

עדכן אסטרטגי

כרך 13 | גיליון 1 | יוני 2010

משק הגז הטבעי בישראל -
משמעויות כלכליות ואסטרטגיות שמואל אבן

יחסי ישראל-ארצות הברית:
האם מסתמן מפנה מהותי? | זכי שלום

יחסי ישראל-ארצות הברית:
לא כצעקתה | עודד ערן

האם לתקוף באיראן -
שיקולי הקברניט | רון טירה

"נקודת מפנה 4": תרגיל החירום הלאומי -
לקחים והשלכות | מאיר אלרן

סוריה חוזרת ללבנון:
אתגר המדינה הלבנונית ותפקיד חזבאללה | דניאל סובלמן

מעבר לגרעין ולטרור:
המאזן הצבאי הקונבנציונלי במפרץ | יואל גוז'נסקי

INSS

המכון למחקרי ביטחון לאומי
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES
INCORPORATING THE JAFFEE
CENTER FOR STRATEGIC STUDIES



תל אביב
תל אביב

עדכן אסטרטגי

כרך 13 | גיליון 1 | יוני 2010

- 7 שמואל אבן
משק הגז הטבעי בישראל – משמעויות כלכליות ואסטרטגיות
- 19 זכי שלום
יחסי ישראל-ארצות הברית: האם מסתמן מפנה מהותי?
- 32 עודד ערן
יחסי ישראל-ארצות הברית: לא כצעקתה
- 41 רון טירה
האם לתקוף באיראן – שיקולי הקברניט
- 54 מאיר אלרן
"נקודת מפנה 4": תרגיל החירום הלאומי – לקחים והשלכות
- 63 דניאל סובלמן
סוריה חוזרת ללבנון:
אתגר המדינה הלבנונית ותפקיד חזבאללה
- 75 יואל גוז'נסקי
מעבר לגרעין ולטרור: המאזן הצבאי הקונבנציונלי במפרץ

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 המכון 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, שלמה ברום, משה גרונדמן, ד"ר אמילי לנדאן, ד"ר עודד ערן, ד"ר ענת קורץ, ד"ר אפרים קם, ד"ר ג'ודי רוזן, יורם שוייצר, 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, פרופ' עמנואל סיוון, פרופ' אשר ססר, פרופ' איתמר רבינוביץ', שמעון שטיין, פרופ' שמעון שמיר, פרופ' גבי שפר

עיצוב גרפי: מיכל סמו-קובץ ועל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל-אביב
דפוס: קדם, 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

משק הגז הטבעי בישראל – משמעויות כלכליות ואסטרטגיות /

שמואל אבן

בעשור האחרון חלה התפתחות מרשימה במשק הגז הטבעי בישראל על שלושת מרכיביו: גילויי גז, הולכתו וצריכתו. בתחילת 2009 חלה התפתחות היסטורית בעקבות גילוי מאגרי גז בשדות "תמר" ו"דלית", מול חופי חיפה-חדרה, אלה מצטרפים לגילויי גז קודמים בים התיכון (מול חוף אשקלון) ומבטיחים את המשך תנופת פיתוח משק הגז הטבעי בעתיד. ביוני 2010 פורסמו ממצאים מסקר סייסימי המצביעים על אפשרות לגילויי גז גדולים בהרבה, כך ישראל עשויה להיות יצואנית גז אשר עשוי להקנות לה יתרונות אסטרטגיים בתחומי הכלכלה, הביטחון ואיכות הסביבה, ואף בתחום המדיני. המאמר בוחן את המשמעויות של התרחבות משאבי הגז שיהיו בידי ישראל בעשור הקרוב.

יחסי ישראל-ארצות הברית: האם מסתמן מפנה מהותי? / זכי שלום
הנשיא אובמה פועל, ככל שניתן להתרשם, על בסיס הנחת יסוד שהסדר ישראלי-פלסטיני הוא בהישג יד. הוא מאמין שיש ביכולתו – בזכות אישיותו הייחודית, נחישותו הרבה ונכונותו לרתום את מוסד הנשיאות רב-העצמה להשגת יעד זה. בו בזמן הממשל הנוכחי משוכנע כי השגת הסדר ישראלי-פלסטיני תקל מאוד על ארצות הברית את מימוש היעד שהציב הנשיא אובמה כבעל חשיבות עליונה לארצות הברית – התפייסות עם העולם הערבי. במסגרת מאמר זה ייבחנו מאפייני מדיניותו של הנשיא אובמה בקשר להסדר ישראלי-פלסטיני ובסוגיית היחס כלפי מדינת ישראל כמו שאלה באו לידי ביטוי במחלוקות בעניין הקפאת הבנייה ביהודה ובשומרון וכן במזרח ירושלים.

יחסי ישראל-ארצות הברית: לא כצעקתה / עוֹדֵד עֶרֶן
בין ממשלת ישראל לממשל בארצות הברית שורר מתח, בעיקר בנושא הסכסוך הישראלי-פלסטיני. יש לבחון את מערכת היחסים בין השתיים בפרספקטיבות ההיסטוריות והמדיניות לפני שמגיעים למסקנה כי הנשיא אובמה זונח את הנורמות שהיו מקובלות עד כה ביחסים הביטורליים בין המדינות.

האם לתקוף באיראן – שיקולי הקברניט / רון טירה

בחודשים הקרובים עשויה ההנהגה הלאומית של ישראל להכריע בשאלה אם לתקוף מתקני גרעין באיראן. תהיה זו אחת ההחלטות המורכבות שהתקבלו מאז הקמת המדינה. מטרת מאמר זה להבנות ולהסדיר את הדיון בכמה משיקולי הקברניט וכן להצביע על השאלות העיקריות שיש לבחון ולהתוות שיקולים המשפיעים על הדיון בהן. בין השאלות הנדונות במאמר: מיהם השחקנים הרלוונטיים ומהם האינטרסים שלהם? מהי התכלית האסטרטגית שישראל מבקשת להשיג? מהן ההשלכות של התגרענות איראן על ישראל ומהן ההשלכות של תקיפתה? באיזו נקודת זמן יש לבחון את שתי החלופות? אילו השלכות הן זמניות בלבד ואילו מגמות יתעצמו כחלוף השנים? האם תקיפה יכולה בכלל לעצור את התגרענות איראן? ועוד.

"נקודת מפנה 4": תרגיל החירום הלאומי – לקחים והשלכות /

מאיר אלרן

ב-23–27 מאי 2010 נערך תרגיל החירום הלאומי השנתי, שמטרתו הוגדרה להביא ל"שיפור ההיערכות והמענה לחירום במדינת ישראל, ברמה הלאומית והמערכתית, המבוססת על פעולה משולבת בתרחיש מלחמה". התרגיל הוגדר כגדול מסוגו שהתקיים בישראל והוא כלל למעלה מ-150 ארגונים מכול הרמות ואגפי ממשל שונים. "נקודת מפנה 4" מבטא יישום של אחד הלקחים החשובים של מלחמת לבנון השנייה (2006), אשר בכול הקשור לטיפול בחזית האזרחית, מול התקפות חזבאללה, הציגה שורה של מחדלים של דרגי הביצוע. המאמר מציג את הלקחים שיש ללמוד מתרגיל זה.

סוריה חוזרת ללבנון: אתגר המדינה הלבנונית ותפקיד חזבאללה /

דניאל סובלמן

השיח הלבנוני כיום מתנהל על רקע הערכות שלפיהן המחלוקת הבינלאומית סביב תכנית הגרעין של איראן עלולה להוביל לעימות ולערעור היציבות באזור כולו ועל רקע מה שמסתמן כחזרתה של סוריה לזירה הלבנונית והכפפת לבנון בכלל וחזבאללה בפרט לסדר יום סורי. הצלחתה של סוריה לשקם את מעמדה ואת אחיזתה בלבנון עשויה לזרז את רגע האמת של חזבאללה, שהוא יעמוד בו בפני דילמה ממשית בין נאמנותו ל"ציר ההתנגדות" ובין נאמנותו ללבנון ולצורך לצמצם את הסכנה להישאבותה אל תוך עימות אזורי, ואולי גם פנימי.

מעבר לגרעין ולטרור: המאזן הצבאי הקונבנציונלי במפרץ /

יואל גוז'נסקי

מאמר זה מנתח ומסביר את הרכש המסיבי של מערכות נשק על ידי מדינות המפרץ ומציג אותו בהקשריו האסטרטגיים הבין-מדינתיים והאזוריים. המחבר מסביר כי אין ברכש זה כדי להשתוות לכוח הצבאי של איראן וליכולת לנהל מלחמה מודרנית לאורך זמן, בעיקר בשל שורה של תנאי יסוד, ובהם נתונים גאו-אסטרטגיים נחותים, אילוצים פנימיים, תלות בכוח אדם זר וכן הקושי להביא לשיתוף פעולה ביטחוני אפקטיבי בין המדינות. במאמר זה מתרכז המחבר בשינויים החלים במאזן הצבאי הקונבנציונלי במפרץ ובאיומים צבאיים על מדינות המפרץ הערביות.

משק הגז הטבעי בישראל – משמעויות כלכליות ואסטרטגיות¹

שמואל אבן

בעשור האחרון חלה התפתחות מרשימה במשק הגז הטבעי בישראל על שלושת מרכיביו: גילויי גז, הולכתו וצריכתו. בתחילת 2009 חלה התפתחות היסטורית בעקבות גילוי מאגרי גז בשדות "תמר" ו"דלית", מול חופי חיפה-חדרה, אלה מצטרפים לגילויי גז קודמים בים התיכון (מול חוף אשקלון) ומבטיחים את המשך תנופת פיתוח משק הגז הטבעי בעתיד. ביוני 2010 פורסמו ממצאים מסקר ססמי המצבעים על אפשרות לגילויי גז גדולים בהרבה, כך ישראל עשויה להיות יצואנית גז. הגז הטבעי הוא אחד ממשאבי הטבע היחידים בישראל. הוא עשוי להקנות לה יתרונות אסטרטגיים בתחומי הכלכלה, הביטחון ואיכות הסביבה, ואף בתחום המדיני.

צריכת הגז בישראל

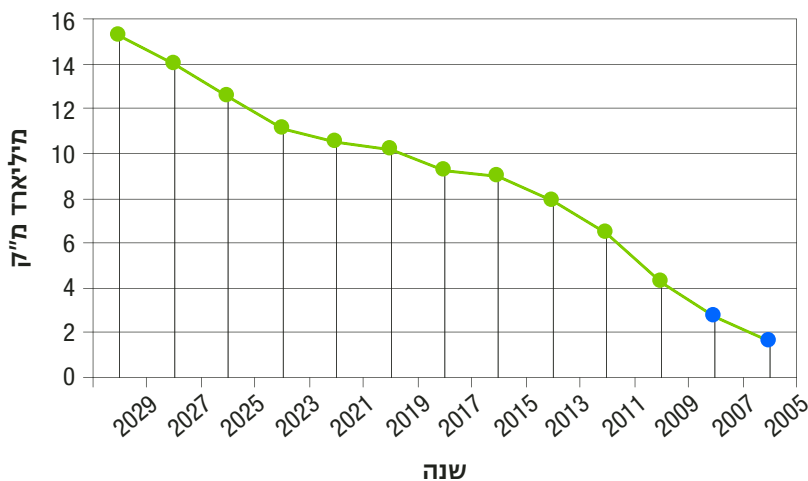
צריכת הגז הטבעי בישראל גדלה במהירות. על פי משרד התשתיות, ב-2009 צרך המשק הישראלי כ-4.2 מיליארד מטר מעוקב (מיליארד מ"ק או BCM), לעומת 2.7 מיליארד מ"ק ב-2007 ו-1.6 מיליארד מ"ק ב-2005. יותר ממחצית מצריכת הגז הטבעי מסופקת על ידי שותפות "ים תטיס" (גז ישראלי), והיתרה – על ידי חברת EMG המצרית. על פי משרד התשתיות, בקיץ 2009 היה הגז הטבעי מקור לייצור של ארבעים אחוזים מסך החשמל בישראל, שיעור הדומה לזה שבבריטניה. להערכת ד"ר עמית מור, מנכ"ל חברת "אקו אנרג'י", בהמשך העשור יגיע משקל הגז הטבעי לשישים אחוזים לערך מסל הדלקים לייצור חשמל. שיעור זה עשוי אף להיות גבוה יותר אם לא תוקם תחנת כוח פחמית נוספת באשקלון. בו בזמן חלה ירידה בשימוש בנפט ומוצריו בישראל. בשנת 2010 יחליף הגז הטבעי צריכה של 4.5 מיליון טונות תזקיית נפט. בסוף השנה צפויה היכולת המותקנת של יחידות

שמואל אבן, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

המופעלות בגז של חברת החשמל להיות כ־55 אחוזים מסך היכולת המותקנת של החברה.²

תחזית משרד התשתיות צופה גידול ניכר בצריכת גז טבעי בישראל: לשנת 2011 – 6.4 מיליארד מ"ק (78 אחוזים לייצור חשמל, והשאר לתעשייה), לשנת 2015 – 9 מיליארד מ"ק, לשנת 2025 יותר מ־11 מיליארד מ"ק (שני שלישים לייצור חשמל ושליש לתעשייה ואחרים). בעתיד צפויה התרחבות ניכרת גם במגוון צרכני הגז. מלבד חברת החשמל והתעשייה הכבדה, ניתן יהיה להשתמש בגז טבעי לתדלוק מכוניות, כתחליף לגז ביתי וכמקור אנרגיה זול להתפלת מי ים.

לוח 1: צריכת הגז הטבעי בישראל – בפועל ותחזית



המקור: אתר משרד התשתיות הלאומיות

שינוע הגז הטבעי בתוך ישראל מתבצע על ידי מערכת ההולכה הארצית, שבסיסה בים מול חוף אשקלון. המערכת מחברת בין ספקי הגז הטבעי ובין צרכני הגז: תחנות הכוח של חברת החשמל, יצרני חשמל פרטיים ומפעלי תעשייה, כגון "כימיקלים לישראל", "מפעלי ים המלח", חברת המלט "נשר", בית הזיקוק באשדוד וחברת "מפעלי נייר חדרה". רשת הצינורות של מערכת ההולכה כבר משתרעת על כ־400 ק"מ. בחלקה הדרומי מגיעה מערכת הולכת הגז עד מפעלי ים המלח ותחנת הכוח בסדום, ובחלקה הצפוני – עד תחנת הכוח "חגית" (מדרום לחיפה). הקטע הימי של המערכת (כתשעים ק"מ אל מול החוף) מזין את תחנות הכוח הגדולות של חברת החשמל.

הגז הטבעי הישראלי

שדות הגז מול חופי ישראל הם מקור האספקה העיקרי של גז טבעי למשק. עתודות הגז המוכחות³ בהם נאמדו ביותר מ-200 מיליארד מ"ק (פי 47 מסך צריכת הגז הטבעי בישראל בשנת 2009) אך הפוטנציאל המשוער גדול בהרבה. בהתפתחות משק הגז ניתן לסמן **שלוש אבני דרך**:

- א. גילוי שדות הגז מול חוף אשקלון בשנים 1999–2001. הם מספקים למשק הישראלי גז טבעי מאז שנת 2004. ב-2009 סיפקו מאגרים אלה 67 אחוזים מצריכת הגז של חברת החשמל. כ-15 מיליארד מ"ק כבר הופקו מהם, והיתרה נאמדת בכ-20 מיליארד מ"ק. רוב היתרה משועבדת לחוזים קיימים, והיא אמורה לשרת את משק הגז עד להתבססות האספקה משדות הגז החדשים "תמר" ו"דלית" בעוד מספר שנים.
- ב. גילוי הגז בשדות "תמר" ו"דלית" בתחילת שנת 2009 אשר מיועדים לשרת את המשק בעשורים הקרובים. עתודות הגז המוכחות בשדה "תמר", המצוי תשעים ק"מ ממערב לחוף חיפה, נאמדו בכ-184 מיליארד מ"ק, כאשר העתודות המוכחות והמשוערות יחד בשדה נאמדו בכ-247 מיליארד מ"ק.⁴ ב"תמר" בוצעו קידוחים לעומק רב. קידוח "תמר 2" למשל בוצע לעומק מים של כ-1.7 ק"מ ולעומק סופי (כולל מתחת לקרקעית הים) של 5.1 ק"מ. עלות פיתוח השדה מוערכת בשלב זה בכ-2.8 מיליארד דולר.⁵ הזרמת הגז אמורה להתחיל תוך שנים ספורות ואז אמור שדה "תמר" להוות מקור אספקה עיקרי למשק. עתודות הגז בשדה "דלית", המצוי שישים ק"מ ממערב לחוף חדרה, נאמדו בכ-14 מיליארד מ"ק בלבד, דבר המפחית מכדאיות פיתוחו. עם זאת, אפשר להשלים את פיתוח שדה "דלית" מוקדם יותר מאשר את שדה "תמר" מאחר שקידוח "דלית" עמוק פחות וקרוב יותר לחוף.
- ג. סימנים לגילוי שדות גז גדולים חדשים נוספים. אם אכן יאומתו תהפוך ישראל ליצואנית גז. סימנים כאלה ניתן למצוא בהודעת חברת נובל אנרג'י (השותפה בתגליות הגז) מ-3 ביוני 2010, בנוגע לממצאי פיענוח ראשוני של סקר ססמי רחב שביצעה באזור. לפי ההודעה, חברת נובל מעריכה כי "עתודות הגז הטבעי ברות הפקה" במבנה "לויתן" (שדות "עמית" ו"רחל" מערבית ל"תמר") עשויות להגיע ל-16 טריליון רגל מעוקב (453 מיליארד מ"ק), כפול מאשר בשדה "תמר", כאשר ההסתברות הגיאולוגית להימצאות גז במבנה היא 50 אחוזים. עוד נמסר, כי סך פוטנציאל עתודות הגז בלויתן ובמבנים נוספים שבדקה בסקר האחרון מגיע לכ-850 מיליארד מ"ק (בשטחי ישראל וקפריסין בים). עם זאת טרם בוצעה הערכה לגבי ההסתברות הגיאולוגית למציאת גז במבנים האחרים ויתכן כי היא תהיה נמוכה מאשר במבנה לויתן.⁶ לאור הנתונים, בכוונת חברת נובל אנרג'י לבצע קידוח

אקספלורציה בשדה לויתן לקראת סוף השנה.⁷ חיזוק נוסף לאפשרות לגילויי גז ניתן למצוא בדוח של מכון הסקרים הגאולוגיים של הממשל האמריקני (U.S. Geological Survey). הדוח המצביע על פוטנציאל ניכר לגילויי גז ואף נפט בשכבות הקרקע מתחת לפני הים התיכון באזורנו.⁸

יבוא גז טבעי ממצרים

מצרים הינה מקור האספקה השני למשק הישראלי. עתודות הגז המוכחות במצרים נאמדות ב-1,655 מיליארד מ"ק, כ-0.9% מסך העתודות בעולם.⁹ בשנת 2009 סיפקה החברה המצרית EMG 37 אחוזים מצריכת הגז הטבעי של חברת החשמל. הגז המצרי מסופק לישראל באמצעות צינור ימי בין אל-עריש ובין מתקן קליטת הגז במימי אשקלון. אספקת הגז הטבעי היא אחד הביטויים המשמעותיים היחידים של הקשרים הכלכליים בין המדינות.

הדרך לאספקת הגז ממצרים לישראל לא הייתה קצרה. ביולי 2005 נחתם הסכם בין חברת החשמל ובין חברת EMG לאספקת כ-25 מיליארד מ"ק גז במשך 15 שנה; בקצב אספקה שנתי של 1.7 מיליארד מ"ק. בהסכם ניתנה לחברת החשמל אפשרות להאריכו בחמש שנים נוספות באותם תנאים ולאותן כמויות שנתיות. זרימת הגז החלה באמצע שנת 2008, אך עד אמצע יוני 2009 לא עמדה EMG במלוא התחייבויותיה. EMG טענה שקיים מחסור כללי של גז במצרים עקב פיגור בפיתוח שדות הפקה חדשים, ביקושי גז שעולים על התחזיות ותקלות במערכת האספקה. כן נתבקשה חברת החשמל להעלות את מחיר הגז שנקבע בהסכם בשל פער גדול בין המחיר בהסכם ובין מחיר הגז בשוק העולמי. באוגוסט 2009 אישרה מועצת המנהלים של חברת החשמל הסכם מעודכן עם EMG (בהתאם לשינוי ההסכם מ-2005 שביצעה מצרים מול EMG). ההסכם המעודכן עם חברת החשמל כולל את ייקור מחיר הגז הטבעי וקביעת מנגנון לעדכון תקופתי שלו, הקטנת הכמויות שחברת החשמל מתחייבת לרכוש מכוח ההסכם וקביעת אמצעים להבטחת אמינות אספקת הגז. מאז עומדת חברת EMG בהתחייבויות האספקה.¹⁰ במקביל, ביולי 2009 חתמה EMG על הסכם עם ספקית חשמל פרטית, "קבוצת דוראד", לאספקת 0.75 מיליארד מ"ק גז טבעי לשנה במשך 17 שנים.¹¹

מקורות גז פוטנציאליים נוספים באזור

הגז הטבעי הפלסטיני מול חופי עזה. במאי 2000 החליט ראש הממשלה אהוד ברק לאפשר לפלסטינים לחפש נפט וגז מול חופי רצועת עזה. בעקבות זאת העניקה הרשות הפלסטינית היתר לחברת "בריטיש גז" לבצע קידוחים בים מול חופי הרצועה. באוגוסט 2000, בקידוח לעומק שני ק"מ מתחת לפני הים, נמצאו בשדה הגז "עזה מרין" עתודות גז טבעי בהיקף של יותר מארבעים מיליארד מ"ק. חלוקת

הרווחים בפרויקט לאחר פיתוח השדה הייתה אמורה להיות: שישים אחוזים "בריטיש גז"; עשרה אחוזים קרן ההשקעות של הרשות הפלסטינית; ושלושים אחוזים חברת תשתיות לבנונית בבעלות פרטית. צריכת הגז של הפלסטינים נמוכה, ולפיכך פיתוח השדה והפקת הגז מותנים במכירתו לצד שלישי – ישראל או מצרים, אך מגעים שקיימה "בריטיש גז" עם הצדדים לא נשאו פרי. עד היום לא פותח השדה בשל חילוקי דעות כספיים, חשש שמא יגיעו מקצת הכספים לגורמי טרור, השתלטות חמא"ס על רצועת עזה ומתן עדיפות מצד ישראל לרכישת הגז ממצרים על פני הפלסטינים. בפברואר 2009, לאחר תקופה ארוכה של נתק בין חברת החשמל ל"בריטיש גז", נפגשו הצדדים בלונדון כדי לחדש את המשא ומתן למכירת גז טבעי "מעזה מרין" לחברת החשמל, אך לא ידוע על התקדמות בנושא.¹² כאשר יבשילו התנאים המדיניים, יוכל הגז הפלסטיני לשמש מקור אנרגיה חשוב לתחנות חשמל ולתחנות להתפלת מים, שיוקמו בעתיד בשטח הפלסטיני. חלקו אף עשוי למצוא את דרכו לשוק הישראלי או דרך ישראל לחו"ל (אם וכאשר תפתח ישראל תשתית לייצוא).

אפשרות ליבוא גז מרוסיה או מהרפובליקות באזור הים הכספי דרך טורקיה. מקומה הגאוגרפי של טורקיה, בין מדינות עתירות גז ובין צרכניות הגז באירופה, הפך אותה לצומת חשוב במפת תשתיות הגז האזורית. בתחומה עובר למשל צינור הגז מרוסיה בשם "הזרם הכחול" (Blue Stream Pipeline) המזרים גז טבעי לאירופה. באוגוסט 2009 אמר ראש ממשלת רוסיה פוטין, כי רוסיה וטורקיה יבחנו אפשרות להנחת צינור, שיתפצל מצינור "הזרם הכחול" ויאפשר לייצא לישראל, לסוריה, ללבנון ולקפריסין.¹³ גילויי הגז בישראל וההסכם המעודכן עם מצרים הפחיתו את הצורך של ישראל לייבא גז מכיוון זה. לפיכך יבוא גז מרוסיה (ברשותה 25 אחוזים בערך מעתודות הגז המוכחות בעולם) או מהרפובליקות באזור הים הכספי עשוי להיות חלופה לטווח ארוך – אם יתגלו קשיי אספקה מהמקורות הקיימים. על כל פנים, על רקע המתרחשות בין טורקיה לישראל אמר שר האנרגיה והתשתיות הטורקי ב־3 ביוני 2010, כי ארצו לא תפתח פרויקטים משותפים עם ישראל עד לנורמליזציה בין המדינות וכי לטורקיה אין כל כוונה להתחיל סקר יתכנות בנושא שינוע מים או גז טבעי לישראל.¹⁴

אפשרות ליבוא גז נוזלי (LNG) מרחבי העולם. כדי לצמצם את תלותו של משק גז בספקי הגז מתוכננת הקמתו של מתקן גז נוזלי טבעי בעל כושר אספקה שנתי של ארבעה מיליארד מ"ק, אשר יאפשר לספקי גז נוזלי מרחבי העולם להביא גז טבעי למשק הישראלי. בתנאים רגילים יבוא גז נוזלי לישראל אינו כדאי מבחינה כלכלית ועל כן חשיבותו העיקרית של מתקן זה היא לאפשר אספקת גז סדירה

לוח 2: התפלגות עתודות הגז המוכחות בעולם
(אומדנים לינואר 2010)

מדינה	% מעתודות הגז בעולם
רוסיה	25.4%
איראן	15.8%
קטר	13.6%
טורקמניסטאן	4.0%
סעודיה	4.0%
ארה"ב	3.7%
אבו דאבי	3.0%
ניגריה	2.8%
ונצואלה	2.7%
אלג'יריה	2.4%
עיראק	1.7%
אוסטרליה	1.7%
סין	1.6%
אינדונזיה	1.6%
קזכסטאן	1.3%
מצרים	0.9%
לוב	0.8%
אחרים	13.1%
עולם	100%

המקור: Oil & Gas Journal

במקרה של תקלה מצד אחד הספקים. בשלב זה כבר אושרו שישה יזמים אשר אמורים לגשת למכרז להקמת המתקן.¹⁵

היתרונות הכלכליים של הגז הטבעי לישראל

להקמת תחנות כוח הפועלות על גז טבעי כמה יתרונות: הן זקוקות לשטח קטן יחסית ואפשר להקימן בכל מקום, להבדיל מתחנות הפחם, שיש להקים אותן על החוף, שהוא אזור צפוף ויקר; הקמת תחנת כוח המופעלות באמצעות גז טבעי זולה הרבה יותר ממחיר הקמת תחנת כוח פחמית. החיסרון העיקרי של השימוש בגז טבעי, לעומת נפט ופחם, הוא הקושי לאחסנו ולניידו במכלים. הדרך היעילה ביותר לשווקו היא באמצעות הנחת תשתית של צינורות גז, שיש לתחזקה ולאבטח

אותה. אמנם אפשר להנזיל גז טבעי ולשנעו במכליות, אך הדבר כרוך בעלויות גבוהות יחסית.

חיסכון למשק. הגז הטבעי הוא מוצר האנרגיה הזול ביותר במשק הישראלי, ומחירו קרוב למחיר הפחם. קרבתם של בארות הגז לשוק המקומי והתחרות בין ספקי הגז הישראלי ובין ספק הגז המצרי מאפשרים לצרכני הגז בישראל לרכוש גז טבעי במחיר זול. חברת החשמל אומדת את החיסכון המצטבר למשק בתקופת 2004–2009, כתוצאה משימוש בגז טבעי, בכ-23.5 מיליארד שקל.¹⁶ בעקבות המעבר לשימוש בגז טבעי, רשות החשמל אישרה להוריד את מחיר החשמל מה-15 בפברואר 2010 בכ-9.3 אחוזים לצרכנים ביתיים וב-16.3 אחוזים לצרכני תעשייה.

הכנסות ישירות לאוצר המדינה משימוש בגז ישראלי. בשנת 2009 גבתה המדינה קרוב ל-150 מיליון שקל תמלוגים בשל השימוש בשדות "ים תטיס" שמול חופי אשקלון. עם זאת, התמלוגים (12.5 אחוזים ברוטו) הם רק חלק מהכנסות המדינה מהגז. לפי הערכות משרד האוצר, הערך הכולל של המסים הנגבים בישראל מפעילות בתחום הגז הטבעי (לרבות מסי הכנסה על יחידים, מסי חברות, מע"מ ותמלוגים) עומד על כ-40 אחוזים מערך הגז, בדומה למצב בבריטניה. לשם המחשה, מתוך עתודות הגז המוכחות הנוכחיות, שערכן נאמד כיום בכ-40 מיליארד דולר, צפויה המדינה לקבל כ-16 מיליארד דולר במהלך השנים.¹⁷

באפריל 2010 הקים משרד האוצר ועדה לבחינת תמלוגי מדינה מגילויי הגז. על הוועדה הוטלו התפקידים הבאים: א. "לבחון את המערכת הפיסקלית הנהוגה בישראל כיום בנוגע למשאבי נפט וגז, על כלל מרכיביה, תוך השוואה למדינות בעלות מאפיינים מקור-כלכליים ודמוקרטיים דומים, תוך התחשבות בתנאים הכלכליים והגיאופוליטיים המיוחדים לישראל; ב. להציע מדיניות פיסקלית עדכנית, תוך התייחסות לשלבי הרישוי והגילוי השונים שבהם מצויים שטחי המשאבים במועד הקמת הוועדה; ג. לבחון את ההשלכות האפשריות של הגילויים העכשוויים והגילויים העתידיים על הכלכלה הישראלית".¹⁸ במילים אחרות, על הפרק עומדת בין היתר העלאת שיעור התמלוגים שהמדינה גובה ממפיקי הגז הטבעי. המשקיעים בחיפוש הגז מסתייגים מהמאפשרות להעלות שיעור התמלוגים לגבי רשיונות ותגליות קיימים, שבהם כבר הושקעו סכומים ניכרים בחיפושים ובסקרים ססמיים, ורואים בה "משחק לא הוגן"¹⁹ ו"צעד חמסני".²⁰ לדעתם, למדינת ישראל כדאי לעודד את ההשקעות כדי להבטיח את המשך התנופה לחיפושי גז ונפט בתחומה.²¹

תרומה למאזן התשלומים של ישראל – שימוש בגז הישראלי יחסוך מאות מיליוני דולרים בשנה המשולמים ליבוא דלקים. כמו כן, צפויות לישראל הכנסות

ניכרות במט"ח במידה ותייצא גז. כלומר מציאת הגז מצמצמת לא רק את התלות האנרגטית של ישראל אלא גם את תלותה במטבע חוץ. אמנם כיום ישראל אינה סובלת מבעיה במאזן התשלומים, ולטווח הקצר החיסכון במט"ח אף תורם לייסוף השקל, המטריד את ראשי המשק, אך מדובר ביתרון אסטרטגי לטווח ארוך שיש בו להפחית את תלות המשק הישראלי בחו"ל בימים קשים.

לוח 3: השוואה בין עלויות הפקת השמל בתחנות כוח שונות

עלות ייצור קוט"ש חשמל באגורות (במחירי דצמבר 2009)	חומר הבערה בתחנת הכוח
12.9	גז
15	פחם
38	מזוט
142.9	סולר

המקור: חברת החשמל, דוח תקופתי לשנת 2009.

השקעות במשק האנרגיה. צריכת גז ישראלי על ידי המשק הביאה למהפכה בחיפושי נפט וגז בישראל. היכולת של המשקיעים למכור את הגז בשוק הקרוב ביותר הגדילה את המוטיבציה שלהם להמשיך לקדוח ולחפש נפט וגז בישראל. כפועל יוצא מכך מתבצעות גם השקעות ניכרות בתשתית ההולכה. עד כה הושקעו במשק הגז הטבעי בישראל כ-1.3 מיליארד דולר, ובחמש השנים הקרובות צפויות השקעות של כ-3.7 מיליארד דולר.²²

איכות סביבה. לגז הטבעי בערה נקייה יחסית לזו של דלקים אחרים, כגון מזוט, סולר ופחם, והוא פולט פחות גזים מזהמים וגזי חממה. לשיפור איכות האוויר תרומה כלכלית וחברתית ארוכת טווח – עלייה באיכות החיים, ירידה בתחלואה וכו'. מלבד זאת, המאמץ לצמצום פליטת גזי חממה, הפוגעים באטמוספירה, עומד כיום בראש סדר היום הבינלאומי. שימוש בגז משפר את מעמדה הבינלאומי של ישראל כמדינה התורמת לאיכות הסביבה.

