

# עדכון אסטרטגי

כרך 13 | גיליון 2 | אוגוסט 2010

**תפיסת הביטחון של ישראל -**  
עדכון מונחי יסוד | שי שבתאי

**האם ישראל מרתיעה את הטרור?** | יונתן שכטר

**ישראל וה-CTBT** | אלון בר

**מדינות כושלות - השלכותיה של התופעה על הסביבה**  
**האסטרטגיה של ישראל** | יואל גוז'נסקי ואמיר קוליק

**סוגיית הגרעין האיראני:**  
**דרכי פעולה אפשריות לארצות הברית** | אפרים קם

**האיחוד האירופי ומניעת תפוצת נשק גרעיני:**  
**המקרה האיראני כמשל** | אליסה אוזבק

**יצוא הנשק הרוסי למזרח התיכון - אמצעי או מטרה?**  
צבי מגן, יפתח שפיר, אולנה בגנו-מלדבסקי

**iNSS**

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



TEL AVIV UNIVERSITY  
אוניברסיטת תל אביב



# עדכון אסטרטגי

כרך 13 | גיליון 2 | אוגוסט 2010

---

- 7** שי שבתאי  
תפיסת הביטחון של ישראל –  
עדכון מונחי יסוד
- 17** יונתן שכטר  
האם ישראל מרתיעה את הטרור?
- 25** אלון בר  
ישראל וה-CTBT
- 33** יואל גוז'נסקי ואמיר קוליק  
מדינות כושלות – השלכותיה של התופעה על הסביבה  
האסטרטגית של ישראל
- 47** אפרים קם  
סוגיית הגרעין האיראני:  
דרכי פעולה אפשריות לארצות הברית
- 59** אליסה אוזבק  
האיחוד האירופי ומניעת תפוצת נשק גרעיני:  
המקרה האיראני כמשל
- 73** צבי מגן, יפתח שפיר, אולנה בגנו-מלדבסקי  
יצוא הנשק הרוסי למזרח התיכון –  
אמצעי או מטרה?

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

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

## עורך ראשי

ד"ר עודד ערן

## מנהל המערכת

משה גרונדמן

## חברי המערכת

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

## מערכת מורחבת

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

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

## המכון למחקרי ביטחון לאומי

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

**תפיסת הביטחון של ישראל – עדכון מונחי יסוד / שי שבתאי**

מאמר זה מציג שינוי מונחי היסוד הקיימים במעגל הביטחוני-צבאי והוספת מונחים חדשים כבסיס לגיוון דרכי המענה אל מול התרחבות סוגי האתגרים. המחבר סבור כי יש לעדכן ולהחיל את המונחים "הכרעה" ו"הרתעה" על ההתמודדות עם מדינות ועם ארגוני טרור ריבוניים למחצה במעגל הראשון, לבטל את המונח "הרתעה" ולהגדיר את המונח "ספיגה" (ולא "התגוננות" או "הגנה"). לצד זאת מציע המחבר להוסיף עוד חמישה מונחי יסוד לתורת הביטחון ולפתח את התפיסות הנגזרות מהם: "שיבוש", "סיכול", "נטרול"; "הסכמה"; ו"שת"פ ביטחוני". שמונת מונחי יסוד אלו והתמהיל שלהם במענה מול האיומים המרכזיים יהוו בסיס רלבנטי יותר למדיניות הביטחון על כל רכיביה – בניין הכוח, הפעלת הכוח והסדרת שיתוף הפעולה הבין-ארגוני.

**האם ישראל מרתיעה את הטרור? / יונתן שכטר**

השנים האחרונות, ובפרט שנת 2009, היו שקטות יחסית בכל הקשור בפעילות טרור פלסטינית בשטח ישראל. שנת 2009 הייתה השנה הראשונה זה עשור שישראל לא חוותה בה ולו פיגוע התאבדות אחד. בכירים ישראלים ייחסו את הרגיעה היחסית לכושר ההרתעה של ישראל נגד ארגוני הטרור, בעיקר לאור מלחמת לבנון השנייה (2006) ומבצע "עופרת יצוקה" (דצמבר 2008 – ינואר 2009). מאמר זה בוחן את תפקידה של ההרתעה במאבקה של ישראל נגד הטרור ואת מגבלותיה, תוך כדי הכרה בקושי המובנה בהערכת יעילות ההרתעה. הראיות הקיימות אינן מאפשרות הסקת מסקנות נחרצות, אך עולה מהן כי הצלחת ההרתעה הישראלית צנועה יותר מכפי שנוטים לחשוב וכן כי ישראל אינה משתמשת שימוש מרבי בכלים העומדים לרשותה לחיזוק ההרתעה.

**ישראל וה-CTBT / אלון בר**

בהתבטאויות רבות במסגרות השונות שעסקו ב-CTBT האמנה לאיסור על ניסויים גרעיניים (ועידת סבא"א, הוועדה הראשונה של עצרת האו"ם, ועידת המדינות המאשררות וכולי) הבהירה ישראל את שלושת השיקולים המרכזיים המנחים אותה בבואה לבחון את אשרור האמנה: השלמת מערך הפיקוח, ובכלל זה כללי ה"פיקוח בשטח" באופן שלא יאפשר ניצול האמנה לרעה על ידי מדינות אחרות;

הזכות למעמד שוויוני של ישראל במוסדות האמנה הקובעים מדיניות; והשיקול האזורי. מאמר זה מסביר ומפרט שיקולים אלו.

## **מדינות כושלות – השלכותיה של התופעה על הסביבה האסטרטגית**

**של ישראל / יואל גוז'נסקי ואמיר קוליק**

ניתן לקשור חלק גדול מהאיומים ומהאתגרים הניצבים בפני ישראל כיום למסגרת ניתוח אחת אשר במרכזה עומד רעיון המדינה הכושלת. מאמר זה מסביר כיצד כישלון מדינתי במעגלים הקרובים והרחוקים משפיע על הסביבה האסטרטגית של ישראל ומדגים כיצד שימוש במסגרת ניתוח זו עשוי להציע נקודת מבט חדשה ועמה אולי גם כיווני מענה שונים לאתגרים העומדים בפניה.

## **סוגיית הגרעין האיראני: דרכי פעולה אפשריות לארצות הברית /**

**אפרים קם**

אם יגיע הממשל האמריקאי למסקנה שמדיניות הלחץ על איראן אינה אפקטיבית – כלומר שאיראן ממשיכה לבנות יכולת לפיתוח הפצצה ושהזמן הולך ואוזל – הוא יצטרך לשקול דרכי פעולה חלופיות. סביר להניח שאי-החשיפה של דרכי הפעולה הנשקלות נובעת מעניינו של הממשל שלא לכבול את ידיו, שלא לאפשר לאיראן להיערך לקראתן ושלא לחשוף את נקודות התורפה במדיניותו. במקרה של הכרה בכישלונה של מדיניות הלחצים יעמדו בפני הממשל שתי דרכי פעולה עיקריות: לשקול מחדש את החלופה הצבאית או להיערך לתרחיש של כישלון לעצור את איראן. האופציה הצבאית בעייתית ומסוכנת, והצלחתה אינה מובטחת, אך היא אפשרית. כדי להחליט על נקיטתה יצטרך הממשל לבחון שורה של סוגיות מבצעיות, מדיניות ואחרות.

## **האיחוד האירופי ומניעת תפוצת נשק גרעיני: המקרה האיראני כמשל**

**/ אליסה אוזבק**

איראן בעלת יכולת גרעינית תהווה איום חמור על הקהילה הבינלאומית, תוביל באופן בלתי נמנע לשינוי ביחסי הכוחות האזוריים והבינלאומיים, ותחבל במאמציה של הקהילה הבינלאומית לעצור את תפוצת הנשק הגרעיני במזרח התיכון. למרות שנים של משא ומתן ועל אף ארבעה סבבי סנקציות שהטילה מועצת הביטחון של האו"ם, שאלות חשובות בנוגע להיקף תכנית הגרעין של איראן ולמטרתה נותרו ללא תשובה. מאמר זה מתמקד באסטרטגיה של אירופה בנושא מניעת תפוצת נשק גרעיני בהקשר בינלאומי ואזורי, בניסיון לנתח, להסביר ולהעריך את עמדתה של אירופה בנושא.

**יצוא הנשק הרוסי למזרח התיכון – אמצעי או מטרה? / צבי מגן,**

יפתח שפיר, אולנה בגנו-מלדבסקי

מאז ומתמיד נתפס היצוא של נשק כמנוף לקידום השפעתה ומעמדה של רוסיה בזירה הבינלאומית הן מהשיקול הכלכלי, בהיותו של הנשק מוצר יצוא תעשייתי עיקרי עבור רוסיה, והן מהשיקול המדיני, שלפיו מזהים ביצוא זה מרכיב חיוני בניהול מדיניות חוץ. עבור רוסיה המזרח התיכון הוא אזור חשוב יותר מבחינה אסטרטגית וחשוב פחות מבחינה כלכלית ולכן היא בונה מחדש את נוכחותה באזור תוך כדי יזום הסכמי אספקת נשק לשחקנים מקומיים. במאמר זה מציגים המחברים את התפתחות תחום יצוא הנשק הרוסי למזרח התיכון בשנים האחרונות תוך כדי ניצולו לקידום יעדיה המדיניים-אסטרטגיים של רוסיה.





# תפיסת הביטחון של ישראל – עדכון מונחי יסוד

## שי שבתאי

### מבוא

בישראל השתרש המונח "תפיסת הביטחון הלאומי", שעניינו שילוב בין דיון (חלקי) באסטרטגיית הביטחון הלאומי ללא עיסוק עמוק בהגדרת היעדים הלאומיים לבין קביעת עקרונות כלליים לתורה ולמדיניות בתחום הביטחון הלאומי. מצב זה הוא תוצר של המציאות הבעייתית בישראל, שמצד אחד לא הוגדרו בה בכתב יעדים לאומיים מוסכמים למעשה מאז תקופת בן-גוריון, ומצד אחר לא מתקיים בה דיון שיטתי ומשמעותי בתורה ובמדיניות הביטחון.

מאמר זה מגדיר מסגרת לדיון בביטחון הלאומי באמצעות הפרדה בין מעגל אסטרטגי-מדיני (במובן רב "אסטרטגיית הביטחון") לבין מעגל ביטחוני-צבאי (במובן רב "תורת הביטחון"), בו הוא מתמקד. בחלקו הראשון הוא סוקר בקצרה את ההתפתחויות בתחום זה בשישים השנים הראשונות למדינה.

בחלק השני מציע המאמר לבסס את המעגל הביטחוני-צבאי על שינוי מונחי היסוד הקיימים והוספת חדשים כבסיס לגיוון דרכי המענה אל מול התרחבות סוגי האתגרים. במסגרת זו נכון לעדכן ולהחיל את המונחים "הכרעה" ו"הרתעה" על ההתמודדות עם מדינות ועם ארגוני טרור ריבוניים למחצה במעגל הראשון, לבטל את המונח "הרתעה" ולהגדיר את המונח "ספיגה" (ולא "התגוננות" או "הגנה"). לצד זאת יש להוסיף עוד חמישה מונחי יסוד לתורת הביטחון ולפתח את התפיסות הנגזרות מהם: "שיבוש" (או "מניעה"); "סיכול"; "נטרול"; "הסכמה"; ו"שת"פ ביטחוני". שמונת מונחי יסוד אלו והתמהיל שלהם במענה מול האיומים המרכזיים יהוו בסיס רלבנטי יותר לדיון ולעדכון מדיניות הביטחון על כל רכיביה – בניין הכוח, הפעלת הכוח והסדרת שיתוף הפעולה הבין-ארגוני.

שי שבתאי חוקר את תחום הביטחון הלאומי בישראל ובמזרח התיכון

## שלושים השנים הראשונות, שלושים השנים שאחריהן

בשלושת העשורים הראשונים לקיומה של ישראל התמקדו האתגרים האסטרטגיים-ביטחוניים שלה באיום המלחמה הרחבה מול קואליציה של צבאות מדינות המעגל הראשון בסיוע צבאות המעגל השני. האיום התממש – חלקית לפחות – פעם בעשור.

לצד זאת נלחמה ישראל בטרור הלאומי-חילוני הפלסטיני, ובמרכזו אש"ף, שפעל בעידוד מדינות ערביות (מצרים, סוריה ועוד). לחימה זו ("הביטחון השוטף") הייתה כמעט בלתי פוסקת, אך לא הגיעה לכלל מערכות צבאיות רחבות נגד גורמי הטרור.

אסטרטגיית הביטחון של ישראל – כפי שהתעצבה בכתביו ובמעשיו של דוד בן גוריון (לדוגמא, בהחלטת הממשלה מאוקטובר 1953) – כללה חמישה יסודות: יתרון איכותי קונבנציונלי, דימוי הרתעה גרעינית, יחסים מיוחדים עם מעצמה (צרפת, ארצות הברית), עליונות טכנולוגית וכלכלית וחוסן לאומי המבוסס, בין היתר, על עליה ועל קשר עם העם היהודי. ישראל חתרה לתקופות ארוכות של שקט ודחייה ככל הניתן של עימותים צבאיים, ובהינתן הצורך – להכרעה מהירה של מערכה צבאית.

תפיסה זו התבטאה במעגל הביטחוני-צבאי בשני עקרונות מרכזיים: "צבא העם" (גיוס החובה וצבא המילואים) ו"משולש הביטחון" – מונחי היסוד "הרתעה", "הרתעה" ו"הכרעה". במובנים רבים היו מבצע קדש ומלחמת ששת הימים מימוש מוצלח של עקרונות התפיסה.

מצבה האסטרטגי של מדינת ישראל השתנה מן היסוד בטלטלה עזה בראשית 1979, בראשית שלושים השנים הבאות לקיומה. ב-26 במארס 1979 חתמו בגין, סאדאת וקרטר על הסכם השלום בין ישראל למצרים, וזה הוריד מעל הפרק את עידן המלחמות בין שתי המדינות.

גם באיראן חל שינוי באותה תקופה. בתחילת פברואר 1979 נחת בטהראן איתאללה ח'מייני, והחל בתהליך של ביסוס המשטר האסלאמי. איראן הפכה מבעלת ברית של ישראל לאויבתה בתפיסה ובמעשה. לצורך קידום יעדיה הקימה איראן בין היתר את הארגון חזבאללה בלבנון. לצד השינוי באיראן והרדיקליזציה של השיעה ובזיקה מסוימת אליהם הואצה בסוף שנות השבעים גם תופעת הטרור הסוני.

לשינויים העמוקים הללו התוסף ממד בעייתי נוסף – האצת החתירה של מדינות בעיקר במעגלים השני והשלישי להשגת טילי קרקע-קרקע ונשק גרעיני. תהליכים אלו חוללו שלוש תמורות מרכזיות בסביבתה האסטרטגית והביטחונית של ישראל:

א. התערערו מקורות היציבות היחסית באזור (המלחמה הקרה, המונופול של המשטרים על הכוח) ועלייה במורכבות הבעיות האסטרטגיות לפתחה של ישראל הן בניתוח והן בבניית המענה. נפתחה קשת רחבה של הזדמנויות באזור כחלק מן התהליך המדיני, אך בו בזמן התרחבו האימים למעגלים רחוקים, ונעשו מורכבים יותר כולם יחד וכל אחד בפני עצמו.

ב. המעבר למציאות של מערכה צבאית מוגבלת בכל שלוש־ארבע שנים במוצע.

ג. השינוי בתמהיל האיום על ישראל. נחלש האיום הצבאי הקונבנציונלי, ואימי הטרור והנשק הבלתי קונבנציונלי הפכו לנדבך המרכזי בעיסוק. במקביל, חלו גם תמורות בהתייחסות החברה הישראלית לאתגרים מדיניים וביטחוניים, באופן שהיה בהם כדי להשפיע על תפיסת המענה בתחום הביטחון הלאומי (לדוגמא, הדיון הציבורי על "מלחמת ברירה").

עם זאת, שינויים אלו לא הובילו לשינוי ביסודות הביטחון הלאומי. עד תחילת שנות התשעים עמדה מערכת הביטחון בסימן ההיערכות לתרחיש המלחמה הכוללת כנובע מטראומת יום כיפור. מתחילת שנות התשעים נעשו כמה ניסיונות לבחון מחדש את "תפיסת הביטחון". אלו לא הובילו לשינוי באסטרטגיית הביטחון מכיוון שהצורך בעדכונה לא נתפס כחיוני, ולכן גברו הקשיים המבניים והמהותיים במערכת הישראלית בהקשר הדיון על סוגיות אלו על הצורך.

המאמץ האחרון נעשה על ידי הוועדה לבחינת תפיסת הביטחון בראשות דן מרידור. הדיון המדיני והציבורי בדו"ח הוועדה הוקפא למעשה לאחר מלחמת לבנון השנייה, דווקא במצב שתוצאות המערכה הצביעו עד כמה נדרשת חשיבה עמוקה על הביטחון הלאומי.

ההתאמות שנעשו ב"משולש הביטחון" כללו "הפרטה" של עקרונותיו, כך שיתאימו לכל קשת העימותים והאתגרים האפשרית. במסגרת זו –

א. בתחום ההרתעה – המאמץ העיקרי היה ליצור רלוונטיות להרתעה בתחום המאבק בטרור. עם זאת, ההרתעה נועדה בליבתה להשפיע על מקבלי החלטות של ישויות מדינתיות לדחות החלטה על כניסה לעימות, והרלוונטיות שלה לארגוני טרור נמוכה מאוד. הדיון בהרתעה של הטרור גם עיכב את העיסוק בפגיעה השיטתית בגורמי הטרור ("הפיצה ולא היתושים"), שהיא זו אשר הביאה לירידה בפיגועי ההתאבדות.

ב. תחום ההתרעה, שכוון במקורו לזיהוי כוונות והכנות מדינות למהלך צבאי רחב נגד ישראל, הורחב למעשה לכל סוגי האימים האפשריים – מפיתוח פרויקט גרעין צבאי עד איתור כוונת מפגע אחד לבצע פיגוע. הגדרה זו הפכה את המונח "התרעה" למוחלט, באופן שגורמי הביטחון איבדו חלק משמעותי מהגמישות שלהם.

ג. הדיון הבעייתי ביותר נסב על הרחבת המונח "הכרעה". המונח "הכרעה" טבוע בהקשר הבין-מדינתי: מדינה אחת כופה – בכוח צבאי – על אחרת הסכמה על מדיניות מסוימת, ובהקשר הישראלי מביאה להעדפה של הידברות מדינית על שימוש באמצעים צבאיים. במישור זה הגיעה ישראל להכרעה מול המדינות סביבה בתום מלחמת יום כיפור. מסיבות רבות הרצון להחיל את המונח "הכרעה" להקשרים שאינם צבאיים במובהק אינו מעשי.

בשנים האחרונות – בעיקר סביב דיוני ועדת מרידור – הוחלט לצרף מונח יסוד נוסף – רביעי – ל"משולש הביטחון", והוא "התגוננות" או בשפה מרחיבה מעט "הגנה". מדינת ישראל משקיעה חלק ניכר מתקציבה וממאמצי הביטחון שלה בהתגוננות פסיבית. מרחיבי הרעיון ל"הגנה" מוסיפים לכלי ההתגוננות הפסיביים כלים התקפיים נקודתיים, שמטרתם סיכול ירי תלול מסלול או פיגועי טרור מתחת לרף ההסלמה הרחבה.

מדובר במענה שבמסגרתו השקעה תקציבית ניכרת מחפה על דיון חלקי בדילמות אסטרטגיות ומדיניות. לכן המאפיין המרכזי של תחום ההתגוננות הוא נטייתו להתרחב לתחומים ולתקציבים נוספים ולכלול רכיבי מענה, שלא ניתן להגדירם במסגרת המונחים האחרים. תכולותיו וגבולותיו של "עקרון" ה"התגוננות" או ה"הגנה" אינם ברורים, ובכל מקרה הוא סותר את עקרונות אסטרטגיית הביטחון המסורתית באופן המציב סימן שאלה גדול על אפשרות צירופו ללא בחינה מחדש שלהם (לדוגמא, השפעת ההשקעה הנרחבת באמצעי "התגוננות" על היכולת של מדינת ישראל לממש עליונות כלכלית).

איי-עדכון אסטרטגיית הביטחון בשלושת העשורים האחרונים גבה מחיר כבד מישראל בשלושה היבטים – במישור האסטרטגי, ברובד האופרטיבי וביכולת ההשפעה על ממד הזמן (כלומר ביצוע מהלכים מדיניים וביטחוניים יזומים כדי למנוע את התקצרות הזמנים בין המערכות הצבאיות).

במעגל הביטחוני-צבאי לא זיהינו בזמן חלק לא מבוטל מההשתנות בתפיסת המענה של היריבים, והדבקות בעקרונות התפיסה הישנים הפכה אותנו לתגובתיים אל מול האתגרים החדשים (דוגמאות – הכניסה לאנתפאדה הראשונה ללא מענה ביטחוני רחב להפרות סדר או היעדר מענה עקרוני ועמוק לסוגיית החטיפה).

לא זיהינו בזמן חלק מההשתנות בתפיסת המענה של היריבים, והדבקות בעקרונות התפיסה הישנים הפכה אותנו לתגובתיים אל מול האתגרים החדשים

כפועל יוצא מכך בכמה מהמקרים פיגרנו במירוץ החימוש הטכנולוגי והתפיסתי, והיינו צריכים לפתח מענה ליריב בעת התקפותיו ובלחץ של זמן (דוגמאות – פגיעת טילי קרקע-קרקע הקדימה את בשלות מערכת חומה; פיגועי ההתאבדות

הקדימו את קו התפר; הקסאם הקדים את כיפת ברזל). בזכות מצוינות טכנולוגית ואופרטיבית הצלחנו בסופו של דבר לשמור על עדיפות ברורה על יריבנו.

### כיווני חשיבה לעדכון תורת הביטחון ומדיניות הביטחון

ראשית, נדרשת ההכרה כי יש לשנות את הגישה כלפי סוגיית פיתוח ועדכון אסטרטגיית הביטחון, מדיניות הביטחון ותורת הביטחון. שלושים השנים הבאות עשויות להיות מכריעות לביטחונה של ישראל מכיוון שהתפתחויות מרכזיות עשויות להציב סימני שאלה כבדים – לחיוב ולשלילה – על יסודות האסטרטגיה. אחת הדוגמאות הבולטות היא סימן השאלה ההולך וגובר בראייה ארוכת טווח על היחסים המיוחדים עם ארצות הברית.

כפועל יוצא מכך רק יגבר הצורך בעיסוק שיטתי בהם, ויידרש ניתוח דינמי ומתמשך. עליו להתבסס על מאמץ חשיבה ברמה הלאומית לזיהוי הבעיות, להעלאת מגוון של רעיונות יצירתיים לפתרון ולקביעת יסודות מעודכנים.

לא נכון יהיה לנהל תהליך כזה באמצעות ועדות חד-פעמיות ותהליכים אד-הוק, כמו שקרה בעשרים השנים האחרונות. הוא חייב להיות מבוסס על תהליכים סדורים דוגמת הבחינה העיתית המבוצעת באסטרטגיית הביטחון, במדיניות הביטחון ובתורת הביטחון ברוב מדינות המערב. זו מבטאת בספרי מדיניות היוצאים לאור לרוב במועדים קבועים. מתחייב גם קשב מצד מקבלי החלטות שינחו את השיח, ישתתפו בו, ויטמיעו את מסקנותיו בהחלטותיהם.

תהליך זה צריך לכלול חשיבה ארוכת טווח על בסיס תרחישים אפשריים ומשחקי מלחמה. לאמירה לפיה מדינת ישראל פועלת במציאות דינמית, שאינה מאפשרת חשיבה לטווח ארוך, אין הצדקה. אפשר להוכיח שסביבתה של ישראל אינה משתנה בקצב גדול הרבה יותר מסביבתה של ארצות הברית.

במעגל האסטרטגי-מדיני אפשר לחשוב על כמה שינויים עמוקים. בראש ובראשונה יש להגדיר את הרמה הזו כמתקיימת בהקשר הלאומי הרחב ביותר, החורג מעקרונות הפעולה של מערכת הביטחון, המתבטאים במעגל הביטחוני-צבאי. לאחר מכן יש לעצב אותו באופן שיניח את העקרונות לאסטרטגיה לאומית, שתמצה את ההזדמנויות, ותתמודד עם הסיכונים.

במעגל הביטחוני-צבאי נדרשת בראש ובראשונה המשגה אחרת. בחינה של המונחים הקיימים והוספת חדשים תבנה מחדש את לבנות היסוד של מדיניות הביטחון הלאומי. זאת, באופן שיקנה אפשרויות מענה רבות יותר וגמישות פעולה אל מול המגוון הגדל של האתגרים הנובעים ממצבים אסטרטגיים מורכבים ומשתנים תדירות ומסוגים רבים של סוגי עימותים ודרכי הפעלת כוח. מונחים

אלו יהיו קבועים, יחקרו לעומק ויוגדרו בקפידה, וייבחנו מחדש מעת לעת רק במסגרת תהליך עדכון סדור.

במסגרת זו יש לחדד את הגדרת המונחים "הרתעה" ו"הכרעה". למרבה ההפתעה אפשר להגיד כי ישראל מתמודדת כיום בעיקר עם ישויות בעלות מאפיינים מדינתיים. היא נדרשת לקיים הרתעה קונקרטיה נגד סוריה ואיראן, שתוביל את הנהגותיהם להימנע מהפעלת כוח ישיר או עקיף נגד ישראל. לצד זאת ישראל מקיימת הרתעה בסיסית התומכת ביחסי השלום ושותפות האינטרסים עם מצרים, עם ירדן ועם סעודיה.

הפיכתם של שני ארגוני הטרור המרכזיים המאיימים על ישראל – חזבאללה וחמאס (לצדם אפשר להזכיר גם את התנזים של פת"ח) – לישויות ריבוניות למחצה, שכוחם הצבאי הולך ומתמסד, מאפשרת להחיל מולם את המונחים "הרתעה" ו"הכרעה".

כפועל יוצא מכך למונח "הרתעה" רלוונטיות רבה מול חלק ניכר מהנהגות הישויות החותרות לאיים על ישראל. נכון שהוא ימוקד למניעה או לדחייה של החלטה להיכנס לעימות עמה ולא להיבטים של מניעת בניין כוח, ובכלל זה בתחום הנשק הבלתי קונבנציונלי, שכן מסיבות רבות ההרתעה אינה רלוונטית מול מאמצי התעצמות. לדוגמה, ההסתרה וההכחשה של הצד האחר מקשה על היכולת להגדיר – כלפי פנים ומול גורמי חוץ – את מה מרתיעים. נכון גם שהמונח "הרתעה" לא יוחל על ארגוני טרור קטנים ורשתיים, שאינם קשורים ביישות מדינתית.

גם לעקרון ה"הכרעה" – שהוא כאמור הכפייה בכוח צבאי של מדיניות רצויה על הנהגה של ישות מדינתית אחרת – רלוונטיות רבה. ישראל יכולה לחתור למערכה צבאית שהיא תכפה בה את מדיניותה על מדינות ועל ארגוני הטרור הריבוניים למחצה במעגל הראשון.

במסגרת זו אפשריים שלושה יעדים: הגעה להידברות מדינית על הסכם שלום בתנאים נוחים לישראל; הכרעת ארגון טרור ריבוני למחצה באופן שיאפשר לממשלה הלגיטימית לפרקו מנשקו ולממש באופן מלא את ריבונותה; או חיבור בין המונח "הכרעה" למונח "הרתעה" והשגת שקט ביטחוני לאורך זמן – עשור או יותר – כדי להביא לשינוי המצב הנוכחי של מערכה צבאית מוגבלת בכל שלוש־ארבע שנים. עם זאת, יודגש כי המונח "הכרעה" אינו יכול לחול – ממגוון רחב של סיבות – על מדינות במעגל שני ושלישי, בדגש על איראן.

יש לבטל את מונח היסוד "הרתעה" ככזה שעומד בפני עצמו. כלל מאמצי קהילת המודיעין – לזהות נכונה את כוונות היריב ואת יכולותיו; להצביע על העיתוי ועל המקום שהוא יפעילם בהם; ליצור מודיעין למבצעים שיאפשר פגיעה מדויקת ואפקטיבית בו; ולבחון את השפעת פעולותינו עליו – רחבים הרבה יותר מתכולת

המונח "התרעה", משולבים עמוק לתוך מונחי היסוד של התפיסה ולעקרונותיה, ואין צורך לחברם ולהעמידם כעיקרון נפרד.

ההתרעה המודיעינית היא חלק מובנה מהגדרת ומיישום מונחי היסוד האחרים (למשל, היא חלק ממונח ההכרעה, מכיוון שהיא מאפשרת גיוס בזמן של כוחות מילואים הנדרשים להשגתה; או מצביעה מבעוד מועד על שחיקה בהרתעה). דווקא אייחוד המודיעין באמצעות המונח "התרעה" עשוי לחבר ביתר קלות בין עקרונות המענה לפעולת קהילת המודיעין (מודיעין מאפשר הרתעה, מודיעין מאפשר סיכול, מודיעין מאפשר הכרעה וכולי).

יש להגדיר את המונח "ספיגה" כתחליף למונח "התגוננות" או "הגנה". עניינו – החלטה מודעת לקבל לאורך תקופת זמן מוגדרת את הפעלת יכולות היריב ולמזער את הנזקים באמצעות אמצעי התגוננות ויכולות התקפיות נקודתיות. אימוץ מונח יסוד זה – והפעלתו לצד עקרונות השיבוש או המניעה והסיכול המוגדרים להלן – עשוי לאפשר למדינת ישראל לשלוט בעיתוי העימותים הצבאיים, לאפשר את השגת ההישג הצבאי האופטימלי במהלכם ולהאריך את פרק הזמן שביניהם. היכולת לממש את העיקרון הזה תלויה גם בשיח פתוח ומגייס בין מקבלי ההחלטות לציבור.

המונח "ספיגה" הולך ונעשה מרכזי בשל התחדדות שני איומים – יכולת הפגיעה של כלל האויבים בגוש דן באופן ההופך אותו ליעד ודאי במערכות הבאות; והעלייה ביכולת הפגיעה המדויקת שלהם באופן המחייב הגנה על הנכסים האסטרטגיים והצבאיים של ישראל שהם בסיס להשגת ההישג הצבאי במערכה ולחזרה מהירה לשגרה לאחריה.

מלבד זה יש להגדיר כמה מונחי יסוד חדשים, שיהיו היסוד של תורת הביטחון

יש להגדיר את המונח "ספיגה" כתחליף למונח "התגוננות". זוהי החלטה מודעת לקבל לאורך תקופת זמן מוגדרת את הפעלת יכולות היריב ולמזער את הנזקים באמצעות אמצעי התגוננות

הלאומי. המונח הרביעי (לאחר "הכרעה", "הרתעה" ו"ספיגה") הוא "שיבוש" או "מניעה", שהוא מאמץ מקדים למנוע מהיריב את האפשרות לפתח מערכת של יכולות מאיימות. בהתאם לעיקרון זה אפשר להגדיר ולנהל את המאמצים המדיניים והביטחוניים שמטרתם למנוע מהיריבים לרכוש ולקבל מערכות אמל"ח מתקדמות וטכנולוגיות מאיימות (דוגמאות – המאמץ המדיני למנוע מכירת מערכת ההגנה האווירית S-300 לאיראן; לכידת ספינות עם משלוחי נשק) או לשבש את יכולתו לפתח אותן.

המונח החמישי הוא "סיכול" – פגיעה ביכולת ספציפית (נשק בלתי קונבנציונלי, טרור) כדי למנוע את הוספתה למערכת היכולות של היריב או כבסיס לקידום יעד אסטרטגי רחב. בעיקרון זה נכללות כל הפעולות הביטחוניות והצבאיות

שמטרתן שלילת יכולת מהיריב. סיכול יכול להתבטא במהלך יחיד לביטול היכולת (לדוגמה תקיפת הכור בעיראק) או במערכה מתמשכת לדיכוייה (מעצר מחבלים מתאבדים לפני יציאתם לפעולה, מניעה בכלים מדיניים וביטחוניים של משטים לעזה וכולי).

המונח השישי הוא "נטרול" – החלטה של מדינת ישראל לפתוח בעימות צבאי מול יריב כדי לשלול את יכולותיו העיקריות לפגוע בה, בין היתר כדי להעצים את ההרתעה, גם אם המערכה אינה מסתיימת בהכרעה. כך למשל הגדרת ההישגים הרצויים במלחמת לבנון השנייה במונחים של נטרול וספיגה הייתה עשויה להקל את מימוש יעדי הלחימה ואת קבלת ההחלטות העיקריות במהלכה.

המונח השביעי הוא "הסכמה" – הפעלת מכלול מאמצים מן הבחינה הביטחונית הצבאית שמטרתם להשיג ולשמר הסכמה להפעלת הכוח של ישראל נגד האיומים כלפיה מצד גורמי מפתח בינלאומיים ואזוריים חשובים. מימוש מונח זה מתבסס על מהלכים דיפלומטיים, הסברתיים ומשפטיים, ולצד זאת על הקפדה בכיבוד גורמות בינלאומיות מקובלות ועל החוק הישראלי על ידי הכוחות הלוחמים ועל מאמץ להקל את מצבה של האוכלוסייה האזרחית. המונח "הסכמה" במעגל הביטחוני-צבאי מתחבר למאמץ רחב ותשתיתי יותר במעגל האסטרטגי-מדיני לשיפור דימויה הבינלאומי של ישראל.

