

האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT) – התאמת ציפיות למציאות

אמילי לנדאו

הקדמה

אפיקי פעולה עיקריים הקשורים לאמנה: חיזוק נוסף למנגנוני האימות של האמנה על מנת לשפר את יכולתה לגלות סימנים של אי-ציות מצדן של מדינות ללא נשק גרעיני (NNWS) ולהתעמת אִתָּן; ושכנוע של מדינות בעלות נשק גרעיני (NWS) לצקת יותר תוכן למחויבותן ולהקטין את כמות הנשק הגרעיני שברשותן. ביחוד מתבקשת ארצות-הברית להוכיח את מנהיגותה הן באמצעות חיזוק מחויבותה הכללית למשטר נגד התפוצה, והן באמצעות נקיטת עמדה ברורה כלפי מדינות המתחמשות בנשק גרעיני, שאינן חברות ב-NPT.

ואולם ההתמקדות ב-NPT בלבד כדרך לעצור את התפוצה הגרעינית אינה מספקת, וזאת לנוכח המסרים המנוגדים, המצויים באמנה עצמה, בנוגע לערכו של נשק גרעיני. מסרים מעורבים אלו גרמו לחוסר התאמה בין הציפיות מן ה-NPT למגר את התפשטות ההתחמשות הגרעינית לבין יכולתה של האמנה לעשות זאת בפועל. קיים אפוא ספק אם מה שנראה כליקוי במשטר ניתן אכן לתיקון רק באמצעות הכנסת שיפורים ל-NPT, ויש לכך השלכות חשובות על המדיניות הננקטת כלפי מדינות המתעקשות לפתח יכולת גרעינית צבאית. נושא זה חשוב במיוחד לנוכח

מוסכם היום בקהילה הבינלאומית שהמשטר למניעת תפוצת נשק גרעיני עומד בפני אתגר רציני: חשדות כבדים בדבר פיתוח גרעיני למטרות צבאיות במדינות החברות באמנה למניעת תפוצה גרעינית (NPT) במעמד של מדינות בלא נשק גרעיני (NNWS—Non Nuclear Weapons States). האמנה למניעת תפוצה גרעינית – שהיא הציר המרכזי של המשטר נגד תפוצה גרעינית – ספגה ביקורת קשה. הטענה היא כי אין בכוחה של האמנה להתמודד בהצלחה עם תכניות גרעיניות צבאיות סודיות של משטרים הנחושים לפתח יכולות כאלה. מגבלה זו של האמנה התבררה לאחר מלחמת המפרץ בשנת 1991, במקרה של עיראק, והובילה לניסיונות לחזק את אמצעי האימות הנלווים לאמנה, באמצעות הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית – IAEA. ואולם המקרים של איראן וצפון קוריאה מדגישים כיום את העובדה, שמדינה הנחושה להתחמש בנשק גרעיני יכולה לקדם את תכניות הגרעין שלה במידה משמעותית, ועדיין להיות חברה ב-NPT.

על מנת לחזק את תפקידה של ה-NPT כאמצעי יעיל לעצירת ניסיונותיהן של מדינות לפתח יכולת גרעינית צבאית, התמקדו אנשי מחקר וקובעי מדיניות בשני



ההתפתחויות האחרונות באיראן. הוויכוח המתנהל היום בעניין הפיתוח הגרעיני באיראן מתמקד ב-NPT. הכיוון העיקרי שבו מחפשים פתרון לשאיפות הגרעיניות של איראן הוא הבטחת צייתה לתנאי האמנה ואמצעי האימות שלה. ארצות-הברית ואירופה נחלקו בדעותיהן בחודשים האחרונים בשאלה, האם להעלות את המקרה של איראן במועצת הביטחון של האו"ם, או לחלופין לתת לאיראן הזדמנות נוספת להראות נכונות לעמוד בהתחייבויותיה ולשתף פעולה עם גורמי פיקוח בינלאומיים. עם זאת, בעבור שני הצדדים, נקודת ההתייחסות העיקרית במהלך השנה האחרונה הייתה ה-NPT. ואולם הבנת המגבלות המובנות ב-NPT, אשר אינן מאפשרות לה לספק פתרון יעיל לבעיית התפוצה הגרעינית, מזמינה אותנו לבדוק אפשרויות אחרות לטיפול בבעיית התפוצה, תוך התמקדות באמצעי בקרת נשק שהם מחוץ למרחב הפעולה של האמנה הגלובאלית. בראש ובראשונה יש לשקול להכליל מגוון אינטרסים ביטחוניים של מדינות במשא ומתן על הסדרי בקרת נשק, באופן ממוקד ורציני הרבה יותר מכפי שמתאפשר במסגרת אמנות בינלאומיות רחבות היקף כמו ה-NPT.

