

מבט על, גיליון 342, 10 ביוני 2012

**בין אפגניסטן לסוריה:
ברית נאט"ו בעקבות המפגש בשיקאגו**

שמעון שטיין

מנהיגי מדינות נאט"ו שנועדו בשיקאגו פרסמו בסיום מפגשם (20 במאי 2012), הצהרה, שבניסוחה יש כדי להצניע שורה של בעיות בלתי פתורות, בעלות השלכות על עתיד הארגון. טבען של הודעות סיכום המתפרסמות בתום מפגשי פסגה, שניסוחן נמנע מלהבליט מחלוקות יותר ממה שצריך. קל וחומר לגבי המפגש בשיקאגו שלא יכול היה להסתיים אלא בהפגנת "אחדות" וזאת מהטעם הפשוט, שהכינוס אמור היה לסייע לאובמה במסע הבחירות שלו.

מאז המפגש הקודם בליסבון (2010), שבו אימצו המנהיגים את המסמך הקרוי "קונספט אסטרטגי" (ראה **מבט על**, גיליון 226, נובמבר 2010), שאמור להנחות את פעילות הארגון בשנים הבאות, חלו כמה התפתחויות שתהיינה להן השלכות על פעילותו. בהקשר זה יש לציין את החרפת המשבר הכלכלי-פיננסי בארצות הברית ובאיחוד האירופי, שתוצאותיו מורגשות כבר עתה ויורגשו בעתיד ביתר שאת, בכל הקשור לקיצוצים נוספים בתקציבי הביטחון של החברות. אירוע בסדר גודל היסטורי היה "ההתעוררות הערבית" שבין ביטויי הבולטים עד כה, מעורבות נאט"ו בהפלת משטרו של קדאפי. מאמר זה בוחן מהן הבעיות המרכזיות עמן מתמודד נאט"ו ומה הסיכוי להתמודד עמם בהצלחה?

סיום הפעילות הצבאית באפגניסטן והתקופה שלאחר מכן – החלטת הנשיא אובמה (שזכתה לברכת המשתתפים במפגש ליסבון) בדבר הפסקת הלחימה והוצאת הכוחות הלוחמים עד סוף 2014, מהווה הודעה בחוסר יכולתה של ארצות הברית (ונאט"ו) לממש את המטרות השאפתניות שהציבה לעצמה קרי, טרנספורמציה של החברה והמשטר האפגני. בעקבות הצבת יעדים מוגבלים יותר ולכאורה ברי השגה יכול היה אובמה להודיע על הוצאת הכוחות עד המועד הנ"ל. הרקע להחלטת הנשיא, המשבר הכלכלי (וכפועל יוצא, הצורך בקיצוצים דראסטיים בתקציב ההגנה) ועייפות החברה האמריקאית ממלחמות עיראק ואפגניסטן. מאחר שהסיכוי שהצבא האפגני יוכל לשלוט באופן יעיל על כל שטחה של אפגניסטן אינו גבוה, יש להניח שכדי לשמר את הישגיהן המוגבלים, יאלצו ארצות הברית ושותפותיה לנאט"ו ומדינות נוספות, להמשיך בלחימה (שלא תהייה כרוכה בנוכחות קבע). לצורך ביצוע המשימה, זקוקה ארצות הברית לסיוע. פנייתה לחברות נאט"ו ולמדינות שותפות למאבק בקריאה לסייע לה בנטל הכספי טרם נענתה במלואה. מזכ"ל נאט"ו לשעבר הלורד רוברטסון הצהיר בשעתו, כי עתיד הברית יוכרע באפגניסטן. מוקדם מדי להעריך את גודל ההישג או את מידת הכישלון של נאט"ו באפגניסטן. גם אם לפי שעה עלה בידו להצר את צעדי ארגון הטרור אל-קאעדה, הרי שאת מאבקו בטליבאן לא ניתן להגדיר כהצלחה. הוסף לכך את סוגיית פקיסטן, המהווה מדינת מפתח בייצוב אפגניסטן, והאינטרסים השונים של המדינות הגובלות באפגניסטן (איראן כדוגמא). בכל אלו, יש כדי להעמיד בסימן שאלה את הצלחת נאט"ו. כאמור, יהיו הלקחים הצבאיים שיופקו מהמעורבות באפגניסטן אשר יהיו, ברור, כי הדימוי של נאט"ו כ-כול יכול - נפגע. גם אם שלב הפקת הלקחים טרם הגיע, אין ספק כי מעורבות בהיקף דומה, אינה צפויה בשנים הקרובות.

