

# עדכן אסטרטגי

כרך 16 | גיליון 1 | אפריל 2013

## להוביל מאחור: "דוקטרינת אובמה"

ומדיניות ארצות הברית במזרח התיכון | סנפורד לייקוף

## יוזמת השלום הערבית:

עת לאסטרטגיה אזורית מצד ישראל | אלעאי אלון וגלעד שר

תחיית הציר הסוני במזרח התיכון | יואל גוז'נסקי וגליה לינדנשטראוס

## אסלאם ודמוקרטיה – הילכו שניים יחדיו

בלתי אם נועדו? | יואב רוזנברג

## הסוגיה האיראנית: מרחב ההסכמה

והמחלוקת בין ארצות הברית לישראל | אפרים קם

על חבל דק – ישראל, הודו ואיראן | יפתח ש. שפיר

מאמרי תגובה:

## אומדן הפגיעה באזרחים עקב

נקיטת פתרון צבאי לסוגיה האיראנית | אפרים אסכולאי

## העלות והתועלת האמיתיות של

אופציית התקיפה באיראן | עמוס ידלין, אמילי לונדאו ואבנר גולוב



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

TEL AVIV UNIVERSITY  
אוניברסיטת תל אביב



# עדכן אסטרטגי

כרך 16 | גיליון 1 | אפריל 2013

---

- 3 עיקרי דברים**
- 7** סנפורד לייקוף  
להוביל מאחור: "דוקטרינת אובמה"  
ומדיניות ארצות הברית במזרח התיכון
- 19** אלעאי אלון וגלעד שר  
יוזמת השלום הערבית: עת לאסטרטגיה אזורית מצד ישראל
- 33** יואל גוז'נסקי וגליה לינדנשטראוס  
תחיית הציר הסוני במזרח התיכון
- 45** יואב רוזנברג  
אסלאם ודמוקרטיה – הילכו שניים יחדיו בלתי אם נועדו?
- 55** אפרים קם  
הסוגיה האיראנית: מרחב ההסכמה  
והמחלוקת בין ארצות הברית לישראל
- 67** יפתח ש. שפיר  
על חבל דק – ישראל, הודו ואיראן
- מאמרי תגובה:
- 77** אפרים אסכולאי  
אומדן הפגיעה באזרחים עקב נקיטת פתרון צבאי לסוגיה האיראנית
- 85** עמוס ידלין, אמילי לנדאו ואבנר גולוב  
העלות והתועלת האמיתיות של אופציית התקיפה באיראן

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

עמוס ידלין

## עורך אחראי

מרק הלר

## מנהל מערכת

משה גרונדמן

## עורכת משנה

ג'ודי רוזן

## חברי המערכת

שלמה ברום, יואל גוז'נסקי, משה גרונדמן, מרק הלר, עמוס ידלין, גליה לינדנשטראוס, ענת קורץ, אפרים קם, ג'ודי רוזן

## מערכת מורחבת

ד"ר דן בן דוד, פרופ' עזר גת, פרופ' תמר הרמן, פרופ' אייל זיסר, אפרים הלוי, 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:** אליניר פתח תקווה

## המכון למחקרי ביטחון לאומי (חל"צ)

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

## עדכן אסטרטגי מתפרסם בעברית ובאנגלית

תוכנו המלא מוצג באתר המכון: [www.inss.org.il](http://www.inss.org.il)

# עיקרי דברים

## להוביל מאחור: "דוקטרינת אובמה" ומדיניות ארצות הברית במזרח התיכון

סנפורד לייקוף

ברק אובמה לא הכריז על "דוקטרינת אובמה", אולם אם לשפוט על פי המינויים שעשה, הירידה במחויבות ארצות הברית בעיראק ואפגניסטן והקיצוצים הצפויים בתקציבי ההגנה, ניתן להבחין בצמיחתה של דוקטרינה כזו במהלך כהונתו השנייה. היא כוללת קריאה להורדת הפרופיל בנושאי חוץ ולהתמקדות בתגובה צבאית רק כנגד איומים ישירים על הביטחון הלאומי – וזאת ללא חיילי חי"ר למעט כוחות מיוחדים – וכן ל"שותפויות אסטרטגיות" עם מדינות ידידותיות ול"דיפלומטיה מתקנת" כלפי מדינות עוינות. האתגרים מצד סוריה ואיראן יציבו מבחן מכריע לשאלה האם וכיצד תישם דוקטרינה זו במזרח התיכון.

## יוזמת השלום הערבית: עת לאסטרטגיה אזורית מצד ישראל

אלעאי אלון וגלעד שר

על ישראל להכיר ביוזמת השלום הערבית כפלטפורמה אזורית בינלאומית להידברות רב־צדדית עם העולם הערבי, וכבסיס לשיח עם מי מהמדינות החברות בליגה הערבית, ובלבד שהדבר יבוא לצד התקדמות מעשית במשאומתן על הסדר מדיני עם הפלסטינים. יש להזהיר: עצם ההכרה ביוזמה, כצעד יחיד ובודד, אין בו מאומה. במשולב עם משאומתן להסכם ישראלי-פלסטיני, זו דרך ריאליסטית וטובה להבטיח את האינטרסים הלאומיים של ישראל, ובראשם, את התוויית הגבולות של ישראל כמדינתו הדמוקרטית והבטוחה של העם היהודי.

## תחיית הציר הסוני במזרח התיכון

יואל גוז'נסקי וגליה לינדנשטראוס

הטלטלה האוחזת במרחב הערבי הביאה לעיצוב נוף גאופוליטי חדש ולשינויים בהרכב "הציר הרדיקלי" ובמידת לכידותו. כמו כן, היא הביאה להתגבשות של "ציר סוני" ערבי-טורקי/מלוכני-רפובליקאי המאתגר את עוצמתה ואת השפעתה של איראן במרחב. נקודות החיבור המשמעותיות של ציר זה הן הרצון לראות בנפילת אסד וההתנגדות הגוברת לאיראן. לצד נקודות חיבור אלו, קיימות נקודות חיכוך לא מועטות בין חברות הציר, היונקות, בין השאר, ממתחים היסטוריים ומראייה שונה של הסביבה האזורית המתהווה. בעוד התחזקותו של הציר הסוני על חשבון

הציר השיעי היא התפתחות חיובית מבחינת ישראל, הרי גם המדינות הסוניות מייצגות ותומכות במידה רבה באידיאולוגיה אסלאמית, לעיתים קיצונית, לרוב אנטי-ישראלית.

## אסלאם ודמוקרטיה – הילכו שניים יחדיו בלתי אם נועדו?

יואב רוזנברג

מטרת מאמר זה היא לטעון כי מבקרי האירועים המטלטלים את המזרח התיכון בשנתיים האחרונות, נוטים לעיתים לבלבל בין מושגי יסוד בפילוסופיה הפוליטית באופן שעלול לפגוע ביכולת להעריך אל נכון את תוצאות אירועים אלו. במוקד הדיון עומדת האבחנה החשובה בין הנאורות מבית מדרשו של קאנט שחרתה על דיגלה את ריבונות האדם והביאה לצורת הממשל של הדמוקרטיה הליברליות החילונית, לבין מושג הדמוקרטיה עצמו, שנוצר כידוע עוד בימי היוונים – שנים ארוכות לפני שנוצרה חשיבה כלשהי על חילון, ריבונות האדם וליברליזם. הטענה המרכזית במאמר היא שאבחנה נכונה בין מושג הדמוקרטיה לבין מושג הליברליות החילונית, יכול לפתוח מרחבי פרשנות חדשים שעשויים לאפשר גם היווצרותה של דמוקרטיה אסלאמית אמיתית במדינות המזרח התיכון.

## הסוגיה האיראנית: מרחב ההסכמה והמחלוקת בין ארצות הברית לישראל

אפרים קם

האיום הגרעיני האיראני הוא סוגיה הנתונה במחלוקת בין ממשלות ארצות-הברית וישראל. קיימת קרבה ניכרת בין הערכות המודיעין ותפיסות האיום האיראני בין שתי הממשלות. שתיהן גם מסכימות שיש למנוע מאיראן להשיג נשק גרעיני, כשכל האופציות פתוחות לשם כך. המחלוקת העיקרית ביניהן נוגעת למענה לאיום האיראני, ובעיקר לשאלת המהלך הצבאי נגד איראן. ארצות-הברית אמנם אינה שוללת תקיפה באיראן, ואולם – שלא כישאל – היא מסתייגת ממנה בנסיבות הנוכחיות, עקב הבנה שונה של תוצאות המהלך. שתי הממשלות גם תופסות באורח שונה את הגישה הדיפלומטית מול איראן, את הקו האדום, שחציתו על ידי איראן תוביל לתקיפה, ואת לוח הזמנים האפשרי למהלך הצבאי. עתיד המחלוקת ייקבע בעיקר לאור גישת ארצות-הברית כלפי עסקה עם איראן וכלפי מהלך צבאי נגדה, ולאור המשך דבקותה ביעד של מניעת נשק גרעיני מאיראן.

## על חבל דק – ישראל, הודו ואיראן

יפתח ש. שפיר

מאז כינון היחסים הדיפלומטיים בין ישראל והודו הלכו והתעצמו הקשרים בין שתי המדינות – הן קשרים כלכליים והן ביטחוניים, אולם יחסים אלה לא התפתחו

לכדי שותפות אסטרטגית אמיתית. במקביל שומרת הוודו על קשרים הדוקים עם איראן, ואלה מהווים את אחד החסמים לפיתוח הקשרים. כיצד משפיעות שתי מערכות יחסים אלו זו על זו? מבט מקרוב מראה את שאיפתה של הוודו להלך על חבל דק ולשמור על יחסים ועל אינטרסים חיוניים שלה מול איראן, שהיא גם ספקית אנרגיה, גם גשר יבשתי חשוב למרכז-אסיה וגם בעלת חשיבות תרבותית והיסטורית להודו, ובה בעת – לשמור על יחסים אסטרטגיים חשובים עם ארצות-הברית וגם עם ישראל.

### **אומדן הפגיעה באזרחים עקב נקיטת פתרון צבאי לסוגיה האיראנית** אפרים אסכולאי

מאמר זה מציג ביקורת על דוח שפרסמה אוניברסיטת יוטה, ולפיו מומלץ לאמץ פתרון של שינוי המשטר על פני הערוצים הצבאי והדיפלומטי, כדרך טובה יותר להתמודדות עם סוגיית הגרעין האיראני. על פי דוח זה, מספר האבדות בנפש כתוצאה ממתקפה צבאית על מתקני הגרעין של איראן צפוי להיות כה גדול, שיש לאסור אותה מנקודת מבט הומניטרית. ההנחות השגויות שמאחורי החישובים כוללות את הפצצת הכור ב־בושהאר והפגיעות מתקיפת מתחמי האורניום. שינוי המשטר אינו צפוי להתרחש בקרוב.

### **העלות והתועלת האמיתיות של אופציית התקיפה באיראן**

עמוס ידלין, אמילי לנדאו ואבנר גולוב

בספטמבר 2012 פרסם "הפרויקט האיראני" מסמך המבקש להעשיר את הדיון הציבורי האמריקני באופציית התקיפה הצבאית באיראן, תוך יצירת בסיס לדיון מושכל בנושא. למעשה, במעטה של פרסום אובייקטיבי "נטול מסקנות ונטול המלצות למדיניות", יצרו מחברי הדו"ח האמריקני מסמך סובייקטיבי עם המלצות ברורות, הגם שאינן כתובות באופן מפורש. רוח הדו"ח, מבנהו וליקוייו – כפי שמפורטים במאמר זה, מדגישים את ההשלכות השליליות של האופציה הצבאית על האינטרסים האמריקניים. להערכתנו, ניתוח רחב יותר של הסוגיה, המתחשב ביעד המוצהר של ממשל אובמה לעצור את איראן מפיתוח יכולת גרעינית צבאית, מוביל למסקנה כי אופציה צבאית אמינה מחזקת את הסיכוי להצלחת המסלול הדיפלומטי ואם המסלול הדיפלומטי ייכשל, אזי עדיף לאמץ את האופציה של תקיפה כירורגית נגד מתקני הגרעין האיראניים מאשר להשלים עם איראן בעלת יכולת גרעינית צבאית.





# להוביל מאחור: "דוקטרינת אובמה" ומדיניות ארצות הברית במזרח התיכון

## סנפורד לייקוף

ברק אובמה לא הכריז מעולם על "דוקטרינת אובמה", אולם אם לשפוט על פי המינויים שעשה, הירידה במחויבויות ארצות הברית בעיראק ובאפגניסטן והקיצוצים הצפויים בתקציבי ההגנה, ניתן להבחין בצמיחתה של דוקטרינה כזו במהלך כהונתו השנייה. מדובר בקריאה להורדת פרופיל בנושאי חוץ ולהתמקדות בתגובה צבאית רק כנגד איומים ישירים על הביטחון הלאומי של ארצות הברית, וגם אז ללא כוחות חי"ר למעט כוחות מיוחדים. כן מדובר בקריאה ל"שותפויות אסטרטגיות" עם מדינות ידידותיות ול"דיפלומטיה מתקנת" כלפי מדינות עוינות. האתגרים שמציבות סוריה ואיראן יהוו מבחן מכריע לשאלה האם וכיצד תיושם דוקטרינה זו במזרח התיכון.

על פי החוקה האמריקאית, הקונגרס מוסמך לחוקק חוקים, להעלות מסים, להכריז על מלחמות ולאשר הסכמי שלום. הנשיא מוסמך "לוודא שהחוקים ייושמו ככתבם וכלשונם", לנהל את הדיפלומטיה ולשרת כמפקד העליון של כוחות הצבא בלבד. עם זאת, בעידן המודרני מצופה מהנשיא לקבוע את סדר היום הלאומי, במיוחד במדיניות החוץ, עד כדי כך שסמכותו של הקונגרס לאשר יציאה למלחמה מופרת יותר מאשר נשמרת.<sup>1</sup> חלק מהנשיאים הכריזו על המדיניות שלהם באמצעות קידום "דוקטרינות" אסטרטגיות. את התקדים לכך קבע הנשיא ג'יימס מונרו ב-1823, והוא הוחזר בעידן המודרני על ידי הנשיאים טרומן, אייזנהאואר, קרטור, רייגן וג'ורג' וו. בוש.<sup>2</sup>

ברק אובמה טרם צעד בעקבות קודמיו: לא מיוחסת לו "דוקטרינת אובמה" שנוסחה או הוכרזה במפורש. עם זאת, ניתן להתחיל לזהות דוקטרינה כזו עם תחילת כהונתו השנייה.<sup>3</sup> אובמה, שאינו חושש עוד מהתקפות הרפובליקנים על רקע נסיגתה של ארצות הברית מתפקידה כמנהיגת העולם או מאיבוד תמיכה מצד מחוקקים דמוקרטיים, להם היה זקוק לבחירתו מחדש (לרבות מצביעים יהודים

סנפורד לייקוף הוא פרופסור אמריטוס למדעי המדינה, אוניברסיטת קליפורניה, סאן דייגו

ותורמים למערכת הבחירות), חופשי עתה יותר להטביע את חותמו האישי על מדיניות החוץ, וכוונותיו אכן הופכות לברורות יותר. כוונות אלו מאותתות על הפחתה משמעותית של מעורבות ארצות הברית בענייני העולם, למעט במקרה שביטחונה יאיום ישירות. זאת בניגוד להשקפה הניאו־שמרנית, הרואה את ארצות הברית כמנהיגה העולמית של החופש והדמוקרטיה, השקפה שבעטיה מצא עצמו הממשל הקודם מעורב בעיראק ובאפגניסטן.

במקום לנסות לכפות "שלוש אמריקאי" (pax Americana), מסתפק הממשל הנוכחי ב"להוביל מאחור", כלשונו של אחד היועצים שתיאר את תפקיד ארצות הברית במסגרת ההתערבות של נאט"ו בלוב. האמצעים שבהם דוקטרינה לא מוצהרת זו מיושמת הם כפולים, ומשלבים בריתות רשמיות ובלתי רשמיות, המכונות "שותפויות אסטרטגיות", עם "דיפלומטיה כופה באיומים" (Coercive Diplomacy) כלפי מדינות עוינות.

השותפויות האסטרטגיות מקודמות על בסיס ובאמצעות נכסים צבאיים, סיוע צבאי וכלכלי, תרגילים משותפים, שיתוף מידע מודיעיני ותיאום מדיניות. הסיוע הצבאי כולל מענקים או מכירה של נשק מתקדם ומזל"טים, ופריסתם של כמה סוגים של טילים אנטי־בליסטיים: סוללות "פטריוט" סופקו בגלוי לטורקיה ובחשאי לקטר, לכווית, לאיחוד האמירויות ולבחריין; מערכת Aegis הותקנה על ספינות המוצבות במפרץ הפרסי ואומצה על ידי יפן; ומערכת "חץ", הפועלת מהקרע, פותחה במשותף עם ישראל. הדיפלומטיה הכופה מתבטאת בסנקציות כלכליות המלוות בהצעות למשא ומתן; בעידוד החלטות של מועצת הביטחון ובתמיכה בהן (דוגמת אלו שאומצו במטרה לרסן את איראן וצפון קוראה); בתמיכה לוגיסטית בבעלות ברית; ובפעילויות סודיות כמו לוחמת סייבר.

במקרה שהביטחון האמריקאי יחייב שימוש בכוח, או

כאשר תהיה התערבות הומניטרית במסגרת קונצנזוס בין־לאומי, המעורבות הצבאית הישירה תוגבל לשימוש בטיילים וללוחמה אווירית. פעולה צבאית בקנה מידה מלא, עם "חיילים על הקרקע", תימנע כמעט בכל מחיר, כדי לא לחזור על הסתבכות בדומה לזו שהייתה בווייטנאם, בעיראק ובאפגניסטן. משימות קרב ישירות ייצאו לפועל נגד טרוריסטים, אולם אלו ייעשו באמצעות מתקפות

מזל"ט וכוחות מיוחדים. משאבים צבאיים שאינם מתאימים לשינוי אסטרטגי זה, כגון נשק גרעיני ופלטפורמות שיגור, כוח אדם צבאי בהיקפים גדולים, בסיסים מקומיים ואלה הנמצאים מעבר לים, או נשק המיועד ללוחמה קרקעית וימית קונבנציונלית – יזכו לתמיכה מופחתת.

המזרח התיכון צפוי להיות מושפע במיוחד ממדיניות "ציר אסיה" ולו בשל אימוץ הגישה של "התעלמות מנומסת" ("benign neglect")

אזורי עולם שונים יחוו בהשפעת המאמצים לגבש מדיניות חוץ עקבית יותר. בהקשר זה רלוונטית במיוחד מדיניות "ציר אסיה" ("pivot to Asia"), עליה הכריז הממשל. המזרח התיכון צפוי להיות מושפע במיוחד ממדיניות זאת, ולו בשל אימוץ הגישה של "התעלמות מנומסת" ("benign neglect") ביחס אליו. יחד עם זאת, סביר להניח שאובמה עשוי לגלות, כפי שנשיאים אמריקאים רבים גילו לפניו, שגם התוכניות השקולות ביותר שעושה מעצמת-על עלולות לעתים להשתבש, אם משום הצורך להגיב למשברים בלתי צפויים,<sup>4</sup> ואם בשל הקושי למנוע "שינויים תוך כדי משימה" ("mission creep") ברגע שהכוח, מוגבל ככל שיהיה, כבר הופעל. יחד עם זאת, ניתן לומר שהאסטרטגיה החדשה של אובמה עוברת מהספסל האחורי, שם הייתה בתקופת הכהונה הראשונה, לקדמת הבמה.

### מהכהונה הראשונה לכהונה השנייה

הניגוד בין המסרים הסותרים ששיגרה מדיניות החוץ של אובמה בכהונתו הראשונה ובין הגישה העקבית יותר שלה כיום, מוצא ביטוי במינויים שעשה אובמה לעמדות מפתח בממשלו. עם כניסתו לתפקידו לראשונה, מינה אובמה את הילרי קלינטון למזכירת המדינה, למרות שכסנטורית היא הצביעה, בניגוד לדעתו, בעד השימוש בכוח צבאי בעיראק. הוא גם מינה את רוברט גייטס, איש הממשל הקודם ותומך נוסף של המלחמה בעיראק, לשר ההגנה, ושילף את ג'ון או. ברנן מה-CIA לשמש כיועצו לענייני מלחמה בטרור. גנרל דייוויד ה. פטראוס, אדריכל המדיניות של תגבור הכוחות בממשל בוש, המשיך בתפקידו בעיראק, ב-2010 נשלח לאפגניסטן, ולאחר מכן מונה לראש ה-CIA. מן הסתם, שיקולים פוליטיים היו מעורבים בכמה מהמינויים האלה: סביר להניח שהמועמדים נהנו מתמיכה דו-מפלגתית בקונגרס וכי מינוי קלינטון סייע לרפא את הרגשות הפגועים של תומכיה מהפריימריס, אולם באופן כללי היה בהם מסר ואיתות חזק של המשכיות.

עם תחילת כהונתו השנייה של אובמה, הוחלפה קלינטון במשרד החוץ על ידי ג'ון קרי; צ'אק הייגל התמנה לעמוד בראש הפנטגון, וברנן חזר ל-CIA והועמד בראש הארגון. קרי והייגל, ששירתו שניהם בווייטנאם לפני שהפכו למבקרים גלויים של המלחמה, ידועים בהסכמתם עם אובמה שיש להימנע ככל האפשר ממעורבות צבאית. הייגל מונה על ידי אובמה למרות התנגדות שהושמעה נגדו בעקבות ביקורות שמתח בעבר על ישראל ועל "הלובי היהודי", ולמרות התנגדותו לתגבור הכוחות בעיראק ולסנקציות על איראן. ברנן התמחה באסטרטגיית "טביעת הרגל הקלה" ("light footprint"), הדוגלת בהגבלת מעורבות אמריקאית כל אימת שהדבר ניתן. כפי שדיווח כתב "ניו יורק טיימס" בווייטנאם, מינויים אלה מעידים כי אובמה "החליט לתמוך, מבלי לומר זאת במפורש, בהשקפתו של סגן הנשיא ג'ו ביידן – השקפה שברוב תקופת כהונתו הקודמת התנגד לה – כי

זהירות, פעולה חשאית וטביעת רגל אמריקאית צבאית מתונה בעולם הולמות את המצב הגיאורפוליטי העכשווי.<sup>5</sup>

שינוי זה בגישת אובמה נובע, במידה רבה, משינוי בנסיבות בין הכהונה הראשונה לשינייה, יותר מאשר משינוי בחשיבה של אובמה. במהלך כהונתו הראשונה, ביטא אובמה השקפות שעתה מתבטאות במינויים שלו, אלא שבניגוד לחזית הביתית, במדיניות החוץ הוא נקט אז משנה זהירות.

אובמה נכנס לתפקיד ב-2009 ללא ניסיון במדיניות חוץ וללא ידע קודם בנושאים כלל עולמיים. הוא לימד משפט חוקתי, שימש כעובד קהילתי וכיהן תקופה קצרה כמחוקק מדינתי וכסנטור. לא היה לו יועץ למדיניות חוץ להסתמך עליו, בדרגתם של דין אצ'יסון, ג'ון פוסטר דאלס, הנרי קיסינג'ר או זביגניב בז'ז'נסקי, או חבורה של "נערי מדיניות חוץ", כמו ה"וולקנים" הניאורשמרנים בממשל הקודם. הילרי קלינטון הנהירה במערכת הבחירות שבכל הקשור למדיניות חוץ, אובמה יהיה חייב ללמוד את התפקיד תוך כדי כהונה – ואכן כהונתו הראשונה כנשיא הייתה זרועה בהתנסויות כואבות: במקום לנווט את מדיניות החוץ האמריקאית, הוא מצא עצמו בדרך כלל משמר מחויבויות שירש. בעיראק הוא הסכים באי רצון לשמר את הגישה של דיכוי חתרנות שהחל קודמו בתפקיד; באפגניסטן הוא התעלם מהמלצתו של סגן הנשיא ביידן להגביל את פעולות ארצות הברית לאזור הגבול עם פקיסטן, קרי לאזור פעולתו של "אל-קאעדה", ובמקום זאת קיבל את המלצת הגנרלים שלו לבצע תגבור נוסף של הכוחות. אמנם, הוא החליט לשים קץ לשיטת "החקירה הלוחצת" ("enhanced interrogation") – ביטוי המכסה על שימוש באמצעים חריפים, לרבות הטבלת עצור במים – אך לא עמד בהבטחתו לסגור את מתקן העצירים בגואנטנמו.

סיבה מרכזית לכך שאובמה העדיף את המשכיות מדיניות החוץ היא העובדה שנאלץ לעסוק במשבר פנימי. הוא נכנס לתפקיד כשהוא קורא ל"פוליטיקה של תקווה" – תקווה לא רק לאמריקה טובה יותר אלא גם לעולם משתף פעולה ורודף שלום. אולם, מכיוון שניצב לנוכח מיתון חמור בהרבה מהצפוי, היה עליו לייצב את הסקטור הכלכלי באמצעות הזרמת מימון פדרלי לבנקים הגדולים, חילוץ שתיים מתוך שלוש יצרניות הרכב המובילות ושכנוע הקונגרס להעביר תוכנית תמריצים בסך 800 מיליארד דולר. מכיוון שלא היה מוכן לוותר על חזונו לרפורמות, הוא לחץ להעברת חוק הביטוח הרפואי ושילם מחיר גבוה על העיכוב בתהליכי החקיקה. ב-2010 האשימו אותו הבוחרים בכישלון לצאת מהמיתון ובחרו בקונגרס רפובליקני שסיכל את סדר היום שלו לשנתיים הבאות. היה עליו להתמודד עם שתי מלחמות, שלאחת מהן, בעיראק, הוא התנגד ולשינייה, באפגניסטן, הוא התייחס כאל "מלחמת ברירה", שהפכה למלחמה על שליטה במדינה במקום להיות מלחמה נגד "אל-קאעדה" בלבד.

במקביל, חתר אובמה להגדיר גישה חדשה במדיניות החוץ, שתיתן ביטוי להשקפתו הליברלית השמה דגש על פשרה במקום על עימותים. נראה היה שדרך מדיניות החוץ שלו הוא חזר לתפקידו כפעיל קהילתי בשיקגו, אלא שעתה הוא עשה זאת מעל הבמה העולמית. כבן לאב מוסלמי, הנושא את שמו האמצעי של אביו חוסיין, וכמי שלמד בבית ספר יסודי מוסלמי באינדונזיה, ראה אובמה את עצמו כבעל הכישורים הדרושים לשפר את קשריה של ארצות הברית עם העולם המוסלמי. על רקע זה הוא נשא ב־2009 את נאום קהיר, בו הודה שארצות הברית שגתה במדיניותה במזרח התיכון, הושיט יד לאיראן והכיר במצוקות הפלסטינים. הוא מינה שגריר לדמשק – הראשון שנשלח לשם מאז החזרת השגריר ב־2005, לאחר שסוריה הואשמה בשותפות לרצח ראש ממשלת לבנון רפיק אל־חרירי – והמשיך בהבטחה שנתן במערכת הבחירות לפתוח מחדש בדיאלוג עם בשאר אל־אסד.

אובמה גם חתר לאתחל את הקשרים עם רוסיה לאחר שחזר בו מפריסת טילים אנטי־בליסטיים שתוכננה במרכז אירופה, מתוך התחשבות בטענתו של הנשיא פוטין שיהיה בכך משום פגיעה באמינות ההרתעה של רוסיה. הוא עשה מחוות ידידותיות כלפי סין, תוך שהוא מתנגד לקריאות למתוח ביקורת על הדיכוי שמפעילה בייג'ין כלפי מתנגדיה מבית, או לדרישה לנקוט אמצעים חריפים נגד הריגול התעשייתי והפירטיות מצד סין. במהלך מערכת הבחירות של 2008, מתח אובמה ביקורת על כך שסין מורידה באופן מלאכותי את ערך המטבע שלה כדי לעודד ייצוא על חשבון משרות אמריקאיות, אולם משנכנס לתפקידו הוא נמנע מלטעון באופן רשמי שסין מבצעת מניפולציות במטבע שלה, כדי שלא יידרש לתמוך בדרישות הקונגרס לפעולת גמול נגדה. אובמה שמר על קשרים כלכליים עם סין בתמורה לרכש של אגרות חוב אמריקאיות מצדה, מה שהפך את ארצות הברית לשוק הגדול ביותר לייצוא הסיני. הוא גם פתח במאמצים לטפל בבעיית הגרעין של צפון קוריאה ובייצוא טכנולוגיה של טילים גרעיניים ובליסטיים משם, וזאת באמצעות גיוס שיתוף הפעולה של סין, אולם כאשר הבין שבייג'ין לא תסתכן בקריסת המשטר בפיוניאנג על ידי עיכוב הסיוע החיוני להישרדותו, הוא בחר שלא לאיים בפעולה חד־צדדית, ובמקום זאת העדיף "סבלנות אסטרטגית".

מדיניות המשכיות של אובמה הייתה ברורה, כמו גם גישתו לבעיית הטרור, למעט הוראתו שלא להשתמש יותר בנוסח שטבע ג'ורג' וו. בוש "מלחמה בטרור".<sup>7</sup> אובמה המשיך לשים את הדגש על ביטחון פנים, כשהוא משלב זאת עם מאמצים לסגור את הגבול הדרומי של ארצות הברית להגירה בלתי חוקית. במקביל, הוא המשיך במאמצים שהחלו בממשל הקודם להילחם במנהיגות "אל־קאעדה", כשהוא יוזם מהלכים חדשים שנועדו לשבש את גיוס הכספים והתקשורת של הארגון, והורה על המשימה לחיסול בן־לאדן ב־2011, שתוכננה בצורה מזהירה ויושמה

ללא דופי. למעשה, השימוש בכוחות מיוחדים ובמזל"טים לצורך מעקב וחיסול ממוקד החל עוד קודם לכן, ורק צבר תאוצה בתקופת אובמה.

המוקד המרכזי של מדיניות אובמה במזרח התיכון בתקופת כהונתו הראשונה היה המשימה הלא גמורה בעיראק. לאחר שנראה היה שהתנופה האמריקאית הצליחה לעצור את האיום על שרידותה של ממשלת עיראק הנבחרת, לחץ אובמה על הפסקת המעורבות שם, אפילו במחיר של הימנעות מללחוץ על ממשלת עיראק להסכים להשאר כוח גדול, שמפקדי הצבא האמריקאי בשטח חשבו שיהיה דרוש להבטחת היציבות במקום. זהירות הייתה מילת המפתח כאשר פרץ "האביב הערבי". הבית הלבן לא נקט צעדים כלשהם להגן על המשטר בתוניסיה או על חוסני מובארכ במצרים – בעל ברית קרוב של ארצות הברית – והביע דווקא תמיכה במפגינים. כאשר הקריאות לרפורמות התפשטו לבחריין – מקום מושבה של מפקדת הצי החמישי של ארצות הברית – הממשל האמריקאי התעלם מבקשות להתערבות במקום. אובמה המשיך במדיניות שהחלה בממשלים קודמים ביחס לסכסוך הישראלי-פלסטיני – מדיניות לעידוד פתרון של שתי מדינות. הוא עשה זאת באמצעות מינוי הסנטור ג'ורג' מיטשל למתווך. אובמה למד כבר בעבר כי עליו להכיר בצורך להבטיח ביטחון לישראל ומדינה לפלסטינים, כפי שציין הביוגרף שלו, דייוויד רמניק: "השקפותיו של אובמה אינן סוד. הבית הפוליטי שלו הוא הייד פארק, בצד הדרומי של שיקגו, מקום בו למד להכיר את הציונים הליברליים ואת האקדמאים הפלסטינים, ולהבין הן את הנחיצות במדינה יהודית לאחר מלחמת העולם השנייה והן את הטרגדיה והעומק של הסבל הפלסטיני".<sup>8</sup>

באופן שאולי אינו מפתיע, "פוליטיקת התקווה" ספגה מכה אחר מכה כמעט מכל כיוון שהוא, בעיקר מכיוונו של חמנהאי באיראן, אך גם מכיוונו של אבו מאזן, בנימין נתניהו, אסד, פוטין, צבא פקיסטן והשליטים של צפון קוריאה. אפילו צעירי המחאה של "האביב הערבי", שאובמה שיבח, האשימו את וושינגטון על כך שתמכה בעבר ברודנים אותם הם הדיחו. למעט ההשפעות שהיו להצלחה המרשימה של חיסול בן-לאדן, אף אחד מהמאמצים לשפר את תדמיתה של ארצות הברית או לקדם שיתוף פעולה לא הניב פירות. בחודשים האחרונים לכהונה הראשונה, יותר מוסלמים גילו התנגדות כלפי ארצות הברית מאשר כאשר אובמה נכנס לתפקידו.<sup>9</sup> הרוסים נותרו בהתנגדותם לשיתוף פעולה בהפעלת לחץ על איראן כדי שתוותר על מאמציה לפתח

למעט ההשפעות שהיו להצלחה המרשימה של חיסול בן-לאדן, אף אחד מהמאמצים לשפר את תדמיתה של ארצות הברית או לקדם שיתוף פעולה לא הניב פירות

נשק גרעיני, או לאכוף סנקציות של האו"ם על משטר אסד בסוריה. צפון קוריאה התריסה כלפי ארצות הברית על ידי שהמשיכה בניסויי טילים ומתקני גרעין. ממשלת סין העלתה תביעות טריטוריאליות בים סין הדרומי ובים סין המזרחי,

כשהיא פורטת על נימים לאומניים, לתדהמתן הרבה של שכנותיה, בעלות בריתה של ארצות הברית. כן היא ממשיכה לפתח יכולות להפגנת כוח בים ובחלל, כשהיא גורמת לארצות הברית לבצע מהלכים נגדיים.

אובמה ביצע שני מהלכים משמעותיים להתנתקות ממדיניות ההמשכיות שלו. הראשון נעשה בשלב מאוחר של כהונתו הראשונה, כאשר החליט להורות על התערבות בלוב על פי החלטת מועצת הביטחון של האו"ם. המהלך נעשה בשיתוף פעולה עם בעלות הברית בנאט"ו ומדינות ערביות ידידותיות, תוך הימנעות משימוש בכוחות קרקעיים. בהשוואה לעלות מוערכת של טריליון דולר של המלחמה בעיראק ושל כ-500 מיליארד דולר של המלחמה באפגניסטן, בלוב היה מדובר בהוצאות צבאיות בעלות נמוכה יחסית (1.1 מיליארד דולר). התערבות זו נראתה בשעתה כמבשרת מדיניות חדשה של מעורבות הומניטרית, בדומה למעורבות של ממשל קלינטון שנועדה לעצור את הטיהור האתני ביוגוסלביה, וכמשקפת מוכנות דומה להשתמש בכוח אמריקאי כדי למנוע טבח מצד משטרים רודנים.

השינוי השני במדיניות אובמה שראוי לשים לב אליו, היה החלטתו להצהיר באופן ברור כי ארצות הברית לא תתיר לאיראן לפתח נשק גרעיני. החלטה זו מיושמת באמצעות גישה של "מקל וגזר", במקביל להישענות על "דיפלומטיה כופה באיומים", וכורכת ביחד הצעה למשא ומתן והטלת סנקציות כלכליות לצד פעולות חשאיות. ממשל אובמה נטל את ההובלה ביצירת קואליציה של מדינות המוכנות לכפות סנקציות כלכליות קשות על איראן, ועל פי הדיווחים גם שיתף פעולה עם ישראל ב"משחקים האולימפיים" – מתקפת הסייבר על מתקני הגרעין של איראן. למרות שסין, רוסיה, טורקיה ומדינות אחרות הורשו לא להיצמד באופן מלא לסנקציות, מאמצי הממשל הצליחו דיים כדי לגרום נזק משמעותי לכלכלה האיראנית. החלטה זו עולה בקנה אחד עם מה שמצטייר כדוקטרינה המתגבשת של אובמה: במקביל לאיומים בהפעלת כוח – ככל הנראה בצורת מתקפות כירורגיות על מתקני הגרעין של איראן – אין מדובר בפלישה או באסטרטגיה הקוראת לשינוי המשטר ול"בניית אומה" תחת כיבוש.

## הבעיה הסורית

למרבה הפתעתם של הליברלים ושל השמרנים, שקראו להתערבות אמריקאית בסוריה כדרך לסייע להפלת הדיקטטורה האכזרית שם, להחלשת איראן ולבידוד חזבאללה, המעורבות האמריקאית בלוב לא הפכה עד כה לתקדים לנעשה בסוריה. הרציונל המקורי שנתן הממשל להחלטה לא להתערב בסוריה היה שאין לכך אישור של מועצת הביטחון של האו"ם, בשל התנגדותן של רוסיה וסין. דוברים אמריקאים הוסיפו שיקולים נוספים: האופוזיציה הסורית אינה מלוכדת, חלקים ממנה קשורים למתנדבים מ"אל־קאעדה", וחלקים גדולים אף יותר כוללים תומכים

של האחים המוסלמים; המועצה שהוקמה לכהן כממשלה גולה סבלה מפילוגים רבים והוכיחה קשר קלוש בלבד לארגונים הנלחמים בפועל נגד המשטר; הצבא הסורי מהווה כוח הרבה יותר חזק מאשר שכירי החרב של קדאפי; לא ניתן ליישם בסוריה גישה של "טביעת רגל קלה" או מערכה חשאית; מערך ההגנה האווירית הסורית עתיד לסבך כל מאמץ לאכוף אזורים אסורים לטיסה. זאת ועוד, מה יקרה לאחר נפילת המשטר? האם יעלה לשלטון משטר אסלאמי אנטי-מערבי? האם המדינה תתפצל למובלעות אתניות או כיתתיות? האם נהיה עדים למרחץ דמים נגד העלאווים שיחייב כיבוש המדינה?

לאור גורמים מעכבים אלה, העדיף אובמה לספק סיוע הומניטרי ולעודד גיבוש אופוזיציה מלוכדת, אך נמנע מלנקוט פעולה ממשית לעצור את הטבח, למעט סנקציות כלכליות. בתגובה לדוחות המודיעין הישראלי, לפיהם המשטר הסורי מגביר את המוכנות של הנשק הכימי, ארצות הברית ובעלות בריתה, ביחד עם רוסיה, הזהירו את אסד שכל שימוש בנשק כימי יביא להתערבות. אולם כאשר מפקדי הצבא ושר ההגנה לאון פאנטה, בתמיכת מזכירת המדינה קלינטון, הציעו תוכנית לאספקת נשק לכוחות מורדים שייבחרו בזהירות, התנגד לכך הבית הלבן. ייתכן שהסיבה להיעדר עשייה רבה יותר בסוריה היא שלוב הייתה מעין "ברבור שחור" – אירוע חריג, שבו התערבות הומניטרית הושגה באמצעות כוח אווירי, במאמץ רב-צדדי שונעשה עם גיבוי של האו"ם, ואשר בו הצליחה ארצות הברית "להוביל מאחור", מבלי להילכד בסבך שאין לו פתרון.

## לקראת אסטרטגיה חדשה

הדאגה המיידית של הממשל האמריקאי במה שנוגע למתרחש מעבר לים היא להאיץ את הסגת החיילים האמריקאיים מאפגניסטן ולהמשיך בגישת "המקל והגזר" כלפי איראן. בטווח הארוך, הבעיה של הדרג המבצע ושל הקונגרס תהיה כיצד לקצץ בתקציב הצבאי כדי לסייע להתמודד עם החוב הלאומי. לאחר שזה תפח לממדים של 16 טריליון דולר, הופך הגידול החזוי בחוב לעיסוק המרכזי של הפוליטיקה והממשל בארצות הברית. אדמירל מייק מולן, לשעבר יו"ר המטות המשולבים, כינה זאת "בעיית הביטחון הלאומי החמורה ביותר שניצבת בפני האומה". ב-2007 עמד החוב על 36 אחוזים מהתוצר הלאומי הגולמי. עתה חוזה משרד התקציבים של הקונגרס שעד 2023 הוא יעלה לכדי 77 אחוזים לפחות – הרבה יותר מהממוצע של 39 אחוזים שאפיין את השנים 1973 עד 2012.<sup>10</sup> התורמים הגדולים ביותר לעלייה הצפויה בחוב הם תקציבי הרווחה, הצפויים לעלות ככל שהאוכלוסייה מזדקנת. אולם קיצוץ ב"הוצאות הנתונות לשיקול דעת" בדמי הביטוח הלאומי וביטוח הבריאות הוא אופציה מאד לא פופולרית. לפי סקר אחד, האמריקאים התנגדו, ברוב של שבעים אחוזים נגד 25 אחוזים, לכל קיצוץ בביטוח הבריאות.



