

עדכן אסטרטגי

כרך 11 | גיליון 3 | ינואר 2009

תוכן

7 מבצע "עופרת יצוקה" בעזה, ינואר 2009: סיכום ביניים
שלמה ברום

ארצות הברית – אתגרי הממשל החדש

11 מזכר לראש הממשלה: מתווה למפגש ראשון בין נשיא ארצות הברית
לראש ממשלת ישראל
עודד ערן

19 לקראת הידברות ישירה בין ארצות הברית לאיראן
אפרים קם

29 יחסי סין-ארצות הברית: תמורות ומשמעותן
יורם עברון

41 דיאלוג הביטחון האזורי של נאט"ו במזרח התיכון ועוצמתה של איראן
עמנואל אדלר

49 תהליך אנאפוליס – מאזן הרווח וההפסד
שלמה ברום

59 סוריה והג'יהאד העולמי – משחק כפול ומסוכן
אמיר קוליק ויורם שוייצר

69 עתיד מערך הפיקוח של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א)
אפרים אסכולאי

77 המטה לביטחון לאומי – האם החוק החדש יביא לשינוי?
שמואל אבן

הרבעון **עדכן אסטרטגי** מיועד להעשיר ולהפרות את הדיון הציבורי בנושאים העומדים, או אמורים לעמוד, על סדר היום הביטחוני של ישראל והמזרח-התיכון.

המאמרים המופיעים ב**עדכן** נכתבים על-ידי חוקרי המרכז ואורחיו. המאמרים מאופיינים בהיותם מכווני מדיניות. הדעות המובעות בהם הן של המחבר לבדו.

עורך ראשי

ד"ר עודד ערן

מנהל המערכת

משה גרונדמן

חברי המערכת

מאיר אלרון, ד"ר יהודה בן מאיר, משה גרונדמן, ד"ר אמילי לנדאו, ד"ר עודד ערן, ד"ר ענת קורץ, ד"ר אפרים קם, ד"ר ג'ודי רוזן, פרופ' זכי שלום

מערכת מורחבת

ד"ר דן בן דוד, פרופ' עזר גת, פרופ' תמר הרמן, פרופ' אייל זיסר, אפרים הלוי, רב אלוף (מיל.) אמנון ליפקין שחק, דן מרידור, פרופ' עמנואל סיוון, פרופ' אשר ססר, פרופ' איתמר רבינוביץ', שמעון שטיין, פרופ' שמעון שמיר, פרופ' גבי שפר

עיצוב גרפי: מיכל סמו-קובץ ויעל כפיר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל-אביב
דפוס: ארט שירותים לאופסט, תל-אביב

המכון למחקרי ביטחון לאומי

רח' חיים לבנון 40, ת"ד 39950, תל-אביב 61398
טל' 03-6400400, פקס' 03-7447590, דוא"ל: info@inss.org.il

עדכן אסטרטגי מתפרסם בעברית ובאנגלית

תוכנו המלא מוצג באתר המכון: www.inss.org.il

עיקרי דברים

מבצע "עופרת יצוקה" בעזה, ינואר 2009: סיכום ביניים / שלמה ברום
ההישגים הצבאיים של המערכה ברורים לעין. צה"ל הצליח להשיג שליטה מוחלטת בשדה המערכה בכל שלביה ולהכתיב את התפתחותה; החמאס לא הצליח למנוע ממנו את השגת יעדיו הצבאיים וכשל בניסיונותיו לגבות מישראל מחירים משמעותיים במהלך הלחימה. המערכה המדינית, שאמורה להביא לידי ביטוי את הישגי המערכה הצבאית באמצעות יצירת מצב יציב ובר קיימא, שבו רצועת עזה לא תשמש בסיס להתקפות ושיגור טילים על ישראל, נמצאת בעיצומה. קשה עדיין להעריך באופן מלא ואמין עד כמה הושגו יעדי הלחימה, במונחים של יצירת מצב חדש ברצועת עזה, כפי שהוצגו מטרות המלחמה על ידי הממשלה.

מזכר לראש הממשלה: מתווה למפגש ראשון בין נשיא ארצות הברית לראש ממשלת ישראל / עודד ערן

המכון למחקרי ביטחון לאומי כינס מומחים ישראלים, כדי להציע מתווה לראש הממשלה הישראלי החדש, למפגש הראשון והמכונן שלו עם נשיאה של ארצות הברית. בין הסוגיות הנדונות: איראן, הפלסטינים, סוריה, לבנון וחזבאללה, ויחסי ארצות הברית עם ישראל. בצוות המומחים השתתפו פרופ' איתמר רבינוביץ, אלוף (מיל') גיורא איילנד, מר אלוף בן, מר דן הלפרין, ד"ר ערן לרמן, ד"ר נמרוד נוביק, מר צבי רפיח, ד"ר רוני ברט וראש המכון, ד"ר עודד ערן. כמה מהמומחים שלקחו חלק בדיונים על תכנוני של מזכר זה שירתו בתקופות שונות בשגרירות ישראל בושינגטון.

לקראת הידברות ישירה בין ארצות הברית לאיראן / אפרים קם
בחודשים הקרובים תחל כנראה הידברות ישירה בין ארצות הברית לאיראן בסוגיית הגרעין האיראני. נשיא ארצות הברית, לדבריו, יהיה מוכן להיפגש עם מנהיגי איראן כבר בשנה הראשונה לממשלו, אם הדבר יקדם את האינטרסים של ארצות הברית. מאמר זה מבקש לבחון את המשמעויות של הידברות ישירה אפשרית בין ארצות הברית לאיראן, אם זו אכן תתפתח. המחבר סוקר את תוצאות מפגשי העבר ומעריך את הסיכויים שהמפגש המתוכנן יניב תוצאות חיוביות.

יחסי סין-ארצות הברית: תמורות ומשמעותן / יורם עברון
 בחינת הגורמים העיקריים שעומדים בלב שיקוליה של וושינגטון לגבי סין - מגבלות כוחה של ארצות הברית בניהול המערכת הבינלאומית, המתיחות הגוברת עם רוסיה, הצורך במידע אסטרטגי על סין, והתפרצות המשבר הפיננסי העולמי - יכולה לסייע בהערכת כיווני התפתחותם של יחסי סין-ארצות הברית, ומכאן גם בהגדרת מסגרות פעולה אפשריות להתנהלות ישראל בין שתי המעצמות האלה.

דיאלוג הביטחון האזורי של נאט"ו במזרח התיכון ועוצמתה של איראן / עמנואל אדלר

המחבר מציג גישה שונה באשר למערכת השיקולים שצריכה להנחות את ישראל בהתנהלותה מול איראן. המחבר מנתח את הגורמים לנפיצותו של המצב במזרח התיכון ומנסה לאתר דרכים לנטרל את המכשלות הנמצאות לפתחן של ישראל ואיראן. הצעת המחבר, לדבריו, עשויה להישמע תמימה בצורה קיצונית רק אם בוחנים אותה בלי לקחת בחשבון את שתי החלופות שלה. אל מול מזרח תיכון שבו אסטרטגיית ה"נטרול" נוחלת הצלחה יש להציב שני תרחישים אפשריים אחרים: התקפה ישראלית על איראן או הצלחה של איראן לפתח נשק גרעיני ללא הפרעה.

תהליך אנאפוליס - מאזן הרווח וההפסד / שלמה ברום
 ועידת אנאפוליס, שהתקיימה בתאריכים 27-28 בנובמבר 2007, נועדה להניע מחדש את תהליך השלום הישראלי-פלסטיני ולאפשר פתיחה במשא ומתן נמרץ על הסדר קבע. בהצהרה המשותפת שחתמה את הוועידה הוצג היעד - הגעה להסכם עד סוף שנת 2008, יעד עליו חזרו מנהיגי הצדדים, אהוד אולמרט ומחמוד עבאס (אבו מאזן), בהתבטאויות שונות במהלך השנה האחרונה. ישראל והפלסטינים לא עמדו ביעד זה ולכן התעצבה דעה מקובלת שעל פיה תהליך אנאפוליס נכשל לחלוטין. אולם תהליך זה איפשר התקדמות משמעותית בפיתוח מערכת היחסים בין שני הצדדים וביצירת התנאים להתקדמות לעבר הסכם בגיבוי בינלאומי וערבי.

סוריה והג'יהאד העולמי - משחק כפול ומסוכן / אמיר קוליק ויורם שוייצר

מאמר זה מציג את קשריה של סוריה עם גורמי הג'יהאד העולמי ובוחן את היתרונות והסיכונים הטמונים בקשרים אלה עבור משטרו של בשאר אל-אסד. המאמר מדגיש את השימוש שעושה סוריה ב"קלף התמיכה בטרור" כחלק מניסיונה לבסס את מעמדה האזורי והבינלאומי.

עתיד מערך הפיקוח של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית

(סבא"א) / אפרים אסכולאי

הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית עשתה כברת דרך ארוכה מאז נהגה שלא להרגיז את המדינות החברות, אפילו כאשר אשמתן הייתה גלויה לעין כל. עם זאת, היא עדיין מהססת מללכת את "הצעד הנוסף" הנדרש ולפרסם את מסקנותיה. הסוכנות תורמת תרומה מהותית למשטר אי-ההפצה, במיוחד לאור הפעילות המתבצעת באיראן, אולם אין בתרומה זו די וניתן לשפרה במידה רבה. כך יקרה אם הסוכנות תאמץ את העקרונות שמציע המחבר במאמר ואם תנהג ביתר אינטנסיביות בהערכתה את המצב בכל הנוגע לנושאים הבוערים שבתחום עיסוקה.

המטה לביטחון לאומי - האם החוק החדש יביא לשינוי? / שמואל אבן
 ביולי 2008 התקבל בכנסת חוק המטה לביטחון לאומי, המסדיר בחקיקה את מעמד המל"ל כגוף מטה של ראש הממשלה והממשלה לענייני ביטחון לאומי. בדברי ההסבר לחוק נכתב: "כך ניתן יהיה להקנות לתהליכי קבלת ההחלטות בתחום הביטחון הלאומי את המעמד הנורמטיבי הראוי". מאמר זה בוחן האם החוק החדש עשוי למלא אחר התקוות הגדולות שתלו בו יוזמיו ומהם התנאים להתממשות תקוות אלו.

מבצע "עופרת יצוקה", עזה, ינואר 2009: סיכום ביניים

שלמה ברום

גיליון זה רואה אור לאחר שהתקבלה בישראל ההחלטה החד-צדדית על הפסקת אש והצטרפות החמאס להפסקת האש. המערכה המדינית, שאמורה להביא לידי ביטוי את הישגי המערכה הצבאית באמצעות יצירת מצב יציב ובר קיימא, שבו רצועת עזה לא תשמש בסיס להתקפות ושיגור טילים על ישראל, נמצאת בעיצומה. קשה עדיין להעריך באופן מלא ואמין עד כמה הושגו יעדי הלחימה בעזה, במונחים של יצירת מצב חדש ברצועת עזה, כפי שהוצגה מטרת המלחמה על ידי הממשלה.

ההישגים הצבאיים של המערכה ברורים לעין. צה"ל הצליח להשיג שליטה מוחלטת בשדה המערכה בכל שלביה ולהכתיב את התפתחותה; החמאס לא הצליח למנוע ממנו את השגת יעדיו הצבאיים וכשל בניסיונותיו לגבות מישראל מחירים משמעותיים במהלך הלחימה. ההרס ושיעור הנפגעים הגדול בעזה לעומת המספר המצומצם של נפגעים וההרס לרכוש בצד הישראלי ממחישים את הפער בין הישגי שני הצדדים. חמאס, שקיווה לחזור על הישגי חזבאללה במלחמת לבנון השנייה, נכשל לחלוטין, וההישג היחיד שהוא יכול היה להתגאות בו הוא היכולת לשגר מספר קטן של רקטות מדי יום עד לסיום המבצע. זאת, כאשר ברור לחלוטין לכל השחקנים שהדרך היחידה למנוע לחלוטין שיגור רקטות היא על ידי כיבוש של רצועת עזה כולה. ישראל נמנעה מכך לא בשל אילוף צבאי כלשהו, שהרי העליונות שגילה צה"ל בכל הקרבות והמחיר הנמוך באבדות המחישו שישראל אכן יכולה לכבוש מחדש את כל הרצועה, אלא בשל המחירים המדיניים שיגבה כיבוש כזה ושליטה ברצועה לאורך זמן.

ניתן ליחס את ההישגים הצבאיים האלה להכנות המדוקדקות של צה"ל למבצע ובהם בולט איסוף מודיעין רב ומפורט וניצולו לפיתוח תשובות טקטיות וטכנולוגיות לכל האתגרים שהכין החמאס לקראת העימות הצפוי – מטעני נפץ

שלמה ברום, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

רבי עוצמה שנועדו להרוס טנקים, בתים ממולכדים, מנהרות שנועדו לאפשר תקיפות פתע על ידי חוליות חמאס, יכולות נ"ט ועוד. השליטה באוויר ויכולות הנשק המדויק של חיל האוויר תרמו תרומה מכרעת להישגי המערכה.

על בסיס ההישגים הצבאיים האלה אפשר לומר שברובד אחד הושגה מטרת המלחמה. אם המטרה הייתה למנוע מרצועת עזה לשמש בסיס להתקפות על ישראל והדרך שנבחרה היא להשיג מאזן הרתעה מול החמאס שבמסגרתו הוא ישלם מחירים הרבה יותר גבוהים ממה שהוא העריך, אזי המטרה הושגה. יש מאזן הרתעה חדש שתהיה לו השפעה מרכזית על שיקוליו של החמאס.

השאלה המרכזית היא איך לשמר את ההישג הזה לאורך זמן. ניתן יהיה לעשות זאת רק באמצעות בניית מערכת מדינית שתתמוך בהפסקת האש וכן באמצעות תגובות הולמות של ישראל להפרות של הפסקת האש. הדילמה המרכזית של ממשלת ישראל היא איך לעשות זאת מבלי לתת לגיטימציה מדינית לחמאס. מסיבה זאת לא ברור אם התהליך המדיני שמתקיים בעקבות המערכה יביא להסכם הפסקת אש עם החמאס בתיווכה של מצרים. בינתיים מנסה ישראל להגיע להסכמות עם צדדים שלישיים – ארצות הברית, האיחוד האירופי ומצרים, שימנעו את חימושו מחדש של החמאס. בהקשר זה מצרים תמשיך ותהיה מדינת המפתח, ורק היא – גם אם בסיוען של מדינות אחרות – יכולה למנוע את זרימת הנשק לעזה.

גם תהליך השיקום של עזה יהפוך לזירת התמודדות בין השחקנים השונים. מצד אחד – הרשות הפלסטינית, ציר המדינות הערביות המתונות ומדינות המערב, שישאפו להיות הגורם שישקם את עזה מבלי לתת לגיטימציה לחמאס ומבלי לחזקו, ומצד שני – ציר ההתרסה בראשות איראן שישאף לחזק את החמאס דרך תהליך השיקום. זה יהיה המשך המערכה הצבאית והמערכה המדינית באמצעים אחרים.

היבט חשוב שנגזר מתוצאות הלחימה בעזה הוא השפעתן על המערכת הפלסטינית הפנימית ועל התהליך המדיני הישראלי-פלסטיני. לא ברור עדיין האם מבחינה פוליטית החלישה המערכה הזאת את החמאס מול הממשלה ברמאללה או שמא חיזקה אותו. יש פנים לכאן ולכאן. מצד אחד, החמאס הוכיח שיקול דעת שגוי וגרר למלחמה מעל למיליון וחצי פלסטינים, וביצעו בה היו כושלים. מצד שני, הממשלה ברמאללה הצטיירה בעיני

לא ברור עדיין האם מבחינה פוליטית החלישה המערכה הזאת את החמאס מול הממשלה ברמאללה או שמא חיזקה אותו

הצבור הפלסטיני, במידת מה, כמשת"פית של ישראל. עובדה זאת והתמונות הנראות מתוך רחובות עזה בוודאי לא הוסיפו ליוקרתה ומעמדה. אם יסתבר שבסופו של דבר המצב מול רצועת עזה יציב ושקט ומצליחים להחזיק את החמאס

במצב מוחלש, סביר להניח שאפשר יהיה להמשיך בתהליך המדיני על בסיס ועידת אנאפוליס ביתר נוחות. בכל מקרה, המערכה הזאת לא חיסלה את החמאס. גם לאחריה הוא משמר עדיין חלק משמעותי מכוחו הצבאי וסביר להניח שיוכל לחדש את שליטתו האפקטיבית בכל הרצועה. מבחינה זו יש הבדל גדול בין הישגי צה"ל ביהודה ושומרון במבצע 'חומת מגן' ואחריו לבין המצב בעזה. צה"ל השיג בשני המבצעים יכולת פעולה במחיר סביר בכל מקום בו רצה, אבל ביהודה ושומרון הדבר הושג במחיר הריסתה של המערכת השלטונית ויצירת מצב שבו אין פרטנר לישראל. ברצועת עזה המצב שונה, וסביר להניח שגם אחרי המבצע תשלוט בעזה ממשלת חמאס שתוכל לאכוף את מרותה. מרות זו עשויה לשמש בסיס ליכולת של ישראל להרתיע את הצד השני. החמאס ימשיך להיות שחקן פוליטי מרכזי שבידיו, במידה לא מבוטלת, המפתח לתהליך מדיני אפקטיבי מול הפלסטינים.

היבט חשוב אחר של המערכה היה היכולת לשמור על השקט באזורי יהודה ושומרון. ניתן לייחס זאת גם ליעילות הפעולות של ישראל והרשות הפלסטינית, אבל נראה כי הסבה העיקרית לכך הייתה מצב הרוח של הצבור הפלסטיני, שלא ראה תכלית למערכה הזאת, אלא נזק איום, שנגרם כתוצאה מפרובוקציות מיותרות של חמאס. יש בכך גם סימן מעיד לכך שהתשתית הפוליטית והטרוריסטית של חמאס ביהודה ושומרון מרוסקת. חמאס לא הצליח להוציא משם ולו פיגוע התאבדות אחד למרות כל איומיו, ולא הצליח לדחוף את הצבור לביטויי מחאה המוניים.

החמאס ימשיך להיות שחקן פוליטי מרכזי שבידיו המפתח לתהליך מדיני אפקטיבי מול הפלסטינים

לבסוף, אין להתעלם גם ממחיריה של המערכה הזאת ובעיקר הפגיעה הגדולה באוכלוסייה אזרחית ברצועת עזה. ספק אם אפשר היה להימנע מכך במלחמה מסוג זה שבה צד אחד, חמאס, מנהל את המלחמה נגד האוכלוסייה האזרחית של הצד השני מתוך האוכלוסייה האזרחית שבשליטתו, למרות כל המאמצים שנעשו על

ידי צה"ל להקטין את הפגיעה באזרחים. ישראל משלמת מחיר על הפגיעות האלה הן בהשפעתן השלילית על דימויה של ישראל בעולם, והן בהשפעתן על מערכת היחסים בין ישראל והעולם הערבי.

ניתוח מקיף של השתלשלות המלחמה בעזה, משמעויותיה ותוצאותיה, יוצג בגיליון מיוחד של עדכן אסטרטגי, שיראה אור במהלך פברואר 2009.

מזכר לראש הממשלה

מתווה למפגש ראשון בין נשיא ארצות הברית
ברק אובמה לראש ממשלת ישראל

עודד ערן

הקדמה

הצהרותיו של ברק אובמה באשר למזרח התיכון, כשהיה מועמד לנשיאות ארצות הברית, היו כלליות למדי והותירו אחריהן ערפל. יש לקרוא אותן לאור הניסיון המלמד שהצהרות של כל מועמד לנשיאות ארצות הברית באות להבטיח תמיכה בו מצד קהלים מסוימים בציבור הבוחרים האמריקאיים ולא יותר מכך. כאשר הופך המועמד לנשיא הנבחר, מדיניותו מושפעת משיקולים שונים ומגוונים, שלא היו קיימים אצלו טרם כניסתו לבית הלבן.

ההנחה הרווחת בקרב רבים מהמנסים לנחש כיצד ינהג הנשיא אובמה בסוגיית המזרח התיכון היא, שהמשבר הפיננסי העולמי, שאלת ההתפנות האמריקאית מעיראק ושאלות בינלאומיות אחרות יגזלו חלק ניכר מזמנו, כך שייותר לו זמן מועט לעסוק בסכסוך הישראלי-ערבי בכלל ובחלקו הישראלי-פלסטיני בפרט. למרות זאת, קשה להניח שהנשיא אובמה יוכל להתעלם מהביקורת שהוטחה בשני קודמיו, הנשיאים קלינטון ובוש, לפיה הותירו את הטיפול האינטנסיבי בסכסוך הישראלי-פלסטיני לחודשים האחרונים לכהונתם. במצוקת הזמן שאליה נקלעו הם ניסו להשיג, בעיקר בשתי ועידות פסגה – קמפ דייוויד בשנת 2000 ואנאפוליס בשנת 2007 – יותר מאשר שני הצדדים הישירים לסכסוך היו מסוגלים להסכים לו.

המכון למחקרי ביטחון לאומי כינס כמה מומחים ישראליים, כדי להציע מתווה לראש הממשלה הישראלי החדש למפגש הראשון והמכונן שלו עם נשיאה החדש של ארצות הברית. בצוות המומחים השתתפו פרופ' איתמר רבינוביץ, אלוף (מיל') גיורא איילנד, מר אלוף בן, מר דן הלפרין, ד"ר ערן לרמן, ד"ר נמרוד נוביק, מר צבי רפיה, ד"ר רוני ברט והחתום על מאמר זה. חלק מאנשי הצוות שירתו בתקופות שונות בשגרירות ישראל בווישינגטון.

ד"ר עודד ערן, ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי.

הנשיא אובמה לא יוכל להתעלם מכישלונם של המאמצים הקודמים לקדם הסדר ישראלי-פלסטיני, החל בהסכמי אוסלו וכלה בהסכם אנאפוליס, ויהיה עליו להחליט לא רק כמה ממשאבי הזמן והאנרגיה עליו להשקיע בניסיון לפתור את הסכסוך הישראלי-פלסטיני, אלא גם מה צריך להיות היחס שבין המאמץ בסוגיה זו למאמץ במסלול הסורי-ישראלי והאם יש חלופות להצעות הפתרון שלא צלחו במסלול הישראלי-פלסטיני.

אסור שהממשלה החדשה בישראל, שתקום בעקבות הבחירות הקרובות, תניח שהסכסוך הישראלי-פלסטיני יידחק למקום נמוך יחסית בסדר היום של הממשל האמריקאי החדש. עם זאת, לממשלה זו יהיו סדרי עדיפויות משלה ויהיה עליה לשכנע את הממשל החדש בווינגטון בהיגיון הפנימי של סדר העדיפות הישראלי.

סדר היום של הנשיא אובמה

סדר היום של הנשיא החדש של ארצות הברית יכלול את הנושאים הראשיים הבאים:

- ההתמודדות עם ההשלכות ארוכות-הטווח של המשבר הפיננסי העולמי.
- שיקום וייצוב היחסים עם רוסיה וסין.
- טיפול בסוגיות הפצתו של נשק להשמדה המונית (צפון קוריאה, פקיסטאן, איראן).
- עיראק.
- בעיית אפגניסטן, ויחסי פקיסטן-הודו.
- סוגיות אזרחיות, כגון המזרח התיכון ואמריקה הלטינית.
- הטרור העולמי.

נושאים אלה מהווים חלק מקבוצת הסוגיות הצפויות והמוכרות, בהן יצטרך ממשל אובמה לעסוק. אליהם יש להוסיף משברים בלתי צפויים, כגון אסונות טבע בהיקפים משמעותיים, משבר בתחום האנרגיה ומחירה או מגה-אירועים בתחום הטרור.

כמעט כל אחד מהנושאים קשור, בצורה זו או אחרת, לישראל. מכאן נובעת החשיבות של מפגש בין מנהיגי ארצות הברית וישראל כבר בשלבים הראשונים לכהונת ממשל אובמה.

מסר כללי

מוקדי המתח בין ישראל וארצות הברית בעבר נוצרו כאשר שתי המדינות הפתיעו זו את זו ופעלו, כל אחת בנפרד, בלא לידע האחת את השנייה, או כאשר הציפיות

של צד אחד לא תאמו את היכולת של הצד השני לעמוד בציפיות אלו. משום כך חשוב שישראל תבטא רצון להמשיך ולחזק את התיאום ההדדי עם ארצות הברית, המבוסס על אמון דו-צדדי, מערכתית ואישית, המיועד למנוע הפתעות הדדיות. הזירה הבינלאומית מצויה בצומת דרכים היסטורית והן ארצות הברית והן ישראל עומדות בפני אתגרים ומהפכים בעלי השלכות ארוכות-טווח על אינטרסים חיוניים שלהן. במקרה של ישראל, אלה גם אינטרסים קיומיים. מכאן המרחב המצומצם ביותר לטעויות והצורך בתיאום מרבי ומניעת הפתעות בינה לבין ארצות הברית.

סוגיות אזוריות

איראן

על ישראל להציג את סוגיית איראן בפני ארצות הברית כסוגיה בעלת החשיבות המיידית והעליונה, המאפילה על סוגיות אחרות, ולהבהיר כי לא תוכל להשלים עם איראן שתהיה בעלת יכולת גרעינית. בסוגיה זו כרוכות כמעט כל סוגיות הליבה האחרות של המזרח התיכון, ובמיוחד שאלת היציבות של המשטרים השונים באזור.

העדיפות הראשית לטיפול ולפתרון הסוגיה האיראנית היא על ידי שימוש באמצעים לא כוחניים-צבאיים, אך תוך שמירה על הנוסחה של "כל האופציות נמצאות על השולחן". ישראל רוצה וצריכה לתת סיכוי למהלכים מדיניים בסוגיה זו, אך חלון הזמן הולך ומצטמצם וסוף שנת 2009 הוא, ככל הנראה, המועד האחרון למיזוי סיכוי זה. משום כך חשוב לשמור גם על אמינות האופציה הצבאית.

כאן המקום לחזור על הרצון והצורך למנוע הפתעות הדדיות בין ארצות הברית לישראל. אמירה זו מתחייבת מכמה סיבות, וביניהן הצורך למנוע הפתעות בגין פעולה צבאית, אך גם בגין נכונות אפשרית של ארצות הברית (לא סבירה ככל שתהיה) ליצירת משוואה "דימונה תמורת נתאנז" במסגרת משא ומתן אמריקאי עם איראן. על ישראל לבקש, כי מהלכה המתוכננים של ארצות הברית בסוגיה האיראנית, בין אם במסגרת בילטרלית עם איראן ובין אם במישור מולטילטרלי, יובאו לידיעתה המוקדמת. מוצע להקים לשם כך מנגנון בין שני הצדדים, שיורכב מקציני קישור, שעיסוקם הבלעדי יהיה תיאום הנושא האיראני בין שתי המדינות. קציני הקישור יכולים להיות אנשי צבא או אזרחים, לפי החלטתן של שתי המדינות.

הצלחה של משטר הסנקציות על איראן ליצור לחץ שיניא אותה מלהמשיך בתוכנית הגרעינית שלה היא פונקציה של מידת חומרתן ועוצמתן. כל עוד מועצת הביטחון אינה מאמצת החלטות חריפות יותר מאלו שאימצה עד כה כלפי איראן, קשה להניח שבסנקציות שהוטלו עד כה יהיה די כדי להגיע לתוצאה המיוחלת.

אימוץ של סנקציות קשות יותר על ידי מועצת הביטחון תלוי בנכונות רוסיה (וסיין).

מכאן החשיבות של דיאלוג אמריקאי-רוסי בנושא האיראני. הדיאלוג של ארצות הברית עם רוסיה חיוני בכמה סוגיות, ושיתוף פעולה מצד רוסיה יאפשר צמצום מרחב פעולה של איראן הן בתחום הגרעיני והן בתחום הטרור.

הנשיא אובמה הבהיר כבר כי הוא מוכן לקיים דיאלוג עם איראן. ראש ממשלת ישראל צריך להבהיר לו, כי לישראל אין התנגדות לדיאלוג כזה, אם יוכל להביא להסרתו של האיום הגרעיני האיראני, אך לשם כך הוא חייב לכלול מספר תנאים. העיקרים שבהם: מגבלת זמן, נוכח העובדה שהאיראנים ניצלו תמיד כל משא ומתן להמשך הפעילות הגרעינית שלהם; התחייבות של איראן, גם אם לא בפומבי וכביכול ללא לחץ בינלאומי, להשעות את פעילותה הגרעינית; והבהרה לאיראן מהן ההשלכות של כישלון דיאלוג כזה.

התהליכים המדיניים מול הפלסטינים ומול סוריה

הנחת המוצא היא שהממשל האמריקאי החדש לא יוכל להתעלם מהסכסוך הישראלי-ערבי, גם אם נושאים אחרים יחייבו אותו להתמקדות מרבית ומיידית בהם. לכן, יש חשיבות לכך שראש ממשלת ישראל יאמר במפגש הראשון שלו עם נשיאה החדש של ארצות הברית, כי ישראל רואה חשיבות בהתקדמות בשני המסלולים – הישראלי-פלסטיני והישראלי-סורי – וכי לצורך זה יש לה עניין במעורבות אמריקאית. עליו להדגיש, כי ברור לישראל הקשר בין שיקום מעמדה של ארצות הברית במזרח התיכון ובין מידת מעורבותה בניסיונות לפתרון הסכסוך הישראלי-ערבי.

על ראש ממשלת ישראל להציע לנשיא ארצות הברית שלפני כל ניסיון לחדש את המאמץ במסלול הישראלי-פלסטיני ובמסלול הישראלי-סורי יקיימו ישראל וארצות הברית ברור מעמיק של כל הסוגיות ומרחבי התמרון בהן, ויבהירו מהם "הקווים האדומים" של כל אחת מהן, מהי היתכנות ההצלחה ומהם לוחות הזמנים להשגתה.

בהקשר זה ניתן להוסיף, שאם ישראל תחליט שהיא מוכנה להתקדם בזמנית בשני המסלולים, ראש ממשלת ישראל יוכל להתייחס בפגישתו עם הנשיא אובמה בצורה חיובית ליוזמה הערבית משנת 2002, אך תוך הדגשה שהיא אינה יכולה להוות תחליף למשא ומתן, או מרשם לפסיביות ערבית בכל הקשור לקידום היחסים עם ישראל עוד לפני השגת הסכמים.

רצוי שבמפגש הראשון עם הנשיא אובמה יבהיר ראש הממשלה גם, כי חזרה מוחלטת לגבולות של ערב מלחמת ששת הימים לא הייתה מעולם תביעה אמריקאית, וכי השינויים שחלו בשטח מאז שנת 1967 מחייבים גמישות בעניין זה

גם מצד הערבים (כך, למשל, לא היה לפני 1967 כל מעבר קרקעי ישיר, דרך ישראל, בין רצועת עזה לאזור יהודה ושומרון). עוד עליו להבהיר, כי שאלת הפליטים הפלסטיניים לא תוכל להיפתר על פי הנוסחה שביזמה הערבית, אף כי זו כבר מהווה התקדמות מסוימת לקראת פתרון אפשרי מקובל. יש לבקש מהממשל החדש בארצות הברית להתמקד בעידוד הגישה החיובית שהיזמה הערבית משקפת, אך להימנע מתמיכה גורפת ובלתי מסויגת בכל אחד ממרכיביה.

המסלול הפלסטיני

המסלול הפלסטיני חווה עד כה שלושה כישלונות להשיג הסכם: כישלון הסכמי אוסלו, כישלון הסכם קמפ דייוויד השני וכישלון הסכם אנאפוליס. לכל כישלון נוסף יהיו מחירים כבדים. עם זאת, חיוני למצוא פתרון לסכסוך הישראלי-פלסטיני, וברור גם ששתי הממשלות – ישראל וארצות הברית – אינן יכולות להיראות כמניחות לנושא וכאדישות לתוצאותיו של קיפאון מדיני בו.

הכישלונות במשא ומתן הישראלי-פלסטיני עד כה מחייבים איתור מתווה חדש, שיגדיל את סיכויי ההצלחה. לצורך זה יש לקיים בחינה משותפת, ישראלית-אמריקאית, של הסיבות שהביאו לכישלון הניסיונות הקודמים. המתווה שייבחר צריך להיות מבוסס על העיקרון של "מפת הדרכים", דהיינו "שתי מדינות לאום לשני עמים". במקביל, מתחייבת אמירה ישראלית, ואפילו כללית בשלב זה, שישראל מוכנה לעשות מאמץ נוסף לתרום את חלקה לשיפור מידי של המצב הכלכלי באזור יהודה ושומרון, ובכלל זה נכונות לנקוט שורה של אמצעים, בראשם הקלות על המעבר בין חלקיו השונים של האזור ומעבר של סחורות ואנשים בין ישראל לבינו. בהקשר זה, אבל גם בהקשר הבילטרלי הישראלי-אמריקאי, חשוב שראש ממשלת ישראל יציג ביוזמתו, במפגש הראשון שלו עם הנשיא האמריקאי החדש, את נחישותה של ישראל לעמוד בהתחייבויות אותן נטלה על עצמה במכתבה לארצות הברית מ־14 באפריל 2004, בנושא המאחזים הבלתי חוקיים בשטחים. אמירה ישראלית כזו מתחייבת גם בשל הצורך להביא את הממשל החדש בארצות הברית לחזור בצורה מפורשת על מחויבותו לקביעות של הנשיא בוש לראש הממשלה שרון, במכתבו מאותו תאריך, במה שנוגע לתוצאות המשא ומתן בין ישראל לפלסטינים. ראש ממשלת ישראל יוכל להבהיר לנשיא אובמה את הקשיים הפוליטיים הניצבים בפניו בדרך לביצוע ההתחייבות הישראלית מ־2004, אך חיוני שיאמר ביוזמתו, כי למרות קשיים אלה, זו מחויבות ישראלית שרירה וקיימת.

