

סוגיות נבחרות בבקרת נשק

אמילי לנדאו וענת קורץ, עורכות



מזכר

121

INSS

המכון למחקרי ביטחון לאומי

THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES

INCORPORATING THE JAFFEE
CENTER FOR STRATEGIC STUDIES



TEL AVIV UNIVERSITY
אוניברסיטת תל-אביב

סוגיות נבחרות בבקרת נשק

עורכות: אמילי לנדאו וענת קורץ

המכון למחקרי ביטחון לאומי (חל"צ) **INS**

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 המכון 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.

סוגיות נבחרות בבקרת נשק

עורכות: אמילי לנדאו וענת קורץ

יולי 2012

מזכר 121

קובץ המאמרים "סוגיות נבחרות בבקרת נשק",
שנערך במסגרת התוכנית 'בקרת נשק וביטחון אזורי',
מומן בסיועה הנדיב של קרן Hewlett

המכון למחקרי ביטחון לאומי (חל"צ)

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: 978-965-7425-39-8

© 2012 כל הזכויות שמורות

הביא לדפוס: משה גרונדמן

עיצוב גרפי: מיכל סמוֹקובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי

אוניברסיטת תל-אביב

עיצוב השער: יעל כפיר

תמונת השער: אימג'בנק / GettyImages

דפוס: אלינר

תוכן העניינים

7

הקדמה

שער א: אתגרים למשטר האמנה למניעת תפוצה גרעינית

11 האמנה למניעת תפוצה גרעינית: משפט בינלאומי מנהגי?
אואן אלטרמן

23 התמודדות מדינות ה-EU3 עם תוכנית הגרעין האיראנית
נדב קדם

37 הלכה ומעשה במדיניות הבק"ן של סין:
בין צפון קוריאה לאיראן
יורם עברון

שער ב: תפוצת נשק גרעיני במזרח התיכון ומשמעויותיה

57 תוכנית הגרעין האיראנית – הראייה המצרית
קינן בן-עזרא

67 ערב הסעודית: אופציות גרעיניות פתוחות
יואל גוז'נסקי

83 טורקיה והגרעין – עדיין לא שם
גליה לינדנשטראוס

93

הכותבים

הקדמה

קובץ המאמרים "סוגיות נבחרות בבקרת נשק" הוא תוצר של פרויקט שנערך במכון למחקרי ביטחון לאומי במסגרת התוכנית לבקרת נשק וביטחון אזרחי ומומן בסיועה הנדיב של קרן Hewlett. מאמרי הקובץ אמורים לתרום להבנה עמוקה יותר של נושא בקרת הנשק, לאור איום התפוצה הגרעינית במזרח התיכון בעת הנוכחית ונוכח העיסוק ברעיונות לקידום מזרח תיכון נקי מנשק להשמדה המונית.

המאמרים הכלולים בקובץ מכסים מגוון רחב של סוגיות, בכללן מאמצי ההתמודדות האירופית עם השאיפות הגרעיניות של איראן, מדיניות בקרת הנשק של סין, שיקולי הגרעין של טורקיה, ערב הסעודית ומצרים, וכן האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני מפרספקטיבה של המשפט הבינלאומי.

כעורכות הקובץ ומשום שהקובץ גם נועד לעודד ולפתח מיומנויות מחקריות של חוקרים צעירים העוסקים בתחום בקרת הנשק, ביקשנו לזהות את הנושאים שבהם קיימת התמחות של כותבי המאמרים וכיָונו את תשומת ליבם לזוויות מעניינות הדורשות התייחסות בתחום. חשנו שהכותבים ייצאו נשכרים משילוב זה בין הסוגיות השונות ובין תחומי התמחותם. המשתתפים בכתיבת המאמרים עוסקים כולם בסוגיות של בקרת נשק, אולם אינם קבוצה הומוגנית. חלק מהם עושה צעדים ראשוניים בעולם המחקר ואחרים נמצאים בשלב מתקדם יותר בקריירה שלהם. על שמם רשומים הישגים מחקריים מוכרים, אם כי חלקם עוסקים לראשונה בתחום בקרת הנשק.

הכנת הקובץ כללה, בנוסף לכתיבת המאמרים, סדנה שנערכה לאחר השלמת הטיוטות הראשונות. בסדנה זו הציגו הכותבים את עבודותיהם לקהל נבחר של מומחים, קיבלו מהם משוב והשתתפו בדיון ממוקד שהתבסס על מאמריהם.

אנו מבקשות להודות לאלה שמילאו תפקיד חשוב בהבאת פרויקט זה לידי סיום מוצלח. תודה לשלמה ברום, יאיר עברון ושמעון שטיין על הערותיהם מאירות העיניים לכל המאמרים, ולמתדיינים בסדנה – אמיר לופוביץ', עילי זלצמן ויאיר עברון. אנו מודות במיוחד לעודד ערן, שכיהן כמנהל המכון למחקרי ביטחון לאומי בעת השקת הפרויקט, ולמנהל המכון הנוכחי עמוס ידלון, שסייע להשלמתו ושהערותיו החשובות לטיוטות בשלב מתקדם שלהן תרמו רבות לשיפור המאמרים לפני פרסומם. תודתנו לכותבי המאמרים עצמם, שבכניסתם לעולם בקרת הנשק נטלו על עצמם משימה שעיקרה הרחבת זווית הראייה המחקרית.

אמילי לנדאו וענת קורץ

תל אביב, יולי 2012.

שער א

אתגרים למשטר האמנה למניעת תפוצה גרעינית

האמנה למניעת תפוצה גרעינית:
משפט בינלאומי מנהגי?

אואן אלטרמן / 11

התמודדות מדינות ה-EU3 עם
תוכנית הגרעין האיראנית

נדב קדם / 23

הלכה ומעשה במדיניות הבק"ץ של סין:
בין צפון קוריאה לאיראן

יורם עברון / 37

האמנה למניעת תפוצה גרעינית: משפט בינלאומי מנהגי?

אואן אלטרמן*

לישראל אינטרס לאומי משמעותי בהצלחת המשטר למניעת תפוצה גרעינית, בפרט בקרב שכנותיה במזרח התיכון. עם זאת, באופן פרדוקסאלי קיים סיכון לטווח ארוך שהחלופות המדיניות של ישראל ייפגעו מהצלחה זאת. במאמר זה נבחנים הסיכון לישראל בזירת המשפט הבינלאומי והאפשרויות לצמצמו.

הסיכון שבו מדובר נובע מעמדתו של המשפט הבינלאומי ביחס לתנאי האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT).¹ עד כה חתמו על האמנה 189 מדינות, ובכך הפכו אותה לאחת האוניברסאליות ביותר מבין האמנות הבינלאומיות. ארבע מדינות נמנעו מלחתום עליה: הודו, פקיסטן, ישראל (שמעולם לא חתמו עליה) וצפון קוריאה (שנסוגה מהאמנה בשנת 2003). תפיסה רווחת היא, כי האמנה אינה חלה על מדינות שבחרו שלא להכפיף עצמן לה. עם זאת, עורכי דין הבקיאיים במשפט הבינלאומי מבינים כי העניין מורכב יותר.

המאמר מתחקה אחר מורכבות זו ועוסק במידה שבה סעיפי האמנה מחייבים, או עשויים לחייב בעתיד, אפילו מדינות שאינן מהוות צד לה, וזאת באמצעות הכרה בסעיפיה כמשקפים את המשפט הבינלאומי המנהגי. אם כך יהיה, ישראל לא תוכל לבחור שלא להיכלל במשטר למניעת תפוצה גרעינית. המאמר משרטט רקע של המושג "המשפט הבינלאומי המנהגי" ואופן התפתחותו, בוחן את המקורות המשפטיים הרלוונטיים ומסתיים בקביעה כי המומחים תמימי דעים שבעקבות פסיקה של בית הדין הבינלאומי לצדק (ICJ), סעיפי האמנה למניעת תפוצה גרעינית אינם נחשבים כיום כמחייבים מדינות שאינן מהוות צד לה. עם זאת, אם המשטר למניעת תפוצה גרעינית יזכה להצלחה בעשורים הקרובים, קיימת אפשרות כי בטווח הארוך יותר יזכו כלליו להכרה כמשפט בינלאומי מנהגי, ולפיכך יחייבו אפילו מדינות (דוגמת ישראל) שלא חתמו על ה-NPT. המאמר מסתיים בהסבר קצר על המידה שבה פסיקה מנהגית מחייבת בהקשר זה ועד כמה היא עלולה ליצור השלכות שליליות על מדינת ישראל בזירה הבינלאומית, ומציג אופנים שבהם תוכל ישראל לפעול נגד מגמה זו.

משפט בינלאומי מנהגי – רקע כללי

המשפט הבינלאומי עשוי לחייב מדינה באחד משני אופנים: או כמשפט הסכמי או כמשפט מנהגי.² משפט הסכמי הוא, פשוטו כמשמעו, משפט המחייב מדינה בשל מחויבותיה הנובעות מאמנה שהיא צד לה. משפט מנהגי שאוב ממקור אחר: מדרך התנהגות של מדינות הפועלות מתחושה של חובה משפטית, שבחלוף השנים יוצרת נורמות המונצחות בחוק. לדוגמה, כמה מכללי היסוד בתחום דיני המלחמה לא היו כלולים באמנה כלשהי עד לריכוזם בקובץ חוקים במאה שעברה (חלקם רק בשנת 1977), ובכל זאת, חוקים אלה נחשבו (ועדיין נחשבים) למשפט בינלאומי מחייב וחלים אפילו על מדינות שלא אשררו אותם.³ חשוב לציין כי אמנה ומנהג נחשבים בעיני רבים כמקורות של משפט בינלאומי המחייבים במידה שווה: אם כלל מוכר כמנהג, אזי הוא אינו מחייב פחות על שום היותו בלתי כתוב או לא כלול באמנה.⁴

משפט מנהגי הוא מושג משפטי כללי הקיים לא רק במשפט הבינלאומי אלא גם במערכות משפטיות אחרות שבהן מנהגים בלתי כתובים מתגבשים לכללים הנתפסים כמחייבים בידי החברה. לדוגמה, בחלקים של אפריקה הדוברת אנגלית פועלים בתי משפט המיישמים את חוק המדינה לצד מערכת בתי משפט מקבילה המיישמת את המשפט המנהגי – לרוב בלתי כתוב ולא מאוגד בחוקים – של הקבוצה האתנית המקומית.⁵ המשפט המנהגי הזה נתפס כלא פחות מחייב מהחוקים המשפטיים הכתובים של המדינה. מבחינה זו, המושג של מנהג מחייב על פי דין התורה עשוי להיחשב כהתפתחות של משפט מנהגי.⁶

כפי שצוין לעיל, המשפט המנהגי ממלא תפקיד חשוב במשפט הבינלאומי, והוא חל לא רק בהקשר של מניעת תפוצה גרעינית אלא בכל תחומי המשפט הבינלאומי, מדיני הים ועד לדיני לחימה. לפיכך, מומלץ לקובעי המדיניות להתעמק במושג חשוב זה כדי להבין את תחומי התפתחותו, לרבות התפתחויות משפטיות המשפיעות על מדינת ישראל.

לצורך קביעה האם התנהגות מהווה מנהג מחייב, בודק המשפט הבינלאומי שני רכיבים: פרקטיקה מדינתית (כלומר, התנהגות של מגוון מדינות) וביטוי לכך שמדינות שהתנהגו בדרך זו עשו כן בשל חובה משפטית (הידועה בשם "opinio juris").⁷ שני הרכיבים צריכים להתקיים כדי שניתן יהיה לקבוע אם קיים מנהג. לדוגמה, רוב המדינות משגרות מדי ארבע שנים משלחות של אתלטים לאולימפיאדה. הפרקטיקה המדינתית במקרה זה היא עקבית ומבוססת. ובכל זאת, שיגור אתלטים למשחקים האולימפיים אינו מהווה משפט מנהגי מחייב, שכן המדינות אינן טוענות שמוטלת עליהן חובה משפטית לשלוח את האתלטים, אלא שהן משגרות אותם מרצון החופשי. דוגמה אחרת היא המנהג אותו מקיימות מדינות מזה זמן רב – הענקת חסינות לראשי

מדינות. אותן מדינות מכירות במנהג זה כחובה משפטית, ולא רק כבחירה. הענקת חסינות לראשי מדינות זרים מהווה, לפיכך, משפט מנהגי.⁸

בעוד שקיומם של שני הקריטריונים (פרקטיקה מדינתית וחובה משפטית) הוא נושא שיש עליו תמימות דעים, יישומם, כמו במקרים רבים במשפט הבינלאומי, שנוי במחלוקת: לעיתים קרובות קיימת אי־הסכמה לגבי נוהג מסוים כמנהג מחייב. ובכל זאת, אנשי המקצוע הגיעו לפחות לשתי הסכמות לגבי הגורמים המשפיעים על התפתחותו של המשפט המנהגי, שהן רלוונטיות במיוחד לתשובה לשאלה האם למשטר למניעת תפוצת נשק גרעיני יש סטאטוס של משפט מנהגי.

ראשית, חוקרים רבים מסכימים כי ברוב המקרים חייב לעבור זמן בטרם תתבסס פרקטיקה מדינתית לכדי מנהג;⁹ רק במקרים שבהם יש אחידות דעות לגבי המנהג והוא משדר מסר חזק במיוחד של חובה משפטית, הוא יכול להתבסס בפרק זמן קצר יחסית.¹⁰

שנית, רוב החוקרים מכירים בדוקטרינת "המתנגד העקבי", לפיה, כאשר מדינה מתנגדת באופן עקבי למן ההתחלה לכלל מסוים במשפט הבינלאומי, כלל זה לא יחייב את המדינה האמורה.¹¹ ההיגיון שביסוד תפיסה זו הוא, שמאחר שבהתאם למשפט הבינלאומי כל המדינות הן ריבוניות, יש לכבד התנגדות נמשכת של מדינה לכלל מסוים. "הדוקטרינה שנויה במחלוקת, אף כי החלק הארי של הפרשנות האקדמית המודרנית נוטה לתמוך בה".¹² מתנגדי הדוקטרינה טוענים כי האפשרות לבחור שלא ליישם כלל כלשהו מבין הכללים מאיימת על מבנה המשפט הבינלאומי בכללותו, ומוסיפים כי בפועל, "מתנגדים עקביים" מתקשים ממילא להחזיק בעמדותיהם מבחינה פוליטית ודיפלומטית, לנוכח יישום הכלל במשפט הבינלאומי.¹³

חוקרים רבים רואים אפשרות לחרוג מדוקטרינת "המתנגד העקבי" אך ורק כשמדובר בנורמות מפתח מחייבות (המכונות נורמות "jus cogens"), שמהן מדינה אינה יכולה להתחמק.¹⁴ עם זאת, לעיתים קרובות קשה להגדיר באופן מדויק מהן נורמות מפתח מחייבות. אחת ההגדרות במחקר קובעת כי כדי שנורמה תיחשב לנורמת מפתח מחייבת, היא "חייבת להגן על אינטרסים החורגים מעבר לאלה של מדינות אינדיבידואליות ולהיות בעלת הקשר מוסרי או הומניטארי, שהפרתו תגרום לתוצאה כה גרועה מבחינה מוסרית, עד שתיחשב לבלתי מתקבלת לחלוטין על ידי הקהילה הבינלאומית".¹⁵ "מתנגד עקבי" לא יהיה רשאי לחרוג מנורמות כאלו. לדוגמה, דרום אפריקה לא נחשבה ל"מתנגד עקבי" לגיטימי למשפט המנהגי שאסר על קיום משטר האפרטהייד, בשל האפליה הגזעית השיטתית של מדיניות זו. ההתנגדות לאפליה גזעית שיטתית הייתה נחשבת, לפחות בתום תקופת משטר האפרטהייד, כנורמה מחייבת שמדינה אינה יכולה לחרוג ממנה.¹⁶

מושג הקשור באופן הדוק לדוקטרינת "המתנגד העקבי" הוא "המדינות המושפעות במיוחד". אם מדינות המושפעות במיוחד מכלל כלשהו מקיימות נוהג מדינה מסוים, אזי אותו נוהג מדינה משפיע יותר על ביסוסו של כלל מנהגי. דוגמה קלאסית לכך היא הכרתו של בית הדין הבין-לאומי לצדק שהנוהג של מדינות בעלות חוף ים משפיע על התפתחות דיני הגבולות הימיים יותר מאשר הנוהג של מדינות ללא מוצא לים.¹⁷ בתחומים שבהם הסיווג של "מדינות מושפעות במיוחד" ברור פחות, יישום דוקטרינה זו הופך ליותר שנוי במחלוקת.

מקורות משפטיים לפרשנות אפשרית של סעיפי ה-NPT כמשפט מנהגי

הקונצנזוס בקרב מלומדים מתחום המשפט הבינלאומי, המבוסס על היגיון מנומק, הוא שסעיפי ה-NPT אינם מהווים לעת עתה משפט בינלאומי מנהגי, ולפיכך אינם מחייבים מדינות שאינן צד לאמנה זו. כפי שהוסבר לעיל, נוהג נחשב למשפט מנהגי רק אם הוא נתמך בידי הנוהג של המדינה וכאשר יש ביטוי לכך שנוהג המדינה נקבע בשל "חובה משפטית". משטר מניעת התפוצה הגרעינית נתפס לעת עתה כאינו עונה על אף אחד מקריטריונים אלה.

ניתוח השאלה שעל הפרק מסתמך על חוות דעת מייעצת של בית הדין הבינלאומי לצדק בהאג. בשונה מהחלטות של בתי משפט במדינות אינדיבידואליות ובשונה מקטגוריה נפרדת של פסיקות מחייבות של בית הדין הבינלאומי לצדק, חוות דעת מייעצות שלו נעדרות תוקף משפטי מחייב.¹⁸ זאת, לא משום שחוות דעת אלו מחייבות מבחינה תיאורטית אך לא ניתנות לאכיפה, אלא משום שאפילו בית הדין עצמו מכיר (בכפוף לתקנותיו) בכך שהן נושאות אופי ייעוצי בלבד.¹⁹ חוות דעת אלו, אף שאינן מחייבות רשמית מאחר והן תוצאת עבודה של הרכב בינלאומי של שופטים הפועל בחסות מוסד שהוקם על ידי האו"ם, מספקות בכל זאת, יחד עם ההנמקות שלצידן, ביטוי למעמדו של החוק. לפיכך, חוקרים ועורכי דין בינלאומיים מצטטים אותן כשהם מבקשים תימוכין לעמדותיהם.²⁰

בית הדין הבינלאומי לצדק התייחס בשנת 1996 לשאלה האם האיום להשתמש בנשק גרעיני או שימוש בנשק גרעיני בפועל מהווים הפרה של המשפט הבינלאומי המנהגי.²¹ שאלה זו שונה מהשאלה האם ההחזקה (לא השימוש) בנשק גרעיני אסורה. החפיפה בין שתי הסוגיות זורעת אור על הסטאטוס המנהגי של סעיפי ה-NPT. בית המשפט בחן כמה אמנות, לרבות ה-NPT, כחלק מהניתוח של שאלת השימוש בפועל בנשק גרעיני או האיום בשימוש בו. לאחר ניתוח ה-NPT, הדגיש בית המשפט כי האשרור הרחב של האמנה מלמד כי המשפט הבינלאומי מתקדם לקראת הטלת מגבלות רבות יותר על החזקת נשק גרעיני, ומסיבה זו עשוי להתוות בעתיד כלל מחייב של משפט מנהגי. בית המשפט הוסיף, עם זאת, כי יום זה טרם הגיע.²² השופטים היו חלוקים

בפסיקתם בשאלה האם מעצמות גרעיניות מהוות "מדינות מושפעות במיוחד", אשר נוהג המדינה שלהן – אם מכוח ההחזקה בנשק גרעיני ואם מכוח הסטאטוס שלהן כמעצמות גרעין – צריך להיחשב כבעל השפעה מכרעת על ההתפתחות של משפט מנהגי. סגן נשיא בית המשפט טען כי הנוהג המקובל אצל מעצמות הגרעין צריך להיות הגורם המשפיע, שכן "אינו נוהג של 'מתנגד עקבי' יחיד ובעל חשיבות משנית" או "של ממשלה מנודה", אלא של מדינות "אשר מייצגות במשותף את חלק הארי של הכוח הצבאי, הכלכלי, הפיננסי והטכנולוגי של העולם ושיעור גדול מאוד מאוכלוסייתו."²³ בניגוד לדעה זו טען שופט אחר, כי "הסוגיה העומדת על הפרק היא חוקיות השימוש בנשק העלול להשמיד את האנושות, ועל ידי כך להשמיד את כל המדינות, ובמקרה זה המבחן של המדינות המושפעות אינו נוגע לבעלות על הנשק, אלא להשלכות של השימוש בו". לדעתו, "מנקודת מבט זו, כל המדינות מושפעות באותה המידה."²⁴

הסתמכותו של בית הדין הבינלאומי לצדק על סוגיית תפוצת הנשק הגרעיני הובילה למסקנתו בשאלה שעמדה על הפרק – שימוש בפועל או איום בשימוש בנשק גרעיני גם בעניין זה קבע בית הדין כי המשפט הבינלאומי מאפשר איום בשימוש בנשק גרעיני או שימוש בפועל בנשק כזה אך ורק בכפוף לנסיבות מיוחדות: "ניתן לראות אמנות אלו כמבשרות איסור כללי עתידי של שימוש בנשק מסוג זה, אך הן כשלעצמן אינן מהוות איסור כזה."²⁵

בשנים שקדמו לחוות הדעת של בית הדין הבינלאומי לצדק היו חוקרים שטענו כי נורמת מניעת התפוצה של נשק גרעיני הולכת ומתבססת כמנהג מחייב. אורד קיטרי, לשעבר בכיר בתחום בקרת הנשק בארצות הברית, ציטט כמה חוקרים שהגיעו למסקנה זו,²⁶ אך הוסיף כי "אם המשפט הבינלאומי המנהגי לא אסר בשנת 1996 [בשל חוות הדעת המייעצת של בית הדין הבינלאומי לצדק]... את האיום בשימוש בנשק גרעיני או את השימוש בנשק גרעיני בפועל, הרי שבוודאי לא אסר על החזקתו, ואם מניעת תפוצת נשק גרעיני לא נחשבה למשפט בינלאומי מנהגי בשנת 1996, קשה להעלות על הדעת שהיא תיחשב למשפט בינלאומי מנהגי כיום."²⁷ קביעה זו מסבירה את חשיבותה של חוות הדעת של בית הדין הבינלאומי לצדק בעניין זה.

גם אם בית הדין הבינלאומי לא הוציא "כרטיס אדום" למחזיקים בנשק גרעיני, הוא רמז לפחות כי ניתן יהיה להוציא להם "כרטיס צהוב" בעתיד. ההנמקות שלו מאפשרות התפתחותן של נורמות מגבילות רבות יותר על נשק גרעיני בעתיד. היו חוקרים שתיארו את תפיסותיו של בית הדין הבינלאומי לצדק ביחס למניעת תפוצה גרעינית כמצביעות על "מנהג מתהווה".²⁸ אישים בולטים מתחום בקרת הנשק אימצו רעיון זה ותמכו בו בהסבירים שעל הקהילה הבינלאומית לשאוף להפוך את מניעת התפוצה הגרעינית למנהג מחייב. תומאס גרהאם, לשעבר בכיר בתחום בקרת הנשק בארצות ברית, ציין בהקשר זה: "בטווח הבינוני, המטרה שאנו צריכים להציב לעצמנו היא לגבש משטר

חזק למניעת תפוצה גרעינית שיאפשר את מיזוגן ההדרגתי של הנורמות למניעת שימוש ולמניעת תפוצה במשפט הבינלאומי המנהגי"²⁹. דיוויד ס. ג'ונאס, לשעבר יועץ למנהל הביטחון הלאומי הגרעיני במשרד האנרגיה של ארצות הברית, ניסח זאת כך:

יש הטוענים כי המשפט הבינלאומי המנהגי ותפוצת ה-NPT הופכים את הנשק הגרעיני המוחזק בידיהן של מדינות אלו [הודו, פקיסטן, ישראל וצפון קוריאה] לבלתי חוקי. המחבר חולק על קביעה זו. מדינות אלו לא חתמו על אמנה זו, וכשלעצמן לא התחייבו שלא לחתור להשיג נשק גרעיני או להחזיק בו. לפיכך, בהתאם למשפט הבינלאומי הן חופשיות להחזיק בנשק כזה. אל למדינות החברות ב-NPT לפרשה כאמנה המכשירה את החזקתן בנשק גרעיני משום שהחזקה מעין זו כבר הייתה חוקית ולגיטימית [בעבר]. גם עבדות נחשבה בעבר כחוקית, אך משפט בינלאומי מנהגי מתהווה הפך אותה לבלתי חוקית, אפילו ביחס למדינות שמעולם לא חתמו על אמנות כלשהן והמשיכו להחזיק בעבדים.³⁰

קביעה זו של ג'ונאס מתמקדת בתהליך העשוי להתרחש אם סעיפי ה-NPT יוכרו כמנהג המוציא מן הכלל מדינות שאינן חתומות עליה. כפי שצוין לעיל, מומחים מתחום המשפט הבינלאומי מכירים בדוקטרינת "המתנגד העקבי", המאפשרת למדינות לא לקבל על עצמן משפט מנהגי מתהווה באמצעות התנגדות עקבית שלהן לכלל מסוים מלכתחילה. הודו, פקיסטן וישראל יכולות להיחשב כ"מתנגדות עקביות" ליישום ה-NPT.³¹ צפון קוריאה נכנסה במובן מסוים למחנה המדינות המתנגדות, נוכח התכשורתה לאשרור האמנה.³²

דוקטרינת "ההתנגדות העקבית" אינה חלה על נורמות מחייבות לכאורה (המוכרות בשם נורמות "jus cogens"), וכפי שציין ג'ונאס, מניעת תפוצה עשויה לקבל עם הזמן סטאטוס של jus cogens. כתב אחר מציין ביחס לנוהג אפשרי הנוגע לשימוש בנשק גרעיני: "הנוהג האוסר על נשק גרעיני מתבסס על נורמות מחייבות, ולפיכך 'המתנגד העקבי' לא יהווה חסם בפני יישומו החוקי [של נוהג זה] באופן שיוכל לחייב את 'המתנגד הגרעיני'".³³ דברים אלה מבטלים טיעון, לפיו התפתחות של כלל מנהגי עשויה להימנע על ידי נוהג של מדינות "המושפעות במיוחד" מהמשטר למניעת תפוצה גרעינית, אם מכוח הסטאטוס שלהן כמעצמות גרעיניות ואם מכוח העמימות הגרעינית שלהן. במצב זה, התפתחות כלל מנהגי מסוג jus cogens תאפשר למשטר מניעת התפוצה לחייב גם מדינות שאינן מהוות צד ל-NPT, על אף התנגדותן. בתהליך זה טמון הסיכון לצמצום החלופות המדיניות של ישראל.

מבט לעתיד

הסבירות של הפיכת המשטר למניעת תפוצה גרעינית למשפט מנהגי המחייב את כל המדינות מותנית, בחלקה הגדול, במידת היענות ל-NPT. אם ההיענות תהיה גבוהה, אזי נוהג המדינה יוכל להמשיך להתפתח ולקבל בסופו של דבר תוקף של נורמה מחייבת, שתחייב אפילו "מתנגדים עקביים". אם ההיענות תהיה נמוכה, אזי האמנה לא תהפוך למנהג. אורד קיטרי, שבחן סוגיה זו, ציין כי הציות ההולך ופוחת למשטר מניעת התפוצה הגרעינית בשנים 1996-2007, יחד עם חוות הדעת של בית הדין הבין-לאומי לצדק, פעלו לשינוי המגמה של הכרה הולכת וגוברת במניעת התפוצה הגרעינית כמשפט מנהגי.³⁴ מאמר אחר קובע בעניין זה:

מבחינה היסטורית, ה-TPN הופר באופן שיטתי בידי מעצמות גרעיניות, מדינות לא גרעיניות ומדינות שאינן חברות באמנה. אי-הציות השיטתי לאמנה מפריך את הטענות שפיתוח וניסוי של נשק גרעיני מהווים הפרה של מנהג בינלאומי או של משפט בינלאומי. כפי שהוסבר קודם לכן, משפט בינלאומי מנהגי נשען על ההתנהגות העקבית של מדינות-שחקניות. אם ההתנהגות של הקהילה העולמית משמשת בסיס לקביעת החוק, אזי נראה כי הפרות סיטוניות של ה-TPN הן-הן החוק.³⁵

מבחינתה של ישראל, יש בקביעה זו משום אירוניה. לישראל יש עניין בהצלחת המשטר למניעת תפוצה גרעינית, בפרט בקרב שכנותיה במזרח התיכון. בה בשעה, מימוש מטרתו של משטר זה, דהיינו היענות לנורמות מניעת התפוצה, מעלה את הסבירות להפיכת ה-NPT ביום מן הימים למשפט מנהגי שלא ניתן יהיה לחרוג ממנו. משפט מנהגי כזה, שיחייב גם את ישראל, עלול להגביל את החלופות המדיניות שלה. אם מניעת התפוצה תהפוך למשפט מנהגי, אחזקת נשק גרעיני על ידי ישראל לא תהיה אפשרות מדינית חוקית, ותהיה אז קורבן על מזבח הצלחתו של המשטר למניעת תפוצה גרעינית.

כמה גורמים חוברים יחדיו למיתון ההשלכות האפשריות של התפתחות כזו על מדינת ישראל. ראשית, מדובר בסיכון לטווח ארוך: המנהג יתפתח רק לאורך זמן, אם בכלל. שנית, נורמה כזו תשפיע בצורה שווה על מדינות אחרות שלא חתמו על האמנה, כמו הודו ופקיסטן, מה שיעניק משקל פוליטי רב יותר להתנגדות לה, מאשר לו ישראל הייתה דבקה לבדה בסירובה. שלישית, הנורמה חייבת לקבל סטאטוס מחייב, שאם לא כן, ישראל תוכל להישאר "מתנגדת עקבית" בלתי מחויבת כלפיה. לבסוף, ללא קשר לסטאטוס של החוק, מנגנוני האכיפה במשפט הבינלאומי ידועים כמוגבלים ביכולותיהם וכנגועים בפוליטיקה. המשפט הבינלאומי לוקה באופן כללי בחוסר יכולת לאכוף את כלליו. חולשה בסיסית זו נחשפת במיוחד כאשר מדובר במדינה המחזיקה

בנשק "האולטימטיבי". במילים אחרות, לא מדובר בסיכון שיתבטא בכך שפקידת בית משפט תחרים פצצות גרעיניות.

למרות זאת, התפתחות עתידית, שבה המשטר למניעת תפוצה גרעינית יקבל תוקף של משפט מנהגי מחייב, אינה נטולת סיכונים למדינת ישראל. התפתחות כזאת עלולה לספק תחמושת רטורית נוספת לאויביה, להפוך לבסיס לעוד טענה נגד ישראל בדבר הפרת החוק הבינלאומי על ידה ולהוות רקע (או אמתלה) לטיפוח רגשות טינה והתמרמרות נגדה גם לאחר חתימה על הסכמי שלום אזוריים – אם וכאשר אלה יושגו.

אין פירוש הדבר שעל ישראל לשנות את מדיניותה ולהריע לכישלונו של המשטר למניעת תפוצה גרעינית וכתוצאה מכך להתגרענות המזרח התיכון. עם זאת, עליה לראות בסוגיית המשפט המנהגי תזכורת לכך שמדיניותה טומנת בחובה סיכונים. לעת עתה, מדובר בסיכונים פוטנציאליים בלבד; ואולם, אם משטר מניעת התפוצה הגרעינית יכה שורשים, ישראל תיאלץ להעלות טיעון תקיף ועקבי שאין מדובר בכלל מנהגי, או לחילופין לטעון כי סעיפי ה-NPT לא חלים עליה מכוח "התנגדותה העקבית". יהיה על ישראל לגייס תמיכה בינלאומית בעמדתה זו ובעמדה לפיה המשטר למניעת תפוצה גרעינית לא הפך לנורמה מחייבת. על קובעי המדיניות בישראל להבין שהצורך לבקש תמיכה דיפלומטית בעמדתה זו יעניק לבעלות בריתה מנוף נוסף, שיאפשר להן לתבוע ממנה ויתורים בנושאים אחרים בתמורה לסיוע דיפלומטי ומשפטי בסוגיות הגרעיניות. מבחינה זאת, משטר מניעת תפוצה מנהגי מחייב עלול להחליש את עמדתה האסטרטגית הכוללת של מדינת ישראל ולצמצם את החלופות המדיניות שלה.

