

שינויים אפשריים במדיניות הגרעין של סין ומשמעויות לעולם בקרת הנשק

אייל פרופר

בדו"ח השנתי החדש של הפנטגון בנושא ההתפתחות הצבאית של סין, שהוגש לקונגרס בתחילת ספטמבר, נכתב כי בעשור הקרוב מתכננת סין להכפיל את מספר ראשי הנפץ הגרעיניים, המוערך כיום בכ-200, ולהפוך את כוחותיה הגרעיניים למודרניים יותר. כמות הנשק הגרעיני הסיני מצומצמת מאד יחסית לזו של ארצות הברית, המחזיקה בכ-5800 ראשי נפץ גרעיניים. לאור הפער עלו קריאות בבייג'ינג לחזק את היכולת הגרעינית ולהגיע בהקדם לאלף ראשי נפץ גרעיניים. סין דבקה במשך שנים במדיניות של "הרתעה מינימלית הכרחית" וסד"כ גרעיני מצומצם יחסית, תוך קריאה לשאר המעצמות להצטרף אליה ולאמץ מדיניות של אי שימוש ראשון בנשק גרעיני. אולם עליית מפלס העוינות בין ארצות הברית לסין והמשך התערעורת המשטרים המולטיטלרליים בהם שתיהן שותפות, עלולים להוביל לשינוי באסטרטגיה הסינית ולהרחבת יכולותיה הגרעיניות. התפתחויות אלו משפיעות לרעה על הנורמות הבינלאומיות בכלל, ויכולות להשפיע גם על התנהלות מדינות שונות באסיה, ביניהן יפן ודרום קוריאה, בהקשר הגרעיני, ובעקיפין גם על המשך הפיתוח הגרעיני במדינות במזרח התיכון, ובראשן איראן. על ישראל להיערך בהתאם.

בדו"ח השנתי של הפנטגון בנושא ההתפתחות הצבאית של סין, שהוגש בתחילת ספטמבר לקונגרס, נכתב כי "בעשור הקרוב מתכננת סין, לכל הפחות, להכפיל את מצבת ראשי הנפץ הגרעיניים שלה, שמוערכת כיום בכ-200, ולהפוך את כוחותיה הגרעיניים למודרניים יותר", כולל באמצעות הרחבת יכולותיה הבליסטיות באוויר, בים וביבשה ("nuclear triad"). סין נוקטת במדיניות של עמימות לגבי מספר ראשי הנפץ שברשותה ובמפגשים פומביים מכריזה כי היא מחזיקה רק את הנדרש "להרתעה מינימלית הכרחית". גורמי מחקר מערביים מעריכים כי הכמות אשר בידי סין קטנה במידה ניכרת מזו שבידי ארצות הברית ורוסיה. על פי דו"ח מכון המחקר השבדי "סיפרי", נכון ל-2020 בידי ארצות הברית כ-5,800 ובידי רוסיה 6,375, מהם למעלה מ-1,500 פרוסים מבצעית בכל אחת משתי מדינות אלו, בעוד לסין כ-320 ראשי נפץ גרעיניים ללא פריסה מבצעית.

סין ערכה ניסוי גרעיני באוקטובר 1964, בהתאם לתפיסתו של המנהיג דאז מאו דזה-דונג, לפיה סין צריכה לפתח כמות קטנה של נשק גרעיני לצורכי הרתעה בלבד. בראייתו, שאותה פירט בפני אורחים מערביים, "נשק גרעיני לא נועד לשימוש, אלא להפחיד ולהרתיע. ככל שיהיה יותר נשק גרעיני, יהיה קשה יותר לפתוח במלחמה גרעינית. הנשק הגרעיני הוא כמו "נמר של נייר" והמלחמות הבאות יהיו קונבנציונליות". בעשרות השנים האחרונות דבקה סין באסטרטגיה של "הרתעה מינימלית הכרחית", באמצעות פיתוח כוח גרעיני מצומצם, בוודאי יחסית לארצות הברית ולרוסיה, ותוך שימור יכולת תגובה של מכה שנייה אפקטיבית, בין היתר באמצעות הרחבת יכולות בליסטיות ארוכות טווח. ביולי 2019 פרסמה סין "נייר לבן", החוזר ומפרט את תפיסת הביטחון שלה, ובו נכתב בין היתר כי "סין תתמיד באסטרטגיה גרעינית שמיועדת להגנה

