

אפקט טראמפ במזרח אירופה: התגברות הסיכון להערכות מצב שגויות בין נאט"ו לרוסיה

שרה פיינברג

משאל העם בבריטניה על פרישה מהאיחוד האירופי (ברקזיט) וזכייתו המפתיעה של דונלד טראמפ בבחירות בארצות-הברית עוררו מחדש חששות במדינות מרכז אירופה ומזרח אירופה מפני איומים ביטחוניים קרבים מכיוון מוסקבה, ובמקביל תמכו בתפיסתה של רוסיה שלפיה האיחוד האירופי והברית הטרגנס-אטלנטית מתפוררים. מצב כזה יוצר קרקע פורייה להערכות מוטעות בשני הצדדים, ומגביר את הסיכון לעימות בין רוסיה לנאט"ו על אדמת אירופה. במקביל, פולין והמדינות הבלטיות משקיפות מקרוב על הגברת הנוכחות של הצבא הרוסי בגבול ישראל-סוריה, ועשויות לחתור לחיזוק הדיאלוג עם ישראל בעניין האתגרים שמציבה הקרנת הכוח הרוסית בשני האזורים.

מילות מפתח: נאט"ו, רוסיה, ביטחון והגנה באירופה, ישראל, סוריה

מבוא

מזרח אירופה נערכת עתה להתמודד עם ההשפעות הלא צפויות על החזית הרוסית בעקבות משאל העם בבריטניה על פרישה מהאיחוד האירופי, ובחירתו של דונלד טראמפ לנשיאות ארצות-הברית. פרישתה הפתאומית מהאיחוד של אחת המובילות המרכזיות במדיניות הבלימה כלפי רוסיה והניצחון האלקטורלי המפתיע של המועמד לנשיאות ארצות-הברית, שכפי הנראה מחויב לגישה בדלנית או לכל הפחות פייסנית כלפי רוסיה, מעוררים מחדש את הזיכרונות הטראומטיים ביותר של מדינות מרכז אירופה ומזרח אירופה לגבי איומים ביטחוניים מכיוון מוסקבה.

ד"ר שרה פיינברג היא עמיתת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

דאגות אלה מתחזקות לכאורה בשל המספר העולה וחומרתן הגוברת של תקריות מסוכנות בין הצבאות ובין הצבא לאזרחים, שמתרחשות מאז פרוץ המשבר באוקראינה ב־2014 בין רוסיה, "האגף המזרחי" של נאט"ו (אסטוניה, לטביה, ליטא, פולין, רומניה ובולגריה) ו"השותפות הביטחוניות" הלא מזדהות של נאט"ו (שוודיה ופינלנד).¹ תחושת הפגיעות של מזרח אירופה גוברת גם בשל הצפי לניצחונן של מפלגות פופוליסטיות פרו־רוסיות ומועמדים שמרנים בבחירות שיתקיימו בחלק ממדינות האיחוד האירופי במהלך 2017 (מועמדים פרו־רוסים כבר זכו בבחירות לנשיאות בבולגריה ובמולדובה בנובמבר 2016). התזוזה הפוליטית באיחוד האירופי לעבר הימין והימין הקיצוני עשויה בסופו של דבר לסייע להתקרבותה של רוסיה למערב, ללא קשר לסכסוך המתמשך באוקראינה. יתרה מכך, הפניית האצבע הגלויה של הנשיא הנבחר טראמפ לעבר דאע"ש כאויב העיקרי בסוריה, הסבירות הפוחתת שאסד יודח לאחר ניצחון המשטר בחלב, בתמיכת רוסיה ואיראן, ו"הצהרת מוסקבה" של רוסיה-איראן-טורקיה בדצמבר 2016 בדבר הגעה להסדר בסוריה – כל אלה מגבירים את נטייתו של המערב לחבור לרוסיה במאבק נגד דאע"ש וארגונים קיצוניים אחרים הפועלים בסוריה.

העיסוק המלווה בחרדה של מדינות מזרח אירופה בהיערכות כוחות הצבא של נאט"ו הוא תמונת ראי של החששות והאיום הקיומי שרוסיה מייחסת לחדירתה של נאט"ו למדינות ברית-המועצות לשעבר ("near abroad"), ושל המיליטריזציה המהירה של רוסיה באזורי הגבול המערבי שלה. לאחר תקופות של כוננות גבוהה בעקבות המלחמות בגאורגיה ב־2008 ובאוקראינה ב־2014, רוחות מלחמה נושבות שוב לאורך הים הבלטי. הסכנה היא להסלמה צבאית בין ברית נאט"ו הגרעינית לבין רוסיה הגרעינית כתוצאה מהערכות אסטרטגיות שגויות, והגברת הסיכון לעימות רוסי-מערבי ביבשת אירופה.

העיסוק בהיערכות כוחות הצבא של נאט"ו הוא תמונת ראי של החששות והאיום הקיומי שרוסיה מייחסת לחדירתה של נאט"ו למדינות ברית-המועצות לשעבר, ושל המיליטריזציה המהירה של רוסיה באזורי הגבול המערבי שלה.

הלמות תוכי מלחמת עולם שלישית במדינות הבלטיות

המעבר של מדינות ברית ורשה לשעבר לנאט"ו ולאיחוד האירופי בשנים 1990–1991 זרע את זרעי העימות בין רוסיה למערב. הטרואמות העמוקות בשל תחושת פגיעות בעקבות הסכם אי-ההתקפה ריבנטרופ-מולטוב מ־1939, חמישים שנות כיבוש סובייטי משנת 1940 ואילך והדיכוי האלים של הפגנות למען עצמאות בשנים 1990–1991 – אלה הביאו בשנת 2004 להחלטה נחושה של המדינות הבלטיות, פולין ושכנותיהן במזרח אירופה להתנתק ממרחב ההשפעה של רוסיה, והן הצטרפו לנאט"ו ולאיחוד

