

פסגת נאט"ו – היום שלמחרת

שמעון שטיין

"מפגש היסטורי, נקודת מפנה בתולדות הארגון" - כך סיכמו חלק ממנהיגי הארגון את כינוס פסגת נאט"ו שהתקיים בליסבון (19-20 בנובמבר 2010). במוקד המפגש עמד אישור התפישה האסטרטגית שתנחה את פעילות הארגון בשנים הקרובות. סוגיות נוספות שעמדו על סדר היום, היו אישור תכנית הפעולה באפגניסטן והיחסים עם רוסיה.

מטבע הדברים, המסמך שאושר – כמו יתר הסיכומים שהושגו בקונצנזוס – מבטא את המכנה המשותף האפשרי. חילוקי הדעות הקיימים בין עשרים ושמונה החברות בכל הנושאים שנדונו, אינם מוצאים את ביטויים במסמך. אלו (שיפורטו בהמשך), ימשיכו ללוות את הארגון במהלך מימוש תכניותיו.

אישור "התפישה האסטרטגית להגנה וביטחון של חברות ארגון הברית האטלנטית" הביא לסיומן שנתיים של דיונים, שנועדו להעניק רציונל להמשך קיומו של הארגון. הצורך בגיבוש המסמך נוצר בעקבות השינויים המשמעותיים שהתרחשו בזירה הבינלאומית מאז אישור המסמך האחרון ב-1998. התחושה הייתה שהארגון זקוק, לנוכח האיומים החדשים, לקווים מנחים מעודכנים וכפועל יוצא, לרכישת יכולות חדשות, להתאמת המבנה הארגוני והצבאי וליצירת שותפים חדשים שיסייעו בהתמודדות עם האיומים שחלקם מצויים כיום רחוק יותר מיבשת אירופה.

לאחר דברי מבוא ופירוט העקרונות והמשימות העומדות בבסיס פעילות הברית (הגנה קולקטיבית, ניהול משברים וביטחון קואופרטיבי), מפרט המסמך את הסביבה הביטחונית החדשה, הנובעת מהאיומים החדשים, שהיעדר ההתמודדות עמם עלול לפגוע בביטחון ויציבות היבשת. למרות שהאיום הקונבנציונלי לא הוסר לגמרי, הרי שהאיומים העיקריים הם: תפוצת טילים, תפוצת נשק גרעיני ונשק להשמדה המונית ואמצעי שיגור, טרור (המשלב יכולות לא קונבנציונליות), התקפות סייבר ואבטחת עורקי תחבורה עיקריים לצורך אספקת אנרגיה וחומרי גלם וכו'.

במסגרת היערכות הארגון להתמודד עם האיומים שני אמצעים מרכזיים זכו להבלטה בדיונים המקדימים, והם: הנשק הגרעיני והקמת מערכת להגנה מפני טילים בליסטיים.

בצד תשלום מס שפתיים לתרומה ליצירת התנאים לעולם ללא נשק גרעיני נאמר במסמך (יותר מפעם אחת), כי "כל עוד נמצא נשק גרעיני בעולם, ימשיך נאט"ו להיות ברית גרעינית". ההרתעה הגרעינית של הברית תשען על היכולת האמריקאית, כאשר היכולות הגרעיניות "העצמאיות" – הבריטית והצרפתית – יתרמו את חלקן. בד בבד עם המגמה הנמשכת מאז סיום המלחמה הקרה לקיצוץ הנשק הגרעיני (הטקטי), המוצב באירופה, מבהיר המסמך, כי המשך הקיצוץ יצטרך לקחת בחשבון את מאגר הנשק הגרעיני קצר הטווח הרוסי, שעולה בהיקפו על זה המוצב במדינות נאט"ו. יש בסיכום לעיל כדי לבטא את חילוקי הדעות בין מדינות דוגמת גרמניה, בלגיה והולנד, המעדיפות לזרז את תהליך הוצאת הנשק הגרעיני מאירופה, לבין צרפת ובריטניה שאין בכוונתן לתרום בעתיד הנראה לעין את חלקן למאמצי פירוק הנשק. זאת ועוד, המדינות הבלטיות ועמן מדינות מרכז אירופאיות, מייחסות חשיבות להמשך הנוכחות הגרעינית האמריקאית ביבשת.

ההחלטה על פריסת מערכת הגנה מפני טילים בליסטיים הוצגה כאחד ההישגים החשובים של הפסגה. גודל ההישג עומד ביחס הפוך למינוריות בהתייחסות לסוגיה במסמך המסכם, המדבר על הצורך בפיתוח יכולת להגן על אוכלוסייה ושטח נגד טילים בליסטיים. קדמו להחלטה זו דיונים שהבליטו את חילוקי הדעות בקרב החברות, ושמקורן בתפישות שונות של האיום, שכנגדו תיפרס המערכת. למרות שלכל ברור, כי האיום הפוטנציאלי, שבבסיסו עמדה הדחיפות שבקבלת ההחלטה הינו איראן, לא הושגה הסכמה בדבר אזכור שמה. הסיבה לכך נעוצה בהתנגדות תורכיה, אשר גם אם היא רואה באיראן איום פוטנציאלי, היא אינה מעוניינת לתת לכך ביטוי פומבי. ההתנגדות האמורה בנוסף לקשיים נוספים שטורקיה הערימה בדרך לאישור מערכת ההגנה, הן ביטוי לאסרטיביות הגדלה שלה.

