

התכנית להגנה נגד טילים (NMD): האם יש מסר למזרח התיכון?

אמילי לנדאו

השנים במישור הבלתי קונבנציונלי נראה, כי העדפה אמריקנית של מדיניות המבטאת גישה חד-צדדית המתמקדת בהערכת יכולות, על פני גישה המשלבת הערכת יכולות ובחינת כוונות, עלולה לחזק במישור הבינלאומי את הנורמה של "עזרה עצמית" ("Self Help") על פני גישה של דיאלוג או שיתוף פעולה דו-צדדי או רב-צדדי בתחום הביטחון (שתכליתו ברור כוונות). למגמה זו צפויות להיות השלכות משמעותיות, גם אם עקיפות ולא מיידיים, על דרכי ההתמודדות עם איום הטילים במזרח התיכון. זאת, לאור התייחסותה של ארה"ב לאיראן ועיראק כאיומים העיקריים בהקשר זה, וכן לאור ניסיון העבר בקידום תפישה של שיתוף פעולה בטחוני אזורי במזרח התיכון, במסגרת השיחות הרב-צדדיות לבקרת נשק ובטחון אזורי (ACRS), המוקפאות מאז 1995.

מערכות הגנה כמקור לאיום?

התמודדות עם איום טילים תוך התמקדות במערכות הנשק עצמן עלול להוביל מדינות למרוצי חימוש מתמשכים. על אף ייעודן המוגדר של מערכות לאומיות להגנה נגד טילים – הגנה על מדינות מפני התקפה – במצבים של מאזן הרתעה, מערכות אלה עלולות להיתפש כפוגעות באפקטיביות של היכולות הבלתי קונבנציונליות שבידי הצד השני. הפרה זו של מאזן הרתעה עלולה לפגוע בתחושת הביטחון של אותן מדינות, ובכך להצדיק בעיניהן הצטיידות צבאית נוספת במטרה לשקם את האיזון שהופר. ההגיון שהנחה את המעצמות בעת חתימתן על הסכם ה-ABM, התבסס על החשש מאפשרות זו של מרוץ טילים מסוכן, שבו כל צד מתמודד עם מערכות

הצרה, הנוגעת להשלכות התכנית האמריקנית על התכנית הישראלית להגנה נגד טילים – תכנית ה"חץ". ההנחה הרווחת היא, שהתכנית האמריקנית תכלול הקצאה תקציבית לפיתוח מערכות הגנה זירתיות (Theater Missile Defense-TMD), בהן נכלל פרוייקט החץ. אם כך יקרה, תוכל ישראל להרחיב את שיתוף הפעולה עם ארה"ב בשטח זה. זיהוין של איראן ועיראק כחלק מהאיומים, ההופכים את תכנית ה-NMD להכרחית מבחינתה של ארה"ב, מתקבל בישראל באופן חיובי, שכן גם ישראל מתייחסת לשתי המדינות האלה כאיומים מרכזיים במישור הבלתי קונבנציונלי.

אך למעשה, תכנית ההגנה נגד טילים מעלה שאלות בעלות משמעות אסטרטגית רחבה באשר לגישה הבסיסית שיש לאמץ כמענה לאיום הטילים הבליסטיים. השאלה העיקרית אינה האם קיים איום בלתי קונבנציונלי מצד איראן, עיראק או צפון קוריאה. ניתן לקבוע במידה לא מבוטלת של ודאות, כי מדינות אלה משקיעות מאמצים רבים בפיתוח ו/או ברכישת יכולות בלתי קונבנציונליות. אם כן, יש לציין שהאיום לא נראה כמיידי או דחוף. הסוגייה אליה יש להתייחס באופן מעמיק נוגעת להשלכות הגישה, שעל פיה פיתוח חד-צדדי של יכולות הגנתיות הוא המענה האפקטיבי ביותר להתמודדות עם האיום הזה. דגש זה על יכולות היריב עלול להיות בעייתי, במיוחד כאשר ארה"ב מוצאת עצמה במצב, שבו עליה להתמודד עם איום טילי ממוקדים שונים, ועם משוואת הרתעה מורכבת יותר מזו שהתקיימה בתקופת המלחמה הקרה.

