

התמודדות עם האתגר של תפוצת נשק גרעיני: איראן וצפון קוריאה

אמילי לנדאו, אפרים אסכולאי, שמעון שטיין

מבוא

הדילמה העיקרית בתחום של בקרת נשק גרעיני בעולם כיום קשורה לאתגר של התוויית מדיניות אפקטיבית, שמטרתה למנוע השגת נשק גרעיני על ידי מדינות חדשות הנחשבות לפתח יכולת גרעינית צבאית. מדובר במדינות שהשיקו תוכניות חשאיות לגרעין צבאי בזמן שהיו חברות באמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT) – עיראק, איראן וצפון קוריאה, אך גם לוב וסוריה. אלה מדינות אשר הכחישו במפורש שהן פועלות להשגת יכולת גרעין צבאי אך בו בזמן הן ניצלו לרעה את חולשתם של סעיפי האמנה וקידמו תוכניות צבאיות. פעילות זו היוותה הפרה של ההתחייבות המפורשת להישאר בלתי גרעיניות, תוך העמדת פנים כי הן מקיימות את אותה התחייבות ממש. מצב ייחודי זה הקשה מאוד על ההתמודדות היעילה עם שאיפות הגרעין של מדינות אלה מצד השחקנים הבינלאומיים החזקים, שעליהם מוטלת המשימה לקיים את האמנה.

אפשר לשאול מדוע יש למקד את תשומת הלב בתחום הגרעין במדינות ספורות שחותרות לגרעין צבאי תוך הפרת תנאי ה-NPT, בעת שרובו המכריע של הנשק הגרעיני בעולם – 95 אחוזים בקירוב – מצוי בידיהן של ארצות הברית ורוסיה ומדינות הגרעין האחרות. ואכן, החשש מפני ההשלכות ההומניטריות של השימוש בפועל בנשק גרעיני, לצד תלונות שמדינות הגרעין אינן עושות די על מנת להתפרק מנשקן על פי האמנה, הביאו לדיון על אמנה חדשה בחסות האו"ם, שמטרתה לאסור בכלל על אחזקתו של נשק גרעיני. עם זאת, בעוד הפוטנציאל להשמדה המונית הנובע מן השימוש בנשק גרעיני עצום ומחריד, הרי במהלך העשורים שחלפו מאז תום מלחמת העולם השנייה פיתחו מדינות הגרעין מנהג של ריסון עצמי בכל הנוגע לשימוש בפועל – רף שתואר על ידי אחדים כ"הטאבו הגרעיני"¹. יתרה מזאת, מעצמות העל (ארצות הברית וברית

המועצות) קבעו במהלך שנות המלחמה הקרה כללי משחק במסגרת יחסי הגרעין הביטראליים ביניהן, אשר סייעו בשמירה על יציבות אסטרטגית עולמית חרף גודלם של מצבורי הנשק הגרעיני, ואפשרו גם צמצום משמעותי של כמויות הנשק הגרעיני שבידיהן. נשק גרעיני הפך לנשק שאינו מיועד לשימוש אלא הוא קיים למטרות הרתעה בלבד, ומוסכמה זו הורחבה למדינות גרעין נוספות: הן המוכרות (בריטניה, צרפת וסין) והן הבלתי מוכרות (הודו, פקיסטן וישראל, הנחשבת מדינה גרעינית).

אולם למדינות החותרות לגרעין תחת מסווה ה-NPT יש נקודת מוצא שונה לחלוטין, המתאפיינת בהתרסה כנגד אמנה בינלאומית שאליה הצטרפו מרבית החופשי. אף על פי שהמצבורים הראשוניים שלהן יהיו קטנים מאוד בהשוואה למעצמות הגרעין המבוססות, הסכנות נובעות מאופיין של המדינות הנדונות – משאלת המוטיבציה שלהן להפוך למדינות גרעין, ומהספק באשר לשאלה אם ניתן לצפות מהן לקיים את הטאבו על השימוש בנשק גרעיני שהתבסס במשך שנים.

מאמר זה יתמקד במיוחד באיום הנשקף מאיראן ומצפון קוריאה – שתי המדינות המדאיות ביותר בהקשר הנדון, הקוראות תיגר על הסדר הנהוג באזוריהן, ועל משטר מניעת התפוצה הגרעינית בעולם. בהקשר זה נדון בשתי שאלות בעלות השלכות על הערכת יכולתם של השחקנים הבינלאומיים החזקים להתמודד לא רק עם שאיפות הגרעין המתמשכות של איראן, אלא גם עם כל מדינה אחרת אשר בעתיד תתחיל לצעוד בנתיב הגרעין, תוך הפרת התחייבויותיה לפי אמנת ה-NPT: בחירת אסטרטגית ההתמודדות של השחקנים הבינלאומיים עם המדינה המפרה, ויכולתם של שחקנים אלה לשתף פעולה באופן אפקטיבי להשגת מטרתם המשותפת, שהיא מניעת תפוצתו של הנשק הגרעיני. לאחר סקירה קצרה של המצב הקיים באיראן ובצפון קוריאה, מובאת הערכה של אסטרטגיית המשא ומתן ששימשה עד כה כדי לרסן את שתי המדינות, והסיכוי של המעצמות העולמיות לפעול יחד היום ליישומה של מדיניות מניעת תפוצה אפקטיבית יותר.

