עדכן אסטרטגי

האסטרטגיה הישראלית נגד פרויקט הגרעין האיראני
| שמואל אבן

מעבר לעדתיות: גיאופוליטיקה, פיצול ומלחמת האזרחים בסוריה
| בנדטה ברטי וג'ונתן פריס

השמדת הנשק הכימי בסוריה – לקחים, תובנות והשלכות על ישראל
| דוד פרידמן

האם התנתקות תוכל להבטיח לגיטימיות? הזווית האירופית
| טובי גרין

האפקטיביות של סנקציות נגד ישראל בעבר, בהווה ובעתיד
| עודד ערן ולורן ג. קלין

דילמות בהפעלת אמצעי לחימה אוטונומיים
| גבי סיבוני ויוני אשפר

המזרח התיכון כאתגר מודיעיני
| אפרים קם

הפרשה הגרעינית של מלחמת יום הכיפורים ומשמעויותיה אז והיום
| אדם רז

INSS
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 16 | גיליון 4 | ינואר 2014

3 **עיקרי דברים**

7 שמואל אבן
האסטרטגיה הישראלית נגד פרויקט הגרעין האיראני

19 בנדטה ברטי וג'ונתן פריס
מעבר לעדתיות: גיאופוליטיקה,
פיצול ומלחמת האזרחים בסוריה

33 דוד פרידמן
השמדת הנשק הכימי בסוריה – לקחים, תובנות והשלכות על ישראל

43 טובי גרין
האם התנתקות תוכל להבטיח לגיטימיות? הזווית האירופית

57 עודד ערן ולורן ג. קלין
האפקטיביות של סנקציות נגד ישראל בעבר, בהווה ובעתיד

71 גבי סיבוני ויוני אשפר
דילמות בהפעלת אמצעי לחימה אוטונומיים

83 אפרים קם
המזרח התיכון כאתגר מודיעיני

95 אדם רז
הפרשה הגרעינית של מלחמת יום הכיפורים
ומשמעויותיה אז והיום

עדכן אסטרטגי

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
עמוס ידלין

עורך אחראי
מרק הלר

מנהל מערכת
משה גרונדמן

עורכת משנה
ג׳ודי רוזן

חברי המערכת
שלמה ברום, יואל גוז׳נסקי, משה גרונדמן, מרק הלר,
עמוס ידלין, גליה לינדנשטראוס, ענת קורץ, אפרים קם, ג׳ודי רוזן

מערכת מורחבת
ד״ר דן בן דוד, פרופ׳ עזר גת, פרופ׳ תמר הרמן, פרופ׳ אייל זיסר,
אפרים הלוי, 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: אליניר, פתח תקווה

המכון למחקרי ביטחון לאומי (חל״צ)
רח׳ חיים לבנון 40, ת״ד 39950, תל־אביב 6997556
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

© כל הזכויות שמורות

ISSN 0793-8950

עיקרי דברים

האסטרטגיה הישראלית נגד פרויקט הגרעין האיראני

שמואל אבן

במאמר זה מוצגת האסטרטגיה הישראלית לפעולה נגד פרויקט הגרעין האיראני, כפי שעוצבה מאז שנת 2009. האסטרטגיה מבוססת על שלוש רגליים: מאמץ חשאי, מאמץ מדיני תקיף והצגת אופציה צבאית קונקרטית. הבחירה באסטרטגיה מתבטאת גם בנכונות לשלם מחיר כלכלי, מדיני וביטחוני ניכר. האסטרטגיה תרמה מאוד לדרבון המאמץ הבינלאומי לבלימת פרויקט הגרעין, שהתבטאה בהחרפת הסנקציות עד לרמה שהביאה את איראן לשולחן הדיונים, אולם טרם הושגו התוצאות הרצויות. על פי המאמר, צריכה ישראל כיום לדבוק באסטרטגיה הנוכחית, תוך התאמתה לאתגרים חדשים: להשפיע על המעצמות להשיג ולממש הסכם קבע מיטבי עם איראן; ולחלופין – להיערך למצב משבר.

מילות מפתח: איראן, גרעין, אסטרטגיה, ישראל, ארצות־הברית, ביטחון

מעבר לעדתיות: גיאופוליטיקה, פיצול ומלחמת האזרחים בסוריה

בנדטה ברטי וג׳ונתן פריס

מלחמת האזרחים העקובה מדם שמתחוללת בסוריה מוצגת לרוב במונחים עדתיים, המדגישים את היחסים העוינים בין הרוב הסוני למיעוט העלווי. פילוג עדתי זה בין הסונים לשיעים חשוב במיוחד לנוכח הממד האזורי של העימות, שהפך למלחמת שלוחים (פרוקסי) בין הכוחות המרכזיים באזור – ערב־הסעודית ואיראן. המאמר בוחן את המניעים ההיסטוריים והפוליטיים העיקריים להתחזקות הדינמיקה העדתית בתוך סוריה, תוך התמקדות גם בהשפעתה האזורית של מגמה זו. המאמר מבקש למקם את העדתיות בהקשרה הנכון, ולהעריך את התרומה של הגורמים

לאור כל אלה, ישראל רואה בפרויקט הגרעין האיראני סיכון גדול, שעלול להתפתח לאיום חמור על ביטחונה בעתיד.

האסטרטגיה הישראלית עד 2009

עד שנת 2009 התמקדה ישראל במאמץ סיכול חשאי (מבצעי ומדיני), והקפידה לשמור על מקומה במאמץ המדיני הבינלאומי. כפי שאמר ראש הממשלה לשעבר, אהוד אולמרט: "מי שצריך להוביל את המהלך הבינלאומי הן ארצות־הברית והמעצמות; ישראל צריכה להיות שותפה במאבק הזה אך איננה יכולה ואיננה צריכה להוביל את המאבק הבינלאומי הזה; זו הייתה עמדת ממשלת שרון וגם עמדת ממשלתי".[5]

מאמץ הסיכול החשאי מתבטא, על פי פרסומים זרים, במבצעים רבים של ישראל ו/או ארצות־הברית, בייחוד החל מאמצע שנות האלפיים, כגון חיסול מדענים איראניים המעורבים בפרויקט, תקיפת סייבר של צנטריפוגות העשרה ועוד. הדומיננטיות של מאמץ הסיכול החשאי התבטאה גם במינוי ראש המוסד, האלוף (מיל') מאיר דגן, על ידי ראש הממשלה אריאל שרון, כפרויקטור של המאמץ הישראלי לסכל את תוכנית הגרעין האיראנית, על כל היבטיו. בנוסף לתפקידו כראש המוסד, הוטל על דגן "לתאם בין הגופים הישראליים העוסקים בסוגיה – אמ"ן, משרד החוץ, משרד הביטחון, חיל האוויר והוועדה לאנרגיה אטומית; ולייצג את עמדת ישראל בפני מקבלי ההחלטות בקהילות המודיעין במערב, ולתאם עמם את המאמץ הבינלאומי למנוע מאיראן הגעה לנשק גרעיני".[6]

הסיכול החשאי אמנם נחל הצלחות מרשימות ועיכב את קצב התקדמות הפרויקט, אולם איראן המשיכה להתקדם לעבר הסף הגרעיני. לפי הערכת אמ"ן מסוף 2009: עד לאותה העת השתלטה איראן על הטכנולוגיה של העשרת האורניום במלואה, העשירה אורניום ברמה נמוכה בכמות שתספיק – לאחר שיועשר לרמה גבוהה – לפצצה גרעינית ראשונה, התקדמה בתחום פיתוח מתקן נפץ גרעיני ופיתחה טילים בליסטיים היכולים לשאת גם ראש נפץ גרעיני. עם זאת, הוערך כי איראן אינה חותרת במלוא המהירות לעבר פצצה גרעינית, אלא בונה תשתית מגוונת, שתאפשר לה להחליט לפרוץ לעבר ייצור נשק גרעיני כאשר תעריך שהתנאים לכך הבשילו.[7]

בסופו של דבר, נראה שהזמן שהעניק הסיכול החשאי למניעת האיום האיראני עד 2009 לא נוצל די הצורך על ידי הדרג המדיני ליצירת מאמצים אפקטיביים נוספים למאבק בפרויקט הגרעין, וזה המשיך להתקדם. ישראל אמנם קידמה את הכנת הזרוע הצבאית מול איראן גם בתקופת ממשלת אולמרט, אולם הסתבכה בגזרה הלבנונית והפלסטינית. צה"ל הפנה עיקר את מרצו לשיקום כוחות היבשה

לנוכח תוצאות מלחמת לבנון השנייה, והדרג המדיני ניסה לקדם הסדר הקבע עם הפלסטינים, ללא הצלחה.

האסטרטגיה הנוכחית

החל משנת 2009, תוגברה היכולת והמוכנות הצבאית ההתקפית מול איראן, בהשקעה של למעלה מ־10 מיליארד ₪,[8] והופעל מאמץ מדיני נמרץ מול הקהילה הבינלאומית. מאז ועד כה התבססה האסטרטגיה הישראלית על שלוש רגליים:

א. סיכול חשאי – המשך המאמץ לפי האסטרטגיה הקודמת;

ב. מאמץ מדיני נחוש ועצמאי – המציב את ישראל בעמדה קיצונית ביחס לעמדת המעצמות, שבראשן ארצות־הברית;

ג. אופציה צבאית קונקרטית ועצמאית – לשם הרתעה מפני התקדמות פרויקט הגרעין ומנוף לקידום המאמץ המדיני, או החלטה על תקיפתו בלוח זמנים קצר, בלא מעורבות ארצות־הברית, כאשר לא תהיה ברירה.

מטרת האסטרטגיה כפי שהצהיר ראש הממשלה, בנימין נתניהו: למנוע מאיראן להגיע לנשק גרעיני ואף למנוע ממנה יכולת לייצר נשק כזה, קרי, להיות מדינת סף גרעינית. המטרה לא השתנתה בעקבות הסכם הביניים עם איראן.[9]

נראה שהשינוי באסטרטגיה הישראלית נובע מההבנה של ממשלת נתניהו־ברק שאיום הנשק הגרעיני התקדם מאוד,[10] ומניעתו מחייבת פעולה נמרצת וחזקה, גם במחיר חיכוך עם הממשל בוושינגטון ובמחיר כלכלי גבוה, גם על חשבון צרכים חברתיים שהתבטאו בעוצמה רבה במחאה החברתית בשנת 2011.

ניהול המערכה. האסטרטגיה החדשה אמורה הייתה לחולל שינוי מהותי באופן ניהול המערכה נגד פרויקט הגרעין, אך לא ידוע ששינוי כזה אכן בוצע. כל עוד המאמץ החשאי היה המוקד (באסטרטגיה הקודמת), סיפק מטה ראש המוסד את המנגנון הניהולי הנדרש, אך עם המעבר לאסטרטגיה החדשה – חשאית, מדינית וצבאית – היה על ראש הממשלה להקים מנגנון ניהולי מרכזי אחר, ולהפעיל ביתר שאת את משרד החוץ במשימות הסברה.

האופציה הצבאית הקונקרטית

השינוי המשמעותי והיקר ביותר באסטרטגיה החדשה היה בתחום הצבאי. אמנם, זה שנים רבות עוסקת ישראל בפיתוח יכולת צבאית לתקיפה באיראן, ובכירים ישראליים רמזו ואף איימו להשתמש בכוח צבאי נגד פרויקט הגרעין.[11] אולם, נראה שרק בשנים האחרונות חברו יחד היכולת, המוכנות והכוונה לכדי אופציה צבאית קונקרטית ("אקדח על השולחן"), ואלה המריצו את הקהילה הבינלאומית לפעול בנחרצות נגד איראן. נראה שלחשש המודחק מפני פצצה איראנית נוסף בקהילה הבינלאומית החשש מפני עימות רב־היקף במזרח התיכון, שעלול להיגרם כתוצאה

מתקיפה ישראלית. ייתכן שמבחינת איראן ומדינות החתומות על הסכם הביניים, מטרתו גם לצמצם את הלגיטימציה של ישראל לתקוף.

ביטוי לכך נתנה הילרי קלינטון, שרת החוץ לשעבר של ארצות־הברית (2009 – 2012), שאמרה לאחרונה כי האיומים בפעולה צבאית שמשגר ראש הממשלה נתניהו מתקבלים ברצינות באיראן, מאחר שישראל נתפסת כבעלת־ברית של ארצות־הברית. לדבריה, הביקורת הישראלית מסייעת לארצות־הברית גם מול רוסיה וסין, שנתפסות כקרובות יותר לאיראן, כפי שקרה במהלכים הקודמים לקראת החלטות על סנקציות של מועצת הביטחון של האו"ם נגד איראן. גם במקרים אלה, החשש שהאיום הישראלי לתקיפה יתממש – הועיל.[12]

מדברים שאמר האלוף (מיל') עידו נחושתן, מפקד חיל האוויר בשנים 2008 – 2012, ניתן להבין כי לאופציה הצבאית הקונקרטית שני מרכיבים: יכולת ביצוע מוכחת ו"אמינות בהפעלה" ("להקרין את היכולת, ונכונות להפעיל אותה אם וכאשר זה יידרש"). במקרה זה, כוח צבאי יופעל רק כאשר לא תהיה ברירה אחרת. נחושתן הבהיר כי תקיפה עדיפה על פני מצב שבו איראן תתחמש בנשק גרעיני.[13]

אירוע "הדריכה" המחיש את מרכיב "האמינות בהפעלה". לפי תוכנית הטלוויזיה "עובדה", במהלך 2010 הורה נתניהו לרמטכ"ל, גבי אשכנזי, ולראש "המוסד", מאיר דגן, להכין לפעולה מיידית (לדרוך) את מערכת הביטחון לקראת תקיפה באיראן. הוראה זו שיקפה גם את ההכרה שמאמץ הסיכול החשאי, שאותו הוביל המוסד, מיצה את עצמו. לפי הפרסום, אשכנזי ודגן לא הסכימו עם נתניהו. הרמטכ"ל טען ש"הדריכה" מקרבת את המלחמה עם איראן. שר הביטחון, אהוד ברק, הבהיר בראיון לתוכנית "עובדה" כי משמעות הפקודה שניתנה אינה יציאה למלחמה. לדבריו: "הרמטכ"ל צריך לבנות את היכולת המבצעית, הוא צריך לומר לדרג המדיני מבחינה מקצועית אם אפשר לבצע או אי־אפשר, והוא יכול וגם צריך לצרף את המלצתו, אך אפשר לבצע את זה בניגוד להמלצתו".[14] התוכנית ופרסומים אחרים חשפו מערכת יחסים עכורה בין הדרג המדיני לבכירי מערכת הביטחון, שאינה הולמת אתגר זה.

> ראש הממשלה, בנימין נתניהו, מוביל באופן אישי את המאמץ המדיני, והוא קיבל על עצמו לשכנע את מדינות העולם באשר לחומרת האיום האיראני והצורך בחיסול פרויקט הגרעין

בשנת 2011 גלשה המחלוקת לתקשורת וליבתה את הדיון הציבורי: 'האם על ישראל לתקוף באיראן?' המתנגדים לתקיפה, ובראשם מאיר דגן (לאחר סיום תפקידו ב"מוסד") טענו כי היא תוביל למלחמה רבתי, שבה ישתתפו גם בעלות־בריתה של איראן, ולישראל ייגרם נזק רב,[15] וממילא, האופציה הצבאית תרחיק את פרויקט הגרעין בשנים ספורות, לכל היותר. לעומתם, היו שטענו כי מהלך צבאי 'כירורגי' נגד מתקני הגרעין לא יוביל למלחמה כוללת באזור, וגם דחיית

הפרויקט עד לסיבוב הבא עשויה להיות הישג חשוב בהתמודדות עם איום חמור זה, על אף תגובת הנגד הצפויה.

המאמץ המדיני הנחוש

ראש הממשלה, בנימין נתניהו, מוביל באופן אישי את המאמץ המדיני, והוא קיבל על עצמו לשכנע את מדינות העולם באשר לחומרת האיום האיראני והצורך בחיסול פרויקט הגרעין. האופציה הצבאית נועדה לאפשר לו לעשות כן, אם לא תעשה זאת הקהילה הבינלאומית. כאמור, המאמץ המדיני נחל הצלחה בכך שהשפיע על החרפת הסנקציות עד לרמה שהביאה את איראן לשולחן הדיונים, אך במהלך ההידברות בין המעצמות לנשיא החדש באיראן, חסן רוחאני, נתגלעה מחלוקת מהותית בין ישראל לארצות־הברית.

המחלוקת עם ארצות־הברית. בעוד ישראל דורשת פירוק מוחלט של תשתית הגרעין, בדומה לדרישות מועצת הביטחון של האו"ם (להלן: מסלול א'), התגבשה בממשל עמדה שלפיה יש להותיר בידי איראן יכולת העשרה מוגבלת לצרכים אזרחיים (להלן: מסלול ב'). עמדה זו הוצגה בבירור על ידי הנשיא אובמה בדצמבר 2013 (בפורום סבן). לדבריו, הדרישה למנוע מאיראן כל העשרה בשטחה אינה ריאלית, וכי לשם השגת הסכם הקבע יש לאפשר לה לקיים תוכנית גרעין אזרחית מוגבלת מאוד ונתונה לפיקוח הדוק. עם זאת, מדברי אובמה משתמע כי במעבר לתוכנית האזרחית תידרש איראן לוותר על חלק ניכר מהמתקנים והציוד של פרויקט הגרעין האיראני, כגון צנטריפוגות מתקדמות, מתקן מים כבדים ועוד.[16]

הגישה האמריקאית, שלפיה "הדרישה למנוע מאיראן כל העשרה בשטחה אינה ריאלית", היא הצלחה רבה לאיראן, אל מול אי־הצלחת המאמץ ההסברתי הישראלי, בחודשים האחרונים של שנת 2013. בכיר אמריקאי ששוחח עם חברי משלחת ישראלית בתחילת אוקטובר 2013 אמר: מנהיגים במערב הולכים ומכירים בכך שלאיראן תישאר ככל הנראה יכולת גרעינית כלשהי, בעוד נתניהו מתעקש להציב תנאים שרוב המומחים טוענים כי אינם מציאותיים. השאלה היא האם לא מוטב לשמר יכולת אירנית מצומצמת תחת השגחה צמודה, מאשר להתעקש על חיסול מוחלט של היכולות הגרעיניות (ואולי לא להשיג הסכם כלל).[17] כלומר, תפיסה זו היא תוצר של הסברת העמדה האיראנית הטוענת להמשך העשרה באיראן, והערכת מומחים במערב, המקלה בסיכון והשוללת היתכנות לשינוי בעמדת איראן. לפי תפיסה זו – רק מסלול ב' אפשרי. אפילו אם כך סבור הממשל לגבי תוצאות המשא־ומתן על ההסכם הקבע, הצהרה זו – עוד לפני תחילת המשא־ומתן – מקנה לאיראן יתרון ברור. נראה שאובמה שיגר הצהרה זו (בפורום סבן), כדי לקבוע לממשל יעד בר־השגה בראייתו, ולתאם ציפיות מול קהלי יעד.

לעומת עמדת הממשל, ישראל רואה בהמשך קיום תשתית העשרה באיראן סיכון רב, ואכן ניתן להצביע על מספר סיבות לכך:

א. **לא חל שינוי בכוונות של איראן.** למרות חשיפת פרויקט הגרעין הצבאי, ממשיכה איראן לטעון כי זהו פרויקט ל"צורכי שלום" בלבד. על כן, כל פרויקט אזרחי שיישאר באיראן עלול לצמוח לפרויקט צבאי בעתיד תוך ביצוע פעולות הסתרה, אלא שבפעם הבאה הפריצה עלולה להיות מהירה, לנוכח העובדה שאיראן כבר הגיעה לקרבת הסף הגרעיני ויש בידיה את הידע והניסיון. יצוין כי לישראל חוסר אמון מוחלט במשטר האיראני, בעוד אובמה מעוניין להעמיד את כוונותיו במבחן, לאור השינוי בגישתה מאז בחירתו של רוחאני לנשיא.

ב. **לאיראן אין צורך דוחק במתקן העשרה "לצורכי שלום".** למעשה, איראן יכולה לקיים פרויקט לצרכים אזרחיים גם בלא העשרה על אדמתה. לאיראן ממילא אין צורך דוחק בפיתוח אנרגיה גרעינית לצורכי המשק האזרחי, מאחר שהיא המובילה בעולם בגודלן של עתודות הגז הטבעי שבידיה, וברשותה כעשרה אחוזים מסך עתודות הנפט המוכחות בעולם. בהנחה שאכן קיים ריאליזם בעמדת איראן, מדוע תתעקש להחזיק ביכולת העשרה בעלת חשיבות מוגבלת למשק במחיר המשך הסנקציות, במקום להאיץ את פיתוח תשתית הפקת הגז וייצואו, למשל? ואם תתעקש – סביר להניח שאין מדובר בפרויקט אזרחי.

ג. **הפיקוח יהיה קשה ומחירו גבוה.** אם יש תשתית, תמיד יתקיים החשש שאיראן תפרוץ קדימה ברגע שתזהה חולשה במערכת הבינלאומית. מתאר זה יספק מרחב התרעה מצומצם יחסית לארצות־הברית ולישראל, לעומת פירוק התשתית, ויחייב פיקוח מסובך לשנים רבות והשקעה יקרה בתחום המודיעין. השקעה זו תשליש עצמה ויותר עקב פרויקטים דומים שיצמחו במדינות אחרות. בנוסף, קיים גם סיכון לתגובת יתר שתוביל למעגל אלימות בשל התרעה כוזבת.

שורשי המחלוקת: השוני בהערכת חומרתו של איום הגרעין האיראני, ופער בהבנת גודל ההזדמנות לנסות להשיג הסכם טוב יותר, עקב השפעת הסנקציות על איראן.

בעקבות הסנקציות, נשמעו באיראן קולות שקראו ל"ריאליזם אסלאמי" (להבדיל מ"אידאליזם קיצוני") מול ארצות־הברית

השוני בהערכת חומרת האיום. אובמה הבהיר (בכנס סבן בדצמבר 2013), כי מניעת החזקת נשק גרעיני בידי איראן היא לא רק אינטרס ישראלי, אלא גם אינטרס אמריקאי ובינלאומי. ברם, המשקיף מהצד על המחלוקת בינו לבין נתניהו עשוי להתרשם כי פרויקט הגרעין והתייצבותה של איראן כמדינת סף הם בעיה ישראלית בלבד, בעוד האיום על ארצות־הברית רחוק בהרבה ותלוי רק בהשגת נשק גרעיני בפועל בידי איראן, וגם אז – רחוקה הדרך עד לפגיעה באינטרסים אמריקאיים בידי איראן. אובמה הסביר פער זה כך: "אני חושב שראש הממשלה נתניהו ספקן

במידה מובנת לגבי איראן, בהתחשב באיומים שזו השמיעה באופן עקבי כלפי ארצו, ובסיוע שהיא העניקה לארגונים כמו חזבאללה וחמאס, שירו טילים לשטחה. אם אני הייתי ראש ממשלת ישראל, הייתי זהיר כמוהו בכל הנוגע לשיחות כלשהן עם איראן".[18]

באותה מידה, ניתן לשאול מנין נובעת ההערכה המופחתת של ארצות־הברית ביחס לאיום. ייתכן שהממשל מושפע מהחשש המובן להסתבך בזירה נוספת לעיראק ולאפגניסטן. בנוסף, סביר שהממשל נשען על הערכת מודיעין טכנית באשר למרחק של איראן מנשק גרעיני, בתהליך טורי וסדור למן העשרת אורניום ועד להשגת נשק גרעיני סטנדרטי. אולם, יכולת שיגור פצצה איראנית ליעדים מרוחקים בעולם, כולל בארצות־הברית, אינה מחייבת בהכרח שנים רבות של פיתוח אמצעי שיגור בין־יבשתיים והתאמה של ראשי נפץ גרעינים לטילים, אלא עלולה להתבסס על מתקני נפץ גדולים יותר ושילוחם בחשאי למרחקים בדרכים שונות.

על כל פנים, כאשר בוחנים את השימושים האפשריים שעלולה איראן לעשות ביכולת גרעינית, אפילו ברמת מדינת סף, בולטים מספר איומים חמורים לארצות־הברית ולמדינות העולם:

א. **איראן עלולה לחשוף את ארצות־הברית ומדינות אחרות לאלימות**. יכולת גרעינית תגביר את התעוזה האיראנית לפעול באמצעות טרור וחתרנות, ותגביל את יכולותיה של ארצות־הברית לפעול נגדה, אפילו אם איראן תסתבך בפעולות טרור הרות־אסון כדוגמת פיגועי 11 בספטמבר, או אם היא תחפוץ להשתלט על נכסים במפרץ הפרסי.[19]

ב. **יכולת גרעינית בידי איראן תחזק את שאיפותיה להגמוניה בשוק האנרגיה בעולם, ובמיוחד במפרץ הפרסי**, שבו יותר ממחצית עתודות הנפט בעולם, ותיצור פוטנציאל למשבר בעתיד. יוזכר ניסיונו של שליט עיראק, סדאם חוסיין, להכתיב את מחירי הנפט. כיצד הייתה נראית המציאות אילו היה בידי סדאם חוסיין נשק גרעיני לפני פלישתו לכווית ב־1990? להגמוניה איראנית במפרץ תהא השפעה גלובלית. אמנם, תלותה של ארצות־הברית ביבוא נפט פוחתת, אך הזדקקותן של מדינות מזרח־אסיה ואירופה לנפט צפויה לגדול.

ג. **יכולת גרעינית תעצים את האיום האיראני גם על מדינות אחרות**, תוביל להתמוטטות המשטר למניעת תפוצתו של נשק גרעיני (NPT) ועלולה להוביל לפיתוח יכולות גרעין בערב־הסעודית, במצרים ובטורקיה.[20] תהליך זה עלול להתפשט על פני העולם.

ד. **איראן עלולה להעז ולהתערב הרבה יותר בענייני מדינות אחרות** שבהן מצויים ריכוזי אוכלוסייה מוסלמית, באמצעות חתרנות, טרור ותמיכה בתנועות אסלאמית קיצוניות, כפי שהיא פועלת בלבנון.

שאלת ההזדמנות לחולל תפנית אסטרטגית באיום הגרעין. אירן הגיעה לשולחן הדיונים בשל הסנקציות הכלכליות, שהפכו אפקטיביות משנת 2012 והסבו לה נזקים כבדים. אמנם, היא יכלה להמשיך ולעמוד בסנקציות, במחיר גבוה, אך כנראה העריכה שבהמשך צפויה הסלמה (החרפת בסנקציות, סגר כלכלי ופעולה צבאית), וכי גם פריצה לעבר פצצה לא תבטיח את הסרת הבידוד מעליה. האפקטיביות של נשק הסנקציות על אירן נבעה מכך שהוא יצר מתח בין צורכי ביטחון החוץ (הגרעין) לבין אתגרי המשטר מבית (תדמית ויציבות פנימית).

בעקבות הסנקציות, נשמעו באירן קולות שקראו ל"ריאליזם אסלאמי" (להבדיל מ"אידאליזם קיצוני") מול ארצות־הברית. רפסנג'אני, למשל, טען בספטמבר 2013, כי פשרה היא צו השעה, כפי שעשה הנביא מוחמד בהסכם ח'ודיביה, שהכשיר את הקרקע לניצחון ללא שפיכות דמים, וכפי שעשה חומייני כאשר נאלץ לחתום על הסכם הפסקת אש עם עיראק ביולי 1988, על אף שהבטיח להפיל את סדאם חוסיין מכסאו. גישה זו אומצה, לפחות טקטית, בידי המנהיג ח'אמנאי, שענה לרפסנג'אני: **"גם מתאבק מקצועי מפגין לעיתים גמישות ... אך בלי לשכוח מיהו יריבו ומה מטרתו הראשית"**.[21] הנשיא, חסן רוחאני, ציין בדצמבר 2013 בסיפוק כי הסכם הביניים כבר תורם למשק.[22]

סיכום

הדרך לפתרון בעיית איום הגרעין האיראני עדיין בראשיתה. ככלל, נראה שארצות־הברית לא מיצתה את מנופי הלחץ שבידיה ואת ההזדמנות לעלות על מסלול א', והזדרזה לשחרר את אירן מדרישות מועצת הביטחון לפירוק מוחלט של תשתית הגרעין שלה כבר בשלב מוקדם.

לב הבעיה הוא הפער בין הערכות ישראל לאלו של ארצות־הברית ומדינות אחרות ביחס לחומרת האיום האיראני בכלל, ולמשמעות הותרת תשתית העשרה באירן בפרט. פער זה אינו נוגע רק לאיום על ישראל, אלא גם לאיום על ארצות־הברית ומדינות אחרות, והוא ניתן לגישור רק באמצעות הסברה, אלא אם אירן תעשה בעצמה טעות גסה. לפיכך, הלקח לישראל לטווח הקצר הוא להגביר את המאמץ ההסברתי בכל המדינות וקהלי היעד – אשר להם השפעה על הסכם הקבע, ועל בסיס היכרותה המעמיקה עם האיום האיראני – לגבי האפשרות שאירן תהפוך למדינת סף גרעינית ותהווה איום גם על האינטרסים שלהם.

> נראה שארצות־הברית לא מיצתה את מנופי הלחץ שבידיה והזדרזה לשחרר את אירן מדרישות מועצת הביטחון לפירוק מוחלט של תשתית הגרעין שלה

אין לצפות שאירן תזנח את שאיפותיה להשגת נשק גרעיני, אלא לכך שתדחה אותן לעתיד רחוק יותר. היעד, לפיכך, הוא להציב את אירן במרחק המרבי

מהפצצה, כך שהשינוי הטקטי שחל בעמדת המשטר יהפוך בהדרגה לבעל משמעות אסטרטגית לישראל ולעולם. לשם כך על ישראל לדבוק באסטרטגיה הנוכחית, כאשר המטרה לטווח הקרוב היא השגת הסכם קבע מיטבי בין המעצמות לאיראן ומימושו בהקדם האפשרי. עדיפות ראשונה – חזרה למסלול א'.

במידה שמסלול זה ייחסם, תצטרך ישראל, בלית ברירה, להשתלב במסלול ב' ולגלות מעורבות עמוקה בפרטיו. חשוב לוודא שיכולת ההעשרה המוגבלת והפיקוח ההדוק במסלול זה לא יאפשרו לאיראן לפרוץ לעבר פרויקט צבאי ללא גילוי ותגובה, וכי "המרחק מהסף" יישמר ויוגדר בין ארצות־הברית וישראל בקריטריונים מוסכמים, כך שלא יתאפשרו פרשנויות שונות בעתיד, כפי שמתקיים כיום. בכל מקרה, יש לוודא שהפרויקט האזרחי אכן יהיה מינימלי ויגדיר במפורש באילו פעילויות יכולה איראן לעסוק במסגרת זו, ובאילו לאו.

בתחום הכוונות – המשא־ומתן עם איראן עסק עד כה בדיון טכני, מבלי שזו נדרשה להימנע מתוקפנות נגד ישראל, בעוד הסכם הביניים פוגע בפועל בלגיטימציה של ישראל להגן על עצמה ולתקוף את פרויקט הגרעין באיראן. לפיכך, ראוי שבהסכם תידרש איראן להכיר בזכותן של ישראל ושל כל מדינות האזור להתקיים בשלום ובביטחון, ותתנער ממעורבות בטרור. ישראל מצידה צריכה לפעול בנחישות ובמתינות, ולהוריד את מפלס המתיחות עם איראן, ככל האפשר.

במישור המערכתי – ישראל נדרשת למאמץ אינטנסיבי שמחייב גם הגדרת יעדים ריאליים ברורים, קביעת דרך ניהול המערכה, קביעת מנגנון לניהולה ותוכנית פעולה מפורטת לחלון הזמנים הקצר. בנוסף, ברור הצורך גם בהיערכות לאפשרות שהמשא ומתן המדיני הנוכחי לא ישיג את מטרותיה של ישראל.

הערות

1 עמוס ידלין, "הסכם ז'נבה – לא "הסכם היסטורי" ולא "בישלון היסטורי", **מבט על**, גיליון 489, 26 בנובמבר 2013.

2 הנשיא אובמה אמר (בראיון ל־AP, 5 באוקטובר 2013): "ההערכות שלנו בדבר פרק הזמן שיידרש לאיראנים לייצר נשק גרעיני עדיין מדברות על שנה ויותר"; בהתייחסו לשאלה על אודות הערכת ראש הממשלה, נתניהו, שלפיה איראן נמצאת בטווח של כשישה חודשים מפצצה.
http://www.haaretz.co.il/misc/smartphone-article/1.2132852

3 נרי ברנר, "ראש אמ"ן: לאיראן יש אורניום מועשר ל־4 פצצות", Ynet, 2 בפברואר 2012.
http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4184212,00.html

4 האשמי רפסנג'אני כיהן כנשיא איראן (1989–1997) והוביל את פרויקט הגרעין בתקופתו. הצהרתו זו חוזרת על הצהרתו מדצמבר 2001, אז הכריז כי פצצה גרעינית אחת בתוך ישראל תשמיד הכול, בעוד פצצה כזו תגרום רק נזק לעולם המוסלמי. לטענתו, הכרזותיו לא נועדו לאיים על ישראל, אלא להמחיש את כדאיות פירוז האזור מנשק גרעיני בעבורה. המקור: MEMRI, 5 באפריל 2012.

http://www.memri.org.il/cgi-webaxy/sal/sal.pl?lang=he&ID=107345_memri&act=show&dbid=articles&dataid=3111

5 אטילה שומפלבי, "אולמרט: הכרזנו מלחמה על הממשל האמריקני", Ynet, 1 דצמבר 2013.
http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4460002,00.html

6 יוסי מלמן, דן רביב, **מלחמות הצללים**, הוצאת משכל, ידיעות ספרים, 2012, פרק ראשון.

7 אפרים קם ואפרים אסכולאי, "לוח הזמנים של הפצצה האיראנית", **עדכן אסטרטגי**, כרך 12, גיליון 4, ינואר 2010.

8 עמוס הראל, ברק רביד, "אולמרט: ההתנגחות של נתניהו בממשל אובמה בעניין איראן מסכנת את ישראל", **הארץ**, 1 בדצמבר 2013.
http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.2179610
"אולמרט: נתניהו הוציא 11 מיליארד על "הזיות הרפתקניות", **הארץ**, 11 בינואר 2013.
http://www.haaretz.co.il/news/elections/1.1905437

9 נתניהו בוועידת הליכוד, ערוץ 22, 19 בדצמבר 2013.

10 ח"כ צחי הנגבי, יו"ר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת לשעבר, ציין בכנס ב־INSS ב־1 בדצמבר 2013, כי בתקופת ממשלת אולמרט (2005–2009) חלה התקדמות רבה בפרויקט הגרעין האיראני.

11 למשל, שר התחבורה, רא"ל (מיל.) שאול מופז, הצהיר ביוני 2008: "אם איראן תמשיך בתוכנית שלה לפיתוח נשק גרעיני – נתקוף אותה". לדבריו, "פעולה צבאית נגד איראן תהיה בהסכמה, בהבנה ובתמיכה של ארצות הברית." Ynet, 7 ביוני 2008.
http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3552786,00.html

12 אלי ברדנשטיין,"קלינטון: הביקורת של ישראל נגד הסכם הגרעין מסייעת לארה"ב", **מעריב**, 22 בדצמבר 2013.
http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/533/010.html

13 "נחושתן: המטרה היא מניעת איראן גרעינית צבאית ולא התקפה", אתר נענע 10, 26 באוקטובר 2013.
http://news.nana10.co.il/Article/?ArticleID=1013640

14 התוכנית "עובדה", ערוץ 2, 4 בנובמבר 2012. "נתניהו: לא נשים את המפתחות אצל האמריקנים", אתר mako, 5 בנובמבר 2012.
http://www.mako.co.il/tv-ilana_dayan/2013-e2afde9009f4a310/Article-c0bb99a4b90da31006.htm&sCh=3d385dd2dd5d4110&pId=565984153

15 מאיר דגן: ברק אמר שיהיו 500 הרוגים? יהיו הרבה יותר, **הארץ**, 29 באוקטובר 2011.
http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1579101

16 נשיא ארה"ב אובמה בפורום סבן, חדשות ערוץ 2, 7 בדצמבר 2013.
http://www.mako.co.il/news-channel2/Weekend-Newscast/Article-8cbc2161e8ec241004.htm

17 Mako, 5 באוקטובר 2013.
http://www.mako.co.il/news-world/international/Article-b59002a16d88141004.htm

18 ראיון אובמה ל־AP, 5 באוקטובר 2013.
http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4436803,00.html

19 מארק דויל, "איראן גרעינית וההרתעה המורחבת של ארצות־הברית במפרץ", **עדכן אסטרטגי**, כרך 16, גיליון 3, אוקטובר 2013.

20 עבדאללה אל־אסכר, יו"ר מועצת השורא (האסיפה המייעצת לממשלה הסעודית) אמר בנובמבר 2013 בעקבות הסכם הביניים: "אני סבור שערב־הסעודית תפעל להשגת פצצה אם איראן תעשה זאת, וגם מצרים, ואולי טורקיה ואיחוד האמירויות". המקור: רויטרס, וואלה חדשות, 24 בנובמבר 2013.
http://news.walla.co.il/?w=/13/2697449

21 "מאבק המנהיגות בין ח'אמנאי לרפסנג'אני" (ד'), MEMRI, 24 בספטמבר 2013.
http://www.memri.org.il/cgi-webaxy/sal/sal.pl?lang=he&ID=107345_memri&act=show&dbid=articles&dataid=3490

22 דורון פסקין, "רוחאני משדר אופטימיות: הסכם ז'נבה כבר סייע לכלכלת איראן, **כלכליסט**, 8 בדצמבר 2013.
http://www.calcalist.co.il/world/articles/0,7340,L-3618844,00.html

מעבר לעדתיות: גיאופוליטיקה, פיצול ומלחמת האזרחים בסוריה

בנדטה ברטי וג'ונתן פריס

בשלוש השנים האחרונות מתחוללת בסוריה מלחמה עקובה מדם, שמצידה האחד משטרו של בשאר אסד ותומכיו בזירה הבינלאומית, ומנגד אוסף הפלגים השונים שמרכיבים את האופוזיציה המתנגדת למשטר, בתוך המדינה ומחוץ לה. מה שהחל כהתנגשויות חמושות אקראיות התפתח למלחמת אזרחים מתמשכת, אולם הסיקור הבינלאומי של העימות מתמקד בממד העדתי של המאבק, ומדגיש את האיבה בין הרוב הסוני למיעוט העלווי בתוך סוריה. הפער העדתי בין הסונים לשיעים חשוב במיוחד לנוכח הממד האזורי של העימות בסוריה, שגלש במהרה ל'מלחמת שלוחים' (פרוקסי) רחבה יותר בין הכוחות המרכזיים באזור, קרי, ערב־הסעודית ואיראן. נראה גם שהחלוקה העדתית בתוך סוריה חיזקה פערים עדתיים שכבר היו קיימים במזרח התיכון, ובמיוחד במדינה השכנה – לבנון.

מאמר זה בוחן את המניעים ההיסטוריים והפוליטיים המרכזיים להתחזקות הדינמיקה העדתית בתוך סוריה, תוך התמקדות בהשפעה האזורית של המגמה העדתית. הוא מבקש למקם את העדתיות בהקשרה הנכון ולציין את תרומתם של גורמים פוליטיים, מקומיים אזוריים כאחד לתחייתן של זהויות קיימות. המאמר מבקש לשלב את העדתיות בהקשר מבאר, המרחיב את הנרטיב הפשטני של "סונים נגד שיעים". ככל שמתמשך העימות בסוריה, כך עולה החשיבות של הבנת הפערים הקיימים לא רק בין הצדדים שמובילים את הלחימה, אלא גם בקרב כל צד ובאזור כולו. לבסוף, המאמר בוחן את ההשפעה שתהיה למתחים המתעוררים בין העדות ובין הארגונים השונים על סוריה 'ביום שאחרי'.[1]

ד"ר בנדטה ברטי היא חוקרת במכון למחקרי ביטחון לאומי.
ג'ונתן פריס הוא פרשן לענייני המזרח התיכון המתגורר בלונדון, ועמית בכיר שאינו תושב במועצה האטלנטית (Atlantic Council).

