

עדכן אסטרטגי

כרך 13 | גיליון 4 | ינואר 2011

מטוס ה-F-35 – לשם מה? | גור ליש

מטוס ה-F-35 – על הדבש ועל העוקץ | יפתח ש' שפיר

"אור ירוק" לפעולה באיראן? | אמרים קם

חוק העורף: קווים לדמותו העתידית | מאיר אלרן

אזמה וישראל: השנתיים הראשונות, השנתיים הקרובות | מרק הלר

כיוון חדש במדיניות החוץ של רוסיה והשלכותיו על המזרח התיכון | צבי מגן,
אולנה בגנו-מולדבסקי

המעורבות האיראנית בעיראק: מניעים, מאפיינים והשלכות | יואל גוז'נסקי

שלום לעומת צדק בלבנון | בנדטה ברטי



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

TEL AVIV UNIVERSITY
אוניברסיטת תל-אביב

עדכן אסטרטגי

כרך 13 | גיליון 4 | ינואר 2011

- 5 עיקרי דברים
- 9 גור ליש
מטוס ה-F-35 – לשם מה?
- 21 יפתח ש' שפיר
מטוס ה-F-35 – על הדבש ועל העוקץ
- 37 אפרים קם
"אור ירוק" לפעולה באיראן?
- 47 מאיר אלרן
חוק העורף: קווים לדמותו העתידית
- 57 מרק הלר
אובמה וישראל: השנתיים הראשונות, השנתיים הקרובות
- 67 צבי מגן, אולנה בגנו-מולדבסקי
כיוון חדש במדיניות החוץ של רוסיה והשלכותיו על המזרח התיכון
- 79 יואל גוז'נסקי
המעורבות האיראנית בעיראק:
מניעים, מאפיינים והשלכות
- 93 בנדטה ברטי
שלום לעומת צדק בלבנון: ההשלכות הפנימיות והאזוריות
של בית הדין המיוחד של האו"ם ללבנון

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 ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל-אביב
דפוס: א.ר.ט., תל-אביב

המכון למחקרי ביטחון לאומי

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

עדכן אסטרטגי מתפרסם בעברית ובאנגלית
תוכנו המלא מוצג באתר המכון: www.inss.org.il

עיקרי דברים

מטוס ה-F-35 – לשם מה? / גור ליש

במאמר זה נבחנת השאלה, האם מטוס ה-F-35 חיוני לצה"ל על אף עלותו הגבוהה. כדי לבחון את הצורך ב-F-35 מגדיר המחבר את מאפייניו המיוחדים כמטוס דור חמישי, ובוחר את הצורך המבצעי בו באמצעות בחינת משימותיו של חיל האוויר ויכולתו לעמוד בהן לנוכח המציאות המתפתחת. המחבר מבהיר מהי ההשפעה שיש לאופי העליונות האווירית על דרך הפעלת הכוח ומה תרומתו של ה-F-35 בהקשר זה.

ה-F-35: על הדבש ועל העוקץ / יפתח ש' שפיר

מאמר זה מציג נקודת מבט נוספת בנושא רכישת ה-F-35. המחבר מתאר את מקומה של ישראל בפרויקט, ומאיר נקודות חשובות בתהליך קבלת ההחלטה להצטייד במטוס זה. נתונים טכניים על המטוס ועל המחלוקות שעורר הפרויקט במדינות שהתחייבו לרכשו מופיעים בנספח למאמר.

"אור ירוק" לפעולה באיראן? / אפרים קם

המחבר בוחן את מערכות השיקולים של ארצות-הברית ושל ישראל בנוגע לפעולה צבאית באיראן, ואת השפעתה של העמדה האמריקאית על שיקוליה של ישראל.

חוק העורף: קווים לדמותו העתידית / מאיר אלרן

מאמר זה מברר את נחיצותו של חוק העורף, מנתח את הרכיבים המרכזיים האמורים להיכלל בו, משרטט קווים ל"חוט השדרה" שלו ומציע מסרים עיקריים שצריכים להיות בו לממשלת ישראל ולגופים האחראים המופקדים על הגנת החזית האזרחית.

אובמה וישראל: השנתיים הראשונות, השנתיים הקרובות / מרק הלר
בחירות אמצע הכהונה, שהתקיימו בנובמבר 2010, נתנו לבוחר האמריקני הזדמנות להערכת פעלו של הנשיא אובמה. פסיקתו הייתה שלילית בהחלט. במה שנחשב על ידי כולם כמשאל עם על תפקודו של ברק אובמה, ספגו נציגי המפלגה הדמוקרטית נזיפה דרמטית שהופנתה כלפי נשיא מכהן זה שישה עשורים כשאיבדו יותר משישים מושבים בבית הנבחרים. יחד עם זאת לבחירות אמצע הכהונה, יהיו אשר

יהיו השלכותיהן על הפוליטיקה ועל המדיניות הפנים-אמריקנית, אין השלכה ברורה וחד-משמעית על מדיניות החוץ של ארצות-הברית בכלל, ועל יחסי ארצות-הברית עם ישראל בפרט. המחבר בוחן את התנהלותו של ממשל אובמה בהקשר הישראלי.

כיוון חדש במדיניות החוץ של רוסיה והשלכותיו על המזרח התיכון /

צבי מגן, אולנה בגנו־מולדבסקי

במאמר זה מוצגות ההתפתחויות במדיניות החוץ של רוסיה ויישומן המעשי תוך כדי בחינת השלכותיהן על ענייני המזרח התיכון. המחברים מצביעים על תהליכים דינמיים ודו-ערכיים שיוזמת רוסיה: שילוב מאמצים לעיצוב מדיניות חוץ אסרטיבית, המכוונת לשדרוג מעמדה הבינלאומי עם מדיניות זהירה וקונסטרוקטיבית המכוונת לשילובה החיובי במערכות הבינלאומיות.

המעורבות האיראנית בעיראק: מניעים, מאפיינים והשלכות /

יואל גוז'נסקי

בשנים האחרונות רבו העדויות למעורבותה של איראן בעיראק. למעורבות זו יש היבטים פוליטיים, כלכליים ודתיים, שבאמצעותם מבקשת איראן לעצב מדינה בדומיננטיות שיעית, התואמת את האינטרסים שלה – כזו שלא מאיימת על מעמדה באזור ומנותקת עד כמה שאפשר מהשפעה אמריקאית. במאמר זה ייבחנו אופייה של מעורבות זו, מניעה, מגבלותיה והשלכותיה האפשריות.

שלום לעומת צדק בלבנון: ההשלכות הפנימיות והאזוריות של בית

הדין המיוחד של האו"ם ללבנון / בנדטה ברטי

מאמר זה בוחן כיצד כתבי האישום, הצפויים כנגד המעורבים ברצח ראש הממשלה הלבנוני רפיק חרירי, עומדים בחודשים האחרונים במרכזה של מדיניות הפנים והחוץ של לבנון. המחברת מנתחת גם את ההשלכות האזוריות האפשריות של מצב העניינים הנוכחי בלבנון.

מטוס ה־F-35 – לשם מה?

גור ליש

מבוא

במאמר זה נבחנת השאלה, האם מטוס ה־"F-35" חיוני לצה"ל על אף עלותו הגבוהה. כדי לבחון את הצורך ב־F-35 יוגדרו בקצרה מאפייניו המיוחדים כמטוס דור חמישי, ובהמשך ייבחן הצורך המבצעי באמצעות הסתכלות על משימותיו של חיל האוויר ויכולתו לעמוד בהן לנוכח המציאות המתפתחת. נקודת המוצא היא, שהיכולת להשיג עליונות אווירית היא המפתח ליעילות הפעלת הכוח האווירי. במאמר אבהיר מה בדיוק צריך להשיג, ומהי ההשפעה שיש לאופי העליונות האווירית על דרך הפעלת הכוח. במאמר מוצג (ללא התעמקות בנושא – שראוי לו דיון משל עצמו) המהפך שחל בשנים האחרונות בכול הקשור לאיום על היכולת להשיג עליונות אווירית, שהייתה מובטחת בעשורים האחרונים והופכת להיות אתגר מרכזי עקב התעצמות האויבים (בכוח ובפועל). כן אנסה לברר, האם מטוס ה־F-35 ייתן מענה לבעיה, והאם אפשר לתת מענה מספק בעזרת חלופות אחרות. בבחינת חלופות ל־F-35 אגביל את הדיון לחלופות קיימות או ניתנות להשגה בעתיד הקרוב. לא ייבחנו כאן חלופות המצויות בשלבי תכנון שאין לדעת את ביצועיהן בפועל ואת עלותן הצפויה. הגבלה זו נעשית כדי שהדיון יהיה רלוונטי בעת הזאת של בניית התכנית הרב־שנתית (תר"ש) של צה"ל לחומש הקרוב. חלופות רחוקות אינן בגדר תחליף לעסקת מטוסי קרב הנחתמת בימים אלו. ואולם הדיון בחלופות מתקדמות (ורחוקות) לתפיסה המסורתית של עליונות אווירית כמפתח להפעלה יעילה של חיל האוויר איננו מיותר ואפילו חיוני. כותב שורות אלו אינו שולל אותו ואפילו מעודד אותו, אולם זהו דיון במסגרת נפרדת, שלא תשפיע כנראה על בניין הכוח כיום. נכון תעשה מערכת הביטחון אם תקיים את הדיון כך שישפיע על בניין הכוח בעתיד.

גור ליש הוא מומחה לנושא חיל האוויר הישראלי

- ה-F-35 הוא מטוס קרב מהדור החמישי. ראויים לציון – כבר בפתח הדברים – ארבעה יתרונותיו הייחודיים:
1. "חמקנות" או חתימה נמוכה – זו מאפשרת למטוס להתמודד עם מכ"מים מוטסים וקרקעיים ולבצע את משימותיו גם באזורים מוגני טילי קרקע-אוויר או מטוסים מתקדמים. ההבדל ממטוסי דור רביעי הוא ביכולת להתמודד עצמאית עם איומים תוך כדי טיסה במרחבי הפעילות שלהם, להבדיל ממענה "מערכת" הנדרש למטוסי דור רביעי.
 2. יכולת רשתית – המטוס מאפשר שיתוף מידע ויכולת מבצעית בינו לבין מטוסים אחרים ואמצעים נוספים, וכך מוגברת התפוקה המבצעית.
 3. היתוך מידע – המטוס מאפשר לטייס להתמודד עם כמות גדולה מאוד של מידע הנאסף במטוס עצמו ומגיע ברשת, וכך מאפשר למצות את יכולות המטוס והמערכת.
 4. המטוס נבנה מתוך הסתכלות "כלכלית", שתאפשר את הפעלתו בעלות סבירה (ביחס לטכנולוגיה וליכולת המתקדמת).
- הצורך ב-F-35 נגזר ממשימות חיל האוויר, שתפקידו להרתיע את אויבי ישראל מלפתוח במלחמה, ולשמש כלי מרכזי לנצח במלחמה אם וכאשר זו תפרוץ.

ההשפעה האסטרטגית של מאזן הכוחות האווירי

ההחלטה לצאת למלחמה מושפעת בעיקר מהשוואת הכוח הצבאי בין היריבים. במשוואה הזאת לכוח האווירי יש משקל רב. עצם העובדה שחיל האוויר מפעיל את המטוסים המתקדמים ביותר הקיימים, מהווה גורם מרתיע כשבוחנים את יחסי הכוחות. ההרתעה מתחזקת במיוחד כשמדובר במטוסי דור חמישי, המאפשרים התמודדות עם מערכות הגנה אווירית מתקדמות ועם מטוסים מדור רביעי (כמו מיג 29, F-16 ו-F-15). דוגמה לחשיבות השיקול הזה היא ה"מוכנות" של נשיא מצרים אנואר סאדאת לצאת למלחמת אוקטובר 1973 (מלחמת יום הכיפורים) רק לאחר שהובטחה לו עליונות אווירית מעל כוחות מצרים בגדה המזרחית של התעלה. ההבנה שלא תהיה לו עליונות אווירית מחוץ לטווח טילי הקרקע-אוויר היא שדחפה אותו להגדרת יעדים מוגבלים למלחמה.

אין זה מן הנמנע, שהעליונות המוחלטת שהפגין חיל האוויר במלחמת לבנון הראשונה בתקיפת מערך טילי הקרקע-אוויר בגבול סוריה-לבנון ובקרבות האוויר שהתפתחו עקב תקיפה זאת, הייתה גורם חשוב בהחלטת סוריה שלא לפתוח חזית גם ברמת הגולן. הצלחת כוחותיה של סוריה לעכב את התקדמות צה"ל בגזרה המזרחית של לבנון יכלה אולי לגרום לה להעריך שצבאה יכול להתמודד עם צה"ל גם ברמת הגולן, ובכל זאת חזית זו לא נפתחה.

רכיב ההרתעה הוא אפוא מרכזי בתפיסת הביטחון של ישראל, והוא בפני עצמו מחייב הצטיידות במטוסים החדשים ביותר שאפשר להשיג. ואכן כך פעלה ישראל עד כה.

משמעות העליונות האווירית במלחמה

כדי להוות כוח יעיל בזירת המלחמה חייב חיל האוויר להשיג יכולת מספקת לפעולה. בה בעת צריך חיל האוויר לשלול את יכולת הפעולה של האויב. המצב שבו לחיל האוויר יש יכולת לפעולה יעילה במרחב נקרא "עליונות אווירית". מטוס ה-F-35 נבנה לצורך השגת עליונות אווירית כזאת – וזוהי מעלתו העיקרית. עליונות אווירית אינה דבר קבוע ונוקשה. יכולת הפעולה נגזרת ממערכות הנשק המופעלות ומדרך הפעלת הכוח. לצורך תקיפות היום שביצעו בעלות-הברית (בעיקר ארצות-הברית) במלחמת העולם השנייה באירופה, הן נדרשו לליווי של מטוסי יירוט ולמבני תקיפה צפופים. כוח האש הניכר אפשר ליצור עליונות אווירית מקומית בזמן התקיפה. כל עוד פעל חיל האוויר של גרמניה, הלופטוואפה, ביעילות, נתנה שיטת התקיפה הזאת עליונות מספקת לאמריקנים, אם כי במחיר לא מבוטל של מטוסים וצוותים שהופלו. ההסתמכות על מטוסי ליווי הגבילה את פעילות האמריקנים לטווח המרבי של מטוסי הליווי, שהיה קצר בהרבה מטווח המפציצים (ומכאן ההשפעה המכרעת שהייתה למטוס המוסטנג בעל הטווח הארוך). חיל האוויר המלכותי הבריטי בחר לתקוף בלילה, וכך הקטין מאוד את יעילות מטוסי היירוט של גרמניה ואת הצורך להתמודד אתם (וזה על חשבון איכות התקיפה), כלומר מתקיימת הדדיות (Trade off) בין אופן הפעלת הכוח ויעילותו למידת העליונות האווירית שיש לו. במלחמת יום הכיפורים התקשה מאוד חיל האוויר לסייע לכוחות הקרקע משום שלא הצליח להשיג עליונות אווירית בתקיפת סוללות טילי הנ"מ שהוצבו בחזית.

העליונות האווירית הנדרשת משתנה אפוא בהתאם לאופן הפעולה, ואופן הפעולה של הכוח האווירי נגזר מרמת העליונות האווירית שיש לו. כדי שכוח אווירי יהיה אפקטיבי דרושה לו עליונות אווירית מספקת בהתאם ליכולתו המבצעית. יש אפוא לברר כיצד משפיעים כלי הנשק החדשים על הצורך בעליונות אווירית. כלי נשק מדויקים, "אוטונומיים" (כינוי לנשק "חכם" שאינו מונחה בידי הטייס אלא מוצא את דרכו למטרה בעצמו) ובעלי יכולת גלישה למטרות, כמו ה-JDAM (פצצה גולשת מונחית GPS), מאפשרים תקיפת מטרות מטווח של 20 ק"מ ומעלה. לפיכך מתחדדת השאלה, עד כמה נדרשת עליונות אווירית במובן הקלאסי של יכולת טיסה מעל אזור המטרות, שכן אפשר לכאורה לתקוף אותן בעוד התוקף מצוי מחוץ לאזור המוגן בטילים (תקיפה "מנגד"). משמע, אפשר לטעון שאין נדרשת

- עליונות אווירית בחזית, שכן אפשר לתקוף מטרות בחזית משטחנו ובלי כניסה לאזור מוגן הטילים. טענה זו נתקלת בכמה קשיים:
1. טווח הטילים נגד מטוסים הולך וגדל, ולכן אי־אפשר להבטיח שטווח הגלישה של הפצצות אכן יאפשר תקיפה מנגד.
 2. סוג המטרות בחזית הוא מגוון, יש בהן מטרות קבועות ואותן אפשר לתקוף בקלות מנגד, אולם מטרות אחרות הן ניידות ואי־אפשר לתקוף אותן ב־JDAM.
 3. מספר המטרות הוא גדול, והאויב המבין את יכולת התקיפה של חיל האוויר מפזר את מטרותיו יותר ויותר כדי לא להיפגע פגיעה קשה במספר לא גדול של תקיפות. כמו כן נעשה מאמץ להסתיר את המטרות בדרך שתקשה על איכון מדויק שלהן (אפשר לדעת שכוח מסוים מצוי במתחם כלשהו, אבל לא בדיוק באיזו נקודת ציון הוא נמצא). שילוב שני אלה מחייב שימוש בחימוש רב, ויש שהדיוק אינו תחליף לכמות (במצב של אי־ודאות בדבר המיקום המדויק של המטרה). שילוב כזה מייקר מאוד את ההסתמכות על כלי נשק מדויקים לתקיפה מנגד (דוגמת JDAM, ויש כלי נשק מתוחכמים יותר ויקרים יותר).
 4. ככל שגדלה ההסתמכות על כלי נשק לתקיפה מנגד כן גדל הצורך לשהות מעל השטח עם כלי טיס בלתי מאוישים (כטב"ם) ולאסוף מודיעין לאיתור המטרות. הצורך הזה מתגבר עוד כשמתמודדים עם "שדה קרב נעלם", שזוהי דרכו של האויב בהתמודדותו עם העליונות האווירית של ישראל. כדי לאפשר שהייה ממושכת של כלי טיס מעל שדה הקרב, נדרשת מידה מספקת של עליונות אווירית, שכן אף־על־פי שאפשר לסכן כלי טיס בלתי מאויש, אי־אפשר להפעיל אותן אם אחוזי השחיקה שלו גבוהים.
- ממה שהוצג לעיל עולה, שכדי להיות יעילים מעל חזית הלחימה הקרקעית, אין להסתפק באש מנגד. נדרשת רמת עליונות אווירית שתאפשר פעילות מטוסי קרב מעל המטרות, וכן פעילות מספקת של כלי טיס כך שקצב השחיקה שלהם יהיה מעשי.
- מן הבחינה ההגנתית צריך להסתכל קדימה ולהכיר בכך שגם לאויב תהייה יכולת תקיפה מנגד (במידות שונות של יעילות). לפיכך יהיה צורך להגן לא רק על התחום האווירי שמעל שדה הקרב אלא לדעת להפיל את מטוסי האויב עוד בשטחם (מנגד מבחינתם). לשם כך נדרשת עליונות אווירית מספקת, שתאפשר טיסה של מיירטים בחזית. יש גם מצבים שבהם אין אפשרות להשתמש בטילי אוויר־אוויר ארוכי טווח וצריך להגיע ממש אל המטרות כדי להפילן. הסיבות לכך יכולות להיות מבצעיות – למשל צורך לזהות את המטרות בעין – או טכנולוגיות, למשל אמצעי נגד לשיבוש טילי מכ"מ, המחייבים שימוש בטילי חום וכדומה. אם כן, גם מבחינה הגנתית יידרש חיל האוויר לרמה מספקת של עליונות אווירית מעל החזית.

המטרות שחיל האוויר צריך לתקוף (סוג, כמות ודינאמיקה)

נוסף על לחימה בחזית יידרש חיל האוויר לפעול בעומק שטח האויב. מערכי הרקטות וטילי הקרקע-קרקע של האויב מופעלים מהעומק. התשתיות הצבאיות ה"קלאסיות", כמו שדות תעופה וריכוזי עתודות האויב, נמצאות בעומק שטחו. הפעולה בעומק תיתקל במערך הגנה צפוף פחות מזה של החזית (שכן אי-אפשר לרכז הגנה צפופה בכל המרחב). ואולם אין ספק, שבאזורים שבהם יש לאויב נכסים חשובים, יימצאו מערכות הגנה אווירית. שיטת הפעולה בעומק תלויה בסוג המטרות. מטרות קבועות, כמו שדות תעופה ומתקנים אסטרטגיים, אפשר לתקוף בתקיפה מנגד, גם בלא עליונות אווירית (ובדרך כלל מדובר במטרות איכותיות שמספרן מוגבל). כשמתמודדים עם מערכי רקטות וטילים נכנסים גורמים של כמות ושל ניידות, שיחייבו לעתים שהייה ממושכת של אמצעי איסוף ותקיפה בעומק. לפיכך נדרשת מידה של עליונות אווירית גם בעומק. ליכולת להשפיע על עומק האויב יש חשיבות אסטרטגית, שכן התקפה על ישראל באש מהעומק היא יסוד מרכזי בניסיון של סוריה (ושל חזבאללה) להקטין את היתרון האסטרטגי של ישראל.

מטוס ה-F-35 יאפשר פעולה בעומק מעצם יכולת החמקנות שלו. העליונות האווירית ששייג ה-F-35 תאפשר פעולה יעילה של מערכים נוספים, כמו כלי טיס בלתי מאוישים ומטוסי קרב מדור רביעי. ככל שישתמך האויב על מערכי רקטות וטילים ניידים ומוסתרים בעומק שטחו, כן יגבר הצורך לרצף פעולה בעומק, וה-F-35 יקנה את היכולת הזאת. משמע שה-F-35 נדרש גם לשם פעולה ישירה בעומק שטחי האויב וגם לצורך השגת עליונות אווירית שם. לעתים נדרשת ישראל ליכולת פעולה בשטח האויב שלא בעימות מלחמתי. פעולה שכזאת אינה יכולה להסתמך על תקיפה מקדימה של מערכי הגנה אווירית, שכן הכוונה תהייה בדרך כלל לבצע

פעולה מפתיעה, תחומה בזמן ועם סיכויים קטנים לגרום הסלמה. ליכולת חדירה אל אזורים המוגנים בטילים בלי צורך בתקיפתם ועם סיכויים גדולים של הצלחה ושרידות יש חשיבות ממדרגה ראשונה במערך השיקולים אם לבצע את הפעולה. לכן ליכולת כזאת נודעת משמעות אסטרטגית. ה-F-35 מתאים היטב לסוג כזה של פעולות (חלופות אחרות ייבחנו בחלקו השני של המאמר).

את הצורך בהשגת עליונות אווירית יש לבחון אפוא

אל מול צורת הפעלת הכוח והאתגרים שמציב האויב. מבחינת המטרות, כמותן, ואיכותן, הצורך בעליונות אווירית איננו אקסיומה. ואולם מאחר שהאויב מסתגל ליכולות האש המשופרות, בכל זאת נדרשת עליונות ברמה משמעותית, והיכולת להשיגה היא הבסיס לביצוע יעיל של משימות חיל האוויר בעתיד הנראה בעין.

העליונות האווירית
שישיג ה-F-35 תאפשר
פעולה יעילה של מערכים
נוספים, כמו כלי טיס בלתי
מאוישים ומטוסי קרב
מדור רביעי

היכולת להשיג עליונות אווירית היא כאמור חשובה להפעלה יעילה של הכוח האווירי, אבל יש לה גם משמעות אסטרטגית על נכונות האויב להמשיך להילחם, שכן אם הוא ישתכנע שאין לו הגנה אווירית מספקת הוא עשוי לחתור לסיים את המלחמה.

האם יש איום על יכולת חיל האוויר להשיג עליונות אווירית?

המאבק בין "הטיל לכנף המטוס" מתקיים מאז שנכנסו לשימוש מערכות טילי קרקע-אוויר בתחילת שנות השישים של המאה העשרים. לטילים לא הייתה כמעט השפעה במלחמת ששת הימים, וחיל האוויר של ישראל הגיע לעליונות אווירית מוחלטת עם פתיחת המלחמה. במלחמת ההתשה התחולל מאבק בין מערך הטילים של מצרים לבין חיל האוויר של ישראל שניסה למנוע את פריסתו בגזרת תעלת סואץ. מלחמת ההתשה הסתיימה בפריסת מערך הטילים של מצרים בכל מרחב התעלה, מה שאפשר בשנת 1973 את צליחת התעלה ואת ההתבססות ההגנתית של צבא מצרים בצדה המזרחי.

במלחמת יום הכיפורים "כופף הטיל את כנף המטוס", וחיל האוויר פיתח בעקבותיה את הטכנולוגיה ואת השיטות לתקיפת סוללות הטילים. יכולת זאת הבשילה ובאה לידי ביטוי בתקיפת סוללות הטילים במלחמת לבנון הראשונה. שני הצדדים שיפרו את יכולותיהם בסוף המלחמה ומיד לאחריה. סוריה עשתה זאת בהכנסת טילים ניידים SA-8, ומערכות הגנה כלל-ארציות SA-5, וחיל האוויר העשיר את אמצעי הנגד שלו. ב-25 השנים לאחר מכן הייתה לישראל עליונות אווירית מוחלטת בזירה. בשנים האחרונות אנו עדים להתעוררות בבניית יכולת ההגנה האווירית של סוריה וגם של איראן, וזו נובעת מגורמים אחדים:

1. הבנת סוריה שעליה לשנות את המאזן האסטרטגי עם חיל האוויר של ישראל אם רצונה להיות שחקן חשוב באזור.
2. תמיכה כלכלית ניכרת של איראן בסוריה, מה שמאפשר לזו להצטייד במערכות נשק מתוצרת חוץ לאחר שנים רבות ללא הצטיידות כזאת.
3. התאוששות התעשייה הצבאית של רוסיה לאחר התפרקות ברית-המועצות וחזרתה לחזית הטכנולוגיה, תוך כדי פיתוח וניסיונות אגרסיביים לשווק מערכות הגנה מתקדמות.

השינויים האסטרטגיים האלה כבר באים לידי ביטוי בהצטיידות במערכות הגנה. איראן רכשה מערכות SA-15 להגנה נקודתית מתקדמת. סוריה רכשה SA-17 להגנת שטחים כדוגמת שטחי החזית. וכן מתקיימים מגעים של שתי המדינות האלה, שעדיין לא הבשילו, לרכישת מערכות S-300. תהליך זה משנה אט-אט את היכולת (שהייתה כאמור מובטחת בעשורים האחרונים) להשיג עליונות אווירית,

מה שמעמיד אתגר חדש לחיל האוויר במטרתו לשמר את עליונותו האווירית הנדרשת.

היכולת הראשית של ה-F-35 – החמקנות – מאפשרת לו לפעול טוב יותר מקודמיו באזורים המוגנים בטילי קרקע-אוויר. בתכונתו זו הוא אמור להיות כלי מרכזי בתקיפת מערכות ההגנה והשגת העליונות הנדרשת. גם תכונותיו האחרות שהוזכרו – רשתיות, ויכולת היתוך מידע – עושות אותו לכלי מלחמה יעיל נגד מערכי טילים להגנה אווירית. במצבו הנוכחי חיל האוויר יכול להשיג עליונות מספקת, ונוסף על ה-F-35 מפותחים אמצעים אחרים להתמודדות עם מערכות מתקדמות של טילי קרקע-אוויר. ואולם במבט לטווח ארוך, חזית הטכנולוגיה מצויה בחמקנות, ולכן חובה על חיל האוויר לרכוש יכולת חמקנות שתאפשר חדירה לאזורי ההגנה ויצירת עליונות מספקת. בהקשר הזה יש לבדוק חלופות ל-F-35 בדמות גרסאות משופרות למטוסי הדור הרביעי. אם השיפורים הללו יאפשרו למטוסי דור רביעי לפעול ביעילות באזורים מוגני טילי קרקע-אוויר מתקדמים, הרי אלה הם בגדר חלופות רלוונטיות. ואולם אין זה ברור כלל איך "משפרים" פלטפורמה דוגמת F-15 כך שתהיה חמקנית בלי להיכנס לפרויקט של פתוח מטוס חדש (F-22 למשל).

שימור הפער האיכותי

חידוש ייצור הנשק האיכותי ברוסיה ומכירתו כמו גם במדינות המזרח הרחוק בשילוב עם המצב הכלכלי בארצות-הברית ובאירופה מחדדים את הצורך של ארצות-הברית ושל מדינות אירופה למכור נשק מתקדם למדינות במזרח התיכון שאינן אויבות ישירות של ישראל, כמו סעודיה. שימור הפער האיכותי של ישראל אל מול צבאות האזור – של אויבים ושל מי שאינם אויבים – הוא נדבך חשוב בתפיסת הביטחון של ישראל, וארצות-הברית אף מחויבת לכך בחוק. עסקת הנשק,

שהתפרסמה לאחרונה, למכירה ולשדרוג של מטוסי F-15 לסעודיה מאתגרת את היתרון האיכותי הזה. כדי לעמוד בתחרות עם יצרני נשק אחרים צריכה ארצות-הברית למכור לסעודיה את הנשק החדש ביותר, היתה לזה שבידי ישראל ופעמים אף עולה עליו. לכן הדרך היחידה לשמר את היתרון האיכותי בתחום האוויר הוא עלידי רכישת הדור הבא של מערכות נשק.

למכירת הנשק החדש יש השפעה אזורית ישירה

ועקיפה: ישירה – בכך שעצם מכירת כלי נשק כאלה לסעודיה מקלה על מכירת נשק דומה למדינות אחרות. עקיפה – בכך שהימצאות הנשק בידי סעודיה יוצר מירוץ חימוש שיריבותיה מחויבות אליו, וגוברת המוטיבציה שלהן להשיג נשק

חזית הטכנולוגיה מצויה בחמקנות, ולכן חובה על חיל האוויר לרכוש יכולת חמקנות שתאפשר חדירה לאזורי ההגנה ויצירת עליונות מספקת

כזה וגם ניתנת "לגיטימציה" למכור להן, כך שבסופו של תהליך יהיה האזור חמוש בנשק איכותי.

לשימור היתרון האיכותי יש משמעות אסטרטגית בהקשר ההרתעתי ועשויה להיות לו השפעה של ממש במצב של עימות. מירוץ החימוש באזור מחייב אפוא את ישראל להצטייד בדור הבא של מערכות נשק.

חידוש משק

לצורך במטוסי F-35 יש גם פן פרוזאי לעומת כל מה שצוין לעיל. צי המטוסים (הסד"כ) של חיל האוויר מתבגר. אורך החיים של מטוסים הוא מוגבל גם אם מבצעים בהם תוכניות של "הארכת חיים". השאלה הראשונה והחשובה ביותר מבחינה תקציבית היא גודל סד"כ חיל האוויר. לגודל זה יש חשיבות מבצעית בקביעת יכולתו של חיל האוויר לבצע משימות בזמן נתון, אבל יש לו גם השפעה אסטרטגית. ידועה אמירתו של בני פלד, מפקד חיל האוויר במלחמת יום הכיפורים, שעוד יום של שחיקה יביא את חיל האוויר לקו אדום, שמתחתיו יהיה נכון לחפש הפסקת אש. השאלה אם באמת יש קו אדום שכזה אינה חשובה, חשובה המשמעות שיש לסד"כ על מקבל ההחלטה.

ואולם כמעט בלי קשר לגודל הסד"כ, עצם התיישנותו מחייבת את חידושו ברצף. ומכיוון שכך, נדרשת עסקת מטוסים בכל עשור. גודל העסקה קשור לשאלת גודל הסד"כ (שלא אתעמק בה כאן), אולם עצם הצורך בעסקת מטוסי קרב הוא פועל יוצא של גיל הסד"כ והיכולת להאריך את חייו. אם מובן הצורך בעסקת מטוסים, אפשר לבחון חלופות ל-F-35. ויודגש, שגם מנקודת מוצא שיש להקטין את סד"כ חיל האוויר לעומת הגדלת סד"כ הכלים הבלתי מאוישים נדרשת עסקת רכש של מטוסי קרב.

לשימור היתרון האיכותי יש משמעות אסטרטגית בהקשר ההרתעתי ועשויה להיות לו השפעה של ממש במצב של עימות

בחירת חלופות

עד כאן הוצגו הסיבות העיקריות לצורך ב-F-35, אבל כדי להשלים את הדיון צריך לברר אם יש חלופות שיינתנו מענה לצורך המבצעי, ולו באופן שונה.

חלופה של מטוסי F-15 ו-F-16 משופרים

מדי פעם בפעם מועלות הצעות בדבר הצטיידות במטוס F-15 משוח"מ (בעל החזר מכ"מ נמוך), אולם אין בהצעות אלו מענה אמיתי לשאלה, האם המטוס המשופר יוכל לפעול עצמאית מעל מערכים של הגנה אווירית מתקדמת. יתר על כן, לו היה בנמצא שיפור יעיל שכזה, הוא היה הראשון להתמודד במרכז שבו זכה

ה-F-35, שכן עלותו הגבוהה מכבידה גם על האמריקנים ועל שותפיהם לפיתוח המטוס, ועובדה היא, שאין בידיהם "פתרון קסם".

חלופה של טילי קרקע-קרקע (או ים-קרקע)

התפתחות יכולות האש של האויב וגם יכולת מתקדמת מאוד של התעשיות הישראליות מעלות לא פעם את הצורך בבחינת חלופה ל-F-35 (ואולי למטוסי הקרב כולם) בצורת יכולת תקיפה באמצעות טילי קרקע-קרקע (טק"ק). לחלופה זו נראה שיש יתרון בעמידותה כלפי יכולת האש של האויב בכך שאינה תלויה בבסיסי טיסה הנחשבים (בטעות לדעתי) פגיעים לאש האויב, וכן ביכולתם להתמודד עם מערכות הגנה אווירית מתקדמת של האויב. בלי להרחיב את הדיון בנושא זה, אציין שמערך בסיסי חיל האוויר אינו כה פגיע לאש אויב אם אינה מדויקת ביותר, בעיקר משום שמשנות השישים חיל האוויר נערך לפעולה תחת תקיפות אוויריות. לכאורה נראה, שמערך טק"ק עשוי לתת מענה טוב לתקיפת מטרות קבועות. הבחינה האמיתית צריכה להכיל בדיקה של גודל הראש הקרבי ויכולת החדירה שלו אל המטרות לסוגיהן, וכן בדיקה כמותית, דהיינו מספר המטרות שיהיה צורך לתקוף. ואולם לטק"ק עשויה להיות בעיה ביכולת להתמודד עם מטרות ניידות, שכן גם אם יהיה אפשר לאכזר את המטרות (ולהלן אחזור לדון בשאלה הזאת), הרי בזמן מעופו של הטיל אל המטרה (כמה דקות) אפשר שמהטרה תזוז והטיל יחטיא אותה. עדכון הטיל בזמן המעוף אינו בלתי אפשרי, אולם אין זה פשוט, וגם לעדכון כזה יש מגבלות. אמנם כדי להשיג מטרות ניידות לא נדרש בדרך כלל ראש קרבי גדול (שכן אין הן ממוגנות), אבל קיימת פשרה (Trade off) בין גודל הראש הקרבי למידת אי-הוודאות במיקומה המדויק של המטרה. לדוגמה, לתקיפת מערכת טילי קרקע-אוויר נדרשת יכולת איכון מדויקת מאוד של המכ"מ או ראש קרבי עם רדיוס הרג גדול. אפשר להקל בדרישה לרדיוס ההרג בהסתמכות על מערכות עם יכולת ביות מדויקת עצמאית או עם "אדם בחוג" (אדם המקבל נתוני מודיעין ומכווין את הנשק בהתאם). אולם מערכות כאלה נתונות בעצמן לאיום טילים, שכן מהירותן נמוכה יותר.

בדומה לדיון בנושא העליונות האווירית, גם בהתמודדות עם מערכי אויב ניידים נדרשת שהייה של כלי טיס בלתי מאוישים באזור המטרות. שהייה כזאת הגיונית אם מבוצעת בד בבד פעילות להשגת עליונות אווירית באזור. אם מחליפים את התפיסה של עליונות אווירית בשימוש בטק"ק, אזי אם לא ייעשה מאמץ תומך להשגת עליונות אווירית שתאפשר את פעילות הכלים הבלתי מאוישים, אין זה ברור כלל שיהיה אפשר לאכזר את המטרות הניידות.

לבסוף צריך לבחון את מספר המטרות שיש לתקוף. טק"ק מדויק (בשונה מהרקטות לטווח הבינוני והלא מדויקות שבהן מצטיידים באלפים חזבאללה

וסוריה) הוא אמצעי שאינו זול במדידת עלותו לעומת מערכות של כלי נשק אוויריים (לא בהשוואה לפלטפורמות). בדיון כאן לא מובאים הנתונים המספריים עצמם, אבל מדיון כלכלי כזה תעלה המסקנה, שאי־אפשר להחליף את כל התקיפות האוויריות בתקיפות באמצעות טק"ק.

מכל האמור לעיל עולה, שאף־על־פי שטק"ק עשוי בהחלט להיות אמצעי אש יעיל ואולי אף חשוב במערכת האש של צה"ל, הרי אין הוא יכול להיות תחליף שלם למטוס – F-35 (ולמטוסי קרב בכלל), ולכן אין לדון בו כחלופה – כמשלים של יכולות האש.

