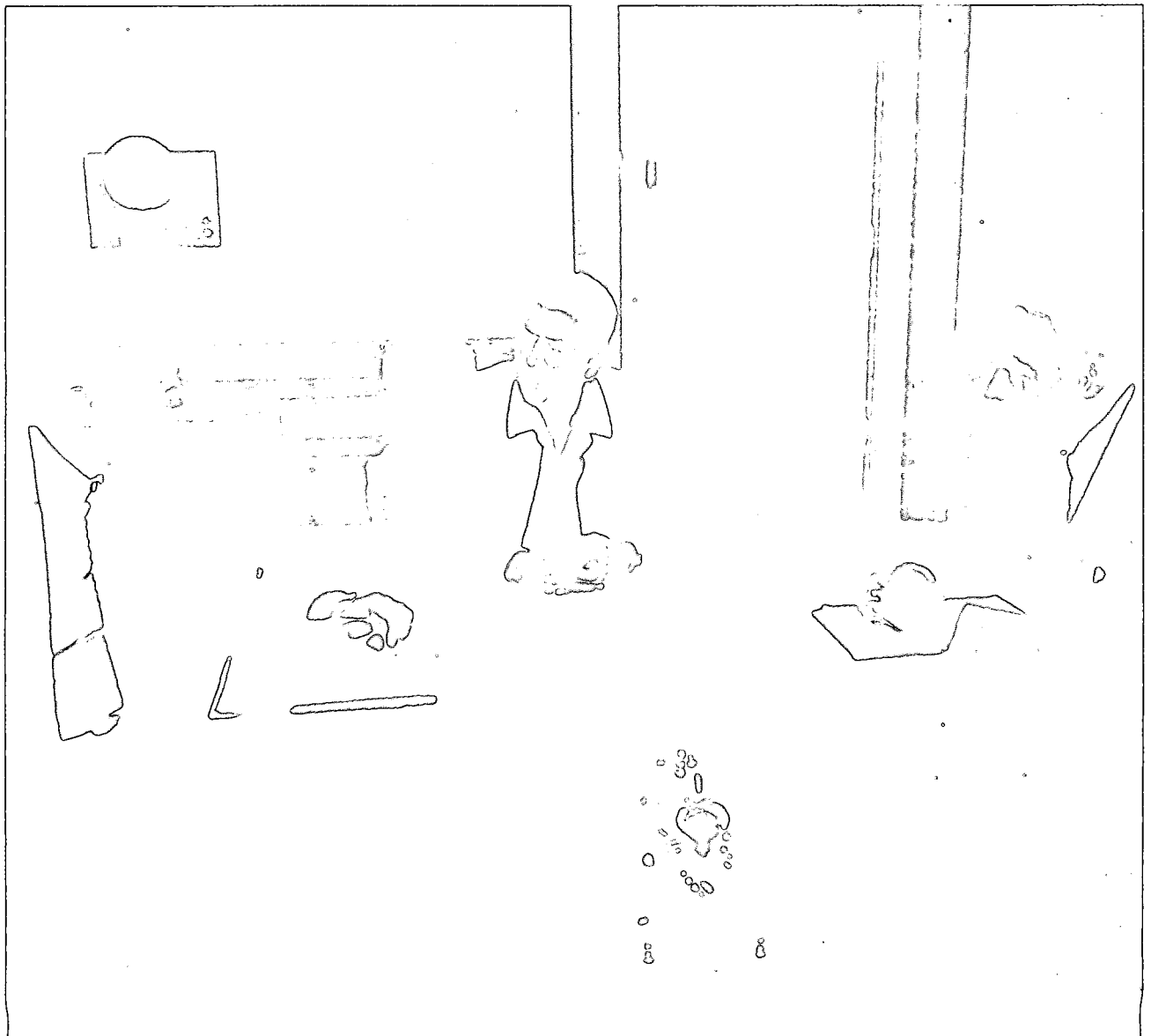


"קונצנזוס אסטרטגי" ומלחמה מקומית ארה"ב ומבצע "שלום הגליל"

