

ביזור התלות האסטרטגית של ישראל

מרטין שרמן

מחדש של סדרי העדיפויות של ארצות-הברית, שינבע משינויים במציאות הגלובלית (כגון האיום הפוטנציאלי ההולך וגדל מצד סין על העליונות האמריקנית, או העלייה האפשרית בחשיבותה של אסיה המרכזית כספקית אנרגיה חלופית למזרח-התיכון); ג. אפשרות להתעוררות מחודשת של מגמת הבדלנות בארצות-הברית תוך התמקדות בענייני פנים, כתוצאה מפיצול גובר על רקע אתני, שיערער את הגדרת הלאומיות האמריקנית המקובלת. התפתחויות כאלה ואחרות עלולות לגרום לארצות-הברית להחליט להפנות את מאמציה לכיוונים חדשים תוך מתן חשיבות שולית למזרח-התיכון. לפיכך, אין לפסול אפשרות, שתנאים פנימיים ובין-לאומיים משתנים יכולים להניע את וושינגטון להגדיר מחדש את המחויבויות שלה באזור, ולאמץ עמדה אוהדת יותר כלפי מדינות ערב ותביעותיהן מישראל. יתרה מזו, קיימות סיבות "פרואיות" אבל מיידיות יותר, המצדיקות פעולה לקידום התפיסה של ביזור אסטרטגי. הסיבות האלה נובעות פחות מהצורך להחליף את ארצות-הברית כגורם המרכזי עליו מסתמכת ישראל, ויותר מהצורך להרחיב את מקורות התמיכה האסטרטגית שלה. זאת משום שגם אם התמיכה האמריקנית תימשך ברמתה הנומינלית הנוכחית, עלולה ישראל להיווכח, שהיא לא תענה על צורכי הביטחון שלה בעתיד. מצב כזה עלול להיווצר בשל סיבות שונות: א. שחיקה אינפלציונית בערכה הריאלי של חבילת הסיוע האמריקנית; ב. התייקרותן של מערכות נשק חדשות הרבה מעבר לשיעור של עליית האינפלציה הכללית; ג. העדר רצון, או יכולת, מצד ארצות-הברית לשאת בעלות הגידול הריאלי בצורכי הביטחון של ישראל – המבצעים והמודיעיניים כאחד – הנובעים מהופעתם של איומים חדשים, החל בטילים

קודם לכן. כמו כן, התקופה שבה שררה מתיחות קשה בין ארצות-הברית לישראל כאשר נעשתה "הערכה-מחדש" של המדיניות האמריקנית כלפי המזרח-התיכון בימי הנשיא ג'ורג' פורד ומזכיר המדינה הנרי קיסינג'ר, צריכה לשמש תזכורת לארעיותן של בריתות בין מדינות ריבוניות.

קיימים אמנם גורמים רבים, התורמים לקשרים האמיצים בין ישראל לבין ארצות-הברית בתחום הפוליטי, בתחום הצבאי ובתחום הערכים החברתיים המשותפים.

**על אף הנימוקים כבדי המשקל
בעד נקיטת יוזמה ישראלית נמרצת
לצמצום תלותה במקור אחד בלבד
של תמיכה אסטרטגית, היוזמה
הזאת עלולה להיות כרוכה
במחיר לא-מבוטל.**

אולם, הן התבונה הפוליטית והן נסיון העבר מצביעים על כך, שעל ההנהגה הישראלית להביא בחשבון את האפשרות, שייתכן כי האינטרסים של שתי המדינות לא ימשיכו להיות תואמים לעד. פער בין האינטרסים של שני הצדדים עלול להיווצר כתוצאה ממחלוקות מהותיות בשורה רחבה של תחומים – מתפוצת נשק וטכנולוגיה ועד ליחס לעולם המוסלמי. ניגוד האינטרסים יכול להתעורר גם בשל גורמים שאינם קשורים ישירות למדיניות הישראלית עצמה, כמו: א. שינויים במבנה הפוליטי הפנימי בארצות-הברית ובמידת ההשפעה של מוקדי כוח ו/או קבוצות לחץ פרו-ישראליות, או אנטי-ישראליות; ב. דירוג

