

## מטה לדוקטרינה גרעינית רפאל לב-ארי 1.12.2013

נסיבות ביטחוניות הנתפסות בעיני הציבור כאיום קיומי על מדינת ישראל מחייבות לעתים נקיטת מהלך ארגוני שעל הממשלה לבצע כדי להיערך באופן מיטבי להתמודדות מול האיום. תקופת ההמתנה בשבועות שקדמו למלחמת ששת הימים ב-1967 נתפסה בעיני הציבור כאיום קיומי, ואכן לחץ ציבורי ותמיכה של אישים שונים בקרב הצבא והפוליטיקה אילצו את ראש הממשלה לוי אשכול למנות את משה דיין לשר הביטחון בממשלתו. המינוי הפיח בציבור ובצבא תחושה שביטחון ישראל הופקד בידיים הנכונות, ומכאן ההשלכות החיוביות על המורל הלאומי הגבוה, התרוממות הרוח והניצחון הצבאי המרשים של צה"ל במלחמת ששת הימים, אשר התכונן היטב למערכה הצבאית תחת הנהגתו של הרמטכ"ל יצחק רבין.

בשנים האחרונות סוגיית תכנית הגרעין האיראנית תופסת מקום מרכזי ביותר כאיום קיומי על מדינת ישראל. הממשלה ה-32 בהנהגתם של ראש הממשלה בנימין נתניהו ושר הביטחון אהוד ברק הובילה קו מדיני-בינלאומי תקיף שמטרתו הייתה כפולה: לחייב את המעצמות להתייחס בכובד ראש לאיום הנשקף לישראל ולעולם מתכנית הגרעין האיראנית ולהטיל על איראן סנקציות כלכליות כדי לבלום את דהירתה לעבר הפצצה; לשכנע את המעצמות בכוונת רצינותה של ישראל לתקוף את מתקני הגרעין של איראן, אם ייכשלו המאמצים הדיפלומטיים והכלכליים לבלימת תכנית הגרעין האיראנית. אף שגורמים בכירים חלקו על מדיניות נתניהו-ברק, כיום אין חולק כי עמדתה התקיפה של ישראל בשעתו ואמינות האיום הישראלי באשר למתקפה אפשרית, הם שהובילו את המעצמות להטיל סנקציות כלכליות בינלאומיות על איראן. לדעת מומחים, הצלחתן של הסנקציות לערער את היציבות הכלכלית באיראן סייעה להיבחרותו של הנשיא האיראני חסן רוחאני, הנחשב בעיני מדינות המערב למתון, ובסופו של דבר בחירתו הובילה להעדפת המסלול הדיפלומטי המאפשר הגעה להסכם עם איראן ולעיכוב כל אופציה צבאית כנגדה.

הממשלה ה-33 בהנהגתם של ראש הממשלה נתניהו ושר הביטחון משה (בוגי) יעלון, ניצבה כמעט חסרת השפעה מול מדיניות ממשל אובמה להעדפת המסלול הדיפלומטי. ההתקדמות במסלול זה שהחלה ב-2013, בסבבי משא ומתן ישיר בין המעצמות לנציגי איראן, הדאיגה בצדק רב את ישראל. להיטות של שש המעצמות לחתום על הסכם עם איראן, כל מעצמה והאינטרסים המנחים אותה, דחקו את דרישותיה הבסיסיות של ישראל משולחן המשא ומתן. המעצמות היו נכונות לקבוע במסגרת ההסכם הגבלות על תכנית הגרעין האיראנית תמורת הקלה מסוימת בסנקציות, זאת לתקופה של שישה חודשים, לאחרים יבחנו אם עמדה איראן בהתחייבויותיה למעצמות. נתניהו סרב לקבל את התכתיב של המעצמות, שלל את ההסכם המתגבש וכן הציג את חולשותיו בכלי התקשורת העולמיים, תוך שהוא מתעמת ישירות עם ממשל אובמה, קרי עם הנשיא אובמה ועם מזכיר המדינה ג'ון קרי, אשר הובילו להבנתו את הקו הפשרני כלפי איראן. פרשנים סברו כי נתניהו הרחיק לכת בעימות עם ארה"ב, שכן ישראל זקוקה עדיין לסיועה של ארה"ב בעניינים חשובים לביטחונה וטעות הייתה לקיים את העימות בין בנות ברית בפומבי. לצד השבחים שראש הממשלה נתניהו זכה להם בדיעבד על עמדותיו הנחושות בסוגיה האיראנית, הוא נתון לרוב לביקורת על מהלכיו בהווה. ביקורת זו מתעצמת נוכח דיבורים שנתפסים כלא מציאותיים על צורך לבחון מחדש את יחסי ארה"ב-ישראל, לרבות חיפוש בעלות ברית חדשות לישראל, אף על פי שהיצע המעצמות מבחינת ישראל אינו מזהיר בלשון המעטה, וארצות הברית למרות חולשתה בעידן אובמה היא עדיין משענת ראוייה לישראל ולאתגרים בפניהם היא ניצבת.