לפיכך, תקציב ההגנה הוא מטרה נחשקת ביותר, למרות שהחיסכון בקיצוצים עכשוויים בו כיום לא יפתור את בעיית החוב. תקציב זה, שנכון ל-2012 עומד על 700 מיליארד דולר, "שקול להוצאות המשותפות של עשרים המעצמות הצבאיות הגדולות ביותר אחרי ארצות הברית".<sup>11</sup> אולם ללא קשר לקיצוץ הדרקוני, אם יתרחש, אובמה מציע לקצץ בהוצאות הפנטגון ב-350 מיליארד דולר במהלך שני העשורים הבאים ולהפחית אותו לכ-550 מיליארד דולר מדי שנה, או בכ-שלושה עד ארבעה אחוזים מהתמ"ג – הרבה מתחת לשיאו בתקופת המלחמה הקרה וקרוב לרמתו בתקופה שלאחריה. בנוסף לכך, הצבא הסדיר יצומצם מ-1.5 מיליון ל-1.4 מיליון חיילים. התוכנית "תדחה, אבל לא תקטין במידה ניכרת תוכניות רכש שונות... היא תבטל חלק מהספינות ונושאות המטוסים, תפחית יחידות של חיל האוויר בכעשרה אחוזים לערך, תחזיר הביתה שתיים מתוך ארבע החטיבות באירופה" ותכניס שינויים קלים בשכר ובהטבות של אנשי הצבא. אם הקונגרס יאשר זאת, יהיו גם סבבים נוספים של סגירות בסיסים. עם זאת, משרד התקציבים של הקונגרס הזהיר לאחרונה שהפנטגון יזדקק לתוספת של 500 מיליארד דולר ביחס להערכותיו, במהלך העשור הבא.<sup>12</sup>

לנוכח היעדים המוצהרים של הממשל, מינויי המפתח והלחצים התקציביים, נדמה שניתן לצפות שהכהונה השנייה של אובמה תבטא טוב יותר את כוונתו המקורית להגדיר מחדש את תפקידה של אמריקה בעולם – משומרת החירות והדמוקרטיה בנוסח הליברליזם של הנשיא וילסון, למעצמת-על-כמוצא-אחרון. נראה שחלפו הימים שבהם ניתן היה לייחל, או לחשוש, מהתערבות אמריקאית ב"אזורים חמים" ברחבי העולם. כפי שמנתח זאת בעל הטור השמרני רוס דאות' (Douthat): "בדומה להייגל, שהיה נץ בעברו, גם אובמה דחה את החזון האסטרטגי של בוש של אמריקה כמחוללת שינוי גורף במזרח התיכון, ונסוג מהמחויבות הצבאית שחזון מהפכני כזה מחייב. נסיגה זו לווהה במוכנות לבצע קיצוצים מהותיים בתקציב הפנטגון – קיצוצים שמצופה מהייגל לפקח על השגתם".<sup>13</sup>

הגישה לנפט של המזרח התיכון נותרה חשובה, אך כזו שחשיבותה יורדת. ארצות הברית מייבאת כיום כ-23 אחוזים מהנפט שלה מהמזרח התיכון הערבי (לרבות 1.2 מיליון חביות ביום מערב הסעודית, נכון לאוגוסט 2012),<sup>14</sup> אבל מיישמת צעדים גדולים להפחתת התלות בנפט, באמצעות השקעה בנפט מקומי ובמשאבי גז טבעי ונפט אחרים. מערך אחד של נושאת מטוסים ימשיך להיות מוצב במפרץ הפרסי, במקום השניים שהיו שם בשנתיים האחרונות.

המשמעות של דוקטרינת אובמה למזרח התיכון (ובמשתמע, גם לאפגניסטן ופקיסטן) היא שעמים המתגוררים באזורים שבהם אי-יציבות היא הנורמה, יאלצו לדאוג לעצמם, אלא אם אי-יציבות זו תהווה איום ישיר על ארצות הברית. טרוריסטים שיעדיהם אינם ארצות הברית עצמה לא יטופלו ישירות.<sup>15</sup> אם הממשלה המרכזית

של אפגניסטן תאבד שליטה על חלקים במדינה לאחר שמרבית כוחות נאט"ו כבר נסוגו משם, ארצות הברית לא תחזיר לשם כוחות, אלא אם אזורים ללא שליטה אלה יהפכו למקלט ל"אל-קאעדה". סיוע צבאי יינתן לפקיסטן גם אם היא לא תפעל באגרסיביות נגד הטליבאן בארצה. ארצות הברית תתערב ישירות רק אם פקיסטן תעמוד בפני איום של איבוד שליטה על הנשק הגרעיני שלה.

היה ועיראק תתפרק, לא סביר שאובמה ירצה להחזיר כוחות אמריקאים כדי לאחד אותה מחדש. אם סוריה תתפורר למדינה חלשה עם מובלעות של קנאות דתית, דוגמת עיראק או לבנון, חיילי המארינס האמריקאים לא צפויים להגיע להציל אותה, אלא אם יתעורר סיכון שהנשק הכימי שלה ייפול לידיים הלא נכונות. בתימן, ארצות הברית תסתמך על מתקפות של מזל"טים נגד כוחות "אל-קאעדה", אך לא תשתמש בכוחות צבא להקים בה שוב ממשלה מרכזית. במקרים שבעלות הברית של ארצות הברית יהיו מוכנות לשלוח חיילים להילחם בטרוריסטים אסלאמיים, כמו בהתערבות הצרפתית במאלי השנה, ארצות הברית תספק סיוע אווירי ותתרום או תמכור ציוד מלחמתי. אם מצרים, לוב או טוניסיה יתנדנדו בתהליך המעבר בין דיקטטורה לדמוקרטיה, ארצות הברית תביע דאגה אך לא תתערב. וושינגטון גם לא תחדל מלתמוך במשטרים רודניים המשתפים פעולה איתה שיאוימו בעקבות התפשטות "האביב הערבי", וזאת כדי שלא יוחלפו בממשלים אנטי-אמריקאיים או באנרכיה העלולים לאפשר לטרוריסטים אנטי-מערביים למצוא בהם מקלט.

אובמה חזר וקרא במפורש לפתרון שתי המדינות בסכסוך הישראלי-פלסטיני, אולם אם הצדדים לא יצליחו להגיע להסדר, הממשל צפוי לאמץ עמדת נסיגה, שמטרתה תהיה מניעת הידרדרות של המצב הנוכחי. ארצות הברית תמשיך לספק סיוע צבאי לישראל וסיוע כלכלי והומניטרי לפלסטינים. ההצעה שהעלה בשעתו שר ההגנה הייגל, לפיה יש לערב את חמאס, לא צפויה להילקח ברצינות, כיוון שהנשיא

אובמה הבהיר בצורה ברורה שהוא רואה בחמאס ארגון טרור ואחראי לפעולות מזוינות נגד ישראל. כל מאמץ מצד ישראל לספח שטחים בגדה המערבית ייתקל בהתנגדות חזקה, אך סביר להניח שגם ייתקל בסירוב הטיל וטו על גינוי שלה במועצת הביטחון.

הנעלם הגדול ביותר היא איראן. במארכ 2012 הצהיר אובמה בפסקנות, בנאומו בוועידת איפא"ק, כי ארצות הברית לא תתיר לאיראן לפתח נשק גרעיני וכי הוא יהיה מוכן להשתמש בכוח כמוצא אחרון: "כפי שהבהרתי פעם

בכירים בקרב קובעי מדיניות החוץ ובצבא ארצות הברית (לרבות שר ההגנה החדש) הביעו הסתייגות רבה מהשימוש בכוח צבאי אמריקאי נגד איראן

אחר פעם לכל אורך כהונתי כנשיא, לא אהסס לעשות שימוש בכוח כדי להגן על ארצות הברית ועל האינטרסים שלה". נשיא מדינת ישראל, שמעון פרס, הביע את אמונו כי "בסופו של דבר, אם שום דרך אחרת לא תצלח, הנשיא אובמה יפעיל כוח

צבאי מול איראן, אני בטוח בכך"<sup>16</sup>. עם זאת, בכירים בקרב קובעי מדיניות החוץ ובצבא ארצות הברית (לרבות שר ההגנה החדש) הביעו הסתייגות רבה מהשימוש בכוח צבאי אמריקאי נגד איראן. נותר, אפוא, לראות אם וכיצד האסטרטגיה של "הובלה מאחור" תוכיח את עצמה כנגד איראן – יריב המסוגל לעמוד מול לחץ שאינו צבאי – והאם יעמוד אובמה בהבטחתו – היה וכל שאר האמצעים ייכשלו – בין אם על ידי הנחיה על מכה כירורגית על מתקני הגרעין של איראן ובין אם על ידי מתן "אור ירוק" לתקיפה ישראלית. אם ניתן יהיה לשכנע את איראן, באמצעות שילוב של סנקציות ודיפלומטיה, לסגת מהסף של פצצה גרעינית ולהסכים לפיקוח מלא, יזכה אובמה בהון פוליטי ניכר בקרב הערבים והישראלים גם יחד, הון שיוכל לשמש אותו לקידום פיוס ורפורמות בכל אזור המזרח התיכון.

למעט המקרה הפוטנציאלי החריג של איראן, "דוקטרינת אובמה" קוראת לארצות הברית להתמקד ב"בניית אומה" מבית ולא להרפתקאות מעבר לים – גם לא במזרח התיכון. אם נגזר על אזור זה לעבור שינוי משמעותי, יהיה זה שינוי שיגיע מתוכו, אלא אם הטלטה הפנימית תציב איום חמור ומידי על אינטרס לאומי אמריקאי חיוני. האתגרים של מלחמת אזרחים בסוריה ושאيفות הגרעין של איראן מציבים מבחנים קשים במיוחד הנוגעים לעצם יישומה של דוקטרינה זו ולדרך בה תיושם.

## הערות

- 1 הפעם האחרונה שהקונגרס הכריז מלחמה הייתה ב־1942. כל ההתערבויות הצבאיות של ארצות הברית שבאו לאחר מכן היו ביוזמת הנשיאים, בין אם בהסמכת הקונגרס בצורה של החלטות או מתוך יישום החלטות מועצת הביטחון של האו"ם. החוק הפדרלי War Powers Resolution משנת 1973, שעבר ברוב מיוחס בשני הבתים למרות וטו נשיאותי, מחייב את הנשיא להודיע לקונגרס בתוך 48 שעות על כל שיגור של כוחות אמריקאיים לפעולה מעבר לים וקובע כי כוחות אלה ישוּבו בתוך שישים יום (בתוספת שלושים יום המותרים להשלמת הנסיגה), אלא אם מאחורי משימת הכוחות עומדת החלטה או הצהרת מלחמה. ביציאה למלחמה האווירית נגד המשטר בלוב ב־2011, בשיתוף פעולה עם חברות נאט"ו, הנשיא ברק אובמה נשען על החלטת מועצת הביטחון מספר 1973, שאישרה שימוש ב"כל האמצעים הדרושים" (למעט שימוש בכוחות חי"ר זרים) כדי לסיים את המתקפות על אזרחים בלוב. בכך הוא עקף את הקונגרס ואִפשר לכוחות האוויר האמריקאיים לפעול מעבר למגבלת שישים הימים. הנרי קיסינג'ר היטיב להסביר את היתרונות המעשיים של דוקטרינות כאלו: "בשיטת הממשל האמריקאית, שבה הנשיא הוא הנבחר היחיד ברמה הלאומית, העקביות במדיניות החוץ צומחת, אם בכלל, מתוך הצהרות נשיאותיות. אלו משמשות כהנחיות היעילות ביותר לבירוקרטיה העיקשת והמסורבלת ומציבות את הקריטריונים לוויכוחים בציבור או בקונגרס."

Henry Kissinger, *Diplomacy*, New York: Simon and Schuster, 1994, p. 765.

- 3 "המאפיין הבולט ביותר של שלוש וחצי השנים של שינוי כיוון בעוצמה האמריקאית, הוא אולי צמיחתה ההדרגתית של דוקטרינת אובמה, המגדירה מחדש את הנסיבות

- שבהן ארצות הברית תשתמש בדיפלומטיה, בכפיה ובכוח כדי לשנות את העולם סביבה".
- David E. Sanger, *Confront and Conceal: Obama's Secret Wars and Surprising Use of American Power*, New York: Crown, 2012, p. xiv.
- 4 ההיסטוריה זרועה בדוגמאות של סטייה מתבניות אסטרטגיות: מפרוץ המשבר עם קוריאה – אזור שהוצהר עליו שהוא נמצא מחוץ ל"מרחב ההגנה" של ארצות הברית – ב־1950, ועד למה שהיה לכאורה סכסוך "פריפריאלי" בווייטנאם ולמלחמות בין ישראל לערבים ב־1967 וב־1973, שהעתיקו את המלחמה הקרה אל מחוץ להקשר האירופי שבה הייתה נתונה במקור.
- David E. Sanger, "Obama Nominees in Step on Light Footprint", *New York Times*, 5 January 8, 2013.
- James Mann, *Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet*, New York: 6 Viking, 2004.
- 7 עם כניסת ממשל אובמה החדש לכהונתו הוצאה הנחיה לכל משרדי הממשלה שאין עוד להשתמש במונחים "war on terror" או "the long war", אלא במונח "Overseas Contingency Operations". השרה החדשה לביטחון המולדת אף השתמשה אז במונח חדש ומקוצר יותר – "man-caused disasters" (אסונות מעשי ידי אדם).
- 8 *The New Yorker*, March 21, 2011.
- 9 Pew Research Global Attitudes Project, May 17, 2011.
- 10 Commentary by Doug Elmendorf, Congressional Budget Office, February 6, 2013.
- 11 Sanger, *Confront and Conceal*, p. 418.
- 12 Michael E. O'Hanlon, "Getting Real on Defense Cuts", *Politico*, July 22, 2012.
- 13 "The Obama Synthesis", *New York Times*, January 12, 2013.
- 14 Seth G. Jones, "The Mirage of the Arab Spring", *Foreign Affairs*, January/February 2013, p. 62.
- 15 המגזין **טיים** מדווח, בהקשר של התערבות צרפת במאלי ב־2013, כי גישת ממשל אובמה משקפת "קונצנזוס רחב בבירות המערב" לגבי האופן שבו יש להילחם בטרור ברחבי העולם: "לסייע, כן; לשלם, ודאי; לשלוח מזל"טים, מטוסים ואפילו מספר קטן של חיילים, אם מוכרחים. אבל לטווח הארוך, להשאיר למקומיים לפתור את העניין". Alex Perry, Bamako, "In and Out of Africa", *Time*, February 4, 2013, p. 22.
- 16 Ronen Bergman, "A Conversation with Shimon Peres", *New York Times Magazine*, 16 January 13, 2013.

# יזמת השלום הערבית: עת לאסטרטגיה אזורית מצד ישראל

אלעאי אלון וגלעד שר

## מבוא

על סדר יומה של הממשלה החדשה עומד, בעדיפות גבוהה, הטיפול בסכסוך הישראלי-ערבי. אנו סבורים כי עליה לעשות זאת בתהליך משוכלל, יציב ורצוף, הכולל במקביל: משא-ומתן להסדר קבע, הסדרי ביניים, הידברות אזורית וצעדים חד-צדדיים קונסטרוקטיביים שיובילו למציאות של שתי מדינות. בתהליך כזה, שינוהל בידי ארצות-הברית ו/או הקוורטט, יש יתרון ברור להתבססות על מתווים בינלאומיים רשמיים קיימים: רעיונות קלינטון, מפת הדרכים ויזמת השלום הערבית. רבות נכתב על היוזמה, מאז הושקה;<sup>1</sup> במאמר זה נתמקד בכמה מגמות, ובשיקולים בעד ונגד הודעה של ישראל כי היא מוכנה לפתוח ערוץ רב-צדדי ולדון בה כבסיס למשא-ומתן. אנו סבורים כי על ישראל להכיר ביוזמת השלום הערבית כפלטפורמה אזורית-בינלאומית להידברות רב-צדדית עם העולם הערבי, וכבסיס לשיח עם מי מהמדינות החברות בליגה הערבית, ובלבד שהדבר יבוא לצד התקדמות מעשית במשא-ומתן על הסדר מדיני עם הפלסטינים. יש להזהיר: עצם ההכרה ביוזמה, כצעד יחידי ובודד, אין בו מאומה. במשולב עם משא-ומתן להסכם ישראלי-פלסטיני, זוהי דרך ריאלית וטובה להבטיח את האינטרסים הלאומיים של ישראל, ובראשם, את התוויית הגבולות של ישראל כמדינתו הדמוקרטית והבטוחה של העם היהודי. אנו סבורים שמבחינה מדינית וביטחונית, הסטטוס קוו בסכסוך הישראלי-ערבי הוא מסוכן לישראל. גם השינויים שחלו בשנים האחרונות במאפייני העימות, הלחימה והאיומים על העורף, ויכולותיהם הצבאיות של ארגונים עוינים לא-מדינתיים – כל אלה מחייבים הערכה מתמשכת של מאזן העליונות האיכותית והצבאית באזור. ניתן לקוות כי יהיה בכוחם של משא-ומתן עם הפלסטינים ותהליך מדיני אזורי

פרופ' אלעאי אלון הוא מרצה בחוג לפילוסופיה באוניברסיטת תל אביב  
גלעד שר הוא חוקר אורח במכון למחקרי ביטחון לאומי

כולל להוציא אל מחוץ למעגל האיום על ישראל כמה מן השחקנים הבעייתיים ביותר בהקשרים אלה.

אם תמשיך ישראל להיגרר בחוסר־יוזמה, תצטמצם עוד יותר האפשרות המעשית לסיים את הסכסוך הישראלי־פלסטיני בהסכם, על בסיס העיקרון של שתי מדינות לשני עמים. דווקא לנוכח ההתפתחויות בעולם הערבי, צריכה ישראל לאותת כעת כי היא נכונה לבחון משא־ומתן אזורי עם העולם הערבי הגועש והמדמם.

הכרה ביוזמה ותחילת הידברות על בסיסה עשויות לתרום בכמה תחומים: ראשית־כל, הן עשויות לתרום לשיפור היציבות במזרח התיכון על ידי חיזוק מעמדה של ארצות־הברית באזור; שנית, במידה שהשיח על בסיס היוזמה יתקיים לצד התקדמות של ממש בערוץ הישראלי־פלסטיני, תקטן הסכנה למדינה דו־לאומית; שלישית, יהיה בכך כדי לסייע לחיזוק ישראל והציר המערבי־סוני המתון, מול איראן ושלוחותיה.

ישראל עשויה לזכות בהישגים לטובתה בשולחן המשא־ומתן הדו־צדדי והרב־צדדי. אמנם, אין כל ערובה שאכן כך יקרה, אך הסבירות שיתקבלו מקצת היתרונות לישראל ולצדדים שלישיים כגון ארצות־הברית תגבר, אם תחול התקדמות של ממש לקראת הסכם עם הפלסטינים.

## סקירה היסטורית

שורשיה הרחוקים של יוזמת השלום הערבית הם ביוזמת השלום הסעודית שהעלה המלך פאהד בשנת 1981. יוזמת פאהד תבעה מישראל נסיגה לקווי 67, פירוק ההתנחלויות, מתן חופש פולחן לכל הדתות, מתן זכות לפלסטינים לקבוע את גורלם ומתן פיצויים למי מהפליטים שלא ירצה לשוב [לישראל], פיקוח של האו"ם על השטחים לתקופה של מספר חדשים, הקמת מדינה פלסטינית שבירתה ירושלים ומתן ערבויות בינלאומיות לביצוע התוכנית.

נוסח זה פקע ביום שהיוזמה הסעודית אומצה בוועידת הפסגה של הליגה הערבית בביירות, בחודש מרס 2002, ביוזמתו של עבדאללה שהוכתר לימים למלך ערב־הסעודית. בהשתדלותה הנמרצת של ירדן באמצעות מרואן מועשר, שר החוץ דאז, התקבלו העקרונות הבאים:

- א. נסיגה ישראלית מכל השטחים שכבשה בשנת 1967;
- ב. הקמת מדינה פלסטינית עצמאית וריבונית שבירתה ירושלים המזרחית;
- ג. פתרון צודק ומוסכם לבעיית הפליטים, ללא כפייה על מדינות ערב המארחות לקלוט אותם. יש לציין שבמסמכים אחרים שפורסמו על ידי ועידת הפסגה של הליגה הערבית בשנת 2002, הודגשה התביעה לזכות השיבה של הפליטים הפלסטיניים;

ד. בתמורה יכירו כל חברות הליגה הערבית בסוף הסכסוך הערבי-ישראלי, יבטיחו ביטחון לכל מדינות האזור ויכוננו יחסים נורמליים עם ישראל. בצד דיווחים על מגעים חשאיים בין ראש הממשלה לשעבר, אהוד אולמרט, לבין עבדאללה, מלך ערב-הסעודית,<sup>2</sup> סרב ראש הממשלה להיענות להזמנה לנאום בעברית בוועידת הליגה.<sup>3</sup> בשנת 2002 התנגד ראש הממשלה דאז, אריאל שרון, ליוזמה שפורסמה בסמוך לפיגוע במלון פארק ולמצע "חומת מגן" שבא בעקבותיה. הוא טען שהיוזמה מבטלת את החלטות מועצת הביטחון 242 ו-338 ובכך את הצורך במשא-ומתן, והיא בבחינת "הכול או לא כלום",<sup>4</sup> וכמוהו התבטאו מאוחר יותר שמעון פרס,<sup>5</sup> ראש הממשלה, בנימין נתניהו ב-2007 ושר החוץ, אביגדור ליברמן, ב-2009. מקצתם תבעו שינויים מראש: כך פרס<sup>6</sup> ואולמרט.<sup>7</sup> למהלך הגישוש הבלתי-רשמי לגבי אפשרות זו לשינויים הצטרפו גם תום פרידמן (2007),<sup>8</sup> סקוקרופט ובז'ז'נסקי (במאמר ב-2008). גורמים ערביים, כגון המלך עבדאללה מירדן<sup>9</sup> ואתר רשמי של הרשות הפלסטינית,<sup>10</sup> כמו גם גורמים באיחוד האירופי,<sup>11</sup> שללו את הטענות שנשמעו בישראל.

## בעד ונגד בישראל

בדיון הציבורי בישראל הועלו שתי קבוצות טיעונים נגד הכרה ביוזמה. הראשונה מורכבת מטיעונים עקרוניים: היוזמה נהגתה כתרגיל יחסי ציבור, בעקבות מעורבות נתינים סעודיים בהתקפת הטרור על המגדלים התאומים (2001), לפיכך אין היא בחזקת הצעה אמיתית ולמעשה, היא כבר נכשלה. לחלופין, יש המזהים בה חלק מתוכנית השלבים, ובהיותה מנוגדת במהותה לאידאולוגיה ולאמונה האסלאמית, תוקפה אינו אלא זמני.

עוד נטען, כי היוזמה היא תכתיב שמתנה את התמורה הערבית בכניעה ישראלית מוקדמת לעמדות הפלסטיניות והסוריות, ולא הזמנה למשא-ומתן מול הליגה כולה. גם היתרונות המועטים שהיוזמה מציעה כרוכים בוותורים ישראלים שאינם מוצדקים, לרבות בסוגיית הפליטים, שניסוחה אינו אלא כסות לתביעת זכות השיבה, וקבלת העמדה הערבית בסוגיית ירושלים. בתביעה לנסיגה בכל החזיתות לקווי 67, דעת הקהל הישראלית לא תעמוד. לבסוף טוענים המבקרים, כי הניסיון הישראלי מלמד שוויתורים רק החמירו את מצבה של ישראל.

הקבוצה השנייה מורכבת מטיעונים נסיבתיים: אל לה לישראל החזקה, בסטטוס קוו המיטיב עמה, לשנות על ידי הכרה ביוזמה, שבמהותה אינה מספקת ביטחון. מנהיגי ערב אינם יכולים לעמוד מאחורי הבטחותיהם בנושא היוזמה. הנושא הפלסטיני, העומד במרכז היוזמה, אינו מונח עתה על סדר היום הערבי והעולמי, גם אילו היה – הפיצול בין חמאס לפתח אינו מציג לפני ישראל הנהגה אחראית, לגיטימית ויציבה. העולם האסלאמי, הערבי והפלסטיני מצוי במצב של אייציבות

שאינו מאפשר לישראל ליטול סיכונים. היסטורית, המשא-ומתן עם הפלסטינים תקוע לא בגלל ישראל אלא בגללם, ומדינות ערב לא פעלו מספיק כדי לשכנע את הישראלים באמינות היוזמה, למשל באמצעות ביקור ראשיהן בארץ.

## מגמות ומשמעויות

### מגמות עיקריות

א. במשך שנים, עלה מספר הפלסטינים שהביעו תמיכה ביוזמת השלום על מספר התומכים בקרב הציבור הישראלי.<sup>12</sup> ב-2008 היה היחס 39% לעומת 67% בהתאמה;<sup>13</sup> יחס דומה היה ב-2009;<sup>14</sup> בשנת 2012 עלה האחוז בציבור הישראלי ל-50%, לעומת עלייה ל-75% אצל הפלסטינים.<sup>15</sup>

ב. חרף התהפוכות הפוליטיות והדתיות והזעזועים במזרח התיכון, חזרה הליגה הערבית ואשררה את היוזמה כמעט מדי שנה בעשור האחרון. בוועידת הפסגה שהתקיימה בדוחה במרס 2013, הוזכרה היוזמה הערבית כאחד מעוגני המדיניות של הליגה.<sup>16</sup> יחד עם זאת, אין כל ערובה שכך יהיה גם בעתיד.

ג. התנאים מצד מדינות הליגה הלכו והתרככו לאורך ימי היוזמה הערבית. אלה השינויים העיקריים:

1. פליטים: מעמידה על זכות השיבה עד ניסוח המאפשר משא-ומתן, ויש המפרשים – זכות וטו לישראל. בניגוד לקו זה, בוועידת הפסגה בבגדאד בשנת 2012 שבה זכות השיבה ותפסה את מקומה הבעייתי מבחינת ישראל בסעיף 12 בנוסח הצהרת בגדאד ('אעלאן בגדאד'), לצד חזרה על מרכיב ההסכמה בין הצדדים על הנושא. בהחלטות הוועידה, תביעה זו אינה מצוינת במפורש.<sup>17</sup>

2. המחויבויות הערביות – נורמליזציה, שלום ותום הסכסוך.

3. בתביעה הערבית לריבונות על ירושלים: מעבר משימוש ב"ירושלים" ועד "ירושלים המזרחית".

### אופי המסמך וסגנונו: בסיס לדיון, ולא תכתיב

בניגוד להצהרות של כמה פוליטיקאים ערביים,<sup>18</sup> אנו סבורים שהיוזמה אינה בגדר תכתיב, אלא הזמנה למשא-ומתן על בסיס כמה עקרונות.<sup>19</sup> בהודעת ועידת הפסגה האחרונה בדוחה קוראת הליגה לחזור לשולחן הדיונים, ואין היא מתנה את תהליך השלום בקבלת היוזמה כתכתיב.<sup>20</sup> מלמדים על כך הדיונים הבלתי-רשמיים ואף הרשמיים שנערכו עוד בשנת 2005 באלג'יר בקרב מדינות הליגה, באשר לאפשרות של הכנסת שינויים מצד ישראל בנוסח היוזמה. אפשרות כזו נדחתה, דחייה שבאה לידי ביטוי גם בדבריהם של מדינאים ערביים כגון וליד מועלם (2009).<sup>21</sup>



ערב ועידת 2007 הכריז הנסיך פייסל, שר החוץ הסעודי, שעל מנהיגי ערב להיות מוכנים להכניס שינויים ביוזמה.<sup>22</sup> ידיעות על ניסיונות כאלה נפוצו שוב שנתיים מאוחר יותר,<sup>23</sup> ובאחרונה התפרסם כי משלחת של הליגה תצא לארצות-הברית עם נוסח חדש של תוכנית השלום, שאינו פוסל אפשרות לשינויים.<sup>24</sup>

### עמדות הערבים ביחס ליוזמה

היוזמה הערבית היא אינטרס ערבי, ולכן אפשר להניח שהאיומים במשיכתה מהשולחן המדיני של המזרח התיכון אינם אלא איומי סרק. מצד שני, ייתכן שדעת הקהל המתחזקת במדינות ערב מזהה את האינטרס כמקדם רק את המשטרים, ותקרא לביטולה. בעת הזאת ניתן לזהות שלוש עמדות ערביות עיקריות באשר ליוזמה: דרישה להסרתה מסדר היום, אולטימטום לישראל ותמיכה בהמשך קיומה לזמן מוגבל.

### דרישה להסתלק מהיוזמה או לעיין בה מחדש

שלושה גורמים מאיימים על המשך נגישותה של היוזמה: האחד – עמדות מפורשות נגדה: כוויית מבקשת להסתלק מהיוזמה בעקבות המשט הטורקי,<sup>25</sup> וכמוה גם קטר,<sup>26</sup> ושייח' אל-אזהר, אחמד אל-טייב, קרא בכינוס חירום של מדינות האסלאם בִּמְכָה למשוך כליל את יוזמת השלום הערבית "שזכתה לקבלת פנים גרועה ביותר [מצד ישראל]."<sup>27</sup>

אבו-עלא קרא באפריל 2012 לבחון מחדש את היוזמה הערבית במלאת לה עשר שנים,<sup>28</sup> וחמאס, שעמדתו הוצגה בפי ד"ר סלאח אל-ברדוויל, קובע שהחייאת יוזמת השלום מבטאת התחמקות ערבית מעמידה בפני הכיבוש.<sup>29</sup> מרואן מועשר, מאבות היוזמה הערבית והאיש שבהיותו שר חוץ של ירדן נתן לה ליטוש סופי, מזהה בנובמבר 2011 לחצים מצד הציבור הערבי הכללי המתקומם נגד המשך הסטטוס קוו של הבעיה הפלסטינית. באחרונה התבטא מועשר כי אם תיכשל היוזמה, יקיץ הקץ על פתרון שתי המדינות. האיום השני טמון במגמת הירידה במספר המדינות הערביות השותפות ליוזמה, והשלישי – הזדקנותו של "מנוע" היוזמה – המלך עבדאללה מערב-הסעודית.<sup>30</sup>

### אולטימטום לישראל: היוזמה לא תהיה מונחת לעד על השולחן

מרואן מועשר קובע,<sup>31</sup> יחד עם אישים ערביים אחרים כגון שיח' חמאד, יו"ר ועדת המעקב של הליגה (2012), כי אסור להניח שהיוזמה תהא תקפה לנצח. למרות שאזהרות כאלה נשמעו כבר בעבר, ייתכן שהמצב היום שונה בתכלית, בעיקר בגלל הפקעת המונופול על קבלת החלטות מידי שליטים אוטוקראטיים בעולם הערבי לטובת הרחוב הערבי והציבור.

## תמיכה

מצד שני, מדינאים ערביים שונים קובעים שהיוזמה תקפה והם תומכים בה בפומבי. ב-2007 נטען שאפילו האיראנים תמכו בה, אם כי באופן לא פומבי ולא רשמי;<sup>32</sup> נשיא עיראק, אל-מאלכי, הביע בה תמיכה ביוני 2009;<sup>33</sup> בנובמבר 2011 תמך בה טורקי אל-פייסל;<sup>34</sup> וכמוהו שר החוץ של ירדן.<sup>35</sup> בשנת 2010 הביע מחמוד עבאס בדוחה התנגדות להסתלקות מהיוזמה,<sup>36</sup> ובעמדה דומה מחזיק מוניב אל-מצרי, איש עסקים פלסטיני משפיע,<sup>37</sup> וכך אפילו מנהיג סודאן, אל-בשיר.<sup>38</sup> בוועידת הפסגה בבגדאד בשנת 2012 השתתפה גם טוניסיה האסלאמיסטית, והשנה, בכינוס דאבוס, קרא עבדאללה מלך ירדן לממשלת ישראל לקבל את היוזמה. בין שאר נימוקיו – חשש שירידת הנושא הפלסטיני מסדר היום העולמי תקל על ישראל לקבוע עובדות בשטח.<sup>39</sup>

## השלכות אפשריות

### חיזוק הרשות וסיכוי לשינוי חיובי בחמאס

יש להניח שעניינה של הרשות הפלסטינית ביוזמה הערבית התחזק לנוכח המאבק הפנימי בין פתח לחמאס, שבמסגרתו רמז ח'אלד משעל על נכונות להגיע להסכם עם ישראל ולהכרה בה.<sup>40</sup> הזכרנו לעיל את התמיכה היציבה של דעת הקהל הפלסטינית ביוזמה. מעבר לתוצאות המדיניות של הכרה ביוזמה על ידי ישראל, תוך קידום המשא-ומתן המדיני, עשויים לצמוח לרשות יתרונות פוליטיים כגון שחרור האסירים הפלסטיניים – סוגיה שמעוררת בשבועות האחרונים תסיסה מחודשת בגדה.<sup>41</sup>

תגובתו של חמאס ליוזמה לא הייתה אחידה: בשנת 2006 הביעו משעל ואל-זהאר הסכמה פושרת כלפיה, ומצד שני, כשדחתה התנועה את היוזמה, הפעילו עליה מדינות ערב לחצים לקבל אותה. לאור השינויים בהתבטאויותיהם של חלק ממנהיגי החמאס לטובת השגת הסכם כלשהו עם ישראל, הכרה ישראלית ביוזמה עשויה לעודד את הכיוון הזה.

### הקהילה הבינלאומית

על פי דיווחים בתקשורת, מזכיר המדינה האמריקני, ג'ון קרי, מתכוון להניח את היוזמה הערבית על שולחן הדיונים בין ישראל לפלסטינים.<sup>42</sup> נמסר כי הוא חותר לקואליציה של מדינות ובהן טורקיה, ירדן, מצרים ומדינות המפרץ, אשר תתמוך בחידוש תהליך השלום, בין השאר על בסיס היוזמה, וכי הוא מבקש לשכנע מדינות בליגה לנקוט צעדים של נורמליזציה ביחסים עם ישראל.<sup>43</sup> בתקופת כהונתו הראשונה של הנשיא אובמה, אמר שליחו המיוחד למזרח התיכון, ג'ורג' מיטשל, בפורומים סגורים מייד לאחר מינויו, כי היוזמה הערבית

תהיה מעמודי התווך של המדיניות האמריקנית באזור. עמדה חיובית דומה הביעו בעבר ג'ון קרי עצמו וצ'אק הייגל – בתפקידיהם הקודמים – עוד ב־2009 גורמים בינלאומיים אחרים תמכו ביוזמה מראשיתה, ולא שינו את עמדותיהם מאז (הקוורטט באפריל 2003; מזכ"ל האו"ם במרס 2007). האיחוד האירופי חוזר ומאשר את תמיכתו ביוזמה (קתרין אשטון וסרגיי לברוב).<sup>44</sup> עוד יוצאות הודעה משותפת של שרי החוץ של מדינות הליגה והאיחוד האירופי מנובמבר 2012, והכרזת תמיכה ביוזמה מטעם שרי החוץ של האיחוד האירופי, בדצמבר 2012. בחודש מרס שבה והביעה רוסיה תמיכה ביוזמה, ואף סין תומכת בתהליך השלום על סמך התוכניות השונות, ובהן היוזמה.<sup>45</sup>

יציאתה של ארצות־הברית מעיראק ונסיגתה הצפויה מאפגניסטן בשנה הבאה מתפרשות כניצחון של הקיצונים בעולם האסלאמי, סוגים ושיעים כאחד. התקדמות להסכם בערוץ הישראלי־פלסטיני, בד בבד עם עידוד ההידברות בין ישראל לבין חברות בליגה הערבית על בסיס יוזמת השלום הערבית, עשויות למתן את הפרשנות הזו ולחזק את מעמדה של ארצות־הברית.

### סיכוי ל"מחירים נמוכים"

סקרים שנעשו ברחוב הערבי מלמדים שהסכסוך הישראלי־פלסטיני תופס נפח זעום מתשומת הלב הציבורית הערבית. מקדימות אותו סוגיות פנימיות, חברתיות, ובעיקר כלכליות.<sup>46</sup> אפשר שדווקא בתנאים אלה, מחיר השגת הסכם עם הפלסטינים, סוריה ולבנון, עשוי להיות נמוך יותר מאשר בתנאים אחרים.

### חיזוק ציר ההתנגדות להתעצמות איראן

פרט לסוגיית הגרעין, חולקת ישראל אינטרס עם רוב מדינות ערב בנושא פעילותה של איראן באזור.<sup>47</sup> מדינות אלה מאותגרות מבחינה דתית ופוליטית על ידי הנמרצות השיעית האיראנית בעיראק (הנשלטת על ידי השיעים); בלבנון – שם חזבאללה שותף, תוך אוטונומיה צבאית וכלכלית, להנהגת המדינה; בערב־הסעודית, שבה מיעוט שיעי באזורי הנפט של מזרח הממלכה מהווה איום פנימי, או בתימן, שבה יורטה בראשית שנה זו ספינה איראנית שניסתה להעביר נשק למורדים השיעים.<sup>48</sup> לבסוף, להכרה ביוזמה כמסגרת אזורית מדינית כוללת יש סיכוי למזער את נזקם של חזבאללה וארגונים כמותו.

### כיווני בעולה אפשריים והמלצות למדיניות

היתרונות שעשויים לצמוח לישראל מניהול ערוץ הידברות רב־צדדי, תוך הכרה ביוזמת השלום הערבית כפלטפורמה מובילה להתקדמות מעשית לקראת הסכם מדיני עם הפלסטינים, יתבטאו בכמה מישורים: מעמדה הבינלאומי של ישראל עשוי להשתפר, על ידי הצבתה כשחקנית מפתח משפיעה שביכולתה להעניק

נכס מדיני ותדמיתי נכבד לארצות־הברית – דבר שיסייע לה לשקם את מעמדה במזרח התיכון ובעולם האסלאמי והערבי. שיח עם הליגה הערבית, שמעולם לא הייתה בעלת השפעה רבה, עשוי להחזיר את הדיון המדיני באזור מהתחום הדתי – שאליו הוא נוטה מאז פרוץ "האביב הערבי" – לתחום הפוליטי, והוא גם עשוי לסייע לישראל לזהות גורם ערבי אחד שאיתו אפשר לדבר. תוצאה אפשרית נוספת היא סיוע לחיזוק המחנה הסוני באסלאם במאבקו נגד השיעה ולהחלשת "הקלף הפלסטיני" בארסנל של איראן<sup>49</sup> ושל חזבאללה.

### המלצות לפעולה

ראשית־כל, על ישראל ליזום שיחות חשאיות עם כמה מראשי המדינות החברות בליגה הערבית, להכנת הודעה רשמית בדבר נכונותה של ישראל להכיר ביוזמה כבסיס למשא־ומתן. בין הנושאים על סדר היום – הסכמה על מסגרת רב־צדדית כוללת למשא־ומתן; הסכמה על צעדים מהותיים וצעדים מעצבי מציאות מצד ישראל כלפי הפלסטינים, ומצד מדינות ערב כלפי ישראל; הסכמה על זהות צד ג' לתיווך ביחס לפרטים; סיוע הדדי לפעולה בדעת הקהל; הסכמה על מדיניות מול ארגונים לא־מדינתיים ומול ציבורים שונים.

בשלב השני על ישראל, בתיאום עם הליגה, לנהל שיחות חשאיות עם כל הארגונים, לצורך בירור עמדותיהם במקרה שישראל תכיר ביוזמה.

