

מבט על, גיליון 910, 30 במארס 2017

המשבר הגרעיני שירש טראמפ בצפון קוריאה והלקח לגבי איראן

אמילי לנדאו

ממשל טראמפ בוחן בימים אלה את המצב בהקשר לגרעין בצפון קוריאה, במטרה לגבש גישה חדשה לעצירת תוכניתה הצבאית. במסע שערך לאחרונה מזכיר המדינה האמריקאי טילרסון באסיה (ביפן, בדרום קוריאה ובסין) הוא ציין כי המאמצים הדיפלומטיים בעשרים השנים האחרונות להביא לפירוק יכולת הגרעין של צפון קוריאה נכשלו, וכי הוא מעוניין בתובנות של מדינות האזור באשר לעיצוב מדיניות אפקטיבית יותר. כבר ביומו הראשון למסע הבטיח טילרסון לצפון קוריאה כי "אל לה לחשוש" מארצות-הברית או משכנותיה האזוריות, שרק מבקשות לחיות עמה בשלום, ובהמשך קרא לה לזנוח את תוכניות הגרעין והטילים שלה. למחרת, בביקורו בסיאול, טילרסון העביר מסר תקיף יותר כאשר ציין שאם צפון קוריאה תמשיך להסלים את איומיה הגרעיניים, ארצות-הברית תאלץ אולי לבצע מכה מקדימה. אולם לאחר פגישתו עם שר החוץ הסיני וואנג הביע טילרסון נכונות לפעול יחד עם סין, כדי לגרום לצפון קוריאה לשנות כיוון.

מה יכול לסייע לשנות את פני הדברים בצפון קוריאה לאחר שנים של כישלון השיחות, שבמהלכן התקדמה המדינה בתוכניות הגרעין והטילים שלה? מרבית העצות שנתנו המומחים היו בסך הכול אריזה מחודשת של רעיונות ישנים, שבעשרים וחמש השנים האחרונות לא הצליחו להניב הסכם ארוך טווח לפירוק תוכנית הגרעין של צפון קוריאה. היו שאמרו כי על טילרסון להפגין נחישות תוך השארת דלת הדיפלומטיה פתוחה מעט, למקרה שקים גיוג או יאותת על נכונות לחדש את המשא ומתן. אך אם מנהיג צפון קוריאה ידבק בסירובו, יהיה על ארצות-הברית לאמץ סנקציות כלכליות נוספות. אחרים הציעו לנסות לשאת ולתת עם צפון קוריאה על הקפאת תוכניותיה ופעילותה בתמורה להסרת הסנקציות, ואולי אף להציע לחתום על הסכם שלום עמה. הסיכויים של הסכם כזה להתממש בשלב הנוכחי מפקפקים מאוד, ובכל מקרה הוא יותיר את צפון קוריאה כמדינה גרעינית.

מאמציו של טילרסון לגבש גישה חדשה מתקיימים על רקע המתיחות הגוברת באזור. ב-6 במארס שיגרה צפון קוריאה מטח של ארבעה טילים לעבר יפן, והצהירה שמדובר בתרגיל לפגיעה בבסיסים הצבאיים האמריקאיים ביפן. הטילים הצפון-קוריאניים כבר נוסו בעבר, והובילו פרשנים למסקנה שצפון קוריאה מתמקדת בבחינת היכולת שלה להקים, לפרוס ולשגר במהירות מטחי טילים בתרחיש של מלחמה. השיגור התרחש במקביל לתרגיל הצבאי המשותף שארצות-הברית ודרום קוריאה עורכות מדי שנה, ואשר צפון קוריאה רואה בו חלק מהיערכות למלחמה נגדה. באווירה מתוחה זו מבקשות יפן ודרום קוריאה, בעלות בריתה של ארצות-הברית, הוכחה להתחייבות אמריקאית איתנה להגיב במלוא הכוח לכל מתקפה מכיוונה של צפון קוריאה. סין מצידה חשדנית כלפי מהלכים אמריקאיים באזור - ובמיוחד ההצבה של מערכת THAAD להגנה מרחבית מפני טילים בדרום קוריאה - מחשש שהם יביאו לשינוי מאזן הכוחות הנוכחי באזור, כחלק מאסטרטגיה אמריקאית לבלום את סין. בתוך מערך אזורי מורכב זה מבקש טילרסון להשיג את תמיכתן של יפן, דרום קוריאה וסין בהתמודדות עם איום הגרעין מצפון קוריאה.