למרות הסתייגויותיה של ישראל, ב-24.11.2013 נחתם הסכם ז'נווה - "תכנית פעולה בין איראן למעצמות למשך שישה חודשים" שמטרתו היא "להגיע לפתרון כולל לטווח ארוך שיבטיח כי תכנית הגרעין האיראנית היא לצרכי שלום בלבד". הסעיפים שאיראן התחייבה לקיים במסגרת ההסכם, הם: הפסקה של העשרת אורניום לרמה של יותר מ-5%, למשך שישה חודשים; דילול חלק ממצבור האורניום שהועשר לרמת 20% לרמה של מתחת ל-5%, והפיכת החלק השני למוטות דלק עבור כור המחקר בטהרן; מניעת התקנתן של צנטריפוגות חדשות במתקני ההעשרה בנתנו ובפורדו; עצירת התקדמות העבודה בכור המים הכבדים באראק, שנועד להפקת פלוטוניום; איסור על בניית מתקני העשרה נוספים, או מתקנים המסוגלים להמיר מחדש את האורניום שהומר למוטות דלק; הגברת הפיקוח של פקחי הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א). עמידה בהתחייבויות כאמור תאפשר למעצמות להקל בסנקציות על איראן כפי שפורטו בהסכם, ואולם דומה כי משטר הסנקציות עתיד לקרוס במהירות עוד קודם נוכח להיטותם הפעם של הגורמים העסקיים במדינות המערב לסגור עסקאות מול גורמים באיראן, כפי שהזהיר נתניהו.

ראש הממשלה נתניהו הצהיר "מה שהושג אמש בז'נווה אינו הסכם היסטורי, זאת טעות היסטורית". לעומתו, פרשנים ראו נקודות זכות בהסכם למרות שאינו מיטבי מבחינת האינטרסים של ישראל, ואחרים אף טענו כי מדיניות נתניהו היא שהובילה להישגים הכלולים בהסכם. מכל מקום, ישראל צריכה עתה יחד עם המעצמות לוודא כי איראן עומדת בהתחייבויותיה על פי ההסכם, ויותר מכך על ישראל להיות מעורבת מול ארה"ב ויתר המעצמות כדי להשפיע על גיבוש סעיפי הסכם הקבע בין המעצמות לאיראן.

כאשר בוחנים את מכלול הנסיבות המיוחדות שלהלן: (א) תפיסת תכנית הגרעין האיראנית כאיום קיומי על ישראל; (ב) משבר ביחסי ארה"ב-ישראל, שכפי הנראה בשלוש השנים הקרובות תחת ההנהגה של אובמה מצד אחד ושל נתניהו מהצד השני, לא ישובו למסלול תקין לחלוטין; (ג) חתימת הסכם הביניים בין המעצמות ובין איראן בסוגיית הגרעין ולקראת הדיונים על הסכם הקבע, נשאלת אפוא השאלה, האם לא ראוי לבצע מהלך ארגוני, פנים-ממשלתי, בדומה למהלך שננקט נוכח שעת החירום שאפיינה את תקופת ההמתנה ב-1967?

