

חזון אובמה ופירוק נשק גרעיני

אמילי לנדאו, תמר מלץ גינסבורג, עורכות



מזכר

108



המכון למחקרי ביטחון לאומי

THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES

INCORPORATING THE JAFFEE
CENTER FOR STRATEGIC STUDIES



תל אביב
אוניברסיטת תל אביב

חזון אובמה ופירוק נשק גרעיני

אמילי לנדאו, תמר מלץ גינסבורג, עורכות

INS המכון למחקרי ביטחון לאומי

המכון למחקרי ביטחון לאומי, המשלב בתוכו את מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, הוקם ב-2006.

מטרותיו של המכון למחקרי ביטחון לאומי, הן שתיים: הראשונה – לבצע מחקר בסיסי, העומד במבחן אמות המידה האקדמיות הגבוהות ביותר והעוסק בתחומי הביטחון הלאומי של ישראל, המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית. השנייה – לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים הנמצאים – או אמורים להימצא – בראש סדר היום הביטחוני של ישראל.

קהל המטרה של המרכז הוא: דרג מקבלי ההחלטות, מערכת הביטחון, מעצבי דעת הקהל בישראל, הקהילה האקדמית העוסקת בתחומי הביטחון, בישראל ובעולם, והציבור המתעניין באשר הוא.

פרסום המזכר הזה מעיד שהוא נמצא ראוי לעיון הציבור. הדעות המובעות במזכר זה הן דעותיהם של המחברים לבדם ואינן משקפות בהכרח את עמדות המרכז, נאמניו, או האישים והגופים התומכים בו.

חזון אובמה ופירוק נשק גרעיני

אמילי לנדאו, תמר מלץ גינסבורג, עורכות

מאי 2011

מזכר 108

The Obama Vision and Nuclear Disarmament

Emily B. Landau
and Tamar Malz-Ginzburg,
Editors

המכון למחקרי ביטחון לאומי

חיים לבנון 40

ת.ד. 39950

תל-אביב 61398

טל': 03-640-0400

פקס: 03-744-7590

דוא"ל: info@inss.org.il

<http://www.inss.org.il>

ISBN: 978-965-7425-23-7

© כל הזכויות שמורות

הביא לדפוס: משה גרונדמן

עיצוב גרפי: מיכל סמוקובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי

אוניברסיטת תל-אביב

עיצוב השער: מיכל שני

תמונת השער: אימג'בנק / GettyImages

דפוס: א.ר.ט. שירותים לאופסט בע"מ, תל-אביב

תוכן העניינים

7	הקדמה
	שער א: סדר היום החדש של בקרת נשק בהובלת ארצות הברית
	הנשיא אובמה ופירוק נשק גרעיני: חוסר בהירות במטרות
	ובסדרי העדיפויות
15	אמילי לנדאו
	ממשל אובמה: בין פירוק נשק גרעיני להרתעה
27	יונתן שכטר
	שער ב: חזון אובמה והמציאות הבינלאומית
	בין חזון למציאות: אמנת START I החדשה, ה-NPR
	והפסגה לאבטחת חומרים גרעיניים
39	תמר מלץ גינסבורג
	תוכנית ההגנה מפני טילים: המתרחשות בין ארצות הברית לרוסיה
51	עוזי רובין
	הסכמים בינלאומיים למניעת תפוצה גרעינית: המצב כיום ותחזיות לעתיד
65	אפרים אסכולאי
	מניעת תפוצה של נשק כימי וביולוגי
79	דוד פרידמן
	שער ג: סדר היום החדש והמזרח התיכון
	בין איראן לישראל: מצרים וועידת ה-NPT
91	שמעון שטיין
	ישראל ומניעת תפוצת נשק גרעיני
105	יאיר עברון
113	נספח: נאום אובמה בפראג, צ'כיה, 5 באפריל 2009
121	רשימת הכותבים

הקדמה

השנים 2009-2010 היו רצופות התרחשויות ואירועים הקשורים למאמץ לקדם בקרת נשק כלל-עולמית בתחום הלא קונבנציונאלי. אותן שנים עמדו בסימן המגמה הנמשכת של ערעור על המשטר למניעת תפוצת נשק גרעיני (nuclear non-proliferation regime), בעיקר נוכח המשך פועלה של איראן להשגת יכולת גרעינית צבאית והמשך ההתנהלות המתריסה של צפון קוריאה. כן התחזק החשש מזליגת טכנולוגיות וחומרים גרעיניים לגורמי טרור, ככל שהתברר כי מדינות נוספות מעורבות בפעילות גרעינית אסורה. על רקע זה נעשו ניסיונות, בעיקר מצד ממשלו של נשיא ארצות הברית ברק אובמה, לחזק את משטר מניעת התפוצה. עוד במסע הבחירות שלו הצהיר אובמה על רצונו לפעול לצמצום מאגרי הגרעין העולמיים. בזאת הוא הצטרף לקבוצה נכבדה של אנשי ממשל וביטחון בדימוס, וכן אקדמאים, שקראו לעולם ללא נשק גרעיני ("global zero"). לאחר בחירתו הכריז אובמה בנאום בפראג, באפריל 2009, על חזון מרחיק לכת של עולם נקי מנשק גרעיני. אובמה הציג שלושה מהלכים שבכוונת ארצות הברית לנקוט כדי לקדם את מימוש החזון: פירוק נשק גרעיני (disarmament); חיזוק האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT); וחיזוק אבטחת חומרים גרעיניים ומרכיבים של נשק גרעיני כדי למנוע את נפילתם לידי ארגוני טרור. אובמה הוסיף סייג לדבריו, לפיו היעד של ארצות הברית הוא אמנם התפרקות מוחלטת מנשק גרעיני, אך כל עוד יישאר נשק כזה בידיהם של שחקנים אחרים במערכת הבינלאומית, תחזיק ארצות הברית במאגר גרעיני בכמות הנדרשת לשמירת ההרתעה הגרעינית שלה. ארצות הברית גם קראה למדינות הגרעיניות לפעול למילוי מחויבויותיהן לפי סעיף VI של האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני, וזאת כסיוע לעמדתן של מדינות אלו בהתמודדותן עם מאמצים שעושות מדינות לא גרעיניות להשגת יכולת גרעינית צבאית, תוך הפרת מחויבותן על פי אותה אמנה. קריאה זו גם באה להראות כי אין יסוד להאשמת ארצות הברית בצביעות או בגישה של איפה ואיפה (double standard) כשהיא פונה למדינות המפרות את האמנה – כמו איראן או צפון קוריאה – בדרישות להימנע מפעילות המכוונות להשגת יכולת גרעינית צבאית.

שני אירועים שהתרחשו בשנים 2009-2010 סיפקו לאובמה הזדמנות לנקוט צעדים ראשוניים ליישום חזונו לעולם נקי מנשק גרעיני. הראשון שביניהם היה פקיעת תוקפה של אמנת START I – האמנה להפחתת נשק אסטרטגי בין ארצות הברית לבין רוסיה

– בדצמבר 2009. הצורך לחדש את האמנה תאם את סדר היום שקבע אובמה בחזונו. אמנת ההמשך (New START), שכללה החלטה על צמצום נוסף במאגרי הגרעין של שתי המדינות, נחתמה באפריל 2010 לאחר חודשים רבים של משא ומתן קשה. האירוע השני התרחש במאי 2010. אז התכנסה ועידת המעקב של האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT Review Conference) למפגש התקופתי הנערך אחת לחמש שנים. מאחר שמשטר מניעת התפוצה הגרעינית ספג בעשור האחרון מכות קשות – בין היתר, ועידת המעקב הקודמת שנערכה ב־2005 הוכרזה ככישלון – ארצות הברית שאפה שוועידה זו תניב הישגים שיתרמו לחיזוקו של משטר מניעת התפוצה. גם אירוע זה הוצג כנדבך חשוב לקידום חזונו של אובמה.

בנוסף לשני אירועים אלה, נקט אובמה בשנת 2010 סדרה של פעולות שהוצגו על ידי הממשל כתורמות ליישום חזונו, ובהן ארגון מפגש פסגה בינלאומי בושינגטון שעסק באבטחת חומרים גרעיניים, וכן פרסום מסמך המציג את מדיניות הגרעין העדכנית של ארצות הברית (Nuclear Posture Review – NPR).

המאמרים הכלולים בקובץ זה מוקדשים לניתוח ההתרחשויות והאירועים המרכזיים בתחום בקרת הנשק הגרעיני בשנים 2009–2010, תוך התמודדות עם הסוגיה המרכזית של השפעת סדר היום החדש של הנשיא אובמה על משטר מניעת התפוצה הגרעינית. במסגרת זו יידונו ניסיונותיה של ארצות הברית למנוע תפוצה של טכנולוגיות, ידע ומרכיבים של נשק גרעיני לגורמים מסוכנים בעולם, ותיבחן השאלה עד כמה תואמים סדרי העדיפויות של ממשל אובמה בסוגיית התפוצה הגרעינית את החזון המוצהר. נושאים אלה נבחנים במאמרי הקובץ מכמה היבטים: השפעת החזון של אובמה על מדיניות מניעת התפוצה הגרעינית ועל כושר ההרתעה של ארצות הברית; חזון אובמה ויחסי ארצות הברית–רוסיה; אמנות בקרת הנשק ופירוק נשק להשמדה המונית; והשפעת המגמות החדשות על המזרח התיכון בכלל וישראל בפרט.

אמילי לנדאו מנתחת במאמרה את הבעייתיות שבהתנהלות ממשל אובמה לקידום החזון שהציב לעצמו – חתירה לפירוק כלל־עולמי של נשק גרעיני – מול הצורך שלו להתמודד עם מדינות הקוראות תגר מידי על משטר מניעת התפוצה, כמו איראן וצפון קוריאה. הממשל הונחה על ידי הרציונאל, שלפיו יש לחתור לפירוק נשק גרעיני כדי למנוע את נפילתו לידיים מסוכנות. אלא שבפועל, במקום להוביל מדיניות מניעת תפוצה (nonproliferation policy) המציבה כיעד ראשון את ההתמודדות מול מדינות המפרות את המחויבויות שלקחו על עצמן (תוך שהן מאיימות על שכנותיהן), הממשל מתמקד בקידום האמנות הגלובאליות. לנדאו טוענת ששני יעדים אלה חשובים, אלא שהאתגר המידי שמציבות מדינות החותרות להשיג נשק גרעיני מחייב שהמאמץ העיקרי של הממשל יושקע באתגר זה. מדיניותה של ארצות הברית, גורסת לנדאו, עלולה להוביל דווקא לתוצאה ההפוכה מהרצוי: ערעור יכולת האכיפה של ארצות

הברית כלפי המדינות המאתגרות, ובסופו של דבר החלשת המשטר למניעת תפוצת נשק גרעיני בכללותו.

יונתן שכטר דן במתח המובנה בין פירוק נשק לבין ההרתעה הגרעינית, עימו מתמודד הממשל האמריקאי בשל הצורך שלו לשמר כמות מספקת של נשק גרעיני כגורם שירתיע מדינות אויב ויספק מטריה גרעינית לבעלות בריתה של ארצות הברית. שכטר מצביע על הסכנות הגלומות במסרים שהועברו בחזונו של אובמה ובמדיניות הגרעין המוצהרת של ארצות הברית, בשל היותם לא מספיק חד-משמעיים. לטענתו, אי הבהירות שבמסרים אלה עלולה להוביל לפגיעה ביציבות הבינלאומית ולהגברת התפוצה הגרעינית. זאת, הן בקרב מדינות ידידותיות, אשר יטילו ספק במוכנותה של ארצות הברית להגן עליהן בשעת צרה באמצעות נשק גרעיני, והן בקרב מדינות אויב, אשר יתפסו את אמינות ההרתעה הגרעינית של ארצות הברית כחלשה.

עם כניסתו לתפקידו כנשיא הצהיר ברק אובמה על רצונו "לאתחל" (reset) את מערכת היחסים המתוחה למדי ששררה אז בין ארצות הברית לרוסיה. הרקע למתיחות הייתה הכוונה של הממשל להקים על אדמת אירופה מערך הגנה מפני טילים בליסטיים. ארצות הברית הסבירה את הצורך במערך כזה נוכח האיומים המתפתחים מכיוונה של איראן, אך רוסיה סברה שהיא עצמה מהווה המטרה האמיתית נגדה רוצה ארצות הברית לפעול. עוזי רובין טוען במאמרו, העוסק ביחסי שתי המעצמות על רקע תוכנית ההגנה מפני טילים, כי מתיחות זו נבעה מהבדלי השקפה בסיסיים בין רוסיה וארצות הברית לגבי סוגיית ההרתעה וההגנה האסטרטגית. לדבריו, בשונה מתקופת המלחמה הקרה, הרקע למתיחות ביניהן כיום אינו רק החשש משינוי במאזן הגרעיני הבינלאומי בין שתיהן, אלא גם השינויים במאזן הגרעיני הרב-צדדי מול מדינות גרעיניות סוררות, כמו צפון קוריאה, ואולי בעתיד גם איראן. לטענת רובין, ארצות הברית שואפת להשתית את המאזן הגרעיני מול מדינות סוררות כאלו על שילוב של הרתעה והגנה, ואילו רוסיה אינה מוכנה להתיר לה חופש פעולה כזה.

אפרים אסכולאי בוחן את האמנות הבינלאומיות העוסקות בתחום הגרעין, שהיו במוקד הדיון בתקופה שבה עוסק הקובץ: האמנה למניעת ניסויים גרעיניים (Comprehensive Test Ban Treaty – CTBT); האמנה להפסקת ייצור חומרים בקיעים (Fissile Material Cutoff Treaty – FMCT); היוזמה לביטחון כנגד תפוצת נשק (Proliferation Security Initiative – PSI); והמאמצים של קבוצת ספקיות הגרעין לשלוט בייצוא של חומרים גרעיניים (Nuclear Suppliers Group – NSG). הנשיא אובמה הציג אמנות אלו כאבני דרך ליישום חזונו. אסכולאי טוען לעומתו, כי בעוד שהאמנה המתגבשת להפסקת ייצור חומרים בקיעים והאמנה למניעת ניסויים גרעיניים חשובות ליצירת סביבה תומכת ליישום החזון, שני האמצעים האחרים הם אמצעי אכיפה. הוא גם גורס שאמצעי האימות הנלווים לאמנות השונות יכולים אמנם

להתריע ולהציב סימני אזהרה, אך לא הרבה מעבר לכך; כלומר, הם אינם יכולים למנוע הפרות. יחד עם זאת, אסכולאי סבור כי ליוזמה לביטחון כנגד התפוצה יש יכולת וגם סיכוי להאט את קצב הפעילות בתחום הגרעיני.

"אמנת ההמשך" (New START) להפחתת נשק אסטרטגי בין ארצות הברית ורוסיה היא חלק מהאמנות הבילטרליות העוסקות בצמצום מאגרי הגרעין העולמיים. לטענת תמר מלץ גינסבורג, בחתימה על אמנת ההמשך ניסה הנשיא אובמה להשיג שתי מטרות. האחת הייתה ייצוב היחסים בין ארצות הברית לרוסיה; השנייה הייתה מתן גושפנקה לכך שהוא אכן מתקדם ביישום חזונו לעולם נקי מנשק גרעיני, מעצם העובדה שהאמנה מורה לשתי המדינות לצמצם את המאגרים הגרעיניים שלהן. יחד עם זאת, מלץ-גינסבורג סבורה כי הצמצומים המוגבלים בהיקפם עליהם הוחלט לא יקדמו בטווח הקצר באופן משמעותי את היעד של עולם נקי מנשק גרעיני. הוויכוח שהתנהל בארצות הברית סביב אשרורה של אמנת ההמשך חשף חילוקי דעות קשים בתוך הממשל לגבי המשך ייעודו של הנשק הגרעיני במדיניות הביטחון של ארצות הברית, וכן את הקושי הצפוי לאובמה בבואו לקדם את חזונו.

מעבר לשאלת ההתמודדות עם תפוצת נשק גרעיני, בוחן הקובץ גם את ההתמודדות עם סוגים נוספים של נשק להשמדה המונית. דוד פרידמן סוקר במאמרו את סטאטוס האמנות בתחומים הכימי והביולוגי. לטענתו, נכזבה התקווה שחזונו של אובמה יניע תהליך של שינוי במדיניות ארצות הברית בתחום האימות של האמנה הביולוגית. פרידמן מדגיש כי מצד אחד, הפעילות סביב שתי האמנות חיזקה את הנורמה שלפיה לנשק כימי וביולוגי אין מקום בעולם, אך מצד שני, טרם נוצרו התנאים המבטיחים כי כל המדינות אכן יעמדו בפועל בכל הדרישות של אמנות אלו.

מרבית המאמרים בקובץ דנים, במישרין או בעקיפין, בהשלכות של השינוי בסדר היום של ממשל אובמה על ניסיונותיה של ארצות הברית לעצור את התקדמותה של איראן לעבר השגת יכולת גרעינית צבאית. בשלושה מאמרים בקובץ נבחנות ההשלכות של חתירת איראן להשיג נשק גרעיני מחד גיסא ושל סדר היום החדש של ארצות הברית מאידך גיסא על ישראל ומצרים. שמעון שטיין בוחן במאמרו את תפיסות האיום של מצרים (עד להתרחשויות האחרונות של תחילת 2011) ביחס ליכולת הגרעינית המשוערת של ישראל וביחס ליכולת הגרעינית הנצפית מאיראן – אם זו תממש את מטרותיה ותשיג יכולת גרעינית צבאית. שטיין בוחן את השוני בהתנהלות מצרים מול שני איומים אלה, ובתוך כך עומד על ניסיונותיה לאורך השנים לפעול בזירה הבינלאומית כדי להביא לפירוקה של ישראל מנשק גרעיני.

יאיר עברון עוסק במאמרו בחשיבותו של משטר מניעת התפוצה הגרעינית, וטוען שגם אם יש בו פרצות הוא הצליח לבסס נורמה חשובה של אי תפוצת נשק גרעיני, כולל מחויבות מוצהרת של המדינות הגרעיניות לפעול להתפרקות מנשק זה. לכן, מדגיש עברון,

על ישראל לאמץ גישה חיובית כלפי משטר מניעת התפוצה ואף לשותף פעולה עימו, תוך שהיא בוחנת כיצד תוכל להשתלב במגמות החדשות שהציג ממשל אובמה, במיוחד בתחום בקרת הנשק. עברון גם מציע שישראל תשקול אימוץ צעדי ביניים בתחום זה. אמילי לנדאו מצביעה במאמרה על ההשלכות הבעייתיות לישראל של חוסר העקביות ואי הבהירות במדיניות פירוק הנשק אותה מוביל ממשל אובמה. הדגש ששם הממשל על ערך השוויון בהתייחסותו לצורך של מדינות לקדם את היעד של פירוק נשק גרעיני – קרי, לכל מדינה מחויבות זהה בהקשר זה, יהיו האיומים שהיא ניצבת בפניהם אשר יהיו – מחייב אותו, לפחות ברמת העיקרון, להתייחס באופן זהה גם לישראל. אלא שממשל אובמה ממשיך להיות מחויב לביטחונה של ישראל, ובמסגרת זו לחובתו לשמור על ההרתעה האסטרטגית שלה כדי שתוכל להגן על עצמה מול איומים ביטחוניים ייחודיים. ההתנגשות בין שני הערכים מציבה דילמה חדשה במסגרת יחסי שתי המדינות.

ועידת המעקב של ה-NPT שנערכה במאי 2010 הדגישה את האינטרסים הנוגדים במדיניות ארצות הברית והשפעתם על ישראל. כדי לאפשר את הצגת הוועידה כאירוע שתרים לחיזוקו של משטר מניעת התפוצה הגרעינית, הסכימה ארצות הברית לפשרה במספר נושאים מעוררי מחלוקת. כך, היא השלימה עם אזכור מפורש של ישראל כמדינה הנקראת להצטרף ל-NPT ועם החלטה לקדם רעיון של כינוס בינלאומי בנושא פירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית בשנת 2012.¹ ואז, מיד עם נעילת הוועידה, גינו גורמים בממשל האמריקאי את אזכורה של ישראל במסמך המסכם ואת אי אזכורה של איראן, למרות ששעות ספורות קודם לכן הם הצטרפו לאותה החלטת קונסנזוס. זאת ועוד, בתחילת יולי 2010 אף העביר הנשיא אובמה לראש ממשלת ישראל, בנימין נתניהו, הבטחות מפורשות להמשך מחויבותה של ארצות הברית לביטחונה וליתרונה האסטרטגי של מדינת ישראל.

ייחודו של קובץ מאמרים זה הוא בדגש שהוא שם על השפעותיהן של המגמות הבינלאומיות בתחום בקרת הנשק הגרעיני על משטר מניעת התפוצה הגרעינית ועל מדיניות הגרעין של מדינת ישראל. המאמרים שבקובץ מציגים תמונה מורכבת של הפעילות להגבלת התפוצה ולפירוק נשק להשמדה המונית ומעלים תהיה לגבי ההתאמה בין הצעדים שנקט ממשל אובמה לחיזוק חזונו להגיע לעולם חופשי מנשק גרעיני ובין המשטר למניעת תפוצת נשק גרעיני. יתר על כן, חלק ממאמרי הקובץ אף מציגים הערכה, כי פועלו של ממשל אובמה להורדת הבולטות של נשק גרעיני במדיניות הביטחון הלאומי של ארצות הברית דווקא האיץ את מגמת ערעורו של משטר מניעת התפוצה.

אמילי לנדאו ותמר מלץ גינסבורג

תל אביב מרץ 2011

שער א

סדר היום החדש של בקרת נשק בהובלת ארצות הברית

הנשיא אובמה ופירוק נשק גרעיני:
חוסר בהירות במטרות ובסדרי העדיפויות
אמילי לנדאו

ממשל אובמה: בין פירוק נשק גרעיני להרתעה
יונתן שכטר

הנשיא אובמה ופירוק נשק גרעיני: חוסר בהירות במטרות ובסדרי העדיפויות

אמילי לנדאו

מבוא

בנאומו בפראג ב-5 באפריל 2009 פירט נשיא ארצות הברית ברק אובמה, שהיה אז בתחילת תקופת כהונתו, את חזונו בדבר ההתקדמות אל עבר עולם נקי מנשק גרעיני.¹ באמצעות נאום זה התכוון אובמה להדגיש את רצינות כוונותיו באשר לאימוצו של סדר היום של פירוק נשק גרעיני (nuclear disarmament agenda) למדיניות אמריקאית רשמית. זאת, לאחר שהסוגיה הלכה וצברה משקל ציבורי בעקבות פרסום שני מאמרים של ג'ורג' שולץ, ויליאם פרי, הנרי קיסינג'ר וסאם נאן, בינואר 2007 ובינואר 2008.² נאומו של נשיא ארצות הברית בפראג הניע סדרה של אירועים בתחום בקרת הנשק ופירוק הנשק במהלך השנים 2009–2010. אבני הדרך הבולטות ביותר בהקשר זה הונחו ברצף מהיר בזו אחר זו במהלך ששת החודשים הראשונים של 2010: ההסכמה עם רוסיה בנושא אמנת START החדשה; פרסום המדיניות האמריקאית החדשה בנושא נשק גרעיני (NPR – Nuclear Posture Review); ועידת הפסגה שאובמה ארגן בנושא אבטחת חומרים גרעיניים; וועידת המעקב של האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT RevCon) שהתקיימה במהלך חודש מאי.

אימוצו של סדר יום חדש לבקרה ולפירוק נשק גרעיני נועד להראות כי אובמה נחוש ורציני באשר למחויבות שלו לפירוק נשק בהתאם לסעיף VI של האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT). בהתבסס על ההיגיון שנקבע על ידי שולץ, פרי, קיסינג'ר ונאן במאמריהם, רצינו אחד של סדר יום זה היה הצורך הדוחק להקטין את מאגרי הנשק הגרעיני הקיימים ולשפר את אבטחתם, לנוכח החשש המוחשי כי הם עלולים למצוא את דרכם לארגוני טרור. אין ספק שככל שיהיה פחות נשק גרעיני בעולם כך ילך ויפחת הסיכוי שטכנולוגיות ומרכיבים גרעיניים ימצאו את דרכם לידיהם של גורמי טרור. עם זאת, פירוק נשק גרעיני כשלעצמו אינו פותר בעיות נוספות, כמו קיומם של מאגרים גדולים של אורניום מועשר בידיהן של מדינות רבות, או הסכנה הכרוכה

בידע גרעיני הנמצא בידיהם של מדענים. סוגיות אלו ימשיכו להיות מקור לדאגה, נוכח האפשרות שהן יקלו על העברת יכולות גרעיניות או רדיולוגיות לגורמי טרור. שיקול מרכזי נוסף שעמד מאחורי אימוץ סדר היום לפירוק נשק גרעיני על ידי הנשיא אובמה נשען על הגיון אחר, אשר בבסיסו הרעיון שמחויבות מחודשת ומודגשת של המדינות הגרעיניות להוראת סעיף VI של אמנת ה-NPT חשובה כדי להעניק להן יתר לגיטימציה כאשר הן מתמודדות עם מדינות אחרות החותרות לנשק גרעיני תוך הפרת ה-NPT. מקור הדאגה העיקרי בהקשר זה היה כמובן הפעילות הגרעינית של איראן, והמשך ההתרסה הגרעינית של צפון קוריאה. ארצות הברית העריכה כי ככל שתראה את אמיתות כוונותיה שלה, כך יגברו סיכויי ההצלחה של מאמציה לעצור את איראן וצפון קוריאה.³ במילים אחרות, על המדינות החברות באמנת ה-NPT במעמד של מדינות גרעיניות חלה חובה להוכיח את עמידתן במחויבות שלקחו על עצמן לפעול לקידומו של פירוק נשק גרעיני. זאת, כדי לא להיראות כמי שמאמץ גישה של איפה ואיפה כאשר הוא בא בדרישות כלפי מדינות אחרות – אלה החותרות לנשק גרעיני בניגוד למחויבויות שלהן על-פי האמנה. ארצות הברית ביקשה למעשה להוציא את העוקץ מהאשמתה ב"מוסר כפול" – האשמה שהוטחה בה על ידי רבות מן המדינות החברות באמנת ה-NPT במעמד של "לא גרעיניות".

מאמר זה עוסק ברציונל העקיף העומד ביסוד קידומו של חזון הנשיא אובמה לפירוק נשק גרעיני: קרי, הצורך להתגבר על האשמות בדבר "מוסר כפול" על-מנת לשפר את סיכויי ההצלחה של הפעילות המכוונת למנוע תפוצה גרעינית למדינות נוספות. לאחר מכן מעריך המאמר את השלכותיו של סדר היום החדש בנושא פירוק נשק בשלושה תחומים: סדרי העדיפויות של ממשל אובמה בתחום בקרת הנשק הגרעיני ומניעת תפוצה; המאמצים הספציפיים הננקטים על ידי ארצות הברית כדי להתמודד עם הסוגיה האיראנית; והגישה של הממשל כלפי ישראל בכל הנוגע לסוגיה הגרעינית.

ההיגיון המפוקפק של סדר היום של אובמה

סדר היום של הנשיא אובמה בנושא פירוק נשק גרעיני מדגיש את החשיבות הרבה של השגת היעד של עולם חופשי מנשק גרעיני. אולם הדחיפות המיוחסת להשגת היעד היא פועל יוצא של הסכנה הנתפסת מזליגה גרעינית אפשרית, ומתפוצה גרעינית למדינות מסוכנות ולגורמים לא-מדינתיים. נראה שאילו ניתן היה להקפיד את המצב הגרעיני נכון להיום – אפילו אם הדבר היה כולל את כמות הפלוטוניום הקטנה הנמצאת ברשותה של צפון קוריאה – ארצות הברית, או כל מדינה גרעינית אחרת, לא היו שמות דגש כה רב על היעד של פירוק נשק גרעיני מקיף. בנוסף לכך, בעוד היעד של פירוק נשק גרעיני ראוי ללא ספק לשבח, סדר היום של אובמה סובל מחולשה מעצם ההיגיון העומד בבסיסו: הצורך בנטרולה של טענת "המוסר הכפול"

כצעד חיוני מקדים לקראת טיפול תקיף יותר במדינות החותרות לנשק גרעיני. היגיון זה אינו משכנע, וכמה סיבות לכך.

ראשית, ראוי להדגיש שהצעדים המשמעותיים שנקטו ארצות הברית ורוסיה להפחתת המאגרים הגרעיניים שלהן מאז שיאה של המלחמה הקרה, מערערים על עצם הטענה של "מוסר כפול": אין זה נכון כי שתי המעצמות הגרעיניות לא נקטו צעדים משמעותיים בכיוון של פירוק נשק, כנדרש באמנת ה-NPT. ממספר של עשרות אלפי ראשי חץ גרעיניים שהוחזקו על ידי שתי המעצמות בשיאה של המלחמה הקרה, צומצם המספר בצורה ניכרת, וכיום הוא עומד על סך של 22,000 ראשים בקירוב. תהליך זה נמשך אמנם תקופה ארוכה והמאגרים שנותרו הם עדיין גדולים מדי, אולם הצמצומים שנערכו והיציבות שהושגה בעקבותיהם עדיין מהווים, ללא ספק, הישג ראוי לציון.

למרבה האירוניה, תרומתו של אובמה למאמץ הפירוק אינה שונה באופן דרמטי מבחינת היקפה מההתקדמות שחלה בסוגיה זו במשך העשורים האחרונים. במהלך 2009-2010 השקיע הממשל האמריקאי אמנם זמן ומאמץ ניכרים במשא ומתן על אמנת START החדשה, בארגון וועידת הביטחון הגרעיני ובניסיון להכתיר את וועידת המעקב של ה-NPT כהצלחה, אך עד כה נרשמו הישגים מעטים בלבד במונחים של פירוק נשק גרעיני. אמנת START החדשה היא ככל הנראה ההישג הקונקרטי ביותר של הנשיא אובמה בתחום הפירוק, אך הצמצומים עליהם הוסכם במסגרתה אינם מהפכניים, מה עוד שתהליך האשרור היה ארוך ומייגע. יתר על כן, למרות שהנשיא אובמה כלל את ההסכמה האמריקאית-רוסית על אמנת START החדשה כחלק מסדר היום שלו בנושא פירוק הנשק, מדובר למעשה בהמשכם של מאמצים קודמים: תקופה של אמנת START הקודמת פג ב-5 בדצמבר 2009, ועובדה זו היא שחייבה את חידוש הדיונים ואת הארכת האמנה. בהיעדר אמנה בתוקף היו מתבטלים גם מנגנוני האימות שלה, כפי שהדגיש הממשל.

אך מעבר להסתייגויות האלה, הנקודה החשובה יותר היא העובדה שהקשר בין אימוץ סדר יום לפירוק נשק גרעיני, לבין יכולתה של ארצות הברית להתמודד טוב יותר עם התופעה של תפוצת נשק גרעיני, לא הוכח. למעשה, אין כל סימן לכך שהלגיטימציה שארצות הברית יכולה לזכות בה באמצעות התחייבות לשוויון בין מדינות בתחום הגרעיני היא קריטית לטיפול אפקטיבי יותר באתגר שמהוות איראן וצפון קוריאה בתחום הגרעיני. גם אין כל סימן לכך שמחויבות אמריקאית ליעד הנעלה של פירוק נשק מרשימה את שתי המדינות עד כדי כך, שתביא אותן להתייחס ביתר רצינות לארצות הברית עתה, כאשר ידיה "נקיות" יותר.⁴ בסופו של דבר, מחויבותו של ממשל אובמה לתהליך של פירוק נשק והמאמץ אותו הוא משקיע כדי להפריך את ההאשמה בדבר ה"מוסר הכפול", לא הביאו עמם יתר לגיטימציה, או שיפור כלשהוא הראוי לציון ביכולתו לטפל בבעיית התפוצה הגרעינית.

אפשר לטעון שהגישה האמריקאית החדשה מסייעת במידת מה לגיוס תמיכתן של מדינות "לא גרעיניות" נוספות למאמצים הננקטים נגד איראן וצפון קוריה, אך לסיוע זה כשלעצמו יש השפעה מעטה, אם כלל, על מידת ההצלחה של הצעדים הננקטים בפועל כדי לרסן את השאיפות הגרעיניות של שתי המדינות האלה. מקור הבעיות שהתעוררו בהקשר זה בשמונה השנים האחרונות נובע מסיבות אחרות, שאינן קשורות לחוסר לגיטימציה לכאורה של הפעילות האמריקאית. במקרה של איראן, למשל, הקשיים בהתמודדות עם פעילותה הגרעינית נובעים בעיקר מהיעדר תיאום, שיתוף פעולה ונחישות בינלאומית בקרב המדינות שנטלו על עצמן לטפל בסוגיה זו, ובעיקר בקרב קבוצת המדינות ה-P5+1 (שמלבד גרמניה, כולן גרעיניות בעצמן). הגורמים שמנעו את ההתקדמות בטיפול בסוגיה הגרעינית האיראנית מקורם בקיומם של אינטרסים כלכליים ואסטרטגיים סותרים בקרב מדינות אלו, אשר מונעים מהן להגיע להסכמה על דרך מתואמת ואחידה בטיפול שלהן באיראן.

הבעיות דלעיל הוחמרו עוד יותר בשל חוסר הבנה מספיקה במערב באשר לדרך אותה יש לנקוט על מנת לעודד את איראן לנהוג ביתר רצינות במסגרת משא ומתן. זאת, במיוחד כאשר לפי כל הסימנים, איראן מרוויחה יותר – מבלי לשלם על כך מחיר גבוה מדי מבחינתה – מהמשך הטקטיקות שלה של "משחק על הזמן", תוך קידום תוכניתה הגרעינית.

אם אכן יש צדק בטענה כי ארצות הברית זקוקה ליותר לגיטימציה במאמציה להתמודד עם איראן, נראה כי כוונת הדברים אינה לסוג הלגיטימציה שהוזכרה לעיל, כי אם למידה רבה יותר של לגיטימציה שתוענק לה על ידי שאר המדינות הגרעיניות להיות הגורם המוביל את התהליך. הרקע המשותף לכל הבעיות שנמנו לעיל הוא הספק, ההולך וגדל, באשר לשאלה האם ארצות הברית בכלל מעוניינת ליטול את ההובלה בהתמודדות עם איראן. כך או כך, מה שמעניין את שאר המדינות קשור אך מעט בזכויות של ארצות הברית כמובילת מגמה של פירוק נשק; מה שמדינות אלה רוצות באמת הוא שארצות הברית תתחשב באינטרסים הלאומיים של כל אחת מהן – דבר שניכר באופן בולט מאז שנת 2006 בדינאמיקה של תהליך ההחלטות על סנקציות נגד איראן במסגרת מועצת הביטחון של האו"ם.

סדרי העדיפויות של הממשל בסוגיית מניעת תפוצה (nonproliferation)

ההיגיון הבעייתי העומד ביסודה של הגישה החדשה של הנשיא אובמה לפירוק נשק מחריף עוד יותר נוכח השפעת סדר היום הזה על מדיניות מניעת התפוצה של הממשל האמריקני ועל סדרי העדיפויות שהוא מאמץ בהקשר זה. כאמור, המדינות הגרעיניות מחויבות לעמוד בהתחייבויותיהן לפעול בכיוון של פירוק נשק בהתאם ל-NPT. אולם, התוצאה של הדגש החדש של הממשל על "פירוק נשק מקיף וכולל" היא שינוי כיוון

בעייתי בסדרי העדיפויות בנושא מדיניות מניעת התפוצה הגרעינית של הממשל. אימוץ סדר היום גרם לממשל להעדיף הסכמים רב-צדדיים רחבי-היקף על פני עימות ישיר עם מדינות החותרות בפועל להשגת יכולת גרעינית צבאית. ואכן, בניסוח יעדיו בתחומי בקרת נשק ומניעת תפוצה, הממשל העדיף להתמקד באמנות הגלובאליות ולא כלל לרוב את האתגר הדחוף ביותר בתחום מניעת התפוצה: קרי, שאיפותיהן הגרעיניות של איראן וצפון קוריאה.

עדות לכך ניתן היה למצוא בדבריה של עוזרת מזכירת המדינה לבקרת נשק, אימות וציות, רוז גוטמולר (Rose Gottemoeller), כאשר היא הציגה את סדר היום של הממשל לפירוק נשק גרעיני בנאומה בפני הוועדה הראשונה של העצרת הכללית של האו"ם בתחילת אוקטובר 2010. אחרי שציננה את הצעדים שהממשל נקט זה מכבר – המדיניות הגרעינית החדשה שלו, אמנת START החדשה, ועידת הפסגה לאבטחת חומרים גרעיניים ועידת המעקב של ה-NPT – החלה גוטמולר לשרטט את "מרכיבי סדר היום האמריקאי של פירוק נשק ומניעת תפוצה". היא ציינה את אמנת START החדשה, את האמנה לאיסור ניסויים גרעיניים (CTBT), את האמנה המוצעת לאיסור הייצור של חומרים בקיעים (FMCT), את אמנת הנשק הביולוגי (BWC), את אמנת הנשק הכימי (CWC) ואת מדיניות החלל של ארצות הברית, ולבסוף דיברה בתמציתיות על הצעדים הבאים. איראן וצפון קוריאה לא הוזכרו על ידה מפורשות כחלק ממה שהגדירה כסדר יום לבקרת נשק ומניעת תפוצה, וזאת למרות שאין כיום אתגר חמור יותר בתחום התפוצה הגרעינית מאשר בלימתן של שאיפות הגרעין של שתי המדינות המסוכנות האלה.⁵ התפיסה החדשה של ארצות הברית בתחום בקרת הנשק מציבה, אפוא, את איראן במקום נמוך יותר מאשר יעדי פירוק נשק אחרים.

היעד של סדר יום ממוקד יותר בפירוק נשק גרעיני אמור להיות הפיכת ההתמודדות עם מדינות הנחושות להשיג נשק גרעיני לקלה יותר. מן הראוי, לפיכך, להטיל ספק בחוכמה שבעמדת ארצות הברית. עמדה זו שמה את הדגש בסדר היום שלה לפירוק נשק על מאמצי פירוק נשק רחבים יותר, ובהם אשרור אמנות בינלאומיות כמו ה-CTBT וההתחייבות שלה עצמה לפירוק נשק גרעיני מול רוסיה. כל זאת, בתקופה בה מדינות מסוכנות כמו איראן וצפון קוריאה מתקדמות אל עבר השגת יכולת גרעינית צבאית. מדינות אלה, המציבות את האיום החמור ביותר למשטר מניעת התפוצה, ובנוסף לכך מהוות איום ליציבות בסביבתן האזורית, אינן ממתירות בחוסר מעש שעה שארצות הברית מתמקדת במימוש יעדיה האחרים בתחום פירוק הנשק.

ההתמודדות עם איראן

קשה להעריך את סדר היום של ממשל אובמה בנושאי בקרת נשק ומניעת תפוצה מבלי לציין בראש ובראשונה את הצורך הדחוף להביא לסיומה את החתירה לגרעין

באיראן ובצפון קוריאה. זאת, נוכח השפעתם של מאמצים אלה על עתידו של משטר מניעת התפוצה עצמו, בנוסף לסכנות שתפוצה גרעינית מצד שתי מדינות אלו מהווה לאזורי צפון-מזרח אסיה, המזרח התיכון ואף מעבר להם. אם איראן תהפוך למדינה גרעינית, יהווה הדבר מכה קשה ביותר למשטר מניעת התפוצה על פי כל אמת מידה. המסר, לפיו מדינות יכולות לרמות ולשקר בדרכן להשגת נשק גרעיני, יפחית אז באופן משמעותי מערכה של אמנת ה-NPT. זאת ועוד, הסכנות הכרוכות בהפיכתה של איראן למדינה בעלת יכולת גרעינית צבאית הן קונקרטיות וחמורות לאין שיעור יותר מכל השלכה של דחייה אפשרית, אפילו של מספר שנים, באשרור של ארצות הברית את האמנה לאיסור ניסויים גרעיניים (CTBT).

מן הראוי לציין, כי הבעיה אינה טמונה בכך שהממשל האמריקאי אינו מקדיש מזמנו וממרכיו לאתגרים המוצבים בפניו על ידי איראן וצפון קוריאה.⁶ למעשה, הממשל מעצב בהדרגה – גם אם באיטיות – גישה תקיפה מעט יותר כלפי איראן, שנועדה לאלץ אותה לתת מענה רציני לדאגות המערב באשר לפעילותה בתחום הגרעיני. הסנקציות עליהן הוחלט במהלך יוני-יולי 2010, הן במסגרת מועצת הביטחון של האו"ם והן באופן חד-צדדי על ידי מספר מדינות, מהוות עדות למאמצים האמריקאיים הרציניים והנחושים בנושאים אלה ובין השאר לפעילותו ללא לאות של סטיוארט ליוואי (Stuart Levey), תת-שר האוצר (היוצר) לנושאי טרור ומודיעין פיננסי.⁷ ואולם, מכלול הצעדים שננקטו זה מכבר על ידי הממשל אינם מחפים על העובדה שלא איראן ולא צפון קוריאה כלולות מבחינה קונצפטואלית בסדר היום שלו לפירוק נשק ומניעת תפוצה. פער זה ניכר לעין כל כאשר בוחנים את תוכנם של מסמכים המפרטים את סדר היום האמריקאי, כמו זה של עוזרת מזכירת המדינה גוטמולר, שכאמור אינם מתייחסים כלל לשתי מדינות אלו. כפי שכבר צוין, עובדה זו מצביעה על סדר עדיפויות בעייתי, ויותר מכך – על היעדר עקביות בגישה הכוללת של ארצות הברית בתחום מניעת התפוצה הגרעינית.

לגיטימי יהיה לשאול – אז מה? כלומר, אם ארצות הברית פועלת למימוש היעד של פירוק נשק, ובו בזמן פועלת כדי לבלום את איראן, מדוע זה משנה שאיראן (או צפון קוריאה) אינה נכללת תפיסתית בסדר היום של ארצות הברית לפירוק הנשק? התשובה הראשונה שניתן להשיב על כך היא, כי הדבר משנה מכיוון שהוא כרוך בשאלה הבסיסית של הקצאת משאבים של כסף, זמן ואנרגיה לשתי המשימות. אם הממשל פועל כדי לקדם את שני היעדים בו-זמנית, פירוש הדבר הוא כי המשאבים שהוא משקיע במניעת תפוצה מפוצלים תחת שיהיו ממוקדים בעדיפות העליונה: קרי, בלימתו של אתגר התפוצה הדחוף ביותר לעת הזו, שמקורו בפעילות הגרעינית של איראן וצפון קוריאה.

אינדיקציה נוספת לכך שחוסר קוהרנטיות תפיסתית ביעדי מניעת התפוצה הוא לא דבר של מה בכך ניתן ללמוד מניסוח מדיניות הגרעין (NPR) של הממשל מאפריל 2010. אובמה רצה להדגיש במסמך את המחויבות שלו לפירוק נשק, ולכן הוחלט להגביל את התרחישים בהם תהיה ארצות הברית מוכנה לשקול שימוש בנשק גרעיני. על כן המסמך כולל התחייבות אמריקאית מפורשת למדינות הלא גרעיניות כי ארצות הברית לא תעשה שימוש בנשק גרעיני כלפיהן, אפילו כתגובה להתקפה כימית או ביולוגית עליה מצד אחת מהן.

אלא שהממשל הלך צעד אחד רחוק יותר בסוגיה זו באותו מסמך, כאשר החליט לעשות בו שימוש גם על מנת להעביר מסר ספציפי של בידוד לאיראן. לצורך זה הוא הוסיף במסמך הסתייגות בה הבהיר, כי התחייבויותיו דלעיל לא ייתפסו כאשר מדובר במדינות לא גרעיניות אשר אינן עומדות בהתחייבויותיהן הבינלאומיות בהתאם לאמנת ה-NPT. במילים אחרות, נאמר שם כי התחייבויות אלו שלו לא יחולו על מדינות כמו איראן. היה בכך מסר לאיראן, לפיו יהיה עדיף מבחינתה אם תעמוד בהתחייבויותיה וחובותיה כלפי אמנת ה-NPT. האבסורד שבעניין הוא שמסר זה נכלל במסמך הדן במדיניות הגרעין האמריקאית, במקום שיהיה חלק מסדר היום של ארצות הברית בנושא בקרת/פירוק נשק. במונחים קונספטואליים, הדבר מצביע על כך שאיראן נכללה בחשיבה האמריקאית דרך הפריזמה של ההרתעה הגרעינית, במקום כחלק ממדיניות נחושה יותר של מניעת תפוצה גרעינית.

בלבול תפיסתי זה מעלה מספר שאלות. ספציפית באשר לאיראן, מסמך ה-NPR רומז לאפשרות שממשל אובמה אולי "הרים ידיים" בכל הנוגע לבלימת מאמציה להשיג יכולת גרעינית צבאית. במצב כזה, יתכן וארצות הברית ממקדת את האנרגיות שלה לא בבלימתה של איראן, אלא בבידודה ובהרתעתה של מי שהיא מעריכה שלא ניתן עוד לעצור אותה מלהגיע למעמד של מדינה גרעינית. אפשרות זו מוצאת ביסוס במאמצים האמריקאיים של השנה וחצי האחרונות, שנועדו לחזק את מערכות ההגנה מפני טילים במדינות המפרץ הערביות, ולזכות בתמיכה אזורית למאמצים שנועדו לבודד את איראן ולהפעיל לחץ עליה.