הערות

- * הכותב מודה לפרופ' איל בנבנישתי ולאליאב ליבליך על הערותיהם לטיוטה של מאמר זה.
1. אמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני, 1 ביולי 1968, 161: United Nations Treaty Series (U.N.T.S.) begins at p. 729.
 2. ראו סעיף 38 (1), 26 לחוקת בית הדין הבינלאומי לצדק מיוני 1945, U.N.T.S. 33: begins at p. 993. מקור עיקרי נוסף הם "עקרונות המשפט הכלליים".
 3. Vienna Convention on the Law of Treaties, U.N.T.S. 1155 (May 23, 1969): begins at p 331 (see Article 38); Jean-Marie Henckaerts, "Study on Customary International Humanitarian Law: A Contribution to the Understanding and Respect for the Rule of Law in Armed Conflict," *International Review of the Red Cross* 87, no. 857 (2005): 175-212 (see p. 187) ("Additional Protocol I codified pre-existing rules of customary international law but also laid the foundation for the formation of new customary rules"); Theodor Meron, "Revival of Customary Humanitarian Law," *American Journal of International Law* 99, no. 4 (2005): 817-834 (see p. 820) ("Additional Protocol I to the Geneva Conventions is also generally viewed as conforming broadly with customary international law").
 4. ראו הצהרה חוזרת (שלישית) של חוק קשרי החוץ של ארצות הברית, סעיף 102 הערה j (1987) ("למשפט מנהגי ולחוק שהתקבל באמצעות הסכמים בינלאומיים יש מעמד שווה במשפט הבינלאומי"). ההצהרה החוזרת מציינת כי מדינות יכולות להחליף כלל מנהגי השורר ביניהן

- באמצעות חתימה על אמנה המתקנת את הכלל. ואולם, הדבר מצביע על כך שמנהג מאוחר יותר גובר על מנהג מוקדם, אך לא על כך שאמנה מחייבת יותר או גוברת על מנהג.
- Owen Alterman et al., *The Law People See: The Status of Dispute Resolution in the Provinces of Sierra Leone in 2002*, (Freetown, Sierra Leone: National Forum for Human Rights, 2002) <http://www.sierra-leone.org/lawpeoplesee.pdf>
- Chad G. Marzen, "The Role of Custom in Canon, Jewish, and Islamic Law: Supplemented, Superseded, or Supplanted by Written Law?" *Ohio Northern University Law Review* 35, no. 2 (2009): 813-827 (see p. 814) ("... in the Jewish legal tradition, custom (minhag) is a source of rabbinic law. Customary law has been defined by Justice Moshe Silberg of the Israeli Supreme Court as 'certain conduct which the community takes on itself as a legal standard as obligatory as if decreed by the legislator'. Minhag can even supersede halakha (rabbinic, codified law)").
- Ian Brownlie, *Principles of Public International Law* (5th ed.) (Oxford: Oxford University Press, 1998) (see p. 4);; Lori Fisler Damrosch et al., *International Law: Cases and Materials* (4th ed.) (St. Paul, Minn.: West Group, 2001).
- Dapo Akande and Sangeeta Shah, "Immunities of State Officials, International Crimes and Foreign Domestic Courts," *European Journal of International Law* 21, no. 4 (2010): 815-852 (see p. 818).
- Mark E. Villiger, *Customary International Law and Treaties* (2nd ed.) (The Hague: Kluwer Law International, 1997) (see p. 62).
- North Sea Continental Shelf* (Federal Republic of Germany/Denmark; Federal Republic of Germany/Netherlands), *International Court of Justice* vol. 1969 (February 20, 1969): begins at p. 3 (see p. 43 paragraph 74).
- Restatement (Third) Foreign Relations Law of the United States* (Washington, D.C.: American Law Institute, 1987) (see Section 102 Comment d); Brownlie, *Principles of Public International Law* (see p. 10); Villiger, *Customary International Law and Treaties*. (see p. 43?). שני המקורות העיקריים של הדוקטרינה הן שתי פסיקות של בית הדין הבינלאומי. *Fisheries* (United Kingdom v. Norway), *International Court of Justice* vol. 1951: ראו: (December 18, 1951): begins at 116 (see p. 131); *Asylum* (Colombia/Peru), *International Court of Justice* vol. 1950 (November 20, 1950): begins at p. 266 (see pp. 277-278). שאלה חשובה וקשה היא האם המדינה המתנגדת חייבת לטעון שהכלל לא קיים לחלוטין או שהיא יכולה לטעון שהכלל קיים עבור אחרים אך שהיא, מעצם התנגדותה, אינה מחויבת לו. יש מעט מאד קביעות בעניין זה, אך מקור חשוב אחד קובע שהמדינה המתנגדת יכולה לטעון את שתי הטענות. עם זאת, אותו מקור מעיר שלמעשה קל יותר למדינה המתנגדת להחזיק בעמדה שהכלל לא קיים לחלוטין מאשר לטעון שהיא פטורה ממנו. ראו:
- Olufemi Elias, "Persistent Objector" *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (2011) (see paragraph 17), <http://www.mpepil.org>.
- Curtis A. Bradley and Mitu Gulati, "Withdrawing from International Custom," *Yale Law Journal* 120, no. 2 (2010): 202-275 (see p. 233).
- Jonathan I. Charney, "Universal International Law," *American Journal of International Law* 87, no. 4 (1993): 529-551 (see pp. 539-540).
- Restatement (Third) Foreign Relations Law of the United States* (see Section 102 Comments. d and k; Bradley and Gulati "Withdrawing from International Custom," (see pp. 212-213); Charney, "Universal International Law," (see p. 541 notes 54-55); *Vienna Convention on the Law of Treaties*, Article 53,

- Alexander Orakhelashvili, *Peremptory Norms in International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2006). 15
- Damrosch et al., *International Law: Cases and Materials*, (see p. 102); Charney, "Universal International Law" (see p. 541 note 54). 16
- North Sea Continental Shelf*, 1969 International Court of Justice vol. 1969 (see pp.42-43, paragraphs 73-74) 17
- 18 בית הדין הבינלאומי לצדק דן אך ורק במקרים שבהם שתי המדינות נתנו את הסכמתן להתחייב לפסיקתו. לרוב, מדינות מסכימות לסמכותו של בית הדין הבינלאומי לצדק מראש. לדוגמה, האמנה הבינלאומית בדבר ביעור כל צורות האפליה הגזעית כוללת סעיף, לפיו מדינות מעבירות לסמכותו של בית הדין הבינלאומי מחלוקות המתגלעות במסגרת האמנה שלא ניתן ליישבן באמצעות מנגנוני יישוב המחלוקות שלה. ראו בעניין זה: **אמנה בינלאומית בדבר ביעור כל הצורות של אפליה גזעית**, סעיף 22, 21 בדצמבר 1965 (United Nations Treaty Service vol. 1965) (begins at p. 660) 195 ישראל, כצד לאמנה, עשויה להיות נתונה לפסיקות מחייבות של בית הדין הבינלאומי לצדק, אם יובא לפניו תיק בידי מדינה חברה אחרת. גם "פלסטין", אם תוכר כמדינה ותורשה להיות חברה באמנה, תוכל לעשות זאת.
- 19 חוקת בית הדין הבינלאומי, יוני 1945, סעיף 65.
- 20 Brownlie, *Principles of Public International Law* (see p. 20).
- 21 *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, I.C.J. vol. 1996 (July 8, 1996): begins at p. 226.
- 22 *Ibid.* pp. 252-253, paragraphs 61-62.
- 23 דעת מיעוט של סגן הנשיא Schwebel, **שם**, עמ' 312.
- 24 דעת מיעוט של השופט Shahabudeen, **שם** עמ' 414.
- 25 *Ibid.* p. 253, paragraph 62.
- 26 Orde F. Kittrie, "Averting Catastrophe: Why the Nuclear Nonproliferation Treaty Is Losing Its Deterrence Capacity and How To Restore It," *Michigan Journal of International Law* 28, no. 2 (2007): 337-430 (see p. 348).
- 27 *Ibid.* pp. 349-350.
- 28 Mary Ellen O'Connell and Maria Alevras-Chen, "Iran, the U.S., and the International Law of Self-Defense," *Syracuse Law Review* vol. 57, no. 3 (2007): 497-517 (see p. 502)
- 29 Thomas Graham, Jr., "International Law and the Proliferation of Nuclear Weapons," *George Washington International Law Review* vol. 33, no. 1 (2000): 49-69 (see p. 66).
 במפורש לישראל לוותר על המאגר הגרעיני שלכאורה יש לה, כחלק מהתהליך לחיזוק משטר מניעת התפוצה: "באותו שלב, משטר ה-NPT יהיה כל כך חזק, עד שהעיקרון של אי-שימוש בנשק גרעיני והנורמה של ה-NPT לא-יתפוצה ייחשבו כאילו הפכו למשפט בינלאומי מנהגי המחייב לתמיד את כל המדינות". **שם עמ' 69**.
- 30 David S. Jonas, "Variations on Non-Nuclear: May the 'Final Four' Join the Nuclear Nonproliferation Treaty As Non-Nuclear Weapon States While Retaining Their Nuclear Weapons?," *Michigan State Law Review* vol. 2005, no. 2 (2005): 417-459 (see p. 454 note 174).
- 31 David A. Colson, "How Persistent Must the Persistent Objector Be?," *Washington Law Review* vol. 61 (1986): 957-970.
 חוקרים שונים ניסו לגבש נוסח קבוע של התנגדות. בכל מקרה, ההחזקה בגלוי של נשק גרעיני של הודו ופקיסטן נראית כמספיקה כדי להתאים לסטאטוס של "מתנגדות עקבית". מדיניות העמימות הגרעינית של ישראל יכולה להיחשב גם היא כעומדת בסטנדרט של "מתנגדות עקבית". כפי שנאמר בסיכום המאמר, אסטרטגיה משפטית של ישראל שתתנגד באופן מוצהר לא-יתפוצה כנוהג מחייב משפטית תחזק את עמדתה בטווח הארוך. יש

לציין שמדינות מתנגדות לעיתים קרובות לנורמות מנהגיות שמטרתן להגביל החזקתם של אמצעי לחימה מסוימים. התנגדות עקבית לנורמה האוסרת החזקת נשק גרעיני עולה בקנה אחד עם קווי התנהגות מדינתיים ואינה מהווה סטייה מהם.

32 היכולת של מדינה להתנגד למנהג רק לאחר שהוא החל להתפתח היא נושא לחילוקי דעות. הסיבה לכך היא שכאשר מנהג הופך להיות חוק, מדינות אינן יכולות לפרוש ממנו. מסיבה זו, עמדתה המשפטית של צפון קוריאה עומדת בפני אתגר רציני. בין הדין הבינלאומי דיבר על "חוק כללי או מנהגי והתחייבויות, שמעצם טבעם צריך שיהיה להם תוקף שווה כלפי כלל החברות בקהילה הבינלאומית, ולכן אין לאף אחד זכות כלשהי לא לממש אותם חד-צדדית":

North Sea Continental Shelf, 1969 *International Court of Justice* vol. 1969 (see pp. 38-39, paragraph 63); Bradley and Gulati, "Withdrawing from International Custom".

33 Adam Steinfeld, "Nuclear Objections: The Persistent Objector and the Legality of the Use of Nuclear Weapons," *Brooklyn Law Review* vol. 62 (1996): 1635-1686 (see p. 1680).

34 Kittrie, "Averting Catastrophe," pp. 348-350.

35 Richard Sieg, "A Call To Minimize the Use of Nuclear Power in the Twenty-First Century," *Vermont Journal of Environmental Law* vol. 9 (2007-2008): 305-373 (see p. 349).

המאמר, נכתב על ידי מי שהיה אז סטודנט למשפטים, קצין לשעבר בצי האמריקאי שעסק ברגולציה של הסביבה. ראו גם:

Richard L. Sieg, Kilpatrick Townsend & Stockton LLP,

http://www.kilpatricktownsend.com/en/Who_We_Are/Professionals/S/SiegRichardL14119.aspx

התמודדות מדינות ה-EU3 עם תוכנית הגרעין האיראנית

נדב קדם

מאמר זה עוסק בהתמודדות האירופית עם האתגר הגרעיני האיראני, תוך התמקדות בהתמודדותן של שלוש המעצמות האירופיות – צרפת, בריטניה וגרמניה, המכונות EU3¹ – עם הנושא.

מדינות אירופה תופסות את תהליך ההתגרענות של איראן ואת הפוטנציאל הגרעיני-צבאי שלה, וכן את ההשלכות השליליות העלולות להיות למכה צבאית מקדימה במטרה לצמצם את האיום הנובע מהם, כאיום ממשי עליהן. בה בעת, ההתמודדות עם האתגר הגרעיני האיראני נתפסת אצל חברות האיחוד האירופי בכלל ובקרב מדינות ה-EU3 בפרט כהזדמנות לקדם את תפיסת העולם האירופית מחוץ לגבולות היבשת ולגבש מדיניות חוץ וביטחון אירופית משותפת, אשר תציב את האיחוד כשחקן מרכזי בזירה העולמית.

האיחוד האירופי אינו איחוד פוליטי מלא, ולפיכך לא ניתן לזהות או לתאר מדיניות חוץ אירופית אחידה. בנושאים מסוימים, המדיניות האירופית מיוצגת על ידי עמדתו הרשמית של האיחוד (בעיקר כשמדובר בהחלטות על הטלת סנקציות), בהקשרים אחרים מדובר בהסכמות בין המדינות המובילות (ה-EU3) ללא תיאום ופיקוח מצד יתר חברות האיחוד, ובמקרים נוספים באה לידי ביטוי המדיניות הפרטיקולארית של כל אחת ממדינות ה-EU3. עמדת ה-EU3 לא תמיד מוסכמת על יתר חברות האיחוד. תחילה ייסקרו יסודותיה של מדיניות החוץ האירופית, כפי שהתעצבו בשנים שלאחר תום המלחמה הקרה. בהמשך תיבחן ההתמודדות האירופית עם איראן, תוך התמקדות בשנים 2003-2005, שבהן ניכר מאמץ מיוחד לקדם את חזון מדיניות החוץ האירופית בזירה הבינלאומית. לאחר מכן תיבחן התלות הכלכלית של אירופה באיראן, הגורמת לה לשלם מחיר כלכלי על קידום מדיניות שתכליתה לבלום את תהליך ההתגרענות האיראני. תלות זאת יכולה גם לסייע בהערכת הסיכוי להחמרת העמדה האירופית כלפי טהראן. לסיום יועלו הערכות לגבי התשומה האירופית העתידית להתמודדות הבינלאומית עם אתגר הגרעין האיראני.

אירופה בזירה הבינלאומית

למרות חשיבותן ההיסטורית של המעצמות האירופיות בכלל ומעמדן הרשמי של צרפת ובריטניה כחברות קבועות במועצת הביטחון של האו"ם בפרט, מעמדן הבינלאומי של מדינות אלו נשחק מהותית לפחות מאז תום מלחמת העולם השנייה ובמסגרת הסדר הבינלאומי שהונהג אחריה. סיום המלחמה הקרה שינה את המערכת הבינלאומית מדו-קוטבית לחד-קוטבית, שארצות הברית היא מעצמת-על יחידה בה. מדובר במערכת בינלאומית דינמית, שחוקי המשחק בה התעצבו באופן הדרגתי ולאורך זמן.² לדידם של האירופים, הנורמה שהשתרשה במלחמה הקרה הייתה של נטייה מצד ארצות הברית להתייעץ ולהאזין לבעלות בריתה מתוך הכרה וכבוד הדדי לאינטרסים שלהן, בד בבד עם שאיפתה לרמה כזו או אחרת של פעולה רב-צדדית, שתעניק לגיטימיות לפעולותיה שלה.³ התמוטטות ברית המועצות הפכה את אירופה לתלויה הרבה פחות בארצות הברית להבטחת ביטחונה. במקביל עלתה עוצמתה היחסית של ארצות הברית וירדה רמת העניין שלה באירופה, אם כי נשמרה ציפייה אירופית שווינגטון תתחשב בבעלות בריתה האירופיות.⁴ התפתחות זו היא הבסיס לתפיסות השונות המפלגות בין ארצות הברית למדינות אירופה כיום.

עלייתן של מעצמות עולמיות חדשות, ובראשן סין והודו, במקביל לעוצמתה של ארצות הברית, מציבה אתגר נוסף בפני מעמדן של מדינות אירופה, כולן ביחד וכל אחת לחוד, בזירה הבינלאומית. גם עוצמתו הצבאית של האיחוד האירופי זניחה ביחס ליכולותיו הכלכליות (יש מי שכינה את האיחוד "Economic giant, political dwarf and military midget"),⁵ למרות הקשיים הכלכליים שגוש האירו ניצב בפניהם בשנים האחרונות. חסרונה של יכולת צבאית עצמאית פוגע ביכולתו של האיחוד לתפקד ללא תיאום עם ארצות הברית וללא הסתמכות על עוצמתה הצבאית. מכאן שרק שילוב יכולות של מדינות האיחוד האירופי, ובראשן ה-EU, יוכל לשדרג את מעמדה של אירופה בזירה הבינלאומית. שיתוף פעולה בין חברות האיחוד האירופי במדיניות חוץ יהיה בהכרח על חשבון האינטרסים הפרטיקולאריים שלהן, וזאת בשעה שהן מתקשות לגשר על פערים בין האינטרסים שלהן ובין האינטרסים הכוללים של האיחוד, למרות שאיפתן למעמד בינלאומי משופר. מדיניות החוץ האפקטיבית ביותר של האיחוד האירופי היא ההרחבה שלו באמצעות צירוף מדינות חדשות אליו. עקרונית, שורת התמריצים שהאיחוד יכול להציע למועמדות להצטרפות אמורה להיות בעלת משקל, אם כי התמריצים הכלכליים שנועדו להשיג שיתוף פעולה מדיני הם מוגבלים, ולכן גם השפעתם תהיה מוגבלת.

נשיא ארצות הברית ביל קלינטון החל לעצב סדר יום חדש במדיניות החוץ האמריקאית, ויורשו בתפקיד, הנשיא בוש הבן, אימץ סדר יום דומה מאד. במהלך כהונתו השנייה דחף קלינטון להרחבת משימותיה של ברית נאט"ו להתמודדות עם

איומים כמו טרור בינלאומי, נשק להשמדה המונית ומשברים מחוץ לאזור האטלנטי, וכן לפיתוח יכולות הגנה אירופיות. על רקע זה התגלעו מחלוקות בין ארצות הברית לאירופה ונשמעו הסתייגויות אירופיות מהמדיניות האמריקאית, ובכלל זאת לגבי תפקידו של האו"ם בהתמודדות עם משברים ואתגרים בזירה הבינלאומית.⁶ המפנה ביחסים הטראנס-אטלנטיים הסתמן בבירור מאז ספטמבר 1997 ובשנה שלאחריה.⁷ מן הצד האמריקאי ניתן היה להבחין אז בנטייה גוברת למדיניות חוץ חד-צדדית.⁸ בימי ממשל קלינטון נקטה ארצות הברית, בין השאר, צעדים חד-צדדיים כמו עיכוב בתשלומים לאו"ם, ניסיונות להעניש חברות אירופיות בשל ניהול עסקים עם איראן, לוב וקובה, וכן דחיית האמנה לאיסור כולל על ניסויים גרעיניים. למרות התנגדות הקונגרס האמריקאי, נפתחה לחתימה אמנת רומא, שהיא הבסיס לבית הדין הפלילי הבינלאומי. ובניגוד לעמדת ארצות הברית, מדינות אירופה חתמו על שלוש אמנות בינלאומיות – כאמור אמנת רומא, וכן אמנת אוטווה ופרוטוקול קיטו.⁹

השוני בהעדפותיהן של מדינות אירופה ושל ארצות הברית לגבי ניהולם של היחסים הבינלאומיים בכלל ומשברים בפרט משקף הבדלים בתפיסות עולם. האיחוד האירופי דוגל בהתמודדות עם משברים באמצעות המשפט הבינלאומי וארגונים בינלאומיים ונוקט במקרים רבים עמדה המשקפת רגישות רבה יותר לזכויות אדם מאשר ארצות הברית (הגם ששיקולים הקשורים בזכויות אדם אינם זרים לממשל האמריקאי). יש מי שטוען שהסיבה לכך היא חולשתו הפוליטית היחסית של האיחוד וכי המשפט הבינלאומי וארגונים בינלאומיים נתפסים כאמורים לפצותו על כך.¹⁰ כן נטען שמדובר בערכים שהופנמו היטב בקרב מקבלי ההחלטות האירופיים בעקבות הניסיון ההיסטורי המר של אירופה וכי ערכים אלה עמוקים יותר מכל שיקול של עלות-תועלת.¹¹ הסברים אלה אינם סותרים זה את זה. העדפות אירופיות אלו היו רקע לחילוקי דעות בין האיחוד ובין ארצות הברית לגבי התמודדות עם שורה של אתגרים בינלאומיים, שהאתגר האיראני הוא אחד מהם.

ה-EU3 והאתגר האיראני

לאחר הפלת משטר השאה באיראן ועליית משטרו של חומייני, מדינות אירופה, כמו מדינות רבות אחרות בעולם, נידו את איראן. למרות זאת, ולנוכח רצונה של אירופה להתמודד עם סכנות שונות (כמו הטרור ואי-יציבות אזורית) באמצעות דיאלוג, תוך ניסיון להפיק מכך פירות כלכליים, החליט האיחוד האירופי בדצמבר 1992 לפתוח ב"דיאלוג ביקורתי" עם איראן.¹² הדיאלוג, שעסק בנשק להשמדה המונית וכן בנושא זכויות האדם באיראן, היה לצנינים בעיני ממשל הנשיא קלינטון.¹³ לדידו, המדיניות האירופית שחקה את האפקטיביות של הסנקציות האמריקאיות על איראן.¹⁴

בחירתו של ח'אתמי לנשיא איראן במאי 1997 הובילה להעמקת הדיאלוג בין האיחוד לאיראן. ח'אתמי נתפס כרפורמיסט מתון, וההידברות עם איראן נראתה כמכשיר עיקרי לחיזוק הפוליטי ולשינוי המדיניות האיראנית. תוצאות הבחירות לפרלמנט האיראני ב-2000 ובחירתו המחודשת של ח'אתמי לנשיאות ב-2001 דרבנו לחיזוק הדיאלוג. לאחר פיגועי 11 בספטמבר 2001 החל האיחוד לפעול, באמצעות הדיאלוג עם איראן, לקידום הסכמות שיאפשרו פתיחת משא ומתן בנושאי סחר. ביוני 2002 אישרה מועצת שרי החוץ של האיחוד את פתיחת המשא ומתן עם איראן בנוגע להסכם סחר ושיתוף פעולה בין הצדדים, שבו ראו האירופים תמריץ של ממש לשינוי מדיניותה של איראן.¹⁵

במהלך קיץ 2002, במקביל להתפתחות המשבר סביב מלחמה אפשרית בעיראק, התחוור לאירופים כי איראן חותרת להשגת נשק גרעיני. מדינות ה-EU3 ניצלו את ההזדמנות שנוצרה בזירה הבינלאומית כתוצאה מהשילוב בין התחוורת האיום האיראני להתמקדות האמריקאית בעיראק והחלו לנהל משא ומתן עם איראן בשורת נושאים, ובראשם פרויקט הגרעין שלה. קולט מאזו צ'לי תיארה את היווצרות מדיניות ה-EU3 כלפי איראן כך:

In the agenda-setting phase, there was a rising suspicion of Iranian intentions, which led the EU Foreign ministers to place Iran on the agendas of April and July 2003 meetings. On 12 September, a General Affairs Council document demanded the "immediate suspension of all enrichment activities from Tehran". France was involved in the drafting of this document with Britain and Germany. In this way the E3 process began without formal authorization, on behalf of the Union as a whole.¹⁶

באותן שנים, בפרט מאז ינואר 2002, כשהנשיא בוש טבע את המונח "ציר הרשע" המתייחס לעיראק, איראן וצפון קוריה, חלה הקצנה בעמדתה של ארצות הברית כלפי איראן. לעומת גישת הדיאלוג שנקט האיחוד, המדיניות האמריקאית התמקדה ב"הכלה כפולה" (Dual Containment) של עיראק ואיראן והייתה מנוגדת בתכלית למדיניות האירופית.¹⁷ ארצות הברית אף ביקשה לדון באופן מיידי בנושא האיראני במועצת הביטחון.¹⁸ עם זאת, כבר באוקטובר 2003 היא תמכה באופן רשמי במאמצי ה-EU3 להידבר עם איראן.¹⁹

באוקטובר 2003 הגיעו שרי החוץ של ה-EU3 לטהראן, כדי לקדם פתרון דיפלומטי לאתגר הגרעין האיראני, ובתום הדיונים יצאו בהצהרה משותפת עם ממשלת איראן, שכללה הסכמה איראנית לשתף פעולה עם הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א), להשעות את תוכנית העשרת האורניום, ואף לחתום על "הפרוטוקול הנוסף"

ל-NPT (המשדרג את הפיקוח של סבא"א).²⁰ בתמורה, התחייבו שרי ה-EU3 להכיר בזכותה של איראן לאנרגיה גרעינית ולדון אתה באופן בו תעניק התחייבויות מספקות שיאפשרו לה גישה לטכנולוגיה שתאפשר שימוש באנרגיה כזאת. הם גם הבטיחו לאיראן להתנגד לכל מדיניות תקיפה יותר של ארצות הברית בנושא הגרעיני והוסיפו לכך לחבילת תמריצים כלכלית.²¹

ב-18 בדצמבר 2003 חתמה איראן על "הפרוטוקול הנוסף", במה שנראה היה מנקודת המבט האירופית כהצלחה מהותית של מדיניות ה-EU3. עם זאת, כבר ביולי 2004 הפרה איראן את ההבנות שהושגו עמה וחיידשה את בניית התשתית להעשרת אורניום. איומים להעביר את הנושא למועצת הביטחון הביאו ב-14 בנובמבר 2004 לחתימה של איראן וה-EU3 על הסכם פריז, שכלל הסכמה איראנית נוספת להשעות באופן זמני את התוכנית להעשרת אורניום, תוך יישום האמור ב"פרוטוקול הנוסף" (פיקוח על ביצוע ההסכם על ידי איראן). למעשה, איראן הסכימה מיוזמתה לצעד בונה אמון שאינו מחויב לפי המשפט הבינלאומי, שכן העשרת אורניום (עד רמה מסוימת) אינה מנוגדת לתכתיבי ה-NPT.²² איראן עמדה בהתחייבויותיה אלו תקופת-מה ולכאורה מדובר היה בהישג אירופי נוסף, אלא שעד מהרה התגלעו מחדש מחלוקות בינה ובין אירופה. איראן לא ראתה בהסכם פריז התחייבות לטווח ארוך והצהירה שוב ושוב כי תחזור לתפעל את מתקני העשרת האורניום שלה. למרות זאת, ביולי 2005 התחדשו המגעים בין הצדדים בנוגע להסכמי סחר ובחינת אפשרויות להידוק הקשרים ההדדיים. מינויו של אחמדינג'אד, שנחשב שמרני יותר מח'אתמי, לנשיא איראן ב-3 באוגוסט 2005 הגביר את המתחים בין הצדדים. למעשה, כבר ב-1 באוגוסט 2005 שיגרה איראן מכתב לסבא"א, בו הודיעה כי פעולות העשרת האורניום באיספהאן יחודשו בתוך שבוע. כוונה זו הפתיעה את האירופים, וכדי לעכב את מימושה הציעו לאיראן חבילת תמריצים משופרת.²³

חבילת התמריצים האירופית הייתה כביכול המשך למדיניות אירופה בנושא הגרעין האיראני. למעשה, התחיל אז תהליך של התקרבות בין עמדות ארצות הברית לעמדות אירופה. הייתה זאת תקופה של התפייסות בין ארצות הברית לאירופה, שסימלה המובהק היה ביקורו של הנשיא בוש ביבשת בפברואר 2005. נראה היה שהאירופים מכירים במגבלות כוחם בכל הקשור להתמודדות עם איראן וכי בתמורה להבטחת ארצות הברית לתמוך בהצעותיהם לטהראן, הם קיבלו את הדרישה האמריקאית כי יתבעו ממנה חד-משמעית לחדול לצמיתות מהעשרת אורניום. בתגובה לדרישה זאת נסוגה איראן לחלוטין מהסכם פריז. מועצת הנגידים של סבא"א הודיעה מצדה, ב-24 בספטמבר 2005, שאיראן הפרה את התחייבויותיה לסוכנות,²⁴ ובכך חזר הנושא לטיפול של המערכת הבינלאומית, שנתיים לאחר שסבא"א אפשרה ל-EU3 להוביל את ההתמודדות עם איראן. בהזדמנות זו נכנסה גם רוסיה לתמונה והציעה לאיראן

בעלות משותפת על מתקן להעשרת אורניום שימוקם ברוסיה. איראן דחתה את ההצעה. בעקבות זאת קיבלה סבא"א, ב-4 בפברואר 2006, החלטה להפנות את סוגיית הגרעין האיראני למועצת הביטחון.²⁵

ביוני 2006 הציגו מדינות ה-EU3, בתיאום עם ארצות הברית, רוסיה וסין, הצעה למתווה דיונים עם איראן. בפועל, הצעה זו היוותה "יריית הפתיחה" למיסוד ה-P5+1, או E3+3. האתגר הגרעיני האיראני הועבר עתה לטיפולן של שש מדינות: חמש החברות הקבועות במועצת הביטחון וגרמניה. מסגרת ה-EU3 איבדה את הדומיננטיות בהובלת המהלכים נגד איראן, ובמקביל הפכו עמדות ארצות הברית ומדינות ה-EU3 לקרובות יותר.²⁶ מאז, עיקר הדיונים על משטר הסנקציות נגד איראן וההתנהלות מולה נעשו בין ארצות הברית – בתיאום עם מדינות אירופה – ובין רוסיה וסין. לדברי קרטיס מרטין:

The EU-3 agreed that if negotiations ultimately failed, they would support taking the matter to the UN for consideration of sanctions, thus presenting Iran with a “fading opportunity” variant of good cop/bad cop, in which Europe threatened to “defect” to the side of the bad cop. For its part, the United States publicly endorsed the EU-3 negotiations and agreed to offer limited incentives to Iran as further demonstration that it, too, sought a peaceful resolution.²⁷

האירופים נאלצו להתפשר עם ארצות הברית כדי לאפשר את המשך המשא ומתן עם איראן,²⁸ ולצד הסתייגויות ומחלוקות תמכו בסך הכל בקו האמריקאי. העברת ההתמודדות עם האתגר האיראני ל-P5+1 הפכה את האירופים לממלאי תפקיד משני בלבד, שהתמצה בהעברת מסרים לאיראן, אולם הניבה סדרת החלטות של מועצת הביטחון. הראשונה שבהן – החלטה 1696 – התקבלה ב-31 ביולי 2006²⁹ וקראה לאיראן לשתף פעולה עם סבא"א ולהשעות את העשרת האורניום. במקביל היא קראה (אם כי באופן בלתי מחייב) לאיסור על העברת חומרים העשויים לשמש את איראן בתוכניתה הגרעינית או בתוכנית הטילים הבליסטיים שלה. ההחלטה שיקפה צמצום של פערים בעמדות של חברות ה-P5+1: מדינות ה-EU3 הכירו בצורך להפעיל לחץ בינלאומי נרחב בתיאום עם ארצות הברית, כדי לנסות ולגבש מענה לאתגר הגרעיני האיראני, וארצות הברית מצדה הסכימה לפעול בשותף עם האירופים, רוסיה וסין.³⁰ איראן לא מילאה את תכתיביה של החלטה 1696. בעקבות זאת התקבלה ב-23 בדצמבר 2006 פה אחד החלטת מועצת הביטחון 1737, שהטילה על איראן סנקציות רשמיות. הצעת ההחלטה המקורית רוככה כדי לאפשר הצטרפותן לראשונה של רוסיה וסין לסנקציות.³¹ כשלושה חודשים בלבד לאחר מכן, ב-24 במארס 2007, התקבלה פה אחד החלטת מועצת הביטחון 1747, שהידקה את מערך הסנקציות על בסיס הצעת החלטה שהוגשה על ידי ה-EU3. כשנה אחר כך, במארס 2008, התקבלה החלטה נוספת

של מועצת הביטחון – מספר 1803 – שחזרה על החלטות קודמות והייתה בעיקרה הצהרתית. אופי דומה היה גם להחלטת מועצת הביטחון 1835 מ-27 בספטמבר 2008. רק ב-9 ביוני 2010 התקבלה החלטת מועצת הביטחון 1929, שהרחיבה באופן ניכר את מערך הסנקציות על איראן. במקביל, הטיל האיחוד האירופי שורת סנקציות על איראן שחרגו מהמתחייב אפילו על פי ההחלטה.³²

ב-8 בנובמבר 2011 פרסמה סבא"א דו"ח חמור במיוחד בנוגע לפרויקט הגרעין האיראני.³³ הדו"ח לא חידש הרבה מבחינת העובדות, אך ביסוס הטענות כלפי איראן באופן כה יסודי על ידי ארגון בינלאומי רשמי העוסק בנושא הגרעין הקשה מאד על התעלמות מן הסוגיות השונות שהועלו בו. מיד עם פרסום הדו"ח קראו מדינות ה-EU3, ובראשן בריטניה וצרפת, להחמיר את הסנקציות על איראן. רבות מחברות האיחוד האירופי ניסו לרסן מגמה זאת,³⁴ אך חשש מפעולה צבאית ישראלית נגד איראן ומהשלכותיה הקל על המדינות המובילות באיחוד במאמצייהן לשכנע חברות נוספות להסכים למהלך ההחמרה.³⁵ ארצות הברית, קנדה ובריטניה הרחיבו את הסנקציות ב-21 בנובמבר 2001; החשובות שבהן הוטלו בתחום הפיננסי וצמצמו את הגישה של איראן למערכת הפיננסית הבינלאומית אף מעבר למגבלות שהטילו סנקציות קודמות. מעורבותה של בריטניה בסנקציות חשובה במיוחד לאור הדומיננטיות של המרכז הפיננסי העולמי בלונדון. ב-1 בדצמבר 2011 הטיל האיחוד האירופי סנקציות נוספות על 141 חברות איראניות ועל 39 אישים איראניים.³⁶

ב-31 בדצמבר 2011 חתם הנשיא ארצות הברית, ברק אובמה, על חוק תקציב ההגנה לשנת 2012, המאפשר הטלת סנקציות על חברות ומדינות הרוכשות נפט מאיראן. זאת, לאחר משא ומתן עם חברי הקונגרס, שבעקבותיו הכניס הנשיא סייגים שונים לחוק המתירים לו להעניק דחיות ופטורים שונים מן הסנקציות.³⁷ במקביל, לחץ הממשל האמריקאי על מדינות שונות להטיל סנקציות נוספות על איראן, תוך הסתייעות בסמכויות המוקנות לו מכוח החוק החדש.

ב-23 בינואר 2012 הטיל האיחוד האירופי שורה נוספת של סנקציות על איראן, שאסרו יבוא נפט גולמי ומוצרי נפט ממנה למדינות האיחוד (איסור חתימה על חוזים חדשים וסיום חוזים קיימים עד 1 ביולי 2012). הסנקציות עסקו גם בהיבטים נוספים הכרוכים בהפקת נפט באיראן. בין השאר נאסרו יבוא מוצרים פטרוכימיים מאיראן לאיחוד, יצוא ציוד וטכנולוגיות רלוונטיות לסקטור הפטרוכימי באיראן וכן השקעות בחברות פטרוכימיות איראניות ומיזמים משותפים עימן. לבסוף, הוקפאו הנכסים של הבנק המרכזי האיראני הנמצאים באיחוד האירופי והוטלו מגבלות על סחר בזהב, במתכות יקרות וביהלומים עם איראן. על אף היקפן מדובר היה גם הפעם בסנקציות מוגבלות המאפשרות המשך מסחר עם איראן באותם תחומים שלא נאסרו במסגרת הסנקציות.

תלות כלכלית

שיקול מרכזי בעמדת מדינות אירופה כלפי איראן הוא היקף התלות הכלכלית שלהן בה. תלות זו מאפשרת להעריך את המחיר הכלכלי של המדיניות האירופית ואת ההיתכנות להקשחה נוספת שלה בעתיד.

סך היקף היבוא של האיחוד האירופי מאיראן בשנת 2010 עמד על כ-14.5 מיליארד אירו. היקף היצוא האירופי לאיראן בשנת 2010 עמד על כ-11.3 מיליארד אירו – כ-0.8 אחוזים בלבד מסך היצוא של האיחוד לאותה שנה. היקף היבוא מאיראן עומד על כאחוז אחד מסך כלל היבוא של האיחוד, מרביתו (כתשעים אחוזים) דלקים ומוצרי כרייה (בעיקר נפט) ומכאן רגישותו הגבוהה. למרות שרק כשלושה אחוזים מן הנפט המיובא לאיחוד מקורו באיראן, סנקציות עליה בתחום הנפט עלולות להעלות את מחירו באופן משמעותי ולפגוע בכלכלת אירופה.³⁸

התלות של חברות האיחוד בנפט איראני אינה זהה. איטליה וספרד, חברות מרכזיות באיחוד השרויות במשבר כלכלי קשה, מייבאות כ-13 אחוזים מן הנפט הגולמי מאיראן. לעומתן, צרפת מייבאת כארבעה אחוזים ובריטניה וגרמניה כאחוז אחד בלבד כל אחת.³⁹ היקף הסחר בין חברות האיחוד לאיראן שונה משמעותית גם בתחומים אחרים. לדוגמה, היקף הסחר של גרמניה עם איראן גבוה באופן ניכר מהיקף הסחר של צרפת ובריטניה עמה. מכיוון שהחלטות על סנקציות מצד האיחוד האירופי צריכות להתקבל בקונצנזוס של כלל חברותיו, התנגדותן של חברות מרכזיות כמו איטליה וספרד הקשתה על החמרתן.

צעדים שונים עשויים להקל באופן מהותי על כל נטל כלכלי שייגרם לאירופה כתוצאה מהטלת סנקציות על איראן. כך, למשל, הגדלת תפוקת הנפט של מדינות אחרות, ובראשן ערב הסעודית, אמורה לנטרל את מרבית הנטל הכלכלי הזה. ואכן, ארצות הברית ומדינות אירופה מנסות להשפיע על מדינות שונות במפרץ להגדיל את תפוקת הנפט שלהן.⁴⁰ גם שימוש נבון במאגרי החירום של המדינות החברות בסוכנות האנרגיה הבין-לאומית (IEA) צפוי להקטין משמעותית את הנטל הכלכלי שייגרם מהטלת סנקציות חריפות על איראן.⁴¹

סיכום ומסקנות

ניתן לטעון כי הסיבה העיקרית להצלחה האירופית היחסית בהתמודדות עם אתגר הגרעין האיראני בשנים 2003–2005 נבעה לא רק מרצון למנוע מאיראן רכישת יכולת גרעינית צבאית, אלא גם מחשש מפעולה צבאית אמריקאית באיראן. יחד עם זאת, באותה התקופה גרסו מדינות אירופה באמת ובתמים כי משא ומתן, בשונה מהגישה שהנחתה את הפלישה האמריקאית לעיראק, הוא שהיה ביסוד ההישגים שהשיגו בהידברות עם איראן. ואולם, ההתקרבות בין עמדת ה-EU3 ובין העמדה האמריקאית

מאז 2005 שיקפה הכרה אירופית בכישלון הגישה המתונה יחסית, שעיקרה היה הענקת תמריצים לאיראן תמורת הבטחות (שלא מומשו) לעצירת תוכנית הגרעין, לצד הכרה אמריקאית כי יש טעם בתיאום עם האיחוד האירופי כדי ליצור קואליציה רחבה שתתמודד עם האתגר האיראני באמצעים תקיפים יותר.