הצבת הפערים העדתיים ומלחמת האזרחים בסוריה בהקשר

שורשי מלחמת האזרחים בסוריה מורכבים ועתירי רבדים, ולא ניתן להבינם רק מתוך בחינת הזהויות העדתיות הקיימות והפער בין הסונים לשיעים. להתפרצות בסוריה יש לפחות שלושה הסברים נוספים.

ראשית, מחאות נגד המשטר – המקושרות לגל ההתגייסות הפוליטית והחברתית ששטף את האזור כולו והומרץ על ידי ההתעוררות הערבית – בתגובה למשטר רודני ששלט באמצעות חוקי חירום, יחסי חסות (קליינטליזם) ושחיתות מקומית.

שנית, ההפגנות הראשונות במארס 2011 בסוריה פרצו מתוך תחושת תסכול מחוסר השוויון החברתי הגובר וממשל כושל.[2] מאז ש'הוכתר' בשאר אסד כנשיא ביולי 2000, הוא האיץ את הליברליות הכלכלית הזהירה של אביו חאפז, ודחף למדיניות נאו־ליברלית רחבה ומרחיקת לכת המכוונת להפרטת נכסים ציבוריים, לליברליזציה של המגזר הפיננסי ולעידוד השקעות פרטיות והזרמת הון זר לסוריה.[3] רפורמות אלה, שזכו לתנופה נוספת בעקבות הנסיגה מלבנון ב־2005, הובילו לצמיחה כלכלית שנזקפה בחלקה גם לעליית מחירי הנפט בעולם, ולעידוד השקעות זרות. אולם כמו ברפורמות נאו־ליברליות שנעשו לאחרונה במדינות ערב אחרות, גם כאן ההתקדמות לעבר כלכלת השוק הזניחה חלוקה הוגנת של ההכנסות ויצירת הגנות חברתיות, ולפיכך הביאה לצמיחה כלכלית המעכבת התפתחות.[4] הליברליזציה הכלכלית לא הובילה להפניית כספים להאצת התעשייה המקומית או לייצור החקלאי, ולא הצליחה ליצור מקומות תעסוקה משמעותיים. כתוצאה מכך חל גידול חד בחוסר השוויון בהכנסות בין המרכזים העירוניים הראשיים לבין הפריפריה, שנותרה מרוששת מתמיד.[5]

נקודה שלישית: תנאי החיים של המעמד הבינוני הנמוך ומעמד הפועלים בסוריה, ובמיוחד של אלה בפריפריה הגיאוגרפית של המדינה, התדרדרו עוד בשנים שקדמו למהפכות 2011 כתוצאה מעליית האינפלציה, הירידה במחירי הנפט וצמצום הסובסידיה הממשלתית. התדרדרות זו ברמת המאקרו הצטרפה לחוסר משילות ולשחיתות נרחבת ברמה המקומית. חלה ירידה ממשית ביעילות (אך לא באכזריות) של המגזר הביטחוני, והממשל המקומי הפך להתגלמות התרבות הטורפת, שבה משאבים לא חולקו מחדש אלא נלקחו לטובת מעטים.[6]

> שורשי מלחמת האזרחים בסוריה מורכבים ועתירי רבדים; ולא ניתן להבינם רק מתוך בחינת הזהויות העדתיות הקיימות והפער בין הסונים לשיעים

התנהלות זו שהביאה להתפתחות לא־מאוזנת, לשחיתות ולחוסר שוויון בין המרכז לפריפריה מסבירה את שורשי המהפכה בסוריה, וחושפת קווי דמיון בין ההפגנה הפוליטית שהציתה את ההתעוררות הערבית בטוניסיה לבין סבב המחאות הראשוני בסוריה.

אולם עדיין, לא ניתן להתעלם מכך שקווי השבר העדתיים היו גורם נוסף שתרם לחיזוק המתח הפנימי, ואשר הוזן משילוב של גורמים מבניים, פוליטיים וכלכליים. במקרה של סוריה, הגבולות האתניים והעדתיים חופפים לרוב למפה הגיאוגרפית של אזורי עוני והדרה. בעשורים האחרונים, הגישה של יחידים וקהילות לעמדות השפעה ולזכויות יתר צועדת יד ביד עם הזהות העדתית שלהם.

משטר אסד נשען מאז ומתמיד על צירוף של דיכוי והטמעת מיעוטים בקבוצות קיימות (קואופטציה) כדי להבטיח את הישארותו בשלטון, כשהוא שומר על אחיזה חזקה בכל מוסדות השלטון ובמערכת האכיפה בסוריה.[7] אסטרטגיה מרכזית לשימור משטר אסד הייתה להעניק למיעוטים כמו הדרוזים, הישמעאלים ומעל לכל העלווים – שמהווים בקושי עשרה אחוזים מהאוכלוסייה הסורית – גישה לעמדות כוח ולזכויות יתר באופן לא־פרופורציונלי.

במקביל, הגבול בין הדרה להכללה לא נקבע אך ורק לפי פוליטיקה של זהויות ועדתיות. שני הנשיאים לבית אסד, האב והבן, עשו שימוש ברפורמות כלכליות כדי לייצב את כוחם.[8] הליברליזציה הכלכלית הייתה כלי בידי ממשלת אסד להרחבת בסיס התמיכה בו, בכך שהבטיחה את נאמנותם של המרוויחים מרפורמות אלה, כלומר, מעמד הביניים הגבוה הסוני בקרב תושבי הערים. האליטות העסקיות הנוצריות והסוניות בדמשק (ובמידה פחותה יותר גם בחלב), הרוויחו מהמדיניות של אסד בכך שהשיגו גישה טובה יותר להשפעה פוליטית. התהליך נשען על עליית דור חדש לחלוטין של קצינים הנאמנים לבשאר, ומחויבים לתוכנית הכלכלית והפוליטית שלו.[9] הנישואין בין אסד לאסמה אל־אחרס הסורית־בריטית – בת למשפחה סונית עשירה שמוצאה מחומס – מסמלים ברית זו בין האליטה הפוליטית והצבאית של העלווים לבין האליטה העסקית של הסונים.[10]

התמהיל הנפיץ של שחיתות, יוהרה, זכויות יתר ואי־שוויון היה הדלק למחאות הראשונות במארס 2011. המחאה לא התמקדה כל כך בתביעות עדתיות, אלא בקריאה לשינוי פוליטי, כלכלי וחברתי אמיתי. ההפגנות החלו בפריפריה הסורית משוללת הזכויות, בעיר הדרום־מערבית הכפרית והענייה דרעא, ומשם התפשטו כמו אש בשדה קוצים לכל רחבי סוריה (שלובתה בעזרת המדיה החברתית וסרטוני יוטיוב שהועלו מטלפונים סלולריים). בדרך גייסו המפגינים את תמיכת אנשי הרוח המובילים ומנהיגי האופוזיציה והארגונים אשר תמכו ב'אביב של דמשק' בשנת 2000 וב'הצהרת דמשק' ב־2005.[11]

ממחאה לא־אלימה גלשו העימותים לאלימות, כאשר המעבר מסכסוך פוליטי לעדתי היה מהיר אפילו יותר. כדי להבין את המעבר לעימות עדתי אלים יש לנתח את האסטרטגיה הפוליטית שיושמה במכוון מצד המשטר הסורי, ואולי פחות במכוון מצד כוחות חיצוניים משני עברי המתרס. אסטרטגיות פוליטיות אלה הניעו פערים חוצי־עדות קיימים, והפכו אותם למוקד העימות.

אסטרטגיית ההתמודדות של משטר אסד עם האופוזיציה המקומית כללה מספר רכיבים: דיכוי אלים של ההפגנות,[12] בשילוב שינויים פוליטיים קוסמטיים מעורפלים וקמפיין שמאשים את האופוזיציה בקיצוניות ובטרור 'תכפירי' (מוסלמים כופרים), במטרה להביא מיעוטים וגורמים אחרים שיושבים על הגדר להתלכד מאחורי המשטר.

משטר אסד התבונן במפגינים דרך 'עדשה ביטחונית', והסתמך על אסטרטגיה מכוונת ומקיפה למדי שמטרתה לעורר פחד. אסטרטגיה זו כללה דיכוי של כל סוגי ההתגייסות, נקמה בקהילות ובאזורים שבהם התרחשה פעילות נגד המשטר, מעצרים, עינויים והרג של מנהיגי המפגינים ואיומים על התומכים בהם.[13] קמפיין מכוון ואלים זה מילא תפקיד מרכזי בדחיפת האופוזיציה ממחאות לא־אלימות לפעולות אלימות. המיליטריזציה של הסכסוך פעלה לטובתו של אסד, בכך שאפשרה לו יד חופשית יותר בהתמודדות עם האופוזיציה. לשליט רודן נוח יותר, בדרך כלל, להתעמת עם התנגדות אלימה מאשר לשאת מאבק לא־אלים ממושך.[14]

ההסלמה האלימה אפשרה למשטר גם לשמר את בסיסי התמיכה שלו. האסטרטגיה של הטלת פחד נועדה לליבוי אש העדתיות במטרה לאחד את המיעוטים הגדולים במדינה, למעט החריגה הבולטת של הכורדים. המשטר, בתחכומו, הדגיש את האיום הקיומי על הישרדותן של קהילות אלה במקרה של ניצחון האופוזיציה. אסד הבליט את טבעה הסוני של האופוזיציה, ובמקביל הצביע על אופייה האסלאמיסטי כשהוא מתייחס למתנגדי המשטר כאל 'טרוריסטים'. בראיון שנתן בספטמבר 2013 למגזין הצרפתי 'לה פיגרו', סיפק אסד דוגמה לשיח של המשטר: "אנחנו נלחמים בטרוריסטים (...) שמונים עד תשעים אחוזים מהם שייכים לאל־קאעדה. הם אינם מעוניינים ברפורמות או בפוליטיקה. הדרך היחידה להתמודד מולם היא להשמיד אותם".[15]

השד העדתי של קיצוניות סונית הצליח להבטיח את נאמנותם של מיעוטים קטנים אך חשובים בתוך סוריה, לרבות הדרוזים, העלווים והמגזר ההולך וגדל של הקהילה הנוצרית. אסד הסתכן גם בחיזוק הממד העדתי של העימות בכך שנשען על ארגוני "הגנה עצמית" צבאיים באופיים (המכונים 'שביחה' בפי האופוזיציה).[16] ארגונים אלה משתייכים בעיקר לקהילה העלווית, שהוא עצמו מבניה. ככל שמיליציות ה'שביחה' ביצעו יותר מעשי טבח וזוועות בשם "הגנה" על המשטר, כך הופנתה האיבה מצד הסונים מתנגדי המשטר לעבר הקהילה העלווית, וכרכה את גורלם של העלווים בשרידותו של אסד, כשהיא מוסיפה למעגל האכזרי של אלימות עדתית.

ייחוס התעוררות העדתיות למניעי המשטר בלבד משקף זווית ראייה צרה מדי. האופוזיציה הפועלת בשטח נגד אסד תרמה בהחלט את חלקה למגמה זו. 'הקואליציה הלאומית למען כוחות ההתנגדות והמהפכה בסוריה', שהיא הגוף הפוליטי המוכר כ'נציגי העם הסורי', וכן אנשי רוח מפורסמים המשויכים אליה

כמו רדואן זיאד, יוצאים מגדרם כדי להבליט את הממד המאחד והלא־עדתי של פועלם.[17] אולם בשטח, עלייתם של ארגוני ג'האד המשויכים או מקבלים את השראתם מהסלפים או מאל־קאעדה, תופסת נפח משמעותי באופוזיציה המתנגדת לאסד. ארגונים אלה הם רכיב נוסף, במיוחד לנוכח חשיפת דיווחי הזוועות שביצעו כוחות האופוזיציה נגד המיעוטים העלווים והנוצרים בסוריה.[18]

התחזקות המחנה 'הרדיקלי' באופוזיציה קשורה למניע המרכזי השני של העדתיות בסוריה – תפקידם והשפעתם של גורמים חיצוניים. הגיבוי והתמיכה הפיננסית שניתנו למחנה האסלאמיסטי, בעיקר מהמפרץ, שיפרו את מעמדו וכוחו ביחס לפלגים אחרים באופוזיציה. תמיכה חיצונית תורמת ישירות לדינמיקה העדתית של מלחמת האזרחים. בחלק הבא של המאמר תוצג החשיבות של בחינת תפקידה של הגיאופוליטיקה האזורית בעיצוב פני העימות הסורי ובדינמיקה הפנימית שלו.

הרחבת שדה הקרב: גורמים חיצוניים, גיאופוליטיקה וסכסוכים פנימיים

חלקו הקודם של המאמר הזהיר מפני דגש היתר המושם על הממד התרבותי, ה'שיוכי' או הדתי של הפער בין הסונים לשיעים, וקרא לשלב את הנרטיב העדתי במסגרת ניתוח רחב יותר של התהליך הפוליטי אשר גרם להתעוררות זהויות קהילתיות אלה, שכבר היו קיימות. גורם חשוב נוסף שיש לכלול בניתוח הוא התפקיד שממלאים גורמים חיצוניים בהזנת הסכסוך, ובתהליך הפיכתה של סוריה לזירה אזורית של קרבות בין ארגונים שלוחים שונים לצד מלחמה עדתית.

ברמה הבסיסית ביותר, העימות בסוריה כיום הוא שלוחה של המלחמה הקרה האזורית בין ערב־הסעודית לבין איראן. מדיניות החוץ של ערב־הסעודית, הן ביחס להתעוררות הערבית והן ביחס לאיראן, נעשתה תקיפה יותר לאחר התערבותה הצבאית בבחריין שבשליטת משפחת המלוכה ח'ליפה.

> התחזקות המחנה 'הרדיקלי' באופוזיציה קשורה למניע המרכזי של העדתיות בסוריה – תפקידם והשפעתם של גורמים חיצוניים

ההתערבות נועדה לתמוך במלוכה הסונית הידידה מול אופוזיציה פוליטית שיעית שהראתה סימני תסיסה מוגברת ב־2011. העניין והמעורבות הגוברים של הסעודים בסוריה הם תגובה לשילוב בין כמה מגמות שנתפסות כמעוררות דאגה, וביניהן הרתיעה השמרנית של הסעודים מגל המהפכות שזעזע את המזרח התיכון ומכוח פוליטי שידחף לדמוקרטיזציה; אי־נוחות מקריסת הסטטוס קוו של משטרים כמו זה של הנשיא מובארכ במצרים; מה שנתפס כהתרחקות אמריקאית מהאזור, וכן החשש הכבד מהתפקיד האזורי של הרפובליקה האסלאמית של איראן, במיוחד בעקבות נסיגת ארצות־הברית מעיראק וההישגים לכאורה של איראן במסלול הגרעיני.[19] ההתקדמות האחרונה בין איראן

למדינות ה־P5+1 במשא־ומתן על הסכם הביניים במשבר הגרעין האיראני ב־24 בנובמבר 2013, וכן ההתקרבות הברורה בין הנשיא אובמה למנהיג רוחאני – אלה רק הוסיפו לתחושת חוסר הביטחון של הסעודים.

על רקע דברים אלה, ריאד רואה בתמיכה באופוזיציה המתנגדת לאסד ובשינוי המשטר בסוריה כלים מכריעים להחלשת השפעתה של איראן באזור, אשר יאפשרו לנתק את טהראן מבעלת־בריתה הערבית העיקרית, ולעצור את קווי האספקה האיראניים לחזבאללה בלבנון. האיראנים מצידם מפעילים שיקול דומה, כשהצורך שלהם לשמר את השפעתם האזורית מוביל אותם להשקיע רבות בהישרדותם של בשאר אסד ומשטרו. כיום מתרחשת בסוריה מלחמה קרה אזורית. הסעודים חוששים שאם בעלי־בריתה של איראן יצליחו לנצח ולהישאר בדמשק, יתרחש סחף בלתי־ניתן לעצירה לטובת איראן ובעלות־בריתה באזור, במיוחד סוריה וחזבאללה. חוסר היציבות האזורי בשילוב עם שאיפות הגרעין של איראן דוחפים את הסעודים לעבר מדיניות תקיפה יותר, שעושה שימוש בעדתיות כדי לדרבן את הערבים הסונים נגד 'הסהר השיעי' שבהובלת איראן. כפי שניסח זאת דיוויד גרדנר בפיננשל טיימס, "המשחק הגדול נגד איראן... נמצא בלב העימות בין השיעה לסונה".[20]

למרות שהמתח בין הסונים לשיעים קיים זה מכבר בין שתי מדינות אלה ותרם לאיבה ולמתקפות השטנה מצד כל אחת מהן נגד השנייה, לא ניתן להבין את רמת המעורבות והמחויבות הנוכחית שלהן בסוריה מבלי להכיר את המשמעות האסטרטגית שיש לה עבור שני הצדדים. במילים אחרות, ללא גיאופוליטיקה, העדתיות בלבד אינה מסבירה במידה מספקת את המדיניות של איראן וערב־הסעודית ביחס לסוריה.

יתרה מכך, ככל שהעימות מתארך, כך פוחתת יכולתה של העדשה הסונית־שיעית ללכוד את המציאות המלאה בשטח. הפיצול הגובר של העימותים בשטח בתוך סוריה חורג מעל ומעבר לממד העדתי. פיצול כזה משקף ומחזק במקביל את השינויים בדינמיקה הגיאו־אסטרטגית במזרח התיכון, ותורם לשרטוט מחודש של הבריתות ושל מאזן הכוחות האזורי.

> ריאד רואה בתמיכה באופוזיציה המתנגדת לאסד ובשינוי המשטר בסוריה כלים מכריעים להחלשת השפעתה של איראן באזור

לפי שעה פועלים באזור שלושה גושים מרכזיים לפחות שמעורבים בעימות בסוריה. קווי השבר בין גושים אלה נקבעים על פי אינטרסים גיאופוליטיים יותר מאשר מתוך עדתיות. הגוש הראשון הידוע בשם 'ציר ההתנגדות' מורכב מאיראן, סוריה וחזבאללה. לאחר שאיבד את תמיכת חמאס הסוני לפני יותר משנה, ציר שיעי זה נראה עדתי, אולם העלווים בסוריה אינם שיעים במובן הדתי. הם רק קיבלו הכרה פוליטית כשיעים בהקשר של מלחמת האזרחים בלבנון ועליית

האייתולה חומייני באיראן בשנות השמונים. קשר עדתי רופף זה בין טהראן לדמשק לא הצליח לגרוף את תמיכת הרחוב האיראני במדיניות ממשלתו ביחס לסוריה. מרבית האיראנים אינם תומכים במלחמתו של אסד, ורק 37 אחוזים מהם תומכים בסיוע הצבאי שמעניקה ממשלתם למשטר אסד.[21]

מלבד ציר ההתנגדות, העימות בסוריה הצית גם התעוררות סונית שהחלה בטוניסיה בשלהי 2010. למעשה צמחו שני מחנות סוניים שונים באזור: ברית של "מהפכה התומכת באחים המוסלמים", ומחנה הדוגל ב"סטטוס קוו המתנגד לאחים המוסלמים". ברית המהפכה, שנישאה על גל החודשים הראשונים של ההתעוררות הערבית, כללה בתחילה את מצרים של מורסי, את טורקיה של ארדואן, את קטר תחת האמיר לשעבר, חמד בן־חליפה, ואת חמאס בעזה.

נכון לעכשיו, מחנה זה נמצא בעיצומה של אי־יציבות בעקבות נפילת מורסי ו'האחים המוסלמים' במצרים, וההשפעה השלילית שיש לכך על גורלו של חמאס. האקטיביזם במדיניות החוץ הקטרית עשוי גם הוא להצטמצם בעקבות התפטרות האמיר החולה בן ה־62 ופינוי כסאו לטובת בנו בן ה־33, נסיך הכתר תמים. למרות שמוקדם מדי לקבוע, האמיר החדש, תמים, מראה סימנים לכך שהוא ממוקד יותר בפיתוח פנימי מאשר בקידום תמיכה אזורית באסלאמיסטים.[22] מדיניות החוץ הפרו־אסלאמיסטית של ראש ממשלת טורקיה, ארדואן, התגלתה כמעוררת מחלוקת רבה במדינתו, כמו גם הסמכותיות, האקסצנטריות והשחיתות לכאורה מצידו. בתום חודשים של עצימת עיניים לתנועת לוחמים זרים וג'האדיסטים שנכנסו לצפון־סוריה מטורקיה, החלה הנוכחות המתחזקת של ארגונים תומכי אל־קאעדה בסוריה לעורר חשש לגבי עתיד הביטחון בגבול עם טורקיה.[23]

את מחנה ה"סטטוס קוו המתנגד לאחים המוסלמים" אפשר לכנות גם כברית בין אלה הדוגלים בגישת "האחים המוסלמים – לא בבית־ספרנו", כאשר המוקד הוא שימור הסטטוס קוו בתוך בתי המלוכה, במקביל לתמיכה בשינויי משטר שיביאו להדחת 'האחים המוסלמים' מהשלטון במקומות אחרים, כמו במצרים.[24] שחקנים מרכזיים במחנה זה הם בתי המלוכה בהובלת ערב־הסעודית, יחד עם איחוד האמירויות הערביות, כווית, ירדן (אם כי במעמד אחר), וכן הממשלה המצרית הנוכחית. גם הרשות הפלסטינית, למרות שהיא שולית בעימות הסורי, נמנית עם מחנה זה.

לפי שעה פועלים באזור שלושה גושים מרכזיים לפחות שמעורבים בעימות בסוריה. קווי השבר בין גושים אלה נקבעים על פי אינטרסים גיאופוליטיים יותר מאשר מתוך עדתיות

שני המחנות הסוניים – זה הדוגל במהפכות וזה הדוגל בסטטוס קוו, מעוניינים בהדחת אסד מהשלטון. יחד עם זאת, הם מעניקים מימון ותמיכה לחלקים שונים של האופוזיציה, ומעודדים בכך את ההתפלגות בשורותיה. ערב־הסעודית – הגיבוי החיצוני המוביל של האופוזיציה – תומכת ב'קואליציה

הלאומית' וב'צבא סוריה החופשי' מצד אחד, ובמקביל גם בפלגים הסלפים היריבים שלה. הדרך הטובה ביותר להסביר זאת היא שהאינטרס האסטרטגי הסעודי להפיל את אסד גובר על הכול, ומביא את הסעודים לתת גיבוי ללוחמים באשר הם, כל עוד אין אלה ארגונים המשויכים לאל־קאעדה ול'אחים המוסלמים'.[25]

הפיצול באופוזיציה מחריף בעקבות עלייתו של מחנה אפשרי נוסף, רביעי במספר, המייצג לוחמים וארגונים סוריים מהג'האד התומכים זמנית באל־קאעדה. ארגונים אלה תורמים לקווי שבר משמעותיים יותר בשורות המורדים, ומפלגים עוד יותר את האופוזיציה.

מבט מרפרף זה על השחקנים השונים במזרח התיכון שנוטלים חלק במלחמת האזרחים בסוריה ממחיש את המגבלות העולות מתיאור המציאות של מלחמת האזרחים בסוריה על ציר דו־קוטבי בלבד של סונים ושיעים. גיאופוליטיקה אזורית היא הדרך הטובה ביותר להסביר את הדינמיקה שעתידה לצוץ בשטח ב־2014.[26] סוריה כיום היא יותר מאשר אזור סכסוך עדתי. זוהי מלחמת שלוחים אזורית מורכבת ומרובת פלגים, שבה הגושים המרכזיים, ובמיוחד ערב־הסעודית ואיראן, מאמינים שהניצחון בזירת קרבות השלוחים ישפר את כוחם באזור ויחליש את יריביהם. מנהיגות אזוריות אלה מוכנות להילחם 'עד טיפת הדם הסורי האחרונה', ומוכנות להקריב את בעלי־הברית שלהן (כמו חזבאללה) למען השגת המטרה.

לא רק עדתי: גורמים חיצוניים, גיאופוליטיקה ופיצול כוחות בסוריה ובאזור כולו

לשילוב רב־העוצמה של עדתיות, גיאופוליטיקה, ופיצול כוחות יש השלכות נוקבות וכפי הנראה ארוכות־טווח הן על סוריה והן על האזור כולו. בשטח, מלחמת האזרחים עיקשת יותר מאי־פעם. צורת העימות התקבעה בכמה מאבקים מקבילים: עימות אנכי בין המשטר לאופוזיציה, מלחמת שלוחים אזורית בהובלת איראן וערב־הסעודית, מאבק רוחבי בין הכוחות המורדים על הנהגת האופוזיציה ותנועה כורדית לעבר אוטונומיה.

לשילוב רב־העוצמה של עדתיות, גיאופוליטיקה, ופיצול כוחות יש השלכות נוקבות וכפי הנראה ארוכות־טווח הן על סוריה והן על האזור כולו

הפיצול משפיע גם על סיום הלחימה וגם על הסיכויים להעברה מוצלחת של השלטון, וזאת מארבעה טעמים. ראשית, היעדר חזית מאוחדת ומלוכדת הוא המכשול הגדול ביותר שניצב בפני האופוזיציה בניסיון לשנות את מאזן הכוחות בשטח. הפיצול משפיע על מתנגדי אסד גם ברמה הפוליטית, שכן הוא מייצר יריבות מתמדת המחלישה את מעמדה הפוליטי של האופוזיציה. שנית, לאופוזיציה מפולגת אין די כוח לשאת ולתת על הסכם פוליטי ולהבטיח את יישומו בפועל.[27] שלישית, במעגל האכזרי, העלייה של ארגונים ג'האדיסטיים רדיקליים מביאה

בתורה להתנכרות מצד תומכים בינלאומיים, שתמיכתם דרושה מאוד לאופוזיציה, ולמעשה מחזקת את בסיס התמיכה במשטר. רביעית, הפילוג הפנימי ושגשוג מיליציות קיצוניות המורכבות ממספר הולך וגדל של לוחמים זרים רק מגבירים את הקושי לתכנן את 'היום שאחרי' ולהגיע להעברת שלטון ולפיוס.

לעדתיות יש השפעה רעילה דומה על סיום העימות ופתרונו, במיוחד לנוכח העובדה שהתלכדות של אינטרסים גיאופוליטיים ומקומיים רק מדגישה את סיכוני העימות עבור אסד ותומכיו ועבור ארגוני האופוזיציה גם יחד. כל עוד הקהילות העדתיות הגדולות בסוריה תופסות את העימות במונחים של 'משחק סכום אפס' קיומי, אין להתפלא על התגברות מעשי הזוועה, הטיהור האתני והפשעים נגד האנושות. המלחמה נגד המשטר הפכה למלחמה בין הקהילות השונות, ובמבט קדימה, שיקום המארג החברתי ההרוס בסוריה עתיד להתגלות כמשימה קשה במיוחד.

גם המחיר האזורי הוא כבד, כמו למשל בעיראק, שם קיצונים סונים המשויכים לאל־קאעדה ראו במתרחש זריקת עידוד, והחריפו את הפילוג העדתי המסוכן במדינה. גם היציבות בלבנון התערערה בעקבות המלחמה בסוריה, והיא מתמודדת עתה עם שיתוק פוליטי וחוסר תפקוד מסוכן, יחסים בין־עדתיים מרים, תסיסה גוברת בקרב קהילות הסונים והשיעים, התעוררות סלפית ולחץ גובר מהזרם המסיבי של הפליטים הסוריים.[28]

ברמה הגיאופוליטית, קווי השבר בין מחנה המתנגדים לאסד לבין מחנה תומכיו הכשירו את הקרקע למאזן אזורי מתוח במיוחד, עם השלכות מזיקות על יחסי הסונים והשיעים. ככל שאיראן נתפסת כעוינת ומאיימת יותר באזור, כך מתהדקת הברית הסונית האזורית לבלום אותה. ניתן לטעון ש'ניצחון' של אסד עשוי ליצור בתגובה הזדמנות לאחדות סונית, אולם לא ניתן לראות במבוי הסתום הנוכחי בסוריה ניצחון של אסד, או סיכוי להתלכדות סונית בשטח או באזור.

ברמה האזורית, העדתיות בסוריה הופכת לגורם תורם להקצנה.[29] אנשי דת ומטיפים טלוויזיוניים כמו יוסוף קרדאווי בקטר מלבים את העדתיות בכך שהם מעודדים את הסונים מכל העולם להילחם מלחמת ג'האד נגד משטר אסד. לאחר נאומו של חסן נסראללה ב־25 במאי 2013, שבמהלכו הכריז כי כוחות חזבאללה נלחמים וימשיכו להילחם בסוריה, החל קרדאווי להשמיע קריאות לג'האד נגד חזבאללה. הדמוניזציה שקרדאווי עושה לחזבאללה מקורה, בין היתר, באיבה דתית המעורבת בתחושת הקורבניות של ה'מושריקין' (לא־מאמינים) השיעים. בתוך לבנון, רטוריקה מסוג זה תרמה לעליית הארגונים הסלפיים הקיצוניים ולשנאתם לחזבאללה והביאה לכמה התקפות נגד הארגון השיעי, שהגיעו לשיאן בפיגוע

> ככל שאיראן נתפסת כעוינת ומאיימת יותר כך מתהדקת הברית הסונית האזורית לבלום אותה

התאבדות גדול בנובמבר 2013 בשגרירות איראן בביירות.[30] במקביל, מנהיגים שיעים דוגמת נסראללה, יחד עם השלטון האיראני ואסד, ליבו את ההקצנה בכך שהשתמשו באותם מונחים של איומים קיומיים מצד הטרוריסטים התכפירים הסונים.[31]

הלקח הכולל הוא שאמנם ניתן לשלהב במכוון את העדתיות באזור בהקשר של משחק גיאופוליטי רחב יותר, אולם ברגע שהשד יוצא מהבקבוק, קשה מאוד לשלוט בדינמיקה העדתית ובאי־היציבות והקיצוניות הנלווית אליה. 'השד היוצא מהבקבוק' מסייע להבין את החשש הגובר בכל האזור ואף מעבר לו, מעליית המתח העדתי ומהקיצוניות הכרוכה בכך.[32]

יש הרואים בקרע העדתי המתרחב מעין ברכה לישראל, וסבורים שהמבוי הסתום המתמשך בסוריה הוא האופציה הפחות גרועה. על פי גישה זו, כל עוד מלחמת האזרחים נמשכת, הן הג'האד הסוני והן חזבאללה מתישים זה את זה, בעוד סיכוני המלחמה הופכים ל'חור שחור' עבור איראן. בנוסף לחסרונות אלה עבור אויביה של ישראל, המלחמה הקרה באזור עשויה גם לסלול את הדרך ליחסים טובים יותר עם ערב־הסעודית ועם מדינות המפרץ, במיוחד אם תחול פריצת דרך במחלוקת עם הפלסטינים.

אולם נראה שלדינמיקה המתפתחת בשטח יש משמעות שונה: בראש ובראשונה, אי־יציבות אזורית וקיטוב מבשרים על בעיות למערב, לרבות לישראל, משום שהם מגבירים את ההקצנה. העדתיות מקצינה את הסונים ומספקת קרקע פורייה לשגשוג ארגונים כדוגמת אל־קאעדה,[33] במיוחד כאשר אלפי ג'האדיסטים חדורי מטרה מתקבצים בסוריה באותו אופן שבעבר נמשכו לג'האד האנטי־סובייטי באפגניסטן.[34] ככל שמלחמת האזרחים בסוריה מתארכת, כך מקצינים המורדים הסונים. במקרה כזה, אם אסד ייפול בסופו של דבר, הוא יותיר אחריו מדינה זדונית ואנדרלמוסיה רבה יותר, עם מרכיב ג'האדיסטי חזק בגבולה הצפוני של ישראל וסיכון ליצור 'תרחיש סיני' נוסף, שלפיו ארגונים חמושים חוץ־מדינתיים קיצוניים ישתמשו בסוריה כבסיס לשיגור מתקפות נגד ישראל. במקביל לכך שהעדתיות הגוברת מערערת את היציבות הכללית באזור, היא גם משפיעה על מדינות מסוימות כמו ירדן – ששרידותה חיונית למעמדה האזורי של ישראל.

> אי־יציבות אזורית וקיטוב מבשרים על בעיות למערב, לרבות לישראל, משום שהם מגבירים את ההקצנה. העדתיות מקצינה את הסונים ומספקת קרקע פורייה לשגשוג ארגונים כדוגמת אל־קאעדה

על רקע דברים אלה, פתרון העימות באמצעות הסדר מוסכם ובעקבותיו הקמת ממשלה משותפת עשוי להיות הכלי היעיל ביותר לעצור את האזור מהתדרדרות נוספת לסחרור של אי־יציבות, הקצנה ועדתיות. מנקודת מבט זו, הטיעון 'הניחו

להם להילחם זה בזה'[35] עלול להתגלות כראייה לטווח קצר מבחינה אסטרטגית, ואף בלתי־מוסרי בעיני הקהילה הבינלאומית.

הערות

1 'פרויקט היום שאחרי' הוא שמו של פרויקט חשוב שהתבצע בין ינואר ליוני 2012 מטעם מכון השלום האמריקאי וקואליציה של נציגי האופוזיציה הסורית, בניסיון לגבש תוכנית לחילופי שלטון בעידן שאחרי אסד.
http://www.usip.org/the-day-after-project

2 "Popular Protest in North Africa and the Middle East (IV): The Syrian People's Slow Motion Revolution." *International Crisis Group,* Middle East/North Africa Report 108, July 6, 2011, 13, http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/egypt-syria-lebanon/syria/108-popular-protest-in-north-africa-and-the-middle-east-vi-the-syrian-peoples-slow-motion-revolution.aspx

3 Majid Rafizadeh, "In Syria, Follow the Money to Find the Roots of the Revolt," *Daily Beast,* April 8, 2013, http://www.thedailybeast.com/articles/2013/04/08/in-syria-follow-the-money-to-find-the-roots-of-the-revolt.html

4 Linda Matar, "The Socioeconomic Roots of the Syrian Uprising," Middle East Institute, National University of Singapore, *Middle East Insight.* No. 58, March 27, 2012,
http://www.mei.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2012/03/Download-Insight-58-Matar-HERE.pdf

5 שם.

6 "Popular Protest in North Africa and the Middle East (IV): The Syrian People's Slow Motion Revolution," 14.

7 Ahed Al Hendi, "The Structure of Syria's Repression: Will the Army Break With the Regime?," *Foreign Affairs,* May 3, 2011, http://www.foreignaffairs.com/articles/67823/ahed-al-hendi/the-structure-of-syrias-repression?page=2

8 ראו: Steven Heydemann, "The Political Logic of Economic Rationality: Selective Stabilization in Syria", in *The Political Economy of Stabilization Measures in the Middle East*, ed. Henri Barkey (New York: St. Martin's Press, 1992).

9 "Popular Protest in North Africa and the Middle East (IV): The Syrian People's Slow Motion Revolution," 19; Selvik Kjetil, "It's the Mentality, Stupid: Syria's Turn to the Private Sector," in *Changing Regime Discourse and Reform in Syria*, Saint Andrews Papers on Modern Syrian Studies, ed. Aurora Sottimano and Selvik Kjetil, Issue No 1, (Autumn 2008). ojs.st-andrews.ac.uk/index.php/syria/article/download/705/592;
ראו גם: Eyal Zisser, "Alone at the Top: Bashar al-Assad and the Struggle for Syria," *Strategic Assessment*, Vol. 16, No. 3, October 2013.

10 Shmuel Bar, "Bashar's Syria: The Regime and its Strategic Worldview," *Comparative Strategy* 25 (2006): pp. 357-358.

אביה של אסמה, ד"ר פוואז אל־אחרס הוא יועץ רפואי בעל שם בקרדיולוגיה ב־Harley Street, ומייסד החברה הבריטית סורית בלונדון. אביו עסק בשעתו בתחום הטקסטיל בחומס.

11 Jonas Bergan Dræge, "Struggle for Attention in the Syrian Opposition, 2000-2013," Thesis, Oriental Institute University of Oxford, May 2013.

12 "Syria: mass grave found in Dera'a," *The Telegraph*, May 16, 2011, http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/8516958/Syria-mass-grave-found-in-Deraa.html.

13 "Syria's Phase of Radicalisation," *International Crisis Group,* Middle East Briefing No. 33, April 10, 2012, http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/egypt-syria-lebanon/syria/b033-syrias-phase-of-radicalisation.aspx

14 Stephen Zunes, "Supporting non-violence in Syria," *Foreign Policy,* December 20, 2012, http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2012/12/20/supporting_non_violence_in_syria

15 Georges Malbrunot, "La mise en garde d'Assad à la France," *Le Figaro,* September 2, 2013, ["Assad's Warning to France"] http://www.lefigaro.fr/international/2013/09/02/01003-20130902ARTFIG00532-la-mise-en-garde-d-el-assad-a-la-france.php [Full Transcript at http://www.buzzfeed.com/miriamelder/assad-speaks-the-only-way-to-deal-with-them-is-to-annihilate]

16 לסקירה בסיסית, ראו:
"Syria unrest: Who are the shabiha?" *BBC News,* May 29, 2012, http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-14482968

17 ראו לדוגמה:
"Transcript: A revolution for all seasons," *Al-Jazeera,* November 10, 2011, http://www.aljazeera.com/programmes/empire/2011/11/2011111072216938979.html

18 ראו: ""You Can Still See Their Blood" Executions, Indiscriminate Shootings, and Hostage Taking by Opposition Forces in Latakia Countryside," *Human Rights Watch,* October 11, 2013, http://www.hrw.org/reports/2013/10/10/you-can-still-see-their-blood;
ראו גם: "Syrian Christians fear for survival," *Syrian Observatory for Human Rights.* http://syriahr.com/en/index.php?option=com_news&nid=1044&Itemid=2&task=displaynews#.Uom8EeJQNnE

19 ראו: Jonathan Paris, "Prospects for Iran," Legatum Institute, January 2011, http://www.li.com/docs/publications/2011-publication-prospects-for-iran.pdf

20 "Hizbollah has become a state above the state," *Financial Times*, July 23, 2013, http://www.ft.com/cms/s/0/50cd60e8-f2bc-11e2-a203-00144feabdc0.html#axzz2ZrRYdQ1g

21 Jay Loschky, "Iranians' Support for Syria Softens. Less than half of Iranians favor economic, military, or political support," Gallup, November 15, 2013, http://www.gallup.com/poll/165878/iranians-support-syria-softens.aspx

22 Jonathan Paris, "Syria & Sectarianism: Implications" *Atlantic Council MENA Source*, October 21, 2013, http://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/syria-and-sectarianism-implications-part-ii

23 Liz Sly, "Turkey confronts policy missteps on Syria with rise of al-Qaeda across the border," *Washington Post,* November 17, 2013, http://www.washingtonpost.com/world/middle_east/turkey-confronts-policy-missteps-on-syria-with-rise-of-

al-qaeda-across-the-border/2013/11/16/e6183f12-4e27-11e3-97f6-ed8e3053083b_story.html

ראו גם: Kareem Fahim And Sebnem Arsu, "Egypt Expels Turkey's Ambassador, Further Fraying Diplomatic Ties," *The New York Times,* November 23, 2013, http://www.nytimes.com/2013/11/24/world/middleeast/diplomatic-ties-fraying-between-egypt-and-turkey.html?ref=world

24 Yoel Gusansky "The Arab World and the Syrian Crisis," *INSS Insight* No. 461, September 2, 2013, http://www.inss.org.il/index.aspx?id=4538&articleid=5540

25 Gregory Gause, "Workshop on Syria Global and Regional Implications of the Syrian Crisis," Lehigh University, November 2-5, 2013.

