

מבט על, גיליון 478, 23 באוקטובר 2013

**העמימות הגרעינית של ישראל, מדיניות בקרת הנשק, ואיראן:
האם הבשילה העת לשינויים מהותיים?**

אמילי לנדאו, אפרים אסכולאי, שמעון שטיין

בדיונים שנערכו לאחרונה בסוגיית השימוש בנשק כימי בסוריה ובנושא ההסכם שהושג עם סוריה לפיו זו תצטרף לאמנה למניעת תפוצת נשק כימי (CWC), וכחלק מהמאמצים הבינלאומיים לעצור את חתירתה המתמשכת של איראן ליכולת גרעינית צבאית, שמה של ישראל עלה לא פעם בצמוד לדרישה ל"הדדיות" בסוגיית הנשק להשמדה המונית. היו שקראו לישראל לאשרר מיידית את האמנה למניעת תפוצת נשק כימי, אחרים קראו לה לשים קץ למדיניות העמימות הגרעינית שלה, ואחרים ציינו שזו הסיבה שהאזור חייב לעבור לדיון ממוקד בפירוק המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית.

המכנה המשותף של הקריאות השונות הוא הניסיון להתייחס לנשק להשמדה המונית באופן שהוא נטול הקשר. דהיינו ההצעות מועלות תוך התעלמות מההתנהלות השונה של מדינות שונות בכול הנוגע ליכולות האלה, ובנפרד מההקשר של היחסים הבין-מדינתיים ומההקשר של האיומים שעולים מהם.

באף תחום הדבר אינו בולט כפי שהוא בולט כשמדובר במדיניות העמימות של ישראל בנושא הגרעין¹, במסגרתה ישראל אינה מאשרת ואינה מכחישה את הדיווחים השונים בנוגע ליכולות הגרעין שלה. מצב זה נמשך כבר כמעט מחצית המאה. הפער בין מה שישראל ניסתה ואף הצליחה להשיג באמצעות אסטרטגיית העמימות, לבין מה שהיא מואשמת שהשיגה בחסות העמימות, רחב מאוד.

הדיון שלהלן עוסק במושגים של שקיפות, חשאיות, יציבות אזורית וביטחון/הרתעה, אשר כולם רלוונטים לדיון באסטרטגיה של ישראל, אולם תכופות עוותו בלהט הוויכוח הציבורי הרחב.

הנושא של "שקיפות" נוטה להיחשב כערך חיובי מטבעו במעגלי היחסים הבינלאומיים – קרי, ככל שמדינה מפגינה יותר שקיפות, כך טוב יותר. אולם האם נכון הדבר באופן מוחלט? במקרה של ישראל, ההימנעות משקיפות בתחום הגרעין אפשרה לה לשמור על פרופיל נמוך, ששירת את האינטרסים שלה וגם הניב יתרונות לאזור כולו. התוצאה של הימנעות ישראל מהכרזות, מאיומים או מנקיטת כל פעולה אחרת בנוגע ליכולות הגרעין שנטען כי יש בידה, הייתה שמרנית מדינות האזור יכלו לחיות בשלום (בעל כורחן) עם המצב, ולא לחתור ליכולות משל עצמן. מצב כזה טוב יותר ליציבות האזורית מאשר לו ישראל הייתה מדינת גרעין מוצהרת, שלא ניתן להתעלם ממנה. אין בכך כדי לרמוז שמצרים שמחה עם המצב. להיפך, במשך שנים היא הובילה מסע ממוקד, שניסה לאלץ את ישראל להצטרף לאמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני. למרות זאת, מצרים חתמה על הסכם שלום עם ישראל מבלי לתבוע כתנאי מקדים שישראל תצטרף לאמנה.

משהוסבר הרציונל של שימור פרופיל נמוך על ידי ישראל, והאיפוק הניכר של ישראל בנושא הגרעין נלקח בחשבון, ניתן להבין גם שהחשאיות שיששראל שומרת עליה בהקשר זה לא נועדה לרמות אויבים פוטנציאליים או להוליך שולל כל גורם אחר. ישראל נצמדת למדיניות רשמית ולפיה היא אינה מאשרת או מכחישה, אלא מסתפקת בטענה שהיא לא תהיה הראשונה להכניס נשק גרעיני לאזור. לפיכך, אלה הקוראים לישראל "הפסיקי עם העמדת הפנים משום שכולם יודעים שאת מדינה גרעינית", מחמיצים את הנקודה. נכון לעכשיו, העמימות היא נכס אסטרטגי המקנה לישראל מצב יציב יחסית באזור.