תלותה של איראן בסחר, בטכנולוגיה ובידע אירופיים היא נכס לאירופה. במקביל, כל מתווה של התמודדות לא צבאית עם איראן מחייב תשומה והשתתפות אירופיות. לכן, במתווה כזה, ובניגוד לתחומים צבאיים, ארצות הברית נזקקת לאירופה. יתר על כן, ה-NPT מעניק מעמד מיוחד לחברות הקבועות במועצת הביטחון, ובהן צרפת ובריטניה, ומשום כך האמנה מהווה מסגרת נוחה לאירופים. וחשוב מכל, קיים שוני בין תפיסת האיום האירופית לעומת תפיסת האיום האמריקאית, אך הן אינן מנוגדות ולכן קיים בסיס לשיתוף פעולה. מכאן, גם כאשר אירופה משתפת פעולה עם ארצות הברית בנושא האיראני היא אינה נתפסת כמובלת על ידי ארצות הברית.

המדיניות האירופית כלפי איראן נדמתה במובנים רבים לתמונת ראי של המדיניות האמריקאית בעיראק: שימוש בדיפלומטיה מעוגנת במשפט בינלאומי ובסיוע תמריצים לכללים, לעומת פעולה חד-צדדית, צבאית ובלתי חוקית (לפחות בראייה האירופית). המלחמה בעיראק הציבה בפני האירופים אתגר: מחד גיסא, פיתוח מדיניות חוץ משותפת שתספק מענה לאתגר האיראני, ומאידך גיסא תהיה כזאת שלא תחמיר את הקרע בין אירופה לארצות הברית שנבע ממחלוקות לגבי הפלישה האמריקאית לעיראק. למעשה, האירופים בידלו את עצמם מארצות הברית, ובה בעת השתמשו בשינוי המדיניות שלהם לאיחוי הקרע אתה. יתרה מכך, המדיניות האירופית המשותפת עם ארצות הברית סייעה גם לאיחוי הקרעים הפנים-אירופיים, בעיקר בין צרפת וגרמניה לבריטניה, שנוצרו על רקע העדפות שונות ביחס למלחמה בעיראק.⁴²

אתגר הגרעין האיראני היה הקשר נוח לקידום תפיסת עולמו ומעמדו של האיחוד האירופי בזירה הבינלאומית.⁴³ איראן קרובה יחסית לאירופה מבחינה גיאוגרפית, אך אינה נתפסת כחברה ב"שכונה" האירופית. מכאן שהאתגר האיראני התאים להדגמת השפעתה הגלובלית של אירופה. המנדט שניתן (בפועל) לאירופים להוביל את הטיפול באתגר האיראני היווה מבחינת המדיניות המרכזיות באירופה הכרה מיוחלת במעמדן מצד מעצמות מובילות, ובראשן ארצות הברית. השאיפה להשתלב במסגרת המערבת מעצמות בינלאומיות בעלות מעמד שווה (כביכול) הניעה מאוחר יותר את השינוי שחל בגישה האירופית ביחס לאתגר האיראני והביאה להתקרבות של מדינות האיחוד לעמדות האמריקאיות בנושא זה. תמריץ נוסף לעניין שגילתה אירופה בהתמודדות עם האתגר האיראני היוותה ההזדמנות, שזוהתה על ידיה, להשפיע על עיצוב משטר התפוצה הגרעינית – נושא מרכזי על סדר היום הביטחוני העולמי.⁴⁴

איראן, מצדה, ראתה ב-EU3 גורם חלש, בעל השפעה מצומצמת בלבד על ארצות הברית (כישלון מדינות אירופה למנוע את הפלישה לעיראק שימש ראיה לכך). גם היעדר עוצמה צבאית אירופית של ממש וחוסר יכולת לעשות בה שימוש הביאו את האיראנים להתייחס לאירופים כבלתי כשירים לייצג את הקהילה הבינלאומית. למרות זאת, איראן קיוותה שהאירופים יוכלו להביא את ארצות הברית לשולחן המשא ומתן. ארצות הברית מצדה, גם נוכח הקשיים שבהם נתקלה בעיראק, בחרה לאחות את הקשרים עם אירופה ואף העדיפה, יחד עם רוסיה וסין, להשתלב במסגרת קיימת, על בסיס ה-EU3, ולנסות להתמודד באמצעותה עם אתגר הגרעין האיראני. כך נולד פורום P5+1 הכולל את חמש החברות הקבועות במועצת הביטחון, וכן את גרמניה, למרות שאינה חברה קבועה במועצה.

מדינות אירופה בכלל ומדינות ה-EU3 בפרט אינן השחקנים המרכזיים במסגרת ההתמודדות עם איראן. עם זאת, אין להתעלם מהתפקיד שהן ממלאות במאמץ לבלום את תהליך ההתגרענות האיראני. לאור מסקנות שנגזרו מדו"ח חמור של סבא"א על פרויקט הגרעין של איראן, ובשיאו של משבר כלכלי חמור, הסכימו חברות האיחוד האירופי על החמרה מהותית בסנקציות על איראן. אמנם, ספק אם סנקציות אלו יעצרו את איראן, אך בצעד שנקט האיחוד יש חיזוק להערכה כי הוא מסוגל לפעול נוכח אתגרים מוחשיים, גם אם הוא עושה זאת באיטיות ובהדרגתיות. העובדה כי האיחוד הוכיח את נכונותו להטיל סנקציות חריפות מאלו שהוטלו על ידי מועצת הביטחון אף היא מצביעה על כך שאירופה מוכנה לשלם מחיר כלכלי יקר בעבור מדיניותה, מה גם שהטלת סנקציות חריפות אף מאלו שהוטלו על איראן על ידי מועצת הביטחון מאפשרת לחברות רוסיות וסיניות לתפוס את מקומן של חברות אירופיות באיראן. למעשה, משטר הסנקציות האירופי מקדים כיום את משטר הסנקציות האמריקאי. זאת, לאחר שנים בהן המדיניות האמריקאית כלפי איראן הייתה תקיפה יותר מהאירופית. מצב עניינים זה בא לידי ביטוי בדבריו של המשנה לראש ממשלת ישראל, משה (בוגי) יעלון, שהביע אכזבה מהעובדה שהבית הלבן יישם באופן חלקי בלבד את הסנקציות שהוטלו על ידי הקונגרס האמריקאי וטען כי הדבר נובע משיקולי בחירות. לעומת זאת, צרפת ובריטניה נוקטות לדעתו עמדה תקיפה ומבינות שיש ליישם את הסנקציות על איראן באופן מידי.⁴⁵

פעולת נאט"ו בלוב (2011) לימדה כי גם שימוש בכוח צבאי אינו בהכרח טאבו באירופה. (נאט"ו אף העניקה לגיטימציה למלחמה בקוסובו (1999), בהעדר אישור של מועצת הביטחון). אמנם, צרפת ובריטניה אינן בעלות משקל צבאי מהותי בנוגע לאיראן, אך הלגיטימציה שחברות האיחוד בכלל והמדינות המובילות בו בפרט יכולות להעניק לפעולה צבאית היא חשובה. לגיטימציה זו תהיה בעלת חשיבות לארצות הברית במערך השיקולים הקשורים באפשרות של תקיפה צבאית באיראן.

יתכן כי המשבר הכלכלי והפוליטי הפוקד את האיחוד האירופי יקשה על אירופה להיות שחקן מהותי בהתמודדות עם איראן – הן במובן הכלכלי והן במובן הצבאי. ועם זאת, אפשרות של תמיכה אירופית כוללת, או של מדינות אירופיות מרכזיות, בתקיפה צבאית נגד איראן, אינה בלתי ריאלי. החתירה של אירופה לשדרוג מעמדה הבינלאומי עשוי להוביל את האיחוד לקבל החלטות חיוביות גם לגבי תקיפה. התפתחויות מדאיגות בהקשר לפרויקט הגרעין האיראני ופרסום דוחות חמורים חדשים על ידי סבא"א, או ערעור היציבות באזור המפרץ, עשויים להוות רקע להדגשה אמריקאית מחודשת את חשיבות אירופה, ובמיוחד של מדינות ה-EU3. תחושת חשיבות זו עשויה להביא אותן מדינות להעניק לגיטימציה לתקיפה באיראן גם ללא הסכמה רוסית או סינית.

הערות

- 1 בשיח הציבורי ובספרות האקדמית קיימים מספר כינויים מקובלים שלוש המעצמות האירופיות – צרפת, בריטניה וגרמניה: EU3, E3, E3/EU, וכן "The Big Three". במאמר זה יכונן שלוש המדינות EU3.
- 2 William C. Wohlforth, "The Stability of a Unipolar World", *International Security*, 24, no. 1 (1999), pp. 5-41; T. V. Paul, "Soft Balancing in the Age of US Primacy", *International Security*, 30, no. 1 (2005), pp. 48-50; Robert A. Pape, "Soft Balancing against the United States" *International Security*, 30, no. 1 (2005), pp. 18-21.
- 3 G. John Ikenberry, *After Victory: institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars*, Princeton: Princeton University Press, 2001.
- 4 לסקירה עדכנית ומקיפה בנוגע למדיניות החוץ האירופית ומקורותיה, ראו: Ronald Tiersky and John Van Oudenaren, *European Foreign Policies: Does Europe Still Matter?*, Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 2010.
- 5 Hanspeter Neuhold, "Europe, the USA and Russia. Towards a Triangular Partnership?" in: Klaus Lange and Leonid L. Fituni (eds.), *Integrating Regional and Global Security Cooperation*, Munich: Hanns-Seidel-Stiftung e.V., 2002, p. 44.
- 6 הפתרון הצבאי שהובילה ארצות הברית למשבר קוסובו לא אושר במסגרת האו"ם, אלא במסגרת נאט"ו. צרפת וגרמניה, למרות שהן רואות חשיבות עקרונית באישור פעולות על ידי מועצת הביטחון, שיתפו פעולה עם ארצות הברית. ראו:
- 7 Philip H. Gordon and Jeremy Shapiro, *Allies at War: America, Europe and the Crisis over Iraq*, New York: Brookings Institution & McGraw-Hill, 2004, pp. 34-36.
- 8 Thomas S. Mowle, *Allies at Odds? The United States and the European Union*, New York: Palgrave Macmillan, 2004, pp. 12-14.
- 9 נטען שהסיבה נעוצה בעיקר בקונגרס בעל הרוב הרפובליקני. עם זאת, יש לראות את השינויים במדיניות החוץ האמריקאית כתהליך הדרגתי ולא כשינויים נקודתיים הנובעים מהרכב קונגרס זה או אחר. ראו: Gordon and Shapiro, *Allies at War*, p.37.
- 9 בספטמבר 1997 נחתמה אמנת אוטווה בשמה הרשמי "האמנה לאיסור מוקשים" ("Mine Ban) – MBT). לראשונה לאחר המלחמה הקרה הציגה ארצות הברית דרישות בלתי מתפשרות לגבי האמנה, שלא נענו. האמנה אושרה ללא השתתפות ארצות הברית. בדצמבר 1997 אומץ פרוטוקול קיוטו (בשמו הרשמי "Kyoto Protocol to the UN Framework Convention on

- Climate Change” – FCCC), מבלי לערוך בו שינויים שנדרשו ע”י ארצות הברית. אמנת רומא
 (“Rome Statute of the International Criminal Court”) נפתחה לחתימה ביולי 1998, למרות
 שתוכנה סתר רבות מההעדפות האמריקאיות.
- Robert Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, New York: Alfred A. Knopf, 2003. 10
- Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common* 11
Market Studies, 40, no. 2 (2002), pp. 235-258.
- “Critical Dialogue”. בהמשך, לאחר בחירת ח’אתמי לנשיא איראן ב-1997, שונה השם ל”דיאלוג
 מקיף” (“Comprehensive Dialogue”) או “דיאלוג בונה” (“Constructive Dialogue”). 12
- Johannes Reissner, “EU-Iran Relations: Options for Future Dialogue”, in: Walter Posch 13
 (ed.), *Chaillot Paper No. 89: Iranian Challenges*, Paris: European Union Institute for
 Security Studies, 2006, p. 117.
- Curtis H. Martin, “Good Cop/Bad Cop as a Model for Nonproliferation Diplomacy”, 14
Nonproliferation Review, Vol. 14, No. 1 (2007), p. 71.
- Reissner, “EU-Iran relations”, p. 117. 15
- Colette Mazzucelli, “E3 Diplomacy with Iran: Reaching the Limits of the European 16
 Union as a Global Actor”, in: Finn Laursen (ed.), *the EU in the Global Political Economy*,
 Brussels: P.IE Peter Lang, 2009, p. 323.
- Walter Posch, “The EU and Iran: a tangled web of negotiations”, in: Walter Posch (ed.), 17
Chaillot Paper No. 89: Iranian Challenges, Paris: European Union Institute for Security
 Studies, 2006, pp. 102-103.
- “Europe’s Iran Diplomacy”, *European Union Center of North Carolina EU Briefings*, March 18
 2008: 3, http://www.unc.edu/depts/europe/business_media/mediabriefs/Brief7-0803-iran.pdf
- Martin, “Good Cop/Bad Cop”, p. 70. 19
- נוסח ההצהרה, ראו: 20
http://www.iaea.org/newscenter/focus/iaeairan/statement_iran21102003.shtml
- Posch, “The EU and Iran”, p.103; Reissner, “EU-Iran relations”, pp.117-118. 21
- לדיווח רשמי של האיחוד האירופי בנושא ראו: 22
<http://www.iranwatch.org/international/EU/eu-cfsp-solana-irannuclearprogram-111504.pdf>
- Posch, “The EU and Iran”, pp.104-111. 23
- להודעה המלאה, ראו: 24
<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2005/gov2005-77.pdf>
- <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2006/gov2006-15.pdf> 25
- Tytti Erästö, “Transatlantic diplomacy in the Iranian nuclear issue – Helping to build 26
 trust?”, *European Security*, Vol. 20, no. 3 (2011), p. 423.
- Martin, “Good Cop/Bad Cop”, p. 72. 27
- Tom Sauer, “Coercive Diplomacy by the EU: The Case of Iran”, *Discussion Papers for* 28
Diplomacy: Netherlands Institute of International Relations “Clingendael” (2007), p. 27;
 לסקירת השינוי בעמדה האירופית, ראו:
- Shimon Stein, “Europe and the Middle East”, in: Meir Elran and Yoel Guzansky (eds.), 29
Vision and Reality in the Middle East: Security Challenges of the 21st Century - conference
proceedings, INSS Memorandum, No. 105, August 2010, pp. 93-94.
- הודעה לעיתונות של האר”ם בנוגע להחלטת מועצת הביטחון: 29
<http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sc8792.doc.htm>

- Sebastian Harnisch, "Minilateral Cooperation and Transatlantic Coalition-Building, The E3/EU-3 Iran Initiative", *European Security*, Vol. 16, no. 1 (2007), pp. 17-19; Martin, "Good Cop/Bad Cop", p. 71.
- Ephraim Asculai, "Security Council Resolution 1737: Too Little, Too Late", *INSS Insight*, No. 6, January 11, 2007.
- Emily B. Landau, "Sanctions on Iran: Overcoming Conceptual and Political Constraints", in: Reuven Pedatzur (ed.), *Iran's Ambitions for Regional Hegemony*, Netanya Academic College: S. Daniel Abraham Center for Strategic Dialogue Center Press, 2010, p. 72.
- הדו"ח המלא זמין בקישור:
<http://www.iaea.org/newscenter/focus/iaearan/bog112011-65.pdf>
- Julian Borger, "European states call for stiffer sanctions against Iran following IAEA report", *Guardian*, November 9, 2011,
<http://www.guardian.co.uk/world/2011/nov/09/calls-tougher-sanctions-iran-iaea>
- Harriet Sherwood and Chris McGreal, "IAEA report: sanctions likely as fear grows over Israeli action", *Guardian*, November 8, 2011,
<http://www.guardian.co.uk/world/2011/nov/08/iaea-report-reaction-sanctions-fears>
- Rick Gladstone and Nicholas Kulish, "West Tightens Iran Sanctions after Embassy Attack", *New York Times*, December 1, 2011,
<http://www.nytimes.com/2011/12/02/world/middleeast/britain-closure-embassy-iran-expel-diplomats.html?ref=nuclearprogram>
- Mark Landler, "After Struggle on Detainees, Obama Signs Defense Bill", *New York Times*, December 31, 2011,
<http://www.nytimes.com/2012/01/01/us/politics/obama-signs-military-spending-bill.html?ref=iran>
- הנתונים הסטטיסטיים נלקחו מאתר נציבות האיחוד האירופי:
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113392.pdf
- לניתוח מעמיק של השפעות כלכליות אפשריות של סנקציות בתחום הנפט על מדינות אירופה ראו: ניצן פלדמן, "משלוש יוצא איראן: האם ה-EU3 יכול להוביל מערכה כלכלית אפקטיבית נגד איראן?", **עדכן אסטרטגי**, כרך 10, גיליון 4 (פברואר 2008).
- הנתונים נלקחו מאתר משרד האנרגיה האמריקאי:
<http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=IR>
- "Iran warns Gulf nations against boosting oil production", *BBC*, January 16, 2012,
<http://www.bbc.co.uk/news/business-16571040>
- ניצן פלדמן, "מהי עוצמתו האמתית של 'נשק הנפט' האיראני?", **עדכן אסטרטגי**, כרך 10, גיליון 2 (אוגוסט 2007), עמ' 74-75.
- John Calabrese, "Finding the Fulcrum?: Euro-Atlantic Relations and Iran", *Middle East Institute*, July 21, 2004, p. 8.
- Asle Toje, "The EU as a Small Power," *Journal of Common Market Studies* (2011), p. 53; Sauer, "Coercive Diplomacy", p. 72.
- Johan Bergenas, "The European Union's Evolving Engagement with Iran", *The Nonproliferation Review*, 17, No. 3, p. 504.
- Amos Harel, "Joint IDF-U.S. drill postponed for at least three months", *Haaretz*, January 16, 2012.

הלכה ומעשה במדיניות הבק"ן של סין: בין צפון קוריאה לאיראן

יורם עברון*

ב-16 באוקטובר 1964 ערכה סין ניסוי גרעיני ראשון וזכתה בכרטיס הכניסה הנכסף למועדון מעצמות הגרעין. באותה עת, גרסתה הרדיקלית לקומוניזם הותירה אותה מבודדת ומוקצה בקהילה הבינלאומית. ארבע שנים מאוחר יותר, כאשר נוסד משטר מניעת התפוצה הגרעינית באמצעות האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT), היא אף סירבה להצטרף ליוזמה בטענה כי האמנה לא הייתה אלא אמצעי כוחני בידי ארצות הברית וברית המועצות להקפיא את הסטאטוס-קוו ולשמר את עליונותן במערכת הבינלאומית.¹ כמי שראתה את עצמה באותה עת כנושאת דגל האנטי-אימפריאליזם, היא לא יכולה הייתה להסכים לכך.

מקץ שני עשורים לא נותר הרבה ממדיניות זו. סין נפתחה לעולם, נטשה את המאבק המהפכני והחלה לאמץ כלכלת שוק. רתיעתה מההלכים רב-צדדיים בתחום בקרת הנשק (בק"ן) שככה, היא החלה להגביל בהדרגה את הפצת הנשק מתחומה והצטרפה למוסדות בינלאומיים: ב-1984 לסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א); ב-1992 ל-NPT; ב-1996 הייתה אחת ממייסדות האמנה לאיסור מלא על ניסויים גרעיניים (CTBT); ב-1997 הצטרפה לוועדת יצואניות הגרעין (Zangger Committee); ובשנת 2004 הצטרפה לקבוצת ספקיות הגרעין (NSG). עם תחילת המאה ה-21 הגבירה סין את מעורבותה בפעילות הבק"ן העולמית – בין היתר מתוקף מעמדה כחברה קבועה במועצת הביטחון של האו"ם – והחלה למלא תפקיד פעיל הן כחברה בהתארגנויות אד-הוק ליישוב משברי גרעין והן ביוזמות בק"ן בינלאומיות. כיום, מומחים סינים אף גורסים שלא תיתכן התקדמות בינלאומית בתחום הבק"ן ללא שיתוף פעולה מצד סין.² התפקיד שהיא ממלאת בשיחות השש לפתרון המשבר בצפון קוריאה וחברותה בקבוצת P5+1 לבלימת התחמשותה הגרעינית של איראן ממחישים זאת.

הירתמותה של סין למאמץ הבק"ן העולמי מעולם לא זכתה באמון, בייחוד לא מצד מדינות המערב. טענות על פיהן היא מכשילה מהלכים בינלאומיים נשמעות תדיר, וביניהן האשמתה בהשהיית החלטות על סנקציות, עיקרון מתוכן ממשי, ואף הפרתן.

דוגמה לכך היא הביקורת על התנהלותה בסוגיות צפון קוריאה ואיראן. לפי דוגמה זו, סין אינה ממצה את מנופי השפעתה על פיונג'יאנג וטהראן, ואף מכשילה מהלכים הננקטים נגדן, וכל זאת כדי לקדם את האינטרסים שלה.

הסתירה בין התפתחות עמדתה של סין בתחום הבק"ן לבין הביקורת המופנית כלפיה מעוררת שאלות שונות: מהן תפיסותיה היסודיות של סין בתחום הבק"ן? כיצד משתלבת סוגיית הבק"ן במכלול מדיניות החוץ שלה? מה מניע את פעולותיה בתחום זה? ובעיקר, מהי מידת שיתוף הפעולה שניתן לצפות ממנה? לשאלות אלו חשיבות רבה, שכן נוכח עליית השפעתה של סין במערכת הבינלאומית, קשריה עם מדינות בעייתיות³ וחברותה הקבועה במועצת הביטחון, הצלחתם של מהלכי הבק"ן העולמיים תלויה בה רבות.

מאמר זה אינו שואף לרדת לשורשי הגורמים המעצבים את תפיסת הבק"ן של סין ואף אינו עוסק במדיניות הגרעין הסינית, אלא מנסה להציג בקווים כלליים את זיקות הגומלין בין מדיניות הבק"ן של סין ובין תפיסותיה בתחום יחסי החוץ. השפעתן של זיקות גומלין אלו על מהלכי הבק"ן תיבחן באמצעות ניתוח המקרה הצפון קוריאני, שבתורו יהווה בסיס לניתוח המקרה האיראני. בסיכום המאמר יוצגו מסקנות אופרטיביות לגבי מרחב האפשרויות הקיים לרתימת סין למהלכי בק"ן.

מדיניות הבק"ן של סין: עקרונות מוצהרים ומשמעויות אפשריות

עקרונות הבק"ן הגרעיני של סין

עקרונות הבק"ן של סין נראים לכאורה כמתקדמים ביותר מבין אלה של חמש החברות המוכרות במועדון הגרעין. מיד לאחר הניסוי הגרעיני הראשון שביצעה, הכריזה סין שלא תהיה הראשונה שתעשה שימוש בנשק גרעיני והפכה למדינת הגרעין הראשונה המחזיקה בעיקרון זה. עקרון אי-השימוש הראשון (No First Use) הפך לאבן הפינה של מדיניותה הגרעינית, ובהמשך היא אף חידדה אותו בהתחייבות שלא להשתמש בנשק גרעיני כלפי מדינות שאינן גרעיניות ולא לספק מטריית הגנה גרעינית למדינות אחרות. בכך ביטלה סין את האפשרות שתשתמש בנשק גרעיני כאמצעי כפייה מדיני או ככלי דיפלומטי, או שתשלב אותו בתוכניותיה הצבאיות. במקום זאת, היא הפכה אותו לאמצעי הרתעה בלבד נגד התקפה גרעינית של מעצמה אחרת – במילים אחרות, "נשק יום הדין".⁴

סין השיתה על עצמה מגבלות חמורות גם לגבי השימוש בנשק גרעיני כאמצעי הרתעה. במסמך המדיניות הרשמי שלה בנושא בקרת נשק, אותו פרסמה ב-2005, היא הביעה את התנגדותה להצבת נשק גרעיני בתחומיהן של מדינות אחרות ובחלל החיצון, הודיעה שאינה מכוונת את אמצעייה הגרעיניים כלפי מטרות קבועות והצהירה שהיא מותירה את כוונותה הגרעינית ברמה נמוכה.⁵ יתרה מכך, במשך שנים רבות

מקפידה סין לטעון שברשותה מלאי הנשק הגרעיני הקטן ביותר מבין חמש מעצמות הגרעין הרשמיות ומביעה התנגדות להצבת מערכות הגנה נגד טילים, בטענה שהדבר מפר את המאזן הגרעיני ומאיץ מרוצי חימוש.⁶ סין מקדמת באופן זה את ההגבלה על תפוצת הנשק, הנובעת מביסוסה של הרתעה אסטרטגית: היא פועלת לצמצום הפיזור הגיאוגרפי של נשק גרעיני בעולם ומגבילה את הצורך בפיתוחים טכנולוגיים תמידיים בתחום זה. ממד אחר של עמדתה של סין הוא הקטנת סיכויי התלקחותו של עימות גרעיני עקב מצבי אי־ודאות אסטרטגיים. מכלול עמדות זה משקף את רתיעתה של סין מהפיכתו של הנשק הגרעיני לאמצעי צבאי ומדיני, שביטוייה העליונים הם חזון של עולם המפורק כליל מנשק גרעיני ופירוז מנשק כזה של אזורים מוגדרים, כשלב ביניים. בין האזורים הללו נכללים המזרח התיכון, מרכז אסיה ודרום־מזרח אסיה.⁷ עמדתה של סין בנושא מניעת תפוצה גרעינית מורכבת יותר, שכן היא שואפת לאזן בין מכלול יעדים ועקרונות הסותרים לעיתים זה את זה. לטענת סין, מדיניות פירוק הגרעין צריכה להיעשות בצורה הוגנת כלפי מדינות שאין להן נשק גרעיני, כך שלא תימנע מהן גישה לאנרגיה גרעינית לצרכי שלום.⁸ עמדה זו מציבה את עקרון הבק"ן מול זכויותיהן הפוליטיות וצרכיהן הכלכליים של מדינות, ובאופן זה מחלישה את מעמדו כיעד מוחלט ובלעדי. היא גם מהווה ביקורת על המצב הבלתי צודק לכאורה בו כללי הבק"ן אינם חלים באופן שוויוני על כלל המדינות: בעוד שחלקן נהנות מלגיטימציה בינלאומית להחזיק במאגרים עצומים של נשק גרעיני, אחרות, החותרות לפחות להלכה לפתח יכולת גרעינית אזרחית, נתקלות בביקורת ובצעדי נגד.

ביקורת זו של סין קשורה גם להתנגדותה העקרונית לפתרון בעיות בק"ן באמצעי לחץ וכפייה. לטענת גורמים סיניים, התפוצה הגרעינית אינה שורש הבעיה כי אם סממן לבעיות בסיסיות יותר ביחסים הבינלאומיים. ההתמודדות עמה צריכה להיעשות תוך התייחסות לבעיות הכרוכות בה, כמו תחושת המצוקה והנידוי של מדינות המואשמות בהפצה או בהצטיידות גרעינית. לדעתה, הדבר אינו יכול להיעשות על ידי הגברת הלחץ המופעל עליהן, התערבות כפויה בענייניהן הפנימיים ונקיטת גישה מפלה כלפיהן.⁹ סין סבורה, כי כדי להבטיח שסוגיית התפוצה הגרעינית תטופל בהגיונות, יש להטיל את הובלתה על גופים בינלאומיים בלתי תלויים, כמו האו"ם וסוכנות האנרגיה הבינלאומית, וכי החלטות בנושא זה צריכות להתקבל תוך השתתפות שוויונית של כלל המדינות.¹⁰

עקרונות הבק"ן של סין בראי האינטרס הלאומי החלטתה של סין לפתח נשק גרעיני נבעה מתחושת איום קשה ורצון לסכל מצב בו תהיה נתונה לסחטנות גרעינית מצד מעצמה אחרת ומתוך הנחה שהצטיידות בנשק גרעיני הינה תנאי להפיכתה למעצמה עולמית.¹¹ ואכן, בעקבות מאמץ לאומי אדיר

רכשה סין יכולת גרעינית ושיככה בכך את חששותיה מפני התחמשותן הגרעינית של מדינות אחרות, בכללן מדינות סמוכות לה. כשני עשורים לאחר מכן היא כבר סייעה לפקיסטן, בה היא גובלת, לפתח יכולת גרעינית כמשקל-נגד ליריבתן המשותפת הודו.¹² כיום גובלת סין בארבע מדינות גרעיניות – יותר מכל מדינה אחרת בעולם – ששתיים מהן, צפון קוריאה ופקיסטן, נחשבות לבלתי יציבות באופן מסוכן (השתיים האחרות הן רוסיה והודו).

התייחסותה של סין להתחמשות הגרעינית יכולה להסביר גם את עמדותיה בנושא ה"בק". בעוד שחזונה הוא עולם נקי מנשק גרעיני, ברור לה שיעד זה אינו בר-השגה לעת עתה, ולפיכך שיקולים מעשיים מעצבים את מהלכיה. כאמור, הבטחת ביטחונה מפני מעצמות העל – ארצות הברית ורוסיה – הינה אחד המרכזיים שבהם, וצעדים שונים אותם היא נוקטת מכוונים לצמצם את הפער האדיר ביניהן לבינה. כך, למשל, בתגובה ליוזמת נשיא ארצות הברית, ברק אובמה, לעולם נקי מנשק גרעיני, טענה סין שהמהלך צריך להתחיל בצעדים שינקטו ארצות הברית עצמה וכן רוסיה, המחזיקות במאגר הגרעיני הגדול בעולם.¹³

בדומה לכך, סין יוצרת זיקה בין יוזמות בק"ן שונות ומתנה התקדמות בתחומים המוצעים בהן בביצוע מהלכים המשרתים את יעדיה. דוגמה לכך היא דרישתה להסכמה על מניעת הצבתו של נשק בחלל כתנאי להתקדמות ביוזמה להגבלת ייצור חומרים בקיעים (Fissile Material Cut-off Treaty, FMCT), אותה הובילה ארצות הברית. ככל הנראה, סין מתנגדת ליוזמת FMCT מפני שזו מגבילה את יכולתה לחדש ולהגדיל את המאגר הגרעיני שלה ולשפר בכך את היערכותה מול מעצמות העל הגרעיניות, ובראשן ארצות הברית.¹⁴ התחזקותה הכלכלית של סין והפער בין מצבה הכלכלי ובין נחיתותה הצבאית ביחס לארצות הברית מעוררים בה חשיבה מחודשת על האסטרטגיה הגרעינית הנוכחית שלה: גורמים בכירים בממסד הצבאי הסיני קוראים לנטוש את המדיניות הגרעינית המרוסנת, לחדש את הפיתוח הגרעיני ולשלב את הכוח הגרעיני הסיני באסטרטגיה הצבאית. ככל הידוע, קריאות אלו לא נשאו עד כה תוצאות ותפיסתה הגרעינית הבסיסית של סין נותרה ללא שינוי.¹⁵ עם זאת, אין פירוש הדבר שסין תסכים לצעדים – ביניהם הצטרפות ל-FMCT – שימנעו ממנה לחדש ולהגדיל בעתיד את יכולותיה הגרעיניות. למעשה, האפשרות ההפוכה נראית סבירה הרבה יותר. שיקולים אסטרטגיים ויחסיה המורכבים של סין עם ארצות הברית יכולים להסביר גם פעולות שסין נוקטת ברוח משטר ה"בק", כמו התנגדות להצבת נשק גרעיני בתחומן של מדינות אחרות ופריסת מערכות הגנה אסטרטגיות. אמצעים אלה, מלבד תרומתם להאצת מרוצי חימוש, גם מאפשרים למדינות הנוקטות אותם, ובראשן ארצות הברית, להחליש את היכולת של יריבותיהן להפעיל תקיפה גרעינית יעילה. סין, לה אין יכולת לבצע מהלכים דומים ואינה מעוניינת להיכנס להשקעות הדרושות לשם כך, חוששת

מהחלשת הרתעתה האסטרטגית על ידי ארצות הברית. פעולות אחרות שנקטה סין כדי לקדם את יעדיה האסטרטגיים, ובמקביל משרתות גם את משטר הבק"ן, כוללות התחלת שיחות עם ארצות הברית בנושאי גרעין (2008) והעלאה בפניה של דרישה לאמץ אף היא התחייבות שלא לעשות שימוש ראשון בנשק גרעיני, ובמיוחד ביחס לסיין.¹⁶ זיקה הדוקה ניכרת גם בין צעדי הבק"ן שנוקטת סין ובין האינטרסים האזוריים והבילטרליים שלה, ובעיקר הבטחת מעמדה האזורי וייצוב סביבתה הביטחונית. התחרות בין סין לארצות הברית מתפשטת בהדרגה במערכת הבינלאומית כולה, אך ביטוייה באזור אסיה והפסיפיק הם החריפים ביותר: ארצות הברית מגבירה את מעורבותה האסטרטגית ותמרוניה הצבאיים עם מדינות באזור זה, ואילו סין דורשת ממנה להימנע מהתערבות בסכסוכים אזוריים.¹⁷ אמנם, נוכחותה האסטרטגית של ארצות הברית באותו אזור משרתת את האינטרס הסיני ביציבות, אולם סין עדיין נותנת עדיפות להגבלת מהלכי חימוש גרעיניים בקרבתה.¹⁸ הדבר מתבטא, למשל, בהתנגדותה הגורפת לפריסת מטריה גרעינית אמריקאית על מדינות אחרות. אף שהמטריה הגרעינית האמריקאית באזור אסיה והפסיפיק מונעת את התחמשותה הגרעינית של יפן, ואולי גם של דרום קוריאה, ובכך משרתת את האינטרס הסיני ביציבות אזורית, נוכחות גרעינית אמריקאית כזו גם נושאת משמעות סמלית כבדת משקל ועשויה לאיים על מטרתה ארוכת הטווח של סין לזכות בדומיננטיות אזורית. איום כזה עלול להפוך למוחשי יותר אם ארצות הברית תחזק ותרחיב את מטרייתה הגרעינית על ידי הכללת מדינות נוספות תחתיה והכנסת נשק גרעיני נוסף לאזור. פעולותיה של סין בתחום הבק"ן נגד הודו הן דוגמה נוספת לעמדתה. בהקשר זה ניתן לציין את טענותיה כלפי ארצות הברית, על כך שבניגוד לכללי ה-NPT חתמה עם הודו – אחת מיריבותיה המסורתיות של סין – על הסכמי גרעין אזרחיים.¹⁹ יתכן שניתן לראות בטענות אלו ביטוי לדאגתה של סין לעתידו של משטר מניעת התפוצה, אך צעדים שהיא נקטה לאיזון עוצמתה האסטרטגית של הודו אינם מתיישבים עם כך: הסיוע שהגישה סין לפקיסטן בבניית יכולתה הגרעינית ואספקת כור גרעיני אזרחי לאחר מכן, מהווים גם הם הפרה בוטה של כללי הבק"ן.²⁰

היחסים עם ארצות הברית משפיעים לא רק על מהלכי הבק"ן של סין בהקשר הבילטרלי והאזורי, אלא גם ממלאים תפקיד בתחרות הכוללת בין שתי המדינות, המתוארת לאחרונה כמאבק "חילופי כוחות" (power transition) עולמיים בין מעצמת סטאטוס-קוו למעצמה עולה.²¹ תחרות זו עלתה מדרגה מאז 2009, כאשר סין עדכנה את עמדתה הרשמית ביחס למצבה של המערכת הבין-לאומית והחלה לנקוט מדיניות חוץ תקיפה יותר.²² במסגרת זאת היא חותרת לגבש לעצמה מעמד של "מעצמה עולמית אחראית" (responsible great power), אך תוך סייג ברוח: היא אינה מעוניינת בהחלפת הסדר העולמי אלא מנסה להגדיל את השפעתה בתוכו על חשבון ארצות

הברית. לטענת שוולר ופז, הצעדים שסין נוקטת כוללים את הכשלת מאמצי ארצות הברית לפתור באופן חד־צדדי משברים בינלאומיים, העדפת מסגרות רב־צדדיות לפתרון בעיות בינלאומיות, התנגדות להתערבות כפויה בענייניהן הפנימיים של מדינות אחרות – עמדה המתייחסת בעיקר למהלכי ארצות הברית – והגדלת השפעתה היא בקרב המדינות המתפתחות.²³

מהלכי סין בתחום הבק"ן נראים לא אחת ככלי בתחרות זו עם ארצות הברית. לתפיסתה של בייג'ינג, ארצות הברית משתמשת במשטר הבק"ן לקידום האינטרסים שלה במערכת הבינלאומית, וכחלק מכך פועלת נגד האינטרסים ותפיסת העולם של סין. צעדיה של סין מכוונים, בין היתר, נגד זאת. דוגמה לכך היא התנגדותה העקבית למאמצי ארצות הברית ושותפותיה להטיל סנקציות חריפות על איראן ועמידה על זכותה של טהראן, בהתאם לחוק הבינלאומי, לפתח יכולת גרעינית לצרכי שלום. מנגד, סין מוכנה לתמוך בסנקציות מוחלשות על איראן. כך היא משמרת את משטר הבק"ן ובו־זמנית ממחישה את מגבלות כוחה של ארצות הברית. צעדים נוספים של סין בהקשר זה כוללים, למשל, את ניגוח ארצות הברית על נקיטת סטנדרטים מוסריים כפולים, ביניהם התעלמות מאי־שיתוף הפעולה של ידידותיה (הודו, ישראל) עם משטרי הבק"ן, ועמידה על כך שמהלכי הבק"ן לא יפגעו בזכויותיהן הכלכליות של מדינות מתפתחות.²⁴ לבסוף, יש הטוענים שסין מתייחסת ביתר רצינות להתחייבויות בק"ן שנתנה במסגרות רב־צדדיות ורב־לאומיות מאשר לאלו שניתנו במסגרת דו־צדדית (למשל, בהסכמים עם ארצות הברית) או בחקיקה פנימית.²⁵

ניתן להעריך שמדיניות הבק"ן של סין מונעת גם משיקולים כלכליים. ראשית, החזקת מאגר גרעיני קטן תואמת את תפיסתה הגרעינית המסורתית ואת עקרון הכפפת הוצאות הביטחון ליעדי הצמיחה הכלכלית.²⁶ החזקת מאגר קטן גם מחייבת את מניעתו של מרוץ חימוש גרעיני, סוגיה אליה מכוונת במידה רבה מדיניות הבק"ן של סין. שיקול שני שלה, שחשיבותו נמוכה יחסית, הוא רצונה להפוך לספקית בתחום תעשיית הגרעין העולמית, דבר שיכניס לה רווחים רבים כאשר ייכנסו לתוקף הגבלות בינלאומיות על פינוי פסולת גרעינית.²⁷

סין מהווה יעד לביקורת בינלאומית חריפה, שמקורה בהאשמות נגדה כי היא מנצלת לקידום האינטרסים שלה מצבים בהם מדינות מערביות מחלישות את קשריהן הכלכליים עם מדינות הנתונות לסנקציות בינלאומיות עקב הפצה או התחמשות גרעינית. הדוגמה הבולטת היא הגידול האדיר בהיקף קשריה הכלכליים של סין עם איראן לאחר הטלת הסנקציות על האחרונה.²⁸

תפיסת הבק"ן של סין והתחמשותה של צפון קוריאה

שיחות השש לפירוק תוכנית הגרעין הצפון קוריאנית, שהחלו ב-2003 וכללו את צפון קוריאה, דרום קוריאה, סין, יפן, ארצות הברית ורוסיה, הפכו את הטיפול בסוגיה זאת לעניין אזורי, לאחר שנכשל ניסיון קודם להתמודד אתה במסגרת הסכם בילטרלי בין ארצות הברית לצפון קוריאה בשנת 1994. התקדמות שיחות השש לוותה בקשיים, וצפון קוריאה נקטה במהלכן פרובוקציות שונות. החמורה שבהן הייתה עריכת ניסוי גרעיני ב-2006, שבתגובה לו הטילה מועצת הביטחון של האו"ם סנקציות צבאיות וכלכליות על צפון קוריאה (החלטה 1718). השיחות קרסו בסוף 2008 וצפון קוריאה הקצינה את מהלכה: ביוני 2009 היא ערכה ניסוי גרעיני שני, שבעקבותיו הוטלו עליה סנקציות נוספות (החלטת מועצת הביטחון 1874); בסוף 2010 היא חשפה תוכנית גרעינית נוספת להעשרת אורניום, אותה הסתירה עד אז והכחישה את קיומה; ובסתייגותה שנה היא יזמה תקרית צבאית מוגבלת עם דרום קוריאה.²⁹ במהלך 2011 הביעה צפון קוריאה את רצונה לחזור לשולחן הדיונים ואף קיימה מספר מפגשים עם נציגי דרום קוריאה וארצות הברית על התנאים לחידוש שיחות השש, אולם על אף התקדמות מסוימת במגעים השיחות לא חודשו.³⁰ מעל כל אלה ריחפה שאלת יציבותה הפוליטית של צפון קוריאה, הנתונה לאיום חריף נוכח מצוקתה הכלכלית, בידודה הבין-לאומי וחוסר הוודאות המתמשך סביב העברת השלטון מהרוך קים ג'ונג-איל, שלאחר תקופה ממושכת של בעיות בריאות קשות הלך לעולמו בדצמבר 2011, לבנו ויורשו קים ג'ונג-און.