תפוצת נשק גרעיני ומערכות שיגור באיראן ובצפון קוריאה

ב-2017 ניצבות צפון קוריאה ואיראן במרכזן של ההתפתחויות בתחום תפוצת הנשק הבלתי קונוונציונלי והמערכות המשמשות לשיגורו. לשתי המדינות תוכניות מתקדמות לפיתוח נשק גרעיני וטילים, אף על פי שצפון קוריאה היא היחידה מבין השניים אשר חצתה את הסף הגרעיני. לצפון קוריאה יכולת מוכחת בתחום הנשק הגרעיני, אשר הפגנתה הגיעה לשיאה בניסוי התת-קרקעי העוצמתי שערכה ב-3 בספטמבר 2017. הניסוי בחודש ספטמבר – השישי שביצעה צפון קוריאה – לוה ברעש סיסמי בעוצמה

של יותר מ-6 בסולם ריכטר, ועוצמתו הוערכה כשוות ערך לכ-100 קילוטון של TNT. מרבית ההערכות מצביעות על כך שצפון קוריאה השתמשה במנגנון גרעיני "מתוגבר". מכיוון שכמות החומר הרדיואקטיבי שדלפה לאטמוספירה כתוצאה מניסוי זה הייתה נמוכה ביותר, לא ניתן היה להעריך במדויק את מאפייני הפיצוץ, אולם צפון קוריאה טוענת כי בידיה יכולת מלאה לייצר פצצת מימן בעלת עוצמה בלתי ידועה.

לצפון קוריאה יכולת מוכחת לייצר פלוטוניום ואורניום מועשר (שני החומרים שיכולים לשמש עבור הליבה של מנגנון נפץ גרעיני), אולם לא קיימים נתונים מדויקים באשר לכמויות של חומרים אלה שיוצרו. ההערכה הנפוצה (אך לא היחידה) היא שצפון קוריאה מחזיקה בארסנל של 20-40 ראשי נפץ גרעיניים, והיא ממשיכה בייצורם.

איראן הוכיחה כי ברשותה יכולת לייצר אורניום מועשר ברמה צבאית, וככל הידוע גם הידע הנדרש לצורך ייצור פלוטוניום ברמה צבאית. ה-JCPOA (הסכם הגרעין עם איראן) שהוצג ביולי 2015 מאט את קצב פיתוח הגרעין של איראן בשנים הראשונות להסכם, אך למעשה הוא מאפשר לאיראן להמשיך בתוכנית העשרת האורניום שלה ולהגביר את הקצב בהמשך. השאלה ההכרחית היא – האם לאחר שיפוג תוקפם של סעיפי ההסכם העיקריים, איראן תנצל את יכולותיה כדי לסגת מאמנת ה-NPT ותייצר נשק גרעיני? סוגיה אחרת היא – האם יש לאיראן, שמאמצי הרמייה וההסתרה שלה ידועים היטב, תוכנית מתמשכת חשאית ומקבילה לייצור חומרים בקיעים, שעשויים בבוא העת לשמש עבור ראשי קרב גרעיניים שיוצקו על הטילים שהיא מייצרת בפועל? המצב המתקדם של יכולותיה המוכחות של צפון קוריאה בתחום הנשק הגרעיני וההערכה שאיראן מסוגלת אף היא לעשות כן, בכפוף להחלטה פוליטית בעניין, הפנו את תשומת הלב העולמית לשתי המדינות גם בחזית הטילים – שהם מנגנון השיגור של ראשי קרב גרעיניים. ההתקדמות בכל הקשור לטווח, לדיוק ולמטען הפוטנציאלי של הטילים הבליסטיים של שתי המדינות מעוררת דאגה.

צפון קוריאה ביצעה ביולי 2017 שני ניסויי טילים מוצלחים, אשר הוכיחו את יכולתה לשגר משטחה טיל בליסטי המסוגל להגיע לשטחי ארצות הברית וקנדה. הניסויים עצמם בוצעו בטווח קצר, אך המסלול הכולל היה באורך השווה לטווח הנדרש. כנהוג בצפון קוריאה, הניסוי לווה באיומים כלפי ארצות הברית, במקרה זה תוך התייחסות ספציפית לאי גואם – טריטוריה אמריקאית השוכנת באוקיינוס השקט. בסוף נובמבר, צפון קוריאה בצעה ניסוי שלישי בטיל בין יבשתי (ICBM), עם טווח ארוך יותר מהניסויים הקודמים – טיל שכנראה יכול להגיע עד לבירת ארצות הברית בחוף המזרחי. פיונגיאנג טוענת כי ביכולתה להרכיב ראש קרב גרעיני על טיל