חשיבות הגז הטבעי הישראלי לצמצום התלות האנרגטית של ישראל

למדינת ישראל, יותר מרוב מדינות העולם, יש אינטרס ביטחוני לצמצם את תלותה ביבוא משאבים חיוניים, כגון מים, מזון וחומרי גלם חיוניים, ובייחוד אנרגיה. עדיין היא מבודדת במזרח התיכון, רוב מקורות האנרגיה שלה מרוחקים

מאוד, נתיבי האספקה אליה צרים ומוגבלים, בתקופות מתיחות עלולות מכליות ואניות זרות להימנע מלהגיע לנמלי הארץ. ולא רק זאת, מדינת ישראל עלולה לסבול ממחסור באנרגיה, יחד עם מדינות אחרות בעולם, בעקבות אירועים, כגון מלחמה במפרץ הפרסי ואייציות שעלולה לפקוד מפיקות נפט גדולות. דוגמה לכך אפשר למצוא במהפכה באיראן בשנת 1979, שהביאה להאמרת מחירים ולקשיי אספקה בעולם.

בהקשר זה יוזכר גם "נשק הנפט", שהערבים השתמשו בו בשנת 1974. אמנם חרם דומה אינו עומד כיום על הפרק, אך גם אז הוא נחת בהפתעה רבה על העולם המערבי ועל ישראל. בזמנו הוערך שערב הסעודית לא תפעל נגד האינטרס של ארצות הברית, ובסופו של דבר היא נגררה אחר יזמתה של עיראק. אמנם התנאים המדיניים כיום שונים לגמרי, אולם תלות העולם בנפט של הערבים ושל האיראנים, שבידם יותר משישים אחוזים מעתודת הנפט המוכחות בעולם, עלולה לגדול, ובטווחי זמן של עשרות שנים עלולה המפה הגיאופוליטית להשתנות. גם כיום יבוא אנרגיה הוא שיקול רב-חשיבות ביחסי החוץ של יבואניות הנפט. בעבר דובר בעיקר על רגישותן של מדינות מערב אירופה ליבוא נפט מהמזרח התיכון, ואילו עתה הצטרפו אליהן מדינות במזרח אסיה כמו סין והודו, שמשקיהן הצומחים במהירות תלויים בנפט מן החוץ. אמנם פיתוח מקורות האנרגיה בישראל לא יפחית מהלחץ המדיני שייצור חרם נפט על הצרכניות, אך לבטח יקלו את צורכי האנרגיה של ישראל. שינוי מהותי בכוח הפוליטי של מפיקות הנפט יתרחש רק כאשר יימצאו תחליפים המבוססים על אנרגיות מתחדשות.

כיום ישראל אינה תלויה בנפט לשם ייצור חשמל. מלוח 3 אפשר לראות שעיקר החשמל בישראל מיוצר על ידי פחם וגז טבעי וכמות מוצרי הנפט המשמשים לייצור חשמל היא מזערית. עם זאת, ישראל תלויה בנפט ובתזקייתו לצורכי תחבורה וכן כחומר גלם לתעשייה. גילויי גז טבעי נוספים בהיקפים גדולים עשויים לצמצם את הצורך בתזקיית נפט לתחבורה באמצעות תדלוק מכוניות בגז טבעי דחוס או באמצעות גידול בייצור החשמל, אשר יאפשר לספק את הצריכה של מכוניות חשמליות בהיקף נרחב. גילויי גז כאלה חיוניים גם להפחתת תלותה של ישראל בייבוא גז בעתיד הרחוק.

תקלה במערכת אספקה והובלת הגז היא אחד הסיכונים שיש לתת עליהם את הדעת. מדובר במערכת רגישה שיש לאבטחה. כדי לצמצם את הסיכון, רוב תחנות הכוח שהוסבו לשימוש בגז אמורות לשמור גם על יכולת תדלוק בדלק נוזלי (יכולת תדלוק דואלית). חשוב לשמור יכולת זו גם אם לא תהיה בשימוש שנים רבות. מרכיב שני המתוכנן במערכת אבטחת אספקת הגז הוא מתקן המאפשר קליטת גז נוזלי מחו"ל, הצפוי לקום בשנים הקרובות. הוא יקנה ביטחון לצרכנים שלא יהיו ברשותם מערכות תדלוק דואליות. מרכיב שלישי הוא להשתמש בעתיד

לוח 4: התפלגות הדלקים לייצור החשמל בחברת החשמל

2009	2008	
64.7%	64.9%	פחם
32.6%	26%	גז טבעי
1.2%	3.1%	מזוט
1.5%	6%	סולר
100%	100%	בסך הכול

המקור: חברת החשמל, דוח תקופתי לשנת 2009.

בשדה גז המתרוקן מול אשקלון ("מרי" B), כמאגר אחסון אסטרטגי ותפעולי לגז טבעי, על מנת להבטיח אספקה במקרה של כשל ולאפשר גמישות באספקה בעת שיאי הביקוש. בתפקיד זה ישמש המאגר לאחר שהמשק יתבסס על הזרמת הגז משדה "תמר".²³

פיתוח משק הגז הוא חלק ממאמץ אסטרטגי כולל להשתחרר מהתלות בנפט. תחום מתפתח נוסף הוא פיתוח מקורות אנרגיה מתחדשת. ב-29 בינואר 2009 קבעה ממשלת ישראל יעד מנחה לייצור חשמל מאנרגיה מתחדשת בהיקף של עשרה אחוזים מצורכי האנרגיה בחשמל של המדינה לשנת 2020 (יעד ביניים – חמישה אחוזים עד שנת 2014). ב-7 פברואר 2010 החליטה הממשלה להקים צוות מנכ"לים בין-משרדי לגיבוש תכנית לאומית להקטנת התלות בנפט, בראשות ראש המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה פרופסור יוג'ין קנדל. הצוות אמור להגיש את המלצותיו באוגוסט 2010. במסגרת זו אמר ראש הממשלה בנימין נתניהו: "הממשלה רואה במחקר, פיתוח והטמעת טכנולוגיות המקטינות את השימוש העולמי בנפט לתחבורה – משימה לאומית המחייבת תיעדוף לאומי ברמה העליונה". לדבריו, "העולם נותן את דעתו לתחליפי נפט לתחבורה רק כאשר מחירי הנפט עולים. כאשר מחירי הנפט בעולם יורדים, תשומת הלב וההשקעה בתחום זה נעלמות. לכן על ישראל לרכז מאמץ עקבי למחקר ולפיתוח של תחליפי נפט ולעשות זאת בהתמדה, תוך כדי רתימת מדינות אחרות שיש להן אינטרס להשתחרר מלפיתת ספקיות הנפט". הצוות שהוקם הונחה לבחון מתן סדרי עדיפויות למחקר ולפיתוח אקדמי ותעשייתי, איגום משאבים ממשלתיים למאמץ לאומי ומינופם להשקעה בפיתוח תחליפי נפט על ידי שיתוף פעולה עם ממשלות זרות, גורמי השוק הפרטי ואחרים.²⁴

השלכות בתחום המים

ירידת מחיר מים מהתפלה יכולה לתרום לפתרון מחסור המים בישראל. היא מקטינה את תלותה של ישראל במקורות מים מתוקים טבעיים, ומצמצמת את הצורך בפתרונות שינוע מים, כגון פרויקט ליבוא מים מתורכיה, שנדון בין המדינות בעבר. היכולת להתפיל מים במחירים נוחים עשויה לתרום לצמצום מחלוקות מדיניות באזור בתחום רגיש זה.

סיכום

ישראל נמצאת בעיצומו של עידן חדש בתחום האנרגיה, שעיקרו עלייה חדה בשימוש בגז טבעי והאצה בשימוש באנרגיות מתחדשות, על חשבון צריכת הנפט. שימוש בגז מאפשר חיסכון בעלות האנרגיה ותורם לאיכות הסביבה. מבין מקורות הגז הטבעי – הקיימים והפוטנציאליים – בולטים בתרומתם שדות הגז מול חופי ישראל. לגז הישראלי תרומה בתחומים הבאים: הכנסות לאוצר המדינה, חסכון במט"ח, גידול בהשקעות בישראל, צמיחת התוצר, יציבות באספקה וצמצום התלות האנרגטית של ישראל בחו"ל. יתרונות אלה גדלים ככל שמתגלים שדות גז נוספים, ואם יאומתו הסקרים האחרונים תהפוך ישראל ליצואנית גז. בהקשר האזורי – ייבוא הגז ממצרים בולט ביחסי המדינות, שכמעט נעדרים מרכיבי נורמליזציה בתחומים כלכליים וחברתיים, ומכאן החשיבות המדינית המיוחדת לו. ייבוא גז מהרשות הפלסטינית אינו עומד כיום על הפרק, אך בעתיד הוא עשוי לשמש לפיתוח כלכלי של המשק הפלסטיני, של ישראל עניין מדיני בשיקומו. השימוש בגז טבעי מעלה את הכדאיות להתפלת מי ים – דבר המאפשר לצמצם את הפוטנציאל לעימותים על רקע מחלוקת המים באזור. כמו כן פחת הצורך של ישראל לבצע פרויקטים ליבוא מים מטורקיה או לייבוא מים דרכה.

הערות

- 1 מאמר זה נועד לצרכים אקדמאיים בלבד. אין להתבסס על הנתונים המופיעים בו לצרכי השקעה או לצרכים אופרטיביים כלשהם.
- 2 חברת החשמל לישראל, דוח תקופתי לשנת 2009, אפריל 2010.
- 3 אומדן עתודות מוכחות (Proved Reserves) – עתודות במאגרי גז הניתנות להפקה ברמת סבירות גבוהה לפי כללים של גופים מוסמכים בעולם.
- 4 דלק קידוחים שותפות מוגבלת, עדכונים בדבר נכסי השותפות, הודעה לבורסה לניירות ערך בתל-אביב, 3 ביוני 2010.
- 5 חברת דלק מערכות אנרגיה, דוחות כספיים בלתי מבוקרים ל-31 במארס 2010, 20 במאי 2010.
- 6 הודעות לבורסה לניירות ערך בתל אביב של דלק קידוחים – שותפות מוגבלת ושל רציו חיפוישי נפט – שותפות מוגבלת, 3 ביוני 2010. החברות מזהירות כי מדובר "במידע צופה פני עתיד" המבוסס על הערכות והשערות מקצועיות אשר נמסרו להן. בשלב זה אין

- ודאות לגביהן והן עשויות להתעדכן.
- 7 Noble Energy, "Noble Energy Announces Highlights of 2010 Analyst Meeting Including Five-Year Production, Reserves, and Capital Outlook", Noble Energy site, June 2, 2010.
- 8 World Petroleum Resources Project: Assessment of Undiscovered Oil and Gas Resources of the Levant Basin Province, Eastern Mediterranean, USGS site, 8 April 2010.
- 9 *Oil & Gas Journal*, December 21, 2010.
- 10 חברת החשמל לישראל בע"מ, **דוח תקופתי לשנת 2009**, 1 באפריל 2010.
- 11 ליאור ברון, "EMG לא מפגרת מאחורי ים תטיס: תספק גז טבעי לדוראד", **גלובס**, 27 ביולי 2009..
- 12 גיא מיטל, "פוטנציאל הגז בתמר גדול עוד יותר מהתחזית", Ynet, כלכלה, 22 בפברואר 2009.
- 13 Alexander Murinson, "Israel's big step towards energy independence", *Alexander's Gas & Oil Connections*, volume 14, No. 13, September 18, 2009.
- 14 אורה קורן, "טורקיה: נשעה פרויקטים בתחום האנרגיה עם ישראל", *The Marker*, June, 4, 2010.
- 15 משרד האוצר, דוברות והסברה, הודעה לעיתונות: "פורסמו תוצאות שלב המיון המוקדם במכרז להקמת מתקן גז טבעי נוזלי", 12 במאי 2010.
- 16 חברת החשמל לישראל בע"מ, **דוח תקופתי לשנת 2009**, 1 באפריל 2010.
- 17 צבי זרחיה, "משרד האוצר: הערך הכולל של המסים מפעילות נפט וגז עלה ל-40%", אתר TheMarker 22 במאי 2010..
- 18 מתוך כתב מינוי הוועדה בידי שר האוצר יובל שטייניץ, 12 באפריל 2010.
- 19 עמירם ברקת, "טורבוביץ: העלאה רטקואקטיבית של התמלוגים על הגז היא משחק לא הוגן", **גלובס**, חדשות, 25 במאי 2010.
- 20 גלובס, "דיווידסון לשטייניץ: כל שינוי ברשיונות קיימים יהיה צעד חמסני", **גלובס**, חדשות, 25 במאי 2010.
- 21 ליאור זנו ונועם בר, "תשובה מפזר חיובים: ישנם סימנים שמתחת לגז יש נפט", אתר TheMarker, 3 ביוני 2010.
- 22 משרד התשתיות הלאומיות, רשות הגז הטבעי, מצגת: "התפתחות משק הגז הטבעי בישראל", פברואר 2010.
- 23 אבי בר-אלי, "המועד חלף – חברת החשמל ושותפות תמר עדין לא חתמו על עסקת גז" אתר TheMarker, 30 במאי 2010.
- 24 לירן דנש, "הוקם צוות מנכ"לים לבחינת צמצום התלות בנפט", אתר **מעריב**, 7 בפברואר 2010.

יחסי ישראל-ארצות הברית: האם מסתמן מפנה מהותי?

זכי שלום

מבוא

מאז החלה תקופת כהונתו של נשיא ארצות הברית ברק אובמה מתאפיינים יחסי ישראל-ארצות הברית במתיחויות כמעט רצופות, בדרגות אינטנסיביות שונות. תופעה זו אינה חדשה; היא מלווה את יחסי ישראל-ארצות הברית כבר עשרות שנים. בד בבד עם הכרה הדדית בקיומם של ערכים ואינטרסים משותפים לישראל ולארצות הברית קיימת שורה ארוכה של סוגיות ששתי המדינות חלוקות בהן. לעתים הממשל בוחר לעמעם את המחלוקות ולהנמיך את הפרופיל שלהן. לעתים הוא בוחר להבליטן. ממשל אובמה בחר בדרך כלל באפשרות השנייה, זו המדגישה את חילוקי הדעות ומעניקה להם בולטות תקשורתית רבה.

בנושא הפלסטיני
מסתמנת מגמה של
ממשל אובמה – שעומקה
והיקפה אינם ברורים
עדיין – להביא לשינוי
במעטפת ו"כללי המשחק"
הקיימים כבר שנים בין
ישראל וארצות הברית

כידוע, עיקר חילוקי הדעות בין שתי המדינות מתמקד בסוגיה הישראלית-פלסטינית. בנושא זה בעיקר מסתמנת מגמה של ממשל אובמה – שעומקה והיקפה אינם ברורים עדיין – להביא לשינוי במעטפת ו"כללי המשחק" הקיימים כבר שנים בין שתי המדינות. בנושאים אחרים, רחבים ומקיפים, ביחסי ישראל-ארצות הברית – שיתוף הפעולה האסטרטגי, הסיוע הכלכלי והתמיכה המדינית במוסדות בינלאומיים – נשמרת, בשלב זה לפחות, מערכת יחסים קרובה והדוקה בין שתי המדינות.

נראה כי מדיניות הממשל כלפי ישראל בקשר לסוגיה הפלסטינית נובעת בראש ובראשונה מהערכתו כי הסכסוך הישראלי-פלסטיני הוא גורם ראשון במעלה לחוסר היציבות באזור ולמעמדה ההולך ונשחק של ארצות הברית במדינות האזור. לממשל אובמה יש אינטרס לאומי עליון להביא ליציבות באזור, בעיקר

זכי שלום, חוקר בכיר במכון בן גוריון לחקר ישראל ועמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי

על רקע רצונו להוציא את כוחות ארצות הברית מעיראק ומאפגניסטן בתקופת הזמן הקרובה. הוא חושש, במידה רבה של צדק, שמא ידרדר היעדר יציבות את האזור למצב של עימות כולל, רווי סכנות למערכת הבינלאומית בכלל, ולארצות הברית בפרט.

הנשיא אובמה פועל, ככל שניתן להתרשם, על בסיס הנחת יסוד שהסדר הישראלי-פלסטיני הוא בהישג יד. הוא מאמין שיש ביכולתו – בזכות אישיותו הייחודית, נחישותו הרבה ונכונותו לרתום את מוסד הנשיאות רב-העצמה להשגת יעד זה – לממש הסדר כזה, למרות הכישלונות של ממשלים קודמים בהשגת הסדר. בו בזמן הממשל הנוכחי בארצות הברית משוכנע כי השגת הסדר הישראלי-פלסטיני תקל מאוד על ארצות הברית את מימוש היעד שהציב הנשיא אובמה כבעל חשיבות עליונה לארצות הברית – התפייסות עם העולם הערבי.

במסגרת מאמר זה ייבחנו מאפייני מדיניותו של הנשיא אובמה בקשר להסדר הישראלי-פלסטיני ובסוגיית היחס כלפי מדינת ישראל כמו שאלה באו לידי ביטוי במחלוקות בעניין הקפאת הבנייה ביהודה ובשומרון בכלל, ובהמשך – גם במזרח ירושלים.

המחלוקת בעניין התביעה להקפאה מוחלטת של ההתנחלויות

תקפותם של הסכמים והבנות קודמים בסוגיית ההתנחלויות

סוגיית המחלוקת הראשונה עם ממשל אובמה עלתה לכותרות בעקבות תביעתו של הנשיא אובמה להקפאה מוחלטת של ההתנחלויות. ככל הידוע, הוצגה תביעה זו לראש הממשלה בנימין נתניהו עוד בפגישתו הראשונה עם הנשיא אובמה (מאי

2009). היא קיבלה משנה תוקף בנאומו של הנשיא אובמה בקהיר: אז נאמרו הדברים בגלוי, אמירה חד-משמעית, שלא הותירה מקום לפירושים שונים, ומפי הנשיא עצמו: "ארצות הברית לא מקבלת את הלגיטימיות של המשך ההתנחלות הישראלית. הבנייה בהתנחלויות היא הפרה של הסכמים קודמים ופוגעת במאמצים להשיג שלום. הגיע הזמן לעצור את ההתנחלויות"¹.

במסרים אשר העביר הממשל לישראל לאחר שהוצגו תביעותיו בקשר להקפאת ההתנחלויות הודגש כי צריך להיות ברור לישראל שהבנות וסיכומים עם ממשלים

במסרים שהעביר הממשל לישראל הודגש, כי צריך להיות ברור לישראל שהבנות וסיכומים עם ממשלים קודמים אינם יכולים לשמש מעצור בפני הסדר ברוח תכניותיו של הנשיא אובמה

קודמים אינם יכולים לשמש מעצור בפני הסדר ברוח תכניותיו של הנשיא אובמה. ביטוי בולט לכך נתן הנשיא עוד בראשית כהונתו כאשר קבע במפורש כי ההתייחסות של ממשלים קודמים לישראל ולמדיניותה בסוגיה הפלסטינית הייתה

שגויה. המשמעות היא שאין בכוונתו של הממשל להיצמד להבנות אלה רק משום שהן קיימות. בכוונתו לפתוח דף חדש בקשר למדינת ישראל ולעמדותיה בסוגיה הפלסטינית, עם כל המשתמע מכך. נראה כי עמדה זו אינה עולה בקנה אחד עם מעמדה של מדינת ישראל כבעלת ברית קרובה של ארצות הברית.²

ואכן, לאחר שתבע הנשיא אובמה בנאומו כי ישראל תקבל עליה הקפאה מוחלטת של ההתנחלויות, סירב ממשלו בתוקף לקבל את טענת ישראל בדבר הבנות שהושגו בין ראשי הממשלה אריאל שרון ואהוד אולמרט ובין הנשיא ג'ורג' בוש בנוגע לתיחום אזורים שבנייה של ישראל מותרת בהם בהיקף מוגדר. למעשה מלכתחילה ניסו ראשי הממשל להתכחש לעצם קיומן של הבנות אלה, ואולם לאחר שהבהירו אישים בכירים אשר שירתו בממשל הנשיא בוש, ובראשם אליוט אברמס, כי אכן קיימות הבנות בסוגיית ההתנחלויות, הזדרזו דוברי הממשל להבהיר, מי במפורש ומי במרומז, כי הבנות אלה אינן רלוונטיות וכי הנשיא נחוש בדעתו לשגר את הסנטור מיטשל לאזור במגמה לנסח מסמך הבנות חדש עם ישראל.³

התנהלות זו של הממשל יוצרת בקיעים במערכת היחסים המיוחדת בין ישראל ובין ארצות הברית, כמו שנתעצבה במשך השנים. נכון הוא כי גם בעבר היו מקרים שבהם התכחש הממשל, ישירות ובעקיפין, להתחייבויות אשר הוא קיבל עליו מול ישראל. ואולם דומה היה כי במהלך כהונתם של הנשיאים קלינטון ובוש (1993–2009), תקופה של כשני עשורים, התעצבה מערכת יחסים קרובה והדוקה מאוד בין שתי המדינות וכי מה שהיה נסבל בעבר נראה כיום כחריגה צורמת ולא קבילה ביחסיהן, למרות האסימטריה הבולטת ב'יחסי הכוחות' ביניהן. התנהלות

זו של ממשל אובמה, בייחוד על רקע העובדה שמדובר בעמדה מתריסה בסוגיה מהותית ורחבת היקף, ולא בסוגיה בעלת אופי נקודתי, פוגמת במעמדה הייחודי של מדינת ישראל ובכללי המשחק שהתעצבו במשך שנים בין שתי המדינות.

למעשה, המסר שהממשל מעביר לישראל בעניין הישראלי-פלסטיני הוא של מדיניות כוחנית, נעדרת סנטימנטים, המתבססת על ראיית יחסי הכוחות בין שני הצדדים בנקודת זמן מסוימת. מדיניות זו שואפת ליישם מתווה של הסדר בנחישות ובהחלטיות רבה, והדרג הנשיאותי הוא זה שמנווט את המהלכים. לעתים

לנשיא התברר כי יכולתו
הממשית לכפות על
ישראל תביעות בעניין
ירושלים מוגבלת למדי.
הוא הודה בכך בעקיפין
כשאמר: "הערכנו יתר
על המידה את יכולתנו
לקדם שלום בין ישראל
לפלסטינים"

מביאה אותו מדיניות זו להפגנת ביטחון עצמי רב, וממילא – לתביעות שמתברר כי אינן ראליות, בעיקר ממדינת ישראל. התביעה להקפאה מוחלטת של הבנייה ביהודה ושומרון, ולאחר מכן במזרח ירושלים, היא דוגמה ברורה לכך. עובדה היא שבתוך פרק זמן התברר לנשיא כי יכולתו הממשית לכפות על ישראל תביעות

אלה מוגבלת למדי. הנשיא אובמה עצמו הודה בכך בעקיפין כשאמר: "הערכנו יתר על המידה את יכולתנו לקדם שלום בין ישראל לפלסטינים"⁴.

עיצוב מסגרת הבנות חדשה

בשבועות ובחודשים שלאחר הצהרת הנשיא התברר, כך נראה, לממשל האמריקאי, כי במציאות הפוליטית, החברתית והכלכלית המורכבת במדינת ישראל תביעתו להקפאה מוחלטת של ההתנחלויות אינה ראלית, ולמעשה אינה ניתנת למימוש. על רקע זה נאלץ הנשיא להגמיש את עמדותיו, מתוך מאמץ למזער את הנזק שנגרם לו וליחסי ישראל-ארצות הברית בגין המשבר שנוצר. הוא שיגר לארץ את שליחו ג'ורג' מיטשל כדי לנהל עם ישראל דיאלוג סביב הפרמטרים של ההקפאה. כאמור, הנחת המוצא הייתה שהקפאה מוחלטת כדרישת הנשיא אינה אפשרית, ועתה יש לדון בהיקפה ובאזורים שתתממש בהם. בסופו של דבר הושגה הבנה עם שליח הנשיא – חלקה רשמית וכתובה, וחלקה קרוב לוודאי על בסיס הבנות לא כתובות – בנוגע לתיוחם אזורים שתיאסרו בהם הבנייה ואזורים שתותר בהם הבנייה בהיקפים מוגדרים. ככל הידוע, לא נכללה מזרח ירושלים באזורים אשר הוסכם בהם עם מיטשל על הקפאת הבנייה.⁵

בעקבות ההבנות שהושגו נראה היה שישראל וארצות הברית נמצאות בקו של הסכמה סביב הפרמטרים הבסיסיים הנוגעים לחדוש המשא ומתן המדיני עם הפלסטינים. בנאומו של הנשיא על מצב האומה (בינואר 2010) הוא נמנע לחלוטין מאזכור מדינת ישראל וסוגיית ההסדר עם הפלסטינים. בנסיבות הקיימות, על רקע מעורבותו האינטנסיבית של הנשיא בכל הקשור להסדר ישראלי-פלסטיני והחשיבות הרבה שהוא מעניק לסוגיה זו בסדר העדיפויות הלאומי של ארצות הברית, היו מי שפירשו הימנעות זו כביטוי של שביעות רצון, ולו יחסית, של הנשיא מן המצב הקיים. מזכירת המדינה הילארי קלינטון אף הרחיקה לכת, ואישרה את קביעתו של ראש הממשלה נתניהו כי לא נתבעה מעולם הפסקת הבנייה בהתנחלויות כתנאי למשא ומתן. כן היא החמיאה לראש הממשלה על נכונותו לבצע מהלכים הקשורים בהקפאת פעילות הבנייה בשטחים, הגבוהה משל כל ראשי ממשלה אחרים בישראל.⁶

המחלוקת בעניין הקפאת הבנייה בירושלים

בתוך זמן קצר הסתבר לממשל הנשיא אובמה כי ההבנות שהושגו עם ממשלת נתניהו רחוקות מלהשביע את רצונה של הרשות הפלסטינית וכי היא אינה מוכנה לחדש את המשא ומתן עם ישראל על בסיס הבנות אלה. נראה היה שביסוד המחלוקת עומדת בעיקר סוגיית הבנייה במזרח ירושלים. אל תוך הסוגיות הענייניות האלה התוספה קרוב לוודאי גם תחושה של תסכול וזעם בצמרת

הממשל בעקבות הביקורת הגואה בעניין הקיפאון המתמשך בתהליך השלום ועל רקע פרסומים בכלי תקשורת בישראל על כך שנתניהו יצא מן העימות עם הנשיא אובמה כשידו על העליונה.

ייתכן כי לממשל האמריקאי דלפו גם ידיעות שלפיהן חוגי ימין בממשלת נתניהו רואים בהסכם ההקפאה מנוף לסיכול ההבנות בין ממשלות שרון ואולמרט ובין הנשיא בוש בעניין הגבלת הזכות להמשיך בבנייה בגושי התנחלויות בלבד. על פי פרשנות זו, הסכמי ההקפאה מבטלים את הממד הייחודי של גושי התיישבויות, ויוצרים למעשה רף זהה בין היישובים המצויים בגושי ההתנחלויות ובין יישובים מבודדים. מנקודת המבט של ממשלה ימנית, שאישים בכירים בתוכה שואפים לשמר את שליטתה של ישראל בכל רחבי יהודה ושומרון, התפתחות זו עשויה להיחשב הישג משמעותי וחיובי מנקודת ראותה של מדינת ישראל.⁷

ואכן, בתוך זמן קצר התפוגגה הרגיעה המדומה ששררה בין ישראל ובין ארצות הברית. סוגיית ירושלים, מרכז העצבים הרגיש ביותר ביחסי ישראל והפלסטינים, והמשך הבנייה בה עלתה לראש סדר היום, והובילה לאחד המשברים החמורים ביחסי ישראל-ארצות הברית.

המחלוקת בסוגיה זו עלתה לכותרות בעקבות הפרסומים בעניין מתן אישורים לבניית 1,600 יחידות דיור ברמת שלמה, במזרח ירושלים, בעת ביקורו של ג'ו ביידן, סגן נשיא ארצות הברית, בישראל (מארס 2010). חשיפות מעין אלה אינן תופעה נדירה; רבים מאישי הממשל התוודעו להחלטה על התנחלויות זמן קצר לפני בואם ארצה או בעת הביקור. בדרך כלל הובילה החשיפה לזעם זמני, וזה הלך וגווע בזמן הביקור. הפעם הייתה תמונת המצב שונה; החשיפה הובילה לכעס ולתדהמה חסרי תקדים באופיים במשלחת סגן הנשיא על 'העלבון הצורב' שספג האורח בראשית ביקורו בארץ. ביקור זה, כך נטען, נועד למנף את אהדתו של סגן נשיא ארצות הברית לישראל כדי ליצור אווירת פיוס ביחסי שתי המדינות ולהביא לשיפור מערכת היחסים ביניהן לאחר תקופות של שפל ביחסים ולקרבת את הצדדים לקראת הכרזה על פתיחת שיחות קרבה. ואולם הצעדים המתגרים של ממשלת ישראל טרפו את כל הקלפים וחיבלו במאמצים אלה.

למרות הכעס, עוד בזמן הביקור היה נדמה שהמתיחות הולכת ושוקעת, על רקע נכונותו של ראש הממשלה נתניהו להתנצל על התקרית ולהתחייב כי ממשלתו תפעל למניעת הישנותה של תופעה כזו. גם שר הפנים אלי ישי, הממונה הישיר על ועדות הבנייה, מיהר להתנצל על הפגיעה בסגן הנשיא. ואולם, ככל שחלף הזמן הסתבר שלא כך קרה. בתוך זמן קצר החלו להגיע הדלפות מחוגי הממשל בווינגטון כי הנשיא אובמה עצמו 'רותח מזעם' וכי אין בכוננתו לעבור לסדר היום על תקרית קשה זו. ג'ו ביידן, כך מסרו חוגים בבית הלבן, הגיע לישראל כדי לפעול לחידוש שיחות השלום עם הפלסטינים, וההודעה על הבנייה באה לאחר

שהוא הביע את 'מחויבותה המלאה והבלתי מסויגת של ארצות הברית לביטחון ישראל'.⁸

הרושם שנוצר בקרב חוגים שונים בארץ היה כי ממשל אובמה החליט למנף את התקרית המביכה והלא צפויה בירושלים כדי להעמיד את ישראל במבוכה ולהוציא ממנה התחייבות שלא נתבעה מעולם לקבל עליה, בנחישות גבוהה, ובשלבים מוקדמים של דיונים לקראת פתיחה אפשרית של משא ומתן בין הצדדים – הימנעות מהמשך הבנייה בשטחים נרחבים במזרח ירושלים. במשך שנים נוצרה מעין הסכמה לא כתובה בין ישראל ובין ארצות הברית כי ירושלים היא הסוגיה הקשה ביותר לפיצוח, ולפיכך יידחה הדיון בעניין ההסדרים הנוגעים לה לשלבים הסופיים של המשא ומתן. תביעתו המרחיקה לכת של הנשיא אובמה העלתה – בקרב חוגים שהגדירו את עצמם 'מקורבים למשרד ראש הממשלה' – את הסברה כי רגשות הזעם של הממשל לא ביטאו כעס אותנטי אלא היו מארב מתוכנן היטב של הממשל, המיועד לכפות על ממשלת נתניהו להכיר דה־פקטו בעקרון חלוקת ירושלים בין ישראל ובין הרשות הפלסטינית עוד לפני התחלת המשא ומתן.⁹

הממשל ניסה לתת משנה תוקף לתביעתו להקפאת הבנייה בשטחי מזרח ירושלים באמצעות הצגת שורה של שאלות קונקרטיות שראש הממשלה התבקש להשיב עליהן בהקדם. טכניקה זו של הצגת שאלות הופעלה גם בעבר בשיחות עם ישראל. זכורות בהקשר זה השאלות שהפנה ממשל הנשיא ג'ון קנדי לדוד בן־גוריון בנושא הכור בדימונה (ינואר 1961) וכן שאלות שר החוץ של ארצות הברית ג'יימס בייקר לראש הממשלה יצחק שמיר (1991–1992). טכניקה זו נועדה בין השאר ליצור דימוי של מערכת הייררכית בין ישראל ובין הממשל, בין השואל ובין הנשאל. שאלות הממשל היו אמורות, בסופו של דבר, להביא למימוש התביעה להפסקת הבנייה בשטחים שונים במזרח ירושלים. הצגת השאלות ואווירת הדחיפות בקשר לקבלת המענה נועדו להבהיר לממשלת ישראל כי הפעם מדובר בתכתיב וכי שלא כבעבר, מגמת הממשל אינה להיכנס לדיאלוג ממושך שיביא לשחיקה בתביעותיו.

