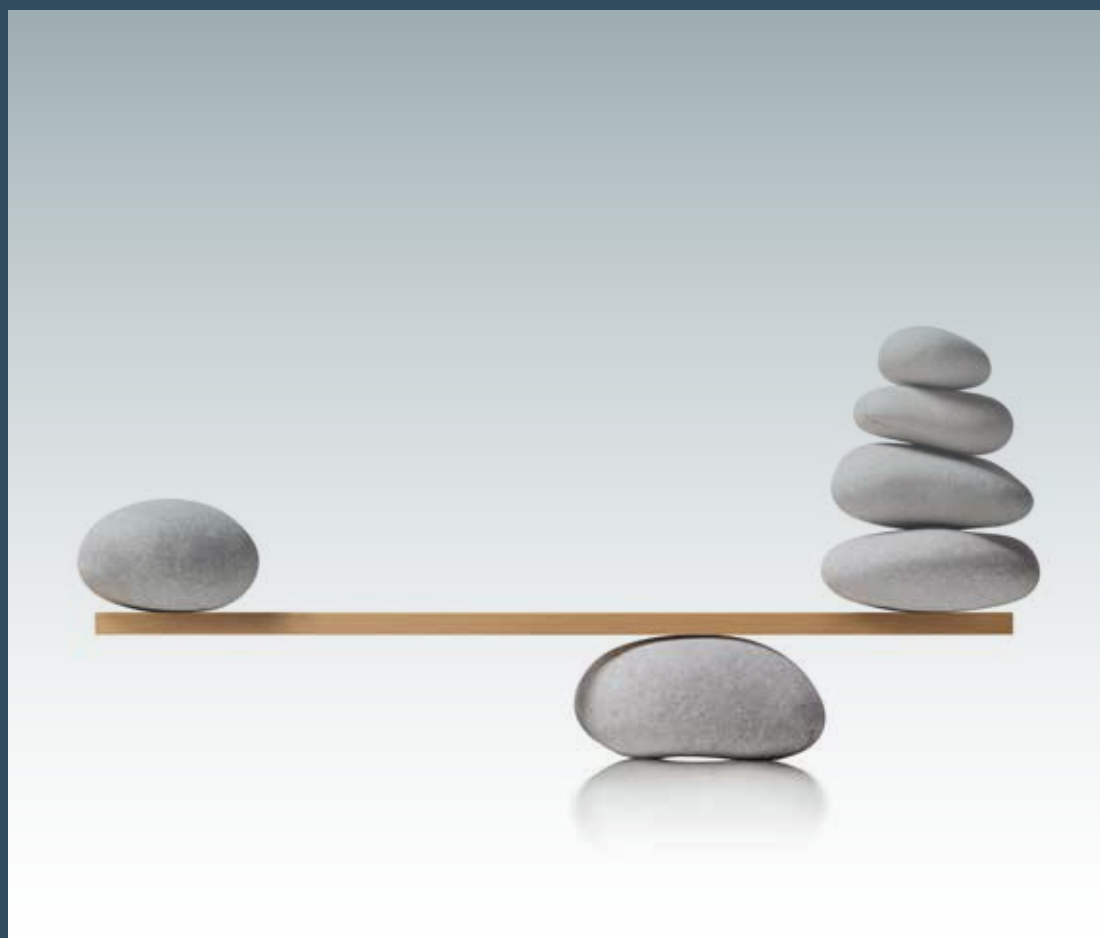




בקרת נשק ויציבות אסטרטגית במזרח התיכון ובאירופה

אמילי לנדאו וענת קורץ, עורכות

בקרת נשק ויציבות אסטרטגית במזרח התיכון ובאירופה

אמילי לנדאו וענת קורץ, עורכות

המכון למחקרי ביטחון לאומי (חל"צ)

המכון למחקרי ביטחון לאומי, המשלב בתוכו את מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, הוקם בשנת 2006. למכון שתי מטרות מוצהרות: הראשונה, היא לערוך מחקרים בסיסיים בנושאי הביטחון הלאומי של ישראל, המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית, וזאת על פי אמות המידה האקדמיות הגבוהות ביותר. המטרה השנייה, היא לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים שנמצאים, או ראוי שיימצאו, בראש סדר היום הביטחוני של ישראל.

קהל המטרה של המכון הוא דרג מקבלי ההחלטות, מערכת הביטחון, מעצבי דעת הקהל בישראל, הקהילה האקדמית העוסקת בתחומי הביטחון בישראל ובעולם, והציבור המתעניין באשר הוא.

המכון מפרסם מחקרים שהוא מצא כראויים לתשומת הלב הציבורית, תוך שמירה על מדיניות נוקשה של אי משוא פנים. הדעות המובעות בפרסומים הן של המחברים בלבד ואינן משקפות בהכרח את עמדות המכון, נאמניו או האישים והגופים התומכים בו.

בקרת נשק ויציבות אסטרטגית במזרח התיכון ובאירופה

אמילי לנדאו וענת קורץ, עורכות

אוגוסט 2016

מזכר 157

Arms Control and Strategic Stability in the Middle East and Europe

Emily B. Landau and Anat Kurz, Editors

המכון למחקרי ביטחון לאומי (חברה לתועלת הציבור - חל"ץ)

חיים לבנון 40
ת.ד. 39950
רמת-אביב
תל-אביב 6997556

טל. 03-6400400
פקס. 03-7447590
דוא"ל: info@inss.org.il

אתר המכון: <http://www.inss.org.il>

ISBN: 978-965-7425-92-3

כל הזכויות שמורות © אוגוסט 2016

הביא לדפוס: משה גרונדמן

עיצוב גרפי: מיכל סמורקובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל-אביב
עיצוב העטיפה: מיכל סמורקובץ, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל-אביב
תמונת השער: אימג'בנק, Malerapaso

דפוס: אליניר, פתח תקווה

תוכן עניינים

7	הקדמה
	שער 1 לאחר חתימת הסכם הגרעין
11	דרכה של איראן לנשק גרעיני בר־שיגור אפרים אסכולאי
19	תנאי הגישה לאתרים חשודים על פי הסכם הגרעין עם איראן: סיכונים מצד סבא"א, איראן, והמעצמות אואן אלטרמן
31	מנפט לאנרגיה גרעינית? פיתוח תוכניות גרעין אזרחי במזרח התיכון יואל גוז'נסקי וגליה לינדנשטראוס
	שער 2 נאט"ו והגנה מפני טילים
43	ההרתעה הגרעינית של נאט"ו לאחר משבר אוקראינה עזריאל ברמנט
55	הימנעות מהצלחה: צ'כיה וסוגיית המערכת האמריקאית להגנה מפני טילים אירנה קאלהוסובה
	שער 3 הדילמות האסטרטגיות של ישראל
73	ההרתעה הישראלית במאה ה־21 אבנר גולוב
87	ישראל והיציבות האסטרטגית במזרח התיכון שלמה ברום
103	מפירוק נשק גרעיני ליציבות אסטרטגית: השלכות הוויכוח העולמי המתעורר על ישראל אמילי לנדאו
115	הכותבים

הקדמה

אסופת מאמרים זו בנושאי תפוצת נשק גרעיני, הרתעה, בקרת נשק וביטחון לאומי היא תוצר של פרויקט רב־שנתי שנערך במכון למחקרי ביטחון לאומי, במסגרת התוכנית לבקרת נשק וביטחון אזורי במכון. זהו הכרך השלישי והאחרון בסדרה שנערכה בסיוע מענק תמיכה נדיב מטעם קרן היולט (Hewlett), אשר מקדמת את מטרותנו לעודד חוקרים להתמחות בתחום בקרת הנשק. בסביבה העולמית המשתנה שמזמנת אתגרים אסטרטגיים חדשים ברמה האזורית והבינלאומית גם יחד, חידוד חשיבתם של חוקרים ואסטרטגים אשר למגוון הדילמות החדשות הקשורות לבקרת נשק גרעיני הוא חיוני. דילמות אלא כוללות את האתגרים הכרוכים בריסון של מדינות נחושות ומסוכנות המקדמות תפוצת נשק גרעיני ובחיזוקו של הביטחון הלאומי, תוך שמירה על יחסי הרתעה הניתנים לשליטה בכל מקום שנשק גרעיני ממשיך להתקיים.

הנושא הראשון בקובץ מאמרים זה הוא האתגר המתמשך שמציבות תוכנית הגרעין של איראן ופעילותה בנושא, הנמשכות למרות הסכם הגרעין שנחתם בקיץ 2015. תנאי הסכם הגרעין מעוררים סוגיות מורכבות בתחום הניתוח והיישום של בקרת נשק. ההסכם קובע סטנדרטים חדשים, המציבים שאלות ביחס לקשר בינו לבין האמנה למניעת תפוצתו של נשק גרעיני. יתרה מכך, ההסכם יוצר תקדימים הן מבחינת הפיקוח העתידי באיראן והן עבור מדינות לא־גרעיניות אחרות החתומות על האמנה. על רקע זה בוחן אפרים אסכולאי את הבעייתיות של תוכנית הטילים של איראן, המהווה רכיב קריטי ביכולת השימוש בנשק גרעיני, ואשר נותרה מחוץ למשא ומתן עם איראן ואינה נכללת בהסכם. אואן אלתרמן מתמודד עם סוגיית הפיקוח והביקורת באתרים חשודים באיראן בשנים הקרובות. יואל גוז'נסקי וגליה לינדנשטראוס מעריכים את התפתחותן של תוכניות הגרעין האזרחי במזרח התיכון באווירה חדשה זו.

המאמרים מאת עזריאל ברמנט ואירנה קאלהוסובה מעבירים את הדיון לזירה הבינלאומית. הראשון מתמקד באתגרים העומדים בפני נאט"ו בניהול אסטרטגיית הרתעה גרעינית אפקטיבית, שתאזן את הצורך להגיב לאתגרים החדשים מכיוון רוסיה מול הרצון להימנע מהסלמה לא מכוונת. המאמר השני מתמקד בדילמות האסטרטגיות והפוליטיות העולות בצ'כיה ביחס לתוכניות האמריקאיות להגנה מפני טילים.

במקבץ המאמרים המסיים בוחן אבנר גולוב דילמות שישראל מתמודדת עימן בתחום ההרתעה במילניום הנוכחי, ושלמה ברום ואמילי לנדאו סוקרים את רעיון

היציבות האסטרטגית בהקשר של המזרח התיכון. ברום מתמקד באינטרסים וביחסים מדינתיים באזור, ואילו לנדאו מעריכה את השלכות הוויכוח העולמי בנושאי גרעין על ישראל – ויכוח שעבר במהלך העשור האחרון משיח המתמקד בהתפרקות מנשק גרעיני לעמדות מדיניות המשקפות יותר ויותר הבנה לגבי הצורך לשמר הרתעה גרעינית ויציבות אסטרטגית. גרסאות קודמות של שני המאמרים האחרונים פורסמו לראשונה באתר אינטרנט סגור המנוהל על ידי התוכנית להערכת יציבות אסטרטגית (POSSE) ביולי 2014, והמחברים מודים בשמחה על התמיכה הנדיבה של תוכנית POSSE בחסות תאגיד קרנגי, ניו יורק.

כמו בכרכים הקודמים בסדרה זו, גם כאן מהווים כותבי המאמרים קבוצה מגוונת, אשר יחד ובנפרד תורמים תרומה חדשה וחשובה למחקר בקרת הנשק בישראל. להבדיל מהכרכים הקודמים בסדרה, אסופה זו כוללת שלושה מאמרים שכתבו מומחי בקרת נשק עתירי ניסיון לצד מאמרים שנכתבו על ידי חוקרים צעירים יותר, וזאת במטרה להביא לידי ביטוי את אופי המחקר בתחום בקרת נשק במכון למחקרי ביטחון לאומי, המתנהל כמחקר אישי וגם כחלק מתרומה משותפת לתחום הידע.

ברצוננו להודות לג'ודי רוזן, עורכת המכון למחקרי ביטחון לאומי, על העריכה המקצועית של הכרך, ולמשה גרונדמן, מנהל הפרסומים של המכון, על עזרתו. מעל הכול – תודה לכותבי המאמרים על עבודת המחקר החשובה ועל תרומתם למאמץ המשותף.

אמילי לנדאו וענת קורץ

תל-אביב, יולי 2016

שער 1

לאחר חתימת הסכם הגרעין

דרכה של איראן לנשק גרעיני בר־שיגור

אפרים אסכולאי

11

תנאי הגישה לאתרים חשודים על פי הסכם הגרעין עם איראן:

סיכונים מצד סבא"א, איראן, והמעצמות

אואן אלטרמן

19

מנפט לאנרגיה גרעינית?

פיתוח תוכניות גרעין אזרחי במזרח התיכון

יואל גוז'נסקי וגליה לינדנשטראוס

31

דרכה של איראן לנשק גרעיני בר־שיגור

אפרים אסכולאי

תוכנית הפעולה המשותפת (JCPOA) שנחתמה בין שש מעצמות המערב לבין איראן ביולי 2015 עוסקת בעיקר בייצור החומרים הבקיעים – אורניום מועשר ופלוטוניום, אולם מזניחה במידה רבה את הפיתוח של התקן נפץ גרעיני, ונמנעת מאזכור מערכות השיגור האפשריות של נשק גרעיני. התעלמות זו הייתה מכוונת ולכן יש בה כדי להטיל ספק באמינות של כלל העסקה, שכן בנוסף לתוכנית פיתוח הטילים המוצהרת של איראן ולהישגיה, עדויות רבות מצביעות על קיומה של תוכנית לפיתוח מנגנון נפץ עם רכיבים ארוכי־טווח, שיכולה להיות להם מטרה אחת בלבד – שיגור נשק גרעיני. מאמר זה יעסוק בשני ההיבטים שהוזנחו בתוכנית הגרעין האיראנית: פיתוח מנגנון הנפץ והיכולת הפוטנציאלית לשגר נשק גרעיני ליעדים באזור המפרץ, המזרח התיכון ואף מעבר לכך. סוגיית ייצורו של חומר בקיע תוזכר בקצרה בלבד, שכן היא זוכה להתייחסות רחבה בהסכם הגרעין.

שני אירועים שהתרחשו ב־2015 הגבירו את הדאגה סביב סוגיית הגרעין האיראני: ההכרזה על כך שאיראן פיתחה טיל שיוט ארוך־טווח, וכן טיל מונחה מטרה ארוך־טווח שבוצע בו ניסוי באוקטובר.¹ הפרק הנוכחי כולל הערכה את המידע הזמין בנוגע ליכולתה של איראן לפתח מנגנון נפץ להתקן גרעיני, וכן סקירה של האמצעים הזמינים לפריסה, לשיגור ולשימוש ביכולת גרעינית זו.

שלושת שלבי הפיתוח של נשק גרעיני יכולים להתקדם כמעט במקביל, ורוב הסיכויים שזה אכן מה שקורה. רק בשלבים האחרונים יש צורך לאחד בין שלושתם לכדי נשק גרעיני אחד, שיהיה בר־שיגור. על פי הראיות הזמינות, זה המצב באיראן. נכון לקיץ 2015, יכולתה של איראן לייצר אורניום מועשר בדרגה גבוהה (HEU) לשימוש צבאי היא בלתי־מוגבלת כמעט.² למרות שהסכם הגרעין אמור להפחית בעתיד את מלאי האורניום המועשר בזמינות מידית להעשרה לרמות גבוהות, הצידוד לא יושמד, כך שלוח הזמנים לפריצה התאריך, אם כי לא באופן בלתי־מוגבל.

עיצוב מנגנון נפץ גרעיני

אף על פי שהשאיפה העקרונית היא ליצור מנגנון נפץ גרעיני קטן וקומפקטי ככל האפשר, כך שיהיה בר־שיגור בכמה שיותר אמצעים, ניתן להשיג זאת בשלבים, על פי לוח זמנים שמכתיב המשטר. לנוכח הזמינות של כמות מספקת של חומר בקיע, אם רשויות איראן יבקשו להפגין את כוחן הגרעיני בהקדם האפשרי, סביר שישתפקו בהדגמה של ניסוי תת־קרקעי. למטרה זו, אפשר שישתפקו בהרכבה "מרושלת" של הרכיבים החיצוניים של מנגנון הנפץ מחוץ למכלול הגרעיני, ויסתדרו ללא מנגנוני השיגור שאמורים להיות חסינים ולעמוד בכל אמצעי ההובלה שייבחרו להבאתם ליעדם. ישנם תקדימים רבים לבחירה באפשרות כזו, החל מברית המועצות, והמשך בשאר מדינות ה־P5, הודו, פקיסטן וצפון־קוריאה. רק דרום־אפריקה הודתה מאוחר יותר שהיא דילגה על שלב זה בעת שפיתחה נשק גרעיני. היא עשתה כן משום שעיצוב הנשק כמכלול דמוי תותח ("gun assembly") היה חסין כמעט מפני תקלות. היה זה שימוש בזבזני באורניום מועשר לרמה גבוהה (HEU), אולם הוא היה כה עמיד שהמפתחים לא ראו צורך בניסוי הדגמה.

לניסוי תת־קרקעי יהיו כמה יתרונות מבחינת איראן: הוא ימחיש לעולם את היכולות הגרעיניות שלה; הכנת המערך שלו פשוטה הרבה יותר, שכן הוא אינו תלוי במערכת שיגור הזקוקה למנגנונים נוספים, שעלולים להיכשל; הניסוי הוא דרך מצוינת לבדיקת עיצובו של מנגנון הנפץ והערכתו, שתשמש בסיס לשיפורים נוספים; ולבסוף, במקרה של כישלון מוחלט – איראן תוכל להכחיש הכול.

כמות החומר הבקיע הדרוש לבניית פצצה אטומית³

החומר	סוג הנשק	כמות החומר
HEU (אורניום מועשר לרמה של 90% U-235)	נשק גרעיני פשוט דמוי תותח (gun-type)	40-50 ק"ג
	נשק גרעיני פשוט עם מנגנון קריסה (implosion)	15 ק"ג
	נשק גרעיני מתוחכם עם מנגנון קריסה (implosion)	9-12 ק"ג
פלוטוניום	נשק גרעיני פשוט עם מנגנון קריסה (implosion)	6 ק"ג
	נשק גרעיני מתוחכם עם מנגנון קריסה (implosion)	2-4 ק"ג

ראוי לציין כי הן כמויות האורניום המועשר והן כמויות הפלוטוניום המצוינות בטבלה 1 נמוכות מאלה שהסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) מגדירה 'כמויות משמעותיות' (QS): 25 קילוגרם אורניום ו-8 קילוגרם פלוטוניום. כמויות משמעותיות אלה מתאימות יותר כנראה לייצור הליבה הראשונה, שכן כמות מסוימת של פסולת היא בלתי־נמנעת במהלך התכת החומרים וחיבורם, אולם אלה ניתנים להשבה ולשימוש בסבבים הבאים.

ההערכה היא שאיראן קיבלה ממקורות פקיסטניים את התוכניות למנגנון הנפץ הגרעיני שלה מסוג מנגנון קריסה, אשר מתבסס על העיצוב הסיני הראשון. עיצוב זה אמור להיות מורכב מליבת אורניום פנימית, יזם נויטרוני (neutron initiator), מעטפת הליבה (דוחסן, רפלקטור נויטרונים) ומעטפת נפץ חיצונית המיועדים להתפוצץ בו־זמנית (לקרוס פנימה), ולהפוך את החומר הבקיע לכדור של מסה על־קריטית. כדור זה של מסה על־קריטית מופץ בנויטרונים מהיזם הנויטרוני וכך נוצרת תגובת שרשרת גרעינית – שהיא הפיצוץ הגרעיני. הרדיוס והמשקל של מערך כדורי זה נקבעים על פי המסה של החומר הבקיע שבו משתמשים. ככל שיעשה שימוש בחומר רב יותר, כך יהיה המערך כולו גדול וכבד יותר. לכן, ליבת אורניום זקוקה באופן כללי למכלול כבד הרבה יותר, שיבוא לידי ביטוי בממדים ובמפרט של מערכת השיגור.

השגת פיצוץ מסוג קריסה (implosion) היא משימה קשה, שבדרך כלל מושגת באמצעות הרכבת מעטפת פיצוץ כדורית העשויה 32 "עדשות" חומרי נפץ בצורת מחומש ומשושה, באופן דומה לדרך שבה מייצרים את כיסוי העור של הכדורגל. אלה חייבים להתפוצץ בבת אחת, על מנת להשיג את גל ההדף הסימטרי המבוקש בליבת החומר הבקיע. ב־2009 פרסם העיתון 'גרדיאן' דיווח שלפיו איראן הצליחה לפתח מערכת נפץ דו־מוקדית, אשר תהפוך את המכלול לקטן וחסין הרבה יותר.⁴ לא ידועים פרטים רבים על עיצוב זה, אבל אין ספק שהוא יסייע להפחית את משקל המכלול ולהגביר את עמידותו, שכן תיאום בין שני מוקדי פיצוץ פשוט הרבה יותר מאשר לפוצץ 32 עדשות, כמו בעיצוב הנפוץ יותר.

בעיה טכנית נוספת בפיתוח מנגנון הנפץ היא החדרת מספר גבוה של נויטרונים לתוך הליבה הדחוסה ברגע הנכון. אפשר לעשות זאת בכמה דרכים, והתגלה כי איראן מייצרת חומר רדיואקטיבי הנקרא פולוניום-210, שהשימוש היחידי שלו הוא ייצור נויטרונים באמצעות שילובו עם המתכת בריליום. שילוב זה מפיק את הכמות המספקת של נויטרונים הדרושה לייזום תגובת השרשרת הגרעינית. בשיטה זו שתי בעיות מרכזיות: האחת – יש להפיק את הפולוניום בכור (והוא אינו זמין כמעט לרכישה בשוק); השנייה – משך החיים שלו קצר יחסית, כך שהוא אינו יכול להיות "מוצר מדף" מוכן לשימוש, אלא יש לחדש את המלאי שלו מדי פעם.

כפי הנראה, איראן חקרה שיטה נוספת לייצור נויטרונים לצורך ייזום תגובת שרשרת, אשר ממקמת תרכובת בשם אורניום דאוטרד (UD3) במרכז הליבה. דחיסה מהירה של החומר תייצר את הנויטרונים הדרושים.⁵ תכנון מנגנון הנפץ עבור אורניום מועשר ועבור פלוטוניום יהיה דומה בעיקרון, למרות שהממדים ובעקבות זאת המשקל של רכיבי המכלול יהיו שונים במידה ניכרת. על אף שאין מידע ספציפי, ההערכה הרווחת היא שראש הנפץ הגרעיני בנשק הגרעיני הראשון שאיראן תייצר יהיה בסדר גודל של 750 קילוגרם.

מערכות שיגור

כאשר מתכננים מערכת שיגור צבאית מכל סוג שהוא, הפרמטרים העיקריים שיש להביא בחשבון כוללים:

- מאפיינים פיזיים של הנשק הנישא – ממדים, משקל, דרישות סביבתיות.
- מאפייני מערכת השיגור: טווח, מהירות השיגור, נתיב.
- דרישות למוכנות.

במערכות שיגור של נשק גרעיני התהליך עשוי להיות הפוך, במידה מסוימת. במילים אחרות, האילוץ המרכזי יתמקד בטבעו של מנגנון הנפץ, והמאפיינים הפיזיים של המנגנון יקבעו באיזה אמצעי ניתן לשגר אותו. הפרמטרים לעיל נדונו אמנם באופן כללי, אולם הזירה המשתנה של המזרח התיכון עשויה לשנות זאת ולא לטובה, מנקודת מבט בינלאומית.

עד לפני שנים ספורות היו טווחי הירי בין איראן – המדינה שבה עוסק מאמר זה – לבין המטרות הפוטנציאליות שלה ידועים למדי, אך מצב זה משתנה. לפחות לפי האיבה הפומבית, ההערכה היא שמדינת המטרה הייתה ונותרה ישראל. "השטן הגדול", כלומר, ארצות הברית, מעולם לא הייתה מטרה מרכזית מוצהרת לנשק הגרעיני האיראני. רציונל זה נתמך על ידי הפיתוח האינטנסיבי של טילים ארוכי־טווח המסוגלים להגיע לישראל. אולם איראן לא הסתפקה בטווח זה ופיתחה טילים עם טווחים ארוכים יותר ויותר, המסוגלים לאיים על חלקים מסוימים של אירופה ורוסיה, ועל חלקים מיבשת אפריקה. טווחים אלה מחושבים בהנחה שהשיגורים נעשים מאזורים במרכז איראן. עם השינוי במצב הגיאופוליטי והעובדה שאיראן משיגה דריסת רגל במקומות אחרים מתקצרים הטווחים לכמה מהיעדים, ואמצעי השיגור נעשים מגוונים יותר.

נכון לתחילת 2015, הנשק הגרעיני של איראן יכול להיות מבוסס על אורניום מועשר בלבד. החל ממועד יישום הסכם הגרעין, איראן לא תחזיק ביכולת להפיק פלוטוניום באראק, למרות שהמצב עשוי להשתנות בעתיד הרחוק יותר בנוגע לכורים גרעיניים אחרים. מגבלה זו תהפוך את ראש הנפץ לכבד הרבה יותר מאשר ראשי נפץ מבוססי פלוטוניום.

מערכות שיגור שאינן צבאיות

מכיוון שאנו עוסקים באיראן, שהיא מדינה עם עבר מוכח של מעורבות בטרור ותמיכה בארגוני טרור, לא ניתן להתעלם מהאפשרות של שיגור נשק גרעיני באמצעים שאינם צבאיים. בין אלה ניתן לכלול אמצעי הובלה ימית כמו ספינות, מכולות ומטען המוסווה כמכונות גדולות; הובלה יבשתית באמצעות משאיות גדולות, מכליות ומטענים תמימים למראה, וכן הובלה אווירית במטוסי מטען או במטוסי נוסעים, הטסים לאורך נתיבים מסחריים וסוטים למטרתם ברגע האחרון. אפשרויות כאלה שקולות למשימת התאבדות, אולם בכאוס הנוכחי במזרח התיכון לא ניתן לשלול אותן. אם תיבחר האופציה האווירית, הרי הטווח מנמל התעופה שממנו ימריא המטוס אינו מוגבל כמעט. לפיכך, לאופציות שאינן צבאיות יש יתרון של שימוש במפרטים מחמירים פחות למנגנון הפיצוץ, שכן במקרה כזה אין צורך במארז עמיד הנדרש לשרוד בתנאים סביבתיים ובטווח ארוך. בנוסף, המגבלות על משקל ראש הנפץ מחמירות פחות מאשר באופציות הצבאיות שיידונו להלן.

אופציות שיגור צבאיות

ההבדל בדרישות הטכניות בין נשק גרעיני המשוגר באמצעים צבאיים לבין זה המשוגר באמצעים שאינם צבאיים הוא משמעותי. המארז של מנגנון נפץ גרעיני עבור מערכת שיגור צבאית חייב להיות עמיד ומסוגל לעמוד בטווח רחב הרבה יותר של מפרטים לרבות טמפרטורה, שיעורי תאוצה (כוחות g) ורעידות, כדי שיוכל לעמוד בתנאים קיצוניים בדרכו ליעד. פירוש הדבר שכל הפונקציות של ההתקן חייבות לפעול בדיוק כפי שהיו פועלות בתנאים סטטיים, וזו משימה קשה.

אם בוחנים את האופציות הצבאיות הרבות לשיגור נשק גרעיני, הרי הטווח רחב ומגוון. החל בנשק בנשיאה אישית, המשך בנשק גרעיני ארטילרי שחלק מהמדינות פיתחו ובמוקשים גרעיניים וכן מטוס קרב הנושא נשק גרעיני, ולבסוף אפשרויות שיגור נשק גרעיני באמצעות טילים בעלי מגוון טווחים ויכולות. אופציית הטילים נעה מראשי נפץ גרעיניים יחידים לאלה הנושאים כמה ראשי נפץ ומסוגלים לפגוע במטרות מרובות, עם טווח רחב של השפעות גרעיניות. איראן נמצאת בשלב התחלתי ועדיין אין לה יכולת לייצר מגוון כה רחב של מנגנונים, אולם אין ספק שיכולות אלה יתרחבו במשך הזמן.

חיל האוויר של איראן מיושן ומעורער למדי, נכון ל-2015. דוח שפורסם ב-2014 כלל פרק שכותרתו "חיל האוויר האיראני: כוח חלש ומדקדק".⁶ וכאן אנו מגיעים לסוגיה של טווח הירי מאתרי השיגור עד למטרות. למרות שאיראן מאיימת על ישראל בהשמדה, המטרות הפוטנציאליות שלה כוללות לא רק את כל אחת משכנותיה, אלא בעיקר את מדינות המפרץ. בסבירות נמוכה הרבה יותר, איראן תוכל להשתמש במיקומים

מחוץ לשטחה, כגון סוריה, כאתרי שיגור. לכן, אפילו עם חיל אוויר מיושן וחלש ועם יכולות מוגבלות של תדלוק באוויר, איראן עשויה להיות מסוגלת לשגר מתקפה אווירית בטווח מוגבל. המצב יוכל להשתנות כאשר איראן תוכל לחדש את הציוד המתיישן שלה ולהחליפו במטוסי קרב חדשים הכוללים יכולות תדלוק, והשמועות נוטות לטובת אפשרות זו.

למרות האמור לעיל, תוכנית הטילים של איראן צפויה להוות איום חמור יותר על שלום המזרח התיכון, וככל שהטווחים יתארכו – גם על חלקים באירופה. איראן השקיעה בפיתוח מספר דגמים של טילים ארוכי־טווח, רובם מבוססים על דגמים של רוסיה וצפון־קוריאה. הטילים מכסים את כלל הטווח, מכמה עשרות קילומטרים ועד כמה אלפים. קיימים דוחות העוסקים בדגמים ובדגמי משנה של טילים אלה, כך שניתן לעיין בספרות המקצועית בעת הצורך.⁷ טווח הטילים נקבע בשילוב עם משא ראש הנפץ: ככל שראש הנפץ כבד יותר, הטווח קצר יותר. עד הופעת הסוגים החדשים ועקב ההערכה לגבי ראש הנפץ הגרעיני, הטיל שיהאב-M3 הוא מהסוג שיכול לפגוע בישראל. הסג'יל הוא טיל דו־שלבי המונע בדלק מוצק, עם טווחים של יותר מ־2,000 קילומטר וראש נפץ מוערך של 750 קילוגרם. לכן, היכולת להתקיף את השכנות הקרובות – כלל המזרח התיכון וככל שהטווחים עולים, גם חלקים באירופה – נעשית ריאלית בהדרגה.

סיכום

הסעיפים הקודמים היו טכניים באופיים. עם זאת, לניתוח המלא של הסוגיה יש השלכות שהן הרבה מעבר לסקירה טכנית בלבד, ועליו להביא בחשבון את אופיו של המשטר האיראני. איראן היא אומה הנחושה לפתח נשק גרעיני ואת האמצעים לשיגורו בכל מחיר. למרות הסבירות שהסכם הגרעין יעכב את לוח הזמנים הקודם, הוא גם מספק לאיראן את מרחב הנשימה הפיננסי הדרוש מצד אחד, ומבטיח עתיד טוב יותר לתוכנית הגרעין שלה, מצד שני. לא רחוק היום שבו תוכל איראן לחזור להיקף מלא של פיתוח גרעיני, למעט חריג אפשרי של ייצור פלוטוניום, למרות שגם הוא יכול להשתלב בתוכנית.

הבעיות שאינן מקבלות מענה של ממש בהסכם עם מעצמות המערב קשורות לשני נושאים מרכזיים שנדונו בפרק זה: פיתוח התקן נפץ ופיתוח אמצעי שיגור. הראשון מטופל בצורה עמומה, ואילו השני כלל אינו מוזכר. כפי שצוין, ניתן להשקיע בשלבים אלה במקביל לייצור החומרים הבקיעים, וסביר להניח שניתן אף להקדים את הייצור במידה רבה. יתרה מכך, אין אפשרות של ממש לאתר פיתוח מנגנון נפץ באמצעים טכניים, מכיוון שמנגנונים כאלה כוללים כמויות קטנות בלבד של חומר רדיואקטיבי, אם בכלל. לזוועדה שכללה את שש המעצמות, את האיחוד האירופי ואת איראן היו

ודאי סיבות טובות ומבוססות לתבוע גישה לאתרים חשודים, שכן במקרה כזה יהיה זה כמעט בלתי־אפשרי לייצר את המנגנונים הללו.

הנחה נוספת שיכולה להוות מקור לדאגה היא האפשרות שלא־איראן יש או תהיה לה תוכנית סודית מקבילה להעשרת אורניום. איראן היא מדינה ענקית, והפוטנציאל להסתרת מתקני העשרה, במיוחד אם הם בקנה מידה קטן, הוא למעשה בלתי־מוגבל. כאשר מצרפים זאת למנגנון נפץ ואפילו ללא מערכות שיגור צבאיות, ניתן להביא לשינוי צבאי ופוליטי מהותי באזור.

האם האפשרות למערכות שיגור שאינן צבאיות ניתנת ליישום? למרבה הצער, התשובה חיובית. דפוסי ההתנהגות של איראן בזירה הפנימית והבינלאומית גם יחד מצביעים על כך שהיא אינה שוללת שימוש בכל אמצעי שהוא כדי להשיג את יעדיה, וכי לא ניתן לשלול את האפשרות שיעשה שימוש במערכות כאלה. פירוש הדבר שאם איראן תבצע ניסוי גרעיני תת־קרקעי, היא תהיה על סף היכולת לפריסה לא־צבאית לכל הפחות, וייתכן מאוד שהיכולת תהיה מתקדמת אף יותר.

האם האפשרות של שימוש באתרי שיגור מחוץ לאיראן היא ריאלית? זו שאלה שקשה לענות עליה. אם בוחנים תקדימים לכך, יש רבים: ארצות הברית ברחבי בעולם, ברית המועצות במזרח־אירופה, וצרפת ובריטניה באזורי ההשפעה של כל אחת מהן. לאור שאיפותיה הגרנדיוזיות של איראן להנהיג, היא יכולה בהחלט להיכנס לקטגוריה זו. דומה שכאשר מדובר בסוגיות הקשורות לקהילה הבינלאומית, יש לאיראן כמה עכבות. למרות שאין תשובה ברורה לשאלה זו, יהיה זה אך זהיר לזכור שאפשרות זו קיימת, ולנתח כל פיסת מודיעין הקשורה לכך.

ושוב אנו מגיעים לשאלה שמטרידה כה רבים – האפשרות שתתגלה פעילות איראנית אסורה על פי האמנה לא־הפצת נשק גרעיני (NPT) והסכם הגרעין, ובמיוחד פעילות הקשורה לשלב השני או השלישי של פרויקט הגרעין. מכיוון שאיראן הצליחה לנטרל כמעט כל אפשרות לחשוף פעילות כזו על ידי צוותי הבדיקה הבינלאומיים על פי התנאים של הסכם הגרעין, משימה זו נמצאת בידי מדינות מסוימות, שעליהן לעשות כמיטב יכולתן כדי לחשוף פעילות כזו. זוהי משימה קשה מסיבות טכניות ופוליטיות גם יחד. יהיה קושי רב לפקח על אתר או על מתקן כלשהם ללא צוותים בשטח, ואין ודאות שלקהילה הבינלאומית, שנציגיה יכהנו בוועדה, יהיה כוח פוליטי חזק דיו לחשיפת פעילות סמויה. לנוכח התנהגותה של איראן במהלך המשא ומתן, סביר מאוד שכך יהיה. מרגע הסרת הסנקציות, מעמדה החדש של איראן יאפשר לה לעשות ככל העולה על רוחה, עם מעט מאוד אמצעי בלימה. איראן מוצאת תמיד נימוקים להצדקת מעשיה ותמשיך לעשות כך גם בעתיד, אפילו כאשר אלה סותרים את המחויבויות וההתחייבויות הבינלאומיות שלה.

הערות

- 1 Iran Just Unveiled Its New Long-Range Cruise Missile, by Jassem Al-Salami, *War is Boring*, March 2015, <https://medium.com/war-is-boring/iran-just-unveiled-its-new-long-range-cruise-missile-502f0af17ccc>;
ראו גם:
Iran Test-Fires New Generation Long-Range Ballistic Missiles, State Media Report, By Tim Hume, *CNN*, October 2015, <http://edition.cnn.com/2015/10/11/middleeast/iran-ballistic-missile-test/>
- 2 Iran's Nuclear Timetable, *Iran Watch*, August 31, 2015, <http://www.iranwatch.org/our-publications/articles-reports/irans-nuclear-timetable>
- 3 Weapon Materials Basics, Union of Concerned Scientists, Fact Sheet, August 2004, <http://www.ucsusa.org/nuclear-weapons/nuclear-terrorism/fissile-materials-basics#.ViO3nOGhdIE>
- 4 "Iran Tested Advanced Nuclear Warhead Design – Secret Report," Julian Borger, *The Guardian*, Thursday, November 5, 2009, <http://www.theguardian.com/world/2009/nov/05/iran-tested-nuclear-warhead-design>
- 5 New Document Reopens Question on Whether Iran's Nuclear Weaponization Work Continued Past 2003, *ISIS Reports*, December 14, 2009, <http://isis-online.org/isis-reports/detail/new-document-reopens-question-on-whether-irans-nuclear-weaponization-work-c/8>;
ראו גם:
:Questions and Answers regarding Iranian document: "Outlook for special neutron-related activities over the next 4 years," *ISIS*, January 5, 2010, http://www.isisnucleariran.org/assets/pdf/Neutron_QA_5Jan2010.pdf
- 6 Iran's Rocket and Missile Forces and Strategic Options, October 2014, *CSIS*, By Anthony H. Cordesman, http://csis.org/files/publication/141007_Iran_Rocket_Missile_forces.pdf
- 7 Design Characteristics of Iran's Ballistic and Cruise Missiles, *NTI*, Updated, January 2013, http://www.nti.org/media/pdfs/design_characteristics_iran_missiles_3.pdf?_=1360355163;
ראו גם:
New Document Reopens Question on Whether Iran's Nuclear Weaponization Work Continued Past 2003, *ISIS Reports*, December 14, 2009, <http://isis-online.org/isis-reports/detail/new-document-reopens-question-on-whether-irans-nuclear-weaponization-work-c/8>

תנאי הגישה לאתרים חשודים על פי הסכם הגרעין עם איראן: סיכונים מצד סבא"א, איראן, והמעצמות

אואן אלטרמן

מבוא

במהלך המשא ומתן בסוגיית הגרעין האיראני עלתה שאלה מרכזית: כיצד ישיגו המעצמות גישה לאתרים, שלפי החשד מתבצעת בהם פעילות גרעין איראנית? מבחינת שש המעצמות המשתתפות בדיונים – P5+1: חמש החברות הקבועות במועצת הביטחון וגרמניה, המטרה העיקרית של ההסכם שהתגבש הייתה הצבת גבולות לתוכנית הגרעין האיראנית. ניתן להשיג זאת באמצעות ניטור וייעוד מחדש של האתרים המוכרים, ושל החומרים הקשורים לגרעין הנמצאים באיראן. אולם האיראנים יכולים לרמות, ולעשות שימוש באתרים ובחומרים שאינם מוכרים לגורמים החיצוניים. מסיבה זו עלתה הדרישה מצד הספקנים והביקורתיים כלפי איראן – לנסח תהליך מחמיר של מתן גישה לאתרים החשודים. ממשלות המעצמות הגיבו לספקנות זו באמצעות מיקוח על הגישה ועל תהליך הפיקוח.

אולם ההסכם הסופי אכזב והכעיס ספקנים ומבקרים גם יחד, שתבעו (כמו הממשל האמריקאי)¹ פיקוח "בכל זמן ובכל מקום", שיעניק לפקחים גישה לאתר חשוד בכל מקום באיראן, ללא הודעה מראש. עד השלב הסופי של השיחות התחייבו המעצמות לעמוד בנחישות על התנאי "בכל זמן ובכל מקום", אך בסופו של דבר הן התפשרו והחליפו אותו ב"גישה מנוהלת", כלומר, תהליך פיקוח שיאפשר הודעה מראש לאיראן, ואשר במהלכו תימנע מהפקחים גישה למקומות שאיראן מגדירה כאתרים "צבאיים". תהליך "הגישה המנוהלת" שנקבע בהסכם כרוך בכמה שלבים. בשלב הראשון תציג הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) לאיראן מערך שאלות, ותבקש הבהרות עבורן.² לאחר מכן אמורה איראן להגיש את תשובותיה.³ אם ההסברים לא יהיו משביעי רצון, סבא"א תעביר בקשה לקבלת גישה לאתר.⁴ בקשה זו תפעיל תהליך בן 24 ימים שבמהלכו רשאית איראן להציג התנגדויות, והצדדים להסכם יגבשו

החלטה (שתוכרע בהצבעת רוב) אם להתיר את המשך תהליך הפיקוח. רק בסיום כל אלה תחל הבדיקה.⁵

ייתכן שמטעמי מדיניות, המעצמות לא יהיו להוטות לבצע בדיקה שעלולה לסכן את המשך קיום ההסכם. אולם גם אם אחת משש המעצמות תעלה דרישה לביצוע בדיקה, הרי תנאי הגישה המנוהלת הקבועים בהסכם מציבים שורה של סיכונים מהותיים. סיכונים אלה עולים משום שההסכם מעניק לגורמים מסוימים שליטה משמעותית בתהליך הגישה לאתר החשוד.

ההסכם מציב שלושה סיכונים מרכזיים: האחד – סבא"א תסרב לנסות להגיע לאתר; השני – איראן תעכב בצורה משמעותית את תהליך הבדיקה; השלישי – שלוש מתוך המדינות החברות ב-EU/E3+3 (שש המעצמות והאיחוד האירופי) יצדדו באיראן ויחסמו יחדיו את הבדיקה. כדי לבצע את הבדיקה תידרש המעצמה שתהיה מעוניינת בכך להפעיל מנופי לחץ על כל אחד מהשחקנים האחרים, אשר כל אחד מהם יכול לטרפד את התהליך.

במאמר זה יפורט התפקיד שכל אחד מהשחקנים המעורבים – סבא"א, איראן ושש המעצמות – ממלא בתהליך, ויימנו הכלים העומדים לרשותה של מעצמה המבקשת לבצע בדיקה, כדי להפעיל מנופי השפעה על השאר. כמה מהכלים האלה יכולים לשמש גם את ישראל, למרות שאינה אחת משש המעצמות בהסכם. לאחר ניתוח הכוחות השונים והדינמיקה ביניהם תוצג הערכה מסכמת לשאלה בדבר אופן הביצוע הצפוי של תהליך הפיקוח, וכיצד עלולות המחלוקות הפוטנציאליות לשבש את הסכם הגרעין האיראני בכללותו.

סיכון מצד סבא"א

על פי ההסכם המכונה 'תוכנית הפעולה המשותפת', לסבא"א תפקיד מרכזי בתהליך הישיר לקבלת גישה לאתרים החשודים: להוות מונופול בעניין בקשות הגישה. סבא"א היא הגורם הבלעדי הרשאי לפתוח בתהליך כזה. כפי שמנוסח בנספח 1 להסכם, פסקה 75, "אם בסבא"א יתעורר חשש בנוגע לפעילויות או לחומרים גרעיניים בלתי-מוצהרים, או בנוגע לפעילויות שאינן עולות בקנה אחד עם הנאמר בתוכנית הפעולה המשותפת, המתרחשות במיקומים שלא הוצהרו ב'הסכם הכולל לביטחונות' או ב'פרוטוקול הנוסף', סבא"א תמסור לאיראן את הבסיס לחששות אלה ותבקש הבהרות".⁶

תחילה יש צורך שבסבא"א "יתעורר חשש", ולאחר מכן היא "תמסור" את המידע. אחת משש המעצמות (או כל מדינה אחרת) אינה רשאית לזיום בדיקה משלה. מעצמה שתבקש לפעול במסגרת החוקית של ההסכם ולהביא לביצוע בדיקה, תיאלץ להשיג את הסכמת סבא"א למהלך.