בנוסח היוזמה עצמו נוגעת ההתניה היחידה ל"תגמול" הערבי על מילוי תנאי הליגה על ידי ישראל, ולא על השגת הסכם מקדים עם הפלסטינים – עמדה שהביע, בין השאר, עמרו מוסא בכנס המדיני־כלכלי "אמברוזטי", בספטמבר 2010.<sup>50</sup>

עם השלמת שלבים אלה יפתחו גורמים בלתי־משלתיים, תוך ניצול העלייה בשיעור התומכים בקבלת היוזמה, במסע הסברה נרחב בציבור הישראלי, שבעקבותיו תבוא הודעה רשמית ישראלית על הכרה ביוזמה כפתיחה למשא־ומתן, והצעת מקום ומועד למשא־ומתן זה. ייתכן שראוי להזמין את טורקיה להשתתף – במיוחד לאור עמדות שהביעה בעבר בזכות היוזמה<sup>51</sup> ולאחר ההפשרה ביחסים הדיפלומטיים בין המדינות – בין שאר החברים במשלחת של צד ג'.

אנו סבורים כי במסגרת תהליך משוכלל, יציב ורצוף, הכולל במקביל: משא־ומתן להסדר קבע, הסדרי ביניים, הידברות אזורית וצעדים חד־צדדיים, יש מקום להכרה של ישראל ביוזמת השלום הערבית כפלטפורמה אזורית־בינלאומית להידברות עם העולם הערבי, וכבסיס למשא־ומתן עם הליגה הערבית. הסיכונים במדיניות כזו נופלים מההישגים הצפויים מהצלחתה, ובראשם – עיצוב הגבולות של ישראל כמדינתו הדמוקרטית והבטחה של העם היהודי.

## הערות

- 1 ר', למשל: Teitelbaum, J., "The Arab Peace Initiative: A Primer and Future Prospects", Jerusalem Center for Public Affairs, 2009.  
<http://jcpa.org/article/the-arab-peace-initiative-a-primer-and-future-prospects-2>
- Ben Meir, Alon. "The Arab peace initiative: Now or never", *Digest of Middle East Studies*, 19 (2), 2010, pp. 228-233.
- Daoudi, M. S. D., "The Arab Peace Initiative", *CrossCurrents*, 59 (4), 2009, pp. 532-539.
- Region, A. H. I. A. C., Pundak, R., & Bamya, S., "From the Arab Peace Initiative to the Arab Spring and Back," *The Arab Peace Initiative and Israeli-Palestinian Peace*, 2, 2012. "The Arab Peace Initiative." *Middle East Policy* 9 (2), 2002, p. 25.  
קובי מיכאל (עורך), **יוזמת הליגה הערבית – האומנם הזדמנות היסטורית?: רקע, משמעויות וכיווני-פעולה אפשריים**, מכון ירושלים לחקר ישראל, 2007.
- Rifkind, Gabrielle, *The Arab Peace Initiative: Why Now?* Oxford Research Group, 2008. Yossi Alpher, "The Arab Peace Plan: Seize a Diplomatic Opportunity, The Strategic Interest, *Forward*, issue of June 8, 2007, <http://forward.com/articles/10892/>
- Henry Siegman, "The Underlying Risks in Missing the Arab Peace Initiative." *Common Ground News Service*, April 26, 2007.  
<http://www.commongroundnews.org/index.php?lan=en>
- Yossi Alpher, Ghassan Khatib and Charmaine Seitz (Eds.) "The Bitterlemons Guide to the Arab Peace Initiative: New Thinking on a Key Middle East Proposal", 2001, [http://www.bitterlemons-books.org/books/Bitterlemons\\_API\\_book\\_2011.pdf](http://www.bitterlemons-books.org/books/Bitterlemons_API_book_2011.pdf)
- Marwan Muasher, *The Arab Center: The Promise of Moderation*. New Haven & London: Yale University Press, 2008.
- 2 שרה זורעאלי, "הידברות סעודית – ישראלית: נסיכים ורוח, וגשם אין", **עדכן אסטרטגי**, כרך 10, גיליון 2, אוגוסט 2007.  
<http://cdn.www.inss.org.il.reblazecdn.net/upload/%28FILE%291193317230.pdf>
- יוסי מלמן, "מלחמות הביון בין סעודיה לאסד", **ואללה**, 29 בנובמבר 2012.
- 3 עקיבא אלדר, "אולמרט סירב לנאום בפני מנהיגים ערבים ולהביע תמיכה ביוזמת השלום", **הארץ**, 9 באוגוסט 2012.
- 4 Hoffman, Gil, "Sharon warns Saudi plan may be Arab plot", *The Jerusalem Post*, March 4, 2002.
- 5 "Israel to offer counterproposal to Arab peace initiative, Peres says", *USA Today*, May 20, 2007, [http://usatoday30.usatoday.com/news/world/2007-05-20-mideast\\_N.htm](http://usatoday30.usatoday.com/news/world/2007-05-20-mideast_N.htm).
- 6 Response of FM Peres to the decisions of the Arab Summit in Beirut, Israel Ministry of Foreign Affairs, March 28, 2002, <http://www.mfa.gov.il/mfa/pressroom/2002/pages/response%20of%20fm%20peres%20to%20the%20decisions%20of%20the%20arab.aspx>
- 7 "Olmert hails Arab peace offer as revolutionary change", *CBC News*, March 30, 2007.
- 8 Thomas L. Friedman, "Abdullah's Chance", *New York Times*, March 23, 2007.

- “King Abdullah of Jordan reaffirmed this in an interview with the Spanish daily”, 9  
*El Pais*, October 18, 2008.
- The Arab Peace Initiative, Frequently Asked Questions, Negotiations Affairs 10  
 Department, Palestine Liberation Organisation, 2013.  
<http://www.nad-plo.org/etemplate.php?id=157>
- Eduard Soler I Lecha, *The EU and the Arab Peace Initiative: Promoting a regional 11*  
*approach*, Israeli–European Policy Network, 2010.
- Gahssan Khatib, “Consistent support.” In: Alpher et. al. 2011, *ibid.*, 27ff. 12
- “Palestinians, Israelis at Odds over Saudi Plan,” Angus reid public opinion, June 17, 13  
 2008, [http://www.angus-reid.com/polls/32449/palestinians\\_israelis\\_at\\_odds\\_over\\_saudi\\_plan/](http://www.angus-reid.com/polls/32449/palestinians_israelis_at_odds_over_saudi_plan/)
- IPI Poll Finds Palestinians Support Two-State Peace Plan and Fatah, Hope Obama 14  
 Can Advance Peace Process, [http://www.charneyresearch.com/2009Sep23\\_IPI\\_Poll\\_findings\\_on\\_PalestinePeacePlan.htm](http://www.charneyresearch.com/2009Sep23_IPI_Poll_findings_on_PalestinePeacePlan.htm)
- James J. Zogby, Arab Peace Initiative 10 Years On, March 27, 2012: “Sure enough, 15  
 when we ran a poll on the Arab Peace Initiative across the Arab world, we found that almost three-quarters of all Arabs support a solution to the Arab-Israeli conflict that would lead to the establishment of a Palestinian state alongside Israel.” <http://miftah.org/Display.cfm?DocId=24621&CategoryId=5>
- המקור בערבית. 16  
<http://www.lasportal.org/wps/wcm/connect/706398004f08e22bb430be5c3cbea77a/24.pdf?MOD=AJPERES>
- יש לציין כי גם בוועידות קודמות היו הבדלי ניסוח דומים. 17
- או, למשל, עמרו מוסא: 18  
 “The Arab Peace Initiative is not a bargaining chip. There will be no derogation from its principles. It is a collective position that reflects a deep Alpher et. Al. 2010. .belief in and a genuine quest for peace.”
- p. 25. Arab Peace Initiative: A Primer and Future Prospects” Joshua Teitelbaum. 19  
 Jerusalem: *Jerusalem Center for Public Affairs*.  
 Daoudi, 2009, p. 539. ראו:
- 20  
 “אנו מעלים על נס את התפקיד שממלאות ועדת זימת השלום הערבית בראשות מדינת קטר ואת המאמצים אשר היא משקיעה בפעילות מרוכזת מול החברות הקבועות במועצת הביטחון והאיחוד האירופי, במטרה להגיע לפתרון באמצעות השקת משא ומתן רציני במסגרת זמנית [מחייבת] לפתיחתו ולסיומו תוך שימוש במנגנונים מוגדרים שיביאו שלום צודק וכולל באזור.” (עמ' 5)
- אל-חיאת, 8 במאי 2009. 21
- CNN בערבית, 25 באפריל 2007. 22
- ‘Arabs revising peace plan to win Israel backing for two states’. Arab paper: 23  
 Countries amending clause on ‘right of return,’ Yishai: Peace talks impossible until Gaza fighting ends. By Yoav Stem, May 6, 2009: Arab states are revising elements of a 2002 peace plan to encourage Israel to agree to the establishment of a demilitarized Palestinian state, the London-based paper *al-Quds al-Arabi* reported Wednesday.
- “Arab League delegation to submit new peace proposal to US.” Ma’an News 24  
 Agency, January 23, 2013.  
<http://maannews.net/eng/ViewDetails.aspx?ID=560363>
- Arab Times*, June 1, 2011, Kuwait City. 25

- Naharnet*, December, 9, 2012, "Qatar Urges Arab Peace Offer Review, Brands Quartet Failure," <http://www.naharnet.com/stories/en/63938-qatar-urges-arab-peace-offer-review-brands-quartet-failure> 26
- אל-אזהר תובע למשוך את יזמת השלום הערבית ולאחד את השורות האסלאמיות על מנת למצוא פתרונות מעשיים לאתגרים שעומדים בפני האומה. (מנארה, 13 באוגוסט 2012) 27
- מקור בערבית: <http://www.alquds.co.uk/index.asp?fname=data/2012/04/04-03/03qpt972.htm> 28
- מקור בערבית: <http://snipurl.com/270pw0f> 29
- Marwan Muasher, "The Death of the Arab Peace Initiative?," *The Atlantic*, November 23, 2011. 30
- מקור בערבית: <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/02/the-arab-peace-initiative-the-last-chance-for-a-two-state-s.html> 31
- Teheran backs Arab peace plan, say Saudis. "King Abdullah of Saudi Arabia greets Mahmoud Ahmadinejad who arrived at Riyadh airport for talks." By Tim Butcher, *The Telegraph*, March 5, 2007. 32
- אל-מאלכי במסיבת עיתונאים בקהיר: יזמת השלום הערבית תישאר מהות המו"מ." *Al-Kufiyah Press*, June, 26, 2009. 33
- <http://www.susris.com/2008/12/29/peace-for-the-mideast-prince-turki-al-faisal> 34
- "FM takes part in meeting of Arab Peace Initiative Committee," Breitbart, UPI, January 8, 2013. 35
- Palestinian President Mahmoud Abbas, for his part, told the meeting in Doha that he was opposed to a withdrawal of the offer, warning that it could lead to regional conflict. 36
- מקור בערבית: <http://www.wafa.ps/arabic/index.php?action=detail&id=136170> 37
- מקור בערבית: <http://asharqalarabi.org.uk/barq/b-qiraat-72.htm> 38
- מקור בערבית: <http://www.wafa.ps/arabic/index.php?action=detail&id=136170> 39
- ראיון לסוכנות הידיעות רויטרס ב-10 בינואר 2007. 40
- כך, למשל, היו בסוף פברואר 2013 התפרעויות ברחבי הגדה, ובמיוחד באזור חברון, עקב מותו של האסיר הביטחוני ג'רידאת, שביטאו את התביעה לשחרר אסירים בכלל. 41
- Zeiger, Asher, and the Times of Israel Staff. "Kerry expected to revive 2002 Saudi peace initiative." *The Times of Israel*. March 20, 2013. <http://www.timesofisrael.com/kerry-expected-to-revive-2002-saudi-peace-initiative/> 42
- Ravid, Barak. "Peres to Obama: Coalition will make it difficult for Netanyahu to make progress in negotiations," *Haaretz*, March 22, 2013, <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/peres-to-obama-coalition-will-make-it-difficult-for-netanyahu-to-make-progress-in-negotiations.premium-1.511252> 43
- Joint Statement by the EU High Representative Catherine Ashton and the Foreign Minister of the Russian Federation Sergey Lavrov on Middle East Peace Process, Brussels, 21 December 2012. 44
- "China urges Israel to remove obstacles to peace talks: UN envoy," *Xinhua*, December, 20, 2012. 45
- <http://www.globaltimes.cn/content/751320.shtml>

המדינה	הנושא	מקום בחשיבות	אחוז המסכימים	אסמכתא
לבנון	התערבות זרה	1	23.6	Atallah, Sami. (2012). "Lebanon Country Report." <i>Arab Barometer II</i> . <a href="http://www.arabbarometer.org/sites/default/files/countryreportlebanon2.pdf">http://www.arabbarometer.org/sites/default/files/countryreportlebanon2.pdf</a> p. 22.
	בעיית פלסטין	2	20.5	
אלג'יר	שחיתות	1	22.4	Jabi, Nasir al-. "Taqrir Haula Istitle' al Barumitir al-'Arabi. (2011). Al-Jaza'ir." <a href="http://www.arabbarometer.org/sites/default/files/countryreportyAlgeriaII.pdf">http://www.arabbarometer.org/sites/default/files/countryreportyAlgeriaII.pdf</a> p. 24.
	פלסטין	4	12.4	
מצרים	כלכלה	1	37	'Abd al-Jawad. Ahmad Naji Qahmah and Subhi 'Asilah (2011 Istitle' al Barumitir al-'Arabi, Jumhuriyat Misr al-'Arabiyah, Khuzairan, 2011. Markaz al-Dirasat al-Siyasiyah wal-Istrrtijiyah bi-Mu'assat al-Ahram. <a href="http://www.arabbarometer.org/sites/default/files/countryreportyegyptII.pdf">http://www.arabbarometer.org/sites/default/files/countryreportyegyptII.pdf</a> p. 21.
	פלסטין	5	4	
ירדן	כלכלה	1	46	Masri, Muhammad al-, (2011), "Istitle' al Barumitir al-'Arabi, al-Urdun." <i>Istratij, Markaz al-Dirasat al-Istratijiyah, al-Jami'ah al-Urduniyah</i> . <a href="http://www.arabbarometer.org/sites/default/files/countryreportjordan2_0.pdf">http://www.arabbarometer.org/sites/default/files/countryreportjordan2_0.pdf</a> p. 40.
	פלסטין	2	21	
סעודיה	כלכלה	1	49	Sirhan, Sa'ud al-, (2011), "Istitle' al Barumitir al-'Arabi, al-Mamlakah al-'Arabiyah al-Sa'udiyah." <a href="http://www.arabbarometer.org/sites/default/files/countryreportysaudi2.pdf">http://www.arabbarometer.org/sites/default/files/countryreportysaudi2.pdf</a> P. 16.
	פלסטין	3	12	

47 ראו דעתו התואמת של ניזאר עבד אל-קאדר, Alpher et al, 2011, p. 33.

48 Julian E. Barnes and Adam Entous, "Panetta: Iranian Threat Spreads, *Wall Street Journal*, February 1, 2013. <http://online.wsj.com/article/SB10001424127887323926104578278231369164640.html>

49 למשל, "יום ירושלים" שנוסד לסמל את התביעה לזכויות "העם האסלאמי" בפלסטין.

50 <http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1219953>

51 <http://gulffnews.com/news/gulf/uae/general/turkey-sees-arab-peace-plan-key-to-solving-woes-1.50093>

"Turkey sees the Arab peace :2009 בעת ביקור בערב הסעודית בפברואר 2009 initiative, mooted by King Abdullah and endorsed by the Arab world, as a means of extricating the Middle East region from its predicament, as well as a panacea for the woes of the region in order to restore its stability and consolidating the pillars of just peace enabling peaceful coexistence of all people in the region." אף השתתף ביישבת ועדת המעקב של שרי החוץ הערביים בנושא זימת השלום (אל-קאדס, 13 בספטמבר 2011).



# תחיית הציר הסוני במזרח התיכון

יואל גוז'נסקי וגליה לינדנשטראוס

## מבוא

סדר היום המזרח־תיכוני התמקד בשנים האחרונות בהשפעתה הגוברת של איראן ובחשש מפני היווצרות מרחב השפעה בהנהגתה, שיימשך מאיראן בואך עיראק, סוריה וחזבאללה. השימוש במונחים דוגמת "הציר הרדיקלי", "הסהר השיעי" או "מחנה ההתנגדות" נועד לתאר את ההתאגדות הנדונה, אם על ידי הדגשת המרכיב המדיני־אסטרטגי או האידיאולוגי־רעיוני, והפכו שגורים בפי כל. אולם, הטלטלה שאחזה במרחב הערבי מאז סוף שנת 2010 הביאה לעיצוב נוף גאופוליטי חדש, ולשינויים בהרכב הציר ובמידת לכידותו. כמו כן, היא הביאה להתגבשותו של "ציר סוני" ערבי־טורקי/מלוכני־רפובליקאי, שמהווה משקל־נגד ומאתגר את עוצמתה ואת השפעתה של איראן ושלוחיה במרחב. האקטיביזם הסוני היחסי החל עוד לפני אירועי "האביב הערבי" – אירועים שהחריפו את המתח העדתי בין הסונים לשיעים ובין הערבים לאיראן – אך הוא הגיע לשיאו בעקבותיהם. שיקולים של מאזן עוצמה קלאסי ויריבות בין־עדתית שזורים יחדיו בפעלתנות, בעיקר מצדן של מדינות המפרץ, שמטרתן היא לבלום את איראן ולגבש חזית סונית נגדה. מטרת המאמר היא לבחון את המחנה הסוני המתגבש על רקע מה שנראה כהיחלשות הציר בהנהגת איראן, וכן לעמוד על נקודות החוזק והחולשה של "הציר הסוני". כך, על משוואות הכוח החדשות הפוטנציאליות שנוצרו בעקבות "האביב הערבי" מעיבה חולשת המשטרים הערביים, בראש ובראשונה של מצרים, חשדנות היסטורית בין טורקיה ומדינות ערב, והעובדה שחברות המחנה סובלות עדיין מפירוד שורות ומהיעדר אסטרטגיה ברורה ואחידה. מעבר לסוגיות אלו תיבחן גם השאלה, מהם האינטרסים המשותפים בין חברות הציר לבין ארצות־הברית וישראל. על־פניו נראה שמתקיים שיתוף אינטרסים מסוים בין חברות הציר לבין ישראל והמערב, לפחות בכל האמור לטווח הזמן הקצר. אולם, למרות שמשטרים אלו

יואל גוז'נסקי הוא חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי  
ד"ר גליה לינדנשטראוס חוקרת במכון למחקרי ביטחון לאומי

נחשבים פרו־מערביים ובעלי עמדה מדינית מתונה יותר ביחס לישראל, בהשוואה לאיראן, הם עדיין מייצגים ותומכים במידה רבה באידיאולוגיה אסלאמית, לעיתים קיצונית, לרוב אנטי־ישראלית. בעיני רבים, התחזקותו של הציר הסוני נובעת בראש ובראשונה מהיחלשותו של הציר השיעי, קרי, "משחק סכום אפס". מבחינה זאת, אם יתברר שהיחלשות הציר השיעי היא זמנית או חלקית, הדבר ישליך על מידת חוזקו של הציר שכנגד.

תחושת האיום במרחב הסוני ביחס לאיראן נובעת מהעוינות הדתית־עדתית ומהחשש מהעלייה בהשפעתה האזורית – חשש שגבר עם הפלת משטרו של סדאם חוסיין והובלת עיראק על ידי הרוב השיעי במדינה.<sup>1</sup> איראן אף ניסתה לזקוף לזכותה הישגים כגון הנסיגה הישראלית מאזור הביטחון בלבנון בשנת 2000 וכן ההתנתקות מעזה ב־2005, וטענה כי אלו נובעות מ"ניצחון" הציר השיעי.<sup>2</sup> החשש המרכזי הינו שיכולת גרעינית איראנית תחולל שינוי גיאואסטרטגי עמוק במזרח התיכון, ושהיא עתידה להביא להתחזקותו של הציר בהנהגתה ולתחושת ביטחון גוברת של מרכיביו. "הציר הרדיקלי" משמש מרכיב מרכזי בתפיסת הביטחון של איראן, שמהווה מצידה "עורף אסטרטגי" חומרי ואידיאולוגי ליתר מרכיביו. לאיראן יש אינטרס להציג את עצמה כמובילת הכוחות הרדיקליים כדי להעצים את דימוי כוחה והיא רואה ביתר חברות הציר אמצעי לקידום שאיפותיה האזוריות. היחלשות משטר אסד, התרחקות חמאס מהציר הרדיקאלי בעקבות מלחמת האזרחים בסוריה והמגבלות הפנים־לבנוניות על חזבאללה הפחיתו מהאטרקטיביות של הציר והחלישו אותו במידה משמעותית. מטבע הדברים, מידת לכידותו תלויה גם בהתנהגותם של שחקנים חיצוניים, שביכולתם להשפיע על העדפותיהן של חברות הציר.

## תחיית הסונים?

היו אלה ניסיונותיה של איראן להגביר את השפעתה האזורית בצל הפיתוח הגרעיני והטלטה במרחב אשר הביאה לתזוזה משמעותית בציר הסוני, ולהבנה שיש צורך במעבר למדיניות אקטיבית יותר. שיתוף הפעולה הפוליטי והביטחוני המוגבר בין טורקיה, מצרים ומדינות המפרץ, שבראשן קטר וערב־הסעודית, נתפס יותר ויותר כצורך דוחק, במיוחד לנוכח האיום האיראני ועל רקע מלחמת האזרחים בסוריה. כבר עתה ניתן לזהות התאמה מסוימת באסטרטגיה של חלק מהמדינות מול איראן ואימוצה של עמדה פומבית אסרטיבית יותר, המפיחה חיים בציר.

בעוד הליגה הערבית והמועצה לשיתוף פעולה במפרץ תמכו בכינונו של אזור ללא טיסה מעל לוב, ובכך סללו את הדרך להחלטת מועצת הביטחון בנושא ולהפלתו של מועמר קדאפי, ערב־הסעודית ראתה את נפילת מובארק כהפסד צורב וכ"בגידה" אמריקנית בשותף נאמן.<sup>3</sup> על רקע אִי־ההצלחה בשימור משטר

מובארק על כנו, הגיבה ערב־הסעודית בנחרצות על ההתקוממות השיעית בבחריין. כוחותיה (תחת דגל המועצה לשיתוף פעולה במפרץ) נשלחו במרס 2011 לדכא את המהומות. המטרה הייתה לשדר שערב־הסעודית תהיה מוכנה לנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותה – מדיפלומטיה ועד לאמצעים צבאיים – בניסיונה להוות משקל נגד לאיראן (ושהיא תעמוד על אינטרסים מהותיים בראייתה, גם בניגוד לעמדתה של ארצות־הברית). מעבר לכך, היו גם חששות מהתקוממות בעלת מאפיינים דומים של המיעוט השיעי בתוך ערב־הסעודית. מניע נוסף היה למנוע מאיראן להשיג יותר השפעה בבחריין.<sup>4</sup>

מלחמת האזרחים בסוריה הייתה, במידה רבה, קו פרשת המים בכל האמור ליחסי הכוחות בין הצירים. עד שהאירועים אחזו בסוריה – שהופכת בעטיים לזירת מאבק אזורי – נראה היה כי הפלת המשטרים הפסבדו־רפובליקאים בצפון־אפריקה משרתת את המחנה הרדיקלי בראשות איראן, ובחסות הכאוס יתאפשר לה להעמיק את השפעתה בזירות שונות. אלא שהמדינות הסוניות קיבלו הזדמנות פז עם התרחבות המחאה לסוריה. הן הפנו את גבן לאסד ומבקשות כעת לראות בנפילתו, ולו בשל העובדה כי בכך תאבד איראן בעלת־ברית מרכזית. בראייתו, נפילת אסד תחזיר את איראן ל"ממדיה הטבעיים".

תנועת חמאס, שבעקבות מלחמת האזרחים בסוריה התרחקה מהשושבינות המסורתיות שלה, איראן וסוריה, ואף יצאה באופן פומבי נגד משטר אסד, החלה להיכנס תחת המטריה הדיפלומטית והכלכלית של מדינות הציר הסוני. מבצע 'עמוד ענן' בעזה בנובמבר 2012 חיזק את המגמה של עליית הציר הסוני, כיוון שהיו אלו חברותיו שהביאו להסכם הפסקת האש. איראן לא שבעה רצון מהאופן שבו מצרים ובעלות־בריתה (קטר וטורקיה) הובילו את התיווך להפסקת הלחימה, כשקהיר הפכה למוקד המגעים, במהלך המבצע. מדינות אלו, לשיטתה של איראן, מפגנות פטרונות על הבעיה הפלסטינית, זוכות לרווחים מדיניים־תעמולתיים ומותירות

בצל את איראן, ללא אשראי על הסיוע הצבאי שהגישה לחמאס ולג'יהאד האסלאמי, אשר אפשר להם להילחם בישראל. אם מוסיפים לכך את הבידוד המדיני והכלכלי המשמעותי שבו נתונה איראן, אזי נראה שהמומנטום עומד לצד גוש המדינות הסוניות. האפשרות שמשטר אסד ייפול והשלטון יעבור לידי הרוב הסוני בסוריה תאשר סופית את תחייתו של הציר הסוני, לאחר כעשור שבו נראה היה שידו על התחנתונה, עם "אובדן" עיראק למחנה האיראני־שיעי. מעבר לכך, הירידה החדה והעקבית של הפופולאריות

מבצע 'עמוד ענן' בעזה  
בנובמבר 2012 חיזק את  
המגמה של עליית הציר  
הסוני, כיוון שהיו אלו  
חברותיו שהביאו להסכם  
הפסקת האש

של איראן בדעת הקהל – כפי שהיא משתקפת בסקרים שנערכו במדינות ערב ובמדינות מוסלמיות בשנים האחרונות – תורמת אף היא לעלייה בפופולאריות

של המחנה הסוני. בכל המדינות שנסקרו, למעט בלבנון ובעיראק, נתפס התפקיד שמילאה איראן בבחריין ובסוריה כשלילי יותר מאשר חיובי. בנוסף, למעט בלבנון ובלוב, יותר נשאלים חשבו שאיראן מפתחת נשק גרעיני מאשר נשאלים שחשבו שהיא מפתחת גרעין לצורכי שלום.<sup>5</sup> מנגד, על אף שחל כרסום מסוים בפופולאריות של טורקיה במזרח התיכון ובצפון-אפריקה, היא נותרה המדינה שנתפסת באופן החיובי ביותר באזור.<sup>6</sup>

### החברות המרכזיות בציר המתהווה

הניסיון של ערב-הסעודית להביא לאיחוד המשטרים המלוכניים בשל החשש מתסיסה עממית נגדם ולגבש גוש מלוכני כמשקל נגד לאיראן – לא צלח עד כה. עם זאת, הזעזוע האזורי לא הביא עד עתה לנפילתה של אחת המונרכיות באזור, ומדינות המפרץ, גם עם על יחסיהן מעיבות מחלוקות משמעותיות, מהוות את הגוש המלוכד והאפקטיבי ביותר באופן יחסי במרחב הערבי. עבדאללה מלך ערב-הסעודית אף קרא בדצמבר 2011 לשש מדינות המפרץ הערביות "לעבור משיתוף פעולה לאיחוד במסגרת ישות אחת". אלא שלמרות הציפיות כי יוכרז על איחוד, ולו חלקי, הדבר נדחה. זאת, לכאורה, כדי להעניק זמן נוסף לחברות לבחון את המתווה המוצע ולפתור עניינים שבמחלוקת. אולם הממלכה, למרות חולשות מבניות לא-מבוטלות, נחושה עדיין לקדם סדר אזורי חדש. ערב-הסעודית – שמסייעת לאופוזיציה הלוחמת בסוריה במימון ובאמצעי לחימה מתקדמים<sup>7</sup> – מבקשת לראות בנפילתו של אסד, ולו בשל העובדה כי בכך תאבד איראן את בעלת-בריתה המרכזית, יתערער המערך הרדיקלי ותינתן לערב-הסעודית הזדמנות להצטרף להנהגתו של מחנה סוני גדול ומגובש מבעבר. כבר עתה, וכל עוד היא מצליחה לנהל את העימות על ידי שלוחיה, כל יום שחולף, גם אם אינו מקרב להכרעה, בראיית הממלכה מיטיב עם מצבה משום שאויביה – איראן, משטר אסד וחזבאללה – מקיזים את דמם ונחלשים. נוסף לנטיית הטבעית להישאר מאחורי הקלעים ולהתרכז בניסיונות תיווך ובדיפלומטיה, לערב-הסעודית אתגרים משמעותיים מבית – בהם משבר ירושה פוטנציאלי, קריאות לרפורמה פוליטית מבית ומחוץ ותסיסה "על אש קטנה" של השיעים במחוז המזרחי – המקשים עליה לקחת לעצמה תפקיד מנהיגותי.

העוצמה הכלכלית האדירה והנכונות להשתמש בה לצרכים מדיניים, נוסף לחולשת כמה ממוקדי הכוח המסורתיים בשל הטלטלה העוברת על המרחב הערבי, הבליטה את כוחה העולה של קטר ואת מדיניות החוץ הייחודית שאימצה, הכוללת מעורבות אקטיבית במרבית מוקדי הטלטלה באזור, מלוב ועד סוריה, שם האמירות עד כה היא התומכת הגדולה ביותר במורדים מבחינה כספית. כך היה גם בביקורו של אמיר קטר ברצועת עזה באוקטובר 2012 – ביקור ראשון של

ראש מדינה ברצועת עזה תחת שלטון חמאס. פעילותה של האמירות בסכסוך הפנימי בזירה הפלסטינית בין תנועות פתח וחמאס אינו חדש, אך הוא ממחיש את רצונה להיכנס לוואקום שנוצר עם ההיחלשות המצרית. מטרתה של האמירות היא לתפוס מקום מכובד לצדה של מצרים, העסוקה בבעיותיה הפנימיות, כשושבינה מרכזית במאמצי התיווך בין הארגונים. בנוסף, הסיוע הכלכלי שהאמירות הצהירה כי תעביר למצרים, 8 מיליארד דולר והתחייבות להשקעות עתידיות נוספות במשק המצרי;<sup>8</sup> גם אם הוא מגיע לכאורה ללא תנאי ו"תג מחיר" רשמי, יעניק לה יכולת השפעה רבה מבעבר על מדיניותה של מצרים. זאת, בניגוד ליחסים העכורים בין דוחה לקהיר שאפיינו את תקופת שלטונו של מובארכ.

בשל המשבר בסוריה, התרחקה, כאמור, תנועת חמאס מאיראן ומסוריה (שאיננה עד אז את מנהיגות התנועה בשטחה) שהעניקו לה ממון רב ואמצעי לחימה מתקדמים, והתקרבה למצרים ולקטר – בה יושבים כעת בכריה. קשריה של קטר עם גורמים כחמאס הביאו, בין היתר, את ישראל להחלטה לנתק את יחסיה עם קטר ולסגור באופן סופי את משרד הנציגות הדיפלומטית בדוחה במרס 2011, לאסור על נושאי דרכון קטרי לבקר בשטחי יהודה ושומרון ולעצור את שיתוף הפעולה בין קטר לבין התעשיות הביטחוניות בישראל. ניתן להניח כי ישראל לא רוותה נחת מן הביקור של האמיר ברצועה ומההישג לחמאס – גם אם ניתוק הארגון מ"הציר הרדיקלי" כשלעצמו הוא חיובי, הדבר משפיע לרעה על יחסי ישראל-קטר. יתכן ומה שמניע את האמירות העשירה בגז הוא הרצון לבסס את מעמדה במזרח התיכון כמו גם ניסיון להרחיק את האפשרות כי המהפכה תגיע לגבולותיה. אולם כוחה של קטר אינו בלתי-מוגבל ופעלתנותה הרבה, בעיקר תמיכתה בכוחות אסלאמיים ואסלאמיסטיים במרחב, מקימה עליה מתנגדים גם בקרב יתר המונרכיות החוששות מהתחזקות גורמים הקשורים לתנועת 'האחים המוסלמים'.

טורקיה, שמנסה לאזן בין הגילוי מחדש של המזרח התיכון לבין שמירה על יחסים תקינים עם המערב, מהווה חוליה חשובה בציר הסוני המתהווה. בעוד חלק ממדינות ערב נותרו אמביוולנטיות לגבי הניסיונות של טורקיה לחזור לעמדה של מנהיגות במזרח התיכון, ההתנגדות לישראל והאופציה המנהיגותית הסוניית החלופית לאיראן נתפסת באופן חיובי בבירות ערב.

טורקיה, שמנסה לאזן בין הגילוי מחדש של המזרח התיכון בשנים האחרונות לבין שמירה על יחסים תקינים ואף הדוקים עם המערב, מהווה חוליה חשובה בציר הסוני המתהווה. בעוד חלק ממדינות ערב נותרו אמביוולנטיות לגבי הניסיונות של טורקיה לחזור לעמדה של מנהיגות במזרח התיכון, ההתנגדות לישראל והאופציה המנהיגותית הסוניית החלופית לאיראן נתפסת באופן חיובי בבירות ערב.

מצד שני, "השיבה" של טורקיה למזרח התיכון עשויה להיות על חשבון המעמד של חלקן בהנהגת העולם האסלאמי, ואף הערבי. זיכרונות שליליים מתקופת השלטון העות'מאני עדיין טריים בחלק מהבירות, ו"המודל הטורקי" מאיים על אופיין השמרני של המונרכיות הסוניות.

על אף קבלת הפנים החמה במהלך ביקורו של ראש ממשלת טורקיה, רג'פ טאיפ ארדואן, במצרים בספטמבר 2011, לאחר הפלת מובארכ,<sup>9</sup> הופנתה לעברו ביקורת מצד תנועת 'האחים המוסלמים' המצרית. לפני הגיעו למצרים הוא התבטא כך: "מדינה חילונית מכבדת את כל הדתות. אל תהיו מודאגים מהחילונית. אני מקווה שתהיה מדינה חילונית במצרים".<sup>10</sup> הוא הדגיש כי לאנשים צריכה להיות הזכות לבחור האם להיות דתיים אם לאו, וציין את עצמו כדוגמה לראש ממשלה מוסלמי העומד בראש מדינה חילונית. דובר 'האחים המוסלמים' במצרים אמר בתגובה כי דבריו של ארדואן הם "התערבות בוטה בענייניה הפנימיים של מצרים".<sup>11</sup> מאז, המנהיגות הטורקית מגלה זהירות רבה יותר ומדגישה שאין בכוונתה "לייצא את המודל הטורקי", אלא רק לסייע למי שיבקש את עזרתה.<sup>12</sup>

מבצע 'עמוד ענן' חשף את הבעייתיות במדיניות הטורקית ביחס לסכסוך הישראלי-פלסטיני. בעקבות התדרדרות היחסים בין טורקיה לישראל והתמיכה החד-משמעית של טורקיה בחמאס, לא הייתה לטורקיה יכולת ממשית לתווך ולהשפיע, מעבר להתבטאויות בגנות המדיניות הישראלית.<sup>13</sup> המבצע הדגים פעם נוספת את העובדה שטורקיה איבדה את המעמד של המתווכת הראשית באזור – מעמד שהיה לה לפני פרוץ ההתעוררות הערבית – על רקע חולשתן של המדינות הערביות ובראשן מצרים. עם זאת, ההתנצלות שהביע ראש ממשלת ישראל, בנימין נתניהו, בפני ארדואן במרס 2013, והסיכוי שתהיה הפשרה מסוימת ביחסי ישראל-טורקיה יוכלו לתרום לכך שתגבר ההשפעה הטורקית על הנעשה בין ישראל והפלסטינים.

ההתנהלות המוצלחת של מצרים כמתווכת ב'מבצע 'עמוד ענן' העניקה לה מספר רווחים אזוריים ובינלאומיים. היכולת של המשטר המצרי החדש להביא לרגיעה היה הישג בלתי-מבוטל. מורסי לא היה מעוניין בהסלמה מתמשכת, שכן היה חשש שזו תגביר את הביקורת הציבורית בכלל ומשורות 'האחים המוסלמים' בפרט, ותתבע ממנו צעדים קיצוניים כגון ביטול הסכם השלום, מה שהיה עלול להוביל לגביית מחיר כלכלי ומדיני כבד ממצרים בזירה הבינלאומית. קרוב לוודאי כי גם בעתיד יהיה למצרים תפקיד מרכזי בריסון המאבק בין ישראל לחמאס, שכן היא נותרה מקובלת על שני הצדדים. מנגד, עולות תהיות האם יכולה מצרים למלא תפקיד משמעותי בזירה האזורית, בעוד היא מתמודדת עם התפתחויות דרמטיות כל כך בתחום הפנים. כך למשל שר ההגנה המצרי, הגנרל עבד אל-פתח אל-סיסי, הזהיר בינואר 2013 אף מהתפרקותה של המדינה.<sup>14</sup> המצב הכלכלי הרעוע – המתבטא בכך שמצרים ניצבת כמעט ללא זרבות במטבע חוץ, ומתמודדת עם גירעון תקציבי משמעותי ואבטלת צעירים הקרובה ל-25% (כאשר 60% מאוכלוסיית המדינה היא מתחת לגיל 30)<sup>15</sup> – מאלץ את מצרים לפנות לנתיבים חדשים בגיוס אחר משאבים. במטרה לעודד את ענף התיירות במצרים, ספק אם כדי להתקרב

למטטר בטהרן, אף חידשה מצרים במרס 2013 את הטיסות הישירות בינה ובין איראן לאחר 34 שנים של נתק.<sup>16</sup>

### לכידות הציר הסוני

על אף מה שנראה כהתחזקות הציר הסוני, ניתן לראות שלמעשה קיים פיצול בתוכו. בעוד טורקיה, קטר ואף מצרים בהנהגת 'האחים המוסלמים' נוטות לתמיכה בארגונים דוגמת חמאס, ובמידה לא־מבוטלת בשינוי חלק מההסדרים הקיימים, הרי יתר מדינות המפרץ וכן ירדן חוששות מעליית כוחו של האסלאם הפוליטי, וניצבות בצד המגן עד כמה שניתן על הסטאטוס־קוו. מלך ירדן, עבדאללה השני, אף טען בהקשר זה כי נוצר ציר רדיקלי חדש, "סהר האחים המוסלמים" שמרכזו מצרים וטורקיה, המאיים לשנות את הצביון האזורי.<sup>17</sup> בנוסף, הקו הניצי שאימץ ארדואן ביחס לישראל בשנים האחרונות אינו תואם את עמדת ערב־הסעודית ועמה כמה ממדינות המפרץ המעדיפות שיתוף פעולה שקט עם ישראל.<sup>18</sup>

גם בנושא סוריה, שלגביו יש לכאורה התאמה רבה יותר בין האינטרסים של חברות הציר הסוני, קיימות מחלוקות. הסעודים והקטרים תומכים בפלגים שונים, לעיתים מתחרים, בקרב המורדים. כאשר האחרונים תומכים באלמנטים רדיקאליים יותר ועובדים עם האחים המוסלמים שהם לצנינים בעיני ריאד. בנוסף לכך קיים הבדל יסודי מבחינת טורקיה וירדן מצד אחד וערב־הסעודית מנגד, בכך שטורקיה וירדן, כמדינות שכנות של סוריה, צריכות להתמודד עם זליגת השפעות ממלחמת האזרחים בסוריה (פליטים, סיכוי מוגבר לפיגועי טרור), וזהו הגורם המרכזי המדריך את אופן פעולתן. מבחינת ערב־הסעודית קיימת אכזבה מכך שהרטוריקה החריפה של טורקיה כלפי מטטרו של אסד לא לוותה בצעדים מעשיים.<sup>19</sup> בכל מקרה, התיקו הנמשך בשטח משרת את הממלכה במידה רבה, כאמור, משום שהוא מחליש את אויביה ומצריך מידת השקעה נמוכה יחסית מצידה, מה גם שהיא חוששת כי אם וכאשר ייפול אסד יעלה כוחו של האסלאם הפוליטי בסוריה – דבר היכול להקרין גם על המפרץ. זאת, כאמור, בניגוד לראייתן של שותפותיה "לציר" – מצרים וקטר. בהיעדר הכרעה ברורה בסוריה, ייתכן שהפילוג בין הגורמים הסוניים הפועלים בסוריה והגורמים התומכים בהם רק יגבר. פרוץ מלחמת האזרחים בסוריה איחד אלמנטים שונים אשר מטרתם החלשת הציר האיראני. סיומה, כך או אחרת, עלולה להציף על פני השטח ביתר שאת מחלוקות קיימות ביניהן.<sup>20</sup>

לגבי נושא היסוד האמור לאחד את הציר הסוני – הנושא האיראני – גם כאן קיימים פערים ניכרים בתפיסות של חברי הציר. לצד מצרים, המחזקת את הקשרים הכלכליים והדיפלומטיים עם איראן, טורקיה אינה רואה את מידת האיום הנשקפת מאיראן כפי שרואות זאת כמה ממדינות המפרץ. למשל, בעוד טורקיה מתגאה בניסיון התיווך עם ברזיל בנושא הגרעין האיראני במרס 2010, ניסיון זה נתפס באופן

שלילי על ידי חלק ממדינות המפרץ.<sup>21</sup> מעבר לכך, בשעה שכל המדינות יכולות להסכים על כך שמזרח תיכון נקי מנשק גרעיני הוא יעד רצוי, העובדה שזהו יעד שספק אם ניתן יהיה להשיגו הופכת את הדיון על אסטרטגיות אחרות לבוער. אך כאמור, טורקיה גורסת שמדינות המפרץ מגזימות באיום הנשקף מהגרעין האיראני, וטוענת שרק דרך משא-ומתן ניתן לפתור סוגיה זו. כך למשל, שר החוץ הטורקי, אחמד דוואטולו, טען כי קבוצת ה-P5+1 המנהלת את המשא-ומתן עם איראן צריכה לכלול גם את טורקיה ואת ערב-הסעודית, ולהפוך ל-P5+3.<sup>22</sup>

החולשה הפנים-מדינתית הקיימת כבר עתה בחלק מהמדינות במזרח התיכון ובצפון-אפריקה, והצפי שמגמה זו תימשך ואף תגבר, יכולה גם היא להוות אתגר משמעותי לציר הסוני המתהווה, שיתקשה לנסח מסר ברור של אחדות (גם ברמה הפנים-סונית וגם ברמה הבין-עדתית) ולשכנע באמצעותו את ההמונים. חולשת המשטרים מסוכנת עבור הציר הסוני משתי סיבות מרכזיות. ראשית, היא יכולה ליצור מוקדים נוספים של עימות שיעי-סוני, ובכך לגרור את מדינות הציר הסוני להתערבות (בדרגות שונות) במקומות רבים, גם בסמוך לגבולן, ולשחיקת כוחן (תימן היא דוגמה למדינה שבה איראן מגבירה את מעורבותה השליטית, דבר העלול לגרור שוב את ערב-הסעודית למעורבות צבאית. דבר דומה עלול להתרחש בסוריה שנמצאת בסכנה של התפרקות לקנטונים). שנית, חולשה מדינתית זו נוגעת גם לאחת השחקניות המרכזיות בציר הסוני במתכונתו הנוכחית, והיא מצרים. בניית הציר על יסוד רעוע כזה מבטיחה קשיים, וכבר עתה ניתן לראות שאיראן מחפשת דרכים לשפר את יחסיה עם מצרים על רקע חולשתה זו, וזאת על אף ניסיונותיה של ערב-הסעודית לבלום התפתחויות מסוג זה.

