו הבנות בין ישראל ולא מעט משכנותיה והמשתתפים בתהליך. לעומתו, במאמר ממצרים מצוין כיצד "סירובה העיקש של ישראל להתייחס לנושא הגרעין" הביא לקריסת השיחות. לשתי התייחסויות השונות האלה למה שקרה בעבר, השפעה בהווה על הדרך שבה שני הצדדים רואים את סגנון דו-השיח והמניעים האחד של

השני. בהתבסס על ניסיונם של אזורים אחרים, הכותב מערב הסעודית העלה את האפשרות של כינוס שיחות על ביטחון אזורי, בדומה לתהליך הלסינקי באירופה, שהביא לחתימה על הסכמי הלסינקי ב-1975. הוא הדגיש כי בכך יינתן מענה לחוסר האמון בין מדינות האזור. זוהי דוגמה נפוצה שעולה בהקשר של ME WMDFZ, כאשר מספר מומחים קוראים להקמת תהליך שכזה במזרח התיכון.[21]

התפישה הרווחת בקרב כל הכותבים הייתה שצעדים בוני אמון עשויים להיות יעילים. עם זאת, הכותבים חלוקים בנושא סוג הצעדים שיהיו יעילים, מתי ראוי ליישמם והיקף יעילותם.

לפי נקודת המבט השלישית, יש להקדים דו-שיח בנושאי ביטחון אזורי למשא ומתן אודות ה-ME WMDFZ. פעולה זו יכולה ליצור צעדים בוני אמון, שיבססו את האמון הנדרש בין מדינות האזור עוד לפני שהן לוקחות חלק בתהליך בקרת נשק ופירוק מנשק, מבלי להתפשר על מצב הביטחון הספציפי שלהן. בגישה זו תמכו הכותבים מישראל ואיראן בלבד. הכותב ממצרים הביע חוסר הסכמה לעמדה זו, מתוך טענה שבקרת נשק אינה קשורה בפתרון הסכסוך אלא בניהול הסכסוך והטיל ספק במידה שבה, אם בכלל, יש להתייחס לנושאים אחרים לפני כן.

התפישה הרווחת בקרב כל הכותבים הייתה שצעדים בוני אמון עשויים להיות יעילים. עם זאת, הכותבים חלוקים בנושא סוג הצעדים שיהיו יעילים, מתי ראוי ליישמם והיקף יעילותם. נקודות מבט אלה מתבססות על תפישות האיום השונות של המדינות או ניסיונותיהן לתכנן תהליך שיימנע ממכשלות עבר. דוגמה לאחרון יכולה להימצא במאמר מאיראן, בו הכותב תיאר שהסכם אודות טילים יכול להוות צעד בונה אמון, אם יהווה "חלק מעסקה מקיפה לפתרון מחלוקות עם מדינות המערב".[22] הכותב מערב הסעודית אף הציע כי צעדים בוני אמון בין איראן ושכנותיה יכולים לסייע לבסס תנאים טובים יותר לתהליך ME WMDFZ פורה. דוגמאות נוספות לצעדים בוני אמון, המנסים לספק מענה מחודש ל"כשלון" השיחות בעבר, יכולים להימצא במאמרים של הכותבים ממצרים ומישראל, אשר מסיקים מתהליך ACRS מסקנות שונות, כמפורט לעיל. לדברי הכותב ממצרים, הדיון אודות צעדים בוני אמון צריך להתחיל לאחר שהושגה התקדמות במפגשים של הועידה לפירוז המזרח התיכון מנשק גרעיני וסוגי נשק להשמדה המונית. הגישה המצרית, לדבריו, היא להבטיח שחלק מהתהליך לבקרת נשק יתבצע לפני שיתקיים דיון בצעדים בוני אמון, על מנת להימנע ממצב שבו הצעדים בוני האמון מתקדמים והופכים לתהליך בפני עצמו, שעשוי להוביל או שלא להוביל לתהליך לבקרת נשק, כפי שהיה במקרה של ה-ACRS. עמדתה של ישראל, כפי שציין הכותב מישראל, היא שהצעדים בוני האמון הם "בעלי ערך בפני עצמם ועשויים בהחלט לתרום, לכשעצמם, לשיתוף פעולה אזורי בנושאי ביטחון",[23] שיתוף פעולה אותו רואה ישראל כתנאי מקדים לשיחות אודות בקרת נשק ופירוק מנשק.

21 See, for example, V. Cserveny et al., Building a Weapons of Mass Destruction Free Zone in the Middle East: Global Non-Proliferation Regimes and Regional Experiences, UNIDIR, 2004, https://www.baselpeaceoffice.org/sites/default/files/imce/menwfz/building_a_wmd_free_zone_in_the_middle_east_unidir.pdf; and N. Fahmy and K. Haggag, "The Helsinki Process and the Middle East: The Viability of Cooperative Security Frameworks for a Region in Flux", in C. Kane and E. Murauskaite (eds.), Regional Security Dialogue in the Middle East, 2014, https://doi.org/10.4324/9781315773865

22 Nasser Hadian, "Iran and the Middle East WMD-free zone: An opportunity for regional dialogue."

23 Eran Lerman, "It was a good idea, it was a very bad idea: Israel's incentives and disincentives in the Middle East WMD-free zone process," in Perspectives, Drivers, and Objectives for the ME WMDFZ: Voices from the Region, eds. Tomisha Bino, James Revill and Chen Zak Kane (Geneva: UNIDIR) 2022.

אמנות או החלטות שכוללות אמצעים מחמירים לאימות ואכיפה

הגישה השנייה מנסה להתייחס, בהקשר האזור המפורז העתידי, לבעיות של חוסר מעורבות ואמון כתוצאה מאי עמידה באמנות וחוסר אכיפה, דרך קביעת מחויבויות וערבויות משפטיות. דרך אחת היא באמצעות הצעות החלטה, שיכללו ערבויות חיוביות לביטחון המדינות, בגיבוי תמריצים שליליים להרתעה והענשה של אלה שלא יצטרפו להסכם האזור המפורז או שלא יעמדו במחויבויותיהם תחת ההסכם. לדוגמה, הכותב מערב הסעודית קורא למועצת הביטחון של האו"ם לקבל החלטה "על פיה החברות הקבועות במועצת הביטחון מחזקות את התמריצים למדינות באזור דרך מתן מטריית ביטחון גרעינית למדינות המצטרפות; תגמול המדינות שמצטרפות ל-ME WMDFZ בתמיכה כלכלית וטכנית, כמו גם סנקציות על אלה שמסרבות להצטרף".

ערבויות נוספות בסגנון זה, הקשורות במבנה האמנה, כוללות אמצעים מחמירים לאימות, לעמידה בכללים ולאכיפה, אשר מיועדים לסייע בחוסר האמון בין המדינות. לדוגמה, הכותב ממצרים טוען שדרך אחת לענות על הקושי באכיפה של אמנות לבקרת נשק תהיה דרך משטר אימות קפדני במיוחד, רב-שכבתי (בינלאומי ואזורי), בשילוב אמצעים מתוך תוכנית הפעולה המשותפת המקיפה (JCPOA) והפרוטוקול הנוסף של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית.[24]

מספר כותבים ראו את הצורך בפיקוח וביטחונות חוץ-אזוריים, על מנת להבטיח עמידה בכללים. למשל, הכותבת מפלסטין טוענת שעל האמנה ל-ME WMDFZ לספק "סוג כלשהו של פיקוח בינלאומי, מתוך כוונה להבטיח כיבוד ועמידה במחויבויות הרשומות בה. פיקוח בינלאומי יכול אף להיות כרוך בווידוא שפעולות נגד, עונשים וסנקציות נכפים על חברי ה-ME WMDFZ אשר מפרים את מחויבויותיהם". גם הכותבת מאיחוד האמירויות הדגישה את החשיבות שבמעורבות בינלאומית "במיוחד על מנת להבטיח עמידה בכללים וניצול היתרונות שבניסיון של ארגונים בינלאומיים לקדם שקיפות ושיתוף מידע וליצור את האווירה הנכונה לשיתוף פעולה, לשם שימוש לצורכי שלום טכנולוגיה ומחקר גרעיניים, כימיים וביולוגיים".

תפקידם של מדינות או גופים חוץ-אזוריים

הנושא של תפקיד השחקנים החוץ-אזוריים ב-ME WMDFZ מוזכר רבות גם בתהליך הממשי וגם במאמרים שבאוסף זה. התפקיד המיועד למדינות או גופים אלה מתחלק לארבע קטגוריות: תיווך, יצירה, אכיפה או מתן ערבויות.

הכותב ממצרים מציע שמדינות ה-P5 יוכלו לתווך "בדיונים אזוריים שיתקיימו בקבוצה מוגבלת של מדינות אודות צעדים בוני אמון, אך רק לאחר שתוסג "התקדמות

24 John Carlson, "Nuclear Verification in a Middle East WMD Free Zone," Geneva, Switzerland: UNIDIR. 2021.

מספקת" בוועידה לפירוז המזרח התיכון מנשק גרעיני וסוגי נשק להשמדה המונית". הצעה דומה העלה הכותב מאיראן, אשר מציע "תהליך שמונע על ידי מזכ"ל האו"ם, אשר מתמקד במבנה הביטחוני באזור". בשונה מהכותב המצרי, הכותב מאיראן מתייחס לתהליך שכזה כהקדמה או כחלק מתהליך ה-ME WMDFZ. גם הכותבת מאיחוד האמירויות טענה שתהליך ה-ME WMDFZ אמור להמשיך ולהתקיים בחסות בינלאומית, על מנת להבטיח את המשכיותו של הקונצנזוס באזור, הצהרה שאף כוללת אלמנטים שנכנסים תחת הקטגוריה של אכיפה ומתן ערבויות. פיקוח בינלאומי ובקרה הוזכרו על ידי הכותבת מפלסטין, כנזכר לעיל.

הכותב מערב הסעודית מציע שהקמת ה-ME WMDFZ תיעשה על ידי שחקנים חוץ-אזוריים וכי מועצת הביטחון של האו"ם תקבל החלטה תחת פרק VII של אמנת האו"ם "לפרז את המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית", בנוסף למתן תמריץ חיובי למדינות שמצטרפות (כגון תמיכה כלכלית וטכנית והפעלת סנקציות על מדינות שאינן מצטרפות).

מסקנות

למרות השינויים במצב הפוליטי והביטחוני במזרח התיכון, גם מהמאמרים שנכתבו וגם מהדיונים שהתקיימו בשולחן העגול, ברור לחלוטין שהעמדות הכלליות של מדינות האזור אודות משא ומתן ותוצאה של תהליך ME WMDFZ עברו שינוי מועט למן העלאתו של הרעיון לפירוז המזרח התיכון מנשק גרעיני או נשק להשמדה המונית. במונחים של תהליך, המחלוקות העיקריות קשורות בשאלה האם יש להקדים שיחות בנושאי ביטחון אזורי לשיחות אודות ME WMDFZ או לכלול אותן בתהליך, והאם יש לקיים אותן בפורמט אזורי או בחסות בינלאומית.

כשלון השיחות הקודמות (למשל תהליך ACRS וההתייעצויות הבלתי פורמליות בגליאון וז'נבה ב-2013-2014), והצעדים שננקטו על ידי מדינות באזור (למשל קבלת החלטות בעצרת הכללית של האו"ם ובוועידה הכללית של ה-IAEA), תרמו להתחפרות בעמדות אלה.

למרות שמספר התמריצים החיוביים שזוהו על ידי הכותבים עולה על מספר התמריצים השליליים והתמריצים החסרים, הדבר לא הביא להשתתפות פעילה יותר או לקידום הקמתו של ME WMDFZ. ממבט מעמיק ניכר שעבור חלק מהמדינות, משקל התמריצים החיוביים נמוך מזה של התמריצים השליליים והחסרים.

כל התמריצים השליליים אשר זוהו על ידי הכותבים מאיראן וישראל להימנעות מכניסה ל-ME WMDFZ קשורים

העמדות הכלליות של מדינות האזור אודות משא ומתן ותוצאה של תהליך ME WMDFZ עברו שינוי מועט מאוד מאז העלאתו של הרעיון לפירוז המזרח התיכון מנשק גרעיני או נשק להשמדה המונית.



בביטחון. מבחינת ישראל, כפי שפירט הכותב, התמריצים השליליים קשורים כולם בתפישת האיום שלה ובתוצאה שנקבעה מראש (כלומר אמנה) של ME WMDFZ. הכותב מישראל טוען שמדינתו ספקנית בנוגע לעמידה של המדינות האחרות בתנאי האמנה ויעילות האכיפה של אמנות ומנגנונים בינלאומיים; איומים קיימים מצד מדינות באזור והשכנוע העמוק של הממשלה הישראלית שהעמימות הגרעינית שלה שמרה ושומרת על ביטחונה הלאומי, כולם הופכים מבחינתה את החברות באמנה לפירוק מנשק בשלב זה לבלתי אטרקטיבית וייתכן שאף מסוכנת.

כמו כן, הכותב מישראל טוען כי בנוסף לתמריצים הביטחוניים השליליים, במקרה של מדינתו, שינוי עמדת ההרתעה של ישראל כוללת גם סיכון מבחינת מוניטין, כמצוין לעיל.

התמריצים השליליים מבחינתה של איראן, כמפורט במאמר, קשורים גם בתהליך וגם בתוצאה. מבחינת התהליך, הכותב האיראני טוען שהיקף ה-ME WMDFZ צר מדי גם מבחינה גיאוגרפית וגם מבחינת הנושאים וכי הוא אינו עונה על מספיק מחששות הביטחון האזורי של איראן. מבחינת תוצאה, איראן מתייחסת למגבלה אפשרית על תוכנית הטילים שלה – שנתפשת כעמוד תווך באסטרטגיית ההגנה של המדינה – כאיום על הביטחון הלאומי שלה.
מבחינת תמריצים חיוביים או תמריצים חסרים, למרות היותם משניים מטבעם (למשל צמיחה כלכלית

למרות שמספר התמריצים החיוביים שזוהו על ידי הכותבים עולים על מספר התמריצים השליליים והתמריצים החסרים, הדבר לא הביא להשתתפות פעילה יותר או לקידום הקמתו של ME WMDFZ.

בזכות ביטחון אזורי משופר ויציבות בזכות ההקמה של ME WMDFZ) או כאלה שניתן להגיע אליהם באמצעים אחרים (כדוגמת כינוס של שיחות אזוריות הקשורות בביטחון אזורי במובן רחב יותר), חשוב שהאנשים שינהלו את המשא ומתן על אמנת ME WMDFZ ייקחו בחשבון את התמריצים המשניים הללו וינסו להבהיר כיצד יוכלו לענות או להעצים תמריצים שכאלה באזור. בהירות רעיונית רבה יותר אודות הדיונים על ה-ME WMDFZ והאמנה שתיחתם כגון איסורים, אישורים, יישומים, כמו גם למה יכולות המדינות לצפות מדיונים, יהיו חיוניים להבטחה ולשמירה על מעורבות המדינות באזור ולשפר את הסיכוי לקיומו של התהליך.

בהירות רעיונית רבה יותר אודות נושאים עיקריים, כגון איסורים, אישורים, יישומים, כמו גם למה יכולות המדינות לצפות מדיונים בנושא ME WMDFZ והאמנה שתיחתם, יהיו חיוניים להבטחה ולשמירה על מעורבות המדינות באזור ולשפר את הסיכוי לקיומו של התהליך.

כל הכותבים מסכימים כי אין לצפות מה-ME WMDFZ לענות על כל נושאי הביטחון באזור, וכאמצעי לבקרת נשק ופירוק מנשק, הוא גם אינו מיועד לכך. עם זאת, הם גם מסכימים כי הניסיון להקימו יכול ליצור הזדמנויות רבות לדו-שיח חשוב ונדרש, שיתייחס למקורות לחוסר אמון באזור, בין אם יתקיים לפני הדיונים וההקמה של ME WMDFZ או במקביל להם. על הרצון העז בדו-שיח, שניכר בכל המאמרים, לעורר השראה ותקווה שקיום התהליך עשוי לעזור בהמשך ליצור תמריצים רבים וגדולים יותר למעורבות.

אלג'יריה

מניעת האיום שבנשק להשמדה המונית במזרח התיכון, צפון אפריקה והסאהל

ארסלן צ'יקהודי



© Keystone/EPA/Mohamed Messara.



מבוא[1]

אלג'יריה אינה מחזיקה ואינה מבקשת להחזיק נשק גרעיני, כימי או ביולוגי והיא חברה או חתומה על כל האמנות הרלוונטיות הקשורות בנשק להשמדה המונית (WMD), לרבות האמנה משנת 1968 למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT), אמנת הנשק הביולוגי (BTWC), האמנה הקשורה בנשק כימי משנת 1993 והאמנה לאיסור נשק גרעיני (TPNW). אלג'יריה היא שותפה פעילה באמנות אלה. לדוגמה, שגריר אלג'יריה, עבדאללה באלי, הנהיג את ועידת הסקר של ה-NPT בשנת 2000, בה התקבלה החלטה על 13 "צעדים פרקטיים" לחיסול מוחלט של נשק גרעיני.[2] אלג'יריה אף שותפה במאמצים הנרחבים למנוע, ללחום ולדכא את השימוש בנשק להשמדה המונית באפריקה על ידי גורמים חוץ-מדינתיים.[3] יתרה מכך, ב-23 בספטמבר 2021, שר החוץ האלג'יראי, רמטנה למאמרה פגש בניו יורק את רוברט פלוייד, ראש ארגון האמנה לאיסור ניסויים גרעיניים (CTBTO), וציין כי "אלג'יריה מחויבת לחלוטין לתמוך בכל המאמצים שמטרתם להשיג את היעדים של האמנה לאיסור ניסויים גרעיניים והקמת עולם נטול כלי נשק גרעיניים".

התרומה האדירה של אלג'יריה לבקרת נשק, פירוק מנשק ומניעת הפצה של WMD מונעת ממספר גורמים, ביניהם ניסיונה ההיסטורי והפוליטי. גורמים אלה חושפים מספר רב של תמריצים לפירוז המזרח התיכון וצפון אפריקה מנשק להשמדה המונית (ME WMDFZ), כמו גם באזור הסאהל.

לאור שינויים משמעותיים בסדר האזורי, בעקבות האביב הערבי, ניסתה מדיניות החוץ של אלג'יריה לשמור על השלום ולאמץ את השינויים באזור ובעולם בכללותו. בין הצעדים

1 This report draws in part from Arslan Chikhaoui, "Algeria, CBRN Terrorism and WMD Non-Proliferation", Near East South Asia Center for Strategic Studies, https://nesa-center.org/algeria-cbrn-terrorism-and-wmd-non-proliferation/.

2 בזמנו, שימש השגריר באלי גם כנציג קבוע של אלג'יריה באו"ם (1996-2005).

3 See for example Nuclear Security Summit 2014, "National Progress Report: Algeria", March 2014, https://projects.iq.harvard.edu/files/nuclearmatters/files/algeria_pr_2014.pdf; and Algeria's approved 1540 Committee matrix, https://www.un.org/en/sc/1540/documents/AlgeriaReport27July2020.pdf. AlgeriaReport27July2020.pdf

הראויים לציון בהם נקטה אלג'יריה על מנת למצב את עצמה כשחקנית בינלאומית, ניתן למנות את הצטרפותה לדו-שיח הים-תיכוני של הברית הצפון אטלנטית (נאט"ו) וחתימתה על הסכם שיתוף פעולה עם האיחוד האירופי. במקביל, היא פעלה לחיזוק המוניטין שלה כמתווכת בעימותים בעצימות נמוכה באזור, כדוגמת במאלי ובלוב, תוך הסתמכות על ניסיונה והעמדת משאביה לפתרון עימותי עבר, כגון אלה שבין הרפובליקה האיסלמית של איראן ועיראק, בין איראן וארה"ב, בין אתיופיה ואריתריאה, ועוד.[4] לפיכך, אלג'יריה נמצאת בעמדה טובה לשמש כמתווכת ולהכין את הקרקע להצלחת תהליך ה-ME WMDFZ.

התמריצים הביטחוניים של אלג'יריה למעורבות ב-ME WMDFZ

מבחינת אלג'יריה, התמריץ העיקרי להקמה של אזור מפורז מנשק להשמדה המונית (WMDFZ) הוא חיזוק הביטחון הלאומי של אלג'יריה בכלל ומניעת טרור עם נשק כימי, ביולוגי, רדיולוגי וגרעיני (CBRN) בפרט. סוגי טרור אלו מהווים בעיה משמעותית שאינה ניתנת לפתרון על ידי מדינה אחת בלבד באזור. למניעת טרור באמצעות נשק להשמדה המונית נדרש שיתוף פעולה ברמה הבינלאומית, האזורית והתת-אזורית, לרבות אפשרות לנצל את ה-WMDFZ לצורך זה.

מניעה של טרור כימי וביולוגי

אלג'יריה הדגישה את חששותיה מטרור כימי וביולוגי מאז שנות ה-'90.[5] ישנם דיווחים המרמזים על כך שאלג'יריה התמודדה עם ניסיונות טרור כימי וביולוגי בעבר. בשנת 1994, קבוצה המזוהה בשם הקבוצה האיסלמית המזוינת (GIA) – ארגון קיצוני אלים, שבהמשך

4 For more on Algeria's foreign policy, see Arslan Chikhaoui, "Algerian Foreign Policy in the Post-Pandemic Era", Near East South Asia Center for Strategic Studies, 20 Aug 2021, https://nesa-center.org/algerian- foreign-policy-in-the-post-pandemic-era/.

5 OPCW, Executive Council, Ninety-Fifth Session, Statement by H.E. Ambassador Lounès Magramane Permanent Representative of the People's Democratic Republic of Algeria, 9 October 2020, https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/2020/12/ec95nat73(e).pdf.https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/2020/12/ec95nat73(e).pdf.



© UN Photo/Eskinder Debebe

דיווחים מרמזים שבמגרב האיסלמי (AQIM), ארגון אל-קאעידה ממשיך ל לערוך ניסויים בחומרים כימיים, ביולוגיים ורדיואקטיביים למטרות עוינות ואף הקים מחנות אימונים באזור, באופן ספציפי באזור הסאהל, בעיקר בלוב וניז'ר במטרה לפתח נשק כימי וביולוגי.

התברר שהוא משויך לאל-קאעידה – ניסה, על פי הדיווחים, להשתמש ברעל בוטולינום על מנת להרעיל את מגדל המים של מפתה ואת סכר קדארה במזרח הבירה, אלג'יר.[6] בינואר 2009, מספר מקורות תקשורת רמזו שקרוב ל-40 פעילים של אל-קאעידה מתו בהרים של פרובינציית טיזי-קוזו שבמזרח אלג'יריה לאחר ניסיונות בחיידק הגורם למגיפות *Yersinia pestis*.[7] מדיווחים מהתקופה האחרונה עולה שבמגרב האיסלמי (AQIM), ארגון אל-קאעידה ממשיך לערוך ניסויים בחומרים כימיים, ביולוגיים ורדיואקטיביים למטרות עוינות ואף הקים מחנות אימונים באזור, באופן ספציפי באזור הסאהל, בעיקר בלוב וניז'ר, במטרה לפתח נשק כימי וביולוגי.

בעוד שהאירועים שדווחו לעיל נותרו אנקדוטות, מגפת הקורונה הראתה לעיני כל את העוצמה שבביולוגיה, אשר עשויה להוביל לגילויי עניין נרחבים יותר בקרב שחקנים חוץ-מדינתיים במה שנתפש כ"דור השלישי" של טרור ביולוגי.[8] יתרה מכך, בדומה למדינות רבות בעולם, לאלג'יריה יש תעשיית ביוטכנולוגיה מתפתחת, עם רשת רחבה של מוסדות ופקולטות אקדמיים לביולוגיה, וטרינריה ואגרונומיה, בהם מתבצע מחקר שיכול להיות מנוצל לרעה למטרות זדון. זאת ועוד, הבקרה המקומית על חומרים ביולוגיים (וכימיים) רגישים הנה מצומצמת יחסית ומהווה משימה מורכבת. זאת הינה משימה מורכבת, בחלקה מכיוון שבעבר טרור כימי וביולוגי נתפש כבעל חשיבות משנית בהשוואה לטרור קונבנציונלי ובחלקה כיוון שלאלג'יריה גבול יבשתי ארוך עם שכנותיה, 6,343 קילומטרים, שעליהם קשה לשמור.

