

מפירוק נשק גרעיני ליציבות אסטרטגית: השלכות הוויכוח העולמי המתעורר על ישראל¹

אמילי לנדאו

מבוא

בזמן שישראל בוחנת התפתחויות אסטרטגיות במזרח התיכון המהוות אתגר לביטחונה – ובעיקר את שאיפתה המתמשכת של איראן לשמור על יכולת פריצה לנשק גרעיני (חרף הסכם הגרעין שהוכרז ביולי 2015), וכן את העניין הבינלאומי הנמשך בקידום אזור מפורז מנשק להשמדה המונית (WMD/FZ) במזרח התיכון – מתרחשות גם התפתחויות חדשות ברמה העולמית, שיש להן פוטנציאל להשלכות אסטרטגיות מרחיקות לכת. במיוחד ראוי לשים לב לתנועת 'גלובל זירו' (Global Zero) בתחום הגרעין, ולדיונים האסטרטגיים שהיא עוררה בנושא בקרת נשק, הרתעה ויציבות אסטרטגית. במקביל, כמה התפתחויות בשנים האחרונות גרמו למעצמות להעריך מחדש את השיקולים שלהן בתחום ההרתעה הגרעינית, באופן שמזכיר את תקופת המלחמה הקרה. בין אם המגמה תיטה לכיוון צמצום הנשק הגרעיני ברמה הגלובלית, ובין אם תהיה חזרה לדינמיקה שאפיינה את המלחמה הקרה – יהיו לכך השלכות ישירות על ביטחון של כלל המדינות במזרח התיכון. המאמר הנוכחי מבקש, עם זאת, להתרכז בהשפעות עקיפות על המזרח התיכון, שמקורן בדיון העולמי המתעורר סביב סוגיית פירוק נשק גרעיני, והתפיסות המשתנות לגבי הנדרש על מנת לשמר הרתעה ויציבות אסטרטגית בעולם המורכב כיום, שעדיין נפוץ בו נשק גרעיני. תשומת הלב תופנה לחשיבה ולגישות החדשות הצומחות ברמה העולמית, ולהשפעתן האפשרית על הדינמיקה האזורית במזרח התיכון, תוך הפניית מבט מיוחד לשיקולי הביטחון של ישראל. לדיון הגלובלי בנושא פירוק נשק גרעיני מתלווה מסר ברור, והוא שהמטרה של עולם ללא נשק גרעיני היא צמצום נשק זה בכל המדינות, ללא תלות במאפיינים הייחודיים של מקרים ספציפיים – כלומר, ללא התחשבות בשיקולים נלווים הכוללים תפיסות איום בולטות או חששות ביטחוניים של מדינות, אם מדובר במדינה מתגוננת או תוקפנית, והיסטוריית ההתנהגות הכוללת של המדינה בנושאי גרעין. למרות שהנשיא

אובמה הצהיר ב־2009 באופן ברור, שגם בחתירה לעולם נקי מנשק גרעיני אין מנוס משימור הרתעה גרעינית בעתיד הנראה לעין – בכל זאת, המסר בדבר פירוק הנשק שצבר תאוצה בארצות הברית ומחוץ לה הוא שאת הנשק הגרעיני יש לחסל, נקודה. סדר יום כזה עשוי להשפיע על מדינות לגלות פחות רגישות לטענתה של ישראל כי היא ניצבת בפני אתגרים אסטרטגיים ייחודיים, ובמיוחד מול איראן בעידן שלאחר הסכם הגרעין.

בניגוד לכך, ההתמקדות החדשה באתגר של מאזן הרתעה גרעינית מורכב ורב־קוטבי ברמה העולמית – המאפיין את העולם שלאחר המלחמה הקרה, וצפוי להתחדד ככל שארצות הברית תשקול צמצום גרעיני משמעותי יותר אשר יקרב אותה לשאר המדינות הגרעיניות מבחינת מספר ראשי החץ הגרעיניים שלהן – עשויה לשאת מסר שונה. אתגר זה מצטרף לאתגרים החדשים מכיוונה של רוסיה, ולתוצאות העגומות בכל הנוגע לפירוק יכולתה הגרעינית של צפון־קוריאה ולניסיון לשלול מאיראן את האפשרות להפוך למדינה גרעינית בעתיד באמצעות משא ומתן, ועשוי לגרום לשחקנים הגלובליים להיות דווקא רגישים יותר לדילמות האסטרטגיות הניצבות בפני ישראל במזרח התיכון. רב־קוטביות מוסיפה מורכבות רבה לשיקולי הביטחון של מדינות, וזה בוודאי מאפיין את מצבה של ישראל, השוקלת את עמדת ההרתעה האסטרטגית שלה במזרח התיכון.