בליסטי בין יבשתי. עדיין לא ברור האם היכולת הזו אכן מצויה כבר כיום בידי צפון קוריאה, אולם אין כמעט ספק כי במוקדם או במאוחר היא תצליח לממש זאת. איראן מפתחת אף היא באינטנסיביות את יכולותיה בתחום הטילים, המוגבלים בשלב זה לטווחים בינוניים. היא מסוגלת כבר לשגר טילים בליסטיים וטילי שיוט לטווחים של 2,000 קילומטרים (וייתכן שאף יותר מכך). בטבלה 1 להלן מוצגת רשימה של הטילים העיקריים המצויים ברשותה של איראן, או נמצאים בפיתוח. יש להדגיש כי עד שיימצאו בידי איראן או בעלות בריתה טילים בליסטיים מדויקים, סביר יותר להניח כי הטילים לטווח בינוני מיועדים בעיקר לשיגור נשק להשמדה המונית באופן כללי, ובייחוד נשק גרעיני.

טבלה 1: הטילים האיראניים לטווח בינוני

מצב	טווח	סוג	דגם הטיל
מבצעי	2,000 ק"מ	בליסטי	סג'יל
מבצעי	2,000 ק"מ	בליסטי	שיהאב-3
בפיתוח	1,950 ק"מ	בליסטי	גהאדר 1 (גרסה של שיהאב-3)
בפיתוח	1,700 ק"מ	בליסטי	אמאד (גרסה של שיהאב-3)
מבצעי	2,000-3,000 ק"מ	טיל שיוט	סומאר
בפיתוח	< 2,000 ק"מ	בליסטי	חורמשאר

הסכם הגרעין עם איראן לא עסק בסוגיית הטילים. יתרה מזאת, החלטת מועצת הביטחון של האו"ם 1929, אשר דרשה מאיראן להפסיק את פיתוח הטילים המסוגלים לשאת ראש קרב גרעיני, נחלשה עקב החלטת המועצה 2231 (המאשרת את JCPOA) – החלטה המסתפקת ב"קריאה לאיראן" לעשות כן. איראן לא נענתה לבקשה זו, והמצב עלול להחמיר אם היא תשיג דריסת רגל בבסיסים קרקעיים קרובים יותר לישראל, משום שהדבר יפתור עבורה את בעיית משקלו של ראש הקרב: ככל שהמרחק אל המטרה קצר יותר, משקלו של ראש הקרב יכול להיות גדול יותר.

ניהול משא ומתן עם מדינות הנחושות להגיע לגרעין: האם הוא מעשי?

עד היום המאמצים למגר את שאיפות הגרעין של צפון קוריאה ואיראן התנהלו במגרש של המשא ומתן והדיפלומטיה. אולם ניסיון העבר בניהול משא ומתן עם שתי המדינות היה כרוך בתהליכים ארוכים ונסחבים, אשר הביאו להסכמים בעייתיים. במקרה של

צפון קוריאה הופרו ההסכמים שהושגו ב-1994 וב-2005, ובאשר לאיראן, המשא ומתן שהתנהל בשנים 2003-2005 לא הביא להסכם ארוך טווח. נותר עדיין לראות מה צופן העתיד באשר ליישומו של הסכם ה-JCPOA, בטווח הארוך.

מה שברור הוא שמבנה השיחות האלה העניק יתרון מובנה לצפון קוריאה ולאיראן, משום שלא היה להן עניין בתוצאה מוסכמת, שלפיה הן היו נדרשות לוותר על יכולותיהן הצבאיות ההולכות ונבנות. במקום זאת, הן ניסו בעיקר להימנע מהשלכות חמורות של אי-שיתוף פעולה (כלכליות ו/או צבאיות) באמצעות הסכמה להשתתף בתהליך המשא ומתן, תוך ניסיון להמשיך לקדם את תוכניותיהן. העובדה שהן לא היו לחוצות להגיע להסכם בפועל אפשרה להן לעשות שימוש טקטי במסגרת המשא ומתן כדרך להרוויח זמן, שהיה נחוץ להן מאוד על מנת להתקדם בתחום הגרעין.

