

# האיחוד האירופי ומניעת תפוצת נשק גרעיני

## אליסה אוזבק

### מבוא

איראן בעלת יכולת גרעינית תהווה איום חמור על הקהילה הבינלאומית, תוביל באופן בלתי נמנע לשינוי ביחסי הכוחות האזוריים והבינלאומיים, ותחבל במאמצי של הקהילה הבינלאומית לעצור את תפוצת הנשק הגרעיני במזרח התיכון. בשל כך מדינות ה-E3<sup>1</sup> ומאוחר יותר מדינות ה-E3+3<sup>2</sup>, ניהלו מגעים עם איראן מאז שנת 2003. למרות כל אותן שנים של משא ומתן ועל אף ארבעה סבבי סנקציות שהטילה מועצת הביטחון של האו"ם, שאלות חשובות בנוגע להיקף תכנית הגרעין של איראן ולמטרתה נותרו ללא תשובה: האם איראן (1) חותרת להפוך למדינה גרעינית; (2) חותרת להפוך למעצמה גרעינית וירטואלית; <sup>2</sup> או רק (3) מייצרת אנרגיה גרעינית למטרות שלום? האפשרות הראשונה אסורה, האחרונה מותרת בהתאם לאמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT), והאפשרות השנייה מצויה באזור ה"אפור והדו-משמעי" מבחינה משפטית. לפיכך התעקשותה של איראן כי תכניתה חוקית, <sup>3</sup> לצד המבוכה המתמשכת של מדינות ה-E3+3<sup>2</sup>, רק סייעו לממשלת איראן. בחלוף הזמן קיבלו מדינות ה-E3+3<sup>2</sup> דה-פקטו את זכותה של איראן להעשיר אורניום על אדמתה. קְזַמַת טורקיה וברזיל מחודש מאי 2010, שהוכרה על ידי מרבית מדינות אירופה כאמצעי בונה אמון, שימשה כלי נוסף בידי איראן להסטת תשומת הלב של הקהילה הבינלאומית מהעניין המרכזי: המשך תהליך ההעשרה שהיא מבצעת, תוך כדי הפרת מחויבויותיה לסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א). איראן המשיכה להתעלם מהחלטות מועצת הביטחון של האו"ם והניחה לתאריכי יעד מוסכמים – בעניין הצעות הקהילה הבינלאומית – לחמוק ולחלוף. בו בזמן העלו הדו"חות האחרונים של הסבא"א חששות כבדים בנוגע לממדים הצבאיים

אליסה אוזבק עסקה בתחום היחסים הבינלאומיים במחלקה לפרוק נשק באו"ם, במשרד החוץ הגרמני, ובארגון נאט"ו.

של תכנית הגרעין של איראן, וחיזקו עוד יותר את החששות החמורים הנשמעים כבר שנים מצד רוב החברות בקהילה הבינלאומית.

המסר העולה מחומרת ההתפתחויות הללו הוא כי הזמן הולך ואוזל. הפסימיות בנוגע לתפוצה הגרעינית של איראן טרם תפסה את מקומה של האופטימיות בקרב הקהילה העולמית הקוראת לפירוק מנשק גרעיני. כאשר הציג נשיא ארצות הברית ברק אובמה את חזונו על עולם נקי מנשק גרעיני והביע את נכונותו של הממשל לחזק את הסדר הגרעיני הבינלאומי ובמרכזה של היזמה האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT), דווקא האירופיים תלו תקוות גדולות בהגעה להסכמה בינלאומית בנושאים של מניעת תפוצת נשק גרעיני וניסוח מחדש של האמנה. התוצאה הסופית של ועידת המעקב אחר אמנת ה-NPT שהתקיימה בחודש מאי 2010 שווקה בהתאם לזאת כהצלחה, אף שהוועידה לא התייחסה התייחסות של ממש לחששות חמורים בתחום תפוצת הנשק הגרעיני, ובפרט לתכנית הגרעין של איראן.

חומרת האתגרים הנוכחיים מחייבת את המדינות לבחון את התפיסה העומדת בבסיס עמדותיהן בנוגע למניעת תפוצה גרעינית ולפירוק מנשק גרעיני. במאמר זה אתמקד בעיקר באסטרטגיה של אירופה בנושא מניעת תפוצת נשק גרעיני בהקשר בינלאומי ואזורי, בניסיון לנתח, להסביר ולהעריך את עמדתה של אירופה בנוגע למניעת תפוצת נשק גרעיני.

### האסטרטגיה של האיחוד האירופי

בשל אופי החברות באיחוד האירופי, המורכבת ממדינות גרעיניות וממדינות לא גרעיניות, ממדינות החברות בנאט"ו וממדינות שאינן חברות בנאט"ו, האיחוד נדרש ליצור איזון ולגבש עמדה מציאותית בנוגע לסוגיות העדינות של מניעת תפוצה ופירוק מנשק גרעיני כשבמקביל בולט היעדרה של הסכמה בכל הקשור לסוגיית עיראק. האיחוד האירופי הציב את תפוצת הנשק הגרעיני בראש רשימת איומי הביטחון המרכזיים הנשקפים לחברות בו, ואימץ, להבדיל מסיכונים אחרים המפורטים באסטרטגיית הביטחון האירופית, "אסטרטגיה נפרדת של האיחוד האירופי נגד תפוצת נשק להשמדת המונים" (2003). מלבד זה, אימצה המועצה האירופית סעיף בנוגע למניעת תפוצה של נשק גרעיני האמור להיות מיושם בכל ההסכמים עם צדדים שלישיים, לרבות הסכמים בתחום הסחר. כדי להבטיח את יישומה היעיל של האסטרטגיה וכדי להדגים כי יוחדה תשומת לב למניעת תפוצה של נשק להשמדת המונים, אומצו מספר רב של עמדות משותפות, תקנות משותפות, פעולות משותפות, החלטות מועצה משותפות ותכניות פעולה, לרבות "קווי פעולה חדשים" (2008).