השיקולים המחייבים ביזור אסטרטגי
מאז סיומה של מלחמת ששת הימים, היתה ישראל תלויה בארצות-הברית כמקור כמעט בלעדי של תמיכה אסטרטגית. התלות הזאת היא מצב מאוד לא רצוי עבור כל מדינה עצמאית, בייחוד עבור מדינה כמו ישראל, הנמצאת בסביבה גיאוגרפית-פוליטית עוינת. אמנם, היחסים ההדוקים יוצאי הדופן בין וושינגטון לבין ירושלים הניבו פירות מרובים עבור המדינה, אולם מנהיגי ישראל אינם יכולים להתעלם מאחד מעקרונות היסוד של היחסים הבין-לאומיים והוא, שהמערכת הבין-לאומית עדיין פועלת במידה רבה כמערכת אנרכית, שבה המדינות שואפות לקדם את האינטרסים הלאומיים שלהן בלי לתאם, או להכפיף אותם, לאינטרסים של מדינות אחרות. על כן, יש להתייחס לתקפות של הבריתות כזמנית, מוגבלת ותלויה בכך שהצדדים רואים את האינטרסים שלהם כמשותפים. הלורד סולסברי ביטא באופן תמציתי את מהותה של אותה אנרכיה באומרו, שבמערכת הבין-לאומית "הברית היחידה בת-הקיימא [בין אומות] היא העדר כל התנגשות של אינטרסים", שכן, אם תהיה התנגשות כזאת, לא יהיה דבר שיוכל לשמר את הברית, וכל המחויבויות הקודמות בין הצדדים יהיו חסרות ערך.

לפיכך, חשוב שישראל לא תשמיט מהזיכרון הלאומי שלה את גורלן של בעלות-ברית קודמות של ארצות-הברית, כגון דרום-ווייטנאם, שנטשו משהחלט כי העלות הכרוכה בהמשך התמיכה בהן מופרזת. כמו כן עליה לזכור את נסיונה שלה עם פטרונים אסטרטגיים בעבר. כך, המקרה של צרפת, שנסוגה מתמיכתה בישראל בעקבות מלחמת ששת הימים, הינו דוגמה הולמת לארעיותם של הקשרים בין האומות, לבביים ככל שהיו

בליסטיים לא-קונוונציונליים וכלה בלוחמה בעצימות נמוכה וטרור. התמודדות מוצלחת עם האיומים האלה מותנית אפוא במציאת מקורות חלופיים או נוספים.

ביזור אסטרטגי: קווים מנחים לתכנון

קיימות אפוא כמה סיבות מהותיות, המחייבות את ישראל להביא בחשבון תרחיש, שבו ארצות-הברית תצמצם באופן משמעותי את התמיכה האסטרטגית בה – בין אם במנחים מוחלטים, או בין אם ביחס לצרכים חדשים – ולגבש דרכי התמודדות עם המצב הזה. הצורך בהתכוננות מעין זו קיים בין אם השיקול העיקרי המנחה אותו הוא הרחבת המקורות הקיימים של משאבים אסטרטגיים עבור ישראל, או החלפתם – המלאה או החלקית.

צעד מקדים הכרחי לחיפוש מקורות תמיכה חלופיים, או נוספים, מחייב לאתר תחילה את המדינות העשויות להיות שותפות אסטרטגיות של ישראל בעתיד. התהליך הזה כרוך בזיהוי מדינות בעלות מאפיינים כלהלן:

- מדינות המתמודדות עם איומים משותפים או דומים לאלה שעומדים מתמודדת ישראל (הן מבחינת מהות האיום והן מבחינת זהות היריב);

- מדינות המצטיירות כבעלות אינטרסים התואמים (או לפחות לא סותרים) את אלה של ישראל;

- מדינות העשויות להפיק יתרונות אסטרטגיים מניצול הזדמנויות משותפות.