על רקע יחסי ההרתעה, שהתבססו במהלך

למן השבועות הראשונים לכהונתו הבהיר ממשל בוש, כי למרות שלא עובדו עדיין תכניות עבודה, התכנית להגנה לאומית נגד טילים (ה-National Missile Defense - NMD) נמצאת במקום גבוה בסדר היום של הממשל החדש. התכנית נועדה להגן על כל שטחה של ארה"ב, על הכוחות האמריקניים המוצבים בעולם ועל בנות בריתה של ארה"ב כנגד שיגור מקרי של טילים בליסטיים, או מתקפות טילים מצד מדינות דוגמת איראן, עיראק וצפון קוריאה. בספטמבר 2000, הודיע הנשיא, דאז, קלינטון, כי יימנע מלקבל החלטות הנוגעות לביצוע תכנית ה-NMD וכי יותיר אותן לממשל החדש. דבריו אלה באו על רקע דיון ציבורי, שמתקיים בארצות הברית בשנים האחרונות, באשר לגיבושה של תכנית זו. במסגרת דיון זה עלו שאלות הקשורות ליכולת הטכנית של המערכת להתמודד עם התקפת טילים; ליחס שבין עלות הפרוייקט למידת האיום הנשקף ודחיפותו; ולהיבט נוסף, אולי החשוב ביותר – ההשלכות של התכנית על הבנות קודמות בתחום בקרת הנשק.

הוויכוח באשר ליתרונות והחסרונות היחסיים של התכנית עסק גם בעמדתן של רוסיה וסין, המתנגדות באופן תקיף לתכנית האמריקאית. שתי אלה מצביעות על העובדה, כי התכנית מנוגדת, למעשה, להסכם ה-ABM שנחתם ב-1972 בין ארה"ב וברית המועצות. כמה מדינות באירופה הביעו אף הן את התנגדותן, בטענה, כי התכנית עלולה לעודד מרוץ חימוש חדש.

הוויכוח המתנהל בנושא בארה"ב, עורר עניין מסוים גם בישראל. אך, נראה, כי הדיון בישראל בהקשר זה מתמקד בעיקר בשאלה

נגד טילים של הצד האחר באמצעות הגדלה משמעותית של מאגר הטילים שלו.

קשה מאד לבסס טענה, כי מערכת נשק מסוימת היא הגנתית במהותה. אפילו תומכי תיאורית ה-Offensive-Defensive, אשר מתמקדים במאזן ההגנה/ התקפה בין מדינות ובהשפעתו על האפשרות לפתיחת מלחמה, אינם מבססים טיעוניהם על היכולת לסווג מערכות נשק על פי שיוך בסיסי לקטגוריה של הגנה או התקפה. הוויכוח שמתנהל בסוגיית ה-NMD מאשר את הבעייתיות הכרוכה בדגש יתר על מערכות הנשק עצמן. כל אחד מהצדדים בוויכוח מתמקד בעניין היכולות על מנת לקדם את הטעון שלו. תומכי התכנית מדגישים את האיום הטמון ביכולת הטילית המופנית כלפי ארה"ב. אולם, מתנגדי התכנית, המדגישים אף הם את חשיבות היכולות, נותנים תוקף למשוואת מרוץ החימוש כאשר הם טוענים, כי מערכת ההגנה מפני טילים, תתקבל בחשד על ידי אלה שמפניהם היא אמורה להגן, ותעודד אותם להגדיל את יכולותיהם הבלתי קונבנציונליות.¹

בתחום לימודי הביטחון קיימת הבחנה בין **יכולות** של מדינות לבין **כוונותיהן**, כדרך להעריך באופן אמין את האיום בפועל הנובע

