



**המכללה לביטחון לאומי
מרכז המחקר**

עשתונות

גיליון מס' 4

**השלכות התגרענותה של איראן
על 'הסדר הגרעיני העולמי'**

מירב צפרי-אודיז

אפריל 2013, אייר התשע"ג

אודות המחברת

מירב צפרי-אודיז, עמיתת מחקר במכללה לביטחון לאומי ותלמידת מחזור מ' ; ניהלה את המחלקה למדיניות ובקרת נשק באגף המדיניות בוועדה לאנרגיה אטומית. בוגרת תואר ראשון ביחסים בינלאומיים ובמדע המדינה מהאוניברסיטה העברית ותואר שני במדיניות ציבורית מאוניברסיטת קליפורניה בברקלי. מירב מונתה לשגרירת ישראל לסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) ולוועדה המכינה לארגון האמנה לאיסור ניסויים גרעיניים (החל מאוקטובר 2013).

פתח דבר

סדרת 'עשתונות', פרי מרכז המחקר במכללה לבטחון לאומי, עסקה עד כה בבירור תפיסות אופרטיביות הכרוכות בהפעלת הכוח ובבנינו, הנובעות מגישות שונות בצה"ל להשגת הרתעה והכרעה במערכות ובהקשרים שונים. בתוך כך, עסקו הפרסומים גם באתגר הלמידה במטה הכללי ובמפקדות העיקריות.

בגיליון זה, נבחן ממד אחר של הביטחון הלאומי, הבולט על רקע מגמת התגרענותה השיטתית של איראן. הניסיונות למנוע את התגרענותה של איראן, הנשלטת על ידי משטר אידיאולוגי קיצוני, עומדים בראש מעייניהם של מנהיגי ישראל והמערב, הרואים בכך איום אסטרטגי על העולם החופשי, על האיזור ובוודאי על ישראל.

מחברת המאמר, מירב צפרי-אודיז, מהוועדה לאנרגיה אטומית, תלמידת המב"ל ועמיתת מחקר, המיועדת לשמש כשגרירה לסבא"א, עוסקת באחת מההשלכות האפשריות 'ביום שאחרי' איראן גרעינית.

הניתוח המונח לפניכם עוסק בהשלכות הצטיידותה של איראן בנשק גרעיני על משטר ה-NPT ובאפשרות ערעורו עד כדי קריסתו המוחלטת והתגרענותן של מדינות נוספות. על פי טענת המחברת, חרף ייחודיותה של איראן והמשבר הגרעיני עם צפון קוריאאה, יוכל משטר מניעת התפוצה להכיל התפתחות חמורה זו, הגם שהיא תגרום להחלשתו, לשחיקתו ולפגיעה באמינותו. הכותבת אף מספקת הצעות לכיווני התמודדות רלבנטיים עם תופעה זו.

המאמר, כמו גם מרכז המחקר של המכללה לבטחון לאומי, אינם מתיימרים להחליף את תהליכי המחקר, הניתוח ופיתוח הידע בגופי הביטחון הלאומי הרשמיים. אולם, אנו מוצאים חשיבות רבה בהעשרת הדיון התפיסתי אודות איום אסטרטגי ראשון במעלה, המעסיק מנהיגים וגורמים בכירים רבים בישראל וברחבי העולם. הקוראים מוזמנים להגיב.

בברכת למידה פורייה,

יוסי בידץ, אלון

מפקד המכללות

תקציר

התגרענותה של איראן תהווה אירוע דרמטי בעל משמעויות אסטרטגיות שליליות, שעתידות לחרוג מתחום הגרעין. עניינו של מאמר זה בהשלכות של תרחיש ההתגרענות על הסדר הגרעיני העולמי בכלל ועל משטר ה-NPT בפרט. עולה השאלה האם רכישת יכולת גרעינית צבאית על ידי מדינה בעלת מאפיינים ייחודיים כמו איראן טומנת בחובה סכנה ממשית לקריסת הסדר והמשטר או שמא משטר ה-NPT - שעבר משברים קשים בעבר - יוכל להכיל גם אירוע זה?

קיימים מספר תרחישים להתגרענות איראן - החל מהוכחת יכולת גרעינית, דרך הצהרה פומבית וכלה ביצירת עמימות מכוונת, באמצעות פרישה מהאמנה למניעת תפוצה של נשק גרעיני או מהסדרי הפיקוח עם הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א).

הטענה המרכזית היא שללא תלות בתרחיש, משטר מניעת התפוצה הגלובלי הוא איתן ושריד וכי קריסתו לא תהיה תוצאה אוטומטית של התגרענות איראן. זאת, על אף העובדה שהמאפיינים הייחודיים של המקרה האיראני, לעומת משברים רבים וקשים אחרים שחווה משטר ה-NPT, יגרמו לכך שהמשטר יספוג מכה קשה וייחלש.

ההשפעות המרכזיות על משטר ה-NPT צפויות להיות: התגרענות איראן תשמש הוכחה משמעותית לכך שה-NPT אינו יכול עוד למלא את ייעודו ולהוות כלי יעיל למניעת תפוצה, והיא תחדד את חוסר הרלבנטיות של האמנה, במיוחד במזרח התיכון. בכך ייחשפו למעשה החולשות המרכזיות של האמנה: יכולות הגילוי המוגבלות של סבא"א והיעדר אכיפה יעילה. הפגיעה בסבא"א ובמעמדה תבוא לידי ביטוי בכרסום באמון בסוכנות וביכולת הפיקוח שלה, ואפשר שאף תפגע במאמצי הפיקוח שלה בעתיד. מנגד, ההשפעה על ההיבט הנורמטיבי של המשטר יכולה להיות לשני הכיוונים. לצד השפעות אלה תתחדד גם

ההכרה בכך, שמימוש היעד של כינון אזור חפשי מנשק גרעיני במזרח התיכון הוא רחוק מתמיד.

על אף השלכות שליליות אלה, הסיבה המרכזית לאי קריסתו של משטר ה-NPT היא שהאינטרסים, אשר גרמו למרבית המדינות להצטרף לאמנה ולדבוק במחויבותן, לא ישתנו בעקבות התגרענותה של איראן.

מסיבות שונות, הנוגעות לקושי להכניס שינויים במשטר ולסכנות הטמונות בכך, התמודדות עם המצב שיווצר תחייב עשייה מחוץ למסגרת האמנה, אפשר שללא קונצנזוס בינלאומי, אלא בכפייה למחצה על ידי המעצמות המובילות, הרואות את הצורך לשמור על הסדר העולמי בתחום אחריותן. נושא מרכזי לטיפולן יהיה הגדלת המחיר של תפוצה גרעינית מחוץ למשטר, כלומר בתחומים שחורגים מתחום הגרעין. כמו כן, חשוב יהיה למסד נורמה בינלאומית, שתמנע בפועל פיתוח יכולות עצמיות של מעגל דלק, בהיעדר תכנית גרעין אזרחית משמעותית, לצד טיפול במנדט של סבא"א באופן שיאפשר סמכויות חקירה משופרות. אפשר שהתמורה המשמעותית בסדר העולמי תבוא לידי ביטוי רק כאשר נעריך, נשפוט ונתגמל מדינות לאור התנהגותן בפועל ועל פי הרטוריקה שלהן, ולא על פי מחויבותן המשפטית.

השלכות התגרענותה של איראן על 'הסדר הגרעיני העולמי'

רקע

שתי התפתחויות מדאיגות בתחום הגרעין התרחשו בעת האחרונה. המשבר הנוכחי מול צפון קוריאה, המלווה באיומים גרעיניים מצד מנהיגה, בהמשך לניסוי הגרעיני השלישי אותו ביצעה ב-12 בפברואר 2013. זאת ועוד, בדו"ח האחרון שפרסמה הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) בנושא איראן, ב-21 בפברואר 2013, דווח, כי נוסף להגדלת מספר הצנטריפוגות במתקן ההעשרה בנתנו, לראשונה, התקינה איראן במתקן זה צנטריפוגות מדגם מתקדם, אשר יאפשרו לה להעשיר אורניום בקצב גבוה יותר. בהקשר זה ראוי להזכיר גם את דבריו של הגנרל גיימס מטיס (Mattis), ראש הפיקוד המרכזי של צבא ארצות הברית, בעדותו בפני וועדת השירותים המזויינים של הסנאט ב-5 במרץ 2013, כי הסנקציות לבדן אינן מונעות את הפיתוח הגרעיני של איראן¹. התפתחויות אלה, אשר ממחישות את הדינמיות של עולם התוכן הגרעיני, מאיימות לשחוק את היציבות היחסית שאפיינה את הסדר העולמי מאז כניסתו של נשק גרעיני לזירה הבינלאומית ב-1945. 'הסדר העולמי' - מושג מתחום היחסים הבינלאומיים, המגדיר את מערך יחסי הכוחות בין מדינות וגופים בינלאומיים - הפך מאז ליסדר הגרעיני העולמי, ויציבותו היחסית התקיימה על אף תחזיות קודרות בדבר התגברות התפוצה הגרעינית וקריסתו, אשר באו בגלים בעקבות משברים שונים². במרכזו של הסדר הגרעיני העולמי עומדת האמנה למניעת תפוצה של נשק גרעיני, ה-NPT, שנכנסה לתוקף ב-1970. כינונה של האמנה הייתה ביטוי לרצון