'גלובל זירו': צמצום גרעיני, המשך הרתעה

בראשית המילניום החדש התגבשה תנועה עולמית המבקשת לשחרר את העולם מנשק גרעיני. שורשי התנועה מצויים בחשיבה שצמחה בארצות הברית בקרב חוגים לא־רשמיים. הנרי קיסינג'ר, יחד עם עמיתיו ויליאם פרי, ג'ורג' שולץ וסם נאן – ארבעה פקידים אמריקאים בכירים לשעבר ובעלי שם – אחראים בעיקר לניסוח ואולי אף ליוזמה של התנועה הקוראת לעולם נקי מנשק גרעיני. ההתחלה הייתה בשני מאמרי דעה רבי־השפעה שהם פרסמו ב"וול סטריט ג'ורנל", הראשון בינואר 2007 והשני בינואר 2008.² סדר היום שהם קידמו במאמרים אלה אומץ לאחר מכן על ידי הנשיא אובמה בתחילת כהונתו הראשונה, כאשר הציג תוכנית רשמית לפירוק נשק גרעיני בנאומו המרכזי הראשון בנושאי מדיניות חוץ, שנשא בפראג (אפריל 2009).

קיסינג'ר ועמיתיו תמכו ב־2007 ברעיון של צמצום נשק גרעיני בעולם, משום שהאמינו כי בעידן שלאחר המלחמה הקרה חל שינוי לטובה בקשריה של ארצות הברית עם רוסיה, וכבר לא נשקפת סכנה ממשית מהיריבה לשעבר. במקום זאת, החשש הגדול היה מנשק גרעיני שייפול לידיים הלא־נכונות, ובמיוחד לידי טרוריסטים, ודאגה זו הייתה המניע לחתור לסילוק האיום בנשק זה בכל העולם. במובן זה, נימוקיו של קיסינג'ר לצמצום עולמי של הנשק הגרעיני היו רחוקים מסדר יום קלאסי של פירוק

נשק, כלומר, כזה הרואה בנשק גרעיני את התגלמות הרוע וקורא להיפטר ממנו על בסיס זה. למעשה, קיסינג'ר נותר מודע מאוד לחשיבותה של שמירת ההרתעה האמריקאית, ולצורך להשגיח על היציבות האסטרטגית תוך כדי תהליך. תוכנית פירוק הנשק של אובמה שיקפה מלכתחילה תפיסה דומה: הנשיא הדגיש שכל עוד קיים נשק גרעיני, ארצות הברית תשמור על מאגר אפקטיבי בטוח ומאובטח, כדי להגן על עצמה ועל בעלות-בריתה.

יציבות אסטרטגית: התאמת רעיון מתקופת המלחמה הקרה לעולם רב-קוטבי

הרעיון של 'יציבות אסטרטגית' עמד במשך שנים בלב התפיסה של 'השמדה הדדית מובטחת' (MAD) – שתמכה במאזן ההרתעה הגרעינית בין ארצות הברית לברית המועצות בתקופת המלחמה הקרה – וכך נשמר מקומו הגבוה בחשיבה האסטרטגית האמריקאית. מאז שנות השבעים, רעיון זה היה גם העיקרון המנחה במאמצים לצמצום נשק גרעיני בהקשר של הסכמי בקרת נשק בין ארצות הברית לברית המועצות.³ ואכן, עבור המצדדים בבקרת נשק גרעיני (להבדיל מפירוק נשק גרעיני), היעד היה תמיד לייצב את היחסים בין מעצמות העל, על מנת למתן את הסכנה של "הסלמה בשוגג" אשר עלולה להתדרדר למלחמה גרעינית. גישת בקרת הנשק מתמקדת במדינה יותר מאשר בנשק הגרעיני עצמו. לפי ההיגיון של גישה זו, יצירת ערוצי תקשורת והסכמה על אמצעים לבניית אמון וביטחון יסייעו למדינות בעלות נשק גרעיני להפחית מתחים בהדרגה, והתקווה היא שגם יתמתנו מצבים שבהם 'האצבע נמצאת כבר על ההדק' (hair trigger alert). אם ניתן יהיה ליצור תנאים המשמרים יחסים יציבים, וכוללים מידה רבה של אימות (verification) ומעט אמון הדדי, מעצמות העל יוכלו לעצב כללי משחק לקיום היחסים הגרעיניים ביניהן. ההיצמדות לכללים אלה תפחית את הסיכון לכך שהן ימצאו עצמן על סף חילופי ירי בנשק גרעיני, וכך תאפשר קיום הדדי יציב, פחות או יותר, בעולם גרעיני.

בבסיס החשיבה שדגלה ביציבות היחסים בין מעצמות העל במלחמה הקרה עמדה ההרתעה הגרעינית, כאשר הרתעה פירושה שימור שוויון ביכולות הגרעיניות. לנוכח היכולת הקיימת להשמדה הדדית, אין ספק שהיציבות התייחסה יותר להתנהגות ולתפיסות איום של המעצמה מאשר לעצם היכולות שעמדו לרשותה, למרות שהסכמי בקרת הנשק התייחסו גם לצמצום בפועל של המאגרים הגרעיניים עצמם.