בשאלת החמאס מוצע, כי ראש ממשלת ישראל יאמר לנשיא ארצות הברית שישראל לא תתערב במאבק הפנימי בין ארגון החמאס וארגון פתח, אף כי יש לה עניין ברור בניצחון פתח במאבק זה והיא מוכנה לפעול לחיזוקו של מחמוד

עבאס. עם זאת, חשש מפני השתלטות עתידית של החמאס גם על יהודה ושומרון מחייב כבר היום התאמת המדיניות של כל הגורמים הבינלאומיים המעורבים במזרח התיכון, ולכן על ראש ממשלת ישראל להציע לנשיא החדש תיאום מידיי ישראל-אמריקאי בנושא זה.

לישראל צריך להיות ברור, כי גם ללא שינוי המצב באזור יהודה ושומרון, רגיעה ברצועת עזה, ובמיוחד שחרורו האפשרי של החייל גלעד שליט, יגרמו לבקיעים בקרב מדינות המערב המחויבות לשלושת תנאי הקוורטט להידברות עם החמאס. יתר על כן, התפתחויות מדיניות מסוימות עשויות לאלץ גם את ישראל או את ארצות הברית לסטות מהמדיניות הנוכחית שלהן בנושא החמאס. לפיכך, חשובים הידברות ותיאום מוקדמים בין ישראל לארצות הברית בסוגיה זו, כדי למנוע הפתעות כמו זו שארצות הברית גרמה לישראל בשנת 1988, כאשר החליטה לפתוח בדיאלוג עם אש"ף.

לאור האפשרות שמשטר חדש של הפסקת אש בין החמאס לישראל יופר על ידי החמאס, חיוני להבהיר לנשיא החדש של ארצות הברית שישראל רוצה להימנע מהצטברות אירועים בגבול רצועת עזה עד לדרגה שתחייב אותה לפעולה צבאית רחבת היקף, ולכן אפשר שהיא תגיב תגובות צבאיות תכופות על הפרות כאלו. זאת, כחלק ממגמה להרתיע את החמאס ומתוך רצון שלא להיגרר למצב שבו תגובות חריפות יגרמו שוב לפגיעה באוכלוסיה אזרחית.

המסלול הסורי

כאמור, על ראש ממשלת ישראל להציג בפני הנשיא החדש של ארצות הברית את הרצון לראותה מעורבת בתהליך מדיני ישראל-סורי. הנשיא בשאר אל-אסד דיבר בפומבי על רצונו לראות את ארצות הברית מעורבת במשא ומתן כזה, ואין טעם שישראל תיראה כמפגרת אחריו. יחד עם זאת, על ראש הממשלה להוסיף בפני הנשיא אובמה כי ארצות הברית וישראל צריכות לפעול במשותף בנושא זה, גם כדי למנוע נזק ביחסייהן עם תורכיה, שעד כה שימשה כמתווכת במשא ומתן המוקדם שהתקיים בין ישראל לסוריה. יש, כמובן, להבהיר לנשיא ארצות הברית שעליו להימנע מ"למכור" לסוריה ללא תמורה את נכונותו להיכנס לתיווך במשא ומתן בינה ובין ישראל.

חשוב עוד יותר הוא התיאום בין ארצות הברית לבין ישראל בשאלה כיצד לטפל בסוגיה האיראנית במסגרת המשא ומתן הישראלי-סורי. הכוונה היא לדרישות מסוריה בשאלת היחסים הביטוראליים שלה עם איראן, ובכלל זה דרישות הקשורות להיותה מדינת מעבר לנשק איראני לחזבאללה בלבנון.

סוגיה נוספת המדגישה את החשיבות בתיאום בין ראש ממשלת ישראל לנשיא ארצות הברית בהקשר הישראלי-סורי, היא כיצד ניתן לוודא שסוריה אכן תממש

את המחויבויות שתיתן במסגרת משא ומתן על הסדר עם ישראל. גם בעניין זה יש לישראל עניין בדיאלוג בין ארצות הברית ובין רוסיה ולהבנות מקיפות ביניהן.

שאלת לבנון וחזבאללה

הבעיה הלבנונית, ובמיוחד האתגר שמציב ארגון חזבאללה, צריכה להיות בין הנושאים המרכזיים שיועלו בפגישה הראשונה בין ראש ממשלת ישראל לנשיא האמריקאי החדש. יש חשיבות להצגה מדויקת של התעצמות חזבאללה וחיזוק מעמדו של הארגון במסגרת ההסדרים הפנים לבנוניים החדשים, המעניקים לו גושפנקה רשמית לעסוק בבניין כוחו הצבאי באין מפריע. בהקשר זה יש להציג גם, ללא כחל וסרק, את מגבלותיה של החלטת מועצת הביטחון 1701 ואת הכשלים ביישומה. מכאן יש להמשיך ולומר לנשיא אובמה, שעל אף רצונה של ישראל לאפשר לממשלת לבנון לגבש לעצמה מעמד עצמאי מסוריה, התנהגות חזבאללה עלולה לגרור עימות צבאי מחודש עם הארגון. לעימות כזה עלולות להיות הפעם משמעויות חמורות יותר מאשר ב־2006, וישראל אינה יכולה להתחייב שתגביל את מהלכיה רק לפגיעה בחזבאללה, תשתיותיו ולוחמיו.

היחסים הביטראליים

ראש ממשלת ישראל צריך להימנע בפגישתו עם נשיאה החדש של ארצות הברית מהשמעת קלישאות על חשיבות היחסים הביטראליים ועומקם, אך עליו להדגיש כמה אמירות:

- א. לישראל ברור הצורך במהלכים היסטוריים שיביאו לשיקום ולחיזוק משמעותי של מעמדה של ארצות הברית במזרח התיכון. ישראל מוכנה לתרום למהלכים אלה. בתהליך השלום טמון פוטנציאל רב גם מבחינה זו.
- ב. לישראל גם ברורות השלכותיהם על הכלכלה האמריקאית של הנטל הכלכלי ושל חבילות הסיוע עליהן החליט הממשל היוצא.
- ג. ישראל אינה מבקשת חבילות סיוע נוספות בעת הזאת, מעבר לאלו שהעניק הממשל היוצא ושאושרו על ידי הקונגרס הקודם. יחד עם זאת, להסדרים אפשריים במסלול הפלסטניני ובמסלול הסוריה השלכות תקציביות־ביטחוניות ארוכות טווח. ישראל תבקש אז את הממשל לגלות הבנה לבקשותיה. רצוי שבעקבות המפגש עם ראש ממשלת ישראל יצהיר הנשיא אובמה כי ארצות הברית תמשיך לסייע לישראל להגן על עצמה בכוחותיה היא.
- ד. למדיניותה וליוזמותיה של ארצות הברית בתחומים שונים בזירה הבינלאומית יש השלכות רבות, ולעתים מיידיות, על ישראל. מעת לעת נוצרת התנגשות בין צעדים אמריקאיים ובין אינטרסים ישראלים, כמו למשל בתחום הייצוא הביטחוני. ישראל מציעה לקיים דיון משותף ומקיף בתחום זה, שמעורבים

בו הן שאלות מדיניות והן היבטים מסחריים, כדי למנוע אי הבנות ומתחים בעתיד.

ה. במנגנוני התיאום הביטחוני והאסטרטגי שבין ארצות הברית לישראל חלו תהליכי סרבול והחלדה. ישראל מציעה דיון משותף בין שתי המדינות כיצד ליעל מנגנונים אלה (כולל אלה שהוצעו במסמך זה) ולאחדם תחת מטרייה משותפת.

סיכום

לכל מפגש בין ראש ממשלה ישראלי לבין נשיא אמריקאי חשיבות רבה מבחינת הבטחת האינטרסים הישראליים וקידום ההבנה ההדדית בין שתי המדינות. כאשר שני האישים נפגשים בפעם הראשונה בתפקידם החדש למפגש ביניהם מוקנית חשיבות יתר. במפגש זה נוצר דפוס היחסים האישיים ביניהם ומובהרים בו סדרי העדיפויות שלהם כראשי ממשל.

מבצע "עופרת יצוקה" הבליט מחד את עוצמתה הצבאית של ישראל אך גם את "הבטן הרכה" בכל הקשור למעמדה של ישראל בזירה הבינלאומית. שוב הובלטה במערכה זו ההזדקקות לסיוע האמריקאי הן בבלימת יוזמות מדיניות שליליות מבחינתה של ישראל והן במתן מענה לצרכים מדיניים ביטחוניים כדוגמת מזכר ההבנה בנושא מניעת הברחות אמצעי לחימה לחמאס. סוגיית הגרעין האיראני מדגישה גם היא את הצורך של ישראל להביא במאזן שיקוליה את הגורם האמריקאי וצרכיו של הממשל הנכנס של הנשיא אובמה.

המשבר הכלכלי העולמי על כל היבטיו יוצר אתגרים קשים והזדמנויות לישראל. תידרש מצידה גישה יצירתית ויוזמת מול ממשל חדש בוואשינגטון שיבקש לשקם את מעמדה הבינלאומי של ארצות הברית ובמיוחד במזרח התיכון. תידרש מישראל גם בחינה מחודשת של מוסכמות שהיו נכונות לממשל הנשיא היוצא וקרוב לוודאי שיאבד עליהן הכלח בעידן אובמה.

מכאן חשיבותו של המפגש הראשון בין ראש הממשלה הישראלי שיכנס לתפקידו בעקבות בחירות פברואר 2009 לבין הנשיא החדש שנכנס לתפקידו בימים אלה ממש, בארצות הברית.

לקראת הידברות ישירה בין ארצות הברית לאיראן

אפרים קם

בחודשים הקרובים תחל כנראה הידברות ישירה בין ארצות הברית לאיראן בסוגיית הגרעין האיראני. הנשיא הנכנס ברק אובמה דיבר על מהלך כזה כמה פעמים בטרם נבחר וגם לאחר היבחרו. לדבריו, הוא יהיה מוכן להיפגש במישרין עם מנהיגי איראן כבר בשנה הראשונה לממשלו, אם הדבר יקדם את האינטרסים של ארצות הברית. אובמה אף הדגיש, כי ההידברות תוכל להתקיים ללא תנאים מוקדמים, משום שתנאים מוקדמים חשובים פחות מאשר הכנה זהירה של השיחות. יחד עם זאת, בשיחות עצמן הוא מתכוון לנקוט גישה תקיפה. אובמה סבור שמאמץ דיפלומטי מתואם ישנה את דעת הקהל העולמית כלפי גישה של ארצות הברית אל המשטר האיראני ויחזק את אפשרויות הפעולה שלה כלפיו, אם זה לא יפסיק את מאמציו לפתח נשק גרעיני ואת פעילותו בעיראק.¹

בחודשים האחרונים הביעו אישים שונים בארצות הברית – בעיקר אישי ציבור וחוקרים במכוני מחקר – תמיכה בניסיון לפתוח בהידברות ישירה עם איראן בסוגיית הגרעין. כך, למשל, ראש המטות המשולבים של צבא ארצות הברית, אדמירל מייקל מולן, סבור כי תיתכן הידברות בדרג כלשהו עם איראן, כדי להבהיר את עמדות הצדדים,² ומרכז סבן במכון "ברוקינגס" פרסם, בשיתוף עם "המועצה ליחסי חוץ", נייר עמדה מפורט המצדד בהידברות עם המשטר האיראני, משום שכל החלופות האחרות נכשלו, או שהן כרוכות בסיכונים גדולים.³ אישי ציבור מעטים בארצות הברית ממשיכים, עם זאת, לנקוט גישה נוקשה יותר בעניין זה. ביניהם בולט סנאטור מקיין, מי שהיה המועמד לנשיאות מול ברק אובמה, שהתנגד למשא ומתן עם איראן ללא תנאים מוקדמים, וטען שמדובר בעמדת חולשה, וכי תמימות היא להניח שהידברות ישירה כזו תוביל להסכם.⁴ נכונותו של הנשיא

ד"ר אפרים קם, חוקר בכיר, סגן ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי

החדש של ארצות הברית להידבר עם איראן מהווה, אפוא, היענות לדרישה גוברת בארצו למצות דרך זו.

מנהיגים איראניים קוראים מאז שנת 2006 לשיחות ישירות ללא תנאים מוקדמים עם ארצות הברית, והנשיא אחמדי-נג'אד ושר החוץ מותאקי הגיבו בחודשים האחרונים בחיוב על האפשרות של הידברות כזו, וכן על הרעיון שארצות הברית תפתח נציגות דיפלומטית בטהראן. אחמדי-נג'אד גם מיהר, באורח חריג, לברך את אובמה, על היבחרו. בר-זמן, משרד החוץ האיראני הודיע כי איראן לא תשעה לעולם את פעילות הגרעין שלה, ודחה את גישת "המקל והגזר" – של הידברות מתוך גישה קשוחה – שאובמה מציע. אישים איראניים אחרים מנמיכים את הציפיות מממשל אובמה, וטוענים שלא יהיה שונה מקודמיו.⁵ מאמר זה מבקש לבחון את המשמעויות של הידברות ישירה בין ארצות הברית לאיראן, אם זו אכן תתפתח.

ניסיון העבר

מאז המהפכה האסלאמית נעשו ניסיונות שונים לפתח הידברות בין ארצות הברית לאיראן בסוגיות מרכזיות הקשורות ביחסיהן. ניסיונות אלה נעשו הן ביוזמת הממשל האמריקאי והן ביוזמת המשטר האיראני. בדרך כלל, הניסיונות נכשלו מתחילתם, או שהניבו תוצאות קצרות מועד.

בחודשים הראשונים לאחר המהפכה באיראן, כאשר קבוצת אישים מתונים השתלבה בראשות המשטר האיראני, קיימו אישים איראניים בכירים – ובכללם ראש הממשלה ושרי החוץ וההגנה – מגעים עם אישים אמריקאים בכירים, ודנו בשיפור היחסים בין שתי המדינות ובחידוש אספקת הנשק האמריקאי לאיראן. ואולם השתלטותו המהירה של האגף הרדיקאלי על צמרת המשטר האיראני וניטרול הקבוצה המתונה בה – שהשתקפו גם בהשתלטות על שגרירות ארצות הברית בטהראן ותפיסת בני הערובה בה בנובמבר 1979 – הביאו לניתוק היחסים עם ארצות הברית. הנתק הביא להטלת סנקציות כלכליות מצד האחרונה על איראן, שהוחמרו בהדרגה מאז 1984. האגף הרדיקאלי שהוביל את המשטר באיראן פסל כל פשרנות כלפי ארצות הברית וגרס שהידברות עמה פירושה בגידה בערכי המשטר. גם סיום פרשת בני הערובה ב־1980 ואספקת הנשק המוגבלת לאיראן בפרשת "איראן-ג'ייט" באמצע שנות השמונים, לא הביאו לשיפור היחסים בין שתי המדינות.

בשנות השמונים והתשעים גילו כמה מנהיגים איראניים, ובראשם הנשיאים רפסנג'אני ולאחריו חאתמי, נכונות להידברות ולהפשרה מסוימת ביחסים עם ארצות הברית. נכונות זו נבלמה על ידי ההנהגה האיראנית הרדיקאלית, ובראשה חומייני, ולאחריו חאמנאהאי, שדחו כל הידברות עם הממשל האמריקאי, לפחות

עד שזה ישנה את יחסו לאיראן ויפסיק את תמיכתו בישראל. חאמנהאי אף קבע ב־1998, כי "איננו זקוקים לשיחות או ליחסים עם ארצות הברית. הממשל האמריקאי הוא אויב הרפובליקה האסלאמית".

ממשל הנשיא קלינטון הביע מפעם לפעם עניין פומבי בהידברות ובשיפור היחסים עם איראן, וגם נקט כמה צעדים להפגנת רצון טוב כלפיה. הבולט בהם היה נאומה של מזכירת המדינה אולברייט, במארס 2000, בו הביעה צער על שגיאות העבר במדיניות האמריקאית כלפי איראן, וכצעד של פיוס הודיעה על ביטול האיסור על ייבוא מוצרים מסוימים מאיראן לארצות הברית ועל ייצוא מוצרים מסוימים מארצות הברית לאיראן. ואולם בר־בזמן חזר ממשל קלינטון על תנאיו הבסיסיים לשיפור מהותי של היחסים עם איראן ולהסרת הסנקציות האמריקאיות שהוטלו עליה: הפסקת מאמציה לפתח נשק להשמדה המונית, לשבש את תהליך השלום הערב־ישראלי ולסייע לטרור. תגובת איראן לצעדיו של ממשל קלינטון כלפיה הייתה חיובית אך מאופקת, והבהירה שאין די בצעדים אלה כדי להביא לשיפור מהותי ביחסי שתי המדינות. בפועל, אכן לא חל שינוי ממשי ביחסים אלה.

בתקופת ממשל בוש הבן נעשו ניסיונות נוספים לפתח הידברות בין שתי המדינות. בסוף שנת 2001, לפני וגם אחרי הפעולה הצבאית האמריקאית באפגניסטאן, התקיימו מגעים חשאיים בין נציגים אמריקאיים ואיראניים בג'נבה, בדרגי שגרירים, שעסקו בנושאי חילוץ והצלה לקראת הפעולה, בייצוב המצב באפגניסטאן ובתפיסת מנהיגי "אל־קאעדה". השיחות הביאו אמנם לכמה הסכמות לגבי אפגניסטאן, אך שיתוף הפעולה המוגבל הופסק כעבור כשנה וחצי על ידי ארצות הברית, בעקבות פיגוע בסעודיה שבוצע על ידי אנשי "אל־קאעדה", שארצות הברית טענה שביקשו וקיבלו מקלט באיראן.

בשנת 2003, על רקע הפעולה הצבאית האמריקאית בעיראק, הציעה איראן, באמצעות השגרירות השוויצרית בטהראן, המייצגת את האינטרסים של ארצות הברית שם, לקיים הידברות עם הממשל האמריקאי. לפי מידע שפורסם מאוחר יותר (גם על ידי איש ממשל בוש לשעבר), ההצעה האיראנית כללה נכונות להידבר על כל סוגיות המחלוקת בין שתי המדינות, ובכללן שיתוף פעולה בנושא הגרעין לצרכי שלום, הכרה באינטרסים ביטחוניים לגיטימיים של איראן, תיאום המאמצים בעיראק, קבלת היוזמה הסעודית לפתרון הבעיה הפלסטינית, והפסקת התמיכה האיראנית בארגונים פלסטיניים קיצוניים. הפרשה שנויה במחלוקת בארצות הברית: ממשל בוש סבר שההצעה אינה רצינית, וכי השגריר השוויצרי בטהראן הוסיף לה נופך משלו. לעומת זאת, גורמים שהיו בעבר חלק מהממשל האמריקאי טענו שההצעה האיראנית הייתה רצינית, אלא שהממשל אף לא ניסה לבדוק

אותה והתנגד לעצם המגעים עם איראן. מכל מקום ניתן לומר, כי מעבר למידע זה, לא היו אז כל סימנים מובהקים לכך שהאיראנים מוכנים לוותורים ממשיים בסוגיות המפתח.

במאי 2006 שינה ממשל בוש את גישתו והציע שארצות הברית תצטרף לשיחות שניהלו הממשלות האירופיות עם איראן בנושא הגרעין. ההצעה האמריקאית כללה גם תמריצים חשובים, כולל וויתור משמעותי: הפסקת התנגדותו של הממשל לפיתוח תוכנית גרעין אזרחית באיראן. עם זאת, ממשל בוש התנה את הצטרפותו לשיחות בהשעיית העשרת האורניום על ידי איראן ובהתמקדות בסוגיית הגרעין, וסרב להיכנס להידברות מקיפה עם איראן. ביולי 2008 הצטרף תת־מזכיר המדינה האמריקאי לפגישה אחת בין מדינות אירופה לאיראן בג'נבה, אך לא ניהל שיחות נפרדות עם נציגי איראן. עקב הדרישה האמריקאית שאיראן תשעה את העשרת האורניום, לא היה המשך להשתתפות ארצות הברית בשיחות אלו.

במארס 2007 התקיימה בבגדאד ועידה בת יום אחד, בדרג שגרירים, שדנה בייצוב המצב בעיראק. בוועידה השתתפו נציגים מעיראק, משכונותיה – כולל איראן – מחמש החברות הקבועות במועצת הביטחון וממדינות נוספות. הייתה זו הפעם הראשונה מזה שנים רבות שבה נפגשו נציגים אמריקאיים ואיראניים באורח רשמי ובפומבי. ואולם, שני הצדדים לא קיימו מגעים בילטראליים, והוועידה עצמה לא הולידה תוצאות ממשיכות.

כישלונם של ניסיונות ההידברות בין ארצות הברית לאיראן מלמד על הקשיים המובנים לפתח דו־שיח רציני, מעמיק ומתמשך בין שני הצדדים. הקושי הראשוני מצוי בצד האיראני. מאז המהפכה נתפסת ארצות הברית בעיני האגף הרדיקאלי, המוביל והדומיננטי, של המשטר האיראני, כמקור הרוע בעולם. לכך נוספו מה שנתפס כעוולות העבר במדיניות האמריקאית כלפי איראן: הקשר ההדוק למשטר השאה; מעורבות ה־CIA בהפלת ראש ממשלת איראן הפופולרי, מוצאדק, ב־1953; התמיכה (החלקית) בעיראק במלחמתה באיראן; ותקיפת כלי שיט איראניים במפרץ והפלת מטוס נוסעים איראני בשלהי

כישלונם של ניסיונות ההידברות בין ארצות הברית לאיראן מלמד על הקשיים המובנים לפתח דו־שיח רציני, מעמיק ומתמשך בין שני הצדדים

אותה מלחמה. הנתק המכוון מארצות הברית נתפס אפוא כאחד מסמליה החשובים של המהפכה, שאין לוותר עליו, למרות המחיר הכבד שאיראן משלמת בעטיו. יתר על כן, מתחילת שנות התשעים של המאה הקודמת נתפסת ארצות הברית בעיני המשטר האיראני כאיום החמור ביותר עליו. המשטר האיראני מאמין שארצות הברית עושה כמיטב יכולתה לערער ולתפול, להחלישו מבחינה צבאית וכלכלית באמצעות שורה של סנקציות, ולבודדו מבחינה מדינית. המשטר האיראני

גם מודאג מהנוכחות הצבאית המשמעותית שארצות הברית מקיימת במרחב המפרץ הפרסי בקרבת גבולות איראן, מטבעת המשטרים הקשורים בארצות הברית המקיפה אותה, ומפלישת ארצות הברית לשתי שכנותיה, אפגניסטאן ועיראק, במטרה להפיל את משטריהן, משום שחצו את "הקו האדום" בעיניה. קביעתו של ממשל בוש שאיראן הינה אחד משלושת מרכיביו של "ציר הרשע" העולמי, נתפסת בעיני המשטר האיראני כסימן לכוונותיו העוינות של הממשל האמריקאי כלפיו. מעל לכל אלה מרחף איומו של הממשל האמריקאי לבצע מהלך צבאי נגד מתקני הגרעין באיראן.

בארצות הברית עצמה, למרות ניסיונות ההידברות השונים, קיימת תחושה של עוינות וחשדנות עמוקה כלפי איראן. פרשת בני הערובה האמריקאים בטהראן (1979-1980) – כולל שריפת דגלי ארצות הברית והפגנות ההמונים בקריאות "מוות לארצות הברית" – הותירה משקע כבד של זעם, ותחושת חוסר אונים והשפלה. הממשלים האמריקאים השונים תפסו את איראן כאיום על אינטרסים מרכזיים של ארצות הברית ובהם אלה הקשורים במעמדה במפרץ הפרסי, בנוכחותה ופעילותה בעיראק, בבעלות בריתה ובראשן ישראל, בתהליך השלום הישראלי-ערבי וביציבות בלבנון. תפיסת איום זו ניזונה מהכלים שבהם משתמשת איראן לקידום יעדיה: מעורבות נרחבת בטרור, גם נגד יעדים אמריקאיים במזרח התיכון ("המדינה המעורבת ביותר בעולם בטרור", כהגדרת הממשל האמריקאי מדי שנה מאז 1984); חתרנות פנימית נגד בעלות בריתה של ארצות הברית באזור; וחיזוק גורמים רדיקאליים במזרח התיכון ובעולם המוסלמי. מעל כל אלה מרחפת האמונה של הממשל האמריקאי, כי השגת נשק גרעיני על ידי איראן תחזק במידה משמעותית את האיומים שהוא מציב כלפי האינטרסים האמריקאיים ותערער את היציבות במזרח התיכון.

הידברות בין ממשל אובמה לאיראן – קשיים וסיכויים

פיתוח הידברות בין ממשל אובמה למשטר האיראני יעמוד בפני קשיים חמורים. לקחי היחסים בין ארצות הברית לאיראן מאז המהפכה אינם מעודדים. הידברות עתידה בין הצדדים, אם יוסכם עליה, תחל מתוך בסיס של חשדנות, ניכור ואף שנאה אצל שני הצדדים, המזינים אלה את אלה, ושמועו עד כה דו-שיח רציני ביניהם. יתר על כן, הנתק הממושך והיעדר קשרים דיפלומטיים בין הצדדים, יחד עם המנטאליות השונה ביניהם, הביאו לכך שהן ארצות הברית והן איראן אינן מכירות ואינן מבינות זו את זו במידה מספקת, ועלולות שלא להיות ערות מספיק לרגישויות של הצד השני. עקב קשיים אלה, ומאחר שיש גורמים באיראן המסתייגים גם כיום מדו-שיח עם ארצות הברית, אין להוציא מכלל אפשרות שהידברות בין הצדדים לא תתפתח כלל.

ההידברות בין ארצות הברית לאיראן תעמוד בפני קשיים שיתוספו אל משקעי העבר:

א. מטרתיהם של הצדדים בסוגיית הגרעין האיראני הן שונות. הממשל האמריקאי יבקש להשתמש בהידברות כדי להניע את איראן להשעות את פעילותה הגרעינית החשודה ולבלום את חתירתה לנשק גרעיני. איראן, לעומת זאת, תבקש להשתמש בשיחות כדי להרוויח זמן לקידום תוכנית הגרעין שלה מבלי לוותר על האופציה להשיג נשק גרעיני, לזכות בהכרה אמריקאית במעמדה במפרץ הפרסי ולצמצם את האיום האמריקאי עליה. הפער בין הצדדים לגבי הסדר בסוגיית הגרעין גדול, ועד כה לא איפשר להשיג הבנה עם איראן. נטייתה של איראן להשתמש בטקטיקה של הונאה והסתרה תקשה על השגת הסדר אמין עמה.

ב. רוב טובות ההנאה שארצות הברית יכולה להציע לאיראן תמורת הפסקת המאמץ הגרעיני-צבאי שלה – בעיקר בתחומים הכלכלי והטכנולוגי – כבר הוצעו לה במהלך המשא ומתן שנוהל עמה על ידי הממשלות האירופיות במהלך שש השנים האחרונות, שארצות הברית הייתה שותפה לו מאחורי הקלעים. לא ברור אם יש לארצות הברית באמתחתה פיתויים חדשים, שבאמצעותם תוכל לשכנע את איראן להסכים לעסקה כוללת חדשה.

ג. יש להניח שהידברות בין ארצות הברית לאיראן תעסוק לא רק בסוגיית הגרעין, אלא גם בסוגיות האחרות העומדות על הפרק ביחסיה: עיראק, הטרור, היחס לתהליך השלום הישראלי-ערבי, אינטרסי הצדדים במרחב המפרץ הפרסי, אפגניסטאן, הסנקציות המוטלות על איראן וסוגיות כלכליות וטכנולוגיות. להידברות כוללת יהיה יתרון, משום שהיא תאפשר לצדדים לנסות להגיע להסדר כולל של יחסיהם. ואולם הידברות כוללת גם עשויה להכביד על המשא ומתן, משום שהיא תדרוש זמן ניכר, ובכך תשחק לידי האיראנים, המבקשים להרוויח זמן.

שני הצדדים – ארצות הברית ואיראן – מגלים כיום נכונות רבה מבעבר לבחון את האפשרות לגשר על חילוקי הדעות ביניהם באמצעות הידברות

למרות כל הנאמר לעיל נראה, כי שני הצדדים מגלים כיום נכונות רבה מבעבר לבחון את האפשרות לגשר על חילוקי הדעות ביניהם באמצעות הידברות. לפיכך יתכן, שעצם נכונות זו, והאפשרות לבחון את עמדות הצדדים באמצעות מגע ישיר בין נציגיהם, יסייעו לקידום הידברות כזו, ואולי אף להשגת תוצאות בשיחות.

סוגיית הגרעין

גם אם השיחות שתתקיימנה בין ארצות הברית לאיראן יעסקו בסוגיות נוספות, תעמוד במוקדן סוגיית הגרעין. עד כה נמנעה הידברות ישירה ביניהן בסוגיה זו משום שארצות הברית, וכן המדינות האירופיות, התנו כל משא ומתן ממשתי עם איראן בהשעייתה מראש של העשרת האורניום על ידה, ואילו איראן דחתה תנאי זה ודרשה לקיים משא ומתן ללא תנאים מוקדמים. אם ממשל אובמה יעמוד על קיום תנאי זה – המגובה על ידי החלטת מועצת הביטחון הדורשת מאיראן להשעות את העשרת האורניום – ספק רב אם איראן תסכים לנהל שיחות עם ארצות הברית. מול קושי זה כבר הודיע אובמה, כי יהיה מוכן למשא ומתן ללא תנאים מוקדמים. פירוש הדבר הוא שאובמה יהיה מוכן כנראה לוותר על התנאי של השעיית ההעשרה – ויתור שיהווה ניצחון טקטי חשוב לאיראן.

אובמה מדבר על נקיטת גישה תקיפה בשיחות עם איראן, וסביר להניח שיעשה זאת ויבקש לנהל אותן מעמדת כוח. אמנם, הוא לא פרט למה כוונתו, אך ניתן להניח שלא יהיה מוכן להקל את הסנקציות המוטלות על איראן כל עוד לא תעשה ויתורים מצדה, ויש להניח שאף יפעל להחמרתן. כדי להגביר את הלחץ על האיראנים הוא אף מדגיש שלא יסיר את האופציה הצבאית מעל סדר היום, וכי לעולם לא יהסס להשתמש בכוח צבאי כדי להגן על האינטרסים האמריקאיים⁶. יתכן שאובמה יקצוב פרק זמן לשיחות, מלכתחילה או בדיעבד, כדי שלא לאפשר לאיראנים להרוויח זמן. אובמה גם מתכוון לתאם את מהלכיו עם מדינות נוספות – בעיקר עם האירופיות, אך אפשר שגם עם רוסיה וסין – כדי לקבל מהן גיבוי, הן אם יצליח בשיחות עם איראן והן אם ייכשל.

להלכה, קיימות שלוש אפשרויות שבהן הידברות אמריקאית-איראנית תצליח להביא להסדר בסוגיית הגרעין:

א. אם איראן תוותר על כוונתה לפתח נשק גרעיני ותסכים להשעיה של העשרת האורניום, תמורת ההטבות והתמריצים שתקבל מארצות הברית וערביות ביטחון. הסבירות לכך נראית לא גבוהה בשלב זה.

ב. אם ארצות הברית תיסוג מנחישותה למנוע מאיראן להשיג נשק גרעיני, מתוך הנחה שלא ניתן לעצור אותה, ו"אפשר לחיות" עם איראן גרעינית. גם סבירותה של אפשרות זו נראית לא גבוהה.

ג. אם הצדדים יגיעו להסדר בסוגיית הגרעין, שייראה לארצות הברית כרע במיעוטו וכמאפשר לעצור

את חתירתה של איראן לנשק גרעיני, אך בפועל יותיר סדקים שיאפשרו לה להמשיך להתקדם לנשק כזה. הסדר כזה יכול לכלול מתן אפשרות לאיראן להעשיר אורניום ברמה נמוכה, בכמות מוסכמת ומוגבלת, על אדמתה ותחת

אובמה מדבר על נקיטת גישה תקיפה בשיחות עם איראן, וסביר להניח שיעשה זאת ויבקש לנהל אותן מעמדת כוח

פיקוח בינלאומי הדוק. זהו הסדר בעייתי מאד, משום שאם איראן לא תוותר על נחישותה להשיג נשק גרעיני, הוא יאפשר לה לנצל כל סדק בו כדי להמשיך לחתור לנשק כזה. מבחינה זו, עצם ההרשאה הבינלאומית לאיראן להעשיר אורניום על אדמתה, גם אם תחת פיקוח הדוק יותר, עלולה לשחרר אותה בפועל גם מהגבלות שונות הנוגעות לרכש טכנולוגיה וחומרים גרעיניים.

