

מבט על, גיליון 270, 26 ביולי 2011

**כינוס בנושא הקמת אזור נקי מנשק להשמדה המונית במזרח התיכון, 2012:
תובנות מדיונים לא רשמיים (Track II)**

אמילי לנדאו ושמעון שטיין

ההמלצה לקיים בשנת 2012 כינוס בנושא הקמת אזור נקי מנשק להשמדה המונית (WMDFZ) במזרח התיכון, שנכללה במסמך המסכם של ועידת המעקב של האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT RevCon) שהתקיימה ב-2010, לא הניבה עד כה התקדמות ממשית. זהותו של מי שיתווך ויגשר בין הצדדים לקראת הכנס (facilitator) טרם נודעה, וחשוב מכך, אין סימן כלשהו להתקדמות מהותית בגיבוש הסכמה – במזרח התיכון ומחוצה לו – בנוגע למטרה המיידית של כינוס זה, לפורמט שבו יתנהל, ולתוכנו. הטלטלה הפוליטית שאוחזת במזרח התיכון בששת החודשים האחרונים, וכן אי היציבות המתמשכת של ממשלות ומשטרים בכמה מדינות ערב, העלו שאלות נוספות ביחס להיתכנות כינוסו של מפגש מעין זה.

בניגוד ל"גרירת הרגליים" ולבעיות שהתעוררו בדרגים הרשמיים, ההמלצה לקיים את הכינוס עוררה הדים ברמות הבלתי-רשמיות, הן בישראל והן במסגרות אזוריות רחבות יותר. במהלך 2010 - 2011, נערכו מספר כנסים שהתקיימו במסגרת יוזמות "Track II" ו"טרק אחד וחצי". אלה עוררו דיון ביחס לסיכויי כינוסה של וועידה זו, וכן דיון בנוגע לקווים המנחים הקונספטואליים שלה. דיונים אלה, לרבות סמינר בחסות האיחוד האירופי, שהתקיים בבריסל בראשית יולי 2011, שופכים אור על כמה תובנות מעניינות בנוגע לחשיבה שמתגבשת בקרב הצדדים השונים. ההשתתפות הכלל-אזורית הנרחבת במפגש זה, סיפקה הזדמנות טובה להעריך את העמדות של המדינות השונות. הדבר שעולה בבירור מדיונים בלתי רשמיים אלה הוא הפער בין העמדות של שתי השחקניות הראשיות: ישראל ומצרים, שנמשך זה שנים. המשתתפים ממצרים ממשיכים להדגיש כמעט אך ורק את הנושא הגרעיני, ומצביעים על הסטאטוס של ישראל כמדינה שאינה חברה באמנת ה-NPT כמגבלה המרכזית – אם לא היחידה – למימוש WMDFZ במזרח התיכון. המשתתפים הישראלים, בתורם, ממשיכים להדגיש את חשיבותה של המציאות במזרח התיכון, ואת היחסים הרעועים השוררים בין מדינות באזור. הם מדגישים כי נקודת הפתיחה לדיון בנושא WMDFZ חייבת להיות מאמץ לשיפור יחסים אלה, ובראש ובראשונה, שיפור היכולת להסתמך על מחויבויות שמדינות נוטלות על עצמן. מכאן נובע הדגש הישראלי על ייזום תהליך של ביטחון אזורי, המסתמך על התפיסה של בניית אמון והתקדמות של צעד אחר צעד. המשתתפים ממצרים אינם מקבלים תפיסה זו, והעמדות המנוגדות זו לזו ממשיכות להציג משחק סכום-אפס.

בעוד שמחלוקת נמשכת זו אינה מפתיעה איש, הרי שהיא בכל זאת מדגישה את המידה שבה הצדדים מתחפרים בעמדותיהם, גם נוכח המציאות החדשה באזור, ובראש ובראשונה יכולתה הגרעינית המתפתחת במהירות של איראן. במפגשים אלה אין כל אינדיקציה לכך שההשלכות האזוריות השליליות, כתוצאה מהתקדמותה הגרעינית של איראן בעשור האחרון, הצליחו לשכנע מומחים מצריים ביחס למקום שבו טמונה הסכנה האמיתית במישור הגרעיני, או לגרום להם לשקול מחדש עמדות קודמות. עמר מוסא, אחד המועמדים המבטיחים לנשיאות מצרים, הדגיש כי לא יחול

