

הממד הגרעיני של "ציר הרשע": אסטרטגיות שונות לאיומים שונים

אמילי לנדאו ורם ארז

מבוא

בנאום על "מצב האומה" (State of the Union) בסוף ינואר 2002, טבע נשיא ארצות-הברית ג'ורג' וו'. בוש את הביטוי "ציר הרשע", שהפך מאז לביטוי שגור. בדברו על הצורך למנוע ממשטרים המעניקים חסות לטרור את היכולת לאיים על ארצות-הברית ועל בעלות בריתה באמצעות נשק להשמדה המונית, התייחס בוש אל צפון קוריאה, איראן ועיראק. הוא טען ש"מדינות כאלה, והטרוריסטים בעלי בריתם, מהווים ציר רשע, ומתחמשים במטרה לאיים על שלום העולם. בנסותם להשיג נשק להשמדה המונית מציבים משטרים אלה סכנה חמורה ומתעצמת".

לאחר הגדרת האיום שורטטה בקווים כלליים גם האסטרטגיה האמריקנית, שנועדה להגיב על האתגרים, שמציבות מדינות "ציר הרשע": "אנו נעבוד בשיתוף פעולה הדוק עם חברות הקואליציה שלנו, כדי למנוע מן הטרוריסטים ומן המדינות המעניקות להם חסות, את חומרי הגלם, את הטכנולוגיה ואת המיומנות לייצור ולשיגור נשק להשמדה המונית. אנו נפתח ונציב מערכות טילים כדי להגן על אמריקה ועל בעלות בריתנו מפני התקפה פתאומית... ארצות-הברית של אמריקה לא תרשה למשטרים המסוכנים בעולם לאיים עלינו

באמצעות הנשק ההרסני ביותר בעולם". במסמך 'אסטרטגיית הביטחון הלאומי' (National Security Strategy), שפורסם בספטמבר 2002, הונחו היסודות לפעולות מנע נגד אויבים המתחמשים בנשק להשמדה המונית וזאת כדי לשלול מהם את היכולת לתקוף ראשונים. פעולה מקדימה כזו הוצגה במסמך כצעד חוקי להגנה עצמית נגד "איום קרוב", הכולל גם את "היכולות והאיומים של האויבים של היום".

בנאום על "מצב האומה" בינואר 2003, נוסחו בעיית הנשק להשמדה המונית וכן אסטרטגיית התגובה, בשונה מהנאום בשנה הקודמת. ראשית, השימוש במונח "ציר הרשע" נעלם. חשוב מזה, אמנם אותן שלוש מדינות הוזכרו כ"משטרים פורעי חוק המבקשים להשיג ואף מחזיקים נשק גרעיני, כימי וביולוגי", אולם היחס כלפיהן השתנה.

הנשיא בוש קבע בנאום זה כי "**איומים שונים דורשים אסטרטגיות שונות**". אכן, בוש התייחס לכל אחת משלוש המדינות באופן שונה. בנוגע לצפון קוריאה הוא ציין את ניסיונה לסחוט את העולם באמצעות התכנית הגרעינית שלה; הפתרון שהציע היה לשתף פעולה עם מדינות האזור במטרה למצוא פתרון לבעיה בדרכי שלום. באשר לאיראן, בוש הזכיר בקצרה את האיום, אך הדגיש שלאיראנים יש הזכות לבחור את

ממשלתם ולקבוע את עתידם, וכי ארצות-הברית תומכת במאמצים למימוש זכויות אלה. בעניין עיראק הוצגו באריכות הנימוקים ליציאה למלחמה.

מאמר זה מתמקד בקביעתו של הנשיא בוש בנאום מפברואר 2003, כי יש לנקוט ב"אסטרטגיות שונות לאיומים שונים", וטוען, כי בהשוואה לנאום "ציר הרשע" מ-2002, התיאור ב-2003 משקף טוב יותר את מורכבות הגישה האמריקנית כלפי איראן, עיראק וצפון קוריאה. אף על פי שלמדינות אלה מכנה משותף באשר לשאיפותיהן ופעולותיהן בתחום הנשק להשמדה המונית, יש ביניהן הבדלים חשובים. למעשה כל אחת משלוש המדינות האלה הציבה בפני ארצות-הברית אתגר שונה מאוד בנוגע לניסיון ההתמודדות שלה עם איומי הנשק להשמדה המונית בעולם שלאחר המלחמה הקרה.

ממשל בוש ספג ביקורת על הדרך שבה בחר להתמודד עם איומים של נשק להשמדה המונית. חלק מהביקורת התמקד בטענה כי גישת הממשל איננה עקבית ואחידה. אולם, יש להפנות את תשומת הלב להיבטים חיוביים מסוימים בנטייתו של הממשל הנוכחי לזהות דווקא הבדלים בין המדינות ולפעול על-פיהם – עם התמקדות באופי היחסים בין ארצות-הברית ובין כל אחת מהן.