לאור הקשיים והמכשולים הכרוכים בשיחות ישירות בין ארצות הברית לאיראן, הסיכויים שהן יובילו להסדר מניח את הדעת בסוגיית הגרעין נראים לא גבוהים. אין זה מקרה שכמה ממשלים אמריקאיים נכשלו בקידום הידברות עם המשטר האסלאמי בטהראן. הצרוף של חשדנות וחוסר אמון גבוהים אצל כל אחד מהצדדים, המלבים אלה את אלה, פערי עמדות, מטרות מנוגדות ומנטליות שונה יכבידו מאד על המשא ומתן. מצד שני, יש גורמים היכולים לסייע להצלחת שיחות כאלו: עצם המגע האישי הישיר בין הצדדים, היכול לפתח דינאמיקה חיובית, והאפשרות שהממשל האמריקאי יציע לאיראן הטבות ותמריצים שטרם הציעה לה – בעיקר בתחום של מתן ערבויות לביטחונה, התחייבות להימנע מלתקוף אותה ולנסות להפיל את משטרה והכרה באינטרסים שלה במרחב המפרץ.

לממשל אובמה אין כנראה ציפיות גבוהות להשגת הסדר בסוגיית הגרעין האיראני באמצעות הידברות ישירה עם איראן. בהנחה זו, סביר להניח שהממשל החדש בארצות הברית יבקש לנסות למצות את הסיכוי שבהידברות. ואולם מטרתו העיקרית תהיה להוכיח – אם זו תיכשל – שניסה את כל הדרכים הדיפלומטיים להשגת הסדר, כדי לגייס לגיטימציה בינלאומית ופנימית לנקיטת צעדים נוקשים יותר כלפי איראן.

אם ההידברות עם איראן תיכשל, יצטרך ממשל אובמה לגבש דרך חלופית לטיפול בסוגיה. סביר להניח כי במקרה זה יחזור אובמה לקו הנוקשה שאפיין

בדרך כלל את מדיניות ארצות הברית כלפי איראן מאז המהפכה, ובעיקר תחת ממשל בוש הבן. אם כך יעשה, יבקש ממשל אובמה להשתמש בשני אמצעים נוספים: האחד, הרחבת שיתוף הפעולה הבינלאומי כדי להגביר את הלחץ והסנקציות על איראן, בטיעון שמיצה את ערוץ ההידברות הישירה אתה. חשיבות מיוחדת תהיה בהקשר זה לרתימתה של רוסיה למאמץ, מהלך העשוי לחייב הבנה כוללת יותר, גם בסוגיות נוספות, ביחסי

סביר להניח כי אם ההידברות עם איראן תיכשל, יחזור אובמה לקו הנוקשה שאפיין בדרך כלל את מדיניות ארצות הברית כלפי איראן

ממשל אובמה עם רוסיה. האמצעי השני שממשל אובמה עשוי לנקוט הוא מיצוי הסיכוי הטמון בפגיעותה הגוברת של איראן לסנקציות ולחצים כלכליים, הן עקב

ירידת מחירי הנפט – בהנחה שזו תישאר בעינה – והן עקב הרעת מצבה הכלכלי כתוצאה מהמשבר הכלכלי העולמי.

האם ממשל אובמה עשוי לפנות לדרך הצבאית אם ההידברות תיכשל ולא תוביל להסדר בסוגיית הגרעין? כבר נאמר כי אובמה – בדומה לקודמו – הדגיש שהאופציה הצבאית ממשיכה להימצא על סדר היום. ואולם יש להניח שאופציה זו לא תינקט לפחות בחודשים הקרובים – גם משום שהממשל החדש זקוק לזמן כדי לבחון את דרכי הפעולה שבפניו וגם משום שיבקש למצות את האופציה המדינית ולגייס תמיכה בינלאומית לצעדיו אם ההידברות עם איראן תיכשל. יתר על כן, הלך הרוח הנוכחי בארצות הברית, ובכלל זה במסד הביטחוני האמריקאי, אינו מצדד בפעולה צבאית נגד איראן, ואם הממשל ישקול פעולה כזאת, יהיה עליו לגייס גם תמיכה פנימית למהלך כזה.

סיכום ומשמעויות לישראל

ממשל אובמה עומד כנראה לזום הידברות ישירה עם איראן בסוגיית הגרעין, שסביר כי תכלול גם סוגיות נוספות המצויות על סדר יומן של ארצות הברית ואיראן. בכך יבקש הממשל הן להיענות לדרישה המועלית בארצות הברית ובאירופה למצות ערוץ זה לטיפול בסוגיית הגרעין, והן לגייס תמיכה בינלאומית רחבה יותר במהלכו כלפי איראן. לשם כך יהיה מוכן כנראה לוותר על התנאי המוקדם שהציב קודמו, וכן הממשלות האירופיות, להידברות ממשית עם איראן – השעיית העשרת האורניום בטרם ייפתח המשא ומתן.

הסיכויים להצלחת מהלך של הידברות בין ארצות הברית לאיראן אינם נראים גבוהים בשלב זה, עקב משקעי העבר, החשדנות והעוינות בין הצדדים והפער בין מטרותיהם ועמדותיהם. יחד עם זאת, אין לבטל מכל וכל את האפשרות שהידברות תוביל להסדר בסוגיית הגרעין. הסדר כזה יהיה אפשרי אם יחול שינוי

ממשי בעמדת אחד הצדדים, אם התמורה שארצות הברית תציע לאיראן תהיה כה גבוהה, עד שהאיראנים יעדיפו אותה על פני עימות עם ארצות הברית, או אם יושג הסדר שיניח את דעתו של ממשל אובמה, גם אם לא יענה על כל דרישותיו. השגת הסדר כזה יכולה גם לנבוע מנכונות גוברת, המסתמנת הן בארצות הברית והן באירופה, להשלים מחוסר ברירה עם העשרת אורניום באיראן, בכמות מוגבלת ותחת פיקוח הדוק.

אם המהלך ייכשל, יתכן שהכישלון יסייע לממשל אובמה לגייס תמיכה בינלאומית ופנימית רחבה יותר להגברת הלחץ על איראן

הידברות בין ארצות הברית לאיראן כוללת סיכונים וסיכויים גם לישראל. בצד הסיכונים – בעצם המהלך קיים פוטנציאל של חיכוך ואי הבנה בין ממשל אובמה לישראל. אם הממשל יוותר על התנאי המוקדם להשעות את העשרת האורניום,

יהיה בכך ניצחון טקטי לאיראן והכרה בלגיטימיות של פעילותה הגרעינית החשודה. חשוב מכך, אם יושג הסדר שיאפשר לאיראן להעשיר אורניום על אדמתה – גם אם בכמות מוגבלת ותחת פיקוח הדוק יותר – ייווצר בכך סדק שדרכו תוכל איראן להמשיך בחתירתה לנשק גרעיני גם במסגרת ההסדר.

בצד הסיכויים – אין לבטל את האפשרות שההידברות תוליד הסדר שיניח גם את דעתה של ישראל, גם אם הסיכוי לכך נראה לא גבוה בשלב זה. לחילופין, אם המהלך ייכשל, יתכן שהכישלון יסייע לממשל אובמה לגייס תמיכה בינלאומית ופנימית רחבה יותר להגברת הלחץ על איראן, ואולי גם להשיג גיבוי למהלך צבאי.

מסקנת הדברים היא, שישיראל אינה צריכה להתנגד להידברות אמריקאית-איראנית ישירה, הן עקב הסיכויים הכרוכים בה והן משום שספק אם התנגדותה תשנה את עניינו וכוונתו של ממשל אובמה לפתח הידברות כזו; במקרה כזה – ישראל תיכנס לעימות מיותר עמו. משום כך גם אין טעם שישיראל תלחץ להתעקשות אמריקאית על השעיית העשרת האורניום כתנאי מוקדם לשיחות – שאובמה כבר הודיע כי יוותר עליו. במקום זאת יכולה ישראל לתבוע השעיית ההעשרה כתנאי להתקדמות בשיחות ולהשגת הסדר, והגבלת משך השיחות. חשוב יותר שישיראל תקיים תיאום הדוק עם הממשל האמריקאי לגבי תכני השיחות, ובעיקר תעמיד אותו על הסכנה הטמונה בהסדר עם איראן שיותיר סדקים, שדרכם תוכל להמשיך לפתח נשק גרעיני.

הערות

- 1 www.abcnews.go.com/print?id=4999088
- 2 www.msnbc.msn.com/id/25515357/print/1/displaymode/1098
- 3 www.brookings.edu/projects/saban-cfr/middle_east_strategy.aspx
- 4 www.effluxmedia.com/action-print-n_id-25228.html
- 5 על הוויכוח הפנימי באיראן בסוגיית ההידברות עם ארצות הברית – ראו: MEMRI, No. 477, 3.12.2008
- 6 9.5.2008, www.ynet.co.il

יחסי סין-ארצות הברית

תמורות ומשמעותן

יורם עברון

מבין שלל התמורות הצפויות למערכת הבינלאומית לאחר חילופי השלטון בארצות הברית, יתכן גם שינוי באופי יחסיהן האסטרטגיים של ארצות הברית וסין. בעוד שבתחומי הכלכלה והדיפלומטיה החליט ממשל בוש בסמוך לתחילת כהונתו על מדיניות של הכלה ושיתוף-פעולה, הרי שבתחום האסטרטגי המשיכו היחסים להתאפיין במתח ובחשדנות. אולם, לאחר שההתבטאויות האמריקאיות כנגד התחמשותה של סין הגיעו לשיא בשנת 2005, ובאופן מוחשי יותר מאז מחצית 2007, החלו להופיע סימני שינוי מצד ארצות הברית: התקיימו ביקורים צבאיים חסרי תקדים מסוגם, ממשל בוש הפשיר את הקפאת שיחות החלל בין שתי המדינות, חודש שיתוף הפעולה ביניהן בנושא הגרעין, הוסרו הסנקציות האמריקאיות שהוטלו על חברות סיניות המעורבות בתעשיית החלל, וחברות אמריקאיות קיבלו היתרים לייצא ציוד אבטחה לאולימפיאדה בבייג'ינג.¹ עם זאת, סימנים אלה אין משמעותם שינוי מוצהר במדיניות ארצות הברית כלפי סין, ולצד הקריאות להגביר את שיתוף-הפעולה עם בייג'ינג ממשיכים מתנגדי סין בממשל להתריע מפני התחמשותה והגברת השפעתה הדיפלומטית.² הדבר מלמד על קיומם של חילוקי דעות בממשל האמריקאי ביחס לסין, אולם בעוד שחילוקי-דעות מעין אלה שררו בווינגטון מאז ראשית היחסים, נראה שכעת אכן משתנה האווירה. אחת הראיות לכך היא מערכת הבחירות האחרונה בארצות הברית, אשר בהשוואה לכל קודמותיה בעידן שלאחר המלחמה הקרה עסקה באופן המועט ביותר באיום האסטרטגי הסיני.³

ככל שניתן להעריך, אפוא, עם כניסת הממשל האמריקאי החדש לתפקידו מתקיימים מספר תנאים שעשויים למתן את המתח המלווה את יחסיהן האסטרטגיים של ארצות הברית וסין. באיזו מידה יבשילו התנאים לכדי שינוי במדיניות האמריקאית, את זאת קשה לחזות נוכח אי-הבהירות השוררת לגבי

יורם עברון, חוקר, המכון למחקרי ביטחון לאומי

תוכניותיו של הנשיא הנבחר כלפי סין, התפתחות המשבר הכלכלי העולמי ויחסי ארצות הברית-רוסיה.⁴ עם זאת, בחינת הגורמים העיקריים שעומדים בלב שיקוליה של וושינגטון לגבי סין – מגבלות כוחה של ארצות הברית בניהול המערכת הבינלאומית, מתיחותה הגוברת עם רוסיה, הצורך במידע אסטרטגי על סין, והתפרצות המשבר הפיננסי העולמי – יכולה לסייע בהערכת כיווני התפתחותם של יחסי סין-ארצות הברית, ומכאן גם בהגדרת מסגרות פעולה אפשריות להתנהלות ישראל בין המעצמות. בסוגיות אלה עוסק המאמר.

מגבלות כוחה של ארצות הברית

הגורם האפשרי הראשון לשינוי יחסיהן האסטרטגיים של ארצות הברית וסין הוא כנראה הברור מכולם. מאז כניסתם של החיילים האמריקאיים לעיראק, ואולי אף מאז פיגוע מגדלי התאומים, נוכחת ארצות הברית שוב ושוב במגבלות כוחה. היא אמנם הצליחה להפיל את משטרו של סאדאם חוסיין בעיראק ולמוטט את משטר הטאליבן באפגניסטאן, אך כשלה בהגשמת מטרותיה המוצהרות לכוון משטר דמוקרטי בעיראק, ללכוד את אוסמה בן-לאדן, לעצור את פרויקטי הגרעין באיראן ובצפון-קוריאה, להביא לחתימתו של הסכם שלום בין ישראל לפלסטינים, ולהרחיב את גבולות נאט"ו לאוקראינה ולגאורגיה. לנוכח התפתחויות אלה, אך סביר הדבר שפתיחת חזית נוספת כנגד סין נתפסת כצעד בעל עלות פוטנציאלית כבדה.

אולם, הקושי לשאת בנטל אינו סיבה מספקת להימנע מעימות, וכדי להוציא מדינה מרשימת האימונים יש לוודא קודם לכן שכונותיה אינן מסוכנות. ואכן, מנקודת מבטה של וושינגטון ניתן לראות שאל מול האצת התחמשותה בעשור הנוכחי הפגינה סין גם מידה רבה של אחריות ושיתוף-פעולה. ראשית, לעניין התחמשותה. בעוד שלא ניתן להתעלם מהשקעותיה הגדולות בצבאה ומהאיום שהיא מציבה לבעלת בריתה של וושינגטון, טאיוון, יש לקחת בחשבון גם מניעים אחרים להגדלת תקציבה הצבאי, מניעים עליהם מצביעה בייג'ינג שוב ושוב: הכורח לחדש את כוחותיה המיושנים, הצורך לאזן את התחמשות שכנותיה, הדחף להתאים את התפתחותה הצבאית למעמדה הכלכלי והדיפלומטי, והגידול בהוצאות תנאי השירות בצבא.⁵

שנית, במישור הטאיווני – אחד מסלעי המחלוקת העיקריים ביחסי ארצות הברית-סין – ניכרת הפשרה ביחסי בייג'ינג-טאייפה מאז זכתה המפלגה הלאומית (גואו-מין-דאנג) בבחירות האחרונות בטאיוון (מאי 2008) וזנחה את מדיניות הבדלנות בה החזיקה קודמתה. נכון לעתה, ניכרת התקרבות חסרת תקדים בין השתיים ויחסיהן הם הטובים ביותר מאז מחצית שנות ה-90. ככל הנראה, מגמה זו צפויה להימשך כל עוד יכהן נשיא טאיוון, מה יינג'ג'ואו, בתפקידו, ואם אכן כך

יקרה אזי אחת העילות המשמעותיות למתיחות בין ארצות הברית לסין תחלש באופן משמעותי.

שלישית, אם בוחנים את מהלכיה של סין על-פי התנהלותה הדיפלומטית, אזי נראה שהמאזן הכולל חיובי. על אף הביקורת האמריקאית כלפי קשריה עם משטרי דיכוי בעולם (למשל, סודן, איראן ובורמה) ומאמציה בשני העשורים האחרונים לבדוד את טאיוון, במרבית המשברים הבינלאומיים המשמעותיים סין התאימה את מדיניותה לקו האמריקאי, ובחלקם אף נרתמה לעזרתה באופן פעיל. כך, לדוגמא, היא ביטלה הסכמים גרעיניים עם איראן ב־1997, הצטרפה באופן מיידי להכרזת המלחמה האמריקאית ב־2001 על הטרור העולמי, נמנעה מלהטיל וטו על מרבית החלטות הסנקציות שביקשה ארצות הברית להעביר במועצת הביטחון של האו"ם, וממלאת תפקיד חשוב וחיובי ביישוב המשבר הצפון־קוריאני.⁶ התוצאה היא, שעל אף המחלוקות האידיאולוגיות והדיפלומטיות, עוצמתה הגוברת של סין והתנהלותה הכוללת הופכות אותה מזווית המבט האמריקאית לשותף פוטנציאלי חשוב – גם אם בעל סדר יום פוליטי עצמאי – בניהול המערכת הבינלאומית.

התעוררות העימות עם רוסיה

הכרתה של ארצות הברית בחשיבותה של סין בניהול המערכת הבינלאומית מובילה לגורם השינוי השני: התעוררות העימות עם רוסיה. כידוע, המתיחות הרוסית־אמריקאית התעוררה עוד טרם פרוץ מלחמת גאורגיה על רקע התנגדות מוסקבה להרחבת נאט"ו מזרחה ולהצבתן של מערכות נשק אסטרטגיות בצ'כיה

ובפולין. אולם, כל עוד לא נקטה מוסקבה בצעד ממשתי נותרו, לכאורה, יחסי הכוחות האסטרטגיים ביניהם כשהיו מאז קרסה ברית המועצות. מלחמת גאורגיה שינתה זאת בכך שהמחישה את סירובה של רוסיה להשלים עם חציית קווייה האדומים, וחמור לא פחות, את מגבלות כוחה של ארצות הברית בעצם כישלונה להגן על בת־חסותה.⁷

מה לזה ולסין? בין סין, ארצות הברית ורוסיה מתקיימת מערכת יחסים של משולש כוחות אסטרטגי. הבסיס למערכת זו הוא יחסיה הבלתי־סימטריים של סין עם שתי שותפותיה למשולש, ועוצמת העימות הקיימת בין השלוש באופן קבוע ומתמשך. מבין שלושת מערכות היחסים במשולש, יחסי סין־רוסיה (וקודם לכן, ברית

המועצות) הם הקרובים ביותר, אך אף שהדבר אינו נראה כך לעיתים, שורר ביניהן גם מתח מובנה. לפיכך, יחסי ידידות שוררים ביניהן רק כאשר אחת מהן נתונה בחולשה ואיננה מאיימת על רעותה, ובתקופות אלה השתיים מסייעות זו לזו, בין

על אף המחלוקות
האידיאולוגיות
והדיפלומטיות,
עוצמתה הגוברת
של סין והתנהלותה
הופכות אותה לשותף
פוטנציאלי חשוב – גם
אם בעל סדר יום פוליטי
עצמאי – בניהול המערכת
הבינלאומית

היתר על-ידי הצבת משקל-נגד לארצות הברית. באופן דומה מתנהלת מערכת היחסים הסינית-אמריקאית, וניתן להיווכח שבשורש התקרבותן של וושינגטון ובייג'ינג היה טמון תמיד חשש הדדי מהתעצמות מוסקבה.

כך היה, למשל, בראשית שנות ה-70, לאחר פרוץ ההתנגשויות המזוינות בגבול סין-ברית המועצות והסתבכותה של ארצות הברית בווייטנאם. נוכח מצוקתן ההדדית, התגברו בייג'ינג וושינגטון על פערי האידיאולוגיה וקשרו ביניהן לראשונה קשרים. לעומת זאת, בתחילת שנות ה-80 אפשרה היחלשותה של ברית המועצות את הגברת הלחץ האמריקאי על בייג'ינג, אולם הפשרת המתח בין בייג'ינג למוסקבה במחצית העשור הביאה שוב להיפוך המדיניות האמריקאית, ובכלל זה יצוא חסר תקדים של טכנולוגיה צבאית לסין.⁸ המפנה הבא, והרלוונטי ביותר לתקופתנו, התרחש בסוף שנות ה-80, כאשר התפרקות ברית המועצות החלישה שוב את חשיבותה האסטרטגית של סין בעיני ארצות הברית והשיבה את האידיאולוגיה לקדמת שיקוליה של וושינגטון. אשר לסין, על אף התנדדות במדיניות האמריקאית כלפיה, שיקוליה נותרו פרגמטיים, והיא המשיכה לחתור לשיתוף פעולה עם וושינגטון ככל שהדבר שירת את צמיחתה הכלכלית. במקביל, היחלשות רוסיה אפשרה לסין לשקם את יחסיה גם עימה.

מנקודת מבט זו, כמו גם ממגוון שיקולים אחרים, היוותה מלחמת גאורגיה ציון דרך גם עבור בייג'ינג. ראשית, המלחמה סמלה את סיום תקופת ההידרדרות של רוסיה ושובה לזירה הבינלאומית כמעצמה. שנית, המלחמה הצביעה על מגבלות כוחה של ארצות הברית. שלישית, המלחמה חשפה את נכונותה של רוסיה להתערב בכוח בענייניהן של מדינות ריבוניות. רביעית, המלחמה גילמה את חזרת מוטיב הכוח ליחסי הגושים ואת הסכנה העורבת לסדר העולמי הליברלי.⁹

ואמנם, לנוכח התמודדותה של סין עם מגמות בדלניות בתחומיה (טאיוון, טיבט, סינג'יאנג), תלותה בסביבה בינלאומית יציבה וזיכרונה ההיסטורי, ניתן לשער שמראה צבא רוסיה המתערב בענייניה הפנימיים של מדינה זרה לטובת חבל ארץ בדלני לא התקבל בה באהדה. יחד עם זאת, ידידותה עם רוסיה הקשתה עליה להטיל בה ביקורת מפורשת. התוצאה הייתה שסין התקשתה להביע עמדה ברורה באירוע כה משמעותי. תגובותיה למלחמה ממחישות זאת. ראשית, במהלך המלחמה ובשבועות שלאחריה הצהרותיה הרשמיות נאמרו בטונים מינוריים וביטאו עמדה עמומה וניטרלית: "סין מצפה שהמחלוקת [על דרום אוסטיה] תיפתר בדרכי שלום ובאמצעות דיאלוג במטרה להשיג שלום ויציבות אזוריים";¹⁰ ובמקום אחר: "סין מביעה דאגה עמוקה מהסלמת המתח והעימותים המזוינים בדרום-אוסטיה. סין קוראת לכל הצדדים הרלוונטיים לשמור על איפוק ולהפסיק את האש באופן מיידי".¹¹

כלומר, סין איננה מתעמקת במהות העימות ואינה נוקטת צד, אלא מתמקדת בקיומה של היציבות בלבד. עמדה זו, יש להבהיר, משקפת את עמדתה הכללית של בייג'ינג, אשר רואה ביציבות מדינית אמצעי הכרחי להמשך צמיחתה. לכן, ניתן לראות בתגובותיה הרשמיות של סין אף ביקורת על התנהלותה של רוסיה, וזו כמובן איננה העמדה לה יכולה הייתה רוסיה לצפות מידידתה ומשותפתה לכאורה במאבק נגד ההגמוניה האמריקאית. רוח דומה ביטאו כלי תקשורת נוספים מסין ומהונג-גונג, אף הם לא מנותקים מהממסד, אשר באופן התייחסותם להתרחבות נאט"ו ולצינור הנפט שחוצה את גאורגיה קשרו את העימות למאבק הגלובלי בין ארצות הברית לרוסיה, ואף בין המערב כולו לרוסיה.¹² התייחסויות אלה תיארו את המלחמה כדף חדש ביחסי המעצמות, ציינו את שובה של רוסיה לזירת המעצמות, וחזו את הסלמת היחסים בין רוסיה לארצות הברית. בדרך זו, המאמרים תיארו את גאורגיה כקורבן של מאבק המעצמות, ובכך הטילו את האשמה ברוסיה ובארצות הברית כאחד.

במישור נוסף, עמדתה הזהירה של סין ביטאה לא רק חשש מהפרת היציבות אלא גם חשש ממצב בו תאלץ לצדד באחד הצדדים, ובכך תפגע ביחסיה עם הצד השני. בשיחה שהתקיימה בין הנשיא בוש לעמיתו הסיני, חו ג'ין-טאו, אמר הנשיא הסיני ש"רוסיה וגאורגיה הן מדינות שעם שתיהן מנהלת סין יחסים דיפלומטיים וקשרים ידידותיים, ולכן עליה לנקוט בעמדה זהירה מאוד כדי שלא לפגוע ביחסים אלה [...] אם הנושא יועלה לדיון באו"ם [...] סין תנסח את עמדתה בזהירות כדי שלא להחריף את יחסיה עם רוסיה או עם גאורגיה."¹³ מיותר לציין שהשימוש בשמה של גאורגיה היווה במקרה זה שם קוד לארצות הברית.

אשר לארצות הברית, מלחמת גאורגיה עשויה להשפיע גם עליה בהקשר של משולש הכוחות האסטרטגי. התפרקותה של ברית המועצות ועלייתה של סין הסיטו את תשומת ליבה של וושינגטון מרוסיה לבייג'ינג, ואחת ההנחות הרווחות הן שארצות הברית החליפה את רוסיה בסין כ"איש הרע" במערכת הבינלאומית. לכן, אם אכן עומדת רוסיה לשוב למעמדה כיריבתה האסטרטגית של ארצות הברית, אזי סביר להניח שהן משיקולים אסטרטגיים והן מסיבות תרבותיות פוליטיות תפחת עוינותם של הממשל ומערכת הביטחון האמריקאית כלפי סין, וושינגטון ובייג'ינג ימצאו שוב תועלת הדדית בהתקרבות אסטרטגית.

איסוף מידע על מערכת הביטחון הסינית

יחד עם זאת, לארצות הברית ולסין כאחת ברור שאף אם תחלנה להתקרב זו לזו, הדבר לא יגרע מעוצמת התחרות ארוכת-הטווח ביניהן. כאמור, תחרות זו מעסיקה את ארצות הברית במהלך העשור האחרון, ועל אף מאמציה לבלום את התקדמותה הטכנולוגית-צבאית של סין, נראה שאין היא מצליחה בכך. סין רוכשת יכולות

צבאיות חדישות, מתקדמת בבניית כוחה הצבאי ושולחת זרועותיה לתחומים ולאזורים גיאוגרפים חדשים. אילו יכולות היא רוכשת ומהן כוונותיה – על שאלות אלה ארצות הברית מתקשה להשיב. אחת הדרכים שעומדות בפניה היא לקשור קשרים עם המערכת הביטחונית הסינית כדי לבחון את הדברים מקרוב. את זאת ניתן לעשות, בין היתר, באמצעות הפשרת מערכת היחסים הביטחוניים וכינון שיתופי-פעולה אסטרטגיים וטכנולוגיים. ואכן, ניתן למצוא סימנים לכך שמטרה זו מהווה גורם נוסף – אם כי טקטי במהותו וסביר שאף תלוי בקודמיו – לשינוי גישה של וושינגטון. לאחר ביקורו בבייג'ינג באוגוסט 2007, אמר האדמירל מייק מולן שהבנה מעמיקה יותר לגבי המשך התפתחותה הצבאית של סין הנה יעד ארוך-טווח, וביקורים מסוג זה שערך מספקים תובנות חשובות.¹⁴ דעה דומה נשמעה בקשר לחידוש שיתוף-הפעולה בנושא החלל. מפגש ראשוני בנושא נערך בין השתיים בספטמבר 2006, אולם כשלושה חודשים לאחר-מכן ביצעה סין ניסוי בנשק נגד-לוויינים מבלי להודיע על כך מראש לארצות הברית. ארצות הברית הגיבה בתדהמה והשתתה בתגובה את המשך שיחות החלל. אולם, בד-בבד עם דאגתה של וושינגטון ורצונה להעניש את בייג'ינג, הניסוי עורר גם תהיות לגבי יכולות החלל של סין. ואמנם, הצורך להשיב על שאלות אלה צוין במחקר שהוכן לקונגרס כאחת הסיבות המרכזיות לחדש את שיחות החלל, ותוך פחות מחודש מיום פרסומו יצאה משלחת אמריקאית לסין לחדש את השיחות.¹⁵

המשבר הכלכלי העולמי

ולבסוף, המשבר הכלכלי העולמי. אף יותר ממשבר גאורגיה, וודאי שיותר מהצורך במידע על יכולותיה הטכנולוגיות של סין, משבר זה מעלה בפני וושינגטון את נחיצותו של שיתוף-הפעולה עם בייג'ינג. כידוע, הגורם המיידי למשבר הוא קריסת שוק המשכנתאות בארצות הברית, ובעקבותיו קריסת המגזר הפיננסי כולו. אולם, ברקע המשבר ניצבים גירעונה המסחרי של ארצות הברית, גירעון תקציבה הממשלתי, וגידול החוב הלאומי שלה. לנוכח משקלה הגובר של כלכלת סין בעולם (כ-8 אחוז מהיצוא העולמי ו-4.5 אחוז מהתוצר העולמי), יתרות מטבע-החוץ האדירות שלה (קרוב לשני טריליון דולר בסך-הכל, מתוכם יותר מ-500 מיליארד באגרות-חוב אמריקאיות), עודפי הסחר האדירים שלה מול ארצות הברית (מעל 250 מיליארד דולר בשנת 2007),¹⁶ שיתוף-הפעולה עימה נתפס בווישינגטון כאחד הצעדים ההכרחיים להבראת הכלכלה האמריקאית והכלכלה העולמית כאחד. דברים ברוח זו נשמעו בחודשים שקדמו לפרוץ המשבר הפיננסי בספטמבר 2008, ועוד יותר מכך לאחר פריצתו.¹⁷

עם זאת, אין זה בטוח שהתנהלותה של סין תתאים לתקוותיה של וושינגטון. עד כה, תגובתה של סין לקריאותיה של ארצות הברית ליטול חלק בפיתרון המצב

משלבת מוטיבים שונים וסותרים בחלקם: חשש מנקיטת פעולה נוכח חוסר הוודאות הגלום במצב לעומת הכרה במחויבותה מתוקף מעמדה הכלכלי העולמי; כמו גם שמחה לאידה של ארצות הברית בדבד עם גילויי הבנה לאופן בו המשבר מאיים גם עליה. כך למשל, במאמר שהתפרסם באחד מביטאוניה הרשמיים של סין נכתב: "הכלכלה הסינית שילבה עצמה במערכת הכלכלית העולמית. לכן, עלינו לנקוט בגישה גלובלית בהתייחס להתאמות הנדרשות במערכת הכלכלית והפיננסית...". בהמשך הדברים גורס המחבר – אישיות בכירה במערכת ההשקעות הממשלתית – ש"התנפחות החוב [החיצוני] וגירעון הסחר העצום של ארצות הברית קשורים במידה מסוימת ליתרות מטבע החוץ האדירות של סין ולעודפי הסחר שלה. לכן, על סין להחליט על התאמת שיטת הצמיחה הנוכחית כדי למנוע את הישנותו של כאוס פיננסי גלובלי מעין זה"¹⁸.

אולם, ככל שדברים אלה משקפים אחריות ותקווה להגברת שיתוף-הפעולה, סביר יותר להניח שהם מבטאים את חילוקי-הדעות בצמרת הנהגתה הכלכלית של סין לגבי התגובה הראויה למשבר. הראיה לכך היא הודעתה של סין – לאחר שבועות ארוכים של ספקולציות ורמזים, ובניגוד לרוח הדברים דלעיל – שלעת עתה החליטה שלא להזרים סכומי כסף גדולים לגופים פיננסיים בארצות הברית, נוכח חוסר הידיעה מה צופן העתיד.¹⁹

הודעה זו בוודאי אינה נתפסת בחיוב על-ידי וושינגטון, ואם תרכז סין את עיקר מאמצי התגובה למשבר בזירתה הפנימית הדבר עלול להגביר את המתחיות עם ארצות הברית. על-פי התבטאויותיו של ברק אובמה, נראה שבכוונתו לפעול לצמצום גירעון הסחר מול סין.²⁰ דבר זה עלול להחריף את המתחיות בין השתיים, ובמיוחד כשהמקשר בין צמרת הממשל האמריקאית לצמרת הסינית, שר האוצר הנרי פולסון, מפנה את תפקידו מבלי שנראית בממשל החדש דמות בעלת זיקה עמוקה כשלו לזירה זו.²¹ מנגד, אף אם צעדי התגובה למשבר שתנקוט סין לא יתאמו לציפיותיה של ארצות הברית, ההערכות הן שתנאיה הכלכליים והפוליטיים של סין יקלו על התמודדותה עם המשבר, ומתוקף זה היא תמלא תפקיד חשוב בשיקום המערכת הכלכלית הבינלאומית. אם נוסיף לכך את העובדה שבשום שלב במשבר סין לא התכחשה לתפקידה החשוב במערכת הכלכלית הבינלאומית, אזי ניתן להניח ששתי המעצמות תשתפנה פעולה, אף אם לא באופן בו חפצה וושינגטון.

סיכום: מהות השינוי והשלכות לישראל

האם אכן ניצבים יחסיהן האסטרטגיים של סין וארצות הברית בפני שינוי מהותי? קשה לתת תשובה ברורה וחד-משמעית לשאלה זו, ובוודאי לא בטווח הזמן הקרוב. ראשית, נוכח ההתנגדות האידיאולוגית שקיימת בארצות הברית למשטר הקומוניסטי בסין, המחויבות ארוכת השנים לטאיוון והשנים הארוכות בהן התרגלו

מומחי הממשל האמריקאי לראות בסין את האויב הבא, שינוי גישתם של הגורמים הרלוונטיים אינו דבר של מה בכך. ואכן, בד־בבד עם מאמצי משרד האוצר להוביל את ההקלות לסין מתפרסמות ודולפות, כאמור, מגופי הממשל השונים הערכות מנוגדות המבליטות את האיום הגלום בה לאינטרס האמריקאי.²²

בנוסף לכך, התנהלותה של סין, הן בתגובה למלחמת גאורגיה והן בתגובה למשבר הפיננסי, מציגה אותה כמדינה אופורטוניסטית במידת־מה וממחישה לארצות הברית שמוקדם עדיין להתייחס אליה כאל מעצמה עולמית ושותפה לניהול מהלכים בינלאומיים – כזו המוכנה, בין היתר, להביע עמדה ולשאת בעול שימור המערכת הבינלאומית. תחושה זו עלולה להתעצם אף יותר אם יתעורר הרושם שגורמים מסוימים בסין מגלים עניין בהסלמת העימות בין ארצות הברית לרוסיה.