מתח תפיסתי ב-NPT

המתח התפיסתי שמקשה על ה-NPT נובע בעיקר משני מסרים שונים, המצויים באמנה בכפיפה אחת, בדבר ערכו של נשק גרעיני. מהצד האחד בולט המסר הדומיננטי, שהוא גם הרציונל של האמנה, ש"באופן כללי נשק גרעיני הוא רע לביטחון של מדינות". אך, מהצד האחר ניצב הרעיון ש"נשק גרעיני הוא לעתים טוב לביטחון" – אף הוא קיבל

לגיטימציה באמנה. הביטוי הבולט ביותר לשניות זאת הוא שהמדינות המחזיקות בנשק גרעיני מוכרות כחברות באמנה במעמד זה. שאר המדינות החברות באמנה התחייבו להישאר בלא נשק גרעיני. ואולם המתח נעוץ עמוק יותר בתנאי האמנה. במאמר שכתב לאחרונה, מציין הנרי סוקולסקי שהדיפלומטים שניהלו את המשא ומתן של ה-NPT הסכימו בעיקרון שלכל מדינה יש הזכות להשיג נשק גרעיני למטרות של הגנה עצמית.¹ זהו הבסיס להבנה, שאם המדינות

לאמנה לא היו כלים אפקטיביים כדי לעצור מדינה בעלת אינטרס חזק מלפתח יכולת גרעינית צבאית

הלא חמושות מחליטות לא לממש את זכותן, מגיע להן פיצוי על כך.² סעיף המילוט של ה-NPT מלמד רבות על השניות שמאפיינת את האמנה, מעצם הכרתו בזכותן של מדינות לסגת מהאמנה במקרה של אירועים יוצאי דופן, המסכנים את "האינטרסים העליונים" שלהן. במילים אחרות, האמנה מכירה בכך שבמקרים קיצוניים ייתכן שמדינות תצטרכנה לממש את זכותן להגן על האינטרסים הלאומיים שלהן באמצעות פיתוח נשק גרעיני. אשר לניגוד אפשרי בין העיקרון שנשק גרעיני הוא רע לביטחון, לבין שיקולים ביטחוניים העלולים לעודד התחמשות גרעינית, ההבנה

המרומזת באמנה היא, ש"פתרון" לבעיה יושג מחוץ למסגרת האמנה, כלומר באמצעות פרישה של המדינה הלא חמושה (NNWS) שהאינטרסים העליונים שלה אינם עולים בקנה אחד עם המשך עמידה בתנאי האמנה.

נוסף על תנאי האמנה עצמה, המסר בדבר הערך החיובי של נשק גרעיני קיבל חיזוק נוסף במשך השנים נוכח התנהגותן של המדינות החמושות (NWS). מעצמות-העל, ארצות-הברית וברית-המועצות/רוסיה, הגיעו להסדרים חשובים ומרחיקי לכת בנושא צמצום מאגרי הנשק הגרעיני שלהן, אבל הסדרים אלו הושגו תמיד בהתייחס לאינטרסים ביטחוניים. היום, גם התומכים בעלי המחויבות הגבוהה ביותר לבקרת נשק מכירים בעובדה שמצבור מוגבל של נשק גרעיני יחשב עוד שנים ארוכות חיוני לצורך שמירה על ביטחוןן הלאומי של המעצמות. לאחרונה נשמעים בארצות-הברית קולות בעד יתר שילוב של נשק גרעיני בדוקטרינת הביטחון הלאומי. כן נטו ארצות-הברית ומדינות אחרות לקבל כמוצדקת את מדיניות ההרתעה הגרעינית של מדינת ישראל, וזה משום מצבה הביטחוני הייחודי והאיזמים הרציניים שאֵתם היא מתמודדת.