על אף הקושי ליצור מנגנונים של יציבות בין שתי מעצמות העל, שהיו חמושות עד מעל לראשיהן בנשק גרעיני, עדיין המלחמה הקרה הייתה בעיקר בין שתי מדינות בלבד. מה יקרה כאשר מדינות נוספות ייכנסו למשוואה? כיצד ניתן לייצב הרתעה כאשר מעצמות העל יתחילו לצמצם את המאגרים שלהן לרמות שעשויות להגיע לאלה של מדינות גרעין אחרות?

תוכנית פירוק הנשק הגרעיני של אובמה, לצד דילמות מתמשכות סביב בקרת נשק בין רוסיה לארצות הברית, העלייה בהשפעתה של סין, והוויכוח הקשה בין ארצות הברית לרוסיה סביב תוכניות ההגנה מפני טילים של נאט"ו באירופה – כל אלה הציפו ויכוחים ישנים על אודות יציבות אסטרטגית, והעלו שאלות חדשות בדבר היכולת להמשיך לשמר את היציבות בתנאים גלובליים משתנים. ואמנם, כאשר אובמה החל לשקול קיצוץ עמוק יותר במאגר הנשק הגרעיני האמריקאי, השמיע קיסנינג'ר את אזעקת 'היציבות האסטרטגית'. במאמר דעה שכתב באפריל 2012 יחד עם ברנט סקוקרופט, הוא שאל מה יקרה ליציבות האסטרטגית כאשר המספרים ירדו הרבה מתחת לסף של 1,000 ראשי נפץ גרעיניים.⁴

מבחינת ארצות הברית, חשש מרכזי בהקשר זה נבע מסין.⁵ כחלק מהדיון על צמצום נשק גרעיני, אי-אפשר להתעלם מהצורך לשמר יציבות אסטרטגית מול רוסיה וסין גם יחד, ולספק ערבויות ומטריה גרעינית לבעלות-בריתה של ארצות הברית. גם רוסיה הדגישה ב-2013 שלא ניתן להגביל את מגמת פירוק הנשק לארצות הברית ורוסיה בלבד, והפעולה צריכה להקיף את כל המדינות הגרעיניות.⁶ יתרה מכך, מבחינתה של רוסיה, לא ניתן לנתק את הוויכוח על צמצום נשק גרעיני מתוכניות נאט"ו לפריסת מערכות הגנה מפני טילים באירופה.

נרטיב משתנה, וקושי חדש

לנוכח חששות אלה, האיזון בין הרצון לצמצם מאגרי נשק גרעיני לבין הצורך בשימור היציבות האסטרטגית (המעוגנת בהרתעה) נטה בתקופת הכהונה השנייה של אובמה לכיוון שימור היציבות האסטרטגית – דבר שחייב את ארצות הברית לשמר את ההרתעה האפקטיבית, הבטוחה והמאובטחת שבה תמך אובמה בנאומו בפראג.⁷

על כן, למרות שנרטיב ה'גלובל זירו' התבסס וצבר תאוצה מסוימת במהלך כהונתו הראשונה של אובמה, ובמיוחד בשנה הראשונה של ממשלו (מאמצע 2009 עד אמצע 2010), נכון לתחילת הכהונה השנייה היה ברור שסדר יום זה מאבד מעוצמתו. למרות התקדמות מסוימת שחלה בוועידות הפסגה בנושא ביטחון גרעיני (Nuclear Security Summits), הצעת התקציב האמריקאית לשנת 2015 כללה קיצוץ במימון המוקדש לביטחון גרעיני. יתרה מכך, האמנה למניעת ניסויים גרעיניים (CTBT) – אחד מיעדי פירוק הנשק הבולטים של ממשל אובמה – עדיין אינה קרובה לאשרור. למרות שבנאום שנשא אובמה בברלין ביוני 2013 הוא חזר לעסוק בתוכנית פירוק הנשק הגרעיני המוקדמת שלו, הרי השוואה בין שני הנאומים מגלה כי הפסקאות הרלוונטיות בנאום ברלין הן גרסה מקוצרת ומדוללת מאוד ביחס לנאום פראג הדרמטי.⁸

המסר המשמעותי היחיד של אובמה ב-2013 בנושא פירוק נשק התייחס לצמצומים נוספים במאגר הנשק הגרעיני האמריקאי (עד לשליש), שלדבריו ניתן לבצע בבטחה ומבלי

לפגוע בביטחון של ארצות הברית ובעלות־בריתה, ותוך שמירה על הרתעה גרעינית יציבה וחזקה. עם זאת, לאור תוכניות אמריקאיות מקבילות (ויקרות) למודרניזציה של מאגר הנשק הגרעיני, אי־אפשר שלא לתהות אם ארצות הברית אכן מתכוונת לפעול בכיוון של קיצוץ גרעיני עמוק.⁹