ככל שאפשר לשפוט את תמונת המצב, נראה כי גם בהתכתשות זו, כמו בקודמתה, כאשר תבע ממשל הנשיא אובמה הקפאה מוחלטת של ההתנחלויות הוא הבין, ולו בהדרגה, כי התביעה הגורפת להקפאת הבנייה במזרח ירושלים קשה מאוד ליישום, אולי אף אינה מציאותית וכזו שאינה ניתנת למימוש כפי שנוסחה. בפועל הסתבר לממשל כי בידי ממשלת ישראל כלים לצינון, ולו מוגבל בהיקפו, של הרוחות הגועשות בממשל כלפי ישראל. ממשלת ישראל יצרה שיהוי במתן המענה על תביעות הנשיא. בכך נשחקה אווירת הדחיפות שביקש הממשל ליצור כדי לחייב את ממשלת ישראל לתת תשובה בלחץ של זמן, איומים מפורשים ומרומזים על כוונת הממשל להציג תכנית שלום משלו וביקורת מקיפה מבית ומבחוץ.¹⁰

בסופו של דבר, כאשר ניתנה התשובה של ראש הממשלה הסתבר לממשל הנשיא אובמה כי יש לממשלת ישראל גם אופציה של תשובה שלילית לתביעות הנשיא, למרות מודעותה לסיכון הרב הכרוך בכך. מתוך שפע הידיעות שהתפרסמו בהקשר זה אפשר להעריך כי המענה השלילי של ישראל רוכך היטב בניסוחים מעורפלים הניתנים לפירושים שונים, בנכונות למחוות מגוונות לפלסטינים, וככל הנראה גם בהאטה ובריסון של הבנייה בפועל בשכונות שונות במזרח ירושלים. מנקודת ראותה של הממשלה הנוכחית בישראל, המחיר שהיא נאלצה לשלם כדי לרצות את הממשל, ולו זמנית, היה סביר. העובדה שהכרעות על ההקפאה לא הובילו למחאה רצינית בקרב חוגי הימין בתוך הממשלה ומחוצה לה, וגם לא בקרב המתנחלים ביהודה ושומרון, מלמדת, קרוב לוודאי, כי מדובר במחיר נסבל מנקודת ראותם. בסופו של דבר, מן הבחינה הפורמלית, נקבע מעין תקדים לא מבוטל בחשיבותו בעיצוב יחסי ישראל וממשל אובמה בעתיד – אי-היענות לתביעה החד-משמעית של הנשיא להקפאת הבנייה במזרח ירושלים.¹¹

כמו שהדברים נראים עתה, אפשר לקבוע כי הממשל השלים הלכה למעשה עם העובדה שלא יוכל לקבל מידי ממשלת נתניהו הסכמה למלוא תביעותיו. תגובותיו לאחר קבלת תשובת ישראל היו מדודות ומתונות. בפועל אף ניכרים בבירור סימנים של נכונות מצד הממשל לפייס את מדינת ישראל ואת ממשלתה. בו בזמן ניכרת גם מגמה של חשבון נפש בממשל בשאלת מדיניותו לקידום הסדר ישראלי-פלסטיני בכלל ובשאלת יחסיו עם ישראל בפרט. על פי דיווחים רבים, אמר הנשיא לאחרונה למשלחת סנטורים דמוקרטים כי אכן היו מעידות בדרך טיפול של הממשל בחילוקי הדעת עם ישראל: "צעדתי בשדה מוקשים ואיבדתי כמה אצבעות".¹²

הממשל השלים הלכה למעשה עם העובדה שלא יוכל לקבל מידי ממשלת נתניהו הסכמה למלוא תביעותיו

בסיכום הדברים אפשר לקבוע כי הגם שיצא ראש הממשלה מן ההתכתשות האחרונה עם הנשיא ומזכירת המדינה מוכה וחבול, הוא צבר לזכותו, ומנקודת ראותו, "נקודות זכות" חשובות מאוד להמשך ההתמודדות שלו עם תהליך השלום – הן מול הפלסטינים והן מול האמריקאים. הוא עבר את המשבר הקשה ביותר שהוא

ניצב בו מתחילת כהונתו לאחר שהבהיר לממשל כי יש לממשלתו קווים אדומים, וירושלים היא אחד מהם. כל זאת, כאשר מעמדו הפוליטי הפנימי נותר יציב, ואולי אף התחזק.¹³

לאן חותר ממשל אובמה?

ואולם אם ראש הממשלה סבור, ויש להניח שלא כך הדבר, כי הגיע אל המנוחה ואל הנחלה, יש להניח כי עד מהרה הוא יתבדה. תביעות הממשל בקשר להפסקת

הבנייה במזרח ירושלים והתבטאויות רבות מספור של אישים בכירים בממשל אובמה, לרבות הנשיא אובמה עצמו, נותנים, ככל הנראה, ביטוי לתפיסה מגובשת היטב, שונה במידת מה מבעבר, של ממשל אובמה בסוגיית מידת הנחישות הנדרשת לקידום הסדר ישראלי-פלסטיני ומעמדה של מדינת ישראל במערכת הבינלאומית ויחסיה עם הממשל האמריקאי.

השינוי אינו מתבטא בעמדות שממשל אובמה מציג בסוגיית ההסדר הישראלי-פלסטיני. אלה עמדות קרובות מאוד לאלה שהציגו כמעט כל הממשלים האמריקאיים מאז מלחמת ששת הימים, ובכלל זה נשיאים שנחשבו אוהדי ישראל כמו הנשיא קלינטון. ככל שניתן להתרשם, הסדר זה כולל בסיכומו של עניין בקווים כלליים את המרכיבים הבסיסיים האלה:

- א. ישראל תצטרך לסגת בחזרה לגבולות 4 ביוני 1967 בגבולה עם ירדן.
 - ב. יתבצעו כמה תיקוני גבול שיאפשרו ליישובים רוויים תושבים יהודים שמעבר לקו הירוק להישאר בריבונות ישראל, ככל הנראה ברוח מכתבו של הנשיא בוש אל ראש הממשלה שרון ב־14 באפריל 2004.
 - ג. תיקוני גבול אלה יחייבו את ישראל להעביר לידי הפלסטינים בתמורה שטחים בתוך שטח מדינת ישראל.
 - ד. ירושלים תחולק בין ישראל ובין המדינה הפלסטינית שתוקם, וייקבעו סידורים מיוחדים בעניין השליטה במקומות הקדושים.
 - ה. לא תינתן הכרה פורמלית לתביעת הפלסטינים לזכות השיבה. עם זאת, הממשל עשוי לתבוע מישראל כי תתחייב להשיב לשטחה מספר מוגבל של פליטים כך שתינתן הכרה כלשהי לזכות השיבה של הפליטים הפלסטינים בלי שייוצר סיכון מהותי לאופייה היהודי של מדינת ישראל.¹⁴
- הממשל יכול לטעון, במידה רבה של צדק, כי קווי מתאר אלה מייצגים במובהק את האינטרסים הלאומיים של מדינת ישראל. עובדה היא שתכניות בקווי מתאר דומים הוצעו לפלסטינים על ידי שני ראשי ממשלה בישראל: אהוד ברק (בוועידת קמפ דייוויד) ואהוד אולמרט בשלהי כהונתו כראש ממשלה. ממשל אובמה יכול לטעון כי בפועל הוא מסייע למדינת ישראל לממש את האינטרסים החיוניים ביותר שלה. עוד בנאומו בקהיר הוא הבהיר כי הפתרון היחיד הוא שהשאיפות של שני הצדדים יתממשו בשתי מדינות, אשר פלסטינים וישראלים יחיו בהן בשלום ובביטחון. הפתרון הוא 'אינטרס של ישראל, אינטרס של פלסטין, אינטרס של אמריקה ואינטרס של העולם'. לא מן הנמנע כי הממשל סבור שלחציו על מדינת ישראל מסייעים גם

לא מן הנמנע כי הממשל סבור שלחציו על מדינת ישראל מסייעים גם בידי ראש הממשלה להניע את תהליך ההסדר כמו שהיה רוצה אלמלא היה נתון ללחצים פוליטיים מבית

בידי ראש הממשלה להניע את תהליך ההסדר כמו שהיה רוצה אלמלא היה נתון ללחצים פוליטיים קשים מבית.¹⁵

פעולותיו והתבטאויותיו של הנשיא אובמה בסוגיית ההסדר הישראלי-פלסטיני מעלים, בצדק, חששות של השתלטות מגמה מרחיקת לכת הטמונה ברוחות החדשות המנשבות מן הבית הלבן: יצירת מסגרת חדשה, שונה מבעבר, של כללי משחק בין ישראל לארצות הברית. אם אכן יתממשו חששות אלה, הביטוי העיקרי שלהן יהיה עיקור ממד הייחודיות ביחסי ישראל-ארצות הברית ועמעום מעטפת האמפתיה והיחסים המיוחדים בין שתי המדינות. מערכת היחסים החדשה, אם אכן תתקבע, תושתת על כללי משחק ברורים של תן וקח עלות מול תועלת במובן הצר ביותר של המילה, תוך הדגשת הדימוי של מדינת ישראל כנטל, ולא כנכס, על ארצות הברית.¹⁶

מפנה זה במדיניות ארצות הברית כלפי מדינת ישראל יתממש אם יגיע ממשל אובמה למסקנה כי סוגיית ההסדר הישראלי-פלסטיני נמצאת בקדימות עליונה מנקודת ראותה של ארצות הברית וכי התנהלותה של ממשלת ישראל מונעת בכוונת מכוון מימוש של הסדר שיקדם את האינטרסים החיוניים ביותר של ארצות הברית. אם אכן זו תהיה מגמת הממשל, ייתכן שהדבר יוביל לשינוי כולל ביחסים עם ישראל – גם בהקשרים שלא נפגעו עד כה, דהיינו המישור הביטחוני, שיתוף הפעולה האסטרטגי, הקשרים הכלכליים ותמיכת הממשל בישראל בארגונים בינלאומיים.¹⁷

הסיכון הטמון במגמה זו, מנקודת ראותה של ממשלת ישראל הנוכחית, הולך ומתעצם על רקע החלטתו הנחושה של הנשיא אובמה להטיל את כל כובד משקלו במגמה להוביל לשינוי זה. במציאות שנוצרה מאז נכנס לכהונתו, היעדר הסדר פירושו בהכרח פגיעה קשה ביוקרתו של נשיא המבקש להתמודד על כהונה שנייה וזקוק נואשות להצלחה מדינית בזירה הבינלאומית כדי

לחזק את מעמדו הפוליטי. אובמה נתן לכך ביטוי מפורש חודשים אחדים לאחר שנכנס לכהונתו. בנאום קהיר הוא הבהיר:

I intend to personally pursue this purpose (resolution of Israeli-Palestinian conflict) with all the patience that the task requires.¹⁸

במסגרת לחציו של הממשל על ממשלת ישראל לקבל את תביעותיו בקשר להסדר ישראלי-פלסטיני הוא חצה קו אדום ביחסו כלפי ישראל. אישים בכירים ביותר בממשל האמריקני יצרו הקשר ברור בין הקונפליקט הישראלי-פלסטיני מצד

אישים בכירים ביותר
בממשל האמריקני
יצרו הקשר ברור בין
הקונפליקט הישראלי-
פלסטיני מצד אחד,
ויכולתה של ארצות
הברית להתמודד
מול איומי האסלאם
הרדיקאלי, מצד שני

אחד, ויכולתה של ארצות הברית להתמודד מול איומי האסלאם הרדיקאלי, מצד שני. הדברים הקשים ביותר יוחסו לגנרל דיוויד פטראוס, מפקד פיקוד מרכז של צבא ארצות הברית. בעדות בפני וועדת השרותים המזוינים של הסנאט ב־16 במרס 2010 מנה הגנרל, גורמים שורשיים (root causes) לאי יציבות או מכשולים לביטחון (obstacles to security) באיזורים עליהם הוא מופקד. בין השאר הוא התייחס לקונפליקט הישראלי-פלסטיני. ולהעדר הסדר בין שני הצדדים. וכך אמר:

The enduring hostilities between Israel and some of its neighbors present distinct challenges to our ability to advance our interests in the AOR (area of responsibility). Israeli-Palestinian tensions often flare into violence and large scale armed confrontations. The conflict foments anti-American sentiments due to a perception of U.S favoritism for Israel. Arab anger over the Palestinian question limits the strength and depth of U.S partnerships with governments and peoples in the AOR (area of responsibility) and weakens the legitimacy of moderate regimes in the Arab world. Meanwhile al-Qaeda and other militant groups exploit that anger to mobilize support.¹⁹

בדיווחי התקשורת אודות התבטאות זו הודגש כי משמעות הדברים היא למעשה העמדתה של מדינת ישראל כגורם המסכן את חייהם של חיילי ארצות הברית הנלחמים במזרח התיכון. הגנרל פטראוס טרח להבהיר, בין השאר בשיחה עם הרמטכ"ל אשכנזי, כי לא אמר דברים אלה. ואולם המסר המיוחס לו כבר חילחל בכלי התקשורת, וממילא – בדעת הקהל האמריקנית. הממשל עצמו לא הפגין מאמץ להזים את הדברים.²⁰

מאוחר יותר באו התבטאויות דומות, מעורפלות יותר, גם מצד מזכיר ההגנה והנשיא עצמו. בכמה דיווחים צוטט הנשיא אובמה כמי שקבע כי הקונפליקט הישראלי-פלסטיני

is costing us significantly in terms of both blood and treasure.²¹

השורה התחתונה של התבטאויות אלה – בין אם נאמרו בנוסח זה אם לאו – היא העמדתה של מדינת ישראל בדעת הקהל בארצות הברית במצב מביך ומתגונן, על ידי אישים בכירים ביותר בממשל. ניתן להניח כי אישי הממשל אמורים לדעת שלטענות מעין אלה אין בסיס מוצק, שכן:

א. ישראל שותפה בלחימה של צבא ארצות הברית נגד קבוצות הטרור האסלאמיות במגוון רחב של דרכי פעולה.

ב. המלחמה של קבוצות הטרור האסלאמיות נגד ארצות הברית מבטאת מלחמה נגד התרבות המערבית כולה, שבראש ובראשונה 'השטן הגדול'

– ארצות הברית – מייצג אותה. ישראל ממלאת תפקיד שולי של 'השטן הקטן'.

ג. גם אם ייחתם הסכם ישראלי-פלסטיני שיביא למערכת של שלום ולהשלמה הדדית בין ישראל ובין הפלסטינים, הוא לא יהיה מקובל על קבוצות הטרור הרדיקליות שארצות הברית נלחמת נגדן בשעה זו.²²

בו בזמן אי-אפשר לשלול את ההנחה שדברים אלה נותנים ביטוי לאמונה כנה בחוגים רחבים בממשל, כי מדיניותה של ישראל בהקשר הפלסטיני פוגעת ביכלתה של ארצות הברית להתמודד בעילות עם האיומים המופנים כלפיה מצד 'ארגוני הטרור' האיסלאמיים. למרות זאת, אין זה הולם להעלות טענות מעין אלה מפי אישים בכירים כל כך בממשל כמו שהועלו אם המגמה היא לשמר מערכת יחסים של בעלות ברית בין ישראל ובין ארצות הברית.

סיכום

הסקירה לעיל מצביעה על אפשרות לקיומה של מגמה מצד ממשל אובמה להביא לשינוי דרמטי במעמדה הייחודי של מדינת ישראל בארצות הברית. בשלב זה מגמה זו מקבלת ביטוי אך ורק בקשר לסוגיית ההסדר הישראלי-פלסטיני. סוגיות אחרות ביחסי ישראל-ארצות הברית, ובהן הסיוע הכלכלי, שיתוף הפעולה הביטחוני, הדיאלוג האסטרטגי, התמיכה בישראל במוסדות בינלאומיים ומחויבותה רבת-השנים של ארצות הברית למדיניותה הגרעינית של ישראל נותרו בשלב זה כמעט ללא פגע, הגם שספגו פה ושם כמה 'חבטות' מכאיבות.²³

שיקולים רבים ומגוונים ידריכו את ממשל הנשיא אובמה בשאלת המשך הדרך

בעיצוב יחסי ישראל-ארצות הברית. קרוב לוודאי שבתוך הממשל מתרוצצות דעות שונות בשאלת המשך הטיפול בסוגיית ההסדר הישראלי-פלסטיני בכלל ובסוגיית היחס כלפי ישראל בפרט. הודאותיו הפומביות של הנשיא ויועציו הקרובים בשגיאות שליוו את מהלכי הממשל עד כה מצביעות בבירור על כך שמידת הנחישות והביטחון העצמי שאפיינו את מהלכיו באזור נסדקה במידת מה. על תהליך עיצוב מדיניותו ישפיעו בין השאר תגובותיהן של ישראל ושל הרשות הפלסטינית, התפתחויות אסטרטגיות במזרח התיכון, בעיקר בסוגיה האיראנית, אילוצים פוליטיים כבדי משקל מבית ובעיות בוערות

קיימת אמונה כנה בחוגים רחבים בממשל, כי מדיניותה של ישראל בהקשר הפלסטיני פוגעת ביכלתה של ארצות הברית להתמודד בעילות עם האיומים המופנים כלפיה מצד 'ארגוני הטרור' האסלאמיים

אחרות בעולם – מדיניות, צבאיות וכלכליות – שיחייבו את הנשיא לשנות את

סדרי העדיפויות שהיו מקובלים עליו עד כה.²⁴

הערות

- 1 ראו: *The New York Times*, Text: Obama's Speech in Cairo, June 4, 2009.
- 2 ראו: Barak Ravid, 'Obama: U.S. will be honest with Israel on settlements', *Ha'aretz*, June 2, 2009.
- 3 ראו: Elliott Abrams, 'The Settlement Freeze Fallacy', *Washington Post*, April 8, 2009.
- 4 'אובמה: הערכנו יתר על המידה את יכולתנו לקדם שלום בין ישראל לפלסטינים', **הארץ**, 21 בינואר 2010; 'אובמה: לא ניתן לכפות הסדר שלום', גלי צה"ל, 22 באפריל 2010. אתר אינטרנט: <http://glz.co.il/NewsArticle.aspx?newsid=60836>
- 5 ראו: ברק רביד, 'ראש הממשלה בנימין נתניהו: חילוקי הדעות עם ארה"ב בנושא הבנייה בגדה נפתרו', **הארץ**, 19 באוקטובר 2009. ראו גם: ריאיון עם שר החוץ אביגדור ליברמן בנושא הקפאת הבנייה בהתנחלויות, אתר משרד החוץ, 26 בנובמבר 2009.
- 6 מסיבת עיתונאים משותפת לנתניהו ולהילארי קלינטון, 31 באוקטובר 2009, אתר משרד ראש הממשלה: <http://www.women.gov.il/PMO/Communication/EventsDiary/eventclinton311009.htm>
- 7 נאום חיים רמון בכינוס על 'מצב האומה', המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל-אביב, 17 במאי 2010.
- 8 יונתן ובר, 'ניו יורק טיימס: אישור הבנייה - סטירה לפרצוף', YNET, 11 במארס 2010.
- 9 רן דגוני, 'ושינגטון פוסט: ההסלמה עם ישראל - הנחייה אישית של אובמה', **גלובס**, 16 במרס 2010.
- 10 ראו: ברק רביד, 'ארה"ב: מצפים לקבל את תשובת ישראל בתוך יממה', **הארץ**, 17 במרס 2010. ראו גם: ברק רביד, 'החרפה במשבר עם ארה"ב: אובמה דורש מנתניהו התחייבות בכתב לצעדים בוני אמון', **הארץ**, 25 במרס 2010.
- 11 ראו: Mark Landler, 'Netanyahu Takes Hard Line on Jerusalem Housing', *The New York Times*, March 22, 2010. <http://www.nytimes.com/2010/03/23/world/middleeast/23diplo.html>
- 12 רן דגוני, 'אובמה מכה על חטא: לישראל מקום מיוחד בלב', **גלובס**, 20 במאי 2010. דברים מפורשים עוד יותר מיוחסים ליועצו הקרוב רם עמנואל. על פי אחד הדיווחים, הוא אמר: 'פישלנו ביחסים עם ישראל', שלמה צזנה, 'ראש הסגל בבית הלבן בשיחה עם רבנים: ייקח זמן לתקן את מה שקלקלנו ב-14 חודשים', **ישראל היום**, 17 במאי 2010.
- 13 ראו: ברק רביד, 'שר הביטחון, אהוד ברק: כדי להתקדם במשא ומתן יש להרחיב הממשלה', **הארץ**, 3 במאי 2010.
- 14 רן דגוני, 'זבנג וגמרנו? הדלפה מושינגטון על תכנית שלום כוללנית', **גלובס**, 7 באפריל 2010.
- 15 ראו: נטשה מוזגוביה, 'ברק אובמה, לאחר פגישתו עם מחמוד עבאס: פתרון שתי מדינות - אינטרס ישראלי', **הארץ**, 29 במאי 2009. על הצעת ההסדר של אולמרט ראו: זכי שלום, 'משבי הקונספציה: האם הנחות היסוד שליוו את 'תהליך אוסלו' עדיין תקפות', **מבט על**, גיליון 122 (5 באוגוסט 2009). פירוט של הצעות ראש הממשלה אולמרט לפלסטינים ניתן גם בנאומיהם של השר בני בגין וחיים רמון בכינוס השנתי על 'מצב האומה', המכון למחקרי ביטחון לאומי, 17 במאי 2010. וכן: נאום סאעב עריקאת, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 16 במאי 2010.
- 16 ראו: יונתן ליס, 'ראש המוסד דגן בוועדת חוץ וביטחון: ישראל הופכת בהדרגה מנכס לנטל עבור ארה"ב', **הארץ**, 1 ביוני 2010.

- 17 ראו: עמוס הראל, 'נמצא מקור המימון ל"כיפת ברזל": נשיא ארה"ב, ברק אובמה, **הארץ**, 13 במאי 2010. ראו גם: אלוף בן, 'קח יוקרה, תן ויתורים – הדרך של ישראל ל-OECD עוברת אצל אובמה', **הארץ**, 13 במאי 2010. ראו גם: ברק רביד, 'נתניהו הוזמן במפתיע לפגישה עם הנשיא אובמה בווישינגטון בשבוע הבא', **הארץ**, 26 במאי 2010.
- 18 ראו: *The New York Times Text, Obama's Speech in Cairo, June 4, 2009*
- 19 Statement of General David Petraeus, U.S Army Commander, U.S Central Command before the Senate Armed Services Committee on Posture of U.S Central Command, March 16, 2010.
- 20 אמיר אורן, הגנרל האמריקאי פטראוס לרמטכ"ל אשכנזי: לא אמרתי שסיכנתם אמריקאים, **הארץ**, 25 במרס, 2010.
- 21 ראו: 'Obama taking reins on policy towards Mideast conflict', Yitzhak Benhorin, YNET, April 16, 2010.
- 22 Hilary Leila Krieger, 'Arab-Israeli conflict hurts US, Petraeus tells Congress: hostility presents challenges to US interests in ME', *Jerusalem Post*, March 18, 2010.
- 23 על השינוי המדאיג בעמדת ארצות הברית בסוגיית מעמדה הגרעיני של ישראל, ראו: ברק רביד, 'ישראל: לא מחויבים להחלטת ועידת הגרעין', **הארץ**, 29 במאי 2010. על צמצום תמיכת ארצות הברית בישראל במוסדות האו"ם, ראו: Elliott Abrams, 'Joining the Jackals, The Obama administration abandons Israel', *Weekly Standard*. Com Internet site: <http://www.weeklystandard.com>, June 2, 2010. See also: Anne Bayefsky, 'Obama Abandons Israel to UN Feeding Frenzy', *FOXNews.com*, June 01, 2010. Internet site: <http://www.foxnews.com/opinion/2010/06/01/anne-bayefsky-obama-abandons-israel>
- 24 על האילוצים המופעלים על הנשיא מבית ראו: Lahav Harkov, 'Senators stress value of US-Israel ties, Bipartisan letter to Obama administration signed by 3/4 of Senate', *Jerusalem Post*, April 14, 2010. ראו גם: 'הסופר אלי ויזל במכתב פתוח לנשיא ארה"ב, ברק אובמה: ירושלים היא מעל הפוליטיקה', **הארץ**, 16 באפריל 2010. ראו גם: עקיבא אלדר, 'שיחת היום: אלן דרשוביץ, למה לדעתך אובמה השפיל את נתניהו?', **הארץ**, 28 במרס 2010; וכן: Full Text of Letter from Ronald S. Lauder to President Obama, internet site: <http://www.worldjewishcongress.org/en/main/showNews/id/9264>

יחסי ישראל-ארצות הברית: לא כצעקתה

עודד ערן

המחצית הראשונה של הקדנציה בכהונתו של הנשיא אובמה עוררה מחאה ציבורית גדולה הן בארצות הברית והן בישראל, תוך כדי השגת ממדים חסרי תקדים של פופוליזם, רדיפת סנסציות וחוסר אחריות. פרשנים רבים לא היו מודעים לפרספקטיבות ההיסטוריות הרלוונטיות או שבחרו להתעלם מהן, אגב הסתמכות, במקרים אחדים, על תחושות בטן יותר מאשר על עובדות.

אכן, שוררים מתחים בין ממשלת ישראל ובין זו של ארצות הברית, בעיקר בנושא הסכסוך הישראלי-פלסטיני, אך יש לבחון אותם בפרספקטיבות ההיסטוריות והמדיניות שלהם לפני שמגיעים למסקנה כי הנשיא אובמה זנח את הנורמות שהיו מקובלות עד כה ביחסים הבינלאומיים בין המדינות. הנושא כה מהותי, רגיש וקריטי בעבור ההערכה האסטרטגית ארוכת הטווח של ישראל שאל לנו לעסוק בו בגישה פופוליסטית.

מאז שנת 1967 הסכסוך הישראלי-פלסטיני הוא נושא הוויכוח העיקרי בין ישראל לארצות הברית. כמעט לא היה רגע ששתי המדינות הסכימו ביניהן על שלושת נושאי הליבה של סכסוך זה: הגבולות, ירושלים ובמידה מסוימת הפליטים. עמדתה של ארצות הברית בנושא הליבה העיקרי – הגבולות בין ישראל לשכנותיה – בוטאה עוד בחודש דצמבר 1969 כאשר מזכיר המדינה אז ויליאם רוג'רס, אמר: "כל שינוי בקווים הקודמים אסור כי יבטא את משקל הכיבוש, והוא יהיה חייב להיות מוגבל לשינויים בלתי מהותיים".¹

בתאריך 22 בדצמבר 1969 לא הסתפק הקבינט הישראלי בדחייתה של "תכנית רוג'רס", שהתפרסמה בשם זה מאוחר יותר, כי אם אימץ תשובה שדיוויד קורן, דיפלומט אמריקאי בכיר באותם הימים, כינה אותה "נזיפה". ישראל הצהירה אז: "אילו יושמו הצעות אלה הלכה למעשה היו ביטחונה ושלומה של מדינת ישראל נתונים בסכנה חמורה. ישראל לא תיפול קרבן לכל מדיניות כוחנית, והיא תתנגד לכל ניסיון להטיל עליה פתרון כפוי"; וגם: "אל להן להצעות שהעבירה ארצות

עודד ערן, ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי

הברית של אמריקה להיות מפורשות על ידי המנהיגים הערבים התוקפניים כניסיון לפייסם על חשבונה של מדינת ישראל".²

במילים אחרות, ישראל האשימה את הממשל האמריקאי ישירות בסיכון ביטחונה ובניסיון לפייס את הערבים. משמעותי הדבר כי מי שהשתמשה בשפה זו הייתה ממשלה בהנהגת מפלגת העבודה.

נוסחת רוג'רס משנת 1969 נותרה אבן היסוד של המדיניות של ארצות הברית בסוגיה זו, למרות שינויים תכופים קלים בצורה ובתוכן שנרשמו בה מאז אותם הימים. אפילו את מכתבו של הנשיא ג'ורג' וו' בוש לראש הממשלה אריאל שרון מתאריך 14 באפריל 2004 אין לפרש כשינוי במדיניות. הנשיא בוש כתב אז: "בשל המציאות החדשה בשטח, לרבות מרכזי אוכלוסייה ישראלים חשובים הקיימים זה מכבר, אין זה מציאותי לצפות כי התוצאה של המשא ומתן בדבר המעמד הסופי תהיה שיבה מלאה לקווי הסכם שביתת הנשק משנת 1949", אך אז הוסיף הנשיא: "יהיה זה מציאותי לצפות כי כל הסכם בדבר המעמד הסופי יושג רק על בסיס שינויים המוסכמים הדדית המשקפים את השינויים דלעיל".³ אם כן, הוא כרך שינויים לקווי 1949 בהסכמת הפלסטינים.

באופן ספציפי יותר, די אם נאמר כי הפלסטינים מחשבים את אזורי ההתיישבות המיושבים כפחות משני אחוזים משטחה של הגדה המערבית, ואילו ההצעה המרחיקה מאוד לכת של ראש הממשלה לשעבר אהוד אולמרט הייתה כי ישראל תמשיך להחזיק שישה אחוזים וחצי, אם כי בשילוב החלפת שטחים ביחס של כמעט 1:1.⁴ הפרמטרים של קלינטון מדצמבר 2000 נעו בין ארבעה לשישה אחוזים, בוודאי פחות משמונת האחוזים וחצי המצויים בצדה המערבי של גדר ההפרדה על פי התוואי הנוכחי שלה. במילים אחרות, רעיונותיה של ארצות הברית בנושא הגבולות נתונים במחלוקת – לכל הפחות במידת מה – עם גישותיה של ישראל זה זמן רב.

בנייתם של פרוורים יהודיים מעבר לקווים שקדמו למלחמת ששת הימים, הן במזרח ירושלים והן בגדה המערבית, גרמה מתחים חמורים בין הממשלות בישראל ובין אלה שבארצות הברית. כל נשיאה של ארצות הברית התנגדו לבנייה זו, והנשיא ג'ורג' וו' בוש הרחיק לכת כאשר שכנע את הקונגרס בחודש ספטמבר 1991 לעכב את הענקת הערבויות להלוואות שגישה ישראל בארצות הברית, מחשש שמא מקצת הכספים האלה ימצאו את דרכם למימון לבנייתן של התנחלויות. בעקבות ניצחון מפלגת העבודה בבחירות של יוני 1992 אישרו לבסוף הנשיא והקונגרס את הערבויות להלוואות. במשך השנים צמצמה ארצות הברית את ערבויותיה להלוואות בסך שכבר עלה על מיליארד וחצי דולרים, סכום שווה לזה שהוציאה ישראל, על פי הערכות בארצות הברית, על הקמת ההתנחלויות. כביטוי לחוסר שביעות הרצון מישראל ובצעד שנועד לדחוק בישראל להסכים לכמה מהצעותיה

ומרעיונותיה של ארצות הברית, שנועדו לקדם את תהליך השלום, איימו לפחות שני ממשלים אמריקאיים קודמים בהפסקה זמנית של משלוחי נשק למדינת ישראל. ראוי לשים לב כי ממשלו של הנשיא אובמה לא נקט שום צעד מן הצעדים ולא דיבר בשפה שדיברו כמה מן הממשלים שקדמו לו. יתרה מכך, ארצות הברית הוסיפה רק בעת האחרונה 205 מיליון דולרים לחבילת הסיוע, שהייתה גדולה גם קודם לכן, בעבור "כיפת הברזל" הישראלית, המיועדת לספק הגנה מפני טילים קצרי טווח.

העיתונות הישראלית, העיתונות האמריקאית והעיתונות הבינלאומית חוזות כי ארצות הברית תצא בתכנית משלה לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני. גם אם אכן יפרסם הבית הלבן נוסחה מעין זו בלי שיתייעץ מראש עם ישראל ועדכן אותה, לא תהיה בכך משום סטייה מדפוס הקשר המקובל הנהוג בין שתי הממשלות. הגורמה הייתה כי הן מפתיעות זו את זו יותר מאשר מנהלות התייעצויות מוקדמות ומקיימות תיאום הדדי.

ארצות הברית הפתיעה את ישראל עם "תכנית רוג'רס" בשנת 1969, עם ההסכם שלה עם ברית המועצות מתאריך 1 באוקטובר 1977 בדבר ההנחיות לפתרון הסכסוך הערבי-ישראלי, עם תכנית רייגן מ-1 בספטמבר 1982, עם פתיחת הדו-שיח עם אש"ף ב-15 בדצמבר 1988 ועם הצעתו של הנשיא קלינטון מתאריך 26 בדצמבר 2000. יהיה זה בהחלט אפשרי שאם יחליט הנשיא אובמה לפרסם את תכניתו בדבר פתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני, לא יוסיפו מרבית הישראלים – אולי בשל זיכרוןם הקצר – את הצעתו זו לרשימה שצוינה לעיל.

יתרה מזאת, סביר יהיה להניח כי רוב הישראלים ישכחו כי מנגד, המסורת של ישראל בדבר אי-עדכונה של ארצות הברית בנוגע לזמנות מדיניות חשובות אינה קצרה הרבה יותר. באופן חלקי, בעקבות ההסכם האמריקאי-הסובייטי מ-1 באוקטובר 1977 החלו ישראל ומצרים בניהול שיחות חשאיות, ואלה הובילו כעבור זמן לביקורו של הנשיא סאדאת בישראל ולהסכם השלום בין שתי המדינות, שנחתם בשנת 1979. ארצות הברית לא הייתה באותה העת צד לשיחות החשאיות.