הן צפון קוריאה והן איראן פעלו לפי אסטרטגיה זו, אם כי באמצעות טקטיקות שונות לחלוטין. כאשר צפון קוריאה נתפסה "על חם" עם ראיות לתוכנית חשאית להעשרת אורניום בסוף 2002, היא נטשה את אמנת ה-NPT זמן קצר לאחר מכן. שיחות ששת הצדדים (2003-2008) עם צפון קוריאה היו בגדר ניסיון להסיג את יכולתה הגרעינית לאחור, אולם יכולת הפעלת הלחץ הכלכלי או הצבאי מצד חמש המדינות שניצבו מולה הייתה דלה מכדי לאלץ אותה לשנות כיוון. סין סירבה להפעיל לחץ כלכלי רב מדי מחשש שצפון קוריאה תקרוס, ואילו ארצות הברית נרתעה מפני איום בשימוש בכוח צבאי בשל אלפי הטילים הקונבנציונליים שהיו מכוונים לעבר העיר סיאול. צפון קוריאה ניצלה את השנים הללו ואת שמונה השנים הבאות של "הסבלנות האסטרטגית" בתקופת ממשל אובמה לקידום ניכר של יכולות הגרעין שלה. צפון קוריאה היא כיום מדינה גרעינית, וחרף דרישותיה של ארצות הברית לפירוקה מנשק גרעיני, מטרה זו חמקמקה מדי להשגה באמצעים דיפלומטיים. אמצעי הלחץ על צפון קוריאה המצויים כיום בידי המעצמות הבינלאומיות פחותים אף יותר מאשר בעבר, וסין דבקה בסירוב לנתק את חבל ההצלה הכלכלי שהיא מעניקה לצפון קוריאה. יש המאמינים כי אילו שקלה ארצות הברית לשים קץ לנוכחותה הצבאית בדרום קוריאה היה חל שינוי גם בשיקולים של צפון קוריאה, אך ארצות הברית אינה מוכנה אף להביא זאת בחשבון. על כן, הדינמיקה בחודשים האחרונים נעה בכיוון של הצבת קווים אדומים של הרתעה גרעינית בין ארצות הברית לצפון קוריאה, ותהליך זה בלתי יציב מטבעו בשלב הנוכחי – עתיר סיכונים של חישובים מוטעים ו/או פעולות מנע של אחד מהצדדים לאורך הדרך.

איראן נעה במסלול שונה, אולם במשך שנים הצליחה גם היא לנצל במידה רבה את חולשות ה-NPT כדי לקדם את תוכנית הגרעין שלה, תוך התחמקות מעונשים

קשים ומבלי לפרוש מן האמנה. בניגוד לצפון קוריאה, איראן הוכיחה כי היא פגיעה ללחץ כלכלי, וכאשר בשנת 2012 הטילו עליה לבסוף ארצות הברית והאיחוד האירופי סנקציות כלכליות "נשכניות", אשר חרגו מהיקף החלטות מועצת הביטחון, התוצאה הייתה שאיראן הגיעה לשולחן הדיונים כדי לסכם עסקה – אך כזו שתאפשר לה לשמור חלק רב ככל האפשר מתשתית הגרעין שלה, תוך הבטחת הקלה מרבית בסנקציות.

במהלך המשא ומתן הרציני שהחל ב־2014 הגיעו סוף סוף הנושאים והנותנים מטעם הקהילה הבינלאומית לשולחן הדיונים עם אמצעי לחץ על איראן, שאותו השיגו עקב הטלת הסנקציות. עם זאת, במהלך המשא ומתן עצמו נעשו ויתורים מצד מדינות ה-P5+1, אשר הרחיקו אותן ממטרתן לבלום את איראן באמצעות פירוק תוכנית העשרת האורניום הבעייתית שלה, והחזרתה למחויבותה לפי תנאי אמנת ה-NPT. השורה התחתונה של ויתורים אלה הביאה להסכם שהטיל מספר מגבלות על הפעילויות והמאגרים של איראן בתחום הגרעין, אך אפשר לה בכל זאת לקיים ואף לקדם היבטים חיוניים של תשתית הגרעין שלה – פיתוח צנטריפוגות מתקדמות (אשר הותר על פי ההסכם) ופיתוח מערכת לשיגור הנשק הגרעיני, קרי תוכנית הטילים הבליסטיים (שלא נכללו בהסכם). עם הסרת הסנקציות מעל איראן סימן הסכם הגרעין גם את היעלמותם של אמצעי הלחץ הבינלאומי עליה. זאת ועוד, בתקופה שמסוף 2015 ועד 2017 הגבירה איראן את נוכחותה ופעילותה ברחבי המזרח התיכון, בייחוד בעיראק, בסוריה ובלבנון. איראן מחזקת מבחינה כלכלית ואזורית – ועם תשתית גרעין מתקדמת יותר – תימצא בעמדה טובה יותר לנוע לעבר נשק גרעיני כאשר המגבלות העיקריות הכלולות בהסכם הגרעין יחלו לפוג, בהשוואה למצב שבו נמצאה טרם השגת ההסכם.

מעבר לשאלות העולות מניסיונות אלה לעצור את צפון קוריאה ואיראן אשר ליכולתו של משא ומתן בכלל להציע אסטרטגיה אפקטיבית להתמודדות עם מדינות נחושות להגיע לנשק גרעיני תוך הפרת ה-NPT, השאלה הדחופה יותר כיום, במיוחד עבור ישראל, נוגעת לצעדיה הבאים של איראן; ליתר דיוק, האם הכיוון החדש שנוקט ממשל טראמפ כלפי הסכם הגרעין וכלפי איראן בכלל עשוי להצליח?