האירופי תוך שנה אחת. זאת ועוד, החברות המזרח-אירופיות החדשות באיחוד העדיפו לראות את נאט"ו והאיחוד מתרחבים מזרחה, ופולין ושוודיה יזמו ב־2009 את 'תוכנית השותפות המזרחית' (EaP) – מהלך שזירז את משבר אוקראינה הגורלי בסתיו 2013.²

לפי הנרטיב של פולין והמדינות הבלטיות, שנוסח בבהירות בתגובתו של שר החוץ הליטאי לינקביצ'וס לבחירתו של טראמפ, רוסיה אינה "מעצמת-על" אלא "בעיית-על" – כזו שמאיימת על הריבונות של מדינות מזרח אירופה, על שלמותן הטריטוריאלית ועל ביטחונן. המלחמה בגיאורגיה ב־2008 והמלחמה המתמשכת באוקראינה מאז 2014, לצד החדירות שרוסיה ביצעה לכאורה למרחב האווירי והימי של המדינות הבלטיות, מוצגות כהוכחה לאסטרטגיה החתרנית של רוסיה וממשות הצדקה לחיזוק יכולות "ההגנה בלבד" של נאט"ו סביב רוסיה.

בעקבות המלחמה באזור הדונבאס וסיפוח חצי האי קרים על ידי הרוסים, נאט"ו עצמה אימצה את הנרטיב של פולין והמדינות הבלטיות לגבי התוקפנות הרוסית כחלק מהדוקטרינה המרכזית שלה, וניסחה מחדש את "האתגרים שמציבה רוסיה ואת השלכותיהם האסטרטגיות" כמצויים בעדיפות עליונה מבחינתה.³ בשל כך עברה נאט"ו ב־2014 מדוקטרינה הגנתית שנועדה להתמודד עם מגוון איומים (ובראשם איראן ותוכנית הגרעין שלה), למעורבות פרו־אקטיבית המכוונת במפורש לחזק את היכולות נגד רוסיה עצמה. ההערכה המחודשת של נאט"ו ביחס לאיומים האסטרטגיים (כאשר רוסיה מוקמה במקום איראן כאיום האסטרטגי הראשון במעלה) נגזרה גם מהחתימה על תוכנית הפעולה המשותפת (הסכם הגרעין) ביולי 2015, שאמורה לאפשר מרחב נשימה מסוים בחזית האיראנית.

בעוד המדינות הבלטיות ופולין מתארות את רוסיה כמי שעלולה להצית מלחמת עולם שלישית בלב אירופה, רוסיה פוטרת חששות אלה ככוזבים וכהאשמות בעלות מניע פוליטי שנועדו לקצור יתרונות פוליטיים בתוך האיחוד האירופי, ולמשוך תמיכה צבאית וכספית מארצות-הברית ומגרמניה. על פי הנרטיב הרוסי, התרחבות נאט"ו לכיוון מזרח משקפת אסטרטגיה אמריקאית סמויה לבלום את רוסיה בזירה העולמית, להתעלם מהאינטרסים הלאומיים המרכזיים שלה, לרסן את השפעתה האזורית ולעודד את החלפת המשטר שלה. עבור מוסקבה, התרחבות נאט"ו לכיוון מזרח אינה מקרית ושולית כלל וכלל, אלא מהווה איום קיומי על התפתחותה המחודשת כמעצמה אזורית ואף עולמית, ועל יציבותה הפוליטית. מוסקבה כבר ביקרה קשות את נאט"ו על עמדתה ה"תוקפנית", כאשר דחתה את מועמדותה של רוסיה להתקבל כחברה בארגון.⁴ לפי גרסאות 2010 ו־2014 של "הדוקטרינה הצבאית" של רוסיה, התרחבות נאט"ו (במיוחד באמצעות 'תוכנית הפעולה לחברות' MAP) שלה, שהוצעה לגאורגיה ולאוקראינה), רצונה "להעביר תשתיות קרוב יותר לגבולות רוסיה" ו"פריסת כוחות צבא של מדינות זרות" במדינות השכנות לרוסיה

הן פעולות המהוות איום אסטרטגי עליון מבחינת מוסקבה. נרטיבים סותרים אלה הביאו להתעצמות צבאית ניכרת משני צדי המתרס במזרח אירופה, כאשר כל צד מלווה את הקרנת הכוח הצבאי שלו ברטוריקת גרעין תוקפנית, ובכך מגביר את המוכנות של הצד השני לעימות צבאי.