כלי טיס בלתי מאוישים

בכמה פרסומים מצטייר ה-F-35 כמטוס המאויש האחרון. יש הטוענים שכבר עתה אין זה נכון להשקיע במטוס מאויש כה יקר, ונכון להרחיב את השימוש בכלי טיס בלתי מאוישים (כטב"ם). אולם הבעיה בטיעון הזה נעוצה בעובדה שהכותרת "כלי טיס בלתי מאוישים" מכילה סוגים רבים של אמצעים, ולכן צריך לחדד את הדיון. כניסת הכטב"ם לזירה האווירית הייתה צנועה. אלה היו כלים זולים לצורך תצפית. ההתפתחות הקנתה לכטב"ם יכולות רבות יותר, הן בתחום התצפית והן בתחום התקיפה (עיקר הפעילות ההתקפית של צבא ארצות־הברית באפגניסטאן נעשית באמצעות מלט"ים מסוג פרדטור מצוידים בטיילי הלפייר). בד בבד עם שיפור היכולות באה עלייה בעלויות. בעוד את הכלים הזולים היה אפשר לסכן בקלות יחסית, הרי הכלים היקרים הם גם יקרי מציאות (יש מעט מהם), אף שהפעלתם באזורים מאוימים אינה מסכנת חיי אדם אין היא מעשית מבחינה צבאית אם השחיקה שלהם תהייה גבוהה (הם ייגמרו בטרם השלמת המשימה). יתר על כן, כשבוחנים חלופה ל-F-35, נדרש הכטב"ם גם ליכולת לשאת חימוש (או "מטע"דים", כלומר מערכות לאיסוף מודיעין וכדומה) כבד. המשמעות היא, שנדרשת פלטפורמה גדולה, וזו אינה זולה כלל וכלל (גם אם היא בהחלט זולה מ-F-35). כדי שהכטב"ם הגדול יהיה גם חסין מפני מערכות הגנה מתקדמות (ומפני מטוסים מתקדמים), נדרש שיכיל טכנולוגיות מתקדמות, אם בחמקנות ואם באמצעי הגנה. יוצא אפוא שעצם איוש כלי הטיס לא ישפיע דרמטית על העלות או על היכולת להפעיל את הכלי באזורים הנדרשים. אין בניחוח הזה כדי לטעון שלא תיתכן תפוקה מבצעית ראויה מכטב"ם בכלל ומכטב"ם מתקדם בפרט, אלא שאם מדובר באמצעים זולים שאפשר לספוג שחיקה שלהם, אזי אלה גם מוגבלים ביכולת, ואם מדובר בכלים יקרים, אין להם יתרון בולט לעומת ה-F-35 (בהתעלם מהעובדה שאין כאלה בנמצא כרגע). משמע, התרומה של הכטב"ם תהיה בתחומים מסוימים ובאזורים מסוימים, ואין הכטב"ם מהווה חלופה שלמה ל-F-35. לפיכך צריך לראות בו אמצעי נוסף ולא חלופה.

איני פוסל את האפשרות, שיהיה אפשר בעתיד לתת מענה שלם יותר למשימות בעומק עלידי שילוב של יכולת איסוף מהחלל, יכולת מנגד וכטב"ם מתקדם עם יכולת אש מגוונת – טילית, כזו השווה בשמי האויב וכן אש מנגד. ואולם טכנולוגיות אלה עדיין אינן ישימות ואי־אפשר להסתמך עליהן כחלופה ל-F-35 וגם אין ביטחון שבשעה שאלה יתפתחו הן יתנו מענה מספק – ימים יגידו.

סיכום

להצטיידות במטוסי F-35 יש משמעות אסטרטגית מבחינת ההרתעה מפני מלחמה ושימור היתרון האיכותי של ישראל בזירה. הפעלה יעילה של חיל האוויר במלחמה מחייבת רמה של עליונות אווירית שתאפשר פעילות של מטוסי קרב בחזית ומעל אזורי העניין בעומק. העליונות האווירית תידרש לאפשר הפעלה רציפה של כלי טיס בלתי מאוישים בקצב שחיקה מעשי. לנוכח התפתחות מערכות ההגנה האוויריות בסוריה ובאיראן, השגת העליונות האווירית עומדת בפני אתגרים. תכונותיו העיקריות של ה-F-35 יאפשרו לו לפעול בטרם הושגה עליונות אווירית ולהיות הכלי העיקרי להשגתה בהמשך.

להצטיידות במטוסי F-35 יש משמעות אסטרטגית מבחינת ההרתעה מפני מלחמה ושימור היתרון האיכותי של ישראל בזירה

מרוץ החימוש האזורי מחייב את ישראל להצטייד בדור הבא של מערכות הנשק כדי שיהיה בידה מענה לכלי הנשק החדשים המגיעים לזירה ולאלה שעוד יגיעו. כפי שהוצג לעיל, חלופות כמו טק"ק וכטב"ם מתקדם, למרות תרומתן הצפויה אין הן בבחינת חלופה שלמה למטוס קרב מהדור החמישי.

מאמר זה תומך בהצטיידות במטוס ה-F-35, ואני מסיים בקריאה לקיים דיון על מכלול המענה של ישראל בעתיד הרחוק יותר, וייתכן שיעלו כיוונים נוספים של בניין הכוח.

מטוס ה-F-35 – על הדבש ועל העוקץ

יפתח ש' שפיר

מבוא

באוגוסט 2010 הודיע שר הביטחון אהוד ברק על החלטתו לקבל את המלצת צה"ל לרכוש מטוסי F-35 Lightning II (ברק)¹ כמטוס הקרב העתידי של חיל האוויר.² במהלך ביקורו בווינגטון באוקטובר 2010 חתם מנכ"ל משרד הביטחון על הסכם עקרוני בנושא. הדיונים על עסקה זו מתנהלים זה כמה שנים הן בין ישראל לבין ארצות הברית והן בתוך מערכת הביטחון בישראל. העסקה שנויה במחלוקת, ולאחרונה נמסר, שגם מבקר המדינה מתכוון לבדוק את תהליכי קבלת ההחלטות בנושא.

רכישת המטוס מעוררת ויכוחים ומחלוקות לא רק בישראל אלא גם באמצעי התקשורת ובבתי נבחרים במדינות האחרות השותפות לפרויקט. בכל המדינות שהביעו רצון לקנות את המטוס עולות שאלות של מחיר לעומת ביצועים, יכולת התמודדות עם איומים עתידיים, מערכות חלופיות אפשריות, תועלת לתעשייה המקומית ותהליכי קבלת ההחלטות.

במאמר זה יתואר מקומה של ישראל בפרויקט, ויוארו הנקודות החשובות בתהליך קבלת ההחלטה להצטייד במטוס זה. נתונים טכניים על המטוס ועל המחלוקות שעורר הפרויקט במדינות שהתחייבו לרכשו מופיעים בנספח למאמר.

פרויקט JSF – רקע כללי

הגישה העקרונית לפיתוח ה"דור החמישי" של מטוסי הקרב של חיל האוויר של ארצות הברית,³ נעוצה עוד בדור הקודם של מטוסי הקרב – מספר קטן של מטוסי עליונות אווירית, גדולים, יקרים ומצוידים במיטב הטכנולוגיה, ובצד מספר רב של מטוסי קרב רב-משימתיים, שמחד גיסא יהיו בעלי יכולת מוקטנת, ומאידך גיסא יהיו זולים יותר, ויהיה אפשר לרכשם בכמויות גדולות. בשנות השבעים הולידה גישה זו את מטוס ה-F-15 לדגמיו כמטוס הגדול, ובצדו ה-F-16 כמטוס הקטן והזול יותר.

יפתח ש' שפיר, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

בסוף שנות השמונים ובתחילת שנות התשעים, הניב הפרויקט המכונה ATF (Advanced Tactical Fighter) את מטוס הקרב F-22A – ובצדו החל פרויקט מטוס הדור החמישי שכינויו JSF (Joint Strike Fighter), והוא נועד להיות מטוס תקיפה ה"ניתן לרכישה" (affordable).

מלכתחילה היה זה פרויקט ייחודי. ראשית, המטוס נועד לשמש את שלוש הזרועות בצבא ארצות-הברית המפעילות מטוסי קרב: חיל האוויר (הטקטי), הצי, והנחתים, וזה אף-על-פי שלכל אחת מהזרועות האלה יש דרישות שונות, ובעבר הפעילו מטוסים שונים, שפותחו בנפרד ובהתאם לדרישות השונות. כדי לענות על הדרישות המבצעיות השונות, הוגדרו מלכתחילה שלוש גרסאות של המטוס: בעבור חיל האוויר, בעבור הנחתים, ובעבור הצי. המתכננים נדרשו לשמור על מידת שיתופיות גבוהה בין הגרסאות.

שנית, הפרויקט נפתח מימיו הראשונים לבעלות-הברית של ארצות-הברית. מנהלי הפרויקט הגדירו שלוש רמות השתתפות, ובהתאם לרמות ההשתתפות נדרשו המדינות המשתתפות לשאת גם בעלויות הפיתוח. בסופו של דבר הצטרפו לפרויקט שמונה מדינות: בריטניה, קנדה, דנמרק, הולנד, נורבגיה, איטליה, תורכיה, ואוסטרליה. עוד שתי מדינות קיבלו, בשלב מאוחר של הפרויקט, מעמד של משקיף: ישראל וסינגפור. השותפות (אך לא המשקיפות) יכלו להשפיע, בהתאם לרמת ההשקעה שלהן, על הגדרת הדרישה המבצעית של המטוס, וכן הבטיחו לתעשיות הביטחוניות שלהן חלקים בייצור רכיבי המטוס.

JSF וישראל

ישראל החלה את זיקתה למטוסי הדור החמישי כבר בסוף העשור הקודם. על סמך ההיסטוריה של שיתוף הפעולה הביטחוני בין ישראל לארצות-הברית היה סביר להניח שישראל תזדרז לרכוש את הדגמים המתקדמים ביותר של מטוסי הקרב מתוצרת ארצות-הברית הרבה לפני כל מדינה אחרת במזרח התיכון. בתחילת שנות ה-2000 דובר במטוס F-22, שהיה אז בשלבי פיתוח מתקדמים. ישראל הביעה את רצונה לרכשו, והנשיא קלינטון, בימים האחרונים לכהונתו, הבטיח לישראל שתוכל לרכוש את המטוס, וזה על אף החלטת הקונגרס משנת 1997, שאסרה לייצא את המטוס.

בד בבד הועלתה האפשרות שישראל תצטרף לפרויקט JSF כמדינה משתתפת.⁴ ואולם בסופו של דבר לא שותפה ישראל בשלב זה בפרויקט, הן בשל החלטתה לא להשקיע בו, והן בשל הסתייגויות של ארצות-הברית מהשתתפותה – בעיקר עקב חששות לדליפת טכנולוגיות, וגם משום אי-רצון להיענות לדרישות מיוחדות של ישראל בדגם שתרכוש. עם זאת שותפה ישראל במעמד מיוחד של משקיף, בלי רשות למעורבות ולהשפעה על תצורת המטוס. אף-על-פי-כן הביעו ראשי מערכת

הביטחון בישראל את ביטחונם, שבכל מקרה תהיה ישראל בין הראשונות שיקבלו את המטוס, לכשיושלם פיתוחו.

בשנת 2003 הסכימה ארצות-הברית לשדרג את מעמדה של ישראל בפרויקט למעמד של Security cooperation participant, וישראל הסכימה להשקיע בפרויקט סכום של כ-50 מיליון דולר (לשם השוואה, בריטניה השקיעה בפרויקט זה 2.7 מיליארד דולר),⁵ ושוב עלה נושא של התאמת המטוס לצרכיה הייחודיים של ישראל. הנושאים השנויים במחלוקת כבר בשלבים המוקדמים היו:

א. בדיקת אפשרות לדגם דר-מושבי. חיל האוויר של ישראל מעדיף להפעיל מטוסים דר-מושביים, ולחלק את עומס הפעלת המטוס בין טייס לבין נווט/מפעיל מערכות. מטוס F-35 תוכנן כמטוס חד-מושבי, ומתכנניו סברו שהפעלת מערכותיו המשוכללות אין צורך באיש צוות נוסף.

ב. התקנת מערכות ישראליות על המטוס ובהן:

1. מערכות חימוש, כמו טילי פיתון-5 והדרבי. מבחינה טכנית זהו דבר קל ביותר לביצוע, ודרישה שקל להיענות לה.
2. התקנת מערכות אלקטרוניקה ישראליות, ובייחוד מערכות לוחמה אלקטרונית (ל"א) מתוצרתה. מערכות אלו נחשבות בעיני ישראל למתאימות לנדרש בזירה הרבה יותר מהמערכות המקוריות של המטוס.
3. אפשרות להחלפת מכ"מ המטוס במכ"מ מתוצרת ישראל.
4. גישה לקוד המקור של תוכנת המטוס. זו הייתה דרישה קשה למתכננים, אך גישה כזאת היא הכרחית כדי להתקין במטוס מערכות ישראליות שישתלבו במערכת התוכנה של המטוס.

גם בשלבים המוקדמים התעוררו חששות מההשלכות הנובעות ממחירו הגדל והולך של המטוס, שבתחילת הדרך הוערך מחירו ב-50-60 מיליון דולר ליחידה. למרות החששות והלבטים, כבר בשנת 2007 התקבלה בישראל החלטה רשמית לרכוש את המטוס. הבקשה הרשמית הוגשה לארצות-הברית באוגוסט 2008, ובספטמבר באותה השנה הוגשה הבקשה לאישור הקונגרס. הבקשה הייתה למכירה ראשונית של 25 מטוסים מן הדגם הקונבנציונלי (CTOL – F-35A), עם אפשרות לעוד 50 מן הדגם הקונבנציונלי או מהדגם הנוחת אנכית (CTOVL – F-35B).⁶ מחירו של המטוס הוערך אז ב-78 מיליון דולר ליחידה, וערכה המשוער של העסקה – בהנחה שכל האופציות ימומשו – היה 15.5 מיליארד דולר (כלומר מחיר כולל של 206 מיליון דולר ליחידה – מחיר ששיקף את מחיר כל הרכיבים הנלווים ובכלל זה בניית תשתית, הקמת מערך תחזוקה, חלפים ועוד)

לאחר אישור הבקשה החל המשא ומתן האמיתי, וכצפוי, התגלעו המחלוקות בנוגע לדרישותיה המיוחדות של ישראל. האמריקנים סירבו לאשר התקנת ציוד מתוצרת ישראל, והתנגדו גם לאפשר לישראלים גישה לקוד התוכנה, שהוא מסווג.

במקום זה, הוצע לישראל להגיש את דרישותיה הייחודיות ליצרן. בעיות אלו לא היו ייחודיות לישראל – גם בריטניה איימה בשלב מסוים לפרוש מן הפרויקט מהסיבה של גישה לקוד המקור של התוכנה). בה בעת השפיעו על העסקה גם בעיות שהתעוררו בפיתוח המטוס. מועד היעד לתחילת ייצורו הסדרתי של המטוס הוזז בארבע שנים – מאספקה בשנת 2010 ל-2014 – וגם המחיר ליחידה עלה. באוגוסט 2010 הודיע כאמור שר הביטחון על החלטת ישראל לרכוש 20 מטוסים. פרטי העסקה טרם התבררו, ואילו מדרישותיה של ישראל נענו, ועל אילו נאלצה לוותר. בינתיים התברר שתאריך היעד למבצעים של הדגמים F-35A ו-F-35C נדחה שוב לשנת 2016, ואין ספק כי שינוי זה ישפיע גם על תאריך אספקת המטוסים לישראל.

האיומים הנשקפים והמשימות הנדרשות

מאז ומתמיד ראתה ישראל ביתרונה האיכותי רכיב חשוב ביותר בביטחונה, והדבר אף בא לידי ביטוי במחויבותה הרשמית של ארצות-הברית לביטחונה של ישראל. מטבע הדברים בא יתרון איכותי זה לידי ביטוי בחיל האוויר יותר מבכל חיל אחר, וישראל הצטיידה תמיד במטוסים החדשים ביותר הקיימים. לפיכך רכישת מטוסי F-35 נראתה מתבקשת מאליה. ובכל זאת יש טעם לבחון את ההיגיון שברכישה זו – מכמה וכמה היבטים.

איומים בשדה הקרב הנוכחי והעתיד

בחינת משימות מטוסי הקרב של חיל האוויר חייבת להיעשות באמצעות בחינת הזירה האזורית והאיומים הקיימים בה על מטוסי הקרב ותפעולם – היום, ובעתיד (שכן יש להניח שהמטוסים הנרכשים היום יצטרכו להתמודד עם איומים שיהיו בזירה בעוד 20 ואף 30 שנה).

חילות האוויר בסביבה האסטרטגית של ישראל

כמה מדינות במזרח התיכון מפעילות מטוסי קרב מתוצרת מדינות המערב, מהמתקדמים ביותר הקיימים: מצרים, ירדן ותורכיה מצוידות במספר גדול של מטוסי F-16 C/D; איחוד האמירויות – במטוסי F-16 E/F (דגם שפותח במיוחד, והוא מקביל במידה רבה לדגם F-16 I הישראלי); סעודיה רכשה את ה-Typhoon האירופי, והיא מפעילה מספר רב של מטוסי F-15 לדגמיו השונים (ולאחרונה אושרה רכישה של עוד 84 מטוסי F-15 מדגם מתקדם יותר). כל המדינות הללו אינן נמנות היום עם המאיימות על ישראל, וכולן בעלות-ברית של ארצות-הברית. לירדן ולמצרים יש הסכמי שלום עם ישראל, ומדינות המפרץ ובכלל זה סעודיה נחשבות שותפות דה-פקטו למאבק הנשקף מאיראן.

דווקא המדינות העוינות יותר, אין ביכולתן לאיים על ישראל בתחום האווירי - חיל האוויר של סוריה מיושן, ומטוסיו החדשים ביותר הם מסוג מיג-29, שנרכשו לפני התמוטטות ברית המועצות. ללבנון אין חיל אוויר ולא צפוי שיהיה לה כזה בעתיד הנראה לעין, ואילו חיל האוויר של איראן מיושן ובשל מרחקה של איראן מישראל אין הוא בבחינת איום של ממש. לטווח הרחוק יותר יש להביא בחשבון, שכל אחת מן המדינות המפעילות נשק מערבי מתקדם עשויה להפוך לעוינת לישראל.

בתחום הטכנולוגי יש אפוא להביא בחשבון, שמטוס F-35 יצטרך להתמודד עם מטוסים שהושבחו במערב, שלרבים מהם יהיו יכולות דומות לשלו, כגון מטוסי F-15 או F-16 מצוידים במכ"ם AESA. איום אחר הוא הדור החדש של מטוסי הקרב מתוצרת רוסיה. הבולט בהם הוא Su-35S, שנכנס לשירות בשנה האחרונה ברוסיה, ובנוסף, נמצאים בפיתוח שני דגמי מטוסים עתידיים, של סוחוי (T-50), ושל מיקויאן, שיהיו מטוסי קרב מדור חמישי. יצוין בהקשר זה, שמטוסים אלו פותחו כדי להתמודד מול איומים של מטוסי הקרב של ארצות הברית מדור חמישי, כמו ה-F-22. כך למשל מצויד מטוס ה-Su-35S במכ"ם אוויר-אוויר משני בתחום VHF (תחום תדרים שבו חתימת המכ"ם של ה-F-35 ושל ה-F-22 אינה מוקטנת).

הגנה אווירית

כמו בתחום האוויר-אוויר, מערכי ההגנה האווירית של מצרים, ירדן, סעודיה ומדינות המפרץ מבוססים על מערכות שסופקו מארצות הברית, ובעיקר על טילי הוק משופר (המיושן) ודגמים שונים של טילי פטרויט. לסוריה מערך צפוף של טילי קרקע-אוויר - אלה ברובם מיושנים ומבוססים בעיקר על ציוד מברית המועצות. האיום בלבנון ובעזה הוא בעיקר של טילי כתף - חלקם נמנים על הדגמים הרוסיים המתקדמים ביותר.

בעתיד הרחוק צפויות להיכנס לזירה מערכות הגנה אווירית משוכללות מתוצרת רוסיה: S-400, S-300PMU-2, וכן חיקויים של מערכות כאלה מתוצרת סין דוגמת ה-HQ-9. דגמים משוכללים של מערכות אלה כבר נבנו להתמודד עם מטוסי קרב מדור חמישי ולכן יש בהם אמצעים לעקוף ולבטל את יכולות החמקנות של המטוסים (כמו שימוש במכ"ם בתחום VHF).

נשק תלול מסלול

איום חמור על כל פעילות עתידית של חיל האוויר של ישראל הוא הנשק תלול המסלול, טילים ורקטות, שכבר כיום מכסים - משטח לבנון - את רוב שטחה של מדינת ישראל. ככל שגדלה מידת הדיוק של מערכות נשק אלה, כך גדלה הסכנה שיפגעו במטרות צבאיות ואסטרטגיות. אם כיום האיום העיקרי על בסיסי חיל האוויר הוא מירי מטח טילים מפוזר על שטח הבסיס, הרי בעתיד עלול להיות

איום של ירי מדויק על מתקן בתוך הבסיס – מגדל פיקוח, צומת מסלולים או דיר מטוסים.

משימות

עליונות אווירית

המשימה הראשונה של חיל האוויר היא להגן על שמי המדינה. לשם כך נרכשו בעבר מטוסים כמו ה-F-15A/C, וזה היה ייעודם העיקרי. מטוס ה-F-35 לא נבנה למשימה הזאת. הוא נושא כמובן טילי אוויר-אוויר, וחמקנותו עשויה לתת לו יתרון בקרב אוויר שמעבר לטווח ראייה, אולם לא יהיה לו שום יתרון בקרבות אוויר צמודים (שבהם הוא נחות כנראה מה-F-16, למשל), ולא ביכולת של פטרול ממושך, ומובן שאינו מיועד למשימות ליווי התקפי של מטוסי תקיפה.

מבצעי תקיפה בשדה הקרב

חיל האוויר של ישראל עשוי במלחמה עתידית לתקוף תקיפות מדויקות בשדות קרב דינמיים ומוגנים בטילים נגד מטוסים – דוגמת מבצעי התקיפה במהלך מלחמת לבנון השנייה או במבצע "עופרת יצוקה". יתרונו הגדול של ה-F-35 הוא בחמקנותו ובאינטגרציה של מערכות ניווט, איתור וזיהוי מטרות: מכ"ם המאפשר לקבל תמונה מדויקת של פני השטח, חסימת אמצעי הגנה של היריב, ומגוון של מערכות אלקטרואופטיות. ואולם יכולות רבות מן הסוג הזה כבר קיימות במטוסים מן הדור הקודם כתוספות או כהשבחות. כך למשל, סגולותיו של ה-F-35 בתחום איתור, הרכשה וציון מטרות קרקע (המגולמות במערכת ה-EOTS שלו) מבוססות על מערכות Sniper XR, ו-LANTIRN-ER, הקיימות במנשא חיצוני, המתאים למטוסי ה-F-16 ו-F-15. ישראל עצמה פיתחה את הפוד (מנשא חיצוני, דמוי תרמיל אפונה – פירושה המקורי של המילה) Litening על גרסותיו המתקדמות. וכן אפשר להתקין על מטוסי ה-F-16 מכ"מים מתקדמים מטיפוס AESA, אם מתוצרת ארצות הברית ואם מתוצרת ישראל, ולהשיג את מרב היתרונות שיש ל-F-35 בתחום הזה. אשר ליכולת החמקנות של המטוס, זו תיתן לו בלי ספק יתרון – בייחוד בשלבים ראשונים של תקיפה באזורים מוגנים היטב. אמנם כיום מערכי ההגנה האווירית של סוריה הם כאמור מיושנים ביותר, ובלבנון מצויד החזבאללה בעיקר בטילי כתף, אולם אין להניח שמצב זה לא ישתנה. מכל מקום, יכולת החמקנות היא "בעירבון מוגבל", שכן במצב כזה המטוס מוגבל לנשיאת חימוש בתאי פצצות פנימיים בלבד. תלית חימוש על מתלים חיצוניים תפגע בחמקנות.

מבצעי תקיפה אסטרטגיים

במבצעי תקיפה הדורשים כניסה לעומק שטח האויב יש למטוס ה-F-35 יתרון בולט – בחמקנות – ואתו שני חסרונות גדולים – כמות החימוש המוגבלת שהוא

יכול לשאת במשימה חמקנית (שתי פצצות של טונה אחת), וטווח טיסה מוגבל. לפיכך נראה, שגם כאשר יהיה ה-F-35 בשירות חיל האוויר יהיו מטוסי ה-F-15I וה-F-16I המטוסים המועדפים למשימות כאלה.

הגנה עצמית

חיל האוויר הישראלי שם דגש מיוחד ביכולת הגנה עצמית של מטוסים, ובייחוד ביכולת אלקטרונית להתגונן מפני מכ"מים של האויב (קרקעיים או אוויריים), טילים, ואמצעי לחימה אלקטרונית של היריב. ל-F-35 כמה יתרונות ייחודיים בתחום הזה, החל במכ"מ AESA שלו, המסוגל גם לחסום מכ"מים קרקעיים תוך כדי סריקה אחר מטרות קרקע או אוויר, וכלה במערכת ההתרעה הייחודית שלו (DAS) המעניקה לטייס התרעות מפני איומים בכל גזרה אפשרית. ואולם מערכות ה"א" והמערכות נגד ל"א הישראליות נחשבות עדיפות מכל מערכת מתוצרת זרה. יתרה מכך, הן מותאמות ייחודית לאיומים בזירה שלנו. מסיבה זו ניהלה ישראל משא ומתן ממושך על התקנת מערכות ל"א מתוצרתה במטוסי ה-F-35. כאמור, לא ברור אם בסופו של דבר השיגה ישראל את מבוקשה בעניין הזה.

יכולת פעולה משדות תעופה ארעיים

כאמור אחד האיומים החמורים על חיל האוויר הוא נשק תלול מסלול – טילים ורקטות. מסיבה זו הגישה ישראל בקשה לאופציה לרכוש מספר מסוים של מטוסים מן הדגם F-35B. מטוס מן הדגם הזה יכול להמריא ממסלולים קצרים ביותר, ולנחות אנכית. הוא מפותח לדרישה מבצעית של חיל הנחתים של ארצות הברית, שיכולת זו חשובה לו במיוחד. מטוסים אלו, אם ירכשו, יאפשרו לחיל האוויר לפעול משדות מאולתרים בשעה שבסיסיו העיקריים יהיו תחת מתקפת טילים. דגם זה יקר מן הדגם הקונבנציונלי, וביצועיו האירודינמיים נחותים מאלה של המטוס הקונבנציונלי. מסיבות אלו ויתרה ישראל בינתיים על מימוש האופציה.

תפקיד התעשיות הביטחוניות של ישראל

עסקת ה-F-35 טומנת בחובה יתרון לעשייה הביטחונית של ישראל. חלק אחד של תועלת זו גלום באפשרויות התאמה והתקנת ציוד מתוצרת ישראל על המטוסים – מערכות ל"א ומערכות נשק. אפשרות זו מותנית כמובן באישור ארצות הברית ובמתן גישה לקוד המקור של תוכנת המטוס.

החלק האחר של התועלת מן העסקה הוא במסגרת עסקאות "אופסט"⁷, המקובלות בשוק הנשק העולמי. התעשייה הביטחונית של ישראל מקווה לקבל, כחלק מעסקת הרכש, נתח בפיתוח ובייצור רכיבים למטוסי ה-F-35 בעבור השוק העולמי, כקבלני משנה ליצרניות לוקהיד־מרטין (יצרנית המטוס), נורתרו־פגראמן

(יצרנית המכ"ם) ופראט אנד ויטני (יצרנית המנוע). היצרניות טוענות לשוק עתידי של מעל 4,000 יחידות, משמע שמדובר בסיכויים למכירות בהיקפים גדולים ביותר. נוסף על היתרון הכלכלי, הצטרפות לפרויקט תאפשר לחברות הישראליות גישה לטכנולוגיות מתקדמות ביותר (למשל טכנולוגיות של חומרים להקטנת חתימת המטוס), אך תחייב אותן גם להשקעות כבדות בתשתיות, באימוני צוותים, ובקבלת רישיונות מן הרשויות האמריקניות. ברור שהשתתפות החברות הישראליות בייצור המטוסים המיועדים לישראל בלבד לא תצדיק השקעות כאלה.

לתעשייה הישראלית יש ניסיון רב ויכולת ייחודית בכמה תחומי נישה, אולם בפרויקט ה-F-35 הן יצטרכו להתמודד בתחרות קשה עם תעשיות ביטחוניות של כל המדינות השותפות בפרויקט. מדינות שהשקיעו מאות מיליוני דולרים בפרויקט משנותיו הראשונות, ידרשו לקבל את התשואה על השקעתן בצורת הזמנות של יצרניות המטוס מחברות ביטחוניות לאומיות. ישראל הצטרפה לפרויקט בשלב מאוחר ובהשקעה קטנה יחסית, והיא נמצאת אפוא בנקודת פתיחה גרועה.

המוניטין של חיל האוויר הישראלי והשיקול האמריקני

נקודה חשובה לזכות ישראל במשא ומתן לרכש המטוס היא המוניטין המיוחד שיש לצה"ל, ולחיל האוויר בפרט, בשוק הנשק המתקדם בעולם. צה"ל נחשב בעולם – גם אחרי מבצעים שנרשמו ככישלון דוגמת מלחמת לבנון השנייה – למשתמש מתוחכם ביותר במערכות נשק מתקדמות. רכישת מערכת נשק בידי צה"ל עדיין נחשבת להוכחת עליונותה על פני מערכות מתחרות. לפיכך, היצרן האמריקני (כמו גם הממסד הביטחוני האמריקני) מעוניין במכירת ה-F-35 לישראל מוקדם ככל האפשר, הואיל והפרויקט עדיין נתון בקשיים טכניים ובקשיי מימון, וכמה מן המדינות השותפות כבר רמזו שאולי לא ירכשו את המטוס, או שירכשו מספר קטן יותר של מטוסים מכפי שהתכוונו לרכוש מלכתחילה. זאת ועוד, מחירו של המטוס (מחיר ליחידה) תלוי תלות ישירה במספר המטוסים שיוזמנו.

אילו השיקול לרכישתו של מטוס ה-F-35 היה למשימות אוויריות טקטיות בלבד, המסקנה הייתה שהרכישה, במחיר הנוכחי, אינה כדאית

פרויקט ה-F-35 הוא אחד הפרויקטים הגדולים ביותר של מערכת הביטחון בארצות-הברית, ולאחר שהופסק ייצורו של ה-F-22 הצלחתו חשובה לממשל. רכישת המטוס בידי ישראל תעודד מדינות אחרות לרכוש את המטוס. ייתכן שההצעה (אם אכן הייתה כזאת) למסור לישראל עשרים מטוסים בלי תשלום – נבעה לא מעט משיקולים אלו.

סיכום

שמירה על היתרון האיכותי של ישראל הייתה זה שנים רבות רכיב עיקרי בתפיסת הביטחון של ישראל. מסיבה זו בלבד היה ברור כבר בתחילת דרכו של פרויקט JSF, שבבוא היום תהיה ישראל מעוניינת לרכוש את המטוס. ואולם מאותה סיבה עצמה היה גם ברור מימיו הראשונים של פרויקט ATF, שישראל תרצה לרכוש את המטוס שיפותח במסגרתו – ה-F-22. רכישה זו נמנעה בעיקר בשל סגירת הפרויקט בשלבים מוקדמים מן המתוכנן, ועקב איסור של הקונגרס על מכירתו. דומה שלו הייתה לישראל בחירה בין השניים, היא הייתה ודאי מעדיפה לרכוש מספר קטן של מטוסי F-22 ולא מספר גדול של מטוסי F-35 (ובסופו של דבר מתברר, שמחירו של F-35, שהיה אמור להיות "זול", מתקרב למחיר ה-F-22).

הניתוח שהוצג לעיל מראה, שעל אף יתרונותיו של המטוס, אין בו "תרופת פלא" לבעיותיה של ישראל, ואת מרבית המשימות המיועדות לו אפשר לבצע במידה דומה של יעילות באמצעות מטוסים קיימים, עם ההשכחות הנדרשות. מחירו הגבוה של ה-F-35 יאפשר לרכוש מספר קטן של מטוסים אלה, מה שיחייב את חיל האוויר להשאיר ממלא מספר גדול של מטוסי F-16 לשנים רבות בעתיד. יתרה מכך, המטוס לא יוכל להיות תחליף למטוסי ה-F-15, המשמשים היום הן למשימות של "עליונות אווירית" והן למשימות תקיפה ארוכות טווח. לפיכך גם מטוסים אלו צפויים להישאר בשירות חיל האוויר עוד שנים רבות, גם הם עם השבחות שייעשו בעתיד.

עולה אפוא שאילו השיקול לרכישתו או אי רכישתו של מטוס ה-F-35 היה למשימות אוויריות-טקטיות בלבד, המסקנה הייתה שהרכישה, במחיר הנוכחי,

אינה כדאית. ואולם התמונה מורכבת יותר. המטוס אינו נרכש בכספי משלם המסים הישראלי, אלא בכספי הסיוע האמריקני. החלופות אינן בין "תותחים לחמאה" אלא בין מערכות נשק מתוצרת ארצות-הברית – מטוסי קרב לעומת ספינות או טנקים ותותחים. התלות ברכש מערכות מתוצרת ארצות-הברית ומערכת היחסים האסטרטגיים עם ארצות-הברית שוללים גם בחינת חלופות אחרות, כמו רכישת מטוסים באירופה (ה-Typhoon או ה-Rafale מתוצרת צרפת) או אפילו, מה שנשמע לא ייאמן – ה-Su-35S או מחליפו העתידי מתוצרת רוסיה.

על אף יתרונותיו של המטוס, אין בו "תרופת פלא" לבעיותיה של ישראל, ואת מרבית המשימות המיועדות לו אפשר לבצע במידה דומה של יעילות באמצעות מטוסים קיימים, עם ההשכחות הנדרשות

למערכת השיקולים נכנסים גם היתרונות שתיתן עסקת ה-F-35 לתעשייה הביטחונית של ישראל, ותרומתה ליחסים המורכבים של ישראל עם ארצות-הברית,

המעוניינת, משיקוליה שלה, שישראל תרכוש את המטוס. שיקולים אלה מקנים משקל נכבד לכלל השיקולים של התומכים ברכישת המטוס.

הערות

- 1 אף שכינויו של המטוס בחיל האוויר של ארצות-הברית הוא Lightning – אין ספק שבישראל הוא לא יכונה "ברק", שכן כינוי זה כבר ניתן למטוסי ה-F-16C/D.
- 2 פפר, אנשיל: "ברק אישר את עסקת הענק לרכישת 20 מטוסי F-35", **הארץ**, 16 באוגוסט 2010.
- 3 נהוג למנות את "דורות" מטוסי הקרב הסילוניים מן התקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה: דור ראשון – מטוסי הקרב של שנות החמישים, שהיו מטוסי הקרב המבצעיים הראשונים עם מנוע סילון. הם היו תת-קוליים, וחומשו בדרך כלל במקלעים ובתותחים. דגמים אופייניים באזורנו – מיסטר IV ומיג-15. דור שני – סוף שנות החמישים וראשית שנות השישים, מטוסים עם יכולת טיסה על-קולית, עד מאך-2, במטוסי דור זה הותקנו גרסאות ראשונות של טילי אוויר-אוויר ומכ"מים. דגמים אופייניים באזורנו – מיראז'3, מיג-21. דור שלישי – סוף שנות השישים ושנות השבעים – מטוסים רב-משימתיים, מצוידים במכ"מים משופרים, וגרסאות ראשונות של אוויוניקה אנלוגית, ביצועים אירודינמיים משופרים. טילי אוויר-אוויר מונחי חום ומכ"ם היו החימוש העיקרי, ועליהם נוספו טילי אוויר-רקע מונחים. דגם אופייני באזורנו – פאנטום F-4. דור רביעי – סוף שנות השבעים עד שנות התשעים – מטוסים רב-משימתיים, עוד שיפור בביצועים האירודינמיים (יחס דחף משקל 1:1 ויותר), מצוידים במכ"מים עם יכולת סריקת מטרת קרקע, מחשבי ניהול משימה ומערכות אוויוניקה דיגיטליות ויכולת הטסה מנוהלת מחשב, חימושים מונחים מדויקים מסוגים שונים, מערכות אלקטרו-אופטיות ועוד. דגמים אופייניים באזורנו – F-15, F-16. דור 4.5 – כינוי לדגמים חדישים, ובעיקר גרסאות מתקדמות של מטוסים מדור קודם, שקיבלו חלק מן היכולות של מטוסי "דור חמישי", בייחוד מכ"ם AESA, יכולות data-link, ועל כן יכולת פעולה מרושתת.
- 4 "Israel Foresees No Barriers To Early JSF Acquisition" (uncredited), *Defense Daily*, November 14, 2001.
- 5 Dror Marom "Joining JSF project will cost Israel only \$50m" *Globes Israel's Business Arena*, February 16, 2003.
- 6 Defense Security Cooperation Agency (DSCA) – "Israel – F-35 Joint strike fighter aircraft" Transmittal No 08-83, September 29 2008 – DSCA official website http://www.dsca.osd.mil/PressReleases/36-b/2008/Israel_08-83.pdf
- 7 עסקאות אופסט הן עסקאות שבהן בתמורה לחתימה על חוזה ממשלתי לרכישת נשק, מתחייב היצרן להשקיע בשוק המדינה הרוכשת. עסקאות נגד כאלה קשורות לעסקת הנשק העיקרית (כגון רכישת שירותים ומוצרים נלווים למערכת הנשק בשוק המקומי), אך אין הכרח שיהיה קשר כזה. בשווקים תחרותיים מאוד עשוי היקף עסקאות האופסט להגיע ל-100 אחוז מערך עסקת הנשק ואף ליותר.

נספח

פרויקט JSF ומטוס ה-F-35¹

תכונות המטוס

ה-F-35 Lightning II הוא מטוס קרב חד-מושבי וחד-מנועי. למטוס שלוש גרסאות: F-35A – גרסת CTOL–Conventional take-off and landing – מטוס הממריא ונוחת קונבנציונלית משדות תעופה בנויים, לדרישת חיל האוויר של ארצות-הברית. F-35B – גרסת STOVL–Short take off, vertical landing – מטוס המסוגל להמריא ממסלולים קצרים ביותר, ולנחות אנכית, בעבור הנחתים (והצי הבריטי). F-35C, המכונה גם גרסת CV – המיועד לנחיתה ולהמראה מנושאות מטוסים, בעבור הצי של ארצות-הברית.

למטוס, על כל דגמיו כמה תכונות ייחודיות, שהופכות אותו למטוס "דור חמישי" אמיתי.

