

עדכן אסטרטגי

כרך 14 | גיליון 3 | אוקטובר 2011

**הכרת האו"ם במדינה פלסטינית:
ההשלכות על ישראל** | שלמה ברום ועודד ערן

**נוכח איראן גרעינית:
יתרונותיה של מדיניות העמימות הישראלית** | אדם רז

**ההתמודדות עם היכולת הגרעינית
של איראן** | אפרים אסכולאי

התערערו התצרך האסטרטגי של ישראל | רון טירה

המהפכה הערבית ומהפכת הנגד הסעודית | יואל גוז'נסקי

**משענת קנה רצוץ?
מודיעין על שותפים ובעלי-ברית** | אודי גולן

**התערבות ארצות הברית במערכת הפוליטית הישראלית:
ניסיון העבר, מבט לעתיד** | דויד א' ויינברג

עדכן אסטרטגי

כרך 14 | גיליון 3 | אוקטובר 2011

- 3** עיקרי דברים
- 5** שלמה ברום ועודד ערן
הכרת האו"ם במדינה פלסטינית: ההשלכות על ישראל
- 15** אדם רז
נוכח איראן גרעינית: יתרונותיה של מדיניות העמימות הישראלית
- 29** אפרים אסכולאי
ההתמודדות עם היכולת הגרעינית של איראן
- 39** רון טירה
התערעות התצרף האסטרטגי של ישראל
- 51** יואל גוז'נסקי
המהפכה הערבית ומהפכת הנגד הסעודית
- 63** אודי גולן
משענת קנה רצוף? מודיעין על שותפים ובעלי־ברית
- 79** דויד א' ויינברג
התערבות ארצות הברית במערכת הפוליטית הישראלית:
ניסיון העבר, מבט לעתיד

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 מרק הלר, ד"ר אמילי לנדאו, 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 סמוקובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל-אביב
דפוס: א.ר.ט., 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

הכרת האו"ם במדינה פלסטינית: ההשלכות על ישראל

שלמה ברום ועודד ערן

המחברים בוחנים את משמעויותיו והשלכותיו של שדרוג מעמד הרשות הפלסטינית בידי העצרת הכללית למעמד של מדינה לא חברה על ישראל. הנושאים הנידונים בהקשר זה הם: השיקולים הפלסטיניים, תגובות ישראל וארצות-הברית, היבטים משפטיים, ביטחוניים, וכלכליים.

נוכח איראן גרעינית: יתרונותיה של מדינות העמימות הישראלית

אדם רז

המאמר מתמקד ב"יום שאחרי" התגרענותה של איראן ועוסק בסוגיית היתכנותה של יציבות אזורית בין ישראל לאיראן רק מנקודת המבט של מדיניות העמימות הגרעינית. הדיון על יציבות גרעינית בין שתי המדינות נוגע בלב ליבה של מדיניות העמימות. בין היתר נבחנת השאלה: האם תוכל ישראל למנוע דיון על מדיניותה הגרעינית, בדרכה לדיונים על הסכמי בקרת נשק אם וכאשר יתקיימו בעתיד.

ההתמודדות עם היכולת הגרעינית של איראן

אפרים אסכולאי

מאמר זה מציג תחילה את היכולת הגרעינית של איראן. בהמשך דן המחבר בחלופות העומדות לפניה, משמעותן, דרכי ההתמודדות האקטיביים והפסיביים עם יכולות אלה ובהשלכות של איראן גרעינית על מדינת ישראל.

התערעות התצרף האסטרטגי של ישראל

רון טירה

באחרונה מתערעת הסביבה האסטרטגית שבה פועלת ישראל, עד כדי איום בקריסת חלקים ניכרים מהתצרף שעליו התבססה מדיניותה. אחד הממצאים הבולטים הוא, שלנוכח היעלמותם או דעיכתם של מרב השחקנים "כבדי המשקל" בעולם הערבי, נותרה סעודיה גורם כמעט אחרון שעדיין פועל בעיקשות לבלימת איראן. התערעות הסביבה האסטרטגית של ישראל עלולה להערים קשיים גם בפני הניסיון להגיע להסדר ישראלי-פלסטיני.

המהפכה הערבית ומהפכת הנגד הסעודית

יואל גוז'נסקי

הטלטלה בעולם הערבי מחזקת את התחושה כי סעודיה נותרה לבדה להתמודד עם האיזמים עליה, ומביאה את השלטונות הסעודים לידי הכרה שעליהם לאמץ פתרונות שונים מבעבר, כדי להתמודד עם האתגרים מבית ומחוץ. כתוצאה מכך הממלכה זנחה במידה רבה את הפסיביות היחסית שאפיינה אותה, "הסירה את הכפפות" מול איראן ואף אימצה מדיניות "עצמאית" יותר כלפי ארצות הברית.

משענת קנה רצוץ? מודיעין על שותפים ובעלי ברית

אודי גולן

המאמר מציג את המורכבות ואת הדילמות של עבודת המודיעין בניתוח והבנת בעלי ברית. מטרת המאמר למלא את הפער בין החשיבות הגוברת של מודיעין על בעלי ברית למיעוט הטיפול האקדמי בנושא. הטענה המרכזית של המחבר היא, כי המודיעין נתקל באתגרים ובדילמות קשות בהיבטים של איסוף, מחקר, יחסי מודיעין קברניט ועוד כאשר היעד לפעולתו הוא בעל ברית שותף להבדיל מאויב.

התערבות ארצות הברית במערכת הפוליטית הישראלית: ניסיון

העבר, מבט לעתיד

דויד א. ויינברג

ניסיונות התערבות חזרו ונשנו במדיניות ארצות הברית כלפי ישראל מאז שנות השבעים של המאה ה-20, אולם עד כה לא נעשתה בחינה שיטתית של הניסיונות האלה. מאמר זה מתמקד בשאלה: מה מלמד אותנו ניסיון העבר על מאמצים אפשריים של ארצות הברית להתערב בפוליטיקה הפנימית בישראל כיום?

הכרת האו"ם במדינה פלסטינית: ההשלכות על ישראל

שלמה ברום ועודד ערן

מבוא

ב־23 ספטמבר 2011 פנתה ההנהגה הפלסטינית ברמאללה לאו"ם בבקשה להכיר במדינה פלסטינית. הבקשה הופנתה למועצת הביטחון כדי שזו תמליץ לעצרת הכללית לקבל את פלסטין למדינה חברה באו"ם. אם לא יהיה רוב להמלצה או שהיא תיתקל בוטו של ארצות־הברית, בכוונת הפלסטינים לפנות ישירות לעצרת האו"ם. כדי להתקבל כמדינה חברה צריכה להתקבל תחילה המלצה של מועצת הביטחון ואחריה הצבעה בעצרת הכללית. עקב ההתנגדות הצפויה של ארצות־הברית, שתטיל וטו במועצת הביטחון, גם אם יהיה רוב להצעה, התרחיש הסביר הוא: שדרוג של הרשות הפלסטינית בעצרת הכללית למעמד של מדינה לא חברה (כלומר משקיפה).

בינתיים נמשכים המאמצים של הקוורטט הבינלאומי הכולל את ארצות־הברית, האיחוד האירופי, רוסיה ומזכירות האו"ם להביא לידי חידוש המשא ומתן בין שני הצדדים מתוך הבנה שחידושו יאפשר את עצירת התהליך באו"ם או את המשכו על בסיס ההבנה בין הפלסטינים לישראל על מתכונתו. בשלב זה הסתייגו הפלסטינים מנוסחת הקוורטט מ־23 בספטמבר לחידוש המשא ומתן. הקוורטט קרא לשני הצדדים לחדש את המשא ומתן בתוך ארבעה שבועות בהתאם ללוח זמנים המחייב להגיע להסכם עד סוף שנת 2012 על בסיס נאומו של הנשיא אובמה מה־19 במאי 2011 והחלטות האו"ם הרלוונטיות. לפלסטינים חסרה ההתייחסות להקפאת ההתנחלויות והתייחסות מפורשת לכך שהגבול בין שתי המדינות יהיה על בסיס גבולות 1967. לפיכך גדולים הסיכויים שהפלסטינים ימשיכו במהלכם באו"ם.

מטרת המאמר לבחון את שדרוג מעמד הרשות הפלסטינית בידי העצרת הכללית למעמד של מדינה לא חברה והשלכותיו על ישראל. אף שההנהגה

שלמה ברום חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי
ד"ר עודד ערן, ר' המכון למחקרי ביטחון לאומי

הפלסטינית החליטה לפנות תחילה למועצת הביטחון, מטרת השלב הראשון הזה היא בעיקר לבדוד את ישראל וארצות-הברית, ולא בהכרח להשיג החלטה במועצת הביטחון, ובשלב הבא יפנו הפלסטינים בכל מקרה לעצרת.

השיקולים הפלסטיניים

ניתוח הסיבות להחלטה הפלסטינית עשוי לסייע להבין את המשמעויות האפשריות של הצעד הזה. ההחלטה הפלסטינית לפנות לזירה הבינלאומית היא במידה רבה מהלך המשקף היקלעות לדרך ללא מוצא. יש להניח שגם הוגי המהלך בקרב ההנהגה הפלסטינית יודעים שאין להחלטה זו משמעות מעשית רבה. היא לא תשנה באופן בסיסי את המצב המדיני ואת המצב בשטח, ולכן אחת השאלות החשובות היא, אילו תוצאות צופים הפלסטינים למהלך הזה, ומה תהיינה השלכותיו על המשך המאבק עם ישראל. המשא ומתן המדיני הישיר עם ישראל נקלע למבוי סתום, ובראיית הפלסטינים – שלא באשמתם. זו ראייה מצומצמת ומסיבות מובנות, שהרי גם להנהגת הפת"ח לא היה עניין רב בהמשך משא ומתן ישיר עם ישראל, הן משום אי-האמון שלה ביכולת לנהל משא ומתן אפקטיבי על הסכם הקבע עם ממשלת ישראל הנוכחית בראשות בנימין נתניהו וסירובה של ישראל לקבל את התנאי של הקפאת בנייה מוחלטת בהתנחלויות, הן משום האכזבה שלהם מביצועיו של המתווך האמריקני והן משיקולים פנימיים. הסטת המאבק המדיני לזירת האו"ם נראתה פתרון זמני, נוח ונטול מחיר מדיני. לפני שנתיים יצאה הרשות הפלסטינית בתוכנית הקרויה על שמו של ראש הממשלה הנוכחי סלאם פיאד, ובמרכזה הכנת תשתית למדינה פלסטינית בתוך שנתיים. הדיון והחלטת האו"ם הם מעין דובדבן על העוגה, שבראיית הקהילה הבינלאומית עלתה ותפחה יפה, שכן הכול מודים שהתהליך אכן יצר שינוי חיובי ממשי בתפקוד הרשויות הפלסטיניות, בתחום הביטחון הפנימי ובנושאים אחרים.

יש הגורסים שהשגת הסכם הפיוס הפנימי בין הפת"ח לחמאס – אף שכרגע הוא להלכה בלבד – ואימוץ ההחלטה באו"ם הם חלק מההדרן המדיני של אבו מאזן, שיודיע, לפי גרסה זו, על פרישתו מהחיים הפוליטיים, ושני

לפניית הפלסטינים לעצרת האו"ם שתי מטרות עיקריות: האחת – מפגן התמיכה הבינלאומי במדינה פלסטינית, והנעת תהליך שיביא לחידוש המשא ומתן על הסדר; המטרה האחרת – ההנהגה ממחישה לציבור הפלסטיני שיש ברשותה עוד אמצעים מדיניים לקידום המדינה הפלסטינית

הישגים אלו ישפיעו על הצגתו בספרי ההיסטוריה.

לפנייה לזירה הבינלאומית יש אפוא שתי מטרות עיקריות. האחת היא כלפי העולם החיצוני – ההנהגה הפלסטינית, שכל הדרכים האחרות נחסמו בפניה, פונה

לזירה היחידה שבה היא יכולה להשיג הישגים משמעותיים בניסיון לשפר את מעמדם של הפלסטינים אל מול ישראל וארצות־הברית באמצעות מפגן התמיכה הבינלאומי במדינה פלסטינית, ולהניע תהליך שיביא לחידוש המשא ומתן על הסדר הקבע מעמדה משופרת. המטרה האחרת היא הזירה הפנים־פלסטינית, שהרי אין ההנהגה הפלסטינית יכולה להודות בכישלון סדר היום המרכזי שעל־פיו היא פעלה בשני העשורים האחרונים, דהיינו מימוש היעדים הלאומיים הפלסטיניים בדרך של משא ומתן. הודאה כזאת תשחק לידי החמאס, המייצגת את הדרך המתחרה, הדרך של ההתנגדות החמושה. בפנייה לאו"ם ממחישה ההנהגה לציבור הפלסטיני שיש ברשותה עוד אמצעים מדיניים, ואין היא נטולת אג'נדה.

אין בקרב ההנהגה הפלסטינית הסכמה כללית בדבר התבונה שבפנייה לאו"ם, ויש גם מתנגדים לצעד הזה. המייצג המובהק שלהם הוא אבו עלאא. המתנגדים חוששים שלאחר ההצבעה באו"ם תיחשף התועלת המוגבלת של הצעד הזה, לעומת הנזק הטמון בו. ראשית, הוא עלול ליצור ציפיות מופרזות לשינוי. שנית, הוא עלול ליצור מצב נוח יותר לישראל, שכן היא תוכל לטעון שמרבית האוכלוסייה הפלסטינית אינה תחת כיבוש, והסכסוך עם ישראל הוא רק סכסוך טריטוריאלי על מתווה הגבולות, שיש רבים כמוהו בעולם. שלישית, הצעד הפלסטיני עלול לגרום לניכור כלפי הפלסטינים אצל מנהיגי ארצות־הברית ומדינות חשובות אחרות במערב.

הפלסטינים גם דנים בצעדים הבאים שיאפשרו לפתח את ההצבעה באו"ם למהלך אסטרטגי שיסלול את הדרך לחידוש המשא ומתן מעמדה משופרת. מעבר לניצול ההצבעה להרחבת ההכרה הבינלאומית במדינה הפלסטינית ומאמץ להצטרף לארגונים בינלאומיים ולאמנות בינלאומיות, נשקלות דרכים להגברת הלחץ על ישראל הן באמצעות ניצול ההכרה במעמדם כמדינה וההצטרפות לארגונים ולאמנות, והן על־ידי שילוב מחאות עממיות בדרכי שלום. גם בעניין זה יש ויכוח בין מי שרואים במחאות העממיות אמצעי לחץ משפיע ביותר על בסיס הניסיון של אירועי "האביב הערבי" לבין מי שחוששים מאובדן השליטה על המחאות והידרדרותן לאלומות.

התגובות של ישראל ושל ארצות־הברית

ישראל וארצות־הברית התמקדו בפעילות דיפלומטית נמרצת שמטרתה העיקרית למנוע רוב במועצת הביטחון שימליץ לקבל את פלסטין כמדינה חברה באו"ם. כן איימו גורמים פוליטיים בשתי המדינות בצעדים שיענישו את הפלסטינים על מהלכיהם באו"ם. בישראל היו אלה שרים וגורמי ימין אחרים שאיימו בעיקר שישראל תפסיק את העברת כספי המכסים שהיא גובה בעבור הפלסטינים, תראה את הסכמי אוסלו כבטלים ותספח את גושי ההתנחלות. ארצות־הברית מוצאת

את עצמה בעימות עם ההנהגה הפלסטינית, המעמידה את ארצות הברית במצב מדיני לא נוח, בייחוד עם תיאלץ להטיל וטו במועצת הביטחון, וכך נשמעו איומים בקונגרס להפסיק את העברת כספי הסיוע האמריקני לפלסטינים בהיקף של כחצי מיליארד דולר לשנה, וכבר הוגשה הצעת חוק ברוח זאת.

נראה שאלה איומים חלולים במידה רבה. הרשות הפלסטינית כבר במצב פיננסי קשה משום שהתחייבויות של גורמים שונים לסיוע כספי לא התממשו או שהתממשו רק בחלקן. עצירת העברת כספי המכסים ועצירת הסיוע של ארצות הברית יגרמו משבר קשה ועלולים להביא לידי התמוטטותה של הרשות. אין זה אינטרס של אף אחד מהצדדים ולכן ספק אם איומים אלה יתממשו. ביטול הסכמי אוסלו יגרום לישראל נזק לא פחות מזה שייגרם לפלסטינים משום שהסכמים אלה מסדירים את מערכת היחסים היומיומית בין שני הצדדים. גם סיפוח גושי ההתנחלויות יהיה רק צעד הפגנתי שאולי יתקבל טוב בעיני הציבור הישראלי, אבל יתקל בגינוי כללי בזירה הבינלאומית, שלא תכיר בו.

השלכות משפטיות ומדיניות

לאחר הדיון באו"ם בשאלת ההכרה במדינת פלסטין וקבלתה לארגון יישאר הסכסוך הישראלי-פלסטיני בלא פתרון. הדעת והניסיון המצטברים מעשרות שנות מאבק מדיני ומאבק מזוין בין שני הצדדים מלמדים, שלהחלטות האו"ם בנושא יש אמנם חשיבות אבל היא מוגבלת. להתקדמות לקראת פתרון הסכסוך או להעדר התקדמות אין בהכרח קשר ישיר להחלטות של מוסדות בינלאומיים למיניהם. התגבשותן של תנועות מדיניות בתוך החברה הפלסטינית על שלושת חלקיה (הגדה המערבית, עזה והפזורה) לא נבעה מהחלטות מדיניות שהתקבלו במוסדות אלו, ולתהליך המדיני שהתגבש בראשית שנות התשעים של המאה הקודמת היה קשר רופף ביותר להחלטות אלו.

כאשר יתחדש המשא ומתן הישיר בין ישראל לישות הפלסטינית, משמעותה של החלטת האו"ם תהיה שולית ביותר. שלושת נושאי הליבה – גבולות, ירושלים ושאלת הפליטים – ימשיכו לעמוד במרכז הדיון, ושום ניסוח של החלטת האו"ם לא יעלה ולא יוריד, ודאי לא

כאשר יתחדש המשא ומתן הישיר בין ישראל לישות הפלסטינית, משמעותה של החלטת האו"ם תהיה שולית ביותר. שלושת נושאי הליבה – גבולות, ירושלים ושאלת הפליטים – ימשיכו לעמוד במרכז ההתדיינות

מבחינתה של ישראל. החלטה של האו"ם (שהיא בגדר המלצה ותו לא) המכירה כביכול בגבולות 4 ביוני 1967 ובמזרח ירושלים כבירת מדינת פלסטין, לא תסייע לפלסטינים במשא ומתן הן משום שתביעות אלו כבר הועלו מראשית המשא ומתן לפני כמעט עשרים שנה, והן משום שישראל תסרב לקבל את הניסיון לבסס

הסכם על החלטות האו"ם. אם יושג הסכם בין ישראל לפלסטינים הוא יושג על אף החלטות עצרת האו"ם לדורותיהן.

לשאלת המצב המדיני בעקבות החלטות האו"ם יש כמובן חשיבות רבה. לכאורה אין להחלטה שום משמעות מעשית. שינוי המעמד הרשמי של הישות הפלסטינית יאפשר לה להצטרף לארגונים ולאמנות בינלאומיים, מה שיקנה לה מעמד משפטי ברור, ויובחרו זכויותיה וחובותיה בתחומים רבים. נוסף על כך, תוקף הסכם הביניים בין אש"ף לישראל עלול להתערער, שכן למדינה הפלסטינית תהיה אפשרות פורמלית להרחיב את סמכויות האכיפה שלה באזורים שבשליטתה מעבר לאלה שבידי הרשות הפלסטינית כיום.

כאמור, קבלת מעמד ואפילו חלקי של חברה באו"ם תדרבן את הרשות להשיג חברות מלאה במרבית הסוכנויות והארגונים הנלווים לאו"ם, ובפועל הפלסטינים כבר צורפו במעמד של מדינה לאונסק"ו עוד לפני קבלת ההחלטה בעצרת. בהשגת חברות מלאה בארגונים אלו יהיה ניסיון לממש, ולו בדרך עקיפה, רכיבים של ריבונות. למשל, בחברות ב-ICAO, הארגון העוסק בתעופה אזרחית, יהיה ניסיון לבטא את ריבונותה במרחב האווירי. דומה לכך יהיה הניסיון להשיג חברות ב-IMO, הארגון העוסק בהיבטים רבים של התעבורה הימית. אחד הוויכוחים הקשים במשא ומתן בין ישראל לפלסטינים הוא על חלוקת התדרים האלקטרומגנטיים. יש להניח שהפלסטינים ינסו להיות חברים מלאים ב-ITU, ארגון הטלקומוניקציה הבינלאומי, כדי לחזק את תביעותיהם. אמנם גם היום יכולה כל מדינה ערבית להציג את טיעוני הפלסטינים בכל אחד מהפורומים הבינלאומיים, אך נציג פלסטיני קבוע יראה

דוגמה להשפעה של הצטרפות המדינה הפלסטינית לבית הדין הפלילי הבינלאומי: פעולות ברצועת עזה ובגדה המערבית יהיו בתחום השיפוט של בית הדין הזה, ויהיה אפשר להגיש תלונות נגד אנשי צבא ומדינאים ישראלים

חובה לעצמו להעלות ברציפות את דרישות הפלסטינים במוסדות הבינלאומיים. מעבר לטרדה שתיגרם לנציגי ישראל בארגונים הבינלאומיים, שיאלצו להתמודד עם המערכה המדינית הפלסטינית, יגרום מהלך פלסטיני כזה חיכוך הן בין ישראל לרשות הפלסטינית והן בין ישראל לחברות שונות בארגונים האלו.

דוגמה להשפעה של הצטרפות לאמנה ומוסד בינלאומיים היא הצטרפות אפשרית של המדינה הפלסטינית לבית הדין הפלילי הבינלאומי. כאשר כך יקרה, פעולות שנעשות ברצועת עזה ובגדה המערבית יהיו בתחום השיפוט של בית הדין הזה, ויהיה אפשר להגיש תלונות נגד אנשי צבא ומדינאים ישראלים על פעולות

שנעשות בשטחים אלו ולדרוש מהם אחריות אישית. צו מאסר של בית הדין הזה יחייב את המדינות החברות באמנה לעצור ישראלים כשימצאו בשטחן ולהעבירם לידי בית הדין. דוגמה אחרת להשלכות של הרחבת הסמכויות הפלסטיניות היא

האפשרות לעצור ישראלים הנכנסים לשטח שבשליטת הפלסטינים ולהעמידם לדין. כן ייתכנו ניסיונות של הפלסטינים להרחיב את סמכויות הרשות בשטחי B ו-C ואף במזרח ירושלים.

להצבעתן של מדינות וארגונים בינלאומיים, כגון האיחוד האירופי, תהיה השפעה על היחסים בינם לבין ישראל. הצבעתן של כ-120 מדינות ידועה וצפויה, ועדיין לא ידוע כיצד יצביע גוש של מדינות ובו רוב מדינות אירופה ומדינות הנוהגות להצביע בארגונים בינלאומיים בדומה להצבעת "הגוש האירופי". עם מדינות אלו נמנות יפן, קנדה, אוסטרליה וניו זילנד. בעצרת הכללית לכל מדינה יש קול אחד, ובכל זאת יש חשיבות להצבעתו של הגוש האירופי. האיחוד האירופי וישראל מנהלים זה עשרות שנים דיאלוג כואב, רווי משקעים היסטוריים וחדשנות הדדית, אך מתוך הבנה שהאינטרס ההדדי מכתוב שיתוף פעולה מדיני וכלכלי. רצונו של האיחוד האירופי למלא תפקיד בתהליכים במזרח התיכון מחייב אותו להציג חזות ניטרלית, ולכן אף-על-פי שהקול האירופי אינו יכול להכריע את התוצאה הסופית של הדיון באו"ם, יש להצבעה האירופית חשיבות רבה. גם לכך שהפלסטינים לא הצליחו לגייס תמיכה גורפת בדרישתם בקרב המעצמות המובילות את הכלכלה העולמית, היינו, מדינות ה-G8, יש יותר מחשיבות סמלית.

הסתבכויות מדיניות נוספות עלולות להתפתח עקב ניסיונות, ספונטניים או מכוונים, של הממשלה הפלסטינית לקבוע בעקבות ההחלטה באו"ם עובדות במזרח ירושלים ובשטחים. ניסיונות כאלו ייתקלו, קרוב לוודאי בתגובת ישראל, ויגררו פניות של הפלסטינים למוסדות האו"ם ודיונים מתישים וחסרי תכלית.

שאלות מדיניות אחרות הנובעות מהחלטת האו"ם נוגעות למשל למשמעותה בנוגע לתקפותם של הסכמים בין ישראל לפלסטינים שנחתמו מאז שנת 1993 ולהשפעתה על המשך המשא ומתן. מאחר שיש לישראל עניין להצביע על כך שאין להחלטה שום תוקף מחייב ואין בה כדי לשנות את המצב הקיים, אזי גם אין לה עניין בביטול חד-צדדי של ההסכמים הקיימים. יש להניח שהיא תזכה בכך לתמיכתן של מדינות התורמות לכלכלה הפלסטינית, הרוצות בהמשך העברת כספי המסים שגובה ישראל בעבור הפלסטינים. טוב יעשו ישראל והרשות הפלסטינית אם לא יפגעו בהסכמים הקיימים המסדירים את משטר היחסים ביניהן, על אף הפיתוי לעשות זאת.

במוקדם או במאוחר יתחדש המשא ומתן בין ישראל לפלסטינים ושני הצדדים יידרשו למשמעותה של ההחלטה. יש להניח שהפלסטינים ינסו להפכה לבסיס למשא ומתן. גם העמדה הישראלית בנושא זה צפויה, ובנוודה זו טמון אולי אחד הנזקים הגדולים של הדיון וההחלטה באו"ם. יהיה צורך במאמץ דיפלומטי לא מבוטל כדי לעקוף את ההתנצחות בנושא זה ולהגיע למשא ומתן "האמיתי", כלומר

זה ששני הצדדים מחפשים בו את הפתרון המעשי ואינם מסתפקים בהצגת זכויות היסטוריות, אמיתיות ופיקטיביות, והחלטות או"ם כאלו ואחרות.

השלכות ביטחוניות

מאמץ של הפלסטינים לממש את ריבונותם במקומות שמתקיימת בהם שליטת ישראל עלול לגרור עימות ישיר בין ישראל לכוחות הביטחון הפלסטיניים, אולם עדיין אין כל סימנים לכוונה פלסטינית כזאת. נראה שאין בכוונתה של ההנהגה הפלסטינית להגיע לחיכוך ישיר מסוג זה עם ישראל. כוונתה רק לנקוט צעדים סמליים, כמו הפגנות יזומות בידי הרשות שכבר החלו ב־20 בספטמבר, בפקוח כוחות הביטחון הפלסטיניים ובמקומות מבוקרים, כמו מרכזי הערים, מתוך כוונה למנוע מהם גלישה לחיכוך אליים.

הבעיה נעוצה בהנחה שהכול ייעשה תחת שליטה. ואולם אין להתעלם מהשילוב הבעייתי של שלושה רכיבים: השפעת "האביב הערבי", התסכול הנובע מהקיפאון המוחלט בתהליך המדיני ותהליך ספטמבר – פניית הפלסטינים לעצרת. התהפוכות במדינות ערב משפיעות על כל החברות הערביות ובכלל זה גם על החברה הפלסטינית. בכל החברות הערביות הבינו הצעירים, ששיעורם בחברות אלו גדול, שיש להם כוח לשנות מציאות. הם יכולים להתארגן באמצעות הרשתות החברתיות של האינטרנט, ולהשיג הישגים פוליטיים באמצעות מחאות המוניות לא אלימות. השפעה זו לא פסחה גם על החברה הפלסטינית. השיח וההתארגנות מהסוג הזה תופסים תנופה גם בין הצעירים הפלסטינים. הם כבר יכולים לייחס לעצמם הישג ראשון, והוא הסכם הפיוס בין הפתח לחמאס, גם אם ההסכם עדיין לא התממש ונתקל בקשיים. נראה שהתסכול הנובע מהקיפאון בתהליך המדיני דוחף לבחינת אמצעים אחרים למימוש חזון המדינה הפלסטינית, וכישלון האנתפאדה האלימה יחד עם המחיר הכבד ששילמה האוכלוסייה הפלסטינית מגבירים את כוח המשיכה של המחאה הלא אלימה. ההכרה במדינה פלסטינית באו"ם תיצור לחץ לנצל את ההצלחה ולנקוט צעדים נוספים לקדם את השגת המטרה. להנהגה הפלסטינית ברמאללה יהיה קשה מאוד להתמודד עם הלחץ הציבורי שיגבר במצב כזה.

ספק אם הרשות הפלסטינית תצליח לשמור את המחאה ההמונית תחת שליטה, ותגבר האפשרות לחיכוך אליים. כוחות הביטחון הפלסטיניים ינסו למשל למנוע מגע ישיר בין המפגינים לבין ישראלים על-ידי חציצה בינם לבין התנחלויות ומחסומים. אבל אם ההפגנה תהיה גדולה ומאורגנת מלמטה, ולא בידי הרשות, הם יתקשו לעשות זאת. גם כוחות הביטחון של ישראל יעשו מאמץ מיוחד להימנע מפתחה באש על-ידי שימוש באמצעים לא קטלניים; אבל אם הפגנות הן גדולות מספיק ומשתתפיהן נחושים, עלולים להיווצר מצבים שכוח ישראלי או מתנחלים

יחשו סכנת חיים ויפתחו באש. אבדות בנפש אצל הפלסטינים יעוררו רצון לנקמה, ומכאן הדרך למעגל של אלימות אינה רחוקה. כיום יש קשר טוב ותיאום רצוף בין מנגנוני הביטחון בשני הצדדים. בתרחישים כאלה עולה חשיבות הקשר והתיאום ההדדי, וסביר להניח שההנהגה הפוליטית והביטחונית בשני הצדדים תשאף לשמר אותם. ואולם במצב של קיפאון גמור בתהליך המדיני במצב שההנהגה הפלסטינית בחרה בגישה של עימות מדיני עם ישראל והליכה לזירה הבינלאומית, יש סכנה שלמשרתים בכוחות הביטחון הפלסטיניים לא תהיה מוטיבציה מספקת לפעול בדרך הנחשבת ברחוב הפלסטיני לשיתוף פעולה עם ישראל, ואף למשרתת את האינטרסים של ישראל. אין ברחוב הפלסטיני רצון עז להיגרר שוב למצב של אלימות, כאוס ואנתפאדה שלישית. אין גם בעיה אמיתית של טיפוח ציפיות לשינוי קיצוני של המציאות בשטח בעקבות ההצבעה באו"ם, ועקב כך לתגובה קשה בעקבות אכזבה מאי־מימוש התקוות. הציבור הפלסטיני פסימי מאוד. הסכנה היא אפוא לא מפריצתה של אנתפאדה שלישית יזומה ואלימה, אלא ממצב שבו שני הצדדים התחילו תהליך שהם עלולים לאבד את השליטה בו.

השלכות כלכליות

המשק הישראלי פגיע במידה מועטה לצעדים פלסטיניים חד־צדדיים, ואילו המשק הפלסטיני פגיע יותר לצעדי תגובה אפשריים של ישראל. לפיכך סביר להניח שהרשות/המדינה הפלסטינית תנסה לקיים את הנספח הכלכלי של הסכם הביניים (הסכם פריז). בהעדר מערך עצמאי לגביית מכס, תתקשה הממשלה הפלסטינית לממן את פעולותיה בלי המנגנון של החזרי המסים, שהם חלק מהסדר מעטפת המכס.

ניסיון פלסטיני להגבלת הייבוא מישראל לשטחים שבשליטת הפלסטינים תתאפשר גם בלא הפרת הסכם פריז, וזה באמצעות "מכשולים לא־מכסיים" (NTB), כמו תקינת איכות, ומבצעי "תוצרת הארץ". מכיוון שהייצוא לשטחים תורם פחות מאחוז אחד לתמ"ג של הסקטור העסקי הישראלי, הנזק הכללי יהיה מועט, אבל תיפגענה חברות שהשטחים הם פלח שוק גדול בעבורן. הייצוא הפלסטיני לישראל הוא רק כאחוז אחד מכלל ייבוא הסחורות לישראל. בתחומים ייחודיים, כמו חמרי מחצבה, אפשר למצוא לו תחליף בחומרי בניין אחרים ובייבוא מירדן. לעומת זאת אין לפלסטינים שווקים חלופיים טובים לייצא אליהם.

אין ברחוב הפלסטיני רצון עז להיגרר שוב למצב של אלימות ואנתפאדה שלישית. אין גם טיפוח ציפיות לשינוי קיצוני של המציאות בשטח בעקבות ההצבעה באו"ם

הגבלת היצע העובדים הפלסטינים תהיה חסרת משמעות בשל מספרם המועט כבר היום, ויש אפשרות כמעט מיידית להחליפם על-ידי הגדלת מכסות העובדים הזרים. הנפקת מטבע פלסטיני כסממן של ריבונות לא תשפיע על המשק הישראלי. לביטול מעמד השקל כהילך חוקי במדינה הפלסטינית תהיה השפעה דומה לזו של הטלת מכס בשיעור של כאחוז וחצי על הייבוא מישראל. השפעה נוספת על הסחר עלולה להיות לא-יודאות בעניין שער החליפין של מטבע(ות) הרזרבה שכנגדן יונפק המטבע הפלסטיני.

אם תתפתח אלימות בהיקף נרחב בין הפלסטינים לישראל כמובן שתהיה לכך השפעה כלכלית נרחבת על הפלסטינים ועל ישראל. האנתפאדה השנייה גרמה לפגיעה קשה מאוד במשק הפלסטיני ולהפסקת הצמיחה במשק הישראלי.

סיכום

ייתכן כי מבחינת ישראל, שממשלתה קיבלה את "פתרון שתי המדינות", הדרך הטובה ביותר להתמודד עם המהלך הפלסטיני היא להצטרף להכרה במדינה הפלסטינית, וזה היה אפשרי אילו הפלסטינים ותומכיהם לא היו מתעקשים להכיל בהחלטת העצרת את הנוסח שהמדינה הפלסטינית מוכרת על בסיס גבולות 1967, ובירתה בירושלים. ממשלת ישראל הנוכחית לא תוכל לתמוך בהחלטה בלשון הזאת.

נראה שלמאמץ האדיר שמשקיע משרד החוץ בשכנוע מדינות להצביע נגד ההחלטה או להימנע אין תוחלת רבה. בכל מקרה מרב הסיכויים הם שהצעת ההחלטה תועלה בעצרת הכללית, וגם אם כמה מדינות אירופיות חשובות יצביעו נגד ההצעה ביחד עם ארצות-הברית וישראל, לא ימנע הדבר את ההכרה במדינה פלסטינית ואת תוצאותיה המעשיות. התהליך ייעצר רק אם יתחדש המשא ומתן בין שני הצדדים. הצעת הקוורטט עשויה להיות בסיס טוב לחידוש המשא ומתן מבחינת ישראל, אולם ספק אם הפלסטינים יקבלו אותה.

לפני המהלך באו"ם, ואם היא תמנע את המשכו.

במסד הישראלי נשקלים כאמור רעיונות להעניש את הפלסטינים ולהרתיעם בדרכים שונות, החל בעיכוב העברת הכספים שישראל גובה בעבור הרשות הפלסטינית וכלה בביטול הסכמי אוסלו ובסיפוח שטחים פלסטיניים לישראל. מוטב שהוגי הרעיונות ייזכרו באמירה של ביסמרק: "כעס אינו תחליף למדיניות". הנזק שייגרם

במסד הישראלי נשקלים רעיונות להעניש את הפלסטינים ולהרתיעם בדרכים שונות. הנזק שייגרמו לישראל גדול מתועלתם

מהם לישראל גדול מתועלתם, והם עלולים לגייס את הקהילה הבינלאומית ביתר שאת נגד ישראל. אין לישראל אלא להגיב במתינות, ולהתמודד בשיקול דעת עם ההשלכות המעשיות של הצעד הפלסטיני, הן התמודדות בדרכים משפטיות

עם הניסיון לרדוף משפטית אנשי צבא ופוליטיקאים ישראלים, והן עם אתגרים ביטחוניים ומדיניים. עליה להדגיש את המסר, שבסופו של דבר ייקבע עתיד היחסים בין ישראל לבין הפלסטינים במשא ומתן בין הצדדים ולא במדיניות חד־צדדית ועוקפת משא ומתן.

