

מבט על, גיליון 1146, 11 במרץ 2019

הפסגה השנייה בין טראמפ לקים בהאנוי:

תוצאות וכיוונים לעתיד

אמילי לנדאו ושמעון שטיין

הפסגה השנייה בין נשיא ארצות הברית דונלד טראמפ לבין מנהיג צפון קוריאה קים ג'ונג-און, הסתיימה בפתאומיות וללא מסמך או הצהרה משותפים של שני המנהיגים. למרות ששני הצדדים לא יודו בכך, המשמעות של הצהרותיהם לאחר שהסתיימה הפסגה היא שהתהליך יוקדש מעתה יותר להפגת המתחושות מאשר לפירוק הגרעין - יעד שיישאר לא מציאותי בעתיד הנראה לעין. האופציות של ארצות הברית מוגבלות, שכן היעד שהיא הציבה כמעט בלתי אפשרי להשגה. יהיה עליה למצוא את הדרך להמשיך ולעבוד על היחסים הבילטרליים, לרבות על היציבות בחצי-האי הקוריאני ובכלל האזור, ובמקביל להפחית בהדרגה את הציפיות אשר ליכולת להשיג התפרקות גרעינית בטווח הקצר. בראייה רחבה יותר, בהשלכה מהמקרה הצפון-קוריאני לאיראן, עבור הקהילה הבינלאומית הלך הוא ברור: יש לעצור את איראן בטרם תגיע ליעדה.

הפסגה השנייה בין נשיא ארצות הברית דונלד טראמפ לבין מנהיג צפון קוריאה קים ג'ונג-און, שנערכה בסוף פברואר בהאנוי, ונועדה להשיג את פירוק תשתית הגרעין הצבאי של צפון קוריאה בתמורה להקלה בסנקציות, הסתיימה בפתאומיות וללא מסמך או הצהרה משותפים של שני המנהיגים.

לדברי הנשיא טראמפ, הסיבה לכך הייתה התביעה שהציג קים להסיר מראש את כל הסנקציות המוטלות על מדינתו, בצירוף הבטחה לפרק את המתקנים הגרעיניים במתחם יונגביון בלבד. על פי הדיווחים בתקשורת, כאשר התבקש קים להשיב לשאלה לגבי מתקנים מחוץ ליונגביון, ובפרט לגבי מתקן להעשרת אורניום, הוא הביע הפתעה מעצם העובדה שארצות הברית ידעה על קיומם של מתקנים אלה וסירב להתייחס אליהם. הצפון קוריאנים, שסברו שדווקא האמריקאים שינו את דעתם במהלך הפסגה, הבינו שלא יזכו בהסרת הסנקציות בתמורה להצעתם להתפרק חלקית מהגרעין, ולכן החליטו אף הם שאין סיבה להישאר בהאנוי.

מה תהיה המשמעות של תוצאות הפסגה, שכאמור אינן התוצאות הרצויות?

אחת השאלות הרלוונטיות להערכת התוצאות נוגעת למידת התבונה שבקיום המפגש בין שני המנהיגים כוועידת פסגה, ולציפייה להשיג תוצאות בדרג כזה, עוד בטרם עובדו הפרטים בין צוותי עבודה בדרג נמוך יותר. למרות החשש המוצדק מהמהלך, דומה שבמקרה זה שני המנהיגים העדיפו את גישת ה"מעלה-מטה" (top-down). מאז ומתמיד חתרו הצפון קוריאנים למגעים עם המנהיגים האמריקאים, שכן עבורם זו סוגיה של גאווה לאומית ושל לגיטימציה ומעמד בינלאומיים. והנה, לראשונה ניצב מולם מנהיג אמריקאי שהיה יותר ממוכן לשתף פעולה עם גישה כזו. הסכמתו של טראמפ הקנתה לו נקודות זכות בקרב הצפון קוריאנים. עבורו, ההחלטה

לא נתפסה כוויתור לקים, אלא כמשקפת את נטייתו לבטל מחשיבות המעורבות הביורוקרטית בתהליכים כאלו ואת אמונתו שבכוחו להשיג את העסקה האולטימטיבית.