אלג'יריה מתנהלת מול האיום בטרור כימי וביולוגי באלג'יריה באמצעים חוקיים, רגולטוריים ופיתוח ידע ויכולות. עם זאת, ברור שנדרש שיתוף פעולה ברמה הבינלאומית, האזורית והתת-אזורית בשביל תהליך זה. בנוסף, נדרשת יכולת אזורית מוגברת לבניית יכולות ואספקת אמצעי תמיכה וסיוע בהגנה כנגד כלי נשק שכאלה.[9] פירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית, שישתרע על פני כל המזרח התיכון, מצפון אפריקה והסאהל, יספק מסגרת שבאמצעותה ניתן לשפר ולחזק את התיאום, שיתוף הפעולה ובניית יכולות בתחומים אלה.

ביטחון ובטיחות גרעינית

לאלג'יריה ניסיון ממקור ראשון בתוצאות של פיצוצים גרעיניים – היא סבלה, וממשיכה לסבול, מההשפעות של הניסויים הגרעיניים של צרפת בשנים 1962-1963 בסהרה האלג'יראית, בעין אקר ועין סלח בפרט.[10] אלג'יריה גם סבלה מההשלכות של תאונות רדיולוגיות. למשל, בשנת 1978, מרכזי אוכלוסין באזור סטיף (250 ק"מ מזרחית לאלג'יר), נחשפו לקרינה כאשר חומרים רדיואקטיביים המשמשים למטרות גמוגרפיה "נפלו ממשאית בדרך בין אלג'יר לסטיף".[11] תאונות אלה מהוות תזכורת לחשיבות שבמניעת הפיתוח והשימוש בנשק גרעיני, כמו גם השמירה על הביטחון והאבטחה של מקורות רדיולוגיים. ביטחון ואבטחה גרעיניים חשובים במיוחד, כיוון שלאלג'יריה שני כורים גרעיניים למטרות מחקר ושימוש אזרחי ומדעי. הראשון, הכור הגרעיני

6 מידע זה, אותו ניתן למצוא רק במסמכי כוחות הביטחון, לא דווח על ידי התקשורת, על מנת להימנע מלזרוע פאניקה בציבור. יחד עם זאת, קיימים מקורות אחרים, מאוחרים יותר, המצביעים על מזימות להרעלה, כולל על ידי ה- GIA.

See W. S. Carus, Bioterrorism and Biocrimes: The Illicit Use of Biological Agents since 1900 National Defense University, 2001, https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA402108.pdf, p. 161.

7 See E. Lake, "Al Qaeda Bungles Arms Experiment", Washington Times, 19 January 2009; "Al-Qaeda Cell Killed by the Black Death May Have Been Developing Biological Weapons When It Was Infected, It Has Been Reported", Daily Telegraph, 20 January 2009, www.telegraph.co.uk.

8 בהשוואה לאיומי טרור תוך שימוש בנשק תוצרת עצמית (דור ראשון) ונשק קונבנציונלי (דור שני).

9 As indicated in the Algerian statement to the Ninety-Fifth Session of the OPCW Executive Council, 9 October 2020, https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/2020/12/ec95nat73(e).pdf.

10 See variously International Atomic Energy Agency, Radiological Conditions at the Former French Nuclear Test Sites in Algeria, 2005.

11 This might refer to H. Jammet et al. "1978 Algerian Accident: Four Cases of Protracted Whole-Body Irradiation", in Medical Basis for Radiation Accident Preparedness, 1980.

נור (NUR) למטרות מחקר, כור מים קלים מסוג בריכה 1 מגה וואט תרמי (MWt), הממוקם 40 ק"מ מאלג'יר. בכור נור נעשה שימוש בעיקר למטרות "הדרכת מפעילים וסטודנטים באוניברסיטה [וכן] ניהול מחקרים וניסיונות בפיזיקה וטכנולוגיית כורים".[12] הכור השני, אס-סאלאם, הוא כור מים כבדים רב-תכליתי מסוג מיכל 15 מגה וואט MWt, אשר נמצא במרכז למחקר גרעיני של בירין, 200 ק"מ דרום-מזרחית לאלג'יר. כור זה "מוקדש לייצור של רדיו-איזוטופים, מחקר מדעי, בדיקת חומרים והדרכה של אנשי צוותים טכניים ומדעיים".[13]

בשני הכורים ננקטים אמצעי פיקוח מקיפים ופרוטוקול נוסף של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (IAEA). אלג'יריה אף אימצה צעדי חקיקה ורגולציה נוספים כדי לנהל את הסיכונים הקשורים בתוכנית גרעין האזרחית.[14] אף על פי כן, החששות מטרור רדיולוגי ותאונות נותרו על כנם.

שיתוף פעולה בינלאומי ואזורי

כל עוד קיימים חששות הקשורים באיומי נשק בלתי קונבנציונלי, אלג'יריה לא תחסוך במאמצים לפתח שיתוף פעולה בינלאומי ואזורי, על מנת להתייחס לאיומים אלה. בין תחומי שיתוף הפעולה האפשריים ויעילים במיוחד ניתן למנות את:

- ייסוד צעדי חקיקה ויישום תקנות למניעה ומלחמה בסיכונים ובתאונות גרעיניים, ביולוגיים וכימיים.
- שיתוף והחלפת מידע וניסיון למלחמה בטרור לא קונבנציונלי.
- ניהול סיכונים ובניית יכולות, בתגובה למתקפות טרור לא קונבנציונלי.
- הגברת המודעות לחשיבות שבשלושה ה-S: ביטחון (Security), בטיחות (Safety) ופיקוח (Safeguards).
- הקמת יכולות ניתוח ותגובה משפטית גלובלית לטרור לא קונבנציונלי.

על אף שנושאים אלה אינם בהכרח במוקד ה-WMDFZ, לטיפוח שיתוף פעולה אזורי אודות וסביב נושאי פעילות אלה תהיה חשיבות בתחום הביטחון הלאומי של אלג'יריה ולכן, הוא עשוי להוות תמריץ חיובי להגברת מעורבות.

תמריצים כלכליים אפשריים

בנוסף לתמריצי ביטחון לאומי, קיימים תמריצים כלכליים אפשריים שיצמצמו את האיום בנשק השמדה המונית באזור ויטפחו שיתוף פעולה אזורי וחילופי מידע. על אף שהרשויות באלג'יריה פיתחו אמצעי בקרה מחמירים, מגזר האנרגיה האלג'יראי פגיע למתקפות טרור במספר מקומות, להן עשויה להיות השפעה שלילית על ייצוא פחמימנים. תשתית הפחמימן של המדינה – כגון אזורי הפטרו-כימיה במזרח ובמערב, שדות הנפט והגז שלה בדרום (סהרה), כמו כן רשת צינורות הנפט והגז שלה – מהווה גורם עיקרי לדאגה, עקב הריכוז הגבוה של תשתית ומתקנים אסטרטגיים. תשתית זו מהווה גורם הכנסה חשוב: כפי שצוין באחד מהדוחות האקדמיים, "ההכנסה מייצוא נפט

12 International Atomic Energy Agency, "Research Reactors in Africa: A Directory", 2020 edn, https://www.iaea.org/sites/default/files/20/07/research-reactors-in-africa-2020.pdf.

13 Ibid.

14 See for example the submissions under United Nations Security Council resolution 1540 from Algeria, https://www.un.org/en/sc/1540/documents/AlgeriaReport27July2020.pdf.

שיתוף פעולה נרחב יותר בנושאי ביטחון לאומי יכול לחזק את ההגנה על תשתית זו ולהצביע על מניעים כלכליים לשיתוף פעולה ביטחוני הדוק יותר באמצעות ME WMDFZ.

וגז [אלג'יראים] עומדת על 30% מהתמ"ג של המדינה, ייצוא נפט וגז ממנן 60% מתקציב אלג'יריה ו- 96% מהכנסות הייצוא מקורן בגזי נפט".[15] שיתוף פעולה נרחב יותר בנושאי ביטחון לאומי יכול לחזק את ההגנה על תשתית זו ולהצביע על מניעים כלכליים לשיתוף פעולה ביטחוני הדוק יותר באמצעות ME WMDFZ.

הזמינות של מאגרי אורניום בסהרה האלג'ראית (בטימגאוין, אבנקור וטניף, שבאזור הוגאר), מרמזת על כך שהקמת תחנות כוח גרעיניות נותרת אפשרות עתידית אחת מתוך מספר מקורות שונים לאנרגיה מתחדשת. למרות העובדה שמדובר באפשרות בעלת סבירות נמוכה, למן שנת 2007 חתמה אלג'יריה על הסכמי שיתוף פעולה גרעיני עם ארצות הברית, צרפת ורוסיה ואף חידשה הסכמים שנחתמו באמצע שנות ה-80' עם ארגנטינה וסין.[16] מבחינת אלג'יריה, אנרגיה גרעינית חייבת להיות זמינה לכל המדינות, כאמצעי לפיתוח וקידמה בתחומי המדע והאנרגיה. מאמצים להגביל פעילויות גרעיניות למטרות שלום בעתיד יהוו תמריץ שלילי מבחינת אלג'יריה להשתתפות בכל מנגנון שהוא.

במונחים של מדיניות אנרגיה, כחברה בארגון המדינות המייצאות הנפט (OPEC), אלג'יריה בנתה סל אנרגיה שמסתמך על מקורות אנרגיה מסורתיים, כגון גז, שהוא המקור העיקרי לייצור חשמל במדינה (95%). על פי תוכנית פיתוח החשמל הציבורי 2021-2035 של משרד האנרגיה, ייצור החשמל צפוי להגיע ל-40,000 מגה וואט עד שנת 2035 ואלג'יריה חייבת להתכונן למעבר לייצור חשמל ממקורות אנרגיה סולרית ורוח. משמעות הדבר שסל האנרגיה אינו שולל את השימוש באנרגיה גרעינית.

דרכי התקדמות אפשריות

לצורך התקדמות, שיתוף והחלפת מידע אזורי יכולים להוות בסיס שימושי ליצירת קשרים ברחבי האזור. לדוגמה, בסוף ספטמבר 2010, אלג'יריה הקימה באלג'יר מרכז אזורי וכינסה את מדינות אזור הסאהל למלחמה בטרור על כל סוגיו, באמצעות שיתוף והחלפת מידע וניסיון במלחמה באיומי נשק בלתי קונבנציונלי, בנוסף לאיומים רב-לאומיים נוספים. הדבר יכול להוות מודל לשיתוף פעולה רחב יותר ברחבי המזרח התיכון, צפון אפריקה ומעבר להן.

ניתן ליצור קרקע פורייה לשיתופי פעולה וניסיון יעילים באמצעות הקמת קשרים בין קהילות, כגון קהילות מדעיות, עסקיות, תעשייתיות, ארגונים לא ממשלתיים (NGO) ואנשים שאינם אנשי ממשל (NGI), על מנת ליצור אמון וביטחון ולקדם תרבות של אבטחה וביטחון. במובן זה, דיפלומטיה מדעית נותרת המפתח להעלאת המודעות ובניית יכולת אזורית אודות הגרעין ואיומי WMD נוספים, החשיבות שבשלושה ה-S ופיקוח ומניעת הפצה של נשק.

15 L. Tichý, "The Islamic State Oil and Gas Strategy in North Africa", Energy Strategy Reviews, vol. 24 (2019), pp. 254–260, https://doi.org/10.1016/j.esr.2019.04.001.

16 "U.S. and Algeria Sign Nuclear Cooperation Pact", New York Times, 10 June 2007, https://www.nytimes.com/2007/06/10/world/americas/10iht-nukepact.1.6074391.html ; "Algeria–France: Civil Nuclear Energy Deal", Africa Research Bulletin: Economic, Financial and Technical Series, vol. 44 (2008), 17620C–17621A, https://doi.org/10.1111/j.1467-6346.2007.01314.x; and "Talks on Algerian Nuclear Power Aspirations Begin Soon", World Nuclear News, 29 February 2016, https://www.world-nuclear-news.org/NP-Talks-on-Algerian-nuclear-power-aspirations-begin-soon-29021602.html.

מצרים

השקעה דיפלומטית רבת-שנים בפירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית

קארים חגג



© alamy.com



מבוא

בשנת 1974 העלתה מצרים בפעם הראשונה, בחסות משותפת עם איראן, את נושא כלי הנשק להשמדה המונית (WMD) במזרח התיכון לסדר היום הבינלאומי בהחלטה של העצרת הכללית של האו"ם הקוראת להקמה של אזור מפורז מנשק גרעיני (NWFZ) במזרח התיכון. מאז, מצרים אימצה את המטרה של פירוק אזורי מנשק להשמדה המונית והפכה אותה לחלק מהותי בדיפלומטיה האזורית והבינלאומית שלה. ההחלטה מ-1974 הייתה הראשונה בסדרה של יוזמות דיפלומטיות מצריות שביקשו להתייחס לאיום של WMD במזרח התיכון.

המאמצים ארוכי השנים של מצרים לקדם את נושא בקרת הנשק באזור צוינו באבני דרך משמעותיות: יוזמת מובארק משנת 1990, שהרחיבה את היקף הפירוז מנשק גרעיני לנשק להשמדה המונית (ME WMDFZ); השתתפותה הפעילה בקבוצת העבודה לבקרת נשק (בק"ן) וביטחון אזורי (ACRS) (1992-1995); הלובי הדיפלומטי מאחורי אימוץ החלטת המזרח התיכון בשנת 1995, כחלק מהארכה הבלתי מוגבלת של האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT), ותמיכתה העיקשת של קהיר בנושא זה בוועידות הסקר של ה-NPT, כמו גם בכינוס ועידה בינלאומית בנושא הקמת ME WMDFZ. בקצרה, המאמצים הדיפלומטיים של מצרים מהווים חלק בלתי נפרד מכל תהליך דיפלומטי משמעותי שקשור בטיפול בנשק להשמדה המונית במזרח התיכון.

ה-ME WMDFZ ככורח ביטחוני, לאומי ואזורי

הדיפלומטיה המצרית התבססה על ההנחה שנשק להשמדה המונית נמצא במגמת התעצמות במזרח התיכון, כפי שניתן לראות בתפוצה של נשק באזור במהלך מחצית המאה הקודמת; תוכניות הנשק להשמדה המונית הנרחבות של עיראק, אשר נחשפו עם פרוץ מלחמת המפרץ הראשונה; תוכניות הנשק להשמדה המונית של לוב, אשר פורקו בשנת 2003 תחת לחץ מערבי; ניסיונותיה ארוכי-השנים של סוריה לבנות כור גרעיני חשאי (על פי הדיווחים, בסיוע של צפון קוריאה), והחזקתה בארסנל הגדול ביותר בעולם של נשק כימי עד להצטרפותה, בשנת 2013, לאמנת הנשק הכימי (CWC), לאחר שימוש חוזר ונשנה בכלי נשק שכאלה במהלך מלחמת האזרחים בסוריה; כמו גם תוכנית הגרעין המתקדמת של איראן, אשר כוללת את מרבית מחזור הדלק הגרעיני, ואשר הביאה את איראן למצב של מדינת סף גרעינית. כל ההתפתחויות הללו עומדות בצילה של היכולת הגרעינית הבלתי מוכרזת של ישראל, שלפי הדיווחים החלה בשנות ה-50', ואשר מהווה את המקרה הראשון של תפוצה מעבר לחמש המדינות המחזיקות בנשק גרעיני ומוכרות כמדינות גרעיניות ע"פ ה-NPT.

האיום שבהפצת נשק להשמדה המונית משולב בחישובים ארוכי הטווח של מצרים, אשר מתבססים על שלושה שיקולים עיקריים. הראשון, ההפצה של יכולות נשק להשמדה המונית, שהקצינו את חוסר האיזון של יכולות צבאיות באזור. היכולת הגרעינית של ישראל היא הביטוי הבולט ביותר לחוסר איזון זה, אך לא היחיד. הדוגמאות הרבות המצוינות לעיל של הפצה באזור, כולן מצביעות על מציאות שבה הנצחת האסימטריה הצבאית מניעה את המזרח התיכון כלפי התחמשות, לרבות הפצה של כמעט כל סוגי הנשק להשמדה המונית.

השני, נדמה שנשק להשמדה המונית בולט יותר בכל הסכסוכים המזוינים באזור וזירות התחרות הקשורות בביטחון אזורי, ברבים מהם קשורה מצרים במישרין או בעקיפין: מלחמת איראן-עיראק; מלחמת המפרץ הראשונה; הסכסוך הערבי-ישראלי; ביטחון מדינות המפרץ; ולוב, אשר משמשת כעומק האסטרטגי המערבי של מצרים.

אחרון, בהעדר תהליך תכליתי לבקרת נשק באזור, במרבית המקרים נעשה ניסיון להתמודד עם אתגרי מניעת הפצה חוזרים ונשנים אלה באמצעות שימוש בכוח צבאי או לחץ דיפלומטי.[1] המאמצים החוזרים ונשנים למניעת הפצה ולאיום בשימוש בכוח לא רק שכשלו במתן מענה לאתגרי מניעת ההפצה באזור אלא אף המשיכו לערער ללא הרף את היציבות האזורית.

מבחינת מצרים, המגמה המתעצמת של הפצת נשק להשמדה המונית באזור מהווה מניפה של איומי ביטחון הולכים וגוברים. מדיניות הביטחון של מצרים הייתה מכוונת מאז ומתמיד לקשר בין תחומי הביטחון הלאומי שלה ונושאי הביטחון האזורי במובן הרחב יותר. קשר זה הוא שקידם רגישות עמוקה לאיום שנשק להשמדה המונית מהווה באזור, גם על הביטחון הלאומי של מצרים וגם מבחינת

המאמצים החוזרים ונשנים למניעת הפצה ולאיום בשימוש בכוח לא רק שכשלו במתן מענה לאתגרי מניעת ההפצה באזור אלא אף המשיכו לערער ללא הרף את היציבות האזורית.

1 בין הדוגמאות לשימוש בכוח צבאי ניתן למנות את הפצצת הכור העיראקי אוסירק על ידי ישראל ב-1981; הקואליציה בהובלת ארה"ב כנגד עיראק ב-1991; הפצצת הכור הגרעיני של סוריה, אל-קיבאר, על ידי ישראל ב-2007 וההתמקדות החוזרת ונשנית בקומפלקס הגרעין האיראני דרך מתקפות סייבר ואיומים לשימוש בכוח. בין הדוגמאות ללחץ דיפלומטי ניתן למנות את כפיית הפירוק מנשק על עיראק תחת פיקוח UNSCOM לאחר מלחמת המפרץ הראשונה; החלטתה של לוב לזנוח את תוכניות הנשק להשמדה המונית שלה בשנת 2003 והינעותה של סוריה להצטרף ל-CWC בשנת 2013.

היציבות הכוללת באזור. המקורות להצעתה של מצרים משנת 1990 להרחבת היקף האזור משקפים בבירור קשר הזה. תחילתה של מלחמת המפרץ הראשונה, בשנת 1991, בה עיראק וישראל החליפו איומים הקשורים בשימוש בנשק להשמדה המונית, בישרה, ללא ספק, על חלקם של כלי נשק אלה בסכסוכים ההולכים ומתעצמים באזור.

הדחיפות שבמתן מענה על האתגר הקיים והגדל לביטחון האזורי היה הגורם המניע מאחורי האקטיביזם הדיפלומטי של מצרים. בהקשר זה, גישתה של מצרים התבססה על שלוש עקרונות בסיסיים: הראשון היה לקשר בין המזרח התיכון למגמה העולמית של מניעת הפצה, בעיקר דרך השגת אוניברסליות של ה-NPT. לשם כך (והעיקרון השני) תידרש ישראל, בתורה, להצטרף לאמנה כמדינה נטולת נשק גרעיני, בהיותה המדינה היחידה באזור אשר מחזיקה בנשק גרעיני. העיקרון השלישי היה מסגרת אזורית מקיפה, מבוססת אמנה, שמתבססת על מחויבויות הדדיות ומערכת אימות רבת-שלבים, בשילוב אימות אזורי ובינלאומי גם יחד, אשר יספקו מענה לכל קטגוריות הנשק להשמדה המונית. גישה מקיפה זו תשפר את ביטחון כל המדינות באזור, לרבות ישראל, וגם תשיג "ביטחון לאומי ברמה הנמוכה ביותר של התחמשות וכוחות צבאיים".[2]

ספירת מלאי: הרבה פחות מחצי הכוס המלאה

בחינה של רשימת המאמצים הדיפלומטיים ארוכי-השנים של מצרים מצביעה על תוצאות מעורבות. ייתכן וההישג המשמעותי ביותר הוא הצעתה של מצרים להקים WMDFZ במזרח התיכון – יוזמת הדגל שלה בהקשר זה – אומצה לאחרונה בפה אחד על ידי הקהילה הבינלאומית כעדות האולטימטיבית למאמצים הדיפלומטיים לענות על אתגר הפצת הנשק באזור. יתרה מכך, לאחר ניסיונות חוזרים ונשנים לייסד תהליך משא ומתן מתמשך להשגת יעדים אלה, מתקיימת כיום ועידה בינלאומית במנדט העצרת הכללית של האו"ם ובחסות מזכ"ל האו"ם.

למרות הצלחתה של מצרים בהפיכת תהליך נושא האזור המפורז לבינלאומי, עד כה, ההתקדמות למימוש יעדיו הייתה מוגבלת ביותר. פרט לאימוץ מסגרת העבודה המקיפה, אשר נמצאת בלב ליבו של החזון המצרי, רבים ממאמצי הקהילה הבינלאומית לבלום את התפוצה האזורית הונחו על פי גישת אד-הוק, תוך התמקדות בבעיות תפוצה נקודתיות, על בסיס כל מקרה לגופו. תוכנית הפעולה המשותפת המקיפה (JCPOA), המתייחסת לתוכנית הגרעין של איראן, מהווה את הדוגמה העדכנית ביותר.

עם זאת, המכשול העיקרי להשגת התקדמות משמעותית בנושא ה-WMDFZ הייתה סלידתה העמוקה של ישראל מהאפשרות לקחת חלק בכל צורה שהיא בתהליך פירוק מנשק, אזורי או בינלאומי. במקום זאת, היא מתעקשת על הצורך בהסכם שלום מלא עם שכנותיה לפני שתבצע כל צעד שהוא בהקשר זה – גישה שזכתה לכינוי "המסדרון הארוך". למרות שהיא חוזרת ומאשרת את תמיכתה בהקמת האזור, עמדתה של ישראל הופכת אותו, למעשה, לבלתי מושג.

2 ניסוח ספציפי זה היה מוטיב מרכזי בעמדתה של מצרים, כפי שהובעה על ידי נביל פהמי, שר החוץ המצרי לשעבר וראש צוות המשא ומתן בשיחות ה- ACRS. זו גם הייתה השפה עליה הוסכם בהצהרות הסופיות של ה- ACRS.
See Nabil Fahmy, Egypt's Diplomacy in War, Peace and Transition (New York: Palgrave Macmillan, 2020), p. 116.

כתוצאה, המזרח התיכון אינו נהנה מתהליך בקרת נשק מתמשך. בהעדר התקדמות משמעותית להקמתו של אזור מפורז מנשק השמדה המונית, המגמה להפצת נשק באזור נמשכת ללא הפסקה ברובה. ניתן למצוא לכך סימוכין במספר הרב של משברי תפוצה במזרח התיכון: עיראק (1991-2003), לוב (2001), סוריה (2007, 2013-2014) ואיראן (למן 2000), לכולם ניתן מענה באמצעות לחץ דיפלומטי או באמצעות שימוש בכוח צבאי.

האתגר בתמרוץ אחרים

מתוך מחויבות לרעיון האזור המפורז, בהתבסס על תפישת ביטחון לאומי ברורה, המתמקדת באיום של נשק להשמדה המונית, האתגר של מצרים היה זיהוי תמריץ חיובי לאחרים, ישראל בפרט, כדי לגרום להם לקחת חלק בתהליך משמעותי של בקרת נשק. הרעיון המרכזי מאחורי הצעתה של מצרים לאזור מפורז מנשק להשמדה המונית הוא הצורך להשיג רמה גבוהה יותר של ביטחון מבחינת כל מדינות האזור, באמצעות צמצום ובסופו של דבר חיסול האיום שמהווה הנשק להשמדה המונית. עם זאת, מדיניותה של ישראל מתבססת על גישה שהיא ההפך הגמור להיגיון זה: כלומר, הכורח לשמור על מצב של חוסר איזון צבאי בולט לטובתה, לרבות מונופול הגרעין שלה, הוא שהניע את סלידתה של ישראל מנקיטת צעדים מעשיים להקמתו של האזור.