לאחר מכן, יש לאפיין אסטרטגיות משותפות אפשריות, המנצלות את היתרונות היחסיים של הצדדים (כגון מומחיות טכנולוגית, מיקום גיאוגרפי, יכולת פיננסית ועלות כוח העבודה). אלה נועדות לשפר את כושר ההתמודדות עם איומים משותפים, ו/או את יכולת הניצול של הזדמנויות משותפות. כדי לאפשר מימוש של האסטרטגיות המתוכננות, על תהליך האפיון הזה לכלול כמה שלבים: 1. הגדרת הנסיבות והיזמות הדיפלומטיות (הגלויות או החשאיות) הנחוצות ליישום האסטרטגיות הפוליטיות המשותפות; 2. קביעת תחומי שיתוף הפעולה (כגון מערך לוגיסטי, חימוש והספקה, תמריצים, פיתוח וייצור של מערכות נשק), ומימונם ממקורות שאינם תלויים בתקציב האמריקני; 3. פירוט מטרות שיתוף הפעולה בתחומים הנבחרים מבחינת היקף השיתוף, עומק ואופי יעדיו, הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך.

בין המועמדות האפשריות ליוזמות אסטרטגיות משותפות כאלה ניתן לכלול כמה

מדינות לא-מוסלמיות חשובות באסיה. יפאן ודרום-קוריאה, למשל, עומדות בפני איום אפשרי של התקפת טילים מצד צפון-קוריאה, שאף מספקת נשק וידע בתחום הבליסטי לכמה מיריבותיה של ישראל, כגון איראן וסוריה. שיתוף פעולה מבחינות טכנולוגיות ופיננסיות בין שלוש המדינות הללו נראה כמהלך הגיוני, המונחה על-ידי יצר הישרדות ואינטרסים עצמיים. גם הודו נאלצת להתמודד עם יריבות בעלות יכולת בליסטית – פקיסטאן וסין – איתן היתה מעורבת בעבר בעימותים צבאיים לאורך גבולותיהן המשותפים. גם במקרה הזה, נראה כי קיימת תשתית מוצקה לשיתוף פעולה ישראלי-הודי. פקיסטאן, הנוטה לעבר פונדמנטליזם מוסלמי, אימצה זה זמן רב גישה עוינת כלפי ישראל, בעוד שסין מספקת נשק וידע צבאי-טכנולוגי לכמה מיריבותיה הקשות של המדינה. לשיתוף פעולה ימי בין ישראל והודו עשויה להיות בעתיד חשיבות מכרעת. זאת משום שפיתוחן של שיטות עיקוב מודרניות (לווייניות ואחרות) והנוכחות הערבית הדומיננטית לאורך רוב חופי הדרומיים והמזרחיים של הים-התיכון, עלולים להקשות מאוד על ישראל בזירה הזאת, בייחוד בנוגע לאפשרויותיה להבטיח יכולת הרתעה של מכה שנייה מחוץ לגבולותיה היבשתיים המצטמצמים והולכים. במקרה כזה, יכולת פעולה מבצעית ולוגיסטית באוקיאנוס ההודי רחב הידיים עשוי להתברר כחיונית עבור ישראל.

בהקשר לנסיבות שנמנו לעיל יש לפרש את התהוות קשריה של ישראל עם תורכיה החילונית ואת הידוקם. על רקע מעורבותה של אנקרה בסכסוכים עם סוריה ועיראק בנושאי מים, שטח וטרור, והתמודדותה עם האיום של התיאוקרטיה המוסלמית מבית, שיתוף הפעולה הישראלי-תורכי בתחומים שונים –

מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים מביע את תודתו העמוקה

למילטון הריס (טורונטו, קנדה)

על תמיכתו בהוצאה לאור של

"עדכן אסטרטגי".