ד"ר נמרוד נוביק*

המתכונן אשר אינו בקי ברזי תהליכי קבלת החלטות בווינגטון, ואשר אין עתותיו עמו לבדוק פרטי פרטיה של מדיניות החוץ והביטחון האמריקנית, יכול להסיק כי חילופי הממשל בווינגטון בתחילת 1981 לא הולידו שינוי מהותי באסטרטגיה האמריקנית באזורנו. אכן, הייתה זו "עסקת ה-AWACS" אשר עיוותה את התמונה ומיקדה את תשומת הלב משך חודשים רבים בשנה הראשונה לכהונת ממשל רייגן. עסקה אומללה זו – אשר גם אלה אשר הופקדו על-ידי הנשיא על שכנוע הקונגרס (והעם) האמריקני בנחיצותה מודים בשיחות בארבע עיניים, כי לא היה בה היגיון רב, וכי הנשיא סופך בה ללא צורך – לבשה דינמיות משל עצמה. היא הצליחה לעוות את יכולתנו (ויכולת רבים בווינגטון) לשוב ולזהות את עקרונות המדיניות האמריקנית, כפי שגובשו על-ידי ממשל רייגן בחודשים אשר קדמו לכניסתו לתפקיד, וביתר בהירות מאז. בהתנהגות הממשל במשך עשרת ימי מבצע "שלום הגליל" בא לירי ביטוי בולט המהפך שחל בהתייחסות האמריקנית לנושאים רלבנטיים לביטחון ישראל מאז נתמנה אלכסנדר הייג למזכיר המדינה.

אלכסנדר הייג, רונלד רייגן וג'ורג' בוש



א' הייג הבהיר, כי במזה"ת (כולל מזרח הים התיכון, המגזר הערבי-ישראלי, המפרץ הפרסי וצפון האוקיינוס ההודי) עובר "קו העימות" עם ברה"מ, ובו יש למדינות ערב השמרניות (הנתפסות כמתונות ופרו-מערביות), לישראל, למדינות מערב אירופה ולאר"ב אינטרס משותף בבלימת הסכנה שבהמשך תהליכי הרדיקליזציה וההתפשטות הסובייטית. סכנה כפולה זו נתפסת כמטבע אחד בעל שני צדדים: תמיכת גורמים רדיקאליים בהתפשטות סובייטית, ותמיכת ברה"מ בגורמים רדיקאליים אזוריים. לסכנה זו ארבעה ביטויים אפשריים: פלישה סובייטית; סיכון משטר ידיוותי למערב על-ידי פלישה באמצעות "שליח" של ברה"מ; תרומה סובייטית ו/או באמצעות "שליח" לבעיות אי-יציבות פנימית למשטר ידיוותי; חסימת נתיבי שיט.

ה"קואליציה" המערבית/פרו-מערבית צריכה, לפי תפיסת הממשל, להיות מסוגלת לענות על ארבעה סוגי האיום, ובכך לבלום את שני התהליכים ואף להסיגם אחור: לבלום כל ניסיון התפשטות צבאית סובייטית (ישרות או באמצעות "שליחים"); להביא למיתונם של משטרים רדיקאליים; לסייע למשטרים ידיוותיים מפני סכנות מבית, ולנתק "קליינטים" סובייטיים ממוסקבה. בכך ניתן יהיה לא רק לחזק את המאזן המערבי ולהגן על אינטרסים מערביים באזור, אלא גם לבטל הישגים סובייטיים של העשור האחרון.

בעקבות אכזבה מיכולתן של בעלות ברית בעולם השלישי למלא משימות אלה בכוחות עצמן, נטשה ארה"ב את תפיסת ה"שוטר האזורי", אשר עמדה ביסוד התמיכה באיראן של השאה. ממשל רייגן נכנס לתפקידו, כשהוא מקבל את ההנחה, כי הגנת האינטרסים המערביים באזור הנה מתפקידה של ארה"ב, ואין גורם באזור אשר יכול לשחררה מאחריות זו. גם התרומה המוגבלת של מדינות מערב אירופה אינה מספקת כדי לשנות באופן משמעותי את המעמסה.

מאידך גיסא, הערכה של היכולת הצבאית האמריקנית הבהירה לווישינגטון, כי היא חסרה את האמצעים לתגובה מהירה ויעילה דיה — אף אם מוגבלת באופיה, במשכה ובהיקפה — לארבעה סוגי האתגרים הנזכרים. זאת בעיקר כתוצאה מריחוק מהאזור. הבעיות הלוגיסטיות הנובעות מריחוק זה ניתנות לפתרון על-ידי הרחבה ניכרת של יכולת העברת כוחות בדרכי האוויר והים והגדלת תפוסת ה"יימ"חים הצפיים" (אניות Roll on-Roll off) אשר ימוקמו בקרבתו. לגבי שתי המשימות, הקצאת המשאבים הנה שלב ראשון בתהליך, אשר לא

יסתיים לפני המחצית השנייה של שנות השמונים. הידיעה, כי משבר אזורי אשר יעמיד בסכנה אינטרסים חיוניים לארה"ב עלול להתרחש בכל עת — נתנה דחף לחיפוש פתרונות לטווח הקצר. בהקשר זה יזם הייג את רעיון ה"קונצנוס האסטרטגי".