המונח השמיני הוא "שיתוף פעולה ביטחוני" – מיצוי ההזדמנויות האסטרטגיות הנובעות בין היתר מהתהליכים החיוביים באזור באמצעות פיתוח שיתוף פעולה ביטחוני וצבאי נרחב עם מדינות בזירה הבינלאומית ובזירה האזורית כדי לשכלל ולטייב את המענה לאיומים. על ידי חיבור גורמים בינלאומיים ואזוריים אפשר להרחיב את המעגל הביטחוני-צבאי מעבר ליכולותיה של מדינת ישראל. לפיתוח שיתוף פעולה זה גם מחירים בדמות הסכמה למגבלות על הפעלת הכוח הנובעות מכיבוד תנאיו של הצד האחר.

## יישום מונחי היסוד בהפעלת הכוח, בבניינו ובשיתוף פעולה בין-ארגוני

שמונת מונחי יסוד אלו, משולבים בתורת הביטחון, יהוו בסיס לדיון במדיניות במעגל הביטחוני-צבאי מול האיומים המרכזיים. אפשר להניח שהשילוב בין הרתעה להכרעה מול צבא סוריה ימשיך להיות דומיננטי, אך אפשר לחשוב על חלופה של חתירה לנטרול (במקום הכרעה), שכן שלילת היכולות המגולמת בנטרול עשויה להיות בעלת השפעה של ממש על ההתפתחות המדינית ביום שאחרי, והשגתה יכולה להתבטא במחיר צבאי ואזרחי נמוך יותר לישראל.

מול חזבאללה אפשר לשקול מהלך המחבר בין שיבוש להרתעה ובהינתן החלטה – מעבר לנטרול תוך כדי ספיגה; או לחלופין אף לחתור לאפשרות של



הכרעה, שמשמעותה פירוקו מנשקו על ידי ממשלת לבנון או השגת שקט ביטחוני לעשור או יותר. עצם פיתוח חלופות אלו עשוי לאפשר לישראל לצמצם עוד יותר את היכולת של חזבאללה להשפיע על עיתוי המערכה הצבאית, על עצמתה ועל תוצאותיה.

מול חמאס אפשר לחבר בין שיבוש ובין ספיגה, ובשלב מסוים לעבור לנטרול או להכרעה, שמשמעותה פתיחת תהליך ההחזרת הרשות הפלסטינית לעזה. במערכה מול חמאס בזירה הפלסטינית יש חשיבות רבה מאוד למונח הסכמה, כפי שבא לידי ביטוי באירוע המשט. עקרון שיתוף הפעולה הביטחוני בא לידי ביטוי בדילוג ביטחוני עם מדינות בזירה הבינלאומית ועם מצרים למניעת התעצמות חמאס בעזה.

מול הרשות הפלסטינית אפשר לחבר בין מונחי שיתוף הפעולה הביטחוני עם מנגנוניה, סיכול עצמאי של טרור ובניית הסכמה עם הרשות באזור יהודה ושומרון, שתכליתה לסייע בהשגת ההישג הצבאי במערכה מול החמאס. בהקשר האיראני יש לבחון שילוב עקרון שיתוף הפעולה הביטחוני במענה. בהתמודדות מול איראן לא ניתן – ואסטרטגית לא נכון – לעסוק בהקשרים של הכרעה.

שמונת מונחי היסוד החדשים והדיון על בסיסם במדיניות הביטחון ישפיעו לא רק על דרך הפעלת הכוח אלא גם על בניינו. ביסוס מדיניות הביטחון על מונחי היסוד עשוי להקל על ההגדרה של "לבנות מענה" ביטחוניות-צבאיות ועל קביעת סדר עדיפויות בין החלופות, באופן שיאפשר דיון עמוק ביניהן כבסיס לקביעת נקודת ההתעצמות של צה"ל ומערכת הביטחון.

כך למשל החלטה כי היעד בעימות עם צבא סוריה הוא נטרול ולא הכרעה עשויה לכוון את בניין הכוח לכיוון מספיקות הגנתית והתקפית. כלומר מינימום נדרש של פלטפורמות כבדות בדגש על מטוסי קרב וטנקים ויותר אש מדויקת,

חמקנות ולחימה זעירה. שינוי כזה בתמהיל יכול לשרת בניית יכולות נטרול מול גורמי טרור וסיכול מול איומי נשק בלתי קונבנציונלי.

החלטה על תמהיל המענה בין הכרעה ובין נטרול וספיגה מול סוריה, חזבאללה וחמאס עשויה להקל את הדיון בנושא המשאבים, על היקף ההשקעה במערכות הגנה.

הגדרת מונח היסוד "הסכמה" מחייבת עבודת מטה בין-ארגונית כדי להגדיר ולבנות – בהיבט התורתי והארגוני – יכולת משולבת לממשו.

מדיניות ביטחון המבוססת על שמונת מונחי היסוד הללו היא בסיס להגדרת מאפייני תיאום עמוקים יותר של הפעולות הנדרשות בכל המישורים – הדיפלומטי,

החלטה כי היעד בעימות עם צבא סוריה הוא נטרול ולא הכרעה עשויה לכוון את בניין הכוח לכיוון מספיקות הגנתית והתקפית

הביטחוני והצבאי. באמצעותם יהיה אפשר לשפר את התיאום בין־ארגוני ולטייב את המענה לאתגרים.

למשל, ברי כי עקרונות הספיגה וההסכמה מחייבים שיתוף פעולה בין־ארגוני עמוק. לצד זאת – הפעלת שיבוש מול חמאס מחייבת תיאום עמוק בין צה"ל לשב"כ, וספיגה מול חמאס מחייבת חיבור בין פיקוד העורף הצה"לי למערכות אזרחיות.

## סיכום

השינויים האסטרטגיים בסביבתה של ישראל מסמנים שתי תקופות בנות שלושים שנים. בתקופה הראשונה, עד שנת 1979, נתנו עקרונות אסטרטגיית הביטחון הלאומי המסורתית מענה לאתגרים; ובשלושים השנים שלאחר מכן הוביל הדיון בביטחון הלאומי להתאמות בלבד, וברוב המקרים הפכה ישראל לשחקן המגיב על השתנות היריבים.

שלושים השנים הבאות עשויות להיות משמעותיות משום שאנו נכנסים לתקופה המציבה סימני שאלה גדולים לחיוב ולשלילה על יסודות אסטרטגיית הביטחון.

במצב זה נדרשת תמורה עמוקה במעגל האסטרטגי־מדיני – באסטרטגיית הביטחון – על בסיס דיון רחב ויסודי. מדינת ישראל תשלם מחירים כבדים – ובכללם כאלו המקעקעים את קיומה – אם לא תקיים תהליך כזה.

לצד זאת נדרשים עדכונים במעגל הביטחוני־צבאי – בתורת הביטחון ובמדיניות הביטחון – על בסיס דיון בשמונה מונחי יסוד שעקרונותיהם הוצגו כאן.

# האם ישראל מרתיעה את הטרור?

## יונתן שכטר

### הקדמה

השנים האחרונות, ובפרט שנת 2009, היו שקטות יחסית בכל הקשור בפעילות טרור פלסטינית בשטח ישראל. שנת 2009 הייתה השנה הראשונה זה עשור שישראל לא חוותה בה ולו פיגוע התאבדות אחד. בכירים ישראלים ייחסו את הרגיעה היחסית לכושר ההרתעה של ישראל נגד אירגוני הטרור,<sup>1</sup> בעיקר לאור מלחמת לבנון השנייה (2006) ומבצע "עופרת יצוקה" (דצמבר 2008 – ינואר 2009). מאמר זה בוחן את תפקידה של ההרתעה במאבקה של ישראל נגד הטרור ואת מגבלותיה, תוך כדי הכרה בקושי המובנה בהערכת יעילות ההרתעה. הראיות הקיימות אינן מאפשרות הסקת מסקנות נחרצות, אך עולה מהן כי הצלחת ההרתעה הישראלית צנועה יותר מכפי שנוטים לחשוב וכן כי ישראל אינה משתמשת שימוש מרבי בכלים העומדים לרשותה לחיזוק ההרתעה.

### אילוצים מתודולוגיים

הטרור הפלסטיני בא לידי ביטוי בצורות מגוונות, כולל ירי תלול מסלול מרצועת עזה. אף שהתקפות טילים היו בעיית הטרור הדחופה ביותר עבור ישראל בשנים האחרונות, הניתוח להלן יסתמך על שיעור הניסיונות לבצע פיגועי התאבדות ועל שיעור פיגועי ההתאבדות המוצלחים כמדד לפעילות הטרור הפלסטינית. יש בעייתיות בבחירת המדד הזה דווקא. מצד אחד, יש מעמד מועדף לכלי ההתאבדות בקרב ארגוני הטרור המבקשים להכות בישראל. לפיגועי התאבדות יתרונות טקטיים רבים לעומת אמצעי התקפה אחרים, הם זוכים לתמיכה ציבורית רחבה בקרב הפלסטינים,<sup>2</sup> הוכחו כבעלי יכולת רבה לגרימת נזק ושיבושים ברחבי ישראל (לא רק באזורים הנמצאים בטווח הרקטות והטילים), והם אלה שגרמו לנפגעים ישראלים רבים יותר מאשר כל צורת התקפה אחרת משנת 2000.<sup>3</sup>

יונתן שכטר, חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי

מצד שני, בחירתו של ארגון טרור בטקטיקות מסוימות משקפת בין היתר את רצונו להגדיל את סיכויי הצלחתו לנוכח אמצעי הביטחון הניצבים מולו. פיגוע ההתאבדות הוא בחלקו תגובה לקשיים ולכשלונות שחווים מי שמנסים להניח מטעני חבלה בטווח ראייה של ציבור ישראלי מודע, חשדן ופרו-אקטיבי. גם שיגור הטילים מרצועת עזה משקף בחלקו מענה לקושי שחוו ארגוני הטרור בעזה לשגר מחבלים מתאבדים ותוקפים אחרים אל מעבר לגדר הביטחון שבין רצועת עזה לישראל. לפיכך אי-אפשר לייחס ירידה בפיגועי ההתאבדות שמקורם בעזה או את היעדרם להרתעה אסטרטגית ולהחלטה – שהיא פועל יוצא ממנה – לא לתקוף כלל. השינוי בטקטיקה, מביצוע פיגועי התאבדות לשיגור טילים, משקף ככל הנראה הרתעה טקטית (כלומר הבחירה בטקטיקה אחת ולא ברעותה כדי לשפר את סיכויי הצלחה). לישראל אינטרס ברור ומתמשך להקשות על ביצוע פיגועי התאבדות ופעולות טרור אחרות, אך מובן מאליו שעדיף כי לא יהיו ניסיונות כלל להוציא התקפות כאלה אל הפועל. לפיכך, יתמקד מאמר זה בהרתעה אסטרטגית שלה יתרונות מובנים על פני הרתעה טקטית.

זיהוי הסיבה והמסובב של ההרתעה קשה עוד יותר מכיוון שאף שמאמצי ההרתעה של ישראל אל מול חמא"ס מתמקדים ברצועת עזה ואף שמקבלי החלטות הבכירים של הארגון ממוקמים בה ובדמשק, מקורה של מרבית פעילות פיגועי ההתאבדות של חמא"ס הוא בגדה המערבית. וזאת משום שהתנאים בה שונים בתכלית בכל הנוגע לממשל, לפעילות הביטחון של ישראל ושל הרשות הפלסטינית, לחופש התנועה ולהתפתחות כלכלית.

בניסיון לבדד ולמדוד משתנים בסבך המורכב הזה, מה שברור הוא שחמא"ס וארגונים פלסטיניים אחרים עוסקים בפעילויות טרור שונות בעצימות משתנה ובזמנים שונים, והסיבות לכך מורכבות. עם זאת, ההנחה היא שבחינה זהירה של הנתונים על פיגועי התאבדות תסייע לשפוך אור על כוונות ודרכי פעולה של ארגונים אלה.

## האם ההרתעה מסבירה את הרגיעה הנוכחית?

הרתעה מספקת הסבר אפשרי להיעדרם המוחלט של פיגועי התאבדות מוצלחים בשנת 2009. ראש אמ"ן, האלוף עמוס ידלין, זוקף את הירידה בפיגועי ההתאבדות ואת הירידה בפעילות חמא"ס וחזבאללה בעת האחרונה בראש ובראשונה לזכותה של ההרתעה:

[...] בראייה לאחור, ניתן לראות באופן ברור שהאויב נמנע מלחוץ על ההדק או לפגוע במדינת ישראל. בבסיסה, נשענת ההרתעה על חשבון פשוט של רווח והפסד שמקיים האויב. בין התועלת של הפגיעה בנו לבין ההשלכות והמחיר של המהלך המתגרה, המחיר הוא נגזרת של הבנת האויב את יכולתנו לפגוע

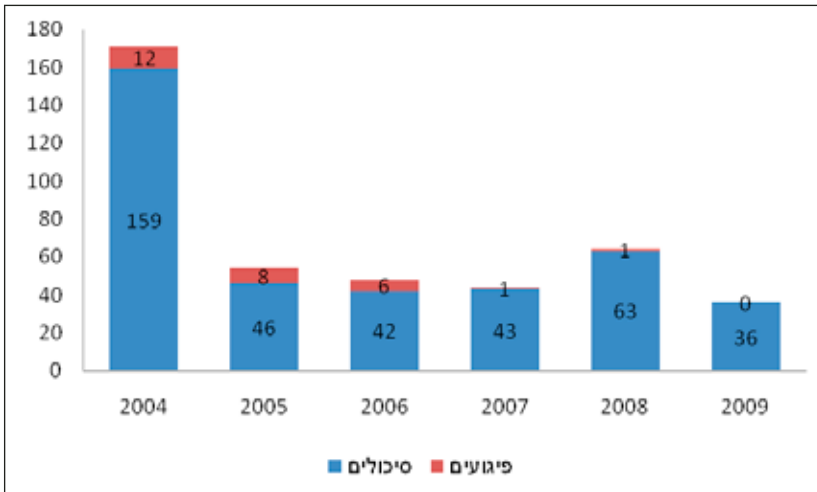
בו, ומוכנותו להסתכן בכך. וכיום מעריך האויב את שניהם [ההשלכות והמחיר] כגבוהים ומטיל ספק ביכולתו לחזות את מהלכינו, לאחר שכשל בכך בלבנון ב־2006 ובעזה ב־2008.<sup>4</sup>

עם זאת, אפשר להעלות על הדעת הסברים נוספים, מלבד הרתעה, וייתכן שאף סבירים יותר. אכן, האלוף ידלין ציין ארבעה גורמים נוספים התורמים לקיומה של תקופת רגיעה זו:

- מעמדם הרשמי של שני ארגונים אלה והתמסדותם בשלטון: האחד כמפלגה פוליטית בלבנון והאחר כממשלה דה־פקטו בעזה, חיזק בקרבם תחושה של נשיאה באחריות אשר לא הייתה קיימת כאשר הם היו גופים חוץ־ממשלתיים;
- הארגונים מנצלים את התקופה הנוכחית להתחמש מחדש;
- השפעת הפוליטיקה הפנימית הן בלבנון והן בקרב הפלסטינים הסיטה את תשומת הלב של הארגונים מהסכסוך עם ישראל;
- הצורך בלגיטימיות בינלאומית, אשר פעילות הטרור מחבלת בו.

ההנחה המשותפת העומדת בבסיס ההסברים דלעיל, ובהם גורם ההרתעה, היא שהירידה בפיגועי הטרור היא תוצאה של החלטה (או של סדרת החלטות) לא לתקוף. יתר על כן הנחה זו לא לוקחת בחשבון את פעולות המניעה והסיכול של ישראל, לרבות גדר ההפרדה שעדיין לא הושלמה בין ישראל ובין הגדה המערבית, והפעילות המבצעית המתמדת של צה"ל בגדה המערבית, כמו המאמצים היעילים, על פי הדיווחים, שכוחות הביטחון של הרשות הפלסטינית נוקטים נגד הטרור. חוסר רצון להוציא לפועל פיגועי התאבדות ומניעתם המוצלחת אינם עומדים בשום אופן בסתירה זה לזה; שניהם יכולים לתרום לירידה במספר הכולל של התקפות מוצלחות. עם זאת, מאמצי המניעה של ישראל לא הוזכרו, ואילו "הימנעות מללחון על ההדק" של חמא"ס דווקא הודגשה בדבריו של ידלין. ההנחה המובלעת כאן מצדיקה בדיקה: האם לא היו פיגועי התאבדות בשנת 2009 משום שחמא"ס וארגונים פלסטיניים אחרים הפסיקו לנסות לתקוף את ישראל או משום שהם כשלו בהוצאה לפועל של פיגועים אלה?

תשובה מלאה לשאלה זו אינה עניין של מה בכך. קשה מאוד להעריך או למדוד את גורם ההרתעה (כיצד מודדים אירועים שלא קרו?). יתרה מכך, הנתונים הקיימים והידועים אינם מפורטים דיים ולכן אינם מאפשרים הסקת מסקנות מדויקות אשר לקשר סיבתי אפשרי בין כמות הפיגועים ויעילותה של ההרתעה. עם זאת, אם לא היו כלל ניסיונות להוציא לפועל פיגועים בשנת 2009 היה ניתן להסיק מכך, כי הרתעה ו/או אחת או יותר מהסיבות שציין האלוף ידלין מסבירות את העובדה שהשנה חלפה ללא פיגועי התאבדות.



תרשים 1. פיגועי התאבדות שסוכלו/הצליחו בשנים 2004–2009<sup>5</sup>

על פי נתוני השב"כ, ארגונים פלסטיניים ממשיכים ללחוץ על ההדק. ישראל סיכלה בשנת 2009 36 ניסיונות לבצע פיגועי התאבדות, והדבר מחזק את ההערכה כי הטענות בדבר הצלחת ההרתעה מצד ישראל מוגזמות. כמפורט בתרשים 1, נתון זה מייצג ירידה של 44 אחוזים לעומת שנת 2008, שבה היה פיגוע אחד ו-63 ניסיונות שסוכלו. בהשוואה לשנים 2005–2007 הירידה צנועה יותר, בשיעור של 25 אחוזים מהממוצע. השב"כ מייחס את הירידה החדה בניסיונות לבצע פיגועים בין השנים 2004 ו-2005 להשלמת גדר ההפרדה באזור השומרון, אף שהדבר יכול לשקף גם את השיקולים הפוליטיים של חמא"ס בזמן השתתפותו במסע הבחירות לפרלמנט הפלסטיני שהחל ב-2005 ושהסתיים בהצלחה רבה עבור הארגון בינואר 2006.

מאחר שהנתונים בדו"ח השב"כ אינם מפרטים מי היה אחראי לניסיונות ההתקפה, אי-אפשר לומר באיזו מידה ההחלטות לתקוף או לא לתקוף משקללות את מאמצי ההרתעה של ישראל, את השיקולים הפוליטיים הפנימיים והחיצוניים או שיקולים טקטיים של חמא"ס, וכן את הבעיות המבצעיות או את השיקולים של ארגונים אחרים.

ישראל סיכלה בשנת 2009 36 ניסיונות לבצע פיגועי התאבדות, והדבר מחזק את ההערכה כי הטענות בדבר הצלחת ההרתעה מצד ישראל מוגזמות

הניסיון להוציא אל הפועל התקפות לאחר מבצע "עופרת יצוקה" אינו מלמד שההרתעה נכשלה. ההרתעה עשויה להסביר חלק מהירידה בניסיונות לבצע פיגועי התאבדות בשנת 2009 או את כולה. כשם שאי-אפשר לקבוע במדויק את

תפקידה של ההרתעה על סמך נתונים כמותיים, כך גם אי-אפשר לשלול אותה כגורם משמעותי.

למרות אילוצים מתודולוגיים, המונעים הסקת מסקנות חד-משמעיות לגבי יעילות ההרתעה, חיוני לבחון את תפקידה של ההרתעה בהתמודדותה של ישראל מול איום הטרור שהרי לפעולות המכוונות לחיזוק ההרתעה עלולה להיות, בנסיבות מסוימות, השפעה הפוכה. לפיכך חשוב לזהות נסיבות אלה ואת המידה שבה הן ניתנות לעיצוב בידי מקבלי החלטות.

### גורמים המשפיעים על ההרתעה

ההרתעה נשענת על יצירת איום אמין לתגמול. לפיכך טבעי הוא שהשיח הישראלי על ההרתעה מתמקד ברובו, בהצהרות מאיימות ובצורך לממשן במקרה בו יחצה ארגון טרור קווים אדומים. הצהרות אלה נסמכות – על פי רוב – על הפעלת כוח צבאי בעבר, ועל מידת האמינות שמיוחסת לאיום להשתמש בכוח צבאי בעתיד אם יהיה צורך בכך, אף על פי שגם אמצעים לא צבאיים כמו סנקציות כלכליות ולחץ דיפלומטי עשויים לשמש לצורך זה.

עם זאת, איומי ההרתעה של המדינה המתגוננת יעילים רק בתנאי שהם מציגים תמונה שלילית דיה של התוצאות הצפויות של המענה בהשוואה למצב הקיים של התוקף (בהקשר זה התוקף הוא ארגון הטרור); האם לפי חישובי התוקף ההתקפה והשלכותיה יותירו אותו במצב טוב יותר או רע יותר מכפי שהיה? האופן שבו ישראל משמיעה את איומיה ומשפיעה על מצבם של הפלסטינים (הן הארגונים והן בכלל) עשוי להחליש או לחזק את ההרתעה. עם זאת, בהקשר של ההרתעה, מצבם של הפלסטינים הוא נושא לדיון דל או שאינו נדון כלל, ומשמעות הדבר, היא, שייתכן כי ישראל מקדישה תשומת לב מעטה לאחד משני המשתנים החשובים ביותר בקבלת ההחלטות של ארגוני הטרור שאיתם היא מתמודדת.

במקרה של הרעה במצבו של התוקף ההרתעה עלולה להינזק, ובכמה אופנים. ברמה הבסיסית ביותר, ככל שהפער בין מצבו לפני מימוש האיום ומצבו לאחריו (כלומר המחיר היחסי של נקיטת פעולה בידי התוקף) קטן, כך אפקטיביות ההרתעה עלולה להיחלש. גישה שונה טוענת, כי כאשר המצב נעשה גרוע יותר הוא עלול להוביל להגברת המוטיבציה של התוקף, ולפיכך לאיום מוגבר להתקפה. בלשון אחר: קשה מאוד להרתיע תוקף שיש לו פחות ופחות מה להפסיד.

מצבו של התוקף עלול להידרדר כפועל יוצא מפעולות מסוימות (למשל הרס תשתית או סנקציות כלכליות), אך גם בשל קיפאון מדיני (התקדמות מועטה או היעדר התקדמות לקראת יישוב הסכסוך). במילים אחרות, מצבו של התוקף איננו סטטי, והוא עשוי להשתנות אם הבעיות שעל הפרק לא יזכו להתייחסות ראויה.

התוצאה היא שבטווח הארוך הסתמכות יתר על הרתעה באופן כללי ועל איומי הרתעה בפרט עלולה להוביל למצב שההרתעה תחתור תחת עצמה.

ההרתעה עלולה להיחלש גם אם אמצעי ההגנה של התוקף, ואתם היכולת לספוג התקפות גמול, משתפרים או אם אמינות המדינה המתגוננת נחלשת. במובן זה ההגבלות שהטילה ישראל על ייבוא מוצרים לרצועת עזה, העשויים לשמש לבניית בונקרים, והמדיניות שיישמה בעקבות מבצע "עופרת יצוקה", של התקפת מטרות בעזה לאחר כל התקפת טילים או מרגמות משטחה, יכולות להתפרש כמאמצים לחיזוק – או לפחות לשימור – ההרתעה. אך ניתן גם להסיק מכך כי כושר ההרתעה ניתן לשחיקה ונדרשת תחזוקה שוטפת שלו.

איומים לתגמול הנתפסים אמינים משמשים לחיזוק ההרתעה, והשימוש בכוח עשוי גם הוא להשיב את האמינות ולחזקה. קרוב לוודאי שלפעולות ישראל במלחמת לבנון השנייה ובמבצע "עופרת יצוקה" הייתה השפעה שכזו. עם זאת, שימוש בכוח רב לא בהכרח מוביל להרתעה אמינה ויציבה יותר. בניגוד לכך, היחס שבין הפעלת כוח והרתעה הנוצרת כפועל יוצא מהפעלתו מוגבל על ידי שני גורמים לפחות. ראשית, שימוש בכוח עלול ליצור מצב חדש גרוע עד כדי כך שהמחירים הנתפסים על ידי ארגוני הטרור של שימוש נוסף בכוח על ידי המתגונן, במקרה זה ישראל, נמוכים יחסית. כלומר, ככל שהמחיר היחסי של התגמול פוחת, כך ההרתעה נחלשת. שנית, ואולי אף רלוונטי יותר בעקבות הניסיון של ישראל לאחר מבצע "עופרת יצוקה", אם השימוש בכוח מוביל לגינוי בינלאומי, לאבדן תמיכה מדינית ודיפלומטית או להאשמות (ללא קשר לביסוסן) בביצוע פעמי מלחמה וחקירות הבאות בעקבותיהן (כגון "ועדת גולדסטון"), התוצאה עלולה להוביל לקושי רב יותר ולהיסוס להפעיל כוח בעתיד. התפתחות זו, עלולה להפוך איומי הרתעה עתידיים לאמינים פחות, ולפיכך גם למשכנעים פחות.

בכל זאת נותרה השאלה אם אפשר להרתיע טרור מלכתחילה. רבים פוסלים את האפשרות הזו מכיוון ששחקנים א־מדינתיים או סמ־מדינתיים נעדרים על פי רוב נכסים חשובים שאפשר לאיים עליהם. היעדרם של נכסים ברי פגיעה מהווה מקור דאגה למופקדים על גיבוש מדיניות נגד טרור. על פי האלוף ידלין<sup>6</sup> השתתפותם של חזבאללה וחמא"ס בתהליכים פוליטיים לגיטימיים וקבלת האחריות מצדם על לפחות כמה מהפונקציות ותחומי האחריות של ממשלה סייעו לפתור עניין זה באמצעות קישור ארגונים אלה עם המוסדות והתשתית

איומים לתגמול הנתפסים אמינים משמשים לחיזוק ההרתעה, והשימוש בכוח עשוי גם הוא להשיב את האמינות ולחזקה. עם זאת, שימוש בכוח רב לא בהכרח מוביל להרתעה אמינה ויציבה יותר

של הממשלים שלהם. עובדה זו מציבה אותם בעמדה שיש להם מה להפסיד יותר מאשר במצב שבו היו תנועות אופוזיציה.



כשיש לארגוני הטרור יותר מה להפסיד משמעו שתמונת המצב של הארגונים הללו השתפרה. כאן מונח מנוף ההרתעה שאינו מוערך דיו, העומד בניגוד מסוים לאינטואיציה. באמצעות מתן תמריצים<sup>7</sup> מצד ישראל לשיפור מצבם של הפלסטינים, זו יכולה לחזק את עצמתם היחסית של איומי ההרתעה שלה, ולהפחית את המוטיבציה של ארגוני הטרור לפעול ואת יכולתם לגייס פעילים. בהתאם לרוח זו, אפשר לצפות (לעת עתה) שכושר ההרתעה של ישראל יהיה גדול יותר בגדה המערבית מאשר ברצועת עזה, בהתחשב בהבדלים הכלכליים, החברתיים והמדיניים החשובים (שהולכים וגדלים), זאת על אף שישאל מפעילה עוצמה צבאית גדולה לעין שיעור נגד ארגוני הטרור ברצועת עזה.

כמו ההסתמכות על איומי הרתעה, גם ההישענות על תמריצים נושאת בחובה אילוצים ומגבלות. אמנם שיפור מצבם של הפלסטינים על ידי מתן תמריצים עשוי להעלות את המחיר היחסי של תגמול אפשרי מצד ישראל. עדיין, מעצם טיבם הם הופכים כמה מהבעיות שעל הפרק לדחופות פחות, והדבר עלול במקרה זה לחתור תחת יעדים אחרים של המדיניות הישראלית אל מול חמא"ס (פרט להרתעת התקפות טרור) כמו הפעלת לחץ כלכלי ודיפלומטי על חמא"ס, שנועד להחליש את הארגון. מצב משופר יכול להוביל גם להגברת הלחץ החיצוני על ישראל לא לממש את איומי ההרתעה שלה. לדוגמה, לא התורמים האמריקאים ולא התורמים האירופים היו רוצים לראות את השקעותיהם הגדולות בתשתית הפלסטינית יורדות לטמיון, ללא קשר לנסיבות.<sup>8</sup>

תמריצים טומנים בחובם שני חששות נוספים לממשלות המתמודדות עם איומי טרור. ראשית, מאחר שתמריץ יכול להתפרש או להיות מוצג ככניעה לטרור, יהיה זה סביר לחשוש כי צעדים שכאלה עלולים להוביל להתגברות מעשי הטרור

שתכליתם להשיג ויתורים נוספים. כמו כן צעדים אלה עלולים לשמש ארגונים שאינם אלימים, לאמץ טקטיקות אלימות כדי להשיג לעצמם הישגים. שנית, אותה פרשנות עלולה לזמן ליריבים פוליטיים הזדמנות להפריח האשמות כנגד הממשלה המתמרצת בדבר כניעה לטרור, האשמות שהן בבחינת "סדין אדום" בישראל, לפחות פומבית, כמו ברוב הדמוקרטיות.

קשה להעריך בוודאות את מידת יעילות ההרתעה של ישראל נגד הטרור; אפשר לשפרה באמצעות כוונן מחדש של תמהיל האיומים והתמריצים

## מסקנות

יותר משנתיים חלפו מאז פיגוע ההתאבדות האחרון בישראל. התשובה לשאלות האם תימשך תקופת הרגיעה היחסית הנוכחית ולכמה זמן היא תימשך, תלויה בכמה גורמים, לרבות במאמצי ההרתעה של ישראל, באמצעי ביטחון של ישראל ושל הרשות הפלסטינית ובשיקולים פוליטיים ומבצעיים של ארגוני הטרור

הפלסטיניים. קשה להעריך בוודאות את מידת יעילות ההרתעה של ישראל נגד הטרור; קרוב לוודאי שאפשר לשפרה באמצעות כוונן מחדש של תמהיל האיומים והתמריצים שלה לשם הגדלת המרווח שבין מצב הפלסטינים ובין התוצאה האפשרית של פעולות תגמול עתידיות מצד ישראל. מימוש יעד זה באופן שישמר, ואף יחזק את אמינות איומי ההרתעה של ישראל, יהיה אתגר של ממש למקבלי ההחלטות בישראל.

החלטתה של ישראל להקל את המגבלות הכלכליות על רצועת עזה ולאפשר כניסה חופשית יותר של סחורות – לאחר תקרית המשט בסוף מאי 2010 – עשויה לשמש מקרה בוחן לבדיקה האם שיפור המצב ברצועת עזה אכן הוביל להרתעה חזקה יותר מצד ישראל?

## הערות

- 1 ראו למשל דברים מפי מפקד חיל האוויר עידו נחושטן, בתוך: נעם בר-שלום, "ישראל מרתיעה את חמאס וחיזבאללה", קול ישראל, 11 במאי 2010.
- 2 Juliana Menasce Horowitz, "Declining Support for bin Laden and Suicide Bombing," Pew Global Attitudes Project, September 10, 2009, <http://pewresearch.org/pubs/1338/declining-muslim-support-for-bin-laden-suicide-bombing>
- 3 שירות הביטחון הכללי, "מאפייני הפיגועים בעשור 2000-2009: פיגועי התאבדות", עמ' 1. <http://www.shabak.gov.il/SiteCollectionImages/english/Terrorinfo/decade/SuicideAttacks.pdf>
- 4 מתוך דבריו של האלוף ידלין בכנס השנתי של המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל אביב, 15 בדצמבר 2009.
- 5 השב"כ מגדיר סיכול באמצעות הגדרה שמרנית למדי: "סיכול 'על הסף' נחשב לסיכול בו תשתית הטרור סוכלה/נעצרה כאשר הייתה כבר במהלך 'לגול' הפיגוע. כלומר, לא בשלב ההתארגנות, אלא לאחר שהפיגוע ו/או המפגע יצאו לדרך". שירות הביטחון הכללי, "מאפייני הפיגועים בעשור 2000-2009: פיגועי התאבדות", עמ' 3-1. <http://www.shabak.gov.il/SiteCollectionImages/english/Terrorinfo/decade/SuicideAttacks.pdf>.
- 6 דברים שנשא במכון למחקרי ביטחון לאומי ב-15 בדצמבר 2009.
- 7 ראו: Alexander L. George and Richard Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice*, 1974.
- 8 ראו למשל: Tovah Lazaroff, "EU Official: Hamas Overwhelmingly Responsible for Gaza Damage," *Jerusalem Post*, January 27, 2009.

# ישראל וה־CTBT

## אלון בר

### מבוא

ההצהרות של ממשל אובמה בנוגע לכוונתו לפעול לאשרור האמנה לאיסור ניסויים גרעיניים (CTBT) והעיסוק בנושא בוועידת הסקר של האמנה למניעת הפצת נשק גרעיני (ה־NPT), במאי 2010, הם הזדמנות לבחינת היחס של ישראל לאמנה, השיקולים שלה בשאלת האשרור והאינטרסים שלה בנושא זה. כזכור, ישראל חתמה על האמנה מיד עם פתיחתה לחתימה בספטמבר 1996, אך עדיין לא אשררה אותה.

