

"נקמת הפנטגון" או תפנית אסטרטגית: מדיניות הבטחון החדשה של ממשל בוש

צ'ק פרייליך

הנצחון באפגניסטאן ובעיראק עדיין מוגדר כחינוי להצלחת "המערכה בטרור" בכללותה. אולם, באסטרטגיה החדשה אין חידושים משמעותיים בהקשר זה, מעבר להטמעת המלצות "האסטרטגיה הלאומית לנצחון בעיראק" שפורסמה לפני חודשים ספורים, ושמבוססת על סדרה של צעדים צבאיים, כלכליים ופוליטיים משולבים.

■ דמוקרטיזציה ורפורמות כמענה

מרכזי – על אף הביקורת הרחבה, ממשיך הממשל להדגיש את חיוניותן של רפורמות דמוקרטיות, סוציו-כלכליות, משפטיות וממשלתיות, כבסיס להתמודדות אפקטיבית וארוכת טווח עם האיומים החדשים. עליית החמאס מתוארת אמנם כמבחן קשה למדיניות הממשל ומודעותו הגוברת לקשיים הטמונים בתהליך הדמוקרטיזציה, מביאה לפכחון וזהירות לעומת הבטחון שהפגין בעבר. כך, מדגיש עתה הממשל את הכרתו בצורך בדפוסי שנוי התפורים לנסיבות הייחודיות ולאינטרסים האמריקאיים בכל מדינה ומדינה וכי דמוקרטיזציה יציבה מחייבת הטמעת מגוון ערכים, ולא רק בחירות. עם זאת, מחויבותו "למאבק הדורי" לדמוקרטיזציה רק מתחזקת ותופסת מקום מרכזי עוד יותר בחשיבתו.

■ מולטילטרליזם מחודש, לצד נכונות

לחד-צדדיות – ליבת סקירת המדיניות האסטרטגית של 2002, שהושלמה על רקע

להרתעה ולפיקד לאיום חסר תקדים על ארה"ב וידידותיה. האיומים החדשים מקורם, בראש וראשונה, באיסלאם הקיצוני ובחוללי המזה"ת האחרים, שמשקלו בתפיסת הבטחון האמריקאית דומה כיום לזה של ברה"מ בעבר. התגרענות איראן מוגדרת כאיום המרכזי והממשל קובע כי הצלחת המאמצים המדיניים חיונית, על מנת למנוע עימות. החדשות הטובות, בראיית הממשל, הן שהוא אינו צופה היווצרות איום משמעותי על ארה"ב מצד מעצמה יריבה, הגם שהתעצמות סין מהווה מקור לדאגה רבה.

המענה האסטרטגי: מגמות המשכיות ושנוי

על רקע מגמות אלו, שמשמעותן היתה נהירה ברובה כבר בעת עריכת הסקירות האסטרטגיות המקבילות לפני ארבע שנים, מבטאת האסטרטגיה החדשה בעיקר מגמה של המשכיות. לאסטרטגיה ארבעה יעדים עיקריים: הגנת המולדת; הכרעת הטרור; מניעת תפוצת נב"ק; "ועיצוב החלטות של מעצמות בצמתי דרכים", בראשן, סין, רוסיה והודו. לצורך זה, אימץ הממשל גישה רב-מימדית ואינטגרטיבית, כמפורט להלן.

■ "המערכה הגלובלית בטרור" עדיין

בראש סדר העדיפויות – ולצורך זה תתמקד האסטרטגיה החדשה במאבק בטרור ובנב"ק, ומעל לכל בבטחון המולדת.

משל בוש פרסם לאחרונה שתי סקירות מדיניות אסטרטגיות, העוסקות במדיניות הבטחון הלאומי של ארה"ב, ה-National Security Strategy של הבית הלבן וה-Quadrennial Defense Review (QDR) של הפנטגון. סקירות אלו מהוות תוצר של תהליך תכנוני מעמיק ורחב, בו נטלה חלק פעיל צמרת הממשל. עיקרי שני המסמכים האלה הם עניינו של מאמר זה.