מערך ה"קונצנוס האסטרטגי"
מדיניות הממשל בשנה הראשונה לכהונתו אופיינה בהיעדר כיוון מרכזי תקיף, וכתוצאה מכך ביזמות עצמאיות של המחלקות השונות. תיאום בין-מחלקתי ומעורבות נשיאותית בנושאי חוץ וביטחון נוצרו בעיקר בעקבות משברים אזוריים ופנים-ממשליים. לקראת תום 1981 חלו שינויים בסדרי עדיפויות ובאיוש משרות, ואלה נתנו דחף לתיאום רב יותר בגיבוש מדיניות החוץ/ביטחון האמריקני-גית. בהקשר זה, התוצאה העיקרית של התפתחויות אלה הייתה אימוץ מהדורה מתוקנת של רעיון ה"קונצנוס האסטרטגי" — אשר נולד כיוזמה עצמאית של שר החוץ הייג — כמדיניות כל-ממשלית.

רעיון זה נועד לשלב אמצעים של מדינות ידיוותיות מהאזור בסיוע לארה"ב להתמודד עם הסכנות האפשריות, עד שתיכנה יכולת אמריקנית עצמאית לצורך זה. הכוונה היא, להבהיר לכל המדינות המודאגות מרדיקאליזם אזורי וממדיניות ברה"מ, כי בעוד הן ממשיכות להתמודד ביניהן על נושאים בהם הן חלוקות, עליהן לקבל את הכורח שבקיום מערך אזורי, שבו כל אחת מהן לחד משתפת פעולה עם ארה"ב לגבי האינטרס המשותף לכולן.

לפיכך, מערך זה אמור להיות מורכב מסדרה של יחסים דו-צדדיים בין ארה"ב לבין כל אחת משותפותיה בנפרד. במסגרת זו תורמת כל שותפה אזורית בתחום שבו היא נהנית מיתרונות יחסיים (מיקום, דרכי גישה, עצמה צבאית, תשתית טכנולוגית), תוך שהיא מודעת לתרומתן של האחרות — בין אם היא מוכנה לשאת עמן פעולה באופן ישיר ובין אם לאו. שיתוף הפעולה העקיף (באמצעות ארה"ב) לגבי האיום המשותף אמור לתרום גם לנכונותן של המשתתפות לפתור בעיות בינן לבין עצמן, ובכך להוביל להפיכת המסגרת מסדרת יחסים דו-צדדיים למערכת שיתוף פעולה רב-צדדי.

הייג שכנע את הנשיא רייגן, כי חוסר הנכונות המופגן של רוב מדינות האזור להזדהות עם מערך אמריקני אזורי, ודרשתן שנוכחותה המגנה של ארה"ב תימצא "מעבר לאופק" ולא בשטחן הן, נובעים משיקולי ביטחון פנים וחישובי עלות ורווח. לטענתו המשטרים במדינות אלה אינם מוכנים להסתכן בשיתוף פעולה גלוי עם ארה"ב, כל עוד הם חוששים שדבר זה יחזק את האופוזיציה הפנימית (הטוענת ממילא, שהמשטר סטה ממדיניות אי-ההזדהות, בגד בערביותו, נטה להתמערבות מופרזת, ופנה עורף לעקרונות האסלאם), בה בשעה שאין להם כל ביטחון

שיזכו בתמורה — בדמות הגנה אמריקנית אמינה — עבור סיכון נוסף זה. לפיכך, חיוק דימויה של ארה"ב כבעלת ברית אמינה נתפס כתנאי לשיתוף פעולה מוגבר עמה. המחלוקות בממשל (בפרט בין מחלקת המדינה בראשות הייג לפנטגון בראשות וינברגר) בעניין ה"קונצנוס האסטרטגי" מתמקדות עתה בשאלת משקלן היחסי ותפקידן של מדינות מסוימות בתוך המערכת המבוקשת, ובשאלות טקטיקת המימוש. מאידך גיסא, אין עוד מחלוקת באשר לעצם הצורך במערכת מסוג זה, באשר לאמצעים למימושה, ובראש ובראשונה באשר לפתרון בעיית האמינות.

