

מבט על, גיליון 612, 5 באוקטובר 2014

לקראת הכנס 'אזור חופשי מנשק להשמדה המונית במזרח התיכון': התאמת סדר היום למציאות בשטח

אמילי לנדאו ושמעון שטיין

הרעיון לקיים כנס בנושא אזור חופשי מנשק להשמדה המונית (WMD/FZ) באזור הים התיכון – שנכלל במסמך הסופי של ועידת הסקר של האמנה למניעת הפצת נשק גרעיני בשנת 2010, ואשר היה אמור להתקיים באופן מקורי לקראת סוף שנת 2012 – טרם התגבש לכדי הצעה מעשית, אך מאידך גם לא הוסר מסדר יומה הבינלאומי של ועידת הסקר. השמרנים, התומכים במטרה סטאטית של אזור חופשי מנשק להשמדה המונית ואשר אינם נכונים לשקול כל גישה מעודכנת לבקרת נשק אזורית ולניהול דו-שיח בטחוני – לא יתנו לדבר להסיט את דיוניהם, בוודאי לא למציאות המתפתחת לנגד עינינו במזרח התיכון. כך, לדוגמה, התייחס לאחרונה ג'יאנאטה דנפאלה Jayantha Dhanapala (דיפלומט סרי-לנקי לשעבר, שכיח, בין שאר התפקידים, כעת המזכיר הכללי של האו"ם לנושא פירוק נשק), לנושא זה במאמר שראה אור בפרסום האקדמי – Medicine, Conflict and Survival באופן שנראה ברובו מקובע בעבר, וחוזר על אותם המסרים הממוחזרים שלא הייתה להם תרומה חיובית כלשהי במהלך שני העשורים האחרונים. לסבב השיחות המחדש היחיד בנושא בקרת נשק שהתקיים באזורנו עד כה, בחר דנפאלה להקדיש לא יותר משני משפטים: "בין השנים 1991 - 1995 היוו השיחות לקידום נושאי בקרת הנשק במזרח התיכון והיציבות האזורית של תהליך השלום של מדריד במה לשיחות הרב-צדדיות הראשונות שהתמודדו עם נושא הביטחון האזורי תוך הכללתה של סוגית הנשק להשמדה המונית. לאחר כישלונן של השיחות לא נרשמה התקדמות נוספת".

בניגוד לכך, מומחים בינלאומיים ואזוריים, שהיו מעורבים בניהול דיונים בנושא זה, ניצלו את זמנם באופן מועיל יותר החל מן הסתיו האחרון. במספר פגישות, שרובן התקיימו בשווייץ, ניסו פקידים ישראליים וערביים לנסח מזכר הבנה משותף של מה שיוכל לשמש כסדר יום של דיון מחודש בסוגיות בקרת הנשק והביטחון האזורי, בהקשר של ועידה בנושא אזור חופשי מנשק להשמדה המונית. לנוכח פער מושגי עמוק השורר עדיין בהבנת מושגי בקרת הנשק להשמדה המונית במזרח התיכון, הממשיך להכביד על מאמצים אלה, יש להם אך מעט תוצאות להתפאר בהן לפי שעה, אולם הצדדים נועדו לכל הפחות סביב השולחן, כדי להתמודד עם הנושאים שעל הפרק.

עם זאת, במזרח התיכון העכשווי (סתיו 2014), הניתוק בין הדיון בדבר אזור חופשי מנשק להשמדה המונית לבין המציאות בשטח לא יכול היה להיות מוחלט וחד-משמעי יותר. האם השגתו של אזור חופשי מנשק להשמדה המונית הוא רעיון בעל סיכוי מעשי, ולו הקטן ביותר, להתממש, לנוכח האתגרים שמעמידות קבוצות טרור רדיקאליות הפועלות ברחבי האזור? לנוכח חוסר היציבות השוררים בלב ובלבנון, כמו גם התפרקותן הקרובה של עיראק וסוריה? ולנוכח חמאס, היורה טילים ללא אבחנה על אוכלוסייה אזרחית ישראלית משך 50 ימים ומנסה לגרום לאסון סביבתי על ידי פגיעה בדימונה? האם זה הנושא שבו יש למקד את המאמצים הבינלאומיים בעת הזאת, בשעה שאנו עדים לכוחות השואפים לקרוע את האזור לגזרים באמצעות שיטות הלחימה המרושעות שלהם?