- **צפייה נמוכה** (Low observability) זו התכונה המכונה בדרך כלל "חמקנות". שילוב של עיצוב מוקפד של מבנה הגוף, ובעיקר של חלקים המחזירים הד מכ"מ חזק, והכנסת החימוש לתאי פצצות פנימיים – כל אלו תרמו להקטנה ניכרת בהחזרת הד המכ"מ של המטוס.²
- **מנוע:** ה-F-35 הוא מטוס חד-מנועי (דוגמת ה-F-16). למטוס פותח מנוע חדש של Pratt & Whitney –F-135, המספק דחף מרבי של כ-40,000 פאונד (עם מבער. המספר מקורב, והנתון המדויק לא פורסם).
- **מכ"מ רב-משימתי:** לב מערכת ה-F-35 הוא מכ"מ המטוס, AN/APG-81, מתוצרת Northrop Grumman. זהו מכ"מ מטיפוס AESA.³ הוא נשען בפיתוחו על המכ"מ AN/APG-77 של ה-F-22 (לשני המכ"מים משותפים רכיבי חומרה ותוכנה רבים), אך בהתאם לייעודו, הוא קטן יותר, ויכולותיו בתחום האוויר-קרקע בולטות יותר. יכולותיו המדויקות לא פורסמו, אולם ידוע שהוא מסוגל לעקוב אחר מספר גדול של מטרות תוך כדי המשך סריקת השמים וחיפוש אחר מטרות נוספות. הוא מסוגל גם לסרוק את פני הקרקע ולספק תמונת פני קרקע ברזולוציה גבוהה ביום, בלילה ובכול מזג אוויר. הוא מסוגל לאתר מטרות על הקרקע באופן אוטומטי, ותוכנת זיהוי חכמה מאפשרת להתמקד במטרות יבשה או ים ולזהות אותן. נוסף על כך מסוגל המכ"מ לבצע משימות חסימה אלקטרונית של מכ"מים עוינים, באוויר ועל הקרקע.
- **EOTS:** המטוס מצויד במערכת אלקטרו-אופטית פנימית לסריקת פני הקרקע, הן באור נראה והן בתחום האינפרא-אדום, לצורכי ניווט, מציאת מטרות והארתן בקרן לייזר. המערכת נשענת על מערכות Sniper-X ו-LANTIRN-ER

- הקיימות במטוסי הדור הנוכחי, אולם לדברי היצרן ביצועיה משופרים: הן בטווח הגילוי שלה והן ברזולוציה ובדיוק שלה.
- **DAS**⁵: מערכת זו להגנה עצמית של המטוס היא מערך של שישה חיישני חוזי אינפרא-אדום המותקנים בנקודות שונות על גוף המטוס ומספקים כיסוי של מעטפת כדור שלמה, לזיהוי אלקטרו-אופטי פסיבי של אימים אוויריים. בזכות מערכת זו יקבל הטייס התרעה על מטוסים או טילים מאיימים, ויקבל יכולת ראיית יום ולילה לכל כיוון אפשרי.
 - **תא הטייס**: מערכת התצוגה בתא הטייס מכילה צג רב-פונקציונלי בגודל של 20X50 ס"מ, עם יכולות הקרנה בכל סוג תאורה, ביום ובלילה, ויכולות עיבוד תמונה וזיכרון מן הטובות בעולם. הטייס יוכל לתפעל את הצגים הן בהשתמשו בסמן, הן בנגיעה בצגים והן בפקודות קוליות. כן יצויד הטייס בתצוגת קסדה – תצוגת נתונים שיוקרנו ישירות על משקף הקסדה שלו, וייראו לעיניו בצורה הנכונה בכל כיוון שיסיט את ראשו.
 - **אינטגרציית מערכות נשק**: המטוס יותאם להשתמש בכל מגוון סוגי הנשק – אוויר-אוויר או אוויר-קרקע, שבידי ארצות-הברית והמדינות העמיתות. הוא מתוכנן לשאת נשק – הן טילי אוויר-אוויר והן פצצות או נשק אוויר-קרקע – בתאי פצצות פנימיים. יש לו גם שבע תחנות תליה חיצוניות, שיאפשרו לתלות עליהן מגוון סוגי חימוש (כמובן ששימוש בנקודות אלו יפגע ביכולת החמקנות של המטוס).
 - **אוויוניקה, תקשורת, תוכנה**: מאמץ גדול במיוחד הושקע בפיתוח התוכנה. הרעיון המרכזי בארכיטקטורת התוכנה הוא "היתוך מידע" מכלל החיישנים למערכת מידע אחודה. כך הופכים החיישנים השונים ל"טיפשים" יותר, וה"חכמה" מתרכזת במערכת אחת. למטוס יש גם חליפת תקשורת מתקדמת, המכילה תקשורת לוויינים לתקשורת מעבר לקו הראייה. יש בו ממסרי נתונים מתוחכמים שיאפשרו חלוקת מידע בין מטוסים במבנה, וכן החלפת מידע עם מטוסים אחרים ועם תחנות קרקע, נייחות או ניידות.
 - **לוגיסטיקה**: בפרויקט ה-F-35 מושקע מאמץ גדול גם בפיתוח יכולת התחזוקה של המטוס עם רמות של אמינות תפעולית ותחזוקתית גבוהות, וכן מערך תחזוקה וסיוע עם יכולת תגובה מהירה: המערך הממוחשב ישלב נתונים מבצעיים של מטוסים עם פרמטרים של קונפיגורציה ספציפית למטוס, היסטוריה של רכיבים, השבחות מתוכננות ופרוגנוסטיקה.

מצב הפרויקט והביקורת עליו

תכנית ה-JSF סבלה, בדומה להרבה תוכניות פיתוח מערכות נשק מורכבות, מחריגות ניכרות הן בעלויות והן בלוחות הזמנים. בין שנת 2002 ל-2009 חרגה

התכנית בכ-100 מיליארד דולר מתקציבה המתוכנן ומדחייה של שנה שלמה בשלב פיתוח המערכות.

הפרויקט הוא אחד הגדולים של מערכת הביטחון האמריקנית וההוצאה המתוכננת עליו היא בסך 238.6 מיליארד דולר. כדי להאיץ את הפיתוח החליטו ראשי התוכנית להיכנס לשלב ייצור ראשוני בקצב איטי (LRIP low rate initial – production) לפני שהסתיימו כל שלבי הפיתוח, והרכשת המטוסים החלה כבר בשנת התקציב 2007.⁶

ואולם יש לזכור, שתהליך טיסות הניסוי עדיין מצוי בשלבי הראשונים. טיסות ראשונות של המטוסים מדגם A החלו אמנם בראשית שנת 2007, אך רק ביולי 2010 טס מכ"מ ה-AN/APG-81 את טיסתו הראשונה על מטוס F-35.⁷ בראשית שנת 2010 הודיעו ראשי הפרויקט, כי שלב המבצעיות הראשונה של דגמי חיל האוויר והצי נדחו לשנת 2016.

הביקורת על המטוס, בהיבטים הטכנולוגיים שלו עסקו בנושאים שונים. להלן עיקרי הטענות.

- **חמקנות:** א. המטוס תוכנן לחתימה נמוכה למכ"מים בתחומי X-band וכן בתחומי Ka/K/Ku-band – תחומי תדרים המתאימים לרוב האיומים הקיימים כיום. חתימה נמוכה זו אפקטיבית בעיקר בגזרה קדמית, ופחות מכך בגזרות אחרות. מידת החמקנות שלו נמוכה הרבה יותר כנגד מערכות מכ"ם בתחומי תדר נמוכים יותר (וכבר היום מפתחים הרוסים מערכות בתחומים אלה). ב. יכולת החמקנות מותנית בנשיאת חימוש בתאים פנימיים, שקיבולם מוגבל. תליית חימוש חיצוני אפשרית, אך בכך תיפגע החמקנות. ג. ה-F-35 הוא המטוס החמקן הראשון המוצע למכירה ללקוחות מחוץ לארצות הברית. בכמה מן המדינות המשתתפות בפרויקט הועלו חששות, שהמטוס יימכר להן ברמת חמקנות נמוכה מהמרבית.
- **תוכנה וחומרת מחשב:** תוכנת המטוס היא תוכנה אינטגרטיבית, המעבירה את ה"שכל" מן החיישנים ומערכות המשנה אל מערכות מחשוב מרכזיות. התוכנה מורכבת ביותר, ומורכבות זו מעוררת קשיים כבר בשלבי הפיתוח. המבקרים חוששים שבעיות קשות עשויות להתגלות באיחור, כשמספר רב של מטוסים כבר יהיו בשירות מבצעי.⁸
- **מבנה והנעה:** משלביה הראשונים נתקלה התוכנית של מבנה המטוס בבעיות של עודף משקל. מאחר שיחס דחף/משקל הוא הרכיב החשוב ביותר בביצועיו של מטוס קרב, ומאחר שהמטוס הוא חד-מונעי, נאלצו המתכננים לעשות מאמצים גדולים להקטין את משקלו, וזה גם על חשבון יכולת תמרון (יכולת לעמוד במספרי G גבוהים), אורך חיי המבנה וכמות דלק פנימית. מבקרים מחוץ לארצות הברית הדגישו, שהקטנת הביצועים קריטית פחות ללקוחות

האמריקנים (בהנחה שחלק ממשומות הקרב יוקצה למטוסי F-22), הדבר יהיה קריטי יותר למדינות שבהן יהיה ה-F-35 המטוס המתקדם ביותר במערך. חששות נוספים הועלו בנוגע למנועי ה-F-135. אלו מתוכננים לפעול בטמפרטורות גבוהות יותר מכל מנוע קיים אחר, והמבקרים העלו חששות שלאורך זמן יתעוררו בעיות בשל כך.

- **שילוב מערכות נשק:** מטוס ה-F-35 תוכנן מלכתחילה להיות מסוגל לשאת כמעט את כל סוגי הנשק – אוויר-אוויר ואוויר-קרקע – שבמצאי של צבא ארצות-הברית. ואולם מתברר שאצוות הייצור המוקדמות של המטוס מוגבלות מאוד במספר סוגי מערכות הנשק שיוכלו לשאת. בשל העיכובים בפיתוח נדחתה אינטגרציה של מערכות נשק רבות לאצוות הייצור המאוחרות יותר, ולאחר שתחל אספקת המטוסים הראשונים ללקוחות.

חיכוכים עם השותפות

שמונה המדינות השותפות בפרויקט חלוקות ביניהן על נושאים של חלוקת עבודה ועל נושאי בעלות על טכנולוגיה. כולן הביעו אי-שביעות רצון מסוג העבודות ומהיקף העבודות שהוקצו להן, ואיימו להקטין את השתתפותן או לבטל את הזמנת המטוסים. ממשלות איטליה ובריטניה ניהלו לובי למען הקמת מתקני הרכבה בשטחן. חשש אחר של המדינות המשתתפות הוא, שארצות-הברית תהיה זהירה בהעברת טכנולוגיות אליהן, ואכן בנובמבר 2009 נמסר, שמשדד ההגנה החליט לא לשתף את השותפה הבכירה, בריטניה, בכמה טכנולוגיות רגישות. להחלטה זו יש כמובן השלכות על שותפות זוטרות יותר.

כמה מטוסים יירכשו?

מחירו של ה-F-35 ללקוחות תלוי במידה רבה במספר המטוסים שיוצרו. על-פי התוכנית שאישר הקונגרס של ארצות-הברית, ירכשו הזרועות השונות של הצבא 2,456 מטוסים בסך הכול.

מהו אפוא מחיר המטוס? על-פי נתוני הקונגרס יש שני מחירים: עלות יחידה בתוכנית כולה (PAUC program acquisition unit cost) – עלות התוכנית כולה, מחולקת במספר המטוסים – עומדת כיום על 133.6 מיליון דולר. המחיר השני הוא עלות הרכשה ממוצעת (Average Procurement Unit Cost — APUC), שהוא עלות הרכישות בלבד, מחולקות במספר המטוסים. מחיר זה עומד כיום על 113.6 מיליון דולר.

בשלב זה עדיין לא ברור כמה מטוסים יירכשו בידי לקוחות חוץ. בהנהלת התוכנית מעריכים, שמכירות החוץ של המטוס יהיו 2,000 עד 3,000 מטוסים,

ומובן שרכישות אלו יורידו את מחיר המטוס בשיעור ניכר. מכאן גם ברור העניין של ארצות-הברית במכירת המטוס לישראל.

המבקרים חוששים שמספר המטוסים שימכרו יהיה קטן בהרבה, ועל כן המחיר ליחידה יהיה גבוה בהרבה. בדוח מומחים שהוכן לבקשת הפרלמנט של הולנד העריכו, שיימכרו לא יותר מ-2,500 מטוסים. החוקרים העריכו כי שלוש הזרועות של צבא ארצות-הברית ירכשו בסופו של דבר 1,170 – 1,440 מטוסים.⁹ מספר נמוך זה ישפיע הן על מחיר היחידה והן על עלייה חדה בעלויות השבחות בעתיד, וכך גם האפשרויות לרווחים לתעשיות הביטחוניות המקומיות קטנים בהרבה מן המחושב כיום. בסיכום, מעריך מחבר הדוח, כי עלות מחזור החיים השלם של המטוס תהיה כפולה מזו המוערכת כיום.

הערות

- 1 המקורות העיקריים לנספח זה הם:
א. אתר www.globalsecurity.org
ב. F. C. Spinney Jr., "The JSF: One More Card In The House", *Proceedings Magazine*, August 2000, Vol. 126.
ג. Jeremiah Gertler, "F-35 Joint strike fighter program – Background and issues for Congress," *CRS report RL30563*, April 2, 2010.
ד. "Assessing the Joint Strike Fighter" Carlo Kopp, באתר <http://www.ousairpower.net>. אתר זה עוד שפע מידע מכיוון שהוא מוקדש בין היתר למאבק בתוכנית של חיל האוויר של אוסטרליה לרכוש את ה-F-35.
ה. Carlo Kopp, "F-35 – JSF program – collapse is 'when' question, not an if question" באתר www.ousairpower.net
- 2 שטח חתך מכ"מי – שח"מ – נקבע על-פי השוואת הד המכ"מ המוחזר מן המטוס להד שהיה מוחזר ממשטח שטוח, הנמצא בדיוק בניצב למקור המכ"מ. על-פי נתונים שפורסמו – השח"מ של ה-F-22 הוא בין 0.0001–0.0002 מ"ר – כמו של גולת משחק. ל-F-35 שח"מ קדמי של 0.0015 מ"ר – כלומר פי 10–15 מזה של ה-F-22 אבל בגודל של כדור גולף. להשוואה – שח"מ של מיג-29 הוא כ-5 מ"ר.
- 3 AESA – Active Electronically Scanned Array מכ"מ מסוג זה בנוי ממערך של יחידות שידור וקליטה עצמאיות. מכ"מ של מערך מופע המרכז את אלומת המכ"מ על-ידי הבדלי מופע בין היחידות השונות, ועל כן מכיר בשינוי דפוס ההתאבכות בין שידורי היחידות. כך אפשר להסיט את אלומת המכ"מ מידית (תוך נאנורשניות) לכל כיוון אפשרי, וכל זה בלי חלקים נעים (לעומת מכ"מים מדור קודם, שבהם הנעת האנטנה היא מכאנית). כן הוא מסוגל להפיק כמה אלומות של קרינת מכ"מ לכיוונים שונים ובתדרים שונים, למשימות שונות – כל זה בו בזמן. למכ"ם AN/APG-81 יש 1,200 יחידות שידור וקליטה עצמאיות.
- 4 Electro-Optical Targeting System – EOTS
- 5 Distributed Aperture System – DAS
- 6 לשנת 2010 תוקצבו עשרה מטוסים מדגם F-35A לחיל האוויר, 16 מדגם F-35B בעבור הנחתים, ושבעה מדגם F-35C בעבור הצי.
- 7 המכ"ם צבר שעות טיסה רבות מאז שנת 2005 – תחילה על גבי מעבדה מוטסת

- (שהותקנה על מטוס BAC-111), ואחר-כך על מעבדה מוטסת של חברת Lockheed-Martin (על מטוס בואינג 737). כך גם מערכות אוויוניקה אחרות. 8
- דוגמה חריפה לבעיות שעלולות להתעורר במערכות מורכבות כאלה הייתה האירוע, בפברואר 2007, כאשר התוכנה במבנה של מטוסי F-22 קרסה במהלך טיסתו הראשונה של המטוס מחוץ לגבולות יבשת אמריקה.
- “Squadron shot down by the international date line,” *Defense Industry daily*, March 1, 2007 – <http://www.defenseindustrydaily.com/f22-squadron-shot-down-by-the-international-date-line-03087>
- Johann Boeder: Market analysis for the JSF, *CEOworld.biz*, October 20, 2009. 9

"אור ירוק" לפעולה באיראן?

אפרים קם

מבוא

בחודשים האחרונים התרחב הדיון הציבורי בארצות־הברית בסוגיית המהלך הצבאי נגד אתרי הגרעין באיראן.¹ השאלה העומדת לדיון היא כפולה: האם ארצות־הברית צריכה לנקוט בעצמה מהלך צבאי באיראן? והאם הממשל האמריקני צריך לתת לישראל "אור ירוק" לתקיפה באיראן, אם הוא עצמו יעדיף שלא לתקוף? לעיתויו של ויכוח זה יש כמה סיבות. הסיבה האחת היא התקצרות לוח הזמנים, בשעה שלהערכת קהילות המודיעין בארצות־הברית ובישראל תוכל איראן מבחינה טכנית להגיע לפצצה גרעינית ראשונה בתוך כשנה. הערכות אלה נתמכות בדוחות הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית, ולפיהם צברה איראן אורניום מועשר ברמה נמוכה, בכמות שאם תועשר לרמה גבוהה היא תספיק לשתיים־שלוש פצצות. נוספו לכך הגילויים האחרונים על השיפור במערך הטילים של איראן, בעזרת צפון קוריהא, העלול להעניק לה יכולת לפגוע בחלק מאירופה. הסיבה השנייה היא התמונה המתקבלת בשלב זה, שלמרות החמרת הסנקציות על איראן אין היא עוצרת את חתירתה לנשק גרעיני, ומומחים רבים, גם בממשל האמריקני, מעריכים שבסופו של דבר הסנקציות לא יגרמו לאיראן לעצור. הסיבה השלישית היא הרושם בארצות־הברית, שהממשלה הנוכחית בישראל – ובראשה בנימין נתניהו אישית – תנקוט כלפי איראן קו נוקשה יותר מקודמותיה, ותהיה מוכנה להחליט לצאת למהלך צבאי נגדה משום שהיא רואה באיראן גרעינית איום קיומי. אף־על־פי־כן מותר להניח, שפעולה צבאית באיראן, של ארצות־הברית או של ישראל, עדיין אינה עומדת על הפרק בטווח הזמן המידי, מכמה סיבות. בשלב זה ניתנת העדיפות לניסיון לשנות את עמדתה של איראן באמצעות דיפלומטיה והכבדת הסנקציות. למרות הספק אם הסנקציות ישפיעו על עמדת איראן, ברור לכל הממשלות הנוגעות בדבר, שדרך זו טרם מוצתה, ועדיין אין אפשרות להגיע

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

למסקנות בדבר תוצאותיה. יתר על כן, להערכת קהילות המודיעין בארצות-הברית ובישראל, תוכנית הגרעין של איראן נתקלת בקשיים טכניים ובתקלות ובכלל זה תולעת המחשבים שפגעה בחלק מאתרי הגרעין שלה, והיקף נזקיה עדיין אינו ברור – ועדיין נותר פרק זמן עד שתגיע התוכנית לשלביה הסופיים. וחשוב לא פחות, להערכת שתי קהילות המודיעין, איראן טרם החליטה לפרוץ לעבר הפצצה הגרעינית, ונראה שאין היא מתכוונת לעשות זאת בקרוב ותעדיף להמתין לרגע המתאים. מסיבות אלה עדיין נותר מרחב זמן, גם אם אינו גדול, עד להגעה לצומת ההחלטה בדבר פעולה צבאית באיראן.

מאמר זה מבקש לבחון את מערכות השיקולים של ארצות-הברית ושל ישראל בנוגע לפעולה צבאית באיראן, ואת השפעתה של העמדה האמריקאית על שיקוליה של ישראל.

מערכת השיקולים של ישראל

ככל הממשלות האחרות הנוגעות בדבר, גם ישראל מעדיפה שתוכנית הגרעין האיראנית תיעצר באמצעים דיפלומטיים, שייתמכו בסנקציות חמורות. בו בזמן, מאחר שתמיד היה ספק אם הדרך המדינית תניע את איראן לעצור את תוכנית הגרעין, הדגישה ישראל שוב ושוב שהיא שוקלת גם את הדרך הצבאית, ואמירה זו לוותה מפעם לפעם בהדלפות על הכנות של ישראל לנקיטת המהלך הצבאי. ישראל גם הציעה לממשל האמריקני שגם הוא ינקוט צעדים להמחשת האופציה הצבאית, אלא שהממשל נמנע מלאמץ את ההצעה, ועד כה לא העלה כלפי איראן את פרופיל האיום בתקיפה.

החלטה של ישראל לנקוט מהלך צבאי באיראן תהיה תלויה בשלושה לוחות זמנים לפחות, שלא יתאמו בהכרח זה את זה. מצד אחד תתקשה ישראל לפעול באיראן בטרם ימוצה המהלך המדיני, וכל עוד הממשלות הנוגעות בדבר, ובעיקר הממשל האמריקני, יעריכו שעדיין יש סיכוי לעצור את איראן באמצעות שילוב של דיפלומטיה וסנקציות. אם ישראל תתקוף באיראן בטרם יהיה מוסכם שהמהלך המדיני מוצה בלי שהשיג את מטרתו, היא תואשם בהכשלתו. שיקול זה עלול להציב את ישראל בדילמה משום שאם יתברר שהממשל האמריקני ישלים עם איראן גרעינית, תגבר המוטיבציה של ישראל למנוע סיכון זה באמצעות מהלך צבאי. מהצד האחר, לוח הזמנים האפשרי לביצוע המהלך הצבאי ייגזר מהערכת המודיעין בדבר פרק הזמן שייוותר עד השגת פצצה גרעינית ראשונה. לאחר שאיראן תשיג פצצה ראשונה, או אפילו לאחר שתייצר מספיק חומר בקיע לפצצה ראשונה, לא יהיה מקום למהלך צבאי משום שאיראן תוכל להסתיר את הפצצה או את החומר במתקן חשאי, ולא יהיה אפשר להבטיח הצלחה מספקת בתקיפה. קיים גם לוח זמנים אופרטיבי להחלטה: מתי ייווצרו מיטב התנאים לתקיפה –

מבחינת השגת מודיעין איכותי והשלמת הכנותיה של ישראל לתקיפה, לעומת מצב ההכנות באיראן ובכלל זה שיפור יכולת המיגון וההגנה על אתרי הגרעין ויכולת התגובה נגד ישראל.

החלטת ישראל תהיה תלויה גם בכמה נושאים שחשיבותם רבה: מודיעין איכותי על האתרים ומערך ההגנה עליהם; בניית יכולת מבצעית מספקת; הערכת מידת הנזק שתגרום התקיפה לאתרים ומשך הזמן שידרש לשיקום; הערכת תגובתה של איראן; ומידת הנזק המדיני שייגרם לישראל עקב התקיפה.² על אלה נוספים שני שיקולים בעלי חשיבות עליונה: עמדת הממשל האמריקני כלפי האופציה הצבאית – סוגיה זו תידון בהמשך הדברים; השיקול השני, אולי המורכב ביותר, הוא מידת הסיכון שישארל תיטול על עצמה אם תחליט שלא לתקוף באיראן ותשלים עם האפשרות שבסופו של דבר יהיה בידי איראן נשק גרעיני.

האיום העלול להיווצר על ישראל מהתרחיש של איראן גרעינית נחלק לשתי רמות. הרמה האחת היא האפשרות שאיראן תתקוף את ישראל בנשק גרעיני. זהו איום חמור שישארל מעולם לא נדרשה להתמודד עמו, אלא שאין כיום תשובה מניחה את הדעת לגבי סבירותה של אפשרות זו משום שאין שום מידע ושום סימונים מעידים שייסיעו לגבש הערכה מוצקה בעניין התנהלותה של איראן בעתיד, כשהיה ברשותה נשק גרעיני.³ הרמה האחרת היא של אימים אסטרטגיים שינבעו מהימצאות נשק גרעיני בידי איראן: חיזוק נוסף במעמדה האזורי של איראן, ונקיטת מדיניות אגרסיבית יותר מצדה, כך שיגבר הלחץ על מדינות ערביות/מוסלמיות מתונות להתיישר לפי הקו של איראן ולפגוע בתהליך השלום הערבי-ישראלי; פגיעה במעמדה האזורי של ארצות-הברית, שתחליש גם את בעלות-בריתה; חיזוק כושר ההרתעה של איראן כלפי ישראל וארצות-הברית; הגדלת חופש הפעולה של חזבאללה בחסות מעמדה המחוזק של איראן; יצירת אווירה של בהלה בישראל, שתגרום לצמצום העלייה אליה, להגברת הירידה ממנה, לצמצום ההשקעות הזרות בה – ובסך הכול לפגיעה ברוח הציונות; הצטרפות אפשרית של מדינות נוספות במזרח התיכון למירוץ חימוש גרעיני, שיערער עוד את היציבות באזור; ואפשרות של הבטחת "מטרייה גרעינית" איראנית לסוריה ו/או לחזבאללה נגד ישראל אם יימצאו במצוקה צבאית קשה.

השאלה היא: עם איזה איום מבקשת הפעולה הצבאית להתמודד? אם יש בסיס מספיק להערכה שאיראן עלולה לתקוף את ישראל בנשק גרעיני, יש מקום לשקול מהלך צבאי נגדה – אם התנאים לביצועו יתקיימו – כדי למנוע סכנה קיצונית כזאת. ואולם אם הנחת המוצא היא שאיראן לא תנחית מכה גרעינית על ישראל, וזו תידרש להתמודד עם האימים מהרמה השנייה, ספק אם אלה יספקו הצדקה למהלך צבאי, ואם אלה יאפשרו לשכנע מדינות אחרות בנחיצות המהלך. אימים אלה ממשיים וחשובים, אבל אין הם קיומיים וישראל יכולה להתמודד עמם. אמנם

ישראל יצאה בעבר למהלכים צבאיים רבים, וגם למלחמות, כדי להסיר איומים שלא היו קיומיים בהכרח; אבל הבעייתיות והסיכונים החריגים הכרוכים במהלך צבאי באיראן, והסתייגות הממשל האמריקני, מעלים ספקות אם יהיה נכון לנקוט מהלך כזה, אם כל מטרתו תהיה לבלום איומים מהרמה הזאת.

שיקוליה של ארצות-הברית

הממשל האמריקני מחויב גם כיום למנוע מאיראן נשק גרעיני, ובדומה לישראל גם הוא אינו פוסל את האופציה הצבאית. ואולם יחד עם אזכור הרלוונטיות של האופציה הצבאית, הממשל מבהיר מאז שנת 2008, שבנסיבות הנוכחיות עדיין אין מקום לפעולה צבאית של ארצות-הברית. הבהרה זו, המשקפת בעיקר את עמדת הממסד הביטחוני האמריקני, נובעת מהצטברות כמה חששות כבדים בראייתו של הממשל: איוודאות לגבי תוצאותיו והשלכותיו של המהלך הצבאי; ההערכה שתקיפה באיראן לא תעצור לחלוטין את תוכנית הגרעין של איראן, אלא תשהה אותה לשנתיים-שלוש בלבד, ולאחר התקיפה תשפר איראן את המיגון ואת ההגנה על אתרי הגרעין; האפשרות שאיראן, כצד המותקף, תנצל את התקיפה כדי להשיג לגיטימציה בינלאומית להמשך תוכנית הגרעין שלה ולהאצתה; הרתיעה מפתחת חזית נוספת באיראן בשעה שארצות-הברית מסובכת בעיראק ובאפגניסטאן; הדאגה ממשבר חמור בשוק הנפט בעקבות התקיפה; חשש מתגובה של איראן נגד יעדים של ארצות-הברית ובעלות-בריתה, ובעיקר בעיראק, באפגניסטאן ובמפרץ; האפשרות שהפעולה תחזק את המשטר האיראני כלפי פנים, ותצמצם את הסיכוי לשינויו; ואולי גם הערכה שאפשר בסופו של דבר להתמודד עם איראן גרעינית, כפי שהעולם המערבי התמודד עם האיום הסובייטי בתקופת המלחמה הקרה.⁴ בה בעת מסתייג הממשל האמריקני גם מתקיפה של ישראל באיראן בנסיבות הנוכחיות. אמנם ביולי 2009 אמר סגן הנשיא ג'ו ביידן, שישראל חופשית לפעול באיראן כפי הבנתה, ודובר מחלקת המדינה הוסיף שישראל היא מדינה ריבונית, ואין הממשל מתכוון להכתיב לה את צעדיה. אבל הנשיא ברק אובמה הזדרז להבהיר, שהממשל אינו נותן "אור ירוק" לישראל לתקוף באיראן. ואישים בכירים בממסד הביטחוני הסתייגו מתקיפה של ישראל באיראן, והביעו תקווה שישראל לא תפתיע את הממשל בפעולה צבאית.

אפשר להעלות כמה סיבות להסתייגותו של הממשל מתקיפה של ישראל. גם אם ארצות-הברית לא תהיה שותפה בפועל לתקיפה ישראלית, יניחו רבים – ובעיקר האיראנים – כי זו נעשתה בידיעתו, בתמיכתו ובהשתתפותו של הממשל, ולפיכך איראן עלולה לנסות לפגוע בתגובה גם ביעדים של ארצות-הברית. משום כך חוששת ארצות-הברית, שפעולה צבאית של ישראל תסבך גם אותה בעימות, אם משום שאיראן תתקוף גם יעדים של ארצות-הברית ושל בעלות-בריתה, ואם

משום שארצות־הברית תיאלץ לסייע לישראל, אם זו תסתבך. הממשל האמריקני עלול גם לחשוך, שתקיפה ישראלית תכוון למשוך אותו להתערב בעימות ולהשלים את הפגיעה באיראן – למשל, אם איראן תפגע בתגובה ביעדים של ארצות־הברית או בזרימת הנפט מהמפרץ. ומעל כל אלה, הממשל האמריקני חושש שפעולה של ישראל תוליד גל זעזועים במזרח התיכון, וזה יפגע קשות באינטרסים של ארצות־הברית באזור, ובכלל זה משבר בשוק הנפט, ביקורת בעולם הערבי והמוסלמי כלפי ארצות־הברית, שתקשה על מאמציה להתקרב לעולם המוסלמי, וחיזוק מגמות רדיקליות באזור, שגם יפגעו בסיכוי לקדם את תהליך השלום הערבי־ישראלי.

האם הממשל האמריקני ישנה את עמדתו ויצדד במהלך צבאי, של ארצות־הברית או ישראל, נגד איראן? העובדה שהממשל אינו פוסל את האופציה הצבאית מלמדת, שעקרונות השינוי אפשרי. ואולם השינוי לא יקרה בתנאים הנוכחיים משום שהממשל עדיין נותן סיכוי – גם אם לא גבוה – שהסנקציות ישנו את עמדת איראן. אבל בשעה שיתברר לממשל שהסנקציות אינן משפיעות במידה מספקת ואיראן ממשיכה לחתור לנשק גרעיני, הוא יצטרך להכריע בין שני תרחישים קשים: האחד, להשלים עם חוסר יכולתו לעצור את תוכנית הגרעין של איראן, ובסוף הדרך תהיה בידיה היכולת לייצר נשק גרעיני או שהיא תייצר את הנשק עצמו, ולהיערך להתעתה משימוש בנשק גרעיני ולבלימת כוחה העולה במרחב; והאחר, לעצור את תוכנית הגרעין של איראן באמצעות מהלך צבאי. כשיגיע הממשל אל צומת ההכרעה, מערכת השיקולים עשויה להיראות אחרת מכפי שהיא נראית היום משום שיהיה עליו להכריע מהו הסיכון הגדול יותר – זה הכרוך בפעולה צבאית או זה הנובע מאיראן גרעינית.⁵

כל עוד תישאר בתוקפה הסתייגותו של הממסד הביטחוני האמריקני, יתקשה הממשל להחליט, גם אם הוא עצמו תומך בכך, להורות על תקיפה בניגוד לעמדת הממסד הביטחוני

בנתונים הנוכחיים, הסבירות שהממשל יצדד במהלך צבאי, של ארצות־הברית או של ישראל, נגד איראן אינה גבוהה, ולא רק משום שהוא ממתין להתבהרות השפעתן של הסנקציות, אלא גם מסיבה כפולה נוספת: הראשונה, כל עוד תישאר בתוקפה הסתייגותו של הממסד הביטחוני האמריקני, יתקשה הממשל להחליט, גם אם הוא עצמו תומך בכך, להורות על תקיפה בניגוד לעמדת מערכת הביטחון; והשנייה, חלק מהסיבות שבעטיין מסתייג הממסד הביטחוני מפעולה צבאית אינן סיבות חולפות

בטווח השנים הקרובות, והממשל יצטרך להביאן בחשבון גם בעתיד. ועם זאת, כמה תנאים עשויים לשנות את מאזן השיקולים של הממשל:

- צעד ברור של איראן, שלא יותיר מקום לספק שהיא קרובה לנשק גרעיני ונחושה לייצרו, כך שרק פעולה צבאית תוכל למנוע את ייצורו.

- הערכה של הממשל, שישראל נחושה לתקוף באיראן למרות הסתייגותו, ובלי להמתין ל"אור ירוק" ממנו. ייתכן שבמצב זה יעדיף הממשל שלא להיכנס לעימות גלוי עם ישראל בסוגיה זו, בעיקר אם זו תצליח לגייס לצידה גורמים בעלי משקל בארצות-הברית.
- תמיכה גוברת בדעת הקהל בארצות-הברית במהלך צבאי נגד איראן. סקרים שנעשו בארצות-הברית בשנים האחרונות מלמדים, כי רוב הציבור האמריקני רואה באיראן איום ואויב, ומעל מחצית הנשאלים תמכו בפעולה צבאית נגדה אם הדיפלומטיה והסנקציות לא יצליחו לעצור אותה בדרכה לנשק גרעיני.⁶ יתר על כן, בחודשים האחרונים נשמעו יותר קולות בין יוצאי המערכת הפוליטית והביטחונית, שהבולט ביניהם היה של ראש ה-CIA הקודם, גנרל מייקל היידן, התומכים במהלך צבאי באיראן אם האופציה המדינית תיכשל. שאלה פתוחה היא, עד כמה התחזקותה של המפלגה הרפובליקנית בקונגרס תשפיע על מידת התמיכה בפעולה צבאית.

- יציאת עיקר הכוחות האמריקניים מעיראק, ואולי גם מאפגניסטאן, תצמצם – אם כי לא תבטל לחלוטין – את פגיעותם למאמצי תקיפה וחבלה מצד איראן. יתר על כן, אם הממשל יוציא את כוחותיו מעיראק ומאפגניסטאן תחת רושם של כישלון ותבוסה, והתחזקות השפעתה של איראן בעיראק, ייתכן שיגבר עניינו לאזן את הכישלון באמצעות מכה צבאית על אתרי הגרעין באיראן.
- אם הממשל ישקול פעולה צבאית באיראן, הוא יזדקק לתמיכה בינלאומית, וייתכן שגם לגיבוי מועצת הביטחון. תמיכה גלויה כזאת כמעט שאינה קיימת כיום. אדרבא, יש הסתייגות בינלאומית פומבית רחבה מהפעולה. אבל ייתכן שאם הממשל ינסה לבנות תמיכה כזאת, תשתנה התמונה. סימנים בודדים לתמיכה במהלך צבאי החלו להתגלות, למשל בדברי טוני בלייר, ראש הממשלה לשעבר של בריטניה, בספטמבר 2010, שאין הוא פוסל פעולה צבאית באיראן.

אישים בכירים ביותר במדינות המפרץ ובראשם עבדאללה מלך סעודיה האיצו בממשל האמריקני כבר משנת 2005 לנקוט פעולה צבאית באיראן כדי לעצור את תוכנית הגרעין שלה

חשובים יותר הם הגילויים במסמכי "ויקיליקס", ולפיהם אישים בכירים ביותר במדינות המפרץ (איחוד הנסיכויות, קטר, עומאן ובחריין) ובירדן, ובראשם עבדאללה מלך סעודיה, האיצו בממשל האמריקני כבר משנת 2005 לנקוט פעולה צבאית באיראן כדי לעצור את תוכנית הגרעין שלה, אם לא תימצא דרך מדינית לעשות זאת.

לפי מסמכים אלה, קטר אף הביעה נכונות לאפשר לארצות-הברית להשתמש בבסיס בשטחה לצורך התקיפה. אמנם יש מידה של ספק בדבר תמיכתן המעשית של מדינות המפרץ בפעולה צבאית בשעת האמת – מה גם שהמבוכה שנגרמה

להן עקב הגילויים הניעה אותן למהר ולהודיע בפומבי על תמיכתן בפתרון בעיית הגרעין האיראני בדרכים מדיניות. אבל קשה להתעלם מכך, שבסופו של דבר כמה וכמה מנהיגים ערבים לחצו בחשאי על הממשל האמריקני להפעיל את האופציה הצבאית, בהעדר אופציה אחרת.

גילויים אלה עשויה להיות חשיבות רבה בהמחישם שעצירת איראן אפילו בדרך צבאית אינה בעיה של ישראל בלבד. יתר על כן, הם מלמדים שיש פוטנציאל לגיוס תמיכה בפעולה צבאית ולמתן לגיטימציה לפעולה כזאת, אם הממשל ישקול אותה בחיוב. הגילויים גם מלמדים, שבעיני אותם מנהיגים ערבים – לפחות שלא בגלוי – האיום האיראני נחשב לסוגיה מרכזית העומדת בפני עצמה, ואינה קשורה להסדר ישראל-פלסטיני. ועוד שיקול בעקבות גילויי "ויקיליקס": לישראל היה חשוב שהיא לא תיתפס כמי שדוחפת את הממשל לתקוף באיראן. והנה ברור שישראל אינה לבדה בהפעלת הלחץ על הממשל, ויש לה שותפים ערבים בכירים בעניין הזה. הדבר מקל על ישראל לדחוק בממשל לשקול בחיוב את האופציה הצבאית, כשהיה ברור שהאופציה המדינית נכשלה.

