

החוזה לפירוק הטיילים והשלכותיו על ישראל

שמואל מאיר*

כאמצעות דיאלוג בין-מעצמתי והן ע"י הצדדים האזוריים עצמם.

החוזה לפירוק הטיילים והמזה"ת

החוזה לפירוק הטיילים לטווח בינוני וקצר (INF) וההודעה המשותפת בתום פסגת רייגן-גורבצ'וב פותחים מסלול חדש ביחסים שבין שתי המעצמות הגדולות. ניתן לראות בו חזרה לסדר העולמי של דטנט והפשרה בין גושים, שעוצב בראשית שנות ה-70 וזהו גם סוף פסוק למלחמה הקרה הרטרורית שניהל ממשי רייגן ב"כוחות הרוע" (כהגדרתו) של ברה"מ.

בניתוח המשמעויות יינתן במאמר זה דגש על ההיבט המזרח תיכוני. ההתייחסויות הגלובלית והזירתית באירופה ותבאנה בהקשרן למזה"ת ולא תנותחנה במלוא היקפן האסטרטגי. לניתוח המשמעויות של החוזה לפירוק הטיילים ניתן לגשת בשני חתכים עיקריים:

- א. במישור המדיני לעומת המישור הצבאי.
- ב. בניתוח משמעויות מידיות הנובעות באופן ישיר מן ההסכם לעומת השלכות אפשריות הנובעות מן הדינמיקה החדשה שההסכם מביא עמו. כמו כן ניתן להעשיר את הדיון ולשלב בין שתי הגישות.

התגובות הישראליות והערביות להסכם

בעוד דעת הקהל באירופה ובארה"ב מורגלת בקבלת דיווחים פרשנויות באופן שוטף בנושאי אסטרטגיה גרעינית גלובלית. במזרח התיכון פורץ נושא זה לחלל כנקודות שיא דרמטיות, ונעלם כלעומת שבו. על כן, יש עניין מיוחד בהזדמנות האסטרטגית הנקרת בידנו ובניצולה לשם ניתוח ההתייחסות בישראל ובמדינות ערב לסוגיות גלובליות של פירוק חימוש גרעיני. מניתוח התגובות במזה"ת לחוזה INF ניתן ללמוד על כיווני מחשבה ועל הדגשים ביחס לשאלות גלובליות בקרב חוגי השלטון במדינות ערב ובישראל כאחת, וניתן להעריך, כיצד ישפיע הדבר על המזה"ת על-פי תפיסתם.

הסך הכולל של חידושים אלה מבטא כניסה לעידן חדש של הסכמים בין שתי מעצמות העל, והסכמים נוספים בין המזרח למערב. במיוחד בתחום של הסדרי הפיקוח שהיוו בעבר אבן נגף עיקרית בדרך לחתימת הסכמים.

על הכיוונים שעשויים להביא להסכמים נוספים בין מעצמות-העל ניתן היה ללמוד מן ההודעה המשותפת שפורסמה בתום פסגת רייגן-גורבצ'וב, ואשר גולת הכותרת שלה הייתה החוזה לפירוק הטיילים (INF - Intermediate-Range Nuclear Forces). הודעתם כללה בין היתר:

א. שני המנהיגים הנחו את מנהלי המו"מ בגינבה לפעול להשלמתו של החוזה להפחתה של כ-50 אחוזים ממאגרי הנשק הגרעיני האסטרטגי שברשותם START, Strategic Arms Reduction Talks רצוי עד פגישת הפסגה הקרובה במחצית 1988.

ב. שני המנהיגים אישרו את מחויבותם לאי-הפצתו של נשק גרעיני בעולם וקראו לחיזוק האמנה לאיסור הפצת נשק גרעיני (NPT-Non Proliferation Treaty). ארה"ב וברה"מ אישרו כי יש כוונתן לפעול לצירופן של כל מדינות העולם לאמנה.