סין ממלאת תפקיד משמעותי במשבר עם צפון קוריאה עקב קשריה ההיסטוריים אתה, גישתה הבלעדית לשלטון שם, הגבול הארוך בין שתי המדינות (1,400 ק"מ) וחברותה הקבועה במועצת הביטחון של האו"ם. סין שימשה כמארחת וכיושבת ראש שיחות השש ותיווכה בין הנהגות צפון קוריאה ודרום קוריאה במשברים השונים. למעשה, סין נתפסת כבעלת ההשפעה הגדולה ביותר על פיונג-יאנג, ויש מי שטענו שפתרון המשבר טמון בנכונותה להפעיל את כובד משקלה עליה. מעשית, סין לא רק שאינה עושה זאת, אלא שיחסייה עם צפון קוריאה אף התהדקו מאז קריסת שיחות השש: היא פעלה לריכוך החלטת הסנקציות עליה ב-2009 והידקה מאד את יחסיה הכלכליים עמה, ובכך הקלה את עול הסנקציות שהוטלו עליה. סחר החוץ בין שתי המדינות גדל מ-370 מיליון דולר ב-1999 ל-3.47 מיליארד דולר ב-2010, הסיוע הכלכלי שהגישה סין לצפון קוריאה גדל מ-400 מיליון דולר ב-2004 ל-1.5 מיליארד דולר ב-2009, והשקעותיה בצפון קוריאה הגיעו בשנים האחרונות להיקף של מיליארדי דולר.³¹ בנוסף לכך, מקיימות סין וצפון קוריאה בקביעות מפגשים בכל רמות השלטון, וקים ג'ונג-איל אף ביקר בסין ארבע פעמים בשנתיים האחרונות לחייו. לאחרונה אף נפוצו שמועות על חיזוק הקשרים הצבאיים בין שתי המדינות.³²

מדוע נוהגת כך סין? כנקודת מוצא יש להניח שהיא אינה מעוניינת בהתחמשותה הגרעינית של צפון קוריאה, שכן הדבר צפוי לגרום לתגבור כוחותיה האסטרטגיים של ארצות הברית באזור ולעודד את התחמשותן של יפן ודרום קוריאה. בנוסף, התחמשותה הגרעינית של צפון קוריאה מחלישה את משטר הבק"ן העולמי ומגדילה את התפוצה הגרעינית, ובכך פוגעת ביציבות הסדר העולמי בה יש לסין עניין.³³ סין גם ערה לכך שכל צעד של שיתוף פעולה שלה עם פיונג'יאנג מעורר כלפיה ביקורת. מצד שני, הפעלת לחץ סיני חזק על צפון קוריאה עלולה להביא לקריסתה, דבר המנוגד לאינטרס הסיני. אמנם, יחסי סין עם צפון קוריאה ידעו תקופות שפל, ואף כיום האמון ביניהן מוגבל,³⁴ אך סין מעוניינת בהמשך קיומה של צפון קוריאה כאזור חיץ בינה ובין המערך האמריקאי-יפני-דרום קוריאני וכבעלת ברית באזור. התפרקותה תציג את סין כחלשה מכדי להגן על בעלות בריתה ותעניק הישג אזורי חשוב לארצות הברית. יתרה מכך, קריסת צפון קוריאה עשויה לגרור את האזור למלחמה שעלולה לסבך את סין קשות, להציף אותה בפליטים צפון קוריאנים ואולי אף להוביל לעימות צבאי בינה לארצות הברית. אפשרות זו תופסת, קרוב לוודאי, מקום מרכזי במערכת השיקולים של צבא סין, הנוטל חלק חשוב בתהליך קבלת ההחלטות הסיני בנושא זה.³⁵ סיבה נוספת לגישתה המתונה של סין כלפי צפון קוריאה הינה קושי דיפלומטי שהיא חשה להצטרף למהלכי בק"ן כפויים, הסותרים את עקרונות מדיניות החוץ שלה, וביקורתה כלפי ארצות הברית. לבסוף, ניסיונה של סין לימד אותה שקשה מאד למנוע ממדינה הפועלת מתוך תחושת איום קיומי להשיג נשק גרעיני.³⁶

נוכח מערכת שיקולים מורכבת זו, ההערכה הרווחת היא שהיעד העליון של סין הוא לשמור את המשבר הצפון קוריאני תחת שליטה, כדי להבטיח את היציבות האזורית ולמנוע מלחמה. מכאן נובע העניין שיש לה ברציפותן של שיחות השש.³⁷ לעומת זאת, פירוק הגרעין הצפון קוריאני הוא יעד משני בחשיבותו. במקביל, לסין חשוב לשמר את מעמדה כשחקן משמעותי במשבר, לשמור על יחסים טובים עם כל המדינות המעורבות בו ולפעול בדרך שתהלוך את תדמיתה הרצויה כ"מעצמה עולמית אחראית". מציאת שביל הזהב בין היעדים הללו אינה משימה פשוטה והביאה את סין לנקוט דרך ביניים:

השתתפות באישור הסנקציות נגד צפון קוריאה אך גם פעילות לריכוך.³⁸

התנהלות זו של סין עוררה אי-שביעות רצון גם מבית והביאה גורמים מקומיים לבקר אותה בחריפות על הססנותה. שן דינג-לי, מחוקרי היחסים הבינלאומיים הבולטים בסין, טען שגישתה האמביוולנטית של בייג'ינג גורמת לכך שצפון קוריאה חשה ש"הממלכה התיכונה" – כינויה של סין בתקופה הקיסרית וסמל למעמדה האזורי הבכיר – אינה מהווה יותר שותפה שניתן לסמוך עליה. שן האשים מדיניות זו בהסלמת המצב, משום שצפון קוריאה חשה חסרת הגנה ונאלצה בשל כך לפתח יכולת הרתעה. הוא גם ביקר את הססנותה של סין לגונן צבאית על בעלות בריתה

האזוריות, בשעה שארצות הברית עושה זאת ללא חשש.³⁹ בה בעת, מול הביקורת על סין מבית, נשמעה בה גם ביקורת על צפון קוריאה ועל התייחסותה המזלזלת כלפי סין, כמו למשל עדכונה על ידי פיונג-יאנג על הניסוי הגרעיני השני שלה רק חצי שעה טרם ביצועו.⁴⁰

ככלל נראה שסין החלה, מאז שנת 2009, לפעול בהחלטיות רבה יותר לחיזוק יחסיה עם צפון קוריאה. בעוד שמסמך מדיניות הביטחון הרשמי של סין מ-2006 האשים את צפון קוריאה בהפרת היציבות באזור ומסמך מדיניות הביטחון של 2008 קרא לפתרון סוגיית הגרעין באמצעות שיחות השש, מסמך מדיניות הביטחון של סין לשנת 2010 מבטא קו שונה ומציין שפתרון הבעיה צריך להיעשות בדרכי שלום.⁴¹ משמעות הדבר היא התנגדות לנקיטת צעדי כפייה נוספים נגד צפון קוריאה. יתרה מכך, על פי הערכות שונות, סין לא פועלת לאכיפת סנקציות שהוטלו זה מכבר על צפון קוריאה ואף מחפה על העברות נשק בלתי חוקיות מפיונג-יאנג לאיראן.⁴² יש מי שגורס שהגדלת ההשקעות הסיניות בצפון קוריאה לא רק מחזקת את האינטרס של בייג'ינג בשימור המשטר שם,⁴³ אלא גם מהווה הצהרה בפני פיונג-יאנג והעולם כולו שסין אופטימית לגבי עתידה של צפון קוריאה והמשטר בה.

התקרבות זו של סין לצפון קוריאה ניתן ליחס במידה מסוימת לכוונתה של בייג'ינג למלא תפקיד משמעותי יותר בעולם ובאזור. לכך מצטרפים שיקולים מעשיים: מרגע שסין הבינה שצפון קוריאה הפכה למדינה גרעינית, ייצוב האזור, ביסוס מעמדה בו והישרדותה של צפון קוריאה הפכו ליעדיה העיקריים. הסיוע והתמיכה הסיניים נועדו להקל על מצוקתה של פיונג-יאנג במצב בו היא שרויה, לאפשר לבייג'ינג מעורבות מסוימת בתהליך חילופי השלטון שם ואולי גם לקדם במדינה שינויים בנוסח הרפורמות שהיא עצמה עוברת.⁴⁴ בנוסף, שמירה על יחסים טובים עם כל הצדדים חיונית לסין כדי להמשיך ולשמש כמתווכת במשבר הקוריאני – עמדה המעניקה לה יוקרה והשפעה מבלי לגבות ממנה מחיר יקר מדי.⁴⁵

ניתן להעריך שסין חשה כיום חזקה מספיק כדי לעמוד נוכח הביקורת העולמית והאזורית המופנית כלפיה בגין קשריה עם צפון קוריאה. ראיה אחת לכך היא התייצבותה לצד המשטר הסורי במועצת הביטחון באוקטובר 2011, על אף הקונצנזוס המתגבש נגדו במערב ובעולם המוסלמי.⁴⁶ הדבר נכון על אחת כמה וכמה במקרה של צפון קוריאה, שקשריה המיוחדים של סין אתה מקשים עליה מאד לוותר על מעורבות בסוגיות הקשורות אליה. יתר על כן, חיזוק הקשרים הכלכליים של סין עם צפון קוריאה, שבמסגרתם מהווה הסחר עם סין יותר מארבעים אחוזים מסחר החוץ הכולל של פיונג-יאנג, טומן בחובו תועלת כלכלית ממשית לסין ומעמיק את תלותה ארוכת הטווח של צפון קוריאה בה.⁴⁷ זאת ועוד, התלות הכלכלית החזקה בין מדינות האזור לסין – סין היא שוק היצוא הגדול ביותר של יפן ושותפת הסחר הגדולה ביותר של

דרום קוריאאה – והכרתן בכך שמעורבותה חיונית לייצוב חצי האי הקוריאני משככות את הביקורת האזורית כלפיה.⁴⁸

תפיסת הבק"ן של סין ומדיניותה מול איראן

בחינת מדיניות הבק"ן של סין וניתוח המקרה הצפון קוריאני מלמדים שבלימת תפוצת נשק גרעיני אינה מהווה יעד בעל חשיבות עליונה עבור סין. מצד אחד, בלימת התפוצה הגרעינית כפופה לא אחת ליעדים אחרים שלה, ומצד שני היא משמשת אותה כאמצעי לקידום אינטרסים שונים, בראשם הבטחת ביטחונה האסטרטגי, שימור היציבות באזורים בהם יש לה עניין, חיזוק השפעתה הבינלאומית ומיצוי תועלת כלכלית. תובנות אלו מסייעות להסביר את מהלכי סין ביחס לפרויקט הגרעיני האיראני. כנקודת מוצא יש להניח שהתחמשותה של איראן בנשק גרעיני אינה נתפסת בסין כאיום על ביטחונה הלאומי, וגורמי ממשל בסין אינם סוברים שאיראן צפויה להגביר משמעותית את תוקפנותה אם תרכוש יכולת גרעינית.⁴⁹ זאת ועוד, הנחה רווחת בסין היא שלא ניתן להניא את איראן בכוח מרכישת נשק גרעיני וכי ניסיון כזה יוביל לפרץ אלימות שנוקו יהיה רב מזה הגלום בתפוצה גרעינית.

אינטרסים אחרים מעצבים אפוא את גישתה של סין לפרויקט הגרעיני האיראני. ראשית, הצורך במקורות אנרגיה: איראן היא אחת מחמש יצואניות הנפט הגדולות לסין, וסין השקיעה מיליארדי דולרים בפיתוח תשתיות הנפט באיראן בתמורה לאספקה עתידית מובטחת של מכסות נפט גדולות. לכן, יש לה עניין בהמשך יחסים טובים עם המשטר האיראני, כמו גם ביציבותו המדינית-צבאית של המפרץ הפרסי, שהפרתה צפויה לערער, לפחות לטווח קצר, את מחירי הנפט והגז בעולם.⁵⁰

שנית, סין צופה שתלותה בנפט המזרח תיכוני תלך ותגדל. הערכה זו, יחד עם שאיפותיה להגדיל את השפעתה הפוליטית הבינלאומית, מביאות אותה להניח שלא תוכל להימנע מהגברת מעורבותה במזרח התיכון. ואכן, על אף העובדה שסין נטתה (וככל הנראה עדיין נוטה) לראות במזרח התיכון "בית קברות למעצמות", היא מגוונת ומהדקת בשנים האחרונות את קשריה הכלכליים, הפוליטיים והצבאיים באזור. במקביל, היא מעוניינת בהחלשת הדומיננטיות האמריקאית במזרח התיכון, שכן שליטתה דה-פקטו של ארצות הברית בערוצי האספקה הימיים מהמפרץ הפרסי לסין נתפסת על ידה כאמצעי לחץ פוטנציאלי עליה במצב בו ייקלעו יחסיהן למשבר חמור.⁵¹ איראן ממלאת בהקשר זה תפקיד כפול. לא רק שהיא בלם אחרון מפני הכללת המפרץ הפרסי כולו בתחום ההשפעה האמריקאי, אלא שהיא גם מהווה ערוץ יבשתי ישיר (דרך פקיסטן) בין המפרץ הפרסי לסין, דרכו ניתן לכאורה לספק גז ונפט ללא תלות בערוצים הימיים.⁵²

שלישית, כחלק ממאמציה של סין לבסס את מעמדה בהנהגת המדינות המתפתחות ולהציע ערכים חלופיים לאלה של ארצות הברית, היא אינה מעוניינת לקחת חלק בצעדי הכפייה הבינלאומיים שמוביל המערב כלפי איראן. התנגדותה למהלכים אלה מעכבת את פתרון המשבר וחושפת את אוזלת ידה של ארצות הברית, ובמקביל ממחישה את עוצמתה של סין ומאפשרת לה להפיק רווחים כלכליים מרובים. עם זאת, ברור לסיין שיכולתה להשפיע על המאזן האזורי מוגבלת ביותר, וגם אין לה עניין למלא תפקיד פעיל בתחום זה, תהיה הפגיעה באינטרס הסיני עקב קריסת המשטר האיראני אשר תהיה. שיקולים אלה מסבירים את דרך הביניים אותה נוקטת סין – בין תמיכה פומבית במשטר האיראני ובזכותה של איראן לפתח יכולת גרעינית לצרכי שלום ובין שיתוף פעולה מוגבל עם המוסדות הבינלאומיים ומעצמות המערב נגד איראן. מאז החלו להתקבל במועצת הביטחון החלטות על סנקציות בינלאומיות נגד איראן, הצביעה סין בעד כל אחת מההחלטות, גם אם הסכמתה ניתנה בקושי רב ותחת תנאים מגבילים. היא הסתמכה על עמדתה הרשמית של איראן בדבר אופיו האזרחי של הפרויקט הגרעיני שלה ועל הסתייגויותיה של סבא"א בתקופת הנהגתו של מוחמד אל-ברדאעי מטענות המערב לגבי אופיו הצבאי, סירבה לאשר החלטות על סנקציות חריפות ופעלה בהצלחה למתן את ההחלטות שהתקבלו. במקביל, קראה סין מעת לעת לאיראן להגביר את שקיפות פרויקט הגרעין שלה, אם כי לא נקטה מהלכים כלפיה, לפחות לא בפומבי, משזו דחתה את בקשותיה.

עמדה זו של סין, וכן מעמדה העולה בזירה הבינלאומית, גרמו לכך שנדרשו מאמצים הולכים וגדלים מסבב סנקציות אחד למשנהו כדי להשיג את תמיכתה. גם אז המשיכה סין להתנגד לסנקציות משמעותיות על מגזרי האנרגיה והפיננסים של איראן, שנתפסו כהכרחיות לקטיעת פרויקט הגרעין שלה. ההחלטה של מועצת הביטחון מיוני 2010 (החלטה 1929) על סנקציות חריפות יותר נגד איראן הביאה את הדברים לשיא חדש: לאחר שסין העמידה ממשלה חסרי תקדים בפני אישור ההחלטה, היא הסכימה לבסוף לתמוך בה בתמורה להתחייבות קבוצת P5+1 לדחות הטלתן של סנקציות חד-צדדיות על איראן, להעניק חסינות לתאגידים סיניים הפועלים באיראן מפני סנקציות חד-צדדיות עתידיות ולהימנע מצעדים שיכולים להפעיל לחץ משמעותי על המשטר האיראני.⁵³ תנאים אלה אפשרו לתאגידים סיניים גדולים להמשיך ולמלא את החלל שנוצר עקב צמצום פעילותן של חברות מערביות באיראן, דבר שהפך אותם לשחקן משמעותי בקבלת ההחלטות של סין בנושא איראן.⁵⁴

הצלחתה של סין (בשיתוף עם רוסיה) להגביל את הסנקציות הבינלאומיות נגד איראן (ולהגדיל את רווחיה שלה) הייתה קצרת טווח. הקושי סביב קבלת ההחלטה במועצת הביטחון ביוני 2010 על סנקציות אלו הוכיח שאמצעי זה מיצה את עצמו, וארצות הברית והמעצמות האירופיות המובילות החליטו לזנוח אותו ולפנות לנתיב

הסנקציות החד-צדדיות. במקביל, עם החלפת אל-ברדאעי כמזכ"ל סבא"א ב-2009, החלה הסוכנות להציג מידע מפורש יותר על אופיו הצבאי של הפרויקט האיראני, ונחשפו גילויים חדשים (למשל, על מתקן העשרת האורניום בקום) שהסירו את הספקות בהקשר זה. זאת ועוד, במחצית השנייה של 2011 חזרה ועלתה על סדר היום הבינלאומי האפשרות של פעולה באמצעים צבאיים נגד תוכנית הגרעין האיראנית, שסבירותה נראתה כנמוכה עם כניסת ברק אובמה לתפקידו כנשיא ארצות הברית ב-2009.

התפתחויות אלו הציבו את סין בפני דילמה והזדמנות כאחת, עליהן הגיבה בכמה מישורים. בהיותה נאמנה לעמדתה שיש לנהל את משבר הגרעין האיראני במסגרת הגופים הבינלאומיים הרשמיים, עשתה סין שימוש בהחרפת הטון בדוחות סבא"א (אף שיחד עם רוסיה ניסתה לדחות את הצגתם), ובינואר 2012 השמיע ראש ממשלתה, וון ג'יה-באו, ביקורת חסרת תקדים על איראן והזהיר אותה שלא לפתח נשק גרעיני.⁵⁵ בנוסף, הסנקציות החד-צדדיות שהוטלו על איראן הביאו להקטנה מסוימת של פעילות החברות הסיניות בה. דוגמה לכך היא ההקפאה, או לפחות הצמצום, בהשקעותיהן של חברות אנרגיה סיניות באיראן מסוף 2010 עקב רצונה של סין לשפר את יחסיה עם ממשל אובמה והחשש שחברות המשקיעות באיראן ייכנסו ל"רשימה שחורה" בארצות הברית.⁵⁶ דוגמה אחרת היא הודעתה של ענקית ציוד התקשורת הסינית חואה-וויי (Huawei) על הגבלות שהשיתה על פעילותה באיראן, ככל הנראה עקב הרצון להקל על חדירתה לשוק האמריקאי.⁵⁷

למרות כל זאת, סין לא שינתה את עמדתה באשר לדרך פתרונו של המשבר האיראני והמשיכה לקרוא בעקביות ליישובו במשא ומתן ובאמצעים לא אלימים. כך, למשל, במקביל להטחת הביקורת החריפה של ראש ממשלת סין במשטר האיראני, הגיבה סין להחרפת המתיחות הצבאית סביב מצרי הורמוז בינואר 2012 בקריאה לכל הצדדים להרגיע את המצב והמשיכה לטעון שהפתרון השלם ביותר לבעיית הגרעין האיראני הוא פירוזו המלא של המזרח התיכון מנשק גרעיני.⁵⁸ קריאה זו הייתה, ללא ספק, אמצעי ניגוח מוסווה כלפי ארצות הברית המעלימה לכאורה עין מהתחמשותה הגרעינית של ישראל, קריצה למדינות ערב ורצון של סין להציג תדמית אחראית בלי לנקוט צעדים ממשיים.

שניות דומה מתרחשת גם במישור הכלכלי, כאשר לצד הצטרפותה של סין לסנקציות ולגינויים נגד איראן, היא מקפידה למצות כל תועלת כלכלית מיחסיה אתה. סין דבקה במדיניותה והודיעה שהיא מבחינה בין הצעדים הדיפלומטיים הנקטים כלפי איראן לבין עסקות הנפט שחתמה אתה, וכי לא תאפשר לקשור ביניהם.⁵⁹ סין גם לא מחמיצה שום הזדמנות לזכות בתמורה כלכלית בעבור תמיכתה במהלכים הבינלאומיים נגד איראן. כבר בשנת 2009 הציעה ערב הסעודית לסין לספק לה כל כמות של נפט שתישלל ממנה עקב הצטרפותה לסנקציות משמעותיות נגד איראן. סין אמנם דחתה

אז את ההצעה, אולם בעת ביקורו של ראש ממשלתה במפרץ הפרסי בינואר 2012, במהלכו התבטא בנגות הפרויקט האיראני, הוכרז על הקמתו של בית זיקוק חדש בתחומה של ערב הסעודית על ידי ענקית הנפט הסינית סינופק (Sinopec); על הקמת בית זיקוק בתחומי סין יחד עם חברת הנפט של קטר, שיבטיח כנראה יצוא נפט ארוך טווח מקטר לסין; ועל חתימת הסכם לשיתוף פעולה גרעיני בין סין לערב הסעודית.⁶⁰ אין ראיות חד-משמעיות שמדובר בעסקאות לרתימת סין נגד איראן, אך גם לא ניתן לשלול אפשרות כזו.

סיכום

מדיניות הבק"ן של סין נראית כמתקדמת מאד, אך התנהלותה בנושא זה מושפעת ממכלול של אינטרסים שאינם קשורים לתחום בקרת הנשק. אינטרסים אלה כוללים את הבטחת מעמדה הגלובלי והאזורי, שיפור מאזן הכוחות בו היא נתונה ומקסום תועלות כלכליות. בתנאים אלה, ניתן לצפות שתגובותיה של סין כלפי הפרות משטר הבק"ן יושפעו מהנסיבות הייחודיות לכל מקרה ומקרה. הדבר כבר ניכר בהתייחסותה למשברים בצפון קוריאה ובאיראן. הישרדות המשטרים בשתי מדינות אלו משרתת את האינטרסים הסיניים, אך רק קריסתו של המשטר הצפון קוריאני נתפסת בסין כאיום ישיר על ביטחונה הלאומי ומעמדה האזורי. קריסת המשטר האיראני טומנת בחובה בעיקר נזק כלכלי בעל טווח זמן מוגבל לסין. קשריה המיוחדים של סין עם צפון קוריאה והתהפכות הפוליטיות המשמעותיות העלולות להתחולל בה מחייבים את בייג'ינג לכלול במשוואת התנהלותה במשבר שם גם את יחסיה עם פיונג'יאנג בטווח הזמן הבינוני והארוך. חשיבותו של שיקול כזה פחותה במקרה האיראני. הבדלים אלה מובילים לנקיטת גישה שונה של סין כלפי שתי המדינות, הניכרת בעיקר במידת נכונותה להסתכן בהפרת ההסכמות הבינלאומיות. בעוד שבשני המקרים סין נקטה בתחילה עמדה המתיישבת עם הכללים והנורמות הבינלאומיים (תוך נטייה לעקרונות המטיבים עם מדינות מתפתחות), התייחסותה החלה להשתנות כאשר הוסר הספק מעל אופיין הצבאי של תוכניות הגרעין של צפון קוריאה ואיראן. אף שסין המשיכה להתנגד להטלת סנקציות חמורות על שתי המדינות, היא הפרה באופן כמעט גלוי רק את הסנקציות על צפון קוריאה. הדבר בלט במיוחד נוכח התגרירותיה של צפון קוריאה במערכת הבינלאומית, שהיו בוטות באופן משמעותי מאלו של איראן.

הבדל נוסף בין שני המשברים נעוץ בתפקיד אותו ממלאת בהם סין. מעמדה כערוץ הקשר המשמעותי היחיד לפיונג'יאנג ותפקידה המרכזי כמתווכת בשיחות השש מעניקים לה מעמד ייחודי ומעוררים קושי לוותר על שירותיה. במקרה האיראני, לעומת זאת, היא לא נהנית ממעמד מיוחד ומשתדלת למלא תפקיד פסיבי. ניתן להעריך, אפוא, שאחת הסיבות לנכונותה של סין להסתכן בהפרת הסנקציות הבינלאומיות על

צפון קוריאה היא ההנחה שיכולת התגובה של שאר המעצמות נגדה בתחום זה הינה מוגבלת. אין זה המצב במקרה האיראני.

תהליך קבלת ההחלטות של סין בשני המקרים – של צפון קוריאה ושל איראן – גם הוא אינו דומה. התפרצות המשבר בצפון קוריאה צפויה להיות בעלת השפעה צבאית על סין, דבר שאינו קיים במקרה האיראני. על רקע זה, הנהגתה הצבאית של סין מעורבת לעומק בקבלת ההחלטות בנושא הצפון קוריאה, ומכיוון שצבא סין מוטרד בעיקר מאפשרות קריסתה של צפון קוריאה קשה לבייג'ינג להתפשר עם עמדת המערב. לעומת זאת, במקרה האיראני שיקולים כלכליים ודיפלומטיים ממלאים תפקיד מרכזי, ולפיכך למשרד החוץ הסיני ולתאגידים הגדולים תפקיד בולט יותר, ומרחב התמרון מול עמדות המערב רחב יחסית.

ניתן להניח ששימור המשטר באיראן והתמשכות המשבר הגרעיני האיראני משרתים את האינטרסים הכלכליים והדיפלומטיים של סין במזרח התיכון. עם זאת, אין מדובר באינטרסים חיוניים שעבורם תסכים סין לשלם מחיר משמעותי. לפיכך נראה שניתן יהיה לרתום אותה למהלכים כלכליים משמעותיים נגד איראן אם הדבר ייעשה באמצעות תמהיל מאוזן ויעיל של איומים וצעדי ענישה כלכליים ותדמיתיים מצד אחד ותגמול מצד שני. גם אז, צעדים כאלה צפויים להיות בעלי תוקף מוגבל, שכן לסין נכונות ויכולת מצומצמות בלבד למנוע את פעילותם של גופים הפועלים מתחומה מול איראן. בה בעת, בשל החשיבות שסין מייחסת לתדמיתה כמעצמה עולה, גדולה ועצמאית, אין לצפות שהיא תסכים לצעדים הכרוכים בויתור פומבי על עמדותיה הרשמיות, כמו התנגדות להפעלת כוח צבאי או לצעדי כפייה בינלאומיים נגד איראן, אף כי ניתן לשער שהיא לא תנקוט צעדי נגד ממשיים אם צעדים מעין אלה אכן יינקטו. למרות כל הנאמר לעיל, אין לוותר על הניסיונות לשכנע את סין להצטרף לצעדים בינלאומיים מוצהרים כלפי איראן; גם אם סביר להניח שצעדים כאלה לא יביאו לתוצאות ישירות, עצם נקיטתם יש בה כדי להגביר את הלחץ על סין בגין קשריה עם איראן ואולי אף להניא אותה מנקיטת צעדים המנוגדים להבנות ולכללים הבינלאומיים.

הערות

- * ברצוני להודות לג'ונתן קולמן ולג'פרי כריסטיאנסן על סיועם בעריכת המחקר.
- 1 להתפתחות מדיניות הבק"ן של סין ראו: Wendy Frieman, *China, Arms Control and Nonproliferation*, London: Routledge Curzon, 2004; Evan S. Medeiros, *Reluctant Restraint: The Evolution of China's Nonproliferation Policies and Practices, 1980-2004*, Stanford: Stanford University Press, 2007.
 - 2 לדוגמה: Li Yan, "The Nuclear Security Summit", *Contemporary International Relations* (Beijing), 2 (3), May-June 2010, p. 87.
 - 3 לעניין זה ראו: Stephanie Kleine-Ahlbrandt and Andrew Small, "China's New Dictatorship Diplomacy", *Foreign Affairs*, 87 (1), January-February 2008, pp. 38-56.

- Jeffrey G. Lewis, "Chinese Nuclear Posture and Force Modernization", *The Nonproliferation Review*, 16 (2), July 2009, pp. 199-201. 4
- China's Endeavors for Arms Control, Disarmament and Non-Proliferation*, Beijing: Information Office of the State Council of the People's Republic of China, 2005, ch. 2, <http://www.china.org.cn/english/features/book/140320.htm>; 5
- Bates Gill, "China and Nuclear Arms Control: Current Positions and Future Policies", *SIPRI Insights on Peace and Security* 2010/4 (April 2010). ראו גם: 6
- Arms Control Association ו־SIPRI גופי המחקר הבלתי תלויים בניגוד לטענותיה של סין, גופי המחקר הבלתי תלויים גורסים שבריטניה מחזיקה במלאי ראשי הנפץ הגרעיניים הקטן ביותר (225 לבריטניה לעומת 240 לסין). עפ"י אותם בסיסי נתונים, לצרפת יש כ־300 ראשי נפץ, לרוסיה 11,400-12,000 ולארצות הברית 8,600-9,600. מעצמות הגרעין הבלתי רשמיות מחזיקות כמאה ראשי נפץ גרעיניים כל אחת: SIPRI, "World Nuclear Forces by Number of Deployed Warheads, January 2010", <http://www.sipri.org/research/armaments/nbc/nuclear>; Arms Control Association, "Nuclear Weapons: Who has What at a Glance", <http://www.armscontrol.org/factsheets/Nuclearweaponswhohaswhat>. 7
- China's National Defense in 2010*, Beijing: Information Office of the State Council of the PRC, 2011, ch. 10, http://www.gov.cn/english/official/2011-03/31/content_1835499.htm. 8
- China's Endeavors for Arms Control*, ch. 10. 8
- Hu Yumin, "Nuclear Disarmament in the New Environment," *International Strategic Studies*, Beijing, 93 (July 2009), p. 22. למשל: 9
- China's Endeavors for Arms Control*, ch. 10. 10
- John W. Lewis and Xue Litai, *China Builds the Bomb*, Stanford: Stanford University Press, 1988, pp. 35-39. 11
- Bates Gill, *Rising Star: China's New Security Diplomacy*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2007, pp. 80-82. 12
- Gill, "China and Nuclear Arms Control", p. 6. 13
- Ibid.*, pp. 8-9. 14
- Gregory Kulacki, "Chickens Talking with Ducks: The U.S.-Chinese Nuclear Dialogue", *Arms Control Today*, 41 (8), October 2011, pp. 15-17; Gordon Fairclough, "Beijing Defends Buildup of Its Nuclear Arsenal", *Wall Street Journal*, April 22, 2010; Cristina Hansell and Nikita Perflyev, "Together Toward Nuclear Zero: Understanding Chinese and Russian Security Concerns", *The Nonproliferation Review*, 16 (3), November 2009, pp. 437-441, 455. 15
- Shirley A. Kan, *U.S.-China Military Contacts: Issues for Congress*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2011; <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL32496.pdf> על היחסים האסטרטגיים בין סין לארצות הברית, ראו: 16
- Lewis, "Chinese Nuclear Posture", p. 207. לסוגיית אי-שימוש ראשון, ראו: 17
- Edward Wong, "Beijing Warns U.S. about South China Sea Disputes", *New York Times*, June 22, 2011, <http://www.nytimes.com/2011/06/23/world/asia/23china.html>; "China, US Find Way to Cool Asia-Pacific Issues", *People's Daily Online*, May 12, 2011, <http://english.people.com.cn/90001/90776/90883/7377282.html>. 17
- שלא לציטוט, גורמי צבא ושלטון סיניים מבטאים תמיכה בהמשך הנוכחות הצבאית האמריקאית באזור מזרח אסיה בטווח הזמן הבינוני, המונעת לטענתם התפתחותה של דילמת ביטחון מסוכנת בין יפן, סין, דרום קוריאה, ואולי אף מדינות נוספות. שיחות פרטיות של המחבר, בייג'ינג, מארס 18

2008 וספטמבר 2011, תל אביב, נובמבר 2009.