מזווית הראייה של ארצות-הברית, עמדת המנהיגים הערבים האלה מעמידה לפני הממשל בעיה הדורשת מענה. לא רק ישראל מבקשת להניח את האופציה הצבאית על השולחן כאפשרות מעשית, אלא גם כמה מבעלות-בריתו החשובות ביותר בעולם הערבי, ומדינות המפרץ אף מוכנות להסתכן בתגובה צבאית של איראן נגדן. קטר אף מסכימה להשתלב בפעולה למרות אזהרה פומבית מפורשת מאיראן כי תפעל נגד מדינות שיסייעו לפעולה נגדה. ואם הממשל יימנע מתקיפה ולא יצליח לעצור את איראן אף שבעלות-בריתו הזהירו אותו, אמינותו בעיני המדינות הערביות צפויה להיפגע, והוא יעמוד בפני הסיכון שמדינות המפרץ יתאימו את עצמן באין ברירה לקו של איראן, ומצרים כבר מאותתת במפורש שגם

היא עלולה ללכת בנתיב הגרעיני. מהצד האחר צריך לשים לב, שאף-על-פי שמשנת 2005 החלו מדינות ערביות להביע תמיכה בפעולה צבאית, לא היה בכך עד כה כדי לשנות את הסתייגות הממשל ממהלך כזה.

הממשל עשוי להגיע לצומת הכרעה בסוגיית הפעולה הצבאית במהלך 2011 – 2012. זהו פרק הזמן שבו עשויים להתבהר כמה היבטים שישפיעו על ההכרעה: מידת ההשפעה של הסנקציות המוטלות על איראן; הסיכויים (הקלושים) להגיע להסדר מדיני עם איראן בעניין העשרת האורניום, שייתן ביטחון שהיא לא תמשיך לחתור לנשק

גרעיני; המדיניות של איראן בשאלת הפריצה לעבר הנשק הגרעיני; היערכות הכוחות האמריקניים במרחב המפרץ; ואולי גם שינויים במצב הפנימי באיראן.

לא רק ישראל מבקשת להניח את האופציה הצבאית על השולחן כאפשרות מעשית, אלא גם כמה מבעלות-בריתו החשובות ביותר של הממשל האמריקאי בעולם הערבי

השיקול האמריקאי בעיני ישראל

עמדתה של ארצות-הברית בעניין האופציה הצבאית הייתה תמיד שיקול מרכזי בעיני ישראל. אך עד שלהי ימי ממשל בוש, השאלה העיקרית בראייתה של ישראל הייתה: האם ארצות-הברית – בעלת היכולות המבצעיות המשופרות – תתקוף בעצמה באיראן, ובכך תפטור את ישראל מהתלבטות בעניין? ככל שהסתמן שהממשל אינו נוטה בינתיים למהלך צבאי באיראן, עלתה במקום השאלה דלעיל שאלה חשובה לא פחות: האם ארצות-הברית תיתן לישראל "אור ירוק" לפעול באיראן?

אף שמדינות רבות רואות את האיום הגרעיני האיראני בחומרה רבה, ומשתתפות במידה זו או אחרת במאמץ לבלמו, לא הצליחה ישראל לשכנע ממשלות אחרות בנחיצותה של הפעולה הצבאית אם יכשל המאמץ הדיפלומטי. כאמור, גם הממשל האמריקני, שעקרונותיו אינו פוסל את המהלך הצבאי, אינו מצדד בו בינתיים ברמה המעשית. חלק מהקושי לשכנע את הממשלות האחרות בנחיצות המהלך נובע מההבנה את משמעות האיום. ככל שממשלות אחרות, ובעיקר הממשל האמריקני, ישתכנעו שקיימת סכנה לא מבוטלת שאיראן תתקוף את ישראל בנשק גרעיני – הן עשויות להעניק לגיטימציה לפעולה צבאית של ישראל. אין זה המצב כיום. הדעה המקובלת כיום בעולם היא כנראה, שאיראן לא תתקוף במכה גרעינית את ישראל, ובסופו של דבר, אם תגיע איראן לנשק גרעיני, תיווצר הרתעה גרעינית הדדית, כפי שקרה באירופה בתקופת המלחמה הקרה. בראייה זו, הסיכונים האחרים שתיצור איראן גרעינית אינם בגדר איומים קיומיים ולכן אינם מצדיקים מהלך צבאי הרה סיכונים. כך הועלו בארצות-הברית הטענות, שהחשש מפני בריחת מוחות מישראל עקב האיום האיראני אינו סיבה לפעולה צבאית באיראן, או שלישאל יש עדיפות צבאית על איראן בכל הקטגוריות ובכלל זה בתחום הגרעיני, ולכן האיום הגרעיני האיראני אינו סיבה מספקת למלחמה באיראן.⁷

מאחר שעמדת ארצות-הברית בנוגע למתן "האור הירוק" לישראל אינה חיובית בשלב הזה, התפתח בישראל ויכוח בשאלה: האם ישראל יכולה לתקוף באיראן ללא "אור ירוק" מהממשל? יש בישראל הטוענים, כי בסוגיה כה קריטית כמו האיום הגרעיני האיראני, שתקבע את גורלה של מדינת ישראל, ממשלת ישראל אינה צריכה לקבל אישור מהממשל, ועליה ליטול את האחריות לביטחונה על עצמה. לעומתם יש הסבורים, שישראל אינה יכולה להרשות לעצמה להגיע למשבר חמור ביחסים עם ארצות-הברית עקב מהלך צבאי באיראן בניגוד לעמדת הממשל, מה גם שעשוי להידרש תיאום עם ארצות-הברית, שהרי מרחב המפרץ ועיראק הם זירת מבצעים של כוחות אמריקניים.

התשובה לשאלה זו אינה פשוטה. ואולם נראה כי בסופו של דבר לא תוכל ישראל לצאת לפעולה צבאית באיראן בלי שתקבל מהממשל האמריקני "אור ירוק"

או לפחות "אור צהוב", דהיינו שהממשל יימנע מנקיטת עמדה חיובית או שלילית בסוגיה, ויותר את ההחלטה בידי ישראל. קשה לראות את ממשלת ישראל מחליטה לפעול באיראן אם נשיא ארצות-הברית יאמר לה במפורש שהממשל מתנגד לפעולה, וכי זו תפגע באינטרסים חיוניים ביותר של ארצות-הברית. אם הממשל לא ישנה את עמדתו, ואף-על-פי-כן תחליט ישראל לתקוף, היא תוכל לבחור בין שתי אפשרויות טקטיות. הדרך האחת תהיה ליידע את הממשל לפני הפעולה בדבר הכוונה לתקוף, וכך להימנע מלהפתיעו, ולצמצם את הסיכון של התנגשות בלתי-מתואמת עם כוחות אמריקניים במרחב המפרץ, אך להסתכן בסירוב ובלחץ של ארצות-הברית שלא לתקוף. הדרך האחרת היא לא ליידע את הממשל בדבר הכוונה לפעול, וכך להימנע מלחצים לקראת הפעולה, אך להתמודד לאחר מכן עם הטענה שלא יידעה את בעלת-בריתה החשובה ביותר והפתיעה אותו במהלך כה קריטי. בסופו של דבר, ההבדל בין שתי הדרכים לא יהיה מהותי משום שגם ללא יידוע הממשל יהיה ברור שדעתו בדבר התקיפה שלילית.

בכל מקרה, תקיפה של ישראל באיראן בניגוד לעמדת הממשל עלולה להוביל למשבר חמור ביחסי ישראל עם ארצות-הברית – אולי אחד החמורים ביותר שאירעו ביחסיהן. ישראל תואשם בפגיעה באינטרסים החשובים ביותר של ארצות-הברית במזרח התיכון, והביקורת תושמע לא רק מצד הממשל, אלא גם בקונגרס ובתקשורת. הפעולה תפגע בהמשך שיתוף הפעולה בין שתי המדינות בסוגיית איראן, בין השאר מאחר שתקיפה אחת לא תספיק כנראה לעצור לחלוטין את תוכנית הגרעין האיראנית, וישראל תזדקק לארצות-הברית להמשך הטיפול בסוגיה. מאחר שלממשל האמריקני ממילא אין דרכי פעולה מבטיחות כלפי איראן, תואשם ישראל בהכשלת הטיפול בסוגיה האיראנית ובמתן לגיטימציה לאיראן לחדש את תוכנית הגרעין שלה ואף להאיצה. הממשל עלול גם לנצל את הביקורת שתימתח על ישראל כדי ללחוץ עליה בסוגיה הפלסטינית. אבל החשוב מכול הוא, שיחסי האמון בין שתי הממשלות ייפגעו, והממשל עלול גם להטיל הגבלות על שיתוף הפעולה הביטחוני עם ישראל.

מהצד האחר, שני גורמים אפשריים עשויים לצמצם את נזקיה של פעולה צבאית של ישראל. האחד, התנהלות פרובוקטיבית של איראן טרם התקיפה – למשל גילוי אתרי גרעין קריטיים חשאיים, חשיפת תוכנית מתקדמת לנשק גרעיני או עזיבת איראן את האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני – שלא יותירו מקום לספק שאיראן פורצת לעבר הנשק הגרעיני, בד בבד עם היקלעות ברורה של המאמץ הדיפלומטי למבוי סתום. להתנהלות כזאת יהיה אפקט חשוב במיוחד אם תגביר את התמיכה בדעת הקהל ובקונגרס של ארצות-הברית במהלך צבאי. הגורם האחר, והחשוב יותר, יהיה הצלחה מבצעית של הפעולה, והכרה בדיעבד שנוזקה אינם כה חמורים כפי שהוערך בתחילה. בסופו של דבר, ארצות-הברית ומדינות

רבות נוספות רוצות מאד בעצירת תוכנית הגרעין האיראנית. במקרה זה, גם אם תימתח ביקורת על ישראל ויינקטו צעדים נגדה בעקבות הפעולה, הם יהיו קצרי ימים, ובסופו של דבר אולי תזכה התקיפה אף לשבחים – כפי שקרה לאחר תקיפת הכור של עיראק בשנת 1981.

סיכום

בנסיבות הנוכחיות עדיין לא נוצרו תנאים מדיניים מספיקים למהלך צבאי נגד איראן. כמעט כל הממשלות הנוגעות בדבר מסתייגות מהמהלך; הממשל האמריקני אמנם אינו פוסל אותו עקרונית, אך מסתייג ממנו מעשית, וישראל תתקשה לבצע אותו בלא "אור ירוק" מארצות־הברית ובלא התקיימות תנאים חשובים הקשורים למהלך.

המפתח לתקיפה באיראן – הן אמריקנית והן ישראלית – נתון בידי ארצות־הברית. בשלב זה אין הממשל חייב להחליט על כך משום שנותר לו פרק זמן עד צומת ההחלטה, ומשום שהוא מבקש למצות את אופציית הדיפלומטיה והסנקציות. כדי שהממשל ישקול את האופציה הצבאית בחיוב יידרש שינוי בהערכתו את מאזן הסיכויים והסיכונים של הפעולה ואת מידת התמיכה הפנימית והבינלאומית שפעולה כזאת תזכה בה. הסבירות שהממשל ישנה את עמדתו אינה נראית גבוהה בשלב הזה, אולם היא עשויה לעלות ככל שיתברר שהסנקציות אינן משפיעות, ושאייראן קרובה ליכולת לבנות נשק גרעיני, וככל שתסתמן תמיכה גוברת, בארצות־הברית ומחוץ לה, במהלך צבאי באיראן.

הערות

- 1 ראו לדוגמה: Jeffrey Goldberg, "The Point of No Return", *The Atlantic*, September 2010; "Israel, Iran and the Bomb: The Debate", *The Atlantic*, September 2010; Flynt and Hillary Leverett, "The Weak Case for War with Iran", *Foreign Policy*, August 11, 2010; Steven Simon and Ray Takeyh, "If Iran Came Close to Getting a Nuclear Weapon, Would Obama Use Force?", *The Washington Post*, August 1, 2010.
- 2 ראו הרחבה בעניין אצל אפרים קם, **איראן גרעינית: משמעויות ודרכי פעולה**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, מזכר 87, ינואר 2007, עמ' 28–36.
- 3 **שם**, עמ' 43–48.
- 4 ראו לדוגמה: Glenn Kessler, "Sanctions Split Iranian Leaders, Gates Says", *The Washington Post*, November 11, 2010.
- 5 ראו: אפרים קם, "סוגיית הגרעין האיראני: דרכי פעולה אפשריות לארצות־הברית", **עדן אסטרטיגי**, כרך 13, גיליון 2 (אוגוסט 2010), עמ' 51–53.
- 6 Eytan Gilboa, "American Public Opinion Toward Iran's Nuclear Program: Moving Towards Confrontation", *BESA Perspective*, 117, October 24, 2010.
- 7 Bruce Reidel, "We Don't Need Another Middle East War", *Asharq Alawsat*, November 22, 2010.

חוק העורף: קווים לדמותו העתידית

מאיר אלרן

מבוא

תקופה ארוכה, ארוכה מדי, מתבשל לאיטו חוק העורף למדינת ישראל. חוק זה, שכבר לפני כשלוש שנים הציגו סגן שר הביטחון, המופקד על ההתכוננות להגנת החזית האזרחית, כאחד היעדים המובילים של חזונו,¹ מתקשה לצאת לדרך.² ניסוח החוק נתקל בקשיים בדיון בין גורמים שונים המתמודדים ביניהם על אופיו ועל הדגשיו. התהליך הארוך והפתלתול משקף את המבוכה ואת הדילמות הניצבות לפני מקבלי ההחלטות בישראל בנוגע לסוגיות המרכזיות שמהן נבנה המענה הכולל לאיום החיצוני המתעצם על העורף. השרפה האחרונה בכרמל (2-4 בדצמבר 2010) שיקפה שוב ובאופן טראגי את המגבלות של היערכות ישראל למקרי חירום קיצוניים.

מטרת מאמר זה לברר את נחיצותו של חוק העורף, לנתח את הרכיבים המרכזיים האמורים להיכלל בו, לשרטט קווים ל"חוט השדרה" שלו ולהציע את המסרים העיקריים שצריכים להיות בו לממשלת ישראל ולגופים האחרים המופקדים על הגנת החזית האזרחית בכול הקשור למחויבויותיהם כלפי האוכלוסייה האזרחית. הכוונה גם שמאמר זה ישמש בסיס לדיון הציבורי בנושא, ויאפשר זירוז ההליכים לחקיקתו המהירה של החוק וליישומו.

מדוע צריך חוק לעורף?

62 שנים לא היה למדינת ישראל חוק מיוחד המאגד את שלל ההיבטים של סוגיית החזית האזרחית, וזה אף-על-פי שכבר במלחמת העצמאות נחשף העורף לתקיפות ישירות והאוכלוסייה האזרחית ספגה אבדות לא מעטות ונזקים כבדים.³ ואכן זמן קצר לאחר הקמת המדינה נחקק חוק ההתגוננות האזרחית (הג"א) – 1951,⁴ שעיקרו פירוט האמצעים הנקוטים לשם התגוננות מפני התקפה על האוכלוסייה

מאיר אלרן, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

האזרחית, או לשם צמצום נזקיה. לאחר הקמת פיקוד העורף, בעקבות לקחי מלחמת המפרץ הראשונה, החליף הפיקוד את הג"א. ואולם רק בהדרגה, ובייחוד לאחר מלחמת לבנון השנייה, שבה נחשפה החזית האזרחית בכל חולשתה,⁵ התברר שהאיומים על החזית האזרחית מחייבים הסדרה מהותית מסוג אחר, שתיתן להם מענה עדכני והולם, שיתבסס גם על חקיקה. בדוח המקיף שלו לאחר מלחמת לבנון השנייה קבע מבקר המדינה: "הדין הקיים... מפזר את הטיפול בעורף בין כמה גורמים ואינו מקנה כלים שלמים ומתואמים לטיפול בו בעתות חירום. ריבוי הגופים הפועלים בנושא העורף ואי הבהירות הנורמטיבית (לרבות שוני משמעותי בהגדרות במונחים הנכללים בחוקים, בתקנות, בנהלים ובפקודות) מביאים לטשטוש האחריות והסמכויות ולהיעדר שפה משותפת בנוגע להכנתו של העורף לעתות חירום ולטיפול בו במצבי חירום".

בעיה קשה זו נפתרה לכאורה כשהוקמה בשנת 2007 רשות החירום הלאומית (רח"ל), שלפי החלטת הממשלה הוצבה (למשך חמש שנים) במשרד הביטחון.⁶ רח"ל נועדה "לשמש גוף מטה מתאם לידו של שר הביטחון ולסייע בידו לממש את אחריות העל לטיפול בעורף בכל מצבי החירום".⁷ ואולם עד מהרה התברר שיישום החלטת הממשלה אינה פשוטה כלל. היא לא פתרה את הבעיה הראשית של אחריות כוללת, שהמבקר נדרש לה, וכפי שמחייבת המציאות הסבוכה. הפרקטיקה אכן הציבה את סגן שר הביטחון, ששר הביטחון אצל לו מסמכותו לבטא את "אחריות העל", בעמדה מובילה כלפי החזית האזרחית וגורמי הטיפול השונים. ואולם מסיבות שונות לא השכילה רח"ל, המשמשת "גוף מטה מתאם" לידו, ליטול על עצמה את מעמד המוביל, שיסיר את "הטשטוש" הממשיך להתקיים במערכת בנוגע לסמכות ולאחריות כלפי גופי הטיפול, ובעיקר אלה הצבאיים. יודגש כי מצב זה יוצר לא רק אי-הבנות בין הגופים, אלא גם מחלוקות ועימותים ביניהם, ובעיקר בין רח"ל לפיקוד העורף, הממשיך – מטבע עוצמת משאביו ויוקרתו, הנשאבת מהיותו גוף צה"לי – להיות הגורם הבולט בשטח והמכתוב הלכה למעשה את כיווני ההתפתחות של ההתכוננות בחזית האזרחית.

מצב לא רצוי זה מחמיר כמובן לנוכח האיום המתעצם על החזית האזרחית של ישראל. קצרה היריעה כאן לתאר את כובד משקלו של האיום, שהתפתח מאז 2006. די אם אזכיר את הערכתו של ראש אמ"ן הקודם, האלוף עמוס

מסיבות שונות לא השכילה רח"ל ליטול על עצמה את מעמד המוביל, שיסיר את "הטשטוש" הממשיך להתקיים במערכת בנוגע לסמכותה ולאחריותה כלפי גופי הטיפול, ובעיקר אלה הצבאיים

ידלין, לפיה "בסיבוב הלחימה הבא נתמודד עם כמה גזרות לחימה. העימות יהיה קשה יותר ועם הרבה נפגעים".⁸ המסקנה הנגזרת מכך היא, שיכולת האויב – חמאס, חזבאללה, סוריה ואיראן – לפגוע בכול שטחה של מדינת

ישראל, בריכוזים האזרחיים ובתשתיות הלאומיות החיוניות שלה, הולכות ומשתפרות הן בכמות, הן בטווח והן בדיוק הפגיעה. השאלה הפתוחה היא: באיזו מידה משתפרת ביתר שאת גם יכולת ההגנה – האקטיבית והפסיבית – של ישראל כדי לצמצם את הפער. בינתיים הרושם הוא, שבכול הקשור להתכוננות ולמערכות ההגנה האזרחית לא נעשה די, והפער הולך וגדל.⁹ ככל שגדל האיום וככל שנחשפים הפערים והמכשולים בפני היערכות ראויה, כך גדל הצורך בחקיקת חוק העורף. חקיקה זו אמורה להעניק בסיס נורמטיבי וכיוונים ראויים להתכוננות ההכרחית, ולכונן דפוסים ממוסדים של התארגנות ומחויבות בכל הקשור להיערכות החזית האזרחית.

ניתן לעשות הרבה כדי לצמצם את הפער ולשפר את ההתכוננות. המכשול לקדם נושאים אלה הוא בדרך כלל תפיסתי ותקציבי. ואולם בכול הקשור לקידום חוק העורף, שיאפשר הסדרה מערכתית נכונה של החזית האזרחית, המכשול הוא כנראה בעיקרו ביורוקרטי ונובע מריב סמכויות ומתחרות על הבכירות בעיקר בין הגופים בתוך מערכת הביטחון. כך הסיבה המחייבת הסדרה היא גם זו המעכבת את קידומה.

הבעיה הראשית שחוק העורף החדש אמור לעסוק בה היא שאלת האחריות להתכוננות החזית האזרחית לקראת עימות, וניהולה של החזית האזרחית בעת עימות. סוגיה מרכזית זו אינה מעוגנת בחוק ויוצרת אי־בהירות הנובעת מהחלטות הממשלה, מהוראות הפיקוד העליון של צה"ל ומשלל תקנות אחרות שהוצאו במהלך השנים, כל פעם בהקשר אחר. כיום תלויות ועומדות כמה סוגיות ממשיות המחייבות התערבות חקיקתית ברורה:¹⁰

- מי הגורם המוסמך הממונה על ניהול החזית האזרחית בשגרה ובחירום? החלטת הממשלה משנת 2007 לראות בשר הביטחון את הגורם האחראי¹¹ אינה מעוגנת בחוק, אינה מקובלת על דעת גורמים רבים העוסקים במלאכה, ומשמעותה אינה מובהרת ושיימה באופן מוסכם במציאות הנוכחית. ההחלטה הנזכרת גם מבהירה במפגיע כי "משרדי הממשלה הייעודיים יוסיפו לשאת באחריות לנושאים שבתחום סמכותם גם במצב חירום".
- העברת מידע מגורם לגורם – זו סוגיה חוקתית מובהקת המחייבת פתרון השאלה, למי יש הסמכות לדרוש ולקבל מידע המצוי בידי גופים רשמיים, ציבוריים ופרטיים, לצורך ההתארגנות לחירום וניהול המערכה בחירום.
- סוגיית הקצאת המשאבים למימוש צורכי החזית האזרחית – כעת אין בנמצא מנגנון שיסדיר את סדרי ההקצאה, יחייב תהליכים של תכנון, תעדוף ותקצוב במשרדי הממשלה השונים וביניהם. גם משרד הביטחון עתיד המשאבים אינו שש להקצות מתקציבו לתגבור החזית האזרחית (למשל בתחום ההצטיידות של מערכת "כיפת ברזל", או חלוקת ערכות המגן לתושבים), קל וחומר

המשרדים האחרים והרשויות המקומיות, דלי המשאבים ביחס. במיוחד חסרה ונדרשת שיטה מחייבת שתאפשר למי שייקבע כמופקד על העורף להוביל ולממש תוכנית כלל-ארצית מתוקצבת.

- סוגיית "העברת המקל" – כיום משטרת ישראל היא המופקדת על ביטחון הפנים כבררת המחדל, ובכלל זה בחירום, אלא אם כן תחליט ממשלת ישראל להעביר את האחריות לצה"ל.¹² תהליך ההעברה אינו מוסדר די הצורך ולא ברור כיצד ובאילו נסיבות תתבצע העברה זו.¹³

- האחריות על אבטחת המתקנים והמערכות הרגישים במדינה¹⁴ – הנושא אינו מוסדר כיום, ואבטחת מאות מתקנים המוגדרים רגישים נחלקת בין גופים רבים, בלא שום גורם רשמי המתאם ביניהם וממונה עליהם. לאחרונה תבע המשרד לביטחון פנים לקבל אחריות על תחום זה, הן בשגרה והן בחירום.¹⁵ סוגיה זו רגישה במיוחד לנוכח הבעלויות השונות על המפעלים שהפעלתם התקינה בחירום חיונית לציבור האזרחי ולצה"ל כאחד. בהקשר זה יוזכר האיום הגובר על מערכות התקשורת הממוחשבות, המחייב היערכות מיוחדת.

- מעמדן של הרשויות המקומיות מחייב אף הוא הבהרה והסדרה חוקית.¹⁶ מצד אחד מרבית הקברניטים העוסקים בתחום ברמה הלאומית מרבים להזכיר את הרשויות המקומיות כ"לבנת היסוד" בחזית האזרחית;¹⁷ ומצד אחר, מעמדו של ראש הרשות המקומית כממונה על הכנת המערכת שבהנהגתו ועל ניהולה בחירום אינו מוסדר בחוק ואף אינו מתוקצב כראוי, בעיקר ברשויות המקומיות החלשות.

לכאורה אפשר היה להותיר את המצב החוקתי הנוכחי על כנו. אבל מרבית העוסקים במלאכה מסכימים בדבר הצורך לחוקק את חוק העורף, שיסדיר מערכתית ונורמטיבית גם את חובותיה של הממשלה ושל הגורמים הממלכתיים האזרחיים והצבאיים השונים וגם את המתכונת הארגונית שבה יתממשו חובות אלה למען הגנת החזית האזרחית מפני האיומים המתפתחים. הבעיה עתה היא כיצד להפוך הסכמה עקרונית ורחבה זו למנוף לחקיקה מוסכמת ויעילה.

מה צריך חוק העורף להכיל?

טיוטות ראשונות לחוק העורף כבר נמצאות בשלבים שונים של הכנה במשרד הביטחון. עצם הדבר שעיקר היוזמה והעשייה באים מכיוון זה משפיעים מטבע הדברים על מהות החוק המוצע ברוח תפיסת המשרד, בעיקר בנושא המרכזי של האחריות הכוללת להיערכות העורף.

מאמר זה לא יעסוק בניתוח פרטני של הטיוטות הקיימות לחוק העורף, אלא ייעשה כאן ניסיון להתמודד עם שישה אתגרים עיקריים לעיצוב החזית האזרחית ולהציע להם כיווני מענה ריאליים, שמין הראוי שיעמדו ביסוד חוק העורף.

תכולת חוק העורף: שאלה ראשונית היא, באיזו מידה אמור חוק העורף לעסוק בכלל המתבקש מהיערכות לאסונות המוניים וניהולם, אם אסונות טבע, למשל רעידת אדמה,¹⁸ ואם אסונות הנובעים מהתפרצות חומרים מסוכנים,¹⁹ ואם אירועי מלחמה וטרור. נכון שבכל המקרים הללו היעד העיקרי הוא מניעתם, צמצום נזקיהם ובעיקר הגנה על האזרחים ועל התשתיות הלאומיות מפניהם, ולכן, לכאורה, חלק גדול מהמתחייב מאלה מבוסס על מכנה משותף רחב. טענה חשובה נוספת היא, שבכל מקרה של אסון המוני נרחב ומתמשך ייקרא הצבא, עתיר המשאבים, להיות הגורם העיקרי שיעסוק בהצלה, פינוי, וצמצום נזקי המשך. כך גם קורה במקרים רבים בעולם הרחב. עם זאת, המציאות הישראלית הייחודית, שבה ניצבת החזית האזרחית בפני סיכוני מלחמה וטרור ייחודיים וגבוהים, מצדיקה טיפול חוקי ממוקד ונפרד במענה המערכתי הנדרש לאיום הביטחוני. זה מחייב פתרונות הן מהבחינה הארגונית, הן מבחינת האמצעים הנדרשים והן מבחינת הגדרת מחויבויות המדינה לאזרחיה. המענה לאסונות המוניים אחרים צריך להיות נפרד, חוקי או אחר.

האחריות הכוללת ברמה הלאומית: בטיטות החוק שמציע משרד הביטחון מוטלת אחריות העל בנוגע לענייני העורף על שר הביטחון, וזה בהמשך למצב הנוכחי, המבוסס על החלטת הממשלה משנת 2007 שהוגבל אז ונקבע לחמש שנים. אין ספק שיש היגיון מסוים בהטלת האחריות על משרד הביטחון, הגדול ועתיר

המשאבים בין משרדי הממשלה והשולט, אמנם בצורה לא מוחלטת, על פיקוד העורף, שהוא הגורם המרכזי והגדול בהתארגנות החזית האזרחית ובהפעלתה בשעת חירום. עם זאת, מין הראוי לבחון פתרון מערכתי זה בקפידה רבה. בשנים שחלפו מאז הטלת האחריות על שר הביטחון – שהואצלה כאמור לסגן שר הביטחון והותירה את השר עצמו מחוץ למעגל העשייה בתחום חיוני זה – התגלו פערים חשובים בין הרצוי למצוי. התברר שהמשרד אינו מצליח ליצור לעצמו בכירות אמיתית כלפי משרדי הממשלה בכל תחומי החזית האזרחית, אינו משכיל לכונן הרמוניה ושיתוף פעולה אפילו בין הגורמים הכפופים לו – פיקוד העורף ורח"ל, השרויים בוויכוח חריף ביניהם

מאז הטלת האחריות על שר הביטחון – שהואצלה כאמור לסגן שר הביטחון והותירה את השר עצמו מחוץ למעגל העשייה – התברר שהמשרד אינו מצליח ליצור לעצמו בכירות אמיתית כלפי משרדי הממשלה בכל תחומי החזית האזרחית

על סמכויות ואחריות, ובלי הצלחה של המשרד לפסוק ביניהם, ומעל הכול אינו מעניק לחזית האזרחית את הקדימות הראויה לה בנסיבות האיום המתפתח. דומה שמשרד הביטחון, באופן מסורתי ומתמשך ואולי מטבע העניין, מעניק עדיפות

ברורה לצרכיו ולתפיסותיו של צה"ל לפי תפיסת המטה הכללי, ואינו משכיל לייצג נאמנה את האינטרסים של פיקוד העורף בפרט ושל החזית האזרחית בכלל. לפיכך יש מקום להציע תפיסה אחרת ומעודכנת,²⁰ המציבה את נושא החזית האזרחית במקום הבכיר הראוי לו במשרד ראש הממשלה, באחריות כוללת של ראש הממשלה שיאציל מסמכויותיו לשר מיועד לנושא העורף. שר זה יפעל במשרד ראש הממשלה ויזכה על-פי חוק למעמד מיוחד ומוביל כלפי משרדי הממשלה האחרים.²¹ יודגש כי מהותה של האחריות ברמה הלאומית, כפי שראויה להופיע בבחירות בחוק העורף, צריכה להתמקד בעניינים האלה: (1) התכנון; (2) קביעת תקנים להתגוננות החזית האזרחית; (3) תיאום הפעולה ברמה הממלכתית; (4) תקצוב מסומן לנושאי העורף; (5) פיקוח עליון על עבודת הגופים הממלכתיים. רשות החירום הלאומית (ראו להלן) אמורה להיות הגוף הממלכתי הראשי שיהיה מופקד על ניהול תחומים אלה הלכה למעשה, בעיקר בימי שגרה. בעת חירום תבוא האחריות של הדרג הלאומי לידי ביטוי בקביעת מדיניות לאומית, למשל בנושא ההסברה ופינוי תושבים, בהקצאת משאבים לאומיים בזמן אמת על-פי סדרי עדיפויות ובתיאום בין המערכות הממלכתיות.

רשות החירום הלאומית: ברור שר"ל צריכה להיות חלק מחוק העורף ונתונה לאחריותו הישירה של השר הממונה על נושא העורף, על-פי הצעתי – השר במשרד ראש הממשלה. אבל בכך לא די. כדי שתוכל לבטא את בכירותה ואת הנושאים שיהיה עליה לקדם, צריך שר"ל במתכונתה העתידית תהיה מרובת סמכויות ובעלת יכולות ארגוניות לממשן הלכה למעשה כלפי משרדי הממשלה האחרים, הרשויות המקומיות ושאר הגופים העוסקים בעורף. נוסף על היות הרשות גוף המטה של השר הממונה, עליה לשמש למעשה הגורם הפקידותי הבכיר, המנחה את כול הגורמים האחרים של העורף בשגרה ובחירום, מתאם ביניהם ומפקח עליהם, וזה מטעמה של ממשלת ישראל. מן הראוי שמעמדה החוקי של רח"ל לא יותיר מקום לספקות בדבר מעמדה הבכיר ומחויבותה לממש מעמד זה כלפי הגופים האחרים, שיהיו חייבים על-פי החוק החדש לאפשר לה לממש את אחריותה ואת סמכויותיה. נוסח מעורפל יטשטש ויסכל את תמצית קיומה של הרשות וישאיר את המבוכה ומבולקת הקיימים.

פיקוד העורף: זהו הגוף המקצועי הגדול ובעל הנוכחות הגבוהה ביותר בשטח בכל הנוגע להתכוננות ולטיפול באירועי חירום בישראל. מעמדו החוקי של פקע"ר מוסדר בחוק ההתגוננות האזרחית 1951 על שלל תיקונו. עקב אי-הבהירות הקיימת עתה לגבי סמכויותיו של פיקוד העורף כלפי הגורמים הממלכתיים האחרים

מן הראוי שמעמדה החוקי של רח"ל לא יותיר מקום לספקות בדבר מעמדה הבכיר ומחויבותה לממש מעמד זה כלפי הגופים האחרים

הפועלים בתחום זה, ובייחוד רח"ל ומשטרת ישראל, הכרחי להגדיר במדויק בחוק העורף את מקומו, מעמדו, סמכויותיו ואחריותו של פקע"ר בזיקה לאלה. העיקרון המנחה בעניין זה צריך להיות, שהפיקוד כגוף צה"לי, ולמרות בולטותו המובהקת, הוא בעיקרו ספק שירותים בתחומי התמחותו ופועל על-פי הנחיותיו של הדרג המדיני / הנבחר, אם ברמה הלאומית (השר שייקבע לממונה על הטיפול בעורף) ואם ברמה המקומית (ראש הרשות המקומית). כל זה ללא נגיעה בהיותו של הפיקוד גוף צה"לי לכל דבר, שבניין הכוח שלו והפעלתו המקצועית מתבצעים על-פי חוקי הצבא ונהליו.

האחריות ברמה המקומית: אם בעת שגרה יש תפקיד מוביל לרמה הלאומית, הרי בשעת חירום צריך לעבור מרכז הכובד לרשות המקומית.²² גם במדינת ישראל הקטנה, כל אירוע חירום מחייב טיפול ממוקד בכמה מעגלים סביב זירת המפגע, על-פי חומרת העניין והשפעתו על התושבים והתשתיות המקומיות. אין תחליף במקרים אלה להובלה חד-משמעית של ראש הרשות המקומית וצוותי החירום שלו, הבנויים על בסיס המנגנון העירוני הקיים והמאומן, והאמורים להסתייע בכל גופי החירום הפרוסים בשטח: יחידות פיקוד העורף,²³ משטרת ישראל, מד"א, כיבוי אש ועוד. ברור שכדי שכל המערכת המקומית תהיה מוכנה לשעת חירום בדרך המיטבית, עליה להכין את עצמה מבעוד מועד, בהנהגת ראש הרשות המקומית. התקדמות ניכרת כבר חלה בתחום זה בחלק גדול מהרשויות המקומיות, אך נשאר עוד הרבה לעשות. בחוק החדש צריכה להיות מוטלת על הממשלה ועל רח"ל החובה לעקוב אחר ההתקדמות במצב ההתכוננות של הרשויות המקומיות ולהשקיע תקציבים ומשאבים אחרים הנדרשים לקיים מצב נאות של מוכנות. החוק החדש צריך לבטא תפיסה זו ולחייב את הרשות המקומית להתארגן בהתאם,²⁴ ולוודא שלגורמים האמורים לסייע לה בשגרה ובחירום יש הכלים הראויים והמוכנים לצורך כך.

תקצוב: במצב הנוכחי אין תקציב מרכזי לצורכי החזית האזרחית, וכל אחד מהגופים הממשלתיים מקצה בנפרד ובלי תיאום חלק מתקציבו לענייני העורף המצויים בחלקתו. התוצאה היא, שלשר הממונה על העורף (עתה שר הביטחון, שבשליטתו תקציב רח"ל ומל"ח [משק לשעת חירום]), ובעקיפין גם תקציב פקע"ר), אין שליטה והשפעה על תקציביהם, ולכן גם לא על פעולותיהם של הגורמים האחרים שהוא אמור לתאם ביניהם בשלב

צריך שבחוק החדש תובטח השפעתו הישירה של השר הממונה – כמוצע כאן, השר לענייני החזית האזרחית במשרד ראש הממשלה – על כלל תקציבי העורף ועל חלוקתם המאוזנת

ההתכוננות ובעת חירום. אם יש משמעות להטלת אחריות מקיפה על גורם זה או אחר לטיפול מערכתית בחזית האזרחית, אזי מצב זה מן הראוי שישתנה. לכן צריך שבחוק החדש תובטח השפעתו הישירה של השר הממונה – כמוצע כאן, השר

לענייני החזית האזרחית במשרד ראש הממשלה – על כלל תקציבי העורף ועל חלוקתם המאוזנת וקביעת סדרי העדיפויות ביניהם. אמנם מתכונת כזאת אינה מקובלת עתה על דעתה של המערכת הממשלתית, ותהיות והשגות ודאי יועלו בעיקר ממשרדי הממשלה האחרים הפועלים בתחום החירום. עם זאת, יהיה אפשר למצוא מוצא לסוגיה זו.²⁵ ובכל מקרה, זו תהיה המשמעות הישירה והעיקרית של הובלת נושא החזית האזרחית: היכולת של גורם מרכזי אחד, באישור ממשלת ישראל וכנסת ישראל, לעצב תקציב כולל לעורף, שייתן מענה מתאים, במגבלות התקציב הכולל, לאיומים.

סיכום

הוויכוחים, שלא לומר העימותים הביורוקרטיים, בסוגיית האחריות לחזית האזרחית מאיימים על עצם חקיקת חוק העורף. במערכת הביטחון מתקשים להגיע להסכמה על הנוסחה הראויה, בעיקר בנושא מעמדו של משרד הביטחון מול רח"ל ופיקוד העורף. יש חברים בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת הסבורים שבתנאים הנוכחיים יש מקום לחקיקה פרטית, שלא מטעמה של הממשלה. יש לקוות שהוויכוחים לא יגרמו לחקיקה מדוללת, שתמשיך ותנציח את הטשטוש הקיים בסוגיית האחריות לניהול החזית האזרחית. בין חוק המנוסח בערפול ומשאיר שאלות מפתח פתוחות לבין דחיית החקיקה עד שתבשיל ההכרה בצורך האמיתי במבנה מערכתי מובהק ומוצק, יש להעדיף את האפשרות השנייה. אם החוק לא יקבע נורמות חדשות ומשופרות להכנת החזית האזרחית ולניהולה בשעת חירום, מוטב לו שלא יחקק כלל.

לא די בכך שחוק העורף ינוסח בבהירות כדי לייצר בכך מציאות נורמטיבית ומערכתית חדשה, אלא צריך שיהיו לו שיניים שיאפשרו את אכיפתו על הנוגעים בדבר. ראוי לו אפוא לחוק לקבוע מנגנונים והליכים שיחייבו את כל הגורמים לפעול לפיו, למשל קביעת פורום ממשלתי בכיר ביותר, שבו ידווח במועדים קבועים על מצב ההכנות בעורף, ויתקבלו בו החלטות שינחו את השר הממונה לעשות את הנדרש לשיפורן.