הסביבה האסטרטגית החדשה: המזה"ת במרכז

האסטרטגיה החדשה משקפת את ההכרה העמוקה של הממשל בתמורות מרחיקות הלכת שחלו בסביבה הגלובלית מאז פינועי ה-11 בספטמבר. לתפיסתו, מאופיינת סביבה זו, בראש וראשונה, באיומים א-סימטריים מצד מדינות סוררות ורשתות טרור, המונחות ע"י אידיאולוגיה ניהיליסטית, הדוגלת במאמץ לזרוע חורבן בכל מחיר, והפועלות להשגת נשק בלתי-קונבנציונלי (נב"ק). צירוף זה של אידיאולוגיה קיצונית, יחד עם יכולות הרס שהיו שמורות בעבר למעצמות בלבד, עלול להפוך גורמים אלה לבלתי-נייננים

צ'ק פרייליך, לשעבר, סגן ראש המועצה לבטחון לאומי, כיום עמית בכיר באוניברסיטת הרווארד.

פיגועי ה-11 בספטמבר, היתה בקביעה כי בסביבה האסטרטגית החדשה, אין ארה"ב יכולה עוד להרשות לעצמה להסתפק בתגובות לאיומים לאחר התממשותם, וכי יהיו נסיבות בהן תדרש פעולה חד-צדדית לסיכול המוקדם (preemption). נימוק זה, ששימש גם הצדקה לפלישה לעיראק, עורר התנגדות רחבה בארה"ב ובעולם, כבטוי לכוונה לזנוח, כביכול, נורמות אמריקאיות מסורתיות ואף לנהוג "כשוטר עולמי". בפועל, השנוי היה בנימה יותר מאשר בתוכן, שכן קודמיו של ממשל בוש מעולם לא פסלו את האפשרות לפעולה מקדימה, אך באווירה הפוליטית הטעונה, הפרספציה היתה חשובה מהדיוק. כך או כך, לקחי עיראק ניכרים בנימת האסטרטגיה החדשה. הממשל אמנם דבק בזכותו לפעול חד-צדדית, אך הדגש ניתן דווקא לגישה מולטילטרליסטית לפתרון סכסוכים מקומיים וביחסים עם מעצמות ומוסדות בינלאומיים. גישה זו באה לידי בטוי, בפועל, בשיתוף הפעולה הבינלאומי סביב איראן; צרפת סביב סוריה/לבנון; ו"קבוצת השש" סביב צפון קוריה.

■ **תחיית "העצמה הרכה"** – בנימה קלינטונית כמעט, שנעדרה מחשיבת הממשל בעבר, מדגישה האסטרטגיה החדשה את הצמיחה הכלכלית, הסחר הבינלאומי, הפיתוח במדינות נחשלות והגלובליזציה, כאמצעים מרכזיים לעידוד היציבות הבינלאומית. ברקע לכך, ההכרה כי מדינות נחשלות ואזורים בלתי-נשלטים מהווים כר נח לצמיחת הקיצוניות והטרור. בפועל, נאלץ הממשל להקדיש מאמצים "לבניין אומות" (nation building), שהיה "מוקצה" מבחינתו בראשית דרכו. כך, גם תופסות כיום "משימות ייצוב ושיקום", כמו אלה באפגניסטן ועיראק, מקום מרכזי בתכנונים הבטחוניים ואף

הוגדרו לאחרונה כשוות חשיבות למשימות המסורתיות.

■ **"נקמת הפנטגון" מול "מהפיכת רמספלד"** – לעומת החידושים המשמעותיים שהוביל רמספלד בשנים הראשונות, משקף QDR 2006 בעיקר מגמה של המשכיות, נוכח שתי מגמות הפוכות. מחד, ההתקדמות הממשית שהושגה ביישום תכניותיו להפיכת צבא ארה"ב לקל, נייד וקטלני יותר; ומאידך, ההסתייגות הנמשכת כלפיו בקרב אנשי הפנטגון ("הבניין", בעגה הפנימית), על רקע חלק מהשנויים שחולל והתעלמותו מהמלצותיהם לגבי אופן ניהול המערכה בעיראק. כפי שקשה להסיט נושאת מטוסים מנתיבה, קשה שבעתיים, ובלתי אפשרי כמעט, לחולל רפורמות משמעותיות "בבניין", כפי שנודע למגינת ליבם של מזכירי הגנה קודמים. דווקא רמספלד נחל הצלחה רבה עד כה, אך עדיין ניטשים מאבקים קשים לגבי כיווני וקצב השנויים הרצויים ומלחמות ביורוקרטיות סביב משאבים, תחומי אחריות, תורות לחימה ועצמה. יש הרואים בחידושים המוגבלים של ה-QDR החדש, "נקמת הבניין" ברמספלד, תוך ניצול ההחלשות במעמדו.

■ **שנויים תפיסתיים ומבניים** – המאבק בטרור ובנב"ק, ומעל לכל, המאמץ להבטיח את בטחון המולדת, הביאו בשנים האחרונות לשנויים תפיסתיים ומבניים חשובים, חלקם אף מרחיקי לכת, שאושרו מחדש באסטרטגיה החדשה.