שלבי הפיתוח הגרעיני

לנחישותן של שלוש המדינות להשיג יכולת גרעינית יש סימנים ברורים, אף על פי ששלב הפיתוח המשווער של כל אחת מהן שונה.

עדות לשלב המתקדם אליו הגיעה תוכניתה הגרעינית של צפון קוריאה נחשפה באוקטובר 2002. תת-מזכיר המדינה האמריקני, ג'יימס קלי, הציג בפני צפון קוריאה ראיות המעידות כי היא ממשיכה בפיתוח התוכנית להעשרת אורניום. פעילות זו היא הפרה של ההסכם שהושג בין שתי

איראן בחרה להתמודד עם אמונות בין-לאומיות שעניינן נשק להשמדה המונית, על-ידי שיתוף פעולה סלקטיבי עם מוסדות בין-לאומיים וגילוי סלקטיבי של מידע

המדינות ב-1994, בעקבות איום מצד צפון קוריאה לסגת מן האמנה למניעת תפוצה גרעינית (NPT). תחילה הכחישה צפון קוריאה את הטענה, אולם למחרת אישרה שהיא אכן חידשה את תכנית הגרעין שלה. במרוצת העשור האחרון פעלה צפון קוריאה להשיג יכולת ייצור נשק גרעיני, ולפי ההערכות רק חודשים ספורים חסרים להשלמת תכנית האורניום שלה. יתרה מזאת, אם תכניתה לייצור פלוטוניום ביונגביון (Yongbyon) תמשיך ללא עיכובים, תהיה צפון קוריאה מסוגלת לייצר נשק גרעיני תוך זמן קצר. כמה פקידים אמריקנים מאמינים כי ייתכן שברשות צפון קוריאה

הפניית תשומת הלב ליחסים הבין-מדינתיים ולצורך בטיפוחם, גם אם בדרכים שונות, יכולה לשמש גם יסוד להערכה מחדש של ארצות-הברית את הגישה השלילית-משהו שביטא ממשל בוש כלפי משטרי בקרת נשק. במקום לדחוק את נושא בקרת הנשק לשוליים ולהסתכן בפגיעה בערכו החשוב של משטר זה, כדאי לחזור ולהדגיש את החשיבות שבעיצוב מערכות יחסים בין מדינות במסגרת הסדרים ואמונות של בקרת נשק. אין לשפוט הסדרים אלה אך ורק במונחים של פירוק מערכות נשק. גישה זו גם תסייע להבליט את הצורך והחשיבות של דיאלוג אזורי בנושא בקרת נשק במזרח התיכון, במיוחד לאחר המלחמה בעיראק.

צפון קוריאה, איראן ועיראק

בחינת המדינות שכונו "ציר הרשע" מצביעה על הבדלים ביניהן בשלושה מישורים עיקריים:

- שלב הפיתוח המשווער של מערכות הנשק;
- עמדתה המוצהרת של כל מדינה לגבי תכניתה שלה ועמדתה ביחס לאמונות בקרת נשק ופיקוח;
- הגישה שאימצה ארצות-הברית ביחס לכל אחת משלוש המדינות.

הדיון יתמקד בנשק גרעיני, מפני שהוא הרלוונטי ביותר להתפתחויות האחרונות הן בצפון קוריאה והן באיראן. באשר לעיראק, ברור שארצות-הברית התמקדה ביכולות הבלתי קונבנציונאליות הכוללות של עיראק, ועמדת ההכחשה של עיראק התפתחה במידה רבה ביחס לנשק הכימי והביולוגי שהיא נחשדה בהחזקתו ובפיתוחו. יש לציין, כי הניתוח במקרה העיראקי מתייחס למצב ערב המתקפה האמריקנית.