בחודש דצמבר 1992 החלה ישראל לנהל שיחות חשאיות עם הארגון לשחרור פלסטין, ואלה הובילו להסכם אוסלו ב-13 בספטמבר 1993. לארצות הברית, שעודכנה עליהן בדיעבד, הושאר תפקיד אירוח טקס החתימה במדשאת הבית הלבן. מרבית הדיונים בין ישראל ובין ממלכת ירדן נוהלו גם הם הרחק מעיניה ומאוזניה של ארצות הברית. מנקודת מבט זו, אפשר לומר כי שיחות הקרבה בין ישראל ובין הפלסטינים הן בבחינת חידוש. מאז הסכם השלום בין מצרים ובין ישראל שימשה שיטה זו רק בין ישראל ובין סוריה, וטורקיה מילאה את תפקיד המתווך.

עם זאת, ייחוס התנהלותו של הנשיא אובמה בנושא הסכסוך הישראלי-פלסטיני לדפוס הכללי ביחסי ארצות הברית וישראל אין פירושו כי בממשל לא בוצעו טעויות בשיקול דעת ובמדיניות. את אותם הדברים אפשר לומר על ממשלת ישראל. הן ממשלת ארצות הברית והן ממשלת ישראל טעו בהערכתן זו את זו. ישראל העריכה הערכת יתר את הלחצים שיטיל הטיפול במשבר הגלובלי על הממשל, והאמינה עקב כך כי המזרח התיכון יתפוס מקום נמוך יותר בסדר היום הנשיאותי. ממשלת ישראל לא העריכה במלואו את הקשר שקשרה ושינגטון בין טיפולה באיראן, בנסיגה מעיראק ובמלחמה המתנהלת באפגניסטן-פקיסטן ובין פתרונו של הסכסוך הערבי-ישראלי. לכן טרם הגיש ראש הממשלה נתניהו לנשיא אובמה תכנית פעולה שתוכל לשפר את האווירה השוררת ביחסים הבילטרליים. למשל על ידי הבעת נכונות בעת מפגשם הראשון בבית הלבן לפרסם הצהרה התומכת בפתרון שתי המדינות יכול היה למתן במידה ניכרת את המתחים כפי שאלה באו לביטוי מאוחר יותר בין שני הממשלים, שהלכו וצברו תאוצה מאוחר יותר. תחת זאת, ישראל נתפסת כעת כנתונה לאילוצה של ארצות הברית לנקוט צעדים מסוימים, לרבות פרסום הצהרה מהוססת המכירה בפתרון שתי המדינות.

אלא אם כן מייחסים לממשל האמריקאי הנוכחי מדיניות מכוונת שתכליתה להסיר את שם התואר "מיוחדת" בבואה לתאר את היחסים בין המדינות, הגישה כלפי ישראל לא הייתה נטולת שגיאות בשיקול הדעת.

ניתן להתווכח על השאלה אם נאום קהיר של הנשיא אובמה הוא בבחינת פיוס הערבים והמוסלמים, ואולם היה זה בהחלט עלבון ליהודים ולמדינת ישראל להעמיד את השואה בדרגה שווה לסבלם של הפלסטינים. כעת כבר מכירים בכך, גם בקונגרס האמריקאי, כי הנשיא אובמה שגה כאשר נמנע מלבקר בירושלים בזמן שביקר בכמה בירות מוסלמיות וערביות.

כעת כבר מכירים בכך, גם בקונגרס האמריקאי, כי הנשיא אובמה שגה כאשר נמנע מלבקר בירושלים בזמן שביקר בכמה בירות מוסלמיות וערביות

טעות נוספת לפחות במונחים של ניסוח, הופיעה בהצהרה של הגנרל דוויד פטראוס בפני ועדת השירותים המזוינים של הסנאט האמריקאי בתאריך 16 במארס 2010, כדלקמן:

התקדמות לא מספקת לעבר שלום כולל במזרח התיכון: מעשי האיבה המתמשכים בין ישראל ובין כמה משכנותיה מציבים אתגרים ניכרים ליכולתנו לקדם את האינטרסים שלנו ב-AOR [אזור האחריות, ע"ע]. המתחים בין ישראלים ובין פלסטינים גולשים לעתים קרובות לכדי אלימות והיתקלויות חמושות בקנה מידה נרחב. הסכסוך מקדם את התחושות האנטי-אמריקאיות עקב תפיסה של ארצות הברית כמיטיבה עם ישראל. כעס הערבים על הסוגיה הפלסטינית מגביל את עצמתן ואת עומקן של השותפויות של ארצות הברית עם ממשלות ועם עמים באזור האחריות, ומחליש את הלגיטימיות של המשטרים

המתונים בעולם הערבי. בו בזמן אל-קאעדה וארגונים מיליטנטיים אחרים מנצלים כעס זה כדי לגייס תמיכה. מלבד זה, הסכסוך מקדם את השפעתה של איראן בעולם הערבי באמצעות לקוחותיה, חזבאללה בלבנון ותנועת חמאס⁵

עיתונאים ישראלים בווישינגטון מיהרו לדווח כי הגנרל פטראוס האשים את ישראל בטרפוד דרכה של ארצות הברית בנסותה לממש את האינטרסים שלה באזור. יש צורך בכלים בלשניים עדינים במיוחד כדי לפרש את ההצהרה אחרת. בצדה האחר של המשוואה, רבות נכתב על החלטת ישראל – בעת שביקר בה סגן נשיא ארצות הברית ג'וזף ביידן בחודש מארס 2010 – להנפיק היתר בנייה ל-1,600 יחידות דיור חדשות בשכונה ירושלמית הנמצאת מעבר לקווי 1967. אנקוט בלשון המעטה אם אתאר את טיפולה של ישראל בתקרית זו במילה "מסורבל".

הן ישראל והן ארצות הברית השתמשו זה מכבר ב"נכסים" המסורתיים במלחמת המילים המתנהלת ביניהן. בעלי טור אמריקאים ידועים ביטאו זה מכבר את תחושת החשדנות ששררה בבית הלבן כלפי ראש הממשלה נתניהו, ובו בזמן פרסם נשיא הקונגרס היהודי העולמי בתאריך 15 באפריל 2010 מכתב המשתרע על עמוד שלם שהופנה לנשיא אובמה, ובו הוא פנה בשאלה "האם קיימת הנחה כי הידרדרות היחסים עם ישראל יכולה לשפר את היחסים עם המוסלמים?" הוא ציין: "הפיוס אינו עובד".⁶

הימנעותה של ארצות הברית מהטלת וטו על החלטה של האומות המאוחדות שתאשר את כינונה של המדינה הפלסטינית, על מאפייני הגבול שלה, עלולה להוביל למשבר חמור ביחסים בין ארצות הברית לישראל

שתי הממשלות מתאמצות בימים אלה להקטין את גובה הלהבות, שכן שתיהן מעריכות כי חילופי הדברים בסגנון זה נוגדים את האינטרסים המידיים שלהן, אך ההפוגה אינה אלא זמנית. הן המורטוריום על הבנייה בהתנחלויות והן תקופת ארבעת החודשים שאישרה הליגה הערבית לקיום שיחות הקרבה יסתיימו בחודש ספטמבר הקרוב. זה עלול להיות המחסום הראשון. בהמשך הדרך עלולים יחסי שתי המדינות לסבול זעזוע מקריסה מוחלטת אפשרית של השיחות בין ישראל לפלסטינים, אם אלה ינהלו ישירות ואם לאו או בעקבות כישלונה של הקהילה הבינלאומית במאמציה לעצור את פרויקט הגרעין האיראני.

כישלונן של השיחות בין ישראל לפלסטינים עלול, בלחץ הפלסטינים והערבים, להוביל את ארצות הברית ואת שותפיה בקוורטט לפרסם תכנית אב לכינונה של מדינה פלסטינית. קרוב לוודאי כי צעד מעין זה יתבצע לאחר קיום התייעצויות עם ישראל, תוך כדי הרחבת הקרע בין ווישינגטון ובין ישראל. הימנעותה של ארצות הברית מהטלת וטו על החלטה של האומות המאוחדות שתאשר את כינונה של

המדינה הפלסטינית, על מאפייני הגבול שלה, עלולה להוביל למשבר חמור ביחסים בין ארצות הברית לישראל.

הצהרתו של הגנרל פטראוס קושרת בבירור בין הסוגיות הנמצאות על הפרק בנוגע לתהליך השלום בין ישראל לשכנותיה ובין הצלחותיה של ארצות הברית בסוגיה האיראנית ובהתמודדויות בעיראק ובאפגניסטן. אפילו גישה עקיפה אשר תשאף לקשר בין כישלון אפשרי של ארצות הברית בחזיתות אלה ובין תהליך השלום הקופא על שמריו עלולה להזיק עוד ליחסים בין שתי המדינות.

היבט חשוב אחד נעדר מן הדיון. נשיא ארצות הברית, סגנו, מזכירת המדינה והפקידות האמריקאית, ממשיכים להדגיש את מחויבותה של ארצות הברית לביטחונה של ישראל. סגן נשיא ארצות הברית בידן ציין בעת ביקורו בישראל:

אני נמצא כאן כדי להזכירכם, אף שאני תקווה כי לא תשכחו זאת לעולם, כי אמריקה ניצבת עמכם כתף ליד כתף בהתמודדות עם איומים אלה. הנשיא אובמה ואני מייצגים שורה של מנהיגים אמריקאים שהבינו את מהותו של היחס הקריטי והאסטרטגי הזה. כמו שציין הנשיא לאחרונה: "לא אהסס לרגע להבטיח את ביטחונה של ישראל ולסייע בידה להגן על עצמה באזור עוין מאוד זה". הנשיא אובמה לא רק אמר את הדברים, כי אם גם תרגם למעשים בשנות כהונתו הראשונות בדרכים הידועות הן לציבור ובכאלה שאינן מוכרות, כמו שציין ראש הממשלה בלשון משכנעת לפני ימים אחדים כאשר נפגשנו וערכנו מסיבת עיתונאים קצרה אחרי הפגישה. מלבד אספקת סיוע צבאי שנתי של שלושה מיליארד דולר בקירוב מדי שנה, שיפרנו את ההתייעצויות הביטחוניות והכפלנו את מאמצינו כדי להבטיח כי צבא ישראל שומר על יתרונו האיכותי"⁷.

עם זאת, יש לתת את הדעת לנזק האפשרי שנגרם למעמד ההרתעה הכולל של ישראל, בשל תפיסות הרווחות במזרח התיכון ולפיהן הצהרות כגון אלה של סגן הנשיא בידן אינן משקפות את מצב היחסים האמתי בין ישראל לארצות הברית. תפיסות אלה, אם נכונות ואם לאו, עשויות להפוך למשמעותיות בתהליך קבלת החלטות בקרב שחקנים שונים במזרח התיכון ולכן מנהיגים בישראל ובארצות הברית חייבים לשקול אותן ברצינות בבואם לתת הצהרות הנוגעות ליחסים הביטחוניים.

ללא קשר לפיתרון הסכסוך הישראלי-ערבי שתי הממשלות עלולות למצוא את עצמן חלוקות בסוגיה הגרעינית הנוגעת לתיק הישראלי. כאשר לפני כחמישים שנה לא עלה בידי ארצות הברית למצוא דרך לנטר אחר המתקנים הישראליים, בחר הממשל האמריקאי להניח את הנושא במגירה במקום לאפשר לו להפוך למוקד מתמשך של גירוי. גישתו האידיאולוגית של הנשיא אובמה לנושא אי-הפצתו של נשק גרעיני הפעילה בישראל פעמוני אזהרה. בסדרה של התבטאויות רשמיות הביעו הנשיא, מזכירת המדינה ואחרים, את נחישותה של ארצות הברית לעבוד

למען עולם חופשי מנשק גרעיני. מזכירת המדינה הילארי קלינטון אמרה בנאום הפתיחה בוועידה שהתכנסה לסקירת אמנת אי-הפצת הנשק הגרעיני (NPT) בתאריך 3 במאי 2010: "אנו מבקשים לאשר את מחויבותנו ליעד של מזרח תיכון החופשי מנשק זה להשמדת המונים, ואנו נכוונים לתמוך בצעדים מעשיים שיקדמו אותנו בתהליך השגתו של יעד זה"⁸.

לארצות הברית כמעט לא נותרה בְּרָה מלבד להצביע בעד המסמך המסכם של ועידה זו, שקרא לישראל להוסיף את חתימתה על האמנה לאי-הפצתו של נשק גרעיני ולהפקדת מלוא מתקניה הגרעיניים תחת אמצעי ההגנה הכוללים של סבא"א. היא גם קראה לכנס ועידה נוספת בשנת 2012 שתעסוק בהקמת אזור החופשי מנשק להשמדת המונים, שיתבסס על ההחלטה משנת 1995 בנושא המזרח התיכון. הקריאה לישראל להצטרף לאמנת אי-ההפצה אינה חדשה, אבל רעיון הוועידה האזורית אכן חדש.

הבית הלבן פרסם הצהרה רשמית מטעמו של היועץ לביטחון לאומי, ובה הוא ציין כי הוועידה המוצעת להתקיים בשנת 2012 תתבסס על מנדט של מדינות האזור; כי כדי להבטיח שארצות הברית תתחשב באינטרסים של ישראל היא החליטה להצטרף למתן החסות על הוועידה; וכי עם נותני חסות נוספים היא מתכוונת להתעקש שהיא תפעל על בסיס קונצנזוס של מדינות האזור בלבד, וקונצנזוס זה יידרש להשגת הסכמים, לקיום דיונים מתקדמים וכדי לנקוט צעדי המשך. כדי לסכם את כל התנאים דלעיל ציין הגנרל ג'ונס: "ארצות הברית לא תרשה את קיומה של ועידה או של צעדים שיהיה בהם כדי לסכן את ביטחונה הלאומי של ישראל. אנו לא נסכים לכל גישה אשר תבדל את ישראל או תציב ציפיות לא מציאותיות". ארצות הברית הביעה צער על שישאל צוינה בנפרד במסמך המסכם, ואילו הסוגיה האיראנית לא הוזכרה בה כלל.

למרות הבטחות אלה, הצבעתה של ארצות הברית נתפסת בישראל במידה מסוימת של פאניקה. לא זו בלבד שארצות הברית נמנעה מלמחוק את ההתייחסויות הספציפיות למדינת ישראל אלא שהיא הציגה את עצמה כגורם המתכוון לחסום את ועידת 2012 מלהיות אירוע אנטי-ישראלי שיאמץ החלטות אנטי-ישראליות, עובדה המגבירה את תלותה של ישראל ברצונה הטוב של ארצות הברית בהקשר הזה. מעבר להיבט הגרעיני, יהיה זה מעניין לראות אילו הקשרים יצמחו מן הטיפול של ארצות הברית בנושא מסוים זה, המאמץ לחסום את פרויקט הגרעין של איראן ותהליך השלום הכולל באזור.

המחצית השנייה של תקופת כהונתו של הנשיא אובמה תתאפיין על ידי התפתחויות משמעותיות בזירת המזרח התיכון הרחבה יותר. אלה יכללו את דילול נוכחותם של הכוחות האמריקאיים בעיראק, השלב הקריטי בחסימת דרכה של איראן לעבר רכישת יכולות צבאיות גרעיניות, המשך תהליך הייצוב באפגניסטן

וניסיונות לקדם את תהליך השלום בין ישראל ובין שכנותיה. הקשר בין הנושאים האלה – כמו הקשר לשאלות חשובות אחרות הקשורות למשל לשינויי מנהיגות באזור – הוא בוודאי נושא שעליו חלוקות שתי הממשלות. חילוקי הדעות לגיטימיים אבל שתי הממשלות חייבות לנהל את הוויכוח בזהירות בדרך שלא תחליש את שתיהן.

הערות

- 1 אתר משרד החוץ <http://www.mfa.gov.il/MFA>
- 2 ש.ם.
- 3 ש.ם.
- 4 ראו: הרצאה שנשא סאעב עריקאת במכון למחקרי ביטחון לאומי, תל אביב, 16 במאי 2010.
- 5 הצהרה של הגנרל דויד פטראוס בפני ועדת השירותים המזוינים של הסנאט האמריקאי, 16 במרץ 2010. <http://armed-services.senate.gov/statemnt/2010/03%20March/Petraeus%2003-16-10.pdf>
- 6 ראו אתר הקונגרס היהודי העולמי <http://www.worldjewishcongress.org>
- 7 אתר הבית הלבן <http://www.whitehouse.gov>
- 8 אתר משרד החוץ האמריקאי, 3 במאי 2010. <http://www.state.gov>

האם לתקוף באיראן – שיקולי הקברניט

רון טירה

בחודשים הקרובים עשויה ההנהגה הלאומית של ישראל להכריע בשאלה אם לתקוף מתקני גרעין באיראן. תהיה זו אחת ההחלטות המורכבות שהתקבלו מאז הקמת המדינה. מטרת מאמר זה להבנות ולהסדיר את הדיון בכמה משיקולי הקברניט בבואו לקבל החלטה זו. מטרת המאמר איננה להגיע למסקנה מסוימת, אלא להצביע על השאלות העיקריות שיש לבחון ולהחל להתוות שיקולים המשפיעים על הדיון בהן. השאלות הן בין היתר כדלקמן:

- **עמדות השחקנים:** מיהם השחקנים הרלוונטיים ומהם האינטרסים שלהם? מהי התכלית האסטרטגית שישראל מבקשת להשיג?
- **הבנת החלופות:** מהן ההשלכות של התגרענות איראן על ישראל ומהן ההשלכות של תקיפתה? היכן טמונים הסיכונים הגדולים יותר – בהתגרענות איראן או בתקיפתה?
- **הזמן – טווח קצר מול ארוך:** באיזו נקודת זמן יש לבחון את שתי החלופות? אילו השלכות הן זמניות בלבד ו"האבק ישקע", ואילו מגמות המשך יתעצמו כחלוף השנים?
- **ההישג האפשרי:** האם תקיפה יכולה בכלל לעצור את התגרענות איראן? האם התקיפה תעצור במישרין את ההתגרענות או שמא רק מגמות המשך לא צבאיות שתחולל התקיפה עשויות לעצור אותה?
- **השפעה על מגמות המשך:** אם מגמות המשך חיוניות להשגת התכלית המבוקשת, כיצד תוכל ישראל להשפיע עליהן? אילו כלים מסוגלים להאיץ מגמות המשך רצויות ולהדוף מגמות מסוכנות?
- **חיוניות התקיפה:** אם רק מגמות המשך בינלאומיות ישיגו את התכלית האסטרטגית, האם התקיפה חיונית לשם הנעת מגמות אלה? האם אפשר להניע אותן גם ללא תקיפה?

רון טירה, מחבר המזכר **המאבק על טבע המלחמה** בהוצאת המכון למחקרי ביטחון לאומי. משרת במילואים במחלקת תכנון המערכה של חיל האוויר.

- **מדדי הצלחה:** כיצד נמדדת ההצלחה בתקיפת איראן? האם המדד הוא מבצעי (המשימה הצבאית), פיזי (פגיעה במתקני גרעין) או שמא קיים מדד אחר לחלוטין? מהו המועד שאפשר למדוד בו אם התקיפה הצליחה?
- **המשתנה האמריקאי:** האם אפשר לצפות מארצות הברית ל"אור ירוק"? מה המשמעות של תקיפה ללא "אור ירוק"? האם ישנם תחליפים לתמיכת ארצות הברית בכל הקשור בהכוונת מגמות ההמשך?
קצרה היריעה מלספק במאמר זה תשובות מלאות לשאלות כה מורכבות. המאמר נועד רק להניע את הדיון, וימוקד בהיבטים המחייבים הדגשה משום שעדיין לא קיבלו משקל ראוי בשיח הציבורי. השאלות ייבחנו לא בהכרח בסדר האמור לעיל, ולא ייבחנו שיקולים פוליטיים פנים-ישראליים. כמה מהנושאים שיעסוק בהם המאמר נמצאים בליבה של ממלכת חוסר הוודאות, אך גם בממלכה זו ההחלטות חייבות להתקבל.
כדי להבנות את הדיון יונחו כמה הנחות עבודה (בהחלט אפשר לערער עליהן). הנחה ראשונה היא שהתכלית האסטרטגית של ישראל היא למנוע מאיראן השגת נשק גרעיני – לפרק זמן ממושך. הנחת עבודה שנייה שיתבסס עליה הניתוח בראשיתו היא כי התקיפה מתבצעת בתנאי "אור אדום" מצד ארצות הברית. בהמשך המאמר נבחן את השיקולים גם ב"אור צהוב" וב"אור ירוק".

האם תקיפה מצד ישראל מסוגלת לעצור את תכנית הגרעין

השאלה המקדמית שנידרש ללבן היא אם תקיפת מתקני הגרעין של איראן עשויה בכלל להניב את התכלית האסטרטגית המבוקשת, או שמא איראן תשקם את יכולותיה ותשלים לאחר עיכוב את תהליך ההתגרענות. לצורך בחינת שאלה זו (וכדי שלא להתעכב בדיון מבצעי ומודיעיני) נניח שישראל מסוגלת לגרום פגיעה פיזית נרחבת בתשתיות גרעין, אך גם נניח שבהינתן רצון וזמן מספיק לאיראן תהיה היכולת לשקם את התכנית ולהתקדם בה. בהתאם להנחות אלה, תמנע התקיפה מאיראן נשק גרעיני – לפרק זמן ממושך, העולה על משך הזמן הנדרש לשיקום הפיזי של תשתיות הגרעין – רק בהינתן אחת מכמה אפשרויות.

אפשרות ראשונה היא שהתקיפה תניב פגיעה לא רק ביכולות אלא גם ברצונה של איראן להתגרען (כפי שקרה באופן חלקי בעיראק ב־1981 ובתקיפה המיוחדת לישראל בסוריה ב־2007). אך כמו שנראה בהמשך המאמר, ההתגרענות היא אינטרס עליון של איראן, והיא הוכיחה שהיא מוכנה ליטול למענה סיכונים משמעותיים. מחויבותה של איראן לתכנית הגרעין גבוהה, והיא רתמה משאבים לאומיים רבים לקידומה. לכן קשה לקבל סברה שתקיפה חד-פעמית תביא לפגיעה ברצון ההתגרענות. אפשרות שנייה היא תקיפות חוזרות ונשנות מצד ישראל כל אימת שתגיע תכנית הגרעין של איראן לשלב קריטי. זוהי מדיניות המצריכה יכולות

עמידה לאומיות גבוהות מאוד ועצמה פוליטית בינלאומית אדירה, ולכן ישימותה מוטלת בספק. ישראל טובה בריצה למרחקים קצרים, אך תתקשה בריצת מרתון, ובייחוד כשהדבר נעשה נגד רצון הקהילה הבינלאומית.

האפשרות השלישית היא שהתקיפה תניב תהליכי המשך לא צבאיים; ותהליכים כלכליים, פוליטיים-פנימיים או בינלאומיים אלה הם שיניבו נסיגה בת קיימא של איראן מהתכנית. כך למשל ייתכן כי התקיפה תערער את יציבות המשטר או שהיא תכוון גם לתשתיות כלכליות באיראן, והמהלומה הכלכלית תניע תהליכים תוך-איראניים רצויים. זוהי אפשרות שסיכויי הצלחתה אינם ברורים, במקרה הטוב, שכן לניסיון להשפיע על תהליכים פנימיים בתוך מדינות יש רקורד כישלון מבוסס (מלחמת לבנון הראשונה, מבצע קדש, אגודות הכפרים, אפגניסטן, עיראק, קובה ועוד). לכן הניסיון לחולל תהליכים פנימיים באיראן אינו צפוי ואמין מספיק כדי להיות בסיס לתכנית.

ייתכן כי תקיפה מצד ישראל תניב תהליך המשך בינלאומי שיניב את התכלית המבוקשת. אפשר שהקהילה הבינלאומית תנקוט צעדים אפקטיביים כלפי איראן, כלכליים וצבאיים, תכפה עליה לוותר על תכנית הגרעין ותנהיג משטר פקחים יעיל. חלופה זאת עשויה להיות מעשית, ואולם על מקבל החלטות להשתכנע בשתי נקודות: הראשונה – שאכן התקיפה תניב תהליכים בינלאומיים כאלה, והשנייה – שהתקיפה חיונית לשם הנעת התהליך הבינלאומי הרצוי, ואי-אפשר להניעו גם ללא תקיפה ובלוחות זמנים מהירים ורלוונטיים (על הנקודה השנייה יורחב בהמשך הדברים).

תקיפת מתקני הגרעין האיראניים תמחיש לקהילה הבינלאומית ולארצות הברית כי ישראל אמינה ונחושה בטענתה שלא תקבל איראן גרעינית וכי היא

מוכנה ליטול סיכונים רציניים ולשלם מחירים יקרים כדי למנוע את התגרענותה של איראן. אם תמחיש ישראל כי היא באמת רואה בגרעין האיראני איום על קיומה, והדבר אינו רק אמירה מן השפה ולחוץ, וכי היא מחויבת למנוע את התגרענות איראן גם במחיר של מפולת שלגים אדירת ממדים, תיאלץ הקהילה הבינלאומית להתחשב בכך. בשל ספקות טבעיים בנוגע לאמינותה ולנחישותה של ישראל בעניין, תהיה התקיפה נתון חדש שיש לתת עליו את הדעת, ונתון זה עשוי, אולי, להניב את התהליך

תקיפת מתקני הגרעין
האיראניים תמחיש
לקהילה הבינלאומית
ולארצות הברית כי ישראל
אמינה ונחושה בטענתה
שלא תקבל איראן
גרעינית

הבינלאומי הרצוי. אגב, יתכן שלשם המחשת נחישות, החלטיות והתמדה לקהילה הבינלאומית יש צורך ביותר מתקיפות נקודתיות אלא במבצע מתמשך המתנהל חרף לחצים בינלאומיים לחדול.

אם כן, עיקר ערכה של התקיפה אינו בנזק הפיזי הישיר לתכנית הגרעין, אלא בתהליכי ההמשך המדיניים הנחוצים למימוש התכלית האסטרטגית. הקברניט חייב להתמקד בנקודה זו ולהיווכח אם הוא מסוגל לצייר תרחיש אמין ורציני, כיצד התקיפה מניבה את תהליך ההמשך המדיני הרצוי. הכוונת תהליכים בינלאומיים היא ממילא נושא מורכב וקשה למימוש, ואף איננה נמנית עם עצמותיה היחסיות של ישראל. חמור יותר, בתנאי "אור אדום" מצד ארצות הברית התקיפה עלולה להיתפס כבלתי לגיטימית. לכן הקברניט גם צריך להשתכנע שהוא יודע להדוף תהליכי המשך מסוכנים, למשל דרישה לפירוז המזרח התיכון כולו מנשק גרעיני.

מצרים וערב הסעודית כמפתח להשפעה על תהליכי המשך

יצירת תהליכי המשך רצויים איננה בלתי אפשרית, ודומה במידת מה למתקפה של מצרים על ישראל במלחמת יום הכיפורים. גם שם לא נועדה המתקפה הצבאית לממש את היעד האסטרטגי של מצרים במישור, אלא ליצור את התנאים לכך שארצות הברית תדחף את ישראל לסגת מסיני, בין היתר באמצעות המחשה מצד מצרים לארצות הברית שהמשך הנוכחות של ישראל בסיני גובה מחיר מארצות הברית ויוצר לה סיכונים משמעותיים ובאמצעות המחשה מצד מצרים לקהילה הבינלאומית כי המצב שנוצר ב־1967 אינו מותיר למצרים כל בררה זולת יציאה למלחמה. ההתקפה מצד מצרים רק שימשה כזרז ויצרה את ההקשר להנעת תהליך בינלאומי. אם כן, השאלה היא אם גופי המטה בישראל יודעים לנהל ולהניע תהליכים בינלאומיים בדרך זו וכיצד בדיוק ישפיעו על תהליכי ההמשך המדיניים.

להבדיל מ־1973, הפעם מצרים ניצבת עם ישראל באותו צד של המתרס האסטרטגי, ואתן גם ערב הסעודית והנסיכויות. זהו אחד הנכסים האסטרטגיים החשובים של ישראל כיום. מובן שלמצרים ולסעודים נוח כי ישראל תפעל נגד איראן, כי ישראל תשלם את המחיר בעודן צופות מנגד וכי מצרים וערב הסעודית יתנגדו לכאורה לתקיפה, אך בתנאי "אור אדום" מצד ארצות הברית ובשל חולשה פוליטית של ישראל, היא עלולה גם שלא לתקוף. ארצות הברית ואיראן עשויות להמשיך ולשחק על זמן; זמן זה יאפשר לאיראן להתגרען. זה בוודאי אינו אינטרס של מצרים ושל ערב הסעודית, וישראל צריכה לדעת לנצל עובדה זו. השאלה היא כיצד אפשר לרתום את מצרים ואת ערב הסעודית להכוונת תהליכי ההמשך של תקיפת איראן.

הוצאת האסטרטגיה של איראן משיווי משקל

דרך נוספת שתקיפת איראן עשויה להניב בה תוצאה רצויה היא אם תכפה התקיפה על איראן חריגה מהאסטרטגיה (המצליחה) שלה לרכישת גרעין. לשם ההבהרה

ארחיב את היריעה: איראן שואפת לחיזוק מעמדה כהגמון אזורי וכמדינה בעלת חתימת מנהיגות עולמית וכן להחלשת אויביה המסורתיים (הערבים, הסונים, הרוסים והמערב) ולהתשת צבאותיהם בזירות משניות, לפירוק קואליציות פוטנציאליות נגדה ולהקפתה ברצועת הגנה אסטרטגית של מדינות מוחלשות או כושלות ושלוחות לא מדינתיות המרסנות מדינות (עיראק, תימן, לבנון וכו'). איראן נוקטת אסטרטגיה רבתי של מדינה חזקה-חלשה (דומה במקצת למקרה של סין): היא רואה בעצמה שחקן חזק, ומציבה יעדים שאפתניים, אך גם מכירה בחולשותיה העמוקות, ולכן נמנעת מעימותים ישירים, מעדיפה להתיש את אויביה באמצעות שליחים ולפעול בדרכים עקיפות, ומונעת מפחדים. איראן איננה מסתפקת בהישודות המשטר בלבד אלא רואה בעצמה חברה מכובדת בקהילה הבינלאומית. בהקשר זה, תכנית הגרעין היא בעלת חשיבות עליונה הן לביסוס מעמדה כמדינה חזקה ומובילה, הן כקלף הגנה נגד חזית ערבית-סונית (ואיראן כבר הותקפה בנשק כימי) או נגד המעצמות (תרחיש עיראק 2003 או קוסובו 1999), והן כמטרייה שתאפשר לה במקרים מסוימים לעבור מגישה עקיפה לגישה צבאית ישירה.

האסטרטגיה של איראן למימוש תכניתה הגרעינית מבוססת על כמה מרכיבים: ראשית, דימוי הרתעתי העולה על יכולותיה הצבאיות האמתיות. לאיראן צבא מיושן בעל יכולות פעולה ישירות מוגבלות ויכולות טיליות וימיות בינוניות, ויכולותיה העקיפות אינן עולות הרבה יותר על אלו שכבר הדגימו שליחיה בעיראק ובלבנון, אך איראן מקרינה דימוי הרתעתי כמעט אפוקליפטי, כמשתקף למשל בציטוט מנשיא רוסיה, שלפיו תביא תקיפת איראן למלחמת עולם הכוללת שימוש בנשק גרעיני או בחשש מפני שיבוש אספקת הנפט העולמית לפרק זמן ממושך. שנית, כיום איראן מעדיפה להרחיב את התשתיות ואת היתירות של התכנית הגרעינית על פני ריצה ישירה לבניית נשק. כך היא גם מייצרת תפיסה שלפיה בשל היתירות הרבה אין בכלל טעם בתקיפתה, וגם נמנעת מסיכון הפיכתה לאומה במצור. ושלישית, איראן מנהלת מדיניות סף

תקיפה עשויה לערער את האסטרטגיה של איראן למימוש תכניתה הגרעינית. היא עשויה לערער את המגן ההרתעתי ולחשוף את מגבלות התגובה האיראנית

המיועדת לייצר הרגלה ושחיקה של קווים אדומים ולהרוויח זמן. היא מאמצת עמדה מתריסה, בוחנת אותה מחדש, נסוגה ממנה, חוזרת אליה בתגובה למהלך של המערב וכולי. כך עמדתה של איראן אינה ברורה (במתכוון), חלקים מהקהילה הבינלאומית מתרגלים בהדרגה לעמדותיה השאפתניות, ובד בבד איראן משמרת את יכולת הנסיגה הטקטית, והזמן חולף.