מנגד, קיימים גם סימנים הפוכים. אף שהתעוררות העימות בין ארצות הברית לרוסיה תסיט את מוקד העוינות האמריקאית מבייג'ינג למוסקבה, לסין ברור שתנופת צמיחתה הכלכלית נזקפת במידה רבה לסדר העולמי הכלכלי־ליברלי וליציבות הביטחונית שמשליטה ארצות הברית במערכת הבינלאומית. עד כה, היא נהנתה מכך מבלי שנאלצה לשלם בעבור זאת מחיר משמעותי, אולם אם אכן יגיע הרגע בו תצטרך להתחלק עם ארצות הברית בנטל, ניתן להניח על־סמך הסימנים שהוצגו לעיל, שהיא אמנם לא תציית לתכתיביה של וושינגטון – מה שצפוי לעורר עליה את רוגזה של ארצות הברית – אך גם לא תתעלם לחלוטין מהתפקיד שמקנים לה גודלה ועוצמתה הכלכלית. סין צפויה, לפיכך, לסייע לייצוב המערכת, אולם פעולות בכיוון זה תעשנה תוך שקלול האינטרסים שלה, קשריה עם המדינות המתפתחות ומאמציה להיראות כמעצמה עצמאית.

באיזו מידה ישיגו מהלכים אלה תוצאות חיוביות מבחינת המערכת הבינלאומית, הדבר תלוי בין היתר בנכונותה של ארצות הברית להסכין עם העובדה שסין פועלת בדרכיה היא ותובעת הכרה במעמדה החדש. אם אכן כך יקרה, אזי ניתן להניח ששיתוף־הפעולה האסטרטגי ביניהן יצבור תנופה וסין תיהנה מיתר חופש פעולה – במיוחד באזורי ההשפעה והפעילות שלה במזרח, בדרום־מזרח ובמרכז אסיה, אך לא רק שם.

לסין ברור שתנופת צמיחתה הכלכלית נזקפת במידה רבה לסדר העולמי הכלכלי-ליברלי וליציבות הביטחונית שמשליטה ארצות הברית במערכת הבינלאומית

אפשרויות אלה מתוות את הכיוון לפעילות ומוקדי הבחינה של ישראל ביחס לסין. ראשית, התקופה הנוכחית היא תקופה של תמורה אפשרית ביחסי סין-ארצות הברית, תקופה בה שיתוף־הפעולה האסטרטגי ביניהן עשוי להעמיק בהדרגה, מגבלות היצוא הביטחוני תתרכנה אולי, ומעורבותה הבינלאומית של סין תלך ותעמיק. האם משמעות הדבר ששינוי יחסייהן הביטחוניים של ישראל וסין ניצב

בפתח? ודאי שלא. חשדנותו של הממסד הביטחוני האמריקאי בסין עודנו רב, וגם לאחר שנכנס הנשיא הנבחר לתפקידו ניתן לשער שממסד ההגנה האמריקאי לא ימהר לקדם את השינוי. יחד עם זאת ראוי לעקוב היטב אחר התפתחויות ביחסיהן האסטרטגיים של ארצות הברית וסין, לנתח את השינויים, ולאחר תחומים בהם השינויים האמריקאיים יספקו בסיס תקדימי להעמקת שיתוף־הפעולה הישראלי עם סין.

שנית, על ישראל לנתח ולבחון מצבים בהם העמקת שיתוף־הפעולה בין וושינגטון לבייג'ינג יגדיל את חופש הפעולה של סין ואת השפעתה באזורים שונים בעולם, ובראש ובראשונה במזרח, דרום־מזרח ומרכז אסיה. תמורה זו יכולה להשפיע על מערכות היחסים ותפיסות האינטרסים באזורים אלה, וחשוב לבחון תרחישים שונים שיתפתחו בעקבות כך: בעיקר, מה יכולות להיות ההשפעות על יחסיה המדיניים והביטחוניים של ישראל עם מדינות באותם האזורים, ואילו התפתחויות יכולות להיות ביחסי מדינות אלה עם ארצות המזרח־התיכון.

שלישית, בשל תלותה הגוברת של כלכלת סין במקורות אנרגיה מיובאים, ככל שתמשך צמיחתה כך צפויה להעמיק נוכחותה במזרח־התיכון. נוכחות זו תתרכז בתחום הכלכלי, וכפי שמלמדת התנהלותה של סין במלחמת גאורגיה, בייג'ינג תשתדל להימנע ממעורבות בסכסוכי האזור. הדבר נכון בעיקר לגבי משבר הגרעין האיראני. אף שסין מתנגדת להתחמשותה הגרעינית של איראן, היא חפצה בהמשך היחסים הכלכליים עימה ואינה מעוניינת להיתפס כעושה דברה של ארצות הברית. מנגד, סין גם איננה מתכוונת, כאמור, לסכן את יחסיה עם ארצות הברית בגינה של איראן ולפייך ניתן לצפות שתמשיך להלך בין הטיפות ותמנע מנקיטת עמדה בולטת או מילוי תפקיד משמעותי בנושא.

אף על פי כן, ככל שקשריה הכלכליים של סין במזרח התיכון הולכים ומעמיקים (מעורבות בהקמת פרויקטי תשתית, השקעות בתעשיית הנפט האזורית, והגדלת חלקה היחסי בסחר של מדינות האזור),²³ ובמקביל גובר חופש פעולתה המדיני אל מול ארצות הברית, כך יש להיערך למצבים בהם קשריה המתפתחים עם משטרי האזור יכללו מרכיבים מדיניים וביטחוניים שאינם תואמים לאינטרס הישראלי. באיזו מידה תוכל ישראל להיעזר בעניין זה בארצות הברית, הדבר תלוי, בין היתר, בהתפתחות יחסי וושינגטון־בייג'ינג.

הערות

1 Bonnie Glaser, "U.S.-China Relations: Chock-full of Dialogue: SED, Human Rights, and Security", *Comparative Connections*, 10(2) (Jul. 2008), in: www.csis.org/media/csis/pubs/0802qus_china.pdf; Craig Covault, "Reopening China", *Aviation Week & Space Technology*, Sep. 8, 2008, p. 28; U.S. Department of the Treasury, "Treasury Lifts Sanctions on Chinese Firms", Jun. 19,

- 2008, in www.treas.gov/press/releases/hp1042.htm; Keith Bradsher, "China Finds American Allies for Security", *New York Times*, Dec. 28, 2007.
- 2 "U.S. Urged to Bolster Missile, Space Defense Against China: Paper", *Space War*, Oct. 1, 2008, in: http://www.spacewar.com/reports/US_urged_to_bolster_missile_space_defenses_against_China_paper_999.html
- 3 Dingli Shen, "Beijing Perspective: Sino-U.S. Relations and the 2008 Presidential Election", *China Brief*, 8(18) (Sep. 23, 2008).
- 4 עד כה התייחסויות אובמה לסין התרכזו במישור הכלכלי, ואילו התחום האסטרטגי נותר מעורפל. עם זאת, ההערכות הרווחות הן שגישתו תהייה מתונה מגישתו של בוש.
- Mark Landler, "Treasury's Lead Role in China in Flux", *New York Times*, Dec. 1, 2008; IPRIS Digest 1(52), Nov. 6, 2008, p. 3.
- 5 Chen Xulong, "Truth about Military Spending", *Beijing Review*, ראו: Dennis J. Blasko, The Chinese Army: ראו: להערכה בלתי תלויה, Jul. 7, 2005. Today: Tradition and Transformation for the 21st Century (London: Routledge, 2006), p. 9.
- 6 Robert McMahon, "Negroponte Says China Mostly: למקרים המפורטים, ראו: 'InSync' with U.S. on Iran", Council on Foreign Relations, Feb. 4, 2008, in: http://www.cfr.org/publication/15409/negroponte_says_china_mostly_in_sync_with_us_on_iran.html; Richard Holbrooke, "China Lends a Hand", *Washington Post*, Jun. 28, 2007; Yitzhak Shichor, "China's Voting Behavior in the UN Security Council", *China Brief*, 6(18) (May 9, 2007).
- 7 Charles King, "The Five-day: לניתוח השלכותיה הבינלאומיות של המלחמה, ראו: War: Managing Moscow after the Georgia Crisis", *Foreign Affairs*, 87(6) (Nov-Dec. 2008), pp. 2-11.
- 8 אחד משיאי היחסים האסטרטגיים באותה תקופה היה פרויקט השבחתם של מטוסי קרב סיניים (F-8) על ידי חברות אמריקאיות, פרויקט שבוטל בעקבות אירועי טיי"ן-אן-מון ב-1989. ראו: John Kemmer, "An Uncertain Future: The Politics of U.S.-China: Military Relations — from Nixon, to George W. Bush, and Beyond", *Issues & Studies*, 41(2), June 2005, pp. 178-184.
- 9 Jing Huang, "Beijing's Perspective on the Russo-Georgian Conflict: Dilemma and Choices," *China Brief*, 8(17) (Sep. 3, 2008).
- 10 "PRC FM Spokesman: China Calls for Ceasefire 'Immediately' in South Ossetia", *Xinhua*, Aug. 9, 2008, in: DIALOG: 200808091477.1_6f6c001f0596b12e.
- 11 Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, "Foreign Ministry Spokesperson Qin Gang's Remarks on the Conflicts in South Ossetia", Aug. 10, 2008, in: www.fmprc.gov.cn/eng/xwfw/s2510/t464558.htm
- 12 "ZQB Views Russia's Test of Strength with US, Europe in Georgia," *Zhongguo Qingnian Bao Online*, Aug. 15, 2008, in DIALOG: 200808151477.1_a4a3039b662fd7f7; Shih Chun-yu, "Russia Gains a Decision Opportunity in Trial of Strength with the United States Over the Georgia Issue", *Ta Kung Pao Online*, Aug. 15, 2008, in: DIALOG: 200808151477.1_735702f20d9779f1.
- 13 "China Leader Calls for Ceasefire in South Ossetia", *Interfax*, Aug. 11, 2008, in DIALOG: 200808111477.1_63580026d5533ec0.
- 14 "U.S. Navy Chief Says Reassured During China Visit", *Reuters*, Aug. 21, 2007, in: www.alertnet.org/thenews/newsdesk/PEK131727.htm

- Jeffrey Logan, CRS Report for Congress: China's Space Program: Options for U.S.- 15
China Cooperation, Washington, D.C.: Congressional Research Center, May 21,
2008, p. 6.
- U.S. Census Bureau, "Trade in Goods (Imports, Exports and Trade Balance) with 16
China", in: www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html#2007; Liu Yunyun,
"U.S. Treasury Bonds: A Hot Potato?", *Beijing Review*, Oct. 30, 2008, p. 35.
- Henry M. Paulson, "A Strategic דבריו של שר האוצר האמריקאי היוצא: 17
Economic Engagement: Strengthening U.S.-Chinese Ties", *Foreign Affairs* 87(5)
(Sep.-Oct. 2008), pp. 59-77.
- Ba Shusong, "China's Economic Readjustment", *Beijing Review*, Oct. 23, 2008, p. 18
32.
- Keith Bradsher, "China Shuns Investment in West's Finance Sector", *New York* 19
Times, Dec. 4, 2008.
- (ראו הערה 3) Shen, "Beijing's Perspective". 20
- (ראו הערה 4) Lander, "Treasury's Lead Role". 21
- ראו הערה 2. 22
- סוגיה זו לא נדונה במאמר, אך ניתן למצוא לה התייחסויות מחקריות רבות. ראו, 23
Julian Madsen, "China's Policy in the Gulf Region: From Neglect to לדוגמא:
Necessity", *Power and Interest News Report*, Oct. 27, 2006.

דיאלוג הביטחון האזורי של נאט"ו במזרח התיכון והפגנת עוצמתה של איראן

עמנואל אדלר

נאט"ו נושא בעת הזאת בשתי זהויות: הוא משמש כברית ביטחון במובן המסורתית, ובה בעת כ"שותפות למען השלום". שתי זהויות אלו מתבססות על מנגנונים ואמצעי ביטחון שונים בתכלית. ברית הביטחון של נאט"ו מבוססת על רב-צדדיות הגנתית מסורתית, וביתר פירוט – על מנגנונים ואמצעים של מאזן כוחות, כמו הרתעה, דיפלומטיה כופה, לחץ והתערבות. בבואו למלא את תפקידו כ"שותפות למען השלום", עושה נאט"ו שימוש במנגנונים ובאמצעים רב-צדדיים של בניין קהילה, לא רק כלפי חברים עתידיים חדשים, אלא גם כדי לקדם יציבות ושלום אצל שותפיו הסמוכים. הרעיון המרכזי הוא לזכות באהדה באמצעות שותפות, דר-שיח, דיפלומטיה של סמינרים, דיפלומטיה ציבורית וחיברות, ובהכללה – באמצעות "ביטחון שיתופי". נאט"ו מוכיח כי מאזן כוחות ואמצעי ביטחון קהילתיים לא רק שאינם נוגדים האחד את השני, אלא יכולים להשלים זה את זה במטרה להעניק ביטחון לעולם המערבי ולייצב אזורים שאיתם נאט"ו בא במגע.

הדו-שיח הים תיכוני מהווה דוגמה מובהקת לתפקודו של נאט"ו כ"שותפות למען השלום". הרב-צדדיות שלו בבניין קהילות שמה לה למטרה ליצור משמעויות משותפות על ידי שימוש באמצעים משותפים, ללמוד ערכים ליברליים ומה יחסם לעוצמה צבאית, ולבנות קשרים בין השותפים. מדוע עושה זאת נאט"ו? בשנים האחרונות, מביעים חוגים צבאיים במערב הערכה גוברת והולכת לערך האסטרטגי הטמון בגיוס אהדתם של יריבים ושותפים פוטנציאליים ובהגברת הביטחון על ידי שימוש באמצעים משותפים ובניית זהויות אזוריות.

מאמר זה מבוסס על הרצאה שנשא המחבר במסגרת הסמינר הבינלאומי המשותף למכון למחקרי ביטחון לאומי ונאט"ו, שהתקיים במכון ושנושאו היה: הדיאלוג לביטחון אזורי ושיתוף פעולה במזרח התיכון.

פרופ' עמנואל אדלר הוא ראש הקתדרה על שם צ'ארלס ואנדריאה ברונפמן ללימודים ישראלים באוניברסיטה של טורונטו.

למידה משותפת כיצד לשתף פעולה היא דבר חיובי מאוד כל עוד הדו־שיח מתקיים בתוך מסגרת יציבה, וכאשר ניתן מספיק זמן להגשמת האינטרסים המשותפים אותם הדו־שיח מנסה ליצור. ואולם, כאשר המצב אינו יציב והזמן דוחק, דו־שיח לבדו לא ישיג את המטרה. חשבו על שני מוסיקאים החולקים ביניהם בית אחד ומנסים ללא הצלחה ליצור מוסיקה טובה יחד, עד אשר שכן בא לעזרתם ומלמד אותם כיצד להתאים את כלי הנגינה שלהם זה לזה. עתה, בכל זאת חשבו שהבית בוער.

הדיאלוג היס־תיכוני מתקיים במצב שבו "הבית בוער" ואין בנמצא סימנים לכך שהאש בו תכובה בעתיד הנראה לעין. השימוש במטפורה זו נעשה נוכח הפגנת העוצמה הצבאית של איראן ורצונה העז להשיג במהירות נשק גרעיני מצד אחד, ונחישותה של ישראל לתקוף את המתקנים הגרעיניים של איראן אם לא ניתן יהיה למנוע ממנה להשיג נשק גרעיני בדרכים אחרות, מצד שני. בנוסף לכך, קיים כיום שילוב מסוכן בין השינויים בטבע המלחמה – בדגש על מלחמה א־סימטרית וזמינותם של טילים המסוגלים להגיע למרכזי אוכלוסייה ולגרום בהם חורבן – ובין יחידים, קבוצות ומדינות המונעים על ידי אידיאולוגיות, שיתכן ואינם עושים את החישובים המקובלים של עלות־תועלת ועלולים, לפיכך, לעשות שימוש בכלי נשק קטלניים, מבלי שייענשו על כך. שילוב זה מאיים לא רק על קיומן הפיזי של מדינות, אלא גם על תחושת היציבות ועל כושר הניבוי של מנהיגיהן.

פתרון שתי המדינות המוצע לסכסוך הישראלי־פלסטיני, שהפרמטרים שלו מובנים היטב באזור ובעולם כולו, נתון כיום תחת ערעור הנובע משני "מְרוּצִים" מקבילים, המתקרבים לנקודה קריטית. המרוץ הראשון הוא בין האסטרטגיה הבלתי רשמית של ישראל – שהעיתונאי צבי בראל מעיתון "הארץ" מכנה "משא ומתן לנצח" – להמשיך במשא ומתן עם הערבים ככל שהזמן ידרוש, מבלי להיות מסוגלת, או מבלי לרצות, לוותר על הנכסים שלהערכתה גורליים לביטחונה הפיזי, לזהותה וליציבותה הפנימית, ובין האסטרטגיה הבלתי מוצהרת של איראן, של "התשה עד קריסה", כלומר הפיכת חייהם של הישראלים לבלתי נסבלים, עד שיעזבו את ישראל. מזווית ההתבוננות האיראנית, שילוב של דמוגרפיה, התשה צבאית א־סימטרית מתמדת, איום בהשמדה גרעינית, ודעת קהל עולמית עוינת, יביא לסופה של ישראל כמדינה יהודית. המרוץ השני הוא בין ישראל לפלסטינים וקשור לשאלה מי מהם יצליח לגרום לצד שמנגד לשקוע ראשון במלחמת אזרחים. כאשר ישראל אומרת לרשות הפלסטינית "שלטו על תנועת החמאס או השמידו אותה", היא מתכוונת, למעשה, ל"מלחמת האזרחים תהיה קודם כל אצלכם". כאשר הפלסטינים אומרים לישראל "היפטרו מן ההתנחלויות", הם מתכוונים למעשה ל"אתם ראשונים בתור למלחמת האזרחים".

הדו־שיח היס־תיכוני היה חיובי עד כה, אך ימשיך לקדם שיתוף פעולה רק אם יטופלו הגורמים המלבים את האש. אין פירוש הדבר שניהול דו־שיח, חיברות וביטחון, אותם מקדמים נאט"ו, הארגון לביטחון ושיתוף פעולה באירופה והאיחוד האירופי, יהפכו לחסרי משמעות; אדרבא, הם חיוניים ביותר. עם זאת, כאשר "הבית בווער", מגיע הזמן בו ארגונים רב־צדדיים חייבים לנקוט צעדים נועזים. צעדים אלה צריכים לשלב, מצד אחד, כלים כמו בריתות, מאזן כוחות והרתעה, ומצד שני, אמצעים חדשניים שמטרתם לרכוש אהדה הן של יריבים והן של דעת הקהל המקומית. למעשה, החפיפה בין אמצעי ביטחון צבאיים קלאסיים אינה תופעה חדשה, והיא הייתה קיימת, למשל, בדרום־מזרח אסיה. אפילו קהילת ביטחון כמו האיחוד האירופי מתאפיינת בחפיפה בין אמצעי ביטחון רב־צדדיים קלאסיים הקשורים בברית הגנה, ובין אמצעי ביטחון הקשורים לאותה ברית כ"שותפות למען השלום".

במזרח התיכון, חפיפה מעין זו אינה מספיקה. דרושים מהלכים חדשים ונועזים. משמעות הדבר היא, בין היתר, שינוי דרכי החשיבה על עוצמה "קשיחה" ועוצמה "רכה". אמצעי ביטחון "רכים" יכולים לסייע בהשגת יעדי ביטחון "קשיחים", למשל – מסגרות של דו־שיח יכולות למנוע מלחמה גרעינית על ידי יצירת בסיס להבנה משותפת בין ישראל לאיראן, שכיום אינו בנמצא; אמצעי ביטחון "קשיחים" יכולים לשרת יעדי ביטחון "רכים", למשל – הרחבת ברית נאט"ו והרתעה מורחבת ויכולו לסייע ביצירתן של חלופות נוספות מעבר לשימוש בכוח.

אחת הסיבות לחיוניותם של צעדים חדשים ונועזים היא העובדה, שישראל נמצאת במצב של דילמה מתמדת או מלכודת חברתית, לפיה נגזר עליה לעמוד בפני גינויים, הן אם תפעל והן אם לאו. זהו מצב גרוע, שבו תפסיד ישראל בכל מקרה; מצב שבו עומדות בפניה רק שתי חלופות רעות – לתקוף את מתקני הגרעין האיראניים או לא לתקוף אותם. אם תתקוף, איראן תרויח מכך רווח אדיר; ואולם אם ישראל תפגין איפוק, ההפסד יהיה כולו שלה. בשני המקרים מצבה יהיה גרוע.

יש עדיין סיכוי קטן לכך שאיראן תונא מכוונתיה להשיג כלי נשק גרעיניים באמצעות דיפלומטיה, הטלת סנקציות או שתיהן, או לכך שהמשטר האיראני ישנה את דרכיו. למרבה הצער, אני פסימי מאוד באשר לשתי אפשרויות אלו. כדי שהדיפלומטיה, לרבות דיפלומטיה כופה, תוכל להצליח, נדרשים שינויים מהותיים במזרח התיכון, שבלעדיהם לא יהיה לאיראן תמריץ לשנות את הנתיב בו היא הולכת בתחום החימוש הגרעיני. באשר לשינוי המשטר האיראני מבפנים, נראה כי העובדה שהאיראנים מייחסים לפרויקט הגרעיני שלהם חשיבות רבה כל כך, תגרום לכך שלחץ חיצוני להפלת המשטר יביא את מרביתם, כולל אלה שאינם תומכי המשטר הנוכחי, להתאחד מאחוריו.

הרבה נאמר על מה שעלול להתרחש אם איראן תפתח נשק גרעיני ללא הפרעה, או לחילופין, אם ישראל תתקוף את מתקני הגרעין באיראן. כל שנותר לומר כאן הוא שתקיפת איראן תחזק, ככל הנראה, באופן משמעותי את אסטרטגיית ה"התשה עד קריסה" של איראן כלפי ישראל. אני שותף לדבריו של ראש המוסד לשעבר, אפרים הלוי, שנאמרו לשבועון "ניוזוויק" לפני כמה חודשים, לפיהם אם ישראל תתקוף את איראן, הבעיה שתיווצר תהיה פחות פעולת התגמול המיידית ויותר מכך מאה השנים שיבואו לאחר מכן. במילים אחרות, מנקודת המבט של אסטרטגיית ה"התשה עד קריסה", אם ישראל תבחר לתקוף את מתקני הגרעין של איראן, היא תחיה מאז על זמן שאול.

מתן האפשרות לאיראן לפתח ללא הפרעה נשק גרעיני יהווה, גם הוא, חיזוק, אולי אף גדול יותר מאשר תקיפת איראן, לאסטרטגיה של "התשה עד קריסה". זו למעשה מטרתה של איראן, ואחמדי-נג'אד אף הצהיר על כך מפורשות. מדובר, לפיכך, על מצב אומלל, הן אם ישראל תנקוט צעדים נגד איראן והן אם לאו. איראן מחזיקה בקלף של הזוכה בכל מקרה, ואילו ישראל היא זו שמפסידה בכל מקרה – והאש ביניהן הולכת ומתגברת.

הרצון לשמור על יציבות, להמשיך בדו־שיח בין ערבים לישראלים – דו־שיח שהדיאלוג היס־התיכוני תורם לו – להשיג הסדר צודק של הסכסוך הישראלי־פלסטיני בדחיפות, למנוע מלחמה גרעינית, ג'יהאד כלל־עולמי, או שניהם גם יחד, מחייב "לחשוב מחוץ לקופסה". לשם כך נדרש שינוי דרסטי במזרח התיכון, שביא ל"כיבוי האש".

במקום לעשות שימוש בכוח או לסמוך על הרתעה, המבוססים על הנחות שהיו טובות לתקופת המלחמה הקרה, מה שדרוש עתה הוא אסטרטגיה של "נטרול" (defusing). אסטרטגיה זו תמנע מאיראן להשיג יתרון שינבע מהיותה קורבן של מתקפה ישראלית, ובה בעת תיצור שינוי דרסטי של כללי המשחק במזרח התיכון, כך שציפיותיה של איראן, מדיניות הפגנת הכוח שלה והאסטרטגיה של "התשה עד קריסה" יצטרכו להיבחן מחדש. את אסטרטגיית ה"נטרול" ניתן להשיג בדרך של "מניעה" (denial), דהיינו למנוע ממדינות מסוימות מלמשוך מדינות אחרות להשתמש נגדן בכוח, כאשר הדבר נטול היגיון, וכן בדרך של "שינוי מבני", כלומר שינוי דרסטי של המצב ושל כללי המשחק.

דוגמאות של "נטרול על ידי מניעה" כוללות:

- א. אי־כניעה לפרובוקציות מילוליות וצבאיות. בעלי בריתה של איראן, למשל חזבאללה, מעוניינים בתגובות לפרובוקציות כאלו.
- ב. העלאת סף האלימות שייגרור אחריו שימוש בכוח.
- ג. שינוי החשיבה והדוקטרינה הצבאית, האומרות כי שימור ההרתעה פירושו שימוש בכוח. למעשה, שימוש בכוח להצלת כושר ההרתעה בדרך כלל מקטין

אותה, בייחוד כאשר מדינות, כמו ישראל, מגיבות לפרובוקציות על ידי שימוש בכוח.

ד. שינוי התפיסות הרווחות בציבור, לפיהן שימוש בכוח הוא המענה הפטריוטי ההולם, כי איומים קיומיים מחייבים תמיד תגובה בכוח, וכי לא ניתן לנטרל אותם. משבר הטילים בקובה הוא דוגמה מוצלחת לאסטרטגיה של "נטרול".

ה. הימנעות מהשפלת האויב עד למצב שבו רגשות הופכים לכוח העיקרי המניע החלטות אסטרטגיות. פגיעה מכוונת בכבודו של היריב הופכת אותו לפחות רגיש למחירים שעליו לשלם, ולפיכך לקשה יותר להתעלם. אסטרטגיות של "נטרול", הלוקחות בחשבון את כבודו של היריב, הופכות אותו לרגיש יותר למחירים ולבעל נכונות רבה יותר להיענות למאמצים ליצירת אמון.

אחד התפקידים אותו יכול נאט"ו למלא ב"נטרול על ידי מניעה", הוא למנוע מבעלי בריתה של איראן, כגון חזבאללה, את היכולת להצליח בהפעלת פרובוקציות נגד ישראל שיביאו אותה לנקוט צעדי גמול. במילים אחרות, על נאט"ו לפרוס "כוחות נטרול" ולא "כוחות לשמירת השלום". בכוחות אלה ניתן יהיה להשתמש כדי למנוע פרובוקציות, במקום לשמור על שלום שאינו קיים.

האסטרטגיה החשובה ביותר היא, עם זאת, האסטרטגיה של "נטרול באמצעות שינוי כללי המשחק" במזרח התיכון תוך גיוס הקהילה הבינלאומית, לרבות נאט"ו.

השינוי האסטרטגי הזה מחייב גישה של מידה-כנגד-מידה (quid pro quo):

א. יש להפוך את ישראל בהקדם האפשרי לחברה מלאה בנאט"ו. המדובר לא באסטרטגיה צבאית של הרחבת ברית נאט"ו למזרח התיכון, ואף לא באסטרטגיה של הפיכת ישראל לחלק מיבשת אירופה. המטרה היחידה של צעד כזה, לפחות בהתחלה, היא "נטרול" מלחמה גרעינית או טרור עולמי. לצורך זה יש לאמץ צעדי ביטחון "קשים", שישכנעו את ישראל. הצבתה

תחת המטריה הגרעינית של נאט"ו תהווה צעד משמעותי "לא רק להתרעת איראן מלאיים עליה או מלתקוף אותה בנשק גרעיני, אלא גם לשיכון חששותיה הקיומיים. הישראלים עשויים להסתגל לרעיון זה אם יבינו כי המחיר של המשך החזקת השטחים הכבושים משמעו ג'יהאד נגד ישראל, או אף מלחמה גרעינית. אך האם נאט"ו – ובמיוחד המדינות האירופיות החברות בו – יקבלו את ישראל כחברה? התשובה לכך היא, שאם הדרך הדיפלומטית

האסטרטגיה החשובה ביותר היא האסטרטגיה של "נטרול" באמצעות שינוי כללי המשחק במזרח התיכון תוך גיוס הקהילה הבינלאומית, לרבות נאט"ו.

כלפי איראן לא תביא לתוצאות המקוות, ולא יחול בה שינוי משטר בדרך לא אלימה, החלופות הנותרות יהיו ג'יהאד עולמי או מלחמה גרעינית. פתרון פורמאלי של הסכסוך הישראלי-פלסטיני על ידי הקמתה של מדינה פלסטינית

בת־קיימא, יוכל אז להביא לשינוי מרחיק לכת של הלכי הרוח בנאט"ו, כמו גם בבירות אירופה וארצות הברית. נאט"ו יצטרך אז לוותר על מדיניות האיזון הנוכחית בשותפות שלו עם ישראל ועם מדינות ערב, אך גם אלו ייצאו נשכרות משינוי המשוואה.

ב. יהיה זה תפקידה של ישראל לנסות ולפתור במהירות את הסכסוך הישראלי־פלסטיני, פחות או יותר על בסיס מה שניתן כבר עתה לכנות תוכנית ארבע הנקודות של הנשיא אובמה, כלומר פתרון של שתי מדינות שיכלול מדינה פלסטינית בת־קיימא, המבוסס על נסיגה ישראלית לגבולות 1967, תשלום פיצויים לפליטים פלסטיניים, הפיכת ירושלים לבירת שני העמים, ופירוז המדינה הפלסטינית. יש לכלול בכך גם הסכם שלום בין סוריה לישראל, שיהיה כרוך בהחזרת רמת הגולן לסוריה ובהתחייבותה של זו לשמר את יציבותו של הסדר החדש במזרח התיכון.

ג. כאשר ישראל תהפוך לחלק מנאט"ו, יוכל נאט"ו להתחיל לנקוט צעדים דיפלומטיים כלפי איראן, מתוך מטרה ליצור בסיס להבנה משותפת, שבלעדיה לא רק שהרתעה היא בלתי אפשרית, אלא שמלחמה גרעינית ללא כוונה תחילה הופכת לאפשרות מוחשית. האיום הגדול ביותר על ישראל מנשק גרעיני בידי איראן הוא לאו דווקא האפשרות של התקפה גרעינית מתוכננת מראש עליה ושימוש של איראן בעצם קיומו של נשק גרעיני בידיה כדי לערער את היציבות בישראל ובמזרח התיכון או תפוצת נשק גרעיני במזרח התיכון, אלא היעדר בסיס של הבנה משותפת, כלומר: "אתה יודע שאני יודע, שאתה יודע..." היעדר

בסיס כזה עלול להוביל למלחמה גרעינית שלא במתכוון. בשיאו של משבר הטילים בקובה קיימו אנטולי דוברינין, שגרירה של ברית המועצות בארצות הברית, ורוברט קנדי, התובע הכללי האמריקאי, שיחות בבית הלבן על הדרכים לנטרל את המשבר, ועמדותיהם היו חלוקות כמעט בכל נושא. עם זאת, המשא ומתן ביניהם התנהל באותו טווח של ציפיות והם החזיקו בתפישות דומות לא רק בכל הנוגע להיגיון כשלעצמו, אלא גם במה שנוגע להגינות ובאשר למקום שבו נפגשים ההגינות וההיגיון.

האיום הגדול ביותר על ישראל מנשק גרעיני בידי איראן הוא לאו דווקא האפשרות של התקפה גרעינית מתוכננת מראש עליה אלא היעדר בסיס של הבנה משותפת

ד. בהמשך לאמור לעיל, יוכל נאט"ו לאמץ, להרחיב וליישם את הטכניקות, המוסדות והאמצעים של ביטחון משותף, אותם הוא פיתח בשנות התשעים של המאה הקודמת, וזאת כדי להניח את היסודות למשטר ביטחון אזורי במזרח התיכון. על משטר זה יהיה לשקף את המציאות של יחסי הכוחות הקיימים ולטפל בחששות ובשאיפות הביטחון של איראן, במיוחד באזור המפרץ הפרסי. בה בעת, משטר ביטחון זה יחל בתהליך של בקרת חימוש ובניית אמון הדדי, כמו

גם בדו־שיח למען השגתם של יעדי ביטחון "קשים", כמו מניעתה של מלחמה גרעינית. אם המבנה החדש של המזרח התיכון ישתנה וישתפר – תהליך של דור אחד או שניים – ומשטר הביטחון ייכון על מקומו, אז, ורק אז, יהיה צורך להתחיל בתהליך פוליטי בינלאומי רציני, שמטרתו תהיה יצירת אזור מפורז מגרעין במזרח התיכון, שיכלול גם את ישראל – שעד אז תהיה כבר מבוססת היטב בתוך נאט"ו.

הצעה זו עשויה להישמע תמימה בצורה קיצונית רק אם בוחנים אותה בלי לקחת בחשבון את שתי החלופות שלה. עלינו לדמיין מזרח תיכון שבו אסטרטגיית ה"נטרול" נוחלת הצלחה ולהציב מול כך שני תרחישים אפשריים אחרים – התקפה ישראלית על איראן, או הצלחה של איראן לפתח נשק גרעיני ללא הפרעה. לאור זאת עלינו לשאול את עצמנו פעם נוספת אם אסטרטגיית ה"נטרול" היא רק אידיאל, או אם היא האסטרטגיה המציאותית היחידה. זאת בהנחה שאנו רוצים למנוע מלחמה גרעינית וטרור עולמי, לנטרל את כוחם של גורמים קיצוניים המחזיקים בנשק קטלני, ולהבטיח כי מדינה יהודית דמוקרטית תמשיך להתקיים לא רק בדור הזה, כי אם גם בדורות הבאים.