כמו השבחת נשק, קניית מערכות לחימה, ייצור ואימונים משותפים והחלפת מידע מודיעיני – יכול לשמש כדוגמה מאלפת לדרך שבה ניתן לרתום אינטרסים משותפים להפקת יתרונות אסטרטגיים, על אף ביקורת תקיפה מצד העולם המוסלמי.

קביעת סדר-יום: הסיכויים והסיכונים

על אף תמציתיותו של הדיון עד כאן, הוא מספק עקרונות לזיהוי ראשוני של תחומי הפעילות שנראים, לפחות במבט ראשון, כמתאימים לשיתוף פעולה פורה בעתיד. התחומים האלה כוללים: שיפור היכולת להגברת עוצמה צבאית – בעיקר בנוגע לכוחות אוויר וים; – פיתוח מערכות הגנה נגד טילים בליסטיים (BDM); כולל טכנולוגיות של יירוט בשלב השיגור (BPI); שיתוף פעולה בהתמודדות עם איומים גרעיניים, כימיים וביולוגיים (NBC), מצד גורמים לא-מדינתיים; ופיתוח יכולת מכה שנייה אפקטיבית (בייחוד באמצעות מערכות נשק הנישאות על אוניות וצוללות), אשר מהווה תנאי הכרחי לאמינותה של מדיניות, המצהירה, כי לא תהיה הראשונה להשתמש בנשק להשמדה המונית (no-first-use policy).

ראוי לציין, כי על אף הנימוקים כבדי המשקל בעד נקיטת יוזמה ישראלית נמרצת לצמצום תלותה במקור אחד בלבד של תמיכה אסטרטגית, היוזמה הזאת עלולה להיות כרוכה במחיר לא-מבוטל. אמנם, יוזמה כזאת טומנת בחובה אפשרויות חיוביות ביותר עבור ישראל, אולם אין להתעלם מכך שהיא עלולה להיתקל גם במכשולים קשים, שלהם יהיו השלכות מרחיקות לכת על עצם היתכנות העיקרון של ביזור אסטרטגי מבחינת ישראל ועבור סיכויי יישומו המעשי בהקשרים ספציפיים.

נדרשת, אם כן, בחינה יסודית ומפוכחת של השיקולים המחייבים והשוללים מדיניות

זאת. התחומים שבהם יכולים להיות שיקולים מנוגדים כאלה מרובים ומגוונים. להלן כמה מהם:

1. ההשלכות על יחסי ארצות-הברית-ישראל

האם הניסיון לגוון את מקורות התמיכה האסטרטגיים יגרום לפגיעה ביחסי הקרבה עם ארצות-הברית, שהיא עדיין הנכס האסטרטגי החשוב ביותר של ישראל? אם כן, כיצד יש לשקלל את שתי האפשרויות הללו? מאידך גיסא, האם ייתכן שביזור אסטרטגי יביא

יש למושג "ביזור אסטרטגי" השלכות מורכבות ורבות-משמעות הן ברמה הלאומית והן ברמה הבין-לאומית. על כן, יש לפתוח ללא דיחוי, בדיון מעמיק על מידת התכונה של מדיניות מעין זו ועל נחיצותה, ולעשות הערכה שקולה ויסודית של היתרונות והחסרונות שלה.

להפגה כלשהי במתיחות בין ירושלים לבין וושינגטון על-ידי הפחתת תחושת העול של ארצות-הברית הנובעת מאחריותה הבלעדית להבטחת בטחונה של ישראל? האם לא ייתכן, כי שינוי תפיסת העול יהיה תרומה חיובית ליחסי ארצות-הברית-ישראל?

האם בעקבות הביזור האסטרטגי תהיה ישראל חשופה ליותר, או לפחות, לחץ אמריקני (ובין-לאומי) לעומת המצב כיום? האם עלולה ארצות-הברית לבטל, או לצמצם את תמיכתה האסטרטגית בישראל אם יהיו לישראל מקורות נוספים של תמיכה כזאת.