בנסיבות הקיימות אין מדובר בשינוי פרסונלי, לא של ראש ממשלה ולא של שר ביטחון, הפעם נדרש לכונן מטה לדוקטרינה גרעינית שיפעל כגוף מייעץ לקבינט המדיני-ביטחוני, וזאת להתמודדות מתמשכת עם האיום הגרעיני האיראני. רוצה לומר, איום הגרעין האיראני יישאר על סדר היום העולמי והישראלי עוד שנים רבות, גם לאחר שיושג הסכם קבע בין המעצמות ובין איראן, ומוטב לממשלת ישראל שגוף מטה הכפוף לה יתמיד בעבודה על גיבוש הדוקטרינה הגרעינית של ישראל נוכח האיום האיראני, ועל הצגת מענה לכל התפתחות בהקשר זה, בלי כל קשר לשינויים פוליטיים בהנהגה.

לכינון מטה לדוקטרינה גרעינית קיימת חשיבות בהיבט הפנימי ובהיבט הבינלאומי. בהיבט הפנימי, הציבור הישראלי המחזיק בעמדות שונות בסוגיה האיראנית, ימצא עידוד בכך שצוות בכיר ומנוסה ביותר מעצב את הדוקטרינה הגרעינית של ישראל שעל פיה אמורות ממשלות ישראל לפעול, קרי יתכן מצב של קונצנזוס ישראלי. גם המנהיג, קרי ראש הממשלה ימצא עידוד במטה אשר יסייע לו לנווט את העניין הקיומי כדי לקבל החלטות מושכלות למען ביטחונה של ישראל וקיומה. הביקורת הקיימת על חוסר ניסיונם של חלק מחברי הקבינט המדיני-ביטחוני תהא חסרת ערך בהקשר האיראני, נוכח כינון גוף מטה שבו חברים אישים מנוסים, חכמים ואמיצים. בהיבט הבינלאומי, ישראל תעביר מסר ברור לשש המעצמות ולאיראן שהיא נערכת לכל האפשרויות, אם יתברר כפי שהיא העריכה מראש, כי איראן הולכה שולל את המעצמות ולא עמדה בהתחייבויותיה על פי ההסכם. מבחינה זו כינון המטה כמוהו כהעלאת רמת הכוננות לדרגה גבוהה יותר, על כל המשתמע מכך, כפי שנהוג להעלות כוננות בצבאות המדינות לקראת אפשרות של עימותים צבאיים.

ראש הממשלה נתניהו צריך להביא לאישור הממשלה הצעת 'מחליטים' לכינון מטה לדוקטרינה גרעינית, ולאחר קבלת האישור בממשלה, להביא לאישור מליאת הכנסת הצעת חוק שתפרט את הרכב המטה, מינוי יושב ראש המטה, כפיפות המטה לקבינט המדיני-ביטחוני, סמכויות המטה, סודיות דיוני המטה, הצגת הדוקטרינה לדרג המדיני, עדכון הדוקטרינה, בחינת תרחישים ועוד. חברי המטה יכול שיכהנו בתפקידים אחרים זולת תפקידם במטה לדוקטרינה גרעינית, ואולם הם יהיו מחויבים להתייצב לדיוני המטה ככל שידרשו לכך ובעדיפות ראשונה.

#### הרכבו המומלץ של המטה לדוקטרינה גרעינית יהיה כלהלן:

אהוד ברק- יושב ראש	רקע- ראש ממשלה, שר ביטחון ורמטכ"ל.
עמוס דליין- סגן יושב הראש	רקע- אלוף, ראש אמ"ן.
דן מרידור- חבר	רקע- שר משפטים, חבר בקבינט המדיני-ביטחוני.
בני בגין- חבר	רקע- שר, חבר בקבינט המדיני-ביטחוני.
אבי דיכטר- חבר	רקע- שר להגנת העורף, חבר בקבינט המדיני-ביטחוני, ראש השב"כ.
עידו נחושתן- חבר	רקע- אלוף, מפקד חיל האוויר.
איתן בן אליהו- חבר	רקע- אלוף, מפקד חיל האוויר.
אפרים הלוי- חבר	רקע- ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים.
גיורא איילנד- חבר	רקע- אלוף, ראש המועצה לביטחון לאומי.
אהרן זאבי-פרקש- חבר	רקע- אלוף, ראש אמ"ן.
עוזי דיין- חבר	רקע- סגן הרמטכ"ל, ראש המועצה לביטחון לאומי.
יעקב עמידור- חבר	רקע- אלוף, ראש המטה לביטחון לאומי.

