

כנס הרצליה
השנתי התשיעי
על מאזן החוסן והביטחון הלאומי
- מדיניות, מדינאות ומנהיגות לעיתות מבחן -

נייר עבודה

כיוונים חדשים בהרתעה:
"הרתעה תפורה" וגלגוליה

עודד ברוש

- טיוטה להערות -

2-4 בפברואר 2009

המרכז הבינתחומי הרצליה
בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה
המכון למדיניות ואסטרטגיה

המסמך משקף את דעתם של הכותבים בלבד

כיוונים חדשים בהרתעה: "הרתעה תפורה" וגלגוליה

פתח דבר

במדומי כהונתו של דונלד רמספלד כמזכיר ההגנה, בסוף 2006, החל הפנטגון לבחון תפיסה שכונתה "הרתעה תפורה" ("tailored deterrence").¹ התפיסה נועדה לגבש מענה רעיוני כולל של ההרתעה, אל מול מכלול האיומים אליהם נדרשת ארה"ב כיום, ומכאן ואילך. האימים הנחזים לעתיד מקורם ביריבים פוטנציאליים רבים יחסית, שמאפייניהם שונים מאד זה מזה, ויש הטוענים שקשה יהיה לנבא את דפוסי התנהלותם בעת משבר, הסלמה או מלחמה עתידיים. פרשנים שמרנים, שהשפיעו רבות בשמונה השנים של ממשל בוש, תרמו ספקנות מהותית באשר למידה שבה ניתן לסמוך על ההרתעה, היא ההרתעה האסטרטגית הגרעינית שעמדה במרכז תפיסת היציבות בתקופת המלחמה הקרה. ניכר היה בשנים שעברו מסיימה של ההתמודדות עם היריב העיקרי בה, ברית המועצות, שמתעוררות בעיות סבוכות וקשות באשר לאמינותן של הנחות תורתיות של ההרתעה, הן כעת והן בדיעבד.

תפיסת "ההרתעה התפורה" כוללת מרכיבים שחורגים מעקרונות ההרתעה הקלאסית, שהתבססה בעיקרה על "ענישה" ("punishment"). "ההרתעה התפורה" מעבירה נתחים משמעותיים למרכיבים של "הגנה" ("defense"), בדגש על הגנה מפני טילים בליסטיים, ומכאן של "שלילה" ("denial"). כלומר, מרכיב ה"שלילה" של הישגים אפשריים של היריב תופס והולך נתח נכבד הרבה יותר בהרתעה, לצד המשך ההסתמכות על "ענישה" כמרכיב עיקרי, עדיין, בהרתעה.

ועוד, קונצפט "ההרתעה התפורה" הוסיף למכלול התורתי, וגם המעשי, של ההרתעה, מימדים של הכרעה. בעוד שבעבר "הענישה" הסתמכה בעיקרה על איום של תגמול גרעיני מוחץ – "מכה שנייה" – שתביא להשמדה מוחלטת ומובטחת של התוקפן, הרי ש-2006 ואילך עומדת תפיסת הביטחון של ארה"ב, באופן רשמי, על הענקת מגוון אמצעים וחלופות רבות ככל האפשר בידי המפקד העליון של הכוחות, קרי, הנשיא, כולל באופציות קונבנציונאליות, הרבה יותר מבעבר. כמובן שחלופות רבות היו נחלת המפקד העליון גם לפני כן, אבל מעתה ואילך ניכרת הטמעה תורתית של כל מהמרכיבים כמכלול שמטרתו המוגדרת היא הרתעה, והנדבכים החדשים, או "הפנים החדשות", של ההרתעה מקודמים גם פוליטית, ותקציבית.

הוספת מימדי ההגנה, "השלילה" ("denial"), וההכרעה, כולל הקונבנציונאלית, כמקשה אחת של תפיסת הרתעה חדשה, מעוררת את השאלה אם יש ביוזמה כדי לחזק את ההרתעה, על ידי שינוי המשקל של מרכיביה השונים, או שבעצם היא מחלישה את ההרתעה על ידי שמיטת המשקל הכמעט-בלעדי של הרתעה באמצעות "ענישה".

במהלך השנתיים ויותר שחלפו מאז פרש רמספלד, חלו שינויים במרכיבי חבילת "ההרתעה התפורה" הנבחנת, ובצידם נוספו היבטים חדשים. מאז מכהן בתפקיד מזכיר ההגנה רוברט גייטס הונחלו דגשים חדשים, מתקיימת חלוקה-מחדש של משקל המרכיבים השונים, והשתנה הסגנון, אם גם לא

¹ M. Elaine Bunn, "Can Deterrence be Tailored?" Strategic Forum No. 225, January 2007

<http://www.ndu.edu/inss/Strforum/SF225/SF225.pdf>

Amy F. Woolf, CRS Report for Congress: "Nuclear Weapons in U.S. National Security Policy: Past, Present and Prospects", January 2008

<http://www.fas.org/sqp/crs/nuke/RL34226.pdf>

United States Department of Defense / STRATCOM, "Deterrence Operations Joint Operating Concept", December 2006

http://www.dtic.mil/futurejointwarfare/concepts/do_joc_v20.doc

הנחישות להתמודד עם מגוון האיומים. במהלך 2008, במסגרת מסמך אסטרטגיית הביטחון הלאומי (National Defense Strategy) מיוני 2008,² ועוד יותר בנאומו המקיף של מזכיר ההגנה בפני פורום קרן קרנגי בסוף אוקטובר 2008³ – ניתן ביטוי לשינויים שחלו ביניהם. הושטו נדבכים אחדים שהופיעו ברעיון "ההרתעה התפורה" בתחילת הדרך, ונראה שנוספו או שנו אחרים. בנאומו, באוקטובר 2008, לא הזכיר גייטס מפורשות את "ההרתעה התפורה", ומנגד הוסיף כהנה וכהנה יוזמות חדשות בתחומים שונים – כולל בשדרוג מערך הפיקוד והשליטה על הסד"כ האסטרטגי.