אך ייתכן שתקיפה עשויה לערער את האסטרטגיה של איראן למימוש תכניתה הגרעינית: ראשית, היא עשויה לערער את המגן ההרתעתי ולחשוף את מגבלות התגובה האיראנית. כמפורט בהמשך הדברים, תגובתה של איראן תהיה קשה, אך בהחלט זמנית ולא אפוקליפטית. כמו שגם יידון בהמשך הדברים, לאיראן נקודות תורפה כמו תזקיית נפט, ולכן היא פגיעה למנופים נגדיים ומרסנים, ואורך הנשימה שלה מוגבל בעימותים ישירים בעצימות גבוהה-בינונית.

שנית, התקיפה תעמיד את איראן בפני שתי אלטרנטיבות בעייתיות מבחינתה. מחד, אם תמשיך איראן באסטרטגיה הנוכחית של הרחבת תשתיות בלי לרוץ לבניית נשק – אך עם יכולות מופחתות בעקבות התקיפה – יחשף לעיני כל שעוד אפשר להסיג לאחור את התכנית הגרעינית. התקיפה תערער את ניסיונה של איראן לשדר מסר שלפיו בשל היתירות אין תוחלת בתקיפת המתקנים ובשל נחישותה אי-אפשר לעצור אותה, ודבר זה יזמין לחצים בינלאומיים. מאידך, אם תבקש איראן לשנות אסטרטגיה ולהאיץ את בניית הנשק עם היכולות שיוותרו בידיה לאחר התקיפה, היא תיאלץ לוותר על מדיניות הסף ולהתחייב לעמדה ברורה, וכך תגרום להאצת הפעולה הבינלאומית נגדה. התקיפה אולי לא תכחיד את התשתית הגרעינית האיראנית, אך הקברניט הישראלי עשוי להעריך שהיא תוציא את האסטרטגיה המוצלחת של איראן משיווי משקלה.

מה גרוע יותר – תקיפה או הימנעות מתקיפה

לצורך הבניית הדיון נניח שהקברניט צריך לבחור בין שתי אפשרויות דיכוטומיות בלבד: תקיפה מצד ישראל בחודשים הקרובים או התגרענות של איראן בתום תקופה זו. המציאות כמובן מורכבת הרבה יותר, וישנה קשת מצבי ביניים ואפשרויות אחרות, אך הצגת השאלה בדרך זו מחדדת את הדילמה. בחלק זה של הדיון נניח גם שהתקיפה אכן תמנע מאיראן התגרענות לפרק זמן ממושך (שהרי לא נצא לתקיפה אלא אם כן נעריך כך), וכאמור שהתקיפה בתנאי "אור אדום" מצד ארצות הברית. הנחה נוספת היא שאת שקלול האלטרנטיבות אנו בוחנים בפרספקטיבה של שנת 2016 – חמש שנים בערך לאחר התקיפה, ולאחר שיחלפו גלי ההלם המידיים מהתקיפה (צבאיים, פוליטיים וכלכליים). עם זאת, יש צורך בנייתו אילו מהשלכות התקיפה הן בנות חלוף והאבק ישקע, ואילו מגמות המשך דווקא יחריפו כחלוף השנים. שנת 2016 היא גם שנה נוחה לבחינת התוצאות מאחר שבשנה זו, אם לא ב-2012, יתחלף הממשל בארצות הברית ולישראל תהיה הזדמנות לדף חדש עם הבית הלבן.

כמו שעולה מהניתוח שלהלן, הקברניט אינו נהנה מבחירה בין אלטרנטיבה טובה ובין אלטרנטיבה גרועה, אלא בוחר באחת משתי אלטרנטיבות גרועות. יתרה מזו, אפשר אולי לשרטט קווים למהלכים הראשונים שיתרחשו לאחר תקיפה

באיראן או לאחר התגרענותה, אך קשה לאפיין את המגמות האסטרטגיות ארוכות הטווח שתניע כל אלטרנטיבה. הקברניט צריך לבחור איזו משתי תיבות פנדורה לפתוח, ותוכנו וממדיהן של שתי התיבות קשים להערכה.

קצרה היריעה מלנסות להתמודד במאמר זה עם ניתוח מעמיק של תוצאת כל אלטרנטיבה, אך בקצרה יציגו כמה קווי מתאר. אם תתקוף ישראל באיראן, יניב הדבר תוצאות בכמה אפיקים. ראשית, תגובה צבאית מצד איראן כלפי ישראל, במישורין ובעקיפין באמצעות חזבאללה ואחרים (עד כדי מלחמה נוספת בלבנון). התגובה האיראנית הישירה אפשרית הן כלפי ישראל עצמה והן כלפי אינטרסים בעולם (משגרירות עד נתיבי שיט וטיס). התגובה הצבאית יכולה להתאפיין בעצימות גבוהה לפרק זמן קצר או בניסיון להוגיע את ישראל במאמץ מתמשך בעצימות משתנה. שנית, איראן עשויה להגיב צבאית גם כלפי גורמים אחרים כמו מדינות המפרץ וצבא ארצות הברית במזרח התיכון ובטרור עולמי. הרחבת תגובתה של איראן מישראל לבדה גם לצדדים שלישיים איננה מובנת מאליה, בייחוד אם תפעל ישראל בתנאי "אור אדום". קיימים נימוקים מדוע תנסה איראן לכוון את וקטור ההמשך המדיני לטובתה דווקא באמצעות בידוד התגובה לישראל, וקיימים שיקולים נגדיים מדוע להרחיב את מעגל נמעני התגובה. שלישית, אם תבחר איראן בתגובה רחבה, היא עשויה לכלול גם פגיעה במשאבי נפט ובנתיבי אוויר וים, והדבר יגבה מחיר כלכלי יקר מהעולם ומישראל. רביעית, בתנאי "אור אדום" ישראל צריכה לתת את הדעת לצעדי ענישה חריפים מצד ארצות הברית והמערב (מעצירת משלוחי נשק וחלפים עד ענישה כלכלית ודיפלומטית; לפחות כמו אחרי תקיפת הכור העיראקי ב-1981). ככל שתגיב איראן יותר כלפי צדדים שלישיים, כן עולה הסבירות שארצות הברית תתערב במישורין בלחימה, אך בד בבד גם עלולים להחריף צעדי הענישה של ארצות הברית כלפי ישראל. דבר זה יוצר דילמה לקברניט האיראני.

מה מכל זה ייוותר ב-2016? אפשר להניח שהלחימה בעצימות גבוהה ובינונית תדעך, גם אם ייוותרו חשבונות פתוחים והטרור לא ייעלם. מאחר שאיראן עצמה תפשוט רגל וכלכלתה תיעצר אם ייסגרו נתיבי השיט לאורך זמן, זהו תרחיש לא סביר. אפשר להניח שגם צעדי הענישה של המערב נגד ישראל ידעכו, בייחוד לאחר חילופי ממשלים. אך אין הדבר אומר שהסיכונים ארוכי הטווח לישראל נמוכים: ישראל עלולה למצוא את עצמה כחלק מהסדרה אזורית כפויה שתבוא לאחר התקיפה, והיא עלולה להתמודד עם מגמות המשך כניסיון לפרו את המזרח התיכון כולו מגרעין או להגביל את יכולתה האסטרטגית של ישראל כחלק ממשוואה אזורית חדשה. ישראל גם עלולה להיתפס בדעת הקהל האמריקאית כמי שסיבכה את ארצות הברית במלחמה ולשחוק את התמיכה הציבורית בה. לפני שיחליט הקברניט על תקיפה באיראן, הוא חייב לתת את הדעת לצעדי ענישה קצרי מועד

נגד ישראל, והוא חייב גם לתכנן כיצד להימנע מתהליכי המשך העלולים להביא לפגיעה אסטרטגית ארוכת טווח בכוחה וביכולותיה.

מה המשמעות של התגרענות איראן והאם ישראל יכולה לחיות עם תרחיש כזה? האיום האולטימטיבי הוא כמובן שימוש בנשק גרעיני, ויש לבחון בנפרד כיצד להתמודד עם איום זה. אך גם ללא שימוש בנשק גרעיני, המציאות האזורית והעולמית עלולה לעבור זעזועים אסטרטגיים חמורים.² טכנולוגיה וחומרים עלולים לזלוג לצדדים שלישיים, ובהם ארגונים לא מדינתיים. מירוץ חימוש גרעיני אזורי יתפתח, ויכלול גם מדינות שייציבות משטריהן אינה ברורה; והתרחבות המועדון הגרעיני לרב-צדדי והכללת שחקנים לא מדינתיים או לא יציבים יוצרת סיכון שלא יהיה אפשר לקיים הרתעה הדדית כמו בין ארצות הברית לברית המועצות. הנחות היסוד של תורת המשחקים הגרעינית בדבר ה־mutually assured destruction פשוט אינן מתקיימות.

איראן עלולה להפוך לגורם ההגמוני ולנותנת הטון במזרח הקרוב. מועצמת צבאית ופוליטית וכמעט חסינה מאיום צבאי ישיר, איראן תהפוך לגורם דומיננטי השולח אצבעות מעיראק, דרך בחריין, מצרי הורמוז ובאב אל מנדב, תימן, קרן אפריקה, סודאן, עזה ולבנון עד אפגניסטן ומרכז אסיה. איראן גרעינית תעז יותר בעימותים תת־גרעיניים, והיא עשויה להציע מטרייה גרעינית לבעלות בריתה, כסוריה וחזבאללה. איראן מועצמת והחלטית עלולה לחתור תחת משטרים מתונים, לערער הסכמי שלום קיימים של ישראל ולסכל תהליכי שלום עתידיים. התגרענות איראן למרות התנגדות נחרצת של ארצות הברית וישראל תפגע באמינות האסטרטגית של שתי המדינות, תחליש את כוח ההרתעה והקרנת העצמה שלהן, ותחיש את דעיכת השפעתה של ארצות הברית באזור ואת התערערות הסדר שהכרנו מאז 1991.

מה בנוגע ל־2016? להבדיל מן המקרה של תקיפה באיראן, שהמחירים שישראל תשלם, כמה מהם לפחות, הם קצרי מועד, וחלק מהאבק עתיד לשקוע, מגמות המשך שינבעו מהתגרענות איראן עלולות דווקא להחריף כחלוף השנים. איראן מתגרענת נעשית untouchable, שחקנים אחרים מהססים להתנגד לה ובהדרגה מבקשים את קרבתה, הקרנת העצמה הלאומית

שלה מתגברת, והיא צוברת השפעה הולכת וגוברת. היציבות האזורית תלך ותדרדר והסיכויים לשלום ב־2016 קטנים הרבה יותר אם איראן תתגרען. יתרה מזו, לא בטוח שהחשש מתגובה איראנית לתקיפתה הוא טיעון רציונאלי, שכן מי שחושש

התגרענות איראן
למרות התנגדות נחרצת
של ארצות הברית
וישראל תפגע באמינות
האסטרטגית של שתי
המדינות ותחיש את
דעיכת השפעתה של
ארצות הברית באזור

מתגובה של איראן שאיננה גרעינית חייב לחשוש שבעתיים מהתנהגותה של איראן לאחור שתצטייד בנשק גרעיני.

האם קיימת חלופה אפקטיבית לתקיפה

הקברניט יכול לשקול חלופות לא צבאיות אם הן עונות לשני קריטריונים: הראשון – שהן צפויות לשאת פרי בתוך כמה חודשים. בהתייחס להערכות המודיעין המחמירות ותוך כדי הותרת זמן מספיק לאופציה צבאית אם האופציה הלא-צבאית תכשל, הקברניט אינו יכול לתת לאופציה הלא צבאית יותר מכמה חודשי ניסיון; והשני – שהאופציה הלא צבאית תהיה קונקרטיבית, מאופיינית ביחסי סיבה-תוצאה מובהקים ואמינה מספיק כדי להיות בסיס לתכנית (פעולות שמטרתן ערעור המשטר בטהראן למשל אינן עומדות בקריטריון השני, ולכן גם לא בראשון).

אם כן, אנו מחפשים מנופים בעלי אופי פיזי ומידי, ונראה כי המנוף העיקרי העונה לקריטריונים הוא אמברגו תזקיני נפט. אמברגו כזה חייב להיות משותף לכלל הקהילה הבינלאומית או מלווה בסגר ימי, שכן אין טעם באמברגו של המערב כשמדינות אחרות ממשיכות לספק תזקינים (יש הטוענים שגם ניתוק המערכת הבנקאית של איראן מהבנקאות העולמית יחולל אפקט דומה, אך לשם פשטות הדיון נתמקד בתזקינים).

כדי שיעשה אמברגו התזקינים את שלו הוא חייב להחל מיד ולהיאכף על כלל תעשיית התזקינים העולמית. הקברניט צריך להחליט אם זהו תרחיש סביר שניתן להסתמך עליו בתכנית. הסימונים אינם מעודדים. להבדיל מישראל, שבעיניה האיום הוא איום מידי על קיומה, בעיני מרבית הקהילה העולמית, התגרענות איראן אינה רצויה אך גם כזו שאפשר לחיות עמה ולהכילה.³ אם מתוך נקודת מבט שונה או אינטרסים שונים ואם מתוך הדחקה, המחיר והסיכונים המידיים שמרבית הקהילה הבינלאומית מוכנה לשאת בהם בהקשר זה מוגבלים. קיים שוני בין המתמטיקה של ישראל בנוגע לסיכון ולמחיר המשתלם להסרתו ובין המתמטיקה של ארצות הברית, וכל שכן של רוסיה ושל סין.

אירונית, קיים אינטרס משותף לאיראן ולמרבית העולם (חוץ מישראל, מצרים וערב הסעודית) לשחק על זמן: האמריקאים – כדי לחמוק מהצורך בהכרעות קשות והאיראנים – כדי להתקדם בתכנית הגרעין, אך הזמן הוא מלכודת דבש: התהליך הדיפלומטי ממושך, סבב שיחות רודף את קודמו, המעצמות מחפשות מכנה משותף (נמוך מדי, בוודאי לא אמברגו תזקינים מידי), איראן מנסחת לאטה את תשובותיה הפתלתלות, והחודשים נוקפים. הקברניט צריך לעמוד בפני הפיתוי של מהלכים צורכי זמן אלה, הנתפסים כביכול כהתקדמות כלשהי, שכן הזמן מאפשר לאיראן לחצות עוד ועוד ספים.

פרדוקס הוא כי מה שעשוי להחיש את התהליך הדיפלומטי הוא הכנות קונקרטיות מצד ישראל לפעולה צבאית. הרוצה בשלום יכון למלחמה, והמתכוון למלחמה עשוי לקבל את השלום. האם קביעת יום "ע" לתקיפה היא שתביא שלא במתכוון את אמברגו התזקיקים?

עמדתה של ארצות הברית

הסכמת ארצות הברית לתקיפה, במפורש או במשתמע, תקל מאוד את ההחלטה לתקוף. ראשית, היא תקל את הכוונת תהליך ההמשך המדיני של התקיפה לעצירה כפויה של תכנית הגרעין והנהגת משטר אכיפה ארוך טווח. שנית, היא תצמצם את המחיר שתשלם ישראל. איראן בכל זאת תגיב צבאית נגד ישראל, במישרין ובעקיפין, ואם ייסגרו מצרי הורמוז, תשתתף ישראל עם העולם במחיר הכלכלי, אך הלגיטימציה שתספק ארצות הברית תחסוך מישראל צעדי ענישה מהמערב וניסיונות לערב אותה בכפייה בהסדרה אזורית חדשה או להגביל את כוחה האסטרטגי.

על הקברניט לעשות כל מאמץ לתאם את צעדיו עם ארצות הברית, אך בשל תקתוק השעון הוא גם צריך להעריך את פרק הזמן שיוקצה לכך ואת סיכויי ההצלחה. לישראל ולארצות הברית אינטרסים בסיסיים משותפים, וראיית העולם שלהן דומה בדרך כלל. בתרחישים מסוימים נוח לארצות הברית שישראל תהיה זו התוקפת, מתוך הסכמה שקטה או התנגדות סמלית מצד ארצות הברית.

עם זאת, מלבד העובדה שארצות הברית כבר מסובכת בשתי מלחמות אזוריות ותאבונה למהלכים העלולים לסבכה במלחמה שלישית אפסי, ומלבד זה שהשקפת עולמו של הנשיא הנוכחי שונה משל רוב קודמיו, שני שיקולים עלולים להעיב על תרחיש "האור הירוק" או "האור הצהוב": ראשית, לוח הזמנים לקבלת החלטה. גישתה של וושינגטון לשעון החול ליברלית יותר מזו של ישראל, והממשל נותן בפועל לשנים לחלוף; ואכן, איראן כבר חלפה על כמה

deadlines של ארצות הברית, וארצות הברית משלימה בשתיקה. קשה לראות הסכמה של ישראל ושל ארצות הברית אפילו על המועד שיש לקבל בו החלטה על "אור ירוק" או "אור צהוב", ובהיעדר הסכמה על המועד להחלטה מן הסתם לא יינתן "אור ירוק".

שנית, קיימת קשת מוגבלת של מצבים שרצינונלי

לארצות הברית להיות שותפה בהם בפוטנציה למחיר

התקיפה בלי ליהנות מהיתרונות של ביצוע התקיפה בעצמה. לארצות הברית יכולות רבות יותר לפעול לא רק נגד תכנית הגרעין אלא גם לפגוע ביכולות התגובה הסדירות של איראן (כמו הצי האיראני), לגרום פגיעה נרחבת בממשל האיראני וכן

פרדוקס הוא, כי מה שעשוי להחיש את התהליך הדיפלומטי הוא הכנות קונקרטיות מצד ישראל לפעולה צבאית

לקיים שגרת תקיפות לאורך זמן, ולכן מערכה נרחבת מצד ארצות הברית תהיה יעילה יותר מתקיפות נקודתיות מצד ישראל. בנסיבות שארצות הברית סבורה כי היא עצמה אינה צריכה לפעול ולשאת בתוצאות, קשה לראות כיצד היא תאשר תקיפה יעילה פחות אך בכל זאת תסתכן בשותפות למחיר והסיכון.

עם זאת, שני שיקולים אחרים פועלים דווקא בכיוון ההפוך. ראשית, המתמטיקה של ארצות הברית ביום שלאחר התקיפה עשויה להיות שונה מזו שביום שלפניה (בעיקר אם תיתפס התקיפה כמוצלחת). בלב הסערה, מדינות נוטות לשוב לאינטרס הפונדמנטלי שלהן ולדבוק בבעלות בריתן הטבעיות. הסערה מעבירה את הפרספקטיבה מגוונים של אפור בחזרה לשחור ולבן; ואכן, למרות היחסים המתוחים לעתים בין רוזוולט ובין צ'רצ'יל בשל הניסיון של בריטניה לגרור את ארצות הברית למלחמה בשנים 1939–1941, מרגע שהצטרפו האמריקאים למלחמה גבר האינטרס האסטרטגי הבסיסי על חוסר הנוחות מההתנהלות התחבולנית של בריטניה. האינטרס הפונדמנטלי של ארצות הברית הוא לחזק את ישראל, את מצרים ואת ערב הסעודית, ולהגן על ירדן, על לבנון ועל המפרציות, ומנגד להחליש את איראן, למנוע את נפילת עיראק לידי ההגמוניה של איראן, ולהסיר את ידה של איראן מברז הנפט העולמי – הורמוז. האינטרס הבסיסי של ארצות הברית הוא למנוע התגרענות של מדינות סוררות ותומכות טרור המאתגרות אותה. השאר הוא רק קשיי היום-יום, תשישות הממסד הביטחוני האמריקאי מהשחיקה בעיראק ובאפגניסטן ואילווצי הדיפלומטיה הפומבית. (אגב, גם אם תנקוט ארצות הברית צעדי ענישה כלפי ישראל, הדבר איננו שולל את האפשרות שהיא תנצל את התקיפה לשם נטרול פרויקט הגרעין האיראני).

ישראל צריכה לשכנע את הממסד הביטחוני האמריקאי שתקיפת איראן והחלשתה משרתות את אסטרטגיית היציאה של ארצות הברית מעיראק, ואולי גם מאפגניסטן

שנית, ישראל צריכה לשכנע את הממסד הביטחוני האמריקאי שתקיפת איראן והחלשתה משרתות את אסטרטגיית היציאה של ארצות הברית מעיראק, ואולי גם מאפגניסטן. נסיגה של ארצות הברית מעיראק בתנאים הנוכחיים היא חסרת אחריות ועלולה להסתכם באסון אסטרטגי: ביום שלמחרת תהיה איראן הכוח הזר המשפיע ביותר בעיראק. הדבר גם יהיה בבחינת איום ישיר על ערב הסעודית, על בחריין, על המפרציות ועל ירדן. זמן קצר לאחר שנסוגה ארצות הברית מווייטנאם נפל הדרום, אך נפילת עיראק ומצרי הורמוז לידי איראן

אינם אפשרות העולה על הדעת. מנגד, תקיפת איראן והכפפתה למשטר אכיפה גרעיני תביא לפגיעה בכוחה האסטרטגי, לפגיעה בתדמית ה-winner שלה ולפגיעה בהקרנת העצמה הלאומית האיראנית ובמומנטום השפעתה האזורית. הדבר יסייע לשיקום הקרנת העצמה של ארצות הברית ולשיקום השפעתה בזירה. כך ייווצרו

תנאים חיוניים לנסיגה אחראית יותר מעיראק. פעולה אפקטיבית נגד איראן, המדינה המובילה את האסלאם הרדיקלי ואת הטרור העולמי, גם עשויה לקדם את הנסיגה מאפגניסטן. מהלומה באריה הגדול יוצרת את ההקשר ואת התנאים ליציאה מהעימות עם השועל הקטן.

תקיפה כוזב לתהליכים בינלאומיים

אחריות ראש הממשלה ושר הביטחון לפעולה הצבאית איננה רק מיניסטריאלית; היא מהותית. רק הם מסוגלים לעצב ולנהל אסטרטגיה רבתי מולטי-דיסציפלינרית, ולהשיג סינרגיה חיונית בין הצבאי, החשאי, הדיפלומטי, הפוליטי והכלכלי. אם יחליטו הקברניטים על תקיפה באיראן, יהיה זה מהלך פוליטי שנמענו הקהילה הבינלאומית הרבה יותר ממהלך אופרטיבי המכוון נגד מטרות באיראן. כשייגעו גלגלי המטוסים במסלולי הנחיתה מבצע אחד אולי יסתיים, אבל המערכה העיקרית רק תחל. חשיבות התקיפה אינה בתוצאה המבצעית-פיזית אלא בהמחשה לקהילה הבינלאומית שזוהי בעיה אקוטית ובווערת, אשר אי-אפשר לחמוק ממנה, והמחייבת טיפול ישיר, אפקטיבי, כן ומידי. הקברניט חייב להתמקד בשאלה כיצד למנף את התקיפה כדי שתניע את תהליכי ההמשך הבינלאומיים שיעצרו את התגרענות איראן, ולהשתמש בכל הנכסים האפשריים לרבות ניצול האינטרס של ערב הסעודית ושל מצרים. מנגד, על הקברניט מוטלת האחריות לצמצם את הפגיעה האסטרטגית ארוכת הטווח בישראל ולהדוף מגמות המשך מסוכנות כמו ניסיון להכפיף את ישראל לאמנה למניעת הפצת נשק גרעיני. זוהי סחורה שצה"ל לבדו אינו יודע לספק; רק הדרג המדיני.

בלמת התגרענות איראן היא הסוגיה החשובה ביותר על סדר יומה של ישראל, ומכאן שעל אפיקי המדיניות האחרים להיות כפופים לה או לפחות מסונכרנים עמה. על הדרג המדיני מוטלת החובה לעצב כיום, בטרם תקיפה, את המציאות המדינית שתשרת אותו באופן מיטבי לאחר התקיפה.

כך, למשל, עליו לשאול עצמו באיזה מצב נכון שיהיו השיחות עם הפלסטינים בעת שישראל תתקוף באיראן או מה צריך שיהיה מצב יחסיו עם הבית הלבן (אגב, התשובה איננה טריוויאלית, מצריכה תחכום ולעיתים איננה אינטואיטיבית). בד בבד, יש לבחון את תגובת ישראל לאירועים שונים, כמו למשל המשט הטורקי לעזה,

ככל שיחסי הדרג המדיני בישראל עם הבית הלבן מחריפים, כן המוטיבציה של הדרג המדיני לתקוף באיראן עלולה להתגבר

על פי אמת מידה של עיצוב המציאות המדינית המועילה ביותר ליום שלאחר התקיפה באיראן.

פרדוקס הוא כי ככל שיחסי הדרג המדיני עם הבית הלבן מחריפים, כן המוטיבציה של הדרג המדיני לתקוף באיראן עלולה להתגבר. ראשית, משום

שבהיעדר תמיכה אסטרטגית מצד ארצות הברית לישראל יש פחות מה להפסיד; שנית, משום שערעור המעמד הפנים-ישראלי של ראש הממשלה עלול ליצור מצב שיש לו פחות מה להפסיד; שלישית, כדי לשנות את סדר היום ולחמוק ממשא ומתן עם הפלסטינים במסגרת שנראה בה כאילו כל הלחצים מופנים לישראל; ורביעית, משום שאם ייווצר הרושם כי תמיכת ארצות הברית בישראל נחלשת, ממילא תפחת רתיעתם של הערבים מישראל ותעלה הסבירות למלחמה.

אם אכן נכון הציטוט המיוחס לראש הממשלה נתניהו – "השנה היא 1938 ואיראן היא גרמניה"⁴, התשובה לשאלה אם לתקוף – התשובה של נתניהו לפחות – מתבקשת. הרי אילו הייתה ישראל קיימת ב-1938 ואילו הייתה לה יכולת תקיפה בברלין, נכון היה לתקוף גם במחיר עימות חריף עם רוזוולט, צ'מברלין ודאלאדיה. ואולם, כעולה ממאמר זה, ההחלטה אם לתקוף מורכבת, והקברניט צריך להשתכנע שמיפה את מארג השיקולים הרלוונטיים, שקלל את הטיועונים לכאן ולכאן, ומצא תשובה רצינית ומבוססת לשאלות הנסקרות במאמר זה.

הערות

- 1 סוכנות רויטרס, 13 באפריל 2010.
- 2 להרחבה ראו: רון טירה, "תנועת הלוחות הטקטוניים", **עדכון אסטרטגי**, כרך 12, גיליון 1 (מאי 2009), עמ' 81.
- 3 ראו למשל, George Freeman, *Thinking About the Unthinkable: A US-Iranian Deal*, *Startfor Global Intelligence*, March 1, 2010.
- 4 אלוף בן, "צ'רצ'יל ותלמידו", **הארץ**, 7 באוקטובר 2009.

"נקודת מפנה 4"

תרגיל החירום הלאומי – לקחים ומשמעויות

מאיר אלרן

כללי

ב-23–27 במאי 2010 נערך תרגיל החירום הלאומי השנתי, שמטרתו הוגדרה להביא ל"שיפור ההיערכות והמענה לחירום במדינת ישראל, ברמה הלאומית והמערכתית, המבוססת על פעולה משולבת בתרחיש מלחמה"¹. התרגיל הוגדר כגדול מסוגו שהתקיים עד עתה, והוא כלל למעלה מ-150 ארגונים מכול הרמות: משרדי ממשלה, פיקוד העורף, משטרת ישראל, מגן דוד אדום, שירותי כבאות והצלה, רשויות מקומיות, גופי תשתית וארגונים שונים. בנוסף לתרגול המטות בוצעו תרגילי שטח, בהן השתתף בעיקר פיקוד העורף, וכן משרדי הממשלה, מד"א, משטרת ישראל וכיבוי אש. כן הוקמה מנהלת לתאום פעילותו של ה"מגזר השלישי" בתרגיל. 35 רשויות מקומיות שולבו ישירות בתרגיל, במשך יומיים, כאשר משרדי הממשלה נדרשו לסייע להן במתן שירותים חיוניים לאזרחים במצב החירום. מרכיב חשוב נוסף היה הפעלת כלל האוכלוסייה, באחד מקטעי התרגיל, שהתבקשה למצוא מחסה לאחר צפירה בכול המדינה, על פי הנהלים.

"נקודת מפנה 4" הוא התרגיל הלאומי הרביעי מסוגו. הוא מבטא יישום של אחד הלקחים החשובים של מלחמת לבנון השנייה (2006), אשר בכול הקשור לטיפול בחזית האזרחית, מול התקפות חזבאללה, הוגדרה כשורה של מחדלים של דרגי הביצוע, "מראש הממשלה ועד פיקוד העורף, אשר כשלו באורח חמור בתהליכי קבלת ההחלטות, בהערכה ובביצוע הנוגעים לטיפול באוכלוסייה האזרחית שבעורף ולהבטחת שגרת החיים"². מבחינות רבות סמנה מערכה צבאית – אזרחית זו נקודת מפנה בהתייחסות ובהיערכות של גופי הממשל בישראל בכול הקשור לטיפול בחזית האזרחית: בין היתר הוקמה רשות החירום הלאומית (2007), לצורך תיאום ותכלול הפעולות בחירום בין הגורמים השונים; חוזק פיקוד העורף, אשר שינה באורח משמעותי את תפיסת ההפעלה שלו לעבר טיפול כולל באוכלוסייה

מאיר אלרן, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

בעת חירום; והוחלט על קיום רצף סדור של תרגילים מגוונים, לאורך כול השנה, שיבחנו תרחישים שונים של אסונות המוניים ועימותים צבאיים ואת מרכיבי המענה המערכתית להם.

תרומת התרגיל

תרגול המערכות והתושבים, בדגש על השילוב וזיקות הגומלין ביניהם, הינו בעל ערך מופלג בהתכוננות אומה לעימותים צבאיים בהם משמש העורף האזרחי מטרה מועדפת במובהק. בהקשר זה משמשת כיום מדינת ישראל מודל לחיקוי למדינות רבות אחרות, הלומדות בשקדנות ובהערכה את הנעשה בה בתחומי המוכנות והתרגול.³ בהקשר הישראלי יש לתרגילים המערכתיים חשיבות מיוחדת בשני תחומים מקבילים.

בתחום המערכתי – על מנת לשפר את מידת התיאום ושיתוף הפעולה בין הגופים המופקדים על המענה ברמה הממלכתית והמקומית. תיאום בין מערכות בירוקרטיות גדולות הוא תמיד נושא מורכב, כפי שהוכח בעבר גם בארץ וגם במקומות אחרים בעולם, ובמיוחד בנסיבות של אסון המוני (ראה למשל באסון הוריקן קתרינה בארה"ב ב־2005). אולם בישראל, גם מול האתגר הביטחוני הייחודי והנמשך, הדבר מתחייב במיוחד בשל העדר גורם אחראי ומוסמך לנהל את שלל המערכות ולתאם ביניהן.⁴ לכאורה, נקבע עם הקמת רח"ל כי היא המופקדת על התיאום ברמה הממלכתית.⁵ אולם בפועל, שלוש שנים לאחר הקמתה, הרשות הלאומית היא עדיין קטנה בגודלה וחלשה בסמכויותיה מכדי להתמודד בהצלחה עם המשימה הכבדה. יכולתה לכפות תרבות ארגונית, מדיניות ואמצעים, לצורך אבטחת תיאום ופעולה אינטגרטיבית בשעת חירום, מוגבלת למדי. פיקוד העורף הוא הנתפס על ידי מרבית הגופים במערכת כגורם הביצועי החזק. זאת, גם בתוקף עוצמת המשאבים המצויים בידו, גם בזכות מומחיותו המקצועית הייחודית בנושאים רלוונטיים (כמו חילוץ והצלה), גם בגלל מעמדו, משאביו המגוונים והרבים ויוקרתו, הנשענים על היותו גורם צה"לי, כל אלה מעמידים אותו בחזית העשייה בפועל, גם אם לא כגורם המוביל בלעדית בשטח. מצב זה יוצר ערפול סמכויות ואחריות גם ברמה הלאומית וגם בתאי השטח המקומיים ומותר מרחב גדול לקונפליקטים ולמאבקי יוקרה מיותרים, גם אם צפויים לסביבה בירוקרטית מובהקת. מצב בלתי רצוי זה לא ישתנה עד שייקבע (אם ייקבע) בחוק מי יהיה הגוף המוביל האחראי על ניהול החזית האזרחית ברמה הלאומית וברמה המקומית. עד אז אין מנוס מתרגול תדיר של המערכות השונות, על מנת לייצר לפחות מידה של היכרות עם האיום ועם מרכיבי המענה, דפוסים מקובלים של פעולה והרגלי עבודה. חינויות התרגול הוכחה גם הפעם ובמיוחד ברמת הרשות המקומית, המוצגת

לפחות בהכרזות הקברניטים – ובחלק מהמקרים גם בפועל – כאבן הראשה של המענה המערכתית של החזית האזרחית.