פסקה 78 בנספח 1 מסמיכה את סבא"א גם להסכים עם איראן על "הסדרים חלופיים" – במקום פיקוח – שמטרתם לוודא כי איראן מצייתת להסכם.⁷ גם כאן מקבלת סבא"א סמכות ניכרת. מעבר לתהליך הרשמי המנוסח בנספח 1, סביר להניח שסבא"א תדווח על ממצאיה לממשלות שש המעצמות או דרך הוועד המנהל שלה, וכך תשפיע על החלטות של ממשלות בערוץ זה.

בכל השלבים האלה נודעת חשיבות מכרעת לקבלת ההחלטות בסבא"א. בעשור החולף זכתה סבא"א ליחס של כבוד הודות למקצועיות שהפגינה, כולל מגורמים שמתחו ביקורת על הסכם הגרעין עם איראן.⁸ מוניטין זה היה, כנראה, אחד מהשיקולים שהובילו את שש המעצמות להאציל לה סמכות כה חשובה, כחלק מיישום ההסכם. יחד עם זאת, ההסכם אמור להישאר בתוקף למשך תקופה ארוכה למדי, ודינמיקה ממסדית עשויה להשתנות. אמנם, ההנחה לגבי מקצועיותה של סבא"א עשויה להישאר על כנה, אך כדאי שהמעורבים בסוגיית הגרעין האיראני יהיו לכל הפחות מודעים להשלכות הפוטנציאליות ולסיכונים הגלומים בשינוי הגישה של סבא"א.

תהליך קבלת ההחלטות יכלול דיונים פנימיים בנושאים טכניים ובסוגיות מדיניות בין אנשי סבא"א. אולם, מכיוון שלכל החלטה בנוגע לגישה לאתר איראני חשוד תהיה חשיבות מכרעת, סביר להניח שיידרש בראש ובראשונה אישורו של העומד בראש הסוכנות, שבסופו של דבר, אליו כפופים אנשי הצוות. לאור זאת, לעמדותיו של ראש הסוכנות יכולה להיות השפעה משמעותית על יישום ההסכם. היכולת לשכנע את ראש הסוכנות – או להבטיח שהאדם המאייש משרה זו מחזיק בדעות דומות – תבטיח למעצמה המעוניינת בכך, בסבירות גבוהה למדי של ודאות, שסבא"א לא תכשיל בדיקה שחייבת להתבצע.

מסיבה זו, השאלה מי יכהן כראש סבא"א תהיה מכרעת לכל אורך תקופת יישום ההסכם. ראש סבא"א הנוכחי, יוקיה אמאנו, נתפס על סמך העבר כקרוב בעמדותיו לאלו של ארצות הברית.⁹ בשל קרבה זו, הסוגיה "סיכון מצד סבא"א" – הסיכון שהסוכנות תשבש אכיפה של ההסכם – לא בלטה בדיונים על ההסכם, אלא שההסכם צפוי להאריך ימים יותר מתקופת כהונתו של אמאנו.

הכהונה הנוכחית של אמאנו מסתיימת ב־30 בנובמבר 2017.¹⁰ הבחירות לראשות סבא"א ב־2017 עשויות להתגלות כאירוע רב־משמעות לעתיד, שימשוך תשומת לב מדינית ותקשורתית רבה. ניתן לשער שהצדדים המעורבים בהסכם – בין אם שש המעצמות, איראן או גורמים חיצוניים כמו ישראל – יקדישו מאמצים ומשאבים לתהליך הבחירה. בזמן שקדם לבחירתו הראשונה של אמאנו ב־2009, דיפלומטים אמריקאים השקיעו מאמצים ניכרים בתמיכה במועמדותו, מתוך הבנת הסיכונים הגבוהים המוטלים על הכף.¹¹

ראש סבא"א מתמנה לתקופה של ארבע שנים,¹² ברוב של שני שלישים מקולות הוועד המנהל של הסוכנות.¹³ הוועד המנהל מורכב מנציגי המדינות החברות, אשר מונו או נבחרו לתקופה של שנה עד שנתיים.¹⁴ לאחר שהוועד המנהל מציב מועמד למשרת ראש הסוכנות, על המועמד לקבל את אישור האסיפה הכללית של סבא"א, הכוללת את כל המדינות החברות בסוכנות (165, נכון להיום).¹⁵ הן קולות הוועד המנהל והן קולות האסיפה הכללית נספרים על בסיס 'קול אחד למדינה אחת', וכך נבחר ראש סוכנות חדש.¹⁶ על מנת להבטיח שסבא"א לא תחסום ניסיון לבצע בדיקה באתר איראני, סביר להניח שהמעצמות המבקשות ליישם את ההסכם ישקיעו מאמצים ניכרים כדי להביא לכך שלמשרה ייבחר מועמד הרואה עימן עין בעין.

העמדות של ראש הסוכנות הן סוגיה חשובה, שכן הוא או היא קובע/ת את ההחלטות הראשוניות, לרבות ההחלטה אם לשלוח פקחים לאתר גרעין איראני חשוד. יחד עם זאת, אפילו לראש סבא"א אין סמכות מוחלטת בסוכנות. סמכות כזו מוענקת לוועד המנהל עצמו. כפי שמצוין בתקנות סבא"א, "ראש הסוכנות יהא אחראי למינוי, לארגון ולתפקוד של הצוות, ויהא נתון לסמכותו ולפיקוחו של הוועד המנהל. הוא ימלא את חובותיו בהתאם לתקנות שיאמץ הוועד".¹⁷ עוד קובעים כללי הוועד המנהל של סבא"א כי ראש הסוכנות "יפעל על פי הנחיות המדיניות של הסוכנות", וכן "יביא בפני הוועד המנהל ללא דיחוי כל עובדה שעשויה לחייב את התערבות הוועד, על מנת לאפשר לוועד לנקוט כל פעולה נדרשת הנכללת בטווח תפקידיו".¹⁸

הוועד המנהל של סבא"א אוחד, לפיכך, במפתח הסופי לקבלת ההחלטות בסוכנות, בין אם דרך בחירת ראש הסוכנות או הצבת ראש הסוכנות "תחת סמכות [שלו] ותחת פיקוח [שלו]", או באמצעות "תקנות שיאמץ הוועד" ויגבילו את ראש הסוכנות, או בשל "מדיניות הסוכנות" אשר "מנחה" אותו. כך, קביעת זהותם של חברי הוועד המנהל מהווה זירה גיאופוליטית חשובה נוספת. הבחירות השנתיות של חברי הוועד החדשים, המתקיימות בכל ספטמבר,¹⁹ יהיו משום כך אירוע מרכזי, באותה מידת חשיבות (ואולי אפילו יותר) של הבחירות לראש הסוכנות. חשיבות מיוחדת תהיה לבחירות שיתקיימו בספטמבר 2016 לגבי קביעת הרכב הוועד ל-2017, שכן זה יהיה הוועד שיוציא לפועל את משימות הפיקוח השגריות, וגם זה שימנה את ראש הסוכנות (לתקופת כהונה חדשה שתחל בדצמבר 2017).

חברי הוועד המנהל נבחרים על פי נוסחה מורכבת שנקבעה בתקנות סבא"א, ואשר נועדה לכלול את המדינות המתקדמות ביותר בתחום טכנולוגיית הגרעין, ולהבטיח גיוון אזורי.²⁰ זהותם של רוב החברים הצפויים לכהן בוועד של 2017 כבר ידועה. רשימת המדינות המתקדמות ביותר בתחום טכנולוגיית הגרעין – המתמנות לוועד מבלי שיעמדו לבחירה – אינה צפויה להשתנות במידה ניכרת. אחת-עשרה מדינות נוספות נבחרו בספטמבר 2015 לכהונה של שנתיים, עד ספטמבר 2017.²¹ הרכב הוועד של 2017

יושלים בספטמבר 2016, עם בחירת המדינות החברות לתקופת הכהונה 2016-2018. בחירה זו ועוד הצבעות עתידיות אמורות ללכוד את תשומת לבן של שש המעצמות, לאור סמכותו של הוועד ליישם את הסכם הגרעין בכלל, ואת הפיקוח בפרט.

מעבר להשפעה על בחירת ראש הסוכנות והוועד המנהל, שש המעצמות יכולות להפעיל את השפעתן באמצעות המימון שהן מספקות לסבא"א. בניגוד לבחירות לראשות הסוכנות או לוועד המנהל שלה, ניתן לנצל את מנוף המימון במועד הגשת הבקשה לביצוע בדיקה. במילים אחרות, בעוד ראש הסוכנות נבחר לכהונה בת ארבע שנים (וגם אז קשה להחליפו) וחברי הוועד נבחרים לפרק זמן של שנתיים – ניתן להשתמש במנוף המימון על בסיס שנתי לפחות.

האיום לעצור את המימון יכול להוות מנוף לחץ שישפיע על קבלת ההחלטות בסבא"א. על פי מערכת "תרומות החובה" של סבא"א, ארצות הברית אחראית לממן יותר מ-25 אחוזים מתקציב הסוכנות לשנת 2016.²² שש המעצמות אחראיות במשותף לכחצית מהתקציב (לרבות תרומות נכבדות מבריטניה, צרפת וגרמניה).²³ שמועות בדבר עצירת המימון כבר נשמעו מכיוון גבעת הקפיטול, כאשר סבא"א סירבה לחשוף את ההסכם הצדדי שערכה עם איראן בעניין הפיקוח על האתר בפרצ'ין.²⁴

מקורות אלה להפעלת מנופי לחץ פוטנציאליים על סבא"א יכולים להעניק לאחת משש המעצמות שתתלונן השפעה מסוימת על החלטות בדבר הפיקוח של הסוכנות. יחד עם זאת, מעל תפקידה של סבא"א בתהליך הפיקוח מרחפים שני נעלמים עיקריים: ראש סוכנות שאמור לשלוט בקבלת ההחלטות ואשר קשה להזיזו מכיסאו, וכן ועד מנהל שחברות בו מדינות כה רבות. כך, במאמצים לבלום את תוכנית הגרעין האיראנית, סיכון מצד סבא"א אינו מוערך במידה מספקת. מצד אחד, המקצועיות המוכחת של הסוכנות מהווה יסוד להאמין שסיכון מצד סבא"א לא יתממש. מנגד, אם יתממש הסיכון – המורכבות של ניהולו עלולה להתגלות כעקב אכילס של משטר ההסכם כולו.

סיכון מצד איראן

תנאי הפיקוח שמכתיב ההסכם מספקים גם לאיראן מנוף משמעותי. בשונה מהסיכון של שיבוש אפשרי מצד סבא"א, תפקידה של איראן בתהליך הפיקוח היה סממן בולט בוויכוח על הסכם הגרעין. אך למרות שהסיכונים מובנים לחלוטין, פרשנים הקדישו מאמץ מועט מדי על מנת להבין כיצד לנהל סיכונים אלה.

מוקד מרכזי למנוף שבידי איראן במסגרת מסמך ההסכם זוהה היטב: למרות שממשל אובמה תיאר את הבדיקה כתהליך בן 24 ימים, המסמך מנוסח אחרת. לפני ששעון 24 הימים מתחיל לתקתק, איראן חייבת להשיב על סדרה של שאלות שתציג לה סבא"א – ותנאי הפיקוח אינם מציבים תאריך יעד להצגת התשובות של איראן.²⁵ בשולי המסמך, הסעיפים העוסקים בתום לב מספקים אסמכתה מסוימת להגבלת

העמימות האיראנית. לדוגמה, פסקה 28 מחייבת כל צד "ליישם את תוכנית הפעולה המשותפת בתום לב ובאווירה בונה, המבוססת על כבוד הדדי, ולהימנע מכל פעולה שאינה עולה בקנה אחד עם הכתוב, הרוח והכוונה של תוכנית הפעולה המשותפת, ואשר יש בה כדי לפגוע ביישומה המוצלח של התוכנית".²⁶ אם איראן לא תשיב לשאלות במשך עשר שנים, לדוגמה, ייחשב הדבר כהפרת התחייבות זו. לכן, על פי כל פרשנות סבירה של המסמך, יש לדרוש הגדרת תאריך יעד במועד כלשהו.

יחד עם זאת, אין להתעלם מכך שהמסמך אינו מגדיר תאריך יעד ספציפי, ובכך שולח את הצדדים לאזור הדמדומים של העמימות. בטור דעה שפרסמו ביולי הלל פרדקין ולואיס "סקוטר" ליבי בנושא תנאי הפיקוח, הניחו הכותבים כי איראן תזדקק לסיבה מבוססת היטב לעיכוב, אך הצביעו בכל זאת על נימוקים בסיסיים אחדים. "סביר להניח שאיראן תבקש לדעת מה עורר את החשש של סבא"א", הם ציינו. "האתר החשוד שזוהה על ידי סבא"א צפוי להיות מרוחק, ואין ספק שאיראן תציין כי עליה לגייס אנשים מיומנים וציוד כדי להציג מענה משכנע שיפיג את החששות של סבא"א. איראן עשויה להציע הסברים בשלבים, במטרה לקבל את הבהרות מסבא"א עוד לפני השלמת המענה. דבר זה עשוי להימשך זמן בלתי-מבוטל".²⁷ לביקורת זו הצטרפו מבקרים נוספים.²⁸ איראן תוכל, אם כן, לעכב במידה רבה למדי את הבדיקה, מבלי להיחשב כמי שמפרה את סעיף תום הלב.

קובעי מדיניות המזהים את סיכון העיכוב חייבים לשקול גם מהי הדרך הטובה ביותר לנהל סיכון זה. איזה מנוף יכול לשמש מעצמה המבקשת ליזום בדיקה, כדי להבטיח את שיתוף הפעולה של איראן?

מסמך ההסכם עצמו מספק תשובה אחת: הימנעות מתהליך הבדיקה בכלל והפעלת סעיף סיום ההסכם (או "יישוב מחלוקות"), לפי פסקה 36 בגוף הטקסט. אם סבא"א תפנה לאיראן בבקשה לקבל גישה, סביר מאוד להניח שהמקור לבקשה זו הוא אחת משש המעצמות; ואם אחת משש המעצמות תפנה לסבא"א, סימן שמדינה זו מאמינה כי איראן עושה שימוש באחד מהאתרים שלה באופן שמפר את ההסכם; ואם מדינה זו מאמינה שאיראן מפרה את ההסכם, סימן שמדינה זו "מאמינה" כי איראן "אינה עומדת בהתחייבויותיה על פי תוכנית הפעולה המשותפת".²⁹

פסקה זו מאפשרת למדינה שהיא צד בהסכם לדלג על תהליך הבדיקה בכלל, ולעבור ישירות למה שמכונה בהסכם תהליך "יישוב מחלוקות". אולם בפועל, תהליך יישוב המחלוקות הוא בעצם דרך עבור אותה מדינה לאיים בסיום ההסכם, לפחות באופן חלקי. ברגע שצד מסוים משלים 30 עד 35 ימי פגישות, הוא רשאי לצאת מההסכם (שוב, באופן מלא או חלקי).³⁰

בהסכם לא נכלל סעיף מיצוי, ולא תנאי שמחייב את "הצד המתלונן" (complaining party, כלשון פסקה 36) לבצע בדיקה תחילה, ורק לאחר מכן להגיש תלונה. יהיו שיטענו

שיש לאכוף את הדרישה לביצוע בדיקה על פי סעיפי תום הלב בהסכם, שצוטטו לעיל. על פי טיעון זה, תנאי הפיקוח הם חלק מההסכם ועמדו במוקד תשומת לב, ובהכרח יש לכך משמעות. אם כך, יש לארצות הברית או לכל מדינה אחרת מתוך שש המעצמות חובה מסוימת, לפחות, לנסות לבדוק את נכונות טענותיה.

לטיעון זה יש צידוק מסוים, אולם ערכו מופחת מכוח תפיסת העמימות של איראן, או עקב חוסר תום לב מצידה. בכל מקרה, המדינה המתלוננת אינה נדרשת להוכיח את טענותיה לפני בית משפט, אלא להציג טיעון מבוסס המעניק לה לגיטימיות מספקת לפעול.

רבים הטילו ספק אם במבחן המעשה, האיום בסיום ההסכם יפעיל לחץ ממשי על איראן, במיוחד בשנים האחרונות לתקופת ההסכם.³¹ זאת משום שהסרת הסנקציות – התועלת המרכזית מבחינת איראן – כבר התבצעה שנים קודם לכן, ועל פי סעיף כיבוד חזקה (grandfather clause)³² בהסכם, יהיה התר להמשך תוקפם של הסכמים עסקיים ארוכי-טווח שכבר נחתמו. סיום מלא והשבת הסנקציות יתגלו כבחירה קשה עבור שש המעצמות, גם אם יופעלו באופן חלקי. ייתכן שחלק מהמעצמות לא יראו ביציאה מההסכם, גם אם באופן חלקי, צעד ההולם את האינטרסים שלהן.

אך הנקודה המרכזית היא שהאופציה קיימת, בנימוק סביר שאין צורך בפיקוח במקרה שאיראן יוצרת עמימות. האינטרסים והנסיבות משתנים אמנם עם הזמן, אך רכיב זה של המסמך נותר עתה קפוא במקומו.

כמו במקרה של סבא"א, ייתכן שהאופציה של יציאה מההסכם לא תספק מנוף חזק דיו לניהול הסיכון הפוטנציאלי של העמימות האיראנית. המסמך עשוי להעניק לאיראן יכולת מספקת לעכב את גישת סבא"א למתקן החשוד, באופן שדי בו למנוע פיקוח משמעותי. במקרה כזה, כדי להבטיח את שיתוף הפעולה של איראן יידרש שימוש רחב יותר בגזרים ובמקלות, ובדיון מחודש בתנאי ההסכם, למשל – באופן שיאפשר לכלול ויתורים הנוגעים לעמדתה הגיאופוליטית של איראן במזרח התיכון.

סיכון מצד המעצמות

שחקן נוסף בעל השפעה על תהליך הפיקוח הוא הקבוצה הכוללת את שש המעצמות ואת האיחוד האירופי, המהווה חלק מ'הנציבות המשותפת'. זהו גוף שהוקם כחלק מההסכם, על מנת לשמש פורום המופקד על יישומו ועל יישוב מחלוקות. הוא כולל נציגים של כל אחת משש המעצמות, של האיחוד האירופי ושל איראן.³³ על פי נספח 1 להסכם, לא יבוצע פיקוח אם ארבע או יותר מחברות הנציבות המשותפת יתנגדו לכך.³⁴ עבור ממשלות מערביות, מטרת סעיף זה הייתה להקלות את היכולת של רוסיה וסין לחסום לבדן את ביצוע הבדיקה. תנאי ההסכם עומדים בדרישה זו, מכיוון שהיא מחייבת להוציא לפועל בדיקה אפילו אם רק חמש חברות בנציבות המשותפת יבקשו

זאת, לדוגמה, ארצות הברית, בריטניה, צרפת, גרמניה והאיחוד האירופי. יחד עם זאת, מעצמה אחת שתבקש ליזום בדיקה לא תוכל לאכוף אותה לבדה. מצב זה מציג את הסיכון שמעצמות אחרות יחסמו את האפשרות לבצע בדיקה.

ההסכם מסדיר את היחסים בין איראן מצד אחד לבין שש המעצמות מצד שני, ומתוך כך עוסק מעט מאוד בשאלת יכולתן של שש המעצמות לפתור מחלוקות פנימיות בין לבין עצמן. נקודה זו היא, למעשה, המקור לחלק גדול מהביקורת המרכזית על ההסכם. למשל, קיים חשש שהאינטרסים הפיננסיים של חברות אירופיות ימנעו מממשלות אירופיות לנקוט את הפעולה הנדרשת לצורך יישום משמעותי.³⁵ למעשה, המסמך מציע מעט מאוד כלים למדינה אחת המבקשת להגיש תלונה, ואלה מסתכמים ביציאה מההסכם מכוח פסקה 36, הדנה בסיום ההסכם.

מחלוקת סביב ביצוע בדיקה צפויה להפוך לבעיה דיפלומטית במקום לסוגיה משפטית, ומתוך כך היא תושפע ממערך של יחסים דו־צדדיים ורב־צדדיים בין שש המעצמות. מעצמה שתהיה מעוניינת ליזום בדיקה תיאלץ להתמקח עם שאר חמש המעצמות (והאיחוד האירופי), לצורך השגת ארבעת הקולות הנוספים הדרושים כדי לעבור את בדיקת הנציבות המשותפת. מיקוח כזה יכול לכלול טווח שלם של סוגיות הנעוצות ביחסים דו־צדדיים ורב־צדדיים מורכבים ונרחבים. בשל הטווח הרחב של הבעיות וטבעם המשתנה של היחסים בין המדינות המעורבות בהסכם, קשה להעריך מראש מה יהיה טיבו של המיקוח.

הערכה

יישום הסכם הגרעין עם איראן כרוך בסיכונים עבור אלה המבקשים לחסום את דרכה של איראן להשגת נשק גרעיני. אולם, זיהוי סיכונים אלה הוא רק השלב הראשון. על קובעי המדיניות להתרכז גם בשאלת הדרך הטובה ביותר לנהל אותם. תנאי הפיקוח נוגעים לא רק לסיכונים של עמימות איראנית, אלא גם לאפשרות של חוסר שיתוף פעולה מצד סבא"א או מצד שש המעצמות. בפרט זכה הסיכון של חוסר שיתוף פעולה מצד סבא"א לתשומת לב מועטה מדי. זהותם של ראשי הסוכנות הבאים והבחירות לוועד המנהל עשויות להתגלות כמכריעות בחשיבותן.

סבירות דומה יש גם לאיומים ביציאה מההסכם ולמהלכים לפתיחה מחודשת של המשא ומתן. כאמור, מסמך ההסכם מספק מעט מדי הנחיות לא רק בשאלה כיצד לנהל את הסיכון מצד סבא"א, אלא גם לגבי הסיכון מצד איראן והסיכון מצד המעצמות. בנוגע לסיכון מצד איראן, הפתרון המעשי היחידי שמציע המסמך הוא מסלול היציאה מההסכם. לגבי הסיכון מצד המעצמות, הוא כלל לא מציע הנחיות.

מסמך כגון 'תוכנית הפעולה המשותפת' יהיה עמיד ביותר אם יגדיר הנחיות ברורות לטיפול בסוגיות רגישות, ויצמצם נקודות מעוררות מחלוקת באופן שיפחית את החיכוך

ויגביר את הסיכוי ליישום חלק יותר. במצב הנוכחי, סעיפי הפיקוח במסמך מספקים סיוע מועט מאוד (ולגבי הסיכון מצד איראן, אפילו מציעים אסמכתה לעמימות האיראנית), כשהמענים האפשריים לכך נמצאים למעשה מחוץ למסגרת ההסכם. פירוש הדבר שאפשר לנטוש את ההסכם (לטובת סנקציות או כוח צבאי), או לשאת ולתת על מנת להבטיח שיתוף פעולה של כל הצדדים.

המשא ומתן יכול להיות מוגבל לסוגיה שעל הפרק (למשל, הבדיקה המוצעת), או להתרחב כך שיכלול סוגיות מקיפות יותר בהסכם הגרעין או במצב הגיאופוליטי. ההנחה המקובלת היא שסוגיית הגרעין האיראני תימצא תחת שליטה למשך עשר עד חמש-עשרה שנים (או יותר), הודות לתנאים הקבועים בהסכם. אולם, תנאים אלה חשופים למשא ומתן מחודש לנוכח אי-הסכמה בסוגיית הפיקוח. אי-הסכמה כזו יכולה להתעורר לא רק עם איראן, אלא גם עם סבא"א או עם אחת או יותר משש המעצמות. תנאי הפיקוח ממחישים את אי-היציבות המהותית בהסכם הגרעין. לצורך אכיפתם נשען ההסכם על אימות שתבצע סבא"א, על שיתוף פעולה איראני ועל שורה של אמצעים הנובעים מהסכמה בין שש המעצמות. בהיעדר אחד מאלה, תנאי ההסכם עשויים להתגלות כבלתי-אכיפים, או לפחות בשלים לפתיחת המשא ומתן מחדש. ניתן לנהל את הסיכונים שההסכם טומן בחובו רק באמצעות פסילתו או פתיחתו למשא ומתן מחודש. אפשרויות אלה מצידות את קובעי המדיניות בכלים מסוימים, אולם לא ניתן לחזות את התוצאה ולא את מידת יציבותה. שש המעצמות יצליחו אולי לחסום נתיב חשאי לפצצה איראנית, אך באיזה מחיר? מה איראן, סבא"א או המעצמות יתבעו בתמורה? זאת איננו יודעים.

הערות

- David E. Sanger and Michael R. Gordon, "Future Risks of an Iran Nuclear Deal," *The New York Times*, August 23, 2015, <http://www.nytimes.com/2015/08/24/world/middleeast/in-pushing-for-the-iran-nuclear-deal-obamas-rationale-shows-flaws.html>; Jim Snyder and Indira A.R. Lakshmanan, "Inspectors Need Full Access in Iran Nuclear Deal, Moniz Says," *BloombergPolitics*, April 20, 2015, <http://www.bloomberg.com/politics/articles/2015-04-20/inspectors-need-full-access-in-any-iran-nuclear-deal-moniz-says> 1
- Joint Comprehensive Plan of Action, Ann. I, Para. 75. 2
- שם. 3
- JCPOA, Ann. I, Para. 76. 4
- JCPOA, Ann. I, Paras. 77-78. 5
- JCPOA, Ann. I, Para. 75. 6
- JCPOA, Ann. I, Para. 78. 7
- לדוגמה, מתיו קרוניג, שנמנה עם מבקרי ההסכם, שיבח בעבר את סבא"א כארגון "עצמאי" ו"מכובד". Matthew Kroenig, Video, IAEA Iran Report Decoded, November 8, 2011, <http://www.cfr.org/iran/iaea-iran-report-decoded/p26451> 8
- Julian Borger, "Nuclear Wikileaks: Cables Show Cosy US Relationship with IAEA Chief," 9

- The Guardian*, November 30, 2010, <http://www.theguardian.com/world/julian-borger-global-security-blog/2010/nov/30/iaea-wikileaks>
- IAEA, IAEA Board of Directors Appoints Director General Amano to Second Term, March 10 6, 2013, <https://www.iaea.org/newscenter/multimedia/videos/iaea-board-directors-appoints-director-general-amano-second-term>
- "IAEA/DG: Amano Sketches Ambitious Transition Agenda," Public Library of US Diplomacy, 11 July 10, 2009, https://wikileaks.org/plusd/cables/09UNVIEVIENNA331_a.html
(מברק שנחשף בוויקיליקס מציין כי "אמאנו ייחס את בחירתו לתמיכה מארה"ב, אוסטרליה וצרפת, וציין את המעורבות של ארה"ב בארגוני כמכריעה במיוחד").
- IAEA Rules of Procedure of the Board of Governors, Rule 48. 12
- IAEA Rules of Procedure of the Board of Governors, Rules 36(b). 13
- IAEA Statute, Art. VI. C-VI.D. 14
- IAEA Statute, Art. VII.A. 15
- IAEA Statute, Arts. V. C, VI.E. 16
- IAEA Statute, Art. VII.B, ההדגשה של המחבר. 17
- IAEA, Rules and Procedures of the Board of Governors, Rule 8(a). 18
- IAEA, General Conference, <https://www.iaea.org/about/policy/gc>; IAEA, Rules of Procedure 19 of the General Conference, Rules 83-84.
- IAEA Statute, Art. VI.A. 20
- <https://www.iaea.org/2015/08/17/summary4-2015.pdf>; IAEA General Conference, GC(59)/8, 21 About/Policy/GC/GC59/Journal/summary4-2015.pdf; IAEA General Conference, GC(59)/8, Election of Members to the Board of Governors, June 17, 2015.
- IAEA General Conference, GC(59)/13, Ann. I, Scale of Assessment of Member States' 22 Contributions Towards the Regular Budget for 2016, July 16, 2015.
- שם. 23
- Kathleen Miller and David Lerman, "Lindsey Graham Says He'll Cut IAEA Money Unless 24 It Shares Iran Documents," BloombergPolitics, August 13, 2015, <http://www.bloomberg.com/politics/articles/2015-08-13/graham-says-he-ll-cut-iaea-money-unless-it-shares-iran-documents>
- JCPOA Ann. I, Paras. 75-76. 25
- JCPOA Para. 28; 26
- ראו גם: JCPOA Preamble and General Provisions, Para. viii. 27
- Hillel Fradkin and Lewis Libby, "Iran Inspections in 24 Days? Not Even Close," *The Wall 27 Street Journal*, July 21, 2015, <http://www.wsj.com/articles/iran-inspections-in-24-days-not-even-close-1437521911>
- Emily Landau, "What 29 Top US Scientists Don't Know," *The Times of Israel*, August 10, 28 2015, <http://blogs.timesofisrael.com/what-29-top-us-scientists-dont-know/>
- JCPOA Para. 36. 29
- JCPOA Para. 36. 30
- Mark Dubowitz and Annie Fixler, "The Fundamental Flaws of the Emerging Nuclear Deal," 31 FDD Policy Brief, June 19, 2015, <http://www.defenddemocracy.org/media-hit/sunsets-and-snapbacks/>
- למרות ש־Dubowitz ו־Fixler פרסמו את הניתוח שלהם לפני ההסכם, הדינמיקה שהם זיהו (שלפיה "האפקטיביות של החזרת הסנקציות תפחת ככל שאיראן תבנה כלכלה יותר חזקה וחסונה") משקפת בתנאי ההסכם.

JCPOA Para. 37. 32

(קובע כי החזרת הסנקציות "לא תתבצע עם השפעה רטרואקטיבית על חוזים שנחתמו בין צד כלשהו לבין איראן או ישויות איראניות או אזרחים איראנים, קודם לתאריך היישום...")

JCPOA Ann. IV, Paras. 1-2. 33

JCPOA Ann. I, Para. 78. 34

Chuck Schumer, "My Position on the Iran Deal," *Medium*, August 7, 2015, <https://medium.com/@SenSchumer/my-position-on-the-iran-deal-e976b2f13478#9dlhfq2jb>. 35

("הגיוני לחשוש כי ברגע שאירופים יהיו מסובכים ביחסים כלכליים רווחיים עם איראן, הם יטו שלא לטלטל את הספינה בכך שיצביעו בעד הפיקוח").

מנפט לאנרגיה גרעינית? פיתוח תוכניות גרעין אזרחי במזרח התיכון

יואל גודינסקי וגליה לינדנשטראוס

מדינות אחדות במזרח התיכון החלו בשנים האחרונות בפיתוח תשתיות גרעין אזרחי בשטחן. איחוד האמירויות היא המדינה הערבית המתקדמת ביותר בנושא (חלק מהכורים המתוכננים מצויים כבר בבנייה), והיא צפויה להיות המדינה הערבית הראשונה שתפעיל גרעין אזרחי בשטחה. טורקיה מתקדמת אף היא בתחום, ותהליכי הבנייה של הכור הראשון, שהפעלתו מתוכננת ל-2020, החלו באפריל 2015. ירדן חתמה במארכ 2015 על הסכם עם החברה הרוסית רוסאטום לגבי בנייתם של שני כורים. למצרים יש תוכנית להשלים עד שנת 2025 את הקמתן של ארבע תחנות כוח גרעיניות. גם ערב הסעודית החלה בשנים האחרונות לקשור קשרים עם גורמי חוץ במטרה לפתח גרעין אזרחי בשטחה, ואף החלה להקים את התשתית הטכנולוגית המדעית הדרושה למטרה זו.

בעוד המדינות השונות טוענות שבבסיס ההחלטה שלהן על פיתוח גרעין אזרחי עומדים בראש ובראשונה צורכי אנרגיה (וברוב המדינות מדובר אכן בצרכים הולכים וגדלים שאינם זוכים למענה מהתשתיות הנוכחיות, וכן הסתמכות על מקורות אנרגיה "מתחדשים" כגון שמש ורוח אינה מספקת, שכן הם מסוגלים לספק רק אחוזים בודדים בלבד מצורכי האנרגיה), קיים חשש שפרויקטים אלה יוכלו להוות בסיס לפיתוח גרעין צבאי בבוא העת. חשש זה עולה בפרט לנוכח סירובן של חלק מהמדינות לוותר (ולו באופן עקרוני) על האפשרות של פיתוח יכולות העשרת אורניום והפרדת פלוטוניום בשטחן. לאור המורכבות הטכנית הרבה והמשאבים העצומים הדרושים להשקעה ההתחלתית בפיתוח תשתית גרעין אזרחי, קיים חוסר ודאות לגבי היכולת של המדינות השונות להגשים את התוכניות, חלקן אף שאפתניות מאוד, בתחום הגרעין. יחד עם זאת, החשש מפני מעבר אפשרי עתידי מגרעין אזרחי לפיתוח גרעין צבאי מחייב מעקב צמוד אחר ההתפתחויות בתחום זה במדינות האזור.

תוכניות הגרעין האזרחי במדינות השונות¹

מצרים סובלת ממחסור כרוני בחשמל, והפסקות חשמל רבות נגרמות ממחסור בדלק לייצור חשמל. בנוסף, יש מחסור במים ראויים לשתייה, ויש כוונות להשתמש באנרגיה גרעינית לשם התפלה. ב-2006 החלה ממשלת מצרים לגלות עניין מחודש בפיתוח תוכנית גרעין, והכריזה על השקעות מחודשות בתחום ועל יצירת שותפויות עם חברות בינלאומיות. למרות שנשיא מצרים לשעבר, חוסני מובארכ, הכריז כבר ב-2010 על תחילת הבנייה באתר המיועד באל ד'בעה (מערבית לאלכסנדריה, לחוף הים התיכון), הפרויקט סובל מעיכובים רבים ולא התקדם בצורה משמעותית. ב-2012 הודיע משרד החשמל והאנרגיה של מצרים כי למרות התהפוכות השלטוניות הוחלט לדבוק בתוכנית שקודמה בזמן שלטונו של הנשיא מובארכ, שמטרתה להשלים עד שנת 2025 את הקמתן של ארבע תחנות כוח גרעיניות.² בעת הנוכחית, ולמרות קיומו של מאגר לא-מבוטל של מדענים ומהנדסים בתחום הגרעין, פועלים במצרים רק שני כורי מחקר קטנים. באתר המיועד לתחנת הכוח הגרעינית הראשונה של מצרים באל ד'בעה טרם החלה בניית הכור עצמו. עבודות הבנייה נעצרו בינואר 2012 עקב השתלטות על האתר מצד תושבים מקומיים חמושים, שחיבלו בצידוד במקום בטענה כי זכויותיהם על הקרקע הופרו. באוקטובר 2013, בנאום לציון ארבעים שנה למלחמת אוקטובר (ולאחר החזרת האתר לידי כוחות הביטחון המצריים, תוך הבטחה להקים עיירת נופש ייחודית חדשה לשם ייצור מקומות תעסוקה למקומיים), הודיע הנשיא הזמני עדלי מנסור על השקעה מחדש של התוכנית לבניית תחנת כוח גרעינית שתסייע למצרים להתמודד עם המחסור בחשמל, ואשר תופעל ב-2020.³ הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) דיווחה כי חומר רדיואקטיבי נגנב בזמן המהומות באל ד'בעה מאחת המעבדות באתר, מה שממחיש את האתגרים שמצרים ניצבת מולם בכל האמור לבטיחות הכורים.⁴ מצרים, המתמודדת בשנים האחרונות עם אתגרים פוליטיים, ביטחוניים וכלכליים לא-מבוטלים, מתקשה לאתר את המשאבים הכלכליים והפוליטיים ולדבוק בתוכנית הגרעין. עקב קשייה הכלכליים של מצרים, ההערכה במשרד החשמל והאנרגיה המצרי היא שההצעה הזוכה לבניית תחנת הכוח באל ד'בעה תצטרך לכלול מימון חיצוני של כ-85 אחוזים מהפרויקט.⁵ בביקורו במצרים של נשיא רוסיה, ולדימיר פוטין, בפברואר 2015 חתמו הצדדים על מזכר הבנות שלפיו ישתפו המדינות פעולה בבנייתה של תחנת הכוח הגרעינית הראשונה באל ד'בעה.⁶ דרום-קוריאה וסין בוחנות אף הן שיתופי פעולה בתחום עם מצרים, והאחרונה חתמה במאי 2015 על מזכר הבנות הכולל "שיתוף פעולה בבניית כורים".⁷

הביקוש הגובר לאנרגיה **בירדן**, היעדר עתודות נפט (הממלכה מייבאת כ-90 אחוזים מתצרוכת האנרגיה שלה) והפגיעה המתמשכת הן באספקת הנפט מעיראק והן באספקת הגז ממצרים בשל התהפוכות באזור – הביאו גם מדינה זו לרצות לבסס

בשטחה יכולת גרעין אזרחי. הביקוש הגובר לאנרגיה לצורך הפקת חשמל וכן לתוכניות עתידיות להתפלת מים נובע גם מהגעתם של מאות אלפי פליטים סורים למדינה. ירדן אף מבקשת לנצל את מרבצי האורניום הגדולים בשטחה (2 אחוזים מהעתודות העולמיות),⁸ ומקווה שבכורים שייבנו במדינה ישתמשו באורניום שייכרה בשטחה. ירדן חתומה על האמנה לאי-הפצת נשק גרעיני (NPT), והייתה המדינה הראשונה במזרח התיכון שחתמה על "הפרוטוקול הנוסף" (1998). ירדן מבקשת לבנות תשתית גרעין אזרחי אך חסרה לה תשתית ידע בתחום, ולכן פנתה בשנים האחרונות לקהילה הבינלאומית בבקשה שתסייע לה בהקמת כורי כוח בשטחה. במסגרת זו חתמה ירדן ב-2009 על הסכם עם חברה דרום-קוריאנית לגבי הקמת כור מחקרי קטן (5 מגה-ואט), המבוסס על אורניום מועשר לדרגה של 19 אחוזים שיופק על ידי החברה הצרפתית ארוזה.⁹ במארכ 2015 חתמה ירדן עם החברה הרוסית הממשלתית רוסאטום על הסכם לבניית שני כורים בצפון-המדינה, כל אחד בהספק של כ-1000 מגה-ואט.¹⁰ הכור הראשון צפוי להתחיל לפעול ב-2024 והכור השני ב-2026. עלות העסקה היא כ-10 מיליארד דולר, כאשר רוסאטום תשתתף בכחמישים אחוזים מהעלות.¹¹ מעבר לעלויות הגבוהות של הפרויקט, קיימים סיכונים גיאולוגיים לא-מבוטלים. ירדן עצמה הכירה בכך כאשר ביקשה וגם קיבלה מישראל נתונים מדעיים בנושא.

עקב העובדה שלטורקיה אין כמעט מקורות אנרגיה משל עצמה (וכן לאור צרכיה הגדלים), זה כמה עשורים ובפרט בעת הנוכחית, פועלת טורקיה לפיתוח תוכנית גרעין אזרחי. מקבלי ההחלטות הטורקים הציבו את המטרה – עד שנת 2030 יהיו בטורקיה כחמש תחנות כוח גרעיניות המתבססות על כעשרים כורים גרעיניים. נכון ל-2015 יש רק תחנת כוח גרעינית אחת (עם ארבע יחידות, כל אחת בהספק של 1200 מגה-ואט) שבנייתה על ידי החברה הרוסית רוסאטום באקויו שלחופי הים התיכון כבר החלה, והצפי להפעלתה הראשונית הוא בשנת 2020. טורקיה התחייבה לרכוש את מרבית החשמל שיופק על ידי התחנה, אך הכורים עצמם יישארו בבעלות החברה הרוסית על פי מודל BOO (בנה, החזק, הפעל). כמו כן, החברה אחראית על מחזור הדלק. בהמשך מתכננת רוסאטום למכור כ-49 אחוזים מהבעלות על הכורים לחברות פרטיות (ככל הנראה טורקיות). בינואר 2015 פורסם כי התגלה שחלק מחתימות המהנדסים שהכינו את דוח ההשפעה הסביבתית של הכור באקויו זויפו, והועלו שאלות לגבי מהימנותו.¹² עם זאת, שר האנרגיה הטורקי ציין באפריל 2015 שאקויו הוא המבנה הבטוח ביותר בטורקיה והוא אמור לעמוד ברעידות אדמה עד 9 בסולם ריכטר, וכן הדגיש שרעידת אדמה בעוצמה כזו טרם התרחשה בטורקיה.¹³ בעוד הטורקים קיוו שעד שנת 2023 יהיו כבר שלוש תחנות כוח גרעיניות פעילות, בינתיים יש עיכוב במימוש יעד זה (ואף תחנת הכוח הגרעינית הראשונה תיחנך, כנראה, באיחור של שנתיים).

לגבי תחנת הכוח הגרעינית השנייה, שהמיקום המיועד לה הוא סינופ לחופי הים השחור, נחתם באוקטובר 2013 הסכם דו-צדדי בין טורקיה ליפן לבנייתה על פי מודל BOT (בנה, הפעל, העבר).¹⁴ בתהליך הבנייה תשתתף גם חברה צרפתית, והשלמת התחנה מתוכננת ל-2023. ההסכם שנחתם בין יפן לטורקיה מהווה את העסקה הראשונה למכירת כורים גרעיניים על ידי יפן מאז אסון פוקושימה, ולכן נראה שהייתה לטורקים עמדת מיקוח טובה יחסית. בפרט התעקשו הטורקים להכניס סעיף שניסוחו אמנם עמום, אך הוא פותח לטורקיה אפשרות להעשרה או למיחזור הדלק הגרעיני, אם תהיה מעוניינת בכך.¹⁵ זהו ביטוי מעשי ראשון להצהרה קודמת של נשיא טורקיה, רג'פ טאיפ ארדואן, עוד בזמן כהונתו כראש הממשלה, שטורקיה שומרת לעצמה את הזכות לפתח יכולות מעגל דלק עצמאיות.¹⁶

לגבי תחנת הכוח הגרעינית השלישית, טרם הוחלט על המקום המיועד לבנייתה. הוצע שהיא תיבנה בקרבת חופי הים השחור בגבול עם בולגריה, אך הרעיון עורר ביקורת חריפה מצד בולגריה. בנובמבר 2014 פורסם שטורקיה נכנסה למגעים ראשונים עם חברת ווסטינגהאוס האמריקאית, שהיא כיום חלק מתאגיד טושיבה היפני.¹⁷ הטורקים רצו שבבניית תחנת כוח זו תופחת ההסתמכות על גורמים חיצוניים, ושלחברות טורקיות יהיה תפקיד דומיננטי יותר.¹⁸ גם אם הציפייה תתברר כבלתי-ריאלית עקב חוסר ידע בתחומים אלה בטורקיה, ניתן לצפות כי בחוזים שייחתמו לגבי בניית תחנה זו יהיו סעיפים המתייחסים למידת השותפות עם גורמים מקומיים.