משנת 2014 נעשה המצב מורכב עוד יותר: במאזן הגרעיני שמורכבותו הלכה וגברה בעידן שלאחר המלחמה הקרה, הרכיב היחיד שארצות הברית סברה כי נבלם ברובו היה רוסיה. אולם, התערבותה של רוסיה בענייניה הפנימיים של אוקראינה והסיפוח של חצי־האי קרים במארכס 2014 הציגו אתגר חדש, שהביא לתזווה נוספת בשיח הגרעיני לכיוון קוטב ההרתעה. הייתה זו תזכורת לכך שלא ניתן לדון באפקטיביות בסוגיות גרעין מחוץ להקשר של יחסים בין מדינות. מאמרי הדעה של קיסנינג'ר ושותפיו, שקראו לעולם נקי מנשק גרעיני, נשענו על העובדה שיחסיה של ארצות הברית עם רוסיה השתנו לטובה, אך ככל שיחסים אלה נעשו שבריריים יותר, כך מאגרי הנשק הגרעיני והמטריות הגרעיניות נראו אטרקטיביים יותר. ואכן, מאז המשבר באוקראינה דומה שארצות הברית ורוסיה מעדיפות הרתעה נוסח המלחמה הקרה על פני חתירה לצמצום נוסף במאגריהם גרעיניים.¹⁰

שלושה נושאים מרכזיים נפתחו (מחדש) לדיון: המשך ההתקדמות בהסכמי בקרת נשק דו־צדדיים בין רוסיה לארצות הברית; המשך נוכחות נשק גרעיני של נאט"ו על אדמת אירופה ותוכניותיה להגנה מפני טילים; ועל רקע משבר אוקראינה – פגיעותה של מדינה להתקפות, כאשר היא מוותרת על נשק גרעיני או על תוכניות אחרות לפיתוח נשק להשמדה המונית.

עתידו של תהליך בקרת הנשק הדו־צדדי בין רוסיה לארצות הברית אינו ברור. אמנם, אין עדיין סימנים ברורים לכך שרוסיה אינה מקיימת את התחייבויותיה בעניין בקרת נשק,¹¹ אך במתיחות הנוכחית קשה לראות מסלול התקדמות להסכמים נוספים.¹² לגבי נאט"ו, עמדות חדשות נשמעות, בעיקר מצד פולין וצ'כיה, בנוגע לצורך לשמר נשק גרעיני טקטי אמריקאי באירופה, כהרתעה כלפי רוסיה.¹³ ובנושא הפגיעות של מדינה שמוותרת על נשק גרעיני – העובדה שאוקראינה הייתה המטרה לתוקפנות הרוסית היא מסר רם וברור, שמדינות כמו איראן שומעות היטב. כאשר אוקראינה החליטה לוותר על מאגר הנשק הגרעיני שלה לרוסיה לאחר שקיבלה עצמאות, ארצות הברית ורוסיה הביעו התחייבות מפורשת שלא לתקוף את המדינה החדשה. ואמנם, על פי תנאי מזכר בודפשט שנחתם בדצמבר 1994 קיבלה אוקראינה ערבויות ביטחוניות, לרבות התחייבות להימנע מאיום או מהפעלת כוח כלפי שלמותה הטריטוריאלית.¹⁴ למרבה הצער, העובדה שרוסיה התעלמה בבטות מהתחייבות מפורשת זו מדגישה עוד יותר את המסר – שהיה ברור גם כאשר נאט"ו תקפה את לוב בזמן שלטון קדאפי – כי ויתור על נשק גרעיני (או במקרה של לוב, על תוכניות לפיתוח נשק להשמדה המונית)

חושף את המדינה למתקפה פוטנציאלית, ולכן היא עשויה להחליט שהנתיב הזהיר יותר הוא המשך החזקת הנשק.¹⁵

הקשרו המזרח-תיכוני של הנרטיב המשתנה

השאלה היא, מה המשמעות של שקלול המסרים השונים האלה עבור המזרח התיכון, ועבור ישראל במיוחד – באיזה אופן נארגים יחדיו חוטי הדיון השונים שנחשפו ברמה הגלובלית, וכיצד הם באים לידי ביטוי בגישות ובמדיניות כלפי המזרח התיכון? הנקודה הראשונה שיש לשים לב אליה היא שהנושאים הבולטים בוויכוח העולמי – פירוק נשק, תפוצת נשק, יציבות אסטרטגית, הרתעה והגנה מפני טילים – משתקפים כולם גם בהתפתחויות ובדיונים במזרח התיכון, אך ההקשר האזורי השונה בתכלית מקנה להם משמעויות אחרות. המזרח התיכון מתנהל לפי דינמיקה משלו, שבה הרב-קוטביות מושרשת היטב בגיאוגרפיה פוליטית של האזור, ולכן היא מהווה חלק בלתי-נפרד מכל דיון על הרתעה וביטחון אזורי.