מעורבות בלוב - אם לשפוט את מעורבות נאט"ו בלוב על פי התוצאה, הרי שהיא עמדה במשימת העל קרי, סילוק קדאפי ומשטרו. יחד עם זאת, בדרך להצלחה נחשפה שורת בעיות המעמעמות את ההישג. פעולתו העצמאית של סרקוזי (וראש ממשלת בריטניה, קאמרון) ללא תאום מוקדם (לא עם חברות האיחוד ולא עם חברות נאט"ו), העמידה את שני הארגונים בפני עובדה מוגמרת. בהמשך, התעוררו חילוקי דעות בתוך הברית לגבי עצם המעורבות, שהסתיימו בהימנעותה של גרמניה בעניין הצעת החלטה בנושא לוב במועצת הביטחון ובהשתתפות חלקית בלבד של חברות בפעילות הצבאית (רק ארבע עשרה חברות השתתפו במאמץ כשרק שמונה מתוכן השתתפו בלחימה). אלו שהשתתפו היו חסרות חלק מהציוד והמשאבים ללחימה, עובדה שחשפה (פעם נוספת), את התלות ביכולות האמריקאיות. האיחוד האירופי הוכיח את חוסר כשירותו להתמודד עם משימות צבאיות. זאת ועוד, החלטת ארצות הברית על מודוס מעורבות חדש ("מנהיגות מאחורי") מעלה את השאלה האם מדובר בהחלטה אד-הוק או שיש לראות בכך משום תחילתה של תפנית בתפיסת ארצות הברית את מעורבותה בניהול/הובלת משברים עתידיים? ראוי לציין, כי במידה ומדובר בשינוי, הרי שיש בכך לאפשר לחברות האירופיות לחזק את המימד הביטחוני בברית - סוגיה

שצרפת העמידה בשעתו כאחד התנאים לחזרתה המלאה לברית. ספק אם לנוכח המשבר הכלכלי-פיננסי יוכלו החברות האירופאיות בשנים בקרובות ליישם את היעד הזה.

המשבר הסורי - עד כה הסתפקו מנהיגי הארגון בהבעת דאגה, תמיכה ביישום תכנית האו"ם ובהבהרה, כי לארגון אין כוונה להתערב צבאית. על רקע תפיסת גורמים בארגון את הפעילות בלוב כמוצלחת וכמודל אפשרי לפעילותו בעתיד, עדיין קיים ספק רב אם ניתן יהיה לשקול בעתיד (בהנחה שהנסיבות הפוליטיות יבשילו לכלל החלטה על התערבות צבאית) שימוש בדפוס הפעולה הצבאית בלוב.

היחסים עם רוסיה - החלטתו של נשיא רוסיה להדיר רגליו מהמפגש, הינה סימפטומטית למערכת היחסים בין רוסיה לנאט"ו, המלווה בחשדנות רוסית כלפי כוונות הברית. העילה (האחרונה) להגברת החשדנות מספקת מערכת ההגנה נגד טילים, שעל סיוע שלבה הראשון הוכרז בשיקאגו, הנתפסת שלא בצדק, כאיום על כושר ההרתעה הגרעינית הרוסית. מאחר שהפוליטיקה, ולא הדיון הטכני, היא שנותנת את הטון במשבר, הרי שכל עוד לא יחול שינוי באווירה הכוללת של היחסים בין ארצות הברית לרוסיה לא יימצא פתרון לבעיה.