כתוצאה מאמירות בנוסח ההתבטאות של שר הביטחון על ה"צונאמי המדיני" הצפוי לישראל בעקבות הפנייה הפלסטינית לאו"ם הייתה בצבור ובתקשורת הישראלית תחושה שמהו דרמתי עומד לקרות מיד עם הפניה לאו"ם, וכשלא קרה שום דבר דרמתי נרגעו כולם. הדבר משקף חוסר הבנה שמדובר פה בתהליכים שדורשים זמן, והם רק בתחילתם. אפילו הדיון במועצת הביטחון על הפנייה הפלסטינית עוד לא התחיל. המשמעות היא שיש מספיק זמן לעשות הערכות מצב ולנקוט בצעדים הנחוצים למזער אפשרות של התפתחויות שליליות.

ישראל תצטרך להתמקד ביום שאחרי ההחלטה באו"ם ולשקול אם בסופו של דבר כדי למנוע את המשברים הפוטנציאליים לאחר שהמהלכים באו"ם ימצו את עצמם, מן הראוי להסתכל על המצב החדש כעל הזדמנות לחידוש המשא ומתן. הפלסטינים יחוו הישג בהשיגם הכרה בינלאומית במדינתם, אבל שום דבר לא ישתנה בשטח, ולכן, כפי שמחמוד עבאס עצמו חוזר ומדגיש, יש עתה טעם לחזור לשולחן המשא ומתן. במצב כזה עולה הסבירות שנוסח הדומה להצעה הנוכחית של הקורטט עשוי להיות בסיס טוב לשיחות.

נוכח איראן גרעינית: יתרונותיה של מדיניות העמימות הישראלית

אדם רו

התקדמותה של איראן במסלול הגרעיני מציבה לפני מדינת ישראל קשיים רבים במישור המדיני, הצבאי והאסטרטגי. סוגיה מרכזית העולה מתהליך "התגרענותה" של איראן, הגם שאין היא זוכה להתייחסות פומבית רבה, היא שאלת העמימות הגרעינית שנוקטת ישראל¹. שאלה שתעמוד לפני מקבלי ההחלטות – אם אכן תהיה בידי איראן יכולת גרעינית כלשהי – היא: האם ישראל צריכה לעשות שינויים במדיניות העמימות הגרעינית ואולי אף לבטל אותה, ולאמץ במקומה הרתעה גרעינית גלויה.

המאמר הנוכחי מתמקד ב"יום שאחרי" התגרענותה של איראן ועוסק בסוגיית היתכנותה של יציבות אזורית בין ישראל לאיראן רק מנקודת המבט של מדיניות העמימות הגרעינית. לפיכך נושאים כמו האפשרות ליציבות גרעינית בין המדינות באמצעות הסכמי בקרת נשק מסוג "אי שימוש לראשונה" (No first use) בנשק גרעיני ואחרים, אינם נידונים, גם אם יוזכרו בהקשרים שונים. יש לציין, שהדיון על יציבות גרעינית בין המדינות, באמצעות הסכמי בקרת נשק שמטרתם העיקרית היא מניעת הידרדרות צבאית העלולה להוביל לשימוש בנשק גרעיני, נוגעת – בכל מקרה שניתן לעלות על הדעת – בלב ליבה של מדיניות העמימות. בעוד שכותב שורות אלה חושב שהסכמי בקרת נשק ניתנים ליישום – מבחינה תיאורטית – תוך שמירה על מדיניות העמימות, זו שאלה שכרגע אין לה תשובה ברורה האם בכדי להגיע לשלב הדיונים של הסכמי בקרת נשק (כגון "אי שימוש לראשונה"), ישראל תוכל למנוע דיון על מדיניותה הגרעינית.

נקודת המוצא במאמר זה היא התרחיש שלפיו יש לאיראן יכולת גרעינית, והעמדה המוצגת בו היא, שגם לנוכח מציאות כזאת צריכה ישראל להמשיך את מדיניות העמימות שלה. תחילה יוצגו עמדות בעד ונגד הרתעה גרעינית גלויה,

תלמיד מחקר לתואר שלישי בחוג למדע המדינה, אוניברסיטת תל אביב

ולאחר מכן תידון השאלה, האם יתרונותיה של מדיניות העמימות עודם תקפים ב"יום שאחרי".

הוויכוח על מדיניות העמימות הגרעינית

ראשיתה של מדיניות העמימות של ישראל בראשית שנות השישים של המאה ה-20 והיא מגולמת בהכרזה ש"ישראל לא תהיה הראשונה להכניס נשק גרעיני למזרח התיכון".² לא רק על טיבה של מדיניות זו יש מחלוקת, אלא גם על אופן התהוותה.³ יגאל אלון, שהיה ממובילי הקו המדיני שהתנגד לביסוס הרתעה גלויה על הפוטנציאל הגרעיני, הכריז: "ישראל גם לא תהיה השנייה" להכניס נשק גרעיני למזרח התיכון.⁴ את הכרזתו של אלון אפשר לפרש בשני אופנים:

א. ישראל מוכרחה להימצא במרחק קצר ביותר מרכישת יכולת גרעינית מוצהרת, ולפיכך אם מדינה ערבית תתחמש בנשק שכזה – לא תישאר ישראל מאחור (לאחר זמן היו מי שפירשו את ההכרזה של אלון כאילו ישראל שומרת "פצצה במרתף", כלומר לישראל יש הידע הטכנולוגי לייצור פצצה גרעינית אולם אין לה אופציה לשימוש מדי).

ב. ישראל לא תתיר לאף מדינה במזרח התיכון להתחמש בנשק גרעיני: שורשיה של 'דוקטרינת בגין' לפיה מדינת ישראל לא תאפשר לאף מדינה עוינת באזור לרכוש יכולת טכנולוגית גרעינית היכולה להיות מנוצלת לשימושים צבאיים.⁵

שני הפירושים יכולים לדור יחדיו שכן "אלון ראה בגירעון הסכסוך אסון ממדרגה ראשונה, ודיבר על כך שאם יש סכנת חורבן בית שלישי היא קיימת רק מצד זה, מהכנסת הנשק הגרעיני".⁶

על אף הערפול המכוון העוטף את הדיון הפוליטי בסוגיה, התגלו לאורך השנים עמדות שונות ומנוגדות בחוגים הפוליטיים בישראל בעניין יתרונותיה וחסרונותיה של מדיניות העמימות, ורובו של הדיון התקיים כדיון

אקדמי ופובליציסטי. על אף כמה סימנים ל"חוסר נחת" ממדיניות זו בקרב חלקים בפוליטיקה הישראלית לאורך השנים, מדיניות העמימות עמדה ועומדת על כנה ולא חלו בה שינויים. על אף לחץ ציבורי ופוליטי לדיון בנושא (בעיקר מהמפלגות הערביות) קיימת הסכמה בת כחצי מאה, המעגנת את מדיניות העמימות.⁷

מדיניות העמימות עמדה ועומדת על כנה ולא חלו בה שינויים. על אף לחץ ציבורי ופוליטי קיימת הסכמה בת כחצי מאה, המעגנת מדיניות זו

אין ספק שמדיניות העמימות היא פיקציה דיפלומטית.⁸

המדיניות היא פיקציה מכיוון שלצמרת מקבלי ההחלטות בעולם אמונה של ישראל יש כושר גרעיני; והיא דיפלומטית מכיוון שיש לה משקל של ממש בשדה הפוליטי הבינלאומי (הסכמים בינלאומיים, ועידות, שיחות שלום וכדומה). ואולם הערפול

בסוגיה הוא רכיב חשוב בהרתעה הישראלית, ובצדק ציין העיתונאי והפרשן הצבאי זאב שיף, שמדיניות העמימות זכאית לפרס ישראל לביטחון.⁹

עמדות ניציות באשר לגרעין

המתנגדים למדיניות העמימות בקרב הפרשנים והחוקרים ממליצים זה שנים רבות לבטלה ולאמץ במקומה הרתעה גרעינית גלויה. מקצתם מציעים לישראל לעשות זאת לטובת חיזוק הביטחון הלאומי.¹⁰ אחרים משלבים סלידה מוסרית מהנשק הגרעיני עם פורמליזם דמוקרטי (הפרויקט אינו בפיקוח גלוי, אופן קבלת ההחלטות אינו שקוף). יש פרדוקס בטיעונים, שכן רוב המשתייכים לגישה השנייה, המעוניינים לעבור לשלב הפירוז הגרעיני, מוכנים להכניס את האזור לעידן הגרעיני כשלב מקדים. כלומר, הם טוענים שעל המזרח התיכון לעבור שלב של הרתעה גרעינית גלויה לפני שהוא יעבור לשלב הפירוז.¹¹

ה"נצים הגרעיניים" מעלים כמה טיעונים לטובת הרתעה גלויה:

- א. למרות מדיניות העמימות הגרעינית, ישראל נחשבת מעצמה גרעינית כך שאסטרטגיה של הרתעה גלויה לא תחולל שינוי בדימוי של ישראל בעיני המדינות במזרח התיכון. אלה כבר רואות בישראל מדינה גרעינית לכל דבר.
- ב. הרתעה גרעינית גלויה תוביל לחיזוק כושר העמידה הפנימי של ישראל ותפחית את החרדה מפני מתקפה קונבנציונלית ערבית.
- ג. מדיניות העמימות אינה מונעת הופעת נשק גרעיני במזרח התיכון. ראייה לכך – הפרויקט העיראקי, הלובי, הסורי והאיראני.
- ד. אסטרטגיה של הרתעה גלויה תוביל להפחתת תקציב הביטחון המופנה לחיזוק הכוחות הקונבנציונליים.
- ה. כהמשך לסעיף הקודם: התלות של ישראל בנשק ובמימון אמריקני תיחלש.
- ו. הרתעה גרעינית גלויה הופכת את התהליכים הקשורים לסוגיה הגרעינית (הבירוקרטיים, הכלכליים, הצבאיים ועוד) לשקופים יותר, ולפיכך – לדמוקרטיים יותר.

מחייבי ההרתעה הגרעינית המוצהרת נוטים לקבל את האפשרות של יציבות גרעינית מול איראן, וכך הם נוטים להשלים עם הפרויקט הגרעיני של איראן. יש בהם התומכים במפורש ביצירת מאזן גרעיני העדיף בעיניהם מחוסר הוודאות (לדבריהם) של המצב הקיים. מלבד האקדמאים התומכים בגישה זו, יש לציין במערכת הפוליטית את עוזי ארד, שבזמן שתפקד כראש המטה לביטחון לאומי בממשלת נתניהו (שהוקמה ב־2009) וכיועץ ראש הממשלה לביטחון לאומי, בהתייחסו לשאלה בהקשר למצב תיאורטי עתידי, טען כי "מצב של חימוש הדדי [בין ישראל לאיראן] בטוח יותר ממצב של שלום הדדי". לדידו של ארד, "כוח המגן שבידינו צריך להשתכלל ולהיות רב עוצמה, ולהביא לכך שלא יעזו לממש

את היכולת לפגוע בנו. והיה אם יעזו, נגבה מהם את מלוא המחיר, כך שגם הם לא ישרדו". ארד ציין בפירוש, שמצב של מלחמה קרה אזורית עדיף משלום בין ישראל לאיראן, העלול לקרוס בנקל.¹² בעוד שרוב מחייבי ההרתעה הגרעינית הגלויה הם אנשי אקדמיה ופובליציסטיים ולמעט עוזי ארד, רוב מקבלי ההחלטות מנמעים מדיון פומבי בנושא, יש לציין את הוויכוח בין נתניהו לאריאל שרון בסוף שנת 2001. נתניהו, כך דווח בתקשורת, טען כי "יש לבטל את מעטה החשאיות סביב יכולותיה הגרעינית של ישראל אם יתברר שאיראן מתקרבת ליכולת גרעינית".¹³ השאלה אם המערכת הבינלאומית (ארצות-הברית) יכולה להכיל ולהרתיע איראן גרעינית נדונה באינטנסיביות בספרות המקצועית. כיום נראה שהנטייה בפרסומים אלה היא לתמוך באפשרות של יציבות בין ארצות-הברית לאיראן גרעינית.¹⁴ הסוגיה של מאזני הרתעה אזוריים נדונה מעט, ולרוב תוך כדי עקיפת סוגיית העמימות. כהמשך לתפיסתם לאורך השנים, הנצים הגרעיניים תומכים בביטול העמימות במקרה של איראן גרעינית.

בישראל, בעיקר בעיתונות היומית, ראובן פדהצור ולואי רנה ברס,¹⁵ טוענים זה זמן רב שהתשובה להתגרענותה של איראן צריכה להיות "להוציא את הפצצה מהמרתף" (כדברי ברס),¹⁶ מכיוון ש"אפשר לחיות עם איראן" גרעינית (כדברי פדהצור).¹⁷ גם אבנר כהן ו־מררוין מילר טוענים שהגיע הזמן "להוציא את הפצצה הגרעינית הישראלית מהמרתף", אולם טיעוניהם אינם מתחום האסטרטגיה אלא מתחום החשש לדמוקרטיה הישראלית.¹⁸

בארצות-הברית, ברוס רידל, יועצו לשעבר של הנשיא אובמה, התבטא בזכות חיזוק ההרתעה הגרעינית של ישראל על-ידי שילוב

הרגל האחת של מדיניות הגרעין של ישראל היא הערפול המכוון; והרגל האחרת היא הכרזתו של אלון, ש"ישראל לא תהיה השנייה" להכניס נשק גרעיני למזרח התיכון

יכולות הגרעין שלה בכוח הגרעיני של ארצות-הברית. בפועל הציע רידל מטרייה גרעינית משולבת של ארצות-הברית וישראל. לדברי רידל: "אם אנו רוצים לגלות יחס רציני באמת להשגת עסקה עם איראן בנושא הגרעיני, ישראל צריכה לצאת מן הארון. מדיניות המבוססת על בדיות ועל סטנדרטים כפולים חייבת להיכשל במוקדם או במאוחר".¹⁹

אם לפני חמש שנים היה אפשר לקרוא, ש"קומץ מומחים שאינם מעזים להזדהות בשמם" מדברים על כך

ש"איראן גרעינית תוביל לייצוב האזור, היום השקפה זו רווחת יותר.²⁰

עמדות יוניות באשר לגרעין

הרגל האחת של מדיניות הגרעין של ישראל היא הערפול המכוון; והרגל האחרת היא הכרזתו של אלון דלעיל, ש"ישראל גם לא תהיה השנייה" להכניס נשק גרעיני

למזרח התיכון. כלומר, ישראל היא שומר הסף מפני כניסת גרעין למזרח התיכון; אין היא חברה במועדון הגרעיני ואין היא מאפשרת לאף מדינה אחרת להיות חברה במועדון הזה. המקרה של הפצצת הכור "אוסיראק" בעיראק בשנת 1981 והפצצת הכור בסוריה (לפי מקורות זרים) בשנת 2007 הם פועל יוצא מובהק של מדיניות הגרעין של ישראל.²¹ כ"שומר סף" ישראל נכשלה כמה פעמים בבלימת המוטיבציה של מדינות באזור להתחיל ולהתקדם במסלול הגרעיני, אבל בסופו של דבר, אף מדינה במזרח התיכון, בזכות מאמצייה של ישראל (חוץ מלוב, שעשתה "חזרה גרעינית" – Roll Back), אינה בעלת נשק גרעיני. כמעט חצי מאה של מדיניות עמימות הוכיחה את הגיונה הפנימי: המזרח התיכון לא גורען למרות לא מעט ניסיונות ולחצים בינלאומיים לעשות כן.

במציאות שבה אין אף מדינה גרעינית במזרח התיכון טענו עד כה בעלי עמדות יוניות בנושא הגרעין בזכות שימור מדיניות העמימות:

א. מדיניות העמימות מעניקה לישראל מעמד מיוחד בזירה הבינלאומית, וכל עוד אין הוכחות מובהקות ליכולותיה בתחום הגרעין (למשל ניסוי גרעיני), ישראל אינה מדינה גרעינית על כל המשתמע מכך. שינוי המדיניות יפגע במאמצים הבינלאומיים למניעת תפוצה גרעינית ויזלזל במופגן במדיניות ארצות-הברית להגבלת תפוצה גרעינית, ויפגע בקשריה של ישראל עם ארצות-הברית.

ב. כל עוד ישראל שומרת על מדיניות העמימות הגרעינית היא מסמנת את עצמה כמתנגדת למירוץ חימוש במזרח התיכון. ברגע שישראל מוותרת על העמימות הגרעינית היא פותחת פתח למירוץ חימוש גרעיני אזורי, וכמו נותנת את הסכמתה למירוץ החימוש.

ג. במצב שבו מדינות שונות במזרח התיכון שוקלות (או פועלות) להתחמש בנשק גרעיני, מדיניות העמימות מחזקת את יכולתה של ישראל לנקוט פעולה צבאית או דיפלומטית נגדן. אפשר להניח, שמדיניות של הרתעה גלויה תחליש את הלגיטימציה הבינלאומית לפעולה צבאית של ישראל נגד מדינה הרוכשת יכולת גרעינית.

ד. מדיניות העמימות החלישה את המוטיבציות להתגרענות במזרח התיכון ואפשרה למקבלי

ההחלטות במדינות באזור להימנע מללכת בכיוון הגרעיני-הצבאי על אף לחצים מבית (ציבוריים ופוליטיים). האסטרטגיה הגרעינית של ישראל פעלה אפוא בוויכוח הפנים-ערבי לצד מתנגדי החימוש הגרעיני. מנגד,

מדיניות העמימות החלישה את המוטיבציות להתגרענות במזרח התיכון ואפשרה למקבלי ההחלטות במדינות באזור להימנע מללכת בכיוון הגרעיני-הצבאי על אף לחצים מבית

- ה. הרתעה גרעינית גלויה מצד ישראל תחזק את הכוחות התומכים בפיתוח נשק גרעיני עצמאי.
- ה. ההרתעה הגרעינית לא מנעה בעבר מלחמות קונבנציונליות וכן היא לא מנעה טרור. לכן הרתעה גלויה אינה משמשת חלופה לשימור העליונות הקונבנציונלית של ישראל. במקרה של התקפה מוגבלת תזדקק ישראל ליכולתה הקונבנציונלית. וכן, אם יש מדינה נוספת במזרח התיכון בעלת יכולת גרעינית, מדיניות של הרתעה גרעינית גלויה עלולה להחליש את יכולת ההכרעה הקונבנציונלית, שכן יתקיים החשש מפני הסלמה לעימות גרעיני. ועוד, אין כל ודאות בכך שהרתעה גלויה במציאות המזרח התיכון תמנע התרחשות של מלחמה קונבנציונלית. למעשה, הרתעה גרעינית במזרח התיכון עלולה להוביל למציאות הפוכה מזו שמקווים לה תומכי הגרעין הגלוי: היא עלולה להנציח סכסוכים על-ידי עיקור היכולת להגיע להכרעה קונבנציונלית.
- ו. גם במקרה של הרתעה גלויה תזדקק ישראל לסיוע חוץ ולתמיכת ארצות-הברית, שכן עדיין יהיה עליה לשמור על עליונות קונבנציונלית. במצב של הרתעה גלויה ומאזנים גרעיניים אזוריים, ישראל עלולה למצוא את עצמה במצב שהיא נדרשת להוצאות גבוהות יותר בתחום הגרעיני. הסיבה היא, שההוכחה לאיכותה וליציבותה של הרתעה גרעינית גלויה באה לידי ביטוי ככל שמשקיעים יותר משאבים בפרויקט ובאמצעי הלוחמה הדרושים לו. וכן פיתוח טכנולוגיה גרעינית, שימורה ופיתוח אמצעי הרתעה גרעיניים מתקזזים עם פיתוח אמצעי לחימה קונבנציונליים אחרים (או עם פרויקטים טכנולוגיים עתירי משאבים).

המקרה האיראני וישראל: היתכנותו ומשמעותו של מאזן גרעיני

- היתרונות שנמנו בזכותה של מדיניות העמימות הגרעינית היו תקפים בחצי המאה האחרונה. האם הם עומדים גם במקרה של איראן גרעינית? האם החסרונות של הרתעה גרעינית גלויה מצדה של ישראל, שצוינו לעיל, אינם מתבטלים במקרה של איראן גרעינית? כמה תרחישים מרכזיים אפשריים במסלול ההתגרענות של איראן:
- א. איראן מאמצת הרתעה גרעינית גלויה: ברשותה של איראן תהיה בשנים הקרובות כמות מצומצמת של פצצות גרעיניות וראשי חץ לשיגור נשק גרעיני.
- ב. איראן שומרת על מדיניות עמימות בכל הנוגע לפרויקט הגרעין שלה בדומה למדיניות העמימות של ישראל.

- ג. איראן כמדינת סף גרעינית: איראן אינה עוברת את הסף הגרעיני ושומרת על אופציה למימוש. כלומר, אין לה נשק גרעיני מוכן לשימוש, אך יש בידה כל הציוד והידע הטכנולוגי הנדרשים להרכבה.²²
- ד. איראן מייצרת פצצה לניסוי ועדיין אינה שולטת באמצעים להפעלת נשק גרעיני טקטי.
- מובן שכל אחד מהתסריטים האפשריים יכול להיות מורכב יותר או להכיל יותר מאפשרות אחת.
- יצונו ארבע אפשרויות עיקריות (בקווים כלליים) מבחינת מדיניות הגרעין של ישראל אם תממש איראן כל אחד מהתרחישים האפשריים שהוצגו למעלה.
- א. ישראל שומרת על מדיניות העמימות שלה וממשיכה לנקוט מדיניות ערפול בכל הקשור ליכולתה הגרעינית ובכל הקשור למדיניותה הגרעינית.
- ב. ישראל מאמצת מדיניות של הרתעה גרעינית מלאה, חושפת את יכולתה הגרעינית ומכריזה על דוקטרינת ההגנה הגרעינית שלה.
- ג. ישראל מסתפקת בהכרזה שיש לה יכולת גרעינית, ואיננה מפרטת דבר.
- ד. ישראל איננה משנה את מדיניות הגרעין שלה, אבל דוחפת להסכמים אזוריים של בקרת נשק ופירוז כללי של המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית.

חסרונה הבולט של אפשרות ד הוא אי-האמון של חלקים גדולים בצמרת הפוליטית הישראלית בהסכמים בינלאומיים, וכן המדיניות הלא מוצהרת שפירוז גרעיני יגיע רק לאחר כמה שנים של שלום כללי במזרח התיכון. ישראל תטען, במידה רבה של צדק, שאיראן לא כיבדה את האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT) שעליו היא חתומה, ולכן אין ישראל יכולה לסמוך על ועידות בינלאומיות ועל הסכמים אזוריים. ועוד, כדי שהסכמי בקרת נשק יבואו לידי ממשות תחויב איראן לחשוף את יכולתה הגרעינית (ומדינות נוספות במזרח התיכון יחשפו את היכולת הלא קונבנציונלית שברשותן). קשה לדמיין מצב שאיראן תהיה שותפה לתהליך של הסכמי בקרת נשק לאחר הפרה בוטה של הסכמים בינלאומיים ולאחר התנגשות ארוכת שנים עם המערב בסוגיית הגרעין. כינון הסכמי בקרת נשק דורש פרק זמן שבו תימצא ישראל במצב מתמשך של חוסר ודאות,

ואפשר בהחלט לעלות על הדעת הפעלת לחצים פנימיים של גורמים פוליטיים (וציבוריים) על מקבלי ההחלטות לאמץ הרתעה גרעינית גלויה בזמן הזה.²³

חסרונה של אפשרות ג, (בדומה לאפשרות ב) בכך שהיא עושה כברת דרך לקראת הכרזה על יכולתה הגרעינית של ישראל. אמנם אין בה חשיפה של היכולת

היתרון היחידי בהרתעה גלויה, מנקודת המבט של יתרון אסטרטגי בעידן הגרעיני, הוא האפשרות של יצירת מאזן גרעיני בין ישראל לאיראן. ואולם יש טעם לשאול, האם "מאזן" שכזה אפשרי

הגרעינית של ישראל, אולם יש בה משום זרז משמעותי להתגרענות של מדינות אחרות במזרח התיכון. מנגד אפשר לטעון, שאי־בהירות בדבר היכולת הישראלית ובדבר דוקטרינת הפעלת הכוח הגרעיני שלה, תחליש את היכולת לכונן הסכמי בקרת נשק אזוריים, ולפיכך תחזק את אי־היציבות.

אפשרות ב, שלפיה ישראל מאמצת הרתעה גרעינית מלאה, מכילה את כל החסרונות שתוארו לעיל בנוגע להרתעה כזו. היתרון היחידי בהרתעה גלויה, מנקודת המבט של יתרון אסטרטגי בעידן הגרעיני, הוא האפשרות של יצירת מאזן גרעיני בין ישראל לאיראן. ואולם יש טעם לשאול, האם "מאזן" שכזה אפשרי. המילה מאזן יוצרת תחושה של מאזניים, כלומר של כוחות שקולים שיש ביניהם שיווי משקל, ולכן זהו מונח בעייתי לתיאור המצב שיווצר בין ישראל לאיראן. השאלה שצריכה להישאל, מנקודת המבט של מדיניות העמימות, אינה האם אפשר לייצב מאזן עם איראן (וכך למנוע מלחמה גרעינית), אלא מה יהיו טיבו ומשמעותו של "מאזן" כזה. גם אם נניח שאפשר לייצב מאזן הרתעה גרעיני אזורי, שייצמצם את החשש ממלחמה גרעינית, יש לשאול כיצד ישפיע מאזן זה על המזרח התיכון; כלומר, האם הוא יהיה יציב מעבר לתחום הגרעיני.

בניתוח התיאורטי לעיל פורטו החסרונות והסכנות הטמונות במדיניות של הרתעה גרעינית גלויה. על אלה יש להוסיף כמה חסרונות ותוצאות אפשריות של הרתעה גרעינית גלויה כלפי איראן.

א. מאזן גרעיני בין ישראל לאיראן, בשונה למשל מהמאזן הגרעיני שהיה בזמן המלחמה הקרה, הוא מאזן שאינו מאוזן ואינו סימטרי. בשל היתרון הגיאוגרפי שיש לאיראן והיתרון ביכולת הגרעינית לטובת ישראל (לאיראן יהיה ארסנל מצומצם של נשק גרעיני), תימצא ישראל במצב תמידי של חשש מפני "מכה ראשונה". לפיכך דילמת הביטחון של ישראל תוביל למצב של "שיגור עם קבלת התרעה" (launch on warning). משמע, מדינה החוששת שאינה יכולה לעמוד ב"מכה ראשונה" (מבחינה אזרחית או מבחינת יכולת התגובה הגרעינית שלה) מתמרנת לפעול ראשונה בעקבות חשש גדול שתותקף.

ב. מכיוון שישראל אינה יכולה להרשות לעצמה לספוג פגיעה של נשק גרעיני (בעיקר מבחינה אזרחית) אין לה מבחינה אסטרטגית היכולת להחליף מרחב גיאוגרפי בזמן, כלומר לספוג מהלומה גרעינית ולהשיב במכה גרעינית.

ג. הרתעה גרעינית של ישראל כלפי איראן תחליש את היתרון הקונבנציונלי של ישראל ועלולה לעקר את יכולת ההכרעה הקונבנציונלית שלה עקב חשש שפעולה צבאית נרחבת תוביל להסלמה גרעינית (עם איראן או עם צד שלישי, כגון חזבאללה). מכיוון שנגד ארגוני טרור וארגונים תת־מדינתיים

הנשק הגרעיני אינו אפקטיבי, הרתעה גלויה עלולה לייצור סכסוכי גבול בעצימות נמוכה, שיכפו על המרחב מלחמות התשה מבוקרות, המשמרות את הסטטוס-קוו. למעשה, הרתעה גרעינית גלויה עלולה ליצור ניתוק בין הרמות השונות בכושר ההרתעה של ישראל.

ד. הגרעין האיראני לא נועד להרתיע רק את ישראל, אלא יש לו תפקידים נוספים ככלי לכפות הגמוניה איראנית וסטגנציה על המזרח התיכון. מנכ"ל ערוץ אל-ערביה, עבד אל רחמן אל-ראשד, כתב:

'איננו מפחדים מפצצה גרעינית איראנית כנשק. בנשק זה לא ייעשה שימוש צבאי, אלא הוא ישמש כאמצעי לשינוי חוקי המשחק. אנחנו פוחדים ממדיניותה של איראן המשתמשת בכל האמצעים כדי לכפות את קיומה [כמעצמה אזורית], והנשק הגרעיני הוא רק אמצעי לכך. (...) איננו פוחדים מפצצה גרעינית בידי איראן. אנו חוששים מהגיונו של המשטר הנוכחי בטהראן שבזבז את כספי ארצו על חזבאללה, על חמאס, על התנועות הקיצוניות בבחריין, עיראק, תימן ועל האחים המוסלמים ותמך בכל קיצוני האזור. שאיפת משטרו של נז'אד להתרחבות, להגמוניה ולהשתלטות ברורה בשטח, ולשם כך הוא זקוק למטריה גרעינית שתגן עליו מהרתעה של מעצמה [כלשהי]. מדינות המפרץ אשר בנו ערים ומפעלים עצומים על גדת המפרץ יהפכו – עם הימצאותו של נשק גרעיני בידי איראן – לבנות ערובה של גחמות נז'אד וממשלתו הקיצונית'.²⁴

הרתעה גרעינית ישראלית גלויה תחזק את המגמה ממנה מזהיר אל ראשד. המדיניות הערביות ובראשן מצרים קוראות לפירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית ולא לביטול אסטרטגיית העמימות הישראלית וכניסה של ישראל למועדון הגרעיני. על ההבדל בין השניים עומד עתיד המזרח התיכון כולו. הטענה הנשמעת, לפיה אם תלך ישראל לעבר הקריאה המצרית לפירוז המזרח התיכון בכך שתבטל את אסטרטגיית העמימות שלה היא תרצה את ארצות-הברית ואת מצרים כאחד, ותביא לחיזוק מקומה במערכת הבינלאומית, אין לה שחר. לא רק שהמדינות הללו לא תובעות מישראל את ביטול אסטרטגיית העמימות, אלא שוויתור על אסטרטגיה זו ישרת את אלו המתנגדים לפירוז המזרח התיכון. הרתעה גלויה מול איראן גרעינית לא תייחד עצמה רק מול איראן, אלא גם מול שחקנים נוספים באזור.

ה. איראן תזכה לתחמושת איכותית אם תחדל ישראל ממדיניות העמימות שלה. איראן תוכל לטעון נגד מוסר כפול של הקהילה הבינלאומית כלפיה, ותגדיל במידה רבה את תקפות דרישותיה לבטל את הסנקציות הכלכליות המופעלות כלפיה.

איך אפשר להתמודד עם איראן גרעינית בלי הרתעה גרעינית גלויה?²⁵

תשובה לשאלה זו דורשת דיון רציני והכנות במישורים אחדים. מטרת המאמר הנוכחי להציג הרהורים ראשוניים התומכים בהמשך מדיניות העמימות גם במקרה

של איראן גרעינית. לדעתי, ביטול העמימות ייצור "מאזן" שאין בו שיווי משקל. היטיב לתאר זאת לואי רנה ברס, הטוען בזכות אימוץ הרתעה גרעינית גלויה: "בצעד כזה אולי לא יהיה די כדי להציל את ישראל ממלחמה גרעינית אפשרית עם איראן, אולם אין ספק שהוא יהיה עדיף מדבקות במדיניות שאינה מעשית עוד – של חוסר ודאות מתמשך".²⁶ כלומר, עדיפה מלחמה גרעינית מאשר המשך המדיניות הנוכחית. אולם מעבר לטיעוני האימה של ברס, לא ברור כלל איזו יציבות תיווצר מהרתעה גרעינית גלויה של ישראל. הדינמיקה של יישום הנשק הגרעיני באזור תהיה שונה מהותית מהדינמיקה של דפוסי ההרתעה בין ארצות־הברית לברית־המועצות, בין הודו לסין ובין הודו לפקיסטן. כאמור, יש שתי סיבות מרכזיות להבדל המהותי בדינמיקה במרוץ הגרעיני בין ישראל לאיראן: א. דיס־הפרופורציה בסדרי הגודל של המרחב הגיאוגרפי (למשל יחס הגודל בין איראן או מצרים לישראל) ו־ב. מקורות וטכנולוגיה מצומצמים באזור הנתון שיקשו עד מאוד ל'ייצב' מאזן גרעיני; והרי פירושו ה'ייצוב' הינו מתאם בין הצדדים בכמות ואיכות הנשק, מערכות הגנה ומרכיבים נוספים. הדינמיקה שתיווצר מגרעון המזרח התיכון תחזק את המוטיבציה לניסיון להשיג הכרעה מקדימה. הכרעה זו סיכוייה וסיכונה סופיים.

בתסריט ביעותים של התגרענות איראן, יש עדיפות למטרייה גרעינית של ארצות־הברית על פני הסרת העמימות, למרות החשש שמעלה מחויבותה של ארצות־הברית לישראל. נראה אפוא שגם כלפי איראן גרעינית, הביטחון הלאומי וההרתעה של ישראל לא ייפגעו ממדיניות העמימות, וההשערות על עוצמתה הריאלית של ישראל יישארו בעינן.

אסטרטגיית העמימות מוכיחה את יתרונותיה כבר יותר מארבעים שנה בהצלחה רבה. הוכחת ההצלחה טמונה בהיסטוריה של האזור: היא החלישה מוטיבציה של מדינות ערביות באזור להתגרען, וכן ההיבט הגרעיני היה שולי במהלך הסכסוכים בין ישראל להיסטוריה לא יביא לישראל רווח כלשהו.

נקודה אחרונה קשורה למציאות הפוליטית־הכלכלית הנוכחית בישראל. מה תכליתה של הרתעה אם אין מוכנות למימוש הפוטנציאל? ברור שכוחו ההרתעתי של הפוטנציאל הגרעיני מוכיח את עצמו בה במידה שיש נכונות ויכולת לממשו. מוכנות זו אינה ספציפית, אלא מוכחת לאורך זמן ובכך סכנתה התמידית. הרתעה

מדיניות העמימות החלישה מוטיבציה של מדינות ערביות באזור להתגרען, וכן ההיבט הגרעיני היה שולי במהלך הסכסוכים בין ישראל לשכנותיה

גרעינית גלויה מחייבת מבחינתה של ישראל חימוש "עודף", ועלולה ליצור מציאות של "מלחמה קרה" אזורית. ההיסטוריה של המלחמה הקרה מלמדת,

ששתי המעצמות התחמשו בכמויות עצומות של נשק גרעיני, הרבה מעבר לנדרש מבחינת כוח אש אופרטיבי, וזאת כדי לשמור על שיווי משקל גרעיני בין המדינות.²⁷ אפשר להניח, שאם הסכמים אזוריים או בלעדיהם, הרתעה גרעינית גלויה תחזק את המוטיבציה להצטייד בכמויות גדולות מהנדרש של נשק גרעיני כדי לשמור על עליונותה הגרעינית של ישראל (ביחס לנחיתותה הגיאוגרפית). אבל מאזן גרעיני בין השחקנים אינו מונע את המשך המירוץ הגרעיני, אלא הוא מבטיח פיתוח וחימוש המדינות על חשבון הכלכלה הלאומית לטובת שימור ההרתעה הגרעינית.