הסיכויים למשא ומתן מוצלח קלושים, במיוחד לנוכח ההיסטוריה של כישלונות חוזרים בשיחות מאז תחילת שנות התשעים. צפון קוריאה הצטרפה לאמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT) בדצמבר 1985, אולם חתמה על הסכם הפיקוח (safeguards agreement) עם הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) רק לאחר הוצאת הנשק הגרעיני האמריקאי מדרום קוריאה ב-1991. צפון קוריאה הגישה את הדוח הראשון שלה לסבא"א במאי 1992. הסוכנות מצאה אי-התאמות בפרטיו, ובעקבות זאת ביקשה לערוך ביקורת במתקניה. בשנתיים שלאחר מכן הוגשו בקשות חוזרות ונשנות מסבא"א לקבלת הבהרות, כאשר צפון קוריאה מאיימת בפרישה מאמנת ה-NPT. לבסוף נערכו הביקורות, שהובילו למסקנה כי צפון קוריאה הפרדה פלוטוניום מהדלק המוקרן בכור שלה ביוגנביון בכמות רבה יותר מאשר זו שהצהירה עליה בדוח. ביוני 1994 הכריזה צפון קוריאה על פרישה מאמנת ה-NPT - מהלך שהצית מאמצים אמריקאיים לחתור להסכם עמה. "המסגרת המוסכמת" שהושגה באוקטובר 1994 מנעה את המשבר המיידי והייתה אמורה להביא להקפאה ולפירוק של מתקני הגרעין בצפון קוריאה, אולם ב-2002 התברר כי צפון קוריאה עובדת על תוכנית להעשרת אורניום עבור נשק גרעיני, וכך נוצר משבר גרעין חדש.

בין השנים 2003 ל-2008 ניסו חמש המעצמות האזוריות (ארצות-הברית, רוסיה, סין, דרום קוריאה ויפן) להגיע עם צפון קוריאה להסכם על פירוק מנשק גרעיני במסגרת "שיחות השש" (Six-Party Talks), אך מאמציהן נכשלו.

לאחר קריסת "שיחות השש" ובמשך שמונה השנים האחרונות דבק ממשל אובמה במדיניות של "סבלנות אסטרטגית" בנושא צפון קוריאה, שהייתה למעשה המתנה לאיתות מהמדינה הסוררת על כוונתה להיכנס למשא ומתן רציני בסוגיית הגרעין. אולם במקום לחזור לשולחן המשא ומתן ניצלה צפון קוריאה את השנים האלה להשגת התקדמות משמעותית בתוכנית הגרעין ובתוכנית הטילים שלה, כולל ביצוע ארבעה ניסויי גרעין נוספים, וכן להתקדמות בתחום טכנולוגיית טילים בליסטיים בין-יבשתיים (ICBM) ומזעור של ראשי נפץ גרעיניים לצורך התאמתם להתקנה על ראשי טילים. צפון קוריאה היא כיום מדינה גרעינית, על סף היכולת לאיים על ארצות-הברית בטיל בליסטי בין-יבשתי המצויד בראש נפץ גרעיני.

לקראת סיום כהונתו של אובמה ולאחר שנמנע מאימוץ מדיניות פרו-אקטיבית לריסון שאיפות הגרעין של צפון קוריאה, הוא הודיע לטראמפ כי איום הגרעין והטילים הצפון-קוריאני עשוי להיות האתגר הביטחוני הראשון במעלה שטראמפ ייאלץ להתמודד עמו. במאמר שפורסם לאחרונה בעיתון 'ניו יורק טיימס' חשפו דיוויד סנגר וויליאם ברוד כי ב-2014 יזם ממשל אובמה פעילות סייבר סודית נגד הטילים של צפון קוריאה. למרות שמהלך כזה להשבתת מרכיב מרכזי ביכולת הגרעין של צפון קוריאה - מערכת השיגור שלה - הוא מעניין כשלעצמו, הכתבה מעלה יותר שאלות מאשר תשובות בנוגע לאמינות היוזמה המתמקדת בטילים. יתרה מכך, לנוכח הגילוי יש לשער שטראמפ כבר לא יוכל להמשיך בפעילות הסודית, ויתכן שהחשיפה כמוה כהודעה על קיצה.