שיתוף פעולה עם השותפות - המערכה הצבאית באפגניסטן וגם זו שהתנהלה בלוב, הבהירו את מגבלות נאט"ו, והבליטו בעת ההיא את חשיבות הסיוע מצד מדינות שאינן חברות בנאט"ו. שיתוף הפעולה יגבר לנוכח הבעיות שילוו את הברית בשנים הקרובות. להעמקת הקשרים ומיסודם יש חשיבות בהקשר לדיון לגבי מרחב הפעילות הגיאוגרפי של נאט"ו. החלטה בדבר פעילות מחוץ לאזור הגיאוגרפי של הברית הופכת את העמקת הקשר ומיסודו לחיונית במיוחד בכל הקשור לאזור המזרח התיכון וחצי האי ערב. האם מעורבות נאט"ו בלוב תביא עמה לשינוי חיובי ביחס החשדני מצד מדינות ערב, המקשה על העמקת הדיאלוגים הים תיכוניים? ימים יגידו. נכונות נאט"ו לפתוח דף חדש בהקשר "ההתעוררות הערבית", עם חברות "הדיאלוגים הים תיכוניים" ומדינות המפרץ, מצאה ביטוי במסמך שיקאגו. גם אם ישראל הייתה שמחה להיענות לקריאת חברות נאט"ו לגלות גישה "פרואקטיבית" (לשון הודעת הסיכום בשיקאגו), הרי שהמשבר ביחסיה עם טורקיה בלם בשנים האחרונות כל אפשרות להעמיק את שיתוף הפעולה הביטחוני. עקרון קבלת ההחלטות בקונצנזוס בנאט"ו, לא יאפשר כל התקדמות עד לפתרון המשבר. פתיחת מרכז מידע בכווית (במסגרת יזמת איסטנבול שאמור לסייע לנאט"ו ולמדינות המפרץ להבין את האיומים המשותפים ודרכי ההתמודדות עמם) יסייע לנאט"ו בפעילותו במרחב המפרץ בכלל ועל רקע המשבר עם איראן אשר פורמלית אינו נושא הנמצא על סדר יומו בפרט.

חלוקת הנטל - המשבר הכלכלי-פיננסי, שיוביל לקיצוץ משמעותי בתקציב ההגנה האמריקאי בשנים הקרובות כמו גם קיצוץ בהיקף הנוכחות הצבאית באירופה, שבו והעלו את סוגיית חלוקת הנטל. מותר להטיל ספק האם יהיה בקריאתו המהדהדת של שר ההגנה לשעבר גייטס, כמו גם דברים דומים שהשמיע מחליפו, בדבר הצורך בתיקון האסימטריה של הנטל, כדי להביא את מדינות האיחוד האירופי להגדיל משמעותית את חלקן בתקציב. ניסיון להתמודד עם המציאות התקציבית הקשה בד בבד עם הרצון שלא לפגוע ביכולות הברית אפשר למצוא בשני המושגים שנזרקו לחלל, smart defense ו-pooling and sharing. תרגום המונחים לשפת מעשה בעייתי בשל ההיבטים המדיניים, המשפטיים, הכלכליים והתקציביים, הכרוכים ביישומם.

לסיכום, בחלוף למעלה משני עשורים מאז סיום המלחמה הקרה ממשיך נאט"ו בחיפוש אחר רציונל להמשך קיומו. שני "האויבים" הגדולים של הברית – במאמציה לשמר את הרלוונטיות שלה במציאות הבינלאומית המשתנה – הם: היעדר איום מוגדר שלגביו קיים קונצנזוס בקרב החברות, והנכונות להקריב, ומשבר כלכלי שבין ביטוייו שינוי סדרי עדיפויות לאומיים שמכתיבים קיצוץ עמוק בתקציבי הביטחון. בהיעדר פתרון לשאלות אלו, יאלץ נאט"ו להמשיך לדשדש ולהיאבק על זכות קיומו.