בשנים האחרונות ניכרת **במדינות המפרץ** התעוררות מסוימת בתחום האנרגיה הגרעינית, לפחות במישור ההצהרתי, בשל הצורך לעמוד בדרישה הגוברת לאנרגיה. מניע נוסף למגמה זאת הוא תוכנית הגרעין של איראן – הן בשל הצורך להציב מולה מענה, ולו סמלי, בדמות פיתוח גרעיני עצמאי, והן כניסיון להגביר את הלחץ על ארצות הברית ועל הקהילה הבינלאומית לפתור את המשבר בעניין איראן באופן התואם את האינטרסים שלהן. נחישותה של איראן להמשיך בפרויקט הגרעין שלה הביאה את מדינות המפרץ הערביות לקדם פרויקטים משותפים ונפרדים, שמטרתם לפתח תשתית וידע בתחום הגרעין. יתרה מכך, ההסכם בין איראן למעצמות שמכיר ב"זכותה" של איראן להשארת יכולת העשרה בשטחה מביא מדינות שונות, ובראשן ערב הסעודית, לבקש לעצמן "זכות" זו.

על אף **שאיחוד האמירויות** היא המדינה המחזיקה בעתודות הנפט מהגדולות בעולם, היא מקדמת תוכנית של גרעין אזרחי. הנימוקים שמציגה איחוד האמירויות קשורים לצורך להפחית את זיהום האוויר (המדינה היא בין המזהמות הגדולות בעולם בחישוב לנפש), ולצמצם את התלות בנפט לייצור חשמל. צריכת החשמל באיחוד האמירויות צפויה להגיע לארבעים ג'יגה-וואט בשנת 2020, בעוד יכולת הייצור שלה עומדת כיום על מחצית מכך. בתגובה לתחזיות אלו החל האיחוד ב-2009 בהכנות לפיתוח תשתית

גרעינית אזרחית, וקיימת ציפייה שעד שנת 2020 יסופקו כרבע מצורכי האנרגיה של האיחוד מאנרגיה גרעינית. לא ניתן להתעלם גם מהרצון להשיג מקורות אנרגיה חלופיים כאמצעי להגן על המשאבים הטבעיים ולשמור אותם לייצוא, ומהתרומה שתהיה להישג טכנולוגי כזה ליוקרה, המשוּיכת למודרניזציה ולקדמה טכנולוגית.

בהשוואה למדינות האחרות הנדונות, איחוד האמירויות השיגה את ההתקדמות הרבה ביותר בכל הנוגע להקמת המוסדות הנדרשים, החקיקה והחתימה על הסכמים לשיתוף פעולה עם מדינות שונות בנושאי אנרגיה גרעינית, וכל זאת בזמן שיא – פחות מעשור מגיבוש האסטרטגיה למימוש הצפוי, קרי, הפעלת הכור הראשון וחיבורו לרשת החשמל. הפדרציה העשירה הצליחה להתגבר על המכשולים הכלכליים, החוקתיים והלוגיסטיים בדרך לתוכנית הגרעין האזרחי הראשונה במדינה ערבית. תוכנית הגרעין הנמצאת בשלבי בנייה מתקדמים כוללת בשלב זה הקמת ארבעה כורים, כאשר הראשון שבהם צפוי להתחבר לרשת החשמל כבר בסוף 2017.¹⁹

יש לציין שתוכנית הגרעין של איחוד האמירויות נחשבת על ידי רבים בקהילה הבינלאומית לתוכנית העומדת בסטנדרטים הגבוהים ביותר של שיתוף פעולה עם הגופים הבינלאומיים, כולל הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א), של בטיחות ושל אי-הפצת נשק גרעיני, בין היתר משום שהמדינה ויתרה על העשרת אורניום בתחומה, והיא תסתמך על יבוא דלק גרעיני ממדינות אחרות ("Gold Standard"). המקרה של איחוד האמירויות ייחודי, וספק אם הוא מהווה מודל עתידי לפיתוח גרעין במדינות אחרות. העובדה כי איחוד האמירויות ויתרה על זכותה להפעיל מעגל דלק גרעיני אינה מעידה על התבססותה של נורמה מסוג זה באזור. ההסכמים שחתמה ארצות הברית לאחר מכן, וכן הדרישות הפומביות שמשמיעות מדינות דוגמת ערב הסעודית אשר ל"זכותן" להעשיר אורניום – הם עדות לכך.

ערב הסעודית החלה בתוכנית גרעין אזרחי שתכליתה לענות על צורכי האנרגיה של הממלכה, להפחית את תלותה בנפט ואולי אף להגדיל את יכולת ייצוא הנפט שלה. תשתית גרעין גם תרחיב את הבסיס התעשייתי בערב הסעודית, ותספק פתרונות הכשרה ותעסוקה לסעודים רבים. בהתאם לכך נחנכה בממלכה שורה של מיזמים ונחתמו הסכמים לשיתוף פעולה עם מספר מדינות, ביניהן דרום-קוריאה, ארצות הברית, צרפת,²⁰ רוסיה, ושני הסכמים עם סין (האחרון שבהם באוגוסט 2014),²¹ וגם עם מדינות ערביות, בכללן ירדן. כן דווח כי החל תהליך של בחירת האתרים המיועדים לכורים וכי בנייתו של הכור הראשון אמורה להסתיים עד שנת 2020. לדברי ממשלת ערב הסעודית, מדובר בהקמתם של 16 כורים גרעיניים למטרות ייצור חשמל והתפלת מים – אחד הפרויקטים הגדולים בהיקפם בהיסטוריה של הממלכה – הכרוך בהשקעה של יותר ממאה מיליארד דולר לאורך שני עשורים. פרויקט זה יעשה את הממלכה לשוק הגדול בעולם בתחום הגרעין האזרחי.²²

הממלכה טרם החלה בבניית הכורים (שבנייתם צפויה להתחיל ב-2017), אך כבר בשנת 2010 הוחל בהקמת קריית מחקר לאנרגיה מתחדשת וגרעינית בריאד, שמטרתה להכשיר את התשתיות ואת כוח האדם הדרושים לפרויקטים השונים.²³ ערב הסעודית שואפת לספק כמחצית מצורכי האנרגיה שלה על ידי מקורות אנרגיה גרעינית ואנרגיה מתחדשת בסיומו של הפרויקט. הממלכה אותתה במספר מקרים כי לא תוותר על זכותה להעשיר אורניום בתחומה, כאמור בעוד איראן קיבלה "זכות" כזאת בדיוק בהסכם הגרעין בינה לבין המעצמות.²⁴ רמזים אלה עוררו חשד שמא יש לה כוונות נוספות מעבר לפיתוח גרעין לצרכים אזרחיים. בנוסף, אין ביטחון שהממלכה תסכים לקבל על עצמה התחייבויות בתמורה לסיוע בינלאומי, בדומה לאלו שקיבל על עצמו איחוד האמירויות, ובכללן חתימה על "הפרוטוקול הנוסף" של סבא"א. בשל היעדר תשתית, ידע ומתקנים מתאימים בממלכה, תוכנית גרעין שבמרכזה יכולת העשרת אורניום היא אופציה לטווח ארוך. בראיית ריאד, ההסכם עם איראן מעניק לה כעשר שנים שבהן תשמור איראן על איפוק גרעיני. במהלך תקופה זו יתאפשר לממלכה, בראייתה, לבחון אפשרויות שונות בתחום הגרעין במסגרת שמקנה ה-NPT.

מעבר מתוכניות גרעין אזרחי לצבאי?

בעוד תוכניות גרעין אזרחי יכולות לתרום לעמידה בצורכי האנרגיה הגדלים של מדינות האזור, קיים חשש שבעתיד עלולה אחת המדינות להסיט את הפעילות בתחום הגרעין האזרחי גם לפיתוח גרעין צבאי. חשש זה עולה, בין השאר, מכך שרק שתי מדינות מחוץ לאירופה – שהיו בעלות תשתית גרעין מפותחת (יפן ומקסיקו) – לא בחנו בשלב זה או אחר פיתוח גרעין צבאי.²⁵ הואיל וחלק ממדינות האזור כבר שקלו בעבר פיתוח גרעין צבאי, וחלקן אף צברו ידע ושיתופי פעולה בתחום, ולנוכח האיום הנשקף למדינות האזור מתוכנית הגרעין האיראנית וכן הממד הגדל של חוסר יציבות באזור – לחשש זה יש משקל לא־מבוטל.

ביחס למצרים – אמנם בעבר החליטו הנשיאים אנואר סאדאת וחוסני מובארכ שלא לפתח גרעין צבאי, אולם לא כל הגורמים במצרים היו תמימי דעים ביחס להחלטה זו. מצרים חתומה על ה-NPT, ולאורך השנים הייתה תומכת קולנית בהפיכת המזרח התיכון לאזור חופשי מנשק גרעיני,²⁶ אלא שבמצרים ניכר תסכול מכך שלאורך שנים נתקל רעיון זה במכשולים משמעותיים, ונראה שהטלטלה בעולם הערבי הרחיקה את אפשרות מימושו אף יותר. מצרים ממאנת לחתום על "הפרוטוקול הנוסף" – צעד שהיה מאפשר לסבא"א לבצע בדיקות מדוקדקות יותר על אדמתה.²⁷ מצרים מדגישה אמנם את צורכי האנרגיה שלה כבסיס לשאיפתה לתוכנית גרעין, אך משקלה האזורי והעובדה כי היא רואה עצמה באופן מסורתי כמנהיגת העולם הערבי עשויים להביא את מנהיגיה לבחור בעתיד גם באופציה של פיתוח גרעין צבאי. למצרים יש יכולת

לקדם פרויקט כזה, הן מבחינת התשתית הטכנולוגית והן מבחינת כוח האדם, ופנייתה לנתיב הגרעין מותנית בעיקר בהחלטה מדינית ובכונות להקצות משאבים לשם כך. עד היום, למרות ההצהרות השונות, חלה במצרים התפתחות מועטה מאוד בתחום הגרעין, וחוסר היציבות הפוליטית והכלכלית במדינה צפוי לעכב התפתחויות נוספות. בדומה למצרים, גם לגבי טורקיה יכולים שיקולי יוקרה ומעמד אזורי להיות זרז למעבר עתידי לתוכנית גרעין צבאי. יחד עם זאת, בניגוד ליתר המדינות הנסקרות, טורקיה נהנית מ"מטריה גרעינית" בשל היותה חלק מברית נאט"ו. מבחינה זו, לכאורה, אין לה צורך בתוכנית גרעין צבאי משל עצמה, והיא אף חתמה על כל האמנות המרכזיות בתחום של תפוצת נשק להשמדה המונית (כולל הפרוטוקול הנוסף). מנגד, המתחים הגואים בין טורקיה ליתר חברות נאט"ו²⁸ וכן החשש שבעת צרה יעדיפו חברות הברית, בסופו של דבר, שלא לבוא לעזרת טורקיה – מגבירים את הנטייה הטורקית לנקוט מדיניות חוץ עצמאית יותר. בפרט, ההתעקשות הטורקית לשמור על הזכות העקרונית להעשרת אורניום (על אף שאין לה כרגע יכולות עצמאיות לכך) מעלה את החשש שמא טורקיה מעוניינת לשמור את כל האופציות פתוחות.

ירדן וערב הסעודית, בדומה לטורקיה אך בניגוד לאיחוד האמירויות, מסרבות לוותר על זכותן להעשיר אורניום ולהפריד פלוטוניום בשטחן. תגליות האורניום בירדן אף מחזקות עוד יותר את נחישותה של זו להתנגד לאיסור כזה. ירדן אמנם תתקשה מאוד מבחינה כספית ולוגיסטית לפתח תוכנית גרעין צבאי, אך מידת הקושי עבור ערב הסעודית, לפחות מבחינת משאבים כספיים, תהיה פחותה משמעותית. לאחרונה התחדשו הפרסומים על אודות שיתוף פעולה אפשרי בין ערב הסעודית לפקיסטן, שיאפשר לסעודים לייצר נשק גרעיני באמצעות התשתיות הקיימות בפקיסטן, להיעזר במדעניה גם באופן לא רשמי, להקים תשתית העשרה בשטחה ואף לקבל ממנה, באופן זה או אחר, מרתיע גרעיני.²⁹ זאת, בעקבות החשש הגובר בממלכה מפני פריצה איראנית אפשרית לכיוון ייצור נשק גרעיני בחסות ההסכם עם מדינות המערב, שיאפשר הקלה בסנקציות הכלכליות המוטלות עליה. אמנם, ההסכם עם איראן לא צפוי להביא להשקת תוכנית גרעין צבאי בערב הסעודית באופן מיידי, אולם במקביל להתעצמות קונוונציונלית חסרת-תקדים בממלכה, ההסכם כבר הביא את ריאד לאמץ גם היא אסטרטגיה המבקשת לשמור את כל האופציות הגרעיניות פתוחות.

לנוכח החתימה על הסכם הגרעין בין איראן למעצמות, ייתכן כי ערב הסעודית תתקשה לעמוד מנגד, גם בשל מניעים של יוקרה והשפעה, והיא תבקש להציב מענה, ולו חלקי, לאיום האיראני. מבחינות רבות, בעיני ערב הסעודית ערבויות ביטחון אמריקאיות הן פתרון מועדף. אולם, גם אם האמריקאים יספקו לסעודים ערבויות ביטחון – עד כה הם נמנעו מכך – ספק אם הממלכה תסתפק בהן. קידום אזור נקי מנשק גרעיני גם הוא אפשרות שנבחנת בריאד. אולם, חששה של הממלכה כי בתסריטים מסוימים

היא עלולה למצוא עצמה מתמודדת לבדה מול איראן המתעצמת עלול להוביל אותה למצב שבו עליה לוודא שיהיו בידיה אופציות נוספות. יש לה, יותר מאשר לכל שחקן אחר במזרח התיכון, מניע אסטרטגי ויכולות כלכליות לפתח יכולות גרעין צבאי.

סיכום

פיתוח תוכנית גרעין אזרחי יכול להועיל במיוחד לאותן מדינות החסרות משאבי אנרגיה משמעותיים משל עצמן, כמו ירדן וטורקיה, וכן למדינות המתקשות לספק את צורכי האנרגיה של האוכלוסייה, כמו מצרים. מבחינה זו, תוכנית גרעין אזרחי יכולה להיות גם אלמנט מייצב, אם תתרום לפיתוח הכלכלי באותן מדינות. יחד עם זאת, למעט מדינות המפרץ, יתר המדינות זקוקות לרכיב משמעותי של מימון חיצוני על מנת להתקדם בפרויקטים אלה. ניתן לראות דומיננטיות של הרוסים במימון ובבניית הכורים הגרעיניים הראשונים לצורכי אנרגיה בטורקיה, בירדן ובמצרים, וכן שיתוף פעולה נרחב בין רוסיה לערב הסעודית בתחום הגרעין.³⁰ ניתן אמנם לפרש זאת כגורם היכול להוביל לחיזוק מעמדה של רוסיה באזור, אך אם קשייה הכלכליים של רוסיה יקשו עליה להתקדם בפרויקטים שלהם התחייבה, יכולה להיות לכך גם תוצאה הפוכה. מעבר לכך, ייתכן עיכוב משמעותי בפיתוח הגרעין בטורקיה, בירדן ובמצרים. בעוד החשש הגדול ביחס לתוכניות גרעין אזרחי במזרח התיכון קשור לפוטנציאל להשתמש בהן גם לצורך מעבר לפיתוח תוכנית גרעין צבאי, גורם מרסן חשוב הוא יחסיהן של המדינות האמורות עם ארצות הברית. המדיניות האמריקאית המסורתית מתנגדת באופן תקיף להפצה של נשק גרעיני בכלל, ובמזרח התיכון בפרט. כל עוד נשמרת התלות הביטחונית של מדינות המפרץ בנוכחות האמריקאית באזור, התלות של ירדן בסיוע מערבי אל מול אתגרי ארגון 'המדינה האסלאמית' והחברות של טורקיה בברית נאט"ו – קיימת סבירות גבוהה לכך שאף אחת מהן לא תבצע מהלך שיכעיס את וושינגטון באופן המסכן את היחסים בין המדינות. יוצאת דופן במידת-מה היא ערב הסעודית. בעקבות מתן הגושפנקה הבינלאומית להעשרת אורניום באיראן, לא ניתן לפסול את האפשרות שהממלכה תפנה בעתיד למסלול דומה – גם בניגוד למדיניות האמריקאית. בשלב זה אף אחת ממדינות האזור אינה מראה כוונה להתחרות בתוכנית הגרעין הצבאי של איראן, אך מספר מדינות כבר מאותתות על כך שלפחות ברמה הטכנולוגית והמדעית, אין בכוונתן להישאר מאחור.

מלבד החששות ממעבר אפשרי מתוכנית גרעין אזרחי לתוכנית גרעין צבאי, קיימים חששות נוספים לגבי בטיחות המתקנים הנבנים באזור ואבטחתם. יש להדגיש שחלק מהכורים המתוכננים יהיו ממוקמים בקרבת אזורים רגישים לרעידות אדמה. ייתכן גם כי שיקולים תקציביים ושיקולי יוקרה יובילו לאי-נקיטתם של כל אמצעי הבטיחות הנדרשים, וזאת על מנת לזרז את קידום של הפרויקטים, כפי שעלה החשד לגבי בניית

תחנת הכוח הגרעינית הראשונה בטורקיה. כמו כן, לנוכח פגיעה בעבר של גורמי טרור בתשתיות אנרגיה באזור כגון צינור הגז בסיני וצינורות המעבירים נפט מעיראק, קיים חשש מפעילות של גורמים מסוג זה שינסו לחבל בתשתיות הגרעין המתפתחות – כפי שניתן היה להיווכח באתר אל-ד'בעה, לבניית הכורים במצרים.

הערות

- 1 סקירה זו מהווה עדכון של מאמר קודם בנושא זה: יואל גוז'נסקי, אפרים אסכולאי וגליה לינדנשטראוס, "תוכניות גרעין אזרחיות במזרח התיכון: אביב או סתיו גרעיני?", **עידן אסטרטגי**, כרך 15, גיליון 1, אפריל 2012, עמ' 85-99.
- 2 Shaul Shay, "Egypt and the Nuclear Option," *Israel Defense*, October 6, 2014.
- 3 "Egypt to Launch First Nuclear Power Plant in Dabaa: President," *Al-Ahram*, October 5, 2013.
- 4 "Radioactive Material Said Stolen from Egyptian Plant," *Reuters*, January 19, 2012.
- 5 Ayah Aman, "Egypt Moves Ahead with Nuclear Plant to Address Electricity Crisis," *Al-Monitor*, November 26, 2013.
- 6 Anna Borshchevskaya, "Russia-Egypt Nuclear Power Plant Deal: Why Ignoring Egypt's Needs is Bad for the U.S.," *Forbes*, February 13, 2015.
- 7 "China, Egypt Agree to Nuclear Cooperation," *World Nuclear News*, May 28, 2015.
- 8 Mohammad Ghazal, "Jordan to Build JD100M Uranium Extraction Plant," *Jordanian Times*, May 21, 2014.
- 9 "French Fuel for Korean Reactor in Jordan," *World Nuclear News*, April 19, 2013.
- 10 "Russia to Build Jordan's First Nuclear Power Plant," *Al Jazeera*, March 24, 2015.
- 11 "Russia to Build First Nuclear Power Plant in Jordan," *Russia Today*, December 25, 2014.
- 12 "Signatures on Nuclear Power Plant Environmental Impact Report forged," *Today's Zaman*, January 12, 2015.
- 13 Seyma Eraz, "Energy Minister: Akkuyu to be Turkey's Securest Structure," *Daily Sabah*, April 12, 2015.
- 14 "Turkey and Japan Sign Formal Agreement to Build Second Nuclear Plant in Sinop," *Hurriyet Daily News*, October 30, 2013.
- 15 "Turkish Energy Minister Denies Uranium Enrichment Intention," *Hurriyet Daily News*, January 9, 2014.
- 16 Sinan Ulgen et al., "The Turkish Model for Transition to Nuclear Energy," (Istanbul: Center for Economics and Foreign Policy Studies, 2011), p. 156.
- 17 "Turkey in Preliminary Talks with Westinghouse on Third Nuclear Plant," *Reuters*, November 25, 2014.
- 18 "Turkey Plans to Build Third Nuclear Plant with Own Resources," *Hurriyet Daily News*, October 22, 2014.
- 19 Anthony McAuley, "UAE Nuclear Project Enters Critical Phase," *The National (UAE)*, July 7, 2015.
- 20 "French Scientists to Train Saudis in Nuclear Energy," *Arab News*, August 15, 2015.
- 21 "KSA, China Sign Nuclear Cooperation Deal," *Arab News*, August 10, 2014.
- 22 "Saudi Arabia Plans to Build 16 Nuclear Reactors by 2030," *Al-Arabiya News*, June 2, 2011.
- 23 Abber Allam, "Saudi Arabia Announces Nuclear Centre," *Financial Times*, April 18, 2010.

- Eli Lake and Josh Rogin, "Saudi Arabia May go Nuclear because of Obama's Iran Deal," 24
Daily Beast, February 14, 2014.
- "The Dream that Failed," *Economist Special Report*, March 10, 2012, p. 5. 25
- Emily B. Landau, "Egypt, Israel and the WMDFZ conference for the Middle East: Setting 26
the Record Straight," *Israel Journal of Foreign Affairs* 7, no. 1(2013) pp. 13-16.
- גוז'נסקי, אסכולאי ולינדנשטראוס, "תוכניות גרעין אזרחיות במזרח התיכון", עמ' 87-88. 27
- Metin Gurcan, "Is NATO Membership Shackling Turkey," *Al-Monitor*, 28
בהקשר זה ראו למשל, October 29, 2014.
- Mark Urban, "Saudi Nuclear Weapons 'On Order' from Pakistan," *BBCNEWS*, 29
ראו למשל, November 6, 2013.
- Jack Caravelli, "Russia Signs Nuclear Deals with Traditional U.S. Allies in Middle East," 30
The Washington Free Beacon, July 30, 2015.

שער 2

נאט"ו והגנה מפני טילים

ההרתעה הגרעינית של נאט"ו לאחר משבר אוקראינה

עזריאל ברמנט

43

הימנעות מהצלחה:

צ'כיה וסוגיית המערכת האמריקאית להגנה מפני טילים

אירנה קאלהוסובה

55

ההרתעה הגרעינית של נאט"ו לאחר משבר אוקראינה

עזריאל ברמנט

במאמר זה מנותחת מדיניות ההרתעה הגרעינית של נאט"ו לנוכח השימוש בכוח על ידי מוסקבה באוקראינה וסיפוח חצי-האי קרים לרוסיה. היכולת של נאט"ו לנהל אסטרטגיית הרתעה אפקטיבית עומדת בפני אתגרים ניכרים בעקבות מחלוקות סביב תפקיד הנשק הגרעיני הטקטי ואי-בהירות של המדיניות כלפי אוקראינה. הניתוח מבסס טענה כי הפרת ההסכם לפירוק נשק גרעיני לטווח בינוני (הסכם INF) מצד רוסיה, ההדגשה הגוברת של הנשק הגרעיני האסטרטגי שלה והאתגר הישיר שהיא מציבה להחלטות ברית נאט"ו – כל אלה מחייבים את נאט"ו להיערך להגיב בכוח כדי להגן על המדינות החברות בברית, החשופות למתקפה, ובמיוחד פולין והמדינות הבלטיות. עם זאת, במקביל לעלייה במתיחות בין נאט"ו לרוסיה בעניין אוקראינה, על נאט"ו לעשות ככל יכולתה כדי למנוע הסלמה גרעינית לא מכוונת. לאור העליונות הצבאית הקונונציונלית של נאט"ו לעומת רוסיה יכולה נאט"ו להרשות לעצמה למזער את תפקיד הנשק הגרעיני שלה, ולהפנות משקל רב יותר למשאבים קונונציונליים כחלק מדוקטרינת ההרתעה.

משבר הזהות של נאט"ו

עם תום המלחמה הקרה וקריסת ברית המועצות התעוררו שאלות כבדות-משקל בנוגע להמשך הרלוונטיות של נאט"ו, עקב ירידת רמת האיום מצד רוסיה. למרות שמאז מילאה ברית נאט"ו תפקיד מרכזי בעימותים מחוץ לזירה האירופית, כגון באפגניסטן, סימני השאלה לגבי הרלוונטיות של הברית לאור היחלשות האיום ממוסקבה נותרו בעינם.¹ במהלך המלחמה הקרה הייתה ההרתעה הגרעינית רכיב מהותי במדיניות ובאסטרטגיית ההגנה של נאט"ו. מדיניות ההרתעה הגרעינית של נאט"ו במהלך המלחמה הקרה פותחה באופן בלעדי כמעט לצורך התמודדות עם האיום הסובייטי. אולם, עם קריסת ברית המועצות ב-1991 והיחלשות האיום ממוסקבה צומצם בהדרגה

גם תפקידו של הנשק הגרעיני, משום שהיכולות הקונוונציונליות של נאט"ו נתפסו כמתאימות יותר לתת מענה לאיומים החדשים מכיוון אויבים כמו סרביה, עיראק ולוב.² בשנים האחרונות הפנתה נאט"ו את תשומת הלב לאיומים החדשים המתעוררים במזרח התיכון. החשש העולה מהאזור הוא מפני האיום הכפול של תפוצת טילים בליסטיים ונשק להשמדה המונית. שינוי זה בתשומת הלב התבטא במדיניות ההגנה מפני טילים של נאט"ו, שמיועדת להתמודד עם איומים מחוץ לאזור האירואטלנטי. ארצות הברית מצדה מובילה את ההתמודדות בזירה זו בתוך נאט"ו, והיא הקימה מערכת הגנה מפני טילים שתגן על חיילי הברית ועל אזרחי המדינות מפני איום הטיילים הגובר מצד איראן. ואכן, מערכת ההגנה מפני הטיילים של נאט"ו היא ביטוי למאמצי הארגון להרתיע ולהתמודד עם איום הנובע מהמזרח התיכון, במקום עם האיום מרוסיה, וגם היכולות של מערכת ההגנה מפני טילים מוגבלות מכדי שיצליחו לאיים על רוסיה.

איראן נמצאת על סף השגת יכולת גרעין צבאי. איראן גרעינית תציב איום מידי על נאט"ו, שכן היא גובלת בטורקיה החברה בארגון, אולם עם הזמן היא תהווה סכנה גם למדינות נאט"ו נוספות. נאט"ו רואה בהגנה מפני טילים רכיב משלים להרתעה. ניתן לראות בכך סוג מסוים של הרתעה ('deterrence by denial' – הרתעה באמצעות מניעת ההישג), שכן היא חותרת להניא יריב פוטנציאלי מפעולה בזכות המחשה משכנעת שפעולותיו לא יביאו לתוצאות המיוחלות. תוקף פוטנציאלי יהיה חייב להביא בחשבון בסבירות גבוהה מצב שיכולת הנקמה של המדינה הנפגעת תישאר ללא פגע, בזכות מעטפת ההגנה מפני טילים. אכן, יש לגבות הרתעה באמצעות איום בענישה אפקטיבית. פריסת מערכת הגנה מפני טילים יכולה לסבך בצורה משמעותית את תכניות היריב, ובמקביל לצמצם את יכולת ההרס של הטיילים הבליסטיים שישגר התוקף. עם זאת, מעטפת ההגנה מפני טילים שבידי נאט"ו אינה יכולה לתת מענה לחששן של מדינות הברית החשופות לפגיעה מצד האיום מרוסיה.³

במקביל מבקשת נאט"ו לפתוח פרק חדש ביחסיה עם רוסיה. ועידת הפסגה של נאט"ו שהתקיימה בנובמבר 2010 בליסבון ביטאה את מחויבותה של הברית לבסס "שלום כולל ובר-קיימא" עם רוסיה באזור האירואטלנטי, ולחתור ל"שותפות אסטרטגית אמתית בין נאט"ו לרוסיה". כן הכריזה הברית על שאיפותיה לשתף פעולה עם מוסקבה בתחום ההגנה מפני הטיילים. התפיסה האסטרטגית שאומצה בפסגת ליסבון כללה הכרה בכך שקץ המלחמה הקרה יצר סביבה ביטחונית משתנה, עם צמצום ניכר במספר הטיילים הגרעיניים הפרוסים באירופה וירידה בתלות בנשק גרעיני כחלק מהאסטרטגיה של נאט"ו. הוצאה כי נאט"ו תפעל לצמצום נוסף של מאגרי נשק גרעיני בעתיד, וכי היא "תפעל למען עולם בטוח לכול... וליצירת התנאים לעולם ללא נשק גרעיני".⁴

הצהרת פסגת ליסבון הייתה חלק מהמאמצים של ממשל אובמה לפתוח דף חדש ביחסי ארצות הברית – רוסיה. שיפור הקשרים בין שתי המדינות הגיע לשיאו בחתימה על אמנת START החדשה ב-8 באפריל 2010, שהתנתה כי מספר ראשי הנפץ הגרעיניים של שתי המדינות יופחת ל-1,550, וכי מספר המשגרים האסטרטגיים הפרוסים יופחת ל-700 לאורך פרק זמן של עשר שנים.⁵

עם זאת, אותה תפיסה אסטרטגית, שהכירה בצמצום ההסתמכות על נשק גרעיני, הצהירה גם כי "הרתעה המבוססת על שילוב נכון של יכולות קונוונציונליות וגרעיניות נותרה מרכיב הליבה באסטרטגיה הכוללת של נאט"ו". על פי תפיסה מוצהרת זו, הכוח הגרעיני האסטרטגי של ארצות הברית וכן יכולות הגרעין העצמאיות של בריטניה וצרפת מהווים את "הערבות העליונה" לביטחון נאט"ו. התפיסה האסטרטגית מבהירה כי נאט"ו תישאר ברית גרעינית, כל עוד נשק גרעיני הוא עובדה קיימת.⁶ דברים אלה זכו לאשרור בפסגת נאט"ו שהתקיימה בספטמבר 2014 בוילס.⁷ יתרה מכך, במסמך מדיניות ההרתעה וההגנה של נאט"ו (DDPR) שנחשף במאי 2012 בפסגת נאט"ו בשיקגו הוצהר כי נשק גרעיני הוא למעשה "רכיב ליבה ביכולות הכוללות של נאט"ו לצורכי הרתעה והגנה", לצד נכסיה הקונוונציונליים וההגנה מפני טילים. במסמך המדיניות צוין שמדיניות המערך הגרעיני של נאט"ו עומדת בקריטריון של "מדיניות הרתעה והגנה אפקטיבית".⁸ בין השנים 2010 ל-2012 היה ברור כי למרות חילוקי דעות בתוך הברית לגבי נשק גרעיני טקטי, ההרתעה הגרעינית נותרה חלק בלתי-נפרד מהמדיניות האסטרטגית של נאט"ו.

התמקדות מחודשת בהרתעה כלפי רוסיה

מספר שנים לאחר פסגת ליסבון ואמנת START החדשה, המציאות של מתיחות בין המזרח למערב סביב אוקראינה הביאה את נאט"ו להערכה מחודשת את מדיניות ההרתעה הגרעינית שלה. בעקבות השימוש בכוח מצד רוסיה באוקראינה וסיפוח חצי-האי קרים ב-2014 שבה נאט"ו להתמקד במדיניות ההרתעה שלה כלפי מוסקבה. החשש מפני האיום מרוסיה התעורר בשל כמה גורמים, וביניהם עלייה משמעותית בתקריות הצבאיות בין רוסיה לכוחות צבא מערביים לאחר סיפוח קרים. נאט"ו ביצעה כ-400 יירוטים מעל אדמת אירופה במהלך 2014 ושררה הערכה כי מספר זה יעלה בצורה משמעותית ב-2015, שכן גורמים רשמיים בנאט"ו גילו שבתקופה זו ביצע הארגון מעל 250 הזנקות מטוסים נגד מטוסי קרב רוסיים באירופה, ומתוכם בוצעו 120 יירוטים מעל האזור הבלטי.⁹ נראה כי רוסיה כיוונה את כוחות הצבא ואת גופי הביטחון שלה לפעול באופן אגרסיבי יותר, כדי לבחון את המוכנות של מערכות ההגנה של נאט"ו ואת מידת שיתוף הפעולה בין המדינות החברות.¹⁰ בינואר 2015 זימנה בריטניה את השגריר הרוסי כדי שיסביר מדוע שני מטוסי Russian Bear טסו

מבלי לשדר נתוני זיהוי מעל תעלת למאנש ותוך קרבה מסוכנת למטוס אזרחי – מצב שעלול היה לגרום אסון תעופתי כבד.¹¹

מדיניות ההרתעה של נאט"ו מושפעת ישירות גם מההפרות של הסכם פירוק הנשק הגרעיני לטווח בינוני (INF) מצד רוסיה, ומהמודרניזציה במערך הגרעין האסטרטגי שלה. גורמים רשמיים בממשל אובמה קיימו שיחות רמות דרג עם עמיתיהם הרוסים בעניין הניסוי שביצעו הרוסים בטיל שיוט המשוגר מהקרקע. בשימוע משותף שנערך בפני ועדות הסנאט לענייני חוץ ולשירותים מזוינים בדצמבר 2014 הצהירה רוז גוטמלר (Gottemoeller), עוזרת שר ההגנה האמריקאי הממונה על בקרת נשק וביטחון בינלאומי, כי ארצות הברית תבחן אופציות צבאיות כדי להבטיח שרוסיה לא תשיג "יתרון צבאי משמעותי" בעקבות אי-עמידה בהסכם INF, וכי הפרות מתמשכות של רוסיה יצריכו נקיטת אמצעים מצד ארצות הברית ובעלות-בריתה כדי לשמור על ביטחון המשותף.¹² החשש בנאט"ו שרוסיה תשגר מתקפת טילי שיוט על אירופה מעורר פחד מפני מתקפת פתע על יעדים אסטרטגיים ללא התרעה מוקדמת, או בהתרעה קצרה בלבד.¹³ ההפרה מערערת עוד יותר את האמון בין נאט"ו לרוסיה, ומגבירה את הצורך במדיניות הרתעה אפקטיבית.

הציפייה הייתה שמדיניות ההרתעה הגרעינית של נאט"ו תושפע גם מהמודרניזציה שרוסיה משלבת במערך הגרעין האסטרטגי שלה. שדרוג מאגר הנשק הגרעיני הרוסי אמור היה לכלול עלייה משמעותית במספר ראשי הנפץ הנישאים בצוללות ובמערכות שיגור חדשות לטילים בליסטיים. רוסיה החלה גם בייצור סוג חדש של צוללות המיועדות במיוחד לנשיאת טילי שיוט. נשיא רוסיה ולדימיר פוטין מייחס חשיבות רבה לנשק גרעיני, כדרך להבטיח לרוסיה יוקרה בינלאומית. בנאום שנשא פוטין במהלך קיץ 2014 והוקדש בעיקר למשבר באוקראינה הוא התייחס במפורש לנשק הגרעיני של רוסיה, והצהיר כי מדינות אחרות "צריכות להבין שמוטב לא להתעסק אתנו".¹⁴ בספטמבר ובנובמבר 2014 ערכה רוסיה ניסויים מוצלחים ב-Bulava – טיל בליסטי בין-יבשתי המשוגר מצוללת ומיועד לשאת ראש נפץ גרעיני.¹⁵ עם זאת, ארצות הברית מתכננת גם היא מודרניזציה נרחבת במערך הגרעין שלה. במהלך שלושים השנים הבאות מתכננת וושינגטון להוציא כטריליון דולר כדי לתחזק ולשדרג את מאגר הנשק הגרעיני הקיים שלה, לרבות רכישת מערכות חלופיות ושדרוג פצצות וראשי נפץ גרעיניים.¹⁶

אי-הסכמה לגבי תפקיד הנשק הגרעיני

למרות האמור לעיל, קיים סיכון לכך שנאט"ו תיאלץ להתפשר ביחס למדיניות ההרתעה הגרעינית שלה, בשל אי-הסכמות בתוך הברית. חילוקי דעות התעוררו סביב תפקיד מאגר הנשק הגרעיני, כאשר כמה ממדינות נאט"ו (במערב-אירופה (במיוחד גרמניה) תמכו בהחזרת הנשק הגרעיני הטקטי לארצות הברית מתוך אמונה שהוא מספק ערך

צבאי מועט.¹⁷ עם שובה של רוסיה לקרבת גבולות נאט"ו, מחלוקות כאלה צפויות להתפוגג. הנימוק להוצאת הנשק הגרעיני הטקטי מאירופה התערער בשל פעילות צבא רוסיה באוקראינה וסיפוח חצי-האי קרים, וחברות נאט"ו נוספות אימצו את ההשקפה שיש צורך בראשי הנפץ הגרעיניים B-61 של ארצות הברית, כדי להבטיח את שלומן של החברות החשופות לפגיעה. נכון להיום, ארצות הברית משדרגת את פצצות הגרעין B-61 שמוקמו בחמש מדינות אירופיות החברות בנאט"ו.¹⁸ על פי ניקולאי סוקוב ומיילס פומפר, הוויכוח סביב הוצאת הנשק הגרעיני הטקטי מאירופה הסתיים, למעשה. הם סברו כי מתוך מדינות נאט"ו יישמעו קריאות להסתמכות רבה יותר על נשק גרעיני, בעוד אחרים יקראו לשימור הסטטוס קוו. לדעתם, קרוב לוודאי שהנשק הגרעיני הטקטי של ארצות הברית יישאר על אדמת אירופה בעתיד הנראה לעין.¹⁹

ואולם, מסתמן כי גובר הוויכוח סביב האפקטיביות של נשק גרעיני טקטי להתרת רוסיה. לנוכח הכישלון לעצור את רוסיה באוקראינה, מומחים מטילים ספק בכך שדוקטרינת ההרתעה הגרעינית של נאט"ו מתאימה למטרתה. לדוגמה, בארי בלכמן (Blechman) וראסל רמבו (Rumbaugh) גורסים כי העליונות הקונונציונלית של נאט"ו לעומת רוסיה מביאה לכך שערכו של הנשק הגרעיני הטקטי שבידי הארגון מועט. להשקפתם, עדיף לנאט"ו להשקיע את משאביה במערך קונונציונלי וגרעיני אסטרטגי אפקטיבי. למרות ההכרה בכך שהוצאת הנשק הטקטי האמריקאי מאירופה יכולה להתפרש כהיחלשות המחויבות האמריקאית לנאט"ו, הפלישה של רוסיה לאוקראינה המחיישה כי לנשק זה אין כל השפעה מרתיעה, ובסופו של דבר זוהי "דרך בזוזנית ובלתי-אפקטיבית במיוחד לשמור על ביטחונה של אירופה".²⁰ טיעון נוסף הוא שהנשק הגרעיני הטקטי של ארצות הברית באירופה "חסר תועלת", מכיוון שהאמריקאים לא סיפקו ערבויות למדינות הבלטיות, שהן אלה שמאיומות ביותר מצד רוסיה.²¹

לעומת זאת טוען לוקאס קולסה (Kulesa) שהטיעון בדבר "חוסר התועלת" של הנשק הגרעיני הטקטי מחמיץ את העיקר, מכיוון שבאוקראינה לא הועמדו במבחן אינטרסים מהותיים. נאט"ו מעולם לא אוימה במידה כזו שנדרשה להפעיל כוח גרעיני. אפשר להביא בחשבון את האיום להשתמש בנשק גרעיני רק במקרים חריגים, שבהם יש סכנה לאינטרסים מהותיים של המדינות הרלוונטיות.²²

שאלה נפרדת היא – האם התרחבות נאט"ו מקשה עליה לגבש מדיניות הרתעה אפקטיבית. בפסגת נאט"ו שהתקיימה בבוקרשט ב-2008 תמך ממשל ג'ורג' וו. בוש בצירוף גיאורגיה ואוקראינה לברית, אולם צרפת וגרמניה התנגדו משום שסברו כי המהלך יעורר את כעסה של רוסיה. בסופו של דבר הושגה פשרה ונמנע תהליך צירופן של גיאורגיה ואוקראינה לנאט"ו, אולם הברית הכירה בשאיפותיהן להתקבל כחברות.²³ דומה שנאט"ו לכודה: לאחר שעודדה את שאיפותיה של אוקראינה להיות חברה בברית, יש הגיון בכך שעליה להפגין נכונות מסוימת לתמוך באוקראינה מול מתקפה

רוסית. עם זאת, מכיוון שאוקראינה אינה חברה בברית והמתקפות במזרח המדינה אינן מסכנות מדינות חברות באופן ישיר, אין לברית אינטרס מהותי על הפרק, ולכן התמריץ להיחלץ לעזרתה של אוקראינה נמוך. ואמנם, בתחילת 2015 הודה הנשיא אובמה שהאופציה של תמיכה צבאית באוקראינה מוגבלת, מכיוון שהמדינה אינה חברה בנאט"ו.²⁴ כן נטען, שנאט"ו טעתה בכך שעודדה את אוקראינה להצטרף לברית, מכיוון שמדינה זו היוותה מאז ומתמיד משמעות מיוחדת לרוסיה.²⁵ במקום להשמיע התחייבויות חלקיות להגנה על אוקראינה – דבר שרק מערער את מדיניות ההרתעה – על נאט"ו להתמקד בהרתעה כלפי מתקפות פוטנציאליות על מדינות חברות.

לנוכח המשבר באוקראינה נשמעו קריאות לפריסת נשק גרעיני במזרח-אירופה, כאמצעי לחיזוק ההרתעה.²⁶ עם זאת, מהלך כזה יתפרש במוסקבה כפרובוקציה והוא עלול להסלים את המתחים בין נאט"ו לרוסיה, תוך חיזוק המחלוקות הפנימיות בין מזרח למערב בנאט"ו.²⁷

מדיניות ההרתעה הגרעינית של נאט"ו ניצבת נוכח אתגרים ייחודיים בשל הנכונות המוצהרת של מוסקבה לבצע מתקפה גרעינית כדי "למנוע הסלמה" של מלחמה קונוונציונלית. שר ההגנה הבריטי מייקל פאלון הביע בפברואר 2015 דאגה מהאפשרות שרוסיה הנמיכה את הסף לשימוש בנשק גרעיני מצדה, וציין כי בתגובה לכך צריכה בריטניה לעדכן את הרתעת הגרעין שלה.²⁸ במארס 2015 הזהיר השגריר הרוסי בדנמרק את קופנהגן כי ספינות קרב דניות יהפכו למטרות עבור טילי הגרעין הרוסיים, אם הן יהיו חלק במערכת ההגנה מפני טילים של נאט"ו.²⁹ על פי הדוקטרינה הצבאית המתוקנת של רוסיה שאושרה בדצמבר 2014, "הפדרציה הרוסית שומרת לעצמה את הזכות להשתמש בנשק גרעיני בתגובה לשימוש בנשק גרעיני ובסוגים אחרים של נשק להשמדה המונית נגדה ו/או נגד בעלות-בריתה, וכן במקרה של תוקפנות נגד הפדרציה הרוסית שמערבת שימוש בנשק קונוונציונלי, במקרה שעצם קיומה של המדינה נמצא תחת איום".³⁰ ניסוח זה מלמד שרוסיה אינה שוללת כיום "שימוש ראשון" בנשק גרעיני. ולדימיר דבורקין (Dvorkin) טוען שניסוח הדוקטרינה הצבאית שונה אך במעט מעקרונות האסטרטגיה הגרעינית של ארצות הברית, בריטניה וצרפת בעידן המלחמה הקרה, שהתירו מכת גרעין ראשונה משום שברית המועצות התקרבה למערב בכל הקשור לעליונות קונוונציונלית. כיום, לאור היתרון המערבי במערך הקונוונציונלי, דבורקין גורס שניתן להבין את הזכות הרוסית למכה ראשונה, אולם הוא מסיק כי למרות המשבר באוקראינה וההסלמה הצבאית, מוקדם מדי לציין שחל שינוי בתנאים הקובעים את השימוש הרוסי בנשק גרעיני. למרות זאת, אין ספק שרוסיה מדגישה במידה רבה את פיתוח מערך הגרעין האסטרטגי שלה, כדי לשמור על מאזן הכוחות מול ארצות הברית.³¹

בשנת 2009, זמן רב לפני המשבר באוקראינה, ביצעה רוסיה תרגיל נרחב שכלל פלישה מדומה למדינות הבלטיות, וסימולציה של מתקפה גרעינית על פולין. ב־2013 ערכה רוסיה סימולציות של מתקפות על שוודיה, פולין וליטא, וכן איימה לבצע מתקפה מונעת על מתקני הגנה מפני טילים בליסטיים ברומניה ובפולין.³² מאז תחילת המשבר באוקראינה, הן נאט"ו והן רוסיה הרחיבו את קנה המידה ואת הטווח של משחקי המלחמה שלהן.³³ אם בעבר היה הסיכוי לעימות צבאי עם מוסקבה נמוך יחסית, אין ספק שבגובה הסכנה להסלמה לא־מכוונת.