ג. המנהיגים בירכו על ההתקדמות שהושגה בין המעצמות במשא ומתן בגינבה להשגת אמנה כוללת ואפקטיבית האוסרת על השימוש בנשק כימי. הם קראו להאיץ את המו"מ לקראת חתימת אמנה עולמית בת-פיקוח לאיסור השימוש בנשק כימי, שתקיף את כל המדינות המחזיקות נשק זה.

ד. הם דנו בצמצום רמת הכוחות הקונוונציונליים באירופה וקראו לפתיחת מו"מ ממשי בעניין זה בהקדם (שיחות וינה).

ה. כן דנו שני המנהיגים בסכסוכים אזוריים — עפ"י הסדר הבא: אפגניסטן; מלחמת אירן-עיראק; המזה"ת; קמבודיה, דרום אפריקה ומרכז אמריקה — ועל אף חילוקי הדעות, ציינו רייגן וגורבצ'וב את החשיבות הגוברת של יישוב סכסוכים אזוריים, הן

החוזה לפירוק הטיילים לטווח קצר ובינוני (500 עד 5500 ק"מ) שנחתם בין רייגן לגורבצ'וב ב-8 בדצמבר 1987 מהווה פריצת דרך בתולדות ההסכמים להגבלת החימוש הגרעיני בעולם.

לראשונה הסכימו שתי מעצמות-העל לפרק באופן פיזי ולהרוס קטגוריות שלמות של משגרים וראשי חץ גרעיניים, ולא רק לקבוע תקרה מספרית המקפידה מצב קיים בשטח. לראשונה הסכימו שתי מעצמות-העל כי כל צד יפקח על קיום ההסכם — חיטול הטיילים ומניעת הפרות במחותרת — באמצעות הצבת צוותי פיקוח באתרי השיגור, האחסון והייצור של הצד השני. כמו כן יהיה ניתן לבצע בדיקות פתע בהתראה של מספר שעות. עד כה בוצעו הסדרי הפיקוח על ליווי ריגול. הסכמתה של ברה"מ לכניסת מפקחים אמריקנים לתחומה — ולפני כן, הסכמתה בפעם הראשונה, לחשוף נתונים צבאיים על מיקומם של הטיילים וכמותם — היא מן הביטויים הממשיים של הגלסנוסט. בהסכמי העבר, לדוגמה, התבססו שני הצדדים על חומר מודיעיני אמריקני.

חשוב לציין כי לראשונה הסכימה ברה"מ לצמצום לא-סימטרי לחובתה, ומספר הטיילים שהסובייטים ויתרו עליהם גדול בהרבה מזה של האמריקנים.

* חוקר במרכז למחקרים אסטרטגים ע"ש יפה, אוניברסיטת ת"א



התגובה בישראל

לעומת ההדים וההתרגשות שעורר ההסכם בעולם, בלט הפרופיל הנמוך של התגובות הרשמיות בישראל.

כללית, נתקבל ההסכם החדש בישראל בכרחה. אך מהתבטאויות של מקבלי ההחלטות — שהיו ספורדיות באופיין — ניתן היה לראות כי היו שבירכו על המקום השולי שתפס המזה"ת בשיחות רייגן-גורבצ'וב, בעוד אחרים מצטערים על הזדמנות שהוחמצה לקידום התהליך המדיני בחסות מפגש המעצמות הגדולות בווינה. בישראל הרשמית לא נשמעו הערכות בדבר השפעותיו האפשריות של ההסכם לפירוק הטילים על שמירת היציבות העולמית, על הפגת מתחים ועל הגברת האמון בין מזרח למערב.

ממדינה שהיא "בעלת ברית" "כמו נאט"ו" ניתן היה לצפות שתגיב כמו בעלות הברית במערב ותביע תמיכה ברורה בדיפלומטיה האמריקנית המוצלחת שהניבה את ההסכם.