26 המגבלות הקוגניטיביות שמציבות 'זהויות פוליטיות' כמסגרת מסבירה יחידה מודגמות בחשש המשותף שהביעו המנהיג העיראקי־כורדי, מסעוד ברזאני, וראש הממשלה הטורקי, רג'פ טאיפ ארדואן, ביחס למאמצי מפלגת האיחוד הדמוקרטי הסורי כורדי להקים אזור אוטונומי לכורדים. הצהרות אלה יראו משונות במבט של 'זהויות פוליטיות' המציבות טורקים נגד כורדים, אולם במבט גיאופוליטי הן מובנות לחלוטין. "Iraqi Kurdish leader Barzani urges support for peace process in Diyarbakır rally with Turkish PM," *Hurryet Daily News,* November 18, 2013, http://www.hurriyetdailynews.com/iraqi-kurdish-leader-barzani-urges-support-for-peace-process-in-diyarbakir-rally-with-turkish-pm.aspx?pageID=238&nID=58028&NewsCatID=338

27 Benedetta Berti, "Syria's Rebels: Between Talks and a Hard Place," *National Interest*, November 8, 2013, http://d26e8pvoto2x3r.cloudfront.net/uploadimages/systemfiles/syria%27s%20rebels-%20between%20talks%20and%20a%20hard%20place%20-%20an%20article%20by%20benedetta%20berti%20in%20the%20national%20interest.pdf

28 Joseph Bahout, "Sectarianism in Lebanon and Syria. The Dynamics of Mutual Spill-Over," United States Institute for Peace, November 18, 2013, http://www.usip.org/publications/sectarianism-in-lebanon-and-syria

29 כדי להבין טוב יותר כיצד מעשי הזוועות בסוריה ותחושת חוסר האונים יכולים ללבות איבה, כעס ולבסוף הקצנה, קראו:
Sara Assaf, "I am not a terrorist... yet," *Now Lebanon,* November 9, 2013, https://now.mmedia.me/lb/en/commentaryanalysis/519760-i-am-not-a-terrorist-yet

30 Yoram Schweitzer, Benedetta Berti, "The Bombing of the Iranian Embassy in Beirut: Hitting Two Birds with One Stone," *INSS Insight* No. 488, November 21, 2013, http://www.inss.org.il/index.aspx?id=4538&articleid=5999

31 'תכפיריזם' היה המונח שטבע סייד קוטב ככינוי לשליט מוסלמי שסטה מהאסלאם, כמעשה לא־חוקי ובוגדני. לאחר מכן הפכה החובה לכל המוסלמים לצאת לג'האד נגד כל שליט עריץ. ראו:
Emmanuel Sivan, *Radical Islam: Medieval Theology and Modern Politics* (Yale 1990).
ראו דיון רלוונטי עדכני על עליית העדתיות בלבנט, בתוך:

Benedetta Berti and Yoram Schweitzer, "Hizbollah in Syria: Losing the Balance between "National Resistance" and Sectarian Interests?", Vol. 16, No. 1, *Strategic Assessment*, July 2013, http://www.inss.org.il.cdn.reblaze.com/upload/(FILE)1376549203.pdf

32 "Many Sunnis and Shias Worry About Religious Conflict. Concern Especially High Among Muslims in Lebanon," *Pew Research,* November 7, 2013, http://www.pewforum.org/2013/11/07/many-sunnis-and-shias-worry-about-religious-conflict/

33 F. Gregory Gause, III, "Iran's Incoming President and the New Middle East Cold War." *Brookings Blog*, July 8, 2013, http://www.brookings.edu/blogs/Iran-at-saban/posts/2013/07/08-Iran-Saudi-middle-east-cold-war

34 Aaron Zeiling "Up to 11,000 foreign fighters in Syria; steep rise among Western Europeans," International Centre for the Study of Radicalisation Insights, December 17, 2013, http://icsr.info/2013/12/icsr-insight-11000-foreign-fighters-syria-steep-rise-among-western-europeans/

35 E. Luttwak, "In Syria, America Loses if Either Side Wins," *The New York Times*, August 24, 2013, http://www.nytimes.com/2013/08/25/opinion/sunday/in-syria-america-loses-if-either-side-wins.html?emc=eta1&_r=0

השמדת הנשק הכימי בסוריה – לקחים, תובנות והשלכות על ישראל

דוד פרידמן

נשק כימי במלחמת האזרחים בסוריה

במשך שנים רבות לפני פרוץ מלחמת האזרחים בנתה סוריה מערך נשק כימי נרחב, שאותו ראתה כמאזן אסטרטגי מול יכולותיה של ישראל. המערך כלל חומרי לחימה כימיים (חל"כ) מתקדמים ורעילים ביותר, בין היתר – גז עצבים, וכן אמצעי שיגור מגוונים המתאימים למתארים מלחמתיים שונים, ובכלל זאת רקטות וטילים המסוגלים לפגוע בכל שטחה של ישראל.

מאז 2011, מלחמת האזרחים בסוריה גובה מספר עצום של הרוגים, לרבות אזרחים, ביניהם זקנים, נשים וילדים. למרות התוצאות הללו, ארצות־הברית ומדינות אירופה לא נטו להתערב בנעשה בסוריה. אבל בשלב מסוים של הלחימה, כאשר זכו המורדים להצלחות משמעותיות ודומה היה שמצבו של אסד הולך ונחלש – רבים אף ניבאו את נפילתו הקרובה – החלו להישמע חששות מכך שבמצב המצוקה שאליו נקלע, עלול אסד לעשות שימוש בנשק הכימי שברשותו. גורמים שונים העלו תרחישים אפשריים לגבי שימוש במערך זה או הפעלתו – שימוש שיעשו כוחות אסד נגד המורדים, העברת רכיבי הנשק לידי ארגונים תת־מדינתיים כמו חזבאללה, ירי לעבר ישראל כצעד של ייאוש, ועוד.[1] בתחילת 2013 אף דווח בכמה מקרים על כך שסוריה משנעת רכיבים במערך הכימי בין הבסיסים, ודובר על הכנות מבצעיות בבסיסים וקידום הכוננות.

אירועים אלה הביאו מדינות שונות, ובראשן ארצות־הברית ואף רוסיה, לשגר אזהרות חמורות לנשיא סוריה לבל יעז לעשות שימוש בנשק זה.[2] יתר על כן, הנשיא אובמה ובכירים נוספים בממשלו הצהירו כי פעולות במערך הכימי וכמובן שימוש בנשק זה יהוו חצייית "קו אדום", שתחייב נקיטת צעדי תגובה מצד ארצות־הברית. למרות אזהרות אלו, הופיעו באביב 2013 ידיעות על מספר מקרים של שימוש בפועל

ד"ר דוד פרידמן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

בנשק או בחומרים כימיים, כאשר האירוע המשמעותי התרחש ב־19 במארס בחלב, שם נהרגו, לפי הפרסומים, כעשרים וחמישה אזרחים ונפצעו רבים נוספים. מקורות צרפתיים, בריטיים וישראליים טענו כי בידיהם הוכחות לכך שנעשה שימוש בגז סארין על ידי כוחות אסד. העמדה האמריקאית הרשמית הייתה שקיימות ראיות ראשוניות בלבד אשר נדרש לבססן עוד, כדי להכריע ולאמת באופן ברור האם אכן נעשה שימוש בחל"כ. אמירה אמריקאית ברורה על כך שנעשה שימוש ודאי בחל"כ הייתה מעמידה את הממשל בפני הכרח להגיב, פן תיפגע אמינות הנשיא.

נקודת המפנה התחוללה ב־21 באוגוסט 2013.[3] במועד זה החלו להגיע דיווחים, עדויות וצילומים מחרידים של שורות ארוכות של גוויות – כולל נשים, זקנים וטף – ללא כל סימני אלימות עליהם. המורדים דיווחו כי התבצעה תקיפה מסיבית בנשק כימי שבעקבותיה נמנו יותר מ־1500 הרוגים ופצועים רבים מאוד. הגיעו גם תמונות של נפגעים שהראו תסמינים קליניים האופייניים להרעלה בגז עצבים. בשלב זה החלו להתפרסם הודעות רשמיות של ארצות־הברית על קיומן של הוכחות חד־משמעיות לכך שבוצעה תקיפה כימית בחל"כ מסוג סארין על ידי כוחות אסד. משלחת מומחים מטעם האו"ם שהגיעה לאזור התקיפה מספר ימים לאחר שהתרחשה ביצעה חקירה, ובדו"ח הסיכום הודיעה באופן חד־משמעי כי נמצאו עקבות של שימוש בסארין, וכן שיירים של רקטות ששימשו לפיזור החומר.

תוצאות תקיפה זו גרמו לנשיא אובמה להכריז כי ארצות־הברית תתקוף את סוריה כדי להעניש את אסד וכדי להרתיעו משימוש חוזר בנשק כימי. אך לפני שבוצעה תקיפה כלשהי ציין מזכיר המדינה האמריקאי, ג'ון קרי, במסיבת עיתונאים בלונדון ב־9 בספטמבר 2013 כי ממשלת סוריה יכולה למנוע את תקיפת העונשין המתוכננת, אם תעמיד את מאגר הנשק הכימי שלה לפיקוח בינלאומי.[4] הערה זו הניעה מהלך מדיני רב־משמעות. הרעיון אומץ באופן מיידי כמעט על ידי רוסיה, אשר לא הסתפקה בהצעה זו, אלא הרחיבה אותה לתוכנית להשמדת הנשק הכימי הסורי, שתביא גם להצטרפות סוריה לאמנת הנשק הכימי (Chemical Weapons Convention – CWC), וקראה לסוריה לקבל אותה. סוריה הודיעה זמן קצר לאחר מכן כי היא מקבלת את התוכנית. בתגובה הודיע הנשיא אובמה כי הוא משהה את תוכניות התקיפה. הסכם זה נבע, כנראה, מההבנה של רוסיה ושל סוריה, שבלעדיו הסיכויים שארצות־הברית תתקוף גבוהים, ושלתקיפה כזאת תהיינה השלכות מרחיקות לכת בסוריה ובאזור כולו.

> בהקשר הצר של נשק כימי, מדובר בניצחון משמעותי לנשיא אובמה. האיום שלו בתקיפה היה אפקטיבי מאוד והשיג יותר ממטרתו המוצהרת

בהקשר הצר של נשק כימי, מדובר בניצחון משמעותי לנשיא אובמה. האיום שלו בתקיפה היה אפקטיבי מאוד והשיג יותר ממטרתו המוצהרת. אובמה ביקש להרתיע את סוריה משימוש נוסף בנשק הכימי, ובכך לחזק את הנורמה של אי־

שימוש בנשק כימי. בפועל הוא השיג תהליך לפירוק סוריה מנשקה הכימי – דבר שיחזק גם את הנורמה של אי־החזקה בנשק כימי. אבל מעבר לזה, על רקע מלחמת האזרחים בסוריה, המשמעות העיקרית היא שאפשר להתחיל בצעדים לנטרול הסכנות של מאגר הנשק הכימי העצום בסוריה, אשר במתארים שונים עלול ליפול לידיים אחראיות אף פחות מאלו של משטר אסד.

תהליך השמדת הנשק הכימי הסורי

תנאי ההסכם

האמנה לאיסור על נשק כימי נחתמה ב־1992 והייתה בעצם האחרונה בסדרת האמנות שנחתמו בתחום הנשק הלא־קונוונציונלי; קדמו לה האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT) והאמנה הביולוגית (BTWC). כמו האמנה הביולוגית, גם האמנה הכימית היא אמנה גורפת האוסרת על פיתוח, הפקה, ייצור, אחסון והעברה של נשק, והיא חלה על כל המדינות החברות ללא יוצא מן הכלל. אבל בניגוד גמור לאמנה הביולוגית, המהווה לא יותר ממסמך הצהרתי, האמנה לאיסור על נשק כימי Organization for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW) כוללת מנגנון בקרה ואימות חודרניים ביותר, וכן רשימות מפורטות של חומרים האסורים לפיתוח, להחזקה ולשימוש. על ה־OPCW הוטלה האחריות ליישם ולאמת את יישום ההסכם עם סוריה. לאורך השנים הושמדו בפיקוח ה־OPCW כ־58,000 טון של חומרים כימיים, שהם כ־80 אחוזים ממצבורי הנשק המוצהרים בעולם כולו, רובם בארצות־הברית וברוסיה.[5] אולם המקרה הסורי מעמיד בפני הארגון את האתגר המורכב והקשה ביותר עד כה.

הסכם שרי החוץ של ארצות־הברית ורוסיה, שאומץ על ידי האו"ם, הציב לוח זמנים צפוף מאוד. כחלק מתהליך הצטרפותה לאמנה, נדרשה סוריה להגיש ל־OPCW במהלך ספטמבר 2013 את ההצהרות הרשמיות המתחייבות על פי כללי הארגון, לרבות פירוט כלל תוכניות הנשק הכימי, אתרים, כמויות, סוגים וכדומה, וכן תוכנית כללית להשמדתם.[6] נקבע כי בשלב הראשון, משלחת ה־OPCW שתגיע לדמשק בתחילת אוקטובר תנטרל ותשמיד עד סוף החודש את יכולת הייצור, הערבוב והמילוי ב־23 אתרים שהסורים הצהירו על קיומם. לפי דיווח המשלחת, הסורים שיתפו פעולה והתוכנית הושלמה כמתוכנן.[7] בנוסף נדרשו הסורים להגיש עד ה־15 בנובמבר תוכנית השמדה מפורטת של כל ארסנל הנשק, החומרים וחומרי המוצא שברשותם. ב־18 בדצמבר אישר ה־OPCW תוכנית השמדה עם לוחות זמנים ואבני דרך. על פי התוכנית, השמדת החומרים המסוכנים ביותר הייתה אמורה להתחיל עד סוף דצמבר 2013 ולהסתיים עד סוף מארס 2014, והשמדת הכימיקלים הרעילים פחות אמורה להתבצע עד סוף יוני 2014 – ואז יישללו מסוריה הן מאגר הנשק שלה במלואו והן התשתית הפיזית לייצור חומרים חדשים.

ביצוע ההסכם

התנאים השוררים בסוריה מקשים ויקשו לבצע הסכם כה שאפתני, בלוח זמנים כה צפוף. הקרבות המתמשכים בין כוחות אסד לקבוצות שונות של מורדים מסבכים את עבודת הפקחים ואף מסכנים את ביטחונם. בנוסף, ידוע כי לפני המלחמה כלל המערך הכימי־ביולוגי הסורי אתרים ומרכיבים רבים: מכוני מחקר, אתרי ייצור, אתרי אחסון וכמובן מערכות נשק למיניהן. חלק ניכר מאתרים אלה היה מוכר וידוע למדינות המערב, אבל במהלך המלחמה הנמשכת בסוריה בוצעו תזוזות במערך זה, ואין ערובה לכך שכל האתרים ידועים וקיימים. יתר על כן, קיים סיכון לא־מבוטל של זליגת חומרים כימיים ו/או מערכות נשק לארגוני טרור קיצוניים. מזכ"ל ה־OPCW הודיע כי למרות האתגר הקשה והמורכב הוא בטוח שהארגון יוכל לעמוד במשימה זו, אבל יש לזכור כי זו הפעם הראשונה שהארגון נדרש לבצע משימה טכנית כה מורכבת במדינה המצויה, למעשה, במצב מלחמה.

האתגרים הטכניים, הבטיחותיים והלוגיסטיים מסבירים את הצורך לאלתר לאורך הדרך. בתחילת התהליך נשקלו שתי דרכי פעולה טכנו־מבצעיות אפשריות. האחת הייתה להעביר את רוב מאגר הנשק הכימי למדינה שלישית כמו רוסיה, שלה ניסיון אדיר בטיפול ובהשמדה של נשק כימי, ולהשמידו שם. חלק ניכר ממאגר החומרים הכימיים של אסד מאוחסן בצורה "בינארית", כלומר שני חומרים שונים, שרק בעת ערבובם בחימוש הופכים לחומרי לחימה. חומרי המוצא אינם רעילים ברמה גבוהה, ועל כן העברתם פשוטה יחסית ולא נדרשים תנאי בטיחות מיוחדים, וגם השמדתם מסוכנת פחות. אולם, עדיין יידרש טיפול במערכות נשק אחודות על אדמת סוריה, שכן אסד חימש כנראה חלק מאמצעי השיגור, וכן יהיה צורך להשמיד את אתרי הפיתוח, הייצור והאחסון. החלופה השנייה דומה בעיקרון לתוכנית הפעולה שבוצעה בעיראק לאחר מלחמת המפרץ הראשונה על ידי משלחות האו"ם. תחילה יש למפות, לסמן ולהציב פיקוח אנושי ו/או מצלמות בכל האתרים הרלוונטיים, ובשלב השני – לבנות תוכנית השמדה של המערך ברחבי סוריה.

מהר מאוד התברר ששתי החלופות אינן בנות־ביצוע – הראשונה, משום שלא נמצאה אף לא מדינה אחת שהתנדבה להשמיד בתחומה את הנשק הכימי והחומרים, והשנייה, בשל התנאים בשטח. אי לכך, הציעו האמריקאים חלופה שלישית חדשנית ויצירתית, שלפיה החומרים הכימיים המסוכנים ישונעו מנקודות שונות בסוריה אל נמל לטקיה, משם יועברו בספינות של מספר מדינות אחרות (דנמרק, נורווגיה, רוסיה, סין) אל ספינה אמריקאית שתוכשר באופן מיוחד כך שניתן יהיה להשתמש בה להשמדת החומרים המסוכנים בלב הים.[8] בשל בעיות טכניות וביטחוניות ותנאי מזג האוויר, תהליך הוצאת הכימיקלים "הקריטיים ביותר" לא החל עד ה־31 בדצמבר; בפועל, המשלוח הראשון הגיע לנמל לטקיה רק ב־7 בינואר 2014, ודוברי ה־OPCW לא יכלו להעריך את העיכוב הצפוי בהשלמת התהליך.[9]

הדרך לביצוע ההסכם במלואו רצופה מכשולים. ראשית, יצוין כי ההצהרה הסורית המקורית לא נבדקה, ולא ברור האם לא הוסתרו מלכתחילה חלק מן האתרים. בשלבים הראשוניים של ביצוע ההסכם הביעו הפקחים שביעות רצון ממידת שיתוף הפעולה שגילו שלטונות סוריה, ולא סביר שהמשטר יחזור בו באופן גורף וייסוג מהתחייבויותיו. אבל למרות מאמצי הפקחים, ויש להניח שגם נעשו פעולות מצד סוכנויות מודיעין במערב, אין ודאות לכך שהממשל הסורי ישתף פעולה באופן מלא ומושלם, ולא ינסה להחביא חלקים ממערך הכימי שלו, על מנת לשמר יכולת שיורית. אכן, בסוף ינואר 2014 היו כמה דיווחים שהסורים דוחים את יישום ההסכם וארצות הברית גינתה בחריפות את סוריה על כישלונה לבצע את מה שנקבע בהסכם.[10] שנית, ישנן בעיות אובייקטיביות, הנובעות מן העובדה שפינוי החל"כ מבוצע במדינה שבה מתנהלת מלחמה פעילה; אפילו אם מרבית האתרים נמצאים בשטחים שבשליטת המשטר, צירי שינוע החומרים לא תמיד מאובטחים.

אולם, אין מחסור במשאבים המוקדשים למאמץ, וארוכה רשימת המדינות המוכנות לתרום להצלחתו. אפילו גרמניה, שבדרך כלל מעדיפה לשמור על פרופיל נמוך בסכסוכים בינלאומיים, הביעה נכונות ליטול חלק בהשמדת פסולת כימית רעילה ברמה תעשייתית.[11] יתר על כן, לא סביר שהמשטר הסורי ירצה לוותר על היתרונות המדיניים שזכה להם, ואף להסתכן באובדן החסינות ובחזרת האופציה לתקיפה אמריקאית שנדחתה בעקבות אימוץ ההצעה הרוסית – אם יתנער באופן גורף מתוכן ההסכם.

לסיכום פרק זה, ומבלי להתייחס לאחורים בלוח הזמנים המתוכנן, סביר להניח שהתהליך יימשך לעבר יעדו המוצהר.

תובנות והשלכות על האזור ועל ישראל

עוד בטרם ביצועו המלא, ההסכם שיישב את המשבר הכימי בסוריה יצר רשימה ארוכה למדי של מפסידים ומרוויחים. המפסידה העיקרית היא ללא ספק האוכלוסייה האזרחית בסוריה, שנשארת חשופה לקטל באמצעים קונוונציונליים, ללא תקווה להתערבות חיצונית משמעותית לטובתה. במובן הפוליטי/מדיני, ההסכם מהווה מכה קשה לאופוזיציה הסורית, בייחוד למרכיבים המתונים/חילוניים יותר מבין שורותיה, שתלו תקוות רבות בהשפעות הישירות והעקיפות של התקפה אמריקאית על המשטר, ונותרו, לאחר חתימת ההסכם, ללא עוגן מעצמתי במאבקם. לכך אפשר לצרף את הגורמים האזוריים, בעיקר הממלכות והנסיכויות הסוניות במפרץ, ובראשן ערב־הסעודית, שתמכו ותומכים באופוזיציה נגד המשטר, וההשפעה האיראנית

לא סביר שהמשטר הסורי ירצה לוותר על היתרונות המדיניים שזכה להם, ואף להסתכן באובדן החסינות ובחזרת האופציה לתקיפה אמריקאית אם יתנער באופן גורף מתוכן ההסכם

במזרח התיכון בכלל. אלה הסיקו מהתנהלותו של ממשל אובמה במשבר – וגם מהסכם הביניים בסוגיה הגרעינית שנחתם עם איראן בחודש נובמבר – שהם לא יוכלו להישען במאבקם על סיוע אמריקאי פעיל.

מצד שני, המרוויח המיידי העיקרי היה המשטר הסורי. הוא לא רק התחמק מהתקפה אמריקאית ישירה, אלא גם זכה למעין 'תעודת ביטוח' להמשיך בקטל בני עמו בכל האמצעים האחרים. כדי שתוכנית הפיקוח וההשמדה תצא לפועל באופן יעיל נדרש שיתוף פעולה של המשטר, והרצון לממש את ההסכם יצר סוג של אינטרס משותף בביסוס אחיזת שליטתו של המשטר (לפחות באזורים שבהם ממוקמים אתרים כימיים) ובאבטחת הצירים (כולל הציר המרכזי דמשק־חומס) שדרכם יפונו החומרים הכימיים. יתר על כן, עצם קיום המגעים, לפחות במשך ביצוע ההסכם, העניק למשטר לגיטימציה בפועל מבחינת ארצות־הברית ואחרים, שלא מכבר קראו לסילוקו – כל זאת במחיר של ויתור על אמצעי שהוא ללא ספק בעל ערך נגד לוחמים, ובייחוד מול אזרחים לא־מוגנים, אך ערכו מתגמד בהשוואה לאיום (אולי קיומי) על המשטר, שינבע מהתערבות חיצונית בתגובה לשימוש בו.

בנוסף למשטר, המרוויחים כללו את רוסיה, שפעלתנותה הדיפלומטית ובולטותה תרמו לקידומה (ואולי לשובה) לשורה הראשונה בבמה הפוליטית הבינלאומית, וכן איראן, שנחסך ממנה הצורך, במקרה של התקפה אמריקאית, לבחור בחירה מכאיבה בין נטישת בן־טיפוחיה המרכזי לבין התעמתות חזיתית עם ארצות־הברית על עניין שאינו מהווה צורך קיומי למשטר האיראני – חשוב ככל שיהיה. אבל, אם ההסכם אכן ימומש, ייתכן – למרבה האירוניה – שהמרוויחה הגדולה (לפחות בממד הביטחוני הצר) תהיה ישראל – השחקנית היחידה שלא הייתה מעורבת ישירות, לא במשבר הכימי בפרט ולא במלחמת האחים בכלל.

השלכות על המאזן הצבאי/אסטרטגי הישראלי־סורי

השמדת מאגר החומרים הכימיים ושלילת היכולת הסורית לייצר מרכיבים חדשים של נשק כימי או למלא ראשי קרב למיניהם יפגעו באופן משמעותי במרכיב מרכזי של היכולת הצבאית־אסטרטגית הסורית מול ישראל, בעיקר בתחום ההרתעה. מקובל היה לחשוב שלצה"ל עדיפות מכרעת על צבא סוריה בכל התחומים. גם סוריה ידעה זאת. הנכס הצבאי־אסטרטגי היחידי שהציב איום משמעותי על ישראל היה הנשק הכימי הסורי. הסורים ראו בנשק זה תשובה מסוימת או הרתעה כלפי הנשק הגרעיני שישראל מחזיקה בו, לדעתם, ואפילו כחלק מהמערך המלחמתי הטקטי בלחימה קונוונציונלית (תקיפת שדות תעופה וימ"חים, למשל), ובוודאי כאיום על העורף האזרחי הישראלי. בהנחה שסוריה תפורק מנשקה הכימי לחלוטין (ואסד לא יסתיר חלק מיכולותיו או יעבירן לידי חזבאללה), יהיה בכך ללא ספק שינוי חיובי במאזן הכוחות הצבאי לטובת ישראל.

במקרה זה, ניתן יהיה לצמצם ולחסוך חלק מן המשאבים המוקצים לכך כיום. האיום הלא־קונוונציונלי הכימי והביולוגי על ישראל קיים מאז שנות השישים מצד מצרים. סוריה הצטרפה לאיום בסוף שנות השבעים, ובשנות התשעים היה האיום הכימי העיקרי מצד עיראק שבשליטת סדאם חוסיין. עם דעיכתו של האיום הכימי העיראקי אחרי מלחמת המפרץ הראשונה, צץ ועלה באופן חריף יותר האיום הסורי – טילים נושאי ראשי קרב כימיים מכסים את כל שטחה של מדינת ישראל. מדיניות ממשלת ישראל הייתה מאז ומתמיד לספק הגנה לאוכלוסייה האזרחית. מדינת ישראל השקיעה משאבים רחבי היקף במיגון פסיבי של האוכלוסייה האזרחית: פיתוח, ייצור, הצטיידות (בעיקר באמצעי מיגון אישיים), בניית חדרים אטומים ומקלטים מוגני אב"כ במבני ציבור, וכן בהיערכות בתי חולים, בהכנת מאגרי תרופות ובתרגילים ברמה הלאומית. לנוכח המצב החדש, בהנחה שהנשק הכימי בסוריה יושמד לחלוטין, יהיה צורך לשקול שינויים בתפיסת המיגון הפסיבי של האוכלוסייה האזרחית, כולל צמצום דרסטי של מערך מסכות המגן. ישראל בוודאי תרצה למגן מספר מפקדות ומתקנים צבאיים אחרים כדי לשמר את יכולת התגובה – ובכך, את יכולת ההרתעה – לשימוש ביכולת שיורית שאולי תיוותר בידי סוריה, או כל מדינה אחרת. ייתכן שיהיה צורך גם בשימור מרכיבי התגוננות מסוימים שנותנים מענה למתארי טרור כימי וביולוגי, כמו תרופות והיערכות בתי חולים. אבל ייתכן כי פירוק חלק ניכר מהנשק הכימי במערך הצבאי הסורי יבטל את הצורך במענה נרחב ויקר לאיום כימי כפי שהוא קיים כיום, ויאפשר להפנות את המשאבים שהוקצו לו לצרכים דחופים יותר – ביטחוניים או אזרחיים.

השלכות בתחום בקרת הנשק

בתחום הלא־קונוונציונלי, במזרח התיכון שורר מצב מורכב למדי. ישראל נתפסת בעיני שכנותיה (והעולם כולו) כבעלת כושר גרעיני משמעותי, ואולי גם בעלת יכולות בתחום הכימי והביולוגי. ישראל איננה חברה ב־NPT ולא ב־BWC, והיא חתמה על האמנה לאיסור על נשק כימי (CWC) אך לא אשררה. עד לחתימת ההסכם שפתר (עד כמה שניתן לשפוט בתחילת 2014) את המשבר הכימי, סוריה לא הודתה מעולם שהיו לה יכולות בתחום הכימי־ביולוגי (לכל היותר רמזה על "אמצעים מיוחדים"), ודרשה שישראל תצטרף ל־NPT כתנאי מקדים לחתימתה על האמנות BWC ו־CWC. בעקבות הצטרפותה הבלתי־מותנית של סוריה ל־CWC והתחייבויותיה במסגרת זו (השמדת הנשק ופיקוח של ה־OPCW), החלו להישמע אמירות מפי מקורות שונים כמו אסד עצמו, שר החוץ

בהנחה שהנשק הכימי בסוריה יושמד לחלוטין, יהיה צורך לשקול שינויים בתפיסת המיגון הפסיבי של האוכלוסייה האזרחית, כולל צמצום דרסטי של מערך מסכות המגן

הרוסי לברוב ואחרים, כי עתה צריכה מדינת ישראל לתרום את חלקה ולהצטרף לאמנות הנשק הלא־קונוונציונלי.

בחודש אוקטובר 2013 החליט הקבינט המדיני־ביטחוני (ללא הצבעה) כי מדיניות ישראל בקשר לאמנה הכימית נשארת בעינה.[11] ואף על פי כן, נראה כי על רקע המהלך הדרמטי בסוריה יש מקום לדיון מעמיק בסוגיות הקשורות למדיניות בנושא הנשק הכימי, ולהערכתה מחדש. אמנם יהיו מי שיטענו כי אשרור האמנה ינטרל קלף מיקוח כלשהו שתמורתו אפשר אולי לקבל דבר־מה, אך הם אינם מציינים את מהותו. טענה נוספת היא שאשרור האמנה רק "יזמין" לחצים לאשר ו/או לאשרר אמנות נוספות, ובכך יתהווה מדרון חלקלק. ככל שניתן לשפוט מן ההיסטוריה של אישור – אך לא אשרור – של האמנה הכימית, הניסיון אינו תומך בהכרח בציפייה זו. סביר אולי יותר להניח שדווקא ההימנעות מהצטרפות לכל הסכם בקרת נשק לא־קונוונציונלי היא זו שמעוררת חשדות לכך שישראל מתנגדת עקרונית לבקרת נשק ומזמינה לחצים. במציאות החדשה שתשרור אם ימומש ההסכם הסורי, אשרור לא יפגע בהכרח באינטרסים ביטחוניים, והוא יכול לבסס את הטיעון שהעמדה הישראלית נובעת מצרכים ביטחוניים אמיתיים, וכשהמציאות הביטחונית תאפשר זאת, ישראל לא תהסס להצטרף למנגנונים של שיתוף פעולה בינלאומי. במלים אחרות, אשרור האמנה הכימית יכול לדחות לחצים בנושאים חיוניים יותר, ובכך לשפר את מעמדה המדיני של ישראל. בכל מקרה, נראה שבעקבות יישוב המשבר הכימי הסורי, חובת ההוכחה מוטלת על אלה בישראל הממשיכים לדבוק בסירוב לאשרר את האמנה לאיסור על נשק כימי.

> על רקע המהלך הדרמטי של פירוק הנשק הכימי בסוריה יש מקום לדיון מעמיק בסוגיות הקשורות למדיניות ישראל בנושא הנשק הכימי, ולהערכתה מחדש

מלחמת האזרחים בסוריה התפתחה בצורה בלתי־צפויה לחלוטין כאשר סוריה הסכימה לוותר על נכס אסטרטגי עיקרי שלה. מעבר לעצם השמדת הנשק הכימי, ויתור זה טומן בחובו הזדמנויות לשינויים ולתמורות במדיניות הביטחונית והאסטרטגית של ישראל. מן הראוי שהזדמנויות אלו תובהרנה ותנוצלנה עד תומן.

הערות

1 Shlomo Brom, INSS Insight No. 362, August 12, 2012, http://www.inss.org.il/index.aspx?id=4538&articleid=5222

2 Jay Solomon and Julian E. Barnes, "U.S. Warns Syria on Chemical Arms", *The Wall Street Journal,* December 3, 2012, http://online.wsj.com/article/SB10001424127887324355904578157304242057288.html

Elaine M. Grossman, "Envoy: Turkey Shares U.S. 'Red Line' on Syrian Chemical

Arms", *NTI,* December 18, 2012, http://www.nti.org/gsn/article/envoy-turkey-shares-us-red-line-syrian-chemical-arms

3 "Syria Chemical Attack: What We Know", *BBC News*, Middle East, September 24, 2013, http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-23927399

4 David Friedman, Shlomo Brom, INSS Insight No. 466, September 16, 2013, http://www.inss.org.il/index.aspx?id=4538&articleid=5624

5 Organization for the Prohibition of Chemical Weapons, http://www.opcw.org/our-work/demilitarisation

6 "Syria's Accession to the Chemical Weapons Convention Enters into Force", Organization for the Prohibition of Chemical Weapons, http://www.opcw.org/index.php?id=242&tx_ttnews%5Btt_news%5D=1770&cHash=13191b0de84ad0269aa2d6362e3b79e8

7 "Syria Completes Destruction Activities to Render Inoperable Chemical Weapons Production Facilities and Mixing/Filling Plants", Organization for the Prohibition of Chemical Weapons, http://www.opcw.org/news/article/syria-completes-destruction-activities-to-render-inoperable-chemical-weapons-production-facilities-a/

8 Rick Gladstone, "U.N Official Details Plans For Removing Syria's Chemical Arms", *International New York Times*, http://www.nytimes.com/2013/12/05/world/middleeast/un-official-details-plans-for-syrian-chemical-arsenal.html?_r=0; "Sea Based Destruction of Syria's CW Proposed", *The Trench*, http://www.the-trench.org/sea-based-destruction-of-syrias-cw-proposed/

9 "First Batch of Deadly Chemicals Exported from Syria," *The New York Times*, December 7, 2014, http://www.nytimes.com/2014/01/08/world/middleeast/syria-chemical-weapons.html?ref=middleeast&_r=0

10 Michael Wilner and Reuters, "Washington 'deeply concerned' about delay in Syria's removal of chemical arms stockpile," *Jerusalem post*, January 31, 2014.

11 "Germany agrees to help destroy Syria's chemical weapons," BBC News Middle East http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-25664162

האם התנתקות תוכל להבטיח לגיטימיות? הזווית האירופית

טובי גרין

מבוא: האם פעולה חד־צדדית חזרה לאופנה?

לאחר תקופה שבה "יצא מהאופנה", הרעיון של התנתקות חד־צדדית מחלקים בגדה המערבית זוכה לעדנה בחוגים שונים של קובעי המדיניות בישראל, ולתמיכה מצד כמה מכוני מחקר, אינטלקטואלים מכובדים וגורמים שכיהנו בעבר בתפקידים רשמיים. במהלך הכנס השנתי שערך המכון למחקרי ביטחון לאומי באפריל 2013, הציג גלעד שר את הממצאים האחרונים בנושא ניתוח תהליך השלום של קבוצת עבודה מטעם המכון, אשר העידו על נוכחות בולטת לגישה זו.

הממצא המרכזי של הקבוצה היה כי "האינטרס הלאומי ארוך־הטווח של מדינת ישראל – הבטחת עתידה כמדינת לאום דמוקרטית בטוחה של העם היהודי – תלוי בחלוקה הטריטוריאלית של האזור שבין נהר הירדן לים התיכון לשתי מדינות". המסלול המועדף הוא באמצעות הסדר מוסכם עם הרשות הפלסטינית. עם זאת, הקבוצה הציעה שישראל תפעל בערוץ משלים אך עצמאי, אשר "בתיאום עם הקהילה הבינלאומית יעצב את גבולות המדינה", ובמקביל יכשיר את דעת הקהל הישראלית ויניח את התשתית הלאומית להתנתקות הדרגתית מהפלסטינים.[1]

בתמיכתה ב'תוכנית חלופית' (Plan B) זו לישראל, קבוצת העבודה של המכון הצטרפה למערך קטן אך מתפתח של אנשים וארגונים בולטים. ראש הממשלה ושר הביטחון לשעבר, אהוד ברק, היה אולי מי שתרם יותר מכולם להעלאת אופציה זו על סדר היום הציבורי, באמצעות קידום גישה דומה (בראיון בעיתון **ישראל היום** בספטמבר 2012[2]). מאחורי האינטרס להתנתקות חד־צדדית עומדת העובדה שהסדר מוסכם נראה רחוק מהעין, וההנחה שהסטטוס קוו מציב איום גובר על הלגיטימיות של ישראל בעולם. קיימת דאגה גוברת ממה שפרופ' אשר ססר כינה 'דרום־אפריקניזציה' של השיח הבינלאומי סביב הסכסוך הישראלי־פלסטיני.[3]

טובי גרין הוא מנהל המחקר של BICOM, סגן העורך של כתב העת *Fathom* ומחבר הספר: *'Blair, Labour and Palestine: Conflicting Views on Middle East Peace After 9/11'* (Bloomsbury Academic, 2013).

אמנם, הרעיון של התנתקות חד־צדדית מחלקים בגדה המערבית זוכה לכמה תומכים מכובדים, אך חשוב לומר בבירור שנכון לעכשיו הוא בגדר אפשרות היפותטית לחלוטין. מקבל ההחלטות הראשי, ראש הממשלה בנימין נתניהו, עדיין לא הביע כל עניין בכך, ובשעתו היה בין המובילים שביקרו את ההתנתקות החד־צדדית מרצועת עזה ב־2005. יתרה מכך, בעוד מרבית הישראלים תומכים בשיחות השלום, הסקר 'קולו של העם' לשנת 2012 שערך המכון למחקרי ביטחון לאומי מראה כי תמיכת הציבור בנסיגות חד־צדדיות ירדה בצורה ניכרת לאחר עליית חמאס לשלטון בעזה ב־2006, ומאז לא עלתה.[4]

אולם, למרות שלמראית עין נתניהו רחוק מאוד ממהלך מעין זה, ניתן היה לשמוע אותו בשנה האחרונה מדבר על האפשרות שתיווצר מדינה דו־לאומית כעל איום ממשי למדינה היהודית. הנחה זו היא נקודת ההתחלה עבור אלה שתומכים בצעד החד־צדדי או העצמאי של ישראל, במקרה שהשיחות לא יניבו פרי.[5] זאת ועוד, הסקרים מעידים על תמיכה עקבית של רוב בקרב הציבור הישראלי בעד פתרון שתי המדינות, לרבות ויתורים טריטוריאליים, וכי רוב הציבור הישראלי היהודי רואה בשימור הרוב היהודי ערך חשוב יותר משמירה על ארץ־ישראל השלמה.[6] כדאי גם לזכור שכמעט לא היו סימנים לכוונתו של אריאל שרון להכריז על תוכנית ההתנתקות מעזה, לפני שאכן עשה זאת בסוף 2003.

אמנם, הרעיון של התנתקות חד־צדדית מחלקים בגדה המערבית זוכה לכמה תומכים מכובדים, אך חשוב לומר בבירור שנכון לעכשיו הוא בגדר אפשרות היפותטית לחלוטין

התנתקות חד־צדדית מחלקים בגדה המערבית היא אחת מהדרכים שבאמצעותן תוכל ישראל לשנות את כללי המשחק במחלוקת עם הפלסטינים. לפיכך, תוכנית כזו מחייבת הערכה ותכנון ליישום באופן היעיל ביותר, למקרה שממשלה ישראלית עתידית תבקש לממשה. תכנון מעין זה צריך לכלול שיקולים באשר לאופן הסברת המדיניות בזירה הבינלאומית, כדי להבטיח את קבלתה מבחינה דיפלומטית.

הרציונל הדיפלומטי להתנתקות

אלה התומכים בסוג כלשהו של התנתקות חד־צדדית מחלקים בגדה המערבית מנסים לשכנע בטיעון שאם היעדר הסכם והמשך הסטטוס קוו מאיימים על הלגיטימיות של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, אזי ישראל חייבת להכין תוכנית חלופית להשגת הסדר מוסכם. במקביל לכך שתוכנית כזו תחזיר לידי ישראל את השליטה על גורלה ותפטור אותה מהתלות בפרטנר פלסטיני למימוש המציאות של שתי מדינות, קיומה של חלופה להסדר מוסכם יוצר מנוף מול הפלסטינים במשא־ומתן.

נכון להיום, הפלסטינים נהנים מחלופה דיפלומטית להסדר מוסכם בדמות מסע דיפלומטי בינלאומי להשגת הכרה במדינה פלסטינית בכל שטחי רצועת

עזה והגדה המערבית. השדרוג שחל בנובמבר 2012 במעמדה של פלסטין כמדינה שאינה חברה באו"ם סלל את הדרך לשפע של יוזמות פוטנציאליות שיבטיחו הכרה בינלאומית למדינה הפלסטינית, לרבות בבית הדין הבינלאומי הפלילי. קמפיין זה תורם לבידודה הדיפלומטי של ישראל, ובמקביל משיג הכרה במעמד של מדינה פלסטינית בתנאים של הפלסטינים, וזאת מבלי שהם נדרשים לוותר על תביעה כלשהי מישראל, לרבות זכות השיבה – שהייתה נדרשת במסגרת פתרון במשא־ומתן.

