

אם איראן, אז ישראל?

נורמות גרעיניות מתחרות במזרח התיכון

אמילי לנדאו

הקדמה

אם אי-פעם יגיעו ארצות הברית ואיראן לשלב של שיחות בילטרליות, ואם תעמוד ארצות הברית על כך ששיחות אלה יכללו דיון בסוגיה הגרעינית, איראן צפויה להעמיד על סדר היום שני נושאים מעוררי דאגה: התעקשות על המשך הפעלתה של תכנית להעשרת אורניום בשטחה, ותביעות להתייחס לתכנית הגרעין של ישראל. אפשר לצפות כי שאלת העשרת האורניום תהיה חלק מכל משא ומתן עתידי בין שתי המדינות, ולעומת זאת התייחסות לתכנית הגרעין של ישראל הוזכרה עד כה רק בידי איראן, בנושא האמור להיכלל בהצעתה לניהול שיחות עם ארצות הברית. עדות לכוונה זו של איראן אפשר למצוא בהצעה לשיחות שהיא הגישה למדינות ה-P5+1 בראשית ספטמבר: בהצעה לא היה כל זכר לתכנית הגרעין שלה עצמה, אך נכללה בה קריאה ברורה להחלה אוניברסלית של אמנת ה-NPT והתקדמות לקראת "תכניות ממשיות ומהותיות לפירוק כולל מנשק גרעיני".¹

קשה לנבא בשלב זה כיצד יגיב הנשיא אובמה לדרישה של איראן להתייחס גם לישראל בהיבט הגרעיני וכיצד יתפתחו הדברים במשא ומתן עצמו. על פי דיווחים בעיתונות הישראלית, חילץ ראש הממשלה נתניהו מאובמה הבטחה להיצמד להבנות הקיימות בין ארצות הברית לישראל בנוגע להרתעה האסטרטגית של ישראל.² אך חזקה ככל שתהיה המחויבות המחודשת, האימוץ הנחוש של אובמה את סדר היום החדש של פירוק נשק גרעיני גלובלי – הנשען על סטנדרט של שוויון גורף ולא ביקורתי בין מדינות בתחום הגרעיני – עלול להציב את נשיא ארצות הברית כמטרה נוחה לשכנוע בכל הקשור לטיעון האיראני להחלת גזרה שווה

אמילי לנדאו היא חוקרת בכירה וראש הפרויקט לבקרת נשק במכון למחקרי ביטחון לאומי

בהקשר של ישראל. זהו טיעון השואב את הלגיטימיות שלו מהנורמה הגלומה באמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT) – אמנה המתמקדת אך ורק בנשק הגרעיני עצמו, במחיר של התעלמות מדינמיקות חשובות של פוליטיקה בינלאומית ומהבדלים משמעותיים בין מדינות.

על בסיס עצמת נורמת השוויון הכלולה ב-NPT, מאז ראשית שנות התשעים, כל אימת שניצבה איראן בפני האשמות בדבר כוונות צבאיות בתחום הגרעיני, היא הכחישה אותן בנחרצות מכול וכול, ובתוך כך הפנתה אצבע מאשימה כלפי ישראל.³ למעשה, תביעתה של איראן להחלת גזרה שווה נעשתה טקטיקה נדושה להסטת תשומת הלב מהפעילות הגרעינית הצבאית הלא חוקית שהיא ביצעה תוך כדי הפרת מחויבותה להישאר במעמד של "מדינה לא גרעינית", מכוח היותה חברה באמנה.

מבט קרוב יותר במציאות המזרח-תיכונית בתחום הגרעיני בעבר ובהווה – בפרט בהקשר של תביעות קודמות מישראל להתייחס לסוגיה הגרעינית – עשוי לסייע להסביר מדוע משא ומתן עם איראן על שאיפותיה הגרעיניות לא צריך להיות שבוי בציוויים הנורמטיביים של סדר היום הגלובלי של פירוק נשק גרעיני. למעשה, מטרת הניתוח המובא כאן היא לחשוף נורמות מתחרות שאינן נופלות בחשיבותן מנורמת השוויון, תוך כדי המחשה כי הדיון על אתגר הגרעין האיראני צריך להתקיים מתוך התייחסות למציאות הפוליטית במזרח התיכון, שאג'נדות פוליטיות, איומים ותפיסות איום, ואתגרי ביטחון אחרים הם הגורמים המעצבים בו את הדיון בנושא הגרעיני.