ציפיות לעומת מציאות בינלאומית

אף-על-פי ששני המסרים קיבלו ביטוי במסגרת האמנה, ההנחה בתחילת הדרך הייתה שמדינות יאמצו את הרעיון הדומיננטי בבסיס האמנה: שנשק גרעיני מהווה סכנה לביטחון הגלובאלי. אישור האמנה היה אמור לסמל את קבלת הרעיון הזה כאינטרס לאומי, ולעודד ציות בגיבוי

והשנייה מייצגת את תחושת ההתפכחות הנוכחית מאשליית כוחה של ה-NPT בגלל חוסר יכולתה לעצור מדינות המתעקשות לפתח יכולות גרעיניות צבאיות:

אחרי ה-NPT ניתן לצפות שמדינות רבות ינצלו את תנאי האמנה על מנת לייצר כמויות של חומר בקיע... באופן זה, מדינות רבות תוכלנה להשיג אופציה מתקדמת לפצצה. כמה מדינות תוכלנה להפעיל פצצה בתוך שנה מיציאתן מהאמנה, ואחדות אפילו בזמן קצר יותר.

מחלקת המדינה של ארצות-הברית, המועצה לתכנון מדיניות, מאי 1968³

[הדו"ח של ה-IAEA על איראן] מהווה גילוי מדהים עד כמה רחוק מדינה יכולה להתקדם בבניית הפצצה תוך העמדת פנים שהיא עומדת בדרישות הפיקוח הבינלאומי.

גרי מילהולין, כפי שצוטט בניו יורק טיימס, 13 בנובמבר 2003

ההערכה משנת 1968 מלמדת שבעת הדיונים על האמנה כבר צפו שה-NPT לא תוכל לעצור מדינה שתתעקש לפתח נשק גרעיני, וייתכן אפילו שתאפשר את התחמשותה.⁴ שלושים וחמש שנים לאחר מכן אנו עדים לבטויי הפתעה על שה-NPT אינה מסוגלת להוציא אל הפועל את מה שהיא מעולם לא נועדה לעשות.

התחושה הרווחת נגד נשק גרעיני לא מחקה את התפיסה המנוגדת בדבר ערכו החיובי; המתח בין שתי התפיסות מעולם לא טופל באופן ישיר, ומובן שהוא לא נעלם. כל עוד לא הייתה סתירה גלויה בין שני המסרים בקשר לערכו של נשק גרעיני המשיכו שתי התפיסות להתקיים בו-בזמן בזירה הבינלאומית, עם מידה נסבלת של

לקבל על עצמן את תנאי האמנה, ובעיני רבים אמצעי האכיפה המוגבלים שננקטו באמצעות הסכמי אימות עם ה-IAEA "עלו בדרגה" עד לכדי סטטוס של **הבטחות** אי-התחמשות.

אם כן, במהלך השנים הלך והתרחב הפער בין הציפיות המתמשכות בדבר תפקידה של ה-NPT במניעת התפשטותו של נשק גרעיני, לבין יכולתה האמיתית של האמנה להתעמת עם המציאות הבינלאומית שבה מדינות פועלות בנחישות לפתח את

ה-NPT יכולה להציב עקרונות ונורמות נגד תפוצה. אין באפשרותה לטפל באינטרסים ביטחוניים נקודתיים ובדילמות ספציפיות העשויות לגרום למדינות לפתח נשק גרעיני

יכולותיהן הגרעיניות. הציפיות מה-NPT טופחו במהלך השנים שלא בצדק. ההתפכחות באה משנתברר כי מדינות נמנעו מלהתחמש בנשק גרעיני יותר בשל הנורמה הבינלאומית נגד נשק זה, שרווחה והתחזקה במהלך השנים, ופחות בשל יכולתה האמיתית של ה-NPT, באמצעות ה-IAEA, לעצור מדינות הנחששות להתחמש בו.