בלב הקרנת הכוח של נאט"ו ב"אגף המזרחי" שלה מצויה מערכת הטיילים הבליסטיים האמריקאית להגנה מפני טילים, שפריסתה הואצה בעקבות המשבר באוקראינה. במאי 2016 הוכרזה המערכת כמבצעית לאחר שנחנכה רשמית ברומניה ובפולין. במקביל הגדירה נאט"ו 'תוכנית פעולה למוכנות' (Readiness Action Plan) בספטמבר 2014, שכוללת "פעילות צבאית מוגברת בחלק המזרחי של הברית" וכן "שינויים לטווח ארוך בפריסת כוחות נאט"ו".⁵ במהלך ועידת הפסגה בוורשה ב־2016 שדרגה נאט"ו את יכולותיה במידה רבה. לראשונה מאז סיום 'המלחמה הקרה' היא הכריזה על פריסת כוחות רב־לאומיים במזרח אירופה (החל בראשית 2017), תוך רוטציה מתמשכת בין ארבע מדינות (אסטוניה, לטביה, ליטא ופולין). בכך היא הקימה לתחייה את לוגיקת "התיל הממעיד" של ימי המלחמה הקרה – שימוש מצומצם בכוחות ובציוד המוצבים באזור מסוים כדי להפגין כלפי יריבות ובעלות ברית את חשיבותו האסטרטגית. לפי התפיסה הרעיונית של "מדינת מסגרת" (framework nation), נאט"ו אמורה לפרוס כ־4,000 חיילים בגדודים הייעודיים, ולאזנת בכך על מוכנותה להיכנס לעימות מלא עם רוסיה במקרה של מתקפה על אחת מהמדינות הבלטיות או על פולין (אותם גדודים מתוגברים אמורים להתעמת עם כ־330,000 חיילים רוסים המוצבים בגבולה המערבי של רוסיה).⁶ מודל "מדינת המסגרת" אמור גם לחזק את ההרתעה של נאט"ו לנוכח ההשפעות ההרסניות הצפויות במקרה שחיילים רוסים יהרגו חיילים קנדים, אמריקאים ובריטים. בשלב הבא תתרחב פריסת כוחות רב־לאומיים נוספים של נאט"ו לאזור הים השחור (באוקטובר 2016 רומניה ובולגריה הסכימו לארח כוחות חיל האוויר נוספים על מנת לבצע משימות מעקב באזור הים השחור).⁷ לבסוף, מיליציות ההגנה העצמית שהוקמו מחדש בשלושת המדינות הבלטיות ב־1990–1991 קיבלו דחיפה משמעותית לאחר המשבר האוקראיני. למשל באסטוניה (הגובלת ברוסיה וכוללת מיעוט רוסי של 52 אחוזים) מספר המתנדבים ל"ליגת ההגנה האסטונית" עולה בהרבה על זה של הצבא הסדיר האסטוני. עם הארגונים האזרחיים כמו "ארגון הנשים להגנת העורף", "ארגון הנשרים הצעירים" ו"ארגון נשות העורף", "ליגת ההגנה האסטונית" כוללת כיום מעל 24,500 מתנדבים ומתנדבות לעומת הצבא הסדיר האסטוני הכולל כ־6,000 חיילים. הארגונים האלה רשאים לשאת נשק ואמורים לעזור להתמודד עם תקיפה רוסית (ברורה או היברידית). המשימה שלהם היא להרוויח זמן ולתת לנאט"ו אפשרות לגייס ולפרוס את כוחותיה בימים הראשונים של עימות צבאי. המטרה של המיליציות האזרחיות הבלטיות היא למנוע

השתלטות רוסית על הפער ("Suwalki Gap"), המסדרון היבשתי הצר הממוקם בין קלינינגראד ובלארוס (על הגבול בין פולין וליטא) שאמור להיות המסדרון העיקרי להעברת כוחות נאט"ו למדינות הבלטיות במקרה של עימות צבאי עם רוסיה (מסדרון נוסף הוא הים הבלטי).

בנוסף, היקף משימת השיטור האווירי של נאט"ו מעל המדינות הבלטיות הוכפל פי ארבעה. במקביל, משרד ההגנה האמריקאי הגדיל את התמיכה הכספית ביוזמת European Reassurance Initiative – היוזמה לחיזוק מחויבותה של ארצות הברית לביטחון אירופה, שנועדה להרתיע "תוקפנות רוסית" כלפי חברות נאט"ו, וכוללת הצבת ציוד צבאי במדינות הבלטיות, בפולין ובמרכז אירופה. בפברואר 2016 הכריז משרד ההגנה האמריקאי כי בשנת 2017 יקצה 3.4 מיליארד דולר ליוזמת חיזוק המחויבות לביטחון אירופה (בהשוואה ל-789 מיליון דולר שהוקצו ב-2016 ול-985 מיליון דולר שהוקצו ב-2015). השאלה שנותרה היא – האם תוספת זו תישאר על כנה גם תחת ממשל טראמפ?⁸

יתרה מכך, התרגילים והאימונים שערכו נאט"ו וארצות הברית באזור הגיעו לרמה חסרת תקדים מאז התפרקות ברית המועצות. ביוני 2016 ערכה נאט"ו את 'אנקונדה-16' – התרגיל הצבאי הגדול ביותר בפולין מאז סיום המלחמה הקרה.⁹ בנובמבר 2016 שלחו 11 מדינות מברית נאט"ו 4,000 חיילים לליטא כדי לקחת חלק בתרגילי 'חרב הברזל', שנועדו לבחון את יכולתה של המדינה לגייס חיילים במקרה של פלישה רוסית. משחק מלחמה זה היה התמרון הגדול ביותר מאז 2014¹⁰ נאט"ו גם שוקלת את האפשרות לקצר משמעותית את זמן תגובתה במקרה של עימות צבאי (כיום יש לנאט"ו 30 יום כדי לגייס ולפרוס את כוחותיה במקרה של עימות צבאי).

בינתיים חיזקה רוסיה את יכולת ההרתעה שלה ואת יכולותיה הקונוונציונליות בגבולה המערבי, המהוות עתה את המוקד המרכזי בהיערכותה הצבאית (יחד עם הים השחור וחצי האי קרים). ראשית, רוסיה מקדמת זה מכבר את הצורך במערכת הגנה אווירית חזקה במובלעת של קלינינגרד ובאזור הדרום-מזרחי של הים הבלטי – שני מקומות שנועדו להגביל את יכולותיה של נאט"ו באזור. מעטפת הרתעת הטילים הרוסית תהפוך כל מהלך של נאט"ו וארצות הברית באזור למסוכן, במקרה של משבר או מלחמה. בנוסף, מוסקבה תהיה מסוגלת לעשות שימוש מהיר במטוסי הקרב ובמערכות הטילים נגד ספינות שלה כדי לבלום פעולה מצד נאט"ו וארצות הברית באזור. מאז משבר אוקראינה, רוסיה משתמשת גם ברטוריקת גרעין כלפי נאט"ו (במפורש או במשתמע), כאשר היא מגנה את ה"תוקפנות" וה"צביעות" של פרויקט ההגנה מפני טילים באירופה. בפרט, רוסיה החלה לבצע תרגילים המדמים שימוש בראשי נפץ גרעיניים באירופה וסימולציות של תקיפות גרעין נגד מדינות נאט"ו והאיחוד האירופי (לרבות שוודיה). איומי הגרעין של רוסיה שבו והחריפו