- Chris Buckley, "China State Paper Lashes India-US Nuclear Deal", *Hindustan Times*, Sep. 19
1, 2008, [http://www.hindustantimes.com/China-state-paper-lashes-India-US-nuclear-deal/
Article1-335091.aspx](http://www.hindustantimes.com/China-state-paper-lashes-India-US-nuclear-deal/Article1-335091.aspx).
- "U.S. Wants China to Clarify Pakistan Atomic Reactor Deal", *AFP*, June 15, 2010, [http://](http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5iFu9hD0KTjMUC_ZO15fAIjM4zlpA)
www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5iFu9hD0KTjMUC_ZO15fAIjM4zlpA.
- סוגיה זו נמצאת בשנים האחרונות במרכז הדיון על עתיד היחסים הבין-לאומיים. ראו למשל:
Steve Chan, "Is there a Power Transition between the U.S. and China?", *Asian Survey*, 45
(5), Sep.-Oct. 2005, pp. 687-701; Robert S. Ross and Zhu Feng (eds.), *China Ascent: Power,
Security and the Future of International Politics*, Ithaca: Cornell University Press, 2008;
Randall L. Schweller and Pu Xiaoyu, "After Unipolarity: China's Visions of International
Order in an Era of U.S. Decline", *International Security*, 36 (1), summer 2011, pp. 41-72.
- Wei Zhong and Fu Yu, "China's Foreign Strategy: Constantly Deeping and Broadening",
Contemporary International Relations, Beijing, 20 (2), March-April 2010, pp. 80-81.
- Schweller and Pu, "After Unipolarity", pp. 52-57.
- Hu, "Nuclear Disarmament," pp. 18-23; Li, "The Nuclear Security Summit", pp. 82,
למשל: 85.
- Hu Yumin, "China's Policy on Arms Control and Disarmament", *International Security*
Studies, Beijing, 96 (April 2010), pp. 93-94; Gill, *Rising Star*, pp. 78, 100-101.
- Joseph Fewsmith, "China's Defense Budget: Is there Impending Friction between Defense
and Civilian Needs?", in: David M. Finkelstein and Kristen Gunness (eds.), *Civil-Military
Relations in Today's China*, Armonk: M.E. Sharpe, 2007, pp. 202-213.
- Gill, "China and Nuclear Arms Control", pp. 7-8.
- Ariel Farrar-Wellman and Robert Frasco, "China-Iran Foreign Relations", *AEI Iran*
Tracker, July 13, 2010,
<http://www.irantracker.org/foreign-relations/china-iran-foreign-relations>
- בנובמבר 2010 פרצה התקרית הצבאית החמורה ביותר מזה שנים בין שתי הקוריאות, כאשר צפון
קוריאה הפגיזה את האי המאוכלס יון-פיונג (Yeonpyeong) שבתחומי דרום קוריאה. בתגובה לכך
השיבה דרום קוריאה באש. קדמה לכך תקרית אחרת, כאשר במרס 2010 אירעה התפוצצות
שהטביעה את ספינת הצי הדרום קוריאנית צ'אונון (Cheonan). דרום קוריאה האשימה את צפון
קוריאה בהטבעת הספינה באמצעות טורפדו, אך זו הכחישה כל מעורבות בעניין.
- Kathleen E. Masterson and Peter Crail, "U.S. Envoy Sees Progress in N. Korea Talks",
Arms Control Today, 41 (9), November 2011, pp. 38-39.
- Gordon G. Chang, "Implications of China's Economic Penetration of North Korea", *China*
Brief, 11 (13), July 14, 2011, p. 11; You Ji, "Dealing with the 'North Korea Dilemma':
China's Strategic Choices", *RSIS Working Paper*, No. 229, June 21, 2011.
- Chang, "Implications of China's Economic Penetration", pp. 11-12.
- International Crisis Group, "Shades of Red: China's Debate over North Korea", *Asia Report*, 179,
November 2, 2009, pp. 18-20.
- You, "Dealing with the 'North Korea Dilemma'", pp. 3-6.
- Linda Jakobson and Dean Knox, "New Foreign Policy Actors in China", *SIPRI Policy*
Paper, 26, September 2010, pp. 13, 18.
- Jayshree Bajor, "The China-North Korea Relationship", Council on Foreign Relations,
Backgrounder, October 7, 2010,
<http://www.cfr.org/china/china-north-korea-relationship/p11097>.

- 37 ההערכה שמניעת מלחמה בחצי האי הקוריאני הינה האינטרס הסיני המוביל במשבר זוכה כיום להסכמה רחבה, וישנן אף טענות שהתפרצות אלימה בחצי האי הינה מקור האיום העיקרי על סין. אשר לחשיבותן של שיחות השש בעיני סין, גורמים סיניים מוסמכים קושרים בין קטיעתן בסוף 2008 להסלמה הצבאית באזור במהלך 2010. ראו: Yu Shaohua, "The DPRK Nuclear Issue: Serious Situation and Potential Opportunities", in Qu Xing (chief ed.), *The CIIS Blue Book on International Situation and China's Foreign Affairs (2010/2011)*, Beijing: China Institute of International Studies, Current Affairs Press, 2011, p. 125; Shen Dingli, "A Chinese Assessment of China's External Security Environment", *China Brief*, 11 (5), Mar. 25, 2011, pp. 5-8.
- 38 International Crisis Group, "Shades of Red", pp. 2-3, 13-14.
- 39 Sunny Lee, "Beijing Took Wrong Foreign Policy on Pyongyang", *The Korea Times*, May 22, 2011, http://www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2011/05/120_87464.html;
- על חילוקי הדעות הפנימיים בסין בסוגיית צפון קוריה, ראו: International Crisis Group, "Shades of Red".
- 40 Zhang Hui, "Ending North Korea's Nuclear Ambitions: The Need for Stronger Chinese Action", *Arms Control Today*, 39 (6), July-August 2009, pp. 22-24.
- 41 *China's National Defense in 2006*, Beijing: Information Office of the State Council of PRC, 2006, ch. 1, <http://www.china.org.cn/english/features/book/194421.htm>;
- China's National Defense in 2008*, Beijing: Information Office of the State Council of PRC, 2009, ch. 14, http://www.gov.cn/english/official/2009-01/20/content_1210227.htm ; *China's National Defense in 2010*, ch. 10.
- 42 Dan Bilefsky, "China Delays Report Suggesting North Korea Violated Sanctions", *New York Times*, May 14, 2011, <http://www.nytimes.com/2011/05/15/world/asia/15nations.html>; Chang, "Implications of China's Economic Penetration", pp. 11-12.
- 43 Willy Lam, "Beijing's Calculated Response to NK Missile Launch", *China Brief*, 9 (8), April 16, 2009, pp. 3-4.
- 44 You Ji, "China's Reaction to the North Korean Succession Crisis", *China Brief*, 8 (20), Oct. 23, 2008, pp. 3-6; "N. Korean Leader Kim Jong Il Reportedly Visits East China", *People's Daily Online*, May 23, 2011, <http://english.people.com.cn/90001/90776/90883/7388246.html>.
- 45 Zhang, "Ending North Korea's Nuclear Ambitions", p. 27; Scott Snyder and See-Won Byun, "China Korea Relations: DPRK Provocations Test China's Regional Role", *Comparative Connections*, 12 (4), January 2011, p. 105.
- 46 Colum Lynch, "Russia, China Veto Syria Resolution at the United Nations", *Washington Post*, Oct. 5, 2011, http://www.washingtonpost.com/world/national-security/russia-china-block-syria-resolution-at-un/2011/10/04/gIQArcFBML_story.html.
- 47 סין עומדת על כך שהסחר וההשקעות בינה לצפון קוריה ינוהלו על בסיס כלכלי, ולא כסיוע Nathaniel Aden, "North Korean Trade with China as Reported in Chinese Customs: Statistics: 1995-2009 Energy and Minerals Trends and Implications", *The Korean Journal of Defense Analysis*, 23 (2), June 2011, pp. 231-255; Scott Snyder, "Rajin-Sonbong: A Strategic Choice for China in Its Relations with Pyongyang", *China Brief*, 10 (7), April 1, 2010, pp. 4-6.
- 48 "China, Japan Economic Relations Complementary", *China Daily*, Aug. 24, 2010, <http://>

- www.chinadaily.com.cn/business/2010-08/24/content_11197352.htm;
 See-Won Byun, "Sino-South Korea Ties Warming?", *The Diplomat*, September 2, 2011,
<http://the-diplomat.com/new-leaders-forum/2011/09/02/sino-south-korea-ties-warming/>.
 שיחות עם גורמי שלטון סיניים. בייג'ינג, ספטמבר 2011. 49
- Yitzhak Shichor, "Competence and Incompetence: The Political Economy of China's Relations with the Middle East", *Asian Perspective*, 30 (4), 2006, pp. 39-67; Manoj Mohan and Carrie L. Currier, "Lubricated with Oil: Iran-China Relations in a Changing World", *Middle East Policy*, 15 (2), summer 2008, pp. 66-80; Jon B. Alterman and John W. Garver, *the Vital Triangle: China, the United States and the Middle East*, Washington, D.C.: CSIS, 2008. 50
- Tian Wenlin, "U.S. Middle East Policy", *Contemporary International Relations*, Beijing, 20 (3), May-June 2010, pp. 50-55. לחשש הסיני מחסימת ערוצי האספקה הימיים, ראו: 51
- Bi Jianhai, "China's Global Hunt for Energy", *Foreign Affairs*, 84 (5), September-October 2005, p. 27. לאופן בו רואה סין את האסטרטגיה האמריקאית במזרח התיכון ראו למשל: 51
- Stephen Blank, "China Join the Iran-Pakistan-India Pipeline?", *China Brief*, 10 (5), Mar. 5, 2010. האפשרות להניח צינור גז בין איראן, פקיסטן וסין נדונה כבר בעבר, אך נדחתה ע"י סין עקב עלותו הגבוהה. עם זאת, אין זה מן הנמנע שהיא תעלה שוב על הפרק. ראו: 52
- Yoram Evron, "From UN to Unilateral Sanctions on Iran: Political Implications for China", *RSIS Commentaries* 105/2010, September 1, 2010, <http://www.rsis.edu.sg/publications/Perspective/RSIS1052010.pdf>. 53
- Najmeh Bozorgmehr, "China Overtakes EU as Iran's Top Trade Partner", *Financial Times*, February 8, 2010; Erica S. Downs, "New Interest Groups in Chinese Foreign Policy", *Brookings Online*, Apr. 13, 2011, http://www.brookings.edu/testimony/2011/0413_china_companies_downs.aspx. בשנת 2010 החליפה סין את גרמניה כשותפת הסחר הגדולה ביותר של איראן. ראו: 54
- Michael Wines, "China Leader Warns Iran Not to Make Nuclear Arms", *New York Times*, January 20, 2012. 55
- Chen Aizhu and Chris Buckley, "China Curbs Iran Energy Work", *Reuters*, September 2, 2011. 56
- David Barboza, "Chinese Manufacturer Restricts Business with Iran", *New York Times*, December 9, 2011. הממשל האמריקאי הטיל מגבלות חמורות על שימוש בציוד מתוצרת חוזה-וויי מחשש שסין תעשה בו שימוש לצרכי מודיעין. המהלך מול איראן הוא אחד הצעדים שנקטה החברה כדי להתמודד עם תדמיתה השלילית בארצות הברית: 57
- China's National Defense in 2010*, ch. 10. 58
- Wines, "China Leader Warns". 59
- Ibid. 60

שער ב

תפוצת נשק גרעיני במזרח התיכון ומשמעויותיה

תוכנית הגרעין האיראנית – הראייה המצרית

קינן בן-עזרא / 57

ערב הסעודית: אופציות גרעיניות פתוחות

יואל גוז'נסקי / 67

טורקיה והגרעין – עדיין לא שם

גליה לינדנשטראוס / 83

תוכנית הגרעין האיראנית - הראייה המצרית

קין בן-עזרא

באוגוסט 2002 נחשף מידע על מתקנים גרעיניים איראניים, שהוקמו בנתאנו ואראק, אשר איראן לא דיווחה עליהם לסוכנות הבין-לאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א). איראן אמנם הכריזה כי התוכנית הגרעינית שלה היא אזרחית, אולם בשל הסתרתה התעוררו חשדות כי אינה מיועדת למטרות אזרחיות בלבד. מאז הגילוי התחזק הפיקוח מצד סבא"א על התוכנית, אם כי התשובות שקיבלה מאיראן לא הניחו את דעתה של הסוכנות. סוגיית הגרעין האיראני הפכה נושא למשא ומתן שלא הניב תוצאות, ובעקבותיו הטילה מועצת הביטחון של האו"ם סנקציות על איראן שהלכו והחריפו עם השנים. מכלול צעדים אלה לא הועילו להסטתה של איראן מכוונותיה וצעדיה להשגת יכולות גרעיניות.

כמו במדינות נוספות במזרח התיכון ומערב לו, גם במצרים התעורר חשש מהשגת יכולות גרעיניות על ידי איראן. מצרים נדרשה לסוגיה זאת ממספר טעמים: ראשית, חתירתה של איראן להשגת טכנולוגיה גרעינית, וכן ההתנגשות שנוצרה על רקע זה בינה ובין מדינות המערב, קידמו אותה למעמד שבהכרח ערער את הסדר ואת המאזן בין מוקדי הכוח במזרח התיכון. שנית, ההתמקדות בנשק גרעיני במזרח התיכון מטה זרקור לעבר היכולות הגרעיניות המשוערות של ישראל. מצרים תתקשה לפעול למניעת נשק גרעיני מאיראן בלי להתייחס ליכולות הגרעיניות של ישראל, בפרט על רקע סדר היום ארוך השנים שלה נגד ישראל בהקשר זה. שלישית, מצרים חוששת שמלחמה במזרח התיכון, שתפרוץ בעקבות תקיפה ישראלית או אמריקאית את איראן, תחריף את אי-היציבות האזורית. רביעית, מצרים שואלת את עצמה מה עליה לעשות לקראת אפשרות שאיראן אכן תגיע ליכולת גרעינית: מה צריכה להיות תגובתה? האם גם עליה לפעול להשגת יכולת גרעינית? ומה תהייה תגובתן של מדינות נוספות במזרח התיכון במצב זה?¹

במאמר זה מנותח הדימוי הגרעיני של איראן בעיני מצרים הן בעידן מובארק והן בתקופת המעבר שלאחר חילופי השלטון במדינה, בעקבות התהפוכות שחלו בה מאז ראשית 2011. כן ייבחנו מגמות עתידיות. אמנם, היחסים בין איראן למצרים

מתנהלים במערכת אזורית שבה משפיעות האסטרטגיות המצרית והאיראנית על שחקנים נוספים, ובכללם ישראל וטורקיה, וכן במערכת גלובלית הנתונה להשפעתן של ארצות הברית, סין ועוד. עם זאת, במאמר זה ייעשה ניסיון לבדוד את היחסים בין איראן למצרים בהקשר לתוכנית הגרעין האיראנית ולנתחם כחלק ממסכת של יריבות בילטרלית מורכבת.

איראן, מצרים ומה שביניהן

הראייה המצרית את תוכנית הגרעין האיראנית מתבססת על הנחת יסוד הגורסת כי מטרתה היא לקדם את "ייצוא המהפכה" ואת השפעתה האזורית של איראן,² וכן לשמש אותה לצרכי הגנה והרתעה במסגרת קידום היעד של הרחבת השפעתה. ככזו, היא אינה בהכרח בעלת ממד התקפי עתידי. גם מדבריהם של דוברים איראניים רשמיים ניתן ללמוד שאיראן חותרת למצב את עצמה כמדינה החזקה והמשפיעה ביותר במזרח התיכון ואף להקנות לה מעמד גלובלי: "איראן, כמפיקה ויצואנית הנפט השנייה בעולם, ממלאת תפקיד חשוב בשינוי המשוואות בזירה העולמית".³ גם בממסד הביטחוני הישראלי יש המבינים כי חזונו האסטרטגי של המשטר בטהראן מכוון ל"שימוש במרב האמצעים והכלים על מנת לאתגר ולגרום לשינוי במאזן האסטרטגי הגלובלי".⁴ מדיניותה של איראן מבטאת אם כן שאיפה לחזור לימים שבהם ממלכת פרס הייתה מעצמה עולמית.

כיוון שכך, ניתן לראות ביריבות בין מצרים לאיראן את המשכה של היריבות ההיסטורית בין פרס ואזור מסופוטמיה ובין מצרים. סלעי המחלוקת לאורך השנים היו שונים ומוגוונים – חברה חילונית מול חברה דתית, לאומיות ערבית מול פרסים, שיעה מול סונה וכן קשרים עם גורמי חוץ יריבים: ארצות הברית מול ברית המועצות. כיום מתמקדת היריבות בין המדינות במתח שבין רדיקליזם אסלאמי לפרגמטיזם פוליטי. מצרים היא מדינה סונית, שבמשך שנים ארוכות שלט בה משטר חילוני, בעוד שאיראן, שאינה מדינה ערבית, היא שיעית ומאז המהפכה האסלאמית משטרה הוא דתי מובהק. שוני זה היווה לאורך העשורים האחרונים גורם מתח מהותי בין שתי המדינות. המתוחות בין מצרים לאיראן ידעה עליות ומורדות. הקשרים הורעו לאחר מהפכת הקצינים שאירעה במצרים ב-1952. למשטר השאה היו אז קשרים טובים עם ישראל וארצות הברית, ואילו גמאל עבד אל-נאצר חרט על דגלו את קידום הלאומיות הערבית וקשר ברית אסטרטגית עם ברית המועצות. ואולם, בתקופה הראשונה של שלטון אנואר אל-סאדאת במצרים התייצבו היחסים בעקבות ביטול הברית של מצרים עם ברית המועצות והתקרבותה לארצות הברית, וכן לאיראן. היחסים הגיעו לשיא חיובי על רקע הסכם השלום בין מצרים לישראל. המצב שב והשתנה לרעה עם המהפכה האסלאמית באיראן ב-1979. ח'ומייני גינה בתוקף את מצרים על חתימת הסכם השלום עם ישראל

ועל קשריה עם ארצות הברית ותקף את הכיוון הליברלי והאנטי-אסלאמי שנראה היה שמצרים הולכת בו. הרחוב הראשי בטהראן אף נקרא על שם האיש שב-1981 התנקש בחייו של הנשיא סאדאת. מצרים מצידה העניקה מקלט לשאה הגולה ובהמשך תמכה בעיראק בזמן מלחמת איראן-עיראק (1980-1988). בלמעלה משלושים השנים האחרונות אין יחסים דיפלומטיים מלאים בין מצרים ואיראן.⁵

יתרה מזו, מצרים חוששת כי הרחבת השפעתה של איראן במזרח התיכון ומעבר לו תהיה על חשבונה. היא רואה עצמה כמעצמה אזורית וכמנהיגת המזרח התיכון והעולם הערבי, ואף פועלת להשגת מושב קבוע במועצת הביטחון של האו"ם כנציגת אפריקה והמזרח התיכון.⁶ איראן חותרת גם היא להנהגה במזרח התיכון וכן להידוק קשריה מעבר לו. לשם כך היא מקיימת שיתוף פעולה רציף בנושא הגרעין עם צפון קוריאה⁷ ועם מדינות באמריקה הלטינית - בעיקר ונצואלה - ובאפריקה (איראן מעבירה משלחוי נשק וכספים לארגונים ומשטרים ומכשירה לוחמים במדינות כגמביה, ניז'ר, ליבריה, סודאן ועוד).⁸ כן נחשפה כוונה של איראן להתערב בענייני הפנימיים של מצרים ולערער את היציבות בה באמצעות הפעלת תא של חיבאללה בשטחה⁹ ותמיכה בארגוני טרור הפועלים בחצי האי סיני¹⁰. איראן אף ניסתה לנכס לעצמה את הפלתו של משטר מובארק, בטענה שהיא נבעה מהתערורות אסלאמיות שהושפעה ממשטר האייתולות בטהראן.¹¹

בתקופה הראשונה שלאחר נפילת מובארק נראה היה שמתפתחת מגמת התקרבות בין איראן למועצה הצבאית העליונה שהחליפה את שלטונו. שר החוץ בממשלה המצרית הזמנית אף הוזמן לביקור רשמי בטהראן,¹² אך הביקור לא יצא לפועל והמגמה שהסתמנה הואטה, יתכן בעקבות לחץ אמריקאי וכתוצאה משיקולים מצריים, הן כאלה הקשורים ביחסי מצרים-ארצות ברית והן כאלה הקשורים ביחסי מצרים-מדינות המפרץ.¹³

איראן חתרה לשבש את יחסי מצרים עם ישראל על ידי תמיכה בחמאס וליבוי מתיחות בין ישראל לארגון שתשפיע גם על הזירה הישראלית-מצרית. עם זאת, בעקבות הזעזועים שהתחוללו במזרח התיכון במהלך 2011, ובעיקר בעקבות התערעות שלטונו של בשאר אל-אסד בסוריה, צומצמה תמיכת איראן בחמאס ובמקביל חלה התקרבות בין הארגון למצרים, והנהגתו המדינית אף שקלה לעזוב את דמשק ולעבור לקהיר.¹⁴ מצרים גם הוכיחה את השפעתה הניכרת על חמאס בתפקיד המפתח שמלאה בתיווך העסקה בין הארגון לישראל, שבמסגרתה הושב החייל החטוף גלעד שליט ושחררו יותר מאלף אסירים פלסטיניים מבתי כלא בישראל.

מצרים והגרעין האיראני

תוכנית הגרעין האיראנית אינה אלא זירה נוספת שבה מתנהל המאבק בין מצרים לאיראן על אופיו של המזרח התיכון ועל השפעתן בו. מאבק זה לבש ביטויים שונים בתקופות שונות.

עידן מובארק – 2011-1981

מאז שחלה הסלמה במשבר הגרעין האיראני, ובעיקר מ-2006, כשהסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית החליטה כי איראן אינה עומדת בתנאי הפיקוח והעבירה את ממצאי הבדיקה שלה למועצת הביטחון של האו"ם, נדרש השלטון במצרים יותר ויותר לסוגיית הגרעין האיראני. התבטאויות מצריות בנושא זה – חלקן פומביות וחלקן נחשפו באמצעות מסמכי "וויקיליקס" – נשאו אופי של חשש עמוק. בתגובה להכרזה של נשיא איראן, מחמוד אחמדינז'אד כי איראן היא "מדינה גרעינית בין אם העולם רוצה זאת או לא"¹⁵, צוטט שר החוץ המצרי דאז, אחמד אבו אל-רייט, באומרו: "החזקה של מדינות מסוימות בטכנולוגיה גרעינית לצרכי שלום, או בשלבים אחדים של המעגל הגרעיני, או העובדה שהן מבצעות פעילות גרעינית מסוימת לצרכי שלום, אין פירושו שאותן מדינות יכולות לקרוא לעצמן מדינות גרעיניות"¹⁶. דרך אחת להבין אמירה זו היא כהבעת זלזול בהכרזה האיראנית, אך אפשרות נוספת היא לראות אותה כעדות להבנה של מצרים שהתגרענותה של איראן היא חלק מתהליך המכוון להשגת יכולת גרעינית צבאית.

עד שנת 2008 התבטאה מצרים הרשמית בנימה רכה יחסית כלפי איראן. כך, למשל, דוברו של מובארק, סולימאן עואד, אמר בסיום פגישה שנערכה באלכסנדריה ועסקה בנושא הגרעין האיראני, כי לאיראן יש זכות לאנרגיה גרעינית אך היא צריכה לספק ערבויות לקהילה הבינלאומית ולא לתת תירוץ לארצות הברית "לגרור את האזור במדרון תלול" בשל חוסר השקיפות שלה ביחס לתוכניתה הגרעינית.¹⁷ במקביל, התייחסו דוברים מצריים לקשר בין נושא הגרעין האיראני לנושא הגרעין הישראלי וכן לעניין התפרקות המזרח התיכון ממשק גרעיני. לשאלת כתב האם מצרים חוששת מהגרעין האיראני, ענה שר החוץ אל-רייט: "איננו רוצים לראות איראן גרעינית, כפי שאיננו רוצים לראות ישראל גרעינית. אנו רוצים אזור חופשי ממשק גרעיני"¹⁸.

במקביל לביטויים אלה היו אמירות ומסרים מצריים פחות פומביים, בעיקר בשנים האחרונות, המבטאים חשש עמוק וממשי למעמדה האזורי של מצרים במקרה שיהיו לאיראן יכולות גרעיניות: מובארק אמר בשיחה עם בכיר אמריקאי במאי 2008, שנחשפה במסמכי "וויקיליקס", כי "כולנו מבהלים" מהאפשרות שאיראן תחזיק בנשק גרעיני.¹⁹ ביטוי נוסף לחששה של מצרים ניתן למצוא בציטוט מדבריו של מובארק שנאמרו בפגישה שנערכה ביולי 2008 עם הסנטור ג'ון קרי ושגריר ארצות הברית במצרים. לדבריו

של מובארק, מדינות ערב לא ייצרו יחסים הגנתיים עם ארצות הברית נגד איראן ולא יעזו לקחת חלק בסנקציות נגדה מחשש לחבלה וטרור שזו תפעיל נגדן, הגם שמדובר לדעתו בדרך הטובה ביותר להתמודד עם האתגר שמציבה תוכניתה הגרעינית.²⁰

ב-2009 הוחרף הטון המצרי כלפי איראן, בהתאמה להחרפה בהתייחסות הבינלאומית להתקדמות תוכנית הגרעין האיראנית לאור העדויות המצטברות בנושא. מצרים גינתה את איראן בגין אי-שיתוף פעולה עם פקחי סבא"א, אם כי נמנעה בהצבעה שנערכה בסוכנות על הדרישה מאיראן להפסיק את הבנייה באתר פורדו (ליד העיר קום) ואף ביקרה את ההחלטה בטענה שלכל מדינה יש זכות לתוכניות לאנרגיה גרעינית.²¹ ביטוי לעמדת מצרים באותה עת - הימנעות מגינוי מפורש של איראן תוך מתיחת ביקורת עליה, ללא אזכור הנושא הגרעיני - ניתן למצוא בדברי אבו אל-רייט ממאי 2009: "אנו מודים שאיראן היא מדינה חשובה ובעלת השפעה במזרח התיכון ובמיוחד במפרץ הערבי, אבל אנו מודאגים מגישתה של איראן באזור. אנו מוטרדים מכך, שכן גישתה בנושאים של יציבות האזור ואינטרסים של גורמים אחרים בו היא בלתי קבילה. הם גם מנסים לנצל את העניין הפלסטיני ונושאים דומים אחרים כדי לחזק את השפעתם באזור."²²

למעשה, רק כשנה לאחר מכן עלו ההתבטאויות המצריות הפומביות בנושא איראן מדרגה. את ההחרפה ניתן לראות בהתבטאות של אבו אל-רייט בה תקף את איראן ישירות, תוך התמקדות בסכנה שהתנהלותה תגרור את המזרח התיכון למרוץ חימוש גרעיני: "כוח גרעיני איראני טומן בחובו איום לתפוצה גרעינית במזרח התיכון. לכן, לא נשלים עם כך. אנו רוצים שאיראן תימנע מלאץ את הערבים להצטרף למרוץ [לנשק גרעיני] אתה. עלינו לקחת בחשבון - ואל תשכח זאת, מכיוון שיש השוכחים זאת - שאיראן שואפת להשפיע על האזור בדרכים שאינן עולות בקנה אחד עם סדרי העדיפויות והאינטרסים הערביים."²³

נוסף לחשש מערעור יציבותו של המזרח התיכון ומערעור מעמדה של מצרים באזור בגין חתירתה של איראן להשגת יכולת גרעינית, חשש משטר מובארק גם מערעור יציבותו-הוא אם ייצא חוצץ נגד איראן. על כן, לעיתים נשמעו מקהיר מסרים כפולים: מחד גיסא אמירות התואמות את מדיניות ארצות הברית נגד איראן, ומאידך גיסא מסר נגד ישראל בהקשר הגרעיני, שקהל המטרה שלו היה הציבור בזירה המצרית הפנימית והציבור הפלסטיני. מסר זה נועד למנוע האשמת מצרים בנקיטת קו אנטי-מוסלמי, פרו-אמריקאי ופרו-ישראלי. לקראת התכנסותה של ועידת המעקב ל-NPT ב-2010 ניהלה מצרים מסע מדיני שתכליתו הייתה למקד את תשומת הלב בישראל ולא באיראן ובתוכנית לקיום ועידה לפירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית ב-2012.²⁴ שני הנושאים זכו למקום מרכזי במסמך המסכם של הוועידה.²⁵ הישג זה,

שנועד לשרת את האינטרס של מצרים בחיזוק מעמדה בזירה הבינלאומית בכלל ובמזרח התיכון בפרט, לא העיד, עם זאת, על חשש פוחת שלה מתוכנית הגרעין האיראנית.

תקופת המעבר – 2011 ואילך

סילוקו של מובארק מהשלטון במצרים ומינוי המועצה הצבאית העליונה לניהול ענייני המדינה עד עריכת בחירות לנשיאות הביאו לשינויים במדיניות החוץ של מצרים, ובכלל זה בקשריה עם איראן. נביל אל-ערבי, שהיה שופט בבית הדין הבינלאומי בהאג ולימים מזכ"ל הליגה הערבית, שהינו בעל עמדות אנטי-ישראליות ברורות, מונה לשר חוץ ועם מינויו הביע שאיפה לחידוש הקשרים הדיפלומטיים עם איראן ולנורמליזציה ביחסי מצרים אתה.²⁶ לעומתו, הגנרל חוסיין אל-טנטאווי, ראש המועצה הצבאית העליונה שהממשלה הזמנית כפופה לה, תמך לאורך השנים במדיניות מובארק כלפי איראן ואף גרס שהיא מהווה סכנה אסטרטגית אזורית, למרות התנגדותו להיבטים מסוימים של מדיניות החוץ של נשיא מצרים דאז.²⁷

המערכת הפוליטית המצרית עוברת תהליך של שינוי, שממנו תיגזר גם המדיניות כלפי איראן. בשלב זה לא ברור אם התבטאויות שניתן לפרשן כשינוי בעמדה המצרית כלפי איראן אכן משקפות התפתחות מהותית, או שהן נועדו ליצור רושם של ריחוק ממדיניות המשטר הקודם, בעיקר בקרב הציבור המצרי. איראן מצידה ביקשה למקסם לטובתה את אי-הבהירות שנוצרה בעקבות חילופי השלטון במצרים וניסתה לבדוק את הגבולות שיציב לה השלטון החדש. כך, למשל, בפברואר 2011 העבירה איראן ספינות מלחמה דרך תעלת סואץ לים התיכון²⁸ במהלך של הפגנת כוח, שנועד בנוסף ליצור מתח ביחסי ישראל-מצרים (ביולי 2009 העניקה קהיר אישור למעבר צוללות ישראליות בתעלה לכיוון המפרץ הפרסי) ואולי גם לנסות לקבוע דה-פקטו נתיב חדש להעברת ציוד ואמצעי לחימה לארגונים הנתמכים על ידי איראן, בראשם חזבאללה וחמאס.

תוצאות הבחירות לפרלמנט שנערכו במצרים בנובמבר-דצמבר 2011 הצביעו בבירור על כוחו העולה של הגוש האסלאמי, ואפשר שהתפתחות זו מלמדת על התקרבות צפויה בין מצרים לאיראן. בתרחיש כזה, סביר להניח שמצרים תתמוך פומבית בזכותה של איראן לתוכנית גרעין אזרחית, ובמקביל תפעיל מאמץ למנוע ממנה את היתרון היחסי שבהחזקת נשק גרעיני. היא עשויה לפעול להשגת יעד זה הן בצורה חשאית, בשיתוף ערב הסעודית ומדינות המפרץ, והן באופן פומבי, על ידי קידומן ביתר שאת של תוכניות לפירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית. בכך גם תוכל מצרים להימנע מהצורך המתבקש להצטרף למרוץ חימוש גרעיני במזרח התיכון.

בכל מקרה, גורמי היריבות האסטרטגית בין מצרים לאיראן נותרו בעינם, והם צפויים להמשיך ולהעיב על היחסים ביניהן ללא קשר להתקרבות אפשרית כתוצאה מהתחזקות הגוש האסלאמי במצרים. יתר על כן, בתקופה הקרובה יהיו ראשי המדינה

במצרים טרודים בייצוב השלטון. מצרים תלויה בסיוע האמריקאי, והנהגה חדשה שתתגבש בקהיר, תהיה אשר תהיה, לא תוכל לוותר עליו ולו מחשש לאיבוד תמיכה ציבורית עקב אי-יכולת לספק מענה למצוקות החברתיות-כלכליות החריפות. יתר על כן, הצבא המצרי, הנסמך על ציוד אמריקאי, לא איבד מכוחו והשיקולים המנחים את הנהגתו עדיין מהווים רכיב מרכזי בעיצוב המדיניות המצרית. מכאן נובעת ההערכה שמדיניות החוץ של מצרים לא תשתנה מהותית לפחות בתקופה הנראית לעין. במילים אחרות, ההנהגה המצרית צפויה לנקוט מדיניות של שתיקה בנוגע לתוכנית הגרעין האיראנית ולהימנע מעימותים בזירה המזרח תיכונית, בוודאי מול איראן. ניתן אמנם להעריך כי שלטון מצרי חדש ומתגבש יבקש להפנות את המתח הפנימי השורר במדינה לעבר גורם חיצוני, אך סביר להניח שגורם זה לא יהיה איראן אלא ישראל, שהיא "טרף קל" בהקשר זה, הן במה שנוגע לסכסוך הישראלי-פלסטיני והן, ובמיוחד, במה שקשור לנושא הגרעיני.

אפשר שהקו שתאמץ מצרים בשאלת הגרעין האיראני יהיה הקו שנקט לאורך שנים על ידי עמרו מוסא. עמדתו של מוסא, שכיהן כשר החוץ המצרי וכמזכ"ל הליגה הערבית ואף הצהיר כי בכוונתו להתמודד בבחירות לנשיאות מצרים, היא שיש לפרז את המזרח התיכון ממשק גרעיני, לא להתמקד באיראן ולהציב את מצרים כמגשרת ופועלת למציאת פתרון בסכסוך בינה ובין המערב סביב הנושא הגרעיני. במספר הזדמנויות אף טען מוסא כי לעולם הערבי אין בעיה עם איראן: "אינני חש באיום מתוכנית הגרעין של איראן על העולם הערבי ועל הקהילה הבין-לאומית, אבל כשישראל לא מקבלת על עצמה את האמנה למניעת תפוצה גרעינית ואינה מקפידה לשמור על תנאיה, המאגר הגרעיני שלה מאיים על כולנו".²⁹ בנוסף להפנייתו את הזרקור לעבר ישראל, טען מוסא שלאיראן, כמו לכל מדינה, יש זכות לאנרגיה גרעינית (אפשר שהדברים מעידים על נכונותו לקבל את תוכנית הגרעין האיראנית כל עוד לא תהווה בסיס לנשק גרעיני), והציע לשתף אותה בטיפול בנושאים שונים במזרח התיכון, כמו הסכסוך בין ישראל לפלסטינים, במטרה להגיע לפתרון.³⁰

סיכום

המתיחות האיראנית-מצרית היא ביטוי לתחרות בין שתי מדינות השואפות לדומיננטיות והובלה במזרח התיכון. החתירה של איראן ליכולת גרעינית צבאית מעניקה יתר תוקף לחשש שמעוררות במצרים שאיפותיה להגמוניה אזורית. משום כך, לא צפוי שינוי מהותי במדיניות המצרית כלפי איראן וכלפי תוכנית הגרעין שלה, גם לא בעקבות כינונו של שלטון חדש במצרים. יתכן אמנם שעליית הגוש האסלאמי לשלטון במצרים תאפשר התקרבות מחודשת בין שתי המדינות, אך ניתן להעריך כי גם אם תחול התקרבות דיפלומטית בין קהיר לטהראן, מצרים תמשיך לחתור לבלימת שאיפותיה הגרעיניות

של איראן. סביר להניח שהיא תעשה זאת במסגרת קידום סדר יום אזורי, שבהמשך למדיניות שנקט שלטון מובארק יכלול גם את יכולותיה הבלתי קונבנציונליות של ישראל. מאמץ מצרי לפירוז האזור כולו מנשק גרעיני ישרת אז את היעד העקבי הזה, וכן את היעד העקבי הנוסף של מצרים – מיצובה כמגשרת ומפייסת אזורית.