בהצהרתו של נשיא ארצות הברית אין די כדי להביא לאשרור האמנה על ידי ארצות הברית. לשם כך נחוצה תמיכתו של הסנט האמריקאי ברוב מיוחס (שני שלישים), רוב שהנשיא קלינטון לא הצליח לגייס. ברור שהנחישות של הנשיא ברק אובמה לקדם אשרור של האמנה, כחלק מיישום התכנית של פירוק נשק גרעיני והגברת שיתוף הפעולה עם הסדרים מולטילטרליים, גבוהה, והעבר שלו בכל הקשור למהלכים פוליטיים פנימיים בושינגטון מצביע על הישגים נאים. עם זאת, על שולחן הסנט כבר מונח ההסכם בין ארצות הברית לרוסיה על צמצום ראשי החץ הגרעיניים, הסכם שאשרורו ידרוש כנראה מאמצי שכנוע לא פשוטים מצד הממשל. הביקורת הגוברת מצד הרפובליקנים בנוגע למדיניות הממשל מקשה את גיוסם של חברי קונגרס רפובליקנים לאשרור (תמיכה של מספר חברי קונגרס רפובליקנים חיונית להשגת הרוב הדרוש), וגם החילופים הצפויים בסנט בעקבות "בחירות אמצע הכהונה" בנובמבר 2010 אינם מבטיחים בהכרח שיפור בסיכוי להביא את הרוב הדרוש לאשרור האמנה.

אין ספק שאשרור עתידי של האמנה על ידי הסנט האמריקאי (מהלך שספק אם ממשל אובמה יכול להוציא לפועל) ייצור דינמיקה שונה בנוגע לאמנה, ויחייב גם את ישראל לבחון את מדיניותה. במאמר מנותחים השיקולים המרכזיים

אלון בר, חוקר אורח במכון למחקרי ביטחון לאומי

שעליהם הצהירה ישראל בנוגע לאשרור האמנה ומידת תקפותם – אם הם התמלאו ואם ישנם שיקולים מדיניים או אסטרטגיים חשובים אחרים המצדיקים בחינה נוספת.

כזכור, ישראל חתמה על ה-CTBT, והיא נמנית עם 44 המדינות שהצטרפותן (הכוללת אשרור) לאמנה היא תנאי לכניסתה לתוקף. עקרונית, הצטרפות לאמנה איננה סותרת את מדיניותה הכוללת של ישראל בתחום הגרעין. החתימה על ה-CTBT אף הוצגה כאחד המרכיבים המרכזיים במדיניות בקרת הנשק המעודכנת של ישראל, שבכללה שיתוף פעולה עם הסדרים מולטיילטרליים כאשר אין בכך פגיעה באינטרסים הביטחוניים שלה. זהו ללא ספק הצעד החשוב ביותר אם נרצה לבחון את היישום של מדיניות זו בתחום הגרעין.

נכונותה העקרונית של ישראל להצטרף לאמנה באה בין היתר לידי ביטוי בגישה החיובית שהפגינה בפעילויות השונות של הוועדה המכינה של הארגון CTBT, הפועלת לאפשר את כניסת האמנה לתוקף, ובעיקר בהשתתפותה הפעילה בניסוח נוהלי הפיקוח בשטח, ה־on site inspection האמורים להסדיר את אופן הפיקוח במקרה של תלונה על הפרת האמנה.

ישראל גם הציבה בשטחה שתי תחנות משנה סיסמיות (באילת ובמירון) כחלק ממערך הניטור של האמנה, ונתנה ביטוי פומבי בכל הזדמנות ליחסה החיובי לאמנה, גם בשנים שארצות הברית הבהירה (ממשל בוש) כי אין לה כוונה לקדם אשרור של האמנה מצד ארצות הברית.

בהתבטאויות רבות במסגרות השונות שעסקו ב־CTBT (ועידת סבא"א, הוועדה הראשונה של עצרת האו"ם, ועידת המדינות המאשררות וכולי) הבהירה ישראל את שלושת השיקולים המרכזיים המנחים אותה בבואה לבחון את אשרור האמנה: השלמת מערך הפיקוח, ובכלל זה כללי ה־"פיקוח בשטח" באופן שלא יאפשר ניצול לרעה על ידי מדינות אחרות; הזכות למעמד שוויוני של ישראל במוסדות האמנה הקובעים מדיניות; והשיקול האזורי (לדוגמה: הצהרת ישראל ב"ועידה לקידום הכניסה לתוקף של ה-CTBT, ספטמבר 2009).<sup>1</sup> להלן אסביר באופן מפורט יותר שיקולים אלו.

כל בדיקה של טענות על הפרת האמנה מצד ישראל עלולה להוביל את הפקחים לאזורים שיש בהם דרישות להגבלה על פעילותם; אלה עלולות להוביל להאשמות בלתי מבוססות.

## השלמת מערך הפיקוח

השלמת מערך תחנות הניטור הגלובלי (IMS), מערך הקליטה של אותות מתחנות הניטור והניתוח שלהם (IDC) וכן הניסוח של נוהלי הפיקוח – ובעיקר אלו הקשורים לפיקוח בשטח – נחוצים כדי למנוע ניצול לרעה של מערך הפיקוח של האמנה

לחשיפה של מידע ביטחוני רגיש או ללחץ מדיני. ישראל היא מדינה קטנה הרוויה מתקנים ביטחוניים רגישים. כל בדיקה של טענות על הפרת האמנה מצד ישראל עלולה להוביל את הפקחים לאזורים שיש בהם מתקנים כאלו, ודרישות להגבלה על הפקחים עלולות להוביל להאשמות בלתי מבוססות.

הנסיבות המדיניות האזוריות מעלות את הסיכוי של ניצול לרעה לצורך חשיפת מידע או הבכת ישראל. ההתגייסות האוטומטית של העולם הערבי, המוסלמי ולעתים גם של המדינות הבלתי מזדהות לתמיכה בכל אמצעי שיבודד את ישראל נותנות סיבה נוספת לדאגה. היחס ה"מיוחד" שישראל זוכה לו בכל מסגרת בינלאומית מוועידת זכויות האדם בז'נווה עד ועידת הסקר של ה-NPT, השימוש בחוקי שיפוט אוניברסליים במדינות שונות, בעיקר נגד ישראלים וכולי, כל אלה מעידים כי האפשרות של ניצול סעיפים שונים באמנה אך ורק כדי לפגוע בישראל איננה מופרכת.

כדי להרגיע את החששות מפני ניצול לרעה של מנגנוני הפיקוח נהוג להזכיר כי עד כה לא השתמשו במנגנונים חודרניים, כגון דרישה לפיקוח מיוחד של סבא"א (במקרה של חשד להפרת ה-NPT) או ביקורת תגר על ידי ארגון האמנה הכימית במקרה של תלונה על הפרת אמנה זו, אף שבמשך השנים היו אינדיקציות שונות להפרות של שתי האמנות על ידי מדינות חברות (החלטת סבא"א על פיקוח מיוחד בצפון קורֶאָה לא יושמה בשל סירובה של זו להכניס את המשלחת לשטחה). אלא שהטענה הזאת לא זו בלבד שאיננה מרגיעה את החששות מפני שימוש

מפלה במנגנונים אלו נגד ישראל אלא שהיא אף מחריפה אותן. ההימנעות של הקהילה הבינלאומית מהפעלת מנגנוני פיקוח חודרניים, כגון פיקוח מיוחד של סבא"א או של ביקורת תגר כחלק מן האמנה הכימית, נובעת בעיקר משיקולים גאופוליטיים. סביר בהחלט ששיקולים כאלו לא ימנעו מדינות מלפעול נגד ישראל בנסיבות האזוריות והבינלאומיות של רוב אוטומטי אנטי-ישראלי כמעט בכל מסגרת מולטילטרלית, ואולי אף יעודדו אותן. המעורבות של ישראל בניסוח של הנהלים לפיקוח

סביר בהחלט ששיקולים גיאופוליטיים לא ימנעו מדינות מלפעול נגד ישראל, בנסיבות האזוריות והבינלאומיות של רוב אוטומטי אנטי-ישראלי, ואולי אף יעודדו אותן

בשטח, הדרישה להשלמתם המלאה וההקפדה שהפיקוח יתמקד במטרות האמנה בלבד נועדו להבטיח שלא ישתמשו בהם כדי לפגוע באינטרסים ביטחוניים שלה על בסיס של האשמות שווא.

## הזכות למעמד שוויוני

על פי כללי האמנה (סעיף 2, תת-סעיף C סעיפים קטנים 28 ו-29) הבחירה למועצה המבצעת של הארגון האחראי ליישום האמנה (CTBTO) תיעשה על בסיס חלוקה

למסגרות אזורית (גאוגרפיות) שבחרות את נציגיהן ומעבירות אותם לאישור מליאת המדינות החברות. על פי החלוקה שנקבעה כחלק מן האמנה ישראל חברה בקבוצת המזרח התיכון ודרום אסיה (MESA), אלא שקבוצה זו איננה פועלת בשל ההתנגדות של איראן לשבת עם ישראל באותה קבוצה. בכך נפגעת הזכות של ישראל לשוויון הזדמנויות בארגון שאחראי ליישום האמנה.

## שיקולים אזוריים

יש הנוטים לפרש את השיקול הזה כמתייחס בעיקר להצטרפות מצרים ואיראן, המופיעות ברשימת ה-44, לאמנה.<sup>2</sup> זה בהחלט שיקול משמעותי. אף שניסויים במתקן נפץ גרעיני אסורים ממילא על מדינות האזור בשל מחויבויותיהן במסגרת ה-NPT, דומה שהצטרפות ל-CTBT תוכל להצביע על מחויבות עמוקה יותר מבחינה "משפטית" (המחויבות ל-CTBT נשמרת גם במקרה של פרישה מה-NPT) ומבחינת המסר הציבורי.

ועידת הסקר של ה-NPT ב-2010 חזרה והדגישה את הזכות של מדינות לפרוש מה-NPT בהודעה של שלושה חודשים מראש ואם נוצרו תנאים חריגים המצדיקים לדעת אותה מדינה את הפרישה, בהתאם לסעיף 10 של האמנה. הניסיונות של ארצות הברית ומדינות המערב – בעקבות התנהגותה של צפון קוראה והאפשרות של מהלך דומה מצד איראן – להקשות מעט על החלטת פרישה כזו באמצעות הצבת תג מחיר בינלאומי ברור יותר או התחייבויות משמעותיות יותר מצד המדינה הפורשת או מצד מדינות שסיפקו לה ציוד וחומרים בעבר, לא עלו יפה. אם כן, כל מדינה יכולה תאורטית להודיע על פרישה מן האמנה, ושלושה חודשים לאחר מכן לבצע ניסוי גרעיני. הסכנה הגלומה באפשרות הזאת רלוונטית כמובן גם למדינות אשר אינן ברשימת 44 המדינות שאשרורן נחוץ כדי שהאמנה תיכנס לתוקף, למשל לוב וסוריה, אשר ניסו בעבר להשיג יכולת גרעינית צבאית. ההצטרפות ל-CTBT הופכת מהלך כזה לבלתי חוקי, אם כי לא ברור מה יהיה משקלו של שיקול זה אם תחליט מדינה במזרח התיכון על צעד כה דרמטי של פרישה מה-NPT.

אך נדמה שהשיקול האזורי יכול להיות מורכב יותר. ישראל מייחסת מאז ומתמיד חשיבות עליונה להשלכות של החלטותיה בתחום בקרת הנשק על היציבות האזורית, על כוח ההרתעה שלה ועל האופן שבו היא נתפסת בעיני מדינות האזור.

התפיסה הקיימת (ודאי בישראל ובמדינות האזור), שלפיה איראן קרובה ליכולת גרעינית צבאית והאפשרות שמדינות אחרות באזור ילכו בעקבותיה, נראית רלוונטית להחלטה על אשרור, גם אם תחליט איראן להצטרף ל-CTBT. הפרתן של איראן ושל סוריה (ובעבר גם עיראק ולוב) את התחייבויותיהן בנושא הגרעין והקושי של הקהילה הבינלאומית לתת מענה הולם להפרות אלו גם הם

רלוונטיים. האם יוכלו מנגנוני ה-CTBT להתמודד עם חשש להפרת האמנה על ידי מדינה הזוכה לתמיכה אוטומטית של שכנותיה במזרח התיכון כאשר הקהילה הבינלאומית ואף מועצת הביטחון מתקשות להתמודד עם הפרות של ה-NPT על ידי מדינות אלו?

גם האווירה האזורית משפיעה על החלטות ישראל. מדיניות ההרתעה של ישראל נועדה לאזן א-סימטריה עצומה במונחי שטח, אוכלוסייה, משאבים ומוטיבציה של אויביה לשינוי המצב. ישראל חתמה על ה-CTBT באווירה של אופטימיות אזורית: משא ומתן בין ישראל לפלסטינים, פתיחת נציגויות של ישראל במדינות ערביות ותקווה לנורמליזציה אזורית. 12 שנים לאחר מכן הקריאות למחיקת ישראל מהמפה זוכות לתמיכה עממית רחבה במדינות האזור, היציבות של המשטרים המתונים בסכנה, הציר איראן-סוריה-חבאללה-חמאס מתחמש ומגביר את שיתוף הפעולה, ואף זוכה לתמיכה מטורקיה, ועשרות אלפי טילים ורקטות מכוונים לישראל. כל אלה משנים דרמטית את תפיסת האיום של ישראל. אלו השיקולים המנחים את ישראל בשאלת האשרור של ה-CTBT. בחלק האחרון אנסה לבחון אם עדיין שיקולים אלו תקפים וכן אם ישנם שיקולים נוספים שיש לתת עליהם את הדעת.

עקרונית, נדמה שהשיקולים שהוזכרו עד כה תקפים גם היום. נראה כי בשנים האחרונות חלה התקדמות לקראת ההשלמה של מערך הפיקוח, ואף התקיימו תרגילים של הפעלת "פיקוח בשטח". עם זאת, ברור כי עדיין קיימים פערים שחשוב לסגור, ובהם ההסכמה על ספר הנהלים לפיקוח בשטח, רכש ציוד הולם, אימון הפקחים וכן הפעלת תחנות ניטור באזורי מפתח, בעיקר במזרח התיכון (במצרים, באיראן ובערב הסעודית למשל), בהתאם לנדרש במערך הפיקוח של האמנה. ראוי להזכיר בהקשר זה את סעיף 4 באמנה המפרט (בתת-סעיף A סעיף קטן 1) את מערך הפיקוח על יישום האמנה וקובע: "בזמן הכניסה לתוקף של אמנה זו, משטר האימות יהיה מסוגל לעמוד בדרישות האימות של האמנה".

האם יוכלו מנגנוני

ה-CTBT להתמודד עם

חשש להפרת האמנה על

ידי מדינה הזוכה לתמיכה

אוטומטית של שכנותיה

במזרח התיכון?

שאלת המעמד השוויוני של ישראל היא שאלה עקרונית ולא מהותית כביכול, אלא שהמעמד השוויוני של מדינות החברות באמנות מולטילטרליות הוא מרכיב בסיסי ביותר של דיני האמנות וזכות שבלעדיה קשה להעלות על הדעת הצטרפות של מדינות לאמנות שיש להן השלכה ישירה על הביטחון הלאומי. העובדה שלמעשה הקהילה

הבינלאומית מאפשרת לאיראן לקבוע – משיקולים פוליטיים או לאומיים – אם יופעל סעיף מסוים באמנה פירושה השלמה עם אפליה לרעה של ישראל. בשל העוינות הרבה של איראן ומדינות אחרות באזור לישראל, האפשרות של אפליה

לרעה גם בסעיפים אחרים, ובכלל זה ניצול לרעה של האמנה נגד ישראל, אינה מבוטלת.

ראוי להזכיר בהקשר זה את הרגישות של ישראל לסובלנות המוגזמת שמסגרות מולטיטרליות מגלות למקרים של אפליה בוטה שלה לרעה. אזכיר כאן שישראל היא המדינה היחידה המוזכרת בשמה בהחלטות הוועדה הראשונה של עצרת האו"ם מדי שנה, גם לאחר שהודו, פקיסטן וצפון קוראה ביצעו ניסויים גרעיניים. דוגמה נוספת היא הקזמה להעניק לאש"ף מעמד של משקיף בוועדה המכינה של ה-CTBT, בניגוד לכללי הנוהל של האמנה (הכללים קובעים כי מעמד של משקיף יוענק למדינות רלוונטיות למטרת האמנה או שבשטחן ישנם מתקני ניטור). שוב מדובר בעניין עקרוני שלכאורה איננו פוגע מהותית בישראל, אלא שהקלות שחברות ה-CTBT מוכנות להתעלם בה מכללי הנוהל או להתאים אותם לצרכים מדיניים כאשר מדובר במזרח התיכון או באינטרסים של ישראל יכולה להיות סיבה לדאגה.

השיקול האזורי נראה תקף היום יותר מאי-פעם. כיצד ישפיע אשרור ישראלי על החלטת מדינות אחרות באזור. האם יעודד אותן להצטרף? האם יחזק את נטייתן להתנות כל התקדמות בחתימה של ישראל על ה-NPT? האם ייחשב צעד בונה אמון או שמא יעודד הפעלת לחצים נוספים על ישראל? לא ניתן להתעלם מהכניסה של טכנולוגיה גרעינית, ובכלל זה כזו הקשורה לנשק גרעיני, למזרח התיכון בקצב מואץ. אפשר להניח כי ישראל העריכה שהחתימה על האמנה אינה פוגעת בהרתעה שלה. האם זה נכון גם במזרח התיכון, הרווי טכנולוגיה גרעינית? ואולי הכניסה של טכנולוגיה גרעינית למזרח התיכון היא סיבה לקזמה ישראלית לאשרור אזורי, כדי להפחית את האיומים עליה.

תוצאות ועידת הסקר של ה-NPT (המסמך המסכם מ-28 במאי 2010) הן דוגמה טובה לרלוונטיות של שיקולי ישראל. מטרתה העיקרית של ועידת הסקר היא לבחון את הקשיים והאתגרים בכל הקשור ליישום האמנה על ידי המדינות החברות בה. מאז הצהרת הסיכום של ועידת הסקר ב-2000 (ב-2005 לא אומצה הצהרת סיכום) נמצאו שלוש מדינות במזרח התיכון בהפרה חמורה של התחייבויותיהן (לוב איראן וסוריה), החשש מפיתוח ופרוליפרציה של טכנולוגיה גרעינית צבאית (ובכלל זה "מגורמים פרטיים", כגון הרשת של ע.ק.חאן) בחסות של טכנולוגיה גרעינית לצורכי שלום גבר, בוצע ניסוי גרעיני על ידי צפון קוראה, ולקבוצת המדינות הבלתי מזדהות טענות קשות נגד המדינות הגרעיניות שאינן מיישמות את התחייבויותיהן בתחום פירוק הנשק הגרעיני.

בכל הנושאים האלה התקשו המדינות החברות להגיע לתכנית פעולה מוסכמת ומחייבת. במסמך הסופי נאלצו המדינות החברות להשלים עם ההתנגדות של המדינות הבלתי מזדהות לקבל עליהן התחייבויות נוספות בתחום מניעת



הפרולiferציה (הפרוטוקול הנוסף כסטנדרט לפיקוח של סבא"א, מגבלות על פיתוח מרכיבים רגישים במעגל הדלק, הקשחת תנאי הפרישה מן האמנה), ועם ההתנגדות של מדינות הגרעין להתחייב לצעדים מוחשיים חדשים או ללוחות זמנים בתחום פרוק הנשק.

מדינות המזרח התיכון, ובראשן מצרים ואיראן, התנגדו לאזכור כלשהו של הפרות האמנה על ידי איראן וסוריה או אף להתייחסות להחלטות מועצת הביטחון של האו"ם בנושא זה. אם כמה מהמדינות הללו מרגישות (כמו שאפשר לשער) מאוימות ממדיניות הגרעין של איראן, לא ניתן לכך ביטוי בדיונים או במסמך הסופי.

בנושא אחד בכל זאת הצליחו המדינות החברות להגיע להסכמה על צעדים קונקרטיים, ובכלל זה לוחות זמנים: צעדים מעשיים לקידום אזור חופשי מנשק גרעיני (להלן: אהנ"ג) וכל נשק אחר להשמדת המונים במזרח התיכון. מהדיווחים השונים על התפתחות השיחות בוועידת הסקר עולה כי הצעדים הקונקרטיים שיזמה מצרים נועדו לבודד את ישראל ולהפעיל עליה לחץ וכי הם הוצגו לאמריקאים כתנאי שבלעדיו לא יהיה מסמך סופי מוסכם לוועידת הסקר.

מה שנראה כניסיון לאלץ את ישראל – באמצעות החלטות של ועידה העוסקת ביישום סעיפי אמנת ה-NPT על ידי חברה – להיכנס למשא ומתן על אזור חופשי מנשק להשמדת המונים במזרח התיכון איננו תואם את הכללים המקובלים על הקהילה הבינלאומית בכל הקשור לקידום אהנ"ג באזורים אחרים בעולם. דו"ח שאימצה ועדת פירוק הנשק של האו"ם (UNDC) ב-1999<sup>3</sup> עוסק בקווים מנחים להקמת אהנ"גים, מפרט את המשקל הרב שיש לייחס לדיאלוג, הבנה והסכמה בין כל מדינות האזור הרלוונטי בתהליך הקידום של אהנ"ג.

המדינות החברות ב-NPT הבינו שוועידת הסקר של האמנה אינה יכולה לקבל החלטות מעשיות לקידום צעדים אזוריים, בעיקר כאשר לא כל מדינות האזור חברות באמנה, ולכן מסמך הסיכום מסתפק בהצהרת יעדים בלבד בכל הקשור לצפון קוראה להודו ולפקיסטן.

אלא שהכללים האלה, הרגישות למורכבות האזורית, לאינטרסים ולזכויות של מדינות כאשר מדובר באינטרסים הנוגעים לביטחונן הלאומי, כל אלה אינם באים לידי ביטוי במסמך הסופי של ועידת הסקר כאשר הוא מגיע לעסוק בישראל ובמזרח התיכון. אפשר להניח כי עמדתן של מדינות רבות שהשלימו עם גישה זו קשורה לשיקולים מדיניים ואינטרסים גאואסטרטגיים רחבים יותר.

תוצאות ועידת הסקר ממחישות את הרלוונטיות של שיקולי ישראל בנוגע לאשרור ה-CTBT, הן בהקשר המולטילטרלי (חשש מפני יחס מפלה לרעה וניצול לרעה של סעיפים באמנה) והן בהקשר האזורי.

## שיקולים נוספים

מדיניות בקרת הנשק ופרוק הנשק של הנשיא אובמה מציבה מחדש את נושא פרוק הנשק הגרעיני ואת שיתוף הפעולה המולטילטרלי להתמודדות עם איומי הגרעין במרכז סדר היום הבינלאומי. המסמך הסופי של ועידת הסקר כולל דרישות לצעדים מעשיים וליישום החלטות שהתקבלו בעבר, ובהן קידום הכניסה לתוקף של ה-CTBT, פתיחת משא ומתן על נושאי גרעין בוועידת פירוק הנשק בז'נווה (CD) בדגש על אמנה לאיסור ייצור של חומר בקיע (FMCT) וקידום אזור חופשי מנשק להשמדת המונים במזרח התיכון.

האפשרות שבעלת הברית החשובה ביותר של ישראל תאשרר את ה-CTBT, ובעקבותיה מדינות נוספות מתוך התשע שאשרורן נחוץ להכנסת האמנה לתוקף, תפנה את תשומת הלב הבינלאומית לישראל ותגביר את הציפייה לצעדים מצדה. מערכת היחסים המורכבת של ישראל עם הממשל האמריקאי הנוכחי בד בבד עם מחויבותו המוצקה לצורכי הביטחון של ישראל מצדיקות בחינה זהירה היכן אפשר להגביר את שיתוף פעולה עם סדר היום האמריקאי באופן שגם יקדם אינטרסים של ישראל וכיצד למנוע לחצים ומצב של בידוד בינלאומי.

## סיכום

השיקולים שפורטו לעיל בנוגע למכשולים המונעים את אשרור האמנה על ידי ישראל משמעותיים, וההתפתחויות בשנה האחרונה אינן מספקות סיבה להפחית מחשיבותם. הצטרפות של ארצות הברית לאמנה איננה נותנת מענה לדאגות ישראל, ולכן אין לקבל את הגישה שלפיה אשרור מצד ארצות הברית ילווה אוטומטית ומיד באשרור מצד ישראל. עם זאת, השיקולים הנוספים או החדשים מחייבים את ישראל למאמץ לגיבוש הבנות עם ארצות הברית שייתנו מענה לכמה מהדאגות ויאפשרו קידום של אינטרסים רלוונטיים של ישראל. כחלק מהבנות כאלו, אשרור של ה-CTBT מצד ישראל יכול להיות מרכיב רב-חשיבות.

האפשרות שבעלת הברית החשובה ביותר של ישראל תאשרר את ה-CTBT, תפנה את תשומת הלב הבינלאומית לישראל ותגביר את הציפייה לצעדים מצדה

## הערות

- 1 “Statement by Ambassador David Daniely”, Conference on Facilitating the Entry into Force of the Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty, September 24, 2009.
- 2 Liviu Horovitz & Robert Golan-Vilella “Boosting the CTBT’s prospect in the Middle East”, *Bulletin of the Atomic Scientists*, March/April 2010, vol. 66, no. 2, pp. 9–16.
- 3 United Nation Report of the Disarmament Commission, General Assembly Official Records, Fifty-fourth session, Supplement No. 42 (A/54/42).

# כשלון מדינתי והשלכותיו על הסביבה האסטרטגית של ישראל

יואל גוז'נסקי ואמיר קוליק

ישראל מתמודדת עם מגוון רחב של איזמים ואתגרים: פיגועי טרור בריכוזי אוכלוסייתה האזרחית, ירי תלול מסלול מרצועת עזה, לבנון וסוריה, הברחות נשק לגורמי טרור, התגברות ההשפעה האיראנית במרחב הקרוב לה ועוד. לאלה יש להוסיף אתגרים חברתיים אשר לא היו מוכרים אך שנים ספורות קודם לכן ובמרכזם הגעתם של אלפי פליטים אפריקאים לארץ בחיפוש אחר מקום מקלט ופרנסה. לכאורה, אין קשר בין כלל התופעות. ואכן ניתן לנתח כל אחת מהן בנפרד ולהציע פתרונות רלוונטיים לכל אחת מהן. בה בעת, במבט רחב יותר ניתן לקשור חלק גדול מהאיזמים ומהאתגרים הניצבים בפני ישראל כיום למסגרת ניתוח אחת אשר במרכזה עומד רעיון המדינה הכושלת. מאמר זה מבקש להסביר כיצד כישלון מדינתי במעגלים הקרובים והרחוקים משפיע על הסביבה האסטרטגית של ישראל ולהדגים כיצד שימוש במסגרת ניתוח זו עשויה להציע נקודת מבט חדשה ועמה אולי גם כיווני מענה שונים לאתגרים העומדים בפניה.

## תופעת המדינה הכושלת

איזמים הנובעים בין השאר מכישלון מדינתי, כמו מלחמות אזרחים, טרור וגרילה, שכיחים יותר ממלחמות בין מדינות ריבוניות, עד כדי כך, שיותר בני אדם מצאו את מותם מהם מאשר ממלחמות בין צבאות סדירים מאז סיום מלחמת העולם השנייה.<sup>1</sup> עם זאת, השיח הנוגע לתופעת המדינה הכושלת חסר בהירות מושגית ורווי הגדרות ומדדים שונים לפיהם ניתן להגדיר מדינה כמדינה כושלת. זאת, למרות, הדיון המקיף בנושא במערב.<sup>2</sup>

ככלל, כוחה של מדינה הוא יחסי וניתן למדידה בראש ובראשונה באמצעות יכולתה לספק לאזרחיה טובין פוליטיים, כאשר החשוב בהם הוא הביטחון.

יואל גוז'נסקי חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי  
אמיר קוליק חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי

לצורך כך מקיימת ומפעילה המדינה שורת מוסדות דוגמת גופי שיטור, ביטחון וצבא שאמורים להגן על אזרחיה מפני איומים פנימיים וחיצוניים. מוסדות מדינה אלה הם בעלי המונופול על הפעלת הכוח, כאשר הפעלתו של כוח זה נתפסת על ידי האזרחים כלגיטימית. בה בעת, במדינות כושלות המצב שונה. מוסדותיהם מתקשים לשמור על המונופול על אמצעי האכיפה, ולרוב גם מאבדים, בעיני חלק גדול מאזרחי המדינה, את הלגיטימציה להפעלתו.

ההבחנות התיאורטיות בנושא יוצרות למעשה רצף ולאורכו דרגות שונות של כישלון מדינתי, כאשר ראוי להתמקד בשני טיפוסים מרכזיים:

1. Crisis State/Failing State – מדינות בהן מוסדות השלטון אינם מסוגלים למנוע משבר פנימי ואף תורמים להיווצרותו באמצעות מדיניות היוצרת אי שוויון חברתי, כלכלי ופוליטי בין אזרחי המדינה. ביטויים נוספים של כשלון מדינתי כוללים רמות נמוכות של פיתוח אנושי וחברתי, יכולת משילות נמוכה וסכסוך פנימי המפחיתים את היכולת של השלטון המרכזי לספק שירותים בסיסיים וביטחון לאזרחים. בנוסף, בחלק ממדינות אלה מוסדות המדינה גם אינם משקפים את רצון העם אלא את רצונה של האליטה השלטת או את רצונה של קבוצה אתנית מסויימת. במקרים רבים מציאות זו מובילה לעלייתם של גורמי כוח, בהם מנהיגים מקומיים כמו ראשי שבטים או מנהיגים דתיים, הקוראים תגר על השלטון המרכזי. תהליך כזה עלול להצמיח ישויות תת-מדינתיות ובמקרים מסוימים מוביל אף למלחמת אזרחים שעלולה, אם לא ינקטו פעולות שונות, להביא להתמוטטות הסדר הקיים.

2. Collapsed State/Failed State – אלו הם המצבים הקיצוניים ביותר של כשלון מדינתי, והם מהווים למעשה את התוצאה הסופית של התהליך – קריסתה של המדינה. במצב זה מוסדות השלטון המרכזי אינם מסוגלים עוד להבטיח את התנאים ההכרחיים לקיומה של הישות המדינתית או לכפות סדר חוקי מכל סוג שהוא. בהתאם, נעדר השלטון יכולת לספק ביטחון ושירותים בסיסיים לאזרחיו, וכן לשלוט באופן אפקטיבי על גבולות המדינה. בשנים האחרונות זוכה מונח זה לפופולאריות ורבים נוהגים השתמש בו, בעיקר בשל הקושי לזהות את הגבולות בין המצבים השונים, ונכללים בו גם חלק מהמצבים שהוזכרו בקטגוריה הראשונה. מכל מקום, כיום מוגדרות כ-20 מדינות כמדינות כושלות, כלומר כאלה הנמצאות בתהליך מתקדם של קריסה. מבין אלה מידת הכישלון הגבוהה ביותר הינה באזור אפריקה (תת-סהרה) ומדינות בהן מצוי רוב מוסלמי.<sup>3</sup>

מהם הגורמים להיווצרות של מדינות כושלות? ככלל, ניתן לומר כי מדינות אלו לא השכילו לפתח את סוג הנאמנות המאפשר לקבוצה מוגדרת לעצב את דמותן כמדינות לאום. חוסר יכולת או חוסר לגיטימציה של השלטון מביא קבוצות כוח

שוונות לנסות ולתפוס את השלטון במדינה או להשפיע עליו באמצעים אלימים. הסיבות להעדר לגיטימציה עשויות להיות מגוונות; החל במורשת קולוניאלית אשר יצרה אי התאמה בין גבולות המדינה לבין השיוך האתני או הלאומי של המדינה, וכלה בשלטון אשר משמש ככלי להנצחת הדומיננטיות של קבוצה אתנית אחת על פני שאר הקבוצות במדינה. ואכן במקרים רבים כישלון מדינתי נפוץ בישויות פוליטיות בהן קיים גיוון אתני-דתי משמעותי המלווה בהסדרים חוקתיים ואלקטוראליים אשר אינם מבטיחים חלוקת משאבים הוגנת בין היחידות החברתיות השונות.<sup>4</sup>

למרות שמדינות כושלות אינן זהות במאפיינים ההיסטוריים, הפוליטיים והגיאוגרפיים שלהן, שלושה מאפיינים של כשולון מדינתי נשאים בלב הניתוח: ממשל חלש, עוני עמוק וקונפליקט מתמשך.<sup>5</sup> סביר להניח כי מדינות רבות נמצאות לאורך הרצף של כישלון מדינתי, שהוא דינמי מטבעו, אך מה שמייחד את המדינה הכושלת הוא עוצמת האיומים והזיקה ביניהן. חוסר יכולתו של השלטון לאכוף את מרותו ו/או חוסר הלגיטימציה שלו המלווה במוסדות מדינתיים חלשים, מביא לצמיחתן של קבוצות כוח שונות המנסות לתפוס את השלטון או להשפיע עליו באמצעים אלימים. לעיתים נעזרות הקבוצות או הארגונים השונים המתחרים בשלטון המרכזי בפטרונים חיצוניים אשר מסיבות שונות מזינים את בעלי בריתם. כך למשל במקרה של עיראק בו כוח חיצוני – איראן – תומך בגופים פוליטיים ובמליציות חמושות (שיעיות) המזוהות עמו מבחינה דתית.