המזרח התיכון מאופיין לאורך שנים גם בדינמיקה גרעינית שונה מאוד מזו הפועלת ברמה העולמית, וזאת בכמה היבטים מרכזיים. זה עשרות שנים נחשבת מדינה אחת במזרח התיכון כמחזיקה בנשק גרעיני – ישראל – והיא הכניסה אלמנטים חדשים לדיון הגרעיני: ראשית את תפיסת העמימות, וכן את הרעיון של מונופול גרעיני ואת העמדה הישראלית, שלפיה יש לגרעין מטרה אחת ויחידה – להרתיע איום קיומי. במילים אחרות, הגרעין אינו נכנס למשחק בתרחישים שאינם מהווים איום קיומי. למרות שנעשו ניסיונות מצד מדינות נוספות באזור לפנות למסלול הגרעיני, מהלכים אלה לא היו בתגובה לישראל, אלא בתגובה לאתגרים נתפסים אחרים. באופן מעניין ולא צפוי, ברמה האסטרטגית היה המצב במזרח התיכון יציב במידה ניכרת בנוכחותה של מדינה גרעינית אחת (לכאורה). יתרה מכך, עליתה הצפויה של מדינת גרעין שנייה – איראן – היא זו שללא ספק תערער ותשבש את היציבות באזור, במיוחד עקב העידוד שיש בכך להמשכה של תפוצת נשק גרעיני באזור.

אין ספק שטענה זו נראית כנוגדת את ההיגיון של אלה שטענו כי מדינה גרעינית שנייה תביא (סוף סוף) ליציבות במזרח התיכון, כשהם מסתמכים על הניסיון הבין-מעצמתי.¹⁶ עם זאת, בארבעים השנים האחרונות התבססו במזרח התיכון הבנות גרעיניות ברורות, הפועלות בצורה שונה למדי מאלה הקיימות ברמה העולמית. מנקודת מבטה של ישראל, הרעיון של 'גלובל זירו' עלול לערער מצב זה בכך שיפתח פתח נוסף להטלת ספק לא רק במדיניות העמימות הגרעינית של ישראל, אלא גם בעצם הנימוק של הרתעת הגרעין שלה. אימוץ השיח של 'עולם נקי מנשק גרעיני' – המכוון את הזרקור אל הנשק, ומוציא למעשה את המדינה מתוך הדיון – עשוי לעודד הסכמה לטיעונים המבוססים על קישורים פשטניים, הנמתחים בין מקרים שונים, שבפועל

אינם ניתנים להשוואה. לדוגמא, כאשר מתמקדים בנשק בלבד, ובהתבסס על ההנחה שמדינות נוקטות בדרך כלל גישה הגנתית בתחום הגרעין, יהיו מי שיסברו כי 'ברור מאלי' שאילולא הייתה ישראל מדינה גרעינית (לכאורה), איראן לא הייתה חשה צורך לפנות למסלול הגרעיני. מובן שתולדות המזרח התיכון מספרות סיפור שונה לחלוטין ומובילות למסקנות אחרות, אבל כדי להעריך מהו הסיפור הנכון יש צורך לשלב בכובד ראש את ההקשר ההיסטורי/הבינ-מדינתי בתוך ההסבר, לצד תובנות הנוגעות לנשק גרעיני.¹⁷ הצבת פירוק הנשק על סדר היום מעודדת בדיוק את המגמה ההפוכה – התעלמות מההקשר, תוך העדפת ההתמקדות בנשק.

המזרח התיכון מאופיין גם בחוסר אמון עמוק בכל הקשור להיצמדות המדינות להתחייבויות שלקחו על עצמן לפירוק/בקרת נשק להשמדה המונית. בניגוד לרמה העולמית, תרבות של רמייה הפכה במזרח התיכון לנורמה, לאחר ששורה של מדינות רימו באופן בוטה והפרו את התחייבויותיהן לפירוק נשק. כך היה במקרה של עיראק (סדאם חוסיין), לוב, סוריה (נשק גרעיני וכימי) ואיראן. השימוש שעשה משטר אסד ב-2013 בנשק כימי נגד אזרחיו היה תזכורת מזעזעת במיוחד לכך שבמזרח התיכון לא ניתן להוציא מהדיון על אודות פירוק נשק להשמדה המונית את ההקשר של התנהגות המדינה והקשרים עימה, וכי לתהליכים של בניית אמון עוד נכונה דרך ארוכה באזור זה.