הערות

- 1 דיון ראשוני על התמודדות עם איראן בעלת נשק גרעיני (הנוגע במעט בנושא העמימות הגרעינית) ראו: יחזקאל דרוך, "התמודדות עם איראן בעלת נשק גרעיני", בתוך: אלכס מינץ, לסלי טריס וענבל הקמן (עורכים), **סימולציה בנושא איראן: היום שאחרי, תובנות והמלצות למדיניות**, בית ספר לאודר לממשל, דפלומטיה ואסטרטגיה, המרכז הבינתחומי הרצליה, מאי 2011, עמ' 13-19.
- 2 דיון מפורט בנושא מדיניות העמימות ראו: יאיר עברון, **הדילמה הגרעינית של ישראל**, יד טבנקין, הוצאת הקיבוץ המאוחד, תל-אביב 1987.
- 3 חלק מהספרות בנושא מוזכרת בציטוטים במאמר ובהפניות בהערות. יש הרואים במדיניות העמימות הישג ניכר, ולעומתם יש הטוענים שהעמימות נולדה "באלתור ובלא תכנון או מחשבה מוקדמת". אייל זיסר, "שלום לעמימות", אתר וואלה, 12 באפריל 2010. אחרים, דוגמת ראובן פדהצור, טוענים שאסטרטגיית העמימות היא "פיקציה המעוררת גיחוך", במאמרו "קץ לעמימות הגרעינית", **הארץ**, 7 במאי 2010.
- 4 על מדיניותו של אלון ראו: יאיר עברון, "יגאל אלון והסוגיה הגרעינית", בתוך: מוקי צור, יגאל וגנר ואדם רז (עורכים), **לקראת הימים הבאים: לדרכו של יגאל אלון**, בית יגאל אלון, גינוסר 2009, עמ' 295-304.
- 5 דנה פרייזלר, **מדיניות המניעה הגרעינית של ישראל**, עבודת גמר לתואר מוסמך, אוניברסיטת תל-אביב, 2004.
- 6 יגאל וגנר, "פוליטיקה ואידיאולוגיה במחלוקת על ארץ ישראל ה'שלמה'", בתוך: אדם דורון (עורך), **מדינת ישראל וארץ ישראל**, בית ברל 1988, עמ' 175.
- 7 מלבד משה דיין, שדיבר בזכות הרתעה גרעינית גלויה, אפשר לציין בשנים האחרונות את יוסי שריד וזהבה גלאון. האחרונה, באופן בולט במיוחד, אמרה בריאיון לרדיו ערב יציאתו של ראש הממשלה אהוד אולמרט לגרמניה בנושאים הקשורים לחימוש וביטחון: "ידוע לכול שישיראל מחזיקה בנשק גרעיני וכי יש לחשוף זאת ולהפסיק עם מדיניות העמימות". **News1**, 12 בדצמבר 2006. ראו בהמשך, במאמר זה, את דבריו של ראש הממשלה, בנימין נתניהו.
- 8 את המושג טבע יאיר עברון. ראו: יאיר עברון, "הגרעין וגבולות הדיון הציבורי", **פוליטיקה**, המכון ליחסים בינלאומיים ע"ש לאונרד דיוויס, גיליון 13, (חורף 2005).
- 9 דבריו של שיף מובאים בתוך ספר הסיכום של כנס הרצליה. עוזי ארד (עורך), **"מאזן החוסן והביטחון הלאומי"**, כנס הרצליה, ידיעות אחרונות, 2001, עמ' 246.
- 10 ראו: שי פלדמן, **הרתעה גרעינית לישראל**, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל-אביב ועם עובד 1981; שלמה אהרונסון, **נשק גרעיני במזרח התיכון**,

- כרך א, אקדמון, ירושלים 1994. עם השנים שינה שי פלדמן את דעתו בנושא ההרתעה הגרעינית. ראו למשל מאמרו "לשמור על העמימות", **הארץ**, 20 בספטמבר 1998.
- 11 נציג בולט של אסכולה זו הוא אבנר כהן, **ישראל והפצצה**, שוקן, תל-אביב וירושלים 2000. וכן: מאיר פעיל ומנחם ברבש, "אימת הגרעין", **הארץ**, 1 בינואר 1998; Avner Cohen and Marvin Miller, "Bringing Israel's Bomb Out of the Basement", *Foreign Affairs*, September/October 2010.
- 12 ארי שביט, "היועץ לביטחון לאומי, עוזי ארד, מאשים את שרון ואולמרט בהפקרת ישראל לגרעין האיראני", **הארץ**, 10 ביולי 2009.
- 13 שמעון שיפר, "דו קרב גרעיני בין נתניהו לשרון", **ידיעות אחרונות**, 7 בספטמבר 2001.
- 14 ג'פרי קמף ממרכז ניקסון (Nixon Center) טוען, ש"ארצות-הברית תצטרך ללמוד לחיות עם האפשרות של איראן גרעינית ולעצב מדיניות הרתעה שתהיה אפקטיבית נגד האיומים הפוטנציאליים הקשורים בפצצה האיראנית". לדעת קמף, על ארצות-הברית ללמוד כבר היום לעבוד עם איראן גרעינית למען ביטחונם של כל השחקנים הקשורים לסוגיית איראן. ראו: Geoffrey Kemp, *U.S. and Iran, The Nuclear Dilemmas: Next Step*, The Nixon Center, April 2004. קנט פולק וריי תקייה סבורים אף הם שארצות-הברית תוכל להכיל איראן גרעינית. ראו: Kenneth Pollack and Ray Takeyh, "Talking on Tehran", *Foreign Affairs*, March/April 2005. לינדסי טענו, שאיראן גרעינית דווקא תוכל לתרום ליציבות האזור: James Lindsay and Ray Takeyh, "After Iran Gets the Bomb", *Foreign Affairs*, March/April 2010. ג'ורג' פרקוביץ' ממכון 'קרנגי' טוען שאם איראן תרכוש יכולת גרעינית, על המערב לנקוט אחת משתי הפעולות: לדרוש ממנה – באמצעים שונים – לבצע Roll Back, לחזור בה מפרויקט הגרעין שלה עד השלב שבו היא תיחשב מדינה לא גרעינית. הפעולה האחרת היא, ש"העולם יכול לאמץ לעצמו את הסטטוס החדש של איראן ולבקש מודוס ויוונדי באמצעות הרתעה, הכלה ודיפלומטיה". ראו: Henry D. Sokolski, Patrick Clawson, eds., *Getting Ready for a Nuclear-Ready Iran*, Carlisle, Strategic Studies Institute, 2005, Chapter 8. גם לדעת סוקולסקי וקלאוסון, איראן גרעינית רחוקה מלהוות בעיה בלתי פתירה למערב, ושאיפה "המקרה הגרוע ביותר" ניתן לפתרון.
- 15 ראש 'פרויקט דניאל', קבוצה בלתי תלויה של מומחים לביטחון ואסטרטגיה מישראל ומארצות הברית, שדנו באיומים על הביטחון הלאומי מצד שחקנים שונים במזרח התיכון. פרויקט דניאל הוקם בתחילת שנות ה-2000 והיה קבוצת מחקר בלתי תלויה של מומחים לביטחון ואסטרטגיה, שדנה בהיבטים שונים של ביטחון ישראל. עיקר הדגש של הפרויקט הופנה לאיומים באמצעות נשק בלתי קונבנציונאלי על ישראל ועל ההיערכות הרצויה מבחינתה של ישראל. הדו"ח הראשון של הפרויקט הוגש בשנת 2003 לראש הממשלה אריאל שרון ופורסם לאחר כשנה. בסוגית ההרתעה הגרעינית הישראלית כתב יושב ראש הפרויקט, לואי רנה ברס, במאמר שמסכם את פעילות הפרויקט: "מאחר שהדו"ח של 'פרויקט דניאל' קבע את הצורך בדוקטרינה ישראלית מורחבת של מניעה מקדימה, משמעותה של הקביעה בזכות עמימות גרעינית, הייתה כי על ישראל להוציא מיד את הפצצה מן 'המרתף' אם מכל סיבה שהיא, לא תצליח ישראל לנצל את הדוקטרינה המומלצת של מניעה מקדימה". לואי רנה ברס, "מבט לאחור על 'פרויקט דניאל' במלאת חמש שנים לכתיבתו", **נתיב**, כרך 21 (2008), עמ' 90-99. כלומר, אם איראן רוכשת יכולת גרעינית, על ישראל לבטל את מדיניות העמימות שלה.
- 16 לואי רנה ברס, "להוציא את הפצצה מהמרתף", **הארץ**, 6 במרס 2009. מאמר אחר של ברס יחד עם ג'ון צ'יין ממשיך באותו הכיוון: "לחיות עם איראן גרעינית", **הארץ**, 24 ביוני 2011.

- 17 ראובן פדהצור, "אפשר לחיות עם איראן", **הארץ**, 18 בפברואר 2009.
- 18 ראו מאמרם של כהן ומילר, לעיל הערה 10.
- 19 Bruce Riedel, "If Israel Attacks", *The National Interest*, September-October 2010.
- 20 יוסי מלמן, "קסינג'ר נורא מודאג", **הארץ**, 28 ביולי 2005.
- 21 כותב שורות אלה חושב שמלבד הפגיעה בפרויקט הגרעיני הסורי, ההפצה בסוריה – שבעקבותיה לא באה שום התבטאות פומבית בצמרת הסורית – כוונה גם כלפי איראן. כלומר, 'איתות' לצמרת האיראנית שישראל לא תסבול את התגרענותה ותגיב במידת הצורך באופציה צבאית.
- 22 השר לעניינים אסטרטגיים, משה (בוגי) יעלון, התייחס לדבר בהרצאתו, "איראן כמדינת סף גרעינית: משמעויות גלובליות, אזוריות ובראית ישראל", **כנס הרצליה**, פברואר 2010. ראו: www.herzliyaconference.org/_Uploads/3123bugi1.doc
- 23 על דעת הקהל בישראל בסוגיות הנוגעות לגרעין האיראני ראו: יהודה בן מאיר, "מה אומר העם: ממצאי סקר דעת קהל בנושאי ביטחון", **מבט על**, גיליון 114, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 14 ביוני 2009.
- 24 ממר", 24 בפברואר 2010. פורסם ב-**אל שרק אל אווסט**, לונדון, 21 בפברואר 2010.
- 25 לדיון שמסקנותיו הפוכות לגמרי ממסקנותיי ראו: ראובן פדהצור (עורך), **הפצצה האיראנית והמדיניות הישראלית**, המכללה האקדמית נתניה, המרכז לדיאלוג אסטרטגי, 2005, עמ' 18-22. בעמודים האחרונים יש אפילו שכתב ראובן פדהצור לדיון שהשתתפו בו כמה מומחים לביטחון, ובו הוא מסביר את הנחיצות בשינוי מדיניות העמימות. לדידו של פדהצור, מדיניות העמימות מותירה יותר מדי "שטחים אפורים", המסכנים את ביטחונה של ישראל. כן סבור פדהצור, שישראל ואיראן יכולות לאמץ את הדגם של המאזן הבין-גושי: "ההרתעה הזאת צריכה לכלול הבהרות ברורות לגבי הקווים האדומים שבחצייתם מסתכנים האיראנים בתגובה גרעינית ישראלית. כך, לדוגמה, יובהר כי איתור של כל טיל המשוגר מאיראן לכיוון מערב פירושו, מבחינתה של ישראל, שיגור של טיל גרעיני איראני לעברה. במקרה כזה לא ימתינו בישראל לראות היכן הטיל יפגע והאם הוא מצויד בראש גרעיני, לא יעשה כל ניסיון ליירטו, אלא באופן אוטומטי תצא לפועל תגובה ישראלית שתכלול פגיעה גרעינית במטרות מרכזיות באיראן, כגון טהרן, טבריז, קום אספהאן וכיוצא באלה מטרות. הבהרה כזאת תעמיד את האיראנים בפני הצורך להחליט האם פגיעה והרג כמה עשרות אלפים של אזרחי ישראל שווה את תשלום המחיר של הריסתה של המדינה האיראנית המודרנית, החזרתה לימי הביניים ואובדן חיי מיליונים מאזרחיה. ספק אם ישנו אינטרס לאומי איראני המצדיק מחיר כה גבוה, כולל האפשרות לקפד חייהם של אזרחי 'השטן הקטן'".
- 26 לואי רנה ברס, "להוציא את הפצצה מהמרתף", **הארץ**, 6 במרס 2009.
- 27 רוברט מקנמרה, מזכיר ההגנה בממשלים של קנדי וג'ונסון, הסביר שהחימוש הגרעיני המסיבי – שיש שטענו נגדו שהוא 'בלתי מרוסן' – היה דווקא אחד הגורמים הממתנים מכיוון שהוודאות של ההשמדה הטוטלית הפכה את המלחמה הגרעינית לבלתי אפשרית. ראו: Robert S. McNamara, *The Essence of Security*, Great Britain, 1968, pp. 51-68.

ההתמודדות עם היכולת הגרעינית של איראן

אפרים אסכולאי

מבוא

בעוד תשומת הלב העולמית, לפחות כפי שהדבר בא לידי ביטוי בתקשורת, מופנית למקום אחר, איראן מתקדמת במלוא המרץ בתוכנית הגרעין שלה. הסיבות לרצונה של איראן להשיג נשק גרעיני נידונו בהרחבה במקומות אחרים. הסיבות הרווחות שהוצעו לרצונה של איראן להשיג יכולת גרעינית צבאית הן: תפיסתה את האיזמים עליה; שאיפות להגמוניה אזוריות ושימור המשטר.

ייצור נשק גרעיני נהפך ביסודו של דבר להחלטה פוליטית. מאמר זה יעסוק תחילה ביכולת הגרעינית של איראן, ובהמשך יידונו החלופות העומדות לפניה, משמעותן, דרכי ההתמודדות האקטיביים והפסיביים עם יכולת זו ובהשלכות של איראן גרעינית על מדינת ישראל. הדיון כאן יתווה קווים כלליים בלבד.

היכולות הגרעיניות של איראן

בידי איראן היכולת להעשיר אורניום לכל דרגה שתבחר. עד אמצע אוגוסט 2011 העשירה איראן יותר מ-4.5 טון מטרי של אורניום, לאורניום מועשר לרמה של 3.5%, באיזוטופ-235. 320 ק"ג מכמות זו הועשרו הלאה, לייצור של כ-70 ק"ג בדרגת העשרה של כ-1.20%. לייצור 25 ק"ג של מתכת אורניום בדרגת העשרה של 90%, בהנחה שכמות זו היא הנחוצה לייצור ליבה ראשונה, נדרשים כ-1.3 טון מטרי של אורניום מועשר בדרגה של 2.35%. אם נקודת ההתחלה היא אורניום מועשר בדרגה של 20%, יהיה צורך ב-0.19 טון של חומר זה. המעבר מדרגת העשרה של 20% לדרגת העשרה של 90% הוא קצר מאוד מבחינה טכנית. אם מביאים בחשבון את כל המידע הקיים, נראה שלאיראן יש כיום האפשרות לייצר כארבע ליבות למתקני נפץ גרעיניים. הערכה זו אינה מביאה בחשבון את האפשרות של ייצור

ד"ר אפרים אסכולאי הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

חומרים בקיעים במתקנים מוסתרים, לא מוצהרים, או את האפשרות שאיראן השיגה חומרים אלה ממקורות חיצוניים.

נדרשים שני שלבים נוספים להפיכת ליבות החומר הבקיע לנשק גרעיני: ייצור מנגנון הנפץ והכללתו בראש נפץ צבאי, בפצצה מוטסת או בטיל. אף שהראיות מצומצמות מאוד, יש סימנים משמעותיים, ובכלל זה בדוחות סבא"א, לכך שאיראן שוקדת על פיתוח מנגנון הנפץ ועל מערכת השיגור. בכל מקרה, ידוע לכול שהזמן הנדרש להשלמת שני שלבים אחרונים אלה הוא קצר לעומת השלב הראשון, ההעשרה, שהוא מורכב יותר.

לפיכך נראה, שכל מה שנדרש לאיראן להשגת יכולת גרעינית היא החלטה פוליטית להשתמש במלאים הקיימים של אורניום מועשר לדרגה של 3.5% ו-20%, ולהעשירם לרמה המבוקשת, כלומר 90% בקירוב. אף-על-פי שקיימות שלל הערכות בדבר הזמן שיידרש לאיראן להשיג מטרה זו, לאחר החלטה על כך, ההנחה המקובלת היא שיידרשו חודשים רבים לייצור הפצצה הראשונה, ופרק זמן קצר יותר לייצור כל אחת מהפצצות הבאות.³ אין כל ספק שאיראן תמשיך להעשיר אורניום, וככל הנראה בקצב מוגבר בד־בד עם פעילות זו. פקחי סבא"א יגלו בסופו של דבר את תרחיש "הפריצה" הזה, אם עדיין יפקחו על מתקני הגרעין של איראן. עם זאת, בשל הקשיים באימות ממצאי הפקחים, פער הזמן שבין הפעילויות הממשיות ועד הדיווח עליהן עלול להיות ארוך מדי.

לפיכך, ברור למדי שאם הנהגת איראן תחליט להתמיד במסלול הגרעיני, יהיו בידיה פצצה גרעינית אחת או שתיים מבצעיות בתוך שנה ממועד קבלת ההחלטה. איראן הגיעה למצב זה באמצע שנת 2011, וזה יהיה הבסיס למה שיקרה בעתיד. אם איראן לא תעשה צעד כלשהו לשינוי הסטטוס הגרעיני שלה, הערכה זו עשויה להישאר על כנה גם לשנים הבאות. בשילוב עם מערכות השיגור שלה, שכבר נבדקו, הנשק הגרעיני שיהיה בידיה עלול להגיע לכל מדינות מערב אסיה, דרום רוסיה ודרום-מזרח אירופה – וזוהי אפשרות מפחידה.

אם הנהגת איראן תחליט להתמיד במסלול הגרעיני, יהיו בידיה פצצה גרעינית אחת או שתיים מבצעיות בתוך שנה ממועד קבלת ההחלטה

תרחישים אפשריים לעתיד: החלופות העומדות לפני איראן

הניסיון לחזות את צעדיה של איראן בעתיד הוא כמעט בלתי אפשרי. כל הסימנים מעידים על כך שאיראן משיגה את כל היכולות הטכניות הדרושות לייצור נשק גרעיני. עם זאת, ניסיון לנחש את צעדיה הבאים של איראן נועד לכישלון. המובא להלן מסכם את הדעות באשר לאפשרויות לפעולה של איראן, חלקן נדונו בעבר ואחרות הנראות תקפות לעת הזאת:⁴

1. איראן עלולה להתמיד באותו הקו שנקטה עד כה: הפקת כמויות של אורניום מועשר בדרגה נמוכה של 3.5% ו-20%, תחת פיקוח סבא"א. עם זאת, בכירים איראנים החלו ליישם בעקיפין מדיניות של עמימות.⁵ תיאורטית, מצב זה עשוי להימשך זמן רב. היתרון בדרך פעולה זו הוא, שאיראן תצבור מלאי גדל והולך של חומרי מקור בלי לחרוג בגלוי מגבולות הפעילויות המותרות.
 2. ייתכן שיש לאיראן תוכנית מקבילה, נסתרת, להעשרת אורניום, או שהיא הצליחה להסיט חומרים תחת פיקוח, ולייצר חומרים בקיעים.
 3. מנהיגי איראן יחליטו בגלוי לפתח את יכולותיה ויכריזו, כי בהיווצר התנאים המתאימים (למשל סכנה מוחשית למדינתם), איראן תייצר נשק גרעיני כדי לחזק את ביטחונה. היא עשויה גם לאיים בפרישה מהאמנה למניעת הפצתו של הנשק גרעיני, NPT, או לפרוש ממנה בפועל.⁶ אף-על-פי שפרישה מן האמנה לא תשים קץ לבדיקות פקחי סבא"א, מצב זה עלול להקשות מאוד על עבודת הפקחים, ולהאריך את זמן ההתראה שיהיה לעולם במקרה של "פריצה" גרעינית של איראן.
 4. אם בשלב הבא ואם בשלב אחר, איראן עשויה לבצע ניסוי גרעיני תת-קרקעי. בצעד זה היא תצהיר על יכולתה הגרעינית, גם אם לא תבצע פעולה תוקפנית גלויה נגד מדינה זרה. במקרה זה איראן תפר כמה אמנות ומחויבויות, ביחוד את אמנות ה-NPT והאמנה לאיסור ניסויים גרעיניים – CTBT, שעליהן היא חתומה.
 5. אם המציאות הנוכחית (אמצע שנת 2011) במזרח התיכון תימשך, ונשיא סוריה אסד ישמור על שלטונו, הוא ואיראן עלולים להתפתות לחזק את יחסיהם ולהרחיבם לשיתוף פעולה גרעיני צבאי, ואולי גם ירחיקו לכת עד כדי הצבת כוחות גרעיניים איראניים בשטח סוריה.
 6. אפשרות אחרת, שאינה סבירה, אך אין לשלול אותה לחלוטין, היא שאיראן תעביר מתקן נפץ גרעיני לארגוני טרור הנהנים מתמיכתה, כמו חזבאללה או חמאס. אף-על-פי שזו אפשרות קלושה, אין להתעלם ממנה לחלוטין, ואפילו איום בסחיטה מצד ארגונים אלה (בלי לקשור בהכרח את איראן לכך) עלול לגרום לתוהו ובוהו במצב במזרח התיכון.
- האם תפנה איראן את הנשק הגרעיני שלה כלפי מדינה אחרת? ההיגיון הפשוט אומר שנשק גרעיני משמש בעיקר ככלי הרתעה. חוקרים רבים מניחים שראשי המשטר האיראני הם בני אדם רציונלים, ויפעלו בהתאם לשיקולים רציונליים. לאור ניסיון העבר, תהליך קבלת ההחלטות באיראן וההיגיון של מנהיגיה מחייבים מחקר עמוק, וההנחה כי הרציונליות של מנהיגי איראן תואמת את הרציונליות המערבית המסורתית עלולה להיות דחוקה.⁷

התמודדות עם המצב

השלב הראשון, זה של מניעת איראן מהשגת יכולת גרעינית, חלף. איראן כבר הגיעה לשם. גם אם היא תפסיק לפתח את יכולתה הגרעינית, האפשרות של החזרת הגלגל לאחור אינה מציאותית. מעתה והלאה ההתמודדות עם המצב משמעה מניעת החרפה נוספת והיערכות להתפתחויות אפשריות, הן במישור הפוליטי והן במישור הצבאי, למקרה שאיראן תחליט לנצל את הפוטנציאל שלה להשגת רווחים פוליטיים, או תחליט לייצר נשק גרעיני. כפי שיוזכר בהמשך, שינוי אפשרי במשטר באיראן עשוי להוביל לתוצאה המבוקשת, אך אי־אפשר להבטיח זאת.

ההתמודדות עם איראן גרעינית: מניעת החרפת המצב

גרימת קשיים טכניים לתוכנית הגרעין האיראנית יוצרת יתרונות טקטיים, אך אלו הולכים ופוחתים עם הזמן נוכח ההישגים הגוברים של איראן. לפיכך, כדי שיהיו להם השפעות של ממש, קשיים אלה צריכים להתרחב ביחס ישר להישגים. בפן הגלוי, הטילה מועצת הביטחון של האו"ם כמה סבבים של סנקציות על איראן, רובם בתחום הכלכלי, ואחרים שנועדו למנוע אותה מלשפר את יכולותיה הטכניות. מעצם טיבן, סנקציות כלכליות פועלות את פעולתן לטווח הארוך, הצלחתן אינה מובטחת ולא ברור אם תהיה להן השפעה ממשית על תוכנית הגרעין של איראן.⁸ יתרה מכך, אף־על־פי שכמה מדינות חשובות הרחיקו לכת אל מעבר לסנקציות של מועצת הביטחון, אחרות, ובייחוד רוסיה וסין, עשו הרבה פחות, ובכך סייעו לאיראן בדרכה.⁹ אף־על־פי שהסנקציות משפיעות על איראן מבחינה כלכלית, הלחץ הבינלאומי המופעל עליה לא השפיע משמעותית על ההתקדמות תוכנית הגרעין שלה, בעיקר לא על החלק הניכר לעין – ייצור החומרים הבקיעים. שאלת השפעת הלחץ הבינלאומי בנושא ההתחמשות של התוכנית, והאפשרות שהלחץ תרם לעצירתו של מרכיב זה בשנת 2003, איבדה מהרלוונטיות שלה, שכן אין כל ספק שאיראן מתמקדת במרכיב זה של התוכנית בלא תלות במרכיבי האחרים. השיטה הבולטת ביותר בין האמצעים הסמויים, שאינם ידועים לפרטיהם, היא סיכול מאמצי הרכש של איראן. מידת הצלחת אינה ידועה, ואיראן מצליחה ככל הנראה להשיג את מרבית, אם לא את כל הציוד והחומרים הנחוצים לה, גם אם באיחור, במחירים גבוהים מאוד ובכמויות קטנות. שיטה אחרת, שדווח עליה בהרחבה בכלי התקשורת, היא חבלה, כמו מתקפת הסייבר על פעולות העשרת האורניום בצנטריפוגות הגז. שיטה זו נחלה ככל הנראה הצלחה בכל הנוגע להאטת הפעילות, הגבלת העלייה בפוטנציאל ההעשרה, אך לא בעצירת הפעולות לפרק זמן ניכר.

אף־על־פי שהסנקציות משפיעות על איראן מבחינה כלכלית, הלחץ הבינלאומי המופעל עליה לא השפיע משמעותית על ההתקדמות תוכנית הגרעין שלה

הדרך המבטיחה ביותר לדעת רבים לעצירת תוכנית הגרעין של איראן, או לפחות להפיכתה לנסבלת יותר, היא לחולל שינוי משטר במדינה. על אף התקדים של דרום אפריקה, שם הוחלט על פירוק ארסנל הנשק הגרעיני, לא ברור האם שינוי במשטר באיראן יביא תוצאה כזאת, מה גם שבקרב שורות האופוזיציה למשטר יש תומכים בתוכנית הגרעין.¹⁰ משעה שמדינה רוכשת יכולת גרעינית צבאית, סביר להניח שתמצא לשמר יכולת זאת. במקרה של איראן התקווה תהיה לחולל שינוי במדיניות החוץ שלה לעמדה לא לוחמנית, שתפחית את האיום על שכנותיה בפרט, ועל העולם כולו בכלל. השוואה בין איראן לבין יפן בהיבט זה היא סמלית לכל היותר. אף-על-פי שהמשטר מתמודד לעת עתה עם תסיסה פנימית משמעותית, התקווה לשינוי רדיקלי במשטר באיראן אינה הרבה יותר מהרהורי לב. המשטר האיראני עודנו נהנה מתמיכה חזקה, ולרשותו כוחות צבא וכוחות פרא-צבאיים. על אף השפעת הסנקציות על הציבור הרחב, הן לא נועדו לפעול נגד העם האיראני, ולפיכך אינן גורמות למחאות רחבות היקף נגד הממשלה. ממשלות זרות אינן מביעות תמיכה גלויה בשינוי המשטר, ולפיכך הסיכויים לשינוי משטר בעת הזאת קטנים מאוד.

החלופה האחת שנותרת לעצירת תוכנית הגרעין של איראן, או לפחות לעיכובה, היא למרבה הצער השימוש בכוח. שיטה זו נחלה הצלחה במקרים של עיראק ושל סוריה (ובמידה מסוימת גם בלוב), אך תהיה קשה הרבה יותר במקרה של איראן. בשני המקרים הראשונים הותקפו מטרות בודדות. במקרה של איראן יהיה צורך לפגוע פגיעה אנושה בכמה מטרות, ואין זה ברור כלל אם כל המטרות ידועות לתוקפים הפוטנציאליים. כמה ממטרות אלה ממוקמות מתחת לפני האדמה ומוגנות היטב. לפיכך נראה שרק מעצמת-על, כמו ארצות-הברית או ברית של מדינות, כמו נאט"ו, יוכלו להשיג תוצאה אסטרטגית בהתקפות צבאיות. לעת עתה דומה כי התגבשה הסכמה כללית נגד תקיפות מסוג זה, והחלופה שנותרת היא אפוא ללמוד לחיות עם האיום האיראני.

החלופה האחת שנותרת לעצירת תוכנית הגרעין של איראן, או לפחות לעיכובה, היא השימוש בכוח

דומה כי התגבשה הסכמה כללית נגד חלופה זו. החלופה האחרת היא אפוא ללמוד לחיות עם האיום האיראני

התמודדות עם איראן גרעינית: הרתעה

כפי שעולה מהתיאור דלעיל, ההתראה תהיה קצרה מאוד, אם תהיה קיימת בכלל. האמור להלן מתבסס על ההנחה שלא תתבצע פעולה צבאית גלויה נגד מתקני הגרעין של איראן, ואף לא נגד היכולת הצבאית שלה.

אם המניעה לא תצלח, ולו בגרימת עיכובים משמעותיים בתוכניותיה של איראן, ייאלץ העולם להתמודד עם המצב החדש בדרכים שיש לקוות שירתיעו את איראן מקידום תוכניותיה ומהתקדמות לעבר השגת יכולת גרעינית נרחבת או להשגת עליונות צבאית אזורית הנסמכת על כוח גרעיני צבאי.

אפשר ללמוד על הצפוי בעתיד מדבריו של בכיר במסד של סעודיה, ולפיהם אם יתממש האיום האיראני, תפתח סעודיה נשק גרעיני משלה.¹¹ אין מדובר באיום סרק. אף־על־פי שהעניין אינו ברור דיו, ההנחה הרווחת היא, שסעודיה העניקה לפקיסטן סיוע כספי לבניית יכולתה הגרעינית הצבאית, בתמורה אולי לסוג של "מטרייה" גרעינית או אפילו לשיתוף הארסנל הגרעיני שלה עם סעודיה. עם המדינות האחרות באזור העשויות לשקול תוכניות עצמאיות לפיתוח נשק גרעיני בתגובה על האיום האיראני נמנות מצרים ותורכיה, ואולי, אם כי האפשרות לכך קלושה, אפילו עיראק.

דרך נוספת להתמודד עם האיום האיראני היא באמצעות ביסוס מערכות הגנה חזקות. מערכות מסוג זה יהיו מסוגלות להשמיד טילים בעלי ראשי נפץ לא קונבנציונלי בטרם יגיעו ליעדם. אם יהיה אפשר להבטיח דרגה גבוהה של הצלחה, איראן עלולה לאבד הרבה יותר ממה שהיא צפויה להרוויח אם תפתח במתקפה. מתקפה כושלת עשויה להציב אותה במצב רגיש מאוד משום שהיא תהיה צפויה לפעולת תגמול ולהתקפות מנע של שכנותיה, בעיקר מאזור המפרץ, אך גם מחוצה לו.

דרך עקיפה אך יעילה להרתעת איראן היא לצמצם את יכולת הפעולה שלה מבסיסים זרים, או את פעולתה באמצעות מיופי כוח – ואין להתעלם מאפשרות זו, עד כמה שהיא נראית קלושה. כאמור, שלוש האפשרויות העיקריות כיום הן הבריתות של איראן עם סוריה, עם חזבאללה ועם חמאס. החלשת בריתות אלה היא כורח

דרך עקיפה אך יעילה להרתעת איראן היא לצמצם את יכולת הפעולה שלה מבסיסים זרים – סוריה, חזבאללה וחמאס

המציאות אם רוצים לצמצם במידה ניכרת את האפשרות שאיראן תתקוף את ישראל. כל עוד אסד שולט בסוריה, וכל עוד סוריה משמשת גשר בין איראן לבין לבנון, גם חזית זו עודנה מסוכנת. אף־על־פי שבעיני רבים מדובר בבעיה אזורית־מקומית, בכוחה להצית סכסוך רחב יותר, וטוב יעשה העולם אם ינטרל אפשרות זאת.

היערכות למצב של איראן גרעינית – המשמעות לגבי ישראל

הפוטנציאל של איראן לייצר נשק גרעיני בתוך זמן קצר כבר קיים. עובדה זו יכולה להיות רבת משמעות עבור ישראל, ועל ישראל להתכונן לכל המצבים האפשריים. תכנון זה יכול לצמצם באופן משמעותי את הנזקים הפוטנציאליים, ואף אולי למנעם.

לצורך היערכות זו יש לקחת בחשבון שלוש הנחות תכנון בסיסיות. הראשונה – העתיד כבר כאן. אמנם רווחות הערכות רבות לגבי לוח הזמנים האיראני, אבל הגורם המרכזי בעניין זה הוא תהליך קבלת ההחלטות באיראן. לפיכך אין לדחות את ההיערכות להתפתחות אפשרית זאת, בתקווה שעדיין יהיה מה שיגרום עיכוב, השעיה או אפילו הפסקה מוחלטת של תוכנית הגרעין של איראן.

השנייה – כל החלופות האיראניות שצוינו לעיל הן אפשריות. אין לפסול מראש מי מהן. לפיכך, נדרשים חשיבה יסודית והיערכות מתוכננים היטב, לפחות לתרחישים הוודאיים. מאחר שלא בטוח שקיימות תוכניות חירום, לתרחישים אלו. המצב המורכב מצריך לפחות הגדרת המענים הכלליים להתפתחויות האפשריות באיראן בתחום הגרעין.

השלישית – אל לישראל להסתמך על מענים בינלאומיים לכשאיראן תהפוך לגרעינית למעשה. זאת, ניתן ללמוד מהאופן שבו העולם מגיב לתוכנית הגרעין האיראנית המתפתחת, אך לא נוקט נגדה אמצעים ממשיים. ניסיון העבר באזור מלמד, שערבבויות הן זמניות, לכל היותר, וקל לסגת מהן ככול שממשלים מתחלפים. כמו כן, אין ערובה לכך ש"הרתעה מורחבת" (extended deterrence) אכן תעמוד במבחן בזמן אמת.

לחיות עם איראן גרעינית

איראן גרעינית תחולל שינוי גדול בפוליטיקה האזורית ובבריתות במזרח התיכון. יש אפשרות שישראל תשתתף ביצירת בריתות חדשות, פוליטיות וצבאיות. צריך להביא בחשבון גם התפתחויות אזוריות בתחום הגרעיני. מדיניות העמימות של ישראל תיבחן אף היא, ככל הנראה, כחלק מהתרחיש הגרעיני הכולל במזרח התיכון.

היבט שונה לחלוטין של התמודדות עם איראן גרעינית הוא ההגנה האזרחית – מוכנות האוכלוסייה לאפשרות של התקפה איראנית. אף-על-פי שהסברה הרווחת היא, שאיראן לעולם לא תתקוף את ישראל ישירות בנשק גרעיני או בצורה אחרת, אף ממשלה בישראל אינה יכולה להרשות לעצמה להסתמך על הנחה זאת. למוכנות יש שני היבטים עיקריים: ההיבטים הטכניים והמוכנות הפסיכולוגית של האוכלוסייה לאפשרות של מצב חירום הקשור לנשק גרעיני. למרות שמדובר בהיקף קטן הרבה יותר, הציבור מודע לאפשרות של צורך למוכנות במקרה

אל לישראל להסתמך על מענים בינלאומיים לכשאיראן תהפוך לגרעינית. ניסיון העבר מלמד, שערבבויות הן זמניות, לכל היותר, וקל לסגת מהן ככול שממשלים מתחלפים

של התקפה צבאית על כור גרעיני.¹² ישראל גם נערכת להתמודדות עם שני מצבי חירום רחבי היקף אפשריים: רעידת אדמה גדולה והתקפה כימית. במסגרת ההיערכות לתרחישים אלה, הרשויות מתכננות, מאמנות ומכינות את הציבור

להתנהגות הולמות באירועים כאלה וממילא גם להתמודדות עם מצבי חירום אחרים ובכללם התקפה גרעינית אפשרית.

יש לידע את הציבור כי הרעיון שהתקפה גרעינית היא איום קיומי הוא מוטעה. אין ספק שהשלכותיה של התקפה גרעינית הן חמורות ביותר, ומספר הנפגעים עלול להיות גבוה, אך היקף הנזק יהיה מוגבל, והמדינה תוכל לעמוד בהתקפה כזאת.¹³ הכנת האוכלוסייה לאפשרות כזאת תהפוך לחלק מההרתעה של ישראל, שכן הכנה טובה מצמצמת את הפגיעות, ופגיעות אלה הן המטרה האמיתית של התקפה כזאת, אם אכן תתממש.

מסקנות

הואיל והעולם חלוק בשאלת הדרכים למנוע את איראן מלהפוך למדינה גרעינית בהיקף מלא, ומאחר שהממשל הנוכחי בארצות-הברית אינו מגלה נכונות לנקוט פעולה גלויה, חוץ מהטלת סנקציות על איראן, הכול תלוי בהכרעות הפוליטיות של המשטר האיראני.¹⁴ נראה בטווח הקצר כי שליטי איראן ינקטו מדיניות של עמימות, תוך כדי חשיפה הדרגתית של הפוטנציאל של איראן לרכוש יכולת גרעינית צבאית. בלי שאיראן תנקוט פעולה צבאית גלויה נגד מדינות אחרות, קשה לצפות מצב שבו ארצות-הברית או כל מדינה או קבוצת מדינות אחרת ינקטו פעולה צבאית נגדה. לפיכך מוטלת על ממשלת ישראל חובת ההיערכות להתפתחות החדשה.

במצב העניינים הנוכחי, הדרך היחידה לשינוי המצב מהקצה אל הקצה הוא באמצעות שינוי המשטר באיראן, ושכנועו של המשטר החדש להיות חבר רציונלי בקהילה הבינלאומית, בדומה למקרה של יפן. גם אם זוהי משאלה לגיטימית, יהיה זה מוגזם לקוות לפירוק מלא של תוכנית גרעין צבאית בדומה למה שעשתה דרום אפריקה בשנות התשעים.

הדרך היחידה לשינוי המצב מהקצה אל הקצה הוא באמצעות שינוי המשטר באיראן, ושכנועו של המשטר החדש להיות חבר רציונלי בקהילה הבינלאומית

ישראל חייבת להניח שאפשרות זו לא תתממש, ועליה להיערך להתמודדות עם כל התרחישים האפשריים הנובעים מן האפשרות של איראן בעלת יכולת גרעינית. ככל שתהיה מוכנה טוב יותר, כך תוכל להתמודד ביעילות גדולה יותר עם המצב שייווצר.