מצרים זיהתה זה מכבר את האתגר שבמתן מענה לדאגות הביטחון של ישראל, על מנת לתמרץ את מעורבותה המשמעותית בתהליך האזור המפורז. הרעיון של הרחבת היקף האזור, כך שיכלול איסור על כל סוגי הנשק להשמדה המונית ולא רק נשק גרעיני, היה צעד משמעותי בכיוון זה. כחלק מקבוצת העבודה לבקרת נשק וביטחון אזורי, מצרים לקחה חלק בדיונים אודות צעדים בוני אמון (CBMs) – נושא בעל חשיבות רבה לישראל. העדר התקדמות משמעותית בנושא בקרת נשק הוא שהוביל לקריסת התהליך בשנת 1995. סירובה העיקש של ישראל להתייחס לנושא הגרעין תיסכל במיוחד את מצרים והביא לקבלת החלטה להעלות את הנושא בוועידת הסקר וההרחבה של ה-NPT בשנת 1995.

לאחרונה, כחלק מההתייעצויות הבלתי פורמליות בגליאון ובז'נבה ב-2013-2014, שכונסו ע"י מתווך מטעם האו"ם לשם קיום ועידה בינלאומית אודות האזור המפורז ושלוש המדינות השושבינות של ה-NPT, מצרים ניסתה לפייס את התעקשותה של ישראל לנקוט בגישה של ביטחון אזורי קודם לכל, מתוך מטרה לקיים דיונים משמעותיים אודות ההצעה להקמת האזור. בשנת 2019, על מנת להקל על כינוס ישיבת המליאה הראשונה של הועידה להקמת אזור מפורז מנשק גרעיני ומכלי נשק להשמדה המונית במזרח התיכון, מצרים הביעה את נכונותה לדון בנושא של ביטחון אזורי, מתוך תקווה שהדבר יהווה תמריץ מספק להשתתפותה של ישראל.



© IAEA/Dean Calma

העובדה שהועידה התקיימה ללא השתתפותה של ישראל (או ארה"ב, כאשר עמדתה של וושינגטון אודות הנושא יותר ויותר מישרת קו עם זו של ישראל), משקפת את הקושי הטבוע בשילוב ישראל בתהליך להקמת האזור.

לאחר שביססה את מדיניות הביטחון הלאומי שלה על דוקטרינה של ביטחון מוחלט, עמדתה של ישראל עשויה, בסופו של דבר, שלא להתיישב עם הגישה בת-הקיימה לבקרה ופירוק מנשק לשם הקמת האזור. אין הדבר מרמז על כך שעמדתה של ישראל היא המכשול היחיד בהקשר זה. מרדפה הבלתי פוסק של איראן ליצירת יכולת גרעינית והעניין ההולך וגובר בקרב מספר מדינות באזור ברכישה של יכולות מחזורי דלק גרעיני גם הן מהוות אתגר לא פשוט.

פילוס נתיב קדימה

לאור האתגרים הללו, קיים צורך ברור בחשיבה מחודשת אודות היבטי ההצעה לפירוז האזור, במונחים של מהות, תהליך ופוליטיקה. ייתכן והועידה בחסות האו"ם אודות האזור מייצגת את אבן הדרך הפרוצדורלית המשמעותית ביותר למן אימוץ ההחלטה אודות המזרח התיכון, כחלק מוועידת הסקר וההרחבה של ה-NPT בשנת 1995. החלטתה של העצרת הכללית של האו"ם לפרוש את חסותה על הועידה מבהירה מעל לכל ספק כי "מטרת הועידה ליצור אמנה חוקית מחייבת לפירוז המזרח התיכון מנשק גרעיני ונשק להשמדה המונית, על בסיס הסכמים שאליהם הגיעו מדינות האזור מרצונן החופשי".[3] לפיכך, קיום הועידה מהווה הזדמנות נדירה להבנות דו-שיח אודות ההיבטים הטכניים, המשפטיים והמוסדיים המורכבים של ההצעה להקמת האזור.

3 UN General Assembly decision 73/546, 22 December 2018, https://undocs.org/A/73/49 (Vol. II), p. 23, para. (a)(ii).

ההחלטה שהתקבלה על ידי ישראל וארה"ב להחרים את הועידה מהווה, ללא ספק, מכשול משמעותי. עם זאת, אין בהעדרה מרצון של ישראל למנוע את העבודה המשמעותית המתקיימת בוועידה: פירוט מסגרת האמנה אודות האזור. בכל הקשור לנושא של כניסת האמנה לתוקף, ההיסטוריה של הסכמי בקרת נשק (לרבות אלה לשם הקמת אזורים מפורזים מנשק גרעיני), חושפים כי תהליך שכזה עשוי להתקדם אף ללא השתתפותן של מדינות מפתח. הסעיפים הדנים בכניסה לתוקף של אמנת טלטלולקו משנת 1967 להקמת אזור מפורז מנשק גרעיני באמריקה הלטינית והקאריביים אפשרו לשתי יריבות גרעיניות באזור – ארגנטינה וברזיל – להתפייס עשרות שנים מאוחר יותר. סין חתמה על ה-NPT, למרות העובדה שלא הייתה שותפה למשא ומתן. דרום אפריקה הצטרפה באיחור לתהליך היצירה של אמנת פלינדבה להקמת אזור מפורז מנשק גרעיני באפריקה – היא השתתפה בסבב השיחות האחרון, לאחר שקיבלה החלטה לפרק את תוכנית הנשק הגרעיני שלה. דוגמאות אלה מהוות תקדימים חשובים לכך שתהליך הקמת האזור במזרח התיכון אינו יכול או צריך להיות מוחזק כבן ערובה להחלטות של משתתפים עיקריים, לרבות ישראל, מתוך תקווה ששינוי עתידי בנסיבות יאפשר את השתתפותן.

במקביל לדיונים בוועידה, יש צורך בעבודה נוספת, לשם קידום, פיתוח ועדכון ההיבטים הרעיוניים של האזור המפורז. עבודה רבה כבר נעשתה בהקשר זה על ידי הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (IAEA) ומספר רב של מרכזי מחקר, תוך התמקדות בדרישות האימות של האזור. עם זאת, רעיון האזור מהווה אתגר רעיוני ייחודי. בשונה מאזורים מפורזים מנשק גרעיני הקיימים כבר, האזור המפורז מנשק להשמדה המונית מהווה תקדים, עקב שאיפתו לכלול את כל קטגוריות הנשק להשמדה המונית ובכך, הוא מציב סדרת דרישות תובעניות ומקיפות יותר. בהקשר זה, ראוי לציין את קיומן של מספר יוזמות בלתי פורמליות שהתייחסו לאתגר זה, הבולטת ביניהן היא טיוטת אמנה להקמתו של האזור שנוסחה על ידי קבוצת מומחים אזוריים.[4] יש לעודד ולתמוך ביוזמות אלה ודומות להן.

בניית אמון בין מדינות האזור, כדי שייקחו חלק באופן פעיל יותר בהליך הקמת האזור, מהווה ללא ספק אתגר מורכב. תהליך קבוצת העבודה לבקרת נשק וביטחון אזורי מהווה תקדים חשוב, שבו תהליך בניין אמון אזורי הגיע לשלב מתקדם, למרות שלא אומץ בסופו של דבר, עקב העדר התקדמות בסדר היום לפירוק מנשק להשמדה המונית, כתוצאה מעמדתה של ישראל.[5] הדבר מדגיש את החשיבות שבקיום הליכים בשני המסלולים במקביל, ייתכן אף שבאותו הקצב. אם תושג התקדמות משמעותית בהקשר של ועידת האו"ם אודות האזור (בין אם בצורת פירוט היבטי מפתח של האמנה הקשורים בפירוק גרעיני ואמצעי אימות או במונחים של מעורבות מעשית יותר מטעם ארה"ב בוועידה), הדבר עשוי לפלס את הדרך לקיומם של דיונים אזוריים בין קבוצה מוגבלת של מדינות אודות סדר היום לצעדים בוני אמון, ייתכן בחסותן של מספר חברות קבועות במועצת הביטחון של האו"ם. סדר יום שכזה יכול לכלול גם צעדים מעשיים לבניית אמון וגם צעדים הצהרתיים. צעדים בוני אמון יכולים לכלול הכרזה מוקדמת על תרגיל צבאי או שיתוף פעולה בחיפוש והצלה ימי. צעדים הצהרתיים יכולים לכלול שקיפות מידע אודות מלאי חומרים בקיעים, אישור מחדש של מחויבויות פוליטיות להקמת האזור

4 See the draft treaty produced by the Middle East Treaty Organization (METO) initiative, https://www.wmd- free.me/home/draft-treaty/.

5 קבוצת העבודה לבקרת נשק וביטחון אזורי דנה בשני סלים/ נושאים: תפעוליים ורעיוניים. האג'נדה של צעדים בוני האמון הייתה חלק חשוב בסל התפעולי והתמקדה בנושאים כגון אירועים ימיים, משימות חיפוש והצלה, הודעה מראש על תמרונים צבאיים והקמתם של מרכזי ביטחון אזורי.

המפורז מנשק השמדה המונית או הצהרת כוונות להימנע מפגיעה במתקנים גרעיניים באזור.

למרות שתנאי הביטחון האזורי הקיימים עשויים להתברר כפחות מאידיאליים לגישה זו, שתי התפתחויות חשובות מהוות בסיס לאופטימיות זהירה: התחייה הצפויה של ה-JCPOA והסכמי אברהם.

חידוש המעורבות של ארה"ב והקהילה הבינלאומית, יחד עם איראן, להחייאת ה-JCPOA לוקחים בחשבון את ממד הביטחון האזורי.[6] הגישה של ממשל נשיא ארה"ב ברק אובמה הייתה לבודד נושאי ביטחון אזורי מהליך דיוני ה-P5+1 עם איראן אודות תוכנית הגרעין שלה – גישה שעוררה התנגדות עזה להסכם באזור. לעומת זאת, ההנחה מצד צוות מדיניות החוץ של הממשל החדש של הנשיא ג'ו ביידן היא שיש להמשיך במשא ומתן אודות תוכנית הגרעין של איראן יחד עם מסלול מקביל, מעורפל ככל שיהיה, שיענה על שאלות ביטחון אזורי בקרב שותפותיה של ארה"ב באזור. אם תינקט גישה שכזאת היא עשויה, הלכה למעשה, להניח את התשתית לקיום שיחות אזוריות רחבות יותר אודות הקשר בין בקרת נשק אזורי וביטחון אזורי, כאשר כל אחד מהם מחזק לחיוב את האחר, במקום להיתפש כמנוגד לו.

הצעדים בוני האמון יכולים להתבצע בהכרזה מוקדמת על תרגילים צבאיים או שיתוף פעולה בנושאי מחקר ופיתוח ימי. הצעדים ההצהרתיים יכולים לכלול החלפת מידע אודות מלאי חומרים בקיעים, אישור מחדש של מחויבויות פוליטיות מתוך מטרה להקים אזור מפורז מנשק השמדה המונית או הצהרת כוונות להימנע מהתמקדות במתקני גרעין באזור.

על המדינות המרכיבות את ה-P5+1 ומדינות האזור להתחיל לחשוב באופן בונה על הדרך שבה יש לנצל את ההזדמנות של המעורבות המחודשת ב-JCPOA, כדי לתכנן הליך דיפלומטי בכיוון זה. JCPOA מחודש, שמתמקד באופן ספציפי בתוכנית הגרעין של איראן יכול להוות מסגרת לכשעצמה, שנובעת מגישת אד-הוק לאתגרי מניעת ההפצה באזור, או שניתן למנף אותו על מנת לעודד מעורבות בגישה הרחבה והמקיפה יותר של האזור, לשם מתן מענה לאיומי הנשק להשמדה המונית במזרח התיכון.

ההתפתחות האזורית המשמעותית השנייה היא אימוץ הסכמי אברהם. בעוד שמוקדם להעריך את ההשפעה של ההסכמים על שלום וביטחון אזורי, הרחבת מעגל הנורמליזציה ביחסי ישראל ומדינות ערב יכול לספק למדינות האזור את הביטחון שבאפשרותן להיות מעורבות בצעדים טנטטיביים, לכל הפחות לקראת אימוץ צעדים לבניית אמון אזורי, כמו גם בקרת נשק. באופן ספציפי, הן אמורות להמריץ את ישראל לקחת חלק משמעותי יותר בהליך האזור, היות והסכמי אברהם מסמלים כי האזור התקדם משמעותית בקבלתה לאזור כשלב ב"מסדרון הארוך".

סדר היום האזורי בנושאי ביטחון אזורי ובקרת נשק במזרח התיכון נמצא כעת בתנופה. הדבר מהווה אתגר אך גם מספק הזדמנויות להליך האזור המפורז. האתגרים העיקריים הם העדר מחויבות מצד מדינות האזור, ישראל בפרט, והמגמה הקיימת של הפצה איטית, בעקבות הפיתוח המתמשך של תוכנית הגרעין של איראן לקראת פריצת דרך ביכולת הגרעינית שלה, המאיימים להרחיק את רעיון האזור המפורז מהישג יד או לערער אותו לחלוטין. ההזדמנויות הטמונות בהליך הועידה של האו"ם אודות האזור, במקביל למהפכים שחלו לאחרונה בנוף הביטחון האזורי,

6 Daniel Benaim and Jake Sullivan. "America's Opportunity in the Middle East", Foreign Affairs, May 2020.

ההזדמנויות הטמונות בהליך הועידה של האו"ם אודות האזור, במקביל למהפכים שחלו לאחרונה בנוף הביטחון האזורי יכולים לספק תמריץ מחודש למדינות האזור ולשחקני מפתח בזירה הבינלאומית הקשורים בתהליך פרוז האזור לצבור מומנטום למימוש האזור המפורז מנשק השמדה המונית.

אשר יכולים לספק תמריץ מחודש למדינות האזור ולשחקני מפתח בזירה הבינלאומית הקשורים בהליך האזור המפורז, על מנת לצבור מומנטום למימושו. הצורך החיוני בשינוי מגמות ההפצה במזרח התיכון אמור להוות תמריץ מספק לכל המדינות באזור, ולקהילה הבינלאומית, להתחייב מחדש למימוש יעד זה.

איראן

פירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית: הזדמנות לדו-שיח אזורי

נאסר הדיאן





© Office of the President of Iran

מבוא

הרפובליקה האיסלמית של איראן תומכת זה מכבר בהקמה של אזור מפורז מנשק גרעיני (NWFZ) במזרח התיכון. למעשה, איראן הייתה המדינה הראשונה שקידמה את הרעיון בעצרת הכללית של האו"ם.[1] מאז ומתמיד, עמדתו של הממשל האיראני הייתה שפרוז מנשק להשמדה המונית (WMD) במפרץ הפרסי ובאזור המזרח התיכון בכללותו הנו יעד נחשק ומועיל להשגה וקידום של ביטחון לאומי ואזורי. מאמר זה מפרט את סיבותיה ומטרותיה של איראן לעמדה זו, נקודות המבט שלה אודות דינמיקה אזוריות למניעת תפוצה ובקרת נשק, כמו גם המניעים והתמריצים (או העדרם), העומדים מאחרי מעורבותה של איראן בהצעה לפירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית (ME WMDFZ).

סדר העדיפות הביטחוני ועמדותיה של איראן

כיום, ארצות הברית עדיין מהווה את האיום העיקרי על איראן, כשבעקבותיה ישראל. החששות מישראל וארה"ב מקורם בעליונותן הצבאית, יחד עם ההצהרות המאיימות שהן משמיעות כלפי איראן, עליהן איראן חשה מחויבת להגיב ובכך, מונצחת ההסלמה. אין להמעיט בערך השפעתה של הרטוריקה, כיוון שהיא גורמת לצדדים להתחפר בעמדותיהם ומגבילה את יכולתם לתמרן מבלי להסתכן בכך שייתפשו כמקבלים את דברי היריבה.

בין האיומים הנוספים על איראן נכללים הכאוס באזור, לרבות טרור; שינויים בסדר העולמי; ובמקום השישי המרוחק, האיום מערב הסעודית. שיתוף הפעולה הביטחוני ההדוק בין ארה"ב ומדינות ערב במפרץ מסבך את הקשר של האחרונות עם איראן, עקב העליונות הצבאית של ארה"ב, בה ניתן לחוש היטב, לאור העובדה שספינות אמריקאיות משייטות דרך קבע במפרץ הפרסי. בשלב זה, האיום שמדינות חדשות באזור יתחמשו בנשק גרעיני אינו מהווה בעיה חמורה. עם זאת, הדבר עשוי להשתנות אם מדינה אחת או יותר באזור יקבלו החלטה לשנות את הסטטוס קוו. מדיניותה של איראן להתמודדות עם איומים שכאלה הובילה לפיתוח יכולות תגובה והרתעה.

1 United Nations General Assembly, Statement by Iran to the General Assembly, 1857th meeting, 1 October 1970, https://unidir.org/sites/default/files/2020-11/A_PV.1857_E.pdf.



אין להמעיט בערך השפעתה של הרטוריקה, כיוון שהיא גורמת לצדדים להתחפר בעמדותיהם ומגבילה את יכולתם לתמרן מבלי להסתכן בכך שייתפשו כמסכימים לדברי היריבה.

קובעי המדיניות באיראן והעילית טוענים שנוכחותנו הנה הגנתית ברובה. איראן פעילה באזור על מנת לבסס הרתעה יעילה כנגד ישראל ודרכה, נגד ארה"ב. הרתעה היא מטבעה עמדת הגנה. מעמדה הנוכחי של איראן באזור לא נועד להקרין כוח. במילים פשוטות, הרעיון המנחה אשר נמצא בבסיסה של האסטרטגיה האיראנית הוא שסטייה מהמסלול (מצד היריבות) תוביל לשינוי בהתנהגות. אם ניתן יהיה לשכנע את היריבות שאיראן מסוגלת להחזיק ביכולות צבאיות – גם קונבנציונליות וגם א-סימטריות – שעשויות לזרוע הרס רב, התקווה היא שהדבר יגרום להן לשנות את מסלולן.

תמריצים חיוביים, שליליים וחסרים

מנקודת המבט של איראן, קיימים מספר תמריצים לתמוך ביוזמה להקים אזור המפורז מנשק השמדה המונית במזרח התיכון. הראשון והעיקרי הוא, שאזור מפורז אמין ישרת את האינטרסים הביטחוניים הלאומיים של איראן (והאזור) בכך שיסיר את האיום על איראן מנשק להשמדה המונית בידי יריבות אזוריות. איום זה איננו רעיון מופשט מבחינת איראן; כלי הנשק הכימיים של עיראק קטלו אלפי חיילים ואזרחים איראניים בשנות ה-80'. אזור המפורז מנשק להשמדה המונית באופן אמין יצמצם את האיום שבנשק כימי, ביולוגי וגרעיני בידיהן של יריבות באזור או קבוצות טרור. צמצום של איום זה הנו נושא ביטחון לאומי משמעותי מבחינת איראן.

הסכם בר-אימות על אזור מפורז יכול גם לשרת את נושאי הביטחון הלאומי האיראני בטווח הארוך, באמצעות צמצום התפישה שאיראן מהווה איום מנשק השמדה המונית לאזור. כפי שהוזכר לעיל, איראן נמצאת בעמדת מגננה באזור, ללא כל שאיפה להרחיב את יכולותיה ועוצמותיה. אף על פי כן, התפישה של איראן כמאיימת מבחינת יכולות נשק השמדה המונית ערערה את היחסים עם המדינות השכנות לה. תחושת איום זו יכולה להניע את המדינות השכנות לצאת במרוץ חימוש, שיערער את המזרח התיכון או

יעודד השקעה ביכולות סף גרעינית. בנוסף, ההתייחסות אל איראן כאיום עשויה לגרום למדינות האזור להדק את הקשר עם ארה"ב.

מעורבות פעילה ורצינית בדיונים להקמת אזור מפורז מנשק להשמדה המונית ועמידה בהסכם שייחתם – בגיבוי מנגנון אימות יעיל, שכולל מחויבויות שוות ופיקוח הדדי – יכול להשקיט את החששות שעשויים לעודד התחמשות צבאית. הדבר עשוי גם להגביל את הצורך של המדינות השכנות לבקש שיתוף פעולה עם ארה"ב כנגד איראן ובכך, לצמצם את הנוכחות של כוחות ארה"ב באזור.

הבעיה במזרח התיכון כמושג

כותב מאמר זה מאמין שלאיראן תמריצים שליליים המרתיעים אותה מלקיחת חלק ביוזמת האזור המפורז "כפי שהוא" מוגדר כיום. אין ספק שקיימות סיבות תקפות רבות המבארות מדוע סוכלו המאמצים להקים את האזור, אך כותב זה טוען שניתן לזהות את הגורם החשוב מכולם שעומד מאחורי העדר ההתקדמות והוא, עצם ההגדרה של "המזרח התיכון". נדרשת חשיבה להגדרה מעבר לשכנות גיאוגרפית. הגדרה של המזרח התיכון בדרך שתתן מענה טוב יותר לדאגות הביטחון של מדינות, עשויה לסלק את המכשולים להתקדמות.

ההיגיון מאחורי השם ומתווה המזרח התיכון הוא תוצר של אנשים שישבו במערב אירופה או בספינותיהם והביטו לכיוון המזרח. החלק המזרחי הקרוב יותר אליהם כונה "המזרח הקרוב". אזורים שהיו מרוחקים יותר כונו "המזרח התיכון" ו-"המזרח הרחוק". בכך, ההיגיון של המתווה והכינוי התבססו אך ורק על נקודת המבט הגיאוגרפית של האנשים במערב, ללא קשר לדינמיקה הביטחונית, הכלכלית והתרבותית בתוך האזור.

לכן, עלינו לשקול מסגרת עבודה שונה, שתספק לנו דרכים אחרות להמשגה, שאינן מוגבלות לגיאוגרפיה. לדוגמה, ניתן ליישם את הרעיון של בארי בוזן אודות מורכבויות ביטחוניות, כדי לסייע לנו למצוא הגדרה והמשגה חלופיות, שמשלבות ממדים ביטחוניים בנוסף לממדים הגיאוגרפיים.[2] אין ספק שעל מנת ליצור שיקוף מציאות אמיתי של האינטרסים של מדינות האזור, יהיה צורך לכלול גם גורמים כלכליים. לדוגמה, ביטחונה של איראן קשור יותר לפקיסטן וטורקיה מאשר לירדן או מרוקו. ביושבנו בטהרן, אנו קשורים לא רק למדינות הקשורות אלינו גיאוגרפית אלא גם לגורמי ביטחון וכלכלה. סביר להניח שהמשך התפישה והגישה הקיימות לאזור – על פיהן מצרים ממשיכה להוביל את תהליך האזור מתוך מתן עדיפות עליונה לסדרי עדיפות ביטחוניים והתמקדות בארסנל הגרעיני של ישראל, או לפיהן לוב, תוניס ואחרות מתעדפות את ביטחונן הלאומי ותחומי העניין שלהן כנגד או למרות האינטרסים של איראן – לא יישאו פרי. לכן, המשגה מחדש של המזרח התיכון יכולה להתברר כמועילה.

עם זאת, אין זה סביר שאיראן תקדם באופן רשמי שינוי שכזה במתווה של האזור המפורז. בהיותה בין שתי מעניקות החסות להחלטת העצרת הכללית של האו"ם משנת 1974 אודות הקמתו של אזור המפורז מנשק גרעיני במזרח התיכון, איראן לא תרצה להיתפש

2 Barry Buzan, “Regional Security Complex Theory in the Post-Cold War World”, in Theories of New Regiona lism, eds F. Söderbaum and T.M. Shaw, Internationa l Political Economy Series, Palgrave Macmillan, London, 2003, https://doi.org/10.1057/9781403938794_8.



© UN Photo/Yutaka Nagata

כנסוגה מתמיכתה באזור בכך שתעלה הצעה אשר עשויה להיתפש על ידי מדינות אחרות כמערערת את התהליך. בנוסף, מבחינת מעשית, מתווה חדש יהיה משול למחיקת אבני הדרך שהושגו בתהליך עד כה.