כבר יש פצצה גרעינית אחת, ואולי אפילו שתיים. דיפלומטים צפון קוריאנים טענו לאחרונה כי בידי ארצם יש כבר נשק גרעיני. באשר לאיראן, שירותי מודיעין מערביים טוענים מזה זמן שהתכנית הגרעינית האיראנית מיועדת להשגת נשק גרעיני (ולא רק לצרכי אנרגיה). עד לא מכבר התמקדה תשומת הלב הבין-לאומית בעיקר בכור המים הקלים (אשר נבנה בסיוע רוסי) בבושר (Bushehr), ושיקפה את החשש האמריקני שכור זה משמש מסווה לפעילות גרעינית צבאית. אולם גילויים חדשים שהופיעו לראשונה בדו"ח האופוזיציה האיראנית מאוגוסט 2002, הפנו את תשומת הלב לאתרים ולפעילויות נוספים. המידע החדש כלל ידיעות על יבוא גז אורניום מסין, כריית אורניום טבעי באיראן, התקדמות ביכולת השליטה ב"מחזור הדלק השלם", וגילוי שני אתרים גרעיניים נוספים שלא היו ידועים קודם לכן לסוכנות הבין-לאומית לאנרגיה אטומית (IAEA) — בנאתאנו (Natanz) ובאראק (Arak). ד"ר מוחמד אל-ברדעי, מנהל הסוכנות הבין-לאומית לאנרגיה אטומית, אישר במהלך ביקורו באיראן, בפברואר 2003, שהאתר בנאתאנו אכן משמש מפעל צנטריפוגות להעשרת אורניום; לגבי האתר באראק הטענה הייתה שמדובר במפעל מים כבדים היכול לשמש להפרדת פלוטוניום.

המידע החדש מעיד על תכנית גרעינית מקיפה, מתוחכמת ואינטנסיבית שקשה להסבירה רק כמקור אנרגיה פוטנציאלי נוסף, במיוחד לאור העובדה שאיראן היא בין מפיקות הנפט הגדולות בעולם. אם מביאים בחשבון גם את תכנית הטילים הבליסטיים המפותחת שלה, ההערכות הן שאיראן בדרכה להשיג את התשתית הנחוצה

כדי להפוך למעצמה גרעינית אזורית.

תכניתה הגרעינית של עיראק נפגעה בעקבות מלחמת המפרץ ב-1991. בין סוף המלחמה ומתן המנדט לצוות הפקחים המיוחד של האו"ם (UNSCOM) לבצע פעולות פיקוח בעיראק, לבין 1998, עת נדרש הצוות לעזוב את המדינה, נמצאה עיראק בבדיקות קפדניות ופיקוח הדוק, שנועדו למנוע את המשך התכנית הגרעינית. אולם בין 1998 ל-2002 לא נערכו כלל בדיקות, דבר שהותיר את המידע על אודות מצבה של התכנית הגרעינית העיראקית במידה רבה באפלה. שירותי המודיעין האמריקניים טענו שעיראק המשיכה באותה תקופה לפתח את תכניתה, והאשמה זו עמדה באופן חלקי ביסוד הקריאה לעיראק לאפשר את חזרת הפקחים. חלק מן הנימוקים התבססו על רכישתם של גילי אלומיניום שלטענת ה-CIA נועדו לבניית צנטריפוגות גז להעשרת אורניום, אם כי מומחים בארצות-הברית ומחוץ לה חלקו על טענה זו.

בדו"ח שהגישה ב-7 בדצמבר 2002 למועצת הביטחון טענה עיראק כי אין לה תכנית גרעינית. הדו"ח של הסוכנות הבין-לאומית לאנרגיה אטומית, שאותו הגיש אל-ברדעי למועצת הביטחון ב-7 במרץ 2003, תמך למעשה בהצהרה זו. בדו"ח קבע אל-ברדעי ש"אין ראיות לחידוש הפעילות הגרעינית בבניינים שזוהו בתצלומי הלוויין ככאלה שנבנו או הוקמו זה מקרוב, מאז 1998, או ראיות כלשהן לפעילויות אסורות הקשורות לתחום הגרעין באף אחד מן האתרים שנבדקו". עוד הוסיף ש"אין ראיות לכך שעיראק ניסתה לייבא גילי אלומיניום לצורך שימוש בצנטריפוגות העשרה".

אם כן, מבין שלוש מדינות ה"ציר", צפון קוריאה היא המתקדמת ביותר, ואחריה, לפי

הדו"חות והגילויים העדכניים ביותר, איראן. לפי ההערכות עיראק היא הרחוקה ביותר – גם לפני המלחמה – מפיתוח יכולת גרעינית, אף על פי שנתפסה, לפחות תחת שלטון סדאם חוסיין, כבעלת שאיפות גדולות בתחום זה.