בחלק מהמקרים, לכישלון של מדינות שונות תרם סיום המלחמה הקרה. בעידן שאחרי המאבק הבין גושי נותרו בידיהם של "לוחמי חופש" למיניהם אשר פעלו בשירות אחת המעצמות אמצעי לחימה רבים. אלה מופנים לעיתים כלפי המדינה בתחומה הם נמצאים, או אף נגד המעצמה עצמה כפי שאירע למשל במקרה של אפגניסטן.<sup>6</sup> באותו הקשר, במקרים אחדים היעלמותה של ברית המועצות, אשר שמשה משענת אסטרטגית לכמה מדינות, הביאה להידרדרותן הכלכלית ולהפיכתן

למדינות כושלות. במקרים אחרים, דווקא תהליכי דמוקרטיזציה, בעיקר כאלו שנכפו בכוח ומבחוץ הביאו דיקטטורות – כמו זו שהייתה בעיראק עד 2003 – להפוך למדינה כושלת ולאחת המסוכנות שבהם (ראוי לציין כי במקרה העיראקי כמו במקרים אחרים התנאים לכישלון מדינתי שררו קודם לכן).

המדינה הכושלת אינה תופעה חדשה בזירה הבינלאומית, ועד שנת 1998 נמנו כ-135 מקרים של כישלון מדינתי, בדרגה זו או אחרת.<sup>7</sup> בעבר, כאשר מדינה לא הייתה מסוגלת עוד לספק לאזרחיה ביטחון ושירותים בסיסיים בדרך כלל כתוצאה מאירועים פנימיים שונים, נגעו השלכותיו של המצב החדש למדינה עצמה ולעיתים

שלושה מאפיינים לכשולון המדינתי: ממשל חלש, עוני עמוק וקונפליקט מתמשך

גם למדינות הגובלות בה. כיום, כתוצאה מהפיכתו של העולם לגלובאלי, זמינות המידע, הגבולות הפתוחים ויכולת התנועה הנוחה ממקום למקום – השלכות של כישלון מדינתי באזור כלשהו בעולם עשויות להשפיע על מדינות הנמצאות במרחק מאות ואף אלפי קילומטרים משם.

כך למשל פליטים ממדינות כושלות מהגרים למדינות אירופה ומביאים עמם אתגרים פוליטיים, חברתיים וכלכליים חדשים אשר לא היו מוכרים אך עשור או שניים קודם לכן. בה בעת, ארגוני טרור דוגמת אל-קאעדה ואחרים המוצאים במדינות כושלות, כפי שנראה להלן, כר פעולה נוח מציבים אתגרים ביטחוניים למדינות רבות ברחבי העולם.

הבנה זו חלחלה במקומות רבים ובראשם ארצות הברית שלאחר פיגועי ה-11 בספטמבר 2001. בעקבותיהם החלה ארצות הברית ועמה מדינות נוספות לזהות במדינות כושלות איום כלפי הביטחון העולמי. ארצות הברית אומנם חשה עצמה משוחררת יותר לפעול בזירה הבינלאומית כבר לאחר נפילת ברית המועצות (כמו במקרה של ההתערבות הכושלת בסומליה ב-1993) אך היה זה רק בעשור שלאחר מכן, בעקבות פיגועי ה-11 בספטמבר והמצב ששרר באפגניסטן, שהיא החלה לזהות במדינות כושלות איום חמור, אולי החמור ביותר, על האינטרסים החיוניים שלה.<sup>8</sup>

נראה כי תופעה זו דומה במידה רבה לגלובליזציה של איומי הטרור. עד לפני עשור או שניים טופלו איומים אלה על ידי המדינות השונות בכוחות עצמן, או לעיתים תוך שיתוף פעולה בילטרלי. הפיכת העולם לגלובאלי הפכה גם את איומי הטרור לגלובאליים וחייבה שיתוף פעולה בין מדינות רבות ברמה המדינית, המודיעינית והאופרטיבית. דבר זה נכון גם כאשר מדובר בניסיון להתמודד עם השלכותיו של כשלון מדינתי. כיום נראה כי אף מדינה לא יכולה לטפל בבעיות האלה לבדה, גם לא ארצות הברית.

ככלל, מדינות יבקשו להתערב בענייניה הפנימיים של המדינה הכושלת לאור כמה תנאים: "הזמנה" על-ידי הממשלה המקומית או קבוצת כוח בתוך המדינה; המדינה המתערבת נפגעת ישירות או שנפגעים האינטרסים שלה; יש לה יכולת להתערבות הומניטארית/צבאית קיים אקלים פוליטי, פנימי ובינלאומי, מתאים להתערבות חיצונית. למרות רצונה של הקהילה הבינלאומית לשמור על הסטאטוס-קוו, לעיתים דווקא "התפרקות" המדינה תביא להפחתת האלימות ותיתן מענה לדרישות להגדרה לאומית של חלק מאזרחיה, כמו שאירע בבלקן.

עד כה הקהילה הבינלאומית התמודדה עם התופעה של מדינות כושלות במשורה, אד-הוק ותוך ניסיון "לכבות שריפות". בעיקר לאחר שהמצב הופך קריטי ולעיתים בלתי הפיך. גם אז לרוב נעשה ניסיון להתרכז בטיפול בסימפטומים הביטחוניים של הכישלון המדינתי.<sup>9</sup> כפי שאירע למשל בעת ההתערבות

הבינלאומית בשנות התשעים בבלקן ובסומליה. מידת ההצלחה של מבצעים אלה היא מוגבלת ממילא, אם כי נראה שאין מנוס מניסיון להביא לשיפור המצב הביטחוני, קודם לכל ניסיון חיצוני לבניית מדינה (*state building*).

## מדינות כושלות בסביבתה האסטרטגית של ישראל

ישראל, בשונה מארצות הברית או ממדינות מערביות אחרות, נטולת יכולת ו/או לגיטימציה לפעול נגד איומים במדינות כושלות בסביבתה האסטרטגית (לרוב מדובר במשטרים עוינים), בוודאי במדינות המרוחקות ממנה, ולנסות "לתקן" אותן. זאת, גם אם היא מושפעת באופן ישיר או עקיף, מהשלכותיהם של כישלונות מדינתיים במעגל הקרוב והרחוק אליה – עם זאת, היא יכולה להתריע ולספק הבחנות על מצבים אלו.

ככלל, המזרח התיכון מספק "מעבדה חיה" לבחינת הנושא. ולראיה, ניתן להגדיר בין שבע למחצית מבין חברות הליגה הערבית כמדינות כושלות או ככאלו שנמצאות בסכנת כשלון. הקריטריונים המקובלים, בהם – לחצים דמוגרפיים, פיתוח לא שוויוני, חוסר לגיטימציה של השלטון המרכזי, פגיעה בזכויות אדם, מצב הביטחון והתערבות חיצונית – מציבים מדינות כתימן, עיראק וסודאן במצב "קריטי" (כשלון בפועל), ומדינות כאלג'יריה, סוריה ולבנון כ"מדינות הנמצאות בסכנת כשלון"<sup>10</sup>.

יש להדגיש כי היעדר דמוקרטיה וחופש פוליטי הם מאפיינים הנמצאים במרבית, אם לא בכל, המדינות המקובלים לכישלון מדינתי. למרות זאת, אין למצוא בהעדרם את הסיבה היחידה לכישלונה של מדינה. אלא, שברוב המקרים שלטון דיקטטורי מהווה "דבק" שמחפה על חולשות מבניות מהותיות, שבהיעדרן סיכוי של כשלון מדינתי להתרחש גבוהים יותר. גם במדינות עשירות במרחב, מדובר

למעשה במצב בו העושר ממנו נהנית המדינה (המגיע בעיקר ממשאבים טבעיים) מכסה על חולשות מבניות משמעותיות שעלולות בעתיד להוביל לכישלון מדינתי. במעגל הקרוב לישראל נמצאות כמה מדינות בהן מתרחש תהליך של כישלון מדינתי או כאלה אשר לאור מאפייניהן הינן בעלות פוטנציאל להידרדר בנתיב החלקלק המוביל לכישלון מעין זה. הדוגמא הבולטת

ביותר הינה לבנון. במדינה זו מתקיימים מספר תנאים בסיסיים העלולים להביא לקריסת הסדר הפוליטי הקיים ולהפיכת המדינה לכושלת. בבסיס עומדת בעיית הלגיטימציה של המדינה הלבנונית. בדומה למרבית הישויות המדינתיות במזרח התיכון גם לבנון הוקמה בהסדרים הקולוניאליים אשר נערכו בין צרפת לבין בריטניה לאחר מלחמת העולם הראשונה. בעקבות אלה חולק המרחב לכמה

ניתן להגדיר בין שבע למחצית מבין חברות הליגה הערבית כמדינות כושלות או ככאלו שנמצאות בסכנת כשלון

מדינות מלאכותיות חסרות שורשים היסטוריים אשר נכפו על האוכלוסייה המקומית. במקרה הלבנוני צורפו מספר אזורים (הר הלבנון, בקעת הלבנון ואזורי בירות, טריפולי ודרום לבנון) לישות פוליטית אחת בדומיננטיות נוצרית.

במהלך השנים ולאחר מלחמת אזרחים עקובה מדם נערכו הסכמים שונים לחלוקת הכוח במדינה אולם המסגרת העדתית נותרה חזקה, ואף עוגנה בשיטה הפוליטית הנהוגה במדינה כיום. כתוצאה מכך נאמנותן של קבוצות שונות ובראשן העדה השיעית נתונה גם לעדה או לקבוצה אחרת מלבד המדינה הלבנונית. מציאות זו הוחמרה במהלך שנות השמונים והתשעים עם הפיכתו של ארגון חזבאללה לאחד מגורמי הכוח הדומיננטיים במדינה שכן הארגון רואה את האידיאל בשינוי הסטטוס קוו המדינתי, החברתי והפוליטי. תחתיו מבקש חזבאללה להקים רפובליקה אסלאמית בדומיננטיות שיעית. בטענה של הגנת לבנון בנה לעצמו הארגון מערך צבאי ובטחוני מתחרה למדינה הלבנונית. זו בתורה, בשל האיזון העדתי העדין השורר בה והחשש להתלקחות מלחמת אזרחים, מותרת גורם כוח זה על כנו. פוטנציאל ההתלקחות הפנימית במצב זה ברור. בה בעת, מאפשרת מציאות זו לחזבאללה לשלוט בפועל בחלקים נרחבים מהמדינה הלבנונית, בעיקר בשכונות הדרומיות של בירות ובאזורי דרום לבנון, מרכז הבקאע וצפונה, ולעשות בה כבתוך שלו.

למרות שהמצב בלבנון – בו פועלים שחקנים רבים מלבד המדינה והם בעלי שליטה על אמצעי האכיפה – הוא חמור, הוא לא שונה במהותו מהנעשה במרחב הערבי כולו, בו הזהויות הדתיות-עדתיות והנאמנויות למסגרות השבטיות חזקות במקרים רבים מהנאמנות למדינת הלאום. נתונים אלה בצירוף שיעורי עוני גבוהים, חוסר שוויון והעדר חופש פוליטי הופכים מדינות אלה ל"חבית חומר נפץ" חברתית ופוליטית, כאשר רק עוצמתו וריכוזיותו של השלטון מונעות את התלקחותו של קונפליקט פנימי, שעלול בתנאים מסוימים להפוך אותן למדינות כושלות. בחלק מהמקרים פועלים במדינות הללו במינון זה או אחר גופים שונים, בעיקר אסלאמיים פונדמנטליסטים, הרואים במדינות הללו ישויות פוליטיות בלתי לגיטימיות ומבקשים לשנות את הסדר הקיים בהן גם באמצעים אלימים.

גם במעגל הרחוק יותר קיימות מדינות הנמצאות במשבר מתמשך. במקרה העיראקי המדינה אינה נוכחת בחלקים נרחבים מהטריטוריה שלה. במחוז הכורדי קיימת, דה פקטו, מדינה עצמאית. בחלק שנותר חשה העדה הסונית מקופחת אל מול הרוב השיעי ומנהלת מאבק פוליטי וכוחני בשלטון המרכזי. לכך יש להוסיף את פעילותם של גורמי טרור פונדמנטליסטיים שונים המבקשים לכוון במדינה משטר אסלאמי אשר יהווה חלק מאימפריה אסלאמית מתחדשת ואת מעורבותם של גורמי כוח חיצוניים בנעשה בתחומה. מכל מקום ברור כי נאמנותם של חלקים



נרחבים מהציבור העיראקי נתונה למסגרות פוליטיות וחברתיות אחרות מהמדינה בה הם חיים, והניסיון ההיסטורי לכונן עם עיראקי, לפי שעה, נכשל. המקרה התימני והסודאני קיצוניים אף יותר. המדינה התימנית (המשמשת במידה רבה כזירה למאבק בין כוחות אזוריים) מתמודדת במקביל עם מרד אלים בעל גוון עדתי בצפונה, עם מאבק בדלני בדרום ועם פעילות ג'אהד עולמי מתגברת. המדינה הערבית הענייה ביותר כבר מעמידה שורה של אתגרים, לא רק לשכנותיה בחצי האי ערב ובים האדום, אלא, כפי שמעיד העניין הבינלאומי, כלפי העולם החופשי כולו. הימצאותם של מאות אלפי עקורים ופליטים מתימן ומחוצה לה, אלימות בין שבטית ובין-דתית, פשע חוצה גבולות, פיראטיות בימים, שינויים דמוגרפיים משמעותיים (בראשם עיור לא מבוקר ואחוז צעירים לא פרופורציונאלי), רעב ומחלות – הם חלק מהמציאות היומיומית בתימן.<sup>11</sup> בסודאן מנהל השלטון המרכזי הערבי-מסלמי מזה שנים מאבק אלים בדרום הנוצרי, וכן בשבטים המסלמים-אפריקאים במערב המדינה. בשלושת המקרים, העיראקי, התימני והסודאני, התוצאה היא ממשל מרכזי חלש, עוגני, קונפליקט פנימי וחוסר ביטחון.

### דרוג מדינות נבחרות על-פי חומרת הכישלון

Brookings Index of State Weakness	Center for Global Policy at George Mason University	Fund for Peace Failed States Index	הגורם המדרג / מדינות/ דירוג
1	1	1	1. סומליה
6	2	3	2. סודן
2	4	7	3. אפגניסטן
4	13	6	4. עיראק
33	27	10	5. פקיסטן
30	28	18	6. תימן
14	39	36	7. אריתריאה
57	24	24	8. אלג'יריה
59	82	39	9. סוריה
93	69	29	10. לבנון

## השלכותיהן של מדינות כושלות על ישראל

מדינות כושלות מציבות אתגרים מרכזיים לביטחונה של ישראל ולחוסנה הפנימי:

**א. אתגר הטרור** – מדינות כושלות מהוות כר פעולה נוח לארגוני טרור בינלאומיים ואזוריים, ונוטות יותר ממדינות אחרות "לארח" ארגוני טרור בתחומן. אלה מנצלים את הגבולות הפרוצים ואת העובדה כי השלטון המרכזי חלש או אינו נוכח בחלקים נרחבים מהמדינה על מנת לפתח תשתית מבצעית ולוגיסטית. כך הופכת המדינה הכושלת למעשה ל"חוף מבטחים" עבור ארגוני הטרור. בנוסף, מספקת המדינה המארכת גם מאגר של פעילים פוטנציאליים, שכן אזרחי המדינות הכושלות נוטים יותר מאזרחי מדינות אחרות להצטרף לשורות ארגונים מעין אלה.<sup>12</sup> יתרה מזו, נוכח העובדה כי לחלק ניכר מארגוני הטרור הפועלים כיום בעולם אג'נדה אזורית ואף מעבר לכך, הופכות המדינות הכושלות ל"יצואניות" של פעילי טרור. בהקשר זה, סודאן, תימן ועיראק הפכו זה מכבר ל"תחנות מעבר" לבסיסי פעולה לארגונים דוגמת אל-קאעדה ולגורמים מעודדי טרור דוגמת איראן. כך למשל, דווח כי תימן "ייצאה" בשנים האחרונות פעילי ג'אהד עולמי לרצועת עזה.<sup>13</sup> בה בעת שמשה מדינה זו יחד עם סודאן תחנה חשובה בנתיב העברות הנשק מאיראן לחמאס ברצועת עזה.<sup>14</sup> סודאן, נוכח ארגוני הטרור הרבים הפועלים בשטחה, אף הוגדרה על ידי אחד ממומחי הביטחון הישראליים כ"ציר חשוב ומרכזי של הטרור העולמי".<sup>15</sup> בלבנון, באזורים בהם לא נוכחת המדינה משגשג ארגון החזבאללה וכן גורמי טרור אסלאמיים פונדמנטליסטיים דוגמת "פתח אל-אסלאם" הפועלים במחנות הפליטים הפלסטינים.<sup>16</sup>

**ב. אתגר הפשיעה** – בדומה לארגוני הטרור גם ארגוני הפשע מנצלים את השלטון הרופף במדינות הכושלות על מנת לקדם את ענייניהם. במקרים רבים הופכות מדינות אלה ליצואניות גדולות של סמים אותם מגדלים גורמי פשיעה וכן גורמי טרור. כך למשל אפגניסטן הינה יצרנית האופיום והחשיש הגדולה בעולם.<sup>17</sup> בה בעת, אזור בקעת הלבנון משמש כאזור המרכזי לאספקת הרואין וחשיש למדינות המזרח התיכון. כך הגורמים הפליליים השונים הפועלים דוגמת חמולת ג'עפר השיעית קשורים לרשתות אספקת סמים אזוריות ובינלאומיות. הסמים מנוצלים על ידי ארגוני הטרור השונים. בעבור חזבאללה מהווה הסחר בסמים כלי מרכזי במאמציו המודיעיניים לגיוס סוכנים ישראלים, ומספר רשתות ריגול אשר הורכבו מערבים ישראלים אכן גויסו על בסיס פלטפורמה זו.<sup>18</sup> החיבור בין פשע לבין טרור רלוונטי גם בצידו השני של האזור כאשר ספינות איראניות המשמשות להברחת אמצעי לחימה לחמאס בעזה, משמשות פלטפורמה להברחת סחורות ועובדים בלתי חוקיים

למדינות המפרץ.<sup>19</sup> לאלה יש להוסיף כמובן את תופעת הפיראטיות אשר לא מסכנת את ישראל באופן ישיר, אך נפוצה בנתיבי השייט בהן עוברות אניות ישראליות. כך לדוגמא במרס 2010 הותקפה אוניה בבעלות חברת "צים" באזור מייצרי באב אל-מנדב המצוי בין שתי מדינות כושלות (תימן וסומליה).<sup>20</sup> פן אחר של תופעה זו הינו הקשר הכספי שבין רווחי הפיראטים בקרן אפריקה, לבין ארגוני הטרור. כספים רבים אשר מקורם בשוד ימי, במיוחד בסומליה, ואשר מסתכמים במיליוני דולרים בשנה, מוצאים את דרכם לקרנות צדקה אסלאמיות אשר מעבירות כספים, בין השאר לחמאס ולחזבאללה.<sup>21</sup>

**ג. אתגר תפוצת הנשק הבלתי קונוונציונאלי** – מדינות כושלות במעגל הקרוב והרחוק עלולות לתרום להחמרת האיום הבלתי קונוונציונאלי העומד בפני ישראל, זאת משתי סיבות מרכזיות: האחת, מדינות במשבר מתקשות יותר מאחרות להבטיח את ביטחונם של חומרים וידע רגיש הנמצא בתחומן. כך למשל מדינות כושלות באפריקה משמשות יעד איראני להשגת עפרות אורניום.<sup>22</sup> באופן דומה פקיסטאן, הנמצאת במשבר מדינתי מתמשך, עלולה להתקשות לשמור על הידע והחומרים הגרעיניים שברשותה שיפלו לידי קיצונים אסלאמיים הפועלים בתחומה. סיבה שנייה בעטיה עשויות מדינות כושלות להביא להחמרת האיום הבלתי קונוונציונאלי היא הגעת נשק להשמדה המונית לידיהם של ישויות תת מדיניות דוגמת חזבאללה. כפי שהודגם לעיל ארגונים מעין אלה משגשים במדינות כושלות ולעיתים כפי שקורה בלבנון עלולים לפתח תשתית מבצעית המאפשרת להם לקלוט ולהפעיל נשק להשמדה המונית, כל זאת ללא המרסנים החלים על מדינה ריבונית. אותם "איומים ללא זירה" מהווים אתגר ליכולתה של מדינה להרתיע מפני פגיעה בה: אם אתה לא יודע מי עומד מאחורי ההתקפה אינך יודע כלפי מי לאיים בתגובה. עניין זה חמור במיוחד בכל האמור ליכולת להרתיע מפני התקפה בנשק להשמדה המונית. העובדה כי בחודשים האחרונים רבו הדיווחים על המצאות נשק כימי בידי חזבאללה מהווה בהקשר זה את הדוגמא הבולטת ביותר.<sup>23</sup>

**ד. האתגר החברתי** – מדינות כושלות במעגל הרחוק מישראל, בעיקר באפריקה, מהוות יצואניות של פליטים ומהגרי עבודה לאירופה ולמדינות המזרח התיכון. השר לביטחון פנים דיווח ביולי 2010 כי מידי חודש נכנסים לישראל 1,200 מסתננים מגבול מצרים, וכי באזור קהיר ממתינים בין מיליון לשניים וחצי מיליון אפריקאים להזדמנות לחצות את גבול מצרים-ישראל.<sup>24</sup> לנוכחותה של אוכלוסייה זו בארץ השלכות רבות בטווח הקצר והארוך. כך למשל במקומות ריכוזם העיקריים באילת (שם הם כבר מהווים כ-15% מתושבי העיר), בערד ובתל אביב (שם מעל 50,000 חיים באזור התחנה המרכזית הישנה) ניכרת

עליה בפשיעה בעיקר בתחום הסמים, האלימות והאלכוהול.<sup>25</sup> עד כי 10% מכלל אירועי הרצח שאירעו בישראל במחצית הראשונה של 2010 אירעו בקרב מסתננים.<sup>26</sup> מעבר לסוגיה הפלילית מציב זרם הפליטים והמסתננים המגיע לישראל גם אתגרים כלכליים וחברתיים. בין אלה ניתן לציין את הפגיעה בתנאי תעסוקתם של ישראלים לא מיומנים ודחיקתם אל מחוץ למעגל העבודה. דבר אשר מביא בתורו להגברת העוני ולהגדלת הנטל על מערכת הרווחה. מכיוון שהנפגעים העיקריים מהעסקת לא ישראלים הם בעלי מיומנויות נמוכות במשק והנהנים העיקריים הם המעסיקים והעובדים המיומנים המשתייכים לשכבות החזקות, העסקת עובדים לא ישראלים גם מרחיבה את הפערים בהתחלקות ההכנסות במשק. בה בעת, בענפים שונים דוגמת חקלאות זמירותם של עובדים לא ישראלים ובלתי מיומנים מעכבת שיפורים טכנולוגיים ומקטינה את הצורך בהכשרת כוח אדם מיומן.<sup>27</sup> מובן שלא בכל אלה "אשמים" הסודאנים והאריתראים, אך אין ספק כי נוכחותם הגוברת בארץ תורמת משמעותית להתגברותן של תופעות אלה.

**ה. אתגר היציבות האזורית** – בהקשר הרחב יותר מציבות מדינות כושלות אתגר ליציבות האזורית במזרח התיכון ובכלל, זאת בשל הקלות בה שחקנים חיצוניים יכולים להתערב בענייניהן הפנימיים. מה שעשוי להיראות על פני השטח כסכסוך פנימי או מאבק מזוין בין קבוצות חמושות לכוחות הממשלה, כמו זה שישנו בלבנון או בעיראק, משמש כזירת מאבק בין כוחות אזוריים. חולשת השלטון המרכזי וצמיחתן של קבוצות מתחרות למדינה משמשים כר פורה לגורמים מדינתיים שונים המבקשים להרחיב את השפעתם האזורית. בהקשר זה, במעגל הקרוב לישראל מהווה לבנון את הדוגמא הבולטת ביותר. מזה שנים מהווה מדינה זו זירת מאבק בין גורמי כוח שונים אזוריים ובינלאומיים: איראן המבקשת באמצעות חזבאללה להגביר את השפעתה בלבנון, ולהפכה בטווח הארוך לרפובליקה אסלאמית בדומיננטיות שיעית; סוריה המבקשת להכפיף את ארץ הארזים לשליטתה, ארצות הברית המבקשת לבלום את ההשפעה הסורית-איראנית במדינה ולכונן בה דמוקרטיה בסגנון מערבי וסעודיה המבקשת לטפח את בני בריתה הסונים; ולבסוף ישראל המנהלת מאבק מתמשך בטרור השיעי משטח לבנון. מאבק דומה מתנהל ברצועת עזה החשופה אף היא במידה רבה להשפעה איראנית. במעגל הרחוק יותר מהוות עיראק ותימן זירות מאבק דומות בין גורמים שונים: ארצות הברית, איראן, מדינות ערביות סוניות ובראשן ערב הסעודית. כך למעשה מהוות מדינות כושלות מקור לחוסר יציבות אזורית, ובמקרים שונים אף מהוות "יצואניות" של משברים. כך למשל במקרה התימני הביא חוסר יכולתו של השלטון להשליט את מרותו על הקבוצות השיעיות לזליגת

הלחימה לטריטוריה הסעודית בשלהי 2009. בדומה לכך בלבנון חוסר יכולתה/ רצונה המתמשך של הממשלה להכפיף את חזבאללה למרותה מהווה מזה שנים מקור לחוסר יציבות בין ישראל לבין לבנון. לשיא הגיעו הדברים כאשר חזבאללה הפר את הריבונות הישראלית וביצע פעולה במהלכה נהרגו ונחטפו חיילים ישראלים בגבול הצפון ביולי 2006, דבר אשר הביא לפרוץ מלחמת לבנון השנייה.

## סיכום

האתגרים אשר נמנו לעיל הנם חלק מהסביבה האסטרטגית עמה מתמודדת ישראל מזה זמן. בחינת תופעות אלה דרך פריזמת הכישלון המדינתי מאפשרת להתבונן בחלק מהאתגרים באופן שונה במקצת ולבחון את האינטרסים הישראלים מפריזמה אחרת. כך למשל במקרה הלבנוני בראש מענייניה של ישראל עומדת, בצדק, סוגית פירוק החזבאללה מנשקו. בה בעת, בחינת הנושא דרך "פריזמת המדינה הכושלת" עשויה דווקא להביא למסקנה כי במידה והניסיון לפירוק המערך הצבאי של הארגון יביא לערעור המצב הפנימי בלבנון עדיף להותירו על כנו. שכן כפי שקורה פעמים רבות במציאות המזרח תיכונית הבחירה היא בין רע לגרוע. ולכן יתכן כי הותרת חזבאללה חמוש הינה אלטרנטיבה פחות גרועה מקריסת המדינה הלבנונית.

באותו אופן ניתן לבחון גם את הדיון הישראלי בסוגית פגיעה בתשתיות המדינה הלבנונית אם וכאשר תפרוץ מלחמה נוספת נגד חזבאללה בלבנון. אם נבחן זאת דרך פריזמת המדינה הכושלת יתכן ויתברר כי האינטרס הישראלי הינו

לשמר את מוסדות המדינה הלבנונית ולא להחליש את השלטון המרכזי על ידי הרס תשתיותיו. בהיבט היסטורי רחב שימור ויתרה מזו, חיזוק המדינה הלבנונית נראה מבחינת ישראל כמצב של win win.

באופן דומה ניתן להסתכל גם על הרשות הפלסטינית וסוגית הקמת המדינה הפלסטינית בעתיד. אינטרסים רבים מנחים את קובעי המדיניות הישראלית בסוגיה זו. בה בעת, יתכן כי בראיה רחבה אחד החשובים שבהם צריך להיות הקמתה של מדינה פלסטינית מתפקדת בעלת מוסדות שלטון חזקים הפועלים לרווחת התושבים.

אם וכאשר תקום מדינה פלסטינית, התוצאה קרוב לוודאי תהיה מדינה כושלת נוספת, אשר תגביר את חוסר היציבות האזורית ותציב בפני ישראל אתגרים ביטחוניים קשים

בהעדר מוסדות מתפקדים מעין אלה, אם וכאשר תקום מדינה פלסטינית, התוצאה קרוב לוודאי תהיה מדינה כושלת נוספת, אשר תגביר את חוסר היציבות האזורית ותציב בפני ישראל אתגרים ביטחוניים קשים. בכל האמור לסכסוך עם הפלסטינים עלינו להדגיש כי הסדרי ביטחון נאותים הם לא טובה כלפי ישראל. יהיה זה אינטרס משותף לייצר את אותם הסדרי ביטחון שהם קריטיים על מנת להגיע לסיום

הסכסוך. יתכן וניתן להכיל את פריזמת המדינה הכושלת והצורך להימנע מיצירתה גם על רצועת עזה, אם כי נדמה כי סוגיה זו מורכבת יותר וראויה לדיון נפרד. בנוסף, בחינת האינטרסים הישראליים דרך פריזמה זו עשויה לחזק את ההבנה כי יש לסגור את גבולותיה של ישראל מהר ככל האפשר. חשוב להגביר את המאמצים לשם הקמת מכשול אפקטיבי ומערך משלים, לאורך גבול מצרים ואף לאורך גבול ירדן, כדי לצמצם חלק מהתופעות השליליות שנסקרו לעיל, כמו גם לכל מקרה בו תיווצר סכנה ליציבות המשטרים שם. הקמת מכשול רציף לאורך גבולותיה של המדינה היא דרך לגיטימית ואפקטיבית לבלום רבות מן התופעות הנובעות מכישלונן של מדינות סמוכות, כיאה לגבול בין לאומי. גם אם מכשול לא יכול למנוע לחלוטין כניסה של גורמים עוינים לתחומה הריבוני של המדינה, הוא משמש כגורם הרתעתי. ההבנה כי זרם הפליטים אינו מקרי אלא נובע מכישלונות מדינתיים במעגל הרחב של ישראל, עשוי להבהיר לקברניטי המדינה כי התופעה אינה עומדת להפסק, ויתכן כי רק תלך ותגבר בעתיד.<sup>28</sup>

בהיבט אחר, פריזמת המדינה הכושלת עשויה לתת כלי בדי המודיעין הישראלי בכל הנוגע להערכת יציבותם של משטרים. כפי שציין ראש אמ"ן, האלוף עמוס ידלין: "חיזוי יציבות משטרים ועיתוי קריסתם זהו אתגר מודיעיני מהמורכבים ביותר המחייבים צניעות וזהירות".<sup>29</sup> יתכן כי שימוש במודלים שונים העוסקים בחיזוי כישלונות מדינתיים עשויים לסייע לעבודת המודיעין ולגשר על הפער שבין התמקדות בסוגיות פוליטיות וצבאיות לבין הצורך להבין את זרמי המעמקים בחברות אותם חוקר המודיעין. ואכן, הצורך לזהות איומים אפשריים ולעקוב אחר התפתחויות במדינות מוגדרות, הביא כבר ב-1994 את סוכנות הביון המרכזית של ארצות הברית, ה-CIA, לבנות יכולות שיאפשרו לה לחזות טוב יותר יציבות משטרים וקריסת מדינות (State Failure Task Force). גם שאלות חברתיות-כלכליות דוגמת פתיחות המדינה לסחר חוץ, שיעור תמותת התינוקות, גודל האוכלוסייה, סוג האסלאם הנהוג במדינה, הגיוון העדתי ועוד עשויות להוות במקרים רבים אינדיקטורים טובים המסייעים לחיזוי כשלון מדינתי וליציבות המשטר.<sup>30</sup> עוד בהקשרי מודיעין, יתכן כי נוכח השלכותיהן של כישלונות מדינתיים במעגל הרחוק של ישראל, יש להרחיב את מעגל ההתעניינות המודיעיני לעבר מרחבים אשר נתפסים כבעלי רלוונטיות מוגבלת כאשר הם נבחנים מנקודת המבט המודיעינית הצרה.

לא מן הנמנע כי האיומים המופנים כלפי ישראל יג'רמו יותר ויותר מהשלכות הנובעות מחולשה, ספק התפרקות, של יחידות לאומיות בסביבתה האסטרטגית. כבר כעת ישראל מתמודדת מול גופים סמיריבוניים ומתקשה לקיים מולם הרתעה והכרעה במונחם הקלאסי. במסגרת זאת, יתכן שיש צורך "לעדכן" תפיסות מסורתיות של ביטחון לאומי אשר במרכזן לחימה בין מדינות ריבוניות – אלו צריכות לכלול

מענה גם ניתוח ומתן מענה לאיומים המגיעים מ"שטחים לא נשלטים". למרות השיח הער בעולם בנדון, מעט ידוע מהם התנאים להתפתחות איומים ביטחוניים חוצי גבולות – ומדוע מדינות מסוימות מזוהות עם אותם איומים יותר מאחרות, כמו גם, מדוע מדינות מוסלמיות מזוהות יותר מאחרות עם התופעה?