הערות

- 1 דו"ח סבא"א (הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית), GOV/2011/54, 2 בספטמבר 2011. כל הכמויות הנוגעות לתהליך ההעשרה ניתנות כאורניום הקסאפלואוריד (UF6). בהתייחסות לליבות של פצצות גרעיניות, הכמויות הן בקילוגרמים של מתכת אורניום. כמות זו נדרשת ככל הנראה רק לייצור הליבה הראשונה של פצצה גרעינית. לייצור כל ליבה נוספת, יש צורך בפחות מ־25 ק"ג. ראו למשל: Thomas B. Cochrane and Christopher E. Paine, "The amount of Plutonium and Highly Enriched Uranium Needed for Pure Fission Nuclear Weapons," Natural Resources Defense Council, Inc. Washington, DC, 1995. <http://www.wise-uranium.org/nfcue.html> הנמצא באתר: אורניום",
- 2 לדיון מפורט ועדכני ביחס לפרק הזמן הנדרש ראו: David Albright, Paul Brannan, and Christina Walrond, "Critique of a Recent Breakout Estimates at the Natanz Fuel Enrichment Plant (FEP)", ISIS, September 20, 2011, <http://isis-online.org/isis-reports/detail/critique-of-gregory-joness-breakout-estimates-at-the-natanz-fuel-enrichment/8>
- 3 אפרים קם, איראן גרעינית: מה המשמעות, ומה ניתן לעשות? מזכר מס' 88, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל-אביב 2007.
- 4 אין הגדרה חד-משמעית לעמימות גרעינית. במאמר זה פירושה, שיש שתי אפשרויות פעולה או יותר, והבחירה ביניהן והכוונות לעתיד אפופות סודיות.
- 5 אפשרות זו מותרת בהתאם לסעיף 10 של אמנת NPT.
- 6 כן נדרש מאמץ רב להגדיר מהי רציונליות מערבית, לאור ההיסטוריה של מאה השנים האחרונות. הנחות רציונליות רבות, ששימשו בתהליך קבלת החלטות, לא עמדו במבחן המציאות.
- 7 Asculai, Ephraim, "Can the Iran Sanctions Succeed?" in: *Iran's ambitions for Regional Hegemony*, the S. Daniel Abraham Center for Strategic Dialogue, November 2010, pp 53-68.
- 8 על-פי דיווחים, בראשית ספטמבר 2011, משכה סין, בלחץ של ארצות-הברית, השקעות בתעשיית הנפט של איראן. השקעות כאלה נחוצות עד מאוד עקב הציוד המיושן ושדות הנפט הלא מפותחים של איראן. ובכל זאת איראן היא שותפת הסחר הגדולה ביותר של סין, ואספקת הדלק מאיראן לסין לא סבלה בשל העיצומים. http://www.cnbc.com/id/44368708/china_curbs_oil_investments_in_iran_to_avoid_us_sanctions
- 9 האייתולה עלי אכבר האשמי רפסנג'אני, מנהיג האופוזיציה באיראן, הוא אחד התומכים הגדולים בתוכנית הגרעין של איראן, והוא ניצל את תקופת נשיאותו לקידומה.
- 10 ראו הדוח שציטט את דברי הנסיך תרקי אל-פייסל, לשעבר ראש המודיעין הסעודי ושגריר בארצות-הברית ובבריטניה, ובכירים נוספים, שסעודיה תפתח נשק גרעיני משלה אם המצב יחייב זאת. בתוך: <http://uk.reuters.com/article/2011/06/29/uk-saudi-irann-nuclear-idUKTRE75S83X20110629>
- 11 Yaakov Katz, "IDF to simulate missile attack on Dimona nuclear reactor", *Jerusalem Post*, May 9, 2011. <http://www.jpost.com/Defense/Article.aspx?id=236779>

- 13 ראו: “Why a nuclear Iran is not an existential threat...” where the author postulates that Israel’s missile defense guarantees a second strike capability. In: Jonathan Paris, “Prospects for Iran”, Legatum Institute, London, January 2011.
- 14 אפילו לא ברור אם כל המדינות, והדברים אמורים גם ברוסיה ובסין, אכן מתנגדות לרעיון של איראן גרעינית, שכן מצב זה עשוי לשרת אינטרסים הגמוניים במזרח התיכון ואת האינטרסים שלהן בשוק האנרגיה העולמי.

התערערות התצרף האסטרטגי של ישראל

רון טירה

מבוא

באחרונה מתערערת הסביבה האסטרטגית שבה פועלת ישראל, עד כדי איום בקריסת חלקים ניכרים מהתצרף שעליו התבססה מדיניותה. אחד הממצאים הבולטים הוא, שלנוכח היעלמותם או דעיכתם של מרב השחקנים "כבדי המשקל" בעולם הערבי, נותרה סעודיה גורם כמעט אחרון שעדיין פועל בעיקשות לבלימת איראן, והמסוגל להוות איזון לתורכיה. החולשה הפוקדת את העולם הערבי נהפכת באופן בלתי צפוי לבעיה של ישראל, ומגבירה את החיכוך שלה עם המעצמות האזוריות שמעבר למרחבי סייקס־פיקו – המנסות להעמיק את השפעתן בזירה. על רקע זה הופכת במפתיע סעודיה למדינה הקרובה ביותר לישראל בקריאת המפה האזורית ובווקטור הפעולה האסטרטגי.

בצדה האחר של הגבעה קוראת איראן את אותה המפה. מאבקה של סעודיה לבלימת איראן הרי משתרע מתימן, דרך עיראק ומצרים ועד לבנון. רגע מכונן ששינה את טבעו של מאבק זה היה ההתערבות הלא שגרתית והישירה שלה בבחריין. באפקטיביות היחסית של בית סעוד ובאסרטיביות המתגבשת בהדרגה, נעשה בית המלוכה ליעד עיקרי של איראן. ייתכן אפוא שבשלב הבא תתמקד איראן באתגור בית המלוכה הסעודי, וחיוני להכיר בחשיבות הישרדותו. אם ייפול בית סעוד, קיימת סכנה לדעיכת שארית ההתנגדות הערבית לאיראן.

התערערות הסביבה האסטרטגית עלולה גם להערים קשיים חדשים בפני הניסיון להגיע להסדר ישראלי־פלסטיני. ואכן מרב השחקנים שהשתתפו בעבר במתן מעטפת אסטרטגית תומכת להסדרים מדיניים נעלמו, נחלשו או שיחסייהם עם ארצות־הברית הצטננו.

רון טירה מחבר **המאבק על טבע המלחמה**, מזכר 96, המכון למחקרי ביטחון לאומי, אוקטובר 2008. משרת במילואים במחלקת תכנון המערכה של חיל האוויר.

התערערות התצרף האסטרטגי

כמה מייצבים חיוניים בתצרף האסטרטגי של ישראל התערערו או חשופים לחוסר ודאות:

קץ מאזן הכוחות איראן-עיראק: שנים נאבקו איראן ועיראק זו בזו, מאבק שהעסיק את שתיהן והגביל את אפשרות היווצרותה של חזית מזרחית אפקטיבית. פירוקו של המשטר הסוני הבעת'יסטי בעיראק ונסיגת ארצות הברית ממדינה זו יוצרים תנאים לערעור מאזן הכוחות ולהפיכת איראן לגורם הדומיננטי בעיראק.¹ איראן עלולה להגיע אל פתחה של ירדן, וכן ליצור "רצף שיעי" דרך עיראק וסוריה לדרום לבנון. באמצעים עקיפים וישירים איראן מפתחת "יכולת הגעה אסטרטגית" (strategic reach)² עד הים התיכון.

אי-יציבות במצרים: הוצאתה הפורמלית של מצרים ממעגל הלחימה בשנות השבעים ייצבה את התצרף האסטרטגי של ישראל, אך התפתחות לא פחות חשובה הייתה היווצרות שותפות אסטרטגית. השותפות התהוותה בהדרגה בשנים האחרונות, והתגלתה בבירור במלחמות 2006 ו-2008 ובמאבק לבלמת איראן. כיום מוקדם מדי להעריך להיכן פניה של מצרים, מה יהיה מעמד התנועות האסלאמיות, האם הכסף מסעודיה ימנע סחף במדיניות מצרים, והאם תישאר מצרים שחקן אזורי פעיל או תתכנס בעצמה. על כל פנים נוצר חוסר ודאות בשתי רמות: האחת – מעט מרוחקת – לעתיד המסגרת הפורמלית של הסכם השלום, והאחרת – מיידיית יותר – לשותפות האסטרטגית.

בעקבות סילוק מובארכ נוצרה לצדדים שלישיים היכולת לאתגר את יחסי ישראל-מצרים. לדוגמה, כדי להגן על היחסים עם מצרים ישראל מחויבת בריסון כלפי חמאס, אך כך מתרחב חופש הפעולה שלו. ארגון חמאס יכול לשלוט בתוואי ההסלמה, ובמקביל ביכולתו להעלות את הלהבות לסף שבו תתקשה ישראל (על אף זיהוי המלכודת המדינית) להימנע ממבצע צבאי בעזה – והדבר עלול להביא הפעם לידי חיכוך דיפלומטי בין ישראל למצרים, שהתפתחותו קשה לחיזוי.

תורכיה משתנה: תורכיה הייתה שותפה ביצירת מאזן כוחות כלפי סוריה, ובמידת מה גם כלפי איראן ועיראק, אבל היא שינתה את מדיניותה. לתורכיה אין יריבות אסטרטגית של ממש עם ישראל, אבל קיים רצון של מנהיגיה לנכס יריבות עם ישראל כדי לקדם אינטרסים שלה עם צדדים שלישיים. מדיניות חדשה זו הניבה מהלכים כמו המשט לעזה, היוזמה התורכית-ברזילאית בנושא הגרעין האיראני, והקפאת היחסים בין ממשלות תורכיה וישראל. כן קיים פוטנציאל חיכוך הנובע מההסכם בין ישראל לקפריסין לפיתוח שדות הגז במזרח הים התיכון.

לאור המדיניות החדשה של תורכיה, הגדלת העקבה (footprint) האסטרטגית שלה באזור ובקרבת בני ברית ושותפים פוטנציאליים, עלולה לצמצם את חופש הפעולה הישראלי. ואכן תורכיה הופכת לחלק ממסכת השיקולים האסטרטגיים

ואף המבצעיים של ישראל. ואולם, כפי שידון בהרחבה בהמשך, העמדה הגיאופוליטית של תורכיה מורכבת מכדי לתייגה בפשטות כיריבה.

התערערו המשטר העלאווי: לצה"ל יש יכולת מצוינת לאיים על המשטר העלאווי בדמשק, וזו אפשרה לישראל לרסן את סוריה וליהנות מארבעה עשורים שקטים למדי. יתרה מזו, בשנים שלפני נסיגת סוריה מלבנון השתמשה ישראל באיום על סוריה ועל הסדר המדיני הסורי בארץ הארזים כבמנוף לשמירת הרגיעה בצפון: לסוריה לא השתלם ליטול סיכונים ניכרים בשביל חזבאללה, וכל עוד שלטה בלבנון הקפידה סוריה לרסנו. אפקטיביות האיום על המשטר העלאווי אפשרה אפוא יציבות יחסית בכלל המערכת הצפונית.

הוצאת סוריה מלבנון הקטינה את השפעתה של דמשק בבירות, ולכן גם את אפקטיביות הריסון העקיף של ישראל כלפי חזבאללה. לבנון נסחפה במידה רבה מהיותה גרורה של סוריה להיותה לגרורה של איראן. ייתכן שגם מטעם זה מלחמת לבנון השנייה הייתה ממושכת יותר ויעילה פחות ממבצעים קודמים ודומים – מבצע "דין וחשבון" ומבצע "ענבי זעם". אפשר שישראל לא הפנימה את משמעות נסיגת סוריה מלבנון בשנת 2005, ומכאן הקשיים ליישם בשנת 2006 את קווי הפעולה שצלחו באופן יחסי בשנים 1993 ו-1996.

המרי הנוכחי בסוריה מציב סימני שאלה בדבר עתיד המשטר העלאווי. המצב המוכר מהעבר מבטיח יציבות, שכן המשטר העלאווי פגיע ולישראל יש נגישות צבאיות טובה אליו. אך אם ייפול המשטר, התוצאה המידית תהיה חוסר ודאות והתערערו חלק מהמנופים המרסנים את סוריה. נראה של ישראל עדיף יריב מדינתי קוהרנטי שנקודות הלחץ עליו מוכרות היטב, על סכנת עיראקיציה של סוריה, דהיינו התפרקותה למדינה כמעט כושלת. גם ממשל סורי חדש שיהא לוויין של תורכיה לא בהכרח יועיל לישראל, שכן הדבר עלול להחריף את החיכוך של ישראל עם תורכיה ולשנות את טבעו, ולהעצים את סוריה. לכן, העלאוויים עשויים להיות מקרה ייחודי שבו האינטרס של ישראל שונה מהאינטרס הסוני לערעור שותפיה של איראן.

ארצות־הברית מאבדת אפקטיביות: ארצות־הברית היא המייצב העיקרי במזרח התיכון, אך מעמדה כנקודה הארכימדית של הגיאופוליטיקה האזורית מתערער. ראשית, ארצות־הברית יעילה פחות בבלימת יריביה, ופעילותה של איראן בעיראק נגד ארצות־הברית ופעילותה בנושא הגרעין מדגימות זאת היטב. הדבר גם נובע מכך שהממשל הנוכחי הסיר למעשה מסדר היום את אפשרות השימוש בכוח בזירות חדשות.³

שנית, בעלות־בריתה של ארצות־הברית נאלצות לבחון מחדש אם ההליכה בתלם האמריקני עדיין מבטיחה הגנה סבירה על האינטרס שלהן. הפניית הגב של הממשל האמריקאי למובארכ העלתה חששות בקרב המשטרים הערביים הפרו-

אמריקאיים. בד בבד, חוסר האפקטיביות של ארצות־הברית כלפי איראן, למשל בבחריין, אילצה את המלוכות הסוניות למלא את החלל האסטרטגי ולפעול בעצמן במאפיינים שבעבר כמעט לא נדרשו להם.

גם ישראל צריכה להיות מוטרדת מערעור האמינות האסטרטגית של ארצות־הברית, כפי שגם נלמד מהתכחשות ממשל אובמה למכתב הנשיא בוש מיום 14 באפריל 2004, מכתב שאושר בקונגרס כמעט פה אחד. אך הבעיה עמוקה יותר מהדיפלומטיה של ממשל אובמה או מהדיפלומטיה המחוספסת (בלשון המעטה) של ממשלת נתניהו. גם עם ניקסון לא היו יחסים חמים, ונתניהו לא רכש אוהדים גם בממשל של קלינטון. לממשל קלינטון הליברלי הייתה השקפה שונה מזו של הממשל השמרני של רייגן, למשל, אך עדיין רוב הממשלים האמריקאים בעשורים האחרונים (א) קראו ממפה אסטרטגית דומה ו־(ב) היו אפקטיביים יחסית במימוש מדיניותם – תהא המדיניות אשר תהא.

הבעיה השורשית היא, שלא ברור מהי המפה שלאורה ממשל אובמה מנווט. לא ברור אם הוא עדיין מפרש את המציאות על־פי פרדיגמה גיאופוליטית של חזית בעלות־ברית שיש לחזקן וציר של יריבות שיש להכילן. למשל, חוגים נרחבים בווינגטון מאמינים בקיומו של "אביב ערבי", והדבר מציב אותם בעימות עם מרבית שותפיהם באזור. במציאות קשה לאתר את ה"אביב", וקשה להצביע על מדינה ערבית אחת שבה כוחות ליברליים־דמוקרטיים קנו להם אחיזה.⁴ אפילו בקהיר המשחק מתנהל בין הצבא ומפלגת־השלוח שלו לבין התנועות האסלאמיות. וכן לא נראה שממשל אובמה מתייחס ברצינות הנדרשת לגלישת עיראק, תימן או לבנון לידי איראן: אלו אולי מגמות לא רצויות המצדיקות לשיטתו התנגדות נומינאלית, אך לא נראה שהממשל סבור שהן מצדיקות פעולה דרסטית או נטילת סיכון מיוחד. הממשל גם אינו פועל בנחרצות המתחייבת מכך שהמחנה הפרו־אמריקני מתפורר ונותרו לו רק שתי שותפות ודאיות ומשמעותיות במזרח התיכון – ישראל וסעודיה.

בד בבד, רצונו של ממשל אובמה – תהא מדיניותו אשר תהא – מתקשה להתממש. מאפגניסטן ופקיסטן, דרך עיראק ועד סוריה, רצונו של הממשל האמריקני אינו הופך למציאות. יריבות ושותפות כאחד (מאיראן, דרך

רצונו של ממשל אובמה מתקשה להתממש ואינו הופך למציאות. יריבות ושותפות כאחד למדו שאפשר להתעלם מרצונו של הממשל האמריקני בלי לשאת בתוצאות

תורכיה ועד סעודיה) למדו שאפשר להתעלם מרצונו של הממשל האמריקני בלי לשאת בתוצאות מיוחדות. לפיכך ארצות־הברית גם מודרת מתהליכים מרכזיים, כמו הרכבת הממשלה החדשה בלבנון, דחיקת צבא תורכיה מהפוליטיקה והחלפת הנהגתו והסכם הפיוס הפלסטיני. הירידה באפקטיביות האסטרטגית של ארצות־הברית גוררת ירידה באפקטיביות הדיפלומטית.

מנקודת מבט של ישראל, התוכן המדויק של מדיניות ארצות־הברית פחות מהותי. ישראל ידעה להסתדר עם הכתף הקרה של בוש האב ועם החיבוק החם של בוש הבן. מה שחיוני לתצרף האסטרטגי של ישראל הוא, שארצות־הברית: (א) תתפוס את עצמה כשחקן במשחק הכוחות האזורי; (ב) תממש ביעילות את מדיניותה הנבחרת.

לקראת הקרב האחרון: המאבק להישרדות בית סעוד

ייתכן שבמקום מחנות פרו־אמריקניים ואנטי־אמריקניים, נכון יותר לדבר היום על מחנה היציבות ומחנה השינוי. ישראל וסעודיה מבקשות למזער זעזועים בסטטוס־קוו, ועמן גם מדינות משפיעות פחות, כמו ירדן ומדינות המפרץ. איראן שואפת לערער את הסטטוס־קוו. בהיבט זה לפחות, גם תורכיה נמנית עם המחנה היריב, שכן אף היא שואפת לארגן מחדש את יחסי הכוחות. נדרש עוד זמן כדי לקבל פרספקטיבה בדבר יחסו של ממשל אובמה למארג הכוחות במזרח התיכון. על כל פנים, ככל שהדברים נוגעים לפרספקטיבה של בית סעוד התמונה כבר מתבהרת: סעודיה נותרה כמעט לבדה. לשיטתו של בית המלוכה הסעודי, העסקה האסטרטגית עם ארצות־הברית – נפט תמורת ביטחון – מאבדת מתקפותה,⁵ וזה משני טעמים:

ראשית, בעיני בית המלוכה שינתה ארצות־הברית את מדיניותה, והיא מותירה את בית סעוד להתמודד בעצמו עם אתגריו מבית ומחוץ.⁶ הדבר גורם פערים ההולכים ומתרחבים בין סעודיה לארצות־הברית, החל בדרישת ארצות־הברית לרפורמות דמוקרטיות במונרכיות הסוניות, דרך הדיאלוג שלה עם "האחים המוסלמים" במצרים, אופן הטיפול במשבר בבחריין, וכלה בנסיגת כוחותיה מעיראק בגישה של מעין "אחרי המבול", המביאה את איראן אל מפתנה של סעודיה.

שנית, סעודיה מעריכה שהאפקטיביות של ארצות־הברית פחתה, והיא החלה לחשוב במונחים של עידן פוסט־אמריקני.⁷ אף־על־פי ששליטי סעודיה משקיעים בהתקרבות אל סין, הודו ופקיסטן, הרי לא קיימת חלופה בדמות מעצמת־על אחרת אוהדת ויעילה יותר. אבל

סעודיה מבינה שהצורך בהסתמכות עצמית עלה, ושעליה לנסות ולמלא בכוחות עצמה חלק מהחלל שארצות־הברית מותירה מאחוריה. תובנה זו כבר מניבה עסקאות נשק בהיקף מצטבר של 70 מיליארד דולר, ועלולה להביא את סעודיה להערכה שהיא חייבת להחזיק נשק גרעיני.

לפי ראייתה של סעודיה, היא כבר איבדה את שותפותיה החשובות לחזית הערבית־הסונית. מובארכ נפל ועתידה של מצרים אינו ברור, ולאחר נסיגת ארצות־

סעודיה מעריכה
שהאפקטיביות של
ארצות־הברית פחתה, ולכן
החלה לחשוב במונחים של
עידן פוסט־אמריקני

הברית תהפוך איראן לגורם הדומיננטי בעיראק. מצב חדש וחמור זה אילץ את סעודיה לשנות אסטרטגיה. מי שבעבר העדיף לפעול מאחורי דלתיים סגורות ולחמוק מסיכונים, נדחף לפעולה גלויה וישירה בבחריין. באותה רוח חדשה של נועזות (ואולי בפזיזות) החלה סעודיה לפעול לערעור בעל-הברית של איראן בדמשק, הלוא הוא המשטר העלאווי.

בית סעוד נותר הלוחם העיקש העיקרי, האחרון אולי, לבלימת איראן. מהשקעת מיליארדי דולרים במצרים, דרך רתימת נשק הנפט ומאבקים בתוך אופ"ק, מאבק על הערוצים לפקיסטן והודו, ועד הניסיון להרחיב את ה-GCC ולהפוך את הארגון הזה למעין נאט"ו סוני, בית המלוכה הסעודי מנסה לשרטט את קו העצירה של איראן. כך הוא הופך עצמו למטרה עיקרית של איראן. בכל אחת מהזירות עומדים למבחן שני הצדדים, והמלחמה מתנהלת גם בחצי האי ערב. נוסף על תימן ובחריין, ההתססה מתנהלת בקרב השיעים במזרח סעודיה, ודווח שמשמרות המהפכה החלו בהכשרת צבא מהדי לפעולה נגד בתי המלוכה של חצי האי.⁸ יש מקום להערכה שצפויים מהלכים מתגברים של איראן נגד בית סעוד.

ערעור בית המלוכה הסעודי, בפעולה ישירה או באמצעים עקיפים, עלול להביא את איראן אל סף היכולת למוטט סופית את הסדר האזורי המוכר. כן יש חשש מפני תפניות אסטרטגיות הנובעות מחילופי דורות בהנהגת בית סעוד, או מהערכה של סעודיה שהמאבק באיראן מסוכן מדי וסיכויי הצלחתו נמוכים מדי, ולפיכך על סעודיה לחפש מודוס ויוונידי המבוסס על הכרה בבכירותה של איראן.

מכאן חשיבותו הרבה של בית סעוד לישראל. נוכח הפערים התרבותיים קשה לדבר על שותפות גלויה בין ישראל לסעודיה. ואולם שתי המדינות קוראות באופן דומה את המפה האסטרטגית ונעות בווקטורים אסטרטגיים מקבילים, ולכן יש מקום לבחינת הרחבת הדיאלוג ביניהן.

ערעור בית המלוכה הסעודי עלול להביא את איראן אל סף היכולת למוטט סופית את הסדר האזורי המוכר. מכאן חשיבותו הרבה של בית סעוד לישראל. שתי המדינות קוראות באופן דומה את המפה האסטרטגית ונעות בווקטורים אסטרטגיים מקבילים

הפלסטינים: התערערות המעטפת האסטרטגית להסכם

השינויים והזעזועים המתוארים במאמר זה יוצרים סדקים נוספים במסד האסטרטגי האמור לשרת את ישראל בהגעה להסדר עם הפלסטינים. כבר בנתוני הפתיחה המערכת הפלסטינית סובלת מקשיי קוהרנטיות, בין השאר משום שפועלים בה כוחות צנטריפוגליים כמו ממשלת הרשות, ממשלת חמאס וכוחות חוץ-ממשלתיים חזקים. קשה לייצר שיווי משקל עם גורם הסובל מפרגמנטציה

ומריבוי כוחות המושכים לכיוונים שונים. בעיות אלה מוחמרות בשל התערערות הסביבה האסטרטגית והמעטפת המדינית האמורה לאפשר את השגת ההסכם וקיומו לאורך זמן. הפלסטינים יתקשו להציג הסדר בלי לקבל תמיכה בין-ערבית ממשית, ודאי לנוכח אופוזיציה פנימית. אך התמיכה הבין-ערבית ניתנה בעבר בעיקר על ידי מובארכ, שהיה השחקן העיקרי שפעל להחלשת חמאס והכללתה בתוך המערכת הפלסטינית. סילוקו של מובארכ מהזירה והתגברות הכוח הפוליטי של הזרם האסלאמי במצרים, המקורב לחמאס, יוצרים פערים במעטפת התומכת של הסדר עתידי.

תוכנית "מפת הדרכים", למשל, זכתה לברכתן של מצרים, סעודיה, ירדן ובחריין. לא ברור אם נוכח המגמות החדשות במצרים והמתחים בין ארצות-הברית לבין המונרכיות הסוניות, יוכל הממשל האמריקני לסייע בגיוס חזית דומה. כאמור, גם האמינות האסטרטגית של ארצות-הברית בעיני שני הצדדים התרופפה, ואין זה עוד מובן מאליו שהיא תוכל לספק, כבעבר, את המשענת האסטרטגית הנדרשת להסכם.

לעניין זה קשורה השאלה, האם ישראל רשאית להניח שארצות-הברית תפעל ביעילות נגד שחקנים שינסו לאתגר את המציאות שתיווצר לאחר הסכם ישראלי-פלסטיני. מהתבוננות בהתנהלות ארצות-הברית מעיראק דרך סוריה ועד לוב, לא נראה שהממשל הנוכחי מוכן ליטול סיכונים או לשלם מחיר אסטרטגי משמעותי. ולא רק הזיכרון מהשנים 1967 ו-1970 אמור לעמעם את התיאבון של ישראל לערביות בינלאומיות; גם הזיכרון הטרי: הקהילה הבינלאומית נכשלה ביישום מנגנוני האכיפה של החלטת מועצת הבטחון 1701 וכשלה לחלוטין בהסדרה הביטחונית של הגבול עם עזה-מצרים בשנת 2005 אגב ההינתקות של ישראל מעזה.

חששות אלה מתגברים לנוכח התעצמות העקבה (footprint) האסטרטגית של איראן לחופי הים התיכון, ובכלל זה חדירה דרך עזה לתוך המערכת הפלסטינית. האפקטיביות והנועזות של איראן מתגברות, ואין היא מהססת לאתגר את הסדר האמריקני הקיים, את הקליינטים של ארצות-הברית ואת ארצות-הברית עצמה. הסדרי השלום הקיימים עם מצרים ועם ירדן, והסדרים שיושגו בעתיד הקרוב, חשופים אפוא לשני כוחות העלולים לערערם: איראן, ולחץ על המשטרים מצד כוחות "האביב הערבי".

יש שתי שאיפות-על של ישראל בכל הסדר עם הפלסטינים – יהא תוכנו אשר יהא. הראשונה, שההסכם ייושם במציאות ולא יהיה בחזקת אות מתה. והשנייה המשלימה היא, שהמציאות שיוליד ההסכם תהיה יציבה ותוכל לעמוד לאורך זמן בניסיונות לאתגרה. למרבה הצער, המסד האמפירי המאפשר לקבוע שאיפות אלה הן בנות השגה הולך ומתרופף.

הזדמנויות

ככל שאיראן מתערבת בזירות נוספות או מעמיקה את מעורבותה בזירות קיימות כך היא מתקרבת למתיחת־יתר (overstretching). התוצר הגולמי של איראן נמוך מזה של ארגנטינה או של דרום אפריקה, והתערבות אזורית בקנה מידה נרחב מקשה על כלכלת איראן. שיטת הפעולה של איראן נסמכת על שלוחים לא־מדינתיים ואוהדים מקומיים ולכן היא חסכונית במשאבים, אך אימוץ אסטרטגיה נבונה בידי יריבותיה עשוי לשאוב אותה למתיחת־יתר.

הזדמנות נוספת טמונה בסימנים להתחדשות התחרות ההיסטורית בין הפרסים לבין העות'מאנים, העשויה להפוך לציר עיקרי של הדינמיקה הגיאופוליטית האזורית. נוכח פוטנציאל זה, תמוה שהקו האסטרטגי התורכי מסייע לעתים לאיראן יותר משהוא מסכל את מאמציה, למשל בתחום הגרעין. ואכן האינטרסים של תורכיה ושל איראן עשויים להתנגש במרכז אסיה, בעיראק ובסוריה. בשנים האחרונות ביקשה תורכיה להתקרב למשטר העלאווי, אך המהומות בסוריה יצרו סכנה לעתיד המשטר ואפשרות לעליית כוחות סוניים. יש לזכור שהעות'מאנים (בעצמם סונים) שלטו בסוריה מאות שנים באמצעות האליטה הערבית־הסונית המקומית. לפיכך ייתכן שמתפתחת תחרות על השליטה בסוריה בין איראן והעלאוויים לבין תורכיה וכוחות של סורים־סונים.

זירת תחרות אפשרית נוספת היא לבנון. ראשית, תורכיה מנסה לרכוש השפעה בארץ הארזים. שנית, אף שסוריה נמנעת מלהגדיר את מצבה האסטרטגי כמצב של תחרות עם איראן וחזבאללה על ההגמוניה בלבנון, הרי איראן וחזבאללה ניצלו את נסיגת הכוחות הסורים [גם אם זה לא נכון לשוניית, הרי שבכל מסמך של ישראל הם כונו "הכוחות הסורים בלבנון"] מלבנון כדי להחליף את סוריה כגורם הדומיננטי בלבנון. אם יסתיימו אירועי "האביב" בסוריה, אפשר שהאסטרטגיה של ישראל, הדיפלומטית והצבאית, צריכה לכוון לחזרתה של סוריה ללבנון בתמיכת סעודיה (הסכם טאאיף שני), וזאת לשם השגת שלוש מטרות: (א) חזרה למציאות שבה אפשר לרסן את הנעשה בלבנון באמצעות לחץ על סוריה. (ב) יצירת מתחים בציר איראן־סוריה־חזבאללה. (ג) שימור מרחב הפרדה גיאופוליטי בין תורכיה לישראל. מבחינת ישראל רצוי שסוריה ולבנון תמצאנה באוריינטציה סעודית, ולא באוריינטציה תורכית או איראנית. האינטרס של ישראל הוא במאזני כוחות ולא בדומיננטיות ערבית, של איראן או של תורכיה, וסעודיה נותרה השחקן הערבי האחרון שעדיין יש ביכולתו לאזן את איראן ואת תורכיה.

לפי ההשקפה המסורתית של ישראל, התנאים הגיאופוליטיים יוצרים שותפות אינטרסים בין ישראל לתורכיה, שהחלה בבלימת משטרים פאן־ערביים, התפתחה לבלימת משטרים ערביים פרו־סובייטיים, והייתה לזהות אינטרסים בבלימת איראן. אבל לא ברור אם בחישוביו העכשוויים של ארדואן הוא רואה חזית אסלאמית

מול ישראל, או חזית עם ישראל וסעודיה מול איראן, או חזית עם איראן וסוריה מול הכורדים, או שאין ברצונו להתחייב לחזית כלשהי. יתרה מזאת, מדיניותה של תורכיה נראית גולמית ולא בשלה; ולראיה, ההכפכות כלפי סוריה; חוסר ההחלטיות בין הרצון לשתף פעולה עם איראן (אפילו צבאית, נגד הכורדים) לבין הרתיעה מהתפשטות השפעתה; האיום בניתוק היחסים עם האיחוד האירופי אם תשמש קפריסין נשיאה תורנית, ובד בבד ההסכמה להצבת מכ"ם של נאט"ו להתרעה מפני טילים שישוגרו מאיראן; ועד האיום בהפעלת כוח צבאי נגד קפריסין ונגד ישראל. גם לא ברור עד כמה תורכיה מונעת משיקולים אסטרטגיים, אידיאולוגיים או כלכליים, כמו האינטרס הכלכלי בשדות הגז במזרח הים התיכון, שייכתן שישאל לא הבינה את משמעותם של שדות גז אלה בעיני תורכיה. האמביוולנטיות של תורכיה עלולה ללוות אותנו בשנים הקרובות. החדשות הרעות מבחינת ישראל הן, שווקטור הפעולה התורכי אינו ברור ואולי אינו מגובש; החדשות הטובות – שכל האפשרויות עדיין פתוחות. לפיכך ישראל צריכה לחפש את המשותף עם תורכיה ולמצוא תהליכים שבהם אפשר לערב אותה, ובד בבד לחפש את השותפויות הנחוצות לאיזון כוחה.

משמעויות צבאיות

להתערערות התצרף האסטרטגי של ישראל יש שתי משמעויות צבאיות מנוגדות לכאורה: מצד אחד היעלמות הגורמים המייצבים או דעיכתם מעלה את הסיכון להתפרצות צבאית; מצד שני, הרצון להגן על הסכמי השלום הקיימים ולהימנע מהסתבכויות מיותרות, שהשלכותיהן קשות לחיזוי, מגביל את חופש הפעולה הצבאי של ישראל. בתנאים הנוכחיים מתפתחת א־סימטריה בין ההישגים המדיניים־האסטרטגיים הצנועים האפשריים במערכות צבאיות, לדוגמה בעזה,

לבין פוטנציאל הנזק האזורי הרב הכרוך בהן. לכן יש צורך בהאצת ההתעצמות הצבאית ובבניין כוח הולם לאתגרים החדשים, אבל בצד ריסון מוגבר בהפעלת הכוח.

בניין כוח: בכל הנוגע בתהליכים לטווח ארוך של בניין כוח, יש לבחון האם די בעובדות הידועות היום כדי לספק לישראל התראה אסטרטגית בדבר האפשרות לתפנית במדיניות מצרים או להתגבשות עתידית של חזית מדינית מזרחית. יש לוודא שצה"ל לא יופתע מאפשרות שובו של היריב המדינית. יש גם צורך לרענן את הלוגיסיטיקה ואת היכולות המאפשרות לצה"ל לנצל את אפשרויות הפעולה בקווים פנימיים. בעשורים הראשונים לקיומו של צה"ל הייתה הפעולה בקווים

האם די בעובדות הידועות היום כדי לספק לישראל התראה אסטרטגית בדבר האפשרות לתפנית במדיניות מצרים או בדבר התגבשות עתידית של חזית מזרחית?

פנימיים מעיקרי יתרונותיו היחסיים, אך בעשורים האחרונים נוצר בטעות רושם שהצורך מתעמעם.

מאחר שאיראן מפתחת "יכולת הגעה אסטרטגית" (strategic reach) לישראל, ולמעשה כבר פיתחה יכולת עקיפה לניהול מערכה נרחבת נגד ישראל,⁹ צריכה ישראל לבחון מהו הרעיון האסטרטגי הנגדי ומהו בניין הכוח שימנע גירעון ביכולות הקרנת העוצמה (power projection) ארוכת-הטווח. המתחים האסטרטגיים נוגעים כיום למעצמות אזוריות שאינן גובלות עם ישראל לא פחות משהם מתייחסים למדינות גובלות; והמעצמות האזוריות הלא-גובלות הן לעתים חזקות יותר מהמדינות הגובלות. יש אפוא צורך הן בהתעצמות כמותית והן בשיפור היכולת להקרנת עוצמה ימית ואווירית ארוכת-טווח.

הפעלת כוח: היחסים עם מצרים (וירדן) הם נכס ראשון במעלה, ולכן התהליכים המתרחשים באזור מחייבים את צה"ל לתכנן מערכות עתידיות נגד צדדים שלישיים תחת שיקולים שונים מבעבר. אין לקבל עוד הנחת עבודה ולפיה מצרים תגבה את ישראל בעתיד כפי שגיבה אותה מובארכ ב־2006 וב־2008. הנחת העבודה צריכה להיות, שהמשל של מצרים בעתיד, יהא אופיו המדויק אשר יהא, יתקשה לעמוד מנגד בעוד צה"ל פועל במשך שבועות ארוכים. לכן יש להיערך למציאות שבה מערכות נגד צד שלישי – אם תהיינה בלתי נמנעות – תהיינה מוגבלות ולא תימשכנה יותר מיממות בודדות, שבהן יוכל עדיין הממשל המצרי להבליג. יש צורך אף יותר מבעבר למזער נזק סביבתי, ולשקול בהתאם לנסיבות גם את חלופת המגננה. גם מהשיקול האסטרטגי כלפי תורכיה עלולים להתפתח אילוצים כאלו.

לבסוף, מתגבר החשש שההתכנסות תחת כנפי ארצות-הברית איננה מביטחה עוד כבעבר מידה מספקת של הגנה על הביטחון הלאומי. לכן מתחדד הצורך בהסתמכות עצמית, לרבות בנושא הגרעין האיראני. ייתכן שיש דעות שונות בשאלה האם ישראל צריכה לתקוף באיראן,¹⁰ אך קשה מאוד להמשיך ולהחזיק בדעה שישראל אינה צריכה לתקוף מהנימוק שארצות-הברית

תספק את הסחורה בדרכה שלה. הנחת עבודה מבוססת יותר היא, שהממשל של ארצות-הברית לא יצליח למנוע התקדמות של איראן בתוכנית הגרעין.