מאזן המסרים הנשמעים בדיון הגלובלי

כאשר בוחנים את הכיוונים השונים והטענות השונות העולות במסגרת הדיון הגרעיני בעולם, קשה להעריך איזה מסר נשמע חזק ביותר. תחילה נדמה היה שסדר היום של 'גלובל זירו' הפך למסר הדומיננטי, ולאחר שאומץ על ידי נשיא ארצות הברית ב-2009, התחושה הייתה שהשלכות עשויות להיות מהותיות, במיוחד עבור ישראל. מנקודת מבטה של ישראל, המסמך הסופי שפרסמה ועידת המעקב של האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT) בשנת 2010 שיקף את סוג הבעיות שהיא עתידה לעמוד בפניהן. מאמציה של מצרים ללחוץ על ממשל אובמה שיסכים לכלול את רעיון הוועידה לאזור מפורז מנשק השמדה המונית זכו להצלחה, במידה רבה בזכות העובדה שאובמה אימץ את רעיון פירוק הנשק, התומך בצמצום נשק גרעיני בכל המדינות. הממשל מצא עצמו מוגבל מכוח היצמדותו לנורמת פירוק הנשק – תופעה המכונה 'מלכוד נורמטיבי' (normative entrapment). מצב זה החליש את יכולתו לטעון שקיימת דאגה ביטחונית ייחודית במקרה של ישראל. יתרה מכך, בשל התחייבותו לסדר יום של פירוק הנשק, הנשיא היה להוט להגיע למסמך סופי בקונסנזוס בוועידת המעקב של NPT (לאחר הכישלון להשיג מסמך כזה ב-2005), ורצון זה רק תרם לחולשתו מול המניפולציה המצרית.¹⁸

אולם, סדר היום המקורי של פירוק הנשק – שמלכתחילה הכיר בחשיבותן המתמשכת של ההרתעה והיציבות אסטרטגית – נחלש עוד יותר בשנים האחרונות, לנוכח אתגרים גרעיניים שסירבו בעקשנות לרדת מהבמה העולמית. בין אם מדובר במדינות נחושות ותוקפניות בשאיפות הגרעין שלהן דוגמת איראן וצפון-קוריאה, או ברוסיה, שהביאה במשתמע לחיזוק ההנחה של מדינות אלה כי השגה והחזקה של יכולות גרעין היא הדרך היחידה להדוף פעולות כוחניות כלפיהן – הוויכוח העולמי נותר אוסף של טענות בעד ונגד. הוא תומך בצמצום נשק גרעיני, אבל גם בהגנות מפני טילים בליסטיים ובמודרניזציה של מאגרי הגרעין שנותרו, כדי לשמור על ביטחון ובטיחות.

אשר לכינוס ועידה ליצירת אזור מפורז מנשק השמדה המונית במזרח התיכון, בשנים שחלפו מאז 2010 היו סימנים להבנה גוברת מצד ארצות הברית ומדינות נוספות שנמנו עם קבוצת המדינות המארגנות (וכנראה גם מצד שגריר פינלנד, יאקו לאיאבה, אשר תיווך בין הצדדים), כי אזור מפורז מצריך יחסים אזוריים משופרים לאין ערוך. הבנה זו השתקפה בהחלטה האמריקאית מנובמבר 2012 לדחות את הוועידה, ובנימוק שהאמריקאים סיפקו להחלטה זו.¹⁹ יתרה מכך, במהלך 2013 התברר כי ישראל מוכנה להשתתף בשיחות ישירות ולא פורמאליות עם שכנותיה הערביות על מנת לדון בסדר היום של הוועידה, אולם המדינות הערביות הסתייגו מהשיחות כל עוד לא נקבע תאריך לוועידה. ההתנגדות הערבית לדיונים על ביטחון אזורי לימדו שמדינות אלה לא באמת מעוניינות בשיפור המצב האזורי, אלא רוצות להתמקד בישראל ובגרעין. ניסיון זה הוכיח שוב למארגני הוועידה את החשיבות של דיאלוג בין-מדינתי והצורך בתהליך של בניית אמון בין הצדדים.²⁰

המורכבות האסטרטגית במזרח התיכון מחייבת פתרונות אזוריים

המזרח התיכון מאופיין במורכבות אסטרטגית התובעת חשיבה ופתרונות המותאמים במיוחד לאזור. איראן ממשיכה להוות אתגר מבחינת שאיפתה להשגת יכולת גרעינית צבאית, שבמקרה הטוב תעוכב במידה מה בזכות התנאים של הסכם הגרעין מיולי 2015. לכך יש להוסיף מדיניות אזורית תוקפנית כלפי ישראל וכלפי מדינות מזרח-תיכוניות נוספות, שאיפות להגמוניה אזורית ותמיכה בגורמי טרור באזור. איראן מעוררת חוסר אמון חריף בעקבות שנים שבהן רימתה בצורה בוטה את הקהילה הבינלאומית בנוגע להתחייבותיה במסגרת אמנת ה-NPT, שלא תפעל להשגת יכולת גרעינית צבאית. זאת ועוד, חוסר האמון כלפי התחייבויות בנושא נשק להשמדה המונית מתפשט בכל האזור ומגיע למדינות נוספות. במשך שנים ביססה ישראל את ביטחונה הבסיסי ביותר – כנגד איום על עצם קיום המדינה – על יכולת הרתעה גרעינית, שמצרים מעוניינת לשלול ממנה. לבסוף, אנו עדים לדרישות המגיעות ממדינות רבות באזור למערכות הגנה מפני

טילים ולהרתעה מורחבת (extended deterrence), על מנת להתמודד עם קשת שלמה של איומי טילים ורקטות מכיוונים שונים.