במשך השנה הראשונה לכהונתו, השתמש ממשל רייגן בחמישה אמצעים (בטווח הקצר) לפתור את בעיית האמינות כתנאי מוקדם לשיתוף פעולה עם מדינות מהאזור:

- א. הגדלה ניכרת בתקציב ההגנה בכלל ובהקצבה לכוח הפריסה המהירה בפרט (כולטת ההגדלה — למעלה מכפליים לעומת הצעת קרט — בהקצאה לרכבת אווירית וימית לצורכי כוח הפריסה המהירה).
- ב. הצהרות חוזרות של כל הדרגים הבכירים בדבר התנערות ארה"ב מ"תסמונת ויטנאם" וכוונתה לעמוד לצד ידיוותיה ולהגן על אינטרסיה באזור.
- ג. הפננת (ובחינת) יכולת להתערבות מהירה (בעיקר בהגדלת היקף תרגיל "כוכב זוהר" 1982).
- ד. הספקת נשק בכמויות וברמת תחכום גבוהות לכל המועמדות לשותפות במערך המבוקש.
- ה. דיפלומטיית "ניהול משברים" לשם צמצום העוינות בין השותפות הפוטנציאליות השונות.

שילוב אמצעים אלה אמור לשכנע ידיוות באזור, כי לארה"ב של שנות השמונים יש הנכונות והיכולת לסייע להן בשעת הצורך, ולהקטין את אביעיותן שבשיתוף פעולה בין ארה"ב מחד גיסא לבין מדינות יריבות זו לזו מאידך גיסא.

במקביל לצעדים אלה, ובמידה רבה כתוצאה מהם, הניבו מאמצים מדיניים של מחלקת המדינה והפנטגון מערכת של מסגרות לתיאום שיתוף פעולה צבאי. מערכת זו מהווה נדבך במימושה של מסגרת ה"קונצנוס האסטרטגי". היא כוללת ועדות לתיאום צבאי עם תורכיה, מרוקו, תוניסיה, מצרים, ירדן וערב הסעודית, נוסף למזכר ההבנה (המושעה כרגע) והדיאלוג האסטרטגי עם ישראל, הסכמי גישה למתקנים צבאיים עם סומליה, קניה ועומאן, ושיתוף פעולה צבאי עם מדינות אלה ועם סודאן.

"שלום הגליל", "הלבנון, המזה"ת..."
בהנהגתו של הייג ובהיעדר מחויבות אידיאלית גית או אמוצינאלית לנושא הפלסטיני או לכל סוג הסדר שהוא, נבחנו התפתחויות בסכסוך הערבי-ישראלי בעיקר לאור השפעתן על

* חוקר בכיר, אחראי לתכנית המחקרים בנושא "ישראל במדיניות החוץ/ביטחון של ארה"ב" במרכז למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל-אביב.

מערך ה"קונצנוס האסטרטגי". לפיכך הסכמי קמפ-דייוויד נתפסו בראש ובראשונה כמכשיר חיוני להבטחת המשכיות השלום בין ישראל למצרים — שתי מדינות אשר מחד גיסא יחסיהן ההדדיים אמורים להעלות תרומה חשובה למסגרת האסטרטגית, ומאידך גיסא עלולים לדרדרה ללא תקנה. מכאן התפרצויות הפעלתנות האמריקנית בכל עת שהתעורר החשש כי קיפאון עלול להוליד משבר, וחוסר המאמץ בעתות רגיעה. יתר על כן, בטוח הרחוק יותר, הרחבת תהליך השלום (בין אם במסגרת קמפ-דייוויד ובין אם מתוך שימוש במסגרות אחרות) אף היא רצויה, הן כדי למנוע נסיגה מהקיים, והן כדי לממש את השלב היומרי יותר של ה"קונצנוס האסטרטגי": תוספת ממד הרב-צדדיות על-ידי שיתוף פעולה בין השותפות האזוריות לבין עצמן. כמו כן יש בממשל פקידים השותפים לדעה (שרוחה במיוחד בממשל קרטור), כי התקדמות בתהליך השלום הנה תנאי מוקדם להגברת שיתוף הפעולה בין מדינות ערביות לארה"ב.