תהליך אנאפוליס – מאזן הרווח וההפסד

שלמה ברום

ועידת אנאפוליס, שהתקיימה בתאריכים 27–28 בנובמבר 2007, נועדה להניע מחדש את תהליך השלום הישראלי-פלסטיני ולאפשר פתיחה במשא ומתן נמרץ על הסדר קבע. בהצהרה המשותפת שחתמה את הוועידה הוצג היעד של הגעה להסכם עד סוף שנת 2008 – יעד עליו חזרו מנהיגי שני הצדדים, אהוד אולמרט ומחמוד עבאס (אבו מאזן), בהתבטאויות שונות במהלך השנה האחרונה.

ישראל והפלסטינים לא עמדו ביעד זה. הדעה המקובלת, הבאה לידי ביטוי בשפע של פרשנויות בתקשורת הישראלית והעולמית, שעל פיה תהליך אנאפוליס נכשל לחלוטין נראית, לפיכך, מעוגנת בקרקע המציאות. המצב הפוליטי הפנימי בשני הצדדים – מאבק של ממשלי אולמרט ועבאס על חייהם וחוסר פנאי ויכולת שלהם לנהל משא ומתן אפקטיבי – חיזק עוד יותר ראייה זאת. אולם, בחינה עמוקה יותר של התהליך הישראלי-פלסטיני שהניעה הוועידה מביא למסקנה ששיפוט זה היה מוקדם מידי: אמנם, היעד של הגעה להסכם קבע, שמלכתחילה היה כנראה לא ריאלי, לא הושג, אך הייתה התקדמות משמעותית בפיתוח מערכת היחסים בין שני הצדדים וביצירת התנאים שיאפשרו התקדמות בעתיד לעבר הסכם או הסכמים בין הצדדים, בגיבוי בינלאומי וערבי.

תהליך אנאפוליס נבנה מלכתחילה כתהליך דו-מסלולי. המסלול הראשון הוא המשא ומתן על הסדר הקבע, שהתקיים בשתי רמות: מפגשים ברציפות גבוהה יחסית בין אהוד אולמרט למחמוד עבאס, בהם ניסו השניים להגיע להבנות עקרוניות, ומשא ומתן מפורט בין צוותים של שני הצדדים, בראשות שרת החוץ לבני בצד הישראלי ואבו עלאא בצד הפלסטיני; המסלול השני הוגדר על ידי ההודעה המשותפת באנאפוליס כיישום השלב הראשון של מפת הדרכים. שלב זה הוא שלב הייצוב, שבו נדרשו שני הצדדים לנקוט צעדים בשטח שייצבו את המצב ויאפשרו חזרה לחיים נורמאליים ויצירת התנאים שיאפשרו הגעה להסכמים ויישומם.

שלמה ברום, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

מצב המשא ומתן

יותר מעשרה צוותי משא ומתן הוקמו לדיון בנושאים השונים. שני הצדדים לא ויתרו על העיקרון לפיו "עד שלא סוכם הכל לא סוכם כלום", ונמנעו מלפרסם את תכני המשא ומתן ביניהם. אולם לפי הדיווח שניתן לנציגי הקווארטט האירופי במפגש שארם א־שייח בנובמבר 2008, ומעט מידע שפורסם, הפערים בעמדות שני הצדדים צומצמו בכמה תחומים: בתחום הטריטוריאלי הצטמצמו הפערים לאחוזים בודדים מאזור יהודה ושומרון גם נראה, כי יש הסכמה בין הצדדים על העיקרון של חילופי שטחים. הרושם הוא שבמשא ומתן המפורט לא נדונה שאלת ירושלים, קרוב לוודאי עקב ההתחייבות שראש ממשלת ישראל נתן לשותפיו לקואליציה. לא ידוע אם הייתה התקדמות בנושא הפליטים. גם בסוגיית הביטחון יש עדיין פערים בין שני הצדדים והם נובעים בעיקרם מהקשחת העמדה הישראלית בעקבות האינתיפאדה השנייה. ישראל חוששת מפני מצב שבו אזור יהודה ושומרון יחזור להיות בסיס יציאה לפיגועי התאבדות במרכזי האוכלוסייה שלה ומפני הפיכת אזור יהודה ושומרון לבסיס שיגור של נשק תלול מסלול לעברה, בדומה לרצועת עזה. חששות אלה נובעים, בין השאר, מחוסר אמון שהיה לישראל בנחישותם של כוחות הביטחון הפלסטיניים וביכולות המניעה שלהם גם במתאר של הסכם מלא עם ישראל. כל אלה הביאו לכך שמערכת הביטחון הישראלית רוצה לשמר יכולת פעולה בתוך השטחים הפלסטיניים גם לאחר יישום הסכם קבע. היא גם מבקשת להמשיך ולקיים נוכחות צבאית בכמה אתרים. דרישות אלו אינן מקובלות על הצד הפלסטיני, הרוצה לצמצם את הפגיעה בריבונותה של המדינה הפלסטינית שתוקם כתוצאה מההסכם.

נושאי הלֶבָה של המשא ומתן הישראלי-פלסטיני הם סבוכים והפערים בעמדות שני הצדדים עדיין משמעותיים, אולם שאלת המפתח היא, האם מעבר לקושי האובייקטיבי בסגירת הפערים בין העמדות, מאפשר המצב הפוליטי הפנימי בשני הצדדים הגעה להסכם קבע ולאחר מכן ליישומו.

בצד הישראלי נוהל המשא ומתן על ידי ממשלת קואליציה חלשה, שאחד ממרכיביה המרכזיים, ש"ס, הטיל וטו על רעיון ההגעה להסדר קבע שיטפל בכל המרכיבים, לרבות ירושלים, ואיים בפרישה שתביא להפלת הממשלה

היעד של הגעה להסכם קבע לא הושג, אך הייתה התקדמות משמעותית בפיתוח מערכת היחסים בין שני הצדדים וביצירת התנאים שיאפשרו הסכם, או הסכמים בין הצדדים, בגיבוי בינלאומי וערבי

אם ירושלים תידון במשא ומתן. זאת ועוד, ההסתבכות המשפטית של ראש הממשלה הביאה להתפטרותו ולהחלטה על בחירות מוקדמות (פברואר 2009). לממשלת המעבר המכהנת עד אז אין לגיטימציה ציבורית להגיע להסכם. כפי שהדברים נראים כיום, ספק רב אם ממשלת הקואליציה החדשה שתקום

אחרי הבחירות תרצה או תהיה חזקה מספיק פוליטית להגיע להסכם קבע עם הפלסטינים.

בצד הפלסטיני, המאפיין העיקרי הוא הפיצול בין רצועת עזה, הנשלטת על ידי ארגון החמאס, ובין אזור יהודה ושומרון הנשלט על ידי ארגון פתח. ניסיונות לפייס בין שני הצדדים, שיביאו לאיחוד מחדש של שני האזורים תחת כנפי הרשות הפלסטינית, כשלו עד כה. על היחסים ביניהם גם מעיב משבר סיום כהונתו של עבאס כנשיא הרשות הפלסטינית, ב-9 בינואר 2009, והחלטתו להאריך את תקופת כהונתו ללא בחירות. שני הצדדים משקיעים מאמצים בחיזוק השליטה בשטחים שתחת מרותם, בין השאר על ידי פעולות לחיסול, או לפחות דיכוי, התשתית הפוליטית והצבאית של הצד השני. המשא ומתן עם ישראל מנוהל על ידי השלטון הפלסטיני ברמאללה, גם אם הוא פורמאלית בשמו של אש"ף, ושלטון החמאס בעזה אינו רואה עצמו מחויב בתוצאותיו. ספק רב אם בתנאים אלה יכול עבאס לעשות את הוויתורים המתבקשים כדי להגיע להסכם בנושאים רגישים כמו הפליטים וירושלים. זאת, גם אם היה מוכן באופן עקרוני לעשות ויתורים אלה כדי להגיע להסכם קבע. מצבו הפוליטי המוחלש של עבאס חייב אותו לקחת בחשבון את עמדת מתנגדיו וגרם לו לחשוש שוויתורים מצדו יונצלו על ידי החמאס להתקפות קשות עליו, שיחלישו עוד יותר את התמיכה בו וברשות הפלסטינית. מכאן נובע שמחמוד עבאס אינו מסוגל להגיע להסכם היסטורי עם ישראל וליישמו בעיתוי הנוכחי.

בנסיבות האלו, של סבירות גבוהה שהניסיון להגיע להסדר קבע ישראלי-פלסטיני לא יצלח, חשוב לבחון מה בכל זאת הושג במסלול המשא ומתן של תהליך אנאפוליס.

ההישג הראשון הוא חידוש הדיאלוג הקרוב והשוטף בין ישראל והרשות הפלסטינית. יש נטייה לשכוח שהיחסים בין ישראל לרשות הגיעו לנקודת שפל במהלך האינתיפאדה השנייה. גם לאחר חידוש המגעים בין ישראל ובין

מנהיגות הרשות, בעקבות מותו של ערפאת, לא הצליחו הצדדים להגיע לדיאלוג אמיתי. היעדר האמון ההדדי גרם לאימוצה בישראל של תפיסה חד-צדדית, שבאה לידי ביטוי בהתנתקות מעזה, ללא הידברות עם הרשות הפלסטינית. המגעים המועטים שהיו, הופסקו לחלוטין לאחר הקמת ממשלת האחדות הפלסטינית בפברואר 2007, והם חודשו רק לאחר השתלטות החמאס על עזה

ביוני 2007. התמסדות הדיאלוג בעקבות ועידת אנאפוליס ורציפותו חיזקו את האמון ההדדי ואת שיתוף הפעולה בין ישראל לרשות הפלסטינית, המבוסס על אינטרסים משותפים בין שני הצדדים. הדיאלוג גם הביא להבנה הדדית של עמדות

ההישג העיקרי של תהליך אנאפוליס הוא חידוש הדיאלוג הקרוב והשוטף בין ישראל והרשות הפלסטינית

שני הצדדים, וכאמור לצמצום הפערים ביניהם, גם אם בנסיבות הנוכחיות לא ניתן לבטלם לחלוטין.

ההישג השני הוא הגיבוי הבינלאומי והערבי הרחב לתהליך הישראלי-פלסטיני. זה בא לידי ביטוי בהשתתפות המקיפה בוועידת אנאפוליס ובמפגש שארם א-שייח, כמו גם בהחלטת מועצת הביטחון 1850 מסוף שנת 2008, שהביעה תמיכה בתהליך אנאפוליס וקראה להמשיך בו. תמיכה זו באה לידי ביטוי גם בהתנהגות השחקנים הבינלאומיים והערביים במהלך השנה האחרונה. במסגרת זו בולטים המאמצים להחייאתה של יוזמת השלום הערבית, ושיתוף הפעולה הגובר בין הרשות הפלסטינית, ישראל, ירדן ומצרים. גם השחקנים הבינלאומיים, ובעיקר ארצות הברית והאיחוד האירופי, וכן המדינות הערביות המתונות, פעלו מאז ועידת אנאפוליס בתיאום רב יותר ובאופן אפקטיבי לחיזוק הרשות הפלסטינית וממשלה.

יישום השלב הראשון של מפת הדרכים

המאמצים העיקריים ליישום השלב הראשון של מפת הדרכים מוקדשים לבנייה מחודשת של היכולות הביטחוניות של הרשות הפלסטינית ולשיפור המצב הכלכלי באזור יהודה ושומרון. ההנחה היא שלהצלחה בתחומים אלה תהיה השפעה חיובית רבה על בניית מעמדו של הממשל הפלסטיני באזור יהודה ושומרון, בהשוואה לממשל החמאס בעזה, ועל שיעור התמיכה בארגון פתח לעומת התמיכה בארגון החמאס. בטווח הארוך יותר, הצלחה כזו תוכל לסייע ליצירת תנאים שיאפשרו יישום הסכם קבע בין ישראל ובין הפלסטינים. יישום הסכם כזה יחייב קיומו של ממשל פלסטיני בעל תמיכה ציבורית רחבה ושליטה ביטחונית בשטחים הפלסטיניים.

המאמצים לבניית היכולות הביטחוניות של הרשות הפלסטינית אינם חדשים, ובעבר הם לא צלחו. הפעם יש סימנים ראשונים להצלחה אפשרית שלהם, כתוצאה מיישום לקחי העבר ומשינויים בדרך מימושים:

א. יש הבנה שקשה מאוד לתקן גופים ביטחוניים קיימים ועדיף לבנות יכולות חדשות. היכולות החדשות מבוססות במידה רבה על גדודי ביטחון לאומי חדשים שהוכשרו בירדן ועל יחידות משטרה חדשות שהוכשרו במתקן הדרכה בירחו.

הישג חשוב נוסף של תהליך אנאפוליס הוא הגיבוי הבינלאומי והערבי הרחב לתהליך הישראלי-פלסטיני

ב. הוקדשו מאמצים להפסקת הפיצול והתחרות בין גופי הביטחון השונים. הפעם יש ניהול מרכזי ושליטה של שר הפנים הפלסטיני בבניית היכולות והפעלת

המנגנונים השונים. פיטוריו של תאופיק אל-טיראווי, ראש המודיעין הכללי הפלסטיני שסרב לקבל את מרות שר הפנים, הם השלב האחרון בהכפפת מנגנוני הביטחון לשר הפנים (גם אם הסיבה הרשמית לפיטורים אלה לא הייתה סירובו של אל-טיראווי לשתף פעולה עם שר הפנים).

ג. לפי התפיסה הנוכחית, אין די בבניית גופי הביצוע הביטחוניים, אלא יש צורך בבניית מערך מלא, הכולל מערכת משפט ומערכת כליאה מתפקדות. גם בתחומים אלה יש התקדמות בסיועם של גורמים בינלאומיים.

ד. הסיוע של הגורמים הבינלאומיים אפקטיבי ומתואם יותר מבעבר. בתחום הביטחוני יש חלוקת אחריות בין השליח הביטחוני האמריקאי, הגנרל דייטון, המסייע לבניית הביטחון הלאומי הפלסטיני – הגוף העיקרי שיצטרך להתמודד עם החמאס אם יתפתחו עימותים אלימים עמו – ובין משלחת של האיחוד האירופי (EUPOL COPPS), המסייעת לבניית המשטרה האזרחית הפלסטינית. שני הגורמים מקיימים פיקוח צמוד על הגופים שהם מסייעים בהקמתם, ולכן הם מסוגלים לשפוט טוב מבעבר את היכולות הפלסטיניות. הם גם אינם רוצים לחזור על השגיאה שעשו ב־2007, כאשר העריכו שכוחות הרשות הפלסטינית ופתח ברצועת עזה מסוגלים להתמודד עם כוחות החמאס שם, בעוד שכוחות אלה סבלו ממורל נמוך וגילו יכולת דלה כשהתרחש העימות עם החמאס.

ה. שיתוף הפעולה מצידה של ישראל עמוק כיום יותר מאשר בעבר. היעדר האמון של מערכת הביטחון הישראלית באפשרות שמנגנוני הביטחון הפלסטיניים יוכיחו גם רצון וגם יכולת לממש את אחריותם מנע בעבר שיתוף פעולה ישראלי ממשי אתם. כך, למשל, היה חשש שאם יועבר נשק לגופי הביטחון הפלסטיניים הוא יגיע משם לקבוצות טרור ויופעל נגד ישראל. מסיבות אלו כל בקשה לסייע לגופי הביטחון הפלסטיניים ולאפשר העברת ציוד אליהם, או חופש תנועה שלהם ממקום למקום, זכתה לטיפול בירוקראטי מסובך ונענתה פעמים רבות בשלילה. סימני ההצלחה הראשונים של הקמת גופי הביטחון הפלסטיניים החדשים שינו במידת מה את הגישה הישראלית, ועתה יש פתיחות רבה יותר בישראל לסייע לגופים אלה ולאפשר להם חופש פעולה.

סימני ההצלחה של הקמת גופי הביטחון הפלסטיניים החדשים שינו את הגישה הישראלית; עתה יש פתיחות רבה יותר בישראל לסייע לגופים אלה

הצלחת הרשות הפלסטינית בתחום הביטחוני מתבטאת בשורה של התפתחויות. שני הגדודים החדשים הראשונים של הביטחון הלאומי הפלסטיני, ביחד עם גורמי משטרה אזרחית פלסטינית, התפרסו תחילה בג'נין ואחר כך בשכם ובחברון, והצליחו להפסיק את האנרכיה ולהשליט שם חוק וסדר. כנופיות חמושות אינן

מסתובבות עוד ברחובות ערים אלו, ובמקומן יש נוכחות משטרתית וכתובת לתלונות האזרחים. גם במשימה של חשיפת תאי טרור של החמאס והג'יהאד האסלאמי יש הצלחות ראשונות לכוחות הביטחון החדשים. מתנהלת גם פעילות מקיפה שלהם לחיסול התשתית האזרחית והכלכלית של החמאס באזור יהודה ושומרון, וזו תורמת להיחלשות כוחו שם. גופי הביטחון הישראליים צמצמו את פעילותם באזורים בהם הוכחה שליטה פלסטינית ביטחונית, אם כי הם עדיין ממשיכים לפעול בהם כאשר להערכתם יש צורך למנוע פעילויות של חוליות טרור ברמת סיכון גבוהה.

יש עדיין מרחק גדול בין הצלחות ראשונות אלו להוכחת יכולת של הרשות הפלסטינית לקיים שליטה אפקטיבית בכל אזור יהודה ושומרון ולמנוע טרור. המכשולים העיקריים הם:

- א. קצב איטי של בניית הכוח. כוחות הביטחון הפלסטיניים החדשים מוגבלים בהיקפם, ופיזורם במקומות נוספים עלול לפגוע באפקטיביות שלהם במקומות בהם כבר הצליחו להשליט סדר.
- ב. הרצון והיכולת לקיים פעילות אפקטיבית למניעת טרור עדיין טעונים הוכחה. תחום זה תלוי בעיקר בפעילותם של המודיעין המסכל והמודיעין הכללי הפלסטיניים, שעדיין לא עברו רפורמות עמוקות.
- ג. למרות ששיתוף הפעולה הישראלי עם מנגנוני הביטחון של הרשות הפלסטינית רב ועמוק מבעבר, עדיין קיימות בעיות בתחום זה. המשך פעילותם של כוחות הביטחון הישראליים באזורים שבהם הכוחות הפלסטיניים השליטו סדר, פוגע קשה בתדמיתם של הרשות הפלסטינית ושל כוחות אלה בעיני הציבור הפלסטיני. האירועים בחברון אחרי פיגועי בית המריבה בדצמבר 2008 הפגינו את חוסר היכולת של גופי הביטחון הפלסטיניים לספק הגנה לאזרחים הפלסטיניים מפני מתפרעים יהודיים. מצבים כאלה מחזקים את הדימוי שקיים אצל חלק מהאוכלוסייה הפלסטינית, לפיו הכוחות הפלסטיניים הם משת"פים של ישראל, שאינם ממלאים את חובתם לשרת את הציבור הפלסטיני.
- ד. אם כי יש התקדמות, עדיין לא הושלמה בנייתן של מערכת משפטית ומערכת כליאה אפקטיביות, שתשכנע את ישראל שהטיפול של הרשות הפלסטינית בגורמי טרור הוא מלא ויעיל.

לרשות הפלסטינית יש גם הצלחות בתחום הכלכלי, המביאות לתחושה בציבור הפלסטיני של רווחה כלכלית מסוימת, בוודאי בהשוואה למצב ברצועת עזה, הסובלת מסנקציות של ישראל והקהילייה הבינלאומית. שליח הקווארטט האירופי, טוני בלייר, עושה מאמצים רבים לתאם סיוע כלכלי לרשות הפלסטינית, אם כי

בהצלחה קטנה יחסית לסיוע האירופי בתחום הביטחוני – בשל ריבוי הגופים הפלסטיניים המעורבים בנושא הכלכלי.

המדדים הכלכליים מצביעים על שינויים משמעותיים בתחום זה באזור יהודה ושומרון מאז יוני 2007:

א. חל גידול של 66 אחוזים בהיקף הסחורות הישראליות שעברו במחסומים לאזור יהודה ושומרון במחצית הראשונה של 2008, בהשוואה למחצית השנייה של 2007.

ב. חל גידול של 23 אחוזים בהיקף הסחורות שעברו במעבר אלנבי בין שנת 2007 לשנת 2008

ג. בין מאי 2006 לאוגוסט 2008 עלה מספר העובדים הפלסטיניים בישראל מ-24,200 ל-51,000.

ד. הייתה ירידה של שיעור האבטלה באזור יהודה ושומרון מ-19 אחוזים ברביע הראשון של 2008 ל-16.3 אחוזים ברביע השני של השנה.

ה. משרד הסטטיסטיקה של הרשות הפלסטינית פרסם נתונים, לפיהם תעשיית התיירות הפלסטינית נהנתה בסוף הרביע השני של 2008 מגידול ללא תקדים.¹

הסיבות העיקריות לגידול בפעילות הכלכלית באזור יהודה ושומרון הן:

א. העברה סדירה של כספי המיסים שישראל גובה.

ב. סיוע פיננסי בינלאומי.

ג. חידוש התיאום הכלכלי בין ישראל ובין הפלסטיניים. הוועדות שהוקמו במסגרת הסכם הביניים בין שני הצדדים חזרו לפעולה סדירה.

ד. הסרת מחסומים באזור יהודה ושומרון – יותר ממאה מחסומים הוסרו, רובם תלוליות עפר שהונחו על צירי תנועה, אך גם מספר קטן של מחסומים ראשיים מאוישים. שינוי חשוב אף יותר היה הפיכתם של שבעה מחסומים ראשיים ל"פתוחים בדרך כלל", כלומר שיש בהם תנועה חופשית, ברוב המקרים ללא בדיקות, למעט מצבים בהם יש התרעות קונקרטיות.

ה. הגדלה מסוימת של מספר אישורי העבודה לפלסטינים מאזור יהודה ושומרון לעבוד בישראל והגדלת מספר האישורים לאנשי עסקים פלסטיניים להיכנס לישראל.²

מאמץ מיוחד לשיפור המצב הכללי נעשה באזור ג'נין, כמודל למקומות אחרים, בתיאום עם המאמצים הביטחוניים. ואכן, בג'נין ירד שיעור האבטלה בין הרביע הראשון והשני בשנת 2008 מ-25.7 אחוזים ל-18.4 אחוזים.

למרות ההישגים בתחום הכלכלי, ישנם גורמים המונעים גידול כלכלי מהיר יותר. גורם עיקרי הוא משטר המחסומים בגדה, שגם אחרי הפעולות שנעשו להקלתו, מפריע במידה רבה לפעילות כלכלית נורמאלית: במקביל להסרת מכשולים הוצבו מכשולים חדשים משיקולי ביטחון שוטף ומשיקולים אחרים. גורם נוסף הוא אי-עמידה של גורמי הסיוע הבינלאומיים בהיקף המלא של התחייבויותיהם לסיוע. חוסר יעילות של המנגנון הממשלתי הפלסטיני, האחראי לתחומים הכלכליים, הוא גורם מעכב נוסף בהתפתחות הכלכלית באזור יהודה ושומרון. כך, למשל, פרויקטים להקמתם של פארקים תעשייתיים פלסטיניים בג'נין, ביריחו ובבית לחם מתעכבים בשל בירוקרטיה פלסטינית, גם לאחר הסרת העיכובים מצד ישראל.

השלב הראשון של מפת הדרכים כלל גם יישום על ידי ישראל של התחייבויותיה להקפיא את בניית ההתנחלויות ולהסיר את המאחזים הבלתי חוקיים. בתחומים אלה לא הייתה התקדמות משמעותית וישראל עדיין לא עומדת בהתחייבויותיה. יש לכך השפעה שלילית על ראיית הציבור הפלסטיני את התהליך כ"סיפור של הצלחה" והבטחה לעתיד טוב יותר.

ההצלחה היחסית בשיפור המצב הביטחוני והכלכלי באזור יהודה ושומרון כבר הביאה לשיפור במעמד הפוליטי של ארגון פתח ושל מחמוד עבאס לעומת החמאס. לפי תוצאות סקר דעת קהל שערך מכון PCPSR ברמאללה ב-28-30 באוגוסט 2008, הפער בין מחמוד עבאס לאסמאעיל הניה, ראש ממשל חמאס ברצועת עזה, הגיע ל-13 אחוזים (52 אחוזים לעומת 39 אחוזים) והפער בין פתח לחמאס עומד על 43 אחוזים לעומת 29 אחוזים.³ הדבר אינו אומר שאלו יהיו התוצאות גם בבחירות בהן יבואו לידי ביטוי הארגון העדיף והמוטיבציה החזקה יותר של החמאס, עם זאת, יש בנתונים אלה אינדיקציה ברורה להצלחה של תהליך אנאפוליס.

מסקנות ומשמעויות

תהליך אנאפוליס הוא תהליך חיובי מבחינתה של ישראל. יש בו התחלה של בניית התנאים שיאפשרו הגעה להסכמים עם הפלסטינים ויישומם. עם זאת, המצב הפוליטי הפנימי, הן בצד הפלסטיני והן בצד הישראלי, מעמיד בספק את האפשרות שניתן יהיה לתרגם את ההישגים שכבר הושגו ליכולת להגיע להסכם על הסדר הקבע וליישמו. נראה, כי המצב הפוליטי בישראל

תהליך אנאפוליס הוא חיובי מבחינתה של ישראל. יש בו התחלה של בניית התנאים שיאפשרו הגעה להסכמים עם הפלסטינים ויישומם

בעקבות הבחירות הצפויות בה לא ישנה את המצב. לבחירות אלו יכולות להיות שתי תוצאות אפשריות: הראשונה, הקמת ממשלת קואליציה בראשות הליכוד שלא תהיה מעוניינת להתקדם במסלול של הסדר הקבע. אמנם סביר, כי המועמד

לראשות הממשלה מטעם הליכוד, בנימין נתניהו, ישאף לכלול בממשלתו גורמי מרכז ושמאל מתון, כמו מפלגת העבודה וקדימה, כדי להשיג יכולת תמרון מדיני מסוימת ולהקטין חיכוך אפשרי עם ארצות הברית, אך לא נראה כי יעשה זאת כדי לקדם משא ומתן משמעותי על הסדר הקבע. האפשרות השנייה היא קואליציית מרכז-שמאל חלשה, בראשות קדימה, שתהיה תלויה באחת המפלגות הדתיות. ממשלה כזאת תהיה אולי מעוניינת להתקדם במסלול של הסדר הקבע, אבל לא יהיה לה מספיק כוח פוליטי לעשות זאת.

כל ממשלה ישראלית עתידית תעשה טעות אם תזנח את תהליך אנאפוליס ותביא לשחיקה של ההישגים שהוא צבר ושל הפוטנציאל הטמון בו להתקדמות נוספת. כל ממשלה ישראלית צריכה להבין שתהליך המשא ומתן הוא חלק מהותי מתהליך אנאפוליס וכי אי אפשר "להחזיקו בחיים" ללא דבקות בתהליך זה. ללא תהליך מדיני, ספק אם לצד הפלסטיני יהיו המוטיבציה והכוח הפוליטי להמשיך בהתקדמות במסלול של מפת הדרכים.

אחת המסקנות האפשריות הנובעות מניתוח זה היא, שכל ממשלה חדשה שתקום בישראל לאחר הבחירות תצטרך לבחון ברצינות את האופציה של הסדרים חלקיים עם הפלסטינים. היא תצטרך לעשות זאת בראש ובראשונה מכיוון שההנחה שאפשר יהיה להמשיך ולשפר את המצב בשטח ולשמור על היציבות ללא תהליך מדיני כלשהו, היא מופרכת.

היעדר תהליך מדיני, כמו גם המשך הדשדוש במשא ומתן על הסדר הקבע ללא תוצאות, יפגעו בתמיכה הציבורית הניתנת לממשלה הנוכחית של הרשות

הפלסטינית, ובמוטיבציה שלה להמשיך בביצוע השינויים בשטח. בנוסף לכך דשדוש כזה ישמר את המציאות הבעייתית וירחיק את שני הצדדים מהפתרון של שתי מדינות לשני עמים. מצב זה יחזק את המגמות בציבורי הפלסטיני, שנוכח האכזבה מסיכויי מימושו של רעיון שתי המדינות כבר החל לחזור לתפיסה של מדינה דמוקרטית אחת בכל רחבי ארץ ישראל המנדטורית – תפיסה המאיימת על האינטרסים של ישראל.

אפשר להניח שממשל אובאמה לא יהיה מוכן להסכין

עם מדיניות של "שב ואל תעשה" מצדה של ישראל. התעקשות ישראלית על מדיניות כזאת עלולה להביא לחיכוך קשה עם הממשל האמריקאי החדש. האופציה של הסדרים חלקיים היא, לפיכך, פתרון נוח לכל הצדדים – ממשלת ישראל, ההנהגה הפלסטינית, וארצות הברית – בבואם להתמודד עם המצוקה שיוצרת אי-היכולת להתקדם להשגת הסדר קבע ויישומו. אופציה זו מאפשרת גם בחינה

האופציה של הסדרים חלקיים היא פתרון נוח לכל הצדדים בבואם להתמודד עם המצוקה שיוצרת אי-היכולת להתקדם להשגת הסדר קבע ויישומו

של מנעד רחב של אפשרויות להסדרים חלקיים, בעלי רמות שונות של מחירים פוליטיים – פנימיים וחיצוניים – ומחירים ביטחוניים.

מחמוד עבאס יתקשה, ככל הנראה, להסכים לרעיון של הסכמים חלקיים כתהליך שיוביל בסופו של דבר להסכם קבע. אולם, גם הוא יצטרך לבחון ברצינות רעיון זה, אם ייווכח לדעת שהמסלול הישיר להסדר קבע הגיע למבוי סתום. נראה, כי גורמים אחרים ברשות הפלסטינית, כמו ראש הממשלה סלאם פיאד, פתוחים כבר עתה לרעיון כזה, משום שהם מבינים שקשה לעשות קיצורי דרך לקראת הסכם קבע וכי יש להביא תחילה לשינוי בסיסי של המצב בשטח לפני שאפשר יהיה להגיע לסכם כזה וליישמו.

בצד כל זאת, אי אפשר להתעלם מהמוקש הגדול המאיים על ישימות כל תהליך ישראלי-פלסטיני, והוא המצב ברצועת עזה. ההתלקחות המסיבית ברצועה, בסוף דצמבר 2008, והמהלכים הקרקעיים הישראליים בתוכה, משבשים קשות תהליך זה. ההתקדמות שהושגה באזור יהודה ושומרון הייתה אפשרית גם בזכות הפסקת האש שייצבה את המצב בגזרת הרצועה. המשך וביסוס ההישגים של תהליך אנאפוליס, גם בראייה ריאלית של התוצאות האפשריות של המהלכים הצבאיים האחרונים, מחייבים את ישראל לחתור לחידוש הפסקת האש ולהשגת יציבות ברצועת עזה לפרק זמן ארוך ככל האפשר, על בסיס ההרתעה שפעולותיה הצבאיות השיגו. בטווח הארוך יותר, לאחר שתחודש הפסקת האש ברצועת עזה – דה יורה או דה פקטו – על ישראל לפעול להשגת יציבות גם בגזרה זאת. זו תושג לא רק על ידי צעדים צבאיים. על ישראל יהיה לשקול גם צעדים מדיניים תומכים, כמו הסרת ההתנגדות לדיאלוג הפנים-פלסטיני בין פתח לחמאס וניהול נבון של מערכת היחסים הלא-צבאיים עם החמאס ברצועת עזה בסוגיות כמו פתיחת המעברים. צעדים אלה יחזקו את האינטרס של החמאס בשמירת היציבות ויקשו עליו לשבש את ההתקדמות בכל משא ומתן עם הרשות הפלסטינית. צעדים כאלה עלולים אמנם לפגוע במידת מה במעמדו של מחמוד עבאס מול החמאס, אבל במאזן הכולל, חיזוק הרשות הפלסטינית בעקבות הצלחות נוספות של התהליך המדיני, חשוב ויתרום לחיזוק בן השיח הפלסטיני של ישראל.

הערות

- 1 הנתונים נלקחו מדו"ח של הקונסוליה הישראלית בניו יורק: <http://www.israelpolitik.org/2008/11/26/wbeconomy>
- 2 שם.
- 3 <http://www.pcpsr.org/survey/polls/2008/p29e.html>. חשוב להדגיש שהסקר הקיף גם את רצועת עזה.