## סיכום

אחד מהמאפיינים המרכזיים של המערכת המזרח-תיכונית הוא היותה מערכת רב-קוטבית. היתרון במערכת רב-קוטבית הוא הגמישות הקיימת בה.<sup>23</sup> עולה השאלה, האם הגמישות הרב-קוטבית תפנה את מקומה להיווצרות שני גושים קשיחים יותר. התפתחות כזו יכולה להוביל מצד אחד לריסון איראן, אך גם להסלמה של עימותים מקומיים ולסכסוך אזורי כולל. המדינות הסוניות נראות מוכנות מתמיד לרתום את נכסיהן הדיפלומטיים, הכלכליים ואף הצבאיים במאמץ להתמודד עם איראן ושלוחותיה. עם זאת, הן עדיין אינן רואות באותה מידת חומרה את האיום האיראני, ולכן זהו גם מקור למתח ביחסי מדינות אלו. זאת בנוסף לראייתן השונה באשר לתפקידו של האסלאם הפוליטי, בדגש על תנועת 'האחים המוסלמים' – עניין הגורם חיכוכים ביניהן ומפחית מיכולת הפעולה המשותפת של הציר. אם אכן המגמה של התחזקות הציר הסוני תישאר בעינה, הרי מדובר במידה רבה בשינוי פרדיגמאטי ה"צובע" את המזרח התיכון בצבעים עדתיים-אידיאולוגיים.



אמנם, ייתכן שעוצמתה והשפעתה של איראן תפחת, אך מנגד, האסלאם הפוליטי במזרח התיכון יגביר את כוחו – מה שעלול להוביל לאזור פחות סובלני כלפי ישראל והמערב. כבר עתה זוכות תנועות אסלאמיות־סוניות לעדנה, לעיתים אף לרסן השלטון, ברבים מהמשטרים שעברו מהפכה.

מבחינת האמריקנים, עליית הציר הסוני יכולה להיות חיובית כמקור לגיטימציה אזורי במאבק מול תוכנית הגרעין האיראנית. שלוש המדינות המובילות בציר הסוני – ערב הסעודית, טורקיה ומצרים – הן מדינות שארצות־הברית השקיעה רבות בשימור האוריינטציה המערבית שלהן. קיימים אמנם מתחים לא פשוטים ביחסי כל אחת משלוש מדינות אלו עם ארצות־הברית, ובפרט נראה שהאתגרים הניצבים בפני ארצות־הברית בשימור היחסים עם מצרים בהנהגתו של מורסי יהיו מורכבים, אך לכל אחת מהן יש גם מוטיבציה חזקה לשמור על רמת היחסים הקיימת. מנגד, ביחס לסוריה, הפעילות האקטיבית של כמה ממדינות המפרץ במימון ובחימוש המורדים, והעובדה שלגורמי ג'יהאד יש השפעה הולכת וגוברת בנעשה בחלקים מהמדינה, עשויות להוות איום על ארצות־הברית וישראל.<sup>24</sup>

מבחינת ישראל, התחזקות המגמה של נחישות אזורית מול איראן היא חיובית. ואכן, מה שחיבר בשנים האחרונות בין ישראל לבין הציר הסוני היה החשש מפני איראן. חיבור זה הביא, לפי הדיווחים, גם לשיתוף פעולה מודיעיני ולתיאום עמדות במאבק מולה, לפחות בין ישראל לבין כמה ממדינות המפרץ הערביות. לישראל ולכמה מהמונרכיות יש אינטרס משותף נוסף – עד כה, הן ישראל והן מרבית המדינות המלוכניות הפגינו העדפה לשימור הסטאטוס־קוו ולבלימת עליית האסלאם הפוליטי, מתוך חרדה מתוצאותיה של הטלטלה העוברת על האזור – סיבה נוספת להעמקת "הברית השקטה" ביניהן.

השינוי הגיאופוליטי הנדון מעניק הזדמנות להביא לבידוד רב יותר של איראן, להגביל את חדירתה למרחב הערבי ולהקשות על זו במאמציה לתמוך בשלוחיה על גבולותיה של ישראל.<sup>25</sup> יתר על כן, ככל שארגוני טרור דוגמת חמאס יתקרבו יותר לציר הסוני, עשוי הדבר להביא במידה לא־מבוטלת לריסון פעולותיהם נגד ישראל, גם אם חמאס יבקש להמשיך לקבל את התמיכה הצבאית שלו מאיראן. מנגד, הדבר עלול להקשות על חופש הפעולה המדיני והצבאי הישראלי. אם וכאשר יתנהל מאבק נוסף

השינוי הגיאופוליטי במזרח התיכון מעניק הזדמנות להביא לבידוד רב יותר של איראן, להגביל את חדירתה למרחב הערבי ולהקשות על זו במאמציה לתמוך בשלוחיה על גבולותיה של ישראל

בינה לבין חמאס, האחרונה תזכה למידה רבה יותר של תמיכה מדינית וכלכלית מבעבר ממדינות הציר הסוני. מעבר לכך, למרות שהמשטרים המלוכניים־סוניים נחשבים פרו־מערביים וכמחזיקים בעמדה מדינית מתונה יותר כלפי ישראל בהשוואה

לאיראן, הם עדיין מייצגים ותומכים במידה רבה באידיאולוגיה אסלאמית, לעיתים קיצונית, לרוב אנטי־ישראלית.

## הערות

- 1 Yoel Guzansky, "Iraq and the Arabs Following American Withdrawal," *Strategic Assessment* 15, no. 3 (2012), p. 42.
- 2 בנג'ו וליטבק מוסיפים לרשימת ה"הישגים" גם את מלחמת לבנון השנייה (2006).
- 3 Ofra Bengio and Meir Litvak, "Introduction," in Ofra Bengio and Meir Litvak (eds.), *The Sunna and Shi'a in History: Division and Ecumenism in the Muslim Middle East* (New York: Palgrave, 2011), p. 9.
- 4 F. Stephen Larrabee, "Turkey and the Gulf Cooperation Council," *Turkish Studies* 12, no. 4 (2011), p. 695.
- 5 John R. Bradley, *After the Arab Spring: How the Islamists Hijacked the Middle East Revolts* (New York: Palgrave, 2012), p. 84.
- 6 Zogby Research Services, "Looking at Iran: How 20 Arab & Muslim Nations View Iran & Its Policies," March 5, 2013, [http://www.aaiusa.org/page/-/Images/Polls/LookingAtIranPoll3\\_5\\_13.pdf](http://www.aaiusa.org/page/-/Images/Polls/LookingAtIranPoll3_5_13.pdf)
- 7 בסקר של מכון המחקר הטורקי TESEV מאוגוסט 2012, 69% מהנשאלים הביעו עמדות חיוביות ביחס לטורקיה ב־2012, בהשוואה ל־78% ב־2011; 65% מהנשאלים ב־2012 הביעו עמדות חיוביות ביחס למצרים, 62% ביחס לאיחוד האמירויות ו־60% ביחס לערב־הסעודית; וזאת לעומת 37% שהביעו עמדות חיוביות ביחס לאיראן. ראו עוד: Mensur Akgun and Sabiha Senyuçel Gundogar, *The Perception of Turkey in the Middle East 2012* (Istanbul: TESEV, December 2012), p. 9.
- 8 C. J. Chivers and Eric Schmitt, "Saudis Step up Help for Rebels in Syria with Croatian Arms," *The New York Times*, February 25, 2013.
- 9 צבי בראל, "הלב המצרי בכיס הקטארי," **הארץ**, דה־מרקר, 18 באפריל 2013.
- 10 Aviel Magnezi, "Erdogan: Israel Jeopardizing its Future," Ynet, September 13, 2011. <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4121766,00.html>
- 11 "האחים המוסלמים נגד ארדואן: רוצה מדינה חילונית," Ynet, 14 בספטמבר, 2011. <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4122394,00.html>
- 12 ש.ם.
- 13 Gallia Lindenstraus, "Turkey and the Arab Spring: Embracing People's Power," *EuroMeSCO Papers* no. 14, March 2012, p. 13.
- 14 Uzi Rabi, "'Operation Pillar of Defense': A Window into the 'New' Middle East," *Tel Aviv Notes*, November 20, 2012.
- 15 "Egypt Army Chief warns of 'State Collapse,'" *Aljazeera*, January 29, 2013, <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2013/01/20131299362752333.html>
- 16 "Egypt's Economic Crisis," *New York Times*, January 20, 2012; "Egypt's Economic Struggle," *New York Times*, September 4, 2012; Ben W. Heineman Jr. "Egypt's Economic Winter," *the Atlantic*, December 18, 2012.
- 17 "First Iranian tourists arrive in Egypt amid tight security," *Al-Ahram*, April 1, 2013.
- 18 Jeffrey Goldberg, "The Modern King in the Arab Spring," *The Atlantic*, March 18, 2013.

- Saban Kardas, "Turkey and the Gulf Dialogue in the Middle East," *TESEV Foreign Policy Programme*, November 2012, p. 5.  
[http://www.tesev.org.tr/Upload/Publication/efe57ebc-ca34-4e94-a7e0-04b6b721e3bb/Turkey%20and%20Gulf%20Dialogue\\_Saban%20Kardas.pdf](http://www.tesev.org.tr/Upload/Publication/efe57ebc-ca34-4e94-a7e0-04b6b721e3bb/Turkey%20and%20Gulf%20Dialogue_Saban%20Kardas.pdf)
- Yoel Guzansky, "Israel's Relations with the Arab Gulf States: בהקשר זה ראו גם: Between Iran and the Arab Spring," *Politique Etrangere* (Winter 2012-2013), <http://politique-etrangere.com/2013/03/11/israel-and-the-gulf-states-between-iran-and-the-arab-spring>
- Kardas, "Turkey and the Gulf Dialogue in the Middle East," p. 5. 19
- Katrina Dalacoura, "The Arab Uprisings Two Years on: Ideology, Sectarianism and the Changing Balance of Power," *Insight Turkey* 15, no. 1 (2013): p. 86. 20
- Yoel Guzansky and Gallia Lindenstrauss, "Toward a Nuclear Middle East?" 21  
 in: *Strategic Survey for Israel 2012-2013*, Anat Kurz and Shlomo Broom (eds.) (Tel Aviv: Institute for National Security Studies, 2013), p. 61; Kardas, "Turkey and the Gulf Dialogue in the Middle East," p. 5-6.
- "Turkey's Ties with Qatar, Saudi Arabia Unlikely to be Limited to Syrian crisis," 22  
*Today's Zaman*, February 10, 2013.
- Karl W. Deutsch and J. David Singer, "Multipolar Power Systems and International Stability," *World Politics*, 16, no. 3 (1964), p. 394. 23
- Joshua Jacobs, "The Danger the Saudi Arabia will turn Syria into an Islamist Hotbed," *The Christian Science Monitor*, April 12, 2012; Halil M. Karaveli, "Turkey, the Unhelpful Ally," *New York Times*, February 27, 2013. 24
- Neil Macfarquhar, "Sunni Leaders Gaining Clout in Mideast", *New York Times*, 25  
 November 27, 2012.



# אסלאם ודמוקרטיה – הילכו שניים יחדיו בלתי אם נועדו?

יואב רוזנברג

## מבוא

מאמר זה יציג טענה לפיה ניתוח האירועים שהתחוללו במזרח התיכון במהלך השנתיים האחרונות, מחייב עיון מעמיק ביסודות הפילוסופיה הפוליטית, ושימוש במושגי יסוד פילוסופיים הקשורים במושג הנאורות, החירות וריבונות האדם והאל. במובנים רבים, המתרחש במזרח התיכון כעת, מזכיר במידת מה את שהתרחש באירופה לפני מאתיים שנה, עם עליית מושג הנאורות והלאומיות. כמובן, האירועים במזרח התיכון מתרחשים במאה ה־21, ולא ניתן לדמיין אותם כאילו התרחשו במאה ה־18 או ה־19. כך לדוגמא, נכתב כבר רבות על השימוש שעשו אזרחי המזרח התיכון באינטרנט וברשתות החברתיות, על מנת לעקוף ולהתל במנגנוני הפיקוח של המשטרים האוטוריטריים נגדם רצו למחות. טכנולוגיה זו כמובן לא היתה זמינה לפני מאתיים שנה, וכך גם אמצעי תקשורת ההמונים האחרים המעבירים בזמן אמת את התמונות מהמתרחש במדינות ערב. אולם הבנה מעמיקה של מושג הנאורות ושל השיטות הפוליטיות שצמחו ממנו, יאפשר לבחון בצורה טובה יותר את משמעות עליותן של מפלגות אסלאמיות לשלטון במדינות ערב רבות, ולהגדיר טוב יותר את סיכויי צמיחתם של ממשלים דמוקרטיים במדינות אלה. הטענה המרכזית המוצגת במאמר זה היא כי לא ניתן עדיין להכריע בשאלה האם יצמחו במדינות ערב ממשלים דמוקרטיים. תהליכי ההתגבשות של משטרים חדשים במדינות ערב ייקחו עוד שנים רבות ולא ניתן לפסול בשלב זה גם את האפשרות של התפתחות דמוקרטיות אסלאמיות. באם אלו אכן יתפתחו אין לצפות שיהיו בעלות מאפיינים נאורים ליברליים בדגם המערבי, אך יתכן שיאפשרו את זכויות המיעוטים בלחץ הציבור וכן בחירות דמוקרטיות חופשיות לכל הפחות. העת הנוכחית מחייבת עיון מעמיק במבני היסוד הפילוסופיים המונחים ביסוד הערכות המודיעין והערכות המומחים.

יואב רוזנברג הוא דוקטורנט להיסטוריה ופילוסופיה של המדעים, אוניברסיטת קיימברידג', אנגליה

רבים מהניתוחים שפורסמו עד כה, במיוחד בישראל, נכתבו בידי מומחי מזרח תיכון. הדיסציפלינה האקדמית של לימודי המזרח התיכון מניחה מזה שנים את הבידול של החברות והמדינות באזור הגיאוגרפי המכונה "המזרח התיכון" מתופעות גיאופוליטיות גלובליות אחרות. ברי שחוקרי המזרח התיכון אינם מתעלמים מתופעות גלובליות (כגון האינטרנט, הגלובליזציה הכלכלית ועוד), אולם הם משמרים את ההתייחסות לתנועות ולחברות במזרח התיכון ככאלו המחייבות מומחיות ייחודית לשם הבנתן. הם מציירים מעין "מהות" ייחודית של בני האזור ושל הצורות הפוליטיות הנהוגות בו. כאמור, מאמר זה יציג טענה מהותית לפיה הבנת התהליכים העוברים על המזרח התיכון בימים אלו, מחייבת קישור מהותי שלהם לתופעות שהתרחשו במשך מאות השנים האחרונות באירופה ובארצות הברית. הצגת הזרם האסלאמי שזכה לאחרונה לכמה נצחונות מרשימים בבחירות חופשיות באזור, ככזה שדוחה את "ערכי המערב", היא הצגה לקויה שאיננה מיטיבה לתאר את "המערב" ואת "ערכיו".

תחילה תתואר בקצרה תנועת הנאורות, שנושא הדגל הבולט ביותר שלה הוא הפילוסוף עמנואל קאנט שפעל בגרמניה במאה ה-18, ובהמשך יתוארו הזרמים שהתנגדו לנאורות מאז כינונה ועד ימינו אלו. לאחר מכן, אצביע על כך שחלק ניכר מהתנועות האסלאמיות באזור ניזונות רעיונית מתנועת האנטי נאורות המערבית, ומתייחסות אליה, גם אם בבסיסן מצויה האמונה הדתית באסלאם. לפיכך, ניתוח נכון של סיכויי ההתפתחות של "דמוקרטיה אסלאמית" יהיה בלתי אפשרי ללא הבנה מעמיקה של מושג הדמוקרטיה, הן במובנו המערבי והן במובנים החדשים שניתן לחשוב עליהם בהקשר המזרח תיכוני העכשווי. ההכרעה בין העדפה של המאפיינים הפרטיקולריים של המזרח התיכון, לבין בחירה במאפיינים הגלובליים של האנושות באשר היא, הינה הכרעה אידאולוגית בעיקרה, ואיננה ניתנת להצדקה במחקרים היסטוריים או תרבותיים. מאמר זה מעדיף להביט בהתרחשויות במזרח התיכון בעת הנוכחית דרך פריזמה מערבית וגלובלית, הנוגעת לשאלת ריבונות האדם וחירותו. הרעיונות הנוגעים לסוגיות אלו אמנם פותחו במה שמכונה "המערב", אולם בהיותם רעיונות פילוסופיים הם רלבנטיים בכל רחבי הגלובוס, גם אם יש כאלו שחושבים אחרת.

## הנאורות מהי?

על שאלה זו ניסה להשיב הפילוסוף הגרמני עמנואל קאנט במאמרו משנת 1784 "תשובה לשאלה: הנאורות מהי?". במאמרו הגדיר קאנט את המושג "נאורות", ובכך קבע למשך דורות את אופן הדיון במושג זה. קאנט כתב כי "נאורות היא יציאת האדם מחוסר-בגרותו, שהוא עצמו אשם בו. חוסר-בגרות הוא אי-יכולתו של אדם להשתמש בשכלו בלי הדרכת הזולת... 'העז לדעת!' היא אפוא סיסמת הנאורות".

קאנט לא מסתפק בהתייחסות לאדם היחיד. הוא קובע בהקשר החברתי "שציבור שלם יגיע בכוחות עצמו לנאורות, זה בהחלט ייתכן, ואם רק יניחו לו חופש, הדבר כמעט בלתי נמנע... השימוש הציבורי בתבונה צריך להיות חופשי בכל עת, ורק הוא לבדו מסוגל לכונן נאורות בקרב בני האדם". קאנט מאד ברור ביחסו לכנסיה וליכולת של אנשי הדת לאכוף מוסכמות נצחיות שאינן מבוססות על שכל האדם: "להתאחד על חוקה דתית קבועה, שאסור להטיל בה ספק בפומבי, אפילו למשך חיי אדם אחד ולבטל בכך כביכול תקופה שלמה של התקדמות האנושות לקראת שיפור עצמי ולעקר אותה, ובכך אף לגרום אולי נזק לדורות הבאים, דבר זה אסור בהחלט".<sup>2</sup> בכך קורא קאנט תגר על כוהני הדת ובהמשך המאמר גם על השליטים המדיניים, אותם הוא מגביל ביכולתם לפגוע בחופש המחשבה ובחופש הביטוי של אזרחיהם ונתיניהם. הנאורות נקשרת אם כן בקשר בל ינתק עם הליברליזם הפוליטי במובן של מתן זכויות יסוד לאזרחים, ובפרט חופש ביטוי פומבי. חשוב לציין עם זאת, שקאנט אינו קורא לאנרכיזם פוליטי בו כל אדם יכול להחליט בכח שכלו האם ברצונו לשלם מיסים, להתגייס לצבא, או לציית לחוקי המדינה. קאנט קורא לציית אזרחי מלא, במקביל לחירות התבונית של כל אזרח. המרחב הציבורי הוא המקום בו שולטת התבונה, ואילו במרחב בו ממלא האזרח תפקיד פרטי מסויים (כחייל, כאיש ממשל, כפועל) עליו לציית כדי לשמר את הסדר האזרחי. הדבר קשור קשר הדוק גם לתפיסתו המוסרית של קאנט, אולם תקצר היריעה מלתאר קשר זה במאמר הנוכחי.

הנאורות, אם כן, היתה בתחילתה תנועה מהפכנית שקראה להסתמכות האדם על שכלו בבואו לחקור את המציאות הטבעית וכן את ערכי המוסר האנושיים. לנאורות קשר הדוק גם למהפכה הפרוטסטנטית של המאה ה-16 שקראה לאדם הנוצרי להבין את ספרי הקודש בעצמו, ולנתק את עצמו מסמכותה של הכנסיה ומהבלעדיות של פרשנות כתבי הקודש שנטלו לעצמם כוהני הדת הקתולית. השפעה נוספת היא השפעת המהפכה המדעית שהביאה להשגים מרשימים מאד בכוח שכלו של האדם והתבוננותו האוביקטיבית בטבע. הנאורות, ביסודו של דבר, איננה מכירה בסמכות דתית, אלוהית, כנסייתית או פוליטית, והיא מציבה במרכז המחשבה הפוליטית את חירותו של האדם ואת ריבונותו על גופו ועל שכלו. לרבים בישראל בימינו, נשמע משפט זה כמעט טריוויאלי. אולם אין צורך לחזור שנים רבות לאחור כדי להזכר, כי לאורך מרבית ההסטוריה האנושית לא היה האדם ריבון על עצמו, ולא היתה לו חירות וזכויות יסוד. בני האדם היו כפופים למרות פטריארכלית, לפיאודלים, לכנסיה ולעוד גורמים רבים שקבעו עבורם מה יחשבו, כיצד יתלבשו, במה יעסקו, עם מי יתחתנו ועוד ועוד דברים שכיום מעוגנים בחוקי יסוד המעניקים לאדם את הזכות להחליט בנושאים אלו לבדו.

רעיון הנאורות זכה לעדנה תחת הממשל הרפובליקני של בוש הבן. דוגמא לטענות שהושמעו כנגד רעיון הנאורות שקידם ממשל בוש הבן בתחילת שנות ה-2000 במלחמתו כנגד צדאם חסין, אפשר למצוא במאמר שפורסם בפברואר 2004 על ידי רס"ן מיכאל ורס"ן אלון,<sup>3</sup> שקבעו, כנגד הצהרות דוברי ממשל בוש הבן, כי "הצגת תקדימים מעולם פוליטי, חברתי ותרבותי שונה מזה שבמזרח התיכון מטעה במידה רבה". הכותבים מכוונים לדוברי הממשל שהסתמכו על השינויים הפוליטיים שהתחוללו במזרח אירופה ובדרום אמריקה כסימוכין לכך שניתן לחולל שינוי פוליטי דומה גם במזרח התיכון. בכך, שוב, מצדיקים המחברים את ההתייחסות הייחודית והנבדלת לאזרחי המזרח התיכון, על בסיס תרבות שמבדלת אותם לכאורה משאר אזרחי העולם באופן איכותי. הכותבים, מומחים למזרח תיכון, מאפיינים את החברה המזרח תיכונית ככזו ש"ספוגה אמונה לגבי תפקידו הדומיננטי של הגורל, המוכתב מראש בחיי הפרט והקולקטיב, ובשל כך היא גם דבקה בהנחה שלפיה קיים הכרח הסטורי דטרמיניסטי (דבר המוליד לא פעם נטיה לפאסיביות ולדחיית חתירה לשינוי המציאות בדמות השענות על ה"צבר", הסבלנות המזרח תיכונית הידועה). מעבר לכך, מעניקות החברות בעולם האסלאם חשיבות ברורה לעדיפות הקולקטיב על פני רעיון האינדיבידואליזם הרווח במערב".<sup>4</sup> רס"ן מיכאל ורס"ן אלון טוענים כאן שתי טענות שונות: האחת נוגעת לפאסיביות לכאורה של הציבור הערבי, שאינו נוקט במעשים כנגד המשטרים המושחתים, בשל איזו אמונה ב"תפקידו הדומיננטי של הגורל". הטענה השנייה, שאין לה קשר הכרחי או סיבתי לראשונה, גורסת כי החברות במזרח התיכון מעדיפות את הקולקטיבי על פני האינדיבידואלי. ברור כמובן שניתן להעדיף את הקולקטיב על פני הפרט, ועדיין לצאת במחאה אקטיבית כנגד משטר דיקטטורי ומושחת, כפי שאכן קרה לאחרונה בכמה מדינות ערביות. שתי הטענות שמציגים הכותבים אינן קשורות בהכרח זו לזו.

במסקנות המאמר שלהם ממהרים המחברים לטעון כי "הולכת ומתחדדת ההכרה, כי ארצות הברית והמערב כולו מודאגים מהבעיות במזרח התיכון ומוכנים לטפל בהן באופן נמרץ הרבה יותר ממה שמוכנים בני האזור עצמו לעשות בנושאים אלה. העדר דמוקרטיה, קיצוניות וטרור, חולשת החברה האזרחית, הזיקה הרופפת ל"מדינת הלאום", העוני והבערות, מעמדה הנחות של האשה – כל אלה מסתמנים כבעיות המטרידות הרבה יותר את המערב (ולמעשה מאיימות על "שלוות חייו") מאשר את רוב בני המזרח התיכון. לא זו בלבד שרוב הציבור במזרח התיכון אינו מתייחס לבעיות האלה באותה מידה של חומרה כמו המערב, אלא לעיתים, כך נראה, הוא אף כלל אינו תופס אותן כבעיות".<sup>5</sup> נדמה, שקריאת פסקאות אלו בשנת 2012 איננה מותירה מקום לספק: החברה המזרח תיכונית אמרה את דברה. רוב הציבור במצרים, בתוניס, בסוריה ובמדינות נוספות רואה את בעיות העוני,



השחיתות, מעמד האישה ועוד כבעיות יסוד שלשמן יצא אל הרחובות וסיכן את חייו בפועל. יתכן שהוא מעדיף את הקולקטיב על פני האינדיבידואל, אולם אין בין העדפה זו לבין "קבלת הגורל" דבר וחצי דבר.

### אנטי נאורות – תנועה שימיה כימי הנאורות

לאנשים הגדלים במדינות דמוקרטיות חילוניות וליברליות כמו ישראל, תיאור הנאורות שלעיל נשמע כאמור בהיר וכמעט ברור מאליו. זכויות הפרט, חופש הביטוי, ליברליזם ודמוקרטיה נשמעים כמעט היינו הך. מושג הנאורות מופיע בשפה העברית כמושג שכולו חיובי. אין כמעט אנשים שיכריזו על עצמם בגאווה כ"לא נאורים". אולם, לתנועת הנאורות קמו מתנגדים רבים לאורך כל השנים מאז החלה לצמוח ועד ימים אלו. רוב המתנגדים היו חלק מהתרבות המערבית, וצמחו במדינות המערביות. התנועה הבולטת ביותר שהשפיעה רבות על מתנגדי הנאורות היתה התנועה הרומנטית. ביסודה עמדה התפיסה כי שכל האדם הינו מוגבל ואין ביכולתו לחשוף את כל סודות הטבע ולהגיע למוסכמות מוסריות אוניברסליות, בניגוד לטענת קאנט. גם תנועות דתיות רבות המשיכו להתנגד לרעיון הנאורות, על בסיס ריבונות האל בעולם ועל בסיס הטענה בדבר מוגבלות בני האנוש.

זרם חשוב מאד המתנגד לנאורות ולליברליזם והממשיך להשפיע גם היום על החשיבה הפוליטית באירופה ובארצות הברית הוא הזרם המכונה "אסכולת פרנקפורט". מדובר בקבוצת הוגים ניאורקסיסטים שהחלה את פעילותה לפני מלחמת העולם השנייה בפרנקפורט, ושמרבית חבריה עזבו את גרמניה והיגרו בעיקר לארצות הברית בזמן המלחמה. הפסימיות המאפיינת את תפיסתם נובעת הן ממקורות מרקסיסטיים והן מהנסיון ההסטורי של השואה, של ההרג התעשייתי של היהודים במהלכה והשימוש בנשק אטומי כנגד אוכלוסיה אזרחית ביפן. מנהיגי הקבוצה היו מקס הורקהיימר ותאודור אדורנו, והקבוצה עסקה בנייתוח חברתי מעמיק של בעיות החברה המערבית בת זמנם.

את מאמרו "מושג הנאורות"<sup>6</sup> פותח הורקהיימר כך: "הנאורות במובנה הרחב ביותר, כלומר זה של מחשבה מתקדמת, שמה לה מאז ומתמיד למטרה לטול מבני אדם את הפחד ולהציבם כאדונים. אולם כדור הארץ שהושכל כל כולו זוהר בסימן של שואה עטורת נצחון". כך מסמן הורקהיימר את הבעיה העיקרית איתה התמודדו אנשי אסכולת פרנקפורט – ההשכלה שכבשה את העולם המערבי ושעל פי קאנט היתה אמורה להוביל אותו למקום צודק יותר, הצמיחה משטרים דיקטטוריים ומלחמות עולם, שבסופם שואה בה שימשה הטכנולוגיה, שהושגה בכוח שכלו של האדם, להרג מיליוני אזרחים חפים מפשע ולרצח החמור ביותר שידעה ההיסטוריה האנושית. הנאורות, על פי הורקהיימר, הפכה את הטכנולוגיה לכלי באמצעותו משתלט האדם על העולם, והמהפכה התעשייתית הפכה את המדע לכלי

פונקציונלי בלבד, המנותק מהשאיפה המקורית לחקר האמת. האינסטרומנטליות של המדע והטכנולוגיה, אפשרו לנוכח אותם מעולם המוסר ובכך התאפשר ניצולם לצרכי הרג המוני. השליטה על הטבע מביאה עימה מניה וביה גם את ניכורו של האדם מהמציאות, מושג יסודי בחשיבה המרקסיסטית והפרוידיאנית. הניכור מונע אושר מהאדם, בניגוד לחזון הקאנטיאני. את מאמרו מסיים הורקהיימר בקביעה "הנאורות [נהפכת] בשירותו של ההווה להונאה גמורה של ההמונים"<sup>7</sup>.

### "האביב הערבי" – האם יש עדיין מקום לאופטימיות?

ללא ספק, תנועת האחים המוסלמים, כמו תנועות דתיות אחרות (נוצריות, יהודיות ומוסלמיות כאחד), מאמינה כי האדם אינו ריבון לעצמו, וכי מרות האל וכתבי הקודש מחייבים את האדם ומטילים מגבלות על אורחות חייו. התיאולוגיה, בפרשנותה לכתבי הקודש, מגלה רבדים נסתרים במציאות, ששכלו של האדם, המדע והטכנולוגיה לעולם לא יצליחו לחשוף, בניגוד לרעיונות הקאנטיאנים בדבר אפשרות כיבוש האושר על בסיס התבונה האנושית בלבד. גם העולם הערכי, והשאיפה לכינון צדק עלי אדמות, מחייבים לדידם של האחים המוסלמים הסתמכות על ההלכה ועל כתבי הקודש, והעדפתם על פני חוקי אנוש. במובנים אלו קרובה תנועת האחים לתנועות אנטי ליברליות מערביות, ומוכרת ההשפעה הרבה של הוגים מערביים כאלו על האחים, כמו גם השפעתם העמוקה על החשיבה השיעית במהפכה האסלאמית באיראן.<sup>8</sup>

אם כך, חשוב מאד להבין מה ניתן לצפות מתנועה אסלאמית ומה לא ניתן לצפות ממנה. המושג המערבי של "ליברליות" ו"נאורות", ככל שהוא מסמן את ריבונות האדם וחירותו, חייב להדחות על ידי תנועה החורתת על דגלה את ערכי האסלאם והשריעה. צריך גם להזכיר את העובדה ההסטורית הברורה שמייסדי

תנועת האחים המוסלמים שאבו לא מעט עידוד מעלייתן של התנועות הפשיסטיות בתחילת המאה הקודמת. אולם להבנתי גם על תנועת האחים המוסלמים עברו שינויים במאה השנים האחרונות, ומנהיגיה הנוכחיים מתמודדים עם אתגרים אחרים לגמרי מאלו שעמדו בפני מייסדיה בתחילת המאה ה-20. כך למשל, מושג הדמוקרטיה, במובן של קבלת החלטת העם, או במבחנו הפשוט של עריכת בחירות מדי מספר שנים, לא דווקא סותר את ערכי הדת בהם מאמינים חלק ממנהיגי "האחים המוסלמים", וביניהם

המושג המערבי של "ליברליות" ו"נאורות", ככל שהוא מסמן את ריבונות האדם וחירותו, חייב להדחות על ידי תנועה החורתת על דגלה את ערכי האסלאם והשריעה

גם נשיא מצרים מרסי. במובן זה, ועל רקע האופן בו הביע הציבור הערבי את עמדותיו בכיכר השוק בשנתיים האחרונות, ניתן להבחין בעיסוק כן ומעמיק מאד בקרב האחים המוסלמים באופן בו ניתן לאמץ מושגים דמוקרטיים תחת הנחות

היסוד של תנועה דתית. וודאי שיש מקום לכינון צדק חברתי על פי התנועה – מטרם זו הנחתה את חברי התנועה עוד בטרם עלו לשלטון, במסגרת פעילות ה"דעווה" המגוונת שלהם, שהיא גם זו שהנחילה להם אהדה ציבורית, בפרט על רקע מחדלי השלטונות האוטוריטריים הקודמים והשחיתות העמוקה שפשתה בהם. חשוב לזכור, כי גם קאנט מחיל מגבלות על חירותו של האזרח הגרמני, ומחייב אותו בציות לחוקי המדינה (כידוע, בסוף המאה ה-18 טרם כוננו דמוקרטיות פרלמנטריות במדינה כלשהי בעולם). עצם העובדה שממשל מסויים מחיל מגבלות על אזרחיו, יהיו הן מגבלות הלכתיות או אחרות, אינה מונעת כשלעצמה כינון דמוקרטיה במובן הבסיסי של בחירות חוזרות, ושל זכויות יסוד ושוויון.

לאחר שעלו לשלטון בחלק ממדינות ערב מפלגות אסלאמיות, מיהרו מרבית הפרשנים הישראלים להספיד את סיכויי "האביב הערבי". פרשנים אלו נוטים לפסול את האפשרות למימוש חברה וממשל דמוקרטי במדינות ערב שלאחר (ובחלק מהמדינות לפני) המהפכות השלטוניות שהרחיקו את המשטרים האוטוריטריים והדיקטטורים. כך, במאמר שפירסם אל"מ מיכאל, חוזרת הטענה היסודית בדבר נבדלותה של החברה המזרח תיכונית משאר החברות בעולם. גם הפעם תוקף המחבר את הקולות "האופטימיים" המתארים את המזרח התיכון "החדש" כ"אזור שאותו מנהיגים ומעצבים צעירים מודרניים הכמהים אחר תרבות המערב, מונעים מכוח רעיונות ליברליים ודמוקרטיים ופועלים על בסיס רשתות חברתיות".<sup>9</sup> כבר במשפט זה קובע המחבר זהות בין כמיהה אחר תרבות המערב במובנה הליברלי, לבין חזון חיובי למזרח התיכון. ממילא, כוחות אסלאמיים שאינם כמהים אחר תרבות המערב, לא יוכלו להוביל רעיונות דמוקרטיים. יחד עם זאת, אל"מ מיכאל מיטיב לתאר את הדילמות איתן מתמודדות התנועות האסלאמיות בבואן לעצב

סדר פוליטי חדש, ובהתמודדותן עם דרישות הרחוב לזכויות יסוד ולחירות. הוא מתאר נכון לטעמי את האפשרות ליצירת "סדר דמוקרטי אך לא ליברלי"<sup>10</sup> במובן זה שתתקבל מרות החלטת העם, אך לאו דווקא יתאפשרו חירויות פרט שיסתרו את ההלכה האסלאמית.

הטענה העיקרית של מאמר זה, היא שלא ניתן לטעון טענה קטגורית לפיה האחים המוסלמים אינם יכולים לשמש בשלטון ובמקביל לנקוט בשיטות דמוקרטיות, ובמיוחד לאפשר בחירות חופשיות, שעשויות להוביל גם להפסד התנועה בבחירות ובהעברת השרביט לתנועות

לא ניתן לטעון טענה לפיה האחים המוסלמים אינם יכולים לשמש בשלטון ובמקביל לנקוט בשיטות דמוקרטיות, ובמיוחד לאפשר בחירות חופשיות, שעשויות להוביל גם להפסד התנועה בבחירות

פוליטיות אחרות (למשל חילוניות ליברליות). אי אפשר לצפות מהתנועה שתנקוט במדיניות ליברלית חילונית בעצמה, במובן העמוק של הנאורות כפי שהוסבר לעיל. התנועה האסלאמית אינה מאמינה בריבונותו של האדם, ובהשגת צדק

וקידמה באופן הקאנטיאני, המעודד פעילות האדם בכוח שכלו בלבד. "הסלידה העמוקה מהמערב" שמייחס אל"מ מיכאל במסקנותיו לתנועות האסלאמיות, היא סלידה מהמערב הנאור, החילוני והליברלי. אולם כפי שהסברתי לעיל, קיימות לאורך מאות בשנים תנועות רבות ושונות במערב עצמו, הסולדות גם הן ממושג "הנאורות" במובנו הקאנטיאני הפשוט. חלקן הפכו לתנועות דיקטטוריות שסלדו מרעיונות הדמוקרטיה המערבית (כמו התנועות הפשיסטיות בעשורים הראשונים של המאה ה-20), אך חלקן מממשות מזה שנים את רעיון הדמוקרטיה (כך למשל מרבית התנועות הסוציאל דמוקרטיות המעדיפות את ערכי הערבות ההדדית הקולקטיבית על ערכי החופש האינדיבידואלי הבלתי מעורער המוקנה לכל אזרח על פי השיטות הליברליות והקפיטליסטיות).