באמצע אוקטובר 2017, לאחר תהליך בחינה שנמשך תשעה חודשים, הודיע ממשל טראמפ כי ארצות הברית לא תאשר את הסכם הגרעין בפעם השלישית. ההודעה אשר לאי־האשרור נאמרה בהקשר של חשיפת מדיניותו של ממשל טראמפ כלפי איראן, העוסקת בטווח המלא של "הפעולות ההרסניות" של איראן. הנשיא הבהיר כי הסכם הגרעין הוא רכיב אחד בלבד במדיניותה של ארצות הברית כלפי איראן, וכי תשומת לב רבה מוקדשת לפעילותן של משמרות המהפכה, המערערת את היציבות במזרח

התיכון. הנשיא, אשר אינו מעוניין בשלב זה לסגת מהסכם הגרעין, התנה את החלטתו הסופית בדבר ההסכם בתוצאותיהם של מאמצי הממשל לשתף פעולה עם הקונגרס ועם בעלות בריתה של ארצות הברית בטיפול בפגמים בהסכם ובהתנהגותה הנלווה של איראן בזירה האזורית: אם הממשל "לא יצליח להגיע לפתרון תוך שיתוף פעולה עם הקונגרס ובעלות הברית [של ארצות הברית], אזי יגיע ההסכם לסיומו".²

הנושאים המעוררים חששות מיוחדים באשר להסכם הגרעין מתמקדים במגבלות שתוקפן יפוג (סעיפי "שקיעת השמש"), בביקורות של סבא"א במתקנים הצבאיים באיראן, ובפעילותה של איראן בתחום הצנטריפוגות המתקדמות. מדאיגה באותה מידה התקדמותה של איראן בתחום הטילים – הן הבליסטיים והן טילי השיוט. אף על פי שבהיבטים מסוימים יכולה ארצות הברית לקדם את המטרות של מדיניותה בכוחות עצמה – בייחוד בכל הקשור לסנקציות שאינן נוגעות לתחום הגרעין ולסנקציות נגד משמרות המהפכה – הרי לצורך חיזוק הסעיפים המרכזיים בהסכם תידרש מציאת מכנה משותף עם שאר מדינות ה-P5+1 כבסיס לשיתוף פעולה בהקשר זה, ובכך נתמקד להלן.

שיתוף הפעולה בין המעצמות העולמיות

תנאי מוקדם הכרחי להתמודדות עם תפוצת הנשק הגרעיני ואמצעי השיגור שלו – ובכך לסייע לשמירת משטר מניעת התפוצה הגרעינית – הוא מידת שיתוף הפעולה האפשרי בין ארצות הברית, רוסיה וסין בהתמודדות עם אתגרים אלה. חרף העימות האידאולוגי (והצבאי) בין ארצות הברית לברית המועצות בתקופת המלחמה הקרה, התאפיין עידן זה גם בשיתוף פעולה בין מעצמות העל לא רק בכינון סדר גרעיני, אלא גם בהקמתו של משטר אי-התפוצה. סוגיית מניעת התפוצה הגרעינית נחשבה על ידי שני הצדדים כבעלת עדיפות גבוהה, אשר הביאה לתקופה שבה הצליח המשטר (באופן יחסי) במאבק בתפוצת נשק גרעיני. מדינות מעטות יותר מן הצפוי הפכו לבעלות יכולת גרעין, וההערכה הייתה שהמצב ניתן לשליטה.

חרף העובדה שנראה כי ימים אלה חלפו, השאלה נותרת בעינה: בהתחשב בסביבה הבינלאומית הבלתי יציבה במידה רבה ובסיכונים שהיא טומנת בחובה לשלום וליציבות, האם יש ביכולתן של מעצמות אלה להגיע כיום להבנה משותפת באשר לאיום הנובע מתפוצת נשק גרעיני, ובעקבות זאת לשתף פעולה על מנת לפרק את איום הגרעין והטילים כאחד? וכאשר מדובר באיראן יש צורך לכלול גם את האיחוד האירופי, עקב תפקידו במשא ומתן על הסכם הגרעין.