עמדות ביחס להסדרי בקרת נשק

כל אחת משלוש המדינות בחרה להתמודד עם הלחץ הבין-לאומי בעניין תכנית הנשק להשמדה המונית שלה בדרך שונה, בניסיון

עיראק הכחישה

בעקבות שברשותה נשק

או טכנולוגיות שיש בהם

כדי להפר את ההסכמים,

שעליהם היא חתומה

להדוף לחץ זה. עד לאחרונה כל השלוש היו חתומות על ה-NPT. צפון קוריאה הייתה זו שהרחיקה לכת מבין השלוש בהתנגדותה הישירה לאמנה. ב-1993 היא איימה לפרוש מן האמנה, אך בסופו של דבר הגיעה עם ארצות-הברית להסכם שהותיר את חתימתה ללא שינוי. בעקבות המשבר האחרון, כאשר נחשף חידוש תכניתה הגרעינית, מימשה צפון קוריאה את איומה ופרשה מהאמנה. בסוף דצמבר 2002 הורתה צפון קוריאה לפקחי הסוכנות הבין-לאומית לאנרגיה אטומית לעזוב את המדינה, ובינואר 2003 הודיעה על החלטתה למשוך ידה מן האמנה. אולם חשובה גם העובדה

שהיא רמזה על כך שעדיין יש מקום למשא ומתן. בכדי לפתור את המשבר דרשה צפון קוריאה לנהל משא ומתן ישיר עם ארצות-הברית והסתייגה מהתערבות בין-לאומית אחרת בעניין זה. בתמורה להפסקת פרויקט הפיתוח הגרעיני שלה ביקשה צפון קוריאה לקבל מארצות-הברית ערבויות ביטחוניות וסיוע כלכלי. לא מכבר הביעה צפון קוריאה נכונות להיכנס למשא ומתן רב-צדדי, על אף העדפתה שיחות בילטרליות עם ארצות-הברית.

איראן בחרה בדרך שונה מזו של צפון קוריאה. היא הציגה עצמה כמדינה הפועלת בעקביות בהתאם להתחייבויותיה הבין-לאומיות המוזכרות באמנות שהיא חתומה עליהן (במיוחד ה-NPT), וכמשתפת פעולה עם סוכנויות הפיקוח הבין-לאומיות. מאז ראשית שנות ה-90 של המאה ה-20 דבקה איראן בעקביות במסר אחיד ביחס לתכנית הגרעין שלה, ובו שלושה אלמנטים מרכזיים: ראשית, ובניגוד לצפון קוריאה, איראן טוענת בעקשנות שהתכנית הגרעינית שלה נועדה למטרות שלום בלבד; כך היא טוענת גם ביחס למתקנים שנתגלו בנאתאנו ובאראק. שנית, איראן טוענת שהיא מקיימת במלואם את תנאי האמנה למניעת תפוצה גרעינית, ובניגוד לעיראק מקדמת בברכה פיקוח בין-לאומי. בסוף 2002, לאחר שביטלה ביקור מתוכנן מטעם הסוכנות הבין-לאומית לאנרגיה אטומית לצורך פיקוח באתרים החדשים, מיהרה איראן לקבוע מועד חדש בפברואר 2003. עם זה היא נמנעה עד כה מלחתום על "הפרוטוקול הנוסף" לאמנה למניעת תפוצה, המאפשר ביקורי פתע באתרים מוצהרים ובלתי מוצהרים. אפילו בעת ביקורו באיראן בחודש פברואר 2003 לא הצליח אל-ברדעי לשכנע את ראשי

המדינה לחתום על "הפרוטוקול הנוסף". ובכל זאת הסכימה איראן לנהל משא ומתן על סוגיה זו, והצהירה שבעתיד היא תיידע על כוונתה לבנות אתרי גרעין חדשים. לבסוף, איראן גורסת שאם דעתה של הקהילה הבין-לאומית נתונה לזיהוי מדינות המתחמשות בנשק גרעיני במזרח התיכון, הרי מוטב שתסיט את תשומת לבן מאיראן (החתומה על ה-NPT, והפתוחה לביקורת בין-לאומית) לעבר ישראל, שהיא מעצמה גרעינית בלתי מוצהרת.

איראן בחרה להתמודד עם אמונת בין-לאומיות שעניינן נשק להשמדה המונית בכלל ונשק גרעיני בפרט, בשיטה ייחודית ומתוחכמת. על-ידי שיתוף פעולה סלקטיבי עם מוסדות בין-לאומיים וגילוי סלקטיבי של מידע, היא הצליחה עד כה להתגבר על יעילותם של מנגנוני הפיקוח הבין-לאומיים. איראן חשפה די מידע להפגין גישה חיובית ולא לעורר זעם בין-לאומי, אולם בה בעת הסתירה פעילויות רבות כדי להמשיך לקיים ולקדם את תכנית הגרעין שלה.