מעבר לאיום הלוחץ קיים חשש גדול אף יותר, והוא שדעת הקהל הבינלאומית תתייאש כליל מפתרון שתי המדינות. מצב זה יסלול לפלסטינים ולתומכיהם בזירה הבינלאומית דרך לקידום הפתרון של מדינה אחת בעלת רוב ערבי בין הירדן לים. המשך הבנייה בהתנחלויות מחזק את התפיסה הבינלאומית, תהא זו נכונה או שגויה, כי "חלון ההזדמנויות לפתרון שתי המדינות הולך ונסגר".

מנהלי המשא־ומתן בצד הפלסטיני מודעים, כמובן, לאיום שמציבה מדינה דו־לאומית על השאיפות הלאומיות היהודיות, והם העלו לפרקים רעיון זה כאיום מול עמיתיהם הישראליים. "נשאיר לדורות הבאים לתבוע את זכויותינו", אמר אחמד קריע לציפי לבני, לאחר שדחה את מפת הגבולות שהציעה במהלך השיחות באפריל 2008. "הפתרון הוא מדינה דו־לאומית בין הים לירדן",[7] הוסיף.

אסטרטגיה זו קיבלה ביטוי מפורש באוגוסט 2008, במסמך לא־רשמי מטעם קבוצת המחקר לאסטרטגיה הפלסטינית, המאגדת אינטלקטואלים פלסטינים ויועצים בכירים.[8] האיום שהעלו חברי הקבוצה – לתבוע שוויון זכויות לפלסטינים תושבי הגדה המערבית במדינת ישראל בגיבוי תמיכה בינלאומית – הוא איום קיומי שאין לישראל מענה עבורו. זהו קלף ניצחון שיאלץ את ישראל לסיים את הכיבוש לפי התנאים שיציבו הפלסטינים.

> נכון להיום, הפלסטינים נהנים מחלופה דיפלומטית להסדר מוסכם בדמות מסע דיפלומטי בינלאומי להשגת הכרה במדינה פלסטינית בכל שטחי רצועת עזה והגדה המערבית

האופציה החד־צדדית – שלפיה ישראל תתווה את הגבולות ותיצור הפרדה בינה לבין המדינה הפלסטינית – נותנת מענה לאיום מסוג זה. הצעדים שתנקוט ישראל כדי לסגת מרצונה ממרבית שטחי הגדה המערבית יסייעו להפוך על פיה את המגמה הנוכחית, שרק מעידה כי מהלך כזה הופך קשה ליישום יותר ויותר. המהלך ימקד את תשומת הלב והמרץ הבינלאומיים במאמצים לבנות מדינה פלסטינית עצמאית בשטח, ויפחית מוטיבציה בינלאומית לתמוך במאמצי הפלסטינים לבודד את ישראל. הצגת חלופה ממשית להסדר מוסכם, כזו שנותנת מענה לדאגה העיקרית של ישראל בנוגע ללגיטימיות הבינלאומית שלה ולביטחונה תחזק, לפיכך, את מצבה של ישראל סביב שולחן המשא־ומתן. רתיעתו העזה של הנשיא הפלסטיני, אבו־מאזן,

מהסדר ביניים משקפת את החשש הפלסטיני שפתרון זמני רק יפחית את הלחץ על ישראל, מבלי לספק את דרישות הליבה של הפלסטינים.

מנגד ניתן לטעון, שאם הפלסטינים ייהנו מהאפשרות לקבל 'דבר־מה תמורת מאומה', לא תהיה להם כל מוטיבציה להסכים לוויתורים נוספים. עם זאת, הלוגיקה הדיפלומטית של גישת 'התוכנית החלופית' מגדירה את הסכסוך הנוכחי בראש ובראשונה כקרב חיוני על הלגיטימיות הבינלאומית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. לאור זאת, יש לראות באפשרות שישראל עשויה ליזום היפרדות חד־צדדית, שתסיר במידה רבה את הספק הבינלאומי בנוגע ללגיטימיות שלה, הזדמנות לפרוק ביעילות את הפלסטינים ממה שבטווח הארוך הוא הנשק המסוכן ביותר שלהם נגד ישראל, כלומר, יכולתם לערער על הלגיטימיות שלה.

למי אכפת מה אירופה חושבת?

אם המניע המרכזי לכל התנתקות חד־צדדית עתידית של ישראל הוא מניעת בידודה הבינלאומי, אזי יעילות המהלך תלויה במידה שבה הוא ישפר וייצב את מעמדה הדיפלומטי.

בכל מהלך ישראלי בחזית הפלסטינית, יש חשיבות עליונה לתמיכה הדיפלומטית של ארצות־הברית. במקביל, גם לעמדתן של מדינות מרכזיות באיחוד האירופי צריך להיות משקל ניכר. המדינות האירופיות חשובות לא רק בשל היחסים הכלכליים והאסטרטגיים שלהן עם ישראל, עם הפלסטינים ועם שאר מדינות האזור, אלא גם בשל מעמדן בדעת הקהל העולמית והשפעתן על ארגונים בינלאומיים, כולל האו"ם.

אם הציפייה היא שארצות־הברית תתמוך בישראל, ושמרבית מדינות העולם הערבי והארצות המתפתחות יתמכו בפלסטינים, הרי את מדינות אירופה ניתן לראות כ'מדינות מתנדנדות' בדעת הקהל העולמית. ניתן היה להיווכח בכך במאבק הדיפלומטי האחרון סביב דרישת הפלסטינים להכיר בהם כמדינה בעצרת הכללית של האו"ם. במרוץ לקראת ההצבעה בנובמבר 2012, הן ישראל והן הפלסטינים התמקדו בהשגת תמיכתן של מדינות אירופה. ישראל קיוותה שאפילו אם תפסיד בהצבעה, התמיכה של מדינות דמוקרטיות וליברליות בה, לצד ארצות־הברית, תסייע להפחתת הבידוד, תצמצם את ההשפעה שתהיה לניצחון הפלסטיני ותעביר מסר של לגיטימיות דיפלומטית לעמדתה של ישראל.

> ניתן לטעון, שאם הפלסטינים ייהנו מהאפשרות לקבל 'דבר־מה תמורת מאומה', לא תהיה להם כל מוטיבציה להסכים לוויתורים נוספים

מדינות האיחוד האירופי אמנם שואפות להציג עמדות משותפות, אולם בסופו של דבר מחליטה כל אחת מהמדינות המובילות על מדיניותה, ובסוגיית הפנייה של הפלסטינים לאו"ם הן נותרו חלוקות. עם זאת, מדינות האיחוד האירופי הוכיחו בשנים האחרונות שהן מוכנות להתאחד מול ארצות־הברית בנושא

זה. בריטניה, צרפת וגרמניה התאחדו מאחורי החלטת מועצת הביטחון מפברואר 2011, שגינתה התנחלויות כבלתי־חוקיות. הדבר דחף את ארצות־הברית לעמדה מבודדת ולא נוחה, שאילצה אותה להטיל וטו על ההחלטה כדי להגן על ישראל. מתוך רצונן העז למנוע מהפלסטינים לממש את איומם להצהיר באופן חד־צדדי על עצמאות, הפעילו מעצמות אירופה לחץ על ארצות־הברית להצהיר כי גבולות 1967 צריכים להיות הבסיס להסכם טריטוריאלי. לתדהמתו של ראש הממשלה, בנימין נתניהו, הנשיא אובמה אכן הצהיר כך במאי 2011.[9]

בדיוק משום שהאיחוד האירופי ורבות מהחברות בו נתפסים כידידים דיפלומטיים של הפלסטינים, יש משקל וחשיבות לתגובתם למהלך חד־צדדי של ישראל. אם האיחוד ייצור יחד עם ארצות־הברית גוש תומך ביוזמת ההפרדה הישראלית, ימנע הדבר מהפלסטינים את היכולת לאגד סביבם התנגדות בינלאומית. מנגד, אם מדינות מובילות באיחוד האירופי יגבו את הפלסטינים, ייחלש הטיעון הדיפלומטי בעד החד־צדדיות ותהיה אי־ודאות ביחס למצב הדיפלומטי לאחר יישומה.

אם האמצעים החד־צדדיים שתנקוט ישראל ייתפסו בעיני האיחוד האירופי כמקדמים את פתרון שתי המדינות, לא רק שהתמיכה האירופית תהיה מכרעת ליצירת גוש דיפלומטי מערבי לטובת המהלך הישראלי, אלא גם היחסים הדו־צדדיים של ישראל עם האיחוד עצמו צפויים להשתפר. היחסים הדו־צדדיים בין ישראל לאיחוד האירופי השתפרו משמעותית ערב ההתנתקות מרצועת עזה ב־2005. צעדים נוספים לשיפור שיתוף הפעולה נדונו על רקע תהליך אנאפוליס ב־2008. עם זאת, מאז מבצע 'עופרת יצוקה' ובחירת נתניהו לראשות הממשלה ב־2009, התעכב יישומם.[10]

למעשה, ישראל עתידה לשלם מחיר שימשיך לעלות מול אירופה בשל נוכחותה הנמשכת בגדה המערבית, ובמיוחד עקב המשך הבנייה בהתנחלויות, מבלי שיהיה גבול מוסכם בין ישראל למדינה הפלסטינית העתידית. סוגיה זו כמעט עלתה לישראל במחיר השתתפותה בתוכנית המחקר 'הורייזן 2020' של האיחוד האירופי, שעלותה 70 מיליארד אירו, והחוקרים הישראלים היו קרובים לאבד גישה למקור עצום של מימון ושיתופי פעולה. התכתשות דיפלומטית נוספת עתידה להתרחש באמצע 2014, כאשר האיחוד האירופי צפוי להוציא הנחיות למדינות החברות בו, לסמן סחורות מיובאות שמקורן בהתנחלויות הישראליות.

> לעמדתן של מדינות מרכזיות באיחוד האירופי צריך להיות משקל ניכר. המדינות האירופיות חשובות בשל מעמדן בדעת הקהל העולמית והשפעתן על ארגונים בינלאומיים, כולל האו"ם

בתחום החברה האזרחית, כמה מבירות אירופה הפכו למנוע מרכזי בתנועה לקידום החרם, השלילה והסנקציות (תנועת BDS) נגד ישראל.[11] אמנם התומכים ביוזמות הם מעטים, אולם יכולתם לקדם את הנרטיב שלהם ולהחדירו לזרם המרכזי

הפוליטי גוברת עקב אי־ההתקדמות בתהליך השלום, ובשל התפיסה שישראל אינה פועלת ביושר, הניזונה מן הבנייה בהתנחלויות. מהלך ישראלי לסיים באופן חד־צדדי את הכיבוש בגדה המערבית, או לפחות ברוב השטח, ייטול את מרבית העוקץ מתנועה זו.

מלבד היתרונות שתשיא תמיכה אירופית ביוזמה ישראלית עצמאית למעמדה הבינלאומי של ישראל, תמיכה בינלאומית רחבה תסייע כמובן גם להצדיק את קידום היוזמה בקרב הציבור הישראלי.

לקחים מההתנסות בעזה

אם התמיכה האירופית חשובה להצלחתה הדיפלומטית של כל התנתקות עתידית, אילו תנאים יגבירו את הסיכויים לזכות בתמיכה כזו, וכיצד יכולה ישראל ליצור תנאים אלה? אחד הכלים שעומד לרשות ישראל בתכנון אסטרטגיה דיפלומטית ותקשורתית הוא הסקת מסקנות מההתנסות של 2005 בנסיגה חד־צדדית מרצועת עזה ומארבע התנחלויות קטנות בצפון־הגדה.

חשוב להכיר במגבלות האנלוגיה, שמקורן הן בהבדלים בין ההתנתקות של 2005 לבין המדיניות שמדובר בה בנוגע לגדה המערבית, והן בהקשר הפוליטי המשתנה, הבינלאומי והאזורי. עדיין, הוויכוח הבינלאומי סביב כל מהלך ישראלי מסוג זה צפוי להראות קווי דמיון.

> אם האמצעים החד־צדדיים שתנקוט ישראל ייתפסו בעיני האיחוד האירופי כמקדמים את פתרון שתי המדינות, התמיכה האירופית תהיה מכרעת ליצירת גוש דיפלומטי מערבי לטובת המהלך הישראלי

האיחוד האירופי התמודד עם חילוקי דעות פנימיים לגבי תוכנית ההתנתקות של אריאל שרון. למרות זאת, אם מסתכלים במבט רחב על התגובה האירופית ניתן לזהות שלושה שלבים כלליים: ספקנות ראשונית, תגובה חיובית עם מעורבות בונה ביישום, התפכחות ותסכול מהתוצאות.

ספקנות ראשונית

הואיל וישראל הציעה, למעשה, לסיים ללא תנאים את הכיבוש ברצועת עזה, אפשר היה לשער שההצעה תזכה בקלות לתמיכה בינלאומית, אולם לא כך היה. ראש ממשלת בריטניה דאז, טוני בלייר, כותב בזיכרונותיו כי שרון "הערים קשיים על התמיכה בתוכנית ההתנתקות שלו מעזה. הוא פעל בצורה המתנכרת ביותר שניתן להעלות על הדעת כלפי דעת הקהל העולמית".[12]

שרון השיק את תוכנית ההתנתקות בנאום הרצליה שנשא בדצמבר 2003, ובחודשים שלאחר מכן סיפק פרטים נוספים. התכנון שהגה לא כלל את תיאום

ההתנתקות עם הפלסטינים, שמצידם פעלו נגד הרעיון וטענו כי מדובר בתכסיס שנועד להקפיא את מפת הדרכים ולחזק את אחיזתה של ישראל בגדה המערבית.

במארס 2004 פרסמה מועצת האיחוד האירופי הצהרת עמדות פושרת, שקובעת כי: "נסיגה מעין זו עשויה להיות צעד משמעותי לעבר יישום מפת הדרכים, ובלבד ...שתתבצע במסגרת מפת הדרכים. מדובר בצעד לקראת פתרון שתי המדינות. לא מדובר בהעברת פעילות ההתנחלות לגדה המערבית. תהיה העברה מאורגנת ומוסכמת של סמכויות לרשות הפלסטינית, וישראל תסייע לשיקום ולבנייה של עזה".[13]

לנוכח ההתנגדות העזה לתוכנית בקרב חברי הליכוד, חיפש שרון דיווידנד דיפלומטי מוצק שיסייע להצדיק את מדיניותו. בתום דיונים עם האמריקאים כלל שרון בתוכנית הפינוי ארבע התנחלויות קטנות בגדה המערבית. בתמורה פרסם הנשיא בוש בתאריך ה־14 באפריל 2004 איגרת התומכת בעמדות ישראל בנושא הפליטים (שיהיה עליהם לשוב למדינה הפלסטינית) ובנושא הגבולות (גושי ההתיישבות הגדולים יישארו חלק ממדינת ישראל).[14]

ההסדר שתואם בתשומת לב כה רבה עם ארצות־הברית גרר תגובה שלילית ביותר בעולם הערבי ובאירופה. בימים שלאחר פרסום האיגרת של בוש, אמר נשיא צרפת, ז'אק שיראק: "יש לי הסתייגויות לגבי החד־צדדיות והטלת הספק הדו־צדדית בחוק הבינלאומי", והוסיף כי מהלכים כאלה קובעים "תקדים מצער ומסוכן". קנצלר גרמניה, גרהרד שרדר, אמר כי "לפלסטינים יש זכות לצפות שהחלטות לא יתבצעו מעל לראשיהם".[15] בריאן קוון (Cowen), שר החוץ של אירלנד, שהחזיק בשעתו בתפקיד נשיא האיחוד האירופי, אמר בפתיחת פסגת האיחוד האירופי שנערכה זמן קצר לאחר ההכרזה, כי "הכול יודעים שכל ניסיון לפתור חד־צדדית את הסכסוך לא יביא לשלום בר־קיימא. כל הסדר מעשי לטווח הארוך חייב להיות גם מוסכם וגם מקיף".[16]

החריג הבולט היה ראש ממשלת בריטניה, טוני בלייר, שאימץ את התוכנית בפומבי במועד פרסום האיגרת של בוש. השקפתו העקרונית הייתה שסיום חלק מהכיבוש טוב מלא־כלום וייצור פוטנציאל להתפתחות פלסטינית, ולכן יש לתמוך בכך. גישה זו הלמה גם את סדר היום הגיאו־פוליטי שלו לצמצום פערים ומתחים בין ארצות־הברית לאירופה. אולם עמדה זו נתקלה בהתנגדות רמה מצד רבים מהדיפלומטים לשעבר בבריטניה, שחמישים ושניים מהם חתמו על מכתב פתוח המתאר את תוכנית שרון כ"חד־צדדית ובלתי־חוקית".[17]

הספקנות האירופית נשענה, בין היתר, גם על התפיסה השלילית ביחס לשרון עצמו,[18] על רקע ההיסטוריה הפוליטית שלו, לרבות עברו כאחד ממובילי פרויקט ההתנחלויות, מלחמת לבנון הראשונה, חלקו בהצתת האינתיפאדה השנייה וידו

הקשה בתגובה כלפיה בעת כהונתו כראש הממשלה. התמיכה מהנשיא בוש, שגם הוא לא נהנה מפופולריות רבה באירופה, לא תרמה לו.

קושי נוסף היה האופן המעורפל עד מאוד שבו שרון ועוזריו הצדיקו את ההתנתקות. בייחוד גרמה נזק ההערה של דב וייסגלס, שצוטטה רבות, כי התוכנית "מספקת את כמות הפורמלין הנחוצה על מנת שלא יתקיים תהליך מדיני עם הפלסטינים".[19] למרות שווייסגלס חזר וטען שדבריו הוצאו מהקשרם, הערה זו הזינה את הפחדים הגדולים ביותר של הספקנים בקהילה הבינלאומית, והייתה מתנה לאלה שביקשו לצייר את המהלך הישראלי כמיועד לקטול את תהליך השלום ולא לשבור את הקיפאון.

דיווידנדים פוליטיים של היישום

ערב יישום תוכנית ההתנתקות פינו הספקות האירופיים את מקומם לשבחים לאומץ האישי של שרון, וביצוע ההתנתקות זיכה אותו בנקודות מדיניות וציבוריות. נראה שהמאבק הפוליטי האפי שעבר שרון כדי להעביר את החקיקה בעניין ההתנתקות בקבינט ובכנסת הגביר את ההערכה הבינלאומית למעשיו. על רקע הדברים האלה נחתמה באפריל 2005 תוכנית פעולה ישראלית־אירופית, שהניחה את הבסיס לשיפור משמעותי בשיתוף הפעולה הביטחוני, הכלכלי, המדיני והתרבותי.[20] באותו זמן בריטניה קיבלה לידיה את תפקיד נשיאות ה־G8, וביולי 2005 גייס בלייר את המעצמות המובילות בעולם להקצות כספים לתמיכה ברשות הפלסטינית, שנטלה את רסן השלטון ברצועת עזה. הן האיחוד האירופי והן המדינות החברות בו הגדילו את תרומות הסיוע שלהם.[21]

מראות אוגוסט 2005 זכו לכיסוי תקשורתי נרחב, והייתה להם גם השפעה על יחסי הציבור. המראה של ישראל מפנה יישובים הפך על פיו את תפיסתה ככובש קולוניאלי נוקשה. תמונות החיילים המתמודדים עם התנגדות פסיבית ללא שימוש בנשק ומאזנים בין הצורך לבצע את משימתם לבין חמלה למפונים היו מנוגדות לתפיסה שהשתלטה במהלך האינתיפאדה השנייה, של צה"ל כצבא תוקפני וכמי שידו קלה על ההדק.

יחד עם זאת, היתרונות המובטחים לפלסטינים של יכולת לשלוט על טריטוריה משלהם ללא התערבות ישראלית לא התממשו מיידית. אופיו החד־צדדי של המהלך פירושו שלא נעשה תיאום משמעותי בדבר חוקי מעבר הגבול לאנשים או לסחורות. נדרשה חתימה על הסכם תנועה ומעברים בין ישראל לרשות הפלסטינית בנובמבר 2005 כדי להסדיר זאת, לרבות מעורבות ישירה של האיחוד האירופי כמשקיף חיצוני במעבר רפיח שעל גבול עזה־מצרים. הסיוע האירופי אִפשר לפלסטינים בפעם הראשונה לשלוט על הגבול שלהם ללא נוכחות ישראלית, והעניק לאיחוד האירופי תפקיד פעיל בתחום הביטחוני.

האכזבה מההתנתקות

האופטימיות הרגעית שאפפה את הסכם המעברים לא החזיקה מעמד. הבחירה בחמאס וההפיכה השלטונית שבעקבותיה, שהייתה כרוכה בסילוק אנשי הרשות הפלסטינית מהשלטון, שינו בישראל את פני הדברים בכל הנוגע להתנתקות, ודומה שעמדו להגשים את הנבואות השחורות של מתנגדי התוכנית.

תגובת ישראל לעליית חמאס לשלטון מחקה את הדיווידנד הדיפלומטי שנגזר מההתנתקות. שני היבטים של המדיניות הישראלית – מגבלות על תנועה וגישה ושימוש ישראלי בכוח נגד חמושים בתוך רצועת עזה – התגלו כבעייתיים במיוחד מבחינה בינלאומית. כינון ממשלת חמאס ב־2006 הפך את ההסכם לאות מתה. תגובת ישראל לתפיסת השלטון על ידי חמאס ב־2007 הייתה הכרזה על רצועת עזה כעל ישות אויב, כשהיא מאמצת מדיניות המקשה ככל האפשר על חמאס לנהל את רצועת עזה. ישראל היא שקבעה מה יכול לעבור בין עזה לישראל, על פי שיקולי צרכים הומניטריים.

למרות ההיגיון בהתייחסות לרצועת עזה כאל מדינת אויב, המדיניות לא הצליחה להכשיל את חמאס, ורק העמיקה את תפיסת ישראל בזירה הדיפלומטית ובקרב דעת הקהל כגורם האחראי. הרשויות בישראל נאלצו לאמץ נהלים ליצירת 'רשימות לבנות' של סחורות מותרות, ולספק הערכות של כמה משאיות מזון וסחורות אחרות נדרשות. מדיניות גישה זו התגלתה בסופו של דבר כבלתי־ניתנת להצדקה בעיני העולם, וסופה שישראל שינתה אותה בעקבות לחץ בינלאומי לאחר תקרית ה'מאווי מרמרה'.

ניתן לומר שהדאגה הבינלאומית בנוגע למצב בעזה נותרה תחת פיקוח במהלך 2008, כאשר האיחוד האירופי למעשה יישר קו עם המדיניות של ארצות־הברית וישראל, שעיקרה חיזוק אבו־מאזן ובידוד חמאס, ותמך בניסיונות של ראש הממשלה דאז, אהוד אולמרט, לשאת ולתת על הסכם קבע. ואכן, ב־2008 נחתם הסכם שהביא לשדרוג נוסף ביחסי ישראל עם האיחוד האירופי.[22]

כל זה השתנה ב־2009 בעקבות מבצע 'עופרת יצוקה', בחירת ממשלה ימנית בראשות בנימין נתניהו והתפוגגות תהליך השלום שהתלוותה לכך. למבצע 'עופרת יצוקה' הייתה במיוחד השפעה מזיקה מאוד על תדמיתה של ישראל בעולם. המספר הגבוה של קורבנות פלסטיניים ודוח גולדסטון מטעם האו"ם, שהאשים את ישראל בהרג מכוון של אזרחים (אישום שגודלסטון חזר בו ממנו לאחר מכן), העמידו את צה"ל לבחינה מחמירה. גם במקרה זה נאלצה ישראל להכריז על שינויים במדיניותה בעקבות לחץ בינלאומי, לדוגמה, סביב השימוש בפצצות זרחן.

שנים ספורות בלבד ממועד יישום תוכנית ההתנתקות, עזה עודנה רחוקה מהמודל של ממשל עצמי פלסטיני. המגבלות החמורות על תנועת אנשים וסחורות שמטילות הן ישראל והן מצרים הובילו לכך שהרצועה דומה למעין מחנה כליאה –

אנלוגיה שהתפרסמה בעיקר בעקבות דבריו של ראש ממשלת בריטניה, דייויד קמרון, בביקורו בטורקיה ב־2010.

מסקנות והשלכות מדיניות

אם השיחות הנוכחיות יסתיימו ללא הסכם, ההתמקדות הדיפלומטית בסכסוך תחזור לפורומים הבינלאומיים ולדעת הקהל העולמית – מקום שבו הישראלים והפלסטינים מתמקחים על עמדתם לא ביניהם אלא עם שאר העולם. אופציה ישראלית להתנתקות חד־צדדית מעניקה לישראל את היכולת לחזור למושב הנהג, להסיט הצידה את האיום של מדינה דו־לאומית ולשפר את מעמדה הבינלאומי. בעצם הצגתה של תוכנית חלופית מעשית להסכם יש פוטנציאל לחיזוקה של ישראל במשא־ומתן.

כל מנהיג ישראלי השוקל מהלך מסוג זה ימצא עצמו טרוד בניהול האופוזיציה הפוליטית נגדו, בדאגות הביטחוניות ובאתגרי המדיניות החברתית שיתלוו לכך, אולם יהיה עליו לתת מקום נכבד גם להתנהלות הדיפלומטית, לא רק מול ארצות־הברית אלא גם מול אירופה. היתרונות הדיפלומטיים שטמונים בהתנתקות קשורים באופן הדוק לתגובה הבינלאומית לכל יוזמה ישראלית עצמאית.

למרות שנדמה כי תמיכת מעצמות העולם בפינוי ישראלי ללא תנאים של חלקים מהגדה המערבית היא ברורה מאליה, ההתנסות בעזה מוכיחה שאין אלה בהכרח פני הדברים. אפילו במקרה של עזה, שבו ישראל נסוגה לגבול בינלאומי מוכר, בתחילה התקבל המהלך בחשדנות בינלאומית ניכרת, שזכתה לחיזוק באמצעות קמפיין מצד פלסטינים ותומכיהם לשלילת המהלך הישראלי. במקרה של הגדה המערבית ניתן לצפות לתרחיש דומה שאף יועצם, שכן ישראל לא תיסוג לגבול בינלאומי מוכר.

לנוכח ההתנגדות הצפויה מצד פלסטינים ותומכיהם, תצטרך ישראל להציג תחילה הוכחות משכנעות לכך שניסתה בתום לב להגיע להסדר מוסכם, הציגה ויתורים הוגנים וגילתה פתיחות למשא־ומתן בנושאי הקבע, במקביל לחתירתה לקידום מציאות של שתי מדינות באמצעות פעולה עצמאית.

> היתרונות הדיפלומטיים שטמונים בהתנתקות קשורים באופן הדוק לתגובה הבינלאומית לכל יוזמה ישראלית עצמאית

בנוסף, יהיה עליה להעביר מסר עקבי שייתמך ביישום בשטח, כי המהלכים העצמאיים שתנקוט עולים בקנה אחד עם קידום מדינה פלסטינית בת־קיימא, וכי הם אינם משבשים אלא להיפך – משפרים את הסיכויים להסכם עתידי.

סביר שהסיכויים לקבלה בינלאומית חיובית יתגברו, אם ישראל תציע לשתף פעולה עם הרשות הפלסטינית במידה רבה ככל האפשר בשלב היישום בשטח. לדוגמה, ישראל יכולה להציע צוותים משותפים לתיאום

מסירת השליטה על השטח ולהסדרת המעברים והגישה כבר במהלך שלב התכנון, במקום בסיומו. אם ישראל תחשוב שאין ביכולתה לוותר בשלב זה על שליטתה בגבול ירדן־הגדה, עליה להבהיר שהיא תעשה זאת ברגע שהדבר יהיה ישים, ולהגדיר תנאים ריאליים וברורים שבכפוף להם תתבצע העברת השליטה.

למרות שהפלסטינים עלולים לסרב לשתף פעולה בדרך כלשהי עם מהלך חד־צדדי שהם אינם מסכימים לו, מעמדה של ישראל ישתפר באמצעות הבהרת ההעדפות שלה להשגת תיאום, והצהרות על כוונתה לשפר ככל האפשר את העצמאות והריבונות הפלסטינית.

כמו כן, על ישראל להבהיר כי היא מוכנה להכיר (במגבלות מסוימות) בריבונות הרשות הפלסטינית בשטחים שיתפנו, ולהציע סיוע בפיתוחה של מדינה פלסטינית בגדה המערבית, ובקליטה ואזרוח של פלסטינים חסרי מדינה בתוך מדינת פלסטין. באלה ייכללו תמיכה בפיתוח רחב־היקף של תשתיות, דיור, תעשייה ותחבורה, לרבות קישורי תחבורה בין הגדה המערבית לרצועת עזה, שיופעלו כאשר הנסיבות הפוליטיות הפלסטיניות יאפשרו זאת.

שלא כמו במקרה של עזה, ישראל לא תיסוג לקווי טרום 67', והיא תשמור על גושי ההתיישבות הגדולים. הדבר יערים קשיים ניכרים על הצדקת המהלך בזירה הבינלאומית, וישראל תעמוד בפני הטענה שהיא מוותרת על התנחלויות קטנות רק כדי לחזק את אחיזתה בגושים הגדולים ובמזרח־ירושלים. ישראל חייבת להצליח לשכנע בכך שהגבול שהיא מגדירה הוא בסיס הגיוני לגבול מוסכם עתידי, לרבות חילופי שטחים. יש להקפיא תכנון ובנייה חדשים באזורים הרגישים ביותר ומעוררי המחלוקת, כמו אזור E1. באופן דומה, אמנם סביר שישראל תבקש לשמר נוכחות ביטחונית לאורך הגבול עם ירדן ובמקומות אסטרטגיים נוספים, אך עליה לנסות להצניע במידת האפשר כל נוכחות ביטחונית כזו, ולהימנע מפריסת כוחות שיעכבו התפתחות פלסטינית.

> סביר שישראל תבקש לשמר נוכחות ביטחונית לאורך הגבול עם ירדן ובמקומות אסטרטגיים נוספים, אך עליה לנסות להצניע – במידת האפשר – כל נוכחות ביטחונית כזו, ולהימנע מפריסת כוחות שיעכבו התפתחות פלסטינית

במקביל, שמירה על הביטחון ובמיוחד מניעת עליית חמאס הן כשלעצמן משימות בעלות חשיבות מכרעת להצלחה הדיפלומטית. אלמלא עלה חמאס לשלטון ברצועת עזה, ישראל לא הייתה מטילה את אותן מגבלות על תנועה ומעבר סחורות, והמצב היה נראה אחרת כיום. יחד עם זאת, אם תידרש פעילות צבאית כדי לבסס הרתעה, עליה להיות ממוקדת ככל האפשר ולהסתמך על הלקחים ההולמים מהתגובות הבינלאומיות נגד מבצע 'עופרת יצוקה' ומבצע 'עמוד ענן'.

לסיכום, ביוזמה עצמאית להתנתק מחלקים מהגדה המערבית יש פוטנציאל למנוע את האיום של 'דרום־אפריקניזציה' של השיח הבינלאומי סביב הסכסוך,

את הייאוש הבינלאומי מפתרון שתי המדינות ואת עליית קרנה של המדינה הדו־לאומית. יחד עם זאת, על מנת להבטיח יתרונות דיפלומטיים אלה, צריכה ישראל להצליח להראות שכיבוש הגדה המערבית בא אל קצו, בחלקו הגדול. פירוש הדבר שעליה להבהיר כי היא מותירה מאחוריה בתום ההתנתקות ישות פלסטינית מתפקדת, השולטת על מרבית השטח, ובסופו של דבר – גם על מעברי הגבול לסחורות ולאנשים.

הערות

1 Gilead Sher, Benedetta Berti, Gideon Biger, Shlomo Brom, Udi Dekel, Shlomo Gazit, Anat Kurz, Yael Lahav-Kurzion, and Yoram Schweitzer, "The Palestinian Issue: Towards a Reality of Two States", paper presented at the Institute for National Security Studies conference: Security Challenges of the 21st Century, 23 April 2013.

2 Shlomo Cesana, Yoav Limor and The Associated Press, "Barak floats unilateral withdrawal from Judea and Samaria," *Israel Hayom*, September 24, 2012; See also "Reassessment of Israeli-Palestinian Political Process: Build a Palestinian State in the West Bank", Reut Institute, May 5, 2009; Asher Susser interviewed by Toby Greene, "BICOM Expert View: Israel should withdraw unilaterally", *BICOM*, July 17, 2012; Ehud Yaari, "Armistice Now", *Foreign Affairs*, March/April 2010; "The Mofaz Plan", *Israel Policy Forum*, November 16, 2009; Shlomo Avineri, "No realistic chance of permanent Middle East peace", *Haaretz*, October 5, 2011.

3 Asher Susser, *Israel Jordan and Palestine: The Two State Imperative* (Brandeis University Press, 2011), p. 119.

4 Yehuda Ben Meir and Olena Bagno-Moldavsky, *The Voice of the People: Israeli Public Opinion on National Security 2012*, (Tel Aviv: Institute for National Security Studies, 2013), p. 82.

5 Shlomo Cesana and Associated Press, "Netanyahu: Peace with Palestinians necessary to avoid binational state", *Israel Hayom*, April 4, 2012.

6 Ben Meir and Bagno-Moldavsky, *The Voice of the People*, p. 23.

7 "Minutes of meeting of 8 April 2008 on Borders including Ahmed Qurei, Saeb Erekat and Tzipi Livni" in Clayton Swisher, *The Palestine Papers* (London: Hesperus Press, 2011).

8 Hussein Ibish, *What's Wrong with the One State Agenda*, (Washington: American Task Force on Palestine, 2009).

9 Toby Greene, "Shifting World, Shifting Priorities: Half-term report on the UK Coalition's Relations with Israel", *Fathom*, 1 (Winter 2012): pp. 40–49.

10 Sharon Pardo and Joel Peters, *Uneasy Neighbors: Israel and the European Union*, (Maryland: Lexington Books, 2009), p. 26.

11 "Building a Political Firewall against the Assault on Israel's Legitimacy: London as a Case Study, Version A", *Reut Institute*, November 2010.

12 Tony Blair, *A Journey*, (London: Hutchinson, 2010), pp. 515-516.

13 EU Presidency, "Presidency Conclusions of the Brussels European Council (25 and 26 March 2004)", *Council of the European Union*, May 19, 2004.

14 Elliott Abrams, *Tested by Zion*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), p. 102.

15 UN Division for Palestinian Rights, "Chronological Review of Events Relating to the Question of Palestine - Monthly media monitoring review."

16 "Irish EU presidency says unilateral attempt will not bring last peace in Middle East"*, Xinhuanet*, April 16, 2004.

17 Toby Greene, *Blair, Labour & Palestine: Conflicting Views on Middle East Peace After 9/11,* (New York: Bloomsbury, 2013), p. 139-142.

18 Suzanne Gershowitz and Emanuele Ottolenghi, "Europe's Problem with Ariel Sharon", *Middle East Quarterly*, Fall 2005, pp. 13-23.

19 Ari Shavit, "Top PM aide: Gaza plan aims to freeze the peace process", *Haaretz*, October 6, 2004.

20 Pardo and Peters, p. 51.

21 Rory Miller, *Inglorious Disarray*, (London: Hurst, 2003), p. 173.

22 Pardo and Peters, p. 26.

האפקטיביות של סנקציות נגד ישראל בעבר, בהווה ובעתיד

עודד ערן ולורן ג. קלין

מבוא

כאשר מועצת האיחוד האירופי פרסמה "הנחיות בעניין זכותן של ישויות ישראליות ופעילותן בשטחים שנכבשו על ידי ישראל מאז 1967 למענקים, לפרסים ולאמצעים פיננסיים במימון האיחוד האירופי משנת 2014 ואילך" (יולי 2013), נדמה היה שמדובר בעוד חוליה בשרשרת ארוכה של סנקציות נגד ישראל, שתחילתה עוד בחרם הליגה הערבית בשנת 1945. אולם האם היו סנקציות אלה אפקטיביות אי־פעם, ואילו גורמים תרמו להצלחתן או לכישלונן?

בחנו את ההשפעה שהייתה לסנקציות צבאיות וכלכליות על קובעי המדיניות בישראל במקרים הבאים:

1. האיום האמריקאי לעכב סיוע במהלך מלחמת סיני 1956
2. אמברגו הנשק הצרפתי, 1967–1969
3. אמברגו הנשק הבריטי, 1973
4. ההערכה המחודשת האמריקאית, 1975
5. האיסור האמריקאי למכירת פצצות מצרר, 1982
6. הדחייה האמריקאית של הערבויות למלוות, 1991–1992

בכל אחד מהמקרים האלה הוטלו הסנקציות על ידי ממשלות. איננו עוסקים במגמה החדשה של חרמות מצד גופים כלכליים ואקדמיים, שמחייבת כלים שונים להתמודדות. מבחינה היסטורית, יעילות הסנקציות בהשגת מטרתן הייתה מרבית כאשר הן כוונו באופן ייעודי למצב או לבעיה. עד כה, סנקציות שנועדו לשנות את מדיניות ישראל כלפי השטחים שנכבשו ב־1967 כשלו בהשגת שינוי משמעותי.

ד"ר עודד ערן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי וראש תכנית המחקר ארצות הברית והמזרח התיכון
לורן ג'. קלין היא עוזרת מחקר בתכנית המחקר ארצות הברית והמזרח התיכון

תפקיד ארצות־הברית במשבר תעלת סואץ

הסנקציות היו מכריעות לפתרון משבר תעלת סואץ ב־1956. הנשיא האמריקאי, דוויט אייזנהאואר, הגיב במהירות לתקיפה הישראלית במצרים ב־29 באוקטובר, והורה לשר החוץ שלו, דאלס, לשלוח מברק לראש ממשלת ישראל, דוד בן־גוריון, באומרו: "פוסטר, תגיד להם שלעזאזל, אנחנו הולכים להטיל סנקציות, אנחנו נפנה לאו"ם, אנחנו נעשה כל מה שיידרש כדי לעצור את הדבר הזה".[1]

באשר לבריטים, אמר אייזנהאואר: "אנחנו צריכים להבהיר לבריטים מה עמדתנו... ששום דבר לא יצדיק בגידה בנו. אם הבריטים יגבו את ישראל הם יגלו שאנחנו נמצאים בצד השני".[2] למחרת, ארצות־הברית הביעה תמיכה בהחלטת מועצת הביטחון של האו"ם, שקראה לנסיגה מיידית של ישראל משטח מצרים. כאמצעי זהירות, היא הוסיפה פסקה שאוסרת על התערבות צבאית מצד כל מדינה החברה באו"ם. בריטניה וצרפת הטילו וטו על ההחלטה, וב־31 באוקטובר הנחיתו חיילים באזור התעלה. ארצות־הברית פנתה לעצרת הכללית, וזו העבירה החלטות הקוראות להפסקת אש מיידית ולנסיגה לקווי שביתת הנשק של 1949.[3]

לסנקציות הכלכליות הייתה השפעה מכרעת באילוץ הבריטים והצרפתים לנסיגה. משבר סואץ כמעט הביא את בריטניה לפשיטת רגל. בין ה־30 באוקטובר ל־2 בנובמבר הפסיד בנק אנגליה 45 מיליון דולר, כאשר לחצים של ספקולנטים אילצו את הממשלה לכלות את עתודות הדולרים שלה כדי לשמר את יציבותו של שער החליפין.[4] מדינות ערב הטילו אמברגו נפט על בריטניה וצרפת. שר האוצר האמריקאי, ג'ורג' מ. המפרי, היה מוכן למכור בלירה שטרלינג את אחזקות המדינה באגרות חוב בריטיות, שנרכשו כחלק מ'תוכנית מרשל'. הממשלה הבריטית הפתיעה את בעלות־בריתה כאשר הצהירה ב־6 בנובמבר על הפסקת אש, ובעקבותיה גם צרפת הסיגה את כוחותיה.

אייזנהאואר ניסה מהלך דומה מול ישראל. ב־1 בנובמבר הוא אמר למועצה לביטחון לאומי: "ייתכן שזו טעות גדולה עבורנו להמשיך בסיוע מכל סוג שהוא לישראל, שהיא הצד התוקפן כאן".[5] הסיוע כלל 50 מיליון דולר כתמיכה ממשלתית לישראל, ו־100 מיליון דולר שהועברו מדי שנה כתרומות פרטיות מאזרחים אמריקאים. ארצות־הברית נקטה גם אמצעים זמניים, כמו דחיית יציאת משלחת לישראל מטעם בנק היצוא־יבוא האמריקאי.