¹ Kaliman Aaron (2013), Dramatic Testimony to Congress from Top US General, **The Times of Israel**, <http://www.timesofisrael.com/if-iran-reaches-critical-point-in-nuke-drive-israel-will-attack>

² התחזית המפורסמת ביותר הייתה זו של הנשיא האמריקאי קנדי, אשר ב-1963 דיבר על 15 - 25 מדינות גרעיניות בשנות ה-70. לפירוט של תחזיות להתגברות התפוצה הגרעינית בעקבות משברים ראו: Walsh Jim (2005), Learning from Past Success: The NPT and the Future of Non-Proliferation, **The Weapons of Mass Destruction Commission**, No. 41, pp.7-8. חששות לקריסת המשטר היו גם סביב ועידת הסקר של ה-NPT ב-1995, שהייתה גם ועידת ההארכה של האמנה. ראו: Nye Joseph S. (1985), NPT: The Logic of Inequality, **Foreign Policy**, No. 59, p.123.

המעצמות למנוע תפוצה גרעינית, אשר בראייתן היוותה ערעור פוטנציאלי של הסדר הגרעיני העולמי. האמנה מחלקת את העולם לשתי קבוצות של מדינות: חמש המדינות הגרעיניות ה'רשמיות', וכל השאר³. מרכיבים נוספים בסדר הגרעיני העולמי כוללים ישויות כגון: סבא"א, ובמיוחד משטר האימות (פיקוח) שלה; קבוצת ספקיות הגרעין, ה-NSG; האמנות לאיסור ניסויים גרעיניים⁴, ואף את היעד החזוני של פירוז עולמי כללי מנשק גרעיני⁵. סדר זה החל להתערער בשנות התשעים של המאה העשרים, וכיום יש חשש מחודש מפני קריסתו ומהיווצרותה של 'אנרכיה גרעינית', במידה שאיראן תהפוך למדינה בעלת יכולת גרעינית צבאית ו/או שצפון קוריאה תפיץ טכנולוגיה גרעינית לכל דורש.

מאמר זה ינסה לענות על השאלות הבאות: באיזו מידה התרחיש של הפיכתה של איראן למדינה בעלת יכולת גרעינית צבאית טומן בחובו סכנה ממשית לקריסת משטר ה-NPT⁶, ובעקבותיו לקריסתו של הסדר הגרעיני העולמי בכללו? מנגד, האם משטר ה-NPT, שעבר משברים קשים בעבר, יוכל להכיל גם אירוע זה? יודגש, כי אין בהתייחסות לתרחיש המכונה 'התגרענות איראן' משום עדות לסבירות המיוחסת להתממשותו בעתיד הנראה לעין. מטרת העיסוק בנושא היא ללמוד על האיומים הצפויים, במידה שתרחיש זה יתממש - כגון

³ על פי הגדרת האמנה (סעיף 9) מדינה גרעינית, Nuclear Weapons State, היא מדינה אשר ייצרה נשק גרעיני וביצעה פיצוץ של נשק גרעיני או מתקן גרעיני אחר לפני ה-1 בינואר 1967. קיימות חמש מדינות בלבד אשר עונות להגדרה זו: ארצות הברית, רוסיה, סין, צרפת ובריטניה. שאר המדינות מוגדרות מדינות לא גרעיניות, Non Nuclear Weapons States.

⁴ ה-PTBT (1963) - האמנה לאיסור ניסויים חלקי של נשק גרעיני (בחלל, באטמוספירה, ומתחת לפני הים), וה-CTBT (1996) - האמנה לאיסור ניסויים כולל של נשק גרעיני (כולל מתחת לפני הקרקע).

⁵ ראו למשל: Asculai Ephraim (2004), Rethinking the Nuclear Non-Proliferation Regime, Memorandum 70, Jaffee Center for Strategic Studies, p. 12. מרכיב אפשרי נוסף בסדר הגרעיני העולמי הם האזורים המפורזים מנשק גרעיני, שהחשיבה אודותם החלה כבר בשנות ה-50. כיום קיימים חמישה אזורים מפורזים מנשק גרעיני: אמריקה הלטינית, דרום הפסיפיק, אפריקה, דרום מזרח אסיה, ומרכז אסיה. גם יבשת אנטארקטיקה מוגדרת אזור מפורז מנשק גרעיני.

⁶ השימוש בביטוי 'משטר ה-NPT' מתייחס למשטר הגלובלי למניעת תפוצת נשק גרעיני. משטרים בינלאומיים הם אוסף של כללים, נורמות ופרוצדורות שמסדירים התנהגות ושולטים בהשפעתה על היחסים הבינלאומיים. Nye Joseph S. (1981), Maintaining a Nonproliferation Regime, **International Organization**, 35:1, p. 16.

התגברות התפוצה הגרעינית באזור המזרח התיכון ובכלל, פגיעה באמינות משטר הפיקוח הבינלאומי בתחום הגרעין ועוד - ולהסיק מכך על המהלכים שניתן ורצוי לבצע כיום על מנת לצמצמם.

משטר ה-NPT

למשטר ה-NPT שני מרכיבים מרכזיים:

האמנה למניעת תפוצה של נשק גרעיני והסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית, אשר תפקידה בהקשר ל-NPT הוא אימות מחויבויותן של המדינות החברות באמנה⁷. ראוי לזכור בהקשר זה כי סבא"א הוקמה ב-1957 במסגרת התכנית 'אטומים למען שלום', שהתווה הנשיא האמריקאי אייזנהאואר, כעשור לפני שכוננה האמנה (ב-1968), וככזו יש לה תפקידים נוספים בתחומים של פיתוח אנרגיה גרעינית אזרחית, יישומים גרעיניים, ביטחון ובטיחות גרעינית.

מחקרים רבים עסקו בשאלה מה היה תפקידו של משטר ה-NPT לאורך שנות קיומו, במניעת התגרענות של מדינות. התפיסה הרווחת היא שלמשטר היה תפקיד חיובי בהקשר זה, אשר התבטא בשני אופנים: מצד אחד הוא יצר נורמה בינלאומית שמוקיעה תפוצה גרעינית, ויש הטוענים שה-NPT היא בגדר משפט מנהגי, ומצד שני מנגנון הפיקוח של סבא"א יצר הרתעה, בשל החשש מגילוי פעילות שסותרת את מחויבויות המדינות על פי האמנה⁸.

העובדה שמאז כינון האמנה מעט מדינות הצטרפו למועדון הגרעין מובאת, לעתים, כעדות לתפקיד חיובי זה, אולם המציאות מוכיחה אחרת. מדינות שהצטרפו לאמנה עשו זאת רק כאשר הדבר עלה בקנה אחד עם האינטרסים

⁷ הקשר בין ה-NPT לסבא"א מופיע בסעיף 3 לאמנה, הקובע (בתרגום חופשי), כי "כל מדינה לא גרעינית החברה באמנה מתחייבת לקבל פיקוח, כפי שנקבע בהסכם שייחתם עם סבא"א בהתאם לחוקת סבא"א ומערכת הפיקוח של הסוכנות, למטרה הבלעדית של אימות עמידתה במחויבויות שלקחה על עצמה במסגרת אמנה זו במטרה למנוע הסטה של אנרגיה גרעינית ממטרות שלום לנשק גרעיני או מתקני נפץ גרעיניים אחרים..."

⁸ ולש מציג תיזה הגורסת, כי הצלחת ה-NPT בהגבלת תפוצה גרעינית נעוצה בעוצמתה של הנורמה לעצב מחדש את הפוליטיקה הפנימית של קבלת החלטות בתחום הגרעיני. ראו: Walsh, Learning from Past Success: The NPT and the Future of Non-Proliferation, p. 42.