עיראק נקטה במשך 12 השנים האחרונות בדרך של הכחשה. היא הכחישה בעקביות שברשותה נשק או טכנולוגיות שיש בהם כדי להפר את ההסכמים, שעליהם היא חתומה, או של ההחלטות שהתקבלו נגדה במועצת הביטחון. אולם דיווחים רבים מן השנים 1991–1998, שנים שבהן שהו פקחים בעיראק, מעידים על מקרים חוזרים ונשנים של משחקי "חתול ועכבר" ששיחקה עיראק עם הפקחים, בעשותה כל שביכולתה לסכל את הפיקוח. התנהגותו של סדאם חוסיין במרוצת שנות הפיקוח יצרה רושם עז שהוא מסתיר פעילות (רושם אשר אושש בעבר במקרים שבהם אכן נחשפו ניסיונות

הסתרה כאלה); אולם סדאם חזר וטען שהוא חף מכל האשמות שהופנו כלפיו. כמו כן התאפיינה התנהגותו של סדאם בשנים אלה בדפוס קבוע של תגובה לדרישות בין-לאומיות לשיתוף פעולה רק לאחר איום של שימוש בכוח נגדו. דפוס זה שב והופיע בחודשים שלפני המלחמה: בשעה שארצות-הברית עסקה בהכנות מתקדמות להתקפה, עיראק החלה לשותף פעולה עם הפקחים במידה מוגבלת ובחוסר רצון מופגן.

צפון קוריאנה קיוותה להגיע לנורמליזציה ביחסיה עם ארצות-הברית, אך ממשל בוש, עם הכנסו לתפקידו, גילה כלפיה גישה עוינת, שהודגשה לאחר מכן בצירופה ל"ציר הרשע".

הגישה האמריקנית כלפי כל אחת מהמדינות

על רקע הדיון עד כה אפשר להציג בקווים כלליים את גישתה של ארצות-הברית כלפי שלוש המדינות. בנוגע לעיראק הדגישה ארצות-הברית במשך השנה וחצי האחרונות בעיקר את מה שלפי השקפתה אפיין יותר מכול את משטרו של סדאם חוסיין: ההיסטוריה המתמשכת של הפרות והונאה. כפי שעולה מנאומו של מזכיר המדינה קולין פאוול באו"ם בפברואר 2003, הואשם סדאם חוסיין בשקרים, בניסיונות מכוונים להוליד שולל, ובהתנגדות לכל סוג של שיתוף פעולה. הממשל האמריקני נוכח פעם אחר פעם

בשימוש לרעה שעשה סדאם חוסיין בהזדמנויות שניתנו לו לשותף פעולה עם הקהילה הבין-לאומית. החשד שהדבר עורר כלפי סדאם הגיע לממדים כה גדולים, עד ששיתוף פעולה מצדו לא נראה עוד אפשרות ממשית. בעיני הממשל הנוכחי לא נותר מקום לעסקאות עם סדאם. האפשרות שארצות-הברית תצטרך להתמודד בעתיד עם סדאם, אם יעלה בידו להשיג נשק גרעיני, הפכה מבחינתה לבלתי נסבלת. לפיכך אין להתפלא על הבחירה להשתמש בכוח רב כדי להתמודד עם האיום העיראקי. מסמך "אסטרטגיית הביטחון הלאומי", שפורסם בספטמבר 2002, ביסס את ההצדקה לפעולת מנע מסוג זה כלפי עיראק.

באשר לאיראן, ארצות-הברית ממשיכה – באופן רשמי – להפעיל כלפיה מצב חירום לאומי. היא פעלה לחשיפת מידע על תכנית הגרעין האיראנית והפעילה לחץ על רוסיה להגביל את שיתוף הפעולה שלה עם איראן בתחום הגרעיני. אולם בה בעת, מאז צירופה ל"ציר הרשע" לא ננקטו כל צעדים חדשים נגד איראן. למעשה לארצות-הברית היו גם מגעים חיוביים עמה הקשורים לפעולה באפגניסטן ולמשבר בעיראק.

לפי העיקרון המופיע במסמך "אסטרטגיית הביטחון הלאומי" בנוגע להצדקת פעולת מנע – "ככל שהאיום גדול יותר, כך גדלה הסכנה שבאי-פעולה" – אפשר היה לצפות שארצות-הברית תנקוט קו תקיף יותר כלפי איראן. אולם בפועל לא כך הם פני הדברים. כך למשל הממשל שיבח את העם האיראני על תמיכתו בדמוקרטיה. אף על פי שפקידים אמריקנים הביעו דאגה רבה מן הגילויים הגרעיניים האחרונים, משקפת עמדתה של מחלקת המדינה חוסר רצון לפעול נגד איראן:

נמשיך לבקש את שיתוף הפעולה של ממשלות אחרות כדי למנוע מאיראן מללכת בכיוון זה. אנו מקווים שאיראן תשתף פעולה בעניין זה עם ד"ר אל-ברדעי ועם צוותו... אנו מצפים לראות את הדו"ח שלו, ונמשיך לעבוד יחד עם ממשלות אחרות בעניין זה. (דובר מחלקת המדינה, 10 בפברואר 2003)