סוריה והג'יהאד העולמי – משחק כפול ומסוכן

אמיר קוליק ויורם שוייצר

מאז שנות השישים של המאה העשרים השתמש המשטר הסורי בטרור ככלי לקידום מטרותיו בזירה הפנימית והאזורית. פעילות הטרור הסורית כללה מגוון צעדים, החל מהתנקשות ביריבים מבית ומחוץ וכלה בפגיעה ביעדים ישראלים, יהודיים ומערביים ברחבי העולם. הטקטיקה אותה נקטה סוריה לאורך השנים השתנתה בהתאם לצרכים ולנסיבות. כך, לעיתים, הפעיל המשטר בדמשק את סוכניו־שלו לביצוע פיגועים ולעיתים הפעיל "ארגוני שליח", דוגמת אל־צאעיקה. במקרים אחרים הוא הגיש סיוע צמוד לארגונים שונים ששירתו את האינטרסים שלו, כמו פתח־המועצה המהפכנית של אבו נידאל והחזית העממית־המפקדה הכללית בפיקודו של אחמד ג'בריל. בפעמים אחרות הסתפק המשטר הסורי בסיוע פסיבי לארגוני טרור פלסטינים, כגון החזית העממית לשחרור פלסטין, ואף לארגוני טרור זרים, דוגמת ה־פ.ק.ק. הכורדי והצבא האדום היפני. ארגונים אלה זכו למקלט בסוריה והשתמשו בה כבסיס יציאה לפעילותם בחוץ לארץ.¹

מדיניות זו של סוריה, שהחלה בימיו של חאפט' אל־אסד, ממשיכה לשמש גם את בנו, בשאר אל־אסד. עם זאת, תחת שלטונו של בשאר מתמקדת סוריה בסיוע עקיף לארגון חזבאללה ובסיוע פסיבי בעיקרו לארגוני הטרור הפלסטינים, ובראשם החמאס והג'יהאד האסלאמי. ארגוני הטרור הזרים, שפעלו בעבר בסוריה, התבקשו לעזוב את המדינה. בנוסף לכך, המשטר הסורי נמנע לפי שעה מביצוע פעולות טרור באמצעות סוכניו־שלו. יוצאת מכלל זה היא התייחסותה של סוריה ללבנון, שם היא אינה מהססת לחסל את יריביה הפוליטיים. השינוי במדיניות הסורית ביחס להפעלת טרור נבע בעיקר מהסיכונים הבינלאומיים הכרוכים במעורבות ישירה בפיגועים. מאז פיגועי ה־11 בספטמבר 2001, היה ברור גם למשטר הסורי, כי ביצוע פעולות טרור עלול להיתקל בתגובה קשה מצד הזירה הבינלאומית.

אמיר קוליק, חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי
יורם שווייצר, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

חלק חשוב בתמיכה הסורית בטרור מהווה הסיוע העקיף שהמשטר הסורי מגיש לגורמי הג'יהאד העולמי. אלה אינם מופעלים אמנם על ידי דמשק ישירות כ"ארגוני שליח" לביצוע פיגועים, אך זוכים לחופש פעולה יחסי בסוריה ולאפשרות לפעול משטחה נגד יריבי המשטר הסורי. עיראק מהווה כיום הזירה העיקרית בה פועלים גורמי הג'יהאד העולמי החוסים בסוריה ובמידה פחותה יותר גם בלבנון. מאמר זה מציג את קשריה של סוריה עם גורמי הג'יהאד העולמי ובוחן את התועלות והסיכונים הטמונים בקשרים אלה עבור משטרו של בשאר אל-אסד. המאמר מאיר במיוחד את השימוש שעושה סוריה ב"קלף התמיכה בטרור" כחלק מניסיונה לבסס את מעמדה האזורי והבינלאומי.

קשרי סוריה והג'יהאד העולמי

בעקבות כיבוש עיראק על ידי ארצות הברית ובעלות בריתה בשנת 2003 הפכה מדינה זו, לצד אפגניסטאן, לזירת הפעילות המרכזית של גורמי הג'יהאד העולמי. על רקע זה בולט מקומה של סוריה כמדינת המעבר החשובה ביותר לתנועת מתנדבים שביקשו להילחם בכוחות הזרים בעיראק. אינטרסים היסטוריים לצד אינטרסים פוליטיים עכשוויים (היותה של סוריה חלק ממחנה המתנגדים להשפעה האמריקאית באזור – מה שמכונה על ידי ארצות הברית "ציר הרשע"), הפכו את המשטר בדמשק לגורם חשוב בסיוע ללוחמי הג'יהאד העולמי הרבים שזרמו לעיראק. לצד הזירה העיראקית, מגלה סוריה מעורבות גם בפעילותם של גורמי הג'יהאד העולמי בלבנון. נסיגתה של סוריה משם בשנת 2005 לא הביאה לשינוי בתפיסתה את לבנון כ"חצר האחורית" שלה. לפיכך, לצד שלל פעילויותיה ב"ארץ הארזים", היא שומרת על קשר עם גורמי הג'יהאד הפועלים במדינה זו ומפקחת עליהם ברמה זו או אחרת. תמיכתה של סוריה וקשריה עם גורמי הג'יהאד העולמי מתמקדים, אפוא, כיום בשתי זירות אלו – עיראק ולבנון.

שטחה של סוריה הפך לצומת מרכזי של פעילי הג'יהאד העולמי בדרכם לעיראק להילחם בכוחות האמריקאיים

מול הזירה העיראקית

בשנים האחרונות הפכה סוריה עורף לוגיסטי עבור גורמי הג'יהאד העולמי בעיראק. שטחה של סוריה הפך לצומת מרכזי לתנועה של פעילי הג'יהאד העולמי בדרכם לעיראק להילחם בכוחות האמריקאיים שם. במסגרת זו מתנהלת בתחומה של סוריה פעילות לוגיסטית נרחבת, הכוללת, בין השאר, אספקה של דרכונים סוריים מזויפים לאנשי הג'יהאד העולמי.² בנוסף, סוריה גם התירה לפעילים מרכזיים של אל-קאעדה בעיראק להשתמש בשטחה כבסיס להעברת אמצעי לחימה ומימון. חשיפה פומבית לפעילות זו ניתנה בעקבות חיסולו של בדראן אל-מאזידי (אבו

רדיה), פעיל לוגיסטי בכיר של אל־קאעדה בעיראק, בפעולת קומנדו של חיילי כוח דלתא האמריקאי בכפר הסורי סוכריה, הסמוך לגבול עם עיראק, ב־26 באוקטובר 2008. לטענת גורמי מודיעין אמריקאיים, אבו רדיה פעל בסוריה מספר שנים והבריח כספים, נשק ולוחמים בשירותו של אבו מצעב אל־זרקאוי, מפקד אל־קאעדה בעיראק. משנהרג אל־זרקאוי בשנת 2006, המשיך אבו רדיה לפעול תחת מחליפו, אבו איוב אל־מצרי. לדברי האמריקאים, אבו רדיה היה מארגן ללוחמי הג'יהאד דרכונים מזויפים, מדריך אותם, מספק להם בתי מסתור, וכן מעביר להם נשק ואספקה. הוא גם דאג להם למגורים בדמשק ובעיר הנמל לאד'קיה, כשהוא מסתייע בקציני מודיעין סוריים. לאחר העברת המתנדבים לעיראק, היו אנשיו של אבו רדיה בצד המזרחי של הגבול ממשיכים לדאוג להם מבחינה לוגיסטית. מתנדבי הג'יהאד העולמי, בהם טיפל אבו רדיה, הגיעו ממדינות שונות באזור, ובכללן: מרוקו, לוב, אלג'יריה, מצרים, סודאן, סעודיה ותורכיה.³

גורמי צבא אמריקאיים ציינו, כי מלבד התמיכה הלוגיסטית שגורמי הג'יהאד העולמי קיבלו בסוריה, באשר אל־אסד מתיר לפעילי אל־קאעדה להתאמן במדינה.⁴ כתב ה"סנדיי טיימס", שביקר בכפר סוכריה, מקום פעולתו של אבו רדיה על גבול סוריה־עיראק, ציטט מנהיג מקומי שהסביר לו, כי כולם בכפר ידעו שאנשי הג'יהאד העולמי פועלים באותו אזור: "אתה יכול לעיתים קרובות לשמוע יריות סמוך לגבול, שמקורן אינו בהתנגשויות אלא באימוני הפעילים... ישנם אזורים לאורך הגבול אותם סגר שירות הביטחון הסורי, ושם אני חושב נמצאים הג'יהאדיסטים. מאזורים אלה קיימת הגישה הטובה ביותר לעיראק".⁵ על פי גורמים אמריקאיים בכירים, סוריה, וכן איראן, מספקות לרשתות אל־קאעדה בעיראק חומרים לייצור מטעני נפץ ומסייעות להן לשפר את איכות המטענים.⁶

למרות אינספור פניות אליה סוריה לא הצליחה או לא רצתה להפסיק את זרם המתאבדים הסונים בדרכם לעיראק

עד לאחרונה הייתה סוריה המקור העיקרי ממנו הגיעו מתאבדים לעיראק. בשנת 2007 טענו מקורות צבאיים אמריקאיים, כי "85–90 אחוזים מהמחבלים המתאבדים בעיראק נכנסו אליה דרך סוריה", וכי למרות אינספור פניות אליה סוריה לא הצליחה או לא רצתה להפסיק את זרם המתאבדים הסונים לעיראק.⁷ לפי אותם מקורות,

במהלך שנת 2008 אמנם השתפר המצב וזרם המתאבדים החודרים מסוריה לעיראק פחת משמעותית, אולם מציאות זו הייתה תוצאה של פעילותם המוצלחת של כוחות עיראקיים וכוחות הקואליציה לאורך הגבול עם סוריה, ולא פועל יוצא של פעילות סורית.⁸

מול הזירה הלבנונית

מעורבותה של סוריה בפעילותם של ארגוני טרור בלבנון ברורה ומובהקת פחות מאשר בעיראק. בלבנון פועלות כיום מספר קבוצות סוניות פונדמנטליסטיות, המשלבות פעילים לבנוניים ופלסטיניים, וכן זרים שהתאמנו ולחמו באפגניסטאן, בעיראק ובזירות אחרות בעולם בהן פעיל הג'יהאד העולמי. קבוצות אלו מרוכזות בשני אזורים גיאוגרפיים עיקריים: האחד, מחנות הפליטים הפלסטיניים בדרום ובצפון לבנון, המהווים מעין שטח חוץ-טריטוריאלי, בו נמנעים בדרך כלל כוחות הביטחון המקומיים מלפעול. אזור גיאוגרפי שני בו קיימת נוכחות אסלאמית פונדמנטליסטית הוא העיר טריפולי שבצפון המדינה, בה חיה קהילה סלפית⁹ גדולה. קהילה זו הוציאה מקרבה עשרות פעילים להילחם בעיראק ובאפגניסטאן נגד כוחות הקואליציה.

בדומה למצב בגבולה עם עיראק, מאפשרת סוריה לגורמי הג'יהאד העולמי תנועה חופשית לשטח לבנון וממנה. בה־בעת, מסייעת סוריה, ככל הנראה, במידה זו או אחרת, גם לגורמים אסלאמיים אחרים בלבנון. על פי מקורות לבנוניים, דמשק סייעה לקבוצת פונדמנטליסטים בשם פתח אל־אסלאם, אם כי אופי הסיוע ומידת הקשר בין הארגון ובין סוריה אינם ברורים. גורמים בביירות האשימו את המודיעין הסורי בסיוע להתחזקות הארגון באזור, בעת הקרבות שניהל צבא לבנון עם חברי הקבוצה במחנה הפליטים נהר אל־בארד בקיץ 2007. האשמות אלו חזרו כמה פעמים מאז.¹⁰

המשחק הסורי הכפול – רווחים וסיכונים

המשחק הסורי הכפול מעניק לדמשק כמה רווחים חשובים: הוא משמש כלי להטרדת הכוחות האמריקאים בעיראק ואמצעי להמחשת חשיבותה של פעילות סורית מונעת. סוריה רואה בנוכחות האמריקאית על גבולה המזרחי איום משמעותי, הנובע מחשש שארצות הברית תפעיל את כוחותיה נגדה, או תאיים על המשטר בה, לנוכח המחלוקות הקשות השוררות בין שתי המדינות. על רקע תחושת הנחיתות הסורית מול עוצמתה של ארצות הברית, מהוות פעילות הטרור, הגרילה וההתקוממות שמנהלים נגדה גורמי הג'יהאד העולמי בעיראק, כלי חשוב בידי סוריה להקזת דמם ולהתשתם של כוחות צבא ארצות הברית שם. בה בעת, מקיימים גורמים סוריים שיתוף פעולה מודיעיני עם וושינגטון, ובכלל זה בסוגיית הג'יהאד העולמי, באופן המאפשר לסוריה לאותת ואף להמחיש את רצונה הטוב כמסייעת למלחמת הקואליציה הבינלאומית נגד הטרור. על פי גרסת פקידים אמריקאיים, שיתוף פעולה כזה מתקיים בין ארצות הברית לסוריה באופן שוטף, והתבטא, בין השאר, בתיאום ביניהן סביב הפשיטה שביצעו כוחות קומנדו אמריקאיים על הכפר הסורי סוכריה שבגבול עם עיראק, באוקטובר 2008.¹¹

סוריה מפיקה גם רווחים מדיניים ותדמיתיים, באמצעות השתתפות בפורמים בינלאומיים לייצוב עיראק. השתתפות סוריה בפורומים אלה מאפשרת לה להציג עצמה כשותפה פעילה חיובית במאבק בטרור העולמי. כך, למשל, השתתפה סוריה בוועידה הבינלאומית לדיון בסוגיה העיראקית שנערכה בשארם א-שייח' באפריל 2007, ואף אירחה ועידה דומה בדמשק בנובמבר 2008. אירועים דיפלומטיים אלה נוצלו על ידי סוריה כחלק ממאמצייה לשפר את תדמיתו של המשטר הסורי בעולם ולהציגו כשותף הכרחי לפתרון הבעיות בעיראק. סגן שר החוץ הסורי, פייצל מקדאד, הסביר מדיניות זו: "זה אינטרס סורי ועיראקי למנוע מעבר בלתי חוקי של הגבול. אנחנו עצרנו מאות אם לא אלפי אנשים שביקשו לעבור לעיראק. אנו תרמנו רבות ליציבות באזור זה"¹².

סוריה גם מנסה להרוויח מהצגת עצמה בפני הקהילה הבינלאומית כקורבן של טרור, בד-בבד עם התרת המשך פעילות של גורמי הג'יהאד העולמי בשטחה. דוגמה בולטת בהקשר זה היא פיגוע התופת שהתרחש בדמשק ב-27 בספטמבר 2008, כאשר מכונית עמוסה בחומרי נפץ התפוצצה סמוך למתקן מודיעין סורי. כחודש לאחר מכן, ב-9 בנובמבר, שידרה הטלוויזיה הסורית וידוי טלוויזיוני, בו הודו 11 מפעילי ארגון פתח אל-אסלאם – אותה קבוצה שלטענת גורמים לבנוניים נתמכה על ידי המודיעין הסורי – כי הם שביצעו את הפיגוע. חברי הקבוצה גם סיפרו, כי מומנו על ידי סעודיה ותנועת אל-מסתקבל הלבנונית האנטי-סורית, בראשותו של סעד חריירי. המחבל המתאבד, כך סיפרו, הגיע מסעודיה, והפיגוע עצמו נועד להיות חלק מגל פיגועים ביעדי ממשל סוריים וביעדים מערביים במדינה, במטרה לערער את יציבות המשטר.¹³ פעילות של גורמים פונדמנטליסטים בצפון לבנון אף שימשה לבשאר אל-אסד עילה לאיום בהתערבות סורית צבאית אפשרית בשטח לבנון.¹⁴

סוריה מנסה להרוויח מהצגת עצמה בפני הקהילה הבינלאומית כקורבן של טרור, בד-בבד עם התרת המשך פעילות של גורמי הג'יהאד העולמי בשטחה

רווח נוסף שמפיקה סוריה ממדיניותה כלפי הג'יהאד העולמי הוא חסינות, ולו זמנית, מפעילותו נגדה. ההנחה הסורית היא שפעילי הג'יהאד העולמי ושותפיו לא ירצו לפגוע בערוץ המרכזי דרכו הם חודרים לעיראק. למעשה, התקיים מעין "הסכם בלתי כתוב" בין המשטר הסורי לבין גורמי הג'יהאד העולמי, לפחות עד לפיגוע התופת בדמשק בספטמבר 2008. לפי המודיעין הישראלי, הסכם זה העניק לפעילי הג'יהאד חסינות ומעבר חופשי מסוריה לעיראק

וללבנון.¹⁵ במדיניותו זו יצר לעצמו המשטר החילוני העלווי בסוריה חסינות בפני מאמצי הג'יהאד העולמי להחליף משטרים אסלאמיים חילוניים במשטרים סוניים הנוהגים על פי השריעה; הוא אף אינו מוזכר על ידי דוברי הג'יהאד העולמי בין אויביו המוצהרים.

סיוע לגורמי הג'יהאד העולמי בעיראק נותן לסוריה גם יכולת השפעה על הנעשה בשטח שכנתה. בכך היא צוברת עמדת כוח מול המשטר העיראקי החדש, מה שהופך אותה לגורם חשוב בכל פורום אזורי או בינלאומי שדן בפתרון הבעיות בעיראק. המדיניות הסורית הכפולה בנושא הג'יהאד העולמי טומנת בחובה יתרונות חשובים עבור המשטר בדמשק גם בהקשר הלבנוני. התמיכה בקבוצות הפונדמנטליסטיות בלבנון מעניקה לסוריה כלי השפעה נוספים על מהלך העניינים בזירה הפנימית שם. אמנם, סוריה תומכת באופן הדוק בחזבאללה השיעית – יריב פוטנציאלי של גורמי הג'יהאד העולמי – אך תמיכתה במקביל בג'יהאד העולמי נועדה לאפשר לה, ככל הנראה, להימנע מהסתמכות בלעדית על חזבאללה, בטווח הזמן הבינוני והארוך, אם יפרצו מאבקי כוח אלימים בלבנון בין שיעים לסונים. שמירת ערוצי השפעה הן בקרב השיעים והן בקרב הארגונים הסוניים הקיצוניים גם עשויה לחזק בעתיד את תפקידה של סוריה כמתווכת בין הצדדים, בעימות עדתי שיעי-סוני. התלקחותו של עימות מעין זה נראית כעניין של עיתוי בלבד, במיוחד אחרי דבריו של השייח' בארודי, אחד מראשי הקהילה הסלפית בטריפולי שבלבנון: "אין כל אפשרות לפיוס עם חזבאללה".¹⁶

לקשר בין סוריה ובין גורמי הג'יהאד העולמי בלבנון יש משמעות גם בהיבט המקומי של העיר טריפולי. בעיר זו מתגורר מיעוט עלווי, הקשור באופן הדוק למשטר בדמשק. במאי-ספטמבר 2008 התחוללו התנגשויות אלימות בין אנשים הנמנים על מיעוט זה ובין קבוצות סוניות פונדמנטליסטיות.¹⁷ שימור ערוץ השפעה והידברות עם חלק מגורמים סוניים אלה עשוי, לפיכך, לסייע בידי סוריה להשקיע מתיחות או התנגשויות נוספות בעתיד בין שני הצדדים.

בנוסף לכך, ובדומה לתמיכתה של סוריה בגורמי הג'יהאד העולמי בעיראק, מחזקת התמיכה הסורית בגורמים אלה בלבנון את מעמדה של סוריה כגורם אזורי רלוונטי לפתרון בעיות הביטחון שם. טיפוח גורמי הג'יהאד העולמי בלבנון מעניק לסוריה גם ערוץ פוטנציאלי נוסף לפעילות טרור נגד ישראל בגבולה הצפוני, ואולי אף במדינות אחרות הגובלות בישראל, כמו ירדן

ומצרים.

לצד יתרונות אלה, המשחק הכפול בסוגיית הג'יהאד העולמי מציב גם סיכונים למשטר הסורי. סוריה מהלכת על חבל דק שבין שותף לאויב, הן מול הזירה הבינלאומית והן ובעיקר מול ארצות הברית. כאמור, תפקידה של סוריה בהקלת פעילותם של גורמי הג'יהאד העולמי בעיראק

טיפוח גורמי הג'יהאד העולמי בלבנון מעניק לסוריה ערוץ פוטנציאלי נוסף לפעילות טרור נגד ישראל בגבולה הצפוני

ברורה לממשל האמריקאי. עד כה בחרה וושינגטון שלא להתעמת ישירות עם דמשק בסוגיה זו. יתכן כי הסיבה לכך היא שיתוף הפעולה המודיעיני החשאי בין השתיים, כמו גם חוסר רצונה של ארצות הברית לפתוח זירת עימות נוספת במזרח

התיכון. עם זאת, עצם נוכחותם של גורמי הג'יהאד העולמי בסוריה והתמיכה שהיא נותנת להם מהוות פוטנציאל להידרדרות היחסים בין ארצות הברית ובין סוריה ונותנות בידי הממשל האמריקאי עילה לפעולה אפשרית נגד בשאר אל-אסד. סיכון נוסף שסוריה לוקחת על עצמה בתמיכתה בגורמי הג'יהאד העולמי הוא של פעילות גורמי ג'יהאד אלה נגדה. בין הפונדמנטליסטים האסלאמיים לבין העדה העלווית שורר, כאמור, מתח תמידי. העלווים – עדה משולי האסלאם השיעי – נחשבים בעיני אל-קאעדה ובעלי בריתה לכופרים. יתרה מזו, הדיכוי האכזרי שהפעיל שלטונו של חאפ'ט אל-אסד כלפי גורמים אסלאמיים קיצוניים בסוריה בשנות שלטונו, ובמיוחד הטבח שעשה בהם בשנת 1982, הותירו למעשה "חשבון פתוח" בין הגורמים הפונדמנטליסטים המקומיים לבין המשטר העלווי. מבחינת אל-קאעדה, העימות עם המשטר הכופר בדמשק והפיכתה של סוריה לזירת ג'יהאד בפני עצמה נדחים לפי שעה משיקולים פרגמטיים בלבד. עם זאת, עצם נוכחותם של אנשי ג'יהאד עולמי בסוריה מאפשרת להם היכרות אינטימית עם הזירה המקומית, יצירת קשרים עם גורמים פונדמנטליסטים מקומיים והקמת רשתות מבצעיות ולוגיסטיות. כל אלה עשויים להוות בטווח הארוך איום על יציבות המשטר בדמשק.

ואכן, לאחרונה הופכת סוגיית נוכחותם של פעילי ג'יהאד עולמי בסוריה מבעיה פוטנציאלית לאתגר מוחשי עבור השלטון בדמשק. בראשית ספטמבר 2008 נפרסו כוחות צבא סוריים גדולים לאורך גבולה הצפוני של סוריה עם לבנון ובכירים סוריים הסבירו כי הדבר נועד להדק את הפיקוח על מעבר אנשים מלבנון לסוריה. מקורות לבנוניים הוסיפו, כי סוריה מנסה לבלום מעבר פעילים פונדמנטליסטים מלבנון לערים הסוריות חומס וחמה, שהיוו במהלך שנות השמונים של המאה הקודמת מרכז לפעילותם של האחים המוסלמים נגד המשטר הסורי.¹⁸ פריסת הכוחות הסוריים על הגבול עם לבנון לא מנעה, כידוע, את פיגוע התופת בדמשק ב-27 בספטמבר 2008, בו נהרגו 17 אזרחים, וגם לא מנעה מספר התנגשויות אלימות בין כוחות הביטחון הסוריים לבין פונדמנטליסטים אסלאמיים במחנה ירמוך ובדמשק עצמה במהלך חודש אוקטובר 2008.¹⁹

גורמי הג'יהאד העולמי מהווים אתגר ביטחוני משמעותי לסוריה שיגבר עוד יותר, אם סוריה תגיע להסכם שלום עם ישראל

גורמי הג'יהאד העולמי מהווים, אפוא, אתגר ביטחוני משמעותי לסוריה כבר היום. זה עלול לגבור עוד יותר, אם סוריה תגיע להסכם שלום עם ישראל. במצב זה, עלולים גורמים פונדמנטליסטים בלבנון ובסוריה, ואפילו חזבאללה, לנסות ולבוא חשבון עם המשטר העלווי. היותה של סוריה עורף לוגיסטי לפעילות הג'יהאד

העולמי בעיראק מהווה מקור מתח מתמשך בין שתי המדינות, ולפיכך גם סיכון להמשך היחסים ביניהן. כך למשל, בעת חידוש היחסים הדיפלומטיים בין שתי

המדינות בנובמבר 2006 הצהיר שר החוץ הסורי, וליד מועלם, כי ארצו תשתף פעולה במאבק באלימות בעיראק, ואילו דובר הממשלה העיראקית הגיב, כי "אנו מעוניינים שהכוונות הטובות יתורגמו למעשים בשטח".²⁰ שנתיים לאחר מכן המשיכו היחסים בין שתי המדינות להיות מתוחים. גורמים רשמיים בבגדאד הבהירו כי למרות ההתקרבות, לא יתנהלו יחסי מסחר בין המדינות, וזאת עד שדמשק תוכיח כי ביכולתה להפסיק לאכסן ולתמוך בגופי טרור.²¹ לפי שעה אין בכל אלה כדי להציב אתגר ממשי למשטר הסורי, אך נראה כי בטווח הארוך רוכשת לעצמה דמשק אויב פוטנציאלי נוסף.

סיכום

המדיניות הסורית הכפולה ביחס לגורמי טרור אינה תופעה חדשה. מאז שנות השישים של המאה הקודמת השתמש המשטר הסורי בגורמים שונים נגד יריבו בזירה המקומית, הבינערבית והבינלאומית. ארגונים כמו אל-צאעיקה, החזית העממית-המפקדה הכללית וארגונו של אבו ניד'אל שימשו לסוריה לביצוע "פיגועי שליח", בהפעלה ישירה או עקיפה, הן נגד גורמים ישראלים והן נגד משטרים ערביים יריבים, דוגמת משטר הבעת' בעיראק והמשטר ההאשמי בירדן. באופן דומה הפעילו הסורים את הארגון הפלסטיני פתח-אבו מוסא ככלי נגד יאסר ערפאת, שנוא נפשם. בנוסף סייעו לארגונים לבנוניים מקומיים, כגון חזבאללה והמפלגה הסורית הלאומית, לפעול נגד ישראל והכוחות הבינלאומיים בלבנון. כך סייעה סוריה לחזבאללה לבצע את פיגוע ההתאבדות הכפול נגד כוחות המארינס של ארצות הברית והכוח הצרפתי בבירות, בראשית שנות השמונים של המאה העשרים.

הפעלה וסיוע לארגוני טרור שונים הינם, לפיכך, חלק בלתי נפרד מכלי המדיניות בהם משתמש המשטר הסורי כדי לקדם את האינטרסים השונים שלו. יתרה מזו, בהיעדר נכסים כלכליים ואסטרטגיים משמעותיים, התמיכה בטרור שימשה ומשמשת את סוריה גם ככלי לצבירת השפעה ולהפרעה לתהליכים מדיניים שונים הנוגדים את האינטרסים שלה.

בשונה מאופי היחסים שנבעו מתמיכת סוריה בגורמי טרור בשנים עברו, הקשר בין סוריה לבין גורמי הג'יהאד העולמי כיום טומן בחובו פוטנציאל סיכון גדול יחסית עבור המשטר בדמשק. בעבר, כלל הגורמים אותם הפעילה סוריה כ"שליחיה", ראו בה משטר לאומי ערבי לגיטימי וגורם מוביל במאבק בישראל ובארצות הברית. לעומת זאת כיום, גורמי הג'יהאד העולמי להם מסייעת סוריה רואים במשטר העלווי בדמשק משטר כופר ונתעב. לפיכך, הפלת משטר זה נתפסת בעיניהם כמטרה בפני עצמה. מבחינתם, הגשמתה של מטרה זו תגיע לאחר הטיפול בסוגיות בוערות יותר, ובראשן סילוק הנוכחות האמריקאית מעיראק.

בה בעת, הקשר של סוריה עם גורמי טרור אלה מעמיד אותה בפני סכנה של תגובה אמריקאית ובינלאומית נגדה. הרומן הסורי עם אנשי הג'יהאד העולמי עשוי להתגלות, בסופו של דבר, כחבר פיפיות: מצד אחד הוא עשוי להוביל לעימות עם גורמי הג'יהאד העולמי אם ישתנו הנסיבות (פעילות סורית נגדם, הסכם שלום עם ישראל, שינוי סדרי העדיפויות של גורמי הג'יהאד וכדומה), ומצד שני, הוא עשוי להוביל לעימות (דיפלומטי ואולי אף צבאי) עם ארצות הברית והמערב.

ארצות הברית, כמי שחרתה על דגלה את המאבק במשטרים סוריים התומכים באופן פעיל בטרור – ובשנים האחרונות בגורמי הג'יהאד העולמי – חייבת לנקוט מדיניות תקיפה וברורה נגד הסיוע של סוריה לגורמי הג'יהאד. בהקשר זה רלוונטיים במיוחד שני צעדי מדיניות מרכזיים: חשיפה פומבית וגינוי חד־משמעי לתפקיד שממלאת סוריה בטרור בעיראק, ואיום בסנקציות אם לא תחדל מכך. הירידה המדווחת במספרם של גורמי הג'יהאד העולמי המגיעים מסוריה לעיראק²² אין בה די, ויש לעמת את המשטר הסורי עם העובדות המעידות על משחקו הכפול. ממשלו החדש של הנשיא אובאמה עשוי להציע גם לסוריה (כמו לאיראן) דיאלוג על מכלול נושאים שיסייעו בידה להיגרע מ"ציר הרשע". בין מגוון הנושאים אשר וודאי יכללו בדיאלוג זה יש לכלול גם את הדרישה התקיפה לחדול מסיוע לטרור בכלל ולטרור של הג'יהאד העולמי בפרט.

מהזווית הישראלית, בכל הנוגע למאבק בג'יהאד העולמי עדיף לה לישראל לשמור על פרופיל נמוך. ראשית, ממילא מהווים אל־קאעדה, גורמי ג'יהאד עולמי ומדינות המסייעות להם יעד לפעילות מצד מדינות המערב; שנית, ישראל מואשמת לעיתים כי עמדתה הנוקשה בסכסוך עם הפלסטינים מהווה גורם מניע או מתסיס לפעילות הטרור של הג'יהאד העולמי. לפיכך מעורבות גלויה במאבק העולמי בטרור עשויה רק להקשות מבחינה הסברתית על מדינות הקואליציה. עם זאת, גישה זו אינה צריכה למנוע מישראל להמשיך ולתרום מניסיונה ומיכולותיה הגבוהות בתחום המודיעין, על מנת לסייע ללחימה בגורמי הג'יהאד העולמי ובכלל זאת לספק מידע אשר יביא לחשיפת מעורבות הגורמים המסייעים לפעילותו, ובכללם סוריה.

הערות

- 1 אייל זיסר, **סוריה של אסד – על פרשת דרכים** (תל־אביב: הקיבוץ המאוחד, 1999), עמ' 116–118; משה מעוז, **אסד – הספינקס של דמשק: ביוגרפיה פוליטית** (תל־אביב: דביר, 1988), עמ' 179–181; פטריק סיל, **אסד – מאבק על המזרח התיכון** (תל־אביב: מערכות, 1993), עמ' 462–464.
- 2 **מעריב**, 22.7.2005 – <http://www.nrg.co.il/online/1/ART/961/656.html>
- 3 Middle East Times, 21.11.2008.
- 4 Middle East Newslines, 4.6.2007.
- 5 The Sunday Times, 2.11.2008.

Middle East Newline, 4.6.2007.	6
Middle East Newline, 29.3.2007.	7
Middle East Newline, 19.12.2008.	8
הסלפיון – זרם פונדמנטליסטי סוני קיצוני.	9
<i>New York Post</i> , 30.9.2008; <i>Daily Star</i> , 8.11.2008.	10
<i>The Sunday Times</i> , 2.11.2008.	11
BBC, 12.12.08.	12
BBC News, 12.12.2008.	13
<i>Guardian</i> , 28.9.2008; <i>Los Angeles Times</i> , 30.9.2008.	14
הארץ, 26.10.2008.	15
<i>The Christian Science Monitor</i> , 24.9.2008.	16
David Schenker, "Stability in Lebanon", <i>Policy Watch</i> , No. 1406, Washington Institute, 2 Oct. 2008; BBC, 13.8.2008.	17
<i>Guardian</i> , 28.9.2008 .	18
Middle East Newline, 12.10.2008, SANA, 29.9.2008.	19
Ynet, 21.11.2006 - http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3330678,00.html	20
הארץ, 17.9.2008	21
Middle East Newline, 9.12.2008.	22

עמיד מערך הפיקוח של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א)

אפרים אסכולאי

הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) עושה עבודה חשובה מאוד בתחומים מדעיים וטכניים רבים, כגון אנרגיה גרעינית, בטיחות גרעינית והכחדת מזיקים בחקלאות. עם זאת, אין ספק כי תחום פעילותה העיקרי והמוכר ביותר בעת הזאת הוא הפיקוח למניעת הפצתו של נשק גרעיני. במסגרת תחום פעילות זה שולחת הסוכנות פקחים למדינות החברות בה, אתן יש לה הסכמי פיקוח, במטרה לוודא כי מדינות אלו עומדות בהתחייבויותיהן לאי-הפצה של נשק גרעיני. בנאום הפתיחה שלו בכינוס השנתי של סבא"א לשנת 2008, ציין המנהל הכללי שלה, מוחמד אלבראדעי: "אימות גרעיני אפקטיבי דורש ארבעה מרכיבים חיוניים: סמכות משפטית נאותה, טכנולוגיה עדכנית, נגישות בזמן לכל המידע הרלוונטי ומקורות אנושיים וכספיים מספיקים... אנו עדיין סובלים מליקויים בכל ארבעת התחומים"¹. סמכות חוקית, כאשר היא מיושמת, היא אכן תנאי מוקדם הקובע את פוטנציאל ההצלחה לגלות מבעוד מועד פעילויות בלתי חוקיות הקשורות בפיתוח כלי נשק גרעיניים. כאשר הגישה לאתרים, לאנשים ולשימוש בטכנולוגיות מתקדמות מוגבלת, התוצאה של אותו פיקוח תהיה, בראש ובראשונה, פועל יוצא של אותם דברים שהמדינות הנתונות לפיקוח יאפשרו למפקחים לגלות.