למרות זאת, אחת הביקורות שהופנו כלפי הנשיא טראמפ היא, שהפסגה כונסה ללא הכנה מספקת. ככל הנראה, ההכנות לא ירדו לפרטים, אבל לא רק בגלל ארצות הברית. קים עצמו לא היה מוכן לשתף פעולה עם דיונים בדרג של הנציג האמריקאי המיוחד לתהליך, סטיבן ביגון, אשר מונה על ידי מזכיר המדינה מייק פומפאו באוגוסט האחרון. ביגון הצליח להיפגש עם מקבילו הצפון קוריאני רק בתחילת פברואר, בניסיון לשרטט מפת דרכים למשא ומתן ולהצהרות עתידיות, וכן כדי לגבש הבנות משותפות לגבי מטרת התהליך. על פי כמה דיווחים, המסר לצפון קוריאנה, שלפיו ארצות הברית לא תסכים להסרה מלאה של הסנקציות מראש הועבר, אבל ייתכן שקים חשב שטראמפ ייכנע בכל זאת לדרישה.

שתי נקודות ראויות לציון בהקשר זה. ראשית, ההיסטוריה של המשא ומתן עם צפון קוריאנה במשך למעלה משני עשורים מוכיחה כי ללא קשר להיקף ההכנה המוקדמת, הצפון קוריאנים נוטים לשנות את דעתם ברגע האחרון. אין אנו יודעים אם כך אכן קרה בפסגת האנו, אבל דינאמיקה זו חזרה שוב ושוב בחמש השנים של 'שיחות השש' (2003-2008), שהתאפיינו בטקטיקות של סתירות ונסיגה מהסכמות מצד צפון קוריאנה. לכן, כללית ניתן לומר שסוגיית ההכנות המוקדמות אינה המפתח להתמודדות יעילה עם צפון קוריאנה. הנקודה השנייה שכדאי לציין היא, כי לראשונה סירבה ארצות הברית בתוקף לדרישת צפון קוריאנה להסיר את הסנקציות, וכך הראתה שלמרות כל החנופה שהרעיף טראמפ על קים, יש קווים אדומים אמריקאים למשא ומתן. בעבר, כמעט כל סבב של משא ומתן הסתיים בהבטחות (שלא התממשו) של צפון קוריאנה להתפרק מגרעין ולהסרה (בפועל) של סנקציות אמריקאיות ובינלאומיות.

האם כישלונה של פסגה זו להגיע לתוצאה מוסכמת יוביל לקריסת התהליך? סביר להניח שאין זה המקרה, לפחות לא לעת עתה. התגובות הראשוניות של שני הצדדים לאחר המבוי הסתום מלמדות כי בכוונתם להמשיך ולחקור את המסלול הדיפלומטי ולא לשרוף את הגשר שהקימו. לאחר ההודעה של טראמפ על אודות הסיבה לסיומה הפתאומי של הפסגה, אמר שר החוץ של צפון קוריאנה, רי יונג הו, דברים שיכולים להתפרש כרמז לנסיגה צפון קוריאנית מעמדתה, כאשר ציין במהלך מסיבת עיתונאים כי הצפון קוריאנים ביקשו הסרה של חלק מהסנקציות בלבד – חמש מתוך 11 קבוצות של סנקציות. טראמפ מצדו נסוג גם הוא מהדרישה להתפרקות מיידית, כשאמר כי הקפאת ניסויי טילים וגרעין תספק אותו לעת עתה; יתרה מזו, הפנטגון הודיע כי תרגילים צבאיים משותפים בין ארצות הברית לדרום קוריאנה יהיו כעת מצומצמים יותר וייערכו ברמה נמוכה יותר - הצעה שהיא חלק מהמהלכים לבניית אמון.

מהצהרות אלה עולה כי לשני הצדדים יש עדיין אינטרס להמשיך את שיתוף הפעולה ביניהם. שותף מרכזי נוסף לתהליך בניית האמון הוא נשיא דרום קוריאנה, מון ג'יאה-אין, שהצהיר כי פסגת האנו הייתה השגה התקדמות משמעותית. חרף אלה, ארצות הברית וצפון קוריאנה יתקשו מאוד לפתור את הסתירה הבסיסית שביסוד הדרישה להתפרקות מגרעין (denuclearization). כל צד רואה את התנאי בצורה שונה: ארצות הברית מתמקדת בפירוק הגרעין של צפון קוריאנה, בעוד קים מעוניין שארצות הברית תבטיח שחצי-האי הקוריאני יישאר חופשי מכל איום גרעיני ומכוחות אמריקאים. חשוב מכך, ארצות הברית אינה צפויה לחזור בה בפומבי מדרישתה

להתפרקות מלאה וכוללת של צפון קוריאה מתכנית הגרעין שלה. במקביל, אין זה סביר שצפון קוריאה תסכים להתפרקות שארצות הברית תובעת, ובידי ארצות הברית מנופים מוגבלים בלבד לכפות זאת עליה.

למרות ששני הצדדים לא יודו בכך, המשמעות של כל אלה היא שהתהליך יוקדש יותר להפגת המתחושות מאשר לפירוק הגרעין - יעד שישאר לא מציאותי בעתיד הנראה לעין. אולם, הפחתת המתחושות אינה מטרה של מה בכך בהקשר של היחסים בין שתי יריבות גרעיניות, וכאשר האמצעים לשינוי מוגבלים בלבד. גישת ה"מעלה-מטה", ששני המנהיגים שיתפו עמה פעולה, הצליחה בכל זאת להתניע בקיץ האחרון התחלה של תהליך, שבסופו של דבר עשוי להוביל לשינוי ביחסים הבילטרליים.

בין השאלות המתעוררות, עולה השאלה כיצד יתמודד קים ג'ונג-און עם הדילמה הכרוכה בשמירת האופציה הגרעינית, שהיא קריטית להישרדות משטרו, ובמקביל הבאה להסרת הסנקציות, המהוות איום על היציבות וההתפתחות הכלכלית של מדינתו. קים למד בפסגת האנו כי המשימה לא תהיה קלה כבעבר, כאשר אביו ניהל משא ומתן, ותמיד הצליח להשיג הקלה בסנקציות. במובן זה, טראמפ שלח מסר חשוב בנטישת שולחן המשא ומתן. נותר רק לקוות שניתן יהיה לתרגם מסר זה לויתורים קונקרטיים מצד צפון קוריאה.

שאלה פתוחה נוספת היא, כמה זמן תשרוד הקפאת ניסויי הטילים והגרעין. יהיה זה מבחן חשוב לעמידות תהליך הפחתת המתחושות. נכון לעכשיו זהו אמצעי זמני, שנועד לאותת על רצון טוב מצד צפון קוריאה על רקע הפסגה. אך לאחר שפסגת האנוי כשלה בהשגת ההקלה בסנקציות, חידוש הניסויים הוא המקל שקים יכול להכות בו בכל עת.

כיצד על ארצות הברית להמשיך מכאן? אין ספק שהאופציות שלה מוגבלות, שכן היעד שהיא הציבה כמעט בלתי אפשרי להשגה. יהיה עליה למצוא את הדרך להמשיך ולעבוד על היחסים הבילטרליים, לרבות על היציבות בחצי-האי הקוריאני ובכלל האזור, ובמקביל להפחית בהדרגה את הציפיות אשר ליכולת להשיג התפרקות גרעינית בטווח הקצר. בפן החיובי, צפון קוריאה אינה מחזיקה בשאיפות להגמוניה אזורית, למרות התלקחויות תקופתיות עם שכנותיה. מבחינת האיום הישיר שהיא מהווה על ארצות הברית, הכוח האמריקאי עולה עשרות מונים על הכוח הצפון קוריאני וקשה להאמין שקים יסתכן בתקיפת ארצות הברית - אם כי לדרום קוריאה ויפן חששות משלהן בנושא זה. נושא אחד שעל ארצות הברית להתעקש עליו בכל מפגש או משא ומתן עתידיים, הוא שעל צפון קוריאה לחדול מכל שיתוף פעולה עם מדינות אחרות החותרות לפיתוח גרעין וטילים, דוגמת איראן.

לסיום, איזה לקח ניתן להסיק מכך עבור המקרה האיראני? התהליך מול צפון קוריאה מדגיש כיצד משא ומתן עם מדינה גרעינית שונה מאוד מניהול משא ומתן עם מדינה שעדיין לא השיגה גרעין. מבחינת איראן, יש בכך הוכחה נוספת למשמעות האסטרטגית של השגת יכולת גרעינית צבאית, המקנה מנוף משמעותי מול כל מי שמנסה לכפות עליה לסגת. עבור הקהילה הבינלאומית הלקח הוא ברור: יש לעצור את איראן בטרם תגיע ליעדה.