נייר עבודה מנתח את תפיסת "ההרתעה התפורה" – שורשיה, רקעה, שלבים ומסמכי מדיניות קודמים של ממשל בוש ששימשו בסיס לגיבושה, יעדיה, והכלים המעשיים שהיא מצביעה עליהם למימוש בפועל של מכלוליה והמלצותיה. בהמשך, מעדכן המסמך לגבי שינויים שחלו בנדבכי תפיסת ההרתעה בשנתיים האחרונות, הסיבות שעומדות ככל הנראה מאחורי השינויים, והתוספות שנוספו בתקופת גייטס. מהמסמכים של 2008 עולה שהמציאות של "המלחמה הארוכה" שבה נתונה ארה"ב, והאיומים השונים העולים בהקשרה, מנתיבים את דרישות מיצובה של ההרתעה, במיוחד אחרי שעודכנו בתקופת כהונתו של מזכיר ההגנה הנוכחי. המטרה הראשית היא להשיג את הניצחון באותה "מלחמה ארוכה", ולהבטיח בינתיים, עד להשגתה, מפני הפתעות אסטרטגיות מרחיקות-לכת בהשלכותיהן, באמצעות מגוון נדבכי ההרתעה.

"ההרתעה התפורה" – רקעה והגינה

ההרתעה האסטרטגית של תקופת המלחמה הקרה עברה תפנית, ובה-בעת ממשיכה לשמש בסיס לפולמוס לוהט בין התומכים בה לבין אלה המוצאים בה ליקויים משמעותיים, וחמקמקות מובנית. רבים – ככל הנראה הרוב – מאמינים שעקרונות ההרתעה הגרעינית נותרו באופן כללי תקפים, ואיננים, על אף הופעת יריבים חדשים, שונים במאפייניהם. קיימת אמונה עמוקה, כי גם יריבים גרעיניים חדשים, מונהגים על ידי מקבלי החלטות תימהוניים ככל שהם נראים לרבים במערב, צפויים בכל זאת להצטרף ל"נורמטיביות" הגרעינית המקובלת ביחסים הבינלאומיים בין המדינות הגרעיניות מאז 1945.

לעולם, כך טוענים חסידי ההרתעה – כפועל יוצא מההנחות הכלליות של תורת ההרתעה כפי שהיא מנוסחת – לא ייזום מקבל החלטות שימוש בנשק גרעיני אם קיימת סכנה שהמותקף ישיב לו בתגמול גרעיני מוחץ. הדבר נתפס כנכון שבעתיים אם התגמול צפוי להיות של "השמדה מוחלטת" ("מכה שנייה") שתשמיד את כל היקר לו. ההנחות של תורת ההרתעה, שטרם התערערו בקרב אותו ציבור גדול שהטמיע אותן עמוק בתודעה, מלמדות שבעולם של התנהגות גרעינית "נורמטיבית", באשר היא כרוכה באפשרות של "ענישה" גרעינית – צפויים מקבלי החלטות של מדינות גרעיניות חדשות, אפילו הקיצוניים שביניהם, גם אם הם מודרכים לפחות חלקית על ידי אמונות מיסטיות או מיתיות, לנהוג באחריות, ולא באופן "מטורף", או "בלתי-רציונאלי". גם יריב כזה, סוטה בכל המובנים האחרים, יבין שאיננו יכול להרשות לעצמו להסתכן בחורבן גרעיני של המדינה שלו, של עמו, של נכסיו, של המשטר שבאמצעותו הוא שולט על אותה מדינה, של שלטונו שלו עליה שאיננו רוצה לשמוט, או של חייו וחיי היקרים לו.

מנגד עומדים הספקנים, רובם ככולם אנשי המחנה השמרני, ובארה"ב – הרפובליקני. תהום פעורה בין דעת הרוב בציבור המערבי בדבר אמינות ההרתעה, שאישים במפלגה הדמוקרטית בארה"ב שותפים לה באופן נרחב, לבין הספקנים השמרנים. מבין הספקנים, ניכרת בעשר השנים האחרונות ויותר, השפעה רבה לתצפיותיו של קית' פיין (Keith Payne), שהצביע באופן מפורט, ומשכנע למדי, על מכשוליה של ההרתעה. פיין הדגיש שהיא חשופה למגוון של חולשות אנושיות שכיחות של מקבלי החלטות, אשר עלולים להיקלע למיסקלקולציה כתוצאה משגיאות בהערכת היריב, בהערכת המצב, בהערכת היכולות שעומדות לרשות היריב או לרשותו שלו, או במידת הנחישות של היריב, מהדחקה של הלא-נוח, מתקלות בתמסורת של מסרי ההרתעה של היריב, מאילוצים ולחצים של פוליטיקה פנימית, או בשל היותו נתון למגבלות אנושיות של מצבי לחץ ("stress").

² United States of America, Department of Defense, *National Defense Strategy*, June 2008
<http://www.defenselink.mil/news/2008%20national%20defense%20strategy.pdf>

³ Carnegie Endowment for International Peace, *Gates: Nuclear Weapons and Deterrence in the 21st Century*, October 28, 2008
http://www.carnegieendowment.org/files/1028_transcrip_gates_checked.pdf

בעימותים גרעיניים, שיקולים מוטעים מעין אלה עלולים להוביל לשגיאות הרוות-אסון – "מיסקולקולציה". כלומר, אין זה הכרחי שמנהיג תימהוני יריב ישאף לגוג ומגוג במתכוון, אלא הוא עלול פשוט "להחליק" במדרון חלקלק של שגיאות שיביאו אותו לקרבת מקום.⁴

ספקנות השמרנים ביחס לאמינותה של ההרתעה, בשעה שקיימות חלופות אפשריות של הגנה והכרעה, הייתה נחלתם עוד בטרם קריסתה של בריה"מ. בשנות השמונים, דחה, למעשה, הנשיא רונלד רייגן, את ההסתמכות על ההרתעה לבדה, באשר היא נשענה על השמדה הדדית ומוחלטת ("MAD – Mutual Assured Destruction"), ופנה לחלופות של הגנה, "שלילה" ("denial"), באמצעות מערכות הגנה פעילה, דהיינו נגד טילים גרעיניים. גישתו של רייגן הביאה לחששות מצד היריב, שמא ארה"ב שואפת ליכולת מעשית של הכרעה, והדבר הביא להתערעות מסוימת של "יציבות ההרתעה" – עד כי מנהיגי בריה"מ שקלו "מכה ראשונה" מקדימה.