באסטרטגיה של האיחוד האירופי למניעת תפוצה של נשק להשמדת המונים<sup>45</sup> יש שלושה עקרונות מרכזיים: רב־צדדיות אפקטיבית, קידום סביבה בינלאומית ואזורית יציבה, ושיתוף פעולה עם שותפים. מן ההיבט הקונספטואלי, האסטרטגיה מבוססת על ההנחה שקיימים יחסי תלות הדדיים בין פירוק מנשק גרעיני ובין מניעת תפוצת נשק גרעיני, אשר משתמע מהם כי תפוצה היא בלתי נמנעת כל עוד המדינות הגרעיניות ממשיכות להחזיק בארסנל הגרעיני שלהן, גם אם בכמויות מצומצמות יותר, תוך כדי הוקעת רכישת נשק גרעיני שכזה בידי כל מדינה אחרת. המחויבות הכוללת של האיחוד האירופי למערכת האמנה הרב־צדדית, כשאמנת ה־NPT<sup>46</sup> עומדת במוקד הסדר הגרעיני, מקבלת משנה תוקף. אמנת ה־NPT עצמה מושתתת על שלושה יסודות שווים, בלתי נפרדים, המחזקים זה את זה, המבוססים על התחייבויותיהן של חמש מדינות הגרעין הרשמיות<sup>47</sup> (NWS) לצמצם – ובסופו של דבר לחסל כליל – את כל הנשק הגרעיני שברשותן, בעוד המדינות הלא גרעיניות (NNWS) נמנעות מחתירה להשגת נשק או חומרי נפץ גרעיניים; וכגשר בין המדינות שיש ברשותן נשק גרעיני לאלו שאין ברשותן נשק שכזה, הסכימו המדינות הגרעיניות והמדינות הלא גרעיניות על

1 [...] הזכות הבלתי ניתנת להעברה של כל הצדדים לאמנה לפתח מחקר, ייצור ושימוש באנרגיה גרעינית למטרות שלום [...], 2 [...] כל המדינות החברות באמנה מסכימות לחילופין מלאים של ציוד, חומרים ומידע מדעי וטכנולוגי של אנרגיה גרעינית למטרות שלום.<sup>8</sup>

## פעילות האיחוד

על פי רוב הובילה העמדה האירופית ל"יישור קו" במדיניות האיחוד האירופי והגבירה את שיתוף הפעולה בקרב המדינות החברות בו בתחומים הנוגעים לתפוצת נשק להשמדת המונים. מלבד זה, היא חיזקה את עמידתה של אירופה אל מול ארצות הברית, והדגימה כי כאשר שוררת הסכמה בקרב האירופים בנוגע למטרה נעלה כמו מניעת תפוצת נשק להשמדת המונים, ביכולתם לתאם ולשתף פעולה במישור הבינלאומי. פעילותו הבלתי נלאית של חבייר סולנה, הממונה על מדיניות החוץ באיחוד האירופי, הייתה חשובה לשמירה על ערוצי תקשורת פתוחים בשיחות עם איראן. עם זאת, האווירה בשיחות המשא ומתן בין מדינות ה־E3 ובין איראן התאפיינה בעליות ובמורדות קיצוניים לפני שהופסקו לאחר ההצעה לאיראן בחודש יוני 2008.<sup>9</sup> עם היבחרו של הנשיא אובמה לתפקידו ובעקבות השינוי שנוצר בשל כך במדיניותה של ארצות הברית כלפי איראן, סבר האיחוד האירופי כי משחק על "הקלף המנצח של ארצות הברית בראשות אובמה" יוביל לפריצת הדרך המדינית המיוחלת בשיחות המשא ומתן עם טהראן,<sup>10</sup> ואולם הפתרונות הדיפלומטיים שהוצעו לאיראן לא נשאו פרי.

ממשלת איראן המשיכה להיראות אדישה ליתרונות הכלכליים והמדיניים של שיתוף פעולה עם מדינות ה-E3+3, אשר היו עשויים לכלול הקלה בסנקציות הקיימות על ארגונים איראניים, פרטיים וממשלתיים כאחד, וכן הקלה בסנקציות על אנשים פרטיים, לשם השגת המטרה הרחבה יותר של האטת תפוצת הטיילים והנשק הגרעיניים.

בשנת 2007 אימץ האיחוד האירופי עמדה משותפת מס' 140/2007, אשר יישמה את החלטה מס' 1737 של מועצת הביטחון של האו"ם במדינות האירופיות, וגם אסרה מעבר חופשי של אנשים חשודים הכלולים ברשימות הרשויות בגבולות השונים של האיחוד האירופי. עמדה משותפת מס' 246/2007 גובשה כתיקון לעמדה מס' 140/2007, והיו בה סנקציות חמורות יותר, האוסרות סחר עם איראן בחומרים ובציוד המשמשים לייצור נשק להשמדת המונים על פי רשימות ה-NSG (Nuclear Suppliers Group) ומשטר הפיקוח על טכנולוגיית טילים, והגבילה מתן הכשרה ופעילויות מימון שנועדו לתמוך בפיתוח העשרת אורניום ויכולות הפרדת פלוטוניום בידי איראן. מלבד זה, האיחוד האירופי הקפיא נכסים של תאגידים ושל גופים ממשלתיים וכן של אנשים פרטיים הקשורים בקשר ישיר לפעילויות הגרעין הרגישות של איראן ולתכניות פיתוח הטיילים שלה, ובכך מנע מחברות באיחוד האירופי העברת משלוחים של נשק קונוונציונלי ושל ציוד צבאי לאיראן, ואסר על המדינות החברות באיחוד להתקשר במחויבויות חדשות למתן מענקים, סיוע כספי או הלוואות בתנאים נוחים לטהראן.