בכול מקרה, בין שיחוקק חוק העורף החדש ובין שלא, התנאי לשיפור מצב החזית האזרחית הוא התפתחות התודעה הלאומית, בדרג מקבלי החלטות ובציבור הרחב, בנוגע לחשיבות העליונה של נושא זה בסדר היום הביטחוני. אין די בהצגה תקופתית של האיום המתפתח. הגורמים הממונים חייבים לוודא, שהולך ונסגר במהירות הפער בין האיומים על העורף לבין המענה להם – לפני העימות הבא.

הערות

- 1 מתן וילנאי, "חזון מיקסום מוכנות העורף – דגשים לעשייה ארוכת טווח", בתוך מאיר אלרון (עורך), **מוכנות החזית האזרחית בישראל למלחמה – סיכום כנס**, מזכר 99, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל-אביב, יוני 2009, עמ' 9-14.
- 2 בכנס על מוכנות החזית האזרחית שהתקיים ביולי 2010 במכון למחקרי ביטחון לאומי עסק ח"כ זאב בויס, יו"ר ועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון לענייני העורף, בסוגיה זו והביע ספקות ביכולת לקדם את החקיקה בנידון. ח"כ זאב בילסקי, המשנה ליושב ראש ועדת המשנה לענייני העורף, אמר: איבדנו את התקווה לקדם את חוק העורף כחוק ממשלתי והדרך היחידה לקדם את הנושא היא באמצעות חוק פרטי". ראו: יהונתן ליס, "בשל מחסור תקציבי: רק ל-60% מהאוכלוסיה יהיו ערכות מגן", **הארץ**, 28 באוקטובר 2010. <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1195833.html>
- 3 ראו למשל: משה נאור, **בחזית העורף: תל אביב והתגייסות היישוב במלחמת העצמאות**, ירושלים 2009; מרדכי בר-און, מאיר חזן (עורכים), **החברה האזרחית במלחמת העצמאות: קובץ מחקרים**, רמת אפעל 2010.
- 4 ראו באתר פיקוד העורף http://www.oref.org.il/sip_storage/FILES/0/690.doc#_Toc150834608. מאז שנחקק עבר החוק מספר רב של תיקונים, שעדכנו רכיבים שונים שבו, אך לא שינו את מהותו המקורית. לאחרונה אושר בקריאה ראשונה עדכון נוסף של חוק הג"א. ראו: הצעת חוק, הממשלה, הצעת חוק ההתגוננות האזרחית (תיקון מס' 16) התש"ע-2010.
- 5 דוח מבקר המדינה, **היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה**, ירושלים 2007.
- 6 החלטת ממשלה מס' 1577 מיום 15 באפריל 2007.
- 7 החלטת ממשלה ב/43, 19 בדצמבר 2009. <http://www.rahel.mod.gov.il/AboutUs/Documents/Decision%20B43.pdf>
- 8 שירות "הארץ" ויהונתן ליס, "ראש אמ"ן, עמוס ידלין: העימות הבא יהיה קשה ורב נפגעים", **הארץ**, 2 בנובמבר 2010. <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1196499.html>
- 9 על-פי **ישראל היום**, 9 בנובמבר 2010, חילק פיקוד העורף לרשויות המקומיות תרחישים מעודכנים לעת חירום, וצוינו בין היתר הערכות הפיקוד בדבר הנזקים והאבודות הצפויים בעת מלחמה כוללת. מחומר זה נלמד, שהערכת האיום במרכז הארץ אינה פחותה מזו שבצפונה או בסובב עזה.
- 10 ראו בהרחבה על הסוגיה הארגונית: ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, **עיצוב מערך העורף במדינת ישראל**, דוח שני של הוועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום, פברואר 2007.
- 11 החלטת הממשלה מס' 1577 מיום 15 באפריל 2007.
- 12 היועץ המשפטי למשרד הביטחון בהרצאה במכון למחקרי ביטחון לאומי, 4 ביולי 2010.
- 13 כך למשל נקבע בספר **תפיסת היסוד להפעלת העורף במצבי חירום** (ארעי) של רשות החירום הלאומית, אפריל 2010, עמ' 21: "ככלל, האחראיות המשימתית הכוללת (במצב חירום בעורף) מחולקת בין משטרת ישראל, לה יש אחראיות משימתית בכל שטחי מדינת ישראל, לבין צה"ל שיש לו אחרי משימתית כוללת באזורי החטיבות המרחביות של צה"ל. העברת האחראיות המשימתית הכוללת מ"מ"י ל"צה"ל תוכרז בתיאום בין שר הביטחון עם השר לביטחון הפנים". וכן: "האחראיות המשימתית לניהול זירת האירוע ניתנת לצה"ל או למשטרת ישראל בהתאם ליתרון יחסי (זמינות או מקצועיות) ולכן תוגבל רק לזירת האירוע ולזמן התרחשות האירוע".
- 14 ראו: מפקדת פיקוד העורף, מחלקת אוכלוסייה, **ההתגוננות האזרחית בגופי התשתיות**

- 15 **הלאומיות**, מארס 2008.
עמוס הראל, "המשרד לביטחון פנים מבקש לקבל אחריות לאבטחת כל המתקנים הרגישים במדינה" **הארץ**, 24 ביוני 2010. <http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/1175971.html>
- 16 ראו: פיקוד העורף, מחלקת אוכלוסייה, **תורת ההתגוננות האזרחית ברשויות המקומיות**, מאי 2007.
- 17 סגן שר הביטחון, ח"כ מתן וילנאי: "הדבר המרכזי הוא לחזק את השלטון המקומי". אלוף פיקוד העורף, יאיר גולן: "הרשות המוניציפאלית היא עוצבת היסוד בעת חירום", בכנס בנושא מצב המוכנות של החזית האזרחית, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 4 ביולי 2010.
- 18 כיום אחראי לנושא רעידות אדמה בישראל משרד התשתיות הלאומיות, באמצעות ועדת ההיגוי להיערכות לרעידות אדמה, שהוקמה בדצמבר 1999 ומשמשת גורם המטה של ועדת השרים לעניין זה והגורם המתאם מטעמה בין כל משרדי הממשלה, הגופים הממלכתיים האחרים וארגונים אזרחיים לפי העניין. על-פי החלטת הממשלה עוסקת ועדת ההיגוי במכלול סוגיית היערכות לרעידות אדמה ובכלל זה קביעת האחריות והסמכות לטיפול בנושא על כל היבטיו. ראו: <http://www.mni.gov.il/mni/he-il/NaturalResources/Earthquake>
- 19 הטיפול בחומרים מסוכנים הוא באחריות המשרד להגנת הסיבה. ראו: חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993, סעי' 16/2ג (א) http://www.sviva.gov.il/Enviroment/-Static/Binaries/law/homarim01_1.pdf
- 20 הנושא עלה גם בעבר, בוועדות ובהמלצות, שחלק מהן הצביעו על המשרד לביטחון פנים כמודל המערכת הראוי.
- 21 יש המטילים ספק ביכולתו ובעוצמתו הפוליטית של סגן שר במשרד ראש הממשלה לרכז ולהוביל נושא חיוני זה. לדידי, הכיוון המרכזי צריך להיות הטלת האחריות על ראש הממשלה ומשרדו, והמפרט יכול להיות שונה, למשל הטלת האחריות הביצועית על מנכ"ל משרד ראש הממשלה, או הסדר ארגוני אחר.
- 22 ראה רח"ל, מאגר קונטרסים ותיקי אב לרשויות המקומיות, <http://www.rahel.mod.gov.il/ActivityAreas/Pages/Booklet.aspx>
- 23 לצורך העניין הוקמו יחידות ה"יקל"ר. ראו: פיקוד העורף, מחלקת אוכלוסייה, **ספר היחידה – היקל"ר** (יחידת הקישור לרשות המקומית), נובמבר 2008, ייעוד היקל"ר "לסייע לרשות המקומית בביצוע משימותיה בחירום... לסייע לרשות המקומית בשלב ההתכוננות".
- 24 יש הגורסים, ובצדק, שיש צורך בתקן למדידת מצב המוכנות של רשות מקומית לחירום. רח"ל אמורה ליזום מהלך כזה, שיחייב את הרשויות בעמידה בו ולפקח על כך בשגרה.
- 25 למשל: שלשר האחראי על עניין העורף יהיה תפקיד מרכזי בעיצוב ותכנון התקציב הכולל לעורף ועל הפיקוח על הוצאתו הלכה למעשה, והסעיף התקציבי עצמו יהיה במסגרת תקציב המשרדים השונים.

אובמה וישראל: השנתיים הראשונות, השנתיים הקרובות

מרק הֶלֶר

ברק אובמה – אמצע הקדנציה

מחצית הדרך בכהונתו הראשונה של הנשיא ברק אובמה היא עיתוי נוח להערכת ביניים של תפקודו. בחירות אמצע הכהונה, שהתקיימו בנובמבר 2010, נתנו לבוחר האמריקני הזדמנות להערכה כזאת, ופסיקתו הייתה שלילית בהחלט. במה שהבינו הכול כמשאל עם על תפקודו של ברק אובמה, ספגו נציגי המפלגה הדמוקרטית את הנזיפה הדרמטית ביותר שהופנתה כלפי נשיא מכהן זה שישה עשורים כשאיבדו יותר משישים מושבים בבית הנבחרים (וכך איבדו את הרוב שלהם), והצליחו אך בקושי לשמור על הרוב שלהם בסנאט, אם כי גם שם איבדו שישה מושבים.

חומרת המפלה עוררה ספקולציות אחוזות תזזית בדבר הדרך שבה יגיב הנשיא אובמה בנושאים ששלטו במערכת הבחירות – מקומות עבודה, מסים, הקטנת החוב, החילוץ מן המצוקה הכלכלית, השגת האצה כלכלית וניהול מערכת הבריאות. משקיפים רבים סברו, שהוא ישאף בהכרח לפשרה עם האופוזיציה כדי לאפשר לממשל שלו לפעול לפחות במראית עין של נורמליות. מעטים אף סברו, שהנשיא יאמץ את האסטרטגיה של "טריאנגולציה", שאימץ בזמנו הנשיא ביל קלינטון בעקבות הפסד מדהים דומה בבחירות אמצע הכהונה בשנת 1994, דהיינו לתפוס את הרפובליקנים כשאינם מוכנים על-ידי אימוץ חלק ממדיניותם. משקיפים אחדים אף העריכו, כי ייתכן שהוא ידבק במדיניותו בנושאים השונים, כפי שנהג הנשיא הארי טרומן בשנת 1946, בתקווה שיעלה בידו לשוב ולזכות במידה של הון פוליטי במהלך מערכת הבחירות הבאה בנהלו מערכה נגד קונגרס חוסם, ש"אינו עושה דבר". מובן שבחירתו של הנשיא תוכל להתגלות, אם בכלל, לכל המוקדם לאחר התכנסות הקונגרס החדש בינואר 2011.

אם התוצאות החדש-משמעיות של הבחירות העניקו לכאורה ודאות מעטה בלבד באשר לניהול ענייני פנים בשנתיים הבאות, הרי השלכותיהן על מדיניות החוץ

מרק הֶלֶר, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

נותרו לוטות בערפל סמיך יותר, שהרי הבחירות האלה נסבו באופן כמעט בלעדי סביב תפקוד הממשל בתחום הכלכלי. מלבד נושאים שהיו לכאורה בעלי השלכה ברורה וישירה על רווחתם הכלכלית של האמריקנים, כגון סוגיות של מיקור חוץ ומדיניות שער החליפין של סין, שאר העולם לא בא לידי ביטוי במערכת הבחירות הזאת, ואפילו המלחמות בעיראק ובאפגניסטאן הוזכרו בקושי. הרכבו של הקונגרס החדש מציע רק רמזים מעטים בדבר האוריינטציה שהוא עתיד לאמץ. תנועת "מסיבת התה" – התנועה האידיאולוגית שהניעה את ההתחדשות הרפובליקנית – לא הצליחה לעצב גישה רהוטה בתחום מדיניות החוץ, על אף ביקורתה בכל הנוגע להענקת סיוע חוץ. הרפובליקנים באופן כללי ספקנים כלפי ההסכם החדש לצמצום החימוש הגרעיני עם רוסיה, וכן מקובלת ההנחה, שהם תומכים בגישה קשוחה יותר כלפי איראן מחד גיסא, ובתמיכה נלהבת יותר בישראל מאידך גיסא. כמה ישראלים ותומכים אמריקנים של ישראל, שטיפחו חשדות כלפי עמדתו הבסיסית של הנשיא אובמה, שאבו עידוד מתוצאות הבחירות האלה. קו המחשבה שלהם הוא, שמכיוון שאובמה יאלץ בשנתיים הקרובות למצוא *modus vivendi* כלשהו עם הקונגרס, נטיות לבו של הקונגרס, כמו גם חולשתו המדינית של הנשיא, יבלמו כל נטייה ללחוץ על ישראל לויתורים כדי לקדם השגת הסכמי שלום במסלול הפלסטיני ו/או הסורי. אותם הגורמים יוכלו אף הם לעודד גישה תקיפה יותר כלפי איראן, ולהגביל את יכולתו של הממשל להסכים עם מדיניותה של תורכיה או עם יוזמה מצרית בשאלת הצטרפותה של ישראל לאמנה למניעת הפצתו של נשק גרעיני. ואולם אחרים, אפילו מי שהיו שותפים לדאגות בדבר גישתו של אובמה לישראל ציינו, כי בעוד הקונגרס ודעת הקהל האמריקנית עשויים למנוע את הממשל מלקוט צעדים קיצוניים ביותר (ומכאן גם סבירים פחות) שייחשבו עוינים לישראל, נותרת בעינה העובדה, שהקונגרס, יהא אשר יהא הרכבו, משחק תפקיד משני בניסוחה של מדיניות החוץ וההגנה של ארצות־הברית וביישומה, ובייחוד של חלקי המדיניות שאינם נובעים ישירות מהקצאת משאבים בידי הקונגרס, כגון ההצבעות על הצעות החלטה של מועצת הביטחון של האו"ם.

אכן לקונגרס שמור כוח מסוים ביחסי החוץ, כגון זכותו לאשרר או לדחות מינויים בדרג של קבינט ושל שגרירים, אישור אמנות בינלאומיות והכרזת מלחמה. יתרה מכך, הקונגרס מחזיק בידו את "כוח הארנק". לפיכך בכוחו לחסום – ופעמים אף לסכל – יוזמות נשיאותיות, והאיום בצעד כזה בכוחו לאלץ את הנשיא לכלול את העדפותיו של הקונגרס בסדר היום שלו עצמו (כפי שאירע, למשל, בשעה שהנשיא ריצ'רד ניקסון אולץ לצרף את "תיקון ג'קסון־ואניק" להצעתו להעניק לברית־המועצות מעמד של מדינה מועדפת ביותר כחלק ממדיניות ההפשרה הבינ־גושית שלו). עם זאת, צעדי התגרות או כפייה על נשיאים בנושאים אלה הם היוצא מן הכלל. עמדתו החוקתית של הנשיא כמפקד העליון מעניקה לזרוע

המבצעת סוג של סמכות מוסרית, כמו גם חוקית, שהקונגרס וגם דעת הקהל עננים לה על-פירוב, גם בנושאים השנויים במחלוקת חריפה (כגון הוויתור על השליטה בתעלת פנמה). לכן אף שלנשיא אין לעולם חופש תמרון מוחלט לממש כל מדיניות שתעלה על דעתו, יש בידו חופש פעולה מספיק כדי לקדם רעיונות וצעדים המייצגים, על-פי פרשנותו, את האינטרס הלאומי האמריקני (או לחלופין את סדר היום הפוליטי שלו). הדבר היה נכון לגמרי כאשר שלט הנשיא בשני בתי הקונגרס לפני בחירות אמצע הכהונה, וימשיך להיות נכון גם משנת 2011, כאשר ישלט על אחד מהם בלבד. יתרה מכך, כפי שמשקיפים ישראלים או פרו-ישראלים עצבניים במיוחד דאגו להסביר, יש אפילו אפשרות, שהנשיא אובמה, בהיותו ידיו קשורות בסוגיות הפנים-אמריקניות, שבהן לא תהיה לו בְּרָה אלא להניח את דעתם של הרפובליקנים, עשוי להכפיל את פעילותו בתחום מדיניות החוץ, מה שעלול לפעול לרעתה של ישראל.

בחירות אמצע הכהונה, יהיו אשר יהיו השלכותיהן על הפוליטיקה ועל המדיניות הפנים-אמריקנית, נעדרות אפוא השלכה ברורה וחד-משמעית על מדיניות החוץ של ארצות-הברית בכלל, ועל יחסי ארצות-הברית עם ישראל בפרט. כל ניסיון לתאר את המסלול הסביר שבו תתפתח מדיניות החוץ של ארצות-הברית בשנתיים הקרובות, חייב להמשיך להתמקד בנטייתיהם של הנשיא ושל הנמנים עם צוות מדיניות החוץ שלו. לפיכך ההנחות בדבר גישתו של הנשיא אובמה כלפי מדינת ישראל רחוקות מלהיות נושא פעוט ערך בעבור ישראל ותומכיה בארצות-הברית.

חידת אובמה

בעיקרון רווחות שתי סיבות לטענה שלפיה ישראל חייבת להיות חשדנית כלפי אובמה יותר מאשר כלפי כמעט כל אחד מקודמיו בתפקיד בעשורים האחרונים. הראשונה היא, שהוא עצמו אדיש כלפי מדינת ישראל, אם לא עוין אותה. הערכה זו אינה מבוססת על הקריירה הציבורית של אובמה (בגלל

בחירות אמצע הכהונה
נעדרות השלכה ברורה
וחד-משמעית על מדיניות
החוץ של ארצות-הברית
בכלל, ועל יחסי ארצות-
הברית עם ישראל בפרט

עלייתו המטאורית לשלטון הוא לא הספיק לבסס לעצמו כל מוניטין בנושאים בינלאומיים), או על כל התבטאות רשומה שלו – לא שמעו אותו מבטא כל תחושה אנטי-יהודית או אנטי-ישראלית (על כל פנים לא דווח על כך), לעומת הנשיא ניקסון או מזכיר המדינה ג'יימס בייקר בממשלו של הנשיא ג'ורג' בוש האב. החשד בדבר גישתו הבסיסית של הנשיא מתבסס על הטענה כי מדובר באדם

שהוא צעיר מכדי לזכור בעצמו את שואת יהודי אירופה, את הקמתה של מדינת ישראל, את מלחמת ששת הימים ואפילו את הזדהותם של יהודים עם תנועת זכויות האזרח בהנהגת מרטין לותר קינג הבן. גם בשנים שרכש את השכלתו

והתגבש פוליטית היה אובמה מרוחק מכל מעורבות בגישה האמריקנית היהודית-נוצרית של אמפטיה כלפי הנרטיב היהודי ההיסטורי וכלפי מקומה של ישראל בתוכו. יתרה מזאת, בחשד שאובמה מרוחק טמון רכיב של "אשמה מתוך ייחוס". הכוונה לתפיסה – שהופצה במהלך מערכת הבחירות המוקדמות למועמדות מטעם המפלגה הדמוקרטית ובמיוחד במערכה לנשיאות בשנת 2008 – ולפיה ייתכן שהוא הושפע מאביו המוסלמי (שאותו בקושי הכיר), בשנים המעטות של ילדותו שאותן בילה באינדונזיה, או מקשריו בעיר שיקגו עם דמויות כמו הכומר ג'רמאייה רייט (מי שסיפק נאומים עם תכנים אנטישמיים בכנסייה שאובמה נהג לבקר בה, ואת מסריו גינה אובמה זה כבר), או עם רשיד חאלידי, פרופסור פלסטיני-אמריקאי ויועץ לשעבר של אש"ף (שאותו החזיק אובמה עד כה הרחק מן הממשל שלו). בגרסה הקיצונית ביותר של קו המחשבה ולפיו "הדברים אינם באמת תמיד מה שהם נראים", האשימו הדוגלים בתיאוריית הקונספירציה את הנשיא אובמה שהוא סוג של morisco – מונח שנעשה בו שימוש בחצי האי האיברי בתקופה שלאחר הרקונקוויסטה (reconquista [הכיבוש מחדש של חצי האי בידוי הנוצרים]) כדי לתאר מוסלמים שהמירו את דתם בפומבי לנצרות, אבל המשיכו בסתר לדבוק באסלאם.

הדאגות בנוגע להעדר רגישותו של אובמה, הנובעת מקורות חייו, לא הוגבלו לישראל. גם באירופה היו מי שסברו כי היעדר תהודה אירופית כלשהי בביוגרפיה שלו תגרום לו להתעלם מן היבשות, או לקחת אותה כמובנת מאליה. נראה שנושא זה קיבל משנה תוקף כשהחליט אובמה לא להשתתף בוועידת פסגה של ארצות-הברית עם האיחוד האירופי, שתוכננה להתקיים במאי 2010 (אך בוטלה בעקבות הודעת הבית הלבן).¹

הסיבה השנייה לדאגה מתבססת על כך שראיית העולם או המטה-תיאוריה של הנשיא בנוגע ליחסים בינלאומיים עלולים להוביל למדיניות המזיקה במבחן האובייקטיבי לאינטרסים של ישראל או לביטחון הלאומי שלה. אובמה ואתו חלק רחב של ציבור הבוחרים היו להוטים להזים את הביקורת, שהושמעה מפי חברים ובעלי-ברית יותר משהשמיעו אותה יריבים, ולפיה נהפכה ארצות-הברית (בייחוד בממשלו של הנשיא ג'ורג' בוש הבן) לסוג של מדינה מצורעת, הממהרת להשתמש בכוח ואינה נותנת את דעתה די הצורך למגבלות של החוק הבינלאומי, או לנוהליהן של מוסדות בינלאומיים. נראה כי אובמה סבר שאפשר להקטין את מרבית החיכוך שהיה קיים ביחסי החוץ של ארצות-הברית, אם רק תזנח ארצות הברית את גישתה, תפנה להיוועץ יותר באחרים ותושיט את ידה כדי לפייס את דעותיהם ואת האינטרסים של גורמים אחרים בזירה הבינלאומית. מאחר שנקודות ההשקפה והאינטרסים של מרבית השחקנים האחרים בזירה הגלובלית לא שיקפו דרך קבע אהדה יתרה לנקודות המבט של ישראל, יש מקום לחששותיה, שמא המאמצים

שיעשה ממשל אובמה כדי "לאתחל" את תוכנם של היחסים הבינלאומיים יבואו על חשבונה של מדינת ישראל.

גם בנושא זה לא מצאה ישראל את עצמה לבדה בדאגותיה. מדינות אחדות המקיימות קשרים הדוקים עם ארצות-הברית, ובייחוד יפן, הודו וכמה מדינות במזרח אירופה, ביטאו את דאגתן מכך שהושטת היד האפשרית של ארצות-הברית לעבר היריבות האזוריות שלהן, תהיה כרוכה בצמצום התמיכה בצורכייהן או בהעדפותיהן שלהן. תחושה זו תורגמה לעתים להאשמה, שלפיה היה הנשיא אובמה נכון לחתור תחת בעלי-בריתה של ארצות-הברית, גם אם לא בכל מקרה באופן מודע, כדי לחזר אחר יריביה, או שנהג בתמימות, שיש בה פוטנציאל מסוכן.

סקירה היסטורית (קצרה)

בספקולציה שתוארה לעיל יש רכיב של משחק סכום-אפס. עם זאת, חלק מצעדיו של הממשל החדש הפכו את ביטול הדאגות כאילו אין בהן אלא דברי הבל, למסובך יותר. בעבור מדינת ישראל, פעמון האזעקה המוחשי ביותר היה כשאובמה סימן באופן ברור, שהוא מתכוון לראות את עצמו מחוסן מפני הביקורת שנהגו להעלות כלפי כל קודמיו בתפקיד, ולפיה מעורבותם בסכסוך הישראלי-פלסטיני הייתה בבחינת "מעט מדי, מאוחר מדי". ההנחות הסמויות שעמדו מאחורי ביקורת מעין זו בעבר היו, שישראל הייתה המחסום העיקרי להשגת הסכם שלום, ושהשפעתה של ארצות-הברית על ישראל הינה בכל מקרה גדולה לאין שיעור מזה שהיא יכולה להפעיל על הפלסטינים ותומכיהם הערבים. לפיכך השימוש במושג "מעורבות אמריקנית" לא היה לעתים אלא נקיטת לשון נקייה כדי לציין לחץ על ישראל. וכך הצהרתו של אובמה על כוונותיו האקטיביסטיות פורשו בעיני רבים כנכונות שלו לשלם עבור פיוס הערבים והאירופים במטבע ישראלי.

מדאיג אפילו יותר היה ההיגיון המדיני הנראה עומד מאחורי האקטיביזם הזה, דהיינו השכנוע, שהיה פעמים רבות מנת חלקם של ממשלים קודמים, גם אם ניתן לו פומבי רק לעתים רחוקות בלהט שהדבר נעשה בידי הממשל הנוכחי, ולפיו פתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני הוא המפתח להשגת כלל היעדים האסטרטגיים של ארצות הברית במזרח התיכון כולו ובהם: צמצום העוינות הערבית-האסלאמית, הגבלת איום הטרור אם לא חיסולו, פגיעה בכוח המשיכה של אל-קאעדה, ייצובן של עיראק ושל אפגניסטאן ופינוי כוחות ארצות-הברית מהן, נטרול תוכנית הגרעין של איראן, החלשת השפעתה והחלשת בעלי-בריתה (בעיקר חיזבאללה), ואפילו קידום הליברליזציה של הפוליטיקה ושל החברה האזרחית באזור זה של העולם.² התבטאויות ברורות בדבר תיאוריית קשר זו מפי אישים בממשל, אפילו עד כדי רמז, שהסיכון לחיילי צבא ארצות-הברית עלה עקב תמיכתה בישראל, בישרו ככל הנראה על מהלך נוסף של פעילות נמרצת בזירה הדיפלומטית. זאת

ועוד, התבטאויות אלה גם עשויות להתפרש כניסיון בוטה של הממשל לצמצם את התמיכה בישראל בדעת הקהל האמריקנית.³

האקטיביזם של אובמה בזירה הישראלית-פלסטינית הוא חלק בלתי נפרד ממדיניותו המוצהרת על "מעורבות" (ENGAGEMENT) כלפי העולם הערבי והמוסלמי. ואולם בעיני ישראלים רבים, צעד זה לא גרם להשבת ביטחונם בצעדי של הממשל. הממד המוחשי של המחויבות התבטא בביקורים בפרופיל תקשורת גבוה בערי בירה חשובות במזרח התיכון – אנקרה, קהיר וריאד – וישראל נעדרה באופן בולט ממסלול נסיעותיו. נראה גם, שהרטוריקה שבאמצעותה ניסה הנשיא להדגיש את שאיפתו לעצב "התחלה חדשה" ביחסי ארצות-הברית עם העולם המוסלמי, ביטאה מודעות גבוהה (או שלו או של כותבי הנאומים שלו) לרגישויותיהם של מארחיו, אך בו בזמן מודעות מעטה לרגישויותיה של ישראל. למשל, נאומו באוניברסיטת קהיר ביוני 2009 אישר מחדש את מחויבותה של ארצות הברית לישראל כמענה נחוץ ולגיטימי לסבל היהודי על פני ההיסטוריה האנושית, ששיאו היה בשואה. ואולם ככל שכוונותיו של המסר הזה היו טובות, הוא נחשב בעיני רבים ביטוי של בורות, אם לא של פחיתות ערך, בעניין הקשר ההיסטורי של העם היהודי לארץ-ישראל, ובייחוד בדבר מרכזיותה של ירושלים בזהות היהודית. מסר זה נחשב אפילו כאישור לתלונת הערבים משכבר הימים, ולפיה נאלצו הפלסטינים לשלם את המחיר של פשעי האירופים כלפי בני העם היהודי.

הסוגיה שגרמה להתפרצותם של המתחים שהיו קיימים ביחסי ארצות-הברית-ישראל הייתה שאלת ההתנחלויות, וליתר דיוק הדרשה שישראל תקפיא את הבנייה בהתנחלויות, כדי לאפשר ליושב ראש אש"ף ונשיא הרשות הפלסטינית מחמוד עבאס (אבו מאזן) לשוב לשולחן המשא ומתן, לאחר שהוא עצמו השהה אותו בעקבות מבצע "עופרת יצוקה" בסוף שנת 2008. לקראת סוף שנת 2009 נענה ראש הממשלה בנימין נתניהו להפצרות האמריקנים בהחלטת ממשלה על עשרה חודשים של הקפאת הבנייה בהתנחלויות. אבל ההקפאה הייתה חלקית ולא כללה את ירושלים, והיא נעשתה בחריקת שיניים, בעיקר בגלל העדר הדדיות, אפילו לא בצורת צעד בונה אמון סמלי בדמות הענקת זכויות טיסה מעל ערב הסעודית לחברת אל-על, שהנשיא אובמה ביקש קודם לכן. יש בכך משום עדות, אולי, לגבולותיה של השפעת ארצות-הברית ואולי גם לגבולות ההבנה שלה את הדינמיקה המדינית של האזור. הקפאת הבנייה לא השיגה את מטרתה המוצהרת – אבו מאזן עמד על סירובו לחדש את המשא ומתן עד אשר כמעט הצעידו אותו בכוח אל עבר קיומן של שיחות קרבה, שאינן אלא משא ומתן עקיף ונטול תכלית. גם "פריצת דרך" זו אירעה רק לאחר דין ודברים שהתנהל בחמיצות שלא אפיינה את יחסי ארצות-הברית וישראל מאז הקיפאון בימי מזכיר המדינה ג'יימס בייקר וראש

הממשלה יצחק שמיר, לפני כעשרים שנה (וגם אז בנושא ההתנחלויות). במארכ 2010, במהלך ביקורו של סגן הנשיא ג'ו ביידן בישראל, פרסמו פקידים בוועדת התכנון והבנייה של ירושלים את דבר אישורה של תוכנית חדשה לבניית דירות ברובע קיים הנמצא בתוך תחומה המוניציפלי של העיר, אך מעבר ל"קו הירוק" (קו שביתת הנשק משנת 1949). הודעה זו גרמה מבוכה רבה לממשל והביאה אותו ללחוץ על נתניהו, בעת שביקר בווינגטון באותו החודש, להימנע מפרובוקציות מעין אלה בעתיד. ניסיונותיו של הנשיא אובמה לשכנע את ראש הממשלה נתניהו כללו שיטות שתוארו מפי גורמים שונים "השפלה" או "השפלה בפרהסיה". ביקורת נרחבת מבית על גישתו של אובמה יחד עם העובדה שהפלסטינים התמידו בסירובם לחדש את המשא ומתן, הובילו את הממשל למתן את הרטוריקה שלו. ביקור נוסף של נתניהו בווינגטון במאי התנהל בהרמוניה רבה יותר, והיה נדמה שחידושן של השיחות הישירות בספטמבר שם קץ לפרשה. אבל היא שבה ועלתה כעבור חודש ימים עם בקשת הממשל לעוד הקפאת בנייה, קצרה יותר. הפעם הבקשה לא נענתה, אך המחלוקת התאפיינה במידה פחותה יותר של מרידות, אפילו לאחר שבחירות אמצע הכהונה כבר חלפו. ובכל זאת, חילוקי הדעות נותרו בעינם, כמו שריפה שכובתה אבל עלולה התלקח שוב בכל עת.

מקור אחר לחשש מפני אובמה הוא התנהלותו בנושא האיראני. בהושיטו "יד פתוחה" לרפובליקה האסלאמית של איראן בתחילת תקופת כהונתו, נחשד אובמה בכוונה לפייס את המשטר במדינה זו ובנכונות להשלים עם שאיפותיה הגרעיניות. מדיניות זו עוררה דאגה רבה באחדות ממדינות המפרץ, ובאירופה חשדו תחילה שיש כאן תכסיס שנועד להבטיח לארצות-הברית יתרון מסחרי באיראן. ישראל הפגינה את הדאגה הרבה ביותר, שכן איראן היא האיום הבולט על ביטחונה הלאומי, וכל צעד שהצביע על כך שארצות-הברית עלולה לזנוח את התנגדותה לטרור שבחסות איראן ובייחוד לשאיפותיה הגרעיניות של איראן, עורר חשש שמא תיאלץ ישראל להתמודד עם איום זה לבדה.

מבט לאחור, מבט קדימה

על רקע הדברים שתוארו לעיל, אין זה מפתיע שמידת שביעות הרצון של ישראל מן הנשיא אובמה, וגם האמון בצעדיו העתידיים הם נמוכים למדי. למרות שקשה להגיע לנתונים אמניים, הדברים הללו תופסים ככל הנראה גם לגבי תומכיה העיקריים של ישראל בארצות-הברית עצמה, יהודים ונוצרים אוונגליסטים כאחד. האחרונים לא נמנו עם ציבור בוחרי הטבעי של אובמה, אך לעומתם היהודים בהחלט נמנים עם ציבור זה. על-פי מרבית הראיות תמכו רוב היהודים במועמדותו של אובמה בשנת 2008 (כפי שהם נהגו בהצבעתם בעד כל המועמדים הדמוקרטים, לפחות מאז ימיו של פרנקלין ד' רוזוולט). מובן שישראל (מקרב המדינות הזרות), ובצדה

האוכלוסייה היהודית ותומכיה האחרים של ישראל, אינם לבדם בקרב המצביעים על ירידה חדה בתמיכתם בנשיא אובמה מאז שנת 2008. תחושת האכזבה הגדלה והולכת היא תופעה כמעט אוניברסלית, ולו רק משום שהציפיות היו גבוהות באופן כה מוגזם עד שלא היה אפשר לעמוד בהן במציאות. בהקשר לניתוח זה חשובה העובדה, שאפילו בקרב הערבים והמוסלמים, שאליהם כוונה מדיניות המעורבות של הנשיא אובמה, נרשמת ירידה בתמיכה בו. הסיבות לכך מגוונות: האמריקנים החלו לעזוב את עיראק, אבל המדינה נותרה הרוסה; פעולותיה הצבאיות של ארצות-הברית באפגניסטאן גרמו נזק נלווה ניכר ברחבי מדינה זו וגם בפקיסטאן; מחנה המעצר גואנטנמו עדיין לא נסגר; איראנים המתנגדים למשטר הנוכחי שם (חלקם לפחות) זועמים על שאובמה לא תמך באופוזיציה בארצם ביתר מרץ אחרי הונאת הבחירות ביוני 2009, ולעומתם כועסים עליו תומכי השלטון (חלקם לפחות) על שארגון מערכה של בידוד מדיני וסנקציות כלכליות נגד איראן; והערבים (חלקם לפחות) כועסים על שלא עשה יותר כדי להציק לאיראן, להחלישה ולהגביל את צעדיה. סיבה חשובה אחרת לאי־שביעות הרצון נובעת מזה שאובמה הצליח ב"הכנעתה" של ישראל הרבה פחות מכפי שהם סברו שיעלה בידו לעשות, ומכך שאובמה אינו מוכן ליזום עימות גדול עם ישראל ולדבוק בו לנוכח התנגדותה של ישראל ליזמותיו השונות.

הפער בין הציפיות הערביות/המוסלמיות הראשוניות לבין המציאות שהתפתחה בנוגע למדינת ישראל, רומזים שהתפיסות והדאגות הרווחות בחוגים ישראלים/יהודיים, גם אם הן אמיתיות, אין הן משקפות את התמונה המלאה של השנתיים שחלפו, או לחלופין אינן מעמידות ציון דרך אמין בדבר הכיוון האפשרי של מהלכי הנשיא אובמה בשנתיים הבאות. יהיה זה כמובן מסובך עד מאוד לדעת מה חושב אובמה וחש בעומק לבו על ישראל. העובדות כפי שבאו לביטוי בהתנהלותו במהלך המחצית הראשונה של תקופת כהונתו אינן מעניקות ראיות מכריעות לא לקיומן של אדישות ו/או עוינות כלפי מדינת ישראל, או לקיומה של השקפת העולם התמימה באופן מסוכן המיוחסת לו פעמים רבות. אין צורך בהתפתחויות אינטלקטואליות כדי לפרש את מאפייני מדיניותו כתואמים באופן כללי את כוח הדחף העיקרי של מדיניות ארצות-הברית בעשורים האחרונים:

1. ייתכן שהשקפת העולם הרחבה של אובמה מכילה רכיבים של אידיאליזם, אך אידיאליזם זה נראה מעוגן היטב בהכרה במגבלות אנושיות, לרבות אלו שלו. זה מסביר מדוע הוא אכזב את חברי הפרלמנט של נורבגיה שהעניקו לו את פרס נובל לשלום באמרו בנאום הקבלה שלו, כי למרות היות השלום השאיפה הנעלה ביותר, יש לעתים הכרח לנהל מלחמה. וזה מסביר מדוע הוא כרך את יעדו להשגת עולם חופשי מנשק גרעיני בהודאה כי אין זה סביר שהדבר יקרה עוד בימי חייו.