עוד טרם השבעתו של הנשיא הנבחר טראמפ. בדצמבר 2016 התחייב הנשיא פוטין כי יחזק את מאגר הגרעין של רוסיה, והצהרה זו זכתה לתגובה דומה מצד הנשיא האמריקאי הנבחר במסר שצייץ בטוויטר, ובו קרא לחיזוק מסיבי של יכולות הגרעין האמריקאיות. אולם מעבר להשפעה הפסיכולוגית הברורה של היערכות צבאית והסלמת הרטוריקה משני הצדדים, מה המשמעות המבצעית הממשית של תגבור הכוחות והציוד מצד נאט"ו מצד אחד, ושל הפגנת הכוח הרוסית מהעבר השני? מעורבותה של נאט"ו התעצמה בצורה דרמטית בעקבות משבר אוקראינה, וכוח האדם והתקציב שלה לענייני צבא עולים לאין שיעור על אלה של רוסיה (לשם השוואה, התקציב הצבאי של נאט"ו ב־2016 עמד על 846 מיליארד דולר, לעומת 46 מיליארד דולר של רוסיה). למרות זאת, יכולותיה של נאט"ו נותרו בלתי מספיקות ביחס ליכולת הגיוס והפוטנציאל הצבאי הכללי של הפדרציה הרוסית. מחקר מ־2016 של תאגיד ראנד (RAND) גורס כי במבנה הנוכחי, נאט"ו לא תהיה מסוגלת להגן על אף מדינה בלטית מפני פלישה רוסית. בהנחה שהשיטות והנחות היסוד של מחקר ראנד נכונות, המסמך מראה כיצד נאט"ו, שנמצאת בנחיתות מספרית וצבאית לעומת הכוחות והטנקים הרוסיים, תפסיד במלחמה נגד רוסיה תוך שלושה ימים.¹¹ יתרה מכך, הלכידות והאמינות ארוכות השנים של נאט"ו עלולות להתערער בשל הפיצול הפנימי בין 28 החברות בברית, עקב הפער בין שני צדי חומת ברלין לשעבר בכל הקשור לתפיסות ולהערכות איומי הביטחון שמקורם מרוסיה, בגלל תקציבי הביטחון המוקפאים של המדינות החברות (המערביות), וכן בעקבות התנתקות אמריקאית אפשרית תחת ממשל טראמפ.

מן העבר הרוסי, מוסקבה פרסה ביעילות בקלינינגרד כוחות בעלי יכולת גרעינית

ב־2014, וב־2015 העבירה טילים בליסטיים קצרי טווח מסוג Iskander-M (בעלי טווח של 500 קילומטרים הכולל את ברלין). עם זאת, יש נתונים מועטים לגבי ההצבה בפועל של טילי האיסקנדר וה־S-400 בקלינינגרד – אם אכן הוצבו ובאיזו כמות. שאלות רבות נותרו גם בנוגע לייצור ולפריסה בפועל של הטילים הבליסטיים הבין־יבשתיים (ICBM) של רוסיה, שנתקלו בקשיים טכניים בעקבות היפרדות אוקראינה מהתעשייה הצבאית הרוסית (בעבר ייצרה רוסיה במשותף עם אוקראינה את הטילים האלה וכמה מהרכיבים שלהם בעיר האוקראינית דנייפרופטרובסק).

חוסר האמון והמתחות תרמו לא רק למרוץ צבאי בין

נאט"ו לרוסיה, אלא גם למיליטריזציה מהירה של המדינות הבלטיות ופולין. ליטא אף הנהיגה מחדש גיוס לצבא, והוציאה עלון חריג שמנחה את האוכלוסייה כיצד לנהוג במקרה של פלישה רוסית. תקציבי הביטחון של המדינות הבלטיות, שהיו

מעורבותה של נאט"ו
התעצמה בצורה דרמטית
בעקבות משבר אוקראינה.
למרות זאת, יכולותיה
של נאט"ו נותרו בלתי
מספיקות ביחס ליכולת
הגיוס והפוטנציאל
הצבאי הכללי של
הפדרציה הרוסית.

נמוכים בעבר, עלו בצורה דרמטית לאחר משבר אוקראינה, עד כדי כך שלטביה וליטא מציגות את שיעור העלייה המהיר בעולם בתקציב הביטחון מאז 2014.¹² ליטא לבדה הגדילה את תקציב הביטחון שלה בכמעט שליש מדי שנה, מאז 2014. בנוסף, המדינות הבלטיות השקיעו באופן ניכר בציוד צבאי חדש. לדוגמה, באוגוסט 2016 חתמה ליטא על הסכם רכישת נשק בהיקף הגדול אי פעם מבחינתה, שכלל 88 כלי רכב קרביים משוריינים מסוג 'בוקסר' מתוצרת גרמניה, שהותאם להם צריח מתוצרת ישראלית. לבסוף, מיליציות ההגנה העצמית שהוקמו מחדש בשלושת המדינות הבלטיות ב-1990–1991 קיבלו דחיפה משמעותית לאחר המשבר האוקראיני. למשל באסטוניה (הגובלת רוסיה וכוללת מיעוט רוסי של 25 אחוזים) מספר מתנדבים ל"ליגת ההגנה האסטונית" עולה בהרבה מזו של הצבע הסדיר האסטוני. עם הארגונים האזרחיים כמו "ארגון הנשים להגנת העורף", "ארגון הנשרים הצעירים" ו"ארגון נשות העורף", "ליגת ההגנה האסטונית" כוללת כיום מעל 24,500 מתנדבים ומתנדבות לעומת הצבא הסדיר האסטוני הכולל כ-6000 חיילים. הארגונים האלה רשאים לשאת נשק ואמורים לעזור להתמודד עם תקיפה רוסית (ברורה או היברידית). המשימה שלהם היא להרוויח זמן ולתת לנאט"ו אפשרות לגייס ולפרוס את כוחותיה בימים הראשונים של עימות צבאי. המטרה של המיליציות האזרחיות הבלטיות היא למנוע השתלטות רוסית על הפער Suwalki ("Suwalki Gap"), המסדרון היבשתי הצר הממוקם בין קלינינגרד ובלארוס (על הגבול בין פולין וליטא) שאמור להיות המסדרון העיקרי להעברת כוחות נאט"ו למדינות הבלטיות במקרה של עימות צבאי עם רוסיה (מסדרון נוסף הוא הים הבלטי).