התגובה במדינות ערב

עיון בפרשנויות של אמצעי התקשורת הרשמיים ובהודעות מיוחדות כמו האיגרת ששלח הנשיא מוכראק רייגן ולגורבצ'וב והודעת משרד החוץ הסורי, מצביע על תמיכה נלהבת של מדינות ערב בהסכם לפירוק הטילים. במיוחד הובלטו הזיקות שבין הסכמה מעצמתית בתחום הגרעיני לבין הגברת הסיכוי להתקרבות בין המעצמות ביחס לסכסוכים אזוויים. במאמרי הפרשנות הרשמיים

הישראלי-ערבי

יתרה מכך, להתרומות הדטנט החדש בין ארה"ב לבריה"מ עשויות להיות השפעות ממתנות בכל הקשור לעימותים באזורי עולם אחרים, כפי שבא לידי ביטוי כבר בהודעה המשותפת בין רייגן לגורבצ'וב.

ככל שגוברת ההסכמה של שתי מעצמות העל בנושא הגרעיני שהוא החשוב ביותר מבחינת הביטחון הלאומי של כל אחת מהן, גוברת נטייתן להסכים בסוגיות אחרות, שהן בדרגת חשיבות משנית מבחינתן. לשון אחר, כאשר ברה"מ וארה"ב מתגברות על פערי החשדנות ביניהן בתחום האסטרטגי, אזי יש ביכולתן למלא תפקיד בשמירת היציבות העולמית. נטייה זו תגבר ככל שייחתמו הסכמים נוספים לצמצום הנשק הגרעיני. פירוש הדבר כי ניתן לצפות להתקרבות ולדיאלוג בין מעצמתי בכל הקשור לסכסוך הישראלי-ערבי, כמו בסוגיות אזוריות אחרות.

באופן מעשי ניתן לצפות להכרה אמריקנית בתפקיד החיובי שיכולה מוסקבה למלא בסוגיות הקשורות ליישוב הסכסוך הישראלי-ערבי. בכך יהיה חידוש לעומת התקופה שקדמה להסכם. אך אין להיחפז ולהיתפס דווקא לסיסמאות בדבר הסדר כפוי.

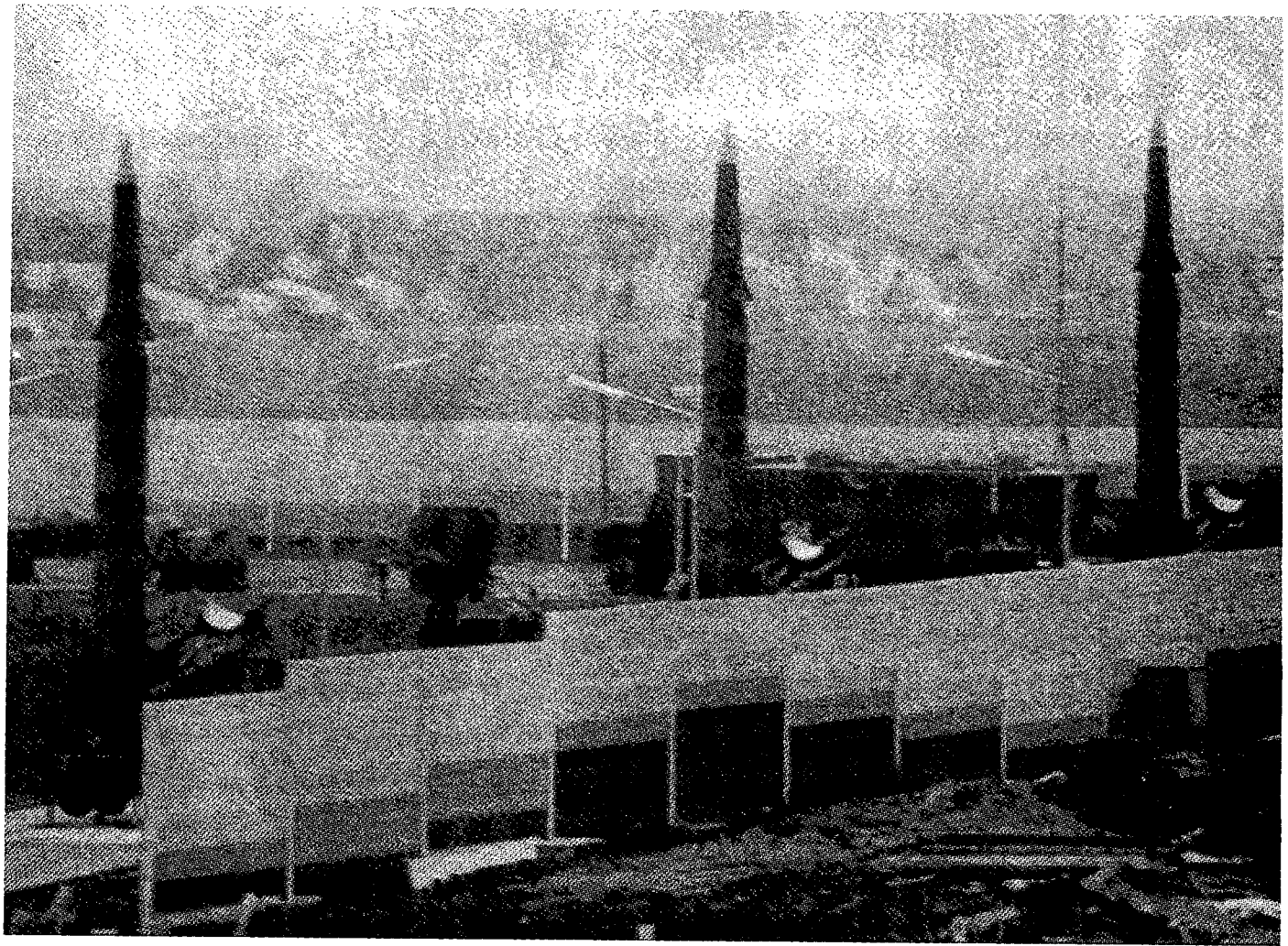
ההערכה שהובעה כאן לגבי השפעה שיכולה להיות להתרומות הדטנט בין ברה"מ לארה"ב על הסכסוך הישראלי-ערבי. נובעת מתוך הכרה כי חשוב להבין את הזיקה שבין המישור האסטרטגי-הגלובלי לבין המצב הנוכחי בסכסוך