השוואות ל-ACRS

אם תציב איראן תביעה להתייחס לתכנית הגרעין של ישראל בסדר היום לשיחותיה עם ארצות הברית, לא תהיה זו הפעם הראשונה שתביעה כזו מועלית על ידי שחקן אזורי במסגרת של שיחות. הניסיון החשוב ביותר עד כה הוא התהליך הרב-צדדי לבקרת נשק ולביטחון אזורי (ACRS) במזרח התיכון, שהתרחש במחצית הראשונה של שנות התשעים, והתבצע באחת מחמש קבוצות העבודה הרב-צדדיות שהוקמו כחלק מהמסלול האזורי של תהליך השלום במדריד בשנת 1991.⁴

מצרים הצטרפה לשיחות אלה עם סדר יום ברור לבקרת נשק, שהתמקד ישירות בשאלה כיצד לפקח על נשק להשמדת המונים ולהביא לחיסולו. בתחילת השיחות היה המסר של מצרים בנוגע לישראל כי "יש להניח על השולחן" את אופציית הגרעין של ישראל, מהסיבה הפשוטה שאין לפטור שום מדינה מהפיקוח על יכולותיה הלא קונבנציונליות. מלבד זה, דחתה מצרים את טענותיה של ישראל לצורכי ביטחון ייחודיים. רק עם התקדמות השיחות, שנהיו עם הזמן ממוקדות באמצעים לבניית אמון וביטחון (CSBMs) יותר מאשר בנשק להשמדת המונים,

ביקשה מצרים למקד את השיחות בראש ובראשונה – ומאוחר יותר כמעט בלעדית – ביכולות הגרעיניות המשווערות של ישראל. לאחר שהציעה כי ישראל תצטרף לאמנת ה-NPT כצעד בונה אימון, הגיע הקמפיין של המצרים בנוגע לישראל לשיאו בתביעה שישראל תסכים לכלול את הדיון באזור חופשי מנשק להשמדת המונים (WMDFZ – Weapons of Mass Destruction Free Zone) בסדר היום של התהליך הרב-צדדי לבקרת נשק (ACRS). המרב שיכלה ישראל להסכים לו – ושהיא ראתה בו ויתור מהותי מצדה, בפברואר 1995⁵ – היה לקבוע כי היא תהיה מוכנה להתייחס ל-NPT שנתיים לאחר חתימת הסכמי שלום עם כל שכנותיה, לרבות איראן ועיראק. פשרה זו לא סיפקה את מצרים, והעמדות הבלתי מתפשרות בנוגע לאופציית הגרעין של ישראל שרטטו בסופו של דבר את קווי המתאר של כישלון השיחות.

האופן שבו באה לידי ביטוי תביעתה של מצרים מישראל בראשית שנות התשעים מועיל להבנה ולהתמודדות עם התביעות שאיראן צפויה להעלות כעת. מצרים העלתה את תביעתה מישראל יותר מעשר שנים לאחר חתימת הסכם השלום עם ישראל, והדבר נעשה בהקשר של דיאלוג אזורי מתמשך. ככל שהתנגדה ישראל לתביעה ואף שתביעה זו גרמה מתח ניכר ביחסי מצרים-ישראל, נרשמה התקדמות בסוגיות אחרות בשיחות, בפרט בתחום האמצעים לבניית אמון וביטחון (CSBM). אמצעים אלה לבניית אמון נעשו בסופו של דבר המוקד המרכזי של שיחות ACRS.

ההקשר הרחב להעלאת תביעתם של המצרים היה, אפוא, שונה לחלוטין מהמצב כיום, שבו דחייה בוטה ורטוריקה ארסית ומסוכנת מאפיינים את עמדתה של איראן כלפי ישראל. אם תמך אחמדינג'אד בפועל במחיקתה של ישראל מהמפה או "רק" אמר כי כישות בלתי חוקית ופלילית נגזר על ישראל להימחק מהמפה, העוינות הקיצונית של הממשלה הנוכחית באיראן ושל הממשלות הקודמות