1. דו"ח סודי של המודיעין האמריקאי, אשר צוטט במאמר בני יורק טיימס באוגוסט 2000 הזהיר, כי סין עלולה להגדיל את הארסנל הגרעיני שלה מ-20 טילים גרעיניים ארוכי טווח לקרוב ל-200 עד 2015 על מנת להתמודד עם התוכנית המוגבלת אשר נשקלת על-ידי ממשל קלינטון (Steven Lee Meyers, "US Missile Plan Could Reportedly Provoke China," NYT, 10 August 2000) כפי שהופיע בתרגום לעברית במהדורת הארץ, 11.8.2000.

ממערכות נשק מסוימות. מידת האיום המיוחסת למערכת נשק היא נגזרת של הכוונות של אלה המחזיקים בה ועלולים לעשות בה

**העדפה אמריקנית של
מדיניות המבטאת גישה
חד-צדדית המתמקדת
בהערכת יכולות, על פני
גישה המשלבת הערכת
יכולות ובחינת כוונות,
עלולה לחזק במישור
הבינלאומי את הנורמה של
"עזרה עצמית"
("Self Help") על פני גישה
של דיאלוג בתחום
הביטחון (שתכליתו
בירור כוונות).**

שימוש. המצדדים בגישה זו מדגישים את מאפייניה הבסיסיים של המדינה בעלת הנשק: למשל, האם מדובר במדינה המכירה בסטטוס קוו הפוליטי/טריטוריאלי של המדינות השכנות או במדינה בעלת שאיפות התפשטות. כאשר מתמקדים בכוונותיה של מדינה, יש להיות ערים לכך שכוונות אינן מייצגות בהכרח מאפיין יציב ובלתי משתנה של מדינה, אלא שהן עשויות להשתנות בהתאם למערכת

היחסים המתעצבת לאורך זמן בינה לבין מדינות אחרות.

מסרים שונים למדינות שונות

הדילמה הגלומה בהתמקדות יתר ביכולות נעשית מורכבת יותר כאשר מערכת הרתעה נוגעת ליותר משתי מדינות, וכאשר הצבתה של מערכת נשק מסוימת אמורה להעביר מסרים שונים למדינות שונות. במקרה הנדון, מבקשת ארה"ב להעביר מסר שלוש מדינות - איראן, עיראק וצפון קוריאה - שביכולתה להגן על כל שטחה מפני התקפה בלתי קונבנציונלית מצדן. אבל התכנית להציב מערכת הגנה לאומית אמריקאית מעוררת תגובה גם בקרב מדינות נוספות הנמצאות ביחסי הרתעה עם ארה"ב. רוסיה וסין מתייחסות בחשדנות לתכניתה של ארצות הברית למרות שעל-פי הצהרותיה תכנית זו איננה מכוונת כלפיהן. מנקודת מבטה של סין, מסוגלת מערכת ה-NMD להתמודד עם שיגור בוז'מני של כל הטילים נושאי ראשי חץ גרעיניים הנמצאים ברשותה, ובכך להביא למעשה לנטרול המאגר שלה. (עבור רוסיה המצב שונה מאחר שברשותה ארסנל גדול של טילים המצוידים בראשי חץ גרעיניים, שמערכת ההגנה האמריקאית אינה יכולה להתמודד ביעילות עם שיגורם הסימולטני). מידת האיום הנובעת ממערכות נשק היא פונקציה של מערכת היחסים השוררת בין מדינות. זו המסגרת בה מדינות מבהירות את כוונותיהן. הסתמכות יתר על ה-NMD פרושה הסתכנות בהדגשה מיוחדת של יכולות, וזאת על חשבון הדברות והבהרת כוונות.