אפילו סוגית הנשק הכימי בסוריה – ללא ספק סיפור הצלחה של אי-הפצת נשק להשמדה המונית – מצויה בסכנה עקב תופעת הרציחות הנוראית, לרבות הטלת חביות הנפץ על אוכלוסייה אזרחית במדינה שסועת קרבות זו. מי היה משתתף בכנס בנושא אזור חופשי מנשק להשמדה המונית? מי היה מייצג בנושא זה את סוריה, לבנון ועיראק? ומה באשר לאיראן? בשעה שהמשא ומתן בנושא יכולותיה הגרעיניות של איראן, המנוהל בין P5+1 לאיראן מתקדם לעבר מה שנראה יותר ויותר כעסקה גרעינית רעה, הודיע תאמנאי, כי הפתרון ללחימה בעזה הוא חיסולה של מדינת ישראל.

נראה, כי הכוחות במזרח התיכון מפולגים יותר ויותר סביב ציר המפריד בין כוחות אזוריים "פרגמאטיים", כאלה התומכים בסטאטוס קוו, לבין כוחות רדיקליים קיצוניים. במחנה הפרגמאטי נמצאות ישראל, מצרים, ערב הסעודית, הרשות הפלסטינית, אמירויות המפרץ הפרסי – מדינות וישויות המנסות לשמר סטאטוס קוו אזורי בר קיימא. מן העבר השני מצוי המחנה הרדיקלי, עם כוחות המונהגים על ידי איראן וחזבאללה מחד, ועל ידי חמאס ודאע"ש מאידך, השואף לשנות את פניו של האזור בדרכים מסוכנות עד מאוד. עם זאת, חלוקה מתגבשת זו אינה "חקוקה בסלע" שהרי המצב המזרח התיכון ממשך להיות נזיל. על אף זאת, ודווקא לנוכח מערך כוחות אזורי חדש זה, יתכן כי יתגבש מסר חיובי יותר בכל הנוגע לבעיה המתמשכת של אזור החופשי מנשק להשמדה המונית.

אם בוחנים את ההיסטוריה של המאמצים שנקטו בניסיון להגיע תהליך של השלטת אזור החופשי מנשק להשמדה המונית, מוצאים, כי באופן מסורתי, הייתה זו מצרים שהובילה אותו. מצרים הייתה זו שהפעילה לחצים על מנת שרעיון האזור החופשי מנשק להשמדה המונית ייכלל במסמכים הסופיים של הוועידות הסקר של האמנה לאי-הפצת נשק, שהתקיימו בשנים 1995 וגם 2010. עם זאת, ניתוח שקול של האינטרסים של מצרים בנושא זה ושל מניעיה לפעול בו, מגלה, כי למרות שהיא מתמקדת באופן עקבי בישראל בכל הנוגע לתחום הגרעיני, היא אינה מאוימת על ידי מלאי הנשק שאת קיומו היא מייחסת לישראל. נראה, כי האינטרסים שלה מצויים במקום אחר, בדינאמיקה ובפוליטיקה האזורית והבינלאומית. ברמה הבינלאומית, מהווה סדר היום של אזור החופשי מנשק להשמדה המונית פלטפורמה בעבור מצרים כדי לתת משנה תוקף לתפקידה בחוגי בקרת הנשק ופירוק הנשק במוסדות האו"ם; ברמה האזורית, לעומת זאת, שאפה מצרים עד כה להשתמש בסדר היום שלה לבקרת נשק כאמצעי להדגשת תפקיד המנהיגות האזורי שלה בקרב מדינות ערב, בעודה מנסה לצמצם את הבולטות האסטרטגית של ישראל במזרח התיכון.