היעדר האמונה ביכולת, בקצה התהליך, להרתיע בהצלחה, הביא תמיד, אם כן, לתוספת של יכולות הגנה, "שלילה" והכרעה קונבנציונלית, כולל במניעה ("preemption"), במסגרת מדיניות של "ניהול סיכונים" המכתיבה היערכות למכלול האפשרויות על ידי נקיטה בכל מגוון האמצעים האפשריים. ב"הרתעה התפורה" גם שולב מרכיב המציין את הצורך להציע ליריב פיתויים שיעודדו אותו לזנוח את כוונותיו הבלתי-רצויות, ולשם כך הושאלו מרכיבים מתפיסת ה"הידברות" ("engagement"), שכן כל אשר מקדם את יעדי ההרתעה – הרי הוא כשר על מנת להבטיח את התקיימותה.

מסמך הבית הלבן ממרץ 2006, "מדיניות האסטרטגיה לביטחון לאומי של ארה"ב" ("National Security Strategy of the United States of America"⁵, ובקיצור NSS, שימש בסיס לגיבוש תפיסת "ההרתעה התפורה", בשילוב עם הסקירה הארבע-שנתית (Quadrennial Defense Review) שנערכה בפנטגון באותה שנה. בראשון, הוגדרה מחדש ה"טריאדה" (מונח שבעבר שימש, וגם כיום משמש, לאפיון זרועות הסד"כ האסטרטגי הגרעיני – האווירית, הטילית והימית), כך שהיא תכלול את שלושת המרכיבים הבאים:

- א. זרוע ההרתעה המסורתית – "ענישה" "punishment";
- ב. זרוע ההגנה, כולל הגנה מפני טילים בליסטיים – ולמעשה "שלילה" – "denial";
- ג. מערכות לתמיכה בשני אלה.

מסמכים אלה התווספו על תפיסת היסוד שנתן לה ביטוי הנשיא בוש בהזדמנויות שונות ב-2002, כי מניעת התפתחות איומים בנשק להשמדה המונית על ארה"ב, אזרחיה, כוחותיה, ובעלות-בריתה, הוא מרכיב יסוד בתפיסת הביטחון. בוש הציב את אלה בראש סולם העדיפויות ב-2002 – כהמשך להגדרות האיומים מצד צפון קוריאה, איראן ועיראק, שצוינו בדו"ח המספד של 1998, וכן לאירועי 11 ספטמבר 2001, ולבסוף להצהרתו בדבר קיומו של "ציר הרשע" בנאום "מצב האומה" בראשית 2002. הוא הבהיר אז, כי לא זו בלבד שמותר לארה"ב לנקוט בכל דרך, כולל צבאית, על מנת למנוע איומים כאלה – אלא שחובתה לעשות זאת. כלומר, "preemption" אם כל המהלכים האחרים להשיג את הסרת האיום לא יעלו יפה. תפיסה זו היא שזכתה, באופן לא רשמי, לכינוי "דוקטרינת בוש" ("the Bush doctrine").

⁴ Keith B. Payne, *The Fallacies of Cold War Deterrence and a New Direction*. (Lexington, KY: The University Press of Kentucky, 2001); Colin S. Gray, "Deterrence and the Nature of Strategy", in Max G. Manwaring, ed., *Deterrence in the 21st Century* (London: Frank Cass, 2001), pp. 17-26; Paul Bracken, "The Structure of the Second Nuclear Age," *Orbis*, Vol. 47, No. 3, Summer 2003, pp. 399-413; and Lawrence Freedman (discussing Anatol Rapaport's criticism): "No regard was taken of a whole range of psychological and sociological factors – such as mental quirks, lack of awareness, domestic political pressures, value-conflicts or sheer errors of judgment", *The Evolution of Nuclear Strategy*, 3rd edition (New York: Palgrave Macmillan, 2003), p. 173. Paul Bracken, "Intelligence and Risk Management", *FPRI E-Notes*, December 2008 <http://www.fpri.org/enotes/200812.bracken.intelligenceriskmanagement.html>

⁵ <http://www.bits.de/NRANEU/others/strategy/nss2006.pdf>

ניתוח ההצהרות והמסמכים בנושאי ביטחון לאומי בתקופת בוש מאפשר אפיון של תפיסת ההרתעה המגולמת ברעיון "ההרתעה התפורה", שמרכיביה המומלצים הם:

- א. הרתעה במובן המסורתי – האיום ב"ענישה" חמורה, אף דיספורציונית, שבקצה הטווח שלה ה"מכה השנייה" המסורתית, הכוללת את השמדתו המוחלטת של התוקף ("obliterate");
- ב. הגנה, "שלילה" – "denial", כולל בדגש כבד, יחסית בהשוואה לתורת העבר, על הגנה מפני טילים בליסטיים; ובעצם, במהלך זה ואחרים, הוגבר מימד ההגנה וה"שלילה" בעשרות אחוזים בהרתעה בכללותה, עד כי על פי מסמך האסטרטגיה הלאומית של יוני 2008 הוא מוצג ככמעט שווה ערך ל"ענישה";
- ג. פיתוח יכולות של מענה אסטרטגי קונבנציונאלי, כולל בהסבת מערכות אמל"ח ששימשו בסד"כ הגרעיני כך שישמשו לשיגור רש"קים קונבנציונאליים (כולל חלק מצוללות ה"טריידנט", ומפציצים אסטרטגיים – B-1 – שהוסבו למשימות קונבנציונאליות);
- ד. פיתוח יכולות של הכרעה, למקרה שההרתעה בכל זאת לא תעבוד, או שתידרשנה במסגרת החלטה על מניעה ("preemption");
- ה. אימוץ המניעה – "preemption" – ככורח אם כל האפשרויות האחרות תיפסלנה;
- ו. פיתוח אמל"ח גרעיני חדש ("RRW – reliable replacement warhead"): זה נועד להחליף רש"קים – ומודגש שאינו בא להוסיף על הקיימים – שמועד פקיעת חיי המדף שלהם מתקרב, או אף חלף;
- ז. אמצעים לא-צבאיים: פיתוח תמריצים שמטרתם לשכנע את היריב המאיים כי צפויים לו רווחים אם יימנע מהמהלכים המאיימים.