אתגר אחר של ארצות הברית, הנובע מבלבול תפיסתי זה, נוגע למסר המשתמע מעמדתה כלפי מדינות החותרות להשגת יכולת גרעינית, אך נמצאות בשלבים מתקדמים הרבה פחות מאשר איראן – כמו סוריה – שטרם הוגדרו באופן ברור על ידי הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) כנמצאות במצב של הפרה (noncompliance). השאלה הנשאלת בהקשר זה היא, האם יימנע הממשל האמריקאי מלהפוך גם את סוריה לנושא מרכזי במסגרת מדיניות מניעת התפוצה שלו? סוריה מסרבת, מאז קיץ 2008, לאפשר לפקחי סבא"א לחזור לאזור האתר שהופצץ על ידי ישראל בשנת 2007, למרות שבביקור באתר ב-2008 פקחי סבא"א גילו חומר חשוד. התוצאה של היעדר

סדר יום אמריקאי ברור ונחוש, המתמקד במדינות השואפות לפתח גרעין למטרות צבאיות, היא שגם סוריה אינה נמצאת בעדיפות לתגובה חריפה במסגרת מדיניות מניעת תפוצה של הממשל.

היעדרה של אסטרטגיה עקבית בתחום מניעת תפוצה מצביע על כך שארצות הברית, המנסה לקדם סדר יום משלה בנושא פירוק נשק גרעיני, נוטה לשכוח כי הרציונל העיקרי של סדר יום זה היה שילובו במהלכים בליתמת תפוצה גרעינית. כפי שכתבו שולץ, פרי, קסינג'ר ונאן במאמריהם בעיתון *Wall Street Journal*: היעד היה להותיר את כלי הנשק הקטלניים ביותר שהומצאו אי פעם הרחק מן הידיים המסוכנות ביותר.⁸ הסיבה האחרונה מדוע יש להפנות תשומת לב לשאלות קונספטואליות היא שסדר היום של אובמה לפירוק נשק גרעיני, והאתגר הספציפי הכרוך בניסיונותיה של איראן להגיע ליכולת גרעינית צבאית, נשענים למעשה על שתי תפיסות ומסורות שונות של בקרת נשק בתחום הגרעיני. בעוד המסורת של "פירוק הנשק" ממקדת את תשומת הלב בכלי הנשק עצמם (תוך השארת המדינה המחזיקה בהם מחוץ למשוואה), האתגר האיראני מדגיש את חשיבות המדינה – הוא מעלה את סוגיית היחסים הבין-מדינתיים ואת האיום החמור שאיראן מהווה למזרח התיכון ואף מעבר לו. באימוץ סדר-יום של "פירוק נשק" נותן ממשל אובמה עדיפות משתמעת להגיון של "התמקדות בכלי נשק" על חשבון "התמקדות בהקשר הבין-מדינתי" – הקשר החייב להיכלל בכל דיון בנושא בקרת נשק במזרח התיכון. תוצאה בעייתית אחת של אימוץ ההגיון של "התמקדות בכלי נשק" היא הנטייה הגוברת לאחרונה בשיח הבינלאומי – בדרגים הרשמיים והלא-רשמיים כאחד – להעלות, בהקשר של הדיונים בנושא איראן, שאלות גם באשר ליכולותיה הגרעיניות של מדינת ישראל; וזאת תוך התבססות על הלגיטימיות כביכול לעשות כן בהתאם להגיון של "התמקדות בכלי נשק" הנמצא בבסיס הגישה של "פירוק נשק".

השלכות סדר היום החדש של ארצות הברית על ישראל

לסדרי העדיפויות החדשים של ממשל אובמה בקרת נשק גרעיני יש כמה השלכות ספציפיות על ישראל. במקום אחר בקובץ זה בוחן יאיר עברון את ההשלכות של העיסוק החדש של נשיא ארצות הברית בנושא מניעת התפוצה מנקודת מבטה של ישראל, וטוען כי על ישראל להראות יותר מחויבות כלפי האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT) ויעדי מניעת התפוצה הגלובאליים.⁹ במאמר הנוכחי, ככוונתי להפנות את תשומת הלב לאופן בו האימוץ של סדר היום האמריקאי בנושא פירוק נשק יצר סיבוך נוסף ביחסי ארצות הברית-ישראל. הניסיון למצוא את נקודת האזיון בין המחויבות האמריקאית להבטחת ביטחונה של ישראל ויתרונה האיכותי (נוכח מצבה הביטחוני

הייחודי), לבין הכורח לקדם את היעד של פירוק נשק, כפי שהממשל התחייב לעשות, מסובך יותר מאשר בעבר, ובעל השלכות משמעותיות בעבור ישראל.

הבלבול סביב מסמך הסיכום של ועידת המעקב של ה-NPT שהתקיימה במאי 2010 מדגים את ההשלכות של האופן שבו ממשל אובמה הגדיר את סדרי העדיפויות שלו בתחום בקרת הנשק הגרעיני. בעוד שלפני הוועידה הנמיכה ארצות הברית את סף הציפיות באשר למה שאמור היה להיחשב לתוצאה מוצלחת של הוועידה – במיוחד הסרת התעקשותה להשיג מסמך סיכום של קונצנוס – התוצאה הסופית הייתה שונה. בסופו של דבר, השגתו של מסמך קונצנוס הפכה להיות חשובה בעיני הממשל יותר מאשר הציון המפורש של איראן כמי שנמצאת במצב של הפרה כלפי התחייבויות הפיקוח שלה בהתאם ל-NPT.

מה שמשונה הוא שאין ספק כי ארצות הברית רצתה לציין במיוחד את איראן בהקשר להפרות. עמדתה זו הובררה היטב כבר בנאום הפתיחה התקיף של מזכירת המדינה קלינטון, בו ביקרה, מבלי לחסוך במילים, את גישתם של איראן ושל נשיאה אחמדינז'אד וציינה כי איראן "היא המדינה היחידה המיוצגת באולם זה, שמועצת הנגידים של סבא"א מצאה כי היא מפרה את התחייבויות הפיקוח הגרעיני שלה – היחידה".¹⁰ ארצות הברית גם התנגדה אז לציונה המפורש והנפרד של ישראל, כפי שהבהירה בהצהרות חד-משמעיות שפורסמו על ידי הממשל כמעט מיד עם סיומה של הוועידה.¹¹ יתרה מכך, בפגישתם בתחילת חודש יולי 2010 חזר הנשיא אובמה באוזני ראש הממשלה נתניהו על מחויבותה של ארצות הברית לשמירת היתרון האסטרטגי של ישראל. למרות כל זאת, העדיפות של הממשל בוועידת המעקב ניתנה, בסופו של דבר, להשגתו של מסמך קונצנוס, מה שהגביר, כאמור, את הבלבול באשר למדיניות בקרת הנשק של ארצות הברית.

ביטוי נוסף לבלבול השורר בגישה האמריקאית בלט בוועידה השנתית של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית שהתכנסה בספטמבר 2010. הפעם הבלבול היה סביב הרעיון שנכלל במסמך הסיכום של ועידת המעקב של ה-NPT לכנס ועידה מיוחדת ב-2012 אשר תדון באזור חופשי מנשק להשמדה המונית (WMDFZ) במזרח התיכון. לפני ועידת המעקב נראה היה כי ארצות הברית מצליחה לעמוד בפני הלחץ שהופעל עליה על ידי מצרים לשנות את גישתה ולהסכים לסדר יום שיתמקד באופן מובהק בישראל ובתחום הגרעיני.¹² במהלך ועידת המעקב, ארצות הברית ויתרה כאמור למצרים על חלק מהדברים למען השגת מסמך בקונצנוס, למרות שהעבירה לאחר מכן מסרים מרגיעים לישראל. עם זאת, מאז שנוסח המסמך המסכם של ועידת המעקב, אותה ארצות הברית על נכונותה לסייע במימוש הרעיון של קיום ועידה ב-2012 בנושא WMDFZ, או לפחות לא לפעול כדי למנוע זאת. מה שקרה בוועידת סבא"א בספטמבר הוא שמדינות ערב הגישו הצעת החלטה שקראה לישראל להצטרף ל-NPT.

בניסיונה להניא מדינות אחרות מלתמוך בהצעת ההחלטה, טענה ארצות הברית כי אם הצעת ההחלטה תתקבל, הדבר ירחיק את ישראל עוד יותר מרעיון הוועידה המתוכננת לשנת 2012. השימוש הטקטי שעשו פקידי הממשל ברעיון הוועידה המתוכננת ל-2012 במסגרת הכינוס השנתי של סבא"א, ביטא למעשה תמיכה אמריקאית, ולו במשתמע, ברעיון הוועידה שתדון באזור חופשי מנשק גרעיני במזרח התיכון.

הממשל האמריקאי יצר במו ידיו מצב שחושף אותו ללחצים מצדן של מדינות אחרות באשר לעמדתו כלפי ישראל, וזאת בשל תמיכתו, ולו הרטורית, ב"נורמת השוויון" בתחום הגרעיני כמרכיב של סדר היום שלו בנושא פירוק נשק. ביטויים נוספים של מצב זה – אותו "מלכוד נורמטיבי" שהממשל נקלע לתוכו – צפויים לצוץ בעתיד, ולהמשיך לשחק תפקיד בהתייחס לרעיון של כינוס ועידה לדיון באזור חופשי מנשק להשמדה המונית במזרח התיכון לקראת שנת 2012.

ניסיונו של הממשל לאזן בין מחויבותו רבת השנים לביטחונה של ישראל ובין ההתחייבות החדשה שלו לפירוק נשק גרעיני, מצביע גם הוא על היעדר כיוון ברור במדיניותו. הדבר מעורר שאלות רציניות באשר למרחק אותו יהיה הממשל נכון ללכת כדי ללחוץ על ישראל בסוגיית הגרעין: מהם הקווים האדומים של הממשל מול דרישותיהן של מדינות אחרות בנושא מדיניות הגרעין של ישראל? עד כמה רחוק תהיה ארצות הברית מוכנה ללכת, בהתחשב באינטרסים שלה עצמה, כדי לעמוד בלחצים שיופעלו עליה מצד מדינות אחרות בסוגיה זו? השאלות מתחדדות עוד יותר על רקע ניסיונותיה החוזרים ונשנים של איראן "להרחיב את גבולות האפשרי", כפי שעשתה באוקטובר 2010, כאשר הציבה תנאים מוקדמים חדשים לניהול משא ומתן עם המערב. אחת מדרישותיה בהקשר זה הייתה כי המערב יביע את עמדתו באשר למצבה הגרעיני של ישראל. לחצים ודרישות כאלה צפויים לגבור ואף להחריף ככל ששנת 2012 תלך ותתקרב.

סיכום

הממשל האמריקאי אימץ יעד ראוי – פעילות לקראת צמצום מאגרי הנשק הגרעיני בעולם – אך מבלי שטרם לתת את הדעת על מלוא השלכותיו. הוא ביסס את גישתו על היגיון רופף, וכשל בשילוב ההשלכות השונות לתוך גישה אחת קוהרנטית, אשר ממנה ניתן יהיה לגזור מדיניות מניעת תפוצה ברורה ויעילה יותר.

קידום המטרה של עולם חופשי מנשק גרעיני הוא נושא הראוי לשבח, ועם זאת, תקופת המעבר עד להשגתה של מטרה זו מחייבת שלב ביניים, עם הגיון משל עצמו. בתקופה זו יש הכרח לגבש את כל המרכיבים הרלוונטיים לכדי עמדה אסטרטגית אחת משכנעת. לקיחה בחשבון של הגישות והמסורות השונות של בקרת נשק בתחום הגרעיני, והלוגיקה השונה שמאחוריהן, יכולה לסייע למטרה זו. חשוב מכל, יש לעמת

את ההיגיון של "התמקדות בכלי נשק", העומד ביסוד האמנות הגלובאליות לפירוק נשק, עם ההיגיון המתחרה של "ההתמקדות בהקשר הבין-מדינתי", שמקורו בניסיון הבין-מעצמתי בתקופת המלחמה הקרה, ואשר מצא ביטוי גם בחלק מן היוזמות האזוריות – כמו הקמת אזורים חופשיים מנשק גרעיני (NWFZ). למדינות יש אמנם אינטרס למנוע את התפשטותו של הנשק הגרעיני, אך אסור להתעלם מכך שלנשק גרעיני גם ערך אסטרטגי לא מבוטל. יש להכיר במפורש במתח הקיים בין שני הגיונות מנוגדים אלה, ולקחת את זה בחשבון בכל ניסיון עתידי שייעשה על מנת לקדם סדר יום של פירוק נשק גרעיני.

הערות

- 1 http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered/
- 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; "Toward a Nuclear-Free World", *Wall Street Journal*, January 15, 2008. על גיבושו של סדר היום החדש לפירוק נשק גרעיני והרציונל המסתתר מאחוריו, שהואצו כאמור על ידי המאמרים דלעיל, ראו: אמילי לנדאו ונועם אופיר, "סדר יום חדש לפירוק נשק גרעיני: בין חזון למציאות" **עדכן אסטרטגי**, כרך 11, גליון 1, יוני 2008.
- 3 "בעוד שאני יודע [כי היעד של עולם חופשי מנשק גרעיני] לא יושג בקרוב, האמצעים הננקטים כדי להשיגו הם המעניקים את הבסיס החוקי והמוסרי שנועד למנוע את הפצת הנשק הגרעיני ואת השימוש האפשרי בו". נאום הפתיחה של אובמה בבית-הספר החדש לכלכלה, מוסקבה, 7 ביולי 2009.
- 4 נהפוך הוא – איראן רק מחפשת הזדמנויות לנגח בארצות הברית. באוקטובר 2010 השגריר האיראני באו"ם נוף בארצות הברית על כך שהיא מוציאה כספים לחידוש המאגר הגרעיני שלה, בניגוד לטענותיה כי היא פועלת לקידומו של פירוק נשק גרעיני. וזאת על אף המומנטום שהיה קיים באותה תקופה בנושא פירוק נשק בהובלת ארצות הברית: *Press TV*, October 30, 2010. ראו נוסח דבריה של גוטמולר: <http://usun.state.gov/briefing/statements/2010/148648.htm>.
- 5 בנוסף, מסמך שפורסם באתר האינטרנט של "המרכז לבקרת ופירוק נשק" בינואר 2010 ציטט את תפיסת בקרת הנשק של ממשל אובמה. רק בנקודה התשיעית (והאחרונה) הייתה התייחסות לצורך בהצלחתו של משא ומתן לבלימתו של איראן וצפון קוריאה. ראו: "Obama at One Year: 'A' for Transforming Nuclear Policy, Incomplete for Execution", January 19, 2010: http://www.armscontrolcenter.org/audience/media/011910_obama_at_one_year_nuclear_policy_execution/
- 6 מסמכים שנחשפו בסוף חודש נובמבר 2010 באמצעות אתר ויקיליקס נתנו ביטוי לדאגותיו של ממשל אובמה סביב פעילויות הגרעין המתקיימת באיראן ובצפון קוריאה.
- 7 להערכת-מצב מן הזמן האחרון ראו: וויליאם א. ברנס, תת-המוזכיר לעניינים מדיניים, "Implementing Tougher Sanctions on Iran: A Progress Report", הצהרה בפני ועדת החוץ של בית הנבחרים, 1 בדצמבר 2010.
- 8 במשפט הפתיחה של מאמר מ-15 בינואר 2008 כותבים שולץ ועמיתיו: "התפוצה ההולכת ומואצת של נשק גרעיני, של ידע מקצועי בתחום זה ושל חומרים גרעיניים הביאה אותנו לנקודה קריטית. אנו ניצבים בפני אפשרות מוחשית מאד, בה הנשק הקטלני ביותר שהומצא אי פעם יוכל ליפול לידיים מסוכנות". במאמר משנת 2007 קראו ארבעת המחברים להובלה אמריקאית של

תהליך שמטרתו לגבש קונצנזוס בינלאומי לנסיגה כוללת מהסתמכות על נשק גרעיני במסגרת תפיסות ביטחון של מדינות, וזאת "כתרומה חשובה ביותר למניעת הגעתו לידיים מסוכנות מבחינה פוטנציאלית".

- 9 ראו מאמרו של יאיר עברון, "ישראל ומניעת תפוצת נשק גרעיני", בקובץ זה.
- 10 Hillary Rodham Clinton, Secretary of State, "Remarks at the Review Conference of the Nuclear Nonproliferation Treaty, The United Nations, NY, May 3, 2010", U.S. Department of State website: <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/05/141424.htm>.
- 11 ראויה לציון הצהרתו של היועץ לביטחון לאומי דאז, הגנרל ג'יימס ג'ונס, לפיה הציון בנפרד של ישראל, ובמיוחד ההימנעות מאזכור פעילותה של איראן בתחום הגרעין, היו "מצערים". ראו, למשל: Mary Beth Sheridan, "At Nuclear Conference, U.S. Expects Little, Gains Little", *The Washington Post*, May 31, 2010.
- 12 Emily B. Landau, "2010 NPT RevCon: Opening Bids and Conflicting Agendas", *INSS Insight*, no. 180, May 9, 2010, <http://www.inss.org.il/publications.php?cat=21&incat=&read=4011> ; Emily B. Landau, "2010 NPT RevCon: Final Results and Implications for Israel", *INSS Insight*, no. 185, June 3, 2010, <http://www.inss.org.il/publications.php?cat=21&incat=&read=4113>.

ממשל אובמה: בין פירוק נשק גרעיני להרתעה

יונתן שכטר

מבוא

למן כניסתו לתפקיד נשיא ארצות הברית בינואר 2009, השקיע ברק אובמה מאמצים משמעותיים והון פוליטי רב לקידום סדר יום שאפתני לפירוק כלל-עולמי מנשק גרעיני. דומה, כי למרות כוונותיו הטובות של הממשל, סדר היום המדיני על פיו הוא פועל עלול למנוע ממנו מלהשיג את יעדיו – מניעת תפוצה גרעינית והתפרקות כלל-עולמית מנשק גרעיני. גרוע מכך, הוא אף עלול להגביר את התפוצה הגרעינית הבינלאומית ולגרוע מההרתעה הגרעינית של ארצות הברית. מאמר זה יבחן כמה מהסתירות הגלומות במדיניות ממשל אובמה לפירוק נשק גרעיני ואת השלכותיהן על ההרתעה האמריקאית, ויציע דרכים ליישוב סתירות אלו.

יעדי הממשל בתחום פירוק נשק גרעיני

בשנת 2008 פירט אובמה, דאז מועמד לנשיאות, את יעדיו לפירוק נשק גרעיני, אותם בכוונתו לממש אם ייבחר לנשיא ארצות הברית. בתגובה בכתב לשאלות הארגון לבקרת נשק (Arms Control Association), הבהיר אובמה את כוונותיו כלהלן:

כנשיא, אציב כיוון חדש בכל הקשור למדיניות בתחום הנשק הגרעיני ואראה לעולם שאמריקה מאמינה במחויבותה הנוכחית, לפי האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT), לפעול לחיסולו, בסופו של דבר, של כל הנשק הגרעיני... הבהרתי כי אמריקה לא תתפרק מנשק גרעיני באורח חד-צדדי. כל עוד מדינות מחזיקות בנשק גרעיני, ארצות הברית תחזיק בהרתעה גרעינית חזקה, בטוחה, מוגנת ואמינה, אך לא אאשר פיתוח של נשק גרעיני חדש, ואציב את היעד של חיסול הנשק הגרעיני בכל רחבי העולם כמרכיב מרכזי במדיניות הגרעין האמריקאית.¹

המטרה הכוללת של המועמד אובמה בתחום בקרת נשק גרעיני הייתה, והמשיכה להיות גם עם היבחרו לתפקיד הנשיא, פירוק כלל-עולמי מנשק גרעיני. נראה כי בראייתו,

הרתעה גרעינית, יותר משהיא מטרה העומדת בפני עצמה, היא תוצר לוואי של הקושי הכרוך במימוש מטרת העל – קרי, פירוק נשק כלל עולמי.

אובמה אינו לבדו, לא במשאלתו לפטור את העולם מנשק גרעיני ולא בהכרתו בצורך לראות בנשק זה גורם מרתיע לתקופת הביניים; נושאים אלה גם אינם נחלתם הבלעדית של הדמוקרטים בארצות הברית. למשל, רונלד רייגן, הנשיא הרפובליקאי, שנתפס כחסיד של חיסול הנשק הגרעיני, ייחד מאמצים רבים למטרה זו, שגולת הכותרת שלהם הייתה החתימה על הסכם לחיסול טילים גרעיניים לטווח בינוני (INF) ב-1987 וקידום אמנת START לצמצום נשק גרעיני, שעליה חתם בסופו של דבר הנשיא ג'ורג' בוש בשנת 1991.² בסדרת מאמרי דעה שהתפרסמו בוול סטריט ג'ורנל מאז ראשית שנת 2007, טוו הרפובליקאים ג'ורג' שולץ (מזכיר המדינה בתקופת כהונתו של הנשיא רייגן) והנרי קסינג'ר (מזכיר המדינה בתקופת כהונתם של הנשיאים ריצ'רד ניקסון וג'רלד פורד), והדמוקרטים ויליאם פרי (שר ההגנה בתקופת כהונתו של הנשיא ביל קלינטון) וסם נאן (לשעבר יו"ר ועדת השירותים המזוינים של הסנאט), חזון של "עולם נקי מנשק גרעיני".³

יחד עם זאת, נראה כי הנשיא אובמה מקדם את הרעיון של פירוק נשק גרעיני בנחישות רבה יותר מכל נשיא אמריקאי אחר מאז רייגן. בנאום שנשא בפראג באפריל 2009, פחות משלושה חודשים לאחר כניסתו לתפקיד, הוא שב ופירט את סדר היום שלו לפירוק נשק גרעיני ואת האופן שבכוונתו לפעול למימושו. מאז אותו נאום הוא פעל למימוש כמעט כל הבטחותיו, הגם שביחס לכמה מהן הוא עשה זאת בצורה משמעותית ומוצלחת יותר מאשר ביחס לאחרות.⁴ אובמה הדגים את מחויבותו לגישה של פירוק כולל ולהרתעה נמשכת לא רק בנאומים; עמדתו זאת באה לידי ביטוי בצורה הבולטת ביותר במסמך המדיניות האמריקאית החדשה בנושא נשק גרעיני (NPR) מחודש אפריל 2010 ובאסטרטגיית הביטחון הלאומי (NSS) ממאי 2010, המדגישים מצד אחד את המחויבות האמריקאית להפחית את ההסתמכות של ארצות הברית על נשק גרעיני, ומצד שני את הצורך להרתיע אויבים ולהרגיע בעלי ברית ושותפים.⁵

השלכות סדר היום של הממשל לפירוק נשק גרעיני

חיסולו של הנשק הגרעיני הוא סיסמה הנשמעת משכנעת וכובשת, בהבטיחה ביטול האיום של השמדה גרעינית. השאלה היא האם הדבר הוא ברהשגה?

שאלת פירוק נשק גרעיני היא ותיקה כמעט כמו הנשק הגרעיני עצמו. התשובה המעשית שניתנה לה על ידי חוקרים ומדינאים מאז התעוררה, הייתה ברוב המקרים שלילית. בספרו הקלאסי *On Thermonuclear War*, שנכתב לפני חצי מאה, דוחה האסטרטג הרמן קאהן את האפשרות לחיסול כלל-עולמי של נשק גרעיני:

גם אם כל האומות יסכימו יום אחד לפירוק כולל של נשק גרעיני, עלינו להניח כי תהיה הסתרה של נשק גרעיני או מרכיבים של נשק גרעיני כערובה נגד הסתרתו בידי הצד האחר. הסדר בינלאומי לביטול המלחמה באמצעות פירוק [נשק גרעיני] לא יקרא לפירוק כולל אלא יכלול, קרוב לוודאי, תנאי אכיפה שלא ניתן יהיה לעקוף אותם באמצעות כוח קטן ומוסתר; שאם לא כן, יהיה זה הסדר בלתי יציב באופן חסר תקנה. גם אם הבעיה של מה שניתן לכנות "מחבוא סודי" תהיה בת פתרון, המחבר עדיין מחזיק בדעה כי לא ניתן לפרק את העולם לחלוטין מנשקו ולצפות ממנו להישאר מפורק מנשק. הבעיה של מחבוא גרעיני סודי כשלעצמה הופכת את הפירוק המוחלט והכולל לבלתי ישים במיוחד.⁶

ניתן לבטל את מסקנתו של קאהן כדעה צינית אך שקולה של חוקר הטוען, מעמדה השנויה במחלוקת, שמלחמה גרעינית היא מלחמה שניתן להילחם ולנצח בה. עם זאת, הצעדים של מקבלי החלטות, ובכללם כמה מהאמצעים המפורסמים ביותר לבקרת נשק ולפירוק נשק שננקטו בחמישים השנים האחרונות, מעידים על כך שהערכתו של קאהן הייתה נכונה. לדוגמה, על פי אמנת START החדשה, שנחתמה על ידי הנשיא אובמה ונשיא רוסיה, דמיטרי מדבדב, בחודש אפריל 2010, על ארצות הברית ורוסיה לצמצם את מאגרי הנשק הגרעיני שלהן לרמות שלא נודעו כמותן מאז אמצע שנות החמישים של המאה הקודמת. יחד עם זאת, יש הטוענים כי האמנה משאירה בידי שני הצדדים מאגר נשק רב יותר מכפי שהם צריכים.⁷ אם הערכה זו נכונה, אזי גם אם ההישג של אמנת START החדשה הוא משמעותי מבחינת כמות כלי הנשק שיושמדו (קיצוץ של שלושים אחוזים במספר המקסימאלי של ראשי נפץ פרוסים המותר על פי הסכם מוסקבה משנת 2002),⁸ הוא אינו מהווה בהכרח עדות לכך שהצדדים שחתמו עליו סבורים שפירוק כולל מנשק גרעיני הוא כדאי או אפשרי. אדרבא, הוא עשוי להצביע על כך שדווקא ההיפך הוא הנכון.

המתח בין פירוק נשק גרעיני להרתעה

הערכת ההצלחה של בקרת נשק בכלל ופירוק נשק בפרט אינה מסתכמת בספירת ראשי נפץ בלבד. עובדה המעוררת חשש כבד היא, שבעוד שהממשל האמריקאי מותיר נשק בכמות מספקת להבטחת הרתעה גרעינית בתקופת הביניים, יעדיו המוצהרים ומדיניותו המעשית ביחס לנשק זה עלולים בסופו של דבר דווקא להחליש את ההרתעה הגרעינית של ארצות הברית. אם כך יקרה אזי צמצום מספרם של כלי נשק גרעיניים עלול דווקא להעלות את ההסתברות שיעשה בהם שימוש.

הנשיא אובמה חזר וקבע כי פירוק כלל-עולמי של נשק גרעיני יארז זמן רב ("אולי לא בחייה").⁹ הן הוא והן מחבריהם הרפובליקאים והדמוקרטים של המאמרים שפורסמו בוויל סטריט ג'ורנל קראו לצמצום הדרגתי של מאגר כלי הנשק הגרעיניים של ארצות

הברית כמו גם של ההשענות עליהם, תוך הדגשת הצורך לשמור על הרתעה גרעינית יעילה עד להשלמת פירוק כלל-עולמי מנשק גרעיני. גישה זו עלולה להחליש את ההרתעה הגרעינית של ארצות הברית בשני אופנים: ראשית, כאשר בוחנים הרתעה הדדית בין שתי מעצמות גרעיניות ניתן לומר כי במהלך תהליך של פירוק נשק כולל, ההרתעה ההדדית ביניהן – שהייתה מאוזנת ומיוצבת באמצעות מאגר מספק של כלי נשק ומערכות שיגור, כולל יכולת מכה שנייה (קרי, מצב של "השמדה הדדית מובטחת") – תעורער. זאת, כיוון שיגיע שלב בו לא יתקיים יותר האיזון המבטיח קיום של הרתעה הדדית זו. לשון אחר, אם מספר מסוים של כלי נשק גרעיניים (המוערך בין 311 ל-1,000 במאמרים המוזכרים לעיל) יכול להוביל להרתעה יציבה, והיעדר מוחלט של כלי נשק גרעיניים הופך כביכול את ההרתעה ללא נחוצה, הרי שיש מספר הממוקם בתווך בין שני הקטבים הללו, שבו ההרתעה עלולה שלא לפעול. במצב כזה, הנחתת מכה מקדימה עשויה להפוך לאפשרות קוסמת למי שיש לו יכולת ממשית או נתפסת להנחית מתקפה גרעינית מכרעת על הצד האחר. כל זאת ללא הסכנה (או עם סכנה מוגבלת) לספוג מתקפת גמול גרעינית. עם זאת, אין פירוש הדבר שבמצב כזה צד אחד יבחר בהכרח לתקוף ראשון. לשם דוגמה, היחסים הנוכחיים בין ארצות הברית ובין רוסיה אינם מתקרבים לעוינות ולטינה שאפיינו את היחסים ששררו בין ארצות הברית ובין ברית המועצות בתקופת המלחמה הקרה. השאלה היא כיצד עלולות לנהוג במקרים כאלה מדינות גרעיניות אחרות (או גופים שאינם מדינה)? מה יקרה, למשל, במצב שבו צפון קוריאה לא תחשוש עוד מתגובה גרעינית אמריקאית? ומה יקרה אם הודו או פקיסטן לא יחששו עוד ממתקפה שנייה זו על זו? בנסיבות אלו הן עלולות להתפתות ולהנחית מכה גרעינית מקדימה.

לא ברור כיצד התומכים בפירוק נשק כולל ומוחלט מתכוונים למנוע את מצב הביניים המסוכן הזה, שבו לצדדים יהיה תמריץ גדול להנחית מכה מקדימה. כמו כן, נראה כי בעיית הסתרת כלי נשק שקאהן תיאר נותרה בלתי פתורה, כפי שהייתה גם בשנת 1960. ללא תשובות משביעות רצון לשאלות אלו, ולנוכח הטיעון לעיל כי פירוק כולל עלול להחליש את ההרתעה, לעודד הסתרת כלי נשק וחומרים גרעיניים, ובמקרה הגרוע אף לספק תמריצים להנחתת מכה מקדימה, יש לתהות על עצם אפשרות היישום של חזון זה על אף ערכו הפוליטי והאידיאליסטי.

האיום השני ואולי היותר מיידי הנשקף להרתעה מעמדת הממשל הגורסת התרחקות מנשק גרעיני תוך הישענות על נשק זה לצרכי הרתעה, נובע מהמסרים הסותרים שעמדה זו שולחת לקוראי-תגר פוטנציאליים. כדי שהרתעה, גרעינית או אחרת, תהיה יעילה ככל האפשר, האיום המשתמע ממנה צריך להיות הן חד-משמעי והן מעבר לכל ספק. כלל זה לא מתקיים במקרה הנדון. שכן, בעוד ששניים מ"יעדי המפתח" של מסמך ה-NPR נוגעים להרתעה אסטרטגית ואזורית, יעד נוסף שלו הוא "צמצום

תפקידו של הנשק הגרעיני באסטרטגיית הביטחון הלאומי האמריקאית". ניתן לומר, כי ההתרחקות המפורשת מהישענות על נשק גרעיני והמגבלות העצמיות החדשות ביחס לשימוש בו, כמתואר במסמך ה-NPR, מובילות למסקנה כי ארצות הברית נכונה כיום להשתמש בנשק גרעיני פחות מכפי שהייתה מוכנה לעשות כן בעבר. גם אם צעדים אלו מוערכים כתורמים לצמצום האפשרות לשימוש בנשק גרעיני, כאמור, יש לתהות כיצד הם מפורשים על ידי קוראיתגר אפשריים. נראה, כי מסרים סותרים אלה של הממשל עלולים להגדיל את הסיכוי למלחמה קונבנציונאלית, או אף גרעינית, ולתפוצה גרעינית גדולה יותר.

מאחר ובעלות ברית רבות של ארצות הברית נשענות על הנשק הגרעיני האמריקאי להגנתן (מדינות נאט"ו, יפן, ואולי בעתיד, אם לא כבר, גם מדינות המפרץ הפרסי), ההסכנות הגרעיניות האמריקאיות המצטיירות עלולה לעודד את אויביהן של בעלות ברית אלו לפעולה. בנוסף לכך, הסכנות זו עלולה אף לגרום לכך שאותן בעלות ברית יחליטו להישען על עוצמה גרעינית משל עצמן. לשם דוגמה, סין עלולה להסיק כי ארצות הברית כבר אינה מוכנה להסתכן במלחמה גרעינית כדי להגן על טייוואן. במצב כזה, לא זו בלבד שתגבר האפשרות לפלישה סינית לטייוואן, אלא אף ניתן להעריך כי טייוואן תפתח נשק גרעיני הרתעתי משלה – מסלול שנוסה על ידה בעבר וגרם לחשש גדול אצל שורה של ממשלים אמריקאים.¹⁰

ההתרחקות האמריקאית מהסתמכות על נשק גרעיני עלולה לחזק את התפיסה לפיה קל יותר להרתיע את ארצות הברית באמצעות נשק גרעיני. דומה כי מתחרים אזוריים, כמו איראן וצפון קוריאה (בניגוד למתחרים כלל-עולמיים, כמו רוסיה ובמידה פחותה סין), מאמינים כבר כיום שפיתוח נשק גרעיני יעניק להם חופש פעולה רב יותר באזורי ההשפעה שלהם. על פי הדיווחים, למסקנה דומה הגיע גנרל הודי בעקבות מבצע "סופה במדבר" ב-1991: "מלחמת המפרץ הדגישה שוב כי נשק גרעיני הוא גורם הכוח האולטימטיבי. בסופו של דבר, המדינות החברות בקואליציה יכלו להשתתף [במלחמה] מכיוון שארצות הברית החזיקה בנשק גרעיני שלא היה ברשותה של עיראק".¹¹

הרתעת איראן

ניתן להעלות שני תרחישים שונים (אם כי קשורים זה בזה) בכל הקשור להתמודדות של ארצות הברית עם איראן תוך שימוש בהרתעה. התרחיש הראשון נוגע לאפשרות עתידית שבה ארצות הברית עלולה להידרש להרתיע איראן גרעינית מלהשתמש בכלי נשק זה. באופן תיאורטי, זהו התרחיש הברור יותר, אם כי הוא מותנה ביכולתה של ארצות הברית להבהיר בצורה משכנעת כי התקפה גרעינית איראנית על מדינה אחרת (כלומר, לא רק על ארצות הברית או על כוחותיה) תוביל למתקפת-נגד גרעינית

אמריקאית.¹² תוצאה אפשרית עקיפה של מסר כזה היא, עידוד מסקנה איראנית לפיה יתרונות הנשק הגרעיני הצפויים אינם מצדיקים את ההשקעה בו.¹³

התרחיש השני, הקשה יותר, מתמקד במצב הנוכחי – הרתעת איראן מהשגת יכולת גרעינית צבאית. המסר האמריקאי הטמון בתרחיש זה מתאפיין בעמימות: מצד אחד, ארצות הברית עומדת על "הזכות" לאיים על מדינות שאינן ממלאות אחר דרישות אמנת ה-NPT כתמריץ שלילי להתגרענותן. מצד שני, היא מבהירה כי טווח הנסיבות שבהן היא תשתמש בנשק הגרעיני שלה מצומצם למדי ואינו כולל התגרענות כשלעצמה. הסעיף "צמצום תפקיד הנשק הגרעיני של ארצות הברית" במסמך ה-NPR מנסח מחדש את "ערובת הביטחון השלילית" (negative security assurance) האמריקאית משכבר הימים. באותו סעיף מצהירה ארצות הברית כי "לא תפעיל או תאיים להפעיל את נשקה הגרעיני כנגד מדינות לא-גרעיניות החתומות על האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני, ואשר ממלאות אחר מחויבויותיהן למניעת התפוצה".¹⁴ יחד עם זאת, במקום אחר במסמך ה-NPR נאמר, כי בראייתה של ארצות הברית, איראן וצפון קוריאה מפירות את מחויבויותיהן במסגרת אמנת ה-NPT. אמירה זו יוצרת את הרושם כי ארצות הברית משתמשת באיום של הנשק הגרעיני כדי לשכנע מדינות השואפות להשיג נשק כזה כי עליהן לוותר עליו.

נראה כי מסמך ה-NPR גם מרמז על כך שארצות הברית תוכל להשתמש, או לאיים להשתמש, בנשק גרעיני כנגד איראן לא-גרעינית אך מתגרענת: "ערובה מתוקנת זו נועדה להדגיש את יתרונות הביטחון הגלומים בעמידה מלאה בתנאי אמנת ה-NPT ולשכנע מדינות לא-גרעיניות החתומות על האמנה לעבוד בשיתוף פעולה עם ארצות הברית וצדדים מעוניינים אחרים לאימוץ אמצעים יעילים לחיזוק המשטר למניעת תפוצה גרעינית".¹⁵

זהו לכאורה מסר רב עוצמה, אלא שהתמונה הממשית אינה כפי שהיא נראית ממבט ראשון. ראשית, מסר כזה יכול להתפרש כחיזוק להיגיון של התגרענות, כלומר שהדרך היחידה להימנע מתכתיב אמריקאי היא באמצעות הרתעת ארצות הברית בעזרת נשק גרעיני. שנית, מסמך ה-NPR מבהיר את הנסיבות שבהן ארצות הברית תסתמך (ובמשתמע לא תסתמך) על נשקה הגרעיני אל מול מדינות כמו איראן:

במקרה של מדינות שאינן מכוסות בערובה זו – מדינות בעלות נשק גרעיני ומדינות שאינן ממלאות אחר מחויבויותיהן למניעת תפוצה גרעינית – נותר טווח מצומצם של תרחישים שבהם הנשק הגרעיני האמריקאי עדיין יכול למלא תפקיד בהרתעה מפני מתקפה קונבנציונאלית או מתקפה ביולוגית או כימית על ארצות הברית, או על בעלות בריתה ושותפותיה. לפיכך, ארצות הברית אינה מוכנה לפי שעה לאמץ מדיניות אוניברסאלית, על פיה "המטרה הבלעדית" של הנשק הגרעיני האמריקאי

היא להרתיע מפני התקפה גרעינית על ארצות הברית ועל בעלות בריתנו ושותפותינו, אך תפעל לגבש תנאים שבהם תוכל לאמץ מדיניות שכזו. עם זאת, אין פירוש הדבר כי גדלה נכונותנו להשתמש בנשק גרעיני כנגד מדינות שאינן כלולות בערובה החדשה. ארצות הברית מעוניינת להדגיש כי תשקול להשתמש בנשק הגרעיני שלה רק בנסיבות קיצוניות וכדי להגן על האינטרסים החיוניים שלה או של בעלות בריתה ושותפותיה.¹⁶

במילים אחרות, מסמך ה-NPR מבהיר, עמוד אחד לאחר הקישור כביכול בין אי מילוי מחויבויות בהתאם לאמנת ה-NPT לבין היות המדינה המפרה יעד אפשרי למתקפה גרעינית, כי תפוצה גרעינית לבדה רחוקה מלהיות גורם מספיק כדי להוביל לשימוש ממשי בנשק גרעיני אמריקאי או לאיום בשימוש בנשק כזה. ניתן לתהות אם ההגבלה המפורשת של התרחישים שבהם ארצות הברית תעשה שימוש בנשק גרעיני – הגבלה המכרסמת בערכם – משרתת את סדר היום שלה בנושא פירוק הנשק הגרעיני. נראה, כי הגבלה זו מחלישה את כוחה של "ערובת הביטחון השלילית" בזה שהיא מבהירה כי תפוצה גרעינית לבדה לא תביא לכך שארצות הברית תאיים בנשקה הגרעיני. חוסר עקביות זה תואם את העמדה מלאת הסתירות הפנימיות שארצות הברית נקטה ביחס לשימוש בכוח למניעת פיתוחו ופריסתו של נשק גרעיני על ידי איראן.¹⁷ אין פירוש הדבר שעל ארצות הברית להשתמש באיום מפורש של מתקפה גרעינית על איראן כדי למנוע ממנה לחצות את הסף הגרעיני (איומים לצורך הרתעה שארצות הברית יכולה או צריכה להשתמש בהם הם סוגיה אחרת). עם זאת ניתן לומר, כי אם ברצונה של ארצות הברית אכן להרתיע את איראן מהשגת יכולת גרעינית צבאית, חוסר הבהירות בעמדתה מותיר מרחב גדול מדי לשיקול דעתם של מקבלי ההחלטות בטהראן.

השפעות אפשריות על אמנת ה-NPT

תרחישים אלה, שבהם ידידים ואויבים גם יחד מבינים את הערך שבפיתוח נשק גרעיני, ומעריכים שיש רק מעט חסרונות ברורים בכך, עלולים להשפיע במידה רבה על התופעה של תפוצה גרעינית. ראשית, כפי שעולה מהדיון בהשפעות האזוריות האפשריות של התגרענות איראן, מדינות המפתחות נשק גרעיני עלולות להוביל מדינות אחרות למסקנה כי גם הן זקוקות לנשק גרעיני. שנית, הדרך היחידה שבה המדינות הלא-גרעיניות יכולות להפוך למדינות גרעיניות היא באמצעות נסיגה מאמנת ה-NPT או הפרתה. במילים אחרות, גם בשעה שהנשיא אובמה קרא לחיזוק אמנת ה-NPT, מדיניות הפירוק מנשק גרעיני של הממשל האמריקאי ומסרי ההרתעה הסותרים שלו מחלישים את האמנה ולמעשה מרחיקים את האפשרות להשיג את היעד של פירוק נשק. התפתחות נוספת במדיניות האמריקאית שעלולה להחליש את אמנת ה-NPT היא החתימה על ההסכם הגרעיני האזרחי בין הודו לבין ארצות הברית בשנת 2008

ואישור הקונגרס להסכם זה. מצב זה התאפשר הודות להעברת חוק שיתוף הפעולה בין ארצות הברית להודו בענייני אנרגיה אטומית למטרות שלום בשנת 2006 ("חוק הייד"). אלה יצרו מסגרת שנועדה לאפשר לארצות הברית לקיים סחר גרעיני אזרחי עם הודו, למרות שהאחרונה אינה חברה באמנת ה-NPT והינה מעצמה גרעינית גלויה. זאת, בניגוד להנחיות "קבוצת ספקיות הגרעין" (Nuclear Suppliers Group) האוסרות על מדינות גרעיניות המוכרות על ידי אמנת ה-NPT (ארצות הברית, רוסיה, סין, צרפת ובריטניה) להעביר חומרים גרעיניים או טכנולוגיה גרעינית למדינות גרעיניות בלתי מוכרות (או למדינות השואפות להפוך למדינות גרעיניות). מי שחתם על ההסכם עם הודו היה נשיא ארצות הברית ג'ורג' וו. בוש, שהעביר אותו בירושה לממשל אובמה, אך אובמה עצמו, שב-2006 היה סנאטור, הצביע אז הן בעד חוק הייד (שאותו ניסה לתקן) והן בעד ההסכם עצמו.

ההסכם בין ארצות הברית להודו, שכאמור מאפשר לממשל למכור להודו הגרעינית טכנולוגיות גרעיניות יקרות, יצר ללא ספק, וללא קשר לתבונה המדינית שבו, את הרושם שהמחויבות האמריקאית (ושל "קבוצת ספקיות הגרעין") לאמנת ה-NPT היא מחויבות מותנית וסובייקטיבית, והחליש את התמהיל של "מקלות וגזרים" שנועד לשכנע מדינות להצטרף ל-NPT ולמלא את תנאיה.

לצד כל המגרעות שבה, אמנת ה-NPT עודנה המכשיר המשפטי הבינלאומי החשוב ביותר המרסן מדינות מלהשיג נשק גרעיני. ההסכם הגרעיני האזרחי בין הודו לבין ארצות הברית ואישורו בידי "קבוצת ספקיות הגרעין" מפחיתים מיעילות האמנה. לאחרונה קיימים דיווחים על הסכם דומה, אם כי פורמאלי פחות, בין ארצות הברית לבין ישראל.¹⁸ הסכם שכזה – אם הדיווחים נכונים – עלול לחזק את ההשפעות השליליות על אמנת ה-NPT הנובעות, כאמור, מההסכם הגרעיני בין ארצות הברית להודו.

סיכום

הניתוח שהובא לעיל הראה, כי למרות הכוונות הטובות העומדות מאחוריו, סדר היום של ממשל אובמה לפירוק נשק גרעיני נמצא במסלול של התרסקות עצמית. אמנם, פעילות הממשל לפירוק הנשק הגרעיני עשויה להצליח בטווח הקצר יחסית בקידום מטרתה המרכזית – צמצום היקף המאגרים הגרעיניים הגדולים ביותר בעולם – אך הדרך שבה מתקדמת ארצות הברית טומנת בחובה סכנה שההרתעה שלה תהפוך ליעילה ויציבה פחות, שהתפוצה הגרעינית תגבר בקרב עמיתים ואויבים גם יחד ושאמנת ה-NPT תיחלש עוד יותר.

גישה יעילה יותר לסוגיה של פירוק הנשק הגרעיני היא זאת שתכיר בצורה מפורשת בקשיים, ואולי אף בחוסר האפשרות להשיג פירוק מוחלט. ההצלחה הראשונית והנמשכת של אמנת ה-NPT התבססה על יכולתה ליצור תמהיל מוצלח של תמריצים

חייביים ושלייליים לעמוד בתנאיה. יתכן שמה שנדרש כעת הוא עדכון למשטר ה-NPT, שיגדיר מחדש תמהיל זה כך, שהן הגמול והן העונש הגלומים בו יהיו משכנעים יותר. משטר NPT מתוקן יכול לשקף את העובדה, שמאז שאמנת מניעת התפוצה נוסחה (לפני יותר מארבעים שנה) מדינות נוספות הפכו לגרעיניות. מעבר לכך, הוא גם יכול אמצעים שיהיה בהם כדי להשפיע על אותן מדינות לוותר על סטאטוס זה.