אמנם הנסיון האיראני הוא עגום בהקשר של אפשרות מימושה של דמוקרטיה אסלאמית (על אף שגם שם קיים עיסוק וויכוח מתמיד באשר ליחס בין דמוקרטיה להלכה אסלאמית), אך קיימים גם נסיונות טובים יותר בהיבטי ההתנהלות הממשלית (למשל בתורכיה). צמיחתו של מעמד ביניים ויכולת ביטוי ציבורית (כפי שבאה לידי ביטוי בכיכרות במדינות ערב בשנותיים האחרונות) עשויה גם להכריח את התנועות האסלאמיות לסגל לעצמן דפוסים דמוקרטיים בהקשרי מדיניות הפנים, גם אם דפוסים אלה לא יהיו "נאורים" וליברליים במובנים שהוגדרו במאמר זה. נפילת הממשלה בתוניסיה לאחר רצח מנהיג האופוזיציה היא דוגמא אחת, ונסיגתו של מורסי מנסינות לקדם רפורמות מסוימות בשל לחץ דעת הקהל והרשות השופטת, היא דוגמא שניה.

דעה דומה לזו של אל"מ מיכאל, ניתן למצוא גם במאמרו של פרופ' אשר ססר, בו הוא מצביע על כך ש"החברות המזרח תיכוניות לרוב אינן חילוניות, והציבור בהן מייחס חשיבות רבה גם לאמונה ולפולחן הדתי".<sup>11</sup> גם הוא יוצא נגד הנסיון להשליך מנסיון "אביב העמים" שהתחולל באירופה במאה ה-19 לאביב הערבי בן ימינו, ומקפיד על שמירת האבחנה התרבותית בין המערב למזרח. ססר מצביע על פער לכאורה בין "ציפיות המשקיפים...לכינון משטרים ליברליים-חילוניים על חורבות המשטרים הישנים, לבין המציאות שהתהוותה לבסוף".<sup>12</sup> ססר מפנה את זעמו כמובן לזרמים הפוסט מודרניים במערב, שביקשו לקרוא תגר "על אבני היסוד של המחשבה הרציונאלית של הנאורות המודרנית".<sup>13</sup> בכך הופך ססר כבר בתחילת המאמר למייצג מבחירה של העמדה הנאורה, המבכרת את שלטון שכלו של האדם על פני כל מקור ידע אחר (למשל אלוהי או קולקטיבי).

על פי העמדה המתוארת במאמר זה, ססר מבלבל בין שאלת הדמוקרטיה במדינות ערב, לבין היותם של המשטרים החדשים ליברליים ונאורים. הוא מחזיק בהנחה הסמויה, שמשעה שהתנועות האסלאמיות אינן מקבלות על עצמן את "עולה" של הנאורות הליברלית, הרי שאינן יכולות לתמוך בהקמתן של דמוקרטיות על

חורבות המשטרים האוטוריטריים. כך הוא מתאר ויכוח שהתפתח בעניין האביב הערבי בין אלו "שגרסו כי המזרח התיכון עומד בפני שטפון אסלאמי" לבין אלו "שטענו כי דמוקרטיה מזרח תיכונית חדשה מתהווה לנגד עינינו"<sup>14</sup>. כך, מניח ססר מבלי להגן על הנחה זו, ששטפון אסלאמי מנוגד באופן מהותי לדמוקרטיה. זאת, בניגוד לאבחנה הנכונה, שהאסלאם של האחים המוסלמים מנוגד לתפיסת הנאורות, אך לאו דווקא לדמוקרטיה. ססר מצר על מותו של תהליך החילון במזרח התיכון, שהוא מניח – שוב מבלי להוכיח זאת – שבלעדיו לא תיתכן דמוקרטיה מזרח תיכונית. גם בשביל ססר "המערב" הוא רק המערב החילוני והליבראלי. כל התנועות שהתנגדו מסיבות עמוקות לנאורות מבית מדרשו של קאנט, אינן נחשבות ל"מערב" על פי משנתו.

על אף שססר מזכיר ללא הרף את הזרמים המתנגדים לנאורות במערב, נדמה שהוא לא מצליח להשתחרר מזיהוי חד ערכי של דמוקרטיה עם ממשל חילוני נאור על פי הדגם של המהפכה הצרפתית. ססר שמקפיד להדגיש את ייחודיות המזרח התיכון, לא מצליח לשקול ברצינות את האפשרות להתפתחות דמוקרטיה המבוססת על עקרונות דתיים, ושאינה חורתת על דגלה את ריבונות האדם הפרטי. כיצד תראה דמוקרטיה כזו? ובכן, אחת מן האפשרויות הינה דמוקרטיה אסלאמית הנזונה מהשריעה, מגבילה את חלק מזכויות הפרט המקובלות בדמוקרטיה הליברליות (למשל בנושאי צניעות ויחסי גברים ונשים), אך עדיין מאפשרות בחירות חופשיות, שומרות על הפרדת הרשויות, על זכות הביטוי, ועל זכויות המיעוטים. דווקא חיבור כזה בין רצון ההמון לחופש ודמוקרטיה, לבין חברות מסורתיות הנשענות על יסודות האסלאם, עשוי להניב פירות הן ברפורמה איטית של האסלאם (לא לכיוון החילוניות אלא לכיוון סובלנות יתרה למיעוטים ולחופש הביטוי למשל) והן ביצירת דמוקרטיה המתאימה יותר לציבורים ולתרבות במזרח התיכון.

דווקא החיבור בין רצון ההמון לחופש ודמוקרטיה, לבין חברות מסורתיות הנשענות על יסודות האסלאם, עשוי להניב פירות ברפורמה איטית של האסלאם

נדמה שהסתכלות נכוחה בשורשיהן של הדמוקרטיה והנאורות, ועיון מעמיק במושגי היסוד של הפילוסופיה הפוליטית המערבית לסוגיה, היו מאפשרים לפרשנים להעלות אפשרויות עשירות יותר להתפתחויות העתידיות האפשריות במזרח התיכון המתהווה לנגד עינינו. העת הזו מחייבת יותר מתמיד גילוי סבלנות וזהירות בבואנו להעריך את גורל המהפכות ההסטוריות שמזעזעות את

המזרח התיכון בימים אלו ממש. אסלאם פוליטי אין משמעותו בהכרח אובדן הסיכוי לדמוקרטיה באזורנו. מטרת מאמר זה איננה לקבוע כיצד יראה העתיד במזרח התיכון. מטרת המאמר הינה להזהיר את הפרשנים מקביעות מוקדמות

מדי, ומחריצת גורל האזור מבלי לבחון גם אפשרויות חדשות, כגון הווצרותן של דמוקרטיות אסלאמיות במגוון צבעים.

## הערות

1. כל הציטוטים מתוך: עזמי בשארה (עורך), **הנאורות - פרויקט שלא נשלם? שש מסות על נאורות ומודרניזם**, הקיבוץ המאוחד, 1997. עמ' 45.
  2. שם. עמ' 49.
  3. רס"ן מיכאל רס"ן אלון, "אופטימיות אמריקנית ופסימיות מזרח תיכונית". **מערכות**, גיליון 393, פברואר 2004, עמ' 5. המאמר אינו אלא קריאת תגר על מדיניות "ייצוא הדמוקרטיה" של ממשל בוש הבן. הכותבים מכוונים לדוברי הממשל, שהסתמכו על השינויים הפוליטיים שהתחוללו במזרח אירופה ובדרום אמריקה כסימוכין לכך שניתן לחולל שינוי פוליטי דומה גם במזרח התיכון.
  4. שם.
  5. שם. עמ' 11.
  6. **הנאורות - פרויקט שלא נשלם?**, עמ' 53-78.
  7. שם. עמ' 77.
  8. חלק מהמכללות השיעיות הדתיות המובילות באיראן מלמדות את כתבי הפילוסוף הגרמני מרטין היידגר. על פי **הגארדיאן** הבריטי פגש נשיא איראן, אחמדינג'אד, את מורו הרוחני, האיאתוללה מצבאח יז'י, בקורס שהעביר האחרון על היידגר באחת מהמכללות הדתיות ב-קום. היידגר הוא כנראה הפילוסוף הבולט ביותר בין מבקרי הנאורות במאה ה-20. ראו:
- Adrian Levy and Cathy Scott Clark, "War Games," *The Guardian*, December 8, 2007, <http://www.guardian.co.uk/world/2007/dec/08/iran.cathyscottclark>
9. אל"ם מיכאל, "עלייתו של 'הגל הירוק': התעצמות הזרם האסלאמי בצל הטלטה האזורית - וההשלכות על ישראל", **מערכות**, גיליון 444, אוגוסט 2012. עמ' 12.
  10. שם. עמ' 15.
  11. אשר ססר, "מסורת ומודרנה באביב הערבי", **עדכן אסטרטגי**, כרך 15, גיליון 1, אפריל 2012. עמ' 27.
  12. שם. עמ' 28.
  13. שם. עמ' 29.
  14. שם. עמ' 31.

# הסוגיה האיראנית: מרחב ההסכמה והמחלוקת בין ארצות הברית לישראל

## אפרים קם

### מבוא

נושא הגרעין האיראני תופס בשנים האחרונות מקום מרכזי במגעים בין ממשלות ארצות הברית וישראל. השיחות האינטנסיביות שהתקיימו בסוגיה זו והתבטאויות אמריקאיות מלמדות, שבהיבטים שונים הנוגעים לה התגלעו מחלוקות וגישות שונות בין הצדדים. מאמר זה מבקש לבחון את מרחב ההסכמה והמחלוקת בין שתי הממשלות – בתפיסת האיום האיראני, בהגדרת היעדים כלפי איראן ובעיצוב המענה לאיום זה.

בעוד שקיימת קרבה ניכרת בין ממשלות ארצות הברית וישראל לגבי תפיסת האיום הגרעיני האיראני והגדרת היעדים כלפיו, התפתחה מחלוקת ממשית ביניהן בשאלת המענה לאיום, ובעיקר לגבי מהלך צבאי באיראן לסיכולו. ארצות הברית אמנם שוקלת את האופציה הצבאית, אך שלא כישאל, מסתייגת ממנה בנסיבות הנוכחיות עקב הבנה שונה של השלכותיה. בהנחה שישראל לא תשנה את עמדתה, המחייבת פעולה צבאית נגד איראן בטווח הלא רחוק, אם יתברר שהמהלך המדיני כלפיה מוצה, עתידה של מחלוקת זו ייקבע בעיקר על ידי התנהלותה של איראן וגישתו של הממשל האמריקאי: המחלוקת תתרחב אם הממשל יסכים לעסקה עם איראן שיוותרו בה סדקים ושישראל תתקשה לקבלה, או אם יחליט לעבור מאסטרטגיה של מניעת נשק גרעיני מאיראן לאסטרטגיה של הכלה; המחלוקת תצטמצם אם הממשל יגיע למסקנה שתקיפה באיראן היא בלתי נמנעת.

ד"ר אפרים קם הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי תודותי לראש המכון למחקרי ביטחון לאומי, אלוף (מיל') עמוס ידלון, על הערותיו והארותיו למאמר זה.

## תפיסת האיום האיראני

תפיסת האיום האיראני החלה להתגבש בארצות הברית ובישראל לאחר המהפכה האסלאמית ב־1979, כשהמשטר החדש בטהראן הפך בעיני שתייהן מבעל ברית ליריב ואויב. ואולם, האיום האיראני קיבל משקל משמעותי בעיניהן מתחילת שנות התשעים של המאה הקודמת, כשאיראן התפנתה ממלחמתה בעיראק והחלה בהתעצמות צבאית, ובעיקר כשהאיצה את תוכניות הגרעין והטילים שלה, עד שהפכו לבעלות משמעות מאיימת ראשונה במעלה.

לאורך השנים הייתה קרבה ניכרת בין תפיסות האיום הגרעיני האיראני של ארצות הברית ושל ישראל. מאז 1993 הציגו כל ראשי הממשלה בישראל את איראן כאיום האסטרטגי החמור ביותר לישראל וליציבות במזרח התיכון. הבנתם הבסיסית הייתה שהאיום האיראני נובע מהצירוף בין המשטר הפונדמנטליסטי, החותר במפורש לחיסול מדינת ישראל, ובין השגת היכולת לפגוע בה פגיעה קשה. מסיבה זו, יש מנהיגים ישראלים הרואים באיום האיראני איום קיומי לישראל. ארצות הברית מגלה הבנה לתפיסת האיום האיראני בעיני ישראל ומסכימה שמבחינה פוטנציאלית איראן יוצרת איום קיומי על מדינת ישראל.<sup>1</sup> הבנה זו מהווה שיקול מרכזי בהחלטת הממשל האמריקאי למנוע נשק גרעיני מאיראן. יתירה מכך, ארצות הברית רואה באיראן גרעינית איום על אינטרסיה החשובים ביותר במזרח התיכון: איום על ביטחונן של בעלות בריתה באזור, על השפעתה בו, על אספקת האנרגיה ממנו ועל תהליך השלום הישראלי-ערבי.

תפיסותיהן של ארצות הברית וישראל לגבי השלכות האזוריות של התגרענות איראן הן קרובות, אם כי ברור ששיקוליה של ארצות הברית רחבים יותר. שתי המדינות מאמינות שאיראן גרעינית תגביר את אי-היציבות במזרח התיכון, תנחית מכה על משטר בקרת הנשק ותוביל למרוץ חימוש גרעיני באזור. שתייהן סבורות שהימצאות נשק גרעיני בידי איראן תוביל אותה ליתר אגרסיביות כלפי שכנותיה, כלפי הנוכחות האמריקאית באזור וכלפי ישראל, תחזק את מעמדה כעמוד התווך של המחנה הרדיקאלי, תתרום להגברת לחציה על המדינות המתונות במרחב להתיישר לפי מדיניותה, ותניע גורמים הקשורים בה לגלות יתר נועזות כלפי ישראל. בעוד שיש קרבה ניכרת בין ארצות הברית וישראל לגבי תפיסת האיום הגרעיני האיראני, קיימים הבדלים בין הערכות המודיעין בשתי המדינות לגבי התפתחותה של תוכנית הגרעין האיראנית. בישראל ובארצות הברית קיימת הסכמה רחבה – גם אם בארצות הברית ההסכמה אינה מלאה – כי איראן קיבלה לפני שנים החלטה אסטרטגית להשיג נשק גרעיני; הערכות המודיעין של שתי המדינות לגבי לוח הזמנים שבו תוכל איראן, מבחינה טכנית, להגיע לנשק גרעיני אינן שונות במהותן: מתחילת שנות התשעים של המאה הקודמת העריכו שתי קהילות המודיעין שאיראן תוכל להגיע לנשק גרעיני תוך חמש עד שמונה שנים. הערכה



זו התבררה כבעייתית, שכן היום ברור שבשנות התשעים לא היה ביכולתה של איראן לייצר חומר בקיע. יתירה מכך, הערכה זו התבססה על התרחיש החמור ביותר, מתוך אי-הבנה של האסטרטגיה האיראנית הזהירה. מאוחר יותר התברר שאיראן העדיפה לפתח מגוון של יכולות גרעיניות מתקדמות, ולא מיהרה לפרוץ לעבר הנשק הגרעיני. הסיבה לכך כפולה: איראן מבקשת להמתין ולזהות את נקודת הזמן האופטימאלית לפריצה, כדי לצמצם את המחיר שתשלם בשל כך בזירה הבינ-לאומית, וחשוב לה לפתח יכולות שיאפשרו לה לבנות מאגר של נשק גרעיני, ולא רק פצצה ראשונה.

לפי הערכה מאוחרת יותר – "הערכת המודיעין הלאומי" (NIE) האמריקאית מ-2007, שתמציתה פורסמה בפומבי – לאיראן הייתה יכולת טכנית להגיע לנשק גרעיני בין 2010 ל-2015. להערכת המודיעין הישראלי, איראן הייתה מסוגלת לייצר נשק גרעיני בטווח זמן קצר יותר. ההבדל בין שתי ההערכות בנושא זה לא היה מהותי. המחלוקת בין קהילות המודיעין של ארצות הברית וישראל נחשפה סביב מרכיב אחר בהערכה האמריקאית: הקביעה החשובה שלאיראן הייתה תוכנית גרעין צבאית עד שנת 2003, אך היא הופסקה, ולא היה בסיס עובדתי שיאפשר לקבוע שהיא חודשה מאז. ישראל, לעומת זאת, גרסה שהתוכנית הגרעינית הצבאית של איראן אמנם הופסקה ב-2003, אך חודשה לאחר מכן. ההערכה האמריקאית מ-2007 נתקלה בביקורת גם על כך שלא הקנתה משמעות מספקת לעצם ההאצה של תוכנית העשרת האורניום של איראן, היכולה להעיד לא רק על שיפור היכולת להגיע לנשק גרעיני, אלא גם על הכוונה לעשות כן.<sup>2</sup>

הערכת המודיעין האמריקאית שגובשה ב-2012 צועדת צעד קדימה לעומת ההערכה של 2007. הערכה זו לא פורסמה בגלוי, אך עיקריה הודלפו לתקשורת ותמציתה הופיעה בדוח מנהל המודיעין הלאומי שפורסם במאוס 2013. מהערכה זו עולה שאין מחלוקת בין ארצות הברית לישראל על כך שאיראן בונה תשתית גרעינית ומעשירה אורניום כדי לשמור על אופציה פתוחה להשיג נשק גרעיני; שהיא מנהלת מחקר בסיסי הקשור בתוכנית נשק גרעיני; ושיש לה יכולת מדעית, טכנית ותעשייתית לייצר נשק גרעיני, בכפוף להחלטה פוליטית. ארצות הברית מסכימה שאיראן התקדמה ב-2012 למצב המאפשר לה להעשיר אורניום לרמה צבאית, אם תחליט על כך. ארצות הברית וישראל גם מסכימות שבינתיים אין עדות מוצקה לכך שאיראן כבר החליטה לפרוץ לעבר נשק גרעיני, אך שהיא עלולה לעשות זאת בעתיד. עם זאת, דיווחים עיתונאיים גורסים שקהילת המודיעין האמריקאית מעריכה כי איראן טרם החליטה לנהל מחדש תוכנית גרעין צבאית לבניית נשק, כמו זו שהופסקה ב-2003. ישראל מסתייגת מהערכה זו, בטענה שאיראן כבר השיגה התקדמות גדולה במהלך הקשה ביותר לעבר נשק גרעיני – העשרת האורניום – שהמרחק ממנו לבניית הנשק הגרעיני עצמו הוא קצר יחסית.<sup>3</sup>

מכאן נראה, שהמשותף בין הערכות המודיעין של ארצות הברית וישראל עולה במידה ניכרת על השוני ביניהן. יעידו על כך דברי שר הביטחון לשעבר אהוד ברק, באוגוסט 2012, לפיהם נשיא ארצות הברית קיבל מידע חדש שאיראן השיגה התקדמות משמעותית ומפתיעה בתוכנית הגרעין שלה, המקרבת אותה להשגת יכולת גרעינית צבאית. לדבריו, מידע זה משנה את הערכות המודיעין האמריקאיות הקודמות, ואלו קרובות עתה מאד להערכות המודיעין הישראלי.<sup>4</sup>

## היעדים כלפי איראן

יעדיה של ארצות הברית כלפי איראן רחבים מאלה של ישראל, משום שמעגל אינטרסיה כמעצמת-על גדול יותר, ויכולותיה להשיג את יעדיה משופרים יותר. הממשל האמריקאי חותר לצמצם את יכולותיה של איראן להגיע להגמוניה אזורית, לבלום את התעצמותה הצבאית ואת מעורבותה בטרור, לחזק את ביטחונן של בעלות בריתו המאוימות על ידי איראן, ולסייע להרחבת זכויות האדם באיראן. איראן מאמינה שהממשל האמריקאי שואף, מעל לכל, להפיל את המשטר האסלאמי בה, אף שהממשל אינו מודה בכך. השגת יעדים אמריקאיים אלה חשובה גם לישראל, הגם שיכולתה לסייע להשגתם היא מוגבלת.

בראש היעדים החשובים ביותר הן לישראל והן לארצות הברית מצויה מניעת נשק גרעיני מאיראן. הנשיא אובמה התחייב לכך בקולו במארכ 2012, כשקבע שמדיניותו היא למנוע נשק גרעיני מאיראן ולא להכיל אותה, משום שאי אפשר להכיל איראן גרעינית. במילים אחרות, הממשל האמריקאי אינו מוכן כיום להשלים עם התרחיש של איראן גרעינית, ואז לנקוט את האמצעים כדי להרתיע אותה מלהשתמש בנשק זה לקידום האינטרסים שלה.

שאלה חשובה היא האם הממשל ישנה את עמדתו ויעבור ממדיניות של מניעה למדיניות של הכלה – אם יגיע למסקנה שרק תקיפה תעצור את איראן בדרכה לנשק גרעיני בעוד שהוא אינו מוכן להסתכן בתקיפה כזו.

## המענה לאיום הגרעיני האיראני

בעוד שקיימת קרבה בין גישותיהן של ממשלות ארצות הברית וישראל לגבי תפיסת האיום הגרעיני מצד איראן והגדרת היעדים כלפיה, חילוקי הדעות ביניהן מתמקדים בבחירת המענה לאיום. שתיהן מסכימות שמבחינה עקרונית, הדרך המועדפת לטיפול בתוכנית הגרעין האיראנית היא הדרך המדינית-דיפלומטית, מסיבה ברורה: אם איראן תשתכנע לעצור את תוכנית הגרעין שלה באמצעות משא ומתן, יימנעו הסיכונים החמורים הקשורים במהלך צבאי. אלא שלאחר עשור של משא ומתן עקר, הסיכויים לשכנע את איראן לוותר על חתירתה להשגת יכולת לייצור נשק גרעיני אינם גבוהים. ישראל פסימית יותר לגבי הסיכויים לעצור את

תוכנית הגרעין הצבאית של איראן בדרך הדיפלומטית, וגם רואה בה שני סיכונים: האחד, שהאיראנים ימשיכו במאמצייהם להרוויח זמן, באמצעות המשא והמתן, כדי לקדם את פעילותם הגרעינית, עד שיהיה מאוחר מכדי לעצור אותם באמצעות מהלך צבאי; והשני, שקבוצת הממשלות המנהלות משא ומתן עם איראן תגיע עמה להסדר, שלא ימנע ממנה את האפשרות להגיע ליכולת לייצר נשק גרעיני. מסיבות אלו, ישראל מצפה מהממשל האמריקאי לקבוע לוח זמנים מוגדר למשא ומתן עם איראן, שלא יאפשר לה למשוך אותו ללא גבול, ולהקנות אמינות לעמדתו המוצהרת שגם האופציה הצבאית פתוחה וממשית.

האופציה הצבאית מצויה במוקד המחלוקת בין ארצות הברית לישראל. ברמה העקרונית, עמדותיהן בסוגיה זו קרובות: אלה שתי הממשלות היחידות שהתבטאו בפומבי כי "כל האופציות פתוחות", כולל האופציה הצבאית. אלא שברמה המעשית גישתן חלוקה: בעוד שישראל מבקשת להקנות אמינות לאופציה הצבאית, לדעתה הממשל האמריקאי פוגע באמינותה של אופציה זו על ידי הדגשתו החוזרת כי התנאים אינם בשלים עדיין למהלך צבאי וכי יכולתה של ישראל אינה מספקת לביצוע תקיפה צבאית עצמאית ואפקטיבית, וכן על ידי דרישתו הפומבית מישראל שלא תפתיע אותו בנקיטת מהלך צבאי עצמאי. ישראל חוששת, כנראה בצדק, שגישה זו מרופפת את הלחץ על האיראנים ועלולה לשכנע אותם שהממשל האמריקאי אינו מתכוון למעשה לתקוף באיראן.

מדוע מסתייג הממשל האמריקאי ממהלך צבאי בתנאים הנוכחיים? בכירי הממשל מציגים שתי סיבות עיקריות לכך: האחת, הערכתם שמהלך צבאי לא

יעצור את תוכנית הגרעין האיראנית, אלא ישהה אותה לפרק זמן מוגבל, ושל ישראל יכולת מוגבלת לפגוע באתרי הגרעין האיראניים. כך אמר מזכיר ההגנה לשעבר, לאון פאנטה, שתקיפה תשהה את תוכנית הגרעין האיראנית לשנה־שנתיים בלבד<sup>5</sup>. הסיבה השנייה היא, שהתגובה הצפויה של איראן בעקבות תקיפה צבאית עליה תוביל להידרדרות צבאית נרחבת ולתוהו ובוהו במזרח התיכון. ברוח זו טען פאנטה כי לתקיפה כזו יש פוטנציאל של תוצאות ביטחוניות וכלכליות חמורות במזרח התיכון ובעולם. גם ראש המטות המשולבים לשעבר של ארצות הברית, אדמירל מייק מאלן, סבור שתקיפה ישראלית תוביל להסלמה, תערער את היציבות במזרח התיכון ותסכן חיי

בעוד שישראל מבקשת להקנות אמינות לאופציה הצבאית, לדעתה הממשל האמריקאי פוגע באמינותה של אופציה זו על ידי הדגשתו החוזרת כי יכולתה של ישראל אינה מספקת לביצוע תקיפה צבאית עצמאית ואפקטיבית

חיילים אמריקאים במפרץ. מחליפו של מאלן בתפקיד, גנרל מרטין דמפסי, אף גרס שתקיפה באיראן תפגע ביציבות האזור "במידה שלא תיאמן" ותהווה בעיה גדולה מאד עבור כולם, וכי אם ישראל תתקוף הוא אינו רוצה להיות מעורב בכך.<sup>6</sup>

גורמים אחרים בארצות הברית מעלים סיבות נוספות להסתייגות ממהלך צבאי נגד איראן: התקיפה עלולה להניע את איראן להאיץ את תוכנית הגרעין ולפרוץ לעבר נשק גרעיני מצד אחד, ולנצל אותה כדי לנסות להסיר מעליה את הסנקציות מצד שני; והתקיפה עלולה לחזק את תמיכת העם האיראני במשטר.

הממשל האמריקאי אינו מפרש את הערכותיו לגבי ההידרדרות הצפויה בעקבות תקיפה באיראן. עם זאת, נראה כי הוא חושש שהתגובה האיראנית לתקיפה לא תצטמצם רק לידי טילים ורקטות על ישראל, אלא תוביל לתקיפה נגד יעדים אמריקאיים במפרץ ובאפגניסטן ונגד בעלות בריתה של ארצות הברית במפרץ. מהלך כזה יחייב תגובה אמריקאית נגד איראן, העלולה להוביל גם למשבר בשוק הנפט ולתסיסה נגד ארצות הברית בעולם הערבי והמוסלמי.

בישראל רואים את הדברים אחרת. ההערכה הישראלית היא שתקיפה מוצלחת באיראן תביא לדחיית תוכנית הגרעין האיראנית לפרק זמן ארוך יותר מזה שמעריכה ארצות הברית – יתכן שלוש עד חמש שנים.<sup>7</sup> יתר על כן, לפי ההערכות בישראל, לארצות הברית יש יכולות משופרות לבצע מהלך צבאי, ובעיקר לבצע סדרת תקיפות נגד אתרי הגרעין באיראן, שיתכן ויעצרו את תוכנית הגרעין שלה לתקופה ארוכה, ואולי אף יביאו לביטולה, אם איראן תבין שארצות הברית נחושה לחזור ולתקוף עד שתעצור לחלוטין את התוכנית. לפי אותן הערכות, ארצות הברית יכולה להחליט להרחיב את התקיפה ליעדים נוספים מעבר לאתרי הגרעין, ויתכן שתנסה לשתק מראש את יכולת התגובה של איראן. גם התרחיש של הידרדרות כוללת במזרח התיכון אינו סביר ביותר לפי אותן הערכות, משום שהוא מתעלם מגורמים מגבילים: יכולת התגובה של איראן מוגבלת; היא עשויה להירתע מעימות נרחב עם ארצות הברית, ולכן אולי תסתפק בתגובה סמלית; ובסופו של דבר, העימות יוגבל למספר קטן של שחקנים. זאת ועוד, ניצול נכון של תקיפה מוצלחת יוכל למנוע מהאיראנים לחדש את תוכנית הגרעין ולפרוץ לעבר נשק גרעיני. ההערכה הישראלית גורסת כי בסך הכל, למהלך צבאי באיראן תהיינה השלכות שליליות, אבל אלו יהיו מוגבלות, לא יביאו לשינוי דרמטי במזרח התיכון וניתן יהיה להתמודד עמן.

גישותיהן של ממשלות ישראל וארצות הברית כלפי מהלך צבאי באיראן מושפעות גם מהערכותיהן השונות לגבי המועד האחרון המתאים לביצועו. מבחינה מבצעית, לארצות הברית יש לוח זמנים ארוך יותר מאשר לישראל,

ההערכה הישראלית היא שתקיפה מוצלחת באיראן תביא לדחיית תוכנית הגרעין האיראנית לפרק זמן ארוך יותר מזה שמעריכה ארצות הברית – יתכן שלוש עד חמש שנים

משום שיכולותיה הצבאיות יאפשרו לה תקיפה מאוחרת יותר – גם בשלב שבו ישראל תתקשה לבצעה. יתירה מכך, שתי המדינות מגדירות אחרת את הקו האדום, שמעבר לו תישקל האופציה הצבאית: ארצות הברית בעצם לא הגדירה

עד היום קו אדום ברור לפעולה צבאית, אך ניתן להבין מהתבטאויות שונות שבראייטה, חציית הקו האדום תיעשה כשיתקבלו סימנים לפריצה איראנית לעבר נשק גרעיני – לדוגמה, כשאיראן תתחיל להעשיר אורניום ברמה צבאית, תסלק את פקחי הסוכנות הבין-לאומית לאנרגיה אטומית, ו/או תבטל את חתימתה על האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני. משום כך, בעיני ארצות הברית, איראן טרם התקרבה ל"מרחב החסינות". מבחינת ישראל, חציית הקו האדום תחול כאשר איראן תיכנס ל"מרחב החסינות". אז תאבד ישראל את יכולתה לבצע מהלך צבאי עצמאי ותהיה תלויה בנכונות ארצות הברית לבצע מהלך כזה. בראייטה, כניסה של איראן ל"מרחב החסינות" תקרה כאשר המיגון על אתרי הגרעין – בעיקר זה שבפורדו – יגיע לשלב שבו יהיה קשה להבטיח הצלחה בתקיפתם. כניסה ל"מרחב החסינות" תתרחש גם כאשר איראן תהיה כה קרובה לייצור חומר בקיע, עד שלא יהיה ניתן עוד לעצור את התהליך. במילים אחרות, ארצות הברית תשקול תקיפה במטרה למנוע את התגרענות איראן, כשאיראן תפרוץ לעבר הנשק הגרעיני; ואילו ישראל גורסת שיהיה צורך לתקוף מוקדם יותר, כדי שאיראן לא תוכל לפרוץ לעבר הנשק הגרעיני. שר הביטחון לשעבר, אהוד ברק, אמר באוגוסט 2012 שאיראן עלולה להיכנס "בקרוב" ל"מרחב החסינות", דהיינו, היא טרם נכנסה אליו באותו זמן. לעומתו, יש כאלה בישראל הגורסים שאיראן נכנסה ל"מרחב החסינות" כבר בסתיו 2012, ולכן אין עוד משמעות למושג זה.<sup>8</sup>

## השאלות לעתיד: הסכמה ומחלוקת

העובדה שקיימת מחלוקת מתמשכת בין ארצות הברית לישראל לגבי המענה לאיום הגרעיני האיראני מעלה את השאלה: האם שתי הממשלות יכולות להגיע בעתיד להבנה ביניהן לגבי המענה המדיני ו/או המענה הצבאי לאיום זה? שאלה זו חשובה במיוחד, משום ששלושת השחקנים העיקריים הנוגעים בדבר עשויים להגיע בטווח של שנה-שנתיים לצומת החלטות בעניין המשך דרכם: איראן תצטרך להחליט אם להסכים לווייתורים ממשיים שיאפשרו השגת עסקה שתגביל את תוכנית הגרעין שלה, כדי להקל מעליה את עול הסנקציות המחמירות; הממשל האמריקאי יצטרך להחליט אם להסכים לווייתורים ממשיים במשא ומתן עם איראן כדי להגיע לעסקה, או ליזום מהלך צבאי – אמריקאי או ישראלי – נגד אתרי הגרעין באיראן, או לעבור ממדיניות של מניעת נשק גרעיני מאיראן לאסטרטגיה של הכלת איראן, שמשמעותה השלמה עם הימצאות נשק גרעיני בידיה; ישראל תידרש להחליט אם לצאת למהלך צבאי, אם לא תמצא דרך אחרת לעצור את איראן.

האם ארצות הברית וישראל יכולות להגיע להבנה לגבי עסקה עם איראן שתכלול הגבלות משמעותיות על תוכנית הגרעין שלה ותדחה את השלמתה לפרק זמן ניכר? מותר להניח שגם הממשל האמריקאי מודע לכך שאיראן לא

תווך מרצונה על שאיפתה לייצר נשק גרעיני, או לפחות לבנות יכולת לייצר בפרק זמן קצר, וכי היא עלולה להמשיך במדיניות ההונאה וההסתרה המאפיינת אותה בתחום הגרעיני. בהנחה זו, ניתן לגבש הבנה בסיסית בין ממשלות ארצות הברית וישראל לגבי הטיפול המדיני בתוכנית הגרעיני האיראנית, במגמה להרחיק את איראן לפחות לכמה שנים מהיכולת לפרוץ לעבר נשק גרעיני. מבחינתה של ישראל, הבנה זו יכולה לכלול מרכיבים, כגון:

1. המשך המחויבות האמריקאית למניעת נשק גרעיני מאיראן ולאיימער למדיניות של הכלה.
2. הגדרה משותפת של קווים אדומים הנוגעים להתקדמות תוכנית הגרעיני האיראנית והבנה שארצות הברית תשקול מהלך צבאי אם הדיפלומטיה תיכשל. הגדרה זו גם צריכה להבהיר מה ייחשב לכישלון המשא והמתן עם איראן.
3. קביעת תנאים בסיסיים להסכם עם איראן, כמו: הוצאת כל האורניום המועשר ברמה של עשרים אחוזים מאיראן והוצאת רוב האורניום המועשר ברמה נמוכה יותר מתוכה, כדי למנוע בעדה מלפרוץ לפצצה ולפתחה תוך זמן קצר; סגירת מתקן ההעשרה בפורדו, או לפחות הקפאת הפעילות בו. משמעות תנאים אלה היא עצירת השעון הגרעיני האיראני והחזרתו לאחור לפחות בכמה שנים.
4. הגברת הפיקוח על אתרי הגרעיני באיראן בהתאם ל"פרוטוקול הנוסף".
5. איביטול רוב הסנקציות הכואבות בטרם יושג הסכם מניח את הדעת עם איראן.
6. קביעת מנגנוני תיאום בין ארצות הברית לישראל לגיבוש אסטרטגיה משותפת בסוגיית הגרעיני האיראני.

להלכה, הבנה מעין זו בין ארצות הברית לישראל היא אפשרית, משום שלפחות חלק מתנאים אלה מקובלים על הממשל האמריקאי. ואולם, צריך לזכור שלשתי

המדינות יש גישות שונות כלפי האופציה הדיפלומטית מול איראן: ישראל אינה מאמינה בסיכויי המשא והמתן עם איראן, ואילו ארצות הברית סבורה שיש מספיק זמן כדי לבחון אם הסנקציות הכבדות המוטלות עליה יהיו אפקטיביות. הממשל האמריקאי רוצה למצות את האופציה הדיפלומטית, אפילו שסיכוייה אינם נראים גבוהים, וזאת מסיבה כפולה: היא דוחה את המהלך הצבאי ככל האפשר, ואולי בכל זאת תשיג תוצאות; ואם הממשל יאלץ לתקוף באיראן, חשוב שתהיה לו לגיטימציה לכך, לאחר שמיצה את כל האפשרויות המדיניות.

חששו של הממשל האמריקאי מתוצאותיו של מהלך צבאי נגד איראן מוביל למסקנה כי אין להתעלם מהאפשרות שהוא יגמיש בסופו של דבר את עמדתו כלפיה

חששו של הממשל האמריקאי מתוצאותיו של מהלך צבאי נגד איראן מוביל למסקנה כי אין להתעלם מהאפשרות שהוא יגמיש בסופו של דבר את עמדתו כלפיה ואף יהיה מוכן – למרות הסתייגותה של ישראל – להגיע עמה לעסקה

שתותיר בה סדקים שיאפשרו לה להגיע ליכולת לייצר נשק גרעיני. על אפשרות כזו יכולה ללמד העובדה, שבמהלך 2012–2013 הגמיש הממשל האמריקאי את עמדותיו בשיחות עם איראן: לא עוד דרישה להשעייתה של תוכנית העשרת האורניום, אלא נכונות עקרונית להכיר בזכותה של איראן להעשיר אורניום בתנאים מסוימים; בעוד שב־2012 דרש הממשל מאיראן לסגור את האתר בפורדו, כיום הוא מסתפק, לפי הדיווחים, בהשעיית ההעשרה במתקן זה, בתנאים מגבילים שיקשו על חידושה במהירות. לפי דיווחים אלה, הממשל האמריקאי גם מוכן שאיראן תוכל להמשיך לייצר ולהחזיק כמות קטנה של אורניום מועשר ברמה של עשרים אחוזים, ולא ברור אם ידרוש להוציא מתוכה את רוב האורניום המועשר לרמה שמתחת לעשרים אחוזים.<sup>9</sup> יתכן שמשמעותם של ויתורים כאלה היא שהממשל עלול להיות מוכן לעסקה גם אם יהיו בה סדקים וגם אם לא תהיה מקובלת על ישראל – אם יעריך שהיא תמנע מאיראן נשק גרעיני. נראה שהסכמת הממשל לעסקה כזו עשויה לנבוע גם מההערכה, שאם איראן תנסה לנצל סדקים בה כדי לנוע לעבר נשק גרעיני, עדיין תיוותר בידי האופציה הצבאית לעצור אותה מכך. מכאן עולה שאלה מרכזית נוספת: האם הממשל האמריקאי יהיה מוכן לתקוף באיראן, או לחילופין, האם ייתן "אור ירוק" לישראל לבצע תקיפה כזאת? כבר נאמר שעמדתו הבסיסית של הממשל עומדת בעינה: קביעה נחרצת שהוא ימנע מאיראן נשק גרעיני, וכי לשם כך כל האופציות פתוחות. בתחילת 2013 חזרו על עמדה זו הן הנשיא אובמה והן בכירים נוספים בממשל האמריקאי – סגן הנשיא ושרי ההגנה והחופץ החדשים.<sup>10</sup>

מחויבותו של הממשל האמריקאי לאסטרטגיה של מניעת נשק גרעיני מאיראן ברורה וחד־משמעית, והוא יתקשה לסגת ממנה ללא פגיעה קשה באמינותו – לא רק בעיני ישראל, אלא גם בעיני בעלי בריתו האחרים וכן בעיני איראן. משום כך, סביר להניח שידבק במדיניות המניעה, אלא אם ייווצרו נסיבות חריגות שיצדיקו נסיגה ממנה. אלא שהמחויבות לאסטרטגיית המניעה אינה בהכרח מחויבות למהלך צבאי – וברור שהממשל מעדיף כיום לממש מחויבות זו באמצעות מהלך מדיני. בנסיבות אלו, ישראל ניצבת בפני שאלה כפולה: האם הממשל האמריקאי מוכן, או יהיה מוכן בעתיד, להתחייב לתקוף באיראן אם הדרך המדינית תמוצה? והאם ישראל תוכל לסמוך על ארצות הברית שתתקוף באיראן, אם היא עצמה תמתין עד שתאבד את יכולת התקיפה שלה שם?