בתחום הפעלת האוכלוסייה: הנחת המוצא המקובלת בטיפול מערכתית באסונות המוניים הינה שאזרח מוכן ומעורב בקהילה פעילה, המסוגלת להגן על עצמה ולהעניק לנזקקיה פתרונות מקומיים ראויים הם גורם החוסן העיקרי והמענה האולטימטיבי לאתגר.⁶ זאת, גם בהיות סוכני המענה הממסדיים תמיד מוגבלים ביכולותיהם ובזמינותם. לחילופין, אזרחים פאסיביים הם אובייקטים פגיעים, ההופכים במהרה לנטל קשה על הקהילה ופוגעים בחוסנה החברתי.⁷ מחקר מקיף שנערך לאחרונה ב־Homeland Security Institute האמריקני (מכון מחקר הממומן על ידי ה־Department of Homeland Security), העוסק בהשוואה מפורטת בין ישראל וארצות הברית בכל הקשור למעורבות הציבור בהתמודדות עם הטרור,⁸ הוקדש פרק מיוחד לסוגיית השתתפות הציבור בתרגילי מוכנות וחירום. הקביעה החשובה בפרק מרכזי זה, המשבח את העשייה הישראלית (בהשוואה עם זו האמריקנית) גורסת בין היתר כי:

"... על מנת לצמצם את ההשפעות של הטרור, על הציבור להיות מוכן לתת מענה ולהשתתף בתוצאות הקטסטרופה הקשורה בפגיעו טרור. השתתפות הציבור בהתכוננות למצבי חירום, באמצעות תרגילים, משחקת תפקיד חיוני בכך שהיא מאפשרת לציבור להיות מודע לנהלים ולכישורים הנדרשים למענה ולשיקום".⁹

ובהמשך, בחלק המסקנות האופרטיביות מציע המחקר כדלהלן:

"על מנת לפתח תרבות של חוסן... יש לפעול לקידום הרעיון לפיו ההתכוננות היא אחריותם המשותפת של הממשלה והציבור כאחת. היא תובעת משניהם ליטול תפקיד אקטיבי. תפקידים אלה אינם נפרדים, כשהתיאום ביניהם הוא הכרחי למען מוכנות לאומית אמיתית".¹⁰

בתנאים אלה יש משמעות חיובית מיוחדת בהתייחסות הממוקדת של פיקוד העורף לשיתופה של האוכלוסייה, ככל הניתן, בתרגילים השנתיים. למרות אדישותו (המובנת) של חלק גדול של הציבור (ב־2009 השתתפו כ־40% בתרגיל, בחלקו המצומצם, בהיענות לצפירה הקוראת לתפוס מחסה), הרי שעצם הפרסום המוגבר סביבו והפעלת חלקים מהאוכלוסייה, בעיקר במוסדות החינוך, מייצרת מיידה ראווה של חשיפה, קליטת מידע רלוונטי ומעורבות, ולו חלקית ועקיפה, של הציבור. יש בכך תרומה לא מבוטלת להגברת מוכנות הציבור לתרחישי חירום עתידיים. חשוב יהיה גם בעתיד ולא רק בתרגילים – לתת דגש לסוגיה חיונית זו של הפעלה ושיתוף האזרחים לרובדיהם, כולל להפעלה של מתנדבים מתוך הקהילה, כמו תלמידי תיכון, סטודנטים, המגזר העסקי ואחרים.

כמה הערות נקודתיות למחשבה עתידית

למרות שעיקר התרגיל עוסק בתרחישים המוכרים של מתקפת רקטות וטילים על ריכוזי האוכלוסייה ומטרות תשתית אזרחיות אסטרטגיות, וטוב שכך, היה במסגרתו, כפי שדווח, גם עיסוק בכמה סוגיות רגישות, העשויות בעתיד לתפוס מקום חשוב יותר בתודעת הציבור ובהתכוננות המערכת למלחמה בעורף.

התפנות / פינוי אוכלוסייה: תרחיש כזה, שבגוונים שונים שלו חזינו כבר מאז מלחמת המפרץ הראשונה, מהווה אתגר לא פשוט למדינה, הניצבת בפני דילמה קשה גם בשלב ההתכוננות וודאי בעת התרחשות עימות המסכן אזרחים רבים: מצד אחד, "התפנות" (שלא לומר בריחה) של אזרחים עשויה לשקף דמורליזציה המונית, פחד וקריסת מערכות. ככזו היא עלולה לבטא חולשה לאומית, או להיתפס ככזו על ידי האויב, המכוון את פעולות הטרור שלו בדיוק לתכלית מסוג זה. מצד שני, ניסיון העבר הוכיח כי יש מקום להתייחסות מדודה ורציונאלית לתופעה זו, המשדרת גם נטייה טבעית, הנובעת מפחד נורמטיבי, ושמוכל מקום, יש קושי למנעה או אף לצמצמה באורח משמעותי. בהתייבבותה על קרני הדילמה בחרה ממשלת ישראל להימנע מקבלת החלטה גורפת בנושא זה ב-2006, וכמעט שלא התערבה בתנועת ההמונים דרומה.¹¹ במהלך השנים, ועם התעצמות האיום הטילי על ישראל, המכוסה עתה כמעט כולה בטווח הנשק תלול המסלול שבידי אויביה, גובר הצורך בגיבוש של תפיסה מערכתית בנושא טעון זה, על מנת שנימצא מוכנים. ואכן, סביב התרגיל הנוכחי דווח בתקשורת¹² כי פיקוד העורף מגבש תוכנית מפורטת להסדרת פינוי המוני של אוכלוסייה אזרחית מאזורים מותקפים, וכי היבטים ראשוניים של התוכנית ייבחנו במסגרתו. עוד דווח כי לשיטתו של אלוף פיקוד העורף,¹³ המדינה צריכה להיות אחראית לאזרחיה גם במצב של התפנות המונית ולסייע לרשויות "קולטות", שלשטחן יגיעו המתפנים, באמצעות היערכות מקדימה ומסודרת. בהקשר זה יש עניין בידיעה שדווחה במהלך התרגיל כי נבחנה במסגרתו "קליטה" של מפונים יהודים מפתח תקווה בטייבה הערבית.

מענה ל"סייבר טרור": בהרצאה שנשא לאחרונה ראש אמ"ן במכון למחקרי ביטחון לאומי¹⁴ הוא התייחס בפרוט ובהדגשה לתחום זה, בקבעו כי ה"סייבר" מקנה למדינות קטנות וליחידים כוח שהיה בעבר שמור רק למעצמות

מצד אחד, "התפנות" של אזרחים עשויה לשקף דמורליזציה המונית, פחד וקריסת מערכות. מצד שני, ניסיון העבר הוכיח כי יש מקום להתייחסות מדודה ורציונאלית לתופעה

גדולות: "קיים פה פוטנציאל להפעלת כוח... המסוגל לפגוע במרכיבי כוח צבאיים ובתפקוד כלכלי של מדינות, וזאת ללא מגבלת טווח וללא מגבלת תוון... המעצמות מזהות שיש פה עולם חדש..." ההכרה הישראלית הפומבית בתחום זה היא אולי חדשה ומודגשת, אולם הנושא עצמו והאיום הגלום בו על החזית האזרחית מוכר

וגדון בהרחבה בעולם זה מכבר.¹⁵ במסגרת החזית האזרחית יש להתייחס לאיומי הסייבר העתידיים בעיקר על תשתיות לאומיות, התלויות באופן קריטי בחוסנן של מערכות המידע שלהן ובתקשורת האמינה ביניהן. על פי דיווחים עיתונאיים הוקדש גם בתרגיל הנוכחי¹⁶ קטע להתגוננות מול איומי הסייבר וטוב שכך. חשוב יהיה בעתיד לדון ולעסוק בתחום חיוני זה, למרות רגישותו, גם בתרגילי העורף וגם ביניהם.

התייחסות לאיומים בלתי קונבנציונאליים: בתרגיל הנוכחי, כמו גם בקודמיו, היו קטעים שהוקדשו למענה הנדרש להתקפה כימית. בעבר נמסר גם על תרגול מענה לאיומים ביולוגיים ורדיולוגיים. יש בכך ביטוי מוחשי להערכה הרווחת במערכת הביטחון כי הפוטנציאל המצוי בוודאות בידי הסורים עלול להגיע גם לידי חזבאללה וחמאס ולכן מחייב התכוננות לקראתו. בו בזמן, מצאו מפקדי פיקוד העורף לנכון לנצל את התרגיל להצגת הפער הקיים כיום בכול הקשור למימוש ההחלטה על הצטיידות בערכות המגן האיטיות, כאשר מול הצורך לספק לכול האוכלוסייה ערכות מגן, קיים עתה תקציב שיאפשר חלוקתן רק לכ־2/3 מהאוכלוסייה. אמנם פער זה אינו תגלית של התרגיל הנוכחי, אולם הוא מחייב טיפול, לא רק בגלל המשמעות המעשית של חוסרים בערכות, אלא לא פחות מכך משום שהוא עלול לשקף מידה של הזנחה של קברניטי המדינה בתחום המוגדר על ידי מומחי פיקוד העורף כחיוני ומחייב הקצאת משאבים הולמת לצרכים. סוגיית ההתגוננות האזרחית מפני אמצעי לחימה בלתי קונבנציונאליים ונשק להשמדת המונים מחייבת חשיבה נוספת ואולי גם הסברה רחבה ותרגול מערכת, במינון נכון, על מנת לחדד את המודעות וההכרה של האוכלוסייה לאיום ודרכי תגובתה. זאת, כאשר האתגר במקרים כאלה אינו רק המענה הנקודתי, החשוב לכשעצמו, אלא יותר מכך תרחיש אפשרי של התפתחות פאניקה בציבור וצורך בהשתלטות מהירה עליה.

סיכום ומשמעויות

הן במנהלת התרגיל, רשות החירום הלאומית והן מבכירי המתורגלים ובעיקר בפיקוד העורף, נשמעים הדים חיוביים ביותר לתרגיל וללקחים המופקים ממנו. ואכן, קיום סדרת התרגילים הרצופה, ובתוכה התרגילים הלאומיים השנתיים, הוא חיובי וחיוני ויש להמשיכו, גם אם לא בהכרח בדפוסים המוכרים מהשנים הקודמות. יש מקום לשקול בעתיד הרחבת הנושאים המתורגלים גם לתחומים כמו רעידת אדמה וטיפול בחומרים מסוכנים, שההתכוננות לקראתם והטיפול בהם מחייבים תשומת לב.

לדיווח בין אלה המדגישים את החשיבות של תרגול המערכות, לצורך קידום שיתוף הפעולה והתיאום (משרד הביטחון), לבין אלה המדגישים (גם) את

שילוב ושיתוף האוכלוסייה, וכן את התיאום הבינ־ארגוני (פיקוד העורף), אציע ששניהם חיוניים באותה מידה ושלשניהם יש להקדיש תשומת לב רבה: התיאום הבין מערכתי הוא קריטי. בלעדיו המערכת לא תתפקד. אולם גם אם נגיע לרמת תיאום אופטימאלית (ועוד חזון למועד), היא לא תספיק להעניק בעת חירום רבתי, רב חזיתי, מענה מספק לזירות הפגיעה הרבות הצפויות. במצב כזה אין מנוס מהישענות רחבה על הציבור הרחב, על התגייסותו ובמיוחד על חוסנו החברתי. זה האחרון אמור להתבטא בחזרה מהירה לשגרת חירום, המאפשרת התמודדות יעילה ואפקטיבית עם הנזקים בנפש וברכוש, גם כשמשאבי המדינה מצויים במחסור זמני או נמשך.

זוהי סוגיה קריטית, המחייבת התייחסות, תכנון, היערכות ותרגול מעבר למה שמקובל עד עתה. אין זה נכון להשעין את תפיסת ההפעלה של החזית האזרחית באורח מובהק ומוטה על הגופים ספקי השירות (First Responders) הממסדיים, בין אם אלה הממלכתיים – כפי שהמצב בעיקרו כיום – ובין אם אלה המצויים בהפעלת הרשויות המקומיות. מתחייבת הסטה מהתפיסה השלטת של "מלמעלה למטה" (Top Down) לתפיסה מאוזנת יותר, המעניקה עוצמות לגישת ה"מלמטה למעלה" (Bottom up). פירוש הדבר, הלכה למעשה, בצד המשך המאמץ להביא לשיפור יכולותיהם של הגופים הממסדיים ושיפור הסנכרון ביניהם, פיתוח נוסף של שני אפיקים: האחד – הזוכה כבר להתייחסות, המצדיקה הרחבה – חיזוק היכולות של הרשות המקומית לנהל את זירת הפגיעה בתחומה, תוך הבנייה של כישורי המערכת המקומית עצמה ושל שליטתה על הכוחות שיוקצו לה בחירום; השני: העצמה של יכולות הציבור, הרחבת רשתות המתנדבים, ופיתוח מנהיגות מקומית, על מנת לשפר את יכולות הציבור לספק לעצמו ולנפגעים סעד כנדרש. הפוטנציאל המצוי בידי הציבור הוא רב מאוד, אך מנוצל באורח בלתי מספיק. יתר על כן, הפעלת הציבור הרחב תסייע לא רק במישרין לצמצום נזקים, אלא גם תתרום לחוסנו החברתי וליכולותיו להתמודד בהצלחה עם האיום.

סוגיה זו, כמו אחרות הקשורות לתפיסת ההפעלה הבסיסית של החזית האזרחית מול איומי הטרור המגוונים על האוכלוסייה האזרחית, מחייבת מאמץ נמשך בכל ימות השנה. תרגילים כמו "נקודת מפנה 4" וודאי ימשיכו לחזק את יכולותיהם של הגורמים השונים ומן הסתם גם ישפרו את התיאום ביניהם במידה זו או אחרת. אולם אין בהם כדי לעצב ולייצב את המערכת, לגבש את תפיסותיה ולשנות דפוסי יסוד המאפיינים אותה כעת. לצורך זה יש הכרח בדיון ציבורי פתוח ובקבלת החלטות לא פשוטות

הפוטנציאל המצוי בידי הציבור מנוצל באורח בלתי מספיק. הפעלת הציבור הרחב תסייע לא רק לצמצום נזקים, אלא גם תתרום לחוסנו החברתי וליכולותיו להתמודד בהצלחה עם האיום

בסוגיות מפתח שעדין תלויות ועומדות. החשובות ביניהן: חלקה של החזית האזרחית בתפיסת הביטחון הישראלית הכוללת; מקומה של המגננה האזרחית מול מרכיבי ההרתעה והמתקפה; אחריות וסמכות לניהול החזית האזרחית בשגרה ובחירום; מקומו של צה"ל ופיקוד העורף מול הגורמים האזרחיים ובמיוחד הרשויות המקומיות; תפקידם של האזרחים, המתנדבים והחברה האזרחית במענה המערכתי לחירום; ותפיסת ההפעלה של החוסן הלאומי, על מרכיביו ה"קשים" (כלכלה, תשתיות) וה"רכים" (חברה, תרבות, פוליטיקה ומנהיגות). עד שלא תגובש תפיסה מערכתית כוללת ומוסכמת בסוגיות יסוד אלה לא יהיה בתרגילי החירום יותר משיפור טכני ומתודולוגי, חשוב ככל שיהיה, במערכת הקיימת.

הערות

- 1 אתר רח"ל <http://www.rahel.mod.gov.il/SiteCollectionDocuments/goal.ppt#482,1>, על פי פיקוד העורף מטרת התרגיל הינה "לשפר את מוכנות הארגונים והתושבים להתמודדות עם מצבי החירום" <http://www.oref.org.il/1000-he/FAQ.aspx>
- 2 תקציר דוח מבקר המדינה, **היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה**, תקציר / עיקרי הממצאים, יולי 2007.
- 3 70 מבקרים מ-30 מדינות הגיעו לצפות בתרגיל, יותר ממספרם בשנים קודמות. הודעת דובר צה"ל, 25 במאי 2010.
- 4 ח"כ מתן וילנאי, סגן שר הביטחון, הממונה על רח"ל, בראיון לעמוס הראל, **הארץ**, 26 במאי 2010: "...למעלה מ-400 מפקדות מעורבות בתרגיל. זה עולם ומלואו. צריך לקבוע יחסי גומלין בין כל הגופים הללו, לתאם בין התרבות הארגונית השונה בכל ארגון. אתה לא מתאר לעצמך כמה קשה ליצור שרטוט משותף של אחריות וסמכות, כשכל גוף משוכנע שהוא יכול הכי טוב לבד, בעצמו..."
- 5 החלטת הממשלה ב/23 מ'19 דצמבר 2007 מגבילה את סמכויותיה של רח"ל בשעת חירום לגוף מטה מייעץ לשר הביטחון.
- 6 Fran H. Norris, Susan P. Stevens, Betty Pfefferbaum, Karen F. Wyche, Rose L. Pfefferbaum, Community Resilience as a Metaphore, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness, *American Journal of Community Psychology*, 2008, 41: 127-150; also, Michael T. Kindt, *Building Population Resilience to Terror Attacks: Unlearned Lessons from Military and Civilian Experience*, The Counter proliferation Papers, Future Warfare Series No. 36, USAF Counter proliferation Center, Air University, Alabama
- 7 ראה למשל: להד, מ', בן נשר, א' (2005), מאלתור תחת טראומה לפיתוח תורה: התמודדות קהילות עם טרור – הכנה, התערבות ושיקום בתוך א. זומר וא. בלייך (עורכים) **התערבויות מוקדמות בעקבות אסונות וטרור: הניסיון הישראלי**, תל אביב, רמות. וכן,
Amanda Ripley, *The Unthinkable: Who Survives When Disaster Strikes — and Why* (NY: Crown Publishers, 2006) and Wendy A. Schafer, John M. Carroll, Steven R. Haynes and Stephen Abrams, "Emergency Management Planning as Collaborative Community Work," *Journal of Homeland Emergency Management*, Vol. 5, issue 1, 2008.

- Public Role and Engagement in Counterterrorism Efforts: Implications of Israeli Practices for the U.S.*, Final Report, Homeland Security Institute, April 2009. 8
- ibid, p. 79 9
- ibid, p. 103 10
- Gilead Shenhar, David Gidron, Kobi Peleg, Mass population Displacement under an unclear Evacuation Policy during the Israel — Lebanon War 2006, *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, Vol. 5, Issue 1, 2008. 11
- עמוס הראל, צה"ל מגבש תוכנית לפינוי המוני של אזרחים בעת מתקפת טילים, **הארץ**, 20 מאי 2010. 12
- מפקדת פיקוד העורף, מחלקת אוכלוסייה, **תורת ההתגוננות האזרחית ברשות המקומית**, מאי 2007, עמ' 72–73. 13
- ההרצאה נישאה בכנס הבינלאומי השנתי של המכון למחקרי ביטחון לאומי, אוניברסיטת תל אביב, דצמבר 2009. מזכר בהוצאת המכון למחקרי ביטחון לאומי, הכולל את הרצאות הכנס יראה אור במהלך 2010. 14
- ראה למשל Frank J. Cilluffo and J. Paul Nicholas, *CyberStrategy 2.0*, *Journal of International Security Affairs*, April 2006. Michael Chertoff, *Homeland Security, Assessing the First Five Years*, University of Pennsylvania Press, 2009, pp. 95-103. 15
- וכן בתרגיל בשנה הקודמת, ראה באתר רח"ל: <http://www.rahel.mod.gov.il/FrontTrainings/TargilMifne3/Pages/TargilMifne3.aspx> 16

סוריה חוזרת ללבנון

אתגר המדינה הלבנונית ותפקיד חזבאללה

דניאל סובלמן

ב־7 ביולי 2006 פרסם העיתון הברית אל־מסתקבל, שבבעלות סעד אל־דין אל־חריי, מאמר שבדיעבד נקרא כמעט כדברי נבואה. כשלושה שבועות קודם לכן נחטף גלעד שליט בגבול רצועת עזה, וישראל, הזהיר כותב המאמר נסיר אל־אסעד, נמצאת במצב של "טירוף" ומשגרת מסרים מאיימים לדמשק ולחזבאללה לבל יתגרו בה. "מה ש'עבר' בפעמים קודמות לא יעבור היום", קבע אל־אסעד, והוסיף: "לא יהיה זה מוגזם לומר כי לבנון חשופה באופן ישיר לסכנות". בשנים קודמות ריסנה ארצות הברית את ישראל, ואילו הפעם לא יהיו ריסונים כאלה, הסביר. "מיותר לומר כי פתיחת חזית בדרום לבנון – תהא הסיבה אשר תהא – תחשוף את לבנון ל'טירוף' הישראלי וגם לא תועיל לפלסטינים עצמם".

האינטרס של לבנון, סיכם אל־אסעד, הוא "להימנע מלהגיש 'תרומות' צבאיות ומלחמתיות, שייטכן כי יגרמו ללבנון לשלם הפעם מחיר כבד מאוד [...] הימים, ואולי אף כמה השעות הקרובות, מציבים אתגר גדול ללבנון וללבנונים. האתגר כאן הוא כיצד מציבים בראש סדר העדיפויות, לפני כל עדיפות אחרת, את ההגנה על האינטרס הלאומי מפני ההשלכות המסוכנות"¹. חמישה ימים לאחר מכן חטף חזבאללה שני חיילי צה"ל בגבול הצפון, פעולה שהציתה את מלחמת לבנון השנייה.

בחודשים האחרונים פרשני אותו עיתון, שבעליו נהיה בינתיים ראש ממשלת לבנון, עסוקים בלהתריע מפני היגררות לבנון לעימות אזורי בין ישראל לסוריה ואיראן. כעת פרשני העיתון מזהירים, בשורה ארוכה של מאמרים שעולה מהם נימה מבוהלת ושככל הנראה משקפים את דעתו של ראש ממשלת לבנון – כי משמרות המהפכה של איראן פועלים להסיט את תשומת הלב מהמתרחש באיראן על ידי קריאה לדגל של בעלי בריתם במזרח התיכון.² שוב נשמע קולם של אל־אסעד ושל

דניאל סובלמן, דוקטורנט במחלקה לחקר סכסוכים, האוניברסיטה העברית

כותבים נוספים, שמאיצים כעת בחזבאללה להימנע מלספק "תירוצים" לישראל, לבל יישנו אירועי יולי 2006.³ אווירת החשש ממלחמה ניכרת בלבנון זה כמה חודשים. עוד בראשית ינואר כתב עיתונאי הנחשב מקורב ביותר לחזבאללה כי כמעט אין מפגש בלבנון שאין דנים בו "במידת הרצינות של האפשרות למלחמה ישראלית על לבנון בשלושת החודשים הקרובים".⁴

השיח הלבנוני הנוכחי מתנהל, וברקע הערכות שלפיהן המחלוקת הבינלאומית סביב תכנית הגרעין של איראן עלולה להוביל לעימות ולערעור היציבות באזור כולו, אולם חשוב לא פחות מכך, הדיון הזה, כמו כמעט כל דיון אחר שמתקיים בלבנון, מתנהל על רקע מה שמסתמן כחזרתה של סוריה לזירה הלבנונית והכפפת לבנון בכלל וחזבאללה בפרט לסדר יום סורי.

סוריה משקמת את השפעתה בלבנון

אם כן, דומה כי חמש שנים לאחר שאולצה סוריה לסיים את נוכחותה הצבאית בלבנון – נוכחות שנמשכה קרוב לשלושה עשורים – היא משקמת בהצלחה את אחיזתה בשכנתה ממערב. בעבר ביססה דמשק את שליטתה בלבנון על נוכחות צבאית מסיבית ומעורבות עמוקה בניהול הזירה, ואילו בשנים האחרונות היא עושה זאת בהדרגה על ידי שילוב של בריתות פוליטיות, חיסול מתנגדיה ודיפלומטיה אזורית.

שיקום השפעתה בלבנון, גם אם לא בצורה הרמטית כבעבר, הוא פועל יוצא מהצלחת סוריה להיחלץ מהבידוד שנקלעה אליו בעקבות חיסול ראש ממשלת לבנון לשעבר רפיק אל-חרירי בפברואר 2005. חילופי השלטון בווינגטון וריכוך מדיניותה של ארצות הברית כלפי המשטר הסורי התפרשו גם הם כהיחלשות התמיכה הבינלאומית במחנה מתנגדיה בלבנון – מחנה ה-14 במאוס. תמורות של ממש חלו גם בזירה הפוליטית הלבנונית עצמה, שם החלו מתנגדיה להכיר בהשפעתה האסטרטגית של דמשק על יציבות לבנון.

הסתלקות צבא סוריה מלבנון באביב 2005 ומלחמת לבנון השנייה בקיץ 2006 יצרו פיצול פוליטי עמוק בלבנון. קו השבר הותיר את המדינה קרועה בין שני גושים מרכזיים מתחרים, חלוקים בשאלת המחויבות לסוריה ולסכסוך הערבי-ישראלי. שורה של שחקנים בעלי משקל – ובהם סעודיה, צרפת, ארצות הברית ואיראן – מיהרו

שיקום השפעתה של סוריה בלבנון הוא פועל יוצא מהצלחתה להיחלץ מהבידוד שנקלעה אליו בעקבות חיסול ראש ממשלת לבנון לשעבר רפיק אל-חרירי

למלא את החלל שהותירה סוריה ולהעמיק את השפעתם בזירה. הפיצול העמוק החריף את המאבק לא רק סביב זהות לבנון אלא סביב השאלה הרגישה והנפיצה ביותר: המשך קיומו הצבאי של חזבאללה כחלק נפרד ממוסדות המדינה.

שני המחנות היו משקל נגד האחד כלפי האחר באופן שהביא לשיתוק ולמתיחות פנימית כה חריפה עד כדי כך שהשיח הציבורי בלבנון החל להתמקד במה שנתפס בעיני כלל השחקנים כסכנה מוחשית להידרדרות מחודשת למלחמת אזרחים. שיא המתיחות נרשם ב־7 מאי 2008, אז, בתגובה לניסיון הממשלה לפרק חלק מרשת הטלפוניה המבצעית של הארגון, השתלט חזבאללה בכוח על מערב הבירה בירות תוך כדי פגיעה בכלי התקשורת המרכזיים של מתנגדיו והשתקתם. מדובר היה בהפגנת הכוח הגדולה ביותר של חזבאללה בזירה הפנימית מאז סיום מלחמת האזרחים בסוף 1989 ומסר שאינו משתמע לשני פנים כי כל ניסיון לפגוע בו יערער בהכרח את היציבות במדינה.⁵

בדצמבר האחרון, חמישה חודשים בערך לאחר הבחירות לפרלמנט, הוקמה ממשלת אחדות לאומית בראשות אל־חירי הבן. ההפשרה ביחסי סוריה וסעודיה, שהפסגה בין מנהיגיה בראשית אוקטובר אשתקד סללה את הדרך להקמת הממשלה החדשה, והאינטרס של כל הצדדים בהרגעת הרוחות בלבנון מסמנים ככל הנראה תקופה של רגיעה פוליטית יחסית ויציבות מחודשת, בטווח הקרוב לפחות, אולם גם אם טושטשו קווי השבר הפוליטיים והעדתיים, הם מוסיפים להתקיים במלוא עוזם מתחת לפני השטח.

לבנון "עצמאית", אך לא אנטי־סורית

בחודשים האחרונים השמיעו שני המחנות בלבנון שביעות רצון מהכיוון שהלכה אליו המדינה. ראשי מחנה ה־14 במארס טוענים כעת כי המאבק שניהלו בחמש השנים האחרונות העניק עצמאות ללבנון. מנהיג הדרוזים וליד ג'ונבלאט, עד לא מכבר התקיף שבמתנגדי סוריה וחזבאללה, סיכם זאת באמרו: "עוד נכתוב בגאווה את דברי הימים של ה־14 במארס, ימים שהובילו לעצמאות. אולם בה בעת יש לנו שכנה חזקה ושמה סוריה, עמה יש לנו יחסים היסטוריים. איננו יכולים להתעלם ממנה, עלינו לכבד אותה [...] השגנו הרבה במסגרת מחנה ה־14 במארס, אך אל לנו לדרוש את הבלתי אפשרי".⁶

ההכרה בתפקיד המפתח של סוריה הובילה את אל־חירי לקיים ביקור בן יומיים בבירת סוריה בסוף דצמבר, ובו קיים פגישות שהוגדרו "היסטוריות" עם נשיא סוריה בשאר אל־אסד. עצם קיום הפסגה לא היה דבר של מה בכך: מאז חוסל אביו של אל־חירי הוא הפנה אצבע מאשימה כלפי נשיא סוריה. ערב ביקורו הצהיר כי על סוריה ולבנון לכונן ביניהן יחסים של "שווה בין שווים". מאוחר יותר הצהיר כי נפתח דף חדש עם סוריה על בסיס של כבוד הדדי ואינטרסים משותפים.⁷

מדובר בשינוי ממשי לעומת המצב שאפיין את יחסי דמשק־בירות עד לפני שנים אחדות, בעת שהושמעה מדי יום סיסמת "אחדות הגורל והמסלולים" וענייני לבנון נוהלו מקרוב על ידי ראש המודיעין הסורי בלבנון. עם זאת, מוגזמת

הטענה שלפיה לבנון הפכה למדינה עצמאית. אמנם סוריה ולבנון החליפו אשתקד שגרירים, ולראשונה הן צפויות להתחיל לסמן גבול משותף רשמי, אולם בכל הנוגע לסכסוך במזרח התיכון בכלל ולאינטרסים של סוריה בפרט, למרות כבדת הדרך שעשתה לבנון ולמרות חיזוק ריבונותה, היא רחוקה מלהיות עצמאית. מהמידע המודלף מטעמה עולה כי דמשק דורשת מאלה השבים לחיקה נאמנות מוחלטת לסדר היום של סוריה.⁸

מהמידע שהודלף בלבנון בעקבות השיחות בין אסד אל-חרירי, בפגישתם הציב נשיא סוריה בפני יריבו לשעבר שני עקרונות יסוד שלא יהיה מוכן להתפשר עליהם: חזבאללה, ומה שהוגדר כיחסים האסטרטגיים בין שתי המדינות. בהקשר זה הבהיר אסד לבן שיחו את עקרון היסוד המלווה את סוריה זה שנים רבות, אשר לפיו לא יסכים למצב שביטחונה ויציבותה של סוריה ייחשפו לסכנה כלשהי שמקורה בלבנון. בהמשך ישיר לכך קבע אסד כי על בירות להיות מתואמת עם דמשק בנוגע למדיניות החוץ שלה. על פי הפרסומים בלבנון, עוד בעת התיאומים להסדרת ביקורו של ראש ממשלת לבנון הציב נשיא סוריה את "האיבה לישראל" ו"שמירת ההתנגדות בלבנון והתיאום עמה" כתנאים בסיסיים לפתיחת דף חדש.

כמו שנראו פני הדברים באביב 2010, קיבל אל-חרירי את כל תנאיו של בשאר אל-אסד, כלומר הולך ומסתיים המאבק הפוליטי שניצת מחדש לפני כחמש שנים סביב שאלת האוריינטציה המדינית של לבנון במזרח התיכון. ההסכמה הפוליטית בלבנון גורסת כעת כי ישראל – לא סוריה – היא האויב ומקור הסכנה העיקרי ללבנון, ואילו לבנון עצמה תישאר חלק מהסכסוך הערבי-ישראלי. מצב עניינים זה תואם את השקפת חזבאללה, שלפיה "הימצאותה של לבנון על גבולות פלסטין הכבושה ובאזור הנתון להשפעות העימות עם האויב הישראלי מחייבים את לבנון לשאת באחריות לאומית ופאן-ערבית". מקומה הגאו-פוליטי של לבנון, גורס הארגון השיעי, "מחייב אותה לסוגיות הערביות הצודקות ובראשן עניין פלסטין והעימות עם האויב הישראלי".⁹

בפגישתם הציב נשיא סוריה בפני אל-חרירי שני עקרונות יסוד שלא יהיה מוכן להתפשר עליהם: חזבאללה, ומה שהוגדר כיחסים האסטרטגיים בין שתי המדינות

הצהרתית ופוליטית, חזבאללה זוכה בחודשים האחרונים לתמיכה פנימית פומבית מצד חלק חשוב ממתנגדיו. ערב כינון ממשלת האחדות בראשותו של אל-חרירי הוא התייחס למחלוקת הניטשת סביב המשך קיומו של חזבאללה כארגון חמוש באמרו: "הייתה תקופה שהיינו חלוקים על ההתנגדות, אבל פתחנו דף חדש, והנשק הזה בשום אופן לא יופנה כלפי לבנון פנימה". לדבריו, "אם ישראל תחליט מחר לבצע פעולה תוקפנית נגד לבנון, האם נאמר אז שההתנגדות שלנו אינה חוקית או שמא נאמץ את ההתנגדות ונשמש כולנו כלבנונים – מדינה, צבא,

עם, והתנגדות – יד אחת?¹⁰ בהזדמנות נוספת פנה אל-חריירי לישראל באמרו כי אל לה להניח שבמקרה של עימות מחודש תשוב לבנון ותתפצל.¹¹ ג'ונבלאט הגדיר את הנשיק של חזבאללה "הערובה המרכזית להתמודדות עם כל תוקפנות ישראלית אפשרית נגד לבנון".¹² כחלק מן ההתקרבות המחודשת שלו לסוריה, שהמתווך הראשי בה היה מזכ"ל חזבאללה, פורסם כי ג'ונבלאט הביע בפני חסן נסראללה את מחויבותו העמוקה לאופציית "ההתנגדות" ולדרך האסטרטגית שלבנון תהיה מחויבת אליה במקרה של עימות עם ישראל.¹³

אתגר האסטרטגיה ההגנתית

דומה שבתקופה הקרובה יושפעו האירועים בזירה הפנימית בלבנון, ייתכן אף באופן מרחיק לכת, מההתפתחויות האזוריות – בעיקר סביב איראן. כאמור, מזה חודשים לבנון מתנהלת בצל החשש מפני עימות אזורי סביב איראן, עימות שעלול לסחוף את לבנון. מלבד זה, ביסוס ההגמוניה של סוריה בלבנון מגביר את הסיכון שחזבאללה – ואתו לבנון כולה – ישתלב בצורה זו או אחרת בעימות אזורי, בייחוד אם יכלול את סוריה.

