

מבט על, גיליון 491, 3 בדצמבר 2013

משבר גרעיני בחיפוש אחר מודל: לקחים מעיראק, צפון-קוריאה, לוב וסוריה

אמילי לנדאו

הסכם הביניים בין מדינות ה-P5+1 לבין איראן נועד רק ל"הרוויח מעט זמן" בדרך להסכם הסופי, שאמור להיות הסכם כולל ומקיף, אשר יבטיח שאיראן תיסוג משאיפותיה להשגת יכולת גרעינית צבאית. בעת הזאת, שצפויה להיות קשה ומאתגרת לקהילה הבינלאומית, נשאלת השאלה, אילו לקחים ניתן להפיק מהעיונות עם מדינות אחרות שהיו נחשבות להתחמש בנשק בלתי קונבנציונאלי, ומהו המודל הנכון ביותר להבנת הסוגיה?

במחצית שנת 2003, כאשר תשומת הלב הבינלאומית הופנתה במקביל למשברי הגרעין של איראן וצפון-קוריאה, צפה ועלתה הדיפלומטיה כאסטרטגיה הנכונה ביותר להתמודדות עם שאיפות הגרעין של שתי המדינות הנחשבות להשיג יכולת גרעינית צבאית. ההחלטה לפעול בדרך של משא-ומתן ולא באמצעות כוח צבאי לא הייתה מקרית או בלתי-נמנעת. מדובר היה בבחירה מכוונת, שעוצבה במידה רבה כתוצאה מהדינמיקה סביב פלישת ארצות-הברית לעיראק, בראשית אותה שנה. ההחלטה האמריקנית בעקבות פיגועי ה-11 בספטמבר 2001, להשתמש בעוצמה צבאית בעימותים עם מדינות החשודות כמתחמשות בנשק להשמדה המונית, נתקלה בהתנגדות חזקה עוד לפני החלטת ארצות-הברית לצאת למלחמה בעיראק. התנגדות זו הלכה והתעצמה ככל שארצות-הברית התכוננה למתקפה. אולם המסמר האחרון בארון הקבורה של אסטרטגיית 'השימוש בכוח' ננעץ לאחר שהכוחות האמריקניים שפלשו לעיראק לא הצליחו למצוא נשק להשמדה המונית, שהיה הנימוק להצדקת היציאה למלחמה.

במהלך העשור שלאחר מכן, הטיל המודל העיראקי צל כבד על המאמצים להתעמת עם שאיפות הגרעין של איראן. היו לכך שתי השלכות שליליות ברורות. ראשית, הוא הגביל בצורה משמעותית את המאמצים לבסס טיעונים מוצקים לקיומו של "אקדח מעשן" בכל הקשור לשאיפות הגרעין הצבאיות של איראן. למשימה הקשה ממילא – של הצגת הוכחות לפעילות בתחום פיתוח גרעין למטרות צבאיות במדינה שחברה באמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (בעיקר עקב סוגיית הטכנולוגיה לשימוש כפול – dual use) – נוספה גם התעקשות טורדנית מצד הספקנים. אלה טענו שאם כולם טעו לגבי יכולות הנשק להשמדה המונית בעיראק, מי יוכל להבטיח שטעות כזו לא תחזור מול איראן? רק בסוף 2011, כאשר נחשף הנספח המלא בדבר ממדיה הצבאיים האפשריים של תוכנית הגרעין האיראנית, זכו החשדות לאישוש נרחב ולמעמד של "אקדח מעשן". אולם במקביל בוזבזו שנים יקרות ומכריעות של ניסיונות רבים יחסית לעמוד מול איראן. שנית, ההרפתקה הצבאית האמריקנית בעיראק עוררה בארצות-הברית חששות מתוצאות דומות בכל הנוגע לאיראן. התוצאה הייתה החלשתו של מנוף לחץ מרכזי – איומים אמיתיים על איראן בדבר ההשלכות הצבאיות הצפויות של חוסר הרצינות שהיא מגלה במשא-ומתן המתנהל איתה. למרבה הצער, כל הצהרה של נשיא ארצות-הברית על כך ש"כל האופציות על השולחן" נתקלה באמירה ממתנת מצד גורם אמריקני רשמי, על כך שמלחמה נוספת במזרח התיכון תהיה הרת אסון.

עתה, לאחר שהשיחות עם איראן הביאו להסכם ביניים, המודל הצפון-קוריאני מתחיל להראות רלבנטי יותר. במהלך שני העשורים האחרונים הניב המשא-ומתן מול צפון-קוריאה כמה וכמה הסכמים שזו לא כיבדה. הבולט ביותר הוא ההסכם שנחתם בספטמבר 2005, שבו התחייבה צפון-קוריאה לנטוש את תוכנית הגרעין שלה ולהתפרק מהנשק הגרעיני, בתמורה לסיוע כלכלי וכן סיוע בתחום האנרגיה. אולם העסקה מעולם לא התממשה. שנה לאחר מכן קיימה צפון-קוריאה ניסוי גרעיני ראשון, ומאז המשיכה בהתרסה בנתיב הגרעין, למרות ניסיונות נוספים לפתוח עמה במשא-ומתן.