קיימים הבדלים יסודיים בנקודות ההשקפה של שלוש המעצמות – הנראים עתה כבלתי ניתנים לגישור – בכל הקשור לתפיסתן את ה"יציבות האסטרטגית"

ברמה העולמית והאזורית.³ אשר לאופי הסדר העולמי, רוסיה וסין שותפות לדעה כי העידן שלאחר המלחמה הקרה אינו מוגדר עוד באמצעות דינמיקה דו־קוטבית. הן קוראות תיגר על ההגמוניה האמריקאית וסבורות כי ארצות הברית ובעלות בריתה המערביות חייבות להכיר במציאות של עולם רב־קוטבי – כלומר, תפקידן שווה הערך של רוסיה וסין בקביעת מהלך האירועים. מאמציה של ארצות הברית לנהל דיאלוגים אסטרטגיים עם רוסיה (ועם סין) בתקופת שני הממשלים של אובמה – במטרה לזהות מרחבי הסכמה בתחום הגרעין או בתחום הצבאי, אשר עשויים היו להגביר את שיתוף הפעולה – לא צלחו. סיפוח חצי־האי קרים בידי רוסיה ומעורבותה הצבאית במזרח אוקראינה היו סיבה ישירה להידרדרות ביחסים האסטרטגיים, אשר באה לידי ביטוי בהאשמות הדדיות בנוגע להפרת הסכמים כגון הסכם פירוק הטילים לטווח בינוני (INF), וצעדים שנתפסו על ידי שני הצדדים כמערערים את מאזן הכוחות הגרעיני והקונונציונלי – וכתוצאה מכך את ביטחונם.

היחסים בין ארצות הברית לסין מתאפיינים כיום גם בחוסר אמון. הצעדים שנוקטת סין לאישור מחדש של עליונותה האזורית מגובים בצמיחה צבאית מהירה. בנוסף, צעדיה של ארצות הברית בצפון־מזרח אסיה שמטרתם להגביר את ביטחון האזורי של בעלות בריתה, והיעדר דיאלוג אסטרטגי בין ארצות הברית לסין מסבכים את המאמצים – לא רק להעלאתם של יחסי ארצות הברית וסין על מסלול חדש, אלא גם את אלה המכוונים למציאת פתרון למשבר בצפון קוריאה.

על רקע זה ברור כי הקושי במציאת מכנה משותף בנוגע לשני האתגרים האזוריים הנותרים בתחום תפוצת הנשק הגרעיני מצידן של צפון קוריאה ואיראן גבר במידה רבה. ההבדל בין ארצות הברית, סין ורוסיה בסוגיית המשבר עם צפון קוריאה מתברר בעת ניתוח הדרכים לנטרול המצב ולפתרון הסכסוך, שבהן תומך כל אחד מן הצדדים. מבחינת ארצות הברית כל האופציות נמצאות על השולחן, ואילו מבחינתן של רוסיה וסין הדרך היחידה להתקדם היא באמצעים פוליטיים ודיפלומטיים. יתרה מזאת, רוסיה סבורה שמטרתה של ארצות הברית לפרז את חצי האי הקוריאני ממשק גרעיני בשלב מוקדם היא בלתי מציאותית, ומעדיפה להכיל את התוקפנות הצפון־קוריאנית באמצעות דיפלומטיה. בניסיון לבטל את האיום הגרעיני הנשקף מצידה של צפון קוריאה נקטה ארצות הברית צעדים על מנת להגן על בעלות בריתה באזור באמצעות פריסת מערכת הגנה נגד טילים והגברת נוכחותה הצבאית – צעדים שעוררו את התנגדותה של רוסיה והרגיזו את סין, החשה כי הם מאיימים עליה.

חילוקי הדעות בין שלוש המעצמות באים לידי ביטוי גם אשר להסכם הגרעין עם איראן, ובמקרה זה מצטרף האיחוד האירופי לתמיכתן של רוסיה וסין בהסכם

JCPOA. בעוד ממשל אובמה ראה בהסכם הצלחה, הנשיא טראמפ תיאר אותו כ"אחת העסקאות הגרועות והחד-צדדיות ביותר שארצות הברית הייתה מעורבת בהן אי פעם". מדינות ה-P5+1 דחו את העמדה שהביע הנשיא טראמפ בנאומו באוקטובר, ובהצהרה משותפת בעקבות הכרזתו של טראמפ הביעו ראש ממשלת בריטניה תרזה מיי, קנצלרית גרמניה אנגלה מרקל ונשיא צרפת עמנואל מקרון את חששם מפני ההשלכות השליליות האפשריות של ההחלטה, ואת מחויבותם להסכם.

ועדיין, ארצות הברית תחפש את שיתוף הפעולה של צרפת, בריטניה וגרמניה בתוכניותיה להפעיל לחץ רב יותר על איראן. ומדינות אלה גם הביעו לאחרונה נכונות חדשה לדון בהיבטים הבלתי גרעיניים של מדיניות איראן ופעולותיה לערעור היציבות במזרח התיכון.⁴ למעשה, מתוך ציפייה להחלטתו של טראמפ שלא לאשרר את ההסכם, ובהזיכור מפני ההשלכות השליליות של נטישת ההסכם, הנשיא מקרון ציין במיוחד כבר שבועות טרם נאומו של טראמפ את נכונותו להוסיף להסכם, אשר גם הוא הסכים כי "אינו מספיק". הוא צוטט בזמנו באומרו לראשונה כי ניתן להוסיף השלמות להסכם הגרעין על מנת להתמודד עם מה שיקרה לאחר פקיעת תוקפם של הסעיפים המכריעים בו (2025), ולתת את הדעת על סוגיית הטילים הבליסטיים אשר לא נכללה בהסכם. מקרון אמר גם כי ברצונו לדון בתפקידה של איראן באזור. במילותיו שלו: "האם די בהסכם זה? לא. אין בו די, בהתחשב בהתפתחות המצב באזור ובלחץ ההולך וגובר שאיראן מפעילה על האזור, ולנוכח פעילותה המוגברת של איראן ברמה הבליסטית מאז השגת ההסכם".⁵