בתנאים האזוריים המורכבים, לא ניתן לכפות בפשטות את העיקרון של פירוק נשק בהתאם לסדר היום של 'גלובל זירו', למרות שהמטרה עצמה ראויה. למזלה של ישראל, האתגרים החדשים שהופיעו ברמה העולמית עשויים לסייע להבין את הקשיים האזוריים שהיא מתמודדת איתם במזרח התיכון.

למרות שרעיון פירוק הנשק עשוי לעודד התמקדות רבה יותר בדרישה מישראל להצטרף לאמנת ה-NPT, ארצות הברית אינה מפעילה לחץ בנושא. היא גם אינה מפעילה לחץ להתקדם ביוזמה לוועידת פירוז המזרח התיכון מנשק השמדה המונית, וזאת לאחר שבועידת המעקב של ה-NPT לשנת 2015, הסוגיה הוסרה מסדר היום, בשל אי-הסכמה סביב מסמך סופי לוועידה. הן ארצות הברית והן רוסיה הפגינו הבנה כלפי עמדתה של ישראל אפילו קודם לוועידת המעקב של 2015 – הן ביחס למצב המוזר של קיום ועידה מכוח מנדט שישראל אינה צד בו, והן לצורך המהותי יותר להתייחס להקשר של המזרח התיכון, על כל המורכבויות שבו, במקום להתמקד ישירות בנשק להשמדה המונית.

לסיכום, יתכן שהמורכבויות האסטרטגיות שצמחו בשנים האחרונות ברמה העולמית והביאו לחידוש הדיונים סביב סוגיות מרכזיות הנוגעות לבקרת נשק, הרתעה ויציבות אסטרטגית, נושאות עמן מסר מרגיע עבור ישראל. אתגרים חדשים אלה של העידן שלאחר המלחמה הקרה יכולים להתגלות כמסייעים לשכנע מדינות מרכזיות להיות קשובות יותר לדילמות אסטרטגיות מתמשכות גם במזרח התיכון. קיים סיכוי שתהליך זה ידחק הצידה רעיונות לאימוץ תוכניות לפירוק נשק גרעיני שנקמות ללא חשיבה מעמיקה. יש הכרח להתייחס ברצינות הראויה למארג הסבוך של אתגרים ואיומים בין-מדינתיים הניצבים בפני ישראל במזרח התיכון, ולהתחשב בצורך במענה לאתגרי ביטחון אזוריים בהקשר אזורי.

הערות

- 1 גרסה מוקדמת של מאמר זה פורסמה לראשונה באתר סגור המנוהל על ידי תוכנית POSSE (Program on Strategic Stability Evaluation) ביולי 2014. המחברת מבקשת לציין את התמיכה הנדיבה של תוכנית POSSE, בחסות Carnegie Corporation of New York.
- 2 George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger and Sam Nunn, "A World Free of Nuclear Weapons" *Wall Street Journal*, January, 4, 2007, and George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger and Sam Nunn, "Toward a Nuclear-Free World," *Wall Street Journal*, January 15, 2008.
- 3 כפי שכתב פול ניטצה כחלק מהדיון בשיחות SALT בשנות השבעים: "דעתי האישית היא שצמצום נשק משמעותי הוא רצוי מאוד, וכי המטרה בצמצום הנשק צריכה להיות הגברת היציבות האסטרטגית." Paul H. Nitze, "Assuring Strategic Stability in an Era of Détente," *Foreign Affairs*, (54:2, January 1976), p.221.