עצמית. סין מחויבת למדיניות של אי שימוש ראשון בנשק גרעיני, בכל מצב ובכל זמן, ומתחייבת לא לעשות שימוש או לאיים בנשק גרעיני נגד מדינה לא גרעינית או אזור מפורז מנשק גרעיני. סין לא תצטרף למרוץ חימוש גרעיני ותשמור על יכולותיה הגרעיניות ברמה המינימלית ההכרחית לביטחונה הלאומי. כחלק מכך המשיכה סין לקרוא לשאר המעצמות להצטרף אליה ולאמץ מדיניות של אי שימוש ראשון בנשק גרעיני.

בשנת 1992 הצטרפה סין ל"אמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני" (NPT), צעד שהעיד על שינוי תפיסתי והחלטה להיות שותפה פעילה בארגונים מולטילטרליים, כולל באמנות בינלאומיות בסוגיות אסטרטגיות, שהוגדרו קודם לכן על ידי סין כמפלות ואשר עוצבו בתקופת המלחמה הקרה לטובת ארצות הברית. במסגרת זו שיתפה סין פעולה עם ארצות הברית במשא ומתן לעיצוב "האמנה למניעת ניסויים גרעיניים" (CTBT), חתמה על האמנה בספטמבר 1996 מיד לאחר ארצות הברית, והצהירה כי היא מקדמת את תהליכי האשרור, בציפייה לבצע זאת במקביל לאישור הקונגרס האמריקאי. החלטת ארצות הברית להימנע מאשרור האמנה, ובשנים האחרונות אף להצהיר על נסיגה ממחויבותיה הבינלאומיות כמדינה חתומה, העלו מחשבות שניות, גם בסין, לגבי עתיד אמנות בקרת הנשק בכלל, והיכולת לגבש מדיניות גרעינית מוסכמת בין המעצמות, בפרט.

בחודשים האחרונים הצהירו בכירים בממשל האמריקאי כי אין בכוונתם להמשיך את הסכם "סטארט" עם רוסיה לצמצום הנשק הגרעיני, שתוקפו אמור לפוג בינואר 2021, אם סין לא תצטרף ליוזמה. ראש אגף בקרת הנשק במשרד החוץ הסיני הגיב בציניות כי סין תשמח להשתתף בשיחות בקרת נשק, אבל רק אם ארצות הברית תהיה מוכנה להפחית את הארסנל הגרעיני שלה לרמה של סין. לדבריו, ארצות הברית משתמשת בקריאה זו לסין על מנת להסתיר את העובדה שהיא איננה מעוניינת להגביל עצמה ולהפחית הנשק שברשותה, אלא להתעצם עוד.

על רקע התערערות היחסים הביטורליים, ההצהרות האמריקאיות נגד מדיניות סין ושינוי הגישה למשטרי בקרת הנשק, גובר בסין הוויכוח בין חוקרים ופקידי ממשל לגבי דוקטרינת הגרעין הלאומית: האם התפיסה רבת השנים עדיין ישימה, או שמא על סין לאמץ מדיניות חדשה, אקטיבית יותר, שלא תגביל את תגובתה הגרעינית, גם אם תותקף באמצעים לא גרעיניים באופן שיעמיד בסכנה את המשטר והנשק הגרעיני האסטרטגי. עורך היומון "גלובל טיימס", שנחשב לשופר קיצוני של המפלגה הקומוניסטית, כתב לאחרונה כי אלו בסין הדבקים במדיניות המסורתית הינם נאיביים. סין, לדבריו, צריכה להרחיב בהקדם את הארסנל הגרעיני ל-1000 ראשי נפץ גרעיניים ומאה טילים בליסטיים מתקדמים מסוג Dongfeng-41, כדי לעמוד איתנה מול מדיניותה הלא רציונלית של ארצות הברית, שחלק ממנהיגיה כיום טוענים שנשק גרעיני הינו בר-שימוש כנשק טקטי.