עלייה במספר התקריות והיעדר מנגנונים למניעת הסלמה

במציאות בלתי יציבה זו, כל תקרית עלולה לעורר אפקט כדור שלג והסלמה צבאית לא מכוונת. מאז משבר אוקראינה, העלייה הן בכמות והן בחומרה של התנגשויות מסוכנות בין צבאות ובין צבא לאזרחים באזור הים הבלטי מעוררת דאגה. בין ספטמבר 2014 למארכ 2015 דווחו מעל 60 תקריות בין נאט"ו לרוסיה בים הבלטי, בים השחור ובאוקיינוס האטלנטי. ב-2015 בלבד ביצעה נאט"ו מעל 400 יירוטים לכיוון מטוסים רוסיים ברחבי אירופה (מתוכם בוצעו 160 יירוטים על ידי כוח המשימה הבלטי לשיטור אווירי). תקריות אלה הגיעו לשיאן במשבר בין טורקיה לרוסיה ב-24 בנובמבר 2015 בגבול סוריה-טורקיה, שהוביל לניתוק הקשר בין שתי המדינות עד לפיוס בקיץ 2016. תקריות חמורות נוספות נרשמו ב-30 בינואר 2016, כאשר מטוס SU-34 רוסי חדר למרחב האווירי הטורקי, ובאפריל 2016 ביצעו מטוס קרב ומסוק רוסיים תמרונים מסוכנים בקרבת המשחתת האמריקאית 'דונלד קוק' בים הבלטי.¹³ הסכנה טמונה רק לא בהתנגשות בין צבאות אלא גם בהתנגשות של

צבא עם אזרחים, כפי שניתן לראות מיירוט טיסה 17 של חברת התעופה המלזית שעברה בשמי אוקראינה ביולי 2014, באמצעות טיל Buk שהוברח מרוסיה – פגיעה שהביאה למותם של כל 298 הנוסעים.

העלייה בהתנגשויות בפועל או בהתנגשויות שנמנעו בקושי מסוכנת הרבה יותר, לנוכח העובדה שלא קיים כל הסכם רשמי בין נאט"ו לרוסיה המגדיר כיצד לפוגג את המתיחות או למנוע הסלמה של תקרית מסוכנת. שלא כמו המנגנון הטקטי "מניעת עימות" (de-confliction) אשר ישראל (ומדינות אחרות) יצרו עם רוסיה בגבול הסורי, ואשר מספק רשת של ערוצי תקשורת ממוקדים (צבא-לצבא) כדי למנוע התנגשות לא מכוונת בין כוחות צבא הפועלים באותה זירת קרב, נאט"ו ורוסיה עדיין לא מחזיקות באף "מזכר הבנות" רשמי שיאפשר לנטרל מתיחות במהירות וביעילות. במקום זאת, קיימים דיאלוג מתמשך במועצת נאט"ו-רוסיה (NRC) ושורה של הסכמים שונים ובלתי מתואמים מעידן המלחמה הקרה בין רוסיה לכמה ממדינות נאט"ו.¹⁴ ההסכמים מימי המלחמה הקרה נוגעים ל-11 מדינות נאט"ו בלבד, ומותירים את שאר 17 החברות (ובעיקר את מדינות מזרח אירופה ומרכז אירופה ואת טורקיה) מחוץ להסדר יישוב עימותים פוטנציאלי. בשל המחסור האמור במנגנונים לניהול משברים, קרא 'כוח המשימה לשיתוף פעולה באירופה רבתי' לחברות נאט"ו באוגוסט 2015 להכין מזכר הבנות עם רוסיה, אולם מאמצים אלה עדיין לא נשאו פרי עד כה. ביולי 2016 הציעה הפדרציה הרוסית צעדים ומהלכים להפחתת הסיכון במרחב האווירי הבלטי, שוב ללא תוצאות ממשיות. זאת ועוד, אין לנאט"ו ולרוסיה כלים אפקטיביים למניעת הסלמה צבאית

שמקורה בייחוס כללי יותר של כוונות פוליטיות ו/או אסטרטגיות. מניעה כללית כזו תהיה קשה להשגה בשל טבעה ההיברידי של הברית בין נאט"ו לארצות-הברית והקרנת הכוח הרוסית. מצד אחד, רוסיה מאשימה את נאט"ו בהיערכות צבאית בסמוך לגבולותיה, בעידוד הפיכות פוליטיות במדינות הגובלות בה ובקריאת תיגר על מעמדה האסטרטגי של רוסיה במרחב אירו-אסיה. במקביל, המערב מאשים את רוסיה בערעור היציבות באירופה בכך שהיא משלבת התעצמות צבאית מתמדת במובלעת של קלינינגרד (טריטוריה רוסית בין ליטא לפולין) ובפיקוד הצבאי המערבי של רוסיה, ועושה שימוש במתקפות סייבר, בכוח רך, בפוליטיקה של אנרגיה ובפוליטיקה של גולה, במיוחד

העלייה בהתנגשויות בפועל או בהתנגשויות שנמנעו בקושי מסוכנת הרבה יותר, לנוכח העובדה שלא קיים כל הסכם רשמי בין נאט"ו לרוסיה המגדיר כיצד לפוגג את המתיחות או למנוע הסלמה של תקרית מסוכנת.

בלטביה ובאסטוניה, שבהן מתגוררות קהילות גדולות של גולים ממוצא רוסי. בנסיבות מבלבלות (במכוון) אלה, לא ברור מתי יוחל סעיף 5 של נאט"ו להגנה קולקטיבית, במיוחד אם פעולות אחד הצדדים אינן בגדר מתקפה חמושה ישירה.