שקראו לניצול המומנטום לפתרון בעיות אזוריות רחופות התייחסו הדוברים לסכסוך הישראלי-ערבי ולמלחמה במפרץ, כעוד אש"ף והפלסטינים נדחקו לקרן זווית.

לחשומת לב מיוחדת ראויה העמדה הערבית שהביעה תקווה כי ההסכם יהווה שלב לקראת הסכמים נוספים לפירוק נשק גרעיני, ולא רק זה המצוי ברשות ארה"ב וברה"מ. שר החוץ הסורי הוסיף לדברי ברכתו על ההסכם את הקריאה להקמת אזורים מפורזים מנשק גרעיני במזה"ת. פרשנות רשמית בסוריה קישרה בין החוזה לפירוק הטילים לבין הדיווחים בעיתונות העולמית על ניסוי ישראלי בטיל יריחו-2. על-פי פרשנות זו, נתפסת ישראל כבסיס אמריקני הנמצא מחוץ למסגרת החוזה לפירוק הטילים, ובכך תשמש אמצעי לעקיפת האיסור להצבת טילים לטווח קצר ובינוני.

משמעויות מדיניות הנובעות מהדינמיקה של ההסכם

ההסכם החדש הוכיח פעם נוספת כי שתי מעצמות העל, והן לבדן, מנהלות את העולם. אמנם מזכיר המדינה האמריקני ג'ורג' שולץ, נהג לעדכן את עמיתיו בבריטל בדרך הביתה, אך עניינה של אירופה הוכרע בשיחות בין וושינגטון למוסקבה. אירופה של השוק המשותף נותרה הרחק מאחור. כפי שהיה בהסכמים הבין-מעצמתיים בעבר, על מנהיגים במזרח התיכון יהיה לקחת בחשבון עובדה זו בכל הקשור ביישוב הסכסוך



טילי פרשינג — חיסולם של טילים אלה בתוך שלוש שנים מהווה אחת הנקודות העיקריות בהסכם.