המודל הצפון-קוריאני מוכיח בבירור שכאשר מנסים לעצור מדינה הנחושה להתחמש, אזי בין אם הגישה היא משא-ומתן ובין אם היא כוח צבאי, האתגר נותר זהה: לגרום למתחמשת הנחושה לסגת משאיפות הגרעין שלה, ולקיים את התחייבויותיה על פי האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני. בסופו של דבר, מדובר תמיד בפעולת אכיפה (compellence).

כאשר בוחרים להשתמש בכוח צבאי, מרכיב האכיפה בולט למדי, אולם במקרה של משא-ומתן יש נטייה להתעלם ממרכיב זה, במיוחד כאשר הדיפלומטיה מוצגת בטעות כשיח של "בניית אמון". למעשה, משא-ומתן מוצלח מצריך גם גישה המונעת מכוח. על מנת להשיג פירוק מגרעין באמצעות משא-ומתן, על הקהילה הבינלאומית "להתחמש" במנופי לחץ במידה ניכרת. בכל התרחישים יש לצפות, כי המדינה הנחושה להשיג יכולת גרעינית צבאית תשאף להמשיך בדרכה, ומבחינה זו אין הסכם שיוכל לאפשר לה לממש את מבוקשה. תוצאה מוצלחת למשא ומתן אפשרית רק כאשר הלחץ המופעל על המדינה המתגרעת (איומים צבאיים ו/או סנקציות כלכליות) הופך לבלתי-נסבל מבחינתה. לכן, בכל תרחיש, מנופי לחץ אפקטיביים הם המפתח להצלחה.

למרות כל ההבדלים בין המקרה של איראן למקרה של צפון-קוריאה, המודל הצפון-קוריאני מראה בבירור מה קורה כאשר מתחמשת נחושה ניצבת מול נושאים ונותנים בינלאומיים נטולי כל אמצעי לחץ, שיאלצו אותה לסגת מהמסלול הגרעיני. ברגע שצפון-קוריאה הוכיחה שהיא מדינה גרעינית, האופציה הצבאית התבטלה והפכה לחסרת ערך. נותר רק הלחץ הכלכלי, אבל המקרה הייחודי של צפון-קוריאה מנטרל למעשה גם מנוף לחץ זה. בשל החשש של סין ורוסיה שקריסת שכנתן צפון-קוריאה תביא לזרם מסיבי של פליטים אל גבולותיהן, שתי המדינות אינן מוכנות להסתכן בהמטת אסון כלכלי עליה. התוצאה היא דינמיקה חריגה, כאשר בעקבות כל אירוע של הפרת החלטות מועצת הביטחון של האו"ם מוטלות על צפון-קוריאה סנקציות, אולם עם חזרתה לשולחן המשא-ומתן היא מקבלת את הסיוע הכלכלי שהיא זקוקה לו כדבר שבשגרה, בתמורה להבטחות חסרות ערך של ממש מצידה בנושא הגרעין.

הניסיון מהמשא-ומתן עם צפון-קוריאה מחדד את חשיבותו של המנוף הכלכלי שהשיגו מדינות ה-P5+1 מול איראן במהלך 2012, בעקבות מערך של סנקציות כלכליות וכספיות מחמירות ויעילות, שהטילו עליה ארצות-הברית ואירופה. החלופה הצבאית עדיין ריאליסטית דיה על מנת שיתייחסו אליה ברצינות. אם מנוף הלחץ יוסר בתמורה לכל דבר שהוא פחות מויתורים משמעותיים ביותר מצד איראן בתחום הגרעין, עתיד המקרה האיראני להידמות למקרה הצפון-קוריאני, עם חוסר אונים גובר מצד הקהילה הבינלאומית והיעדר יכולת לעצור את איראן.

לבסוף, שני מודלים נוספים מדגישים עוד לקח חשוב עבור אלה המנסים להגיע להסכם עם איראן: לוב (2003) וסוריה (2013). המסקנה משני המקרים הללו היא שכאשר הלחץ אכן מצליח לאלץ מדינה לקבל החלטה לחזור בה באופן ממשי מכוונתה (במקרה של לוב – הנשק להשמדה המונית שברשותה; במקרה של סוריה – הנשק הכימי שברשותה), אזי לא נדרשות שנים כדי להשלים את העסקה. מסתבר שניתן לעבד את הפרטים במהירות רבה, והתהליך יכול להתחיל כמעט באופן מיידי. כדאי לשים לב לכך שבמקרה של סוריה, לדוגמה, אין טענה שהפירוק אינו סופי משום שהידע בנושא ייצור נשק כימי נמצא עדיין בידי המדענים הסוריים – טיעון שהושמע לאחרונה בהקשר לסוגיה האיראנית. כאשר מדינה מגיעה להחלטה אמיתית לסגת מתוכניתה, טיעונים אלה אינם רלוונטיים. הם מהווים סיבה לדאגה רק אם החלטה כזו לא התקבלה.

כל עוד איראן אינה מקבלת החלטה אסטרטגית לחזור בה משאיפות הגרעין הצבאיות שלה, הסיכוי להשיג הסכם אמיתי ובר-קיימא נמוך מאוד. לחץ מתמשך הוא הפתרון היחיד. מבחינתן של מדינות ה-P5+1, התקווה לאלץ את איראן לקבל החלטה זו בסופו של דבר תלויה בשמירה קפדנית על מנופי הלחץ שברשותן.