הדגש ששם הממשל האמריקאי על ביטחון גרעיני ועל מגבלות על ייצור חומרים בקיעים הוא במקומו ויש להרחיבו, וכן יש להגביר את המאמצים של מדינות לפתח אמצעים ושיטות אימות, אשר יוכלו לתת בעתיד, ולו באופן תיאורטי, מענה לסוגיית "המחבוא הסודי". עם זאת, עד שניתן יהיה להגיע למצב זה, וכל עוד ההרתעה נשארת התפקיד המרכזי של הנשק הגרעיני של ארצות הברית, עליה להבטיח כי מאמצי ההרתעה שלה יישארו עקביים וברורים. כדי לממש יעד זה, עליה לפרט את נכוונותה – אם כי לא את להיטותה – להפעיל כוח, לרבות כוח גרעיני, מול קריאת-תגר בלתי מקובלת עליה. מסמך ה-NPR משנת 2010 עושה זאת במידה מסוימת, אך בניסיון לאזן את מטרותיו הרבות הוא גם מקדיש תשומת לב רבה למקרים שבהם ארצות הברית לא תפעיל את הנשק הגרעיני שלה, או רק "תהיה עשויה" להסתמך עליו.¹⁹ תומאס שלינג, שכתב על הנשק הגרעיני בשנה שבה כתב הרמן קאהן על חוסר ההיתכנות של פירוק מוחלט מנשק זה, ציין: "לומר שמישהו עשוי לפעול, פירושו לומר שהוא עשוי גם לא לפעול, ולומר זאת פירושו להודות שהוא שומר לעצמו את זכות ההחלטה – כלומר, שהוא אינו מחויב [לפעול]".²⁰ למונח "עשוי לפעול" אין מקום באסטרטגיה שנועדה להרתיע קוראיתגר אפשריים.

אין פירוש הדבר שארצות הברית צריכה לשנות את האסטרטגיה שלה באמצעות הפרחת איומים קולניים וגלויים כלפי מדינות אחרות. ההיפך הוא הנכון, ארצות הברית חייבת לנהוג בזהירות רבה כדי להימנע מיצירת הרושם שנשק גרעיני אמריקאי הוא כלי לכפייה ולהפחדה, במקום שיהיה אמצעי להרתעה. תפיסה שגויה כזאת עלולה גם להוביל לתוצאה הפוכה מן ההיבט של בקרת נשק, שכן היא עשויה לגרום למדינות שונות להעריך כי עליהן להתחמש בנשק גרעיני כדי להרתיע את ארצות הברית.

האיזון בין כל האמצעים הללו הוא עדין, והגעה אליו צפויה לארוך שנים רבות – אולי לא בימי חיינו, כפי שאמר אובמה – אך הוא מאפשר בקרת נשק, כולל פירוק נשק, משמעותיים יותר והרתעה יעילה ויציבה יותר מאשר אלו שמציע המסלול הנוכחי.

הערות

- 1 "Arms Control Today, 2008 Presidential Q&A: President-elect Barack Obama", *Arms Control Today*, 38 (December 2008), <http://www.armscontrol.org/2008election>.
- 2 Paul Lettow, "President Reagan's Legacy and U.S. Nuclear Weapons Policy", Lecture at the Heritage Foundation, July 20, 2006.

- George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger and Sam Nunn, "A World Free of Nuclear Weapons", *Wall Street Journal*, January 4, 2007; "Toward a Nuclear-Free World", *Wall Street Journal*, January 15, 2008; "How to Protect Our Nuclear Deterrent", *Wall Street Journal*, January 19, 2010. 3
- סביר להניח כי בעת נאומו של אובמה הממשל כבר נקט צעדים למימוש מטרות אלו. 4
- The White House, *National Security Strategy*, May 2010, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf; U.S. Department of Defense, *Nuclear Posture Review Report*, April 2010, <http://www.defense.gov/npr/docs/2010%20Nuclear%20Posture%20Review%20Report.pdf>. 5
- Herman Kahn, *On Thermonuclear War*, Princeton: Princeton University Press, 1960, pp. 5-6. 6
- Gary Schaub Jr. and James Forsyth Jr., "An Arsenal We Can All Live With", *The New York Times*, May 23, 2010; Bruce Blair et al., "Smaller and Safer", *Foreign Affairs*, Volume 89, No. 5 (September-October 2010). 7
- International Institute for Strategic Studies, "New START Provides for Significant Arms Cuts", *IISS Strategic Comments*, Volume 16, Comment 13, April 2010, <http://www.iiss.org/EasySiteWeb/getresource.axd?AssetID=39163&type=full&servicetype=Attachment> 8
- "Remarks by President Barack Obama", Hradcany Square, Prague, Czech Republic, April 5, 2009. 9
- William Burr (ed.), *The Nuclear Vault: The U.S. and Taiwan's Nuclear Program, 1976-1980*, National Security Archive Electronic Briefing Book No. 221, June 15, 2007, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb221/index.htm>. 10
- צוטט אצל: 11
- Keith B. Payne, Statement to the Senate Armed Services Committee, Subcommittee on Strategic Forces, *Why Nuclear Weapons are Critical for U.S. Security*, Hearing, March 31, 1998, http://www.fas.org/spp/starwars/congress/1998_h/s980331kp.htm. 12
- תפיסה זו משקפת עמדה מדינית. כמובן שארצות הברית יכולה להגביל את מדיניות ההרתעה שלה להגנה עצמית בלבד, אך במקרה כזה תיתכן תפוצה גרעינית אווירית מוגברת. 13
- בד בבד, איום כזה עלול להוביל גם למסקנה הפוכה. כלומר, מסר הרתעתי חזק לא מבטיח תוצאה טובה. עם זאת, מסר הרתעתי חלש צפוי, במידה רבה יותר של ודאות, להוביל לתוצאה בלתי רצויה. 14
- U.S. Department of Defense, *Nuclear Posture Review Report*, April 2010, pp. 15-16. 15
- Ibid, p. 15. 16
- Ibid, p. 16. 17
- יונתן שכטר, אמילי לנדאו ואפרים אסכולאי, "בלבול אמריקני בנושא איראן", מבט על, גיליון 177, 29 באפריל 2010, <http://www.inss.org.il/heb/research.php?cat=95&incat=&read=3979> 18
- "דוח: מסמך סודי מאשר את השותפות הגרעינית בין ארה"ב לבין ישראל", **הארץ**, 7 ביולי 2010, <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/repor-secret-document-affirms-u-s-israel-nuclear-partnership-1.300554>. 19
- U.S. Department of Defense, *Nuclear Posture Review Report*, April 2010, p. 15. 20
- Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1960, p. 187.

שער ב

חזון אובמה והמציאות הבינלאומית

בין חזון למציאות:
אמנת START I החדשה, ה-NPR
והפסגה לאבטחת חומרים גרעיניים
תמר מלץ גינסבורג

תוכנית ההגנה מפני טילים:
המתיחות בין ארצות הברית לבין רוסיה
עוזי רובין

הסכמים בינלאומיים למניעת תפוצה גרעינית:
המצב כיום ותחזיות לעתיד
אפרים אסכולאי

מניעת תפוצה של נשק כימי וביולוגי
דוד פרידמן

בין חזון למציאות: אמנת START I החדשה, NPR והפסגה לאבטחת חומרים גרעיניים

תמר מלץ גינסבורג

באפריל 2009 נשא ברק אובמה, נשיא ארצות הברית, נאום בפראג, בו פרס את חזונו לעולם נקי מנשק גרעיני. לפי אותו חזון, ארצות הברית צריכה להוביל מהלך שיביא בסיומו ליישום יעד נעלה זה, גם אם הדבר לא יקרה בימי חייו של אובמה.

אובמה הציג שלושה אמצעים בהם תשתמש ארצות הברית בחתירתה ליישום החזון של עולם נקי מנשק גרעיני: פירוק נשק (Disarmament); חיזוק האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT); חיזוק אבטחת חומרים גרעיניים ומרכיבים של נשק גרעיני כדי למנוע נפילתם בידי קבוצות טרור.¹

הנשיא אובמה לא היה מקורי בחזונו. השאיפה להיפטר מנשק גרעיני קיימת כמעט כימיו של הנשק הגרעיני עצמו. בארצות הברית עצמה מתקיים בשנים האחרונות שיח ציבורי ער בכל הקשור לאיום הגובר מתפוצת נשק גרעיני ומנפילת ידע בנושא הגרעיני לידיהם של גורמים עוינים ובהם ארגוני טרור.² זה הרקע עליו גיבש אובמה את חזונו ואת תוכניתו.

במהלך שנת 2010 חתם הנשיא אובמה עם נשיא רוסיה, דימיטרי מדבדב, על הסכם המשך לאמנת START I מ-1991, פרסם מסמך המציג את מדיניות הגרעין החדשה שלו וארגן מפגש פסגה שעסק באבטחת חומרים גרעיניים. שלוש הפעולות הוצגו על ידי הממשל האמריקאי כתורמות ליישום חזונו של אובמה בדבר עולם נקי מנשק גרעיני.³ השאלה עמה מתמודד מאמר זה היא: באיזה אופן ובאיזו מידה תורמות שלוש פעולות אלו תרומה של ממש לפירוק או לצמצומו של מאגר הגרעין של ארצות הברית, ומהוות בכך צעדים ליישום החזון שהציב אובמה בפראג.

האמנה החדשה להפחתת נשק אסטרטגי – מה יש בה ומה אין?

משטר מניעת התפוצה הגרעינית כולל בתוכו אמנות בינלאומיות רחבות היקף (כמו האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני – NPT), מרכיב של "טאבו" – נורמה חזקה הקובעת

אי שימוש בנשק גרעיני⁴ – והסכמים אחרים, בילטרליים ואזוריים, של בקרת נשק ופירוק נשק. ברבות השנים חל ערבוב מסוים בין המושגים *פירוק נשק* ו*בקרת נשק*, ומן הראוי לעמוד על השוני ביניהם: הסכמי *פירוק נשק* עוסקים בעיקר בהשמדת קטגוריה מסוימת של כלי נשק, נדונים לרוב בפורומים בינלאומיים (כמו האו"ם) וההחלטות המתקבלות בהם הן אחידות ושוות לכל המדינות. לעומתם, הסכמי *בקרת נשק* הם למעשה כלי נוסף בניהול יחסי החוץ והביטחון של מדינה. הם עוסקים אמנם גם בצמצום מאגרים גרעיניים, אך מטרתם העיקרית היא ייצוב יחסים בין-מדינתיים. במקרים רבים בעבר, הסכמים אלה התגבשו בין מדינות עימות שראו בהם אמצעי לקידום הדיאלוג ביניהן ולצמצום הסכנה להסלמה ולהיגררות לסכסוך אליים.

אמנת START I המקורית, שעסקה בצמצום מאגר הנשק הגרעיני ההתקפי של ברית המועצות וארצות הברית, התגבשה כהסכם בקרת נשק בין שתי המדינות. השיחות עליה החלו ביוזמתו של הנשיא רונלד רייגן עוד בתחילת שנות השמונים של המאה הקודמת, בתקופת המלחמה הקרה. כעשור חלף עד שהצדדים הגיעו להסכמה ביניהם וחתמו על האמנה (בשנת 1991). כמה חודשים לאחר החתימה התפרקה ברית המועצות, ולכן עוכב תהליך אשרורה עד לשנת 1994. האמנה המקורית כללה משטר אימות ופיקוח שאִפשר, מנקודת מבטה של ארצות הברית, פיקוח על המערך הגרעיני הרוסי. ב־5 בדצמבר 2009 פג תוקפה של האמנה והיה צורך לחתום על אמנת המשך כדי שמשטר הפיקוח והאימות יוכל להמשיך ולהתקיים.

לאחר חודשים ארוכים של משא ומתן, חתמו נשיא ארצות הברית ונשיא רוסיה, ב־9 באפריל 2010, על אמנת המשך ל-START I (להלן: אמנת ההמשך). בהתאם לאמנה זו, אמורות ארצות הברית ורוסיה לצמצם במהלך שבע השנים הבאות (מרגע כניסת האמנה לתוקף) את מספר אמצעי השיגור וראשי הקרב הגרעיניים המצויים בידיהן. המדובר בצמצום ראשי הקרב הגרעיניים המוצבים על טילים בין-יבשתיים, בצוללות ובמפציצים לכ־1550, ואת כלי השיגור ל־700 פרוסים (deployed) ועוד 100 מאופסנים. לאחר חודשים ארוכים נוספים שבמהלכם התנהל בארצות הברית ויכוח ער על אמנת ההמשך, זו אושררה על ידי שתי המדינות ונכנסה לתוקף ב־5 בפברואר 2011. הניתוח להלן יתמקד, בעיקר, בעמדות ובהתנהלות של ארצות הברית בכל הקשור לאמנה זו.

כפי שקרה לא פעם במהלך השנים, הממשל האמריקאי ערבב גם במהלך המשא ומתן על אמנת ההמשך בין שני המושגים: בקרת נשק ופירוק נשק. מצד אחד, הנשיא אובמה הציג אותה כאמנת פירוק נשק התורמת לצמצום המאגר הגרעיני של שתי המעצמות, ובכך משרתת את חזונו לעולם נקי מנשק גרעיני; מצד שני, לאורך כל תהליך המשא ומתן הוצגה אמנת ההמשך על ידי אובמה ככלי לשיפור היחסים בין ארצות הברית

לרוסיה. מעבר לכך, בדיון על אשרור האמנה הצדיק הממשל האמריקאי את הצורך בה בכך שהיא מספקת מענה לחששות של ארצות הברית מפני רוסיה.

האם מדובר בפירוק נשק? לא בכדי קבע הנשיא אובמה את מועד ומקום החתימה על האמנה: בתחילת אפריל בפראג, בדיוק שנה לאחר הנאום שנשא שם ב־2009. אובמה ניסה להוכיח בכך לעולם שארצות הברית בראשותו צועדת לקראת השגת המטרה עליה הכריז – צמצום הנשק הגרעיני. בכך התייחס אובמה לאמנת ההמשך למעשה כאל אמנת פירוק נשק. אך דווקא ככזו, אין באמנה החדשה כל החלטה חסרת תקדים בכל הקשור לצמצום הארסנלים הגרעיניים של שתי המדינות.

זאת ועוד, אמנת ההמשך דנה רק במאגר הגרעיני האסטרטגי ולא במאגר של נשק גרעיני טקטי. היא גם לא מתייחסת כלל לפצצות הגרעיניות האמריקאיות המוצבות באירופה, כיוון שהן לא מוגדרות כנשק אסטרטגי. מעבר לכך, הנתונים על הקיצוץ במספרם של ראשי הקרב הגרעיניים ושל אמצעי השיגור שלהם (כולל טילים בין־יבשתיים, צוללות ומפציצים), עליהם מדובר באמנה החדשה, יוצרים בלבול: על פי האמנה, יספרו את ראשי הקרב המוצבים על טילים (ביבשה או בים), אך לא יספרו את כל ראשי הקרב הגרעיניים שכל מפציץ מסוגל לשאת בפועל. הסיבה לכך נעוצה בכללי הספירה החדשים. על פי כללים אלה, נספר ראש קרב אחד לכל מפציץ, למרות שכל מפציץ כזה, רוסי או אמריקאי, יכול לשאת בין שש לעשרים פצצות. כך יוצא, שלפי כללי הספירה של אמנת ההמשך, ארצות הברית מחזיקה רק ב־1650 ראשי קרב מבצעיים ולא ב־2100 – המספר האמיתי של ראשי קרב מבצעיים המצויים בידיה. על פי כללי הספירה של האמנה, רוסיה מחזיקה ב־1740 ראשי קרב ולא ב־2600, כפי שיש לה בפועל. האמנה אמנם מצמצמת את כלי השיגור של הפצצות הגרעיניות, אך מאפשרת לשתי המעצמות להחזיק בכמות של פצצות גרעיניות מבצעיות שאינה מחייבת אותן לבצע שינוי במבנה הכוח הגרעיני הנוכחי שלהן.⁵

למרות ההצהרות הרבות על השינויים שחלו בתפיסות האיום – לפחות אלו של ארצות הברית כלפי רוסיה – לאחר תום המלחמה הקרה, ניתוח תהליך המשא ומתן על חידוש האמנה מצביע על החשדנות הקיימת בין שתי המדינות.

החתימה על אמנת ההמשך באה כארבעה חודשים לאחר שפג תוקפה של האמנה המקורית, ולאחר משא ומתן ממושך. העיכובים שגרמו לחתימה נבעו ממחלוקת על שתי סוגיות עיקריות: האחת כללה את טענות רוסיה על החודרנות הרבה של אמצעי האימות שנקבעו באמנה המקורית; השנייה קשורה לתוכנית האמריקאית להגנה מפני טילים ולחשדה של רוסיה כי היא מכוונת גם נגדה. משום כך, דרשה רוסיה לקשור בין ההחלטות לגבי אמנת ההמשך ובין תוכנית ההגנה מפני טילים. בסופו של דבר לא נכללה התייחסות לתוכנית ההגנה מפני טילים בגוף ההסכם אלא רק במבוא שלו. מבחינה משפטית, הכתוב במבוא אינו מחייב. יחד עם זאת, הוא מספק לרוסיה אפשרות

לטעון בעתיד להפרת האמנה, אם תגיע למסקנה שיישום תוכניתה של ארצות הברית להגנה מפני טילים מפר את האיזון האסטרטגי ביניהן.⁶ מנקודת מבטה של ארצות הברית, אמנת ההמשך נועדה לשמר את משטר הפיקוח והאימות. זה הטיעון שהודגש על ידי הממשל במאמציו לשכנע את המתנגדים מבית לתמוך באמנה.

כפי שצוין, תהליך אשרור האמנה בארצות הברית נמשך לאורך חודשים ארוכים. הדיון על אשרורה נשזר בוויכוח בין תומכיה לבין מחוקקים רפובליקאים שמרנים שלא היו שבעי רצון ממדיניות הממשל בכל הקשור להמשך תפקידו של הנשק הגרעיני במדיניות הביטחון הלאומי של ארצות הברית. לטענתם, האמנה החדשה עלולה להגביל את התוכנית האמריקאית להגנה מפני טילים באופן שיסכן את ביטחונה של ארצות הברית; אינה כוללת משטר אימות וניטור מספק (במיוחד בהשוואה לזה שהיה באמנה המקורית); אינה מגבילה את הכוח הגרעיני הטקטי, בו יש לרוסיה עדיפות על פני ארצות הברית; ועשויה לפגוע בחידושו של כוח זה. אותם מתנגדים גם טענו שמעצבי האמנה לא כללו בשיקוליהם את סין והמאגר הגרעיני שלה כאשר סיכמו את מרכיביה.⁷ תומכי אמנת ההמשך בארצות הברית טענו, לעומת זאת, כי חשיבותה העיקרית היא בהמשך משטר הפיקוח והאימות, המאפשר שקיפות של המאגר הגרעיני הרוסי. אלה ציינו כי יותר מעשרים שנה הייתה לארצות הברית יכולת לפקח על התשתית הגרעינית הרוסית, וכי מאז שפג תוקפה של האמנה המקורית לא התקיים פיקוח כזה, ולכן החשוב מכל הוא עצם חידושו. יצוינו בהקשר זה דבריה של מזכירת המדינה, הילרי קלינטון: "החשוב ביותר הוא [...] שכאשר פג תוקפה של האמנה הקודמת איבדנו את היכולת שלנו להציב פקחים בשטח. אנחנו צריכים להחזיר את הפקחים שלנו לרוסיה [...]".⁸ הסנאטור הרפובליקאי ריצ'ארד לוגאר, שתמך באמנה, הוסיף על כך: "אנחנו מודאגים מאד מצפון קוריאא ואיראן... שיש להן אולי [פצצה] אחת או שתיים או חמש או עשרים. אנחנו מדברים על אלפי ראשי קרב שעדיין קיימים – בעיה קיומית לארצנו [...]".⁹

מהוויכוח בין התומכים באמנת ההמשך ובין המתנגדים לה בארצות הברית עולה שהבעייתיות היא ברמת החששות ותפיסת האיום כלפי רוסיה ולא במספר ראשי החץ הגרעיניים והמשגרים שעליו הוחלט באמנה. עם זאת, נראה שאשרור האמנה והפעלת משטר הפיקוח עשויים להפיג חששות בארצות הברית מפני פעילותה של רוסיה בתחום הגרעיני, ובכך להגביר את היציבות הבינלאומית.¹⁰ בניסיון לשכנע את המתנגדים לתמוך באשרור האמנה, התחייב הממשל האמריקאי אף להגדיל באופן משמעותי את התקציב המיועד לשימור ולעדכון הכוח הגרעיני של ארצות הברית.¹¹ מהוויכוח הפנים-אמריקאי על אשרור האמנה עולה עוד ששאלת היחסים בין ארצות הברית לרוסיה עדיין נמצאת במוקד: מצד אחד, הודגש בוויכוח החשש מרוסיה

והצורך לאשרר את האמנה כדי להמשיך את משטר הפיקוח והאימות של START I; מצד שני, בתהליך אשרור האמנה הדגישו התומכים בה את האיום של פגיעה אפשרית במערכת היחסים בין ארצות הברית לרוסיה, היה והיא לא תאושר.

העובדה שהנשיא אובמה ראה בחתימה על אמנת ההמשך כלי לחיזוק תהליך השיקום של מערכת היחסים הדו־צדדית של ארצות הברית עם רוסיה מחזקת את ההערכה שמדובר למעשה באמנת בקרת נשק. בתוך כך, הייתה גם תקווה כי לתהליך זה של חתימה על אמנת ההמשך יהיו גם השלכות מדיניות נוספות, כמו למשל על מאמציה של ארצות הברית לגבש קואליציה להפעלת לחץ על איראן.

לשאלה שהוצגה בראשית המאמר – האם יש באמנת ההמשך תרומה של ממש לצמצום המאגר הגרעיני של ארצות הברית – התשובה היא: לפי שעה – לא. אמנת ההמשך היא למעשה אמנת בקרת נשק, המיועדת בראש ובראשונה להגביר את היציבות במערכת היחסים בין ארצות הברית לרוסיה. עם זאת ייתכן, כי תרומתה להגברת היציבות במערכת היחסים בין שתי המעצמות ושיתוף הפעולה שיתפתח ביניהן בזכותה יביאו עם הזמן גם ליישום חזונו של הנשיא אובמה לצמצום מאגר הנשק הגרעיני בזירה הבינלאומית.

דוקטרינת השימוש בנשק גרעיני של ארצות הברית 2010

באפריל 2010 פורסמה דוקטרינת השימוש בנשק גרעיני של ארצות הברית (NPR), כפי שהחליט עליה ממשל אובמה. המסמך הדוקטרינרי פורסם לאחר ציפייה רבה ודיון ציבורי נרחב, ולאחר דחייה במסירתו לקונגרס ובפרסומו, שנועדו לדצמבר 2009. המסמך קובע את מדיניות הגרעין של ארצות הברית למשך חמש עד עשר השנים הבאות ומהווה סיכום הדוקטרינה הגרעינית המוצהרת של הממשל.

הדוקטרינה פורסמה על רקע המשא ומתן עם רוסיה על אמנת ההמשך ל-START I ודרישת הקונגרס והפנטגון לגבש מסמך בו יוחלט על מבנה הכוח ומספר ראשי הקרב הדרושים לארצות הברית, כדי שיהיה אפשר להתקדם במשא ומתן עם רוסיה על הקיצוצים במאגרי הגרעיניים. בנוסף לכך, היה צורך לקבוע סדר עדיפויות בתקציב ההגנה עליו דן הפנטגון, שגם הוא אמור היה להתפרסם בסוף 2009.¹²

את המסמך על דוקטרינת השימוש בנשק גרעיני של ארצות הברית יש לבחון משלוש נקודות מבט עיקריות: ראשית, כביטוי לוויכוח הפנימי המתקיים בארצות הברית על תפקידו של הנשק הגרעיני במדיניות הביטחון הלאומי שלה; שנית, כמסמך "הרתעתי", בו מפרטת ארצות הברית מתי ונגד מי תצא במתקפה גרעינית; ושלישית, כחזונו של הנשיא אובמה.

הדיון שלהלן יתמקד בסוגיות שעלו בוויכוח הפנימי בארצות הברית ובשאלת התאמתו של מסמך זה לחזונו של אובמה; הוא לא יעסוק בניתוח סוגיית ההרתעה.¹³

הדיון הציבורי שקדם לפרסום הדוקטרינה

טרם פרסום הדוקטרינה התקיים בארצות הברית דיון ער בכמה סוגיות מהותיות הקשורות זו לזו. המדובר בסוגיות המעסיקות את המעורבים בתחום זה עוד מתום המלחמה הקרה, במהלכה שימש הנשק הגרעיני של ארצות הברית בעיקר כהרתעה נגד מתקפה גרעינית עליה או על בנות בריתה מצדן של ברית המועצות וסין.

הסוגיה הראשונה עסקה בהגדרת האיום: מהו האיום העיקרי נגדו מופנה כיום המאגר הגרעיני של ארצות הברית? הטענה הייתה, כי לאחר המלחמה הקרה חלו שינויים באיומים האסטרטגיים על ארצות הברית והועלתה השאלה האם בראש רשימת האיומים שיוגדרו במסמך צריכה לעמוד השגת יכולת גרעינית על ידי קבוצות טרור. תוך כך עסק הדיון במשמעות המושג "הרתעה גרעינית" בעולם שלאחר המלחמה הקרה ונשמעה טענה שמודל ההרתעה הקלאסי אינו מתאים להרתעת קבוצות טרור המחזיקות בנשק גרעיני. לפי אותה טענה, האמצעים להתמודד עם איום כזה הם לא נשק גרעיני אלא שיתוף פעולה בינלאומי, במטרה לזהות ולתקוף רשתות טרור ולעצור את התפוצה הגרעינית.¹⁴

הסוגיה השנייה התמקדה בשאלת ייעודו של המאגר הגרעיני: האם יוכרז לראשונה כי ייעודו הוא לשם הרתעה נגד מהלומה גרעינית בלבד, כלומר לא נגד מתקפה כימית, ביולוגית או מתקפה קונבנציונלית רחבת היקף? שאלה זו התעוררה נוכח העובדה שבתקופת ממשלו של הנשיא ג'ורג' בוש הבן הוזכרו עוד שני יעדים לנשק הגרעיני של ארצות הברית – מעבר להרתעת מתקפה גרעינית – הרתעה נגד מתקפה כימית או ביולוגית ושימוש בנשק גרעיני כדי להשמיד יעדים תת-קרקעיים ממוגנים (Hard and Deeply Buried Targets), אותם לא ניתן להשמיד בנשק קונבנציונלי.¹⁵ בהצהרות שקדמו לפרסום המסמך טען הנשיא אובמה, כי בדוקטרינה המתגבשת יצומצמו תפקידו וכמותו של הנשק הגרעיני באסטרטגיית הביטחון הלאומי של ארצות הברית.¹⁶

הסוגיה השלישית עסקה בשאלת ה-*no first use*: האם המסמך יכלול הצהרה כי ארצות הברית לא תהיה הראשונה להשתמש בנשק גרעיני במקרה של הסלמה? סוגיה זו התעוררה נוכח העובדה שלאורך השנים שמרה ארצות הברית באופן מכוון על עמימות בשאלה באלו מקרים היא תעשה שימוש בנשק גרעיני.

סוגיה רביעית עסקה בכמות ובמבנה כלי הנשק. כאמור, הדיון הציבורי על המסמך הדוקטרינרי נשזר בדיון שהתקיים סביב המשא ומתן בין ארצות הברית לרוסיה על חתימת אמנת המשך ל-START I, מתוך הבנה ששני המסמכים קשורים זה לזה: מיפוי מפת האיומים, דירוגם והגדרת מטרת הכוח הגרעיני וגודלו הנדרש למימוש היעדים, מאפשרים גם להגדיר את כמות כלי הנשק אותה ארצות הברית יכולה ומוכנה לצמצם

במסגרת חתימת אמנת ההמשך. היו אף שמועות שאובמה יכריז לראשונה על ביטול זרוע אחת מתוך השלוש (מטוסים, צוללות, טילי יבשה) המשמשות לשיגור נשק גרעיני.¹⁷ סוגיה חמישית התמקדה בשאלה האם נדרש לפתח כלי נשק גרעיניים חדשים או שניתן להסתפק בעדכון של המאגר הקיים. אובמה עצמו הצהיר שארצות הברית אינה זקוקה לפיתוח נשק גרעיני חדש. הדיון שהתפתח בסוגיה זו נגע לא רק בשאלת האיומים על ארצות הברית ובשאלה האם המענה הקיים מספק, אלא גם בהשפעות הכלכליות והתעסוקתיות שעשויות להיות לצמצום התעשייה הגרעינית הצבאית הענפה.¹⁸ הסוגיה האחרונה עסקה ברמת הכוננות והמוכנות של הכוח הגרעיני של ארצות הברית. לארצות הברית ולרוסיה יש כ-1000 ראשי קרב לכל אחת, המוכנים לשיגור בכל רגע נתון (air trigger alert), מצב שתואר על ידי הנשיא אובמה כשריד אנכרוניסטי של תקופת המלחמה הקרה. היו שטענו כי יש לשנות מצב זה וכי ארצות הברית צריכה להתחייב לצמצם באופן ניכר את המאגר הגרעיני שלה.¹⁹

המסמך שפורסם – מה יש בו?

במסמך הדוקטרינרי שפורסם מודגש חזונו של אובמה לעולם ללא נשק גרעיני, חזון המהווה *Raison d'être* לקביעות של הדוקטרינה עצמה.²⁰ המטרה הראשונה המוגדרת במסמך עוסקת במניעת תפוצה גרעינית וטרור גרעיני. לראשונה הועלה האיום של תפוצת נשק גרעיני לגורמי טרור לראש סדר היום הגרעיני הרשמי של ארצות הברית.

קביעה שנייה במסמך היא צמצום תפקידו של הנשק הגרעיני. מוצהר בו כי ארצות הברית לא תעשה שימוש, או תאיים לעשות שימוש, בנשק גרעיני נגד מדינות לא גרעיניות החברות באמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT) ועומדות בחובותיו. בהתאם להסכמי הפיקוח עם סבא"א. עוד נכתב במסמך, כי ארצות הברית תשקול להשתמש בנשק גרעיני רק במקרים קיצוניים, במטרה להגן על אינטרסים חיוניים שלה, של בנות בריתה ושל שותפותיה. בתוך כך קובע המסמך, כי ארצות הברית תמשיך לחזק את יכולותיה הקונבנציונליות ותצמצם את תפקידו של הנשק הגרעיני בהרתעה נגד מתקפות לא גרעיניות. כל זאת, מתוך מטרה להפוך את ההרתעה נגד מתקפה גרעינית על ארצות הברית, בנות בריתה או שותפותיה למטרה היחידה של הנשק הגרעיני שבידיה.

נושא מרכזי שלישי בדוקטרינה החדשה הוא אמנת ההמשך ל-STARTI, שמטרתה המוצהרת במסמך החדש היא לשמר את ההרתעה האסטרטגית האמריקאית ואת היציבות העולמית, ובו בזמן להביא לצמצום המאגרים הגרעיניים. בהקשר לכך מצוינת מחויבותה של ארצות הברית לחדש את תהליך בקרת הנשק ואת שיתוף הפעולה עם רוסיה מתוך כוונה לצמצם את הכוח הגרעיני, וזאת מבלי לפגוע ביציבות האסטרטגית.

יעד רביעי שנקבע בדוקטרינה החדשה הוא חיזוק ההרתעה האזורית וחיזוק בנות בריתה ושותפותיה של ארצות הברית. בהקשר זה נכתב בה, כי כל עוד יתקיימו איומים גרעיניים אזוריים על ארצות הברית, בנות בריתה ושותפותיה, ההרתעה נגדם צריכה להישען על יכולת גרעינית.

קביעה חמישית היא, שכל עוד קיים נשק גרעיני בעולם, ארצות הברית תשמר כוח גרעיני בטוח ואפקטיבי. על פי המסמך, הגדלת ההשקעה בכוח הגרעיני הקיים מוצדקת נוכח הצורך להתמודד עם תפוצה גרעינית וטרור גרעיני, עם צמצום המאגר הגרעיני ועם הארכת תוחלת החיים של ראשי הקרב הקיימים. יחד עם זאת נכתב במסמך, כי ארצות הברית לא תערוך ניסויים גרעיניים, תפעל לאשרור האמנה למניעת ניסויים גרעיניים (CTBT) ולכניסותה לתוקף ולא תפתח ראשי קרב חדשים.

מבקרי הדוקטרינה החדשה מעלים שורה של טיעונים:

א. היא לא הביאה לצמצום אף זרוע מתוך שלוש הזרועות עליהן מושתת הכוח הגרעיני האמריקאי (מפציצים, צוללות וטילים יבשתיים). פירוש הדבר הוא שאובמה החליט כי עדיין יש צורך להישען על שלוש פלטפורמות אלו.

ב. היא לא שינתה את מצב המוכנות של הכוחות הגרעיניים, למרות הצהרותיו של אובמה והבטחותיו במסע הבחירות שלו.

ג. החלטה על עתיד הכוחות הגרעיניים הטקטיים המוצבים באירופה נדחתה לדיון במסגרת נאט"ו.²¹

ד. בידי ארצות הברית נותרה האפשרות לאיים בנשק גרעיני או אף לצאת למתקפה מקדימה גרעינית נגד מדינה גרעינית. ארצות הברית גם יכולה עדיין לאיים בשימוש בנשק גרעיני בכדי להרתיע, ובמקרה הצורך להגיב, נגד מתקפה שאינה גרעינית, כמו מתקפה קונבנציונלית רחבת היקף מצדה של מדינה גרעינית. יתר על כן, הדוקטרינה שומרת על העמימות שאפיינה את המדיניות הגרעינית המוצהרת של ארצות הברית בעבר,²² שכן ההבהרה היחידה היא כי ארצות הברית אינה מתחייבת לא לתקוף עם נשק גרעיני מדינה לא גרעינית שתתקוף אותה בנשק כימי או ביולוגי, אם המדינה התוקפת אינה עומדת במחויבויותיה לאמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני. הבהרה זאת היא בעצם מסר הרתעתי כלפי צפון קוריאה ואיראן.²³

ה. השארת האופציה לשימוש ראשון (first use) בנשק גרעיני המופיעה במסמך אינה הכרחית ואף מסוכנת, שכן היא עלולה להוביל לאי-יציבות, למשברים ואף להסלמה, דבר שעלול גם להגביר את הסיכון לתאונות או לשימוש לא מכוון בנשק גרעיני.²⁴ מכיוון שלארצות הברית יש היכולת הקונבנציונלית הגדולה ביותר ביחס לכל מדינה אחרת, אין לה צורך לאיים בשימוש בנשק גרעיני בכדי להגיב על מתקפה קונבנציונלית רחבת היקף. מייקל גרסון, שכתב מסמך על הסיכונים הכרוכים בהשארת האופציה לשימוש ראשון, מדגיש, כי באופן אירוני, האיום לעשות שימוש

בנשק גרעיני כדי להרתיע מתקפה קונבנציונלית של יריב בעל יכולת גדולה יותר, הוא אחת מהסיבות שבגללן ארצות הברית מודאגת מתפוצה גרעינית למדינות סוררות או לקבוצות טרור.²⁵

מהטיעונים שפורטו לעיל מתעוררת השאלה האם השינויים שהוכנסו בדוקטרינה הגרעינית של ארצות הברית אינם בעיקר קוסמטיים; האם אכן, כפי שהממשל חוזר ומדגיש, הדוקטרינה החדשה מצמצמת את הסתמכותה של ארצות הברית על נשק גרעיני? הרי גם במסמך עצמו ישנה הכרה בעובדה שהן לארצות הברית והן לרוסיה יש מאגר גרעיני גדול באופן משמעותי מזה לו הן זקוקות לשם הרתעה.

נראה, כי רצונו של הנשיא אובמה לזכות באשרור הסנאט את אמנת START החדשה הביא אותו להימנע מקבלת החלטות מרחיקות לכת בסוגיות אלו, מחשש שהן היו מציבות מכשולים בפני האשרור המיוחל. המחמירים אף יוסיפו ויאמרו כי המסמך שפורסם בסופו של דבר מעיד על כך, שלמרות שארצות הברית ורוסיה אינן יריבות אסטרטגיות זה מכבר, שתיהן עדיין דבקות בתפיסה האסטרטגית של עידן המלחמה הקרה – שעל פיה כלי הנשק של שתיהן מכוונים אחת כנגד השנייה.²⁶

הוועידה לאבטחת חומרים גרעיניים

אחד משלושת האמצעים ליישום החזון עליו הצביע הנשיא אובמה בנאומו בפראג הוא חיזוק האבטחה על חומרים גרעיניים ועל נשק גרעיני, כדי למנוע נפילתם בידי קבוצות טרור. לצורך זה כינס אובמה באפריל 2010 ועידה בינלאומית, בה נכחו למעלה מארבעים ראשי מדינות או נציגיהם, שכותרתה הייתה: "התמודדות בינלאומית עם האיום של תפוצת חומרים גרעיניים (פלוטוניום מופרד ואורניום מועשר) לידי קבוצות טרור". מטרת הוועידה הוגדרה כמציאת דרכים לאבטח את כל החומרים הגרעיניים בעולם בתוך ארבע שנים.

הדיונים בוועידה כוונו כך, שלא יעלו על הפרק סוגיות שהיו נתונות במחלוקת בין המדינות השונות. המתדיינים אכן השיגו הסכמה רחבה בכל הנוגע לשיפור האבטחה של אתרים בהם מאופסנים חומרים גרעיניים (מתקנים צבאיים, כורי מחקר אזרחיים ותשתיות אחרות), והוועידה גיבשה מסמך הבנה ונייר עבודה. שני מסמכים נתקלו בביקורת מצד מבקרי הוועידה, שטענו שהם מהווים חזרה על הבנות מדיניות קיימות וכי אינם מחייבים.²⁷

כמה מהמדינות המשתתפות בוועידה, כמו אוקראינה, קנדה, מקסיקו, צ'ילה, קזחסטן ווייטנאם, עשו במהלכה "מחוות" לארצות הברית, בהסכימן להיפטר מכמויות לא מעטות של אורניום מועשר הנמצא במתקנים אזרחיים שלהן. ארצות הברית ורוסיה, מצדן, הודיעו שכל אחת מהן תיפטר מ־34 טון של פלוטוניום (כמות המספיקה לכ־17,000 פצצות).²⁸

נראה כי מעבר לאותן מחוות, חשיבותו של מפגש פסגה זה היה בעיקר בחיזוק הנרטיב של אובמה, כי הוא פועל ליישום חזונו. במובן זה חשיבות המפגש לא הייתה קשורה ביעדים המוכרזים. אובמה ניצל את המפגש כדי לקיים פגישות אישיות עם נציגי מדינות שונות במטרה לקדם את תהליך גיבושה של הקואליציה להטלה של סנקציות משמעותיות יותר על איראן,²⁹ וכן להכין את התשתית לוועידת הסקר של האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני במאי 2010.

סיכום

מאמר זה התמקד בשאלה: באיזה אופן ובאיזו מידה תורמים שלושת המכלולים שתוארו בו – תרומה של ממש – לפירוק וצמצום מאגרי הגרעין של ארצות הברית ומהווים בכך צעד למימוש החזון שהציב אובמה בפראג. ניתן לסכם ולומר, כי הוועידה לאבטחת חומרים גרעיניים לא הניבה תוצרים מחייבים משמעותיים, אך תרמה לקידום חזונו של אובמה בשל המחוות שעשו בה המדינות השונות. לעומת זאת, ניתן לתהות על מידת תרומתם של שני המכלולים האחרים: אמנת ההמשך ל-START עונה על תפיסות האיום ההדדיות של ארצות הברית ושל רוסיה יותר מאשר תורמת לצמצום מאגרי הגרעין העולמיים, למרות שהוצגה על ידי הממשל ככזאת והפכה במהלך הוויכוח שהתנהל סביב אשרורה לאבן דרך במדיניות הנשיא אובמה. בניסיון להביא לאשרורה אף התחייב הממשל להגדיל באופן משמעותי את התקציב המיועד למודרניזציה של מאגרי הגרעין של ארצות הברית – יותר מ-180 מיליארד דולר במהלך העשור הקרוב.³⁰ הדיון שהתקיים בארצות הברית סביב החתימה על אמנה זו וסביב פרסום דוקטרינת הגרעין החדשה הדגיש מחדש את חוסר ההסכמה לגבי המשך ייעודם של מאגרי הגרעין שלה, ומכאן גם את אי-יכולתו של הנשיא אובמה לחולל שינויים מהותיים בכיוון זה ולהביא להגשמת חזונו לעולם נקי מנשק גרעיני.

מכל הנאמר לעיל עולה, כי "עוד חזון למועד" לצמצום משמעותי של מאגרי הגרעין של ארצות הברית, וכי למרות המהלכים השונים שננקטו בתקופה האחרונה, השגת חזון של הנשיא אובמה ורבים אחרים לעולם נקי מנשק גרעיני לא נראית כיום קרובה מבעבר.

הערות

- 1 ראו הדגשה על כך בדברי השגרירה סוזאן בֶּרֶק, הנציגה שמינה אובמה לענייני מניעת תפוצה גרעינית:
Ambassador Susan F. Burk, "Addressing Today's Nuclear Threats", Address to the Alaska World Affairs Council, Anchorage, Alaska, October 19, 2010.
- 2 בהקשר לכך ראו את מאמרם המעניין של:
George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger and Sam Nunn, "A World Free of Nuclear Weapons", *Wall Street Journal*, January 4, 2007.
- 3 מאמר זה לא יעסוק בוועידת הסקר של ה-NPT שהתקיימה במאי 2010, אף שברור שהתנהלותו

- של ממשל אובמה לקראת ובמהלך ועידה זו הינה נדבך חשוב בסדר היום שלו בהקשר הגרעיני. סוגיות שעלו במסמך הסיכום של הוועידה נדונות במאמרים אחרים בקובץ זה – ראו בהקשר זה את המאמרים של אמילי לנדאו ושל יאיר עברון.
- Richard Price and Nina Tannenwald, "Norms and Deterrence: The Nuclear and Chemical Weapons Taboos", in: Peter J. Katzenstein (ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York: Columbia University Press, 1996, pp. 114-152. 4
- ראו: תמר מלץ גינסבורג, "חשיבותה של האמנה החדשה להפחתת נשק אסטרטגי (START)", **מבט על**, גיליון 172, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 7 באפריל 2010. 5
- ראו בעניין זה מאמרו של עוזי רובין, "תוכנית ההגנה מפני טילים: המתיחות בין ארצות הברית לרוסיה", בקובץ זה. 6
- ביקורת נוקבת על האמנה ראו: 7
- Mitt Romney, "Obama's Worst Foreign Policy Mistake", *The Washington Post*, July 6, 2010; Mitt Romney, "Eight Problems with the New START", *National Review Online*, July 26, 2010. 8
- Hillary Rodham Clinton, "Remarks on the New START Treaty", November 17, 2010. <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/11/151056.htm> 9
- Senator Richard Lugar, "Remarks on the New START Treaty", November 17, 2010. <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/11/151056.htm> ראו גם:
- Henry A. Kissinger, George P. Shultz, James A. Baker III, Lawrence S. Eagleburger and Colin L. Powell, "The Republican Case for Ratifying New START", *The Washington Post*, December 2, 2010. 10
- דיון ממצה על הטענות שהועלו על ידי מבקרי האמנה ותומכיה ראו:
- Brent Scowcroft and Jake Garn, "Ratify New START Now", *The Washington Times*, September 22, 2010. 11
- Peter Brooks, "US Needs to Consider China in New START Discussions", *The China Post*, September 23, 2010. 12
- Greg Bruno, "Foreign Policy and the 2010 Midterms: New START and Arms Control", *Council on Foreign Relations*, November 10, 2010; Tom Z. Collina, Daryl G. Kimball and the ACA Research Staff, "The Case for the New Strategic Arms Reduction Treaty", *An Arms Control Association Brief*, December 2010, p. 5. 13
- David E. Hoffman, "Obama's Atomic Choices: Inside the Making of U.S. Nuclear Policy", *Foreign Policy*, April 28, 2010. 14
- בהקשר לכך ראו מאמרו של ג'ונתן שכטר, "ממשל אובמה: בין פירוק נשק גרעיני להרתעה", בקובץ זה. 15
- Thom Shanker and Eric Schmitt, "U.S. to Make Stopping Nuclear Terror Key Aim", *The New York Times*, December 19, 2009. 16
- נועם אופיר, "גרעין הוויכוח: דוקטרינת השימוש בנשק גרעיני של ארצות הברית", **עדכון אסטרטגי**, כרך 10, גיליון 4, המכון למחקרי ביטחון לאומי, פברואר 2008. 17
- Hans Kristensen, "Nuclear Posture Review to Reduce Regional Role of Nuclear Weapons", FAS Strategic Security Blog, February 22, 2010. <http://www.fas.org/blog/ssp/2010/02/nukemission.php> 18
- Bryan Bender, "Obama Presses Review of Nuclear Strategy", *The Boston Globe*, January 3, 2010.
- Travis Sharp, "Local Priorities vs. National Interests in Arms Control", *Bulletin of the*

- Atomic Scientists*, August 28, 2009.
- John Mueller, "Think Again: Nuclear Weapons", *Foreign Policy*, January-February 2010. 19
- U.S. Department of Defense, *2010 Nuclear Posture Review (NPR) Fact Sheet*, April 6, 2010. 20
- Hoffman, "Obama's Atomic Choices". 21
- בפסגת ראשי נאט"ו, שנערכה בליסבון בנובמבר 2010, הוחלט להשאיר את הכוחות הגרעיניים הטקטיים באירופה.
- Michael S. Gerson, "No First Use: The Next Step for U.S. Nuclear Policy", *International Security*, Vol. 35, No. 2, Fall 2010, pp. 7-8. 22
- ביקורת נרחבת על סעיף זה של הדוקטרינה ראו: 23
- Emily B. Landau and Jonathan Schachter, "World Has Mixed Messages on Nuclear Arms", *Haaretz.com*, April 15, 2010.
- Gerson, "No First Use", p. 9. 24
- Ibid.*, p. 18. 25
- Hoffman, "Obama's Atomic Choices". 26
- Mary Beth Sheridan, "Obama Secures 47-Nation Pact at Nuclear Summit", *The Washington Post*, April 14, 2010; Mary Beth Sheridan and Scott Wilson, "In Nuclear Summit, Obama Seeks Global Help in Sanctioning Iran", *The Washington Post*, April 13, 2010. 27
- "A Summit Goal: Making Plutonium and Uranium Harder to Get", *The Washington Post*, April 14, 2010. 28
- שבעה חודשים לאחר מפגש פסגה זה הודיעה גם בלארוס כי היא תיפטר מכל מצבור האורניום המועשר שלה עד שנת 2012.
- כידוע, ב-9 ליוני 2010 הטילה מועצת הביטחון של האו"ם זו הפעם הרביעית סנקציות על איראן (החלטה 1929). 29
- Hillary Rodham Clinton and Robert M. Gates, "We Can't Delay this Treaty", *The Washington Post*, November 15, 2010; Collina, Kimball and the ACA Research Staff, "The Case for the New Strategic Arms Reduction Treaty", p. 5. 30

תוכנית ההגנה מפני טילים: המתיחות בין ארצות הברית לרוסיה

עוזי רובין

מבוא

המתיחות בין ארצות הברית לרוסיה סביב הקמת מערך הגנה מפני טילים בליסטיים באירופה אינה תופעה חדשה, אלא מערכה נוספת בעלילה הנמשכת כבר יותר מארבעה עשורים. מאז הופעתו של הטיל הבליסטי הגרעיני הבין-יבשתי כנשק האסטרטגי העיקרי של שתי מעצמות-העל, ניכרו שתי תפיסות נוגדות בהתייחסות אליו: התפיסה האחת גרסה שיש להשלים עם המציאות שבה לכל צד יכולת להשמיד, לכלות ולאבד את קיומו של הצד השני, ומכאן שיש להשתית את היציבות ואת הביטחון הלאומי על "הרתעה הדדית מובטחת".¹ התפיסה הנגדית (שהייתה בדרך כלל דעת מיעוט) לא השלימה עם מצב שבו הטריטוריה והאוכלוסייה הלאומית היוו למעשה בנות ערובה לצד השני. על כן נדרש, לדעת בעלי תפיסה זו, להשתית את הביטחון הלאומי על "סגירת השמיים" בפני טילים בליסטיים בעזרת מערכות הגנה עתירות טכנולוגיה. המתח הזה שבין אסטרטגיה של הרתעה ("הרתעה אסטרטגית") ואסטרטגיה של הגנה ("הגנה אסטרטגית") שריר וקיים עד היום.