ההתכנסות תחת כנפי ארצות-הברית אינה מביטחה עוד, כבעבר, מידה מספקת של הגנה על הביטחון הלאומי. לכן מתחדד הצורך בהסתמכות עצמית, לרבות בנושא הגרעין האיראני

מדיניות ישראל: אתגר בשלושה יקומים מקבילים

אחד האתגרים המורכבים של ישראל הוא ההכרח לפעול בו בזמן בשלושה יקומים מקבילים, כשכל אחד מהיקומים מתנהל על-פי חוקי מכניקה שונים (ובמידת

מה סותרים) ומושתת על עובדות לכאורה שונות. בקצה אחד נמצא היקום של המציאות האסטרטגית הקרה. זהו יקום קשוח, שבו לא אחת השפה המדוברת היא מאבקי העוצמה, וישראל נוטה לחוש שהיא חייבת להימצא בו בכל עת כשידה על העליונה.

בקצה האחר מצוי היקום של דעת הקהל העולמית. זהו יקום של תפיסות ודימויים הרחוקים לעתים מהמציאות הקשוחה שבשטח, אך אלה קנו אחיזה בתקשורת ובקרב ארגונים בינלאומיים. תפיסות ודימויים אלה הם במידה רבה מקור לגיטימציה בינלאומית או להיעדרה. הלגיטימציה משפיעה גם על גבולות חופש הפעולה ועל יכולות העמידה וההתמדה של ישראל ביקום המציאות האסטרטגית. בין שני הקצוות נמצא היקום הבין־ממשלתי. הממשלות מגלות בקיאות – חלקית לפחות – בעובדות ובמכניקה האסטרטגית, אבל פעולותיהן מוכוונות במידה רבה מדעת הקהל.

הפער בין חוקי המכניקה לבין תפיסת העובדות בשלושת היקומים הולך ומתרחב. ביקום של דעת הקהל העולמית נתבע מישראל להסדיר את ענייניה, ובעיקר את הסוגיה הפלסטינית, בלא דיחוי. הסבלנות והנכונות להקשיב לטיעונים כאלה ואחרים היא מזערית. היקום הבין־ממשלתי משתרע בין האמונה שהסכסוך

הישראלי־פלסטיני הוא שורש חוסר היציבות במזרח התיכון, לבין אדישות מאחורי דלתיים סגורות תוך יישור קו תקשורתי עם דעת הקהל. אבל ביקום האסטרטגי הדברים מורכבים יותר.

במציאות המתוארת במאמר זה נחשפת בהדרגה מפה חדשה של חוסר יציבות, חוסר ודאות ואיומים, ומדיניות ישראל אינה יכולה להתעלם מן המפה המתהווה. בד בבד, ישראל חייבת גם לשאוף לשימור אפיקי שיתוף פעולה עם מצרים, ירדן ותורכיה, לפיתוח אפיקי שיתוף פעולה עם סעודיה, ולניצול הזדמנויות לשיכון הזעזועים האזוריים.

במציאות נחשפת בהדרגה מפה חדשה של חוסר יציבות, חוסר ודאות ואיומים. מדיניות ישראל אינה יכולה להתעלם מן המפה המתהווה

הערות

- 1 ראו: רון טירה, "האידיאליסט וחבורת המקיאבליסטים: כיצד ארצות־הברית מביסה עצמה במזרח התיכון", **נדנן אסטרטגי**, כרך 14, גיליון 1 (אפריל 2011), עמ' 50–39.
- 2 הדוקטרינה האמריקנית מגדירה "The distance across which the Nation can project decisive military power is its strategic reach". ראו: FM 3-0, C1 מה־22 בפברואר 2011.
- 3 לוב היא היוצא מן הכלל המעיד על הכלל, ואף המעורבות הצבאית שם עוצבה מלכתחילה באופן שנועד בראש ובראשונה לצמצם סיכונים ועלויות, ולא באופן שנועד להבטיח את השגת המטרות. ראו: Ron Tira, "The Uncommitted Commitment: US Military Involvement in Libya", *Infinity Journal*, April 27, 2011.

- 4 למעט אולי תוניסיה, אך גם בה המציאות רחוקה מהדיווח התקשורתי.
- 5 Nawaf Obaid, "Amid the Arab Spring, a U.S.-Saudi Split", *The Washington Post*, May 16, 2011.
- 6 Paul Richter and Neela Banerjee, "US-Saudi Rivalry Intensifies", *Los Angeles Times*, June 19, 2011.
- 7 Ray Takeyh, "A Post-American Day Dawns in the Mideast", *New York Times*, June 8, 2011.
- 8 "Iran 'Grooms Mehdi Army for Gulf Ops'", UPI, June 9, 2011.
- 9 Ron Tira, "Israel's Strategy (or Lack of) Towards Iran's Forward Rocket Deployments in Lebanon and Gaza", *Infinity Journal*, Issue 1, Winter 2010.
- 10 ראו גם: רון טירה, "האם לתקוף באיראן: שיקולי הקברניט", **עדכן אסטרטגי**, כרך 13, גיליון 1 (יוני 2010), עמ' 41-53; רון טירה, "האם ניתן להגיע ליציבות מול איראן גרעינית?", **מערכות**, 436 (אפריל 2011), עמ' 16-21.

המהפכה הערבית ומהפכת הנגד הסעודית

יואל גוז'נסקי

מבוא

באופן מסורתי סעודיה נוטה לחמוק מעימות ישיר עם אויבים חזקים. במקום זה היא מביאה לידי ביטוי את "כיסיה העמוקים" כדי להגביר את השפעתה ומתמקדת בניסיונות תיווך וגישור בעולם הערבי כדי לנטרל סכנות.¹ למרות מעמדה הפוליטי והדתי והיותה יצואנית הנפט הגדולה בעולם (בשטחה רבע מעתודות הנפט המוכחות בעולם) היא מוקפת במדינות כמו איראן, עיראק ותימן הנחשבות בעיניה לאיום, גם אם מסיבות שונות. פגיעות זו וחולשתה הצבאית היחסית – גבולותיה ארוכים ופרוצים וצבאה אמנם מצויד באמצעי לחימה מתקדמים, אך הוא קטן ולא מיומן – גרמו לה להסתמך עד כה על החסות האמריקאית לשם הרתעה והגנה. אך הטלטלה בעולם הערבי מחזקת את התחושה שהיא נותרה לבדה להתמודד עם האיומים עליה, ומביאה אותה לידי הכרה שעליה לאמץ פתרונות שונים מבעבר כדי להתמודד עם האתגרים מבית ומחוץ. כתוצאה מכך הממלכה זנחה במידה רבה את הפסיביות היחסית שאפיינה אותה, "הסירה את הכפפות" מול איראן ואף אימצה מדיניות "עצמאית" יותר כלפי ארצות-הברית.

קניית שקט מבית

סעודיה התמודדה עד כה עם האירועים עלידי דיכוי אלים של המחאה (בייחוד באזורי השיעים) ובה בעת בהזרמת סכומים גדולים של כסף (כ-120 מיליארד דולר) לקניית שקט מבית. נראה שבית המלוכה למד מלקחי המאורעות בצפון אפריקה ועשה שימוש נרחב ברשתות חברתיות כדי מחד גיסא ליצור קשר עם האזרחים ולנסות להציע פתרונות לבעיותיהם, ומאידך גיסא כדי להזהיר מפני פגיעה בבית המלוכה. למשל, למרות היערכות גורמי אופוזיציה שונים בתוך הממלכה ומחוצה לה לקיים "יום זעם" במרס 2011, היערכות מוקדמת של כוחות הביטחון והזהרות

יואל גוז'נסקי הוא חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי

שלא לצאת ולהפגין, תרמו לרגיעה. בו בזמן פורסמו צווים שנועדו לסייע בפתרונות דיור, לעודד תעסוקת צעירים ולהרחיב את רשת הביטחון הסוציאלית. המלך עבדאללה גם פרסם צו מלכותי שמטרתו להיאבק בעליית מחיריהם של מוצרי מזון בסיסיים, ואישר שש החלטות הנוגעות לתוספות שכר עובדים בשירות הציבורי בתחומי הביטחון, הבריאות והחקלאות. בספטמבר 2011, ימים מספר לפני הבחירות למועצות המקומיות (העוסקות בנושאים שוליים ושמחצית מחבריהן ממונים), הודיע המלך על מתן זכות לנשים לבחור ולהיבחר בבחירות הבאות, שיערכו כנראה רק ב־2015. לדבריו נשים בעתיד גם תוכלנה להתמנות ל"מועצת השורא", גוף יוקרתי אך נטול סמכויות של ממש. צעד זה של עבדאללה, רפורמאטור במונחים סעודים, הינו סמלי בעיקרו ואין בו כדי לשנות את חייהן של הנשים בממלכה הנעדרות זכויות בסיסיות. יתר על כן, המועמדים לרשת אותו, סולטן יורש העצר ושר ההגנה או נאיף שר הפנים (לו סיכויים טובים יותר בשל מחלתו של הראשון) נחשבים שמרנים יותר ובכל מקרה מחויבים פחות ליישומו. מרבית הצעדים שבית המלוכה נקט בהם היו כלכליים בעיקרם, זאת למרות הקריאה הגוברת למאבק בשחיתות, הפרדת רשויות ומעבר הדרגתי למונרכיה חוקתית, אך הם סייעו במידה רבה להוציא את העוקץ מכל מחאה אפשרית. הוכח שוב כי עושר הנפט נותר כלי יעיל לשיכוך מתחים חברתיים ופוליטיים, לפחות כל עוד מחירי הנפט הם ברמתם הנוכחית. יחד עם "הכנסת היד עמוק לכיס" הראה המשטר נחישות לפעול בכוח כלפי כל גילוי של מחאה, במיוחד נגד גילוי המחאה של השיעים באזור חסה וקטיף. האשמתם כסוכנים איראנים חיזקה את הלגיטימציה של המשטר לדכא אותם בכוח והרתיעה אחרים מלצאת לרחוב. למרות צעדים אלו, באוקטובר 2011, השיעים, שזכו לדברי הסעודים לתמיכה של "מדינה זרה" (שם קוד לאיראן), אחזו לראשונה בנשק. המהומות שפרצו לא הרחק ממסוף הנפט הגדול מסוגו בעולם בראס טנורה, יתכן ופותחות פרק אלים יותר מבעבר, במאבק השיעי בבית המלוכה. עוד לפני כן, שר החוץ של סעודיה, סעוד אל פייסל, איים שהרשויות "יגדעו כל אצבע" שתורם נגד המשטר, ו"מועצת העולמא העליונה", הגוף הדתי החשוב בממלכה, הוציאה פסק הלכה ובו קבעה שהמחאה היא סטייה מדרך האסלאם. כן הורחבו צווים, דרקוניים ממילא, המפקחים על העיתונות המודפסת ועל האינטרנט, ונחשף כי בית המלוכה עמל על חוק חדש "נגד טרור", שיטיל עוד הגבלות על האזרחים.² התקנות החדשות מתירות בין השאר מעצרים ממושכים בלא משפט ושימוש גובר בעונש המוות על כל מי שיטיל דופי בבית המלוכה ובמדיניותו. הצעדים הללו, שכביכול

עושר הנפט נותר כלי יעיל לשיכוך מתחים חברתיים ופוליטיים, לפחות כל עוד מחירי הנפט הם ברמתם הנוכחית. יחד עם "הכנסת היד עמוק לכיס" הראה המשטר נחישות לפעול בכוח כלפי כל גילוי של מחאה

מיועדים למלחמה בטרור, מכוונים להגביל עוד את זכויות נתיני הממלכה, המעטות ממילא. יש כוונה להרחיב את ההגדרה למעשה טרור לכל פעולה ה"פוגעת במוניטין של המדינה" או "מסכנת את האחדות הלאומית".³ כן הוגברו אמצעי האבטחה סביב מתקנים אסטרטגיים, נערכו מעצרי מנע המוניים, הודק הפיקוח על אנשי הדת השיעים והוחמרה הביקורת על כניסת אזרחים זרים, במיוחד ערבים, אל הממלכה, שמא אלו יביאו עמם רעיונות מהפכניים.

מונרכיות התאחדו!

לאחר התמודדות עם המחאה מבית התפנתה סעודיה לנסות ולשקם את הסטטוס קוו האזורי, ואם יתאפשר לה – להתמודד על הנהגת המרחב הסוני. אחד המהלכים המשמעותיים קשור ליוזמה להרחבת ה"מועצה לשיתוף פעולה במפרץ" (להלן המשפ"מ) והפיכתה מגוף תת־אזורי לאזורי. היוזמה לצירוף ירדן (בסבירות נמוכה יותר גם מרוקו) לגוש מונרכי חדש נועדה למנוע מהן מלהיענות לדרישות המפגינים וליישם רפורמות של ממש. האליטה הסעודית, החוששת שמא רפורמות שלטוניות במרחב הערבי יהוו מודל לחיקוי לגורמים אופוזיציוניים בסעודיה, מבקשת "לחסן" את המשטרים המלוכניים מפני סיכונים אפשריים ליציבותם ולחזק את הלגיטימיות שלהם מבית ומחוץ. לכן היא דוחפת לצרף את ירדן למשפ"מ למרות הסתייגות כמה מהחברות (החוששות שמעמדן בגוף ייפגע, ושעדיין זוכרות את תמיכת המלך חוסיין בצדאם חוסיין) ועל אף העוינות ההיסטורית בין הסעודים לבין המשפחה ההאשמית.

צירופה של ירדן, גם היא מונרכיה סונית פרו־מערבית המתנגדת לאיראן, ל"מועדון סגור" של מפיקות הנפט (בשלב זה לא ברור באיזה מעמד) יעניק לברית הרופפת, שמלאו לה השנה שלושים, עומק מדיני וביטחוני, יתרום להגדלת ההשקעות בירדן ויאפשר אספקה של נפט זול ממדינות המפרץ. עניין זה מהותי לירדן ש־80 אחוז מייצור החשמל שלה תלוי באספקה של גז ממצרים. למדינות המפרץ יהיה קל יותר לעכל את ירדן, שכלכלתה קטנה אף מזו של עומאן, מאשר את מרוקו, שגם מנותקת גיאוגרפית מהגוש. בד בבד, העבירה סעודיה לירדן כמיליארד דולר וחצי, כחלק מתוכנית חומש שנועדה לסייע לה להתמודד עם הגירעון בתקציבה, שגדל בצורה ניכרת עקב עליית מחירי האנרגיה. ליוזמה זו יש גם ממד ביטחוני לא מבוטל. הצטרפות ירדן למשפ"מ תשפר את יכולתה של סעודיה להתמודד עם הידרדרות אפשרית במצב הביטחוני. ליחידות המיוחדות ולשירותי המודיעין של ירדן יש מוניטין טוב, והם מאמנים זה שנים את כוחות הביטחון במפרץ (בהקשר זה דווח שכוחות ירדניים הצטרפו לכוחות שנכנסו במרס 2011 לבחריין).⁴

לצד היוזמה להגדלת המשפ"מ, סעודיה מסייעת למדינות המפרץ שסבלו ממחאה בשטחן במענקים נכבדים (20 מיליארד דולר לבחריין ולעומאן, רוב הסכום מכספי סעודיה). למהלכים אלו כבר יש תוצאות. המשפ"מ נראית מאוחדת מאי פעם, ואף קטר שהפגינה בשנים האחרונות מדיניות "עצמאית" ביחס לקו המפרצי (כדי להימנע מעימות עם איראן, לאזן את כוחה של סעודיה ולהבליט את מעמדה) ישרה קו במידה רבה עם יתר חברותיה, דבר הבולט בין השאר בקו השידורים של תחנת הטלוויזיה שבבעלותה "אל-ג'זירה" (כמו כן הוחלף גם מנהל התחנה, המזוהה עם האחים המוסלמים, בבן משפחת המלוכה). סעודיה גם עושה מאמץ ניכר למנוע את מצרים מלהתקרב לאיראן. לאחר הפלת מובארכ נשמעו בקהיר התבטאויות בדבר הצורך לחדש את היחסים הדיפלומטיים עם טהרן. איראן קיבלה בברכה דברים שהשמיעה הנהגת מצרים בנוגע לכוונה לפתוח "דף חדש" ביחסים עמה, וראשיה אמרו כי ההתנגדות של מצרים לישראל יוצרת מכנה משותף בינה לבין איראן. עקב כך הגבירה סעודיה את התיאום עם מצרים, וחדשה כמה מיזמים משותפים שנועדו לחזק את קשרי המדינות והתחייבה להעביר ארבעה מיליארד דולר כדי לסייע לכלכלת מצרים לצוף מעל המים. במקביל סעודיה ומדינות המפרץ מזרימות סכומים גדולים של כסף לזירה הפוליטית המצרית לקראת הבחירות במצרים ודווח אף על הצעה של סעודיה למצרים להצטרף לחלק ממוסדות המשפ"מ. נראה שהשקעה זו השתלמה. מצרים הביעה תמיכה במדיניות סעודיה ובכלל זה במדיניותה בבחריין, וראשיה הצהירו כי "ביטחון המפרץ הוא קו אדום עבור מצרים" – איתות ברור לאיראן לחדול ממעורבותה השלילית במדינות המפרץ.

הסרת הכפפות מול איראן

הטלטלה בעולם הערבי חשפה את עומקה של היריבות האיראנית-סעודית, אולי אף הגבירה אותה. שיקולים של מאזן עוצמה קלאסי ויריבות בין-עדתית שזורים יחדיו בפעלתנות הסעודית – ניסיון לבלום את איראן ולגבש חזית סונית כמשקל נגד להשפעתה. איראן ניסתה בשלבים הראשונים של המחאה הערבית להציגה כהישג בעבורה. אירועי המחאה, לפחות עד שהגיעו לבעלת-בריתה סוריה, נראו בעיני כשעת כושר: הזדמנות להחליש את החזית הסונית "המתונה" ולנכס לעצמה את הישגי ההמונים. ואכן סעודיה חוששת שאחת מתוצאות "האביב הערבי" תהיה הטיית מאזן הכוחות האזורי לטובתה של איראן עקב התערערות חברותיה למחנה "המתון" והתגברות האיומים על ביטחונה עם התמוטטות הסדר הישן סביבה. ההתקוממות בבחריין, בעלת המאפיינים העדתיים הברורים, נראתה לשליטי סעודיה אירוע מכונן בעימות הסוני-שיעי והזדמנות לעצב מחדש את חוקי המשחק עם איראן. במעורבותה בבחריין סעודיה ביקשה לקבוע ראשית, כשנשקפת סכנה

ליציבות הממלכה היא תפעול גם בניגוד לעצת הממשל בווישינגטון. שנית, במידת הצורך היא תפעיל כוח גלוי, וזה כהמשך למערכה שניהלה בשנים 2009–2010 עם המורדים החות'ים בגבולה עם תימן, הנהנים לדבריה מתמיכת איראן (הייתה זו המערכה הצבאית הגדולה ביותר בחצי האי ערב מאז מלחמת המפרץ). נראה שהאירועים בבחריין – שהוצגו כמזימה איראנית – העניקו תחושת דחיפות לצורך לבלום את השפעתה של איראן. סעודיה שלחה כוחות צבא לבחריין השכנה (15 במרס 2011) גם כדי לוודא שבית ח'ליפה לא ייהפך למונרכיה חוקתית, וכי המחאה השיעית לא תדביק את ריכוזי השיעים בצפון-מזרח הממלכה. התסיסה השיעית נמשכת על "אש קטנה" אך לעת עתה הסעודים הצליחו להכיל אותה, במחיר של מתח ביחסים עם ארצות-הברית ואיראן, שלא ראו זאת בעין יפה, אם כי מסיבות שונות. בית ח'ליפה, מבחינות רבות, גיאוגרפיות, היסטוריות ואף משפחתיות, הוא הקרוב ביותר לבית סעוד, ולכן לא הייתה זו הפתעה שהממלכה שלחה כוחות להגנתו.⁵

שליחת הכוחות נועדה למנוע מהשיעים, שהם הרוב בארכיפלג הזעיר, לאיים על שלטון בית המלוכה הסוני, אך גם "לשרטט קו בחול" ולאותת לאיראן כי בחריין נמצאת עמוק בתחום השפעתה. עד עתה לא עזבו הכוחות הסעודיים את בחריין, גם לאחר שבינוי בוטל מצב החירום, ודווח אף על כוונה להקים בה בסיס קבע לכוח הצבאי המשותף למדינות המפרץ, "דרע אל-ג'זירה". התגובה הנמרצת של המחנה המפרצי בראשות סעודיה על האירועים בבחריין כללה בנוסף גם סגירת עשרות ערוצי תקשורת איראניים ושיעים; גירוש דיפלומטים איראנים מכווית ומבחריין; החרפה ברטוריקה האנטי-איראנית; קריאות ללוחמה כלכלית נגד איראן על-ידי גירוש עובדים איראנים מהמפרץ; שיגור מכתב למועצת הביטחון בעניין איראן; קריאות להתססת האוכלוסייה הערבית בחוזיסטן בתגובה על פעילות איראן להתססה של השיעים במדינות המפרץ הערביות.⁶

סוריה עלולה להפוך
לזירת התגוששות בין
איראן למדינות ערב
בהובלת סעודיה, שאינה
מהססת לצאת בגלוי נגד
אסד ולתמוך בסונים

סוגיה נוספת המטרידה את סעודיה היא הפיכתה של עיראק למזוהה יותר ויותר עם איראן.⁷ חיזוק לחשש זה ניתן רק לאחרונה בהבעת התמיכה של ראש ממשלת עיראק, אל-מלכי, במחאת השיעים בבחריין, בהידוק הקשרים הכלכליים עם איראן, בתמיכת עיראק במשטר אסד בסוריה, בהחרפת המתיחות בין כוויית לעיראק ואף בעמידת עיראק לצד איראן במאבקה באופ"ק מול סעודיה

ומדינות המפרץ. בדומה לעיראק, גם סוריה עלולה להפוך לזירת התגוששות בין איראן למדינות ערב, הפעם בהובלת סעודיה, שאינה מהססת לצאת בגלוי נגד אסד ולתמוך תמיכה פעילה בסונים.

סעודיה ביקשה להגביל את השפעתה של איראן בזירות שונות, אך ההבנה כי התייצבות בראש המחנה תביא אותה לעימות איתה, מנעה ממנה עד כה מלנקוט מדיניות אסרטיבית יותר. כעת מבקשת סעודיה לראות בנפילתו של אסד משום שכך תאבד איראן בעלת־ברית מרכזית, יתערער המערך הרדיקלי ותינתן לסעודיה הזדמנות להנהיג מחנה סוני גדול ומגובש מבעבר, גם אם חבול ומוכה. בהקשר הזה, מלבד החזרת שגרירים והחרפת הטון נגד אסד, דווח שסעודיה ומדינות המפרץ הגבירו את קצב הפקת הנפט כדי לחפות על גריעת הנפט של סוריה מן השווקים באירופה, הן דוחפות לסילוק סוריה מהליגה הערבית ומסייעות בפועל למורדים הסונים. בראיית סעודיה עדיין גם לא מאוחר לנצל את חולשתו של אסד ולהציע לו "עסקה": עריכת רפורמות והישארות בשלטון תמורת ניתוק הקשר עם איראן וחזבאללה. נפילת אסד, כך מקווה סעודיה, תחזיר את איראן ל"ממדיה הטבעיים". יהיה זה הדבר הטוב ביותר עבורה, שני רק לנפילת הרפובליקה האסלאמית עצמה. ניסיון ההתנקשות הכושל בשגרירה בווינגטון שנחשף באוקטובר 2011 הוא העדות האחרונה למאבק המתרחש, לרוב מאחורי הקלעים, בין איראן לבין סעודיה. לשני הצדדים יש עדיין עניין להותיר את התחרות ביניהן למישור הסמוי, אך הפרשיה הנוכחית, המגיעה על רקע מתיחות קודמת בין השתיים, כבר מביאה את היחסים לשפל חדש והיא בעלת פוטנציאל להפוך את העימות ביניהן לגלוי וישיר מתמיד. יתכן והפוטנציאל השלילי הגלום באירועים בסוריה, על המערך האזורי עליו שקדה איראן במשך 30 שנה, עלול לדחוק אותה לפינה ובתגובה היא עלולה "להדליק" זירות שונות במזרח התיכון ומעבר לו. מולה, סעודיה נראית בעת הנוכחית מוכנה יותר מבעבר לרתום את כל נכסיה הכלכליים, המדיניים והביטחוניים למאמץ להתמודד עם השאיפות האזוריות של איראן.

"איראן פגיעה מאוד במגזר הנפט ובתחום זה יש הרבה מה לעשות כדי ללחוץ על הממשלה הנוכחית בטהרן" צוטט ראש המודיעין הסעודי לשעבר ושגריר בבריטניה ובארצות־הברית, תרכי אל־פייסל, ב"וול־סטריט ג'ורנל".⁸ באותה הזדמנות איים אל־פייסל, כי סעודיה לא תהסס להשתמש בנשק הנפט ולהגביר את הפקתו כדי לחפות על גריעת הנפט של איראן מהשווקים. ייתכן שזהו איתות כי סעודיה מוכנה לקחת על עצמה לצמצם את הנזק הצפוי לכלכלת העולם אם יוחמרו הסנקציות על איראן ויוטל עליה אמברגו נפט, ואולי אף לצמצם את ההשלכות של כל התקפה אפשרית על מתקני הגרעין של איראן, ובראשן פגיעה בייצוא הנפט מהמפרץ.

לצד הפיתוי סעודיה גם מציגה איום. בחודשים האחרונים נשמעות מצידה התבטאויות שמשמע מהן כי היא תבקש לפתח אופציה גרעינית בעצמה: "אם איראן תעשה זאת הדבר יאלץ את סעודיה לנקוט מדיניות שתוכל להוביל לתוצאות דרמטיות שלא תתוארנה" הכריז אל־פייסל בדיון סגור של נאט"ו.⁹ דברים אלו

מצטרפים לדברים דומים שאמר במרס 2011 בוועידה באבו דאבי, ויש בהם משום שינוי בגישתו של בית המלוכה לנושא: בפעם הראשונה בכירו התייחסו בפומבי ובמפורש לנושא הגרעיני הצבאי, מה שמחזק את הערכה כי התגרענותה של איראן עלולה לגרום להרחבת התפוצה הגרעינית באזור. ייתכן שמטרת דברים אלו היא להפנות את אור הזרקורים מהנעשה בממלכה פנימה בהקשר של "האביב הערבי" ולהאיץ במערב לפתור את סוגיית הגרעין האיראני, אך אין לפסול את האפשרות שמאחוריהן כוונה לבחון את הנתיב הגרעיני.

עצמאות גוברת מול ארצות־הברית

בנאומו האחרון לעולם הערבי ("נאום קהיר 2", מאי 2011) הכריז הנשיא אובמה, שקידום רפורמות בעולם הערבי הוא כעת יעד ראשוני בעיני הממשל. הביקורת שספג הממשל בשל הסטנדרטים הכפולים – הפעלת כוח צבאי נגד משטר קדאפי לעומת הקריאה הרפה לבחריין לשמור על חופש הביטוי – הביאה אותו לשנות, לפחות פומבית, את סדר העדיפויות ולהציב קידום רפורמות פוליטיות בראש. אף שסעודיה לא הוזכרה בנאום, הבינו בריאד את המסר. להבנתם של שליטי סעודיה, נאום זה מצטרף לקלות שבה נטשה ארצות־הברית בעלי־ברית מובהקים שלה, כמו בן עלי בתוניס ומובארכ במצרים. החשש שמא בנסיבות מסוימות תנטוש ארצות־הברית – אם תיאלץ לבחור שוב בין "חירות ליציבות" – גם את סעודיה, נעשה מוחשי בריאד.

יחסי סעודיה־ארצות־הברית ידעו עליות ומורדות בעשור האחרון, בעיקר לאחר פיגועי ה־11 בספטמבר, אך הממלכה נשארה אבן הראשה של מה שנשאר מהמחנה הערבי הפרואמריקני. ארצות־הברית אינה יכולה לאפשר לעצמה לאבד גם את סעודיה. אולי זו הסיבה שכניסת כוחותיה של סעודיה לבחריין לא זכתה לגינוי משמעותי מצד ארצות־הברית.

אף שהממשל בושינגטון אינו שבע רצון מההחלטות המתקבלות בריאד, ארצות־הברית צריכה את סעודיה יותר ויותר כדי שתפעיל את השפעתה ותביא לייצוב המצב עם דילול כוחותיה באפגניסטן ובעיראק, וגם בתימן ובלבנון, שם השפעתה מהווה משקל נגד למעורבותה של איראן. וושינגטון זקוקה לריאד גם כדי שתפעל למתן את מחירי הנפט, כפי שניסתה לעשות בקיץ 2011, אם באמצעות פעולה באופ"ק ואם על־ידי ניצול כושר הייצור העודף שלה. ישנו שיקול נוסף. ככוונת ארצות־הברית למכור לסעודיה בשנים הקרובות נשק בשווי של יותר מ־60 מיליארד דולר. עסקה זו ואחרות הממתינות בקנה הפכו למנוף לחץ בידי סעודיה משום שלביטולן תהיה השפעה שלילית על המשק האמריקני בכלל ועל תעשיית הנשק בפרט. ואכן למרות המתיחות, שני הצדדים ממשיכים לשתף פעולה בתחום הביטחוני. כך למשל, ארצות־הברית ממשיכה לאמן את הכוח הסעודי החדש, בן

כ־30,000 איש, להגנה על מתקנים אסטרטגיים ובהם מבני ממשל, מסופי נפט ומתקני זיקוק. גם ניסיון החיסול האיראני של שגריר סעודיה בושינגטון, ג'וביר, והקו הניצי יותר שושינגטון אימצה מול איראן כתוצאה מכך עשוי להביא לשיפור ביחסי המדינות ולתיאום הדוק יותר מבעבר ביחס למדיניות שיש לאמץ מול איראן. יחד עם זאת, בחודשים האחרונים הופנתה ביקורת חסרת תקדים בחריפותה כלפי וושינגטון מכיוונם של בכירים סעודים בשל גישתה לאירועים בעולם הערבי. "מדיניות מוטעית" של ארצות־הברית, הצהירו בכירים סעודים, עלולה להביא את סעודיה לאמץ מדיניות משלה, גם אם היא עומדת בסתירה למדיניות ארצות־הברית באזור. יתר על כן, בכל הנוגע לאיום האיראני, ארצות הברית "התגלתה כשותף לא אמין", ועל בית המלוכה, כפי שאיים אחד היועצים הבכירים של בית המלוכה, לשקול "לסיים את הסידור של נפט תמורת ביטחון".¹⁰ יחד עם איומים אלה החזירו הסעודים למערכה נשק חדש־ישן: ביקורת פומבית חסרת תקדים הוטחה בממשל אובמה על שאינו לוחץ על ישראל די הצורך בכל הנוגע לתהליך השלום. דומה שביקורת זו נועדה בין השאר להפנות את אור הזרקורים מן הממלכה והלאה.¹¹ גישה לכלכלת המפרץ, לחימה בטרור, מאבק בתפוצה של נשק להשמדה המונית וקידום תהליך השלום באזור ימשיכו להיות אינטרסים בסיסיים של ארצות־הברית. לא ברור איך תשתלב סעודיה באינטרסים הללו בעתיד. לא ברור גם כיצד ישפיעו האירועים על יכולתם של האמריקאים להבטיח את האינטרסים הללו, והאם תהיה להם השפעה, למשל, על מיקום הבסיסים – כמו בסיס הצי החמישי בבחריין – ועל מבנה הכוחות שלה באזור. מוקדם להעריך מה יהיו ההשלכות של כל שינוי בפריסת הבסיסים על המשימות העתידיות של צבא ארצות־הברית, בייחוד בכל הקשור לצורך להרתיע את איראן. המשך התסיסה בבחריין עלול להביא את הממשל לשקול את המשך החזקת הבסיס שם. פינוי חלק מהכוחות, אפילו איתות של ארצות־הברית שהיא שוקלת לעשות כך, יהיה ניצחון של איראן ויחליש עוד את נכונותן של סעודיה ושל מדינות המפרץ להסתמך על משענת ביטחונית אמריקאית. בראיית הסעודים, חוסר היכולת "לכופף" את איראן נתפס כחולשה אמריקאית. אם נוסיף לכך את הוצאת כוחות ארצות־הברית מעיראק – מהלך שנתפס בריאד כטעות איומה – התוצאה היא, שארצות־הברית נראית כמי שלמעשה מותירה את הזירה לאיראן.

"מדיניות מוטעית" של ארצות־הברית, הצהירו בכירים סעודים, עלולה להביא את סעודיה לאמץ מדיניות משלה, גם אם היא עומדת בסתירה למדיניות ארצות־הברית

הקרירות ביחסים בין שתי המדינות מוצאת את ביטוייה גם "ברחוב" הסעודי. בסקר שממצאיו פורסמו ביולי 2011 נמצא כי 70 אחוז מהסעודים מחזיקים בדעות שליליות על ארצות־הברית, לעומת 60 אחוז ב־2009 (ייתכן שגם להריגת בן־לאדן הייתה השפעה על התוצאות).¹² בריאד

חוששים, כפי שחששו לאחר מתקפת הטרור של ה־11 בספטמבר, כי אירועי "האביב הערבי" עלולים להשפיע לרעה על דימוי הממלכה בארצות הברית, ולטווח ארוך תיפגע נכונותה לצאת להגנתה. יחסיה עם ארצות הברית, למרות תרומתם המכרעת לביטחון הממלכה מפני אויבים מחוץ, אינם יכולים לסייע לה להתמודד עם האתגרים החדשים־ישנים מבית. נהפוך הוא. הקשר של בית המלוכה עם ארצות הברית נחשב בעייתי והיה גורם מרכזי להקמת ארגון אל־קאעדה. יתר על כן, גם השקעה כבדה באמצעי לחימה מתקדמים מתוצרת ארצות הברית אין בה כדי להביא פתרון לאתגרים עמם היא מתמודדת, רובם פנימיים.

ניתן להבין את ההתאמה במדיניות הסעודית כניסיון לעצב מחדש את יחסיה עם ארצות הברית. יחסים אלו, שקיבלו מאפיינים של יחסי פטרו־קליינט, עשויים לקבל אופי שונה בעתיד. חוץ מהיותה של ארצות הברית מקור לחצי ביקורת מכיוונם של גורמי אופוזיציה בממלכה, גם מחאה, ולו "על אש נמוכה", עשויה לאורך זמן לחשוף ביתר שאת את הריחוק הרעיוני המשמעותי בין וושינגטון לריאד ולתקוע טריז בין שתי המדינות, מה שעלול להגביל עוד את יכולת ההשפעה האמריקנית באזור. כרגע אין תחליף לכוח המגן האמריקני, אך סעודיה מבקשת להשאיר את מירב האופציות פתוחות, והיא גם פונה מזרחה לעבר סין כדי לגייס תמיכה מדינית, ולעבר מדינות אסלאמיות דוגמת אינדונזיה, מלזיה ופקיסטן בניסיון לגייס שכירי חרב ואמצעים אחרים להגנתה.

האסרטיביות של סעודיה, כפי שבאה לידי ביטוי בהסרת הכפפות מול איראן, נראית ככל הנראה בחיוב בירושלים. מה שחיבר בשנים האחרונות בין מדינות המפרץ למדינת ישראל היה החשש הגובר והולך מפני איראן

קשרים שנבנו לאורך שישים שנה ובבסיסם אינטרסים חומריים עמוקים של שני הצדדים, אינם ניתנים לניתוק בקלות. הצורך של ארצות הברית בגישה לכלכלת המפרץ יימשך, וכך גם הצורך של סעודיה במשענת ביטחונית אפקטיבית. אמנם מדיניות אסרטיבית של סעודיה, בייחוד אם היא מכוונת כלפי איראן, עולה בקנה אחד עם האינטרסים של ארצות הברית. אבל שמירה על מסגרת היחסים עם סעודיה, ודאי עם התמשכות המחאה, עלולה להיות קשה לתחזוקה עבור ארצות הברית ולאֶלץ אותה בעתיד להכריע בין ערכיה הליברליים לבין הצורך לשמר יציבות, גם לאחר שתסיג חלק ניכר מכוחותיה מהאזור. נראה שסעודיה לא רק מעלה ספקות בדבר הכדאיות

לדבוק בברית עם ארצות הברית, היא מנסה לעצב אותה כך שהיא תאפשר לה חופש תמרון רב מבעבר. לפיכך סידורים ביטחוניים מקבילים עשויים גם הם להישקל ברצינות בריאד.