מאמר זה ביקש לפתוח צוהר ולהתניע חשיבה בנושא מדינות כושלות בקונטקסט הישראלי. הבנה טובה יותר של הגורמים, הביטויים וההשלכות שמציבות מדינות כושלות תספק, לכל הפחות, נקודת מבט נוספת והבנה טובה יותר של האתגרים הביטחוניים עמן מתמודדת ישראל. בחינת האינטרסים והאתגרים השונים העומדים לפתחה של מדינת ישראל באמצעות תופעת הכישלון המדינתי אין בה כדי להביא מזור לכל אלה. בה בעת, יש בה כדי לחדד דילמות ולהציע נקודת מבט שונה במקצת לתופעות עמן אנו מתמודדים מזה זמן. לרוב תהיה זו נקודת מבט היסטורית-השוואתית שבוחנת תהליכים ארוכי-טווח ואשר עשויה להציע התייחסות שונה במקצת לבעיות השעה, ואולי אף להוביל למסקנות אחרות באשר לכיווני המענה האפשריים לבעיות אלה.

## הערות

- 1 James Fearon and David Laitin, Ethnicity, "Insurgency and Civil war," *American political Science Review*, Vol. 97, No. 1, 2003, p. 75.
- 2 The Crisis States research Center, London School of Economic and Political Science, Crisis State Workshop 2006. See also "Congressional Research service Report to the United States Congress, Weak and Failing States; Evolving security Threats and United State policy", 2008.
- 3 Monty Marshall and Benjamin Cole, *Global Report 2009: Conflict, Governance and State Fragility*, Center for Systematic Peace and Center for Global Policy, George Mason University, 2009, p. 5.
- 4 Robert Rotberg, "Failed States in a World of Terror," *Foreign Affairs*, July-August 2002.
- 5 Robert Zoellick, President of the World Bank Group, The International Institute for Strategic Studies, 2008.
- 6 John Rapley, "The New Middle ages," *Foreign Affairs*, May-June 2006.
- 7 State Failure Task Force Report: Phase III Findings, September 30, 2000, pp. 4-5. <http://globalpolicy.gmu.edu/pitf/SFTF%20Phase%20III%20Report%20Final.pdf>
- 8 The White House, *The National security strategy of the United States of America*, March 2006. <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>
- 9 כך למשל, גם אם ארצות הברית תעקור את האיום שמציב אל-קאעדה לביטחון הלאומי האמריקאי, יהיה בכך רק מעט, אם בכלל, כדי לתרום לחיזוק המדינה האפגאנית או התימנית, ועם הזמן אלו עלולות להצמיח איומים נוספים.
- 10 Foreign Policy Magazine & the Fund for Peace Failed states Index at: [www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/22/the\\_2009\\_failed\\_states\\_index](http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/22/the_2009_failed_states_index)
- 11 ראו: יואל גוז'נסקי, "תימן: לדמותה של המדינה הערבית הכושלת", *מבט על*, גיליון 156, ינואר 2010.

- James Piazza, "Incubators of Terror, Do Failed and Failing States Promote Transnational Terrorism?," *International Studies Quarterly*, Vol. 52, 2008. 12
- Matthew Levitt, *When Yemen Meets Gaza*, The Washington Institute for Near East Policy, ForeignPolicy.com, January 25, 2010. 13
- [http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/01/25/when\\_yemen\\_meets\\_gaza](http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/01/25/when_yemen_meets_gaza) 14  
עמוס הראל, "איראן מתקשה להבריש נשק דרך סודאן לעזה", **הארץ**, 1 בינואר 2009.
- <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1100926.html>
- רוני מנדל, "הכירו את סודאן: צומת הברחות והטרור", *ynet*, 26 במארס 2009. 15
- <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3692715,00.html>
- סוכנויות הידיעות, "לבנון: עונשי מאסר על חברי ארגון טרור קיצוני", *nrg*, 12 במאי 2010. 16
- <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/106/337.html>
- הארץ**, 1 באפריל 2010. <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1160308.html> 17
- ראו: אמיר קוליק, "חזבאללה ומלחמתו החשאית בישראל", **עדכון אסטרטגי**, כרך 12, גיליון 3, (נובמבר 2009), עמ' 101–112. 18
- עמוס הראל, "איראן מתקשה להבריש נשק דרך סודאן לעזה", **הארץ**, 1 בינואר 2009. 19
- <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1100926.html>
- זוהר בלומנקרן, "נכשל ניסיון חטיפת אניית צים על ידי פיראטים", **הארץ**, 27 במארס 2010. <http://www.haaretz.com/hasite/spages/1159432.html> 20
- עידן רינג, "הפיראטים הסומליים משפיעים על כלכלת אפריקה ועל הטרור העולמי", **הארץ**, 5 בדצמבר 2008. <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1043736.html> 21
- The Time, January 24, 2009. Iran in scramble for fresh uranium supplies. 22
- [http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/middle\\_east/article5576589.ece](http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/middle_east/article5576589.ece)
- הארץ**: מחסן הנשק של חזבאללה הכיל נשק כימי, 3 בספטמבר 2009. 23
- <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1112165.html>
- מוטי בסוק, "המדינה תציב פלוגות מג"ב בגבול מצרים, אהרונוביץ: נבלום בגופינו את שיטפון המסתננים", *TheMarker*, 19 ביולי 2010. [http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=ibo/repositories/stories/m1\\_2000/mb20100719\\_01.xml](http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=ibo/repositories/stories/m1_2000/mb20100719_01.xml) 24
- דנה ויילר-פולק, "דו"ח של הכנסת: 80% מהמסתננים אינם בני גירוש", **הארץ**, 20 ביוני 2010; שמעון איפרגן, "עיר רפאים: כך הפכה ערד למודל של עוני ופשעה", *nrg*, 6 במאי 2010. <http://www.nrg.co.il/online/54/ART2/103/582.html> 25
- רחלי אבידוב, "סכנה ברורה ומיידית", מנהלת ההגירה, 4 בספטמבר 2008. <http://www.hagira.gov.il/ImmigrationCMS/NewsPapersParts/ereverev.04.09.08.htm> 26
- איילה חנגאל, "המפכ"ל: מסתננים מעורבים ב-10% ממקרי הרצח", וואלה, 28 באוגוסט 2010. <http://news.walla.co.il/?w=0/1715646> 26
- פורום קיסריה לתנויות מדיניות כלכלית-לאומית, דו"ח בנושא העסקת עובדים זרים, יוני 2010, עמ' 31–41. [http://www.idi.org.il/events1/CaesareaForum/Documents/%D7%A7%D7%99%D7%A1%D7%A8%D7%99%D7%94%202010/WM\\_C.pdf](http://www.idi.org.il/events1/CaesareaForum/Documents/%D7%A7%D7%99%D7%A1%D7%A8%D7%99%D7%94%202010/WM_C.pdf) 27
- ש.ם. עמ' 82. 28
- האלוף עמוס ידלון, הכנס השנתי ה-3, "האתגרים הביטחוניים של המאה ה-21", המכון למחקרי ביטחון לאומי, 15 בדצמבר 2009. 29
- ראו לדוגמה: State Failure Task Force Report: Phase III Findings, September 30, 2000. <http://globalpolicy.gmu.edu/pitf/SFTF%20Phase%20III%20Report%20Final.pdf> 30



# סוגיית הגרעין האיראני: דרכי פעולה אפשריות לארצות הברית

## אפרים קם

מדיניות ממשל אובמה בסוגיית הגרעין האיראני התאפיינה עד כה בשתי גישות. בשלב הראשון ניסה הממשל לקדם את יזמתו לפתח הידברות ישירה עם איראן בסוגיית הגרעין, במגמה לנסות להגיע להסדר עם איראן בנוגע להמשך תכנית הגרעין שלה. כדי למצות את סיכויי ההידברות, היה הממשל מוכן לוותר על התנאי המוקדם שהציב ממשל בוש למשא ומתן – שאיראן תשעה את העשרת האורניום – וכן היה מוכן לכמה דחיות בפתירת ההידברות, שבפועל שיחקו לידי האיראנים. הממשל לא גילה אופטימיות רבה בנוגע לסיכויי ההצלחה של יזמתו, אך סבר שאם זו תיכשל באשמת האיראנים, יקל עליו לגייס תמיכה בינלאומית בהגברת הלחצים על איראן.

בפועל התמקדה ההידברות בהסכם בעל אופי מוגבל, שהמגעים בנוגע אליו נהלו בסתיו 2009 בין הממשלות האירופיות והסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית ובין איראן. במרכז ההסכם עמדה עסקת האורניום הידועה, שבמסגרתה הייתה איראן אמורה להעביר כ-75 אחוזים מהאורניום המועשר לרמה נמוכה שברשותה לרוסיה, וזו תעביר אותו למדינה שלישית, וכעבור שנה יוחזרו לאיראן מוטות דלק גרעיני עבור כור המחקר הקטן שבטהראן. בעסקה היו טמונים יתרונות ניכרים עבור איראן: היא לא מנעה את איראן מלהמשיך בהעשרת האורניום, ולמעשה נתנה לגיטימציה להמשך ההעשרה באיראן; בכך היא אפשרה לאיראן להשלים את כמות האורניום שתוציא מידיה בתוך פחות משנה; ואישור העסקה לא היה מאפשר להשיג הסכמה בינלאומית להטיל סנקציות נוספות על איראן. אלא שהממשל קיווה להשיג באמצעות העסקה רווח זמן שירחק את איראן מהשגת היכולת לייצר נשק גרעיני, ושבמהלכו יהיה אפשר לייצר מסגרת מתאימה למשא ומתן נרחב יותר.

אפרים קם, סגן ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי וחוקר בכיר במכון

בסופו של דבר, יזמת ההידברות הישירה נכשלה, בעיקר מאחר שאיראן דחתה את העסקה, למרות היתרונות שהיו טמונים בה עבורה, משום שלא בטחה בממשלות המערב ולא הסכימה לתנאיהן, ועקב מאבקי פנים. מאוחר יותר קיבלה איראן כמה מתנאי העסקה שהיא דחתה קודם לכן, בהסכמה שהושגה בינה ובין מנהיגי טורקיה וברזיל. אלא שבינתיים השתנו הנסיבות, ההסכמה של איראן הייתה חלקית, וממשלות המערב לא קיבלו את העסקה החדשה, ולמעשה התעלמו ממנה.

### מדיניות הלחץ על איראן

בכך החל השלב השני במדיניות ממשל אובמה – שלב גיבוש הלחצים והסנקציות. במוקדה מצויה החלטת מועצת הביטחון מ־9 ביוני 2010, שהטילה סבב סנקציות רביעי על איראן והייתה בסיס לסנקציות עצמאיות נוספות – אשר לא הוסכם עליהן במועצה – שממשלות המערב החלו להטיל על איראן. אף שהסנקציות הנכללות בהחלטת מועצת הביטחון נופלות בהרבה מחומרתן של אלה שרצה הממשל, אין ספק שגל הסנקציות הנוכחי, ובכללו הסנקציות העצמאיות, הוא המקיף והמשמעותי ביותר שהוטל אי־פעם על איראן. הוא מכוון להגביל את פעילותם של בנקים וגופים פיננסיים איראניים ושל ארגונים ויחידים הקשורים ב"משמרות המהפכה" והפועלים בתחומים הקשורים בתכנית הגרעין. הוא נועד לאסור על איראן בניית מתקנים גרעיניים חדשים והשלמת קיימים, להגביל עוד יותר מכירות טכנולוגיה וחומרים היכולים לסייע לתכנית הגרעין והטילים של איראן, ולמנוע מכירות של מערכות נשק קונוונציונליות עיקריות לאיראן. חשוב לא פחות – הצעדים כוללים אמצעי אכיפה הדוקים יותר, הן על ידי הקמת ועדת פיקוח על מימוש הסנקציות והן על ידי הגברת הפיקוח על מטענים חשודים המיועדים לאיראן באמצעות ספינות ומטוסים.

יתר על כן, הסנקציות העצמאיות מכוונות במידה רבה כלפי מגזר האנרגיה של איראן. הן כוללות איסור על השקעות חדשות ומכירת ציוד לחברות איראניות הפועלות בתחומי הנפט והגז, ובכך הן גם מקשות על פיתוח שדות נפט וגז. הן מטילות הגבלות על חברות איראניות בתחומי המימון והביטוח, ובכך מאלצות נמלים וחברות תובלה ימית להגביל את קשריהם עם איראן. מאחר שיוטלו הגבלות על כיסוי הביטוח, לא יינתן לספינות איראניות, המובילות נפט וסחורות לאיראן וממנה, להיכנס לנמלים רבים.

הפעלת הלחצים והטלת הסנקציות יהיו הציר של מדיניות ממשל אובמה כלפי איראן בתקופה הקרובה, במטרה להמחיש לאיראן שהיא משלמת מחיר כבד מדי עבור המשך התנהלותה בתחום הגרעין, ואולם הבעיה העיקרית היא האם יש בסבב הסנקציות החדש כדי להניע את איראן לשנות את גישתה בסוגיית הגרעין.

מצד אחד איראן מוצאת את עצמה מבודדת למדי מול חזית בינלאומית רחבה, ובסנקציות הללו – אם אכן יבוצעו בעיקרן – יש כדי להכאיב לה יותר מקודמותיהן; ומצד אחר עדיין לא ברור באיזו מידה ימומשו הסנקציות ואם הממשלות והחברות הנוגעות בדבר אכן ישתפו פעולה ביישום הסנקציות ויימנעו מהפרתן.

יתר על כן, איראן נתונה תחת משטר מתרחב והולך של סנקציות מאז המהפכה, ולמדה כיצד להתמודד עמן ולעקוף אותן. להכין חלופות לדרכים שייחסמו בפניה ולצמצם את הנזקים שייגרמו לה עקב הסנקציות. איראן כבר הודיעה כי שום סנקציות לא ישנו את מדיניותה בתחום הגרעין וכי הסנקציות אולי יאטו את השלמת תכנית הגרעין, אך לא יעצרו אותה. קיימת אפוא אפשרות סבירה שההנהגה האיראנית תחליט לשלם את המחיר שיהיה כרוך בסנקציות, ובלבד שתשלים את בניית היכולת לייצר נשק גרעיני או אף לייצר בפועל. גישה זו מסתייעת גם על ידי העובדה שרוב הציבור הפוליטי האיראני תומך בגישת המשטר בסוגיית הגרעין, וגם ראשי המחנה הרפורמיסטי מביעים בגלוי את הסתייגותם מהחמרת הסנקציות על איראן, בין השאר מחשש שמא תוטל האשמה בהטלתן על מעצמות המערב, ולא על המשטר, וזו דווקא תלכד את העם סביב המשטר ותחזק אותו.

המפתח להשפעתן של הסנקציות על מדיניותה של איראן יהיה מצוי אפוא בשתי השאלות שהתשובות להן תלויות זו בזו: מה יהיה היקף יישומן של הסנקציות, ומה תהיה מידת נחישותו של המשטר להתמודד עמן, אם ייושמו בהיקף נרחב. התשובות לשאלות אלה אינן ברורות בשלב זה – וייתכן שאינן ברורות גם למשטר האיראני עצמו. בינתיים המשטר מגלה סימני דאגה עקב הסנקציות, ובידי הממשל האמריקאי יש סימנים שלסנקציות יש השפעה גדולה יותר מכפי שציפה המשטר האיראני. גם העובדה שהמשטר מודה בגלוי באפשרות שהסנקציות יאטו את השלמת תכנית הגרעין יכולה להיות משמעותית אם תהיה ההאטה ניכרת. מתוך תחושת לחץ ומתוך עניין לבלום את גל הסנקציות הציעה איראן לחדש את המשא והמתן על עסקת האורניום עם ממשלות המערב, וכן הודיעה שתשעה את העשרת האורניום לרמה של עשרים אחוזים, אם תקבל דלק גרעיני לכור המחקר בטהראן כחלק מן העסקה. בתקופה הקרובה עשוי אפוא המשטר האיראני לגלות גמישות טקטית בעמדותיו, אך בלי לוותר על חתירתו לנשק גרעיני. גם ראש ה-CIA, לאון פאנטה, העריך באמצע יולי 2010 כי הסנקציות כנראה לא ירתיעו את איראן מחתירתה להגיע ליכולת גרעינית.

גם אם בתקופה הקרובה יהיו הלחץ, הסנקציות והעמדה הנוקשה המרכיב העיקרי של מדיניות ממשל אובמה כלפי איראן, אין פירוש הדבר שזה לא ינסה לחזור לערוץ המשא והמתן. אדרבה, בעינינו נועדו הסנקציות להחזיר את איראן לשולחן המשא והמתן בתנאי לחץ, כדי להגדיל את הסיכוי שתקבל את תנאי

ממשלות המערב; ואכן, בסוף יולי 2010, בתגובה להצעת איראן לחדש את השיחות על עסקת האורניום, הודיע הממשל על נכונותו לחדש את השיחות על עסקת האורניום. אובמה עצמו הציע לדון בשורת צעדים שהממשל יקבע כי הם מספיקים בעיניו כדי להוכיח שאיראן אינה חותרת לנשק גרעיני.

בחודשים הקרובים תנוע אפוא מדיניות הממשל בין המשך הלחצים על איראן, ואולי אף הגברתם, ובין ניסיון לנצל את הלחצים כדי להפיק ויתורים מאיראן ולקדם הסכם עמה, כנראה בעניין עסקת האורניום, שיענה על דרישותיו. גורמים בממשל הקשורים במשא והמתן לא ראו סיכוי גבוה לאישור העסקה על פי תנאיו, ואולם מאחר שאיראן מבקשת לעצור את הסנקציות ומאחר שהיא כבר ויתרה כמה ויתורים בנוגע לעסקה במגעייה עם מנהיגי טורקיה וברזיל, אין לשלול את האפשרות שבסופו של דבר היא תסכים לתנאי הממשל ותאשר את העסקה.

אם תושג עסקה ואם לאו, בחודשים הקרובים יצטרך הממשל להעריך את מידת היעילות של מדיניות הלחץ. עד כה הממשל מחויב חדי־משמעית למנוע מאיראן השגת נשק גרעיני, אף שבינתיים לא עצרה מדיניותו את איראן, ועל אף ההערכות המטילות ספק באשר לאפשרות לעצור אותה. סביר להניח שבתקופה הקרובה לפחות לא ייסוג הממשל ממחויבות זו, בטרם יתברר אם נכשלה מדיניות הלחץ. הודעת המשטר האיראני, זמן קצר לאחר אישור החלטת הסנקציות, שהן עלולות להאט את תכנית הגרעין עשויה להיחשב בעיני הממשל הישג חלקי חשוב וסימן מעיד לנקודת תורפה בצד האיראני, בעיקר אם תהיה ההאטה ניכרת.

הבעיה תהיה אם יתברר כעבור זמן שמדיניות הלחץ אינה משיגה את מטרתה, דהיינו שיש קושי ליישם את עיקר הסנקציות, שהאטת תכנית הגרעין אינה משמעותית, ויותר מכול – שאיראן אינה עוצרת את חתירתה לנשק גרעיני, גם אם תאושר עסקת האורניום. הגעה למסקנה כזו תדרוש זמן, אולי זמן ניכר, משום שבחינת אפקט הסנקציות אינה יכולה להיעשות בזמן קצר ומשום שהממשל ימשיך לחפש דרכים נוספות להגברת הלחצים על איראן, ולא ימהר להודות שמדיניותו אינה אפקטיבית. שאלה חשובה בתהליך הבחינה תהיה מה יגדיר הממשל כהצלחה, ומה ככישלון. כך למשל אם יושג הסכם בעניין עסקת האורניום, הממשל עשוי לראות אותה כהצלחה משום שהיא עשויה להאריך את לוח הזמנים להשגת יכולת גרעינית, אף שהיא תאפשר לאיראן להמשיך להעשיר אורניום על אדמתה.

אלא שלרשותו של הממשל לא יעמוד זמן בלתי מוגבל לבחינת יעילותו של הסנקציות, שכן תכנית הגרעין של איראן מתקדמת בהתמדה ואינה עוצרת. מבחינה טכנית, תוכל איראן לייצר מתקן נפץ גרעיני ראשון בתוך שנה־שנתיים, בכפוף להחלטה לפרוץ לעבר הנשק הגרעיני. לפיכך גם אם הסנקציות יכולות להיות יעילות, השפעתן המלאה עלולה להתברר מאוחר מדי, כאשר איראן כבר תפרוץ לעבר הנשק הגרעיני.

## דרכי פעולה חלופיות

אם יגיע הממשל האמריקאי למסקנה שמדיניות הלחץ אינה אפקטיבית – כלומר שאיראן ממשיכה לבנות יכולת לפיתוח הפצצה ושהזמן הולך ואוזל – הוא יצטרך לשקול דרכי פעולה חלופיות. הממשל אינו מבהיר – לטענתו במכוון – מהם כיווני הפעולה העתידיים שלו, אך גורמים בממשל טוענים כי דרכי פעולה חלופיות לטיפול בסוגיית הגרעין נמצאות בתהליך של בחינה והכנה. מותר להניח שדרכים אלה בעייתיות ואין מבטיחות, וייתכן שזו הסיבה לתזכיר הפנימי שכתבתו יוחסה למזכיר ההגנה רוברט גייטס בינואר 2010, שקבל על כך שלארצות הברית אין מדיניות אפקטיבית לטווח ארוך לטיפול בסוגיית הגרעין האיראני.<sup>1</sup> סביר להניח שאי-החשיפה של דרכי הפעולה הללו נובעת מעניינו של הממשל שלא לכבול את ידיו, שלא לאפשר לאיראן להיערך לקראתן ושלא לחשוף את נקודות התורפה במדיניותו.

במקרה של הכרה בכישלונה של מדיניות הלחצים יעמדו בפני הממשל שתי דרכי פעולה עיקריות: לשקול מחדש את החלופה הצבאית או להיערך לתרחיש של כישלון לעצור את איראן.

האופציה הצבאית בעייתית ומסוכנת, והצלחתה אינה מובטחת, אך היא אפשרית. כדי להחליט על נקיטתה יצטרך הממשל לבחון שורה של סוגיות מבצעיות, מדיניות ואחרות. הוא יידרש לוודא שלרשותו יכולת מבצעית לבצע את הפעולה, ובכללה מודיעין איכותי ומדויק על המטרות. הוא יצטרך להעריך את מידת הנזק הצפוי להיגרם לאתרי הגרעין ואת פרק הזמן שתשתבש ותידחה בו תכנית הגרעין. יהיה עליו לתת את הדעת לתגובתה של איראן למהלך, שאין ספק כי תבוא – ובכלל זה תגובה נגד בעלות בריתה של ארצות הברית ובראשן ישראל, ותגובה נגד מטרות אמריקאיות בעיראק, במפרץ ובאפגניסטן. איראן מאיימת כי בתגובה למהלך היא תחסום את זרימת הנפט מהמפרץ. ספק אם תעשה זאת לאורך זמן, אם בכלל, משום שבכך היא תפגע בראש ובראשונה בעצמה, אך גם ללא פעולת חסימה מצד איראן, המהלך הצבאי עלול להביא למשבר בשוק הנפט לפרק זמן כלשהו. הממשל יידרש גם לגבש תמיכה פנימית ובינלאומית למהלך צבאי, ובכלל זה אולי השגת גיבוי מצד מועצת הביטחון. בסופו של דבר, הממשל יהיה חייב להעריך את מאזן הסיכויים מול הסיכונים הכרוכים בפעולה צבאית, וכן לענות על השאלה במה יהיה טמון סיכון גדול יותר – במהלך צבאי או בהשלכות התרחיש של איראן גרעינית.

על רקע שאלות סבוכות אלה הממשל האמריקאי משתמש בלשון כפולה. מצד אחד, ראשי הממשל קובעים בעקביות כי כל האופציות לטיפול בסוגיית הגרעין האיראני פתוחות, ובכללן האופציה הצבאית. הממשל גם מדליף מפעם לפעם ידיעות על הכנות לפעולה צבאית. כך אמרו גורמי ממשל באפריל 2010 שמערכת

הביטחון האמריקאית עוסקת בהכנת סדרה של חלופות צבאיות, שעדיין נמצאות בשלבי פיתוח, אשר יוגשו לשיקולו של הנשיא אם הדיפלומטיה והסנקציות לא יצליחו לאלץ את איראן לשנות את דרכה.<sup>2</sup> יתר על כן, יושב ראש המטות המשולבים של ארצות הברית, האדמירל מייקל מאלן, אמר ביולי 2010 כי גובשה תכנית לפעולה צבאית באיראן למקרה הצורך. מצד אחר, מאז אמצע 2008, עוד משלהי ממשל בוש, הדגישו גורמים בכירים בצמרת הממשל והמסד הביטחוני, ובכלל זה מאלן עצמו, כי אינם רואים מקום לביצוע מהלך צבאי באיראן בשלב הנוכחי וכי הממשל אינו נותן "אור ירוק" לישראל לבצע מהלך כזה. בכירי הממשל מזכירים שתי סיבות לרתיעתם ממהלך צבאי: אי-הוודאות והסיכונים הכרוכים בו, וההערכה שמבצע צבאי לא יעצור את תכנית הגרעין של איראן, אלא לכל היותר יעכב אותה לשנים אחדות. באורח לא רשמי, גורמי ממשל מזכירים סיבות נוספות לחשש ממהלך צבאי: המעורבות הצבאית הנרחבת של ארצות הברית בעיראק ובאפגניסטן, המכבידה על פתיחת חזית נוספת, והסכנה שאיראן תגיב בחסימת זרימת הנפט מהמפרץ ובעידוד פיגועי טרור במזרח התיכון ובעולם המערבי.

האופציה הצבאית מצויה עדיין בעדיפות האחרונה בעיני הממשל האמריקאי – כמו בעיני ישראל – עקב הסיכונים ואי-הוודאות הכרוכים בה. אין ספק שבתקופה הקרובה, כל עוד יעריך הממשל כי יש סיכוי להצלחת הדיפלומטיה ומדיניות הלחצים, הוא לא ינקוט מהלך צבאי, ויסתייג מביצוע מהלך כזה על ידי ישראל. השאלה היא עד כמה ישנה את עמדתו אם יעריך שמדיניות הלחצים נכשלה. מנקודת המבט הנוכחית, הסיכוי לכך נראה לא גבוה. הסיבות שהממשל מצוין לרתיעתו ממהלך צבאי, כמה מהן לפחות, אינן צפויות לחלוף עם הזמן, ואולם הסיכוי לכך אינו אפסי, והוא עשוי לגדול במשך הזמן. מדיווחים שונים עולה כי במערכת הביטחון האמריקאית מייחסים לאחרונה לאופציה הצבאית יותר משקל מאשר בעבר.<sup>3</sup> הממשל לא יוכל להתעלם מכך שהגעת איראן לנשק גרעיני תהיה כישלון מהדהד באחד המרכיבים המרכזיים של מדיניותו, שיהיו לו השלכות חמורות על אמינותו ועל יכולת הפעולה שלו, ושייצור סיכונים מרחיקי לכת לאינטרסים אסטרטגיים אמריקאים מהמעלה הראשונה. יתר על כן, כל עוד יש בידי הממשל אופציה מדינית-דיפלומטית, נוח לו לדחות את האופציה הצבאית. המצב עשוי להשתנות אם תמוצה האופציה המדינית ללא הצלחה, והממשל יצטרך לתת תשובות אחרות להתגרענות איראן.

לפיכך, אף שהממשל מסתייג כיום בבירור ממהלך צבאי, אין להוציא מכלל אפשרות שהוא יעריך מחדש את מאזן הסיכויים והסיכונים שהוא צופה עקב מהלך צבאי. באפשרות זו יכולה לתמוך העובדה שעקרונות הממשל לא נטש את האופציה הצבאית ושמערכת הביטחון האמריקאית ממשיכה לעסוק בהכנתה. ייתכן גם שהוצאת עיקר הכוחות האמריקאים מעיראק, ולאחר מכן מאפגניסטן,

תקל עליו להחליט על פעולה צבאית באיראן – גם משום שיוכל להפנות יותר תשומת לב ומשאבים לטיפול בבעיה האיראנית וגם משום שכוחותיו בסביבתה של איראן יהיו פגיעים פחות לתגובה מצד איראן. בסופו של דבר, לארצות הברית יש כנראה יכולת לבצע סדרה של תקיפות חוזרות על אתרי הגרעין, שידחו את השלמת תכנית הגרעין במספר שנים לא קטן. נכון שאיראן תגיב על מהלך צבאי נגדה בירי טילים ובטרור – בעצמה או באמצעות שלוחיה – ואולם יכולתה להגיב כך מוגבלת, והיא תצטרך להיזהר שלא להסתבך בעימות צבאי ממושך ומקיף עם ארצות הברית. אמנם כיום כל הממשלות האחרות מתנגדות למהלך צבאי, אבל הממשל טרם ניסה לגייס תמיכה פנימית ובינלאומית למהלך, ואם ינסה לעשות זאת בטיעונים משכנעים, ייתכן שהתמונה תיראה אחרת. על כל פנים, גם אם לא יחליט הממשל להפעיל את האופציה הצבאית, הוא עשוי לעשות בעצם קיומה שימוש רב יותר כדי להכביד את לחציו על איראן.

דרך פעולה נוספת במסגרת האופציה הצבאית יכולה להיות מתן "אור ירוק" מצד ארצות הברית למהלך צבאי על ידי ישראל. היתרון שבדרך זו, מבחינת הממשל האמריקאי, הוא שהאחריות לפעולה ולתוצאותיה תוטל על ישראל, ואולם חסרונותיה עולים על יתרונותיה. לישראל יש יכולת פחותה מזו של ארצות הברית לבצע את המהלך, ואם יצדד בו הממשל, עדיף שייעשה על ידי ארצות הברית, כדי להבטיח הצלחה גדולה יותר. יתר על כן, אם תבצע ישראל את המהלך, ממילא הכול יניחו – ובעיקר האיראנים – שארצות הברית שותפה לו ותומכת בו, ולכן תגובתה של איראן עלולה להיות מכוונת גם כלפי יעדים ואינטרסים אמריקאיים. גם אם תופנה תגובתה של איראן בעיקר כלפי ישראל, ייתכן שארצות הברית תראה את עצמה נדרשת לסייע לישראל נגד איראן, אם יהיה צורך. מסיבות אלה, אם ישקול הממשל את האופציה הצבאית בחיוב, ייתכן שיעדיף כי זו תנוהל על ידו, ולא על ידי ישראל.

מכל מקום, גם לוח הזמנים לביצוע מהלך צבאי יוגבל על ידי לוח הזמנים של תכנית הגרעין של איראן. התקפה על אתרי הגרעין יכולה להיות יעילה כל עוד לא יהיה בידי איראן נשק גרעיני, ולכן אם ישקול הממשל האמריקאי פעולה צבאית, יהיה עליו לגזור את לוח הזמנים לביצועה מלוח הזמנים המשווער של השגת הנשק על ידי איראן.

החלופה השנייה העלולה לעמוד בפני הממשל היא להשלים עם התרחיש שאין ביכולתו לעצור את המשך העשרת האורניום על ידי איראן משום שהסנקציות לא יהיו אפקטיביות והוא יירתע מנקיטת מהלך צבאי. ככל הנראה, עדיין הממשל אינו מצוי בנקודה זו, אף שמומחים שונים, בעיקר מחוץ לממשל, סבורים שבסופו של דבר לא יהיה מנוס מהשלמה עם המשך העשרת האורניום באיראן, ובהמשך הדרך – גם עם איראן גרעינית. נראה כי בשלב הנוכחי עדיין הממשל סבור שאפשר

למנוע השגת נשק גרעיני על ידי איראן, ואולם אם הוא לא יצליח למנוע את המשך העשרת האורניום באיראן, הוא עלול להלכה לנסות לעצור אותה בשתי מדרגות מאוחרות יותר:

- האחת – להשלים עם העשרת האורניום באיראן, אך להגיע להסכם עמה להטלת פיקוח בינלאומי הדוק יותר על מתקני הגרעין שלה, כדי לוודא שלא תעשיר אורניום לרמה גבוהה ושלא תעסוק בבניית מתקן נפץ גרעיני. למעשה, עסקת העברת האורניום – שנדונה עם איראן בסתיו 2009, ושהממשל מוכן לחזור אליה, אם יתקבלו תנאים – היא הסכמה בפועל להמשך העשרת אורניום באיראן. גם דבריו של נשיא ארצות הברית ברק אובמה, שהממשל מוכן לדון עם איראן על צעדים, אשר לדעתו יוכלו להוכיח כי איראן אינה חותרת לנשק גרעיני, הם בעצם נכונות עקרונית להסכים להעשרת אורניום באיראן, אם יתקבלו דרישותיו.
- והאחרת – אם לא יהיה אפשר לעצור את איראן בשלב ההעשרה לרמה גבוהה – לנסות לעצור אותה, באמצעות הסכם עמה, כמדינת סף, שתסתפק בבניית יכולת לייצר נשק גרעיני, בלי לייצר את הנשק עצמו.