בשנת 2008 הוסיפה מועצת האיחוד האירופי אמצעים נוספים באמצעות אימוץ עמדה 479/2008, אשר כללה אנשים וישויות נוספים כמועמדים להגבלה בתנועה ולהקפאת נכסים. מלבד זה, באוגוסט 2008 אימץ האיחוד החלטה משותפת 652/2008, הקוראת לכל המדינות החברות להפגין ריסון בכל הנוגע לקבלת התחייבויות חדשות להענקת תמיכה כספית רשמית לסחר עם איראן ובנוגע להגברת הערנות בכל הקשור לפעילויות של מוסדות פיננסיים עם בנקים איראניים. עמדה משותפת 652/2008 קראה למדינות החברות באיחוד לבדוק מטענים של מטוסים ושל ספינות בנמלים או בשדות תעופה בשטחן המיועדים להישלח אל איראן וממנה. מגבלה נוספת שהטיל האיחוד האירופי הייתה ביטול אשרות הכניסה של פקידים איראנים בכירים אחדים ושל אנשים נוספים הקשורים לתכנית הגרעין. כמו החלטה 1737 של מועצת הביטחון של האו"ם, בחודש יוני 2010, תרמו החברים האירופים במועצת הביטחון לאימוץ החלטה 1929, שלווה בהצהרה של המועצה האירופית על הטלת סנקציות מענישות המתמקדות במסחר עם איראן, בהגבלות פיננסיות ובהגבלות על השקעות בתעשיות הגז והדלק האיראניות.

עם זאת, בחינה ביקורתית של יעילות המדיניות האירופית בנוגע למניעת תפוצת נשק גרעיני, מעלה בבירור כי החזית הציבורית שהאיחוד האירופי מפגין מסתירה מחלוקת פנימית וסטנדרטים כפולים המחייבים בדיקה מעמיקה יותר במישור המדיני והכלכלי.

בכל הקשור לאיראן, האינטרסים של כל מדינה באיחוד האירופי גוברים על האינטרסים המשותפים. מדינות מזרח אירופה ומרכזה מקיימות קשרים כלכליים זניחים עם איראן, ובדרך כלל הן נוטות להטיל ספק ביעילותן של סנקציות נגד משטרים אוטוקרטיים. מלבד זה, על פי רוב, מדינות אירופיות – להבדיל מישראל – אינן רואות בתכנית הגרעין של איראן עניין של "חיים או מוות". ישראל מתייחסת לאיום זה ישירות מהרטוריקה המשתלחת של נשיא איראן, התוקף את זכותה של מדינת ישראל להתקיים, לצד תמיכתו הגלויה בהיסטוריונים מכחישי שואה. להבדיל מכך, האפשרות של איראן גרעינית היא איום רחוק עבור רוב המדינות האירופיות – לשם דוגמה, מדינותן של פולין ושל צ'כיה בנוגע למיקום מערכת להגנה מפני טילים מחזקת את ההערכה כי בעיני מדינות מרכז אירופה ומזרחה הנשק הגרעיני הרוסי הקיים הוא איום גדול יותר מאשר תכנית הגרעין של איראן.

עם זאת, במדינות מערב אירופה, בכל הקשור לעמדות מדיניות אל מול איראן התמונה מגוונת יותר. בחודש פברואר 2009 התנגדו יוון, קפריסין, ספרד, מלטה, אוסטריה ושוודיה להצעת מדינות ה-E3 להחרפת הסנקציות נגד איראן. קפריסין, מלטה ויוון התנגדו להרחבת היקף הסנקציות של האו"ם נגד חברות ספנות איראניות מחשש לפגיעה ברווחיהן משירותי נמל. אוסטריה לדוגמה התנגדה בפומבי בשנת 2007 להטלת סנקציות חריפות יותר על איראן בידי האיחוד האירופי, בשל רצונה לשמור על ניטרליות בסוגיית הגרעין. שוודיה מתחה ביקורת על סבב הסנקציות האחרון של האו"ם נגד איראן בטענה שיש לסנקציות אלה השפעות קשות על העם האיראני. יתרה מכך, שוודיה, תומכת נלהבת במדיניות פירוק מנשק גרעיני, טענה כי מדינות גרעיניות יצטרכו לחתור לפירוק מנשק זה אם הן מעוניינות באמת ובתמים להפסיק את תפוצת הנשק הגרעיני.

דנמרק, ספרד, איטליה ואוסטריה נלהבות פחות מהטלת סנקציות נוספות המתמקדות במגזרי הגז והאנרגיה של איראן בשל החשיפה של חברות האנרגיה הלאומית שלהן לאיראן ובשל אינטרסים ארוכי טווח בשוק האיראני. מלבד זה, לגרמניה, לאוסטריה ולאיטליה עסקאות סחר מכניסות עם איראן, אשר הן תמריץ להיותן לובי רב-השפעה נגד הטלת הסנקציות. קשרים עסקיים בין חברות גרמניות, בפרט חברות קטנות ובינוניות, ובין חברות איראניות הפיקו יצוא מגרמניה שהסתכם בארבעה מיליארד דולרים וחצי בשנת 2009. מנגד, הייבוא לגרמניה מאיראן הסתכם רק בכ-600 מיליון דולרים. למרות שווי היצוא הכולל לגרמניה, הנמוך יחסית, נותר השוק הגרמני השני בחשיבותו לסחורות מאיראן אחרי סין.

במאזן הכללי, האיחוד האירופי היה השותף העסקי המרכזי של איראן, האחראי לכמעט שליש מסך היצוא שלה.<sup>11</sup> איראן לעומת זאת מדורגת במקום ה-25 בקרב שותפות המסחר של האיחוד האירופי, ואחראית ל-0.9 אחוזים מכלל היבוא לאירופה והיצוא ממנה; במגזר האנרגיה איראן מדורגת במקום השישי.<sup>12</sup> בשני הרבעונים הראשונים של שנת 2009 הייתה ירידה קלה בהיקף הסחר של האיחוד האירופי עם איראן, ואפשר לייחס אותה בעיקר למשבר הכלכלי העולמי.<sup>13</sup> מלבד זה, בזמן שכלכלות אירופה סובלות מהמשבר הפיננסי העולמי, סנקציות חריפות אינן נתפשות כמדיניות פופולרית, בפרט כאשר יעילות הסנקציות מוטלת בספק או כאשר הנטל מחולק חלוקה לא שוויונית בין מדינות האיחוד. יתרה מכך, חברות אירופיות אחדות כבר מצאו דרכים לעקוף את מגבלות הסחר באמצעות הסתמכות על חברות קש במדינות שלישיות או באמצעות הסטת המסחר שלהן לפירמות חדשות שאינן כפופות למגבלות. גורם נוסף הפוגע ביעילותן של הסנקציות הוא החשש של אירופים רבים כי הוואקום שייווצר כפועל יוצא מהטלת סנקציות חריפות יותר, בפרט אם אלו יתמקדו במגזרי האנרגיה והגז האיראניים, יתמלא על ידי חברות סיניות. כבר כעת חברות סיניות מחזיקות בהסכמים חתומים בשווי של מאות מיליארדי דולרים עם איראן לפיתוח שדות גז ונפט, אשר נחתמו בעבר בעיקר עם חברות אמריקאיות ואירופיות.