ב־8 בנובמבר שלח בן־גוריון לאייזנהאואר את המסר הבא: "אנו מקדמים בברכה את הצהרתך כי כוח של האו"ם משוגר למצרים, בהתאם להחלטת העצרת הכללית. מעולם לא התכוונו לספח את מדבר סיני. לאור החלטות מועצת הביטחון של האו"ם בנוגע לנסיגת החיילים הזרים ממצרים והקמת כוח בינלאומי, ועם הגעה להסדר משביע רצון עם האו"ם בדבר הכוח הבינלאומי שייכנס לאזור תעלת סואץ, נהיה מוכנים להסיג את כוחותינו".[6]

במקרה זה, ארצות־הברית השיגה במלואה את מטרתה – לאלץ את שלוש משתפות הפעולה לסגת ממצרים. ישראל נסוגה בהדרגה ובשלב מאוחר יותר מאשר בריטניה וצרפת, אולם עדיין מעניין להיווכח שהמסר של בן־גוריון לאייזנהאואר נשלח יום אחד בלבד לאחר שבן־גוריון הודיע בכנסת שישראל אינה מכירה בקווי שביתת הנשק, ולא תתיר לכוחות זרים מכל סוג שהוא להיכנס לשטח שכבשה. בשנים 1956 ו־1957 לא היו לישראל כלים פוליטיים או יכולת כלכלית שיאפשרו לה לעמוד מול לחץ אמריקאי. גם כעבור שני עשורים, באמצע שנות השבעים, כאשר השפעתה של ישראל בוושינגטון גברה משמעותית, מנהיגים ישראליים הקפידו לברור בזהירות מתי להתעמת עם הממשל האמריקאי.

יחד עם זאת, סביר שישראל לא הייתה משנה את התנהלותה כה מהר, לולא השיגה את מטרות הפלישה שלה. תעלת סואץ נפתחה מחדש לתנועת ספינות ישראליות, וחיילים ישראלים הוחלפו במארס 1957 בכוח חירום של האו"ם (כוח יונ"ף) – מהלך שהביא עמו עשור של שקט בגבול עם מצרים ועזה. מבחינת ישראל, אם כן, מבצע סיני (סואץ) הסתיים בניצחון.

האמברגו הצרפתי והבריטי

אמברגו הנשק שהטילו צרפת ובריטניה בשנים 1967–1973 מקורו בשילוב של מדיניות ענישה, רצון לשפר את היחסים עם מדינות ערב מפיקות הנפט וחשד גובר שישראל אינה מזדרזת לסיים את כיבוש השטחים הערביים שהחזיקה מאז 1967.

בנוסף להשתתפותה בפרשת סואץ, צרפת החלה למכור מטוסים וטנקים לישראל ב־1953, וסיפקה את הטכנולוגיה לכור הגרעיני בדימונה. אולם, בחירתו של שרל דה־גול לנשיאות צרפת ב־1958 אותתה על שינוי במדיניות הצרפתית.

בימים הקשים שקדמו למלחמת ששת הימים, הזהיר דה־גול את ישראל כי "המדינה שתהיה הראשונה שתשתמש בנשק לא תזכה באישורה של צרפת ולא בתמיכתה".[7] למחרת, ב־3 ביוני 1967, הטיל נשיא צרפת אמברגו על מכירה ואספקה של נשק וחלקי חילוף לכל המדינות המתעמתות. צעד זה השפיע רק על צד אחד בעימות המתפתח – ישראל.

למרות זאת ישראל תקפה ב־5 ביוני ופרצה את המצור המצרי. ניצחונה והשתלטותה על שטחים חדשים היו מבחינת דה־גול הזדמנות לנטוש את מה שעד אז הוגדרו בצרפת "קשרים מיוחדים והדוקים מאוד עם ישראל".[8]

במסיבת העיתונאים הזכורה לשמצה שכינס ב־27 בנובמבר 1967, תיאר הנשיא הצרפתי את ישראל כ"מדינה לוחמנית, הנחושה להרחיב את שטחה וגבולותיה". הוא הסביר התפתחות זו כצורך טבעי של ישראל בשטח מוגדל עקב "הפעולות שנקטה להכפיל את אוכלוסייתה באמצעות עידוד הגירה של אלמנטים חדשים", כלומר של פליטים מהעולם הערבי ומאירופה.

ב־3 בינואר 1969 הטיל דה־גול אמברגו נשק מלא על ישראל בתגובה לפשיטה ישראלית על נמל התעופה בביירות – שהייתה פעולת תגמול על המתקפה הקטלנית על מטוס נוסעים ישראלי שביצעו חברי 'החזית העממית לשחרור פלסטין'.

האמברגו של 1967 נכשל, שכן ישראל חשה שאין לה ברירה אלא לפרוץ את המצור המצרי. למרות שארצות־הברית לא עמדה בהבטחתה מ־1957 לשמור על מצרי הים האדום פתוחים למעבר, היא העניקה לישראל אור ירוק לפעולה צבאית נגד מצרים. יתרה מכך, הניצחון הצבאי המרשים של ישראל על הנשק הסובייטי ששימש את מצרים וסוריה, סייע לישראל להחליף את צרפת בארצות־הברית כספקית הנשק היחידה שלה. תפקידה הבלעדי של צרפת הסתיים ב־27 בדצמבר 1968, כאשר ישראל חתמה על עסקה של 200 מיליון דולר לרכישת מטוסי פנטום אמריקאיים, כך שהאמברגו הצרפתי של 1969 נותר כמעט חסר השפעה.

הממשלה הבריטית הטילה אמברגו דומה עם פרוץ מלחמת יום הכיפורים. למרות שאין ספק כי מצרים וסוריה היו הצד התוקפן, ממשלתו של אדוארד הית' הטילה אמברגו נשק על כל הצדדים הלוחמים. לכאורה מדובר היה בצעד בלתי־מפלה, אך ישראל הייתה הצד היחידי שהושפע ממנו בשל השימוש המשמעותי שעשתה בציוד בריטי. שר החוץ הבריטי, סר אלק דאגלס־יוּם, הגן על המדיניות בבית הנבחרים באומרו, "איננו יכולים [לקרוא להפסקת אש] ביד אחת, וביד השנייה לספק נשק". [9]

חברי הפרלמנט הופתעו לגלות שבריטניה המשיכה לאמן טייסי מסוקים של צבא מצרים.[10] כאשר נשאל משרד החוץ הבריטי האם האמברגו חל על ירדן, השיב "לא נקבנו בשם המדינות בהכרזה המקורית על מנת להותיר לעצמנו מרחב תמרון".[11] משלוח של טנקים לאבו־דאבי וכווית יצא לדרך ללא הפרעה.[12]

מקרי הטלת האמברגו מצד צרפת ובריטניה לא הצליחו להשפיע על גישתה של ישראל ועל המדיניות שלה, וסופם שרק חיסלו את שריד ההשפעה האחרון שהיה לשתיהן במזרח התיכון

ממשל הית' פגע גם במאמצי ארצות־הברית לסייע לישראל, בכך שלא אישר שימוש בבסיסים בריטיים לאיסוף מודיעין [13] או להעברת אספקה לישראל במהלך המלחמה.[14] מלבד פורטוגל, שאר מדינות אירופה סירבו אף הן לאשר למטוסי אספקה אמריקאיים לעבור במרחב האווירי שלהן. האיסור סיבך את מימוש מבצע 'ניקל גראס' להעברת רכבת אווירית של ציוד מארצות־הברית לישראל, שכן הוא אילץ את האמריקאים לבצע מעקף של כ־2,000 מייל. [15] מקרי הטלת האמברגו מצד צרפת ובריטניה לא הצליחו להשפיע על גישתה של ישראל ועל המדיניות שלה, וסופם שרק חיסלו את שריד ההשפעה האחרון שהיה לשתיהן במזרח התיכון, ותרמו בעקיפין להסתמכותה של ישראל על ארצות־הברית. אין ספק שהם הותירו צלקת בתודעה הקולקטיבית

הישראלית, ופגעו בנכונות הישראלית לתת אמון בשתי המדינות האלה, שהן חברות במועצת הביטחון.

לחץ אמריקאי על ישראל

במהלך השיחות עם מצרים בתקופה שלאחר מלחמת יום הכיפורים, השתמשה ארצות־הברית באיומים על עצירת אספקת נשק כדי ללחוץ על ישראל. במארס 1975 פתח הנרי קיסינג'ר בסבב של "מסעות דילוגים" כדי להגיע להסכם ביניים שני. קיסינג'ר ביקש מישראל להסכים לדרישות המצרים לסגת ממעברי הגידי והמיתלה, ומתחנת ההתרעה באום־חשיבה. ראש הממשלה דאז, יצחק רבין, רצה להתפשר, אולם חברי הקבינט שלו תבעו הצהרה מצרית על מצב אי־לוחמה. נשיא מצרים, אנואר סאדאת, היה מוכן רק להסכם של 'אי־שימוש בכוח'. השיחות התפוצצו, וקיסינג'ר שב לוושינגטון ב־23 במארס 1975.

הנשיא ג'רלד פורד "רתח מכעס",[16] למרות שנמנע מהאשמה פומבית של ישראל. הוא שלח לרבין איגרת שהודיעה כי "הנחיתי לבצע הערכה מחודשת של מדיניות ארצות־הברית באזור, לרבות קשרינו עם ישראל, במטרה להבטיח שהאינטרסים האמריקאיים הכוללים שלנו יישמרו".[17] הדברים הודלפו במהרה לעיתונות, ואילצו את דובר הבית הלבן להדגיש כי "מדובר בהערכה מחודשת כוללת של כלל ההיבטים במזרח התיכון", ולא רק של קשרי ארצות־הברית וישראל.[18]

למרות זאת, הנשיא פורד הקפיא את הטיפול בבקשתה של ישראל למטוסי קרב מסוג F–15 ועיכב את אספקת טילי קרקע־קרקע מסוג Lance. בישיבת המועצה לביטחון לאומי של ארצות־הברית ב־28 במארס 1975, אמר שר ההגנה, ג'יימס שלזינג'ר: "לא נוכל לאפשר [לישראל] להבין שהיא יכולה לשבש את התוכניות האמריקאיות מבלי שהממשל יגיב בצורה כלשהי".[19] בין מארס לספטמבר 1975 לא נחתמו כל הסכמי אספקת נשק חדשים, כחלק ממה שרבין כינה "אחת מתקופות השפל הגרועות ביותר ביחסי ישראל וארצות־הברית".[20]

לכל אורך "תהליך ההערכה המחודשת", שמר ממשל פורד כלפי חוץ על מראית עין של ניטרליות. ב־5 באוגוסט 1975 הכחיש הדיפלומט האמריקאי, רוברט אנדרסון, כי פורד מעכב אספקת נשק לישראל, באומרו "איננו סבורים שהפעלת לחץ היא הפתרון". עם זאת, הוא הבהיר כי "הבקשות לחלק מהפריטים שמייצגים טכנולוגיה חדשה או מתקדמת יישארו בהמתנה עד השלמת ההערכה המחודשת".[21]

ביוני 1975 שלח פורד לרבין איגרת שאיימה להאשים את ישראל בפומבי בקיפאון.[22] על פי הערכתו של קיסינג'ר, "האיגרת סיפקה לרבין את התחמושת שהיה זקוק לה כדי לשכנע את עמיתיו שהנשיא פורד מתכוון למה שאמר לרבין וליגאל אלון במהלך תשעת החודשים שחלפו".[23]

איומי ארצות־הברית היו אפקטיביים משום שהם סיפקו לרבין את הכיסוי הפוליטי הנחוץ כדי לשאת ולתת עם מצרים. שר הביטחון, שמעון פרס, הציג הצעת פשרה לנסיגה שהפכה לבסיס להסכם סיני השני, אשר הניח את הבסיס להסכם השלום בין ישראל למצרים בשנת 1979.

עם זאת, ישראל יצאה נשכרת מעקשנותה. ארצות־הברית גמלה לישראל במזכר שתואר על ידי אבא אבן כ"ברית ביטחון לכל דבר ועניין, למעט בשם".[24] ארצות־הברית התחייבה להבטיח שלישראל לעולם לא יחסר נשק או נפט, לערוב לעמידת המצרים בהסכמים החתומים, לספק ציוד צבאי מתקדם, לרבות מטוסי F–16, ולסרב להכיר בארגון לשחרור פלסטין עד שזה יכיר בזכותה של ישראל להתקיים, ויקבל את החלטות 242 ו־338 של מועצת הביטחון. ארצות־הברית גם הבטיחה לא לדחוף את ישראל למשא־ומתן על רמת הגולן.[25]

מטרת "ההערכה המחודשת" הייתה לשנות את גישתה של ישראל כלפי השגת הסכם עם שכנתה, מצרים. אילוץ זה הצליח, למרות שייתכן כי הלחץ היה "מוזמן".

ממשל רייגן הפעיל שיקול דעת דומה בשלושת המקרים של מניעת אספקת נשק לישראל כצעד עונשין. ארצות־הברית השעתה את משלוח מטוסי ה־F16 'פייטינג פלקון' פעמיים: ב־1981 – בתגובה לסיפוח הישראלי של רמת הגולן ולמתקפה על הכור הגרעיני בעיראק. ב־1982 השעתה אספקת תחמושת מצרר, לאחר שישראל עשתה שימוש בפצצות מצרר מתוצרת ארצות־הברית בלבנון, בניגוד להסכמי הנשק עמה.

במקרה של מטוסי ה־F16, ההשעיה הייתה זמנית בלבד. כפי שכתב רייגן בנוגע לכור בעיראק, "מבחינה טכנית, ישראל הפרה הסכם עמנו שלא להשתמש בנשק תוצרת ארצות־הברית למטרות מתקפה...אני מזדהה עם מניעיו של [ראש הממשלה, מנחם] בגין, ומאמין באופן אישי שעלינו לתת לו ליהנות מהספק".[26]

השימוש בפצצות מצרר בלבנון הוביל את רייגן לבקש בדיקה שתקבע "האם אנו מאמינים שהשאלה הייתה, האם מדובר במתקפה או בהגנה עצמית".[27] הבדיקה בוצעה בחשאי. ב־19 ביולי, דובר הבית הלבן, לארי ספיקס, היה מוכן להודיע רק כי "עד לתום הבדיקה, לא יתבצעו משלוחים של פגזי ארטילריה או כל ציוד אחר הקשור לפצצות מצרר".[28]

> איומי ארצות־הברית היו אפקטיביים משום שהם סיפקו לרבין את הכיסוי הפוליטי הנחוץ כדי לשאת ולתת עם מצרים

רייגן פוגג את ההשעיה ב־26 ביולי, לאחר ששלח איגרת מסווגת לקונגרס. דובר משרד החוץ הדגיש שהייתה זו החלטה מדינית, ולא קביעה חוקית באשר לאשמת ישראל.[29] מזכר סודי מתאריך 31 ביולי שנשלח למזכיר המדינה, ג'ורג' פ. שולץ, מאשר שהאיגרת "לא הסיקה מסקנות מפורשות כלשהן באשר לשאלה, האם השימוש

שעשתה ישראל בפצצות מצרר היה הפרה של תנאי הסכם 1978 [לשימוש בפצצות מצרר].[30]

הסנקציות נגד ישראל בתקופת ממשל רייגן הוטלו למטרות ענישה וללא תוכנית סדורה. הן לא נועדו להשיג שינוי ממשי במדיניות ישראל, אלא שימשו כלי למתיחת ביקורת עליה. כאשר רייגן השעה משלוחים של תחמושת מצרר לישראל, לא הושפעו מכך פריטי ציוד אחרים. רייגן גם לא אישר – לא בפומבי ולא בקונגרס – שישראל הפרה את הסכמי הנשק, מה שיכול היה להוביל לדרישות להגיב על כך בחומרה.

הערבויות האמריקאיות למלוות

בשנת 1991 הגישה ישראל לארצות־הברית בקשה לערבויות כספים שתגייס בסך 10 מיליארד דולר, במטרה לממן את קליטת העולים מברית־המועצות ומאתיופיה. המדינה צפתה הוצאות של 45 עד 50 מיליארד דולר במשך חמש שנים כדי לספק דיור, תשתיות וסיוע בתעסוקה.[31]

ישראל הגישה את בקשתה בספטמבר 1991. הנשיא בוש (האב) ביקש מהקונגרס לדחות את הדיון בבקשה למשך 120 יום, מחשש שמא ישבש את 'ועידת מדריד' לפתרון הסכסוך הערבי־ישראלי, שנקבעה ל־31 באוקטובר. שני הבתים הסכימו לעכב את הדיון בסוגיה עד 1992.

הטון של בוש השתנה ב־11 בספטמבר 1991, כאשר הכריז בפני עיתונאים "אני מחויב לדאוג לכך שהם יובאו בחשבון... אולם לא התחייבתי ולעולם לא אתחייב לשום מספר".[32] במהלך ביקורו בישראל ב־16 בספטמבר אמר שר החוץ, ג'יימס בייקר, לראש הממשלה, יצחק שמיר: "אם אתם מעוניינים בערבויות אמריקאיות, יהיה עליכם לקבל את העמדה שלנו בנוגע להתנחלויות".[33]

בינואר 1992 אמר בייקר בבית הנבחרים: "הממשל הנוכחי מוכן לתמוך בערבויות להלוואות לצורך סיוע בקליטת עלייה בישראל, בהיקף של עד שני מיליארד דולר בשנה למשך חמש שנים, ובתנאי שהפעילות בהתנחלויות תיעצר או תסתיים", לרבות בניית יחידות דיור, פינוי קרקעות ובניית תשתיות.[34] לחלופין, ישראל תוכל להשלים פרויקטים שכבר החלו, אולם הערבויות יופחתו על פי הסכום שיוצא על ההתנחלויות.[35]

לנוכח עמדתו הבלתי־מתפשרת של הנשיא, החליטו ראשי הקונגרס לדחות את הדיון בנושא לזמן לא־קצוב, למרות שהסנאט אימץ ב־1 באפריל 1992 החלטה בלתי־מחייבת, שבה הביע את "תחושת הסנאט שממשלת ארצות־הברית צריכה לתמוך בערבויות הולמות לישראל לצורכי קליטת עלייה".[36]

המבוי הסתום נפרץ, אך לא מתוך פשרה פוליטית אלא בעקבות הבחירות בישראל ביוני 1992. ראש הממשלה החדש, יצחק רבין, הכריז על כוונתו לצמצם

בפעילות ההתנחלות.[37] ב־19 ביולי הצהירה הממשלה שהיא תפסיק לחתום על חוזים לבניית יחידות דיור,[38] כשהיא חוזרת בכך על הצהרה קודמת של שר השיכון.[39] למחרת הגיע בייקר לישראל עם הצעה לספק ערבויות אמריקאיות, והוביל את רבין לבטל פרויקטים של דירות שבנייתן טרם החלה, לרבות חלק מהפרויקטים לתשתיות.[40]

ב־11 באוגוסט 1992, בעקבות פגישה עם רבין, אמר בוש: "אני שמח מאוד להכריז שאנחנו מסוגלים להגיע להסכם על עקרונות הבסיס לניהול הענקת הערבויות בהיקף של עד מיליארד דולר. זה זמן רב שאני מחויב לתמוך בישראל במשימתה ההיסטורית לקליטת עלייה, ואני מרוצה מאוד מכך שראש הממשלה ואני הגענו להסכמה על גישה שתוכל לסייע לישראלים חדשים אלה מבלי לפגוע במאמצי החתירה לשלום".[41]

רבים מהפרשנים העוסקים ביחסי ישראל־ארצות־הברית מאמינים שהלחץ האמריקאי והתחושה בקרב מצביעים ישראלים שהיחסים בין שתי המדינות הגיעו למצב משבר – הביאו לכך ששמיר הפסיד לרבין בבחירות לראשות הממשלה ב־23 ביוני 1992.

חסימת הערבויות נועדה לשנות מן היסוד את מדיניות ההתנחלויות של ישראל. ניסיון זה נכשל בבירור שכן ישראל, אפילו בהנהגתו של רבין, המשיכה לבנות בשטחים הכבושים, אם כי היא עשתה זאת ביתר זהירות, כשהיא בונה רק בתוך גבולות היישובים הקיימים.

אירופה שבה ועולה

בעת האחרונה אימץ האיחוד האירופי גישה תוקפנית יותר כלפי מדיניות ההתנחלות הישראלית. האמצעי הראשון שנקט היה הטלת המכסים על מוצרים מתוצרת ישראל שמקורם בגדה המערבית, לרבות מזרח־ירושלים, עזה ורמת־הגולן, בטענה שהסכם ההתאגדות של 1995 חל רק על שטחי ישראל בגבולות שלפני 67'. בפברואר 2005 הסכימה ישראל בלית ברירה לכלול את מקום הייצור בתעודות המקור, עבור פקידי המכס האירופים.

> חסימת הערבויות של ארצות הברית לישראל נועדה לשנות מן היסוד את מדיניות ההתנחלויות של ישראל. ניסיון זה נכשל

ההסכם פגע ביצוא מהשטחים שנכבשו ב־1967.[42] למרות שממשלת ישראל מפצה את המייצאים המושפעים מעליית המכסים,[43] האיחוד האירופי ממשיך לייבא מדי שנה סחורה מההתנחלויות בהיקף של 230 מיליון אירו.[44]

ב־2013 הגביר האיחוד האירופי את הלחץ הכלכלי על ישראל. ב־19 ביולי 2013 הוא פרסם "הנחיות בעניין זכותן של ישויות ישראליות ופעילותן בשטחים שנכבשו על ידי ישראל מאז 1967 למענקים, לפרסים ולאמצעים פיננסיים במימון האיחוד

האירופי משנת 2014 ואילך". ההנחיות חוסמות בפועל כל פעולה פיננסית בין האיחוד האירופי לבין כל ישות ישראלית הממוקמת או פועלת בשטחים שנכבשו ביוני 1967.[45] האיחוד עומד על כך שההנחיות אינן סנקציות, אלא הבהרה של המדיניות.

בסוף נובמבר 2013, הגיעו ישראל והאיחוד האירופי להסכם בנוגע להשתתפותה של ישראל בתוכנית "הורייזן 2020" של האיחוד, שנועדה למחקר ופיתוח ומתוכננת לשנים 2014 עד 2020. על פי ההסכם צירף כל צד הצהרה, כאשר האיחוד האירופי מאשר את עמדתו נגד השימוש בכספיו על ידי גופים ישראליים שמעבר לקווי 67', וישראל מצידה מצהירה שהיא אינה מקבלת את מדיניות האיחוד בסוגיה זו.

בצורה זו נמנע הפסד כבד לקהילת המחקר, שלא היה מסתכם רק בכ־75 מיליון אירו עד שנת 2020, אלא גם בנזק, שאינו ניתן לחישוב לקשרי העבודה בין גופי מחקר ישראליים ואירופיים.

סיכום ומסקנות

לנוכח איומי הסנקציות השונים וסנקציות שהוטלו בפועל, אנו מבקשים לציין את ההערות המסכמות הבאות:

1. ארצות־הברית הייתה היחידה שהצליחה להביא לשינוי בהתנהלותה של ישראל. אמברגו הנשק שהטילו צרפת ובריטניה בשנים 1967–1969 ו־1973 בהתאמה לא הצליח להשיג את מטרותיו, בעיקר משום שמדינות אלה איבדו את הבלעדיות באספקת הנשק לישראל, וכן בשל העובדה שהחלטתן לא כוונה להשגת מטרה ספציפית, ונתפסה בישראל כמהלך ענישה גרידא.
2. מרבית האיומים מצד ארצות־הברית והאמצעים שנקטה נגד ישראל נבעו מנסיבות ספציפיות הקשורות לסוגיות שוליות יחסית. מאז 1967 היה רק מקרה אחד שבו ארצות־הברית הפעילה לחץ ברור על ישראל לשנות את מדיניותה – וזאת בנוגע להתנחלויות. חסימת הערבויות האמריקאיות בשנים 1991–1992 אולי עוררה חשש כבד בדעת הקהל הישראלית, אבל לא הספיקה על מנת לייצר שינוי מהותי וארוך־טווח במדיניות.
3. בכל שאר המקרים שהיו משניים יחסית, האיומים להקפיא את הסיוע ושיבושים קצרים לצד השעיות באספקת הנשק השיגו את מטרתם. "ההערכה המחודשת" של 1975, פצצות המצרר ב־1982 והמכירה המיועדת של מטוס השליטה והבקרה איוואקס לסין הם דוגמאות לכך.
4. אמצעים כלכליים הביאו בבירור לשינוי במדיניות ישראל בשנים 1956–1957, ואילצו אותה לסגת מחצי־האי סיני, אולם אין ספק כי עד היום הם לא הצליחו להשפיע על מדיניות ההתנחלויות של ישראל. יחד עם זאת הם יצרו מטרד לממשלת ישראל, כמו במקרה של האיחוד האירופי. כך למשל, הממשלה נאלצה

להסכים להנפקת תעודות מקור שמאפשרות לרשויות המכס באירופה להפלות לרעה סחורות שיוצרו בהתנחלויות, ולכך ששום עסקה פיננסית מטעם האיחוד לא תתבצע עם ישות ישראלית שנמצאת מעבר לקווי 67'.

5. בעתיד הקרוב, סביר להניח שיוטלו סנקציות נוספות מצד מדינות באירופה, אך ייתכן שממשלות אירופיות מגזימות בהערכת ההשפעה של מדיניות הסנקציות שלהן. הטלת המכסים על סחורות שיוצרו מעבר לקווי 67' היא זניחה, והכלכלה הישראלית יכולה לספוג את הנזק. ההפסד הכספי הישיר שהיה חל אלמלא הצליחו ישראל והאיחוד האירופי להגיע להסכם לגבי תוכנית 'הורייזן 2020' יכול היה להסתכם בכ־75 מיליון אירו על פני שבע שנים. ספק האם די בכך על מנת לשנות את המדיניות הישראלית בנוגע לעתיד השטחים הכבושים. מנגד, אפשר שישראל ממעיטה בהערכת הנזק הכלכלי הישיר והנלווה. אמנם, ממשלות קשורות בהסכמים ומחויבות לאינטרסים כלכליים רחבים יותר, אך חברה אזרחית, ארגונים חוץ־ממשלתיים וגופים במגזר הפרטי עשויים לנקוט אמצעים שישיגו השפעה מהותית ומצטברת על הכלכלה הישראלית. מוקדם מדי לשפוט מה תהיה ההשפעה הכמותית עקב להיטותם של גורמים חוץ־ממשלתיים להחרים סחורות ושירותים מהתנחלויות או מישראל בכלל, אולם אין להקל ראש בכך.
6. מאז 1967 הממשל האמריקאי הצע כמה וכמה הצעות ורעיונות באשר ליחסי ישראל ושכנותיה. המוכרות שבהן: תכנית רוג'רס מ–1969; תכנית רייגן מ–1982; ומתווה קלינטון משנת 2000. ארצות הברית עודדה את ישראל לקבל תכניות אלה אבל מעולם לא הטילה סנקציות כדי לכפות על ישראל לקבלן. כמו כן, היא הטילה וטו על טיוטת החלטות של מועצת הביטחון של האו"ם שישראל ראתה כחד־צדדיות. שינוי בדפוס ההצבעה האמריקאי באו"ם עשוי להיראות בעיני ישראל מזיק במידה רבה יותר מאשר מהלכים צבאיים או כלכליים המוגבלים בהשפעתם ובמשכם. אין ספק שהימנעות מהצבעה על ההחלטה המכירה במדינה הפלסטינית כחברה מלאה, או מהחלטה מפורטת יותר ופרשנית שתעקוף את החלטה 242, תיראה בעיניים ישראליות כשינוי מהותי במאזן הגיאו־אסטרטגי שלה.

הערות

1 Isaac Alteras. *Eisenhower and Israel: U.S.-Israeli Relations, 1953–1960*. University Press of Florida, 1993, p. 224.

2 שם.

3 UN General Assembly, First Emergency Special Session. "Resolution 997", "Resolution 999", "Resolution 1002". 30 October 1956, pp. 2-4. In: *Resolutions*

adopted by the General Assembly during its First Emergency Special Session from 1 *to* 10 *November* 1956. Official Record. New York, 1956.

4 James M. Boughton. "Was Suez in 1956 the First Financial Crisis of the Twenty-First Century?" *Finance & Development* 38(3) (2001). http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/boughton.htm.

5 "Memorandum of Discussion at the 302d Meeting of the National Security Council, Washington, November 1, 1956, 9 a.m.," In *Foreign Relations of the United States*, 1955-1957, *Volume XVI, Suez Crisis, July* 26-*December* 31, 1956, *Document* 455, https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v16/d455.

6 Isaac Alteras. *Eisenhower and Israel: U.S.-Israeli Relations*, 1953–1960. University Press of Florida, 1993, p. 249.

7 David Styan. *France and Iraq: Oil, Arms and French Policy Making in the Middle East*. I.B. Taurus, 2006, p. 59.

8 Charles de Gaulle. Press Conference, Elysees Palace, November 27, 1967, http://www.dangoor.com/74049.html.

9 The National Archives (TNA): Access to Archival Databases (AAD). Electronic Telegrams, 1/1/1973 - 12/31/1973. "Press Reaction to Controversy on UK Middle East Arms Embargo". October 16, 1973, http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=85858&dt=2472&dl=1345

10 "Disclose Egyptian Helicopter Pilots are Training in Britain". *Jewish Telegraphic Agency*. October 16, 1973. http://www.jta.org/1973/10/16/archive/disclose-egyptian-helicopter-pilots-are-training-in-britain.

11 שם.

12 The National Archives (TNA): Access to Archival Databases (AAD). Electronic Telegrams, 1/1/1973 - 12/31/1973. "Press Reaction to Controversy on UK Middle East Arms Embargo". October 16, 1973, http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=85858&dt=2472&dl=1345

13 "Dangerous liaisons: post-September 11 intelligence alliances". *Harvard International Review*, 2002.

14 Henry Kissinger. *Years of Upheaval*. Boston: Little, Brown & Co., 1982, p. 709.

15 שם.

16 Gerald Ford, *A Time to Heal*, 1979, p. 240.

17 Yitzhak Rabin. *The Rabin Memoirs*. University of California Press, 1996, p. 256.

18 Ron Nessen, Press Conference, White House, March 24, 1975, http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0151/1671395.pdf.

19 Henry Kissinger. *Years of Renewal*. New York: Simon & Schuster, 1999, p. 426.

20 Yitzhak Rabin. *The Rabin Memoirs*. University of California Press, 1996, p. 261.

21 Transcript; Press, Radio and Television News Briefing; August 5, 1975; Box 13; The Ron Nessen Papers; Gerald R. Ford Presidential Library and Museum; Ann Arbor, Michigan. http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0204/1511807.pdf.

22 Henry Kissinger. *Years of Renewal*. New York: Simon & Schuster, 1999, p. 446.

23 שם, עמ' 446.

24 Lazar Berman and Uri Sadot. "Israel & America: The Eternal Return". *Commentary* Magazine, April 1, 2012, http://www.commentarymagazine.com/article/israel-america-the-eternal-return/.

25 Jewish Virtual Library. "Israel-United States Memorandum of Understanding (September 1, 1975)", http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/Peace/mou1975.html.

26 Jason Maoz. "Ronald Reagan and the Jews". *Front Page Magazine*, June 11, 2004, http://archive.frontpagemag.com/readArticle.aspx?ARTID=12682.

27 Ronald Reagan. Press Conference, June 30, 1982, http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1982/63082e.htm.

28 "Reagan Halts Shipment of Cluster Bombs to Israel Pending Review". *Jewish Telegraphic Agency*, July 20, 1982, http://www.jta.org/1982/07/20/archive/reagan-halts-shipment-of-cluster-bombs-to-israel-pending-review.

29 "Reagan, in Policy Decision, Suspends Indefinitely Delivery of Cluster Bombs to Israel", *Jewish Telegraphic Agency*, July 28, 1982, http://www.jta.org/1982/07/28/archive/reagan-in-policy-decision-suspends-indefinitely-delivery-of-cluster-bombs-to-israel.

30 U.S. Department of State, Freedom of Information Act. Memorandum to the Secretary from NEA – Nicholas A. Veliotes. "Your Meeting with Israeli Foreign Minister Shamir, August 2". July 31, 1982, http://foia.state.gov/searchapp/DOCUMENTS/foiadocs/1a49.pdf.

31 Congressional Research Service. *Israel's Request for U.S. Loan Guarantees*. By Larry Q. Nowels and Clyde Mark. Foreign Affairs and National Defense Division. Updated July 26, 1994, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PCAAA472.pdf

32 Transcript; George Bush; Exchange With Reporters Prior to a Meeting with Congressional Leaders; September 11, 1991; George Bush Presidential Library and Museum; College Station, Texas; http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=3363.

33 Moshe Arens. *Broken Covenant*. New York: Simon and Schuster, 1995, p. 249.

34 U.S. House. Appropriations Committee. Foreign Operations Subcommittee. *U.S. Aid to Foreign Nations* Hearing with Secretary James Baker, February 24, 1992, http://www.c-spanvideo.org/event/18165.

35 Congressional Research Service. *Israel's Request for U.S. Loan Guarantees*. By Larry Q. Nowels and Clyde Mark. Foreign Affairs and National Defense Division. Updated July 26, 1994, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PCAAA472.pdf.

36 שם.

37 שם.

38 שם.

39 U.S. Department of State. *Daily Press Briefing* #106. July 16, 1972, http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/daily_briefings/1992/9207/106.html.

40 Congressional Research Service. *Israel's Request for U.S. Loan Guarantees*. By Larry Q. Nowels and Clyde Mark. Foreign Affairs and National Defense Division. Updated July 26, 1994, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PCAAA472.pdf.

41 Transcript; George Bush and Yitzhak Rabin; The President's News Conference With Prime Minister Yitzhak Rabin of Israel in Kennebunkport; August 11, 1992; George Bush Presidential Library and Museum; College Station, Texas; http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=4655.

42 Thomas Husby Saether. "The Effects of the EU Policy of Differentiation by Origin on Israeli Vegetable Producers Operating in the West Bank". *Thesis for the degree MPhil in Economics*. University of Oslo. January 2010.

43 Christoph Sydow. "European Policy in the Middle East: Activists Seek Ban on Trade with Israeli Settlers", *Spiegel Online*. October 30, 2102, http://www.spiegel.de/international/world/eu-activists-demand-an-end-to-imports-from-israeli-settlements-a-864355.html.

44 שם.

45 European Commission Guidelines on the eligibility of Israeli entities and their activities in the territories occupied by Israel since June 1967 for grants, prizes and financial instruments funded by the EU from 2014 onwards, (2013/C 205/05), 19 July 2003, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:205:0009:0011:EN:PDF.

דילמות בהפעלת אמצעי לחימה אוטונומיים

גבי סיבוני ויוני אשפר

מבוא

במהלך השנה האחרונה התעורר ויכוח ער בזירה הבינלאומית על ההשלכות האתיות של השימוש בכלי נשק אוטונומיים. ויכוח זה המחיש כי מדובר בקטגוריה של כלי נשק הצפויה להתמודד, ככל שהיא תתפתח, לא רק עם קשיים טכנולוגיים מורכבים, אלא גם עם אתגרים של לגיטימציה מוסרית ומשפטית.[1] בשל כך, קיימת חשיבות רבה עבור מקבלי החלטות להיערך כבר כיום לקראת אותם אתגרים בכל המישורים. דיון פומבי רחב – שיקיף את הסוגיות הטכנולוגיות, האסטרטגיות, המשפטיות והפילוסופיות הרלוונטיות לנושא – יסייע להם בכך. המאמר הנוכחי נועד לתרום לדיון כזה.

יש לזכור שכל דיון על מערכות נשק אוטונומיות מתנהל על גבי תשתית עשירה של ביטויים תרבותיים לחרדה מפני הרגע, שבו המדע והטכנולוגיה יאפשרו ייצור של מכונות דמויות־אדם. מ"הגולם" ו"פרנקנשטיין" בתחילת המאה ה־19 ובמאה ה־20, ועד סרטים כמו "מטרופוליס", "בלייד ראנר", "שליחות קטלנית" ו"המטריקס" – הסיפור עוסק תמיד בסכנות הבלתי־צפויות הטמונות בדחף להחליף את בני־האדם במכונות. לחשש מפני הסכנות הללו העניק סופר המדע הבדיוני המפורסם, אייזק אסימוב, את השם "תסביך פרנקנשטיין". הוא גם הציע פתרון בדמות מערכת אתית בת שלושה חוקים, כשהחוק הראשון הוא שאסור לרובוט לפגוע בבן־אנוש. זהו הכלל העומד כיום, שבעים שנה לאחר שנוסח בספרות מדע בדיוני, במוקדו של הוויכוח על כניסה עתידית אפשרית של רובוטים קטלניים אמיתיים לשדה הקרב.

התשתית הזאת אולי מסבירה מדוע הוויכוח על אוטונומיה של כלי נשק מתאפיין בהתמקדות־יתר ביישום הקיצוני ביותר שלה: מערכות נשק התקפיות אוטונומיות לחלוטין, או "רובוטים קטלניים". הנטייה הזאת ותרחישי האימה שהיא מעוררת

ד"ר גבי סיבוני הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי וראש תכניות המחקר צבא ואסטרטגיה ולוחמת סייבר. יוני אשפר הוא חוקר ביטחון ומשפט ויועץ לענייני תיאום צבאי-אזרחי (CMCoord) עבור ארגונים בינלאומיים, העוסקים בפעילות הומניטרית.

כופים על הדיון דיכוטומיה נוקשה בסגנון "אוטונומיה בכלי נשק – כן או לא", שבאה על חשבון חשיבה משותפת על אוטונומיה כיכולת שניתן להטמיע בכלי נשק בדרגות שונות עבור יישומים ספציפיים, ולרוב באופן חלקי ביותר.

מאמר זה ינסה להציג טווח רחב יותר של עמדות אפשריות. ראשית תוגדר המסגרת לדיון ביכולות אוטונומיות של כלי נשק, ואחר כך יוצגו כמה מהסוגיות המרכזיות הכרוכות בהן מהזווית המבצעית ומהזווית האתית־משפטית. בסיום יפורטו מספר הצעות למהלכים שעל מקבלי החלטות בישראל לנקוט כבר היום, כדי שניתן יהיה, בטווח הבינוני והארוך, להטמיע יכולות אוטונומיות כך שישרתו ביעילות את צורכי הביטחון של ישראל, בלי להתפשר על מחויבותה לערכים ולשמירה על החוק.