למרות ששתי מעצמות-העל עסקו כמעט בכל תקופת המלחמה הקרה בפיתוח טכנולוגיות להגנה מפני טילים – משימה קשה מאין כמותה בשעתה – המאמצים העיקריים ננקטו על ידי ארצות הברית. לפרקים הייתה זאת יוזמה טכנולוגית גרידא ולפרקים – כמו במקרה של "מלחמת הכוכבים" – מהלך אסטרטגי יזום. ברית המועצות מצידה עסקה בעניין זה בחוסר רצון והעדיפה להשאיר את האסטרטגיה של "הרתעה הדדית מובטחת" על כנה, וזאת משני מניעים: המניע הראשון היה ההוצאות האדירות הכרוכות בפיתוח והצבת מערכות הגנה לאומיות; המניע השני והחשוב יותר היה ההבנה כי המשך המצב של "הרתעה הדדית מובטחת" משמר את מעמדה השוויוני של ברית המועצות כמעצמת-על תאומה לארצות הברית, בעוד ששינוי מצב זה פוגע בשוויון ועלול לשים אותו לאל.

עיקר המאמץ של שתי מעצמות־העל התמקד לפיכך במהלכים צבאיים לביסוס ההרתעה הגרעינית ובמהלכים דיפלומטיים להגביל ולצמצם את מאגרי הטילים והנשק הגרעיני.

רוסיה, היורשת העיקרית של ברית המועצות, מחזיקה עד היום בתפיסה הרואה בהרתעה האסטרטגית את תשתית הביטחון הלאומי שלה, ערובה למניעת כרסום נוסף במעמדה הבינלאומי ואולי אף קרש קפיצה להקמה מחדש של אזור השפעה במרחבי הגוש הסובייטי לשעבר. לא יפלא, אפוא, שכל מהלך אמריקאי להצבת מערכות הגנה מפני טילים בליסטיים גרעיניים יוצר עצבנות ברוסיה, מעורר התנגדות ומהווה מוקד למתיחות בין שתי המעצמות.

המאמר הזה סוקר בקצרה את תולדות ההגנה האסטרטגית, על עליותיה ומורדותיה, במהלך העשורים שחלפו מאז הניסיונות הראשונים ליירט טילים בליסטיים במעופם. המאמר מרחיב לגבי המהלכים האחרונים של הממשל הנוכחי בארצות הברית, שבמסגרתם נעשה מאמץ לגשר על הניגודים שבין ההגנה האסטרטגית ובין ההרתעה האסטרטגית, וכן סוקר את העמדה הרוסית כלפיהם. המסקנות המתבקשות מניתוח המהלכים הללו הן שהסוגיה טרם יושבה, וכי מצב העניינים הנוכחי יביא קרוב לוודאי למתחים נוספים בין רוסיה לארצות הברית.

הגנה אסטרטגית: "הסיפור שאינו נגמר"

שיגורו של הלוויין הרוסי "ספוטניק" ב־4 באוקטובר 1957 זעזע את הביטחון העצמי של ארצות הברית עד היסוד, כיוון שהפגין קבל עם ועולם כי הטריטוריה הלאומית שלה, שהייתה עד אז מוגנת על ידי שני אוקיינוסים רחבי ידיים, אינה חסינה יותר בפני יכולות השיגור של נשק גרעיני על ידי ברית המועצות.² זעזוע זה והמסקנות שנבעו ממנו הובילו למרוץ חימוש גלוי של טילים בליסטיים גרעיניים, אך גם למרוץ חימוש סמוי של פיתוח הגנה מפני טילים בליסטיים. בתחילת שנות השבעים של המאה הקודמת הגיעו מאמצים אלה של שתי מעצמות־העל לכלל בשלות טכנולוגית ראשונית, ושתייהן פרסו מערכות הגנה אסטרטגיות: רוסיה פרסה מערכת אחת סביב מוסקבה להגנת ההנהגה הסובייטית, וארצות הברית פרסה מערכת להגנת אתרי השיגור של הטילים הבליסטיים שלה בצפון דקוטה.

מרוץ החימוש לא נעצר בכך, ושתי מעצמות־העל פיתחו ברצף מידי אמצעים ל"פיצוח" מערכות ההגנה האסטרטגיות של הצד שכנגד. במהרה הוברר לשתייהן, שהמשך המרוץ בין הרתעה אסטרטגית ובין הגנה אסטרטגית עלול להתפתח לממדים בלתי נסבלים במונחים כלכליים. על כן הן החליטו בהסכמה לוותר על האופציה ההגנתית וחתמו ב־1972 על אמנה שאסרה על הצבת מערכות חדשות להגנה מפני טילים (Anti Ballistic Missile Treaty – ABM). האמנה התירה לכל צד להמשיך

ולהפעיל את המערכות שכבר היו מבצעיות, וזאת בתנאי שהן תיפרסנה באתר אחד בלבד ותכלולנה לא יותר ממאה מיירטים. ארצות הברית בחרה להשבית את המערכת שכבר נפרסה בצפון דקוטה (האתר משמש כיום כמוזיאון ופתוח למבקרים), ואילו ברית המועצות החליטה להשאיר את מערכת ההגנה על מוסקבה על כנה. מערכת זו נמצאת במצב מבצעי פעיל עד עצם היום הזה.

בכך לא תם סיפורה של ההגנה האסטרטגית; נהפוך הוא: הנשיא רייגן, שסלד מהמחשבה שביטחונה של ארצות הברית מושתת על היכולת להרוג מיליוני בני אדם ולהחריב את כדור הארץ, הכריז במאי 1983 על "יוזמת ההגנה האסטרטגית" וקרא לאותם מדענים שפיתחו את הנשק הגרעיני למצוא את הדרך לירט טילים בליסטיים במעופם, ובכך להפוך את כלי הנשק הגרעיניים ל"חסרי אונים ומיושנים"³. הרעיון היה להסתמך על מגוון של טכנולוגיות עתידניות – בעיקר נשק אנרגיה המוצב בחלל – כדי לפגוע בטיילים במעופם (היוזמה כונתה על ידי התקשורת "מלחמת הכוכבים" על שם סרט המדע הבדיוני של ג'ורג' לוקאס משנת 1977). למרות השקעות עתק של עשרות מיליארדי דולרים, הוברר שהמשימה הייתה מעבר ליכולת הטכנולוגית של אותם ימים (וקרוב לוודאי שגם מעבר ליכולות הטכנולוגיות של ימינו).

ברית המועצות, שנחרדה מהאפשרות של נטרול ההרתעה האסטרטגית שלה, התניעה בחשאי יוזמה דומה, עם אותן תוצאות מאכזבות. לדעת משקיפים רבים, ובהם גורמים רוסיים, המרוץ של "מלחמת הכוכבים" היווה את "הקש ששבר את גבה" של ברית המועצות והביא לפילתה, ובעצם ביטל את הצורך ביוזמת "מלחמת הכוכבים". הפרויקט השאפתני הופסק למעשה לאחר עלייתו לשלטון של הנשיא קלינטון, והמשאבים שנותרו הופנו לפיתוח מערכות הגנה מפני טילים טקטיים, להגנת כוחות ארצות הברית הפרוסים ברחבי העולם.

גם בכך לא נסתם הגולל על ההגנה האסטרטגית, והיא צפה ועלתה מחדש בתקופת נשיאותו השנייה של קלינטון. לאחר מספר שנים רגועות בחזית התפוצה של כלי נשק להשמדה המונית, התברר בסדרה של אירועים בשנת 1998 כי האמצעים הדיפלומטיים של בקרת נשק בתחום הגרעיני והטילי לא נשאו את הפרי המקווה. סדרת האירועים החלה בשיגור לוויין על ידי צפון קוריאה בעזרת טיל תלת-שלבי שחלף במעופו מעל יפן⁴, נמשכה בביצוע ניסויים גרעיניים על ידי הודו ופקיסטן, קיבלה דגש חזק בדוח ועדת רמספלד שקבעה כי מדינות בעולם השלישי יוכלו לאיים בטיילי קרקע-קרקע בין-יבשתיים על ארצות הברית תוך חמש שנים, והגיעה לשיאה בניסוי הראשון של טיל קרקע-קרקע "שהאב 3" באיראן. הקונגרס האמריקאי, שבאותה תקופה היה בעל רוב רפובליקאי, דרש מהנשיא להקים מערכת הגנה לאומית שתגן על ארצות הברית מפני סחטנות של "מדינות סוררות" כשהיו בידיהן טילי קרקע-קרקע גרעיניים בין-יבשתיים. לשיטתו של הקונגרס, "ההרתעה ההדדית המובטחת", ששמרה על היציבות

בתקופת המלחמה הקרה, לא תהיה מעשית מול מדינות בעלות אידיאולוגיה קיצונית. יתרה מכך, השלמה עם מצב של הרתעה הדדית בין מעצמת-העל היחידה שנותרה על כנה – ארצות הברית – ובין מדינה כמו צפון קוריאה הייתה בלתי קבילה, כיוון שהדבר היה מתפרש כהכרה להלכה ולמעשה בזכותן של "מדינות רקק" לאיים על ארצות הברית בנשק גרעיני.

כתוצאה מדרישת הקונגרס חתם הנשיא קלינטון באי רצון בולט על "חוק מערכת ההגנה הלאומית", שקבע כי ארצות הברית תקים מערכת הגנה מפני תקיפה מוגבלת של טילים בליסטיים על שטחה הלאומי. הרעיון המכונן היה לפתח כושר הגנה מוגבל מפני "מדינות סוררות" שמספר הטילים ארוכי הטווח שיהיה בעתיד בידיהן יהיה בהכרח קטן, בוודאי קטן יחסית למספר הטילים הבליסטיים שהיו בידי ברית המועצות. בכך היה נראה למחוקקים בקונגרס ולנשי הממשל גם יחד כי "יוכלו לאכול את העוגה ולהשאיר אותה שלמה", כלומר להציב מערכת הגנה אסטרטגית שלא תפגע בהרתעה האסטרטגית כלפי רוסיה. החוק אישר פיתוחה של מערכת הגנה המבוססת על טיל יירוט ענק במשקל של יותר מעשרים טון, מכ"ם בקרת אש ענק המוצב על אסדת קידוח נפט ימית, ועוד מכ"מי משנה ומערכות בקרה ושליטה רחבות היקף.⁵ הוחלט להציב שתי סוללות⁶ כאלו בחוף המערבי של ארצות הברית, האחת באלסקה והשנייה בקליפורניה, כביטוי לעדיפות שניתנה להגנה מול הטילים של צפון קוריאה. כדי לבסס את חוקיות פריסתה של המערכת החדשה, ביטל הנשיא הבא, ג'ורג' וו. בוש, ב-2002 את אמנת ABM (האמנה מתירה זאת בהתרעה של שישה חודשים) והורה שהמערכת תגיע למצב מבצעי כבר בשנת 2004. פיתוח המערכת קרטע למדי והיה נראה כי היא מותחת את יכולת הפיתוח של ארצות הברית כמעט עד הקצה. למרות זאת, ולמרות ההצלחה החלקית מאוד בניסויי היירוט, הוכרזה מבצעים ראשוניים של המערכת ב-2004, כדרישת הנשיא, והוחל בייצור שוטף של טילי היירוט הענקיים ובפריסתם באתרי השיגור.

עתה נותרה שאלת הגנתו של החוף המזרחי של ארצות הברית מפני טילים איראניים, ובמסגרתה השאלה האם לפרוס סוללה שלישית, ואם כן – היכן?

הסוללה השלישית

פיתוח מערכת ההגנה הלאומית החדשה נתקל בביקורת עזה מצד בעלות הברית האירופיות של ארצות הברית. בין השאר הושמעה הטענה כי הגנה אסטרטגית על שטח ארצות הברית תהווה "ביטול הצימוד" (Decoupling) בין הביטחון הלאומי של ארצות הברית ובין הביטחון של שאר מדינות המערב, וזאת בניגוד לעיקרון הבסיסי, לפיו הגנת המערב לא ניתנת לחלוקה.⁷ מובן שכוונת המבקרים הייתה שארצות הברית

תימנע ממדיניות של הגנה אסטרטגית וכי המערב כולו ימשיך לנקוט מדיניות של הרתעה אסטרטגית בלבד.

ממשל בוש החליט לבסוף לפרוס את הסוללה השלישית לא בחוף המזרחי – מקום שממנו ניתן להגן על ארצות הברית וכן על אירופה מפני טילים איראניים. נבדק ונמצא כי סוללה שלישית, שהמכ"ם שלה יהיה מוצב ברפובליקה הצ'כית ושהמיריטים שלה יוצבו בצפון מזרח פולין, תוכל ליירט כל טיל איראני שישוגר לעבר מטרות במזרח, מרכז ומערב אירופה, וכן לעבר מטרות בחוף המזרחי של ארצות הברית. חישובים עצמאיים שפורסמו בספרות המקצועית תמכו במסקנה זו.⁸

ממשל בוש פתח בשנת 2007 במשא ומתן עם ממשלות הרפובליקה הצ'כית ופולין לפריסת מרכיבי הסוללה השלישית בשטח: מכ"ם ליד פראג ומשטח שיגור עם עשרה מיריטים בעיירה Morag בצפון-מזרח פולין. חרף ההתנגדות של חלק מדעת הקהל בפולין ובצ'כיה, הממשלות עצמן קיבלו בברכה את הפנייה האמריקאית, מכיוון שראו בהצבה קבועה של כוחות אמריקאים בתחומן ערובה ביטחונית של ארצות הברית כנגד כוחה העולה מחדש של רוסיה ושאיופיה. בשאר מדינות אירופה גרם הדבר לסערה, בחלקה בשל העובדה שכל המגעים של ארצות הברית עם צ'כיה ופולין היו ישירים ובינלאומיים, מחוץ למסגרת נאט"ו ומבלי להתייעץ באירופה כולה.⁹

ההתנגדות החריפה ביותר לתוכנית, ואולי הבלתי צפויה ביותר, באה מכיוונה של רוסיה. ולדימיר פוטין, שהיה באותה עת נשיא רוסיה, הגדיר בנאום בשנת 2007 את הצבת הסוללה השלישית כ"פתיחתה מחדש של המלחמה הקרה". דוברים רוסיים רשמיים החרו החזיקו אחריו בשפע של גינויים. רוסיה גם איימה לפרוס טילי קרקע-קרקע משלה מול אתרי הסוללה השלישית, אם אמנם יוקמו בפולין ובצ'כיה, ורמזה כי היא עלולה לבטל את אמנת INF (Intermediate Range Nuclear Force Treaty) משנת 1987, שאסרה על פיתוח והצבת טילי קרקע-קרקע (טק"ק) לטווח ביניים. הרוסים טענו כי הצבת הסוללה השלישית באתרים שנבחרו מכוונת נגדם ולא נגד איראן. לדבריהם, יכולתה הדלה של איראן בפיתוח טילים אינה מהווה איום אמיתי על אירופה (ולא כל שכן על ארצות הברית), ועל כן טענות ארצות הברית הן תירוץ בלבד. עוד טענו הרוסים, כי למיריטים הכבדים והמהירים מאד של הסוללה השלישית תהיה יכולת ליירט טק"ק בין-יבשתי רוסי בדרכו לעבר ארצות הברית, ובכך להפחית מיכולת ההרתעה של רוסיה. ההחלטה האמריקאית הוצגה, אפוא, כמזימה שנועדה לכרסם במעמדה של רוסיה כמעצמת-על.

בסופו של דבר, הרעיון של ארצות הברית לבנות תפיסת הגנה מוגבלת בפני "מדינות קָשֶׁע" בלבד, שלא תיתפס על ידי רוסיה כפגיעה בהרתעה האסטרטגית שלה, לא צלח, והיחסים בין שתי המעצמות הגיעו לשפל חדש.

הנשיא אובמה ו"גישת השלבים המותנים"

כבר מתחילת דרכו ראה הנשיא אובמה את שיקום היחסים עם רוסיה כאחד מאבני הבניין העיקריות של מדיניות החוץ שלו בדרך להגשמת חזונו ל"עולם חופשי מגרעין". מכיוון שהסוללה השלישית הפכה לאחת מאבני הנגף העיקריות ביחסים אלה, היה על הנשיא החדש לבחור באופציה אחרת: החלפת הסוללה השלישית במערכות הגנה מוגבלות יותר שלא תוכלנה לפגוע במערך הטק"ק הרוסי, או ביטול פריסת מערכות הגנה אמריקאיות באירופה בכלל. האופציה של הסתלקות מהגנה על אירופה לא הייתה קבילה באותה עת, נוכח ההתמרמרות האירופית כי ממשל אובמה מתרכז בבעיות פנים וזונח את הברית הצפון-אטלנטית. הממשל בחר לפיכך באופציה הראשונה, והכריז עליה בחגיגות באמצע שנת 2009.

התפיסה החדשה, הידועה בשם "גישת השלבים המותנים" (Phased Adaptive Approach), מבוססת על הערכת מודיעין מעודכנת שהוצגה על ידי שר ההגנה רוברט גייטס ב-17 בספטמבר 2009. לפי הערכה זאת, התקדמות איראן לקראת בניית יכולת טילית לטווח ביניים (טק"ק שיכול לאיים על אירופה) מהירה מהצפוי, אם כי התקדמותה לקראת בניית טק"ק לטווח בין-יבשתי (טק"ק שיכול לאיים על ארצות הברית) נמוכה מהצפוי.¹⁰ למרות הפרדוקס המובנה בהערכה זאת,¹¹ הוא לא הפריע לממשל לגבש ולהציג את תוכניתו החדשה, שעיקרה הם כדלהלן:

1. הקפאת גודלה של מערכת ההגנה הלאומית האמריקאית הפרוסה בחוף המערבי.
2. פריסה באירופה של מערכות "מוכחות" המבוססות על מערכת ההגנה הטקטית של הצי האמריקאי (מערכות AEGIS עם מיירטים מסוג Standard Missile 3)
3. הפריסה תהיה בשלבים שיהיו מותנים בהתפתחות האיום. בשלב הראשון תינתן הגנה למדינות דרום-מזרח אירופה, על ידי הצבת קבע של ספינות הגנה במזרח הים התיכון. בשלב השני תיפרס גרסה יבשתית של המערכת הימית ברומניה. בשלב השלישי תיפרס הגרסה היבשתית בפולין, עם מיירטים מתקדמים יותר. כל אלה יוכלו להגן על אירופה בלבד ולא על ארצות הברית. לבסוף, אם אמנם יתפתח איום על ארצות הברית, יבוא השלב הרביעי, ובמסגרתו יוצבו בפולין מיירטים מתקדמים עוד יותר, שיוכלו ליירט טילים איראניים בעלי טווח בין-יבשתי המכוונים לארצות הברית.

בקריאה חדה ניתן להבחין מיד שהשלב הרביעי בתוכנית שונה מרעיון הסוללה השלישית אולי בפרטים אך לא במהות, וכי ההבדל העיקרי הוא בכך שמדובר לא בשלב דטרמיניסטי אלא בשלב מותנה, התלוי לכאורה בהתפתחות האיום. למעשה, לוח הזמנים למימוש שלב זה, שהוא כעשר שנים, אינו מותיר זמן להתלבטות; אם הממשל אמנם רוצה שיהיו בידי האמצעים להגן על ארצות הברית משטח אירופה בעוד עשור, לא נותר לו זמן לבחון את התפתחות האיום ועליו להתחיל להכין את

הטילים הדרושים לכך כבר עתה. גם פרדוקס מובנה זה לא הפריע לממשל להציג את תוכניתו כפריצת דרך טכנולוגית ודיפלומטית.

התוכנית החדשה התקבלה בהתלהבות עצומה הן בארצות הברית והן באירופה. באירופה הומטרו עליה שבחים רבים מתוך הערכה (שגויה) שבכך "עוגל הריבוע" ונמצאה הנוסחה הגואלת ש"תצמיד מחדש" (Recouple) את ביטחון ארצות הברית לביטחון המערב כולו, תבטיח את המחויבות האמריקאית למדינות מזרח אירופה, ובד בבד תניח את דעתה של רוסיה. במציאות לא כך היו פני הדברים.

עמדת רוסיה והמשא ומתן על אמנת START החדשה

מלכתחילה קיבלה רוסיה את התוכנית האמריקאית החדשה בקרירות רבה. עם חלוף הזמן, כשפרטי התוכנית הלכו והתבהרו וכשהממשל החל במשא ומתן של ממש עם מדינות במזרח אירופה (בולגריה) להצבת מערכות הגנה בשטחן, גברה הביקורת הרוסית, עד שחריפותה דמתה לרטוריקה של תקופת הסוללה השלישית. דוברים רוסיים רמי דרג הגדירו את התוכנית החדשה כ"גרועה כמו קודמתה ואולי אף יותר מכך".¹² ולדימיר פוטיין, כעת בתפקיד ראש ממשלת רוסיה, תקף הן את התוכנית החדשה והן את עצם התפיסה של הגנה אסטרטגית, כלומר לא רק את הפריסה באירופה אלא גם את פריסת מערכת ההגנה הלאומית בחוף המערבי של ארצות הברית.¹³ ההתנגדות הרוסית הורחבה אפוא מהמעגל המיידי של פריסת הגנה מפני טילים באירופה למעגל הרחב יותר, ולמעשה הפכה להתנגדות גורפת להגנה אסטרטגית, תהיה פריסתה היכן שתהיה ותהיה הנמקתה אשר תהיה. בכך חזרה רוסיה לעמדה של תקופת המלחמה הקרה.

רוסיה נתנה ביטוי לעמדתה זו בדרישה לעגן את העיקרון של שלילת ההגנה האסטרטגית בגופה של אמנת START החדשה, שהייתה באותה עת בתהליך של משא ומתן בינה ובין ארצות הברית ונתפסה על ידי הנשיא אובמה כאחד הביטויים המשמעותיים ביותר של מדיניות החוץ שלו – שילוב של מדיניות ה"איתחול" (Reset) מול רוסיה עם צמצום מאגרי הנשק הגרעיני בדרך לחזון של "עולם חופשי מגרעין". אובמה, שכבר היה "מחושק" בהתחייבויות הקיימות שלו הן לגבי מערכת ההגנה הלאומית בארצות הברית והן לגבי פריסת מערכות הגנה באירופה, סירב לכך בכל תוקף. כשהגיעו הדברים לידי משבר, הוא פנה טלפונית לנשיא רוסיה מדבדב והודיע לו שעמדת ארצות הברית היא בבחינת "קבל את זה או שֶׁכַח מזה" (Take it or leave it). ארצות הברית לא הייתה מוכנה להסכים לכל התניה בין צמצום הנשק הגרעיני לבין הטלת מגבלות על ההגנה האסטרטגית.

בסופו של דבר הושגה פשרה: גוף ההסכם לא כולל כל התייחסות לסוגיית ההגנה מפני טילים, אך ממשל אובמה הסכים לאזכורה במבוא (Preamble) להסכם.

פורמאלית, המבוא אינו מחייב, ועל פניו נראה שהתעקשותו של נשיא ארצות הברית נשאה פרי. למעשה, כלל לא ברור שאלה הם פני הדברים, כפי שנראה מניתוח הסעיף הרלוונטי במבוא.

בסעיף השמיני של המבוא נקבע: "הצדדים מכירים בכך שקיימים יחסי גומלין בין כלי נשק להתקפה אסטרטגית ובין כלי נשק להגנה אסטרטגית, בכך שחשיבותם של יחסי גומלין אלה תגבר ככל שיפתחו כלי הנשק הגרעיניים ובכך שמערכות הנשק להגנה אסטרטגית המצויות בעין בעת הזאת אינן מפחיתות ממשמעותם ומיכולתם של כלי הנשק להתקפה אסטרטגית של שני הצדדים".¹⁴ אף שמדובר בסעיף של "רוח הדברים" ולא בסעיף אופרטיבי, הוא פותח פתח לרוסיה להציב מכשולים ולטעון להפרת ההבנות שבהסכם, אם ארצות הברית תממש את "גישת השלבים המותניים" במלואה. בהקשר זה יש לציין את הסעיף במבוא הקובע שמערכות ההגנה "המצויות בעין בעת הזו" אינן מפירות את האיזון האסטרטגי. סעיף זה מצביע על כך שרוסיה מוכנה להשלים עם מערכות ההגנה האסטרטגיות שכבר מוצבות בארצות הברית ועם מערכות הגנה טקטיות האמורות להיפרס באירופה בשלושת השלבים הראשונים של "תוכנית השלבים המותניים", אך לא בהכרח עם השלב הרביעי, המחייב פריסת טילי יירוט רבי-עוצמה שאינם "מצויים בעין" כיום ודורשים פיתוח והוכחה.¹⁵ פירוש הדבר הוא שרוסיה שומרת לעצמה את "זכות המחאה", ואולי אף מעבר לה, אם הממשל האמריקאי יממש שלב זה (המהווה למעשה "פצצת זמן מתקתקת" מבחינת היחסים עם רוסיה), או שיחליט "לעבות" את מערכת ההגנה שכבר מוצבת בארצות הברית, על ידי הוספת מיירטים או על ידי הקמת סוללה נוספת בשטחה.

מובן שהפרשנות האמריקאית שונה, ולדידו של הממשל, הסעיף שבמבוא אינו מחייב אותו לכל מגבלה שהיא בהווה ובעתיד. כאמור, לא כך רואים זאת ברוסיה. שביעות הרצון הרבה שהובעה שם לאחר חתימת ההסכם מעידה כי לדעת הממשל הרוסי, הסעיף שבמבוא החיה למעשה מחדש את אמנת ABM – אם לא בלשונה אזי ברוחה.

פסגת ראשי נאט"ו בליסבון

סוגיית ההגנה מפני טילים על אירופה, על בעיותיה ורגישויותיה, תפסה מקום מרכזי בדיוני ההכנה לפסגת ראשי מדינות נאט"ו שהתקיימה בליסבון בנובמבר 2010. הפסגה נועדה לאשר הגדרה מחודשת ומעודכנת של היעדים, המדיניות והאסטרטגיה של הברית הצפון-אטלנטית, לאור השינויים המפליגים בעולם מאז ההגדרה הקודמת מ-1999, ולמעשה הגדרה מחודשת של טעם הקיום של הברית.

סוגיית הגנת אירופה מפני טילים בליסטיים תפסה מקום מרכזי הן בדיוני ההכנה והן בהצהרת הסיכום של הפסגה, שבה הוקדשו חמישה סעיפים (מתוך 54) לנושא זה. אין ספק שהעמדה הרוסית היוותה גורם משמעותי בדיוני ההכנה ובהצהרת הסיכום.

סביר גם להניח שהסיכומים שהושגו מקובלים בעיקרם על רוסיה, שנשיאה, דימיטרי מדבדב, הוזמן לשאת דברים בפני מליאת הפסגה.

הצהרת הסיכום של פסגת ראשי נאט"ו בליסבון קובעת, בין השאר, את העקרונות הבאים:

ד. ההגנה מפני טילים תהווה מכאן ואילך אחת משלוש אבני הבניין של היכולת הצבאית של הברית, צד בצד ובמעמד שווה עם הזרועות הקונבנציונליות ועם הזרועות הגרעיניות.

ה. ברית נאט"ו מחויבת להגן על האוכלוסיות והטריטוריות של חברותיה האירופיות מפני האיום של טילים בליסטיים (מבלי לציין את מקור האיום).

ו. הברית תפתח ותציב מערכת הגנה מפני טילים על הטריטוריות של חברותיה האירופיות. תוכנית "גישת השלבים המותנים" של הנשיא אובמה תהווה חלק ממערכת זו.

ז. רוסיה מוזמנת לשתף פעולה ולשלב את מערכות ההגנה מפני טילים שלה עם אלו של ברית נאט"ו.

אין ספק שסיכום זה מהווה הישג משמעותי למדיניות ההידברות של ממשל אובמה עם בנות בריתה של ארצות הברית מצד אחד ולמדיניות ה"איתחול" שלו כלפי רוסיה מצד שני. הישג זה, שממשל אובמה עתיד ללא ספק להתפאר בו כגולת הכותרת של הדיפלומטיה הבינלאומית שלו, הושג במחיר של "ביטול הצימוד" בין ביטחון ארצות הברית לביטחון אירופה, לפחות בכל מה שנוגע לאיום הטילים הבליסטיים. הקושי מול רוסיה נפתר בכך שמחויבות נאט"ו להגנת שטחים ואוכלוסיה מפני טילים בליסטיים מצטמצמת לאירופה בלבד: נוצר מצב סוריאליסטי כמעט, שבו ברית נאט"ו מכריזה, בהסכמה אמריקאית מלאה, כי היא אינה מחויבת להגנת הטריטוריות הלאומיות של שתיים מהחברות המייסדות שלה – ארצות הברית וקנדה.

בממד המעשי, מערכת ההגנה מפני טילים של נאט"ו לא תזדקק לטילי היירוט רבי-העוצמה של השלב הרביעי ב"גישת השלבים המותנים", שהיו יכולים להגן גם על ארצות הברית ושעליהם יצא קצפה של רוסיה, וסביר שאלה גם לא ייפרסו. טילי היירוט שייפרסו באירופה יהיו טקטיים בעיקרם ובעלי יכולות מוגבלות, יהיו מסוגלים להגן על אירופה בלבד ולא יאיימו על היכולת הגרעינית הרוסית. השלב הרביעי ב"גישת השלבים המותנים" – אותו שלב שבו היו אמורים להיות מוצבים טילי יירוט רבי-עוצמה בפולין – איבד בכך את טעם קיומו, וכאמור סביר שלא ייצא לפועל. עם ויתור אמריקאי זה נוטרלה ופורקה "פצצת הזמן" שבתוכנית "גישת השלבים המותנים" בהגדרתה המקורית.

הגבלת המחויבות של נאט"ו להגנה על שטחי אירופה בלבד מותירה את מערכת ההגנה הלאומית האמריקאית מחוץ למטריה של הברית הצפון-אטלנטית, מחוץ

לקונצנזוס עם בעלות הברית ומחוץ להסכמות השקטות עם רוסיה. נוצר מצב מעניין, שבו לא מן הנמנע כי המערכת האירופית לא תקושר למערכת האמריקאית, ושוב תוכל טורקיה, למשל, להטיל וטו על העברת נתונים מהמכ"מים של המערכת האירופית למערכת האמריקאית, ולהפריע בכך להגנת ארצות הברית מפני טילים מאיראן. יתרה מכך: הוצאתה של המערכת האמריקאית ממכלול ההבנות של פסגת ליסבון תסייע לרוסיה במאבקה נגד כל הרחבה של מערכת זו, כולל הקמת סוללה נוספת בשטחה של ארצות הברית במקום האמצעים שלא ייפרסו באירופה.

לרוסיה יש סיבות טובות להיות שבעת רצון מהכרזת הסיכום של פסגת ליסבון ולראות בה הישג נוסף למדיניותה הבלתי מתפשרת נגד ההגנה האסטרטגית של ארצות הברית. רוסיה מיהרה לנצל את הצלחתה זאת וכבר החלה למנף אותה ליעדים מדיניים שאפתניים עוד יותר. טרם יבשה הדיו על הזמנת נאט"ו לרוסיה לשתף פעולה בהגנה על אירופה וכבר קרא נשיא רוסיה לחלוקת אירופה ל"אזורי הגנה". לדבריו (בפורומים סגורים), לא ניתן לקשר את מערכות ההגנה של נאט"ו עם אלו של רוסיה מנימוקי סודיות ואבטחת מידע. מכיוון שכך, הדרך הטובה לדעתו היא לחלק את שטח אירופה לשני אזורים: אזור אחד שיוגן על ידי רוסיה ואזור שני שיוגן על ידי נאט"ו. מובן שנשיא רוסיה לא פירט היכן יהיו גבולות "האזור הרוסי", אך ניתן לנחש ששאיפתה של רוסיה החדשה לחזור לאזורי ההשפעה הסובייטיים במזרח אירופה לא חלפה, וכי שיתוף הפעולה שהוצע לה בנושא ההגנה מפני טילים עשוי להיות מנוצל על ידיה לקידום שאיפה זו.

אשרור אמנת START החדשה מצית שוב את המחלוקת

לאחר ההצלחה של פסגת ליסבון הפנה הנשיא אובמה את זמנו ומרצו לשכנע את הסנאט האמריקאי לאשרר את אמנת START החדשה. ההתליה במבוא של האמנה החדשה בין הרתעה אסטרטגית ובין הגנה אסטרטגית, והרמז הטמון בכך להגבלת חופש הפעולה של ארצות הברית בסוגיית ההגנה מפני טילים, היו ממוקדי הביקורת הנוקבים ביותר שמתחו חברי סנאט שמרניים. על רקע זה, מפלתה של מפלגתו של אובמה בבחירות הביניים לקונגרס בנובמבר 2010 הבהירה לכל כי אם אמנת START החדשה לא תאושרר על ידי הסנאט המכהן, יהיה סיכוי סביר שגם הסנאט הבא לא יאשרר אותה, דבר שיהווה מכה קשה למדיניותו של הנשיא וליוקרתו האישית.

במאמץ לשכנע את חברי הסנאט הרפובליקאים לאשרר את אמנת START החדשה לפני פיזורו של הסנאט, שלח להם הנשיא מכתב שבו התחייב מפורשות לפעול למימוש תוכנית "גישת השלבים המותנים" ככתבה וכלשונה. לדבריו, "כל עוד אני הנשיא וכל עוד הקונגרס יאשר את התקציבים הדרושים, ארצות הברית תמשיך לפתח ולפרוס מערכות הגנה מפני טילים שיגנו על ארצות הברית, על כוחותינו הפרוסים מעבר לים,

על בעלות בריתנו ועל שותפינו".¹⁶ בהמשך מכתבו הצהיר הנשיא מפורשות על מחויבותו לשלב הרביעי של התוכנית, שהוא למעשה הסוללה השלישית של הנשיא בוש בגרסת הנשיא אובמה, שלב שהיה כזכור מוקד של מחלוקת עם רוסיה. ניתן לטעון שאובמה מתחכם, וכי הגבלת התחייבותו לתקופת כהונתו ("כל עוד אני הנשיא") מרוקנת אותה מתוכן. זאת, מכיוון שבמועד מימושו של השלב הרביעי, ברק אובמה כבר לא יהיה נשיא ארצות הברית (גם אם יזכה בבחירות של 2012). עם זאת, לא ניתן להקל ראש בהתחייבות נשיאותית זאת. ואכן, כמה מחשובי המתנגדים לאשרור START שינו את דעתם בהתבסס על התחייבותו של הנשיא.

סנאטורים שונים העריכו שכל אשרור של הסנאט את אמנת START החדשה יכול, בכל מקרה, התניה כי האמנה לא תכבול את ידיה של ארצות הברית בנושא ההגנה מפני טילים.

ב-22 בדצמבר 2010 אושררה אמנת START החדשה על ידי הסנאט ברוב הדרוש וללא דרישה לשינוי בנוסח האמנה אך תוך הדגשה בנוסח ההחלטה כי האשרור מעוגן בהבנה כי האמנה איננה פוגעת בחופש פעולתה של ארצות הברית בנושא ההגנה בפני טילים.

התניית האשרור של הסנאט בחופש פעולה בנושא ההגנה האסטרטגית איימה לעקר את מה שהממשל הרוסי ראה כאחד מהישגיו העיקריים באמנה. ואכן, הדבר גרם מייד לתגובות חריפות בתקשורת הרוסית ובבית המחוקקים של הפדרציה הרוסית. נשמעו דעות כי אם לשון החלטת האשרור של הסנאט תכיל את ההתניה הנדרשת, אל לה לרוסיה לאשרר את האמנה. לעומת זאת, ראש הממשלה פוטין, האיש החזק ברוסיה, בירך את הנשיא מדבדב לרגל האשרור, ובכך הבטיח למעשה כי גם אם נוסח החלטת הסנאט יכלול התניה, הדומה לאשרור את האמנה. ואכן, הדומה של הפדרציה הרוסית השתיתה את מוכנותה לאשרור האמנה על הפרשנות הרוסית השוללת את חופש הפעולה של ארצות הברית בנושא ההגנה בפני טילים. ברור איפה שהמחלוקת לא תמה, וכי אמנת START החדשה טייחה לכל היותר את הבקע אך לא סתמה אותו.

סיכום

שורשיה של המתיחות בין רוסיה לארצות הברית סביב סוגיית ההגנה האסטרטגית נובעים מהבדלי השקפה יסודיים לגבי הרתעה והגנה אסטרטגיות, הבדלי השקפה שהחלו עוד בעיצומה של המלחמה הקרה. עם זאת, הנופך המיוחד של המתיחות אינו רק המאזן הגרעיני הביטראלי בין שתי המעצמות, אלא גם המאזן המולטילטראלי הפוטנציאלי מול "מדינות סוררות" החמושות בנשק גרעיני, כמו צפון קוריאה של היום ואולי איראן של מחר. ארצות הברית שואפת להשתית את המאזן הגרעיני מולן על תמהיל של הרתעה והגנה, ואילו רוסיה מסרבת לאפשר לה חופש פעולה בנושא

זה וגורסת שכל הגנה אסטרטגית על ארצות הברית אינה קבילה עליה, גם אם היא נועדה להגן מפני צד שלישי. הגישה של ארצות הברית היא כי העולם השתנה והוא אינו יותר דו־קוטבי; העמדה הרוסית היא כי שום דבר לא השתנה וכי המאזן הגרעיני בין רוסיה לארצות הברית היה ונשאר "המשחק היחיד בעיר".

חתימת אמנת START החדשה הביאה לרגיעה מסוימת במתיחות זאת, והמדיניות החדשה של נאט"ו, כפי שהוכרזה בפסגת ליסבון, תביא קרוב לוודאי לרגיעה נוספת. יחד עם זאת, העימות שהתלקח סביב סוגיית האשרור של אמנת START מצביע על הגחלים הלוחשות מתחת לרמץ. יהיה זה נכון להניח שמדובר בפסק זמן, וכי המתיחות בין רוסיה לארצות הברית תחזור במלוא עוזה אם וכאשר ממשל אמריקאי חדש ופחות פשרני יגיע לשלטון.

התפתחות היכולות הטיליות והגרעיניות בצפון קוריאה ובאיראן עשויה לגרום לארצות הברית להאיץ ולהגביר את התוכניות להצבת הגנה אסטרטגית כנגדן. גם ללא מהלכים כאלה, עצם קיומה של מערכת ההגנה הלאומית האמריקאית ימשיך להיות "מטפחת אדומה" לרוסיה, וכל ממשל אמריקאי שינסה לשכלל ולהרחיב אותה ייתקל קרוב לוודאי בהתנגדות רוסית נמרצת.

כל עוד קיים אותו פער בלתי מגושר בראייתן של שתי המעצמות את מערכת היחסים הגרעינית בין לבין עצמן ובין לבין שאר העולם, תישאר סוגיית ההגנה האסטרטגית בבחינת סלע מחלוקת מתמיד ביניהן.

הערות

- 1 Mutual Assured Deterrence – MAD. ראשי תיבות אלה "עֹבְדוֹ" על ידי התקשורת ל-Mutual Assured Destruction.
- 2 זעזוע דומה פקד את בריטניה ב-1910, בעקבות הטיסה המוצלחת הראשונה מקֶלָה בצרפת לדוֹבֶר בבריטניה. הצלחת הטיסה העידה כי תעלת למנש לא תוכל יותר להבטיח את שטחה של בריטניה בפני תקיפה אווירית עוינת.
- 3 היוזמה הוצגה על ידי הנשיא רונלד רייגן בנאום משודר ב-23 במאי 1983, שהיה אולי אחד השיאים ביכולתו המופלאה להעביר מסרים מובנים לכל שומע. כדי להבהיר את הרעיון של החלפת האסטרטגיה של "מכה שנייה" באסטרטגיה של הגנה, הוא שאל את המאזינים: "האם לא נכון יותר יהיה להציל חיים מאשר לנקום על אובדן חיים?" ("Wouldn't it be better to save lives than to avenge them?").
- 4 הלוויין אמנם לא נכנס למסלול סביב כדור הארץ עקב תקלה בשלב השלישי של הטייל, אך שני השלבים הראשונים פעלו כהלכה. שברי הלוויין נפלו ככל הנראה באזור אלסקה.
- 5 על פי הנוהג האמריקאי כיום, למערכת אין שם משלה. הכינוי הרשמי שלה הוא: GMDS – Ground based Midcourse Defense System. טיל היירוט נקרא GBI – Ground Based Interceptor, והמכ"ם מכונה SBX – Sea Based X band radar.
- 6 המונח "סוללה" משמש פה לצורך הבהירות, אך מכיוון שמערכת הנשק שמדובר בה אינה בנויה מסוללות נפרדות אלא ממערך של מיירטים, לווייני התראה ומכ"מים ארוכי טווח, המונח הנכון יותר הוא "אתר" (Site).

- 7 ראו: Bradley Graham, "Hit to Kill", *Public Affairs*, 2001, pp.165-168.
- 8 עבודת מחקר מפורטת על היכולות הצפויות של הסוללה השלישית הוצגה על ידי Dr. Dean Wilkening, ממכון המחקר של אוניברסיטת סטנפורד (Center for International Security and Cooperation) בכנס של המכון המלכותי הבין-זרועי בלונדון במאי 2009. המסקנות איששו את הצהרות הממשל האמריקאי כי לסוללה השלישית תהיה יכולת להגן הן על שטח אירופה והן על החוף המזרחי של ארצות-הברית מפני טילים מאיראן. ראו:
<http://www.rusi.org/events/past/ref:E4930106FE7696/info:public/infoID:E4A38B59475CF7/>.
- 9 ראו למשל: CRS Report to Congress, *Long Range Ballistic Missile Defense in Europe*, September 3, 2008, p. 2, <http://italy.usembassy.gov/pdf/other/RL34051.pdf>
לתמליל המלא של נאום שר ההגנה רוברט גייטס ראו:
<http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4479>
- 11 בכל המדינות שפיתחו טילים בליסטיים פותחו בתחילה טילים קצרי טווח. על בסיס הניסיון המצטבר פותחו טילים לטווח ביניים, ומהם פותחה היכולות לטילים בין-יבשתיים. תהליך זה מעוגן בהגיון הנדסי ולא סביר שבאיראן המצב יהיה שונה. הנובע מכך הוא שהתקדמות מהירה מהצפוי ביכולות לטווחים קצרים ולטווחי ביניים מהווה בהכרח התקדמות מהירה מהצפוי גם ביכולות לטווחים בין-יבשתיים. על כן, הצהרתו של גייטס מכילה פרדוקס – דבר והיפוכו.
- 12 במאמר "Nyet" מאת Mr. Michael Bohn, שפורסם ביומון הרוסי בשפה האנגלית *Moscow Times* ב-5 במרץ 2010, מצטט המחבר את התייחסותו של סגן ראש ממשלת רוסיה (ולשעבר שר ההגנה) איבאנוב לתוכנית החלופית של אובמה במילים הבאות: "Just as bad (as the Bush plan) or even worse".
- 13 במסיבת עיתונאים בוולדיווסטוק, ב-29 בדצמבר 2009, אמר פוטינ את הדברים הבאים: "What is the problem? The problem is that our American partners are building an anti-missile shield and we are not building one... By building such an umbrella over themselves, our [U.S.] partners could feel themselves fully secure and will do whatever they want, which upsets the balance".
ראו: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8433352.stm>
- 14 במקור: "Recognizing the existence of the interrelationship between strategic offensive arms and strategic defensive arms, that this interrelationship will become more important as strategic nuclear arms are reduced, and that current strategic defensive arms do not undermine the viability and effectiveness of the strategic offensive arms of the Parties..."
ראו: <http://www.state.gov/documents/organization/140035.pdf>
- 15 ממשל אובמה נוקט מדיניות מכוונת של ערפול בסוגיה זו, בכך שהוא מכנה את כל סוגי הטילים שאמורים להיות מוצבים באירופה בכינוי כמעט זהה – Standard Missile 3 (SM3). ההבדל הוא "רק" בתת-המודלים. בשלב הראשון ישמש הטיל שתת-המודל שלו הוא Block IA, הנמצא מזה כשלוש שנים בשירות מבצעי. בשלב השני ישמש תת-המודל Block IB, שזהה למדי לקודמו אך עם חיישן מתקדם יותר הנמצא בפיתוח. בשלב השלישי ישמש תת-המודל Block IIA, שהוא למעשה טיל חדש הנמצא כרגע בפיתוח משותף של ארצות הברית ויפן. בשלב הרביעי והאחרון ישמש תת-המודל Block IIB, שהוא למעשה טיל חדש לחלוטין, בעל ביצועים טובים בהרבה, הדומים לביצועים של טיל GBI שהיה אמור להיות מוצב בפולין. תת-המודל הראשון תואם את ההגדרה של "מצוי בעין", ושני תת-המודלים הבאים הנמצאים כרגע בפיתוח יכולים אולי להיכנס בדוחק להגדרה זו. תת-המודל הרביעי אינו "מצוי בעין" מכל בחינה שהיא.
- 16 ראו: Bill Gerz, "Obama reaffirms long-range missile defenses in Europe," *Washington Post*, December 18, 2010.