לדוגמה, לאחר שחצי האי קרים סופח לרוסיה במאוס 2014 באמצעים היברידיים שהיו כרוכים בשימוש בכוח מינימלי ולא רשמי, לנאט"ו לא הייתה תגובה של ממש, למעט השעיית "מועצת נאט"ו-רוסיה" – במה שהוקמה ב־2002 להתייעצויות בין שגרירי מדינות נאט"ו לשגריר רוסיה בנאט"ו.¹⁵ מנקודת המבט של פולין והמדינות הבלטיות, השעיית פעילות המועצה העידה על חוסר האמינות של מחויבות נאט"ו להתעמת עם מהלכים תקיפים של רוסיה. עם זאת, המקרה של אוקראינה הוא גבולי: למרות שאוקראינה הגישה ב־2008 מועמדות לתוכנית הפעולה לחברות בנאט"ו (MAP), היא הייתה ועודנה מדינה שאינה חברה בארגון.

אפקט ברקזיט-טראמפ: נטייה גוברת להערכות מצב שגויות

פרישת הקול הבריטי מזירת קבלת ההחלטות של האיחוד האירופי ואי-הוודאות המתמשכת בנוגע לנאמנותו של טראמפ להתחייבויות של ממשלים אמריקאיים קודמים להגן על אירופה העמיקו את הפחדים והחששות במרכז אירופה ובמזרח אירופה בנוגע לאיום הרוסי המתקרב, ובמקביל תמכו בדימוי הרוסי שלפיו האיחוד האירופי והברית הטרנס-אטלנטית מצויים בתהליכי התפרקות. מצב כזה יוצר קרקע פורייה לתפיסות שגויות ולאי-הבנות מסוכנות בקרב שני הצדדים.

על רקע זה, מוסקבה נהנית ממצבה הנוכחי באירופה, שהוא המבטיח ביותר מאז פרוץ המשבר באוקראינה, אם כי האופוריה עשויה להטעות אותה. אין ספק שהתקווה הרוסית ל"אפקט דומינו" באיחוד האירופי לאחר הברקזיט ולהמשך שקיעתה של אירופה קיבלה עידוד מהמשבר הכלכלי המתמשך באירופה, מהכישלונות במלחמה בטרור וממשבר הפליטים שנוהל בצורה לקויה. מוסקבה יכולה גם להלל את הביקורת המצטברת על הסנקציות האמריקאיות והאירופיות המוטלות עליה.

כמה מחברות נאט"ו וכן דוגלד טראמפ הביעו הסתייגות בנוגע לתפקוד ולערך של נאט"ו.¹⁶ יתרון נוסף למוסקבה הוא האיתות של גרמניה על עניין גובר בפיתוח יכולות הגנה אירופיות ייחודיות – מהלך שיבודד עוד יותר את הטיעון של פולין והמדינות הבלטיות על כך שנאט"ו היא המסגרת היחידה להגנה קולקטיבית.

על רקע המצב החדש הפועל לטובת מוסקבה, היא עלולה להגזים בהערכתה לגבי חוסר האחדות באירופה בשאלת אוקראינה, היחלשות נאט"ו וההססנות האמריקאית במקרה של התנגשות בין נאט"ו לרוסיה.

חישוב שגוי מעין זה עלול להוביל את רוסיה ליזום מהלכים נועזים באירופה וליצור עימות בלתי מכוון. ההתרככות ואולי אף ה"איפוס" המוחלט הצפוי ביחסים עם וושינגטון בהתבסס על הצהרות מוקדמות של טראמפ, לא בהכרח יחזיק מעמד

מנקודת המבט של פולין והמדינות הבלטיות, השעיית פעילות "מועצת נאט"ו-רוסיה" העידה על חוסר האמינות של מחויבות נאט"ו להתעמת עם מהלכים תקיפים של רוסיה.

בתקופת ממשל טראמפ. מצד אחד, טראמפ מינה את מייקל פלין לתפקיד היועץ לביטחון לאומי ואת רקס טילרסון למזכיר המדינה – שניהם בעלי קשרים גלויים והדוקים עם רוסיה – ובכך הוא מאותת על אפשרות למעורבות מחודשת של וושינגטון עם רוסיה. האיתות החיובי למוסקבה הגיע בעקבות סימנים מעודדים קודמים, כאשר המועמד טראמפ התגרה בסנטורים הרפובליקנים ג'ון מקיין ולינדסי גראהם, הידועים בעמדותיהם התומכות באוקראינה. מנגד, הבחירה במייק פנס כסגן נשיא (המעגנת עמדה ניצית כלפי מוסקבה), יחד עם הקונצנזוס האנטי-רוסי הנרחב בקונגרס האמריקאי, בפנטגון, בקהילת המודיעין ובצבא, עשויים עד מהרה לקרוא תיגר על כוונתו המוצהרת של טראמפ למצוא שפה משותפת עם מוסקבה. זאת ועוד, הן ממשל בוש והן ממשל אובמה ביקשו "לאפס" את היחסים עם רוסיה, ללא הצלחה מרובה. בנוסף, הבטחת הקמפיין של טראמפ שלא להתערב במקרה של תוקפנות רוסית נגד המדינות הבלטיות, ותוכניתו להתנות את הסיוע האמריקאי בכך שמדינות אלה יעלו את ההוצאות שלהן על ביטחון – לשיעור של שני אחוזים לפחות מהתמ"ג, בהשוואה לשבעת האחוזים של ארצות הברית – עשויות באופן אירוני להביא להשפעה חיובית על תקציב ההגנה של מזרח אירופה ועל המוכנות הצבאית שלה. נכון לעכשיו, פולין ואסטוניה עומדות בסף הוצאות ההגנה המומלץ על ידי ברית נאט"ו, בשיעור של שני אחוזים מהתמ"ג, ואילו לטביה וליטא אמורות גם הן להגיע ליעד זה של נאט"ו בתקציבי 2017/2018 שלהן. השילוב של השפעת הברקזיט ובחירת טראמפ הניע תזוזה לעבר גרמניה במדינות מזרח אירופה, ובעיקר בפולין והמדינות הבלטיות. גרמניה נתפסת עתה כמדינה היחידה המסוגלת להגן עליהן מפני תוקפנות רוסית – תפנית מוזרה של המאה ה-21, המגדירה מחדש את גרמניה כמושיעה הדמוקרטית והליברלית, לעומת רוסיה התוקפנית והשמרנית. בנוסף, התפיסות בכלל אירופה ובמיוחד במזרח אירופה (שם הפוליטיקה הפנימית מתמקדת באופן לא פרופורציונלי ב"שאלה הרוסית") עשויות להוביל כמה מהן להערכת יתר של כוונות התקיפה הרוסיות. הלך רוח דרוך מעין זה עלול לייצר תגובת יתר לכל תקרית או התנגשות באזור רוסיה, ולהאיץ משבר שאף צד לא רצה בו או לא צפה אותו.

