

האם חל שינוי במדיניות הגרעין של ישראל?

אמילי לנדאו

היבטים רבים של מדיניות הביטחון של ישראל הגיעו בשנים האחרונות לדיון ציבורי נרחב, ובהם סוגיית הגרעין. מאז מלחמת המפרץ ב-1991, התפתח הדיון במדיניות הגרעין של ישראל בשלושה הקשרים:

1. התמורות בסביבה האסטרטגית של ישראל (הן התקדמות בתהליך השלום הערבי-ישראלי והן האיום הגובר של נשק לא-קונוונציונלי);
2. הדרישה שהופנתה לישראל לטפל באופן ישיר בכושר הגרעיני המיוחס לה;
3. הנכונות הרבה יותר שהפגינה ממשלת ישראל להצטרף לאמנות גלובליות ולשיחות אזוריות בתחום בקרת הנשק.

שתי שאלות נפרדות, הקשורות זו לזו ניצבו בלב הדיון: האם יש לראות בהצהרות מסוימות של גורמים בכירים, או במהלכים מסוימים של הממשלה, רמז לשינוי במדיניות העמיתות המסורתית של ישראל בתחום הגרעין, והאם, לנוכח ההתפתחויות באזור, יש מקום לשינוי במדיניות זו, ואם כן, מה טיבו של השינוי הנדרש?

הדיון בשאלה, האם אכן חל שינוי במדיניות הגרעין של ישראל, כרוך בשתי אפשרויות שונות: האחת, שישראל מפגינה נכונות רבה יותר לאמץ הסכמים ויוזמות לבקרת נשק, לרבות נכונות להכנס להתדיינות בפוטנציאל הגרעיני שלה; השנייה, שישראל אכן חותרת לגיבוש מדיניות של הרתעה גרעינית מפורשת וגלויה. שתי האפשרויות מבוססות במידה רבה על פירושים שונים שניתנו לדקויות בהתבטאויות של אישי ממשל בישראל, דבר צפוי כאשר מדיניות הגרעין מאופיינת על-ידי עמימות מכוונת.

האפשרות הראשונה נידונה על רקע התביעות הגוברות והולכות מצד מצרים, שישראל תחתום על האמנה למניעת הפצתו של הנשק הגרעיני (NPT), או שתסכים להכנס לשיחות בנוגע להפיכת המזרח-התיכון לאזור

מפורז מנשק גרעיני (NWFZ) במסגרת המשא-ומתן הרב-צדדי על בקרת נשק וביטחון אזורי. ייתכן, כי בתגובה לתביעות הללו, העיר ראש הממשלה דאז, שמעון פרס, בשלהי דצמבר 1995, כי לאחר שישכון שלום במזרח-התיכון, ישראל תהיה נכונה "לוותר על האטום". הערה זאת עוררה נחושים, שישראל מתקדמת בכיוון של שקיפות רבה יותר בתחום הגרעיני. ההסברים שניתנו לאחר מכן להתבטאות הזאת הבהירו, כי לא חלה תמורה בעמדתה הרשמית של ישראל.

באופן דומה, כאשר ישראל חתמה על האמנה למניעת נשק כימי (CWC) בינואר 1993, וכאשר היא הצטרפה להסכם המקיף למניעת ניסויים גרעיניים (CTBT) בספטמבר 1996, התפתח דיון בדבר המשמעויות של המהלכים הללו, שהצביעו על נכונות להצטרף לאמנות ולהסכמים בין-לאומיים הנוגעים לבקרת נשק. אולם, בעת החתימה על ה-CTBT ציינה משלחת ישראל לאו"ם, כי תמיכתה של ישראל בהסכם הזה אינה מעידה על שינוי כלשהו במדיניותה בנושא הגרעין.

האפשרות השנייה – לפיה חותרת ישראל לגיבושה של מדיניות גרעינית גלויה – עלתה בעקבות מספר התפתחויות שחלו במזרח-התיכון בשנים האחרונות: העדר התקדמות בתהליך השלום הישראלי-ערבי, השעיית המשא ומתן הרב-צדדי בנושא בקרת נשק וביטחון אזורי, והתגברות הסימנים המעידים על תפוצת נשק לא-קונוונציונלי המאיים על ישראל מצד איראן, עיראק וסוריה.