■ **"אסטרטגיית ה-1-2-4-1"** – מאז שנות ה-90, גורסים בכירים בפנטגון ומבקרים חיצוניים, כי הסד"כ האמריקאי שלאחר המלחמה הקרה, כ-60% מהיקפו הקודם, אינו מאפשר עמידה "באסטרטגיית ה-1-2-4-1" המוצהרת. זו קבעה כי ארה"ב תקיים יכולת להגן בזירה אחת (המולדת); להתערב בארבע זירות מרכזיות (אירופה, המזה"ת, מזרח וצפון מזרח אסיה); להלחם בשתי מלחמות זירתיות "בינוניות", בו זמנית "כמעט"; ולהתערב במשימה הומניטרית או מוגבלת נוספת. בפועל, כבר ב-QDR 01 החל הממשל לסגת מגישה זו, בקבעו כי ארה"ב תקיים אמנם יכולת להלחם בשתי זירות בו זמנית, אך להכריע רק באחת, תוך בלימה בלבד בשנייה, בטרם הכרעה בראשונה. עתה התרחק הממשל בצעד נוסף, בקבעו כי במקרה של מלחמה "בלתי סדירה" (irregular) רחבת היקף וממושכת, כגון עיראק, תוגבל היכולת לזירה אחת. מנגד, הוסר המיקוד בארבע הזירות לעיל והממשל מדגיש כיום יכולת התערבות בעולם כולו.

■ **היקף סדר הכוחות והתקציב** – ה-QDR קובע, במה שנראה כתכתיב פוליטי יותר מאשר הערכת אמת, כי הסד"כ הנוכחי עונה על הצרכים, הקיימים והחזויים. מבקרים גורסים אחרת ומצביעים על קשיי כח האדם של הנחתים ובעיקר צבא היבשה, ובמידה פחותה גם על הדלדלות המלאים, כבטויים לסד"כ מתוח ביותר, שעלול להתקל בקשיים בעת מילוי משימותיו. לשיטתם, אפילו תקציבי ההגנה העצומים של השנים האחרונות, והמוגדלים פחות הצפויים בשנים הבאות, אינם מספיקים.

■ **"טרנספורמציה צבאית"** – ה-QDR מאשר מחדש את מדיניות "הטרנספורמציה" לסד"כ "מודולרי". במרכזה, הסבת צבא

■ **שנויים מבניים** – המשרד הפדרלי החדש לבטחון המולדת, אדיר המימדים והתקציבים, נחשב לשנוי הגדול ביותר במבנה הממשל מאז הקמת משרד ההגנה והמועצה לבטחון לאומי ב-1947, אף שהוא עדיין לא השלים את תהליך התגבשותו וטרם מצא מקומו במערכת הלאומית. במקביל, בפנטגון הוקמו אגף חדש להגנת המולדת ופיקוד הצפון, חוזק תפקידם של פיקוד הכוחות המיוחדים והפיקוד האסטרטגי, בוצעה רפורמה משמעותית במבנה קהילת המודיעין, ועוד.

וטרור. כן ניתן דגש רב מבעבר לשיתוף פעולה בינלאומי בתחומי המודיעין ואכיפת החוק, למניעת טרור ותפוצת נב"ק.

■ **"תכנון מבוסס יכולות"** – ה-QDR החדש ממשיך בגישת התכנון "מבוסס-יכולות", שאימץ קודמו, לעומת התכנון "מבוסס-האיומים" המסורתי. זאת, אף שמבקרים גורסים, כי הגישה החדשה אינה מאפשרת שקלול יעיל של המענים הצבאיים החליפיים וכי עיקר תועלתה במתודולוגיה התכנונית, המחייבת בחינה רחבה יותר של איומים פוטנציאליים.