דומה שנטייתו של איראן לאמץ מדיניות לא-מתעמתת ותקוותה של ארצות-הברית להפורמות דמוקרטיות במדינה זו, עיצבו מדיניות שבשלב זה אפשר לתארה כ"הימנעות מפעולה" ("hands-off"). אף על פי שאת תשומת הלב המעטה יחסית כלפי איראן בחודשים האחרונים יש לראות בהקשר הרחב יותר של העיסוק האמריקני המסיבי בעיראק, דומה שלגישה הפחות מחמירה כלפי איראן יש גם טעמים נוספים. לפיכך ניתן לצפות כי גם כאשר ארצות-הברית תאמץ בהמשך הדרך, גישה פעילה יותר כלפי איראן, קרוב לוודאי שתעדיף מגעים דיפלומטיים מעימות צבאי.

לגבי צפון קוריאה התלבט הממשל האמריקני רבות כיצד לפעול לנוכח האיום. תכניתה הגרעינית של מדינה זו היא המתקדמת ביותר, אולם כוונותיה ומטרותיה בהקשר זה אינן ברורות. פקידים אמריקנים חלוקים בשאלה אם צפון קוריאה רואה יכולות אלה במסגרת תפיסת הביטחון הכוללת שלה, או שמא פיתוחו של נשק גרעיני נתפס בעיקר כקלף מיקוח בהקשר של משא ומתן עם ארצות-הברית. ארצות-הברית גם אינה בטוחה עד כמה צפון קוריאה הולכה אותה שולל, כלומר אם היא תכנה מראש לשקר בעניין התחייבויותיה הגרעיניות בזמן שהן חתמו על ההסכם ביניהן ב-1994. ארצות-הברית יכולה אמנם להתלונן על כך שצפון קוריאה הפרה את

תנאי ההסכם, אולם בה בעת גם ארצות-הברית עצמה לא עמדה בהתחייבויותיה. היא הבטיחה לספק לצפון קוריאה שני כורי מים קלים, אך פיגרה מאוד במועדי האספקה. נוסף על כך קיוותה צפון קוריאה להגיע לנורמליזציה ביחסיה עם ארצות-הברית, אך ממשל בוש נכנס לתפקידו בגישה עוינת שהודגשה לאחר מכן בצירופה של צפון קוריאה ל"ציר הרשע".

יחד עם זאת פעולה צבאית בצפון קוריאה נחשבת בעייתית מכמה סיבות:

**ממשל בוש נטה
בתחילה להתמקד בנשק
עצמו כבסיס להתייחסות
לאיראן, לעיראק ולצפון
קוריאה, ולפעול נגד מדינות
אלה – "ציר הרשע" –
באופן זהה**

האיום הקונבנציונלי על סיאול וההתנגדויות שהשמיעו מדינות האזור שהן בעלות בריתה של ארצות-הברית; העובדה שצפון קוריאה נמצאת, ככל הנראה, מעבר לסף הגרעיני, מה שעלול להיות איום גרעיני על ארצות-הברית ועל מדינות שכנות, כגון יפן; ועיסוקה של ארצות-הברית במלחמה בעיראק. בעקבות נסיגתה של צפון קוריאה מה-NPT העדיפה ארצות-הברית להעביר את הנושא למועצת הביטחון. היא גם הציעה לקיים משא ומתן רב-דדי כדי לפתור את המשבר, אבל סירבה להתחיל בו לפני שצפון קוריאה תעצור את תכנית הגרעין שלה. בשונה מאיראן, צפון קוריאה מצדה **דורשת** שיתייחסו אליה;

אמנם בתחילה היא דחתה את ההצעה למשא ומתן רב-צדדי, אולם לא מכבר הסירה את התנגדותה. הפשרה שהתקבלה התבטאה בהתחלת שיחות טריטוריאליזם ראשוניות בין ארצות-הברית, צפון קוריאה וסין.

הערכת מדיניותה של ארצות-הברית

הדחף הראשוני של ממשל בוש, כמו נטייתם של ממשלים קודמים, היה להתמקד בנשק עצמו כבסיס להתייחסות לאיראן, לעיראק ולצפון קוריאה, ולפעול נגד כל מדינות "ציר הרשע" באופן זהה. אולם דומה שהממשל לא התמיד בגישה זו. כאשר בוחנים את דרכי ההתמודדות הבין-לאומיות עם נשק גרעיני בעבר, נראה כי הדיון לא עסק מעולם באופן בלבדי ביכולות ובנשק עצמו. מדינות בעלות יכולת גרעינית התחייבו במסגרת האמנה למניעת תפוצה גרעינית, לצמצם את מאגרי הנשק הגרעיני שברשותן, אך הן לא אולצו לעשות זאת. אמנם המשטר הבין-לאומי הוקם במטרה להתמודד עם תפוצת נשק גרעיני, כלומר למנוע באופן שווה וכולל את תפוצת הנשק עצמו, אולם ההכרה הבלתי מוצהרת כי יש הבדלים בין המדינות – הן גרעיניות והן לא-גרעיניות – נותרה בעינה. הדבר בא לידי ביטוי גם בהקשר של הודו ופקיסטן – לאחר ששתי המדינות ערכו ניסויים גרעיניים, לא הוצמדה להן התווית של מדינות סוררות והן לא הוגדרו כחברות ב"ציר הרשע". הוא משתקף גם ביחסה של ארצות-הברית כלפי ישראל.