שלה כלפי ישראל מוחלטת למדי. בשל השנאה העמוקה כלפי ישראל, שאיננה מובנת בעיניים ישראליות, הרציונל להתענה גרעינית מצד ישראל רק מתעצם מפיתוחה של תכנית גרעינית איראנית. רציונל מרכזי להמשך קיום הרתעה גרעינית מצד ישראל הוא פיתוח יכולת גרעינית בידי מדינה שעוינת בצורה גלויה כל כך את ישראל. לפיכך העמדה והפעילויות של איראן בתחום הגרעיני והאזורי מחזקות ומבססות את הטיעון להתענה מתמשכת מצד

ישראל באופן שלא היה קיים בתקופת התהליך הרב-צדדי לבקרת נשק, אז ניסתה מצרים לטעון של ישראל כבר לא נשקפים איומים קיומיים באזור.

רציונל מרכזי להמשך קיום הרתעה גרעינית מצד ישראל הוא פיתוח יכולת גרעינית בידי מדינה שעוינת אותה בצורה גלויה כל כך.

יתרה מכך, אף על פי שמצרים הדגישה מאוד את האיום הגרעיני מצד ישראל בראשית שנות התשעים, היא הסכינה לחיות עם מציאות של הרתעה גרעינית מצד ישראל במשך שנים. לפיכך הדיאלוג עצמו בא בהקשר של מציאות נתונה – בתקופת ACRS לא היה מונח על כף המאזניים שום דבר חדש או קיומי עבור שום צד. הצלחה (תהיה הגדרתה אשר שתהיה) הייתה יכולה לסמן התפתחות חיובית באזור, ואילו הכישלון כשלעצמו לא גרר השלכות קשות. בכל הנוגע לנושא הגרעין, הוא רק החזיר את המזרח התיכון למצב של status quo ante לפני שהחל התהליך. המאמצים להכלת הפעילויות החשודות של עיראק בתחום פיתוח נשק להשמדת המונים – שהיו גורם מניע מרכזי לכינוס השיחות – התבצעו בתהליך נפרד, שלא היה מותנה בשום צורה שהיא בהצלחת התהליך הרב-צדדי, שיחות ה-ACRS; ואכן, עיראק אפילו לא הוזמנה להשתתף בשיחות אלה.

כיום מתפתח במהירות באיראן איום חדש וחמור. ממשות האיום מודגשת לא רק בידי ישראל, אלא גם בעמדות של שחקנים אזוריים אחרים. אפילו בתקופת ACRS, מצרים פעלה לקדם בנחישות את סדר היום הגרעיני, ואילו רוב מדינות ערב שהשתתפו בשיחות גילו נחישות פחותה הרבה יותר, והראו נכונות להתקדם בשלב הראשון לקראת אמצעים לבניית אמון וביטחון, שהתמקדו באופי היחסים בין המדינות ולא בנשק עצמו. הן לא מיהרו לאמץ את סדר היום הגרעיני בהתלהבות שייחלה לה מצרים.⁶ בעקבות האיום הנוכחי מצד איראן, ניסיונה להתמקד בישראל אינו זוכה לתמיכה של ממש אפילו במצרים עצמה. מדינות ערב המתונות מגלות דאגה, ואפילו חשש מסדר היום האזורי של איראן.⁷ לעתים הן יוצרות את הרושם שהן מודאגות ממה שמתפתח לנגד עיניהן באיראן הרבה יותר מאשר מחשדותיהן בנוגע ליכולות המיוחסות לישראל. דומה כי מצרים בפרט מודאגת מההתרחשויות באיראן כמו שלא הייתה מודאגת מעולם בנוגע לישראל; היא מבינה כי לא זו בלבד שאיראן שואפת להגמוניה אזורית אלא שיש לה סיכוי ממשי להשיג את מטרותיה.⁸ זה דבר שישראל לא יכלה לעשות בשל בסיס התמיכה החלש שלה באזור.

נורמות מתחרות במישור הגרעיני

במעבר למישור הקונצפטואלי קיימות שתי נורמות המתחרות זו בזו על הבכורה בבואם של קובעי מדיניות להידרש לסוגיה הגרעינית ולאתגר של תפוצת נשק גרעיני. הנורמה הראשונה – נורמת השוויון אשר הוצגה למעלה, ואשר היא תולדה של סדר היום המסורתי של פירוק נשק – רואה בנשק גרעיני "רע" אינהרנטי: תופעה שלילית ומערערת יציבות ביחסים בינלאומיים. זהו הרציונל בבסיס המאמצים לעצור את התפשטותו, ובפרט

קיימות שתי נורמות המתחרות זו בזו על הבכורה: נורמת השוויון רואה בנשק גרעיני "רע" אינהרנטי; תופעה שלילית ומערערת יציבות ביחסים בינלאומיים.