ניהול מדיניות הרתעה גרעינית באווירה של מתיחות גוברת

השאלה נותרה בעינה – כיצד תשמר נאט"ו מדיניות של הרתעה גרעינית בתגובה למדיניות הגרעין של רוסיה ולאיומיה על המדינות החברות, וזאת מבלי ליצור סכנה להסלמה גרעינית? מצד אחד, דוקטרינת ההרתעה הגרעינית של נאט"ו חייבת להבהיר במפורש שמתקפה גרעינית נגד מדינה חברה בברית תיענה במתקפת נגד גרעינית.³⁴ אם לא תעשה כן, היא תביא לכך שחברות נאט"ו פגיעות, כמו פולין והמדינות הבלטיות, ייחשפו למתקפה, ועקרון הביטחון הקולקטיבי שמהווה את הבסיס לברית ייפגע קשות. מנגד, העימות הנוכחי עם רוסיה בעניין אוקראינה מציב סכנה חמורה להסלמה לא־מכוונת. כפי שציין אלכסיי ארבטוב (Arbatov), "בפוליטיקה העולמית, במיוחד כאשר הדברים מגיעים לסוגיות גרעין, מילים הן מעשים". לאחר משבר הטילים בקובה ב־1962, מנהיגים אמריקאים וסובייטים גם יחד הפגינו זהירות רבה כאשר דיברו על נשק גרעיני. במילים אחרות, המצב הנוכחי עלול להיות חמור מהמלחמה הקרה, מכיוון שהדורות הקודמים של המנהיגים התנסו בהתמודדות עם משברים הקשורים לאיום במלחמה גרעינית, והצליחו למנוע אסון גרעיני. הדור הנוכחי של המנהיגים וקובעי המדיניות אינו נהנה מיתרון הניסיון, ונאלץ להתחיל הכול מהתחלה.³⁵

שר החוץ הרוסי לשעבר איגור איבנוב (Ivanov) ציין כי "בהיעדר דיאלוג פוליטי, חוסר האמון ההדדי מגיע לשיאים היסטוריים, והסיכוי לתאונות לא מכוונות, לרבות כאלה שמעורב בהן נשק גרעיני, נעשה ממשי יותר ויותר".³⁶ איבנוב נמצא בחברה טובה. במארכ 2011, זמן רב לפני פרוץ המשבר באוקראינה, טענו כמה מדינאים אמריקאים בכירים לשעבר – הנרי קיסינג'ר, סאם נאן, ויליאם פרי וג'ורג' שולץ – כי הרתעה גרעינית הופכת כיום בהדרגה למסוכנת ובלתי־יעילה, תוך סיכון רב יותר לשימוש לא מכוון בנשק גרעיני. לדבריהם, ארצות הברית, מדינות נאט"ו ורוסיה יהיו בטוחות יותר אם יימנעו ממדיניות גרעין מאיימת ויפחיתו את התלות בנשק גרעיני טקטי. ארצות הברית צריכה לפעול יחד עם בעלות־בריתה בנאט"ו כדי לפתח אסטרטגיית הרתעה נרחבת, המבוססת במידה פחותה על יכולת גרעינית ויותר על אמצעים קונוונציונליים.³⁷ ואמנם, ניתן לטעון כי במידה מסוימת זה כבר קורה. קולסה

גורס כי ארצות הברית ובעלות-בריתה בנאט"ו הצליחו להרתיע את רוסיה מהסלמת המשבר באוקראינה בעזרת התמקדות בהרתעה קונוונציונלית נרחבת, הכוללת פריסת כוחות קונוונציונליים במזרח-אירופה, מטוסי קרב וטיסות סיור, לצד פריסת כוחות ימיים בים השחור ובים הבלטי. בעוד "הנשק הגרעיני נמצא ברקע" התמקדו מדינות ברית נאט"ו בתגבור הכוחות הקונוונציונליים, ונמנעו מכל התייחסות פומבית לצורך בהרתעה גרעינית גלויה יותר. עם זאת, קולסה טוען גם שהוצאת הנשק הטקטי האמריקאי מאירופה לא תשפר בהכרח את המצב: השקעה ביכולות קונוונציונליות תעורר את הצורך לחזק את ההרתעה הקונוונציונלית, מה שרק יעודד את רוסיה לחזק את תפקיד ההרתעה הגרעינית שלה.³⁸

לפיכך, מדיניות ההרתעה הגרעינית של נאט"ו חייבת לשמור על איזון זהיר בין מניעת ההסלמה מול רוסיה סביב אוקראינה – אולי במחיר של מניעת חברות עתידית של אוקראינה בברית – לבין החלטה נחושה שכל מתקפה קונוונציונלית על מי מחברות הברית תיענה בכוח קונוונציונלי מכריע. בעתיד הנראה לעין, נאט"ו תיאלץ לשמר את הנשק הגרעיני שלה על מנת לאותת ליריבותיה שתקיפה גרעינית של חברת נאט"ו תיענה בפעולת תגמול הרסנית. בתקופה של חשש גובר בקרב מדינות נאט"ו הסמוכות לרוסיה, הוצאת הנשק הגרעיני הטקטי מהזירה עלולה לפגוע בלכידות הברית ולהיתפס כסימן לחולשה. אף על פי כן, לאור העליונות הקונוונציונלית של נאט"ו לעומת רוסיה והסכנה החמורה להסלמה גרעינית לא מכוונת, יש מקום להמעט בהתמקדות בתפקיד הנשק הגרעיני בתפיסת ההרתעה של נאט"ו.

סיכום

מסמך מדיניות ההרתעה וההגנה של נאט"ו לשנת 2012 מבהיר כי נשק גרעיני נמצא בליבת מדיניות ההרתעה של הארגון, לצד נכסי המערך הקונוונציונלי וההגנה מפני טילים, גם אם בשנים קודמות נראה שהיו סימנים לכך שנאט"ו מצמצמת את תפקידו. בשנים שלאחר התמוטטות ברית המועצות הפנתה נאט"ו את תשומת הלב לאיום הכפול של תפוצת טילים בליסטיים ונשק להשמדה המונית, שנשקף מאיראן וממדינות אחרות שמחוץ לאזור האירו-אטלנטי. מערכת ההגנה מפני טילים של נאט"ו הוקמה מתוך מחשבה על איום זה. כחלק מההתמודדות עם איומים ממדינות רויזיוניסטיות הנמצאות מחוץ לאזור האירו-אטלנטי, ניתן לסכם את אסטרטגיית ההרתעה של נאט"ו כ'הרתעה באמצעות מניעת הישג', המחוזקת בפעולת תגמול.

במקביל ביקשה נאט"ו לפתוח פרק חדש ביחסיה עם רוסיה, כפי שניתן היה להיווכח מהגישושים לעבר מוסקבה בפסגת ליסבון בנובמבר 2010. מאמצים אלה ליצור עידן חדש של שיתוף פעולה עם מוסקבה עלו על שרטון לנוכח המשבר באוקראינה.

יחד עם זאת, העלייה במתיחות בין נאט"ו לרוסיה אינה מוגבלת לשאלת אוקראינה. טענותיה של ארצות הברית בנוגע להפרת הסכם פירוק הנשק הגרעיני לטווח בינוני (INF) מצד רוסיה, והמודרניזציה שמבצעת רוסיה במאגר הנשק הגרעיני האסטרטגי שלה יצרו אווירה גוברת של חוסר אמון. מצב זה הורע בעקבות התקריות הצבאיות בין רוסיה לכוחות נאט"ו מאז תחילת משבר אוקראינה, והרטוריקה הלוחמנית של פוטין בנושא נשק גרעיני. על רקע זה, נאט"ו ניצבת בפני אתגר של ניהול מדיניות הרתעה גרעינית אפקטיבית, שתספק ביטחון למדינות חברות הגובלות ברוסיה וחשופות לפגיעה, ובמקביל תנסה להימנע מהסלמה לא־מכוונת. אין ספק כי באווירה של חוסר אמון, נאט"ו אינה יכולה להרשות לעצמה לוותר על הנשק הגרעיני הטקטי שלה. למרות זאת, כל עוד אין איום ישיר על חברות הברית, ראוי שנאט"ו תשים דגש על הרחבת ההרתעה הקונוונציונלית, כאמצעי הרתעה מפני איומים על המדינות הפגיעות.

הערות

- 1 Stephen M. Walt, "Is NATO Irrelevant?," *Foreign Policy*, September 24, 2010, <http://foreignpolicy.com/2010/09/24/is-nato-irrelevant/>
- 2 Matthew Kroenig & Walter B. Slocombe, "Why Nuclear Deterrence Still Matters to NATO," *Issue Brief*, Atlantic Council, August 2014, pp.1-2.
- 3 Azriel Bermant, "The Russian and Iranian Missile Threats: Implications for NATO Missile Defense," *INSS Memorandum* No.143, November 2014, pp. 53-68.
- 4 NATO, Strategic Concept, Lisbon, November 19-20, 2010, http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat_Concept_web_en.pdf.
- 5 'New Start' Treaty, US Department of State, <http://www.state.gov/t/avc/newstart/index.htm>
- 6 NATO, Strategic Concept.
- 7 NATO Wales Summit Declaration, 5 September 2014, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm
- 8 NATO, Deterrence and Defence Posture Review, May 20, 2012, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87597.htm?mode=pressrelease.
- 9 Gareth Jennings, "NATO Intercepts Record Numbers of Russian Aircraft over Baltic," *IHS Jane's Defence Weekly*, July 30, 2015, <http://www.janes.com/article/53351/nato-intercepts-record-numbers-of-russian-aircraft-over-baltic>
- 10 Thomas Frear, Lukasz Kulesa and Ian Kearns, "Dangerous Brinkmanship: Close Military Encounters Between Russia and the West in 2014," Policy Brief, European Leadership Network, November 2014, pp.1-10.
- 11 Bill Gardner and Nicola Harley, "UK Summons Russian Ambassador after 'Dangerous' Bombers Disrupt Civil Aircraft," *Daily Telegraph*, January 30, 2015, <http://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/industry/defence/11378119/UK-summons-Russian-ambassador-after-dangerous-bombers-disrupt-civil-aircraft.html>
- 12 Rose E. Gottemoeller, Testimony, Joint Hearing: House Foreign Affairs Committee,

- Subcommittee on Terrorism, Nonproliferation and Trade; House Armed Services Committee,
Subcommittee on Strategic Forces, December 10, 2014.
- Julian Borger, "US and Russia in Danger of Returning to Era of Nuclear Rivalry," *The* 13
Guardian, January 4, 2015,
http://www.theguardian.com/world/2015/jan/04/us-russia-era-nuclear-rivalry?CMP=tw_t_gu 14
שם.
- "Russian Submarine Test-Launches Bulava Intercontinental Missile," *Reuters*, November 15
28, 2014.
- Jon B. Wolfsthal, Jeffrey Lewis and Marc Quint, "The Trillion Dollar Nuclear Triad," *James* 16
Martin Center for Nonproliferation Studies, January 2014, p.4,
http://cns.miis.edu/opapers/pdfs/140107_trillion_dollar_nuclear_triad.pdf
- Bermant, "The Russian and Iranian Missile Threats," p. 49. 17
- First Report of the Deep Cuts Commission – Preparing for Deep Cuts: Options for Enhancing 18
Euro-Atlantic and International Security," *The Deep Cuts Commission*, April 2014, p. 12,
[http://www.deepcuts.org/files/pdf/First_Report_of_the_Deep_Cuts_Commission_English.](http://www.deepcuts.org/files/pdf/First_Report_of_the_Deep_Cuts_Commission_English.pdf)
pdf
- Nikolai Sokov & Miles A. Pomper, "NATO's Post-Ukraine Nuclear Policy: Wales Is the 19
Beginning of a Process, Not the Decision Point," *The National Interest*, September 4, 2014.
- Barry Blechman & Russell Rumbaugh, "Bombs Away: The Case for Phasing Out U.S. 20
Tactical Nukes in Europe," *Foreign Affairs*, July/August 2014,
[http://www.foreignaffairs.com/articles/141484/barry-blechman-and-russell-rumbaugh/](http://www.foreignaffairs.com/articles/141484/barry-blechman-and-russell-rumbaugh/bombs-away)
bombs-away
- Tom Sauer, "Ukraine Shows Uselessness of NATO Nukes in Europe," *Bulletin of the Atomic* 21
Scientists, June 23, 2014.
- Lukasz Kulesa, "Careful What You Wish For: Nuclear Reductions and Conventional Deterrence 22
in Europe after Crimea," *Strategic File*, PISM, No.15 (51), August 2014, pp.2-6.
- John J. Mearsheimer, "Why the Ukraine Crisis is the West's Fault," *Foreign Affairs*, September/ 23
October 2014.
- Fareed Zakaria interview with Barack Obama, GPS, *CNN*, February 1, 2015. 24
- Henry Kissinger, for example, has taken this view. Juliane von Mittelstaedt and Erich Follath, 25
"Interview with Henry Kissinger: 'Do we Achieve World Order Through Chaos or Insight?'"
Spiegel Online International, November 13, 2014,
[http://www.spiegel.de/international/world/interview-with-henry-kissinger-on-state-of-global-](http://www.spiegel.de/international/world/interview-with-henry-kissinger-on-state-of-global-politics-a-1002073.html)
politics-a-1002073.html
- Lucas & Mitchell, "Central European Security after Crimea." 26
- Also: Jim Thomas, "How to Put Military Pressure on Russia," *The Wall Street Journal*,
March 9, 2014,
<http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702303824204579421660993452026>
- Bermant, "The Russian and Iranian Missile Threats," pp.49-51. 27
- Adrian Croft, "UK Concerned over 'Threatening' Russian Nuclear Strategy," *Reuters*, 28
February 7, 2015.
- "Russia Warns Denmark its Warships Could Become Nuclear Targets," *The Telegraph*, March 29
21, 2015.
- Vladimir Dvorkin, "Nuclear Weapons in Russia's Amended Military Doctrine," *Eurasia* 30
Outlook (Carnegie Moscow Center), January 22, 2015,

<http://carnegie.ru/eurasiaoutlook/?fa=58774>

שם. 31

“NATO’s Future: Back to Basics,” *The Economist*, November 16, 2013. 32

Thomas Frear, Ian Kearns & Łukasz Kulesa, “Preparing for the Worst: Are Russian and NATO Military Exercises Making War in Europe More Likely?” Policy Brief, *European Leadership Network*, August 2015, p.1, 33

<http://www.europeanleadershipnetwork.org/medialibrary/2015/08/07/ea2b8c22/Preparing%20for%20the%20Worst.pdf>

Kroenig & Slocombe, “Why Nuclear Deterrence Still Matters to NATO,” pp.3-4 34

Alexei Arbatov, “When it comes to Nuclear Weapons, Words are Deeds,” *Eurasia Outlook* 35
(Carnegie Moscow Center), February 9, 2015, <http://carnegie.ru/eurasiaoutlook/?fa=59007>

“Understanding Putin’s Plans,” *The Economist*, February 6, 2015. 36

George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger and Sam Nunn, “Deterrence in the 37
Age of Nuclear Proliferation,” *The Wall Street Journal*, March 7, 2011.

Kulesa, “Careful What You Wish For” pp.2-5. 38

הימנעות מהצלחה: צ'כיה וסוגיית המערכת האמריקאית להגנה מפני טילים

אירנה קאלהוסובה

רקע

לאחר נפילת הקומוניזם בשנת 1989, אחד היעדים המרכזיים במדיניות החוץ של צ'כוסלובקיה, כיום צ'כיה, היה להצטרף כחברה לגופי הביטחון, הכלכלה והפוליטיקה של המערב. זמן קצר לאחר 'מהפכת הקטיפה' דחו הצ'כים את ה"ניטרליות" והחלו לחתור לחברות בנאט"ו. עמדה פרו־אטלנטית זו לא הייתה רק בחירה אסטרטגית, אלא גם תגובה טבעית לארבעים שנות ההתנהלות תחת השפעה סובייטית. לאור ניסיון העבר, התקווה הייתה שארצות הברית תספק לצ'כיה ערבויות ביטחוניות במקום מדינות מערב אירופה, ולא לה בלבד אלא לכל אזור מרכז ומזרח אירופה. שאיפות אלה הגיעו לשיאן ב־1999, עם הצטרפות צ'כיה יחד עם הונגריה ופולין לברית נאט"ו. בשנת 2006 הכריזה ארצות הברית על תוכנית להצבת טילים מיירטים באירופה להגנה מפני טילים בליסטיים, כחלק ממדיניות ממשלו של הנשיא ג'ורג' וו. בוש לקדם את ההגנה מפני טילים. ב־2007 הוזמנו צ'כיה ופולין לקחת חלק בתוכנית זו, באמצעות פריסת תשתית צבאית אמריקאית בשטחיהן. התוכנית הייתה לפרוס עשרה טילי יירוט בפולין ומכ"ם למעקב אחר טילים בצ'כיה. טילי היירוט אמורים היו להיות גרסאות דו־שלביות לטיל מיירט קרקעי (GBI) תלת־שלבי, והמכ"ם אמור היה להיות מסוג X-band. האתר האירופי של מערכת ההגנה מפני טילים בליסטיים תוכנן להיות חלק ממערך המיועד להגן הן על ארצות הברית והן על חלקים מאירופה מפני טילים בליסטיים ארוכי־טווח, שאיראן עלולה לשגר בעתיד.

השתתפותה של צ'כיה בתוכנית האמריקאית להגנה מפני טילים (MDS) נתפסה על ידי תומכי התוכנית כהזדמנות לאותת בבירור על אודות היותה של צ'כיה חלק בלתי־נפרד מהמרחב הפוליטי המערבי. זאת ועוד, היה בכך מסר כי תפקידה של המדינה משתנה, ומצרכי פסיבית של ערבויות ביטחוניות היא הופכת לגורם פעיל ומעורב

שגם מספק הגנה למדינות אחרות. תומכי הגישה האטלנטית ראו בתוכנית ההגנה מפני טילים שלב נוסף בחיזוק הברית עם ארצות הברית. הם האמינו שנוכחות תשתית צבאית אמריקאית בטריטוריה צ'כית תשדרג את חשיבותה של צ'כיה כנכס אסטרטגי עבור האמריקאים, ולפיכך תחזק את הערבות הביטחונית שארצות הברית מעניקה לה. לדעת התומכים, הנוכחות של צבא ארצות הברית בצ'כיה ובפולין גם תתרום לפיזור הוגן יותר של הנכסים הצבאיים האמריקאיים ברחבי אירופה – התפתחות שלא התרחשה לאחר התרחבות נאט"ו ב־1999 ו־2004 – ותהווה ערבות ביטחונית מוחלטת נגד רוסיה. בנוסף, הם ראו בנוכחותו של פרויקט עתיר טכנולוגיה בצ'כיה הזדמנות מבטיחה למדענים וליזמים הצ'כים.

אולם, השיחות בנוגע להשתתפותה של צ'כיה בתוכנית להגנה מפני טילים נערכו באווירה פוליטית שונה למדי מזו ששררה בעת שהצ'כים נשאו ונתנו על חברותם בנאט"ו, הן בזירה הצ'כית והן בזירה הבינלאומית. השתתפותם נדונה בשתי רמות: תחילה ברמה הטכנית ולאחר מכן ברמה המדינית. ההתייעצויות הטכניות הראשונות החלו ב־2002, כאשר כיהנה ממשלה בהובלת מפלגת המרכז־שמאל הסוציאל־דמוקרטית.¹ בספטמבר 2002 ביקר שר ההגנה הצ'כי ירוסלב טברדיק (Tvrđík) בווינגטון, ואישר את נכונותו לסייע בשיחות הנוגעות לפריסה על אדמת צ'כיה במסגרת התוכנית האמריקאית להגנה מפני טילים.² מאז ובמשך ארבע שנים התנהלו שיחות בדלתיים סגורות. מכיוון שהן נוהלו כסוגיות טכניות ודיפלומטיות בעיקר, לא נכלל בהן כמעט דיון פוליטי, דיון ציבורי או שיח מומחים, אך מצב זה עמד להשתנות.

הבחירות לפרלמנט בצ'כיה שנערכו ביוני 2006 הובילו למבוי סתום. שני הצדדים – מחנה השמאל והמרכז־שמאל ומחנה הימין והמרכז־ימין זכו כל אחד ב־100 מושבים בפרלמנט. המפלגה הדמוקרטית האזרחית מהמרכז־ימין זכתה במספר הגבוה ביותר של מושבים, ולכן קיבלה את המנדט להרכיב ממשלה. היא הרכיבה קואליציה יחד עם מפלגות הדמוקרטים הנוצרים והירוקים, אך נזקקה בכל זאת לתמיכה של חבר נוסף אחד לפחות, בין אם מהמפלגה הסוציאל־דמוקרטית או מהמפלגה הקומוניסטית, על מנת לקבל את אישור הפרלמנט. בסופו של דבר, בהצבעה שהתקיימה ב־19 בינואר 2007 נמנעו שני חברים מהמפלגה הסוציאל־דמוקרטית, ובכך אפשרו לקואליציה לזכות בהצבעת האמון הדרושה להקמת הממשלה. ההצבעה עוררה מהומה בקרב הסוציאל־דמוקרטים, שהאשימו את הקואליציה במתן שוחד לחבריהם. בדיוק באותו יום של הצבעה מכרעת זו הגישה ארצות הברית לצ'כיה בקשה רשמית להשתתף בתוכנית להגנה מפני טילים באמצעות הצבת בסיס המכ"ם בשטחה, ועקב כך ובעיתוי רגיש זה הפכה מערכת ההגנה מפני טילים לחלק מהדיון הפוליטי הפנימי בצ'כיה.

המפלגה הדמוקרטית האזרחית תמכה בהשתתפות צ'כיה בתוכנית, יחד עם קבוצה גדולה של תומכי הגישה האטלנטית. גם מפלגת הדמוקרטים הנוצרים תמכה בכך,

למרות שחלק מחברי הפרלמנט שלה לא הסתירו את נטיותיהם הפציפיסטיות ואת הסתייגותם מהמערכת להגנה מפני טילים. אולם, הייתה זו בעיקר מפלגת הירוקים שתרמה לחוסר אחדות בשורות הקואליציה. מרבית השרים ממפלגת הירוקים לא התנגדו למערכת זו, ועם זאת קידמו גישה רב־צדדית בנושא זה. לעומתם, הנהגת מפלגת הירוקים ומרבית חבריה דחו את הפרויקט לחלוטין. הסוציאל־דמוקרטים ניצלו את הדיון במערכת כדי למצב את עצמם כנגד הממשלה ובמיוחד מול יריבתם העיקרית – המפלגה הדמוקרטית האזרחית. הקומוניסטים התנגדו לכל סוג של נוכחות אמריקאית על אדמת צ'כיה.

מכיוון שהדיונים התקיימו במשך זמן כה רב הרחק מהעין הציבורית ומבלי שיתנהל דיון בפרלמנט, המידע הרלוונטי לא היה זמין לאזרחי צ'כיה ואף לא לקהילת המומחים הרחבה יותר, ולפיכך היה צורך לעורר את הדיון. מאז הצטרפותה של צ'כיה כחברה בנאט"ו, נושאים של מדיניות חוץ נדחקו לשוליים בשיח הציבורי במדינה. מערכת ההגנה מפני טילים סיפקה הזדמנות לדון בפרויקט גיאופוליטי שבו צ'כיה יכולה למלא תפקיד, והזדמנות לציבור להיחשף לוויכוח בנוגע לאינטרסים לאומיים, לאסטרטגיות מדיניות חוץ ולתרומתה של צ'כיה לביטחון הבינלאומי. אלא שבמקום להתנהל כדיון פוליטי בונה, הוא התנהל באווירה פוליטית מפולגת ביותר. בשל חוסר היציבות בזירה הפוליטית הפנימית הוצגו הטיעונים בעד ונגד מעורבות צ'כיה באופן פשטני, אידאולוגי, ופעמים רבות גם דמגוגי.

מאמר זה מבקש לטעון כי הגורמים המרכזיים שהיו מעורבים ברמה הארצית והבינלאומית גם יחד תרמו לאווירה שבה לא נותר סיכוי רב להגיע להסכמה לאומית, ולקבלה רחבה של התוכנית האמריקאית להגנה מפני טילים. אין בכוונתו לנתח את התוכנית, אלא לבחון את הוויכוח הפוליטי הפנימי בצ'כיה ואת ההשפעה של גורמים חיצוניים – בעיקר ארצות הברית ורוסיה – על ההנהגה המדינית ועל הציבור בצ'כיה.

דעת הקהל

תוכנית ההגנה מפני טילים זכתה לדיון פומבי בצ'כיה רק כאשר הפכה לחלק מהמאבק הפוליטי במדינה, בשנים 2006 ו־2007. על פי סקר דעת קהל מיולי 2006 התנגדו 83 אחוזים מהצ'כים להשתתפות מדינתם בתוכנית זו.³ הסיבה העיקרית שצוינה הייתה הפחד מחשיפת המדינה לפעולות נקם מצד טרוריסטים. בקרב המשיבים נמצא כי מספר המתנגדים לתוכנית עלה במקביל לגילם (הקבוצה הגדולה ביותר של המתנגדים הייתה בקרב בני 50 ומעלה). אלה שחוו בעבר עשרים שנות נוכחות של חיילים סובייטים במדינה לא ראו בנוכחות של צבא אמריקאי ערבות ביטחונית, אלא הגבלת הריבונות הלאומית של מדינתם. כעבור שנה, לאחר שהתברר כי הצ'כים לא יתבקשו להציב בשטחם טילים אלא בסיס מכ"ם בלבד, סקר שערך מכון אמריקאי למחקרי דעת קהל

הראה כי מרביתם עדיין לא השתכנעו: כ-51 אחוזים התנגדו לבסיס מכ"ם על אדמת צ'כיה, ו-57 אחוזים התנגדו לרעיון שהמכ"ם יחזק את ביטחון ארצם.⁴

שני חוקרים מהמכון ליחסים בינלאומיים בפראג, הינק וטשיטצקי, ניתחו את הטענות המרכזיים של המתנגדים למכ"ם⁵ ומצאו שהמתנגדים רואים בארצות הברית מעצמה זרה המבקשת לכפות את רצונה על צ'כיה. כן נטו המתנגדים לדחות את הרעיון של אויב משותף והאשימו את ארצות הברית בהטלת פחד באמצעות דיבורים על אודות "תיאוריות פרנואידיות על האיום האיראני". יתרה מכך, טיעונים מתקדמים גרסו כי ארצות הברית וצ'כיה אינן חולקות את אותם ערכים ואינן חלק מאותה ברית, ולכן אין הכרח שיהיו תחת אותה מטריית הגנה.

סקרים שונים הראו שוב ושוב שקיים רוב המתלונן על מחסור במידע. אלה שהיו בקיאים יותר נטו יותר להביע תמיכה. לאור זאת החליטה הממשלה הצ'כית במארס 2007 למנות נציג מיוחד שתפקידו יהיה לנהל את המשא ומתן על הקמת בסיס המכ"ם, וכן לפתח ולתאם אסטרטגיית תקשורת כוללת עם הציבור. תפקיד זה היה בעייתי ביותר מרגע שנוצר. ראשית, לא היה ברור איזה סוג מנדט ניתן לנציג זה. האופוזיציה בפרלמנט מתחה ביקורת על הממשלה בגין שליחת נציג מיוחד, במקום לדבר ישירות עם ראשי הערים והכפרים השוכנים בסמוך לבסיס המכ"ם המיועד.⁶ שנית, תפקיד הנציג המיוחד הוטל על תומאש קלוואנה (Tomáš Klvaňa), שדמותו שנויה במחלוקת והוא מוכר בציבור כלוביסט הפועל למען תאגיד טבק בריטי-אמריקאי – משרה שהמשיך להחזיק בה גם במהלך כהונתו כנציג המיוחד. כפי שניסח זאת אחד מהדיפלומטים בצ'כיה, כאשר קלוואנה מגיע לשאת ולתת עם ראשי הערים באזור המיועד להקמת המכ"ם שמתמודד עם קשיים כלכליים, כשהוא לבוש חליפה שנתפרה למידותיו ונוסע במכונית יוקרה, אין זה מועיל במיוחד.

ואכן, הממשלה לא הצליחה לשכנע את נציגי האזורים המיועדים. במהלך 2008 הצביעו נציגים של מערב-בוהמיה ומרכז-בוהמיה נגד הקמת בסיס המכ"ם האמריקאי, אלא אם התוכנית תאושר במשאל עם.⁷ הם זכו לתמיכה בעיקר מצד הנציגים האזוריים של המפלגה הסוציאל-דמוקרטית והמפלגה הקומוניסטית. למרות שהחלטות אלה היו בעלות תוקף הצהרתי בלבד וללא משקל חוקי, הן ביטאו התנגדות כללית למכ"ם שהשתקפה בסקר דעת קהל נוסף שנערך בסוף 2008, והראה כי מרבית הצ'כים אינם מסכימים להקמת בסיס המכ"ם על אדמת ארצם. בסקר זה, שני שליש מהמשיבים התנגדו ורק 28 אחוזים תמכו בכך, ו-71 אחוזים היו בעד משאל עם.⁸ מרבית המתנגדים למכ"ם היו מקרב המפלגה הסוציאל-דמוקרטית והמפלגה הקומוניסטית.

חרף מאמציה של ממשלת צ'כיה, אין ספק שהיא נכשלה בניסיון לשכנע את מרבית אזרחיה. כפי שזיהו הינק וטשיטצקי, הרעיון האמריקאי של מערכת להגנה מפני טילים הועבר לנציגי ממשלת צ'כיה, שהפנימו אותו ולאחר מכן הציגו אותו כאינטרס לאומי,

אולם מערכת ההגנה מפני טילים מעולם לא הפכה לאינטרס לאומי אמיתי. המיזוג בין אינטרס ממשלתי לאינטרס ציבורי לא התרחש, ובמקום זאת חלה התנגשות ביניהם.⁹

התפקיד שמילאה ממשלת צ'כיה

במארס 2007 פתחה ממשלת צ'כיה באופן רשמי בשיחות עם ארצות הברית בנושא פריסת בסיס מכ"ם X-Band אמריקאי בשטחה. הממשלה הצ'כית אימצה את הסיבה האמריקאית להקמת מערכת להגנה מפני טילים באירופה. ביוני 2007 פרסמה הסוכנות האמריקאית להגנה מפני טילים מסמך שכותרתו "נכסים אפשריים באירופה עבור הגנה אמריקאית מפני טילים". מסמך זה הגדיר את האיומים המרכזיים (מדינות סוררות, בעיקר צפון-קוריאה ואיראן, ותפוצת טילים בליסטיים), פירט את היתרונות של הגנה מפני טילים בליסטיים עבור אירופה (ביטחון קולקטיבי משופר של ברית נאט"ו, חיזוק האחדות הטרנס-אטלנטית ושיתוף טכנולוגי), והדגיש שההצעה לנכסים האפשריים באירופה לפריסת מערכת הגנה אמריקאית מפני טילים אינה מכוונת נגד רוסיה, אלא נועדה לספק כיסוי הגנתי מפני איומים שמגיעים מהמזרח התיכון.¹⁰ ממשלת צ'כיה לא הכינה מסמכים מיוחדים שישקפו את האינטרס הלאומי הצ'כי בהשתתפות בתוכנית ההגנה מפני טילים, אלא אימצה את הטענות האמריקאיים כלשונם.

היעדרו של מסמך אסטרטגיה צ'כי מקורי התגלה כבעייתי. כפי שהתברר משורה של מחקרי דעת קהל, הציבור הצ'כי לא השתכנע שצ'כיה צריכה להיות שותפה פעילה בתוכנית להגנה מפני טילים. נראה שעבור רבים מהאזרחים סימלה תוכנית זו הפגנת כוח של ארצות הברית יותר מאשר אמצעי להגנה מפני איומים שמקורם במזרח התיכון. באופן דומה, הוויכוח בין המנהיגים הפוליטיים במדינה התמקד יותר בטיעונים בעד ונגד נוכחות אמריקאית על אדמת צ'כיה, ופחות בהשפעה של תוכנית ההגנה מפני טילים על הביטחון העולמי.

היעדר קונצנזוס פוליטי פנימי

סיבה מרכזית נוספת לחוסר התמיכה הציבורית בתוכנית ההגנה מפני טילים הייתה היעדר קונצנזוס פוליטי. הממשלה כולה נחלשה בעקבות עמדתה העמומה של מפלגת הירוקים. מפלגה זו זכתה לראשונה בתולדותיה במושבים בפרלמנט בבחירות 2006. בשל התוצאות שחילקו את מושבי הפרלמנט באופן שווה בין הימין לשמאל נהנו הירוקים מעמדת מיקוח חזקה, ועם שישה חברי פרלמנט בלבד הצליחו להשיג ארבעה תפקידי שרים בממשלה. עם זאת, במהלך הוויכוח סביב מערכת ההגנה מפני טילים בלטו חוסר ניסיונם הפוליטי והדו-ערכיות האידאולוגית.

באופן כללי התנגדו הירוקים למדיניות החוץ של ג'ורג' וו. בוש, ובמיוחד למה שנתפס כמאפיין חד-צדדי שלה. הם טענו שמערכת ההגנה מפני טילים אינה צריכה

להיות פרויקט דו-צדדי בין צ'כיה לארצות הברית, אלא להפוך לחלק ממערכת ההגנה מפני טילים של נאט"ו. אולם כאשר הממשלה אימצה השקפה זו והחלה לקדם בפועל "נאטו-ניזחיה" של המערכת, הניחו הירוקים תביעות נוספות על השולחן. במאי 2008 אישרה הממשלה את ההסכם העיקרי בנוגע להקמת בסיס מכ"ם אמריקאי על אדמת צ'כיה (אחד מהשרים ממפלגת הירוקים נמנע, שלושה הצביעו בעד). ההסכם היה עתה כפוף לאישור הפרלמנט (רוב רגיל). מפלגת הירוקים דרשה לדחות את ההצבעה עד לאחר הבחירות לנשיאות ארצות הברית בנובמבר 2008, בטענה שדרוש זמן נוסף לדיון פנימי. לטענתה, נדרש לקיים את ההצבעה רק לאחר שיתברר סדר היום הצפוי של הממשל האמריקאי החדש בנוגע להגנה מפני טילים.¹¹ כמה מחברי הפרלמנט של המפלגה, בתמיכה ניכרת של הנהגת המפלגה, דבקו בדחייה גורפת של תוכנית ההגנה מפני טילים.¹² על מנת לקבל את אישור הפרלמנט נדרש שכל מפלגות הקואליציה יצביעו בעד ההסכם, בצירוף קול נוסף מהאופוזיציה, אולם הסוציאל-דמוקרטים החלו להסס. במשך שנים התקיימו השיחות בעיקר בנוכחות משרד ההגנה ומשרד החוץ ובדלתיים סגורות, ולכן הציבור ברובו לא היה מודע לכך שממשלה בהובלת הסוציאל-דמוקרטים היא זו שפתחה לראשונה בשיחות עם האמריקאים בנוגע לתוכנית. עקב כך השתמשה המפלגה הסוציאל-דמוקרטית במכ"ם לצורך מיקוח פוליטי עם הקואליציה, מתוך חשש לפגיעה פוליטית בשל חשיפת חוסר העקביות שלה. המפלגה הציבה סדרה של דרישות כתנאים מקדימים לתמיכתה, לרבות שילוב מערכת ההגנה מפני טילים במערכות של נאט"ו, ועריכת משאל עם בעניין השתתפותה של צ'כיה בפרויקט.

עבור נציגי הממשלה בשיחות המצב היה מסובך אף יותר, בשל עמדתו הלא ברורה של יירי פארובק (Jiří Paroubek), יושב ראש המפלגה הסוציאל-דמוקרטית. על פי אחד הדיפלומטים ששוחח בחשאי עם הנציגים האמריקאים לשיחות, פארובק נטה לתמוך בהשתתפותה של צ'כיה במערכת ההגנה מפני טילים, אולם ברגע שהפנה את דבריו לציבור במדינתו, נקט גישה פופוליסטית מאוד. ב-2008, כאשר הוויכוח סביב המכ"ם הגיע לשיאו הזהיר פארובק את חברי הפרלמנט של מפלגתו מהצבעה בעד התוכנית, אם ברצונם להמשיך לשמור על מקומם ברשימת המפלגה בעתיד.¹³ הוא גם הבטיח לתמוך בפעילויות המחאה שזים ארגון לא-ממשלתי בשם *Ne základnám* ('לא לבסיסים') – ההתארגנות הקולנית והבולטת ביותר נגד המכ"ם, שנוסדה ביוני 2006.¹⁴ העימות הפוליטי הפנימי במדינה, הן בתוך הממשלה והן בין הממשלה לאופוזיציה, מנע אפשרות שיתקיים דיון רציני ולא אידאולוגי. חוסר הסכמה פנימית החליש, לפיכך, את המנדט של הממשלה לשאת ולתת על ההיבטים הטכניים והפוליטיים של ההסכם עם ממשלת ארצות הברית.

רב־צדדיות

התוכנית האמריקאית להגנה מפני טילים נועדה במקורה להיות פרויקט דו־צדדי בין ארצות הברית לצ'כיה, ובין ארצות הברית לפולין. אולם ככל שהמשא ומתן צבר תאוצה, התחזקה בצ'כיה הדרישה לרב־צדדיות.¹⁵ לכן, לקראת סוף 2007 החלה ממשלת צ'כיה לקדם את מה שכונה "נאטו־ניזציה" של התוכנית. פולין, לעומת זאת, המשיכה לתמוך במתכונת הדו־צדדית של הפרויקט.

מרבית מדינות נאט"ו האירופיות לא התנגדו באופן עקרוני לתוכנית. עם זאת, מאז שנאט"ו החלה שוקדת על פרויקט משלה להגנה מפני טילים (תוכנית ALTBM - Active Layered Theatre Ballistic Missile Defense), התעורר החשש שבעצם התמיכה בתוכנית האמריקאית לפריסה באירופה מבקש ממשל בוש לעקוף את ההסכמים הקולקטיביים. הממשל האמריקאי אכן הדגיש את רצונו לשמור על תשתית המערכת באירופה מחוץ למבנה הפיקודי של נאט"ו.¹⁶ כמה ממדינות אירופה החברות בנאט"ו התרעמו גם על כך שלא נכללו בשיחות על הפרויקט, למרות שהוא עתיד להשפיע לא רק על צ'כיה ופולין. אחד מהחששות המרכזיים היה שמערכת ההגנה מפני טילים לא תגן על כל חברות נאט"ו האירופיות (במיוחד לא על מדינות דרום־מזרח אירופה) – דבר שיפר את העיקרון של ביטחון קולקטיבי. המתנגדות העלו גם את סוגיית ההשפעה האפשרית של שרידים רדיואקטיביים ברחבי אירופה, במקרה שהמערכת תיירט טיל גרעיני.

בנוסף, האיחוד האירופי הוטרד מכך שלא נועצו בו לגבי התוכניות האמריקאיות שישפיעו על ביטחון אירופה ועל הקשר עם מדינות צד שלישי, ובעיקר עם רוסיה.¹⁷ עם זאת, היעדר אסטרטגיה מאוחדת של האיחוד האירופי בנוגע לתוכנית ההגנה מפני טילים בליסטיים, לצד גישה שלילית של כמה מחברות האיחוד לתוכנית, חיזקו את הספק באשר ליכולתו של האיחוד האירופי למלא תפקיד קונסטרוקטיבי בפרויקט זה. מנגד, צ'כיה החמיצה את ההזדמנות לבסס עמדה חזקה יותר בסוגיית הביטחון האירופי, מכיוון שלא התייעצה עם האיחוד. אין ספק שגם הצ'כים וגם האמריקאים שהשתתפו בשיחות לא הקדישו די תשומת לב לגורמים הרלוונטיים הנוספים, ובעיקר לחברות נאט"ו ולאחוד האירופי. התוצאה הייתה שכאשר ממשלת צ'כיה ניסתה לייצר "נאטו־ניזציה" של תוכנית ההגנה מפני טילים בתמיכת ארצות הברית, היא נתקלה בהתנגדות של חלק מהמדינות החברות.

הנציגים הצ'כים והאמריקאים לשיחות קיוו לצבור תמיכה במערכת ההגנה מפני טילים בפסגת נאט"ו, שנערכה בבוקרשט ב־2008. דיפלומטים צ'כים הודו שהשיחות בפסגה כלל לא היו פשוטות. גרמניה וסלובקיה, שתי מדינות שכנות, התנגדו במיוחד לפריסת טילים אמריקאיים להגנה באירופה, מחשש לתגובה רוסית. חברות נאט"ו הגיעו לבסוף להסכמה להכיר בתרומתה של מערכת אמריקאית להגנה מפני טילים באירופה להגנה על החברות בברית נאט"ו מפני טילים בליסטיים ארוכי־טווח.¹⁸ הצהרת

הסיכום של הפסגה ציינה גם כי נאט"ו תחפש דרכים להפוך את המערכת לחלק מכל מבנה הגנה מפני טילים שתקים נאט"ו בעתיד, אולם לא הצליחה להביא לשילוב בפועל של התוכנית הגם שתרומתו של הפרויקט לביטחון אירופה זכתה להכרה רשמית.

התפקיד שמילאה ארצות הברית

התוכנית האמריקאית לפריסת יכולת הגנה מפני טילים באירופה שקידם ממשלו של ג'ורג' וו. בוש – אותו ממשל שבז למוסדות בינלאומיים ואשר סדר היום שהציב ל"מלחמה בטרור" נעשה לא פופולרי למדי – נתקלה בהתמרמרות גוברת באירופה. חוסר האהדה אמנם בלט יותר בקרב השמאל הפוליטי של מערב־אירופה, אולם הייתה לו השפעה מסוימת גם על מפלגות המרכז־שמאל בצ'כיה ועל הציבור הרחב. המתכונת הדו־צדדית של השיחות, שלעתים הדירה מדינות צד שלישי, רק חיזקה את התחושה שממשל בוש אינו מעניק את תשומת הלב הראויה להסכמים הקולקטיביים, ולכן מחליש פרומים רב־צדדיים.