הלאומיים שלהן, בין אם משום שלא חשו איום מצד מעצמה גרעינית, או שסברו שביטחונן מובטח דיו ללא נשק גרעיני, למשל באמצעות בריתות צבאיות או מטריית הגנה אמינה של ארצות הברית או של נאט"ו (דרום קוריאה, יפן, מדינות אירופאיות). מנגד, היו מדינות שהצטרפו לאמנה ולא נרתעו מניסיונות לפתח נשק גרעיני בחסות חברותן בה, על אף העובדה שהיו נתונות לפיקוח סבא"א (עיראק, צפון קוריאה, לוב, איראן, סוריה). ראוי להדגיש, כי על אף שתכלית האמנה היא מניעת תפוצה גרעינית, מתוך אמונה שתפוצה כזו תחריף את הסכנה למלחמה גרעינית, הרי שהחברות ב-NPT דווקא מקדמת את יכולתן הטכנולוגית של המדינות החברות באמנה שיש להן עניין לפתח נשק גרעיני. הסיבה לכך היא שבהתייחס למדינות לא גרעיניות, על פי הגדרת האמנה, הרי שהן מחויבות להימנע מפיתוח נשק גרעיני⁹, אך לא חל עליהן כל איסור על ייצור חומרים בקיעים¹⁰ באיכות של נשק גרעיני, כל עוד הייצור והאחסון של החומר נתון לפיקוח סבא"א. כלומר, מדינות החברות באמנה יכולות לייצר חומרים כגון אורניום מועשר לרמה גבוהה ופלוטוניום, תחת פיקוח סבא"א, הגם שחומרים אלה יכולים לשמש את המדינה לייצור נשק גרעיני. איראן מנצלת פירצה זו באמנה.

תרחישים אפשריים להתגרענות איראן

על מנת לבחון את השלכות התגרענות איראן על הסדר הגרעיני העולמי, ובמיוחד על משטר מניעת התפוצה הגלובלי (המכונה, כאמור, משטר ה-NPT), יש לברר תחילה מהם התרחישים האפשריים להתגרענות איראן בהקשר למשטר זה.

⁹ סעיף 2 לאמנה קובע (בתרגום חופשי), כי "כל מדינה לא גרעינית החברה באמנה מתחייבת לא לקבל מאף מקור נשק גרעיני או מתקני נפץ גרעיניים אחרים או שליטה ישירה או עקיפה על נשק או מתקן כזה, לא לייצר או להשיג בדרך אחרת נשק גרעיני או מתקני נפץ גרעיניים אחרים, ולא לחפש או לקבל סיוע בייצור נשק גרעיני או מתקני נפץ גרעיניים אחרים."

¹⁰ חומרים בקיעים (fissile material) הם רדיואיזוטופים שיכולים לעבור ביקוע גרעיני (פיצול גרעין האטום לגרעינים קטנים יותר תוך שחרור אנרגיה וניוטרונים), באמצעות אינטראקציה עם ניוטרונים איטיים, למשל אורניום-233, אורניום-235, פלוטוניום-239.

התרחיש הראשון הוא שאיראן תודיע לעולם שהשיגה נשק גרעיני באמצעות הוכחת יכולת גרעינית, אשר יכולה להיות הוכחה מלאה - ביצוע פיצוץ גרעיני, דוגמת צפון קוריאנה, או הוכחה חלקית (למשל, באמצעות הוכחת קיומו של מצאי חומר בקיע באיכות נשק ובכמות מספקת לצד חשיפת ראש קרב גרעיני). ברי, כי הוכחת היכולת האולטימטיבית בהקשר של נשק גרעיני היא ביצוע פיצוץ גרעיני. כלומר, בחירה במדיניות של הרתעה גרעינית גלויה. הדבר יעביר מסר ברור מצד איראן, כי מאמצי הבלימה של תכניתה הגרעינית נכשלו, וכי לא ניתן עוד להפעיל עליה לחצים במטרה להשיב את המצב לאחור. אולם סביר, כי דרך פעולה זו תהיה כרוכה במחיר כבד. זאת, לאור העובדה שמדובר בהפרה בוטה של ה-NPT¹¹, לצד הוכחה חד משמעית שאיראן רימתה את הקהילה הבינלאומית לאורך שנים, דבר שעלול לחשוף אותה הן לסכנת תקיפה והן ללחצים חסרי תקדים. לפיכך, אפשר שאיראן תעדיף להימנע מכך.

התרחיש השני הוא שאיראן תסתפק בהצהרה פומבית על כך שהשיגה נשק גרעיני. הנחת העבודה היא שאיראן לא תמסור הצהרה שקרית, מתוך הערכה ריאליסטית שמדינות מובילות בקהילה הבינלאומית, ובראשן ארצות הברית, יוכלו להפריכה.

התרחיש השלישי הוא לפרוש מה-NPT (זכות שמוקנית לכל מדינה החברה באמנה¹²), דבר שלכל הפחות מרמז על כוונות, ומשחרר את איראן משפטית ממחויבויותיה על פי האמנה שלא לפתח נשק גרעיני בחלוף שלושה חודשים מיום ההודעה. התגרענות איראן, גם לאחר שפרישתה תיכנס לתוקף משפטי, תבהיר מעל לכל ספק שאיראן פיתחה תכנית חשאית בחסות האמנה. יחד עם זאת, בהיעדר הוכחה חד משמעית, שלכאורה לא הייתה קיימת קודם לפרישה,

¹¹ ביצוע פיצוץ גרעיני יהווה גם הפרה של חתימתה של איראן על האמנה לאיסור ניסויים גרעיניים. החוקרות שייק ויפה טוענות, כי בחירה בדרך זו תחשוף את איראן לסנקציות ובידוד בינלאומי ראו: Schake Kori N. and Yaphe Judith S. (2001), **The Strategic Implications of a Nuclear-Armed Iran**, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, McNair Paper 64, p. 13.

¹² סעיף 10 לאמנה קובע (תרגום חופשי), כי "לכל מדינה, תוך מימוש ריבונותה הלאומית, יש את הזכות לפרוש מהאמנה אם היא מחליטה שאירועים יוצאי דופן, הקשורים לנושא האמנה, פגעו באינטרסים העליונים של מדינתה."

תוכל איראן ליהנות מהספק ולשמור על מראית עין של ציות לאמנה. גם פרישה של איראן מהאמנה לאיסור ניסויים גרעיניים (ה-CTBT)¹³ תעביר מסר, גם אם משתמע, אודות שחרור ממחויבויות רשמיות, שסולל את הדרך להתגרענות עתידית.

התרחיש הרביעי הוא הודעה חד צדדית של איראן על פרישתה מהסכמי הפיקוח עם סבא"א. צעד כזה, מעבר להיותו מתריס, יפגע במידה מסוימת בשקיפות של תכנית הגרעין של איראן.

אולם, הן פרישה מה-NPT והן פרישה מהסכמי הפיקוח אינן מעידות על יכולת גרעינית צבאית, ולמעשה שתיהן יכניסו את איראן למצב של עמימות מסוימת לגבי העיתוי שבו היא עשויה לבחור לחצות את מה שקרוי 'הסף הגרעיני'. קרי, להפוך את יכולתה הגרעינית למבצעית, עד כדי יכולת שימוש בנשק גרעיני. במצב של עמימות אמנם תיפגע במידה מסוימת אמינות ההרתעה של איראן, שכן הרתעה צריכה להתבסס על יכולת אמיתית ומוכחת, אך בתמורה עשוי הדבר למנוע מירוץ חימוש גרעיני אזורי מואץ¹⁴. הסבירות שאיראן תבחר בתרחיש זה עולה, אם איראן תעריך שהעולם אינו מודע לסטטוס האמיתי של תכניתה¹⁵. במצב זה, קרוב לוודאי שגם התגובה של הקהילה הבינלאומית תהיה עמומה.

ראוי להדגיש, כי מדינה יכולה לפרוש מה-NPT ועדיין להכפיף את מתקניה הגרעיניים לפיקוח של סבא"א (בדומה למדינות שאינן חברות באמנה), אולם לא סביר שאיראן תעשה כן. על אותו משקל, מדינה יכולה לפרוש מהסכמי

¹³ איראן חברה באמנה לאיסור ניסויים חלקי של נשק גרעיני (PTBT) וחתמה על האמנה לאיסור ניסויים כולל של נשק גרעיני (CTBT), אך טרם אשררה אותה. האמנה אינה בתוקף כיום. משמעות הדבר היא שלמעשה עליה 'למשוך את חתימתה' או להודיע על כך שאין בכוונתה לאשררה.

¹⁴ קם אפרים (2007), **איראן גרעינית: משמעויות ודרכי פעולה**, המכון למחקרי בטחון לאומי, מזכר 87, עמ' 54-57. המדינות שלרוב מוזכרות כמועמדות להיכנס למרוץ חימוש גרעיני בעקבות איראן הן סעודיה, טורקיה ומצרים. בהקשר זה לעתים מוזכרות גם עיראק, מדינות במפרץ כגון איחוד האמירויות הערביות, ומדינות בצפון אפריקה כגון אלג'יריה.