באמצעות כלים כמו אמנת ה-NPT. כשהנשק הגרעיני ניצב בחזית הקדמית, זהות המדינות המעורבות בפעילויות גרעיניות נעשית משנית, ואין הצדקה להבחנה ביניהן. כל המדינות נתפסות כשוות לנוכח תפוצת נשק גרעיני, ולפיכך כולן מחויבות לאותו סטנדרט של פירוק נשק גרעיני.

הנורמה השנייה גורסת כי למדינות יש זכות להגן על עצמן מפני איומים חמורים (ובוודאי מפני איומים קיומיים). נשק גרעיני הוא ההרתעה האולטימטיבית נגד היווצרות איומים שכאלה. כל עוד נשק זה קיים אך ורק למטרת התפקיד ההגנתי/הרתעתי, אפשר להצדיקו מכיוון שהגנה עצמית מקובלת גם היא מבחינה נורמטיבית בפוליטיקה הבינלאומית. למעשה, במשך השנים הוכר הנשק הגרעיני כנשק הרתעתי בלבד, לא למטרות שימוש. במקרה של ישראל, גם עם מדיניות גרעין עמומה, הובהרו הקווים האדומים של ישראל לשכנותיה, ומסר ההרתעה שלה מול איומים קיומיים התקבל במשך השנים בידי מדינות ערב.⁹

בתחרות שבין נורמות אלה, למאבקי עצמה פוליטיים תפקיד בלתי נמנע בוויכוח. מדינות גרעיניות (שיש להן נשק גרעיני) מתמקדות יותר, שלא במפתיע, בהצדקת החזקת כמות מסוימת של נשק גרעיני לצורך התמודדות עם איומי ביטחון חמורים. מדינות לא גרעיניות (שהתחייבו לוותר על נשק גרעיני) נוטות, באופן טבעי, להיצמד לנורמת השוויון כבסיס לשיפוט בענייני גרעין. ההיגיון שלהן גורס כי אם הן אינן מחזיקות בנשק גרעיני, אין זה ראוי שמדינות אחרות יחזיקו בו. אך העמדה של המדינות הלא גרעיניות – המתבססת על נורמת השוויון – אינה נעדרת רציונל ביטחוני מכיוון שאמנת ה-NPT מבטיחה שאויבים פוטנציאליים רבים יישארו לא גרעיניים. במובן זה אמנת ה-NPT מתפקדת עבורן כמערכת הגנה קולקטיבית, גם אם מוגבלת.¹⁰

הנורמה השנייה גורסת כי למדינות יש זכות להגן על עצמן מפני איומים חמורים. נשק גרעיני הוא ההרתעה האולטימטיבית נגד איומים שכאלה.

התחרות בין שתי הנורמות נמצאת בלב הוויכוח על שאיפות הגרעין של איראן. עד כה, אף על פי שאיראן נשפטת לפי מחויבויות ה-NPT שלה, נורמת השוויון דווקא לא עמדה בחזית הקדמית של הוויכוח. תשומת הלב כוונה בעיקר למציאות שאיראן בה היא בבחינת איום על מדינות אחרות יותר מאשר היא מאוימת בעצמה, ולפיכך נשפטה הפעילות שלה בתחום הגרעין בחומרה רבה.

לאחרונה נורמת השוויון מתקרבת יותר ויותר לקדמת הבימה, במתאם ישיר לחוסר היכולת הנתפסת של הקהילה הבינלאומית לעצור את איראן מלהיות מדינה גרעינית. במילים אחרות, ככל שמתברר כי שחקנים חזקים בקהילה הבינלאומית אינם מסוגלים לעצור את איראן, כן עולה הדחף להעלות באוב את טיעון הסטנדרטים הכפולים. אין זאת אומרת שטיעון זה יסייע בהתמודדות עם