מזרח אירופה פוקחת עין על גבול ישראל-סוריה

מדינות מרכז אירופה ומזרח אירופה עוקבות בקפידה אחר ההיערכות הצבאית הרוסית במערב סוריה. מנקודת מבטן, המלחמות המקבילות באוקראינה ובסוריה משרתות את רוסיה כדרך להקרין את כוחה ביחס למערב בשתי חזיתות. סברה נוספת היא ששתי חזיתות אלה אף פועלות כ"כלים שלובים" עבור מוסקבה: הן יכולות לשמש אסטרטגיה של הסטת תשומת הלב של העולם מפעולותיה בסוריה, בעודה מגבירה את המתיחות מול המדינות הבלטיות, או להיפך. הן גם יכולות

לשמש קלפי מיקוח, ולאפשר לרוסיה לדרוש את צמצום הנוכחות הצבאית של נאט"ו במדינות חברות, ואת הסרת הסנקציות מעליה בתמורה לויתורים שלה למערב בעניין המלחמה בסוריה.

פולין והמדינות הבלטיות עוקבות במיוחד אחר עמדתה של ישראל לנוכח ההתעצמות הרוסית בגבולותיהן. ברור כי יחסיהן של מדינות מרכז אירופה ומזרח אירופה עם רוסיה שונים באופן מהותי מיחסי ישראל-רוסיה, מסיבות היסטוריות ואסטרטגיות גם יחד. בראש ובראשונה, למרות מיליון תושביה דוברי הרוסית של ישראל, היא אינה מועמדת להיכלל במרחב ההשפעה הרוסי. לרוסיה אין תביעה טריטוריאלית, אימפריאלית, אתנית, לשונית או תרבותית כלפי מדינת ישראל. חשוב ביותר – התערבותה של רוסיה בסוריה עד כה אינה מהווה איום ישיר על ישראל, באותו אופן שהיערכותה הצבאית מטילה על מרכז אירופה ומזרח אירופה. למרות הבדלים מהותיים אלה, ישנם עדיין כמה קווי דמיון שעשויים להצדיק את חיזוק הדיאלוג בין ישראל למזרח אירופה בעתיד הקרוב, לרבות חילופי הערכות תקופתיים. מדינות מזרח אירופה וישראל חולקות אינטרס משותף – מניעת התנגשויות צבאיות לא רצויות עם רוסיה וריסון חלק מההשפעה הרוסית, בין שהיא מכוונת לערער את ביטחון אירופה ויציבותה, ובין שנועדה לחזק את הציר השיעי העובר מטהראן דרך בגדאד ודמשק עד ביירות. עם זאת, ישראל צריכה להיות זהירה כדי לא לאפשר מצב שדיאלוג כזה יגרור קשר לעומתי עם רוסיה, בדומה לקשר בין רוסיה לכמה ממדינות מזרח אירופה. ובמקרה הלא סביר שישראל בכל זאת תמצא את עצמה בעימות ממשי עם רוסיה שבו לא תוכל להתמודד בכוחות עצמה, עליה לוודא שתהיה מדינה אירופית כלשהי, אפילו גרמניה, שתהיה מוכנה או מסוגלת לשמש תחליף הולם לארצות-הברית.

מסקנות

ייתכן מאוד שהגל האחרון של תקריות צבאיות במדינות הבלטיות הוא רק חזרה על תרחישים קודמים המעוררים מתיחות גבוהה אך זמנית בין נאט"ו לרוסיה, דוגמת אלה שהתעוררו סביב המלחמה בגיאורגיה ב-2008 והסיפוח של חצי האי קרים ב-2014. יחד עם זאת, יש רבים החוששים שיש כאן איתנות לנקודת מפנה של ממש שתצית עימות מתמשך בין מזרח אירופה לבין רוסיה, אשר יכלול לא רק התעצמות צבאית והרתעה בשני הצדדים, אלא גם התפרצות של עימות צבאי. בכל מקרה, התפיסות בנוגע להיחלשות הברית הטרנס-אטלנטית והחששות מהתחזקות עמדתה של רוסיה מול המערב – בין אם יהיו בתוקף תחת ממשל טראמפ ובין אם לאו – עלולות להמשיך להדהד במזרח התיכון. לנוכח המסורת של התערבות צבאית רוסית בגבול ישראל-סוריה, מדינות מרכז אירופה ומזרח

אירופה וכן ישראל עשויות לחוש צורך להגביר את הדיאלוג ביניהן באשר לאתגרים שמציבה הדינמיקה ההפכפכה בזירות מזרח אירופה והמזרח התיכון.