¹⁵ Asculai Ephraim (2008), "How Iran Can Attain Its Nuclear Capability - and Then Use It," in: Kam Ephraim (Ed.), **Israel and a Nuclear Iran: Implications for Arms Control, Deterrence and Defense**, Memorandum No. 94, p. 25.

הפיקוח, אך עדיין להיות חברה ב-NPT, הגם שמדובר בהפרה של חלק ממחויבויותיה על פי האמנה. דבר זה דומה למצב בו נתונה איראן כיום, שנמצאה בהפרה של הסכמי הפיקוח שלה, אך עדיין מחויבת שלא לפתח נשק גרעיני.

ביחס לאפשרות של תקיפת מתקני הגרעין של איראן, ומבלי להתייחס להשלכות התקיפה על סיכוייה של איראן לשקם את תכניתה ולהתגרען לאחריה, להערכתי, תקיפה כזו עשויה להגדיל את הסיכויים, שבמידה שאיראן תחליט לחצות את הסף הגרעיני היא תבחר בתרחיש של הוכחת יכולת מלאה על פני תרחיש של התגרענות עמומה.

התגרענות איראן - משבר ייחודי?

האם התגרענות איראן שונה ממשברים קודמים שחווה משטר ה-NPT, או שמדובר במקרה ייחודי שטומן בחובו סכנה ממשית לקריסת המשטר ולערעור הסדר העולמי?

מאז היווסדו חווה המשטר חמישה מקרי הפרה בולטים של ה-NPT (עיראק, צפון קוריאה, לוב, סוריה, איראן). את כולם הוא שרד. בכל המקרים חברות האמנה השכילו, מבחינתן, לערוך פשרות שאפשרו את שימור המשטר, לצד שיפורים במשטר הפיקוח ובמשטר הספקים הגרעיני¹⁶. התנהלותן של החברות במהלך ועידות הסקר של האמנה משקפות, לדעתי, את חשיבות שרידות המשטר בראייתן¹⁷, ובפרט נכונותן דה פקטו לרוקן את סיכומי הוועידות מתוכן על מנת לשמור על האחדות והקונצנזוס¹⁸. בהקשר זה בלטה במיוחד ועידת

¹⁶ המשטר חוזק משמעותית בעקבות הגילויים על תכנית הגרעין של עיראק ב-1991. כך למשל, לראשונה נוספו לרשימות ה-NSG פריטים דו שימושיים. לנדאו מצביעה על אפיק פעולה נוסף הקשור באמנה, שנועד לחזק את משטר מניעת התפוצה - פעולה של מדינות הגרעין "לצקת יותר תוכן למחויבותן ולהקטין את כמות הנשק הגרעיני שברשותן". ראו: לנדאו אמילי (2004), האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT) - התאמת ציפיות למציאות, **עדכן אסטרטגי**, כרך 6, גיליון 4, עמ' 28.

¹⁷ ועידת סקר (Review Conference) היא אירוע שמתקיים מדי חמש שנים, מאז כניסת האמנה לתוקף ב-1970, במטרה לסקור את סטטוס יישום האמנה.

¹⁸ ועידת הסקר שהתקיימה במאי 2005 הייתה יוצאת דופן בהקשר זה והסתיימה ללא מסמך מסכם.

הסקר של ה-NPT שהתקיימה במאי 2010, אשר במסמך המסכם שלה לא הוזכר כלל שמה של איראן, מדינה אשר נמצאה בעבר בהפרה של מחויבויותיה על פי הסכמי הפיקוח שלה עם סבא"א, ועד היום שאלות מרכזיות ביחס לתכניתה הגרעינית נותרו פתוחות.

מקרים של הפרת האמנה לא היו המשברים היחידים שפקדו את המשטר. בהקשר זה ראוי לציין גם את הניסויים הגרעיניים שביצעו הודו ופקיסטן ב-1998¹⁹ - מדינות שאינן חתומות על האמנה - את אלה שביצעה צפון קוריאה בשנים 2006, 2009, ו-2013, לאחר שפרשה מהאמנה בינואר 2003, ואף את סיועה של צפון קוריאה לפיתוח תכנית גרעין צבאית בסוריה. ניתן לראות בפרישתה של צפון קוריאה, ובפיצוצים הגרעיניים שביצעה, את המשבר הקשה ביותר שחווה המשטר, בפרט מאחר שמדובר במקרה ראשון של פרישה של מדינה חברה מהאמנה. ניתן להסיק בזהירות מהתגובה הרפה של העולם בעקבות גילויי ההפרה ובעיקר הפרישה מהאמנה, בין היתר בעקבות סירובה של סין לגנות את צפון קוריאה במועצת הביטחון, כי גם במקרה של איראן אינטרסים מעולמות תוכן אחרים ישחקו תפקיד מכריע²⁰.

קיימים מספר מרכיבים ייחודיים למקרה האיראני. בשנים האחרונות ניתן לזהות סימנים מוקדמים לכך שהמקרה האיראני עלול להצית 'תגובת שרשרת' אזורית. זאת, בניגוד למשברים קודמים, שבמידה רבה עמדו בפני עצמם ולא זלגו לסביבתם. הסימן הבולט ביותר הוא ההתעניינות המוגברת של כל מדינות האזור בתכניות גרעין אזרחי, שעלולות להוות שלב ראשון בתהליך השגת יכולת גרעינית צבאית. זאת ועוד, הצהרות של מנהיגים באזור לא הותירו מקום לספק ביחס לתגובתם הצפויה בתרחיש של התגרענות איראן, ובפרט ביחס לאופן שבו הם תופסים את מידת האיום. אין זה אומר שהתגרענותן של מדינות נוספות היא בלתי נמנעת, אלא שלא ניתן להתעלם מהעובדה שההתייחסות לאיראן היא

¹⁹ הודו ביצעה ניסוי גרעיני ראשון 'לצרכי שלום' ב-1974, תוך שימוש בפלוטוניום שהופק מכור מחקר שסיפקה קנדה. אירוע זה נתפס כהפרה של העסקה הבסיסית של משטר הגרעין. ראו:

Nye, Maintaining a Nonproliferation Regime, p. 18.

²⁰ בהקשר זה ראוי להזכיר את השינויים במדיניות ארצות הברית כלפי תכנית הגרעין של פקיסטן.

שונה, אפשר שבשל שאיפותיה לבסס את מעמדה ההגמוני האזורי, דבר שנתפס כאיום על מדינות שראות בעצמן מנהיגות אזוריות, כמו גם על מדינות סוניות בכלל²¹.

בעוד שמשברים קודמים נגרמו מצד מדינות שאינן חברות באמנה (ניסויי הודו ופקיסטן), או מצד מדינה מבודדת כמו צפון קוריהא - שנתפסה מראש כמי שנמצאת מחוץ לסדר העולמי, רגישותה לתגובות הקהילה הבינלאומית פחותה בהרבה מזו של איראן, ופרישתה באה בתגובה לגילויים מפלילים - איראן היא מדינה-חברה מובילה, למשל בקרב קבוצת המדינות הבלתי מזדהות. כמו כן, הכישלון במקרה האיראני ייתפס כקשה במיוחד נוכח המאמצים המדיניים הרבים שהושקעו בניסיון למנוע את ההתגרענות, וימחיש ביתר שאת את מגבלות המשטר²². לבסוף - היה ואיראן תתגרען, הדבר יתרחש למרות פיקוח הדוק של סבא"א ומיקוד תשומת לב מיוחדת בתכניתה לאורך שנים ארוכות. זאת, בניגוד למקרי הפרה קודמים שתפסו את הקהילה הבינלאומית, ובוודאי את סבא"א, בהפתעה, ובכך תמחיש את חוסר היעילות של המשטר גם כשהוא פועל במלוא יכולתו²³.

לצד כל אלה, יש להדגיש כי איראן היא מדינה ייחודית בהיותה ישות רדיקלית עם סדר יום קיצוני, שתומכת בארגוני טרור ועוסקת באופן פעיל בחתרנות בינלאומית. גם מבחינה אידיאולוגית איראן היא מדינה קיצונית שמנהיגיה קוראים בגלוי להשמדת מדינה אחרת.

²¹ להרחבה בנושא שאיפתה של איראן להגמוניה אזורית ראו: קם אפרים (2011), מעמדה האזורי של איראן - השפעה מתרחבת בצד חולשות, **הערכה אסטרטגית לישראל 2011**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל אביב.

²² Landau Emily B., A Nuclear Iran: Implications for Arms Control in the Nuclear Realm (2008), in: Kam Ephraim (Ed.), **Israel and a Nuclear Iran: Implications for Arms Control, Deterrence and Defense**, Memorandum No. 94, p. 34, קם אפרים, **איראן גרעינית: משמעויות ודרכי פעולה**, עמ' 53.