איראן, אבל הוא מסייע בהסבר הכישלון. הטיעון נשמע בערך כך: "איננו מסוגלים לעצור את איראן, אבל רגע, מה בנוגע לישראל? מדוע איש אינו מתמקד בה?" האתגר עבור ישראל הוא שנורמת השוויון כשלעצמה, ובפרט בשלב זה של המשחק, קוסמת מבחינה נורמטיבית, ואף התחזקה בשל תחיית סדר היום של פירוק נשק גרעיני, ואימוצו על ידי הנשיא אובמה. הלחץ להתייחס ברצינות לטענה זו ולהחיל אותה על ישראל עולה יותר ויותר בוויכוחים על הנושא באירופה ובארצות הברית. לא זו בלבד שרעיון השוויון מהלך קסם על בעלי תפישות ליברליות, אלא שדומה כי גם אין צורך להסבירו. הוא מעביר את נטל ההוכחה לצד האחר, שחייב לשכנע מדוע לא תחול גזרה שווה על כל המדינות בתחום הגרעין.

אל מול קריאת התיגר, יש צורך להסביר את נורמת ההגנה העצמית. זהו מאמץ המחייב השקעת זמן, והצלחתו תלויה בהבנה עמוקה יותר של מורכבויות ההקשר הפוליטי במזרח התיכון. הוא מצריך פירוט מערכת שלמה של סוגיות בנוגע לשיקולי הביטחון של ישראל, ואזכור התנהגותה המרוסנת והאחראית בתחום הגרעין במשך יותר מארבעים שנה בהן נתפסה כמדינה גרעינית. בקצרה, הדבקות בנורמת ההגנה העצמית מחייבת בניית טיעון משכנע, בעוד שטיעון השוויון הוא כביכול מוחלט, ולכן נוח להפליא.

עם זאת, צריך להבין ש"מוחלטות" השוויון היא בעצם אשליה. ההבדלים המשמעותיים הקיימים בין מדינות בהיבטים רבים כל כך של התנהגותן הבינלאומית אינם נעלמים כבמטה קסם רק משום שנושא הדיון הוא נשק גרעיני; ואכן, אפילו התומכים החדשים בסדר היום של פירוק נשק גרעיני, לרבות אובמה בעצמו, מצדדים בצמצום ראשי הנפץ הגרעיניים מכיוון שהם מאמינים שהאיומים הנשקפים להם פחתו, בפרט כשמדובר ברוסיה. עם זאת, אובמה הבהיר בצורה שאינה משתמעת לשני פנים כי כל עוד קיימים איומים, תמשיך ארצות הברית להחזיק בכל מה שהיא זקוקה לו כדי להגן על עצמה מפניהם.¹¹

הערכת מצב

במונחים מעשיים, איראן היא כיום אתגר לביטחון האזורי במזרח התיכון, וכך יש להתמודד עמה, בלי להכביד על המצב עוד יותר ביצירת זיקות בעייתיות. מנקודת מבט בינלאומית ואזורית, אין בסיס להעלאת נורמת השוויון במסגרת דיון בשאיפות הגרעין של איראן ובהרתעה הגרעינית של ישראל. העמדת ישראל במוקד תשומת הלב לא תגרע במאום ממסוכנותה של איראן; הדבר אף עשוי לחזק את איראן, ולגרום לה להיות איום אזורי גדול עוד יותר.

בעוד נורמות מערביות הגלומות באמנת ה-NPT מצדדות בהחלת גזרה שווה על כל המדינות הגרעיניות, ללא קשר להבדלים המשמעותיים הקיימים ביניהן, טוב תעשה ארצות הברית אם תקדיש תשומת לב רבה יותר למציאות האזורית,

ותאזין ברוב קשב לקולות הנשמעים מהאזור, גם אם הם נאמרים בלחש. הלקח מתהליך ACRS הוא שכאשר מתמודדים עם אתגרים גרעיניים (ועם סוגים אחרים של נשק להשמדת המונים) באמצעות משא ומתן, הקו המנחה צריך להיות לא סדר היום של אמנת ה-NPT ופירוק נשק גרעיני, אלא ההקשר האזורי של איומים ושל יחסים בין מדינות. עיקרון זה בא לידי ביטוי גם בהצהרת ברצלונה מ-1995: באותו מסמך עודדו את הצדדים לפעול על פי קשת שלמה של הסכמים ומשטרים בינלאומיים ואזוריים בתחום איתפוצת נשק להשמדת המונים, וחשוב לא פחות מכך היה היעד של קידום "יחסי שכנות טובים", שיתוף פעולה אזורי ותת-אזורי וביסוס צעדים בוני אמון וביטחון.¹² מאמצים אזוריים אלה צריכים לשמש קו מנחה גם לצורך התמודדות עם האתגר הגרעיני האיראני.