הסתייגות מסוג אחר באה מצד גרמניה, החשה הבנה להתנגדות רוסיה לפריסת המערכת ומעוניינת למצוא דרך אם לא לשלב את רוסיה אזי לפחות להפיג את חששותיה. הסכמתו של הנשיא מדוודב לדון באפשרות לשיתוף פעולה בנושא ההגנה מפני טילים וכן לקיים הערכת איום משותפת עולה בקנה אחד עם האינטרס הגרמני.

השגת הסכמה בדבר לוח זמנים ותכנית פעולה משותפת באפגניסטן בתיאום עם נשיא אפגניסטן ויתר המדינות התורמות כוחות למאמץ הצבאי והאזרחי, נחשבת כהישג. הסיכומים שהושגו מהווים משום קיבוע של החלטות והבנות לגבי תחילת תהליך הוצאת הכוחות (2011) שאמור להסתיים עם העברת האחריות הכוללת לביטחון אפגניסטן לידי הממשלה האפגאנית וכוחות הביטחון שלה ב-2014 – המועד שבו אמורה להסתיים הכשרתם הצבאית והמשטרתית. יותר משיש בלוח הזמנים הזה כדי לשקף את המציאות (העכשווית והעתידית) בשטח, יש בו כדי לבטא את ההתנגדות הגוברת בקרב הציבורים במדינות נאט"ו להמשך הנוכחות הצבאית, הגובה קורבנות ומשאבים יקרים בתקופה של מצוקה תקציבית. אחד ממזכ"לי נאט"ו היוצאים (רוברטסון) הצהיר, כי עתידו של נאט"ו יקבע באפגניסטן. במקרה כזה צפויים לנאט"ו ימים קשים.

ההודעה שהתפרסמה בסיום המפגש בין נשיא רוסיה לחברות הארגון מבטאת רצון הדדי להעמקת הדיאלוג, הנתפס כאינטרס אסטרטגי של נאט"ו. יש לראות נכונות זו בקונטקסט של מדיניות הממשל האמריקאי ל"איתחול" היחסים. מאחר שנשיא רוסיה הנוכחי (בשונה מקודמו פוטין), נתפס כמי שמעוניין בחיזוק האוריינטציה המערבית של מדינתו, יש רצון בקרב חלק מחברות נאט"ו לסייע לו במאבק עם חלקים גדולים בממסד הצבאי והאזרחי, התופסים את נאט"ו כאיום. בצד האופטימיות ועל רקע אינטרסים משותפים (מניעת גירעון איראן וסיוע בייצוב אפגניסטן), אין להתעלם מהמחלוקת שיש לרוסיה עם הארגון בשורה של נושאים עקרוניים (פריסת מערכת ההגנה מפני טילים; התרחבות מזרחה; התנגדות הארגון לדיון בארכיטקטורה ביטחונית חדשה ליבשת שעלולה ליתר את נאט"ו), שספק אם ניתן יהיה לפתורם בזמן הקרוב.

הדיאלוג הים תיכוני (לו שותפות ישראל ועוד שש מדינות ערביות ואשר החל בשנת 1994) זוכה לאזכור בן שני משפטים, שעיקרם, מחויבות להעמקת הדיאלוג. נציין, כי ועדת המומחים בראשות מזכירת המדינה לשעבר, מדלן אולברייט, שהגישה המלצותיה לניסוח המסמך האסטרטגי הסתפקה באמירה, כי ההתקדמות שהושגה בדיאלוג הייתה צנועה. המשבר ביחסי ישראל – תורכיה יקשה על ישראל להעמיק ולהרחיב את תחומי שיתוף הפעולה עם הארגון. המומחים היו הרבה יותר מפורשים בהתייחסותם לאלימות הקיצונית במזרח התיכון, לסכסוך הישראלי – ערבי (כולל הבעת נכונות לסייע ביישום הסדר שיושג בין ישראל לפלסטינים בכפוף לדרישת הצדדים ואישור מועצת הביטחון) ולמדיניות איראן

בתחום הגרעין והטילים, כמו גם לחוסר הציות שלה להחלטת מועצת הביטחון, כאל גורמים שישפיעו על בטחון הברית.

לסיכום, ניסוח המסמך האסטרטגי היה מחויב המציאות לנוכח האירועים הדרמטיים שהתרחשו בזירה הבינלאומית מאז ניסוח המסמך הקודם (1999). טרנספורמציה ומודרניזציה הן מילות מפתח במאמצי הארגון להתאים עצמו לנסיבות שהשתנו. עם זאת, מסמך אסטרטגי והפגנת הרמוניה לכאורה, במהלך שני ימי הכינוס, אין בהן כדי להשיב לשאלה האם יש הצדקה להמשך קיום הארגון במתכונתו הנוכחית. לסימני השאלה תורמים בין היתר: חוסר ההצלחה של הארגון באפגניסטן, הירידה הנמשכת בתמיכת דעת הקהל, שאינה חשה מאוימת ומעדיפה להשקיע את המשאבים המצטמצמים בסיפוק רווחתה הכלכלית-סוציאלית במקום בתקציבי הגנה, ירידת ערכה של נאט"ו בראיית ארצות הברית כמכשיר לקידום השפעתה בד בבד עם העתקת העניין המרכזי שלה לעבר מזרח ודרום אסיה. הגברת התאום המוסדי בין נאט"ו לאיחוד האירופי, ובמקביל פיתוח יכולות צבאיות אירופאיות שיקלו על ארצות הברית בנשיאת הנטל הצבאי בהתמודדות עם איומים שונים, יוכלו לסייע לאלו התומכים בצורך בהמשך קיום הארגון.