פורמט של קבוצה קטנה יותר להתנעת השיחות

אם ברצוננו להמשיך ולשמור על הרעיון המקורי של המזרח התיכון ברמה התפעולית, יהיה מעשי יותר וסיכויי הצלחה גבוהים יותר לפעול על פי פורמט שונה, כדוגמת כינוס קבוצה קטנה של מדינות לקיום הדיונים. באופן ספציפי, ייתכן ועדיף לכנס יחד את המדינות אשר מייצגות את 'קווי השבר' מבחינת ביטחון אזורי: טורקיה, איראן, ישראל, ערב הסעודית ומצרים.

במקום לנסות לכפות עסקה דרך משא ומתן בו ייקחו חלק גם מדינות קטנות יותר, דיונים בקבוצה קטנה יכולים להתחיל, בשאיפה, דרך מפגשים לא פורמליים (Track 2), לפני התקדמות למסלול רשמי (Track 1), שיכונס על ידי מזכ"ל האו"ם. על הדיונים להרחיב את המיקוד מעבר לאזור המפורז ולבחון את הרעיון של הקמת הסדר אזורי ביטחוני שמטפח ביטחון ושקיפות. למרות שהדבר עשוי להיראות כמשימה שאפתנית, סביר להניח שהוא יגביר את המעורבות של אותן מדינות שלא היו מעורבות באופן מלא בעבר. למעשה, ברגע שהדיונים מתמקדים בהקמתו של אזור מפורז, צצים תירוצים מדוע הדבר בלתי אפשרי ובאילו צעדים יש לנקוט לפני כן. תהליך שיונע על ידי מזכ"ל האו"ם, אשר יתמקד במבנה הביטחוני באזור – שיוגדר בדרך שאינה פועלת על פי המתווה הגיאוגרפי המערבי ויכלול שיקולים כלכליים – יוביל להשתתפות משמעותית יותר מצידה של איראן. אחרת, המעורבות של איראן תהייה מוגבלת והתהליך לא יילקח ברצינות. יתרון נוסף לפורמט של קבוצה קטנה יותר הוא שהדבר יכול לייצר הסדרים תת-אזוריים וצעדים בוני אמון (CBMs).

השיקול של התחלת הדיונים עם קבוצת מדינות קטנה יותר הינו מעשי בלבד. במילים אחרות, השתתפות בקבוצת הליבה איננה זכות אלא עול, מכיוון שתלויה עליה ניסוח הסכם שכולם יסכימו לקבל על עצמם. איראן, מצידה, תשמח שלא להיות חלק מקבוצת הליבה, כדי שתוכל לבחור אם לקבל או לדחות את ההסכם בעתיד ובכך, להימנע ממחויבות חדשות אפשריות ובלתי רצויות. עם זאת, אין זה סביר שהסכם שינוסח ללא איראן (ולפיכך קרוב לוודאי שהיא לא תוכל להסכים לו), ייתן מענה משמעותי על נושאי הביטחון באזור שמטרידים את איראן.

הבחירה במדינות "קבוצת הליבה" צריכה להתבסס על פי יכולתן וניסיונן בתחום – ישראל, ע"פ ההנחה שהיא מחזיקה בנשק גרעיני; איראן, ע"פ היותה מדינת סף גרעינית; מצרים, כזאת שנמצאת בחוד החנית של המאבק הדיפלומטי למזרח תיכון חופשי מנשק להשמדה המונית; טורקיה, כיוון שידוע לכל שנשק גרעיני מוצב על אדמתה[3] וערב הסעודית כיוון שהיא שוקלת לרכוש נשק גרעיני למטרות הרתעה.[4]

הנמכת עוצמת רטוריקת האיומים

תחילת שיחות אודות הסדר ביטחוני אזורי, שיוביל להקמתו של אזור מפורז מנשק השמדה המונית במזרח התיכון, היא תנאי לניסוח הסכם בנושא. מבנה ביטחוני בר-קיימא הוא הדרך היחידה להשתכנע בנכונותה של ישראל לשקול וויתור על הנשק להשמדה המונית שברשותה, פעולה שרבים דורשים כתנאי מקדים להקמת האזור. חיוני להתחיל בדו-שיח ולהקים פורום שבו נוכל שלא להסכים ויחד עם זאת, תהיה הזדמנות לדבר, לשתף ולהבין האחד את השני. אם נתמקד ונפעל קודם להקמת הסדר ביטחוני, אנחנו עשויים למצוא דרכים פוריות יותר לנוע קדימה.

פורום שיתמקד במבנה ביטחון אזורי ייצור הזדמנויות למדינות מפתח לדבר ישירות האחת עם השנייה והדבר עשוי לסייע להנמיך את עוצמת רטוריקת האיומים באזור. כפי שצוין לעיל, רטוריקה זו, אשר מיועדת לעיתים קרובות לקהל הביתי, מהווה מגבלה נוספת על היכולת של המדינות לקחת חלק באסטרטגיה שיתופית יותר, כיוון שהוא יכול להיתפש כוויתור אין ספק שמבחינת איראן, הנמכת עוצמות הרטוריקה יכולה לספק תמריץ מוניטין חשוב כדי לקחת חלק בשיחות אלה.

פעולות העשרה וטילים

פרט למתווה האזור והמיקוד הצר בנושאי ביטחון, לאיראן עשויים להיות גורמים נוספים שירתיעו אותה מלקחת חלק ב-ME WMDFZ כפי שהוא מנוסח כיום. תמריצים שליליים אלה קשורים בהיקף ההסכם. למרות שהחלטה סופית עדיין לא התקבלה, איסור על העשרת אורניום יכול להיות בלתי מקובל על איראן. עם זאת, מתוך התייחסות לסיכוני התפוצה הקשורים בהעשרה, איראן עשויה להיות פתוחה יותר לדיון בנושא בהקשר של הסדר מחזור דלק גרעיני אזורי. ניתן להשיג הסדר שכזה באמצעות יוזמה משותפת עם מדינות נוספות וביסוסה באיראן או במקום אחר באזור.

3 Turkey: Country spotlight", NTI, 21 October 2021, https://www.nti.org/countries/turkey/.

4 Ewen MacAskill and Ian Traynor, "Saudis consider nuclear bomb", The Guardian, 18 September 2003, https://www.theguardian.com/world/2003/sep/18/nuclear.saudiarabia.

חיוני להתחיל בדו-שיח ולהקים פורום שבו נוכל שלא להסכים ויחד עם זאת, תהייה הזדמנות לדבר, לשתף ולהבין האחד את השני.

נושא נוסף אודות ההיקף של האזור המפורז הוא השאלה של הכללת "מערכות שיגור" כחלק מהאמנה. חלק מהמגבלות על טילים יכולות להרתיע את איראן מלקחת בה חלק.

ניסיונה של איראן במהלך מלחמת איראן-עיראק בשנים 1980-1988 הציף את החשיבות שביכולות שיגור טילים. למן שנות ה-80', איראן פיתחה ארסנל טילים ניכר ומשמעותי, בעל חשיבות עליונה לביטחונה. בעוד שתמיכה בפירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית עשוי לשפר את האינטרסים הביטחוניים של איראן, כל מגבלה על תוכנית הטילים שלה תסכן את הביטחון האיראני ותשמש גורם שירתיע אותה מלהשתתף בפרויקט הפירוז. יתרה מכך, איראן כבר קיבלה על עצמה מחויבויות הקשורות בתוכנית הטילים, כפי שתואר בנספח B להחלטת מועצת הביטחון של האו"ם 2231 (2015) והסכימה "לא לנקוט בכל פעילות הקשורה בטילים בליסטיים שנועדו להיות מסוגלים לשאת נשק גרעיני, לרבות משגרים אשר עושים שימוש בטכנולוגיית טילים בליסטיים, עד למועד שמונה שנים מתום מועד אימוץ תוכנית הפעולה המשותפת המקיפה (JCPOA) או עד למועד שבו [הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (IAEA)] תגיש דו"ח המאשר את המסקנה הרחבה (broader conclusion), המוקדם מבין השניים".[5] אין זה סביר שאיראן תיקח על עצמה מחויבויות נוספות, אלא אם יהיו הדדיות מטעם מדינות האזור, יכללו גם מערכות נשק עיקריות ויגובו בהסכמים עם מדינות מערביות.

המחיר של תהליכים כושלים: נסיגתה של ארה"ב מה-JCPOA

תמריץ שלילי נוסף הוא ניסיון העבר של איראן בהסכמים למניעת תפוצה, בהם לא עמדו השותפים האחרים בהסכם. הדבר הביא לחוסר אמון עמוק מצדה של איראן במחויבות המדינות היריבות למילוי הסכמים שכאלה. פרישת ארה"ב מהסכם הגרעין עם איראן, ה-JCPOA, מצדיקה חוסר אמון זה. הדיונים אודות JCPOA התנהלו בתום לב בין איראן, סין, צרפת, גרמניה, הפדרציה הרוסית, בריטניה וארה"ב. החלטת מועצת הביטחון 2231 נתנה תוקף להסכם זה, אשר נשמר במלואו על ידי איראן, כפי שמתועד בדוחות שהופקו על ידי הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית. לרוע המזל, גורמים פנימיים פוליטיים בארה"ב הובילו את הממשל של הנשיא דונלד ג'. טראמפ לסגת מה-JCPOA בשנת 2018. למרות תמיכתן בעל פה בהסכם, המדינות האירופאיות לא נקטו בכל פעולה משמעותית לשם תמיכה באיראן. מבחינת העתיד הנראה לעין, הניסיון המר עם ה-JCPOA והפעולות בהן נקטו ארה"ב והמדינות האירופאיות בהקשר למחויבויותיהן מהווה גורם המרתיע מאוד את איראן מלהתחייב לכל הסכם אפשרי – אזורי או בינלאומי. ניסיון זה אינו מרתיע רק את איראן אלא גם מדינות נוספות. במשא ומתן עתידי, עשויה איראן לנסות לנסח הסכמים באופן שיקנה תלות הדדית רבה יותר וסדרת אינטרסים מורכבת מבחינת כל הצדדים החתומים עליהם, כך שלאי עמידה בהסכם יהיו השלכות משמעויות ביותר וכפועל יוצא, סבירות נמוכה יותר.

דרכי התקדמות אפשריות/צעדים אפשריים קדימה

למרות כל המכשולים שהוזכרו לעיל, עדיין קיימים מספר צעדים – חלקם קטנים – בהם יכולות לנקוט מדינות שונות, ביניהן איראן, על מנת לסייע לקדם את התהליך.

5 United Nations Security Council Resolution 2231, 20 July 2015, https://www.undocs.org/S/RES/2231(2015), Annex B, paragraph 3.

הראשון יהיה אימוץ של צעדים הדרגתיים לבניין אמון, בין מדינות ידידותיות, לפני הרחבה הדרגתית למדינות נוספות. לדוגמה, איראן יכולה להעניק למדינות ידידותיות גישה מיוחדת למספר מתקנים, טכנולוגיות וחומרים גרעיניים שאינם זמינים בדרך כלל לגורמים חיצוניים. בטווח הארוך, איראן עשויה לשתף מידע מדעי אודות שימוש בטכנולוגיות מובילות למטרות שלום באמצעות מתן מלגות לסטודנטים מהאזור. צעדים שכאלה יכולים להוות תרומה מכרעת ליצירת אמון, דרך הזמנת עמיתים מהתחום הטכני לצפות בטכנולוגיות מסוימות ואף לקבל אליהן גישה – לא רק מדענים או מומחים, אלא גם פוליטיקאים. הידע שישותף בדרכים שכאלה יכול להוות תמריץ חיובי חשוב לשיתוף פעולה ויתרה מכך, הוא יכול לטפח קשרים ואמון בין מדענים.

צעד שימושי נוסף יכול להיות פיתוח צעדים בוני אמון ודו-שיח בין איראן והמדינות הערביות השכנות לה. סביר להניח שהרפובליקה האיסלמית של איראן תהיה מוכנה לקחת חלק בדו-שיח וצעדים בוני אמון סביב מגוון נושאים עם המדינות השכנות לה במפרץ הפרסי. למעשה, לאיראן כנראה לא תהיה התנגדות – עקרונית – להסכם כגון פירוז המפרץ הפרסי מנשק להשמדה המונית, בהינתן שהסכם שכזה יעצים את ביטחון המדינות השותפות לו ויהווה בסיס להשקעת מאמצים רבים יותר להקמת אזור מפורז מנשק להשמדה המונית.

עיראק

החשיבות שבפירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית: ללמוד מטעויות העבר

חוסין אל-שהריסטאני





© UN Photo/H. Arvidsson

מבוא

כיום, המזרח התיכון הוא האזור הבלתי-יציב ביותר בעולם. במהלך ארבעת העשורים האחרונים, היו לא מעט מקרים בהם הצדדים לעימותים צבאיים באזור עשו שימוש או היו על סף שימוש בנשק להשמדה המונית. לכן, אין זה מפתיע שהשיחות לפירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית התקיימו לכל אורך הדרך, אך השיגו התקדמות מועטה ביותר. ניסיונה המר של עיראק בנשק להשמדה המונית שכנע את העיראקים בצורך בפירוק מדינתם והמזרח התיכון מכל סוג של נשק להשמדה המונית. במאמר זה אתאר את היסודות השונים אשר תרמו לעמדה זו, ואף אציע נקודת מבט עיראקית לתהליכים רלוונטיים באזור והשפעתן על הליך הפירוז האזורי.

עיראק תחת שלטונו של סדאם ולאחריו

בעיראק, יש להבחין בין שתי תקופות נבדלות לחלוטין: תחת שלטונו של סדאם חוסיין והעידן שלאחריו. במהלך שמונה שנות מלחמת איראן- עיראק (1980-88), תחת מנהיגותו של סדאם חוסיין, שאפה עיראק לייצר נשק כימי וביולוגי. בעזרת חברות מערב אירופאיות, הצליחה עיראק לייצר גז עצבים וגז חרדל, יחד עם סוגים נוספים של נשק כימי.[1] בסך הכל, מוערך כי עיראק ייצרה בין 1981 ו-1991, 3,857 טון חומרים רעילים. עיראק השתמשה בנשק כימי זה לא רק כנגד הצבא ואזרחים איראניים אלא גם כנגד עיראקים בעיר חלבג'ה ב-16 במרץ 1988, במתקפה בה מתו קרוב לחמשת אלפים אזרחים. למרות שמרבית הנשק הכימי הושמד תחת פיקוח של מפקחים מטעם הוועדה המיוחדת של האו"ם (UNSCOM) במהלך 1991-98, בעת נפילת משטרו של סדאם, באפריל 2003, נותרו מאות טונות של נשק כימי וחומרים חיוניים להכנת כלי נשק כימיים (percussors) במתקן מותאנה, המפעל הראשי לייצור נשק כימי בעיראק.

משטרו של סדאם חוסיין שאף גם לפתח נשק ביולוגי ואף הקים מתקן מחקר וייצור מיוחד למטרה זו באל-חאקם. עיראק יצרה קרוב ל-19,000 ליטר של בוטולינום, 8,500 ליטר של אנתרקס ו-2,200 ליטר של אפלטוקסין. עיראק גם ביצעה גם מספר ניסויי שדה, אך לא עשתה בהם שימוש במהלך לחימה.

1 United Nations General Assembly, Statement by Iran to the General Assembly, 1857th meeting, 1 October 1970, https://unidir.org/sites/default/ files/2020-11/A_PV.1857_E.pdf

משטרו של סדאם חוסיין התייחס לנשק גרעיני, כימי וביולוגי כאל אמצעי להרתיע יריבים וכדרך לספק לעיראק זרוע ארוכה לשם שינוי המפה במזרח התיכון ולהשגת שליטה על שדות נפט במדינות השכנות לה. חשוב לציין כי התוכנית העיראקית לפיתוח נשק גרעיני התחילה לאחר שישראל הפציצה את כור המחקר אוסיראק, דרומית לבגדד, ביוני 1981. ייתכן וסדאם השתעשע ברעיון לפתח נשק זה קודם לכן, אך ע"פ עדויות של אחדים מהמדענים מהוועדה העירקית לאנרגיה אטומית הם הפכו למחויבים לפרויקט רק לאחר המתקפה הישראלית על אוסיראק.

הזוועות שעברו על העיראקים עקב השימוש בכלי נשק כימיים ותפקידה של מדיניות הנשק להשמדה המונית של סדאם, שזרעה הרס וחורבן במדינה בתקופה שלאחר מלחמות המפרץ והפלישה לעיראק ב-2003, העלתה את הצורך כי בתקופה שלאחר סדאם, תאשר עיראק את מחויבותה הבלתי מתפשרת לאיסור על נשק להשמדה המונית. בפסקה 9 בחוקה החדשה של עיראק – שהיה לי הכבוד להשתתף בניסוחה – נאסרו הפיתוח, הייצור והשימוש בנשק להשמדה המונית. מעבר לתמריצים הנורמטיביים הברורים באימוץ מדיניות זו, להחלטות אלה קיימים גם תמריצים מבחינת מוניטין וביטחון. האיסור המפורש על נשק להשמדה המונית בחוקה שולח מסר ברור לקהילה הבינלאומית בכל הקשור למחויבותה של עיראק למניעת תפוצה ופירוק מנשק. יתר על כן, הוא מחזק את המוניטין של עיראק כמדינה שעברה שינוי וביסוסה כחברה מן המניין בקהילה הבינלאומית. לאיסור על נשק להשמדה המונית בעיראק גם ממד ביטחוני; הוא מונע שימוש בחשד לקיום נשק להשמדה המונית בעיראק כהצדקה לפעולה צבאית כלפיה בעתיד.

נשק להשמדה המונית בידי טרוריסטים

תמריץ ביטחוני נוסף לאיסור על נשק להשמדה המונית היא מניעת כלי נשק זה מליפול לידיהם של טרוריסטים. בעבר הלא רחוק, עיראק נחלצה בעור שיניה מטרור עם נשק להשמדה המונית במה שניתן לתאר 'כמזל גרידא'. בשנת 1994, כאשר UNSCOM עזב את עיראק, פגזים ותחמושת מלאה בחומרים כימיים נאטמו בשני בונקרים במתקן במותאנה. בשנת 2014, דאעש שלטו באזור זה של עיראק, כבשו את המתקן וניסו להשיג גישה לתחמושת הכימית. למרות שגרמו לנזק משמעותי למתקן, הם נכשלו במאמציהם להגיע לחומרי הנשק הכימיים.

מצב שרידי כלי הנשק הכימיים בשני הבונקרים שבמותאנה היה רעוע ביותר, כיוון שהם אוחסנו שם משנת 1990. עם זאת, שרידי הארסנל הכימי של סדאם היוו סיכון בריאותי משמעותי. בשנת 2017, פונו לבסוף הבונקרים במותאנה והכימיקלים הרעילים נוטרלו על ידי הממשלה העיראקית. במקרה זה, היה לעיראק מזל רב. עם זאת, לא ניתן להותיר איום חמור שכזה ליד המקרה. על מדינות במזרח התיכון להפנות תשומת לב יתרה לסיכון זה ולנקוט בצעדים כדי להבטיח שהסיכון לעולם לא יתממש.

האיסור המפורש על נשק להשמדה המונית בחוקה העיראקית שולח מסר ברור לקהילה הבינלאומית בכל הקשור למחויבותה של עיראק למניעת תפוצה ופירוק מנשק. יתר על כן, הוא מחזק את המוניטין של עיראק כמדינה שעברה שינוי וכחברה מן המניין בקהילה הבינלאומית.

במורשת של סדאם ישנם סיכונים נוספים, שהינם תת-מדיניים, הקשורים בנשק להשמדה המונית. במהלך הסכסוך המתמשך בעיראק, פקידים בכירים לשעבר בממשל של סדאם השתמשו במעבדות הכימיות באוניברסיטת מוסול, כאשר היו תחת שליטת דאעש, על מנת לייצר רכיבים רעילים. בעיה זו אינה ייחודית לעיראק; הסיכון קיים בכל מדינות אזורנו, המעורער מבחינה פוליטית. מדינות אלה, לרבות מדינות המפרץ, אינן יכולות להגן על עצמן מפני חוסר יציבות פנימי. יתרה מכך, מדינות רבות באזור, לרבות ישראל, סוריה, לוב, מצרים ואיראן, מחזיקות או החזיקו בעבר בסוגים שונים של נשק להשמדה המונית או באמצעיים לייצרם. חלק מהאנשים במדינות אלה עשויים להיות בעלי גישה לחומרים או מיומנויות אלו שיכולות ליפול לידיהם של טרוריסטים, כפי שראינו במוסול ובסוריה. אם מדינות ברחבי האזור לא יהיו מודעות ויפעלו למניעת הסכנות שבטרור ע"י נשק להשמדה המונית, קיים הסיכון שנקום יום אחד ונגלה שאיחרנו את המועד. הכחדת כל סוגי הנשק הללו וחיסול המאמצים לפתח או לרכוש אותם על ידי כל מדינה או גורם שאינו מדיני באזור הנם בעלי חשיבות עליונה לביטחון האנשים באזור ובעולם.

תמריצים שליליים וסיבוכים

יחד עם קיומם של תמריצים חיוביים משמעותיים להשתתפות עיראק באזור המפורז, קיימים גם תמריצים שליליים ומסבכים. שניים מהם, שאלת פלסטין וה-JCPOA, מפורטים להלן.

שאלת פלסטין

מבחינה היסטורית, הארסנל הגרעיני של ישראל, סירובה לקחת חלק בדיונים הרב-צדדיים בחסות האו"ם לחיסול הנשק להשמדה המונית באזור ושיטות הדיכוי בהן היא נוקטת כנגד העם הפלסטיני מהווים מכשול משמעותי להגעה להסכם אודות פירוז האזור. הדבר הביא לניסיונות מצד מדינות כמו גם גורמים תת-מדיניים לרכוש נשק להשמדה המונית. פתרון השאלה הפלסטינית חיוני לביטחון ויציבות אזורית.

המאבק הצודק והמתמשך של העם הפלסטיני להקים מדינה משל עצמו יישאר שורש הליבה של כל סכסוך במזרח התיכון. מדיניות הנורמליזציה של הקשר עם ישראל בה נוקטות מספר מדינות לא תשנה את העובדה שהאומות הערביות והמוסלמיות תומכות באופן גורף במאבק הפלסטיני. ללא יישוב שאלה זו, לא יתקיימו שלום קבע ויציבות באזור והדבר מסבך את סיכויי הקמתו של האזור המפורז.

ה-JCPOA והאזור המפורז

גם תוכנית הגרעין של איראן ומאמציה להעשיר אורניום לרמות שמעבר לנדרש להפעלת תחנות כוח מהווים מקור לדאגה עבור רבים באזור. הסכם תוכנית הפעולה המשותפת

המקיפה (JCPOA), אליו הגיעו ה-P5+1, היווה אבן דרך וצעד חשוב בקידום היציבות האזורית והינו אינטרס עיראקי משמעותי. ה-JCPOA פתר גם בעיות הקשורות בשאלות לגבי היעד הסופי של תוכנית הגרעין של איראן ובכך, הסיר מכשול נוסף בדרך להקמת האזור המפורז.

נסיגת ממשל טראמפ מה-JCPOA במאי 2018 יצרה אי יציבות נוספת במזרח התיכון. איראן לא תחוש מחויבת לעמוד במגבלות ה-JCPOA אם היא אינה נהנית מהסרת הסנקציות הכלכליות וכתוצאה, הדבר עשוי לגרום למדינות נוספות באזור לחדש את מאמציהן לרכוש יכולות גרעיניות צבאיות. חזרת ארה"ב ל-JCPOA מהווה צעד חיוני לשם מניעת הסלמה ויצירת תנאים טובים יותר להקמת האזור המפורז במזרח התיכון. קרוב לוודאי שדרישות לפתוח את התנאים ל-JCPOA, על מנת להרחיב את היקפו, יקשיחו את עמדות איראן. עיראק הנה תומכת נלהבת בכוונתו המוצהרת של הנשיא ביידן לחזור לעסקה הגרעינית.

דרכי התקדמות אפשריות

מהפסקאות שלעיל ברור שהדרך לאזור מפורז מנשק להשמדה המונית במזה"ת איננה ישירה, אלא כזו שתדרוש התייחסות למספר נושאים נוספים, גדולים כקטנים, במהלך המו"מ. עם זאת, קיימים מספר צעדים מינוריים, שיכולים להקל ולתמוך במדינות לאורך התהליך.

צעד ראשון יהיה קריאה למדענים מהאזור להימנע מלקחת חלק בפיתוח נשק להשמדה המונית, באמצעות פיתוח קודי התנהלות אזוריים או אמצעים אחרים להשתתת נורמות בקרב הקהילה המדעית.