המצב הנוכחי מורכב יותר משהיה בתקופת ACRS, ועלול להציב בעיות מיוחדות לישראל. מצד אחד ההתקדמות של איראן בתחום הגרעיני מאיימת על האזור במידה כזאת שכישלון המאמצים הדיפלומטיים יוביל להסלמה מידית ומסוכנת לביטחון האזורי. איום שכזה לא נשקף בתקופת התהליך הרב-צדדי לבקרת נשק, והדבר נותן לארצות הברית סיבה טובה לעשות כל מה שאפשר כדי להבטיח הצלחה.

בד בבד מאחר שמה שמונח על כף המאזניים בשיחות עם איראן רציני הרבה יותר ממה שהיה בתקופת התהליך הרב-צדדי לבקרת נשק, תשאף ארצות הברית לרקום עסקה במהירות. סוג כזה של לחץ עלול באופן אירוני לעשות אותה רגישה פחות למורכבויות ההקשר האזורי, ונכונה יותר לוותר. הדבר יכול להוביל לנכונות כללית לשקול עסקה עם איראן, שתכיר בצורך לגזור על ישראל גזרה שווה בהיבט הגרעיני, בפרט בשל נטייתה של ארצות הברית לאמץ את סדר היום של פירוק נשק גרעיני. מדאיגות במיוחד הן הצהרות כמו זו שיוחסה לברוס רידל, בכיר לשעבר במועצה לביטחון לאומי של ארצות הברית: "אם אתם רציניים בנוגע להשגת עסקה עם איראן, על ישראל לצאת מהארון. מדיניות המבוססת על פיקציה ועל סטנדרט כפול מוכרחה להיכשל במוקדם או במאוחר. מה שמפתיע הוא שהיא החזיקה מעמד זמן ארוך כל כך".¹³

ההשפעות בכל הנוגע לישראל יכולות להיות ישירות או עקיפות. ארצות הברית תמשיך לתמוך, ללא ספק, בצורך של ישראל בהגנה עצמית, ובו בזמן הלגיטימיות של ביסוס הגנה זו על הרתעה גרעינית עלולה לאבד מכוחה בעיני ארצות הברית. כבר כעת יש סימנים המעידים שארצות הברית שוקלת לחזק את הגנת הטילים של ישראל בתשובה ליכולות המתפתחות באיראן.¹⁴ עלול להיווצר לחץ על ישראל לנקוט צעדים מעשיים בכיוון של פירוק נשק גרעיני: לחץ זה עלול להתייחס לאמנת ה-NPT עצמה, להתחלתו של דיון על אזור חופשי מנשק להשמדת המונים (WMDFZ) או לדרישה ליתר שקיפות ונכונות להציב את מתקניה

הגרעיניים בפיקוח. תיתכן גם קריאת תיגר על מדיניות העמימות של ישראל בתחום הגרעיני. עם זאת, השפעת קבלתה של ארצות הברית את היגיון הגזרה השווה עשויה להיות גם עקיפה. על פי תרחיש זה, לא יוצבו בפני ישראל תביעות ישירות, אלא נהיה עדים לעמדה רכה יותר מצדה של ארצות הברית כלפי איראן בשיחות, שתצבור לגיטימיות משתמעת מעצם העובדה שאיראן איננה האתגר הגרעיני היחיד באזור.

מכל מקום, מאחר שסדר היום לשיחות עם איראן יהיה ככל הנראה רחב ומגוון, ומשא ומתן כרוך תמיד בויתורים הדדיים, תצטרך ארצות הברית לבחור את הקרבות שלה. האתגר שיעמוד בפני ישראל יהיה להבטיח שחששות הביטחון שלה – בפרט ההרתעה הגרעינית שלה – לא יהיו המחיר שתהיה ארצות הברית מוכנה לשקול לשלם. בשל הכישלונות המוכחים של הקהילה הבינלאומית לחשוף ולחסל מקרים חדשים של תפוצת נשק גרעיני במדינות מזרח-תיכוניות שחברות ב-NPT, שיקולי ההגנה העצמית של ישראל מכתיבים את המשך ההסתמכות על הרתעה גרעינית בעתיד הנראה לעין.