יתרה מכך, חלק מהקריאות לישראל להצטרף לאמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני מתבססות על שלל הנחות, וביניהן על זו שמדובר בצעד נכון בכיוון של שקיפות רבה יותר מצד ישראל – דבר שנתפס כחיובי מטבעו – ולעבר שיתוף פעולה רחב יותר עם הקהילה הבינלאומית. אולם בפועל, הדרך היחידה שישראל (והודו ופקיסטן) תוכל להצטרף לאמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני, היא כמדינה שאינה גרעינית. לפיכך, שקיפות ושיתוף פעולה עם הקהילה הבינלאומית, כפי שמתחייבים מהאמנה, אינם הסוגיה הרלבנטית. הנקודה היא התביעה לפירוק מנשק. ואכן, כאשר מצרים, הליגה הערבית או איראן שבות וקוראות לישראל להצטרף לאמנה, הן חותרות למטרה אחת בלבד: לחשוף ואז ליטול מישראל את היכולות שברשותה, יהיו אשר יהיו יכולות אלה, ובייחוד יכולת ההרתעה. ישראל שומרת על פרופיל נמוך בעמדתה בנושא הגרעין משום שהיא עדיין ניצבת בפני אויבים מוצהרים המאתגרים את עצם זכותה להתקיים באזור כמדינה ריבונית. באשר לאופציות בקרת הנשק שעומדות בפני ישראל, הגורם שיקבע את הקצב שבו ישראל תוכל להצטרף לאמנות הבינלאומיות או לאמץ הסדרים אזוריים חדשים אפשריים, הוא מצב הביטחון האזורי. ישראל לא רק שאינה נהנית מיחסי שלום או יחסים מדיניים משמעותיים עם כמה משכנותיה, גם אין בידה ערוצי תקשורת בסיסיים עם כמה מהן. במצב כזה, קשה לראות כיצד תוכל לוותר על נכסים אסטרטגיים. ישראל פתוחה להצטרף לאמנות בינלאומיות כשהמצב מאפשר זאת, אולם היא מביטה בדאגה רבה על כמה מהמדינות העוינות באזור שהצטרפו לאמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני ולאחר מכן המשיכו בשלהן, תוך הפרת ההתחייבויות עליהן חתמו, והטעייה מכוונת של הקהילה הבינלאומית. שעל כן, העדפתה של ישראל היא להמשיך בשיחות האזוריות: הצעד הראשון מבחינתה הוא לדון בסוגיות אלה בשיחות ישירות, בכוונה להשיג קונצנזוס לגבי סדר היום. בכל הנוגע לרעיון הוועידה למזרח תיכון המפורז מנשק השמדה המונית (שאמור היה להתקיים ב-2012) – נכון לעכשיו, ישראל מוכנה לקחת חלק בדיונים ראשוניים, אולם מדינות ערב – כך דווח – סירבו לשבת עם ישראל במסגרת שאינה מקושרת לאמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (כשהן מתעלמות מהעובדה שנשק להשמדה המונית שאינו גרעיני הוא מחוץ לתחום סמכויותיה של האמנה).

לבסוף, התייחסות קצרה לאיראן. שאלת ישראל ופירוק האזור מנשק השמדה המונית מזדחלת לאטה לתוך הוויכוח על פוטנציאל הגרעין הצבאי של איראן. אם דרישות מופנות כלפי איראן, אומרים חלק מהקולות, אזי מה לגבי ישראל. כאן המקום להדגיש מה מבדיל בין איראן לבין ישראל, ומדוע שאיפות הגרעין של איראן חייבות להיות מרוסנות ללא קשר לרעיונות לפיקוח על הנשק האזורי. איראן, שלא כמו ישראל, היא דוגמה למדינה שכבר לפני שנים אשררה את האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני, התחייבה שלא להצטייד בנשק גרעיני (ועל כך זכתה בהטבות), אולם בחרה להפר התחייבות זו בעודה משקרת לקהילה הבינלאומית. איראן איבדה לפיכך את זכותה המוסרית להטיף לאחרים לעשות דבר מה שהיא עצמה כשלה בו. בנוסף לאי עמידתו בתנאי האמנה תוך מעשה רמייה, המשטר העוין הנוכחי בטהרן מפרסם השכם והערב איומים חמורים על זכותה של ישראל להתקיים כמדינה ריבונית, ומביע את רצונה של איראן לשנות את פני המזרח התיכון לכדי ישות אסלאמית. מטרות כאלה יכולות להסתייע ביתרון של איראן גרעינית, ואכן, כל העדויות מצביעות על כך שאיראן צועדת בכיוון זה. אין ספק שלהקשר (context) יש משמעות. ללא שינויים בסיסיים באיראן ובאזור, ראוי להנמיך מאוד את רף הציפיות לכך שמצב הנשק להשמדה המונית באזור ישתנה באופן דרמטי.

¹ למעשה, המדיניות המוצהרת היחידה של ישראל היא של אי-שקיפות לגבי כמה מהפעילויות ומתקני הגרעין שלה. עם זאת, המונח "עמימות" הוא השגור והנפוץ יותר.