2. הרושם שהוא נכון לעשות שימוש בכוח צבאי פחות מקודמיו בתפקיד אינו מתיישב עם הגדלת הכוח הצבאי באפגניסטאן או עם אישורו להשתמש במזל"טים כדי לאתר פעילי טרור באפגניסטאן, פקיסטאן, תימן וקרן אפריקה.
3. מאמציו להושיט יד לאיראן אינם מצביעים בהכרח על שכנוע עמוק שמאמצים אלה יובילו להסכם שיהיה מקובל על הצדדים. להפך, אפשר לפרש את מהלכו של הנשיא באופן משכנע כתרגיל מתוחכם של "ריאלפוליטיק", כלומר הליך שנועד לבנות את ההון המדיני שנזקק לו ג'ורג' בוש הבן בעבר ולא הצליח לארגן לעצמו, כשהמטרה היא לקדם משטר סנקציות רחב ואיתן יותר, וגם, אם כל החלופות האחרות ייכשלו, יאפשר לו להורות על פעולה צבאית לפגיעה בתשתית הגרעינית של איראן.
4. בתחום היחסים עם ישראל ומדיניות ארצות-הברית במזרח התיכון, אימץ ממשל אובמה בבירור את תפיסת ה-"לינקאג", אך קשה להאמין שגרסה כלשהי של נושא זה לא נכללה בחישוביהם של הממשלים הקודמים. כן השתעשע הממשל ברעיון העימות החזיתי עם ממשלת ישראל בסוגית הבנייה בהתנחלויות, אבל כל ממשל לפניו גינה את ההתנחלויות וכינה אותן מכשול להתקדמות לשלום, ואחדים מהם, ביחוד אלה של הנשיא ג'ימי קרטר וג'ורג' ה. וו. בוש, ביטאו את השגותיהם בנושא זה באופן חד-משמעי.
5. מלבד האמור לעיל, יש הבדלים קטנים בלבד בין עמדותיו של הנשיא אובמה לבין אלה של קודמיו בתפקיד. הוא תמך בפתרון של שתי מדינות לסכסוך, אך כך עשו לפניו גם ג'ורג' בוש הבן וביל קלינטון, ושניהם נחשבו לידידים טובים מאוד של ישראל. בסוגיית הגבולות ציין אובמה, שארצות-הברית תומכת בחריגות זעירות בלבד (ומקובלות הדדית) מקו שביתת הנשק של 1949, אך זו הייתה באופן מהותי עמדתה של ארצות-הברית מאז שנת 1969, כאשר ויליאם רוג'רס, מזכיר המדינה הראשון בממשל הנשיא ניקסון, הצהיר כי שינויי הגבולות יהיו "לא משמעותיים" ואין לתת ביטוי ל"משקל הכיבוש". בנוסף, התבטא אובמה שוב ושוב באופן חיובי על אופייה היהודי של מדינת ישראל, דבר שרוב הערבים סרבו בתוקף לעשות.
6. בדומה לקודמיו המשיך ממשל אובמה להשתמש בהשפעתה של ארצות-הברית כדי למנוע או לסכל את אימוצן של החלטות עוינות לישראל במועצת הביטחון של האו"ם, וגם פעל, היכן שהדבר התאפשר, למתן החלטות אנטי-ישראליות בסוכנויות חשובות פחות של הארגון. כן המשיך הממשל לגונן על ישראל בפורומים בינלאומיים אחרים מפני העלאת דרישות שזו תצטרף לאמנה

ייתכן שהשקפת העולם הרחבה של אובמה מכילה רכיבים של אידיאליזם, אך אידיאליזם זה נראה מעוגן היטב בהכרה במגבלות אנושיות, לרבות אלו שלו

למניעת הפצת נשק גרעיני (NPT) או לחלופין תחשוף רכיבים מסוימים של מאמצי הביטחון שלה, שאין היא מעוניינת לחשוף.

7. שיתוף הפעולה האסטרטגי הביטחוני, וכן התמיכה בעמדות ההגנה של מדינת ישראל דווקא התהדקו תחת ממשלו של הנשיא אובמה. דוברים בכל דרגי הממשל עמדו על כך, שחילוקי דעות אפשריים בסוגיות תהליך השלום לא יפגעו בקשרים הביטחוניים הקיימים בין שתי המדינות. אפילו סגן הנשיא ביידן, ברגע של מבוכה גדולה במהלך ביקורו בישראל במאוס 2010, הדגיש: "אין נבמצא כל פער בין ארצות הברית לבין ישראל כאשר מדובר בביטחון, לחלוטין לא".⁴ התחייבות זו באה לידי ביטוי הלכה למעשה, בין היתר, בתמיכה המתמשכת בתוכניות ההגנה נגד טילים שמפתחת ישראל ומימונו, ובהסכמים חדשים לאספקת הטכנולוגיות הצבאיות המתקדמות ביותר, ובכלל זה מטוס הקרב החדש מדגם F-35.

עובדות, כמובן, אינן מתארות את האמת כולה, וייתכן מצב שממשל אובמה עושה את מה שהוא עושה בפחות התלהבות, או ביותר הסתייגויות ממה שאפיון ממשלים אמריקאיים קודמים. בכל מקרה אין לבטל את קיומו של הפוטנציאל למתח בעתיד ולמחלוקת ביחסי ארצות הברית עם ישראל. אם הפוטנציאל יתממש, יקרה הדבר, לפחות חלקית, עקב פרשנות בדרג זה או אחר של הממשל, שכל דבר חשוב במזרח התיכון קשור לסכסוך הישראלי-פלסטיני, ושעיקר הנטל להסרתו של גורם גירוי זה מוטל על ישראל. מימוש פוטנציאל זה עלול להתממש גם בעקבות תפיסה רווחת במרכז הכובד של המערכת הפוליטית האמריקנית שישראל אינה עושה את מה שהגיוני לצפות ממנה. לפיכך עניין חשוב על סדר היום של כל ממשלה בישראל חייב להיות מניעת התפשטותה של תפיסה זאת.

הערות

- 1 Stephen Castle, "E.U. Notes a Distancing in American Foreign Policy," *International Herald Tribune*, December 17, 2010.
- 2 Ethan Bronner, "Why America Chases an Israeli-Palestinian Peace," *New York Times*, November 20, 2010.
- 3 המבקרים של קשריה של ארצות הברית עם ישראל נתלו במיוחד בהערותיו של הגנרל דיוויד פטראוס, מפקד פיקוד המרכז של צבא ארצות הברית, שאמר לוועדת השירותים המזוינים של הסנאט: "הסכסוך מקדם תחושות אנטי-אמריקניות לנוכח התפיסה הרווחת של ארצות הברית כמי שמפלה לטובה את ישראל".
- 4 Mark Lander, "Opportunity in a Fight with Israel," *New York Times*, March 16, 2010.
<http://www.america.gov/st/texttrans-english/2010/March/20100311123835eaifas0.9307062.html>

כיוון חדש במדיניות החוץ של רוסיה והשלכותיו על המזרח התיכון

צבי מגן, אולנה בגנו-מולדבסקי

מבוא

בשנים האחרונות ניכרים שינויים ממשיים בתפיסת מדיניות החוץ של רוסיה. הרקע לכך הוא חיפושי דרך המלווים בלבטים לא פשוטים בדבר שילובה של רוסיה במערכת הבינלאומית בתנאים התואמים את שאיפותיה. התוצאה של השינוי בתפיסה היא פעילות נמרצת של רוסיה בזירה הבינלאומית ובכלל זה מעורבות בסוגיות מרכזיות שעל סדר היום העולמי: היחסים עם ארצות-הברית, עיסוק בענייני בקרת הנשק, פיתוח יחסים עם האחד האירופי ועם נאט"ו, פעילות במזרח התיכון ובאזורים אחרים. בכל אלה ניכר חותמן של המגמות החדשות. בעבור רוסיה, שאך לפני שנים אחדות מצאה את עצמה בשולי התהליכים המרכזיים בעולם, זהו ניסיון לשנות את מעמדה ולחזור לתפקידה המרכזי בזירה הבינלאומית. במאמר זה מוצגים תהליכי ההתפתחות במדיניות החוץ של רוסיה ויישומם המעשי תוך כדי בחינת השלכותיהם על ענייני המזרח התיכון.

התפתחויות במדיניות החוץ של רוסיה

בימי ברית-המועצות יושמה מדיניות חוץ "מעצמתית", החותרת בהתמדה למעמד הגמוני או שווה לפחות למעמדן של מתחריה בזירה הבינלאומית, שהייתה אז מערכת "דו-קוטבית". לאחר התמוטטות ברית-המועצות רוסיה היא יורשתה, אף שלא הצליחה למלא את החלל שנותר לאחר פירוק המעצמה. בעשור הראשון לקיומה נדחפה רוסיה לשולי התהליכים העולמיים והסתפקה במעמד משני בזירה הבינלאומית. לעומתה הייתה ארצות-הברית למעצמה הדומיננטית. המערכת החד-קוטבית הגבירה את השפעתה של וושינגטון על כלל התהליכים העולמיים.

צבי מגן, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי;
אולנה בגנו-מולדבסקי, חוקרת במסגרת תכנית ניובאוואר לתלמידי תואר שלישי במכון
למחקרי ביטחון לאומי

* המחברים מודים לנתן לרנר על הסיוע באסוף נתונים ובהכנת נספח א' למאמר.

מצב זה היה לצנינים בעיני מנהיגי רוסיה, שלא השלימו עם מעמדה המשני של מדינתם והחלו להשקיע מאמצים לשדרוג מעמדה הבינלאומי.

השלב ה"רב־קוטבי"

ההזדמנות לשינוי המצב נוצרה כעבור עשור, בשנות כהונתו הראשונות של הנשיא פוטין, והוא זה ששינה באופן דרמטי את מדיניות החוץ של ארצו כדי שזו תשוב למעמד של שחקן בינלאומי מרכזי. עד מהרה נהפכה מדיניות זו למתריסה ואסרטיבית, מלווה בהפגנות כוח ובהתגרונות במערב.¹ כך נפתחה הפעילות שהוגדרה כתפיסה "רב־קוטבית", שלדעת מתכנניה הייתה אמורה לזכות את רוסיה במעמד שווה לזה של ארצות־הברית ולאפשר לה לממש את יתרונותיה היחסיים. הדרך הנבחרת ליישומה של תפיסה זו הייתה מעין גישה דו־ערכית, המשלבת הן קריאת תיגר על המערכת המערבית והן דרך של שיתוף פעולה חיובי עם הקהילה הבינלאומית.

מדיניות זו זוכה לתמיכת הציבור ברוסיה, המזדהה רובו עם המגמה ה"מעצמתית" שמקדמת ההנהגה. הלכי רוח אלו, פרי האידיאולוגיה שקנתה לה אחיזה בציבור הרוסי, משלבים את המסורת הרוסית האימפריאלית עם תפיסות גיאופוליטיות סובייטיות, המאופיינות בגישה אסרטיבית ומניפולטיבית ביחסים הבינלאומיים. למשל, התנגדות חריפה להרחבת נאט"ו מזרחה, תוך צירוף אזורי ברית־המועצות לשעבר לאיחוד האירופי ולנאט"ו, או התנגדות חריפה ללחצים על רוסיה לסגל נורמות דמוקרטיות. מדיניות חוץ חדשה זו יושמה בשנות כהונתו של פוטין ומאפיינים אותה כמה היבטים:

א. מאמץ בזירה הבינלאומית לשדרוג מעמדה של רוסיה על־ידי שילוב ההתרסה כלפי ארצות־הברית ונאט"ו, תוך כדי שלילת התפיסה החד־קוטבית, המעמידה את ארצות־הברית כמעצמה עולמית יחידה, ועם שיתוף פעולה עם המערכת הבינלאומית בכללותה.

ב. הפעלת מנופי השפעה מגוונים במישור האזורי, הנחשב מועדף לדחיקתה של ארצות־הברית ולקידום סדר יום רוסי (לדוגמה, הסכמים לשיתוף פעולה במסגרות של BRIC, OIC, SCO).

ג. ניהול מאבק עיקש במרחב ברית־המועצות לשעבר – שרוסיה מגדירה אותו אזור אינטרסים חיוניים שלה, בהיותו חיץ להבטחת ביטחונה הלאומי – כדי להדוף את כניסת המערב, לבסס השפעה על מדינות האזור, ולשמור שם על ההגמוניה הרוסית. הדבר נעשה באמצעות פעילות מדינית (בלרוס, קזחסטאן, טורקמניסטאן), חתרנית (אוקראינה, המדינות הבלטיות) ושימוש בכוח (גאורגיה).

מדיניות החוץ החדשה התמקדה כאמור בנטרול ארצות־הברית כמעצמה יחידה. על־פי ההשקפה הרוסית, המערכת הרב־קוטבית תזכה את רוסיה ביתרונות יחסיים.² יצוין שהשיטה הרוסית שננקטה ליישומה, הניתנת להגדרה "א־סימטרית" משום שרוסיה ניהלה אותה בעצם בלי כלים ממשיים (כלכליים, מדיניים וצבאיים), העניקה לרוסיה תוצאות מסוימות וקידמה באופן ניכר את מעמדה בזירה הבינלאומית.

שלב "האתחול" (reset)

יזמתה המדינית החדשה של ארצות־הברית, שקידם הנשיא ברק אובמה לאחר כניסתו לתפקיד, חוללה מהפך גם במדיניות החוץ של רוסיה. במסגרת יזמה מדינית זו, שכונתה "אתחול" (reset), הוצעה לרוסיה, בצד שיפור באווירת היחסים, רשימה של נושאים לשיתוף פעולה, בליווי הטבות וויתורים מצד ארצות־הברית. בתמורה נתבקשה רוסיה לשנות את מדיניותה בנושאים החשובים למערב, ובראש ובראשונה את מדיניותה כלפי איראן. שלטונות רוסיה, שאיבדו לא מעט מהביטחון העצמי בעקבות המשבר הכלכלי העולמי, שהסב נזקים ניכרים לרוסיה, ראו בהצעת ארצות־הברית הזדמנות – נוסף על היתרונות המדיניים הטמונים בה – לשינוי מדיניות שלטעמם כבר מוצתה ממילא. התוצאה הייתה הפסקת העימות הדיפלומטי עם המערב וכינון מערכת של שיתוף פעולה, בד בבד עם הקמת קואליציה בינלאומית אפקטיבית נגד איראן המתגרענת. הצעת ארצות־הברית הוגשה כמקשה אחת, וככל הידוע היא מכילה את ההיבטים הבאים:

א. ההצעות לרוסיה (התואמות את ציפיותיה):

- ויתור של ארצות־הברית על הצבת טילי יירוט במזרח אירופה.
 - הסכמת ארצות־הברית לחתום על ההסכם לצמצום הנשק האסטרטגי (START) בהתאם לתפיסת רוסיה.
 - הכרה במעמדה המיוחד של רוסיה במרחב ברית־המועצות לשעבר, ובכלל זה ויתור על התרחבות נאט"ו לאזורים האלה.
 - שילובה של רוסיה בפעילויות הבינלאומיות יחד עם מדינות המערב (בכלל זה תהליך השלום במזרח התיכון ושיתוף בפרויקטים של נאט"ו).
- ב. בתמורה הוצע לרוסיה להצטרף למשטר הסנקציות על איראן ולפעול לצד ארצות־הברית ונאט"ו נגד גורמי האסלאם הרדיקלי, וכן להגיש סיוע לפעילות נאט"ו באפגניסטאן.

ייעודה העיקרי של מדיניות ה"אתחול", כפי שניסח אותה סגן הנשיא ג'ו בידן,³ היה להוריד את המתח הבינלאומי ולבטל את הסיכון לעימות צבאי, לשמר את המערכת של בקרת החמוש האסטרטגי ולמנוע חיכוך של מדינות המערב עם רוסיה על רקע פעילותן באזורי ברית־המועצות לשעבר.

נראה שהתמורה שנתבקשה לא הייתה בעיני הרוסים גבוהה מדי לעומת ההטבות המוצעות. מדיניות ה"אתחול", שיצאה לדרך בסתיו 2009, הוכחה מוצלחת למדי. האווירה בין המדינות השתפרה וסכנת העימות הצבאי הורדה מהותית, ההסכם לצמצום הנשק האסטרטגי (START) נחתם (ראו נספח א') (אם כי נכון לשלב זה טרם אשרר אותו הסנאט של ארצות הברית). מתקיים דיאלוג חיובי (כמו במסגרת US-Russia Bilateral Presidential Commission), ומתנהל שיתוף פעולה עם נאט"ו ברמות השונות. רוסיה מעמידה סיוע לוגיסטי לפעילות נאט"ו באפגניסטאן ומשתפת פעולה במלחמה בטרור. כן הוחלט על תוכנית משותפת להגנה מפני טילים בליסטיים, כפי שהוצגה בכינוס של נאט"ו בליסבון בנובמבר 2010. בכינוס זה גם הוכרז רשמית על תום העימות בין נאט"ו לרוסיה. בענייני ברית המועצות לשעבר נראה שרוסיה זכתה בהסדר המיוחל, המקנה לה מעמד מיוחד, תוך הרחקת המערב מקידום פעיל של השפעתו באזורים הללו. רוסיה מילאה את חלקה בהבנות עם ארצות הברית בהצטרפה לסנקציות על איראן. למרות מימושה המוצלח למדי של התוכנית, עדיין נותרו מבחינתה של רוסיה אזורים "אפורים", שבהם מעמדה לא שודרג, למשל בנושא שיתופה בתהליך השלום במזרח התיכון. לא נראה שרוסיה תוותר לאורך זמן על עניינה בנושא הזה. כמו כן לא נראה שרוסיה זנחה לחלוטין את תפיסותיה הגלובליות הקודמות, וסביר להניח שעם מיצוי היתרונות ו"ההטבות" שתוכנית ה"אתחול" מעניקה לה, היא תשוב לפעול לקידום יעדיה במערכת הבינלאומית בדרכים אחרות.

שלב התכנית החדשה

בהמשך לתקופת שיתוף הפעולה בתוכנית ה"אתחול", רוסיה ניצבת שוב על פרשת דרכים. ברוסיה מתנהל זה זמן תהליך נמרץ של חיפוש פתרונות חדשים לעיצובה העתידי של המערכת הבינלאומית ושל מקומה הראוי של רוסיה בתוכה. בהקשר זה מועלים ספקות בדבר נכונות דרכה המדינית, דהיינו שאיפה למעמד של מעצמה המתמודדת לבדה על מקומה בעולם. האם על רוסיה להמשיך ולהתמיד בפעילותה בבדידות בינלאומית מזהרת, או שמא הגיעה העת לשינוי בתפיסה זאת?

ברקע העניין הזה עומדת התובנה, שרוסיה לבדה לא תעמוד בהצלחה באתגרים כלכליים, פוליטיים וביטחוניים ההולכים ומתגברים, ולא תצליח לבדה להיחלץ ממשבריה לנוכח מצבה (הכלכלי בעיקר) הסבוך ובשל הפער המתרחב בתחומים רבים בינה לבין המערכות העולמיות האחרות – הן המערבית, של ארצות הברית והאיחוד האירופי, והן

סביר להניח שעם מיצוי היתרונות ו"ההטבות" שתוכנית ה"אתחול" מעניקה לרוסיה, היא תשוב לפעול לקידום יעדיה במערכת הבינלאומית בדרכים אחרות

הסינית. לפיכך בתהליך בחינת החלופות למדיניות החוץ והביטחון, נבדק גם הדגם של הצטרפותה של רוסיה כשותפה לאחת המסגרות הבינלאומית הקיימות, כזאת שיהיה בכוחה לסייע לה להיחלץ מקשייה, ויחדיו יוכלו לעצב ארכיטקטורה בינלאומית עתידית טובה יותר לרוסיה. המסגרות הנבחרות הן:

ג. במערב, האחד האירופי בראש ובראשונה. בעניין זה פורסמה לאחרונה תוכנית לכינון מסגרת מאוחדת חדשה לרוסיה ולאירופה, כחלופה לאיחוד האירופי הקיים ולנאט"ו גם יחד.

ד. איחוד עם ארצות־הברית במסגרת ברית משולשת רוסית, אירופית ואמריקנית, או דו־צדדית, רוסית־אמריקאית.

ה. שיתוף פעולה הדוק יותר עם נאט"ו כחלופה מינימלית.

במזרח הרחוק – הקמת מסגרת משותפת עם סין, אם כי נבחנים גם שותפים אפשריים אחרים. גורמים מסוימים בקרב האליטות הרוסיות סבורים שהחלופה הסינית היא המועדפת. לעומתם יש הגורסים שסין היא המתחרה ובעתיד אף תהיה יריבתה של רוסיה.

נראה שהאליטות ברוסיה נוטות לכיוון האירופי, ובהקשר זה נעשים מאמצים לעניין את השותפים המיועדים, אם על־ידי הפצת מסרים ותוכניות,⁴ ואם במפגשי צמרת (כמו במפגש של נשיא רוסיה מדבדב עם מרקל ועם סרקוזי בנובמבר 2010) ובפורומים בינלאומיים. עדיין מוקדם לדון בממד המעשי של ההצעות הרוסיות לנוכח התגובה האירופית הקרירה למדי.⁵

בתוך כך מתקיים כאמור מסע התקרבות של רוסיה לנאט"ו. הניסיון הראשון של מדבדב בשנת 2008 לא צלח על רקע המלחמה בגאורגיה. מאז נותרו היחסים קרירים, ורק עם יישומה של תוכנית ה"אתחול" חלה הפשרת יחסים גם בגזרה זו. הניסיונות המחודשים של רוסיה בשנה החולפת, משקפים את אמונת מנהיגיה, ששדרוג היחסים עם נאט"ו יפשר מהותית את היחסים עם המערב. לכן מקפידה רוסיה על שיתוף הפעולה הן במסגרת התיאום ב"מועצת נאט"ו־רוסיה" והן במישורים ביצועיים (לוחמה בטרור, סיוע לוגיסטי ובאחרונה גם סיוע מבצעי לכוחות נאט"ו באפגניסטאן ועוד). נכון לעכשיו, התוכנית היחידה שאושרה בנאט"ו הוגבלה לפרויקט של פריסת מערך משותף נגד טילים (מינורי ומאכזב מבחינת רוסיה), בצד המשך והרחבת שיתוף הפעולה הקיים. עם זאת נקבע סימומו הרשמי של העימות בין רוסיה לנאט"ו, ויש בכך סימן לבאות.

השלכות השינויים על המדיניות המזרח תיכונית

המזרח התיכון נחשב בעיני הנהגת רוסיה לאזור שחשיבותו הגיאופוליטית רבה, ולרוסיה יש בו מגוון רחב של אינטרסים – גלובליים, אזוריים ואסלאמיים. לפיכך

ניתנת למזרח התיכון קדימות במדיניות החוץ שלה והיא משקיעה מאמץ ניכר לקידום מעמדה המשפיע באזור, תוך כדי תחרות עם יריביה.

לקידום מכלול יעדיה רוסיה נאלצת לתמרן בין האינטרסים הגלובליים לבין אלה האזוריים, כלומר בין בניית דימוי של שותף ראוי למערב, הממלא שליחות חיונית במערכת הבינלאומית, לבין פעילות במישור האזורי, המכוונת לצמצום השפעת המערב. הפעילות ברמה האזורית מקפלת עיקרון של יחסי שיתוף פעולה עם כלל השחקנים באזור כדי לזכות ביתרון מובהק כגורם בעל השפעה, המאזן והמגשר בין השחקנים בזכות יכולתו להידבר עם כל הצדדים באזור. דחיקת רגליה של ארצות הברית ושל גורמים מתחרים אחרים מנוהלת באמצעות עידוד המגמות האנטי-מערביות, הצעות לסיוע מגוון ובכלל זה סיוע ביטחוני ופיתוח שיתוף פעולה רב-תחומי. בין השירותים המוצעים – תחומי גישור ותיווך מדיני.

שינוי מרענן הכניס להתנהלותה של רוסיה במזרח התיכון שיתוף הפעולה החדש רוסיה-ארצות הברית במסגרת תוכנית ה"אתחול". בהסדר בינלאומי זה תופס המזרח התיכון מקום מרכזי, בעיקר בגלל בעיית הגרעין של איראן, והצטרפותה של רוסיה לסנקציות על איראן היא כאמור המרכיב המרכזי בתוכנית הנזכרת. שדרוג מעמדה של רוסיה בענייני המזרח התיכון נמנה עם ההבטחות של ארצות הברית לרוסיה כגמול על הצטרפותה, ושילובה בתפקיד חשוב יותר בתהליכים המדיניים באזור. בתקווה למיצובה בעתיד בעמדת השפעה העלתה רוסיה רעיונות ובהם כינוס ועידת שלום במוסקבה, ובעניין זה טרם נענו רצונותיה. הצטרפותה לסנקציות על איראן נעשתה לאחר לבטים ארוכים ולאחר שאיראן עצמה הכשילה פעמים אחדות את מאמצייה של רוסיה לגשר בינה לבין המערב.⁶ האם גישה זו של רוסיה היא עניין של קבע או משמעה רק שינוי טקטיקה זמני? בסוגיה זו הדעות חלוקות. עניינה של רוסיה במעמדה המועדף באיראן לא

נעלם, כמו גם עניינה של איראן ליהנות מתמיכת רוסיה בעתיד. אבל בפועל העניינים בציר רוסיה-איראן המשיכו להידרדר, וגם לאחרונה הסתיים מפגש של נשיאי רוסיה ואיראן (בכינוס באזרבייג'אן בנושאי הים הכספי) בלי תוצאות של ממש. מסיבות אלו נראה שלפי שעה יש משבר ביחסי שתי המדינות ופתרונו עדיין לא נמצא. לכן מחפשת רוסיה חלופה לאיראן כבעל ברית אזורי מרכזי. כמועמדים אפשריים לתפקיד זה, יתכן שרוסיה מזהה את סוריה⁷ ולבנון. לאחרונה נודע על עסקות רכש נשק

שדרוג מעמדה של רוסיה בענייני המזרח התיכון נמנה עם ההבטחות של ארצות הברית לרוסיה כגמול על הצטרפותה, ושילובה בתהליכים המדיניים באזור

חדשות הנחתמות בין רוסיה לשתי המדינות האלה. סוריה תקבל טיל שיוט נגד ספינות ושמו "יאחונט", ואמצעי לחימה אחרים.⁸ עם זאת נדחו בקשותיה של סוריה לנשק "מפר איזון", מה שמעיד על מדיניות זהירה של רוסיה בנושא הרגיש

הזה. לבנון תקבל מרוסיה ללא תשלום מסוקי קרב, טנקים ותחמושת.⁹ את העסקה הלבנונית, הנעדרת היגיון כלכלי, אפשר להסביר בכך ששירותי ההכשרה לצוותים ושירותי התחזוקה מבטיחים לרוסיה אחיזה מדינית בלבנון. בפן המדיני של ההתקרבות יצוינו ביקורי מנהיגים (מדבדב בסוריה, חירי ברוסיה) בליווי סדרת הסכמים והבנות בנושאים המדיניים והכלכליים. מאמצים אלה של רוסיה לא נעלמו מעיני ארצות־הברית, הפעילה אף היא במדינות אלה, וללבנון הוצע סיוע ביטחוני נדיב.

ייתכן שהתקרבותה של רוסיה למדינות הללו מעידה על ניסיונה לכונן ציר מדיני כחלופה לזה המתערער עם איראן. אפשרות אחרת היא, שהכשרת ערוץ סורי-לבנוני בחסותה של רוסיה מיועדת להכניס את רוסיה כגורם בהתנגעת תהליך השלום עם ישראל. ואכן בשנה שחלפה ניכרה התקרבות של רוסיה אל ישראל, מה שמעלה כמה שאלות: האם זה אך המשך הגיוני לתהליך ממושך של בניית יחסים דו־צדדיים, או שמדובר בהאצת שיתוף הפעולה מצד רוסיה לטובת יעדיה האחרים המדיניים באזור המזרח התיכון? האם יש לכך קשר להתפתחות יחסיה עם סוריה ועם לבנון? האם רוסיה בונה נוסחה חדשה משלה לקידום תהליך השלום האזורי? אמנם כל המתרחש עד כה באזור הושפע מתוכנית ה"אתחול", ובכל זאת עולה השאלה – האם באירועים האחרונים טמון רמז למעבר מתוכנית ה"אתחול" לתפיסה שונה?

סיכום ומסקנות

במדיניותה של רוסיה במזרח התיכון הולכים ומסתמנים שינויים, ואפשר שהם פועל יוצא של השינויים החלים במדיניות החוץ שלה בכלל. השינויים נובעים כאמור מהיענותה לתוכנית ה"אתחול" והצטרפותה למשטר הסנקציות על איראן. בראש ובראשונה נוגעים שינויים אלה ליחסי רוסיה־איראן, שמסתמנת בהם הצטננות ניכרת. הדבר משליך על כלל הנוסחה של הישענות רוסיה על "ציר הרשע", שעתידי לוט עתה בערפל. לפיכך רוסיה מחפשת חלופות מדיניות, והאפשרות המסתמנת היא "ציר" נפרד עם סוריה ולבנון. אם לסברה זו יש אכן אחיזה במציאות, היא עשויה לשרת כמה יעדים אפשריים באזור ובהם:

- א. להבהיר לאיראן שיש לה תחליף, וטוב יעשו ראשיה אם לא יתרחקו מדי מרוסיה למרות עלבונם הצורב.
- ב. הציר החדש עשוי לאפשר לרוסיה מעורבות בתהליך שלום עם ישראל, ומעורבות גם בערוץ הפלסטיני, שבו היא לא הייתה שותפה עד כה. אשר לתהליך השלום, אמנם רוסיה נוטלת חלק פעיל למדי בעבודת ה"קוורטט" ובעוד פורומים בינלאומיים, אולם אין לה תפקיד ממשי בתהליך השלום עצמו. היא נעדרה מוועידת וושינגטון לתהליך השלום במזרח התיכון, ספטמבר 2010, אינה

משתתפת בדיונים על תהליך השלום במזרח התיכון והצעתה לכנס ועידת שלום במוסקבה לא צלחה. נראה שארצות-הברית מנהלת את התהליך במזרח התיכון לבדה ולא צפויה לחלוק את מעמדה זה עם שותפים נוספים.

בעת האחרונה חלה פריחה מחודשת במישור הדו-צדדי של היחסים עם ישראל, ורוסיה הפגינה עניין בשיתוף פעולה מקיף עמה תוך התמקדות בתחום הטכנולוגי, הסחר בין המדינות נמצא במגמת צמיחה, ותיירים מרוסיה מציפים את ישראל, וכן צפוי ביקור של הנשיא מדבדב בישראל. המסרים מרוסיה מציגים את ישראל כשותף רצוי בזירה הבינלאומית, ורוסיה דבקה במחויבותה לתהליך שלום ולביטחונה של ישראל. מצד אחר יש נושאים שנמצאים במחלוקת בין שתי המדינות. כן מקפידה רוסיה להפגין גישה "מאוזנת" כלפי כל הגורמים באזור, ומראה את יכולתה לקיים יחסים חיוביים עם כל הצדדים.

סביר להניח שההתקרבות הנוכחית של רוסיה לישראל, תוך העמקת שיתוף הפעולה עמה, נועדה בין השאר להקל את שילובה העתידי של רוסיה בתהליך השלום, בסיוע "כרטיס כניסה" ישראלי. ייתכן שקשייה של ארצות-הברית לקדם את התהליך בהתאם לשיקוליה מוסיף מידת-מה של עניין לרוסיה לנסות את כוחה במגרש הזה, שאליו לא הצליחה עד כה להיכנס. לפיכך פועלת רוסיה ליצירת דימוי של מתווך הוגן ויעיל, שיהיה מקובל על דעת כל הצדדים באזור.

בהתנהלות הנוכחית של רוסיה במזרח התיכון אפשר לזהות סימנים של התרחקות מתוכנית ה"אתחול" ופנייה אל מדיניות חדשה. בהקשר זה, היכולת העצמאית החיובית שהיא מנסה להפגין, עשויה לשרת את עניינה לזכות בכרטיס הכניסה למועדון היוקרתי שעל דלתותיו היא מתדפקת – האחוד האירופי ונאט"ו. סקירת ההתפתחות של מדיניות החוץ של רוסיה בשנים האחרונות יוצרת תמונה של תהליכים דינמיים ודורערכיים במידה רבה – שילוב מאמצים לעיצוב מדיניות

חוץ אסרטיבית, המכוונת לשדרוג מעמדה הבינלאומי של רוסיה, עם מדיניות זהירה וקונסטרוקטיבית המכוונת לשילובה החיובי במערכות הבינלאומיות. המגמות הללו, המתקיימות בכפיפה אחת, יוצרות רושם שאין לרוסיה כוונה ממשית לוותר על שאיפותיה מרחיקות הלכת בזירה הבינלאומית. אפשר שהיא מתאימה את התפיסה הרב-קוטבית לנסיבות המשתנות ולשילובה הסמוי במסגרות הבינלאומיות, כמו ה"אתחול" או ההצעה החדשה לאיחוד

ההתקרבות הנוכחית של רוסיה לישראל נועדה להקל את שילובה העתידי של רוסיה בתהליך השלום, בסיוע "כרטיס כניסה" ישראלי

עם אירופה או נאט"ו. ימים יגידו אם אכן צפויים שינויים במגמותיה המוכרות של רוסיה.

הערות

- 1 ראו לדוגמה את נאומו של פוטין במינכן בשנת 2007. <http://www.securityconference.de/Putin-s-speech.381.0.html?&L=1>
- 2 ראו תפיסת מדיניות החוץ של רוסיה, 2008: "The Foreign Policy Concept of the Russian Federation" <http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2008/07/204750.shtml>
- 3 ראו נאום של ג'ו בידן במינכן, ב-7 בפברואר 2009: <http://blogs.wsj.com/washwire/2009/02/07/8375>
- 4 Irina Filatova, "Putin Seeks Free Trade With EU", *The Moscow Times*, November 26, 2010. <http://www.themoscowtimes.com/business/article/putin-seeks-free-trade-with-eu/424854.html>
- 5 David Gordon Smith, "The World from Berlin", November 26, 2010. <http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,731370,00.html>
- 6 Samir Shakhbaz, "Russia and America are doomed to Remain Political Enemies," Interview with Alexei Fenenko, *Global Research*, October 12, 2010, RIA Novosti. <http://www.globalresearch.ca/PrintArticle.php?articleId=21416>
- 7 סוריה תופסת מקום נכבד במדיניות של רוסיה עוד מימי ברית-המועצות, ולאחר תקופת צינון פרחו היחסים מחדש בעשור האחרון. בתמורה למחיקת חובות ישנים ושיתוף פעולה בכמה נושאים, נתנה סוריה לרוסיה דריסת רגל מחודשת בנמליה – טרטוס ולט'קיה. בשנים האחרונות סוריה נעשית שחקן מפתח אזורי בעבור רוסיה, וצוברת חשיבות עם השינויים ביחסי רוסיה עם איראן.
- 8 לפרטים ראו: Reuters, Report: Russia signs arms deal with Syria, May 14, 2010. <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/report-russia-signs-arms-deal-with-syria-1.290409>
- 9 <http://www.strategypage.com/htmw/htproc/articles/20101125.aspx>

נספח א'

הסכם ה־New Start

באפריל 2010 חתמו נשיאי ארצות־הברית ורוסיה על הסכם לפירוק נשק גרעיני. הסכם זה הוא הסכם נוסף בסדרה של הסכמי בקרה ופירוק נשק גרעיני אסטרטגי בין ברית־המועצות וארצות־הברית (שחלקם נכנסו לתוקף וחלקם לא), שהחלה עם הסכם SALT בשנת 1969. על־פי ההבנות החדשות יוגבל מספר ראשי הקרב הפרוסים ל־1,550 לכל צד. מספר הפלטפורמות לשיגור תוגבל ל־800, ורק 700 מהן יהיו בפריסה.¹ בינתיים ההבנות האלה נשארות על הנייר בלבד היות שארצות־הברית עדיין לא אשררה את ההסכם, שנחשב בעייתי בעיני כמה מנבחרי הציבור האמריקאי.

ההסכם רק מגביל את מספר ראשי הקרב שבפריסה. לפיכך לאור הסכם SORT, המגביל את המספר הכללי של ראשי הקרב ל־2,200, כל אחד מהצדדים רשאי להחזיק עוד 650 ראשי קרב לא פרוסים. בנוסף, בספירת ראשי הקרב, המפציצים נחשבים לראש קרב אחד, מה שמאפשר להציב על המפציצים גם את ראשי הקרב הלא־פרוסים וכך להגדיל את מספר ראשי הקרב הפרוסים בפועל. יתרה מכך, אפשר אף להגדיל את מספר ראשי הקרב מעל 2,200 אם תשדרג רוסיה את מטוסייה ותנצל את הפרצות המשפטיות שבהסכם.² אין בהסכם הגבלת מספר ראשי הקרב הטקטיים, מה שמקנה לרוסיה יתרון, היות שברשותה הרבה יותר ראשי קרב טקטיים משיש לארצות־הברית. ועוד יש לרוסיה 809 נושאי ראשי קרב (מהם 566 פרוסים) ולא־ארצות־הברית יש 1,188 טילים נושאי ראשי קרב (מהם 798 פרוסים).³ לפיכך הגבלת מספר הטילים נושאי ראשי קרב מטיבה עם רוסיה יותר מאשר עם ארצות־הברית. לבסוף, רוסיה הצהירה שאם ארצות־הברית תפתח מערכת של טילים נגד טילים, היא תיסוג מההסכם אם תראה סכנה בפיתוח הזה. היות שהרפובליקנים בארצות־הברית תומכים בפיתוח הגנה מפני טילים, דרישה זו של רוסיה, יחד עם שאר המגרעות שבהסכם, תגרום לכך שההסכם החדש עלול לא להיות מאושר עוד זמן מה.

ההסכם	מספר טילים נושאי ראשי קרב	ראשי הקרב	תאריך פקיעת ההסכם
START-I (בתוקף משנת 1994)	1600	6000	5 בדצמבר 2009
SORT (בתוקף משנת 2003)	לא מטיל מגבלה	2200	31 בדצמבר 2009 או עם חתימת ההסכם החדש
START NEW	700/800	1550/2200	

הערות

- Treaty between The United States of America and the Russian federation on Measures for the Further Reduction and Limitation of Strategic offensive Arms,* Available in: www.state.gov/documents/organization/140035.pdf 1
- Stephen Blank, "Beyond the Reset Policy: Current Dilemmas of U.S.-Russia Relations," *Comparative Strategy*, Vol. 29, No. 4 (September 2010), p. 339. 2
- NGO committee on disarmament peace and Security, U.S and Russia Conclude New START Treaty. available in: http://disarm.igc.org/index.php?option=com_content&view=article&id=337 3

המעורבות האיראנית בעיראק מניעים, מאפיינים והשלכות

יואל גוז'נסקי

בשנים האחרונות רבו העדויות למעורבותה של איראן בעיראק. מטבע הדברים, מרבית תשומת הלב ניתנה לפן הצבאי, דהיינו למימון, לאימון ולחימוש שהיא מעניקה למליציות השיעיות בעיראק, בעיקר באמצעות "כוח קדס" של "משמרות המהפכה". ואולם למעורבותה של איראן יש גם היבטים פוליטיים, כלכליים ודתיים, שבאמצעותם היא מבקשת לעצב מדינה בדומיננטיות שיעית, התואמת את האינטרסים של איראן, לא מאיימת על מעמדה באזור ומנותקת עד כמה שאפשר מהשפעה אמריקאית. במאמר זה ייבחנו אופייה של מעורבות זו, מניעיה, מגבלותיה והשלכותיה האפשריות.