אולם, אם הולך ומתגבש בימים אלה מערך כוחות חדש במזרח התיכון, יהיה תפקידה של מצרים במחנה הפרגמאטי / מחנה הסטאטוס קוו – מכריע. במהלך החודשים האחרונים, ולאחר תקופה לא יציבה שבה טורקיה וקטאר התחרו זו בזו על זכייה בתפקידי גישור במלחמה שהתנהלה בין חמאס לבין ישראל, הייתה זו מצרים שהתגלתה כמגשר שאי אפשר בלתי כאשר השיחות להשלטת הפסקת אש נוהלו בקהיר. אין ספק בכך, כי מצרים מקבלת מסר מישראל שלפיו זו האחרונה תומכת בתפקידה, ואכן מעריכה את מצרים כעוגן של יציבות בנוף המתפתח סביב שתי המדינות.

השאלה היא האם אפשר יהיה לשכנע את מצרים, במציאות של אווירה אזורית חדשה זו, למתן את גישתה הנוקשה כלפי ישראל בתחום הגרעיני, לטובת המשך שיתוף פעולה בין שתי המדינות בהתמודדות עם אתגרים קיימים ומתפתחים בפניהם עומדת היציבות האזורית. בוועידה הכללית של סבא"א, שהתקיימה לאחרונה, דבקה מצרים באותו נתיב התנגשות מול ישראל, שהתבטא בצעדים היוזמים שבהם נקטה, כדי לקדם את ההחלטה שמדינות ערב ניסו לאמץ בדבר "יכולותיה הגרעיניות של ישראל". אילו אומצה ההחלטה היה הדבר מדכא כל תקווה לשינוי אפשרי. מה שנותר לראות הוא, האם תוכל להתבצע כעת הערכה מחדש של גישתה של מצרים, כדי ליישר קו עם האינטרסים של מדינות החוץ של הממשל החדש, ואף לנוכח ההתמודדות עם אתגרי ביטחון חדשים וחמורים הפוקדים את האזור.

בעקבות מבצע צוק איתן, וללא קשר לבסיס שעליו יושג הסדר בין ישראל, מצרים והרשות הפלסטינית, יש הכרח שישראל תעריך מחדש את מדיניותה ותאמץ גישה מונעת יותר. על ישראל לשאוף להרחיב את הדו-שיח הביטחוני שלה עם מצרים ולנסות להפכו לדיון ביטחוני אזורי רחב יותר. יתר על כן, מכיוון שבקרת נשק ופירוק נשק מתקדמים בתוך הקשר מדיני, חובה על מצרים לשקול את הגישה החדשה שצוינה לעיל בהקשר של תהליך מדיני מחדש בין ישראל לבין הפלסטינים.

על מנת שרעיון האזור החופשי מנשק להשמדה המונית יתממש במועד כלשהו בעתיד, יהיה הכרח, כי "החשיבה הישנה" בנושא זה – השלטת עדיין בקרב רוב המומחים בקהילת בקרת הנשק, ואשר מצאה את ביטוייה בהחלטת סבא"א נוספת בדבר היישום של אמצעי הגנה, שאומצה בוועידה האחרונה – תפנה את מקומה לחשיבה חדשה ועדכנית יותר בדבר דינאמיקה של הביטחון האזורי במזרח התיכון (נושא שבו עסקנו במאמרים קודמים). על האנדרלמוסיה שבה נתון אזור זה של העולם בעת הזאת יהיה לשמש נקודת התייחסות כאשר ייעשו ניסיונות מחודשים להתחיל בדיונים בדבר הארכיטקטורה של הביטחון האזורי במזרח התיכון, מבנה שיכלול מדינות, לצד ישויות, שהאינטרס המאחד אותן, הוא חיזוק היציבות. רעיון האזור החופשי מנשק להשמדה המונית יכול להידון במסגרת דו-שיח אזורי מעין זה, ואף חייב לעמוד בו לדיון.