דיון בנושא בקרת נשק הוא אמצעי חשוב

הטיפול באיומים בלתי קונבנציונליים במזרח התיכון

בכל הקשור להגנה נגד טילים בליסטיים, מצבה של ישראל איננו דומה למצבה של ארה"ב, מאחר שבמזרח התיכון מאזן ההרתעה ההדדית עדיין לא עוצב סופית. מתקפת טילי הסקאד, שספגה ישראל במהלך מלחמת המפרץ, הדגישה את הצורך במערכת הגנה מפני טילים. בעוד שההרתעה הגרעינית של ישראל יעילה כנגד מתקפה בלתי קונבנציונלית, היא איננה רלוונטית בתסריט של מתקפה קונבנציונלית. יתר על כן, כל עוד לא קובעה משוואת הרתעה גרעינית הדדית באזור, מערכות הגנה נגד טילים, לכשעצמן, אינן נתפשות בהכרח כמפירות איזון אזורי וכמניעות מרוץ חימוש. בנוסף, האיום שאיראן ועיראק מציבות על ישראל הוא יותר מוחשי מזה המוצב כלפי ארצות הברית. אם כן, הגנה נגד טילים איננה נושא שנוי במחלוקת בהקשר זה, והוויכוח שמתנהל בישראל סביב פרויקט החץ מתמקד ביכולת הטכנית של המערכת לספק הגנה יעילה כנגד מתקפת טילים (בעיקר בהקשר הגרעיני). אבל, דיון אזורי בבקרת נשק חיוני בהקשרים נוספים הנוגעים לאיומים בלתי קונבנציונליים במזרח התיכון. להחלטה בנוגע לעתיד פרויקט ה-NMD תהייה השפעה על המשך גיבושן של נורמות בינלאומיות בתחום בקרת הנשק, וכן השלכות גם על המזרח התיכון בכל הנוגע לחשיבות היחסית של בקרת נשק בהתמודדות עם איומים בלתי קונבנציונליים. בהקשר הגרעיני, ישראל ניצבת מול דילמה הדומה לזו של ארה"ב, במובן זה שהיא מנסה להעביר מסרים שונים לשחקנים שונים בתחום ההרתעה. היא מנסה להרתיע מדינות מסוימות

למערכות הגנה נגד טילים יכולה להיות תרומה לביטחון המדינה, אך בכל מקרה אין לראות בהן תחליף לתהליך בקרת נשק או לפעילות דיפלומטית נמרצת. בעוד שמערכות

**בהקשר הגרעיני, ישראל
ניצבת מול דילמה הדומה
לזו של ארה"ב, במובן זה
שהיא מנסה להעביר
מסרים שונים לשחקנים
שונים בתחום ההרתעה.
היא מנסה להרתיע מדינות
מסוימות (כיום איראן
ועיראק), אך בה בעת
היכולת הגרעינית
המיוחסת לישראל יוצרת
מתיחות עם מדינות
דוגמת מצרים**

הגנה מהוות תגובה חד-צדדית של מדינה לאיום בלתי קונבנציונלי, תהליך בקרת נשק מאפשר **לשני הצדדים** מסגרת לביטחון האפשרויות לשיתוף פעולה, הגעה להסכמות הדדיות והערכה יעילה של כוונות. תהליך זה מאפשר להתמקד ביחסי המדינות ולא במערכות הנשק שלהן כמקור האיום.

בידי מדינות על מנת להבהיר כוונותיהן הצבאיות. כיום, איראן ועיראק אינן מעורבות בדיאלוג בקרת נשק עם ארה"ב, למרות שהן שותפות למספר הסכמי בקרת נשק בינלאומיים, והדיאלוג עם צפון קוריהא נתקל בקשיים תחת ממשל בוש. במובן זה, יתכן כי לא קיימים עדיין ערוצים לפיתוח דיאלוג כזה. אבל, הגישה שמאמצת ארה"ב עלולה לכרסם בערך המיוחס לבקרת נשק כמטרה שיש לשאוף אליה, ועל ידי כך לחבל בסיכויים לפתח תהליך בקרת נשק עם מדינות אלה בעתיד.