הסכמים בינלאומיים למניעת תפוצה גרעינית: המצב כיום ותחזיות לעתיד

אפרים אסכולאי

ב-5 באפריל 2009 הציג הנשיא אובמה בנאום בפראג אסטרטגיה שאפתנית בת שלושה חלקים להתמודדות עם איום הגרעין הבינלאומי: הצעת אמצעים לצמצום ולחיסול הדרגתי של מאגרי הנשק הגרעיני הקיימים; חיזוק האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT) ועצירת תפוצת נשק גרעיני למדינות נוספות; מניעת השגתם של נשק גרעיני או חומרים גרעיניים על ידי טרוריסטים.¹

מאמר זה מתמקד בנושא השני: עצירת התפוצה של נשק גרעיני. המאמר דן בהסכמים בינלאומיים הנוגעים לגרעין, שמיקדו את תשומת הלב של הקהילה הבינלאומית בשנת 2010: האמנה לאיסור כולל של ניסויים גרעיניים (CTBT), שהושלמה אך לא נכנסה לתוקף; האמנה המוצעת לאיסור הייצור של חומר בקיע עבור נשק גרעיני או מתקני נפץ גרעיניים (FMCT); הסכמים לבקרה על ייצוא של חומרים גרעיניים ממדינות גרעיניות ללא גרעיניות; והיוזמה שעדיין לא הפכה לרשמית – היוזמה לביטחון כנגד תפוצת נשק (PSI). כל אחת מיוזמות אלו עומדת בפני עצמה, הן אינן תלויות זו בזו וגם אינן תלויות בכל מסמך בינלאומי מחייב אחר. שלוש היוזמות הראשונות נועדו להגביל את יכולתן של מדינות לפתח נשק גרעיני ולערוך ניסויים בנשק כזה, בעוד שהיוזמה הרביעית נועדה לאתר ולמנוע סחר ברכיבים גרעיניים בין מדינות ובין גופים שאינם מדינה.

סוגיה נוספת שתידון שלהלן היא נושא האימות. תנאי בל יעבור של הקהילה הבינלאומית למניעת תפוצה גרעינית, ולמעשה לבקרת הנשק, היא הדרישה לאמת את כל האמנות וההסכמים הנוגעים בדבר. לכאורה נראה כי מדובר בדרישה בסיסית ואינהרנטית, אך למעשה, לא כל האמנות וההסכמים ניתנים לאימות: יש הסכמים שקשה מאד עד בלתי אפשרי לאמת. האמנה הביולוגית (BTWC) היא דוגמה לכך; באמנה זו קשה מאד להבחין בין מחקר טהור, מחקר ביטחוני ופעילויות פיתוח של חומרי לחימה. במקרים אחרים, ההתעקשות על ביצוע אימות מקיף עלולה לפגוע

במטרה שלשמה הוא נועד. זהו כנראה המקרה ביחס לאמנת ה-CTBT ולאמנת ה-FMCT.

אמנת ה-CTBT

ניסוח האמנה לאיסור כולל של ניסויים גרעיניים, האוסרת על ניסויים בכל הסוגים והגדלים של נשק גרעיני, הושלם בוועידה לפירוק נשק גרעיני בג'נבה בשנת 1996. בשלב הבא הועבר נוסח האמנה לאישור האו"ם, מאחר שהוועידה לפירוק נשק גרעיני (CD) – פורום המבוסס על קונצנזוס – לא הייתה יכולה להגיע להסכמה ביחס לנוסח. האו"ם נתן את אישורו לנוסח המוצע, וב-24 בספטמבר 1996 נפתחה האמנה לחתימה ולאשרור. יותר מ-14 שנים מאוחר יותר, אמנת ה-CTBT טרם נכנסה לתוקף. 44 מדינות המצוינות באמנה חייבות לאשררה בטרם תוכל להיכנס לתוקף. רובן אשררו אותה, אך תשע מדינות, וביניהן ארצות הברית, צפון קוריאה, הודו ופקיסטן, טרם עשו זאת.² האמנה אינה מפלה, ניתנת לאימות ומחייבת (בסעיף I) "כל מדינה המהווה צד לאמנה... לא לבצע פיצוצים גרעיניים כלשהם למטרות ניסוי, או פיצוצים גרעיניים מסוג אחר, ולאסור ולמנוע עריכת פיצוצים גרעיניים אחרים כאלה בכל מקום בשטח שיפוטה או בשליטתה". לפי האמנה, על ארגון ה-CTBT (Comprehensive Test Ban Treaty Organization) "לממש את המטרה והתכלית של אמנה זו, להבטיח את יישום הוראותיה, לרבות אלו העוסקות באימות בינלאומי של מילוי אחר סעיפיה והוראותיה של אמנה זו".³ מנגנון האימות מורכב ממערכת ניטור בינלאומית (International Monitoring System – IMS) וממנגנון פיקוח באתרים חשודים (On-site Inspection mechanism – OSI). בעוד שמערכת הניטור כבר הוקמה ופועלת, מנגנון הפיקוח לא ניתן ליישום עד כניסתה של האמנה לתוקף.

אמנת ה-CTBT נחשבת לאחד מעמודי התווך של המשטר למניעת תפוצה גרעינית, ו"כניסתה המוקדמת לתוקף" היא אחד מ-"13 הצעדים המעשיים של המאמצים השיטתיים והנמשכים ליישום סעיף IV של אמנת ה-NPT" שפורטו במסמך הסופי של ועידת המעקב אחר אמנת ה-NPT שהתקיימה בשנת 2000.⁴ עם זאת נשאלת השאלה האם כניסתה לתוקף של אמנת ה-CTBT היא אמנם צעד חשוב למימוש הפירוק מנשק גרעיני והאם ניתן לעקוף אותה? כמו כן יש לשאול האם מנגנון האימות של האמנה הוא מרכיב חיוני בה והאם ניתן לממש את דרישות האמנה ללא מנגנון מסורבל ויקר זה? אין כל ספק כי הדרישה הבסיסית של הפסקת הפיצוצים הגרעיניים כשלעצמה היא בעלת חשיבות מכרעת. פיצוצים גרעיניים גרמו נזק רב, הן במישור המדיני והן בסוגיות של בטיחות ושל הגנת הסביבה. הפסקת הפיצוצים הגרעיניים היא דרך יעילה להגביל (אם כי לא לבטל) את התפוצה הגרעינית. חמש המדינות הגרעיניות הכירו בעובדה זו, כאשר כל אחת מהן הודיעה על הפסקת הניסויים הגרעיניים. עם זאת,

שלוש מדינות אחרות ביצעו ניסויים גרעיניים מוצהרים אחרי פתיחתה של אמנת ה-CTBT לחתימה ולאשרור. שלוש מדינות אלו – הודו, פקיסטן וצפון קוריאה – לא חתמו על האמנה, ולפיכך לא היו מחויבות "להימנע ממעשים שיסכלו את המטרה והתכלית של האמנה"⁵. לעומת זאת, כל המדינות החתומות על האמנה מחויבות להימנע מביצוע פיצוצים גרעיניים מכל סוג שהוא, אפילו לפני אשרור האמנה על ידן. מתוך תשע המדינות שטרם אשררו את אמנת ה-CTBT, רק הודו, פקיסטן וצפון קוריאה אפילו לא חתמו עליה. כאמור, יתר המדינות החתומות מחויבות, מעצם חתימתן, לא לבצע פיצוצים גרעיניים. נראה, אפוא, שאם הודו, פקיסטן וצפון קוריאה יחתמו על האמנה, תכליתה העיקרית – עצירת כל הפיצוצים הגרעיניים – עשויה להתממש.

אפשרות זו מובילה לשאלה מעניינת: האם משטר האימות של אמנת ה-CTBT אכן נחוץ? סעיף IV של האמנה קובע: "כדי לאמת את מילוי הוראותיה של אמנה זו, יש לבסס משטר אימות". סעיף זה מגדיר את התכלית של ביצוע בדיקות באתר ספציפי: "התכלית היחידה של בדיקה באתר ספציפי תהיה להבהיר האם בוצע בו פיצוץ ניסיוני של נשק גרעיני או פיצוץ גרעיני מסוג אחר, תוך הפרה של סעיף I, ובמידת האפשר לאסוף עובדות כלשהן העשויות לסייע באיתור הגורם המפר"⁶. ההנחה המשתמעת מסעיף האימות היא שכל המבצע פיצוץ גרעיני ינסה להסתיר עובדה זו מעיני העולם. הנחה זו עשויה להיות נכונה ביחס לפיצוצים בעלי תפוקה נמוכים מאד, השווים בעוצמתם לתפוקה של עשרות קילוגרמים של חומר נפץ מסוג טי-אן-טי או פחות, המהווים חלק ממחקר ופיתוח של נשק גרעיני. ברור מאליה ששום מערכת ניטור אינה מסוגלת לאתר פיצוצים מסדר גודל נמוך כזה. מידע כלשהו עליהם יכול להתגלות אך ורק באמצעים מודיעיניים, שחלקם אינם קבילים כראיה לצורך דרישה לבצע בדיקה באתר ספציפי.⁷ במהלך הכנת טיוטת האמנה אכן ניסו מדינות גרעיניות אחדות "להכשיר" את ביצועם של פיצוצים בסדרי גודל נמוכים. ההתנגדות החזקה של המדינות האחרות למתן פטור זה הכשילה את הניסיון, לאחר שהיוזמות אותו הבינו שעמידה על תביעתן הייתה עלולה לסכן את האמנה בכללותה.

קשה מאד עד בלתי אפשרי להסתיר פיצוץ כלשהו מסדר גודל השקול לקילוטון אחד ויותר.⁸ עם זאת, יש מצבים בהם ניסויים נערכים מתוך כוונה הפגנתית. כך, למשל, ברור למדי שהודו, פקיסטן וצפון קוריאה כלל לא ניסו להסתיר את הניסויים הגרעיניים שעשו. אדרבא, הן ביקשו שארגון ה-CTBT יאשר את עצם קיומם, שכן הדבר שירת אותן היטב להפגנת יכולותיהן הגרעיניות בהתאם לתוכניות ההרתעה שלהן. במקרים אלה, השחקניות עצמן אישרו שערכו פיצוצים גרעיניים, ולא היה צורך בקביעת העובדות בצורה עצמאית. דוגמה למקרה מעניין כזה ניתן למצוא בפיצוץ שביצעה צפון קוריאה בחודש מאי 2009. פיצוץ זה אותר במערכת הניטור הסיסמית (IMS).⁹ עם זאת, לא התקבל כל אישור עצמאי כי אכן מדובר בפיצוץ גרעיני, שכן לא

נמצאה כל פסולת רדיואקטיבית באטמוספירה.¹⁰ גם אם אמנת CTBT הייתה בתוקף, לא היה אפשר למצוא מכוחה הצדקה לעריכת בדיקת פיקוח באתר הספציפי, שכן צפון קוריאה הודתה מרצונה כי היה מדובר בפיצוץ גרעיני שבוצע על ידה.

האפשרות הנותנת היא שמדינה תהיה מעוניינת לבצע פיצוץ גרעיני ניסיוני בהיקף מלא. בעולם של ימינו מדובר בתרחיש שסבירותו מוטלת בספק. המצב היה אחר עד ראשית שנות התשעים של המאה הקודמת, כאשר שקדו על ניסוחה של האמנה, והניסויים התת-קרקעיים הסובייטיים, הסיניים והצרפתיים היו טריים בזיכרון הקולקטיבי.¹¹ לפיכך, בעוד שאין חולק על ערכה ההצהרתי של אמנת ה-CTBT ועל ערכו של מנגנון הניטור שלה, מנגנון הבדיקה באתר ספציפי הפך במידה מסוימת ללא רלוונטי במציאות של ימינו.¹² עם זאת, ספק אם מדינות היו מבצעות פיצוצים גרעיניים שניתן היה להכחישם מאוחר יותר אלמלא היה קיים מנגנון הבדיקה באתרים ספציפיים.

שאלה נוספת, כבדת משקל, היא האם אמנת ה-CTBT היא אכן צעד ראשון חיוני (מתוך 13 צעדים), של "מאמצים שיטתיים ונמשכים" לקראת פירוק ממשק גרעיני. ספק רב אם זה אכן המצב. האמנה היא, קרוב לוודאי, אמצעי בונה אמון, בחזקת "טוב שתהיה". עם זאת ברור, כי פירוק ממשק גרעיני יכול להתרחש הן אם אמנה כזאת נמצאת בתוקף והן אם לא. אפילו כאשר האמנה תיכנס לתוקף, היא עדיין לא תהיה מחייבת כלפי מדינה שאינה חתומה עליה או כלפי גוף שאינו מדינה.¹³ יתרה מכך, אמנות רבות הופרו, או נעשה בהן שימוש לרעה, כאשר על כף המאזניים עמדו סוגיות שהיו בעדיפות גבוהה יותר עבור אחד מהצדדים השותפים להן.

יש לזכור שהנשיא אובמה הציב את אשרור אמנת ה-CTBT במקום גבוה בסולם העדיפויות שלו בהקשר של פירוק נשק גרעיני,¹⁴ אף שבשלב מאוחר יותר ייחס לה הממשל האמריקאי עדיפות נמוכה יותר מאשר לאשרור הסכם START החדש.¹⁵ אשרור אמנת ה-CTBT בסנאט האמריקאי אינו עניין פשוט: דרושה הצבעה של שני שלישים מהסנאטורים לאשרורה, ואפשרות זו אינה ודאית בעת הזאת. הנשיא קלינטון נכשל בשנת 1999 במאמציו לאשרר את האמנה, והדבר עלול להיות קשה באותה המידה לממשל הנוכחי, בפרט לנוכח הרוב הדחוק יותר של אובמה בסנאט בעקבות בחירות אמצע הכהונה שהיו בנובמבר 2010. יחד עם זאת, יש כיום בארצות הברית קואליציה דו-מפלגתית חזקה יותר הקוראת לאשרור ה-CTBT, וזאת על בסיס הטיעון שארצות הברית אינה זקוקה לניסויים גרעיניים נוספים מסיבות טכניות, וכי אשרור האמנה יקדם את מעמדה בקהילה הבינלאומית המעוניינת במניעת תפוצה גרעינית ויבסס מחדש את תפקידה המוביל בה.

על השאלה האם כניסתה של אמנת ה-CTBT לתוקף תמנע ממדינות גרעיניות מתהוות לפתח מנגנוני נפץ וראשי נפץ גרעיניים מתוחכמים,¹⁶ ניתן להשיב כי גם אם ארצות הברית תאשרר את האמנה, לא ברור אם היא תיכנס לתוקף בעתיד הקרוב,

שכן עדיין יהיה צורך לפתור את הבעיה של כמה מהמדינות שעדיין לא אשררו אותה, כמו צפון קוריאה, הודו ופקיסטן, שחתימתן נחוצה לעניין זה.

האמנה לאיסור ייצור של חומר בקיע עבור נשק גרעיני או מתקני נפץ גרעיניים

ההצעה לגיבוש אמנה שתשים קץ לייצור חומר בקיע עבור נשק גרעיני (FMCT) נמצאת על סדר היום למן שנת 1992, כשנשיא ארצות הברית דאז ג'ורג' בוש האב הציע אמנה שתאסור על ייצור חומרים אלה.¹⁷ הצעד השלישי מתוך 13 הצעדים המפורטים במסמך הסופי של ועידת המעקב אחר אמנת ה-NPT שהתקיימה בשנת 2000 מדגיש את "הצורך לקיים בוועידה לפירוק נשק גרעיני משא ומתן על אמנה לא-מפלה, רב-צדדית וניתנת לאימות מבחינה בינלאומית ומבחינה אפקטיבית, האוסרת על ייצור חומר בקיע עבור נשק גרעיני או מתקני נפץ גרעיניים".¹⁴ שנים אחרי הצעתו של הנשיא בוש, ולאחר שלא חלה שום התקדמות בנושא זה, הציע הנשיא ג'ורג' בוש הבן סדר יום לשיחות על אמנה ברוח זו. סדר יום זה ויתר על אחד מהתנאים היותר חשובים שהיו קיימים קודם לכן – מרכיב האימות באמנה. גם שינוי זה לא הביא לתזוזה בקידום האמנה, ואף כי נראה היה שחלה התקדמות מסוימת בנושא זה בוועידה לפירוק נשק גרעיני, לא הושגה גם אז פריצת הדרך המקווה. בקיץ 2010 אף האשימה ארצות הברית את פקיסטן במבוי הסתום שנוצר באותה ועידה.¹⁸

כשהנשיא אובמה פירט את חזונו לפירוק נשק גרעיני בנאום בפראג באפריל 2009, הוא אמר בין השאר: "ארצות הברית תבקש לגבש אמנה חדשה אשר תשים קץ, בצורה הניתנת לאימות, לייצור חומר בקיע המשמש לייצור נשק גרעיני". למרות השאיפות האצילות שמאחורי הצהרה זו, קשה לראות כיצד ניתן ליישב בין הסוגיות הפוליטיות, המהותיות והפרוצדוראליות המורכבות הכרוכות באמנה כזאת.

סוגיות פוליטיות

ההתנגדות העיקרית להמשיך בשיחות על אמנת ה-FMCT, שהועלתה בוועידה לפירוק נשק גרעיני בחודש אפריל 2010, הגיעה מכיוונה של פקיסטן. פקיסטן מוטרדת בעיקר מחוסר האזיון הגרעיני בינה לבין הודו ומעוניינת לעבור מכלי נשק גרעיניים המבוססים על אורניום מועשר לכלי נשק המבוססים על פלוטוניום, אף על פי שהיא עדיין לא צברה כמויות מספיקות של חומר זה למימוש המהלך. בהתנגדותה הצליחה פקיסטן לבלום ביעילות כל התקדמות לקראת דיון ממשי על נוסח טיוטה לאמנת ה-FMCT. סוגיה פוליטית נוספת הכרוכה באמנת ה-FMCT היא הדרישה, המובלת על ידי מצרים, לפיה כניסתה של האמנה לתוקף תלווה בהצהרה של כל הצדדים על מלאי החומרים הבקיעים שלהם. הסיבות העומדות מאחורי דרישה זאת שונות מהשיקולים

הפקיסטניים: הן נובעות מהרצון לכפות על ישראל לשים קץ למדיניות העמימות הגרעינית שלה, גם אם הדבר לא יהיה במסגרת הצטרפות פורמאלית לאמנת ה-NPT.

סוגיות מהותיות

מבין הסוגיות המהותיות הקשורות לאמנת ה-FMTC, האימות הוא קרוב לוודאי הסוגיה הקשה מכולן. כדי שהאימות יהיה יעיל, עליו להקיף את כל מתקני הייצור הידועים, דהיינו מתקנים להעשרת אורניום ומתקנים למחזור דלק גרעיני ותוצריהם; איתור יעיל של מתקנים בלתי מוצהרים; לאתר חומרים לא מוצהרים כלשהם, לרבות אלה המיוצרים במתקנים לא מוצהרים או כאלה שנרכשו ממקורות אחרים; ולהבטיח כי אין הסטה של חומר בקיע משימושים לצרכי שלום לנשק גרעיני.

הדרישה הראשונה היא הפשוטה ביותר, אף שמדובר במשימה מורכבת ויקרה. עם זאת, יישום הפרוטוקול הנוסף (AP) יגרום לכך שהסיכוי לכישלון יצטמצם, גם אם לא יתבטל לחלוטין.

הדרישה השנייה קשה הרבה יותר וצפויה לעורר התנגדויות רציניות של הצדדים המפוקחים, במיוחד אם בדיקות אלו יישאו אופי פולשני יותר ממה שאותם גורמים יהיו מוכנים לקבל. כל מדינה הינה ריבונית על שטחה ותוכל להגביל תמיד את הפיקוח הפולשני של הפקחים הזרים. מצב זה עלול לחבל בצורה משמעותית ביעד של חשיפת מתקנים, חומרים ופעילויות חשאיים.

הדרישה השלישית היא כמעט משימה בלתי אפשרית, שכן קל מאד להסתיר חומרים לא מוצהרים וקשה עד מאד לחשוף אותם.

את הדרישה הרביעית לא ניתן לבצע, אלא אם המלאים כלולים בהצהרה הראשונית ועומדים לניטור ולפיקוח בשלב מאוחר יותר.

אם יוחלט על משטר אימות במדינות שיהיו צד לאמנה, קרוב לוודאי שהוא ידמה למשטר הפיקוח הנוכחי של סבא"א, בתוספת הפרוטוקול הנוסף. יש משימות שהמשטר הנוכחי של סבא"א לא יכול לבצע ומשימות אחרות שקשה למלאן. כמו כן, סביר להניח שהקהילה הבינלאומית תצפה ממנגנון האימות לספק ערבויות לאמינות המדינות, ערבויות שיאשרו כי הן לא עשו דבר שלא כשורה. ציפייה כזו לא ניתנת למימוש. אין שום דרך שבה מערכת אימות כלשהי יכולה לספק בטחונות בנוגע לאי קיומן של פעילויות או לאי הימצאותם של חומרים מוסתרים במדינה כלשהי. בטחונות כמו אלו המשתמעות מנוסח הפרוטוקול הנוסף ומכמה הצהרות ודוחות של מנהל סבא"א לשעבר, אלבראדעי, בדבר תוצאות בדיקותיהם של הפקחים באיראן, תהייה מטעות, ותוצאותיהן עלולות להיות מסוכנות. מנגנון אימות בלתי יעיל עלול להיות חמור אף יותר מאמנה ללא מנגנון אימות כלל, שכן תחושת ביטחון כוזבת עלולה להיות בעייתית

יותר מאשר מצב שבו, בהיעדר מנגנון אימות, החשדות יהיו לחם חוקן של המדינות המחויבות לאמנה.

מדינה סוררת, חסרת תשתית או תוכנית גרעינית קודמת, שתחליט ליישם תוכנית לפיתוח נשק גרעיני, לא תהיה נתונה לאימות ולא תהווה צד לאמנת ה-FMCT. מדינות מסוג זה פטורות כיום אפילו ממשטר הפיקוח המוגבל בהיקפו. הן יוכלו להוציא אל הפועל תוכנית סודית לפיתוח נשק גרעיני, שתתבצע, קרוב לוודאי, במתקן סודי להעשרת אורניום, מתקן שיהיה קשה עד בלתי אפשרי לאתר. יהיה זה חסר היגיון לצפות מארגון הפיקוח לבקר בכל המדינות שיהיו צד לאמנת ה-FMCT, על אחת כמה וכמה לצפות ממנו לבצע בדיקות פיקוח יסודיות בשטחן.

מלכודת נוספת באמנת FMCT היא ההגדרה של אורניום מועשר מדרגה גבוהה (HEU). מזה זמן קיים הסכם בלתי פורמאלי המגדיר אורניום מועשר מדרגה גבוהה כ"כל פעילות העשרה מדרגה של עשרים אחוזים ומעלה, שבה ריכוז האיזוטופ 235 נמצא בין רמתו הטבעית ובין דרגת העשרה העולה על עשרים אחוזים". מדינה בעלת מתקני העשרת אורניום מוצהרים, שצברה מלאים המתקרבים לדרגת העשרה בשיעור של עשרים אחוזים (אורניום מועשר מדרגה נמוכה), תהיה בפועל קרובה מאד ליכולת של השגת אורניום מועשר בדרגה צבאית, וזאת בתוך פרק זמן קצר. הסיבה לכך נעוצה בעובדה שהמתקנים לייצור אורניום מועשר בדרגה גבוהה דומים מאד לאלה שבהם מיוצר אורניום מועשר בדרגה נמוכה, וניתן להשתמש בהם למטרה זו. יתרה מכך, כ-95 אחוזים מהעבודה הנדרשת להשגת הרמה הצבאית כבר נעשתה בתהליך ההעשרה של האורניום מדרגה נמוכה. כדי לאתר פעילויות כגון אלו, יהיה צורך לקיים בדיקות יסודיות ותכופות באותם מתקנים.

גורם נוסף המסבך את העניינים הוא השימוש באורניום מועשר בדרגה גבוהה שלא למטרות פיצוץ גרעיני. אורניום מועשר בדרגה גבוהה משמש בכורים ימיים. כמה מכורים אלה מספקים את האנרגיה לשוברות קרח רוסיות, לצוללות גרעיניות ולנושאות מטוסים. כמו כן, ישנם כורים קטנים המספקים אנרגיה (חימום וחשמל) למקומות מרוחקים, וכמויות קטנות של אורניום מועשר בדרגה גבוהה משמשות גם ביישומים רפואיים ותעשייתיים. לפיכך, לא ניתן לאסור על עצם הייצור של אורניום מועשר בדרגה גבוהה, אלא רק על הכללתו במערכות לפיצוץ גרעיני. במקרה של אורניום מועשר בדרגה גבוהה, הנושא לדיון יהיה, אפוא, מניעת ההסטה ולא הייצור הממשי או שמירת מלאים.

נושא הפלוטוניום אינו שונה בהרבה. יש שתי אפשרויות עיקריות לסילוקו הסופי של דלק מוקרן: אחסון לטווח ארוך ומחזור. בחלופה השנייה, כור גרעיני יפיק פלוטוניום בדרגה נמוכה מזו המשמשת בדרך כלל בנשק גרעיני. פלוטוניום זה ניתן למחזור בכורים

גרעיניים כחלק מדלק גרעיני (Mixed Oxide Reactor Fuel – MOX). ניטור תהליך זה כרוך במערכת מדידה ודיווח מחמירה.

מנגנון האימות של אמנת FMCT, בשל היקפו הגדול, יהיה יקר מאד. התנסויות בעבר ובהווה עם יעילותם של מנגנוני אימות מצביעות על כך שהסיכויים לאימות במסגרת אמנת FMCT אינם גבוהים. הישענות על הפרוטוקול הנוסף ועל ההצהרות של המדינות, כחלק ממערכת האימות, יוצרת אפשרויות רבות של שימוש לרעה. הפרוטוקול הנוסף עשוי להצביע על פעילויות חשודות, אך גם הוא אינו מושלם. ממצאים חיוביים מוטעים עלולים להעלות חשדות שווא כנגד מדינות שונות שיואשמו בשגגה במעשים לא תקינים, אך תוצאות שליליות מוטעות חמורות הרבה יותר. אלו עלולות לנבוע ממצבים בהם מתקנים מוסתרים היטב, מהיעדר פליטה של סימנים מרשיעים לסביבה החיצונית (בעיקר על ידי מתקנים להעשרת אורניום), מהסחות דעת שנועדו להטעות פקחים ולגרום להם לחשוש מתוצאות מוטעות בעקבות גילוי עובדות מרשיעות, ומאפשרויות רבות נוספות העומדות בפני מדינות הנחושות להשיג יכולת גרעינית צבאית או להחזיק בה. כדי להפוך את הפרוטוקול הנוסף לחסין מתקלות, עליו לתת סמכות פולשנית לפקחים מעבר לרמה המקובלת על מדינות רבות. ארגונים בינלאומיים אינם נוטים בדרך כלל לפרסם חשדות בטרם ביצוע אימות ואימות חוזר של הנתונים הטכניים ולפני הערכה סופית ובצורה שאינה משתמעת לשתי פנים של משמעויותיהם. מדובר במשימה מורכבת הדורשת זמן רב.

סוגיות פרוצדוראליות

ההתנגדות לראות בוועידה לפירוק נשק גרעיני פורום לניסוח אמנת FMCT, ועל ידי כך שלילת זכות הווטו של חברות פורום זה, אינה מעשית. ראשית, פירושו של הדבר יהיה סופה של הוועידה לפירוק נשק – צעד שחברות רבות בפורום זה יתנגדו לו. שנית, הדבר לא ישנה את עמדת המדינות שאינן חתומות על האמנה, ובפרט לא את עמדתה של פקיסטן. בלעדי מדינות אלו כצד לאמנה שתספק את צרכיהן, ערכה של האמנה יפחת עד מאד. בינתיים, ארצות הברית החלה לגלות סימנים של חוסר סבלנות לנוכח המבוי הסתום בוועידה, והיא מאיימת לנטוש אותה כדי להתקדם בשיחות על אמנת FMCT.¹⁹

כמו בנוגע לאמנת ה-CTBT, עולה השאלה האם השיחות על אמנת FMCT מהוות צעד חיוני בדרך לפירוק מנשק גרעיני? המצב ברור יותר במקרה זה, שכן כל סוג של פירוק יכול באופן משתמע את הפסקת הייצור של חומר בקיע. לפיכך, לא ניתן לדבר על אמנה זו כצעד חיוני בדרך לפירוק נשק גרעיני, אך ניתן לקבוע כי היא תסייע לצמצם את הסיכון של מלחמה גרעינית (יעד שה-CTBT לא יוכל לתרום לו).

אמנת FMCT היא מטרה ראויה, אך נראה כי הפיכתה לאמנה הניתנת לאימות אינה מעשית. ביסוס אמנה הצהרתית המקובלת על הכול הוא קרוב לוודאי יעד ריאלי יותר במצב העניינים הנוכחי בזירה הבינלאומית. יחד עם זאת נראה כי לא תושג פריצת דרך גם בכיוון זה וכי קלושים הסיכויים להגיע לנוסח מוסכם לאמנת ה-FMCT בשנת 2011.

הבקרה על ייצוא של חומרים גרעיניים

זמן קצר לאחר כניסתה לתוקף של אמנת ה-NPT, ובעקבות התייעצויות רב-לאומיות על בקרת הייצוא של נשק גרעיני, הוקמו שני מנגנונים נפרדים לטיפול בייצוא גרעיני: וועדת זנגר ב-1971 ו"קבוצת ספקיות הגרעין" (NSG) בשנת 1975. דחף מרכזי בסוגיה זו שימש הניסוי הגרעיני שביצעה הודו ב-1974, שהדגיש את העובדה שרוב, אם לא כל, המדינות המתפתחות אינן יכולות להשיג יכולת גרעינית ללא סיוע טכני משמעותי מצד מדינות מפותחות מבחינה טכנית. הניסוי הבהיר כי יש צורך חיוני לעצור את זרימת המידע, הציוד והחומרים הללו ולהגיע להסכמה בינלאומית על הנדרש כדי לעכב זרימה כזאת, ואם ניתן – לעצור אותה לחלוטין.

מנגנון ה-NSG, הידוע גם בשם "קבוצת לונדון" או "קבוצת ספקיות לונדון", כולל הן מדינות חברות בוועדת זנגר והן מדינות לא-חברות בה. הקבוצה החלה לפעול עם שבע חברות – ארצות הברית, ברית המועצות, בריטניה, צרפת, גרמניה, קנדה ויפן – וכיום חברות בה 35 מדינות. בשנת 1978 העבירה הקבוצה לסבא"א את הקווים המנחים שלה, שהיו בעיקרם מערכת של כללי ייצוא שנועדו להבטיח כי העברות של חומר או ציוד גרעיני לא יוסטו למחזור דלק גרעיני לא מאובטח או לפעילויות של פיצוץ גרעיני. לצורך כך נדרשו ערביות ממשלתיות פורמאליות של הצד המקבל.

ה-NSG הוא הסדר וולונטרי המבסס נורמת התנהגות: "הקווים המנחים של ה-NSG נועדו להבטיח כי סחר גרעיני לצרכי שלום לא יתרום לתפוצת הנשק הגרעיני או להתקני פיצוץ גרעיני מסוג אחר. קווים מנחים אלה מסייעים לפיתוח הסחר בתחום זה על ידי אספקת האמצעים שבעזרתם ניתן ליישם מחויבויות, שיאפשרו את שיתוף הפעולה הגרעיני לצרכי שלום בהתאם לנורמות גרעיניות בינלאומיות בתחום מניעת התפוצה הגרעינית".²⁰

אספקת חומרים וציוד למדינות הלא-גרעיניות אינה אסורה על פי ה-NSG, אך חלק גדול מהייבוא צריך להיות נתון לפיקוח. באשר לסחורות שניתן לעשות בהן שימוש כפול קובעים הסדרי ה-NSG: "ספקים לא יספקו פריט מוסכם... לשימוש בפעילות של פיצוץ גרעיני או לפעילות של מחזור דלק גרעיני... או... כאשר קיים סיכון בלתי מקובל של הסטה לצורך פעילות כזו, או כאשר הסחורות המועברות עומדות בניגוד ליעד של מניעת התפוצה של נשק גרעיני".²¹

הרעיון של הגבלת המכירה או ההעברה של ידע, חומרים וציוד העלולים לשמש לייצור חומרי נפץ גרעיניים הוא, ללא ספק, רעיון ראוי. עם זאת, ישנן שתי סוגיות ההופכות את יישומו כיום לאטרקטיבי פחות: היעדרן מקבוצת ה-NSG של המדינות שאינן חתומות על אמנת ה-NPT ואשר הפכו מאז שנות השבעים של המאה העשרים למדינות גרעיניות מוצהרות; ואישור הסכם הגרעין האזרחי בין הודו לארצות הברית. הסוגיה הראשונה מובנת מאליה: לו ארבע המדינות שאינן חברות באמנת ה-NPT (הודו, פקיסטן, ישראל וצפון-קוריאה) היו נכללות במסגרת קבוצת ה-NSG ומצייתות לכלליה (דבר שאפילו רבות מהחברות ב-NSG אינן ממלאות בקפדנות), ייתכן שפקיסטן וצפון קוריאה היו נמנעות ממכירה, או לפחות מעצימת עין לנוכח מכירת פריטים וטכנולוגיה אסורים בידי אזרחיהן לאיראן, ללוב, לסוריה ואולי גם למיאנמר (ויתכן גם למדינות נוספות). אתגרי התפוצה המרכזיים באים כיום מכיוונה של צפון קוריאה, המייצאת ידע וחומרים למדינות מסוימות החתומות על אמנת ה-NPT, הנחששות לפתח יכולת גרעינית צבאית.

הסוגיה השנייה היא לא פחות חמורה: כדי לאפשר את יישומו של ההסכם בין הודו לארצות הברית על שיתוף פעולה לקידום השימוש באנרגיה גרעינית אזרחית בהודו באמצעות סיוע ומכירת טכנולוגיות גרעיניות, יש להבטיח את הסכם ה-NSG.²² הסכם זה נעשה בשנת 2008 ועמד, כמובן, בניגוד מוחלט לכל העקרונות שהנחו את פעילויות ה-NSG. אמנם טכנולוגיות רגישות לא נכללו בהסכם האמריקאי-הודי, אך מסגרת ה-NSG נפרצה.

יוזמת ביטחון תפוצת הנשק

ב-31 במאי 2003 השיק הנשיא ג'ורג' וו. בוש יוזמה לביטחון כנגד תפוצת נשק (Proliferation Security Initiative – PSI). יוזמה זו באה בעקבות "האסטרטגיה הלאומית למאבק בנשק להשמדה המונית" שהתפרסמה בדצמבר 2002 ותוארה כ"מאמץ כלל-עולמי שנועד לעצור את הסחר בנשק להשמדה המונית, במערכות ההובלה של נשק זה ובחומרים הקשורים בו אל ומאת מדינות וגופים שאינם מדינה, החשודים בתפוצה גרעינית".²³ היוזמה מאפשרת הפעלת כוח כדי לעצור את התפוצה, וככזו היא המכשיר הבינלאומי היחיד שעושה זאת בהקשר של טיפול בנשק להשמדה המונית. על פי מחלקת המדינה של ארצות הברית:

ה-PSI היא כלי חשוב במאמצנו לשבור שווקים שחורים, לאתר ולבלום מעבר של חומרים להשמדה המונית. הוא עושה שימוש בכלים פיננסיים לשיבוש הסחר המסוכן הזה. מדובר בגישה חדשנית ופעילה למניעת תפוצה גרעינית, הנשענת על פעולות וולונטריות של מדינות, התואמות את החוק הבינלאומי ונורמות בינלאומיות ועולות בקנה אחד עם הנהוג על ידי רשויות החוק שלהן. המשתתפות ביוזמה

זו רותמות את הרשויות הקיימות – הלאומיות והבינלאומיות – כדי לשים קץ לסחר הנוגע [לנשק] להשמדה המונית. כאשר מדינה תומכת ביוזמת ה-PSI, היא מאשרת את "הצהרת עקרונות הבלימה של היוזמה לביטחון כנגד תפוצת נשק" (PSI Statement of Interdiction Principles), המחייבת את השותפים לה לגבש בסיס מתואם ויעיל יותר למניעה ולבלימה של הנשק להשמדה המונית, מערכות ההובלה שלו והפריטים הנוגעים לו.²⁴

עקרונות הבלימה כוללים, כאמור, עצירה בכוח של משלוחים, וכן תיאום בין השותפות ליוזמה וחיזוק הרשויות המשפטיות הלאומיות התומכות בה.²⁵ לקראת סוף 2010 לקחו חלק ביוזמת PSI 98 מדינות. עם המדינות שאינן שותפות ליוזמה זו נמנות: סין, מצרים, הודו, צפון קוריאה, פקיסטן, סודאן, סוריה, ונצואלה וזימבבואה. אחדות הן מדינות מפיצות, אחרות חותרות להפוך למדינות מפיצות, ועוד מדינות מביניהן מסייעות למדינות המפיצות ממניעי השגת רווחים כספיים או מדיניים.

אין כיום ארגון לתיאום פורמאלי של עקרונות יוזמת ה-PSI, והם מחייבים בצורה רופפת בלבד. הסיבה לכך נעוצה בעיקר בשאלות הנוגעות לחוקיות הפעולות הנעשות במסגרתה. יש הרואים במצב זה יתרון, המסייע לתיאום בלתי פורמאלי ולמהירות התגובה. ואכן, חרף המצב הארגוני התגבשה מערכת תיאום בלתי פורמאלית של המדינות התומכות ביוזמת ה-PSI, באמצעות קבוצת מומחים מבצעיים (Operational Experts Group – OEG), הדנים בחשדות לתפוצה ומתכננים אימונים עתידיים לעצירת מובילי ציוד וחומרים הקשורים לנשק להשמדה המונית. קבוצה זאת כוללת מומחים מתחומי הצבא, אכיפת החוק, המודיעין, המשפט והדיפלומטיה מעשרים מבין המדינות השותפות ליוזמה.

על פי שירות המחקר של הקונגרס האמריקאי, השותפות ל-PSI ביצעו במהלך השנים כמה עשרות מעצרים של משלוחים, מעצרים שלא ברור אם היו יוצאים לפועל שלא כחלק מפעילויות ה-PSI.²⁶ פעולת המעצר המפורסמת ביותר התרחשה בחודש אוקטובר 2003, כאשר הספינה *BBC China* הוסטה לנמל איטלקי, וחיפוש מקיף שנערך בה חשף משלוח של חלקי סרכוזת להעשרת אורניום ממלזיה ללוב. ארצות הברית הכתירה את המבצע כהצלחה של ה-PSI, אך מדינות אחרות הסתייגו מקביעה זו. למעשה, אין זה משנה אם המעצר נבע מה-PSI ונוקף לזכותו; חשיבותו היא בכך שהוא נעשה "ברוח ה-PSI", שבזכותה הוא נחל הצלחה. בנוסף למעצרים, ביצעו השותפות ליוזמה יותר מארבעים תרגילים רב-לאומיים של עצירת מובילים של ציוד אסור.

בנאום פראג ב-2009 ציין הנשיא אובמה: "עלינו להתאחד כדי להפוך מאמצים דוגמת היוזמה לביטחון כנגד תפוצת נשק... למוסדות בינלאומיים ברי קיימא", אך לא פירט מעבר לכך מה הוא אופי המוסדות עליהם דיבר. ראוי לציין, עם זאת, כי אובמה לא הזכיר את האו"ם בהקשר זה, קרוב לוודאי מכיוון שהוא "ס" בכלל ומועצת

הביטחון בפרט הם גופים מסורבלים, זכות הווטו במועצת הביטחון מקשה על קבלת החלטות אופרטיביות וכל החלטה המתקבלת בה היא פשרה המשקפת את המכנה המשותף הנמוך ביותר.

סוגיה איתה יצטרכו להתמודד המוסדות הבינלאומיים נוגעת להיבטים המשפטיים של מבצעי ה-PSI ולממשקים שלהם עם חוק הים והחוק הבינלאומי. לפי שעה אין תמונה ברורה של הממד המשפטי של יוזמת ה-PSI.

סוגיות נוספות שצריכות להידון ולהיפתר הן החברות ב-PSI והכדאיות של ביסוס פורמאלי של היוזמה בתקנות ובארגונים פורמאליים. ביחס לחברות, ניתן לדמיין חלוקה ל"חברות טובות" – הלוא הן החברות ליוזמת ה-PSI – ול"חברות רעות", שאינן שותפות לה. דיכטומיה זאת נראית פשטנית מדי: לוב, לדוגמה, הצטרפה ליוזמת ה-PSI לאחר שהתברר כי היא מנהלת פרויקט לפיתוח נשק גרעיני ולא נותר לה אלא לזנוח אותו. היא עשתה זאת לאחר שלא נמצאה כל דרך מעשית שבאמצעותה תוכל להמשיך בתוכניתה וכאשר הסנקציות כבר הלמו בה בעוצמה. עם זאת, קשה לענות בחיוב על השאלה האם הצטרפותה של לוב ל-PSI העבירה אותה באופן אוטומטי לצד של "הטובים".

כמחצית מהמדינות החברות באו"ם לא הצטרפו ליוזמת ה-PSI, גם אם רבות מהן אינן מעורבות בדרך כלשהי בפעילויות של תפוצה. כאן נשאלת השאלה ההפוכה: האם באי הצטרפותן הן הופכות לחלק מ"הרעים"? אין ספק שהכללתן של מדינות כמו סין, הודו ומצרים ב-PSI עשויה להיות חשובה מאד ויש לחתור לצרף אותן אליה. יחד עם זאת, יש להפגין זהירות כלפי כמה מדינות שהצטרפו ליוזמה. יהיה צורך להבטיח את היענותן של מדינות אלו לדרישות של בקורות הייצוא הבינלאומיות, כדי שהצטרפות ליוזמת ה-PSI לא תהפוך לעניין של נוחות גרידא, בדומה לאופן שבו כמה מדינות ניצלו את אמנת ה-NPT לתועלתן.

נוכח הנאמר לעיל, אין זה ברור מאליו שיש הצדקה להקמת תשתית מוסדית ארגונית ליוזמת ביטחון תפוצת הנשק. לעיתים, דווקא הסדר רופף ובלתי פורמאלי עשוי להיות יעיל ואפקטיבי יותר מאשר הסדר מסורבל וקשה להפעלה.

סיכום

בנאום פראג הזכיר הנשיא אובמה שורה של הסכמים עליהם מושתת חזונו בדבר עולם נקי מנשק גרעיני. שני ההסכמים הראשונים – האמנה לאיסור גורף של ניסויים גרעיניים (CTBT) והאמנה לאיסור הייצור של חומר בקיע (FMCT) – חשובים ליצירת אווירה תומכת בחזון זה. ההסכמים השלישי והרביעי – בקורות על הייצוא והיחזמה לביטחון כנגד תפוצת נשק – מבוססים על אמצעי אכיפה.

מניסיון העבר הקרוב ברור למדי, כי אם מתירים למדינות לפעול כרצונן, הן חשות פחות מחויבות לציית להתחייבויותיהן במסגרת האמנות עליהן הן חתומות, וגוברת נטייתן להתקדם במסלול של פיתוח נשק גרעיני. עוד מלמד הניסיון, כי מדינות מסוימות יספקו, ירכשו, ויאפשרו את הרכישה של כמעט כל טכנולוגיה, ציוד וחומרים הדרושים כדי להתקדם במסלול כזה, וזאת בעיקר משיקולים של תועלת כלכלית. ה-PSI הוא כיום מנגנון האכיפה הבינלאומי היחיד המסוגל להתמודד עם פעילויות מכוונות-רעיון כאלו.

יש הנוטים לשכוח כי אימות אינו שקול לאכיפה. אימות יכול לספק ערבויות מסוימות ויכול גם לאתר אי התאמות וחומרים חסרים, ובאופן כללי הוא יכול להתריע מפני הידרדרות המצב. הוא יכול לקבוע כי מדינה מפירה את מחויבויותיה בתחום אמצעי הביטחון, או שאינה ממלאה אחר מחויבויותיה בהתאם לאמנה, אך אין עוד דברים רבים נוספים שהוא יכול לעשות: אין ביכולתו למנוע הסטה, והוא אפילו אינו מסוגל לאתר פעילות של מחקר ופיתוח של רכיבים לא-גרעיניים בנשק גרעיני ואת מערכות השיגור שלהם.