האמריקאים ציפו שהשיחות יתמקדו בפרמטרים הטכניים של התוכנית, ולכן נתפסו לא מוכנים כאשר הנושא הפך פוליטי, הן ברמה הפנים־צ'כית והן בנאט"ו ובאיחוד האירופי. גם השיחות הדו־צדדיות בין צ'כיה לארצות הברית לא היו חפות ממשגים דיפלומטיים. במהלך ביקורו של שר ההגנה רוברט גייטס בפראג באוקטובר 2007 הוא הדליף בטעות מידע על השיחות עם הרוסים, שלפיו האמריקאים הציעו להם לכאורה את האופציה להציב משקיפים מטעמים באתר המכ"ם האמריקאי בצ'כיה. עבור הצ'כים, שהכיבוש הסובייטי של צ'כוסלובקיה היה עדיין חי וטרי בזיכרונם, העובדה שהאמריקאים דנו בנוכחות רוסית על אדמה צ'כית מבלי ליידע אותם הייתה בלתי־מתקבלת על הדעת. מהלך זה זכה לגינוי חריף בצ'כיה, אפילו מצד תומכי התוכנית.¹⁹ בעוד השיחות נכנסות לשלב הסופי, התברר שאפילו בארצות הברית הפרויקט אינו זוכה לתמיכה חד־משמעית בקונגרס. הן בסנאט והן בבית הנבחרים התעוררו ספקות בנוגע ליכולות הריאליות של מערכת ההגנה מפני טילים במצבה הנוכחי. יתרה מכך, הדמוקרטים ביקרו את ממשל בוש על התיאום הלקוי מול נאט"ו.²⁰ היעדר תמיכת הקונגרס בא לידי ביטוי בקיצוצי תקציב. עבור שנת התקציב של 2009 ביקש ממשל בוש 712 מיליון דולר למימון החלק האירופי של תוכנית ההגנה מפני טילים, אולם ועדת שירותי הביטחון של הקונגרס אישרה 314 מיליון דולר בלבד לאתרים המיועדים בצ'כיה ובפולין. הוועדה פקפקה ביעילות הפרויקט בהתבסס על תוצאות הניסויים, הביעה דאגה מהעובדה שאין הסכמים מאושרים עם צ'כיה ופולין, והעלתה ספקות על בסיס ניתוח חדש שערכו סוכנויות הביון האמריקאיות אשר לשלב המוערך של תוכנית הטילים ארוכי־הטווח של איראן.²¹

נכון לשלהי כהונתו השנייה של הנשיא בוש, עתידה של תוכנית ההגנה מפני טילים נראה מעורפל. במהלך מסע הבחירות לנשיאות שניהל הסנטור אובמה הוא הביע תמיכה בתוכניות הגנה מפני טילים בליסטיים, בתנאי שתהיה להן יעילות תפעולית.²² עמדה זו תרמה לתחושת אי־הוודאות בנוגע לנחישותו של המועמד הדמוקרטי לנשיאות להמשיך בתוכנית ההגנה מפני טילים באירופה, אם ייבחר. כמה מהפוליטיקאים הצ'כים החלו לתהות אם כדאי לסכן את ההון הפוליטי שלהם בתמיכה בפרויקט לא פופולרי, שהממשל האמריקאי החדש עשוי לבטלו. אי לכך הואט תהליך האישור, על מנת להעריך את השפעתן של תוצאות הבחירות לנשיאות בארצות הברית על התוכנית.

התפקיד שמילאה רוסיה

תגובתה של רוסיה לתוכנית ההגנה מפני טילים במרכז־אירופה שיקפה את הטראומה שהיא נושאת משנות המלחמה הקרה. רוסיה גם הוכיחה שלאחר שנים של ירידה בעוצמתה, היא שוב נחושה לקדם את האינטרסים שלה בסביבתה האירופית הקרובה. נוכחות נאט"ו בגבולה המערבי נתפסה על ידי הרוסים הן כאיום והן כתזכורת לחולשתם. שני הסבבים של התרחבות נאט"ו, ב־1999 וב־2004, התרחשו כאשר כוחה של רוסיה נמצא בדעיכה והיא לא הציבה אתגר למערב. ההכרזה על מערכת ההגנה מפני טילים באירופה הגיעה בדיוק בזמן שהנשיא פוטין החליט להשיב את מעמדה של רוסיה כמדינה שחובה להתחשב באינטרסים שלה.

רוסיה יישמה כלים שונים על מנת למנוע את פריסת המערכת האמריקאית להגנה מפני טילים בצ'כיה ובפולין. בזירה הדיפלומטית, הנשיא פוטין לא נמנע משימוש בניסוחים בוטים מאוד. במהלך ועידת הביטחון שהתקיימה במינכן בפברואר 2007 הוא טען שמערכת הגנה מפני טילים באירופה תוביל ל"מרוץ חימוש בלתי־נמנע".²³ בהזדמנות אחרת השווה את תוכניותיה של ארצות הברית באירופה למשבר הטילים בקובה ב־1962.²⁴ זאת ועוד, רוסיה איימה להעביר טילים בליסטיים לטווח בינוני למובלעת הרוסית קלינינגרד, ואף ציינה שהנשק החדש מסוגל להגיע עד האתרים האמריקאיים בצ'כיה ובפולין.²⁵

ברמה האסטרטגית, רוסיה לא הסכימה לטענה שמערכת ההגנה מפני טילים נועדה לתת מענה לאיום האיראני. במקום זאת, היא טענה שהסיבה להצבת המכ"ם בצ'כיה היא ניטור אתרים צבאיים רוסיים, וכי הטילים המיירטים המיועדים לפולין נועדו לשמש הרתעה מול מאגר הטילים הרוסי.²⁶ באמצעות ההתנגדות העזה למערכת ההגנה מפני טילים באירופה, פוטין קיווה והצליח באופן חלקי לזרוע מחלוקת בין חברות נאט"ו והאיחוד האירופי. החשש מתגובה רוסית ומהפריסה האפשרית של טילים בליסטיים בקלינינגרד תרם לגישה הזהירה שאימצו כמה מהן כלפי הפרויקט האמריקאי.²⁷

זירת הדיפלומטיה הציבורית הייתה זו שבה הצליחה רוסיה לזכות במרבית ההשפעה על השיח הציבורי בצ'כיה. כאמור, הנציגים האמריקאים לשיחות ועמיתיהם הצ'כים ראו בהשתתפות הצ'כית בתוכנית ההגנה מפני טילים סוגיה טכנית, ולא טרחו להתכונן לדיון הציבורי. רוסיה, לעומת זאת, היטיבה לזהות בעמדתה של ממשלת צ'כיה את הפוטנציאל למחלוקת ציבורית עזה סביב המכ"ם. הייתה זו הפעם הראשונה מאז המלחמה הקרה שרוסיה נעשתה כה מעורבת בוויכוח פנימי בצ'כיה.²⁸

מעורבותה של רוסיה באה לידי ביטוי במספר רמות. ראשית, באמצעות האיום להשתמש בכוח נגד המתקן עצמו הצליחה רוסיה לזרוע פחד בקרב חלק מהצ'כים.²⁹ שנית, הטיעון הרוסי שמערכת ההגנה מפני טילים באירופה מיועדת נגדה אומץ על ידי רבים ממתנגדי הפרויקט בצ'כיה. בתגובה, כמה מהפוליטיקאים הצ'כים שתמכו במכ"ם השתמשו אף הם בטיעונים דומים, ואמרו שאיומיה של רוסיה מוכיחים שנוכחות אמריקאית על אדמת צ'כיה היא למעשה הערבות הטובה ביותר נגד התפשטות רוסית. בדרך זו, הטקטיקה הרוסית של ניתוב הוויכוח – מעיסוק בתרומתה של צ'כיה לביטחון נאט"ו לעבר השיח הישן ברוח המלחמה הקרה של מזרח מול מערב – הוכיחה את עצמה. שלישית, רוסיה סייעה לדרבן את דעת הקהל נגד המכ"ם. היוזמה הבולטת ביותר נגד המכ"ם הייתה הארגון *Ne základnám* ('לא לבסיסים'). יוזמה זו הצליחה לאחד קשת של ארגונים מגוונים שהתנגדו למכ"ם. נועם חומסקי, הבלשן הידוע מ-MIT וכמה מהאינטלקטואלים הצ'כים המוכרים בעולם הצטרפו לארגון הגג שאיחד 60 ארגונים שונים וביניהם 'הסוציאליסטים הצעירים', 'הירוקים הצעירים', 'איחוד הסטודנטים המוסלמים בצ'כיה' ו'תנועת השלום הבינלאומית'.³⁰

ארגון *Ne základnám* פעל בכל רחבי צ'כיה. הוא ארגן כינוסים המוניים, הפיץ עלונים, פרסם על גבי שלטי חוצות ואסף 150,000 חתימות לעצומה שדרשה משאל עם. הארגון טען שבמקום לשרת את האינטרסים האמריקאיים, על צ'כיה למודת הכיבושים הסובייטיים להישאר ניטרלית ולשמש גשר בין המערב לרוסיה. הוא הפך לפעילות הבולטת ביותר העוסקת בשאלת המכ"ם ולאחת מהיוזמות הציבוריות המצליחות ביותר בצ'כיה עד היום.³¹ הקמפיין המסיבי שערך הארגון ושלטי החוצות במיוחד הצריכו גב פיננסי חזק. המעורבות הרוסית עדיין לא הוכחה רשמית, אולם הטלוויזיה הצ'כית דיווחה על תרומות כספיות של השירות החשאי הרוסי לקמפיין, כשהיא מבססת את טענותיה על דוח שנתי של המודיעין הצבאי ושירותי המודיעין המסכל של צ'כיה.³² למרות שהדברים מעולם לא אושרו באופן רשמי, המעורבות החשאית של רוסיה נתפסת כעובדה לא רשמית ודאית.

התומכים במכ"ם לא יזמו קמפיין דומה. מאמצי הממשלה קודמו באמצעות נציגה המיוחד קלוואנה. הטקטיקות האמריקאיות היו דיסקרטיות יותר. לדוגמה, חברי פרלמנט צ'כים הובאו לאיי מרשל, שם יכלו לבקר במכ"ם המתוכנן להצבה בצ'כיה,

אולם לא היה בכך כדי להשתוות לקמפיין המאורגן והבולט נגד המכ"ם. יתרה מכך, עקב טבעו של ארגון *Ne základnám* התקבל הרושם שבעוד מערכת ההגנה מפני טילים נתמכת רק על ידי חלק מהמערכת הפוליטית הצ'כית, הקמפיין הנגדי הוא תנועה עממית אמיתית.

ממשל אובמה

עם כניסתו של הנשיא אובמה לתפקידו, הוא ירש מקודמו מערך של ענייני מדיניות חוץ "לא גמורים". היה ברור לאובמה שעל מנת להתמודד עם המצב באפגניסטן ובעיראק, להביא לידי פיתרון את סוגיית הגרעין האיראני, להגדיר מחדש את המלחמה בטרור ולקדם את מניעת התפוצה הגרעינית – הוא יזדקק לתמיכה הן מצד בעלי-בריתו האירופים והן מצד הרוסים. ההכרזה על "איפוס" המדיניות עם רוסיה עוררה חששות בקרב מדינות מרכז-אירופה ומזרחה, במיוחד עקב ההשערות המתחזקות כי הנשיא אובמה הציע לנשיא הרוסי דאז, דמיטרי מדבדב, לעצור את פריסת תוכנית ההגנה מפני טילים באירופה, בתנאי שרוסיה תשתף פעולה עם ארצות הברית במאמציה לעצור את תוכנית הגרעין האיראנית.³³ למרות שהממשל האמריקאי הכחיש את קיומה של עסקת גומלין כזו, ניתן היה להבין מהתקשורת עם מדבדב שמבחינת אובמה, תוכנית ההגנה מפני טילים באירופה לא נועדה לחזק נוכחות אמריקאית במרכז-אירופה ובמזרחה, אלא היא מהווה חלק מאסטרטגיית מדיניות חוץ אמריקאית רחבה יותר, העומדת בפני הגדרה מחודשת. האסטרטגיה החדשה נתנה עדיפות לפעולות רב-צדדיות על פני פעולות חד-צדדיות או דו-צדדיות.

אולם תוכניותיו של אובמה בנוגע להגנה מפני טילים באירופה לא היו ברורות מלכתחילה. במחצית הראשונה של 2009 החזיקה צ'כיה בתפקיד נשיאת מועצת האיחוד האירופי, ואובמה תכנן ביקור בפסגת אירופה-ארצות הברית המתכנסת בפראג. הנציגים הצ'כים לשיחות קיוו שבאמצעות הסדרת פגישה בין אובמה לראש מפלגת האופוזיציה הסוציאל-דמוקרטית פארובק, מנהיג האופוזיציה ישנה את דעתו ויתמוך בהסכם הקמת בסיס המכ"ם.³⁴ והנה, דווקא בעיתוי הרגיש כל כך, אי-היציבות הפוליטית התחדשה. ימים ספורים בלבד לפני ביקורו של אובמה בפראג התקיימה הצבעת אי-אמון בפרלמנט הצ'כי, והקואליציה השברירית הפסידה בה לאחר שארבעה מחבריה (שניים מהמפלגה הדמוקרטית האזרחית ושני חברים לשעבר במפלגת הירוקים) הצביעו נגד הממשלה. נפילת הממשלה בזמן כהונתה של צ'כיה כנשיאת האיחוד, זמן קצר לפני אירוח פסגת אירופה-ארצות הברית בפראג ובעת שהצ'כים נושאים ונותנים עם הממשל האמריקאי החדש, החלישה בצורה משמעותית את העמדה הצ'כית ועוררה ספקות בנוגע לאמינות ולרצינות של המנהיגות הפוליטית הצ'כית באופן כללי.

יחד עם זאת, היו אלה אובמה וממשלו שאמרו את המילה האחרונה בנוגע לעתיד תוכנית ההגנה מפני טילים באירופה. לאחר סקירת הביטחון הארבע-שנתית (Quadrennial Defense Review) בקיץ 2009, החליט ממשל אובמה לבטל את האתר השלישי המתוכנן באירופה להצבת אמצעי הגנה מפני טילים בליסטיים. ראשי הממשלות של צ'כיה ופולין קיבלו הודעה על החלטה זו בשיחת טלפון לילית עם אובמה. עיתוי ההכרזה היה מצער ביותר. החדשות התפרסמו ביום השנה לפלישה הסובייטית לפולין בשנת 1939 – תאריך שסימן את תחילת מלחמת עולם השנייה.

לנוכח הספקות הקודמים בנוגע לשימוות הטכנית וליתרון הפוליטי של תוכנית ההגנה מפני טילים, החלטתו של אובמה לא הייתה לחלוטין בלתי-צפויה. מתנגדי הפרויקט בצ'כיה ובאירופה בירכו על ההכרזה, אך חסידי הגישה האטלנטית חשו התמרמרות ואכזבה. הם פירשו את החלטת אובמה כניסיון לפייס את רוסיה על מנת להשיג יעדי מדיניות חוץ אחרים על חשבון בעלות-הברית במרכז-אירופה ובמזרחה. מנגד, הם הבינו שלאחר שני עשורים של שינויים מוצלחים יחסית הגיע האזור למצב של דמוקרטיה יציבה, ולכן אינו זקוק לליווי הצמוד של ארצות הברית. למרות זאת לא פג החשש מרוסיה, והפריסה הלא-מאוזנת של נכסי נאט"ו בין החברות הוותיקות לחדשות מעלה ספקות בנוגע ליכולתה של נאט"ו להגן על גבולה המזרחי. חשש זה הובע על ידי 22 אנשי רוח ופוליטיקאים לשעבר ממרכז-אירופה ומזרחה, שכתבו מכתב לאובמה ביולי 2009. במכתב זה, שנחתם בין היתר על ידי וצלב האבל, לך ולנסה ואלכסנדר קונשניבסקי, נכללה קריאה לארצות הברית לשוב ולהדק את קשריה עם מדינות אלה סביב "סדר יום חדש הצופה פני עתיד".³⁵ האכזבה בקרב תומכי הגישה האטלנטית הוכיחה שוב כי מבחינתם, מערכת הגנה מפני טילים פירושה ערבות ביטחונית אמריקאית לאזור יותר מאשר אמצעי הגנה לאזור האירו-אטלנטי מפני מדינות סוררות.

התוכנית המקורית של ממשל בוש לאתר שלישי הוחלפה בגישה מדורגת המכונה EPAA (European Phased Adaptive Approach), אשר תגן על אירופה מפני טילים בליסטיים איראניים בעלי טווח קצר עד בינוני. התשתית אמורה להתפרס בפולין וברומניה בארבעה שלבים. לצ'כיה הוצע תפקיד שולי ב-EPAA, אך היא סירבה למרות תמיכתה בפרויקט. הפרויקט אף אומץ עבור אסטרטגיית ההגנה מפני טילים של נאט"ו, בתקווה שהוא יחזק את המעורבות האמריקאית במרכז-אירופה ובמזרחה. נאט"ו קראה לרוסיה להצטרף, אולם המשא ומתן העלה שרוסיה מעדיפה שיחות דו-צדדיות עם ארצות הברית ולא עם נאט"ו. השאלה שנותרה כיום היא באיזו מידה מוכנה ארצות הברית ליישם את תוכנית EPAA. במארס 2013 כבר הוכרז שהשלב האחרון ב-EPAA יבוטל. דבר זה גרם למדינות מרכז-אירופה ומזרחה לחשוש כי בדומה לפרויקט של בוש, גם תוכנית EPAA תוקרב על מנת לזכות בתמיכה רוסית בסוגיות אחרות של מדיניות החוץ האמריקאית.

סיכום

תוכנית ההגנה מפני טילים הציגה בבירור את העמדות הנוכחיות במדיניות החוץ של השחקניות הראשיות. לצ'כיה, שהתמודדה בהצלחה עם פיתוח כלכלי ופוליטי בעידן שלאחר הקומוניזם, אין עדיין אסטרטגיה ברורה וארוכת-טווח בכל הקשור למדיניות חוץ. במקום שהדיון בתוכנית ההגנה מפני טילים יעסוק בהשלכות האסטרטגיות שלה, הוא הוכפף למאבקים פוליטיים פנימיים. למרות שבשנים הראשונות לשינויים שררה הסכמה בין הצדדים הפוליטיים המובילים על כך שחברותה של צ'כיה בנאט"ו ובאיחוד האירופי היא אינטרס אסטרטגי של המדינה, הרי תוכנית ההגנה מפני טילים והעמקת שיתוף הפעולה עם ארצות הברית מעולם לא זכו להסכמה דומה, ונותרו שנויות במחלוקת. התוכנית גם המחישה שעבור ארצות הברית, מדינות מרכז-אירופה ומזרחה כבר אינן יעד ליחס "מיוחד" בזכות הגעתן ליציבות ולשגשוג, כך שהתוכנית נבחנה בעיני ממשל אובמה בעיקר דרך השימועות הטכניות שלה ומשמעותה האסטרטגית, ולא כיוזמה לחיזוק היציבות והביטחון של האזור. יתרה מכך, תוכנית ההגנה מפני טילים הזכירה לצ'כים ולקהילה הבינלאומית כולה את תפקידה המשתנה של רוסיה, ואת העובדה שמוסקבה שבה להיות שחקנית המעורבת בצורה פעילה בסביבתה, בין אם באופן ישיר או דרך גורמים מטעמה.

חמש שנים לאחר ביטול האתר השלישי של תוכנית ההגנה מפני טילים, היחסים בין ארצות הברית למדינות מרכז-אירופה ומזרחה אינם בשיאם. במיוחד חשים תומכי הגישה האטלנטית שהם התפכחו. הם מותחים ביקורת על אובמה בשל חוסר מנהיגות ומאשימים את ממשלו בהשקעה בפיוסה של רוסיה על חשבון בעלות-הברית במרכז-אירופה ובמזרחה. האירועים בחצי האי קרים ובאוקראינה אימתו את החששות שלהם כי "איפוס" המדיניות שעשה אובמה לטובת רוסיה היה נאיבי. חסידי חיזוק היחסים הטרנס-אטלנטיים קיוו שהאירועים האחרונים במזרח-אירופה ישמשו קריאת השכמה לאלה המאמינים שהסטטוס קוו בגבולות מזרח-אירופה אחרי 1991 הוא מובן מאליו. הרביזיוניזם של רוסיה וחוסר הרצון של המערב לעמוד נגדו תורמים לתחושת חוסר הביטחון במדינות הקומוניסטיות לשעבר. עם זאת, השלמת תוכנית EPAA עשויה להרגיע את מדינות מרכז-אירופה ומזרחה בכל הקשור למעורבות אמריקאית, במקביל לשליחת מסר ברור לרוסיה שלפיו אסטרטגיות ההגנה של ארצות הברית ושל נאט"ו אינן מתפוגגות לנוכח טקטיקות הסחטנות הרוסיות.

הערות

1 כחלק מהכנת מאמר זה קיימה המחברת את הראיונות הבאים:

שם	תפקיד	תאריך
Petr Chalupecký	סגן ראש המשלחת הצ'כית שמונתה לניהול המשא ומתן עם נאט"ו	11 באפריל 2014
Zbyněk Pavlačík	מנכ"ל Jagello 2000 (איגוד שהוא שיתוף פעולה אירופי-אטלנטי)	5 במאי 2014
Tomáš Pojar	סגן שר החוץ (2006-2010)	17 באפריל 2014

למידע נוסף על הכרונולוגיה של השיחות בין צ'כיה לארצות הברית בנושא תוכנית ההגנה מפני טילים, ראו:

1 "Chronologie," *Protiraketová obrana*, <http://www.army.cz/scripts/detail.php?id=8781>

2 "Tvrdík: In the US I Didn't Promise Anything," *Hospodářské Noviny*, September 20, 2002, <http://hn.ihned.cz/c1-11530250-tvrdik-v-US-jsem-nic-nesliboval>.

3 "83 Percent of Czechs Refuse the US Military Base," *Idnes*, July 19, 2006, http://zpravy.idnes.cz/vojenskou-zakladnu-US-nechce-83-cechu-dw5-/domaci.aspx?c=A060719_115814_domaci_nel.

4 "The US Survey Confirmed that the Majority of Czechs are Against the Radar," *Novinky.cz*, September 9, 2007, <http://www.novinky.cz/domaci/122282-vetsina-cechu-radar-odmita-potvrdil-americky-pruzkum.html>

5 Nik Hynek and Vít Střítecký, "The Czech Discourse about the Anti-Missile Defense and National Interest," *Mezinárodní vztahy* 45, no. 1 (2010).

6 "Paroubek Criticizes a Special Representative of the Czech Government for the Radar," *Novinky.cz*, August 26, 2007, <http://www.novinky.cz/domaci/121455-paroubek-se-pUStil-do-vladniho-zmocnenie-pro-radar.html>

7 "Another Region said No the Radar - Central Bohemian Region," *Deník.cz*, December 15, 2008, http://www.denik.cz/z_domova/stredoces_i_radar20081215.html.

8 "2/3 of Czechs Refuse the Radar in Brdy," Czech TV, December 12, 2008, <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/38645-s-umistenim-radaru-v-brdech-nesouhlas-i-dve-tretiny-cechu/>

9 Hynek and Střítecký, "The Czech Discourse," p. 23.

10 American Missile Defense Agency, "Proposed US Missile Defense Assets in Europe," 2007, <https://www.fas.org/irp/threat/missile/bmd-europe.pdf>.

11 Transcript of the TV debate with two ministers from the Green party Martin Bursík and Ondřej Liška, Czech TV, May 26, 2008, http://www.ceskatelevize.cz/program/porady/1126672097/text/208411030500601_2.txt

12 MP Věra Jakubková, שם.

13 "Paroubek Threatens Members of the SocDem Party who Support the Radar," *Ihned.cz*, March 5, 2008, <http://zpravy.ihned.cz/c1-23111370-paroubek-chysta-bic-na-straniky-keri-podpori-radar>

14 שם.

15 Ivan Gabal, Oldřich Černý and Jiří Schneider, "Did the Czech Republic Manage the Negotiations about the Anti-Missile Defense between 2006-2009?" Ivan Gabal Analysis & Consulting and Prague Security Studies Institute, February 24, 2010, p. 4. <http://www.gac.cz/USerfiles/>

- File/nase_prace_vystupy/GAC_GCS_Radar.pdf?langSEO=documents&parentSEO=nase_prace_vystupy&midSEO=GAC_GCS_Radar.pdf
לדוגמה, 16
- Deputy Assistant Secretary of Defense Brian Green, "Testimony before the Senate Armed Services Committee, Subcommittee for Strategic Forces," April 11, 2007.
- EU High Representative Javier Solana, "Speech to the European Parliament on Foreign and Defense Policy Priorities for 2007," March 29, 2007. 17
- על פי ניק הינק, גרמניה הסכימה להכיר בתוכנית האמריקאית להגנה מפני טילים באירופה רק לאחר שצ'כיה מיתנה את תמיכתה בחברותן של אוקראינה וגיאורגיה בנאט"ו: 18
- Nik Hynek, "Anti-Missile Defense in the Current Strategic and Political Context," *Mezinárodní vztahy* 43, no. 4 (2008), p. 25. This connection was not confirmed by all of the interviewed diplomats.
- "Schwarzenberg: The Radar Aimed at Russia? Why Not?" *Ihned.cz*, December 17, 2007, <http://hn.ihned.cz/c1-22630310-radar-zamereny-na-rUSko-proc-ne>. 19
- Rep. Ellen Tauscher, "Chair's Opening Statement," Hearing of the House Armed Services Committee Sub-Committee on Strategic Forces on Ballistic Missile Defense, March 27, 2007. 20
- ב-2007 חל היפוך בעמדת הערכת המודיעין הלאומית בארצות הברית כלפי תוכנית הגרעין האיראנית, שטענה כי על פי עדויות חדשות היא הגיעה למסקנה שהתוכנית נעצרה. מכיוון שהחלק האירופי בתוכנית ההגנה מפני טילים כוון בעיקר נגד איראן, השינוי בהערכת האיום מצד קהילת המודיעין האמריקאית סיפק טיעון יעיל למתנגדי הפרויקט בצ'כיה. 21
- Steven A. Hildreth and Carl Ek, *Long-Range Ballistic Missile Defense in Europe*, Congressional Research Service, September 23, 2009, p. 24.
- US Senator Barack Obama, "Obama Statement on Visit of Polish President Lech Kaczynski," July 16, 2007. 22
- "Putin's Prepared Remarks at 43rd Munich Conference on Security Policy," *Washington Post*, February 12, 2007, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/02/12/AR2007021200555.html> 23
- "Putin compares US shield to Cuba," *BBC*, October 26, 2007, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/7064428.stm> 24
- "Russia threatens to target US missile shield," *The Telegraph*, December 18, 2007, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/1573008/RUSSia-threatens-to-target-US-missile-shield.html>. 25
- Hildreth and Ek, "Long-Range Ballistic Missile Defense in Europe," p. 24. 26
- ב-2008 הציע הנשיא הצרפתי סרקוזי שרוסיה וארצות הברית ידונו בהקמת ביטחון פאן-אירופי עתידי במסגרת ה-OSCE, והוסיף: "אנא, לא עוד דיבורים על פריסת מערכות טילים ונגד טילים." דברי סרקוזי נעמו אולי לאוזניים רוסיות, אולם ההצהרה נדחתה כליל על ידי הצ'כים והפולנים. יתרה מכך, ראש ממשלת פולין טאסק הזכיר לסרקוזי כי מדובר בפרויקט דו-צדדי בין ארצות הברית לפולין, וכי מוטב שצרפת תשמור את דעותיה לעצמה. ראו: 27
- "France 'Overstepped Mandate' on Missile Shield Moratorium," *EU Observer*, November 17, 2009, <http://euobserver.com/defence/27115>
- Gabal, Černý and Schneider, "Did the Czech Republic Manage the Negotiations," p. 5. 28
- "We Will Aim our Rockets at the Czech Republic, Threatens Moscow," *Novinky.cz*, February 19, 2007, <http://www.novinky.cz/zahranicni/evropa/109718-na-cesko-zamerime-rakety-hrozi-moskva.html> 29

- 30 עוד בנושא יוזמה זו, ראו: http://www.nezakladnam.cz/en/425_about-the-initiative.
- 31 “Say No to the Bases,” *Respekt*, June 6, 2008, <http://respekt.ihned.cz/c1-36351320-rekni-ne-zakladnam>
- 32 “The Parliament wants to Discuss Russian Financial Contributions concerning the Radar,” *Ihned.cz*, November 11, 2007, <http://zpravy.ihned.cz/c1-22502710-snemovna-chce-jednat-o-ruskem-financovani-odpurcu-radaru>
- 33 Hildreth and Ek, “Long-Range Ballistic Missile Defense in Europe,” p. 22.
- 34 The upper house, the Senate, had already ratified the treaty in November 2008.
- 35 “An Open Letter to the Obama Administration from Central and Eastern Europe,” *Ihned.cz*, July 17, 2009, http://zpravy.idnes.cz/dokument-otevreny-dopis-vychodoevropskych-politiku-baracku-obamovi-1kg-/zahranicni.aspx?c=A090716_214930_zahranicni_dp

שער 3

הדילמות האסטרטגיות של ישראל

ההרתעה הישראלית במאה ה־21

אבנר גולוב

73

ישראל והיציבות האסטרטגית במזרח התיכון

שלמה ברום

87

מפירוק נשק גרעיני ליציבות אסטרטגית:

השלכות הוויכוח העולמי המתעורר על ישראל

אמילי לנדאו

103

ההרתעה הישראלית במאה ה־21

אבנר גולוב

רכיב ההרתעה ממלא תפקיד מרכזי בתפיסת הביטחון של מדינת ישראל, מאז הקמתה. ההרתעה הצבאית של ישראל מהווה נדבך מרכזי בתפיסת הביטחון, כפי שהיא באה לידי ביטוי בהגותו של זאב ז'בוטינסקי על "קיר הברזל", בעקרונות הביטחון שטבע דוד בן־גוריון, בדוח הוועדה בראשות דן מרידור, אשר מונתה לעדכן עקרונות אלה בשנת 2005, וכן במסמך האסטרטגיה של צה"ל שפורסם באוגוסט 2015.¹ בשנים האחרונות נעשתה ההרתעה יעד פומבי מרכזי של מבצעים צבאיים שניהלה ישראל נגד הארגונים הלא־מדינתיים האלימים – חזבאללה וחמאס.²

בעולם המערבי, ובייחוד בארצות הברית, מושג ההרתעה עבר בשנים האחרונות תהליך של שינוי, במסגרת דיון שתכליתו התאמת המושג לאתגרי הביטחון ולצרכים הביטחוניים העולמיים אחרי תקופת 'המלחמה הקרה'. מאמר זה בוחן מספר שינויים עיקריים במושג ההרתעה, ואת תרומתם לדיון הישראלי בסוגיה זו. הוא נפתח בסקירה של מושג ההרתעה ומעמדו בתפיסת הביטחון הישראלית. לאחר מכן נדונים שינויים בולטים שחלו בסדר העולמי בעידן שלאחר המלחמה הקרה, ובשלוש מגמות שהבשילו במקביל בחשיבה בתחום ההרתעה. המאמר נחתם בשלוש מסקנות לגבי מושג ההרתעה בתפיסת הביטחון הישראלית, שאותן ניתן לגזור משינויים אלה. תכליתו של מאמר זה היא להצביע על הצורך בדיון נרחב בטבעה של ההרתעה הישראלית, ובהתאמתה לאתגרים הביטחוניים החדשים והמתהווים בעת הנוכחית בזירה הבינלאומית הדינמית והמשתנה.

מושג ההרתעה

אסטרטגיית הרתעה היא מדיניות של שימוש באיומים כדי למנוע מהיריב לבצע פעולה שאותה הוא מבקש לבצע.³ בניגוד לאסטרטגיות כפייה, שמטרתן לעצור פעולה מבוצעת או לגרום לאויב לבצע פעולה מסוימת, תכליתה של הרתעה היא למנוע פעולה עתידית שהאויב עלול לבצע. ההיסטוריה של טקטיקות הרתעה היא ארוכת־

שנים, אולם רק בתקופת המלחמה הקרה פותחה חשיבה שיטתית על אודות השימוש בהרתעה כאסטרטגיה מובילה לניהול היחסים בין שתי מעצמות־העל הגרעיניות, ארצות הברית וברית המועצות. לאורך השנים התפתחה החשיבה בתחום ההרתעה כתיאוריה וכמדיניות. חשיבה זו כללה ניסיונות להשליך את עקרונות ההרתעה על יחסים בין יריבים שאינם מחזיקים ביכולות גרעין צבאי. הדוגמה הבולטת ביותר היא ההתמקדות בעת הנוכחית בהרתעה ברמה התת־קונוונציונלית – כלפי ארגונים לא־מדינתיים אלימים.⁴

ההרתעה היא רכיב מרכזי גם בתפיסת הביטחון הישראלית. באופן מסורתי, תפיסה זו נשענת של שלושה נדבכים: הרתעה, התרעה והכרעה. לאורך השנים נוסף גם נדבך ההתגוננות והועלו מספר חלופות לנדבכים נוספים.⁵ במסגרת תפיסת הביטחון הישראלית, הרתעה נועדה למנוע מאויביה של ישראל להילחם בה או לפגוע באזרחיה, או לכל הפחות להרחיב את תקופות השקט בין העימותים. המודיעין הישראלי נדרש להתריע על כישלון צפוי של ההרתעה הישראלית, ולאפשר לכוחות הביטחון לסכל את ההתקפה ולחדש את ההרתעה.

על רקע זה נעשים מאמצים אינטלקטואליים להתאים את תיאוריית ההרתעה לאתגרים הביטחוניים הניצבים בפני מדינות במאה ה־21. מכאן העניין בבחינת תרומתם של מאמצים אלה לדיון המתמקד בסוגיית ההרתעה, במסגרת תפיסת הביטחון הישראלית.

הרתעה בזירה הבינלאומית: מעולם דו־קוטבי לעולם רב־קוטבי

בתקופת המלחמה הקרה נחלק העולם באופן ברור לשני מחנות מרכזיים: הגוש הסובייטי והגוש שהובל על ידי ארצות הברית. בעולם זה היו ספקות מועטים לגבי שיוכן של רוב המדינות, וכן לגבי מעמדן בתוך המחנה: מעצמת־על, מעצמה רגילה או מדינה מהשורה. המתחים הפנים־מדינתיים והאזוריים היו כפופים לדומיננטיות של היריבות בין מעצמות־העל. דוגמה ידועה בהקשר זה היא המלחמה בין צפון־קוריאה, שהשתייכה לגוש הסובייטי, לבין דרום־קוריאה, שנתמכה על ידי ארצות הברית. גם למלחמות הקונוונציונליות בין ישראל לשכנותיה היה ממד של קונפליקט בין־מעצמתי – בין ארצות הברית לברית המועצות. לעומת זאת, בסדר העולמי כיום מתרחש תהליך של אינטגרציה רבה בין רוב המדינות. מחד גיסא, תופעה זו מעודדת שיתופי פעולה מתרחבים בין מדינות יריבות כמו ארצות הברית וסין. מנגד, היא מעוררת יריבויות בין בעלות־ברית, כתוצאה מניגוד אינטרסים. היריבות בין ארצות הברית לערב הסעודית בשוק האנרגיה או המתחים בין רוסיה לגיאורגיה ובין רוסיה וממשלת אוקראינה הן דוגמאות אקטואליות לשניות זו.

פרופסור ג'וסף ניי טען כי שינויים אלה מובילים לעידן חדש במערכת הגלובלית: "networks supplement, if not fully replace, hierarchical power".⁶ כלומר, במקום הסדר העולמי המאורגן והברור של המלחמה הקרה, הסדר העולמי כיום דינמי ומסודר פחות. תיאור דומה של סדר עולמי רב-קוטבי מתהווה סיפק גם נשיא ארצות הברית ברק אובמה – עולם שבו יש מספר רב של מעצמות בעלות עוצמה שונה, אך אין מעצמת-על.⁷ ניי גרס כי בסדר העולמי המתהווה, דווקא היריבות ברמה הגלובלית היא היציבה ביותר, הודות לקיומו של נשק גרעיני. המערכות האזוריות והפנים-מדיניות, שאינן כפופות עוד לדינמיקה שבין המעצמות העולמיות, צפויות להוות מקור לאי-יציבות עקב התחזקותן של זהויות אתניות, לאומיות ודתיות.⁸

תופעה מקבילה היא עליית מעמדם וכוחם של הארגונים הלא-מדינתיים.⁹ אם בזמן המלחמה הקרה התנהל "המשחק האמיתי" בין מדינות, הרי במהלך חמש-עשרה השנים האחרונות גבר כוחם של תאגידים בינלאומיים ושל ארגונים בינלאומיים – לא-אלימים ואלימים כאחד. ארגונים אלה החלו לתפוס נתחים בתחומים ובאזורים גיאוגרפיים שבהם כשלו מאמצייהן של מדינות לנהל ולשלוט. ארגונים אלה "רכבו" על גל הגלובליזם, אשר אפשר למודרניזציה ולפיתוח הטכנולוגי המואץ לפרוץ גבולות מחד גיסא, ועל מחדליהן של "מדינות כושלות" לספק שירותים לאזרחיהן, מאידך גיסא. ארגונים לא-מדינתיים מאופיינים במבנה ארגוני, בתהליכי קבלת החלטות ובמערכת שיקולים שונים מאוד מאלה המאפיינים מדינות. למשל, 'המדינה האסלאמית' – דאע"ש, ובמיוחד אל-קאעדה, אינם ישויות בירוקרטיות המעוגנות בהסכמות חברתיות-פוליטיות פורמליות, והאסטרטגיה שלהם אינה מדגישה ערוצי פעולה ושליטה אזרחיים כשל מדינות (לפחות בשלב זה של מאבקם להרחיב את האזורים שתחת השפעתם ושליטתם). משום כך, ההתמודדות עימם ובפרט עם כוחם הצבאי מצריכה התאמה מיוחדת של עקרונות ההרתעה המסורתיים.

השילוב בין הסדר הרב-קוטבי המתהווה לבין עלייתם של שחקנים לא-מדינתיים פוגע ברלוונטיות של מודל ההרתעה הדו-צדדי, שבמסגרתו מדינה אחת מבקשת להרתיע מדינה אחרת שלעתים אף היא, מבקשת להרתיעה. במציאות הנוכחית, מסרי הרתעה מועברים בזמנית למספר מדינות וארגונים לא-מדינתיים, ואלה אמורים להיות שונים מאוד בתכונותיהם. מציאות זו טומנת בחובה אתגרים ייחודיים לתחום ההרתעה. חשוב לציין כי חלק מהאתגרים הללו היו קיימים במידה מסוימת גם בעבר, אולם חשיבותם בתנאים החדשים עשויה להיות מכרעת. על כן, חוקרי "הגל הרביעי" בתחום ההרתעה מקדמים את הרעיון של "הרתעה תפורה" (Tailored Deterrence), על פי גישה זו יש להתאים את מדיניות ההרתעה לכל אויב באופן ייחודי, ולא להישען על כללים ועקרונות גלובליים. גם מסמך האסטרטגיה הצה"לי אימץ עיקרון זה.¹⁰

גישת ההרתעה החדשה קידמה חשיבה מחדש על עקרונות ההרתעה הישנים. להלן שלושה תהליכי חשיבה שהתפתחו במסגרת מאמצים אלה, והם בעלי חשיבות לדיון הישראלי בהתמודדות עם המציאות האזורית במזרח התיכון, הכוללת אתגרי הרתעה רבים: איום גרעיני פוטנציאלי מאיראן, איום קונונציונלי מצבאות סוריה ומצרים, איום סמי-קונונציונלי הנשקף מחזבאללה וחמאס, וכן האיום הגלום בקבוצות טרור קטנות המסונפות ל'מדינה האסלאמית' בסוריה או בחצי-האי סיני.

שינוי אופייה של "ההרתעה המורחבת" (Extended Deterrence)

מודל ההרתעה המורחבת מתאר מצב שבו מעצמה מבקשת להגן על בעלת-בריתה על ידי הרתעת אויבה.¹¹ מודל זה היה מקובל מאוד בעת המלחמה הקרה כאשר ארצות הברית, למשל, ביקשה להרתיע את ברית המועצות מתקיפת בעלות-בריתה באירופה. במודל הרתעה זה, האתגר המרכזי עבור הצד המגן (המרתיע) הוא לשכנע כי המסר ההרתעתי הוא אמין, כלומר, שהוא נכון לממש את איומיו. ראשית, על המגן לשכנע את התוקף (הצד שאותו מנסים להרתיע) כי הוא מוכן להוביל להסלמה ביחסים ביניהם – גם אם כוונותיו של התוקף מכוונות למדינה שלישית (בעלת-בריתו של המגן). שנית, על המגן לספק ערבויות מהימנות לבעלת-בריתו, על מנת שתסמוך עליו ולא תוביל להסלמה ביחסים בינו לבין התוקף. אתגר זה היה מורכב תמיד, אך בסדר עולמי המחולק בצורה ברורה לגושים, כאשר החפיפה באינטרסים של מדינות הגוש רחבה, הוא היה פשוט יותר. אולם, בסדר עולמי רב-קוטבי שאינו מאופיין בחלוקה ברורה לגושים, החפיפה בין האינטרסים של בעלות-ברית תהיה מצומצמת יותר.