²³ סבא"א מצויה בתהליך מתמשך של שיפור יכולות הגילוי שלה, אשר החל ב-1991 בעקבות חשיפת תכנית הגרעין של עיראק, אשר פותחה על אף שהייתה נתונה לפיקוח סבא"א. היבס טוען, כי במסגרת תהליך זה הגדילה סבא"א את הישענותה על מידע מצדדים שלישיים, וכמו כן היא מתמקדת יותר בגילוי פעילויות לא מוצהרות. להרחבות בנושא פיקוח סבא"א ראו: Hibbs Mark (2012), The Plan for IAEA Safeguards, **Article**; Hibbs Mark (2012), Intel Inside, **Foreign Policy**, http://foreignpolicy.com/articles/2012/12/10/intel_inside

משמעות ייחודיותו של המקרה האיראני היא שמשטר ה-NPT בהחלט עלול להיפגע ולהיחלש בעקבות התגרענות איראן, אך להערכתנו הוא לא ייחלש עד כדי קריסה. זאת, משום שהאינטרסים, אשר גרמו למרבית המדינות שהצטרפו לאמנה לדבוק במחויבותן, לא ישתנו בעקבות התגרענות איראן.²⁴

ללא תלות בתרחיש ההתגרענות, אין ספק כי מדובר באירוע דרמטי בעל השלכות אסטרטגיות רחבות, בתחום הגרעין ומחוצה לו. יחד עם זאת, טענתי היא כי משטר מניעת התפוצה הגלובלי הוא איתן ושריד, וכי קריסתו איננה תוצאה אוטומטית בעקבות התגרענות איראן. סביר שהמשטר יידע להכיל התפתחות כזאת בשל אינטרסים לאומיים וגלובליים שונים של המדינות החברות בו. דווקא בשל החשש הרווח, בין אם מוצדק אם לאו, שהתגרענות איראן תוביל למרוץ חימוש אזורי,²⁵ או לכל הפחות תגדיל את השאיפה והתמריץ של מדינות באזור ללכת בעקבותיה, ניתן להניח שכוחות מובילים בקהילה הבינלאומית יעשו מאמץ מיוחד לשמר את המשטר ולחזק את נורמת אי ההפצה בעיני המדינות החברות. זאת משום שבהיעדר מכשיר חלופי, מרבית המדינות, שאינן מעוניינות בתפוצה גרעינית רחבה וחוששות מהשלכותיה על ביטחון, יעדיפו שמשטר האמנה ימשיך להתקיים.²⁶ הדבר יחייב כמובן הצעת אלטרנטיבות משמעותיות לחיזוק ביטחון של אותן מדינות במזרח התיכון, אשר בראייתן התגרענות איראן תהווה פגיעה ממשית בביטחון הלאומי,²⁷ כמו גם שכנוע של אותן מדינות שמצב של 'אנרכיה גרעינית' מזיק לביטחון.

²⁴ Lindsay James M. and Takeyh Ray (2010), After Iran Gets the Bomb- Containment and Its Complications, **Foreign Affairs**, Vol. 89, No. 2, p. 38.

²⁵ ראו למשל: Bar Shmuel, Can Cold War Deterrence Apply to a Nuclear Iran, **Strategic Perspectives**, pp. 1-16. בתרחיש שבו איראן תשיג נשק גרעיני, וכן: ידלין עמוס, גולוב אבנר (2012), איראן גרעינית - תמריץ למירוץ חימוש אזורי, **עדכן אסטרטגי**, כרך 15, גיליון 3, עמ' 7-23. לדעה אחרת בנושא ראו: עברון יאיר (2012), לא רצים להתגרען, **הארץ**, 22.8.2012. בהקשר זה יצויין כי התגרענות צפון קוריאה לא גרמה לתפוצה נוספת במזרח אסיה, אם כי השיקולים שמניעים מדינות באזור זה שונים במהותם ממדינות במזרח התיכון.

²⁶ תודה לפרופ' יאיר עברון על הערתו בעניין זה, כמו גם על הנחייתו והארותיו המועילות.

²⁷ בהקשר זה ראוי להזכיר את התבטאותה של שרת החוץ האמריקאית הילרי קלינטון מ-2009 כשאמרה שארצות הברית תשקול פריסת 'מטריית הגנה' על האזור כנגד איראן. Landler Mark and Sanger David E. (2009), Clinton Speaks of Shielding Mideast from Iran, **The New York Times**. לדיון בנושא הרתעה מורחבת אמריקנית ראו: Edelman Eric S.,

השלכות אפשריות מהתגרענותה של איראן על הסדר הגרעיני ועל משטר מניעת התפוצה

אין ספק כי הסדר הגרעיני העולמי יתחיל לשנות את צורתו אם יימצא שמדינה נוספת (שישית) תפר את האמנה, ובוודאי אם מדינות נוספות ילכו בעקבותיה. אולם קשה לנבא מה מהווה 'מסה קריטית' של מקרי הפרה של האמנה, אשר תוביל לשחיקה משמעותית, עד כדי קריסה של המשטר. החוקר הידוע ניי (Nye) טען כבר לפני שלושים שנה, כי "משטר בינלאומי אינו זקוק לציות מושלם בכדי שתהיה לו השפעה מגבילה משמעותית. אולם יש נקודה שמעבר לה הפרות מובילות לשבירה של אילוצים נורמטיביים"²⁸. לא ברור גם כיצד תיראה שחיקה משמעותית או קריסה. האם בדמות פרישה המונית של מדינות מהאמנה, או שמא, למשל, אובדן של עניין בוועידות הסקר של האמנה מתוך הכרה שהמשטר אינו רלבנטי עוד ואינו מסוגל למלא את ייעודו. כלומר, אפשר שהאמנה תמשיך להתקיים, אך אמירותה תיפגם בצורה קשה. בהקשר זה חשוב להדגיש, כי לא סביר שמדינות יפרשו מהאמנה אם לא תהיה להן כוונה לפתח תכנית גרעין צבאית, וזאת בשל המחירים המדיניים שצפויים להתלוות לפרישה.

הסדר הקיים מתאפיין בחלוקה לשלוש קבוצות מרכזיות של מדינות: מדינות גרעיניות על פי הגדרת האמנה; מדינות לא גרעיניות, גם כן על פי הגדרת האמנה; ומדינות שמחוץ לאמנה. הקבוצה האחרונה קטנה, אך אינה הומוגנית. היא כוללת מדינות שמעולם לא חתמו על האמנה (הודו, פקיסטן וישראל, וגם בקרבן שונות רבה) ומדינות שפרשו מהאמנה (צפון קוריה). הצטרפותה של מדינה מרכזית כמו איראן לקבוצה האחרונה היא משמעותית במובן זה שבמשך שנים רוכזו מאמצי הקהילה הבינלאומית למנוע את המעבר שלה מהקבוצה

Krepinevich Andrew F., Montgomery Evan Braden (2001), The Dangers of a Nuclear Iran: The Limit of Containment, **Foreign Affairs**, 90, 1, pp. 66-II
Nye Joseph S. (1981), Maintaining a Nonproliferation Regime, **International Organization**, 35:1, pp. 36-37.

גם יאנג טוען כי התנהגות שלא לפי התלם היא התרחשות שכיחה. ראו: Young Oran R. (1982), Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes, **International Organization**, 36, 2, pp. 278-279.

השנייה לשלישית. כישלון מאמצים אלה עלול לפגוע בצורה קשה בהרתעה של הקהילה הבינלאומית מהישנות מקרים נוספים של התגרענות. כמו כן, יומחש בצורה קשה חוסר היעילות של מנגנון האימות של סבא"א²⁹. השפעות התגרענות איראן על משטר ה-NPT צריכות להיבחן בשני היבטים: המשטר ככלי למניעת תפוצה, והמשטר כנורמה בינלאומית. בהיבט הראשון, מזה מספר שנים יש קולות הטוענים שמשטר מניעת התפוצה הנוכחי אינו מתאים למלא את ייעודו. קרי, הבטחת ביטחון בינלאומי ויציבות אזורית והתמודדות עם האתגרים הגרעיניים הצפויים בעשורים הבאים³⁰. התגרענות איראן תהיה הוכחה משמעותית כי ה-NPT אינה יכולה עוד למלא את ייעודה כפי שהגדיר אותו למשל ניי - בניית אמון ומידה של יכולת לצפות התנהגות של מדינות³¹. אף יותר מכך, אירוע זה יחדד את חוסר הרלבנטיות של האמנה במיוחד במזרח התיכון, ויש הטוענים שגם את חוסר היכולת שלה להוות כלי יעיל למניעת תפוצה³². הוא בוודאי ימחיש באופן בולט את האמירה, יש שאומרים הקלישאה, ש"לא ניתן לעצור מדינה נחושה"³³. זה גם עשוי לבסס את האמירה שסעיף 4 לאמנה, המאפשר למדינות לא גרעיניות לעסוק בפעילות גרעינית לצרכי שלום, הוא פירצה שמדינות כמו איראן מנצלות לרעה, ושלמעשה ה-NPT אינה בגדר עסקה הוגנת בין מדינות גרעיניות ללא

²⁹ להרחבה בנושא חוסר יעילות מנגנון האימות ודרכי התמודדות ראו: Asculai, Rethinking the Nuclear Non-Proliferation Regime, p. 12; פרנק גדעון (2003), **סדנת תל אביב למדע טכנולוגיה וביטחון**, כנס מס' 7, אנרגיה גרעינית, מושב שני: מדיניות גרעינית, פרוליפרציה ובק"ן, עמ' 16.