לסיכום, חוסר היציבות בסביבה הביטחונית הבינלאומית והמפנה לרעה ביחסים בין ארצות הברית, רוסיה וסין בשנים האחרונות מנבאים רעות לעתידו של משטר מניעת התפוצה הגרעינית, ולסיכוי לטיפול אפקטיבי באתגרים שמציבות איראן וצפון קוריאה. מגמה זו מוחרפת עקב חוסר אמון הולך וגובר – וחוסר ודאות באשר למסלולו העתידי של ממשל טראמפ בתחום מדיניות החוץ והביטחון שלו – אשר יוביל לחידוש מרוץ החימוש הגרעיני והקונוונציונלי. ועדיין, עבור צרפת (החברה ב-P5+1, אף אם היא אינה מעצמה עולמית שוות ערך לארצות הברית, רוסיה וסין), שינוי הכיוון של ממשל טראמפ והאיום לפרוש מהסכם הגרעין השפיעו גם על הצפת הצורך המפורש להתמודד לפחות עם חלק מהסוגיות המדאיות שהעלה הממשל לגבי לאיראן: התוקף הזמני של סעיפים מרכזיים בהסכם, איום הטילים ההולך וגובר מצד איראן, אשר לא טופל במידה מספקת, והסוגיות הנרחבות יותר של פעילותה של איראן במזרח התיכון.

ההשלכות עבור ישראל

מה עולה מניתוח זה באשר לביטחון הלאומי של ישראל? החשש המיידי ביותר עבור ישראל בכל הקשור למאמצים למניעת תפוצת נשק גרעיני נוגע לאיראן. יתרה מזאת, מנקודת מבטה של ישראל, פעולותיה של איראן במישור האזורי מדאיגות לא פחות מסוגיית הגרעין, ובשלב הנוכחי, הטיפול בהן דחוף אף יותר. על כן, המדיניות החדשה שבה תומך ממשל טראמפ – שלפיה יש לקשור באופן הדוק בין ההיבט הגרעיני והאזורי של פעולותיה של איראן ולטפל בהן יחדיו – תואמת במידה רבה את תפיסת האיום של ישראל. באופן דומה יכולה ישראל להפיק תועלת ממאמצים להקמת קואליציה של מדינות במזרח התיכון לשם קידום שיתוף פעולה שיניב תועלת הדדית, לנוכח האיום המשותף מצד איראן.⁶

יידרש זמן כדי לראות אם יעלה בידי טראמפ לגייס תמיכה בגישתו להסכם עם איראן ובמדיניות הרחבה יותר בנושא איראן, או אם המגמות השליליות הבולטות בקרב המעצמות החזקות (ארצות הברית, רוסיה וסין) יגברו וימנעו את היכולת לקדם את יעדי מניעת התפוצה. כמו כן, אף אם תיווצר מידה מסוימת של שיתוף פעולה עם מדינות באירופה, הרי תישאר המשימה הקשה של אילוצה של איראן להסכים, כפי שדורשות הוראות ההסכם. ושוב בהקשר זה, המחסור הנוכחי באמצעי לחץ על איראן עלול לטרפד כל מאמץ כזה. אף על פי כן, ארצות הברית ובעלות בריתה יכולות לדרוש לקיים דיונים ממוקדים במטרה לסלק את חוסר הבהירות באשר לזכויותיה של סבא"א לבצע ביקורות במתקנים הצבאיים של איראן. תיתכן גם דרישה לשקיפות רבה יותר באשר למה שנעשה בהקשר זה (בייחוד ביחס לסעיף T של נספח I ל-JCPOA). תחום אחד שבו יכולות ארצות הברית ומדינות בעלות עמדה דומה לקדם בעצמן באופן מציאותי יותר גישה חדשה הוא נושא הטילים. באופן אירוני, דווקא מכיוון שסוגיה זו נותרה מחוץ להסכם, יש לשחקנים הבינלאומיים יד חופשית יותר לאמץ גישה קשוחה יותר כלפי איראן. ארצות הברית ומדינות אחרות יהיו חופשיות גם להתמודד עם פעולותיה המסוכנות של איראן במזרח התיכון כפי שימצאו לנכון.