כינון המטה לדוקטרינה גרעינית יכול שיהיה ביוזמת ראש הממשלה, או כפי שאירע ב-1967, כינון שיבוא לאחר הפעלת לחץ ציבורי וכן שכנוע של דמויות מרכזיות בצבא ובפוליטיקה. כך או כך, ככל שישראל תקדים לכוון מטה לדוקטרינה גרעינית, כך ייטב לנהל את ההתמודדות מול איום הגרעין האיראני.

**הדוקטרינה הגרעינית של ישראל צריכה להתייחס לשורה של נושאים נוכח האיום הנשקף לה מתכנית הגרעין האיראנית, כמו שיפורט להלן:**

#### **1. הסכם הקבע בין המעצמות לבין איראן**

מה תהיינה דרישותיה של ישראל אשר חובה להכלילן במסגרת הסכם הקבע בין המעצמות ובין איראן? כיצד ישראל תשכיל לקדם את האינטרסים שלה בצורה הטובה ביותר כדי להשפיע על הנוסח של הסכם הקבע? כיצד תגיב ישראל אם הסכם הקבע לא יעמוד בציפיותיה?

#### **2. הכלה של איראן כמדינת סף גרעינית**

האם ישראל צריכה להשלים בלית ברירה עם היותה של איראן מדינת סף גרעינית? אם המעצמות השלימו עם היותה של איראן כמדינת סף גרעינית, האם על ישראל לקבל עמדה זו? מה ישראל יכולה לעשות כדי למנוע מאיראן להיות מדינת סף גרעינית?

#### **3. הכלה של איראן כמדינה גרעינית**

האם ישראל יכולה להרתיע את מנהיגי איראן מהחלטה לבצע את 'הפריצה קדימה', קרי לקבוע במדיניות מוצהרת את אי קבלת עקרון מרחב החסינות, שמשמעותו כי ישראל למען קיומה והישרדותה תתקוף באיראן כור חם ופעיל עם אפשרות לנזק סביבתי ולחשיפה רדיואקטיבית, שכן עדיפה תקיפה בעת שלאיראן פצצה אחת (או בשלב הקריטי של הכנת הפצצה), מאשר להעניק לה חסינות שמשמעה כי לאיראן תהיינה בעתיד עשרות פצצות גרעיניות? כיצד תגיב ישראל נוכח 'הפריצה קדימה' של איראן והפיכתה למדינה גרעינית (ייצור הפצצה הראשונה, כולל יכולת שיגור)? האם לאחר שאיראן תפר את התחייבויותיה למעצמות על ישראל להשלים עם היותה מדינה גרעינית?

#### **4. מאזן אימה גרעיני**

האם ישראל ואיראן יכולות לקיים מאזן אימה גרעיני, בדומה למאזן האימה שהתקיים בין ארה"ב לבריה"מ בעת המלחמה הקרה ביניהן? האם ישראל יכולה להניח כי מנהיגי איראן ימנעו משימוש בנשק גרעיני בשעה שיהיה ברשותם מלאי של פצצות גרעיניות, זאת נוכח אפשרות לתגובה כואבת מצד ישראל ו/או של מדינות נוספות? האם ישראל יכולה לנהוג בשגרה בשעה שמתקיים מאזן אימה גרעיני? האם ישראל תוכל להמשיך ולהתפתח וכן לקלוט עלייה נוכח מאזן אימה גרעיני מול איראן? האם ישראל תעמוד בפני נטישה המונית של יהודים את ישראל נוכח מאזן אימה גרעיני מול איראן?

