

# דניס רוס על מדינאות

מדיניות החוץ האמריקאית  
בעולם ובמזרח התיכון  
בעבר ובעתיד

מאנגלית: אמנון כץ

264

## תוכן העניינים

9	..... הקדמה למהדורה העברית מאת אפרים הלוי
13	..... הקדמה
17	..... 1. מדיניות החוץ של בוש והצורך במדינאות
41	..... 2. דוגמאות למדינאות: איחוד גרמניה ושילובה בנאט"ו
58	..... 3. דוגמאות למדינאות: בוסניה
80	..... 4. דוגמאות למדינאות: ביטול התוקפנות העיראקית בכוויית
104	..... 5. דוגמאות למדינאות: סדאם, ג'ורג' בוש ומלחמת עיראק
133	..... 6. לקחי מדינאות לימינו אלה
142	..... 7. מדינאות בעולם חדש
169	..... 8. משא ומתן כמכשיר של מדינאות
182	..... 9. משא ומתן: שנים-עשר כללים לנהוג לפיהם
209	..... 10. תיווך בעולם של סכסוכים מקומיים
228	..... 11. אחד-עשר כללים לתיווך
247	..... 12. יישום מדינאות: הסכסוך הישראלי-פלסטיני
272	..... 13. יישום מדינאות: אסלאם רדיקלי והאתגר האיראני
303	..... 14. יישום מדינאות: התעוררותה של סין
316	..... סיכום: מדינאות משוקמת
325	..... שלמי תודה
327	..... הערות
344	..... מפתח העניינים

---

# הקדמה למהדורה העברית

מאת אפרים הלוי

ההחלטה לפרסם את ספרו של דניס רוס בעברית נפלה זמן רב לפני שהחלה מערכת הבחירות בארצות-הברית, שבה נטל דניס רוס תפקיד מרכזי במערך הייעוץ הבינלאומי של ברק אובאמה.

זהו ספר נדיר ומיוחד במינו, שבו מגיש המחבר לקוראיו הן פרקים נבחרים מההיסטוריה של שתים-עשרה השנים האחרונות והן משנה סדורה של קווי מדיניות וכלים דיפלומטיים, משנה העשויה לחזור ולתפוס מקום מרכזי בניהול מדיניות החוץ של ארצות-הברית תחת הנהגתו של ברק אובאמה.

רוס מוכר לקורא הישראלי בעיקר כדמות המרכזית שעיצבה וניהלה את פועלה של ארצות-הברית בתחום הסכסוך הערבי-ישראלי. במשך שתים-עשרה שנה – ארבע שנים בשירות הנשיא בוש האב ושמונה שנים בהנהגתו של הנשיא קלינטון – הוא ניווט מדיניות זו, רקם מערכת קשרים אישית עם כל מנהיגי האזור, ניהל שיחות בארבע עיניים עם ראשי ממשלה, שרי חוץ ושרי ביטחון של ישראל ועם מקביליהם בארצות ערב, ונחשב למוציא ומביא של וושינגטון.

בארבע השנים האחרונות הרבה לחזור ולבקר בישראל ובארצות ערב ונפגש תדיר עם ממלאי התפקידים המרכזיים משני עברי המתרס, כאילו הוא ממשיך בתפקידו מקדמת דנא. אין דומה לו בשימור הזיכרון ההיסטורי של הסכסוך בעת החדשה.

אלא שספר זה חורג בהרבה מדל"ת אמותיו של אזורנו. רוס כולל ניתוחי אירועים משמעותיים בזירה הבינ-גושית והאירופית: קצה של גרמניה המזרחית, חבירתה

לגרמניה המערבית והתקבלות המדינה המאוחדת לשורות ארגון נאט"ו, וכן תובנות מאירות עיניים לגבי סין המתעוררת וחברת לזרם החיים הבינלאומיים במאה העשרים ואחת. היריעה הנפרשת לפנינו רחבה מאוד וכוללת סיפורים מרתקים מאירועים שונים המתפרסמים לראשונה ופירוט של שיטות הפעולה של הדיפלומטיה האמריקנית, המוצגות כאן באורח שיטתי, מדעי כמעט.

רוס מדגיש כי עניינו של הספר הוא להתוות דרך לשיקום מעמדה של ארצות-הברית בעולם. זאת משום שחלקו הראשון של הספר עוסק בתקופה שבה לא שימש רוס בתפקיד רשמי – תקופת נשיאותו של ג'ורג' בוש הבן. רוס מותח ביקורת חריפה על תקופה זו, והדבר יעניין ודאי הן את מי שרואים בתקופה זו את תור הזהב של יחסי ישראל וארצות-הברית והן את מי שסבורים שהיא הסבה לנו נזק של ממש. רוס, המעיד על עצמו שהוא "ניאו-ליברלי", רואה בהשתלטות הזרם הניאו-קונסרוטיבי על מדיניות החוץ של ארצו תקלה שתוצאותיה הוות אסון לארצו, באחת מתקופות המבחן הקשות ביותר שידעה.