מבין מדינות האיחוד האירופי הנותרות, צרפת, בריטניה והולנד קראו להטלת סנקציות על המשטר האיראני מאז אמצע שנת 2009. הקשרים שבין בריטניה ובין איראן, אשר היו מתוחים מאז שנות החמישים, ידעו קשיים, בפרט בשל הרטוריקה המתלהמת של איראן כלפי בריטניה. לפיכך אימצה בריטניה חד-צדדית אמצעים חריפים יותר כמו הקפאת נכסים איראניים בשווי של כ-1.59 מיליארד דולרים. היחסים שבין צרפת לאיראן נפגעו קשות בשנות השבעים, והורעו עוד יותר בשל הקשרים הטובים של צרפת עם עיראק בשנות השמונים ובשנות התשעים. עם זאת, המטרה המרכזית של צרפת בנוגע למניעת תפוצה בידי איראן היא פוליטית: ראשית, העניין האיראני חיזק את התפיסה העצמית של צרפת כמעצמה חשובה בזירה הבינלאומית, בפרט לאחר המחלוקת עם ממשל בוש סביב הפלישה לעיראק. הוא גם "בנה" את נשיא צרפת ניקולא סרקוזי לצורכי פנים כמנהיג בקנה מידה בינלאומי, הניצב בשורה אחת עם נשיא ארצות הברית ברק אובמה ועם נשיא רוסיה דמיטרי מדבדב. שנית, לצרפת – כיצואנית מובילה של אנרגיה וטכנולוגיה גרעינית – יש אינטרס כלכלי להבטיח כי העניין האיראני לא ישפיע לרעה על היצוא שלה בתחום זה, בפרט במזרח התיכון.

שיקול נוסף החשוב לאיחוד האירופי הוא שאמצעי ענישה עשויים להיתפס כסוטים מהעמדה הרכה של האיחוד, ולפיכך כסותרים את התפיסה העצמית של האיחוד האירופי. הגם שדומה כי מדינות האיחוד האירופי נחושות יותר

מאיי-פעם בעבר להגביר את הלחץ על איראן, הרי שהדוגלים בקו נוקשה, כמו סרקוזי, מתקזזים עד מהרה עם אחרים, למשל עם שר החוץ של לוקסמבורג ז'אן אסלבורן<sup>14</sup> או עם עמיתו השוודי קרל בילדט.<sup>15</sup> האירופים, המאמינים בכוחו של החוק הבינלאומי, אינם נוטים להטיל ספק בזכותה של איראן – כמדינה חברה באמנת ה-NPT – להשתמש באנרגיה גרעינית למטרות שלום. להבדיל מישראל, האיחוד האירופי מוטרד בעיקר מאי-הציות של איראן למחויבויותיה ולחובותיה כחברה באמנה, דהיינו משיתוף הפעולה הלקוי של המשטר עם הסבא"א, בפרט בכל הקשור לחוסר נכונותו לאשרר פרוטוקול נוסף. הקהילה הבינלאומית רוצה שטהראן תסביר את פעילויותיה ואת הפרות האמנה מצדה, ותבטיח כי פעילויות הגרעין שלה הן למטרות שלום ואינן מיועדות להשגת יכולת גרעינית.

מלבד זה, רוב המדינות האירופיות מאמינות בהחלת המונח "שוויון" בעניין הגרעיני, שעל פיו כל המדינות שוות בתחום התפוצה הגרעינית, וכולן חייבות לעמוד באותו הסטנדרט. לפיכך בדיונים באירופה בנושא הנשק הגרעיני עולה שוב ושוב השאלה מדוע לישראל, אשר אינה חברה באמנת ה-NPT, מותר להחזיק ביכולת גרעינית כביכול, שאיננה כפופה להסכם כלשהו לאמצעי ביטחון של נשק גרעיני של הסבא"א.

לסיכום, האירופים סבורים כי הדרך הטובה ביותר עבור הקהילה הבינלאומית להבטיח שאיראן תישאר מדינה לא גרעינית בטווח הארוך היא לקדם מניעת תפוצה ופירוק אזורי מנשק גרעיני, לרבות בישראל, לצד ביסוס אזור נקי מנשק גרעיני במזרח התיכון. עמדה זו הודגשה שנית בוועידת המעקב אחר אמנת ה-NPT, שהתקיימה בחודש מאי 2010, ובה אימצו 189 מדינות את המסמך הסופי, לרבות תכנית פעולה למזרח התיכון, המדגישה את החשיבות ואת הקריאות לישראל לחתום על האמנה ולהציב את מתקניה הגרעיניים לפיקוח של הסכמי אמצעי הביטחון המקיפים של הסבא"א.