הסמכות המשפטית בפעילות הפיקוח

מהי הסמכות החוקית שעליה מבססים פקחי הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית את עבודתם? הסמכות הבסיסית היא הסכם הפיקוח בין מדינות לבין הסוכנות, הקרוי (שלא בצדק) "הסכם כולל". אליו יש להוסיף את "הפרוטוקול הנוסף" (AP), שנוסח ואומץ לאחר שנלמדו לקחי מלחמת המפרץ הראשונה, כאשר לסוכנות לא היה ולו שמץ של מושג על פרויקט פיתוח הנשק הגרעיני רחב הממדים בעיראק. הפרוטוקול הנוסף הוא אכן שיפור עצום של הסכמי הפיקוח

אפרים אסכולאי, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

הקיימים. הוא העניק זכויות יתר טכניות מרחיקות לכת לפקחים, כגון הזכות ליטול דגימות מאתרים גרעיניים, כמו גם גישה משופרת למתקנים. עם זאת, יש לפרוטוקול הנוסף גם מגרעות: הוא אינו מעניק גישה לאתרים חשודים, ואינו בגדר חובה על כל המדינות החברות באמנה לאי-הפצתו של נשק גרעיני – כמחציתן לא הצטרפו לפרוטוקול הנוסף. יתרה מכך, המדינות האמורות לסכם הסכמי פיקוח עם סבא"א אינן מחויבות להצטרף לפרוטוקול הנוסף. כך, מדינות החוששות מן הממצאים הפוטנציאליים שפקחי הפרוטוקול הנוסף עלולים להעלות בחכותיהם, יכולות לחמוק מהם.

הפרוטוקול הנוסף נושא עמו כשל לוגי בולט: הוא מאפשר לסבא"א להצהיר פעם אחר פעם, כי כאשר הבדיקות על פי הפרוטוקול הנוסף יושלמו, היא תהיה מסוגלת "לספק ביטחונות אמינים בדבר היעדר קיומם של חומרים גרעיניים ופעילויות בתחום הגרעין שלא הוצהר עליהם".² הבטחות אלו יהיו רק לעיתים רחוקות אמינות, שכן קביעת היעדרם של חומר או של תופעה היא משימה כמעט בלתי אפשרית. אמנם, הצהרה כזו קרוב לוודאי מועילה מאוד מן ההיבט הפוליטי, בכך שהיא מקלה על הקושי לקבל את הפרוטוקול הנוסף, אולם היא עלולה להוביל לבעיות של ממש, אם ייעשה בה שימוש כלפי מדינות החשודות בפעילות אסורה, על ידי זיכוי בתווית של כשרות. זוהי הסכנה שניתן לראות כאשר הסוכנות רומזת למועצת הנגידים שלה ולמועצת הביטחון של האו"ם, שתוכל לספק ביטחונות באשר ל"תכלית למטרות שלום בלבד של תוכנית הגרעין של איראן".³ במצב הנוכחי של הפיקוח באיראן, משימה זו היא בלתי אפשרית, במיוחד כאשר הפוטנציאל לעברות טכניות קיים ואין כל אפשרות להעריך את הכוונות של הנוגעים בדבר. איראן, שהתחייבה לציית לפרוטוקול הנוסף, חזרה בה ממחויבותה, ככל הנראה נוכח הפיקוח החודרני מדי בעיניה של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית. סוריה, לעומת זאת, לא התחייבה מעולם לציית לפרוטוקול הנוסף, ולכן היא חופשית למנוע מנציגי הסוכנות לקיים פיקוח מעמיק על המתקן באל-קיבר ועל אתרים חשודים אחרים, תוך העלאת הטענה כי אין המדובר במתקנים גרעיניים אלא באתרים צבאיים.

הצורך בשינוי

מאז דבריו של מנכ"ל סבא"א על הליקויים במערכת הפיקוח, עשתה הסוכנות כבוד דרך ארוכה מעמדתה הקודמת, שפורסמה בחודש אוקטובר 2007 והתייחסה לסוגיית הגרעין הסורי. לפי עמדה זו לסבא"א יש "את הסמכות ואת היכולת לחקור כל מידע מסוג זה".⁴

מה קרה מאז אוקטובר 2007, שהיה יכול להביא לשינוי בגישתה של הסוכנות, תוך שהיא מאמצת נקודת השקפה שהיא גם קרובה הרבה יותר למציאות וגם קודרת

יותר? השינוי בדפוס החשיבה של סבא"א נגרם, ככל הנראה, עקב הפרסום, בחודש מאי 2008, של הדוח של "ועדת האנשים הנכבדים על עתיד הסוכנות"⁵, שהוקמה על ידי הסוכנות לקראת סוף 2007. דין וחשבון זה בא על רקע כישלונותיה של הסוכנות בגילוי תוכניות בלתי חוקיות לפיתוח יכולות גרעיניות בעיראק, באיראן, בלוב ובסוריה, ולצד הפרסום על הצעדים אותם נוקטת איראן להסתרת פעילותה בתחום הגרעיני. עתה לא נותרה, אפוא, למזכירות הסוכנות כל ברירה אלא לרשום לפנייה את הביקורת שהלכה וגברה על תפקודה ולפעול לשינוי גישתה.

בראש ועדת האנשים הנכבדים ישב נשיאה לשעבר של מקסיקו, והיא כללה 18 נכבדים מ-18 מדינות, מתחומי חיים שונים ומגוונים, כמו פוליטיקה, טכנולוגיה ומדע. בפרק בדוח הוועדה שהוקדש למערך הפיקוח של הסוכנות נאמר:⁶

- ...משטר אי-ההפצה נתון ללחץ. חיוני כי יינקטו הצעדים דלהלן כדי לחזק את משטר אי-ההפצה הגלובלי ולמנוע שיטפון של תפוצה:
- פיקוח מהודק יותר.
 - אימוץ גישות חדשות בניהול מחזור הדלק הגרעיני.
 - בקרת ייצוא יעילה יותר וצעדים לעצירת פעילות רשתות השוק השחור.
 - חיזוק צעדי האכיפה (תחום הנמצא בסמכות מועצת הביטחון של האו"ם).
 - אימוץ צעדים חדשים לצמצום הביקוש לכלי נשק גרעיניים.

הנקודות שהועלו בדוח הוועדה רלוונטיות מאוד, אך רק הנושא של פיקוח מהודק יותר קשור ישירות למנדט של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית ולעבודתה השוטפת. בבואה להרחיב בנקודה זו כתבה הוועדה:

...כפי שהתברר מאירועים שהתרחשו לאחרונה, לעיתים נדרשת שקיפות שתחרוג מעבר לצעדים הנדרשים על פי הפרוטוקול הנוסף, כדי להעניק אמינות לקביעה כי התוכנית הגרעינית של מדינה מסוימת נועדה כל כולה למטרות שלום. בסופו של דבר, יהיה על המדינות להסכים להכללת צעדים אלה ב"פרוטוקול נוסף פלוס". זה האחרון יוכל לאשרר את זכותה וחובתה של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית לגשת למתקנים ולמידע הקשורים בטכנולוגיות לייצור חומר גרעיני (כגון אתרי ייצור סרכוזת) ולפעילות חינוש גרעינית, כמו גם את זכותה של הסוכנות לנהל ראיונות פרטיים עם אנשים שיתכן ויהיה בידם מידע על פעילויות מעין אלה.

הוועדה קבעה בהמלצותיה כי "על כל המדינות לאשרר את הפרוטוקול הנוסף, שצריך להפוך לתקן האוניברסלי לאימות גרעיני. על המדינות המספקות יהיה להפוך את הפרוטוקול הנוסף לתנאי נוסף למתן אישורי ייצוא לחומרים ושירותים גרעיניים ולטכנולוגיות הרלוונטיות".

למרבה הצער, הסיכויים לממש את המלצות הוועדה אינם גדולים ו"פרוטוקול נוסף פלוס", שיזכה לאימוץ כלל-עולמי, הוא בבחינת חלום רחוק.

סוגיית הפיקוח על ברשת דרכים

המנהל הכללי של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית נתן לנאום הפתיחה שלו בכינוס השנתי של סבא"א ב-2008 את הכותרת "הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית על פרשת דרכים". ואכן, הסוכנות עברה לאחרונה מן הטון הפייסני של הדינים וחשבונות שלה על המצב באיראן לנימה הצהרתית הבוחרת להבליט את העובדות ואת הסוגיות הבעייתיות. היא עשתה זאת, ככל הנראה, כתוצאה מהכרה בכך שהדבקות בגישה הישנה עלולה לגרום לה נזק רב מההיבט התדמיתי, בתקופה בה עובדות חדשות הקשורות בפיתוח של יכולת גרעינית באיראן, שהיו נסתרות מעין הציבור עד כה, הולכות ומתגלות בהדרגה.

הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית מוצאת עצמה בצדק על פרשת דרכים. מהו הכיוון בו עליה ללכת? לא ניתן לבחון את המצב הנוכחי, בו שלוש מדינות לפחות (איראן, צפון קוריאה וסוריה) חשודות שלא הבהירו די הצורך את אופי פעילויותיהן הגרעיניות, מבלי להבין את חומרתן ואת השלכותיהן של הכישלון. הדרך בה נוהלו עד כה הבדיקות השגרתיות של הסוכנות אינה מהווה עוד ערובה לדבר, מלבד אולי ביטחון בדבר אי-ההסטה של חומרים גרעיניים. לנוכח היעדר הרשאות בידי הפקחים באותן שלוש מדינות, וגם לנוכח ריבוי הגילויים על הסתרת עובדות כפי שהתברר במהלך עבודות הפיקוח שנערכו בהן, יש מקום לבחון מחדש הן את תרבות הפיקוח של הארגון והן את יישומה, ולשנותם מן היסוד.

ברור לכל, בעקבות הדוחות האחרונים של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית, כי הערכת הפוטנציאל הגרעיני חשובה במידה שווה, ואולי אף יותר, מן הגילוי הקלאסי של ההסטה של חומרים גרעיניים.

הצורך בשינוי בצורת היישום של הפיקוח של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית, מעלה שורת שאלות דחופות ונוקבות, שהפיקוח החדש צריך לתת להן מענה אמין:

- **בסוגיית צפון קוריאה:** מהו מלאי הפלוטוניום הקיים בצפון קוריאה? איזו כמות מחומר זה הופקה עד כה ובאיזה חלק ממנה נעשה שימוש, וכמה דלק גרעיני מוקרן נותר? האם קיים, או התקיים, פרויקט להעשרת אורניום בצפון קוריאה, ואם כן, מהו הסטטוס שלו? איזה סוג של

ברור לכל, בעקבות הדוחות של סבא"א, כי הערכת הפוטנציאל הגרעיני חשובה במידה שווה, ואולי אף יותר, מן הגילוי של ההסטה של חומרים גרעיניים

סיוע חוץ או סיוע אחר העניקה מדינה זו למדינות אחרות בתחום הגרעיני?

- **בסוגיית איראן:** מה הסטטוס העכשווי של התוכנית הגרעינית של איראן, בייחוד לאור התיעוד העדכני והפעילות הנרמזת בדוחות של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית? באיזו מידה בטוחה הסוכנות שאין בנמצא תוכנית חשאית מקבילה להעשרה (העושה שימוש במידע הטכני ובתשתיות ייצור המכונות הזמינים באיראן)?
- **בסוגיית סוריה:** האם אנו עדים להתחדשות של פרויקט הכור הגרעיני בסוריה? האם קיימת בסוריה פעילות בתחום העשרת האורניום? האם הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית תפרסם את הערכותיה בדבר מאפייניו ויכולתו של הכור הגרעיני שנהרס באל־קִיבר?

הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית חייבת להתחיל בחשיבה מחדש על פילוסופיית הפיקוח שלה ולנוע בכיוון שהותווה על ידי ועדת האנשים הנכבדים. עליה להפסיק להבטיח תוצאות שאין כל דרך להשיגן, אך עליה לעמוד על הזכויות וזכויות היתר המוזכרות בדין וחשבון של הוועדה. היא חייבת לצאת בהצהרה שתאמר, כי בלעדי זכויות יתר אלו לא ניתן יהיה להבטיח לעולם שתינתן אזהרה סבירה ובזמן נאות לפני שמדינה תשיג יכולת גרעינית. על המדינות החברות בסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית להפנים, כי משטר הפיקוח הנוכחי חייב לעבור תהליך של שינוי, כדי שניתן יהיה לסמוך עליו גם בעתיד.

מוצע כי העקרונות הבאים יהוו בסיס לפעילות הפיקוח העתידית של הסוכנות:

- א. מטרתו של האימות תהיה איתור, מניעה ואזהרה בדבר פעילויות של מדינות הנוגדות את התחייבויותיהן הבינלאומיות.⁷
- ב. תפקידם העיקרי של הפקחים יהיה איסוף כל העובדות הטכניות הרלוונטיות והערכתן.
- ג. על הפקחים יוטל לציין את כל המידע (לרבות נושאי הנגישות, דגימה ומדידה) שלא הומצא להם, גם אם הוא יהיה מחוץ להבנות ולהסכמים הקיימים, וכן את כל המידע המעורר סימני שאלה.
- ד. על מנגנון הפיקוח יהיה לפרסם את מסקנותיו על המצב, על בסיס דוחותיהם של הפקחים ומידע זמין ממקורות חיצוניים. מסקנות אלו יכללו את הערכת האפשרויות והפוטנציאל לפיתוחם של חומרי נפץ גרעיניים.
- ה. המסקנות שצוינו לעיל יועברו לוועדה מדעית, שתפקידה יהיה להעריך את המצב ולהעביר את מסקנותיה למנהל הכללי של הסוכנות ולמועצת הנגידים. למסקנות אלו יינתן פומבי. עיקרון זה מבוסס על העובדה, שבדרך כלל, המנהל הכללי של הסוכנות אינו מומחה טכני לנושאי גרעין.

1. הוועדה המדעית תציג את המלצותיה הטכניות הרלוונטיות לפקחים על הפעילות במדינה המפוקחת, כהנחיות מחייבות לפעילותם העתידית בה.

אימוץ המלצות ועדת האנשים הנכבדים והעקרונות דלעיל, יוכל להביא לשינוי כמעט מיידי לטובה בהשפעתה של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית בזירה העולמית, במיוחד אם תפעיל אותן בסוגיה האיראנית. פרשנותם של הממצאים הטכניים, או פרסום המכשולים הניצבים בדרכם של הפקחים, יקשו על הקהילה הבינלאומית להימנע מקבלת החלטות ראויות כלפי המדינה המערימה קשיים על פעילות הפיקוח של הסוכנות. החלטות כאלו יקשו גם על איראן להמשיך בדרכה לקראת הגשמת יעדיה, ואולי אף להוביל לפתרון סוגיית הגרעין האיראנית.

מסקנות

הדיון שלעיל עסק בעיקרו בסוגיות הסמכות החוקית של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית לשפר את נגישותה לכל המידע הרלוונטי, ובזמן. לצד זאת, יש להדגיש שני נושאים נוספים שצוינו על ידי אל-בראדעי בנאומו בכינוס השנתי של סבא"א ב-2008 – הצורך בטכנולוגיה חדשנית ובמקורות אנושיים ופיננסיים מספיקים לעבודתה של הסוכנות. ואכן, למרות שסבא"א משקיעה מאמץ רב בטכנולוגיות ספציפיות לפיקוח, המדינות החברות בה הן אלו החייבות להשקיע את עיקר המאמץ בתחום זה. בהקשר זה, מן הראוי לציין את הדוח של ועדת הקונגרס של ארצות הברית, בראשותו של הסנטור בוב גראהם, על מניעת הפצתו של נשק להשמדה המונית וטרוריות, שפורסם בחודש דצמבר 2008.⁸ דוח זה ציין, בין היתר, את היעדר הסמכות ממנה סובלת הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית, בנוסף ל"אי-יכולתה הגוברת לעמוד במטרות האיתור בזמן שהיא קבעה לעצמה". לדברי הדוח, הדבר נובע ממחסור במשאבים – מימון, כוח אדם, טכנולוגיות ועוד. הדוח מציע, כי המדינות החברות בסוכנות יגדילו את תרומותיהן, וכי תישקל האפשרות לגבות היטל מן המדינות הגתונות לפיקוח, כדי לממן בדרך זו את פעילות הסוכנות.

לצד התרומה האפשרית של המדינות החברות בסוכנות לפעילות הפיקוח, על סבא"א לשקול הקצאה מחודשת של משאביה בהתאם לצרכים התפעוליים, תוך זניחה, או לכל הפחות הקטנה באופן זמני, של תחומי פעילותה הנמצאים בעדיפות נמוכה, כגון הפיקוח על מתקנים במדינות הגרעיניות ובמדינות שאינן חשודות בקיום פעילות לפיתוח נשק גרעיני, ואשר היסטוריית הפיקוח בהן היא ללא דופי. תהליך של שינוי סדר העדיפויות יכול לתרום רבות להקלת המחסור הקיים בסוכנות בכוח אדם ובמקורות כספיים. לשינויים בסדרי העדיפויות יש השלכות פוליטיות

(לרבות האשמות אפשריות בדבר אפליה), אך הצורך הגובר בפיקוח יעיל מחייב התגברות על השלכות פוליטיות אלו, או אף התעלמות מהן. הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית עשתה כבדת דרך ארוכה מאז נהגה שלא להרגיז את המדינות החברות, אפילו כאשר אשמתן הייתה גלויה לעין כל. עם זאת, היא עדיין מהססת ללכת את הצעד הנוסף הנדרש ולפרסם את מסקנותיה. הסוכנות תורמת תרומה מהותית למשטר אי-ההפצה, במיוחד לאור הפעילות המתבצעת באיראן, אולם אין בתרומה זו די וניתן לשפרה במידה רבה, אם הסוכנות תאמץ את העקרונות שצוינו לעיל ואם תנהג ביתר אינטנסיביות בהערכתה את המצב בכל הנוגע לנושאים הנוגעים שבתחום עיסוקה – איראן, צפון קוריאה וסוריה. אל לסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית לחשוש ממתן התרעה במקרים בהם הבלתי נודע עלול להפוך לעובדות מדאיגות במיוחד.

הערות

- 1 <http://www.iaea.org/NewsCenter/Statements/2008/ebsp2008n008.html>
- 2 <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2008/gov2008-59.pdf> (para.19)
- 3 <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2008/gov2008-59.pdf> (para. 21)
- 4 <http://www.reuters.com/article/worldNews/idUSN2844276720071028?pageNumber=2>
- 5 http://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC52/GC52InfDocuments/English/gc52inf-4_en.pdf
- 6 Ibid.
- 7 Ephraim Asculai, *Verification Revisited: The Nuclear Case*, (Washington, DC: Institute for Science and International Security Press, 2002).
- 8 [http://www.preventwmd.gov/report/ Senator Bob Graham, Chairman](http://www.preventwmd.gov/report/Senator%20Bob%20Graham,%20Chairman)

המטה לביטחון לאומי – האם החוק החדש יביא לשינוי?

שמואל אבן

ביולי 2008 התקבל בכנסת חוק המטה לביטחון לאומי, המסדיר בחקיקה את מעמד המל"ל כגוף מטה של ראש הממשלה והממשלה לענייני ביטחון לאומי. בתוך כך שונה שמו של גוף זה מ"מועצה לביטחון לאומי" ל"מטה לביטחון לאומי". בדברי ההסבר לחוק נכתב: "כך ניתן יהיה להקנות לתהליכי קבלת ההחלטות בתחום הביטחון הלאומי את המעמד הנורמטיבי הראוי". לדברי ח"כ אמירה דותן, מיוזמי החוק: "המטה לביטחון לאומי ישפר לאין ערוך את תהליכי קבלת ההחלטות בנושאי חוץ וביטחון ויהווה שינוי אסטרטגי בסדר גודל משמעותי בישראל". מאמר זה בוחן האם החוק החדש עשוי למלא את התקוות הגדולות שתלו בו יוזמיו ומה הם התנאים להתממשות תקוות אלו.

מטה לביטחון לאומי כרכיב בהשגתה של "עליונות מחשבתית אסטרטגית"

מאז קום המדינה ניצבות סוגיית הביטחון הלאומי ותהליכי קבלת החלטות בישראל במרכז סדר היום הציבורי. הביטחון הלאומי תלוי במידה רבה בקבלת החלטות איכותיות ולשם כך נדרשת יכולת להפיק פתרונות אופטימאליים לאתגרים ביטחוניים ומדיניים, כגון ניצול הזדמנויות לשלום, הימנעות ממלחמות שלא לצורך, הרתעה ותכנון מהלכי כוח יעילים. להישג או לתפוקה כזו ניתן לקרוא "עליונות מחשבתית אסטרטגית". כך, למשל, ניתן לומר, כי מדינה המצטיינת בפתרונות אסטרטגיים יעילים נהנית מעליונות מחשבתית אסטרטגית על פני מדינות אחרות בסביבתה האסטרטגית.

דוגמה אחת לעליונות מחשבתית אסטרטגית היא פרויקט מנהטן, שבו ריכזה ארצות הברית את טובי מדעניה להשגת עליונות גרעינית על יריבותיה בשלהי מלחמת העולם השנייה. דוגמה אחרת היא משבר הטילים בין ארצות הברית

שמואל אבן, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

וברית המועצות באוקטובר 1962. ניהול מושכל של המשבר על ידי הנשיא ג'ון קנדי וצוותו סיכל הצבת טילים גרעיניים סובייטיים בקובה, מנע מהמלחמה הקרה להפוך ל"מלחמה חמה" והביא ליתרון ניכר לארצות הברית בזירה הבינ־גושית. מאז הקמתה השיגה מדינת ישראל עליונות מחשבתית אסטרטגית בתחומים טכנולוגיים־ביטחוניים, אך לא הצטיינה בכך בתחומים מדיניים. לא אחת התקשתה ישראל לקרוא נכון את המפה המדינית – לא רק בשל כשלים מודיעיניים (כמו הפתעת מלחמת יום הכיפורים), אלא גם בשל קושי לנתח את המצב ולהבין את המגמות, האילוצים, מגבלות הכוח ומרחבי הפעולה שבידיה. דוגמאות' לקריאה לא נכונה של המפה המדינית ניתן למצוא בתכנון לקוי של ההתיישבות היהודית בשטחים מאז 1967, שהתעלם מאילוצים דמוגרפיים ומדיניים; באי־קריאת המפה המדינית באינתיפאדה הראשונה בשנת 1987; בשקיעה ב"בוץ הלבנוני" לאחר 1982; בניהול כושל של המשא ומתן עם הפלסטינים מתהליך אוסלו ועד כה; בציפיות לא ריאליות מתוכנית ההתנתקות מרצועת עזה, 2005; בניהול לקוי של מלחמת לבנון השנייה, 2006; בתכנון ההתכנסות מיהודה ושומרון, שהיה מנותק מהמצב האסטרטגי והפנימי בישראל, ועוד. גם בתחום היוזמות המדיניות לא היטיבה ישראל לנצל הזדמנויות, ובדרך כלל הייתה הצד המגיב (למשל, ליוזמת סאדאת ב־1977). בולטת במיוחד אזלת ידה של ישראל בניצול הצלחות צבאיות מרשימות להישגים מדיניים (כמו הניצחון המוחץ במלחמת ששת הימים, הניצחון הצבאי בסוף מלחמת יום הכיפורים, הניצחון במלחמת שלום הגליל, הניצחון במבצע "חומת מגן" ועוד).

לשם איזון התמונה, יש להדגיש כי מנהיגי ישראל קיבלו גם החלטות דרמטיות בעלות תרומה רבה לאינטרסים של המדינה. כאלו היו החלטת ממשלת בן־גוריון על הכרזת המדינה; החלטת ממשלת אשכול על מבצע "מוקד" ב־1967 (תקיפה מקדימה את חילות האוויר של מדינות ערב עם תחילת מלחמת ששת הימים, שהקנתה לישראל עליונות אווירית); החלטת ממשלת בגין לוותר על סיני תמורת שלום עם מצרים ב־1979 והחלטתה על הפצצת הכור הגרעיני בעיראק ב־1981; החלטת ממשלת אולמרט על תקיפת הכור בסוריה ב־2007 ועוד.

ההחלטות שקיבלו ממשלות ישראל בתחומי הביטחון התקבלו בדרך כלל לאחר התייעצויות ודיונים מעמיקים עם הגופים המקצועיים של המדינה. לא כך היה הדבר לגבי רוב ההחלטות שהיו להן משמעויות והשלכות מדיניות. השגת עליונות אסטרטגית מחשבתית מותנית ב"אינטליגנציה המדינית", קרי ביכולות האישיות והקבוצתיות של חברי ההנהגה המדינית; באיכותם של מרכזי הידע הממסדיים (שירותי המודיעין, גופי תכנון, מערך היועצים של ההנהגה) ושל גופי מחקר אקדמיים רלוונטיים; במתודולוגיות של שיתוף ידע ובקיום שיח

אסטרטגי אפקטיבי בין כל הגורמים הללו, שייתן ביטוי לידע הקולקטיבי ויפיק ממנו תוצרים רלוונטיים לקבלת ההחלטות.

בעולם קיימים גופי מטה או גופי תאום מקצועיים לצורך זה. בישראל קיימים מנגנונים חזקים של מערכת הביטחון לסייע בתחום הביטחוני, אולם אין גופים בעלי יכולת דומה בתחום המדיני.

הקמת המועצה לביטחון לאומי

בבסיס החלטת הממשלה 4889 ממארכ 1999, להקים את המועצה לביטחון לאומי, עמד רצון הממשלה לכונן גוף שישמש מטה לראש הממשלה ולממשלה בנושאי ביטחון לאומי. החלטה זו הביאה להקמת המועצה לביטחון לאומי (מל"ל), שבראשה הועמד אלוף (מיל") דוד עברי.

מאז הקמתו עסק המל"ל במגוון נושאים בתחום הביטחון הלאומי, כגון: עבודת מטה בנושא ההתנתקות, סוגיית "עוטף ירושלים", גיבוש תוכנית המסדירה את בעיות האוכלוסייה הבדואית בנגב, גיבוש הצעות ליישום חוק טל במטרה לגייס חרדים לצה"ל, הכנת ניירות עמדה ועוד.

המל"ל כולל אגף למדיניות חוץ, אגף למדיניות ביטחון, אגף לנושאים אסטרטגיים, ומטה ללוחמה בטרור. ראשי האגפים הם סגניו של ראש המל"ל, ובנוסף עליהם פועלים סגן ראש המל"ל לארגון, יועץ כלכלי, יועץ משפטי ועוזר בכיר לראש המל"ל.

על פי אתר המל"ל, "האגפים עובדים בשיתוף הדוק עם משרדים ממשלתיים רבים, כגון משרד החוץ, משרד הביטחון, משרד התעשייה והמסחר, משרד המשפטים, המשרד לביטחון פנים ועוד. בנוסף, עובדים האגפים עם מערכות הביטחון וקהילת המודיעין ועם גורמי אקדמיה ומומחים בתחומים מגוונים בארץ ובחו"ל".

התפוקות שהשיג המל"ל מאז הקמתו רחוקות מאוד מהציפיות שתלו בו. ביקורת שערך מבקר המדינה במל"ל בין אוגוסט 2005 לאפריל 2006, קבעה, כי המועצה לביטחון לאומי לא ממלאת את תפקידה. על פי הדוח שפרסם המבקר, ראשי הממשלה לא שיתפו את המל"ל בתהליכי קבלת ההחלטות בנושאים לאומיים מרכזיים, כגון החלטה על היציאה מלבנון, החלטה על תוכנית ההתנתקות, הכנת התוכנית הרב-שנתית לבניין צה"ל, תקציבי הביטחון, פרויקטים ביטחוניים גדולים ועוד. המבקר כתב, כי "במועד סיום הביקורת, אפריל 2006, עדיין מהווים גופי המטה של מערכת הביטחון את הגורם הדומיננטי כחלק מתהליך קבלת ההחלטות, ואילו המועצה לביטחון לאומי, על פי רוב, אינה משמשת בפועל כגוף המטה לראש הממשלה ולממשלה, לצד גופי מערכת הביטחון, ואין לה עדיין משקל

ראוי ומשמעותי, כגוף אובייקטיבי מטעם ראש הממשלה והממשלה. מצב דברים זה פוגם מהותית ביכולת המל"ל למלא את ייעודה".²

תמונה עגומה לא פחות הוצגה על ידי ועדת וינוגרד, שחקרה את תהליכי קבלת החלטות בממשלה לפני מלחמת לבנון השנייה ובמהלכה. מדוחות הוועדה עולה, בין היתר, כי דיוני הקבינט המדיני-ביטחוני התנהלו ללא הצגת חלופות לתכנונים שהועלו בפניו וללא בחינה של משמעויותיהם. בעקבות ממצאי הוועדה הקימה הממשלה צוות היגוי, בראשותו של רב-אלוף (מיל') אמנון ליפקין-שחק, ליישום מסקנות הוועדה. הצוות המליץ על חיזוק המועצה לביטחון לאומי והפיכתה לגורם תמיכה שיקל על הממשלה וראש הממשלה לקבל החלטות ראויות.

חוק המטה לביטחון לאומי

ביולי 2008 חוקק, כאמור, חוק המל"ל (חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח – 2008), המסדיר בחקיקה את מעמדו של גוף זה כמטה של ראש הממשלה והממשלה לענייני ביטחון לאומי. על פי החוק, המל"ל יהיה אחראי, בין השאר, על ריכוז עבודת המטה של הממשלה ושל ועדת השרים לענייני ביטחון, יכין את דיוני הממשלה, יציג חלופות מדיניות שונות ואת משמעויותיהן, יעקוב אחר ביצוע החלטות הממשלה בתחום המדיני-ביטחוני, יכין הערכה שנתית ורב-שנתית של המצב המדיני-ביטחוני, ויבחן את תפישת הביטחון ואת תקציבי משרדי הביטחון והחוזן. כמו כן, יפעיל המל"ל מרכז לניהול משברים לאומיים.

הסעיפים העיקריים הנוספים בחוק החדש קובעים, כי ראש המל"ל יהיה כפוף לראש הממשלה וישמש היועץ לביטחון לאומי, וכי המל"ל יישב במשרד ראש הממשלה בירושלים, וראש הממשלה אישית יהיה זה שיפעיל וינחה אותו. כן נקבע, כי ראש המטה לביטחון לאומי רשאי לקיים דיונים שאליהם יוזמנו נציגי הגופים הביטחוניים שראש הממשלה ממונה עליהם, וכן נציגי צה"ל, משטרת ישראל ומשרדי הממשלה הנוגעים בדבר. מי שהוזמן לדיון כזה, חייב להשתתף בו, אלא אם כן שוכנע ראש המטה כי הדבר אינו אפשרי.

האם היה צורך בחוק המל"ל?

הטענה המרכזית במאמר זה היא, שמצבו של המל"ל לא נגרם מהיעדר חוק, ועל כן החקיקה החדשה אינה מספקת כדי לחולל שינוי של ממש במצב זה. הנימוקים לטענה זו הם שלא היו חסרים עוגנים פורמאליים לתפקוד המל"ל גם קודם לחוק, וכי ישנן סיבות עמוקות אחרות שהביאו למעמדו של המל"ל עד כה.

כאמור, גם בעבר לא היו חסרים עוגנים פורמאליים לתפקוד המל"ל. כך, למשל, סעיף 7 לחוק הממשלה, התשס"א – 2001 קובע, כי "לממשלה יהיה

חוק המטה לביטחון לאומי התשס"ח-2008: סעיפים נבחרים

1. כללי:

- "(א) לממשלה יהיה מטה לביטחון לאומי שיפעל במשרד ראש הממשלה בירושלים.
- (ב) המטה לביטחון לאומי ישמש גוף המטה לראש הממשלה ולממשלה בענייני החוץ והביטחון של מדינת ישראל.
- (ג) ראש הממשלה יפעיל את המטה לביטחון לאומי וינחה אותו."