אוטונומיה של אמצעי לחימה

ההגדרה של הצלב האדום לאמצעי לחימה אוטונומי היא מערכת נשק בעלת יכולת לחפש, לזהות ולתקוף מטרות, כולל בני־אדם, ללא התערבות אנושית.[2] מערכת כזאת עדיין לא פותחה, וקשה לומר בוודאות האם היא תהיה אפשרית גם בעתיד. נכון להיום, כל הערכה של היכולות והמגבלות של מערכות כאלה היא ספקולטיבית בלבד. עם זאת, יכולות אוטונומיות עשויות להופיע ברמות נמוכות יותר ובאופן חלקי. אחת החלוקות היסודיות היא מדרג בן עשרה שלבים בין אוטומציה לאוטונומיה.[3] אולם לצורך הדיון המעשי ביכולות אוטונומיות של כלים בלתי־מאוישים, ניתן לצמצם את המדרג האוטונומי לשלוש רמות עיקריות.[4] הראשונה: כלים המופעלים באופן מלא על ידי אדם. בדרך כלל אלו פלטפורמות סטנדרטיות שמערכת ההיגוי והפעלת אמצעי הנשק שלהן הותאמו להפעלה מרחוק, לדוגמה: ציוד הנדסי ורכב קרבי משוריין המופעלים מרחוק.[5] השנייה: כלים אוטונומיים־למחצה אשר חלק מהמשימה שלהם מופעל בצורה אוטונומית עם 'אדם בחוג' (Man in the loop), לדוגמה: יכולת תנועה מנקודה לנקודה בציר קבוע מראש, תוך הסתמכות על מגוון חיישנים. מעטפת הביצוע האוטונומית מורחבת בעזרת שילוב הפעלה אנושית, הנסמכת על תמונת מצב שמועברת למפעיל באמצעות חיישנים. במשפחת הכלים האלה נכללים כלי־טיס בלתי־מאוישים, כלי־רכב בלתי־מאוישים המופעלים למשימות מוגדרות או כלים ימיים המופעלים מרחוק. השלישית: כלים אוטונומיים באופן מלא, בעלי יכולת פעולה אוטונומית מלאה לכל מרחב המשימה. בסביבה הצבאית אין בנמצא אמצעי לחימה כאלה, הן בשל מגבלות מבצעיות והן בשל מגבלות טכנולוגיות. האופי המדורג שבו אוטונומיה מיושמת מביא לכך שגם העיקרון של 'אדם בחוג' – מונח מרכזי בדיון – יכול להתפרש במגוון צורות.[6]

דרך נוספת להמחיש את המדרג בין אוטומציה לאוטונומיה היא שימוש בדוגמה של מוקש[7] הנמצא בקצה המדרג, בצד של האוטומציה. הוא מתפוצץ כאשר מופעל

לחץ על מנגנון ההפעלה שלו, ללא כל יכולת להבחין בגורם שהפעיל אותו. מוקשים מתוחכמים יותר מסוגלים להבחין טוב יותר בין מטרות באמצעות חיישנים רגישים יותר, ויכולת גבוהה יותר לנתח את המידע שהם קולטים. הם מתפוצצים רק כאשר כלי־הרכב או כלי־השיט שבו הם חשים עונה לקריטריונים מוגדרים מראש כמו משקל, מגנטיות, מוליכות ועוד. ניתן לומר שהמוקשים הללו נמצאים בדרגת אוטונומיה גבוהה יותר. המשך במעלה המדרג יכול להוביל, למשל, למערכת עתידית שתהיה מסוגלת לזהות באמצעות מגוון חיישנים מטרות צבאיות הנכנסות לשטח מוגדר, ולירט אותן בכפוף לפיקוח מועט או אפסי מצד מפעיל אנושי. מערכת כזאת תענה על הצורך המבצעי לתעל את תנועת האויב בקרב ההגנה ולפנות לוחמים למשימות אחרות, אך בניגוד למוקשים, ניתן יהיה לפרוס אותה ולפנותה מהשטח במהירות יחסית.[8] בנוסף, המערכת הדמיונית, ככל שתהיה אוטונומית יותר, תעלה שאלות אתיות ומשפטיות לא פשוטות שייסקרו בהמשך המאמר. בשלב זה, די אם הדוגמה הזו תסייע להמחיש שתי נקודות: הראשונה היא שהמעבר מאוטומציה לאוטונומיה מונע במידה רבה על ידי צורך מבצעי ואתי באמצעים בעלי יכולת הבחנה גבוהה יותר, אך השנייה היא שהמעבר הזה צפוי להיתקל בבעיות בהקשר המבצעי והאתי, ככל שהוא מתקרב לדרגות אוטונומיה גבוהות. נקודות אלה מחזקות את ההערכה שהיישום של יכולות אוטונומיות בכלי נשק יישאר, בסופו של דבר, בנקודת ביניים בין אוטומציה לאוטונומיה מלאה.

היבטים מבצעיים

על היתרונות בשימוש מוגבר בכלים בלתי־מאוישים נכתב ונאמר כבר רבות. הם מצמצמים את הסכנה ללוחמים ויכולים לבצע משימות ללא הגבלות אנושיות הנגזרות מעייפות, רעב, חום, קור, לחץ (פיזי ונפשי), צורך בחמצן, כעס, חרדה, ועוד. התפתחות הטכנולוגיה מרחיבה את היכולות האוטונומיות של כלים אלה באופן שמשחרר את המפעילים מביצוע חלקים מהמשימה. צה"ל מפעיל מזה זמן כלים בעלי יכולות כאלה לצורך ביצוע פעולות ביטחון שוטף לאורך הגבול ברצועת עזה.[9] שילוב של יכולות אוטונומיות וטכנולוגיות מזעור יאפשרו הפעלת אמצעים בלתי־מאוישים במגוון גדלים וסוגים, בהם כלים זעירים שיוכלו לנוע במהירות בתנאים שבהם ההפעלה מרחוק על ידי אדם קשה יותר, כגון מרחבים בנויים בצפיפות ומרחבים תת־קרקעיים מורכבים.

> המעבר מאוטומציה לאוטונומיה מונע במידה רבה על ידי צורך מבצעי ואתי באמצעים בעלי יכולת הבחנה גבוהה יותר
>
> •
>
> המעבר צפוי להיתקל בבעיות בהקשר המבצעי והאתי, ככל שהוא מתקרב לדרגות אוטונומיה גבוהות

פיתוח יכולות אוטונומיות של אמצעי לחימה מאפשר שילוב של יכולות ופלטפורמות לא־מאוישות במשולב עם כוחות רגילים.[10] כך יתקבל כוח היברידי

שישלב בלחימתו כלים בלתי־מאוישים ואף כלים בעלי יכולות אוטונומיות מסוגים שונים, על גבי מגוון פלטפורמות. לדוגמה: שילוב של כלים הנדסיים המותאמים להפעלה מרחוק והמשלבים יכולות תנועה אוטונומיות בכוח לוחם. כלים אלה מופעלים דרך קבע באמצעות מפעיל אנושי, אולם בזמן משימה מסוכנת במיוחד, למשל פתיחת ציר בשדה מוקשים, יופעל הכלי תוך ניצול יכולות אוטונומיות המוקנות לו, בשילוב מפעיל אנושי מרחוק. כך גם ניתן לצרף לכוח כלי־רכב משוריינים המותאמים להפעלה מרחוק, ולשלבם במשימות משמר קדמי או מעבר של שטח נחות ככוח קדומני, כשהם פועלים בצורה משולבת של יכולות אוטונומיות ומפעילים אנושיים. לדוגמה: חסימה של מרחב כשהתנועה ואיסוף המידע מבוצעים בצורה אוטונומית, ואילו המפעיל האנושי מבקר את הפעולה ומפעיל אש במידת הצורך.

אחת הדרכים לנתח את התועלת המבצעית היא לבחון אותה דרך עקרונות המלחמה. כך ניתן לראות שהתועלת המבצעית של יכולות אוטונומיות נתמכת היטב לאור עקרונות המלחמה של צה"ל או של צבאות אחרים.[11] להלן ניתוח יישום עקרונות המלחמה הרלוונטיים בהקשר לשימוש באמצעים בעלי יכולות אוטונומיות בשדה הקרב.

מיצוי הכוח – השימוש ביכולות אוטונומיות מספק שכבה נוספת לכוח הלוחם ומאפשר הרחבה משמעותית של היכולות שלו, שתוכל לשפר את האפקטיביות המבצעית ולייעל את ביצוע המשימה, למשל, תוך צמצום מספר הנפגעים, הנזק האגבי והסביבתי ועוד. בנוסף, שימוש זה מאפשר ניצול יעיל יותר של כוח האדם, תוך הפעלה של מספר אמצעים רב על ידי מספר מצומצם של מפעילים.

יוזמה והתקפיות – כלים בעלי יכולות אוטונומיות יוכלו לספק שכבת פעולה למטרות סיור, איסוף מודיעין, סיוע לוגיסטי וביצוע פעולות הטעיה, בזמן שהכוח הלוחם מתארגן לביצוע משימות המשך. הפעלה של כלים דומים תוכל לייצר מהלכים התקפיים גם בתנאי שחיקה ועייפות קשים של הכוח.

התועלת המבצעית של יכולות אוטונומיות נתמכת היטב בעקרונות המלחמה של צה"ל ושל צבאות אחרים

תחבולה – שימוש בכלים בעלי יכולות אוטונומיות – הן לצורך זיהוי תורפת האויב והן למשימות התומכות בתחבולה – מאפשר הרחבה משמעותית של סל הכלים שבידי המפקד לצורך מימושה. כלים אלה ישמשו גם להעצמת ההפתעה על ידי פעולה במרחבים ומכיוונים בלתי־צפויים מבחינת היריב.

ריכוז המאמץ – בדומה לעקרון מיצוי הכוח, הרי גם כאן מאפשר השימוש ביכולות אוטונומיות בשדה הקרב לשחרר כוחות לטובת הפעולה העיקרית.

רציפות והמשכיות – השימוש בכלים בלתי־מאוישים שבעזרת מערכות אוטונומיות יכולים לפעול למשך פרקי זמן ארוכים (למשל, להמתין באוויר באזור

המטרה עד להיווצרות תנאים לתקיפה) ישפר את יכולות הכוח לייצר לחץ רציף ומתמשך על האויב. ראו בהקשר זה את ההתייחסות לעקרון הלחימה 'יוזמה והתקפיות' לעיל.

עומק ועתודה – התרומה של יכולות אוטונומיות לשיפור מערכי ההגנה ולשימוש יעיל יותר בכוח אדם משליכה באופן ישיר על העומק ועל העתודה של המאמץ הצבאי.

אבטחה – השימוש ביכולות אוטונומיות לצורכי אבטחת הכוח, ובעיקר לצורכי בנייה מקדימה של תמונת מצב מודיעינית באשר להתפתחות איומים על האגפים ועל העורף, מאפשר מימוש טוב יותר של עקרון האבטחה.

לסיכום חלק זה, ניתן לומר שלא קשה להבין את העניין הרב שמגלים צבאות בשילוב יכולות אוטונומיות בכלי נשק. הטכנולוגיה נושאת עמה הבטחה לצמצום דרמטי של הסיכונים שבהם נתון הכוח הלוחם, תוך הגדלת האפקטיביות והיתרון שלו על היריב במגוון מתארים רחב. לצד התועלת, עולה החשש מהשלכות התלות המוגברת בטכנולוגיה על חשבון המרכיב האנושי. אולם הקולות הביקורתיים ביותר הנשמעים כיום כלפי המגמה הנוכחית עוסקים פחות בהשלכות המבצעיות, ויותר באתגרים המוסריים שעשויים כלי נשק אוטונומיים להציב בפני האנושות בעתיד הרחוק, או באופן ספציפי יותר, בשאלות: האם הטכנולוגיה הזאת תוביל בהכרח ליום שבו מכונות מלחמה אוטונומיות יקבלו החלטות של חיים ומוות ללא התערבות אנושית? האם אנחנו מוכנים לכך? בהמשך המאמר תוצג תמונת מצב של העמדות העיקריות בוויכוח האתי־משפטי הזה.

הטכנולוגיה נושאת עמה הבטחה לצמצום דרמטי של הסיכונים שבהם נתון הכוח הלוחם, תוך הגדלת האפקטיביות והיתרון שלו על היריב במגוון מתארים רחב

אתיקה ומשפט

העיסוק בהשלכות האתיות והמשפטיות של מערכות נשק אוטונומיות זכה לתנופה משמעותית בסוף שנת 2012, בעקבות שני פרסומים. הראשון הוא נייר עמדה שנכתב על ידי ארגון Human Rights Watch (HRW) בשיתוף הקליניקה לזכויות אדם של בית הספר למשפטים באוניברסיטת הרווארד.[12] המסמך יצא בקריאה לנסח אמנה שתטיל איסור גורף על פיתוח, מכירה ושימוש בכלי נשק אוטונומיים. זמן קצר לאחר מכן פרסם משרד ההגנה האמריקאי תזכיר שנועד לכל הגופים הכפופים לו, כולל אלה שאחראים על פיתוח, בדיקה ואישור אמצעי לחימה.[13] התזכיר ניסח דרישה עקרונית שכל מערכות הנשק האוטונומיות והאוטונומיות־למחצה יעוצבו כך שמפקדים ומפעילים יוכלו להפעיל "רמות נאותות של שיקול דעת אנושי" (appropriate levels of human judgment) בנוגע לשימוש בכוח.

בעקבות הפרסומים הללו התעורר, כאמור, ויכוח ציבורי ער בקרב חוגים משפטיים ובתקשורת העולמית. טרם פירוט חילוקי הדעות, ראוי לציין שניתן לזהות הסכמה רחבה על מקרים מובהקים שנמצאים בשני הקצוות של טווח התרחישים האפשריים. למשל, נראה שגם כותבי נייר העמדה של HRW יסכימו שמערכת הגנה ימית שמותקנת על ספינה השטה בלב ים ומיירטת טילים המכוונים אליה, גם מבלי להמתין לאישור מגורם אנושי, אינה בעייתית מבחינה חוקית או אתית. מנגד, גם תומכים נלהבים בהטמעת יכולות אוטונומיות בכלי נשק יביעו ספקנות באשר לאפשרות שיום יבוא ורובוטים יתמודדו לבדם באופן מוסרי עם משימה של לוחמה בשטח בנוי, שבו לוחמים מוסווים בתוך אוכלוסייה אזרחית. מוסכם, אם כן, שהתגברות האוטונומיה בכלי נשק עלולה להוביל גם למצבים מסוכנים, ולכן יש להטיל עליה הגבלות טכניות, אתיות ומשפטיות.

גישה ראשונה: "בלם החירום"

לשם הפשטה, קיבצנו את העמדות הבולטות בוויכוח לשלוש גישות עיקריות. את הגישה הראשונה אנו מכנים "בלם החירום", ומייצגה המובהק ביותר הוא אותו דו"ח של HRW שקרא לעצור את רכבת האוטונומיה הדוהרת באופן מיידי ומוחלט, באמצעות אמנה בינלאומית שתאסור על פיתוח, מכירה ושימוש במערכות נשק אוטונומיות. גם החוקר המיוחד של האו"ם שבחן את הסוגיה, קריסטוף היינס, הגיע למסקנה דומה, אך מרוככת מעט. בדו"ח שלו הוא המליץ על הקפאת מאמצי הפיתוח של כלי נשק אוטונומיים בכל העולם, עד אשר תגובש מסגרת בינלאומית מוסכמת בנוגע לעתידם.[14]

> גם תומכים נלהבים בהטמעת יכולות אוטונומיות בכלי נשק יביעו ספקנות באשר לאפשרות שיום יבוא ורובוטים יתמודדו לבדם באופן מוסרי עם משימה של לוחמה בשטח בנוי, שבו לוחמים מוסווים בתוך אוכלוסייה אזרחית

במישור הפילוסופי מהדהדים חברי המחנה הזה את חוקיו של אסימוב, בטענה שקיים פגם מוסרי מובנה בעצם מתן הלגיטימציה למכונה להכריע האם אדם כלשהו יחיה או ימות. במישור הפוליטי, נטען שהאפשרות שתעניק הטכנולוגיה למנהיגים לנהל מלחמות מבלי לסכן את חיי חייליהם תהווה תמריץ לבחירה בחלופות צבאיות, על חשבון מדיניות של הידברות והימנעות מעימות. הביקורת דומה לזו המופנית כלפי השימוש הגובר בכלי נשק בלתי־מאוישים הנשלטים מרחוק, אך אליה מצטרף החשש שהוספת יכולות אוטונומיות לאותן מערכות תאפשר שימוש נרחב הרבה יותר בהן.

במישור הטכנולוגי, הטיעון העיקרי הוא שמערכות נשק אוטונומיות לעולם לא יהיו מסוגלות לבחור מטרות ולפגוע בהן בהתבסס על יכולת לנתח סיטואציה מורכבת, לזהות ניואנסים אנושיים ולהפעיל אינסטינקטים בסיסיים של חמלה,

הזדהות ומוסר – כפי שמסוגלים לכך בני־אנוש. בנוסף, מומחים שונים הזהירו שקיים מרחב גדול וקשה לחיזוי בין הכוונות של המפתחים והמפעילים של מערכות נשק אוטונומיות להתנהגות שלהן בשטח, בסופו של דבר.[15] מסיבות אלה, כך נטען, מדובר בנשק התקפי שלעולם לא יעמוד בסטנדרטים של הבחנה ומידתיות שדורש המשפט הבינלאומי, ולכן, בהגדרה, הוא איננו חוקי. טיעון נוסף במישור המשפטי הוא שבמערכות נשק אוטונומיות, לא ברור על איזה גורם יש להטיל את האחריות במקרה של תקלות או הפרות של החוק. כתוצאה מכך, עלול להיווצר "ואקום של אחריות", או "מרחב חסינות", סביב פעילות של כלי תקיפה אוטונומיים.

הבחירה ב'בלם החירום' מוסברת בכך שכל משטר פיקוח אחר לא יצליח למנוע שימושים בלתי־חוקיים בטכנולוגיה זו, או זליגה שלה לגורמים מדינתיים ולא־מדינתיים שלא יראו את עצמם מחויבים לנורמות שימוש מגבילות כלשהן. מקור ההשראה העיקרי להמלצה זו הוא אמנת אוטווה שנחתמה ב־1997 ואסרה על ייצור, אחסון, העברה ושימוש במוקשים נגד אדם.[16]

גישה שנייה: "נחכה ונראה"

הגישה השנייה טוענת שהוויכוח עצמו, בשלב זה, הוא חסר טעם. לפי גישה זו, למרות ההתפתחות המהירה של הטכנולוגיה, מערכות נשק התקפיות בעלות אוטונומיה מלאה הן עדיין חזון רחוק. כל ניסיון לגבש נורמות אתיות או כלים משפטיים מחייבים בעניינן כבר היום יהיה תרגיל ספקולטיבי במדע בדיוני, שעלול לגרום יותר נזק מתועלת. לכן, העמדה האחראית והזהירה היא "נחכה ונראה": קודם שתגיע הרכבת הטכנולוגית לתחנה ששמה "אוטונומיה מלאה של מערכות נשק", ואז נבחן כיצד צריך להגביל את היישום שלה ואת השימוש בה במצבי לחימה, כדי להגן ביעילות על עקרונות המוסר והחוק.[17]

> מומחים שונים הזהירו שקיים מרחב גדול וקשה לחיזוי בין הכוונות של מפתחי מערכות נשק אוטונומיות להתנהגות שלהן בשטח

בעיני אנשי ה"נחכה ונראה", בגישת "בלם החירום" קיים ליקוי מוסרי מובנה. הדרישה לאסור על הגברת האוטונומיה במערכות נשק עלולה למנוע את פיתוחם של כלים שיוכלו לבצע משימות קרביות תוך גרימת נזק מועט יותר לאזרחים, לעומת לוחמים אנושיים. לפי טיעון זה, מכונות אינן מפחדות למות, ואינן עלולות להיתקף ביצר נקמה הרסני כשהחבר שלידן נהרג בקרב. ניתן לתכנת אותן כך שבמקרים של ספק, עליהן רק להגיב לירי שנפתח לעברן. ייתכן שבעתיד הן אף יוכלו לזהות מטרות בצורה טובה יותר מבני־אדם, ולהגיב אליהן בצורה מהירה ומדויקת יותר שתסב פחות נזק סביבתי. נוסף לכך, אוטונומיה מוגברת של מערכות נשק בלתי־מאוישות של צבא

תפחית את הסיכון לחייליו – דבר שישרת את העיקרון המוסרי ששואף למינימום של הרג וסבל אנושי במצבי מלחמה.

ביקורת נוספת כלפי המחנה הנגדי מתמקדת ברעיון האמנה. לפיה, אין כל סיכוי שמדינות יחתמו על אמנה גורפת כל כך כלפי טווח כה רחב של כלי נשק שעדיין אינם קיימים. הצלחות העבר מוכיחות שניתן לגבש הסכמה רחבה על הוצאת סוג נשק משימוש רק כאשר מדובר באמצעי מוגדר היטב, שתוצאות השימוש בו כבר מוכרות. גם אם כל המעצמות הטכנולוגיות יחתמו על אמנה כזאת, הדבר לא יעצור את המרוץ הטכנולוגי לפיתוח אמצעים בעלי יכולות אוטונומיות עבור מגוון רחב של יישומים אזרחיים. הטכנולוגיה, אם כן, עתידה להיות זמינה ויהיו גורמים שלא יהססו להסב אותה, גם לשימושים צבאיים. במקרה כזה, עלולה להיווצר מציאות שבה ארגוני טרור וצבאות סוררים משתמשים בכלים אוטונומיים בצורה משולחת רסן, בעוד צבאות שומרי חוק נותרים ללא יכולת להתגונן מפניהם באמצעים דומים.

גישה שלישית: בלימה מבוקרת

העמדה השלישית בוויכוח נמצאת בין שתי העמדות שתוארו עד כה. היא מכירה בפוטנציאל ההרסני של אוטונומיה בכלי נשק, אבל גם בפוטנציאל החיובי שלה מבחינה צבאית ומוסרית. תומכיה מסכימים על כך שאיסור גורף ומיידי על פיתוח טכנולוגיה כזאת הוא מהלך מוגזם וחסר סיכוי, אבל הם שותפים גם לחשש שאם הדיון האתי והמשפטי יידחה לרגע עתידי עלום כלשהו שבו הטכנולוגיה "תבשיל", יהיה כבר מאוחר מדי להטיל עליה הגבלות אפקטיביות. לאחרונה הביע גם 'הצלב האדום' עמדה ברוח הזאת.[18]

> את הרכבת הטכנולוגית לא ניתן לעצור לחלוטין, אך היא זקוקה כל העת להפעלת בלמים מבוקרת שתמנע תאונות. ההתמקדות צריכה להיות בפיתוח כלי בקרה על יישומים צבאיים של מערכות אוטונומיות

נקודת המוצא של הגישה השלישית היא ההערכה שיכולות אוטונומיות ישפיעו על חיינו בכל תחום, ושהדבר יקרה בצורה הדרגתית ומודולרית, שתקשה עלינו למתוח קו ברור בין אוטומציה לאוטונומיה.[19] כולנו, כפי הנראה, נצטרך להתאים את תפיסותינו האתיות לעולם שבו נוסעות מכוניות אוטונומיות, ואמצעים אוטונומיים אחרים מסיירים בכלי־הדם, מחפשים ניצולים בהריסות ועוד.[20] לכן, אם ניצמד לדימוי של רכבת טכנולוגית, יש להודות שמדובר ברכבת שלא ניתן לעצור לחלוטין, אך היא זקוקה כל העת להפעלת בלמים מבוקרת שתמנע תאונות. ההתמקדות, אם כן, צריכה להיות בפיתוח כלי בקרה על יישומים צבאיים של מערכות אוטונומיות, תוך כדי פיתוחן.

כלי הבקרה האלה יכולים להתגבש רק כתוצאה מתהליך שבו, בשילוב עם פיתוח החומרה, התוכנה ותורות הלחימה, מחודדים גם הגבולות האתיים ומתגבשות

הסכמות ברמה הלאומית והבינלאומית על נורמות שימוש בכלים אוטונומיים, ועל המסגרות המשפטיות שיאכפו אותן. ההמלצה של תומכי הגישה השלישית למדינות המפתחות מערכות נשק אוטונומיות היא ליזום ולהוביל גם בזירות שבהן הן בדרך כלל מהססות לעסוק בפיתוחים בעלי רגישות אסטרטגית – הזירה הבינלאומית והזירה הציבורית. אם שתי העמדות היחידות שיגבשו את דעת הקהל בנושא הן "בלם החירום" ו"נחכה ונראה", עלולות להתקבע נורמות בינלאומיות לא־מציאותיות, או שלא יתקבעו נורמות כאלה כלל. במקרה הראשון, דמוקרטיות ייתקלו בקשיי לגיטימציה קשים מבית ומחוץ לשימוש בכלי הנשק האוטונומיים שהן פיתחו, או למכירה שלהם. במקרה השני, יהיה קל יותר למעצמות טכנולוגיות דמוקרטיות פחות ולחברות פרטיות לפתח נשק אוטונומי שאינו כפוף לסטנדרטים אתיים מוסכמים, ולמכור אותו ללא הגבלה.

סיכום

סקירת העמדות המרכזיות בדיון על יכולות אוטונומיות של כלי נשק מראה שהוא אינו מסתכם בשאלת "רובוטים קטלניים". אמנם, ישנם קולות הקוראים למהלך בינלאומי מתואם לעצירת הפיתוח של כלי נשק אוטונומיים ולאיסור על שימוש בהם בעתיד, אולם נראה שהעמדה הרווחת יותר אינה תומכת במהלכים גורפים כאלה. לפיה, כל פסיקה נחרצת מדי, לחיוב או לשלילה, בנוגע לאתיקה ולחוקיות של השימוש ביכולות אוטונומיות תהיה בשלב הנוכחי פזיזה, וייתכן שאף מזיקה.

לשילוב של יכולות אוטונומיות במערכות נשק יש פוטנציאל להפקת תועלת צבאית רבה, תוך שמירה על הסטנדרטים החוקיים המקובלים, ולפעמים אף תוך עמידה בסטנדרטים גבוהים יותר. רתימת התועלות המבצעיות והאתיות הללו תהיה מותנית בפיתוח כלים משפטיים ומדיניים שיבלמו בצורה אפקטיבית פיתוחים טכנולוגיים מסוכנים, וימנעו שימוש בלתי־מוסרי בנשק בעל יכולות אוטונומיות. זהו תהליך ארוך, ועליו להתרחש במקביל ותוך זיקה עמוקה לפיתוח הטכנולוגיה, לעיצוב היישומים שלה ולגיבוש תורות הלחימה הרלוונטיות.

> קיים אינטרס מובהק לקדם כבר עתה מנגנונים מקומיים ובינלאומיים שיעניקו לגיטימציה לשימוש במערכות אוטונומיות במסגרת המגבלות האתיות שישראל מחויבת להן

ישראל היא אחת המדינות המובילות בפיתוח ובהטמעה של יכולות אוטונומיות במערכות נשק. קיים, אם כן, אינטרס מובהק לקדם כבר עתה מנגנונים מקומיים ובינלאומיים שיעניקו לגיטימציה לשימוש במערכות כאלה, במסגרת המגבלות האתיות שישראל מחויבת להן, ובו־בזמן יקשו על שחקנים אחרים לפתח, למכור ולהשתמש בטכנולוגיות דומות באופן שאינו מחויב לאותן מגבלות. הדבר ישרת את נחישותה של ישראל לשמור, ככל דמוקרטיה, על יתרון

טכנולוגי, צבאי ומוסרי על פני יריביה. ברוח הגישה השלישית שתוארה כאן, ניתן לשאוף לניתוב השיח הציבורי והמשפטי על נשק אוטונומי לאפיק המרכזי – בין "בלם החירום" ל"נחכה ונראה". כדי לעשות זאת, אין צורך לחשוף סודות טכנולוגיים או תוכניות מבצעיות. להלן מספר נקודות לכיווני פעולה מומלצים:

ראשית, ברמה הפנימית – מוצע שמערכת הביטחון תגדיר קווים מנחים לכל הגורמים הנמצאים תחת פיקוחה ועוסקים באפיון מבצעי ובפיתוח מערכות נשק בעלות יכולות אוטונומיות. זאת בדומה לתזכיר של משרד ההגנה האמריקאי. בנוסף, ראוי יהיה לשלב בתהליך זה גורמים בעלי מומחיות אתית ומשפטית, כדי ששיקולים מעולמות אלה יהיו חלק מובנה בתהליכי האפיון, הפיתוח וההטמעה המבצעית של המערכות הללו. שנית, ברמה הבינלאומית, מוצע ליזום שיתוף פעולה עם גורמים ביטחוניים ומשפטיים בינלאומיים, ועם העוסקים בנושא במדינות דמוקרטיות החולקות ערכים דומים, שיש להן אינטרס דומה בגיבוש גישות מוסכמות לפיתוח יכולות אוטונומיות בכלי נשק ולשימוש מבצעי בהן. ישראל אף יכולה להיות המובילה של חלק מהתהליכים הללו ברמה הבינלאומית.

> מוצע למערכת הביטחון לתת פומבי לחלק מהשיח הביטחוני בנושא מערכות אוטונומיות צבאיות, באמצעות יוזמה והשתתפות בדיונים עקרוניים פתוחים על המשמעויות השונות של אוטונומיה מוגברת בכלי נשק

ולבסוף, אין להמעיט בערך השיח הציבורי. מוצע למערכת הביטחון לתת פומבי לחלק מהשיח הביטחוני הזה, באמצעות יוזמה והשתתפות בדיונים עקרוניים פתוחים על המשמעויות השונות של אוטונומיה מוגברת בכלי נשק, ועל הדרכים להתמודד עם האתגרים והסכנות שהיא מציבה. זאת כדי לשאוף לדיאלוג קונסטרוקטיבי עם עמדות ביקורתיות, מתוך התייחסות רצינית וסבלנית לפחדים העמוקים שמעורר הרעיון של רובוטים אוטונומיים כבר קרוב למאתיים שנה.

הערות

1 לירן ענתבי, "מי יעצור את הרובוטים?", **צבא ואסטרטגיה**, כרך 5, גיליון 2 (ספטמבר 2013), עמ' 53–68.

2 ICRC, *Autonomous weapons: States must address major humanitarian, ethical challenges*, September 2013, http://www.icrc.org/eng/resources/documents/faq/q-and-a-autonomous-weapons.htm

3 Human Rights Watch and International Human Rights Clinic of the Human Rights Program at Harvard Law School, Losing Humanity: The Case against Killer Robots, November 2012, http://www.hrw.org/reports/2012/11/19/losing-humanity-0.

4 קיימות גם חלוקות אחרות, ראו: U.S. Department of Defense, Unmanned Systems Integrated Roadmap FY2011-2036, p. 46.

5 דוגמה נוספת למשפחת כלים זו היא מטוסים הנשלטים מהקרקע. לאחרונה פורסם על טיסת הבכורה של מטוס מדגם F16 שהוצא משירות מבצעי, ושהוסב על ידי חברת בואינג כך שניתן להטיסו ללא טייס מעמדת בקרה מהקרקע. במקרה זה המטרה הייתה לצורכי אימון טייסים בירי אש חיה לעבר מטוס מטרה בקרב אווירי.

6 להסבר מפורט של המונח "Loop" בהקשר של המדרג בין אוטומציה לאוטונומיה בכלי נשק, ראו:
William C. Marra and Sonia K. McNeil, "Understanding "the Loop": Regulating the Next Generation of War Machines", *Harvard Journal of Law and Public Policy*, Vol. 36, No. 3, 2013, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2043131

7 Alan Backstrom and Ian Henderson, "New Capabilities in Warfare: An Overview of Contemporary Technological Developments and the Associated Legal and Engineering Issues in Article 36 Weapons Reviews", *International Review of the Red Cross*, October 22, 2012, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2198826

8 המורכבות של השימוש במוקשים וקשיי הפינוי כעבור שנים מתוארים ב:
John Walker, "Minerats: Moore's Law in the Minefield", IEEE Asilomar Microprocessor Workshop, April 19, 1995, https://www.fourmilab.ch/minerats/asilomar95.html

9 Matthew Humphries, "Israel patrols its borders with 10 autonomous off-road vehicles", *Geek*, March 20, 2013, http://www.geek.com/news/israel-patrols-its-borders-with-10-autonomous-off-road-vehicles-1543460

10 Steve Jameson & Jerry Franke, Lockheed Martin - Advanced Technology Laboratories, and Robert Szczerba & Sandy Stockdale, Lockheed Martin Systems Integration – Owego, "Collaborative Autonomy for Manned/Unmanned Teams", American Helicopter Society 61th Annual Forum, Grapevine, TX, June 1-3, 2005.

11 קיים דמיון רב בין עקרונות המלחמה של צה"ל לאלה של צבאות אחרים. עיקר הדמיון נוגע לאוניברסליות של עקרונות אלה. ראו יעקב עמידרור, "עקרונות המלחמה בעימות האסימטרי", **מערכות**, גיליון 416, דצמבר 2007, עמ' 4–11. http://maarachot.idf.il/PDF/FILES/1/112271.pdf

12 ר' הערה 3

13 U.S. Department of Defense, "Department of Defense Directive: Autonomy in Weapons Systems", November 21, 2012, http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/300009p.pdf

14 United Nations, "Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Christof Heyns", April 9, 2013, http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A-HRC-23-47_en.pdf

15 Noel Sharkey, "America's mindless killer robots must be stopped", *The Guardian*, December 3, 2012, http://www.theguardian.com/commentisfree/2012/dec/03/mindless-killer-robots

16 האמנה נחשבת לסיפור הצלחה, בין השאר כי תוך זמן קצר יחסית חתמו עליה מדינות רבות – 161 עד היום. קיימות דוגמאות היסטוריות נוספות של שימוש יעיל באמנות

ובהסכמים בינלאומיים למניעת שימוש בכלי נשק שמסבים סבל מיותר, כגון קליעים מתפוצצים ולייזר מעוור.

17 Michael N. Schmitt and Jeffrey S. Thurnher, "Out of the Loop": Autonomous Weapon Systems and the Law of Armed Conflict", Harvard Law School, *National Security Journal*, Volume 4, Issue 2, 2013, pp. 231-281, http://harvardnsj.org/wp-content/uploads/2013/05/Vol.4-Schmitt-Final.pdf

18 ICRC, 2013.

19 William C. Marra and Sonia K. McNeil, 2013.

20 חברת המחקר גרטנר העריכה ש"מכונות חכמות" בעלות יכולות אוטונומיות יטביעו חותם עמוק על החברה והכלכלה עד סוף העשור הנוכחי. ראו:
Gartner Inc., "Gartner Says Smart Machines Will Have Widespread and Deep Business Impact Through 2020", Press Release of October 10, 2013, http://www.gartner.com/newsroom/id/2605015

המזרח התיכון כאתגר מודיעיני

אפרים קם

מבוא

כשלים בהערכה מודיעינית והפתעות בצפי התפתחויות עתידיות עלולים להתרחש בכל אזור בעולם. רשימת ההפתעות האסטרטגיות בעשורים האחרונים מעידה על כך. ארצות־הברית הופתעה בפרל הארבור ב־1941, בקוריאה ב־1950 ובהתקפת הטרור של "אל־קאעדה" על אדמתה ב־2001. ברית־המועצות הופתעה ממבצע "ברברוסה" ב־1941, והפתיעה את העולם כשהתפרקה בסוף שנות השמונים. הצרפתים הופתעו מהפלישה הגרמנית לשטחם ב־1940, והבריטים לא חזו את האפשרות שהיפנים יכבשו את מלזיה וסינגפור ב־1941.

למרות שההפתעות האסטרטגיות מתרחשות באזורים שונים, נראה שבעשורים האחרונים, המזרח התיכון רגיש יותר מאזורים אחרים לכשלי הערכה ברמה האסטרטגית. המצרים הופתעו על ידי ישראל במבצע "קדש" ב־1956 ובמלחמת ששת הימים ב־1967, אך הפתיעו את ישראל במלחמת יום הכיפורים ב־1973, ובמסע השלום של סאדאת לירושלים ב־1977. משטר השאה באיראן התמוטט ב־1979 בניגוד לכל הציפיות, אך כעבור שנה וחצי הופתעה איראן עצמה על ידי סדאם חוסיין, כשפתח נגדה במלחמה הממושכת ביותר בתולדות המזרח התיכון החדש. פרוץ האינתיפאדה הראשונה ב־1987, כיבוש כווית בידי עיראק ב־1990 וכיבוש עיראק בידי ארצות־הברית ב־2003 מצטרפים אף הם לרשימת כשלי ההערכה, ופרוץ "האביב הערבי" ב־2011 הדהים אף הוא את מדינות האזור.

מאמר זה מבקש להסביר את מאפייני המזרח התיכון שבגינם הוא הפך בעשורים האחרונים לאזור קשה להערכה, יחסית לאזורים אחרים. מאפיינים אלה מקשים על גיבוש תחזיות נכונות של ההתפתחויות האסטרטגיות המתרחשות בו, ומובילים להפתעות תדירות. מסקנתו העיקרית של המאמר היא, כי למרות שהסיבות העיקריות לכשלי הערכה אסטרטגית נעוצות בתהליך המודיעיני ובטבע האנושי, גם למאפייני המזרח התיכון יש תפקיד חשוב ביצירת קשיים בהערכת ההתפתחויות בו.

ד"ר אפרים קם הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

ההערכה המודיעינית ותהליך החשיבה

אין מחלוקת על כך שהערכת התרחשותם של סיכונים צבאיים, ובמיוחד האפשרות של פרוץ מלחמה או פיגוע טרור אסטרטגי, נתונה לאחריותו הבלעדית של המודיעין. פחות ברורה היא מידת אחריותו של המודיעין להערכת תהליכים פוליטיים, בעיקר ארוכי־טווח – כגון סוגיית יציבות משטרים ואפשרות נפילתם – ובעבר הועלתה הטענה שלחוקרי המודיעין אין יתרון בסוגיות אלה על היסטוריונים ועל חוקרי מדעי החברה. אולם, זה עשורים מקובל בקהילות המודיעין שגם סוגיות פוליטיות וחברתיות כאלה נופלות בתחומי אחריותן, והן מקצות משאבים רבים לאיסוף מידע, למחקר והערכה גם בסוגיות אלה. משום כך, כאשר לא נחזתה התפתחות פוליטית־חברתית משמעותית – כגון נפילת משטר השאה או התפרצות "האביב הערבי" – ההאשמות בכישלון מופנות כלפי המודיעין.

כמות המידע המודיעיני ואיכותו מצויים במגמת עלייה בולטת בעשורים האחרונים. מערכות האיסוף של המידע המודיעיני בתחומים השונים משתפרות בהתמדה, ונפרצות בהן דרכים חדשות, בעיקר בתחומי המודיעין האלקטרוני, המודיעין החזותי והמודיעין ממקורות גלויים. הבעיה היא שקהילת מודיעין טובה יכולה להשיג בשפע 'מידע קשה' – דהיינו מידע חד־משמעי, המבהיר ללא ספק והתלבטות את הצפוי בעתיד – לגבי סוגיות טקטיות ונקודתיות, אך מידע כזה נדיר לגבי סוגיות אסטרטגיות. פריצות הדרך שהושגו בכמה מתחומי האיסוף המודיעיני אינן מסייעות במידה רבה להשגת מידע קשה הנוגע להתפתחויות אסטרטגיות. בסוגיות כאלה מושג לעיתים מידע רב, אך לרוב הוא אינו קשה: הוא אינו מנבא בצורה אמינה מה עתיד להתרחש, או שמקור המידע אינו אמין דיו. בסוגיות מסוימות – כמו בהתפתחויות שהיו קשורות בהתמוטטות ברית־המועצות, או בתהליך שהוביל ל"אביב הערבי" – אין מקור שיוכל לומר מראש בצורה אמינה מה יתרחש.

במקום להשיג מידע קשה, אוספות קהילות המודיעין סימנים מעידים, כלומר, ידיעות המציגות קטעים מפעילות הצד השני, היכולות להעיד על כוונותיו ותוכניותיו. סימנים כאלה יכולים להתייחס לפעילות צבאית או מדינית של האויב, או להתנהגות גורמי האופוזיציה נגד המשטר במדינתם. עם זאת, סימנים מעידים הם בסיס בעייתי להערכת התנהגותו העתידה של הצד השני. מאחר שאינם מנבאים בצורה אמינה מה עתיד להתרחש, ניתן לפרשם ולחברם לכמה תרחישים שונים, שקשה להכריע ביניהם ולקבוע מהו התרחיש הנכון. לדוגמה, הסימנים המעידים שנאספו לקראת מלחמת יום הכיפורים הוסברו כחלק מתרגיל אסטרטגי בצבא המצרי או כחלק מהכנות למגננה בצבא הסורי, ודווקא לתרחיש השלישי – שהן היוו חלק מההכנות למלחמה בישראל – יוחסה סבירות נמוכה.

כשהמודיעין צריך להכריע בין כמה תרחישים היכולים להסביר את הסימנים המעידים, הוא מושפע מהתפיסה המוקדמת שהתקבעה אצלו – הקונספציה, כלשון ועדת אגרנט. הקונספציה היא מסגרת החשיבה, שבלעדיה אי־אפשר להבין את המידע המודיעיני ולפרשו. אולם, מחקרים פסיכולוגיים רבים מלמדים שהקונספציות נוטות להתקשח, עקב נטיית המוח האנושי להיצמד למסגרת המסדרת עבורו את העולם שמסביבו ונותנת לו מובן. לפיכך, כשהמידע המתקבל אינו תואם את המציאות – חוקרי המודיעין והקברניטים נוטים "לכופף" את המידע כדי להתאימו לקונספציה, ואינם נוטים לשנות את הקונספציה כדי להתאימה למידע הסותר אותה, כפי שהיו צריכים לעשות.