חשש נוסף לגבי צפון קוריאה נוגע לתפקיד שהיא ממלאת בסיוע למדינות אחרות השואפות לגרעין צבאי, דוגמת איראן. לא מכבר הפנה גיי סולומון מהעיתון 'וול סטריט ג'ורנל' את תשומת הלב לדוח של האו"ם, המציין כי צפון קוריאה מנסה למכור לקונים בלתי מזוהים ליתיום-6, שהוא חומר חיוני לפיתוח נשק גרעיני ממוזער. ההשערות מצביעות על איראן כלקוחה אפשרית עיקרית.

נכון להיום אין דרך טובה לגרום לצפון קוריאה לשנות כיוון בתחום הגרעין, בין אם באמצעות דיפלומטיה או בגישה תוקפנית יותר, אשר מעלה חשש להסלמה למלחמה גרעינית. מציאות זו היא תוצאה של כישלון המאמץ הדיפלומטי לאורך שנים, ולאחריו שמונה שנים של סבלנות אסטרטגית, שבפועל העניקו לצפון קוריאה את הזמן הדרוש על מנת לקדם את תוכניותיה ולשכלל את יכולותיה.

למרות שפירוקה של צפון קוריאה מיכולותיה הגרעיניות היא מטרה חמקמקה, יש ללמוד לקח מהמקרה לגבי ההתנהלות מול איראן. ממשל אובמה אמנם העלה על נס את הסכם הגרעין כסיפור הצלחה של מניעת תפוצה גרעינית (nonproliferation), אולם בהסכם קיימות נקודות תורפה קריטיות רבות. המרכזית שבהן היא תאריך התפוגה של ההסכם, שיגיע בעוד תשע עד ארבע-עשרה שנים. כאשר יוסרו הסנקציות, איראן תהיה חזקה יותר משהייתה במועד תחילת השיחות ב-2013, ומצוידת בתשתית גרעין מתקדמת הרבה יותר. איראן גם מפתחת במהירות את תוכנית הטילים הבליסטיים שלה, ללא הפרעה כמעט. הלקח צריך להיות ברור: בכל הנוגע להסכם הגרעין עם איראן - הטווח הקצר והטווח הארוך אינם שתי תקופות זמן נפרדות. הם כרוכים זה בזה, שכן אין תועלת בהישג הטווח הקצר אם השנים הללו לא ינוצלו ביעילות כדי להתעמת עם איראן לקראת הסרת המגבלות בטווח הארוך. איראן לא הראתה עדיין שהיא ביצעה פניית פרסה אסטרטגית בתחום הגרעין, והיא עודנה נחושה להשיג יכולת גרעין צבאית.

הפעלת לחץ על איראן היא אמצעי מוכח לשינוי התנהגותה בתחום הגרעין. הסנקציות הנושכות והמכאיבות מ-2012 הביאו את איראן לשולחן המשא ומתן ב-2013. תהיה זו טעות להחליף את טקטיקת הלחץ בתקוות לשינוי באיראן - בייחוד כאשר הן נעוצות בחיזוקו של רוחאני: נשיא איראן לא הפגין מתינות משמעותית, לא באיראן פנימה ולא בכל הקשור להתנהגותה האזורית. יתרה מכך, במשך שמונה-עשר החודשים שלאחר השגת הסכם הגרעין, הנשיא לשעבר אובמה הגיב בקושי לפרובוקציות איראניות חוזרות ונשנות ולתוקפנות מצידה. מדיניות אמריקאית זו רק חיזקה את מעמדו של המשטר, במקום להביא למתינות. אם חמש המעצמות וגרמניה ימשיכו לחגוג את העיכוב שהשיג ההסכם תוך הרפיית הפיקוח והלחץ על איראן, בסופו של דבר הן יצטרכו לעמוד מול איום גרעיני עקשני, בדיוק כמו בצפון קוריאה.