הערות

- 1 Gawdat Bahgat, "Egypt and Iran: The 30-year Estrangement", *Middle East Policy Council*, December 14, 2009, pp. 4-5, <http://www.mepc.org/journal/middle-east-policy-archives/egypt-and-iran-30-year-estrangement>.
- 2 Ash Jain, *Nuclear Weapons and Iran's Global Ambitions*, the Washington Institute for Near East Policy, Policy Focus no. 114, August 2011.
- 3 "Senior MP: OPEC Presidency Displays Inefficiency of Sanctions against Iran", *Fars News Agency*, May 1, 2011, <http://english.farsnews.com/newstext.php?nn=8910150705>
- 4 לקט מידע, מרכז המידע למודיעין ולטרור על שם אלוף מאיר עמית, המרכז למורשת המודיעין (מל"מ), March 15, 2011, http://www.terrorism-info.org.il/malam_multimedia/Hebrew/heb_n/html/iran_106.htm
- 5 Bahgat, "Egypt and Iran", pp. 1-2.
- 6 Tariq Khaitous, "Egypt and Saudi Arabia's Policies toward Iran's Nuclear Program", *Monterey Institute for International Studies*, Dec. 2007, pp. 5-6.
- 7 "N. Korea helping Iran with nuclear testing", *The Telegraph*, January 24, 2007, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/1540429/N-Korea-helping-Iran-with-nuclear-testing.html>; "UN: Iran, N. Korea traded technology", *Reuters*, May 14, 2011, <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4068523,00.html>
- 8 לקט מידע, מרכז המידע למודיעין ולטרור, 15 במרס 2011.
- 9 שם, 3 במאי 2009. http://www.terrorism-info.org.il/malam_multimedia/Hebrew/heb_n/html/hezbollah_011.htm
- 10 יוחאי סלע, "טרור איסלאמי – יולי-ספטמבר 2011", *מגזין המזה"ת*, 15 באוקטובר 2011, <http://the-mef.blogspot.com/2011/10/2011.html>
- 11 עלי ח'מנהאי, מתוך נאום ב-4 בפברואר 2011, <http://news.walla.co.il/?w=/13/1788959>
- 12 "Iran's FM Invites Egyptian Counterpart to Visit Tehran", *Fars News Agency*, April 5, 2011.
- 13 "זרקור לאיראן", מרכז המידע למודיעין ולטרור, 28 באפריל 2011, http://www.terrorism-info.org.il/malam_multimedia/Hebrew/heb_n/html/iran_112.htm
- 14 אליאור לוי, "א-זהאר: שוקלים להעביר את מטה חמאס לקהיר", 9 בספטמבר 2011, *YNET*, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4120049,00.html>
- 15 Iran's Ahmadinejad writes letter to pope, *Iran on msnbc.com*, December 27, 2006, http://www.msnbc.msn.com/id/16370641/ns/world_news-mideast_n_africa/t/irans-ahmadinejad-writes-letter-pope/
- 16 "Egypt Slams Iran's Nuclear Declaration", *NewsMax.com Wires*, December 26, 2006, <http://archive.newsmax.com/archives/articles/2006/12/25/212230.shtml>
- 17 "Egypt: Iran should not test west over nuclear question", *Fox News*, August 16, 2008.
- 18 Jeffrey Brown, "Egypt's Foreign Minister Discusses a Nuclear-Free Middle East", April 12, 2010,

- <http://www.pbs.org/newshour/rundown/2010/04/egypts-foreign-minister.html>
- Wikileaks*, release date: 28.11.2010, <http://wikileaks.fi/cable/2008/05/08CAIRO1067.html> 19
- Wikileaks*, release date: 28.11.2010, <http://wikileaks.fi/cable/2008/07/08CAIRO1637.html> 20
- “Egypt-Iran Foreign Relations, *IranTracker*, July 16, 2010. 21
- Egypt US Iran 2, *Video AP Archive*, May 5, 2009. 22
- “Egyptian Foreign Minister Ahmad Abu Al-Gheit Warns That a Nuclear Iran Would Force the Arabs to Join the Nuclear Race”, *The Middle East Media Research Institute (MEMRI)*, Special Dispatch No. 2929, April 30, 2010, <http://www.memri.org/report/en/0/0/0/0/0/4124.htm> 23
- אמילי לנדאו, “ועידת הסקר לאמנת ה-NPT לשנת 2010 תוצאות סופיות עבור ישראל”, *NEWS1*, <http://www.news1.co.il/Archive/003-D-49009-00.html>, 2010 ביוני 13 24
- The U.N. 2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the NPT, 3-28.6.2010, <http://www.un.org/en/conf/npt/2010/> 25
- צבי בראל, “שר החוץ המצרי החדש קורא להידוק הקשרים עם איראן”, *הארץ*, 31 במארס 2011, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1223210.html> 26
- ש.ם.** 27
- “Entangling Egypt in Iran’s ‘Resistance Camp’”, *NOW Lebanon*, March 24, 2011. 28
- “Arab world has no problem with Iran: Amr Moussa”, *Teheran Times*, Political Desk, May 18, 2009, http://www.tehrantimes.com/index_View.asp?code=194813 29
- שלמה שמיר, “מוזכ”ל הליגה הערבית, עמר מוסא: לא יתכן שרק לישראל יהיה נשק גרעיני”, *הארץ*, September 24, 2010, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1190685.html>; 30
- Lally Weymouth, “Amr Moussa’s Vision for Egypt”, *The Washington Post*, May 9, 2011, http://www.washingtonpost.com/opinions/amr-moussas-vision-for-egypt/2011/05/09/AF36AxbG_print.html; “A Conversation with Arab League Secretary-General Amr Moussa and David Ignatius”, *The Carnegie Endowment for International Peace*, February 25, 2009, <http://www.carnegieendowment.org/events/?fa=eventDetail&id=1270>

ערב הסעודית: אופציות גרעיניות פתוחות

יואל גוזינסקי

בשנים האחרונות התרחב הדיון באפשרות שהמזרח התיכון ייכנס למרוץ חימוש גרעיני, כאשר מדינות שונות בו ירגישו צורך להגיב על פיתוח הגרעיני באיראן ולאזן את יכולותיה. על ערב הסעודית, היריבה האידיאולוגית והגיאואסטרטגית העיקרית של איראן, להיות מרכזית בדיון זה. הממלכה, הנמצאת בעיצומו של תהליך התעצמות קונבנציונלי משמעותי, אמנם הצהירה לא פעם כי היא מתנגדת לפיתוח נשק גרעיני ומתכוונת לפתח תוכנית גרעינית למטרות ייצור חשמל והתפלת מים בלבד, אך לאורך השנים רבו הדיווחים כי היא בחנה גם את הנתיב הגרעיני הצבאי ואף הידקה לשם כך את שיתוף הפעולה שלה עם מספר מדינות, בראשן פקיסטן.

ניתן להציג טיעונים כבדי משקל מדוע ערב הסעודית תבחר לא לרכוש יכולת גרעינית צבאית: מלבד היעדר הידע והתשתיות בתחום זה, האלטרנטיבה בדמות "מטריית הגנה" אמריקאית נראתה לאורך השנים עדיפה לסעודים. עם זאת, ההשלכות של הימצאות נשק גרעיני באיראן על הביטחון הלאומי הסעודי וסימני השאלה הגוברים, בראיית ריאד, באשר לנכונות של ארצות הברית להמשיך ולהעניק לה משענת ביטחונית לאורך זמן, עשויים לשנות את השיקולים שלה בנושא.

מאמר זה מבקש לאתגר את ההנחה המקובלת לפיה ערב הסעודית תבטח בכל התנאים והנסיבות ב"גיבוי הרתעתי" אמריקאי ולהעלות את האפשרות שהיא עשויה לחתור להשגת יכולת גרעינית "מן המדף" כבר בטווח הקצר, במקביל לפיתוח יכולת גרעינית עצמית בטווח הארוך.

הרציונל הגרעיני הסעודי

חוקרים רבים סוברים כי ערב הסעודית גילתה עניין בנושא הגרעיני כבר לפני למעלה משני עשורים.¹ היה זה בעיקר החשש מפני "ייצוא המהפכה" האסלאמית על ידי איראן שהאיץ בסעודים לחפש פתרונות ביטחוניים שיבטיחו את יציבות הממלכה. איראן וערב הסעודית אמנם מעולם לא התעמתו באופן ישיר (מלבד בכמה אירועים נקודתיים במהלך מלחמת איראן-עיראק), אך תפיסת הביטחון ובניין הכוח הצבאי של

ערב הסעודית לאורך השנים היו מכוונים בעיקר להרתיע תוקפנות איראנית ולהתגונן מפניה. יתכן שהפיתוח הגרעיני בעיראק, שהחל באמצע שנות השבעים של המאה העשרים בסיוע צרפתי, שיחק גם הוא תפקיד בגיבוש העמדה הסעודית בנושא הגרעין. איראן היא כיום איום הייחוס המרכזי של ערב הסעודית. יתכן שהיא מבינה כי לא ניתן למנוע לאורך זמן ממדינה כמו איראן – שקיבלה החלטה אסטרטגית לפתח יכולת גרעינית – מלהשלים את יעדה וכי טהראן הסיקה שאילו הביטחון שלה, כמו גם היוקרה וההשפעה המתלוות להחזקה בנשק גרעיני, עולים על המחיר המדיני והכלכלי שהיא משלמת ועוד עתידה לשלם בגין החלטה זו. ערב הסעודית, בהיותה מדינה ערבית מובילה, היריבה האידיאולוגית-דתית והמתחרה העיקרית של איראן על השפעה אזורית, תתקשה לשבת בחיבוק ידיים אם זו תחזיק ביכולת גרעינית צבאית. למרות עושרה ומעמדה, הממלכה פועלת מתוך תחושה עמוקה של נחיתות ופגיעות: היא מוקפת שכנים עוינים, גבולותיה הארוכים פרוצים ומתקניה האסטרטגיים חשופים. הידיעה כי כוחה הצבאי לא ישתווה לזה של איראן עשויה, לפיכך, להביאה לחתור להשגת כושר הרתעתי גרעיני.

החומרה והמידיות של האיום הגרעיני האיראני בעיני ערב הסעודית מצאו ביטוי בדבריו של שר החוץ הסעודי, סעוד אל-פייסל, בפברואר 2010: "סנקציות הן פתרון ארוך טווח... אך אנו מסתכלים על תוכנית הגרעין האיראנית בטווח קצר יותר, משום שאנו קרובים יותר למוקד האיום – אנו מעוניינים בפתרונות מיידיים ולא הדרגתיים".² מתחילת 2011 רבו ההתבטאויות הסעודיות בעניין הגרעין האיראני, ואם ניתן לשפוט רק על פיהן, אזי ישנה תפנית בערב הסעודית בדרך ההתייחסות לנשק גרעיני. במארס 2011, בהצהרה שלא קיבלה תשומת לב תקשורתית מספקת לאור האירועים הברית ובבריטניה, למדינות המפרץ "לרכוש עוצמה גרעינית (nuclear might) כמשקל נגד לאיראן... והוסיף כי "אין מניעה שערב הסעודית תרכוש נשק גרעיני, אם ייכשלו המאמצים לשכנע את איראן לוותר על תוכנית הגרעין הצבאית שלה".³ זו הייתה הפעם הראשונה שדמות בכירה כל כך בממלכה דיברה בפומבי ובמפורש על האפשרות שערב הסעודית תרכוש יכולת גרעינית צבאית. תורכי אל-פייסל, שהיה גם אחראי על פיתוח הקשרים של ערב הסעודית עם פקיסטן, הוסיף כעבור מספר חודשים איום שממנו יכול להשתמע כי הממלכה תבקש לפתח אופציה גרעינית בעצמה: "אם איראן תעשה זאת [תפתח נשק גרעיני], הדבר יאלץ את ערב הסעודית לנקוט מדיניות שעשויה להוביל לתוצאות דרמטיות שלא תתוארנה".⁴ סביר להניח שמטרת הדברים הייתה להאיץ במערב לפתור את סוגיית הגרעין האיראני, אך לא ניתן לשלול שהם מבטאים כוונה אמיתית לבחון את הנתיה הגרעיני. עדות זו מצטרפת לחשיפה של מסמכי "וויקיליקס",

לפיה המלך עבדאללה עצמו, בשיחות סגורות בווינגטון, הזהיר כי אם איראן תפתח נשק גרעיני, ערב הסעודית תלך בעקבותיה.⁵

האסטרטגיה הסעודית תלויה אולי יותר מכל בשאלה האם איראן תחצה את הסף הגרעיני ובאיזה אופן. בראיית ערב הסעודית, יכולת גרעינית בידי איראן תאפשר לה לשלוט בסדר היום במפרץ, בכלל זה בשוקי הנפט, להתסיס את השיעים בממלכה ולערער ביתר קלות את מעמדה בעולם המוסלמי. הסעודים מתבוננים על הנעשה באיראן ורואים מדינה ההולכת ומתבססת במרחב הסף הגרעיני, דבר המקנה לה חלק מהיתרונות המיוחסים למדינות גרעיניות. מצב זה גם יאפשר לה, בעיתוי נוח מבחינתה, "לפרוץ" לעבר נשק גרעיני, היה ותחליט על כך.

אם איראן לא תחצה את הסף הגרעיני או שלא תהיה ודאות באשר לסטאטוס הגרעיני שלה, אפשר שערב הסעודית תוכל להסתפק ב"עצימת עין" ובנקיטת צעדים סמליים, כמו האצת התוכנית הגרעינית האזרחית שלה. אך אם תהיה ודאות כי איראן היא מדינה גרעינית לכל דבר, למשל בעקבות ניסוי גרעיני, ובוודאי אם ערב הסעודית תשתכנע כי לאיראן מערך גרעיני מבצעי, היא תתקשה לאמץ מדיניות של הכחשה ותראה עצמה מחויבת לבסס יכולות גרעיניות כאלו או אחרות. אמנם, הרתעה גרעינית לא מקנה בהכרח ביטחון מפני אי־יציבות פנימית, אך היא עשויה להעניק לערב הסעודית גם יוקרה מבית ולהרתיע אויבים חיצוניים להם קשרים עם גורמים פנימיים בממלכה.

האופציה הפקיסטנית

הקושי לעצור את איראן בדרכה לגרעין והספקות שיש לערב הסעודית באשר ל"משענת האמריקאית" עלולים להביא אותה לרצות לקצר זמנים ברכישת יכולת גרעינית. תחושת הדחיפות עשויה, במקביל לפיתוח תשתית גרעינית עצמאית, לגרום לה להעדיף רכישת פרויקט גרעיני מוכן ("turn-key") ו/או להיכנס להסדרים ביטחוניים כאלה ואחרים עם גורם חיצוני נוסף לארצות הברית. פקיסטן נראתה לאורך השנים כמועמדת טבעית לכך. היחסים בין פקיסטן לערב הסעודית התחזקו משמעותית לאחר שכוחות קומנדו פקיסטניים סיעו ב־1979 לכוחות הביטחון הסעודיים להשתלט מחדש על המסגד הגדול במכה, שהוחזק בידיהם של קיצונים מוסלמים. בחודשים שלאחר פרוץ מלחמת איראן־עיראק הגיעה לאיסלמאבאד כמעט כל הצמרת המדינית־ביטחונית הסעודית במטרה לפתח את היחסים בין שתי המדינות, וזאת מחשש שהמלחמה תזלוג גם לשטחה של ערב הסעודית. שתי המדינות שיתפו פעולה בסיוע למוג'הדין האפגאנים, וערב הסעודית התירה הצבתן של שתי חטיבות פקיסטניות, בהן גם יחידות של חיל האוויר הפקיסטני, בשטחה – אחת בבסיס חיל האוויר בח'מיס־מושאייט, לא רחוק מגבול תימן, והאחרת בבסיס חיל האוויר הסעודי בתאבוכ, סמוך לגבול עם ירדן וישראל.

פקיסטן גם סייעה להקים את חיל האוויר הסעודי וצבא פקיסטן עורך תרגילים עם חילות האוויר והים של הממלכה כדבר שבשגרה. בנוסף לכך, מדריכים ושכירי חרב פקיסטניים מהווים חלק לא מבוטל ממצבת כוח האדם, ואף משדרת הפיקוד המרכזית, במרבית כוחות הביטחון של מדינות המפרץ ובכלל זה של ערב הסעודית.

פקיסטן נראתה כשותפה טבעית לערב הסעודית בחששן המשותף לביטחונן. תבוסתה של פקיסטן להודו במלחמה ב-1971 על עצמאות בנגלדש (בעבר "פקיסטן המזרחית") והניסוי הגרעיני ההודי "למטרות שלום" ב-1974 האיצו בפקיסטן להשיג נשק גרעיני,⁶ וערב הסעודית העניקה לה מענק שנתי בסך מיליארד דולר לפיתוח "פצצה אסלאמית" (סונית).⁷ סיוע זה נמשך ככל הנראה גם לאחר שפקיסטן ערכה את הניסוי הגרעיני הראשון שלה במאי 1998. כשארצות הברית הטילה על פקיסטן סנקציות בעקבות הניסויים הגרעיניים שערכה, נחלצה ערב הסעודית לעזרתה והחלה לספק לה נפט כדי להתגבר על מצוקתה הכלכלית. צעד זה סייע לפקיסטן להמשיך בתוכניתה הגרעינית והידק עוד את היחסים בין שתי המדינות.

לאורך השנים הופיעו פרסומים שונים שרמזו כי ערב הסעודית פועלת או מתכוונת לפעול לפיתוח אופציה גרעינית. דיפלומט סעודי, חבר במשלחת הסעודית לאו"ם, שערך וקיבל מקלט מדיני בארצות הברית באמצע שנות התשעים של המאה הקודמת, טען כי ערב הסעודית הייתה מעורבת במספר ניסיונות להשיג יכולת גרעינית החל מאמצע שנות השבעים ועד לפלישת סדאם חוסיין לכווית.⁸ לדבריו, שר ההגנה הסעודי המנוח, סולטאן, עמד בראש תוכנית שגייסה מדענים זרים ואף הכשירה מדענים במתקני הגרעין של פקיסטן ועיראק. לטענתו, בנוסף לסיוע הכספי שנתנה ערב הסעודית לפקיסטן, היא העבירה כ-25 מיליארד דולר לסדאם חוסיין בזמן מלחמת איראן-עיראק, שחמישה מיליארד דולר מתוכם יועדו לתוכנית הגרעין העיראקית, בכלל זה כסיוע לבנייה מחדש של הכור "אוסיראק".⁹ לא ברור אם ערב הסעודית ביקשה בתמורה לקבל חלק מ"התוצרים" של אותה תוכנית או להימצא תחת מטריה גרעינית עיראקית או פקיסטנית.

החשד אשר לכוונותיה של ערב הסעודית גבר בעקבות עסקת טילי קרקע-קרקע סעודית-סינית (בתיווך פקיסטני) בסוף שנות השמונים ותחילת שנות התשעים, לאחר שארצות הברית סירבה למכור לערב הסעודית טילים מתוצרתה. במסגרת עסקה זו, שנעשתה ללא ידיעתה של וושינגטון, מכרה סין לערב הסעודית כעשרה משגרים וכמה עשרות טילי קרקע-קרקע מסוג CSS-2 מתוצרתה. הטילים הוצבו ככל הנראה בג'ופייר ובסוליייל, מדרום לבירה ריאד, ותוחזקו על ידי טכנאים סינים.¹⁰ הייתה זו הבעת אי-אמון בכוונות האמריקאית להגן על הממלכה. הגעת הטילים גרמה למשבר ביחסי ארצות הברית-ערב הסעודית הן בשל העובדה שריאד הסתירה את דבר העסקה והן מכיוון שהטילים היו מיועדים במקור לנשיאת ראשי נפץ גרעיניים. לאחר היוודע דבר

העסקה שלח המלך פהד מכתב לנשיא רייגן, בו הבטיח כי ראשי הקרב של הטילים אינם גרעיניים, אך סירב לפיקוח אמריקאי עליהם.¹¹

בראיית ערב הסעודית, לא היה מנוס מכניסה למרוץ החימוש הטילי באזור (איראן, עיראק, מצרים, תימן וסוריה הצטיידו גם הן בטילי קרקע-קרקע), במיוחד לאור השימוש בטילים במהלך מלחמת איראן-עיראק וההתקפות האיראניות על מתקני הנפט של כווית בטילי קרקע-קרקע. הסעודים הורשו לבסוף לשמור על הטילים ברשותם ובלבד שיחתמו על ה-NPT.¹² לעומת זאת, ארצות הברית לא הורשתה לבקר באתרי הטילים הסעודיים עד עצם ימים אלה.

אין זה מן הנמנע כי בשנים שחלפו שדרגה ערב הסעודית בחשאי את הטילים שברשותה. יתר על כן, התחזקה ההערכה כי היא ביקשה לחדש את מאגר טילי הקרקע-קרקע שברשותה, אם מסין ואם מפקיסטן (על בסיס פלטפורמות סיניות).¹³ ראש תחום סין לשעבר בפנטגון טען כי הסעודים התעניינו בטילים סיניים מתקדמים יותר, דוגמת CSS-6,¹⁴ ודיווחים על מגעים של ערב הסעודית עם סין בנושא זה, כנראה בתיווך פקיסטן, המשיכו לזרום מאז. בין השאר נטען כי סין מכרה לערב הסעודית בתקופת כהונתו הראשונה של הנשיא בוש טילים מתקדמים יותר בעלי ראשי קרב גרעיניים בתמורה לנפט סעודי, וכי ממשל בוש ביקש למנוע את פרסום העניין כדי לא לפגוע ביחסיו עם בית המלוכה.¹⁵ מהימנות טענה זו מוטלת בספק, במיוחד באשר להימצאות ראשי קרב גרעיניים על הטילים, אך העניין בכללותו מדאיג, גם אם מדובר "רק" בטילים בעלי יכולת לשאת ראש קרב גרעיני. ארצות הברית מודאגת מהתנהגותה של סין בתחום הטילי והגרעיני, וכל הממשלים האחרונים, כולל זה של אובמה, הטילו עיצומים על חברות ואישים סיניים הקשורים לפרוליפציה. אם התגובה האמריקאית לדיווחים על הימצאות טילים בעלי יכולת לשאת ראשי קרב גרעיני בערב הסעודית הייתה אכן השתקת הנושא, היא מעלה חשש כי ארצות הברית מוכנה לעשות רבות כדי לא לפגוע ביחסיה עם הממלכה. כך או כך, סין וערב הסעודית חתמו בינואר 2012 על הסכם ראשון מסוגו לשיתוף פעולה בתחום הגרעיני, וסין הפכה ללקוחה המרכזית של הנפט הסעודי.¹⁶

לא ידוע האם ערב הסעודית ערכה ניסוי בטילים הסיניים בשטחה, אך היא נמנעה מלהשתמש בהם גם כאשר הותקפה במטחי טילים עיראקיים במלחמת המפרץ הראשונה. בכל מקרה, החשש הוא פחות מהטילים עצמם ויותר מההיתכנות שגם בעתיד פעולותיה של ערב הסעודית בתחום זה יהיו חשאיות, כדי לא לעורר ביקורת ולהימנע מלהביך את ארצות הברית. בהקשר זה יצוין כי במארכ 2010 נחנך מתקן פיקוד ושליטה חדש של "כוח הטילים האסטרטגיים" סמוך לריאד, ומפקדו אמר כי "לכוח זה יש תפקיד חשוב בהדיפת איומים מעל ערב הסעודית, בפרט באזור הנתון למרוץ חימוש".¹⁷ חנוכת המתקן עוררה את השאלה מדוע משקיעה ערב הסעודית

מיליארדים בשדרוג יכולת הפיקוד והשליטה האסטרטגיות שלה אם ברשותה עדיין טילים סיניים מיושנים? תשובה אפשרית היא כי סירוב של ארצות הברית למכור לה טילי קרקע-קרקע הביא אותה לבחון שוב את האפשרות לרכוש טילים כאלה מפקיסטן, או בסבירות נמוכה יותר ישירות מסין.

במאי 1999 ביקר שר ההגנה הסעודי סולטאן במתקן להעשרת אורניום ובמפעל טילים פקיסטניים סמוך לאיסלמאבאד באירוח של לא אחר מאשר "אבי פצצת הגרעין" של פקיסטן, א.ק. חאן. היה זה הביקור הראשון והיחיד של אישיות מחוץ לפקיסטן במתקנים אלה, ולפיכך ניתן היה להניח שהוא יצר את התשתית להעמקת שיתוף הפעולה בין שתי המדינות בתחום הטילי והגרעיני. חוסר השקיפות בעניין הביקור עורר חששות בממשל קלינטון אשר לכוונות ערב הסעודית בתחום הגרעין. בהמשך ביקר חאן לפחות פעם אחת בריאד, ויתכן שהציע אז מ"מרכולתו" לסעודים. בהקשר זה גם הופיעו ידיעות על מדענים פקיסטניים המגיעים לערב הסעודית תחת מסווה של עולי רגל בתקופת החג.¹⁸

ב-2003 טען העיתון הבריטי **גארדיאן** כי לפי מסמך סעודי רשמי, ערב הסעודית מוטרדת מתוכנית הגרעין של איראן ושוקלת להשיג נשק גרעיני כאמצעי מרתיע, לשמר ברית קיימת שלה או אף להיכנס לברית חדשה.¹⁹ חודש לאחר מכן דיווח **ושינגטון טיימס** כי "הושגה הסכמה בין ערב הסעודית לפקיסטן על העברה של אמצעים להרתעה גרעינית".²⁰ גם בדו"ח של **מכון ושינגטון לחקר המזרח התיכון** נטען כי ערב הסעודית שוקלת לרכוש נשק גרעיני מפקיסטן.²¹ נושא שיתוף הפעולה הגרעיני בין שתי המדינות עלה ככל הנראה בעקבות הדאגה המשותפת שלהן מהתחמשות אפשרית של איראן בנשק גרעיני ובעקבות החשש הסעודי מתלות יתר במטריית ההגנה האמריקאית, על רקע התקררות היחסים בין ערב הסעודית לארצות הברית לאחר פיגועי 11 בספטמבר 2001 ו"פרויקט הדמוקרטיזציה" של ממשל בוש במזרח התיכון. **ניו יורק טיימס** אף דיווח כי לפני הפלישה האמריקאית לעיראק ב-2003 אמר הנשיא בוש בשיחה פרטית כי בכוונתו "ללכת מעבר לעיראק" במאמץ לבלום תפוצה של נשק לא קונבנציונלי, וציין את "איראן, צפון קוריהא, ערב הסעודית ופקיסטן כמדינות שמציבות בעיות מיוחדות בהקשר זה".²²

ערב הסעודית, הרואה בפקיסטן מעין "עורך אסטרטגי", מבקשת להדק את שיתוף הפעולה בין צבאות שתי המדינות. הסעודים עומדים מאחורי מימון של עסקות נשק רבות של פקיסטן, ובתמורה הם נהנים מהכשרה של הצוותים האוויריים והימיים שלהם על ידי הפקיסטנים.

הנכונות הפקיסטנית לשמש כמשענת ביטחונית לערב הסעודית, אם זו תחוש כי ישנה סכנה ממשית ליציבותה, הועמדה למבחן באביב 2011. החשש של בית המלוכה הסעודי מפני התרחבות ההתקוממות השיעית מבחריין לריכוזי השיעים בצפון-מזרח

ערב הסעודית, אזור בו נמצאים מרבית מאגרי הנפט שלה, הביא אותה לבקש מפקיסטן להעמיד במצב הכן חיל משלוח כדי להציבו בשטחה אם המצב הביטחוני בממלכה יתדרדר. פקיסטן השיבה בחיוב לבקשה הסעודית (יוזכר כי שכירי חרב פקיסטניים סייעו בדיכוי התסיסה השיעית בבחריין).²³ בביקור שערך נשיא פקיסטן, זרדרי, בריאד ביולי 2011 – ביקור שהעמיק על פי הדיווחים את היחסים האסטרטגיים בין המדינות – הודה לו המלך עבדאללה על התמיכה שפקיסטן נתנה לבחריין ועל הסיוע שהגישה כדי לשמור על יציבות האזור. חודש לאחר מכן ביקר בממלכה גם ראש ממשלת פקיסטן, גילאני, שביקש סיוע סעודי באספקת נפט לאור מצבה הכלכלי של פקיסטן ואיומי ארצות הברית לחדול מהסיוע שהיא מעניקה לה.

לא ברור מה פקיסטן התחייבה להעניק לערב הסעודית בתמורה לסיוע כלכלי.²⁴ למרות המחלוקות עם ההנהגה הפוליטית העכשווית בפקיסטן, ערב הסעודית שומרת על קשרים אינטימיים עם ראשי הצבא והמודיעין הפקיסטני, עד כדי כך שארצות הברית נעזרת בקשריה ובהשפעתה בזירה הפקיסטנית הפנימית.²⁵ לכך יש חשיבות בהקשר הגרעיני, משום שמתחילתה, תוכנית הגרעין בפקיסטן הייתה תחת שליטה בלעדית של הממסד הצבאי וללא מעורבות מעשית של המנהיגות הפוליטית.

הקשרים בין ערב הסעודית לפקיסטן אינם מצטמצמים לתחום הצבאי-כלכלי, אלא באים לידי ביטוי גם במישורים הדתי-חברתי והפוליטי. ערב הסעודית ופקיסטן הן בעלות אינטרס משותף לבלום את כוחה והשפעתה של איראן גם משום היותן מדינות עם רוב מוסלמי סוני. לפקיסטן ידע וכוח אדם מיומן, אך היא נעדרת יכולות כספיות. לערב הסעודית ממון רב, אך היא חסרה תשתית רלוונטית וכוח אדם מיומן. ערב הסעודית מממנת לימודים של אנשי דת פקיסטניים בתחומה והקימה רשת של מסגדים, מוסדות צדקה וחינוך ("מדרסות") בפקיסטן. היא גם נתפסת כשחקן משמעותי בפוליטיקה הפקיסטנית, לא המהססת לתמוך בגלוי באישים מקורבים אליה וסיפקה מקלט מדיני לפוליטיקאים פקיסטניים גולים, בכללם ראש הממשלה לשעבר נוואז שריף.

לא ניתן לפיכך לפסול את האפשרות כי היא תבקש לאזן את כוחה של איראן על ידי הגברת שיתוף הפעולה עם ידידתה משכבר הימים גם בתחום הגרעיני. זאת, למרות הסיכונים הפוליטיים, בעיקר בכל האמור ליחסיה עם ארצות הברית, והעובדה כי על פניו יש בשיתוף פעולה כזה סתירה לעמדתה התומכת במזרח תיכון נקי מנשק גרעיני. מלבד קרע עם ארצות הברית, ערב הסעודית מסתכנת במקרה כזה גם באיבוד הסיוע הזר שניתן לתוכנית הגרעין האזרחית שלה.

התוכנית הגרעינית הפקיסטנית מכוונת בשנים האחרונות בראש ובראשונה להתמודד עם התעצמותה הגרעינית של הודו.²⁶ למעשה, פקיסטן מרחיבה אותה באופן דרמטי, גם מעבר לצרכיה. כתוצאה מכך, יש לה את הארסנל הגרעיני הגדל במהירות

הגדולה ביותר בעולם, מה שעשוי להיות מדאיג גם מהיבטי תפוצה.²⁷ ראש יחידת התכנון האסטרטגי בכוחות המזוינים של פקיסטן, האחראית על ייצור, אבטחה ואחסון של הנשק הגרעיני, אמר בראיון ראשון מסוגו באוקטובר 2010 כי "לפקיסטן יש ניסיון בתחום הגרעיני וזכותה לתת את השירותים הללו למדינות אחרות..."²⁸.

אם פקיסטן תציב נשק גרעיני בערב הסעודית, הממלכה לא בהכרח תראה בכך הפרה של משטר אי ההפצה עליו היא חתומה, בוודאי אם ראשי הקרב עצמם יישארו בשליטה פקיסטנית. תרחיש זה הוא ספקולטיבי וזכה בעבר להכחות הן באיסלמאבאד והן בריאד, אך לא ניתן לשלול אותו על הסף, במיוחד אם ערב הסעודית תשתכנע כי הנסיבות מאפשרות לאיראן "פריצה" לעבר נשק גרעיני. גארי סיימור, יועץ הנשיא אובמה לענייני בקרת נשק, טען בהקשר זה כי "לא ניתן לשלול אפשרות להצבה, שוב, של כוחות פקיסטניים, הפעם גרעיניים, בערב הסעודית", וכי מדובר באפשרות מעשית יותר מאשר העברה של ראשי קרב גרעיניים ישירות לידי הסעודים.²⁹

לא יהיה זה בלתי סביר להעריך כי ערב הסעודית תישען להגנתה גם על מדינות אחרות בנוסף לארצות הברית, ולו מהסיבה הפשוטה שהיא עשתה כך כבר בעבר. כמו כן, לא יהיה זה בלתי סביר להעריך כי ערב הסעודית לא תפעל בשקיפות בתחום זה, מהסיבה הפשוטה שגם זאת היא כבר עשתה בעבר. אם היא תמצא עצמה בסיטואציה ביטחונית רגישה, יתכן והיא תבקש לממש את ההשקעה שלה בתוכנית הגרעין הפקיסטנית וללחוץ על פקיסטן לממש את התחייבויותיה כלפיה, אם אמנם יש כאלו. לא ברור אם יש הסכם גרעיני מחייב בין שתי המדינות, אך ההערכה היא כי השתיים לכל הפחות דנו באפשרות כזאת. יתרה מכך, אם הסכם כזה קיים, סביר להניח כי פקיסטן וערב הסעודית תרגלו שיתוף פעולה אופרטיבי בנושא.³⁰

חוסר השקיפות המאפיין את דרך קבלת ההחלטות בערב הסעודית לא מאפשר לדעת אם ואילו החלטות היא קיבלה בתחום הגרעיני. החלטות בנושאים רגישים מתקבלות במסגרת מצומצמת ביותר, הכוללת בדרך כלל את המלך ואת אחיו הקרובים. אם הממלכה תחליט על בחינת התיב הגרעיני, סביר להניח שבשל היותה חסרת תשתית ידע עצמאית, היא תעדיף שהדבר ייעשה בסיוע מבחוץ ותוך רכישת מרתיע "מן המדף". למרות שמתחילת העידן הגרעיני אין תקדים למדינה שמכרה או העבירה ראשי קרב גרעיניים לאחרת, יש תקדים (פקיסטן וצפון קוריה) להפצה של ידע וציוד גרעיניים אסורים. נראה, לפיכך, שככל שאיראן תתקדם בתוכניתה הגרעינית, כך יגבר הלחץ מצד ערב הסעודית על פקיסטן לעמוד בהתחייבויותיה בתחום זה כלפיה. אין ודאות שפקיסטן תיענה ללחץ ולפיתויים הסעודיים, אך לא ניתן לשלול שבמקרה בו האליטה הסעודית תחוש סכנה לביטחונה, היא תפנה לפקיסטן בבקשה להציב על אדמתה מטוסי קרב, או בסבירות גבוהה יותר טילי קרקע-רקע בעלי ראשי קרב

גרעיניים בשליטה פקיסטנית.³¹ אפשרות זו גם "תחסן" את ערב הסעודית, במידה רבה, מפני מכת מנע על מתקניה הגרעיניים, פשוט כי לא יהיו כאלה.

פיתוח גרעיני אזרחי

במקביל לבחינה אפשרית של הנתים הגרעיני הצבאי, ערב הסעודית החלה בשנים האחרונות בהכנות גלויות לקראת פיתוח אנרגיה גרעינית למטרות הפקת חשמל והתפלת מים והיא מרחיבה את מאמציה לבנות תשתית ידע בתחום זה, יתכן כדרך נוספת לבסס יכולת גרעינית בטווחי זמן ארוכים יותר. לשם כך נחנכו שורה של פרויקטים ונחתמו הסכמים לשיתוף פעולה, בין היתר עם צרפת, רוסיה, ארצות הברית ודרום קוריאה.