דוגמה בולטת לכך היא מאמרו של ג'וזף פיצ'ט, שפורסם ב**אינטרנשיונל הרלד טריביון** ("תגובת ישראל להתעצמות האיראנית מגבירה את החשש הגרעיני במזרח-התיכון", 19 בדצמבר 1997). פיצ'ט טוען, כי בתגובה לצבירת חומרים לייצור נשק להשמדה המונית באיראן, "החלה [ישראל] לדבר על כושרה

הגרעיני כמשקל-נגד למערכות הנשק המתקדמות שבידי מדינות אויב. ישראל אינה רואה עוד בנשק הגרעיני 'מוצא אחרון'. ישראל אימצה את הביטוי 'כושר גרעיני' – עדיין פחות מהודאה גלויה שיש בידה נשק גרעיני – בתור אמצעי הרתעה, אולי אף איום, לאויבה". פיצ'ט טוען גם, כי ראשי הממשל בישראל עסקו לאחרונה בנושא ההרתעה הגרעינית של ישראל באופן פומבי, והוא מבסס את דבריו על ציטטות מתוך נאומים והצהרות של אישים מרכזיים מכל גוני הקשת הפוליטית בישראל, המצביעים, לדעתו, על החרפה והקצנה בעמדתה הגרעינית של ישראל.

הערכתו של פיצ'ט מגזימה בייחוס חידוש לדקויות הניסוחים בהתבטאויות המצוטטות במאמרו. בעשור האחרון חל גידול משמעותי במספר הפרסומים של מקורות זרים בנוגע לכושר הגרעיני המיוחס לישראל. פרסומים רבים במערב מדברים על כך שבידי ישראל "כלי נשק גרעיניים", או "מאגר נשק גרעיני", ועל-פי תפיסתן של מדינות ערב, כושרה של ישראל בתחום זה הינו בגדר עובדה מוגמרת. לפיכך, ההצהרות המושמעות כיום בישראל, הכוללות את המונח "כושר גרעיני" במקום "אופציה גרעינית" אינן משמעותיות כשלעצמן. הסוגיה החשובה יותר היא, האם חל לאחרונה שינוי במדיניותה הגרעינית של ישראל מזו הרואה באופציה הגרעינית "מוצא אחרון", לזו הרואה בה משקל-נגד למאמץ הנעשה במדינות השונות לפתח נשק להשמדה המונית.

למעשה, ישראל הבהירה במרוצת השנים, שהיא רואה בגירעון המזרח-התיכון איום על קיומה, דבר, שמחייב אמצעי הרתעה משמעותיים. מבחינה זו, לא ניתן להצביע על שינוי של ממש במדיניותה של ישראל. יתרה מזו: בעשרת החודשים שחלפו בין 2 באפריל 1990 עת איים סדאם חוסיין, נשיא עיראק, "לשרוף את מחצית ישראל" בנשק כימי בינארי

אם ישראל תתקוף את עיראק – ובין אמצע ינואר 1991, המועד שבו החלו התקפות טילי הסקאד על ישראל, ניסו אישים בכירים בממשלה ובצה"ל שוב ושוב להרתיע את עיראק מלעשות שימוש בנשק כימי, באמצעות ביטויים דומים לאלה שמצטט פיצ'ט.

שר התשתיות הלאומיות, אריאל שרון, מצוטט על-ידי פיצ'ט כמי שהזהיר, בנובמבר 1997, כי ישראל "מוכנה להגיב בכל כוחה" אם עיראק או איראן ישתמשו בנשק כימי. אך כבר ב-1990 הזהיר הרמטכ"ל דאז, דן שומרון, כי בידי ישראל היכולת "לפגוע פגיעה קשה" בכל מי שינסה לפגוע בה (מעריב, 10 באוגוסט 1990); ראש הממשלה דאז, יצחק שמיר, הזהיר את עיראק, שכל מי שינסה לתקוף את ישראל "עלול להמיט על עצמו אסון כבד" (דבר, 10 באוגוסט 1990); ושר הביטחון דאז, משה ארנס, הכריז שאם ישראל תותקף "לא תהיה תגובתה בפרופיל נמוך" (הארץ, 7 בנובמבר 1990).

אם ישראל תעמוד בעתיד מול איום בשימוש בנשק להשמדה המונית, גם אם בסבירות נמוכה, לא יפלא אם היא תשמיע הצהרות הרתעה כמעט מפורשות, כשם שעשתה בחודשים שקדמו למלחמת המפרץ ב-1991. לפיכך אין למעשה חדש גם בהתבטאויות ההרתעיות שהושמעו מאז ינואר 1998, עת החל להתפתח המשבר האחרון בין ארצות-הברית לעיראק. נשיא המדינה, עזר ויצמן אמר, ש"אם יתפתח עימות במפרץ וישראל תותקף, הטיל לא יהיה חד סטרי" (מעריב, 30 בינואר 1998). ראש הממשלה, בנימין נתניהו הבהיר כי "ישראל שומרת לעצמה את זכות ההגנה העצמית ותפעל על-פי האינטרסים הביטחוניים שלה" (מעריב, 6 בפברואר 1998), ואילו שר הביטחון יצחק מרדכי הדגיש כי על אף הסבירות הנמוכה שישראל תותקף "אנו שומרים לעצמנו את

הזכות להגיב ולעשות ככל שנדרש" (מעריב, 2 בפברואר 1998). אמנם ישנן התייחסויות של פרשנים, הרומזות על מה שאולי אירע מאחורי הקלעים בהקשר הגרעיני בעת המשבר האחרון במפרץ, אך יש להדגיש, כי לא היה שינוי במדיניות ישראל בנושא זה ברמה ההצהרתית.