האסרטיביות של סעודיה, כפי שבאה לידי ביטוי בהסרת הכפפות מול איראן, נראית ככל הנראה בחיוב בירושלים. מה שחיבר בשנים האחרונות בין מדינות

המפרץ למדינת ישראל יותר מכל דבר היה החשש הגובר והולך מפני איראן. ואכן מעת לעת מדווח, שכמה ממדינות המפרץ ובכלל זה סעודיה מקיימות עם ישראל דיאלוג מודיעיני, עקיף אך גם ישיר. ייתכן שדיאלוג זה אינו נוגע ישירות לפיתוח הגרעיני באיראן, אך אין זה מן הנמנע שהצדדים פועלים כדי לחשוף פעילות של איראן או של באי כוחה באזור ולסכלה. נוסף על דיאלוג מודיעיני ייתכן שהצדדים גם מתאמים מדיניות ברמה זו או אחרת, גם כלפי הממשל האמריקני, שמדיניותו בנושא איראן אינה מתיישבת במלואה עם מדיניותם. נוסף על החשש מאיראן, ישראל וסעודיה חרות גם מהטלתה העוברת על האזור. ואכן מאז תחילת האירועים בעולם הערבי הפגינו שתייהן העדפה ברורה לשימור הסטטוס קוו – סיבה נוספת להעמקת שיתוף הפעולה ביניהן.

סיכום והערכה

סעודיה מעדיפה לנטרל סכנות לביטחון הלאומי שלה על-ידי פיזור סיכונים, הימנעות משימוש באמצעים צבאיים גלויים וניסיון לחמוק מתפקידי הובלה ומנהיגות. דיפלומטיה וכסף הם הכלים המועדפים תוך כדי ניסיון לפעול מאחורי הקלעים. אמנם הממלכה מצוידת בכלים טובים למדי להתמודד עם מחאה פוטנציאלית מבית – יכולת כלכלית אדירה, לגיטימציה דתית ונאמנות המשמר הלאומי – אך שליטיה מבינים כי אין די באמצעים ה"מסורתיים" שבעזרתם הם עיצבו את מדיניות החוץ שלהם. ייתכן שהם סבורים שסעודיה צריכה לנקוט גם אמצעים חדשים כדי לנטרל סכנות לביטחון הלאומי שלה, ואם יש צורך, לנסות ולקחת את מושכות ההנהגה בעולם הערבי. התאמות אלה במדיניותה כבר חושפות אותה לעימות, מצד אחד עם יריבתה המרכזית, ומצד אחר

עם בעלת־בריתה המרכזית.

הטלטלה בעולם הערבי, שגרמה לשרטוט מחדש של מפת הבריתות האזוריות, מציבה לפני סעודיה הזדמנות למצב את עצמה כמנהיגת מחנה ערבי־סוני מלוכד מבעבר. אך בצד הסיכויים נותרו הסיכונים ובראשם הקשר עם ארצות־הברית שנפגע, קשר שהוא נדבך חשוב בביטחונה הלאומי. סעודיה גם תתקשה לאורך זמן להנהיג את המחנה הערבי לבדה, בלי מצרים וגוש מפרצי

הטלטלה בעולם הערבי, שגרמה לשרטוט מחדש של מפת הבריתות האזוריות, מציבה לפני סעודיה הזדמנות למצב את עצמה כמנהיגת מחנה ערבי־סוני מלוכד מבעבר

מלוכד מאחוריה, ופרץ הפעלתנות שאנו עדים לו עלול להסתיים במהרה. גישתה של סעודיה אמביוולנטיות כלפי ניסיונותיה של תורכיה לשוב לעמדת הנהגה במזרח התיכון. מחד גיסא ההתנגדות לישראל והחלופה הסונית לאיראן נראית בחיוב בריאד, ומאידך גיסא "חזרתה" של תורכיה למזרח התיכון עלולה להיות גם על חשבון מעמדה של סעודיה בעולם הסוני. בנוסף, הזיכרון השלילי של השלטון

העות'מאני עדיין טרי בריאד, ודגם האסלאם בתורכיה, שארדואן מטיף לו, מאיים על אופייה השמרני של הממלכה.

הפלת המשטרים הסוניים בצפון אפריקה, המשך התסיסה בבחריין, חוסר היציבות הכרונית בתימן ונטייתה הגוברת של עיראק לתחום ההשפעה האיראני מעצימים את החשש בסעודיה מפני הגברת כוחה והשפעתה של איראן במרחב. לא ברור האם די באמצעים הלא שגרתיים שנקטו עד כה כדי לסייע לבית המלוכה המזדקן להתמודד טוב יותר עם האתגרים הישנים-החדשים מבית ומחוץ. יתרונה של סעודיה הוא בעימותים עקיפים; אין לה גייסות, אלא ממון רב ומעמד בכורה בעולם המוסלמי. אין זה מעט, אך התפקיד שהיא מבקשת למלא תלוי, מלבד אחוי הקרע עם ארצות-הברית, בגיבוי של המרחב הערבי-הסוני ובאופייה המתעתע של "המהפכה הערבית", העשויה להפיל אויבים, אך גם להגיע לפתחה.

הערות

- 1 **השלום השולי: יחסן של מדינות המפרץ הפרסי/ערבי אל ישראל ואל תהליך השלום**, מרכז תמי שטיינמץ למחקרי שלום, אוניברסיטת תל אביב, 2008.
- 2 לטיטות הצעת החוק הרשמית ראו: <http://www.amnesty.org/sites/impact.amnesty.org/files/PUBLIC/Saudi%20anti-terror.pdf>
- 3 "Amnesty: Saudi terror law 'would strangle protest'", BBC News, 22 July 2011. <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-14239259>
- 4 "The Gulf Cooperation Council: A Club Fit for Kings", *The Economist*, May 19, 2011. <http://www.economist.com/node/18713680/print>
- 5 "הסעודים יבקשו לשמר את שלטון אל-ח'ליפה בבחריין, גם באמצעים צבאיים", אצל יואל גוז'נסקי, "המהומות בבחריין משחקות לידי איראן", *NRG* מעריב, 21 בפברואר 2011. <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/214/520.html>
- 6 ראו עוד: א' סביון, "התבוסה האיראנית במשבר בחריין: אירוע מכוון בעימות הסוני-שיעי", המכון לחקר תקשורת המזרח התיכון (ממרי), 5 ביולי 2011. http://www.memri.org.il/cgi-webaxy/sal/sal.pl?lang=he&ID=107345_memri&act=show&dbid=articles&dataid=2905
- 7 ראו עוד: יואל גוז'נסקי, "המעורבות האיראנית בעיראק: מניעים, מאפיינים, השלכות", **עדכון אסטרטגי**, כרך 13, גיליון 4, ינואר 2011.
- 8 Jay Solomon, "Saudi Suggests 'Squeezing' Iran Over Nuclear Ambitions", *The Wall Street Journal*, June 22, 2011. http://online.wsj.com/article/SB10001424052702304887904576400083811644642.html?mod=googlenews_wsj
- 9 Jason Burke, "Riyadh will build Nuclear Weapons if Iran Gets Them, Saudi Prince Warns", *The Guardian*, 29 June 2011. <http://www.guardian.co.uk/world/2011/jun/29/saudi-build-nuclear-weapons-iran/print>
- 10 Nawaf Obaid, "Amid the Arab Spring, a U.S.-Saudi split", *The Washington Post*, May 16, 2011. http://www.washingtonpost.com/opinions/amid-the-arab-spring-a-us-saudi-split/2011/05/13/AFMy8Q4G_story.html

- Turki al-Faisal, "Failed favoritism toward Israel", *The Washington Post*, June 10, 11 2011. http://www.washingtonpost.com/opinions/palestinian-rights-wont-be-denied-by-the-united-states-and-israel/2011/06/07/AGmnK2OH_story.html
- Turki al-Faisal, "Veto a State Lose an Ally", *The New York Times*, September 11, 2011. <http://www.nytimes.com/2011/09/12/opinion/veto-a-state-lose-an-ally.html>
- "Arab Attitudes 2011", Arab-American Institute Foundation, July, 2011. http://aai.3cdn.net/5d2b8344e3b3b7ef19_xkm6ba4r9.pdf

משענת קנה רצוץ? מודיעין על שותפים ובעלי־ברית

אודי גולן

מבוא

ישראל ניצבת בתקופה האחרונה בפני מצב של הידרדרות ושל אי־ודאות ביחסיה עם בעלות־בריתה ושותפותיה האסטרטגיות. הדחת נשיא מצרים מובארכ הפתיעה את ארגוני המודיעין בישראל ובמערב, שגרירות ישראל במצרים הותקפה בידי המון ופונתה וקיימת אי־ודאות בדבר עתיד היחסים עם מצרים. מערכת הקשרים האסטרטגיים עם תורכיה קרסה ומנהיגה ארדואן משמיע הצהרות מתלהמות נגד ישראל. הטלטלה במזרח התיכון מעוררת חשש בנוגע ליציבות המשטר בירדן ולעתיד היחסים עמה. גם לגבי ארצות־הברית הביעו מומחים את דעתם הן בישראל והן בארצות הברית בהזהירם מפני שחיקה ביחסים ובטווח הארוך יותר סכנה של שקיעת הברית האסטרטגית עם ישראל.¹

באופן טבעי המודיעין מתמקד בעיקר ב"דע את האויב" – איסוף ומחקר על מדינות שנשקף מהן איום. ואולם כפי שמלמדים האירועים האחרונים, גם להפתעה מצד בעל־ברית־שותף עשויות להיות השלכות אסטרטגיות מרחיקות לכת. האזהרה מפני הישענות על בעל־ברית או שותף לא אמין מופיעה כבר בתנ"ך, במסר שהעביר סנחריב מלך אשור לחזקיהו מלך יהודה שמרד בו וסמך על סיוע ממצרים (ישעיהו לו ו'): "עתה על מי בטחת כי מרדת בי; הנה בטחת לך על משענת הקנה הרצוץ הזה על מצרים אשר יִסְמַךְ איש עליו ובא בכפו וְנִקְּבָה".

ישראל נתקלה בעבר בכמה מקרים בהם לשינוי אצל בעל־ברית נודעה משמעות אסטרטגית בעבורה (נפילת משטר השאה באיראן, הברית עם הנוצרים בלבנון 1975–1983, התמוטטות צד"ל והשפעתו על נסיגת ישראל מלבנון). גם כיום ישראל נאלצת להתמודד עם מציאות מורכבת שבה יש חשיבות למודיעין לא רק על אויבים אלא גם על בעלי־ברית ושותפים (למשל: האם כוחות הביטחון הפלסטיניים

אודי גולן הוא חוקר ועיתונאי בתחומי מודיעין וביטחון, מוסמך האוניברסיטה העברית ביחסים בינלאומיים.

יכולים להתמודד עם חמאס? האם אפשר לגבש קואליציה נגד איראן עם מדינות ערב הנחשבות מתוננות? מה מידת יציבותם של המשטרים הערביים המתונים?). מטרת המאמר למלא את הפער בין החשיבות הגוברת של מודיעין על בעלי-ברית למיעוט הטיפול האקדמי בנושא. הטענה המרכזית היא, שהמודיעין נתקל באתגרים ובדילמות ייחודיות (בהיבטים של איסוף, מחקר, יחסי מודיעין-קברניט ועוד) כאשר היעד לפעולתו הוא בעל-ברית-שותף ולא אויב (Intra-alliance Intelligence). המאמר מבוסס על המידע הקיים וישמשו בו כמה מקרים בולטים מהניסיון של ישראל וארצות-הברית כדי להציג את המורכבות ואת הדילמות של מודיעין על בעלי-ברית.

מודיעין על בעלי-ברית: תופעה רווחת, מחקר אקדמי מועט

ריגול והפעלת שירותי מודיעין כלפי בעלי-ברית ושותפים הם תופעה רווחת בעולם המודיעין. ייתכן שיתוף פעולה מבצעי או מודיעיני בין בעלי-ברית בתחום מסוים, למשל מלחמה בטרור, ובו בזמן בעלי-הברית אוספים מידע זה על זה ומתייחסים זה לזה כיעד מודיעיני.²

המונח בעלי-ברית ושותפים מכוון במאמר זה למדינות או לגורמים לא-מדינתיים שהמדינה מקיימת עמם קשרים ביטחוניים, ולא רק למדינות שנחתמה עמן ברית רשמית. המאמר אינו עוסק במודיעין מדיני-דיפלומטי הנאסף באופן שגרתי על מדינות שונות, אלא במודיעין על בעלי-ברית שיש לו חשיבות אסטרטגית וביטחונית. סוגיה זו כמעט שלא נחקרה במישור האקדמי בשל מגבלות בהשגת החומר, שעקב הרגישות הפוליטית נותר חסוי לשנים רבות. מרטין אלכסנדר הגדיר את תחום המודיעין כ"ממד החסר בחקר היחסים הבינלאומיים", ואת תת-התחום של מודיעין על בעלי-ברית כ"ממד החסר של הממד החסר".³ הספרות האקדמית בנושא בריתות וקואליציות לא עסקה במודיעין ובתפקידו ביצירת בריתות וניהולן. בשנות התשעים היה עיסוק אקדמי נרחב בריגול כלכלי ותעשייתי בין בעלי-ברית. אחרי 11 בספטמבר 2001 התפתח המחקר האקדמי בנושא שיתוף פעולה בין ארגוני מודיעין.⁴

תת-תחומים אלה אינם נותנים מענה לתופעה המתרחבת במסגרת המלחמה בטרור של חריגה מבריתות מסורתיות (נאט"ו) ושיתוף פעולה בין ארצות-הברית לבעלי-ברית ושותפים מזדמנים, שיש ספקות בדבר נאמנותם, והם עלולים להוות איום פוטנציאלי (פקיסטן, אפגניסטן שבשלטון קרזאי, המשטר החדש בעיראק ועוד), כך שיש צורך במעקב מודיעיני אחריהם.⁵ בעבור ארצות-הברית הסוגיה של מודיעין על בעלי-ברית בולטת במיוחד במקרה של פקיסטן, מצד אחד בעלת ברית חשובה במלחמה בטרור, אך גם מדינה החשודה כמי שהיא או גורמים בתוכה מסייעים לטליבאן ולאל-קאעדה, וכן מעצמה גרעינית הסובלת מאי-

יציבות פוליטית. ארצות־הברית שיתפה פעולה עם פקיסטן במלחמה בטרור, אך גם קיימה פעילות מודיעין עצמאית בשטחה ומעקב אחר הצבא והמודיעין של פקיסטן. חיסולו של אוסמה בן לאדן בידי כוחות מיוחדים של ארצות־הברית בשטח פקיסטן בלא תיאום עם הממשלה הוא הדוגמה המובהקת ליחסים הבעייתיים בין בעלות־הברית.⁶ גם ישראל, להבדיל, היא יעד לפעילות מודיעין של ארצות־הברית בעיקר בשל יכולתה לנקוט פעולות חד־צדדיות שיש להן השפעה על אינטרסים של ארצות־הברית במזרח התיכון. ארצות־הברית עקבה אחר התפתחות תוכנית הגרעין של ישראל, מקיימת מעקב שוטף אחר הבנייה בהתנחלויות ויש לה עניין מודיעיני רב בישראל (למשל, האם תתקוף את מתקני הגרעין באיראן), אך רק לעתים נדירות מתפרסם מידע על כך.⁷

המחקר האקדמי בתחום המודיעין עסק רבות בסוגיית ההפתעה וכישלונות מודיעיניים, בעיקר בהיבט של מתקפת פתע מצד מדינת אויב (מבצע ברברוסה, מתקפת פרל הרבור ומלחמת יום הכיפורים).⁸ אך כמעט שלא היה עיסוק בתופעה של הפתעה מצד בעל־ברית. בהקשר זה חשוב להבחין בין בעל־ברית/שותף שאינו מהווה איום ואינו עשוי להפוך לאויב אך יש עניין במעקב מודיעיני אחריו לעומת בעל־ברית/שותף העלול להפוך לאויב בעתיד. כן יש להבדיל בין שינוי מכוון שעושה ההנהגה של בעל־הברית במדיניותה (ניתוק יחסים למשל) לבין אירוע המוביל לשינוי אצל בעל־הברית (מהפכה המפתיעה גם את מנהיג המדינה), ועקב כך משפיע על היחסים בין המדינות. ייתכנו כמה סוגים של הפתעות מצד בעל־ברית: מעבר ממצב של בעל ברית/שותף לאויב; עריקה מהברית למצב של ניטרליות ואישיותו פעולה; התמוטטות צבאית או פוליטית של בעל־הברית בעת מלחמה (ההתמוטטות המהירה של צרפת נוכח המתקפה של גרמניה במאי 1940 הפתיעה את בריטניה);⁹ יציאת בעל־הברית למלחמה או לפעולה צבאית בלי תיאום, ויש לכך השלכות על המדינה ואפילו סכנה של גרירתה למלחמה (בריטניה, צרפת וישראל יצאו למלחמת 1956 בלא תיאום עם ארצות־הברית); הפיכה/שינוי משטר המוביל לשינוי ביחסים עם בעל־הברית ואף לאובדן בעל־הברית (הדחת השאה ועליית משטר חומויני באיראן הובילו לאובדן איראן כבעלת־ברית מרכזית של ארצות־הברית ושל ישראל).

עבודת המודיעין מול בעל־ברית/שותף

כיצד שלבים שונים בעבודת המודיעין (מעגל המודיעין) מושפעים כאשר היעד הוא בעל־ברית ולא אויב?

הכוונה (צי"ח) שלב ראשון בעבודת המודיעין הוא קביעת צי"ח (ציון ידיעות חיוניות), סדרי עדיפות, במה יש להתמקד (אילו מדינות, אילו תחומים), במה יש להשקיע משאבים: גיוס סוכנים, האזנות, ועוד. עדיפות עליונה בצי"ח ניתנה

להתרעה על מלחמה, אם כי בעשורים האחרונים נוספו הטרור ותפוצת נשק לא קונבנציונלי ותפסו מקום מרכזי בצי"ח. בזמן המלחמה הקרה מיקדה ארצות־הברית את עיקר מאמציה המודיעיניים בברית־המועצות. בשלושת העשורים הראשונים לקיומה התמקדה ישראל במדינות העימות ובסכנת המלחמה הקונבנציונלית (מצרים ניצבה בראש הצי"ח עד הסכם השלום בשנת 1979). בעשרים השנים האחרונות איראן היא בראש סדר העדיפויות ולצדה סוריה, חזבאללה וחמאס. גם בעלות־ברית, במיוחד כאלה שלפעולותיהן יש השלכות חשובות על האינטרסים של המדינה, נכללות בצי"ח, אך מוקדשים להן פחות תשומת לב ומשאבים מאשר למדינות אויב ולארגוני טרור.¹⁰

איסוף מדינות שהן בעלות־ברית או שותפות נוטלות על עצמן, לפחות רשמית, מגבלות מסוימות בהפעלת ריגול ואיסוף מודיעיני זו אצל זו. ישראל וארצות־הברית (המוסד והסי. איי איי) הגיעו בשנת 1951 לסיכום בדבר שיתוף פעולה מודיעיני ובכלל זה הבנה שלא ירגלו זו אצל זו. אך בשנים 1952–1953 טען האף בי איי שכמה מנציגי המודיעין הישראלי בארצות־הברית היו מעורבים בפעולות ריגול לא חוקיות בשטחה.¹¹ מאז הסכם השלום עם מצרים הטילה ישראל מגבלות על איסוף מודיעין חשאי בה, לאורך השנים היו דיווחים אחדים ממקורות מצריים על מעצר מרגלים למען ישראל. המקרה המפורסם ביותר הוא של עזאם עזאם ובאחרונה אילן גרפל, שישראל מכחישה שפעלו כמרגלים בשירותה.¹²

יש להבחין בין אמצעי איסוף אקטיביים ופולשניים שלא לגיטימי להפעילם אצל בעלי־ברית לעומת אמצעי איסוף פסיביים, שהם בעייתיים פחות. הפעלת מרגלים – מקורות אנושיים – אינה לגיטימית כפי שהראתה פרשת פולארד. פולארד היה אנליסט במודיעין הצי האמריקני וריגל בעבור המודיעין הישראלי, אך הוא לא אסף מידע על ארצות־הברית אלא על מדינות ערב מתוך מאגרי המידע האמריקניים. עצם העובדה שישראל, בעלת־ברית, הפעילה מרגל בארצות־הברית נתפסה בחומרה רבה – ההוכחה לכך, היא העונש הכבד

שקיבל פולארד והסירוב להעניק לו חנינה – ופגעה ביחסים בין בעלות־הברית (קשרי המודיעין הוקפאו לתקופה קצרה). בעקבות הפרשה התחייבה ישראל לא לרגל בארצות־הברית.¹³

בתחום הקומינט (האזנות), התקנת מכשירי האזנה בשטח המדינה הידידותית או בשגרירויות שלה אינה לגיטימית, אם כי השגרירים פועלים בהנחה שמאזינים

יש להבחין בין אמצעי איסוף אקטיביים ופולשניים שלא לגיטימי להפעילם אצל בעלי־ברית לאמצעי איסוף פסיביים, שהם בעייתיים פחות

לשיחותיהם ונוקטים אמצעי זהירות. לעומת זאת האזנה "פסיבית" באמצעות לוויינים או מתקנים שמחוץ לשטח המדינה נחשבת בעייתית פחות. בתחום הוויזנט (מודיעין חזותי), גיחות של מטוסי צילום לשטח בעל־ברית היא בעייתית, בעוד

צילום באמצעות לוויין אינו נחשב פגיעה בריבונות המדינה. גם איסוף מודיעין אצל בעל-ברית באמצעות יחידות מיוחדות אינו קביל.

אנשי שגרירות או נספח צבאי המוצבים אצל בעל-הברית יכולים גם הם להיחשב גורם איסוף, הם פועלים בכפוף למגבלות ברורות ואינם אמורים להשתמש בשיטות הפעולה החשאיות של המודיעין. איסוף מידע מדיני, פוליטי פנימי ואף ביטחוני נתפס כלגיטימי כאשר הוא נעשה בדרכים מקובלות (מידע ממקורות גלויים, מפגשים של דיפלומטים ונספחים צבאיים לצורך תדרוך עם גורמים שונים). אך גם כאן עלול להיווצר טשטוש גבולות בין הפעילות הדיפלומטית וקשרי החוץ (קש"ח) לפעילות מודיעינית חשאית. יש מקרים של נציגי שגרירות ונספחים צבאיים שגורשו מהמדינה המארחת מכיוון שנטען כלפיהם שעסקו בריגול.¹⁴ התייחסות מודיעינית לבעל-ברית כמו אל אויב עלולה להפוך לנבואה המגשימה את עצמה, חשיפת ריגול בשטח בעל-הברית או פרסום עצם העובדה שהמודיעין מתייחס לבעל-הברית כאל איום יכולים לפגוע ביחסים בין בעל-הברית וליצור מתיחות.

המקרה של נפילת משטר השאה באיראן בשנת 1979 מדגים את החשיבות וכן את המגבלות ואת היתרונות של איסוף מודיעין על בעל-ברית. הנציגים הישראלים באיראן, השגריר אורי לוברני ונציגי המוסד ראובן מרחב ואליעזר (גייזי) צפריר, זיהו בזכות ניסיונם את התערערות משטר השאה והתריעו על כך. במרס 1977 קיימה ממשלת ישראל דיון בשאלת יציבות משטר השאה ולוברני העריך שהמשטר בסכנה ויחזיק מעמד שלוש שנים. הוכנה תוכנית חירום לפינוי הישראלים וננקטו צעדים לצמצום הנזקים שייגרמו עקב נפילת המשטר. לעומת זאת, המודיעין האמריקאי נכשל בחיזוי נפילת משטר השאה.¹⁵ אך הנציגים הישראלים עדיין נתקלו בקשיים באיסוף מידע על המצב באיראן בשל היותה בעלת-ברית, הקשרים של הישראלים היו עם המשטר ולא עם גורמי אופוזיציה. אנשי הסאוואכ, הארגון הממונה על ביטחון הפנים, לא דנו עם עמיתיהם הישראלים ביציבות המשטר. מטה המוסד לא אישר לנציגו באיראן ליצור קשרים עם האופוזיציה מחשש לפגיעה ביחסים עם המשטר. רק בשלב מאוחר, לאחר שהתברר שהמשטר בסכנה, נעשה מאמץ איסופי ליצור קשר עם גורמי אופוזיציה, וכן, נעזרו הנציגים הישראלים באזרחים ישראלים שעבדו באיראן וביהודים איראנים כדי לאסוף מידע על המצב הפנימי במדינה.¹⁶

קשרי חוץ (קש"ח) ושיתוף פעולה מודיעיני שירותי מודיעין של מדינות שהן בעלות-ברית מחליפים מידע והערכות באופן שגרתי בנושאים בעלי עניין משותף. חילופי המידע עשויים להיות אינטנסיביים ונרחבים, אך תמיד בכפוף למגבלות ובלי לחלוק את כל המידע עם בעל-הברית מתוך שיקולים של ביטחון מקורות, ניגודי אינטרסים, מחלוקת לגבי השימוש שיעשה במידע המודיעיני ועוד. כאשר מדובר בבעל-ברית/שותף שיש חשש שיהפוך לאויב בעתיד, נוסף שיקול של הימנעות

מחשיפת מידע, אמצעים ושיטות העלולים להיות מנוצלים בעתיד נגד המדינה. שירותי מודיעין אינם נוהגים לספק לשירותים עמיתים מידע על המצב הפנימי במדינתם (יציבות המשטר, פוליטיקה פנימית). מאז ה־11 בספטמבר התרחב והעמיק שיתוף הפעולה בתחום הטרור בין שירותי המודיעין בעולם מפני שנוצר אינטרס משותף רחב במאבק באל־קאעדה. גם ישראל שותפה למגמה זו, ודווח כי בזמן כהונתו של מאיר דגן הסיר המוסד מגבלות והרחיב מאוד את שיתוף הפעולה עם שירותי מודיעין זרים, ובכך גם גברה התלות המודיעינית בהם.¹⁷

דיוויד איגנשווס, הפרשן הבכיר של ה"ושינגטון פוסט" לענייני מודיעין, תיאר תהליך שבו מאז פיגועי ה־11 בספטמבר הסי איי איי נזקק לשיתוף פעולה הדוק עם שירותי המודיעין של מדינות ערב (מצרים, ירדן, תוניס, תימן, סעודיה) במסגרת המלחמה בטרור. המודיעין האמריקני נסמך יותר ויותר על שיתוף פעולה זה, שאכן הניב תוצאות טובות, ובד בבד הוא צמצם את פעילותו המודיעינית העצמאית (איסוף מודיעין) במדינות אלה כדי לא לפגוע ביחסים עמו ובכוננות המנהיגים ושירותי המודיעין לשתף פעולה. לדברי איגנשווס, בזמן המהפכה במצרים היו לארצות־הברית כמה מקורות מודיעין במדינה, אך לא כמו בעבר. אדוארד ווקר, לשעבר עוזר מזכיר המדינה ושגריר ישראל ובמצרים, טען: "הפכנו תלויים יותר מדי ברשתות אלה. כשאתה תלוי לגמרי בארגוני מודיעין מקומיים אתה נוטה להגן עליהם. בתהליך זה ארצות־הברית הפכה עיוורת למה שהמשטר (במדינה הערבית – א"ג) אינו רואה", כלומר למהפכות בעולם הערבי.¹⁸

מחקר אמ"ן הוא הגורם המוביל במדינת ישראל בתחום המחקר האסטרטגי, הצבאי והמדיני. הניסיון המתמשך ליצור פלורליזם מחקרי הצליח חלקית. אגף המחקר בשב"כ חוזק והוא מתחרה באמ"ן בתחום הפלסטיני. גם המחקר במוסד התפתח, אך הוא מתמחה בתחומים אחדים (למשל נשק בלתי קונבנציונלי), ואילו המרכז למחקר מדיני במשרד החוץ לא נעשה גורם משמעותי בקהילת המודיעין. לאמ"ן יש עדיין מעמד בכורה בגיבוש הערכת מודיעין לאומית כוללת. חטיבת המחקר באמ"ן מחולקת גיאוגרפית לזירות ובתוכן למדינות. בכפוף לכל ענף העוסק במדינה יש חלוקה פנימית לתחומים (מחקר מדיני, מחקר צבאי). אך יש הבדלים בדגשים המחקריים; כלפי מדינות שאינן אויב (מצרים, ירדן) מודגש יותר התחום המדיני ונושא יציבות המשטר. המחקר על בעלי־ברית זוכה בדרך כלל לפחות משאבים (חוקרים) כמותית ואולי גם איכותית ממחקר על אויב. לפיכך עלולים להיווצר פערים בידע המחקרי אודות בעלי־הברית.¹⁹

אחת הטענות המושמעות דרך קבע היא, שהמצב החרג בישראל שבו המודיעין הצבאי ממונה על מחקר מדיני ואסטרטגי הוא בעייתי. לפי גישה זו, בשל אופן ההכשרה של קציני אמ"ן, קדנציות קצרות, חלופה רבה בתפקידים וכפיפותם הארגונית לצבא הם מתמחים בתחום הצבאי, אך מתקשים להתמודד עם הערכות

בתחומים המדיניים, הפנים-פוליטיים והחברתיים, החשובים מאוד בנושא יציבות משטרים. חקר תחומים אלה דורש התמחות ארוכה, ניסיון מגוון וגישה אזרחית ואקדמית רחבה. טענה זו רלוונטית במיוחד למחקר על בעלי-ברית. אמ"ן פעל בשנים האחרונות לשיפור היכולת המחקרית בתחומים שאינם צבאיים וכן להכשרה אקדמית של חוקרים וגיוס חוקרים בעלי רקע אקדמי, אך ייתכן שדווקא משרד החוץ והמוסד עשויים לתרום לשיפור המחקר על בעלי-ברית, אם תחזוק יכולתם המחקרית. לחוקר של מדינה מסוימת, ששירת באותה מדינה כדיפלומט, נציג הצבא או המודיעין, יש יתרון על פני חוקר שלא שהה במדינה. לדברי ראש אמ"ן לשעבר אהרון זאבי פרקש, בשנים 2003–2004 הציג אמ"ן לקברניטים הערכה בדבר חוסר היציבות בעולם הערבי, ובכך סיפק התרעה אסטרטגית על המהפכות שהתרחשו בשנת 2011, אך לא היה ביכולתו להעריך מתי בדיוק תחול ההתפרצות. ייתכן שגם במקרה זה, העיסוק באויב, קרי איראן, האנתפאדה השנייה, מלחמת לבנון השנייה, הפצצת הכור בסוריה ומבצע "עופרת יצוקה" זכו ליותר תשומת לב של אנשי המודיעין והמדינאים, ודחקו את העיסוק באפשרות של מהפכה אצל בעלת-ברית חשובה כמצרים.²⁰

הפצת המידע בעיה אחרת מצויה בשלב של הפצת המידע. מידע מודיעיני שאינו מגיע לגורמים הנכונים שינתחו אותו ויעמדו על משמעותו ולא נעשה בו שימוש – כאילו אינו קיים. מידע חשאי על בעלי-ברית ובעיקר מידע הנוגע ליחסי בעל-הברית עם המדינה עצמה הוא רגיש במיוחד. חומר מודיעיני שבו מוזכרים מדינאים ובכירים ישראלים מוגדר כבעל הסיווג הגבוה ביותר, בשל הנגיעה בפוליטיקה פנימית והאפשרות שייעשה בו שימוש פוליטי, כך שבדרך כלל נחשפים אליו אנשים מעטים בלבד. המידור עלול לפגוע ביכולת לבצע איסוף ומחקר על בעל-הברית.²¹

יחסי מודיעין-קברניט יחסי מודיעין-קברניט הם מורכבים וסובלים ממתח מובנה.²² דומה שמורכבות היחסים גוברת כאשר מדובר במודיעין על בעל-ברית.

לגבי מדינת אויב, בייחוד כזאת שאין עמה יחסים דיפלומטיים או מפגשים ברמת המנהיגים (ישראל-סוריה, ארצות-הברית-איראן אחרי 1979, ארצות-הברית-צפון קוריה) יש לאיש המודיעין מונופול על הידע; הוא חוקר ומכיר את מדינת האויב ואת המנהיג שלה. הקברניט מקבל ממנו מידע, הערכות ותדרוכים. הקברניט יכול לגבש הערכה משלו כלפי האויב על בסיס אידיאולוגיה או פרשנות שונה של מידע שקרא, אך הוא תלוי באיש המודיעין המהווה מוקד ידע.²³

כאשר מדובר בבעל-ברית, הקברניט (או במקרים מסוימים שליח מיוחד מטעמו) נפגש עם המנהיג של בעל-הברית, משוחח איתו, מקבל ממנו מידע ומגבש הערכה

יחסי מודיעין-קברניט הם מורכבים וסובלים ממתח מובנה. דומה שמורכבות היחסים גוברת כאשר מדובר במודיעין על בעל-ברית

עליו. הוא יכול לשתף את איש המודיעין במידע או למדר אותו. במקרה של מצרים, היה זה השר בנימין בן אליעזר שנפגש פעמים רבות עם הנשיא מובארכ, פיתח עמו יחסים אישיים קרובים ונחשב מומחה למצרים.²⁴

מתחת לרמת הקברניט, הדרג הביטחוני והצבאי עשוי גם הוא לקיים קשרים עם עמיתיו אצל בעל־הברית. המודיעין עשוי להשתתף בדיאלוג זה, אך אין לו בלעדיות ובדרך כלל, למעט קשרים חשאיים, הוא אינו הגורם המוביל. הדיאלוג האסטרטגי יכול להוות ערוץ נוסף לאיסוף מידע ובירור עמדות בעל־הברית, אך כאשר בעל־הברית מעוניין בכך, ערוץ זה יכול לשמש גם להסתרת מידע ולהונאה. היכרות בין הקברניט למנהיג בעל־הברית וקיום ערוץ דיאלוג ביניהם או בין דרגים נוספים בשתי המדינות, מעניק יתרון רב־ערך בהכרת הצד האחר. המודיעין כבר אינו בעל מונופול על מידע והערכה כלפי בעל־הברית. אך במקרים מסוימים יכול להיות בכך גם חיסרון; הקברניט עשוי להתבסס על התרשמותו האישית, להיות מושפע מיחסים אישיים שיצר עם המנהיג ולבטל מידע סותר שמספק לו המודיעין. הסוגיה של שימוש במידע המודיעיני הופכת גם היא לרגישה כאשר מדובר בבעל־ברית; האם לעמת את בעל הברית עם מידע מודיעיני על אודות פעולותיו ובכך לחשוף את העובדה שמתבצע ריגול נגדו?

המורכבות של יחסי מודיעין־קברניט לגבי בעל־ברית באה לידי ביטוי במקרה של הקשר בין ישראל לנוצרים בלבנון בשנים 1975–1983.²⁵ המוסד היה ממונה על הקשרים החשאיים עם הנוצרים ותמך בטיפוחם כבעל־ברית. אמ"ן התנגד לקשר עם הנוצרים, טען שהם אינם בעל־ברית אמין ושלא נכון לבסס את התוכנית של מלחמת לבנון על שיתוף פעולה איתם. משלב מסוים החלו מקבלי ההחלטות הישראלים, הרמטכ"ל רפאל איתן, שר הביטחון אריאל שרון וגם ראש הממשלה מנחם בגין, להיפגש בעצמם עם בשיר ג'ומייל ומנהיגים נוצרים אחרים ולתאם עמם את מהלכי מלחמת לבנון. דומה שהם יצרו ציפיות לגבי הברית עם הנוצרים בהתבסס על הבטחותיהם ועל היחסים האישיים שנוצרו עמם, ולא שעו לאזהרות אמ"ן וגם לא להסתייגויות של חלק מאנשי המוסד. כשפרצה המלחמה נמנע בשיר ג'ומייל מלהיענות לרוב בקשות ישראל, הנוצרים כמעט לא השתתפו בלחימה ובספטמבר 1982 הופתע ראש הממשלה בגין כאשר בשיר ג'ומייל אמר לו בפגישתם, שלא יוכל לחתום על הסכם שלום רשמי עם ישראל. לאחר רצח בשיר ג'ומייל נחתם הסכם שלום בין ישראל ללבנון בהנהגת אמין ג'ומייל, אך ההסכם לא אושר ולא יושם. הערכות המודיעין לגבי הכוונות ומגבלות הכוח של הנוצרים התגלו כמדויקות.²⁶

המודיעין הישראלי מול בעלי־ברית ושותפים

מצרים – לאחר הדחת הנשיא מובארק, שכאמור הפתיעה את ישראל, דווח בעיתונות על הזנחה מודיעינית של זירת מצרים בידי אמ"ן, בעיקר בתחום הצבאי, מאז הסכם השלום. כן דווח על חוסר נכונות של הצבא להשקיע משאבים ותשומת לב מודיעינית במצרים, שנבע מהערכה באמ"ן ולפיה אם יחול שינוי משטר במצרים ותחזור סכנת העימות הצבאי תהיה לישראל התראה של שנים כדי להיערך לכך.²⁷ התרעה על מהפכה עממית כפי שהתרחשה במצרים היא אתגר קשה מאוד ואולי בלתי אפשרי למודיעין, אך עליו לנסות להעריך את יציבות המשטר, מה שמחייב הפניית מאמץ מודיעיני איסופי ומחקרי כלפי כוחות ותהליכים חברתיים ופוליטיים, החורגים מן העיסוק המסורתי בצבא ובמשטר. הקושי לחזות שינוי במשטר ובעקבותיו שינוי מדיניות עשוי להוביל לגישה ולפיה יש צורך בחיזוק המחקר הצבאי (התמקדות ביכולות) גם של בעל־ברית/שותף שיש סיכוי שיהפוך לאויב או לאיום פוטנציאלי.