היבשה מסד"כ דיביזיוני, לסד"כ של חטיבות עצמאיות וניידות, לצרכי התערבות מהירה בחו"ל. בבסיס "הטרנספורמציה", מעבר מדוקטרינה המבוססת על ריכוז כח מסיבי וסטטי, לכוחות משלוח קלים וניידים, התפזרים למשימה הספציפית והממוקדים בהשגת "אפקטים" (נזקים מתוכננים). מלחימה הממוקדת במערכות אמל"ח (platform centric), מדגישה הטרנספורמציה מיקוד ברשתות מידע, תקשורת ומודיעין (network centric), ובמבצעים משולבים של כוחות המוצבים ברובם בארה"ב, לא בבסיסים קדמיים. ה-QDR צימצם את מספר החטיבות המודולריות הקרביות המתוכנן בשבע, ל-70 חטיבות, הגם שמספר זה עדיין צפוי להניב גידול רב בכוחות הקרביים הזמינים, וקורא לגידול ניכר בכוחות המיוחדים ובכלי טייס בלתי מאוישים ולשיפור רב נוסף ביכולות השליטה, הבקרה והמודיעין. כחלק מהטרנספורמציה, כבר אושרה סגירת כשליש מבסיסי ארה"ב בחו"ל והשבת הכוחות הביתה, וכן סגירת מספר קטן של בסיסים בארה"ב עצמה.

■ **"טריאדה" אסטרטגית חדשה** – במקום "הטריאדה" הגרעינית במלחמה הקרה (טילים יבשתיים, מפציצים וצוללות), גיבש הממשל גישה חדשה, הכוללת אמל"ח קונבנציונלי וגרעיני כאחד; מערך הגנה, פעיל וסביל, מפני טק"ק ונב"ק; וקיום "תשתית מגיבה", שתאפשר חידוש המערך הגרעיני האסטרטגי, שפורק עפ"י הסכמי פירוק הנשק (פר"ן) עם רוסיה. בנוסף משקיע הממשל מאמצים מוגברים בתחום מניעת התפוצה (non-proliferation), להתמודדות מדינית עם איומי הנב"ק, כולל תכניות לאבטחה ופירוק מאגרי נב"ק בברה"מ-לשעבר ובעולם, לצד צעדים מבצעיים (counter proliferation), כגון יוזמות ה-PSI ו-CSI, ליירוט משלוחי נב"ק

מסקנות ומשמעויות לישראל

מקץ כארבע שנים "למערכה בטרור", רשאי הממשל להתבסס בהצלחתו למנוע עד כה פיגוע נוסף בארה"ב, יעדו האסטרטגי העליון, ובצעדיו לחידוש תפיסת הבטחון. "המערכה בטרור" הביאה להפלת משטרי הטליבאן וצדאם ולפגיעה קשה באל-קעידה, להסרת איומי הנב"ק מצד עיראק ולוב ולשוני בהתייחסות העולמית לטרור ונב"ק, וכן להחלשות המחנה הרדיקלי האזורי.

עם זאת, המערכות באפגניסטאן ועיראק נמשכות, אל-קעידה מתחזק מחדש, עיראק הפכה למוקד טרור וההתבוססות הנמשכת מקשה על ארה"ב להתמודד עם איומים אחרים, לרבות האיראני. בעיראק עלול שלטון שיעי להרע את המאזן האזורי ובמקום להוות דגם דמוקרטי חיובי, לחזק דווקא את המגמות הקיצוניות. חמור מכל, איראן עלולה להסיק כי רק "הדגם הצפון קוריאני" (התגרענות גם במחיר של בידוד בינ"ל), יבטיח את בטחונה ויקשיח את עמדתה. כשלון בעיראק יביא לחיזוק חמור של כלל המגמות החשוכות באזור, לרבות הפונדמנטליזם, הטרור והחתירה לנב"ק.

עבור ישראל, מהווה אסטרטגיית הבטחון של הממשל והישיגיה המעשיים, שילוב של יתרונות וסכנות. הסרת איומי הנב"ק של עיראק ולוב והחלשת המחנה הרדיקלי, הביאו לשיפור רב במאזן האסטרטגי. החפיפה הרבה ביעדים המשותפים מהווה הזדמנות לגיבוש סדר יום אסטרטגי משותף רחב, ומסירה לחצים, למשל למו"מ עם גורמים המעורבים בטרור (החמאס וסוריה). מנגד, היא מביאה גם לטעויות משותפות, כגון השתתפות החמאס בבחירות, ואם אכן תמנע ההסתבכות בעיראק טיפול אמריקאי אפקטיבי בגרעין האיראני, יצא שכרנו בהפסדנו.

על הממשלה החדשה לפתוח בדיאלוג חסר תקדים באינטימיות שלו עם ארה"ב ולצורך זה לשקול דרכי פעולה חדשות, ואף כאלה שנחשבו בלתי קבילות בעבר. ביניהן, מאמץ מתואם להפיכת ההתכנסות ביו"ש להסדר ארוך טווח, בהסכמת הקהילה הבינ"ל וכנגד תמורות מרחיקות לכת ממנה, וכן ערבות בטחונית אמריקאית לישראל, מול גרעון איראן.