האפשרויות הניצבות בפני ישראל כדי לסייע לממשל טראמפ לממש את מדיניותו הן מוגבלות. מעבר לתמיכה מפורשת במדיניות הממשל, הועלו רעיונות ליצירת הבנות בין ארצות הברית וישראל, במקביל להסכם. עמוס ידלין ואבנר גולוב כתבו באחרונה:

...ארצות הברית וישראל (שאינה שותפה להסכם הגרעין) חייבות לקדם "הסכם מקביל" המגדיר מה ייחשב הפרות בוטות של ההסכם, ולהגיע להסכם בדבר הפעולות שיינקטו בתגובה להפרות אלה. הסכם מקביל זה

צריך לעסוק בתיאום המאמצים המודיעיניים נגד תוכנית הגרעין האיראנית; תגובותיהן של ארצות הברית וישראל לניסיון איראני, חשאי או גלוי, להשיג נשק גרעיני; ותוכנית ליצירת יכולות ישראליות עצמאיות לטיפול בתרחיש זה. לבסוף, ההסכם חייב לכלול מדיניות משותפת נגד האיום האיראני שאינו גרעיני כלפי ישראל ובעלות בריתה של ארצות הברית במזרח התיכון.⁷

בכל הנוגע לזירה העיקרית להתייחסות לסעיפי הסכם הגרעין – הוועדה המשותפת (Joint Commission) ומדינות P5+1 – ישראל היא משקיפה מן הצד בלבד. יתרה מזאת, עמדותיה של הממשלה ידועות היטב לכל הצדדים הרלוונטיים. בסוגיות האזוריות, לעומת זאת, ישראל יכולה וצריכה להמשיך לפעול כדי להבטיח את האינטרסים הביטחוניים שלה, בעיקר באשר להתפתחויות בסוריה ובנוגע לסיוע בנשק שמספקת איראן לחיזבאללה; וזאת תוך המשך התיאום עם ארצות הברית ועם רוסיה.

לבסוף, ישראל חייבת להתכונן להתפתחויות בלתי צפויות אך חמורות, כגון ניסוי גרעיני תת-קרקעי של איראן, שעלול להתרחש כתוצאה מעבודה שביצעה במתקן בלתי מוכרז אשר לא היה תחת פיקוח, או פוטנציאל לשיגור טילים שאיראן תבסס בסוריה או אפילו בעיראק, אשר יקצר במידה רבה את הטווחים לישראל, ויאפשר נשיאת מטען פוטנציאלי כבד יותר וקיצור זמני ההתרעה.

בהקשר הרחב יותר, המצב הביטחוני הנוגע לישראל החמיר וביכולתו לאיים במידה רבה יותר. בהתחשב בשאיפות ההתפשטות של איראן ובפעילויותיה בסוריה, בעיראק ובתימן, קשה לצפות כיצד יתפתחו הדברים. איראן תנצל הזדמנויות להרחיב את שאיפותיה האזוריות ואת השפעתה הטריטוריאלית באמצעות פיתוח של כלי נשק ומערכות שיגור. בשלב הנוכחי נראה כי מתחיל להיווצר קונצנזוס באזור נגד שאיפות אלה, ועל ישראל לסייע בקידום יצירתה של קואליציה כזו. ישראל חייבת גם להמשיך לנווט בזירות את יחסיה הן עם ארצות הברית והן עם רוסיה. המציאות המתגבשת כעת במזרח התיכון מציבה איומים שישראל עשויה לגלות שקשה לה להתמודד איתם בכוחות עצמה.

הערות

- 1 ראו Nina Tannenwald, "Stigmatizing the Bomb: Origins of the Nuclear Taboo," *International Security*, Vol. 29, no. 4, Spring 2005, pp. 5-49.
- 2 Remarks by President Trump on Iran Strategy, White House Office of the Press Secretary, October 13, 2017.
- 3 למידע נוסף על תפיסת היציבות האסטרטגית על רקע היחסים בין ארצות הברית לרוסיה ולסין, ראו: Brad Roberts, "Strategic Stability under Obama and Trump", *Survival*, Vol. 59 no.4, August-September 2017, pp.47-74.

- Declaration by the Heads of State and Government of France, Germany and the United Kingdom, UK GOV, October 13, 2017.
- John Irish, "Iran regional behavior means nuclear deal not enough," Reuters, September 21, 2017; Nick Wadhams, "The US is testing support for extending Iran nuclear limits," Bloomberg, September 14, 2017; and Kelsey Davenport, "Iran nuclear deal 'sunset' gets scrutiny," *Arms Control Today*, October 1, 2017.
- Amos Harel, "Israeli Military Chief Gives Unprecedented ראיון עם הרמטכ"ל צה"ל," Interview to Saudi Media: 'Ready to Share Intel on Iran'," *Haaretz*, November 17, 2017.
- Amos Yadlin and Avner Golov, "Preparing an Alternative Strategy before Withdrawing from the Nuclear Agreement with Iran", *INSS Insight*, No. 978, October 10, 2017.