ניגודי האינטרסים מחריפים על רקע חוסר יציבות במערכת האזורית. במציאות זו, ניגודי אינטרסים ניכרים אז בין המעצמה בעלת האינטרסים הרחבים לבין בעלת-בריתה, אשר מנעד האינטרסים שלה מוגבל בעיקר לשיקולים אזוריים. מתח מסוג זה נגלה, למשל, בין ערב הסעודית לבעלת-בריתה ארצות הברית, בבואן לתאם עמדות נוכח מלחמת האזרחים בסוריה. המוטיבציה הסעודית לפעול נגד בשאר אל-אסד ובעלי-בריתו השיעים (איראן וחזבאללה) נתקלה בהתנגדות אמריקאית, שנבעה בעיקר מחשש לפתיחת מלחמה שלישית נגד מדינה מוסלמית, בנוסף למלחמות באפגניסטן ובעיראק. חוקרי הרתעה שונים סבורים שבשנים הקרובות, האתגר המרכזי להרתעה האמריקאית המורחבת יהיה מתן ערבויות, שישכנעו את בעלות-בריתה של ארצות הברית כי וושינגטון תהיה נכונה לפעול נגד איומים שאינם נוגעים בהכרח רק לביטחון האמריקאי.¹² לדיון, במציאות הפוליטית כיום בזירה הפנים-אמריקאית, הציבור אינו צפוי לתמוך בשימוש בכוח שאינו מוגבל למטרות הנוגעות באופן ברור וישיר לאינטרסים האמריקאיים החיוניים. על כן, קשה להעריך כיצד יוכל הממשל להציג ערבויות דו-צדדיות מספקות לבעלות-ברית. מסיבה זו גוברים הקולות הקוראים לערובה אמריקאית שתתמוך

בסידורי ביטחון אזוריים.¹³ במסגרת פתרון מוצע זה, ארצות הברית תתמוך בחיזוק יכולותיהן של בעלות-בריתה בעולם להגן על עצמן. מעורבות אמריקאית ישירה תיידרש רק במקרים של איום רציני וקיצוני, גם על האינטרסים האמריקאיים. נדמה כי מודל זה רלוונטי מאוד למזרח התיכון – שם אין מעצמה המאיימת על ארצות הברית. כן תואם מודל זה את שאיפתו של ממשל אובמה ל"re-pivot" – שינוי כיוון למזרח-אסיה.¹⁴ ואכן, מאמצים אמריקאיים ראשוניים נעשים במסגרת הניסיונות (שלא צלחו עד כה) להקים שותפות כזו בין מדינות המפרץ הסוניות.¹⁵

הרחבת "ארגז הכלים" להרתעה

אתגר נוסף לאסטרטגיית הרתעה מציבות יכולותיו של המגן. מושג ההרתעה כפי שהתפתח במהלך המלחמה הקרה התייחס בעיקר ליחסי הכוחות הצבאיים בין המגן לתוקף, כאשר הנשק הגרעיני תפס מקום מרכזי במשוואה זו.¹⁶ הצד המגן נדרש אז להחזיק ביכולות מספיקות כדי להסב נזק בלתי-נסבל לתוקף, כך שזה ישתכנע שלא כדאי לו לבצע את הפעולה האסורה. אלמנט זה נקרא "הרתעה על ידי ענישה". בעולם המחולק לשני גושים שאין ביניהם אינטראקציה כמעט, אמצעי הענישה המרכזי היה הכלי הצבאי. האיום בשימוש בכוח צבאי מציג אפקט פסיכולוגי אדיר, ומאפשר להכניע את האויב בלי להביסו בקרב.¹⁷ אולם, בסדר העולמי כיום, מדינות יריבות מקיימות יחסי גומלין רבים בתחומים שאינם צבאיים. למשל, האיחוד האירופי הוא השותף המסחרי בהיקף הגדול ביותר עם רוסיה.¹⁸ ארצות הברית וסין מהוות דוגמה נוספת ליריבות, כאשר קיימים ביניהן קשרי מסחר הדוקים.¹⁹

טענה נוספת היא שבעולם רב-קוטבי מקובל פחות השימוש במנופי לחץ צבאיים, וגם יעילותם פחותה.²⁰ דווקא שילוב בין מנופי לחץ שאינם צבאיים – סנקציות כלכליות, בידוד מדיני וכדומה – עשוי לייצר קואליציה של מדינות משתפות פעולה, וכך להגביר את הלחץ על התוקף ולהוות אמצעי שכנוע אפקטיבי. שימוש באיומים עשוי לייצר את האפקט הפסיכולוגי המבוקש ולהניא את התוקף מתוכניתו רק במקרים ייחודיים וקיצוניים, שבהם האיום בשימוש בכוח נתפס כאמין. כיום, לפי גישה זו, במקרים רבים תהיה אסטרטגיה מערכתית אמצעי שכנוע אפקטיבי יותר מאשר ניסיון של מדינה אחת להשפיע ישירות על מדינה אחרת. כלים צבאיים הם אמצעים לא יעילים למטרה זו. קיימת טענה כי ארצות הברית כבר משלבת באסטרטגיית ההרתעה שלה רכיבים לא-צבאיים, ויש לתת לכלים אלה משקל רב יותר.²¹

מסקנות אלו מצביעות על תהליך של הסתגלות באסטרטגיה האמריקאית. הן עשויות להיות רלוונטיות לא פחות למדינות שאינן מעצמות. למדינות כאלו יכולת מוגבלת להציב איום אמין באופן עצמאי. על כן הן נדרשות לפתח "עוצמה רכה" – מנופים כלכליים ומדיניים שייצרו שיתופי פעולה, ואשר ישפיעו על הדינמיקה במערכת

האזורית ויקדמו אינטרסים לאומיים שלהן. לפי גישה זו, דבקות בתפיסה הישנה של הרתעה עשויה, אמנם, לייצר איום אמין במספר מוגבל מאוד של מקרים, אך עלולה להחמיץ הזדמנויות הרתעה נוספות.

הקשר בין הרתעה להגנה

אף האתגר השלישי לאסטרטגיית הרתעה עוסק ביכולותיו של המגן, ובמיוחד בקשר בין שתי אסטרטגיות: הרתעה והגנה. ההבנה כי אתגרי ההרתעה יהיו מסובכים יותר במציאות הבינלאומית המתהווה בעת הנוכחית מגבירה את הביקוש לכלים רב-תכליתיים-ורסטיילים, שיוכלו לשמש לצורכי הרתעה אך גם לסכל מתקפה, במקרה שההרתעה תיכשל. כלים כאלה מבוקשים יותר כשאיום בעלי אופי תוקפני, והם תואמים את השאיפה המערבית לצמצם את השימוש באלימות לפתרון משברים. העלייה בביקוש לפיתוח יכולות הגנה אקטיבית²² היא הדוגמה הרלוונטית ביותר לתחום ההרתעה: יכולות הגנה אקטיבית אינן תוקפניות מטבען, מצמצמות את הרווח הצפוי לאויב כתוצאה מביצוע תקיפה, וכך תומכות במאמצי ההרתעה ועשויות לסכל את הפגיעה, אם האויב יחליט בכל זאת לתקוף. הכלי המבוקש ביותר בתחום זה הוא מערכות ההגנה נגד טילים. מערכות אלה מספקות מענה לטווח רחב של איומים: תרחיש של תקיפה גרעינית באמצעות טילים, וכן איום במתקפות רקטות וטילים קונוונציונליים מצד מדינות וארגוני טרור.

החיבור בין הרתעה למערכות הגנתיות אינו מובן מאליה. האמת היא שגישה זו נוגדת את התפיסה האמריקאית לגבי היחס בין הרתעה והגנה, כפי שהתגבשה בתקופת המלחמה הקרה. לאורך שלושה עשורים לפחות דגלה המדיניות האמריקאית בהתנגדות לפיתוחן של יכולות הגנה אקטיביות משמעותיות, שמא יערערו את היציבות בין המעצמות, אשר התבססה על יכולת הדדית לגרום נזק בלתי-נסבל.²³ רוברט מקנמרה, האדריכל של עקרון ה-MAD (Mutual Assured Destruction), סבר כי לא ניתן להשיג הגנה הרמטית מול האיום הגרעיני הסובייטי. מסיבה זו, הדרך היחידה שנחשבה יעילה על מנת לשמר יציבות בין המעצמות ולמנוע הסלמה ומלחמה גרעינית הייתה יכולתה של כל מעצמה להחריב את נכסיה של המעצמה השנייה.

הנשיא רונלד רייגן שינה תפיסה זו בשנות השמונים של המאה ה-20, כאשר הכריז על תוכנית "מלחמת הכוכבים", שכללה פיתוח מסיבי של יכולות הגנתיות מתקדמות נגד האיום הסובייטי. רייגן טען כי למרות שההגנה אינה הרמטית, היא תוכל להתמודד עם חלק גדול מהטילים הסובייטיים, ויכולות ההגנה החדשות יתמכו במשימת ההרתעה כאשר ישולבו ביכולות האמריקאיות ההתקפיות – ל"מכה ראשונה" (להקדים תקיפה סובייטית ולפגוע ביכולות הסובייטיות) ול"מכה שנייה" (כתגובה להתקפה סובייטית וכדי להסב נזק בלתי-נסבל).

החשיבה הקושרת בין הרתעה להגנה מתבססת גם על כך שהעדפת יכולות הגנתיות על פני יכולות התקפיות מצמצמת את הסיכוי להסלמה. זאת, משום שהיא מספקת מענה טוב יותר לדילמה ביטחונית מרכזית – ניסיון של מדינה א' לשפר את ביטחונה עלול לפגוע בביטחונה של מדינה ב'; מדינה ב' תפעל אז לשפר את ביטחונה, וכך תפגע בביטחונה של מדינה א'. במצב זה, שתי המדינות יתקיימו במציאות של חוסר ביטחון וינהלו מרוץ חימוש. דרך אחת להתמודד עם דילמה זו היא פיתוח יכולות הגנתיות שיגבירו את הביטחון של מדינה א', ולא יפגעו בביטחונה של מדינה ב'. כך, על פי טענת המומחים מאסכולה זו, ההגנה עשויה לתמוך בהרתעה ולתרום לייצוב היחסים בין מדינות יריבות. לפי גישה זו, בעת הנוכחית הדילמה רלוונטית יותר מאשר בעבר, עקב אופייה הרב-קוטבי של הזירה הבינלאומית.

אסטרטגיית ההרתעה הישראלית

במסמך האסטרטגיה של צה"ל מפורטת משנתו בתחום ההרתעה: "על ההרתעה להיות ייעודית ומותאמת לכל אויב; עליה להתבסס על ניתוח מתמשך של מאפייני האויב, שיקוליו, יכולותיו, זהותו ותהליך קבלת ההחלטות שלו. ההרתעה על כל אויב עליה להיות – ללא הקשר מסוים, כללית ומצטברת על פני זמן, כדי לשמר את המצב הקיים ולעצב "כללי משחק" רצויים לישראל; במקרה של הקשר משברי – ספציפית וממוקדת, כדי לכפות על האויב לפעול, או להימנע מפעולה, כדי לעצור התדרדרות ולמנוע מלחמה".²⁴

כן מפורטים במסמך רכיבי ההרתעה הישראלית: (1) "איום אמין בפעולות התקפיות חריפות, שיגבו מחיר כבד במקרה של תקיפה. רכיב זה מתבסס על בניין כוח שבחלקו גלוי לאויב, הממחיש את היכולת ואת המוכנות להסב לו נזק; פעולות תודעה המבטאות נכונותנו לקבל סיכונים; פעולות התקפיות מוגבלות, לאיתות על חריגה מ"כללי משחק" ונכונות לקבל סיכונים; (2) בניין כוח הממחיש את חוסר התוחלת לאויב (לדוגמה: מערכות הגנה); (3) סיכול ושיבוש היכולות".²⁵ שלושה שינויים אלה בחשיבה על אודות ההרתעה מהווים הקשר שבמסגרתו יש לבחון מחדש את אסטרטגיית ההרתעה של מדינת ישראל, ואת תפקידה בתפיסת הביטחון של ישראל.

הרתעה מורחבת – "המטריה האמריקאית"

במסמך אסטרטגיית צה"ל עולה שליחסים האסטרטגיים בין ישראל לארצות הברית תפקיד חשוב וכפול בתחום ההרתעה הישראלית: שיתוף פעולה הדוק עם וושינגטון מגדיל את מרחב הפעולה המדיני והמבצעי שניתן לישראל כדי להגיב על תוקפנות נגדה, וכן משפר את היכולת המבצעית שלה לפגוע באויביה על ידי שיפור בניין הכוח, או באמצעות איום בהתערבות אמריקאית לצידה. עם זאת, בשנים האחרונות ניכר תהליך

של שינוי באופיין של הערבויות האמריקאיות הביטחוניות למדינות במזרח התיכון: מדו־צדדיות לאזוּריות. ברור שבמציאות זו, יישום המודל של היחסים האסטרטגיים עם ארצות הברית בעייתי מאוד לישראל, משתי סיבות:

ראשית, כל עוד אין שיפור דרסטי ביחסים הרשמיים בין ישראל למדינות האזור, נמוך מאוד הסיכוי לגיבושה של מערכת הרתעה אזורית, אשר ישראל חברה בה.

שנית, כל ניסיון אמריקאי לתמוך בקיומה של מערכת הגנה אזורית עלול לשחוק את עקרון "היתרון האיכותי הצבאי" (QME) הישראלי. לפי עיקרון זה, ארצות הברית מחויבת לשמר את יתרונה הטכנולוגי של ישראל בתחום הנשק, וכך לחזק את ההרתעה הישראלית. בנוסף, במציאות רב־קוטבית גוברים הסיכויים לניגוד בין האינטרסים הלאומיים של ארצות הברית כמעצמת־על לבין האינטרסים של ישראל. מצב זה עלול לפגוע במרחב המדיני הנחוץ לישראל כדי להביא את יכולותיה לידי ביטוי בזמן אמת. השאיפה האמריקאית לגייס את איראן למערכה נגד 'המדינה האסלאמית' היא דוגמה לחיכוך בין האינטרס האמריקאי לאפשר למערכת האזורית להתאזן, לבין האינטרס הישראלי למנוע את התחזקותה של איראן, המהווה יריבה אזורית. הישענות על מודל ההרתעה הישן ללא התחשבות במגבלות המציאות המתהווה במזרח התיכון עלולה להחריף סלעי מחלוקת בין ישראל לארצות הברית ולהוביל לאכזבה הדדית בזמן אמת, כשההרתעה הישראלית תעמוד במבחן.

אתגר זה מצריך הקמה של צוותי חשיבה ישראליים ואמריקאיים, שימפו את אתגרי ההרתעה העשויים להתפתח באזור, וילבנו עקרונות לשיתוף פעולה בין המדינות מולם, תוך הגדרה של מרחבי הסכמה ומחלוקת. אשר לנקודות המחלוקת, ייתכן שישראל תצטרך לייצר עבורן מענה צבאי ומדיני עצמאי. למשל, ברור הסוגיות השונות עשוי להצביע על צורך ישראלי לפתח מענה צבאי עצמאי לתרחיש של פריצה איראנית לנשק גרעיני, גם אם קיימת התנגדות אמריקאית למהלך צבאי כזה.

הרחבת "ארגז הכלים" – מנופים אזוריים "רכים"

האסטרטגיה הצה"לית מתייחסת בעיקר למנופי לחץ צבאיים כרכיב דומיננטי באסטרטגיית ההרתעה הישראלית. גם מחוץ לשורות צה"ל, ההגות הישראלית ממקדת את הדיון במדיניות בתחום הצבאי. תופעה זו מנוגדת למגמה העולמית, הדוגלת דווקא בהרחבת "ארגז הכלים" להרתעה ומדגישה את היכולת להשפיע על מערכות אזוריות בכלים לא־צבאיים.

חשוב להבהיר כי היכולת הצבאית חייבת להישאר הבסיס להרתעה הישראלית, אך ב־בזמן, על ישראל לפתח כלים "רכים" שיאפשרו לה להשפיע על הדינמיקה האזורית, ובראשם יכולת מודיעינית לזהות פוטנציאל לבריתות אד הוק כדי להרתיע אויב משותף, ויכולת מדינית לנצל הזדמנויות אלו בפועל. שיתוף פעולה עם ערב

הסעודית נגד תוכנית הגרעין האיראנית הוא דוגמה למדיניות כזו. ברור שכיום טרם בשלו התנאים לשיתופי פעולה פומביים בין ישראל למדינות באזור, ושיתופי פעולה חשאיים נגד אויב משותף הם רלוונטיים יותר. גם אם שיתוף פעולה חשאי מאפשר הישגים מסוימים, חשאיותו פוגעת, כמוכן, בתועלתו ההרתעתית.

ערוץ פעולה נוסף יכול להיות ערוץ בלתי-אמצעי, שתכליתו לגרום לשחקנים אחרים להרתיע את האויב. לדוגמה, אפשרית הפעלת לחץ על מצרים או על ירדן כדי שיפעלו נגד פעילות טרור פלסטינית מחצי-האי סיני או מהגדה המערבית, גם אם אין מדובר באינטרס מצרי או ירדני ישיר. מינוף המשאבים החדשים של ישראל בתחום המים והאנרגיה עשוי להיות אמצעי יעיל בהקשר זה. גילויים חדשים בתחום האנרגיה עשויים, למשל, לתת מענה לדרישה הבסיסית של שכנותיה למקורות אנרגיה זמינים במחיר אטרקטיבי. יש לבחון מנוף זה לא רק לפי תפוקתו הכלכלית, אלא גם לכלול את פוטנציאל "העוצמה הרכה" שלו ואת יכולתו לשמש אמצעי לקידום אינטרסים ישראלים. על תכנון זה לכלול ניתוח של תרחישי הסלמה אזורית שונים, ובחינת מגבלותיו של מנוף לחץ זה בתנאים אלה.

על מנת להגביר את "העוצמה הרכה" הישראלית נדרש לכוון ערוצי תקשורת בין ישראל לשכנותיה. הסתגרות מצמצמת את פוטנציאל ההשפעה בכלל, ובמציאות הנוכחית באזור בפרט. לפיכך, על מדינת ישראל לתכנן הקמה של ערוצי תקשורת רשמיים יעילים למצבי משבר עם שכנותיה. במדינות שבהן לא ניתן להגיע לתקשורת רשמית מספקת, יש לנצל את המדיה החברתית כדי לקיים תקשורת עם הציבור הרלוונטי. ערוץ זה, גם אם יעילותו מוגבלת, עשוי להיות קריטי במצבי משבר, שכן הוא יאפשר לישראל להבהיר את עמדותיה וכוונותיה, ולהבין את עמדותיהם ונטיותיהם של שחקנים אחרים במערכת. כך, למשל, ניתן יהיה לגבות מחיר פומבי גבוה מחמאס במקרה של הסלמה בדרום-הארץ, או מחזבאללה – במקרה של הסלמה בחזית הצפון.

הקשר בין הרתעה להגנה אקטיבית

בהיבט זה של הקשר בין הרתעה להגנה אקטיבית, ישראל היא בעלת פוטנציאל גבוה להוביל את הדיון העולמי. אסטרטגיית צה"ל קושרת במפורש את יכולותיה של ישראל בתחום ההגנה ליכולותיה ההרתעתיות.²⁶ ישראל מובילה בתחום המחקר והפיתוח של מערכות הגנה נגד רקטות, טילים בליסטיים וטילים נגד טנקים. שיתוף הפעולה עם ארצות הברית בתחום ההגנה האקטיבית מאפשר לישראל להקים מערכת הגנה נגד טילים בשלוש שכבות, מרקטות לטילים בין-יבשתיים בעלי ראש קרב לא-קונוונציונלי. כן החלה ישראל לסחור במערכות אלו ולמכור אותן למדינות אחרות.

חשוב לציין כי קיימות התנגדויות לקשר בין נדבך ההרתעה לנדבך ההתגוננות, ולהשקעה הרבה בפיתוח טכנולוגיות הגנה אקטיבית. המתנגדים סבורים כי השקעה

זו עלולה לשחוק את היכולות ההתקפיות של ישראל, שהן החשובות יותר ליכולת ההרתעה שלה.²⁷ אולם, התנגדות זו אינה תואמת את החשיבה הקיימת בתחום ההרתעה, שלפיה חיזוק רכיבי "הרתעה באמצעות מניעה" עשוי לתרום ליציבות המערכת האזורית, ולהגביר את תחושת הביטחון של ישראל בלי לפגוע בתחושת הביטחון של שכנותיה, והיא אף יכולה לצמצם את התמריץ למרוץ חימוש אזורי. יתרה מכך, אופייה כפול־הפנים של המערכת מאפשר לחזק את יכולת ההרתעה בלי לפגוע ביכולת לסכל התקפה, אם ההרתעה נכשלת. כך, מערכות הגנה מצמצמות את הנזק ומצילות חיים של אזרחים. בה בעת, הן מפחיתות את הלחץ המופעל על מקבלי ההחלטות להגיב במהלך הסלמה, ומאריכות את משך הזמן העומד לרשות הקברניט על מנת להחליט על אופי התגובה לתקיפה, ולמעשה הן מחזקות את היכולת להימנע מהסלמה בלתי־מבוקרת.

להיבט זה חשיבות מכרעת במדיניות הרתעה כלפי ארגוני טרור, המהווים אתגר התרעתי גדול יותר מזה הגלום במדינות, משום שהם אינם כפופים לשיקולים פוליטיים־אסטרטגיים מדינתיים. כך, למשל, מערכת 'כיפת ברזל' העניקה למקבלי ההחלטות בישראל במהלך סבב הלחימה עם חמאס בקיץ 2014 "אורך נשימה" כדי לנסות למנוע החרפה של העימות בחזית הדרום, בעת שההנהגה המדינית של חמאס פעלה להשגת הפסקת אש, בעוד ההנהגה הצבאית של הארגון חתרה להסלמה. זאת, בלי לפגוע בהכנות למענה צבאי, שיגן על האזרחים הישראלים מפני ירי הרקטות והטילים של חמאס. הביקורת המרכזית על המדיניות הישראלית בקיץ 2014 הייתה כי בפועל, ההישענות על יכולות ההגנה פגעה בהרתעה והקנתה לחמאס זמן להתארגן ולהתגונן מפני תקיפות הנגד הישראליות, וכך צמצמה את היכולת לפגוע בנכסיו האסטרטגיים של הארגון. אכן, תכליתה של הרתעה היא "לקנות זמן". על המערכת המדינית־ביטחונית בישראל לקדם חשיבה מושגית על אודות הקשר בין הרתעה להגנה, כדי למקסם יכולות הגנתיות בתחום ההרתעה מול איומים שונים ובמציאות משתנה. מסמך האסטרטגיה הצה"לי, אשר מקשר בין הנדבך ההרתעתי לנדבך ההגנתי, צריך להוות את הבסיס לחשיבה סדורה שתכלול התייחסות לאיומים השונים שעומדים עלולה ישראל להתמודד בשנים הקרובות: ארגונים ממוסדים יחסית, כחזבאללה וחמאס; ממוסדים פחות, כ'מדינה האסלאמית' או פלגים ג'האדיסטיים שונים; סוגים שונים של מדינות – בעלות ריבונות מלאה, כאיראן, או כאלה שהן בעלות שטחי ספר כמצרים, ומדינות כושלות כסוריה. יש לחשוב על מגבלות הקשר שבין הגנה להרתעה ביחס לכל אחד מהתרחישים הללו, ועל דרכים למקסם קשר זה.

סיכום

במאמר זה נבחנו שינויים בדפוסי החשיבה המערביים בנוגע לאסטרטגיית הרתעה. בשנים האחרונות איבדה מחשיבותה אסטרטגיית ההרתעה האמריקאית, כפי שהתעצבה במהלך המלחמה הקרה, בעיקר בשל אי-התאמה לאתגרים הביטחוניים שנוצרו בחלון הזמן עקב שינויים במערכת הבינלאומית. שלוש מגמות לעדכונה של החשיבה בתחום ההרתעה ולהתאמתה למאה ה-21 כבר בשלו במדיניות האמריקאית: שינוי טבעה של המחויבות במסגרת מודל ההרתעה המורחבת, הרחבת מושג ההרתעה והכללת כלים לא-צבאיים באסטרטגיה, וחיזוק הקשר שבין הגנה להרתעה.

חשוב להבהיר – המקרה הישראלי שונה מזה האמריקאי. ישראל היא מעצמה צבאית-אזורית שאינה שואפת להרחיב את השפעתה במזרח התיכון. לכן, על המדיניות הישראלית לבחון את השינויים בחשיבה האמריקאית לאור צרכיה הייחודיים של מדינת ישראל. במאמר זה הוצגו שלושה לקחים הרלוונטיים למאמצי העדכון של תפיסת הביטחון הישראלית ביחס לאתגרים הביטחוניים החדשים, ובתוך כך גם לעדכון תפקיד ההרתעה במסגרת תפיסת הביטחון הכוללת. מתוך הניתוח עלה בבירור צורך לבחון מחדש את מגבלותיה של "המטריה האמריקאית". בנוסף הודגש הצורך לפתח כלים "רכים", אשר יאפשרו לישראל להשפיע על הדינמיקה האזורית במטרה לשמור על האינטרסים שלה. לבסוף, ישראל הקדימה את זמנה בכל הקשור לפיתוח יכולות הגנה אקטיבית. יש להשלים את הפיתוח הטכנולוגי ואת הדיון המושגי הקשור בו, על אודות הקשר בין הגנה להרתעה מול טווח האיומים הרחב שעימו נדרשת ישראל להתמודד. קשר זה צריך לשמור על האיזון בין ההגנה האקטיבית לבין מנופי ההרתעה "באמצעות ענישה", שברשותה של ישראל.

המלצות אלו, המהוות חשיבה ראשונית בנושא, מצביעות על הצורך בדיון רחב יותר שתכליתו תהיה התאמתה של אסטרטגיית ההרתעה הישראלית למאה ה-21. בחינה מחודשת של הנחות היסוד לאסטרטגיית ההרתעה היא חיונית, שכן בדבקות באסטרטגיית ההרתעה הישנה גלומה סכנה של ויתור על הזדמנויות לשמר את יכולת ההרתעה, וכך למנוע משברים בעתיד.

הערות

1 לשכת ראש המטה הכללי – צבא הגנה לישראל, **אסטרטגיית צה"ל**, צה"ל, אוגוסט 2015. <http://go.ynet.co.il/pic/news/16919.pdf>

יצחק בן ישראל, **תפיסת הביטחון של ישראל**, בן-שמן: מודן, 2013.

Dima Adamsky, *The Culture of Military Innovation: The Impact of Cultural Factors on the Revolution in Military Affairs in Russia, the US, and Israel* (Stanford, Calif: Stanford University Press, 2010);

Charles D. Freilich, *Zion's Dilemmas: How Israel Makes National Security Policy*, Cornell Studies in Security Affairs (Ithaca: Cornell University Press, 2012);

- Mark Heller, *Continuity and Change in Israeli Security Policy*, Adelphi Paper 335 (Oxford ; New York: Oxford University Press for the International Institute of Strategic Studies, 2000).
- 2 "בנט: רגע מבחן להרתעה, לסיים שיחות בקהיר", Ynet, 8 באוגוסט, 2014; "נחוצה הכרעה: נתניהו מאבד את ההרתעה נגד חיובאללה ואיראן" **מעריב** אונליין, 29 ביולי, 2014; "נתניהו: 'חמאס הוכה קשות ולא השיג אף אחת מדרישותיו'", **ישראל היום**, 27 באוגוסט, 2014.
- 3 Lawrence Freedman, *Deterrence* (Wiley, 2004); Colin Gray, "The Reformation of Deterrence: Moving On," *Comparative Strategy* 22, no. 5 (December 1, 2003), pp. 429–61; Robert Jervis, "Deterrence Theory Revisited," *World Politics* 31, no. 2 (January 1, 1979), pp. 289–324; Jeffrey W. Knopf, "The Fourth Wave in Deterrence Research," *Contemporary Security Policy* 31, no. 1 (April 1, 2010), pp. 1–33; Patrick M. Morgan, *Deterrence Now*, Cambridge Studies in International Relations 89 (Cambridge, UK ; New York: Cambridge University Press, 2003); T. V. Paul, "Complex Deterrence: An Introduction," in *Complex Deterrence: Strategy in the Global Age*, ed. T. V. Paul, Patrick M. Morgan, and James J. Wirtz (Chicago: University of Chicago Press, 2009), pp. 1–27; Keith B. Payne, *The Great American Gamble: Deterrence Theory and Practice from the Cold War to the Twenty-First Century* (Fairfax, VA: National Institute Press, 2008).
- 4 Dmitry Dima Adamsky, "The 1983 Nuclear Crisis – Lessons for Deterrence Theory, למשל, and Practice," *Journal of Strategic Studies* 36, no. 1 (February 1, 2013), pp. 4–41; Knopf, "The Fourth Wave in Deterrence Research"; Patrick M. Morgan, "The State of Deterrence in International Politics Today," *Contemporary Security Policy* 33, no. 1 (April 1, 2012) pp. 85–107.
- 5 **בן ישראל, תפיסת הביטחון של ישראל.**
- 6 Joseph S. Nye Jr, "American Power in the 21st Century Will Be Defined by the 'rise of the Rest,'" *The Washington Post*, June 28, 2013, http://www.washingtonpost.com/opinions/american-power-in-the-21st-century-will-be-defined-by-the-rise-of-the-rest/2013/06/28/f5169668-dced-11e2-9218-bc2ac7cd44e2_story.html
- 7 "Obama Calls For Collectivized New World Order," *Infowars*, accessed December 29, 2014, <http://www.infowars.com/obama-calls-for-collectivized-new-world-order/>; "Remarks by President Obama in Address to the United Nations General Assembly," *The White House*, accessed December 29, 2014, <http://www.whitehouse.gov/node/299886>
- 8 Joseph S. Nye, "Conflicts after the Cold War," *The Washington Quarterly* 19, no. 1 (March 1, 1996), pp. 4–24.
- 9 Eliot Cohen et al., "Principles, Imperatives, AND Paradoxes of Counterinsurgency," *Military Review* 86, no. 2 (April 2006), pp. 49–53; Rupert Smith, *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*, 1st U.S. ed (New York: Knopf, 2007); Knopf, "The Fourth Wave in Deterrence Research."
- 10 לשכת ראש המטה הכללי – צבא הגנה לישראל, **אסטרטגיית צה"ל**, עמ' 19.
- 11 Freedman, *Deterrence*; Morgan, *Deterrence Now*; Paul Huth and Bruce Russett, "Testing Deterrence Theory: Rigor Makes a Difference," *World Politics* 42, no. 4 (July 1, 1990), pp. 466–501; Richard Ned Lebow and Janice Gross Stein, "Deterrence: The Elusive Dependent Variable," *World Politics* 42, no. 3 (April 1990), pp. 336–69.
- 12 Jacquelyn K. Davis and Robert L. Pfaltzgraff, *Anticipating a Nuclear Iran: Challenges for U.S. Security* (New York: Columbia University Press, 2013); Paul J. Bracken, *The Second Nuclear Age: Strategy, Danger, and the New Power Politics*, 1st ed (New York: Henry Holt and Co, 2012); Morgan, "The State of Deterrence in International Politics Today."

- 13 למשל, Michael Mazarr, "The State of Deterrence in International Politics Today"; and James E. Goodby, "Redefining the Role of Deterrence," in *Deterrence: Its Past and Future: A Summary Report of Conference Proceedings Hoover Institution, November 2010*, ed. George Pratt Shultz, Sidney D. Drell, and James E. Goodby, Hoover Institution Press Publication, No. 613 (Stanford, California: Hoover Institution Press, Stanford University), pp. 9–20; Davis and Pfaltzgraff, *Anticipating a Nuclear Iran*; Bracken, *The Second Nuclear Age*.
- 14 לאחרונה החלה רוסיה לפעול בצורה מוגבלת בסוריה ויצרה מציאות בעלת פוטנציאל לחיכוך בין־מעצמתי, אולם נכון לכתיבת שורות אלו לא נראה כי המעורבות הרוסית מאיימת על ארצות הברית באופן שיצדיק שימוש אמריקאי בכוח.
- 15 "GCC Countries Rethink Their Regional Role," *Al-Monitor*, December 29, 2014, <http://www.al-monitor.com/pulse/politics/2014/04/new-regional-role-gcc-security.html>
- 16 Thomas C. Schelling, *Arms and Influence* (New Haven: Yale University Press, 1966); Patrick M. Morgan, *Deterrence: A Conceptual Analysis*, 2nd ed., Sage Library of Social Research, v. 40 (Beverly Hills, Calif: Sage Publications, 1983); Alexander George and Richard Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy* (Columbia University Press, 1974); Freedman, *Deterrence*.
- 17 George and Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy*, p. 21.
- 18 *European Commission, Trade Picture*, December 29, 2014, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/russia>
- 19 Wayne M. Morrison, *China-U.S. Trade Issues*, Congressional Research Service, December 5, 2014, <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33536.pdf>
- 20 Mazarr and Goodby, "Redefining the Role of Deterrence," pp. 84–85.
- 21 Knopf, "The Fourth Wave in Deterrence Research," pp. 40–41.
- 22 בניגוד להגנה פסיבית, הקשורה בעיקר למיגון ולצמצום הנוק של תקיפה, הגנה אקטיבית נועדה לסכל את ההתקפה.
- 23 James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*, 5th ed (New York: Longman, 2001); George and Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy*; Freedman, *Deterrence*; Payne, *The Great American Gamble*.
- 24 לשכת ראש המטה הכללי – צבא הגנה לישראל, *אסטרטגיית צה"ל*, עמ' 19–20.
- 25 שם. עמ' 20.
- 26 שם. עמ' 20.
- 27 לדוגמה, שמואל גורדון, "האם אפשר להגן על העורף", *Israel Defense*, 21 ביוני 2011.

ישראל והיציבות האסטרטגית במזרח התיכון

שלמה ברום

תומאס שלינג כתב פתח דבר לסדרת מאמרים בנושא יציבות אסטרטגית, שפורסמה על ידי המכון ללימודים אסטרטגיים בשיתוף הקולג' למלחמה של צבא ארצות הברית בשנת 2013. הוא תיאר בקצרה את התפתחות המושג 'יציבות אסטרטגית' במהלך עידן הגרעין, והוסיף:

אנו חיים כיום בעולם שונה... מורכב הרבה יותר מן העולם של המלחמה הקרה בין המערב למזרח... העולם שונה מאוד כיום, הוא מסובך במידה רבה יותר, רב-משטנים כל כך, כה בלתי-ניתן לחיזוי וכולל אומות, תרבויות ושפות כה רבות המעורבות ביחסים גרעיניים, רבים מהם אסימטריים, עד כי קשה אפילו לדעת כמה פרשנויות קיימות למונח 'יציבות אסטרטגית'.¹

משקיף ותיק על המזרח התיכון עשוי לומר על דבריו של שלינג: ברוך הבא לעולמנו, העולם של המזרח התיכון הבלתי-צפוי! ואכן, מדינת ישראל מתמודדת עם סביבה מורכבת מאז הקמתה, ובמובנים רבים מצב קשה זה הוא סיפור שאיפתה להשגת יציבות אסטרטגית. סיפור זה כולל את הניסיון למנוע מתקפות פתע באמצעות הרתעה, שבעקבותיה יש להתמודד עם תוצאותיו של כישלון בהרתעה – בתחילה בהקשר לא גרעיני, בשלב מאוחר יותר באותה סביבה עם מרכיבים גרעיניים מוגבלים, ובעת הזאת תוך התכוננות לאפשרות של עידן שבו ישראל תיאלץ להשיג יציבות אסטרטגית בהקשר גרעיני מלא.

הרעיונות העומדים ביסוד התפיסה של יציבות אסטרטגית מקורם עוד בתחילת שנות החמישים של המאה ה-20, כאשר הן ארצות הברית והן ברית המועצות החלו בבניית מאגר נשק גרעיני.² המטרה הייתה לתת מענה לתמריץ שמספק הנשק הגרעיני ליציאה למתקפת פתע ראשונה, כאשר שתי מדינות גרעין ניצבות זו מול זו. תרחיש זה אינו רלוונטי עדיין במזרח התיכון, שהרי הדעה הרווחת כיום היא כי רק מדינה

אחת באזור, ישראל, היא בעלת נשק גרעיני. יש לציין, עם זאת, כי הרעיון של יציבות אסטרטגית מושרש היטב בחשיבה האסטרטגית הישראלית מאז קום המדינה, גם אם בהקשר הרחב יותר של האיומים הקיומיים שעיימם התמודדה ישראל, וללא שימוש במונח המפורש 'יציבות אסטרטגית'. כבר בשלב מוקדם של התפתחות דוקטרינת הביטחון הלאומי הישראלית הוקדשה מחשבה מסוימת לנושא עידן הגרעין. ישראל נאלצה להתייחס ברצינות להפצתו האפשרית של נשק גרעיני במדינות המזרח התיכון החל משלהי שנות השבעים של המאה הקודמת, כאשר סדאם חוסיין השיק את תוכנית הגרעין שלו, לבחון את השלכותיה ולתכנן אסטרטגיות נגדיות, תוך שיקול מחדש של נושא היציבות האסטרטגית. איראן הצליחה להשיג בשנים האחרונות מעמד של מדינה סף גרעינית, והדבר יעודד ככל הנראה חשיבה נוספת בנושא.

ישראל מאמצת דוקטרינה של "עמימות גרעינית" מאז שנת 1969, ולפיכך לא מתקיים בה שיח פומבי בנושא הגרעין, למעט בעניין התפוצה של כלי נשק גרעיניים במזרח התיכון. בשאיפה להבין את החשיבה הישראלית בסוגיות הגרעין ניתן להסיק כי הדיון המוגבל בהיקפו, המתקיים באקדמיה בישראל ובקרב צוותי חשיבה מקומיים בנושא הגרעין, משקף את הדיון המתקיים בחוגים הרשמיים – בהנחה שדיון מסוג זה אכן מתקיים. הדבר גם מסביר מדוע חשוב לבחון את החשיבה הישראלית בסוגיית היציבות האסטרטגית בהקשרים שאינם גרעיניים. יתר על כן, אסטרטגיות ודוקטרינות גרעין ישראליות עתידיות יצמחו, במידה רבה, מתוך תפיסות ורעיונות קודמים.

השנים הראשונות

מלחמת העצמאות הסתיימה ביולי 1949, כאשר ישראל חתמה על הסכמי שביתת נשק עם המדינות הערביות השכנות שהשתתפו במלחמה. אולם, על אף שהניסיון הערבי להשמיד את המדינה היהודית החדשה כשל, עד מהרה התברר למנהיגי המדינה כי העולם הערבי לא היה נכון להשלים עם המציאות החדשה שהשתררה במזרח התיכון. בהתאם לכך, הנחת היסוד הייתה שצפויים ניסיונות נוספים לערער על עצם קיומה של המדינה, והמשמעות הייתה שהמדינה צריכה להתכונן לסבבי האלימות הבאים. מי שמשל בחשיבה האסטרטגית הישראלית באותם הימים היה דוד בן-גוריון, ראש הממשלה הראשון. כבר בתחילת שנות החמישים הוא ניסח דוקטרינת ביטחון כדי להתמודד עם מצבה הסבוך של ישראל, וזו נותרה תקפה גם בעשורים שלאחר מכן. האתגר שעמד ביסודה של דוקטרינת ביטחון זו היה דומה במהותו עד מאוד לאתגר שהוביל הוגי דעות אמריקאים לפתח את רעיון היציבות האסטרטגית. האיום המרכזי היה מתקפת פתע המונהגת על ידי קואליציה של מספר מדינות ערב, כאשר הן יוכלו למצות את יתרונותיהן לנוכח האסימטריה הרבה שהתקיימה באותה עת מול מדינת ישראל. השטח הקטן של מדינת ישראל, אוכלוסייתה המועטה ומשאביה

המוגבלים רמזו על כך שהיא תוכל להחזיק צבא קבע קטן בלבד, בעוד מדינות ערב היו מסוגלות להחזיק צבאות קבע גדולים. על ידי יציאה למתקפת פתע באמצעות כוחות משוריינים ובתמיכת כוחות האוויר עשויים היו צבאות ערב לגבור על צבא הקבע הישראלי הקטן, ולפלוש לשטח המדינה תוך זמן קצר ביותר. זו הייתה מהות האיום הקיומי שישראל נאלצה להתמודד עימו באותה עת. בתרגום מצבה הקשה של מדינת ישראל למונחי אסטרטגיה מודרנית, השאלה המרכזית הייתה כיצד להשיג יציבות אסטרטגית על ידי הרתעתן של מדינות ערב מפתיחת מתקפת פתע, שעלולה הייתה להוות איום קיומי על ישראל.

כפי שניתן היה לצפות, הדיון נסב סביב שני סוגי ההרתעה העיקריים מפני איומים – המניעה והענישה. בהקשר של מעצמות־העל הגרעיניות, המניעה נדחתה כאסטרטגיה מעשית שכן היא נראתה בלתי־ישימה, ובשלב מאוחר יותר, כאשר הבשילו טכנולוגיות ההגנה מפני טילים, נראה היה שלאסטרטגיית המניעה יהיה מחיר גבוה ביותר, והיא עלולה ליצור אי־יציבות ולפגוע ביציבות האסטרטגית. בניגוד לכך, איומי הענישה בדבר הגעה לסף השמדת האויב במסגרת הנחתת מכה שנייה נתפסו כאמינים במיוחד. במקרה של ישראל אומצו שני סוגי ההרתעה, שכן לא נראתה אז דרך שתבטיח כי איומי הענישה יהיו אמינים די הצורך להרתיע מפני כל מתקפת פתע, בעיקר עקב האסימטריה הרחבה בין הצדדים לסכסוך. לאחר מכן התפתחה ההבנה שישראל עלולה לספוג מספר מתקפות פתע, אך היא לא תוכל להרשות לעצמה להפסיד חלקים משמעותיים משטחה. ההנחה הייתה שכל מניעה מוצלחת תתרום לאמינותה של ההרתעה הישראלית תוך יצירת הרתעה מצטברת, תאריך את פרקי הזמן בין סבבי מלחמה עוקבים, ולבסוף תשכנע את מדינות ערב לוותר על האופציה של מתקפת פתע מסיבית על ישראל שנועדה להשמדה, כדרך לניהול הסכסוך הערבי־ישראלי.

הדוקטרינה שניסח דוד בן־גוריון התבססה על הרכיבים הבאים:

- א. בניית כוח צבאי גדול המבוסס בעיקר על כוחות מילואים שניתן לגייסם במהירות בשעת הצורך, כדרך לאיזון היתרון הכמותי של הערבים.
- ב. שמירת יתרון איכותי בטכנולוגיה, כוח אדם, הדרכה, שליטה ובקרה, כדרך נוספת לפצות על היתרון הכמותי בצד הערבי.
- ג. בניית יכולות מודיעיניות המבטיחות התרעה מוקדמת על מתקפת פתע מתקרבת, אשר תאפשר גיוס מהיר של כוחות המילואים.
- ד. הכנה לשלב קצר של מבצעי מגננה ולאחר מכן מעבר למתקפת נגד, כדי להימנע מניהול קרבות ממושכים בשטח ישראל ומההרס הנובע מכך, והעברת הלחימה לשטח האויב במהירות האפשרית.
- ה. השגת תוצאה ברורה וחד־משמעית של המלחמה על ידי השמדת כוחות האויב וכיבוש חלקים משטחו – שתוביל במהרה להפסקת אש.

אסטרטגיה זו אמורה הייתה למנוע כל הישג מן האויב, ולהענישו באמצעות אובדן כוחות הצבא שלו וחלקים משטחו.

בדיעבד מתברר כי האסטרטגיה שפיתח בן-גוריון הייתה מוצלחת ביותר, אך בעת גיבושה הייתה רמה גבוהה של אי-ודאות אשר לאמינותה. האם תוכל ישראל להגיע לאיזון האסימטריה העצומה שהתקיימה אז בינה לבין אויביה? במהלך שנות החמישים נקשר פיתוח האופציה הגרעינית לאסטרטגיה בסיסית זו כבר בשלב מוקדם ביותר. נראה שהאופציה הגרעינית נתפסה אז כפוליסת הביטוח האולטימטיבית, למקרה שהדוקטרינה האסטרטגית שתיבחר לא תצליח למנוע את מימוש האיום הקיומי על ישראל. על בסיס קו מחשבה זה החל תכנונה של הקריה למחקר גרעיני בדימונה באמצע שנות החמישים, והבנייה החלה בשנת 1959.

על אף שמספר רכיבים של הדוקטרינה האסטרטגית של הישראלית לא עמדו במבחן במקרים מסוימים, הדוקטרינה בכללותה הוכחה כמוצלחת במיוחד. בשנת 1973, לדוגמה, כשלה קהילת המודיעין במתן התרעה מוקדמת על מתקפת הפתע המצרית-סורית, אך הרכיבים האחרים של הדוקטרינה הוכיחו את תקפותם, ואפשרו למדינת ישראל להגן על עצמה ולסיים את המלחמה תוך גרימת נזק ניכר לכוחות האויב ולחלקים משטחו. ייתכן שגם האופציה הגרעינית מילאה תפקיד, שכן היא השפיעה על אופייה של מתקפת הפתע הערבית: מצרים וסוריה תכננו מתקפה מוגבלת שלא היה בה כדי להוות איום קיומי על ישראל. אולם תיאוריה זו אינה מקובלת בדרך כלל, שכן לשתי המדינות היו סיבות טובות אחרות להגבלת יעדי המתקפות, שנבעו מהערכה מציאותית של מאזן הכוחות הקונוונציונליים ומשיקולים מדיניים.