שום שינוי בעמדות כלפי ישראל. בראיון שהעניק לכתבת העיתון וושינגטון פוסט בראשית חודש מאי 2011 הוא קבע נחרצות, כי "הסוגיה הגרעינית במזרח התיכון פירושה ישראל, ורק אחר כך איראן". הגורם החדש בסבב דיונים זה – בניגוד לדינמיקה של שיחות ה-ACRS של ראשית שנות ה-90 – הוא ללא ספק, נוכחותה של איראן. במפגש שהתקיים בבריסל בחודש יולי 2011, לא זו בלבד שהאיראנים נכחו בדיונים, הם גם השתתפו בשיחות בצורה פעילה ביותר. אם תקדים זה מהווה אינדיקציה כלשהי למה שניתן לצפות מכינוס 2012, פירוש הדבר הוא שאיראן לא תימנע מהשתתפות בגלל נוכחותה של ישראל ליד שולחן הדיונים. אכן, הדינמיקה הדו-צדדית בעיקר, שאפיינה את שיחות ה-ACRS עשויה להפוך בסיבוב זה לדינמיקה תלת-צדדית, ישראלית-מצרית-איראנית, כאשר מצרים ואיראן משתפות פעולה על בסיס אינטרס טקטי משותף – למקד את כל תשומת הלב בישראל. בעוד שבמובן מסוים מצרים, ללא ספק, תרווה נחת מתמיכתה של איראן בהפניית אצבע מאשימה כלפי ישראל, במובן אחר, האקטיביזם של איראן יציב בפני מצרים אתגר, ויאזיץ את היריבות הקיימת ביניהן בכול הקשור לבולטות והשפעה במזרח התיכון. לפיכך, מקצת מהאנרגיה שמצרים כבר משקיעה במסע שלה לגרום לישראל להצטרף לאמנת ה-NPT עשויה להכפיל את עצמה כמסר לאיראן, דהיינו, כי עליה "להוריד פרופיל" בכל הקשור למסע זה, ולאפשר למצרים להוביל.

אם איראן תצטרף לכינוס המתוכנן לשנת 2012, הרי שבכך תיווצר מסגרת נוספת לדיון בתוכניתה הגרעינית. לפיכך בנוסף ל"שיח" שהקהילה הבינלאומית מנהלת כיום עם איראן ביחס לראיות בדבר כוונותיה הצבאיות במישור הגרעיני וביחס להפרת מחויבותה להישאר לא-גרעינית בהתאם למתחייב מחברותה באמנת ה-NPT, יתקיים דיאלוג נוסף: דיון אזורי שעניינו פירוז המזרח התיכון מכל נשק להשמדה המונית. אם איראן תתגבר על סלידתה משיבה באותו שולחן דיונים לצידה של ישראל, יהיה זה משום אינטרס שלה לשתף פעולה עם רעיון ה-WMDfZ, שכן הדבר יאפשר לה להצטרף לדינמיקה של "הכול נגד ישראל", ולהסיט את תשומת הלב מעצמה. אחד מהאתגרים הניצבים בפני מארגני כינוס WMDfZ יהיה לנהל שיחות אלה במסלול נפרד, ולא לאפשר לאיראן "לתפוס טרמפ" על פורמאט 2012 לטובת האג'נדה שלה, כלומר, להסיט תוכניות לתגובה נחרצת נגדה, לנוכח הפרת מחויבותיה הבינלאומיות.

זהות/ה של ה-facilitator לכינוס המתוכנן להתקיים בשנת 2012 מיקדה תשומת לב רבה בפגישות הבלתי רשמיות. ציפיות רבות נתלו בהכרזה על זהותו, כאילו מדובר בהישג ממשי לכשעצמו. אין ספק כי המעוניינים המרכזיים בכינוסה של וועידת 2012 זקוקים לדגש זה על מינוי ה-facilitator ולהכרזה על זהות המדינה המארחת של הכינוס כאמצעי ליצירת תחושת פעילות מתמשכת והתקדמות.

התרשמות מסכמת נוגעת לחידת מחויבותה של ארצות הברית לכינוס 2012. בעוד שהצהרות רשמיות משדרות "כן, ארצות הברית מחויבת", דומה כי התנהגותה של ארצות הברית בפועל, לרבות הפרופיל הנמוך שלה במפגש בריסל, מעבירה מסר נלהב פחות. ייתכן שהסיבה לכך נעוצה בדילמה שהכינוס מציב בפני ארצות הברית בכל הנוגע למחויבותה ליתרון האסטרטגי הנמשך של ישראל לנוכח אתגרי הביטחון הנשקפים לה. כמו כן, ניתן להניח שארצות הברית שוקלת מה יהיו השלכות הכינוס בכל הנוגע למאמצים לעצור את איראן מהשגת יכולת גרעינית צבאית. לבסוף, הטלתה במזרח התיכון עשויה להדגיש, כי היציבות באזור צריכה לשוב על כנה לפני שניתן יהיה להעלות דיון שכזה. בד בבד, ארצות הברית יודעת היטב כי היא זקוקה לראיות בדבר פעילות לפני וועידת המעקב הבאה לאמנת ה-NPT המתוכננת להתקיים בשנת 2015, ולפיכך היא אינה יכולה להתעלם לחלוטין מנושא זה. תוצאת הדילמה הזו היא האמביוולנטיות הניכרת בשטח בגישתה של ארצות הברית כלפי הכינוס.