כתגובה אפשרית לפיתוח הגרעיני האיראני ובניסיון להגביר את הלחץ על ארצות הברית לפתור את המשבר, הודיעו ערב הסעודית ועמה יתר מדינות המפרץ, בסיום הפסגה ה-27 של "המועצה לשיתוף פעולה במפרץ" בדצמבר 2006, כי הן מבקשות לפתח תוכניות גרעין עצמאיות בשטחן. הן קראו לעריכת מחקר לפיתוח תוכנית גרעין משותפת שתעשה שימוש בטכנולוגיה גרעינית למטרות שלום, בהתאם לאמנות הבין-לאומיות.³² שר החוץ הסעודי ביקש להרגיע את החששות שמא מדובר בכוונה לפתח נשק גרעיני ואמר בשולי הוועידה כי הוא מקווה שההודעה לא תובן שלא כהלכה: "זה לא סוד ואנו עושים זאת בגלוי. מטרתנו היא להשיג טכנולוגיה למטרות שלום – לא פחות ולא יותר".³³ למרות הצהרות דומות לזו במשך השנים, אותתה ערב הסעודית כי לא תוותר על יכולת העשרת אורניום בתחומה, דבר הממשיך להעלות ספקות באשר לכוונותיה.³⁴

באפריל 2010 פרסם מלך ערב הסעודית צו המורה על הקמת גוף ממשלתי שייעודו מחקר ופיתוח בתחום הגרעין. כמו כן התפרסם כי הממלכה תשקיע יותר ממאה מיליארד דולר לאורך שני עשורים בהקמה של לא פחות מ-16 כורים גרעיניים.³⁵ הפיתוח הגרעיני האזרחי של ערב הסעודית נועד, כך נראה, להוות מענה סמלי לפיתוח הגרעיני באיראן, אך לא ניתן לשלול את האפשרות כי הוא עלול לשמש ככיסוי או כשלב מקדים לפיתוח תוכנית צבאית עתידית. הממלכה אמנם חתמה ביוני 2005 על ה-Small Quantities Protocol עם הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א), אלא שפרוטוקול זה פוטר אותה למעשה מפיקוח חודרני ומקשה על יכולתה של סבא"א לוודא שאכן לא מתקיים פיתוח אסור בתחומה. החשש שמא ה"חורים" בפרוטוקול יאפשרו למדינות לפתח יכולת גרעינית צבאית הביא את סבא"א לנסות ולשנות אותו.³⁶ בתגובה, מיהרה ערב הסעודית לחתום עליו במתכונתו הנוכחית, למרות התנגדות ארצות הברית.

המשענת האמריקאית

היחסים בין ארצות הברית לערב הסעודית מבוססים על אינטרסים חומריים. ארצות הברית משמשת משענת ביטחונית לממלכה, וזו מאפשרת גישה חופשית לנפט מהמפרץ ומשמשת שוק אטרקטיבי למכירות אמצעי לחימה אמריקאיים מתקדמים. מקובל לחשוב כי לערב הסעודית אין תחליף להישענות על ארצות הברית. אולם יהיה זה בניגוד לאופי הסעודי "לשים את כל הביצים בסל אחד", מה גם שיחסי שתי המדינות אינם בשיאם: הקושי של ארצות הברית לעצור את איראן בדרכה להשיג יכולת גרעינית צבאית והמדיניות האמריקאית סביב הטלטה בעולם הערבי גורמים לערב הסעודית לא לבטוח עוד בנכונותה לצאת להגנת בית המלוכה בעת צרה.

סימני השאלה הסעודיים באשר לבעלת בריתה האמריקאית החלו עוד קודם להתנהלותה סביב "האביב הערבי" אך התעצמו בעקבותיו.³⁷ ערב הסעודית לא שיתפה פעולה באופן מלא עם ארצות הברית במספר הזדמנויות, בכלל זה בחקירת הפיגועים בח'ובאר ב-1996 ואף באירועים שלאחר פיגועי 11 בספטמבר 2001 בארצות הברית. מסמכי "וויקיליקס" גם הראו כי הממלכה מתקשה לבלום את העברות הכספיים מתחומה לארגוני טרור. זאת ועוד, לפני תחילת המבצע הצבאי האמריקאי בעיראק ב-2003 ביקשה ערב הסעודית מארצות הברית לפנות את כוחותיה מאדמתה (מרביתם אכן הועברו לקטר), ומזה כעשור לא נמצאים כוחות צבא אמריקאיים משמעותיים בשטח הממלכה. איתות של ערב הסעודית כי היא נכונה ללכת במסלול הגרעיני עשוי להיראות על ידה כדרך אפקטיבית ללחוץ על ארצות הברית להפגין ביתר שאת את מחויבותה להגן על הממלכה.

יתרה מזו, ערב הסעודית לא מחמיצה הזדמנות כדי להביע את מורת רוחה מהמדיניות האמריקאית בנושא איראן ואת חששה מן האחרונה. כך, למשל, במסיבת עיתונאים עם מזכירת המדינה של ארצות הברית, הילרי קלינטון, אמר שר החוץ הסעודי, סעוד אל-פייסל, כי "התעלמותה של איראן מההצעות שהוגשו לה מגבירה את האיום מתוכנית הגרעין שלה" וכי "ההיסטוריה מעידה כי כל נשק שנכנס לאזור, נעשה בו שימוש".³⁸ ארצות הברית מצדה גילתה בעבר רגישות לשיקולים הביטחוניים של ריאד וניסתה להרגיע את חששותיה מתוכנית הגרעין של איראן, ומזכירת המדינה שלה אף הצהירה ב-2009 כי הממשל האמריקאי יעניק "מטרייה ביטחונית" למדינות המפרץ אם איראן תרכוש יכולת גרעינית צבאית.³⁹ הבעיה בהצהרות מסוג זה היא שהן עלולות דווקא להיראות כמעין השלמה שלא מרצון עם יכולת גרעינית צבאית בידי איראן, במיוחד כשהן נאמרות בשעה שלאיראן אין עדיין יכולת גרעינית מבצעית כזאת. למרות המתוחות ביחסים בין ערב הסעודית וארצות הברית, נראה כי שיתוף הפעולה הביטחוני-צבאי ביניהן נשאר לעת עתה הדוק כשהיה. עם זאת, יש לקחת

בחשבון שקרע ביחסי שתי המדינות יפגע בתמונת המודיעין האמריקאית בכל האמור לעיסוק הסעודי בנשק בלתי קונבנציונלי.

אחת הדרכים אותה יכולה ארצות הברית לנקוט כדי לחזק את האמון של ערב הסעודית בנכונותה לצאת להגנתה היא הצבת כוחות גרעיניים אמריקאיים בממלכה, כפי שישנם בשטחן של בעלות ברית אחרות של ארצות הברית. וושינגטון אמנם אינה צריכה להציב כוחות גרעיניים על אדמת ערב הסעודית כדי להרתיע תוקפנות עליה, אך הצבתם שם תיצוק אמינות למסר ההרתעתי ותרגיע את הסעודים. סביר להניח שכל הסדר ביטחוני אמריקאי-סעודי יהיה חשאי, כדי לא להביך את בית המלוכה בפני גורמים אופוזיציוניים. אפשרות נוספת לחיזוק האמון הסעודי בארצות הברית היא הצבה של כוחות גרעיניים (בצוללות או על כלי שיט) של ארצות הברית בסמוך לחופי הממלכה. יתכן ויהיה בכך די כדי לשכנע את ערב הסעודית בנכונות כוונותיה של וושינגטון ולעקוף את רגישותה להצבה של כוחות "כופרים" בשטחה. רמז לאפשרות זו ניתן במארכס 2010, כאשר ארצות הברית ערכה "הדגמה של ירי טיל המסוגל לשאת ראש קרב גרעיני" מצוללת בסמוך לחוף הסעודי.⁴⁰ ביולי 2011 דווח כי ארצות הברית שוקלת להרחיב את שיתוף הפעולה הגרעיני שלה עם ערב הסעודית על בסיס הסכם ההבנות מ-2008, וכי בתמורה לויתור על הפעלת מעגל דלק גרעיני בתחומי הממלכה, תזכה ריאד כנראה לסיוע גרעיני.⁴¹ יתכן שמהלך זה, אם יתממש, נועד לנסות לשכנע את ערב הסעודית לזנוח את השאיפות האסטרטגיות שלה, למנוע משחקנים שונים דריסת רגל בשוק הסעודי האטרקטיבי, ובמקביל לאתגר את מדיניותה הגרעינית של איראן. ארצות הברית היא עדיין המשענת הבטוחה והאפקטיבית ביותר לביטחון ערב הסעודית, אך התרחקות אפשרית שלה מעיסוק בענייני האזור, כניסה הדרגתית של שחקנים חדשים למפרץ והמתיחות הנוכחית ביחסי שתי המדינות, כמו גם ביחסי ארצות הברית עם פקיסטן, עשויות לשנות את השיקולים הסעודיים.

גם אם ארצות הברית תעניק לערב הסעודית ערבויות ביטחון – מטבע הדברים היא תדרוש בתמורה שערב הסעודית תימנע ממימוש שאיפותיה האסטרטגיות בתחום הגרעיני – כניסת הממלכה תחת מטריית הגנה אמריקאית אינה מובנת מאליה ותלויה הן בשיקולים פנים-סעודיים והן בטיב היחסים בין שתי המדינות. ערב הסעודית עלולה גם אז להיות ספקנית באשר לנכונותה של ארצות הברית לצאת להגנתה ולבקש לרכוש במקביל יכולת גרעינית צבאית בסיוע זר או להאיץ פיתוח גרעיני עצמאי, במיוחד במענה לפיתוח הגרעיני באיראן. הדבר יעניק לה חופש תמרון רב יותר וישחרר אותה מהתלות ביחסי פטרון-לקוח שהתפתחו עם ארצות הברית. כל התרחקות אמריקאית מהברית עם ערב הסעודית עלולה להביא את האחרונה לשקול ביתר רצינות את האפשרות לחמם את יחסיה עם מדינות אחרות גם במישור האסטרטגי. נראה שהדבר היחיד שיכול להביא אותה להימנע מהחלטה לפתח את הניתב הגרעיני הוא השתכנוותה

כי תהנה מגיבוי הרתעתי אמריקאי במקרה שיוכח שאיראן היא אכן מדינה גרעינית. גיבוש דוקטרינה אמריקאית חדשה למפרץ, בדומה לפרמטרים של "דוקטרינת קרטור", שתחזיר את האמון של שליטי האזור בארצות הברית, יכולה להיות צעד בכיוון זה.

סיכום ומשמעויות לישראל

מאמר זה ביקש לפתוח צוהר לדיון בנושא הגרעיני הסעודי ולהצביע על האפשרות הלא בלתי סבירה שהאליטה הסעודית עלולה להגיע לכלל מסקנה כי למרות הסיכונים הפוליטיים, בחינה של הנתביב הגרעיני היא הדרך הטובה ביותר להבטיח את הישרדות המשטר ויכולתו לעמוד מול אתגרים מבית ומחוץ. אין בנאמר כדי להפחית מהרסנים הפוליטיים המוטלים על הממלכה בנושא זה, בעיקר בכל האמור לקשריה עם ארצות הברית, אך יש בו כדי להטיל ספק במהימנותה של הקונספציה לפיה ארצות הברית תיאות להעניק גיבוי הרתעתי לערב הסעודית בכל התנאים והנסיבות וכי זו תסתפק בו. לאור קשייה של ארצות הברית לעצור את חתירתה של איראן לעבר יכולת גרעינית צבאית, פינוי כוחותיה מעיראק ומה שנראה בעיני ריאד כ"נטישת" בעלות בריתה במהלך הטלטלה העוברת על המזרח התיכון, נושא זה מקבל רלוונטיות גדולה מאי פעם. אם וכאשר איראן תחצה את "הסף הגרעיני", ארצות הברית תפעיל לחץ כבד על ערב הסעודית שלא לרכוש יכולת גרעינית משלה. כיום נראה כי המחיר שהממלכה עלולה לשלם אם תרכוש יכולת גרעינית צבאית עולה על היתרונות הגלומים בה. יש הגורסים כי העובדה שעד היום לא התרחשה תפוצה נוספת בדרום-מזרח אסיה למרות היכולת הגרעינית של צפון קוריאה, נובעת מהביטחון שחשות יפן ודרום קוריאה תחת מטריית ההגנה האמריקאית. עם זאת, הנסיבות במפרץ והשיקולים הסעודיים נגד כניסה תחת מטריה גרעינית כזאת הם שונים, והאינטרס האסטרטגי של ערב הסעודית, המונע משיקולי הישרדות גרידא, עשוי לגבור. נראה שאם היא תחוש שנפגעו האינטרסים הביטחוניים המהותיים שלה וכי נשקפת סכנה ממשית ליציבותה, היא תעדיף לנקוט שורה של צעדים, גם בתחום הלא קונבנציונלי, כדי לצמצם סיכונים ולהבטיח את המשכיות בית המלוכה. צעדים אלה עשויים להפוך את ערב הסעודית למדינה הראשונה ב"מועדון הגרעיני" שרכשה יכולת גרעינית ולא פיתחה אותה בעצמה.⁴²

לנוכח עושרה הרב מצד אחד וחולשתה הצבאית היחסית מצד שני, סביר להניח כי ערב הסעודית תבקש לבנות סידורי ביטחון מקבילים שיעניקו לה עצמאות רבה יותר בקבלת החלטות ויאפשרו לה להיות מוכנה לכל התפתחות בסביבתה האסטרטגית. הראיות ממקורות גלויים בדבר בחינה שלה את הנתביב הגרעיני הצבאי נותרו נסיבתיות. למרות זאת, יש לה אולי יותר מכל שחקן אחר במזרח התיכון מניע אידיאולוגי-אסטרטגי ויכולות כלכליות לעשות זאת. חששה כי בתסריטים מסוימים היא עלולה

לעמוד לבדה מול איראן גרעינית והמשמעויות הנובעות מכך למעמדה ולביטחונה עשויים להוביל אותה לרצות לשמור על כל האופציות פתוחות, כולל הגרעיניות. לאורך השנים ישראל הייתה מודאגת מכוונותיה של ערב הסעודית בתחום הגרעיני. עוד ב-2003 דיווח ראש אמ"ן דאז, אהרון זאבי-פרקש, לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת, כי בנוסף לאיראן גם ערב הסעודית מפתחת אופציה גרעינית: "הסעודים מנהלים מגעים בפקיסטן לרכישת ראשי נפץ גרעיניים לטילי הקרקע-קרקע שברשותם... הם החליטו כי יפעלו לטובת מאזן אימה מול ההתחמשות האיראנית ובכוונתם להציב את ראשי הקרב הפקיסטניים על אדמתם".⁴³ משה יעלון, בהיותו רמטכ"ל, הזהיר מפני האפשרות שערב הסעודית תצעד בדרך הגרעין ואמר כי בתחום הלא קונבנציונלי יש "להתבונן היטב גם במתרחש בערב הסעודית".⁴⁴ ראש המוסד לשעבר, מאיר דגן, הביע דאגה מהמתרחש בערב הסעודית בנושא הגרעיני ורמז גם הוא על "האופציה הפקיסטנית": "יתכן ולסעודים יש הסכמים לקבל רכיבים כאלה או אחרים הקשורים לתוכנית הגרעין ממדינות אחרות".⁴⁵ גם ראש המטה המדיני-ביטחוני במשרד הביטחון, אלוף (מיל') עמוס גלעד, הזהיר מפני אפשרות דומה. לדבריו, ערב הסעודית לא תשלים עם איראן גרעינית: "יש להם הרבה מאד כסף והם יכולים להרשות לעצמם כל דבר שעולה בראשם... הם יכולים להצטייד בנשק גרעיני מפקיסטן. אני לא אתפלא אם הם יעשו זאת".⁴⁶

לא ברור באיזו מידה המתרחש בערב הסעודית "מכוסה" היטב על ידי ישראל, המקדישה מטבע הדברים את עיקר הקשב שלה להתמודדות עם אתגר הגרעין האיראני. יתכן ויש די במגמות שפורטו לעיל כדי להצדיק הערכה ישראלית מחודשת בנושא הגרעיני הסעודי, ובוודאי שיש צורך בקיום דיאלוג רציף על כך עם ארצות הברית. ככלל, קשיי האיסוף המודיעיני בעידן הנשק הבלתי קונבנציונלי אינם מבוטלים; גם כשיש איסוף טוב, הכישלון יכול לנבוע מהאתגר שמציב התחום למחקר המודיעיני וליכולתו לגבש תמונה סבירה שתסייע לסיכול. ישראל סומכת ידיה על העובדה שלארצות הברית ישנה גישה טובה יותר למתרחש בחצי האי ערב. הבעיה מבחינתה של ישראל היא שגם אם ארצות הברית תגלה שערב הסעודית עוסקת בפעילות אסורה בתחום הגרעיני, אין ודאות שהיא תשתף את ישראל במידע זה. גם אם תעשה זאת, יתכן ותדרוש בתמורה שישראל תימנע מכל פעולה נגד מתקנים בערב הסעודית הקשורים בפעילות גרעינית. ישראל אמנם מבינה כי תוכנית גרעין סעודית עתידית תהיה מכוונת בעיקר לאיוון עוצמתה של איראן. בשנים האחרונות אף רבו דיווחים על שיתוף פעולה ביטחוני-מודיעיני בין מספר מדינות במפרץ, ובהן ערב הסעודית, ובין ישראל. עם זאת, לא ניתן לשלול את האפשרות שנשק בלתי קונבנציונאלי והאמצעים להפצתו, אם אלו אכן נמצאים בערב הסעודית, יופנה בעתיד לעבר ישראל או ייפלו לידי גורמים לא מורשים במקרה של נפילת בית סעוד.

הערות

- Richard Russell, "A Saudi Nuclear Option?", *Survival*, Vol. 43, No. 2, Summer 2001; 1
 Gawdat Bahgat, "Nuclear Proliferation: The Case of Saudi Arabia", *Middle East Journal*,
 Vol. 60, No. 3, Summer 2006.
- http://www.nrg.co.il/,2010 בפברואר 16, NRG, "צעד חלש" – צעד חלש"ן - הטלת סנקציות על איראן - 2
 online/iphone.php?page=http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/060/180.html?ap=1&from_
 art=2123816&to_art=2060180
- Bruka Al-Jassar, "GCC States Should Prevent External 'Dictation' – Academic", *Kuwait* 3
News Agency, March 21, 2011, [http://www.kuna.net.kw/NewsAgenciesPublicSite/
 ArticleDetails.aspx?id=2153927&Language=en](http://www.kuna.net.kw/NewsAgenciesPublicSite/ArticleDetails.aspx?id=2153927&Language=en)
- Jay Solomon, "Saudi Suggests 'squeezing' Iran Over Nuclear Ambitions", *The Wall Street* 4
Journal, June 22, 2011,
[http://online.wsj.com/article/SB10001424052702304887904576400083811644642.
 html?mod=googlenews_wsj](http://online.wsj.com/article/SB10001424052702304887904576400083811644642.html?mod=googlenews_wsj)
- Yoel Guzansky, "Tehran tests Saudis' nerve on nuclear weapons", *The Australian*, July 1, 5
 2011,
[http://www.theaustralian.com.au/news/world/tehran-tests-saudis-nerve-on-nuclear-
 weapons/story-e6frg6ux-1226085108555](http://www.theaustralian.com.au/news/world/tehran-tests-saudis-nerve-on-nuclear-weapons/story-e6frg6ux-1226085108555)
- ב-1957 הוקמה סוכנות הגרעין הפקיסטנית (PAEC). עשור לאחר מכן צוטט נשיאה בהוטו, שאמר, 6
 כי אם הודו תפתח נשק גרעיני, "גם אם כולנו נאלץ לאכול דשא, אנו נפתח את הפצצה". ראו:
 Francisco Aguilar, Randy Bell, Natalie Black, Sayce Falk, Sasha Rogers and Aki Peritz,
 An Introduction to Pakistan's Military, Belfer Center for Science and International Affairs,
Harvard Kennedy School, July 2011.
- MECS, 1981, pp. 741-742. 7
- Ibrahim Al-Marashi, "Saudi Petro-Nukes: Riyadh's Nuclear Intentions and Regime 8
 Survival Strategies", in: William Potter and Gaukhar Mukhatzhanova (eds.), *Forecasting
 Nuclear Proliferation in the 21st Century*, Stanford University Press, 2010, p. 77.
- Mohammed Al-Khilewi, "Saudi Arabia Is Trying to Kill Me", *Middle East Quarterly*, 9
 September 1998, pp. 66-77.
- "Al-Sulayyil Missile Base", *Global Security*, [http://www.globalsecurity.org/wmd/world/
 saudi/al-sulayyil.htm](http://www.globalsecurity.org/wmd/world/saudi/al-sulayyil.htm) 10
- "Beijing Surprise: Missiles for the Saudis", *Time*, April 11, 1998. 11
- Thomas Lippman, "Saudi Arabia: The Calculations of Uncertainty", in: Kurt M. Campbell, 12
 Mitchell Reiss and Robert Einhorn (eds.), *the Nuclear Tipping Point: Why States Reconsider
 Their Nuclear Choices*, Brookings Institution Press, 2004, pp. 113-115.
- Ze'ev Schiff, *Weapons of Mass Destruction and the Middle East: The View from Israel*, 13
 James A. Baker Institute for Public Policy, Rice University, March 2003.
- Dan Blumenthal, "Providing Arms: China and the Middle East", *Middle East Quarterly*, 14
 spring 2005, pp. 11-19.
- Jeff Stein, "Former CIA analyst alleges China-Saudi nuclear deal", *The Washington Post*, 15
 June 7, 2010,
http://blog.washingtonpost.com/spy-talk/2010/06/former_cia_officer_alleges_chi.html
- Summer Said, "Saudi Arabia, China sign nuclear cooperation pact", *The Wall Street* 16
Journal, January 16, 2012, [http://online.wsj.com/article/SB100014240529702044680045
 77164742025285500.html?mod=googlenews_wsj](http://online.wsj.com/article/SB10001424052970204468004577164742025285500.html?mod=googlenews_wsj)

- 17 המכון לחקר תקשורת המזרח התיכון (MEMRI), 3 במארס 2010, http://www.memri.org.il/cgi-webaxy/sal/sal.pl?lang=he&ID=107345_memri&act=show&dbid=articles&dataid=2304
- 18 Jane Perlez, "Saudi's Visit to Arms Site in Pakistan Worries US", *The New York Times*, June 10, 1999, <http://www.nytimes.com/1999/07/10/world/saudi-s-visit-to-arms-site-in-pakistan-worries-us.html>; "Pakistani Journalist Examines Saudi-Pakistani Nuclear Cooperation", *The Middle East Media Research Center (MEMRI)*, Special Dispatch No. 4205, October 14, 2011.
- 19 Ewen MacAskill, "Saudis Consider Nuclear Bomb", *The Guardian*, September 18, 2003, <http://www.guardian.co.uk/world/2003/sep/18/nuclear.saudiarabia>.
- 20 "יש הסכם: נפט סעודי תמורת מטריית הגנה פקיסטנית", *ynet*, 22 באוקטובר 2003, <http://www.ynet.co.il/Ext/Comp/ArticleLayout/CdaArticlePrintPreview/1,2506,L-2802615,00.html#n>.
- 21 Simon Henderson, *Toward a Saudi Nuclear Option: The Saudi-Pakistani Summit*, The Washington Institute for Near East Policy, October 16, 2003, <http://www.washingtoninstitute.org/templateC05.php?CID=1671>.
- 22 Douglas Jehl, "Bush Cited 2 Allies over Arms, Book Says", *The New York Times*, October 14, 2005, <http://www.nytimes.com/2005/10/14/politics/14weapons.html?pagewanted=print>.
- 23 Syed Saleem Shahzad, "Pakistan ready for Middle East role", *Asia Times*, April 2, 2001, http://www.atimes.com/atimes/South_Asia/MD02Df01.html
- Bruce Riedel, "Brezhnev in the Hejaz", *The National Interest*, September-October 2011, <http://nationalinterest.org/article/brezhnev-the-hejaz-5733>.
- 24 "Pakistani PM: התקשורת האיראנית דיווחה כי מדובר כנראה בכלי נשק כבדים ובתחמושת: wants sale of heavy weapons to Saudis: report", *Islamic Republic News Agency*, August 10, 2001, <http://www.irna.ir/ENNewsShow.aspx?NID=30513810&SRCH=1>.
- 25 Ishaan Tharoor, "WikiLeaks: The Saudis Close but Strained Ties with Pakistan", *Time*, December 6, 2010, <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,2035347,00.html>.
- 26 A. Q. Khan, "I Saved My Country from Nuclear Blackmail", *Newsweek*, May 16, 2011, <http://www.newsweek.com/2011/05/15/pakistan-s-a-q-khan-my-nuclear-manifesto.print.html>.
- 27 David Albright and Paul Brannan, *Pakistan Doubling Rate of Making Nuclear Weapons: Time for Pakistan to Reverse Course*, Institute for Science and International Security, May 16, 2011, http://isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/Fourth_Khushab_Military_Reactor_16May2011_1.pdf;
- "Pakistan Seen as Having Fastest Expanding Nuke Stockpile", *Global Security Newswire*, July 1, 2001, http://www.globalsecuritynewswire.org/gsn/nw_20110701_3901.php.
- 28 המכון לחקר תקשורת המזרח התיכון (MEMRI), 31 באוקטובר 2010, http://www.memri.org.il/cgi-webaxy/sal/sal.pl?lang=he&ID=107345_memri&dbid=articles&act=show3&dataid=2561.
- 29 Thomas Lippman, *Nuclear Weapons and Saudi Strategy*, The Middle East Institute, Policy Brief 5, January 2008.
- 30 Bruce Riedel, "Enduring Allies: Pakistan's Partnership with Saudi Arabia Runs Deeper", *Force*, December 2011.
- 31 לאופציה זו השלכות גם על המאזן הגרעיני במזרח אסיה, משום שבאופן תיאורטי היא תעניק לפקיסטן עומק אסטרטגי ויכולת מכה שנייה משופרת מול הודו.

- 32 “GCC seeks nuclear energy”, *Gulf News*, December 11, 2006, <http://gulfnews.com/news/gulf/uae/general/gcc-seeks-nuclear-energy-1.270258>.
- 33 “מדינות המפרץ: נפתח תוכנית גרעין למטרות שלום”, **הארץ**, 10 בדצמבר 2006, <http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=801733>.
- 34 “Saudi Arabia may enrich uranium for nuclear plants”, *Arab News*, June 17, 2010, <http://arabnews.com/saudiarabia/article67340.ece>.
- 35 Muhammad Humaidan, “16 Saudi Nuclear Reactors to Cost \$300 Billion”, *Arab News*, June 1, 2011, <http://arabnews.com/saudiarabia/article445147.ece>.
- 36 Saudi Arabia Signs Small Quantities Protocol, *Global Security Newswire*, June 16, 2005, http://www.globalsecuritynewswire.org/gsn/GSN_20050616_F65BBA60.php.
- 37 Nawaf Obaid, “Amid the Arab Spring, a U.S.-Saudi Split”, *The Washington Post*, May 16, 2011, http://www.washingtonpost.com/opinions/amid-the-arab-spring-a-us-saudi-split/2011/05/13/AFMy8Q4G_story.html?wprss=rss_homepage.
- 38 המכון לחקר תקשורת המזרח התיכון (MEMRI), 16 בפברואר 2010, http://www.memri.org/il/cgi-webaxy/sal/sal.pl?lang=he&ID=107345_memri&act=show&dbid=articles&dataid=2286.
- 39 James Rosen, “Clinton: U.S. will extend ‘defense umbrella’ over Gulf if Iran obtains nuclear weapons”, *Fox News*, July 22, 2009, <http://www.foxnews.com/politics/2009/07/22/clinton-extend-defense-umbrella-gulf-iran-obtains-nuclear-weapons/>.
- 40 Salah Nasrawi, “U.S. Test-fires Trident Missile in Drill with Saudis”, *The Washington Post*, March 31, 2010.
- 41 Jay Solomon, “U.S., Saudis to Discuss Nuclear Agreement”, *The Wall Street Journal*, July 30, 2011, <http://online.wsj.com/article/SB10001424053111903635604576476420977860608.html>.
- 42 הנחה זו עולה בקנה אחד עם ממצאיו של משחק הסימולציה שנערך במכון למחקרי ביטחון לאומי באוקטובר 2011. ראו עוד: יואל גוז'נסקי ויונתן לרנר, **איראן: סימולציה אסטרטגית**, דוח מיוחד, המכון למחקרי ביטחון לאומי, ינואר 2012, [http://www.inss.org.il/upload/\(FILE\)1326647982.pdf](http://www.inss.org.il/upload/(FILE)1326647982.pdf).
- 43 אילן מרסיאנו, “ראש אמ”ן: איראן וגם סעודיה פועלות להשיג נשק גרעיני”, *YNET*, 21 באוקטובר 2003, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-2800418,00.html>.
- 44 גיא רוני, “ממלכה על פרשת דרכים”, *YNET*, 31 ביולי 2003, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-2712454,00.html>.
- 45 גדעון אלון, “ראש המוסד: למצרים, סעודיה וסוריה תוכניות גרעין”, **הארץ**, 24 בינואר 2005, <http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArt.jhtml?itemNo=531314&contrassID=2&subContrassID=0&sbSubContrassID=0>.
- 46 עופר אדרת, “עמוס גלעד: הערבים לא יסכימו שלפרסים יהיה נשק גרעיני”, **הארץ**, 14 בנובמבר 2011, <http://www.haaretz.co.il/news/world/1.1566311>.

טורקיה והגרעין - עדיין לא שם

גליה לינדנשטראוס

אחת ההתפתחויות הצפויות מהפיכתה של איראן למדינה בעלת יכולת גרעינית צבאית היא יצירתו של מרוץ חימוש אזורי, בו מדינות נוספות יהפכו לגרעיניות. המדינות שקיים חשש כזה לגביהן הן בעיקר מדינות מפתח באזור - ערב הסעודית, טורקיה ומצרים.¹ מאמר זה דן בשאלה מה הסיכויים לכך שטורקיה, המעוניינת עקרונית במזרח תיכון נקי מנשק גרעיני (ובכלל זה מנשק גרעיני ישראלי),² תשנה בעתיד הנראה לעין את מדיניותה, תחליט על פיתוח נשק גרעיני, ובכך תצטרף למרוץ חימוש גרעיני אזורי. תוצג הערכה כי הסיכויים לכך שמקבלי ההחלטות בטורקיה ילכו בדרך זו הינם נמוכים.³ הטענה שהסיכויים לכך שטורקיה תחליט על פיתוח גרעיני צבאי הם נמוכים נשענת על שלוש סיבות עיקריות: מבחינה ביטחונית, טורקיה אינה צופה עימות ישיר עם איראן ומסתפקת לעת עתה במטריה הגרעינית של נאט"ו; מבחינת החתירה להשפעה במערכת האזורית והבין-לאומית, טורקיה מעדיפה על פי רוב להשתמש בעוצמה רכה; מבחינת יחסי הכוחות בזירה הפנים-טורקית, היחלשות העוצמה הפוליטית של הצבא הטורקי מביאה לתפיסת איום טורקית מצומצמת מבעבר.⁴ לאור שיקולים אלה, ועל אף שטורקיה מקדמת בעת האחרונה את פיתוחה של יכולת גרעינית אזרחית, ספק אם במצב הנוכחי היא תגיב לקידומה של תוכנית הגרעין האיראנית בהחלטה לחתור לעוצמה צבאית גרעינית משל עצמה, במיוחד אם איראן תנקוט מדיניות של עמימות גרעינית.

גם אם טורקיה הייתה רוצה לפתח יכולת גרעינית עצמאית, היא הייתה מתקשה לעשות זאת בחשאי. היותה חתומה על ה-NPT וכן על "הפרוטוקול הנוסף", הקשרים החזקים שלה עם האיחוד האירופי וארצות הברית והשקיפות הנדרשת ממנה ביחסים אלה מביאים להערכה שאין זה סביר שהיא תבחר בתוכנית גרעין חשאית.⁵ מנגד, פיתוח גרעיני צבאי במוצהר עלול לגרום למתחים ביחסיה של טורקיה עם מדינות אלו. במצב זה טורקיה ניצבת בפני דילמה: להסתמך על השותפות עם המערב, שהיא במובנים רבים בעייתית, או לצאת נגדו, על המחירים הכרוכים בכך. נראה שרק אם יתרחש תרחיש קיצוני, שלפיו תתפרק ברית נאט"ו או תהיה קריסה של משטר ה-NPT ומדינות

המערב ובראשן ארצות הברית יפסיקו להדגיש את חשיבותו של משטר זה – כלומר, שהתפוצה תגיע לרמה כזו שתעשה אותו בלתי רלוונטי⁶ – יגברו הסיכויים שטורקיה תשקול בצורה רצינית פיתוח גלוי של יכולת גרעינית צבאית.

שיקולים ביטחוניים

דיון בשיקולים הביטחוניים שיקולים להביא את מקבלי ההחלטות בטורקיה להחליט על פיתוח יכולת גרעינית צבאית צריך להתייחס לתפיסת האיום שלה ביחס לשכנותיה. הדיון יתמקד בהשלכות של הפיכת איראן לבעלת יכולת גרעינית צבאית ויתייחס בקצרה גם להקשר האזורי הרחב יותר.

מאז המהפכה הח'ומייניסטית, יחסי איראן-טורקיה מאופיינים לרוב בחשדנות הדדית, ולעיתים אף בתחרות, יותר מאשר בשיתוף פעולה. שתי המדינות מעוניינות להגביר את השפעתן האזורית, ויש אף הטוענים שהן שואפות להגמוניה באזור – שאיפה שיכולה להביא להתנגשות ביניהן. עם זאת, לשתיהן אין תביעות זו מזו בתחום הטריטוריאלי. גם סוגיות הנמצאות במחלוקת ביניהן, כגון עתידה של עיראק או עתידה של סוריה, ספק אם יביאו אותן לעימות צבאי ישיר.⁷ אמנם, פיתוח נשק גרעיני ישנה את מאזן העוצמה בין שתי המדינות, הנוטה כיום לטובת טורקיה, אך גם אז עדיין יוותרו בידיה מנופים כלפי איראן, כולל יכולת הרתעה קונבנציונלית משמעותית ופוטנציאל השפעה על המיעוט האזרי הגדול בתוך איראן, באמצעות הקשר הקרוב של טורקיה לאזרבייג'אן.

הסכנה הגדולה ביותר מבחינת תפיסת האיום הטורקית העכשווית היא ההשלכות השליליות של עימות איראני-ישראלי, ויותר מכך של עימות איראני-אמריקאי, על טורקיה, כפי שהיו למשל למלחמת המפרץ ב-1991.⁸ הטורקים חוששים במיוחד מפעולת תגובה איראנית בשטח טורקיה במקרה שישאל או ארצות הברית יחליטו לתקוף באיראן, והאיראנים יטענו אז לשיתוף פעולה טורקי, ולו מוגבל, עם מתקפה כזאת. בנובמבר 2011 אף החלו גורמים באיראן להשמיע איומים, שבמקרה שתהיה התקפה אמריקאית או ישראלית בשטח איראן, היא תגיב בשיגור טילים אל עבר מערכת הרדאר שאמורה להיות מוצבת בטורקיה כחלק ממערכת ההגנה נגד טילים של ברית נאט"ו. לאחר הבהרות שביקש שר החוץ הטורקי ביחס לאיומים אלה, הצהיר שר החוץ האיראני שאין מדובר בעמדתה הרשמית של איראן.⁹ נראה, אפוא, שסכנת התרחשותה של מתקפה שתכליתה לעצור את הפיתוח הגרעיני האיראני מטרידה את טורקיה לא פחות מהאפשרות שאיראן תשלים את תוכניתה הגרעינית.