שנית, על ארגונים שאינם ממשלתיים, כגון פגוואש (Pugwash), להמשיך להיות מעורבים במפגשים חצי פורמליים (Track 1.5) ולא פורמליים (Track 2) אודות נושאי בקרת ופירוק נשק אזוריים, לספק עצות וניתוחים, כמו גם להוות פורום ניטרלי ליצירת אמון וקידום דו-שיח בין מדינות האזור.

לבסוף, הכללת סעיפים בהסכם העתידי בדבר מתן סיוע, עשויים ליצור תמריצים חיוביים נוספים עבור מדינות האזור לקחת חלק ביוזמת האזור המפורז. סיוע שכזה יכול לכלול עזרה בהשמדת כלי נשק כימיים, מחויבות רב-צדדית לאיסור ומניעה מטרוריסטים מלשים את ידם על חומרים דו-שימושיים בהם ניתן להשתמש בנשק להשמדה המונית או אף תנאים לסיוע במקרה של שימוש בנשק להשמדה המונית בשטחן של המדינות החברות. האחרון יכול לרסן את הנזק שבשימוש בנשק להשמדה המונית ואף להפגין סולידריות עם המדינה החברה שהותקפה. בהתחשב בניסיונה, עיראק נמצאת בעמדה מצוינת לעזור למדינות האזור בהקשר זה.

הכללת סעיפים בהסכם העתידי בדבר מתן סיוע עשויים ליצור תמריצים נוספים עבור מדינות האזור לקחת חלק ביוזמת האזור המפורז.

© alamy.com



הערות סיכום

החזקה בנשק להשמדה המונית אינה מהווה ערובה לביטחון בקרב כל אומה שהיא, כפי שהוכח מעימותים צבאיים שהתנהלו במזרח התיכון בעשורים האחרונים. הארסנל הגרעיני של ישראל לא מנע את מלחמות 1967 ו-1973 עם שכנותיה. גם הנשק הכימי של סדאם לא קיצר את שמונה שנות המלחמה עם איראן. בדומה, השימוש בנשק כימי בידי הצדדים הנלחמים בסוריה לא הביא לסיומה של מלחמת האזרחים.

ממשלות באזור, מזכ"ל האו"ם ומעניקי החסות (ארה"ב, רוסיה ואנגליה), השותפים להחלטה שהתקבלה ב-1995 אודות המזרח התיכון חייבים לפעול יחד כדי לתמוך במאמצים לסיים הקמת האזור המפורז. סטטוס-קוו איננו אפשרות, כיוון שהוא רק דוחף את האזור לתפוצה נוספת של נשק להשמדה המונית. כל מדינות האזור חייבות לייסד הסדרי ביטחון שיתופיים, במקום לפתח נשק להשמדה המונית.

ישראל

היה זה הטוב בזמנים, היה זה הרע בזמנים: תמריצים חיוביים ושליליים מבחינת ישראל לפירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית

ערן לרמן





© alamy.com

מבוא

בשנים 1992-1994, כאשר ישראל לקחה חלק פעיל בקבוצת העבודה לבקרת נשק (בק"ן) וביטחון אזורי (ACRS), הייתי חבר במשלחת הישראלית ושימשתי כקצין מודיעין בדרג ביניים. בשנים 2013-2014, כאשר בכירים בממשל הישראלי לקחו חלק בשיחות מקדימות בלתי רשמיות, שאורגנו על ידי המתווך הפיני ג'אקו לאייבה, לא הייתי חבר במשלחת הישראלית לשיחות אבל שימשתי כסגן היועץ לביטחון לאומי לנושאי חוץ ולכן, הייתי מודע להחלטות ישראל בנושאים אלו. ההערות שלהלן הן הרהוריי האישיים אודות ניסיונות אלה.

התובנה הבסיסית שלי היא שישראל התמודדה – ועמדה בהצלחה – באתגר של ניהול ציווים סותרות. ככותרת למאמר זה, בחרתי בפסקה שהנה השורה הפותחת בספר "בין שתי ערים" מאת צ'ארלס דיקנס. אם לדייק בניסוח, פ. סקוט פיצג'רלד העניק לנו את הגדרתו לאינטליגנציה מהדרגה הראשונה: "היכולת להחזיק בשני רעיונות מנוגדים בעת ובעונה אחת, ועדיין לשמור על היכולת לתפקד".

במקרה של ישראל ודיונים אזוריים אודות פירוז המזרח התיכון מנשק גרעיני (NWFZ), או אזור מפורז מנשק להשמדה המונית (WMDFZ), רעיון אחד – בו קיימת בישראל תמיכה גורפת של רוב קצוות הקשת הפוליטית (פרט לשמאל הקיצוני) ואשר מוטמע ברמות הגבוהות ביותר של הממשלה – הוא שכל פירוק נשק יגביר את האיום לקיומה של ישראל באופן מוחשי. עד שיגיע היום בו האזור והעולם ישתנו באופן משמעותי, הדבר יביא להעמדת המדינה (פעם נוספת!) בפני איום השמדה מוחלטת. אין מדובר בפנטזיה עתירת פחדים של העם היהודי למוד הטראומות: מדובר ביעד מוצהר של כוחות משמעותיים באזור. ייתכן ויבוא היום בו ישתנו פני הדברים: אך החזון של הנביא ישעיהו לשלום אינו מהווה מדריך למדיניות (או, כפי שאמר וודי אלן: "ביום מן הימים ירבץ נמר עם טלה, אבל הטלה לא יזכה לשינה מרובה").

נכון, שחקנים נוספים באזור עשויים לדבוק באותם טיעונים ולנסות להשיג יכולת גרעינית צבאית, תוך ניצול מדיניות העמימות של ישראל כדוגמה: אבל המרדף אחר אופציה שכזו היה



אפשרי גם אם ישראל לא הייתה קיימת (לרפובליקה האיסלמית של איראן יש את פקיסטן כשכנה גרעינית; טורקיה מוטרדת יותר מהפדרציה הרוסית). לכן, התועלת שבעמדתה העקבית של ישראל גוברת על ה"מחיר" שבמתן תירוץ לאחרים. הרעיון השני, הסותר, הוא שיחד עם זאת, לישראל היכולת לפעול במישור הדיפלומטי. באופן ספציפי, לקיחת מחויבות (כדוגמת השתתפות בקבוצת העבודה של ACRS, ההתייעצויות הבלתי פורמליות בגליאון וז'נבה, מפגשי הפסגה הבינלאומיים לביטחון גרעיני בזמן נשיאותו של ברק אובמה או הצבעות בסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (IAEA), הוכחה כחיונית ואף שימושית. מאמצים דיפלומטיים מסוג זה אינם תרגיל לחמוק מאחריות. תהליך ה-ACRS, כחלק מהליך רב-צדדי רחב יותר, הוכיח שתהליכים כאלה יכולים להוות בסיס, לכל הפחות, לצעדים בוני אמון (CBM), בהם רואות ערך גם ישראל וגם מספר מדינות בנות-שיח ערביות.

תמריצים שליליים לפירוק מנשק:
האיום הממשי והמתמיד על קיומה של ישראל

נקודת המוצא החיונית לכל דיון באפשרות שישראל תתחייב אי פעם לאמנה לפירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית (ME WMDFZ), היא התחושה המושרשת לעומק בישראל שמדובר בנושא קיומי. התחושה בכל קצוות הקשת הפוליטית – למעט יוצאי דופן אפשריים כגון המפלגות הערביות והשמאל הלא-ציוני – היא שמדיניות ההרתעה והאסטרטגיה העמומות שלנו חיוניות, במובן הפשוט ביותר, להבטחת חייו של כל ישראלי, גבר, אישה או ילד. למרות שעמדות אלה אינן מובעות בפומבי – עקב הנורמות המקובלות, שהן מעבר לדיון הציבורי – מדובר בעמדות מוצקות ברמות הגבוהות ביותר של הממשלה. לדוגמה, גם ראש הממשלה בנימין נתניהו וגם מנהיגת האופוזיציה בזמנו, ציפי ליבני, הגיבו בחומרה רבה לכישלונו של אובמה למנוע את ההסכם שבמסמך המסכם של ועידת הסקר של האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT) ב-2010 לקיים ועידה אודות פירוז המזרח התיכון מנשק השמדה המונית עד 2012.

כל עוד שחקני מפתח באזור מבקשים באופן פעיל להשמיד את ישראל, פריצת הדרך ביחסים עם אחרים – כגון הסכמי הנורמליזציה בין ישראל ואיחוד האמירויות ובחריין – אינה מפחיתה מעוצמת טיעון זה. להיפך, היא מוכיחה כי עמדתה האסטרטגית של ישראל הפכה אותה לשותף אטרקטיבי לאחרים באזור, אשר עומדים בפני איומים דומים.

האמונה כי מדיניות העמימות של ישראל מהווה כמעט ערך-על להישרדותנו מגובה בחמישה גורמים המשולבים זה בזה. הראשון, והבולט ביותר, הוא הזיכרון החי של העובדה כי השמדה איננה מושג מופשט עבורנו (או לאחרים באזור: שאלו את היזידים). הוא מונצח מדי שנה – ועבור רבים מדי יום – בזיכרון המקודש של השואה, גם אם מספרם של אלה ששרדו אותה הולך ומתמעט. עבור רבים בישראל – ואני ביניהם, דור שלישי לשואה – הנושא כרוך באבותינו, אשר נרצחו ללא כל סיבה פרט להיותם יהודים. מעטות האומות, אם בכלל, אשר נושאות בעול היסטורי כבד שכזה.

השני, קיומם של איומים ברוטליים גלויים, מפורשים, מתמידים ותכופים להשמדה פיזית, המושמעים על ידי שכנותינו (או כיום, קוראי תיגר מהאזור שאינם גובלים איתנו, הבולטת מבניהם היא איראן), המבקשים למחות את קיומנו מהמפה. קשה לחשוב על כל חברה אחרת באו"ם שנתונה לאיומים שכאלה.

השלישי, ברמה המעשית יותר של הביטחון הלאומי, הניסיון המצטבר של מערכת הביטחון והמודיעין הישראלי, שתרם לספקנותה של ישראל בנוגע למשטרים בינלאומיים. מבחינת מדינות רבות, ליצירה של מנגנוני אימות ופיקוח יש ערך בפני עצמה, אבל ישראל למדה זה מכבר שאין לה כל צורך במנגנונים אלה על מנת להיות מודעת לפיתוח נשק להשמדה המונית בידי כוחות עוינים.

מבחינת מדינות רבות, ליצירה של מנגנוני בדיקה יש ערך בפני עצמה, אבל ישראל למדה זה מכבר שאין לה כל צורך בנגנונים אלה על מנת להיות מודעת לפיתוח נשק להשמדה המונית בידי כוחות עוינים.



© EPA/Chris Kleponis.

למעשה, מניסיונה של ישראל עולה שוב ושוב, כי ההיפך הגמור הוא הנכון – המודיעין הישראלי הוא שעדכן את גופי הפיקוח הבינלאומיים הרלוונטיים. יתרה מכך, בכל הקשור לאכיפה, דוקטרינת בגין[1] (ב-1981 ו-2007) הוכיחה את עצמה כיותר רלוונטית להישרדות שלנו מאשר כל פעולה שנקטו לכאורה גופים בינלאומיים. מכאן, הספק העמוק בכל הקשור ביכולתה של אמנה בינלאומית להגן על האינטרסים שלנו, יחד עם חוסר הנכונות לקבל את חסות האו"ם או תפקיד פיקוח ע"י האו"ם בהסכמים עתידיים בתחום זה. ארבע פעמים בעשורים האחרונים, מדינות במזרח התיכון החתומות על ה-NPT – כולן, לדבריהן, אויבות ישראל – הפרו את האמנה באופן מהותי; השיעור מבחינת ישראל היה שלא ניתן לסמוך על אמנות ותגובות בינלאומיות להפרה, אלא אם הן מגובות באיום צבאי אמין. אפילו כשמדובר בנשק כימי וביולוגי, ישראל צריכה להסתמך, מעל הכל, על הרתעה (אין ספק שזה היה המקרה כנגד סדאם חוסיין ב-1991). על אף נכונותה לתרום (בכיר במשרד הביטחון הישראלי שיחק תפקיד מפתח פעיל בדיונים על ניסוח האמנה למניעת הפצת נשק כימי שהתקיימו בהאג – ישראל אינה יכולה להיות חברה באמנת הנשק הכימי (CWC) או באמנת הנשק הביולוגי (BWC): הליכי הפיקוח שלהן יחבלו בעמדתה של ישראל, הדוגלת בעמימות. בכל מקרה, מבחינת ישראל, המסקנה מהחלטת מועצת הביטחון של האו"ם 2118 (אודות השמדת נשק כימי בסוריה), בה תמכה ישראל באופן פעיל מאחורי הקלעים, הנה שהמשטרים הקיימים הם בעייתיים, לכל הפחות. העובדה שהשימוש בנשק כימי על ידי משטר אסד תועד, הרבה לאחר שהשמדתו המוחלטת הייתה אמורה להסתיים, מעלה שוב ספקות כבדים בנוגע ליעילותם של הסכמים בינלאומיים.

רביעי, בנימה חיובית יותר, קיימת סיבה להאמין שהתפישות הקיימות בעולם הערבי בנוגע ליכולת ההרתעה של ישראל תרמו לשלום וליציבות. אין ספק שבמהלך העשורים האחרונים, היה לכך תפקיד מרכזי בהחלטה של חלק משכנותינו לחדול מהמאמצים להשמיד אותנו בשדה הקרב. בחלק מהמקרים, הבולטת בהן היא מצרים, הבחירה הייתה לחתום על הסכם שלום יציב עם ישראל. ניתן להסיק זאת מתוך ציר הזמן ההיסטורי, גם אם אף אחד מהמנהיגים המצרים או הערבים לא יודה בכך בפומבי. נכון, משרד החוץ המצרי (MFA) ממשיך במאמצים ממושכים ועקרים לפרק את ישראל מיכולות הגרעין שהיא מחזיקה בהם, לכאורה. זה היה המניע שלהם בהליך ה-ACRS ובגליאון.

יחד עם זאת, מהתרשמותי האישית – מעידן ACRS – הצבא המצרי, ומעצם כך המנהיגות, מעולם לא היו מחויבים באופן מלא לניסיון הכמעט אובססיבי של משרד החוץ.[2] מבחינת המנהיגות המצרית הנוכחית, הסטטוס קוו נוח וכל אמנה לפירוז האזור תאיים עליו. ההרתעה של ישראל מספקת למצרים סיבה ממשית להימנע מלהיגרר אי-פעם למלחמה עקובה מדם כנגד ישראל בסיני.

חמישי ואחרון, ובמובנים מסוימים אף החיובי מכולם, הוא העמדה האסטרטגית של ישראל – ואם יורשה לי להוסיף, על כל היבטיה – שהפכה את ישראל לשותף אטרקטיבי שרקם קשרי ידידות גלויים עם מדינות המפרץ ומזרח אגן הים התיכון. החזון של שלום חם שעולה מפריצת דרך זו – התמונות של מוצרים ישראלים אשר מוצגים לעין כל בסופרמרקטים באיחוד האמירויות, דבר שמעולם לא קרה במצרים או בירדן, הן לא פחות ממופלאות לרבים מהישראלים

העמדה האסטרטגית של ישראל – על כל ממדיה – היא שהפכה את ישראל לשותף אטרקטיבי שרקם קשרי ידידות גלויים עם מדינות המפרץ ומזרח אגן הים התיכון.

1 דוקטרינת בגין מתארת את סדרת הפעולות בהן נקטה ישראל במהלך השנים כגון תקיפות מנע, צעדי חבלה ומניעת-הפצה, על מנת למנוע מאויבה לשים את ידם על נשק גרעיני. היא קיבלה את כינויה מראש הממשלה מנחם בגין, אשר לאור המתקפה על הכור העיראקי אוסירק ב-1981 ("מבצע אופרה"), עורר היבטים של הזיכרון ההיסטורי היהודי בהכריזו כי ישראל לא תסכין עם החזקה של נשק גרעיני על ידי אויביה המושבעים. בשנת 2007, ראש הממשלה אהוד אולמרט פעל ברוח דומה בסוריה ("מבצע פרדס"), אך מסיבות תועלת (לשני הצדדים!), הדבר לא הוכרז רשמית עד 2018. בנושא איראן, ראש הממשלה נתניהו אמר לעיתים קרובות שישראל לא תאפשר לה לרכוש נשק גרעיני ובמספר מקרים ב-2010 ו-2012 נשקלו ברצינות (אך לא ננקטו) אפשרויות צבאיות.

2 ראוי לציין כי מספר דיפלומטים מצריים מובילים, כגון נביל פהמי (אשר הוביל את דיוני ה-ACRS), הקדישו זמן ניכר באו"ם בעבודה על נושאי הועידה הראשונה, שעוסקת בעיקר ב"פירוק נשק" בניגוד ל"בקרת נשק", המועדף על אנשי צבא.

– ויכולות, ביום מן הימים, אם וכאשר יהפכו לנורמה אזורית, להשקיט את הפחדים שתוארו לעיל. אך כיום, יש להסתכל על אירועים טרנספורמטיביים אזוריים אלה, שמשתקפים בהסכמי הנורמליזציה, כעל התוצאה ממקומה של ישראל במאזן הכוחות באזור. ישראל נתפשת על ידי מדינות האזור כנכס נגד תפקידה המהפכני והמזיק של איראן וגם נגד השאיפות הניאו-עות'מאניות המפורשות של ארדואן. בעיני חברים ואויבים כאחד, להרתעה של ישראל היבט משמעותי בעמדה זו. בלעדיה, ניתן להטיל ספק ב"דומיננטיות המסלימה" של ישראל, דבר שיהווה פתח לעימותים ממושכים ועקובים מדם, בצפון ובדרום, שימעיטו בערכנו כבעלי ברית.

תמריצים להשתתפות

אם כן, מה הוביל את ראש הממשלה יצחק שמיר (הנץ שבניצים שלנו), לדבר בפומבי על אזור מפורז מנשק גרעיני בשנת 1984? מדוע הוא ולאחריו יצחק רבין, אשר נבחר לראשות הממשלה בשנת 1992, הסכימו להשתתפות ב-ACRS? מדוע נתן נתניהו יד להשתתפות ישראלית בשיחות הגישוש בגליאון וז'נבה ב-2013-2014?

אחת הסיבות היא אכן, כאמור, "מוניטין". ישראל היא חברה במעמד טוב במסדר העולם הליברלי (או הייתה – לא כיוון שבחרה לצאת אלא כיוון שנדמה שהסדר התפרק בשנים האחרונות). בשנת 1984, היינו עדיין להוטים להשקיט את ההדים של המתקפה שלנו על אוסירק ב-1981.[3] בשנת 1992, במוסקבה, כאשר הוקמו באופן רשמי חמש קבוצות עבודה שונות לשיחות הרב-צדדיות באזור (ביניהן קבוצת העבודה ל-ACRS, כמו גם קבוצות לפיתוח כלכלי, סביבה, פליטים ומים), ישראל התייחסה אליהן כאל "כרטיס הכניסה" לעולם חדש ומבטיח.

עם התרחשותם של אירועים מסיביים, וטרנספורמטיביים בתחילת שנות ה-90' – תבוסתו המוחצת של סדאם וקריסת ברית המועצות – ולאחר פסגת השלום במדריד, המסלול הדו-צדדי והרב-צדדי הובילו, בין היתר, לכינון יחסים דיפלומטיים בין ישראל ורוסיה, סין והודו, כמו גם למהפך במעמדה המבודד של ישראל בעולם. בגליאון, ישראל מצאה דרך לקחת חלק בתהליך שהובל ע"י ליאבה ונמנעה מלנקוט עמדה נחרצת נגד החלטות ועידת הסקר של ה-NPT, למרות שהמסמך הסופי הרגיז את ישראל בזמנו.

עם זאת, "הקהילה האפיסטמית" הקטנה של מומחים בישראל בתחום בקרת הנשק השקיעה מאמצים רבים על מנת לשכנע את מקבלי ההחלטות הספקנים כי ניתן להסתכן במעורבות בתהליך וכי היתרונות עולים על החסרונות. במובן מסוים, ההחלטה להשתתף בתהליכים נבעה בין השאר מהביטחון שמקורו בדפוס ההצבעה של מדינות ידידותיות בהצבעות בעצרת הכללית של הסוכנות לאנרגיה אטומית אודות ההחלטה על "היכולות הגרעיניות של ישראל". העולם, או רובו, מבין מדוע לא ניתן לאלץ את ישראל לסכן את הישרדותה הפיזית, אלא אם כן ישררו תנאים פוליטיים שונים לחלוטין באזור – ומעבר לו. ההוכחה מגיעה (או נהגה להגיע, לפני שמשרד החוץ המצרי וויתר), בהצבעה אודות "היכולות הגרעיניות של ישראל" בוועידה הכללית של סבא"א: באיזו תדירות זוכה ישראל בהצבעה בפורומים בינלאומיים?

3 בהתחשב בתשואות המאוחרות להן זכה מבצע "אופרה" בעשורים שלאחר מלחמת 1991, קל לשכוח שממשל רייגן ביקר אותו בחריפות באותה תקופה ואף השעה את אספקת מטוסי F-16 לישראל.

תוצאות אלה מעידות על ההבנה כי מבחינת היציבות האזורית, לא ניתן ולא יהיה זה חכם לכפות דבר על ישראל בנושא זה וכי כפיה לא תספק את התוצאות הרצויות. לכן, כאשר היא לוקחת חלק במאמצים דיפלומטיים לבקרת נשק, אין לישראל לחשוש כי צעד אחד בכיוון שגוי יוביל אותנו מידית במורדו של מדרון חלקלק ומסוכן.

במקום זאת, אם נציע תהליך שונה, אנחנו עשויים להצליח להבנות הליך ארוך ומתוכנן טוב יותר. הדבר עשוי להוביל (או שלא) ליעד והחזון הסופיים: שלום אזורי אמיתי ומקיף, שבו נוכל כולנו יום אחד להשיל מעלינו את הפחדים והחששות הקיימים. לאורך הדרך, דלתות נוספות עשויות להיפתח ואנו עשויים להגיע לתוצאות חיוביות, אם הדיפלומטיה שלנו תהיה מתוחכמת מספיק (ואני אעז לומר, היות והייתי חבר זוטר בצוות, כי כך היה בהליך ה-ACRS).

דלתות שכאלה במשך התהליך עשויות לכלול צעדים בוני אמון (או, כפי שאומרת הבדיחה, "צעדים בוני ועידה") מסוגים שונים. לצעדים שכאלה ערך בפני עצמם והם אכן עשויים לתרום לשיתוף פעולה אזורי בנושאי ביטחון. בזמן שהתכוננו לשיחות אודות ACRS – ועליי לציין, במבט לאחור, שהדיון שהתנהל בוועדת ההיגוי של ה-ACRS היה קרוב לוודאי התהליך הבין-ממשלתי המתודי וההרמוני ביותר שראיתי בכל שנותיי בשרות הציבורי – העמדות שלנו התבססו על מודל הלסינקי ובמידה מסוימת, על הצעדים בוני האמון שאומצו על ידי הודו ופקיסטן.

בקבוצת העבודה של ה-ACRS למדנו בהדרגה שהדבר יתקבל בברכה לא רק על ידי ישראל אלא על ידי מדינות נוספות באזור. אכן, מספר מדינות ערביות החלו להתנגד לגישה המחבלת של משרד החוץ המצרי ולהעריך את היתרונות, להם ולנו גם יחד, שבתהליך לקראת מיסוד הצהרות הדדיות אודות תרגילים צבאיים; של עבודה יחד בחיפוש והצלה ימיים וביצירת מרכזים תת-אזוריים לשיתוף פעולה ביטחוני, בתגובה לאיומים ומקרי חירום מקומיים. ניתן להוסיף שכיום, אנחנו רואים כי קיים סיכוי להגדרה מחדש של האזור. בשנים האחרונות, מקבלי ההחלטות בישראל (ובמצרים) החלו לחשוב במונחים של קהילת מדינות בעלות אינטרס דומה במזרח אגן הים התיכון במקום "המזרח התיכון" (שריד לשוני של התקופה הקולוניאלית, כאשר האזור הוגדר על פי מיקומו ומרחקו מנקודת המבט של לונדון ופריז). ישראל, יוון, קפריסין ומצרים – בגיבוי איחוד האמירויות וצרפת – מחזקות את שיתוף הפעולה ביניהן. פורום הגז של מזרח אגן הים התיכון (EMFG) – אשר הוקם לאחרונה כאיגוד אזורי – הרחיב את המשימה שלו מעבר לשיתוף פעולה בנושא אנרגיה. לפיכך, חלק מהצעדים שב- ACRS לבניית אמון וביטחון עשויים להיות שוב שימושיים.

התמריץ האולטימטיבי: האם ניתן להקים לתחייה את מודל ACRS?

כהכרח, במקביל לחידושן של השיחות הדו-צדדיות. יתכן והדבר יכול להתבצע בקבוצות עבודה עם מגוון רחב יותר של נושאים שמשקפים את האתגרים בפניהם אנחנו ניצבים כיום, למשל קבוצת עבודה בנושא בריאות, לאור הניסיון שנצבר בהתמודדות עם COVID-19, השכלה, דה-רדיקליזציה, זכויות האישה ועוד.

קבוצת עבודה בסגנון ACRS יכולה להיות חלק ממאמץ כלל-אזורי, כל עוד התהליך הנו ארוך, נמרץ, אינו חלקלק וכפי שהוצע לעיל, יפתח מספיק הזדמנויות לאורך הדרך. אבל בסופו של דבר, מהו היעד האולטימטיבי? במקרה זה, כל האפשרויות צריכות להישאר פתוחות, על מנת לאפשר לכל השחקנים הרלוונטיים לקחת חלק, בזמן שהם מקבלים את העובדה שהחששות של ישראל הנם ממשיים. למן היום הראשון, יש להבהיר כי אין כל כוונה לתעתע או להונות אף אחד: בשלב זה, אין להבטיח כל הבטחה שהיא, אף לא שמץ של רמז להבטחה.

לשם כך, על שני גורמים בנוסחה להתקיים: הראשון, ישראל חייבת לקבל ביטחון מלא שבבוא היום, הבחירה תהיה שלה ושלה בלבד. לפחות מדינה אחת – ארה"ב – העניקה לנו הבטחה זו שוב ושוב, אבל כל בני-השיח הרלוונטיים האחרים חייבים ליישר עם כך קו עוד לפני תחילת התהליך. יתרה מכך, יש להצהיר בבירור ולהבין כי אלא אם ועד שהכוחות האזוריים סביב השולחן יהיו מוכנים להתמודד עם ישראל כשווה לגיטימית, הדלת האחרונה תיוותר חתומה.

פלסטין

משא ומתן אודות ביטחון: התוואי לחברות פלסטינית בפירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית

היבא חוסייני



© alamy.com



מבוא

בטווח הזמן הקרוב והבינוני, לא ניתן להתגבר על האתגרים הפוליטיים, הביטחוניים והקיומיים האדירים העומדים בפני מדינת פלסטין, אשר נמצאת בשלבי הקמה. פלסטין שוקלת את כל האפשרויות העומדות בפניה למימוש רצונה ארוך השנים לעצמאות פוליטית וריבונית ובו בזמן, את החובות ותחומי האחריות האזוריים והגלובליים. אחד מהם, נושא גיאו-אסטרטגי מהותי, הוא המעורבות בהליך פירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית (ME WMDFZ).

התמריצים של פלסטין

מעורבותה של פלסטין בתהליך הפירוז עולה בקנה אחד עם האינטרס הלאומי שלה לתחזק את המוניטין שלה כחברה במעמד טוב בקהילה הבינלאומית. כמדינה חדשה, על כתפיה של פלסטין מונחת האחריות להציג את עצמה כאומה שוחרת שלום ולדחות מעליה כל צורה של אלימות, תוך דבקות בכללים העולמים הקשורים בשלום וקידום שיתוף פעולה אזורי ובינלאומי. פלסטין מבקשת להיות מדינה חופשית, שמגבילה את כל אופני האלימות והלחימה הקיימים. היא תאמץ גורמים לאומיים שיהפכו כל סוג של מלחמה, לרבות מלחמת אזרחים, לבלתי אטרקטיבית. פעולה זו תהווה תמיכה לאורך זמן במדיניות להגבלת נשק וחימוש ופיתוח כלי נשק להשמדה המונית, בין אם כימיים, גרעיניים או ביולוגיים. הדבר אף יתמוך ויקדם דיפלומטיה פתוחה. בעבר, במהלך המשא ומתן עם ישראל, כדוגמת זה שהתנהל באנאפוליס בשנת 2007, פלסטין הצהירה על עמדה שכזו בנוגע לאזור מפורז מנשק להשמדה המונית. הקמתו תסייע לפיתוח החברתי והכלכלי של פלסטין ותספק רווח נקי למוניטין הפוליטי שלה.[1] מוניטין שכזה, ברמה האזורית והבינלאומית, ישפר את מעמדה של פלסטין, יתמוך ביעדיה לדה-מיליטריזציה ואף יפלס את הדרך לכריתת בריתות חדשות עם מדינות אחרות, באזור ובעולם כולו.

1 מבוסס על דעותיה האישיות של הכותבת.

במשך שנים רבות, השאיפה הפלסטינית היא למדינה ריבונית חופשית מכיבוש. הגעה לעצמאות באמצעות משא ומתן עם ישראל על הסכם קבע הייתה ונותרה בעלת חשיבות עליונה במימוש שאיפה זו, למרות הסבל של העם הפלסטיני, שכולל נישול, עקירה, שנים של כיבוש מתמשך, דה-הומניזציה, סגירה של גבולות פנימיים בתוך הגדה המערבית ובין הגדה המערבית ועזה הנצורה, כמו גם מניעת גישה לירושלים, צמצום טריטוריאלי עקב בנייה של התנחלויות ישראליות ואף כפייה של קשיים ומגבלות שיטתיים, כלכליים ופיננסיים על מסחר מקומי ובינלאומי, אשר הובילו לתלות משמעותית בעזרה בינלאומית. צרכי הביטחון רוסקו אף הם עקב חוסר הרציפות הגיאוגרפי וחומת ההפרדה שהקימה ישראל בין החלקים השונים של הגדה המערבית, רצועת עזה ומזרח ירושלים, כמו גם הפילוג הפוליטי הפלסטיני הפנימי בין הפתח וחמאס. הפלסטינים בגולה מהווים נדבך נוסף למורכבות המשוואה הביטחונית.[2]

על רקע זה, ועל מנת לתמוך בעמדתה הדוגלת בהתנגדות לאלימות, התמריץ הבולט ביותר מבחינת פלסטין לקחת חלק בפירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית הוא חיזוק מצבה הביטחוני. פלסטין ואנשיה חשופים ללא הרף לכוח הצבאי המוחץ והעוין של ישראל. הדגש החזק של ישראל על השגת ביטחון מרבי לעצמה ממשיך לגבור על זה של פלסטין. צרכי הביטחון של פלסטין אינם זוכים לחשיבות זהה לאלה של ישראל. ערעור צרכי הביטחון של פלסטין, יחד עם הכיבוש המתמשך וההפרה המתמדת של זכויות הפלסטינים וצרכיהם, יצרו תחושה עמוקה של חוסר ביטחון ופגיעות[3] עליהם יקשה מאוד להתגבר. כל עוד העימות אינו מיושב, הטראומה וחוסר הביטחון ימשיכו להתקיים.

יחד עם זאת, פלסטין מבינה שהיא אינה יכולה להתחרות בכוח הצבאי של ישראל ולכן, הפורמט היחיד שנותר מבחינתה למימוש עצמאות וביטחון הוא להיות מפורזת ברובה. ההצטרפות לאזור המפורז או כל מאמץ דומה יקדם עוד יותר יעד זה ויעניק לפלסטין הגנה, מבלי לערער את ביטחונה של ישראל. אולם הדבר ישמש לשם הרתעת ישראל ויקדם יישום פתרונות מוסכמים.[4] אלה חשובים במיוחד, לאור העובדה שפלסטין וישראל "מתקיימות במרחב אסטרטגי אחד"[5] וכן כי "מרווח השגיאה יהיה קטן מאוד בהתחשב במגבלות זמן ומרחב".[6] כלומר, האיומים כנגד כל אחת מהמדינות מהווים גם איום על השנייה. קיימות דוגמאות מוחשיות גם למרחב המשותף וגם לאיומים האפשריים כנגדן, למשל מקורות מים וחשמל משותפים, כמו גם מתקפות מצד הרפובליקה האיסלמית של איראן על כלי שיט מסחריים הקשורים בישראל.[7] יתרה מכך, המגבלות על ייבוא וייצור נשק המפורטות באזור המפורז יוסיפו לאמינות העמדה שהובעה על ידי הארגון לשחרור פלסטין (PLO) במהלך המשא ומתן עם ישראל לפיה פלסטין תהייה "מדינה בעלת התחמשות מוגבלת".

על אף האתגרים, ביטחון לאומי והגנה כנגד כל האיומים הביטחוניים, מבית ומחוץ, הינם עדיין בחשיבות עליונה. חיוני שמדינת פלסטין, אנשיה ופרנסתה יזכו להגנה כנגד כל איום פוטנציאלי ושימוש בכוח.[8] השגת ביטחון לאומי פלסטיני כרוכה

לאור העובדה שפלסטין וישראל "מתקיימות במרחב אסטרטגי אחד" וכן כי "מרווח השגיאה יהיה קטן מאוד בהתחשב במגבלות זמן ומרחב", האיומים כנגד כל אחת מהמדינות מהווים גם איום על השנייה.

2 Agha, H. and A. Khalidi. (2014). "Palestinian National Security". In M. LeVine and M. Mosseberg (eds.), *One Land, Two States: Israel and Palestine as Parallel States*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press. pp. 94-95.

3 Yezid Sayegh, "Redefining the Basics: Sovereignty and Security of the Palestinian State", Journal of Palestine Studies, vol.24, no. 4 (summer 1995), https://doi.org/10.2307/253775, pp. 8–9.

4 Hussein Agha, Personal interview, 10 June 2010.

5 Hussein Agha and Ahmad Samih Khalidi, "Palestinian National Security", in M. LeVine and M. Mossberg (eds.), One Land, Two States: Israel and Palestine as Parallel States, University of California Press, p. 117.

6 Ibid., p. 118.

7 לדיון קצר אודות משאבי המים המשותפים, ראו

Stephen C. McCaffrey, "Water Scarcity and Security Issues in the Middle East", Proceedings of the American Society of International Law Annual Meeting, vol. 108, 2014, pp. 297–300, https://doi.org/10.5305/

8 לשמירה על ביטחונה של פלסטין יש לוודא גם שהגבולות, המרחב האווירי והמים הבינלאומיים שלה יישמרו, כמו גם גישה למשאבים חיוניים ומשאבי טבע. ללא הבטחה זו, יהיה כמעט בלתי אפשרי לדמיין פלסטין בטוחה.

בהגנה כנגד "השימוש בעליונות הכוח הישראלי לשם ביצוע פעולות תוקפניות, מניעתיות, הכרוכות בכפיה ועניש; אלימות כנגד קהילות פלסטיניות בחו"ל; איומים מצד גורמים להם עימות עם ישראל, לרבות האיום והשימוש האפשרי בנשק להשמדה המונית; התנקשויות, פלישות, פשיטות למטרת ענישה, נזק לרכוש והריסת בתים".[9]

אינטרסים ביטחוניים אלה הופכים משמעותיים יותר לאור ההשלכות של הסיכויים ההולכים ופוחתים ליישוב הסכסוך עם ישראל, לרבות מניעה מפלסטינים להגן על עצמם והדרישה המתמדת מהפלסטינים להתפרק מנשקם.[10] מבחינת מדינת פלסטין, האתגר הנו התמודדות עם אותם גורמים וכוחות חיצוניים וחתימה על הסכמי ביטחון עם שכנותיה. ההצטרפות לאזור המפורז תקדם אמצעי ביטחון שכאלה ותיצור רשת ביטחון אפשרית. היא תרתיע את ישראל, כמו גם גורמים נוספים העוינים את ישראל, לרבות שליחים של משטרים רדיקליים באזור, מלנקוט בפעולות תוקפניות להן השלכות שמאיימות על ביטחונה של פלסטין, עקב צמידותה לישראל. לכן, וחשוב מכל, התמריצים מבחינת פלסטין להצטרף יתמעטו אם ישראל לא תצטרף. למרות זאת, בסופו של דבר, האזור המפורז יכול לספק ביטחון לאזור בכללותו, מעבר לאינטרסי הביטחון של כל מדינה ולכן, פלסטין מחויבת להשיג לעצמה רשת ביטחון נוספת.

כפי שנאמר, לפלסטין אין כל ענין להוות איום צבאי התקפי על כל מדינה שהיא, אך היא מעדיפה לשמור על היכולת להגן על עצמה כחלק ממדינה שברובה אינה מפורזת. אינטרס דומה הובע במהלך המשאים ומתנים עם ישראל, במיוחד במהלך אלה שעסקו בחריגים לנסיגת הצבא הישראלי משטחים פלסטיניים (בין הנושאים שנדונו היה תחנות התרעה מוקדמת, נוכחות צבאית בעמק הירדן, השימוש במרחב האווירי של פלסטין ובספקטרום אלקטרומגנטי). היות ואין זה סביר שבעתיד הקרוב פלסטין תשיג לעצמה יכולת צבאית מספקת להגנה על ביטחונה הלאומי, המיקוד יהיה בבניית "משטר רב-שכבתי של מכשולים פסיכולוגיים, דיפלומטיים, כלכליים ופוליטיים מספיקים להגנה על האינטרסים הפלסטיניים ולהניא כל תוקפן אפשרי מלנסות ולממש יעדים באמצעות השימוש בכוח".[11]

לשם מימוש סעיף ההגנה הלא-צבאית שבדוקטרינת הביטחון הפלסטינית, יש צורך להגיע להסכמה בנוגע למחויבויות בכל הקשור לשימוש ונקיטה בכוח.[12] באפשרות הקהילה הבינלאומית לקדם סעיף זה ולהבטיח את אכיפתו. אמנה לפרוז האזור יכולה להוות צעד חיובי בכיוון זה. כלי זה יהיה שימושי אם האמנה תכלול סוג כלשהו של פיקוח בינלאומי, מתוך כוונה להבטיח כבוד ועמידה במחויבויות הכלולות בהסכם. פיקוח בינלאומי יכול גם לכלול ווידוא שצעדי נגד, עונשים וסנקציות יכפו על חברי ההסכם שיפרו את מחויבויותיהם. במקרה שכזה, האמנה תפעל כאסטרטגיה שמעלה את המחיר של פיתוח או שימוש בנשק להשמדה המונית מבחינת חברים שלא יעמדו בה. ניתן לחזק אסטרטגיה זו באמצעות ווידוא שאי-עמידה בהסכם תזכה לגינוי של הקהילה הבינלאומית ותזיק למוניטין של החברים הסוררים, דבר שעשויה להיות לו השפעה שלילית על יכולתם של חברים אלה להיות מעורבים בתחומים אחרים. עם זאת, ללא מנגנונים שמוודאים אכיפה וערבויות ביטחוניות שליליות, נותר הצורך לפלסטין לשמור על רמה מסוימת של מיליטריזציה ויכולות להגנה עצמית. על האזור המפורז להתייחס לכך בפירוט, על מנת שפלסטין תשקול להצטרף להסכם. יתרון

9 Hussein Agha and Ahmad Samih Khalidi, “Palestinian National Security”, in M. LeVine and M. Mossberg (eds.), One Land, Two States: Israel and Palestine as Parallel States, University of California Press, pp. 100–102.

10 Ibid., p. 104.

11 Ibid., p. 105.

12 Ibid., p. 106.

עקיף כאן יהיה האמונה כי ניתן לשקם את יכולתה של הקהילה הבינלאומית לשחק תפקיד מרכזי בפיקוח ופעולות "שיטור".

השתתפות במסגרת פיקוח אזורית תואמת צעדים בהם נקטה פלסטין לאחרונה לקידום הבינלאומיות של הסכסוך עם ישראל, כגון השגת מעמד של משקיפה באו"ם.

השתתפות במסגרת פיקוח אזורית תואמת צעדים בהם נקטה פלסטין לאחרונה לקידום הבינלאומיות של הסכסוך עם ישראל, כגון השגת מעמד של משקיפה באו"ם, מפנה שתועד בספרם של דניאלה הובר ולורנצו כאמל.[13] בדומה, אם מדינות ערביות נוספת יצטרפו לאזור המפורז, הדבר יכול לשפר את כוחה היחסי של פלסטין בדיונים דו-צדדים עם אותן מדינות, עקב מיסוד הקשרים הדיפלומטיים והפיכתם לאזוריים, כפי שהיה, כנראה, המקרה עם מעורבותה של פלסטין בליגה הערבית ובאו"ם. כך תוכל פלסטין להתמודד עם ההשפעות של הדיפלומטיה היעילה בה נקטה ישראל לאחרונה יחד עם מספר מדינות מהמפרץ, ביניהן בחריין ואיחוד האמירויות (שהפכו רשמיים בחתימה על הסכמי אברהם).

ההצטרפות לאמנה על האזור המפורז תפלס את הדרך לחיזוק ביטחונה של פלסטין, באמצעות יצירת סימטריה מסוימת "בכוח הצבאי". היא עשויה לתרום להצבת פלסטין במעמד כמעט שווה לזה של מדינות אחרות באזור שמחזיקות בנשק להשמדה המונית ואשר עשויות להשתמש בו בדרך שתזיק לפלסטינים. נראה שלפלסטין יהיה משתלם וקל יותר לשפר את ביטחונה בדרך זו, בזמן שלמדינות השכנות לה יתאפשר להעצים את ביטחונן מבלי לסכן את זה של פלסטין. עם זאת, יש קשר בין מידת שיפור הביטחון למדינות שיצטרפו לאמנה על האזור המפורז. הסיכוי שפלסטין תצטרף להסכם יגבר, קרוב לוודאי, אם מדינות שסוברים או שמחזיקות לכאורה בנשק להשמדה המונית יצטרפו גם הן. יתרה מכך, על מנת שביטחון לאומי יהווה תמריץ להצטרפות לאזור המפורז, יש להבטיח את יישומם של מספר גורמים, כדי ליצור אמון בערך המוסף שיש לאמנה. בין הגורמים הללו ניתן למנות:

צעדים אמינים לאכיפת מחויבויות האמנה והטלת אחריות על המדינות המפרות אותה, לדוגמה:

1. האיום שבהטלת סנקציות וחרם דיפלומטי;
2. הבטחת אכיפה הולמת באמצעות פעולות מנע, עונשים וסנקציות שייאכפו על חברי ההסכם אשר יפרו את מחויבויותיהם;
3. פיקוח יעיל על הפרות, ייתכן באמצעות מערכת של פיקוח הדדי, בדומה לטיסות פיקוח אווירי תחת האמנה לשמים פתוחים מ-1992;
4. פעולות עונשין לפי הצורך.

לאור האמונה הרווחת שישראל מחזיקה בנשק גרעיני – למרות הסברה שהכור בדימונה ישן – כמו גם הטענות שהיא מחזיקה בתוכניות נשק ביולוגי וכימי, לחתימה של ישראל על אמנה לפירוז האזור תהיה השפעה חיובית על הסכסוך הישראלי-פלסטיני המתמשך. הדבר יבלוט במיוחד בכל הקשור לשאלות ביטחון ויציבות, כיוון שהחתימה יכולה לשמש כמנגנון לבניית אמון בין שני הצדדים (הוצע שפלסטין תהיה מוכנה לדון בהצטרפות

13 Daniela Huber and Lorenzo Kamel, The Multilateralisation of the Israeli–Palestinian Conflict: A Call for an EU Initiative, Istituto Affari Internazionali (IAI), 2015.

© alamy.com



לאזור המפורז לפני ההחלטה לבקש מעמד של מדינה חברה באו"ם). ההשפעה יכולה להיות חזרתן של שיחות השלום והמשא ומתן, אשר עשויים לצמצם את התרחשותם של אירועים שמעוררים אלימות ו"מצדיקים" את הרכישה או השימוש בנשק. הדבר גם יסייע לנטרל איומים ביטחוניים ולהשיג איזון כוחות בקרב המדינות שלהן יכולות צבאיות שונות ומגוונות, תוך שמירה על הביטחון של האינטרסים הביטחוניים של מדינות האזור וגבולותיהן וקידום שלום נרחב יותר באזור. יתרה מכך, כפי שכתב הנסיך תורכי אל-פייסל[14] במאמרו אודות עמדותיה של ערב הסעודית, העמידות והיעילות של האזור המפורז, כמו גם של משטרי ביטחון אזורי אחרים, יסתמכו בחלקם על יישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני, כמו גם על נושאים אזוריים נוספים.

כל כלי הנשק – קונבנציונליים, כימיים, ביולוגיים, גרעיניים וטכנולוגיים – לרבות כל אמצעי הלוחמה האחרים, מהווים איום, למרות שהסיכונים והאיומים שלהם שונים זה מזה. בהיותה מדינה קטנה וחסרת הגנה, מחוצה בין גורמים עוצמתיים ועוינים, לפלסטין תמריץ להצטרף לאמנה לפירוז האזור. לכן, התמריצים אינם בתחומי המוניטין בלבד אלא גם הישרדות וקיום שליו בין אומות העולם.

דרכי התקדמות אפשריות

על מנת שפלסטין תיקח חלק במו"מ על האמנה לפירוז האזור ותצטרף, בסופו של דבר, לאמנה, יהיה עליה לשקול לא רק נושא עמידה באמנות בינלאומית אלא גם אימוץ צעדים כגון ניסוח תקנות לאומיות, אשר מפרטות בלעדיות השימוש בטכנולוגיות דו-שימושיות למטרות שלום וקביעתם של אמצעי פיקוח, שיבטיחו את המשכיותו של שימוש שכזה למטרות שלום.

14 ראה המאמר של ערב הסעודית.

כדי שפירוז האזור יתרום לשיפור הביטחון הלאומי של פלסטין, על המשא ומתן והאמנה שתיחתם בעקבותיו לקחת בחשבון או להבטיח את הדברים הבאים:

1. נקיטה בצעדים מעשיים לבניית אמון, כגון מערכת פיקוח הדדית;
2. דיון בצעדי מנע אפשריים ומקובלים ועונשים אותם ניתן לכפות על מדינות שמפרות את מחויבויותיהן תחת האמנה לפירוז האזור ; וכן
3. הכללת מדינות באזור אשר הטענה היא שהן מחזיקות בנשק להשמדה המונית, כיוון שבלעדיהן לא יתקיימו התמריצים המרכזיים מבחינת פלסטין להשתתפות.

ערב הסעודית

שימור וחיזוק הליך פירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית

תורכי אל-פייסל



© Planet Labs, Inc./CC-BY-SA-4.0



מבוא

במהלך חמישה העשורים האחרונים, עלה בידם של אזורים רבים בעולם – אמריקה הלטינית והקריביים, דרום הפסיפיק, דרום מזרח אסיה, אפריקה ומרכז אסיה – להקים אזורים מפורזים מנשק גרעיני (NWFZ). למרות עשרות שיחות שהתקיימו בין שחקנים אזוריים ובינלאומיים להקמת אזור שכזה במזרח התיכון, תהליך מוחשי למימוש מטרה נאצלת וחיונית זו ממשיך לחמוק מבין הידיים, כיוון שלבעלי העניין חסר הרצון הפוליטי הנדרש לקדם את הנושא. אם מדינות באזורים שלווים יותר ראו צורך בהעלמת הסכנה שבנשק גרעיני מאותו אזור, מדינות באזור עתיר-סכסוכים, כגון המזרח התיכון, צריכות לחוש צורך דחוף פי כמה לעשות כן. לאור ההיסטוריה של האזור, של שימוש בכלי נשק להשמדה המונית (WMD), הן אמורות לבקש לקדם בדחיפות את האיסור על השימוש בכל סוגי נשק זה.

איסור על נשק גרעיני וכל נשק אחר להשמדה המונית הוא האמצעי היחיד למנוע ממדינות באזור לרכוש נשק הרסני שכזה, גם אם ההצדקה לו היא הרתעה. לכן, פירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית (ME WMDFZ), כאמצעי להבטיח מזרח תיכון בטוח יותר, הוא התמריץ העיקרי מבחינת ערב הסעודית למימוש יעד זה.

סביבת הביטחון של ערב הסעודית

בהינתן שאיראן מצדיקה – במידה מסוימת – את היותה מדינת סף גרעינית כתגובה לתוכנית הגרעין הישראלית, פירוז האזור מנשק להשמדה המונית יכול להוות פתרון לשתי המדינות. אך עד כה, הדבר נדון אך ורק במעגלים מוגבלים של אליטות הביטחון הלאומי של ערב הסעודית.

כיום, העדיפות הביטחונית העליונה מבחינת ערב הסעודית היא הגנה מפני הרפובליקה האיסלמית של איראן, גם בהקשר של תוכנית הגרעין וגם עקב התנהלותה באזור. לכן, השיחה במעגלים הרשמיים בערב הסעודית בכל הקשור לאיומי נשק להשמדה המונית מתמקדת באיראן. עם זאת, אין לקשור דיון בתפישת האיום הזו להליך פירוז האזור מנשק להשמדה המונית, שאינו נתפש כפתרון אפשרי. בהינתן שאיראן מצדיקה – במידה מסוימת – את היותה מדינת סף גרעינית כתגובה לתוכנית הגרעין הישראלית, פירוז האזור יכול להוות פתרון לשתי המדינות. אך עד כה, הדבר נדון רק במעגלים מוגבלים של אליטות הביטחון הלאומי של ערב הסעודית.

אווירת הביטחון סביב ערב הסעודית ראתה התפתחויות חשובות בשנים האחרונות. דוגמה אחת היא התחזקות היכולת הטורקית להפגין עוצמה באזור, לרבות ההתערבות הצבאית הישירה שלה ברפובליקה הערבית הסורית ולוב ותמיכתה המתמשכת בארגוני האחים המוסלמים במדינות ערביות, אשר הציפו חששות ביטחוניים בקרב מספר מדינות באזור. אם טורקיה תמשיך בהתנהלות מסוג זה, ניתן להניח שהיא תמשיך לשחק תפקיד מרכזי יותר בהלך המחשבה הביטחוני בערב הסעודית. פירוז האזור מנשק להשמדה המונית יכול לשמש הזדמנות למדינות האזור להתדיין באופן רשמי מול טורקיה בנושאי ביטחון. בהתחשב באוריינטציה הקיימת היום במדינה, אשר נוטה לכיוון "המזרח התיכון" וכלי הנשק הגרעיניים המאוחסנים על ידי הברית הצפון אטלנטית (נאט"ו) בבסיס חייל האוויר אינג'ירליק, אין זה מן הנמנע שטורקיה תצטרך לקחת חלק, בדרך כלשהי, באמנה על האזור. אין הדבר מרמז על צורך לשרטט מחדש את הגבולות של האזור כך שיכלול את טורקיה, אלא למצוא אמצעים אחרים לכלול אותה, כגון פרוטוקולים דומים לאלה עליהם חתמו חמש מדינות הגרעין באמנות לפירוז אזורים מנשק גרעיני או בהצעה לשמש כמדינה משקיפה על המשא ומתן לאמנה וכל הליך ליישומה שיבוא בעקבותיו.

איומים על הפצת נשק להשמדה המונית וטילים באזור

בעוד שכלי נשק גרעיניים מהווים מקור ברור לדאגה, ניתן לטעון שהאיומים הכימיים והביולוגיים הקיימים דחופים יותר מבחינת המזרח התיכון, כיוון שבאזור זה נעשה שימוש תכוף בנשק כימי. מגפת הקורונה המתמשכת מבליטה גם היא את היקף מקרי המוות והשיבוש שיכולים להיגרם במקרה בו מחוללי מחלות יהפכו לכלי נשק.

מתקפה של טילים לטווח קצר על מתקן בו כימיקלים רעילים (למטרות שלום), תגרום להרס בלתי ישוער. למתקפה שכזו יכולות להיות השלכות על מספר מדינות באזור.

זווית חשובה נוספת שיש לבחון מתוכה את האיומים הללו נוצרה לאחר הפיצוץ הטראגי בנמל ביירות באוגוסט 2020. התקפה עם טילים לטווח קצר על מתקן בו כימיקלים רעילים (למטרות שלום), עשויה לגרום להרס בלתי ישוער. למתקפה שכזו יכולות להיות השלכות על מספר מדינות באזור. הצורך לכלול את תוכנית הטילים של איראן בדיוני פירוז האזור מנשק להשמדה

המונית מודגשת עוד יותר עקב תרחישים שכאלה, כמו גם האפשרות שסוג מתקפה שכזה יכול להתבצע על ידי שחקנים חוץ-מדינתיים, בחסות איראן או אחרים. חיוני לחשוב מחדש על הנושאים הללו.

תהליך מעוכב

למרות שבפסקאות שלעיל ניכר מדוע פירוז האזור מנשק להשמדה המונית יספק מסגרת חשובה למענה על מספר תחלואים באזור, המציאות היא שעל אף 20 שנות מאמצים ויותר, לא התקרבנו למימוש יעד זה.

בין הסיבות העיקריות לעיכוב היא המודעות המוגבלת לנושאים כגון הפוטנציאל שמדינות רבות יותר באזור יבקשו להפוך למדינת סף גרעינית או אף יקימו תוכניות נשק מפותחות; הסיכונים הקשורים בתוכניות למטרות שלום; העדר האמון בין בעלי העניין; כמו גם העדר רצון, במיוחד בקרב מדינות המחזיקות בנשק גרעיני במועצת הביטחון של האו"ם. בנוסף, קיימת מודעות מוגבלת לנתיבים האפשריים שעשויים לענות על נושאים אלה באמצעות הליך פירוז האזור מנשק להשמדה המונית או האפשרויות לדו-שיח אזורי ואף שיתוף פעולה, שיכולים להיווצר באמצעותו או לאורך התהליך.

כפי שנזכר לעיל, פירוז האזור מנשק להשמדה המונית איננו חלק מדיון ציבורי בערב הסעודית. אבל, לאור ההתפתחויות בתוכנית הגרעין של איראן, אשר זוכות לתשומת לב יתרה בכל המעגלים בממלכה, קיימת הזדמנות לעודד גם דיון אודות פירוז האזור באמצעות הגברת המודעות הלאומית והאזורית לאיומים וחשוב מכך, לאמצעים המעשיים דרכם ניתן לתת להם מענה. בכך, ניתן יהיה לבסס את מה שנתפש כרגע כמושג מופשט ויתאפשר לחברים במועצת הביטחון הלאומי של ערב הסעודית להיות מעורבים באופן משמעותי. פירוז האזור נתפש כבעיה ערבית יותר כשבמרבית המקרים, מצרים מובילה את הנושא. למרות שישנם יתרונות לקידום עמדה ערבית מאוחדת, זוהי גם חלק מהסיבה שבגינה קיים דיון מוגבל אודות הנושא בתוך ערב הסעודית. בהתחשב בכך שאף אחת מ-22 המדינות החברות בליגה הערבית אינה מחזיקה בנשק גרעיני וכולן חתמו על האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT), עמדתן היא שהן "עשו את שלהן" על מנת להפגין את תמיכתן בהקמתו של האזור. יתרה מכך, המציאות שבה המזרח התיכון עומד על תילו כאשר ישראל חמושה בנשק גרעיני כבר למעלה מ-60 שנה, הביאה לתחושה שאין כל דחיפות להתייחס לנושא זה – גם מבית וגם באזור.

בנוסף, ללא פתרון מוצדק לסכסוך הפלסטיני-ישראלי, השאלה של פלסטין תמשיך להפוך את הסיכויים לפירוז האזור מנשק להשמדה המונית למורכבים, גם אם כל מדינות ערב ינרמלו את היחסים עם ישראל. אין זה סביר לחשוב שניתן לבנות משטר ביטחון אזורי בין מדינות, כשאחת מהן ממשיכה להחזיק בשטחים של אחרת. נושא זה הנו בעל חשיבות ומעורר רגשות עזים בקרב מיליוני ערבים ומוסלמים בכל רחבי האזור. רק בפתרון הוגן לנושא זה, ניתן יהיה לפלס את הדרך לכינון קשרים אזוריים טובים יותר עם ישראל ולקדם את מנגנוני שיתוף הפעולה למיניהם.

המעורבות הפעילה של ישראל, כמדינה היחידה באזור המחזיקה בנשק גרעיני, ואיראן, כמדינה השואפת להפוך לגרעינית, חיונית להצלחה או לכישלון הליך לפירוז האזור מנשק להשמדה המונית. כישלונם של כל הניסיונות הקודמים להקים את האזור נחים על כתפי ישראל והתמיכה המתמשכת של ארה"ב בעמדתה של ישראל, באמצעות תמיכה בעמימותה הגרעינית של ישראל, אשר מנוגדת לחלוטין להקמתו של האזור.

ארה"ב וישראל דורשות שאחרים, כגון איראן (ולפניה עיראק, לוב וסוריה), ייענו ויעמדו בנורמות למניעת הפצה, בעוד שהן שומרות על יכולותיהן ובזמן שארה"ב גוררת את רגליה בכל הקשור למימוש מחויבותה תחת סעיף 6 של ה-NPT להתפרק מנשק באופן מלא.

הסטנדרט הכפול הזה היה וימשיך להטיל צל כבד על התהליך ולערער את האמונה ברצינותם והיתכנותם של המאמצים. זאת בנוסף לחוסר הוודאות והבלבול באזור עקב פלישתה של ארה"ב לעיראק ב-2003, כשצצו ועלו שאלות בנוגע לעליונותה של ארה"ב ותפקידה בהגנה על האזור, מדינות המזרח התיכון החלו לראות כל איום ביטחוני כאיום קיומי. התעקשותה של ישראל לשמר את העמימות הגרעינית שלה מחזקת עוד יותר את התפישות הללו.

החתירה של ועידת הסקר של ה-NPT להקמת לאזור מפורז מנשק להשמדה המונית במזה"ת לא נשאה פרי עקב התעקשותה של ארה"ב שלא להביך את ישראל, בהיותה המדינה היחידה במזרח התיכון אשר לא חתמה על ה-NPT. גם כאשר ארה"ב הסכימה לתמוך בכינוס וועידה על הקמת האזור, כחלק מוועידת הסקר של ה-NPT בשנת 2010, וממש לפני שהועידה המוסכמת עמדה להתקיים בשנת 2012, הכריזה ארה"ב על התנגדותה לקיום הוועידה. גישה עקבית יותר של ארה"ב תסייע לשכנע את ישראל לחתור ליעד זה באופן רציני. אם ישראל תסרב, היא תאבד את בת הברית העיקרית שלה בשמירה על הסטטוס קוו.



© alamy.com

מניעים ותמריצים למעורבות

בדומה לכל יתר מדינות ערב, ערב הסעודית מאמינה בעקרון ארגוני ביטחון אזוריים, מבוססים על כבוד למצב הלאומי הקיים, המעודדים שיתוף פעולה ותיאום בין המדינות והמשמר שלום וביטחון אזוריים. תפקידה החשוב של ערב הסעודית בליגה הערבית ובמועצת שיתוף הפעולה של מדינות המפרץ (GCC) מיועדים לקדם יעדים אלה. ערב הסעודית אף פתוחה להסכמים חדשים, אם יובילו ליצירה של מבנה ביטחון אזורי חדש, שישמש את היעד הסופי של השגת יציבות, שלום וביטחון במזרח התיכון. בהקשר זה, ערב הסעודית, כמו גם כל המדינות הערביות האחרות, מאמינה בצורך החיוני להקים אזור מפורז. כידוע, אין אף מדינה ערבית, לרבות ערב הסעודית, אשר מנסה לצבור יכולת צבאית גרעינית, כולן חתומות על ה-NPT ורובן ככולן חתומות על אמנות הקשורות בנשק להשמדה המונית.

מעבר ליתרונות הברורים לאזור ולעולם, של ניקוי מוחלט של המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית, לערב הסעודית חששות ביטחוניים לאומיים מוצקים, עליהם ניתן לענות באמצעות הקמת האזור המפורז. לחששות אלה קשר הדוק למצב תוכנית הגרעין של איראן ולמערכות השיגור שלה. אמנה שתקים אזור מפורז עשויה גם להוביל להקמתו של פורום, שייתן מענה להעדר האמון והצורך בדו-שיח כן בין מדינות האזור. פורום אזורי שכזה יכול להוות את המרחב להתייחסות ומענה על מספר נושאים העומדים ותלויים, כדוגמת הסכסוך הפלסטיני-ישראלי, טרור ומחסור במים. למרות הסתייגויותיה, ערב הסעודית ייחלה לכך שתוכנית הפעולה המשותפת (JCPOA), שהוסכמה ב-2015 אודות תוכנית הגרעין של איראן, תסייע לפלס את הדרך לפורום שכזה ותהווה את הצעד הראשון מני רבים, שיתייחסו להיבטים נוספים של ההתנהלות האיראנית באזור. עם זאת, ערב הסעודית התפכחה מההסכם, כיוון שניכר היה שלא עומד להינקט כל צעד נוסף. להיפך, איראן ניצלה את היתרונות שבהסכם כדי להגביר את המימון לשחקנים התת-מדינתיים ולא הפסיקה להתערב בענייניהן הפנימיים של שכנותיה. במובן מסוים, ה-JCPOA שחרר את איראן לפעול באופן לוחמני יותר באזור. שלהוב היצרים המגזריים ע"י איראן הפך מזיק פי כמה לביטחון וליציבות האזור מתוכנית הגרעין שלה. חיים רבים יותר אבדו עקב מדיניות זו מאשר בשל תוכנית הגרעין האיראנית, כיוון שהיא מתחפרת עוד יותר בעמדותיה ומעניקה לגיטימציה למהפכה ושלוחותיה.

ההסכם ב-2015 עם איראן לא היה אמור לשמש כחלופה לאזור, כיוון שה-JCPOA אינו מונע מאיראן לשמר את תוכנית הגרעין שלה ורק דוחה את היתכנותה לפרק הזמן של ההסכם; 15 שנה מ-2015, פחות מ- 9 שנים ממועד חתימתו. ההסכם מאפשר לאיראן להעשיר אורניום אך מעט מתחת ל-5 אחוז, כלומר מאפשר לה להמשיך ולרכוש את החומרים והידע על מנת לפתח נשק גרעיני. האזור המפורז חייב להציב מגבלות איתנות יותר, אשר יחולו על כל המדינות באזור ויאסרו כל פעילות שמעבר לזכויותיהן של המדינות תחת ה-NPT. חשוב מכל, ה-JCPOA אינו מספק כל ערובה שהיא לכך שאיראן לא תפצח בפיתוח נשק גרעיני לאחר ש-15 השנה יחלפו. הקמת האזור המפורז יסייע לצמצם את האפשרות, בכך שיציב מנגנוני פיקוח ואימות הדוקים יותר, בשילוב עם מנגנונים בינלאומיים ואזוריים, כגון ביקורים ופיקוח הדדיים.

בערב הסעודית קיימת התקווה שהממשל של נשיא ארה"ב ג'ו ביידן לא יחזור על השגיאות והכישלונות של ה-JCPOA בכך שינסה לחזור לעסקה "כפי שהיא", אלא ינצל את הדיונים המחודשים על מנת למצוא פתרון לנושאים חשובים נוספים. גישה הדרגתית, כגון חזרה ל-JCPOA

"כפי שהוא", תמלכד את המאמצים הדיפלומטיים ובו-זמנית, תאפשר לאיראן לפתח עוד יותר את תוכנית הגרעין שלה. מנקודת המבט של ערב הסעודית, עסקה חלקית לא תשיג שלום בר-קיימא וביטחון באזורנו. על ההסכם החדש לכלול את כל הנושאים השנויים במחלוקת בין חבריה ובנות בריתה של ארה"ב באזור. אחרת, איום הגרעין האיראני יוותר על כנו.

לאור זאת, כל עוד ישראל נותרת מחוץ ל-NPT, ערב הסעודית רואה בתוכנית הגרעין של ישראל לא פחות מאיום לשלום והביטחון האזורי. מדיניותה של ישראל מצדיקה את מאמציה של איראן וייתכן של מדינות נוספות באזור להשיג נשק גרעיני בעתיד. מבחינה היסטורית, לא ניתן להשיג מונופול על כלי נשק מסוג זה. הסיכון בהפצה רוחבית באזור אמור להוות תמריץ למדינות – לרבות ישראל – לזנוח את עמדותיהן בנוגע לגרעין ולשבת למשא ומתן רציני אודות הקמת האזור המפורז כשוות בין שווים.

צעדים קטנים להגשמת הקמת האזור המפורז

קיים צורך עז לקיים דיון ברור, כן וישיר אודות הנושאים והכוונות, ההיקף והמכשולים בפניהם עומד האזור המפורז. הגברת המודעות לנושא במזרח התיכון גם היא חיונית להבטחת מעורבות רבה יותר מצד ממשלות ועמים באזור. על מדינות אשר חתמו לאחרונה על הסכמי נורמליזציה עם ישראל – איחוד האמירויות, בחריין, סודן ומרוקו – למנף את קשריהן עם ישראל על מנת לדון גם בנושא פרוז האזור. הצהרות בפומבי ממדינות אלה ואחרות יכולות לסייע למשוך את תשומת הלב לנושא.

דו-שיח ברור וכן ברמה התת-אזורית יכול גם הוא לתמוך במאמצים למימוש האזור המפורז, באמצעות התייחסות למתחים וחוסר האמון בין מדינות ה-GCC ואיראן. בעבר, ה-GCC הציע לאיראן לאמץ אמצעים בוני אמון, אותם ניתן לעצב על פי 10 העקרונות של הסכמי הלסינקי. גישה שכזו תזכה לתמיכה רבה יותר ב-GCC ועשויה אף להיבחן מחדש, כחלק מהשיחות אשר מתקיימות היום בין ריאד וטהרן.

כפי שחזיתי במחקרי, שהתפרסם על ידי מרכז בלפר, מאמץ כן ורציני לפרוז האזור יכול להיתרם מהחלטה של מועצת הביטחון של האו"ם, על פיה חברות קבע במועצת הביטחון יקדמו תמריצים למדינות באזור באמצעות מתן ערובות למטריית ביטחון גרעינית למדינות המצטרפות, תגמול המדינות שמצטרפות ע"י תמיכה כלכלית וטכנית, כמו גם הטלת סנקציות על אלה שמסרבות להצטרף.[1]

הצהרת כוונות שכזו יכולה להיות מספקת לתמרץ את ישראל להפסיק להתמהמה, להצטרף ל-NPT ולקבל את היד המושטת אליה לשלום למן שנת 2002, ביוזמת השלום הערבית.[2] בדומה, איראן תתומרץ גם היא להודות בתוכנית הגרעינית הסודית והחשודה שלה. כשלון בפירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית יתמרץ, ללא ספק, חלק מהמדינות באזור לקבל החלטה שעשויה להתברר כהרת גורל, אשר תעצים את חוסר היציבות, במקום לבסס ביטחון ושלום באזורנו.

1 Turki Al Faisal, "A Political Plan for a Weapons of Mass Destruction-Free Zone (WMDFZ) in the Middle East", Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, 9 July 2013, https://www.belfercenter.org/publication/political-plan-weapons-mass-destruction-free-zone-wmdfz-middle-east.

2 Terje Rød-Larsen, Nur Laiq and Fabrice Aidan, *The Search for Peace in the Arab–Israeli Conflict: A Compendium of Documents and Analysis*, Oxford University Press, 2014, p. 484.

הדף נותר ריק בכוונה

איחוד האמירויות

מודל חלופי לפירוק מנשק להשמדה המונית ולשיתוף פעולה במזרח התיכון

נאג'לא אלקאסימי



© ENEC



מבוא

באזור המזרח התיכון שוררת אווירה ביטחונית מוכת קונפליקטים, המשתנה ללא הרף. במספר מקרים, פתרונות דיפלומטיים נכשלו במניעה של מלחמות בין ובתוך מדינות האזור ובמלחמות אלה, השימוש בכלי נשק מסוימים זלג משדות הקרב וגרם לאסונות הומניטריים. אירועים שכאלה אמורים לגרום לנו לעצור ולדחוק אותנו למצוא חלופות ופתרונות שמקדמים דו-שיח בדרכי שלום, תוך יישום טכנולוגיות בשירות האנושות.

המזרח התיכון הוא אזור חשוב לעולם כולו: הוא מקשר בין המזרח והמערב והנו נתיב ימי חשוב מבחינה ביטחונית ומסחרית גם יחד. באזור נמצאות גם עתודות האנרגיה הגדולות בעולם, עליהן מסתמכות, בדרך כזו או אחרת, כל מדינות העולם. מסיבות אלה, שלום וביטחון במזרח התיכון הם עניין בינלאומי וסכסוכים אזוריים פרצו, לעיתים קרובות, את גבולות האזור והביאו להתערבות בינלאומית.

מבלי להמעיט בחשיבות פתרונות בחסות בינלאומית למתן מענה לסכסוכים אזוריים, יציבות השלום והביטחון במזרח התיכון אפשריים רק דרך מחויבות של מדינות האזור. עליהן למצוא פתרונות שמבטיחים את הביטחון שלהן, תוך יצירת הזדמנויות להתפתחות, צמיחה והצלחה של כל העמים. עם זאת, אל לנו להמעיט בחשיבות המעורבות הבינלאומית לשם ניהול משברים ועזרה למדינות המזרח התיכון לדבוק במחויבויותיהן ולממש את חובותיהן.

מבלי להמעיט בחשיבות פתרונות בחסות בינלאומית למתן מענה לסכסוכים אזוריים, יציבות השלום והביטחון במזרח התיכון אפשריים רק דרך מחויבות של מדינות האזור. עליהן למצוא פתרונות שמבטיחים את הביטחון שלהן, תוך יצירת הזדמנויות להתפתחות, צמיחה והצלחה של כל העמים.

יצירת מסגרת אזורית לפירוק מנשק להשמדה המונית

בשנים האחרונות, הקהילה הבינלאומית נסוגה בה ממעורבות בפתרון סכסוכים אזוריים וכיוצא מכך, הסכסוכים התמשכו ונדמה כי אין פתרון בעתיד הנראה לעין. הרפובליקה הערבית של סוריה היא דוגמה אחת: קרעים בלתי צפויים נוצרו בין מדינות המזרח התיכון, שהתלהטו עקב ההיסטוריה של הסכסוך, בזמן שבו היה חיוני למצוא מנגנונים אזוריים שיביאו את הנושא לידי פתרון, כיוון שהוא מהווה איום על ביטחון האזור ומונע ממנו מלהגיע ליציבות והשגשוג אליו הוא שואף.

התנערות מכל סוגי כלי הנשק להשמדה המונית (WMD) יכולה להיות אבן פינה בפיתוח מסגרת ביטחון אזורית משותפת. במקום זאת, אנו חוזים במעבר ממעורבות בינלאומית ישירה באזור לקיטוב אזורי, דרך סכסוכי משנה. באמצעות אלה, כוחות חוץ-אזוריים מבצרים כל אחד את תחומי השפעתו המקובלים, מבלי לספק פתרונות אמת לבעיות האזור.

בתקופה זו של מתח מוגבר, חיוני שמדינות המזרח התיכון יבקשו דו-שיח אזורי בחסות בינלאומית למציאת פתרונות שיותאמו לצרכי האזור וישרתו את מטרותיו. תקדים ממנו ניתן ללמוד הוא ניסיונה של אמריקה הלטינית, שחתמה בשנת 1967 על אמנת טלטלולקו. אמנה זו הנה תוצאה של דיונים ישירים והסכם בין המדינות הנוגעות בדבר וכוללת מנגנונים שמתייחסים לאתגרים ספציפיים של האזור ולמניעה של מתחים, שעשויים להוביל למלחמות באזור. למרות האופי האזורי של מנגנון שכזה, אל לו לשלול השתתפות בינלאומית, במיוחד בהבטחת עמידה במחויבויות וניצול היתרונות שבניסיונם של ארגונים בינלאומיים בקידום שקיפות ושיתוף מידע וביצירה של האווירה הנכונה לשיתוף פעולה בכל הקשור לשימוש בטכנולוגיה ומחקר גרעיניים, כימיים וביולוגיים למטרות שלום.

חשוב להדגיש שקיימת אחריות משותפת להבטיח את האיסור על כלי נשק גרעיניים וכלי נשק נוספים להשמדה המונית. נדרשת לכך תמיכה של הקהילה הבינלאומית, על מנת להבטיח עמידה מתמשכת של מדינות האזור במחויבויות, דרך הבטחת הפן הביטחוני והצבת מנגנוני הפיקוח הנדרשים. בו-זמנית, על הקהילה הבינלאומית להציע תמריצים ביטחוניים, כלכליים טכנולוגיים, כדי לחזק את ההסכם ולהיבנות על העבודה של המפגש הראשון של הועידה לפירוז המזרח התיכון מנשק גרעיני וכלי נשק להשמדה המונית, שהתקיים ב-2019.