"ההרתעה התפורה" הגדירה שלוש קבוצות של יעדים להרתעה, לפי הסדר הבא:

- א. "מדינות סוררות" – "rogue states";
- ב. "רשתות טרור" – "terrorist networks" – רשתות בינלאומיות של טרור קיצוני, במשתמע אסלאמי;
- ג. "מדינות מתחרות בעלות עצמה כמעט שווה" – "near-peer competitors", בראש ובראשונה רוסיה, וגם סין.

מסמכים העוסקים בנושא מימוש "ההרתעה התפורה", מפרטים את הדרכים ליישום המעשי של התפיסה. כך, מסמך הפיקוד האסטרטגי (STRATCOM), מדצמבר 2006, מפרט את הדרכים למימוש "ההרתעה התפורה". המטרה היא תפירת "חליפת ההרתעה", או "תיקי" הרתעה ("portfolios"), או על פי מסמכים אחרים, "משפחות" של הרתעה ("families"), כך שהיא תתאים ליריבים, כל אחד על פי ייחודו. תיקי ההרתעה נדרשים לנסח את היכולות המבוקשות, ואת מסרי ההרתעה כך שיובנו כהלכה על ידי היריב, אשר עלול, במשתמע, להיות בור, או קשה-לשכנוע מטעמים שונים:

- "tailoring to specific actors
- tailoring capabilities
- tailoring messages"⁶

ברמת המימוש האופרטיבי, כמשימה של הפיקוד האסטרטגי, הפירוט הוא:

- "tailoring deterrence operations to specific adversaries and contexts
- dynamic deterrence assessment, planning and operations
- deterring multiple decision makers at multiple levels
- characterizing, reducing and managing uncertainty"⁷

⁶ Bunn, "Can Deterrence be Tailored?", p. 1

⁷ "Deterrence Operations Joint Operating Concept", p. 6

על אף שאלה היו לכאורה נדבכים מובנים בהרתעה הקלאסית, הרי שהחייאתם ושידודם מחזקים דגשים הנדרשים לעת חדשה. כך, למשל, הנקודה השנייה – הצורך למעקב מתמיד אחר שינויים שעלולים לחול בקרב חוג מקבלי החלטות שנדרש להרתיע, למעשה ב"זמן אמיתי". זוהי, במקרה שלפנינו, הדגשה של המלצה הנגזרת תורתית מתצפיותיהם ומסקנותיהם של קולין גריי וקית' פיין, בדבר הצורך בהכרה מיטבית של היריב, ומעקב שוטף אחר פיתולי התנהלותו, במציאות החדשה. הקביעה היא שניבוי ההתנהלות הזאת קשה יותר מבעבר, ובצמוד לה הרי שלכל הפחות יש מודעות גבוהה הרבה יותר למרחב אי-הוודאיות בעניינה.

אם כן, ההנחות האיתנות לכאורה שהיו בעבר, בדבר התנהלותם של מקבלי-החלטות בעולם ההרתעה האסטרטגית, נדחקות כאן, למעשה, ע"י ספקנות שנגזרת מהתצפיות בדבר חולשות אנושיות, בורות, דחיקת הלא-נוח ("דיסוננס קוגניטיבי"), ותכונות ייחודיות אחרות, תימהונות, או אמונה אידיאולוגית קיצונית, שעלולים להיות בה מרכיבים מיסטיים ומיתיים, ומחמתה תפיסה מעוותת של המציאות (עדשות מתווכות מעוותות). לכן נדרש, בעת משבר, להבין תמונת מצב מורכבת זו, ולא רק להסתמך על אקסיומות מופשטות, אף אופטימיות, לגבי תקפות כללית של ה"נורמטיביות" הגרעינית.

המרכיב השני (הנקודה השלישית ברשימה), עם מידה של חידוש, הוא בהגדרה מפורשת של הבדלים שעשויים להיות קיימים בקרביים של מערכות קבלת ההחלטות של היריב אותו נדרש להרתיע – "הרתעת ריבוי מקבלי החלטות בריבוי רמות". כלומר, דרג קבלת ההחלטות של היריב שנדרש להרתיעו אינו הומוגני, ולפיכך רצוי לשאוף לנצל את חילוקי הדעות לקידום הצלחת ההרתעה. מובן, כי על מנת לעשות זאת, צריך לזהות אותם ב"זמן אמיתי" ולגבש את המענים המותאמים. גם כאן יש ביטוי ליריבים חדשים שללא ספק עומדים על סדר היום, ואשר בשמותיהם נקבו מפורשות הן דו"ח רמספלד ב-1998, והן הנשיא בוש בנאום "מצב האומה" בראשית 2002.

המרכיב השלישי (הנקודה הרביעית ברשימה הנ"ל), "characterizing, managing and reducing uncertainty", כמו כל יתר המרכיבים ב"הרתעה התפורה", נגזר גם הוא מגישה של "ניהול סיכונים" במשבר, כולל בהיערכות מראש לקראת אי-ודאיות, והפתעות, במטרה לצמצם את נזקיהן, הפעם תוך השאלה מפורשת של שפתה של תורה זו.

את ההיערכות המודיעינית הנדרשת ליום סגריר, על מנת שתתאפשר קריאה "בזמן אמת" של פיתולי חוג קבלת ההחלטות של היריב אותו נדרש להרתיע – מכנה מסמך הפיקוד האסטרטגי בתואר המסורבל "global situational awareness"⁸. הדרישה היא הן למודיעין מיטבי ברמת המבוקש להבנת קבלת ההחלטות של היריב, גם במצב של נזילות ("דינאמיות") שלא ניתן להיערך לה מראש; והן לגבי המודיעין הנדרש למעקב שוטף אחר מהלכיו המבצעיים.