במישור הבינלאומי, איראן הסיטה את מאזן העלות-תועלת לטווח קצר לטובתה באמצעות משחק על זמן. הסנקציות שהטילו מועצת הביטחון של האו"ם, ארצות הברית והאיחוד האירופי אינן צפויות לשנות את מדיניות הגרעין האיראנית, אם לא תהיה אסטרטגיה ברורה ואמינה לצעדי הסלמה או אם תצליח איראן לעקוף את הסנקציות. החלטה 1887 של מועצת הביטחון של האו"ם שהתקבלה ב-17 בספטמבר 2009 הובילה לביקורת גוברת מצד המדינות הבלתי מזדהות (NAM), שקבלו על הדגש אשר הושם על מניעת תפוצה בלי לאזן את הדרישות השוות של אמנת ה-NPT בתחום של פירוק מנשק גרעיני ושימוש באנרגיה גרעינית למטרות שלום.<sup>16</sup> לפיכך המדינות הבלתי מזדהות, ובפרט ברזיל, קובה, מצרים, איראן וסוריה, הגנו על זכותן של המדינות החברות ב-NPT לפתח אנרגיה גרעינית למטרות שלום בלי לקבל את הפרוטוקול הנוסף, כסטנדרט

המחייב מבחינה משפטית בהתאם לאמנה או כתנאי להסדרי אספקה חדשים.<sup>17</sup> מדינות אחרות הצטרפו לאיראן בהדיפת ניסיונות להטלת הגבלות על אפשרויות למחזור דלק; ברזיל למשל הביעה את חששותיה על כך שאיראן היא תקדים לאופן שבו מחלוקות על אנרגיה גרעינית מועברות מהסבא"א למשטרי הסנקציות של מועצת הביטחון. מתחים אלו הוחרפו אף יותר לאור דרישה שהעלתה מצרים, שלפיה הדיונים על הידוק משטר מניעת התפוצה יהיו מותנים בהתקדמות בעניין החלטה בנוגע למזרח התיכון משנת 1995, ובהתאם ליעד של ביסוס אזור נקי מנשק גרעיני במזרח התיכון.<sup>18</sup>

עם זאת, ישראל, כמדינה שאינה חברה באמנת ה-NPT, אינה ששה לדון בסטטוס הגרעיני שלה או באמצעים כלשהם לפירוק מנשק גרעיני. טהראן מצאה שותפים רבים המוכנים, ממגוון סיבות, להכשיל ניסיונות להקשות על השגת יכולת גרעינית בלי להפר את החוקים.<sup>19</sup>

### המלצות מדיניות של האיחוד האירופי

בעיני האיחוד האירופי, כשחקן עולמי התומך נחרצות בחוק הבינלאומי ורוצה שיתייחסו אליו באופן הראוי בעניינים של מדיניות ביטחון, האפשרות של איראן גרעינית החותרת תחת משטר ה-NPT אינה מקובלת. לפיכך סוגיה זו צריכה לתפוס מקום חשוב בסדר העדיפויות של מקבלי ההחלטות יותר מאשר כל אחד מהשיקולים שנדונו לעיל. השפה והמסגרת המשפטית החשובים כל כך לאירופים ככיסוי לתפיסה העצמית של האיחוד האירופי כמעצמה סופקו על ידי מועצת הביטחון של האו"ם, שרמזה, כי לאיחוד האירופי כבר אין תירוץ תקף לא לפעול באופן אסטרטגי. תחת זאת, בעקבות כניסתה של אמנת ליסבון לתוקף ב-1 בדצמבר 2009, לאיחוד האירופי יש כיום הזדמנות להתגבר על "המוניטין רב-השנים שלו כי הוא ארגון של רוב מלל ומעט מעש" בכל הקשור לטיפול באתגרים ובאיומים לביטחון.<sup>20</sup> מלבד זה, אחריותו של האיחוד האירופי להנהיג באמצעות מתן דוגמה לא הייתה מעולם גדולה יותר, בפרט בהתחשב באינטרס שלו במזרח תיכון יציב, בסטנדרטים מוסריים גבוהים ובמחויבות חוזרת ונשנית לאיראן לא גרעינית.

הערכת כישלון המגעים עם איראן בשנים האחרונות, חולשת האסטרטגיה הנוכחית והמחירים המשוערים במקרה שאיראן תשיג יכולת גרעינית יהיו קשים לאיחוד האירופי כשחקן עולמי. נקודת התורפה הבולטת ביותר של הממונה על יחסי החוץ באיחוד האירופי ושל יזמת ה-E3 הייתה היעדר עמדות עקביות למשא ומתן. סולנה התייחס לשיחות עם איראן כסוגיית יחסי החוץ העומדת במקום הראשון בסדר היום שלו, ואילו רוב המדינות האירופיות לא השתתפו בהן. להבדיל מהמערב, לאיראן היו תמיד סדר יום לטווח ארוך ושיטת פעולה של שימוש בענייני נוהל כדי להימנע מפתרונות לטווח קצר. מומחים בינלאומיים כבר פרסמו את

הערכתם כי איראן עשויה לפתח נשק גרעיני עד סוף 2010 או עד שנת 2011 אם תימשך תכנית ההעשרה שלה בקצב הנוכחי, וציינו כי הזמן אכן הולך ואוזל; לעומת זאת, המעשים של האיחוד האירופי העבירו את המסר כי עוד יש די זמן לעצור את איראן. בינתיים, האירוניה היא שלאיראן אין די אורניום לתכנית אנרגיה גרעינית אזרחית אשר תהיה מקובלת על הקהילה הבינלאומית אם תמלא איראן את מחויבויותיה בהתאם לאמנת ה-NPT ותציית להחלטות מועצת הביטחון של האו"ם, אך בקרוב יהיה בידיה אורניום בכמות מספקת לתכנית נשק שאינה מקובלת על הקהילה הבינלאומית.

איראן גרעינית עלולה להוביל ל"אפקט דומינו" גרעיני במזרח התיכון רבתי. מצרים, טורקיה וערב הסעודית נחשבות מדינות השואפות להשגת יכולת גרעינית אם תשיג איראן יכולת שכזו. אם יש בנמצא פצצה גרעינית איראנית ופצצה ישראלית, תהיה עד מהרה גם פצצה ערבית וטורקית. מזרח תיכון גרעיני הוא בבחינת איום חמור על יציבותה ועל ביטחונה של הקהילה הבינלאומית בשל הסיכון הגבוה של טרור גרעיני ובשל הסיכון הגבוה יותר של הסלמה גרעינית. ישראל כבר הצהירה שלא תוכל להשלים לעולם עם איראן גרעינית. אמנת ה-NPT ומועצת הביטחון של האו"ם יתגלו במקרה כזה כמי שנכשלו בכל מאמציהן למנוע את התפוצה הגרעינית, והדבר יוביל – במקום לאזור נקי מנשק גרעיני – למזרח תיכון גרעיני. לפיכך מחויבותה של אירופה להילחם בנשק להשמדת המונים באמצעים של רב-צדדיות אפקטיבית, דהיינו בחיזוק מנגנונים בינלאומיים, יכולה להתקיים רק אם המנגנונים הבינלאומיים העומדים לרשותה יהיו כשלעצמם כלים יעילים בהתמודדות עם חששות מפני תפוצה גרעינית.