הסכנה הפוטנציאלית שבקיומה של יכולת גרעינית ברשותה של מדינה שכנה אינה חדשה לטורקיה. במהלך המלחמה הקרה היא עמדה בפני הצורך לבגש מענה לאיום הגרעיני הסובייטי והמענה שגיבשה היה בניית כושר הרתעה בעל שני רכיבים: יכולת

קונבנציונלית משמעותית (ברשות טורקיה הצבא השני בגודלו בנאט"ו) והסתמכות על המטריה הגרעינית של ארצות הברית במסגרת ברית נאט"ו. טורקיה הסכימה להיות אחת מהמדינות בהן מאוחסן נשק גרעיני טקטי אמריקאי, וזאת משתי סיבות: האחת היא, כאמור, הרתעה מול ברית המועצות כחלק מהמלחמה הקרה, ובסיומה - מול איראן, עיראק וסוריה, שלהן יכולות בלתי קונבנציונליות; הסיבה השנייה הייתה רצונה של טורקיה להשתתף בחלוקת הנטל בברית נאט"ו, שהשותפות בה נתפסת על ידה לא רק כברית צבאית, אלא כבעלת משמעות גם מבחינת שאיפתה להיות חלק מהמערב.¹⁰ טורקיה נחלה מספר אכזבות מגישה של ברית נאט"ו כלפיה לאחר סיום המלחמה הקרה. בשני מקרים בהם היא פנתה לסיוע - ב-1991 וב-2003, כאשר ביקשה מערכות התרעה וסוללות "פטרויט" לצורך הגנה מפני תקיפה אפשרית מצד עיראק - התנגדו כמה מן החברות האירופיות בנאט"ו להיענות לבקשה, ועבר זמן עד שנמצא פתרון שהניח את דעת כל הצדדים.¹¹ טורקיה גם ביקרה יותר מפעם אחת את מדינות הברית על כך שאינן מסייעות לה די בהתמודדות עם הטרור מצד מפלגת הפועלים הכורדית (פ.ק.ק.).¹² בנוסף לכך, הקשיים בתהליך קבלתה של טורקיה לאיחוד האירופי, שהובילו למעשה להקפאתו, תורמים לחשדנותה ביחס למחויבות של מדינות אירופה לצאת להגנתה בעת הצורך.

על רקע המאבק הטורקי המתמשך עם ה-פ.ק.ק. והאכזבות של טורקיה מחוסר הנכונות במערב למכור לה מערכות נשק מסוימות, וכן נוכח הרצון הטורקי ליתר הסתמכות עצמית, מקדמת טורקיה בשנים האחרונות את תעשיות הנשק המקומיות שלה.¹³ מגמת ההסתמכות העצמית הגוברת עשויה להכשיר את הקרקע ליום שבו טורקיה תבחר גם לפתח יכולת גרעינית עצמאית. עם זאת, שאלה פתוחה היא אם מגמה זו תצליח מבחינה טכנולוגית ולא תהיה מעמסה כלכלית כבדה מדי, או שתיכשל וכישלונה יוביל דווקא ליתר זהירות טורקית, גם באשר להחלטה לפתח יכולת גרעינית עצמאית.

לספקות שהיו קיימים כבר בעבר בטורקיה ביחס למימוש התחייבותה של ברית נאט"ו לבוא לעזרתה במקרה שתותקף נוספו כיום בעיות הנובעות מן ההסתמכות על המטריה הגרעינית של ארצות הברית במסגרת נאט"ו. על פי מסמך "בחינת העמדה הגרעינית" (Nuclear Posture Review – NPR) של ארצות הברית מ-2010, השימוש בנשק גרעיני מיועד רק "למקרים יוצאי דופן",¹⁴ דבר שניתן לפרשו כביטוי לכאורה להיחלשות התחייבותה לבעלות בריתה. ארצות הברית כבר צמצמה, לאחר סיום המלחמה הקרה, באופן משמעותי את כמות הנשק הטקטי שלה באירופה, וטורקיה היא מהמדינות הבודדות שעוד נותר בהן נשק טקטי גרעיני אמריקאי. בלגיה, הולנד וגרמניה, שגם בשטחן מצוי עדיין נשק גרעיני טקטי אמריקאי, מעוניינות בהוצאתו משטחן. אם כך יקרה, יישאר נשק כזה רק בטורקיה ובאיטליה, ויש הצופים שצמצום

משמעויות כזה בנשק הגרעיני הטקטי יוביל להוצאתו לחלוטין משטח אירופה.¹⁵ הפצצות הגרעיניות הטקטיות הנמצאות בטורקיה – ככל הנראה כשבעים במספר – מרוכזות בבסיס חיל האוויר הטורקי אינג'רליק. קיימים אמנם מעט מטוסי F-16 טורקיים המסוגלים לשאת פצצות אלו, אך הם לא משתתפים באימונים לתרגול יכולת זו.¹⁶ טורקיה אף לא אפשרה לארצות הברית להחזיק טייסת משל עצמה בבסיס, כך שאם יוחלט על שימוש בנשק זה, יצטרכו המטוסים להגיע מחוץ לטורקיה.¹⁷

טורקיה התנגדה באופן מסורתי להוצאת נשק גרעיני טקטי משטחה בשל היותו ערובה, ולו סמלית, למחויבות נאט"ו להגנתה.¹⁸ עם זאת, כבר נשמעו בטורקיה קריאות להוצאת נשק זה מהמדינה, הנסמכות על הטענה לפיה היא פחות מאוימת על ידי שכנותיה. לפי אותו הגיון, גם אם השלמת תוכניתה הגרעינית הצבאית של איראן תדרבן התגרענות מצידן של מדינות אחרות באזור, כגון ערב הסעודית ובסבירות פחותה מצרים, יכולותיהן הגרעיניות צפויות להיות מופנות כלפי איראן ולא כלפי טורקיה. נימוק קשור נוסף הוא, שדווקא קיומו של נשק גרעיני טקטי בשטח טורקיה היווה אחד הגורמים לפיתוח נשק גרעיני איראני, או לפחות אחד התירוצים בהם איראן יכולה להשתמש כדי לפתח נשק כזה.¹⁹

אם איראן תבחר במדיניות של עמימות גרעינית, קיים סיכוי רב שטורקיה תבחר במדיניות של "הכחשה" ביחס לסכנה הנשקפת לה מקיומו של נשק גרעיני בידי איראן. טורקיה בחרה באסטרטגיה זאת ביחס לעיראק בעת שהיו למדינה זו כוונות לפתח נשק גרעיני.²⁰ הקושי בפיתוח יכולת גרעינית צבאית במסווה, המחירים הגבוהים הצפויים להיות כרוכים בפיתוח גלוי וההערכה של טורקיה כי הסבירות שיכולת גרעינית איראנית (או יכולת גרעינית אזורית אחרת) תופנה כלפיה היא נמוכה, מביאים למסקנה שהיא אינה קרובה כיום להחלטה על פיתוח גרעיני צבאי. יתר על כן, ניתן להניח כי אם איראן תבחר לפתח בגלוי את תוכנית הגרעין הצבאית שלה, נאט"ו או לפחות ארצות הברית יעניקו לטורקיה ערבויות קונקרטיביות בניסיון למנוע ממנה לבחור בנתיב ההתגרענות. החשש מהתגברות המתיחות במזרח התיכון בעקבות מרוץ חימוש גרעיני וכן כתוצאה מהחרפת השסע הסוני-שיעי – מצבים העלולים לאלץ את טורקיה לנקוט מדיניות שאינה חפצה בה – מוביל אותה להתנגד כליל לתפוצת נשק גרעיני באזור. טורקיה כבר הצהירה שהיא מעוניינת לקדם חזון של מזרח תיכון נקי מנשק גרעיני ומשמיעה ביקורת רבה בהקשר זה גם כלפי ישראל ויכולותיה.²¹

שיקולי יוקרה והשפעה במערכת הבין-לאומית

אחד ההסברים התיאורטיים לשאלה מדוע מדינות מפתחות יכולת גרעינית צבאית הוא שיקולי יוקרה והשגת השפעה במערכת הבינלאומית. בהקשר זה הועלתה הטענה לפיה טורקיה תצטרך להצטרף למרוץ ההתגרענות במזרח התיכון לא כמענה

לחששות ביטחוניים מוחשיים שמצריכים פיתוח נשק כזה, אלא מהבחינה של "נראות" ו"שוויון".²² ואולם, בעוד שבעבר מדינות התייחסו לפיתוח גרעיני כאל אינדיקציה לרמת הפיתוח שלהן ולתהליכי המודרניזציה שעברו, להיבט זה של יוקרה נודעת כיום חשיבות מופחתת. שינוי גישה זה בא, למשל, לידי ביטוי בחתירתה של מדינה מתועשת כמו גרמניה לפרק את כל הכורים הגרעיניים שהיא בנתה.

טורקיה שואפת אמנם בשנים האחרונות להגברת השפעתה במערכת הבינלאומית, ובפרט במזרח התיכון, אולם נראה שהיא בוחרת לעשות זאת תוך הדגשת היתרונות שיש לה ממיקומה הגיאואסטרטגי ומיכולת ההשפעה שלה באזורים שהיו חלק מהאימפריה העות'מאנית.²³ את הגברת השפעתה היא מנסה להשיג בעיקר באמצעים של "עוצמה רכה", כגון מאמצי תיווך ופיתוח קשרים כלכליים ותרבותיים.²⁴ מאבקי השפעה אזוריים שהתחוללו בשנים האחרונות בין טורקיה למצרים, למשל, נסבו סביב סוגיית התיווך בנושא הישראלי-פלסטיני ולא סביב רכישת אמצעי לחימה. למדיניות זו של קידום מעמדה של טורקיה באמצעים של "עוצמה רכה" היו תוצאות חיוביות, בין היתר בפתיחת שוקי יצוא חדשים עבורה.²⁵ גם סקרי דעת קהל שנערכו במזרח התיכון בשנים האחרונות הצביעו על הצלחתה של מדיניות טורקית זאת.²⁶ עם זאת, מאז תחילת הקדנציה השלישית לשלטונה של "מפלגת הצדק והפיתוח", נראה שטורקיה נסוגה במידה מסוימת מקידום מדיניותה באמצעים של "עוצמה רכה" והחלה לנקוט מדיניות תקיפה יותר של איומים. הדבר בא לידי ביטוי, בין השאר, באולטימטומים שהציגה טורקיה לישראל (בנושא ההתנצלות שטורקיה דרשה בעקבות "פרשת המשט"), לסוריה (בנושא הפסקת הדיכוי האלים של מתנגדי השלטון) וליוונים הקפריסאים (בנושא חיפושי הגז שלהם בים התיכון). שאלה פתוחה היא האם מדובר בשינוי מגמה עקרוני. בכל מקרה ניתן להניח שמעבר של טורקיה למדיניות של "עוצמה קשה", ובוודאי החלטה שלה על פיתוח גרעיני, יהיו מלווים בתוצאות שליליות מבחינתה: התפתחויות כאלו ייתקלו בביקורת אירופית ואמריקאית, וגם במזרח התיכון הן יתקבלו בחשדנות.

טורקיה הדגישה בעבר את חשיבותם של פורומים רב-צדדיים ועודנה מדגישה את חשיבות הפעולה דרך גופים בינלאומיים.²⁷ היא מעדיפה להשתתף בפורומים הדנים בדרכים דיפלומטיות להתמודד עם האיום הגרעיני האיראני מאשר להגיע להחלטות חד-צדדיות על מענה שיתבטא בפיתוח יכולת גרעינית צבאית עצמאית. טורקיה ניצלה בעבר את מעמדה כחברה לא קבועה במועצת הביטחון של האו"ם כדי לקדם, בשיתוף פעולה עם ברזיל, עסקה עם איראן על חילופי אורניום. למרות שעסקה זו לא יצאה לפועל, וטורקיה אף הייתה מטרה לביקורת על כך שלא הצביעה בעד הרחבת הסנקציות נגד איראן ב-2010, ניסיונה לפעול בדרך זו מצביע על כך שהיא מעדיפה גם

כיום מסגרות פעולה רב־צדדיות, בהן היא יכולה להפגין את עוצמתה ואת עמדותיה העצמאיות.

גורמים פנימיים

כפי שכבר צוין, טורקיה תתקשה לקחת על עצמה פרויקט של בניית יכולת גרעינית צבאית בחשאי, בין השאר בשל יחסיה עם האיחוד האירופי וחברותה בנאט"ו. קידומו של פרויקט כזה בפומבי יהיה בהכרח מלווה בדיון ציבורי בטורקיה, וניתן רק לראות ניצנים לתחילתו של דיון כזה.²⁸ סקר שפרסם בינואר 2011 מכון המחקר Metropoll היושב באנקרה הראה כי רק שלושה אחוזים מהטורקים חושבים שאיראן היא "איום משמעותי" על טורקיה (בהשוואה ל-43 אחוזים שחושבים כך לגבי ארצות הברית ו-24 אחוזים שחושבים זאת לגבי ישראל).²⁹ לעומת זאת, באפריל 2012, פורסם סקר של מכון המחקר EDAM היושב באיסטנבול, שבו נשאלה מפורשות השאלה "במענה לאיום אפשרי מצד איראן גרעינית, האם על טורקיה לפתח יכולת גרעינית עצמאית או להסתמך על נאט"ו". תוצאות הסקר היו כדלקמן: 54 אחוזים מהנשאלים השיבו שעל טורקיה לפתח נשק גרעיני, 34.8 אחוזים ענו שהם נגד פיתוח גרעיני בכל מצב, ורק 8.4 אחוזים הנשאלים אמרו שעל טורקיה לסמוך על נאט"ו.³⁰

לשלטון הנוכחי בטורקיה, המונהג על ידי "מפלגת הצדק והפיתוח", אין אינטרס בהתדיינות ציבורית בנושא הגרעין, שאפשר שתחזק את מעמדו של הצבא שנשחק משמעותית בשנים האחרונות והנחשב לשומר החילוניות. אמנם, פיתוחו של נשק גרעיני יכול לשמש בידי השלטון כעילה להקטנתו של הצבא הקונבנציונלי ולשינוי מדיניות ההרתעה הטורקית, אך הדגשת האיומים הצבאיים שבפני טורקיה והתגברות תפיסת האיום הטורקית הועילו בעבר בעיקר לצבא.

ראש ממשלת טורקיה, רג'פ טייפ ארדואן, מנסה לקדם בניית יכולת גרעין אזרחית שהמוטיבציה העיקרית לה הם צרכי האנרגיה הגדלים של הכלכלה הטורקית. יש בטורקיה מי שטוען שצרכי האנרגיה הגדלים של הכלכלה הטורקית גורמים לכך שפיתוח יכולת גרעינית אזרחית במדינה "אינו בחירה כי אם הכרח".³¹ יכולת גרעינית אזרחית תאפשר, אם טורקיה תהיה מעוניינת בכך, גם מעבר לפיתוח יכולת גרעינית צבאית. מעבר מתוכנית גרעין אזרחית לתוכנית גרעין צבאית הוא אחד הנתונים המועדפים על מדינות המעוניינות לפתח יכולת גרעינית צבאית.³²

טורקיה ניסתה כחמש פעמים מאז שנות השבעים של המאה העשרים לפתח יכולת גרעינית אזרחית, אך ניסיונות אלה נבלמו, בעיקר בגלל התנגדות מצד ארצות הברית וקשיי מימון.³³ כיום יש לטורקיה תשתית מוגבלת לפיתוח יכולת גרעינית אזרחית: רק כשלושה מתקנים קטנים לצרכי מחקר וניסויים.³⁴ במסגרת "חזון 2023" לציון חגיגות מאה שנה לרפובליקה הטורקית, הצהירה טורקיה על כוונתה להקים שלושה

כורים גרעיניים בשטחה, שלצורך בנייתם היא תיעזר בידע זר ובחברות זרות. כן קיימת במדינה תוכנית ארוכת טווח להקמת כעשרים כורים עד לשנת 2030.³⁵ לטורקיה אין כרגע תוכניות מעשיות לפתח יכולת העשרת אורניום בתחומה, אך ארדואן הצהיר שטורקיה שומרת לעצמה את הזכות לעשות כן.³⁶

ביקורת על הכוונה הטורקית להקים כורים גרעיניים באזורים רגישים לתנודות סיסמיות נשמעה עוד קודם לרעידות האדמה שהתרחשו ביפן ובטורקיה ב־2011 וגם לאחריהן. ביקורת זו נשמעת הן בטורקיה עצמה והן מחוצה לה, למשל ביוון.³⁷ ארדואן מנסה להדוף ביקורת זו. כך, למשל, לאחר האסון בפוקושימה שביפן הוא אמר שאין השקעה ללא סיכון וכי מי שרוצה סביבה נטולת סיכונים צריך גם להימנע מצינורות נפט גולמי במדינתו ומשימוש בגז בישול במטבחים.³⁸ בניגוד לתקופות קודמות, בהן תוכניות גרעין אזרחי בטורקיה נבלמו בגלל גורמי פנים לא פחות מאשר בגלל גורמי חוץ, התחזקותה המשמעותית של הכלכלה הטורקית והיציבות הפוליטית ממנה נהנית כיום המדינה מאפשרים לארדואן לקדם תוכניות שאפתניות, ובכללן בתחום הגרעין. טורקיה, המייבאת יותר מתשעים אחוזים מצרכי הגז והנפט שלה, מעוניינת לגוון את מקורות האנרגיה שברשותה ולהיות תלויה פחות במעבר בגורמים אחרים.³⁹ יחד עם זאת, דווקא החוזה שנחתם ב־2010 לבניית תחנת הכוח הגרעינית הראשונה בשטח טורקיה היה עם החברה הממשלתית הרוסית "רוסאטום". התקשרות עם חברה ממשלתית רוסית היא בעייתית במידת מה, משום שאחד המניעים לחתירתה של טורקיה לאנרגיה גרעינית הוא הקטנת התלות ברוסיה, המהווה מקור לכ־65 אחוזים מצרכי הגז הטבעי שלה.⁴⁰ קשיים ועיכובים קיימים גם בקשריה של טורקיה עם חברות יפניות בעקבות אירועי פוקושימה, ולכן מתקיימים מגעים עם חברות מדרום קוריאה.⁴¹ בין ההסברים לניסיונה של טורקיה לקדם משא ומתן בין איראן למערב נמנים גם חששה מניסיון של המדינות בעלות יכולת גרעינית למנוע ממדינות אחרות פיתוח גרעיני - לא רק צבאי אלא גם אזרחי - וכן התנגדותה לחתירה המיוחסת להן לבסס מעין ארגון "אופ"ק גרעיני" ושאיפתה לשבור את המונופול הגרעיני של מדינות אלו.⁴² אפשר אף לטעון שקשיים בהם נתקלה טורקיה בבואה לפתח יכולת גרעינית אזרחית קשורים, לפחות חלקית, בכך שמדינות בעלות יכולת גרעינית לא שיתפו פעולה עמה על אף שהיא חתומה על כל האמנות הרלוונטיות לנושא.

סיכום

התשובה לשאלה האם טורקיה צפויה להחליט בעתיד הנראה לעין על פיתוח יכולת גרעינית צבאית היא, ככל הנראה, שהסיכויים לכך נמוכים. כל עוד איראן תשמור על עמימות גרעינית, טורקיה תוכל להמשיך "להכחיש" את הבעיה. אם איראן תצהיר בגלוי על היותה מדינה גרעינית, צפוי שהערבויות המוענקות כיום לטורקיה מנאט"ו, או

לפחות הערבויות של ארצות הברית, יחזקו, ואפשר שכך יפחתו החששות הטורקיים מאיום הגרעין האיראני.

עם זאת, יש לשים לב לתוכנית הגרעין האזרחית של טורקיה, שבמסגרתה היא מעוניינת לבנות כעשרים כורים גרעיניים עד שנת 2030. נראה שסיכוייה של טורקיה להצליח לפתח יכולת גרעינית אזרחית גבוהים כיום מבעבר: צרכי האנרגיה הגדלים שלה מצדיקים תוכנית כזו, ויש כיום תנאים פוליטיים וכלכליים שיאפשרו בניית יכולת כזאת. אם ברית נאט"ו לא תיחלש וטורקיה תישאר חברה בה, קרוב לוודאי שיכולת גרעינית אזרחית טורקית לא תיתפס בצורה שלילית יותר מזו של דרום קוריאה או יפן. בהקשר זה יש לזכור את הפוטנציאל הקיים במעבר מתוכנית גרעין אזרחית לצבאית. על המערב, ובראש ובראשונה ארצות הברית, לזהות את הצרכים הביטחוניים של טורקיה ולדעת להתמודד אתם, כדי שטורקיה לא תצטרף למרוץ הגרעיני במזרח התיכון.

הערות

- 1 Moeed Yusuf, *Predicting Proliferation: The History of the Future of Nuclear Weapons*, (Washington, D.C.: Brookings, 1999), http://www.pugwash.org/01_nuclear_proliferation_yusuf.pdf;
- 2 Etel Solingen, *Nuclear Logics: Contrasting Paths in East Asia and the Middle East*, (Princeton: Princeton University Press, 2007), p. 260. "Turkey calls for Nuclear Free Middle East", *Worldbulletin.net*, September 24, 2010, http://www.worldbulletin.net/news_detail.php?id=64330
- 3 מסקנה זו עולה בקנה אחד עם מחקרים אחרים על הנושא, למשל: Ian O. Lesser, "Turkey, Iran and Nuclear Risks", in Henri Sokolski and Patrick Clawson (eds.), *Getting Ready for a Nuclear-Ready Iran*, (Washington, D.C.: Strategic Studies Institute, 2005), p. 89; Sebnem Udum, "Turkey's Nuclear Comeback: An Energy Renaissance in an Evolving Regional Security Context", *Nonproliferation Review*, 17(2), 2010, p. 370; Sinan Ulgen (ed.), *The Turkish Model for Transition to Nuclear Energy*, (Istanbul: Centre for Economics and Foreign Policy Studies, December 2011), pp. 176-177, <http://www.edam.org.tr/EDAMNukleer/edamreport.pdf>
- 4 Henry J. Barkey, "Turkey's Perspectives on Nuclear Weapons and Disarmament", in: *Unblocking the Road to Zero: Brazil, Japan, Turkey*, (Washington, D.C.: Stimson Center, 2009), p. 79; Leon Fuerth, "Turkey: Nuclear Choices among Dangerous Neighbors", in Kurt M. Campbell, Robert J. Einhorn and Mitchell B. Reiss (eds.), *The Nuclear Tipping Point: Why States Reconsider their Nuclear Choices*, (Washington, D.C.: Brookings, 2004), pp. 146-147.
- 5 החלוקה על פי הקטגוריות של שיקולים ביטחוניים, שיקולי יוקרה ומעמד במערכת הבין-לאומית ושיקולים פנימיים מבוססת בעיקר על חלוקה תיאורטית דומה המופיעה במאמר: Scott D. Sagan, "Why do States Build Nuclear Weapons: Three Models in Search of a Bomb", *International Security*, 21(3), (1996-1997), p. 55. Barkey, "Turkey's Perspectives on Nuclear Weapons and Disarmament", pp. 68, 74-75.

- Mitchell B. Reiss, "The Nuclear Tipping Point: Prospects for a World of Many Nuclear Weapons States", in: Campbell, Einhorn and Reiss (eds.), *the Nuclear Tipping Point*, p. 4. פירוט של כמה מנקודות המחלוקת הקיימות בין טורקיה לאיראן מופיע ב: יואל גוז'נסקי וגליה לינדשטראוס, "תורכיה ואיראן - לא בהכרח שותפות אידיאלית", **עדכן אסטרטגי**, 14, גיליון 1 (אפריל 2011), עמ' 83-87.
- על פי מסמך של הקונסוליה האמריקאית באיסטנבול שהודלף לאתר "וויקיליקס", החשש הטורקי מתוצאות תקיפה על איראן גדול מהחשש מכך שאיראן תיהפך לגרעינית, <http://www.cablegatesearch.net/cable.php?id=091STANBUL440&q=consulate-istanbul>
- "Iran Renews Threat to Attack Turkey", *Hurriyet Daily News*, December 12, 2011, <http://www.hurriyetdailynews.com/iran-renews-threat-to-attack-turkey.aspx?pageID=238&nid=8923&NewsCatID=352>
- Mustafa Kibaroglu, "Reassessing the Role of U.S. Nuclear Weapons in Turkey", *Arms Control Today*, (June 2010), p. 11; Ali L. Karaosmanoglu, "Turkey's Alignment with NATO: Identity and Power Politics", in Margreit Drent, Arjan van den Assem and Jaap de Wilde (eds.), *NATO's Retirement? Essays in Honour of Peter Volten*, Groningen: Centre of European Security Studies, 2011, p. 46.
- Tarik Oguzlu, "Turkey and the Transformation of Nato," *SETA Policy Brief*, 33 (2009), p. 5, <http://www.setav.org/ups/dosya/7730.pdf>
- Barkey, "Turkey's Perspectives on Nuclear Weapons and Disarmament", pp. 68-69.
- "Local Suppliers to Meet Half of Turkish Army Needs", *Hurriyet Daily News*, April 4, 2010, <http://www.hurriyetdailynews.com/n.php?n=local-suppliers-to-meet-half-of-the-army8217s-needs-2010-04-04>.
- Tom Z. Collina, "U.S. Nuclear Review Shift Threat Focus", *Arms Control Today* (May 2010), http://www.armscontrol.org/act/2010_05/NPR.
- Steven Pifer, *NATO, Nuclear Weapons and Arms Control*, (Washington, D.C.: Brookings, 2011), p. 3.
- טורקיה מתעתדת להחליף את מטוסי ה-F-16 במאה מטוסי F-35 עד שנת 2025.
- "Nuclear Weapons of US in Turkey Decreased", *Hurriyet Daily News*, December 1, 2011, <http://www.hurriyetdailynews.com/nuclear-weapons-of-us--in-turkey-decreased.aspx?pageID=238&nID=8272&NewsCatID=338>
- Alexandra Bell and Benjamin Loehrke, "The Status of U.S. Nuclear Weapons in Turkey", *Bulletin of the Atomic Scientists*, November 23, 2009, <http://www.thebulletin.org/web-edition/features/the-status-of-us-nuclear-weapons-turkey>;
- Robert S. Norris and Hans M. Kristensen, "US Tactical Nuclear Weapons In Europe, 2011", *Bulletin of Atomic Scientists*, (January 2011), pp. 69-70.
- Jessica C. Varnum, "Turkey in Transition: Toward or Away from Nuclear Weapons", in: William C. Potter and Gaukhar Mukhatzhanova (eds.), *Forecasting Nuclear Proliferation in the 21st Century*, vol. 2, (Stanford: Stanford University Press, 2010), p. 242.
- Kibaroglu, "Reassessing the Role of U.S. Nuclear Weapons in Turkey", p. 12.
- Lesser, "Turkey, Iran and Nuclear Risks," p. 103.
- "Turkish President to Urge Mideast Nuclear Free-Zone at UN Summit", *Hurriyet Daily News*, September 21, 2010, <http://www.hurriyetdailynews.com/n.php?n=ap-interview-gul-backs-mideast-nuclear-free-zone-2010-09-21>
- Fuerth, "Turkey: Nuclear Choices among Dangerous Neighbors", p. 167.

- Ahmet Davutoglu, "Turkey's Foreign Policy Vision: An Assessment of 2007", *Insight Turkey*, 10(1), (2008), pp. 78-79. 23
- Barkey, "Turkey's Perspectives on Nuclear Weapons and Disarmament", p. 78. 24
- Patrice Hill, "Turkey Leverages Economy for Global Power", *Washington Times*, January 23, 2011, <http://www.washingtontimes.com/news/2011/jan/23/turkey-leverages-economy-for-global-power/>. 25
- על פי סקר דעת קהל של המכון הערבי-אמריקאי, שנערך ב-2011 בשש מדינות ערב, רוב גדול גם בקרב הסונים וגם בקרב השיעים סבור שלטורקיה יש התדמית החיובית ביותר מבין המדינות שעליהן נשאלו המשתתפים, ומדיניותה נתפסת כתורמת ביותר ליציבות ולשלום בעולם הערבי: *Arab Attitudes Toward Iran, 2011*, (Washington, D.C.: Arab American Institute Foundation, 2011), http://aai.3cdn.net/fd7ac73539e31a321a_r9m6iy9y0.pdf. 26
- Lesser, "Turkey, Iran and Nuclear Risks," p. 89; Davutoglu, "Turkey's Foreign Policy Vision", pp. 82-83. 27
- הדיון הציבורי בסוגיית הגרעין קיים כיום בטורקיה כמעט אך ורק לגבי כוונותיה של איראן, המשך קיומו של נשק גרעיני טקטי אמריקאי בטורקיה וסוגיית בנייתה של יכולת גרעינית אזרחית טורקית. Varnum, "Turkey in Transition", pp. 233-234. 28
- <http://www.acus.org/natosource/poll-turks-see-us-biggest-threat>. 29
- "Conditional Support for Nuclear Armament" *Edam Public Opinion Survey of Turkish Foreign Policy* no. 1 (April 2012) <http://edam.org.tr/document/Edam2012Survey1.pdf> 30
- Varnum, "Turkey in Transition", p. 246. 31
- Fuerth, "Turkey: Nuclear Choices", p. 160. 32
- הביקורת האמריקאית הייתה בעיקר על פניית טורקיה לפקיסטן ולארגנטינה לצורך פיתוח תוכנית הגרעין שלה: Fuerth, "Turkey: Nuclear Choices", pp.160-165. 33
- Barkey, "Turkey's Perspectives on Nuclear Weapons and Disarmament", p. 77. 34
- "Turkey Aims to have at least 20 Nuclear Reactors by 2030," *Today's Zaman*, February 1, 2011, http://www.todayszaman.com/newsDetail_getNewsById.action?newsId=234078. 35
- Ulgen, *The Turkish Model for Transition*, p. 156. 36
- Paul Tugwell, "Turkey Should Reconsider Nuclear Plans, Greek President Says", *Bloomberg*, March 18, 2011, <http://www.bloomberg.com/news/2011-03-18/turkey-should-reconsider-nuclear-plans-greek-president-says.html>. 37
- "Turkey Goes Ahead on Nuclear Plans as Experts Warn", *Hurriyet Daily News*, March 15, 2011, <http://www.hurriyetdailynews.com/n.php?n=turkey-goes-ahead-on-nuclear-plans-as-experts-warn-2011-03-15>. 38
- "Turkey's Nuclear Plans Unchanged by Japan Crisis – PM", *Reuters*, March 15, 2011, <http://uk.reuters.com/article/2011/03/15/turkey-energy-idUKLDE72E1Y520110315>. 39
- Hasan Selim Ozertem, "Turkey's Nuclear Ambition in the New Era," *Hurriyet Daily News*, December 29, 2010, <http://www.hurriyetdailynews.com/n.php?n=turkey8217s-nuclear-ambition-in-the-new-era-2010-12-29>; 40
- ראו גם: Udum, "Turkey's Nuclear Comeback," p. 366. 41
- "Tokyo Electric Said it will not Join Turkey Nuclear Project", *Reuters*, July 28, 2011, <http://af.reuters.com/article/energyOilNews/idAFL3E7IR5FO20110728>. 42
- Bulent Kenes, "Turkey, Iran and a Nuclear OPEC", *Today's Zaman*, December 27, 2010, http://www.todayszaman.com/columnistDetail_getNewsById.action?newsId=230790. 42

הכותבים

העורכות

אמילי לנדאו – חוקרת בכירה במכון למחקרי ביטחון לאומי ומנהלת פרויקט בקרת הנשק והביטחון האזורי במכון. ד"ר לנדאו מרבה להרצות ולפרסם בנושאים הקשורים לאתגר של תפוצת נשק גרעיני במזרח התיכון ובעולם. היא משתתפת פעילה בכנסים ויוזמות Track II הנוגעות לביטחון אזורי במזרח התיכון. ד"ר לנדאו מלמדת בקרת נשק גרעיני באוניברסיטת תל אביב ובאוניברסיטת חיפה. בין פרסומיה: *Arms Control in the Middle East: Cooperative Security Dialogue and Regional Constraints* (2006); *The Obama Vision and Nuclear Disarmament Decade of Diplomacy: Negotiations with Iran and North Korea and the Future of Nuclear Non-Proliferation* (2012);

ענת קורץ – מנהלת המחקר וחוקרת בכירה במכון למחקרי ביטחון לאומי. ד"ר קורץ פרסמה ספרים ומאמרים רבים על תהליכי התמסדות של מאבקים עממיים, התנועה הלאומית הפלסטינית, יחסי ישראל והפלסטינים והתהליך המדיני במזרח התיכון. בין פרסומיה: *Fatah and the Politics of Violence: The Institutionalization of Popular Struggle* (2005); *The Palestinian Uprisings: War with Israel, War at Home* (2009). ד"ר קורץ הייתה שותפה לעריכת **הערכה אסטרטגית לישראל 2009**; **הערכה אסטרטגית לישראל 2010**; **הערכה אסטרטגית לישראל 2011**.

הכותבים

אואן אלתרמן – עמית מחקר בתוכנית למשפט בינלאומי וביטחון לאומי במכון למחקרי ביטחון לאומי. לפני הצטרפותו לתוכנית היה אואן אלתרמן עורך דין במשרד עורכי הדין Allen & Overy LLP בניו יורק, מתמחה זר בבית המשפט העליון בישראל ומתנדב ב-U.S. Peace Corps ברומניה.

קינן בן-עזרא – עוזר מחקר בתוכנית לבקרת נשק וביטחון אזורי במכון למחקרי ביטחון לאומי. מר בן-עזרא הוא בעל תואר MA ביחסים בין-לאומיים מבית ספר לאודר

למשל, המרכז הבינתחומי, הרצליה. בין תחומי התמחותו: פתרון סכסוכים בזירה הבינלאומית, האיחוד האירופי והסכסוך הישראלי-פלסטיני ובקרת נשק במזרח התיכון.

יואל גוז'נסקי – חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי. תחומי המחקר העיקריים של מר גוז'נסקי הם ביטחון המפרץ הפרסי, היחסים בין מדינות המפרץ, היחסים בין לאיראן ובין לארצות הברית ומדיניותן בסוגיית הגרעין. לפני הצטרפותו למכון למחקרי ביטחון לאומי ריכז יואל גוז'נסקי את הטיפול בסוגיית הגרעין האיראני במועצה לביטחון לאומי, משרד ראש הממשלה. מר גוז'נסקי הוא בעל טור קבוע ב-**מעריב** דעות. בין פרסומיו: **מדינות המפרץ בסביבה אסטרטגית משתנה** (2012), וכן הקבצים שהיה שותף לעריכתם: *Vision and Reality in the Middle East: Security Challenges of the 21st Century: Conference Proceedings* (2010); *One Year of the Arab Spring: Global and Regional Implications* (2012).

גליה לינדנשטראוס – חוקרת במכון למחקרי ביטחון לאומי ומלמדת באוניברסיטה העברית, ירושלים, ובמרכז הבינתחומי, הרצליה. תחומי המחקר של ד"ר לינדנשטראוס הם: מדיניות החוץ הטורקית, סכסוכים אתניים, התערבויות צבאיות ופזורות אתנו-לאומיות. כפוסט דוקטורנטית במכון ליחסים בין-לאומיים על שם לאונרד דיוויס באוניברסיטה העברית, ירושלים, חקרה ד"ר לינדנשטראוס את נושא הפזורה הארמנית. בין פרסומיה: **גישור והידברות: פרדיגמה חדשה במדיניות החוץ והביטחון של טורקיה והשלכותיה על ישראל** (2010).

יורם עברון – עמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי, מתמחה במדיניות הביטחון של סין. מחקריו עוסקים במדיניותה הצבאית של סין, מדיניות סין במזרח התיכון ויחסי סין-ישראל. ד"ר עברון הוא חבר סגל החוג ללימודי אסיה באוניברסיטת חיפה. בין פרסומיו: **מדיניותה של סין נגד הטרור: מאפיינים ויעדים** (2007); **יחסי ישראל-סין במבט רטרוספקטיבי: בחיפוש אחר שביל הזהב** (2008); **יחסי סין-ארה"ב לאחר הבחירות: תמורות ומשמעותן** (2009); *China's Capability to Fight a Regional War under Informatization Conditions: a Practical Reassessment* (2009).

נדב קדם – עמית תוכנית ניובאואר במכון למחקרי ביטחון לאומי ודוקטורנט ליחסים בינלאומיים באוניברסיטת חיפה. תחומי המחקר של מר קדם הם יחסי האיחוד האירופי וישראל, היחסים הטראנס-אטלנטיים בין מדינות מרכזיות באירופה לארצות הברית, ובקרת נשק. לפני הצטרפותו למכון למחקרי ביטחון לאומי היה מר קדם יועץ כלכלי בחברת א. חפץ ושות', עוזר הוראה באוניברסיטת חיפה ובאוניברסיטה העברית, ירושלים, ועוזר מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה.