

מבט על, גיליון 390, 4 בדצמבר 2012

דחיית ועידת 2012 לדיון בהקמת איזור מפורז במזרח התיכון מנשק להשמדה המונית – כרוניקה של כשלון ידוע מראש?

אמילי לנדאו ושמעון שטיין

לאחר שבמשך שבועות לא מעטים, שלוש המדינות השושבינות – ארצות הברית, בריטניה ורוסיה – של וועידת 2012 לדיון בהקמת איזור מפורז מנשק השמדה המונית במזרח התיכון לא הצליחו להגיע להסכמה בדבר דחיית המפגש, הן פרסמו הודעות נפרדות המסבירות את חילוקי הדעות ביניהן לגבי הסיבות לדחייה, והתנאים והמועד לכינוס מפגש בעתיד. דוברת מחלקת המדינה האמריקאית ציינה בהודעתה מיום 23 בנובמבר 2012, שתי סיבות עיקריות לדחייה: התנאים הנוכחיים באזור והיעדר הסכמה מצד מדינות האזור לגבי תנאים מוסכמים לקיום הוועידה. היא פירטה את התנאים ההכרחיים לכינוס ועידה בעתיד, מבלי לקבוע מועד לכינוסה. באותו יום רוסיה קראה בהודעתה לכינוס ועידה – תוך היצמדות למנדאט המקורי – בהקדם האפשרי ולא יאוחר מאפריל 2013, ואילו בריטניה קראה להמשך ההכנות באמצעות מגעים ישירים בין מדינות האזור במטרה לכנס את הוועידה ב-2013.

כמה מדינות (צרפת, האיחוד האירופי, תורכיה, ויפן) פרסמו הודעות כלליות, המביעות אכזבה מהדחייה ותקווה לכינוס בהקדם. בנוסף, התפרסמו הודעות מטעם מזכ"ל האו"ם אשר קרא לקיים התייעצויות מולטילטראליות במועד קרוב במטרה לכנס ועידה בהזדמנות המוקדמת ביותר במהלך 2013, והמתאם הפיני, השגריר Jaakko Laajava, הודיע כי יפעל באמצעות התייעצויות מולטילטראליות לכינוסה במועד המוקדם ביותר האפשרי. מצרים והליגה הערבית פרסמו הודעות נפרדות. בהודעתו מיום 25 בנובמבר 2012 ציין שר החוץ המצרי, כי היעדר המפגש ב-2012 מהווה הפרה של אמנת ה-NPT. הוא נקב בשמה של ישראל כמדינה היחידה שלא הודיעה על השתתפותה, וציין כי לא-קיום הוועידה יהיו השלכות על הבחינה מחדש של האמנה. מזכ"ל הליגה הערבית, שאף הוא נקב בשמה של ישראל כמדינה היחידה שלא הודיעה על השתתפותה, דיווח על מפגש שהתקיים ב-28 – 29 בנובמבר 2012 אליו הוזמנו "כל הבכירים במדינות ערב" כדי לדון בהתפתחות הזו ולקבל החלטות בהתאם. מהן הסיבות לכישלון המאמץ לכינוס הוועידה, מיהם המרוויחים והמפסידים כתוצאה מהדחייה, ומה הסיכוי לכינוס ועידה בעתיד הנראה לעין?

לפני שנסקור את עמדות "השחקנים הראשיים" נבהיר כי הסיבה העיקרית לכישלון המאמץ לכינוס הוועידה הינו הפער הבלתי ניתן לגישור בין הצדדים, שרק העמיק על רקע התהפוכות בעולם הערבי, והתקדמות איראן להשגת יכולת גרעינית צבאית. ברמה הקונספטואלית קיימות שתי גישות מנוגדות לניהול שיח אזורי בנושא זה. האחת, הגורסת ביצוע צעדים מהירים בכוון של צמצום, בעיקר מצד ישראל בתחום הגרעיני. והשנייה, הגורסת שלא ניתן לדון בצמצום מערכות נשק כל עוד לא נדרשים ליחסים הבין-מדינתיים המעורערים באמצעות דו-שיח ויצירת בסיס ראשוני לשיתוף פעולה ובניית אמון. עמדת התומכים בגישה האחרונה התחזקה על רקע מעשי ההסתרה והשקרים בתחום הלא קונבנציונלי שנחשפו בשנים האחרונות במדינות באזור דוגמת סוריה ואיראן. הפער בגישות לא אפשר השגת הסכמה על סדר יום לוועידה המתוכננת.

עמדת מצריים: החלטת ועידת המעקב של ה-NPT ב-2010 בדבר כינוס ועידה שתדון ביישום החלטת המזרח התיכון שקיבלה ועידת המעקב של ה-NPT ב-1995, הייתה הישג דיפלומטי משמעותי עבור מצרים, על רקע פעילותה ארוכת השנים לפתיחת משא ומתן ליישום החלטה, שתאלץ את ישראל בסופו של התהליך להתפרק מהיכולת הגרעינית המיוחסת לה. מצרים קיוותה, כי הוועידה ב-2012 תפתח תהליך שיוביל לכינוסי המשך בחסות ה-NPT וכך הנושא יישאר על סדר היום הבינלאומי. מצרים הפעילה לחץ פוליטי על ארצות הברית כדי לקדם את סדר היום שלה. כבר ב-1995 איימה מצרים שלא תתמוך בהערכתו האין-סופית של ה-NPT במידה וארצות הברית לא תתמוך בהחלטה בנושא המזרח התיכון, הכולל את הסעיף בדבר הצורך להקים אזור מפורז מנשק השמדה המונית. ב-2010 שוב איימה מצרים למנוע סיום מוצלח של וועידת המעקב אם לא תהיה החלטה בדבר כינוס הוועידה ב-2012. ביטוי לתסכול המצרי מהדחייה ניתן למצוא בדברי שר החוץ המצרי, כפי שתוארו לעיל ובהחלטת הליגה הערבית לכנס באופן

דחוף את בכירי מדינות ערב לדון בנושא. מאז שינוי המשטר במצרים, קיבלה על עצמה הליגה הערבית את תפקיד הדוברות הערבית בסוגיה, אותה ראתה מצרים עד כה כמובילה הבלעדית. נצטרך להמתין ולראות האם יש בצעד הזה משום שינוי באופן שבו יתייחס הנשיא מורסי לסוגיית הגרעין. להתבטאויות ערביות בדבר אפשרות לפרישה מה-NPT בגין אי קיום הוועידה יש לראות איומי סרק.

עמדת ישראל: כמדינה שאינה חברה ב-NPT ישראל אינה מחויבת למלא אחר החלטות המתקבלות במסגרת ועידות המעקב של האמנה. למרות הסתייגויות העקרוניות מוועידת 2012 (סוגיית החסות, המנדאט וסדר היום), ישראל השתתפה בפעילות הדיפלומטית שקיים המתאם הפיני, ובמהלכה היא חזרה על התנאים שיאפשרו את השתתפותה, וכל זאת כדי שלא להיות "מואשמת" באחריות לכישלון המאמצים. ישראל הרשמית יכולה להיות שבעת רצון מהחלטת הדחייה. כינוס הוועידה היה שב וממקד את תשומת הלב בגרעין הישראלי על חשבון סוגיית הגרעין האיראני. בנוסף, הוועידה הייתה מסתיימת, ככל הנראה, בהמלצות לוועידת המעקב של ה-NPT ובכך הייתה יוצרת דינאמיקה של כנסים בחסות האמנה -- התפתחות שאינה רצויה מבחינתה של ישראל. זאת ועוד, נוסח הודעת דוברת מחלקת המדינה האמריקאית עולה בקנה אחד עם עמדות ישראל. קיום הוועידה עלולה הייתה ליצור מתיחות ביחסים, ובוודאי שכך במידה וארצות הברית הייתה נענית ללחץ הרוסי וקובעת מועד לכינוס. עם זאת, יש לראות את ההישג כזמני – יש להניח, כי על ארצות הברית יופעל לחץ להגמיש את עמדתה, ועמה האפשרות ללחץ על ישראל. עמדת איראן: למרות תמיכתה העקרונית בכינוס ועידת 2012, איראן לא מיהרה להודיע על השתתפותה בכינוס, והמתנה עד לרגע האחרון. במהלך סמינר מטעם האיחוד האירופי (בנובמבר 2012) הודיע שגרירה של איראן לסבא"א (באורח דרמטי) על נכונותה להשתתף. איראן קיוותה כנראה למקד את תשומת הלב בסרבנות ישראל, וגם להסיט את תשומת הלב מתוכניתה הגרעינית. דחיית הוועידה לפיכך לא תיתן לאיראן את אותה אתגרת לה קיוותה.

עמדת ארצות הברית: על רקע נאום פירוק הנשק של הנשיא אובמה בפראג (אפריל 2009) שבמרכזו הקריאה לעולם נקי מנשק גרעיני, אך טבעית היא תמיכתו ברעיון פירוז המזרח התיכון מנשק השמדה המונית. אך כמו במישור הגלובאלי, כך גם במזרח התיכון: המרחק בין החזון למציאות אינו ניתן כיום לגישור. מבחינה זו, אין ספק כי "החטא הקדמון" היה הסכמת הממשל להחלטה בדבר כינוס ועידה ב-2012 בתמורה להסכמה מצרית לאפשר את סיומה המוצלח של ועידת המעקב ב-2010. בהודעות שפרסמו הנשיא והיועץ לביטחון לאומי מיד בסיום ועידת המעקב -- הודעות אשר עמדו בסתירה לסיכום הוועידה עצמה -- הם ניסחו את התנאים שבהיעדרם לא ניתן לקיים את ועידת 2012. הודעת דוברת מחלקת המדינה בדבר דחיית הוועידה מהווה למעשה חזרה על תוכן ההודעות של הנשיא ויועצו מ-2010. היו אלה "המחשבות השניות" לגבי ההחלטה שבגינן לא גילתה ארצות הברית, בלשון המעטה, התלהבות לפתוח בהכנות שנדרשו על מנת ליישמה. עדות לחוסר התלהבות הייתה ההחלטה שהתקבלה רק בחלוף למעלה משנה מאז ועידת המעקב בדבר מינוי המתאם הפיני, עליו הוטלה המשימה הבלתי אפשרית כמעט להשיג הסכמת כל מדינות האזור לכינוס, בפרק זמן קצר יחסית. בהחלטתה של ארצות הברית לדחות את הוועידה, ובנימוקים שנתנה, יש כדי להשיב את האמון מצד ישראל שנפגע בגין ההחלטה המקורית שהתקבלה ב-2010. שאלה מעניינת תהיה, כיצד יעלה בידה, על רקע הרף הגבוה שקבעה לכינוס הוועידה, להישאר נאמנה לסדר היום של הנשיא בנושא פירוק נשק, וגם לא להיכנע ללחצים צפויים לכנס את הוועידה עוד לפני 2015.

רוסיה, המבקשת לקדם את האינטרסים שלה במזרח התיכון החווה את ההתעוררות הערבית, וגם לנגח את ארצות הברית בכל הזדמנות, פעלה לקיום הוועידה. משנכזבה תוחלתה, היא תמשיך כנראה במאמציה לתמוך בסדר היום הערבי גם במחיר של עימות עם ארצות הברית וחילוקי דעות עם ישראל. לסיכום, כל עוד לא ניתן יהיה לגשר על פני חילוקי הדעות האידאולוגיים הקיימים בין ישראל למצרים (כמי שעיצבה עד היום את העמדה הערבית), אין סיכוי כי ועידות דוגמת זו שנדחתה יתניעו תהליך אמיתי שיתרום. לכינוס מזרח תיכון נקי מנשק השמדה המונית. הד להכרה זו ניתן למצוא בהודעת דוברת מחלקת המדינה שקבעה, כי "פער קונספטואלי עמוק קיים באזור במה שנוגע להסדרי ביטחון אזורי ובקרת נשק. מדינות מחוץ לאזור אינן יכולות לכפות תהליך על האזור לא כל שכן להכתיב תוצאה. המנדאט להקמת איזור מפורז מנשק השמדה המונית במזרח התיכון צריך לבוא מהאזור... שלום מקיף ובר קיימא באזור וציות מלא מצד כל מדינות האזור להתחייבויותיהן בנושא בקרת נשק ומניעת תפוצה הינם זרזים חיוניים להקמת איזור זה".