ייתכן שהסורים ימשיכו לקבל את טילי הסקאד המיושנים והלא מדויקים (טווחם 300 ק"מ, ולכן לא נאסרו עפ"י חוזה INF), אך הם יתקשו לאיים באמצעותם על מטרות נקודה צבאיות בעומק או לשחק ולהוציא מכלל פעולה שדות תעופה.

יש להזכיר כי עפ"י חוזה INF ימחקו כל טילי SS-23 מעל פני האדמה ולא ניתן יהיה לייצר מחדש לא טילים אלה וגם לא טילים אחרים לטווח של 500 ק"מ.

עם זאת, ייתכן ובעתיד ועל מנת שלא להפר את החוזה ייפנו הסובייטים לפתח טילי סקאד בעלי כושר דיוק משופר לטווח של פחות מ-500 ק"מ, ויתכן כי טילים חדשים אלה יועברו גם לסוריה. כשלב זה אין בארסנל הסובייטי טילים חדישים ומדויקים מסוג זה, ותהליך פיתוחם של הטילים הללו יימשך זמן רב יחסית.

לקח אופרטיווי נוסף הנובע מהחוזה: חיסולם של הטילים ובמיוחד טילי SS-23 ו-SS-12, ביטל את הצורך המבצעי שעמד מאחורי הרעיון לפתח מערכת הגנה נגד טילים טקטיים. ואכן במערב אירופה הוסט הדגש מטילים נגד טילים לפיתוח

נשק נוטה להשפיע לחיוב על הדיאלוג שמקיימות שתי המעצמות בסוגיות של זכויות האדם. מן הבחינה הזאת היו עשרות אלפי היתרי היציאה שהעניקו הסובייטים ליהודים בשנות ה-70, חלק בלתי נפרד של הדטנט שנוצר בהסכמי סאלט-1.

לסיכום העניין, נראה, כי ההתקרבות האפשרית בין שתי מעצמות העל בקשר לסכסוכים אזוריים תתעל עצמה לכיוון של מציאת קווי פעולה משותפים שיתרמו לריסון הסכסוכים והרפייתם.

בתחום הצבאי

מצבה האסטרטגי של ישראל מושפע ישירות מן היחסים שבין שתי מעצמות העל. במיוחד לאור העובדה שישאל קשורה בטבורה — מבחינה אסטרטגית — לאגן הים התיכון ולאירופה.

ואכן, ההסכם לפירוק הטילים (INF) מראה כיצד שינוי אסטרטגי ברמה הגלובלית הביא לשיפור משמעותי בביטחון הלאומי של ישראל ולהקטנה דראמטית במדרגת האיום הצפוי לה. זאת בשל הסעיף בחוזה הקובע חיסולם של טילי SS-23 שעל פי הערכות היו אמורים להגיע לסוריה.

הישראלי-ערבי. הדגש הוא הבנתה של הזיקה ועד כמה היא חשובה בפענוח קריאת המצב לאשורו.

דוגמה בולטת שעשויה להמחיש עד כמה חשוב להבין את מלוא המשמעויות של הזיקה שבין הרמה הגלובלית (ולכאורה הרחוקה מאיתנו) לבין המציאות המיידית באזורנו, ניתן למצוא בדטנט של ראשית שנות ה-70. הפגת המתחים שבין שתי מעצמות העל. ששיאן היה בהסכמי סאלט-1 להגבלת החימוש הגרעיני ב-1972, נתפסה ע"י מנהיג אזורי — סאדאת — בתור גושפנקא מעצמתית לסטטוס קוו שנוצר במזה"ת לאחר 1967.

בראיתו של סאדאת נתפסו הסכמי הדטנט של 1972 כהקפאה מוסכמת של המצב, ולפיכך עלתה המלחמה ודחקה לפינה את שאר המכשירים הדיפלומטיים שהיו מסוגלים לשבור את הקיפאון המדיני.