ההערכה המודיעינית בסוגיות אסטרטגיות נתקלת בבעיה נוספת. סוגיות נקודתיות – כגון הכנות לפיגוע טרור – מתאפיינות בהיקף מוגבל של מרכיבים, ולכן קל יחסית לשקלל את מרכיביהן ולהעריך את משמעותם וכיווני התפתחותם. לעומתן, סוגיות אסטרטגיות מתאפיינות בהיקף רחב של מרכיבים, המשפיעים אלה על אלה. לדוגמה, הערכות בדבר התקרבות מלחמה בנויות על שקלול של מרכיבים רבים: תפיסות ביטחון ותפיסות איום, שיקולים מדיניים וכלכליים, יכולות צבאיות ומאזני כוחות, התנהגות שחקנים נוספים, שיקולים אישיים, ולעיתים מניעים דתיים או עדתיים. המודיעין נדרש לנתח כל אחד מהמרכיבים הללו בפני עצמו, ואז לבחון את צירופם ואת האיזון ביניהם ולהגיע למסקנה לגבי השאלה: האם צירוף המרכיבים של תמונת המצב מלמד שצפויה לפרוץ מלחמה?

בין הסוגיות האסטרטגיות הבולטות במזרח התיכון מצויות שלוש סוגיות מרכזיות: התרחיש של פרוץ מלחמה, או מאבק מזוין נרחב; התפתחות תהליך שלום משמעותי ויציבות המשטרים באזור. ייתכן שיהיה צורך להוסיף את הסוגיה של המדיניות הגרעינית, אם וכאשר איראן – ואולי מדינות נוספות באזור – תגיע לנשק גרעיני. סוגיות אלה אינן מיוחדות רק למזרח התיכון, אבל הן מצויות בו בריכוז גבוה במיוחד:

כשהמודיעין צריך להכריע בין כמה תרחישים היכולים להסביר את הסימנים המעידים, הוא מושפע מהתפיסה המוקדמת שהתקבעה אצלו – הקונספציה, כלשון ועדת אגרנט

1. בעשורים האחרונים קיימת במזרח התיכון התדירות הגבוהה בעולם של מלחמות ועימותים צבאיים מוגבלים, וחלק גדול מאלה החלו בכישלון מודיעיני ובהפתעה.
2. במזרח התיכון התפתחו כמה תהליכי שלום והידברות – רובם בהקשר לסכסוך הערבי־ישראלי. בתהליכים אלה קשה לעיתים להבין את שיקולי הצדדים, את הכוחות הפועלים בתוכם ואת תנאיהם להסדר מדיני – ולכן גם את הסיכויים להשגת הסדר מדיני, או לחלופין, להתמוטטותו.

3. בשלוש השנים האחרונות חזרה ועלתה על הפרק במלוא עוצמתה סוגיית יציבות המשטרים באזור, שטמנה בחובה שורה של הפתעות, ועוד ידה נטויה.

מדוע קשה להעריך את התהליכים במזרח התיכון?

אין זה מקרה שקשה להבין את התהליכים המרכזיים במזרח התיכון. רוב המדינות באזור הגיעו לעצמאותן רק במהלך המאה ה־20, ברובן כתוצאה מהתפרקות האימפריות העות'מאנית, הבריטית והצרפתית, ותהליך עיצובן הותיר סכסוכים לא־פתורים, משטרים ומוסדות פוליטיים וחברתיים לא־בשלים ומעורבות גבוהה של המעצמות באזור. לפיכך, למרות שסיבות היסוד לכשלי ההערכה טמונות בתהליך המודיעיני ובטבע האנושי, תהליכי היסוד העוברים על המזרח התיכון תורמים להבנת התרחשותם של כשלים אלה.

סיבה ראשונה: מרכיבים מרכזיים בתמונת המזרח התיכון משתנים

המזרח התיכון עובר שינויים דרמטיים בעשורים האחרונים, ולעיתים קשה להבין את משמעותם בזמן אמת. ראשית, מוקד המלחמות הנרחבות באזור עבר ממעגל הסכסוך הערבי־ישראלי למרחב המפרץ הפרסי. מאז 1973 פסקו המלחמות הנרחבות במסגרת הסכסוך הערבי־ישראלי, ואת מקומן תפס העימות המוגבל, שעיקרו עימות עם ארגוני טרור וגרילה. בו־בזמן, שלוש המלחמות הגדולות האחרונות באזור התנהלו באזור המפרץ: מלחמת עיראק־איראן ושתי מלחמות המפרץ. שינוי זה קשור בשינוי חשוב לא־פחות: כל מנהיגי מדינות ערב אימצו את התפיסה שיש לפתור את הסכסוך הערבי־ישראלי בדרך המדינית, ברוח התנאים הערביים, ולא בדרך הצבאית.

שנית, העולם הערבי נתון בחולשה מתמדת, ללא יכולת לטפל באורח קולקטיבי ובכוחות עצמו בבעיות החשובות ביותר שניצבו וניצבות בפניו – הסכסוך הערבי־ישראלי, גישתו האגרסיבית של סדאם חוסיין והאיום האיראני. מאז מותו של נאצר ב־1970 אין מנהיג לעולם הערבי, וכיום, שלוש המדינות הערביות החשובות ביותר – מצרים, סוריה ועיראק – נתונות בצרות פנימיות, וגם האחרות שקועות בבעיות פנים. המדינה הערבית הרביעית החשובה, ערב־הסעודית, מעולם לא התיימרה להנהיג את העולם הערבי. במצב זה, סדר היום המזרח־תיכוני נקבע על ידי מדינות לא־ערביות: איראן, טורקיה, ובמידה חלקית גם ישראל.

שלישית, הסוגיה הפלסטינית ממשיכה לתפוס תשומת לב מרובה מצד ישראל, הפלסטינים וגורמים בינלאומיים וערביים. בסוף שנות התשעים נראה היה שהבעיה צועדת לקראת פתרונה, אך היא נכנסה למבוי סתום, שגם הוליד את אינתיפאדת "אל־אקצה". כתוצאה מהסתבכות זו, מתקשות קהילות המודיעין לקבוע האם המבוי הסתום יוביל להסדר, לפרץ אלימות חדש או להמשך המצב הנוכחי.

רביעית, המעצמות המובילות במזרח התיכון התחלפו. השפעת בריטניה וצרפת באזור דעכה מאמצע שנות החמישים, ואת מקומן תפסו ברית־המועצות וארצות־הברית. השפעת ברית־המועצות הצטמצמה בשנות השבעים, עם מעברה של מצרים לאוריינטציה פרו־אמריקאית, והתמוטטות ברית־המועצות הותירה את ארצות־הברית כמעצמת־על יחידה בעולם ובמזרח התיכון, כשגם היא נתונה בבעיות. גם אופי מעורבות המעצמות באזור השתנה. בעבר היו המעצמות גורם מרסן באזור, בין השאר מחשש מהתדרדרות שתוביל לעימות ביניהן. בדור האחרון הצטמצם חשש זה, והמעצמות – ודווקא ארצות־הברית – מייצרות לחימה בעצמן: ברית־המועצות הסתפקה בהתערבות צבאית בשולי האזור, באפגניסטן, ואילו ארצות־הברית התערבה באפגניסטן, לחמה פעמיים בעיראק, התערבה בלוב ואיימה להפעיל כוח בסוריה ובאיראן. שאלה פתוחה היא, האם ארצות־הברית תצמצם את פעילותה במזרח התיכון לנוכח המחיר ששלמה בגין התערבותה בעיראק ובאפגניסטן; האם רוסיה תנסה לחזור למעמדה המרכזי משנות החמישים והשישים, והאם סין תשנה את פרופיל התנהגותה באזור?

חמישית, אמצעי התקשורת החדשים – הטלפונים הסלולריים, האינטרנט, הדואר האלקטרוני, ערוצי החדשות מסביב לשעון, הרשתות החברתיות – הפכו לגורם משפיע משמעותי במזרח התיכון. אמצעים אלה מסייעים להפיכת ההמונים – שעד כה קולם לא נשמע כמעט – לגורם פוליטי חשוב ובעל השפעה גוברת. אמצעים אלה הביאו לידיעת ההמונים במדינות האזור את הנעשה בעולם שסביבם, והם רוצים להיות חלק ממנו ולשנות את המשטר בארצם. למרות ניסיונותיהם, המשטרים המדכאים את תושביהם אינם יכולים עוד להסתיר מעיניהם את המתרחש בעולם החיצוני.

אופי מעורבות המעצמות באזור השתנה. בעבר היו המעצמות גורם מרסן באזור, בין השאר מחשש מהתדרדרות שתוביל לעימות ביניהן. בדור האחרון המעצמות מייצרות לחימה בעצמן

מבחינת המודיעין, יש משמעות חשובה לשינויים אלה. חוקר המודיעין נוטה בדרך כלל ללמוד מההיסטוריה ולהסתמך על ניסיון העבר, משום שניסיון זה מקנה לו נקודת אחיזה חשובה ובסיס להערכת התפתחויות עכשוויות ועתידיות. אולם באזור כמזרח התיכון, הסתמכות על ההיסטוריה אינה מסייעת במידה רבה משום שהאזור השתנה, והיא אף עלולה להטעות ולהביא למסקנות ולהערכות שגויות. כך, לדוגמה, קהילות המודיעין מתקשות להכריע האם הפסקת המלחמות הגדולות באזור היא בגדר סיום עידן, או בבחינת פסק זמן.

סיבה שנייה: המזרח התיכון רווי בעיות ביטחון

המזרח התיכון רווי בגורמים היוצרים בעיות ביטחון במדינות האזור וביניהן. בין הגורמים הללו מצויים ריבוי סכסוכים בין מדינות האזור, במסגרת הסכסוך הערבי־ישראלי ובמעגל המפרץ. באזור קיים ריבוי של מיעוטים גדולים, המשפיע על הביטחון הפנימי במדינות שונות ויוצר בעיות ביטחון בין מדינות, כדוגמת הבעיה הכורדית. העובדה שכל מדינות האזור – פרט לישראל – הן מוסלמיות ורובן ערביות אינה גורעת מעוצמת העימותים ביניהן ומתדירותם, ואינה מונעת עימותים על רקע דתי, כדוגמת העימות בין הסונים לשיעים. בשלושים השנים האחרונות נהרגו לפחות 800,000 מוסלמים וערבים בידי מוסלמים וערבים – מלבד אלה שנהרגו במדינות בשולי האזור כאפגניסטן, פקיסטן וסודאן. מדינות האזור נחלקות בין מדינות עשירות לעניות, ובין מדינות בעלות עוצמה צבאית לבין מדינות חלשות שאינן מסוגלות להגן על עצמן. לחלק ממדינות האזור יש מאגרי נשק להשמדה המונית, שאחד ממרכיביו – הנשק הכימי – כבר הופעל בעבר.

כתוצאה מכך, מתאפיין המזרח התיכון באלימות ברמות גבוהות. מאז תום מלחמת העולם השנייה, אין אזור בעולם שבו יש ריכוז כה גבוה של אלימות – בהיקפים של מלחמות נרחבות ועימותים מוגבלים, פעילות טרור וגרילה ומבצעים נגדיים. השימוש בכוח צבאי באזור נעשה כה תדיר, עד שהוא נתפס כמעט כמובן מאליו, ובמקרים מסוימים אף כלגיטימי.

מאחר שהמזרח התיכון רווי באלימות ובפעילות צבאית, קהילות המודיעין הנוגעות בדבר צריכות להביא בחשבון שאלה יתרחשו בסביבתן בעתיד הנראה לעין, ולגלות ערנות לכך. מבחינה זו, משימותיהן של קהילות המודיעין העוסקות במזרח התיכון שונות במהותן מאלה של קהילות המודיעין העוסקות באירופה, שם היקף האלימות נמוך, והסבירות למלחמה נמוכה מאוד. לכאורה, המודעות הקבועה להתפרצות אפשרית של אלימות במזרח התיכון צריכה להקל את עבודת המודיעין, משום שההתרעה לקראת מלחמה ופיגועי טרור נרחבים מצויה בראש סדר העדיפויות שלו. אולם בפועל, מודעות זו אינה מסייעת באופן ניכר, משום שהמודיעין מתקשה להעריך האם, מתי, היכן וכיצד תתחולל התפרצות זו, ולחלופין, המודיעין מצפה לעיתים שיפרוץ עימות אלים, אך התרעתו נשארת בבחינת קריאת "זאב, זאב" כשהעימות אינו פורץ.

> המזרח התיכון מתאפיין באלימות ברמות גבוהות. מאז תום מלחמת העולם השנייה, אין אזור בעולם שבו יש ריכוז כה גבוה של אלימות בהיקפים של מלחמות נרחבות ועימותים מוגבלים

סיבה שלישית: במזרח התיכון מתרחשות התפתחויות מהירות

במזרח התיכון עלולות להתרחש התפתחויות מהירות, בעיקר בתחומי התפרצות של אלימות או התרופפות יציבותם של משטרים. במצבים אלה, המודיעין עלול שלא לאבחן במועד את תחילתה של התדרדרות כזו, וכשאיתר אותה – לא תמיד הבין במועד את כיוונה, עוצמתה ומשמעותה. הדוגמאות לכך מוכרות: ההתדרדרות למלחמת ששת הימים, נפילת משטר השאה, פרוץ מלחמת לבנון השנייה ותחילת "האביב הערבי". התופעה אינה מיוחדת למזרח התיכון, אך נראה שבאזור זה עוצמתה ותדירותה ניכרות יותר, מכמה סיבות. האחת, במזרח התיכון אין תקשורת מספקת בין חלק מהשחקנים, ולפחות חלקם אינו מבין מספיק את הצד השני. תופעה זו מצויה בעיקר בין ישראל וארצות־הברית לבין המדינות הערביות ואיראן. כך, נאצר לא הבין במאי 1967 שבניית הקואליציה הצבאית הערבית מול ישראל תאלץ אותה לצאת למלחמה מהירה לשבירת המצור עליה, והמלך חוסיין החליט להצטרף למלחמה עם פתיחתה, מבלי שהיה מודע להתפתחויות בשטח. מזכיר חזבאללה, חסן נצראללה, הודה שלא הבין כי חטיפת החיילים בגבול לבנון ביולי 2006 תוביל את ישראל למלחמה מיידית.

שנית, במזרח התיכון אין מספיק מנגנוני בלימה שיכולים לעצור את ההתדרדרות בתחילתה, כדוגמת אלה שנבנו בין הגוש המערבי והקומוניסטי בתקופת 'המלחמה הקרה'. גם הקולקטיב הערבי לא יצר מנגנונים שהיו יכולים אולי למנוע את כיבוש כווית בידי עיראק ב־1990, או לטפל באלימות הקשה בסוריה ובעיראק בעשור האחרון.

במזרח התיכון אין מספיק מנגנוני בלימה שיכולים לעצור את ההתדרדרות בתחילתה, כדוגמת אלה שנבנו בין הגוש המערבי והגוש הקומוניסטי בתקופת 'המלחמה הקרה'

שלישית, כשמשטרים באזור מתחילים להתערער, הסימנים המשמעותיים המעידים על כך מצויים בזרמים תת־קרקעיים, שאינם מלמדים די הצורך שההתפתחות שונה מהמצב שהיה מוכר עד אז. במזרח התיכון, הכוחות הפועלים בזרמים התת־קרקעיים אינם מיוצגים במידה מספקת במערכת המדינתית, ועיקר כוחם טמון לעיתים במסגרות דתיות, עדתיות ושבטיות, ולכן קשה יותר לזהותם ולהבין את משמעותם במועד, בטרם יגיע התהליך לשיאו. כשההתפתחויות כה מהירות, לא נותר למודיעין די זמן כדי לעכל אותן, להבין את משמעותן ולהעריך את תוצאותיהן והשלכותיהן הצפויות.

סיבה רביעית: במזרח התיכון עולים משטרים חלשים וארגונים תת־מדינתיים

התופעה המדאיגה של התרבות משטרים חלשים ומדינות כושלות מצויה במגמת עלייה בעשורים האחרונים. הכוונה היא למשטרים שאינם שולטים בכל שטח

מדינתם, ושאינם מסוגלים לספק לאוכלוסיה שירותים בסיסיים מספיקים בתחומי הביטחון, החוק והסדר, הכלכלה והרווחה, ולמנוע חדירת גורמים חיצוניים לתחומיה. בחלקי המדינה שבהם הממשל אינו מתפקד פורחים ארגוני טרור, מיליציות חמושות וארגוני פשע. בדרך כלל, מדינות כאלה מוכות טרור ואלימות, אוכלוסייתן סובלת קשות והן יוצרות איום – בעיקר של טרור – כלפי שכנותיהן.

רוב המדינות שאינן מתפקדות מצויות במזרח התיכון ובשוליו, ובראשן עיראק, אפגניסטן, סומליה, סודאן, סוריה ולבנון, וכן חלקים מלוב ומתימן. חולשת המשטרים עלולה ליצור תופעה של התפרקות מדינות, כפי שקרה בסודאן ובישות הפלסטינית, שאינה מדינה, אך כבר התפצלה. התופעה עלולה להתרחש במדינות נוספות, כשהמועמדות העיקריות לכך הן עיראק וסוריה.

מהבחינה המודיעינית, המשטרים החלשים יוצרים בעיה קשה. במקום להעריך את יכולותיה וכוונותיה של הנהגה אחת, נדרש המודיעין להעריך את אלו של כמה שחקנים פנימיים, ואת מערכת היחסים ביניהם. חלק מהשחקנים הללו אינם מוכרים במשך תקופה ארוכה. כך, עד היום, כשלוש שנים לאחר התפרצות התסיסה בסוריה, שחקנים עיקריים בשורות האופוזיציה אינם מוכרים מספיק, וגם כששמותיהם מוכרים, לא תמיד ברור האם הם השחקנים החזקים ועד מתי ישרדו. בכל מקרה, יהיה צורך להעריך את יכולותיהם ואת כוונותיהם לפי קריטריונים שונים מאלה שלפיהם מעריכים מנהיגים יציבים, ולהביא בחשבון שהתנהגותם תהיה צפויה פחות.

במזרח התיכון רווחת התופעה של ארגונים תת־מדינתיים, שרובם צומחים במדינות החלשות. הערכת עוצמתם, חולשתם וכוונותיהם תלויה במרכיבים שונים מאלה של מדינות. יכולותיהם אינן נמדדות בכמויות של מטוסים וטנקים (שאין להם), אלא לפי קריטריונים של נחישות, חדשנות, גמישות ותעוזה, וביכולת להיטמע בשטח ובאוכלוסייה. מערכת היעדים והשיקולים שלהם שונה מזו של מדינות, ולעיתים הם אינם מחפשים ניצחון צבאי והכרעת היריב בעימות, אלא שרידות ויכולת להמשיך במאבק, והתשת היריב עד שיקבל את תנאיהם. הם אינם אחראים למדינה ולאוכלוסייה שבהן הם מתבססים, ופועלים בכיוונים שמדינה אינה מרשה לעצמה.

> המשטרים החלשים יוצרים בעיה: במקום להעריך את יכולותיה וכוונותיה של הנהגה אחת, נדרש המודיעין להעריך את אלו של כמה שחקנים פנימיים, ואת מערכת היחסים ביניהם

סיבה חמישית: מאפייני המשטר והחברה שונים

במזרח התיכון אין מדינות דמוקרטיות, מלבד ישראל וטורקיה. אין פירוש הדבר שקל להעריך את התנהלותן של מדינות דמוקרטיות. ישראל הצליחה להפתיע את יריביה, למרות שמשטרה דמוקרטי. אולם יש סיכוי טוב יותר להעריך נכונה את

ההחלטות המתקבלות במשטר דמוקרטי, משום שמתקיים בו דיון ציבורי בסוגיות מדיניות וביטחוניות, ידוע הרבה יותר על תהליך קבלת ההחלטות שלו, ולעיתים נחשפים בו סודות חשובים. מהצד האחר, חלק גדול ממנהיגי מדינות ערב ואיראן נשארו בתפקידם במשך שנים רבות, בהיעדר תהליך דמוקרטי שיביא להחלפתם, ובכך אפשרו להכיר את נטיותיהם בצורה טובה יותר.

הדת והעדתיות ממלאים בחברה הערבית ובאיראן תפקיד חשוב הרבה יותר מאשר בעולם המערבי. העולם הערבי לא עבר את תהליך החילון שעבר המערב, ובדור האחרון גם גבר משקלם של הארגונים האסלאמיים ברוב מדינות האזור. אי־אפשר להעריך את התנהלותם של גורמים אסלאמיים – ביניהם ההנהגה האיראנית, וארגונים כחזבאללה וחמאס – במונחים של ריאל פוליטיק ושיקולים הגיוניים במובן המערבי. בהערכה זו חשוב לשקלל גם את הציווי הדתי ואת המוטיבציה שהוא מייצר וגם את המתח שבין הציווי הדתי לאילוצי המציאות, וקשה להעריך אותם. באורח כללי, במערב אין הבנה מספקת לתפקיד הפוליטי והחברתי שממלאות הדת, העדתיות והשבטיות – המשפיעות על הסדר המדינתי ולעיתים פוגעות בו. כך, ארצות־הברית הסתבכה בעיראק, משום שלא הבינה נכונה את תפקיד העדתיות בה, ואת הבסיס המדינתי הלא־יציב שנוצר בה מאז הקמתה.

סיבה שישית: "האביב הערבי" כאתגר מודיעיני

הזעזוע העובר מאז 2011 בעולם הערבי נחת על הממשלות הערביות ועל קהילות המודיעין בהפתעה. מעטות היו קהילות המודיעין שצפו התפתחות כזו, אם בכלל. הקשיים הטמונים בהערכת הזעזוע המתקרב היו משמעותיים. מאז 1970 לא נפלו משטרים ערביים, להוציא את המשטר בסודאן שהופל ב־1989. המשטר האחר שנפל מאז היה משטר לא־ערבי – משטר השאה באיראן – וגם הוא התמוטט לפני שנים רבות. קהילות המודיעין והמשטרים עצמם התרגלו למצבם היציב, ולא ציפו שישתנה.

"האביב הערבי" הוא אמנם התפתחות חדשה שאינה אופיינית למזרח התיכון בדור האחרון, אולם היא ראויה להצטרף לרשימת האתגרים הבסיסיים העומדים בפני קהילות המודיעין, שכן ברור שגורמי ההתפרצות הבשילו במשך תקופה ארוכה לפני כן, ושלהתפתחות זו יש ויהיו השלכות משמעותיות על עתיד האזור. התפתחות זו גם קשורה בטבורה לסוגיית יציבות המשטרים במרחב.

סוגיית יציבות המשטרים היא אחת הקשות להערכה מודיעינית ורבות בה הטעויות, לקולא או לחומרא. בשנים האחרונות אמנם היה ברור שבחלק מהמדינות באזור הצטברה תסיסה חברתית מתחת לפני השטח, בעיקר עקב תחושת הדיכוי בידי המשטרים והמצוקה הכלכלית, אולם גילויי מורת רוח עקב המצב הכלכלי לא היו נדירים במזרח התיכון, והמשטרים למדו להתמודד עימם ולדכא התפרצויות

תסיסה תוך זמן קצר. יתרה מכך, בעקבות ההפיכות הצבאיות וניסיונות ההפיכה של שנות החמישים והשישים, למדו המשטרים הערביים לבלום גילויי התמרדות, ובכלל זה באמצעות טיפוח נאמנות הצבא והקמת מנגנוני ביטחון פנים משוכללים ויחידות משמר גדולות, שנועדו להגן על המשטר. ההנחה המקובלת הייתה, אפוא, שגם אם יהיו גילויי תסיסה, יצליחו המשטרים הערביים לדכאם.

גם לאחר שהזעזוע בעולם הערבי פרץ במלוא עוצמתו, נותרו קשיים משמעותיים בהבנת המתרחש: האם הזעזוע יפגע במדינות נוספות? אילו מדינות ייפגעו? אילו כוחות יעלו לשלטון במקום המשטרים שנפלו או ייפלו? איזו מדיניות ינהלו? מה יהיה משקלו של האסלאם הפוליטי בהיערכות החדשה בעולם הערבי? כיצד תיראה המערכת הערבית לאחר שהמשטרים יתייצבו? אלו שאלות שאין מידע מודיעיני היכול לסייע להשיב עליהן, משום שמידע כזה אינו מצוי בשום מקום. המודיעין נדרש, אפוא, להציג הערכות לגבי עתיד המערכת הערבית ללא בסיס של מידע קשה.

כך, קהילות מודיעין אינן מסוגלות, בדרך כלל, להשיג מידע מוקדם על התפתחות כדוגמת סילוקם של "האחים המוסלמים" מהשלטון במצרים ביוני 2013, אלא אם כן הזדמן לידיהן מידע קשה על כך – והדבר אינו קורה. לנוכח קשיים אלה, המודיעין היה מסוגל רק להעריך שהמהפך אפשרי, מבלי לתמוך תרחיש זה במידע קונקרטי, או להציג כמה תרחישים אפשריים מבלי להכריע ביניהם.

בעיה מיוחדת: איראן כאתגר מודיעיני

איראן מציבה קושי מיוחד בפני המחקר המודיעיני. איראן היא מדינת מפתח במזרח התיכון, והתנהלותה משפיעה על תחומים רבים בו, ולכן אי־אפשר להעריך את התפתחותן של סוגיות מרכזיות הקשורות באזור מבלי להביא בחשבון גם את הגורם האיראני. הקושי העיקרי הקשור באיראן הוא אופיו המיוחד של המשטר השולט בה. המנהיג הרוחני של איראן – שהוא מקבל ההחלטות הבכיר במדינה – הוא איש דת, ודרך חשיבתו אינה מובנת דיה. תהליך קבלת ההחלטות בצמרת האיראנית אינו מוכר דיו, לא ברור מה משקל הגורמים השונים השותפים לתהליך וקשה לחדור לתוכו מבחינה מודיעינית. במיוחד לא ברור מה משקל הציווי הדתי־אידאולוגי בתהליך קבלת ההחלטות, ועד כמה הצמרת האיראנית מערבת בו שיקולים רציונליים, לפי קריטריונים מערביים. נכון שתהליכי קבלת החלטות אינם מוכרים מספיק גם במדינות אחרות באזור, אולם המקרה של איראן משמעותי הרבה יותר, גם עקב משקלם של אנשי הדת והמוטיבציה הפונדמנטליסטית בתהליך, וגם עקב מרכזיותה של איראן באזור.

גם לאחר שהזעזוע בעולם הערבי פרץ במלוא עוצמתו, נותרו קשיים משמעותיים בהבנת המתרחש

קהילות המודיעין עומדות בפני קשיים מיוחדים בהערכת סוגיית הגרעין האיראני. במשך שנים התנהל ויכוח נמרץ בין קהילות מודיעין בשאלה, האם איראן יכולה ורוצה להגיע לנשק גרעיני. כיום הוויכוח הזה הוכרע, כשברור שאיראן חותרת לנשק גרעיני וקרובה אליו. יש כיום גם הסכמה לגבי לוח הזמנים שבו תוכל איראן להגיע לנשק גרעיני מבחינה טכנית, אבל ראוי לזכור שבשני העשורים האחרונים נעשו טעויות קשות בהערכת לוח הזמנים, גם בקהילות המודיעין בארצות־הברית ובישראל. השאלות הקשות יותר נוגעות לסוגיית היכולת לעצור את איראן בדרך לנשק גרעיני. ארצות־הברית וישראל חלוקות ביחס לשאלה, האם ניתן לעצור את איראן בדרך הדיפלומטית ובאילו תנאים, והמחלוקת קשה עוד יותר לגבי התוצאות וההשלכות של מהלך צבאי באיראן. שאלת השאלות היא: מה תהיה מדיניות הגרעין של איראן אם תשיג נשק גרעיני – כאשר כנראה אין כיום שום מידע על כך, והתשובה עליה היא בגדר הערכה בלבד, שאינה נשענת על נתונים ישירים.

הערות סיום

גם אם שורשיהם של כשלי ההערכה המודיעינית נטועים בתהליך המודיעיני ובמגבלותיו, למאפיינים המיוחדים לאזור בעייתי ומורכב כמזרח התיכון יש משקל חשוב בהעצמת הקשיים בגיבוש הערכה אסטרטגית הנוגעת לו. קשיים אלה עלולים להחמיר בעתיד, אם וכאשר מאפיינים מרכזיים ישתנו: פרוץ מלחמה נרחבת, נפילת משטר מרכזי, התרחבות התופעה של מדינות חלשות והתפרקות מדינות, הופעת נשק גרעיני בידי מדינה רדיקלית או הפעלת טרור אסטרטגי – כל אלה עלולים לשנות את פני האזור ולהקשות יותר את היכולת לגבש הערכה מודיעינית מוצקה ברמה האסטרטגית.

> עד כה לא נמצאה תשובה מניחה את הדעת לבעיה של כשלי הערכה אסטרטגית בכלל, ולאלה הנוגעים למזרח התיכון בפרט

עד כה לא נמצאה תשובה מניחה את הדעת לבעיה של כשלי הערכה אסטרטגית בכלל, ולאלה הנוגעים למזרח התיכון בפרט. אחת הסיבות לכך היא שכשלי הערכה אסטרטגית – בשונה מהערכה בסוגיות טקטיות – נובעים ממכלול של גורמים המסובכים אלה באלה, ומקורם אינו בגורם אחד בלבד, שניתן היה לטפל בו ולנטרלו. במשך השנים הועלו המלצות שונות לצמצום הכשלים ובכללן גילוי זהירות מחקרית, גמישות ופתיחות מחשבתית; לימוד והכרה מעמיקים יותר של האויב; שיפור יכולות האיסוף המודיעיני ופיתוח שיטות מחקר חלופיות ומתקדמות יותר. קשה לומר שהמלצות אלה תרמו לצמצום כשלי המחקר האסטרטגי, ובחלקן טמונים גם נזקים. בסופו של דבר, ייתכן שהדרך המעשית ביותר להתמודד עם הערכות שגויות היא להביא בחשבון גם את האפשרות שתתרחש הפתעה אסטרטגית, ולהיערך לקראתה מראש.

הפרשה הגרעינית של מלחמת יום הכיפורים ומשמעויותיה אז והיום

אדם רז

מבוא

ציון יום השנה ה־40 למלחמת יום הכיפורים הביא להבלטה רבה של פרשה "גרעינית" הנוגעת לדיון שהתקיים בדרג המדיני הבכיר בראשות ראש הממשלה דאז, גולדה מאיר, באחד מימיה הראשונים של המלחמה – דיון שבו הציע שר הביטחון, משה דיין, להפגין את "האופציה הגרעינית".[1] חרושת שמועות קיימת קרוב לארבעים שנה לגבי "איתותים גרעיניים" שישראל ביצעה בראשית המלחמה, שכללו פריסה של טילי קרקע־קרקע ("יריחו") וחימושם בראשי חץ גרעיניים.[2] תיאורים שונים הופיעו בספרות ובכלי התקשורת פעמים רבות־מספור – דבר שהוביל לכך שהפרשה מופיעה בספרות ללא הטלת ספק – ולרוב, ללא ציון המקורות ובהסתמך על שמועות.[3]

הפרשה זכתה להתייחסות רבה, ובשנת 2013 פורסם בארצות־הברית מחקר עתיר משאבים על אודותיה, תוך הסקת מסקנות לגבי המשמעויות של "איתותים גרעיניים" והרתעה גרעינית בזמן משבר.[4] תשומת הלב הרבה שהפרשה הגרעינית ריכזה אליה והמשמעויות האקטואליות שלה מחייבות דיון ענייני – תוך הפרכת קביעות לא־מבוססות.

העלילה

אין בכוונתי לסקור את תולדות הכתיבה על הצעתו של דיין, שמרחיקות עד הפרסום בעיתון TIME בשנת 1976.[5] לקראת יום השנה ה־40 למלחמה פרסם חוקר הגרעין, אבנר כהן, ראיון מצולם עם ארנן ("סיני") עזריהו, כחלק מפרויקט תיעוד של ההיסטוריה הגרעינית הישראלית במכון למחקרי יחסים בינלאומיים וממשל על שם וודרו וילסון בוושינגטון – ופרסום זה הוביל לדיון ער בארץ ובעולם.[6] בראיון שנערך בשנת 2008, זמן קצר לפני פטירתו של סיני בגיל 91, שהיה עוזרו ויד־ימינו של ישראל גלילי (שהיה שותף־סוד של גולדה מאיר), מספר סיני על דיון

אדם רז הוא תלמיד מחקר לתואר שלישי בחוג למדע המדינה באוניברסיטת תל אביב

שהתקיים בצהרי יום ראשון, ה־7 באוקטובר, בנוכחות גולדה מאיר, משה דיין, ישראל גלילי וסגן ראש הממשלה, יגאל אלון. בדיון זה הציע דיין, מפאת המצב הקשה בחזיתות ו"היות ולא יהיה לנו הרבה זמן והרבה אפשרויות, שכדאי יהיה שנכין להפגנה גם אופציה גרעינית". הנוכחים בחדר התנגדו למדיניות המומלצת, והצעתו של דיין ירדה מסדר היום. סיני סיפר לכהן שהדברים נאמרו מיד לאחר צאתו מהחדר של הרמטכ"ל, דוד (דדו) אלעזר. סיני לא היה נוכח בדיון והוא עודכן על ידי גלילי לאחר הישיבה.[7]

גם בספרו "הטאבו האחרון" (2005) מביא אבנר כהן את עיקרי הפרשה, ומתייחס לשיחה נוספת עם סיני שהתקיימה קודם לכן, אולם הפעם צוין כי הישיבה התקיימה יומיים מאוחר יותר, ב־9 באוקטובר.[8] ההבדל בין התאריכים הוא בעל חשיבות: אם האירוע התרחש ב־7 בחודש, אזי הצעתו של דיין קדמה לכישלון מתקפת הנגד בתעלה שהחלה יום לאחר מכן; אם הצעתו של דיין הועלתה ב־9 בחודש, אזי ההצעה עלתה אחרי שהתברר כישלון המתקפה.[9]

להעשרת הדיון ניתן להביא דברים נוספים שסיני אמר בראיון שלא פורסם, שנערך עמו במאי 1995 – ונביאם כאן לראשונה מכיוון שהם ממקמים את הצעת דיין בתוך מחלוקת אסטרטגית רחבה:

> אז ניצבה השאלה – האם זה [נשק גרעיני] מרתיע? התפיסה של שמעון [פרס] [ומשה] דיין הייתה שזה מרתיע. התברר שזה לא מרתיע. הערבים חשבו כבר ב־67' שיש לנו נשק גרעיני והלכו למלחמת ששת הימים. ב־73' הם היו בטוחים שיש לנו נשק גרעיני והם הלכו למלחמה. זה לא הרתיע ולא מנע אף מלחמה. לשמחתי [במלחמות] 67'–73' היו הוכחות שיש לנו יכולת לעמוד עם נשק קוונוונציונלי מול הערבים, בתנאים הכי גרועים. (...) ב־73' היה רגע שמשה דיין חשש שאנחנו מפסידים את המלחמה, והוא ניסה לרמוז בפורום מוגבל, שהיו בו חוץ מגולדה גם גלילי ויגאל, שאולי אנחנו צריכים, **בצורת איום או פיצוץ ניסיוני וכדומה**, להגיד לערבים שייזהרו. אם כי דדו היה אופטימי, אבל משה [דיין] היה פסימי לגמרי, גם גלילי וגם יגאל [אלון] אמרו לגולדה שזה שיגעון, שאסור לעשות את זה, ואנחנו ננצח עם מה שיש לנו. והיא קיבלה את הדעה הזו ודאגה ששום ניסיון כזה לא יבוצע... העניין הזה דלף בצורה כזו או אחרת גם לעיתונות (...) לא דלף שם, שהתפקיד המכריע של גלילי ויגאל בהשפעה על גולדה, שתעמוד נגד הלחץ של משה דיין (הדגשות המחבר).[10]

בשל העובדה שסיני לא פירט בראיון המצולם מעבר למילים "הפגנה" של "אופציה גרעינית", כהן תוהה בטקסט נלווה לראיון, מה התוכן הקונקרטי של "הפגנה". כהן מציין, בצדק, שלא דובר על שימוש בנשק גרעיני נגד מטרות צבאיות או אזרחיות, ומעלה השערות לגבי סוג ה"הפגנה". העדות החדשה מלמדת שדיין הציע לשקול לא רק "פיצוץ ניסיוני", אלא גם איום ישיר בהפעלת נשק גרעיני.

אמינות הסיפור ותיקוף הזמן (7.10.73) מתחזקים על סמך עדותו של מפקד חזית הדרום במלחמה, חיים בר־לב, שפורסמה בחודש ספטמבר האחרון. בר־לב התייחס לשיחה שקיים עם גולדה מאיר:

> ביום ראשון... ראש הממשלה סיפרה לי ששר הביטחון שביקר בחזיתות חזר והודיע לה שהוא מודה שטעה בכוחו של צה"ל, טעה בהערכת האויב, והמצב נואש. לדעתו צריך ברמה להתקפל עד המדרגה מול הירדן, ולהיאחז בה עד הכדור האחרון. בתעלה צריך להתקפל עד המְצָרים ואם זה לא יעזור, להשתמש באמצעים בלתי־קונוונציונליים נוסח 'תמות נפשי עם פלשתים'... ראש הממשלה עשתה עליי רושם מזועזעת פחות מהסיטואציה, ויותר מתנודותיו של שר הביטחון.[11]

בעיקרו של דבר, ככל הידוע לנו מהעדויות הגלויות, זו הפרשה כולה: דיין הציע הצעה – והיא נדחתה על הסף. עם זאת, בספרות קיימים מספר תיאורים של אותה ישיבה ועדות אחת – שאינם מסתדרים עם התיאור והעובדות שהבאנו.

תיאורים שונים של הפרשה:

היות שאיננו עוסקים בגלגולים ההיסטוריוגרפיים של הפרשה, די אם נציין שסימור הרש (אליו מתייחסים רוב העוסקים בפרשה) הקדיש לסוגיה הגרעינית במלחמה פרק שלם בספרו "ברירת שמשון", ובו טען שבישיבה האמורה (הוא מציין שהתקיימה ב־8 באוקטובר) נתקבלו שלוש החלטות מרכזיות:

א. לצאת להתקפת־נגד בחזית המצרית.
ב. לפרוס ולחמש את כלי הנשק הגרעיניים "למקרה של התמוטטות מוחלטת".
ג. ליידע את ארצות־הברית בדבר ההחלטה האחרונה ולבקש ממנה לספק נשק, תחמושת וציוד.[12]

ביום עיון שהתקיים בשנת 1996 התייחס יובל נאמן לטענות אלו, שהלכו והתרבו בספרות, ובמאמר שהתבסס על הרצאתו הדגיש שלא התקבלה שום החלטה לפרוס את "מאגר הנשק הגרעיני", ואין קשר בין הסיוע האמריקאי לסוגיה הגרעינית. נאמן כתב:

> בהחלט אפשר לצפות שכל מי שאחראי לתשתית גרעינית ולארגון צעדים גרעיניים נוספים – בין שמדובר בפיתוח, בייצור או בהעלאת רמת המוכנות – יבוא אל ראש הממשלה בתחילת המלחמה ויברר אם צפויות נסיבות כאלה. התייעצות כזו הייתה צריכה להתקיים בין ה־6 ל־8 באוקטובר. (...) מתשובתה של ראש הממשלה **אי־אפשר** היה להסיק שיש צורך בפריסה. ייתכן שהיא הצביעה (והייתה צריכה להצביע) על רמה מסוימת של מוכנות הטילים האסטרטגיים, יהיו אשר יהיו ראשי־הנפץ שלהם, ועל כמה צעדי מגן בתחום הגרעיני, כמו למשל הפסקת פעולתם של הכורים הגרעיניים למשך כל המלחמה, כדי להקטין את הסיכונים במקרה של הפצצה" (הדגשות המחבר).[13]

עדותו של נאמן משלימה את עדותם של סיני ובר־לב, ואין סיבה נראית לעין להטיל ספק במהימנותם. בהמשך נתייחס לעמדתו של דיין, אולם תחילה יש להתייחס לשתי תזות מרכזיות המופיעות בספרות הנוגעות לסוגיה.