יצירת מדיניות ציבורית חדשה

איחוד האמירויות (UAE) מתייחסת לפירוז המזרח התיכון מנשק גרעיני וכלי נשק להשמדה המונית (ME WMDFZ) כאל עדיפות עליונה במדיניות החוץ, כפי שהוזכר בנאום שנשא שגריר איחוד האמירויות האמד אלקאבי[2] בשנת 2019 בפני הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (IAEA). במהלך העשור האחרון, איחוד האמירויות

2 Permanent Mission of the United Arab Emirates to the United Nations, "UAE Reaffirms Commitments to Achieving & Maintaining World Free from Threat of Nuclear Weapons, Weapons of Mass Destruction", New York, 22 November 2019.

הקימה מודל חלופי, אשר מתנגד ליישומים צבאיים של טכנולוגיה גרעינית ומנצל את היתרון שביישומים הללו למטרות שלום, על מנת לסייע לפיתוח פרויקטים שאינם מהווים איום הפצה בינלאומי.

יישומים צבאיים של טכנולוגיה גרעינית מהווים זה מכבר מכשול לפיתוח שימושים גרעיניים לצרכי שלום, כיוון שפיתוחם נתפש מאז ומתמיד כסיכון להפצה. בחלק מהמקרים, עצם הרכישה של ידע וטכנולוגיה גרעיניים נתפשה כצעד הראשון לקראת הפצה גרעינית והגבירה את הסיכונים הביטחוניים והסביבתיים.

לכל המדינות הזכות לעשות שימוש באנרגיה גרעינית למטרות שלום. בין היתרונות הייחודיים לה ניתן למנות את היותה מקור נוסף לייצור אנרגיה; תמיכה באספקת מים באמצעות התפלה באזורים שבהם קיים מחסור חמור במים וכן שימושים רפואיים חשובים, כגון טיפול בסרטן.

מדינות במזרח התיכון פועלות עם הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית על מנת לפתח את תוכניות הגרעין שלהן למטרות שלום. למרות שתוכניות אלה נותרו מוגבלות בהיקפן, מסיבות הקשורות בפוליטיקה, כלכלה וביטחון, הצורך להמשיך לפתח את היכולות הללו הפך חיוני יותר בעשור האחרון. לשם כך, על המדינות לקדם את הטכנולוגיות והתשתיות המוסדיות שלהן, כך שיוכלו לתמוך בחידושים בתחום.[3]

המקרה של איחוד האמירויות מציג מודל חלופי לתוכנית גרעינית, היינו שיתוף פעולה גרעיני עם הקהילה הבינלאומית. למרות שתוכנית הגרעין עדיין בחיתוליה, איחוד האמירויות ממקדת את מאמציה בפיתוח השיטות ועמידה בקצב בו מתקדמות ופועלות מדינות אחרות בתחום זה, תוך עמידה מלאה במחויבויות שלקחה על עצמה מרצון, דבקות במנגנונים בינלאומיים וכל ההסכמים הקשורים באנרגיה גרעינית, כמו גם פיתוח מנגנוני רגולציה ופיקוח לאומיים.

מודל זה אפשר לאיחוד האמירויות ליצור שיתופי פעולה חסרי תקדים עם ארגונים בינלאומיים, דרך הסכמי שיתוף פעולה דו-צדדיים. הדבר הביא לרמה גבוהה של שקיפות, שאפשרה לאיחוד האמירויות להיעזר במיומנות בינלאומית לפיתוח תוכנית הגרעין שלה. האתגר העומד בפני המודל של איחוד האמירויות הוא שהיכולת שלה עדיין נמצאת בפיתוח ומסתמכת ברובה על מיומנות בינלאומית. ניתן לטעון ששיתוף פעולה בינלאומי זה יצר רמה גבוהה יותר של שקיפות, אך הוא אינו בר-קיימא לטווח הארוך. לכן, איחוד האמירויות פועלת לפתח את יכולותיה דרך שיתופי פעולה עם שותפים בינלאומיים ומתן מימון מספק לתמיכה במלגות בתחום זה לאזרחיה. בכך, היא מבטיחה את הביטחון ויכולת התפעול של מתקני הגרעין שלה בעתיד. איחוד האמירויות עובדת בצמידות עם הקהילה הבינלאומית בתחומי החלפת מידע ומחקר מדעי לפתוח יכולותיה הגרעיניות.

מדינות המזרח התיכון יכולות לבחון יחדיו בפורום אזורי שייועד לקידום שיתוף פעולה גרעיני את הצרכים של האזור ולספק פתרונות שעונים עליהם ובכך, לקדם הבנה משותפת בין מדינות אלה.

3 L. Windsor et al., "Technical and Political Assessment of Peaceful Nuclear Power Program Prospects in North Africa and the Middle East", Pacific Northwest National Laboratory, Sep. 2007.

המזרח התיכון סובל זה מכבר ממחלוקות עמוקות בין המדינות אשר מתחרות על מנהיגות אזורית. סכסוכים פוליטיים, דתיים ואידיאולוגיים הניעו תחרות זו והובילו למלחמות אזוריות ואזרחיות, בהן נעשה שימוש, בחלק מהמקרים, בנשק להשמדה המונית, במיוחד בנשק כימי. ההשפעות המחרידות הביאו לא רק לאובדן האמון בין מדינות באזור אלא גם בין העמים השונים באזור באופן רחב יותר.

משבר האמון המתמשך באזור הביא למרוץ התחמשות אזורי. התעקשותה של ישראל לשמור על העליונות הצבאית והטכנולוגית שלה באזור, לרבות תוכנית הגרעין העמומה שלה, הובילו את הרפובליקה האיסלמית של איראן לפתח תוכנית גרעין משל עצמה ויתכן שאף נשק גרעיני, על מנת לעמוד בקצב. מרוץ ההתחמשות הזה גורם למדינות אחרות באזור לתהות האם עליהן לפתח יכולות צבאיות, כדי לעמוד בקצב הפגנת העוצמה האזורית הקיים. נכון שלכל מדינה הזכות להגן על עצמה ועל האינטרסים שלה, אבל במונחים חוקיים והומניטריים, לא יעלה על הדעת שזכות זו תוביל לפיתוח נשק להשמדה המונית. בנשק מסוג זה נעשה שימוש חוזר ונשנה באזור – במלחמת איראן-עיראק בשנות ה-80', בטבח בחלבג'ה, ולאחרונה בסוריה – שהביאו לאסונות הומניטריים ולהבנה המוחלטת שנשק זה לא פותח למטרות הרתעה אלא על מנת לרדוף ולדכא.

מדינות באזור עדיין אינן מוכנות ואינן מסוגלות להיות מספיק שקופות בנוגע לתוכניות הנשק הגרעיני, הכימי והביולוגי שלהן. היעדר רצון זה יכול להיות פוליטי או ביטחוני, או עקב העדר הסכמים עם הארגונים הבינלאומיים הרלוונטיים שיכולים לפקח על תוכניות אלה, כדוגמת הסכמי אמצעי פיקוח עם הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית. מסיבות אלה, אימצה איחוד האמירויות חמישה עקרונות בסיסיים אשר כוללים: (א) שקיפות תפעולית מלאה; (ב) אימוץ הסטנדרטים הגבוהים ביותר למניעת תפוצה גרעינית, אבטחה וביטחון; (ג) תיאום ישיר עם הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית ועמידה בפרוטוקולי הפיקוח שלה; (ד) יצירת שותפויות יציבות עם מדינות וארגונים מנוסים בתחום הגרעיני; וכן (ה) הבטחת הקיימות (sustainability) ארוכת הטווח של האנרגיה הגרעינית.[4]

הקמת מסגרת אזורית, כגון האזור המפורז, יכולה לטפח הבנה טובה יותר של נקודות המבט והעמדות השונות של מדינות, להפגין רצון טוב וליצור אמון בקרב צדדים שונים, באמצעות יצירת מרחב לדו-שיח ושיתוף פעולה אזורי. מרחב שכזה יסייע למצוא פתרונות לנושא מהיבטים רבים, משיתופי פעולה צבאיים וביטחוניים ועד לזכויות אדם ושמירה על הסביבה. הוא גם יהווה קרקע פורייה להתחיל לפתח הסכמים אזוריים, שימנעו את הסלמתם של מספר סכסוכים ויהוו חלופה דיפלומטית, שתענה על הגורמים להם. לאור המתח בין חלק ממדינות האזור, המרדף אחד רמת ביטחון שווה והבטחת יכולתה של כל אחת מהמדינות להגן על הטריטוריה שלה מהווים עיקרון וזכות לגיטימיים. עם זאת, הדבר גרם לחלק מהמדינות לנסות לרכוש נשק גרעיני כאמצעי נדרש להגנה עצמית, כפי שהיה המקרה עם ישראל ואיראן.

4 Ahmed Gamal, [The UAE's Peaceful Nuclear Programme: Figures and Facts], WAM, Abu Dhabi, 17 Nov. 2020, https://wam.ae/ar/details/1395302824550 (in Arabic).

משבר האמון המתמשך באזור הביא למרוץ התחמשות אזורי. התעקשותה של ישראל לשמור על העליונות הצבאית והטכנולוגית שלה באזור, לרבות תוכנית הגרעין העמומה שלה, הובילו את הרפובליקה האיסלמית של איראן לפתח תוכנית גרעין משל עצמה ויתכן שאף נשק גרעיני, על מנת לעמוד בקצב.



© ENEC

מגמה זו פתחה תיבת פנדורה של מרדף דומה מצד אחרים באזור ואם תתמשך, תעמיק עוד יותר את המתח ותערער יעדי התפתחות כלכליים.

תמריצים כלכליים

אין ספק שפיתוח נשק להשמדה המונית מכביד על התקציב של מדינות, כולל במזרח התיכון, מקום שבו מיזמי פיתוח בהיקף רחב נדרשים על מנת להבטיח רמת חיים טובה יותר לאנשים. התנערות מתוכניות נשק להשמדה המונית תיצור דיבידנד לשלום, שיכול להיות מופנה ליצירת אפשרויות תעסוקה בסקטורים שתורמים לקהילה ולתרום לבניית המדינה.

צפוי שנראה בשנים הקרובות התפתחות מואצת בשימוש המסחרי של טכנולוגיות גרעיניות למטרות שלום. על מנת להיות מסוגלים לנצל את היתרונות של חידושים אלה, יהיה על מדינות המזרח התיכון לפתח מנגנון כלכלי אזורי, אשר יכול לתמוך במסחר בטכנולוגיות אלה תוך כדי פיקוח נאות, שיבטיח את הבטיחות והביטחון שלהן וימנע פילוג. האזור אינו יכול להתעלם מהתפתחויות עולמיות ביישומים של אנרגיה גרעינית למטרות שלום, כמו גם שימוש למטרות שלום בחומרים כימיים וביולוגיים, ועליו לנצל אותם לקידום. לדוגמה, למרות הצניחה במחירי הנפט והתחרותיות של מקורות אנרגיה מתחדשים, השימושים באנרגיה גרעינית למטרות שלום מגוונים ביותר, מעבר ליצירת חשמל, בהיותו פתרון לאחת מהבעיות הדוחקות ביותר של האזור: התגברות על המחסור במים באמצעות מפעלי התפלה גרעיניים.

הדבר תואר בנייר עמדה ציבורי שפורסם על ידי ממשלת איחוד האמירויות, בו מוסברת מדיניות האנרגיה הגרעינית שלה והרציונל העומד מאחוריה.[5] אנרגיה גרעינית הנה ידידותית לסביבה ומציבה תחרות כלכלית למקורות אנרגיה חלופיים. הדבר הוביל את איחוד האמירויות לפתח את סקטור האנרגיה הגרעינית שלה באמצעות שיתופי פעולה בינלאומיים, על מנת לשמור על ביטחונה הכלכלי, דרך הבטחת היציבות של מקורות האנרגיה שלה.[6]

5 UAE Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation, "Policy of the United Arab Emirates on Evaluation and Potential Development of Peaceful Nuclear Energy", Abu Dhabi, [n.d., retrieved on 3 November 2021], https://www.uae- embassy.org/sites/default/files/UAE_Policy_Peaceful_Nuclear_Energy_English.pdf.

6 Nuclear Threat Initiative, "United Arab Emirates", October 2018, https://www.nti.org/countries/united-arab-emirates/.

צעד שימושי יכול להיות פיתוח מודלים כלכליים של תלות הדדית באספקת חומרים ומיומנויות גרעינים עם מדינות שונות, שגם יסייע ליצור הזדמנויות כלכליות חדשות. דוגמה לתוצאה נלוות זו הושגה באמצעות הנפח ההולך וגובר של מסחר כללי והידוק הקשרים, הפוליטיים והתרבותיים, אשר נרקמו לאחר החתימה על ההסכם בין איחוד האמירויות והרפובליקה של קוריאה לשם פיתוח יכולות הגרעין של איחוד האמירויות למטרות שלום – כלומר, לבנות את תוכנית האנרגיה הגרעינית של איחוד האמירויות.[7]

איחוד האמירויות אימצה זה מכבר מדיניות שמקדמת סחר חופשי. המעבר של כל סוגי הטובין מכל קצוות העולם מציב אתגר בפיקוח על הייצור, במיוחד בכל הקשור לחומרים כימיים וביולוגיים דו-שימושיים. למרות אתגרים אלה, איחוד האמירויות נקטה בצעדים לגוון את סקטורי הכלכלה הקשורים בנפט שאיננו ממאובנים. צעד אחד שכזה היה הקמת פארק המדע בדובאי ב-2005 אשר מאכלס מעבדות מדעיות לשם מחקר ביולוגי, בעוד שבאבו דאבי הוקמה עיר תעשייה כימית. כחלק מההתפתחויות הללו, על איחוד האמירויות לפעול יחד עם הקהילה הבינלאומית לשם פיתוח גופי בקרה לאומיים ומפעלי ייצור במדינה.

הפתיחות הטבעית של איחוד האמירויות יוצרת הזדמנויות להשקעה ותעסוקה מכל העולם ומציבה אותה במיקום מעולה ליישום בטוח של מיזמים בתחומי הגרעין, הכימיה או הביולוגיה. לשם כך, יש בידה התשתית הטכנולוגית והתמיכה המוסדית הנדרשים לשם השקעה בדורות הבאים.

שיתוף פעולה מדעי והחלפת מיומנויות

איחוד האמירויות חתמה על הסכם המכונה 123 עם ארצות הברית כבסיס חוקי להבטחת שיתוף פעולה עתידי בין שתי המדינות בתחום האנרגיה הגרעינית למטרות שלום, בין אם דרך מסחר או החלפת מיומנויות. הסכם זה מפלס את הדרך בפני איחוד האמירויות לפתח את היכולות המדעיות שלה בתחום, על מנת לשרת את יעדה האסטרטגי לגוון את השקעותיה והנוף התעשייתי שלה ולתמוך בפיתוח פרויקטים לאומיים, תוך הבטחת השקיפות של תוכנית הגרעין שלה. הנושא של העשרה גרעינית היווה מחסום לפיתוח תוכנית גרעין במדינות רבות, דבר שהוביל את איחוד האמירויות להתחייב להימנע מפיתוח יכולות העשרה מבית, כדי להבטיח התקדמות בקשריה עם הקהילה הבינלאומית ולממש את האינטרסים שלה.

איחוד האמירויות אף הקימה גוף רגולציה עצמאי, אשר חתם על מספר הסכמים עם מרכזי מחקר ברחבי העולם, לשם פיתוח רשת מידע שתשמש את היעדים העתידיים של המדינה. היא אף תמכה במספר מיזמים שמעודדים שיתוף פעולה בין חוקרים ערבים בתחומים כגון החלל החיצון. ניתן להרחיב מיזמים שכאלה למיזמי מחקר גרעיני, כימי וביולוגי, עם אזור סחר חופשי בתוך איחוד האמירויות, שיהווה חממה להתפתחותם.

7 Homeland Shield Patrol, [Reading the results of His Highness Sheikh Mohamed bin Zayed Al Nahyan's visit to South Korea], Dawriat Dire Alwatani [Nation Shield], 1 April 2019 (in Arabic).

הקהילה הבינלאומית פיתחה מסגרת משפטית, אשר מגבילה את התפשטות הנשק להשמדה המונית בהתייחסות לשלוש קטגוריות עיקריות: נשק גרעיני, כימי וביולוגי. מדינות המזרח התיכון, למעט מספר יוצאות דופן, חתמו על מרבית המסמכים הרשמיים הללו, שהפכו ללב ליבו של הקשר בין מדינות האזור. המשמעותית ביותר היא ישראל, אשר עדיין לא הצטרפה לאמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני משנת 1968, כשהיא שומרת על עמימות בנוגע לתוכנית הגרעין שלה ואינה מכפיפה את כל מתקניה הגרעיניים לאמצעי הפיקוח המקיפים של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית. הדבר שימש כצידוק ע"י מדינות כגון איראן לפתח יכולות גרעין וטילים משלהן.

בניגוד להן, איחוד האמירויות חתמה על הסכמים בינלאומיים, אשר מווסתים את מגזרי הגרעין, הכימיה והביולוגיה, בנוסף להסכמים דו-צדדים שמשפרים את רמת השקיפות ושיתוף הפעולה עם שחקנים בינלאומיים בתחומים אלה. איחוד האמירויות מחויבת לפתוח את כל מתקניה לפיקוח בינלאומי ולעודד שיתוף פעולה עם חוקרים ומשקיעים לעבוד במדינה לפיתוח מגזר זה. בין המוסדות הרגולטורים שהוקמו ניתן למנות:

1. תאגיד האנרגיה הגרעינית האמירתי, שמיועד לפתח את תוכנית הגרעין של האיחוד ולהנפיק רישיונות.
2. הרשות הפדרלית לרגולציה גרעינית, אשר מפקחת על הבטיחות והביטחון הגרעיניים והגנה מפני קרינה.
3. גופי איכות סביבה מקומיים.
4. הוועדה לנושאי סחורה לבקרת ייבוא וייצוא.

מסקנה

רבים הם האתגרים הניצבים בפני המזרח התיכון ולעיתים קרובות, הם מתפתחים לכדי משבר. יש להתייחס אליהם במידת שקיפות רבה ככל שניתן ומתוך מרחב פתוח לדו-שיח ומציאת פתרונות דיפלומטיים. ראשית, יש להתייחס לנושאים הקשים יותר, כגון פירוק מנשק להשמדה המונית, אשר כבר גרם לקטסטרופות הומניטריות באזור, אותן יש למנוע בכל מחיר. על יעדי פיתוח להיות בעדיפות גבוהה בקרב מדינות באזור, כיוון שנדרשת להם סביבה אזורית בטוחה. אין כל צורך ביעדי ביטחון אשר אינם מונעים מהצורך ליצור ביטחון לעמי האזור ואשר אינם משרתים את טובת הכלל.

הקמת האזור המפורז תיצור סביבה שיתופית, שתביא לשיתוף פעולה אזורי בתחומים שונים של מחקר מדעי למטרות שלום וטכנולוגיות ייצור מתקדמות. זו יכולה להיות נקודת הפתיחה למענה על משברים מתמשכים באזור.

PHOTO CAPTIONS

COVER IRAN. 2008. *Thomas Dworzak/Magnum Photos.*

PAGE 3 Aerial view of mountain landscape in the Middle East. *Alamy.*

PAGE 4 Minefield warning sign in Hebrew and Arabic in the Jordan valley. *Alamy.*

PAGE 9 U.S. Soldiers from the Chemical, Biological, Radiation, Nuclear/ Weapons Intelligence Team Platoon, Brigade Troops Battalion, 1st Stryker Brigade Combat Team, 25th Infantry Division make their way to a weapons cache south of Baqubah, Iraq, Jan. 3, 2009. *Alamy.*

PAGE 15 Israeli Air force F-15I Fighter in flight Emitting anti-missile flares. *Alamy.*

PAGE 24 Declared mustard-filled 250 kg bombs in a storage area of Saddam airbase near Mosul. *UN Photo/H. Arvidsson.*

PAGE 27 A warning sign reading "danger" in Arabic, is seen at the entrance of the site of French nuclear bombs test of tena fila mountain at Ain Ekra in Tamanrasset, some 2000 km South of Algiers, Algeria, 25 February 2010. *Keystone/EPA/Mohamed Messara.*

PAGE 28 Ambassador Abdallah Baali of Algeria addresses the Security Council (December2004). *UN Photo/ Eskinder Debebe.*

PAGE 33 The Egyptian Ministry of Foreign Affairs in Cairo viewed from the Nile. *Alamy.*

PAGE 37 Egyptian Ambassador Khaled Shama'a participates in the IAEA Forum on Experience of Possible Relevance to the Creation of a Nuclear-Weapon-Free Zone in the Middle East. Vienna, Austria. November 21-22, 2011. *IAEA/Dean Calma.*

PAGE 43 Meeting between Iranian President Raisi and the Foreign minister of Kuwait in Tehran, Iran. 6 Aug, 2021. *Office of the President of Iran.*

PAGE 45 The delegation of Iran at the 1972 UN General Assembly. Pictured are Abbas Ali Khalatbari (right), Minister for Foreign Affairs, and Fereydoun Hoveyda, Permanent Representative to the UN. September 25, 1972. UN Photo/Yutaka Nagata.

PAGE 50 UNSCOM team supervises destruction of Iraq's chemical weapons arsenal. 21 February to 24 March 1992. *UN Photo/H. Arvidsson.*

PAGE 54 UNSCOM picture of aerial bombs and trailer at the Chemical Weapons production facility at the Muthanna State Establishment, Iraq. *Alamy.*

PAGE 57 Leviathan offshore gas field seen from Dor Beach, Israel. *Alamy.*

PAGE 58 (L-R) Israeli Prime Minister Benjamin Netanyahu; Sheikh Abdullah bin Zayed bin Sultan Al Nahyan, Minister of Foreign Affairs and International Cooperation of the United Arab Emirates; and Dr. Abdullatif bin Rashid Alzayani, Minister of Foreign Affairs, Kingdom of Bahrain at a signing ceremony of the 'Abraham Accords' on the South Lawn of the White House in Washington, DC, USA. 15 September 2020. *EPA/Chris Kleponis.*

PAGE 64 Al-Masjid al-Aqsa located on temple mount of Jerusalem. *Alamy.*

PAGE 68 Palestinian farmer on a cart. *Alamy.*

PAGE 71 Smoke rising from the Abqaiq and Khurais oil processing facilities after a drone attack on 14 September 2019. *Planet Labs, Inc./CC-BY-SA-4.0.*

PAGE 74 More than 50 participants from at least 20 ministries, offices and specialized agencies of Saudi Arabia attended a five-day capacity building event for first responders in the event of radiological or nuclear emergencies. *NRRC.*

PAGE 79 Barakah Nuclear Energy Plant, Al Dhafra, Abu Dhabi, UAE. *ENEC.*

PAGE 83 Barakah Nuclear Energy Plant Unit 1 Successfully Connects to UAE's Transmission Grid. *ENEC.*

נקודות מבט, מניעים ויעדים לפירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית:

דעות מהאזור

המצב הפוליטי והביטחוני המשתנה ללא הרף במזרח התיכון ובעולם דורש מבט מחודש על עמדות קיימות של מדינות באזור בנושא פירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית (ME WMDFZ). בפרסום זה, מומחים משמונה מדינות במזרח התיכון דנים בעמדות ובתמריצים האפשריים, כמו גם בתמריצים שליליים וחסרים למעורבות של מדינתם באזור המפורז. דרך זיהוי ואיגוד התמריצים מהמדינות השונות באזור, מתכוון פרסום זה לקדם הבנה טובה יותר של הדילמות הביטחוניות של מדינות האזור וחששות ספציפיים הקשורים בפירוז האזור, זיהוי נקודות עליהן ניתן להיבנות ונקודות מחלוקת עליהן יש לגשר, כמו גם להקל על החלפת רעיונות ועל הדו-שיח בין המומחים מהאזור ולהרחיב את היכולת האזורית לדון בנושא זה.

הפרוייקט נתמך על-ידי האיחוד האירופאי

UNIDIR
UNITED NATIONS INSTITUTE FOR DISARMAMENT RESEARCH