³⁰ ראו למשל O'Neil Andrew (2006), Nuclear Proliferation and Global Security: Laying the Groundwork for a New Policy Agenda, **Comparative Strategy**, 24:4, p. 343-344.

³¹ Nye, "Maintaining a Nonproliferation Regime," p. 18. גם המקרה הסורי ממחיש אמירה זו בצורה בולטת.

³² Landau, A Nuclear Iran: Implications for Arms Control in the Nuclear Realm, pp. 33-35.

³³ לנדאו מצביעה על כך שכבר ב-1968, בעת הדיונים על ה-NPT, ההערכה הייתה שהאמנה לא תוכל לעצור מדינה הנחושה לפתח נשק גרעיני, ואף ייתכן שהיא תסייע לה בכך. ראו: לנדאו אמילי (2004), האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT) - התאמת ציפיות למציאות, **עדכון אסטרטגי**, כרך 6, גיליון 4, עמ' 30.

גרעיניות³⁴. לנדאו מצביעה על כך שמייסדי ה-NPT לא חשבו על מדינה מפיצה כמו איראן, ועל כן האמנה אינה מכוונת לחיפוש ועצירה של 'חשודות בעריקה'. ההנחה הייתה שאם מדינה תהיה סבורה שיש לה אינטרס להתגרען מסיבות לגיטימיות של ביטחון, היא תפרוש מהאמנה. על כן, טוענת לנדאו, המקרה של איראן חושף את החולשות המובנות של האמנה יותר מאשר הוא מחליש אותה³⁵. להערכתי, חולשותיה המרכזיות של האמנה הן יכולתה המוגבלת של סבא"א לגלות את ההפרות והיעדר אכיפה יעילה, הנובעת בין היתר כתוצאה ממבנה המערכת הבינלאומית³⁶, ובהן יש להתמקד כשדנים בבעיה.

קיימות דעות שונות גם באשר להשפעת התגרענות איראן על ההיבט הנורמטיבי של המשטר. מצד אחד, יש הטוענים שהמקרה של איראן דווקא עשוי לחזק את הממד הנורמטיבי, על אף חשיפת הקשיים הפרקטיים של מניעת תפוצה. זאת, מאחר שלמעשה יודגשו הסכנות האמיתיות שמזוהות עם המקרה של איראן³⁷.

מצד שני, קיימת דעה שהתגרענות איראן תפגע ברעיון שה-NPT יכולה לכוון נורמה להתנהגות של מדינות³⁸. בהנחה שעוצמתה של הנורמה נשענת במידה מסוימת על העובדה שהאמנה כמעט אוניברסלית, פרישה של מדינות נוספות בעקבות איראן בוודאי תפגע בכך. דעה מרחיקת לכת עוד יותר גורסת, כי יידרש מעבר מתפיסה של מניעת תפוצה לתפיסה של ניהול התפוצה, שתהפוך לגורם בלתי נמנע, אם לא רצוי, במערכת הבינלאומית³⁹. כדברי אוניל: "שימור ה-

Landau E., A Nuclear Iran: Implications for Arms Control in the Nuclear Realm, ³⁴ pp. 35-36.

Ibid, p. 36. ³⁵

³⁶ אכיפת ציות להסכמי הפיקוח של סבא"א, המתחייבים מהחברות ב-NPT, מתבצעת רק כאשר מועצת הנגידים של סבא"א מחליטה להפנות מקרה של הפרה למועצת הביטחון של האו"ם. במקרה של איראן, לקח זמן רב מאז שהתעוררו חשדות להפרת הסכמי הפיקוח על ידי איראן עד שמועצת הנגידים קיבלה החלטה להפנות את המקרה למועצת הביטחון. לוואקום זה נכנסו מדינות ה-EU3 (גרמניה, בריטניה וצרפת) אשר קיימו דיאלוג מדיני עם איראן וגרמו לה להשעות זמנית את העשרת האורניום.

Landau E., A Nuclear Iran: Implications for Arms Control in the Nuclear Realm, ³⁷ p. 37.

Schake and Yaphe, The Strategic Implications of a Nuclear-Armed Iran, p. 52. ³⁸

O'Neil Andrew (2006), Nuclear Proliferation and Global Security: Laying the ³⁹ Groundwork for a New Policy Agenda, *Comparative Strategy*, 24:4, p. 344.

NPT והמשטר בכלל תמיד נשען על השגת קונצנזוס גלובלי סביר שמניעת תפוצה הינה יעד פוליטי ריאלי...⁴⁰

קיים חשש, שלא ניתן להתעלם ממנו, שגורמים במערכת הבינלאומית יקבלו את איראן כמדינה גרעינית מסיבות מגוונות: קירבה אידיאולוגית, חשש מהאיום האיראני ועל כן רצון לחסות בצילה, מדיניות של 'ריאל פוליטיק' ואף התרסה כנגד גורמים מערביים, ובראשם ארצות הברית. ככלל, הפגיעה במשטר ה-NPT תהיה קשה יותר, ככל שמדינות רבות יותר יעניקו לגיטימציה, גם אם במשתמע, לסטטוס החדש של איראן כמדינה גרעינית בפועל. זאת, מאחר שבהתנהלות זו יעבירו אותן מדינות מסר שאין בכונתן לפעול להשבת מצבה של איראן לקדמותו, וכי מדינה שתצליח להערים על משטר הפיקוח ולחצות את 'הסף הגרעיני' תתקבל במעמדה החדש על ידי הקהילה הבינלאומית. בהיבט זה ראוי לציין שהמדינות שמחוץ לאמנה (הודו, פקיסטן וישראל) שילמו לאורך השנים מחיר על מעמדן זה, דבר שהשתנה ביחס להודו וחלקית ביחס לפקיסטן בשל אינטרסים אסטרטגיים, בעיקר של ארצות הברית.

יפה ולוטס (Yaphe & Lutes), המכנים את תרחיש ביצוע פיצוץ גרעיני על ידי איראן 'המודל ההודי', טוענים כי בטווח הקצר תספוג איראן גינוי בינלאומי חזק, אך בטווח הארוך הוא יחזק את מעמדה⁴¹. ניתן לחשוב שמצב זה הוא הרסני למשטר, אך ראוי לזכור כי בשנת 2008, בעקבות מדיניותו של ממשל בוש הבן, זכתה הודו לזריקת מרץ משמעותית למעמדה הגרעיני, על אף היותה מדינה שאינה חתומה על ה-NPT ועל אף שביצעה סדרת פיצוצים גרעיניים. ההחרגה של הודו במסגרת קבוצת ספקיות הגרעין, המאפשרת לה לרכוש טכנולוגיה גרעינית באופן חריג וייחודי לה, על אף העובדה שאין פיקוח מקיף על כל מתקניה הגרעיניים, לא ערערה את משטר ה-NPT. גם אם המהלך זכה

Ibid, p. 350. ⁴⁰

Yaphe Judith S. and Lutes Charles D. (2005), **Reassessing the Implications of a Nuclear-Armed Iran**, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, McNair Paper 69, p. 30. ⁴¹

לגינויים חריפים מקהילת בקרת הנשק הגלובלית, המדינות החברות באמנה הכילו את השינוי הקיצוני ביותר במשטר מאז היווסדו. להערכת, בעקבות ההכרה בכך שהאמנה אינה כלי יעיל במזרח התיכון, תתחדד גם ההכרה בכך שמימוש היעד של כינון אזור חופשי מנשק גרעיני במזרח התיכון הוא רחוק מתמיד. יש שיטענו שמצב חדש זה דווקא יחדד את הצורך בחתירה מהירה למימוש יעד זה, אולם אין זה סביר שהדבר יקודם בפועל. הכרה זו תשליך גם על המשטר במובן זה שקיימות החלטות של ועידות הסקר של ה-NPT בנושא, אשר הושם עליהן דגש מיוחד מאז מאי 2010 עם אימוץ ההחלטה על כינוס ועידה ב-2012 שתעסוק בפירוז המזרח התיכון מנשק להשמדת המונים, שטרם מומשה.