הסיכונים החמורים שבשתי החלופות האלה ברורים לממשל. לאיראן יש היסטוריה ארוכה של הונאה והסתרה בתחום הגרעין, ולא יהיה אפשר לוודא פיקוח מלא על תכנית הגרעין שלה. גם פיקוח הדוק יותר לא יבטיח את מניעתה של העשרת אורניום לרמה צבאית. משום כך יש להניח שהממשל יחתור להבטיח מראש הסכמה בינלאומית להטלת סנקציות חמורות על איראן במקרה שזו תפר את ההסכמים עמה, אם אלה יושגו. מובן מאליו שמשמעות החלופה השנייה חמורה הרבה יותר; ואכן, גורמים בממשל הבהירו שאיראן לא תורשה לבנות יכולת לייצר פצצה גרעינית ולהישאר על הסף משום שאז תוכל לפרוץ במהירות לעבר הנשק הגרעיני, ולא יהיה אפשר להשיג מודיעין שיתריע על הפריצה בזמן אמת.<sup>4</sup> פירוש הדבר שאם תהיה איראן מדינת סף, לא תהיה בִּרְהָה אלא להתייחס אליה כמדינה גרעינית. לפיכך יש להניח שהממשל ישלים עם אופציות אלה רק מחוסר בִּרְהָה – רק אם יחליט שלא לנקוט מהלך צבאי, משום שיעריך כי הסיכונים הכרוכים בו עולים על הסיכונים שיהיו טמונים בחלופות אלה.

קיימות שתי אופציות נוספות שנבחנו על ידי הממשל בשנים האחרונות. האופציה האחת היא לסייע לשינוי המשטר הקיצוני באיראן. ברור כי החלופה הזו, אם אפשר לממש אותה, היא הרצויה ביותר. שינוי המשטר אינו מבטיח את עצירת תכנית הגרעין משום שבאיראן קיימת תמיכה כללית בהמשכה, וכל מנהיגי המחנה הרפורמיסטי היו בעבר שותפים לפיתוחה, בהיותם בעמדות שלטון. אף על פי כן, זו חלופה מועדפת משום שגם אם תגיע איראן לנשק גרעיני, ברור שלהימצאותו בידי



משטר מתון יותר תהיה משמעות שונה מאשר להימצאותו בידי המשטר הרדיקלי הנוכחי, ואולם לממשל האמריקאי אין דרך בדוקה לסייע לשינוי המשטר. מאז פרוץ המשבר הפנימי באיראן ביוני 2009, וגם לפני כן, בחן הממשל את האפשרות לנסות לסייע לדורשי השינוי באיראן. בסופו של דבר בחר הממשל שלא להתערב בנעשה באיראן, מלבד הקצאת תקציבים לצורכי תעמולה, ואולי גם לסיוע כספי לגורמי אופוזיציה. שיקולו של הממשל היה נכון: אם יחול שינוי פנימי באיראן, הוא יהיה תוצאה של תהליכים פנימיים, ולא של התערבות חיצונית. בינתיים תמיכה ברורה באופוזיציה עלולה להזיק לה ולהציגה כמשתפת פעולה עם אויבים חיצוניים. על כל פנים, ברור כי מאמץ לשינוי המשטר באיראן אינו יכול להיות אסטרטגיה אמינה ובעלת סיכוי סביר עבור הממשל האמריקאי, גם משום ששינוי המשטר אינו מובטח וגם משום שהשינוי עלול להתרחש בפרק זמן ארוך.

האופציה האחרת היא לנסות לשבש את תכנית הגרעין של איראן באמצעות פגיעה וחבלות בציוד ובטכנולוגיה, ואולי באנשים. הממשל עסק במשך שנים בניסיונות לעכב את תכנית הגרעין של איראן על ידי מאמצים לשבש ולמנוע עסקאות להעברת ציוד וטכנולוגיה שהיו חשודים כקשורים בתכנית הגרעין – בעיקר על ידי לחצים על ממשלות וחברות לבלום את העסקאות. במקרים לא מעטים עלה הדבר בידי, ואין ספק שמאמצים אלה היו גורם מרכזי בעיכוב תכנית הגרעין עד כה. מפעם לפעם התקבלו גם דיווחים על חבלות בציוד שהיה מיועד לתכנית הגרעין של איראן – באיראן עצמה או מחוץ לה – וחבלות אלה יוחסו לקהילת המודיעין האמריקאית או הישראלית. ברור כי בתכנית הגרעין של איראן היו במשך השנים תקלות טכניות רבות שעייבו אותה, אך לא ידוע אילו תקלות נבעו מקשיים בהפעלת המערכות, ואילו נגרמו על ידי גורם חיצוני. אף שעד היום קהילות המודיעין האמריקאית והישראלית מדווחות על תקלות שכאלה, ספק אם אפשר לקבוע לפיהן מדיניות לעצירת איראן, מה גם שבמצב השליטה של איראן בטכנולוגיה הגרעינית, חבלות כנראה לא יעצרו אותה לאורך זמן.

### דרכי הפעולה מול איראן גרעינית

הממשל האמריקאי לא התייחס עד כה להיערכות מול התרחיש שלאיראן יהיה נשק גרעיני. הסיבה לכך ברורה: לממשל חשוב להדגיש את נחישותו לעצור את התגרענותה של איראן, ולכן אין הוא מוכן להודות באפשרות שירים ידיים וישראלים עם איראן גרעינית. ואולם מותר להניח שהממשל בוחן ומכין, בשקט וללא פרסום, דרכי פעולה לתרחיש של הימצאות נשק גרעיני בידי איראן – או שיבחן אותן בעתיד הלא רחוק – משום שאינו יכול להשאיר את הכנתן לרגע האחרון או ליום שאחרי. דרכי פעולה אלה יכוונו למנוע את הסיכונים שינבעו מהשגת נשק גרעיני

על ידי איראן או לפחות לצמצם אותם. מאחר שהממשל לא פרסם מידע כלשהו על דרכי פעולה אלה, תישאר בחינתן ברמה הכללית בלבד.

בראש הסיכונים תעמוד האפשרות שאיראן תיצור איום של שימוש בנשק גרעיני נגד ישראל. בתרחיש זה תימצא ישראל במצב שונה מכל בעלות בריתה האחרות של ארצות הברית משום שהיא תהיה המדינה היחידה אשר בנוגע אליה קיים הסיכון שאיראן תתקוף אותה בנשק גרעיני, תהיה סבירות הסיכון אשר תהיה. עקב מחויבותו רבת-השנים של הממשל האמריקאי לקיומה ולביטחונה של ישראל, הוא יהיה חייב לנקוט צעדים כדי למנוע כל סכנה של התקפה גרעינית מצד איראן על ישראל. למחויבות זו תהיה סיבה נוספת: אם ימשיך הממשל לגלות הסתייגות ממהלך צבאי ישראלי נגד איראן, הוא לא יוכל להותיר אותה ללא מענה הולם לאיום הגרעיני. הוא יהיה חייב אפוא לתרום את חלקו לבניית המענה – גם כאמצעי עיקרי לשכנוע את ישראל שלא לצאת למהלך צבאי עצמאי.

המרכיב העיקרי שלחזיקו תידרש ארצות הברית לתרום יהיה ההרתעה נגד האפשרות של התקפה גרעינית מצד איראן. סיוע מארצות הברית לחיזוק ההרתעה של ישראל יוכל להיעשות בשתי דרכים עיקריות: האחת – באמצעות אספקת אמצעי לחימה, טכנולוגיה וציוד צבאי לחיזוק יכולת ההגנה של ישראל – ובכלל זה בתחום ההגנה נגד טילים ויכולת ההתרעה – ולשיפור יכולת התגובה שלה מול האפשרות של התקפה גרעינית מצד איראן. סיוע זה אמור לשכנע את איראן שהתקפה מצדה על ישראל צפויה להיכשל ושתגובת ישראל תהיה בעלת עוצמה הרסנית; האחרת – באמצעות הגדרה ברורה של מחויבותו של הממשל האמריקאי לגבות את ישראל מול האפשרות של התקפה גרעינית איראנית, לדוגמה באמצעות הודעה של הממשל על מתן "מטריה גרעינית" לישראל, הצבת יחידות אמריקאיות נוספות בישראל או חתימת ברית הגנה עם ישראל, אם זו תהיה מעוניינת בה. על כל פנים, יש חשיבות לעיתוי הצעדים האמריקאיים משום שנקיטתם בשלב מוקדם מדי עלולה להתפרש כהשלמה עם איראן גרעינית.

מלבד זה, יידרש הממשל האמריקאי לנקוט צעדים כדי לבלום את חיזוק השפעתה האזורית של איראן:

- אין כמעט ספק שאם תשיג איראן נשק גרעיני, יוביל הממשל מהלך להטיל עליה סנקציות נוספות כדי להחליש אותה ולצמצם את יכולת פעולתה. כך נעשה ב־1998 בעניין הודו ופקיסטן, אם כי לפרק זמן מוגבל, לאחר שערכו ניסויים גרעיניים. עם זאת, סביר להניח שסנקציות אלה, אם יוטלו, ישמשו בעיקר לצורכי ענישה, ולא יהיה בהן כדי להחזיר את הגלגל לאחור.
- איראן גרעינית עלולה לנקוט מדיניות אגרסיבית יותר בתחומים שונים – כלפי שכנותיה, כלפי ישראל, בעיראק, במפרץ, ואולי גם בתחום מחירי הנפט.

הממשל יצטרך לתת את דעתו כיצד להתמודד עם איראן רדיקלית ואגרסיבית במדיניות החוץ שלה.

- הממשל ינקוט צעדים נוספים לחיזוק ביטחונן של מדינות המפרץ, כדי לבלום לחצים מצד איראן עליהן וכדי לחזק את אמינותה של ארצות הברית, שבהכרח תיפגע אם תישל בבלומת התגרענותה של איראן. הממשל כבר נקט צעדים בכיוון זה על ידי הצבת מערכות הגנה נגד טילים במפרץ. בו בזמן יצטרך הממשל לדאוג לכך שהשפעתה של איראן בעיראק לא תתרחב עוד יותר לאחר הוצאת כוחותיו ממנה.
- הסיכון שאיראן תעביר נשק גרעיני לארגוני טרור, ובעיקר לחזבאללה, אינו גבוה. ואולם הממשל מגלה דאגה מאפשרות זו, ויצטרך לתת את דעתו גם לאפשרות שחזבאללה יהיה אגרסיבי יותר לאחר שאיראן תשיג נשק גרעיני.

אחת הדאגות העיקריות של הממשל היא שמדינות נוספות באזור ינסו להצטרף למעגל הגרעיני בעקבות התגרענותה של איראן. מועמדות לכך יכולות להיות מצרים, ערב הסעודית, סוריה, טורקיה, ובטווח הרחוק יותר גם עיראק. על רוב המדינות הללו יש לממשל השפעה ניכרת, והוא יצטרך להפעיל אותה כדי לבלום תהליך שיערער עוד יותר את היציבות במזרח התיכון וכן את משטר בקרת הנשק.

## סיכום

בטווח הקצר, החלטת מועצת הביטחון להטלת סבב הסנקציות הרביעי על איראן מציבה את הממשל האמריקאי במצב נוח יותר בטיפולו בסוגיית הגרעין האיראני. ההחלטה קובעת הטלת סנקציות בהיקף רחב יחסית, יוצרת בסיס להטלת סנקציות משלימות על ידי ממשלות המערב, מעמידה את איראן במצב לא נוח ויוצרת אפשרות להאט את תכנית הגרעין של איראן. היא גם מאפשרת לממשל אובמה להציג מדיניות מגובשת לתקופה הקרובה, שעיקרה הפעלת לחצים וסנקציות על איראן, בתמיכתה של חזית בינלאומית רחבה, אך גם אינה פוסלת הידברות עם איראן בתנאים מקובלים על הממשל. הידברות כזו, אם תתפתח, עשויה להתמקד בעסקת העברת האורניום.

אלא שמדיניות זו עלולה להיות ראויה לטווח הקצר בלבד. מאוחר יותר, סביר שבשנת 2011, יצטרך הממשל לבחון מחדש את מידת האפקטיביות של מדיניותו. הממשל אינו מצפה כנראה להשיג השעיה מלאה של העשרת האורניום באיראן, והוא יראה בהאטה ניכרת שלה בגדר הצלחה. ואולם אם לא תושג גם האטה ממשית, ואיראן תמשיך בחתירתה לנשק גרעיני, כאשר הזמן ילך ויאזל – יעמוד הממשל האמריקאי בפני הצורך לבחור בין שתי חלופות קשות ובעייתיות, שאינן

רוצה בהן: לשקול מחדש את האופציה הצבאית או להשלים עם המשך העשרת האורניום באיראן, ובהמשך הדרך – להשלים עם הגעת איראן לסף הנשק הגרעיני או אף לנשק עצמו.

מכל מקום, כל דרך פעולה שיחליט הממשל לנקוט תהיה חייבת לתת את הדעת ללוח הזמנים של תכנית הגרעין של איראן. מבחינה טכנית, יהיה ביכולתה של איראן לבנות מתקן גרעיני ראשון בתוך שנה-שנתיים. מאחר שאיראן אינה עוזרת בדרך לבניית יכולת גרעינית, הן האפשרות למצות את יעילות הסנקציות, והן חלופת המהלך הצבאי, חייבות להיות מושפעות מהמועד שבו תשיג איראן – לפי ההערכה – יכולת לפרוץ לעבר הנשק הגרעיני.

## הערות

- 1 “Gated Says U.S. Lacks Policy to Curb Iran’s Nuclear Drive”, *New York Times*, April 17, 2010.
- 2 שם.
- 3 אפרים קם, “האופציה הצבאית חוזרת לשולחן?”, **מבט-על**, 197 (5 באוגוסט 2010).
- 4 *New York Times*, April 17, 2010.

# האיחוד האירופי ומניעת תפוצת נשק גרעיני

## אליסה אוזבק

### מבוא

איראן בעלת יכולת גרעינית תהווה איום חמור על הקהילה הבינלאומית, תוביל באופן בלתי נמנע לשינוי ביחסי הכוחות האזוריים והבינלאומיים, ותחבל במאמצי של הקהילה הבינלאומית לעצור את תפוצת הנשק הגרעיני במזרח התיכון. בשל כך מדינות ה-E<sup>3</sup>,<sup>1</sup> ומאוחר יותר מדינות ה-E<sup>3</sup>+3,<sup>2</sup> ניהלו מגעים עם איראן מאז שנת 2003. למרות כל אותן שנים של משא ומתן ועל אף ארבעה סבבי סנקציות שהטילה מועצת הביטחון של האו"ם, שאלות חשובות בנוגע להיקף תכנית הגרעין של איראן ולמטרתה נותרו ללא תשובה: האם איראן (1) חותרת להפוך למדינה גרעינית; (2) חותרת להפוך למעצמה גרעינית וירטואלית;<sup>3</sup> או רק (3) מייצרת אנרגיה גרעינית למטרות שלום? האפשרות הראשונה אסורה, האחרונה מותרת בהתאם לאמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT), והאפשרות השנייה מצויה באזור ה"אפור והדרום-מזרחי" מבחינה משפטית. לפיכך התעקשותה של איראן כי תכניתה חוקית,<sup>3</sup> לצד המבוכה המתמשכת של מדינות ה-E<sup>3</sup>+3, רק סייעו לממשלת איראן. בחלוף הזמן קיבלו מדינות ה-E<sup>3</sup>+3 דה־פקטו את זכותה של איראן להעשיר אורניום על אדמתה. קְזמת טורקיה וברזיל מחודש מאי 2010, שהוכרה על ידי מרבית מדינות אירופה כאמצעי בונה אמון, שימשה כלי נוסף בידי איראן להסתת תשומת הלב של הקהילה הבינלאומית מהעניין המרכזי: המשך תהליך ההעשרה שהיא מבצעת, תוך כדי הפרת מחויבויותיה לסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א). איראן המשיכה להתעלם מהחלטות מועצת הביטחון של האו"ם והניחה לתאריכי יעד מוסכמים – בעניין הצעות הקהילה הבינלאומית – לחמוק ולחלוף. בו בזמן העלו הדרו"חות האחרונים של הסבא"א חששות כבדים בנוגע לממדים הצבאיים

אליסה אוזבק עסקה בתחום היחסים הבינלאומיים במחלקה לפרוק נשק באו"ם, במשרד החוץ הגרמני, ובארגון נאט"ו.

של תכנית הגרעין של איראן, וחיזקו עוד יותר את החששות החמורים הנשמעים כבר שנים מצד רוב החברות בקהילה הבינלאומית. המסר העולה מחומרת ההתפתחויות הללו הוא כי הזמן הולך ואוזל. הפסימיות בנוגע לתפוצה הגרעינית של איראן טרם תפסה את מקומה של האופטימיות בקרב הקהילה העולמית הקוראת לפירוק מנשק גרעיני. כאשר הציג נשיא ארצות הברית ברק אובמה את חזונו על עולם נקי מנשק גרעיני והביע את נכונותו של הממשל לחזק את הסדר הגרעיני הבינלאומי ובמרכזה של היזמה האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT), דווקא האירופיים תלו תקוות גדולות בהגעה להסכמה בינלאומית בנושאים של מניעת תפוצת נשק גרעיני וניסוח מחדש של האמנה. התוצאה הסופית של ועידת המעקב אחר אמנת ה-NPT שהתקיימה בחודש מאי 2010 שווקה בהתאם לזאת כהצלחה, אף שהוועידה לא התייחסה התייחסות של ממש לחששות חמורים בתחום תפוצת הנשק הגרעיני, ובפרט לתכנית הגרעין של איראן.

חומרת האתגרים הנוכחיים מחייבת את המדינות לבחון את התפיסה העומדת בבסיס עמדותיהן בנוגע למניעת תפוצה גרעינית ולפירוק מנשק גרעיני. במאמר זה אתמקד בעיקר באסטרטגיה של אירופה בנושא מניעת תפוצת נשק גרעיני בהקשר בינלאומי ואזורי, בניסיון לנתח, להסביר ולהעריך את עמדתה של אירופה בנוגע למניעת תפוצת נשק גרעיני.

## האסטרטגיה של האיחוד האירופי

בשל אופי החברות באיחוד האירופי, המורכבת ממדינות גרעיניות וממדינות לא גרעיניות, ממדינות החברות בנאט"ו וממדינות שאינן חברות בנאט"ו, האיחוד נדרש ליצור איזון ולגבש עמדה מציאותית בנוגע לסוגיות העדינות של מניעת תפוצה ופירוק מנשק גרעיני כשבמקביל בולט היעדרה של הסכמה בכל הקשור לסוגיית עיראק. האיחוד האירופי הציב את תפוצת הנשק הגרעיני בראש רשימת איומי הביטחון המרכזיים הנשקפים לחברות בו, ואימץ, להבדיל מסיכונים אחרים המפורטים באסטרטגיית הביטחון האירופית, "אסטרטגיה נפרדת של האיחוד האירופי נגד תפוצת נשק להשמדת המונים" (2003). מלבד זה, אימצה המועצה האירופית סעיף בנוגע למניעת תפוצה של נשק גרעיני האמור להיות מיושם בכל ההסכמים עם צדדים שלישיים, לרבות הסכמים בתחום הסחר. כדי להבטיח את יישומה היעיל של האסטרטגיה וכדי להדגים כי יוחדה תשומת לב למניעת תפוצה של נשק להשמדת המונים, אומצו מספר רב של עמדות משותפות, תקנות משותפות, פעולות משותפות, החלטות מועצה משותפות ותכניות פעולה, לרבות "קווי פעולה חדשים" (2008).

באסטרטגיה של האיחוד האירופי למניעת תפוצה של נשק להשמדת המונים<sup>45</sup> יש שלושה עקרונות מרכזיים: רב־צדדיות אפקטיבית, קידום סביבה בינלאומית ואזורית יציבה, ושיתוף פעולה עם שותפים. מן ההיבט הקונספטואלי, האסטרטגיה מבוססת על ההנחה שקיימים יחסי תלות הדדיים בין פירוק מנשק גרעיני ובין מניעת תפוצת נשק גרעיני, אשר משתמע מהם כי תפוצה היא בלתי נמנעת כל עוד המדינות הגרעיניות ממשיכות להחזיק בארסנל הגרעיני שלהן, גם אם בכמויות מצומצמות יותר, תוך כדי הוקעת רכישת נשק גרעיני שכזה בידי כל מדינה אחרת. המחויבות הכוללת של האיחוד האירופי למערכת האמנה הרב־צדדית, כשאמנת ה־NPT<sup>6</sup> עומדת במוקד הסדר הגרעיני, מקבלת משנה תוקף. אמנת ה־NPT עצמה מושתתת על שלושה יסודות שווים, בלתי נפרדים, המחזקים זה את זה, המבוססים על התחייבויותיהן של חמש מדינות הגרעין הרשמיות<sup>7</sup> (NWS) לצמצם – ובסופו של דבר לחסל כליל – את כל הנשק הגרעיני שברשותן, בעוד המדינות הלא גרעיניות (NNWS) נמנעות מחתירה להשגת נשק או חומרי נפץ גרעיניים; וכגשר בין המדינות שיש ברשותן נשק גרעיני לאלו שאין ברשותן נשק שכזה, הסכימו המדינות הגרעיניות והמדינות הלא גרעיניות על

1 [...] הזכות הבלתי ניתנת להעברה של כל הצדדים לאמנה לפתח מחקר, ייצור ושימוש באנרגיה גרעינית למטרות שלום [...],<sup>2</sup> [...] כל המדינות החברות באמנה מסכימות לחילופין מלאים של ציוד, חומרים ומידע מדעי וטכנולוגי של אנרגיה גרעינית למטרות שלום.<sup>8</sup>

## פעילות האיחוד

על פי רוב הובילה העמדה האירופית ל"יישור קו" במדיניות האיחוד האירופי והגבירה את שיתוף הפעולה בקרב המדינות החברות בו בתחומים הנוגעים לתפוצת נשק להשמדת המונים. מלבד זה, היא חיזקה את עמידתה של אירופה אל מול ארצות הברית, והדגימה כי כאשר שוררת הסכמה בקרב האירופים בנוגע למטרה נעלה כמו מניעת תפוצת נשק להשמדת המונים, ביכולתם לתאם ולשתף פעולה במישור הבינלאומי. פעילותו הבלתי נלאית של חבייר סולנה, הממונה על מדיניות החוץ באיחוד האירופי, הייתה חשובה לשמירה על ערוצי תקשורת פתוחים בשיחות עם איראן. עם זאת, האווירה בשיחות המשא ומתן בין מדינות ה־E3 ובין איראן התאפינה בעליות ובמורדות קיצוניים לפני שהופסקו לאחר ההצעה לאיראן בחודש יוני 2008.<sup>9</sup> עם היבחרו של הנשיא אובמה לתפקידו ובעקבות השינוי שנוצר בשל כך במדיניותה של ארצות הברית כלפי איראן, סבר האיחוד האירופי כי משחק על "הקלף המנצח של ארצות הברית בראשות אובמה" יוביל לפריצת הדרך המדינית המיוחלת בשיחות המשא ומתן עם טהראן,<sup>10</sup> ואולם הפתרונות הדיפלומטיים שהוצעו לאיראן לא נשאו פרי.

ממשלת איראן המשיכה להיראות אדישה ליתרונות הכלכליים והמדיניים של שיתוף פעולה עם מדינות ה-3+3, אשר היו עשויים לכלול הקלה בסנקציות הקיימות על ארגונים איראניים, פרטיים וממשלתיים כאחד, וכן הקלה בסנקציות על אנשים פרטיים, לשם השגת המטרה הרחבה יותר של האטת תפוצת הטילים והנשק הגרעיניים.

בשנת 2007 אימץ האיחוד האירופי עמדה משותפת מס' 140/2007, אשר יישמה את החלטה מס' 1737 של מועצת הביטחון של האו"ם במדינות האירופיות, וגם אסרה מעבר חופשי של אנשים חשודים הכלולים ברשימות הרשויות בגבולות השונים של האיחוד האירופי. עמדה משותפת מס' 246/2007 גובשה כתיקון לעמדה מס' 140/2007, והיו בה סנקציות חמורות יותר, האוסרות סחר עם איראן בחומרים ובציוד המשמשים לייצור נשק להשמדת המונים על פי רשימות ה-NSG (Nuclear Suppliers Group) ומשטר הפיקוח על טכנולוגיית טילים, והגבילה מתן הכשרה ופעילויות מימון שנועדו לתמוך בפיתוח העשרת אורניום ויכולות הפרדת פלוטוניום בידי איראן. מלבד זה, האיחוד האירופי הקפיד נכסים של תאגידים ושל גופים ממשלתיים וכן של אנשים פרטיים הקשורים בקשר ישיר לפעילויות הגרעין הרגישות של איראן ולתכניות פיתוח הטילים שלה, ובכך מנע מחברות באיחוד האירופי העברת משלוחים של נשק קונוונציונלי ושל ציוד צבאי לאיראן, ואסר על המדינות החברות באיחוד להתקשר במחויבויות חדשות למתן מענקים, סיוע כספי או הלוואות בתנאים נוחים לטהראן.

בשנת 2008 הוסיפה מועצת האיחוד האירופי אמצעים נוספים באמצעות אימוץ עמדה 479/2008, אשר כללה אנשים וישויות נוספים כמועמדים להגבלה בתנועה ולהקפאת נכסים. מלבד זה, באוגוסט 2008 אימץ האיחוד החלטה משותפת 652/2008, הקוראת לכל המדינות החברות להפגין ריסון בכל הנוגע לקבלת התחייבויות חדשות להענקת תמיכה כספית רשמית לסחר עם איראן ובנוגע להגברת הערנות בכל הקשור לפעילויות של מוסדות פיננסיים עם בנקים איראניים. עמדה משותפת 652/2008 קראה למדינות החברות באיחוד לבדוק מטענים של מטוסים ושל ספינות בנמלים או בשדות תעופה בשטחן המיועדים להישלח אל איראן וממנה. מגבלה נוספת שהטיל האיחוד האירופי הייתה ביטול אשרות הכניסה של פקידים איראנים בכירים אחדים ושל אנשים נוספים הקשורים לתכנית הגרעין. כמו החלטה 1737 של מועצת הביטחון של האו"ם, בחודש יוני 2010, תרמו החברים האירופים במועצת הביטחון לאימוץ החלטה 1929, שלווה בהצהרה של המועצה האירופית על הטלת סנקציות מענישות המתמקדות במסחר עם איראן, בהגבלות פיננסיות ובהגבלות על השקעות בתעשיות הגז והדלק האיראניות.



עם זאת, בחינה ביקורתית של יעילות המדיניות האירופית בנוגע למניעת תפוצת נשק גרעיני, מעלה בבירור כי החזית הציבורית שהאיחוד האירופי מפגין מסתירה מחלוקת פנימית וסטנדרטים כפולים המחייבים בדיקה מעמיקה יותר במישור המדיני והכלכלי.

בכל הקשור לאיראן, האינטרסים של כל מדינה באיחוד האירופי גוברים על האינטרסים המשותפים. מדינות מזרח אירופה ומרכזה מקיימות קשרים כלכליים זניחים עם איראן, ובדרך כלל הן נוטות להטיל ספק ביעילותן של סנקציות נגד משטרים אוטוקרטיים. מלבד זה, על פי רוב, מדינות אירופיות – להבדיל מישראל – אינן רואות בתכנית הגרעין של איראן עניין של "חיים או מוות". ישראל מתייחסת לאיום זה ישירות מהרטוריקה המשתלחת של נשיא איראן, התוקף את זכותה של מדינת ישראל להתקיים, לצד תמיכתו הגלויה בהיסטוריונים מכחישי שואה. להבדיל מכך, האפשרות של איראן גרעינית היא איום רחוק עבור רוב המדינות האירופיות – לשם דוגמה, מדיניותן של פולין ושל צ'כיה בנוגע למיקום מערכת להגנה מפני טילים מחזקת את ההערכה כי בעיני מדינות מרכז אירופה ומזרחה הנשק הגרעיני הרוסי הקיים הוא איום גדול יותר מאשר תכנית הגרעין של איראן.

עם זאת, במדינות מערב אירופה, בכל הקשור לעמדות מדיניות אל מול איראן התמונה מגוונת יותר. בחודש פברואר 2009 התנגדו יוון, קפריסין, ספרד, מלטה, אוסטריה ושוודיה להצעת מדינות ה-E3 להחרפת הסנקציות נגד איראן. קפריסין, מלטה ויוון התנגדו להרחבת היקף הסנקציות של האו"ם נגד חברות ספנות איראניות מחשש לפגיעה ברווחיהן משירותי נמל. אוסטריה לדוגמה התנגדה בפומבי בשנת 2007 להטלת סנקציות חריפות יותר על איראן בידי האיחוד האירופי, בשל רצונה לשמור על ניטרליות בסוגיית הגרעין. שוודיה מתחה ביקורת על סבב הסנקציות האחרון של האו"ם נגד איראן בטענה שיש לסנקציות אלה השפעות קשות על העם האיראני. יתרה מכך, שוודיה, תומכת נלהבת במדיניות פירוק מנשק גרעיני, טענה כי מדינות גרעיניות יצטרפו לתור לפירוק מנשק זה אם הן מעוניינות באמת ובתמים להפסיק את תפוצת הנשק הגרעיני.

דנמרק, ספרד, איטליה ואוסטריה נלהבות פחות מהטלת סנקציות נוספות המתמקדות במגזרי הגז והאנרגיה של איראן בשל החשיפה של חברות האנרגיה הלאומית שלהן לאיראן ובשל אינטרסים ארוכי טווח בשוק האיראני. מלבד זה, לגרמניה, לאוסטריה ולאיטליה עסקאות סחר מכניסות עם איראן, אשר הן תמריץ להיותן לובי רב-השפעה נגד הטלת הסנקציות. קשרים עסקיים בין חברות גרמניות, בפרט חברות קטנות ובינוניות, ובין חברות איראניות הפיקו יצוא מגרמניה שהסתכם בארבעה מיליארד דולרים וחצי בשנת 2009. מנגד, הייבוא לגרמניה מאיראן הסתכם רק בכ-600 מיליון דולרים. למרות שווי היצוא הכולל לגרמניה, הנמוך יחסית, נותר השוק הגרמני השני בחשיבותו לסחורות מאיראן אחרי סין.

במאזן הכללי, האיחוד האירופי היה השותף העסקי המרכזי של איראן, האחראי לכמעט שלישי מסך היצוא שלה.<sup>11</sup> איראן לעומת זאת מדורגת במקום ה-25 בקרב שותפות המסחר של האיחוד האירופי, ואחראית ל-0.9 אחוזים מכלל היבוא לאירופה והיצוא ממנה; במגזר האנרגיה איראן מדורגת במקום השישי.<sup>12</sup> בשני הרבעונים הראשונים של שנת 2009 הייתה ירידה קלה בהיקף הסחר של האיחוד האירופי עם איראן, ואפשר לייחס אותה בעיקר למשבר הכלכלי העולמי.<sup>13</sup> מלבד זה, בזמן שכלכלות אירופה סובלות מהמשבר הפיננסי העולמי, סנקציות חריפות אינן נתפשות כמדיניות פופולרית, בפרט כאשר יעילות הסנקציות מוטלת בספק או כאשר הנטל מחולק חלוקה לא שוויונית בין מדינות האיחוד. יתרה מכך, חברות אירופיות אחדות כבר מצאו דרכים לעקוף את מגבלות הסחר באמצעות הסתמכות על חברות קש במדינות שליטיות או באמצעות הסטת המסחר שלהן לפירמות חדשות שאינן כפופות למגבלות. גורם נוסף הפוגע ביעילותן של הסנקציות הוא החשש של אירופים רבים כי הוואקום שייווצר כפועל יוצא מהטלת סנקציות חריפות יותר, בפרט אם אלו יתמקדו במגזרי האנרגיה והגז האיראניים, יתמלא על ידי חברות סיניות. כבר כעת חברות סיניות מחזיקות בהסכמים חתומים בשווי של מאות מיליארדי דולרים עם איראן לפיתוח שדות גז ונפט, אשר נחתמו בעבר בעיקר עם חברות אמריקאיות ואירופיות.

מבין מדינות האיחוד האירופי הנותרות, צרפת, בריטניה והולנד קראו להטלת סנקציות על המשטר האיראני מאז אמצע שנת 2009. הקשרים שבין בריטניה ובין איראן, אשר היו מתוחים מאז שנות החמישים, ידעו קשיים, בפרט בשל הרטוריקה המתלהמת של איראן כלפי בריטניה. לפיכך אימצה בריטניה דו-צדדית אמצעים חריפים יותר כמו הקפאת נכסים איראניים בשווי של כ-1.59 מיליארד דולרים. היחסים שבין צרפת לאיראן נפגעו קשות בשנות השבעים, והורעו עוד יותר בשל הקשרים הטובים של צרפת עם עיראק בשנות השמונים ובשנות התשעים. עם זאת, המטרה המרכזית של צרפת בנוגע למניעת תפוצה בידי איראן היא פוליטית: ראשית, העניין האיראני חיזק את התפיסה העצמית של צרפת כמעצמה חשובה בזירה הבינלאומית, בפרט לאחר המחלוקת עם ממשל בוש סביב הפלישה לעיראק. הוא גם "בנה" את נשיא צרפת ניקולא סרקוזי לצורכי פנים כמנהיג בקנה מידה בינלאומי, הניצב בשורה אחת עם נשיא ארצות הברית ברק אובמה ועם נשיא רוסיה דמיטרי מדבדב. שנית, לצרפת – כיצואנית מובילה של אנרגיה וטכנולוגיה גרעינית – יש אינטרס כלכלי להבטיח כי העניין האיראני לא ישפיע לרעה על היצוא שלה בתחום זה, בפרט במזרח התיכון.