סחיטה ואיומים – עדותו של וויליאם קוונדט:

בספרות שנכתבה על העלאת הכוננות הגרעינית הישראלית בתחילת המלחמה, עלו שתי תזות עיקריות:

א. ישראל עשתה מניפולציה בכוחותיה הגרעיניים (בעיקר בפריסה ובחימוש טילי קרקע־קרקע "יריחו" בראשי חץ גרעיניים) מתוך מטרה שלוויין סובייטי יקלוט את היערכות הטילים הבליסטיים הישראליים, וחשיפתם תביא לבחינה מחודשת של תוכניות המלחמה הערביות (למצרים לא הייתה טכנולוגיה דומה).[14]

ב. פריסת הטילים וחימושם בראשי חץ גרעיניים נועדה למלא תפקיד פוליטי – אמצעי לחץ ביחסי ישראל־ארצות־הברית, ולשכנע את האמריקאים בדבר נחיצות סיוע בנשק ובציוד לישראל (דבר שהוביל ל"רכבת האווירית").

במחקר שנערך על ידי חמישה חוקרים (ביניהם אבנר כהן) ופורסם בשנה החולפת (2013), ניסו החוקרים לברר את הממד הגרעיני של המלחמה ולבחון האם התזות הקיימות במחקר נתמכות בעובדות כלשהן – ולא בשמועות וברכילות. בעודם מציינים שאין הוכחות מוחלטות לכך שישראל ביצעה שינויים כלשהם במערך הגרעיני שלה בזמן המלחמה, והם אינם נוטים לקבל את התיאורים שהופיעו בספרות עד עתה, הם דנים באריכות במקור היחידי – האמין מבחינתם – הטוען שאכן האמריקאים קלטו שינויים בהיערכות הגרעינית הישראלית. המקור הוא וויליאם קוונדט (Quandt), שבזמן המלחמה היה חבר במועצה לביטחון לאומי ועוזרו של שר החוץ, הנרי קיסינג'ר.

קוונדט הוא היחידי בממשל האמריקאי שכתב ודיבר בפומבי לאורך השנים על הממד הגרעיני הישראלי של המלחמה. עם פרסום ספרו של הרש (1991), כתב:

> I was close enough to those events as a member of the National Security Council staff that I doubt that an explicit threat was made by [Israeli Ambassador Simcha] Dinitz [as alleged by Hersh]. We did know **around this time**, however, that Israel had placed its Jericho missiles on alert. I did not know what kind of warheads they had, but it did not make much sense to me that they would be equipped with conventional ordnance. I assume others agreed.

קוונדט כתב שאין לו עדות ל"סחיטה" ישראלית, אולם:

> [W]e knew that a desperate Israel might activate its nuclear option. This situation, by itself, created a kind of **blackmail potential**. (הדגשות המחבר)[15]

החוקרים מציינים שמלבד עדותו של קוונדט לא מצאו כל ראיה נוספת לשינויים במערך הגרעיני הישראלי, ומקבלים כמהימנים את דבריו (הם ראיינו אותו מספר פעמים) כי מתישהו בין ה־7 ל־9 באוקטובר (קוונדט השמיע לפניהם – ולאורך השנים גם בכתב – מספר גרסאות בשיחות שונות) הגיע מידע מודיעיני שלפיו ישראל העלתה את המוכנות של טילי "יריחו".[16] קוונדט הדגיש שהעלאת המוכנות הגרעינית הישראלית לא נדונה בדרגים גבוהים יותר. הם טוענים – ואין סיבה לפקפק בכך – שקוונדט הוא אדם אמין, נטול אג'נדה ואינטרסים בפרשה זו, וכן שלא שינה את גרסתו לאורך יותר מעשרים שנה, ולכן עדותו קבילה. החוקרים מציינים כי אינם חושבים שהתבצעה "סחיטה", אולם סביר שישראל עשתה שינויים (בדיקה, הכנה, העלאת כוננות) במערכות השיגור הגרעיניות כחלק מההיערכות המלחמתית.[17]

האם קוונדט אכן לא שינה את גרסתו, כפי שטוענים מחברי המחקר? הדעות חלוקות. באותו דיון משנת 1996 שממנו הובאו דבריו של נאמן לעיל, אמר קוונדט דברים שונים מעט ממה שכתב בשנת 1991 או ממה שהוא טוען היום, כפי שניתן ללמוד מדברים שכתב נאמן. האחרון ציין שקוונדט האשים את ממשלת ישראל

> בשימוש ביכולת הגרעינית הישראלית כאמצעי סחיטה להשגת חימוש אמריקני. לדבריו, המודיעין האלקטרוני האמריקני קלט בשני ימי המלחמה הראשונים **עלייה תלולה** בכוננות ובהיערכות 'היחידות הגרעיניות' בישראל, והדבר נתפס כ'מסר' מרומז שתוכנו – 'אם לא תסייעו לנו בטנקים ובמטוסים, תיאלץ ישראל לעבור למערך הרתעה גרעינית ממומש וגלוי' (הדגשת המחבר).[18]

במסגרת הסדרה הדוקומנטרית "לא תשקוט הארץ" ששודרה באוקטובר 2013 בערוץ הראשון בטלוויזיה הישראלית, נשאלו מספר בכירים בממשל האמריקאי על העלאת הכוננות של טילי "יריחו" וההשתמעויות הגרעיניות שקוונדט סיפר עליהן. קיסינג'ר ציין שאם הדבר התרחש, "זה מעולם לא הובא לתשומת לבי, ולא אני ולא ניקסון, ולדעתי גם לא איש בממשל, קיבל רמז כלשהו שהעניין נשקל או שהוא [הנשק] הוצג". דברים דומים אמר הגנרל ברנט סקאוקרופט (Scowcroft), משנהו במועצה לביטחון לאומי.[19]

מכיוון שמחברי המחקר ניסו למצוא סימוכין נוספים לטענותיו של קוונדט – שאותם לא מצאו אצל קיסינג'ר או סקאוקרופט, הם פנו לג'יימס שלזינג'ר (Schlesinger), שר ההגנה האמריקאי בזמן המלחמה, שציין בפניהם שגם הוא לא זוכר תרחיש דומה. לדידם, העובדה ששלזינג'ר אינו זוכר פרשה דומה אינה מלמדת הרבה, משום שייתכן כי הוא לא קרא את הדוח שהגיע לידיו של קוונדט בגלל כמות החומר שהונחה על שולחנו(!), או מכיוון שלא ייחס לו משמעות. לא זו בלבד, החוקרים טוענים כי אפשר ששלזינג'ר אינו זוכר שקרא את הדוח.[20] הם מעלים תהיות נוספות, מדוע אין מידע כלשהו התומך בעדותו של קוונדט: אולי

הדוח לא קוטלג כהלכה, אולי אבד ואולי הועלם בכוונת מכוון בשל הסודיות האופפת את פרויקט הגרעין הישראלי.[21]

עדות התומכת בגרסתו של קוונדט ניתן למצוא בסרט נוסף ששודר, "1973 – יומן מלחמה", שבו מרואין סאמח סייף אל־יאסל, מפקד המודיעין הצבאי במצרים בזמן המלחמה, המספר ששירות המודיעין ידע על העלאת רמת הכוננות הגרעינית "החל מהרגע שכל הכוחות המצרים כבר ישבו על הגדה המזרחית של תעלת סואץ". יש להטיל ספק בעדות זו, ולו רק מהסיבה שלמצרים לא הייתה – ועדיין אין – טכנולוגיה מתאימה,[22] אולם ככל הנראה היא תומכת בעדותו של קוונדט, המרואיין גם הוא בסרט, שחוזר ומספר על כך שהמודיעין האמריקאי ידע שטילי "יריחו" הוכנו לשימוש והוצבו על כני השיגור במצב של כוננות גבוהה.[23]

אולם, בשל העובדה שאין בכיר אחד בממשל האמריקאי שזוכר אירוע של פריסה וחימוש טילי "יריחו" כחלק מהעלאת הכוננות הגרעינית הישראלית בימים הראשונים של המלחמה, ואין אף לא מסמך אחד היכול ללמד דבר דומה (מחברי המחקר כותבים שהם עברו על מסמכים מסווגים ולא־מסווגים רבים), יש לתהות האם קוונדט צודק בקביעותיו, או שאולי הוא פשוט התבלבל (ומתבלבל) עם אירוע אחר.

זה שנים ידוע שב־17 באוקטובר גילה לוויין אמריקאי פריסה של שתי חטיבות טילי "סקאד" סובייטים באזור הדלתה של הנילוס. היה חשש שהטילים חמושים בראשי נפץ גרעיניים בלתי־מוסווים, וכשמידע זה הגיע לישראל הורה הרמטכ"ל, דדו, על פריסת סוללה של טילי "יריחו". נאמן סיפר לימים:

> הרמטכ"ל הורה **לא** להסוות את הסוללה, בהנחה שהלווייניים הסובייטים יקלטו את המסר של פריסה נגדית והידיעה תועבר לס[א]דאת. המצרים היו צריכים לנחש באיזה ראשי נפץ חומשו הטילים הללו (הדגשת המחבר).[24]

בראיון שנערך עמו בשנת 1998, ציין נאמן שזו הפעם **הראשונה** שנעשתה פריסה של טילי "יריחו", והדגיש שאת ההוראה לפרוס את הסוללה נתן דדו – ולא מאיר או דיין – דבר המלמד, להערכתי, שהטילים הישראליים לא היו חמושים בראשי חץ גרעיניים.[25]

לא נדון בפרשה זו, אולם האם יכול להיות שממרחק השנים, קוונדט פשוט התבלבל?[26] האם ייתכן שהשינוי שנקלט על ידי האמריקאים בכוננות סוללת טילי "יריחו" לא התקיים בימים הראשונים של המלחמה, אלא כ־11 יום לאחר פתיחתה? סביר. האם יכול להיות שהעלאת רמת הכוננות הגרעינית הישראלית לא נדונה על ידי האמריקאים, וכל מקבלי ההחלטות פשוט שכחו ממנה? סביר פחות. דבר זה גם מסביר מדוע אין שום עדות או ראיה התומכים בגרסתו של קוונדט. יש להדגיש שקוונדט לא ידע שהטילים חומשו בראשי חץ גרעיניים – אלא רק טען שזו הסיבה ההגיונית היחידה להציב אותם. כלומר, זוהי פרשנות ולא עובדה.

מנגד, אם גרסתו של קוונדט נכונה – אזי יש להסביר אחת מהאפשרויות הבאות:

א. עדותו של סיני אינה נכונה, ואכן התקבלה החלטה באותה ישיבה להעלות את הכוננות הגרעינית.

ב. על אף שהצעתו של דיין לבצע הפגנה כלשהי של יכולותיה הגרעיניות של ישראל נדחתה על הסף, דיין עשה מהלכים כלשהם, מאחורי גבה של מאיר, כדי לקדם את המערך הגרעיני.

החוקרים מאמצים את אופציה ב׳ ומסכמים:

> Our assessment, then, is that, in the very earliest days of the Yom Kippur War… Israeli officials – possibly at a level below the Prime Minister – ordered key elements of the Israeli nuclear weapons enterprise, probably including the Jericho ballistic missiles, to take steps to increase their readiness and alert status as a defensive or precautionary step in light of the dramatic, and possibly grave, situation that Israel appeared to face. This step was not intended by the responsible authorities of the Israeli government as an attempt to "blackmail" or otherwise induce action by the United States. We further assess that at least some of these steps, particularly the order to alter the status of Israel's nuclear delivery systems or the alteration itself (possibly including the assembly of certain weapons systems, including nuclear weapons), was detected by U.S. intelligence, and that a report detailing this development was disseminated within the U.S. government, probably to a very small number of concerned officials at senior levels. We assess that this report had no significant impact on the decision-making within the U.S. government. We also judge that it is unlikely that the Israelis intended to send a nuclear signal to other parties, namely the Arabs and/or Soviets, by changing the status of their nuclear delivery systems[27].

תובנות

בהתבסס על ההערכות ההיסטוריות המתוארות, המחקר שהזכרנו מציג שלוש תובנות על העידן הגרעיני:

א. **"האופן שבו מתפרשות פעולות בתחום הגרעיני"**: בניגוד לטענה המקובלת, שינוי במערך הכוחות הגרעיני האופרטיבי לאו דווקא מוביל לשינוי תפיסה – אצל יריב או ידיד – ביחס לכוונותיה של מדינה גרעינית, ולאו דווקא נתפס כהעמקת חוסר היציבות או כהסלמה נוספת במשבר.[28]

ב. **"גורמים ביורוקרטיים וארגוניים באיתותים גרעיניים"**: מכיוון שמסקנתם של החוקרים היא שדיין פעל תוך עקיפת ראש הממשלה, הם מסיקים ש"פעולה שעלולה להיראות כפעולה מכוונת ומתואמת של מדינה יכולה, במקרים מסוימים,

להתפרש בצורה מדויקת יותר כתוצאה [של פעולה] של מגזר ממשלתי ולא של המדינה בכללותה".[29]

ג. **"באיזו מידה נחוצים או משמעותיים איתותים [גרעיניים]?"**: החוקרים גורסים שמניפולציות שישראל עשתה במערך הגרעיני לא השפיעו על הערכות השחקנים האחרים, וזאת מכיוון שהללו כבר ידעו שלישראל יש יכולת גרעינית, וכן שהיא תשתמש בה במידה שהערבים "ילחצו חזק מדי".[30] לפיכך, המניפולציות לא זכו להתייחסות מהותית (אם בכלל). תובנה שעולה מכך, לדידם, היא ש"איתותים גרעיניים" אינם משפיעים באופן ניכר, כל עוד השחקנים האחרים מודעים ליכולות ולקווים האדומים של המדינה המאותתת.[31]

אין משמעות לדיון אסטרטגי צרוף ללא ממד היסטורי־פוליטי. זאת מהסיבה שכל דיון אסטרטגי מוליך ל"תיקו" שפתרונו הוא הניסיון ההיסטורי, וככל שרבים הניגודים בין קובעי המדיניות, כך רבות המסקנות האסטרטגיות הסותרות המצויות בספרות העשירה על הנשק הגרעיני. אם נכונה הערכתי שקוונדט התבלבל בתאריכים, אזי אין צורך – כפי שעשו החוקרים – לחפש הוכחה להעלאת הכוננות הגרעינית הישראלית או להעלות השערות על השלכות מהלך זה על המערכה, וזאת משום שהוא לא התרחש. מכך גם מתחוור שתובנות החוקרים אינן נתמכות בעובדות היסטוריות, גם אם יש בחלקן מידה של אמת. אולם, אפשר בהחלט ללמוד מפרשה זו כמה דברים על העמדה הישראלית בסוגיה הגרעינית ועל הוויכוח בצמרת הפוליטית בנוגע אליה – וזהו, לדידי, הדבר המשמעותי.[32]

עוד לפני שהכור בדימונה הפך לעובדה ומראשית דרכו של פרויקט הגרעין, התקיים ויכוח בהנהגה הישראלית בשני שלבים: האם נכון שישראל תצטייד בנשק גרעיני, ומה תהיה מדיניותה הגרעינית כשתשלים את הפרויקט.[33] בוויכוח זה, כאשר פרויקט הגרעין הגיע לשלבים מכריעים, התבלטו שתי עמדות עיקריות: עמדה אחת חתרה לאימוץ הרתעה גרעינית מפורשת, ועמדה שנייה גרסה שאסור לישראל לחשוף את יכולתה הגרעינית, שכן הדבר עלול, בין היתר, להוביל למרוץ חימוש גרעיני במזרח התיכון. מחלוקת זו פילגה את מקבלי ההחלטות למחייבים ולשוללים של הרתעה גרעינית מפורשת. אישים כמשה דיין ושמעון פרס חתרו לאימוץ הרתעה מפורשת, והאחרון אף הציע, בימי ההמתנה שקדמו למלחמת ששת הימים, לבצע ניסוי גרעיני – ולמנוע את המלחמה באמצעות חשיפת יכולותיה הגרעיניות של ישראל.[34]

הוויכוח על מדיניות הגרעין הישראלית והופעתו כוויכוח בין מחייבי העמימות ושוללים נמשך לאורך שנים רבות,[35] ומבין המדינאים שתמכו בהרתעה מפורשת, דיין היה הפומבי מכולם. בשנות השישים והשבעים הצהיר לא פעם בפומבי על תמיכתו בחימוש גרעיני, וימים אחדים לפני הבחירות של 1965, כשנשאל על כך, קבע ש"לוא אפשר היה לגשת לחנות ולקנות נשק אטומי, הייתי תומך בכך".[36]

בשנות השבעים הכריז פעמים רבות שנשק גרעיני עתיד להגיע לאזור המזרח התיכון, ולפיכך ישראל צריכה להצטייד בארסנל גרעיני.[37] בשנת 1976, בהקשר לדיון על מלחמת יום הכיפורים, אמר שישראל צריכה לייצר נשק גרעיני, הואיל ואינה יכולה להתמודד עם התעצמות הערבים. במידה שתהיה צפויה סכנה של **חורבן** מדינת ישראל, הדגיש, עליה להשיב על כך לא בתוספת של טנקים, אלא בריכוז עוצמתי של נשק גרעיני.[38] היה בכך רמז ברור לעמדתו בזמן המלחמה.

בספרות (וגם במחקר האמור), מקובל לייחס את הצעתו של דיין לפאניקה שבה היה מצוי כשפרצה המלחמה. אני, לעומת זאת, רואה את הצעתו כמשתלבת בהשקפתו הביטחונית.[39] אילו חשפה ישראל את יכולותה הגרעינית (ואין זה משנה כרגע האם הייתה עושה זאת באמצעות איום או ניסוי), הדבר היה מוביל לפגיעה במדיניות העמימות הגרעינית. דיין סבר שהנשק הגרעיני הישראלי צריך למלא תפקיד מרתיע בסכסוך, והשענת ביטחון ישראל על הרתעה גרעינית מפורשת הייתה מאפשרת לה גבולות גזרה נוחים יותר במשא־ומתן מול הערבים וחזרה לגבולות 67′ ביתר קלות (עקב הערכתו שהרתעה מפורשת מייתרת את הצורך בגבולות בני־הגנה). תימוכין לכך מצאתי, בין היתר, באחת משיחותיי עם סיני, שבה הדגיש שהצעתו של דיין השתלבה בהשקפתו הכללית לגבי מקומו של הנשק הגרעיני במדיניות החוץ הישראלית.

מסקנה חשובה שניתן להסיק ממכלול העדויות שעומדות לרשותנו היא על איתנותה של העמדה הישראלית, המצדדת בכך שישראל אינה חושפת את יכולותיה הגרעיניות, והן אינן ממלאות תפקיד אופרטיבי בדוקטרינת הביטחון הישראלית. אכן, התקיימו (וקיימות) מחלוקות בהנהגה הישראלית ביחס לתפקיד שיכולותיה הגרעיניות של ישראל צריכות למלא בסכסוך – אולם חרף מחלוקות אלו, העמדה של מדיניות החוץ והביטחון הישראלית בסוגיה זו היא לרוב אחידה: ישראל לא תהיה המדינה הראשונה שתכניס נשק גרעיני לאזור.

הוויכוח על מדיניות הגרעין הישראלית בין מחייבי העמימות ושוללי‌ה נמשך לאורך שנים רבות; מבין המדינאים שתמכו בהרתעה מפורשת, דיין היה הפומבי מכולם

ישראל אימצה מדיניות של עמימות ויכולותיה הגרעיניות אינן ממלאות תפקיד גלוי במערך הצבאי האופרטיבי, ובשל כך קשה להעריך כיצד יכול היה "איתות גרעיני" ישראלי למלא תפקיד במצב משברי כלשהו, והדיון נשאר בתחום הספקולציה. מחברי המחקר טוענים ש"איתותים גרעיניים" במקרה הישראלי אינם משפיעים בצורה איכותית על השחקנים האחרים – אולם טענה זו אינה מגובה בעובדות.[40] מנגד, אטען, הצעתו של פרס לבצע ניסוי גרעיני – "איתות גרעיני" – בימים שקדמו למלחמת ששת הימים נועדה למנוע את המלחמה – האם אין זה משמעותי דיו?[41] אין בכך כדי לטעון שיכולתה הגרעינית של ישראל מילאה תפקיד מרכזי בסכסוך

הישראלי־ערבי, כפי שטוענים אחדים (וזאת, לשיטתי, משום שישראל לא עשתה "איתותים"), אלא רק להדגיש את העובדה שאין ראיות במקרה הנדון למניפולציה במערך הגרעיני – ולפיכך גם לא ניתן לקיים דיון היסטורי על ההשפעה של "איתות גרעיני" על שחקנים אחרים.

עם זאת, במובן רחב יותר, בעקבות הפרסום הרב בשנת 1976 שחשף את הצעת דיין שלוש שנים קודם לכן, ובעקבות העובדה שדיין לא הכחיש את הפרסומים, אלא רק טען שהדבר "אבסורד", התחזקה המוטיבציה להתגרען במדינות שכנות, ובמצרים בפרט.[42] דווח שהפרסומים הגבירו את החרדה בקהיר וחיזקו את מחייבי הפיתוח הגרעיני במצרים. אלה טענו שזו תגובה לדבריו של דיין, החותר לבסס את האסטרטגיה הישראלית על כוח הרתעה גרעיני.[43]

תובנה ב' של החוקרים, המנוסחת בלשון מדעית, גורסת שלעיתים מניפולציה במערך הגרעיני אינה פעולה מכוונת של "המדינה" אלא של גורם ביורוקרטי או ארגוני – אך הם אינם מציגים מקרה היסטורי כלשהו התומך בתובנה מרחיקת לכת זו. לפי מקורותינו, דיין לא נתן שום הוראה לבצע מניפולציה במערך הגרעיני ולא עקף את גולדה מאיר, למרות שתמך בהרתעה גרעינית מפורשת. על אף חוסר הבהירות והערפול המכוון בכל הקשור לתהליכי קבלת החלטות בנושא הגרעין הישראלי – ניכר שהפרויקט מצוי בפיקוח הדוק ועם נהלים ברורים, ו"מחטפים" אינם אפשריים.[44] אין להתבלבל ולזהות פעולה כלשהי בתחום אבטחת מתקני גרעין או אמצעי שיגור כ"איתות" או דבר דומה – יש להניח שאלו פעולות הננקטות בשעת חירום. במקרה האמור, נטען שישראל פרסה טילי "יריחו" וחימשה אותם בראשי חץ גרעיניים – פעולה שמקבלי ההחלטות בישראל ידעו שתיקלט על ידי ארצות־הברית (וגם על ידי ברית־המועצות, במידה שהסוללה תהיה חשופה במשך זמן מספיק).

> ישראל אימצה מדיניות של עמימות ויכולותיה הגרעיניות אינן ממלאות תפקיד גלוי במערך הצבאי האופרטיבי. בשל כך קשה להעריך כיצד יכול היה "איתות גרעיני" ישראלי למלא תפקיד במצב משברי כלשהו

מקבלי ההחלטות בארצות־הברית, בברית־המועצות ובמדינות הערביות ידעו באוקטובר 1973 כי לישראל יש יכולת גרעינית. עם זאת, ידיעה זו לא מנעה ממצרים ומסוריה לצאת למלחמה נגד ישראל, אז או בשנת 1967. במילים אחרות, כושרה הגרעיני של ישראל לא הרתיע את יריבותיה מפני יציאה למלחמה קונוונציונלית גדולה. סיבה מרכזית לכך היא מדיניות העמימות הגרעינית, שגרמה להוצאת המרכיב הגרעיני הישראלי מהסכסוך האזורי. במילים אחרות, בשל מדיניות העמימות, ישראל אינה נוטה לבצע "איתותים גרעיניים", ולפיכך מועטה ההשפעה של כושרה הגרעיני על הסכסוך. מנגד, להערכתי, אילו חימשה ישראל טילי "יריחו" בראשי חץ גרעיניים בימים הראשונים של המלחמה, הדבר היה מוביל לשינוי תפיסה מהותי

בארצות־הברית ובמדינות נוספות (והרי מדוע הציע שר הביטחון את ההצעה?), אולם מכיוון שלדעתי, מהלך זה לא התרחש – לא היה צורך בהערכה מחדש של כוונותיה של ישראל.

אחת הסיבות לכך שלא היה צורך בשינוי תפיסה ביחס לפרשה האמורה היא שמקבלי ההחלטות בישראל ובארצות־הברית ידעו שתוכנית המלחמה המצרית "צריחים גבוהים" מיועדת לכיבוש שטח בעומק של עד עשרה קילומטרים ממזרח לתעלה, וכי אין בכוונת מצרים להתקדם בשלב זה הלאה.[45] כך שמנקודת מבט אמריקאית, במידה שאכן היו מחמשים טילי "יריחו" ביום השני של המלחמה, הדבר לא נועד להגן על ישראל מפני כיבושה על ידי המצרים והסורים (כפי שטענו מרבית המחברים המתייחסים לפרשה הגרעינית), אלא למטרות אחרות, פוליטיות.

לסיכום, בהתייחס לחלק ההיסטורי, ישראל לא ביצעה כל "איתות גרעיני" בימים הראשונים של מלחמת יום הכיפורים, והצעתו של דיין נבלמה וירדה מהפרק מיד כשעלתה. כמו כן, ישראל לא "סחטה" את ארצות־הברית, ואין קשר בין "הרכבת האווירית" לשינויים במערך הגרעיני הישראלי. אין עדויות לכך שדיין פעל בניגוד להוראתה של מאיר וקוונדט, לדעתי, מתבלבל עם מידע שנגע לפרשה מאוחרת יותר. בהתייחס לחלק התיאורטי: (א) תובנות החוקרים שלפיהן שינויים במערך הגרעיני לאו דווקא מובילים להסלמה ולשינוי תפיסה אצל מדינה אויבת או ידידה – אינן נתמכות בראיה כלשהי במקרה הנדון. בנוסף, (ב) אין ראיות לכך שהחלטתה של גולדה מאיר הופרה, ולפיכך קביעת החוקרים (ואולי רמז ביקורתי על האופן שבו מתקיים הפיקוח על המערך הגרעיני) שמניפולציות במערך הגרעיני נעשות גם "מאחורי הגב" של הסמכות המורשית – שגויות. כמו כן, (ג) טענת המחברים שאין משמעות ל"איתותים גרעיניים" בזמן משבר אינה נתמכת בשום ראיה. לדעתי, אילו בחרה ישראל "לאותת" במהלך המלחמה, היו לכך השלכות על המערכה, ויותר מכך. למעשה, הסיבה לכך שמקבלי ההחלטות בפרשה האמורה התנגדו להצעתו של דיין לאיים או לערוך ניסוי גרעיני הייתה הערכתם הנכונה ש"איתות גרעיני" ירע את מצבה של ישראל – כלומר, ל"איתות" יש משמעות.

> ישראל לא ביצעה כל "איתות גרעיני" בימים הראשונים של מלחמת יום הכיפורים, והצעתו של דיין נבלמה וירדה מהפרק מיד כשעלתה

הערות

1 די אם נציין את מאמרו של רונן ברגמן, "לחץ אטומי", 4 באוקטובר 2013, **ידיעות אחרונות**; Avner Cohen, "When Israel Stepped Back From the Brink", *The New York Times*, October 3, 2013; אמיר אורן, "במלחמת יום כיפור הציע דיין להכין אופציה גרעינית וגולדה סירבה", **הארץ**, 3 באוקטובר 2013.

2 היסטוריה קצרה על טילי "יריחו" ימצא הקורא במאמרו של רונן ברגמן, "חומות יריחו", **ידיעות אחרונות**, 17 בפברואר 2012.

3 לא אסקור את המופעים הרבים בספרות הממחזרים טענות אלו. די אם אציין את הרש, מ. סימור, **ברירת שמשון**, ידיעות אחרונות, 1992, תל־אביב, עמ׳ 166–176; אנדרו ולסלי קוקבורן, **יחסים מסוכנים: הקשרים החשאיים והחסויים ביחסי ישראל־ארצות־הברית**, מעריב, תל־אביב, 1992, עמ׳ 165–166; Howard Blum, **The Eve of Destruction: The Untold Story of the Yom Kippur War**, Harper Collins, 2003, pp. 227-229; הפרשה אף שימשה בסיס לספרות יפה. ראו, לדוגמה, טום קלנסי, **כל הפחדים כולם**, מעריב, תל־אביב, 1992. עמ׳ 14–15.

4 Elbridge Colby, Avner Cohen, William McCants, Bradley Morris, William Rosenau, "The Israeli 'Nuclear Alert' of 1973: Deterrence and Signaling in Crisis", *CNA Strategic Studies*, April 2013. ניתן לצפייה באתר: http://www.cna.org/sites/default/files/research/DRM-2013-U-004480-Final.pdf. (להלן: **כוננות גרעינית**).

5 "The Politics of Death", *Time*, April 14 1976.

6 הראיון המצולם (עם דברי הסבר) מופיע באתר מכון ווילסון: http://www.wilsoncenter.org/arnan-sini-azaryahu

7 סיני סיפר על הפרשה בקצרה בספרו ושם ציין שהרמטכ״ל, דדו, התנגד להצעה. ראו: ערמוני אורה, **חבר ואיש סוד**, הקיבוץ המאוחד, תל־אביב, 2008, עמ׳ 206. אציין שהפרשה הוזכרה לראשונה אצל יאיר עברון, שהתבסס על שיחות עם סיני. לפי עברון, כלומר, לפי עדות סיני אז, הצעתו של דיין עלתה בישיבה בלילה שבין ה־8 ל־9 בחודש. ראו: Yair Evron**, Israel's Nuclear Dilemma**, Routledge, London, 1994, pp 71-72.

8 אבנר כהן, **הטאבו האחרון**, כנרת, זמורה־ביתן, אור יהודה, 2005, עמ׳ 53.

9 סיני לא זכר את התאריך המדויק של הישיבה (גם בשיחותיי אתו הדבר עלה), וכהן הוא שקבע לאחר הראיון המאוחר יותר עם סיני, שהישיבה התקיימה ב־7 לחודש, ובצדק.

10 תמלול השיחה שנערכה עם סיני ב־16 במאי 1995 מצוי בחזקתי.

11 דבריו של בר־לב פורסמו בהרחבה בכלי התקשורת. הדבר הופיע בעמודים הראשונים של העיתונים. ראו: נחמה דואק, "יומני בר־לב", **ידיעות אחרונות**, 12 בספטמבר 2013. ראוי לתקן טעות שחזרה במרבית הפרסומים: לא מדובר על יומן שבר־לב כתב, אלא על מספר מצומצם של רשימות שמפקד חזית הדרום רשם לעצמו, ולאחר המלחמה הדפיס רשימה מסודרת ושמר בכספתו. כך אמר לי בנו, ח״כ עומר בר־לב, שהעביר הרשימה לתקשורת.

12 הרש, **ברירת שמשון**, עמ׳ 166. הרש אינו חושף מקורותיו, אולם טוען שחלק מהדברים נודעו לו מפקיד בכיר ששמע את הדברים ממזכירה הצבאי של מאיר, ישראל ליאור.

13 יובל נאמן, "קישור אופרטיבי בין ישראל לבין ארצות־הברית במלחמת יום הכיפורים", עמ׳ 124–140. בתוך: צבאג שמואל (עורך), **יהודים, ישראל והסוגיה הגרעינית: אסופת מאמרים פרי עטו של פרופ׳ יובל נאמן**, המכללה האקדמית יהודה ושומרון באריאל, 2007. הציטוט מעמ׳ 128–129. (להלן: קישור אופרטיבי).

14 במהלך המלחמה הסובייטים שיגרו, אחת לשלושה ימים, לוויין תצפית סובייטי מדגם "קוסמוס" שסרק את שטחי הלחימה.

15 ראו: William B. Quandt, "How Far Will Israel Go?" *Washington Post*, November 24, 1991„ קוונדט כותב במאמר שהוא משוכנע כי "הרכבת האווירית" התממשה בעקבות החששות שישראל תיאלץ להישען על כוחותיה הגרעיניים.

16 ראו הערה מס׳ 58 ב**כוננות גרעינית**, עמ׳ 34–35.

17 **כוננות גרעינית**, עמ׳ 33–34.

18 נאמן, **קישור אופרטיבי**, עמ' 125. השוו לדבריו של כהן על עדות קוונדט בכנס, המחזקים את עדות נאמן. ראו: כהן, **הטאבו האחרון**, עמ' 50. על פניו, זה פחות או יותר מה שטוען קוונדט במאמר שהזכרנו משנת 1991.

19 אמיר אורן מ"הארץ" שימש יועץ לסדרה וערך את הראיונות. הציטוטים מופיעים במאמרו המוזכר לעיל.

20 **כוננות גרעינית**, עמ' 36–37. אפשר היה לטעון שהבכירים האמריקאים שרואיינו לא ששו לומר אמת בפרשה זו, מתוך מחויבות לשמירת מדיניות העמימות הגרעינית הישראלית; אולם, בניגוד לקיסינג'ר, לדוגמה, שעמדותיו בנושא הגרעיני מתונות, שלזינג'ר החזיק בעמדות ניציות יותר בסוגיה הגרעינית.

21 שם, עמ' 37.

22 במצרים הייתה מחלוקת לגבי פיתוח נשק גרעיני, ויש להניח שאם המצרים היו קולטים העלאה בכוננות הגרעינית הישראלית, הדבר היה משמש דלק בדיון במצרים בשלבים מוקדמים יותר. לכל הפחות, אפשר היה לצפות שפרסום הפרשה שבה אנו דנים בשנת 1976, שהוביל לדיון ער במצרים על פרויקט הגרעין הישראלי, היה מביא בכירים בצמרת המצרית לחשוף את העובדה שהם קלטו את העלאת הכוננות הגרעינית. על היחס במצרים לדימוי הגרעיני הישראלי, תוך אזכורים של הפרשה האמורה, ראו: לויטה אריאל ולנדאו אמילי, **בעיני הערבים: דימויה הגרעיני של ישראל**, הוצאת פפירוס – אוניברסיטת תל־אביב, 1994, עמ' 43–44, 77–79.

23 ראו: ראיונות בסרט "**1973 – יומן מלחמה**" ששודר בערוץ 2.

24 נאמן, **קישור אופרטיבי**, עמ' 139.

25 הראיון נערך בערוץ הראשון והוא ניתן לצפייה בקישור:
http://www.youtube.com/watch?v=E8T5jyIy7eU&feature=endscreen&NR=1

26 לא מיותר לציין שגם בארץ קיים בלבול בין פרשיות שונות וטילי קרקע־קרקע שונים. ברגמן ומלצר מתייחסים בספרם לדיון שהתקיים שעות ספורות לפני שהחלה הלחימה, ובו דנים דיין, דדו, בני פלד ואחרים על "אמצעי תגובה קיצוניים ביותר". בדיון מורה דיין להכין את טיל ה"עברי", והמחברים כותבים "מה שעל־פי התקשורת הזרה הוא שם אחר לטיל הקרקע־קרקע 'יריחו' המסוגל לשאת גם חימוש גרעיני". רונן ברגמן וגיל מלצר, **זמן אמת**, ידיעות אחרונות, תל־אביב, 2003. עמ' 49. לכאורה, סיפור זה יכול היה להשתלב בצורה כשלהי עם עדות קוונדט. אולם, ה"עברי" (רקטה ארטילרית לטווח בינוני, MAR-290) אינו סוד גדול, ואם "התקשורת הזרה" מזהה את ה"עברי" עם "יריחו", אזי יש בכך עדות להשכלת הכתבים הזרים. המחברים דנים גם בפרשה האמורה בספרם, בעמודים 136–137.

27 **כוננות גרעינית**, עמ' 50.

28 שם, עמ' 53–54.

29 שם, עמ' 54.

30 שם.

31 שם, עמ' 55–57.

32 אפשר גם ללמוד מהצעת דיין כמה דברים על מלחמת יום הכיפורים. לא נפתח סוגיה זו פה, ואפנה למאמרי: רז אדם, "הידיים ידי זעירא והקול קול דיין – מדוע לא הופעלו האמצעים המיוחדים ומה משמעות הדבר למאבק בצמרת הפוליטית בישראל ערב מלחמת יום הכיפורים", **ישראלים**, כרך 5 (2013), עמ' 162–214. ראו במיוחד עמ' 209.

33 אדם רז, "בדרך לדימונה: ראשיתה של המחלוקת על מדיניות הגרעין הישראלית", **פוליטיקה**, גיליון מס' 22, חורף 2013, עמ' 107–134.

34 אדם רז, "הממד הגרעיני ערב ששת הימים", **כיוונים חדשים**, גיליון מס' 28, יוני 2013, עמ' 147–160

35 על היבטים שונים של ויכוח זה, ראו: רז אדם, "נוכח אירען גרעינית: יתרונותיה של מדיניות העמימות הישראלית", **עדכן אסטרטגי**, כרך 14, גיליון 3, אוקטובר 2011, עמ' 15–27.

36 **מעריב**, 2 ביולי, 1965.

37 "דיין: אין לצפות שנשק גרעיני לא יגיע לאזור", **דבר**, 29 בנובמבר 1974; "דיין: עלינו להשיג אופציה גרעינית כדי שהערבים ידעו שנוכל להרסם", **ידיעות אחרונות**, 11 במארס 1976.

38 "דיין: נשק גרעיני – התשובה לסכנת חורבן על מדינת ישראל", **ידיעות אחרונות**, 28 במארס 1976.

39 אני מסכים עם אהרונסון על כך. ראו: שלמה אהרונסון, **נשק גרעיני במזרח התיכון**, כרך ב', אקדמון, ירושלים, 1995. עמ' 180. על הדוקטרינה הגרעינית של דיין ראו מאמר של מקורבו, אברהם שוויצר, "חשיבות האופציה הגרעינית, **הארץ**, 5 במארס 1975.

40 בהערה אציין שהאזכורים השונים לאורך השנים, בפרשיות שונות, ביחס לכושרה הגרעיני של ישראל הביאו בהחלט לדיון ער ומשמעותי במדינות שכנות לגבי חימוש בלתי־קונוונציונלי. אפשר לציין את "פרשת ואנונו" שאומנם אינה נכללת בקטגוריה של "איתות גרעיני", אבל אכן הביאה להגברת המתיחות באזור בסוגיה של חימוש בלתי־קונוונציונלי.

41 ב־1 ביוני 1967, ימים ספורים לפני שהחלה הלחימה, הציע פרס לערוך ניסוי גרעיני בדרום־הארץ – מהלך שלדבריו היה מרתיע את הערבים ומונע את המלחמה. הצעתו של פרס הושמעה שעות ספורות לאחר שדיין התמנה לתפקיד שר הביטחון. כידוע, נבלמה הצעתו של פרס, שמקורות שונים ומגוונים מתייחסים אליה כיום. הצעתו של פרס לבצע "איתות גרעיני" מלמדת על כך שפרס (כמו דיין) חשבו ש"איתותים" גרעיניים יכולים וצריכים בהחלט למלא תפקיד בעימותים צבאיים. על כך ימצאו הקוראים חומר רב במאמרי המוזכר לעיל "הממד הגרעיני ערב ששת הימים".

42 "דיין: אינני מעלה על דעתי אפשרות שאצטרף לליכוד", **דבר**, 6 במאי 1976.

43 "צמרת הצבא המצרי תומכת בדעה שקהיר צריכה לפתח נשק גרעיני", **ידיעות אחרונות**, 31 באוקטובר 1976.

44 אציין שבימים שקדמו למלחמת ששת הימים נתן דיין, על דעת עצמו, הוראה הקשורה לפרויקט הגרעין, ורק לאחר מכן בא לשאול לדעתו של ראש הממשלה, לוי אשכול. אולם, אדגיש, לא דובר בעניין הדומה לפרשה האמורה.

45 אדם רז, "מדינה חסרת אמצעים", **מערכות**, 452, דצמבר 2013, עמ' 60–65.

עדכן אסטרטגי מקדם בברכה מאמרים של חוקרים ומומחים בנושאים הנוגעים ו/או משיקים לביטחון הלאומי של ישראל וכן בסוגיות אסטרטגיות שעיניינן המזרח התיכון.

מאמר שיוגש למערכת כתב העת יחזיק עד 4000 מילים באנגלית / 3000 מילים בעברית, כולל הערות שוליים. יש לצרף למאמר תקציר בן 100 מילים.

המאמרים הנשלחים למערכת **עדכן אסטרטגי** יהיו מקוריים – כאלו שלא ראו אור בעבר ואינם נמצאים בבקרה בכתב עת אחר כלשהו.

המאמרים יישלחו בפורמאט WORD לכתובת:
mark@inss.org.il

מאמרים הנשלחים לעיון, מבוקרים על ידי חברי מערכת כתב העת **עדכן אסטרטגי** ועל ידי קוראים מן החוץ.

עדכן אסטרטגי