תורכיה – בעקבות משט ה"מרמרה", שבו נהרגו תשעה אזרחים תורכים בעת מהלך השתלטות חיל הים על האונייה וטענות שהושמעו בדבר כישלון מודיעיני באיסוף מידע והערכת הסיכון, אמר ראש האגף הביטחוני־מדיני במשרד הביטחון, אלוף במיל' עמוס גלעד, שתורכיה מעולם לא נכללה באיסוף המודיעיני, ונימק באמירה ש"המודיעין לא יכול לאסוף מידע על הכול. הוא בעל משאבים מוגבלים". תורכיה הייתה בעלת־ברית מרכזית של ישראל במזרח התיכון; בשנות החמישים והשישים נכללה תורכיה בברית הפריפריה, היחסים איתה התהדקו מחדש בשנות התשעים ונוצרה ברית אסטרטגית, כך שתורכיה לא נחשבה לאיום או ליעד מודיעיני.²⁸ אך השינוי במדיניות תורכיה ושקיעת הברית האסטרטגית עם ישראל מדגישים את החשיבות של מודיעין מדיני על אודותיה והתרעה על שינוי ביחסים, שיש לו גם השלכות ביטחוניות רבות.

התרעה על מהפכה עממית כפי שהתרחשה במצרים היא אתגר קשה מאוד ואולי בלתי אפשרי למודיעין, אך עליו לנסות להעריך את יציבות המשטר

ירדן – ירדן הייתה מדינת אויב ויעד של המודיעין הישראלי, אך בה בעת קיים המשטר הירדני קשרים חשאיים עם ישראל. ירדן יכולה להיחשב שותפה אסטרטגית של ישראל מאז שנת 1970 לפחות, שאז סייעה ישראל להצלת משטר חוסיין. המלך חוסיין קיים מפגשים חשאיים עם הצמרת הישראלית, והמוסד ניהל את הקשר השוטף עם ירדן. בספטמבר 1973 נפגש המלך חוסיין עם ראש הממשלה גולדה מאיר והעביר אזהרה

כללית מפני מלחמה. לאחר שפרצה מלחמת יום כיפור היה על המודיעין של ישראל להעריך, האם ירדן תצטרף למלחמה לצד מצרים וסוריה. ירדן אכן שלחה כוח לחזית רמת הגולן, אך לא פתחה חזית נוספת משטחה והודיעה על מהלכה לישראל.

בזמן מלחמת המפרץ 1991 שיתף המלך חוסיין פעולה עם צדאם חוסיין שליט עיראק ובישראל התעורר חשש מפני איום אפשרי מצד ירדן. בפגישה חשאית בין המלך חוסיין לראש הממשלה יצחק שמיר גובשו הבנות ולפיהן ירדן לא תאפשר פעולה נגד ישראל משטחה.²⁹ בשנת 1994 נחתם הסכם השלום בין ישראל לירדן, ומוסד שיתוף הפעולה הביטחוני בין המדינות. כיום ישראל מודאגת בעיקר מאיום על יציבות המשטר בירדן.

ארצות־הברית – ארצות־הברית היא בעלת־הברית העיקרית של ישראל, וככזו יש חשיבות רבה למידע על מדיניותה ועל כוונותיה (האם ארצות־הברית תתקוף את איראן? מה תהיה תגובתה של ארצות־הברית לתקיפה של ישראל באיראן? האם ארצות־הברית תצא ביוזמת שלום חדשה ועוד). שתי המדינות מקיימות מערכת הדוקה של קשרים בכל הדרגים (מקבלי החלטות, אנשי צבא, מודיעין) ודיאלוג אסטרטגי תקופתי. סיכום בדבר שיתוף פעולה מודיעיני בין ישראל לארצות־הברית הושג כאמור כבר בשנת 1951, וזה כלל התחייבות הדדית לא לרגל זו אצל זו. סיכום זה קדם להתגבשות הברית האסטרטגית בין המדינות. ואולם יש סוגיות שבהן גם ארצות־הברית עשויה להסתיר מישראל מידע, או שיש לה שיקולים שאינם נחשפים לפני מקבלי ההחלטות בישראל.³⁰ הסוגיה של מודיעין על ארצות־הברית היא רגישה במיוחד (פרשת פולארד), ובישראל נמנעים מלהתייחס לארצות־הברית כאל יעד מודיעיני, אבל המודיעין הישראלי אוסף מידע, בכפוף למגבלות, ומבצע מחקר על ארצות־הברית, בעיקר בתחום המדיני.³¹

הרשות הפלסטינית – מאז הסכמי אוסלו 1993 נוצרה מסגרת של שיתוף פעולה ביטחוני עם הרשות הפלסטינית נגד הטרור, והיא נחשבה לשותף אם כי בעייתי. הזירה הפלסטינית הייתה במוקד המאמץ המודיעיני הישראלי בעת המשא ומתן לשלום, אולם היו חוסרים במידע, למשל על כוחות הביטחון הפלסטיניים. השב"כ הסתמך על שיתוף הפעולה עם כוחות הביטחון הפלסטיניים וצמצם את פעילותו המודיעינית העצמאית.³² לאחר פרוץ אנתפאדת

אל־אקצא הוגדרה הרשות הפלסטינית כיעד במאבק בטרור, שיתוף הפעולה הביטחוני עם הפלסטינים נפסק והשב"כ שב וביסס נוכחות מודיעינית מסיבית בגדה המערבית. בשנת 2005 חודש שיתוף הפעולה עם כוחות הביטחון הפלסטיניים, והם זכו לשבחים על פעילותם נגד הטרור, אבל הסכם הפיוס עם חמאס והכרזת העצמאות הפלסטינית הצפויה, העלו בישראל את החשש שכוחות

סיכום בדבר שיתוף פעולה מודיעיני בין ישראל לארצות־הברית הושג בשנת 1951, וזה כלל התחייבות הדדית לא לרגל זו אצל זו

הביטחון הפלסטיניים ינקטו ניטרליות או אפילו יהפכו לאויב. לפי דיווח של אלכס פישמן: "במקביל להיערכות לקראת מחאה עממית עוסקים במודיעין, בשב"כ ובמינהל האזרחי באיסוף סימנים מעידים על הידרדרות הקשרים בין הרשות

הפלסטינית ומוסדותיה לבין ישראל וגורמי הביטחון שלה". סוגית המודיעין בזירה הפלסטינית מורכבת מאוד, ואין אפשרות לעסוק בה בפירוט במאמר זה. התשובה לשאלה, האם להגדיר את הרשות הפלסטינית כשותף או כאויב הייתה שנויה במחלוקת בקהילת המודיעין של ישראל ובמערכת הפוליטית. עבודת המודיעין כלפי הרשות הפלסטינית הושפעה גם מהקשרים הישירים שקיימו אנשי המודיעין (בעיקר השב"כ) ומקבלי החלטות הישראלים עם עמיתיהם הפלסטינים.³³

סיכום

המודיעין נותן עדיפות ובצדק ל"דע את האויב" (התרעה מפני מלחמה, פיגועי טרור, תפוצת נשק לא קונבנציונלי) וימשיך להקדיש לכך את עיקר תשומת הלב והמשאבים. אבל להפתעות מצד בעל-ברית עשויות להיות השלכות אסטרטגיות, ויש חשיבות רבה גם ל"דע את ידידך/בעל-בריתך".

המודיעין כלפי בעל-ברית כפוף למגבלות מסוימות ונתקל בדילמות שאינן קיימות או שהן פחות חמורות במודיעין על אויב (עדיפות נמוכה בצי"ח, מגבלות על איסוף מודיעין, קברניטים המקיימים קשר ישיר עם המנהיג במדינת היעד ועוד). לנוכח השינויים והתהפוכות במזרח התיכון, אלו שהתרחשו ואלו הצפויים בעתיד, המודיעין של ישראל צריך לא רק להתריע על איומים ולעקוב אחר אויבים, אלא גם להעריך שינויים אצל בעל-ברית, להזהיר מפני התערערות בריתות קיימות, להצביע על האפשרות של יצירת בריתות ושיתופי פעולה חדשים (עם

גורמי אופוזיציה המבקשים סיוע או עם משטרים חדשים בעולם הערבי), אך גם לבחון את הסיכונים והמגבלות של בריתות מסוג זה.

מאמר זה הצביע על הצורך לשפר את עבודת המודיעין כלפי בעל-ברית. צעדים בכיוון זה יכולים להיות: הגברת המודעות לאפשרות ולחשיבות של הפתעה מצד בעל-ברית בקרב קהילת המודיעין, הבנת האתגרים והדילמות הכרוכות בעבודת המודיעין מול בעל-ברית וגיבוש דרכים להתמודד עמם. בתחום האיסוף יש צורך במימון היכולת האיסופית אצל בעל-ברית בכפוף למגבלות (למשל חיזוק יכולת האיסוף בתחום הדיפלומטי והאיסוף ממקורות גלויים). בתחום המחקר נדרש חיזוק המענה המחקרי

המודיעין כלפי בעל-ברית כפוף למגבלות מסוימות ולדילמות שאינן קיימות או שהן פחות חמורות במודיעין על אויב. המודיעין של ישראל צריך להעריך שינויים אצל בעל-ברית ולהזהיר מפני התערערות בריתות קיימות

לסוגים שונים של הפתעות, התרעה על שינוי מדיניות מכוון (ניתוק יחסים, יציאת בעל-הברית למלחמה נגד צד שלישי) דורשת חיזוק המחקר הצבאי והמדיני, סוגיית יציבות ושינוי משטר מחייבת מחקר על תהליכי עומק חברתיים ותרבותיים (חזרה

לדת למשל) שעשוי להיות להם ביטוי פוליטי, עליית כוחות חדשים לשלטון, השפעת גורמים חדשים על מדיניות החוץ ועוד. כפי שעולה מהניסיון של ישראל והניסיון של מדינות אחרות, ארגוני המודיעין נכשלו לא פעם בהערכת כוונות ומהלכים של האויב, והמודיעין אפוא אינו בבחינת פתרון קסם. אך שימוש מושכל במודיעין עשוי לצמצם את אִי־הודאות בסביבה האזורית ולסייע לקברניטים הישראלים לנהל את מערכת הקשרים האסטרטגיים של ישראל.

הערות

- 1 על האירועים במצרים ובתורכיה ותחושת הבידוד של ישראל ראו: עמוס הראל, "מומחי המודיעין לא חזו את עוצמת השינוי", **הארץ**, 30 בינואר 2011. <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1212218.html>; אלוף בן, "אופס מהפכה", **הארץ השבוע**, 18 בפברואר 2011. <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1215943.html>; עמוס הראל ואבי יששכרוף, "בידוד מתהדק", **הארץ השבוע**, 16 בספטמבר 2011. <http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1475196>. צבי בראל, "ארדואן: נקפיא לחלוטין את הקשרים הביטחוניים מסחריים עם ישראל", **הארץ**, 7 בספטמבר 2011. <http://www.haaretz.co.il/misc/1.1447971>; לסקירה מקיפה של יחסי ישראל־ארצות הברית וגורמים חברתיים, פוליטיים ואסטרטגיים העשויים להשפיע לרעה על "היחסים המיוחדים" ראה: Haim Malka, *Crossroads: The Future of the U.S-Israeli Strategic Partnership*, Center for Strategic and International Studies, 2011. נדב רביד, "רוברט גייטס: נתניהו הוא כפוי טובה ומסכן את ארצו", **הארץ**, 7 בספטמבר 2011. <http://www.haaretz.co.il/misc/1.1447962>; ליאון הדר, "ברית חדשה לישראל", **הארץ**, 29 בדצמבר 2010. <http://www.haaretz.co.il/opinions/1.1237565>.
- 2 כאשר התעוררה פרשת "אשלוך", מערך האזנות גלובלי שארצות־הברית מפעילה, והתברר שארצות־הברית האזינה גם לבעלות־בריתה, הודה ראש הסי איי ג'י־מס וולסי, שארצות־הברית ריגלה אחר בעלות־בריתה האירופיות, וטען שזה בגלל שהם עשו שימוש בשוחד כדי לסגור עסקאות ולנצח בתחרות עם חברות אמריקניות. Fred Kaplan, "The Friendly Spook", *Slate*, September 1, 2004. <http://www.slate.com/id/2106079>; R. James Woolsey, "Why We Spy on Our Allies," *Wall Street Journal*, March 17, 2000. <http://cryptome.org/echelon-cia2.htm>
- 3 Martin S. Alexander, "Introduction: Knowing Your Friends, Assessing Your Allies-Perspectives on Intra-Alliance Intelligence", *Intelligence and National Security*, Vol. 13, No. 1, Spring 1998, pp. 1-17.
- 4 Adam D.M. Svendsen, "Connecting Intelligence and Theory: Intelligence Liaison and International Relations", *Intelligence and National Security*, Vol. 24 No. 5, October 2009, pp.700-729; Richard J. Aldrich, "Dangerous liaisons: Post-September 11 Intelligence Alliances", *Harvard International Review*, Fall 2002.
- 5 על בעלי הברית הבעייתיים של ארצות הברית ראה:

- Steven Matz, "Unruly Clients: The Trouble With Allies", *World Affairs*, March/April 2010. <http://www.worldaffairsjournal.org/article/unruly-clients-trouble-allies>
- 6 על היחסים המסובכים בין ארצות הברית לפקיסטן ראה: Mark Mazzetti, "When Spies Don't Play Well With Their Allies", *New York Times*, July 20, 2008 <http://www.nytimes.com/2008/07/20/weekinreview/20mazzetti.html>; Kathey Gannon, "Pakistani Intelligence: Friend or Foe?" *Time*, May 11, 2011. <http://www.signonsandiego.com/news/2011/may/11/pakistani-intelligence-friend-or-foe>; David Ignatius, "Did Pakistan Know bin Laden Was 'Hiding in Plain Sight'?" *Washington Post*, May 11, 2011. http://www.washingtonpost.com/opinions/did-pakistan-know-bin-laden-was-hiding-in-plain-sight/2011/05/10/AFNxZ3jG_story.html
- נטשה מוזגוביה, "האמריקאים התכוננו לאפשרות של עימות צבאי עם הפקיסטאנים אחרי חיסול בן לאדן", **הארץ**, 11 במאי 2011. <http://www.haaretz.co.il/news/world/1.1173569>; world/1.1173569; **בחצר של אוסמה, ידיעות אחרונות, המוסף לשבת**, 6 במאי 2011.
- 7 על המעקב של המודיעין האמריקני אחר האופציה הגרעינית של ישראל ראו: אבנר כהן, **ישראל והפצצה**, תל-אביב 1998, עמ' 113-135, 154-180. לרקע היסטורי אודות פיתוח האופציה הגרעינית והיחסים עם ארצות הברית ראה: זכי שלום, **בין דימונה לווינגטון**, שדה בוקר ותל אביב, 2004; לפי מסמך ויקיליקס, דיפלומטיים אמריקנים קיבלו הנחיה לאסוף מידע על מדיניות ישראל. אריק בנדר, "בוז'ליקס, ויקיליקס והמודיעין האמריקאי", **בלוג מעריב**, 17 באפריל 2011. http://www.nrg.co.il/app/index.php?do=blog&encr_id=9c49ef7f18fd2856e25ba3f733093f7a&id=2351. ערד ניר ואודי סגל, "מסמכים חדשים של ויקיליקס: קונדוליסה רייס ביקשה מידע על חיילי צה"ל", חדשות, ערוץ 29, 2 בנובמבר 2010. <http://www.mako.co.il/news-world/international/Article-b09298593d89c21004.htm>
- באחרונה, על רקע מעצרו של שמאי ליבוביץ', נחשף שהאף בי איי מאזין לשגרירות ישראל בארצות-הברית: Scott Shane, "Leak Offers Look at Efforts By U.S. to Spy on Israel", *New York Times*, September 5, 2011.
- יוסי מלמן, "ניו יורק טיימס: האף בי איי צותת לשיחות טלפון של שגרירות ישראל בווינגטון", **הארץ**, 7 בספטמבר 2011. <http://www.haaretz.co.il/misc/1.1447955>
- 8 לסקירה קצרה של הספרות העשירה בנושא כישלונות מודיעיניים והפתעות ראו: Gustavo Diaz, "Methodological Approaches to The Concept of Intelligence Failure", Research Unit on International Security and Cooperation (UNISCI) Discussion Papers, 7 (2005), pp. 1-16. <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/767/76711286004.pdf>
- 9 כאשר ביקר צ'רצ'יל בצרפת בשנת 1940 וקיבל דיווח על מצבו הקשה של צבא צרפת, הנמצא על סף תבוסה, הוא כתב: "אני מודה כי הייתה זו אחת מהגדולות שבהפתעות שהתנסיתי בהן בימי חיי. מדוע לא ידעתי יותר על כך?" מצוטט אצל: אליסטר הורן, **כך נפלה צרפת**, תל-אביב, 1971, עמ' 260-261.
- 10 הצי"ח של המודיעין הישראלי שנקבע בתקופת ראש הממשלה שרון: (1) מתן התרעה ומודיעין לפעולות איבה וטרור; (2) מתן התרעה למלחמה; (3) התרעה ומודיעין בתחומי טילי קרקע-קרקע ונשק לא קונבנציונלי. רק אחר כך הופיעו (4) הרשות הפלסטינית; (5) יציבות משטרים. ראו: שלמה גזית, **בין התרעה להפתעה**, מזכר 66, תל אביב: מרכז יפה למחקרים אסטרטגים, אוקטובר 2003, עמ' 23, 29-30. על רקע הדיון בנושא קיצוץ

- תקציב הביטחון דיווח אלכס פישמן: "בנוסף על רקע ההתרחשויות בעולם הערבי עלה הצורך להתבונן לעומק בזירות שאותן יכולה הייתה ישראל להזניח בעבר, כמו מצרים ירדן, עיראק ובמידה מסוימת, גם תורכיה. מדובר בהשקעות עתק בעיקר במודיעין". אלכס פישמן, הכל יח"צ, **ידיעות אחרונות: המוסף לשבת**, 12 באוגוסט 2011.
- 11 במאי 1951 במפגש בין ראש הממשלה דוד בן־גוריון לראש הסי איי וולטר בידל סמית סוכם על שיתוף פעולה מודיעיני בין ישראל לארצות־הברית, החלפת קציני קישור והימנעות מריגול. ביוני 1951 נפגש ראש המוסד ראובן שילוח עם בכירי הסי איי כדי לגבש את פרטי הסיכום. לדברי אבנר יניב, **פוליטיקה ואסטרטגיה בישראל**, תל־אביב 1994, עמ' 90–91, 409; גובש הסכם חתום ולדברי יוסי מלמן ודן רביב, המסתמכים על עדות מאיר דה שליט, היו רק הבנות לא כתובות. ראו: יוסי מלמן ודן רביב, **מרגלים לא מושלמים**, תל־אביב, 1990, עמ' 73–77; יוסי מלמן ודן רביב, **שותפים לדבר מעשה**, אור יהודה, 1994, עמ' 54, 59–66. על הסיכום בנושא ההימנעות מריגול, ראו: יניב, **שם**, עמ' 409; מלמן ורביב, **מרגלים**, עמ' 75. על טענות האף בי איי בדבר ריגול של ישראל בארצות־הברית ראו: מלמן ורביב, **שותפים**, עמ' 64–65.
- 12 על פעילות המודיעין הישראלי כלפי מצרים מאז הסכם השלום: אלכס פישמן, "אוי דרומה", **ידיעות אחרונות: המוסף לשבת**, 4 במרס 2011, עמ' 6–7; הנ"ל, "המדבר הלוהט", **ידיעות אחרונות: המוסף לשבת**, 29 באפריל 2011. על פרשות הריגול לכאורה במצרים ראו: בועז ביסמוט, "יורשו של הכריש", **ישראל היום**, 17 ביוני 2011. http://www.israelhayom.co.il/site/newsletter_article.php?id=11650
- 13 על פרשת פולארד ראו: יניב, **פוליטיקה ואסטרטגיה**, עמ' 408–414; Scot Anderson, "Free Pollard? Never", *Los Angeles Times*, February 11, 2011. <http://articles.latimes.com/2011/feb/11/opinion/la-oe-anderson-pollard-20110211> אמיר אורן, "כך סיכלתי את שחרור פולארד", **הארץ השבוע**, 11 במרס 2011. <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1219644.html>
- 14 לאחרונה גורש הנספח הצבאי של ישראל מרוסיה בטענה שעסק בריגול: רון בן ישי, "נספח צה"ל נעצר בפגישה עם קצין רוסי בבית קפה", *Ynet*, 19 במאי 2011. <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4070834,00.html>; יוסי מלמן, "נספח צה"ל ברוסיה, אל"מ ואדים לידרמן גורש בשל חשד לריגול ונחקר בארץ בחשד למגע עם סוכן זר", **הארץ**, 18 במאי 2011. <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1228365.html>
- 15 רוני כהן, "המודיעין והמהפכה האסלאמית באיראן: פרספקטיבה של 30 שנה", **מבט מל"מ**, גיליון 54 (ספטמבר 2009), עמ' 10–13; אורי בר יוסף, "כשלון אמריקאי והצלחה ישראלית", **מבט מל"מ**, גיליון 59 (אפריל 2011), עמ' 32–35; אליעזר (גיזי) צפירי, **שטן גדול שטן קטן**, אור יהודה, 2002, עמ' 40–41, 64–70, 100–102. על הכישלון של המודיעין האמריקני באיראן: Robert Jervis, *Why Intelligence Fails*, Ithaca, 2010, pp. 15–122.
- 16 צפירי, **שם**, עמ' 55–57, 61–63, 89–91, 151.
- 17 על הרחבת שיתופי הפעולה המודיעיניים עם שירותים זרים ראו לעיל הערה 4. לגבי ישראל ראו: לפבוור, **שם**, 531–533; רונן ברגמן, "סיכול ממוקד", **ידיעות אחרונות: המוסף לשבת**, 6 ביוני 2008, עמ' 8–9; הנ"ל, "בשירות הוד מלכותה", **ידיעות אחרונות: מוסף 7 ימים**, 5 בפברואר 2010, עמ' 24.
- 18 על ההשלכות המודיעיניות ראו: David Ignatius, "In the Middle East, a Catch 22 for the CIA", *Washington post*, February 10, 2011. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2011/02/09/AR2011020904531.html>

- 19 על המחקר בקהילת המודיעין הישראלית והבכורה של אמ"ן ראו: גזית, **בין התרעה להפתעה**, עמ' 44–24; אפרים הלוי, **אדם בצל**, תל-אביב, 2006, עמ' 194–196. אלוף אהרון זאבי פרקש, "ההתרעה כמושג יסוד בתפיסת הביטחון", **מערכות**, גיליון 363, מרס 1999, עמ' 11–12.
- 20 על אודות הביקורת על הפקדת המחקר בידי אמ"ן ראו: אורי בר יוסף, "שהקצין יספור טנקים", **הארץ**, 5 בספטמבר 2002. <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/205310.html>; הנ"ל, "אל תתנו להם מחקר!", **מערכות**, גיליון 328 (פברואר 1993), עמ' 38–45. על הטענה בדבר מתן התרעה אסטרטגית על המהפכות בעולם הערבי ראו: עמוס הראל ואבי יששכרוף, "כך צפינו את המהפכה", **הארץ**, **השבוע**, 11 במרס 2011. <http://www.haaretz.co.il/misc/1.1166320>
- 21 על הרגישות של מידע על בעלי-ברית המכיל התייחסות לישראלים וסיווגו כחומר שחור ראו: רונן ברגמן, **והרשות נתונה**, תל-אביב, 2002, עמ' 71–80.
- 22 אורי בר יוסף, "הבעייתיות ביחסי מודיעין-קברניטים", מתוך הנ"ל, **המודיעין והקברניט**, תל-אביב, 2004, עמ' 40–67.
- 23 יש מדינות הנמצאות במצב של סכסוך המקיימות ביניהן יחסים דיפלומטיים ומפגשי מנהיגים (כמו ארצות-הברית וברית-המועצות במלחמה הקרה), אך לא באותה אינטנסיביות וקרבה כמו בין בעלי-ברית. על תלות הקברניט באיש המודיעין בתחומי טרור ונשק לא קונבנציונלי ומול אויבים חדשים, ראו: הלוי, **אדם בצל**, עמ' 142–144.
- 24 יובל אזולאי, "בן אליעזר: מובארק אמר לי שהוא נחוש לעבור את המשבר", **גלובס**, 30 בינואר 2011. <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000619281>
- 25 על תולדות הברית בין ישראל לנוצרים בלבנון ראו: זאב שיף ואהוד יערי, **מלחמת שולל**, תל-אביב 1984, עמ' 40–76. לעניין עמדות אמ"ן והמוסד והמחלוקת ביניהם ראו: Kirsten E. Schulze, "Perceptions and Misperceptions Influences on Israeli Intelligence During the 1982 Lebanon War", *Journal of Conflict Studies*, Vol. 16, No. 1, Spring 1996, pp. 134-152; עמוס גלבווע, "מצפון תיפתח: המודיעין והזירה הלבנונית", בתוך עמוס גלבווע ואפרים לפיד (עורכים), **מלאכת מחשבת**, תל אביב, 2008, עמ' 97–98; נחיק נבות, "נוצרים את זכרו של בשיר ג'ומייל", **הארץ**, 20 בפברואר 2009; שיף ויערי, שם, עמ' 24–27, 110–111; אביעזר יערי, **הדרך ממרחביה**, תל-אביב 2003, עמ' 201–220; ועדת החקירה לחקירת האירועים במחנות הפליטים בבירות, התשמ"ג, **דין וחשבון**, עמ' 96–100, 103.
- 26 על המפגשים בין מקבלי ההחלטות הישראלים למנהיגי הנוצרים ראו: דוד קמחי, **האופציה האחרונה**, תל-אביב, 1992, עמ' 161–167; שיף ויערי, שם, עמ' 67, 74–75, 98–101, 104–105, 123–124, 352–353; יוסי מלמן, "ואלס בלי בשיר", **הארץ**: **מוסף סוכות**, 22 בספטמבר, עמ' "The Effect of Intelligence on The Decision 'making Process'", *Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 23 (2010), pp. 439-443;
- לעניין האכזבה מהנוצרים: שיף ויערי, שם, עמ' 75–76, 227–228, 238, 240–243, 285–291, 307–308
- 27 אלכס פישמן, "אוי דרומה, ידיעות אחרונות: המוסף לשבת", 4 במרס 2011, עמ' 6–7; הנ"ל, "המדבר הלוהט", שם, 29 באפריל 2011, עמ' 12; אלוף בן, "אופס מהפכה", **הארץ**, **השבוע**, 18 בפברואר 2011, עמ' 3.
- 28 המוסד ומשרד החוץ אחראים למחקר מודיעיני על תורכיה בתחום המדיני. הצהרת גלעד ראו: יעל עבאדי, "תורכיה מעולם לא נכללה בכיסוי המודיעיני", אתר גל"צ, 6 ביוני

2010. <http://glz.co.il/newsArticle.aspx?newsid=63485>; אורה קורן, "יצוא במיליארדי דולרים לתורכיה נמצא בסכנה", הארץ, **דה מרקר**, 28 באפריל 2010, עמ' 5; הנ"ל, "משותפה אסטרטגית לסתם עוד לקוחה", הארץ, **דה מרקר**, 28 באפריל 2010, עמ' 5. <http://www.themarker.com/misc/1.564931>.
- באחרונה טען ארדואן, שישראל צותתה למפגש בין ראש המודיעין של תורכיה עם נציגי הפ.ק.ק והדליפה את תוכנו: "ארדואן רמז שישראל צותתה והדליפה מידע: לא יעזור לה", Ynet, 17 בספטמבר 2011. <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4123306,00.html>
- 29 על ירדן ומלחמת 1973 ראו: אבי שליים, **המלך חוסיין – ביוגרפיה פוליטית**, אור יהודה, 2009, עמ' 313–321. על אודות משבר המפרץ ראו: שם, עמ' 428–432.
- 30 על הסכם שיתוף הפעולה המודיעיני בין ישראל לארצות־הברית, ראו לעיל הערה 11. על מורכבות הדיאלוג בין ישראל לארצות־הברית בנושא האיום האיראני ראו: רונן ברגמן, "ניכור אטומי", **ידיעות אחרונות, המוסף לשבת**, 10 ביוני 2011; Chuck Freilich, "Speaking About the Unspeakable: U.S-Israeli Dialogue on Iran's Nuclear Program", *Policy Brief 77*, Washington Institute for Near East Policy, December 2007.
- 31 בחטיבת המחקר באמ"ן יש מדור ארצות־הברית וגם במוסד ובמשרד החוץ עוסקים במחקר ארצות־הברית. על תחומי המחקר אפשר ללמוד ממודעה שפורסמה למשרת עוזר מחקר לענייני ארצות־הברית במרכז למחקר מדיני של משרד החוץ. אלוף (מיל.) אורי שגיא, ראש אמ"ן בשנים 1991–1995, סקר בספר זיכרונותיו את עיקרי הערכות המודיעין מהשנים ההן, שכללו גם הערכות על ארצות־הברית, בעיקר בהקשר של מעורבותה בתהליך השלום. אורי שגיא, **אורות בערפל**, תל־אביב 1998.
- 32 על שיתוף הפעולה הביטחוני והמודיעיני עם הפלסטינים והמחלוקת לגביו ראו: מתי שטיינברג, **עומדים לגורלם**, תל־אביב, 2008, עמ' 391–392; משה יעלון, **דרך ארוכה קצרה**, תל־אביב, 2008, עמ' 129–133; בועז גנור, **מבוך הלוחמה בטרור**, הרצליה, 2003. על קריסת שיתוף הפעולה הביטחוני וחזרת צה"ל והשב"כ לגדה המערבית ראו: עמוס הראל ואבי יששכרוף, **המלחמה השביעית**, תל־אביב, 2004, עמ' 325–328.
- 33 לעניין עבודת המודיעין בזירה הפלסטינית ומורכבותה ראו: רונן ברגמן, **והרשות נתונה**, עמ' 92–110; אפרים לביא, "עבודת המודיעין בזירה הפלסטינית", **מבט מל"מ**, גיליון 52, דצמבר 2008, עמ' 30–33; יוסי קופרווסר, "על הערכת המודיעין ערב האינתיפאדה השנייה", שם, עמ' 34–37; אלכס פישמן, "צה"ל נערך למצעד", **ידיעות אחרונות: המוסף לשבת**, 27 במאי 2011, עמ' 8–9.

התערבות ארצות הברית במערכת הפוליטית הישראלית: ניסיון העבר, מבט לעתיד

דויד א' ויינברג

מבוא

ביקורו של ראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו בווישינגטון במאי 2011 הבלטי פערים עמוקים בין עמדות הממשל של ארצות-הברית לבין עמדות ממשלת ישראל. כן נתן הביקור בסיס מחודש להערכה, שהנשיא ברק אובמה מקווה בסתר ליבו להפיל את ממשלת הימין של נתניהו. הערכה כזאת רווחה בשנה הראשונה לכהונת אובמה. במהלכה טענו חוקרים אחדים, כי הלחץ שהפעיל הממשל בארצות-הברית על ישראל בנושא ההתנחלויות היה בחלקו ניסיון לסלק את נתניהו מתפקידו או ללחוץ עליו להכניס את מפלגת המרכז "קדימה" לקואליציה שלו.¹ עם זאת, דיבורים מעין אלה שככו משעה שארצות-הברית אימצה עמדה פשונית יותר באמצע השנה שעברה.²

דרך אפשרית להערכת הסיכויים להתערבות אמריקנית בפוליטיקה הפנימית בישראל בנקודת הזמן הזאת היא לסקור ניסיונות התערבות קודמים. ניסיונות מעין אלה חזרו ונשנו במדיניות ארצות-הברית כלפי ישראל מאז שנות השבעים של המאה ה-20, אם כי עד כה לא נעשתה בחינה שיטתית של הניסיונות האלה. חסר זה מפתיע במיוחד על רקע תשומת הלב הרבה שניתנה למאמצים של ישראל ושל לוביסטים פרו-ישראלים להשפיע על מדיניות ארצות-הברית באזור. אך מה מלמד אותנו ניסיון העבר על מאמצים אפשריים של ארצות-הברית לעצב את הפוליטיקה הפנימית בישראל כיום? מאמר זה מסתמך על ארכיונים בארצות-הברית שהותרו באחרונה לפרסום, ועל ראיונות עם למעלה מחמישים מומחים שהתייחסו לחסר האמור.

דויד א' ויינברג הוא תלמיד תואר שלישי ב-MIT; כיהן כאיש צוות מקצועי לנושאי המזרח התיכון בוועדה לענייני חוץ בבית הנבחרים של ארצות-הברית.

מטרת המאמר לבסס תיאוריה כללית בנושא התערבות חד־צדדית של ארצות־הברית בפוליטיקה הפנימית בישראל, המכוונת לחזק אישים או מפלגות מסוימים על פני אחרים. תחילה תוצג הגדרה של התערבות חד־צדדית ויבוסס ההקשר שבו היא מתרחשת באמצעות הצגת מגוון דוגמאות – של ממשלת ישראל, של ממשלות אחרות ושל ארצות־הברית. כמו כן יוצג תיעוד מקיף של התערבות אמריקנית בפוליטיקה הפנימית של ישראל במהלך השנים. בהמשך תוצג תפישה כוללת המתמקדת בתפקוד ובאמונות של הנשיא כגורמים המסבירים את מידת הסבירות להתערבות כזאת. לאחר מכן אבחן מדוע מאפיינים מסוימים של ההתערבות החד־צדדית מבדלים אותה מתחומים אחרים של יחסי ישראל־ארצות־הברית, שבהם כוחות אמריקניים פנימיים – הקונגרס, לוביסטים ואינטרסים ארגוניים של הביורוקרטיה – אכן נוטים להפעיל את השפעתם.

ההקשר שבו מתרחשת התערבות חד־צדדית

מדיניות החוץ של מדינה מכוונת פעמים רבות להשפיע על התנהגות של ממשלות אחרות, ולעתים אישים בכירים מגיעים למסקנה, שהנתיב המבטיח ביותר להשגת תוצאות עובר דרך הפוליטיקה הפנימית של הממשלה האחרת. אף־על־פי שנוהג זה הוא בבחינת הפרה של ריבונות המדינה, סטיות מעקרון הריבונות חלות גם במסלול היחסים הבינלאומיים.³

גם ישראל עוסקת בסוג זה של התערבות מפעם לפעם, למשל בניסיונה לגייס מתווכים אוהדים מקרב הפלסטינים. נוהג זה קדם להקמתה של מדינת ישראל, ושורשיו עוד בימי היישוב.⁴ בשנים 1972 ו־1976 ביקשו ממשלות "העבודה" לטפח שותפים פלסטינים באמצעות הבחירות לרשויות המקומיות ביהודה ושומרון, ואחר־כך ביקש "הליכוד" לעשות זאת באמצעות החלפת גופים עירוניים אלה באגודות הכפרים.⁵ שתי המפלגות שהרכיבו את ממשלת האחדות הלאומית שיתפו פעולה באמצע שנות השמונים כדי לחזק את השפעתה של ירדן בגדה המערבית.⁶ לאחר עליית חמאס לשלטון בעזה בשנת 2007 מיהרה ממשלתו של אהוד אולמרט לתמוך במנהיגי הפת"ח כדוגמת סלאם פיאד ומחמוד עבאס (אבו מאזן).

ארצות־הברית איננה המדינה היחידה שנקטה מדיניות זו כלפי ישראל. נשיא צרפת מיטראן ניסה לחזק את ידידו שמעון פרס בבחירות 1981⁷ ו־1988.⁸ בתפקידו כראש ממשלת בריטניה רצה טוני בלייר לחזק את מפלגת העבודה הישראלית בשנים 1999⁹ ו־2003.¹⁰ בכירים מצרים ניסו להשפיע על תוצאות הבחירות בישראל בשנים 1981,¹¹ 1988,¹² 1999,¹³ וכך עשתה גם ירדן בשנים 1988¹⁴ ו־1996.¹⁵ פעמיים לפחות תמכו מדינות אלה אפילו במועמדי הליכוד לתפקיד ראש הממשלה: אנואר סאדאת תמך במנחם בגין בשנת 1981, והמלך חוסיין תמך בנתניהו ב־1996.