הזיקה שבין התפתחויות מעצמתיות ברמה הגלובלית לבין ההיבט הישראלי עשויה למצוא ביטוי גם בנושא החשוב של יציאת יהודים מברכה"מ. הסכמה מעצמתית בסוגיות של פירוק

אמנם חוזה INF דן בפירוקם ובחיסולם של הטילים האמריקנים והסובייטים ואין הוא חל על "צד שלישי" אך יש להבין כי הוויתור הסובייטי בעניין הטילים של צרפת ובריטניה הוא זמני. ברה"מ יכלה לסגת מדרישתה לכלול את הטילים הצרפתיים והבריטיים בהסכמי פירוק הנשק עד כשל הארסנלים הקטנים יחסית שתי מדינות אלה. אך בשלב הבא של הדיונים, לקראת שנות ה-90, לא תוכל מוסקבה להתעלם עוד מן הטילים הללו.

תוכניות המודרניזציה של צרפת ובריטניה אמורות להביא לגידול דרמטי בכוחן הגרעיני ולהעניק לצרפת ולבריטניה יכולת להנחית הרס מאסיווי על מספר רב של מטרות בטריטוריה הסובייטית.

חוזה INF מספק תקדים מסוים לגבי הטילים של "צד שלישי", בחוזה נקבע כי יפורקו גם 72 טילי פרשינג-1A של מערב גרמניה, אשר ראש החץ הגרעיני שלהם בידי ארה"ב. כאשר תעלה שאלת "צד שלישי" במלוא חריפותה בסיכוב הדיונים הבא, ייתכן כי הסובייטים יעלו גם את שאלת הימצאותם של טילי "צד שלישי" מעבר לצרפת ובריטניה, ואשר עשויים להגיע לטריטוריה סובייטית. פרשנות רדיו מוסקבה בקיץ 1987 בדבר הדיווחים על ניסוי ישראלי בטיל ירח-2 רמזו על כיוון זה. מדברי הפרשנות הסתבר כי ככל הקשור לטילים בעלי טווח של מאות ק"מ, המסוגלים לפגוע בטריטוריה סובייטית, חורגת רמת הדיון מן המסגרת האזורית והופכת לנגזרת של הדיון הבין-מעצמתי. ישראל אף נקראה במפורש להשתלב בשיחות לצמצום הנשק הגרעיני באירופה. עפ"י תפיסת האיום של ברה"מ כפי שהשתקפה באותה סדרת פרשנויות, דין אחד לטילי ירחיו הישראליים ולטילי פרשינג-1A שבידי מערב גרמניה. וכאן נסגר המעגל בהבהרת הזיקה שבין האסטרטגי-הגלובלי למציאות הנוכחית. ישראל אינה מנותקת מן העולם הרחב, ולהתפתחויות האסטרטגיות ברמה העולמית יש השפעות ישירות על ביטחונה הלאומי. בדברים שהובאו כאן הצבענו על נקודות השקה בין האינטרס הישראלי למישור הגלובאלי. בידה של ישראל להפיק את המירב מהכנתה של זיקה זו.

טבלה 2: עיקרי חוזה INF לפירוק הטילים לטווח קצר ובינוני

להלן בקצרה הנקודות העיקריות מתוך החוזה המחזיק 56 עמודים ועוד עשרות עמודים של תצלומים ודיאגרמות אשר במסגרתו יהרסו 1752 טילים סובייטים ו-859 טילים אמריקנים.

* חיסולם בתוך 3 שנים של כל הטילים האמריקנים והסובייטים לטווח בינוני (1000-5500 ק"מ) המוצבים ביבשה. בצד האמריקני – טילי פרשינג-2 וטילי שיוט. בצד הסובייטי טילי SS-20, SS-4, SS-20.

* חיסולם בתוך 18 חודשים של כל הטילים לטווח קצר (500-1000 ק"מ) המוצבים ביבשה. בצד האמריקני – טילי פרשינג-1A, ובצד הסובייטי – טילי SS-12, SS-23.

* איסור מוחלט על ייצור וטיסות ניסוי של טילים לטווח שבין 500 ל-5500 ק"מ.

* הסדרי פיקוח מפורטים למשך 13 השנים הבאות בכל האתרים הקשורים בייצור, תיקון, הצבה או אחסון של הטילים הללו. בברה"מ זהו 128 אתרי פיקוח ובארה"ב 30 אתרים.