הערות

- 1 שוודיה ופינלנד אינן חברות בנאט"ו, אולם הן משתתפות בפגישות של 28 חברות נאט"ו במסגרות שונות. שתי המדינות הניטרליות התקרבו יותר למבנה הביטחון של נאט"ו וארה"ב לנוכח המצב הביטחוני המתדרדר בים הבלטי. עם זאת, חברותן המלאה בנאט"ו אינה עומדת על סדר היום בעתיד הקרוב, עקב התנגדות פנימית לכך בשתי המדינות.
- 2 תוכנית השותפות המזרחית נועדה לשפר את היחסים של האיחוד האירופי עם המדינות שרוסיה רואה כשייכות למרחב ההשפעה שלה (ארמניה, אזרבייג'ן, בלרוס, גיאורגיה, מולדובה ואוקראינה).
- 3 NATO Wales Summit Declaration dated September 5, 2014, "NATO's Readiness Action Plan. FactSheet, July 2016," http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160627_1607-factsheet-rap-en.pdf
- 4 נאט"ו ורוסיה כוננו יחסים ב-1991 במסגרת המועצה הצפון אטלנטית לשיתוף פעולה. ב-1994, הצטרפה הפדרציה הרוסית לתוכנית 'שותפות לשלום'. ב-2002 הוקמה מועצת נאט"ו-רוסיה (NRC) כבמה להתייעצויות, דיאלוג וקבלת החלטות משותפת. לאחר שרוסיה סיפחה את חצי האי קרים, נאט"ו השעתה באופן חד-צדדי את שיתוף הפעולה עם רוסיה, אולם שמרה על ערוץ תקשורת במסגרת ה-NRC ומועצת השותפות האירו-אטלנטית ברמת השגרירים ומעלה.
- 5 תוכנית RAP כוללת שורה של אמצעי ביטחון כמו הפעלת מטוסי קרב במסגרת סיורי שיטור אווירי, פריסת חיילים בשטח בחלק המזרחי של הברית לצורך אימונים של נאט"ו, או סיורים ימיים מתוגברים של נאט"ו בים הבלטי. "אמצעי התאמה" לטווח הארוך כוללים תגבור כוחות התגובה של נאט"ו (NRF) והקמה של מטות נאט"ו רב-לאומיים (NFIUS) בשטחי מדינות הברית במזרח אירופה (בולגריה, אסטוניה, הונגריה, לטביה, ליטא, פולין, רומניה וסלובקיה), שעתידים להפוך מבצעיים עד סוף 2016.
- 6 קנדה היא "מדינת מסגרת" עבור לטביה, גרמניה ממלאת תפקיד זה עבור ליטא, בריטניה הוקצתה לאסטוניה, וארצות-הברית תשמש מדינת מסגרת עבור פולין.
- 7 "NATO chief gives details about battalions on eastern flank, Black Sea region," UNIAN Info, October 26, 2016, <http://www.unian.info/politics/1592591-nato-chief-gives-details-about-battalions-on-eastern-flank-black-sea-region.html>
- 8 *European Reassurance Initiative*, Department of Defense Budget, Fiscal Year 2017, February 2016, p. 4, http://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2017/FY2017_ERI_J-Book.pdf
- 9 מדובר ב-4,000 חיילים מארצות-הברית, בריטניה, גרמניה, קנדה, פולין, רומניה, סלובניה, לוקסמבורג ושלוש המדינות הבלטיות (בהשוואה ל-2,500 ב-2015, וקצת יותר מ-2,000 חיילים שהשתתפו ב-2014).
- 10 תרגיל צבאי זה כלל כ-31,000 חיילים מפולין, מארצות-הברית ומעוד 17 מדינות החברות בנאט"ו.
- 11 David A. Shlapak and Michael W. Johnson, *Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank*, Rand Corporation, 2016, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1200/RR1253/RAND_RR1253.pdf

- 12 ניתוח של IHS Markit מראה כי אסטוניה, לטביה וליטא העלו את ההוצאות שלהן על ציוד הגנה מ-210 מיליון דולר ב-2014 ל-390 מיליון דולר ב-2016. עד 2018 צפויות שלוש המדינות יחד להוציא כמעט 670 מיליון דולר מדי שנה על ציוד חדש:
“Press Release: Baltic Defence Budgets Surge as Russia’s Neighbours Respond to Perceived Threat, IHS Markit Says”, October 20, 2016, <http://news.ihsmarkit.com/press-release/aerospace-defense-security/baltic-defence-budgets-surge-russias-neighbours-respond-per>
- 13 Lukasz Kulesa et al., “Policy Brief. Managing Hazardous Incidents in the Euro-Atlantic Area: A New Plan of Action”, European Leadership Network, November 2016, pp. 7-9, <http://www.europeanleadershipnetwork.org/medialibrary/2016/11/02/ab4a4c1d/ELN%20Managing%20Hazardous%20Incidents%20November%202016.pdf>
- 14 11 מדינות נאט"ו נהנות מהסכמים דו-צדדיים עם רוסיה כדי למנוע תקריות בים (Incsea) (ארצות-הברית, בריטניה, גרמניה, צרפת, איטליה, נורווגיה, ספרד, הולנד, קנדה, פורטוגל ויוון). ישנם שלושה הסכמים נוספים לניהול תקריות מסוכנות אפשריות: (1) הסכם ארה"ב-בר"מ (כיום רוסיה) למניעת פעילויות צבאיות מסוכנות (DMA), שנחתם ב-1989; (2) הסכם קנדה-בר"מ למניעת פעילויות צבאיות מסוכנות (DMA) משנת 1991; (3) הסכם DMA בין יוון-רוסיה שנחתם שנתיים לאחר התפרקות ברית-המועצות.
Ian Kearns and Denitsa Raynova, “Managing Dangerous Incidents: The need for a NATO-Russia Memorandum of Understanding”, March 7, 2016, http://www.europeanleadershipnetwork.org/managing-dangerous-incidents-the-need-for-a-nato-russia-memorandum-of-understanding_3578.html
- 15 בין מארס 2014 לדצמבר 2016 התכנסה מועצת נאט"ו-רוסיה שלוש פעמים בלבד – ובשל כך גובר הסיכון להסלמה צבאית.
- 16 דונלד טראמפ הצהיר ביולי 2016 שלא ימהר להגן על המדינות הבלטיות מפני מתקפה רוסית.
David Sanger and Maggie Haberman, “Donald Trump Sets Conditions For Defending NATO Allies Under Attack”, *The New York Times*, July 20, 2016, http://www.nytimes.com/2016/07/21/us/politics/donald-trump-issues.html?_r=0