התנהגותו המאופקת של ממשל רייגן במשך מבצע "שלום הגליל" באה כהפתעה לרבים בארה"ב ובמזרח"ת כאחד. דומה כי התנהגות זו יש להבין בהקשר לתפיסה האסטרטגית הרחבה בהשראתו של הייג: כל עוד כוונת עיקר מאמציה הצבאיים של ישראל כנגד יחידות אש"ף, וגם הלחימה בסורים הוגבלה לזירה הלבנונית — הרי שנמנעה ההתפתחות האחת שממנה חרדה וושינגטון: מלחמה סורית-ישראלית כוללת, אשר יכולה לגרור את המעצמות עד לכדי עימות ישיר ביניהן. משנכנסה הפסקת האש הרעועה לתוקפה, נותר החשש האמריקני, כי יזמה ישראלית בתוך גירות עלולה לחבל באופציות התיווך אשר נפתחו בפני ארה"ב כתוצאה מהמלחמה. אכן, ככל שקרבה ישראל להשלמת השגת מטרתיה הצבאיות (למעט הוצאת הסורים לחלוטין מגירות וכיבוש מפקדות אש"ף) כן התבהרה במחלקת המדינה האמריקנית המודעות ליתרונות הטמונים בהישגי ישראל:

א. סוריה, בעלת בריתה העיקרית של מוסקבה באזור, אשר עמה חתמה זה לא כבר על אמנת ידידות ושיתוף פעולה וקיימה תרגילים צבאיים משותפים, נחלה כישלון צבאי משמעותי, מבלי שהקרמלין יכול היה לעזור.

ב. אש"ף, הנחפס בושינגטון כגורם מרכזי בטרור הבין-לאומי — אך המוגדר על ידי מוסקבה כתנועת שחרור לאומית לגיטימית, הזוכה לתמיכה צבאית ומדינית ניכרת מברית המועצות, והמהווה מכשיר חשוב למעורבות הסובייטית במערכת הבין-ערבית — הוכה מכה צבאית מוחצת, וידה של מוסקבה קצרה מלהושיע.

ג. עליונותן של מערכות אמל"ח אמריקניות — אם כי מאוישות על-ידי ישראלים וכוללות רכיבים ישראלים חשובים — על הנשק

הסובייטי הוכחה שוב. יתר על כן, הריסת מערך טילי סאם סובייטיים (מבלי שנגרם נזק לכוח התוקף) חשפה את פגיעותן של מערכות אלה, ולושינגטון עניין רב בידע שנרכש על-ידי ישראל בהכנות לקראת המבצע ובביצועו. חשיבות דומה מייחסת וושינגטון ללימוד הניסיון הישראלי בהתמודדות עם טנק המערכה העיקרי של ברה"מ ה-T-72.

ד. בחזית הדיפלומטית עד כה לא עלה בידי מוסקבה לחלץ ניצחון מדיני מתוך התבוסה הצבאית. יתר על כן, קליינט סובייטי שוב נאלץ לפנות אל ארה"ב, כמעצמה היחידה היכולה אולי להשיג הפסקת אש, נסיגה או ויתורים ישראלים, וכן יציבות כלשהי במערכת הפוליטית הלבנונית.

לסיכום, הנשיא רייגן שוכנע, כי להוכחה מחדשת זו של עליונות המכשירים העומדים לרשות ארה"ב הן בשדה המערכה והן בזירה הפוליטית יהיו השלכות אשר יתרגו מעבר לתחומי המשבר הנוכחי. יתר על כן, הפגנת חוסר האמינות הסובייטית² תשפיע על מדינות ותנועות מהפכניות במזרח"ת ומחוצה לו. לפיכך החליט נשיא ארה"ב לנהוג באיפוק רב: הוא עקב אחר המתרחש בקפידה, והתערב רק בשעה שהתעורר החשש להסלמה אשר תחרוג מגבולות הלבנון, או לפעילות ישראלית בתוך גירות אשר תטרף את קלפי המדינה. מעבר לכך נמנע מלהקשות על ישראל במימוש מטרותיה הצבאיות. הייג שכנע כנראה את הנשיא, ש"בבוקר למחרת" יוכל לקטוף את מרב הפרות מבלי לשלם את המחיר הישיר.

במבט קדימה

התפתחויות באזורנו ומדיניות ארה"ב — כפרט בהקשרי המלחמה במפרץ הפרסי והמלחמה בלבנון — מעמידים את הממשל בושינגטון בפני "חלון של הזדמנויות" לקדם את הממד המדיני של "הקונצנוס האסטרטגי":

• בשתי המלחמות נפגע דימויה של מוסקבה כבעלת ברית אמינה. בכך קטנה עוד יותר יכולתה לאלץ את בעלות בריתה לחבל במהלכים פוליטיים במסגרת תהליך השלום.