2. תפקידי המטה לביטחון לאומי:

"(א) אלה תפקידי המטה לביטחון לאומי:

1. לרכז את עבודת המטה של הממשלה, של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ושל כל ועדת שרים אחרת, בענייני החוץ והביטחון;
2. להכין את דיוני הממשלה וועדותיה כאמור בפסקה (1), להציג את החלופות לגבי נושאי הדיון, נוסף על הצגתן על ידי הגופים הנוגעים בדבר, את ההבדלים בין החלופות ואת משמעותם, כפי שנבחנו על ידיו, וכן את המלצתו המנומקת לחלופה הנבחרת;
3. לעקוב אחר ביצוע החלטות הממשלה וועדותיה כאמור בפסקה (1) ולדווח על יישומן לראש הממשלה;
4. להציע לראש הממשלה סדר יום ונושאים לדיון לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, ולכל ועדת שרים אחרת או הרכב שרים אחר בענייני החוץ והביטחון, ולהמליץ על זימון המשתתפים ועל דרג המוזמנים, לדיוניהן;
5. להיות אחראי מטעם ראש הממשלה על עבודת המטה הבין-ארגונית והבין-משרדית בענייני החוץ והביטחון, להציג בפניו את החלופות בתחום, את ההבדלים ביניהן ואת משמעותם, כפי שנבחנו על ידיו, ואת המלצתו לראש הממשלה על מדיניות בעניינים אלה, וכן להציג לממשלה את האמור, לפי החלטת ראש הממשלה;
6. להכין ולהגיש לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, אחת לשנה לפחות, הערכה שנתית ורב-שנתית של המצב המדיני-ביטחוני, וכן להכין הערכות מצב לגבי עניינים המשיקים להן, לרבות חוות דעת וניתוח בתחומי המודיעין השונים, לפי הצורך ובאישור

ראש הממשלה; הערכות מצב כאמור וכן הערכות מטעם הגופים הביטחוניים שראש הממשלה ממונה עליהם, צבא הגנה לישראל, משרד הביטחון, משרד החוץ והמשרד לביטחון הפנים, יוגשו לראש הממשלה ויידונו בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, לפחות אחת לשנה, באופן האמור בפסקה (2);

7. להכין את עבודת המטה עבור ראש הממשלה לקראת הדיונים בתקציב הביטחון, וכן כל סעיף תקציב אחר ששר הביטחון, או מי שהוא מינהו לכך, ממונה עליו, בתקציב ששר החוץ ממונה עליו ובתקציב הגופים הביטחוניים שראש הממשלה ממונה עליהם, לרבות גיבוש חלופות, על פי סדרי עדיפות מנומקים בראייה כוללת;

8. להפעיל את המרכז לניהול משברים לאומיים במשרד ראש הממשלה;

9. לבחון את תפיסת הביטחון של מדינת ישראל ולהציע לה עדכונים;

10. לבחון מיזמים ביטחוניים בעלי חשיבות בתחום המדיני-ביטחוני ולהציג את עמדתו בפני הממשלה, ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי או כל גוף אחר שיחליט עליו ראש הממשלה, לרבות גיבוש חלופות על פי סדרי עדיפות מנומקים בראייה כוללת, אלא אם כן הורה ראש הממשלה אחרת;

11. לבצע כל תפקיד מטה אחר בענייני החוץ והביטחון ובתחום אחר שקבע ראש הממשלה.

(ב) לשם מילוי תפקידיו כאמור בסעיף 2 רשאי ראש המטה לביטחון לאומי לקיים דיונים שאליהם יוזמנו נציגי הגופים הביטחוניים שראש הממשלה ממונה עליהם, צבא הגנה לישראל, משרתת ישראל ומשרדי הממשלה הנוגעים בדבר, בדרג שעליו יחליט ראש המטה לביטחון לאומי; מי שהוזמן כאמור, חייב להתייצב לדיון, אלא אם כן שוכנע ראש המטה כי הדבר אינו אפשרי בנסיבות העניין.

3. (ג) "ראש המטה לביטחון לאומי יהיה כפוף לראש הממשלה וישמש היועץ לביטחון לאומי".

צוות, שיקים ראש הממשלה, לייעוץ מקצועי קבוע בתחומי הביטחון הלאומי; ראש הממשלה רשאי להטיל על הצוות תחומי ייעוץ נוספים". החלטה 2438 של הממשלה, מ-14 באוקטובר 2007, הגדירה את ייעודה, תפקידיה ודרכי פעולתה של המועצה לביטחון לאומי.³ חוק המל"ל אמנם רחב ומפורט בהרבה מהחלטה זו, אך הוא מבוסס על עקרונותיה, ואין בו ערך מוסף רב בנוגע לתפקידי העיקריים ודרך פעולתו של המל"ל, או פתרון לרוב האילוצים שבלמו את התפתחות המל"ל בעבר. את התוספות הקיימות בחוק ניתן היה לכלול בהחלטת ממשלה עדכנית. גם דוח מבקר המדינה משנת 2006, שנכתב כשנתיים לפני חוק המל"ל, קבע כי הבעיה בתפקוד המועצה לביטחון לאומי לא הייתה היעדר חוק אלא יישום החקיקה וההוראות הקיימות. המבקר קבע, כי "קיים פער מהותי ועמוק בין המסגרת החוקית, המגדירה את דרך פעולת המל"ל, לבין המציאות שבה היא פועלת". כמו כן הוא הצביע על היעדר התאמה בין החלטות ממשלה וקביעות של ראשי הממשלה עצמם לגבי הצורך במל"ל, לבין מעשיהם, מצב שהביא ל"נכות מובנית ומכוונת ביכולת של המל"ל, כפי שנבנתה וכפי שהופעלה".

לא ברור, לפיכך, מדוע נזקקה הממשלה לחקיקה חדשה ולא דאגה ליישם את החלטותיה הקודמות הנוגעות למועצה לביטחון לאומי, ומדוע לא סגרה את הפער בין המסגרת החוקית וההוראות הקיימות לבין המצב בפועל והפנתה את עיקר האנרגיה דווקא לחקיקת חוק חדש. קשה להימנע מהמסקנה, כי חקיקת החוק החדש נבעה מרצון להפגין עשייה, בין היתר בעקבות המלצות ועדת וינוגרד שאותה הקימה הממשלה, יותר מאשר מתוך הכרה בחיוניותו של גוף זה.

סיבות אפשריות לאי-התפתחות המל"ל

סיבה אפשרית ראשונה למצבו של המל"ל היא חוסר העניין שגילו ראשי ממשלות בעבר בגוף זה ובפיתוחו. עובדה היא שלא היה להם כל קושי להעסיק יועצים מדיניים, עוזרים וראשי מטות, כאשר רצו בכך. אילו היו מעוניינים במל"ל, היו מטילים עליו את האחריות להכנת דיוני הממשלה ומחייבים את כל הגורמים הנוגעים בדבר לפעול באמצעותו. במצב כזה, החוק החדש לא היה נדרש כלל. אחת הסיבות העיקריות לחוסר עניינם של ראשי הממשלה במל"ל נוגעת לסוגיית "שני הכובעים" של ראש המל"ל. קיים ניגוד עניינים אפשרי בין תפקיד ראש המל"ל כיועץ לביטחון לאומי של הממשלה, האמון על גיבוש הערכת המצב האסטרטגית, לבין תפקידו כיועץ דיסקרטי לראש הממשלה. כך, למשל, ראש הממשלה עשוי להירתע מלשתף את ראש המל"ל בפרטים מדיניים חשאיים, שאותם הוא מעוניין להסתיר מיריבו הפוליטיים, או אף מחברי הממשלה, בודעו שראש המל"ל מוזמן לדווח לממשלה או לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת.

בנוסף לכך, עשוי להיווצר ניגוד בין אופציה מדינית שראש הממשלה רוצה לקדם, התואמת את השקפתו הפוליטית, ובין הניתוח האסטרטגי של מומחי המל"ל ועמדות שרים אחרים בממשלה ביחס לאותה אופציה.

הסיבה העיקרית והבסיסית למעמדו הרעוע של המל"ל היא, עם זאת, שיטת הממשל בישראל. לראש הממשלה יש סמכויות רבות, אך בכל הנוגע לקבלת החלטות בממשלה הוא ראשון בין שווים, כלומר קולו אינו עדיף ועליו להיאבק ולשכנע את שרי הממשלה לקבל את דעתו. זאת, בשונה מהמצב בארצות הברית, שם הנשיא הוא המחליט. בארצות הברית הנשיא הוא גם זה שעומד בראש מערכת הביטחון הלאומי (הוא גם מפקד הצבא), בעוד שבישראל הממשלה כולה אחראית לכך (שר הביטחון הוא הממונה על הצבא מטעמה). אחריותו הישירה ותפקידיו של ראש ממשלת ישראל בתחום הביטחון הלאומי אינם ברורים. העמימות בעניין זה פחותה במקרים שבהם ראש הממשלה הוא גם שר ביטחון (כמו בתקופת דוד בן-גוריון, יצחק רבין ואהוד ברק), ומתעצמת כאשר שר הביטחון נמנה על מפלגה אחרת בקואליציה (כמו בתקופת אהוד אולמרט).

סיבה נוספת למעמד המל"ל היא קושי להתחרות עם גופים אחרים במערכת הביטחון ועם בכירים אחרים במשרד ראש הממשלה, העוסקים בתחום המדיני-ביטחוני. בתחרות זו מצא עצמו המל"ל כאשר ידו על התחתונה, נוכח העליונות המובהקת של מערכת הביטחון בתהליכי קבלת ההחלטות הביטחוניות והקושי להתחרות עם המזכיר הצבאי של ראש הממשלה, ועם יועצים וראשי מות שראשי הממשלות הביאו ללשכותיהם. ראשי הממשלה לא סייעו למעמדו של המל"ל הן מהסיבה הקשורה למעמדם והן משום שלא רצו להתעמת עם מערכת הביטחון וראשי השירותים החשאיים הכפופים להם.

תרבות הממשל בישראל היא סיבה נוספת למעמדו הבעייתי של המל"ל. המדובר בתרבות המתאפיינת בהיעדר הגדרה ברורה של תפקידים ובחוסר בעבודת מטה מסודרת, ב"מטבחונים", באלתורים, בגישה של "כיבוי שריפות", ובתיאום רופף בין מקבלי ההחלטות. דוח מבקר המדינה מספטמבר 2006 אכן מאשר, כי "מטבחונים" למיניהם היו אחת הסיבות לאי-התפתחות המל"ל: "ראשי ממשלות ישראל לדורותיהם העדיפו בדרך כלל את קיומו של פורום אינטימי משלהם לקבלת החלטות על פני קיומו של גוף מיוחד, שיהיה אחראי להכנתה של עבודת מטה מסודרת לצורך קבלתן של ההחלטות".

היעדר מאמץ פנימי רציף וממושך במל"ל לפיתוח ידע אסטרטגי ושימורו יכול להיחשב, גם הוא, כגורם משפיע על משקלו ומעמדו. לאורך שנים לא התפתח במל"ל תשתית בת-קיימא של אנשי מחקר ומטה (מלבד במטה ללוחמה בטרור). בין היתר בשל תדירות גבוהה של חילופי גברי בראשות המל"ל, תפישה שונה שהייתה

להם לגבי ייעוד גוף זה, מגבלות בירוקרטיות על גיוס כוח אדם ושימוש במומחים חיצוניים. אילו המל"ל היה בונה עצמו כגוף המחולל רעיונות אסטרטגיים, יתכן שהיה ממצב עצמו כגוף משפיע ולא היה צורך בחוק שיעגן את מעמדו ויכפה על ראשי ממשלות להשתמש בו.

יתרונות החוק

החוק החדש מהווה הזדמנות שראוי למל"ל למצותה. היתרונות העיקרים של חוק זה הם כלהלן:

- א. החוק נותן גושפנקה למל"ל לדרוש ולקבל את המשאבים הדרושים לפיתוחו, ובכך להפכו מגוף קטן יחסית לגופי מטה ממלכתיים אחרים, לגוף שיתאים למטלות הנדרשות ממנו על פי החוק.
- ב. החוק מקשה על מקבלי ההחלטות ועל מנגנוני המדינה השונים להמשיך ולהתעלם מהמל"ל, כפי שנהגו בעבר. עם זאת, בחוק לא קבועים עונשים, ועל כן לא ברור במה מסתכנים מפיריו.
- ג. החוק החליף את שמו של המל"ל מ"המועצה לביטחון לאומי" ל"מטה לביטחון לאומי". הגדרת המל"ל כגוף מטה ולא כמועצה – ראויה ונכונה, מאחר שהקבינט המדיני-ביטחוני של הממשלה הוא המועצה לביטחון לאומי בישראל. יתכן והגדרת המל"ל כגוף מטה גם נועדה לחזק את הזיקה בינו ובין ראש הממשלה (אם כי יש סעיפים בחוק המקשים על יישומו של רעיון זה).
- ד. החוק ממקד את המל"ל לתחום הערכת המצב הלאומית, ואינו מטיל עליו עיסוקים בתחום הערכת המודיעין הלאומית. בעניין זה אימץ החוק את מסקנת ועדת ליפקין-שחק ודחה את המלצת ועדת וינוגרד, לפיה תהיה במל"ל פונקציה מודיעינית שתעשה אינטגרציה בין הערכות המודיעין השונות ותגבש הערכה אינטגרטיבית אחת (יתכן שיש היגיון בקיומו של גוף הערכה מודיעיני מרכזי של הממשלה תחת כנפי המל"ל, אולם יישום רעיון זה כרוך במחיר כבד – עיסוק בנפחי מידע עצומים, הקמת תשתית כבדה של חוקרים ועוד – ויש לו ערך מוסף מועט). בישראל יש חוסר איזון בולט בין העיסוק הרב בגיבוש הערכות מודיעין לבין העיסוק הדל בהערכת מצב ובפיתוח ידע אסטרטגי בתחום הביטחוני-מדיני.

חסרונות החוק

חוק המל"ל אינו מחייב את ראש הממשלה להשתמש במל"ל, או רק בו, לצרכי הביטחון הלאומי. חולשה זו הייתה אחד הגורמים למעמדו הנחות של המל"ל גם קודם לחוק. על פי החוק החדש, ראש המל"ל אמנם אמור לקבל את כל המידע הדרוש ולהיות מזומן לדיוני הממשלה, אולם ראש הממשלה הוא שקובע את "יחסי

הגומלין בין ראש המטה לביטחון לאומי לבין בעלי תפקידים אחרים במשרד ראש הממשלה". מכאן שאין כל מניעה שלצידו של ראש המל"ל ימנה לעצמו ראש הממשלה יועץ מדיני, ראש מטה ועוד בעלי תפקידים, שיתירו את המל"ל בשולי הזירה – כפי שהיה בעבר. החוק גם אינו קובע שראש המל"ל יהיה נוכח במפגשים בלתי פורמליים בהם מתקבלות החלטות, כמו "מפגשי המטבחון". רק הצבת ראש המל"ל במעמד בכיר ומוביל במשרד ראש הממשלה על פני כל העוסקים בתחומי החוץ והביטחון במשרד, יכולה לשפר באופן ממשי את מעמדו ואת מעמד המל"ל.

החוק החדש לא רק מקנה סמכויות למל"ל, אלא גם מטיל עליו אחריות ותובע ממנו למלא משימות רבות. כתוצאה מכך עלול ראש המל"ל לשקוע במתן מענה לכל המשימות שנקבעו לו בחוק ולמצוא עצמו במצב בו אינו יכול לקבוע סדר עדיפויות לפעילותו.

החוק גם מטיל על ראש המל"ל סוגי תפקידים שונים בתכלית, שיש ביניהם מתחים ואף ניגודי אינטרסים:

א. ראש מטה מדיני-ביטחוני בלשכת ראש הממשלה, הכפוף לראש הממשלה. מדובר בתפקיד שהאדם הממלא אותו אמור להיות איש אמונו של ראש הממשלה.

ב. אחראי על הקמת מרכז לניהול משברים לאומיים.

ג. ראש יחידה לאומית להערכת מצב אסטרטגית במשרד ראש הממשלה, המחויבת להצגת תוצריה בפני הממשלה כולה ולדווח לכנסת.

האחריות על עניינים שוטפים, ובהם על המרכז לניהול למשברים לאומיים, אמנם אינה עומדת בניגוד עניינים לאחריות לעיסוק בהערכות מצב, אולם היא מקשה על יישומה. כך "יימתח" ראש המל"ל בין שני תפקודים שונים בתכלית, ימצא עצמו מתרוצץ במילוי משימות שוטפות של משרד ראש הממשלה ועסוק בעדכונים אישיים של שרי ממשלה, בעוד שתרומתו הייחודית אמורה להיות בחשיבה אסטרטגית ובהכנת הדיונים לממשלה. קושי זה עלול לגבור במצב של מלחמה כאשר תתעורר השאלה היכן צריך להימצא ראש המל"ל: במרכז לניהול משברים לאומיים, לצידו של ראש הממשלה ב"בור" של מטכ"ל צה"ל ובפגישות עם בכירים, או בדיוני המל"ל שיעסקו בתכנון התנאים האופטימאליים לסיום המלחמה?

החוק מקבע את המתח בין אחריותו של היועץ לביטחון לאומי להערכת המצב הלאומית לבין תפקידו כיועץ דיסקרטי לראש הממשלה. ככל שהחוק מעצים את מעמדו הממלכתי של ראש המל"ל כ"מעריך המצב הלאומי", כך הוא עלול להרחיק אותו ממוקד קבלת החלטות הרגישות של ראש הממשלה,

וההיפך: ככל שראש המל"ל ייתפס כיועץ אישי לראש הממשלה, כך הוא יאבד את מעמדו כיועץ (או בייקטיבי) לביטחון לאומי של הממשלה. מנוסח החוק משתמע, כי ראש הממשלה רשאי שלא לקבל את הערכת המצב הלאומית של המל"ל, ואף להחליט שלא להציגה בפני הממשלה. הקביעה בחוק, כי הצגת עבודתו והמלצותיו של המל"ל בפני הממשלה תהיה "לפי החלטת ראש הממשלה", משמעותה היא שאם מסקנותיו והמלצותיו של ראש המל"ל אינן לרוחו של ראש הממשלה, אין הכרח שהן תגענה לידיעת הממשלה. מצב זה בעייתי במיוחד במציאות הפוליטית הקיימת בישראל. כך, למשל, בתקופה שמאז חוקק החוק, ניכרים חילוקי דעות בנושאים ביטחוניים ומדיניים מהותיים בין הממונים על הביטחון הלאומי בישראל: ראש הממשלה, שר הביטחון ושרת החוץ. חילוקי דעות אלה נובעים לא רק מניתוח שונה של ההתפתחויות, אלא גם מהשקפות פוליטיות שונות של אנשים אלה, המתחדדות נוכח הבחירות ההולכות וקרבות. אם ראש המל"ל לא יציג את הערכותיו והמלצותיו בפני הממשלה, בשל הוראת ראש הממשלה או מחשש מהוראות כאלו, הוא יאבד מאמינותו וממעמדו הציבורי כיועץ לביטחון לאומי של הממשלה, ואז מעמדו לא יהיה שונה ממעמד כל יועץ פוליטי לראש הממשלה. יתר על כן, סעיף זה בחוק עלול לפגוע באחת מהמלצות דוח ועדת וינוגרד, לפיהן יוצגו בפני הממשלה חלופות באופן מקצועי ואובייקטיבי.

הדרכים האפשריות להתמודד עם "דילמת שני הכובעים" של ראש המל"ל

הן:

א. לקבוע את ראש המל"ל כיועץ לראש הממשלה בלבד, ולוותר על מינויו כיועץ לביטחון לאומי לממשלה. כך יוכל ראש הממשלה למנות לתפקיד זה את איש אמונו, לשתפו בכל התלבטויותיו, התייעצויותיו והחלטותיו ולהימנע מהצורך למנות יועצים נוספים בתחום עיסוקו של המל"ל. ראש המל"ל מצידו לא ייאלץ אז לפעול במתח שבין אחריותו כיועץ לביטחון לאומי לממשלה לבין היותו יועץ לראש הממשלה.

ב. להפריד בין התפקידים: לקבוע את ראש המל"ל כיועץ לביטחון לאומי של הממשלה ולמנות לראש הממשלה יועץ ביטחוני-מדיני, שסמכויותיו יהיו מוגבלות. במקרה זה המל"ל יישאר במשרד ראש הממשלה וישא בכל התפקידים שמטיל עליו החוק. הוא יהיה כפוף לראש הממשלה, אך יהיה סוברני להציג עמדות בלא תלות בדעתו של ראש הממשלה, בדומה למעמדו של הרמטכ"ל.

ג. לשמור על השילוב בין התפקידים, תוך צמצום ניגודי האינטרסים. ראש המל"ל יהיה הן היועץ לביטחון לאומי של הממשלה והן היועץ של ראש הממשלה, לפי הנקבע בחוק אך יהיה סוברני בגיבוש הערכותיו ובהצגתן.⁴

ראש הממשלה יהיה מחויב להציג את תוצרי המל"ל בפני הממשלה או הקבינט, ואף יאפשר לשרים לבקש מהמל"ל עבודות מטעמם. עם זאת, ייקבע כי ראש המל"ל לא יחויב בדיווח לממשלה או ולוועדות החוץ והביטחון של הכנסת על פעילות מדינית דיסקרטית שלה הוא נחשף במסגרת עבודתו עם ראש הממשלה.

אין פתרון מוחלט לבעיה זו ולכל אחת מהדרכים יש יתרונות וחסרונות. נראה שהאפשרות השלישית היא העדיפה, מה גם שאינה מחייבת שינוי עמוק בחוק הקיים.

מיקוד המל"ל בתחום המדיני-ביטחוני המסורתי מכתוב לו סדר עדיפות, שעלול לפגוע ביכולתו לגבש תמונה רחבה יותר של מרכיבי הביטחון הלאומי. בכך עלול המל"ל להחמיץ את היתרון שבמיקומו במרכז המערכת הלאומית האסטרטגית, המאפשר לו לגבש הערכת מצב לאומית אינטגרטיבית שתוסיף על הערכות המצב של משרדי ממשלה אחרים. החוק אמנם אינו מונע מהמל"ל לעסוק בתחומים שמעבר לתחום המדיני-ביטחוני, אולם גם אינו מעודד אותו לעסוק בכך.

החוק אינו מסדיר את תהליכי קבלת ההחלטות בתחום הביטחון הלאומי. פער זה נובע, בראש ובראשונה, מהעובדה שאין בנמצא הגדרה של מדרג הסמכות והאחריות של קברניטי המדינה בתחום הביטחון הלאומי. על פי ההיגיון, ראוי היה להגדיר בחוק את האחריות של מקבלי ההחלטות ורק אחר כך להקים גופי מטה בהתאם, ובכלל זה את המל"ל. הגדרת תפקידי המל"ל בחוק לא רק שאינה משפרת את המצב, אלא מגבירה את העמימות סביב תפקידם ואחריותם של ראש הממשלה ושר הביטחון בנוגע לצה"ל. כך, למשל, מהחוק לא ברור, האם מעתה ואילך מצופה משר הביטחון להעביר את עבודת המטה שלו דרך המל"ל, לפני שהוא מגיע לישיבות הקבינט.

חובת התייצבות של נציגים מצה"ל, מהמשטרה וגופי ממשלה רלוונטיים אחרים לדיוני המל"ל לפי הזמנתו, היא אחד מהחידושים של החוק ביחס להחלטת הממשלה שקדמה לו. כאן מנסה החוק לתת "שיניים" לראש המל"ל, אלא שהוא מתעלם מהעובדה שהבעיה העיקרית של המל"ל הייתה לא חוסר היענות מצד דרג הפקידים, אלא דווקא חוסר תשומת לב מצד הדרג המדיני. יתר על כן, החוק לא קבע, כאמור, עונשים למי שמסרב להזמנה להשתתף בדיוני המל"ל, או לפעול על פי סעיפים אחרים בו, ומותיר את הדברים בעמימות שאינה מועילה למעמדו של המל"ל.

יש טעם לפגם בחקיקה סלקטיבית, כמו זו הבאה לביטוי בחוק המל"ל, המחייבת דווקא מנגנוני מדינה מסוימים ולא אחרים למלא את הוראות מטה

ראש הממשלה ולנהל עבודה תקינה מולו. קביעות החוק ביחס למעמד של המל"ל כלפי משרדי ממשלה מסוימים מעוררות שאלות, כגון: האם פירוש הדבר שמשרדי ממשלה אחרים, כמו משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד התשתיות, משרד התחבורה, או משרד המשפטים, פטורים מלהתייבב לדיונים בפני נציגיו של ראש הממשלה? הניסיון של החוק לתקן מציאות עגומה בקשרים שבין מערכת הביטחון למל"ל, באמצעות חיוב המובן מאליו (להגיע לדיונים), עלול ליצור מצב שבו הדבר אינו מובן מאליו לגבי גופים ממלכתיים שחוק זה אינו חל עליהם.

תחום נוסף הקשור לסלקטיביות של חוק המל"ל נוגע לתקציבים של משרדי הביטחון והחוץ. נשאלת השאלה מדוע דורש החוק מגוף במשרד ראש הממשלה, כמו המל"ל, לבדוק את תקציב משרדי הביטחון והחוץ, ואינו דורש לבדוק את תקציביהם של משרדי ממשלה אחרים? נראה, כי קודם לבחינת התקציבים ראוי היה שהחוק יקבע שעל ראש הממשלה להסתייע במל"ל לבדיקת הקשר בין תקציב המדינה וחלוקתו לבין סדר העדיפות הלאומי של הממשלה.

סיכום

קשה עדיין להסיק מסקנות נחרצות לגבי יישומו של חוק המל"ל, אולם הרושם הוא שלא שינה הרבה וכי גופים ממלכתיים אינם מתלהבים לקבלו. כך, למשל, פורסם באוקטובר 2008, כי צה"ל הקפיא לפרק זמן מסוים את שיגור נציגיו לדיונים במל"ל, בשל חוסר שביעות רצונו מדיוני הערכת המצב. כמו כן פורסם, כי במערכת הביטחון מותחים ביקורת על כך שהערכת המצב מתבצעת במל"ל באמצעות יועצים חיצוניים.⁵

לחוק המל"ל יתרונות וחסרונות ונראה שתועלתו גדולה במידה מסוימת ממגרעותיו. עם זאת, אין בו כדי לחולל את השינוי הנדרש כדי שהמל"ל יהווה הגוף שיביא ליצירת עליונות מחשבתית אסטרטגית. כפי שהוסבר במאמר זה, היעדר חוק לא היה מלכתחילה הבעיה העיקרית בתפקוד המל"ל, ועל כן החוק החדש לא בהכרח יממש את התקוות הגדולות שתלו בו.

הפיכתו של המל"ל לגוף משפיע מחייבת קיומו של כמה תנאים. ראשית, בניין יכולות במל"ל, כך שיוכל להיות מחולל ומפיק של מוצרי ידע שיאפשרו עליונות מחשבתית אסטרטגית. בלא ידע מספק, אפילו עבודת מטה מסודרת עלולה להזיק, אולי אף יותר מאשר במצב שבו אין עבודת מטה כלל. שנית, גיבוי מראש הממשלה. מעמדו של המל"ל תלוי במידה רבה בראש הממשלה ובמעמדו. רק אם ראש הממשלה ירבה להשתמש במל"ל לקבלת החלטות וייתן לו גיבוי כבא כוחו, יוכל המל"ל לתרום לקבלת ההחלטות. הדבר מחייב שראש המל"ל יזכה לבלעדיות במשרד ראש הממשלה, ושראש הממשלה לא יעסיק אנשים שיעבדו במשרדו

במקביל לראש המל"ל. שלישית, שינוי בתרבות קבלת ההחלטות בממשלה, על ידי סיום עידן האלתורים ו"המטבחונים" ומעבר לעידן של לימוד משותף, ניתוח ותיאום, תוך שימוש במל"ל כגוף מוביל. יש להקפיד על הבחנה בין הפרטי לציבורי: ראש הממשלה רשאי לשכור לעצמו יועץ אישי, אך ברמה המדינתית עליו לקבל יועץ מגוף מקצועי, אשר שיקוליו יהיו מקצועיים בלבד.

המל"ל הוא גוף חשוב בתהליך קבלת החלטות מסודר, וחשיבותו רבה בתקופה זו, בה ניצבת המדינה בפני אתגרים מדיניים-ביטחוניים רבים. יש לקוות שהממשלה החדשה שתקום בישראל לאחר בחירות 2009 תיתן לו את המעמד והמשקל הראויים.

הערות

- 1 הדוגמאות מבוססות על השוואת התוצאות בפועל ליעדים שהציבו לעצמם קובעי המדיניות הישראלית בעת שנקטו מהלכים שונים. לדוגמה: בהסכם אוסלו ציפתה ממשלת רבין להסדר קבע עם הפלסטינים ב־1999 ולא לגלי מתאבדים ומטחי קטיושות על מרכזי אוכלוסייה בישראל; בהתנתקות מרצועת עזה ראה ראש הממשלה שרון מנוף לקידום מצבה המדיני והביטחוני של ישראל ולא ציפה להתבססות ישות אסלאמית ברצועה, בעלת ברית של איראן וחזבאללה, המשגרת טילים לעבר ישראל.
- 2 דוח ביקורת על המועצה לביטחון לאומי מ־27.9.2006, אתר מבקר המדינה.
- 3 החלטה זו החליפה את החלטה 4889 של הממשלה מיום 7.3.1999 בעניין הקמת המועצה לביטחון לאומי.
- 4 מצב כזה מתקיים בפועל בתחום הערכת המודיעין הלאומית: ראש חטיבת המחקר באמ"ן, כמו גם ראש אמ"ן, סוברנים להציג את הערכות המודיעין בפני הממשלה, למרות כפיפותם לרמטכ"ל ולשר הביטחון.
- 5 רון בן־ישי, "המונופול הביטחוניסטי", Ynet, ידיעות אחרונות, 12.10.2008.



מערכת עדכן אסטרטגי

פותרת שיעור

ומזמינה מאמרים של חוקרים ומומחים
בתחומי הביטחון הלאומי של ישראל.

אורכו של מאמר לא יעלה על 3000 מילים
ויוצגו בו הערות שוליים כמקובל.
המחבר יצרף למאמר תקציר תוכן בן כ-70 מילים.

המערכת תקבל מאמרים (קובץ WORD) בעברית או באנגלית
לכתובת הדוא"ל הבאה: info@inss.org.il

השיכוח והבקרה של המאמרים מתבצעים בשלושה מעגלים:
המערכת; צוות חוקרי המכון; בקרה חיצונית.

אין לשלוח מאמרים שנמצאים כבר בתהליכי בקרה או כאלה
שראו אור מעל במה כלשהי.

עדכן אסטרטגי

Memoranda 2004–Present

- No. 97, March 2009, Shmuel Even and Amos Granit, *The Israeli Intelligence Community* [Hebrew].
- No. 96, September 2008, Ron Tira, *The Struggle over the Nature of War* [Hebrew].
- No. 95, August 2008, Anat N. Kurz, *The Palestinian Uprisings: Struggle on Two Fronts* [Hebrew].
- No. 94, July 2008, Ephraim Kam, Ed., *Israel and a Nuclear Iran: Implications for Arms Control. Deterrence, and Defense.*
- No. 93, February 2008, Shmuel Even, Zvia Gross, *Proposed Legislation on the IDF* [Hebrew].
- No. 92, December 2007, Dani Berkovich, *Can the Hydra be Beheaded? The Campaign to Weaken Hizbolla* [Hebrew].
- No. 91, July 2007, Benny Landa and Shmuel Even, *The Israeli Economy in the Age of Globalization: Strategic Implications* [Hebrew].
- No. 90, May 2007, Yehuda Ben Meir and Dafna Shaked, *The People Speak: Israeli Public Opinion on National Security 2005-2007.*
- No. 89, March 2007, Ron Tira, *The Limitations of Standoff Firepower-Based Operations: On Standoff Warfare, Maneuver, and Decision* [English and Hebrew].
- No. 88, February 2007, Ephraim Kam, *A Nuclear Iran: What Dies it Mean, and What Can be Done.*
- No. 87, January 2007, Ephraim Kam, *A Nuclear Iran: Analysis and Implications* [Hebrew].
- No. 86, November 2006, Uzi Rubin, *The Global Reach of Iran's Ballistic Missiles.*
- No. 85, September 2006, Aviezer Yaari, *Whom Does the Council Advise? A New Model for the National Security Council* [Hebrew].
- No. 84, August 2006, Yoram Schweitzer, ed. *Female Suicide Bombers: Dying for Equality?*

- No. 83, May 2006, Hussein Agha and Ahmad S. Khalidi, *A Framework for a Palestinian National Security Doctrine* [Hebrew].
- No. 82, February 2006, Ram Erez, ed., *Civil-Military Relations in Israel in Times of Military Conflict* [Hebrew].
- No. 81, January 2006, Meir Elran, *Israel's National Resilience: The Influence of the Second Intifada on Israeli Society* [Hebrew].
- No. 80, December 2005, Asher Tishler and Yoed Shefi, *The Optimal Structure of the Defense Industry in Israel: Significance and Implications* [Hebrew].
- No. 79, November 2005, Paul Rivlin, *The Russian Economy and Arms Exports to the Middle East*.
- No. 78, November 2005, Yoram Schweitzer and Sari Goldstein Ferber, *Al-Qaeda and the Internationalization of Suicide Terrorism*.
- No. 77, September 2005, Mark A. Heller and Rosemary Hollis, eds., *Israel and the Palestinians: Israeli Policy Options* [Hebrew].
- No. 76, June 2005, Yoram Schweitzer and Sari Goldstein Ferber, *Al-Qaeda and the Globalization of Suicide Terrorism* [Hebrew].
- No. 75, March 2005, Uzi Eilam, *L'Europe de la Défense* [Hebrew].
- No. 74, December 2004, Paul Rivlin and Shmuel Even, *Political Stability in Arab States: Economic Causes and Consequences*.
- No. 73, November 2004, Shaul Kimhi and Shmuel Even, *Who are the Palestinian Suicide Bombers?* [Hebrew].
- No. 72, October 2004, Aviezer Yaari, *Civil Control of the IDF* [Hebrew].
- No. 71, July 2004, Anat Kurz, ed., *Thirty Years Later: Challenges to Israel since the Yom Kippur War* [Hebrew].
- No. 70, June 2004, Ephraim Asculai, *Rethinking the Nuclear Non-Proliferation Regime*.
- No. 69, January 2004, Daniel Sobelman, *New Rules of the Game: Israel and Hizbollah after the Withdrawal from Lebanon*.