עם זאת, ישראל אינה יכולה לסמוך עוד על כך שמצבה הביטחוני יזכה לאהדה אוטומטית בארצות הברית ובמדינות אחרות. עדות לכך אפשר למצוא בהחלטה שעברה בכינוס הכללי של סבא"א ב-18 בספטמבר 2009, הקוראת לישראל להצטרף לאמנת ה-NPT ולהציב את כל מתקניה הגרעיניים בפיקוח מקיף של סבא"א.

מה ישראל יכולה לעשות? הצעד הראשון הוא להכיר מיד בעובדה שמתעוררת בעיה העלולה להתברר כרצינית ביותר. רבים בישראל מעדיפים שלא להודות בשינוי המגמה, ולהמשיך לדבוק באמונה הנושנה כי ארצות הברית, על בסיס הערבויות שנתנה לישראל, לא תאפשר לעולם להפעיל על ישראל לחץ ממשי בכל הנוגע להרתעה הגרעינית שלה. הם צודקים בכך שלחץ על ישראל להצטרף לאמנת ה-NPT אינו נראה כמציאות בעתיד הקרוב, ואולם חלופות אחרות שהוזכרו לעיל מציאותיות בהחלט. על בסיס הכרתה של ישראל בכך שקיימת בעיה, היא חייבת להתחיל לנסות להשפיע באופן פעיל על השיח באמצעות חיזוק הערך הנורמטיבי של "הגנה עצמית", ולהסביר כי צו זה גובר על נורמת השוויון בהקשר של המזרח התיכון. ישראל חייבת להעביר מסר

ישראל אינה יכולה לסמוך עוד על כך שמצבה הביטחוני יזכה לאהדה אוטומטית בארצות הברית ובמדינות אחרות.

•

החלטה שעברה בכינוס הכללי של סבא"א, קוראת לישראל להצטרף לאמנת ה-NPT ולהציב את כל מתקניה הגרעיניים בפיקוח מקיף של סבא"א.

חזק, שלפיו לא ניתן להחיל את נורמת השוויון על מדינה הניצבת בפני איומים חמורים לביטחונה הבסיסי ביותר; ללא הרתעה גרעינית, איומים אלה יהיו עבור ישראל איומים קיומיים במובן המוחשי ביותר.

במישור קונקרטי יותר, ישראל חייבת להבהיר לעצמה את עמדתה בנוגע לרעיון של יצירת אזור חופשי מנשק גרעיני, ובשלב הבא להבהיר עמדה זו גם לאחרים. חשוב להסביר שהתמודדות עם נשק להשמדת המונים בהקשר האזורי פירושה בראש ובראשונה שיפור היחסים האזוריים. שיח על אזור חופשי מנשק גרעיני אינו יכול להתקדם בלי שנוצר הקשר שבמסגרתו מדינות יתחילו לנהל דיאלוג ישיר באווירה מועילה לבניית אימון. בתנאים האזוריים הנוכחיים, מאמץ זה צפוי להימשך שנים, אך ישראל חייבת להבהיר אם היא מוכנה להתחיל; ואם כן, כיצד.