חולשות "ההרתעה התפורה" בעיני מבקריה

החולשות של תפיסת "ההרתעה התפורה" ממוקדות בשני מישורים, האחד ציבורי-פוליטי, והשני רעיוני-תורתי. הביקורת הנשמעת ברמה הציבורית והפוליטית כלפי הנחות "ההרתעה התפורה" היא כי זו עלולה לקדם את המלחמה יותר מאשר את ההרתעה. כלומר, טמונים בה מרכיבים כה רבים הנוגדים את תפיסת ההרתעה הטהורה, עד כי היא עלולה להכשיל את עצמה. הדבר אמור במיוחד ביחס למרכיבי ההכרעה הרבים שבה, כולל בפיתוח אמל"ח אסטרטגי קונבנציונאלי ואמצעי הכרעה אחרים שהשימוש בהם "קל" יותר מאשר באמצעי ענישה גרעינית. כלומר, האצבע על ההדק "קלה" יותר, ובמשתמע הדרך אל ההסלמה המסוכנת אפשרית יותר, במקום פחות, הסלמה שבמעלה הסולם שלה עלולים להסתתר חילופי מהלומות גרעיניים, כך לפחות על פי מבקריה של "ההרתעה התפורה".

⁸ שם, ע' 29-32.

התפתחות זו נתפסת כחמורה במיוחד לאור המלצותיה של "ההרתעה התפורה" לאמץ את עקרונות "דוקטרינת בוש" בדבר מניעה מראש של התפתחות איומים חמורים במיוחד – "preemption". השילוב של הכרעה, הגנה, "שלילה", וסיכול איומים חמורים לפני התהוותם – הופך בעיית מבחינת "יציבות ההרתעה" ("deterrence stability") הקלאסית. הוא הופך את "האצבע קלה יותר על ההדק" מן העבר האחד, אבל גם מגביר את חששות הצד שיש להרתיעו, ויתכן שכך עלול לדרבן אותו להכות ראשון. מכאן שיריבים פוליטיים של מנסחי "ההרתעה התפורה" מערערים על הנחותיה, ובעיקר על המלצותיה, עם גם תוך הכרה בכך שהשתנתה המציאות שיש לגבש מולה כלי הרתעה חדשים ומתאימים יותר, ובסופו של דבר אכן "לתפור" חליפות הרתעה ייחודיות ליריבים השונים עפ"י מאפייניהם.

ברמה הרעיונית-תורתית, ואולי מכאן גם המעשית, ניתן להצביע על חולשה נוספת, של תפיסת "ההרתעה התפורה": היא עדיין נסמכת על הנחת הרציונאליות, על היותו של היריב "שחקן רציונאלי" בפירוש הכלכלי, ועל כל פנים המופשט, שאפיון את ההרתעה בגלים קודמים. היא נותנת הד מחודש, ומחודד, לתקווה כי היריב אותו נדרש להרתיע, גם בתנאים המתווספים, ואחרי מיצוב של תפיסת ההרתעה לעידן החדש – יכלול את מעשיו בתבונה, יערוך חישובי עלות-תועלת הגיוניים לטעמנו, יהיה מצויד בכל המידע הדרוש להחלטה הנכונה, יעריך את המידע באופן המיטבי והרצוי, לא ישגה בשיקול הדעת, לא ידחיק את הלא-נוח ("דיסוננס קוגניטיבי"), לא יקרוס תחת אילוצי לחץ ("stress"), לא יושפע יתר על המידה משיקולי פנים או אילוצים פוליטיים בחצרו, ולא יראה את המציאות באופן מעוות בגלל עדשות תודעתיות מתווכות מעוותות, ולא יגלוש מפאת אלה, ולו רק חלקן, למיסקלקולציות הרוות-אסון. נכון הדבר ש"ההרתעה התפורה" מבקשת למזער את הבעייתיות הזאת ככל האפשר, על ידי הצטיידות בשכבות נוספות, ונדבכים נוספים של מענים אל מול המורכבויות החדשות. אבל ניתן גם לטעון שבעצם האימוץ הנרחב של מרכיבי הגנה, "שלילה", והכרעה, היא באופן מובנה כבר מרמזת על חולשותיה המבניות ועל ספקנות מסוימת באשר לסיכויי הצלחתה.

בריטניה וצרפת – גישות חלופיות להגדרת ההרתעה הנדרשת לעשורים הבאים

במקביל לדיון המתקיים בארה"ב אודות צרכי ההרתעה לעשורים הבאים, התפרסמו הן בבריטניה והן בצרפת "ניירות לבנים" בנושא מדיניות ההרתעה האסטרטגית, הגרעינית, כפי שהיא מתגבשת ומוצבת, לעשורים הבאים.⁹ "הנייר הלבן" הבריטי התפרסם בדצמבר 2006, ומגדיר, כאמור, את צרכיה של בריטניה בתחום ההרתעה לעשורים הבאים; אחרי בחינה מקיפה ויסודית של חלופות שונות, מסקנתו היא כי נדרש חידוש של סד"כ המרתיע הגרעיני "העצמאי", בדמות ארבע צוללות גרעיניות חדשות, על מנת להשיג את יעדי ההרתעה. המסמך הצרפתי, שהתפרסם ביולי 2008, הוא מהדורה ראשונה מסוג זה מזה 14 שנים. בשני המקרים, ראוי תשומת לב לתפיסה העומדת מאחוריהם: דוקטרינה של "הרתעה מינימאלית" – "minimum deterrence", או כדברי ההסבר הנלווים למסמך הצרפתי, הרתעה של "מספיקות" קפדנית – "stricte suffisance".¹⁰

השוני, בהשוואה לתפיסת "ההרתעה התפורה", הוא נמוך במרחב האינטרסים שארה"ב מחויבת אליהם לעומת ההרתעה לה נדרשות בריטניה וצרפת. בריטניה וצרפת מעולם לא הצהירו על יכולת עצמאית של "ענישה", במובן של "מכה שנייה" שמשמידה את היריב (הסובייטי) באופן מוחלט ומובטח ("assured destruction"), שעמדה ביסוד ההרתעה האמריקאית בתקופת המלחמה הקרה. המסר הבריטי והצרפתי תמיד היה שה"ענישה" תהיה בעלת "מספיקות" על מנת להרתיע יריב מלתקוף.