החלטת הממשל לתמוך בפרויקט ה-NMD מצטרפת לסירוב הסנאט בסוף 1999, בתקופת ממשל קלינטון, לאשרר את האמנה לאיסור ניסויים גרעיניים (CTBT). התפתחויות אלה עלולות להיראות כאי-נחת גוברת של ארה"ב מתהליכי בקרת נשק כאמצעי להתמודדות עם איומים בלתי קונבנציונליים. ראוי לציין בהקשר זה, כי בהצהרות אחרונות של מספר אנשי ממשל אמריקניים ישנן התייחסויות אל הסכם ה-ABM כאל "היסטוריה עתיקה" או כאל "שריד מהעבר הרחוק". המסר הברור של ממשל בוש הוא, שאם תהיה סתירה שלא ניתנת לגישור בין תכנית ה-NMD להסכם ה-ABM, יעדיפו את ה-NMD.

לארה"ב דאגות אמיתיות ולגיטימיות הנובעות מהמשך הסיוע הטכני הרוסי לאיראן בתחום הטילים, ובהקשר הביולוגי-כימי. קשרים אלה מעלים שאלות לגבי מידת המחויבות של רוסיה עצמה למימוש היעדים של בקרת הנשק. אולם הנסיבות האלה רק מחדדות את החשיבות שבחתימה להקמתן ובקיומן של מסגרות, שבהן ניתן יהיה לנהל דיאלוג ביטחוני שוטף.

(כיום איראן ועיראק), אך בה בעת היכולת הגרעינית המיוחסת לישראל יוצרת מתיחות עם מדינות דוגמת מצרים המודאגות מכך, שהיכולת עלולה לשמש את ישראל גם למטרות התקפיות נגדן, למרות שזו איננה כוונתה של ישראל. תהליך בקרת נשק חשוב עבור ישראל, במיוחד לאור יכולתה המוגבלת להתמודד באמצעות מערכות הגנה קיימות עם יכולות גרעיניות שאיראן ו/או עיראק תשגנה בעתיד. במקרה זה, המסר האמריקאי הסמוי, שאיראן ועיראק הן מדינות לא רציונליות שאינן ניתנות להרתעה, עלול לפגום בערך המיוחס לגישת בקרת הנשק, ובכך להקשות עוד יותר על כינון עתידי של דיאלוג עם שתי מדינות אלה.

את תהליך בקרת הנשק במזרח התיכון יש לראות כתהליך ארוך טווח הכרוך ביצירת מסגרות דיון לליבון סוגיות ביטחוניות, ולשיתוף פעולה בטחוני-אזורי, וכן כמסגרת לברור כוונות. צעדים בוני אמון המכוונים לברור כוונות וחששות, יהוו בכל מקרה שלב מקדים להסכמים המתייחסים מעשית להיקף כוחות ומערכות נשק באזור. מסגרת זו תקנה למדינות את האפשרות לערוך הבחנה בין צעדים צבאיים בעלי כוונה התקפית לכאלה שאינם. על כן ראוי, שהמסר באשר לצורך לפעול ליצירתן של מסגרות אזוריות שיתופיות, שבהן ניתן יהיה ללבן את הנושאים השונים, יזכה להתייחסותם של הדרגים הרלוונטיים

בישראל, העוקבים אחר הוויכוח האמריקאי בסוגיית ה- NMD. הרלוונטיות הישירה של סוגיות אלה לנעשה במזרח התיכון איננה מובנת מאליה. אין ספק כי ישנו קושי לטעון כי במזרח התיכון היום, מדינות מתעניינות בדיאלוג לשיתוף פעולה אזורי ולבקרת נשק. אך, למשקל היחסי המוקנה כיום לנושא שיתוף הפעולה הביטחוני תהיה השלכה לגבי העתיד. במזרח תיכון רב גרעיני לא יהיה מנוס מדיון בסוגיות אלה, ולכן יהיה זה אינטרס ישראלי, כי בקרת נשק תמשיך להוות אמצעי מקובל ולגיטימי במערכת הבינלאומית.