החשש שעיראק לא תהיה מסוגלת "לעמוד על רגליה" והיא תהפוך למעשה למדינת חסות איראנית, אינו משולל יסוד. עם דילול הכוחות האמריקניים בעיראק עלולה לגבור המוטיבציה של שכנותיה להשפיע עוד על המתרחש בה, ובמידה מסוימת לנסות ולמלא את החלל שיווצר עם נסיגתם. ואכן כל המדינות הגובלות בעיראק ניסו מאז שנת 2003 להגביר את השפעתן בה בהתאם לאינטרסים שלהן. הרחיקה לכת אולי יותר מכולן איראן, שביקשה למנוע מעיראק להוות שוב איום עליה, אם צבאי ואם פוליטי או אידיאולוגי-דתי.

לאיראן יש עניין מיוחד בנעשה בעיראק, שעמה היא חולקת את גבולה הארוך ביותר, כ-1,500 ק"מ. יש לה עניין בטיפוח המאחז השיעי (תוך כדי החלשת הזהות הסונית) הגדול בדרום עיראק, השולט על הפתח האסטרטגי למפרץ ובו מצויה כמחצית מעתודות הנפט של עיראק. עד הפלת משטר סדאם חוסיין הייתה עיראק המתחרה העיקרית של איראן על שליטה במרחב, אך המאזן הצבאי בין המדינות, בעתיד הנראה לעין, נוטה בבירור לטובת איראן. העובדה כי 50,000 החיילים האמריקניים שנותרו בעיראק עתידים, אם לא ייחתם הסכם חדש בנושא

יואל גוז'נסקי, חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי

בין המדינות, לצאת עד סוף שנת 2011, עשויה להגביר עוד את "תיאבונה" של איראן להתערב בענייניה של עיראק כדי שזו "תתיישר" עם האינטרסים שלה. כבר בשנת 2007 הכריז אחמדניג'אד כי "איראן מוכנה למלא את החלל הריק שתותיר נסיגת האמריקנים מעיראק".¹ ואכן מעורבות איראן בעיראק מונעת מראייתה בטריטוריה זו מרחב השפעה טבעי שלה. היא מוזנת הן מהחשש מפני דמותה העתידית של המדינה העיראקית והן מהשאיפה להגמוניה במרחב בהבינה שעיראק היא נדבך חשוב בדרך להשגת מטרה זאת. איראן גם מבקשת לשמר את ההישגים הלא מבוטלים שהיא קצרה (במידה רבה ב"אדיבותה" של ארצות-הברית) עם היחלשות המדינה העיראקית ועליית הרכיב השיעי בה. ככלל, למעורבות איראן בעיראק יש כמה היבטים, שיש ביניהם מידה גדולה של חפיפה, והמרכזיים שבהם הם הצבאי, הפוליטי, הדתי והכלכלי.

"כוח קדס" והמליציות השיעיות

חולשתה הבסיסית של עיראק מאז שנת 2003 "הזמינה" את התערבות איראן שביקשה להגביר את השפעתה, לצמצם סיכונים לביטחון הלאומי שלה ולהקל עליה להשיג הגמוניה במרחב המפרץ. במסגרת זו מספק כוח "קדס" של משמרות המהפכה – כוח שהוקם בראשית שנות התשעים כדי לקדם את האינטרסים של איראן באמצעים צבאיים, פוליטיים וכלכליים מחוץ לתחומה – מימון, ציוד ואמצעי לחימה למליציות השיעיות בעיראק. האימונים כוללים בין השאר שיטות מעקב אחרי מטרות, שימוש בנשק קל, טקטיקות של הפעלת כוחות קטנים, פעולות טרור והפעלת אמצעי קשר והפעלת מטעני צד רבי עוצמה, שגרמו למותם של חיילים עיראקים ואמריקנים רבים.²

נראה כי בשנים האחרונות ארצות-הברית היתה מודאגת בעיקר מהסיוע הצבאי הטקטי שאיראן מעניקה למליציות השיעיות. מפקדים בצבא ארצות-הברית ששירתו בדרום עיראק העידו, שאיראן הציבה נציגים של "כוח קדס" (בלבוש אזרחי) ותפקידם לאסוף מודיעין ולקיים קשר עם גורמים פרו-איראניים, בעיקר במחוזות השיעים. תפקידם העיקרי של "דיפלומטים" איראנים אלה הוא לאתר לוחמים עיראקים ולאמנם, לארגן "מעבר בטוח" לפעילים ולאמצעי לחימה בין עיראק לאיראן ולסייע למליציות בפעולות טרור.³ המודיעין האמריקני דיווח שאיראן ממשיכה בכך גם באמצעות פעילי חזבאללה (שהם דוברי ערבית ונחשבים בעלי ניסיון), אף-על-פי שבכירים איראנים התחייבו בעבר לנציגי הממשל האמריקני להפסיקה.⁴

היותו של הגבול בין איראן לעיראק פרוץ ברובו אפשר לאיראן להחדיר המוני פעילים לדרום עיראק כדי לבסס את השפעתה לאחר הפלת סדאם חוסיין. על-פי אומדנים חצו את הגבול בין המדינות למעלה ממיליון וחצי איש,⁵ רבים מהם גולים,

אך אחרים, ובראשם אנשי משמרות המהפכה, נכנסו בשליחותה של איראן. משנת 2003 אנשי "כוח קדס" של משמרות המהפכה מסתובבים בכיסוי דיפלומטי כדי לשמור על יכולת הכחשה ולהימנע מהשארת "טביעת אצבע" איראנית, ובמידה רבה, כדברי מפקד פיקוד המרכז האמריקאי לשעבר הגנרל פטראוס (Petraeus), הם משמשים זרוע מבצעת של מדיניות החוץ האיראנית בעיראק.⁶

חסן כאזמי-קומי, לשעבר שגריר איראן, היה בעצמו קצין במשמרות המהפכה ולפני כן פעל בלבנון בסיוע ובייעוץ לחזבאללה, וכך גם השגריר הנוכחי, חסן דניפאר, ששירת בחיל הים של משמרות המהפכה. מעורבות זו של איראן, למשל בחבל הכורדים, אינה עניין חדש, ואנשי מודיעין של איראן פועלים כמעט באין מפריע בעשור האחרון במה שהפך מזמן לאוטונומיה כורדית.⁷ לראיה, בשנת 2007 עצרו חיילים אמריקנים חמישה "דיפלומטים איראנים" בעיר אירביל, בירת החבל, בחשד שסייעו לחמושים שיעים (הם שוחררו ב־2009). כוחות הביטחון של עיראק, בסיוע צבא ארצות־הברית, יוצאים לפשיטות כעניין שבשגרה, בעיקר באזורי הגבול עם איראן, ואף בנו בסיסים סמוך לגבול עם איראן כדי לנסות ולסכל את הברחות הנשק מאיראן אל תוך עיראק. מפעם לפעם נחשפים אמצעי לחימה ובהם רקטות, פצצות מרגמה, פגזי ארטילריה, תחמושת ומטעני צד רבים, שעל חלקם אף מוטבע הכיתוב: *Made in Iran*.⁸

לטענת משרד ההגנה של ארצות־הברית, מאז שנת 2009 צמצמה איראן את מספר המליציות שהיא תומכת בהן, אך שיפרה את האימונים ואת אמצעי הלחימה שהיא מעניקה להן.⁹ ואכן הקרבות בשנת 2008 באזור בצרה בין "צבא אל־מהדי" לבין כוחות אמריקניים ועיראקיים החלישו במידה ניכרת את כוחה של המליציה וגרמו לעומד בראשה, מקתדא אל־סדר, שחזר בינואר 2011 מגלות בקום, להכריז על מעבר לפעילות פוליטית וחברתית. ואולם בפועל חולקו נאמניו לקבוצות חמושות קטנות דוגמת "גדודי חזבאללה", ואלה מצויות בחסות איראן.

לא ברור מה עומד מאחורי הצמצום הסלקטיבי של תמיכת איראן במליציות השיעיות: האם עקב הגברת הלחץ האמריקני, האם כצעד בונה אמון עם כניסת ממשל אובמה לתפקידו וההתאמה במדיניות הממשל האמריקני החדש כלפי איראן או מתוך הבנה שבשלב זה יש לשים דגש על השפעה פוליטית כדי לא לגרום להתנגדות לאיראן בתוך עיראק? לדברי הגנרל אודייורנו (Odierno), לשעבר מפקד הכוחות האמריקניים בעיראק, איראן ממשיכה לחמש ולאמן מליציות בתחומה, אך היא מעניקה יתר חשיבות למבצעים מודיעיניים ולהשפעה פוליטית. לדעתו, ככוונת המליציות לנצל את הנסיגה של כוחות ארצות־הברית כדי לפגוע בהם ולקצור הישג תעמולתי על־ידי יצירת דימוי של נסיגה אמריקנית תחת אש.¹⁰

בעוד איראן חתמה על כמה הסכמים ובהם הסכמים לשיתוף פעולה צבאי עם עיראק, היא עלולה לנצל, בהיעדרם של כוחות אמריקניים, את היתרון הצבאי

שלה ואת אי־היציבות בעיראק כדי "לפתור" בעיות מיעוטים וסכסוכי גבול. ואכן נראה כי בשנה האחרונה, ייתכן על רקע העמקת הנסיגה האמריקנית, איראן מרגישה חופשייה יותר לנקוט מהלכים תקיפים נגד עיראק: כוחות צבא של איראן נכנסו בכמה הזדמנויות לעומק שטחה של עיראק, אם כדי לכבוש זמנית שדה נפט המצוי במחלוקת (דצמבר 2009) ואם כדי לפעול ביתר תקיפות מבעבר נגד מורדים כורדים.¹¹ בדצמבר 2010 קיימה איראן תמרון קרקעי סמוך לגבולה עם עיראק, שהיה יוצא דופן בהיקפו ובמיקומו.¹² פעולות אלו לא נתקלו עד כה בתגובה נחושה של עיראק (גם לא של ארצות־הברית), אלא רק קריאה רפה לשמור על ריבונותה של עיראק.

ההיבט הפוליטי

האינטרסים של איראן, בעיקר הרצון להביא לידי דומיננטיות שיעית בעיראק, חפפו עד כה, גם אם לא במישרין, את אלה של ארצות־הברית, שביקשה לקדם במדינה דגם של דמוקרטיה ייצוגית. סייעה לכך העובדה שיש באוכלוסיית עיראק כ־60 אחוז שיעים. האינטרס של איראן, תרגום היתרון הדמוגרפי לטובת יתר השפעה פוליטית בעיראק, צלח – בפעם הראשונה בהיסטוריה של עיראק המודרנית השיעים תופסים את מוסרות השלטון במדינה. בתקופת שלטון סדאם חוסיין העניקה איראן מקלט לארגוני אופוזיציה עיראקיים, וחלק לא מבוטל מיכולתה להשפיע על הפוליטיקה העיראקית היום אכן קשור לזה שבתחומה שהו מי שהיום הם חלק ניכר של המפה הפוליטית בעיראק. נוסף על מקלט מדיני סיפקה איראן לגורמים אלה גם סיוע כספי, ארגוני ולוגיסטי, מה שתרם לפיתוח יחסי תלות, מעבר למישור העממי, גם בקרב האליטות.¹³

איראן לא הצליחה לסכל את חתימת ההסכמים המסדירים את היחסים האסטרטגיים בין עיראק לארצות־הברית בשלהי כהונת הנשיא בוש. אך עקב הלחץ שהיא הפעילה על ממשלת אל־מלכי, הוכנס בהם לוח זמנים מחייב ליציאת הכוחות האמריקניים, וכן סעיף האוסר על תקיפת מדינות שכנות משטחה של עיראק. דוגמה אחרת למידת השפעתה של איראן היא מעורבותו הישירה של סולימאני מפקד "כוח קדס", שעל־פי הדיווחים חתום על הסכם הפסקת האש בין כוחות ממשלת עיראק לבין "צבא המהדי" של מקתדא אל־סדר בבצרה בשנת 2008.¹⁴ איראן עושה כל מאמץ לאחד את המפלגות השיעיות בעיראק כדי שיוכלו להרכיב ממשלה, והיא לא פסקה גם לאחר הבחירות שהתקיימו שם במרס 2010. כבר בשנת 2009 הזהירו האמריקנים מפני מעורבות איראן בזירה הפוליטית הפנימית בעיראק: "הם יכולים לשנות את תוצאות הבחירות באמצעות מטענים, רציחות והתנקשויות במועמדים חשובים. והם יכולים לעשות זאת באופן

שמיחוס לגורמים אחרים..."¹⁵ ואכן, בדומה לזירות אחרות, כוחה של איראן טמון במידה רבה ביכולת ההתכששות לפעילות שליחיה.

רבים העריכו שיהיו עיכובים בתהליך הקמת הממשלה לאחר הבחירות האחרונות, אך איש לא העריך את האינטנסיביות של העימות על תוצאות הבחירות עצמן. אפשר לראות בכך עדות לחשיבות הרכב הממשלה בקביעת עתידה של עיראק, ואולי אף למידת המעורבות החיצונית בענייניה הפנימיים. בעבור שכנותיה של עיראק היו אלה בחירות שישפיעו על אופייה בשנים הקרובות, וכולן התערבו בהן באופן זה או אחר, אם על-ידי סיוע כספי ישיר, אם על-ידי תעמולה ואם באמצעות זיוף ומרמה כדי להפוך את הממשלה העתידית של עיראק "לנוחה" יותר בעבורן. הערכה רווחת בין שכנותיה היא, שאיראן היא בעלת ההשפעה הגדולה ביותר בעיראק, בעיקר משום שאין היא בוחלת בקיום קשרים כמעט עם כל הגורמים הפוליטיים בעיראק.

מפקדי צבא ארצות-הברית הצביעו על ניסיונותיה של איראן להשפיע על תוצאות הבחירות באמצעות תמיכה כספית וסיוע צבאי "עושי דברה" בפוליטיקה העיראקית, וטענו שבידיהם "הוכחות מודיעיניות" לכך.¹⁶ גם מזכירת המדינה הילארי קלינטון, בשימוע בוועדת החוץ של הסנאט, ציינה שארצות-הברית עושה כל שביכולתה כדי לקדם השתתפות רחבה בבחירות, שתצמצם את השפעת מאמציה של איראן להשפיע על התוצאות באמצעות שוחד ותמיכה כספית במועמדים.¹⁷ "הוועדה העליונה לאחריות וצדק", שהתוקף החוקי שלה אינו ברור, התבקשה לפני הבחירות לוודא שלא יהיו בקרב המועמדים אנשי מפלגת הבעת' לשעבר. הוועדה פסלה מאות מועמדים, רובם סונים או שיעים חילונים, בניסיון ברור, גם אם לא מוצלח בסופו של דבר, לעצב את פני הפוליטיקה העיראקית לטובת איראן.

ה"עלייה לרגל" לאיראן מיד לאחר הבחירות האחרונות המחישה עד כמה משמעותי תפקידה בעיצוב דמותה של הממשלה העתידית בעיראק. משלחות מטעם כל המפלגות באו לטהראן, גם מטעמו של איאד עלווי, שהאשים את איראן במעורבות שלילית בעיראק ובניסיון למנוע ממנו להתמנות לראשות הממשלה.¹⁸ עלווי, המקבל ככל הנראה תמיכה לא מבוטלת מסעודיה למרות היותו שיעי, זכה לקולות רבים בקרב הסונים. הוא שכנע אותם שהוא ידאג להחזיר חלק מהזכויות שלהם ולשמור על האינטרסים שלהם – עזרה לכך חילוניותו ושבתנועתו גם מצויים בכירי ההנהגה הסונית. סיבה נוספת לתמיכה בו היא האיבה שחשים סונים רבים לאיראן והחשש מפני השפעתה.¹⁹ איראן לא הסתירה את רצונה שהגושים השיעיים יתגברו על המחלוקות ביניהם וינצלו את העדיפות המספרית שלהם כדי שיוכלו לבחור את ראש הממשלה הבא בעיראק, כפי שאכן קרה.²⁰ יתר על כן, כוחו הפוליטי של תומכה המובהק של איראן מקתדא אל-סדר (40 מושבים) בתוך

הממשלה מאפשר לו להשפיע על הפוליטיקה העיראקית במידה רבה בהתאם לאינטרסים של פטרוניו בטהרן.

ההיבט הדתי

השיעים, שהם בין 60 ל-65 אחוז מאוכלוסיית עיראק, השתלטו על מוקדי הכוח במדינה, אך תחושת הנאמנות שלהם למדינה מנעה עד כה מרחץ דמים גדול יותר, ושמרה עד כה על המסגרת המדינתית. על אף הקשר בין ההנהגות הדתיות השיעיות באיראן ובעיראק, יש סבירות נמוכה שהשיעים העיראקים יכפיפו את נאמנותם הלאומית לטובת אמונתם הדתית ואת עיראק לטובת איראן. לאורך השנים, חוץ מחריגים, הזדהו השיעים בעיראק עם הלאומיות העיראקית והבדילו את עצמם מ"אחיהם" האיראנים.²¹ נוסף על כך, רוב השיעים אינם מסכימים עם העיקרון של "שלטון חכם ההלכה", שגיבש ח'ומייני (ולאיתי פקיה). מקורות הסמכות הדתיים בנג'ף בראשם אייתאללה עלי סיסתאני, איש הדת השיעי הבכיר בעיראק (ובעל סמכות דתית גבוהה משל ח'אמנאי עצמו) יצאו לא פעם נגד הרעיון, שמקור הסמכות העליונה במדינה יהיה דתי ופוליטי בעת ובעונה אחת, בדומה לדגם הנהוג באיראן. כמו כן אין לראות בשיעים העיראקים מקשה אחת, וקיימת יריבות פוליטיות ואידיאולוגיות לא מבוטלת בין הקבוצות למיניהן. בבחירות האחרונות לפרלמנט, אייתאללה סיסתאני, בשונה מבעבר, לא התערב ונמנע מלהביע תמיכה, ולו מרומזת, במפלגה זו או אחרת. לאחר הבחירות הוא גם פעל כדי להקים ממשלה רחבה ככל האפשר, שתייצג את כל העדות ותורכב מרוב המפלגות הגדולות בכלל זה הגוש בראשות עלווי.

מצד אחד לאיראן כמדינה שיעית יש עניין לחזק את הרכיב השיעי בעיראק, ומאידך גיסא פריחתן של ערי הקודש השיעיות, נג'ף (שם מצוי על-פי המסורת קברו של עלי מייסד השיעה והאימאם הראשון שלה) וכרבלא, העולות בקדושתן על העיר קום באיראן, עשויה לגזול מאיראן את הבכורה ואת הבלעדיות שנהנתה מהן עד כה השיעה שבאיראן. בנוסף, חיזוק האליטה הדתית בעיראק על חשבון זו שבאיראן עשוי לשחק תפקיד חשוב ולשחק לידיהם של אלו באיראן – בעיקר גורמי אופוזיציה – המבקשים לאתגר את הסמכות הדתית שהמשטר בטהראן נשען עליה, בייחוד בנוגע לסמכויות המנהיג העליון והדרישה ליתר פלורליזם.²² עם זאת, מותו של אייתאללה פדאללה, בן נג'ף, שהתנגד לסמן את ח'אמנאי כ"מרג'ע א-תקליד" ("מקור החיקוי")²³ של העדה השיעית כולה, והיותו של אייתאללה סיסתאני מבוגר וחולה, עשויים לעזור לאיראן להבטיח את עליונות קום.

אף שאיראן משתמשת ביסוד הדתי לחיזוק אחיזתה בקרב השיעים העיראקים, בעיקר לצרכים פוליטיים (למשל השפעה על בוחרים לפני בחירות), אין ביטחון שתצליח בכך. סקר שנעשה לאחר הבחירות האחרונות בעיראק הראה, שרק 17

אחוז מהשיעים רואים בחיוב את המנהיגות האיראנית ואחמדינג'אד בראשה. 43 אחוז מהשיעים טענו שהם רואים בשלילה את הקשרים שמקיימת איראן עם פוליטיקאים עיראקים, ורק 18 אחוז ראו בקשרים אלו דבר חיובי.²⁴

כלכלה ועוד

לאיראן יש תפקיד נכבד בכלכלת עיראק ובצד תורכיה היא שותפת הסחר הגדולה ביותר של עיראק והיעד העיקרי לייצוא שלה (ללא נפט). אין נתונים מדויקים על היקף הסחר בין המדינות, וההערכה היא כי הוא עומד על ארבעה מיליארד דולר (המדינות הצהירו על כוונתן להכפילו).²⁵ איראן גם מספקת חלק לא מבוטל מצריכת החשמל של עיראק, הסובלת ממחסור כרוני בחשמל.²⁶ המקום היחיד מחוץ לאיראן שבו המטבע האיראני, הריאל, מקובל לשימוש הוא בדרום עיראק. וכן פועלים בעיראק שני בנקים איראניים גדולים, וסחורות מאיראן, מרביתן מסובסדות, מכלי רכב מתוצרת איראן ועד בלוקים לבניין ומוצרי מזון, מציפות את שוקי עיראק.²⁷ ככלל, הסחר בין המדינות הוא במידה רבה חד-כיווני. שנים של סנקציות ושל לחימה מתמשכת עשו את עיראק תלויה במידה רבה בסחורות מאיראן, ומעריכים שמאז שנת 2003 גדל הסחר בין המדינות ב־30 אחוז בכל שנה.²⁸ איראן אמנם ממלאת תפקיד חשוב בשיקומה של עיראק, אך בפועל מעורבותה שם תורמת ליצירת יחסי תלות בין המדינות. משנת 2003 חתמו שתי המדינות על כמה וכמה הסכמים כלכליים, ואיראן אף מינתה ועדה מיוחדת הכפופה לנשיא אחמדינג'אד, שמטרתה לבחון דרכים לפתח את הקשרים הכלכליים בין המדינות.²⁹ נראה שארצות-הברית אינה מתנגדת להתפתחות הקשרים הכלכליים בין איראן לעיראק, וייתכן שבעיניה זהו צעד חיובי שיתרום לציבנותה של עיראק. כל שנותר לה לוודא הוא, שהסחר אינו נוגד את העיצומים המוטלים על איראן. בעניין זה דווח על התרבות הברחות הדלק לאיראן, בעיקר מאזורי הכורדים, אם משום העלות הכספית הנמוכה שלו ואם בשל הרצון לעקוף את ההגבלות שיש על איראן בתחום זה. אין זה מן הנמנע שבעתיד תשמש עיראק כלי מרכזי בידי איראן בניסיונה להתחמק מעול הסנקציות, וזה ככל שהלחץ הבינלאומי עליה יגבר. סמוך לביקורו של אחמדינג'אד בעיראק במרס 2008, ביקור ראשון של נשיא איראן בעיראק מאז המהפכה האסלאמית, הכריזה איראן שהיא מעניקה אשראי בסך מיליארד דולר לייצוא ממנה לעיראק (נוסף על סכום דומה שהועמד לצורך בניית שדה התעופה בנג'ף לטובת עשרות אלפי עולי הרגל האיראנים הבאים בכל חודש לעיר). במהלך הביקור נחתמו שבעה הסכמים לשיתוף פעולה בתחומי ביטוח, מכס, תעשייה, חינוך, איכות הסביבה ותחבורה, ופיתוח אזורי סחר חופשי בקרבת הגבול המשותף באזור בצרה.³⁰ במרס 2009 ביקרו בעיראק הנשיא לשעבר רפסאנג'אני ויושב ראש המג'לס לריג'אני, ושניהם הצהירו על רצונה של איראן

לעזור בשיקומה של עיראק. כדי לחזק עוד את הקשרים בין המדינות ביקשה איראן להגדיל את מספר נציגיה הדיפלומטיים בעיראק. קונסוליה ראשונה שלה נפתחה בכורדיסטאן העיראקית כבר בשנת 2003. ביוני 2010 פתחה איראן עוד קונסוליה, החמישית במספר (המספר הגדול ביותר מכל 35 המדינות שיש להן נציגויות בעיראק), הפעם בעיר הקדושה לשיעים נג'ף.³¹ כל אלה נוסף על השגרירות הגדולה שבבגדאד. איראן מנסה לזכות באהדת העיראקים (והמרחב הערבי) גם באמצעות הפעלת כלי תקשורת בשפה הערבית, ובהקשר זה יש לציין את תחנת הטלוויזיה האיראנית "אל-עלם", שהחלה לפעול ערב פלישת ארצות-הברית לעיראק באביב 2003.

מטבע הדברים הסמיכות הגיאוגרפית מקלה על איראן להשפיע על שכנתה החלשה. כך למשל האשימה עיראק כמה פעמים את איראן שהיא משתמשת במחסור במים כדי ללחוץ על ממשלת עיראק בין השאר להוציא את ארגון המג'אדהדין ח'לק מעיראק. הכוונה כנראה להטיית מי הנהרות קארון (מקור המים למחוז בצרה) וסירואן, המתנקזים לשט אל-ערב, ולהקמת סכרים, מה שהביא להפחתת זרימת המים בנהרות הללו.

ארצות הברית

היותה של עיראק שכנה לרפובליקה אסלאמית המבקשת להתחמש בנשק גרעיני, הרצון להפוך אותה לדגם דמוקרטי מצליח (ראשון בעולם הערבי), עתודות הנפט והגז האדירות שבתחומה וכן האילוץ המוסרי הנובע מכיבוש ממושך, יביאו לידי כך שגם בעתיד תמשיך עיראק להיות נדבך מרכזי בגישתה של ארצות-הברית לביטחון האזור. עתיד הקשר בין ארצות-הברית לעיראק עשוי להשפיע יותר מכול על יכולתה של איראן להתערב בענייניה הפנימיים. עם זאת, ארצות-הברית מבינה, שמעורבות איראן בעיראק היא חלק מהמציאות. דברים ברוח זו אמר שגרירה לשעבר של ארצות-הברית בעיראק, כריס היל, בשימוע בוועדת החוץ של בית הנבחרים. לדבריו, יש חשיבות לתעל את השפעת איראן לכיוונים חיוביים יותר ולמקדה, למשל, בתירות דתית ובסחר, ו"לצמצם בד בבד את המעורבות השלילית שאפינה עד כה את התנהלותה של איראן בעיראק".³²

באמצעות חשיפה ושיבוש פעולותיה של איראן (למשל מעצר אנשי משמרות המהפכה) ניסה הממשל האמריקני לספק עדויות על מידת מעורבותה של איראן בעיראק, בתקווה אולי, שהדבר יסייע לתקוע טריז בין איראן לבין האליטה העיראקית. ארצות-הברית גם ניסתה להכביד על התערבות איראן בעיראק באמצעות החלטות מועצת הביטחון של האו"ם בנושא איראן, המכילות איסור מפורש על ייצוא נשק איראני – איסור שנועד בין השאר לרסן את התמיכה הצבאית שהיא מעניקה למליציות השיעיות בעיראק. הממשל האמריקני גם פרסם תקנות

(Executive Orders) המקנות למשרד האוצר של ארצות־הברית סמכות להקפיא את נכסיהם של "אישים ספציפיים המאיימים על יציבותה של עיראק" ובהם בכירי "כוח קדס", שהוספו לרשימה זו בינואר 2008. וכן ניסתה ארצות־הברית להפחית את מעורבות איראן או לחלופין לשנות את אופייה השלילי באמצעות פתיחת דיאלוג ישיר בין המדינות. כחלק מהלקחים של "Iraq Study Group", שהמליץ על ניהול דיאלוג עם כל שכנותיה של עיראק, החל במאי 2007 דיאלוג עם איראן (בדרג שגרירים) שהתמקד בייצוב עיראק. אך באביב 2008 הופסקו השיחות בדרישת איראן, בלא כל תוצאות כנראה.

לוח הזמנים לפינוי כוחותיה של ארצות־הברית מעיראק קשור גם לסוגיית הגרעין האיראני. מקובל לחשוב, שכל עוד מוצבים חיילים אמריקנים בעיראק, ודאי במספרם הנוכחי, הם עלולים לשמש לאיראן מטרה לפגיעה בתגובה על כל התקפה על מתקניה הגרעיניים. תיאורטית, כל הסדר אליו יגיעו המדינות בהקשר הגרעיני עשוי לתרום ליציאה "חלקה" יותר של כוחות צבא ארצות־הברית מעיראק – וכן אין זה מן הנמנע, שבתמורה ל"סיוע" של איראן לייצוב האזור, עשויה ארצות־הברית להראות יותר גמישות בסוגיית הגרעין. האם לוח הזמנים של יציאת כוחות ארצות־הברית מעיראק תואם את לוח הזמנים המוערך לרכישת יכולת גרעינית צבאית בידי איראן?

לפי הערכת המודיעין העכשווית של ארצות־הברית, לא תוכל איראן להגיע ליכולת גרעינית צבאית לפני שנת 2013. אם הערכה זו תתאמת, תוכל ארצות הברית להוציא בפרק הזמן הזה את כוחותיה בלי לחשוש מפגיעתה של איראן, ובה בעת לנהל עמה שיחות בדבר עתיד עיראק וגם בנושא מעמדה הגרעיני. אם הכוחות האמריקניים אכן פגיעים לתגובה איראנית, הרי האינטרס של ארצות־הברית יהיה להמשיך במגעים ככל האפשר, ולא להידרש לאופציה צבאית עד לאחר פינויים. גם בתנאים אופטימליים, אין זה סביר שארצות־הברית תשלים את פינוי כוחותיה מעיראק לפני סוף שנת 2011. ואולם לא נראה שהממשל האמריקני מוכן לחכות עד אז כדי לפתור את סוגיית הגרעין, אלא אם כן יהיה אפשר להגיע לפשרה עם איראן ולפיה יוגבר הפיקוח על פעילותה הגרעינית.

הוצאת הכוחות מעיראק תעניק לצבא ארצות־הברית יתר חופשיות בתכנון פעולות צבאיות במפרץ ותאפשר לממשל לאיים ביתר אמינות, גם במובלע, על איראן בפעולה צבאית. איראן עצמה לא רק הודתה בתמיכה במליציות, אלא אף לא היססה לקשור את המשך התמיכה בהם לקידום תוכניתה הגרעינית. לדברי ג'ון סוורס, ראש סוכנות הביון הבריטית MI6, כבר בשנת 2005 "ביקשה איראן לסגור עסקה ולפיה היא תפסיק להרוג חיילים בריטים על אדמת עיראק ולהתערב בפוליטיקה העיראקית בתמורה לכך שאנו (הבריטים) נתיר לה להמשיך עם תוכניתה הגרעינית".³³

הגברת מעורבותה של איראן בעיראק עלולה לגרום לארצות־הברית להגביר את נוכחותה הצבאית במפרץ כדי להגן על בעלות־בריתה, ודאי לאחר שתשלים את יציאת כוחותיה מעיראק. האתגר שעומד לפניו הוא כיצד לבסס את קשריה עם עיראק כך שיתאפשר למדינה זו לשחזר את כוחה מן העבר, אך באופן שלא יאיים על שכנותיה החלשות יותר. על ארצות־הברית לבסס שותפות אסטרטגית עם עיראק, שתהיה אטרקטיבית ובגדר תחליף להשפעת איראן – היא גם יכולה לרמוז לעיראק, התלויה בסיוע כלכלי וצבאי מארצות־הברית, שהיא מתנה את הסיוע בהתרחקות מאיראן. ארצות־הברית גם תוכל לרמוז לאיראן, שכל סיוע למליציות בתוך עיראק יתוגמל בסיוע דומה של ארצות־הברית לקבוצות אופוזיציה בתוך איראן. האפשרות שיחול קרע בין ארצות־הברית לבין ממשלת עיראק בשאלת המדיניות כלפי איראן, היא רק אחת השאלות שיעמדו על הפרק לאחר יציאת הכוחות האמריקניים. נותרת פתוחה השאלה, האם שאר הנושאים שבמחלוקת בין טהראן לווינגטון, ובייחוד נושא הגרעין, לא יעיבו על כל ניסיון להעלות את עיראק על דרך המלך?

סיכום

מעורבות איראן בעיראק היא בין הגורמים המקבלים את מרבית תשומת הלב העולמית מאז תחילת המלחמה, אך זו נשארה לא ברורה במידה רבה. מטרת הסקירה לעיל הייתה להראות, שעל אף היקפה הרב יש למעורבות זו מגבלות לא מבוטלות, וקשה להצביע, כפי שחושש המרחב הערבי־הסוני, על שליטה של איראן, ודאי מוחלטת, בעיראק. אין ויכוח שיש לאיראן אינטרסים מהותיים ועניין רב במתרחש בעיראק. זו נעשתה בשנים האחרונות לזירת מאבק ותחרות בין איראן למדינות ערביות, המהססות במידה רבה לחמם את יחסיהן עם עיראק משום שהן רואות בממשלת אל־מלכי עושת דברה של איראן.³⁴

עיראק שלאחר נסיגת ארצות־הברית עלולה להעצים את האיום הנשקף לישראל, ולו בשל הפגיעה האפשרית במעמדה של ארצות־הברית במזרח התיכון, ובייחוד אם הממשלה בבגדאד תיחשב לממשלה בחסות איראנית. מצב כזה עלול ליצור רצף גיאוגרפי שיקל על ארגוני טרור פרו־איראניים לקבל בסיס יציאה לפיגועים בישראל; יאפשר לשלטונות איראן להעביר ביתר קלות אמצעי לחימה לסוריה, לחזבאללה ולחמאס וישפר את מעמדה האזורי של איראן. רק לאחרונה הזהיר ראש הממשלה מפני "הסכנה של חדירה והשפעה איראנית דרך ירדן לתחומי יהודה ושומרון" ואמר כי הממשלה בוחנת אפשרות להקמת מכשול ביטחוני לאורך הגבול עם ירדן.³⁵ בשלב זה לא ברור מה יהיו ההשלכות של השפעה איראנית גוברת בעיראק על שאלות כמו נסיגה אפשרית של ישראל מבקעת הירדן בכל הסדר קבע

עתידי עם הפלסטינים, כמו גם ההשפעה של ההחמרה הצפויה במצבן הביטחוני של מדינות ערביות מתונות דוגמת מדינות המפרץ וירדן, על ישראל.

יעדי המדיניות של איראן הם כאמור ניסיון להגביל את הדומיננטיות של ארצות-הברית במרחב, מניעת צמיחה של איום מכיוונה של עיראק ושימוש בעיראק כמסד להשפעה במרחב. ואולם ייתכן שבקרב האליטה האיראנית יש גם דרישות היסטוריות (נקמה על פשעי סדאם) וכלכליות (רצון לפיצויים על נזקי המלחמה ההיא), ואותן יוכלו להשיג רק מעיראק חלשה. איראן חשה סוג של פטרונות כלפי שכנתה ממערב ורואה את מעורבותה בתחומה כדבר טבעי: בטווח הקצר, כדי למנוע התקפה עליה מתחום עיראק ולהחליש את השלטון המרכזי בבגדאד כדי שיקל עליה להשפיע עליו; בטווח הארוך, כדי למנוע ככל האפשר התפתחות של דגם מתחרה – מדינה שיעית חילונית ומתונה, עם סממנים דמוקרטיים. יעדים אחרים שלה הם: לרסן את הלאומיות הכורדית; למנוע את עיראק מלהיות חממה לגורמי אופוזיציה איראניים (דוגמת המוג'אהדין ח'לק); למנוע ביקורת של עיראק על מדיניותה (גם בכל האמור לתוכנית הגרעין) ולמנוע הצטרפות של עיראק לקואליציה אנטי-איראנית; לשמור על מכסות ייצוא נפט עיראקיות נמוכות; לצמצם ככל האפשר את המעורבות הערבית-הסונית בעיראק; ולפגוע בכל מערכת יחסים ארוכת טווח של עיראק עם ארצות-הברית.

גם אם נראה שאיראן עברה בשנים האחרונות להשפעה "רכה" יותר בעיראק, היא תרוויח אם תשמור על קשר הדוק עם המליציות השיעיות כמנוף להשפיע על מדיניות עיראק (גם בלי קשר להרכב הממשלה ולהיקף הנוכחות האמריקנית בעיראק) וכתעודת ביטוח מפני כל התפתחות. איראן אינה מעוניינת בהתדרדרות המצב הפנימי בעיראק משום שחוסר יציבות שם עלול לזלוג גם לתחומה. אבל אם ייחלש השלטון המרכזי בבגדאד, איראן עלולה לחזק את אחיזתה בדרום השיעי.³⁶ איראן אינה הגורם היחיד המבקש להשפיע על עיצוב פני המדינה העיראקית, אך היא המשולבת ביותר בחברה העיראקית והיא תהיה זו שתיפגע ביותר אם תיחלש השפעתה.

איראן אינה יכולה לשלוט בעיראק, אך היא יכולה להשפיע עליה כדי שזו לא תאיים על האינטרסים המהותיים שלה, או שתאפשר לכוחות אמריקניים לעשות כן. בעיותיה של עיראק אינן קשורות ברובן למעורבות של שחקן חיצוני זה או אחר, אך מצוקתה מאפשרת את המעורבות חיצונית ביתר קלות. השפעתה של איראן בעיראק היא בלתי נמנעת, ולו בשל גורמים היסטוריים, עדתיים וגיאוגרפיים. חשוב להמשיך ולעקוב אחרי מעורבותה ולתת לה פומבי משום שהעלאת המודעות לתפקידה השלילי בעיראק עשוי להביא לידי הגברת ההתנגדות אליה בעיראק ולהגביר עוד את הלחץ הבינלאומי עליה. עזיבת הכוחות האמריקניים נתפסת באיראן כהישג וכפתח להגביר את השפעתה במרחב בכלל ובעיראק בפרט.

האופן שבו היא תוכל לממש את השפעתה תלוי במידה רבה באליטה העיראקית, וכיצד עיראק תאזן בין כל שכנותיה, וגם בתפקיד שתמלא ארצות-הברית במדינה העיראקית בעתיד. החשיבות של כך תעלה ודאי במצב שבו תהיה לאיראן יכולת גרעינית – במצב כזה לא מן הנמנע שעיראק, בדומה למדינות אחרות במרחב, תחליט שמוטב לה להתאים את עצמה עם האינטרסים של טהראן.