⁹ The Secretary of State for Defence and the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, *The Future of the United Kingdom's Nuclear Deterrent* (December 2006) <http://www.fas.org/nuke/guide/uk/doctrine/sdr06/WhitePaper.pdf> or http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/AC00DD79-76D6-4FE3-91A1-6A56B03C092F/0/DefenceWhitePaper2006_Cm6994.pdf

Ministere de la Défense, *Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/les_dossiers_actualites_19/livre_blanc_sur_defense_875/
Bruno Tertrais, *The French White Paper on Defence and National Security*. Madrid: Real Instituto Elcano, August 2008
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_in/Zonas_in/AR189-2008

¹⁰ http://www.defense.gouv.fr/livre_blanc : "S'agissant de son niveau d'équipement en moyens de dissuasion nucléaire, la France suit une politique de «stricte suffisance au regard de l'environnement géostratégique»."
http://www.defense.gouv.fr/livre_blanc/breves/troisieme_test_reussi_pour_le_futur_missile_strategique_francais

הערה לסוגיית ה-"hedging": במסמכים האמריקנים והבריטיים מ-2006, וגם במסמכים האמריקנים החדשים משנת 2008, מופיע באופן תכוף המונח "hedging". כלומר, בהקשר של מיצוב ההרתעה – ראוי להצטייד בכיטויים רבים ככל האפשר על מנת להבטיח מפני סיכונים העלולים להופיע באופן בלתי-צפוי, או בעוצמות שלא נחזו קודם לכן. הכוונה היא שיש להיערך, ככל הניתן, לאפשרות הגרועה – בעיקר לאפשרות שרוסה תחזור להיות אויב "כבד" ברמה שהייתה לפני ברית המועצות. לכן סדר הכוחות (הסד"כ) האמריקאי צריך להביא בחשבון את צרכי ההרתעה בעימות עם יריב שבאמתחתו עדיין מצויים אלפי רש"קים גרעיניים, והוא שוקד כיום על שדרוגם הטכנולוגי בקצב מדאיג. גם המרתיע "העצמאי" הבריטי המתוכנן לעשורים הבאים, מביא בחשבון שהיריב שיהיה צריך להרתיע יהיה בעל יכולות רבות בהרבה מאלה שצפויות להיות בידי מדינות סוררות בעולם השלישי, או בידי רשתות טרור רדיקלי גלובליים. אין זה אומר שתחזית קודרת זאת תתרחש, אבל הדבר כן מכתוב מהלכי היערכות בכל שורת התחומים הנוגעים להרתעה.

התפתחויות ב"הרתעה תפורה" – עדכון לינואר 2009

מאז החלה בחינת רעיון "ההרתעה התפורה" בסוף 2006, ובמהלך 2007, נמשך הויכוח סביב מרכיבי-נדבכיו. ניכרת התלהבות מסיכויי ההצלחה של אחדים מהם, וספקנות נוקבת ביחס להנחות ומרכיבים אחרים. לא הוסרה התהייה באשר לסיכויים להרתיע יריבים קיצוניים חדשים מפני שימוש בנשקם הגרעיני, ומובהר שההצלחה מותנית בשורת צעדים שעדיין לא התממשו.

בנפרד, מצביע מחקר שנערך לאחרונה ע"י מכון RAND, על ליקוי מובנה נוסף של הנחות ההרתעה. המחקר החדש טוען כי דווקא בשל חולשתם של יריבים כאלה, בעמדם מול העוצמות של מעצמות מערביות – עלולים מקבלי החלטות, שבמשתמע לא הטמיעו את אותה "נורמטיביות" גרעינית מבוקשת, למהר ולהפעיל נשק גרעיני מחמת חשש-יתר, להתהוות איום קיומי על שלטונם.¹¹

במסמך "אסטרטגיית ההגנה הלאומית" שפרסם הפנטגון ביוני 2008, בחתימת ידו של מזכיר ההגנה גייטס, לא מוזכרת "ההרתעה התפורה" מפורשות, בשמה. כרוצה לומר, אולי, שהמונח איננו בגדר מהלך של מדיניות רשמית. אמנם מופיע במסמך המשפט כי "עלינו לתפור את ההרתעה כך שתתאים לשחקנים, מצבים וצורות לחימה ייחודיים"

¹²"We must tailor deterrence to fit particular actors, situations, and forms of warfare"

ברם, התיאור של הצעדים התורתיים הנבחנים במסגרת זו מעלה שוני בדגשיהם מאלה שהכרנו בקונצפט "ההרתעה התפורה" כפי שנוסחה בתחילת דרכה.

שוני בולט אחד הוא בהשמטת ההתייחסויות ליישום ההרתעה האסטרטגית כלפי "רשתות טרור". כיום מדברים רק על הרתעה נקודתית של טרוריסטים – "שישלמו את המחיר". יתכן ש"הורדת הפרופיל" בעניין זה נובעת מהספקנות הגדולה כלפי היכולת המעשית של הרתעת רשתות בינלאומיות של טרור קיצוני, במשתמע אסלאמי רדיקלי. עם זאת, נותרו על כן שתי ההגדרות האחרות ששימשו יעד ל"הרתעה תפורה": מדינות סוררות, ומעצמות חזקות – קרי, רוסיה וסין, שלגבי יכולותיהן נוסף עתה פירוט רב.