התגרענות איראן תפגע, כאמור, גם בסבא"א ובמעמדה, ובעקיפין גם ברעיון האו"ם כמוסד. התפתחות כזו תכרסם באמון בסוכנות וביכולת הפיקוח שלה, ואפשר שאף תפגע במאמצי הפיקוח שלה בעתיד⁴². למרות העובדה שהמנדט של סבא"א בהקשר של ה-NPT נועד להבטיח היעדר זליגה מתכנית גרעין אזרחית לצבאית, התגרענות איראן, בכל תרחיש, ובפרט אם איראן לא תקדים לפרוש מהסכמי הפיקוח בטרם תתגרען, תמחיש באופן פרדוקסלי את העובדה שסבא"א שימשה מעין 'עלה תאנה' עבור איראן, ובפועל אפשרה בדיוק את מה שכיוונה למנוע, באמצעות 'הכלת' האסטרטגיה האיראנית להרוויח זמן. בתמורה, עלול הדבר להוביל מדינות שהורתעו מהפיקוח לשקול מחדש את האסטרטגיה שלהן. אחת הבעיות נעוצה בעובדה שחובת ההוכחה שמוטלת על סבא"א היא לא סבירה - הצורך למצוא 'אקדח מעשן', בהיעדר קריטריונים המגדירים מהו אותו 'אקדח מעשן'. הדבר מאפשר בפועל לאיראן להתקדם בחסות חברותה באמנה.

מה ניתן יהיה לעשות על מנת להגן על משטר מניעת התפוצה?

מה, אם כן, יוכלו חברות ה-NPT לעשות על מנת למנוע, או לפחות לצמצם, את ההשלכות השליליות בעקבות התגרענות איראן?

⁴² קם אפרים, איראן גרעינית: משמעויות ודרכי פעולה, עמ' 53.

קיימות דעות שונות באשר ליכולת לחזק ולשפר את המשטר על מנת להתמודד עם החולשות היסודיות שלו.⁴³ מקובל לחשוב שלא יתאפשרו תיקונים לאמנה, בשל הפרוצדורה הסבוכה הנדרשת, המפורטת בסעיף 8 לאמנה.⁴⁴ יודגש כי מיום כינונה לא שונתה האמנה, למעט העובדה שתוקפה, שנקבע תחילה ל-25 שנים, הוארך ללא הגבלה בוועידת הסקר שהתקיימה ב-1995.⁴⁵ על פי יאנג (Young), שינויים במשטרים קיימים מחייבים לא רק הרס מוסדות קיימים אלא גם תיאום ציפיות סביב נקודות מוקד חדשות.⁴⁶ כלומר, ניסיון מכוון לשנות את המשטר מבפנים עלול להביא דווקא לתוצאה ההרסנית של קריסתו. המסקנה, לדעתי, היא שאת התיקונים והשיפורים יש לעשות מחוץ לאמנה, אפשר שללא קונצנזוס בינלאומי אלא בכפייה למחצה על ידי המעצמות המובילות, הרואות עצמן אחראיות על שמירת הסדר העולמי.⁴⁷ אחד הדברים המרכזיים שמעצמות אלה יצטרכו, לדעתי, לעשות הוא למצוא דרך להגדיל את המחירים של תפוצה גרעינית מחוץ למשטר, כלומר בתחומים שחורגים מתחום הגרעין (כלכליים בעיקר). יכולתן של המעצמות המובילות להסכים ביניהן על אופן הניהול של הסדר העולמי היא אתגר בפני עצמו.

⁴³ לנדאו, למשל, סבורה כי "קשה לחשוב על שיפורים שיתמודדו בהצלחה ויתקנו את החולשות הבסיסיות ואת ההגיון שאפשרו לאיראן לנצל את האמנה לרעה", ומציעה לחשוב על אלטרנטיבות או על גישות בקרת נשק משלימות שיתמכו ב-NPT. Landau E., A Nuclear Iran: Implications for Arms Control in the Nuclear Realm, p. 36.

⁴⁴ פרוצדורה זו מחייבת את אישור התיקון ברוב של כלל חברות האמנה, כולל קולן של כל המדינות הגרעיניות, ושל המדינות שביום הפצת התיקון הן חברות מועצת הנגידים של סבא"א.
⁴⁵ להרחבה בנושא הקושי בהשתנות של משטרים בינלאומיים ראו: Young Oran R. (1982), Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes, **International Organization**, 36, 2, pp. 277-297

⁴⁶ Young, Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes, p. 280.
⁴⁷ על האופן שבו יתפסו מדינות את כשלון מדינות ה-EU3 וארצות הברית לבלום את התגרענות איראן באמצעים דיפלומטיים ומדיניים ראו: Landau, A Nuclear Iran: Implications for Arms Control in the Nuclear Realm, pp. 37-40. לנדאו טוענת שמאמצי מניעת תפוצה הופכים יותר ויותר תלויים ביכולתם של שחקנים בינלאומיים חזקים להתערב כדי להתמודד עם השאיפות הגרעיניות של שחקנים העוסקים בתפוצה. "בעוד ה-NPT ממשיך לספק צידוק ולגיטימציה בינלאומיים חשובים למדינות לנקוט בפעולות נגד מפיצים נחושים, הפעולה עצמה מתרחשת יתר ויותר מחוץ למסגרת ה-NPT". Landau Emily B. (2010), Decades of Diplomacy: Negotiations with Iran and North Korea and the Future of Nuclear Nonproliferation, **Institute for National Security Studies**, Memorandum No. 115, p. 15-16.

נראה, כי הדבר החשוב ביותר לטיפול הוא מה שמכונה 'הפירצה ב-NPT', המאפשרת למדינה כמו איראן להעשיר אורניום לרמה של עד 93% (כלומר, באיכות של נשק גרעיני), כל עוד הדבר מתבצע תחת פיקוח. בהיעדר יכולת לשנות את האמנה, ולנוכח העובדה שאיראן פיתחה את תכנית ההעשרה שלה בעצמה ולא קיבלה אותה מבחוץ (בשונה מלוב למשל), הרי שהדרך היחידה להתמודד עם המצב הוא למסד נורמה בינלאומית, שתמנע בפועל פיתוח יכולות עצמיות של מעגל דלק בהיעדר תכנית גרעין אזרחית משמעותית. בהקשר זה ראוי לציון ההתפתחות של הקמת 'בנק דלק' על ידי סבא"א. יוזמה זו נועדה להבטיח למדינות אספקת דלק אמינה ורציפה לטובת תפעול כורים גרעיניים במקרה של שיבושים באספקה, ובכך אמורה לייצר תמריץ להימנע מפיתוח מעגל דלק עצמאי.

בהקשר של התמודדות עם אתגר התפוצה, קיים ויכוח מתמשך על הקשר בין פירוק מנשק גרעיני – מחויבות המעצמות הגרעיניות על פי סעיף 6 ב-NPT - לבין מניעת תפוצה. ממשל אובאמה פעל רבות בקדנציה הראשונה של הנשיא להראות התקדמות - הצהרתית ומעשית - בתחום של פירוק מנשק, בין היתר, על מנת לתת מענה לטענות של המדינות הלא גרעיניות על כך שחלקן של המדינות הגרעיניות אינו ממומש במסגרת העסקה של ה-NPT.