לאחר מלחמת יום הכיפורים הושגה יציבות אסטרטגית בפועל, בעקבות הצלחתה של הדוקטרינה האסטרטגית הישראלית. ממשלות ערב הגיעו להבנה שאם צבאות ערב לא היו מסוגלים להביס את צה"ל גם אם הם רשמו הפתעה אסטרטגית, אזי עליהן לזנוח את המלחמה כדרך ליישוב הסכסוך הערבי-ישראלי, והבנה זו הובילה בשלב הראשון לחתימה על הסכם שלום עם מצרים בשנת 1979. במשך זמן מה ניסה נשיא סוריה חאפז אסד – באופן רפה שלא צלח – להשיג את מה שהוא כינה שוויון אסטרטגי עם ישראל, ובכל מקרה, נראה היה אז כי מטרת השוויון האסטרטגי הסורי הייתה להשליט מעין מאזן אימה הדדי, יותר מאשר להוות אופציה אמינה לתקיפת ישראל. תקופה זו התאפיינה גם בניסיונות מצד הערבים לאזן את מה שנתפס כיכולות הגרעין של ישראל. חוסר היכולת לפתח יכולות גרעין משלהן הוביל את מדינות ערב לנסות לפתח תגובות אסימטריות אחרות ליכולותיה המשוערות של ישראל, ונשק כימי וביוולוגי נבחר בתור "נשק גרעיני של עניים". לרעיון זה יש אכן תוקף מסוים. כדי להשיג יציבות אסטרטגית המבוססת על הרתעה אמינה, אין צורך לשכנע את האויב שפעולת התגמול תהיה מאותו סוג ובאותו היקף – די בשכנוע הצד השני שהתגובה

תגרום לו נזק בלתי־נסבל. בשל האסימטריה בין ישראל לבין מדינות ערב, נראה היה כי רעיון זה עשוי להצליח ואפשר יהיה להרתיע את ישראל באמצעות נשק כימי וביולוגי. מצרים הייתה המדינה הראשונה שהלכה בדרך זו והשיקה תוכניות לאמצעי לחימה כימיים וביולוגיים, לצד תוכניות לטילים בליסטיים כאמצעי השיגור המועדף. אפשר לטעון כי יציבות אסטרטגית זו, שהתבססה על הרתעה אסימטרית, עמדה במבחן הזמן. המזרח התיכון היה באותה עת, ככל הנראה, האזור היחידי בעולם שבו נעשה שימוש בנשק כימי לאחר מלחמת העולם הראשונה, אך מעולם לא נעשה שימוש בנשק מסוג זה נגד מדינה שנתפסה כמי שהחזיקה נשק להשמדה המונית בארסנל שלה. הדוגמה הטובה ביותר הייתה מצרים, שהפעילה נשק כימי במהלך מלחמת האזרחים בתימן בשנים 1962–1967, אך נמנעה משימוש בו נגד ישראל במלחמת ששת הימים, חרף ההפסד המשפיל שספגה.

העידן של תפוצת נשק גרעיני

כבר בראשית שנות השבעים הופיעו מספר סימנים לכך שהשאה של איראן נוקט צעדים ראשוניים לקראת גיבוש תוכנית לפיתוח יכולות גרעין, אך המשטר האסלאמי שתפס את השלטון בשנת 1979 אחרי מהפכת חומייני החליט לבטל אותה. העידן הנוכחי של תפוצת נשק גרעיני החל למעשה כאשר שליט עיראק סדאם חוסיין הלך בעקבות שאיפותיו של השאה הפרסי, ובשנת 1976 רכש מצרפת כור גרעיני שהיה מסוגל לייצר פלוטוניום, ככל הנראה מתוך כוונה להשתמש בו לייצור נשק גרעיני. כור זה הושמד במתקפה ישראלית בשנת 1981, אולם הריסתו הובילה להחלטה של עיראק בדבר השקת תוכנית גרעין נוספת בהיקף מלא, שנועדה לייצר נשק גרעיני. תוכנית זו בוטלה בעקבות מלחמת המפרץ בשנת 1991, אך אז איראן כבר החליטה לחדש את תוכנית הגרעין שלה, הפעם בסיוע הרשת הפקיסטנית של א. ק. חאן.

תחילת עידן זה של תפוצת נשק גרעיני חייבה את ישראל לשקול תגובות הולמות, וההחלטה הישראלית הייתה לעשות כל מאמץ כדי להאריך ככל האפשר את תקופת היציבות האסטרטגית. מנקודת מבטה של ישראל הושגה יציבות אסטרטגית זו משום שהיא נתפסה כמדינת הגרעין היחידה במזרח התיכון. מדינת ישראל סירבה לאמץ את הדוגמה האמריקאית, שתמצייתה הייתה השלמה עם העובדה שמדינות עוינות במזרח התיכון יהפכו למדינות גרעין, וחיפוש דרכים חדשות להשגת יציבות אסטרטגית בתנאים חדשים אלה. אין ספק שהייתה זו הסתכלות חד־צדדית, שכן מנקודת מבטם של השחקנים הערביים ושל איראן לא הייתה זו יציבות אסטרטגית, אלא מצב של עליונות צבאית ישראלית שאפשר לה לנקוט יוזמה בכל עת שהעריכה כי כך נכון לעשות. בעבורם היה זה ההיפך ממצב יציב והוא היווה, ככל הנראה, את אחד הגורמים שהניעו את תפוצת הנשק הגרעיני במזרח התיכון. החלטה זו הובילה

לפיתוח "דוקטרינת בגין" בישראל, שציננה את בחירתה של ישראל באסטרטגיה של מניעת תפוצתו של נשק גרעיני. ישראל תעשה כל מאמץ כדי למנוע תפוצת נשק גרעיני במזרח התיכון, כולל באמצעות מבצעים צבאיים.

עד כה יושמה דוקטרינת בגין פעמיים במבצעים צבאיים: ראשית, במתקפה האווירית שהשמידה את הכור העיראקי אוסיראק בשנת 1981, ופעם נוספת, על פי מידע שהודלף לאמצעי התקשורת בארצות הברית, במקרה של הכור הסורי הסודי אל-קיבר (בצפון-סוריה) שהותקף בשנת 2007 והושמד. אין אחדות דעים כללית אשר ליעילותה של דוקטרינה זו, והדיון מתמקד על פי רוב בהשלכות המתקפה על אוסיראק. הטיעון שהמתקפה עיכבה את תוכנית הגרעין הצבאי של עיראק למשך שנים אמנם משכנע, אך המתקפה לא גרמה לזניחת התוכנית בכללותה, וייתכן שהיא אף הגבירה את הנחישות העיראקית להתקדם בה, הפעם ביתר שאת ובאמצעות כלים משניים והשקעת משאבים מרובים יותר, שישראל לא יכלה לבלום אותה על ידי שימוש בכוח. היה זה אך מקרי שסדאם חוסיין החליט לפלוש לכווית בשנת 1991, והמהלך הוביל למלחמת המפרץ ואילץ את עיראק להתפרק מן הנשק להשמדה המונית שהיה ברשותה. באופן מפתיע, עשויות להיות נקודות דמיון מסוימות גם במקרה הסורי. ייתכן שלאחר המתקפה על הכור הסורי שקלו מנהיגי סוריה להתחיל מחדש את תוכנית הגרעין, אם כי במתכונת אחרת וחשופה פחות לפגיעה, אבל מלחמת האזרחים שפרצה בסוריה בשנת 2011 תעכב כל מימוש של תוכנית זו בשנים רבות. כן עשוי המשטר הסורי להשתנות כתוצאה ממלחמת האזרחים, כאשר לא מן הנמנע שהמשטר החדש יעריך את הנושא באופן שונה.

מקרים אלה והניסיון הכלל-עולמי בנושא תפוצת נשק גרעיני מצביעים על כך שתוכנית גרעין נבלמת כאשר הנהגת המדינה מחליטה לעשות זאת. לא ניתן לעצור תוכנית גרעין אך ורק באמצעות מכות צבאיות המכוונות למתקני גרעין. עם זאת, התומכים בדוקטרינת בגין יכולים בהחלט לטעון כי אין בכך משום סתירה, שכן העיכוב הנגרם בפיתוח תוכניות גרעין מעניק זמן המאפשר לשנות את גישתה של המדינה המפיצה, ולאץ אותה לוותר על תוכנית הגרעין שלה.

במקביל למאמצים בתחום תפוצת הנשק הגרעיני התאפיינה תקופה זו בשינוי המאזן הצבאי במזרח התיכון, ובאופיים של האיומים הצבאיים. מקור השינוי היה בהתפתחויות אזוריות וכלל-עולמיות, וכן בשינויים שחלו בדרך ניהולה של המלחמה המודרנית. בעקבות קריסתה של ברית-המועצות ותום עידן העולם הדו-קוטבי חדל המזרח התיכון להוות שדה מערכה לביטוי העוינות ששררה בין שתי מעצמות-העל – והיו לכך השלכות על היציבות האסטרטגית. לדוגמה, מדינה אזורית שיצאה למלחמה לא יכלה לסמוך עוד על קבלת תמיכה מן המעצמה שהעניקה לה חסות, ובמקרה של תבוסה במלחמה, לא יכלה לבטוח בכך שהמעצמה תסייע לה להתאושש במהרה מן

המפלה. מחיר המלחמה עלה, אם כן, וסייע בהשגת יציבות אסטרטגית בין מדינות האזור.

הרעיון הפן-ערבי איבד מכוחו וכן הסיכוי להקמת בריתות צבאיות שיילחמו בישראל, וכך צומצמה האפשרות שמדינות ערב יהיו איום קיומי על מדינת ישראל. רוב הממשלות הערביות הפנימו את הרעיון שאפשר יהיה ליישב את הסכסוך הערבי-ישראלי באמצעים מדיניים בלבד ולא על ידי שימוש בכוח, שעליהן לקבל את מדינת ישראל כחלק מן המזרח התיכון ושניתן לנהל משא ומתן להשגת הסכמי שלום עם ישראל. שתי מדינות חתמו כבר על הסכמי שלום עם ישראל ואחרות ניהלו משא ומתן להשגתו, עד כה ללא הצלחה, והדבר צמצם את האיום הקיומי על ישראל מצד העולם הערבי. בה בעת, השינויים שחלו במאפייניה של המלחמה הקונוונציונלית המודרנית הגבירו את אי-השוויון הצבאי בין ישראל לבין אויביה הערביים הפוטנציאליים. המהפכה בתחומים הצבאיים שכללה שליטה על המידע, אמצעי לחימה מונחים ומדויקים לטווח ארוך, שליטה ובקרה ממוחשבות ומערכות תקשורת, לצד השינויים הדרושים במבנה הכוחות הלוחמים, בדוקטרינות תפעוליות ובמערכי ההדרכה – כל אלה העניקו לצה"ל יתרון ברור על אויביו ואפשרו לו להביס במהרה מתקפות נרחבות שהיו מבוססות על כוחות משוריינים וממוכנים. בנוסף הפכו התפתחויות אלה את האיומים הקיומיים האופייניים שעימם התמודדה ישראל מאז הקמתה לבלתי-רלוונטיים, כאשר האיומים המסורתיים הוחלפו בסכסוכים אסימטריים אלימים שפרצו ברחבי המזרח התיכון. אחדים מן הסכסוכים האלה הם פנימיים במהותם, בין ממשלה לבין שחקן לא-מדינתי, או בין מספר שחקנים לא-מדינתיים. סכסוכים אחרים הם בין מדינה לבין שחקן לא-מדינתי הפועל ממדינה שכנה, לדוגמה, המאבק הניטש בין ישראל לבין ארגון חזבאללה, הפועל מלבנון. מבחינתה של ישראל, שחקנים לא-מדינתיים אלה מהווים איום מהותי – אם כי לא קיומי – בשל יכולתם לשבש את שגרת החיים.

ייתכן שהמונח 'יציבות אסטרטגית' רלוונטי פחות כאשר בוחנים סכסוכים אלה, אולם המאבק בעיקרו אינו אלא שאיפה להשגת יציבות. מדינה המעורבת במאבק מעין זה חייבת להניח כי כל עוד אין פתרון מדיני לסכסוך שהצית את האלימות של השחקן הלא-מדינתי, נגזר עליה לחיות עם ביטויי אלימות אלה כאילו היו מחלה כרונית. היציבות מושגת כאשר תסמיני הסכסוך, כלומר, פעילות מוצלחת של האויב, נותרים ברמה מינימלית נסבלת. גם במקרה זה מהווה ההרתעה המבוססת על איום המשלב מניעה וענישה את אחד הכלים היעילים ביותר. הדוגמה הטובה ביותר לכך היא הצלחתה של ישראל בשמירה על יציבות בגבולה עם לבנון (מול כוחות חזבאללה) בשנים האחרונות.

מבט לעתיד

שש מעצמות היו מעורבות בהסכם עם איראן שנועד למנוע ממנה להשיג נשק גרעיני. אם זו תפר את הבנות ההסכם, תוכל ישראל לפעול על פי דוקטרינת בגין ולתקוף את תוכנית הגרעין האיראנית. התוכנית האיראנית היא עצומה בהיקפה, מגובה, מבוזרת ומוגנת היטב, ולפיכך יהיה על ישראל להתכונן לתרחיש שבו איראן תהפוך למדינת בעלת נשק גרעיני, בין אם משום שמדינת ישראל הגיעה למסקנה שדוקטרינת בגין אינה ישימה במקרה זה, ובין אם משום שהמתקפות על תוכנית הגרעין של איראן לא השיגו את העיכוב המקווה. בתרחיש זה תידרש ישראל להתמודד עם סביבה גרעינית המאופיינת בתיאורו של שלינג – "עולם שונה... מורכב הרבה יותר מן העולם של המלחמה הקרה בין המערב למזרח... העולם שונה מאוד כיום, הוא מסובך במידה רבה יותר, רב-משתנים כל כך, כה בלתי-ניתן לחיזוי, וכולל אומות, תרבויות ושפות כה רבות המעורבות ביחסים גרעיניים, רבים מהם אסימטריים" – ואשר הופכת את האתגר של השגת יציבות אסטרטגית למורכב יותר.

התמודדות עם מספר שחקנים גרעיניים

ראשית, ההנחה המקובלת היא כי הצלחתה של תוכנית הגרעין האיראנית תעודד מדינות אחרות במזרח התיכון ללכת בעקבותיה. המועמדת הראשונה שתמשיך את תפוצת הנשק הגרעיני היא ערב הסעודית. המזרח התיכון מהווה בימים אלה זירה לניהול מאבק רב-ממדי בין איראן לבין ערב הסעודית, ששורשיו הם אתניים (ערבים נגד פרסים), דתיים (סונה נגד שיעה) ואסטרטגיים (תחרות על הגמוניה באזור המפרץ). הסכסוך מתרחש באזור המפרץ, בעיראק, בסוריה, בלבנון ובתימן. מאחר שערב הסעודית רואה באיראן תחת משטר האסלאמי הנוכחי איום קיומי, קשה להניח כי זו תיתן את הסכמתה להיווצרות מצב של מונופול גרעיני איראני במפרץ.

לרשות ערב הסעודית עומדים המשאבים הכספיים וגם בעלי-הברית ובמיוחד פקיסטן, המאפשרים לה לנהל תוכנית גרעין מצליחה. יש להניח כי גם מדינות כמו טורקיה ומצרים ילכו בעקבותיה. השגת איזון הרתעתי אמין במצב שבו קיימים מספר שחקנים בעלי יכולת גרעין אינה פשוטה, במיוחד כאשר ברקע קיימת יריבות. ככל שמספר השחקנים בעלי יכולת גרעין עולה, כך עולה בהתאם הסיכוי לטעויות, להערכות שגויות ולתאונות. באותו אופן יש סיכוי גבוה יותר לכך שלאחדים משחקנים אלה יהיה מנגנון שליטה ובקרה בסיסי בלבד על הנשק הגרעיני, ללא מנגנונים חזקים המיועדים למנוע הפעלה מוטעית של מערכות נשק אלה.

שליחת אותות הרתעה גרעיניים תהיה מסובכת מאוד. סימן המיועד להרתיע מדינה אחת עלול להתפרש באופן שגוי על ידי מדינת גרעין אחרת כאילו הוא מכוון כלפיה, ולגרום מתיחות מיותרת והסלמה אפשרית. אפילו בתקופת המלחמה הקרה לא הייתה

המציאות הגרעינית דו־קוטבית לחלוטין, לאחר הופעתה של סין כשחקנית גרעין עצמאית, אולם שחקנים אלה פעלו בזירה הכלל-עולמית והיה אז קל יותר לזהות מי איים על מי. המזרח התיכון קטן הרבה יותר והמדינות קרובות יותר מבחינה גיאוגרפית, ולכן קשה עוד יותר להגיע להבחנות אלה. כאשר טיל נורה משטחה של סין, קל לקבוע אם הוא מיועד לפגוע בארצות הברית או ברוסיה, ולהיפך. אולם כאשר טיל נורה ממדינה במזרח התיכון, לא תמיד ניתן לקבוע בקלות את יעדו.

יחסים גרעיניים אסימטריים

ישראל נתפסת ככוח גרעיני בשל, ומשמעות הדבר היא שהיחסים הגרעיניים בין ישראל לבין הכוחות האחרים יהיו אסימטריים לאורך תקופה ממושכת באופן יחסי. ייתכן שיתקיימו מצבי אסימטריה נוספים. מדינות מסוימות חשופות יותר לפגיעה בגלל שטחן המצומצם והאוכלוסייה המועטה, המרוכזת בערים ספורות. כל היחסים האסימטריים הללו עלולים ליצור קושי בהשגת היציבות האסטרטגית. ההנחה המקובלת היא שכאשר קיימות שתי מדינות גרעין אסימטריות, עלולה כל אחת מהן להתפתות להנחית מכה ראשונה על השנייה. הצד החזק יותר ישאף להשתמש בעליונותו כל עוד היא קיימת, ואילו הצד החלש יותר עלול לחשוב כי הדרך היחידה הפתוחה לפניו כדי להתגבר על חולשתו היא הנחתת מכה ראשונה. ההערכה בדבר פגיעות רבה יותר של אחד הצדדים עלולה אף היא לפתות צדדים אחרים להנחית מכה ראשונה, מתוך הנחה שיהיה להם קל יותר לספוג את מכת הנגד. כל האמור לעיל אין פירושו בהכרח שלא ניתן להשיג יציבות אסטרטגית בתנאים אסימטריים. עם זאת, הדבר עלול לרמוז על צורך בהשקעת משאבים רבים יותר בבניית יכולת מכה שנייה אמינה, ובשכנוע הצדדים היריבים כי ללא קשר למהות האסימטריה, לא יעלה בידם למנוע את ספיגתה של מכה שנייה שתגרום להם נזק בלתי-נסבל.

אומות, תרבויות ושפות כה רבות

האם יעילות ההרתעה מבוססת על ההקשר התרבותי? שאלה זו נשאלת שוב ושוב. בשיח הציבורי בישראל עולה לעתים השאלה הבאה: האם מנהיגי מדינות הגרעין הפוטנציאליות באזורנו הם רציונליים? ההנחה העומדת ביסוד שאלה זו היא שאותם מנהיגים מונעים פחות משיקולים רציונליים ויותר מאמונות דתיות, כגון הרעיון שלפיו הנחתת מכה שתשמיד את המדינה היהודית הכופרת תוביל לשובו של המשיח (האמאם הנסתר, על פי האסלאם השיעי) ולישועה. אם אכן כך הדבר, מנהיגים אלה יהיו מוכנים לשלם מחיר גבוה מאוד כדי לשרת מטרה דתית נשגבת כזאת. הבעיה מסתבכת כאשר ישראל נאלצת להתמודד עם מספר שחקנים בעלי רקע תרבותי שונה, החל מפרסים מוסלמים שיעים ועד ערבים סונים, אשר כל אחד מהם דבק במוטג של קיצוניות דתית משלו. השיעים מוכנים להקריב קורבנות כדי להחזיר

את האמאם הנסתר, ואילו הסונים מוכנים להקריב קורבנות כדי להשליט ח'ליפות כלל-עולמית. מנקודת מבט זו נראית השגתה של יציבות אסטרטגית בלתי-אפשרית לחלוטין.

עם זאת, בחינה מדוקדקת יותר של התנהלות אחדים מן המשטרים "הקיצוניים" הללו עשויה להוביל למסקנות אחרות. ההחלטות שאיראן קיבלה בהזדמנויות שונות מלמדות על כך שהיו רציונליות לגמרי, והתבססו על מה שזו העריכה כאינטרסים הלאומיים שלה. כאשר פרצה מלחמת נגורני-קרבך בין ארמניה הנוצרית לבין אזרבייג'ן המוסלמית-שיעית בשנת 1994 צידדה איראן בארמניה, מכיוון שאזרבייג'ן נתפסה כאיום על איראן בגלל שאיפות הסיפוח שלה בנוגע לאזורים בצפון-איראן, המאוכלסים על ידי בני העם האזרי. כאשר רוסיה דיכאה באכזריות את ההתקוממות של המוסלמים הצ'צ'נים, יחסיה של איראן עם רוסיה לא נפגעו כלל, מאחר שהיחסים האסטרטגיים בין המדינות נתפסו בעיני שליטי איראן כחשובים ביותר. השיקולים הדתיים הוסטו הצידה והאינטרסים האסטרטגיים זכו לעדיפות ברורה. התנהלות זו אמורה להוביל, כמובן, לשאלה אם מנהיגי איראן יהיו מוכנים לסכן את שרידותם של המדינה ושל השלטון לטובת השגת מטרות דתיות, במיוחד כאשר לעתים קרובות ניתן לפרש מצוות דתיות בדרך המשרתת אינטרסים לרגע. איראן אינה תומכת במשטר הנשיא אסד במלחמת האזרחים הסורית בשל תחושת אחווה עם עמיתה השיעים (העלוויים בסוריה אינם בדיוק שיעים), אלא מתוך אינטרס אסטרטגי שלה, כאשר הדת מהווה לא יותר מאשר כלי שרת להסברת המדיניות ולגיוסם של ההמונים.

בכל מקרה, הבדלים תרבותיים ודתיים מזינים אי-אמון בין צדדים בסכסוך, שקשה להתגבר עליו. חוסר אמונה ברציונליות של הצד היריב עלול ליצור קודם כל מוטיבציה גבוהה למנוע ממנו להשיג לעצמו נשק גרעיני, גם במחיר גבוה, ושנית, להערכת יתר של הצדדים שיש לנקוט כדי להשליט הרתעה אמينة במקרה של כישלון הניסיונות להנחית מכה מקדימה.

בישראל רווחת התחושה שבגלל הבדלי תרבות, יש לבחון את היציבות האסטרטגית במקרים המצויים מחוץ להקשר של היריבות הגרעינית הקיימת בין מעצמות-העל. מקרה מעניין הוא המרוץ הגרעיני בתת-היבשת ההודית, המהווה הזדמנות לבחון את התיאוריות השונות בנושא יציבות אסטרטגית. לדוגמה, זו הזדמנות לבחון את התיאוריה של קנת וולץ בנושא השלום הגרעיני, שלפיה נשק גרעיני משפיע על היציבות ומצמצם את הסיכויים להסלמה לכדי משבר. מצד אחד, אפשר לטעון כי מאז שהודו ופקיסטן השיגו נשק גרעיני לא פרצה ביניהן מלחמה של ממש. מנגד, אירעו כמה משברים משמעותיים בין שתי המדינות. במשבר משמעותי שהתפתח בשנת 1990 הוביל המצב בחבל קשמיר לעימות צבאי מוגבל שהחריף עד כדי אפשרות להפוך למלחמה גדולה, ובשנת 1999, מיד לאחר ששתי המדינות ביצעו ניסויים גרעיניים, כוחות פקיסטניים

כבשו שטח מריבה באזור קרגיל שהוחזק על ידי הודו, תוך איומים בהסלמה חמורה. לבסוף לא התרחשה הסלמה ומלחמה גרעינית נמנעה בשני המקרים הללו, אך תקריות אלו מצביעות על כך שהנשק הגרעיני לא מנע מהצדדים לנקוט צעדים צבאיים שאף יכולים להיחשב מתגרים ובלתי־אחראיים.

שוונות תרבותית ולשונית עלולה גם לעורר קשיים בעלי אופי טכני יותר, כאשר סימנים של אחד הצדדים עלולים להתפרש בתרבויות ובשפות אחרות באופן שונה מכוונתם המקורית. מצב זה עלול להוביל לאי־הבנות ולטעויות בשיקול דעת ובהערכות.

מרחקים קצרים

מאפיין נוסף וייחודי למזרח התיכון הוא המרחקים הקצרים יחסית בין המדינות. מרחקים קצרים פירושם זמני תגובה קצרים, מה שהופך את הנחתת המכה השנייה – לפני שטילי האויב שנורו בגל הראשון פוגעים במטרותיהם – לצעד בלתי־מעשי. משתמע מכך שכל הרכיבים החיוניים ליכולת המכה השנייה חייבים לשרוד אחרי המכה הראשונה. עם רכיבים אלה נמנים מערכות השיגור, השליטה והבקרה, וכן מנגנון קבלת ההחלטות הלאומי, כלומר, הממשלה הנדרשת לקבל החלטות אלה. ייתכן שהדיווח בישראל על בניית בונקר חדש במעמקי האדמה להנהגה הלאומית קשור לצורך להבטיח את שרידותו של מנגנון זה.³

יציבות אסטרטגית לישראל במציאות עתידית אפשרית זו

מובן שישראל מעדיפה להימנע ממצב שהיא תיאלץ לנסות להשיג יציבות אסטרטגית במזרח התיכון, שבו קיימות מדינות אחדות בעלות נשק גרעיני. עם זאת, עליה להביא בחשבון את האפשרות שניסיונותיה לבלום את תפוצת הנשק הגרעיני במזרח התיכון ייכשלו, ולכן עליה להתכונן לכך.

יכולת מכה שנייה

במציאות כזאת, השאלה החשובה ביותר תהיה – כיצד לבנות יכולת אמינה להנחתת מכה שתגרום למדינות יריבות בעלות יכולת גרעין לוותר על הרעיון שהן ינחיתו מכה ראשונה על ישראל, שכן לא יעלה בידיהן למנוע מכה שנייה ישראלית. בהתאם לדיווחים באמצעי התקשורת, ישראל כבר החלה לנקוט צעדים ממשיים לבניית יכולת מכה שנייה זו. על פי דיווחים בתקשורת, הרכיב העיקרי של יכולת מכה שנייה זו יהיה צוללות המונעות בדיזל־חשמל ומצוידות בטילי שיוט עם ראשי חץ גרעיניים.⁴ מערכות נשק אלו נוספו לטילי הגרעין 'יריחו' שבהם מחזיקה ישראל על פי המדווח,⁵ תוך יצירת צמד גרעיני אמין. אולם בדרך כלל, היכולת הראשונה שמדינת גרעין חדשה רוכשת היא היכולת לשאת פצצות גרעין על גבי מטוסי תקיפה, ועל כן אפשר להניח כי אם מציאות עתידית זו תתממש, יעמוד לרשות ישראל משולש גרעיני מלא. יכולות

מכה שנייה אלו יכללו ככל הנראה גם מערכת שליטה ובקרה ומנגנון קבלת החלטות לאומי, שיהיו מסוגלים לעמוד בהנחתת מכה ראשונה.

מדיניות העמימות הגרעינית

האם ישראל צריכה להמשיך לדבוק במדיניות העמימות הגרעינית שלה, שעל פיה היא אינה דנה בשאלה אם יש לה יכולת גרעין צבאי?⁶ התפיסה העולמית והאזורית הרווחת היא שישאל מהווה כוח גרעיני מתקדם, וניתן להניח כי אם ישראל תשגר איומים גרעיניים, המאוימים יאמינו שבכוחה לממש אותם. קרוב לוודאי שיעלו ספקות אשר לנחישותה של ישראל לממש את איומיה. אולם בדיון זה רווחת גם דעה אחרת, שלפיה חייב כל צד לדעת בבירור מהן יכולות המכה השנייה של הצד האחר כדי להשיג הרתעה גרעינית אמينة. לשם כך נדרש מן הצדדים במשוואת הרתעה מסוג זה לחשוף את יכולותיהם, אך הדבר אינו מתאים למדיניות של עמימות גרעינית. בנוסף, אם וכאשר יהיו מדינות גרעין נוספות במזרח התיכון, ישראל ככל הנראה לא תשלם את אותו מחיר מדיני שאותו הייתה משלמת כיום, אילו הודתה במעמדה כמדינת גרעין.

תפקידה של ההרתעה המורחבת

באופן דומה מתקיים בישראל גם דיון אשר לתפקיד ההרתעה האמריקאית המורחבת בהקניית יציבות אסטרטגית במזרח התיכון.⁷ מתן אמון בהרתעה מורחבת מנוגד לאתוס הישראלי "רק אנחנו יכולים להגן על עצמנו", וטעון זה מצטרף לדיון הרחב המתנהל בנושא אמינותה של ההרתעה המורחבת. השאלה כאן היא – האם ארצות הברית תהיה מוכנה להקריב את ניו יורק כדי להגן על תל-אביב? סביר להניח שעקב שילוב השיקולים הללו תעריך ישראל את ההרתעה המורחבת האמריקאית כדבר שניתן לתת בו אמון חלקי בלבד. הרתעה מורחבת זו מצטרפת ליכולות ההרתעה של ישראל, אך אינה מהווה את הרכיב המרכזי של עמדת ההרתעה שלה. בנוסף תהיה נכונות ישראלית מוגבלת מאוד לשלם כל מחיר, מדיני או אחר, תמורת נכונותה של ארצות הברית להרחיב את ההרתעה שלה עבור ישראל. בהקשר זה קיימת בישראל התנגדות רבה לרעיון של אמנת הגנה בינה לבין ארצות הברית, בטענה שזו עלולה להגביל את חופש ההחלטה והביצוע של מדינת ישראל.

מערכות הגנה מפני טילים ויציבות אסטרטגית

בהקשר הדו-קוטבי נחשבים אמצעי ההגנה מפני טילים בליסטיים כהפרת היציבות וכאיום על היציבות האסטרטגית. על רקע זה נחתמה בשנת 1972 אמנה בדבר טילים המיירטים טילים בליסטיים (ABM), שאסרה בפועל על ארצות הברית ועל ברית המועצות לפרוס מערכות הגנה מפני טילים, והתירה פריסה מצומצמת בלבד. טילים

בליסטיים שצוידו בראשי נפץ קונוונציונליים היוו לעתים קרובות במזרח התיכון נשק לביצוע מעשי טרור נגד ערים. דוגמה בולטת הייתה במלחמת האזרחים בסוריה, שבמהלכה השתמש משטרו של אסד בטיילים בליסטיים כדי לתקוף ערים שהיו בשליטת המורדים. בעקבות מקרים אלה זוכה נושא ההגנה מפני טילים לעניין מחודש בכל הנוגע להצטיידות הצבאית של מדינות האזור. מדינת ישראל היא פורצת דרך בשימוש במערכות הגנה מפני טילים, וכיום פורסת מערך הגנה לאומי מפני טילים המבוסס על מערכת חץ 2, שפותחה ויוצרה בישראל. בהדרגה פורס צה"ל גם מערכות אחרות, שנועדו להגן מפני טילים ורקטות בעלי טווחים קצרים יותר. התפתחות זו היא משמעותית, שכן בגלל המרחקים הקצרים במרחב המזרח התיכון מיטשטשים הגבולות בין הגנה טקטית לבין הגנה אסטרטגית בכל הנוגע לטיילים ולהגנה מפני טילים. הדאגה בשל יכולותיה ההולכות ומשתפרות של איראן בנושא הטיילים הבליסטיים ותוכנית הגרעין שלה גורמת למדינות אחרות לשקול פריסה של מערכות הגנה מפני טילים, ודוגמאות עדכניות לכך הן אחדות ממדינות המפרץ וכן טורקיה, הרוכשת בימים אלה מערך הגנה מפני טילים מתוצרת סין.

התפוצה הגרעינית במזרח התיכון לא תוביל, ככל הנראה, את מדינות האזור לוותיקור על מערכות ההגנה מפני טילים שלהן, משיקולים תיאורטיים של גרימת נזק ליציבות האסטרטגית. סביר ביותר להניח שתפוצה גרעינית אף תוביל להתמקדות רבה יותר בחיזוקן של מערכות אלה. אין אמון הדדי בין המדינות באזורן, והן יחששו להיחשף למתקפה גרעינית או למתקפה אחרת של טילים בליסטיים על סמך רעיון מופשט כמו יציבות אסטרטגית. מה שניתן לצפות לו בשיח האזורי הוא רציונליזציה של פריסת מערכי ההגנה מפני טילים בסביבה גרעינית. הטיעון העיקרי יהיה, ככל הנראה, שההגנה מפני טילים היא אחד הרכיבים הדרושים להבטחת שרידותן של יכולות המכה השנייה,⁸ ובכל מקרה, מאחר ששום מערכת הגנה מפני טילים אינה מסוגלת להציע הגנה מלאה מפני מתקפה גרעינית, הערכת הנזק שזו גורמת ליציבות האסטרטגית היא מוגזמת.

תקשורת בין הצדדים בעלי יכולת גרעין

המזרח התיכון מתאפיין בחוסר תקשורת בין המדינות. לעתים אין ביניהן אפילו יחסים דיפלומטיים, וזה נכון במיוחד במקרה של ישראל. חוסר התקשורת עלול לפגום ביציבות האסטרטגית בין מדינות בעלות יכולת גרעין, והקהילה הבינלאומית תידרש למלא תפקיד חשוב בעידוד מדינות הגרעין באזור לייסד ערוצי תקשורת אמינים במציאות עתידית זו.

התמודדות עם סכסוכים תת-גרעניים

ישראל חייבת לפעול מתוך הנחה שמדינות אזוריות בעלות נשק גרעיני יתנהגו בדומה לפקיסטן ולא למעצמות-העל. המשמעות היא שנשק גרעיני לא יגרום להן להיות זהירות יותר ולהימנע מניהול סכסוך תת-גרעיני, שעלול להסלים לסכסוך גרעיני. ישראל תיאלץ להביא בחשבון מצבים שבהם מדינות אף יהיו נכונות יותר ליזום סכסוכים תת-גרעניים בעקבות תחושה של חסינות. כמו כן, הן עלולות לנסות להרחיב את המטריות הגרעיניות שלהן אל בעלות-בריתן ושלוחיהן, כדוגמת איראן, שתעניק הרתעה גרעינית מורחבת לסוריה וגם לארגון חזבאללה הפועל בלבנון. מצב עניינים זה יסבך את מעורבותה של ישראל בסכסוכים תת-גרעניים, בשל הצורך להכיל הסלמה נוספת.

בקרת נשק

במזרח תיכון שבו יימצאו מדינות גרעין רבות, יידרשו מדינות האזור לשקול הסדרי בקרת נשק כדרך להגברת היציבות האסטרטגית. גיבושם של הסדרי בקרת נשק יהיו תלויים גם בהתפתחויות המדיניות הכלליות שיחולו במזרח התיכון – בין אם הן יסייעו בהתקדמות לעבר משטר של ביטחון שיתופי באזור, ובין אם רק יעכבו התקדמות מסוג זה.

סיכום

מתברר כי שלינג צדק, ואין ספק שתפוצת הנשק הגרעיני במזרח התיכון תערים קשיים רבים על כינון יציבות אסטרטגית, אם הדבר אפשרי וישים, בהנחה שמשמעות הרעיון מובנת בסביבה כה מורכבת. מצב עניינים זה מציע סיבה חשובה לכך שהקהילה הבינלאומית והשחקנים הרלוונטיים צריכים לנקוט כל צעד אפשרי למניעת תפוצתו של נשק גרעיני באזורנו.

עם זאת, אם התפוצה תתממש, ישראל ודאי תנקוט בכל הצעדים הדרושים על מנת להשיג יציבות אסטרטגית ככל שיתאפשר, באמצעות ביסוס יכולת אמינה להנחית מכה שנייה ובאמצעים תומכים אחרים, כגון הקמת מערך הגנה לאומי חזק מפני טילים. כל הצדדים יגיעו לבסוף למסקנה שהגיע הזמן לפתוח במשא ומתן על אודות הסכמי בקרת נשק, כדי לנסות לנהל את אי-היציבות הנגזרת מתפוצתו של נשק גרעיני באזור. יש להניח כי יהיה זה תהליך ארוך ולא פשוט.

הערות

- 1 גרסה קודמת של מאמר זה פורסמה לראשונה בחודש יולי 2014 באתר אינטרנט סגור המנוהל על ידי התוכנית להערכת היציבות האסטרטגית (POSSE). המחבר מבקש להודות על התמיכה הנדיבה של POSSE הפועלת בחסות Carnegie Corporation of New York. Thomas C. Schelling, "Foreword," in *Strategic Stability: Contending Interpretations*, eds.

- Elbridge A. Colby and Michael S. Gerson (Strategic Studies Institute and US Army War College Press, 2013), p. vii.
- Michael S. Gerson, "The Origins of Strategic stability: The United States and the Threat of Surprise Attack," in *Strategic Stability: Contending Interpretations*, p. 1.
- 2 <http://goo.gl/DwYGlX> 2009 בפברואר 15, חדשות ערוץ 2, "כך נראה הבור של ראש הממשלה"
- 3 "Israel Submarine Capabilities," *Nuclear Threat Initiative*, [http://www.nti.org/analysis/](http://www.nti.org/analysis/articles/israel-submarine-capabilities/)
- 4 [articles/israel-submarine-capabilities/](http://www.nti.org/analysis/articles/israel-submarine-capabilities/)
- "Operation Samson: Israel's Deployments of Nuclear Missiles on Submarines from Germany,"
- 5 *Der Spiegel Online*, <http://goo.gl/XfUXO>
- Alon Ben-David, "Israel Tests Enhanced Ballistic Missile," *Aviation Week*, July 29, 2013,
- 6 http://www.aviationweek.com/Article.aspx?id=/article-xml/AW_07_29_2013_p36-598763.xml
- 7 ראו, לדוגמה, אפרים קם, **איראן גרעינית: משמעויות ודרכי פעולה**, מזכר 87, המכון למחקרי ביטחון לאומי, ינואר 2007, עמ' 70.
- 8 ראו, לדוגמה, יאיר עברון, על האפשרות של אמנת הגנה בין ארצות הברית לבין ישראל שתוכל לחזק את ההרתעה המכוונת לעבר איראן, Yair Evron, "An Israel-Iran Balance of Nuclear Deterrence: Seeds of Instability," in *Israel and a Nuclear Iran*, Ephraim Kam, ed. Memorandum No. 94 (Tel Aviv: Institute for National Security Studies, 2008), p. 61
- 9 זה היה אכן בסיס הטיעון של עוזי רובין, ראש תוכנית ההגנה מפני טילים במשרד הביטחון, במסגרת הרצאה שנשא במכון למחקרי ביטחון לאומי בתל אביב בנושא ההגנה מפני טילים: "Missile Defense: Asset or Liability for Regional and International Stability," January 15, 2014.

מפירוק נשק גרעיני ליציבות אסטרטגית: השלכות הוויכוח העולמי המתעורר על ישראל¹

אמילי לנדאו

מבוא

בזמן שישראל בוחנת התפתחויות אסטרטגיות במזרח התיכון המהוות אתגר לביטחונה – ובעיקר את שאיפתה המתמשכת של איראן לשמור על יכולת פריצה לנשק גרעיני (חרף הסכם הגרעין שהוכרז ביולי 2015), וכן את העניין הבינלאומי הנמשך בקידום אזור מפורז מנשק להשמדה המונית (WMD/FZ) במזרח התיכון – מתרחשות גם התפתחויות חדשות ברמה העולמית, שיש להן פוטנציאל להשלכות אסטרטגיות מרחיקות לכת. במיוחד ראוי לשים לב לתנועת 'גלובל זירו' (Global Zero) בתחום הגרעין, ולדיונים האסטרטגיים שהיא עוררה בנושא בקרת נשק, הרתעה ויציבות אסטרטגית. במקביל, כמה התפתחויות בשנים האחרונות גרמו למעצמות להעריך מחדש את השיקולים שלהן בתחום ההרתעה הגרעינית, באופן שמוזכיר את תקופת המלחמה הקרה.

בין אם המגמה תיטה לכיוון צמצום הנשק הגרעיני ברמה הגלובלית, ובין אם תהיה חזרה לדינמיקה שאפיינה את המלחמה הקרה – יהיו לכך השלכות ישירות על ביטחון של כלל המדינות במזרח התיכון. המאמר הנוכחי מבקש, עם זאת, להתרכז בהשפעות עקיפות על המזרח התיכון, שמקורן בדיון העולמי המתעורר סביב סוגיית פירוק נשק גרעיני, והתפיסות המשתנות לגבי הנדרש על מנת לשמר הרתעה ויציבות אסטרטגית בעולם המורכב כיום, שעדיין נפוץ בו נשק גרעיני. תשומת הלב תופנה לחשיבה ולגישות החדשות הצומחות ברמה העולמית, ולהשפעתן האפשרית על הדינמיקה האזורית במזרח התיכון, תוך הפניית מבט מיוחד לשיקולי הביטחון של ישראל.

לדיון הגלובלי בנושא פירוק נשק גרעיני מתלווה מסר ברור, והוא שהמטרה של עולם ללא נשק גרעיני היא צמצום נשק זה בכל המדינות, ללא תלות במאפיינים הייחודיים של מקרים ספציפיים – כלומר, ללא התחשבות בשיקולים נלווים הכוללים תפיסות איום בולטות או חששות ביטחוניים של מדינות, אם מדובר במדינה מתגוננת או תוקפנית, והיסטוריית ההתנהגות הכוללת של המדינה בנושאי גרעין. למרות שהנשיא

אובמה הצהיר ב־2009 באופן ברור, שגם בחתירה לעולם נקי מנשק גרעיני אין מנוס משימור הרתעה גרעינית בעתיד הנראה לעין – בכל זאת, המסר בדבר פירוק הנשק שצבר תאוצה בארצות הברית ומחוץ לה הוא שאת הנשק הגרעיני יש לחסל, נקודה. סדר יום כזה עשוי להשפיע על מדינות לגלות פחות רגישות לטענתה של ישראל כי היא ניצבת בפני אתגרים אסטרטגיים ייחודיים, ובמיוחד מול איראן בעידן שלאחר הסכם הגרעין.

בניגוד לכך, ההתמקדות החדשה באתגר של מאזן הרתעה גרעינית מורכב ורב־קוטבי ברמה העולמית – המאפיין את העולם שלאחר המלחמה הקרה, וצפוי להתחדד ככל שארצות הברית תשקול צמצום גרעיני משמעותי יותר אשר יקרב אותה לשאר המדינות הגרעיניות מבחינת מספר ראשי החץ הגרעיניים שלהן – עשויה לשאת מסר שונה. אתגר זה מצטרף לאתגרים החדשים מכיוונה של רוסיה, ולתוצאות העוגמות בכל הנוגע לפירוק יכולתה הגרעינית של צפון־קוריאה ולניסיון לשלול מאיראן את האפשרות להפוך למדינה גרעינית בעתיד באמצעות משא ומתן, ועשוי לגרום לשחקנים הגלובליים להיות דווקא רגישים יותר לדילמות האסטרטגיות הניצבות בפני ישראל במזרח התיכון. רב־קוטביות מוסיפה מורכבות רבה לשיקולי הביטחון של מדינות, וזה בוודאי מאפיין את מצבה של ישראל, השוקלת את עמדת ההרתעה האסטרטגית שלה במזרח התיכון.