¹¹ David Ochmanek and Lowell H. Schwartz, *The Challenge of Nuclear Armed Regional Adversaries*. Santa Monica, CA: Rand, 2008, http://www.rand.org/pubs/monographs/2008/RAND_MG671.pdf

"Nuclear Armed Regional Adversaries: How Deterrable Are They Likely to Be?" Rand Project Air Force Research Brief, 2008 http://www.rand.org/pubs/research_briefs/2008/RAND_RB9368.pdf

¹² *National Defense Strategy*, p. 12

המסמך מדגיש סייגים מעוררי תשומת לב:

"Yet we must also recognize that deterrence has its limits, especially where our interests are ill-defined or the targets of our deterrence are difficult to influence. Deterrence may be impossible in cases where the value is not in the destruction of a target, but the attack and the very means of attack, as in terrorism."¹³

ועוד משפט – תמוה כמעט – מביע דגש על ההתאוששות אחרי ספיגת מכה גרעינית בלתי-נמנעת, לכאורה:

"We must build both our ability to withstand attack – a fundamental and defensive aspect of deterrence – and improve our resiliency beyond an attack."¹⁴

כלומר, היכולת להתאושש מספיגת מכה גרעינית, או פיגוע גרעיני, משמשת נדבך בהרתעה. על היריב לדעת שגם אם יצליח להוציא לפועל את זממו – הרי שהדבר לא יביא למימוש רצונו, או לניצחונו, הנה כי כן עוד סיבה שכדאי לו להירתע.

גישה נוספת שמובלטת במסמך, במסגרת הפרק על הרתעת סכסוכים, היא הקביעה שיכולת צבאית איננה לבדה מבטיחה פתרון של סכסוכים: "Military capabilities alone were, and are, no panacea to deter all conflict."¹⁵

נראה שהכללתה של קביעה זו משקפת אמנם אמונה מעשית בדבר הצורך לבחון כל חלופה לפתרון סכסוכים בטרם הפנייה לחלופה הצבאית, אבל גם סגנון חדש בניהול תורת הביטחון הלאומית.

מלבד אלה, מציין המסמך את הנדבכים של "שלילה" ("denial") באמצעות "הגנה" ("defense"), בעיקר פעילה נגד טילים, המוצגת, עדיין, כחלק חשוב מאד של ההרתעה כשלעצמה. ועוד מודגשת הרכשת יכולות הכרעה קובנציונאליים מסוגים שונים, שנועדו לשרת את ההרתעה במכלול.

הפרק העוסק ב"מניעת הצטיידותם או שימוש של יריבים בנשק להשמדה המונית", מכיר בכך שהוא נרכש על ידי מנהיגים יריבים לצרכי יוקרה או הרתעה, וכי אחדים יתכן אף מתכוננים לעשות בו שימוש:

"Some may seek them (Weapons of Mass Destruction) for prestige or deterrence; others may plan to use them."¹⁶

החלוקה לסוגיות העומדות על סדר יום הביטחון הלאומי, במטרה לשרת את מדיניות הביטחון הלאומי כפי שהיא מוגדרת במסמך הבית הלבן משנת 2006 (NSS), היא זו:

- "Defend the Homeland
- Win the Long War
- Promote Security
- Deter Conflict
- Win our Nation's Wars"

ניכר שהניסיונות לבסס את ההצלחה בכל המישורים, ובמיוחד את ההרתעה, עומדים בצל הכורח, מעל לכל, אחרי הגנה על המולדת, להכריע ב"מלחמה הארוכה": "Win the Long War". זה העיקר, שכן זוהי, למעשה, מלחמת העולם הצפויה לארוך שנים ארוכות, ושהיא גם המאיימת על המולדת, ה-homeland. המטרה היא להביס את המחנה היריב העיקרי כיום, הוא מחנה הדת הקיצונית שמנגד, במסגרת "מלחמת התרבויות", ואשר תפס את החלל שהותירה קריסת המחנה הסוציאליסטי:

"For the foreseeable future, winning the Long War against violent extremist movements will be the central objective of the U.S. We must defeat violent extremism as a threat to our way of life as a free and open society and foster an environment

¹³ שם, שם.
¹⁴ שם, שם.
¹⁵ שם, ע' 11.
¹⁶ שם, ע' 14.

inhospitable to violent extremists and all those who support them... we cannot lose sight of the implication of fighting a long-term, episodic, multi-front, and multi-dimensional conflict more complex and diverse than the Cold War confrontation with communism... We face a global struggle. Like communism and fascism before it, extremist ideology has transnational pretensions, and like its secular antecedents, it draws adherents from around the world."¹⁷

כלומר, גם ההרתעה תושג באופן הטוב ביותר כאשר "המלחמה הארוכה" תוכרע באופן מניח את הדעת, ובינתיים ההרתעה נותרת בעייתית ביותר, וחמקמקה.

המסמך מסכם את הסיכונים שבאתגרים העתידיים ("future challenges risk"), לטווח הזמן שטרם הניצחון ב"מלחמה הארוכה", ושאת הפתרון להם הוא מחפש בהשקעה ב-"hedging":

"An underlying assumption in our understanding of the strategic environment is that the predominant near-term challenges to the United States will come from state and non-state actors using irregular and catastrophic capabilities."

דבריו של רוברט גייטס לפני פורום קרן קרנגי בושינגטון, ב-28 אוקטובר 2008, שבע לפני הבחירות לנשיאות, ראויים גם הם לתשומת לב. גייטס לא הזכיר מפורשות, בנאום, כאמור, את "ההרתעה התפורה", על אף שהקיף באופן יסודי את קשת הסוגיות שעמן מתמודד הפנטגון, ולמרות שנושא ההרצאה היה "נשק גרעיני וההרתעה במאה ה-21". לעומת זאת, הוא הבליט כבר בראשית דבריו את הסכנה של הסלמה שיוצאת מכלל שליטה, בהצביעו על תוצאות ההתנקשות בסרייבו:

"...an archduke fell to an assassin in Sarajevo, military collided with miscalculation, bombast met bluster and the continent was plunged into darkness, essentially for the next 75 years... Simply put, we cannot predict the future."¹⁸

כלומר, הסכנה היא מיסקולקולציה, ויהרהר, שדוחקת מציאות אובייקטיבית, ומרסקת את העולם לתהום חשוכה, והיומרה להמציא נוסחאות של פתרונות – מאולצת כמעה.