למרות ה"עסקה הגדולה" משנת 1968 וההחלטה משנת 1995 להאריך את תוקפה של אמנת ה-NPT ללא קביעת תאריך סיום וללא תנאים, האמנה סובלת ממגרעות רבות בתחומים של אוניברסליות, אימות, מנגנונים להטלת סנקציות וסעיפי הסתייגות. בהתייחסות למגרעות אלה לצד אבדן האמון במשטר האמנה<sup>21</sup> היו המומחים אופטימיים שוועידת המעקב אחר אמנת ה-NPT במאי 2010 עשויה להתברר כהזדמנות נדירה. תכנית הפעולה בנושא מניעת תפוצה הכלולה במסמך המסכם של האמנה שבה ואישרה, יותר מאשר חיזקה, את משטר מניעת התפוצה הנוכחי. קווי מדיניות נוספים שננקטו לאחרונה בתחומים של מניעת תפוצה ופירוק מנשק גרעיני – כמו חידוש הוועידה בנושא פירוק מנשק גרעיני, הדגש החוזר על 13 הצעדים לפירוק מנשק גרעיני,<sup>22</sup> יזמת ה"אפס סובלנות" העולמית המסיבית, פסגת הביטחון הגרעיני – יועדו בעיקר לחידוש המומנטום לפירוק מנשק גרעיני ולמניעת תפוצה באופן כללי, ללא התמקדות באיראן. עם זאת, העניין האיראני מגלם את האתגרים המרכזיים הנשקפים לסדר הגרעיני העולמי, דהיינו התפשטות של טכנולוגיה מתקדמת, הצורך באנרגיה גרעינית והרב-קוטביות של

הגאורפוליטיקה. התייחסות לחששות אלו ברמה העקרונית חשובה וחיונית, אך חוזקו הכולל של משטר אמנת ה-NPT נגזר לא מהעקרונות שלו אלא מתוצאתו בכל שלושת התחומים – פירוק מנשק גרעיני, מניעת תפוצה ושימושים באנרגיה גרעינית למטרות שלום. למרבה הצער, האמנה במתכונתה הנוכחית אינה הכלי המתאים למנוע ממדינות מפיצות נשק גרעיני את היכולת להשיג יכולת סף גרעינית. למרבה הצער, מדינות מפיצות נשק גרעיני כמו צפון קוריאה ואיראן מזלזלות באמנות בינלאומיות, ואולי די בכך כדי לשמוט את הקרקע מתחת למשטר מניעת התפוצה הגרעינית בכללותו.

יתרה מכך, העמדה שהאירופים נוקטים כדי להילחם בהתפשטות נשק להשמדת המונים, באמצעות חתירה לתכנית כוללת לפירוק מנשק גרעיני ולמניעת תפוצתו עשויה לסייע למנוע ממדינות לחתור להשגת נשק גרעיני מלכתחילה, אך היא אינה יכולה לעכב את התפוצה כאשר זו כבר נמצאת במסלולה. בבחינה של העניין האיראני אין הוכחה ודאית שהשיחות בין ארצות הברית ובין רוסיה על הסכם אשר יחליף את אמנת START, ישפיעו השפעה כלשהי על מדיניות הגרעין של איראן. אפשר לעצור מדינות מפיצות נשק גרעיני באמצעות פיקוח על יצוא ולתקוף אותן באמצעות לחצים פוליטיים, כלכליים ואחרים, אך בוודאי אי-אפשר לעצור אותן באמצעות פירוק מנשק גרעיני של מדינות אחרות, ועל אחת כמה וכמה כשמדינות אלה עדיין מחזיקות בהרתעה גרעינית אמינה, מייחסות ערך גבוה לארסנל הגרעיני שלהן בדוקטרינות הביטחון שלהן ומחזיקות באלפי ראשי נפץ גרעיניים.

מלבד זה, האיחוד האירופי כמעצמה כלכלית חייב לגבות מחיר גבוה יותר ממדינות שמפיצות נשק גרעיני. מדיניות שכזו פירושה שהאיחוד האירופי יטיל סנקציות כבדות על איראן מהר ככל האפשר ובאופן מקיף ככל הנדרש, בשל סירובה של איראן לציית לדרישות הסבא"א והאוו"ם. בו בזמן על האיחוד האירופי למצוא דרכים לשתף פעולה עם איראן באמצעות מתווכים שנמצאים איתה בקשר, כדי לסלול דרך לשבירת הקיפאון. חלופה זו היא הפחות יעילה שכן היא מונעת את האפשרות להשפיע במהלך משא ומתן. האיחוד האירופי הגיש את הצעותיו למשא ומתן יעיל בהזדמנויות שונות. לדוגמה ההסכם עם ברזיל וטורקיה, שנדון במהלך מאי 2010, לא הוביל להשפעה כלשהי של המתווכים אלא לדחייה שסייעה למשטר באיראן. אסטרטגיה אחרת אמורה לכלול הצעות לשתף פעולה עם איראן אם זו תספק ערבויות אמינות באשר לתכניתה הגרעינית למטרות שלום; אך אם איראן אינה מוכנה לספק ערבויות אלה, על הקהילה הבינלאומית לפעול כדי לתמוך בלחץ הבינלאומי. יתרה מכך, האיחוד האירופי צריך לנקוט עמדת הובלה כדי לתמוך באופן פעיל במאמצים של גופים רב-צדדיים כמו "כוח המשימה לפעילות פיננסית", כדי למנוע מממשלת איראן לממן את תכנית הנשק הגרעיני שלה באמצעות פעילויות בלתי חוקיות.<sup>23</sup>