גלובל זירו': צמצום גרעיני, המשך הרתעה

בראשית המילניום החדש התגבשה תנועה עולמית המבקשת לשחרר את העולם מנשק גרעיני. שורשי התנועה מצויים בחשיבה שצמחה בארצות הברית בקרב חוגים לא־רשמיים. הנרי קסינג'ר, יחד עם עמיתיו ויליאם פרי, ג'ורג' שולץ וסם נאן – ארבעה פקידים אמריקאים בכירים לשעבר ובעלי שם – אחראים בעיקר לניסוח ואולי אף ליוזמה של התנועה הקוראת לעולם נקי מנשק גרעיני. ההתחלה הייתה בשני מאמרי דעה רבי־השפעה שהם פרסמו ב"וול סטריט ג'ורנל", הראשון בינואר 2007 והשני בינואר 2008.² סדר היום שהם קידמו במאמרים אלה אומץ לאחר מכן על ידי הנשיא אובמה בתחילת כהונתו הראשונה, כאשר הציג תוכנית רשמית לפירוק נשק גרעיני בנאומו המרכזי הראשון בנושאי מדיניות חוץ, שנשא בפראג (אפריל 2009).

קסינג'ר ועמיתיו תמכו ב־2007 ברעיון של צמצום נשק גרעיני בעולם, משום שהאמינו כי בעידן שלאחר המלחמה הקרה חל שינוי לטובה בקשריה של ארצות הברית עם רוסיה, וכבר לא נשקפת סכנה ממשית מהיריבה לשעבר. במקום זאת, החשש הגדול היה מנשק גרעיני שייפול לידיים הלא־נכונות, ובמיוחד לידי טרוריסטים, ודאגה זו הייתה המניע לחתור לסילוק האיום בנשק זה בכל העולם. במובן זה, נימוקיו של קסינג'ר לצמצום עולמי של הנשק הגרעיני היו רחוקים מסדר יום קלאסי של פירוק

נשק, כלומר, כזה הרואה בנשק גרעיני את התגלמות הרוע וקורא להיפטר ממנו על בסיס זה. למעשה, קיסנינג'ר נותר מודע מאוד לחשיבותה של שמירת ההרתעה האמריקאית, ולצורך להשגיח על היציבות האסטרטגית תוך כדי תהליך. תוכנית פירוק הנשק של אובמה שיקפה מלכתחילה תפיסה דומה: הנשיא הדגיש שכל עוד קיים נשק גרעיני, ארצות הברית תשמור על מאגר אפקטיבי בטוח ומאובטח, כדי להגן על עצמה ועל בעלות-בריתה.

יציבות אסטרטגית: התאמת רעיון מתקופת המלחמה הקרה לעולם רב-קוטבי

הרעיון של 'יציבות אסטרטגית' עמד במשך שנים בלב התפיסה של 'השמדה הדדית מובטחת' (MAD) – שתמכה במאזן ההרתעה הגרעינית בין ארצות הברית לברית המועצות בתקופת המלחמה הקרה – וכך נשמר מקומו הגבוה בחשיבה האסטרטגית האמריקאית. מאז שנות השבעים, רעיון זה היה גם העיקרון המנחה במאמצים לצמצום נשק גרעיני בהקשר של הסכמי בקרת נשק בין ארצות הברית לברית המועצות.³ ואכן, עבור המצדדים בבקרת נשק גרעיני (להבדיל מפירוק נשק גרעיני), היעד היה תמיד לייצב את היחסים בין מעצמות העל, על מנת למתן את הסכנה של "הסלמה בשוגג" אשר עלולה להתדרדר למלחמה גרעינית. גישת בקרת הנשק מתמקדת במדינה יותר מאשר בנשק הגרעיני עצמו. לפי ההיגיון של גישה זו, יצירת ערוצי תקשורת והסכמה על אמצעים לבניית אמון וביטחון יסייעו למדינות בעלות נשק גרעיני להפחית מתחים בהדרגה, והתקווה היא שגם יתמתנו מצבים שבהם 'האצבע נמצאת כבר על ההדק' (hair trigger alert). אם ניתן יהיה ליצור תנאים המשמרים יחסים יציבים, וכוללים מידה רבה של אימות (verification) ומעט אמון הדדי, מעצמות העל יוכלו לעצב כללי משחק לקיום היחסים הגרעיניים ביניהן. ההיצמדות לכללים אלה תפחית את הסיכון לכך שהן ימצאו עצמן על סף חילופי ירי בנשק גרעיני, וכך תאפשר קיום הדדי יציב, פחות או יותר, בעולם גרעיני.

בבסיס החשיבה שדגלה ביציבות היחסים בין מעצמות העל במלחמה הקרה עמדה ההרתעה הגרעינית, כאשר הרתעה פירושה שימור שוויון ביכולות הגרעיניות. לנוכח היכולת הקיימת להשמדה הדדית, אין ספק שהיציבות התייחסה יותר להתנהגות ולתפיסות איום של המעצמה מאשר לעצם היכולות שעמדו לרשותה, למרות שהסכמי בקרת הנשק התייחסו גם לצמצום בפועל של המאגרים הגרעיניים עצמם.

על אף הקושי ליצור מנגנונים של יציבות בין שתי מעצמות העל, שהיו חמושות עד מעל לראשיהן בנשק גרעיני, עדיין המלחמה הקרה הייתה בעיקר בין שתי מדינות בלבד. מה יקרה כאשר מדינות נוספות ייכנסו למשוואה? כיצד ניתן לייצב הרתעה כאשר מעצמות העל יתחילו לצמצם את המאגרים שלהן לרמות שעשויות להגיע לאלה של מדינות גרעין אחרות?

תוכנית פירוק הנשק הגרעיני של אובמה, לצד דילמות מתמשכות סביב בקרת נשק בין רוסיה לארצות הברית, העלייה בהשפעתה של סין, והוויכוח הקשה בין ארצות הברית לרוסיה סביב תוכניות ההגנה מפני טילים של נאט"ו באירופה – כל אלה הציפו ויכוחים ישנים על אודות יציבות אסטרטגית, והעלו שאלות חדשות בדבר היכולת להמשיך לשמר את היציבות בתנאים גלובליים משתנים. ואמנם, כאשר אובמה החל לשקול קיצוץ עמוק יותר במאגר הנשק הגרעיני האמריקאי, השמיע קיסנינג'ר את אזעקת 'היציבות האסטרטגית'. במאמר דעה שכתב באפריל 2012 יחד עם ברנט סקוקרופט, הוא שאל מה יקרה ליציבות האסטרטגית כאשר המספרים ירדו הרבה מתחת לסף של 1,000 ראשי נפץ גרעיניים.⁴

מבחינת ארצות הברית, חשש מרכזי בהקשר זה נבע מסין.⁵ כחלק מהדיון על צמצום נשק גרעיני, אי־אפשר להתעלם מהצורך לשמר יציבות אסטרטגית מול רוסיה וסין גם יחד, ולספק ערבויות ומטריה גרעינית לבעלות־בריתה של ארצות הברית. גם רוסיה הדגישה ב־2013 שלא ניתן להגביל את מגמת פירוק הנשק לארצות הברית ורוסיה בלבד, והפעולה צריכה להקיף את כל המדינות הגרעיניות.⁶ יתרה מכך, מבחינתה של רוסיה, לא ניתן לנתק את הוויכוח על צמצום נשק גרעיני מתוכניות נאט"ו לפריסת מערכות הגנה מפני טילים באירופה.

נרטיב משתנה, וקושי חדש

לנוכח חששות אלה, האיזון בין הרצון לצמצם מאגרי נשק גרעיני לבין הצורך בשימור היציבות האסטרטגית (המעוגנת בהרתעה) נטה בתקופת הכהונה השנייה של אובמה לכיוון שימור היציבות האסטרטגית – דבר שחייב את ארצות הברית לשמר את ההרתעה האפקטיבית, הבטוחה והמאובטחת שבה תמך אובמה בנאומו בפראג.⁷

על כן, למרות שנרטיב ה'גלובל זירו' התבסס וצבר תאוצה מסוימת במהלך כהונתו הראשונה של אובמה, ובמיוחד בשנה הראשונה של ממשלו (מאמצע 2009 עד אמצע 2010), נכון לתחילת הכהונה השנייה היה ברור שסדר יום זה מאבד מעוצמתו. למרות התקדמות מסוימת שחלה בוועידות הפסגה בנושא ביטחון גרעיני (Nuclear Security Summits), הצעת התקציב האמריקאית לשנת 2015 כללה קיצוץ במימון המוקדש לביטחון גרעיני. יתרה מכך, האמנה למניעת ניסויים גרעיניים (CTBT) – אחד מיעדי פירוק הנשק הבולטים של ממשל אובמה – עדיין אינה קרובה לאשרור. למרות שבנאום שנשא אובמה בברלין ביוני 2013 הוא חזר לעסוק בתוכנית פירוק הנשק הגרעיני המוקדמת שלו, הרי השוואה בין שני הנאומים מגלה כי הפסקאות הרלוונטיות בנאום ברלין הן גרסה מקוצרת ומדוללת מאוד ביחס לנאום פראג הדרמטי.⁸

המסר המשמעותי היחיד של אובמה ב־2013 בנושא פירוק נשק התייחס לצמצומים נוספים במאגר הנשק הגרעיני האמריקאי (עד לשליש), שלדבריו ניתן לבצע בבטחה ומבלי

לפגוע בביטחון של ארצות הברית ובעלות־בריתה, ותוך שמירה על הרתעה גרעינית יציבה וחזקה. עם זאת, לאור תוכניות אמריקאיות מקבילות (ויקרות) למודרניזציה של מאגר הנשק הגרעיני, אי־אפשר שלא לתהות אם ארצות הברית אכן מתכוונת לפעול בכיוון של קיצוץ גרעיני עמוק.⁹

משנת 2014 נעשה המצב מורכב עוד יותר: במאזן הגרעיני שמורכבותו הלכה וגברה בעידן שלאחר המלחמה הקרה, הרכיב היחיד שארצות הברית סברה כי נבלם ברובו היה רוסיה. אולם, התערבותה של רוסיה בענייניה הפנימיים של אוקראינה והסיפוח של חצי־האי קרים במארס 2014 הציגו אתגר חדש, שהביא לתזוזה נוספת בשיח הגרעיני לכיוון קוטב ההרתעה. הייתה זו תזכורת לכך שלא ניתן לדון באפקטיביות בסוגיות גרעין מחוץ להקשר של יחסים בין מדינות. מאמרי הדעה של קסינג'ור ושותפיו, שקראו לעולם נקי מנשק גרעיני, נשענו על העובדה שיחסיה של ארצות הברית עם רוסיה השתנו לטובה, אך ככל שיחסים אלה נעשו שבריריים יותר, כך מאגרי הנשק הגרעיני והמטריות הגרעיניות נראו אטרקטיביים יותר. ואכן, מאז המשבר באוקראינה דומה שארצות הברית ורוסיה מעדיפות הרתעה נוסח המלחמה הקרה על פני חתירה לצמצום נוסף במאגריהם גרעיניים.¹⁰

שלושה נושאים מרכזיים נפתחו (מחדש) לדיון: המשך ההתקדמות בהסכמי בקרת נשק דו־צדדיים בין רוסיה לארצות הברית; המשך נוכחות נשק גרעיני של נאט"ו על אדמת אירופה ותוכניותיה להגנה מפני טילים; ועל רקע משבר אוקראינה – פגיעותה של מדינה להתקפות, כאשר היא מוותרת על נשק גרעיני או על תוכניות אחרות לפיתוח נשק להשמדה המונית.

עתידו של תהליך בקרת הנשק הדו־צדדי בין רוסיה לארצות הברית אינו ברור. אמנם, אין עדיין סימנים ברורים לכך שרוסיה אינה מקיימת את התחייבויותיה בעניין בקרת נשק,¹¹ אך במתיחות הנוכחית קשה לראות מסלול התקדמות להסכמים נוספים.¹² לגבי נאט"ו, עמדות חדשות נשמעות, בעיקר מצד פולין וצ'כיה, בנוגע לצורך לשמר נשק גרעיני טקטי אמריקאי באירופה, כהרתעה כלפי רוסיה.¹³ ובנושא הפגיעות של מדינה שמוותרת על נשק גרעיני – העובדה שאוקראינה הייתה המטרה לתוקפנות הרוסית היא מסר רם וברור, שמדינות כמו איראן שומעות היטב. כאשר אוקראינה החליטה לוותר על מאגר הנשק הגרעיני שלה לרוסיה לאחר שקיבלה עצמאות, ארצות הברית ורוסיה הביעו התחייבות מפורשת שלא לתקוף את המדינה החדשה. ואמנם, על פי תנאי מזכר בודפשט שנחתם בדצמבר 1994 קיבלה אוקראינה ערבויות ביטחוניות, לרבות התחייבות להימנע מאיום או מהפעלת כוח כלפי שלמותה הטריטוריאלית.¹⁴ למרבה הצער, העובדה שרוסיה התעלמה בבוטות מהתחייבות מפורשת זו מדגישה עוד יותר את המסר – שהיה ברור גם כאשר נאט"ו תקפה את לוב בזמן שלטון קדאפי – כי ויתור על נשק גרעיני (או במקרה של לוב, על תוכניות לפיתוח נשק להשמדה המונית)

חושף את המדינה למתקפה פוטנציאלית, ולכן היא עשויה להחליט שהנתיב הזהיר יותר הוא המשך החזקת הנשק.¹⁵

הקשרו המזרח-תיכוני של הנרטיב המשתנה

השאלה היא, מה המשמעות של שקלול המסרים השונים האלה עבור המזרח התיכון, ועבור ישראל במיוחד – באיזה אופן נארגים יחדיו חוטי הדיון השונים שנחשפו ברמה הגלובלית, וכיצד הם באים לידי ביטוי בגישות ובמדיניות כלפי המזרח התיכון? הנקודה הראשונה שיש לשים לב אליה היא שהנושאים הבולטים בוויכוח העולמי – פירוק נשק, תפוצת נשק, יציבות אסטרטגית, הרתעה והגנה מפני טילים – משתקפים כולם גם בהתפתחויות ובדיונים במזרח התיכון, אך ההקשר האזורי השונה בתכלית מקנה להם משמעויות אחרות. המזרח התיכון מתנהל לפי דינמיקה משלו, שבה הרב-קוטביות מושרשת היטב בגיאוגרפיה של האזור, ולכן היא מהווה חלק בלתי-נפרד מכל דיון על הרתעה וביטחון אזורי.

המזרח התיכון מאופיין לאורך שנים גם בדינמיקה גרעינית שונה מאוד מזו הפועלת ברמה העולמית, וזאת בכמה היבטים מרכזיים. זה עשרות שנים נחשבת מדינה אחת במזרח התיכון כמחזיקה בנשק גרעיני – ישראל – והיא הכניסה אלמנטים חדשים לדיון הגרעיני: ראשית את תפיסת העמימות, וכן את הרעיון של מונופול גרעיני ואת העמדה הישראלית, שלפיה יש לגרעין מטרה אחת ויחידה – להרתיע איום קיומי. במילים אחרות, הגרעין אינו נכנס למשחק בתרחישים שאינם מהווים איום קיומי. למרות שנעשו ניסיונות מצד מדינות נוספות באזור לפנות למסלול הגרעיני, מהלכים אלה לא היו בתגובה לישראל, אלא בתגובה לאתגרים נתפסים אחרים. באופן מעניין ולא צפוי, ברמה האסטרטגית היה המצב במזרח התיכון יציב במידה ניכרת בנוכחותה של מדינה גרעינית אחת (לכאורה). יתרה מכך, עלייתה הצפויה של מדינת גרעין שנייה – איראן – היא זו שללא ספק תערער ותשבש את היציבות באזור, במיוחד עקב העידוד שיש בכך להמשכה של תפוצת נשק גרעיני באזור.

אין ספק שטענה זו נראית כנוגדת את ההיגיון של אלה שטענו כי מדינה גרעינית שנייה תביא (סוף סוף) ליציבות במזרח התיכון, כשהם מסתמכים על הניסיון הבין-מעצמתי.¹⁶ עם זאת, בארבעים השנים האחרונות התבססו במזרח התיכון הבנות גרעיניות ברורות, הפועלות בצורה שונה למדי מאלה הקיימות ברמה העולמית. מנקודת מבטה של ישראל, הרעיון של 'גלובל זירו' עלול לערער מצב זה בכך שיפתח פתח נוסף להטלת ספק לא רק במדיניות העמימות הגרעינית של ישראל, אלא גם בעצם הנימוק של הרתעת הגרעין שלה. אימוץ השיח של 'עולם נקי מנשק גרעיני' – המכוון את הזרקור אל הנשק, ומוציא למעשה את המדינה מתוך הדיון – עשוי לעודד הסכמה לטעונונים המבוססים על קישורים פשטניים, הנמתחים בין מקרים שונים, שבפועל

אינם ניתנים להשוואה. לדוגמא, כאשר מתמקדים בנשק בלבד, ובהתבסס על ההנחה שמדינות נוקטות בדרך כלל גישה הגנתית בתחום הגרעין, יהיו מי שיסברו כי 'ברור מאליו' שאילולא הייתה ישראל מדינה גרעינית (לכאורה), איראן לא הייתה חשה צורך לפנות למסלול הגרעיני. מובן שתולדות המזרח התיכון מספרות סיפור שונה לחלוטין ומובילות למסקנות אחרות, אבל כדי להעריך מהו הסיפור הנכון יש צורך לשלב בכובד ראש את ההקשר ההיסטורי/הבין-מדינתי בתוך ההסבר, לצד תובנות הנוגעות לנשק גרעיני.¹⁷ הצבת פירוק הנשק על סדר היום מעודדת בדיוק את המגמה ההפוכה – התעלמות מההקשר, תוך העדפת ההתמקדות בנשק.

המזרח התיכון מאופיין גם בחוסר אמון עמוק בכל הקשור להיצמדות המדינות להתחייבויות שלקחו על עצמן לפירוק/בקרת נשק להשמדה המונית. בניגוד לרמה העולמית, תרבות של רמייה הפכה במזרח התיכון לנורמה, לאחר ששורה של מדינות רימו באופן בוטה והפרו את התחייבויותיהן לפירוק נשק. כך היה במקרה של עיראק (סדאם חוסיין), לוב, סוריה (נשק גרעיני וכימי) ואיראן. השימוש שעשה משטר אסד ב־2013 בנשק כימי נגד אזרחיו היה תזכורת מזעזעת במיוחד לכך שבמזרח התיכון לא ניתן להוציא מהדיון על אודות פירוק נשק להשמדה המונית את ההקשר של התנהגות המדינה והקשרים עימה, וכי לתהליכים של בניית אמון עוד נכונה דרך ארוכה באזור זה.

מאזן המסרים הנשמעים בדיון הגלובלי

כאשר בוחנים את הכיוונים השונים והטענות השונות העולות במסגרת הדיון הגרעיני בעולם, קשה להעריך איזה מסר נשמע חזק ביותר. תחילה נדמה היה שסדר היום של 'גלובל זירו' הפך למסר הדומיננטי, ולאחר שאומץ על ידי נשיא ארצות הברית ב־2009, התחושה הייתה שההשלכות עשויות להיות מהותיות, במיוחד עבור ישראל. מנקודת מבטה של ישראל, המסמך הסופי שפרסמה ועידת המעקב של האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT) בשנת 2010 שיקף את סוג הבעיות שהיא עתידה לעמוד בפניהן. מאמציה של מצרים ללחוץ על ממשל אובמה שיסכים לכלול את רעיון הוועידה לאזור מפורז מנשק השמדה המונית זכו להצלחה, במידה רבה בזכות העובדה שאובמה אימץ את רעיון פירוק הנשק, התווכח בצמצום נשק גרעיני בכל המדינות. הממשל מצא עצמו מוגבל מכוח היצמדותו לנורמת פירוק הנשק – תופעה המכונה 'מלכוד נורמטיבי' (normative entrapment). מצב זה החליש את יכולתו לטעון שקיימת דאגה ביטחונית ייחודית במקרה של ישראל. יתרה מכך, בשל התחייבותו לסדר יום של פירוק הנשק, הנשיא היה להוט להגיע למסמך סופי בקונסנזוס בוועידת המעקב של NPT (לאחר הכישלון להשיג מסמך כזה ב־2005), ורצון זה רק תרם לחולשתו מול המניפולציה המצרית.¹⁸

אולם, סדר היום המקורי של פירוק הנשק – שמלכתחילה הכיר בחשיבותן המתמשכת של ההרתעה והיציבות אסטרטגית – נחלש עוד יותר בשנים האחרונות, לנוכח אתגרים גרעיניים שסירבו בעקשנות לרדת מהבמה העולמית. בין אם מדובר במדינות נחושות ותוקפניות בשאיפות הגרעין שלהן דוגמת איראן וצפון־קוריאה, או ברוסיה, שהביאה במשתמע לחיזוק ההנחה של מדינות אלה כי השגה והחזקה של יכולות גרעין היא הדרך היחידה להדוף פעולות כוחניות כלפיהן – הוויכוח העולמי נותר אוסף של טענות בעד ונגד. הוא תומך בצמצום נשק גרעיני, אבל גם בהגנות מפני טילים בליסטיים ובמודרניזציה של מאגרי הגרעין שנותרו, כדי לשמור על ביטחון ובטיחות.

אשר לכינוס ועידה ליצירת אזור מפורז מנשק השמדה המונית במזרח התיכון, בשנים שחלפו מאז 2010 היו סימנים להבנה גוברת מצד ארצות הברית ומדינות נוספות שנמנו עם קבוצת המדינות המארגנות (וכנראה גם מצד שגריר פינלנד, יאקו לאיאבה, אשר תיווך בין הצדדים), כי אזור מפורז מצריך יחסים אזוריים משופרים לאין ערוך. הבנה זו השתקפה בהחלטה האמריקאית מנובמבר 2012 לדחות את הוועידה, ובנימוק שהאמריקאים סיפקו להחלטה זו.¹⁹ יתרה מכך, במהלך 2013 התברר כי ישראל מוכנה להשתתף בשיחות ישירות ולא פורמאליות עם שכנותיה הערביות על מנת לדון בסדר היום של הוועידה, אולם המדינות הערביות הסתייגו מהשיחות כל עוד לא נקבע תאריך לוועידה. ההתנגדות הערבית לדיונים על ביטחון אזורי לימדו שמדינות אלה לא באמת מעוניינות בשיפור המצב האזורי, אלא רוצות להתמקד בישראל ובגרעין. ניסיון זה הוכיח שוב למארגני הוועידה את החשיבות של דיאלוג בין־מדינתי והצורך בתהליך של בניית אמון בין הצדדים.²⁰

המורכבות האסטרטגית במזרח התיכון מחייבת פתרונות אזוריים

המזרח התיכון מאופיין במורכבות אסטרטגית התובעת חשיבה ופתרונות המותאמים במיוחד לאזור. איראן ממשיכה להוות אתגר מבחינת שאיפתה להשגת יכולת גרעינית צבאית, שבמקרה הטוב תעוכב במידה מה בזכות התנאים של הסכם הגרעין מיולי 2015. לכך יש להוסיף מדיניות אזורית תוקפנית כלפי ישראל וכלפי מדינות מזרח־תיכוניות נוספות, שאיפות להגמוניה אזורית ותמיכה בגורמי טרור באזור. איראן מעוררת חוסר אמון חריף בעקבות שנים שבהן רימתה בצורה בוטה את הקהילה הבינלאומית בנוגע להתחייבויותיה במסגרת אמנת ה־NPT, שלא תפעל להשגת יכולת גרעינית צבאית. זאת ועוד, חוסר האמון כלפי התחייבויות בנושא נשק להשמדה המונית מתפשט בכל האזור ומגיע למדינות נוספות. במשך שנים ביססה ישראל את ביטחונה הבסיסי ביותר – כנגד איום על עצם קיום המדינה – על יכולת הרתעה גרעינית, שמצרים מעוניינת לשלול ממנה. לבסוף, אנו עדים לדרישות המגיעות ממדינות רבות באזור למערכות הגנה מפני

טילים ולהרתעה מורחבת (extended deterrence), על מנת להתמודד עם קשת שלמה של איומי טילים ורקטות מכיוונים שונים.

בתנאים האזוריים המורכבים, לא ניתן לכפות בפשטות את העיקרון של פירוק נשק בהתאם לסדר היום של 'גלובל זירו', למרות שהמטרה עצמה ראויה. למזלה של ישראל, האתגרים החדשים שהופיעו ברמה העולמית עשויים לסייע להבין את הקשיים האזוריים שהיא מתמודדת איתם במזרח התיכון.

למרות שרעיון פירוק הנשק עשוי לעודד התמקדות רבה יותר בדרישה מישראל להצטרף לאמנת ה-NPT, ארצות הברית אינה מפעילה לחץ בנושא. היא גם אינה מפעילה לחץ להתקדם ביוזמה לוועידת פירוז המזרח התיכון מנשק השמדה המונית, וזאת לאחר שבועידת המעקב של ה-NPT לשנת 2015, הסוגיה הוסרה מסדר היום, בשל אי-הסכמה סביב מסמך סופי לוועידה. הן ארצות הברית והן רוסיה הפגינו הבנה כלפי עמדתה של ישראל אפילו קודם לוועידת המעקב של 2015 – הן ביחס למצב המוזר של קיום ועידה מכוח מנדט שישראל אינה צד בו, והן לצורך המהותי יותר להתייחס להקשר של המזרח התיכון, על כל המורכבויות שבו, במקום להתמקד ישירות בנשק להשמדה המונית.

לסיכום, יתכן שהמורכבויות האסטרטגיות שצמחו בשנים האחרונות ברמה העולמית והביאו לחידוש הדיונים סביב סוגיות מרכזיות הנוגעות לבקרת נשק, הרתעה ויציבות אסטרטגית, נושאות עמן מסר מרגיע עבור ישראל. אתגרים חדשים אלה של העידן שלאחר המלחמה הקרה יכולים להתגלות כמסייעים לשכנע מדינות מרכזיות להיות קשובות יותר לדילמות אסטרטגיות מתמשכות גם במזרח התיכון. קיים סיכוי שתהליך זה ידחק הצידה רעיונות לאימוץ תוכניות לפירוק נשק גרעיני שנרקמות ללא חשיבה מעמיקה. יש הכרח להתייחס ברצינות הראויה למארג הסבך של אתגרים ואיומים בין-מדינתיים הניצבים בפני ישראל במזרח התיכון, ולהתחשב בצורך במענה לאתגרי ביטחון אזוריים בהקשר אזורי.

הערות

- 1 גרסה מוקדמת של מאמר זה פורסמה לראשונה באתר סגור המנוהל על ידי תוכנית POSSE (Program on Strategic Stability Evaluation) ביולי 2014. המחברת מבקשת לציין את התמיכה הנדיבה של תוכנית POSSE, בחסות Carnegie Corporation of New York.
- 2 George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger and Sam Nunn, "A World Free of Nuclear Weapons" *Wall Street Journal*, January, 4, 2007, and George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger and Sam Nunn, "Toward a Nuclear-Free World," *Wall Street Journal*, January 15, 2008.
- 3 כפי שכתב פול ניטצה כחלק מהדיון בשיחות SALT בשנות השבעים: "דעתי האישית היא שצמצום נשק משמעותי הוא רצוי מאוד, וכי המטרה בצמצום הנשק צריכה להיות הגברת היציבות האסטרטגית." ראו: Paul H. Nitze, "Assuring Strategic Stability in an Era of Détente," *Foreign Affairs*, (54:2, January 1976), p.221.

- Henry A. Kissinger and Brent Scowcroft, "Nuclear weapon reductions must be part of strategic analysis" *Washington Post*, April 22, 2012. 4
ראו: 5
- Lora Saalman, Alexei Arbatov, "Russia-US-China: Trilateral Strategic Stability," Carnegie Endowment, April 24, 2012, <http://carnegieendowment.org/2012/04/24/russia-u.s.-china-trilateral-strategic-stability/bzha>;
להערכה מאוחרת יותר של אותה דילמה, ראו: 5
- Fiona S. Cunningham and M. Taylor Fravel, "Assuring Assured Retaliation: China's Nuclear Posture and US-China Strategic Stability," *International Security*, Vol 40, No. 2 (Fall 2015), pp. 7-50.
- "Nuclear arms reduction deals to become multilateral – Lavrov," *RIA Novosti*, June 22, 2013, 6
<http://en.ria.ru/world/20130622/181811968/Nuclear-Arms-Reduction-Deals-to-Become-Multilateral--Lavrov.html>
- US Senate Armed Services Committee, by Maj. Gen. Garrett בפני: 7
Harencak, Assistant Chief of Staff, Strategic Deterrence and Nuclear Integration, March 5, 2014.
- Emily B. Landau and Shimon Stein, "From Prague to Berlin: The Decline of the US Nuclear Disarmament Agenda and Its Implications for the Middle East," *WMD Junction*, August 21, 2013, http://wmdjunction.com/1308021_disarmament_agenda_decline_mideast.htm 8
- Douglas P. Guarino, "US sticks to plan for interoperable nuclear warheads, despite criticism," 9
Global Security Newswire, April 16, 2014, and Aaron Mehta, "Pentagon protects nuclear modernization programs in FY17 budget" *DefenseNews*, February 10, 2016.
- ראו לדוגמה: 10
- Tong Zhao, "The US-Russia Nuclear Relationship: A New Cold War?" *Chinese Social Sciences Today*, July 17, 2015.
להערכה מוקדמת יותר בנושא זה ראו גם:
- Ankit Panda, "US Prompt Global Strike Missiles Prompt Russian Rail-Mounted ICBMs," *The Diplomat*, December 19, 2013.
- חריג אחד נוגע לוויכוח המתמשך סביב אי-ציות רוסי אפשרי לאמנת INF משנת 1987. בנושא זה 11
ראו:
- Tom Z. Collina, "US raises INF concerns with Russia," *Arms Control Today*, March 2014, http://www.armscontrol.org/act/2013_03/US-Raises-INF-Concerns-With-Russia; and Rod Lyon, "The Great Nuclear Guessing Game: Has Russia Violated the INF Treaty?" *National Interest*, September 25, 2015.
- Douglas P. Guarino, "White House expects Russia to stick to arms treaties, despite Ukraine crisis," *Global Security Newswire*, March 12, 2014. 12
עלה חשש שהמשבר ישבש גם מאמצים להמשיך לאבטח חומרים גרעיניים פגיעים ברוסיה, על רקע מה שידוע כהסכם נאן-לוגאר מתחילת שנות התשעים, אולם דומה שהדברים מתנהלים כנדרש. על אודות חוסר התקדמות בבקרת נשק רוסי-אמריקאי מאז 2010 ראו:
- Steven Pifer, *The Future of US-Russian Arms Control*, Brookings Paper, February 26, 2016, <http://www.brookings.edu/research/papers/2016/02/26-future-us-russian-arms-control-pifer>
- "Former Warsaw Pact states value US nuclear arms as deterrent to Russia," *National Journal*, 13
April 15, 2014, <http://www.nti.org/gsn/article/former-warsaw-pact-states-tout-importance-us-nuclear-weapons-europe/?mgs1=9ee1fucW0A>

- 14 ראו: Steven Pifer, "Ukraine crisis' impact on nuclear weapons," *CNN commentary*, March 4, 2014, <http://edition.cnn.com/2014/03/04/opinion/pifer-ukraine-budapest-memorandum/>
- 15 ויליאם כהן קישר בבירור בין אוקראינה לבין המסקנה הצפויה של איראן, כפי שצוטט ב-Gopal Ratnam: "אחרי אוקראינה, איראן יכולה להשאיר את תוכנית הגרעין שלה, אומר כהן," *Bloomberg*, March 18, 2014, <http://www.bloomberg.com/news/print/2014-04-17/iran-may-keep-nuclear-program-after-ukraine-cohen-says.html>
- 16 ראו: Kenneth N. Waltz, "Why Iran should get the Bomb: Nuclear Balancing would mean Stability," *Foreign Affairs*, July-August 2012, <http://www.foreignaffairs.com/articles/137731/kenneth-n-waltz/why-iran-should-get-the-bomb>
למאמר ביקורת על המאמר של וולץ ראו:
- 17 שם. Emily B. Landau, "When Neorealism meets the Middle East: Iran's Pursuit of Nuclear Weapons in (Regional) Context," *Strategic Assessment*, Vol. 15, no. 3, October 2012. <http://www.inss.org.il/index.aspx?id=4538&articleid=2564>
- 18 Emily B. Landau, "2010 NPT RevCon: Final Results and Implications for Israel," *INSS Insight*, no. 185, June 3, 2010.
- 19 Emily B. Landau and Shimon Stein, "The Decision to Call off the 2012 WMDFZ Conference: An Outcome Destined from the Start?" *INSS Insight*, no. 390, December 5, 2012.
- 20 ראו: Emily B. Landau and Shimon Stein, "NPT RevCon 2015: Considerations for Convening a WMDFZ Conference," *INSS Insight*, no. 691, April 27, 2015.

הכותבים

העורכות

אמילי לנדאו – חוקרת בכירה וראש התוכנית לבקרת נשק וביטחון אזורי במכון למחקרי ביטחון לאומי. תחומי המחקר שלה הם, בין היתר, מגמות חדשות בחשיבה על בקרת נשק, ביטחון אזורי במזרח התיכון, האיום האיראני והאתגר הצפון-קוריאני. ד"ר לנדאו פעילה בפגישות ובוועידות של track 2, מלמדת סמינר בוגרים בנושא בקרת נשק באוניברסיטת תל-אביב וקורסים במרכז הבינתחומי בהרצליה ובאוניברסיטת חיפה. ד"ר לנדאו כתבה את הספרים: *Arms Control in the Middle East: Cooperative Security Dialogue and Regional Constraints* (2006); *Decade of Diplomacy: Negotiations with Iran and North Korea and the Future of Nuclear Nonproliferation* (2012).

הפרסומים האחרונים שהשתתפה בכתיבתם ובעריכתם הם: *The Nuclear Nonproliferation regime at a Crossroads* (2014); *Arms Control and National Security: New Horizons* (2014); *The Interim Deal on the Iranian Nuclear Program: Toward a Comprehensive Solution?* (2014); *Arms Control and Strategic Stability in the Middle East and Europe* (2016).

ענת קורץ – מנהלת המחקר, חוקרת בכירה ועורכת **מבט על** במכון למחקרי ביטחון לאומי. ד"ר קורץ פרסמה ספרים ומאמרים רבים על תהליכי התמסדות של מאבקים עממיים, על התנועה הלאומית הפלסטינית ועל יחסי ישראל והפלסטינים. בין פרסומיה: *Fatah and the Politics of Violence: The Institutionalization of a Popular Struggle* (2005); *The Palestinian Uprisings: War with Israel War at Home* (2009). ד"ר קורץ הייתה שותפה לכתיבה ולעריכת **הערכה אסטרטגית לישראל**, שנתון המכון למחקרי ביטחון לאומי, בשנים 2009–2016; **צוק איתן, השלכות ולקחים** (2014); *Negotiating in Times of Conflict* (2015). כן הייתה שותפה לעריכת הקבצים: *Arms Control Dilemmas: Focus on the Middle East* (2012); *Arms Control and National Security: New Horizons* (2014); *The Interim Deal on the Iranian Nuclear Program: Toward a Comprehensive Solution* (2014) *Arms Control and Strategic Stability in the Middle East and Europe* (2016).

הכותבים

אואן אלטרמן – כתב זר ופובליציסט ב־*i24 News*. לשעבר חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי בתוכנית למשפט בינלאומי וביטחון לאומי, וכן בתוכנית לבקרת נשק וביטחון אזורי במכון. לפני הצטרפותו לתוכנית היה אואן אלטרמן עורך דין במשרד עורכי הדין Allen & Overy LLP בניו יורק, מתמחה זר בבית המשפט העליון בישראל ומתנדב ב־US Peace Corps ברומניה.

אפרים אסכולאי – עמית בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. עבד בוועדה לאנרגיה האטומית של ישראל (IAEC) במשך יותר מארבעים שנה ועסק בעיקר בסוגיות של בטיחות גרעינית וסביבתית. ב־1986 עבר לעבוד בסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (IAEA) בווינה ועסק בנושאים של הגנת הציבור מפני קרינה. בין 1990 ל־1991 הוא שימש מזכיר מדעי של פרויקט צ'רנוביל הבינלאומי. ב־1922 שב ד"ר אסכולאי לישראל והיה פעיל בדיונים שהובילו להסקת מסקנות באשר לאמנה למניעת ניסויים גרעיניים (CTBT). בשלהי תקופת כהונתו בוועדה לאנרגיה אטומית של ישראל הוא שימש מנהל יחסי החוץ של הוועדה. בשנת שבתון במכון למדע ולביטחון לאומי (ISIS) בווינגטון הוא כתב את המחקר *Verification Revisited: The Nuclear Case*. ד"ר אסכולאי פרסם מאמרים העוסקים באי־הפצת נשק להשמדה המונית בכלל ובמזרח התיכון בפרט, כולל המונוגרפיה *Rethinking Nuclear Non-Proliferation Regime* (2004).

שלמה ברום – חוקר בכיר ומנהל תוכניות המחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי. תת־אלוף (מיל') ברום שירת בצה"ל כראש חטיבת התכנון האסטרטגי באגף התכנון. הוא השתתף במשא־ומתן לשלום עם הפלסטינים, עם ירדן ועם סוריה, וכיהן כסגן ראש המועצה לביטחון לאומי. תחומי המחקר העיקריים שלו: יחסי ישראל והפלסטינים ודוקטרינת הביטחון הלאומי. הספרים שהיה שותף לעריכתם וכתבתם הם: **מלחמת לבנון השנייה: היבטים אסטרטגיים** (2007); שנתון המכון למחקרי ביטחון לאומי **הערכה אסטרטגית לישראל בשנים 2009–2016**. כן ערך את הקובץ: **לאחר מבצע 'עמוד ענן' (נובמבר 2012)** והיה שותף לעריכה ולכתיבת הקובץ **צוק איתן – השלכות ולקחים** (2014).

עזריאל ברמנט – מרצה בנושא יחסים בינלאומיים באוניברסיטת תל־אביב; לשעבר עמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי. תחומי התמחותו של ד"ר ברמנט הם: מדיניות בקרת הנשק של ארצות־הברית, מדיניות ארצות־הברית במזרח התיכון, מדיניות נאט"ו להגנה מפני טילים, תפוצת נשק גרעיני ויחסי ישראל ואירופה. הוא בעל תואר דוקטור מטעם הקולג' האוניברסיטאי של לונדון, ובין השנים 1998 ל־2005 שימש כותב, עורך ומתרגם עבור משרד החוץ הישראלי. בין פרסומיו:

The Russian and Iranian Missile Threats: Implications for NATO Missile Defense (2014) and *Margaret Thatcher and the Middle East* (2016).

יואל גוז'נסקי – חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי. לפני שהצטרף לשורות המכון ריכז את הטיפול בסוגיית הגרעין האיראני במטה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה. ד"ר גוז'נסקי מתמחה בסוגיות של ביטחון המפרץ ותורם בקביעות מפרי עטו בנושא זה לכתבי-עת אקדמיים בעולם. בין פרסומיו:

The Gulf States in a Changing Environment (2012); *The Arab Gulf States and Reform in the Middle East: Between Iran and the "Arab Spring"* (2014); *The Arab Gulf States and Reform in the Middle East: Between Iran and the Arab Spring* (2015).

אבנר גולוב – מועמד לדוקטורט וחוקר במכון "הארי טרומן" בבית הספר פלטשר, אוניברסיטת טאפטס, וכן חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי וב־Israel Institute. היה חוקר ב"מרכז למדיניות אמריקאית חדשה לביטחון" (CNAS) וכיהן כעוזרו של ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי האלוף (מיל') עמוס ידלין. במסגרת עבודתו הופיע בפני פורומים ישראליים ובינלאומיים. הוא פרסם מחקרים ומאמרים בנושא תוכנית הגרעין האיראנית והשלכותיה האסטרטגיות, אתגרי הרתעה במאה ה-21 והמאבק במסע הדה-לגיטימציה נגד מדינת ישראל. מאמריו התפרסמו בין השאר בעיתונים "ניו יורק טיימס", "פוריין פוליטי", ו"וול סטריט ג'ורנל".

גליה לינדנשטראוס – עמיתת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי ומתמחה במדיניות החוץ העכשווית של טורקיה. תחומי העניין הנוספים שלה הם סכסוכים אתניים, מדיניות החוץ של אזרבייג'ן, הסוגיה הקפריסאית והכורדים. בעלת תואר דוקטור מהמחלקה ליחסים בינלאומיים באוניברסיטה העברית. מאמרי הדעה והפרשנות שלה הופיעו בכל ערוצי המדיה המרכזיים בישראל, וכן ב־*Hurriyet National Interest*, *Daily News*, ו־*Insight Turkey*. ד"ר לינדנשטראוס מרצה במרכז הבינתחומי בהרצליה, ובעבר הרצתה גם באוניברסיטה העברית.

אירנה קאלהוסובה – מועמדת לדוקטורט ב־London School of Economics (LSE) ואנליסטית בכירה ב־Foundation Forum 2000. הייתה עוזרת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי, וכן עבדה כאנליסטית ב־Prague Security Studies Institute, צ'כיה. אירנה קאלהוסובה היא בעלת תואר שני בלימודים אירופיים מאוניברסיטת קיימברידג' ותואר ראשון במדע המדינה מהאוניברסיטה העברית, ירושלים. בשנת 2013 הייתה Masaryk Distinguished Chair Fellow במרכז הבינתחומי, הרצליה.

INSS Memoranda, November 2014–Present

- No. 157, August 2016, Emily B. Landau and Anat Kurz, eds., *Arms Control and Strategic Stability in the Middle East and Europe* [Hebrew].
- No. 156, August 2016, Udi Dekek, Nir Boms, and Ofir Winter, *Syria's New Map and New Actors: Challenges and Opportunities for Israel*.
- No. 155, June 2016, Emily B. Landau and Anat Kurz, eds., *Arms Control and Strategic Stability in the Middle East and Europe*.
- No. 154, June 2016, Nizan Feldman, *In the Shadow of Delegitimization: Israel's Sensitivity to Economic Sanctions* [Hebrew].
- No. 153, March 2016, Gabi Siboni and Ofer Assaf, *Guidelines for a National Cyber Strategy*.
- No. 152, March 2016, Dan Weinstock and Meir Elran, *Securing the Electrical System in Israel: Proposing a Grand Strategy* [Hebrew].
- No. 151, December 2015, Udi Dekel, Nir Boms, and Ofir Winter, *Syria: New Map, New Actors – Challenges and Opportunities for Israel* [Hebrew].
- No. 150, October 2015, Arik Rudnitzky, *Arab Citizens of Israel Early in the Twenty-First Century*.
- No. 149, October 2015, Gabi Siboni and Ofer Assaf, *Guidelines for a National Cyber Strategy* [Hebrew].
- No. 148, September 2015, Meir Elran and Gabi Sheffer, eds., *Military Service in Israel: Challenges and Ramifications* [Hebrew].
- No. 147, June 2015, Zvi Magen and Tatyana Karasova, eds., *Russian and Israeli Outlooks on Current Developments in the Middle East*.
- No. 146, April 2015, Shmuel Even, *The Cost of Defense in Israel: Defense Expenditures and Recommendations for Drafting the Defense Budget* [Hebrew].
- No. 145, December 2014, Yoav Zacks and Liran Antebi, eds., *The Use of Unmanned Military Vehicles in 2033: National Policy Recommendations Based on Technology Forecasting Expert Assessments* [Hebrew].
- No. 144, November 2014, Oded Eran, Dan Vardi, and Itamar Cohen, *Political Feasibility of Israeli Natural Gas Exports to Turkey*.
- No. 143, November 2014, Azriel Bermant, *The Russian and Iranian Missile Threats: Implications for NATO Missile Defense*.