בראשית פברואר הזהיר שר החוץ של סוריה וליד אל-מועלם, בהתבטאות יוצאת דופן, כי כל מתקפה מצד ישראל על סוריה "משמעה מלחמה כוללת [...] והיא תהיה כוללת, אם תבצע פגיעה בדרום לבנון ואם בסוריה". לדבריו, מלחמה תביא לפגיעה בערי ישראל.¹⁴ המתרחשות הקשה בין ישראל לסוריה נבעה מאיום מצד ישראל לפגוע במטרה בתוך שטחה של סוריה.¹⁵ המתרחשות החריגה התגלעה ככל הנראה על רקע אספקת טילי סקאד וטילים מתקדמים אחרים לידי חזבאללה. בהמשך ישרי לכך התכנסה בדמשק הפסגה המשולשת בהשתתפות מנהיגי סוריה, איראן וחזבאללה. היה מדובר באירוע חסר תקדים שמטרתו הפגנת חזית אחידה אל מול האתגרים שהאזור ניצב בפניהם, ובהם החשש מפני מהלך צבאי ישראלי – נגד איראן, אך בעיקר נגד סוריה וחזבאללה. כן הביאה הפסגה המשולשת לשדרוג פומבי של מעמדו של מנהיג חזבאללה למעמד של שחקן ומנהיג אזורי.¹⁶ במובן מסוים, סוריה דאגה כי את החלל הפוליטי שהותירה מאחוריה בלבנון עם נסיגתה ב-2005 ימלא בעיקר חזבאללה.

למחרת הפסגה צוטט בכיר בחזבאללה באמרו כי ב"פגישת העבודה" שקיימו בשאר אל-אסד, מחמוד אחמדינג'אד וחסן נסראללה "הודגש כי כל מתקפה על

לבנון תהיה בגדר מתקפה על סוריה וכל מתקפה על סוריה תיחשב מתקפה על לבנון".¹⁷ אף שמאוחר יותר הכחיש הארגון כי נחתם חוזה הגנה משותף, משתמע מכך שבמקרה של עימות בין ישראל לסוריה עלול חזבאללה ליזום מהלכים צבאיים

במקרה של עימות בין ישראל לסוריה עלול חזבאללה ליזום מהלכים צבאיים נגד ישראל

נגד ישראל. אסד מצדו, סירב לגלות האם תצא סוריה לעזרת חזבאללה אם תותקף לבנון בידי ישראל. "לא נחשוף את הקלפים שלנו", אמר.¹⁸ מהתבטאויותיו של הנשיא הסורי עולה כי הוא חש כיום שהסביבה האסטרטגית של סוריה הפכה נוחה יותר.

מנגד, אל-חרירי, נשיא לבנון סלימאן ואף צבא לבנון עצמו מפעילים בחודשים האחרונים את כל כובד משקלם כדי למנוע את גרירת לבנון לעימות צבאי, בעיקר על ידי קריאות שלא לספק לישראל "תירוצים" לתקוף את לבנון. כחלק ממאמצים אלה, ובאופן שנוגד את המהלך הסורי-איראני, ניסה באחרונה נשיא לבנון להגדיר בביורו את מעמדו ואת תפקידו הצבאי של חזבאללה, תוך כדי הענקת עדיפות פומבית לצבא לבנון בכל הקשור להגנה על המדינה. המהלך הזה מבטא מחלוקת עמוקה שאינה צפויה להיעלם או להיפתר בקרוב. בנסיבות מסוימות הוא גם עשוי להציב את חזבאללה בפני ההכרח לקבוע את סדר העדיפויות שלו: "ציר ההתנגדות" או המדינה הלבנונית.

בשנים קודמות נחשב צבא לבנון ללא יותר מכוח שיטור, ואילו כיום ניכר מאמץ מצד בכירים בלבנון ובצבא עצמו לבסס את מעמד הצבא – מהלך הנתמך כלכלית על ידי ארצות הברית.¹⁹ מקור צבאי לבנוני צוטט בהבלטה ביומון אל-ספיר בהעריכו כי לא צפויה מלחמה עם ישראל, ובאמרו כי הצבא פועל בדרום לבנון ולאורך הגבול עם ישראל לשמירת הביטחון. לדבריו, "אנו – ובייחוד ההתנגדות – לא נספק לישראל תירוץ לבצע תוקפנות. אין משמעות הדבר שאיננו נזהרים או שאנו, כצבא, עם והתנגדות, איננו במצב של מוכנות".²⁰ רמטכ"ל צבא לבנון ז'אן קהואג'י הצהיר: "כוחה של לבנון הוא הערובה המרכזית להתמודדות עם טלטלות האזור, והוא נובע בראש ובראשונה מכוח הצבא, שהוא עמוד השדרה של המדינה וזוכה לאמון הלבנונים כולם".²¹

במה שנתפס כמהלך נגד מצד סלימאן הודיע הנשיא הלבנוני למחרת הפסגה המשולשת בדמשק על חידוש מפגשי הדיאלוג הלאומי. הודעתו נמסרה ללא כל התייעצות עם דמשק, וזו הופתעה מההודעה, ולא רוותה נחת מהמהלך.²² ערב חידוש הדיאלוג ב-9 במארס חשף כי בדיונים בעבר סוכם ש"ההתנגדות תיכנס לפעולה לאחר הכיבוש, במקרה שלא יעמוד לצבא כוחו למלא את תפקידו, במקרה שהוא יקרוס תחת לחץ האויב או כאשר הוא יפנה להתנגדות לקבלת סיוע".²³ כמו הנשיא סלימאן, גם ראש הממשלה אל-חרירי תומך בגיבוש אסטרטגיה

ניכר מאמץ מצד בכירים בלבנון ובצבא עצמו לבסס את מעמד הצבא – מהלך הנתמך כלכלית על ידי ארצות הברית

הגנתית, שהצבא ישמש מרכיב מרכזי בה.²⁴

במילים אחרות, התמיכה שחזבאללה זוכה לה בקרב מנהיגי המדינה אינה גורפת. מלבד זה, אין משמעות התמיכה הפומבית הזאת שלארגון השיעי יהיה

מעתה מנדט ציבורי לחשוף את המדינה לסכנה מחודשת של מלחמה עם ישראל, כמו שאירע ב-12 ביולי 2006. בתחילת מאי, על רקע הדיווחים בדבר ציוד חזבאללה בטיילי סקאד, מיהר אל-חרידי להכחיש דברים שיוחסו לו, כאילו צידד בזכות הארגון להצטייד בנשק מסוג זה.²⁵

אף על פי כן, קשה בשלב זה לראות את התהליך שהתניע סלימאן מבשיל לכדי גיבוש אסטרטגיה הגנתית שתכפיף את חזבאללה ללבנון. אמנם לחזבאללה ולסוריה אין אינטרס בקריסת המערכת הלבנונית, אולם משטר לבנוני עצמאי וחזק מדי עלול בראייתם להציב אתגר לאינטרסים שלהם ולמרחב התמרון של חזבאללה. אין ספק שחזבאללה מגיע היום לדיאלוג הלאומי כשמעמדו מחוזק. בעקבות כינוס פורום הדיאלוג הלאומי, שהצדדים נמנעו בו ולו מיצירת קשר עין האחד עם האחר,²⁶ פתחו נאמני סוריה בלבנון בקמפיין נגד הנשיא סלימאן. כך למשל סוכם מצב העניינים באחת מכותרות אל-אח'באר, שופרם של סוריה וחזבאללה בלבנון: "כבוד הנשיא: פיו בסוריה, לבו בווינגטון וריאד".²⁷

הקרע הפוליטי והעדתי, שהעמיק מאוד לאחר מלחמת לבנון השנייה, היה בעוכריו של חזבאללה, שזקוק לתמיכה ציבורית ולסביבה נוחה אשר תאפשר לו להגשים את יעדו האסטרטגי: שימור "ההתנגדות". מבחינת הארגון, טשטוש הקרע הציבורי הוא הישג חשוב. אברהים אל-אמין, המקורב ביותר לארגון, כתב: "בתום ארבע שנים חזבאללה מתמודד מחדש עם המבחן של מלחמה כוללת מצד ישראל, ואולי גם מצד שאר שטני העולם. אולם הוא יודע מראש כי מחנה של לבנונים – מחנה העולה הרבה על מחצית האוכלוסייה – ניצב לצדו".²⁸ נואף אל-מוסאוי, חבר פרלמנט מטעם חזבאללה, ציין כי "ההתנגדות" השקיעה מאמצים בזירה הציבורית הכללית כדי ליהנות מ"עורף מגובש" ואוהד.²⁹

גם אם לא אוחה הקרע הפנימי בלבנון, אין ספק שהסביבה הלבנונית נוחה עבור חזבאללה כיום יותר מאשר בשנים האחרונות. חמש שנים לאחר שנאלץ חזבאללה להתמודד עם השלכות הנסיגה של סוריה מלבנון, וארבע שנים לאחר המכה שספג במלחמת לבנון השנייה, הצהיר באחרונה סגן מזכ"ל הארגון נעים קאסם כי מרכזי הכוח בלבנון, במזרח התיכון ובזירה הבינלאומית השתנו וכי "אין להשוות את המצב לזה ששרר בשנת 2005". ארצות הברית, הסביר סגנו של נסראללה, טרודה

על רקע הדיווחים בדבר ציוד חזבאללה בטיילי סקאד, מיהר אל-חרידי להכחיש דברים שיוחסו לו, כאילו צידד בזכות הארגון להצטייד בנשק מסוג זה

בענייני עיראק ואפגניסטן, וחזבאללה חש בשלב הנוכחי שבע רצון ממצבו כמו שלא היה מעולם.³⁰ בכיר הארגון מוחמד רעד קבע כי החלטת מועצת הביטחון 1559, שבגללה נדרשה לבנון לפרק את "המיליציות" שבשטחה, כלומר את הזרוע הצבאית של חזבאללה – "הפכה לבטלה".³¹

בכלל, בעוד שבשנים קודמות נאחז חזבאללה בסוגיות טקטיות (דוגמת האסירים הלבנונים וחוות שבעא) כדי להצדיק את המשך קיומו כארגון צבאי, כיום דומה שאין הוא חש עוד בצורך כזה. למעשה, חזבאללה נהנה כיום יותר מאי פעם ממעמד של שחקן אזורי. נסראללה עצמו הצהיר באחרונה כי ארגונו הפך לחלק "לא רק ממשוואת ההגנה על לבנון, אלא גם מהמשוואה האזורית והעולמית"³². מהבחינה הזו, נראה שחזבאללה הצליח לבסס לעצמו מסה קריטית משמעותית בתוך לבנון ולהציב בפני המדינה עובדה מוגמרת שבכוחה לעצב במידה רבה את דמותה של לבנון בשנים הקרובות לפחות.

להכרת חזבאללה בצורך הבסיסי שלו בתמיכה ציבורית רחבה ככל שניתן עשויה להיות השפעה מרסנת על מהלכיו. אם אכן יחליט חזבאללה להתערב – בלי שאותגר ישירות על ידי ישראל – בעימות צבאי שיפרוץ באזור, ייתכן שהוא ינסה למשוך את ישראל לתקוף ראשונה, ובכך להצדיק את כניסתו למערכה.

סיכום

כרגע נראה כי חזבאללה מתכוון צבאית ופוליטית לתרחיש של עימות מחודש – בעיקר בהקשר האזורי – אף שמלחמה נוספת עם ישראל היא תרחיש שאין הארגון חפץ בו. ההשפעה המרסנת של ההרתעה מצד ישראל מוסיפה להתקיים מאז אוגוסט 2006, גם אם המאבק בין הצדדים נמשך בנתיבים חשאיים יותר. מאז כניסת הפסקת האש לתוקפה הקפיד נסראללה לומר, כמעט בכל נאום, כי אין ארגונו מייחל למלחמה. חשוב לא פחות מכך – חזבאללה מעריך כיום כי לא צפויה מלחמה ישראלית בחודשים הקרובים, ואולי אף בשנים הקרובות.³³

מאז מלחמת לבנון השנייה עמל חזבאללה על שיקום הדרגתי ומושכל של

מאזן ההרתעה מול ישראל, לדבריו בעיקר כדי למנוע מלחמה נוספת. בכמה מקרים, לאחר שהתבטא בנושא עצמתו הצבאית של ארגונו ושיגר מסרים מאיימים כלפי ישראל, הסביר נסראללה כי איומיו נועדו דווקא להרתיע את ישראל ולמנוע מלחמה.³⁴ סגנו הצהיר במארס 2010 כי בראש סדר העדיפויות כעת ניצבת משימת ההגנה על לבנון וביסוס מאזן הרתעה מול ישראל.³⁵ מהתבטאויותיו

להכרת חזבאללה בצורך הבסיסי שלו בתמיכה ציבורית רחבה עשויה להיות השפעה מרסנת על מהלכיו

האחרונות של מנהיג חזבאללה עולה כי הוא סבור שארגונו הצליח במשימה זו. בראייתו, הצלחת הארגון להתחמש בטילים מתקדמים יחסית ולפתח יכולות שלא היו לו בעבר, וכל זאת מבלי שישראל פעלה לסכל זאת, הציבה את ישראל בפני עובדה מוגמרת. אחת השאלות היא אם ינצל חזבאללה את מה שנתפס בעיניו כהצלחה לכוון מאזן הרתעה כדי לשוב ולבחון את ישראל, תוך כדי הפגנת תעוזה רבה יותר מולה בתחום הצבאי, או שמא מאזן ההרתעה ההדדי דווקא יבלום וירסן

את שני הצדדים ובכך יבטיח את המשך היציבות. הערכת הצדדים כי "מלחמת לבנון השלישית", היה ותפרוץ, תהיה קשה ומרחיקת לכת מסבבי האלימות הקודמים, עשויה גם היא לגזור על ישראל וחזבאללה ריסון.

אולם ככל שתתחזק ההגמוניה של סוריה על לבנון, כן עשויה לגבור גם מחויבותו של חזבאללה, שנהיה בגלוי חלק ממערך ההרתעה של סוריה, להתייצב לצד סוריה ואולי אף איראן בכל עימות עתידי. שאר מנהיגי לבנון, ואולי אף הצבא, עלולים למצוא את עצמם בפני רגע האמת שלהם. חזבאללה מודע לכך. נסראללה הצהיר יותר מפעם כי אם תפרוץ מלחמה נוספת עם ישראל, ישתנו פני האזור. כעת דומה שהארגון עוסק בו בזמן בביסוס הרתעה בלבנון פנימה: לאחרונה אף היה אפשר לשמוע אימים מרומזים מסביבת הארגון, כי כל ניסיון לנצל עימות אזורי כדי לפגוע בחזבאללה (כמו שלטענתו קרה ב־2006) יוביל לשינוי של השיטה הפוליטית הנהוגה בלבנון מאז 1943³⁶ ולמה שכונה "7 במאי פוליטי"³⁷ – רמז להשתלטות הארגון בכוח על הבירה בירות.

מידת המעורבות של חזבאללה בכל עימות אזורי עתידי אינה ברורה. מצד אחד עתיד חזבאללה ודרכו צפוי להיות מושפע מכוחות גדולים ממנו, ובראשם פטרונותיו סוריה ואיראן. סגנו של נסראללה רמז לכך באחרונה, כשהזהיר: "ישראל וארצות הברית אינן יכולות להפציץ את איראן ולצפות שהדברים יימשכו כרגיל [...] כל מתקפה על איראן יכולה להצית את האזור כולו, והתוקף – אם מדובר בישראל או בארצות הברית – ישלם מחיר כבד"³⁸.

מצד אחר חזבאללה עצמו אינו יכול לדעת בשלב זה כיצד ישתלב בעימות אזורי ובאיזו מידה יעמיד את עצמו לרשות סוריה או איראן אם יותקפו. קאסם עצמו הודה כי קיימים כמה תרחישים וכי כל שהוא יכול לומר הוא: "נקבע את עמדתנו על פי אופי התוקפנות הישראלית, על פי מה שייראה בעינינו כראוי [...]

אינני יודע באיזו מידה יתערבו הגורמים השונים לבלום את התוקפנות ואיזה תיאום יתקיים ביניהם"³⁹. למרות קשריו של חזבאללה עם איראן וסוריה, יהיה זה מוגזם להעריך כי הוא יערב את עצמו אוטומטית בכל עימות, בייחוד אם יעריך כי צפויה תגובה לא מרוסנת מצד ישראל נגד לבנון. אם יעריך כי יוכל להינקות או לצאת במינימום נזקים, יגבר הסיכוי כי יפעל.

על כל פנים, הצלחתה של סוריה לשקם את מעמדה

ואת אחיזתה בלבנון עשויה לזרז את רגע האמת של חזבאללה, שהוא יעמוד בו בפני דילמה ממשית בין נאמנותו ל"ציר ההתנגדות" ובין נאמנותו ללבנון ולצורך לצמצם את הסכנה להישאבותה אל תוך עימות אזורי, ואולי גם פנימי.

ככל שתתחזק ההגמוניה של סוריה על לבנון, כן עשויה לגבור גם מחויבותו של חזבאללה להתייצב לצד סוריה ואולי אף איראן בכל עימות עתידי

הערות

- 1 אל-מסתקבל, 7 ביולי 2006.
- 2 למשל שם, 30 בינואר 2010.
- 3 שם, 18 בינואר 2010.
- 4 אל-אח'באר, 9 בינואר 2010.
- 5 על האירועים ראו בתוך: אייל זיסר, **לבנון: דם בארזים**, הוצאת הקיבוץ המאוחד, בני ברק, 2009, עמ' 346-348.
- 6 AFP, 17 בינואר 2010. ואילו ב-13 במארס, בריאיון לערוץ אל-ג'זירה, השלים ג'ונבלאט את המהלך כאשר התנצל בשידור על התבטאויותיו בגנות נשיא סוריה, ואף מחל לסוריה על רצח אביו כמאל ג'ונבלאט ב-1977. כשבועיים לאחר מכן התקבל אצל נשיא סוריה בדמשק.
- 7 אל-ספיר, 9 בפברואר 2010.
- 8 ראו למשל: אל-אח'באר, 13 במארס, 2010 ושם, 18 במארס 2010.
- 9 ראו את "המסמך הפוליטי של חזבאללה 2009", שפורסם ב-31 בנובמבר 2009. למסמך המלא בערבית ראו: <http://www.moqawama.org/essaydetailsf.php?eid=16245&fid=47>
- 10 אל-ספיר, 27 בנובמבר 2009.
- 11 שם, 28 בינואר 2010.
- 12 שם, 23 בינואר 2010.
- 13 אל-אח'באר, 18 במארס 2010.
- 14 אל-שרק אל-אוסט, 4 בפברואר 2010.
- 15 אל-אח'באר, 20 במארס 2010.
- 16 בכתבה שפורסמה באל-אח'באר ב-18 במארס 2010 תואר נסראללה כ"מזכיר סוריה בלבנון", ונכתב: "נסראללה הוא המפתח של סוריה בלבנון והמפתח של לבנון בסוריה".
- 17 שם, 1 במארס 2010.
- 18 אל-ספיר, 18 במאי 2010.
- 19 בכיר בשגרירות ארצות הברית בלבנון ציין כי מאז 2006 הגישה ארצות הברית סיוע לצבא לבנון בהיקף של יותר מחצי מיליארד דולר, ראו: אל-שרק אל-אוסט, 7 במאי 2010.
- 20 אל-ספיר, 16 בינואר 2010.
- 21 אל-חיאת, 21 בפברואר 2010.
- 22 אל-אח'באר, 11 במארס 2010.
- 23 אל-שרק אל-אוסט, 8 במארס 2010.
- 24 אל-חיאת, 29 בדצמבר 2009.
- 25 אל-מסתקבל, 12 במאי 2010.
- 26 אל-חיאת, 10 במארס 2010.
- 27 אל-אח'באר, 12 במארס 2010.
- 28 שם, 8 בפברואר 2010.
- 29 אל-חיאת, 17 בינואר 2010.
- 30 אל-שרק אל-אוסט, 17 באפריל 2010.
- 31 אל-לואא', 25 בדצמבר 2009.
- 32 אל-חיאת, 22 במאי.
- 33 אל-חיאת, 28 בדצמבר 2009.

- 34 למשל ב־16 בפברואר 2010 איים נסראללה כי אם תפגע ישראל בפרוורים הדרומיים של בירות, יפציץ חזבאללה את תל אביב, ואם תפגע ישראל בשדה התעופה הבינלאומי של לבנון, יפגע ארגונו בנתב"ג. בנאום שנשא ב־2 במארס 2010 הסביר כי לעתים "עליך לומר דברים מסוימים על מנת למנוע מלחמה". דברים דומים אמר נסראללה ב־14 באוגוסט 2007, אז אמר כי הצהרתו כי חזבאללה מחזיק כעת ב"הפתעה גדולה" נועדה להרתיע את ישראל ולא לקדם מלחמה. דרך אגב, בנאום שנשא נסראללה ב־1 במאי 2010 הוא טען כי הרטוריקה של ישראל השתנתה בעקבות נאום ה־16 בפברואר 2010, באופן שהוכיח לטענתו כי הצליח לכונן מאזן הרתעה מול ישראל.
- 35 **אל-אנתקאד**, 19 במארס 2010.
- 36 **אל-אח'באר**, 20 במארס 2010.
- 37 **שם**, 30 במארס 2010.
- 38 רויטרס, 18 במארס 2010.
- 39 **אל-שרק אל-אוסט**, 17 באפריל 2010.

מעבר לגרעין ולטרור: המאזן הצבאי הקונבנציונלי במפרץ

יואל גוז'נסקי

המפרץ הפרסי נמצא בעיצומו של מרוץ חימוש מהגדולים שידע, והמוטיבציה העיקרית לו, היא התקדמות תכנית הגרעין של איראן והאפשרות כי מדינות המפרץ הערביות יעמדו ב"קו האש" בכל עימות עתידי עמה. במסגרת זאת, כוחותיהם הצבאיים של המדינות עוברים בשנים האחרונות שינויים, ובמרכזם שיפור יכולות ההגנה שלהן ואף ביסוס, "על הנייר", של יכולות תקיפה מסוימות בשטחה של איראן.¹ עם זאת, כמו שמאמר זה מבקש להראות, גם רכש מסיבי של מערכות נשק, מתקדמות ככל שיהיו, אין בו כדי להשתוות לכוח הצבאי של איראן וליכולת לנהל מלחמה מודרנית לאורך זמן, בעיקר בשל שורה של תנאי יסוד, ובהם נתונים גאוגרפיים נחותים, אילוצים פנימיים, תלות בכוח אדם זר וכן הקושי להביא לשיתוף פעולה ביטחוני אפקטיבי בין המדינות.

זירת המפרץ היא בעלת חשיבות מכרעת לביטחון האזורי והעולמי. עניין זה מובן בעקבות האירועים שפקדו אותה מאז המהפכה האסלאמית: כמה משברי אנרגיה, שלוש מלחמות אזוריות, התערבות צבאית חיצונית, חתרנות וטרור וכן כמה עימותים נמוכי עצימות – כל אלו יוצרים מציאות של משבר מתמשך. כעת ערב הסעודית, כוויט, קטאר, בחריין, איחוד האמירויות הערביות ועומאן מבקשות להיערך לכל התפתחות סביב תכנית הגרעין של איראן: הפעלת כוח נגד מתקני הגרעין האיראניים וכן מציאות שבה לאיראן יש יכולת גרעינית והמשמעויות הנגזרות מאפשרויות אלו.

במאמר זה אני מבקש להתרכז בשינויים החלים במאזן הצבאי במפרץ ובאיומים הצבאיים הקונבנציונליים על מדינות המפרץ הערביות, למרות הרלוונטיות של איומים תת-קונבנציונליים (חתרנות וטרור) ועל-קונבנציונליים (נשק להשמדת המונים) והזיקה בין האיומים השונים.

יואל גוז'נסקי, חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי המחבר מבקש להודות ליפתח שפיר, ראש פרויקט המאזן הצבאי במזרח התיכון, ולתמיר מגל על סיועם בכתיבת המאמר.

איום הייחוס: איראן

המפרץ הוא יעד עיקרי להשפעה, אך גם מקור איומים מרכזי בראייתה של איראן. למרות חולשתן הבסיסית של מדינות המפרץ, איראן רואה בהן סיכון ביטחוני לא מבוטל, בעיקר בשל קשריהן עם ארצות הברית ובשל החשש הקונקרטי כי ארצות הברית תשתמש בבסיסים בתחומן להתקפה על מתקני הגרעין שלה. בכירי הצבא והמשטר האיראני מצהירים תדיר כי במקרה כזה תפגע איראן בתגובה במדינות המפרץ ובאינטרסים של ארצות הברית במדינות אלו.² איומים חוזרים ונשנים אלו נועדו בראש ובראשונה להרתיע את המדינות מפני שיתוף פעולה עם ארצות הברית, אך ייתכן שהם משקפים גם תכניות אופרטיביות של איראן במפרץ.³ לאיראן כמה יעדים צבאיים בכל האזור למפרץ: הגבלה או מניעת היכולת של שחקנים שונים להשתמש בו לתקיפתה; הגנה על החוף האיראני, על בתי הזיקוק ועל קווי השיט שלה; ניסיון לחתור תחת ההשפעה של ארצות הברית, ולהגדיל את "המחיר" של כל התערבות מצד ארצות הברית במפרץ; שכלול יכולת התגובה שלה אם תותקף, בעיקר בכל האזור לפגיעה בחופש השיט וביצוא הנפט מהמפרץ, והקרנת עצמה תוך כדי הטלת אימה על שכנותיה הקטנות כדי להשפיע על מדיניותן כלפיה.

משמרות המהפכה, שקיבלו ב־2007 את האחריות הכוללת לזירת המפרץ, אימצו זה מכבר את עקרונות הלחימה הא־סימטרית נגד "מטרות רכות", בעיקר מתקני תשתית בחוף הערבי של המפרץ, ובהן אסדות קידוח, מסופי תובלה, בתי זיקוק, נמלים ומתקני התפלה. אימוץ הטקטיקה הא־סימטרית נועדה בעיקר לקיזוז העדיפות שיש למדינות המפרץ במערכות נשק מתקדמות. מלבד זה, הקושי של איראן להשיג אמצעי לחימה וחלקי חילוף בשל העיצומים המוטלים עליה באופן כזה או אחר מאז המהפכה האסלאמית ב־1979 הביא את התעשייה הצבאית האיראנית לנסות ולהגיע ליכולת ייצור עצמית של מגוון של כלי נשק התקפיים. נכון להיום עיקר האיום הצבאי האיראני כלפי מדינות המפרץ קשור לעליונות הברורה שיש לה בטילי קרקע־קרקע ויכולות א־סימטריות נוספות, בעיקרן ימיות, שהן בבחינת איום מוחשי ומידי בראיית מדינות המפרץ:

א. איום טילי. איראן מחזיקה כיום בארסנל טילי הקרקע־הקרקע הגדול במזרח התיכון, שמוערך באלף טילים בטווחים אשר נעים בין 150–2000 ק"מ.⁴ בשל חולשת חיל האוויר שלה היא מגדילה בהדרגה אך בשיטתיות את הארסנל הבליסטי שלה. בו בזמן היא גם מגבירה את הטווחים, משפרת את רמת הדיוק ואת כוח ההרס של הטילים ופועלת לקיצור "זמני החשיפה" שלהם (התבססות הולכת וגדלה על מנועי דלק מוצק אשר מקצרת את זמן ההכנה לשיגור). התוצאה היא שבמערכה הבאה יהיו היישובים העירוניים והמתקנים האסטרטגיים במדינות המפרץ חשופים לירי של טילים רבים יותר ולאורך זמן רב יותר.⁵ בהתבטאות נדירה פירט עלי שמחאני, שר ההגנה

לשעבר של איראן, את אופי תגובתה של איראן כלפי מדינות המפרץ: "איראן תשגר בליץ של טילים על מדינות המפרץ [...] כאשר הטילים יכוונו לא רק נגד בסיסים אמריקאים באזור אלא גם יעדים אסטרטגיים כמו בתי זיקוק ותחנות כוח [...] המטרה תהיה להמם את מערכת הגנת הטילים האמריקאית בעזרת עשרות ואולי מאות טילים שישוגרו בו זמנית למטרות נבחרות".⁶

המאזן הצבאי במפרץ⁸

קטגוריה	איראן	ערב הסעודית	יתר מדינות המפרץ
שטח (קמ"ר)	1,647,000	2,150,000	325,000
אוכלוסייה	70,000,000	25,000,000	12,000,000
ההשקעה בביטחון	2.5%	10%	6.8% (ממוצע)
אנשי צבא	870,000 (כולל משמרות המהפכה. מלבד זה, ישנם כ-600,000 איש כוחות בסיג')	220,000 (לא כולל הקמה של כוח ייעודי להגנת תשתית הנפט שיהיו בו 35,000 חיילים).	140,000 (מלבד זה, ישנם 24,000 חיילי מילואים בכווית)
מטוסי קרב	237	252	258
מטוסי תובלה	101	57	113
מסוקים	340	226	304
טילי חוף-ים או ים-ים	כ-400 (HY-2/ C801/802/701)	Otomat/Teseo (מספר לא ידוע)	MM-40 (מספר לא ידוע, מאע"מ)
טילי קרקע-קרקע	כאלף טילים לטווחים שבין 150 לאלפיים ק"מ.	30-50 (CSS-2)	SCUD-B (מספר לא ידוע, מאע"מ)
פריגטות וקורבטות	90	27	51
צוללות	3 (מלבד חמש צוללות ננס)	ללא	ללא

Middle East Military Forces Database, Institute for National Security Studies, 2010. www.inss.org.il

ב. איום ימי. ממניעים שונים (בראשם חולשת הצי האיראני הסדיר והעליונות הימית של ארצות הברית במפרץ) נתנה איראן עדיפות לרכישה ולבנייה של מספר גדול של כלי שיט קטנים ומהירים (גם לא מאוישים) ולהסבה של ספינות אזרחיות למשימות צבאיות. כמה מכלי השיט חמושים בטילים נגד ספינות, כמה הותאמו להנחת מוקשים ימיים, ואחרים עמוסי חומר נפץ.⁷ התוצאה היא שהצי הימי של איראן במפרץ אימץ מאפיינים של כוח גרילה לכל דבר: צוללות זעירות להנחתת לוחמי קומנדו וספינות מהירות שמשמשות למשימות של "פגע וברח" בטקטיקת "נחיל" (Swarm), כלומר מספר רב של סירות קטנות ומהירות התוקפות בו בזמן. טקטיקה זו נועדה "להמם" את מערכות ההגנה של היריב. בנוסף, לאיראן טילי חוף-ים על אסדות, באיים במפרץ ולאורך החוף האיראני, כמו גם יכולת לא מבוטלת למיקוש ימי – שעיקר מטרתם הוא לשבש את התעבורה הימית במפרץ.

פגיעותן של מדינות המפרץ מביאה אותן לנקוט מדיניות זהירה ושקולה, וכחלק ממנה הן מבקשות לשמור על קשרים תקינים ככל האפשר עם כל הצדדים, ובכלל זה עם המדינות המאיימות עליהן ביותר. כך בשנים האחרונות התחממו היחסים הביטחוניים בין איראן לעומאן, נחתמו הסכמים לשיתוף פעולה ביטחוני מעשי הכולל אימונים וחילופי מידע בינה ובין קטאר, התקיימו תרגילים משותפים עם כוית, ואף היו דיווחים על שיתוף פעולה מוגבל עם בחריין (למרות העוינות הממושכת בין המדינות) בנושאים ביטחוניים "רכים" כמו ביטחון גבולות ומניעת הברחות.⁹

ארצות הברית

ביטחון המפרץ קשור הדוק לתלות של מדינות המפרץ הערביות בהגנה חיצונית ולצורך של שחקנים זרים בגישה לכלכלת המפרץ, ולפיכך אי-אפשר לעסוק במאזן הצבאי במפרץ ללא התייחסות לנוכחות של צבא ארצות הברית באזור זה. מאז עצמאותן של מדינות המפרץ הערביות הן קנייניות ולא ספקיות של ביטחון. היעדר עומק אסטרטגי, חולשה צבאית מובנית ושכנים עוינים – בעבר עיראק ובהווה איראן – הביאו את מדינות המפרץ להסתמך יותר ויותר על נוכחות של צבא ארצות הברית לשם הגנה עליהן. מכירות נשק מתמשכות, הצבה מראש של ציוד, אימון והכשרה על בסיס שוטף, מיקום בסיסים מרכזיים (ובכלל זה מפקדת הצי החמישי בבחריין והמפקדה האזורית של פיקוד המרכז האמריקאי בקטאר) ואף התערבות צבאית ישירה (בעת מלחמת איראן-עיראק) מאפיינים את מעורבותה של ארצות הברית במפרץ.