האם עליית מפלס העוינות בין ארצות הברית לסין תוביל לשינוי מעשי במדיניות הסינית ולהרחבת יכולותיה הגרעיניות? דוקטרינת ההגנה הגרעינית שפותחה בשנות הששים של המאה העשרים נבעה מחשש מתקיפה סובייטית, לאו דווקא אמריקאית. כיום גובר החשש בסין מאפשרות של עימות צבאי אזורי מול ארצות הברית, שבתרחיש הגרוע עלול להתדרדר לעימות גרעיני. זאת, כחלק מהתרחבות מעגלי המחלוקת בין המעצמות בסוגיות ליבה, ובעיקר בהקשר לטאיוואן ועקרון "סין אחת". למרות שהסינים לא מרבים לעשות שימוש בכוח צבאי, וניסיונם

המעשי בעשרות השנים האחרונות הינו מועט ביותר (במלחמה האמיתית האחרונה בה נטלו חלק בפברואר 1979, הם הובכו על ידי וייטנאם), נשמעים בבייג'ינג איומים על כך שלא יהיה מנוס משימוש בכוח לצורך שמירת עקרון "סין אחת". הקצנה זו יכולה להשפיע גם על התפיסות הסיניות בתחום הגרעיני. פרסומים על אודות דיונים פנימיים בהקשר למדיניות הגרעין מהווים רמז לכך שיש כיום גורמים בכירים בקרבת הנשיא שי ג'ין-פינג התומכים בשינוי של מדיניות רבת שנים, בדומה לשינויים אחרים אותם מבצע הנשיא, ואפשר שבעתיד הנראה לעין זה יוביל להחלטה על הרחבת הארסנל הגרעיני הסיני.

משמעויות לישראל

למרות שישראל איננה חברה ב-NPT, היא תמכה בשימור האמנה כבסיס לנורמות בינלאומיות מחייבות, והשתתפה, לצד סין וארצות הברית, בעיצוב כללי האמנה למניעת ניסויים גרעיניים. המשבר המעמיק בין סין לארצות הברית וכחלק ממנו סכנת התערעורתם של משטרי בקרת הנשק בכלל ובתחום הגרעיני בפרט, עלולים לפגוע באותם שיתופי פעולה בין המעצמות, ששימרו את המצב הקיים במשך כשני עשורים. אם סין תחליט לחרוג ממדיניותה רבת השנים ותפעל באופן מעשי להגדלת הארסנל הגרעיני שלה, היא תאותת בכך למדינות שונות שכללי המשחק ממשיכים להשתנות. עקב כך ייסדקו עוד יותר הבנות ונורמות שהושגו בעשרים השנים האחרונות בין כלל המעצמות, כפי שאירע בהקשר למחויבויות שהושגו בהסכם הגרעין עם איראן. האזור מסביב לסין משופע במדינות בעלות יכולת גרעינית, ואפשר ושינוי מדיניות ופיתוח סיני נוסף של נשק גרעיני ויכולות בליסטיות מתקדמות, יוביל בעתיד גם מדינות נוספות, כמו יפן ודרום קוריאה, לשקול האם לקדם צעדים לפיתוח יכולות מעין אלו. מעבר לכך, הסדקים בנורמות ובהסכמות הבינלאומיות ימשיכו להיות מנוצלים, קרוב לוודאי, על ידי מדינות במזרח התיכון, ובראשן איראן, במטרה להמשיך ולשדרג את היכולות האסטרטגיות ולהתקרב לשלב מדינת-הסף הגרעינית, ויחריפו את המתיחות במזרח התיכון.

לנוכח אפשרות זו, על ישראל להמשיך ולחזק את הדיאלוגים עם המעצמות בסוגיות בקרת נשק ומניעת תפוצה, כולל עם סין, ולהבהיר את חששותיה מתהליכים שליליים המתרחשים במזרח התיכון. כמו כן, על ישראל לעקוב אחר השפעתם של שינויים במדיניות הסינית על מדינות באסיה ובמזרח התיכון, כולל בהקשר לשיתופי פעולה אפשריים בתחום הגרעין של אותן מדינות עם סין, ובמידת הצורך לבצע התאמות במדיניות, במטרה למנוע שחיקה במעמדה הייחודי של ישראל וביתרונה האסטרטגי.