בכוחה של מועצת הביטחון של האו"ם לנקוט פעולה, ולעיתים היא עושה כך. עם זאת, במקרים רבים, כמו במקרה של איראן, היא עושה מעט מאוד ומאוחר מאד, בעיקר בשל היותה גוף פוליטי. יוזמת ה-PSI, אם תיושם כהלכה, היא בעלת סיכוי טוב יותר להאט את פעילויותיהם של הגורמים המפצים.

בהתבוננות כוללת על מצב התפוצה כיום, לא נותר אלא לתהות אם קידומן של אמנות ה-CTBT וה-FMCT הוא הפעילות החשובה ביותר מבחינת עלות-תועלת. נראה כי אמנות אלו אינן הסוגיות הבוערות כיום; בלימת איראן וההולכים בעקבותיה מלהשיג יכולת גרעינית צבאית חשובה הרבה יותר.

הערות

- 1 http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered/.
- 2 נכון לסוף חודש אפריל 2010.
- 3 <http://www.ctbto.org/fileadmin/content/treaty/treatytext.tl.html> (1996).
- 4 <http://www.reachingcriticalwill.org/legal/npt/WhatNow.pdf>
- 5 Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969, Article 18.
- 6 אמנת ה-CTBT, סעיף IV, ד', פסקה 35.
- 7 אמנת ה-CTBT, סעיף IV, א', פסקאות 2 ו-5.
- 8 קילוטון אחד שווה ערך לפיצוץ של אלף טונות של טי-אן-טי.
- 9 קשה מאוד להבחין בין אות סיסמי הנובע מפיצוץ "קונבנציונאלי" לבין זה המתקבל מפיצוץ גרעיני.
- 10 Jonathan Medalia, "North Korea's 2009 Nuclear Test: Containment, Monitoring,

- Implications”, Congressional Research Service, November 24, 2010, <http://www.fas.org/sgp/crs/nuke/R41160.pdf>.
- 11 הניסוי הגרעיני האחרון של מדינה גרעינית היה צרפתי, והתרחש בינואר 1996. ראו: “Nuclear Weapons”, *Global Security.org*, <http://www.globalsecurity.org/wmd/world/france/nuke.htm>.
- 12 מעניין להשוות את יישום אמנת ה-CTBT ליישומה של האמנה החלקית למניעת ניסויים (PTBT), שנכנסה לתוקף בשנת 1963. אמנה זו אסרה על ניסויים באטמוספירה, מתחת למים ובחלל החיצון. באמנה זו אין מנגנון אימות. סין וצרפת מעולם לא חתמו עליה, ולפיכך היו המדינות היחידות שביצעו כמה פיצוצים גרעיניים באטמוספירה.
- 13 סוריה מהווה דוגמה לכך: היא אינה נמנית עם 44 המדינות שאישרו את האמנה נחוץ לשם כניסתה לתוקף, והיא אפילו לא חתמה עליה. לו הייתה יכולה לייצר פלוטוניום מהכור הגרעיני המוסתר שלה באל-כביאר, היא הייתה יכולה לבצע פיצוץ גרעיני תת-קרקעי מבלי להפר את אמנת ה-CTBT.
- 14 http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President_Barack-Obama-In-Prague_As-Delivered/.
- 15 Where does the CTBT fit into Obama’s disarmament agenda? J. Warden, CSIS, December 10, 2009. <http://csis.org/blog/where-does-ctbt-fit-obamas-disarmament-agenda>.
- 16 ספר תדרוך של האגודה לבקרת נשק, פברואר 2010.
- 17 להיסטוריה מפורטת יותר עד לשנת 2006 ראו: אפרים אסכולאי, “האמנה לאיסור הייצור של חומר בקיע לייצור נשק גרעיני: דו”ח ביניים”, **עדכן אסטרטגי**, כרך 10, גיליון 1 (2007), עמ’ 59-65. <http://www.inss.org.il/publications.php?cat=25&incat=&read=3&>.
- ראו גם: “לשחק את המשחק הגרעיני: פקיסטן והאמנה לאיסור הייצור של חומר בקיע לייצור נשק גרעיני”, http://www.armssontrol.org/act/2010_04/Mian.
- 18 משלחת ארה”ב לאו”ם, תדרוך לעיתונות, 7 באוקטובר 2010, <http://usun.state.gov/briefing/statements/2010/149120.htm>.
- 19 דבריו של גארי סיימור (Samore), עוזר מיוחד לנשיא והמתאם לבקרת נשק בבית הלבן, בפגישה בדרג גבוה בנושא המרצת עבודת הוועידה לפירוק נשק גרעיני, <http://usun.state.gov/briefing/statements/2010/147941.htm>.
- 20 ראו: <http://www.nuclearsuppliersgroup.org/Leng/02-guide.htm>.
- 21 שם.
- 22 H.R. 7081 [110th]: United States-India Nuclear Cooperation Approval and Nonproliferation Enhancement Act; <http://www.govtrack.us/congress/billtext.xpd?bill=h110-7081>.
- 23 <http://www.state.gov/t/isn/c10390.htm>.
- 24 <http://www.state.gov/t/isn/c27726.htm>.
- 25 שם.
- 26 Mary Beth Nikitin, *Proliferation Security Initiative (PSI)*, Congressional Research Service, 7-5700 RL34327. January 8, 2010.

מניעת תפוצה של נשק כימי וביולוגי

דוד פרידמן

מבוא

המושג נשק לא קונבנציונלי, או נשק להשמדה המונית (WMD), מתייחס בדרך כלל לנשק גרעיני/רדיוולוגי, כימי וביולוגי. מבחינה היסטורית, סוגי הנשק הכימי והביולוגי הקדימו בשנים רבות את הנשק הגרעיני. למעשה, שימוש בהם נעשה עוד בתקופות עתיקות. כך, למשל, העיר בלגרד הצליחה להביס במאה ה-14 את הפולשים הטורקיים על ידי הבערת בדים שהיו ספוגים ברעל ויצרו ענן רעיל. בתקופה המודרנית נעשה שימוש בנשק כימי במהלך מלחמת העולם הראשונה על ידי גרמניה, צרפת ובריטניה, וכתוצאה מכך נפגעו למעלה ממיליון איש. באשר לנשק הביולוגי, במאה ה-14 השתמשו הטטארים בגוויות מזוהמות בחיידקי דבר כדי לגרום למחלות בקרב אויביהם האיטלקים, ובמאה ה-18 הפיצו כוחות בריטיים שמיכות מזוהמות בנגיפי אבעבועות שחורות בקרב האינדיאנים באמריקה.¹

מאז ועד ימינו מהווה הנשק הכימי והביולוגי איום קבוע, אם כי אופיו השתנה מבחינות רבות. בתקופת מלחמת העולם השנייה, וכן לאחריה, בתקופת המלחמה הקרה, היו שני סוגי נשק אלה חלק בלתי נפרד ותקני מחבילת הנשק האסטרטגי של מעצמות-העל. ארצות הברית וברית המועצות פיתחו והצטיידו בכמויות גדולות מאד של נשק כימי וביולוגי מסוגים שונים ובימוש מגוון, לרבות פצצות אוויר, פגזי ארטילריה, מיכלי ריסוס מוטסים וראשי קרב לטילים. מדינות נוספות, כמו צרפת ובריטניה, הצטיידו גם הן בנשק כימי וביולוגי וראו בו חלק מהעוצמה האסטרטגית שלהן.²

בשנים מאחרות יותר החלו מדינות נוספות, בדרך כלל מדינות מתפתחות או עניות, להשקיע מאמצים כדי להצטייד בנשק כימי וביולוגי, אם על ידי פיתוח עצמי ואם על ידי השגתו ממקורות חוץ. מדינות אלו ראו בדרך כלל באותם סוגי נשק תחליף לנשק גרעיני, אותו לא יכלו להשיג בגלל פערים טכנולוגיים או כלכליים. תופעה זו בלטה מאד במזרח התיכון, כאשר מדינות כמו מצרים, עיראק, סוריה, איראן ולוב עשו מאמץ אדיר להצטייד בסוגי נשק כימי וביולוגי, לרבות באמצעי שיגור מתקדמים כמו

טילים בליסטיים ארוכי טווח, כדי ליצור מאזן הרתעה אסטרטגי מול מדינת ישראל, שלתפיסתם היא מדינה גרעינית.

המזרח התיכון גם חזה במספר דוגמאות בולטות של שימוש בנשק כימי בשדה הקרב. מצרים השתמשה בנשק כזה במלחמה שניהלה בתימן בשנות השישים של המאה הקודמת, שם הפציצו מטוסיה מטרות בתחמושת עם גז חרדל. במלחמת איראן-עיראק השתמשו העיראקים בנשק כימי כנגד האיראנים וגרמו לנפגעים רבים. עיראק השתמשה בנשק כימי גם נגד הכורדים בצפון המדינה (חלאבג'ה).³

בשנים האחרונות קיבל האיום הכימי-ביולוגי תפנית חדשה ומסוכנת הכרוכה בתופעת הטרור העולמי. מבחינות רבות, הנשק הכימי-ביולוגי מתאים למטרות ולמִתְאָרֵי שימוש של ארגוני טרור: זריעת פחד, פאניקה וגרימת דמורליזציה. ואכן, ארגוני הטרור העולמי למיניהם, ובראשם ארגוני הטרור האסלאמי דוגמת "אל-קאעידה", מצהירים באופן ברור כי לא יהססו להשתמש בנשק כימי וביולוגי, ואף נמצאו עדויות והוכחות לניסיונות ולמאמצים שלהם להשיגו. על כן, מאמצי ההתגוננות נגד נשק כימי וביולוגי מצד אחד והמאמצים למניעת תפוצה של נשק כזה מצד שני, צריכים לקחת בחשבון לא רק איום מדינתי אלא גם איום חדש זה.⁴

נקודה חשובה נוספת הראויה לציון בהקשר זה היא התמורות העצומות שחלו במהלך השנים במדעי הכימיה והביולוגיה. כתוצאה מכך, ניתן היום לפתח ולייצר חומרים כימיים רעילים, עמידים וקטלניים יותר, בשיטות ייצור פשוטות וזולות הרבה יותר מבעבר. בתחום הביולוגי, המהפכה בהנדסה הגנטית, בביוטכנולוגיה וב"ביולוגיה הסינתטית" מאפשרת לייצר מיקרואורגניזמים קטלניים יותר באמצעים פשוטים וזולים יחסית. התפתחות זו מהווה אתגר מרכזי בכל האמור במניעת תפוצתו של נשק כימי וביולוגי ובהתגוננות מפניו.⁵

בקרת נשק ומניעת תפוצה

הניסיון המר של השימוש בנשק כימי בקנה מידה רחב במלחמת העולם הראשונה הביא לפרסומו בשנת 1925 של "פרוטוקול ג'נבה", האוסר על שימוש בנשק כימי ובקטריוֹלוגי במלחמה.⁶ כבר עם פרסומו היה ברור למעצמות כי מדובר במסמך הצהרתי שקשה לראות בו ערובה לכך שכל מדינות העולם יצייתו לו, וכי לפיכך חובה לחזקו במשטרי פיקוח ובקרה נוספים, הדוקים ומחייבים יותר.

מאמצי הבק"ן בתחום הנשק הכימי והביולוגי בשנים הבאות התנהלו בכמה ערוצים. אלה כללו פעולות חד-צדדיות, גיבוש אמנות ומאמצים ליצירת אזור חופשי מנשק להשמדה המונית.

פעולות חד-צדדיות

במהלך שנות השישים והשבעים של המאה העשרים קיבלו מספר מדינות החלטה חד-צדדית על חיסול מאגרי הנשק הביולוגי שלהן. בשנת 1968 הכריז נשיא ארצות הברית, ריצ'רד ניקסון, כי הוא מורה על השמדת כל מאגרי הנשק הביולוגי שבידי ארצו ועל הפסקת המחקר, הפיתוח וההצטיידות בנשק זה.⁷ מאוחר יותר הצטרפו גם בריטניה וצרפת למגמה זו. כמה סיבות הובילו להחלטה חד-צדדית זו של אותן מדינות. סיבה אחת הייתה ההכרה כי מדובר בנשק לא מוסרי שיש להטיל איסור על השימוש בו. מכלול שני של סיבות היה אסטרטגי-ביטחוני; מחד גיסא, מערך הנשק הביולוגי הצריך משאבים ניכרים ומאידך גיסא, התעוררו סימני שאלה רבים על מקומו ויעילותו של נשק כזה הן בשדה הקרב והן כגורם הרתעתי. בנוסף לכך, רוחחה האמונה כי חיסולו של הנשק הביולוגי יגביר את ההרתעה הגרעינית של המדינות שהחזיקו בו. חשוב לציין, כי בד בבד עם ההחלטה על חיסול מאגרי הנשק הביולוגי המשיכו אותן מדינות לשמור על כושר ההתגוננות שלהן מפני נשק כזה, וכן מפני נשק כימי, ואף חיזקו אותו.

אמנות

הדיונים על אמנות בתחום הכימי והביולוגי התנהלו בשני ערוצים נפרדים: דיונים על האמנה הביולוגית ודיונים על האמנה הכימית.

האמנה הביולוגית

האמנה הביולוגית (BTWC – Biological and Toxin Weapon Convention) נכנסה לתוקף בשנת 1975 והיוותה נקודת מפנה בתחום בקרת הנשק ופירוק הנשק.⁸ הייתה זו האמנה הראשונה שאסרה פיתוח, ייצור והצטיידות בקטגוריה שלמה של נשק להשמדה המונית. זו הייתה גם אמנה שוויונית לחלוטין כלפי כל החברות בה, קרי כל המדינות נשאו באותן התחייבויות.

המשא ומתן על האמנה נערך בתקופת המלחמה הקרה, בשיאם של משבר האמון והחשדנות בין ארצות הברית לברית המועצות. כתוצאה מכך, האמנה שגובשה הייתה מסמך פשרני, הצהרתי בעיקרו, שלא כלל מנגנוני בדיקה ואימות של הציות לכלליה. האמנה הביולוגית טומנת בחובה בעיה אינהרנטית קשה לפתרון: אין בה איסור על המחקר והפיתוח של גורמים ביולוגיים לצרכי התגוננות ולמטרות בריאות הציבור. נהפוך הוא, האמנה מעודדת מחקר ופיתוח בנושאים אלה וכן שיתוף פעולה בין מדינות והעברת טכנולוגיות מתקדמות ממדינות מפותחות למדינות מתפתחות. הבעיה היא שלעיתים קרובות קשה מאד להבחין בין מחקר ופיתוח התקפי לבין מחקר ופיתוח לצרכי התגוננות. על כן, אלה השואפים לפתח מנגנון אימות וציות, שיכלול גם פיקוח הדוק, ניצבים בפני אתגר קשה מאד מבחינה מדעית-טכנולוגית. ואמנם, המאמצים

ארוכי השנים בנושא זה לא צלחו, ועד כה אין מנגנון ציות ואימות לאמנה הביולוגית, וסביר להניח שלא יהיה כזה בעתיד הנראה לעין.

בראש המתנגדים למנגנון ציות ואימות כזה עומדת ארצות הברית, כנראה מסיבות שונות – מקצועיות ופוליטיות. בהיבט המקצועי, ארצות הברית טוענת שמאחר והשיטות, התשתית המחקרית והידע לפיתוח נשק ביולוגי התקפי או הגנתי דומים מאד או אף זהים, לא ניתן לבצע בקרה אמינה, ולכן מנגנון אימות יגרום רק נזק ולא יביא תועלת. המדינות שהתנגדו לעמדת ארצות הברית טענו שהיא נובעת מסיבות פוליטיות, בעיקר מהחשש מפני חשיפת פעילות המנוגדת לעקרונות האמנה, המתבצעת במסווה של פעילות בתחום ההתגוננות הביולוגית.

במשך שנים התנהלה האמנה הביולוגית באמצעות ועידות סקר חמש-שנתיות. משנת 2002, כשארצות הברית בלמה לחלוטין את מנגנון האימות, הושק תהליך בין-ועידתי, וכל שנה מאז התקיים מפגש מומחים שעסק בנושאים הנגזרים מהאמנה, כמו למשל נושאי התגוננות, בטיחות ביולוגית וביטחון ביולוגי (Biosecurity).⁹ בשנת 2011 עתידה להתכנס ועידת הסקר הבאה ולהחליט על המשך דרכה של האמנה.

למרות התנגדותה הנחרצת של ארצות הברית להכללת מנגנון אימות, היא מפגינה תמיכה בולטת באמנה הביולוגית. לדעתה, הדרך ליישם את האמנה ולהפיק את התועלת המרבית ממנה היא באמצעות חקיקה פנימית במדינות החברות בה, וכן באמצעות יישום וקידום היכולות בתחום ההתגוננות ומניעת מחלות, קרי פיתוח מערכות הרפואה והבריאות ושיתוף פעולה בין מדינות, ובעיקר סיוע נרחב למדינות מתפתחות – דבר הנעשה על ידיה הלכה למעשה. מדיניות זו באה לידי ביטוי נרחב וברור באסטרטגיה שפרסם הנשיא אובמה בסוף שנת 2009, הנוגעת למאבק באיומים ביולוגיים טבעיים ומכוונים.¹⁰

163 מדינות חברות כיום באמנה הביולוגית. 13 מדינות חתמו עליה ולא אשררו אותה, בהן מצרים וסוריה, ומספר קטן מאד של מדינות, ובהן ישראל, לא חתמו עליה ולא אשררו אותה. מאמץ רב לשכנע את המדינות הלא חברות להצטרף לאמנה נעשה הן בערוצי האמנה עצמה והן על ידי מדינות וארגונים כמו האיחוד האירופי. מאמץ נוסף מושקע ביישום צעדים בוני אמון (CBM) ובשיפור השקיפות, כנדרש באמנה, כמו הודעות על מחלות ומגיפות, עדכון על תרגילי התגוננות נגד טרור ביולוגי, הקמת מעבדות בטיחותיות וכדומה.

האמנה הכימית

האמנה הכימית נכנסה לתוקף בשנת 1997, לאחר כ-24 שנים של שיחות ודיונים¹¹ ולאחר שהאמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני והאמנה הביולוגית כבר היו בתוקף. ניתן היה, על כן, לנצל את הניסיון המצטבר ואת הלקחים שהופקו משתי אמנות אלו

לטובת האמנה הכימית. כמו האמנה הביולוגית, כך גם האמנה הכימית היא אמנה שוויינית ואין במסגרתה מדינות חריגות. אולם, בניגוד לשתי האמנות האחרות יש בה מנגנון אימות, ציות ובקרה משוכלל וחודרני, וכן רשימות ברורות ומוגדרות היטב של חומרים אסורים.

האמנה הכימית אוסרת על פיתוח, ייצור, אגירה ושימוש בנשק כימי, והמדינות המאשרות אותה מתחייבות להשמיד את כל מאגרי הנשק הכימי שלהן בתוך תקופה נתונה. כמו כן הן צריכות לדווח על כל מתקני האחסון, הפיתוח והייצור של הנשק הכימי שברשותן, לרבות מתקנים אזרחיים העוסקים בייצור חומרים הנכללים ברשימות המפורטות באמנה.

האמנה הכימית מנוהלת על ידי Organization for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW), שמושב בהאג ומונה כמה מאות עובדים. מומחים של ארגון האמנה עורכים ביקורות סדירות בכל המתקנים המוצהרים. מנגנון האימות החודרני כולל גם אפשרות ל"ביקורת תגר" – ביקורת בהתראה קצרה מאד המתבצעת על ידי נציגי OPCW בעקבות תלונה מבוססת של מדינה חברה על חשד להפרת האמנה מצד מדינה חברה אחרת. מנגנון זה גרם לוויכוחים קשים מאד בעת הכנת האמנה, בגלל הרגישות הרבה הטמונה בו. למרות זאת, עד היום טרם הוגשה אפילו תלונה אחת ולא נערכה ולו "ביקורת תגר" אחת.

כיום חברות באמנה הכימית 188 מדינות. שתי מדינות חתמו על האמנה אך לא אשררו אותה (ישראל ומיאנמר), וחמש מדינות לא חתמו עליה ולא אשררו אותה (אנגולה, צפון קוריאה, סומליה, מצרים וסוריה).¹²

הדעה הרווחת היא שהאמנה הכימית הינה "סיפור הצלחה": מדינות הצהירו ומצהירות על מתקנים כנדרש;¹³ מדינות משמידות כמויות גדולות מאד של כלי נשק וחומרים כימיים; נערכות ביקורות סדירות. הרושם המתקבל הוא שהאמנה הצליחה להביא להכרה בנורמה האוסרת להצטייד בנשק כימי ולהשתמש בו. לצד הערכה זו קיימות הערכות, ואף ידיעות, שמדינות מסוימות מפרות את האמנה למרות שהן חברות בה.

בקרת נשק והמזרח התיכון

המזרח התיכון הוא אחד האזורים הרגישים והמורכבים ביותר בעולם מבחינה פוליטית ואסטרטגית, קל וחומר כאשר מדובר בסוגיות של בקרת נשק. שיקולי הבק"ן באזור מבוססים על ההנחות והעובדות העיקריות הבאות:

א. מדינת ישראל נחשבת בעיני כל שכנותיה (ולמעשה בעיני העולם כולו) כמדינה גרעינית. ההנחה המקובלת היא של ישראל יכולות גם בתחומים הכימי והביולוגי.

ב. לישראל הסכמי שלום פורמאליים רק עם מצרים ועם ירדן. אין לה יחסים דיפלומטיים עם רוב מדינות האזור.

ג. למדינות באזור תוכניות התקפיות בתחום הנשק הביולוגי והכימי. לסוריה וליראן יכולות מבצעיות כימיות, ללא קשר לחתימתן על האמנות הכימית והביולוגית או לאשרורן אותן.

ד. ליראן תוכנית גרעינית צבאית והיא שואפת לפצצה גרעינית, למרות חברותה באמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT).

ה. ישראל אינה חברה ב-NPT. היא חתומה על CWC (אך כאמור, לא אשררה אותה), ולא חתומה על BTWC.

ו. סוריה ומצרים חברות ב-NPT, לא חתמו על CWC אך חתומות על BTWC.

ז. איראן חברה בשלוש האמנות – NPT, CWC ו-BTWC.

המדינות החברות באמנות הכימית והביולוגית וארגונים נוספים עושים מאמצים רבים לקדם את החתימה עליהן ומנסים להשפיע על מדינות המזרח התיכון שלא עשו זאת להצטרף אליהן באופן מלא. מצרים וסוריה מציבות כתנאי מקדים להצטרפות המלאה לאמנות אלו את הצטרפות ישראל לאמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני.

במקביל לערוץ האמנות מתקיימים מאמצים נוספים, רשמיים ולא רשמיים, לקדם במזרח התיכון אזור חופשי מנשק גרעיני ומנשק להשמדה המונית בכלל. מאמצים אלה לא יפורטו כאן, אולם די להזכיר את שיחות בקרת הנשק והביטחון האזורי (ACRS), שהתקיימו בשנות התשעים של המאה העשרים במזרח התיכון, בהשתתפות ארצות הברית, ישראל, מצרים וירדן, וכן מדינות אירופיות. שיחות אלו הגיעו בסופו של דבר למבוי סתום, לדעת ישראל בעיקר בגלל עמדת מצרים, שדחפה לפירוק ישראל מנשק גרעיני.¹⁴ ראוי גם להזכיר את השאיפה לקיים ב-2012 ועידה אזורית, שתעסוק בשאלת הפיכתו של המזרח התיכון לנקי מנשק גרעיני ומסוגי נשק להשמדה המונית אחרים.¹⁵

ישראל והבק"ן

מצבה של ישראל אינו יציב מבחינה מדינית ואסטרטגית. במעגל הראשון והשני שלה ניצבות מדינות שאין ביניהן לבינה מצב של שלום או אף יחסים מדיניים תקינים. חלקן אף מאיימות על עצם קיומה ומכריזות על רצון וכוונה להשמדה. בחלק מן המדינות השכנות לישראל קיימות תוכניות פיתוח והצטיידות בנשק כימי וביולוגי, ובכמה מהן אף קיימים מאגרים מבצעיים שלו. לא רק מדינות, אלא גם ארגוני טרור חזקים, כמו אל-קאעדה, חזבאללה וחמאס, הצהירו לא אחת כי לגיטימי להשתמש גם בנשק לא קונבנציונלי לצורך השמדת ישראל. אין זה מן הנמנע כי ארגונים אלה יצטיידו בעתיד גם בחימוש לא קונבנציונלי, כחלק מהסיוע הצבאי שהם מקבלים ממדינות שונות.

ישראל מתייחסת בחיוב לשאיפה לאסור הצטיידות בנשק לא קונבנציונלי, שימוש בו וחיסולו ותומכת ברמה העקרונית באמנות הכימית והביולוגית וביעד של מזרח תיכון חופשי מנשק להשמדה המונית.¹⁶ כחלק ממדיניותה זו חתמה ישראל בשנת 1969 על "פרוטוקול ג'נבה" משנת 1925, האוסר את השימוש בנשק כימי ובקטריוֹלוגי במלחמה. כמו כן השתתפה ישראל בדיונים המכונים של האמנה הכימית, וכאמור אף חתמה עליה ובכך הצהירה בעצם כי היא מזדהה עם מטרותיה. ישראל לא הצטרפה לאמנה הביולוגית, אך הצהירה כי היא שותפה לרוחה. ישראל גם השתתפה לאורך השנים במספר תהליכים ודיאלוגים שניסו לקדם את הרעיון של מזרח תיכון נקי מנשק להשמדה המונית. הצהרות אלו של ישראל, לצד העובדה שלא חתמה על האמנה הביולוגית ולא אשררה את האמנה הכימית, משקפות את המורכבות, החשדנות והזהירות המאפיינות את טיב היחסים בין מדינות האזור.

הזדהותה של ישראל עם הרוח והנורמות של האמנות הכימית והביולוגית הביאה אותה לקיים קשר קבוע ופורה עם המוסדות המנהלים את שתי האמנות ולהשתתף באופן קבוע (כמשקיפה) בכינוסים, בוועידות ובסמינרים המתקיימים במסגרתן. ישראל נוקטת גם יוזמות נוספות הקשורות באמנות אלו, וזאת מתוך הזדהות עם האמור בהן הנוגע לבקרת נשק ולמניעת תפוצה. כך, למשל, ישראל תומכת ופועלת באופן מעשי בהתאם למשטרי הספקים, כמו משטר "קבוצת אוסטרליה" (AG);¹⁷ תמכה בהחלטת מועצת הביטחון 1540 משנת 2004, הקוראת למדינות להפעיל ולאכוף אמצעים למניעת פיתוח, הצטיידות ושימוש בנשק לא קונבנציונלי על ידי גורמי טרור;¹⁸ ומקדמת חקיקה ורגולציה כנגד מכך, כמו פרסום צו פיקוח על יבוא ויצוא של חומרים גרעיניים, כימיים וביולוגיים (2004),¹⁹ צו פיקוח על מוצרים דו־שימושיים (2006) וחקיקת חוק הפיקוח על היצוא (2007).

המטרה העיקרית של צו הפיקוח על יבוא ויצוא של חומרים גרעיניים, כימיים וביולוגיים היא לסייע במניעת תפוצה של נשק לא קונבנציונלי ומרכיביו, על ידי איסור יצוא מישראל של חומרים, מוצרים, טכנולוגיות ושירותים שיוכלו לשמש לפיתוח ויצור של נשק כזה. רשימת החומרים האסורה זהה לרשימות בינלאומיות, כמפורט במשטר "קבוצת אוסטרליה".

מהלכים ישראלים נוספים וראויים לציון, שנועדו לתמוך בערכי האמנות הכימית והביולוגית וברעיון של מניעת תפוצה, הם:

א. ישראל קיבלה עליה את יוזמת הפיקוח על הובלת סחורות בכלי שיט בנמלים (PSI).²⁰

ב. ועדת היגוי מקצועית, שמונתה על ידי המועצה לביטחון לאומי והאקדמיה הלאומית למדעים בשנת 2007, המליצה על מנגנון בקרה לאומי שתפקידו לצמצם ככל הניתן זליגת חומרים ביולוגיים מסוכנים וטכנולוגיות דו־שימושיות לארגוני טרור.

ג. הכנסת חוקה חוק פיקוח על מחקר בגורמי מחלה ביולוגיים (2008), שמטרתו המרכזית היא יישום המלצות ועדת ההיגוי המקצועית ומיסוד מנגנון בקרה לאומי

שימנע זליגת חומרים מסוכנים ומידע רגיש לגורמי טרור.²¹

למרות האמור לעיל, הגורמים המשפיעים יותר מכל על שיקוליה ועמדתה הפורמאלית של מדינת ישראל בשאלות של אשרור האמנה הכימית, הצטרפות לאמנה הביולוגית והסכמה לאזור חופשי מנשק להשמדה המונית הם: המצב המדיני-אסטרטגי הבסיסי במזרח התיכון; עמדת המדינות באזור כלפי אותן אמנות; וסוגיית הנשק הלא קונבנציונלי בכלל והעובדה שמספר מדינות במזרח התיכון מצטיידות בנשק זה, ולפחות אחת (איראן) מפרה באופן ברור את האמנות עליהן היא חתומה. מדינת ישראל גורסת כי צריכות לחול התפתחויות משמעותיות באזור, לרבות צעדים בוני אמון, הכרה הדדית בין מדינות, יחסי שכנות טובה ומצב של שלום, כדי שתוכל לקבל על עצמה מחויבויות נוספות. לגרסתה, רק לאחר השלמתם של תהליכים אלה תוכלנה מדינות האזור לקבל על עצמן אותן מחויבויות – תחילה בתחום הקונבנציונלי ומאוחר יותר בתחום הלא קונבנציונלי, המורכב והרגיש יותר. לדעת ישראל, שום מדינה אינה צריכה לנקוט באופן חד-צדדי צעדים שיפגעו באינטרסים הביטחוניים החיוניים שלה.

סיכום

האמנות הכימית והביולוגית הן הערוץ המוביל בתחום בקרת הנשק הכימי והביולוגי. האמנה הכימית ממשיכה להתנהל בדרך כלל בצורה טובה, כאשר המדינות שהצהירו על מאגרי נשק כימי, ובראשן ארצות הברית ורוסיה, ממשיכות בתהליך ההשמדה של מאגרים אלה, וארגון האמנה (OPCW) מבצע פיקוח וביקורות במתקנים שעל קיומם הוצהר. האמנה הביולוגית מתנהלת באופן שונה לחלוטין, בעיקר משום שהיא הצהרתית בעיקרה ואין בה מנגנון אימות או פיקוח. האירוע המשמעותי העיקרי סביב האמנה הביולוגית התחולל בשנת 2002, כאשר התנגדות ארצות הברית הביאה לכישלון מימושו של הרעיון להקמת מנגנון אימות לאמנה. מאז מתקיימים מפגשי מומחים בג'נבה, שמטרתם היא בעיקר להגביר את האמון ההדדי בין המדינות החברות באמנה בנושאים מקצועיים הנגזרים ממנה, ובעיקר מסעיף x שלה, המדבר על עידוד שיתוף פעולה בתחומים מותרים, כמו מדע וטכנולוגיה, בריאות הציבור והתגוננות.

כניסת הנשיא אובמה לתפקידו בשנת 2009, והצהרותיו בתחילת דרכו כנשיא, עוררו תקווה בקרב מרבית המדינות שתמכו במנגנון אימות לאמנה הביולוגית כי יחול מהפך במדיניות ארצות הברית וכי עתה תתמוך במנגנון כזה. בסוף 2009 התברר כי תקווה זו התבדתה. הנשיא אובמה פרסם אז את האסטרטגיה של ארצות הברית למלחמה באיומים ביולוגיים, שבה הוא כלל אמנם את האמנה הביולוגית כאחד המרכיבים החשובים בתחום הבק"ן והצהיר כי ארצות הברית תעשה ככל יכולתה לקדם אותה

ולתמוך בה, אולם בד בבד שב והביע התנגדות נחרצת למנגנון אימות כחלק ממנה. על רקע זה, נערכות המדינות החברות באמנה לוועידה החמש-שנתית הבאה, האמורה להיערך ב־2011 בג'נבה.

הפעילות סביב האמנה הכימית והאמנה הביולוגית חיזקה את המגמה ואישרה את הנורמה, לפיהן אין עוד מקום בעולמנו לנשק כימי וביולוגי. עם זאת, טרם נוצרו התנאים וטרם גובשו האמצעים שיוכלו להבטיח כי החברות באמנות אלו אכן עומדות בכל הדרישות הקבועות בהן.

באשר למזרח התיכון, נראה כי הוא רחוק מיישומה של בקרת נשק יעילה, בין אם מדובר בערוץ האמנות ובין אם מדובר בהסכם על אזור נקי מנשק להשמדה המונית. הצדדים במזרח התיכון ממשיכים לדבוק בעמדותיהם המסורתיות, ולא נראה שצפויים בהן שינויים כל עוד לא יחול מפנה דרמטי ביחסי השלום והביטחון באזור.

הערות

- 1 R. Thornton, *American Indian Holocaust and Survival: A Population History Since 1492*, University of Oklahoma Press, 1990, pp. 78-79.
- 2 <http://www.reachingcriticalwill.org/legal/cw/cwindex.html>
- 3 Ali Javed, "Chemical Weapons and the Iran-Iraq War: a Case Study in Noncompliance", *The Non-proliferation Review*, Vol. 8, No. 1 (Spring 2001), pp. 43-58.
- 4 Jonathan B. Tucker, *War of Nerves: Chemical Warfare from World War I to Al-Qaeda*, NY: Pantheon Books, 2006.
- 5 D. Friedman, B. Rager-Zisman, E. Bibi, A. Keynan, "The Bioterrorism Threat and Dual-Use Biotechnological Research: An Israeli Perspective", *Science and Engineering Ethics*, Vol. 16, No. 1, July 2008, pp. 85-97.
- 6 <http://www.icrc.org/ihl.nsf/INTRO/280?OpenDocument>
- 7 Jonathan B. Tucker and Erin R. Mahan, *President Nixon's Decision to Renounce the U.S. Offensive Biological Weapons Program*, Center for the Study of Weapons of Mass Destruction, National Defense University, Case Study 1, October 2009
- 8 <http://www.ndu.edu/press/lib/images/cswmd/cswmd-1.pdf>
<http://dosfan.lib.uic.edu/acda/treaties/bwc1.htm>.
- 9 [http://www.unog.ch/80256EE600585943/\(httpPages\)/93D526B706C34C61C1257761005349CC?](http://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/93D526B706C34C61C1257761005349CC?)
- 10 David Friedman, "The U.S. National Strategy for Dealing with Biological Threats", *INSS Insight*, No. 155, January 12, 2010.
- 11 <http://dosfan.lib.uic.edu/acda/treaties/cwtext.htm>
- 12 <http://www.opcw.org/about-opcw/non-member-states>
- 13 Report on the Implementation of the CWC in 2009, OPCW, EC-61/4 C-15/CRP.1, 2 July 2010
- 14 Emily B. Landau, "ACRS: What Worked, What Didn't, and What Could be Relevant for the Region Today", *Disarmament Forum*, No. 2, July 2008.
- 15 <http://www.reachingcriticalwill.org/legal/npt/revcon2010/FinalDocument.pdf>
- 16 ראו נאומה של נציגת ישראל בכנס OPCW בהאג, בדצמבר 2009.

- <http://www.opcw.org/news/article/11th-annual-meeting-of-opcw-national-authorities/>
<http://www.australiagroup.net/en/guidelines.html>. 17
- "קבוצת אוסטרליה" כוללת כ-30 מדינות בראשות אוסטרליה, אשר יזמה משטר לבקרה ופיקוח על יבוא ויצוא של חומרים וציווד היכולים לשמש לפיתוח וייצור נשק כימי, ביולוגי וגרעיני ואמצעים לשיגורם.
- UN Security Council Resolution 1540 (2004), April 28, 2004, S/Res/1540 (2004). 18
- <http://www.tamas.gov.il/NR/exeres/42AF1CF9-3FAC-4871-9C7E-690080E36EEE.htm> 19
- <http://www.state.gov/t/isn/c10390.htm>. 20
- <http://ra.haifa.ac.il/RA/BiolDisPerformersLaw.pdf> 21

שער ג

סדר היום החדש והמזרח התיכון

בין איראן לישראל:
מצרים וועידת ה-NPT
שמעון שטיין

ישראל ומניעת תפוצת נשק גרעיני
יאיר עברון

בין איראן לישראל – מצרים וועידת ה־NPT

שמעון שטיין

ועידת המעקב של האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (להלן: NPT), שהתקיימה במאי 2010 בניו יורק, הייתה ציון דרך בפעילותה הדיפלומטית של מצרים בסוגיית הגרעין הישראלי. ההחלטה שקיבלה הוועידה בנושא המזרח התיכון קוראת, בין היתר, לכינוסה של ועידה בינלאומית ב־2012, במטרה לדון בדרכים ליישום ההחלטה בנושא המזרח התיכון שהתקבלה בוועידת המעקב וההארכה שנערכה ב־1995.¹

סוגיית הגרעין הישראלי מצויה על סדר יומה המדיני־ביטחוני של מצרים מאז 1960, שנה בה התפרסמו ידיעות בתקשורת הבינלאומית על סיוע צרפתי לישראל להקים את המרכז הגרעיני בדימונה.² מה שנראה במצרים כמאמצי ישראל להשגת יכולת גרעינית צבאית, ובהמשך השגתה למעשה, נתפסים שם כאיום רב־ממדי. מצד אחד, נשמעות מדי פעם התבטאויות מצד ההנהגה המצרית על האיום הנשקף למצרים ולעולם הערבי מקיום נשק גרעיני בידי ישראל. מצד שני, האיום הישיר הנובע מיכולתה הגרעינית של ישראל נתפס במצרים כחריף פחות מהעליונות הישראלית בתחומי המדע, הטכנולוגיה והכלכלה. עליונות זו, שאחד מביטוייה הוא יכולתה הגרעינית של ישראל, חושפת נחיתות מצרית וחוסר יכולת למצוא לה מענה ומהווה פגיעה בדימוי העצמי של מצרים. בראיית מצרים, ישראל אף ניסתה לנצל עליונות זו במחצית הראשונה של שנות התשעים של המאה הקודמת כדי לקרוא תגר על מנהיגותה האזורית.

לאחר שנכשלו מאמצי מצרים למנוע מישראל את קבלת הסיוע שהיה דרוש לה לצורך בניית יכולתה הלא־קונבנציונלית, ולאחר שהאופציה של מהלך צבאי מונע הסתכמה בהצהרות בלבד,³ החלה מצרים למקד את מאמציה בתחום הדיפלומטי, בניסיון להגשים את יעדה האסטרטגי ולהביא לפירוק ישראל מיכולתה הגרעינית.⁴ את עיקר פעילותה בנושא זה ממקדת מצרים בזירה הרב־צדדית – הליגה הערבית, ארגון מדינות האסלאם, ארגון המדינות הבלתי מזדהות (להלן: בלמ"ז) וכן מוסדות האו"ם ונספחייהם – שלאור יחסי הכוחות השוררים בהם יש שם יתרון בולט למצרים על פני ישראל.

בניסיון להעריך את גודל ההישג של מצרים בוועידת ה-NPT האחרונה, יש לזכור כי פעילותה הדיפלומטית משתרעת על פני למעלה משלושה עשורים.⁵ מועצת הביטחון, הוועדה הראשונה של האו"ם, העצרת הכללית של האו"ם, הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (להלן: סבא"א) וועידת ה-NPT הן זירות בהן מנהלת מצרים את מאבקה בנושא הגרעין הישראלי. מצרים גם עושה שימוש אינטנסיבי במגוון אמצעים לקידום מטרותיה, כמו הצעות החלטה רבות ודוחות בסוגיית הגרעין הישראלי, שהתפרסמו ביוזמתה בסבא"א ובאו"ם תחת המעטה של דיון בהקמת אזור חופשי מנשק גרעיני ומנשק להשמדה המונית במזרח התיכון. ניתן להעריך שמצרים מודעת לכך שהיעד שהציבה לעצמה אינו ברה"שגה, לפחות לא בנסיבות הקיימות, ומכאן שמאמציה ממוקדים למעשה בעיקר בשימור הנושא בתודעה הבינלאומית. זאת, מתוך תקווה שבחלוף הזמן יעלה בידיה לזכות בתמיכה מספקת, שתיצור לחץ בינלאומי על ישראל שלא יותיר בידיה כל ברירה אלא להצטרף לאמנת ה-NPT ויביא למעשה לפירוקה מנשקה הגרעיני.

ברבות השנים עלה בידי מצרים להשיג תמיכה בינלאומית מסוימת בעמדתה – בעיקר מצד הגוש הערבי, המוסלמי והבלמ"ז – אך זו לא הביאה לשינוי בעמדת ישראל. שינוי כזה עשוי להתאפשר, בין היתר, אם ארצות הברית תלחץ על ישראל ליישם את העיקרון בדבר האוניברסאליות של האמנה והצורך להצטרף אליה – עיקרון לו היא קוראת מזה שנים. כל עוד לחץ כזה לא מופעל על ישראל, סיכויי מצרים להגשים את יעדה אינם גדולים.

עד לפני כשמונה שנים, עת התפרסמו לראשונה הידיעות בדבר מאמצי איראן לפתח יכולת להעשרת אורניום, התמקדו מאמצי מצרים במציאת פתרון דיפלומטי ארוך טווח לאתגר הגרעיני הישראלי. מאז שהלכה והתבררה כוונת איראן להשיג יכולת גרעינית צבאית, ניצבת מצרים בפני אתגר, שלכאורה דומה לאתגר הגרעיני הישראלי, אך למעשה שונה ממנו, וזאת משתי בחינות עיקריות: אופי האיום שהאתגר הגרעיני האיראני מציב בפני מצרים ויכולתה להתמודד אתו. ניסיונה של איראן להשיג יכולת גרעינית צבאית מאיים על מעמדה האזורי של מצרים: חתירתה של איראן לשינוי הסטאטוס קוו האזורי בכלל ובזירת המפרץ הפרסי בפרט, כאמצעי להשגת שליטה באזור אותו רואה מצרים כנתון להשפעתה, מהווה בעיניה איום על ההגמוניה שלה. מצב זה עשוי להביא את מצרים לחיפוש מענה אמין לנחיתותה הכפולה – מול ישראל ומול איראן – כתוצאה מעליונותן של שתי מדינות אלו עליה בתחום המדעי-טכנולוגי. מענה כזה אמור לסייע לה לחזור ולתפוס את המקום הראוי לה, בראייתה, באזור. הקושי של מצרים להתמודד עם האתגר האיראני נובע גם מכך שאיראן, כמו מצרים, חברה במסגרת הבלמ"ז ושותפה למאבקן של המדינות הלא גרעיניות על זכויותיהן. מצב זה עשוי להקשות על הצטרפות פעילה של מצרים למהלכים הבינלאומיים נגד איראן.

כמו בהקשר הישראלי, כך גם בהקשר האיראני, מצרים תצטרך לשים את מבטחה בהצלחת המאמץ האמריקאי. פתרון דיפלומטי שיסיר את סכנת האיום הגרעיני הצבאי האיראני יחליש את הדחיפות שבמציאת מענה מצדה של מצרים, אך לא ימנע את עצם הצורך בו, נוכח השגת העצמאות של איראן בהעשרת אורניום. לעומת זאת, כשלון המאמץ הדיפלומטי יחריף את תחושת הדחיפות המצרית למצוא מענה לאתגר האיראני. האיום האיראני הקורס עור וגידים מציב אתגר, ובצידו דילמה לא פשוטה, אולי מהמורכבים יותר שעמדו בפני המשטר המצרי. יכולתה של מצרים להתמודד בהצלחה עם שני האתגרים – הישראלי והאיראני – תלויה, כאמור, במידה מכרעת בארצות הברית, שעמדתה בסוגיות פירוק הנשק הגרעיני ובקרת נשק, כמו גם יחסה לדיפלומטיה רב-צדדית, עברו שינויים בעקבות כניסתו לתפקיד של הנשיא אובמה.

את המענה לשאלה אם יש בעמדת ארצות הברית כדי לסייע למצרים להתמודד עם שני אתגרים אלה יש לחפש לא רק בוועידת המעקב האחרונה, אלא גם בוועידה שהתקיימה ב-1995. אותה ועידה היוותה מעין פתיחת שלב, שהגיע לסיומו (החלקי) בוועידת המעקב האחרונה. לשתי הוועידות גם קדמה שורת אירועים בעלי חשיבות לענייננו, אותם נסקור בקצרה להלן.⁶ בשל העיסוק המצרי ארוך השנים בסוגיית הגרעין הישראלי, יתמקדו הדברים בניסיון להעריך את תוצאות המאמצים השונים שהשקיעה מצרים בקידום יעדיה בסוגיה זאת.

ועידת ה-NPT ב-1995

המחצית הראשונה של שנות התשעים של המאה העשרים הייתה תקופה של פעלתנות מצרית בסוגיית הגרעין הישראלי, שוועידת ה-NPT שהתקיימה במאי 1995 הייתה מעין סיום פרק שלה. להלן יפורטו שורה של אירועים שהתרחשו במהלך תקופה זו, אותם ניצלה מצרים לקידום סדר היום שלה.