• לפחות לתקופת מה איבד אש"ף את בסיסו הטריטוריאלי המעין-עצמאי העיקרי ואת זרועו הצבאית, וכתוצאה מכך איבד הרבה מהשפעתו במערכת היחסים הבין-ערבית וממשקלו ביהודה ובשומרון. בכך נפתחות אופציות אלטרנטיביות לגבי הסדר בגבולה המזרחי של ישראל.

• סוריה, אשר למרות (או בגלל) אבדות ניכרות על הקרקע, ובעיקר באוויר, הגבילה את תגובתה לזירה הלבנונית, הפגינה חשש מיכולתה הצבאית של ישראל. חשש זה מבליט את המגבלות של יכולת דמשק להכתיב מהלכים מדיניים בסכסוך הערבי-ישראלי.

• הצלחתיה של איראן בשדה הקרב ניטרלו במידה רבה את עצמת הוטו העיראקי על חופש

הפעולה המדיני של ירדן.

• ההתקדמות האיראנית גם הביאה את סעודיה (ובעלות בריתה במפרץ) להזמין את קהיר לחפוס את המקום הראוי לה על-פי משקלה הצבאי/פוליטי בעולם הערבי, וזאת מבלי לדרוש תשלום "במטבע ישראלי", היינו — על חשבון תהליך השלום.

• מצרים נהנית גם מאישוש טענתה, כי הסכם השלום מעניק לה מעמד ייחודי של תיווך בין העולם הערבי לבין ישראל: אש"ף עצמו נאלץ לפנות אל מצרים בבקשה לסייע בהשגת הפסקת האש עם ישראל.

אכן, איתותים ראשונים מושינגטון מעידים, כי הממשל ער לעובדה שהשעה כשלה לזימה אמריקנית, אשר תנצל שילוב זמני של התפתחויות ותהליכים לא רק כדי להפיק הסדר פוליטי יציב יותר ללבנון, אלא גם כדי להחיות את תהליך קמפ-דייוויד. בממשל פרגמטי זה, בו שר המדינה הייג ראה בהנרי קסינג'ור את "ספר הלימוד" לטיפול במשברים, רוחה ההנחה, כי אין לבזבז משאבים ואנרגיה על הפשרת קיפאון מדיני בהיעדר משבר הטרף את הקלפים ופוחח אופציות חדשות. מצב זה נוצר בעקבות מלחמת "שלום הגליל". אל נחפלא אפוא אם וושינגטון תגיע למסקנה, כי הדרך המועדפת להחייאת האוטונומיה ולהרחבת תהליך השלום היא — עידוד מצרי-סעודי לירדן לתבוע לעצמה מחדש את תפקיד דוברתם של הפלסטינים (מנדט אשר נלקח ממנה והופקד בידי אש"ף בוועידת הפסגה הערבית של 1974), ובכך להצטרף לתהליך השלום. מאידך גיסא, עמדנו כבר על היעדר מחויבות אידיאולוגית או אחרת לתהליך השלום בכלל ולנושא הפלסטיני בפרט בקרב הדרגים הבכירים ביותר בממשל רייגן. מינויו של שולץ לא יוליד בהכרח שינוי דרמטי במדיניות החוץ של ארה"ב; ובלא קשר לחילופי הגברי יכולה התפרצות מחדשת וצפויה זו של פעלחנות מדינית להסתיים בלא כלום, מרגע שיתגלו הקשיים הראשונים. כשם שאירע לא אחת בעבר, ייתכן מאוד שהבחירות לקונגרס (בנובמבר שנה זו), הבחירות האפשריות לכנסת (באמצע השנה הבאה) והבחירות לנשיאות ארה"ב (בשנה שאחריה) ישכנעו את הצמרת הפוליטית בושינגטון, כי "אין השעה כשרה" לטיפול נמרץ בנושא המחייב השקעת מאמץ רב, אשר מחירו הפוליטי גבוה וסיכויי ההצלחה שלו קלושים.

הערות

1. הישגים אלה, בחלקם, יש לוקוף עוד למאמצי ממשל קרטור. הם זכו לתאוצה ולהרחבה ניכרות לקראת תום שנת הכהונה הראשונה של ממשל רייגן.
2. תופעה העומדת בניגוד חריף להתנהגותה של מוסקבה בעת מלחמת יום הכיפורים ולהתערבותה הנמרצת במלחמת האזרחים באנגולה (1975), במלחמת האזרחים בין סומליה לאתיופיה (1977/8), ובאפגניסטאן (1979-1980).