במאמר שפורסם לאחרונה ב-*Foreign Affairs* (מארס-אפריל 2003) אימץ ג'ורג' פרקוביץ' עמדה הדוחה בתוקף את האמנה למניעת תפוצה גרעינית ונשענת על יסוד זה

סיכום

בדיוק. פרקוביץ' טוען שהאמנה פגומה מפני שהיא לא דבקה בקנאות בעיקרון השוויוני של ההתמקדות במערכות הנשק עצמן. לכן כל עוד תהיינה מדינות הממשיכות להחזיק כחוק נשק גרעיני, גם מדינות אחרות תשאפנה להשיגו. במובן זה "איום התפוצה... מקורו בהימצאותו של נשק גרעיני ובהחזקה בו... לא רק בכוונותיו של 'ציר הרשע' של היום". אך אין לצפות ברצינות לסילוקו של הנשק הגרעיני מן העולם בעתיד הנראה לעין. עם זה המשך התפוצה הגרעינית הוא אתגר מרכזי, והאמנה למניעת תפוצה מוגבלת ביכולתה להתמודד עם מי שנחושים בדעתם להשיג נשק גרעיני.

כיצד, אם כן, יש להתמודד עם אלו החותרים להשגת נשק גרעיני? ממשל בוש נחשף לביקורת בשל הגישה הבלתי אחידה שלו כלפי המדינות השונות ששייכות ל"ציר הרשע", אך הפניית תלונות כלפי ארצות-הברית על "הסטנדרט הכפול" לכאורה אינה תורמת רבות להתמודדות יעילה יותר עם האיומים. להפך, מחמת מגבלותיו של משטר מניעת התפוצה, צריך להיות ברור שהתמודדות עם מדינות הפועלות להשגת יכולת גרעינית חייבת להביא בחשבון את טבעה של המדינה, את שלב הפיתוח הגרעיני שלה, את כוונותיה הגרעיניות, את עמדותיה ביחס לבקרת נשק וביחס להסכמים קודמים, וכן את יחסיה עם מדינות אחרות ובהן ארצות-הברית. הרצון להחיל את משטר מניעת התפוצה על שלוש מדינות בעייתיות אלה הוביל את ממשל בוש להכרה שעליו להתמודד עם **המדינות** ועם גישותיהן, ולא רק עם הנשק שלהן. סך כל ההבדלים בין המדינות האלה מצדיק אימוץ גישה שונה מצד ארצות-הברית בהתמודדות שלה עם כל אחת מהן.

לאיראן ולצפון קוריאה.

אך מה עתידו של מסמך "אסטרטגיית הביטחון הלאומי" ומה מעמדה של אסטרטגיית המניעה (פעולת מנע) במסמך זה? בהקשר זה חשוב לבחון בזהירות את ניסוח המסמך מספטמבר 2002 וכן ניסוח המסמך "האסטרטגיה הלאומית למלחמה בנשק להשמדה המונית", שפורסם בדצמבר 2002. ממסמכים אלה ברור למדי שארצות-הברית מצדיקה פעולת מנע אך ורק כשהדבר נראה הכרחי. היא אינה תומכת בפעולה כזו בכל המקרים. המסמך מספטמבר מצהיר בבירור ש"כדי לסכל או למנוע... פעולות עוינות של אויבנו, תנקוט ארצות-הברית, במקרה הצורך, צעדי מנע. ארצות-הברית לא תשתמש בכוח כדי למנוע סיכונים שיופיעו בכל המקרים" (הדגשה שלנו – א"ל ר"א). במסמך מדצמבר, זה המפורט יותר, אנו מוצאים שמאבק נגד תפוצה (counter-proliferation) הוא רק אחד משלושה יסודות של האסטרטגיה הלאומית למלחמה בנשק להשמדה המונית. השניים האחרים הם חיזוק המשטר של מניעת התפוצה וניהול השלכות התפוצה. נוסף על כך מוזכרים צעדי מנע רק כחלק ממרכיב אחד בהקשר של היסוד הראשון: "מפני שאפשר שההרתעה לא תשיג את מטרתה... מן ההכרח שיהיו לצבא ארצות-הברית ולסוכנויות האזרחיות המתאימות, היכולות להתגונן מפני אויבים החמושים בנשק להשמדה המונית, בכלל זה, במקרים המתאימים, באמצעות צעדי מנע". לבסוף, בטיעון הכללי שהוצג כאן מובלעת המלצה לממשל בקשר למחויבותו לבקרת נשק. מגבלותיו הגלויות של משטר מניעת התפוצה, לאור הראיות על תפוצת נשק גרעיני בקרב מדינות החתומות על ה-NPT, הגבירו את ספקנותה של ארצות-