כמה שיקולים עשויים להשפיע על הממשל האמריקאי בבואו להחליט על מהלך צבאי באיראן:

1. הממשל מציין שהתנאים הנוכחיים אינם בשלים עדיין לתקיפה באיראן, אך אינו מבהיר אילו תנאים יהוו מניע לתקיפה. יחד עם זאת, הסיבות שבעטיין הוא מסתייג מפעולה צבאית – ההנחה שזו רק תשהה את תוכנית הגרעין

- האיראנית והחשש מהידרדרות כללית במזרח התיכון וממשבר בשוק הנפט – אינן כאלו שיחלפו בעתיד הקרוב. משום כך נראה שהממשל לא ימהר לבצע תקיפה באיראן, אלא אם כן ישתכנע שהשלכות התקיפה תהיינה פחות חמורות מכפי שהוא מעריך כיום.
2. כל עוד יעריך הממשל שיש סיכוי להגיע להסדר סביר עם איראן, הוא יימנע ממהלך צבאי. בהנחה זו קיימת בעיה כפולה: האחת, קשה יהיה להגדיר מתי מוצו האפשרויות המדיניות ואפסו הסיכויים להסכם, שכן תמיד ניתן יהיה לטעון שיש להמתין להבשלת הסנקציות, הדורשת זמן, או שיש להטיל סנקציות נוספות, ולכן הדרך הדיפלומטית טרם מוצתה; והשנייה, הממשל עלול להמשיך לדרך את עמדתו כלפי איראן כדי להשיג הסדר עמה, בהניחו שיוכל להתמודד גם עם הסדר פחות טוב.
3. כיום אין תמיכה בינלאומית במהלך צבאי באיראן, ולא ברור מה מידת התמיכה הפנימית בארצות הברית במהלך כזה. כדי לצאת לתקיפה יזדקק הממשל להכשרת הקרקע בשתי הזירות, ולבניית תמיכה מינימלית בה. הממשל יהיה מעוניין בהשגת לגיטימציה ממועצת הביטחון של האו"ם לתקיפה, ואולם מאחר שיהיה קשה להשיג לגיטימציה כזו, יתכן שיוותר עליה מראש אם וכאשר יחליט לתקוף.
4. מכאן "השורה התחתונה": הממשל עשוי לשקול מהלך צבאי באיראן כשיגיע למסקנה שאיראן פורצת לעבר נשק גרעיני. סבירותו של מהלך אמריקאי צבאי עשויה לעלות בשני מצבים: אם איראן תנקוט צעד בוטה, דוגמת ניסוי גרעיני נוסח צפון קוריאנה; ואם יושג הסכם עם איראן וזו תפר מרכיבים מהותיים שלו. אם הממשל האמריקאי יגיע למסקנה שאין מנוס ממהלך צבאי, סביר להניח שיעדיף מהלך אמריקאי על פני מהלך צבאי ישראלי. אמנם מהלך צבאי ישראלי יאפשר לממשל לטעון שאינו שותף לו, ובכך ימנע מעצמו ביקורת פנימית ובינלאומית, ואולי גם יגרום לאיראן לצמצם את תגובתה כלפי ארצות הברית ובעלות בריתה. ואולם, למהלך ישראלי יש חסרונות בעיני ארצות הברית: כדברי פאנטה, יכולותיה הצבאיות של ישראל נופלות מאלו של ארצות הברית, ולכן סיכויי ההצלחה והאפקטיביות של מהלך צבאי ישראלי יהיו נמוכים יותר;<sup>11</sup> יכולת ההרתעה האמריקאית כלפי איראן עולה על ההרתעה הישראלית, ולכן במהלך אמריקאי טמון סיכוי גדול יותר להביא לצמצום התגובה האיראנית; הממשל ירצה לשלוט בהתפתחויות ככל הניתן, ולא להיות תלוי בהתנהלותה של ישראל; והוא יכול להניח שגם בתרחיש של מהלך צבאי ישראלי, איראן תראה את ארצות הברית כשותפה לו. סביר יותר להניח, לפיכך, שאם הממשל יחליט לתקוף באיראן, הוא יעדיף שלא לשתף את ישראל בפעולה – להוציא שיתוף פעולה מודיעיני, החסוי מטבעו: שיתוף ישראל



לא יתרום הרבה מהבחינה המבצעית ועלול להחמיר את הביקורת כלפי ארצות הברית, בעיקר בעולם המוסלמי, בטענה של מזימה אמריקאית-ישראלית משותפת. האם הממשל האמריקאי ייתן "אור ירוק" לישראל לבצע מהלך צבאי עצמאי באיראן? בשלב זה התשובה היא שלילית, בראש ובראשונה משום שהממשל מסתייג עדיין ממהלך צבאי בכלל. עמדתו לגבי "האור הירוק" לא תשתנה, כנראה, כל עוד יתנגד לעצם התקיפה. אם וכאשר עמדתו בעניין זה תשתנה והוא יגיע למסקנה שהתקיפה חיונית, סביר יותר להניח שיודיע לישראל כי הוא נוטל על עצמו את הטיפול הצבאי באיראן.<sup>12</sup> לחילופין, אם ישראל תבהיר לממשל שהיא מתכוונת לתקוף באיראן, האפשרות היותר סבירה היא – כפי שמשמע מעמדתו הפומבית – שהוא יודיע לה שתפעל כראות עיניה ושהחלטה הנוגעת לביטחונה נתונה בידיה, אך אין פירוש הדבר שהוא נותן לה "אור ירוק" לפעולה.

לבסוף, האם ישראל יכולה לתקוף באיראן ללא "אור ירוק" – או לפחות "אור צהוב" – מארצות הברית? במילים אחרות, האם בעניין כה חיוני לישראל, ההחלטה צריכה להישאר בידיה, גם אם זו תפגע ביחסייה עם בעלת בריתה העיקרית, או שישאל אינה יכולה להרשות לעצמה לפעול בניגוד לעמדת הממשל האמריקאי בעניין כה חשוב לאינטרסים שלו? תרחיש שבו תקיפה ישראלית ללא "אור ירוק" עשויה להתקבל בהבנה על ידי ארצות הברית הוא, שזו תבוצע בעקבות צעד איראני בוטה, שיעיד על כוונה לפרוץ לעבר נשק גרעיני, מבלי שצעד זה יוביל לתקיפה אמריקאית. בכל מצב אחר, ישראל תזדקק ל"אור ירוק". הסיבה לכך אינה רק שתקיפה ללא הבנה מראש מצד הממשל האמריקאי תוביל לפגיעה קשה ביחסי

עם ישראל; סיבה לא פחות חשובה היא המשך הטיפול בסוגיית הגרעין האיראני בעקבות הפעולה. מהלך צבאי באיראן אינו יכול להיות סופו של תהליך, אלא תחילתו. ישראל תזדקק לסיוע אמריקאי משמעותי כדי להתמודד עם תוצאות הפעולה: למנוע בעד איראן מלשקם את האתרים שייפגעו; למנוע ממנה לנצל את התקיפה כדי לפרוץ לעבר נשק גרעיני כשתהיה מוכנה לכך; לבלום מאמץ מצד איראן להסיר את הסנקציות מעליה; לנסות להרתיע אותה מתגובה נרחבת נגד ישראל ויעדים אחרים

באזור; לסייע לישראל להתמודד עם הביקורת שתופנה אליה בזירה הבין-לאומית, ואולי גם עם ניסיונות להטיל עליה סנקציות, בעקבות הפעולה; למנוע תגובות שליליות בעולם הערבי כלפי ישראל, בעיקר אם אלו יאימו לפגוע ביחסי השלום אתה; ולבסוף, לסייע לישראל להתמודד עם כישלון הפעולה, אם יהיה כזה.

האם הממשל האמריקאי ייתן "אור ירוק" לישראל לבצע מהלך צבאי עצמאי באיראן? בשלב זה התשובה היא שלילית, משום שהממשל מסתייג עדיין ממהלך צבאי בכלל

## הערות

- 1 ראו דברי הנשיא אובמה בירושלים – The White House, Office of the Press Secretary, March 20, 2013.
- 2 David Albright and Paul Brennan, “The New National Intelligence Estimate on Iran: A Step in the Right Direction”, The Institute for Science and International Security, March 2, 2012.
- 3 David Albright and Paul Brennan, “US Intelligence Estimates and the Iranian Nuclear Program”, The Institute for Science and International Security, April 9, 2012; James Risen and Mark Mazzetti, “U.S. Agencies See No Move by Iran to Build a Bomb”, *New York Times*, February 24, 2012; James Clapper, *Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community*, Senate Select Committee on Intelligence, March 12, 2013.
- 4 “ברק: דוח המודיעין שהוגש לאובמה הופך את הנושא האיראני לדחוף יותר”, **הארץ**, 9 באוגוסט 2012; *CBS News*, London, August 9, 2012.
- 5 אבשלום חלוץ, “ביל קלינטון בפורום סבן: הממשלה היתה טובה יותר עם ציפי לבני”, **הארץ**, 4 בדצמבר 2011. <http://www.themarker.com/personal/1.1582370>.
- 6 “Panetta Warns Israel on Iran Strike,” *Wall Street Journal*, November 17, 2011; “Obama to Israel: No US War On Iran,” *consortiumnews.com*, February 2, 2012; “Pentagon Chief: Israeli Attack Would Endanger Mideast,” *Haaretz*, March 16, 2009.
- 7 Ronen Bergman, “Will Israel Attack Iran?”, *The New York Times Magazine*, January 25, 2012.
- 8 ארי שביט, “מקבל ההחלטות מתריע: אי אפשר לסמוך על ארצות הברית שתתקוף את איראן”, **הארץ**, סוף שבוע, 10 באוגוסט 2012; ראו דברי אלוף (מיל.) עמוס ידליון, **מעריב**, 25 באפריל 2013.
- 9 “Another Try at Nuclear Talks”, *New York Times*, March 1, 2013.
- 10 Devin Dwyer, “Obama: Iran a Year Away From Nuclear Weapon,” abcnews, March 15, 2013. <http://abcnews.go.com/blogs/politics/2013/03/obama-iran-a-year-away-from-nuclear-weapon>
- 11 Interview with Secretary Panetta, *National Journal*, March 8, 2012.
- 12 הרחבה בסוגיית “האור הירוק” ושיקולי ארצות הברית, ראו: אפרים קם, “אור ירוק” לפעולה באיראן”, **עדכן אסטרטגי**, כרך 13, גיליון 4, ינואר 2011.

# על חבל דק – ישראל, הודו ואיראן

יפתח ש. שפיר

## מבוא

מאז כינון היחסים הדיפלומטיים בין ישראל והודו, הלכו והתעצמו הקשרים בין שתי המדינות, הן הקשרים הכלכליים והן הביטחוניים. הודו היא הלקוחה הגדולה ביותר של התעשייה הביטחונית הישראלית, וישראל היא ספקית מערכות הנשק השנייה בחשיבותה עבור הודו. עם זאת, ישראל לא הצליחה להגיע למידת קרבה שאולי ניתן היה לצפות לה עם שותפה חשובה כהודו.

להודו יש גם מערכת יחסים הדוקה עם איראן. מערכת זו עברה טלטלות ושינויים במשך השנים, ונעה בין התקרבות להתרחקות. אך למערכת יחסים זו בסיס איתן והיבטים רבים – היסטוריים, תרבותיים, כלכליים ואף ביטחוניים. כך, ישראל והודו אינן רואות את עניין התגרענותה של איראן עין בעין, ויחסיה של איראן עם הודו הם אחד החסמים הבולטים בפני קידום היחסים בין ישראל והודו. מאמר זה ינתח את מערכת היחסים בין הודו לאיראן, וינסה לבחון את השלכותיה על קשריה של הודו עם ישראל בעתיד.

## הודו ואיראן – היסטוריה של קשרים<sup>1</sup>

להודו ואיראן מסורת מתועדת של קשרים מזה אלפי שנים. כבר במאה השישית לפני הספירה כבש דרייווש (הראשון) את עמק האינדוס. לאחר כיבושי האסלאם הפכו דת האסלאם ותרבותה לגורם מקשר חדש.

במהלך המלחמה הקרה היו היחסים בין המדינות קרים. איראן קיימה קשרים חמים עם ארצות הברית. הודו, לעומתה, נקטה מדיניות של אי־הזדהות שלווה בתפיסת עולם סוציאליסטית, אשר קרבה אותה לברית־המועצות. איראן תמכה בפקיסטן, ותמיכתה התבטאה גם בסיוע פוליטי וחומרי במהלך ההתפרצויות האלימות בין הודו ופקיסטן, ובנקיטת עמדה נחרצת נגד הודו בנושא קשמיר. עם זאת, היחסים בין איראן והודו לא התאפיינו בעוינות חריפה. במהלך השנים נערכו

יפתח ש. שפיר הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

ביקורים הדדיים של אישים בכירים, ואיראן אף העניקה תמיכה פוליטית להודו בעת מלחמתה עם סין, בשנת 1962.

המהפכה האסלאמית באיראן שינתה את פני מערכת היחסים כליל, אך בעשור הראשון לקיומה של הרפובליקה האסלאמית היו היחסים בין המדינות עדיין צוננים. איראן אמנם נטשה את האוריינטציה הפרו-אמריקנית שלה והצטרפה כחברה לארגון המדינות הבלתי-מזדהות, אולם הודו חשדה במאמציה של איראן לייצא את המהפכה לכל רחבי העולם המוסלמי. איראן גם המשיכה בחשאי לשתף פעולה עם פקיסטן בסיוע למוג'אהדין באפגניסטן.

המפנה ביחסים בין שתי המדינות חל זמן קצר לאחר תום המלחמה הקרה. נקודת המפנה הבולטת הייתה ביקורו של ראש ממשלת הודו דאז, פ. וו. נראסימהא ראו, בטהראן בספטמבר 1993. בעקבותיו באו ביקורים רמי-דרג נוספים. מאז התחממות היחסים בין שתי המדינות ב-1993 היו בהם עליות ומורדות, שנעו בין תקופות של הידוק היחסים לתקופות של יחסים קרירים, גינויים הדדיים והקפאת מיזמים שונים.

כך עברה מערכת היחסים בין הודו לאיראן מנקודות שיא של חתימה על מסמכי שיתוף פעולה ("הצהרת טהראן" באפריל 2001 ו"הצהרת דלהי" בינואר 2003) לנקודות שפל בעקבות הידוק היחסים בין הודו לארצות-הברית, והצבעותיה של הודו "נגד" איראן בעניין תוכניתה הגרעינית של איראן במסגרת סבא"א, ב-2005 וב-2006. בשנים 2007-2008 נראה שוב שיפור ביחסים, וכיום, בעיקר בשל משטר הסנקציות המתהדק סביב איראן, היחסים נמצאים שוב בשפל.

הסיבה לכך היא מערכת יחסים רבת-פנים. מספר רב של נושאים מצוי בלב מערכת היחסים, והאינטרסים בנושאים אלה לעתים סותרים ולעתים מתכנסים. מערכת היחסים תלויה גם במספר רב של שחקנים, שאיתם יש לשני הצדדים מערכות יחסים מורכבות. כל אירוע במערכת יחסים אחת משפיע על כל המערכות האחרות.

## חשיבותה האסטרטגית של איראן

עיקר חשיבותה של איראן הוא במשאבי הפחמימנים שלה: ברשותה כ-10% מיתרות הנפט הגולמי המוכחות בעולם,<sup>2</sup> וכ-15% מיתרות הגז הטבעי המוכחות בעולם. מיקומה של איראן בחופי המפרץ הפרסי מאפשר לה שליטה במצרי הורמוז, ואיום בחסימת התעבורה הימית בהם. לאיראן גם אחד הכוחות המזוינים הגדולים באזור – עם יכולות ימיות ניכרות, וכן יכולות ייחודיות באזור של טילים בליסטיים. גורם נוסף המשפיע מאוד על היחסים הדו-צדדיים הוא חשיבותה של איראן כמדינה מוסלמית עבור הודו, שבה אוכלוסייה של כ-160 מיליון מוסלמים.<sup>3</sup> יתרה מזו – הודו היא כנראה המדינה בעלת האוכלוסייה השיעית השנייה בגודלה בעולם.<sup>4</sup>

## אנרגיה

יבוא נפט מאיראן מצוין לעתים קרובות כגורם החשוב ביותר לצורך של הודו ביחסים טובים עם איראן. הודו נמצאת מזה שני עשורים בתהליך צמיחה מואץ והיא צמאה לאנרגיה<sup>5</sup> ולכ־600 מיליון מתושביה אין גישה לחשמל. בכירים הודיים מעריכים שכדי לתפוס את המקום הראוי לה, לדעתם, בכלכלת העולם, יהיה עליה להגדיל פי שלושה או ארבעה את הספקת האנרגיה שלה, ופי שישה את הספקת החשמל שלה.

בשנים האחרונות ייבאה הודו מאיראן כ־12% מתצרוכתה בנפט גולמי. מהצד השני, לאיראן נותרו מעט מאוד לקוחות לנפט שלה (בעיקר סין, דרום־קוריאה, הודו ויפן).

הודו גם נמצאת תחת לחץ בינלאומי להפחית את פליטת גזי החממה שלה, ועל כן היא מחפשת גם מקורות נקיים יותר, כמו גז. זו הייתה הסיבה לייזום פרויקט צינוור הנפט IPI – שתוכנן להעביר גז מבארות במחוז פארס באיראן להודו, דרך פקיסטן. כיום הפרויקט מוקפא (בחודשים האחרונים נחתם הסכם בין איראן ופקיסטן על הקמת החלק האיראני־פקיסטני של הצינור). בינתיים החלה הודו לגלות עניין בהצעות חלופיות.

הסנקציות המופעלות כלפי איראן גרמו לירידה הדרגתית בכושר ההפקה שלה, וקיים מחסור חמור בכושר זיקוק. כך קרה, שבעוד הודו ייבאה מאיראן נפט גולמי היא ייצאה אליה תזקיקים, ובעיקר בנזין לרכב. איראן גם חסרה כמעט לחלוטין את הטכנולוגיה לנצל גז טבעי, ובעיקר את המתקנים הדרושים לייצור גז טבעי נוזלי (LNG).

בשנתיים האחרונות התקשתה הודו יותר ויותר לייבא נפט מאיראן. בדצמבר 2010 נענתה הודו לבקשות ארצות־הברית, והבנק המרכזי של הודו (RBI – Reserve Bank of India) אסר על חברות הודיות לשלם עבור רכישות נפט גולמי דרך מסלקת ACU.<sup>6</sup> בכך נחסם הנתיב העיקרי לתשלומים עבור יבוא הנפט הגולמי מאיראן.<sup>7</sup> הסנקציות אילצו את היבואנים ההודיים לחפש נתיבים אחרים לתשלום. כיום נאלצים האיראנים לקבל חלק מן התשלומים ברופי, שאינו מטבע בינלאומי. נתיב סחר זה מתאפיין בחוסר איוון בין הודו ואיראן – בעוד היבוא ההודי מאיראן מסתכם בכ־11 מיליארד דולר בשנה, הרי היצוא ההודי לאיראן מסתכם בכמיליארד דולר בלבד.

כיום נמצאים קשרי האנרגיה בין הודו ואיראן על סף משבר. הודו שרויה תחת לחץ פוליטי כבד להפסיק את היבוא לחלוטין, אך היא תתקשה למצוא מקורות חלופיים לנפט גולמי זה, הן באיכות והן בעלויות השינוע.

## גיאואסטרטגיה<sup>8</sup>

איראן מהווה עבור הודו גשר יבשתי הן למדינות שבהרי קווקז והן למדינות מרכז-אסיה, ודרך – לצפון-אירופה ולמרכזה. מאז חלוקת תת-היבשת בין הודו ופקיסטן, נחסמה בפני הודו הגישה הישירה לא רק למרכז-אסיה, אלא גם לאפגניסטן. איראן היא הגשר היחידי המאפשר להודו נגישות לזירת אפגניסטן – בין אם כלכלית ובין אם ביטחונית.

כמה פרויקטים גדולים שתוכננו נועדו לענות על הצורך הזה של הודו. החשובים שבהם הם נמל צ'אבהאר ו"המסדרון צפון-דרום". נמל צ'אבהאר מצוי בדרום-מזרח איראן, לחופי האוקיינוס ההודי, כשבעים קילומטרים מגבול איראן-פקיסטן, והוא מיועד לשמש נמל טרנזיט לסחורות המיועדות לאפגניסטן, ודרכה למדינות מרכז-אסיה. מנקודת מבטה של הודו חשיבותו אדירה, והיא יזמה יחד עם איראן מספר פרויקטים משותפים בנוגע לפיתוח הנמל ודרכי התעבורה היבשתיות אליו.

ה"מסדרון הבינלאומי צפון-דרום" (INSTC) הוא הסכם רב-צדדי לפיתוח התנועה במסדרון יבשתי העובר לאורכה של איראן וממשיך לתוך רוסיה, הן דרך הים הכספי (בנתיב ימי) והן לחופי הים הכספי בנתיב יבשתי, וכן נתיב נוסף לכיוון קווקז. כיום שותפות אחת-עשרה מדינות להסכם ולפיתוחו.

אולם מלוא הפוטנציאל של שתי התוכניות רחוק מהתממשות, הן מסיבות ביטחוניות, והן בשל חששות האיראנים לגבי עמדותיה האמיתיות של הודו כלפיהם.

## הודו-איראן – סוגיות ביחסים הודו-צדדיים

### פקיסטן

מאז קבלת עצמאותה בשנת 1947 וחלוקת תת-היבשת, היו יחסי החוץ של הודו מוכתבים על ידי יחסיה עם פקיסטן. העוינות ביניהן הולידה שלושה סבבי עימות מזוין, אינספור תקריות ומעשי פיגוע שיוחסו לפקיסטן, ומוקד קבוע למחלוקת טריטוריאלית חריפה (קשמיר). בתקופת המלחמה הקרה צידדה איראן באופן בולט בפקיסטן. שתיהן מדינות מוסלמיות, ושתיהן היו בעלות-ברית של ארצות-הברית. לפיכך העניקה איראן לפקיסטן תמיכה פוליטית וחומרית במהלך העימותים המזוינים שלה עם הודו, ובאופן עקבי תמכה בעמדת פקיסטן בנושא קשמיר.

המהפכה האסלאמית באיראן חשפה באופן בולט פערים ביחסים בין איראן ופקיסטן, שהמשיכה בקשריה עם ארצות-הברית וקיימה מערכת יחסים הדוקה ושיתוף פעולה עם ערב-הסעודית. כאן החלו גם להופיע לראשונה קווי השבר בין איראן השיעית לבין פקיסטן (וערב-הסעודית) הסוניות. ועדיין המשיכה איראן, כרפובליקה אסלאמית, לתמוך בעמדותיה של פקיסטן בענייני קשמיר, ואף תמכה בארגון חזבאללה בקשמיר (יש להבחין בינו לבין הארגון הלבנוני בעל השם הזהה).

עם שיפור היחסים בין איראן והודו אחרי שנת 1993, ניסתה איראן להלך על חבל דק של שמירת האינטרסים שלה ביחס להודו, תוך המשך התנגדותה העקרונית לעמדותיה של הודו בענייני קשמיר.

### אפגניסטן

נושא אסטרטגי חשוב אחר ביחסי איראן-הודו-פקיסטן הוא אפגניסטן. איראן מצאה את עצמה בתחרות עזה עם פקיסטן על תחומי השפעה באפגניסטן. במדינה רב-עדתית זו ישנם אזורים דוברי פרסית ואוכלוסייה שיעית בלתי-מבוטלת. בתחילת הדרך ניסתה איראן לשתף פעולה עם פקיסטן, אך מהר מאוד מצאו את עצמן איראן והודו משתפות פעולה בסיוע לברית הארגונים בצפון-אפגניסטן (דוברי טג'יקית ופרסית) נגד הטליבאן הפשטוני, שנתמך על ידי פקיסטן. כאשר התחזק שלטון הטליבאן, נוצר רקע להתחממות היחסים בין איראן להודו. קשרים אלה התחממו עוד, גם בתחום הסיוע הביטחוני, דווקא לאחר כניסת כוחות אמריקניים לאפגניסטן ב-2001 והפלת משטר הטליבאן.

כיום מתכנסים שוב האינטרסים של איראן ושל הודו, עם ההכנות לנסוגת כוחות ארצות-הברית ונאט"ו מאפגניסטן בשנת 2014. להודו אינטרסים ניכרים באפגניסטן, והיא משקיעה מאות מיליוני דולרים בפרויקטים כלכליים במדינה זו. לאיראן, כאמור, אינטרסים דומים – וכמו הודו, גם היא חוששת מעליית כוחו של הטליבאן לאחר עזיבת ארצות-הברית.

### ארצות-הברית

יחסיה של הודו עם ארצות-הברית היו צוננים עד תום המלחמה הקרה. מצב עניינים זה השתנה בתחילת שנות התשעים, במקביל לשינוי שחל ביחסיה של הודו הן עם ישראל והן עם איראן.

הודו וארצות-הברית תמימות דעים בנושאים רבים, וקיימת אף זהות של אינטרסים במספר רב של נושאים. כמו ארצות-הברית – גם הודו היא דמוקרטיה, ויש לה עניין רב בשמירת סדר עולמי של גבולות פתוחים לתנועת סחורות ובני-אדם. להודו ולארצות-הברית אינטרס דומה בשמירת ביטחון נתיבי השיט באוקיינוס ההודי ובגישה למפרץ הפרסי, וכן ביחס ללוחמה בטרור בינלאומי.

אינטרס נוסף, שבדרך כלל אינו מוזכר בפומבי, הוא החשש של שתי המדינות מהתעצמותה של סין. שתיהן מעוניינות בשמירת יציבות הקשר עם סין, נזהרות לא להרגיז אותה, אך נוקטות מדיניות של "גידור" כלפי סין. לפיכך, צפוי היה ששתי המדינות יפתחו קשרים אסטרטגיים קרובים. ואכן, מאז תום המלחמה הקרה הם התהדקו, הסחר ההדדי גדל במאות אחוזים, ונעשה מאמץ לשיתוף פעולה גם בתחומים צבאיים (ובעיקר – ימיים).

הצעד הבולט ביותר שעשתה ארצות־הברית כלפי הודו היה הסכם שיתוף הפעולה בתחום האנרגיה הגרעינית, שנחתם באוגוסט 2008. הסכם זה הוא חריג, שכן הוא עומד בסתירה חדה למדיניותה של ארצות־הברית, משום שהודו לא רק שאינה חתומה על האמנה למניעת תפוצתו של נשק גרעיני (NPT), אלא שמאז מאי 1998 היא מדינת נשק גרעיני מוצהרת. במסגרת ההסכם קיוותה הודו לרכוש מארצות־הברית יכולת ייצור של חשמל גרעיני עד 25,000 מגה־ואט עד שנת 2020. כיום, ארבע שנים וחצי אחרי חתימת ההסכם, טרם נחתמו חוזים ספציפיים להקמת תחנות כוח גרעיניות, ובארצות־הברית יש המפקקים בתועלת של הסכם הגרעין. גם בתחום הביטחוני לא התקדמו הדברים כפי שקיוותה ארצות־הברית. אמנם הודו רוכשת כיום ציוד צבאי אמריקני, אך עסקאות נשק רחבות־היקף שחברות אמריקניות קיוו להשיג לא התממשו.

נושא איראן הוא אחד הנושאים הכאובים במערכת היחסים בין הודו לארצות־הברית, שציפתה להתיישרות מלאה של הודו עם מדיניות אמריקנית השואפת לבודד את איראן ככל האפשר. היא גם לא היססה להשתמש באיומים די מפורשים. הודו, מצידה, ניסתה לבודד את שתי מערכות היחסים שלה זו מזו, ולנהל מערכת יחסים עם איראן כאילו אין לה קשרים עם ארצות־הברית, ומערכת יחסים עם ארצות־הברית כאילו איראן אינה קיימת. מדיניות זו לא צלחה במיוחד, ולחצי ארצות־הברית השפיעו לא מעט על מערכת היחסים של הודו עם איראן, אולם היא המשיכה לזגזג. מחד גיסא, הודו הצביעה נגד איראן במסגרת מועצת המנהלים של סבא"א בספטמבר 2005, ושוב בפברואר 2006 – הצבעה שגרמה להרעה ביחסים בין הודו לבין איראן. מאידך גיסא, הודו לא היססה לאותת לארצות־הברית על כוונותיה לנהל מדיניות עצמאית מול איראן. מקרה בולט היה ביקור שתי אוניות הצי האיראני, ששהו בנמל הודי בעת ביקורו של נשיא ארצות־הברית, ג'ורג' וו. בוש, בחודש מרס 2006 – מה שנתפס כסטירת לחי לארצות־הברית.

הודו קיבלה על עצמה את הסנקציות שהוטלו על ידי מועצת הביטחון. אמנם, היא התנגדה עקרונית לסנקציות החד־צדדיות שהוטלו על איראן על ידי ארצות־הברית ועל ידי מדינות האיחוד האירופי, אך בסופו של דבר נענתה לבקשות ארצות־הברית והטילה סנקציות חד־צדדיות גם מצידה, כולל כאלה שפגעו גם בחברות הודיות (האיסור שהטיל RBI על העברת תשלומים דרך ACU – כאמור לעיל).

## הגרעין האיראני

עלייתה של תוכנית הגרעין האיראנית על סדר היום הבינלאומי בשנת 2003 יצרה להודו בעיה קשה. הודו אינה מעוניינת בשכנה גרעינית נוספת. אולם, כמדינה שהיא עצמה גרעינית, קשה לה להטיף מוסר למדינה השואפת לסטטוס גרעיני. מבחינה פוליטית, אין להודו שום עניין להתנגש עם איראן – גם לא סביב נושא הגרעין.



הדגש ההצהרתי של הודו היה תמיכה בכל פעילות הפיתוח הגרעיני של איראן, לצד דרישה מאיראן לעמוד בכל התחייבויותיה החוזיות כלפי הקהילה הבינלאומית (קרי – דרישה לעמוד בהתחייבויותיה ל-NPT, ולהעמיד את כל מתקניה לפיקוח). ממשלת הודו שאפה לנטרל את מערכות היחסים הדו־צדדיים שלה זו מזו – כאילו אין ליחסי הודו־איראן נגיעה ליחסיה של הודו עם ארצות־הברית או עם ישראל. אולם המציאות טפחה על פניה, וככל שהחריף המשבר הבינלאומי סביב תוכנית הגרעין האיראנית, גברו הלחצים מצד ארצות־הברית. בסופו של דבר שינתה הודו את מדיניותה, ונאלצה להצביע בסבא"א בעד החלטות נגד איראן.

### יחסי הודו־ישראל

בדומה ליחסיה של הודו עם איראן ועם ארצות־הברית, גם קשריה עם ישראל החלו להתפתח רק אחרי שנת 1992, ומאז התעצמו בתחומים כלכליים רבים. בשנת 2012 הסתכם היקף הסחר הבילטרלי (לא כולל יהלומים) בין ישראל והודו בכ־2.15 מיליארד דולר (מאז שנת 2010 הצטמצם הסחר, בשל השפעות המשבר הכלכלי העולמי).<sup>10</sup>

בולט במיוחד שיתוף הפעולה הביטחוני – שכולל רכישות מערכות נשק ייחודיות, העברת טכנולוגיה צבאית ופיתוחים משותפים של מערכות נשק. כיום עומדים על הפרק בין ישראל והודו עסקה לרכישת מטוס נוסף להתרעה אווירית מוקדמת, ופיתוח משותף של מערכות טילי קרקע־אוויר שונות.

ישראל הפכה לספקית הנשק השנייה בחשיבותה לצבא ההודי, ואילו הודו הפכה ללקוחה הגדולה ביותר של התעשייה הביטחונית הישראלית. עם זאת, הקשרים בין ישראל והודו לא התפתחו עד היום לכדי שיתוף פעולה אסטרטגי.

למעשה, גם בהיבטים הפוליטיים הבינלאומיים, קשה לדבר על שיתוף פעולה.

נושא איראן היה על הפרק ביחסים הדו־צדדיים בין ישראל לבין הודו מתחילת הדרך. ישראל חזרה והביעה את אי־שביעות רצונה מן היחסים הדו־צדדיים בין הודו לבין איראן, ובפרט – מן היחסים הביטחוניים שהתנהלו בין איראן והודו (כולל התרגילים הימיים המשותפים). ישראל גם הביעה באוזני ההודים חששות, שמא תזלוג טכנולוגיה ישראלית לידיהם של האיראנים.

הקשרים בין ישראל והודו לא התפתחו עד היום לכדי שיתוף פעולה אסטרטגי. למעשה, גם בהיבטים הפוליטיים הבינלאומיים, קשה לדבר על שיתוף פעולה

לעומת זאת, במערכת היחסים בין הודו לאיראן, האיראנים לא השמיעו בדרך כלל הסתייגויות מיחסיה של הודו עם ישראל, והעדיפו להתעלם מן הנושא. חריג בולט היה בינואר 2008, כאשר שיגרה הודו את הלוויין הישראלי TecSAR. בעוד שבהודו הציגו את עסקת השיגור כעסקה מסחרית והעדיפו להצניע את האירוע,

בישראל פורסם השיגור, והלוויין הוצג כלוויין ביון שנועד לעקוב אחר איראן. במקרה זה הגיבה איראן בהבעת "דאגתה" באזני ממשלת הודו, בלי לנקוב בשמה של ישראל.

## סיכום

תום המלחמה הקרה היווה נקודת מפנה ביחסה של הודו אל העולם. לא היה זה מקרה שבאותן שנים ממש שינתה הודו כיוון בהתייחסותה כלפי ארצות־הברית, איראן וישראל. מאז מנהלת הודו מערכות יחסי חוץ המהלכות על חבל דק. שאיפתה של הודו במשך כל אותן שנים ליצור חיץ בין מערכות היחסים הדו־צדדיים שלה לא צלחה, אך נראה שהיא עדיין לא נטשה תקווה זו.

מערכת יחסיה עם איראן, לעומת זאת, עברה טלטלות – תקופות של הידוק קשרים ותקופות של התרחקות, בדרך כלל בשל לחצים של גורמים חיצוניים על הקשר הדו־צדדי, ובפרט, הלחצים שנבעו ממערכת היחסים שלה עם ארצות־הברית, כמו גם לחצים שנבעו מן המערכת הבינלאומית בכלל, כמו החלטות מועצת הביטחון. כיום נמצאים יחסיה של הודו עם איראן בשפל חדש. ייבוא הנפט מצטמצם והולך בשל הסנקציות, והודו מיישרת קו עם הקהילה הבינלאומית בנושא בידודה של איראן סביב נושא הגרעין.

עם זאת הגורמים העמוקים, הגאופוליטיים והגאואסטרטגיים, שהם בבסיס יחסיה של הודו עם איראן, נותרו בעינם. איראן אמנם מתקשה כיום בהפקת הנפט והגז שלה והתפוקה הולכת ומצטמצמת, אך היתרות הגדולות שלה יישארו עוד זמן רב. לעומת זאת, הודו צמאה לאנרגיה, והביקוש ילך ויגדל. לפיכך, בסופו של דבר יש לצפות לחידוש קשרי האנרגיה בין איראן והודו.

בדומה לכך, נשארו גם השיקולים הגאואסטרטגיים. להודו יש אינטרסים באפגניסטן, וכל עוד פקיסטן העוינת תפריד בין הודו לאפגניסטן – איראן תישאר הנתיב היחיד. איראן גם תמשיך לשלוט במצרי הורמוז, ועל כן, בידיה יישאר חופש הספנות במצרים אלה. איראן גם תמשיך להיות עבור הודו הנתיב למדינות מרכז־אסיה – גם שווקים לתוצרתה וגם מקור נוסף לאנרגיה. זהו גם הנתיב היבשתי האפשרי לצפון־אירופה. כיום, התנועה בנתיב זה קשה ולא תמיד בטוחה, אך הוא ימשיך להיות הנתיב היחיד.

דווקא בתחום יחסיה של הודו עם ישראל, היא הצליחה לשמור על הפרדה בין מערכות היחסים שלה. למרות קשריה עם איראן, יחסיה עם ישראל היו יציבים בעשור האחרון. עסקאות הנשק הלכו והתרחבו, וגדלו בהיקף ובמידת שיתוף הפעולה הטכנולוגי. עם זאת, שיתוף הפעולה נותר בתחומים הכלכליים. האינטרס של הודו ביחס לישראל הוא טכנולוגי, ולא אסטרטגי או פוליטי.

מבט על מערכת היחסים בין הודו ואיראן, ובפרט על הגורמים הקבועים בה – ההיסטוריה, התרבות, האנרגיה והגיאוגרפיה – מבהיר שיחסים אלה היו וימשיכו להיות חשובים לה יותר מאשר יחסיה עם ישראל. העובדה שהיחסים עם איראן הם כיום בשפל היא מצב זמני, ואנו בישראל חייבים להבין זאת.

יחסי ישראל-הודו ימשיכו להיות תלויים ביכולתה של הודו להלך על חבל דק בין מערכות היחסים שלה. אם ישראל רוצה לשמור על קשריה הטובים עם הודו, עליה להקפיד גם היא ללכת על חבל דק כזה: להמשיך בהידוק היחסים עם הודו ולהקפיד לא להיפגע במערכת יחסים זו – ויחד עם זאת, לא לפגוע בה על ידי לחץ על הצד ההודי בנקודות כאובות.

## הערות

- 1 Mushtaq Hussain, "Indo-Iranian Relations during the Cold War", *Strategic Analysis*, 36, no. 6, (2012), pp. 859-870.
- 2 Gulshan Dietl, "India's Iran Policy in the Post-Cold War Period", *Strategic Analysis*, 36, no. 6, (2012), pp. 871-881.
- 3 על פי US Central Intelligence Agency – World Factbook, יתרותיה של איראן בנפט גולמי מוערכות, נכון לינואר 2013, ב:151.2BBL מתוך יתרה עולמית מוערכת של 1,532BBL, איראן היא הרביעית בעולם אחרי ערב הסעודית, ונצואלה וקנדה. יתרות הגז שלה מוערכות, נכון לינואר 2012, ב:33.07 טריליון מטרים מעוקבים, מתוך יתרה עולמית מוערכת של 208.2 טריליון מ"ק. היא שנייה בעולם ביותרות הגז שלה אחרי רוסיה. לשם השוואה, יתרותיה של ישראל מוערכות ב:207 מיליארד מ"ק – כ:1% מן היתרה העולמית. ראו: <http://1.usa.gov/5gIm>
- 4 US Central Intelligence Agency – World Factbook - <http://1.usa.gov/9doDpD>
- 5 מספר השיעים בהודו אינו ידוע, שכן לא נערך כל מפקד אוכלוסין בנושא. ההערכות השונות לאחוז השיעים מבין המוסלמים בהודו נעות בין 10% ל-30%, ופירושו של דבר – בין 16 ל-48 מיליון מוסלמים שיעים.
- 6 הודו מייצרת כיום 880 מיליארד קו"ט"ש בשנה (733 קו"ט"ש לשנה לנפש – לעומת כ-13,000 קו"ט"ש לנפש בארצות הברית), הנתונים על פי Shebonti Ray Dadwal, "India-Iran Energy Ties: A Balancing Act", *Strategic Analysis*, 36, No. 6, (2012), pp. 930-940.
- 7 ACU – Asian Clearing Union היא מסלקה המשותפת לבנקים מרכזיים של תשע מדינות בדרום-אסיה, ומשמשת לניהול טרנזקציות כספיות וסילוק תשלומים. מושבה של המסלקה הוא בטהראן, וחברות בה איראן, בוטאן, בנגלה-דש, הודו, מיאנמאר, נפאל, סרי-לנקה, פקיסטן והאיים המלדיביים. הקיצור ACU משמש גם לציון יחידת החישוב המקובלת על ידי המסלקה – Asian Currency Unit.
- 8 Shebonti Ray Dadwal, "India struggling to cope with sanctions on Iran", *IDSIA, Issue Brief*, June 26, 2012, <http://bit.ly/MpcEUq>
- 9 Meena Singh Roy, "Iran: India's Gateway to Central Asia", *Strategic Analysis*, 36, no.6, (2012), pp. 957-975.
- 9 חוק Hyde שאפשר את הסכם הגרעין (שהוא תיקון לחוק האנרגיה האטומית מ-1954), קובע כי מדיניות ארצות הברית, היא, בין השאר:

(4) Secure India's full and active participation in United States efforts to dissuade, isolate, and, if necessary, sanction and contain Iran for its efforts to acquire weapons of mass destruction, including a nuclear weapons capability and the capability to enrich uranium or reprocess nuclear fuel, and the means to deliver weapons of mass destruction. ראו נוסח החוק ב: <http://bit.ly/11yQFN9>

10 נתוני סחר בילטרלי (על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה): בשנת 2012 הסתכם היקף הסחר הביטרלי, לא כולל יהלומים, בכ-2.15 מיליארד דולר, ירידה של כ-7% לעומת השנה הקודמת. (בשקלול סחר ביהלומים הסתכם המסחר ב-4.4 מיליארד דולר, לעומת 5.1 מיליארד דולר ב-2011).