אפשר לסכם את היקף הפער הקיים כיום בין הציפיות מהאמנה לבין יכולתה הממשית, בשתי ההצהרות דלהן – הראשונה מזכירה לנו מה ארצות-הברית ציפתה שאולי יקרה בתחום ההתפתחות הגרעינית בתקופה שבה נחתמה האמנה,

הסדרי האימות שסוכמו עם ה-IAEA. ציפייה זו התעלמה מההשלכות של המתח הרעיוני הטבוע באמנה בקשר לערכו של נשק גרעיני. עקיפת הבעיה באמצעות הצבת פתרונות לניגודי אינטרסים אפשריים מחוץ לתחומה (סעיף המילוט), היא בעצם הודאה בכך שהמתח הזה קיים ב-NPT, ושאין לו פתרון. המסקנה המשתמעת הייתה שלמעשה, לא היו לאמנה כלים אפקטיביים כדי לעצור מדינה בעלת אינטרס חזק לפתח יכולת גרעינית צבאית.

במשך השנים מאז 1970, התחזקה הנורמה הבינלאומית נגד נשק גרעיני; ערכו השלילי של נשק גרעיני, כפי שבא לידי ביטוי ב-NPT, נעשה יותר ויותר מקובל. התחזקות הנורמה הייתה תוצאה של כמה מגמות בינלאומיות שהתרחשו במקביל: רוב המדינות – בייחוד מדינות לא חמושות – שמרו על תנאי האמנה; הסכמי בקרת נשק דו-צדדיים נוספים נחתמו בידי מעצמות-העל; מדינות מסוימות החליטו לוותר על האופציה הגרעינית או להפסיק את הפיתוח הגרעיני (כולל הקמתם של אזורים ללא נשק גרעיני – NWFZ); מדינות בעלות נשק גרעיני לא השתמשו בו. כל אלה תרמו לחיזוק הנורמה הבינלאומית על פיה נשק גרעיני הוא מקור לחוסר ביטחון ביחסים בינלאומיים. אלא שבמקום להתמקד בהשפעות הנורמטיביות, הנטייה הרווחת בעולם הייתה לייחס את הירידה בערכו של נשק גרעיני ישירות להצלחות של ה-NPT. כך, התחזקה ההנחה לפיה ה-NPT פועל בהצלחה במניעת ניסיונות של מדינות נחששות לפתח יכולות גרעיניות צבאיות, ובכך משחקת האמנה תפקיד מרכזי בבלימת תופעת התפוצה. נשכחה העובדה שה-NPT התבססה בעיקר על רצון הטוב של המדינות החברות בה

חיכוך. ואולם המתח הזה הוא הבסיס לחיכוכים הקשים יותר שעולים לדיון כיום, החושפים באופן בוטה את מגרעותיה של ה-NPT. ואכן, תוך שהיא מפתחת יכולת גרעינית עם השלכות צבאיות, יכולה איראן בקלות, כחברה באמנה, להתחבר להיגיון ולפיו בעבור מדינה הניצבת מול איומים קשים לביטחונה הלאומי, לא רק שנשק גרעיני אינו מסוכן בהכרח, אלא שהוא הכרחי כמעט לביטחון הלאומי.⁵

להתקדם הלאה

היות שה-NPT כוללת בתוכה שניות תפיסית מגבילה, היא מוגבלת ביכולתה להוות כלי אפקטיבי של בקרת נשק, ולהתמודד ביעילות עם אתגר התפוצה. ובאופן דומה, מכיוון שה-NPT לא נועדה לפתור את המתח האניהרנטי בין התפיסות, קשה להמציא תשובה לבעיה במסגרת האמנה עצמה. כאמנה גלובאלית רחבת היקף, ה-NPT יכולה להציב עקרונות ונורמות רחבות נגד תפוצה, אולם אין באפשרותה לטפל באינטרסים ביטחוניים נקודתיים ובדילמות ספציפיות העשויות לגרום למדינות לפעול לפיתוח נשק גרעיני. ייתכן שבנוגע לשאלה כיצד למנוע מאיראן להפוך למדינה גרעינית, כבר מאוחר מדי ליישם עקרונות חדשים במסגרת ניסיון "להתקדם הלאה". לכן צריך להיות ברור שבשלב מאוחר זה, השלכות הדיון כלפי איראן באופן ספציפי הן בכיוון של **ניהול** המצב במקרה שייכשלו המאמצים הנוכחיים לעצור את איראן, ומדינה זו תהפוך למדינה גרעינית. אבל המקרה של איראן גם מלמד אותנו לקח חשוב בדבר הדרך שבה צריך להמשיך את הטיפול באתגר התפוצה הגרעינית בהקשר של מדינות אחרות.