גייטס בדבריו, תוך ציטוט מדברי הנשיא קלינטון, חוזר מספר פעמים על היעדר היכולת לנבא כיצד העולם ייראה בעוד 10 או 20 שנים, ועל כן מתקיים, לדבריו, הצורך ב-"hedging" כנגד מגוון האפשרויות. הוא חוזר בנאום על עיקרי האיום מצד המדינות הסוררות, כפי שמאפייניו הוגדרו בעקרונות "ההרתעה התפורה". הוא גם מוסיף לגבי הסכנה שמעצמות מתחרות גדולות עלולות לעמוד שוב בראש סדר היום של ההרתעה, מה עוד שהן שוקדות כיום על שדרוג משמעותי של יכולותיהן הגרעיניות. זאת בשעה שארה"ב, לדבריו, קפאה מאז 1992 על שמריה, ובאופן יחסי להן מצויה בדעיכה בתחום המוכנות של הסד"כ הגרעיני. גייטס מקדיש אנרגיה לא מעטה לניסיון לשכנע שארה"ב זקוקה באופן דחוף לאמל"ח גרעיני חדש ("RRW - reliable replacement warhead"), מפני שהאמל"ח הישן שברשותה הופך נטל בטיחותי גובר והולך, וגם רמת אמינותו הולכת ונשחקת מול תרחיש של הסתמכות עליו בתסריט של עימות גרעיני בלתי-צפוי ופתאומי. גייטס מציין שלא יוצר אמל"ח גרעיני חדש בארה"ב מאז שנות השמונים, ומפרט באריכות בנושא זה.

האיום מצד מדינות סוררות, לצד האיום מצד מעצמות מתחרות, מסוכם כך ע"י גייטס:

"There is no way to ignore efforts by rogue states such as North Korea or Iran to develop nuclear weapons, or Russian or Chinese strategic modernization programs. As long as other states have or seek nuclear weapons, and potentially can threaten us, our allies and friends, then we must have a deterrent capacity that makes it clear that challenging the United States in the nuclear arena, or with other weapons of mass destruction, could result in an overwhelming catastrophic response. There is little doubt that some nations will continue to think that possession of nuclear weapons is the best way to preserve their regime or threaten their neighbors. We remain concerned that this is the case with North Korea and Iran today

¹⁷ שם, עמ' 7-8.

¹⁸ Gates: Nuclear Weapons..., p. 3 ff. (pages unnumbered)

as it was with Libya and Iraq in the past... Our nuclear arsenal also helps deter enemies from using chemical and biological weapons."

גייטס גם מגבה את מרכיב ה"שלילה" בהרתעה, מערכות ההגנה מפני טילים, בהשלכה ישירה לאיום מצד מדינות סוררות:
"And missile defense has reinforced deterrence, and minimized the benefits of rogue nations investing heavily in ballistic missiles. They won't know if their missiles will be effective."

גייטס עוסק גם במהלכים הנשקיים, או הננקטים, במטרה לשפר את תפקוד הפיקוד והשליטה על הסד"כ הגרעיני, ובכלל זה ההצעה להקים "פיקוד תקיפה עולמי" ("Global Strike Command"), שיאחד את השליטה במרכיבי הפיקוד האסטרטגי של חיל האוויר – המפציצים בעלי היכולת הגרעינית והטילים הבליסטיים הבין-יבשתיים, כך שגוף אחד יוכל להתרכז במאמץ הגרעיני, לדבריו. כמו כן הוא מציין שמרכז האמל"ח הגרעיני בבסיס חיה"א קירטלנד (Kirtland AFB) בניו-מקסיקו עובר רענון והרחבה, כשמוקד המאמץ הוא "תמיכה וחיידוד של שרשרת פיקוד מעורפלת שגרמה לבעיות בעבר" (יתכן שהרמז הוא לתקלה שהביאה להטסת אמל"ח גרעיני חי בין בסיסי חיל-האוויר בצפון-דקוטה ולואיזיאנה, ללא שהנוגעים בדבר היו ערים להיותו חי, ואשר הביאה להדחת האחראים).

לסיכום

עד כה, ובלהט גובר בשנים האחרונות, מתקיים פולמוס חריף בדבר אמינות ההרתעה בכלל, ובפרט ביחס למרכיבים הנדרשים על מנת להבטיח את הצלחתה בתסריטים שונים. בקרב מה שנראה כרוב בדעת הקהל ובין מקבלי החלטות חשובים, יש נטייה לייחס להרתעה הגרעינית אמינות גבוהה מאד, גם ביישום לאיומים החדשים שעל קו האופק. מיעוט, שבהיותו מושרש בתפיסות שמרניות זכה לבלוטות, ולגישה להשפעה רבה, בשנות ממשל בוש – מביע ספקנות במידה כזאת או אחרת באשר לאמינות ההרתעה בנוסחות של יריב קיצוני, ובראייה של התנהלות גחמתית אפשרית שלו, נוסף על החולשות האנושיות השכיחות שעלולות בלאו הכי לדרדר מקבלי-החלטות לשגיאות הרות-אסון – למיסקולקולציה.

לכן הוקדש בשנים האחרונות מאמץ לגבש "חבילות" של הרתעה שתספקנה מענה לקשת האיומים החדשה. רעיון "ההרתעה התפורה" היה, או עודנו, אחד. גברו ההיבטים של "הגנה" ("defense"), "שלילה" ("denial"), הכרעה, אמל"ח אסטרטגי קונבנציונאלי, והמניעה ("preemption"), וכן גיבוש חבילות של תמריצים ופיתויים במטרה לשכנע את היריבים שכדאי להם להירתע. כל זאת, במטרה לשדרג את המכלול התורתי, וגם המעשי, של ההרתעה. התפיסה הנבחנת של "ההרתעה תפורה" בארה"ב, ההתאמות שנערכו ככל הנראה בתקופת כהונתו של רוברט גייטס כמזכיר ההגנה, כמו גם ה"ניירות הלבנים" בבריטניה וצרפת, ב-2006 וב-2008 בהתאמה, שגם עניינם התוויית המיצוב ההרתעתי לעשרות שנים – כל אלה הם ביטוי להתבוננות באיומים המתהווים, ולחילוקי הדעות בדבר המענים הנדרשים. הם גם מאפיינים את החמקמקות של ההרתעה, ואת מורכבותה, ואת הקושי במיצובה, אם גם את הכורח להמשיך לעסוק בה, לבנות אותה בצורה נכונה, ולממש אותה באופן המיטבי האפשרי.