היגיון אסטרטגי אינו השיקול היחיד של ארצות הברית באזור. ארצות הברית גם מובילה את מכירות הנשק לאזור המזרח התיכון בכלל ולמפרץ בפרט: בין 2001 ל-2004 היא הייתה אחראית ל-56.1 אחוזים מעסקאות אלו, ובין 2005 ל-2008 ל-8.9 אחוזים. אחריה נמצאות בריטניה עם 18.7 אחוזים, ורוסיה עם 15.4 אחוזים.¹⁰ קשרים הדוקים אלו שיפרו את מצבן הכלכלי של תעשיות הנשק האמריקאיות, ופיתחו את הקשרים בין הממסדים הביטחוניים בארצות הברית ובמדינות המפרץ. מנגד, מבחינה צבאית טהורה, היו לקשרים אלה גם השפעות שליליות: הם הקשו את היכולת לבנות מסגרת קולקטיבית צבאית בין מדינות המפרץ (המועצה לשיתוף פעולה במפרץ) והביאו לתלות שלהן בכוחות זרים לאספקת מערכות הנשק, לתחזוקתם ולתפעולם.

השליטים רגישים לכל הצבה מראש של ציוד צבאי וחיילים אמריקאים בשטחם, בעיקר בשלבים מוקדמים של לחימה. נושא זה זוכה לביקורת בדעת הקהל ובכמה מקרים בעבר היו כוחות אלו אף יעד לפעולות טרור. לכן המדינות מעדיפות כי כוחות אלה יוצבו "מעבר לאופק", עדיף בים הערבי באזור מפרץ עומאן. במילים אחרות, ארצות הברית צריכה להיות קרובה מספיק כדי להגן עליהן, אך רחוקה מספיק כדי לא ליצור בעיות. ממשל אובמה, כמו ממשלים אמריקאיים לפניו, מפציר במדינות המפרץ הערביות לחזק את צבאותיהן כדי להתמודד טוב יותר עם האיום מכיוונה של איראן, על ידי רכישת אמצעי לחימה מתקדמים מתוצרתה.¹¹ חיזוק בעלות בריתה של ארצות הברית באזור, בעיקר על ידי מתן גישה למערכות הגנה מפני טילים, יסייע בראייתה של ארצות הברית ליישם מדיניות של הרתעה והכלה מול איראן.

דגשים חדשים בהתעצמות

בעבר החשש העיקרי של מדינות המפרץ – בעיקר ערב הסעודית וכווית – היה מפלישה יבשתית של כוחות עיראקיים, והדבר חייב רכישה של פלטפורמות שריון וארטילריה וכן מסוקים ונשק נגד טנקים כדי לעצור את טורי השריון. מאז מלחמת המפרץ ב-1990–1991 התמקדו מדינות המפרץ הערביות בשיפור מערכות קיימות, על חשבון השקעה בטכנולוגיות חדשות, בעיקר משום שהמלחמה הוכיחה כי אף שהן ישיקיעו במערכות נשק מתקדמות, ביטחונן תלוי בנכונות של כוחות זרים, בראש ובראשונה אמריקאיים, לצאת להגנתן. בשנים האחרונות השתנה אופי האיומים שהמדינות מתמודדות עמם. עד לאחרונה לא תאמו יכולותיהן את האיום מכיוונה של איראן, ולעומת זאת המגמות המאפיינות את רכישות הנשק של מדינות המפרץ בשנים האחרונות קשורות להעדפה של מערכות נשק מתקדמות התואמות יותר את האיומים ואת שיטות הפעולה של האויב וכן הגברת האימונים, ההדרכה ושיפור תחזוקת האמצעים שנרכשו. רכישות האמל"ח המסיביות של

השנים האחרונות – בעיקר אמצעים להגנה מפני טילים, מטוסי קרב וכלי שיט מתקדמים – נועדו בראש ובראשונה לחזק את יכולת ההגנה על נקודות התורפה שלהן: נכסים חיוניים, בעיקר תשתיות הפקה, זיקוק ושינוע נפט, אך גם מתקני התפלת מים (מקור המים היחיד של המדינות) ומתקני צבא. מכלל המדינות המתפתחות, ערב הסעודית ואיחוד האמירויות הערביות מוציאות את הסכומים הגדולים ביותר לרכישת אמצעי לחימה. לשם הדגמה, התקציב הביטחוני של ערב הסעודית צמח מ־24.9 מיליארד דולר ב־2001 ל־41.2 מיליארד דולר ב־2009, עלייה של 65 אחוזים, בעוד התקציב של איחוד האמירויות קפץ ב־700 אחוזים, מ־1.9 מיליארד דולר ל־15.4 מיליארד. באותה תקופת זמן זינקו גם תקציבי הביטחון של כווית ובחריין ב־35 אחוזים ובשמונים אחוזים, בהתאמה.¹² הערכה היא כי ערב הסעודית תוציא בשנתיים הקרובות כחמישים מיליארד דולר על אמצעי לחימה מתקדמים, ואילו איחוד האמירויות יוציא קרוב ל־35 מיליארד דולר. אחריהן עומאן וכווית עם הוצאה צפויה של עד עשרה מיליארד דולר.¹³

התעצמותה הגרעינית של איראן והאיום הנשקף מיכולותיה הא־סימטריות במפרץ ומארסנל טילי הקרקע־קרקע שברשותה על מדינות המפרץ הם המניעים המרכזיים בבסיס ניסיונותיהן של המדינות להגדיל את כוחן הצבאי (ניסיונות אלה לא פחתו גם בעקבות המשבר הכלכלי וירידת מחירי הנפט). כמה מהמדינות הביעו עניין, ואחרות נמצאות בעיצומו של תהליך רכישה של מערכות התרעה והגנה מפני טילים תוך כדי השתלבות במערך ההגנה של ארצות הברית באזור, ובכללו סוללות Patriot (PAC-3) וספינות Aegis. מלבד זה, באופן תקדימי אישר הקונגרס האמריקאי בשנה שעברה לאיחוד האמירויות לרכוש מערכות מתקדמות להגנה מפני טילים (THAAD), והאיחוד אף הביע עניין ברכש מטוס הקרב האמריקאי המתקדם F-35. כאמור, ההתעצמות אינה מוגבלת לאמצעים הגנתיים בלבד. כך למשל ערב הסעודית ואיחוד האמירויות רכשו חימוש מתקדם למטוסי הקרב שלהן (ובכלל זה פצצות JDAM מונחות GPS), ואילו כווית ואיחוד האמירויות הזמינו ספינות סיור מהירות. היקף ואופי הרכישות – המונעות בבידור מההתעצמות האיראנית – מבסס יכולת, פוטנציאלית, לשמור על עליונות אווירית וימית בשטחן הטריטוריאלי.¹⁴

נראה כי מלבד הניסיון להרתיע מפני תוקפנות, ההצטיידות הצבאית נועדה להבטיח את המשך הנוכחות האמריקאית במפרץ, אך גם להראות פעלתנות ועשייה, כמו גם לבסס את שלטונם ולהעצים את יוקרתם האישית של השליטים (גם כחלק מהתחרות בין המדינות על משקל: "שלי גדול יותר ומתקדם יותר"). אף שהסבירות כי המדינות ישנו את האוריינטציה ההגנתית שלהן היא נמוכה, ישנם כמה דגשים, מקצתם חדשים, הראויים לציון בכל האמור לגישתן של המדינות לביטחונן הלאומי על רקע מה שנתפס כאיום גובר מכיוונה של איראן:

1. יתר שיתוף פעולה

א. כוח צבאי משותף. בסוף 2009 הצהירו המדינות על כוונתן להקים מחדש כוח "להתערבות מהירה" על חורבות הכוח הצבאי המשותף שפורק למעשה ב־2006 Peninsula Shield –. צעד זה נועד לדבריהן לעשותו כוח התערבות מהיר וגמיש שמפקדתו בריאד, והכוחות יישארו במדינותיהם עד אשר ייקראו במקרה חירום. למרות חולשת קודמו (בשיא כוחו של הכוח היו בו כ־5,000 חיילים, ורק לעתים רחוקות הוא אויש במלואו), אפשר לזקוף לו כמה הצלחות יחסיות, ובהן ביסוס מטה משותף בפיקוד קבוע, קיום תרגילים משותפים ושלוש פריסות בשטח כווית, בעת מלחמת איראן-עיראק, ב־1994 ועם כניסת צבא ארצות הברית לעיראק ב־2003. הכוח החדש עתיד להיות בעיקרו יבשתי (ללא זרועות אוויר וים) כמו קודמו, וגם הוא עתיד להיות תחת פיקוד סעודי.

ב. פיקוד ושליטה. הוקמה מערכת גילוי ועקיבה שנועדה לאפשר למדינות לפקח במשותף על התחום האווירי שלהן תוך כדי יכולת לתאם טוב יותר פעילויות הגנתיות. המערכת מקושרת למערכות ההגנה האווירית במדינות כדי ליצור תמונה אווירית אחודה. המערכת פועלת הן בערבית והן באנגלית (השפה שחילות האוויר במפרץ משתמשים בה), והיא נחנכה רשמית ב־2001, בהשקעה של יותר מ־160 מיליון דולר, אך לא ידוע אם השתמשו בה וכיצד.¹⁵

ג. הסכם הגנה. בדצמבר 2000 הסכימו ראשי המדינות להתקדם לקראת יתר שיתוף פעולה בתחום הביטחוני. נחתם הסכם הגנה הדדי, ואם הוא יאושר, הוא יחייב את המדינות לראות בהתקפה על מדינה החברה בארגון התקפה על כל החברות. הסכם זה הוא בבחינת סטייה מדרכן של המדינות שהיו עד כה זהירות מאוד בנוגע להידוק שיתוף הפעולה הביטחוני. אף שלא יצאה מעולם הכרזה רשמית ולא פורסם כל מסמך בעניין, הסכימו המשתתפים על צעידה לקראת כינון ברית הגנה ביניהם.¹⁶ ההסכם, שתואר כהכרחי כדי להפיח חיים בהסכמות הלא רשמיות בין המדינות, אינו מפרט, ככל הנראה, תנאים ונסיבות בהן תהינה המדינות מחויבות לעזרה הדדית במקרה של התקפה על אחת מהן. יותר מעשור לאחר החתימה על ההסכם המקורי וללא שיש בנמצא לוח זמנים לאשרורו, עדיין המועצה לשיתוף פעולה במפרץ דנה באפשרות להוציא את ההסכם מהכוח אל הפועל.¹⁷

2. ביסוס יכולת ייצור עצמית

כמה מדינות מבקשות לבסס יכולת ייצור עצמית בשטחן, תוך כדי שיתוף פעולה עם חברות במערב ו"תפירת" המענים בהתאם לצורכיהם. בכך, בד בבד עם קבלת

טכנולוגיה מתקדמת, מדינות המפרץ נהנות מיצירת ענפי תעשייה ומקומות עבודה חדשים. בולטת בשטח זה היא מדינת איחוד האמירויות הערביות, אשר מייצרת בשטחה רכבים צבאיים וכן כלי שיט מתקדמים מגוונים (Project Baynunah), וערב הסעודית, אשר מקימה בתחומה קו ייצור של מטוסי ה־Typhoon, שהיא רכשה מבריטניה.

3. גיוון מקורות התמיכה

בשנים האחרונות נעשה ניסיון לגוון את מקורות התמיכה הביטחונית החיצונית לצד ארצות הברית בכל האמור לרכישת אמצעי לחימה, השתתפות בכוחות משימה רב־לאומיים ואירוח בסיסים:

ד. אירוח בסיסים. חנוכת "בסיס השלום" של הצי הצרפתי באבו דאבי שבאיחוד האמירויות הערביות הוא לכל הדעות אירוע יוצא דופן. בסיס זה הוא הראשון שצרפת פותחת מחוץ לתחומה בחמישים השנים האחרונות והראשון שנבנה במדינה אשר לא הייתה קולוניה צרפתית בעבר. למרות היסטוריה ארוכה של שיתוף פעולה עם ארצות הברית ובריטניה, זהו הבסיס הזר (הרשמי) הראשון המוקם באיחוד האמירויות מאז עצמאותה, והוא מכיל על פי הפרסומים אלמנטים יבשתיים, אוויריים וימיים. פתיחת הבסיס הצרפתי נועדה לשלוח מסר הרתעתי לאיראן: אם תתקוף איראן את איחוד האמירויות, תהיה זו גם התקפה על צרפת.¹⁸

ה. מקורות רכש. תופעה זו במידה רבה ייחודית למדינות המפרץ. גיוון במקורות רכש הנשק מחייב כפילות במערכות הדרכה, במערכות תחזוקה ובמערכות ניהול מלאי, ומקשה את יכולת העברת רכיבים וחלקים בין מערכות נשק שונות. גם שיטות התפעול וההדרכה שונות בין יצרן ליצרן. למרות זאת, המדינות משקיעות סכומים גדולים יותר כדי להצטייד במערכות מקבילות. כך למשל חיל האוויר של איחוד האמירויות מצויד במטוסי קרב הן מתוצרת ארצות הברית והן מתוצרת צרפת, וחיל האוויר של ערב הסעודית מפעיל מטוסי קרב אמריקאיים ובריטיים. כחלק ממגמה זו אפשר לראות גם את הדיווחים בדבר ניסיונותיה של ערב הסעודית "לשכנע" את רוסיה שלא לספק מערכות הגנה אווירית מתקדמות מתוצרתה לאיראן (S-300) על ידי רכישה של דור חדש יותר של טילים נגד מטוסים (S-400) בעצמה.¹⁹

ו. כוחות רב-לאומיים. בשנים האחרונות התבססו כמה צוותי משימה וכוחות רב־לאומיים במפרץ. בהשתתפות המדינות במיזמים ביטחוניים דוגמת אלו הן מבקשות לגוון את מקורות התמיכה הביטחונית בהן. אפשר לראות בשותפות המתהדקת עם נאט"ו במסגרת Istanbul Cooperation Initiative וההשתתפות הפעילה בכוח המשימה הימי הרב־לאומי בהובלה אמריקאית

ה-152 Combined Task Force המוצב בבחריין, דוגמאות בולטות למגמה זו. מה בנוגע למדינות לא מערביות? למרות עניינן הגובר של סין ושל הודו בגישה למשאבי המפרץ, אין הן יכולות או מעוניינות בשלב זה להגן על נתיבי השיט או על מתקנים חיוניים במפרץ, אך אי-אפשר לשלול את האפשרות כי בעתיד, בעקבות הצמיחה הפנטסטית והצורך בגישה למקורות אנרגיה כדי לקיימה, ההתעצמות הצבאית וביסוס יכולות של Blue-Water Navy במדינות אלו, נראה יותר ויותר נוכחות צבאית מטעמן במפרץ.

המדינות חוששות כי הפינני המתוכנן של החיילים האמריקאים מעיראק ומאפגניסטן יפחית באופן טבעי את הנוכחות הצבאית האמריקאית במפרץ, מה שמביא אותן להכניס שחקנים חדשים לזירה במטרה למקסם את ביטחונן. ייתכן שמטרת צעדים אלו, היא גם לאותת לארצות הברית, כי למדינות ישנן חלופות נוספות מלבד זו האמריקאית. באמצעות אירוח בסיסים זרים כמו בענייני רכישות הנשק, המדינות מקטינות את החשש מפני תלות יתר בגורם אחד, שיוכל לאיים עליהן או ללחוץ עליהן באמצעות "סגירת ברזים" גרידא.

מגבלות ההתעצמות

ברכש של מערכות נשק יחידות אין כדי להשתוות לכוח צבאי ממשי וליכולת לנהל מלחמה מודרנית מול איראן, בעיקר בשל:

א. חולשה מובנית. המדינות סובלות מהיעדר עומק אסטרטגי ואוכלוסייה מועטה לעומת איראן. זו שולטת על כל החוף המזרחי של המפרץ, וסך כל התושבים במדינות המפרץ הוא כמחצית מאוכלוסייתה (ובה שבעים מיליון נפש בערך). חולשה מובנית זאת מיתרגמת לפגיעות כאשר באדמתן של המדינות נמצאים כ-44 אחוזים מעתודות הנפט ו-24 אחוזים מעתודות הגז בעולם, ובשל כך הן יעד להתערבות חיצונית וזקוקות למשענת חיצונית לשם הגנה.

ב. תפיסת איום שונה. לכל מדינה (בתוך המועצה הערבית לשיתוף פעולה במפרץ) ראייה שונה של האיומים כלפיה, וכל אחת מהן עושה את חישוביה וקשורה – בילטראלית – בהסכמים עם כוחות חיצוניים לשם הגנתה. סדר יום ביטחוני שונה, חשדנות ואי-אמון, ניסיון מצד איראן לתקוע טריז בין המדינות וחשש מדומיננטיות של ערב הסעודית וכן "הנוחות" שמקנה "מטריית ההגנה" האמריקאית תרמו לחוסר הרצון מצדן להשתתף במיזם ביטחוני משותף.

ג. אילוצים פנימיים. אחוז המשרתים בכוחות המזוינים במדינות המפרץ אף נמוך משיעורם במדינות ערביות אחרות משום שבכולן (מלבד כווית) אין

גיוס חובה. סוגיה זו רגישה ביותר משום שהיא נוגדת את "החזזה" הקיים בין האזרחים לשליטים במדינות אלו, שבבסיסו הענקת הטבות מטעם המדינה בתמורה לאי־השתתפותם של האזרחים בתהליך הפוליטי. יישום גיוס חובה עלול להציף לחצים מצד האזרחים ליתר השתתפות בתהליך הפוליטי, ובכך לערער את יציבות המשטרים. כך למשל אוכלוסייתה של ערב הסעודית בת יותר מ־25 מיליון תושבים, אך כלל כוחות הביטחון שלה אינו יותר מ־220 אלף חיילים. ישנו גם ההיבט העדתי – השיעים אינם ששים להצטרף לשורות כוחות הביטחון, וגם כאשר הם מצטרפים הם סובלים מאפליה לרעה בכל האמור ליכולתם להתקדם בסולם הדרגות הצבאי.

ד. תלות בזרים. כל מדינות המפרץ סובלות ממיעוט אוכלוסייה, והן מעסיקות נתינים זרים רבים מאוד בכל תחומי החיים, ובכלל זה בתחום הביטחון. עסקאות נשק כוללות בדרך כלל גם חוזי תחזוקה שערכם עולה לעתים על ערך מערכות הנשק עצמן. עובדים זרים, מטעם יצרני הנשק, דואגים הן להדרכה, הן לתחזוקה שוטפת בכל הרמות: מטיפולים שגרתיים, דרך תיקונים בדרגי יחידות השדה, עבור לניהול מאגרי חלפים עד תיקוני דרג ד – שיפוצים והשבחות של מערכות הנשק. יתר על כן, המדינות מנסות לפצות על חוסר יכולתן לגייס את האוכלוסייה (השירות הצבאי נתפס כלא יוקרתי ולא מכניס) על ידי הצבת נתינים זרים (רבים מהם ממדינות אסיה) כתחליף לאנשי צבא מקומיים. התוצאה היא שהמדינות צריכות להסתמך על שכירי חרב רבים, ולפיכך הצבאות שלהן יקרים בעתות שלום ולא נאמנים בעתות מלחמה.

סיכום ומשמעויות

למרות היקף ההצטיידות הנדונה ואיכותה, אולי בגינה, נותרו הצבאות קטנים ומוגבלים ביכולתם לתפעל ולתחזק מערכות נשק רבות ומתקדמות. התוצאה היא שמדינות המפרץ הערביות חסרות יכולת עצמאית להציב משקל נגד לאיראן. קשה לראות כיצד רכישה מואצת של מערכות נשק מתקדמות תתרום לביטחון של המדינות אם היא לא עשתה כך בעבר. יתר על כן, המשך ההתעצמות הלא קונבנציונלית של איראן תצריך הקרנת עצמה אמריקאית במפרץ אף יותר מן הקיים היום. אם איראן לא תגלה נכונות לשנות את עמדתה בנוגע לפרויקט הגרעין, אין תחליף להגדלת מצבת הכוחות האמריקאיים במפרץ או בקרבתו באופן כזה שיאפשר לארצות הברית להגיב או ליזום פעולות כוח אפקטיביות נגד איראן. עם התבססותה של איראן ב"מרחב הסף" לא יהיה מנוס מהגברת שיתוף הפעולה הצבאי של מדינות המפרץ עם ארצות הברית, וייתכן אף כניסה דה־פקטו מתחת ל"מטריית הגנה" אמריקאית. אם כן, תהליך ההתעצמות במפרץ שפורט

לעיל נועד להשתלב במדיניות של הרתעה והכלה של איראן, אך הוא גם יסייע להתמודד עמה אם היא תבחר להגיב על תקיפה בשטחה או שתיזום מהלך התקפי בתגובה להחרפת העיצומים הכלכליים עליה – אז ישמשו מערכות הנשק להגנת כוחותיה ובעלות בריתה של ארצות הברית במפרץ. בראייתן של מדינות המפרץ, רכישת מערכות מתקדמות מתוצרת ארצות הברית היא אחת הדרכים להבטיח את מחויבותה של האחרונה להמשיך ולשמור על נוכחות צבאית במפרץ גם בעתיד. מהן המשמעויות לישראל? בישראל נוטים לראות בחומרה מכירת מערכות נשק מתקדמות למדינות ערב; ואכן, אי־אפשר לשלול לחלוטין את האפשרות כי נשק זה יופנה ביום מן הימים נגד ישראל (נפילה של משטר, העברה למדינות עוינות או לארגוני טרור). עם זאת, לטיעונים מסוג זה יש אולי תועלת מעשית כאשר ישראל באה לבקש מארצות הברית טכנולוגיות חדישות יותר בטיעון של שחיקת "היתרון האיכותי" של צה"ל.²⁰ חיזוק יכולותיהן הצבאיות של מדינות המפרץ משרת את האינטרסים של מדינת ישראל, ביחוד אם הן יאמצו גישה תקיפה יותר מול איראן. זאת ועוד, פריסת מערכות הגנה מפני טילים במפרץ עשויה לשפר את יכולת ההרתעה המוקדמת בפני כל מתקפה מצד איראן כלפי ישראל.

הסבירות שהנשק המגיע לידי מדינות המפרץ יכוון אי־פעם נגד ישראל נמוכה ביותר, והיתרונות הגלומים בו עולים, בעת הנוכחית, על המחיר המשוער. הדגשת מחויבותה של ארצות הברית לביטחונן של בעלות בריתה במפרץ על ידי אספקת אמצעי הלחימה המתקדמים מתוצרתה ועל ידי שילובם בתכניות ההגנה מפני טילים במפרץ תואמת את האינטרסים של ישראל משום שהיא מגבירה את הלחץ על איראן, מחזקת את ביטחונם העצמי של השליטים ועשויה להקל עליהם אימוץ קו תקיף יותר נגדה.

הדילמה במפרץ אינה פשוטה. מצד אחד מדינות המפרץ אינן רוצות לראות מדינה גרעינית רדיקלית לצדן, כזו שתכתיב את סדר היום הפוליטי, הכלכלי והצבאי במפרץ, ומצד אחר הן חוששות מתרחיש כזה שבהיעדר אופציה מדינית אטרקטיבית, יותקפו מתקניה הגרעיניים של איראן, וזו בתגובה תבחר לפגוע בין היתר בשטחן. כדי להימנע מעימות ישיר עם איראן הודיעו מדינות המפרץ בהזדמנויות שונות כי הן לא יאפשרו שימוש בטריטוריה שלהן להתקפה עליה, אך ייתכן שלא יהיה מנוס מכך אם תבחר ארצות הברית להפעיל כוח צבאי נגד איראן. אם המונרכים ישתכנעו כי ישנן אינדיקציות שלפיהן איראן מתכוונת "לפרוץ" לעבר יכולת גרעינית צבאית וכי פעולה צבאית היא הדרך היחידה למנוע ממנה זאת – ובהינתן בקשה מפורשת מצד ארצות הברית – סביר כי הם יתירו לה להשתמש בשטחן לצורך כך. לא מן הנמנע כי בסופו של דבר הם יעדיפו לספוג תגובה מאיראן – כואבת ככל שתהיה, אך מוגבלת בזמן – ולא לחיות שנים רבות עם ההשלכות השליליות של הימצאות נשק מסוג זה בידיה.

יש להדגיש כי מלכתחילה לא נועד הרכש הצבאי לאזן את עצמתה של איראן – המדינות מבינות כי גם אם הן תשקענה משאבים רבים בהצטיידות צבאית, יהיה הביטחון הלאומי שלהן במידה רבה תלוי בידי זרים. מטרת ההתעצמות הצבאית היא כאמור לשדר פעלתנות ועשייה כלפי פנים וכלפי חוץ, להשתלב בתכניות האופרטיביות של ארצות הברית במפרץ ואחת הדרכים כדי "להרחיק את האש" משטחן. אך יש בה כדי לחזק את יכולת ההרתעה, ואם היא נכשלה, לעכב ולשבש כל התקפה על המדינות מכיוונה של איראן עד הגעתם של כוחות מערביים. אחת המשמעויות העיקריות של תהליך ההתעצמות הצבאית הקונבנציונלית הנדונה הוא הגבלה על חופש הפעולה האיראני במפרץ, ואף ביסוס (פוטנציאלי) של יכולת תקיפה מסוימת בשטחה. אפשר לומר כי כבר עתה המדינות במפרץ מחזיקות מערכות נשק עדיפות מאלו שבידי צבא איראן, גם אם אין זה סביר כי בכוננתן לנצל את היתרון הפוטנציאלי שיש להן כדי להתמודד עם איראן ישירות. בשל שורה של תנאי יסוד, שמרביתם פורטו לעיל, גם דגשים אלו, כמה מהם חדשים, בתפיסת הביטחון של המדינות, אינם יכולים להיות מתורגמים לעליונות צבאית בפועל במפרץ וליכולת להציב משקל נגד לעצמתה של איראן. וגם הם עתידים להישאר, לפחות בטווח הנראה לעין, "על הנייר".

הערות

- 1 בכינוס שעסק במדיניות מול איראן ב־Washington Institute For Near East Policy בשיתוף פיקוד המרכז האמריקאי (CENTCOM) בינואר 2010 הועלתה האפשרות כי יתרונו של מדינות המפרץ במערכות נשק מתקדמות יאפשר להן יכולת התמודדות טובה יותר עם איראן. ראו עוד: <http://www.washingtoninstitute.org/pubPDFs/StrategicReport03-lowres.pdf>
- 2 Larijani: "Don't allow Iran attack from Gulf", *Kuwait Times*, 28 January, 2010.
- 3 ככלל, הניסיון ההיסטורי מלמד כי יש פער גדול בין ההצהרות הלוחמניות ובין מדיניותה של איראן בפועל, שהיא פרגמטית יותר. עם זאת, איראן לא היססה לפגוע בעבר במדינות המפרץ, למשל בעת מלחמת איראן-עיראק, בשל הסיוע שהן העניקו לעיראק.
- 4 Defense Intelligence Agency, *Unclassified Report to Congress on the Military Power of Iran*, April 2010. http://media.washingtontimes.com/media/docs/2010/Apr/20/Iran_Military_Report.pdf
- 5 *Iran's Ballistic Missile Capabilities: A Net Assessment*, International Institute for Strategic studies, London. May 2010.
- 6 **הארץ**, 11 ביוני 2007.
- 7 איראן רואה בעצמה מעצמה אזורית, וכוחותיה פועלים בהתאם לראייה זו. היא שוקדת גם על שיפור יכולותיה להקרנת עצמה אף מעבר למפרץ הפרסי, לשם כך הגביר הצי האיראני (IRIN) בשנתיים האחרונות את פעילותו באוקיינוס ההודי ובזירת הים האדום. איראן חנכה בפברואר 2010 את המשחתת הראשונה מתוצרתה, והיא גם המדינה היחידה במפרץ שברשותה צוללות (KILO-class) וצוללות ננס (YONO/NAHANG-class).

- 8 בשל חולשתה היחסית המשמעותית של עיראק בעת הנוכחית, לא נכנסו הנתונים על צבאה לשקלול המאזן הנוכחי.
- 9 כך למשל בתמרון הימי שקיימו משמרות המהפכה במפרץ באפריל 2010 השתתפה גם קטאר. ראש המשלחת הצבאית של קטאר עבד אל-רחים אברהים אל-ג'נאחי, שנכח בתמרון כמשקיף, אמר: "קטאר רוצה להיעזר בניסיונה הצבאי של איראן ולקיים עימה תמרונים משותפים". MEMRI, 26 באפריל 2010.
- 10 Congressional Research Service, *Conventional Arms Transfers to Developing Nations*, September 2009.
- 11 U.S. Speeding up Missile Defenses in Persian Gulf, *New York Times*, 31 January 2010. See also U.S. Urges GCC to buy Weapons to face Iran, Middle East Newline, 9 September 2009.
- במדינות המפרץ, בחודש אחד בלבד, בין אמצע פברואר לאמצע מארס 2010, ביקרו בהן מזכירת המדינה קלינטון, מזכיר ההגנה גייטס, יושב ראש המטות המשולבים מאלן ומפקד פיקוד המרכז האמריקאי פטראוס.
- 12 *The military Balance 2010*, International Institute for Strategic Studies, London. See also David Kenner, "Get Yer Anti-Ballistic Missile Here", *Foreign Policy*, 15 March 2010.
- 13 "Gulf States set to spend more on armaments", *Financial Times*, 3 May 2010.
- 14 Michel Knights, Chancing Conventional Military Balance in the Gulf, Washington Institute for Near East Policy, *Policy Watch*, September 2009.
- 15 *Jane's C4I Systems*, 20 July 2009.
- 16 Congressional Research Service Report to congress, The Library of congress, February 2001.
- 17 Kuwait News Agency, 1 November 2009.
- 18 Gulf States steps up defences, The International Institute for Strategic Studies, *Strategic Comments*, Volume 15, Issue 9, November 2009.
- 19 *Financial Times*, 29 September 2009.
- http://www.ft.com/cms/s/0/38e8ec8e-ad21-11de-9caf-0144feabdc0.html?ncllick_check=1
- 20 יפתח שפיר, "ארצות הברית וההתעצמות הצבאית במפרץ", **מבט על**, גיליון 161 (פברואר 2010), המכון למחקרי ביטחון לאומי.

- No. 94, July 2008, Ephraim Kam, ed., *A Nuclear Iran: Implications for Arms Control, Deterrence, and Defense*.
- No. 93, April 2008, Shmuel Even and Zvia Gross, *Proposed Legislation on the IDF: Regulating Civil-Military Relations in the Wake of the Second Lebanon War* [Hebrew].
- No. 92, December 2007, Dani Berkovich, *Can the Hydra be Beheaded? The Campaign to Weaken Hizbollah* [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 Does it Mean, and What Can be Done*.
- No. 87, January 2007, Ephraim Kam, *A Nuclear Iran: Analysis and Implications* [Hebrew].

Memoranda 2007 – Present

- No. 104, June 2010, Galia Lindenstrauss, *Mediation and Engagement: A New Paradigm for Turkish Foreign Policy and its Implications for Israel* [Hebrew].
- No. 103, May 2010, Tamar Malz-Ginzburg and Moty Cristal, eds., *A Nuclear Iran: Confronting the Challenge on the International Arena* [Hebrew].
- No. 102, December 2009, Michael Milstein, *Muqawama: The Challenge of Resistance to Israel's National Security Concept* [Hebrew].
- No. 101, November 2009, Meir Elran and Judith Rosen, eds., *The US and Israel under Changing Political Circumstances: Challenges of the 21st Century – Conference Proceedings*.
- No. 100, September 2009, Aron Shai, *Sino-Israeli Relations: Current Reality and Future Prospects*.
- No. 99, June 2009, Meir Elran, ed., *The Civil Front* [Hebrew].
- No. 98, April 2009, Anat N. Kurz, *The Palestinian Uprisings: War with Israel, War at Home*.
- No. 97, March 2009, Shmuel Even and Amos Granit, *The Israeli Intelligence Community: Where To?* [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].