הערות

- 1 Megan Greenwell, "Riots at Iraqi religious festival leave 28 dead," *The Washington Post*, August 29, 2007.
- 2 Michael Gordon and Andrew Lehren, "Leaked reports detail Iran's aid for Iraqi militias," *The New York Times*, October 22, 2010; Greg Miller and Peter Finn, "Secret Iraq war files offer grim new details," *The Washington Post*, October 23, 2010.
- 3 Steven Lee Myers and Thom Shanker, "Attacks on Baghdad Green Zone surge," *The New York Times*, September 23, 2010.
- 4 Defense Intelligence Agency, Unclassified Report to Congress on the Military Power of Iran, April 2010. http://media.washingtontimes.com/media/docs/2010/Apr/20/Iran_Military_Report.pdf
- 5 עוזי רבי, "הסער השיעי: חזון איראני וחשש ערבי", בתוך עוזי רבי (עורך), **זמן איראן**, תל-אביב 2008.
- 6 Statement of General David H. Petraeus, U.S. ARMY Commander, U.S. Central Command before the Senate Armed Services Committee on the Posture of U.S. Central Command, March 16, 2010. <http://armed-services.senate.gov/statemnt/2010/03%20March/Petraeus%2003-16-10.pdf>
- 7 כוחות הפשמרגה הכורדים סייעו לאיראן בזמן מלחמת איראן-עיראק, והיא אף חימשה את כוחות האיחוד הפטריוטי של כורדיסטן (PUK) במאבקו עם כוחות המפלגה הדמוקרטית הכורדית (KDP) משנת 1994 ועד 1998. איראן ממשיכה לשמור על קשרים טובים עם שני הארגונים ובכלל זה עם הממשלה האוטונומית בחבל. ככלל, לאיראן יש מסורת של נוכחות בכורדיסטאן העיראקית. למשל, בשנת 1995 היא שלחה כוחות מודיעין וביטחון לתוך כורדיסטאן העיראקית כדי לסייע בהפיכה נגד סדאם. ראו עוד בנושא אצל מרטין אינדיק, **שלום אמריקני: דוח מבפנים על הדיפלומטיה האמריקנית במזרח התיכון**, תל-אביב 2009, עמ' 162-164.
- 8 Gabriel Gatehouse, "US fears Iranian influence in Iraq," *BBC News*, March 2, 2010.
- 9 Iran's activities and influence in Iraq, Congressional Research Service Report to the Congress, June 2009; Department of Defense, Iraq Stability Report, July 2009.
- 10 "Odierno: militants trained in Iran prepare to attack US bases in Iraq," *The Christian Science Monitor*, July 13, 2010.
- 11 *The New York Times*, June 16, 2010.
- 12 Nasser Karimi, "Iran Conducts large military exercise", *The Washington Post*, December 13, 2010.
- 13 עפרה בנג'ו, "בנפול הבעת': מאבקי האליטות בעיראק", בתוך תמר יגנס (עורכת), **המזרח התיכון בסימן חילופי דורות**, מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה,

- אוניברסיטת תל-אביב, 2005.
- 14 הקשיים שנתקל בהם סולימאני בנסותו לאחד את המפלגות השיעיות לאחר הבחירות בשנת 2010 גרמו להחלפתו, על-פי הדיווחים, ביושב ראש המג'לס לריג'אני.
- 15 ראו למשל: "צבא ארה"ב: חשש שאיראן תתנקש בבכירים בעיראק", **הארץ**, 9 באוקטובר 2008. <http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArt.jhtml?itemNo=102765&contrassID=0&subContrassID=0>
- 16 Thom Shanker, "General says 2 Iraq politicians have ties to Iran," *The New York Times*, February 17, 2010.
- 17 *AP*, February 25, 2010.
- 18 Interview with Ayad Allawi, Spiegel-online, August 29, 2010.
- 19 Kanan Makiya, "The Iraqi elections of 2010 and 2005," *Middle East Brief*, No. 42, Crown Center for Middle East studies, June 2010.
- 20 יחסיו העכורים של אל-סדר עם אל-מלכי קשורים להוראה שהאחרון נתן לצבא עיראק בשנת 2008 (בחיפוי ארצות-הברית) לכתוש את המליציה החמושה של אל-סדר.
- 21 במלחמת איראן-עיראק נלחמו השיעים העיראקיים לצד סדאם חוסיין, חוץ מקבוצות קטנות שמרדו.
- 22 במלאות שנה למהומות הבחירות באיראן, תקף מהדי כרובי, ממנהיגי תנועת המחאה, את היקף הסמכויות של מנהיג המשטר ח'אמנאי וטען, כי סמכותו הורחבה ב-1989 באופן העולה על הסמכויות שהעניק האל לתריסר האמאמים השיעיים. הוא הוסיף כי אינו סבור שהאל עצמו היה מתיר לעצמו להתנהג כך. ממר", 20 ביוני 2010.
- 23 מונח בשיעה המתייחס לאיש הדת הבכיר ביותר שאת מנהיגו והלכותיו יש לחקות.
- 24 David Pollock, "What Arabs Really Think About Iran," *Foreign Policy*, September 2010.
- 25 Sam Dagher, "Iran's ambassador to Iraq promises closer trade ties," *The Wall Street Journal*, August 11, 2010.
- 26 "Iran most builds lasting economy ties with Iraq, official says," *Bloomberg Business Week*, June 30, 2010.
- 27 Gina Chon, "Iran's Cheep Goods stifle Iraq's economy," *The Wall Street Journal*, March 18, 2009.
- 28 Edward Wong, "Iran is playing a growing roll in Iraq economy," *The New York Times*, March 17, 2010.
- 29 "Iran, Iraq have signed 100 economic agreements," Press TV, January 31, 2010.
- 30 Iran's activities and influence in Iraq, Congressional Research Service Report to the Congress, June 2009.
- 31 *Tehran Times*, June 21, 2010.
- 32 Ambassador Christopher R. Hill, House Foreign Affairs Committee, September 10, 2009.
- 33 Bridget Kendall, "Iran in 'backroom' offers to west", BBC News, February 20, 2009.
- 34 היומון אל-שרק אל-אוסט המשקף במידה רבה את העמדה הסעודית, חוזר ומעלה את נושא המעורבות האיראנית השלילית בעיראק. ראה לדוגמא, עבד אל רחמן אל ראשד, "מי מפעיל את השיעה ואת הסונה?", אל-שרק אל-אוסט (לונדון) 2 באוקטובר 2010.
- 35 גדעון אלון, נתניהו: "סכנת חדירה איראנית מכיוון ירדן", **ישראל היום**, 4 בינואר 2011.
- 36 רון טירה, "תנועת הלוחות הטקטוניים", **עדבן אסטרטגי**, כרך 12, גיליון 1, מאי 2009, עמ' 85.

שלום לעומת צדק בלבנון:

ההשלכות הפנימיות והאזוריות הנגזרות מהקמתו של בית הדין המיוחד של האו"ם ללבנון, ה־STL

בנדטה ברטי

מבוא

בדצמבר 2005 ביקשה ממשלת לבנון את עזרתו של האו"ם בחקירתם ובהבאתם לדין של האחראים לרצח ראש הממשלה, רפיק אל־חרירי. התגובה בלבנון ובעולם לצעד זה הייתה חיובית, והקמת בית הדין המיוחד של האו"ם על פי בקשת לבנון (STL) נראתה צעד חשוב להשגת צדק בדרך הוגנת ושקופה, תוך כדי עידוד תהליך של פיוס לאומי. חמש שנים אחר־כך, בשעה שיחסי החוץ והיציבות הפנימית נראים מעורערים על רקע התגברות הידיעות שבית הדין המיוחד של האו"ם עומד להגיש את כתבי האישום הראשונים בפרשה, לבנון תוהה האם תוכל למצוא איזון בין הצורך שלה בהשגת צדק לבין הצורך שלה בשלום, או שמא נגזר עליה לבחור בין השניים.

הדלפות בנוגע להאשמתם כביכול של אנשי חזבאללה ברצח אל־חרירי העלו באופן דרמטי את הטונים בין הארגון ותומכיו – שהתנגדו למן ההתחלה להקמתו של בית הדין המיוחד ללבנון – לבין ממשלת ה־14 במאוס בראשותו של סעד אל־חרירי. תיאור זה תקף במיוחד לששת החודשים האחרונים, שכן כתבי האישום היו צפויים להתפרסם כבר בין ספטמבר לדצמבר 2010.¹ לעת עתה, "מקורות פנימיים" מציינים, שפרסום הממצאים הראשוניים עשוי להידחות לאביב 2011.² ואולם הדבר לא תרם להפחתת המתח בנוגע לבית הדין המיוחד ולחקירה שהוא מקיים. במאמר זה אבחן כיצד כתבי האישום הצפויים עומדים בחודשים האחרונים במרכזה של מדיניות הפנים והחוץ של לבנון, ואנתח את ההשלכות האזוריות האפשריות של מצב העניינים הנוכחי בלבנון.

בנדטה ברטי, חוקרת במכון למחקרי ביטחון לאומי

בית הדין המיוחד של האו"ם ללבנון (STL) והיציבות הפנימית: תפקידם של השחקנים הזרים

בחודשים האחרונים עמדו המתחים הפנימיים בעניין חקירות בית הדין המיוחד של האו"ם ללבנון במוקד תשומת הלב הבינלאומית וגרמו למעורבות מוגברת בענייניה הפנימיים של לבנון. זאת כדי למנוע עוד חרפה במתחים העדתיים-כיתתיים, והתערבות ישירה של אחד הצדדים (ובייחוד חזבאללה), ובכך העצימו את הסכסוך המתמשך.

סוריה וסעודיה היו הראשונות לנקוט יוזמה. מאוגוסט 2010 היו שתי המדינות מעורבות בסדרה של מפגשים דו-צדדיים ותלת-צדדיים, שנועדו למנוע את הסלמת העימות בלבנון ולגבש הסכמה בנוגע לעמדה משותפת בעניין בית הדין המיוחד של האו"ם ללבנון ובנוגע להתמודדות עם כתבי האישום, לכשיתפרסמו בסופו של דבר.³ מובן שנוסף על מילוי תפקיד חיובי כ"מתווכות", העניקו מפגשים אלה לסוריה ולסעודיה הזדמנות להבליט את השפעתן הרבה ואת כוחן כלפי מדיניות הפנים בלבנון, ואת השפעתן הישירה על ההחלטות שמקבל ראש הממשלה סעד אל-חירירי. לדוגמה, בנובמבר 2010 דיווח עיתון מקומי, כי הדיונים הפנימיים בנוגע להתמודדות עם בית המשפט המיוחד של האו"ם נדחו לסוף החודש בציפייה להסכם סעודי-סורי בעניין בית הדין המיוחד ללבנון, הסכם שיישמו בלבנון יציעי אולי מוצא מהמשבר הנוכחי.⁴

בעוד סוריה מקיימת מפגשים עם סעודיה ועם ממשלת לבנון למניעת גלישה לאלימות בתוך לבנון, החקירות הנמשכות של בית הדין המיוחד וידיעות בדבר כתבי אישום צפויים נגד אנשי חזבאללה החלו לתת אותותיהם בכל הקשור ליחסי סוריה עם ממשלת לבנון. בחודשים האחרונים התקיימו מגעים מוגברים בין אנשי ממשלת ה-14 במארס לבין שלטונות סוריה, עד שראש הממשלה סעד אל-חירירי התנצל לפני נשיא סוריה בשאר אל-אסד על שהאשים את סוריה במעורבות ברצח אביו.⁵ למרות הצעד הדרמטי שנקט ראש הממשלה כלפי סוריה, לא צפויה התקדמות אמיתית ביחסים הדיפלומטיים בין שתי המדינות כל עוד ממצאי בית הדין המיוחד מאיימים להאשים את חזבאללה.

בספטמבר 2010 החל שר החוץ של סוריה ואליד אל-מועלם לדרוש להחליף את בית הדין המיוחד של האו"ם ללבנון בצוות חקירה לבנוני בלעדי, ונתן בדבריו הד למשאלתם של חזבאללה ושל כוחות האופוזיציה בלבנון.⁶ מעניין ששבוע בלבד לאחר פרסום הצהרות אלה, הוציא שופט סורי צווי מעצר וכתבי אישום נגד 33 אזרחים סורים ולבנונים בהאשמה שחיבלו בראיות והעידו עדות שקר בעניין רצח אל-חירירי.⁷ אף ששגריר סוריה בלבנון, עלי עבד-אל-כרים, היה נחוש בהסברו שההאשמות הללו הן בגדר פעולה משפטית טהורה, בלי השלכות פוליטיות כלשהן, קל לפרשן כחלק מהמערכה שמנהלת סוריה להטלת דופי בבית

הדין המיוחד של האו"ם ובמאמצייה של ממשלת לבנון לעמוד מאחוריו. השערה זו זוכה לאישוש משמעותי בהתחשב בכך שכתבי האישום של סוריה משמשים ישירות את מאמצי חזבאללה להטיל ספק באמינות בית הדין המיוחד של האו"ם ללבנון בטענה שהסתמך כביכול על עדי שקר. דאגתה של סוריה מפני התפתחות החקירות של בית הדין המיוחד ותמיכתה המחודשת של ממשלת לבנון בעבודתו מצאו את ביטוין בצורה ישירה יותר. באוקטובר 2010, לדוגמה, ציין בגלוי ראש ממשלת סוריה מוחמד נאג'י עטרי, כיצד תופסת מדינתו את הממשלה הנבחרת, ואמר: "איננו מביאים בחשבון את 14, (שם קיצור לתנועת ה-14 במאוס שמנהיגה הוא ראש הממשלה חרירי) 15 או 16, מכיוון שמדובר בבניין קלפים"⁸.

שחקנית זרה אחרת שהגבירה לאחרונה את מעורבותה בסוגיית בית הדין המיוחד של האו"ם ללבנון, תוך כדי קריאת תיגר עליו והגנה על חזבאללה, היא בעלת-הברית האזורית העיקרית של הארגון, איראן. במהלך ביקור חשוב בלבנון באוקטובר 2010 הביע נשיא איראן מחמוד אחמדינ'ג'אד את תמיכתו בארגון השיעי הלבנוני, בהטילו ספק בטיב עבודתו ובעצמאותו של בית הדין המיוחד של האו"ם.⁹ גם ארצות-הברית, בתגובה על כוחו הפוליטי המתעצם של המחנה המתנגד לבית הדין המיוחד של האו"ם, ולמעורבותה הגוברת של איראן, הגבירה את מאמצייה הדיפלומטיים בהקשר של בית הדין המיוחד.¹⁰ לשם כך ביקר לאחרונה בבירות תת-מזכירת המדינה למזרח התיכון, ג'פרי פלטמן, ודחק בממשלה להמשיך את תמיכתה בבית הדין המיוחד של האו"ם ואת שיתוף הפעולה שלה אתו, וכן להתחייב לקבל את ממצאיו.¹¹

כללו של דבר, בית הדין המיוחד וחקירותיו המתמשכות תפסו תפקיד מרכזי ביחסי החוץ של לבנון. מצד אחד, כתבי האישום הצפויים העלו את המתח בכל הנוגע לפיתוח יחסים דיפלומטיים עם סוריה והובילו למעורבות מוגברת של איראן למען בעל-בריתה המקומי, חזבאללה. מצד אחר, ממשלת לבנון נתונה ללחצם של בעל-בריתה במערב, ובייחוד זה של ארצות-הברית, התובעים ממנה לחדש את תמיכתה בבית הדין המיוחד, בניגוד ללחצן של סוריה ושל איראן.

הפוליטיקה הפנים-לבנונית: החרפת המערכה נגד בית הדין המיוחד של האו"ם

בחודשים האחרונים, מנהל חזבאללה מערכה כפולה – הן להטלת דופי בבית הדין המיוחד ובעבודתו, והן ליצירת חלופה פנימית לבחינת רצח אל-חרירי. הטונים של הארגון במערכה זו נעשו תוקפניים יותר ויותר, והובילו לעלייה כללית במתח הפוליטי והכיתתי במדינה.

כבר ביולי 2010 הוביל מעצרים של שני עובדי "אלפא", אחת משתי חברות הטלפונים הניידים המקומיות, בהקשר של חקירה רחבה שהתמקדה באזרחים

לבנונים שהואשמו בריגול למען ישראל, את חזבאללה להגביר את ביקורתו על בית הדין המיוחד.¹² הסתמכותו כביכול של בית הדין המיוחד על רישומי טלפון שהושגו באמצעות "אלפא", הביאו את חזבאללה להטיל ספק במהימנות הראיות שנאספו.¹³ בעקבות מעצר עובדי "אלפא" החל הארגון השיעי הלבנוני לטעון שבית הדין המיוחד של האו"ם הוא "מיזם ישראלי",¹⁴ בעוד סגנו של המזכיר הכללי של הארגון, וליד שוקרייה, הצהיר: "אמינותו של בית הדין הבינלאומי מוטלת בספק שכן הוכח כי הוא נגוע בפוליטיזציה".¹⁵

אסטרטגיה אחרת של חזבאללה להטלת דופי באמינות בית הדין המיוחד של האו"ם הייתה הטענה, שהצליח להשיג מידע המפליל את ישראל ישירות ברצח אל-חירי. האשמה זו הושמעה לראשונה באוגוסט 2010.¹⁶ עם זאת, כאשר הן התובע הכללי של לבנון, השופט סעד מירזה,¹⁷ והן התובע של בית הדין המיוחד של האו"ם ללבנון, דניאל בלמר, קראו לחזבאללה להציג את הראיות, היסס תחילה הארגון, ולאחר מכן הציג מידע שהוגדר "חלקי".¹⁸

נוסף על הטלת דופי בבית הדין המיוחד, התכונן חזבאללה לפרסום האפשרי של כתבי אישום נגד אנשיו, והודיע שיראה במסמכים כאלה "הכרזת מלחמה", וכן יסרב למסור את אנשיו לידי בית הדין.¹⁹ הצהרות עוינות אלה לוו ב-28 באוקטובר 2010 בנאום של המזכיר הכללי חסן נסראללה, שבו שוב הועלו הטונים של העימות עם בית הדין המיוחד בעקבות התנגשות בין חוקרי בית הדין לבין קבוצת נשים, בתגובה על בקשתו של צוות האו"ם לקבל גישה לרישומים הגניקולוגיים של מרפאה בפרברים הדרומיים של בירות.²⁰ באותו מעמד קבע נסראללה: "העתקים של מה שאוספים החוקרים הבינלאומיים מועברים לישראל... מה שקורה הוא הפרה. החקירה הסתיימה. כתבי האישום שהם אומרים שהם יפרסמו נכתבו כבר בשנת 2006. העסק סגור". כן קרא נסראללה ל"כל פקיד בכיר בלבנון ולכל אזרח בלבנון להחרים חקירות אלה ולא לשתף איתן פעולה".²¹

בעודו מותח ביקורת על בית הדין המיוחד של האו"ם וקורא להחרמתו ולפירוקו, גינה חזבאללה את סירובו של בית הדין להעמיד לדין כמה מעדי השקר כביכול, שהואשמו בחבלה בחקירת ההתנקשות באל-חירי בשלביה המוקדמים. עדים אלה, לשיטתו, אמורים להיות מואשמים בבידוי ראיות ובחבלה משום שעדויותיהם תרמו כביכול למעצר ארבעה גנרלים מהמחנה הפרו-סורי בלבנון, וארבע שנים לא הועלו נגדם אישומים, עד ששוחררו בהעדר ראיות.²²

ביולי 2010 קרא חזבאללה לממשלה להקים ועדה לחקר "תיק עדי השקר".²³ תחילה סירבה הממשלה להיענות לדרישת הארגון, שנתפסה הן כמתערבת בעבודתו של בית הדין והן כחורגת מהגבולות הקונסטיטוציוניים בכל הקשור לכוחה של הזרוע המחוקקת, שכן חקירה כזאת היא בסמכות מערכת המשפט. עם זאת, עקב הלחץ שהפעיל חזבאללה, הסכימה באוגוסט 2010 מועצת השרים

לבחון את "תיק עדי השקר", מסמך שהושפע בעיקרו מעדות הגנרל ג'מיל אל-סייד, אחד מארבעת הגנרלים הפרו-סורים שנעצרו בקשר לרצח אל-חרירי.²⁴ כתב האישום של סוריה מספטמבר 2010 נגד 33 "עדי שקר" סייע כאמור לחזבאללה במאבקו והוביל את הארגון להגביר את מאמציו לפתיחת חקירה מקבילה. הארגון לחץ לדון ב"תיק עדי השקר" בקבינט בטענה שזהו הנושא החשוב ביותר שעל הממשלה לדון בו, וזוהי בדיקה שאין לדחותה.²⁵

בחודשים האחרונים המשיכו חזבאללה וכוחות אופוזיציה אחרים לתבוע, שהקבינט יחליט להעביר את "תיק העדים" למועצה השיפוטית, צעד שעורר את התנגדות כוחות ה-14 במאוס.²⁶ בסופו של דבר ארגנו שרי האופוזיציה חרם על הקבינט וקיימו ישיבות חלופיות לדון ב"תיק העדים".²⁷ בנובמבר 2010 הסכימו שני המחנות לדחות זמנית את העימות בסוגיה כדי להימנע מהתנגשות גלויה בתוך הקבינט, העלולה להוביל למשבר חמור בממשלת אל-חרירי ואף לשיתוקה של המערכת הפוליטית, אם יימשך החרם של האופוזיציה.²⁸

מעימות פוליטי לאלימות כיתתית: הערכת הפוטנציאל להתחדשות הסכסוך הפנימי

עד כה לא נצפו התנגשויות גלויות בין כוחות האופוזיציה בראשות חזבאללה לבין מחנה ה-14 במאוס, אבל הטונים של העימות הפוליטי הפכו תוקפניים יותר ויותר. יתרה מכך, חזבאללה העלה את הטונים של העימות הפוליטי בכך שחזר להציג את עוצמתו הצבאית, אולי כאזהרה לממשלה במקרה של הגשת כתבי אישום נגד אנשי הארגון בעתיד. את הדוגמה הטובה ביותר למגמה זו אפשר לראות בתצוגה של כ-15 כלי רכב חמושים בלוחמים ובכלי נשק, שהציג הארגון בשדה התעופה הבינלאומי של בירות באמצע ספטמבר. במעמד זה הציג חזבאללה את עוצמתו הצבאית כחלק ממצעד קבלת פנים לגנרל ג'מיל אל-סייד.²⁹ כאות לתמיכתו בגנרל הפרו-סורי, שכזכור הואשם תחילה ברצח אל-חרירי ושוחרר בהמשך בהעדר ראיות, הצהיר חזבאללה: "המפלגה תגדע את ידו של מי שינסה לפגוע לרעה בגנרל אל-סייד... ג'מיל... וחזבאללה פועלים מכוח החוק ומכבדים את מוסדות המדינה. אנו קשורים למדינה, אך אנו גם יודעים בביטחון גמור שכמה שופטים נגועים בפוליטיזציה ובשחיתות, ולכך אנו מתנגדים".³⁰ תצוגת כוח גלויה זו לוותה, כמה שבועות אחר-כך, ב"תרגיל" של חזבאללה בבירות, שנועד להדגים את יכולתו של הארגון להשתלט על הבירה במקרה של עימות מזוין.³¹

בתגובה הגבירו כוחות ה-14 במאוס את ביקורתם על חזבאללה והוסיפו לתמוך בעבודת בית הדין המיוחד של האו"ם. את סירובו של חזבאללה לכבד את בית הדין המיוחד ואת המערכה של הארגון ליצירת חלופה, הם פירשו כחלק ממיזם חתרני, שמטרתו בסופו של דבר להשתלט על לבנון בהפיכה צבאית ולהפוך

אותה לעושת דברה של איראן.³² כך למשל, ב־3 בנובמבר 2010 הגדירה הצהרה רשמית של כוחות ה־14 במארכ את עמדתו השלילית של חזבאללה כלפי בית הדין המיוחד – חלק מ"מסע הפחדה אנטי־לבנוני", ועוד הוסיפה: "תרחישי אימה מופצים על בסיס יומיומי ומטרתם להשתלט על המדינה לתמיד. חזבאללה, מפלגה טוטליטרית המובילה את המערכה, טועה אם היא מאמינה שהתנאים שהיא מעמידה והקמפיין שלה יאלצו את הלבנונים לסגת מעקרונותיהם האיתנים. איש לא יוכל להחזיר את השעון לאחור או למחוק את ההישגים הלאומיים שהתאפשרו בזכות התקוממות העצמאות".³³ גם המנהיגים הנוצרים של כוחות ה־14 במארכ טענו כי ללבנון נשקפת כעת "סכנה חמורה",³⁴ והדגישו את חששם מפני השתלטות אפשרית של חזבאללה. פוטנציאל התפרצות האלימות בין הצדדים גבוה אפוא כפי שאושר בדיווח של העיתון **א־שרק אל־אווסט**, שהסביר כיצד השפיעו ההתנגשויות הפוליטיות ב"תיק עדי השקר" על שוק הנשק הלבנוני, שנרשמה בו עלייה ניכרת בביקוש המקומי.³⁵

ואולם לעת עתה יש כמה גורמים המונעים התפרצות: העיכוב בפרסום כתבי האישום, מאמצי הפיוס הנמשכים של סוריה ושל סעודיה, והמאמצים הפנימיים למניעת משבר בממשלת לבנון. בעוד אין בכוחה של לבנון לשלוט במועד הגשת כתבי האישום, הצעד החשוב ביותר שבאפשרותה לנקוט למניעת הידרדרות לאלימות הוא לשמור על המשך שלטונו של ראש הממשלה. התפטרות אפשרית של סעד אל־חרירי עלולה להוביל לריק שלטוני ולהתמוטטות הממשלה הנבחרת, מה שעלול להביא לידי כך שהצדדים יעבירו את העימות מהפרלמנט לרחובות. בהמשך הזמן, אם יוגשו כתבי האישום של בית הדין המיוחד המפלילים את חזבאללה, תעמוד לפני אל־חרירי דילמה פוליטית מורכבת ביותר, והוא יאלץ לבחור בין המשך שיתוף הפעולה שלו עם בית הדין המיוחד לבין סירוב לפעול בהתאם לממצאיו. האפשרות הראשונה טומנת בחובה את הסיכונים של התמוטטות הממשלה, הרחקת חזבאללה, ובסופו של דבר חידוש האלימות הכיתתית; אפשרות הפעולה השנייה בעייתית לא פחות. באמצעות "התחמקות מהקליע" והימנעות מרדיפת חזבאללה, אל־חרירי לא רק יפנה עורף למחויבויות הבינלאומיות של המדינה כלפי בית הדין המיוחד של האו"ם, אלא גם – ו חשוב מכך – ייאבד את האמינות הפוליטית, שלה הוא זקוק כדי למשול במדינה.

סיכום: ההשלכות הנגזרות מהקמתו של בית הדין המיוחד של האו"ם ללבנון

המשבר הפוליטי שיצרה חקירת בית הדין המיוחד של האו"ם ללבנון הגביר את השפעתן הישירה של סוריה ושל סעודיה בלבנון, באמצעות מאמצי התיווך הנמשכים של שתי המדינות. בד בבד, הפרסום האפשרי של כתבי אישום נגד אנשי

חזבאללה הוביל להקפאת ה"דטאנט" המתמשך בין סוריה לבין ממשלת לבנון, שכן משטרו של אסד הפך פעיל ביותר בהתנגדותו לבית הדין המיוחד. לבנון עומדת אפוא במוקד של לחץ בינלאומי המופעל עליה הן מהמחנה התומך בבית הדין המיוחד (ובייחוד מארצות-הברית), והן מתומכיו המקומיים של חזבאללה (סוריה ואיראן).

במישור הפנים-לבנוני, בית הדין המיוחד של האו"ם ללבנון וכתבי האישום הצפויים שהוא עומד לפרסם חוללו משבר פוליטי בין כוחות ה-14 במארס – התומכים בבית הדין המיוחד והמחויבים לקיים את ממצאיו – לבין כוחות האופוזיציה של ה-8 במארס. בחודשים האחרונים הלכה והחריפה נימת ההתנגדות לבית הדין המיוחד, והגיעה לשיא בקריאתו של חזבאללה לפירוק "בית הדין שבשליטת ישראל", ובקריאתו לכל האזרחים להחרים את הממשלה. בד בבד ניהל הארגון השיעי מסע פנימי לקיום חקירה חלופית של כמה "עדי שקר", שלטענתו חיבלו בראיות שאסף בית הדין. סירובו של מחנה ה-14 במארס לפעול במסלול המוצע גרם לשיתוק הקבינט של לבנון, מצב העלול להידרדר למשבר כולל בממשלה הנבחרת, או אפילו להצית אלימות כיתתית מחודשת.

הן מאמצי הפיוס הנמשכים של סעודיה ושל סוריה, והן השפעתו של ראש הממשלה מנעו את הסלמת הסכסוך. בטווח הארוך יותר, ראש הממשלה אל-חריירי, בנו של המנהיג הנרצח, הוא קרוב לוודאי הפוליטיקאי הלבנוני היחיד בעל הסמכות המוסרית לנטרל את הסכסוך בכך שיסרב לפעול על-פי המתווה המשתמע מהגשת כתבי אישום נגד אנשי חזבאללה. בחירה כזאת עלולה לגבות ממנו מחיר מבחינת אמינותו וכוחו, ולפיכך ראש הממשלה ניצב בפני מה שנראה כתרשים שבו יוכל רק להפסיד (lose-lose). חזבאללה מוטרד אף הוא מהאפשרות שיוגשו כתבי האישום, שיגרמו נזק ללגיטימיות המקומית של הארגון. לכן שיתוף פעולה עם בית הדין המיוחד או קבלת ממצאיו אינם אפשרות מעשית בעבורו. בדומה לכך, הצהרה ולפיה אנשי חזבאללה האשמים הם בבחינת "תפוחים רקובים" תפגע בתדמיתו המאוחדת ובעלת השליטה הפנימית של הארגון. עם זאת, גם ליציאה נגד בית הדין המיוחד ונגד ממשלת לבנון נודעות השלכות בעייתיות, ובראש ובראשונה ההסלמה האפשרית של הסכסוך הפנימי לסכסוך פנימי ארוך ומדמם.

מנקודת מבטה של ישראל, הדילמה של לבנון עלולה לטמון בחובה השלכות ביטחוניות ישירות. מצד אחד, האשמת חזבאללה בהתנקשות עשויה להנחית מכה קשה לאמינות ולפופולריות של הארגון, מה שיכול להיחשב התפתחות חיוביות בעבור ישראל. מנגד, האפשרות להתפוצצות הסכסוך הפנימי יחד עם פרסום כתבי אישום עלולה להוביל בסופו של דבר למצב שבו חזבאללה – באמצעות עוצמתו הצבאית – יצליח לבסס מחדש את כוחו ואת השפעתו בלבנון. בדומה לכך, אי-יציבות פנימית נמשכת עלולה להוביל לחידוש הנוכחות הסורית בלבנון ולהגברתה,

תרחיש שאף הוא נחשב בעל פוטנציאל לגרימת נזק לביטחון ישראל. מצד אחר, סירוב של לבנון לשתף פעולה עם בית הדין המיוחד אף לו יש השלכות שליליות על ישראל, שכן הוא יחזק את חזבאללה ויפרק את ההתנגדות הפוליטית כלפיו.

מאמר זה ניתח את המשבר הפוליטי שהתעורר סביב ממצאי החקירה של בית המשפט המיוחד של האו"ם ללבנון (STL) וסקר את האירועים עד סוף שנת 2010. ערב העברת גיליון זה לדפוס חלו התפתחויות פוליטיות בלבנון, שעל אפשרות קיומן הצביעה המחברת, אך אין הן נידונות בו.

המשבר הפנימי שתואר במאמר הוחרף והועצם בינואר 2011 בשל התפטרותם מהקבינט של עשרה שרים מקואליציית ה-8 במאוס ושל שר עצמאי, שמונה על ידי הנשיא סלימן. התפתחות זו גרמה בתורה להתמוטטות ממשלת האחדות, שבראשה עמד סעד חריירי. נסיבות אלה יחייבו כעת התייעצויות בפרלמנט להקמת ממשלה חדשה אולם בהיעדר הסכם בין הגושים אשר למבנה הממשלה החדשה ואשר לממצאי בית המשפט, עלולה המערכת הפוליטית בלבנון למצוא עצמה משותקת, וחוסר היציבות בלבנון עלול לגרום להעצמת הסכסוך הפנימי.

הערות

- 1 "Lebanese Army Won't Arrest Indicted Hezbollah Members," *As-Safir*, July 20, 2010. (Translation by MidEast Wire).
- 2 "Sources to Anbaa: indictment accuses 3 to 8 Hezbollah elements!," *Al-Anbaa*, September 29, 2010; "KSA Informed Damascus About The Delay Of Indictment Until March," *Al-Akhba*, October 23, 2010. (Translation by MidEast Wire).
- 3 Kamel Sakr, "Syrian Sources: Assad, Abdullah Agree With Lebanese Sides Over Tribunal," *Al-Quds al-Arabi*, August 3, 2010; Jean Aziz, "Talk About The Tribunal Between [Beirut's] Suburbs And Damascus," *Al-Akhbar*, June 15, 2010; Ibrahim al-Amin, "Saudi Ambassador: Tribunal In The Hands Of The Security Council," *Asharq al-Awsat*, October 2, 2010; "Syrian-Lebanese Summit Aims At Calm," *Elaph*, November 17, 2010 (Translation by MidEast Wire).
- 4 Wafa Awwad, "Lebanese State On Vacation Until Syrian-Saudi Settlement Is Ripe," *Al-Bayan*, November 18, 2010. (Translation by MidEast Wire).
- 5 Ian Black, "Accusing Syria Of Killing PM Was Wrong, Says Lebanon Leader," *The Guardian*, September 7, 2010.
- 6 "Syrian Foreign Minister Says Lebanon Tribunal 'Irredeemably Politicized,'" *Al Manar*, September 30, 2010. Available from LexisNexis (Translation provided by BBC Monitoring Middle East).
- 7 "Warrants 'Purely Judicial', Not Linked To Syria Ties – Envoy," *Al Manar*; October 4, 2010. Available from LexisNexis (Translation provided by BBC Monitoring Middle East).
- 8 "Rival Camps Maintain Truce On Tribunal For Lebanon Rhetoric," *The Daily Star*, 8

- October 24, 2010.
- 9 בנדטה ברטי, "אחמדינג'אד בבירות: אישור השפעתה של הרפובליקה האסלאמית בלבנון", *מבט על*, גליון 217, המכון למחקרי ביטחון לאומי, אוניברסיטת תל אביב, 20 באוקטובר 2010. <http://www.inss.org.il/heb/research.php?cat=79&incat=&read=4507>.
- 10 Mark Landler, "In Mideast House of Cards, U.S. Views Lebanon as Shaky," *The New York Times*, October 26, 2010.
- 11 Sami Moubayed, "Hariri's Moment Of Truth Nears," *Asia Times On Line*, November 2, 2010.
- 12 "Lebanese Court Sentences Spy To Death," Reuters, July 14, 2010.
- 13 "Lebanese Figures React to Hezbollah Leader's Speech On Tribunal, Spies," *Lebanese National News Agency*, July 17, 2010. (Translation by MidEast Wire).
- 14 "Lebanese President Continues Talks With Political Leaders To Ease Tension," *The Daily Star*, July 24, 2010.
- 15 Layal Abu Rahal, "Hezbollah: We Warn Against a Possible Predicament," *Asharq al-Awsat*, July 20, 2010.
- 16 "March 14: Why Did Nasrallah Hide Information Condemning Israel?" *Asharq al-Awsat*, August 5, 2010. (Translation by MidEast Wire).
- 17 "Mirza: We Did Not Receive Nasrallah's Documents Yet," *Asharq al-Awsat*, August 17, 2010. (Translation by MidEast Wire).
- 18 "The Underlying Rejection Of Nasrallah's Documents," *Al-Quds al-Arabi*, August 25, 2010.
- 19 Khaled Saghie, "Dear Mr. Cassese," *Al-Akhbar*, September 27, 2010. (Translation by MidEast Wire).
- 20 "The Speech Delivered By Hezbollah Secretary General Sayyed Hassan Nasrallah on The Conduct and Performance of The International Investigation Committee and The International Investigators Delivered on Thursday October 28, 2010".
- 21 **שם.**
- 22 Ian Black, "Accusing Syria Of Killing PM Was Wrong, Says Lebanon Leader." 23
- "March 14 Rejects Hezbollah Pitch To Probe False STL Witnesses," *The Daily Star*, July 28, 2010.
- 24 Nicolas Nassif, "Junblatt: I Have Nothing To Do With The False Witnesses," *Al-Akhbar*, August 19, 2010.
- 25 "Shaykh Qassem: Hezbollah Rejects Postponing False Witnesses Issue." *Al Manar*, September 17, 2010. (Translation provided by BBC Monitoring Middle East).
- 26 "Rival Camps Maintain Truce On Tribunal For Lebanon Rhetoric," *The Daily Star*, October 24, 2010.
- 27 "Lebanese Opposition Ministers Hold Meeting On Cabinet Sessions, False Witnesses," *Al-Manar*, November 4, 2010. (Translation provided by BBC Monitoring Middle East).
- 28 "Lebanon: Agreement To Postpone Political "Explosion,"" *Al Watan*, November 11, 2010. (Translation by MidEast Wire).
- 29 "Hariri Expects Hizbullaha Takeover," *Middle East Newslin*, Vol. 12, No. 399, October 26, 2010.
- 30 Paula Astih, "Hezbollah Sources: We Will Cut The Hand That Will Touch Jamil Al-

- Sayyed,” *Asharq al-Awsat*, September 19, 2010. (Translation by MidEast Wire).
 “Hizbullah Trains To Take Over Lebanon,” *Middle East Newslin*, Vol. 12, No. 409, 31
 November 2, 2010.
- “Interview with Former MP Fares Souaid, Coordinator of the Secretariat General of
 the March 14 Forces,” *Rai al-Aam*, September 18, 2010. (Translation by MidEast
 Wire). 32
- “Lebanon’s 14 March Team Issues Statement On Hezbollah, Tribunal,” *Lebanese* 33
National News Agency, November 6, 2010.
- Elias Sakr, “March 14 Christians: Lebanon in ‘Grave Danger,’” *The Daily Star*, 34
 November 6, 2010.
- Paula Astih, “The Arms Market Is Very Active In Lebanon,” *Asharq al-Awsat*, 35
 October 3, 2010. (Translation by MidEast Wire).