2. מעמדה של ישראל במערכת הבין-לאומית

כיצד ישפיעו יחסים צבאיים הדוקים יותר בין ישראל לבין שותפות אסטרטגיות חדשות על מעמדה בפורומים בין-לאומיים כמו האו"ם? האם קשרים אסטרטגיים קרובים יותר עם מדינות כמו הודו, תורכיה, דרום-קוריאה ויפאן ישפיעו על עמדותיהן הרשמיות כלפי הסכסוך הישראלי-ערבי?

האם השותפים האסטרטגיים הללו לא יצפו מישראל להקדין תדמית של מדיניות נחושה ותקיפה יותר כלפי הערבים, אשר אינה עולה בקנה אחד עם המדיניות הפשרנית, שבה דוגלת ארצות-הברית? האם מדיניות ישראלית, שתיתפס כהססנית, עלולה להתפרש כחולשה ובכך להפחית מאמינותה של ישראל כשותפה בעלת ערך?

3. יחסי סין-ישראל

כיצד תוכל ישראל לפעול להגברת שיתוף הפעולה ההודי-הישראלי בלי לפגוע בקשריה עם סין?

האם ייתכן שארצות-הברית תעודד בעתיד התקרבות בין הודו לישראל כדי ליצור משקל נגד להתגברות כוחה של סין, שיכולה במשך הזמן לקרוא תיגר על מעמדה של ארצות-הברית כמעצמה המובילה בעולם? האם נכון מבחינת ישראל להיגרר לכיוון זה?

4. ההשלכות על הפרות/עקיפות אפשריות

של האמנה לאיסור פיתוח מערכות הגנה נגד טילים בליסטיים אסטרטגיים (ABM) ואמנות אחרות להגבלת ההפצה של נשק גרעיני (Arms Limitation Treaties)

האם קונסורציום של שותפות אסטרטגיות, שאינן חתומות על אמנת ה-ABM, פותח אפשרויות לעקיפת האיסורים על פיתוח בתחומים כגון מערכות הגנה נגד טילים

מרחיקת לכת, לא רק עבור ניהול ענייניה הבטחוניים והמדיניים של ישראל בעתיד, אלא גם לגבי סוגיות מהותיות רבות במערכת הבין-לאומית ככלל. לפיכך יש למושג "ביזור אסטרטגי" השלכות מורכבות ורבות-משמעות. הן ברמה הלאומית והן ברמה הבין-לאומית. על כן, יש לפתוח ללא דיחוי, בדיון מעמיק על מידת התבונה של מדיניות מעין זו ועל נחיצותה, ולעשות הערכה שקולה ויסודית של היתרונות והחסרונות שלה. ■

התחייבויות אמריקניות במסגרת האמנה? אם כן, מה יהיו ההשלכות על מדינות כמו סין וחבר המדינות העצמאיות? האם גם קבלת ידע על מערכות BMD, שיועבר לארצות-הברית, בלי שתזמין אותן, על-ידי גורם שלישי, שאינו חתום על האמנה, תהווה הפרה של התחייבויותיה של וושינגטון על-פי אמנת ה-ABM שלא "לפתח, לנסות, או לפרוס מערכות של טילים אנטי-בליסטיים". כל השאלות האלה הן בעלות חשיבות

בליסטיים (BMD); מערכות של יירוט בשלב השיגור (BPI); טכנולוגיות לייזר לשימוש בחלל; ופיתוח שיטות תקשורת בין לוויינים לבין אמצעי יירוט?

כיצד מוקדי כוח שונים בארצות-הברית יתייחסו לאפשרות כזאת – בחיוב או בשלילה? האם תוכל ארצות-הברית לעשות שימוש בפירות של פיתוחי מערכות BMD, שנעשו על-ידי מדינות שאינן חתומות על אמנת ה-ABM – בלי שהדבר ייחשב כהפרה של