באפריל 1990 פרסם הנשיא מובארק יוזמה, שבמרכזה הקריאה להקמתו של אזור מפורז מנשק להשמדה המונית במזרח התיכון. שתי סיבות היו לעיתוי היוזמה: האחת, הידיעות שהתפרסמו בדבר תוכניותיו של שליט עיראק דאז, סדאם חוסיין, לפתח נשק לא קונבנציונלי; השנייה, הרצון להסיט את תשומת הלב משיתוף הפעולה המצרי-עיראקי בבניית טילי קרקע-קרקע (שהיה ידוע בכינוי "קונדור").⁷ למרות שהתגובות ליוזמה היו פושרות, עלה בידי מצרים להציגה כתרומה להחלטת מועצת הביטחון 687 בנושא יכולותיה הלא קונבנציונליות של עיראק. היוזמה וההחלטה נתפסו על ידי מצרים כמסייעות לקידום הטיפול בסוגיית הגרעין הישראלי.⁸

במאי 1991 פרסם נשיא ארצות הברית בוש יוזמת בק"ן מזרח-תיכונית.⁹ לבד מהמרכיב הקונבנציונלי (ניסיון להביא לניסוח קווים מנחים של ספקיות הנשק הגדולות שימנעו אספקת נשק בלתי מייצב), כללה היוזמה התייחסות לנשק לא קונבנציונלי

(גרעיני, כימי וביולוגי) ולטילי קרקע-קרקע. בתחום הגרעיני קראה היוזמה ליישום אמצעי פיקוח על איסור ייצור ואספקה של חומרים לייצור נשק (אורניום ופלוטוניום). בנוסף לכך, המדינות שטרם עשו זאת נקראו להצטרף לאמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני ולהעמיד את מתקניהן תחת פיקוח סבא"א. בהמשך הביעה ארצות הברית תמיכה בהקמתו בבוא העת של אזור חופשי מנשק גרעיני במזרח התיכון. מצרים ברכה על היוזמה האמריקאית והבהירה שיש לכלול בה את ישראל, במיוחד בכל הנוגע לדיווח על מלאי החומרים הגרעיניים שברשותה.¹⁰

הרצון לנצל את תוצאות מלחמת המפרץ הראשונה במטרה להניע שורת תהליכים שיתרמו לשינוי המציאות המזרח-תיכונית, הוביל את הממשל האמריקאי לכינוסה של ועידת מדריד (אוקטובר 1991), בתקווה שהדיונים בה יובילו לסיום הסכסוך הערבי-ישראלי. במטרה לסייע לשיחות הדו-צדדיות בין ישראל לשכנותיה, יזמה ארצות הברית את השיחות הרב-צדדיות. אלו נועדו לקדם שיתוף פעולה אזורי, שיסייע לשילובה של ישראל במרחב. לצורך הגשמת היעד הוקמו חמש קבוצות עבודה לטיפול בחמישה נושאים. אחת מן הקבוצות עסקה בנושא בקרת נשק וביטחון אזורי (ACRS). היוזמה האמריקאית להקמת הקבוצה (שלא נכללה בהצעה המקורית) זכתה לתמיכת מצרים, שבאותו שלב מצאה שיש יתרונות רבים בטיפול במכלול הנושאים הרב-צדדיים.¹¹

בנאומו בפתחת השיחות הרב-צדדיות במוסקווה (ינואר 1992), הבהיר שר החוץ המצרי דאז, עמרו מוסא, כי הוא מצפה שהן יעסקו גם בנושא הגרעיני. מצרים לא הייתה צריכה להמתין זמן רב¹² כדי להבין, כי לא זו בלבד שלא תוכל לממש את יעדה זה במסגרת דיוני קבוצת העבודה, אלא שהמשך הדיונים (כמו גם המשך השיחות הרב-צדדיות) מסכן את יכולתה לעצב את סדר היום הערבי, וכפועל יוצא מכך גם מאיים על מנהיגותה האזורית.¹³ האינטראקציה של המשתתפות הערביות עם ישראל פגעה בבלעדיות הקשר של מצרים אתה, ותהליך הנורמליזציה ההדרגתי בין ישראל למדינות נוספות במרחב, שהתנהל מבלי שנגבה מישראל מחיר כלשהוא (לשיטתה של מצרים, בעיקר בנושא הגרעיני), נתפסו על ידי מצרים כאיום עליה. היה זה רק עניין של מציאת עיתוי מתאים כדי להביא את שיחות ACRS לסיומן, וכך אכן קרה ב-1995. השיחות על בקרת נשק וביטחון אזורי – הראשונות מסוגן בתולדות הסכסוך הערבי-ישראלי – הבהירו עד מהרה את המחלוקת בין מצרים לישראל ביחס לתכנון של היעד להקים אזור מפורז מנשק להשמדה המונית ומאמצעי השיגור שלו, ולעיתוי הדיון בו, וזאת למרות ההסכמה העקרונית הקיימת בין שתי המדינות לגבי עצם הצורך בו.¹⁴

כינוס אמנת הנשק הכימי (CWC) בפריז במהלך 1993 העניק למצרים הזדמנות להחזיר לידיה את עיצוב סדר היום האזורי באמצעות יוזמה חדשה-ישנה להקים אזור מפורז מנשק להשמדה המונית במזרח התיכון. עוד קודם לכינוס הבהירה מצרים, כי כל עוד ישראל לא תצטרף לאמנת ה-NPT, היא לא תחתום על אמנת הנשק הכימי.

בסיכומו של דבר, כשהגיעה שעת החתימה, לא עלה בידיה לשמור על אחדות השורה הערבית, שכן מספר מדינות ערביות נכנעו ללחצי ארצות הברית וחתמו על האמנה. הכנות מצרים לוועידה לוו בריבוי הצהרות, שנועדו למקד את תשומת הלב באיום הנשקף מהגרעין הישראלי לביטחון מצרים והעולם הערבי.¹⁵ ההצהרות, שלהן נלוותה פעילות דיפלומטית ענפה, גרמו למתיחות ביחסים עם ישראל, למרות ניסיונות הצדדים להפיגה. מתיחות זו הייתה בלתי נמנעת בהתחשב בלחץ אותו ביקשה מצרים להגביר ערב הכינוס. לדעת גורמים מצריים, מצרים החמיצה את ההזדמנות לסחוט הישגים כלשהם מישראל לאחר שחתמה על הסכם השלום ואשררה את אמנת ה-NPT (שניהם תחת הנהגתו של אנואר סאדאת). משום כך, ועידת האמנה הכימית נראתה כהזדמנות בלתי חוזרת לנסות ולהציב את סוגיית הגרעין הישראלי על סדר היום, באופן שיחייב גם ועידות דומות בעתיד לעסוק בסוגיה זאת.

מצרים ניצלה עד תום את כוונת ארצות הברית לקבל החלטה בדבר הארכת אמנת ה-NPT ללא הגבלת זמן, וגייסה קבוצת מדינות ערביות, שבתמיכתן הביעה התנגדות להארכת תוקף האמנה כמבוקש על ידי ארצות הברית. בסופם של הדיונים נעתרה מצרים ללחץ שהופעל עליה והסכימה לתמוך בהארכה, ובתמורה זכתה לאימוץ החלטה בנושא המזרח התיכון שהתקבלה ללא הצבעה.¹⁶

ההחלטה בנושא המזרח התיכון קובעת בין היתר כי אימוץ המטרות והיעדים של תהליך השלום ותמיכה במאמצים לקידומו תורמים, בין היתר, לקידום אזור חופשי מנשק גרעיני, כמו גם מנשק להשמדה המונית אחר במזרח התיכון. בנוסף לכך יש בהחלטה קריאה למדינות שטרם עשו זאת להצטרף לאמנה, לקבל על עצמן את המחויבויות הבינלאומיות ולא לרכוש נשק גרעיני או חומר בקיע; קריאה למדינות לקבל על עצמן את פיקוח סבא"א על פעילותן הגרעינית; הבעת דאגה מקיומם במזרח התיכון של מתקנים שאינם תחת פיקוח; קריאה למדינות שיש להן מתקנים כאלה להעמיד אותם תחת משטר פיקוח מלא של סבא"א; הצהרה בדבר החשיבות שביישום מוקדם של הצטרפות אוניברסאלית לאמנה וקריאה לאותן מדינות באזור שטרם עשו כן להצטרף בהקדם ולהעמיד את מתקניהן הגרעיניים תחת בקרת סבא"א; קריאה לנקיטת צעדים מעשיים בפורומים המתאימים במטרה להתקדם להקמתו במזרח התיכון של אזור חופשי ומאומת מנשק להשמדה המונית – גרעיני, כימי וביולוגי – ומאמצעי שיגור; קריאה לצדדים להימנע מנקיטת צעדים שיפגעו ביישום עקרונות האמנה.

ההחלטה בנושא המזרח התיכון שהתקבלה בוועידת ה-NPT ב-1995 יכולה להיחשב כהישג מבחינת מצרים. עלה בידיה לעגן את סוגיית הגרעין הישראלי (אף ששמה של ישראל לא הוזכר מפורשות) במסמך המסכם, וכך להפוך את העיסוק בנושא זה ממצרי ובין-ערבי לבינלאומי. ההחלטה סייעה למצרים בהמשך פעילותה ב-15 השנים

עד לוועידה של 2010, שבמסגרתה הציבה לעצמה כמטרה להביא ליישום ההחלטה שהתקבלה ב-1995.

ועידת המעקב – 2010

התקופה שקדמה לכינוס ועידת המעקב בשנת 2010 עמדה בסימן הצל הכבד שהטילו מדינות כמו צפון קוריה, לוב, איראן וסוריה, שפעילותן פגעה באמינות האמנה ומשטר הפיקוח והעמידה בסימן שאלה את יכולתם להתמודד עם סכנת התפוצה הגרעינית. החלטת ממשל בוש לחתום על הסכם שיתוף פעולה גרעיני עם הודו, ושיתוף הפעולה הסיני-פקיסטני בנושא זה, היו מכה נוספת לעתידו של משטר הפיקוח.¹⁷

כניסתו של הנשיא ברק אובמה לבית הלבן, ובעיקר תפיסת העולם שהביא עמו בשורה של נושאים, ובכללם נושאי פירוק נשק ובקרת נשק, עוררו ציפיות לשינוי לאחר שמונה שנות ממשל בוש. בנאומו בפראג באפריל 2009 פירט אובמה את האסטרטגיה שלו בנושא האיום הגרעיני, כשבבסיסה המחויבות האמריקאית לעולם ללא נשק גרעיני. האסטרטגיה שהציג התמקדה בשלושה נושאים: צעדים לצמצום מאגרי הנשק הגרעיני; חיזוק משטר ה-NPT; מניעת תפוצה גרעינית ומניעת נפילת נשק גרעיני או חומרים גרעיניים לידי טרוריסטים. בנאומו פירט אובמה את הצעדים שבכוונתו לנקוט לצורך הגשמת האסטרטגיה. הוא הדגיש את מחויבותו לחיזוק אמנת ה-NPT ולמילוי חלקה של ארצות הברית (יחד עם יתר המדינות הגרעיניות) בעסקה העומדת ביסוד האמנה: צעדים לפירוק נשק גרעיני בתמורה לאי־רכישת נשק גרעיני על ידי מדינות נוספות, תוך הכרה בזכותה של כל מדינה לפתח אנרגיה גרעינית לצרכי שלום.¹⁸

במהלך שנת 2009 פעל אובמה במספר ערוצים במטרה לממש את היעד של עולם נקי מנשק גרעיני: הוא יזם כינוס מושב פסגה מיוחד של מועצת הביטחון של האו"ם (מארס 2009) והביא לקבלת החלטה 1887 העוסקת במניעת תפוצה גרעינית; החליט על הערכה מחדש של מדיניות הגרעין של ארצות הברית (Nuclear Posture Review), שנתנה ביטוי לשינוי בתפיסתו בנושא הגרעיני; כינס ועידת פסגה בינלאומית בווינגטון (אפריל 2010) בנושא ביטחון גרעיני, שהוקדשה לסכנות של טרור גרעיני ולאמצעים למניעתו; וניהל משא ומתן מואץ, שהוביל לחתימה על אמנת START החדשה עם רוסיה. כל אלה היו אמצעים בוני אמון שנועדו, מבחינתו של אובמה, להכשיר את הקרקע לכינוס ועידת המעקב של ה-NPT. בדיונים המכונים לוועידה ובהתבטאויות בתקופה שקדמה לה הבהירו נציגי הממשל את מחויבותה של ארצות הברית ליישום ההחלטה מ-1995 הנוגעת למזרח התיכון. עמדה זו הייתה סימן מעודד מבחינת מצרים, לאחר שנציגיה הביעו קודם לכן אכזבה ומורת רוח מכך שבחלוף 15 שנים מאז אימוץ החלטת המזרח התיכון לא חלה כל התקדמות בדרך ליישומה.

מאז 2006 ניתן להבחין באסטרטגיה מצרית חדשה בסוגיית הגרעין הישראלי, שמצאה את ביטויה בדיוני סבא"א. עד אז, ובמשך שנים, היו מועלות במסגרת זו שתי הצעות החלטה שמצרים הייתה הרוח החיה מאחוריהן. בשנת 2006 החליטה מצרים להוציא מהצעת ההחלטה שעניינה הקמת אזור מפורז מנשק גרעיני את הפסקה העוסקת בתהליך השלום ולהוסיף קריאה לישראל (שעד אז לא הוזכרה בהחלטה) להצטרף ל-NPT. בניסיון לדרבן מדינות אחרות לתמוך בהחלטה זאת, השמיטה ממנה מצרים ב-2008 את המילה "איום" לתיאור היכולות הישראליות. הניסיון הסתיים בהצלחה. התנהלות זו המשיכה את דפוס ההתנהגות המצרית מאז ועידת 1995 ואף לפני כן, קרי חידוד והקשחת הקו האנטי-ישראלי.

במהלך הדיונים המכניים העלתה מצרים הצעה שביטאה את רצונה לעבור משלב של הצהרות לשלב של יישום ההחלטה מ-1995.¹⁹ נציגיה הבהירו בדיונים, כי מסמך מסכם של הוועידה, שלא יכלול צעדים אופרטיביים, לא יזכה בתמיכתם. במילים אחרות, מצרים לא תאפשר לנשיא אובמה לממש את שאיפתו לסיים את הוועידה עם מסמך מסכם אם דרישותיה לא יתקבלו. ואכן, המסמך המסכם שהושג בתום חודש של דיונים מאזכר את החלטת המזרח התיכון שהתקבלה בוועידה ב-1995 (והאישור החוזר שניתן לה בוועידת המעקב ב-2000), שנקבה כזכור בשמה של ישראל²⁰ והדגישה את חשיבות הצטרפותה לאמנה והעמדת כל מתקניה הגרעיניים תחת פיקוח סבא"א. בסעיפיה האופרטיביים של ההחלטה נאמר, בין היתר, כי מזכ"ל האו"ם והמדינות השושבינות להחלטת 1995, בהתייעצויות עם מדינות במזרח התיכון, יכנסו ב-2012 ועידה בהשתתפות כל מדינות האזור, שתעסוק בהקמתו של אזור חופשי מנשק גרעיני וכל יתר סוגי הנשק להשמדה המונית. המזכ"ל והשושבינות גם יקבעו מדינה שתארח את הוועידה ב-2012.²¹ בנוסף, ובהתייעצויות עם מדינות באזור, ימונה מתאם (Facilitator), שיעסוק בהכנות לכינוס הוועידה ב-2012 ויסייע ביישום ההחלטה מ-1995. כן יסייע המתאם ביישום הצעדים שיוחלט עליהם וידווח לוועידת המעקב הבאה ולגופים שיכינו אותה.

מצרים חששה שאיראן, שביקשה להסיט את תשומת הלב מהעיסוק בה להתחשבות נוקבת עם המדינות הגרעיניות על אופן התנהלותן בנושאי פירוק נשק, תטרפד את הסיכום שהושג. כדי למנוע ממנה לעשות כן גייסה מצרים לעזרתה מספר מדינות בלמ"ז, שהבהירו לאיראן כי לא יתמכו במאמץ שתכליתו למנוע השגת מסמך מסכם. בלית ברירה נענתה איראן ללחץ והצטרפה לקונצנזוס, לאחר שהובטח לה כי שמה לא יוזכר. גם אם אין בנוסח ההחלטה שהתקבלה כדי למלא אחר כל דרישות מצרים, ניתן לקבוע כי הנאמר בה על יישום החלטת המזרח התיכון שהתקבלה ב-1995 הופך אותה להחלטה תקדימית. מבחינה זו, מדובר בהישג מצרי. כמו בוועידת 1995, בה ניצלה מצרים את ההליך הפרוצדוראלי (איום בשבירת הקונצנזוס, שהיה מונע השגת סיכום

בדבר הארכת האמנה לתקופה בלתי מוגבלת) כדי לסחוט מארצות הברית את ההחלטה המזרח-תיכונית, כך גם בוועידה האחרונה ריחף בחלל האיום המצרי. נחישותו של הממשל האמריקאי להביא את הוועידה לסיומה המוצלח שיחק לידי מצרים: כדי להשיג את הסכמתה לנוסח הסיכום, היה הממשל מוכן לשלם במטבע ישראלי,²² כמו גם בוותור על אזכור איראן. עם זאת נראה, כי ההישג של הממשל הינו הישג קצר מועד, וכי ספק עם היה או יהיה בו כדי לחזק את משטר ה-NPT.

מצרים והאתגר האיראני

מצרים, כמו יתר מדינות המזרח התיכון, מוטרדת, שלא לומר מודאגת, מפעילות איראן להשגת יכולת גרעינית צבאית. יש להניח שהדאגה אינה נובעת מחשש מפני מתקפה איראנית על מצרים, אלא מהשלכות ההתגרענות על ביטחונה העצמי הגובר של איראן, על מעמדה האזורי ועל המשמעות שתהיה להתפתחות זו על יציבותה ומעמדה האזורי של מצרים. למרות זאת, דאגות אלו אינן מוצאות ביטוי בהתבטאויות מצריות רשמיות פומביות.²³

בתגובותיה הפומביות של מצרים מבוטאות העמדות הבאות כלפי איראן:

- א. תמיכה בזכות איראן לפתח אנרגיה גרעינית לצרכי שלום.
- ב. תמיכה במאמץ הבינלאומי למנוע מאיראן השגת נשק גרעיני.
- ג. התנגדות לפתרון המשבר הגרעיני האיראני שלא בדרכי שלום.
- ד. במקביל למאמץ לקדם יעדים אלה – צורך לטפל ביכולותיה הגרעיניות של ישראל ולפעול נגד קיומו של "סטנדרט כפול" ביחס לישראל.
- ה. הפתרון לסכנת התפוצה צריך להיות במסגרת משא ומתן להקמתו של אזור חופשי מנשק להשמדה המונית במזרח התיכון.

עדות לעדיפות שמצרים מעניקה לקידום הסוגיה הגרעינית הישראלית על פני האיום האיראני ניתן היה לראות בשתי הוועידות האחרונות להארכת ה-NPT. בוועידה שנערכה ב-2005 הייתה זו מצרים שהגנה על איראן מפני לחצים; בוועידה שנערכה ב-2010, לאחר שהגיעה להסכמה על קידום נושא הגרעין הישראלי, הייתה מצרים מוכנה "להקריב" (יחד עם ארצות הברית) את אזכור איראן במסמך המסכם כדי לזכות בתמיכתה בנוסחו. אין לראות בכך בהכרח הקלה בחומרת האיום האיראני בעיני מצרים. יש להניח, כי אם אזכור איראן לא היה כרוך בסיכון ההישג של ההתייחסות אל הגרעין הישראלי, לא הייתה מצרים מתנגדת לו. להבדיל מהנושא האיראני, המטופל במסגרת מועצת הביטחון ומובל על ידי ארצות הברית ומדינות האיחוד האירופי, חשה מצרים "בעלות" על הובלת סוגיית הגרעין הישראלי במסגרת ועידות ה-NPT בפרט ובפורומים בינלאומיים בכלל.

הסברים אלה להתנהגות המצרית המתונה והזהירה בהקשר לאיראן אינם מפחיתים מהדאגה של מצרים משאיפותיה הגרעיניות של איראן וממהלכיה למימושן, החושפים לעין כל את חולשותיה של מצרים. בראיית מצרים, המשותף לאיראן ולישראל²⁴ הוא לא רק התחרות שהן מקיימות עמה על מנהיגות והשפעה אזורית, אלא גם יכולותיהן המדעיות-טכנולוגיות, המאפשרות להן לבנות תשתית גרעינית. כך נחשפות נחיתותה ומגבלותיה של מצרים. ההבדל בין האיום הישראלי לאיום האיראני הוא בכך, שישראל אינה מסכנת את יציבות המשטרים באזור, בעוד שאיראן נתפסת על ידי מצרים כמדינה החותרת לשנות את הסדר האזורי הקיים.

החשש משאיפותיה של איראן להגמוניה במפרץ הפרסי ומכך ששאיפות אלו יקרמו עור וגידים מוצא את ביטוי גם בדבריהם של מנהיגי מדינות המפרץ. העובדה שהתפתחויות אלו קורות באזור השפעה מצרי מחריפה את האתגר שהן מציבות בפני מצרים ומחייבות אותה להערכת מצב רצינית ולגיבוש אסטרטגיה שתתן לו מענה ראוי.

סיכום: ההתמודדות עם האתגר

ועידות ה-NPT שנערכו ב-1995 וב-2010 מהוות ציוני דרך באסטרטגיה של מצרים להשגת היעד אותו הציבה: פירוק ישראל מיכולתה הגרעינית.²⁵ בוועידת 1995 עלה בידה להשיג החלטה בנושא המזרח התיכון, ובכך להציב את נושא הגרעין הישראלי על סדר יומן של ועידות דומות בעתיד. עם זאת, 15 שנים חלפו עד שעלה בידי מצרים להשיג החלטה הכוללת צעדים מעשיים ליישום ההחלטה מ-1995.

כדי להעריך את גודל ההישג של מצרים, יש לזכור שהיא הציבה את סוגיית הגרעין הישראלי על סדר יומה כבר לפני ארבעה עשורים, כאשר ב-1974 הניחה, יחד עם איראן, את סוגיית הגרעין הישראלי על שולחן העצרת הכללית של האו"ם בכסות של הקמתו במזרח התיכון של אזור חופשי מנשק גרעיני.

בדברים שנשא במסגרת ההכנות לכינוס הוועידה האחרונה, מתח נציג מצרים ביקורת על חוסר ההתקדמות שהושגה ביישום ההחלטה מ-1995. ואמנם, המאזן של שנים רבות של פעילות דיפלומטית אינטנסיבית בעניין זה הינו דל למדי: לא עלה בידי מצרים להביא לצירוף ישראל ל-NPT; להעמיד את כל מתקניה תחת פיקוח סבא"א; לדווח על היקף שיתוף הפעולה עמה; ולהשיג דיווח על היקף הפעילות הגרעינית שלה. זאת ועוד, מעבר לתמיכה עקרונית ביוזמות מצרים להקמת אזור מפורז מנשק גרעיני ומנשק אחר להשמדה המונית (יוזמות שזכו לתמיכה ישראלית עקרונית), היא לא הצליחה לקדם את יישום ההחלטות באופן משמעותי. לכך יש להוסיף את הצעות ההחלטה במסגרת האו"ם וסבא"א, שנועדו ללחוץ על ישראל, וכפועל יוצא מכך לבדודה. גם אם הדבר עלה בידי מצרים במספר לא קטן של פעמים, לא היה בו כדי להביא לשינוי בעמדת ישראל או לקדם את הנושא. כל עוד יעדה של מצרים לא

הושג, יש במדיניות העמימות הגרעינית של ישראל כדי לשרת את האינטרס המצרי. עמדה זו עשויה להשתנות במקרה של הופעת מדינה גרעינית נוספת במזרח התיכון. האם ההחלטה שהתקבלה בוועידה האחרונה תהווה תפנית במאמצי מצרים? האם הוועידה עליה סוכם אכן תתקיים בשנת 2012, ואם תתקיים האם תהיה אירוע חד-פעמי או תיצור מנגנון למעקב אחרי הצעדים שעל יישומם יוחלט? יש להניח שמצרים תעשה בתקופה הקרובה כל אשר תוכל כדי להביא לכינוסה של הוועידה. עם זאת, יש לזכור שהצלחתה תלויה במידה רבה בעמדת ארצות הברית. כזכור, אלמלא הנחישות שגילתה ארצות הברית בוועידה ב-1995 ובוועידה ב-2010 לממש את יעדיה (בוועידה הראשונה – הארכת האמנה ללא הגבלת זמן; בשנייה – סיומה בהצלחה כעדות לרצינות כוונת הנשיא אובמה בתחום פירוק הנשק הגרעיני), ספק אם היה עולה בידי מצרים לקצור את ההישגים שקצרה.

ההסתייגויות שהעלו אובמה, ובעיקר יועצו לביטחון לאומי, בעקבות הוועידה, וכן התנאים המקדימים שקבעו כתנאי לכינוס הוועידה הבאה (שספק אם יתמלאו בתקופה הקרובה), מציבים סימן שאלה לגבי כינוסה ב-2012. זאת ועוד, במציאות המזרח-תיכונית והבינלאומית הנזילה, עד 2012 יכולות להתרחש התפתחויות שיהיו להן השלכות על החלטת ארצות הברית לתמוך בקיום הוועידה או לדחותה. בצד ההסתייגויות של ארצות הברית שצוינו לעיל, יש להזכיר את מחויבות אובמה לפירוק נשק גרעיני, את תמיכתו בעקרון האוניברסאליות של אמנת ה-NPT והקריאה לכל המדינות להצטרף אליה, וכן את תמיכתו בהקמתו במזרח התיכון של אזור חופשי מנשק להשמדה המונית. יש להניח כי אם התנאים לא יאפשרו כינוס הוועידה ב-2012, יתקשה אובמה להוכיח את מחויבותו להחלטה הנוגעת לישראל.

בסיום הוועידה ב-2010 פרסמה ממשלת ישראל הודעה, המתייחסת למה שהיא מתארת כתוכנה "הלקוי והצבוע" של ההחלטה שהתקבלה, וקובעת כי כמדינה שאינה חברה באמנה היא לא מחויבת למלא אחר ההחלטות שהתקבלו. עוד נאמר בהודעת ממשלת ישראל, כי בשל "אופייה המעוות, לא תוכל ישראל להשתתף ביישומה". מאז ריככה ישראל את עמדתה והודיעה כי הנושא נמצא בדיון.

יש לקוות כי במנותק מהתנאים שישררו בחודשים שלפני מועד כינוס הוועידה, תבחן ישראל את היתרונות והחסרונות של השתתפות או אי-השתתפות בהכנות לקראתה. התנאים וההסתייגויות הרבים והחשובים שהעלו הנשיא אובמה ויועצו לביטחון לאומי מאפשרים לישראל להתדיין עם הממשל האמריקאי (ומוטב מוקדם ככל האפשר), במטרה להגיע להבנות כתובות לגבי תכנים ונהלים, כך שאם ישראל תחליט בסופו של דבר להשתתף בוועידה, לא יהיה בכך כדי לסכן את האינטרסים הביטחוניים שלה.

הגרעין הישראלי, אותו הפכה מצרים ללא קושי רב לאיום על כלל העולם הערבי, מנוצל על ידה כאמצעי להפגנת מנהיגות ולקידום מעמדה בזירה הבינלאומית. מבחינה זו, מצרים יכולה לזקוף לעצמה הישג בעצם העובדה שעלה בידיה למקם את סוגיית הגרעין הישראלי על סדר היום הבינלאומי. עם זאת, כפי שיש גורמים במצרים המבינים כי יכולתם לממש יעד זה בנסיבות המזרח-תיכוניות הנוכחיות היא קלושה, כך גם עליהם להבין כי יש הבנה גוברת בקרב מדינות במערב לעמדתה של ישראל, לפיה השגת שלום במזרח התיכון קודמת להקמת אזור מפורז ממשק גרעיני.

לשר החוץ המצרי לשעבר, עמרו מוסא, מיוחסת ההתבטאות בשנות התשעים של המאה הקודמת, כי מצרים לא תוכל לסבול שתי מדינות גרעיניות בסביבתה. הסיכוי שתרחיש זה יהפוך למציאות גבר מאוד מאז אמירה זו. גם אם מוקדם מדי להעריך האם ומתי תצליח איראן להשיג יכולת גרעינית צבאית, בעצם יכולתה להעשיר אורניום היא מפגינה כבר כיום את עליונותה הטכנולוגית-מדעית על פני מצרים, ועובדה זאת כשלעצמה מחייבת את האחרונה להיערך להתמודדות עם האתגר.

האופציות העומדות בפני מצרים כדי להתמודד עם האתגר האיראני ("תחרות ואיום") והישראלי ("תחרות פוטנציאלית") הן ארבע:

א. האופציה הדיפלומטית, קרי המשך התמיכה במאמץ דיפלומטי, כשברקע תוכנית הגרעין האיראנית והחשש מתגובת שרשרת במזרח התיכון, אם איראן תשיג יכולת גרעינית צבאית. השגת יכולת כזאת גם תביא את הקהילה הבינלאומית להכרה בדחיפות הצורך לקדם את הרעיון של הפיכת המזרח התיכון לאזור מפורז ממשק לא קונבנציונלי. העיסוק בנושא זה בדרך דיפלומטית ימשיך לתת למצרים בולטות בינלאומית, אך במונחים של התמודדות עם האתגר האיראני הוא לא יהיה בעל משמעות מידית.

ב. החלטה על בניית יכולת גרעינית צבאית (החלטה שתהיה כמובן חשאית). צעד ראשון בדרך זו יהיה פיתוח תשתית מדעית-טכנולוגית. רכישת היכולת ופיתוח תשתית כזו כרוכים בהשקעות תקציביות גדולות. מעבר להיבט התקציבי, יהיו להחלטה כזאת היבטים מדיניים ומשפטיים. ברור שלהחלטה כזאת, אם תיחשף, יהיו השלכות על יחסי החוץ של מצרים בכלל ועל יחסיה עם ארצות הברית בפרט. גם ברור, כי החלטה מצרית על בניית יכולת גרעינית צבאית לא תיתן מענה בטווח הקצר והבינוני לאתגר האיראני.²⁶ הודעה של מצרים בדבר פיתוח תשתית מדעית-טכנולוגית תשמש אות לכוונתה להתמודד עם הנסיבות האזוריות החדשות, בין אם תחליט לבחור באופציה של בניית יכולת גרעינית צבאית ובין אם לאו.²⁷

ג. שילוב של שתי האופציות הראשונות.

ד. רכישת נשק גרעיני מצפון קוריאנה. היחסים ההדוקים בתחום הצבאי שהתפתחו ברבות השנים בין מצרים לצפון קוריאנה משמשים פלטפורמה נוחה לקידום אופציה

זו. אם מצרים תבחר להסתייע בצפון קוריאה לרכישת נשק גרעיני, יהיו לדבר השלכות קשות על יחסי החוץ שלה בכלל ועל יחסיה עם ארצות הברית בפרט.

ישראל ואיראן, באמצעות הפוטנציאל הגרעיני שלהן, חושפות את חולשותיה של מצרים הן בתחום המדעי-טכנולוגי והן באשר לדימויה העצמי ולמנהיגותה האזורית. יכולתה של מצרים, העומדת בפני חילופי מנהיגות, למצוא מענה מידי לאתגרים אלה נראית כיום מוגבלת; למעשה, אין בידיה אופציה נוחה ובת-מימוש להתמודדות עם האתגרים ששתי מדינות אלו מציבות בפניה.

הערות

- 1 ב-1995 חלפו 25 שנה מאז כניסת האמנה לתוקף. כמתחייב מהאמנה, היה צורך לדון בהארכתה לתקופה נוספת, או לחילופין, כפי שרצו האמריקאים, להאריכה ללא הגבלת זמן. פירוט הדיונים וההחלטות – ראו בהמשך מאמר זה.
- 2 על התגובה המצרית לידיעה ועל הליווי המצרי הרשמי במישור ההצהרתי ראו: אריאל לויטה, אמילי ב. לנדאו, **בעיני הערבים – הדימוי הגרעיני של ישראל**, תל אביב, הוצאת פפירוס, 1994; Ariel Levite and Emily B. Landau, "Arab Perceptions of Israel's Nuclear Posture", 1994, *Israel Studies*, Vol. 1, No. 1, Spring 1996, pp. 34-59.
- 3 על תגובת הנשיא נאצר ושופר ההסברה שלו חסנן הייכל לידיעות בדבר מאמצי ישראל לבניית יכולת גרעינית ועל המשמעותות מבחינת מצרים, ראו פרסומי לויטה ולנדאו לעיל. יש לציין שעבר מלחמת ששת הימים ערכו מטוסים מצריים גיחה אחת או שתיים מעל לכור בדימונה. יש הרואים באקט זה חלק מהכנות מצריות לתקיפת הכור.
- 4 להשלמת התמונה יצוין כי בשנות השבעים והשמונים של המאה העשרים התקיימו במצרים דיונים שנועדו למצוא מענה טכנולוגי לאיום הגרעיני הישראלי, אך ללא תוצאות. ראו: Barbara M. Gregory, "Egypt's Nuclear Program: Assessing Supplier-Based and Other Developmental Constrains", *Nonproliferation Review*, Fall 1995, pp. 20-27.
- 5 באוקטובר 1974 הציג הנשיא אנואר סאדאת יוזמה משותפת עם איראן להפיכתו של המזרח התיכון לאזור חופשי מנשק גרעיני. היוזמה הונחה כהצעת החלטה על שולחן העצרת הכללית של האו"ם. מאז ועד היום עולה ההצעה מדי שנה על שולחן העצרת. מ-1981 הצטרפה ישראל להצבעה (שמתקבלת בקונצנזוס), עם דברי הסבר.
- 6 לצורך הכנת הסקירה קיימתי שורה של שיחות עם מצרים, אמריקאים וישראלים, שמטעמים השמורים עמם ביקשו לא להזדהות.
- 7 על פי הידוע, עבדו מומחים מצריים בעיראק על פיתוח הטיל עד סמוך לפלישת עיראק לכוויית בשנת 1990. פיתוח הטיל לא הושלם, בעקבות לחץ אמריקאי על ארגנטינה (נסיפקה את הטכנולוגיה) להפסיק את השתתפותה בפרויקט. ראו: Project Wisconsin on Nuclear Arms Control.
- 8 תהיה זו טעות לראות בפרסום היוזמה, שעסקה בכל סוגי הנשק להשמדה המונית, משום שינוי בגישתה העקרונית של מצרים לטיפול בנושא הגרעין הישראלי. לדברי בני שיחי, לא היה ביוזמה זאת כדי לשנות את מרכזיות הגרעין בתפיסה המצרית. את פרסום היוזמה יש לראות בהקשר שבו פורסמה. התמקדות בנושא האזור המפורז מנשק השמדה המוני בלבד הייתה מחטיאה את המטרה. בני שיחי מוסיפים, כי לקראת כינוס הוועידה ב-1995 שבה מצרים להתמקד בנשק הגרעיני. האיום הכימי והביולוגי נתפסו, ועדיין נתפסים, כמשניים.
- 9 *White House Fact Sheet on the Middle East Arms Control Initiative*, May 29, 1991.
- 10 Emily B. Landau, *Arms Control in the Middle East: Cooperative Security Dialogue and*

- Regional Constraints*, Brighton: Sussex Academic Press, 2006.
- 11 על הרקע לפעילות, ההישגים שהושגו והסיבות לסיום ACRS ראו בספרה לעיל של לנדאו ובמאמרם של:
 - Bruce W. Jentelson and Dalia Dassa Kaye, "Security Status: Explaining Regional Security Cooperation and its Limits in the Middle East", *Security Studies*, Vol. 8, No. 1, autumn 1998.
 - 12 בן שיח מצרי שלי טען כי כבר במהלך 1993 היה ברור למצרים כי לנוכח עמדת ישראל אין סיכוי שנושא הגרעין יעלה על סדר היום.
 - 13 מצרים לא הפנימה את השינויים שהתחוללו באזור בעקבות מלחמת המפרץ ונאלצה לחוות על בשרה שינויים אלה במהלך שיחות קבוצת העבודה. מדינות דוגמת ירדן וחלק ממדינות המפרץ החלו לגבש לעצמן עמדות לאומיות שלא עלו בקנה אחד עם עמדת מצרים, שהמשיכה לראות את עצמה כמבטאת את האינטרס הכלל-ערבי. חלקן לא היו שותפות להתעקשות המצרית להציב את הנושא הגרעיני על סדר היום.
 - 14 לדברי בני שיחי, חילוקי הדעות שהתגלעו בשעתן נותרו בעינן, ואולי אף החריפו לנוכח השינויים שחלו מאז בזירה. לדעתם, בנסיבות אלו, חידוש השיחות יוביל במהרה למבוי סתום.
 - 15 מדינאים ואנשי צבא מצריים נדרשים מדי פעם, בהתבטאויות פומביות, לאיום הביטחוני הנשקף למצרים ולעולם הערבי מהנשק הגרעיני המצוי בידי ישראל. הדאגה הפומבית לא מוצאת ביטוי דומה בשיחות אישיות עם מצרים. חריגה התגובה לדבריו של שר החוץ אביגדור ליברמן, שדיבר על השמדת סכר אסואן, שסיפקו תחמושת לאלה החושדים בכוונותיה ההתקפיות של ישראל. הבלטת האיום נועדה לשרת צרכי הסברה במישור הפנימי, הבין-ערבי והבינלאומי. עדות לכך שהאיום הנשקף למצרים מישאל אינו קיומי אפשר לראות בהחלטת הנשיא סאדאת, במהלך המשא ומתן לשלום עם ישראל, שלא להפוך את סוגיית הגרעין לנושא מכריע בהחלטה לחתום על ההסכם. בהחלטתו ביטא סאדאת את ההעדפה לממד הטריטוריאלי על פני סוגיית הגרעין.
 - 16 הוועידה לא האריכה את תוקף האמנה בקונצנזוס, אלא קבעה בקונצנזוס שיש רוב להארכה.
 - 17 מצרים מתחה ביקורת על החלטת ארצות הברית "להכשיר" את הגרעין ההודי. מצרים חששה, בין היתר, כי בעקבות הודו יבוא תורה של ישראל. עם זאת, אנשי שיח אמריקאים העריכו את הסיכוי שישאל תזכה בעתיד הקרוב להכשר דומה כקטן עד קלוש.
 - 18 להלן נקודות מדברי הנשיא בהקשר לאמנה: הצורך לנקוט צעדים מידיים נגד מדינות המפרות את האמנה וכאלו המנסות לפרוש ממנה; הקמת בנק בינלאומי לדלק גרעיני כדי למנוע סכנת תפוצה; לאור הניסיון עם צפון קוריאה, יש צורך בהקמת מסגרת שתבטיח שמדינות שיפרו את האמנה יישאו בתוצאות מעשיהן; לאיראן זכות לפתח אנרגיה גרעינית לצרכי שלום תחת פיקוח קפדני של סבא"א; תוכנית טילי קרקע-קרקע של איראן ופעילותה בתחום הגרעיני מהוות איום אמיתי לא רק על ארצות הברית ושכנותיה של איראן אלא גם על בעלות בריתה של ארצות הברית, וכל עוד איום זה יישאר בתוקף, תמשיך ארצות הברית בתוכניתה לבנות מערכת להגנה מפני טילי קרקע-קרקע.
 - 19 ההסכמה ששימשה בהמשך בסיס להחלטה שהתקבלה כללה, בין היתר, את הסעיפים הבאים: התניית הסחר הגרעיני עם ישראל בהצטרפותה לאמנה כמדינה לא גרעינית והעמדת כל מתקניה תחת פיקוח סבא"א; כינוס ועידה בינלאומית ב-2012 לדיון בהקמתו של אזור חופשי מנשק גרעיני במזרח התיכון (רעיון לכנס ועידה בינלאומית כזו עלה בכינוס הליגה הערבית ב-2004); הגשת דוחות לאומיים בדבר יישום ההחלטה, כולל מידע על תוכנית הגרעין הישראלית; הקמת ועדה מתמדת שתכין את הוועידה הבינלאומית ותבחן את ההתקדמות ליישום החלטת 1995; הקמת גוף במסגרת האמנה שיעקוב אחרי יישום החלטת 1995.
 - 20 ארצות הברית התנגדה במהלך הדיונים על מסמך הסיכום לאזכור שמה של ישראל. נציגיה נאלצו להסיר את התנגדותם לאחר שהובהר להם כי ממשל קלינטון נתן את הסכמתו לאזכור ישראל במסמך הסיכום של הוועידה שנערכה ב-2000.

- 21 את הנוסח המלא ניתן למצוא במסמך המסכם שפורסם בסיום הוועידה.
- 22 ברור כי המסמך הסופי לא ענה על ציפיות ישראל, ויש להניח שהתנהלות הממשל האמריקאי בשלבים שקדמו לניסוחו הייתה לצנינים בעיניה. לאחר סיום הוועידה פרסמו נשיא ארצות הברית ויועצו לביטחון לאומי, ג'ים ג'ונס, הודעות שביקשו להרגיע את חששות ישראל ממשמעות ההחלטה שהתקבלה. בכך הם שמו לצחוק את ההחלטה, וספק אם היה בהתנהלותם זו כדי להגביר את אמינותו של הממשל. בהודעה שפרסם אובמה הוא חזר על תמיכת ארצות הברית בכינון אזור חופשי מנשק להשמדה המונית ועל הקביעה כי שלום בר-קיימא וציות מלא הינם זרזים (precursors) להקמת אזור כזה. הנשיא הוסיף כי ארצות הברית מתנגדת בנחישות לייחודה של ישראל ותתנגד לצעדים שיסכנו את ביטחונה הלאומי. בהודעה שפרסם היועץ לביטחון לאומי נאמר, כי למרות התמיכה במסמך המסכם, יש לממשל הסתייגויות רציניות לגבי היבט אחד בהחלטה המזרח-תיכונית. הוא חזר על דברי הנשיא בעניין השלום המקיף ובר-הקיימא והתייחס גם לצורך בציות להתחייבויות בתחום הבק"ן ומניעת תפוצת נשק, שהינן זרזים חיוניים להקמת אזור נקי מנשק להשמדה המונית. להבנתו, הקמת האזור המפורז במזרח התיכון הינו יעד ארוך טווח. בהקשר לכינוס הוועידה האזורית הבהיר ג'ונס, כי על מנת שזו תהיה יעילה, היא חייבת להיערך בהשתתפות כל מדינות המזרח התיכון ומדינות נוספות. בהמשך הודעתו פירט היועץ את התנאים ההכרחיים מבחינת ארצות הברית לקיומה. את הודעתו הוא סיים בקביעה, כי הדרך שבה ישראל יוחדה, גרמה לכך שהסיכוי לכינוס ועידה ב-2012, בהשתתפות כל מדינות המפתח באזור, מוטל בספק. לדבריו, מצב זה יימשך עד שניתן יהיה להבטיח שהוועידה תתקיים ללא אפליה ובאופן קונסטרוקטיבי. בשיחה עם המחבר העיר גורם אמריקאי בבדיחות, כי ישראל יִשְׁנָה ככל הנראה במהלך נאום הנשיא בפראג. לו ישראל הייתה מאזינה לדבריו ומקיימת מיד בעקבותיהם דיון ברמת נשיא-ראש ממשלה במשמעויות הנאום לגבי המזרח התיכון, יכול להיות שניתן היה למנוע את אשר אירע. אותו גורם הוסיף, כי במסגרת ההכנות לוועידה ב-2012, טוב תעשה ישראל אם תקיים את השיחה שלא התקיימה, כדי למנוע התפתחויות בלתי רצויות מבחינתה. הגורם הוסיף כי אחרי הוועידה של 2010 לא צריך להיות ספק בדבר נחישות הנשיא אובמה לתרום את חלקו לחיסול הנשק הגרעיני באשר הוא.
- 23 עדות לפער בין ההתבטאויות המצריות הרשמיות לעמדות המצריות הלא רשמיות ניתן למצוא במסמך שהתפרסם באדיבות "ויקיליקס". במברק של שגרירות ארצות הברית בקהיר מתחילת 2009 דווח על כך שהנשיא מובארק אכול שגאה יוקדת כלפי איראן, החותרת לערעור היציבות האזורית בכלל ושל מצרים בפרט. אין כל ספק, נאמר במברק, שמצרים רואה את איראן כאיום הגדול ביותר בטווח הארוך, גם בשל העובדה שהיא מפתחת יכולת גרעינית וגם בשל מאמציה לייצא את המהפכה השיעית.
- 24 גם אם מדובר בתרחיש שסיכויי מימושו בעתיד הנראה לעין קטן, חשוב לציין כי בני שיחי המצרים מעלים חשש שיישוב המשבר בנושא הגרעין בין ארצות הברית לאיראן יסלול את הדרך לשיתוף פעולה ביניהן בשורת נושאים אזוריים, עובדה שתפגע במעמדה של מצרים. בנוסף לכך, קיים חשש בקרב חוגים מצריים מפני התקרבות ישראלית-איראנית, שגם לה יהיו השלכות על מעמדה האזורי של מצרים.
- 25 לשר החוץ המצרי לשעבר, עמר מוסא, מיוחסת האמירה כי כדי שישאל תתקבל כחלק מהאזור, יש צורך "להקטין אותה למידותיה". יש להניח כי הוא לא התכוון רק למידותיה הטריטוריאליה אלא גם ליכולתה הגרעינית.
- 26 לתקיפה ישראלית של מתקני הגרעין האיראנים עשויים להיות מספר יתרונות מבחינת מצרים: היא תעניק לה פרק זמן ארוך יותר ליישם החלטות שיתקבלו. בראייתה של מצרים, התקפה ישראלית כזאת גם תסבך את ישראל וגם תפגע באיראן.
- 27 רכישת גרעין תוכל להקנות למצרים, בנוסף להפגנת יכולת מדעית, יתר עצמאות וחופש פעולה, כפי שיכולת זו הקנתה בראייתה לישראל.