שיקול נוסף החשוב לאיחוד האירופי הוא שאמצעי ענישה עשויים להיתפס כסוטים מהעמדה הרכה של האיחוד, ולפיכך כסותרים את התפיסה העצמית של האיחוד האירופי. הגם שדומה כי מדינות האיחוד האירופי נחושות יותר

מאייפסם בעבר להגביר את הלחץ על איראן, הרי שהדוגלים בקו נוקשה, כמו סרקוזי, מתקזזים עד מהרה עם אחרים, למשל עם שר החוץ של לוקסמבורג ז'אן אסלבורן<sup>14</sup> או עם עמיתו השוודי קרל בילדט.<sup>15</sup> האירופים, המאמינים בכוחו של החוק הבינלאומי, אינם נוטים להטיל ספק בזכותה של איראן – כמדינה חברה באמנת ה-NPT – להשתמש באנרגיה גרעינית למטרות שלום. להבדיל מישראל, האיחוד האירופי מוטרד בעיקר מאיי-הציות של איראן למחויבויותיה ולחובותיה כחברה באמנה, דהיינו משיתוף הפעולה הלקוי של המשטר עם הסבא"א, בפרט בכל הקשור לחוסר נכונותו לאשרר פרוטוקול נוסף. הקהילה הבינלאומית רוצה שטהראן תסביר את פעילויותיה ואת הפרות האמנה מצדה, ותבטיח כי פעילויות הגרעין שלה הן למטרות שלום ואינן מיועדות להשגת יכולת גרעינית.

מלבד זה, רוב המדינות האירופיות מאמינות בהחלת המונח "שוויון" בעניין הגרעיני, שעל פיו כל המדינות שוות בתחום התפוצה הגרעינית, וכולן חייבות לעמוד באותו הסטנדרט. לפיכך בדיונים באירופה בנושא הנשק הגרעיני עולה שוב ושוב השאלה מדוע לישראל, אשר אינה חברה באמנת ה-NPT, מותר להחזיק ביכולת גרעינית כביכול, שאיננה כפופה להסכם כלשהו לאמצעי ביטחון של נשק גרעיני של הסבא"א.

לסיכום, האירופים סבורים כי הדרך הטובה ביותר עבור הקהילה הבינלאומית להבטיח שאיראן תישאר מדינה לא גרעינית בטווח הארוך היא לקדם מניעת תפוצה ופירוק אזורי מנשק גרעיני, לרבות בישראל, לצד ביסוס אזור נקי מנשק גרעיני במזרח התיכון. עמדה זו הודגשה שנית בוועידת המעקב אחר אמנת ה-NPT, שהתקיימה בחודש מאי 2010, ובה אימצו 189 מדינות את המסמך הסופי, לרבות תכנית פעולה למזרח התיכון, המדגישה את החשיבות ואת הקריאות לישראל לחתום על האמנה ולהציב את מתקניה הגרעיניים לפיקוח של הסכמי אמצעי הביטחון המקיפים של הסבא"א.

במישור הבינלאומי, איראן הסיטה את מאזן העלות-תועלת לטווח קצר לטובתה באמצעות משחק על זמן. הסנקציות שהטילו מועצת הביטחון של האו"ם, ארצות הברית והאיחוד האירופי אינן צפויות לשנות את מדיניות הגרעין האיראנית, אם לא תהיה אסטרטגיה ברורה ואמינה לצעדי הסלמה או אם תצליח איראן לעקוף את הסנקציות. החלטה 1887 של מועצת הביטחון של האו"ם שהתקבלה ב־17 בספטמבר 2009 הובילה לביקורת גוברת מצד המדינות הבלתי מזדהות (NAM), שקבלו על הדגש אשר הושם על מניעת תפוצה בלי לאזן את הדרישות השוות של אמנת ה-NPT בתחום של פירוק מנשק גרעיני ושימוש באנרגיה גרעינית למטרות שלום.<sup>16</sup> לפיכך המדינות הבלתי מזדהות, ובפרט ברזיל, קובה, מצרים, איראן וסוריה, הגנו על זכותן של המדינות החברות ב-NPT לפתח אנרגיה גרעינית למטרות שלום בלי לקבל את הפרוטוקול הנוסף, כסטנדרט

המחייב מבחינה משפטית בהתאם לאמנה או כתנאי להסדרי אספקה חדשים.<sup>17</sup> מדינות אחרות הצטרפו לאיראן בהדיפת ניסיונות להטלת הגבלות על אפשרויות למחזור דלק; ברזיל למשל הביעה את חששותיה על כך שאיראן היא תקדים לאופן שבו מחלוקות על אנרגיה גרעינית מועברות מהסבא"א למשטרי הסנקציות של מועצת הביטחון. מתחים אלו הוחרפו אף יותר לאור דרישה שהעלתה מצרים, שלפיה הדיונים על הידוק משטר מניעת התפוצה יהיו מותנים בהתקדמות בעניין החלטה בנוגע למזרח התיכון משנת 1995, ובהתאם ליעד של ביסוס אזור נקי מנשק גרעיני במזרח התיכון.<sup>18</sup>

עם זאת, ישראל, כמדינה שאינה חברה באמנת ה־NPT, אינה ששה לדון בסטטוס הגרעיני שלה או באמצעים כלשהם לפירוק מנשק גרעיני. טהראן מצאה שותפים רבים המוכנים, ממגוון סיבות, להכשיל ניסיונות להקשות על השגת יכולת גרעינית בלי להפר את החוקים.<sup>19</sup>

### המלצות מדיניות של האיחוד האירופי

בעיני האיחוד האירופי, כשחקן עולמי התומך נחרצות בחוק הבינלאומי ורוצה שיתייחסו אליו באופן הראוי בעניינים של מדיניות ביטחון, האפשרות של איראן גרעינית החותרת תחת משטר ה־NPT אינה מקובלת. לפיכך סוגיה זו צריכה לתפוס מקום חשוב בסדר העדיפויות של מקבלי החלטות יותר מאשר כל אחד מהשיקולים שנדונו לעיל. השפה והמסגרת המשפטית החשובים כל כך לאירופים ככיסוי לתפיסה העצמית של האיחוד האירופי כמעצמה סופקו על ידי מועצת הביטחון של האו"ם, שרמזה, כי לאיחוד האירופי כבר אין תירוץ תקף לא לפעול באופן אסטרטגי. תחת זאת, בעקבות כניסתה של אמנת ליסבון לתוקף ב־1 בדצמבר 2009, לאיחוד האירופי יש כיום הזדמנות להתגבר על "המוניטין רב־השנים שלו כי הוא ארגון של רוב מלל ומעט מעש" בכל הקשור לטיפול באתגרים ובאיומים לביטחון.<sup>20</sup> מלבד זה, אחריותו של האיחוד האירופי להנהיג באמצעות מתן דוגמה, לא הייתה מעולם גדולה יותר, בפרט בהתחשב באינטרס שלו במזרח תיכון יציב, בסטנדרטים מוסריים גבוהים ובמחויבות חוזרת ונשנית לאיראן לא גרעינית.

הערכת כישלון המגעים עם איראן בשנים האחרונות, חולשת האסטרטגיה הנוכחית והמחירים המשוערים במקרה שאיראן תשיג יכולת גרעינית יהיו קשים לאיחוד האירופי כשחקן עולמי. נקודת התורפה הבולטת ביותר של הממונה על יחסי החוץ באיחוד האירופי ושל יזמת ה־E3 הייתה היעדר עמדות עקביות למשא ומתן. סולנה התייחס לשיחות עם איראן כסוגיית יחסי החוץ העומדת במקום הראשון בסדר היום שלו, ואילו רוב המדינות האירופיות לא השתתפו בהן. להבדיל מהמערב, לאיראן היו תמיד סדר יום לטווח ארוך ושיטת פעולה של שימוש בענייני נוהל כדי להימנע מפתרונות לטווח קצר. מומחים בינלאומיים כבר פרסמו את

הערכתם כי איראן עשויה לפתח נשק גרעיני עד סוף 2010 או עד שנת 2011 אם תימשך תכנית ההעשרה שלה בקצב הנוכחי, וציינו כי הזמן אכן הולך ואוזל; לעומת זאת, המעשים של האיחוד האירופי העבירו את המסר כי עוד יש די זמן לעצור את איראן. בינתיים, האירוניה היא שלאיראן אין די אורניום לתכנית אנרגיה גרעינית אזרחית אשר תהיה מקובלת על הקהילה הבינלאומית אם תמלא איראן את מחויבויותיה בהתאם לאמנת ה-NPT ותציית להחלטות מועצת הביטחון של האו"ם, אך בקרוב יהיה בידיה אורניום בכמות מספקת לתכנית נשק שאינה מקובלת על הקהילה הבינלאומית.

איראן גרעינית עלולה להוביל ל"אפקט דומינו" גרעיני במזרח התיכון רבתי. מצרים, טורקיה וערב הסעודית נחשבות מדינות השואפות להשגת יכולת גרעינית אם תשיג איראן יכולת שכזו. אם יש בנמצא פצצה גרעינית איראנית ופצצה ישראלית, תהיה עד מהרה גם פצצה ערבית וטורקית. מזרח תיכון גרעיני הוא בבחינת איום חמור על יציבותה ועל ביטחונה של הקהילה הבינלאומית בשל הסיכון הגבוה של טרור גרעיני ובשל הסיכון הגבוה יותר של הסלמה גרעינית. ישראל כבר הצהירה שלא תוכל להשלים לעולם עם איראן גרעינית. אמנת ה-NPT ומועצת הביטחון של האו"ם יתגלו במקרה כזה כמי שנכשלו בכל מאמצייהן למנוע את התפוצה הגרעינית, והדבר יוביל – במקום לאזור נקי מנשק גרעיני – למזרח תיכון גרעיני. לפיכך מחויבותה של אירופה להילחם בנשק להשמדת המונים באמצעים של רב־צדדיות אפקטיבית, דהיינו בחיזוק מנגנונים בינלאומיים, יכולה להתקיים רק אם המנגנונים הבינלאומיים העומדים לרשותה יהיו כשלעצמם כלים יעילים בהתמודדות עם חששות מפני תפוצה גרעינית.

למרות ה"עסקה הגדולה" משנת 1968 וההחלטה משנת 1995 להאריך את תוקפה של אמנת ה-NPT ללא קביעת תאריך סיום וללא תנאים, האמנה סובלת ממגרעות רבות בתחומים של אוניברסליות, אימות, מנגנונים להטלת סנקציות וסעיפי הסתייגות. בהתייחסות למגרעות אלה לצד אבדן האמון במשטר האמנה<sup>21</sup> היו המומחים אופטימיים שוועידת המעקב אחר אמנת ה-NPT במאי 2010 עשויה להתברר כהזדמנות נדירה. תכנית הפעולה בנושא מניעת תפוצה הכלולה במסמך המסכם של האמנה שבה ואישרה, יותר מאשר חיזקה, את משטר מניעת התפוצה הנוכחי. קווי מדיניות נוספים שנוקטו לאחרונה בתחומים של מניעת תפוצה ופירוק מנשק גרעיני – כמו חידוש הוועידה בנושא פירוק מנשק גרעיני, הדגש החוזר על 13 הצעדים לפירוק מנשק גרעיני,<sup>22</sup> יזמת ה"אפס סובלנות" העולמית המסיבית, פסגת הביטחון הגרעיני – יועדו בעיקר לחידוש המומנטום לפירוק מנשק גרעיני ולמניעת תפוצה באופן כללי, ללא התמקדות באיראן. עם זאת, העניין האיראני מגלם את האתגרים המרכזיים הנשקפים לסדר הגרעיני העולמי, דהיינו התפשטות של טכנולוגיה מתקדמת, הצורך באנרגיה גרעינית והרב־קוטביות של

הגאו־פוליטיקה. התייחסות לחששות אלו ברמה העקרונית חשובה וחיונית, אך חוזקו הכולל של משטר אמנת ה־NPT נגזר לא מהעקרונות שלו אלא מתוצאתו בכל שלושת התחומים – פירוק מנשק גרעיני, מניעת תפוצה ושימושים באנרגיה גרעינית למטרות שלום. למרבה הצער, האמנה במתכונתה הנוכחית אינה הכלי המתאים למנוע ממדינות מפיצות נשק גרעיני את היכולת להשיג יכולת סף גרעינית. למרבה הצער, מדינות מפיצות נשק גרעיני כמו צפון קוראה ואיראן מזלזלות באמנות בינלאומיות, ואולי די בכך כדי לשמוט את הקרקע מתחת למשטר מניעת התפוצה הגרעינית בכללותו.

יתרה מכך, העמדה שהאירופים נוקטים כדי להילחם בהתפשטות נשק להשמדת המונים, באמצעות חתירה לתכנית כוללת לפירוק מנשק גרעיני ולמניעת תפוצתו עשויה לסייע למנוע ממדינות לחתור להשגת נשק גרעיני מלכתחילה, אך היא אינה יכולה לעכב את התפוצה כאשר זו כבר נמצאת במסלולה. בבחינה של העניין האיראני אין הוכחה ודאית שהשיחות בין ארצות הברית ובין רוסיה על הסכם אשר יחליף את אמנת START, ישפיעו השפעה כלשהי על מדיניות הגרעין של איראן. אפשר לעצור מדינות מפיצות נשק גרעיני באמצעות פיקוח על יצוא ולתקוף אותן באמצעות לחצים פוליטיים, כלכליים ואחרים, אך בוודאי אי־אפשר לעצור אותן באמצעות פירוק מנשק גרעיני של מדינות אחרות, ועל אחת כמה וכמה כשמדינות אלה עדיין מחזיקות בהרתעה גרעינית אמינה, מייחסות ערך גבוה לארסנל הגרעיני שלהן בדוקטרינות הביטחון שלהן ומחזיקות באלפי ראשי נפץ גרעיניים.

מלבד זה, האיחוד האירופי כמעצמה כלכלית חייב לגבות מחיר גבוה יותר ממדינות שמפיצות נשק גרעיני. מדיניות שכזו פירושה שהאיחוד האירופי יטיל סנקציות כבדות על איראן מהר ככל האפשר ובאופן מקיף ככל הנדרש, בשל סירובה של איראן לציית לדרישות הסבא"א והאו"ם. בו בזמן על האיחוד האירופי למצוא דרכים לשתף פעולה עם איראן באמצעות מתווכים שנמצאים איתה בקשר, כדי לסלול דרך לשבירת הקיפאון. חלופה זו היא הפחות יעילה שכן היא מונעת את האפשרות להשפיע במהלך משא ומתן. האיחוד האירופי הגיש את הצעותיו למשא ומתן יעיל בהזדמנויות שונות. לדוגמה ההסכם עם ברזיל וטורקיה, שנדון במהלך מאי 2010, לא הוביל להשפעה כלשהי של המתווכים אלא לדחייה שסייעה למשטר באיראן. אסטרטגיה אחרת אמורה לכלול הצעות לשתף פעולה עם איראן אם זו תספק ערבויות אמינות באשר לתכניתה הגרעינית למטרות שלום; אך אם איראן אינה מוכנה לספק ערבויות אלה, על הקהילה הבינלאומית לפעול כדי לתמוך בלחץ הבינלאומי. יתרה מכך, האיחוד האירופי צריך לנקוט עמדת הובלה כדי לתמוך באופן פעיל במאמצים של גופים רב־צדדיים כמו "כוח המשימה לפעילות פיננסית", כדי למנוע מממשלת איראן לממן את תכנית הנשק הגרעיני שלה באמצעות פעילויות בלתי חוקיות.<sup>23</sup>

סנקציות בלתי פורמליות נוספות כוללות גם פרסום אזהרות בנוגע להשלכות קשות על המגזר הפרטי, המדגישות את הסיכונים הטמונים בקיום קשרים עסקיים עם גורמים איראנים המעורבים בפעילות בלתי חוקית, שלילת גישתה של איראן לטכנולוגיות, גיבוש עמדה סדורה יותר להתמודדות עם מאמציה של טהראן להעברת טכנולוגיה וכלי נשק לבעלות ברית רדיקליות במזרח התיכון, והצבת הגבלות קשות על הבנקאות באיראן בכל הקשור לגישה אל המגזר הפיננסי האירופי.<sup>24</sup> בנוסף לפסקה באמנה לאי הפצת נשק גרעיני, שאומצה על ידי האיחוד האירופי והעקרונות המנחים של ה־NSG על האיחוד להגדיר לעצמו סטנדרטים וקווים מנחים ברורים באמצעות הצגת עמדתו באשר למה מקובל עליו כחלק מהזכות הבלתי ניתנת לערעור של כל הצדדים החתומים על אמנת ה־NPT לקיים פעילויות גרעין למטרות שלום.

סטנדרטים וקווים מנחים כאלה שימנעו אפשרות של פרשנויות פוליטיות מצד האיחוד יכולות לשמש ערובה אמינה לאיחוד כמנגנון של התראה מוקדמת וכזרז שמניע מענים יעילים יותר של האיחוד אם וכאשר יעלה הצורך. ניתן היה למנוע פרשנות נדיבה של מדינות האיחוד, כפי שהתגלתה במקרה האיראני, אם היו נקבעים הסטנדרטים הברורים. כך גם היה נמנע המצב בו המשטר האיראני שובר שוב ושוב את הכללים וכן היתה נמנעת הפגיעה המתמשכת באמינותה של הקהילה הבינלאומית.

לבסוף, אסטרטגיה מקיפה ואמינה תבטיח, כי האיחוד האירופי, בשיתוף פעולה עם ארצות הברית, יגבש גם אסטרטגיות מדיניות־צבאיות אשר יגבירו את הלחץ על איראן. אמצעים כגון אלה עשויים לכלול חיזוק מערכות ההגנה נגד טילים, כריתת בריתות עם מדינות ערביות והיערכות לצמצום הסיכון של "אפקט דומינו" גרעיני במזרח התיכון.<sup>25</sup>

## מסקנות

האם השתהות נוספת כדי להחליט על פעולה או קבלה בשתיקה של מדינות הגרעין של איראן, היא סוג הרב־צדדיות היעילה שדמייין האיחוד האירופי בעיני רוחו כאשר גיבש את האסטרטגיה שלו בסוגיית הנשק להשמדת המונים? ודאי שלא. אילו התקבלו החלטות קשות כמו הטלת סנקציות חד־צדדיות רק כאשר היו תוצאותיהן ודאיות, הן לא היו מתקבלות כלל; וחוסר ודאות אינו תירוץ לשיתוק או לפעולה רפה.

מאמר זה מראה כי האיחוד האירופי נחשב כמקדם שלום ויציבות במרחב שלו ובמרחב השכן, ומפעיל לצורך כך אמצעים כלכליים ומדיניים. עם זאת, עדיין לא ברור אם הוא מוכן ומסוגל לבצע תפקיד זה בתחום המדיניות הגרעינית. יישום האסטרטגיה של האיחוד למניעת הפצת נשק להשמדת המונים וקווי הפעולה

החדשים היו ללא ספק צעדים חשובים לתיאום מדיניות האיחוד האירופי, אך האתגר הניצב לפתחו הוא בגיבוש איומים נוקשים ואמינים יותר, שיפעלו לבידודן המדיני והכלכלי של המדינות המאיימות אם אלה לא ישתפו פעולה בהבהרת התנהגותן החשודה בעניין הנשק להשמדת המונים.<sup>26</sup>

לסיכום, רק גישה המשלבת תמהיל מדיניות אחראי של מקלות וגזרים, ובכללה אמצעים כלכליים ומדיניים, תאפשר לאיחוד האירופי להפוך לשחקן מוצלח בתחום המדיניות הגרעינית בטווח הארוך. במונחים מעשיים, פירוש הדבר הוא שעל האיחוד האירופי להכין את עצמו להטלת סנקציות ולנקוט אמצעים מדיניים כדי לשכנע את המדינות החשודות בהפצה, כי המחירים האפשריים של המשך פעילויותיהן החשודות יגברו על היתרונות המצופים מפעילויות אלה. בהתייחסות לאיראן – האיחוד האירופי יצטרך להציג את מחויבותו להילחם בניסיונות ההפצה של איראן באמצעות הטלת סנקציות מקיפות ככל שידרש ומהר ככל האפשר, באמצעות גיבוש מחדש של אסטרטגיות מדיניות אזוריות עם ארצות הברית, דחיפה להידוק פעילותם של מנגנונים בינלאומיים והדגשת תמיכתו בנקיטת כל האמצעים הדרושים, כדי למנוע מאיראן השגת יכולת גרעינית.

על האיחוד האירופי לבחון לעומק ולעצב את עקרונותיו בדבר רב-צדדיות אפקטיבית, קידום סביבה בינלאומית ואזורית יציבה ושיתוף פעולה עם שותפים על פי תוצאותיהם – בתחומים של פירוק מנשק גרעיני, מניעת תפוצה ושימושים באנרגיה גרעינית למטרות שלום לכול.

## הערות

- 1 לצורך מאמר זה מדינות ה-P5+1 יצוינו כמדינות ה-E3+3; בריטניה, צרפת וגרמניה יצוינו כ-E3, וארצות הברית, רוסיה וסין יצוינו כמדינות ה-3+. צרפת, גרמניה ובריטניה החלו בשיחות עם איראן בשנת 2003, וסין, רוסיה וארצות הברית הצטרפו בשנת 2006 למה שכונה ה-E3+3.
- 2 המונח "מעצמה גרעינית וירטואלית" מתייחס למדינות בעלות יכולת גרעינית תאורטית.
- 3 עד לאחרונה לא נמצאה עדות רשמית כלשהי לקיומה של תכנית גרעין לאחר 2003. הדו"ח האחרון של הסבא"א (מ-18 בפברואר 2010) מעלה חששות כבדים בנוגע להיקף הממדים הצבאיים של תכנית הגרעין של איראן. הדו"ח מעלה את הסברה כי איראן ביצעה בעבר פעילויות חשאיות הנוגעות לפיתוח ראש נפץ גרעיני לטיל ומבצעת פעולות כאלה גם כיום.
- 4 את המסמך המלא של אסטרטגיית האיחוד האירופי אפשר למצוא בכתובת: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=392&lang=EN>
- 5 בחודש דצמבר 2008, חמש שנים לאחר אימוץ האסטרטגיה של האיחוד האירופי נגד הפצת נשק להשמדת המונים, אימצה המועצה את "קווי הפעולה החדשים של האיחוד האירופי ללחימה בהפצת נשק להשמדת המונים ובמערכות השילוח שלהם". קווי הפעולה החדשים נועדו לחזק את האפקטיביות ואת ההשפעה של עמדת האיחוד



- 6 האירופי בנושא אי־ההפצה של נשק להשמדת המונים, ולהפוך אותה ליישומית יותר באמצעות השגת שיתוף פעולה רב יותר בתוך האיחוד האירופי.
- 7 אמנת ה־NPT נכנסה לתוקף בשנת 1968, וכיום חתומות עליה 189 חברות. הודו, פקיסטן וישראל אינן חברות באמנה. צפון קוריאה נסוגה חד־צדדית מן האמנה בשנת 2003.
- 8 אמנת ה־NPT מכירה בחמש מדינות גרעיניות רשמיות שהן גם חמש החברות הקבועות במועצת הביטחון: ארצות הברית, רוסיה, בריטניה, צרפת וסין.
- 9 ראו את סעיף 4 באמנה למניעת הפצת נשק גרעיני במשרד האו"ם לנושאי פירוק מנשק גרעיני, בכתובת: <http://www.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/NPT.shtml>
- 10 מידע נוסף על ההצעה מחדש יוני 2008 ראו בכתובת: <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcires/2008/infciirc730.pdf>
- 11 הצהרת מדינות ה־E3+3 מ־23 בספטמבר 2009 קובעת כי צרפת, גרמניה, בריטניה, רוסיה וסין מקדמות בברכה את המדיניות החדשה של ארצות הברית כלפי איראן.
- 12 על פי מאמר שפורסם ב־פיננשל טיימס, סין תפסה את מקומו של האיחוד האירופי כשותפת הסחר מספר אחת של איראן עם סחר ישיר בשווי כולל של 29 מיליארד דולרים, וסחר עקיף המסתכם בכ־15 מיליארד דולרים עם איחוד הנסיכויות הערביות.
- 13 למידע מפורט על הסחר הדו־צדדי של האיחוד האירופי עם איראן ראו בפרופיל הנציבות האירופית – יחסי מסחר בילטרליים, פרופיל מדינה על איראן.
- 14 רוני סופר, "מסמך חושף את היקף הסחר עם איראן", חדשות Ynet, 28 בינואר 2010, <http://www.ynetnews.com/articles/0.7340.1-3840782.00.html>
- 15 "Iran Identifies Possible Enrichment Sites", *Global Security Newswire*, February 22, 2010. [http://www.globalsecuritynewswire.org/siteservices/print\\_friendly.php?ID=nw\\_20100222\\_1816](http://www.globalsecuritynewswire.org/siteservices/print_friendly.php?ID=nw_20100222_1816)
- 16 שם.
- 17 Oliver Thraenert, "The Crisis of the NPT: Ahead of the 2010 Review Conference." *CSS Analyses in Security Policy*, No. 65. December 2009.
- 18 שם.
- 19 ההחלטה הייתה חלק מהחלטת המדינות החברות באמנת ה־NPT משנת 1995 להרחיב את האמנה באופן בלתי מוגבל. ההחלטה "תומכת במטרות וביעדים של תהליך השלום במזרח התיכון ומכירה בכך שהאמצעים בתחום זה וכן מאמצים אחרים, תורמים בין היתר לאזור מזרח תיכון נקי מנשק גרעיני וכן מנשק אחר להשמדת המונים". לנוסח ההחלטה המלא ראו <http://www.reachingcriticalwill.org/legal/npt/1995dec.html#>
- 20 George Perkovich, *Dealing with Iran — the Power of Legitimacy*, Policy Outlook No. 50, Carnegie Endowment for International Peace, October 2009.
- 21 Pal Dunay and Zdzislaw Lachowski "Euro-Atlantic organizations and relationships," in: *Armaments, Disarmament and International Security, SIPRI Yearbook 2004*, (Oxford: Oxford University Press, 2004), p. 44.
- 22 ועידת המעקב אחר אמנת ה־NPT שהתקיימה בשנת 2005 נחשבת הכישלון הגדול ביותר בהיסטוריה של אמנה זו. בין הצדדים התגלעו מחלוקות בכל החזיתות. הדיונים התמקדו בנושאים פרו־דורליים, וארבעה ימים בלבד מתוך ארבעה שבועות יחדו לסוגיות מהותיות *Harald Mueller, The 2005 NPT Review Conference: Reasons*

- and Consequences of Failure and Options for Repair*, WMDC Weapons of Mass Destruction Commission, No. 31. 22
- Sharon Squassoni, *Grading Progress on 13 Steps Toward Disarmament*, Carnegie Endowment for International Peace, 2009. 22
- Matthew Levitt, "What Europe Can Do to Secure a Deal with Iran," *Europe's World*, Spring 2010. 23
- <http://www.washingtoninstitute.org/templateC06.php?CID=1425> 24
- שם 24
- "A Strategy for Iran," Interview with David Albright, President, Institute for Science and International Security, February 23, 2010. [www.cfr.org](http://www.cfr.org). 25
- Shannon N. Kile, "Final Thoughts on Iran, the EU and the Limits of Conditionality," 26
- in: *Europe and Iran - Perspectives on Non-Proliferation*, Shannon N. Kile, (ed.) SIPRI Research Report No. 21, 2005, pp. 122-35.

# יצוא הנשק הרוסי למזרח התיכון – אמצעי או מטרה?

צבי מגן, יפתח שפיר, אולנה בגנו-מלדבסקי

## מבוא

בתקופת המלחמה הקרה הפכה ברית המועצות לספק הנשק העיקרי לאזור המזרח התיכון, ועובדה זו העניקה לה השפעה רבה באזור. קריסתה של ברית המועצות פגעה קשות במעמד יורשתה רוסיה, ורק בשנים האחרונות התחילה רוסיה לשוב בהדרגה למעמד של מעצמה בתחומי הייצור והיצוא של נשק (17 אחוזים בערך מסך הסכמי היצוא העולמי<sup>1</sup>). כמו בעבר, גם עתה ליכולות בתחומים אלה מיוחס מעמד בינלאומי יוקרתי, ורוסיה רואה בכך חשיבות רבה. מאז ומתמיד נתפס היצוא של נשק כמנוף לקידום השפעתה ומעמדה בזירה הבינלאומית הן מהשיקול הכלכלי, בהיותו של הנשק מוצר יצוא תעשייתי עיקרי עבור רוסיה, והן מהשיקול המדיני, שלפיו מזהים ביצוא זה מרכיב חיוני בניהול מדיניות חוץ. עבור רוסיה המזרח התיכון הוא אזור חשוב יותר מבחינה אסטרטגית וחשוב פחות מבחינה כלכלית (ההספקות למזרח התיכון הן 16 אחוזים בערך מיצוא הנשק הרוסי בעשור האחרון), רוסיה בונה מחדש את נוכחותה באזור תוך כדי יזום הסכמים להספקת נשק עם שחקנים מקומיים.

במאמר שלהלן נסקור את התפתחות תחום יצוא הנשק הרוסי למזרח התיכון בשנים האחרונות תוך כדי ניצולו לקידום יעדיה המדיניים-אסטרטגיים של רוסיה.

צבי מגן, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי  
יפתח שפיר, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי ומנהל פרויקט מאזן הכוחות הצבאי  
במזרח התיכון  
אולנה בגנו-מלדבסקי, תלמידת מחקר, תכנית ניובאוור

## מדיניות יצוא הנשק של רוסיה

ברית המועצות ראתה בנושא יצוא הנשק עוד מראשיתה כלי לקידום יעדיה המדיניים בזירה הבינלאומית.<sup>2</sup> יצוא הנשק הסובייטי פרח לא כל כך בזכות איכותו (הלא מבוטלת), אלא בעיקר בזכות מדיניות יצוא מיוחדת שנגקטה. הנשק סופק ללקוחות בדרך כלל במחירים סמליים, והעיקרון הקובע היה אספקתו לא לכל המרבה במחיר, אלא למדינות ולארגונים לא מדינתיים בעלי אוריינטציה פרו־סובייטית או אנטי־מערבית. תפיסה זו פוונה לגיוס "לקוחות" לתמיכה במדיניות ברית המועצות בזירה הבינלאומית. עד ימיה האחרונים של ברית המועצות היו כל השיקולים, לרבות זה הכלכלי, כפופים לאינטרסים מדיניים־אסטרטגיים.

לאחר קריסתה של ברית המועצות וכינונה של רוסיה נכנסה זו לתקופת שיתוק מדיני וכלכלי. רק כמה מתשתיות הייצור הביטחוני נותרו בשטחה. פעילותן הוגבלה ואף נעצרה עקב היעדר השקעות ממשלתיות. בשל כך צומצם מאוד שוק היצוא: מארבעים אחוזים בערך של שליטה של רוסיה בשוק הנשק העולמי בסוף שנות השמונים צומצם החלק הרוסי בעשרות אחוזים, וזה ירד לשפל של עשרה אחוזים ב־1994. ארצות הברית שלטה בשנות התשעים בחמישים אחוזים בערך מהשוק, אולם ב־2001–2008 נע חלקה סביב 37 אחוזים.<sup>3</sup> רוסיה החלה להתאושש בסוף שנות התשעים, וצברה תנופה בשנות האלפיים. ב־2001–2008 היה חלקה של רוסיה 17 אחוזים בערך משוק הנשק העולמי. התאוששות זו חלה בעיקר בזכות מחירי מקורות האנרגיה ושינוי תפיסה במדיניות חוץ ובדוקטרינה הצבאית המדגישה את חזרתה של רוסיה לזירה הבינלאומית. במערכת הביטחונית של רוסיה חלו שינויים רבים, פועל יוצא משינויים בתפיסה הגאופוליטית ובראיית יעדי חוץ וביטחון.

בשנים ההן החלה רוסיה לפעול על פי עקרונות התחרות של שוק הנשק הבינלאומי החופשי ולהשתתף בתערוכות פתוחות לצד יצרניות נשק גדולות במערב.<sup>4</sup> בשנים האחרונות ולאחר מאמץ שיקום ניכר שודרג מעמדה של רוסיה בשוק הנשק והטכנולוגיה, ופותחו שווקים חדשים (סין – 35 אחוזים, הודו – 24 אחוזים, דרום קוריאה, טייוואן, אלג'יר – 11 אחוזים). גם איכות הנשק המיוצר ברוסיה נעשית תחרותית יותר ביחס לנשק המערבי. נראה שלאחר כל התהפוכות שבה רוסיה לאטה להיות מעצמה בתחום הייצור והיצוא הביטחוני.

אולם רוסיה, שנחלשה לאחר פירוקה של ברית המועצות והייתה בעיני המערב שחקן בינלאומי משני בחשיבותו, נאלצה – לאחר נסיגה קשה מכל הישגיה הקודמים – לנקוט פתרונות מתאימים כדי להשיב לעצמה מעמד מוביל בזירה הבינלאומית. תחילה שונו עיקרי המדיניות הקודמת, והמערכות המופקדות על תהליכי יצוא הנשק והטכנולוגיות הביטחוניות שוחררו מהאילוץ המדיני. גם הפיקוח על תחום היצוא החליף ידיים, הן מסיבות בירוקרטיות והן בשל התחרות על השליטה בתחום היוקרתי של קשרי חוץ.<sup>5</sup> מלבד זה, שונו כמה פעמים הנחות

היסוד בנוגע לקדימות השיקול הכלכלי על פני המדיני בעקבות השינויים בהנהגה מזה והמצב הכלכלי, לרבות המשבר העולמי, מזה. מבין הגורמים המשפיעים אפשר לזהות גם את השינויים בתפיסת הביטחון של רוסיה, כאשר עדכונה התקופתיים גוררים גם עדכונים במדיניות היצוא הביטחוני.