סנקציות בלתי פורמליות נוספות כוללות גם פרסום אזהרות בנוגע להשלכות קשות על המגזר הפרטי, המדגישות את הסיכונים הטמונים בקיום קשרים עסקיים עם גורמים איראנים המעורבים בפעילות בלתי חוקית, שלילת גישתה של איראן לטכנולוגיות, גיבוש עמדה סדורה יותר להתמודדות עם מאמצייה של טהראן להעברת טכנולוגיה וכלי נשק לבעלות ברית רדיקליות במזרח התיכון, והצבת הגבלות קשות על הבנקאות באיראן בכל הקשור לגישה אל המגזר הפיננסי האירופי.<sup>24</sup> בנוסף לפסקה באמנה לאי הפצת נשק גרעיני, שאומצה על ידי האיחוד האירופי והעקרונות המנחים של ה-NSG על האיחוד להגדיר לעצמו סטנדרטים וקווים מנחים ברורים באמצעות הצגת עמדתו באשר למה מקובל עליו כחלק מהזכות הבלתי ניתנת לערעור של כל הצדדים החתומים על אמנת ה-NPT לקיים פעילויות גרעין למטרות שלום.

סטנדרטים וקווים מנחים כאלה שימנעו אפשרות של פרשנויות פוליטיות מצד האיחוד יכולות לשמש ערובה אמינה לאיחוד כמנגנון של התראה מוקדמת וכזרז שמניע מענים יעילים יותר של האיחוד אם וכאשר יעלה הצורך. ניתן היה למנוע פרשנות נדיבה של מדינות האיחוד, כפי שהתגלתה במקרה האיראני, אם היו נקבעים הסטנדרטים הברורים. כך גם היה נמנע המצב בו המשטר האיראני שובר שוב ושוב את הכללים וכן היתה נמנעת הפגיעה המתמשכת באמינותה של הקהילה הבינלאומית.

לבסוף, אסטרטגיה מקיפה ואמינה תבטיח, כי האיחוד האירופי, בשיתוף פעולה עם ארצות הברית, יגבש גם אסטרטגיות מדיניות-צבאיות אשר יגבירו את הלחץ על איראן. אמצעים כגון אלה עשויים לכלול חיזוק מערכות ההגנה נגד טילים, כריתת בריתות עם מדינות ערביות והיערכות לצמצום הסיכון של "אפקט דומינו" גרעיני במזרח התיכון.<sup>25</sup>

## מסקנות

האם השתהות נוספת כדי להחליט על פעולה או קבלה בשתיקה של מדיניות הגרעין של איראן, היא סוג הרב-צדדיות היעילה שדמיין האיחוד האירופי בעיני רוחו כאשר גיבש את האסטרטגיה שלו בסוגיית הנשק להשמדת המונים? ודאי שלא. אילו התקבלו החלטות קשות כמו הטלת סנקציות חד-צדדיות רק כאשר היו תוצאותיהן ודאיות, הן לא היו מתקבלות כלל; וחוסר ודאות אינו תירוץ לשיתוק או לפעולה רפה.

מאמר זה מראה כי האיחוד האירופי נחשב כמקדם שלום ויציבות במרחב שלו ובמרחב השכן, ומפעיל לצורך כך אמצעים כלכליים ומדיניים. עם זאת, עדיין לא ברור אם הוא מוכן ומסוגל לבצע תפקיד זה בתחום המדיניות הגרעינית. יישום האסטרטגיה של האיחוד למניעת הפצת נשק להשמדת המונים וקווי הפעולה

החדשים היו ללא ספק צעדים חשובים לתיאום מדיניות האיחוד האירופי, אך האתגר הניצב לפתחו הוא בגיבוש איומים נוקשים ואמינים יותר, שיפעלו לבידודן המדיני והכלכלי של המדינות המאיימות אם אלה לא ישתפו פעולה בהבהרת התנהגותן החשודה בעניין הנשק להשמדת המונים.<sup>26</sup>

לסיכום, רק גישה המשלבת תמהיל מדיניות אחראי של מקלות וגזרים, ובכללה אמצעים כלכליים ומדיניים, תאפשר לאיחוד האירופי להפוך לשחקן מוצלח בתחום המדיניות הגרעינית בטווח הארוך. במונחים מעשיים, פירוש הדבר הוא שעל האיחוד האירופי להכין את עצמו להטלת סנקציות ולנקוט אמצעים מדיניים כדי לשכנע את המדינות החשודות בהפצה, כי המחירים האפשריים של המשך פעילויותיהן החשודות יגברו על היתרונות המצופים מפעילויות אלה. בהתייחסות לאיראן – האיחוד האירופי יצטרך להציג את מחויבותו להילחם בניסיונות ההפצה של איראן באמצעות הטלת סנקציות מקיפות ככל שידרש ומהר ככל האפשר, באמצעות גיבוש מחדש של אסטרטגיות מדיניות אזוריות עם ארצות הברית, דחיפה להידוק פעילותם של מנגנונים בינלאומיים והדגשת תמיכתו בנקיטת כל האמצעים הדרושים, כדי למנוע מאיראן השגת יכולת גרעינית.

על האיחוד האירופי לבחון לעומק ולעצב את עקרונותיו בדבר רב־צדדיות אפקטיבית, קידום סביבה בינלאומית ואזורית יציבה ושיתוף פעולה עם שותפים על פי תוצאותיהם – בתחומים של פירוק מנשק גרעיני, מניעת תפוצה ושימושים באנרגיה גרעינית למטרות שלום לכול.