ראוי להדגיש, כי אחד החוסרים הבולטים באמנה הוא היעדר מנגנון אכיפה. האמנה לא הקימה יישות חדשה, עצמאית, וסבא"א היא גוף מאמת ולא אוכף. גם המנדט של סבא"א, בהקשר של פעילויות הקשורות בנשק גרעיני, גם אם אינן מערבות חומרים גרעיניים, הוא תחום הטעון טיפול. הסכמי הפיקוח הסטנדרטיים אינם מאפשרים לסבא"א לגלות תכניות נשק חשאיות שאין להן קשר לתכנית אזרחית של מדינה. הסכם הפיקוח המורחב, המכונה הפרוטוקול הנוסף, אשר יש לו ערך הרותעתי, הוא כלי התנדבותי⁴⁸. כלומר, למדינה יש את הזכות הריבונית להחליט אם היא רוצה להצטרף להסכם מרחיב זה. איראן

⁴⁸ להשוואה בין הסכם הפיקוח הסטנדרטי לפרוטוקול הנוסף ראו: Asculai, Rethinking the Nuclear Non-Proliferation Regime, pp. 45-46. נכון ל-31 בדצמבר 2012, הפרוטוקול הנוסף נכנס לתוקף ביחס ל-119 מדינות.
<http://www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/protocol.html>

בחרה שלא לעשות זאת.⁴⁹ על פי דו"חות סבא"א, איראן עסקה בפעילויות, שעלול להיות להן קשר לתכנית נשק גרעיני, אך סבא"א נזקקה למנדט מורחב מתוקף החלטות מועצת הביטחון על מנת לעסוק בתחומים אלה, וטוב היה אם הייתה לה סמכות חקירה עצמאית ומוסכמת. חתימה של מדינות על אמנות בקרת נשק אינה עוד ערובה לציות ולכוונות, בוודאי במזרח התיכון. אפשר שהתמורה המשמעותית בסדר העולמי תבוא לידי ביטוי רק כאשר נעריך, נשפוט ונתגמל מדינות לאור התנהגותן בפועל ועל פי הרטוריקה שלהן, ולא על פי מחויבותן המשפטית. כך נוהג העולם ביחס להודו מאז 2008. באופן פרדוקסלי, דווקא העובדה, שמדינה בעלת אידיאולוגיה רדיקלית כמו איראן חתומה על ה-NPT, עלולה להתברר כמסוכנת לביטחון האזור והעולם.

סיכום

האפשרות של התגרענות איראן מאיימת לערער את משטר ה-NPT, וכנגזרת מכך את הסדר הגרעיני העולמי בכללותו. הטענה המרכזית במאמר היא, כי על אף ייחודיות איראן כמדינה, וייחודיות התרחיש של התגרענות איראן ביחס למשברים קודמים שחוה משטר ה-NPT, משטר זה יוכל להכיל התפתחות שלילית זו, גם אם היא תגרום להחלשתו ולשחיקה משמעותית באמינותו וביעילותו.

התגרענות איראן תמחיש ביתר שאת את חוסר יעילותו של משטר ה-NPT ככלי למניעת תפוצה, ובפרט את מגבלות מנגנון הפיקוח של סבא"א. להערכתי, הכרה זו תתחדד במיוחד ביחס למזרח התיכון, אזור אשר בו התגלו מספר מקרי הפרות. היא תוביל לדעתי, בין היתר, למסקנה, כי מימוש החזון של כינון אזור מפורז מנשק גרעיני במזרח התיכון - רחוק מתמיד. על מנת להבטיח את שרידות המשטר, תידרשנה פעולות דווקא מחוץ לאמנה, ואפשר שללא קונצנזוס בינלאומי אלא בכפייה למחצה על ידי המעצמות

⁴⁹ איראן חתמה על הפרוטוקול הנוסף בדצמבר 2003 והסכימה ליישמו בפועל עד כניסתו לתוקף. ב-2006 איראן הודיעה על הפסקת יישום הפרוטוקול ולא אשררה אותו עד היום.

המובילות, ששמירה על הסדר הגרעיני העולמי היא אינטרס מרכזי שלהן. הכוחות המובילים בקהילה הבינלאומית יידרשו למאמצים מיוחדים לחיזוק נורמת אי ההפצה בעיני המדינות החברות ב-NPT, תוך שהם מציעים להן תגמול מחד, ומחמירים את הענישה עבור מפיצות פוטנציאליות בתחומים שחורגים מהגרעין מאידך. זאת, לצד טיפול בשתי החולשות המרכזיות של האמנה: מגבלות יכולות הגילוי של סבא"א, והיעדר אכיפה יעילה. תחום נוסף המצריך טיפול הוא שיפוט ותגמול שונה של מדינות בתחום הגרעין - על פי ההתנהגות בפועל והרטוריקה, ולא על פי מחויבות משפטית.

על אף המסקנה העולה ממאמר זה, שנראית על פניה כמאוזנת בהקשר של השפעת התגרענותה של איראן על הסדר הגרעיני העולמי, ראוי להדגיש כי מדובר בהתפתחות שלילית ומזיקה שיש למנוע את התממשותה. גם אם הסדר הגרעיני העולמי יידע להכיל איראן גרעינית, ומשטר ה-NPT לא יקרוס, אין ספק שמדובר באירוע משמעותי שישחק ויחליש את האמונה של מדינות במערכת הבינלאומית בכלל ובמשטר בתחום הגרעין בפרט, ועלול לגרום למדינות מסוימות להגיע למסקנה שרק נשק גרעיני יבטיח את קיומן.

ב-1985 קבע ניי, כי "כיום, מדינות רבות נכונות לקבל קצת אי שוויון מוסדר בתחום החימוש מכיוון ששוויון אנרכי נראה מסוכן יותר".⁵⁰ ב-1968 היו מדינות העולם נכונות לקבל אמנה מפלה כמו ה-NPT מתוך אמונה שהדבר יצמצם את הסכנה של מלחמה גרעינית ובתמורה לשיתוף בטכנולוגיה גרעינית לצרכי שלום. בעידן הנוכחי קשה להעלות על הדעת תוצאה כזו של משא ומתן מולטילאטרלי. לצד רטוריקה מתנגדת, העולם משלים בפועל עם טיפול לא שוויוני במדינות. אולם השלמה זו מתחילה להתערער נוכח אפשרות התגרענותה של איראן ומתגברות הטענות של 'סטנדרט כפול' בהתייחס לתכנית הגרעינית המיוחסת לישראל. זאת על אף העובדה שישראל מעולם לא חתמה על ה-NPT. יש לקוות שגם מדינות באזור ישכילו לשמר את אי השוויון מתוך הבנה שהאלטרנטיבה היא שוויון שבצידו אנרכיה גרעינית.

⁵⁰ Nye, NPT: The Logic of Inequality, p. 130

עשתונות - במה למחשבות ורעיונות

עורכת: סגן אלוף נאוה גרוסמן-אלוני

מרכז המחקר של המכללה לביטחון לאומי

ראש המרכז: פרופ' ארנון סופר

מרכז המחקר של המכללה לביטחון לאומי שואף לעסוק בחקר תופעות מתהוות בהקשרי הביטחון הלאומי, מפתח ידע אקטואלי להוראה במכללה ומשתתף בניסיון לנסח תפיסת ביטחון רשמית ועדכנית למדינת ישראל, בהובלת המטה לביטחון לאומי. חצר המכללות מבקשת לשמש אכסניא ובית מדרש, אשר בו יתפתח ידע חדש ורלבנטי עבור גופי הביטחון הלאומי, מכללות צה"ל וגופי מחקר עמיתים, בארץ ובחוץ לארץ, ובהשתתפותם. המרכז שם לו למטרה לממש את הייעוד המחקרי של המכללה לביטחון לאומי, תוך ניצול יתרוננו היחסי בתחום הביטחון הלאומי כמקום מפגש בין-ארגוני ולאור ניסיונם המעשי של התלמידים, הבא לידי ביטוי במחקר.

השנה מתמקד מרכז המחקר בנושאים הבאים :

הופעת אזורי 'הספר הפרוע', המתפתחים לאורך גבולותיה של מדינת ישראל (סיני, רמת הגולן, ירדן וכדומה);

ממד הסייבר כמרחב חדש בהקשרי הביטחון הלאומי;

איראן ביום שאחרי;

תשתיות לאומיות ועורף צבאי;

בחינה אופרטיבית של תפיסת ההכרעה וההרתעה של צה"ל

מרכז המחקר של המכללה לביטחון לאומי

מחנה דיין, גלילות, ד"צ 02624, צה"ל

טל': 03-7607335, דוא"ל: navag@indc.org.il

הודפס בבית הדפוס של המכללות הצבאיות

צבא ההגנה לישראל, המכללה לביטחון לאומי

מפקד המכללות: אלוף יוסי בידץ

המדריך הראשי: אלוף משנה איציק כהן

סגל המדריכים: אלוף משנה אורן גוטר, מר גיא תירוש, מר זאב בוקר, ניצב משנה גדעון מור, ד"ר רדא מנצור

חברי מרכז המחקר: פרופ' ארנון סופר, ד"ר פיני יחזקאלי, ד"ר דימה אדמסקי
ד"ר עפרה גרייצר, ד"ר גידי נצר, ד"ר אודי ערן

עמיתי המחקר: גב' מירב צפרי-אודיז, סגן אלוף ערן אורטל

ראו אור בסדרה:

אורטל ערן, תמיר ידעי (2013), 'פרדיגמת סבבי ההרתעה' - דפוס אסטרטגי ודוקטרינה במבוי סתום.

אורטל ערן (2013), חדשנות פרדיגמטית בצה"ל? על למידה בהקשרי בניין הכוח, הפעלתו ומה שביניהם.

אורטל ערן (2013), על העברת מלחמות האש לשטח האויב ועל הכרעה פרדיגמטית.