ישראל ומניעת תפוצת נשק גרעיני

יאיר עברון

עמדתו החדשה של הנשיא אובמה ביחס למניעת תפוצתו של נשק גרעיני

מאז ומעולם ראתה ארצות הברית בתפוצת נשק גרעיני איום על האינטרסים הלאומיים שלה. לפיכך, היא הייתה היוזמת העיקרית (בשיתוף עם ברית המועצות) של האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT). אמנה זו וכן מכשירים בינלאומיים אחרים שצורפו לאמנת ה-NPT הביאו ליצירת המשטר הבינלאומי למניעת תפוצה גרעינית. כמו כן, פעלה ארצות הברית באופנים שונים לבלימת התפוצה הגרעינית ואף לביטולה.

העמדה האמריקאית ביחס למניעת התפוצה הגרעינית השתנתה במהלך השנים, במיוחד במה שנוגע לעדיפות שניתנה לה בהשוואה ליעדי מדיניות חוץ אחרים. כמו כן ממשלים אמריקאיים שונים העריכו באופן שונה נורמות ומשטרי פיקוח בינלאומיים. ממשל הנשיא בוש הבן ייחס עדיפות גבוהה למניעת תפוצה גרעינית כיעד. עם זאת, הוא נטה בהדרגה להפחית בערכם של מכשירים בינלאומיים ורב-צדדיים, לרבות אמנת ה-NPT, ותחת זאת שם את הדגש על אסטרטגיה של "נגד תפוצה גרעינית" ("counter-proliferation"), שנועדה להפסיק את התפוצה באמצעות מאמצים חד-צדדיים, או מאמצים חד-צדדיים בשילוב עם בעלי ברית קרובים. ממשל בוש גם נהג במדיניות ספקנית ביחס לפיקוח על נשק גרעיני באופן כללי. בשל אדישותו לאמנת ה-NPT כמכשיר יעיל לעצירת התפוצה הגרעינית, הוא אפשר למעשה את קריסתה של ועידת המעקב לאמנת ה-NPT שהתקיימה בשנת 2005.

ממשל אובמה אימץ עמדה שונה ביחס לנשק הגרעיני, לאמנת ה-NPT ולתפוצה הגרעינית בכלל. בנאום שנשא בפראג באפריל 2009, הכריז אובמה על חזון מרחיק לכת של עולם ללא נשק גרעיני, אף שמיהר להוסיף כי קרוב לוודאי שיעד זה לא יושג בימי חייו. כאשר הממשל החל ליישם את החזון, הוא עשה זאת בכמה אשכולות: א. חיזוק משטר מניעת התפוצה; ב. ביסוס הסכמי פיקוח נוספים על הנשק הגרעיני עם רוסיה; ג. צמצום הבולטות של נשק גרעיני באסטרטגיה הכוללת של ארצות הברית; ד. הגברת הבטיחות של מאגרים גרעיניים ברחבי העולם, כדי לצמצם את סכנת נפילתם לידי ארגוני טרור. ככלל, עמדתו של ממשל אובמה מבקשת לממש את יעדי מדיניותו

בעזרת אמצעים רב-צדדיים וביסוס קואליציות בינלאומיות. זאת, לאחר שהוא אבחן נכונה כי מבנה המערכת הבינלאומית השתנה והוא אינו עוד חד-קוטבי, וכי הלוחמה בתפוצה הגרעינית מחייבת, לפיכך, שיתוף פעולה בינלאומי רחב יותר.

בניגוד לממשל שקדם לו, ממשל אובמה רואה באמנת ה-NPT כלי חשוב ויעיל לעצירת התפוצה הגרעינית ואף נקט כמה אמצעים שנועדו לחזקה. כתגובה חלקית לביקורת שמתחו רבות מהמדינות הלא-גרעיניות המהוות צד לאמנת ה-NPT על אי ביצוע סעיף VI (הנוגע לפירוק כולל מנשק גרעיני), קידם הממשל את אמנת START החדשה עם רוסיה (אין ספק שגם אינטרסי ביטחון אמריקאיים חשובים חייבו ממילא הגעה להסכם חדש זה). כמו כן, הממשל צמצם – אם כי באופן זהיר ומוגבל – את הבולטות של הנשק הגרעיני באסטרטגיה הכוללת שלו. שינויים אלה מצאו ביטוי הן במסמך המדיניות האמריקאית החדשה בנושא נשק גרעיני שפורסם בחודש אפריל 2010 (Nuclear Posture Review- NPR), והן באמנת START החדשה. כמו כן, פעל הממשל לקדם את המטרה של בטיחות מתקני הגרעין בעולם באמצעות פסגת בטיחות הגרעין שהתקיימה בחודש אפריל 2010. בנוסף לכך, השקיע הממשל מאמצים רבים בוועידת המעקב לאמנת ה-NPT שהתקיימה בחודש שלאחר מכן, מתוך כוונה להגיע לסיכום שיתקבל על דעת כל המשתתפים בה. הממשל הבין כי כישלון ועידת המעקב שהתקיימה בשנת 2005 היווה מכה קשה למאמץ למניעת התפוצה הגרעינית וכי כישלון נוסף עלול לגרום לזעזוע קשה למשטר ה-NPT, שהשלכותיו עשויות להיות חמורות.

ערכו של המשטר למניעת תפוצת נשק גרעיני

רוב המשקיפים מסכימים כי אמנת ה-NPT שימשה כלי מרכזי במניעת התפוצה הגרעינית העולמית. עם זאת, לא היה זה הכלי היחיד: בריתות הגנה כמו נאט"ו היוו אמצעי חשוב נגד תפוצה, וכמוהן גם שיקולים רציונאליים של מדינות שונות שהגיעו למסקנה כי התגרענות לא תשרת את אינטרסי הביטחון שלהן. האפשרות שמדינה יריבה תתגרען בתגובה, וכך תבטל את היתרונות המשוערים של הצטיידות בנשק גרעיני ואולי אף תחמיר את הסביבה הביטחונית שלה עצמה, הייתה שיקול שהנחה כמה מדינות. ועם זאת, מספר מדינות אירופיות שהיו מעורבות בפיתוח תוכניות גרעין בשלבים המוקדמים של העידן הגרעיני, לדוגמא איטליה ושוודיה, החליטו לזנוח תוכניות אלו רק משעה שאמנת ה-NPT קרמה עור וגידים. סביר להניח שאלמלא קיומה של אמנה זאת, מדינות רבות היו פועלות להשגת נשק גרעיני.

הייתה זו המסגרת הבינלאומית והנורמה שנוצרה מכוחה של אמנת ה-NPT שאפשרו למעצמות-העל לפעול במשותף (או לעיתים באורח חד-צדדי), כדי לשכנע או לכפות על מדינות שונות לנטוש את אספקת הנשק הגרעיני או טכנולוגיה שנועדה לייצר נשק כזה למדינות הלא-גרעיניות,¹ וכן להפעיל לחץ על מפיצות פוטנציאליות

לזנוח את תוכניות הגרעין הצבאי שלהן. ללא המסגרת הבינלאומית שסיפקה אמנת ה-NPT, שתי מעצמות-העל בתקופת המלחמה הקרה, וארצות הברית לאחריה, לא היו יכולות ליישם את הפעילויות והאסטרטגיות שלהן למניעת התפוצה הגרעינית. גם המאמץ הבינלאומי לחסום את פיתוח היכולת הגרעינית הצבאית של איראן לא יכול היה לצאת אל הפועל אלמלא האמנה.

אמנת ה-NPT כשלעצמה תתקשה לעצור מדינה הנחושה להפוך לגרעינית. עם זאת, חשיבותה נובעת מהיותה בעת ובעונה אחת מסגרת לפעולה בינלאומית נגד מדינה החותרת לנשק גרעיני כמו גם מגבלה פנימית חשובה כאשר מדינה החותרת לגרעין שוקלת את העלות-תועלת הדיפלומטית של החלטה להפוך לכזאת.

ישראל ואמנת ה-NPT

ישראל עומדת בסירובה לדרישות אמריקאיות ובינלאומיות להצטרף לאמנת ה-NPT. בסוף שנות השישים של המאה הקודמת הגיעה ישראל להבנה בלתי פורמאלית עם ארצות ברית, לפיה זו לא תלחץ עליה להצטרף לאמנה בתמורה לכך שישראל תשמור על אסטרטגיה של עמימות ביחס לתוכנית הגרעין שלה. אף שארצות הברית אינה שבעת רצון מתוכנית הגרעין של ישראל, היא הסכינה מאז עם קיומה, ועם העובדה שלמרות שבחלוף השנים הצטרפו לאמנה מדינות נוספות, ישראל התמידה בסירובה להצטרף אליה ולזנוח את תוכניתה הגרעינית.

ביחסי ישראל עם הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) היו כמה תקופות של מתיחות, אך באופן כללי יחסים אלה היו טובים. ישראל מילאה תפקיד חיובי בכמה מהפעילויות הנוגעות למשטר מניעת התפוצה, כמו למשל ביחסי העבודה הטובים שלה עם סבא"א בתחום בטיחות הגרעין וביצירה והפעלה של מנגנון האמנה למניעת ניסויים גרעיניים (CTBT).

למעשה, ישראל, כמו גם כל המעצמות הגרעיניות, היא אחת הנהנות מאמנת ה-NPT, מעצם העובדה שהאמנה היא כלי מרכזי שנועד לעצור את תפוצת הגרעין. למרות זאת, בציבור הישראלי יש מבין העוקבים אחר סוגיות אלו שאינם מבינים את חשיבות האמנה לביטחון הבינלאומי כמו גם לביטחונה של מדינת ישראל. מאחר שישראל נשארה מחוץ למסגרת האמנה, ובכמה מקרים אף התעמתה עם סבא"א, ומאחר שהאמנה לא הצליחה לעצור ניסיונות לתפוצה במזרח התיכון, היא גרמה לספקנות ישראלית רבה – גם אם בלתי מבוססת – הן ביחס לאמנה עצמה והן כלפי סבא"א.

ועידת המעקב לאמנת ה-NPT, מאי 2010

החודשים שקדמו לוועידת המעקב לאמנת ה-NPT בשנת 2010 לוו בחששות כבדים מצד הקהילה הבינלאומית ביחס לתוצאותיה. למרות זאת, הנהגתה המוצלחת של ארצות

ברית הביאה לכך שהוועידה הסתיימה בתמימות דעים המאפשרת להמשיך ולקיים את משטר מניעת התפוצה הגרעינית. בד בבד, חלק מהשותפים לאמנה ממשיכים למתוח ביקורת על המעצמות הגרעיניות על כך שאינן ממלאות את המחויבות שלהן בהתאם לסעיף VI של האמנה.

עיקר הביקורת של ישראל, לעומת זאת, התמקד במסמך הסופי של ועידת המעקב ש"סימן" אותה. משקיפים ישראלים רבים טוענים כי עובדה זו, לצד היעדר ביקורת על מאמץ הגרעין האיראני, הפכו את הוועידה לכישלון. בעוד שאלה טוענים רבי משקל הרי נראה כי התוצאה הסופית של הוועידה הייתה חיובית מבחינה בינלאומית, בעצם העובדה שסייעה לשמור על משטר מניעת התפוצה שניצב בפני אתגרים וקשיים חמורים. האתגרים המהותיים הנשקפים לאמנה ולסבא"א הם לאו דווקא אלה שאליהם כיוונו המבקרים הישראליים. כאמור מדינות לא-גרעיניות רבות מתחו ביקורת על האמנה בטענה שהיא מפלה, ועל מעצמות הגרעין כי אינן ממלאות, כאמור, את התחייבויותיהן בהתאם לסעיף VI בה. טענה זאת תמשיך להוות בעיה רצינית לאמנה. עם זאת, הערכה מציאותית של המצב מביאה למסקנה שפירוק מלא מנשק גרעיני הוא עניין לעתיד הרחוק בלבד אם בכלל. מכאן, שבינתיים יש להשקיע מאמצים רבים בשמירה על משטר האמנה, ולצורך זה יש לנקוט צעדים כדי לגשר על הפער בין המדינות הלא-גרעיניות התובעות בנחישות את יישומו המלא של סעיף VI של האמנה, לבין מעצמות הגרעין. ממשל אובמה מתמודד עם סוגיה זו בגישתו ההדרגתית והמאוזנת. הוא מבקש לשמר את משטר ה-NPT, תוך דחיית הקריאות לקביעת לוח זמנים לפירוק מלא מנשק גרעיני. על ישראל מצידה לתרום אף היא לחיזוק משטר ה-NPT. כמה מהאמצעים המפורטים להלן אמורים אכן לתרום למשטר מניעת התפוצה, תוך שמירה על ביטחונה של מדינת ישראל.

מדיניות העמימות של ישראל

מדיניות העמימות ממשיכה להיות נוחה לישראל, לארצות הברית עמה יש לישראל הבנות ברורות בעניין זה, ולקהילה הבינלאומית. ואשר למדינות ערב, הן תובעות את פירוקה של ישראל מנשק גרעיני, אך במציאות הנוכחית, עמימות עדיפה מבחינתן בהרבה על אסטרטגיה גרעינית ישראלית מוצהרת. נראה שאם ישראל תשים קץ למדיניות העמימות ותצהיר על יכולת גרעינית, יגרום הדבר ללחץ ציבורי חזק, במיוחד על ההנהגה המצרית, להגיב ליכולת הישראלית המוצהרת. כמו כן, הצהרה כזו תספק תירוץ פורמאלי נוסף לאיראן להמשיך בתוכניתה הגרעינית. הסרת העמימות תגבה, לפיכך, מחיר כבד ותעודד את המשך התפוצה הגרעינית באזור.

האמנה לאיסור ייצור של חומר בקיע עבור נשק גרעיני (FMCT)

ישראל דחתה כמה ניסיונות של ארצות הברית בדבר אפשרות הצטרפותה לאמנה לאיסור ייצור של חומר בקיע עבור נשק גרעיני אם וכאשר זו תיכנס לתוקף. ישראל החזיקה בעמדתה זו לאורך כל שנות התשעים של המאה הקודמת, ואפילו בתקופת ממשל בוש הבן, כאשר הנושא עלה מחדש על הפרק.

אמנת ה-FMCT אינה עומדת להתממש בכל מקרה בשלב זה, בשל התנגדותה של פקיסטן (בגיבוי אפשרי של סין). ישראל, מצדה, לא חסמה את המאמצים הבינלאומיים כשהסוגיה עלתה לדיון בפורומים בינלאומיים וכאשר נדרש אז קונצנזוס כדי לקדמה. העמדה הישראלית הרשמית מבקשת להציג את ישראל כמי שאינה מחבלת במאמצים לקידום האמנה, אך גם מבהירה שהיא לא תצטרף אליה.

הממשל של הנשיא אובמה חותר להשגת התקדמות הדרגתית להטלת הגבלות על נשק גרעיני בכל רחבי העולם ולהפחתת הבולטות של נשק כזה. במסגרת זו הוא תומך ב-FMCT כיעד חשוב. נראה כי המאמצים לקידום אמנה זו עשויים להתחדש ואף ליכות בתמיכה בינלאומית רחבה. טוב תעשה ישראל אם תשקול בריצות ובחיוב תמיכה באמנה זו. כך למשל במסגרת שיקוליה עליה לקחת בחשבון את האפשרות שהשימוש הגובר באנרגיה גרעינית למטרות שלום יגביר את האפשרות של הסטת חומרים ממתקנים גרעיניים אזרחיים לשימושים צבאיים – אף שהדבר קשה, יקר ואינו הדרך היעילה ביותר לייצר חומר בקיע לשימוש צבאי. עסקת הענק האחרונה בין איחוד הנסיכויות הערביות לבין דרום קוריאה לפיתוח כורים גרעיניים מהווה אינדיקציה לתזוזה של האזור בכיוון זה. אמנת ה-FMCT עשויה לתרום לעצירת תהליך הגלישה משימושים בחומרים גרעיניים למטרות שלום לשימוש בהם לצרכים צבאיים. באפשרותה של ישראל להציע כי הצטרפותה לאמנת ה-FMCT תותנה בהצטרפות של מדינות נוספות באזור להסכם. צעד כזה יוכל לסייע בבלימת נטיות התפוצה בקרב אותן מדינות.

אחד הנימוקים נגד אמנת ה-FMCT הוא שקבלתה עשויה לאפשר לאיראן להמשיך להעשיר אורניום לרמה של עשרים אחוזים, רמה המוכרת על ידי הקהילה הבינלאומית כמתאימה לשימושים באנרגיה גרעינית למטרות שלום. אולם נראה שטיעון איראני כזה יתקבל כבלתי אמין על ידי החברות הקבועות במועצת הביטחון של האו"ם ומדינות מערביות אחרות, וזאת נוכח המאמץ האיראני הכולל להגיע ליכולת צבאית. כמו כן סביר להניח, שכל הסכם עם איראן, אם וכאשר יושג, יאפשר לה ממילא מידה מסוימת של פעילות העשרה. במצב כזה, הצטרפות של איראן לאמנת ה-FMCT תשמש כמגבלה נוספת על תוכניתה הגרעינית. גם בשל כך חשוב לקדם אמנה זאת.

מבחינתה של ישראל, עשויה לעלות השאלה כיצד ליישב הצטרפות לאמנה ובה בעת להמשיך לשמור על מדיניות העמימות הגרעינית שלה. הדבר יחייב, קרוב לוודאי,

הבנה מיוחדת בין ישראל ובין ארצות ברית. הסדר אפשרי במצב של הצטרפות ישראל לאמנה ה-FMCT עשוי להיות שהפיקוח על הפעילות הישראלית יתבצע אך ורק בידי ארצות ברית. קיימות בעיות נוספות של פיקוח ואימות, שרבות מהן משותפות לכל מעצמות הגרעין. עם זאת נראה, כי עם רצון מדיני כן, כולן ניתנות לפתרון.

"אי שימוש ראשון" בנשק גרעיני ("No First Use")²

נבחן מספר שיקולים הקשורים לנושא זה. ראשית, אימוץ עמדה של "אי שימוש ראשון" עשוי לשלב את ישראל בתהליך הכלל עולמי לצמצום הבולטות של נשק גרעיני. דבר זה יכול לשפר את מעמדה הבינלאומי הכולל של ישראל בנושאים הקשורים לביטחון הבינלאומי ולבקר נשק. שנית, כאשר ישראל החליטה על תוכנית הגרעין שלה, תפיסתה התבססה על חוסר האיוון המשמעותי בינה ובין שכנותיה מן ההיבטים הגיאוגרפי, הדמוגרפי והכלכלי. על רקע זה האפשרות של התקפה קונבנציונאלית מסיבית ומכרעת מצד מדינות ערב על ישראל נתפסה כאיום קיומי. מבחינה תיאורטית, הרתעה מפני התקפה כזו כללה גם את האיום של הנחתת מכה ראשונה מצד ישראל כ"מוצא אחרון" לפני השמדה. עם השינוי באווירה הפוליטית באזור, לרבות חתימת הסכמי השלום בין ישראל ובין מצרים וירדן, והאפשרות של חתימת הסכמי שלום נוספים והתפייסות עם שאר העולם הערבי, נראה שהסבירות של צמיחת קואליציית מלחמה ערבית כוללת בעלת נשק קונבנציונאלי, העלולה להציב איום קיומי על ישראל, ירדה בצורה משמעותית, ולפיכך אסטרטגיית "המוצא האחרון" רלוונטית כיום פחות במונחים של הרתעה. כנגד טיעון זה יש הגורסים, כי איש אינו יכול לנבא את העתיד במזרח התיכון ההפכך וכי שינויים פוליטיים כבדי משקל העשויים להתרחש בו עלולים להגביר בצורה משמעותית את האיומים על ישראל. בתשובה על כך ניתן לטעון כי ההסתברות ליצירת איום קונבנציונאלי "קיומי" נמוכה ביותר ואם אכן ייווצרו בעתיד הרחוק ביותר שינויים פוליטיים כבדי משקל, ניתן יהיה לשנות את הדוקטרינה של "אי שימוש ראשון".

שלישית, ישראל מעולם לא השתמשה ביכולת הגרעינית שלה כמכשיר לכפייה מדינית, ואין לה כל כוונות להשתמש בה למטרה זו. הצהרה של "אי שימוש ראשון" עשויה להדגיש עוד יותר מרכיב חשוב זה. רביעית, הצהרה בדבר "אי שימוש ראשון" לא תשפיע לרעה על מדיניות העמימות הגרעינית של ישראל. נראה כי אימוצה של אסטרטגיה כזו דווקא משתלבת עם המטרה הכוללת של מדיניות העמימות. חמישית, באפשרותה של ישראל להציע אמנה אזורית של "אי שימוש ראשון". מהלך כזה עשוי לעקוף את הסתירה, כביכול, בין מדיניות העמימות לבין הכרזה על "אי שימוש ראשון". רציונאל נוסף של ישראל להרתעה המבוססת על שימוש ראשון הוא גם הרתעה מפני נשק כימי וביולוגי. אולם, השוני בין נשק כימי, ואפילו ביולוגי, מצד אחד, ובין נשק

גרעיני מצד שני הוא עמוק כל כך, עד שיש מקום להפריד ביניהם בהיבט ההרתעתי. יש אכן אסכולת חשיבה הגורסת, כי במלחמת המפרץ בשנת 1991 נרתעה עיראק משימוש בנשק כימי נגד ישראל בשל האיום המרומז של מתקפת-נגד גרעינית ישראלית אם עיראק תעשה זאת. אולם לא ברור באיזו מידה תיאור זה משקף את המציאות וכן עד כמה עשויים להתרחש בעתיד מקרים של הרתעה מוצלחת כזו. יש גם הטוענים כי חומרים ביולוגיים עלולים להפוך למסוכנים ויעילים הרבה יותר מאשר כיום. על טיעון זה ניתן להשיב כי טוב תעשה ישראל אם תלך בעקבות הניסוח האמריקאי הכלול במסמך ה-NPR, לפיו שינויים אפשריים באופי הנשק הביולוגי העתידי עשויים להוביל לבחינה מחודשת של מדיניות ה"אי שימוש ראשון".

סיכום

השינויים במדיניות הגרעין האמריקאית, הצורך לתמוך במשטר מניעת תפוצה גרעינית והצורך לגבש עמדה ישראלית ביחס לכינוס אפשרי של ועידה לאזור נקי מנשק גרעיני בשנת 2012, מחייבים נכונות מצד ישראל לשקול ולדון בצעדי ביניים לפיקוח על נשק גרעיני.

התגרענות של איראן תשפיע, ללא ספק, על השיקולים סביב אמנת ה-FMCT ועל אסטרטגיית ה"אי שימוש ראשון". עם זאת, אין הדבר מונע את הצורך לקיים שיח ישראלי פנימי בסוגיות גרעיניות אסטרטגיות, לרבות באפשרות של אמצעים לפיקוח על הנשק הגרעיני.

הערות

- 1 כמה מקרים ידועים במיוחד כללו לחץ אמריקאי כבד על מדינות ספקיות, בשנות השבעים של המאה העשרים, לא להעביר חומרים גרעיניים לטייוואן, לדרום קוריאה ולברזיל.
- 2 למעט כתגובה על שימוש ראשון של היריב בנשק גרעיני.

set new standards, expand our cooperation with Russia, pursue new partnerships to lock down these sensitive materials.

We must also build on our efforts to break up black markets, detect and intercept materials in transit, and use financial tools to disrupt this dangerous trade. Because this threat will be lasting, we should come together to turn efforts such as the Proliferation Security Initiative and the Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism into durable international institutions. And we should start by having a Global Summit on Nuclear Security that the United States will host within the next year.

Now, I know that there are some who will question whether we can act on such a broad agenda. There are those who doubt whether true international cooperation is possible, given inevitable differences among nations. And there are those who hear talk of a world without nuclear weapons and doubt whether it's worth setting a goal that seems impossible to achieve.

But make no mistake: We know where that road leads. When nations and peoples allow themselves to be defined by their differences, the gulf between them widens. When we fail to pursue peace, then it stays forever beyond our grasp. We know the path when we choose fear over hope. To denounce or shrug off a call for cooperation is an easy but also a cowardly thing to do. That's how wars begin. That's where human progress ends.

There is violence and injustice in our world that must be confronted. We must confront it not by splitting apart but by standing together as free nations, as free people. I know that a call to arms can stir the souls of men and women more than a call to lay them down. But that is why the voices for peace and progress must be raised together.

Those are the voices that still echo through the streets of Prague. Those are the ghosts of 1968. Those were the joyful sounds of the Velvet Revolution. Those were the Czechs who helped bring down a nuclear-armed empire without firing a shot.

Human destiny will be what we make of it. And here in Prague, let us honor our past by reaching for a better future. Let us bridge our divisions, build upon our hopes, accept our responsibility to leave this world more prosperous and more peaceful than we found it. Together we can do it.

Thank you very much. Thank you, Prague.

Source: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered/.

at the U.N. Security Council, but in our determination to prevent the spread of these weapons.

Rules must be binding. Violations must be punished. Words must mean something. The world must stand together to prevent the spread of these weapons. Now is the time for a strong international response – now is the time for a strong international response, and North Korea must know that the path to security and respect will never come through threats and illegal weapons. All nations must come together to build a stronger, global regime. And that's why we must stand shoulder to shoulder to pressure the North Koreans to change course.

Iran has yet to build a nuclear weapon. My administration will seek engagement with Iran based on mutual interests and mutual respect. We believe in dialogue. But in that dialogue we will present a clear choice. We want Iran to take its rightful place in the community of nations, politically and economically. We will support Iran's right to peaceful nuclear energy with rigorous inspections. That's a path that the Islamic Republic can take. Or the government can choose increased isolation, international pressure, and a potential nuclear arms race in the region that will increase insecurity for all.

So let me be clear: Iran's nuclear and ballistic missile activity poses a real threat, not just to the United States, but to Iran's neighbors and our allies. The Czech Republic and Poland have been courageous in agreeing to host a defense against these missiles. As long as the threat from Iran persists, we will go forward with a missile defense system that is cost-effective and proven. If the Iranian threat is eliminated, we will have a stronger basis for security, and the driving force for missile defense construction in Europe will be removed.

So, finally, we must ensure that terrorists never acquire a nuclear weapon. This is the most immediate and extreme threat to global security. One terrorist with one nuclear weapon could unleash massive destruction. Al Qaeda has said it seeks a bomb and that it would have no problem with using it. And we know that there is unsecured nuclear material across the globe. To protect our people, we must act with a sense of purpose without delay.

So today I am announcing a new international effort to secure all vulnerable nuclear material around the world within four years. We will

will set the stage for further cuts, and we will seek to include all nuclear weapons states in this endeavor.

To achieve a global ban on nuclear testing, my administration will immediately and aggressively pursue U.S. ratification of the Comprehensive Test Ban Treaty. After more than five decades of talks, it is time for the testing of nuclear weapons to finally be banned.

And to cut off the building blocks needed for a bomb, the United States will seek a new treaty that verifiably ends the production of fissile materials intended for use in state nuclear weapons. If we are serious about stopping the spread of these weapons, then we should put an end to the dedicated production of weapons-grade materials that create them. That's the first step.

Second, together we will strengthen the Nuclear Non-Proliferation Treaty as a basis for cooperation.

The basic bargain is sound: Countries with nuclear weapons will move towards disarmament, countries without nuclear weapons will not acquire them, and all countries can access peaceful nuclear energy. To strengthen the treaty, we should embrace several principles. We need more resources and authority to strengthen international inspections. We need real and immediate consequences for countries caught breaking the rules or trying to leave the treaty without cause.

And we should build a new framework for civil nuclear cooperation, including an international fuel bank, so that countries can access peaceful power without increasing the risks of proliferation. That must be the right of every nation that renounces nuclear weapons, especially developing countries embarking on peaceful programs. And no approach will succeed if it's based on the denial of rights to nations that play by the rules. We must harness the power of nuclear energy on behalf of our efforts to combat climate change, and to advance peace opportunity for all people.

But we go forward with no illusions. Some countries will break the rules. That's why we need a structure in place that ensures when any nation does, they will face consequences.

Just this morning, we were reminded again of why we need a new and more rigorous approach to address this threat. North Korea broke the rules once again by testing a rocket that could be used for long range missiles. This provocation underscores the need for action – not just this afternoon

Now, understand, this matters to people everywhere. One nuclear weapon exploded in one city – be it New York or Moscow, Islamabad or Mumbai, Tokyo or Tel Aviv, Paris or Prague – could kill hundreds of thousands of people. And no matter where it happens, there is no end to what the consequences might be – for our global safety, our security, our society, our economy, to our ultimate survival.

Some argue that the spread of these weapons cannot be stopped, cannot be checked – that we are destined to live in a world where more nations and more people possess the ultimate tools of destruction. Such fatalism is a deadly adversary, for if we believe that the spread of nuclear weapons is inevitable, then in some way we are admitting to ourselves that the use of nuclear weapons is inevitable.

Just as we stood for freedom in the 20th century, we must stand together for the right of people everywhere to live free from fear in the 21st century. And as nuclear power – as a nuclear power, as the only nuclear power to have used a nuclear weapon, the United States has a moral responsibility to act. We cannot succeed in this endeavor alone, but we can lead it, we can start it.

So today, I state clearly and with conviction America's commitment to seek the peace and security of a world without nuclear weapons. I'm not naive. This goal will not be reached quickly – perhaps not in my lifetime. It will take patience and persistence. But now we, too, must ignore the voices who tell us that the world cannot change. We have to insist, "Yes, we can."

Now, let me describe to you the trajectory we need to be on. First, the United States will take concrete steps towards a world without nuclear weapons. To put an end to Cold War thinking, we will reduce the role of nuclear weapons in our national security strategy, and urge others to do the same. Make no mistake: As long as these weapons exist, the United States will maintain a safe, secure and effective arsenal to deter any adversary, and guarantee that defense to our allies – including the Czech Republic. But we will begin the work of reducing our arsenal.

To reduce our warheads and stockpiles, we will negotiate a new Strategic Arms Reduction Treaty with the Russians this year. President Medvedev and I began this process in London, and will seek a new agreement by the end of this year that is legally binding and sufficiently bold. And this

it clearly: An attack on one is an attack on all. That is a promise for our time, and for all time.

The people of the Czech Republic kept that promise after America was attacked; thousands were killed on our soil, and NATO responded. NATO's mission in Afghanistan is fundamental to the safety of people on both sides of the Atlantic. We are targeting the same al Qaeda terrorists who have struck from New York to London, and helping the Afghan people take responsibility for their future. We are demonstrating that free nations can make common cause on behalf of our common security. And I want you to know that we honor the sacrifices of the Czech people in this endeavor, and mourn the loss of those you've lost.

But no alliance can afford to stand still. We must work together as NATO members so that we have contingency plans in place to deal with new threats, wherever they may come from. We must strengthen our cooperation with one another, and with other nations and institutions around the world, to confront dangers that recognize no borders. And we must pursue constructive relations with Russia on issues of common concern.

Now, one of those issues that I'll focus on today is fundamental to the security of our nations and to the peace of the world – that's the future of nuclear weapons in the 21st century.

The existence of thousands of nuclear weapons is the most dangerous legacy of the Cold War. No nuclear war was fought between the United States and the Soviet Union, but generations lived with the knowledge that their world could be erased in a single flash of light. Cities like Prague that existed for centuries, that embodied the beauty and the talent of so much of humanity, would have ceased to exist.

Today, the Cold War has disappeared but thousands of those weapons have not. In a strange turn of history, the threat of global nuclear war has gone down, but the risk of a nuclear attack has gone up. More nations have acquired these weapons. Testing has continued. Black market trade in nuclear secrets and nuclear materials abound. The technology to build a bomb has spread. Terrorists are determined to buy, build or steal one. Our efforts to contain these dangers are centered on a global nonproliferation regime, but as more people and nations break the rules, we could reach the point where the center cannot hold.

None of these challenges can be solved quickly or easily. But all of them demand that we listen to one another and work together; that we focus on our common interests, not on occasional differences; and that we reaffirm our shared values, which are stronger than any force that could drive us apart. That is the work that we must carry on. That is the work that I have come to Europe to begin.

To renew our prosperity, we need action coordinated across borders. That means investments to create new jobs. That means resisting the walls of protectionism that stand in the way of growth. That means a change in our financial system, with new rules to prevent abuse and future crisis.

And we have an obligation to our common prosperity and our common humanity to extend a hand to those emerging markets and impoverished people who are suffering the most, even though they may have had very little to do with financial crises, which is why we set aside over a trillion dollars for the International Monetary Fund earlier this week, to make sure that everybody – everybody – receives some assistance.

Now, to protect our planet, now is the time to change the way that we use energy. Together, we must confront climate change by ending the world's dependence on fossil fuels, by tapping the power of new sources of energy like the wind and sun, and calling upon all nations to do their part. And I pledge to you that in this global effort, the United States is now ready to lead.

To provide for our common security, we must strengthen our alliance. NATO was founded 60 years ago, after Communism took over Czechoslovakia. That was when the free world learned too late that it could not afford division. So we came together to forge the strongest alliance that the world has ever known. And we stood shoulder to shoulder – year after year, decade after decade – until an Iron Curtain was lifted, and freedom spread like flowing water.

This marks the 10th year of NATO membership for the Czech Republic. And I know that many times in the 20th century, decisions were made without you at the table. Great powers let you down, or determined your destiny without your voice being heard. I am here to say that the United States will never turn its back on the people of this nation. We are bound by shared values, shared history. We are bound by shared values and shared history and the enduring promise of our alliance. NATO's Article V states

When I was born, the world was divided, and our nations were faced with very different circumstances. Few people would have predicted that someone like me would one day become the President of the United States. Few people would have predicted that an American President would one day be permitted to speak to an audience like this in Prague. Few would have imagined that the Czech Republic would become a free nation, a member of NATO, a leader of a united Europe. Those ideas would have been dismissed as dreams.

We are here today because enough people ignored the voices who told them that the world could not change.

We're here today because of the courage of those who stood up and took risks to say that freedom is a right for all people, no matter what side of a wall they live on, and no matter what they look like.

We are here today because of the Prague Spring – because the simple and principled pursuit of liberty and opportunity shamed those who relied on the power of tanks and arms to put down the will of a people.

We are here today because 20 years ago, the people of this city took to the streets to claim the promise of a new day, and the fundamental human rights that had been denied them for far too long. Sametová Revoluce – the Velvet Revolution taught us many things. It showed us that peaceful protest could shake the foundations of an empire, and expose the emptiness of an ideology. It showed us that small countries can play a pivotal role in world events, and that young people can lead the way in overcoming old conflicts. And it proved that moral leadership is more powerful than any weapon.

That's why I'm speaking to you in the center of a Europe that is peaceful, united and free – because ordinary people believed that divisions could be bridged, even when their leaders did not. They believed that walls could come down; that peace could prevail.

We are here today because Americans and Czechs believed against all odds that today could be possible.

Now, we share this common history. But now this generation – our generation – cannot stand still. We, too, have a choice to make. As the world has become less divided, it has become more interconnected. And we've seen events move faster than our ability to control them – a global economy in crisis, a changing climate, the persistent dangers of old conflicts, new threats and the spread of catastrophic weapons.

נספח:
נאום אובמה בפראג, צ'כיה, 5 באפריל 2009

Remarks by President Barack Obama

Hradcany Square, Prague, Czech Republic
April 5, 2009

Thank you so much. Thank you for this wonderful welcome. Thank you to the people of Prague. Thank you to the people of the Czech Republic. Today, I'm proud to stand here with you in the middle of this great city, in the center of Europe. And, to paraphrase one of my predecessors, I am also proud to be the man who brought Michelle Obama to Prague.

To Mr. President, Mr. Prime Minister, to all the dignitaries who are here, thank you for your extraordinary hospitality. And to the people of the Czech Republic, thank you for your friendship to the United States.

I've learned over many years to appreciate the good company and the good humor of the Czech people in my hometown of Chicago. Behind me is a statue of a hero of the Czech people – Tomas Masaryk. In 1918, after America had pledged its support for Czech independence, Masaryk spoke to a crowd in Chicago that was estimated to be over 100,000. I don't think I can match his record – but I am honored to follow his footsteps from Chicago to Prague. For over a thousand years, Prague has set itself apart from any other city in any other place. You've known war and peace. You've seen empires rise and fall. You've led revolutions in the arts and science, in politics and in poetry. Through it all, the people of Prague have insisted on pursuing their own path, and defining their own destiny. And this city – this Golden City which is both ancient and youthful – stands as a living monument to your unconquerable spirit.

המחברים

אפרים אסכולאי

ד"ר אפרים אסכולאי, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, עבד בוועדה לאנרגיה האטומית של ישראל (IAEC) במשך יותר מארבעים שנה, ועסק בעיקר בסוגיות של בטיחות גרעינית וסביבתית. ב-1986 הוא עבר לעבוד בסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (IAEA) בווינה, ועסק בנושאים של הגנת הציבור מפני קרינה. בין 1990 ל-1991 הוא שימש מזכיר מדעי של פרויקט צ'רנוביל הבינלאומי. ב-1992 שב אסכולאי לישראל, והיה פעיל בדיונים אשר הובילו להסקת מסקנות בנוגע לאמנה למניעת ניסויים גרעיניים (CTBT). בשלהי תקופת כהונתו בוועדה לאנרגיה אטומית של ישראל הוא שימש מנהל קשרי החוץ של הוועדה. אסכולאי פרש מהשירות הציבורי ב-2001. אסכולאי פרסם מאמרים העוסקים באי-הפצת נשק להשמדת המונים (WMD) בכלל ובסוגיות המזרח התיכון בפרט.

אמילי לנדאו

ד"ר אמילי לנדאו היא חוקרת בכירה במכון למחקרי ביטחון לאומי, בו היא מנהלת את פרויקט בקרת הנשק וביטחון אזורי. לנדאו מרבה להרצות ולפרסם בכל הקשור לאתגר של תפוצת נשק גרעיני במזרח התיכון ובעולם בתקופה שלאחר המלחמה הקרה, ומשמשת כפרשנית בנושאי התמחותה לתקשורת הישראלית והבינלאומית. היא משתתפת פעילה בשורה של כנסים ויזמות Track II הנוגעות לסוגיות בקרת נשק וביטחון אזורי במזרח התיכון וכן לסוגיות אירופיות-מזרח-תיכוניות. היא חברה בקבוצת היועצים המומחים לענייני המזרח התיכון (Expert Advisory Group for Euro-Mediterranean Affairs).

תמר מלץ גינסבורג

ד"ר תמר מלץ גינסבורג, חוקרת במכון למחקרי ביטחון לאומי, הצטרפה לצוות המכון ביולי 2009 לאחר שהשלימה את עבודת הדוקטורט שעסקה ב"השפעת תרבות לאומית על עיצוב מדיניות ביטחון: ישראל 1949-1956". מלץ גינסבורג מתמחה בסוגיות הקשורות להשפעות חברתיות-תרבותיות על עיצוב תפיסת הביטחון בישראל; בקרת נשק וביטחון אזורי במזרח התיכון.

יאיר עברון

פרופסור יאיר עברון, עמית מחקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, לימד יחסים בינלאומיים במחלקה למדע המדינה, באוניברסיטת תל אביב וכיהן כראש המחלקה בשנים 1987-1990. עברון יסד את התכנית ללימודי ביטחון במסגרת לימודי התואר השני, באוניברסיטת תל אביב ועמד בראשה משנת 1994 עד 1998. קודם לכן הוא לימד באוניברסיטת סאסקס ובאוניברסיטה העברית בירושלים. בפרקי זמן שונים הוא שימש פרופסור אורח או עמית מחקר אורח באוניברסיטאות שונות: הרווארד, קליפורניה-לוס אנג'לס (UCLA), קורנל, ג'ורג'טאון, קונקורדיה, מכון מסצ'וסטס לטכנולוגיה (MIT) ואוקספורד. הוא כיהן כמנהל משותף של פרויקט לביטחון ופיקוח על אמצעי לחימה במזרח התיכון, באקדמיה האמריקאית לאמנויות ולמדעים. פרופסור עברון הוא מחברם של פרסומים רבים בנושאים של פוליטיקה בינלאומית, סוגיות אסטרטגיות והסכסוך הערבי-ישראלי, הפצת נשק גרעיני, הפיקוח על אמצעי לחימה ומשטרי ביטחון בינלאומי.

דוד פרידמן

ד"ר דוד פרידמן, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. מחקריו מתמקדים בטרור לא קונבנציונאלי, תוך שימת לב מיוחדת לאסטרטגיות נגד ביו-טרור, כולל מניעת הפצתם של אמצעי לחימה ביולוגיים לקבוצות טרור. במשך קרוב ל-25 שנים, שירת ד"ר פרידמן בצה"ל ובמשרד הביטחון בתחומי המחקר והפיתוח, שם היה אחראי על פרויקטים בתחום ההגנה מפני לוחמה כימית וביולוגית. בשנת 1994 הוא פרש מצה"ל בדרגת אלוף משנה, לאחר שירות כראש האגף להגנה כימית וביולוגית. הוא הצטרף למשרד הביטחון הישראלי, שם כיהן כעוזר מיוחד להגנה ביו כימית במשרדו של עוזר שר הביטחון. הוא בעל תואר דוקטור (PhD) במדעי החיים ממכון ויצמן למדע.

עוזי רובין

עוזי רובין הקים את מנהלת "חומה" להגנה בפני טילים במשרד הביטחון ובמסגרת זו היה אחראי להתנעת תכנית ה"חץ" וניהולה מתחילת הפיתוח ועד למסירתה לחיל האוויר וזכה על כך בפרס ביטחון ישראל. בין שאר תפקידיו בשירות הציבורי שימש כמנהל בכיר לתפוצת כלי נשק ולטכנולוגיות במועצה לביטחון לאומי. מאז פרישתו מהשירות הציבורי הוא עוסק במחקר בתחום הביטחוני ובייעוץ בנושאי טכנולוגיה ביטחונית למשרד הביטחון ולתעשיות ביטחוניות בארץ ובחו"ל.

שמעון שטיין

השגריר שמעון שטיין משמש עמית מחקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. שירת בשירות החוץ של מדינת ישראל משנת 1974. בשירותו מילא שורת תפקידים בכירים בשירות החוץ ובהם, שגריר ישראל בגרמניה (2001–2007). שטיין שימש בין היתר כראש החטיבה לפירוק ובקרת נשק ופרוליפרציה וסמנכ"ל משרד החוץ וחבר במשלחות ישראל לתהליכי משא ומתן רב־צדדיים בנושאי בקרת נשק. בוגר האוניברסיטה העברית, ומשמש פרופסור אורח באוניברסיטאות בגרמניה.

יונתן שכטר

ד"ר יונתן שכטר הוא חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי. מחקריו מתמקדים בטרור, אסטרטגיה, מדיניות לוחמה בטרור, יישום ההרתעה, ותהליכי קבלת החלטות מדיניות וביטחוניות. כעת עובד ד"ר שכטר על מחקר הבוחן את אפקטיביות ההרתעה בהתמודדות עם טרור.

- No. 97, March 2009, Shmuel Even and Amos Granit, *The Israeli Intelligence Community: Where To?* [Hebrew].
- No. 96, September 2008, Ron Tira, *The Struggle over the Nature of War* [Hebrew].
- No. 95, August 2008, Anat N. Kurz, *The Palestinian Uprisings: Struggle on Two Fronts* [Hebrew].
- No. 94, July 2008, Ephraim Kam, ed., *A Nuclear Iran: Implications for Arms Control, Deterrence, and Defense*.
- No. 93, April 2008, Shmuel Even and Zvia Gross, *Proposed Legislation on the IDF: Regulating Civil-Military Relations in the Wake of the Second Lebanon War* [Hebrew].
- No. 92, December 2007, Dani Berkovich, *Can the Hydra be Beheaded? The Campaign to Weaken Hizbollah* [Hebrew].
- No. 91, July 2007, Benny Landa and Shmuel Even, *The Israeli Economy in the Age of Globalization: Strategic Implications* [Hebrew].
- No. 90, May 2007, Yehuda Ben Meir and Dafna Shaked, *The People Speak: Israeli Public Opinion on National Security 2005-2007*.
- No. 89, March 2007, Ron Tira, *The Limitations of Standoff Firepower-Based Operations: On Standoff Warfare, Maneuver, and Decision* [English and Hebrew].
- No. 88, February 2007, Ephraim Kam, *A Nuclear Iran: What Does it Mean, and What Can be Done*.
- No. 87, January 2007, Ephraim Kam, *A Nuclear Iran: Analysis and Implications* [Hebrew].

Memoranda 2007 – Present

- No. 108, May 2011, Emily B. Landau and Tamar Malz-Ginzburg, eds., *The Obama Vision and Nuclear Disarmament* [Hebrew].
- No. 107, March 2011, Emily B. Landau and Tamar Malz-Ginzburg, eds., *The Obama Vision and Nuclear Disarmament*.
- No. 106, November 2010, Yehuda Ben Meir and Olena Bagno-Moldavsky, *Vox Populi: Trends in Israeli Public Opinion on National Security 2004-2009*.
- No. 105, August 2010, Meir Elran and Yoel Guzansky, eds. *Vision and Reality in the Middle East: Security Challenges of the 21st Century – Conference Proceedings*.
- No. 104, June 2010, Gallia Lindenstrauss, *Mediation and Engagement: A New Paradigm for Turkish Foreign Policy and its Implications for Israel* [Hebrew].
- No. 103, May 2010, Tamar Malz-Ginzburg and Moty Cristal, eds., *A Nuclear Iran: Confronting the Challenge on the International Arena* [Hebrew].
- No. 102, December 2009, Michael Milstein, *Muqawama: The Challenge of Resistance to Israel's National Security Concept* [Hebrew].
- No. 101, November 2009, Meir Elran and Judith Rosen, eds. *The US and Israel under Changing Political Circumstances: Security Challenges of the 21st Century – Conference Proceedings*.
- No. 100, September 2009, Aron Shai, *Sino-Israeli Relations: Current Reality and Future Prospects*.
- No. 99, June 2009, Meir Elran, ed., *The Civil Front* [Hebrew].
- No. 98, April 2009, Anat N. Kurz, *The Palestinian Uprisings: War with Israel, War at Home*.