מוסקבה לקבל עול של הסדרי פיקוח הכוללים סיוורים וביקורות בתחומה, מאפשרים להניח כי בתחום זה יושג ההסכם הבא בין שתי מעצמות-העל, ולא דווקא בתחום המסובך של צמצום הנשק הבין-יבשתי ומלחמות הכוכבים.

ברה"מ אף קראה לחתימת אמנה בינלאומית שתאסור ייצור נשק כימי ואגירתו כבר בפסגה הקרובה הצפויה במוסקבה בקיץ 1988, וחזרה על עקרונות מדיניותה בדבר אי-העברת נשק כימי למדינה אחרת ואי הצבתו במדינות אחרות.

כזכור, בפסגת וושינגטון קראו ברה"מ וארה"ב להאיץ את המו"מ לקראת חתימת אמנה בינלאומית בת פיקוח לאיסור הנשק הכימי אשר תקיף את כל המדינות המחזיקות נשק זה. אם אכן תושג האמנה לאיסור השימוש בנשק כימי סביר להניח כי יוגבר הפיקוח שיביא להפסקת פעילותן של מדינות העולם שלישי שעוסקות בפיתוח נשק כימי המתבסס על ידע אזרחי הנרכש במערב אירופה, וכלל זה סוריה, עירק ולוב.

השלכה אפשרית נוספת הנגזרת מן החוזה לפירוק הטילים לטווח קצר ובינוני:

טבלה 1: תחנות עיקריות בהסכמים לפירוק נשק לא קונבנציונלי

1963: החוזה לאיסור ניסויים גרעיניים מעל האדמה ובחלל.

1968: החוזה לאיסור הפצתו והעברתו של נשק גרעיני (NPT).

1972: האמנה לאיסור ייצור נשק ביולוגי ואגירתו.

1972: החוזה בין ברה"מ לארה"ב לאיסור פיתוחם וניסויים של מערכות להגנה מפני טילים בליסטיים אסטרטגיים (ABM), והצבתם ביבשה בים באוויר או בחלל. החוזה מתיר מערכת הגנה אחת לכל צד.

1972: הסכם סאלט-1 בין ארה"ב לברה"מ להקפאה זמנית של מספר המשגרים האסטרטגיים הבליסטיים.

1979: הסכם סאלט-2 בין ארה"ב לברה"מ להגבלת מספר הטילים והמפציצים האסטרטגיים ברמה של 2400 משגרים לכל צד (ואח"כ, 2250 לכל צד). החוזה לא אושרר ע"י הסנאט האמריקני. שני הצדדים קיימו אותו דה-פקטו, אך ב-1986 הודיעה ארה"ב כי אינה רואה עצמה מחויבת לקיימו.

מערכת הגנה אווירית מורחבת. הוברר כי אין טעם בפיתוח מערכת הגנה יקרה נגד טילי הסקאד הלא מדויקים או כנגד טילי ה-SS-21 בעלי הטווח הקצר (70-100 ק"מ) אשר מחייבם להתקרב לקו החזית ובכך להיחשף לאש התותחים של הצד השני.

דחיית הסיכון הנובע מהגעת טילים קונבנציונליים מדויקים לזירה המזוה"ת, ובעקבות שימור איתנותה של זרוע ההרתעה העיקרית של ישראל – חיל-האוויר – מאפשר לישראל לקיים מרחב פעולה מגוון.

משמעויות הנובעות מן הדינמיקה שבעקבות הסכם

כאמור ההסכם לפירוק הטילים לטווח קצר ובינוני מהווה פרוודור להסכמים נוספים לפירוק נשק, ולהם השלכה אפשרית על ישראל והאזור.

פריצת הדרך שהושגה בחודשים האחרונים במו"מ המתנהל בגינבה לאיסור הלוחמה הכימית, ובמיוחד לנוכח ההסכמה הסובייטית לביקורים באתרי הלוחמה הכימית שבתחומה, ונכונותה של