ההתמקדותו של ממשל בוש באופי היחסים הבין-מדינתיים כעיקרון המנחה בקביעת מדיניות בתחום הלא-קונבנציונלי אינה רק תולדה טבעית של נטיות בין-לאומיות קודמות, אלא גם תוצאה של התפתחות שחלה במרוצת השנה האחרונה מחמת המציאות הבין-לאומית שנוצרה. חשוב מזה, היא עשויה לשמש יסוד למדיניות שאפשר שתהיה יעילה יותר, מדיניות שתתמקד לא רק בנשק להשמדה המונית אלא גם

האם תיצור

"אסטרטגיית הביטחון

הלאומי" (NSS) תמריץ

לנקיטת צעדי מנע נגד

מדינות נוספות לאחר

המלחה בעיראק?

במערכות היחסים שבמסגרתן מקבלות מערכות הנשק משמעות (מאיימת או לא-מאיימת).

השאלה שעדיין נותרה פתוחה נוגעת להמשך מדיניותה של ארצות-הברית לאחר המלחמה בעיראק, במיוחד בגלל העקרונות שנוסחו ב"אסטרטגיית הביטחון הלאומי". האם תיצור אסטרטגיה זו תמריץ לנקיטת צעדי מנע נגד מדינות נוספות לאחר ירידת האיום הבלתי קונבנציונלי של עיראק מסדר היום? אם ארצות-הברית תמשיך לדבוק בעיקרון של "אסטרטגיות שונות לאיומים שונים", אין סיבה להניח שצעדי מנע ייושמו גם במקרים אחרים, כפי שמסתמן בנוגע

יצטרכו מדינות לנהל שיחות בענייני בקרת נשק וביטחון במסגרת אזורית. מן ההכרח שבשיחות אלה תשתתפנה איראן ועיראק, וכדי ששיחות אלו תהיינה מועילות הן צריכות להתנהל על-פי הצרכים והאינטרסים של המדינות המשתתפות. יהיה עליהן להתמקד בהפגת המתחים, בייצוב היחסים וביצירת כללי משחק מקובלים, שיאפשרו לחיות עם סוגי הנשק שיישארו בידי מדינות האזור בתקופת המעבר, עד שיוכלו הצדדים לקיים משא ומתן על הסכמים מקיפים יותר וגם להשיגם.

על ממשל בוש להיזהר שלא לחתור תחת משטר בקרת הנשק בכללו, לאחר ההתפכחות מן האשליה שיצרו כמה מהסכמי בקרת הנשק. יש לעשות אפוא כל מאמץ אפשרי כדי לשפר את משטר מניעת התפוצה, עם הפניית תשומת לב מיוחדת לצעדי האימות הנלווים. אולם חשוב לא פחות לזכור שלקיום **דיאלוג** בנושא בקרת נשק יש תפקיד חשוב בשיפור יחסים בין-מדינתיים.

להבחנה אחרונה זו יש השלכות הנוגעות למזרח התיכון. גם לאחר המלחמה בעיראק,

הברית בקשר לערכם של הסדרי בקרת נשק בכלל. אולם הערכה זו מתבססת למעשה על זיהוי בקרת נשק עם מרכיב **פירוק הנשק**, כלומר עם הניסיון לשים קץ להימצאותן של קטגוריות שלמות של נשק. אך יש מסורת נוספת, חשובה ביותר, של בקרת נשק: זו של **ייצוב היחסים** בין מדינות שברשותן נשק להשמדה המונית, מתוך דיאלוג והסכמה הדדית. כאן ממלאים היחסים הבין-מדינתיים את התפקיד החשוב ביותר. יש לקוות כי האפשרות להשפיע על יחסים אלה וגם לשפרם תופסת מקום מרכזי בכל ניסיון להשיג יציבות ורגיעה בין מדינות.

מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים מביע את תודתו העמוקה

למרשה ריקלים

על תרומתה להוצאתו לאור של **עדכן אסטרטגי**.