פיצ'ט מצטט הרצאה, שנשא גדעון פרנק, יו"ר הוועדה לאנרגיה אטומית, וטוען, שזו "ההצהרה המלאה ביותר" שיצאה מישראל בדבר כושר ההרתעה הגרעיני שלה. בהוציאו כמה משפטים מהקשרם, יוצר פיצ'ט את הרושם, שפרנק התכוון להגן על "הישענותה הגדלה והולכת" של ישראל על יכולתה הגרעינית. פרשנותו של פיצ'ט בעייתית מאוד, בין היתר בשל העובדה, שדבריו של פרנק נאמרו במאי 1996, לפני כניסתה של ממשלת נתניהו לתפקידה, ובמסגרת דיון, שעסק בבקרת נשק.

למעשה, נכונותה הגדלה והולכת של ישראל להצטרף ליוזמות בין-לאומיות לבקרת נשק ובכך לחזק את הנורמות הבין-לאומיות נגד הרכישה, הפיתוח והשימוש בנשק להשמדה המונית, מלמדת על כך, שישראל אינה מעוניינת להחרף את מאזן האימה במזרח-התיכון.

כאמור, השאלה השנייה העומדת כיום לדיון היא: האם על ישראל לשנות את מדיניותה בנושא הגרעין על רקע ההתפתחויות שארעו באזור לאחרונה? לנוכח ההתפתחויות האלה ניצבת ישראל מול שני אתגרים: האחד – בתחום בקרת הנשק, להחליט האם לאשרר את ה-CWC; השני – לקבוע עמדה לנוכח התעצמות האיומים האסטרטגיים כלפי ישראל, ובכללם: א. האפשרות שאיראן תהפוך למעצמה גרעינית; ב. הצהרות שהשמיעו במהלך 1997 פקידים בכירים סורים, אשר רמזו, כי נוצר איזון אסטרטגי בין הנשק הכימי של סוריה ובין הנשק הגרעיני המיוחס

לישראל; ג. נאום שנשא סדאם חוסיין ערב המשבר האחרון (17 בינואר 1998), בו איים שאם לא יוסרו הסנקציות מעל עיראק, הוא יפסיק כל שיתוף פעולה עם פקחי UNSCOM אם אלה לא ישלימו את פעילותם עד מאי 1998.

ניתוח מלא של משמעויות ההתפתחויות הללו לגבי המדיניות של ישראל בנושא הגרעין חורג מתחומי המאמר הזה. עם זאת, נראה כי, לטווח הארוך, טוב תעשה ישראל אם תתקדם לקראת דיאלוג אזורי מקיף בנושאי ביטחון, אשר ידון בסכנות הגלומות בנשק להשמדה המונית. עד שיבשילו התנאים לכך, ישראל תוסיף לעמוד מול סכנות לא-קוונטוניוליות, שיחייבו התמודדות באמצעות הרתעה.

ב נסיבות האלה עולות מחדש השאלות בדבר יעילות ההרתעה המושתתת על עמימות גרעינית, ונשאת בעינה השאלה, האם על ישראל לאמץ מדיניות הרתעה מפורשת יותר לנוכח איומים מוחשיים יותר. משלוש סיבות, לפחות, יש להימנע מניסוח מדיניות גרעינית מפורשת בשלב הנוכחי:

1. תפיסתן של מדינות ערב היא ממילא שבידי ישראל נשק גרעיני, ושהיא תשתמש בו כמוצא אחרון.
2. למרות שקשה להוכיח באופן אמפירי קיומה של הרתעה מוצלחת (הרבה יותר קל להצביע על כשל הרתעה), נראה שמדיניות העמימות הגרעינית של ישראל סיפקה עד היום הרתעה אפקטיבית דיה.
3. שינוי במדיניות ישראל בנושא זה יתפרש, כפי שניסח זאת פיצ'ט, כהסלמה של האתגר הגרעיני, שתגביר, שלא לצורך ובמידה מסוכנת, את המתח באזור.