כל התקדמות צריכה להיות מושתתת על ההכרה שה-NPT טומנת בחובה דילמה תפיסית, כולל ההשלכה הנובעת מדילמה זו, דהיינו שגם מחויבות רבה יותר של מדינות בעלות נשק גרעיני למאמצי בקרת נשק וגם מנגנוני אימות משופרים לא יפתרו את הדילמה. לפיכך, נוסף על מאמצים בינלאומיים לחזק באופן ניכר את מנגנוני האימות של ה-NPT,⁶ יש להביא בחשבון בהסדרי בקרת נשק, ובאופן ממוקד הרבה יותר משהיה עד כה, גם את האינטרסים

אינטרסים ביטחוניים הם חלק בלתי נפרד מההיגיון של בקרת נשק, ולכן צריך לדון בהם באופן ישיר בעת משא ומתן על הסדרי בקרת נשק

הביטחוניים של המדינות השותפות. ההכרה שאינטרסים ביטחוניים הם חלק בלתי נפרד מההיגיון שמאחורי בקרת נשק, מובילה למסקנה שצריך לדון בהם באופן ישיר בעת משא ומתן על הסדרי בקרת נשק.⁷ אם לא ניתן להתייחס ברצינות לאינטרסים אלה במסגרת הסדרים גלובליים רחבים, אזי הסדרים אלו צריכים להיות מתוגברים באמצעות הסדרי ביטחון **אזוריים**. בהסדרים אזוריים, שההשתתפות בהם מוגבלת, יש אפשרות טובה יותר לדון ברצינות באינטרסים הביטחוניים של מדינות, באמצעות שיח ממוקד ביניהן. הסדרים אלו עשויים לכלול סוגים שונים

של אמצעי בקרת נשק והסדרי ביטחון אחרים, והם עשויים, באמצעות דיאלוג בין המדינות המתדיינות, להתמודד עם שינויים גלובליים ואזוריים על בסיס מתמשך.

רעיונות אלו אינם חדשים; הם עמדו במרכזו של ניסיון, שנעשה בתחילת שנות התשעים, להגיע להסדרי ביטחון במזרח התיכון במסגרת קבוצת עבודה בנושא בקרת נשק וביטחון אזורי שפעלה כחלק מהמסלול הרב-צדדי של תהליך מדריד. אבל רעיונות אלה לא הודגשו במסגרת הניסיונות שנעשו בשנה האחרונה לטפל בחשדות, שאיראן עוסקת בפעילות גרעינית צבאית. ייתכן אמנם שבשלב הנוכחי כבר מאוחר מדי לקיים דיאלוג אזורי לבקרת נשק כאמצעי לשכנע את איראן לחדול מפיתוח של נשק גרעיני; ואולם דיאלוג כזה יוכל למלא תפקיד חשוב בניהול המצב במזרח התיכון אם איראן תהפוך למדינה גרעינית, ולנוכח איומים נוספים של תפוצה גרעינית באזור. בינתיים אפשר לשלב אינטרסים ביטחוניים באסטרטגיית הטיפול באיראן בדמות תמריצים ספציפיים וערבויות ביטחוניות, שיובאו לדיון במסגרת רב-לאומית מצומצמת, בדומה לרעיונות לטיפול בנושא הגרעיני בצפון קוריאה.

ולבסוף יש להעיר, שה-NPT חשופה גם להשפעתם של אינטרסים לאומיים מהכיוון של שחקנים בינלאומיים, האחראיים לקבלת החלטות בנוגע למידה שבה מדינות ללא נשק גרעיני מקיימות את מחויבותן כאשר הן חשודות באי-ציות לאמנה. כפי שראינו במקרה של איראן בחודשים האחרונים, גם כאשר יש הסכמה רחבה בקהילה הבינלאומית שאיראן מפתחת בהסתר יכולות גרעיניות עם יישומים צבאיים, כאשר הנושא מגיע לשאלה של אכיפה, צו אי-

הערות

הסכמות הנובעות משיקולים פוליטיים.