מהשינויים האחרונים בתחום זה אפשר להצביע על ההנחיות החדשות שפורסמו בפברואר 2010,<sup>6</sup> שם נקבעו השינויים הנוגעים למדיניות היצוא של נשק וטכנולוגיה כחלק מתפעול המערך התעשייתי-הביטחוני של רוסיה. שלא כמו בשנים הקודמות, אז היה הנושא הכלכלי בראש, במכלול זה נקבע קיומו של קשר הדוק בין מדיניות היצוא האמורה לשיקולי מדיניות החוץ של רוסיה וכן השילוב ההדוק שבין השיקולים הכלכליים לשיקולים המדיניים-אסטרטגיים. נראה שהנחות אלו אמורות לשרת מדיניות חוץ רוסית, המכוונת בשנים האחרונות לקידום המדיניות הרב-קוטבית, האמורה בין השאר לחזק את נוכחותה באזור המזרח התיכון ולעשותה שחקן עולמי חשוב – שווה ערך לארצות הברית – כדי להקנות לה יכולת השפעה על תהליכים גלובליים. אינטרס זה, מטבע הדברים, מכתב לרוסיה אימוץ של מדיניות חוץ אסרטיבית בקידום יעדיה הגאוגרפיים והכלכליים. בהקשר זה, יצוא הנשק משמש להעצמת השפעתה של רוסיה באזורי התחרות עם יריבותיה ועם יצואניות נשק אחרות, ורוסיה שואפת להיות גורם מתחרה לארצות הברית ולנאט"ו.

מנגד, אימוצה של מדיניות יצוא זו, המשולבת הדוקות בשיקולים מדיניים בזירה הבינלאומית, בכוחה ללמד שבבסיס תפיסה זו עומדת התובנה שלרוסיה יכולת השפעה מוגבלת למדי על המדינות במערכת היחסים הבינלאומית, ובייחוד בתחרות על ההשפעה הִנְאֵלית בנושאים המדיניים והכלכליים לעומת השחקנים כמו ארצות הברית, האיחוד האירופי וסין. מכאן עולה שכמו בתקופת המלחמה הקרה, הנשק נותר עבור רוסיה מנוף חיוני, ואף ייתכן כי היחיד, לבניית ההשפעה במדינות החשובות מבחינתה.<sup>7</sup>

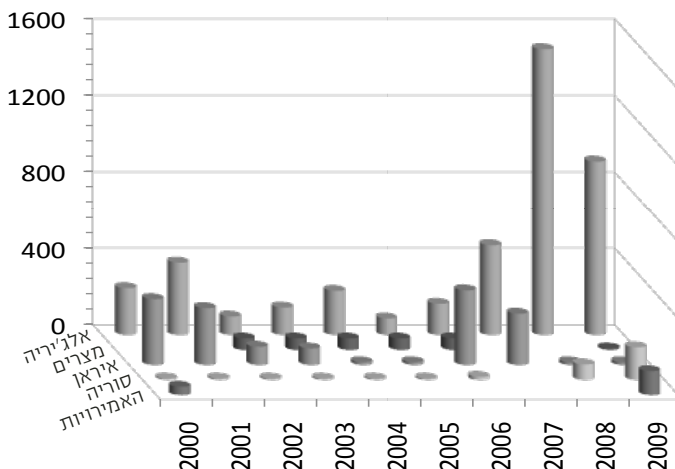
מדיניות החוץ הרוסית המכוונת לקידום המדיניות הרב-קוטבית, אמורה לחזק את נוכחותה של סוריה באזור המזרח התיכון ולעשותה שחקן עולמי חשוב – שווה ערך לארצות הברית

## יצוא הנשק הרוסי למזרח התיכון

כבר תקופה ממושכת אזור המזרח התיכון הוא מוקד מתיחות עולמי, ובשל כך יעד אטרקטיבי ליצואניות הנשק. ברית המועצות השכילה להשתלב בתחום זה עוד מראשיתו. ההסכמים לאספקת הנשק נחתמו עם המדינות באזור משנות החמישים. אלה לוו בעסקאות יעוץ, שבמסגרתן נשלחו יועצים צבאיים סובייטים לאזור ואף השתתפו בעימותים מקומיים. הסכמים אלו הקנו לברית המועצות

דריסת רגל מדינית ושימוש במתקנים צבאיים (נמלים, שדות תעופה ועוד). לאחר קריסתה של ברית המועצות הפסיק המזרח התיכון להיות, בשלב הראשוני לפחות, הלקוח העיקרי של רוסיה, ורק איראן וסוריה נשארו הלקוחות הגדולים שלה (ראו תרשים 1).

**תרשים 1: מכירות נשק של רוסיה במזרח התיכון, מדינות נבחרות 2009–2000 (במיליוני דולרים)**



מבחינתה של רוסיה, המזרח התיכון נותר יעד חשוב ביותר – בשל הפיכתו למוקד פעילות בינלאומית, בשל חשיבותו הגאופוליטית, בשל קרבתו לגבולותיה הדרומיים של רוסיה, המתאפיינת גם היא באוכלוסייה מוסלמית לא מבוטלת וחשופה להשפעה אידאולוגית מהמזרח התיכון וגם בשל מעמדו של המזרח התיכון כזירת עימות בינלאומית העיקרית כיום בעולם, עובדה המכתיבה לרוסיה, אם חפצת מעמד חשוב היא, לקיים בו נוכחות אקטיבית. על כן לאחר הצלחות בשוק הנשק באזורים אחרים, המזרח התיכון הוא יעדה הבא של רוסיה, והיא משקיעה מאמץ ניכר לשוב אליו כבעלת מעמד מדיני משפיע, לצדה של ארצות הברית. בתוך כך, רוסיה שואפת לבסס את נוכחותה הרבת-חומית הן כדי לחזור לשוק הנשק האטרקטיבי הזה והן – ובעיקר – לקידום יעדיה המדיניים. לתפיסתה, בניית ההשפעה במערכת הבינלאומית מושגת בעיקר באמצעות כלים מדיניים, ולא דווקא כלכליים, בייחוד בשל מצבה הכלכלי. על כן רוסיה משלבת – לשם בניית מעמדה האזורי – יצירת מערכות קשרים מורכבות עם כל הגורמים האזוריים, והדבר מעניק לה יתרונות יחסיים, עם אספקת הנשק והסיוע הטכנולוגי, הנמנים עם הכלים לבניית ההשפעה במדינות האזור, כמו שהיה בעבר. היקף הספקות הנשק למזרח

התיכון מצביע על האינטרס הפוליטי-אסטרטגי של רוסיה באזור לעומת האינטרס הכלכלי. במילים אחרות, רוסיה צוברת מוניטין פוליטי מנוכחותה באזור יותר מאשר היא מרוויחה בפועל מהסכמים להספקות הנשק, שכמה מהם גם אינם ממומשים תקופות ממושכות. הדינמיקה ההתנהגותית של רוסיה עם מדינות המזרח התיכון שונה מזו של רוסיה עם הודו או עם סין – שתי הלכוחות העיקריים שלה.

הדוגמאות המובהקות לכך שהשיקול המדיני של רוסיה הוא השיקול הדומיננטי במזרח התיכון הן הנכונות לספק נשק לרשות הפלסטינית (חמישים נגמ"שים שסופקו לאחרונה) או מסוקי קרב ללבנון חנם אין כסף (הרווח העתידי הוא בהקמת הנוכחות הרוסית על אדמת לבנון בדמות יועצים, מדריכים ואנשי סגל טכני). גם הנכונות למחיקת החוב של סוריה ושל לוב תואמת מגמה זו.

המדיניות של רוסיה מאופיינת בגישתה ההוליסטית לבחירת השותפים. שלא כמו בעבר, כשהיו אלה בעיקרם בעלי ברית מדיניים, כלומר המדינות האנטי-מערביות, כיום רוסיה שואפת לפיתוח שיתופי הפעולה עם כולם. גם כאלה המכונים "ציר הרשע" וגם המדינות הנמנות עם המחנה הפרו-מערבי. מגמה זו תואמת את עניינה של רוסיה להופיע גם כגורם מתאם ומגשר כדי לצבור נקודות זכות במערכת הבינלאומית. מלבד זה, במזרח התיכון רוסיה מקפידה על מדיניות יצוא נשק שקולה ומתחשבת בעקרונות של שמירת האיזון האזורי. הדבר בולט לפחות בעסקיה עם לקוחותיה העיקריים באזור – איראן וסוריה. יודגש שמלבד מה שסופק למדינות אלה בגלוי ואף בחשאי, דווקא בנושאים מרכזיים עבורן,

רוסיה נוקטת מדיניות הנראית דו-ערכית: מצד אחד היא חותמת עמן על ההסכמים לאספקת מבוקשן, ומצד אחר היא גוררת רגליים בביצוען. התנהלות זו איננה אלא עוד ממד של שימוש באספקת נשק כמנוף השפעה וניצולו לקידום יעדים מדיניים בעיקר מול הצד המערבי.<sup>8</sup>

בשנים האחרונות הצליחה רוסיה לרשום לזכותה כמה הצלחות, אולם לרוב הן נותרו מוגבלות לעומת תקוותיה. חברו לכך כמה סיבות: במקרים רבים דרשה רוסיה פירעון חובות ישנים לברית המועצות, ואי-יכולתן או אי-רצונן

רוסיה מאופיינת בגישתה ההוליסטית לבחירת השותפים ושואפת לפיתוח שיתופי הפעולה עם כולם. גם כאלה המכונים "ציר הרשע" וגם המדינות הנמנות עם המחנה הפרו-מערבי

של מדינות האזור לשלם חובות אלו היו למכשול. כמה עסקאות נשק התאפשרו רק לאחר שרוסיה הסכימה למחוק חובות מהעבר, כמו במקרה של סוריה ולוב.

נכון להיום, לאחר עשור של מאמץ מרוכז בתחום יצוא הנשק, היקף מכירות הנשק הרוסי באזור נע בין 21 ל-26 אחוזים מכלל המכירות של רוסיה בתחום זה בעולם. עם זאת, הרוסים מגלים נחישות והתמדה, ואין לבטל אפשרות שמאמציהם יוכתרו בהצלחה בעתיד, בייחוד בשל הדינמיקה של העשור האחרון, שבמסגרתה רוסיה מחדשת את נוכחותה באזור (ראו טבלה 1).

**טבלה 1: שווי העברות נשק של רוסיה וארצות הברית  
למדינות במזרח התיכון, 2008–2001  
(במיליוני דולרים, ערך נוכחי)**

אפיון נוכחות (+ = חיובי; - = שלילי; X = אין נוכחות)		2008–2005		2004–2001		
רוסיה	ארצות הברית	רוסיה	ארצות הברית	רוסיה	ארצות הברית	
+	ללא שינוי	500	5200	300	5200	מצרים
+	X	1900	0	300	0	איראן
ללא שינוי	+	100	3500	100	300	עיראק
-	+	0	2700	3200	300	ישראל
+	+	200	1000	0	700	ירדן
-	-	0	1500	100	1700	כווית
ללא שינוי	X	300	0	300	0	לוב
+	+	200	11200	100	4100	ערב הסעודית
+	X	4700	0	1100	0	סוריה
+	+	300	10000	100	800	איחוד האמירויות הערביות
-	X	200	0	700	0	תימן

0 = פחות מ-50 מיליון דולר

מקור: Richard F. Grimmett "Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2001-2008", <http://www.fas.org/sgp/crs/weapons/R40796.pdf>

כאמור, תעשיית הנשק של רוסיה, שחל בה משבר חמור עם התמוטטות ברית המועצות, החלה להתאושש לקראת סוף שנות התשעים.<sup>9</sup> בעשור האחרון התחילה תעשיית הנשק הרוסית לסגור פערים רבים, בעיקר בתחומים אלקטרוניקה ומערכות מידע. אמנם נותרו מספיק לקונות (לדוגמה, רכישת המל"טים מישראל נועדה לסייע לתעשייה הרוסית לצמצם לקונה כזאת), אולם בתחומים רבים הרוסים מציעים כיום מערכות מתקדמות ביותר. למשל סדרת מטוסי SU-30/35 לדגמיהם השונים כוללת כמה מן המטוסים המתקדמים בעולם.<sup>10</sup> גם כל המערכות ששמותיהן זהים לשמות שהשתמשו בהם בתקופת ברית המועצות<sup>11</sup> שודרגו, ורכיביהן שוננו לחלוטין.

פרט למערכות נשק, קיימת חשיבות רבה גם לתחומים ייחודיים נוספים, שלרוסיה יש בהם יכולות ראויות. במכלול זה בולטים ביותר תחומי הטילים, החלל



והגרעין. תעשיית החלל והטילים הרוסיות המפותחות, שהרימו את מסכי הסודיות, מייצרות ומשווקות לוויינים מפיתוח עצמי או בשיתוף עם חברות מערביות או מומחים ממדינת לקוח, השואפים בכך להשיג ידע נוסף. משווקות גם היכולות לשיגורי הלוויינים, שנרכשו על ידי לקוחות רבים (בכלל זה ישראל). גם תעשיית הגרעין של רוסיה, שעמדה בפני התמוטטות עם קריסתה של ברית המועצות, השכילה להפוך למוצר יצוא רוסי – הן גלוי והן חשאי (לא חוקי) על ידי זליגת המידע, ואף מכירת חומרים גרעיניים שנגנבו ממתקנים רוסיים.

תמונת הלקוחות של רוסיה באזור כוללת נכון לעתה את הגורמים האלה:  
א. מדינות שמקובל לכנותן "ציר הרשע" – איראן וסוריה, שהן הלקוחות הגדולים והחשובים של רוסיה במרחב. אפשר לצרף אליהן את הארגונים הרדיקליים, בפרט חזבאללה וחמא"ס. אלה נהנים מהנשק הרוסי, המגיע במסלולים עקיפים.

ב. המדינות "המתונות" במזרח התיכון – מצרים, ערב הסעודית, ירדן, לבנון ומדינות המפרץ. אפשר לצרף אליהן גם את הרשות הפלסטינית. אף כי לרוסיה ציפיות גבוהות בנוגע לכמה מהן, כמו ערב הסעודית, רובן ככולן הן במקרה הטוב לקוחות קטנות, ובנוגע לכמה מהן, הסיבה המצדיקה אספקות מערכות נשק היא סיבה מדינית מובהקת.

ג. מדינות צפון אפריקה – בהספקות נשק לאלג'יריה ולסודאן מסתמנת המגמה החיובית.

## העברות הנשק – ספירת מלאי

### איראן

איראן רכשה ציוד רוסי לאחר מלחמת איראן-עיראק – ציוד שסופק בתחילת שנות התשעים.<sup>12</sup> בתחום פיתוח הטילים לא הוענק סיוע פורמלי וגלוי, אולם יש להניח שטכנולוגיות רוסיות רבות זלגו לתכנית הטילים של איראן בדרכים שונות בסוף שנות התשעים, לדוגמה מכירת טילי שיוט X-55 על ידי אוקראינה, טילי BM-25 מצפון קוראה (גרסה קוראנית לטיל SS-N-6 הרוסי המשוגר מצוללות) והעברת טכנולוגיות מנועי RD-216 (אשר שימשו את הטיל הרוסי R-12 שהיה מבצעי בתחילת שנות ה-60). בתחום הלוויינים – איראן הזמינה מחברה רוסית את לוויין התקשורת ZOHREH (פרויקט שעבר גלגולים רבים במשך שלושים שנה. החוזה האחרון נחתם ב־2005, וטרם הושלם).

בעשור האחרון פורסמו לסירוגין ידיעות על מכירת נשק רוסי לאיראן במיליארדים רבים, אולם בסופו של דבר לא התממשה שום עסקה פרט לעסקה של כ־900 מיליון דולר למערכות הגנה אווירית קצרות טווח מדגם TOR-M1 (שסופקו בשנת 2006). העסקה הבולטת ביותר שאכן נחתמה ב־2007 היא העסקה לרכש

מערכות הגנה אווירית ארוכות טווח מדגם S-300. הוצאת העסקה מן הכוח לפועל נדחתה בכל פעם מחדש בתירוצים שונים, אך למעשה שמשה כמנוף לחץ על איראן. בנושא זה ברור שהמילה האחרונה טרם נאמרה. שאלת אספקתן של המערכות הללו הפכה לאבן בוחרן ליחסי רוסיה עם איראן ועם ארצות הברית.

## סוריה

סוריה הייתה לקוחה נאמנה של ברית המועצות ושימשה בסיס ליועצים סובייטים רבים. קשרים אלה נותקו עם קריסת ברית המועצות. סלע המחלוקת העיקרי בין רוסיה לסוריה היה חוב גדול בגין רכישת מערכות נשק סובייטיות, שהסורים התכחשו לו. פריצת הדרך הושגה בשנת 2005, כאשר הרוסים הסכימו למחוק 73 אחוזים מהחוב הישן. בתמורה העניקו הסורים לרוסיה דריסת רגל מחדשת בשני נמליה – טרטוס ולד'קיה.

למרות ציפיות הרוסים לרכש סורי בהיקף גדול, הסתכמו העסקות למכירת נשק במספר מוגבל יחסית של מערכות. על אף העניין הסורי במערכות הגנה אווירית S-300 ובטילי קרקע-קרקע מדגם ISKANDER-E, הסתכמו הרכישות במערכות טילי נ"ט מדגם METIS ו-KORNET (כמה מהן הגיעו לידי כוחות חזבאללה) ובמערכות הגנה אווירית מדגמי Pantsyr-S1 וטילי נ"מ נישאים מדגם IGLA-S. מכירה זו עוררה חשש בארצות הברית ובישראל פן תימסרנה מערכות אלו לידי חזבאללה. להפגת החששות פותחה לצורך עסקה זו מערכת רכובה וכבדה יותר בשם STRELETS. עסקה נוספת שעלתה על הפרק בשנתיים האחרונות היא רכישת שמונה מטוסי MIG-31 שנועדו ככל הנראה לשמש את הסורים למשימות מודיעין. העסקה הושעתה בינתיים, ועתידה אינו ברור.

## מצרים

מצרים הייתה לקוחה של רוסיה משנות החמישים עד שנות השבעים. למרות פנייתה של מצרים לעבר ארצות הברית, נותר חלק נכבד מצידו צבאה סובייטי, וזה משמש אותו עד היום. במכלול זה רק"מ, (רכב קרבי משוריין) מטוסים ומערכות הגנה אווירית. מלבד רכישת החלפים, רכשה מצרים מרוסיה פרויקט השבחת טילי נ"מ ישנים – PECHORA-M2. המערכת משתמשת בטילים ישנים, אולם היא ניידת ומצוידת במערכות אלקטרוניות ומחשבים חדשים.

## לבנון

לבנון היא לקוחה שולית, אך בשנים האחרונות ניסתה רוסיה להשיג דריסת רגל במדינה זו על ידי הצעה לספק לה חינם עשרה מטוסי קרב מדגם MIG-29. לבנון, אשר חיל האוויר שלה לא הפעיל מטוסי קרב מאז שנות השבעים, דחתה את

ההצעה, אולם ביקשה במקום זאת לקבל מסוקי קרב מדגם MI-24. רוסיה נענתה לבקשה זו בעת ביקורו של הנשיא סלימן במוסקבה בפברואר 2010.

### מדינות המפרץ

מדינות המפרץ לא היו מעולם לקוחות של ברית המועצות, וכבעלות ברית של המערב נרתעו מחדירה סובייטית אפשרית. לאחר קריסת ברית המועצות ניסתה רוסיה לחדור לשוק אטרקטיבי זה, ובשנות התשעים הצליחה למכור לכווית שורה של מוצרים: נגמ"שי BMP-3, טילי נ"ט ומערכות רקטות ארוכות טווח SMERCH. הצלחה נוספת של רוסיה הייתה מכירה לאמירויות בשנת 2000 של נגמ"שי BMP-3 בכמות גדולה. לעסקה זו היה המשך בשנים האחרונות – הספקת השבחות לנגמ"שים של איחוד האמירויות וכן הספקת נשק קל, טילי נ"ט וטילי נ"מ נישאים. העסקה המעניינת ביותר הייתה העסקה לרכש מערכת הגנה אווירית מתקדמת קצרת טווח, להגנת מטרות נקודה, מדגם PANTSYR S-1, שפותחה ברוסיה במימון הלקוח. מאוחר יותר נמכרה זו גם לסוריה.

### אלג'יריה

יצוא הנשק הרוסי לאלג'יריה הפך להצלחה הרוסית הגדולה ביותר במזרח התיכון בעשור האחרון. עוד בראשית העשור רכשה אלג'יריה מטוסי קרב-הפצצה מדגם SU-24. בשנת 2004 החלו מגעים על עסקה גדולה שנחתמה ב־2006 ושווייה מוערך בשבעה מיליארד דולר. זו כללה מטוסי קרב מדגם MIG-29SMT, מטוסי SU-30MKA, מטוסי אימון YAK-130, מערכות הגנה אווירית קצרות טווח (TUNGUSKA - M1) וארוכות טווח (S-300PMU), טנקי T-90 ועוד ציוד רב. עסקה זו לוותה באי־שביעות רצון האלג'ירים מחלק מהציוד, וזה אף הוחזר והוחלף בסופו של דבר בדגמים משופרים.

### לוב

עם הסרת הסנקציות מעל לוב חידשו הרוסים את המשא ומתן עמה בתקווה לעסקות רכש והשבחת ציוד סובייטי ישן. מגעים אלה לא הניבו תוצאות במשך עשור, עד שב־2009, ובעקבות מחיקת החוב הישן של לוב בשווי 1.8 מיליארד דולר, נמכרו ללוב שלוש ספינות מדגם MOLNIYA. ב־2010 נחתם הסכם רכישה בהיקף גדול שלא כל פרטיו ידועים, ובכללו מטוסי אימון YAK-130, טנקי T-90 וכן השבחת טנקים ישנים T-72 שברשות לוב. כן ידוע על כוונה של לוב לרכוש מטוסי קרב מתקדמים מדגם SU-30MK2 וכן SU-35 ומערכות הגנה אווירית מדגם S-300PMU2.

## סיכום

לאחר תהפוכות רבות, מאז קריסת ברית המועצות, שבה רוסיה בהדרגה למעמד של מעצמה בתחום הייצור והיצוא הביטחוני, וכיום היא מציעה חימוש מתקדם, בר תחרות עם המערב. היצוא של רוסיה מתרחב במהרה וכובש שווקים רבים באסיה, ועוד ידו נטויה. מלבד היצוא, מתרחב גם ייצור עצמי במדינות השונות (למשל בסין), ברישיון או בהעתקה. תמונה זו מדאיגה כיום את שכניהם של מדינות אלו ויצואניות מערביות גם יחד.

בעשור האחרון חזר גם המזרח התיכון להיות יעד אטרקטיבי בתחום הנשק עבור רוסיה, ויש לצפות שמגמה זו תלך ותתרחב.

מעמד זה מקנה לרוסיה, מלבד הכנסות, כלי חשוב לבניית השפעה מדינית. הסכמי הנשק עם מדינות שונות באזור משמשים את רוסיה להעצמת נוכחותה במזרח התיכון ולקידום יעדיה האחרים, לרבות השגת רב־קוטביות, באינטראקציה עם יריבותיה בזירה הבינלאומית. כך בעשור האחרון הולך וגובר חלקו של השיקול המדיני-האסטרטגי בעיצוב מדיניות היצוא של נשק וטכנולוגיות רגישות של רוסיה, בעיקר באזור המזרח התיכון.

מגמה זו, המכוונת לשרת מדיניות חוץ אסרטיבית, כמו זו שפותחה בשנים האחרונות, מציבה לעצמה יעד – השגת סדר עולמי רב־קוטבי ושיפור מעמדה של רוסיה בזירה הבינלאומית. בנוכחותה במזרח התיכון משתמשת רוסיה שימוש מדיני מושכל, תוך כדי ניהול מדיניות סף יעילה. יצוא ביטחוני וטכנולוגי משמש במסגרת זו מנוף לסיוע בהשגת מטרות מדיניות-אסטרטגיות, ומופעל כזרוע של מדיניות חוץ. ואולם מגמה זו משקפת בין היתר את מגבלותיה של רוסיה לקדם את יעדיה בכלים הכלכליים המקובלים בתחרות בין שחקנים בינלאומיים משפיעים, כגון ארצות הברית או מדינות אירופיות. על כן במזרח התיכון יצוא הנשק מנוצל ככלי לבניית ההשפעה של רוסיה באזור ובזירה הבינלאומית כאחד.

## הערות

- Richard F. Grimmett "Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2001-2008" <http://www.fas.org/sgp/crs/weapons/R40796.pdf>
- המונח הרוסי, עוד מימי ברית המועצות, לכל התחום המשלב יצוא נשק, סיוע ביטחוני ושיתוף פעולה צבאי, הוא "שיתוף פעולה צבאי-טכני" (BTC). הסכמי רכש מכונים "הסכמים טכנו-צבאיים".
- Paul Holtom, Mark Bromley, Pieter Wezeman and Siemon Wezeman "Trends in International Arms Transfers, 2009" SIPRI Fact Sheet, March 2010. <http://www.export.by/> וכן ראו: <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1003.pdf> [http://www.export.by/?act=s\\_docs&mode=view&id=1651&type=by\\_class&indclass=34641&mode=2=archive&doc=64](http://www.export.by/?act=s_docs&mode=view&id=1651&type=by_class&indclass=34641&mode=2=archive&doc=64)
- יצוין כי בעבר זוהו כלי הנשק הסובייטיים בתקשורת המערבית בקוד נאט"ו או בקוד

- שרותי המודיעין של ארצות הברית. כינוייהן הסובייטיים לא היו מוכרים במערב. כיום נהוג לזהות מערכות אלו בכינויים הרוסיים: כך למשל S-300 במקום SA-10 (קוד המודיעין האמריקני) או Grumble (קוד דיווח נאט"ו), Buk-2M במקום SA-11 או Gadget וכו'.
- 5 נכון לעכשיו הנושא נמצא באחריותה של "הוועדה הממלכתית לשיתוף פעולה צבאי – טכנולוגי" (FSVTS), הכפופה לנשיא. בראש הוועדה עומד מ' דמיטרייב, ממקורבי ראש ממשלת רוסיה ולדימיר פוטין. הוועדה מנהלת את כל מכלול היצוא ושיתופי הפעולה הביטחוניים של רוסיה. מדובר בגוף רב-כוח, החולש על כל תהליכי היצוא, הסיוע ושיתוף הפעולה הביטחוני של רוסיה עם זרים. לצדו פועל גוף ממשלתי העוסק בביצוע המכירות בחו"ל – ROSOBORONEXPORT. אולם ברוסיה יש מנגנונים נוספים העוסקים בתחומי ייצור ויצוא אמצעי לחימה, בעלי אינטרסים שונים ולעתים מנוגדים. המחלוקת בין הגופים, בין אישים פוליטיים ובין האינטרסים הממסדיים מוכרים זה שנים וסביר שהם קיימים גם כיום. לרוב מדובר בניגודי עניינים בין השיקול הכלכלי לשיקולים מדיניים ואסטרטגיים, שהתגברו בשנים האחרונות. שיקולים אלה מכתיבים הימנעות מאספקת נשק וטכנולוגיות רגישות, האסורות במערכת הבינלאומית, כגון טכנולוגיות גרעיניות, טיליות ומערכות, שבכוחן להפר איזון ביטחוני אזורי.
- 6 מקובל לזהות את תפיסת הביטחון הרוסית כמכלול המשלב גם את תורת הביטחון (דוקטרינה צבאית), את תפיסת הביטחון הלאומי ואת תפיסת מדיניות החוץ.
- 7 בנסיבות המיוחדות בשנות התשעים התפתחה ברוסיה ובמדינות ברית המועצות לשעבר התופעה של העברה לא חוקית של נשק, ידע וטכנולוגיות לגורמים שונים בעולם, ובפרט למזרח התיכון. תופעה זו כונתה "זליגה", והשלטונות הרוסיים התכחשו לחלקם בה. במכלול זה הגיעו הטכנולוגיות בתחומי הגרעין והטילים למזרח התיכון, לרבות איראן, וכן נשק לידי ארגוני טרור. אספקות אלו תאמו, בחלק מהמקרים, את האינטרסים של רוסיה. מלבד זה, הופעלה עד לאחרונה רשת העברת נשק בערוצים חשאיים למעבר נשק רגיש או נשק לגורמים לא מורשים על ידי החוק הבינלאומי (ראו לדוגמה: Global Alternative, May 8, 2009, [http://aglob.info/articles.php?article\\_id=2761](http://aglob.info/articles.php?article_id=2761))
- 8 Vladimir Socor, July 27, 2010. "Moscow Uses Anti-Iran Sanctions as Bargaining Leverage on Washington, Atlantic Council. [http://www.acus.org/new\\_atlanticist/moscow-uses-anti-iran-sanctions-bargaining-leverage-washington](http://www.acus.org/new_atlanticist/moscow-uses-anti-iran-sanctions-bargaining-leverage-washington)
- 9 המשבר הכלכלי פגע גם במכירות ובמחירים של מקורות האנרגיה – סעיף הכנסה רוסי עיקרי. היעדר פיתוח תשתיות הראויות ליצוא הכתיב לרוסיה אתור חלופות נוספות, נשק בראש ובראשונה.
- 10 החברה הממשלתית ליצוא נשק – ROSOBORONEXPORT דיווחה אשתקד על פוטנציאל ליצוא נשק בהיקף של 27 מיליארד דולר לכשלושים מדינות בשנים הקרובות. נכון לעכשיו היצוא השנתי של רוסיה מסתכם בתשעה מיליארד דולר בערך. [http://www.export.by/en/?act=s\\_docs&mode=view&id=1651&type=by\\_class&indclass=34641&mode=2=archive&doc=64](http://www.export.by/en/?act=s_docs&mode=view&id=1651&type=by_class&indclass=34641&mode=2=archive&doc=64)
- 11 מטוס ה-MIG-29-STM הוא מטוס שונה לחלוטין מן ה-MIG-29 של שנות השמונים, ומערכת טילים נגד מטוסים S-300 PMU2 היא מערכת מתקדמת הרבה יותר מה-S-300 (מערכת זו כונתה במערב SA-10).
- 12 ראו הערות 8 ו-9.

- No. 95, August 2008, Anat N. Kurz, *The Palestinian Uprisings: Struggle on Two Fronts* [Hebrew].
- No. 94, July 2008, Ephraim Kam, ed., *A Nuclear Iran: Implications for Arms Control, Deterrence, and Defense*.
- No. 93, April 2008, Shmuel Even and Zvia Gross, *Proposed Legislation on the IDF: Regulating Civil-Military Relations in the Wake of the Second Lebanon War* [Hebrew].
- No. 92, December 2007, Dani Berkovich, *Can the Hydra be Beheaded? The Campaign to Weaken Hizbollah* [Hebrew].
- No. 91, July 2007, Benny Landa and Shmuel Even, *The Israeli Economy in the Age of Globalization: Strategic Implications* [Hebrew].
- No. 90, May 2007, Yehuda Ben Meir and Dafna Shaked, *The People Speak: Israeli Public Opinion on National Security 2005-2007*.
- No. 89, March 2007, Ron Tira, *The Limitations of Standoff Firepower-Based Operations: On Standoff Warfare, Maneuver, and Decision* [English and Hebrew].
- No. 88, February 2007, Ephraim Kam, *A Nuclear Iran: What Does it Mean, and What Can be Done*.
- No. 87, January 2007, Ephraim Kam, *A Nuclear Iran: Analysis and Implications* [Hebrew].

## **Memoranda 2007 — Present**

---

- No. 105, August 2010, Meir Elran and Yoel Guzansky, eds., *Vision and Reality in the Middle East: Security Challenges of the 21st Century – Conference Proceedings*.
- No. 104, June 2010, Galia Lindenstrauss, *Mediation and Engagement: A New Paradigm for Turkish Foreign Policy and its Implications for Israel* [Hebrew].
- No. 103, May 2010, Tamar Malz-Ginzburg and Moty Cristal, eds., *A Nuclear Iran: Confronting the Challenge on the International Arena* [Hebrew].
- No. 102, December 2009, Michael Milstein, *Muqawama: The Challenge of Resistance to Israel's National Security Concept* [Hebrew].
- No. 101, November 2009, Meir Elran and Judith Rosen, eds., *The US and Israel under Changing Political Circumstances: Challenges of the 21st Century — Conference Proceedings*.
- No. 100, September 2009, Aron Shai, *Sino-Israeli Relations: Current Reality and Future Prospects*.
- No. 99, June 2009, Meir Elran, ed., *The Civil Front* [Hebrew].
- No. 98, April 2009, Anat N. Kurz, *The Palestinian Uprisings: War with Israel, War at Home*.
- No. 97, March 2009, Shmuel Even and Amos Granit, *The Israeli Intelligence Community: Where To?* [Hebrew].
- No. 96, September 2008, Ron Tira, *The Struggle over the Nature of War* [Hebrew].