#### **5. מתקפה על מתקני הגרעין של איראן**

מה הן הנסיבות המיוחדות המחייבות מתקפה של ישראל על מתקני הגרעין של איראן, בטרם יעלה בידה לבצע את 'הפריצה קדימה'? האם ישראל ערוכה לבצע מתקפה אפקטיבית על מתקני הגרעין של איראן באופן בלעדי? האם ישראל יכולה לכרות ברית אינטרסים ייעודית עם מדינות נוספות כדי לתקוף את מתקני הגרעין באיראן? האם ישראל צריכה לבצע מתקפה על מתקני הגרעין של איראן אחת לתקופה, כדי למנוע את התקדמות איראן לעבר הפצצה בכל מחיר? האם ישראל ערוכה לעימות צבאי מתמשך עם איראן ועם גרורותיה (מדינות וארגוני טרור)?

#### **6. ביטול העמימות הגרעינית**

האם מדיניות העמימות הגרעינית של ישראל מיצתה את עצמה, ולפיכך על ישראל להציג את יכולותיה הגרעיניות כאמצעי הרתעה נגד איראן? האם ישראל צריכה לאותת למעצמות כי ביכולתה לפגוע באויביה הקמים עליה להשמידה, ומוטב למעצמות למנוע מאיראן הגעה לנשק גרעיני, אחרת העולם עלול להידרדר אל סף של עימות גרעיני?

## 7. מכת מנע גרעינית

האם ישראל רשאית למען הישרדותה לבצע מכת מנע גרעינית על מתקני הגרעין של איראן כדי להשמיד באופן מוחלט את האיום עליה? האם הדילמה שבפניה ניצבת ישראל לבצע מכת מנע גרעינית כנגד איראן עולה בעוצמתה על הדילמה שניצבה בפני הנשיא האמריקאי טרומן לפני שהחליט על הטלת שתי פצצות אטום על יפן כדי להוביל לסיום מלחמת העולם השנייה, שכן לארה"ב לא נשקפה כלל סכנה קיומית?

## 8. מכה שנייה

אם ישראל תותקף בנשק גרעיני על ידי איראן (בפצצה אחת או במטח של כמה פצצות), מה תהיה עוצמת המכה השנייה של ישראל על איראן שתוביל לסיום את סבב העימות הגרעיני? האם ישראל תוכל להשיב מכה שנייה לאחר ספיגת המכה הראשונה? האם ישראל מחויבת לשמירת עקרון הפרופורציונאליות, קרי להגיב במכה שנייה הזוהה בעוצמתה למכה הראשונה שספגה, או שמא ישראל חייבת לחרוג מעקרון זה למען הישרדותה?

## 9. הבעיה הפלסטינית

האם ישראל צריכה ליצור זיקה בין הבעיה הפלסטינית לבין הסדרת תכנית הגרעין האיראנית, קרי לא תהיה התקדמות במו"מ עם הרשות הפלסטינית ובוודאי שלא תכונן מדינה פלסטינית, עד שהמעצמות לא ינטרלו באופן סופי את האיום הנשקף לישראל מתכנית הגרעין האיראנית? האם הבעיה הפלסטינית יכולה להיות ללא פתרון לאורך זמן וכקלף מיקוח בידי ישראל עד להסרת האיום הנובע מתכנית הגרעין האיראנית?

## 10. מרחבי מחייה

לאן תפנה ישראל אוכלוסייה של כמיליון עד שני מיליון תושבים המתגוררים בשטח שנפגע ממתקפה גרעינית עליה מצד איראן? האם ישראל צריכה להסדיר מראש מרחבי מחייה לאוכלוסייה זו ביהודה ושומרון, בנגב, בגליל וברמת הגולן? האם הותרת מרחב מחייה לאוכלוסייה הנפגעת בשטחי יהודה ושומרון, למעשה שומטת את הקרקע מתחת לרעיון שתי מדינות לשני עמים? האם ישראל תאלץ לבצע גירוש של אוכלוסייה פלסטינית קיצונית מיהודה ושומרון לרצועת עזה, על רקע התנגדותה האלימה לקליטתה של האוכלוסייה היהודית? האם ישראל תידרש לכבוש שטחים לאורך גבולותיה (אזורי ביטחון) לצורכי הגנה על מרחבי המחייה.