הייצוא הישראלי להודו בשנה זו הסתכם, ללא יהלומים, ב-1.33 מיליארד דולר (לעומת 1.48 מיליארד דולר ב-2011 – ירידה של 11%). מוצרי הייצוא העיקריים היו כימיקלים וציוד חשמלי. הייבוא בשנה זו, ללא יהלומים, הסתכם ב-821 מיליון דולר (לעומת 798 מיליון דולר ב-2011 – עלייה של כ-3%) מוצרי הייבוא העיקריים היו כימיקלים ומוצרי פלסטיק.

משרד התמ"ס הודעות לעיתונות: "הודו מעוניינת בטכנולוגיות מים ישראליות". <http://bit.ly/Za9d5N>

# אומדן הפגיעה באזרחים עקב נקיטת פתרון צבאי בסוגיית הגרעין האיראני

אפרים אסכולאי

## הקדמה

באחרונה מרבים לדון בפורומים ובפרסומים בסוגיה של איראן גרעינית, בהשפעה של השגת נשק גרעיני על ידי איראן על האזור ועל העולם ובדרכים לטפל בכך. זוהו שלוש דרכים עיקריות לפתרון הסוגיה, במספר בלתי-מוגבל של וריאציות: "הפתרון המדיני (engagement, הידברות)" – לרבות סנקציות, שינוי המשטר באיראן, וכן האופציה הצבאית, כלומר, השמדה או פגיעה חמורה ביכולתה של איראן לפתח נשק גרעיני. הפתרון המדיני היה ועודנו המוקד של מאמצים בינלאומיים גדולים, אף כי הם לא נחלו הצלחה רבה עד כה.<sup>1</sup> הסנקציות כואבות, אך בינתיים אינן משנות את כללי המשחק. את מועד שינוי המשטר באיראן קשה לחזות, ואין ביטחון שהמשטר החדש יאמץ מדיניות נגד חימוש גרעיני. ראוי לציין כי מבצעים עלומים היו יעילים בהאטת התוכנית האיראנית, אך לא הביאו לעצירתה. המוצא האחרון – האופציה הצבאית – הנו הרה־סכנות. היתרונות והחסרונות של תקיפה צבאית של מתקני הגרעין של איראן ושל ההשפעות המקומיות, האזוריות והגלובליות מהווים נושא לדיונים סוערים. בעוד הערכת ההשפעות המדיניות היא בעיקר עניין של השערות ושכנוע, קל יותר להעריך את השלכות הפיזיות הישירות של תקיפה צבאית, כולל הערכה של מספר הנפגעים האזרחיים כתוצאה מפעולה זו, והערכות אלו תלויות בעיקר בנתונים טכניים ובמודלים. זהו הנושא המרכזי של הדיון במאמר זה.

הבסיס המרכזי לדיון הנוכחי הוא דו"ח ארוך ומפורט שנכתב על ידי קוסרוב ב. סמאנאי: **ההימור הגרעיני של האייתוללה: המחיר האנושי של תקיפה צבאית**

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

**נגד מתקני הגרעין האיראני** (להלן – "הדו"ח").<sup>2</sup> הקו המנחה של מחקר זה כולל את הסעיף הראשון של ההקדמה:

"מטרת מחקר זה היא להגן על העם האיראני ולהנחות מעצבי מדיניות על ידי מתן בסיס אובייקטיבי להערכת ההשפעה של תקיפות צבאיות על אזרחים וחילים איראניים. אף על פי כן, אין אנו מגוננים על מדיניות של הידברות (engagement) הנשענת על בניית אמון בכוונות השלום של תיאוקרטיה, אשר המנהיג העליון שלה אחראי למותם של אלפי איראנים, והנשיא שלה מבטל את העם כ'עפר ואפר'". לקראת סוף הדו"ח מגיע המחבר למסקנה שהפתרון המועדף, וככל הנראה הפתרון המעשי היחיד, הוא להמתין לשינוי המשטר באיראן. בכך אדון בהמשך, אך די לומר מייד בהתחלה שתהיה זו המתנה ארוכה מאוד, ללא ביטחון שהסוגיה הגרעינית תבוא על פתרונה.

הדו"ח זכה לתשומת לב רחבה, והמסקנות שלו צוטטו בהרחבה והתקבלו כאמת מוסכמת בסיסית.<sup>3</sup> הבעיה היא שבדומה לסוגיות אחרות הקשורות במדע, מסקנות שגויות או כאלו שמבוססות על מידע לא־מדויק או חלקי יכולות להיות מטעות מאוד, ולשמש בסיס להחלטות שאינן במקומן.

## **ההשפעה הסביבתית של תקיפת מתקני הגרעין של איראן**

הערכת ההשפעה הסביבתית של תעשיות על אוכלוסיות – המקבילה האזרחית של סוגיה זו – היא מזה זמן רב משחק שבו התעשיות נוטות למזער את ההשפעות האפשריות – הן של פעילות שגרתית והן של תאונות – על העובדים שלהם בפרט, ועל האוכלוסייה בכלל. מצד אחר, אנשי איכות סביבה בפרט והאוכלוסיות השכנות בכלל נוטים, בדרך כלל, להציג תרחישים של "יום הדין", המדגישים את ההשפעות הסביבתיות המרביות – הן של פעולות שגרתיות והן של מצבי חירום – שעליהם אין להם כל שליטה. אין כיום פתרון לסוגיות אלו, ודרך הביניים אינה תמיד מוצא סביר לפתרון הבעיות. לפיכך, יש לפתור כל בעיה כעומדת בפני עצמה על ידי הסכמה בדבר המתודולוגיה שתשמש להערכה, להשתמש במיטב הנתונים המדעיים הזמינים ולהגיע לפתרון מוסכם.

הדבר נעשה קשה ביותר כאשר שוקלים את הסוגיה המסוימת של תקיפה אפשרית של מתקני הגרעין של איראן. גורמים רבים נכנסים כאן למשחק – חלקם טכניים, חלקם הומניטריים, כלכליים ומדיניים. וגם – חלקם אינם ניתנים לכימות, ולפיכך אינם יכולים לשמש בסיס להשוואות ולהערכות. עם זאת, הנושאים הטכניים הם הראשונים שיש לשקול אותם משום שהם ניתנים לכימות, ואם אין מפעילים עליהם מניפולציות הם יכולים לשמש להערכת ההשלכות על איראן, שייגרמו על ידי תקיפה צבאית של מתקני הגרעין שלה.

ככלל, לתאונות תעשייתיות, כלומר, תאונות שבהן מעורבים מתקנים תעשייתיים, יכולות להיות השלכות סביבתיות חמורות אם הן מלוות בשחרור חומרים רעילים לאטמוספירה או לסביבה הימית, או חומרים שיכולים לגרום לכך שלא ניתן יהיה לפתח את הסביבה בעתיד, ולפיכך כרוכות בהן השלכות כלכליות חמורות, גם אם אין הן כה מזיקות בהשפעתן המיידית. גם לתאונות בתעשיית הגרעין יכול להתלוות שחרור חומרים רדיואקטיביים רעילים. לא כל החומרים הרדיואקטיביים הם מזיקים. רדיואקטיביות נמצאת בכל מקום בסביבה, אם כי בריכוזים נמוכים למדי ברוב המקומות. עיקר החומרים הרדיואקטיביים הרעילים במתחמי תעשיית הגרעין האיראנית יימצאו בכורים גרעיניים פעילים ובתוצרי הלוואי שלהם, בריכוזים גבוהים ובעלי פוטנציאל קטלני.<sup>4</sup> למרות שתעשיית האורניום כרוכה בשימוש בחומרים בעלי רעילות גבוהה, רעילותו של האורניום כשלעצמו נמוכה למדי (למשל, באותה רמה של עופרת). הרעילות העיקרית של תעשיית האורניום באיראן נובעת מתכולה של פלואור בתרכובות האורניום, בשל התכונות המאכלות הקיצוניות שלהם. שחרור כמויות ניכרות של אלו לאטמוספירה יכול לגרום בעיות בריאות חמורות עקב נשימה או מגע עם עורם של בני-אדם. ההשלכות על בני-האדם יאפילו על התוצאות הכלכליות.

החשש מהשלכות של תאונות בתעשיית הגרעין הוא זה שגורם לנקיטת פעולות הגנה רבות: הגדרה של אזורי חיץ סביב מתחמים גרעיניים, אמצעי הגנה מובנים, תכנון לחירום נרחב ותוכניות מוכנות – כולם נועדו לצמצם את ההשלכות הסביבתיות של תאונות גרעיניות, אם יתרחשו מכל סיבה שהיא, כולל תקיפה צבאית.

### בושהר אינה מטרה

אחדים מהמשפטים בהקדמה לדו"ח המציגים את מרכיביו מעוררים תהייה, האם הוא אכן יהיה "בסיס אובייקטיבי" לקבלת החלטות מדיניות עתידיות, לדוגמה: "במונחים של עוצמה ודיוק, תקיפות צבאיות נגד מתקני גרעין יכולות להסתיים בנוק הדומה לזה שנגרם מתאונות גרעיניות, אם לא חמור יותר, בין אם הן נבעו מטעות אנוש, מליקויים בתכנון או מאסונות טבע". וכן: "לא משנה אילו אמצעי ביטחון והגנה נמצאים במקום, לא יהיה זמן להתערבות או לפינוי: בלתי-אפשרי לדומם את המתקנים, לקרר את הכורים בבושהר, לחיזוק מאטמים (containment

structures), להציל את עובדי המתקנים, לפנות את התושבים המקומיים או להביא למקום כוחות הצלה. בהמשך, זיהום האוויר, המים והקרקע כתוצאה מההשפעה הכימית והתרמית של התקיפות על מתקני הגרעין יהיה מייד, נרחב,

בחירת הכור בבושהר  
כמטרה המרכזית לתקיפה  
אינה אלא הדמגוגיה  
הבוטה ביותר שניתן  
להעלות על הדעת. אין  
כל ספק שכל מי שדעתו  
שפויה לא ישקול אפילו  
תקיפה של תחנת כוח  
גרעינית פעילה

וברובו בלתי־הפיך. בחירת הכור בבושהר כמטרה המרכזית לתקיפה אינה אלא הדמגוגיה הבוטה ביותר שניתן להעלות על הדעת. אין כל ספק שכל מי שדעתו שפויה לא ישקול אפילו תקיפה של תחנת כוח גרעינית פעילה. ראשית, ההשלכות הסביבתיות תהיינה נוראות. שנית, השימוש בכור זה למטרות צבאיות אינו ישיר, והשלבים העוקבים של ייצור חומרים בקיעים פגיעים גם הם, ובעלי פוטנציאל נמוך יותר לפגיעה בסביבה. שלישית, איראן מחויבת על פי הסכם להחזיר את הדלק המוקרן לרוסיה, ואם כך, מדוע לתקוף את המתקן הזה? המחבר מתקדם צעד נוסף, ובדיון על תוצאות תקיפה בבושהר הוא משתמש בתאונה בצ'רנוביל כמודל היסטורי להערכת המצב שיכול להתעורר במקרה זה. נוסף לכך, התאונה בפוקושימה מחזקת את עמדתו שתוצאות אלו אינן קבילות לגבי איראן. מודל זה אינו יכול ואינו צריך לשמש כאן, בשל הסיבות שהוזכרו לעיל. עם זאת, הזרע נזרע, וההשוואות הפופוליסטיות הן בלתי־מנעות.

### בחירת מאגרי תרכובות האורניום של איראן כמטרה

נתעלם מן העניין הלא־רלוונטי של תקיפת כורים גרעיניים פעילים, ונגיע למטרות אפשריות חשובות יותר לתקיפות צבאיות: מתקני העשרת האורניום. החוליה הראשונה בשרשרת זו היא מתקן המרת האורניום (Uranium Conversion Facility) שבו מומרות עפרות האורניום לאורניום שש־פלוואורי (הקספלוואוריד  $UF_6$ ), שהוא חומר ההזנה למתקני העשרת האורניום שממוקמים בנתנז ובפורדו, ליד העיר קום.  $UF_6$  הוא חומר מעניין מאוד. בטמפרטורת החדר ובלחץ רגיל הוא נמצא במצב מוצק. בטמפרטורה של כ־ $50^{\circ}C$  הוא מתאדה והופך לגז (רעיל ביותר).<sup>5</sup> הוא מאוחסן במכלים שממלאים אותם בדרך כלל תחת לחץ מסוים ב־ $UF_6$  נוזלי, שבשלב מאוחר יותר – לאחר פרק־זמן של קירור – הופך למוצק ומוותר כמות קטנה של גז בחלק העליון של המכל. בתנאים רגילים, אם המכל נבקע, כמויות קטנות מאוד של גז נפלטות לסביבה, והן עלולות לגרום פגיעות ואף מוות בקרב עובדים בקרבת מקום, אך לא מעבר לטווח המיידית הקרוב למקורות הגז. אין ספק כמעט ש־ $UF_6$  שמיוצר במתקן המרת האורניום (UCF) ליד איספהן מאוחסן מתחת לאדמה. במאי 2010 דיווחה סבא"א שאיראן הצהירה כי היא בונה מעבדה אנליטית תת־קרקעית באתר "כדי לעמוד בדרישות הביטחון".<sup>6</sup> איראן ציינה כי מעבדה זו "תיבנה באתר תת־קרקעי באחד ממתחמי האחסון של UCF". לפיכך, גם אם תהיה פגיעה ישירה במכל, ספק אם חלק משמעותי מתכולתו ידלוף החוצה, משום שצריך לספק חום למכל כדי שהחומר שהוא מכיל יתאייד ויהפוך לגז, ובגלל הדרך הפתלתלה שהגז המשתחרר צריך לעבור כשהוא נתון לאינטראקציה עם הסביבה, שהופכת אותו חזרה לתרכובת שאינה גזית לפני שהוא מצליח להיפלט בכמויות קטנות מאוד, אם בכלל, לאוויר החופשי. כפי שנאמר



קודם לכן, לאחר פרק־זמן של התקררות, תכולת המכלים תהפוך למוצקה. היות שרוב המאגרים של  $UF_6$  כבר ישנים מאוד, ומלבד כמויות קטנות מאוד שנמצאות במצב של גז – הרוב נמצא במצב מוצק, וכך מופחתת האפשרות של שחרור, גם אם שלמות המכל נפגמת.

למרות שאי־אפשר לחזות את ההשלכות של פגיעות ישירות במתקנים תת־קרקעיים באיראן, ניתן להעריך שתהיה חדירה אליהם והם יתפוצצו מבפנים, או שיותקפו ויתמוטטו לתוך החללים הפנימיים ויהפכו לערימות של הריסות, או לפחות ייגרם נזק רציני לחלקם הפנימי. ערימות הרס אלו יפעלו כמסננים, שבאמצעות שטח המגע הרב יותר שלהם ייצמדו לחומרים המשתחררים בחלק הפנימי, או יעברו ריאקציה עם חומרים אלה, וכך ימנעו מעיקר התכולה להיפלט לאטמוספירה ולגרום נזק סביבתי חמור.

הדו"ח, באופן לא־מציאותי לחלוטין, מניח קצב שחרור של 50% מהמאגר, דבר שברור כי הוא אבסורד מוחלט<sup>7</sup>. ההנחה למטרת החישוב של הזיהום הרדיואקטיבי (המאפיינים של השחרור) היא בטווח של מאות טונות של  $UF_6$  המשתחררים לאטמוספירה, ולכן התוצאות הנובעות מכך והמופיעות בדו"ח הן 70 אלף נפגעים, שהן אפשריות, כמובן. אלא שהדו"ח אינו אומר במפורש שהזיהום הרדיואקטיבי ששימש כבסיס לחישוביו הוא ממקור לא־מוגן בגובה פני הקרקע, ושכל המאגר נמצא במצב נוזלי. זהו, כמובן, תרחיש שמעבר לגרוע ביותר.

המקרה של מאגרי ה־ $UF_6$  בשתי החוליות הבאות בשרשרת העשרת אורניום, נתנז ופורדו, אינו שונה מזה של איספהן. שניהם מתקנים תת־קרקעיים ולפיכך מוגנים היטב, ואולי גם אם אינם כה חסינים בפני הרס צבאי, הם עדיין חסינים למדי מפני שחרור משמעותי לאטמוספירה<sup>8</sup>. יהיו, כמובן, מספר מאגרים של  $UF_6$  מעל פני הקרקע, ואלה יכולים להוות מקור לשחרור. כל המאגרים הפגיעים מבוקרים על ידי המפעילים המקומיים, והם מסוגלים ואף חייבים למזער שחרור מזהמים אלה. כאמור, אין זה רק עניין של הכנות לתקיפה צבאית. זהו חלק מנוהל גרעיני תקין שהכרחי לכל פעילות גרעינית. אותו טיעון ישמש במקרה של גזים רעילים תעשייתיים, שצרכים להיות מוגנים בשגרה מפני תאונות, שאם יתרחשו הן עלולות לגרום נזק ופגיעה בעובדים ובסביבה.

אם כן, יש לבחון האם האיראנים מיישמים נוהלי אבטחה ראויים בפעילויות התעשייתיות שלהם. למרות שיש ראיות רבות לכך שהם מקדישים תשומת לב רצינית לנושא של בטיחות תעשייתית, אין דרך לשפוט את יעילותם של אמצעי הבטיחות שמיושמים במגזר הגרעיני. יש להניח שהאיראנים פועלים מתוך מעורבות קרובה בעניין זה, ושהם אכן מיישמים תקנים סבירים של בטיחות תפעולית. לולא עשו זאת, היו הפעילויות שלהם נמצאות במצב גרוע הרבה יותר ממצבן כיום.

## האם שינוי המשטר באיראן הוא הפתרון?

מה, אם כן, ניתן לעשות? הדו"ח קובע בבירור שבמקום לבצע תקיפה צבאית שיכולה להיות הרסנית לגבי איראן, "... הגיע הזמן להכיר בכך שהעם האיראני מהווה איום רציני הרבה יותר לרפובליקה האסלאמית מאשר הכוח הצבאי של ארצות-הברית או של ישראל". במילים אחרות, הפתרון הטוב ביותר לסוגיית הגרעין האיראני הוא שינוי המשטר האיראני. כפי שכבר נאמר, ישנן שתי בעיות עיקריות בפתרון זה. הראשונה, ייתכן שלא ניתן יהיה לסמוך על המדיניות של השלטון החדש, שיכול לשאוף לשמר את היכולות הגרעיניות של איראן. רק שינוי מקיף של המשטר, שישליט באיראן ממשלה חילונית דמוקרטית – כזו שיהיה לה כבוד רב לזכויות האדם ולקהילה הבינלאומית, שתכבד את המחויבויות שלה לאמנות בינלאומיות – יוכל לנסוך באזור תקווה שאיראן רוצה באמת להפוך לחברה שווה באזור, ולא בעלת ההגמוניה. ניתן יהיה לסמוך על מדינה כזו שתקבל החלטות בעלות השפעה מיטיבה על העם, ולא תוביל אותו למצבי אסון שמהם יתקשה להתאושש. רק למשטר כזה תהיה הזדמנות לשכנע את סבא"א, את מועצת הביטחון ואת העולם כולו שתוכנית הגרעין שלו היא "למטרות שלום בלבד". השגת יכולת גרעינית צבאית תאריך, ככל הנראה, את משך חייו של המשטר הנוכחי באיראן, עם כל הסוגיות הנוספות של יציבות אזורית ותפוצה של נשק גרעיני. אין זה גם בלתי-סביר שהמשטר האיראני הנוכחי אכן יפנה לאפשרות של מימוש השימוש בנשק גרעיני, אם הוא יחשוב שיפיק תועלת מכך.

הבעיה השנייה שנתקלים בה כאשר שוקלים את פתרון שינוי המשטר היא לוח הזמנים לשינוי כזה. לא רק שאין כל ערובה לשינוי זה, הוא יכול גם להידחות למשך זמן כה ארוך, עד כי הוא יעניק למשטר האיראני הנוכחי זמן לייצר נשק גרעיני, שישנה את כל כללי המשחק באזור.

## הערות

1. כמצופה, שיחות אפריל 2013 באלמאטי בין מדינות ה-P5+1 לבין איראן הסתיימו שוב בכישלון, והעניקו לאיראן זמן נוסף לפתח את פרויקט הנשק הגרעיני שלה.
2. Khosrow B. Semnani, *The Ayatollah's Nuclear Gamble: the human cost of military strikes against Iran's nuclear facilities*, Hinckley Institute of Politics at the University of Utah, September 2012.  
<http://nucleargamble.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/09/Ayatollahs-Nuclear-Gamble-Full.pdf>
3. ראו לדוגמה: "Lawbreakers at War: How Responsible Are They?" David Isenberg, *Time-US*, January 18, 2013.  
<http://nation.time.com/contributor/david-isenberg/#ixzz2TMZT6tdG>  
ראו גם דוח תמונת מצב:

- [http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/09/27/what\\_371\\_metric\\_tons\\_of\\_uranium\\_hexafluoride\\_could\\_mean\\_to\\_iranians](http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/09/27/what_371_metric_tons_of_uranium_hexafluoride_could_mean_to_iranians)
4. נכון להיום, יש שלושה כורים גרעיניים באיראן: כור הכוח בבושהר, כור מחקרי קטן יחסית בטהראן וכור מים כבדים באראק, שעדיין נמצא בשלבי בנייה.
5. Interim Guidance on the Safe Transport of Uranium Hexafluoride, Appendix II: Properties of UF<sub>6</sub> and Its Reaction Products. IAEA, VIENNA, 1991, IAEA-TECDOC-608
- [http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/te\\_608\\_prn.pdf](http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/te_608_prn.pdf)
6. Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council resolutions 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) and 1835 (2008) in the Islamic Republic of Iran, Report by the [IAEA] Director General GOV/2010/28, 31 May 2010,
- <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2010/gov2010-28.pdf>
7. ראו: *The Ayatollah's Nuclear Gamble*, פרק 2, עמ' 7, הפרק: Methodology and Assumptions - A. Inventories, Storage and Location, and B. Release
8. על מנת לגרום למתקני העשרה אלה נזק כך שלא ניתן יהיה לשקמם, אין צורך להרסם כליל. ההרס יכול להיות מוכל בפנים, כאשר מכונות ההעשרה והצינורות ניזוקים ללא אפשרות לשקמם, אך הנזק יהיה מוכל בעיקרו בתוך המתקנים.



## העלות והתועלת האמיתיות של אופציית התקיפה באיראן

עמוס ידלין, אמילי לנדאו ואבנר גולוב

### מבוא

מחקר שפורסם בספטמבר 2012 על ידי "הפרויקט האיראני"<sup>1</sup> מבקש להעשיר את הדיון הציבורי האמריקני באופציית התקיפה הצבאית באיראן, תוך יצירת בסיס לדיון מושכל בנושא. במבוא למחקר מדגישים הכותבים שבכוונתם לספק נתונים והערכות, כבסיס להערכה שקולה של התועלת הצפויה מתקיפה צבאית אמריקנית אל מול המחירים הכרוכים בה, מבלי להציג את עמדתם בסוגיה. על המסמך חתומים כשלושים אנשי ממשל אמריקניים לשעבר, דמוקרטים ורפובליקנים, לרבות שר ההגנה האמריקני המכהן, הסנטור (לשעבר) צ'אק הייגל.

כותבי הדו"ח מניחים כי ארצות־הברית תצליח לאתר החלטה איראנית לחצות את הסף הגרעיני ולייצר נשק גרעיני, וכי לממשל האמריקני יהיה זמן תגובה של חודש, לפני שאיראן תחזיק בפצצה גרעינית אחת לפחות. למרות הבעייתיות והסיכון הרב שבהסתמכות על הנחות אלו – שמהן מזהירים החוקרים עצמם<sup>2</sup> – הם מתארים שלושה מודלים עיקריים ליישום האופציה הצבאית באיראן: 1. תקיפה בהיקף מצומצם יחסית כדי לעכב את תוכנית הגרעין הצבאית של איראן עד ארבע שנים; 2. תקיפה בהיקף בינוני כדי למנוע לחלוטין את אפשרותה לפתח נשק גרעיני; 3. תקיפה בהיקף רחב יותר – כדי לקדם מטרות שאפתניות יותר כמו הפלת המשטר באיראן, פגיעה קשה בצבאה ובכלכלתה, או קידום האינטרסים האמריקניים באזור באמצעות כפייה.<sup>3</sup> החוקרים מתארים יחסית בקצרה את התועלת שבשימוש באופציה הצבאית בהיקף מצומצם, ומציגים בהרחבה את המחירים הישירים והעקיפים של חלופה זו.

אלוף (מיל.) עמוס ידלין הוא ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי ד"ר אמילי לנדאו היא חוקרת בכירה במכון למחקרי ביטחון לאומי אבנר גולוב הוא עוזר מחקר לראש המכון למחקרי ביטחון לאומי

התייחסויות לדו"ח, אשר הופיעו לאחר פרסומו בתקשורת העולמית, נטו להתמקד בשתי אזהרות: האחת, תקיפה אמריקנית באיראן עלולה להוביל למלחמה כוללת במזרח התיכון; השנייה, אופציה צבאית מול איראן תעלה יותר מעשר שנות הלחימה של ארצות־הברית באפגניסטן ובעיראק גם יחד.<sup>4</sup> חשוב לציין כי אלו אינן מסקנות הדו"ח העיקריות, שהרי בהגדרת כותביו במבוא, הוא חף ממסקנות כלל, אולם רוח הדו"ח, מבנהו וליקוייו מדגישים את הסיכונים של האופציה הצבאית ומציגים אותה כמזיקה לאינטרסים האמריקניים, ולכן לא מפתיע שאלו המסרים שנקלטו בדיווחים בתקשורת. חשוב לציין כי לאחרונה "הפרויקט האיראני" הוציא דו"ח חדש המתנגד באופן ברור וישיר לשימוש באיום האופציה הצבאית כחלק ממדיניות הלחצים נגד איראן.<sup>5</sup> כותבי שורות אלו מסכימים עם החוקרים האמריקניים שתקיפה צבאית באיראן חייבת להיות אופציה אחרונה בניסיון למנוע את התגרענותה, ורואים בפתרון באמצעות משא־ומתן פתרון עדיף. עם זאת, יש במחקר כמה ליקויים מרכזיים – גם באופן הצגת הנושא וגם בניתוחו – שחותרים תחת מטרת המחברים, ל"הציג בסיס להערכה שקולה של הסוגיה".

הליקוי הראשון מתבטא בכך שהמחברים אינם נותנים למעשה את דעתם לעובדה שלאיום צבאי אמין יש חשיבות מכרעת, בראש ובראשונה, דווקא במסגרת אסטרטגיית המשא־ומתן – לאיום אמין בתקיפה (אם איראן לא תשתף פעולה) יש תפקיד הרתעתי חשוב שנועד להביא את איראן לשולחן המשא־ומתן, במטרה להגיע לפתרון.

ליקוי שני בא לידי ביטוי בניתוח שמאופיין בהטיה (bias) המדגישה את העלויות של תקיפה באיראן. הטיה זו נובעת מבחירה במודלים שגויים כמתארים המובילים לעצירת איראן מהתגרענות צבאית, במקום תקיפה נקודתית וכירורגית, אם החלופות הדיפלומטיות לא יצליחו לעצור אותה. בנוסף, הניתוח מפרז בהשלכות השליליות שיהיו לתקיפה באיראן, וכולל אמירות מחמירות ולא מבוססות מספיק של הכותבים בחלק מההשלכות של מתאר התקיפה המצומצם.

הליקוי השלישי מתבטא בכך שהמחברים מחטיאים את השוואה האמיתית שיש לערוך כאשר באים לבחון את כדאיות התקיפה הצבאית, לאחר כישלון החלופות הלא־אלימות. השוואה הנכונה אינה בין מחיר התקיפה לתועלתה, במסגרת המאמצים לעצור את איראן; השוואה הנכונה והחשובה באמת היא בין מחיר חלופת התקיפה לבין המחיר של החלופה בה איראן הופכת למדינה בעלת יכולת גרעינית צבאית, והאיום שתהווה למזרח התיכון ולסדר העולמי כמדינה גרעינית. ליקויים אלה מערערים את הבסיס והתוקף של הניתוח שהוצג. להערכתנו, אילו נדרשו המחברים לנושאים אלה, היה הניתוח מצביע בוודאות גבוהה על האופציה של תקיפה כירורגית כעדיפה על החלופה של איראן בעלת פצצה גרעינית, ובכך היה משנה את רוח הדו"ח, המציג את התקיפה כבעלת תועלת שלילית. חשוב

להדגיש כי בבואה לבחור בין החלופות העומדות לרשותה על מנת לעצור את איראן מלהשיג יכולת גרעינית צבאית, פועלת ארצות־הברית קודם כל מתוך דאגה לאינטרסים שלה – כפי שהבהיר זאת הנשיא אובמה – ולא כדי לסייע לישראל או לשאר בעלות־בריתה באזור לפתור בעיה שלהן. לכן, גם הניתוח שלהלן מתייחס לזווית ולאינטרסים האמריקניים. בהמשך המאמר נתייחס בהרחבה לליקויים במחקר של "הפרויקט האיראני" כפי שהוזכרו לעיל.

## ליקוי ראשון: חוסר התייחסות לערכו ההרתעתי של האיום הצבאי – במסגרת אסטרטגיית המשא־ומתן

הדו"ח האמריקני מתעלם לחלוטין מהצורך להבחין בין איום אמין של שימוש בעוצמה צבאית לבין תקיפה בפועל. גם האיום וגם התקיפה בפועל מתמקדים בשאלת השימוש בעוצמה צבאית, אבל הם ממלאים תפקידים שונים לחלוטין במסגרת הדינמיקה הכוללת מול איראן. האיום האמין נדרש כאמצעי לחץ במסגרת המשא־ומתן, בעוד התקיפה בפועל נכנסת לתמונה כאשר המשא־ומתן נכשל.

איום אמין בהפעלת עוצמה צבאית והמאמצים הדיפלומטיים אינם חלופות הנוגדות זו את זו, אלא דווקא משלימות ומחזקות זו את זו. איום צבאי אמין הוא אמצעי לחץ הכרחי במסגרת אסטרטגיה המבקשת לפתור את המשבר באמצעות משא־ומתן. אמצעי זה חיוני כדי לשכנע מדינה שהשקיעה משאבים לאומיים רבים בפיתוח נשק גרעיני להיכנס למשא־ומתן, שבסופו תידרש לוותר על שאיפותיה הגרעיניות. איראן טרם גילתה נכונות לפשרה בסוגיה זו, חרף הסנקציות הבינלאומיות שפוגעות באופן משמעותי בכלכלתה ובמעמדה הבינלאומי. במציאות זו, איום אמין בשימוש באופציה הצבאית הינו מנוף לחץ נוסף הכרחי, מעבר להחרפת הסנקציות, כדי לשנות את חישובי העלות־תועלת של המשטר בטהראן, ולשכנע אותו להפוך לפרטנר רציני יותר במשא־ומתן על תוכנית הגרעין הצבאית שלו.

בעצם הדגשתם את המחירים הרבים הכרוכים באופציה הצבאית, מחברי הדו"ח מחלישים למעשה את יעילות האיום בשימוש בה כמנוף לחץ במשא־ומתן, ואף מחזקים במשתמע את ההרתעה האיראנית. כתוצאה מכך – גם אם לא הייתה זו כוונת המחברים – הם פוגעים דווקא בסיכויי ההצלחה של המשא־ומתן.

חשוב להדגיש בהקשר זה את שהוכח כבר בהקשר לסנקציות: ניתן לעשות שימוש במנופי לחץ נגד איראן מבלי לגרום לעליית מחירי הנפט ולפגיעה בכלכלה של המדינות שמשותפות בהטלת הסנקציות. השלכות הסנקציות "הנושכות" שהוטלו במהלך 2012 על תעשיית הנפט והמערכת הפיננסית באיראן הפריכו את החששות והאיומים שפורסמו לפני כניסתן לתוקף, בדבר עליית מחירי הנפט הצפויה והאפשרות של הסלמת העימות בין איראן למערב, עד כדי עימות צבאי.<sup>6</sup>

ראשית, תגובת ההנהגה האיראנית הייתה זהירה וביקשה דווקא למנוע הסלמה ביחסים עם המערב בכלל, ועם ארצות־הברית בפרט. התמתנה, אם כי לא מספיק, עמדת איראן בשיחות מול ה P5+1 והיו גם קולות מתונים בטהרן שביקשו להתגמש ולקיים שיחות ישירות עם ארצות־הברית בנוגע לתוכנית הגרעין האיראנית, בניגוד להתנגדותם המוחלטת בעבר. שנית, ממשל אובמה הכין היטב את מהלך הסנקציות, ובתיאום עם המשטר הסעודי סיפק מענה לביקוש העולמי לנפט כתוצאה מירידת התפוקה של הנפט האיראני. מקרה זה מדגים כיצד עשוי תכנון נכון לצמצם משמעותית את מחיר ההסלמה במערכה הדיפלומטית נגד איראן. תובנה זו מצביעה על כך שתכנון אמריקני ושיתוף פעולה עם בעלות־בריתה – השותפות לדאגה מתוכנית הגרעין הצבאית של איראן ולשאיפה לפתור סוגיה זו באמצעות דיפלומטיה – הינו חלק מרכזי בפתרון לחששות המועלים בדו"ח ביחס לאיום בתקיפה. כחלק מתכנון זהיר זה, יש לבחון איזה איום צבאי מחזק את המאמצים הדיפלומטיים, ומתמודד עם החששות הללו באופן היעיל ביותר.

### ליקוי שני: הערכת־יתר של מחיר אופציית התקיפה הצבאית

הדו"ח האמריקני מציג ניתוח מוטה של עלויות התקיפה באיראן כתוצאה מבחירה מוטעית במודלים לתקיפה, ומהערכת־יתר של המחיר שארצות־הברית תשלם עבור תקיפת מתקני הגרעין הצבאיים של איראן. הליקוי המתודולוגי שהביא להטיה במחירי התקיפה הוא הנחת החוקרים כי על ארצות־הברית לבחור בין שלוש אופציות: הראשונה – אופציה צבאית בהיקף מצומצם שתעכב את התוכנית בשנתיים עד ארבע שנים – הכוללת פריסה של כוחות אוויריים, כלי־טיס בלתי־מאוישים, טילי ים־קרקע ואפשרות לכוחות מיוחדים ותקיפות סייבר במשך שבועות וכדי לפגוע "במאות מטרות"<sup>7</sup>. השנייה – אופציה בהיקף בינוני, שמטרתה להבטיח כי לאיראן לא יהיה נשק גרעיני – ותדרוש פריסה של כוחות אמריקניים אוויריים וימיים רחבים יותר ולמשך שנים. השלישית – אופציה צבאית בהיקף רחב לפי "המודל העיראקי", שבמרכזו פלישה קרקעית לאיראן, כיבוש שטח והחלפת השלטון. אנו מסכימים עם החוקרים כי המודל של המלחמות בעיראק ובאפגניסטן, שמטרתן הייתה שינוי המשטר, אינו המודל הנכון לטיפול בסוגיית הגרעין האיראני. אולם, אסור שמודל לא־רלוונטי זה יוביל גם לחשיבה דוגמטית

המודל של המלחמות בעיראק ובאפגניסטן אינו המודל הנכון לטיפול בסוגיית הגרעין האיראני. אולם, אסור שמודל לא־רלוונטי זה יוביל גם לחשיבה דוגמטית בדבר אופציות הפעולה הנוספות באיראן

בדבר אופציות הפעולה הנוספות באיראן. נדרשת חשיבה צבאית הבוחנת חלופות יעילות להשגת המטרה המוגבלת של פגיעה קשה ביכולת האיראנית לייצר פצצה גרעינית. לאור תובנה זו אנו טוענים כי גם המודל המצומצם של החוקרים הוא



**רחב מדי, וכתוצאה מכך – גם יקר מדי ומוטעה.** לחיל-האוויר האמריקני יכולות מספיקות לביצוע תקיפה כירורגית במתקני הגרעין האיראניים ובאתרים התומכים בתעשייה זו בכמה ימים בלבד. פגיעה מצומצמת זו יכולה להשיב את תוכנית הגרעין של איראן מספר שנים לאחור, בהתאם להצלחת הפעולה.<sup>8</sup> אופציית התקיפה האווירית הכירורגית מאפשרת לבצע תקיפה נוספת בעוד מספר שנים, אם האיראנים יבקשו לשחזר את יכולותיהם הצבאיות בתחום הגרעין. מודל זה מייתר את הטענה של מחברי הדו"ח, כי יהיה צורך בהצבת כוחות אוויריים וימיים נוספים לתקופה ממושכת כדי להבטיח שמירה על הישגי התקיפה, והופך את העלות הגבוהה של החלופות המוצעות בדו"ח ללא-רלוונטית.

תקיפה כירורגית על ידי ארצות-הברית גם תמחיש את רצינות כוונתה לפעול לעצירת תוכנית הגרעין הצבאית של איראן, אם זו לא תאמץ גישה רצינית כלפי הערוץ הדיפלומטי. באופן מעניין, תקיפה כירורגית שאינה פוגעת באופן רחב בנכסים צבאיים וכלכליים איראניים יכולה להשפיע על שיקולי התגובה של האיראנים – והעובדה שנותרו בידיהם נכסים רבים שייפגעו אם תהיה הסלמה עשויה למתן את התגובה, כך שתהיה מדודה ומוגבלת.<sup>9</sup> בצורה זו, תקיפה כירורגית של מתקני הגרעין באיראן עשויה לצמצם את הסיכונים להתדרדרות למלחמה אזורית כתוצאה מהתקיפה, ובסופו של דבר, לחזק את האופציה הדיפלומטית מול האתגר האיראני.

כיוון שהחוקרים מצביעים על החשש מפני ההשלכות של מלחמה אזורית, לא ברור מדוע הם דנים במתארי תקיפה רחבים שמגבירים את הסיכויים להתממשות איום זה, בהשוואה למתאר מצומצם של תקיפה כירורגית.

כותבי הדו"ח מתארים בקצרה את התועלת הישירה וקצרת-הטווח של תקיפה אמריקנית לפי המודל המצומצם, אך בהצגת העלויות של מודל זה הם מפרטים

מחירים בטווח הבינוני והארוך – למרות שהם עצמם מזהירים מכך שקשה להעריך מחירים בטווחי זמן אלה, וכי העלויות שהם מציעים הן למעשה בגדר "ספקולציות".<sup>10</sup> הם מעוותים את הערכתם באמצעות החדרת ספקולציות החורגות מהעלות הישירה של המודל המצומצם ונוגעות יותר להתרחבות המשבר, וכתוצאה מכך – להתרחבות מתאר המענה האמריקני, מבלי שהם מבארים זאת. כך הם אינם נשארים נאמנים למתאר התקיפה שהם עצמם בחרו, ומציגים את המחירים של מתארי לחימה רחבים יותר. דוגמאות בולטות הן אזהרותיהם של החוקרים מפני

תקיפה כירורגית של מתקני הגרעין באיראן עשויה לצמצם את הסיכונים להתדרדרות למלחמה אזורית, ובסופו של דבר, לחזק את האופציה הדיפלומטית מול האתגר האיראני

הסלמת המשבר עד לסגירת מצרי הורמוז על ידי איראן או להתדרדרות למלחמה אזורית. חשוב להבהיר כי גם אם תתממשה ההערכות המחמירות כי התגובה

האיראנית למתקפה תהיה עוצמתית ותדרוש תגובה אמריקנית, מודל התקיפה האווירית כפי שבוצע בקוסובו בשנת 1999 ובלוב בשנת 2011 מציע חלופה יעילה יותר מזו של מתקפה קרקעית בהיקף רחב, הכוללת פלישה וכיבוש שטחים באיראן. אנו מסכימים כי מודל של פלישה קרקעית איננו מתאים ואיננו נכון לפתרון סוגיית הגרעין האירני אך עם זאת מצביעים על כך שתקיפה אווירית של כוחות נאט"ו בסרביה הביאה להסגת הצבא הסרבי מקוסובו, לסיום שפיכות הדמים ולחילופי שלטון, שנה לאחר מכן. התקיפות האוויריות של נאט"ו בלוב סייעו לכוחות המורדים והביאו לנפילתו של משטר קד'אפי תוך שבעה חודשים. המחיר של שני מבצעים אלה היה מצומצם, הן מבחינה כספית והן מבחינת הפגיעה בכוחות נאט"ו.<sup>11</sup>

כך, גם אם ארצות־הברית תיאלץ להגביר את עוצמת פעולותיה באיראן, היא אינה צריכה לבחור במודל התקיפה הרחבה, המוצע על ידי כותבי הדו"ח, ולא תיאלץ בהכרח לשלם מחיר כלכלי הגבוה ממחיר המלחמה בעיראק ובאפגניסטן יחדיו, כפי שהם מזהירים.<sup>12,13</sup> כלומר, שינוי מודל התקיפה עשוי לצמצם משמעותית את מחיר התקיפה באיראן, מבלי לפגוע ביכולתה של ארצות־הברית לגרום נזק לתוכנית הגרעין הצבאית שלה או לתת מענה להסלמה דרמטית – הגם שהסבירות לתרחיש זה אינה גבוהה, לפי הכותבים.