- Henry A. Kissinger and Brent Scowcroft, "Nuclear weapon reductions must be part of strategic analysis" *Washington Post*, April 22, 2012. 4
ראו: 5
- Lora Saalman, Alexei Arbatov, "Russia-US-China: Trilateral Strategic Stability," Carnegie Endowment, April 24, 2012, <http://carnegieendowment.org/2012/04/24/russia-u.s.-china-trilateral-strategic-stability/bzha>;
להערכה מאוחרת יותר של אותה דילמה, ראו:
- Fiona S. Cunningham and M. Taylor Fravel, "Assuring Assured Retaliation: China's Nuclear Posture and US-China Strategic Stability," *International Security*, Vol 40, No. 2 (Fall 2015), pp. 7-50.
- "Nuclear arms reduction deals to become multilateral – Lavrov," *RIA Novosti*, June 22, 2013, 6
<http://en.ria.ru/world/20130622/181811968/Nuclear-Arms-Reduction-Deals-to-Become-Multilateral--Lavrov.html>
- US Senate Armed Services Committee, by Maj. Gen. Garrett: ראו לדוגמה הצהרה בפני: 7
Harencak, Assistant Chief of Staff, Strategic Deterrence and Nuclear Integration, March 5, 2014.
- Emily B. Landau and Shimon Stein, "From Prague to Berlin: The Decline of the US Nuclear Disarmament Agenda and Its Implications for the Middle East," *WMD Junction*, August 21, 8
2013, http://wmdjunction.com/1308021_disarmament_agenda_decline_mideast.htm
- Douglas P. Guarino, "US sticks to plan for interoperable nuclear warheads, despite criticism," 9
Global Security Newswire, April 16, 2014, and Aaron Mehta, "Pentagon protects nuclear modernization programs in FY17 budget" *DefenseNews*, February 10, 2016.
ראו לדוגמה: 10
- Tong Zhao, "The US-Russia Nuclear Relationship: A New Cold War?" *Chinese Social Sciences Today*, July 17, 2015.
להערכה מוקדמת יותר בנושא זה ראו גם:
- Ankit Panda, "US Prompt Global Strike Missiles Prompt Russian Rail-Mounted ICBMs," 11
The Diplomat, December 19, 2013.
חריג אחד נוגע לוויכוח המתמשך סביב אי-ציות רוסי אפשרי לאמנת INF משנת 1987. בנושא זה
ראו:
- Tom Z. Collina, "US raises INF concerns with Russia," *Arms Control Today*, March 2014, 12
http://www.armscontrol.org/act/2013_03/US-Raises-INF-Concerns-With-Russia; and Rod Lyon, "The Great Nuclear Guessing Game: Has Russia Violated the INF Treaty?" *National Interest*, September 25, 2015.
- Douglas P. Guarino, "White House expects Russia to stick to arms treaties, despite Ukraine crisis," *Global Security Newswire*, March 12, 2014.
עלה חשש שהמשבר ישבש גם מאמצים להמשיך לאבטח חומרים גרעיניים פגיעים ברוסיה, על רקע
מה שידוע כהסכם נאן-לוגאר מתחילת שנות התשעים, אולם דומה שהדברים מתנהלים כנדרש.
על אודות חוסר התקדמות בבקרת נשק רוסי-אמריקאי מאז 2010 ראו:
- Steven Pifer, *The Future of US-Russian Arms Control*, Brookings Paper, February 26, 2016, 13
<http://www.brookings.edu/research/papers/2016/02/26-future-us-russian-arms-control-pifer>
"Former Warsaw Pact states value US nuclear arms as deterrent to Russia," *National Journal*,
April 15, 2014, <http://www.nti.org/gsn/article/former-warsaw-pact-states-tout-importance-us-nuclear-weapons-europe/?mgs1=9ee1fucW0A>

- 14 ראו:
 Steven Pifer, "Ukraine crisis' impact on nuclear weapons," *CNN commentary*, March 4, 2014, <http://edition.cnn.com/2014/03/04/opinion/pifer-ukraine-budapest-memorandum/>
- 15 ויליאם כהן קישר בבירור בין אוקראינה לבין המסקנה הצפויה של איראן, כפי שצוטט ב-Gopal Ratnam: "אחרי אוקראינה, איראן יכולה להשאיר את תוכנית הגרעין שלה, אומר כהן", *Bloomberg*, March 18, 2014, <http://www.bloomberg.com/news/print/2014-04-17/iran-may-keep-nuclear-program-after-ukraine-cohen-says.html>
- 16 ראו:
 Kenneth N. Waltz, "Why Iran should get the Bomb: Nuclear Balancing would mean Stability," *Foreign Affairs*, July-August 2012, <http://www.foreignaffairs.com/articles/137731/kenneth-n-waltz/why-iran-should-get-the-bomb>
 למאמר ביקורת על המאמר של וולץ ראו:
- Emily B. Landau, "When Neorealism meets the Middle East: Iran's Pursuit of Nuclear Weapons in (Regional) Context," *Strategic Assessment*, Vol. 15, no. 3, October 2012. <http://www.inss.org.il/index.aspx?id=4538&articleid=2564>
- 17 שם.
- 18 Emily B. Landau, "2010 NPT RevCon: Final Results and Implications for Israel," *INSS Insight*, no. 185, June 3, 2010.
- 19 Emily B. Landau and Shimon Stein, "The Decision to Call off the 2012 WMDFZ Conference: An Outcome Destined from the Start?" *INSS Insight*, no. 390, December 5, 2012.
- 20 ראו:
 Emily B. Landau and Shimon Stein, "NPT RevCon 2015: Considerations for Convening a WMDFZ Conference," *INSS Insight*, no. 691, April 27, 2015.