## 11. ברית הגנה גרעינית בין ארה"ב לישראל

האם ישראל צריכה לבקש מארה"ב לחתום עמה על ברית הגנה גרעינית, שמשמעה שכל מדינה שתתקוף את ישראל בנשק גרעיני, תותקף בעצמה על ידי ארה"ב בנשק גרעיני עד להסרת האיום מפני המשך התוקפנות הגרעינית? האם ארה"ב תהא מוכנה להעניק לישראל רשת הגנה גרעינית מוצהרת כהרתעה כלפי מנהיגיה של איראן? האם ישראל יכולה לסמוך על ברית הגנה עם ארה"ב, או ששוב תתברר הציניות והאדישות של הנוצרים לגורלו של העם היהודי, כפי שנהגה ארה"ב בעניין שואת יהודי אירופה? אם מדיניות ממשל אובמה תוביל למעשה לאיראן גרעינית, בטווח של שנים ספורות, האם לא תחול על ארה"ב חובה מוסרית עליונה להגן על מדינת היהודים, קרי לקבוע בחוק אמריקאי כי התקפה גרעינית על ישראל כמוה כהתקפה גרעינית על ארה"ב?

## 12. קץ הדמוקרטיה הישראלית

האם מתקפה גרעינית על ישראל משמעה קץ הדמוקרטיה הישראלית במתכונת הנהוגה כעת? האם ישראל תעדיף לכוון משטר חירום צבאי (מח"ץ) כדי לנהל את המשבר הגרעיני, לשקם את האזורים שנפגעו ולפנות אוכלוסייה מאזורים בהם קיימת קרינה רדיואקטיבית, וכן למנוע מערביי ישראל כל אפשרות כדי לנצל את הכאוס למהומות ולמרי אזרחי? האם בנסיבות של מתקפה גרעינית על ישראל הכרחי לחדש את הממשל הצבאי על יישובי המגזר הערבי? מתי תחודש הדמוקרטיה הישראלית לאחר סיום סבב העימות הגרעיני?

בהקשר לסעיף 12 ראוי לציין כי מעבר לשיטת ממשל משולב, קרי משטר נשיאותי בו לנשיא מוקנות סמכויות ביצוע בנושאים המדיניים-ביטחוניים ובאלה הנוגעים לעם היהודי, לצד דמוקרטיה פרלמנטרית בה לראש הממשלה מוקנות סמכויות ביצוע בנושאים החברתיים-כלכליים, עשויה למנוע את הטלטלה השלטונית ואת המעבר למשטר צבאי.

(המעוניינים להכיר את עיקריה של שיטת הממשל המשולב ואת הנמקותיה, יוכלו להעמיק את ידיעתם בקריאת הספר: **המנהיגים, בנתיבים דמוקרטיים, הצעה לשינוי שיטת הממשל בישראל**. הספר 'המנהיגים' עתיד לצאת לאור בתחילת שנת 2014).

ספק אם המנהיג, הקבינט המדיני-ביטחוני או גוף מטה יכולים להשיב כעת ובבטחה על כל השאלות שהוצגו בהקשר לנושאים שתוארו לעיל, וזאת כדוקטרינה מגובשת לטווח המידי, לטווח הבינוני ולטווח הארוך, הנובעת מאיום הגרעין האיראני על ישראל. תכנית הגרעין האיראנית כבר העסיקה כמה קבינטים מדיניים-ביטחוניים בעשור האחרון, ואולם לא רצוי להטיל את כל כובד האחריות על קבינט מדיני-ביטחוני מסוים שהוא פוליטי בעיקרו, שכן לא קיימת המשכיות בין קבינט אחד לזה שיבוא לאחריו ולפיכך נפגעת היכולת להתמודד כיאות עם האיום האיראני.

מטה לדוקטרינה גרעינית יהווה משענת קבועה והכרחית להתמודדות ארוכת טווח מול איום הגרעין האיראני. חובתה של ההנהגה לכוון בהקדם גוף מטה לגיבוש הדוקטרינה הגרעינית של ישראל כדי להיערך לכל התרחישים האפשריים הנובעים מתכנית הגרעין האיראנית.