פענוח ממצאים של גופי הפיקוח והשאלה באיזו מידה מראה איראן נכונות לציית, פותחים את הזירה למדינות אחרות להביא בחשבון אינטרסים לאומיים אחרים, שייתכן שהם חזקים יותר מכל איום שנשקף להן, לדעתן, מפיתוח הנשק הגרעיני עצמו. אנו רואים זאת בחילוקי הדעות בין ארצות-הברית למדינות באיחוד האירופי בנוגע לפירוש דו"ח ה-IAEA האחרון על פעילותה הגרעינית של איראן. סוגיות אלו של פענוח הראיות לא ייעלמו גם כשהיו אמצעי האימות קשוחים יותר. באמצעות הגבלת מספר המדינות המעורבות באופן ישיר בכל הסכם בקרת נשק, יש סיכוי שהסדרי ביטחון אזוריים יוכלו להקטין גם את ההשפעה של פרשנויות סותרות מהסוג הנזכר. מדינות המנהלות דיונים ישירים במסגרת מצומצמת יהיו "מערך ביטחון אזורי"⁸, ולכן יש יותר סיכוי שהן תתייחסנה לפיתוח נשק גרעיני כרלוונטי ביותר לביטחון הלאומי שלהן.

1. Henry Sokolski, "Taking Proliferation Seriously", *Policy Review*, 121 (October-December 2003), pp. 52-53.
2. לדברי סוקולסקי (עמ' 53), הפיצוי למדינות בלא נשק גרעיני מורכב ממתן גישה לטכנולוגיה גרעינית למטרות שלום, קביעה שמעצמות-העל תעסוקנה בתום לב במשא ומתן להפסקת מירוף החימוש, והבטחת האפשרות לפרוש מהאמנה במקרה של אירועים יוצאי דופן.
3. Department of State, Policy Planning Council, "After NPT, What?" May 28, 1968, NSF, Box 26, LBJL, as cited in Avner Cohen, *Israel and the Bomb*, (New York: Columbia Univ. Press, 1998, p. 299, and mentioned in Sokolski (above, n. 1).
4. מעניין שכהן, שם, עמ' 299, מביא הצהרה זו כהוכחה לכך ש"הציפייה בתחילת שנת 1968 שישראל במרוצת הזמן תחתום על האמנה לא הייתה בלתי סבירה או בלתי מציאותית".
5. ערכו של נשק גרעיני כאמצעי לשמירה על הביטחון נתפס בראש ובראשונה במובן של הרתעה, לא של שימוש בפועל, אבל זהו בכל זאת מסר סותר למשוואה "נשק גרעיני = חוסר ביטחון".
6. ראו הצעה מקיפה אצל אפרים אסכולאי, Ephraim Asculai, *Rethinking the Nuclear Non-Proliferation Regime*, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, 2004 (עומד להתפרסם).

7. חוקרים המתמקדים בטבעו של משטר אי-ההפצה של נשק גרעיני מציינים את העובדה שאחד המאפיינים החשובים של המשטר הוא האינטרס של מדינות לקיימו. ראו, למשל: ג'וזף ס' נאי, שמתייחס להשפעה של "האינטרס-העצמי המחושב של הרבה מדינות-ללא-נשק-גרעיני בויתורן על נשק גרעיני", במאמרו "NPT: The Logic of Inequality", *Foreign Policy*, no. 59, Summer 1985, pp. 123-4. עם זאת, האינטרס העצמי שאליו מתייחס נאי הוא בבחינת הנחה לגבי רוב המדינות, ולא משהו ששולב במסגרת משא ומתן ממוקד. ההצעה כאן היא לשלב לתוך דיוני בקרת נשק מגוון של אינטרסים מדיניים, באופן הרבה יותר רציני וממוקד. מבחינת האמנה, אינטרסים לאומיים נכנסים לאמנה רק בשלב הפרישה ממנה.
8. תפיסה זאת פותחה בידי : Ole Waever and Barry Buzan in "An Inter-Regional Analysis: NATO's New Strategic Concept and the Theory of Security Complexes" in Sven Behrendt and Christian-Peter Hanelt (eds.) *Bound to Cooperate – Europe and the Middle East* (Gutersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, 2000) pp. 55-106. See also Patrick M. Morgan, "Regional Security Complexes and Regional Orders" in David A. Lake and Patrick M. Morgan (eds.) *Regional Orders: Building Security in a New World* (University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 1997).