## הערות

- 1 לצורך מאמר זה מדינות ה-P5+1 יצוינו כמדינות ה-E3+3; בריטניה, צרפת וגרמניה יצוינו כ-E3, וארצות הברית, רוסיה וסין יצוינו כמדינות ה-3+. צרפת, גרמניה ובריטניה החלו בשיחות עם איראן בשנת 2003, וסין, רוסיה וארצות הברית הצטרפו בשנת 2006 למה שכונה ה-E3+3.
- 2 המונח "מעצמה גרעינית וירטואלית" מתייחס למדינות בעלות יכולת גרעינית תאורטית.
- 3 עד לאחרונה לא נמצאה עדות רשמית כלשהי לקיומה של תכנית גרעין לאחר 2003. הדו"ח האחרון של הסבא"א (מ־18 בפברואר 2010) מעלה חששות כבדים בנוגע להיקף הממדים הצבאיים של תכנית הגרעין של איראן. הדו"ח מעלה את הסברה כי איראן ביצעה בעבר פעילויות חשאיות הנוגעות לפיתוח ראש נפץ גרעיני לטיל ומבצעת פעולות כאלה גם כיום.
- 4 את המסמך המלא של אסטרטגיית האיחוד האירופי אפשר למצוא בכתובת: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=392&lang=EN>
- 5 בחודש דצמבר 2008, חמש שנים לאחר אימוץ האסטרטגיה של האיחוד האירופי נגד הפצת נשק להשמדת המונים, אימצה המועצה את "קווי הפעולה החדשים של האיחוד האירופי ללחימה בהפצת נשק להשמדת המונים ובמערכות השילוח שלהם". קווי הפעולה החדשים נועדו לחזק את האפקטיביות ואת ההשפעה של עמדת האיחוד

- האירופי בנושא אי-ההפצה של נשק להשמדת המונים, ולהפוך אותה ליישומית יותר באמצעות השגת שיתוף פעולה רב יותר בתוך האיחוד האירופי.
- 6 אמנת ה-NPT נכנסה לתוקף בשנת 1968, וכיום חתומות עליה 189 חברות. הודו, פקיסטן וישראל אינן חברות באמנה. צפון קוריאה נסוגה חד-צדדית מן האמנה בשנת 2003.
- 7 אמנת ה-NPT מכירה בחמש מדינות גרעיניות רשמיות שהן גם חמש החברות הקבועות במועצת הביטחון: ארצות הברית, רוסיה, בריטניה, צרפת וסין.
- 8 ראו את סעיף 4 באמנה למניעת הפצת נשק גרעיני במשרד האו"ם לנושאי פירוק מנשק גרעיני, בכתובת: <http://www.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/NPT.shtml>
- 9 מידע נוסף על ההצעה מחודש יוני 2008 ראו בכתובת: <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infocircs/2008/infocirc730.pdf>
- 10 הצהרת מדינות ה-E3+3 מ-23 בספטמבר 2009 קובעת כי צרפת, גרמניה, בריטניה, רוסיה וסין מקדמות בברכה את המדיניות החדשה של ארצות הברית כלפי איראן.
- 11 על פי מאמר שפורסם ב-"פיננשל טיימס", סין תפסה את מקומו של האיחוד האירופי כשותפת הסחר מספר אחת של איראן עם סחר ישיר כולל של 29 מיליארד דולרים, וסחר עקיף המסתכם בכ-15 מיליארד דולרים עם איחוד הנסיכויות הערביות.
- 12 למידע מפורט על הסחר הדו-צדדי של האיחוד האירופי עם איראן ראו בפרופיל הנציבות האירופית – יחסי מסחר בילטרליים, פרופיל מדינה על איראן. <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/iran>
- 13 רוני סופר, "מסמך חושף את היקף הסחר עם איראן", חדשות Ynet, 28 בינואר 2010, <http://www.ynetnews.com/articles/0.7340.1-3840782.00.html>
- 14 "Iran Identifies Possible Enrichment Sites", *Global Security Newswire*, February 22, 2010. [http://www.globalsecuritynewswire.org/siteservices/print\\_friendly.php?ID=nw\\_20100222\\_1816](http://www.globalsecuritynewswire.org/siteservices/print_friendly.php?ID=nw_20100222_1816)
- 15 שם.
- 16 Oliver Thraenert, "The Crisis of the NPT: Ahead of the 2010 Review Conference." *CSS Analyses in Security Policy*, No. 65. December 2009.
- 17 שם.
- 18 ההחלטה הייתה חלק מהחלטת המדינות החברות באמנת ה-NPT משנת 1995 להרחיב את האמנה באופן בלתי מוגבל. ההחלטה "תומכת במטרות וביעדים של תהליך השלום במזרח התיכון ומכירה בכך שהמאמצים בתחום זה וכן מאמצים אחרים, תורמים בין היתר לאזור מזרח תיכון נקי מנשק גרעיני וכן מנשק אחר להשמדת המונים". לנוסח ההחלטה המלא ראו <http://www.reachingcriticalwill.org/legal/npt/1995dec.html#>
- 19 George Perkovich, *Dealing with Iran — the Power of Legitimacy*, Policy Outlook No. 50, Carnegie Endowment for International Peace, October 2009.
- 20 Pal Dunay and Zdzislaw Lachowski "Euro-Atlantic organizations and relationships," in: *Armaments, Disarmament and International Security*, SIPRI Yearbook 2004, (Oxford: Oxford University Press, 2004), p. 44.
- 21 ועידת המעקב אחר אמנת ה-NPT שהתקיימה בשנת 2005 נחשבת הכישלון הגדול ביותר בהיסטוריה של אמנה זו. בין הצדדים התגלעו מחלוקות בכל החזיתות. הדיונים התמקדו בנושאים פרוצדורליים, וארבעה ימים בלבד מתוך ארבעה שבועות יחדו לסוגיות מהותיות *Harald Mueller, The 2005 NPT Review Conference: Reasons*

- and Consequences of Failure and Options for Repair*, WMDC Weapons of Mass Destruction Commission, No. 31.
- Sharon Squassoni, *Grading Progress on 13 Steps Toward Disarmament*, Carnegie Endowment for International Peace, 2009. 22
- Matthew Levitt, "What Europe Can Do to Secure a Deal with Iran," *Europe's World*, Spring 2010. 23
- <http://www.washingtoninstitute.org/templateC06.php?CID=1425> שם 24
- "A Strategy for Iran," Interview with David Albright, President, Institute for Science and International Security, February 23, 2010. [www.cfr.org](http://www.cfr.org). 25
- Shannon N. Kile, "Final Thoughts on Iran, the EU and the Limits of Conditionality," 26
- in: *Europe and Iran - Perspectives on Non-Proliferation*, Shannon N. Kile, (ed.) SIPRI Research Report No. 21, 2005, pp. 122-35.