מקרים של התערבות קיצונית של ארצות הברית

לקראת הבחירות בישראל בשנת 1996 סבר הנשיא קלינטון, שניצחון הליכוד יהרוס את תהליך השלום ואף נתקף חרדה כאשר "העבודה" הפסידה את יתרונה הראשוני עקב פיגועי ההתאבדות של חמאס בחודשים פברואר ומרס של אותה שנה.¹⁶ הצוות של קלינטון סייע בארגון פסגה בשארם א-שייך, שנועדה לגייס תמיכה נגד הטרור ולהציג קבל עם ועולם תמונה משותפת עם המועמד פרס.¹⁷ לדברי אחד העוזרים של קלינטון, חיזוקו של פרס היה תכלית קיומה של הוועידה.¹⁸ לאחר מכן הטיס קלינטון את פרס בחזרה לישראל במטוס "איר פורס 1" כדי שהשניים יוכלו לנאום ביחד בעצרות למען השלום, והבטיח להעניק סיוע אמריקני נוסף עם בואו של פרס לווינגטון זמן קצר לאחר מכן. הבית הלבן היה בקשר מתמיד עם צוות הבחירות של פרס, ותיאם אתו את המסרים לציבור כדי להשיג את מרב ההשפעה הפוליטית.

דוגמה דרמטית אחרת הייתה השימוש שעשה הנשיא ג'ורג' בוש (האב) בשנת 1992 במתן ערבויות ההלוואה לדיור (HLGs). לטענת אישים ישראלים מהימין ולדעת כמה היסטוריונים, מטרתו של ממשל בוש הייתה להוריד את הליכוד מהשלטון, אך הם לא הצליחו להוכיח טענה זו.¹⁹ ואולם מתברר שזו אכן הייתה המטרה. ראשית, תזכירים אמריקניים מלמדים, כי מזכיר המדינה ג'יימס בייקר הפציר מפורשות בבני שיחם של הישראלים להמשיך להחיות את תהליך המשא ומתן שלאחר ועידת מדריד כדי לחזק את מחנה השלום בבחירות הקרבות והולכות בישראל.²⁰ שנית, הממשל השאיר במודע את ירושלים מחוץ לקריאות להקפאת ההתנחלויות מחשש שהדבר "יהרוג את רבין".²¹ שלישית, בכיר לשעבר במועצה לביטחון לאומי, שכיהן בתקופה המדוברת, הודה באחרונה בגלוי, כי בוש ויועציו מהמועצה לביטחון לאומי חשו "כי עלינו להיפטר ממנו [משמיר], ו[גיבשנו] באופן מודע אסטרטגיה שנעזרה בתהליך מתן הערבויות להלוואות לדיור... מאחורי המהלך הייתה מחשבה מעמיקה ולפיה ישפיע הדבר על דעת הקהל בישראל. [אנו] הטינו את הכף נגד שמיר".²²

ארצות הברית גם פעלה להכשיל את נתניהו לאחר תקופת כהונתו הראשונה בתפקיד. היא השמיעה איומים ולפיהם הסיוע האמריקני המובטח לישראל במסגרת "הסכמי וואי" לא יינתן אם ראש הממשלה, שהפר את התחייבותו לפי ההסכם, ייבחר מחדש.²³ הממשל לחץ על ערפאת לדחות הכרזה על עצמאות פלסטינית שתוכננה להימסר לפני הבחירות בישראל, ולפחות אחד מיועצי הקמפיין החיצוניים של אהוד ברק סייע לו בישראל לבקשתו (הלא פורמלית) של נשיא ארצות הברית.²⁴

דפוסים מנוגדים

לא כל מאמציה של ארצות־הברית לעצב את הפוליטיקה הישראלית היו כה ישירים ובוטים, ודוגמאות רבות למאמצים אלה הן מתונות בהרבה.

לאחר מלחמת לבנון ב־1982 היה אריאל שרון "אישיות לא רצויה" בווינגטון למשך עשור לפחות, ובכירים אמריקנים התאימו תכופות את מדיניותם כדי להבטיח שמעשיהם לא יועילו לו שלא במתכוון.²⁵ ממשל בוש (האב) חיפש בשנת 1989 כיצד "לסייע לחזק את מעמדו של רבין בישראל", ובייחוד בקבינט.²⁶ מכתבו של ג'ורג' וו. בוש (בוש הבן) לשרון בנושא גושי התיישבות הוזמן בידי שרון עצמו כדי שישרת אותו בקבינט בנושא ההתנתקות,²⁷ וביקורו של בוש בישראל מיד לאחר ועידת אנאפוליס היה עשוי להתפרש כהבטחה לסייע לאולמרט לפני פרסום דוח וינוגרד.²⁸

נשיאי ארצות־הברית לא חשו בכל מקרה לסייע למפלגת העבודה על אף סלידתם מהימין הישראלי.²⁹ יועצו של הנשיא רונלד רייגן, האוורד טייכר, כתב בזיכרונותיו, שהחלטת ארצות־הברית בשנת 1983 להתיר מתן רישיונות להעברת טכנולוגיה לפרויקט ה"לביא" נועדה לחזק את משה ארנס נגד שמיר ולוי במפלגת הליכוד.³⁰ מחוות התמיכה של הנשיא בוש כלפי שרון ואולמרט מלמדות כי אף־על־פי שארצות־הברית לא נטתה לתמוך בליכוד בעשור הקודם, היא גם לא תמכה בתחיית מפלגת העבודה. הנשיא ג'ימי קרטר אמר למועצה לביטחון לאומי, כי לו היה ישראלי, קרוב לוודאי שהיה מצביע לתנועה הדמוקרטית לשינוי של יגאל ידין במחאה על ההגמוניה של מפלגת העבודה.³¹

שערווריית מוניקה לוינסקי חסמה ככל הנראה ניסיונות של הממשל לחתור תחת נתיניהו בשלבים המוקדמים של שלטונו, כפי שהנשיא קלינטון חפץ לעשות.³² מלחמות אזוריות בשנים 1983–1984, ו־1990–1991 הובילו את ארצות־הברית לצמצם את התערבותה בפוליטיקה הישראלית חרף תסכול עמוק ממדיניות הממשלה בראשות הליכוד.³³ דבקותו של הנשיא קרטר בקידום תהליך השלום גרמה לו, שלא במתכוון, לפגוע ביצחק רבין בבחירות במקום לסייע לו בהתמודדות עם יריבו מנחם בגין.³⁴

האם תיתכן התערבות אמריקאית בפוליטיקה הישראלית גם כיום?

הספקנים עשויים לטעון שהתערבות חד־צדדית של ארצות־הברית אינה צפויה להתרחש כיום מאחר שאמריקה נכנסת לשנת בחירות לנשיאות. אכן תפיסה רווחת משכבר הימים היא, שנשיאי ארצות־הברית משעים בתקופות אלה את פעילותם בנושא תהליך השלום במזרח התיכון ואינם מגלים נכונות להפעיל לחץ על ישראל.³⁵ עם זאת, יש להתייחס לתפיסה זו במידה מסוימת של הסתייגות.

לעתים לשנת בחירות נודעת השפעה פחותה ולעתים מוגברת במקרים שבהם חש הנשיא מחויב אישית למורשתו באזור.³⁶ הבחירות לנשיאות לא מנעו פעילות אמריקנית בתהליך השלום בשנים 1988, 1992, 1996, 2000 ו-2008, והן גם לא מנעו ניסיונות להשפיע על הפוליטיקה הישראלית. אף-על-פי ששנת 2000 הייתה שנת בחירות לנשיאות בארצות-הברית, עסק ביל קלינטון במערכה לעיצוב ולפרסום המהלכים בקמפ דויד כדי למנוע את התמוטטות "ממשלת השלום" של ראש הממשל אהוד ברק.³⁷ מאמציו לפרסם ברבים את אומץ לבו של ברק ואת עקשנותו של ערפאת – גם אם הדברים היו מדויקים למדי – נועדו להשפיע על הפוליטיקה בישראל והתרחשו בכינוסים של המפלגה הדמוקרטית ושל המפלגה הרפובליקנית. מאמצים אלה לא פסקו גם בשעה שנשיאים היו בבחינת "ברווזים צולעים", המתקרבים לתום תקופת כהונתם השנייה. קלינטון נתן לפרס גיבוי בשנים שבהן הוא עצמו עמד לפני בחירה לכהונה שנייה, והנשיא בוש (האב) – בזמן שהתכונן לרוץ לכהונת נשיאות שנייה – לחם למה שהוא ידע שצפויה להיות "מלחמת AWACs פלוס" על מתן ערבויות להלוואות.³⁸

אפילו רוב רפובליקני בבית הנבחרים אינו מרפה בהכרח את ידיו של נשיא דמוקרטי החש מחויבות ממשית לנושא ההסדר בין ישראל לפלסטינים.³⁹ נראה שגם בתקופות שהקונגרס בשליטת המפלגה שאינה זו שאליה משייך הנשיא לא חדלים הניסיונות של הממשל להשפיע על הפוליטיקה בישראל. דווקא בתקופות היחידות בשלושת העשורים האחרונים שלפני אובמה (בשנים 1993–1995 ו-2003–2007), שבהן לא הייתה ארצות-הברית חלוקה בין ממשל דמוקרטי לקונגרס בשליטה רפובליקנית, היו פחות ניסיונות להתערבות. גם את הניסיונות המעטים להתערבות בתקופת נשיאותו של רייגן, אין לייחס לממשלה חצויה, שכן ממשלות חצויות לא הפחיתו מנכונותם של הנשיאים לגלות מעורבות עמוקה בפוליטיקה בישראל בשנים 1992, 1996, 1999, ו-2000–2001. אין זה מן הנמנע כי מאמציו של נתניהו להטות קונגרס בשליטה רפובליקנית נגד קלינטון עוררו את כעסו של הנשיא וחזיקו את רצונו שנתניהו לא ייבחר.⁴⁰

העדפותיהם של נשיאים כגורם מניע

מטבע הדברים, הפוליטיקה הפנים-אמריקנית ממלאת תפקיד מרכזי בקביעת המדיניות הכוללת של ארצות-הברית כלפי ישראל. עם זאת, לעומת נושאים כמו מכירות נשק או גובה הסיוע, התחום של ניסיונות מכוונים להשפיע על הפוליטיקה בישראל הוא כזה שבו ההעדפות של נשיאים חשובות ומשפיעות יותר מהרגיל. הסיבה היא אופיו השנוי במחלוקת של הנושא. לו ההתערבות החד-צדדית הייתה נעשית בגלוי, היו לה תוצאות לא רצויות בארצות-הברית ובישראל גם יחד. לפיכך

מנהיגים החותרים בכל זאת להשגת מטרות באמצעות התערבות בפוליטיקה פנימית, מנסים לצמצם את סיכוני החשיפה עקב הדלפות. הם נוטים להימנע משימוש בערוצים פורמליים שבהם מתקבלות החלטות, ומקפידים על מעגל מצומצם של שותפי סוד, וכן מוציאים הנחיות בעל-פה במקום בכתב.

מאחר שמאמצים אלה אינם יכולים להתקיים באמצעות ערוצים פורמליים, קשה לפקידים לגבש קואליציות בממשל כדי לקדם מדיניות כזאת מיוזמתם, גם אם יש להם העדפות ברורות בנוגע לפוליטיקה בישראל ובנוגע לתהליך השלום. כן אין הם יכולים לחסום מאמצי התערבות מכיוון שאין להם מידע ברור בדבר כוונותיו האמיתיות של הנשיא. לדוגמה, אף-על-פי שהפקיד הבכיר במשרד לענייני המזרח הקרוב במחלקת המדינה, שעסק רוב זמנו בתהליך השלום במזרח התיכון חשד בשנת 1992, שהנשיא בוש (האב) מנסה לגרום להפלת ראש הממשלה שמיר, הוא מודה כי מעולם לא ראה דבר ממשי המוכיח את חשדו.⁴¹

בנסיבות מגבילות שכאלה, פקידי ממשל יכולים לאשר מדיניות מסוג זה רק אם הם בכירים מספיק כדי לוותר על הליכים פורמליים, וכך להגביל את המעגל לנשיא ולעוזריו הנאמנים ביותר. מאחר שהנשיא חייב לאשר וגם ליזום את הניסיון עצמו, אזי כניסתו למצבים כאלה היא פועל יוצא של נחישות רבה. הדבר מקשה על חברי הקונגרס לחסום את הנשיא אם הוא מחליט במודע להתערב בפוליטיקה הישראלית. נדיר שחברי הקונגרס מבחינים בניסיונות הקטנים יותר של הנשיא להשפיע על מאזן הכוח הפנימי בממשלות ישראל, ולעתים קרובות הם נרתעים מלהילחם בנשיא במקרים של התערבויות בוטות יותר הואיל והוא מאותת להם שהוא נחוש דיו כדי להסתכן ביציאה אלי קרב.

לדוגמה, הנשיא בוש (האב) נקט אסטרטגיה זו במאמציו לסלק את שמיר מתפקידו. בוש קיבל מידע שאם הוא יקשר את מתן הערבויות להלוואות להקפאת התנחלויות, הדבר צפוי לעורר מחלוקת פנימית קשה. עם זאת, הוא שכנע את הקונגרס לוותר על מחלוקות בנושא זה הן בספטמבר 1991 והן במרס 1992. הוא איים על חברי הקונגרס הן בפומבי והן באופן אישי במאבק ממושך שבו, אם יהיה צורך בכך, לא יהסס להציגם כאויבי השלום.⁴² אסטרטגיית החקיקה של הממשל התבססה על ההנחה של עמידה מול הנהגת הקונגרס תוך כדי הפעלת לחץ עליה לוותר על המאבק.⁴³

אופיו ותפקודו של הנשיא כגורמים משפיעים

כדי להעריך את הסיכויים למעורבות אמריקנית בפוליטיקה הישראלית, יש להעניק תשומת לב מיוחדת לתכונות מסוימות של הנשיא עצמו. נשיאים מגלים נטייה רבה יותר לנקוט התערבות חד-צדדית כלפי ישראל בהתקיים שני תנאים: (א) כאשר הם סבורים שתהליך השלום מדורג במקום גבוה בסדר העדיפויות של האינטרסים

של ארצות־הברית; (ב) כאשר סגנון הניהול שלהם מושתת על מעורבות פעילה. שני תנאים אלה מסייעים להבין מדוע מאמצים לעצב את הפוליטיקה הישראלית היו שכיחים פחות תחת שלטונם של רייגן ושל בוש (הבן). שניהם נודעו בעמדתם הדו־ערכית כלפי תהליך השלום, וכן בגישת הבדיקה המפורטת בכל הקשור לקבלת החלטות בממשליהם.⁴⁴

הנשיא אובמה שונה בביורו מהנשיאים בוש ורייגן בעמדתו, ולפיה על ארצות־הברית להיות "נוכחת כל העת, מעורבת כל העת" בתהליך השלום, מכיוון שיישובו הוא "אינטרס חיוני לביטחון הלאומי" של ארצות־הברית.⁴⁵ מצד אחר, נראה כי סגנון קבלת ההחלטות שלו הוא בגדר 'גורם מנוגד'. גישתו הניהולית כנשיא הפתיעה רבים מתומכיו בהצטיירה כמנותקת בנושאים חשובים, כמו בריאות.⁴⁶ מזכירת המדינה הילארי קלינטון ציינה, כי החלטתו של הנשיא אובמה למנות את יועצו הקרוב דניאל שפירו לתפקיד שגריר ארצות־הברית בישראל ממחישה "מחויבות אישית" לנושא הישראלי, וכך גם הידיעות על שאובמה מתכנן לבקר בישראל.⁴⁷ עם זאת, דיווחים עדכניים שהממשל מבקש לסגת "נסיגה טקטית" מתהליך השלום, מצביעים על סבירות גבוהה שסגנונו המרוחק של אובמה עשוי לגרום לו להימנע מהתערבות חד־צדדית בישראל.⁴⁸

מאפיינים מסוימים של הדרך, שבה הנשיא מפרש מצבים נתונים, משפיעים אף הם על הערכת הסבירות להתערבות אמריקנית חד־צדדית. נשיאים מתערבים בפוליטיקה הישראלית במקרים שבהם הם סבורים – בצדק או שלא בצדק – כי התמודדות פוליטית קרובה בישראל תהיה צמודה במידה כזאת שיהיה אפשר להשפיע על תוצאותיה. אפשר שזה אחד ההסברים מדוע פיתחה ארצות־הברית ציפיות לקעקע את ממשלתו של נתניהו לאחר השנה הראשונה לכהונתו של אובמה בתפקיד, שכן הקואליציה החדשה בישראל נתפסה כיציבה למדי.⁴⁹ בדומה לכך, רצונה העז של ארצות־הברית לתמוך במפלגת העבודה לכל אורך שנות התשעים התחלף באדישות יחסית, שכן סיכוייה לזכות בראשות הממשלה נעשו קלושים יותר ויותר.

גורם רלוונטי נוסף הוא, האם הנשיא סבור שההתמודדות על ההנהגה הנוכחית של מדינת ישראל משפיעה על האינטרסים של ארצות־הברית. לעתים קרובות גורם זה מתמצה בשאלה, האם הנשיא סבור כי הליכוד יכול להיות שותף אמיתי לשלום. הדבר עשוי להסביר את חוסר העניין המפתיע של הנשיא קרטור בניסיון להוריד את בגין מכיסאו, שכן הוא האמין ברצונו הכן של בגין להשיג שלום. בדומה לכך, בשנת 1989 הצליחה התוכנית של שמיר לעורר את סקרנותה של ארצות־הברית עד כדי כך שהיא הפצירה בפוליטיקאים של מפלגת העבודה לשמור על אחדות הקואליציה בראשות הליכוד ולא לפרקה.⁵⁰ בשנת 1992 דחו בוש וצוותו

את הרעיון כי שמיר יהיה מוכן להתקדם בתהליך השלום, ומאחורי דלתות סגורות כינה אותו בוש בכינויים שאינם דיפלומטיים כלל ועיקר.⁵¹ לפיכך דוח שפורסם לפני כמה חודשים אמור להפעיל את פעמוני האזעקה במשרד ראש הממשלה בירושלים. במהלך ביקורו של ראש הממשלה נתניהו בווינגטון במאי 2011, חשף הניו-יורק טיימס כי "הנשיא אובמה אמר לעוזריו ולבעלי-בריתו כי אין הוא מאמין שמר נתניהו יהיה מוכן אי פעם לעשות ויתורים בהיקף כזה שיוביל להסכם שלום".⁵² אם דיווח זה מדויק, הוא עשוי להיות הסימן המובהק לכך שיש לצפות להתערבות אמריקנית בהתמודדות הבאה על ראשות הממשלה בישראל. אם נתניהו אינו מעוניין להמר על עתידה של ממשלתו, כדאי לו לשקול לפני שתתחיל מערכת הבחירות, מה יידרש ממנו כדי לשנות את הערכתו של אובמה כלפיו.

ההכרזה על מועד הבחירות בישראל הייתה נקודת מפנה מכריעה במדיניות ארצות-הברית באותה המערכה שנתניהו לא נבחר בה לתפקיד ראש הממשלה. משעה שהוכרז על הבחירות בישראל החליף ממשל קלינטון טקטיקה במהירות – מניסיון לעבוד עם ראש הממשלה לניסיון להפילו. כמעט בן לילה, הוציא הבית הלבן הנחיות לבטל את המשא ומתן על עיצוב מחדש של הסיוע האמריקני באופן שהיה אמור להגדיל את היתרונות לישראל, וזה מחשש שנתניהו יצביע על שיחות מוצלחות כסימן לכך שהיחסים הדו-צדדיים מתנהלים על מי מנוחות.⁵³

סיכום

משתנה חשוב יהיה המאבק הדיפלומטי שהחל בספטמבר 2011 באו"ם, ושחרור אסירים פלסטינים תמורת החזרת החייל גלעד שליט, ששלב ראשון שלו התבצע באוקטובר 2011. התפיסה הרווחת היא, שהשפעות חילופי האסירים על תהליך השלום הן מוגבלות לכל היותר, ובלא ספק זמניות. ודאי שאין הן שקולות להכרזה על המדינה הפלסטינית. אם אירועים אלה ייצרו לחץ גדול על הממשל בארצות-הברית לתמוך בשאיפות הפלסטיניות ובאש"ף בהנהגת הפת"ח, הם עשויים להשתלב בנטייה המוקדמת של אובמה לחוץ על נתניהו, ובעצם לספק לו אמתלה לכך. לחלופין, אירועים אלה עלולים להידרדר לאלימות מחודשת בין הצדדים ולתחייה של חמאס. מצב עניינים כזה עשוי לחזק את מעמדה של הממשלה המכהנת, ולהניא את וושינגטון מניסיון להשפיע על הפוליטיקה הישראלית בבחירות 2012.

יש הטוענים שכל ניסיון של הנשיא אובמה להתערב בפוליטיקה הישראלית עשוי לפעול אך ורק לטובת הליכוד מכיוון שהציבור בישראל אינו מאמין לאובמה. אין ספק שהפופולריות העצומה לה זכה הנשיא קלינטון בישראל היטיבה עם ניסיונותיו לתמרן את נתניהו בתקופת כהונתו הראשונה. עם זאת, הנשיא בוש

(האב) – שלא היה אהוד במיוחד בישראל – הצליח לתרום לנפילתו של שמיר בשנת 1992. הדבר צריך לשמש לקח לממשלת ישראל. אמנם אין חולק על כך שאובמה פופולרי בישראל פחות מכמה מקודמיו, אבל יהיה זה מעשה נמהר של ראש הממשלה לשים בכך את מבטחו.

הערות

- 1 Jeffrey Goldberg, "Is Obama Trying to Overthrow Bibi?" *The Atlantic (online)*, June 5, 2009; Jeffrey Goldberg, "What Obama is Actually Trying to Do in Israel," *The Atlantic (online)*, March 16, 2010; Aaron David Miller, "U.S. Acts as though it Seeks Regime Change in Israel," *Los Angeles Times*, April 12, 2010; Maureen Dowd, "Bibi's Tense Time-Out," *New York Times*, March 16, 2010; Amiel Ungar, "Coercion Won't Work," *Haaretz*, March 19, 2010.
- 2 Daniel Dombey and Tobias Buck, "US and Israel Patch up Relations," *Financial Times*, July 7, 2010.
- 3 For the concept of "partisan intervention," see Daniel Corstange and Nikolay Marinov, "Does Taking Sides Encourage Radicalization? The US and Iranian Messages in the 2009 Elections in Lebanon," January 28, 2010. See also Stephen D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (Princeton: Princeton University Press, 1999); David A. Lake, *Hierarchy in International Relations* (Ithaca: Cornell University Press, 2009).
- 4 Hillel Cohen, *Army of Shadows: Palestinian Collaboration with Zionism, 1917-1948* (Berkeley: University of California Press, 2009).
- 5 Shlomo Gazit, *Trapped Fools: Thirty Years of Israeli Policy in the Territories* (London: Frank Cass, 2003).
- 6 Adam Garfinkle, *Israel and Jordan in the Shadow of War* (New York: St. Martin's Press, 1992).
- 7 ריאיון המחבר עם השגריר לשעבר של ישראל בצרפת, מאיר רוזן, 16 ביוני 2011. Ronald Koven and Jim Hoagland, "Begin Assailed for Creating Crisis: Mitterrand Sets Security Terms for New Iraqi Reactor, Raps Begin," *Washington Post*, June 17, 1981.
- 8 Christopher Walker, "Mitterrand Backs Moderate Arabs, Cairo Summit Talks, France and Egypt," *The Times*, October 27, 1988; John Rogers, "Mitterrand Visits Egypt for Middle East Talks," *Reuters*, October 25, 1988.
- 9 ריאיון המחבר עם היועץ לשעבר של ראש ממשלת אנגליה, טוני בלייר, 15 באפריל 2011; Andrew Grice and Mary Dejevsky, "New Labour Helped Barak to Victory," *The Independent*, May 19, 1999.
- 10 "Blair's Middle East Blunder," *Daily Telegraph*, January 30, 2003; Joe Conason, "Love ya Tony: From New York to LA, and far right to liberal left, Tony Blair is a hero in America," *The Guardian*, April 14, 2003; Alan Philips, "Blair under Attack for 'Bias' over Israeli Poll," *Daily Telegraph*, January 6, 2003.
- 11 Avi Shlaim, *The Iron Wall: Israel and the Arab World* (New York: W. W. Norton, 2001), p. 384; Boutros Boutros-Ghali, *Egypt's Road to Jerusalem: A Diplomat's*

- Story of the Struggle for Peace in the Middle East* (New York: Random House, 1997), pp. 311-20; Marguerite Johnson, David Aikman, and Nathaniel Harrison, "Middle East: Pausing at the Summit," *Time Magazine*, June 15, 1981; Yossi Beilin, *Touching Peace: From the Oslo Accord to a Final Agreement* (London: Weidenfeld & Nicolson, 1999), pp. 39-40.
- Shimon Schiffer, "Striving for Peace," *Yediot Ahronot*, June 10, 2011; Rana Sabbagh, "Arab Leaders Plan Peace Strategy Ahead of Israeli Poll," *Reuters*, October 23, 1988.
- Taylor Branch, *The Clinton Tapes: Wrestling History with the President* (New York: Simon and Schuster, 2010), p. 514.
- Sabbagh, "Arab Leaders Plan Peace Strategy"; Joel Brinkley, "Arab Intrusion in Israeli Politics Dominates an Election Debate," *New York Times*, October 24, 1988.
- Avi Shlaim, *Lion of Jordan: The Life of King Hussein in War and Peace* (New York: Random House, 2009), pp. 562-66; Itamar Rabinovich, *Waging Peace: Israel and the Arabs, 1948-2003* (Princeton: Princeton University Press, 2003), p. 94.
- Branch, *The Clinton Tapes*, p. 352.
- Dennis Ross, *The Missing Peace: The Inside Story of the Fight for Middle East Peace* (New York: Macmillan, 2004), pp. 246-49; Uri Savir, *The Process: 1,100 Days that Changed the Middle East* (New York: Random House, 1998), pp. 286-89.
- ריאיון המחבר עם מרטין אינדיק, שגריר ארצות הברית בישראל, 10 באפריל 2011.
- Yitzhak Shamir, *Summing Up: An Autobiography* (New York: Little, Brown, & Co., 1994), p. 249; Moshe Arens, *Broken Covenant: American Foreign Policy and the Crisis between the U.S. and Israel* (New York: Simon & Schuster, 1995), pp. 9, 281, 301; Shlaim, *The Iron Wall*, p. 497; Colin Shindler, *The Land beyond Promise: Israel, Likud and the Zionist Dream* (London: I. B. Tauris, 2002), p. 276.
- Barry Rubin, "U.S.-Israel Relations and Israel's 1992 Elections," in *The Elections in Israel, 1992*, ed. Asher Arian and Michal Shamir (New York: SUNY Press, 1995), pp. 193-204; James A. Baker, *The Politics of Diplomacy: Revolution, War & Peace, 1989-1992* (New York: G. P. Putnam's Sons, 1995), pp. 555-56.
- James A. Baker, "Points for Hussein," February 20, 1992, Box 111 / Folder 1 / 1992 February, James A. Baker III Papers, Public Policy Papers, Department of Rare Books and Special Collections, Princeton University Library; James A. Baker, "Peace Process: Hussein Meeting," March 12, 1992, Box 111 / Folder 2 / 1992 March, James A. Baker III Papers.
- Dennis Ross, "Public Position on Israeli Loan Guarantees," February 21, 1992, Box 193 / Folder 3 / Ch 29 – Baker Files, 1994, James A. Baker III Papers.
- ריאיון המחבר עם ברוס רידל, 9 באפריל 2011.
- "U.S. May Hold up New Aid for Israel for Wye Deal," *Reuters*, March 5, 1999; Hillel Kuttler, "US: Wye Funding not being Held Up," *Jerusalem Post*, March 7, 1999.
- ריאיון המחבר עם מרטין אינדיק.
- לדוגמה, ג'יימס בייקר הפציר בנשיא בוש לבטל פגישה בין שרון לבין מזכיר החוץ והפיתוח העירוני ג'ק קמפ, משום ש"אין אנו צריכים לעשות דבר כדי לחזק את שרון

- James A. Baker, "Memorandum for the President," April 24, 1991, Box 193 / Folder 3 / Ch. 29 - Baker Files, 1994, James A. Baker III Papers. See also Howard Teicher and Gayle Radley Teicher, *Twin Pillars to Desert Storm: America's Flawed Vision in the Middle East from Nixon to Bush* (New York: William Morrow, 1993), pp. 309-13.
- Richard N. Haass, "Memorandum for Brent Scowcroft – Statement following President's Meeting with Rabin," n.d., Folder "Presidential Visit with [Israeli Defense] Minister [Yitzhak] Rabin – May 24, 1989," Box "OA/ID CF01404," Series "Haass, Richard N., Files," Collection "National Security Council," George H. W. Bush Presidential Library; Brent Scowcroft, "Schedule Proposal," n.d., Folder "Presidential Visit with [Israeli Defense] Minister [Yitzhak] Rabin – May 24, 1989," Box "OA/ID CF01404," Series "Haass, Richard N., Files."
- 26 ריאיון המחבר עם השגריר לשעבר של ארצות-הברית בישראל דניאל ס' קרצר, יוני 2011.
- 27 Steven Erlanger and Steven Lee Myers, "Bush Begins Peace Effort Bonded with Olmert," *New York Times*, January 10, 2008.
- 28 אפילו בעיני הנשיא רייגן הייתה מפלגת העבודה עדיפה מהליכוד. שגריר ארצות-הברית לשעבר בישראל, ריאיון המחבר עם תומאס פיקרינג, 9 באפריל 2011.
- 29 Teicher and Teicher, *Twin Pillars to Desert Storm*, pp. 221-25.
- 30 כנראה לחזק את משה ארנס וכן להשפיע באופן חיובי על השיחות המשולשות עם לבנון.
- 31 "National Security Council Meeting – Summary and Minutes" (National Security Council, February 23, 1977), 9, Collection "Brzezinski Material: Brzezinski Office File," Box 31, Folder 4, Document 4-3, Jimmy Carter Presidential Library.
- 32 Yossi Beilin, *The Path to Geneva: The Quest for a Permanent Agreement, 1996-2004* (New York: Akashic Books, 2004), pp. 43-44; Rabinovich, *Waging Peace*, p. 111.
- 33 בשנים 1984-1983 הגיבה ארצות-הברית על מעורבותה הגוברת של סוריה בלבנון בניסיון לחזק את עמדת ההרתעה של ישראל באופן שהכיל גם מחלוקות רציניות עם ההנהגה החדשה של הליכוד. בשנים 1990-1991, תוקפנות גוברת של עיראק הסיחה את דעתה של ארצות-הברית במהלך משבר הקואליציה בישראל, זה שכונה "התרגיל המסריח", והעלתה את ערך שיתוף הפעולה והאיפוק מצדה של ישראל בעבור ארצות-הברית משעה שפרצה המלחמה.
- 34 ריאיון המחבר עם עמוס ערן, מנהל כללי של משרד ראש הממשלה, 3 ביולי 2011. Tad Szulc, "How Carter Fouled the Israeli Elections," *New York Magazine*, June 6, 1977; "Vance's Meeting with Foreign Minister Allon' in Daily Report – Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski," May 11, 1977, Collection "Brzezinski Material: President's Daily Report File," Box 2, Folder 3, Document 12-2, Jimmy Carter Presidential Library.
- 35 William B. Quandt, *Camp David: Peacemaking and Politics* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 1986), chapter 2.
- 36 ריאיון המחבר עם שגריר ארצות-הברית לשעבר בישראל, תומאס פיקרינג.
- 37 לדוגמה, רוס מציינ כי "הנשיא רצה מאוד לסייע לברק, מתוך תחושה שאם נוכל לחזק אותו מבחינה פוליטית כעת, נוכל לשמור על התהליך. זה היה בראש סדר העדיפויות של הנשיא כאשר דיבר אל העיתונאים בבית הלבן." Ross, *The Missing Peace*, p. 710.

- See also Mohammed S. Dajani, "The 'Blaming Game' is Wrong," in *The Camp David Summit—What Went Wrong?*, ed. Shimon Shamir and Bruce Maddy-Weitzman (Brighton: Sussex Academic Press, 2005), pp. 82-85; Yossi Ginossar, "Factors that Impeded Negotiations," in *The Camp David Summit—What Went Wrong?*, pp. 57-58; Aaron David Miller, *The Much Too Promised Land: America's Elusive Search for Arab-Israeli Peace* (New York: Bantam Books, 2008), pp. 307-8.
- Dennis Ross, "Approach to the \$10 Billion and the Peace Process," July 1, 1991, 38
Box 193 / Folder 3 / Chpt 29 – Baker Files, 1994, James A. Baker III Papers.
- James Traub, "Did Bibi Win the Midterms?" *Foreign Policy* (online), November 12, 2010. 39
- Martin Indyk, *Innocent Abroad: An Intimate Account of American Peace Diplomacy in the Middle East* (New York: Simon and Schuster, 2009), p. 179. 40
- Thomas M. DeFrank, "Transcript of Interview with Daniel Kurtzer," August 4, 41
1994, Box 193 / Folder 3 / Chpt 29 – Baker Files, 1994, James A. Baker III Papers.
- Thomas L. Friedman, "Bush Rejects Israel Loan Guarantees," *New York Times*, 42
March 18, 1992; James A. Baker, "Presentation to Leahy on Absorption Aid: Outline for President," September 3, 1991, Box 193 / Folder 3 / Ch. 29 – Baker Files, 1994, James A. Baker III Papers; The Public Papers of President George H. W. Bush, "The President's News Conference" (The American Presidency Project at UC Santa Barbara, September 12, 1991).
- Janet Mullin, "Note to the Secretary," August 27, 1991, Box 193 / Folder 3 / Ch. 29 43
– Baker Files, 1994, James A. Baker III Papers.
- Samuel W. Lewis, "The United States and Israel: Constancy and Change," in *The Middle East: Ten Years after Camp David*, ed. William B. Quandt (Washington, DC: Brookings Institution Press, 1988), p. 228; Ronald Reagan, "Recognizing the Israeli Asset," *Washington Post*, August 15, 1979; Dennis Ross and David Makovsky, *Myths, Illusions, and Peace* (New York: Penguin Group, 2009), pp. 91-113.
- For the recent quote, see "Press Conference by the President at the Nuclear Security Summit" (The White House, Office of the Press Secretary, April 13, 2010). For how this reflects his past record, see Helene Cooper and Mark Landler, "Obama's Peace Tack Contrasts With Key Aide, Friend of Israel," *New York Times*, May 21, 2011; David Remnick, "Special Relationships," *New Yorker*, March 29, 2010.
- Richard Wolffe, *Revival: The Struggle for Survival inside the Obama White House* 46
(New York: Random House, 2010); Drew Westen, "What Happened to Obama's Passion?" *New York Times*, August 6, 2011.
- Natasha Mozgovaya, "Dan Shapiro Sworn in as U.S. Ambassador to Israel," 47
Haaretz, July 9, 2011; "US Envoy in Israel to Rivlin: Obama will Visit Israel," *Jerusalem Post*, May 7, 2011.
- Mark Landler, "As U.S. Steps Back, Europe takes Bigger Role in Mideast Peace 48
Push," *New York Times*, July 20, 2011.
- Jeffrey Heller, "Analysis: Netanyahu Gallops on while Peacemaking Stumbles," 49
Reuters, July 5, 2011.
- Robert Pear, "U.S. Officials urge Labor to Remain in Israeli Cabinet," *New York Times*, July 12, 1989. 50

- Baker, *The Politics of Diplomacy*, pp. 128-29; Miller, *The Much Too Promised Land*, p. 210. 51
- Helene Cooper, "Obama and Netanyahu, Distrustful Allies, Meet," *New York Times*, May 19, 2011. 52
- ריאיון המחבר עם מרטין אינדיק. 53

Memoranda 2009 — Present

- No. 109, June 2011, Shmuel Even and David Siman-Tov, *Cyber Warfare: Concepts, Trends, and Implications for Israel* [Hebrew].
- No. 108, May 2011, Emily B. Landau and Tamar Malz-Ginzburg, eds., *The Obama Vision and Nuclear Disarmament* [Hebrew].
- No. 107, March 2011, Emily B. Landau and Tamar Malz-Ginzburg, eds., *The Obama Vision and Nuclear Disarmament*.
- No. 106, November 2010, Yehuda Ben Meir and Olena Bagno-Moldavsky, *Vox Populi: Trends in Israeli Public Opinion on National Security 2004-2009*.
- No. 105, August 2010, Meir Elran and Yoel Guzansky, eds. *Vision and Reality in the Middle East: Security Challenges of the 21st Century — Conference Proceedings*.
- No. 104, June 2010, Gallia 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: Security 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].