הערות

- 1 ראו: "חבילת הצעות מאת הרפובליקה האסלאמית של איראן לשיחות כוללות ומועילות". המסמך אינו נושא תאריך, אך הוא הוגש לנציגי מדינות ה-P5+1 בטהרן, ב-9 בספטמבר 2009.
- 2 "העניין הראשון שנתניהו העלה בפגישתו הראשונה עם הנשיא האמריקני ברק אובמה (מאי 2009) היה עיגון כל המחויבויות האמריקניות הקודמות לשמירת כוח ההרתעה האסטרטגי של ישראל. אובמה הסכים וגם חתם על מכתב לנתניהו שבו הוא אישר את ההבטחות של קודמיו". אלוף בן, **הארץ**, 14 באוגוסט 2009.
- 3 לדוגמה אחת מני מאות הצהרות ברוח דומה ראו: "וליאטי מכנה את היעדים בתחום הטכנולוגיה הגרעינית יעדי 'שלום'", IRNA טהרן, באנגלית, 13 באפריל, 1995. על פי הדיווח, שב ואמר וליאטי, שר החוץ של איראן, כי רכישת טכנולוגיה גרעינית רוסית נועדה אך ורק לצורכי שלום, בהתאם לתקנות בינלאומיות. "בניגוד לאיראן, אמר שר החוץ, המשטר הציוני סירב עד כה לחתום על האמנה למניעת הפצתו של נשק גרעיני".
- 4 בנושא של ACRS ראו: Bruce Jentleson, *The Middle East Arms Control and Regional Security (ACRS) Talks: Progress, Problems, and Prospects*, IGCC Policy Paper, no. 26. University of California: IGCC, 1996, and Emily B. Landau, *Arms Control in the Middle East: Cooperative Security Dialogue and Regional Constraints* (Brighton: Sussex Academic Press, 2006).
- 5 **הארץ**, 23 ו-24 בפברואר 1995.
- 6 דינמיקה דומה נצפתה גם בהקשרים אחרים. ב-1995 חתרה מצרים בנחישות להצגת סדר היום שלה הן במסגרת ACRS והן מחוצה לו. זירה מרכזית שהיא ביקשה להעלות בה את טיעונה, תוך כדי הובלת יתר מדינות ערב, הייתה ועידת המעקב וההארכה של האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני – ה-NPT, שהתקיימה באפריל-מאי 1995. מצרים קיוותה לשכנע את כל מדינות ערב להתנגד לתמיכה בהארכה לא מוגבלת בזמן של אמנת ה-NPT אם ישראל לא תסכים להצטרף אליה, ואולם לאכזבתה של מצרים כי רבה, לא הלכו יתר מדינות ערב בעקבות סדר היום שלה, והדבר סלל את הדרך להארכה לא מוגבלת של האמנה, אף על פי שישאל לא הצטרפה אליה.
- 7 למקורות ערביים חשובים ברוח זו ראו פרקים על השפעתה המורחבת של איראן בעולם הערבי, ועל אחריותה של איראן לשסע בעולם הערבי, בתוך: י' כרמון (ועמיתיו): Y. Carmon et al, *An Escalating Regional Cold War — Part I: The 2009 Gaza War*, MEMRI, no. 492, February 2, 2009.
- 8 דבר זה התברר בהצהרות רשמיות שפרסמה מצרים בעקבות מבצע "עופרת יצוקה",

- כאשר גינתה את עמדתה הקיצונית של איראן בנוגע למזרח התיכון. ראו: אמילי לנדאו, "בעקבות מבצע 'עופרת יצוקה': בחינה מחדש של מעמדה האזורי של מצרים", **עדכון אסטרטגי**, כרך 11, גיליון 4, פברואר 2009.
- 9 ראו: אריאל לויטה ואמילי לנדאו, **בעיני הערבים: דימויה הגרעיני של ישראל**, בית הוצאה פפירוס, תל אביב 1994.
- 10 את הנקודה הזו הבהיר מרטין בריינס בהרצאה שלו בכינוס בנושא "עולם ללא נשק גרעיני או אנרכיה גרעינית?" קרן היינריך בל, ברלין, 10-11 בספטמבר 2009.
- 11 בנאום שנשא אובמה בפראג ב-5 באפריל 2009, ובו פירט את רעיונותיו בנוגע לפירוק נשק גרעיני, הוא אמר: "שלא תהיה אי-הבנה: כל עוד נשק (גרעיני) זה קיים, תחזיק ארצות הברית בארסנל גרעיני בטוח ויעיל לצורך הרתעת כל אויב, ותבטיח הגנה זו גם לבעלי בריתנו – לרבות הרפובליקה הצ'כית. אך אנו נתחיל בעבודה לצמצום מאגרי הנשק שלנו".
- http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered
- 12 ראו: הצהרת ברצלונה שאומצה בכינוס האירופיים-תיכוני, 27-28 בנובמבר 1995.
- 13 צוטט בתוך: Eli Lake, "Secret US-Israel Nuclear Accord in Jeopardy", *Washington Times*, May 6, 2009. See also Eric Etheridge, "Israel's Nukes", The Opinionator Blog: A gathering of opinion from around the web, *New York Times*, May 7, 2009.
- 14 "ארצות הברית משגרת מערכות הגנה נגד טילים לישראל" UPI, 22 בספטמבר 2009.