נוסף לליקויים הקשורים לבחירת מודל התקיפה, הכותבים מספקים גם הערכת יתר למחירים של כל תקיפה באיראן. הטיה זו מתבטאת בחמש נקודות מרכזיות כלהלן:

### המחיר הכלכלי:

החוקרים מזהירים כי תקיפה באיראן עלולה להביא לעלייה במחירי הנפט בעולם, ול"קפיצה" משמעותית במקרה של הסלמה למלחמה אזורית.<sup>14</sup> אך ארצות־הברית יכולה למתן את העלייה במחירי הנפט; יש לה מאגרים אסטרטגיים (SPR) שיכולים לספק את צריכת הנפט האמריקנית למשך יותר מחודש, ולשמור על יציבות מחירו העולמי לתקופה קצרה.<sup>15</sup> גם הניתוחים הצופים עלייה אינם משקפים בהכרח עלייה דרמטית כפי שמבקשים מחברי הדו"ח להציג, בוודאי לא כשמדובר בתקיפה כירורגית באיראן.<sup>16</sup> יתרה מכך, שימוש במודל התקיפה הכירורגית עשוי לצמצם עוד יותר את הסיכוי להתדרדרות לעימות אזורי ולעליית מחירי הנפט לאורך זמן, בעקבות החלטה איראנית ללחוץ על יריבותיה.

### המחיר המדיני:

החוקרים טוענים כי תקיפה אמריקנית באיראן תחזק את התפיסה שארצות־הברית נוטה לפתור בעיות באמצעות שימוש בכוח, ובכך תאפשר לארגוני טרור ולזרמים הרדיקליים במדינות המוסלמיות המתנגדים לארצות־הברית להתחזק

על חשבונם של הכוחות המתונים.<sup>17</sup> אולם תקיפה באיראן לא בהכרח תחליש את בעלות־בריתה של ארצות־הברית באזור, ואולי אף תחזקן. למרות חששותיהם של החוקרים, חשוב לזכור כי הפופולריות של איראן בעולם הערבי בכלל, והמוסלמי־סוני בפרט, אינה גבוהה.<sup>18</sup> מובן שקולותיהם של המתנגדים כיום לארצות־הברית ולערכיה יישמעו היטב לאחר התקיפה. אך מדוע יצליחו קולות אלו לשכנע גורמים מתונים, שאינם תומכים כיום באידאולוגיה רדיקלית ובמדיניות הפרובוקטיבית של איראן, דווקא כאשר זו ספגה מכה קשה? תקיפה אמריקנית באיראן לא בהכרח תפגע קשות במוניטין של ארצות הברית בעולם הערבי ותחליש את הגורמים המתונים. אולי להיפך – הסונים החוששים מאיראן יראו שהאמריקנים פועלים בנחרצות מול האיום של "הפצצה השיעית", וירגישו שיש להם הזדמנות לפעול לקידום האינטרסים שלהם באזור על חשבון ההגמוניה האיראנית. תגובה כזו עשויה לצמצם את ההשפעה האיראנית באזור. איראן היא המשענת העיקרית של משטר אסד הטובח בעמו, של הקבוצות השיעיות שפועלות נגד המשטר בערב־הסעודית ובבחריין, של ארגוני הטרור שפעלו נגד הכוחות האמריקניים וממשיכים לפעול בעיראק ושל ארגוני הטרור הפלסטיניים ברצועת עזה, הפועלים נגד ישראל. היחלשותם של בעלי־הברית של טהראן תשרת את האינטרסים האמריקניים לחיזוק היציבות באזור, כך שטענת החוקרים כי תקיפה באיראן תביא בהכרח לפגיעה באינטרסים האמריקניים באזור אינה מבוססת.

בחינה נוספת מעלה כי דווקא האפשרות שתקיפה תשרת את האינטרס האמריקני הינה סבירה יותר.

### המחיר האזורי:

הדו"ח מזהיר מפני הסלמת העימות עם איראן והתדרדרות למלחמה אזורית כתוצאה מתקיפה אמריקנית,<sup>19</sup> שעלולה להיענות בתגובה איראנית כלפי בסיסים אמריקניים באזור ומטרות אסטרטגיות במפרץ. בנוסף, איראן תלחץ על בעלות־בריתה באזור לפגוע בבעלות־בריתה של ארצות־הברית, כדי לגבות מחיר על הפגיעה במתקני הגרעין שלה. תגובה כזו עלולה להוביל להסלמה ולמלחמה אזורית בין איראן ליריבותיה באזור, ובייחוד עם ישראל. לנוכח התחזית של מחברי הדו"ח לתרחיש מלחמתי רחב היקף

זה, חשוב לציין כי כלל לא ברור שהמשטר האיראני ירצה בהסלמה אזורית מול ארצות־הברית, או אפילו מול ישראל.

המשטר האיראני יצטרך לשקול מה תהיה התוצאה של תגובתו. כבר כיום מעמדה של איראן וכלכלתה נפגעו. היא בוודאי לא תבקש להגיב בצורה שתחייב את הצבא האמריקני לפעול בעוצמה נגד נכסים אסטרטגיים איראניים. לכך יש

טענת מחברי הדו"ח  
כי תקיפה באיראן  
תביא בהכרח לפגיעה  
באינטרסים האמריקניים  
באזור אינה מבוססת.  
בחינה נוספת מעלה  
כי דווקא האפשרות  
שתקיפה תשרת את  
האינטרס האמריקני הינה  
סבירה יותר

להוסיף את החשש האיראני מפני הגברת המתח עם מדינות המפרץ הסוניות ובראשן ערב הסעודית, ועם טורקיה, המבקשות להגביל את ההשפעה האיראנית באזור. אמנם, המשטר האיראני יהיה מוכן לשלם מחיר כדי לשמור על כבודו ולהגיב, כל עוד יהיה המחיר נסבל ולא גבוה. כאשר המשטר האיראני חושב על "הצעד השלישי" (במשבר (לאחר שיותקף ויגיב), המוטיבציה שלו לפעול בצורה שעלולה להביא להסלמה ולפגוע עוד יותר באינטרסים האיראניים אינה גבוהה, ותישארו כזאת כל עוד המשטר לא יעמוד בפני איום על שלטונו. לכן, יש לצפות כי התגובה האיראנית לא תהיה כוללת, אלא דווקא מדודה וזהירה.

לא רק המוטיבציה של המשטר לפעול מול ישראל מוגבלת, אלא גם יכולותיו.<sup>20</sup> לאיראן מערכות נשק מוגבלות מאוד – בעיקר טילי קרקע-קרקע שיכולים לפגוע במטרות בישראל. הטיילים האיראניים יידרשו להתמודד עם מערכות ההגנה הנגד טילית הישראליות: החץ, הפטריוט, ובעתיד גם מערכות נוספות. לכן, קיימת סבירות גבוהה שאיראן תפנה לשלוחותיה באזור כדי שיפעלו בשמה. אולם בעלי-בריתו של המשטר האיראני באזור נמצאים במצב רגיש. משטר אסד בסוריה נלחם על הישרדותו ומקצה את כל משאביו לזירה הפנימית. המוטיבציה והיכולות שלו לפעול מול ישראל אינן גבוהות כיום. השסעים בסוריה מגבירים גם את המתח הבין-עדתי בלבנון ומהווים איום על שאיפתו של חזבאללה להיות במעמד של ארגון לבנוני הזוכה לתמיכה רחבה בציבור המקומי. הארגון מתמודד עם ביקורת גוברת מצד גורמים סוניים ונוצריים, המאשימים אותו בקידום האינטרסים השיעיים והאיראנים על חשבון האינטרסים הלאומיים של לבנון. פתיחת חזית מול ישראל כדי לשמר את הברית עם הפטרונים מאיראן עלולה לפגוע עוד יותר במעמדו הרעוע של הארגון בזירה הפנים-לבנונית. גם הארגונים הפלסטיניים ברצועת עזה בראשות חמאס יעמדו בפני דילמה לא פשוטה, לאחר שספגו אבידות קשות בסבב הלחימה האחרון ולאור שינוי האוריינטציה שלהם מאיראן וסוריה למצרים וקטר. אנו מניחים ש"הכבוד האיראני" לא יאפשר למשטר להימנע לחלוטין מתגובה, אך

לא ברור כלל שאיראן תעדיף להגיב באופן נרחב ולהסתכן בכך שהאזור כולו יבער והאינטרסים שלה יסוכנו, כפי שהדו"ח האמריקני מציע. אנו מעריכים שתהיה תגובה איראנית, אך היא תהיה מתונה, מדודה ומחושבת.

### המחיר הגרעיני:

החוקרים מזהירים כי תקיפת מתקני הגרעין באיראן תגביר את המוטיבציה האיראנית לייצר פצצה גרעינית, ובכך תחטא למטרתה.<sup>21</sup> אולם, המשטר בטהראן קיבל כבר החלטה אסטרטגית להשיג יכולות גרעיניות צבאיות.

"הכבוד האיראני" לא יאפשר למשטר להימנע לחלוטין מתגובה, אך לא ברור כלל שאיראן תעדיף להגיב באופן נרחב ולהסתכן בכך שהאזור כולו יבער והאינטרסים שלה יסוכנו, כפי שהדו"ח האמריקני מציע

ההחלטה הטקטית לפרוץ תיעשה בעיתוי הנכון והזהיר ביותר מבחינתו – כאשר הסיכוי שעצירתו תתאפשר יהיה נמוך מאוד.

החוקרים מתעלמים מכך שכבר כיום מגלה איראן נחישות רבה לפתח נשק גרעיני. המשטר האיראני, שבמהלך 2012 התמודד בפעם הראשונה עם סנקציות "נושכות", לא חדל מהתקדמות לעבר היכולת לייצר פצצה גרעינית. דבקונו במטרה, דווקא לנוכח הסנקציות הבינלאומיות חסרות התקדים, ודווקא כאשר בידודה של איראן בזירה האזורית והבינלאומית נמצא בשיאו, מצביעה על כך שיתכן כי המוטיבציה האיראנית לייצור פצצה כבר גבוהה מאוד, ולכן לא תגבר באופן משמעותי כתוצאה מתקיפה אמריקנית.

מעבר לכך, מוטיבציה אינה תנאי מספיק לפיתוח נשק גרעיני, יש צורך גם ביכולת ביצוע מעשית. נראה כי במקרה האיראני, רכיב היכולת הוא הפגיע ביותר לתקיפה בזמן זה. תובנה זו מבהירה מדוע הטענה בדבר התגברות המוטיבציה האיראנית בעייתית, ומדוע יש צורך במערכה בינלאומית שמטרתה למנוע מאיראן לפתח את היכולת לפרוץ לפצצה, אם באמצעות סנקציות בינלאומיות ואם באמצעות תקיפה כירורגית. מקרה הבוחן העיראקי מ־1981 – שהחל בתקיפה ישראלית ממוקדת ונמשך במערכת של סנקציות בינלאומיות ותקיפה אמריקנית חוזרת של מתקני הגרעין של עיראק ב־1991 – מהווה מודל מצוין לעצירת תוכנית הגרעין הצבאית האיראנית.<sup>22</sup>

### המחיר הפנים־איראני:

גם הקביעה בדו"ח כי האוכלוסייה האיראנית תתאחד סביב המשטר במקרה של תקיפה<sup>23</sup> אינה מובנת מאליה, ועד היום אין לה הוכחה אמפירית. אלי ג'ייקובס, חוקר ב־CSIS טוען, למשל, שאפקט ה־"Rally around the flag" הוכח כלא־גורף בעיראק ב־1991 ובלוב ב־2012.<sup>24</sup> לטענתו, התיאוריה גם אינה מתאימה לדינמיקה הקיימת בתוך איראן וליחס של העם כלפי השלטון. אהרון דיויד מילר אף טוען כי התקפה מוצלחת מצד ארצות־הברית עשויה לעורר אתגרים ליציבות המשטר, עקב שאיפתם של גורמים פרגמטיים במשטר וגורמים חילוניים בחברה האיראנית להביא לשינוי שלטוני במדינה.<sup>25</sup>

חשוב לזכור כי הטענה שהעם יתייצב מאחורי המשטר נשמעה גם לפני הטלת הסנקציות הכלכליות על איראן, אולם נבואה זו לא התממשה. הפגיעה הקשה בכלכלה האיראנית דווקא הגבירה את הלחץ על המשטר, שחושש מפני גילויי מחאה נגדו, וליבתה את המתח בין הנשיא אחמדינז'אד ותומכיו לבין המחנה של המנהיג העליון, ח'מינאי. תקיפה במתאר מצומצם וכירורגי מצמצמת עוד יותר את הסיכויים להתממשות הערכתם של החוקרים, שתקיפה תוביל בהכרח להתייצבות רחבה של העם מאחורי המשטר.

הליקוי בהערכת המחיר הצפוי לתקיפה באיראן, לצד הליקוי בבחירת מודל התקיפה הרצוי, גורמים לכך שהניתוח של מחברי הדו"ח הינו מוטא ומפריז בעלות האופציה הצבאית. בחירה במודל התקיפה הכירורגית, שממוקדת בהשגת המטרות האמריקניות ומצמצמת את מחיר התקיפה, לצד ניתוח מאוזן של השלכותיה, מצביעים על כך שהמחיר של חלופה זו אינו גבוה כפי שמצטייר מהדו"ח, מה גם שמחיר זה אינו עומד בפני עצמו ויש להשוותו לחלופות הרלוונטיות, כפי שיוסבר בהמשך.

### **ליקוי שלישי – התעלמות מההשוואה הנכונה: השוואת מחיר התקיפה למחיר הפיכתה של איראן למדינה בעלת יכולת גרעינית צבאית**

החוקרים האמריקניים טוענים שהם בחרו להתמקד בעלויות ובתועלת של האופציה הצבאית, ונמנעו בכוונה מהתייחסות לאפשרות שאיראן תגיע ליכולת גרעינית צבאית.<sup>26</sup> בכך החליטו באופן מודע להתייחס אך ורק למחיר התקיפה הצבאית, ולהימנע מההשוואה המתבקשת למחיר ההשלמה עם איראן גרעינית, אם ייכשלו שאר החלופות. לדעתנו, החלטה זו של המחברים מוטעית ואינה קבילה. אם החלופה הדיפלומטית תיכשל, יידרש הנשיא האמריקני לבחור בין שתי חלופות קשות ורוויות סיכונים – השלמה עם איראן גרעינית או תקיפתה כדי לפגוע בתוכנית הגרעין הצבאית שלה – ועל כן יש לנתח את המחיר של כל חלופה בהשוואה למחיר שארצות-הברית תידרש לשלם בחלופה השנייה, ולא מול המצב כיום – כאשר לאיראן אין עדיין גרעין צבאי. המצב כיום הוא זמני, וברור שהוא מסובך פחות משתי החלופות הרלוונטיות בעתיד. ניתוח צר זה של דו"ח "הפרויקט האיראני" מתבטא בהתעלמות משלוש נקודות קריטיות לאינטרסים האמריקניים:

#### **איראן גרעינית תערער את משטר מניעת התפוצה הגרעינית ותעודד מרוץ חימוש אזורי:**

כותבי הדו"ח אמנם מתייחסים לכך שתקיפה באיראן תסייע לשמור על משטר מניעת התפוצה הגרעינית, אך הם עושים זאת בקצרה, כחלק מההצגה התמציתית ביותר של התועלות שבאופציה הצבאית.<sup>27</sup> איום של מרוץ חימוש במזרח התיכון הינו מוחשי ומסוכן מאוד, ולכן יש לנתח אותו במסגרת ההשוואה בין חלופת התקיפה לבין חלופת ההכלה (השלמה עם איראן גרעינית). בשנים האחרונות הזהיר המשטר הסעודי את הממשל בווינינגטון בשיחות סגורות כי אם איראן השיעית – יריבתה הגדולה של ערב-הסעודית הסונית – תחזיק בנשק גרעיני, תידרש האחרונה להשיג יכולת דומה. גם הטורקים והמצרים מגלים התנגדות

לתוכנית הגרעין הצבאית של איראן, ויריבותם עם טהראן עלולה להעמיד אותם בפני דילמה לא פשוטה – האם להגיב בכניסה למרוץ חימוש גרעיני, אם איראן תחזיק בנשק גרעיני. מדיניות ממשל אובמה, המבקש לצמצם את ההתערבות במזרח התיכון ושואף להתמקד באסיה, תגביר את הלחץ על מדינות סוניות אלו למצוא פתרון שבו לא יהיו תלויות במדיניות ארצות-הברית. גם מדינות נוספות באזור, שמרגישות מאוימות על ידי המשטר בטהראן כמו מדינות המפרץ, ובהמשך גם טורקיה, מצרים ואף אולי עיראק, עלולות להחליט להיכנס למרוץ חימוש אזורי, אם איראן תעבור את הסף הגרעיני הצבאי. לנוכח כל זאת, ברור שהשלמה עם איראן גרעינית תהווה אתגר לא פשוט למשטר מניעת התפוצה הגרעינית.

תקיפה באיראן עשויה למנוע מחיר כבד זה, ולחזק עוד יותר את משטר מניעת התפוצה באמצעות הפגנת הנכונות האמריקנית למנוע תפוצת נשק גרעיני למדינות נוספות באזור. כיוון שמשטר מניעת התפוצה נועד לצמצם את רמת המתחות באזור רווי מתחים זה, ולמנוע הסלמה קטסטרופלית במקרה של עימות בין מדינות בעלות נשק להשמדה המונית, מניעת תפוצה מוגדרת כאינטרס אמריקני חיוני. לאור חזונו של הנשיא אובמה התומך בקידום המאמץ הגלובלי לצמצם מאגרים גרעיניים ברחבי העולם, אינטרס זה נעשה חיוני עוד יותר עבור הממשל האמריקני הנוכחי. כדי להבין את המחיר שתידרש ארצות-הברית לשלם אם תשלים עם פצצה גרעינית איראנית, היה על הכותבים להשוות בין המחיר של חלופת ההכלה לתועלת של חלופת התקיפה באיראן. ניתוח כזה חושף בבירור כי החלופה הצבאית משרתת את האינטרס האמריקני, בעוד חלופת ההכלה פוגעת בו באופן משמעותי.

### **ההגמוניה האיראנית וכוחם של הרדיקלים באזור יגברו אם איראן תהיה גרעינית:**

הדו"ח מזהיר כי התערבות אמריקנית צבאית באיראן תחזק את הכוחות המתנגדים לארצות-הברית ולהתערבותה באזור, ותעצים את הכוחות הרדיקליים ובראשם איראן, על חשבון כוחם של המתונים – בעלי-בריתה של ארצות הברית.<sup>28</sup> טענה זו מתעלמת מכך שאותם גורמים מתונים יהיו מאוימים אף יותר מביסוס ההגמוניה האיראנית. מסיבה זו פועל המשטר הסעודי לעצירת תוכנית הגרעין של איראן, ובשנה האחרונה הגדיל את תפוקת הנפט שלו כדי לאפשר הטלת סנקציות חריפות על תעשיית הנפט האיראנית.<sup>29</sup> גם המשטרים הסוניים במצרים, בבחריין, בקטר ובטורקיה חוששים מהתרחבות ההשפעה האיראנית באזור שמאיימת על האינטרסים שלהם, ובעיקר מהאפשרות שאיראן תחזיק ביכולת גרעינית צבאית. יכולת כזו תהפוך אותה למעצמה אזורית ותגבה את מדיניותה, המבקשת לערער את יציבות המשטרים הסוניים במפרץ, להרחיב את השפעת האידאולוגיה השיעית-מהפכנית באזור ולתמוך בפעילות הטרור נגד יעדים אמריקניים. כלומר, כוחה של איראן

מול יריבותיה באזור – בעלות־בריתה של ארצות־הברית – יהיה חזק הרבה יותר במקרה שתהיה לה פצצה גרעינית מאשר במקרה של הפצצה אמריקנית באיראן. היחסים בין ארצות־הברית לבעלות־בריתה באזור מבוססים על נכונותה ויכולתה לסייע לקידום האינטרסים של המשטרים הערביים. כאשר מדובר באיום האיראני, יכולת ההרתעה האמריקנית ואמינותה בעיני המשטרים המתונים הן אלו שיקבעו את יכולתה להבטיח את שמירת כוחם של הגורמים המתונים באזור, ולמנוע מלחמה אזורית. אמינותה של ארצות־הברית כבעלת־ברית נפגעה קשות בשנתיים האחרונות, לאחר שהנשיא המצרי מובראק נזנח על ידי ממשל אובמה, ועקב הצלחתה של איראן להתקדם לעבר השגת יכולת לפתח פצצה גרעינית, חרף המערכה הבינלאומית נגדה. השלמה עם איראן גרעינית עלולה לגרום לקריסת ההרתעה האמריקנית באזור, ולצמצום כמעט מוחלט של יכולתה לשמור על כוחם של הגורמים המתונים מול המעצמה האיראנית, ולמנוע התדרדרות למלחמה אזורית. אנו מסכימים עם כותבי הדו"ח כי שתי תוצאות אלו יהיו הרסניות למדיניות האמריקנית באזור, אולם חולקים עליהם בהצביענו על כך שסיכונים אלה מוחשיים יותר במקרה שתהיה פצצה בידי המשטר האיראני, מאשר במקרה של תקיפה אמריקנית באיראן.

השלמה עם איראן גרעינית לאחר הצהרותיו של נשיא ארצות־הברית כי הוא ימנע מאיראן נשק גרעיני<sup>30</sup> תפגע באמינות ההרתעה האמריקנית. פגיעה זו עלולה לזלוג אל מעבר לגבולות המזרח התיכון, ולפגוע גם בהרתעה האמריקנית באסיה ובאזורי משבר נוספים. איום תקיפה אמין מול איראן ומימוש – כאשר כל האופציות האחרות ימוצו ללא הצלחה – עשוי להוות הזדמנות לחיזוק מעמדה של ארצות־הברית כמעצמת־על, ולהגברת אמינות ההרתעה האמריקנית באזור והתמיכה בבעלות־בריתה, לרבות ישראל ומדינות המפרץ.

### מחירי הדלק העולמיים יעלו יותר אם איראן תהיה גרעינית:

כאמור לעיל, החוקרים מזהירים מפני ההשפעה של תקיפה באיראן על מחירי הדלק בעולם. לטענתם, התקיפה עלולה להוביל לעלייה במחירים, אם איראן תנסה לפגוע באספקת הנפט או במתקני הנפט במפרץ, כדי להסב נזק ליריבותיה.<sup>31</sup> למרות שמדובר ב"תרחיש אימים" קיצוני שהסיכויים להתממשותו אינם גבוהים, ההיגיון העומד בבסיסו ממחיש כי דווקא המחיר של איראן בעלת פצצה גרעינית יהיה גבוה יותר ממחיר תקיפתה. פצצה איראנית תצמצם את יכולתו של המערב למנוע מאיראן להעלות את מחיר הנפט, ותאפשר למשטר בטהראן לגרום עליית מחירים קבועה ולאורך זמן. מחקר של ה־Bipartisan Policy Center מעריך כי איראן גרעינית תוביל לעלייה של עשרה עד עשרים אחוזים במחיר הנפט (תוספת של 11–27 דולר לחבית) בשנה הראשונה, ובין שלושים לחמישים אחוזים עד השנה



השלישית (30–55 דולר לחבית).<sup>32</sup> ניתוחים נוספים שבדקו את ההשלכות הכלכליות הצפויות לערער את היציבות במזרח התיכון כתוצאה מכך שאיראן תחזיק בפצצה גרעינית מציגים מספרים גבוהים עוד יותר, בהתאם להיקף העימות.<sup>33</sup> מחקרים אלה מצביעים חד-משמעית על כך שאיראן בעלת פצצה גרעינית תפגע לאורך זמן באינטרסים האמריקניים הרבה יותר מהתרחיש של עליית מחירים זמנית, המוצג על ידי החוקרים. לכן, אפילו תרחיש הקיצון שלהם עשוי להיות עדיף בראייה ארוכת-טווח על פני תרחיש שבו איראן מחזיקה בפצצה גרעינית.

שלוש נקודות אלו ממחישות עד כמה קריטית ומתבקשת ההשוואה בין התוצאות הצפויות של תקיפה באיראן, לבין התוצאות הצפויות של מדיניות הכלה. היות שמדובר בשתי חלופות רעות, איננו ממליצים על ביצוע תקיפה בשלב זה, אך אם המשא-ומתן ייכשל, לא יושג הסכם והמערכה החשאית לא תשיג את המטרה ונגיע לצומת ההחלטה – ניתוח המבוסס על ההיגיון של כותבי הדו"ח מצביע על כך שחלופת ההפצצה באיראן עדיפה, כמוצא אחרון, על חלופת הפצצה האיראנית.

## סיכום

לפי הגדרת החוקרים האמריקניים, הדו"ח על העלות והתועלת של החלופה הצבאית בסוגיה האיראנית חף ממשקנות לחלוטין. אולם רוח הדו"ח, מבנהו וליקוייו – כפי שפורטו במאמר זה, מדגישים את ההשלכות השליליות של האופציה הצבאית על האינטרסים האמריקניים. רוח זו, כאמור, השתקפה בפרסומים על הדו"ח בתקשורת העולמית. נראה כי **במעטה של דו"ח אובייקטיבי "נטול מסקנות ונטול המלצות למדיניות"**,<sup>34</sup> החוקרים מייצרים למעשה דו"ח **סובייקטיבי עם המלצות ברורות**, הגם שאינן כתובות כך. לנוכח זאת, מאמר זה מבקש לאזן את התמונה שהדו"ח מצייר. חשוב לציין כי אנו מסכימים עם החוקרים שהסלמה בעימות עם איראן, עלייה במחירי הנפט והיחלשות הגורמים הפרגמטיים במזרח התיכון פוגעות באינטרס האמריקני. אנו גם מסכימים כי אם ייכשל המשא-ומתן בין איראן למערב, תצטרך ארצות-הברית לבחור בין מדיניות המשלימה עם פצצה גרעינית לבין תקיפה באיראן, וכי רק במצב זה יש לשקול הפעלה של כוח צבאי. מתוך הסכמה זו אנו מעלים מספר נקודות לביקורת. הליקוי הראשון של מחברי הדו"ח הוא ניתוק הזיקה בין האיום הצבאי לבין המערכה הדיפלומטית, מחשש שחלופות אלו סותרות האחת את השנייה. אך בפועל חלופות אלו משלימות זו את זו, וכאשר מדובר במגמה לשכנע משטר לוותר על שאיפותיו הגרעיניות לאחר השקעת משאבים אדירים בתוכניתו הגרעינית-צבאית, מתעצמת חשיבותו של האיום הצבאי. הורדת האיום מסדר-היום או פגיעה באמינותו מהווה פגיעה קשה במערכה הדיפלומטית דווקא, ומצמצמת את סיכויי הצלחתה. בהיעדר איום צבאי אמין, לא סנקציות ולא מחוות יצליחו לשכנע את המשטר בטהראן לוותר על שאיפתו הגרעינית-צבאית. לכן,

פגיעה באמינות האופציה הצבאית עלולה להוביל לכך שהיא תהיה האופציה היחידה למניעת פצצה גרעינית מידי משטר האייתולות בטהראן. הניתוח שלנו מצביע גם על שני ליקויים מתודולוגיים מרכזיים, שמטים את הניתוח של האופציה הצבאית: **הערכת יתר של מחיר אופציית התקיפה הצבאית והתעלמות ממחיר כישלון המשא-ומתן ומהמחיר של מדיניות הכלה המשלימה עם איראן גרעינית.** אנו מציעים בחינה שקולה של מחיר התקיפה, תוך התייחסות למודל התקיפה הכירורגית, שמטרתה פגיעה בתשתיות הגרעין הצבאיות. אנו מציעים גם בחינה רחבה של העלות והתועלת של האופציה הצבאית בהשוואה לחלופת מדיניות ההכלה, והימנעות מהפרזה בעלות של החלופות כדי לאפשר דיון פתוח ואמיתי במדיניות העדיפה על ארצות-הברית בסוגיה האיראנית. כאמור, הניתוח שלנו מצביע על העדיפות של חלופת ההפצה באיראן (למניעת התגרענות הצבאית) על פני חלופת הפצה הגרעינית האיראנית, ועדיפות מודל התקיפה הכירורגית על פני שלושת המודלים המוצגים בדו"ח. לדעתנו, שימוש בתובנות אלו עשוי לצמצם את הסיכונים שמציף הדו"ח של "פרויקט איראן". הניתוח שלנו מבקש להרחיב את הפרספקטיבה לבחינת החלופה המיטבית ביחס לאינטרסים האמריקניים. הוא מדגיש כי הגם שרצוי לנהל דיון בנושא, יש לשמר את האמינות של האיום הצבאי, כדי שדיון זה יישאר רלוונטי.

## הערות

- 1 The Iran Project, *Weighing Benefits and Costs of Military Action against Iran*, 2012, [http://thinkprogress.org/wp-content/uploads/2012/09/IranReport\\_091112\\_ExecutiveSummary.pdf](http://thinkprogress.org/wp-content/uploads/2012/09/IranReport_091112_ExecutiveSummary.pdf) כדי להבין את מטרתו של "פרויקט איראן" מומלץ להיכנס לאתר הרשמי ולהתרשם מכותרת המשנה של הפרויקט האומרת: "Dedicated to Improving the Relationship Between the U.S. and Iranian Governments" – כלומר המטרה של הפרויקט שיפור ביחסים בין המדינות, לא עצירת איראן מהתגרענות צבאית! המטרה הזאת החושפת את מטרת מחברי הדו"ח לא נזכרת בדו"ח עצמו.
- 2 The Iran Project, *Weighing Benefits and Costs of Military Action against Iran*, p. 21-22. למרות הערכתם, החוקרים מזהירים כי שום פיקוח אינו חף מטעויות. בהערכתם לא הביאו החוקרים בחשבון את הפעלתן של צנטריפוגות חדישות שיוכלו לאפשר לאיראן בעתיד לייצר פצצה בתוך פחות מחודש מקבלת ההחלטה על ידי המשטר. שם, עמ' 24.
- 3 לדוגמה, ראו הדיווח של AP שהתפרסם בארצות-הברית, בבריטניה ובישראל, שבו גם מודגשת העלות של מודל התקיפה הרחב, מבלי לציין כי ישנם מודלי-ביניים: Associated Press, 'U.S. strikes on Iran would risk all-out Middle East war: Experts', *CBS News*, September 13, 2012; Associated Press, 'U.S. strikes on Iran would risk major war: report', *The Daily Star*, 13 September 2012; Associated Press, 'U.S. strikes on Iran could lead to all-out Mideast war, experts say', *Haaretz*, 13 September 2012
- 4 רוח זו גם תואמת את דבריו של תומאס פיקרינג, מכותבי הדו"ח האמריקני, בפאנל שהתקיים ב-Washington Institute for Near East Policy בתאריך: 12 בפברואר, 2013:

- <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/year-of-decision-u.s.-policy-toward-iran-in-2013>
- The Iranian Project, *Strategic Options for Iran: Balancing Pressure with Diplomacy*, 5  
2013, <http://www.cfr.org/iran/iran-project-strategic-options-iran-balancing-pressure-diplomacy/p30487>
- John R. Bolton, "Don't Let Iran Benefit from EU Financial Crisis," 6  
*Bloomberg*, January 26, 2012; Fareed Zakaria, "To Deal with Iran's Nuclear Future, go back to 2008," *The Washington Post*, January 26, 2012.
- The Iran Project, *Weighing Benefits and Costs of Military Action against Iran*, p. 10. 7  
חשוב לציין כי הדו"ח אינו שומר על עקביות בהתייחסות לתרחיש המצומצם. לדוגמה, בהתייחסות אחרת בדו"ח בעמ' 23, מתוארת תקיפה רחבה יותר שנועדה להשיג את אותה המטרה – לעכב את תוכנית הגרעין הצבאית של איראן עד ארבע שנים: "with all aircrafts, missiles, and bombs working to maximum effect" 24 מתארים החוקרים את התקיפה שוב בצורה שונה: "U.S. would deploy a full array of aircraft and conventional weapons against Iran, in standoff strikes that could last for several days or weeks, or longer".
- 8  
אנו מעריכים כי בפעולה מוצלחת יכולה ארצות-הברית "להחזיר" את תוכנית הגרעין הצבאית של איראן עד ארבע שנים לאחור, כפי שהחוקרים מצייעים. ראו The Iran Project, *Weighing Benefits and Costs of Military Action Against Iran*, 2012, p. 12.
- 9  
כותבי הדו"ח מעריכים בעצמם כי התגובה האיראנית תהיה זהירה, ותבקש להימנע מעימות כולל עם ארצות-הברית. שם, עמ' 34–35.
- 10  
שם, עמ' 33.
- 11  
בקוסובו נהרגו שני חיילי נאט"ו כתוצאה מהתרסקות מסוק אפאצ'י אמריקני במסגרת אימונים שבוצעו באלבניה, ובמסגרת הלחימה של נאט"ו בלוב נהרג חייל בריטי אחד כתוצאה מתאונת מבצע לוגיסטי.
- BBC, Two die in Apache crash, May 5, 1999; "UK Airman Dies in Italy Road Accident". *Time*. Associated Press. 21 July 2011.
- The Iran Project, *Weighing Benefits and Costs of Military Action Against Iran*, p. 24. 12
- 13  
Charles P Blair and Mark Jansson, *Sanctions, Military Strikes and Other Potential Actions Against Iran: Anticipating Impacts on the Global Economy*, Federation of American Scientists, November 2012.
- The Iran Project, *Weighing Benefits and Costs of Military Action Against Iran*, p. 35. 14  
ניתוח זה, כמו ניתוחים דומים שמגיעים לאותה המסקנה, מתבסס על מודל של תקיפה רחבה וארוכה כמו במלחמת המפרץ הראשונה ב-1991. הרלוונטיות של משרבים רחבים וארוכים אלה מצומצמת כאשר מדובר במודל של תקיפה כירורגית ובמבצע של מספר ימים. ראה Bob McNally, 'Unconventional Gas/LNP', Presentation of the Rapidan Group, March 2012.
- 15  
Greg E. Sharenow, Playing 'What If?' with Oil Prices and a Potential Strike on Iranian Nuclear Facilities, PIMCO (November 2011), <http://www.pimco.com/EN/Insights/Pages/Playing-What-If-with-Oil-Prices-and-a-Potential-Strike-on-Iranian-Nuclear-Facilities-.aspx>; Jay Maroo, The Uncertain Impact of an SPR release. Energy Risk, 13 November 2012, <http://www.risk.net/energy-risk/feature/2221778/the-uncertain-impact-of-an-spr-release>
- Securing America Future Energy, 'Decision Point a well-supplied global oil market

- will make 2013 the year to deal with Iran,' Issue Brief, March 13, 2013, [http://secureenergy.org/sites/default/files/SAFE\\_Decision\\_Point\\_Iran\\_Issue\\_Brief\\_March\\_2013.pdf](http://secureenergy.org/sites/default/files/SAFE_Decision_Point_Iran_Issue_Brief_March_2013.pdf) 16
- Matthew Kroenig and Robert McNally, Iranian Nukes and global Oil, *the American Interest*, Vol. 8, number 4 (March/April 2013). 16
- The Iran Project, *Weighing Benefits and Costs of Military Action Against Iran*, p. 40-41. 17
- James Zogby, Looking at Iran, How 20 Arab & Muslim Nations View Iran & its Policies, March 2013, <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/iranpollfindingspresentation.pdf> 18
- The Iran Project, *Weighing Benefits and Costs of Military Action Against Iran*, p. 35-37. 19
- Michael Elleman, 'Everything you Wanted to Know About Iran's Air Force,' *RCP*, March 12, 2013. 20
- The Iran Project, *Weighing Benefits and Costs of Military Action Against Iran*, p. 38-39. 21
- אין בדוגמה זו להמליץ על המודל של תקיפה ישראלית תחילה, אלא להמחיש את התועלת של מודל. 22
- The Iran Project, *Weighing Benefits and Costs of Military Action Against Iran*, p. 41. 23
- Eli Jacobs, Considering the "Rally Round the Flag Effect" in Iran, CSIS (January 20 2012). <http://csis.org/blog/considering-rally-round-flag-effect-iran> 24
- Aaron David Miller, 'Everyone calm down: Israel is not going to bomb Iran. Well, at least not in 2012,' *Foreign Policy*, August 20, 2012. 25
- החוקרים טוענים כי הם יפרסמו נייר בנושא בעתיד, מבלי לציין על אלו חלופות מדובר. 26
- The Iran Project, *Weighing Benefits and Costs of Military Action Against Iran*, p. 16. נכון לכתבת שורות אלו, טרם פורסם נייר של "הפרויקט האיראני" הבוחן את עלות חלופת מדיניות ההכלה והשלמה עם איראן גרעינית. 27
- The Iran Project, *Weighing Benefits and Costs of Military Action Against Iran*, p. 30. 27
- The Iran Project, *Weighing Benefits and Costs of Military Action Against Iran*, p. 39-40. 28
- רן דגוני, 'סעודיה נגד איראן: נפעיל נשק הנפט בגלל תכנית הגרעין', **גלובס**. 22 ביוני, 2012. 29
- מאז נאומו החשוב של הנשיא אובמה בוועידת אייפא"ק (מרס 2012), חזר הנשיא מספר פעמים על אותה קביעה, קרי, שמדיניותו כלפי איראן היא מדיניות של מניעת גרעין (prevention) ולא הכלת איראן גרעינית (containment). 30
- The Iran Project, *Weighing Benefits and Costs of Military Action Against Iran*, p. 35. 31
- Charles S. Robb and Charles Wald, *The Price of Inaction: Analysis of Energy and Economic Effects of a Nuclear Iran*. National Security Program, Bipartisan Policy Center (October 2012). 32
- Matthew Kroenig and Robert McNally, Iranian Nukes and global Oil, *The American Interest*, Vol. 8, number 4 (March/April 2013), <http://www.the-american-interest.com/article.cfm?piece=1386> 33
- ראו במבוא לדו"ח. 34



**עדכן אסטרטגי** מקדם בברכה מאמרים של חוקרים ומומחים בנושאים הנוגעים ו/או משיקים לביטחון הלאומי של ישראל וכן בסוגיות אסטרטגיות שעניינן המזרח התיכון.

מאמר שיוגש למערכת כתב העת יחזיק עד 4000 מילים באנגלית / 3000 מילים בעברית, כולל הערות שוליים. יש לצרף למאמר תקציר בן 100 מילים.

המאמרים הנשלחים למערכת **עדכן אסטרטגי** יהיו מקוריים – כאלו שלא ראו בעבר ואינם נמצאים בבקרה בכתב עת אחר כלשהו.

המאמרים יישלחו בפורמט WORD לכתובת:  
[mark@inss.org.il](mailto:mark@inss.org.il)

מאמרים הנשלחים לעיון, מבוקרים על ידי חברי מערכת כתב העת **עדכן אסטרטגי** ועל ידי קוראים מן החוץ.

**עדכן  
אסטרטגי**