הספר מספק לקורא הישראלי כלי עזר לבחינת מדיניותה של ישראל, דרך גיבושה ואופן מימושה. מובן שאין ללמוד גזירה שווה בין מעצמת-על ובין מדינה בת שבעה מיליון תושבים. אך כאשר רוס עוסק בהמשגה של הדיפלומטיה ושל כליה העיקריים, בהחלט יש לנו מה ללמוד מניסיונה של החזקה והמשמעותית במדינות תבל.

רוס מקדיש מקום חשוב בספרו לביקורת על החד-צדדיות של מדיניות הממשל של בוש הבן ועל המאמץ המועט שהשקיע בארבע השנים הראשונות לשלטונו בשכנוע בעלות-הברית להצטרף למאמציו. במקום זאת הוא כפה עליהן להצטרף לקואליציות בינלאומיות ששאף לבנות. מי שיבחן את מהלך ההתנתקות החד-צדדית מעזה שביצעה ישראל תוך הישענות בלעדית על ארצות-הברית, וינתחו בכלים שמספק לנו רוס, יבין עד מהרה כי מהלך זה, שנעשה תוך דחייה מכוונת של כל התייעצות או אף שיתוף פעולה עם גורמים מהאזור, נידון מראש להיקלע לקשיים.

במשך הקריירה הארוכה והמרשימה שלו הרבה רוס להתייעץ עם בני שיחו בנושאים שונים, אם כי במקרים רבים היה תוכן דבריו רחוק מאוד מייעוץ גרידא. שרי החוץ והנשיאים ששירת הבינו, כמונו, כי הסיכוי להשיג שיתוף פעולה מרצון כרוך בהשקעה רבה בדו-שיח עם אישים ומדינות. והנה כי כן, ארצות-הברית – המעצמה היחידה בעולם – באה לשמוע עצה ותבונה ולהביע הערכה כנה לבני שיחה.

רוס מקדיש מקום לחשיבות הסגנון בהתוויית מדיניות וקובע, לטעמי בצדק רב, כי גם אם לשני ממשלים מטרות זהות, השימוש בסגנונות שונים עלול להצמיח תוצאות שונות בתכלית: "השוו, לדוגמה, את סגנונו של ממשל בוש האב ערב מלחמת המפרץ הראשונה עם סגנונו של ממשל בוש הבן... לא היה הבדל בנכונותו של כל אחד מהממשלים לבצע את המשימה בכוחות עצמו אם יידרש לכך, אבל הסגנונות של שני הבושים היו שונים מאוד – והם השיגו תוצאות שונות מאוד."

מכאן לא רחוקה הדרך לקבוע שהדיפלומטיה אינה מדע אלא אמנות, ובכך, אגב, היא דומה מאוד לעבודת המודיעין: הצורך לקנות את אמונו של בן שיחך מחייב

השקעת זמן ומאמץ, עד שהצד השני חש בנוח וחולק עמך את צפונותיו ורגשותיו. דוגמה מעניינת מספק לנו רוס כאשר הוא מתאר את הדרך שבה רכש את אמונו של רוסי בכיר בשם טרסנקו, מעוזריו הקרובים של שר החוץ הרוסי דאז, שוורדנדזה, לימים נשיא גיאורגיה. רוס מתאר את המאמצים הכבירים שמזכיר המדינה בייקר השקיע כדי להבטיח את הצטרפותה של ברית המועצות דאז לקואליציה שיצאה למלחמה נגד סדאם חוסיין במלחמת המפרץ הראשונה. כמוסקבה התחולל מאבק איתנים בין קבוצות שונות בשלטונו ההולך ונחלש של אחרון שליטי ברית המועצות המאוחדת, מיכאיל גורבצ'וב, ובשלב הקריטי לא הצליח גורבצ'וב למנוע מראש המודיעין שלו, יבגני פרימקוב, לצאת לבגדד כדי לשכנע את סדאם חוסיין להסכים להסדר שימנע את המלחמה ואת גירוש עיראק מכוויית. רוס מספר כי טרסנקו שלח לו מסר בלתי רגיל בערוץ מאובטח, שהביע הן את ייאושו והן את מידת האמון שלו ביחסים עם רוס. טרסנקו אף ביקש כי נשיא ארצות-הברית ידאג לכך ששליחותו של פרימקוב תוצג ככישלון, שכן אם הוא יוצג כמי שהצליח בשליחותו – ברית המועצות לא תיכלל בקואליציה נגד סדאם חוסיין, והדבר יוביל גם לפיטורי שוורדנדזה. מבוקשו ניתן לו. למותר לציין כי מהלכים כאלה של שני מדינאים, הפועלים זה מול זה, כביכול משני עברי המתרס, לא היו אפשריים אילולא השקיעו השניים מאמצים רבים וממושכים בכינון מערכת של אמון הדדי.

בחלקו שני של הספר חובש רוס הפרגמטי את כובע איש אקדמיה, ומנתח את העשייה המדינאית הן כתיאוריה והן כמקצוע נרכש. על פי השקפתו, עיצוב מדיניות מחייב יעדים ברורים, פירוט של דרכי מימוש המדיניות, תמריצים, "כיפופי זרוע" וניהול מעקב רציף ומתמשך של ההתקדמות, הנסיגה והמימוש של המדיניות. הוא מבחין בין מטרות אזוריות ממוקדות למדיניות גלובלית, כגון מניעת הפצת נשק גרעיני. לטעמו יש צורך בקביעת סדרי קדימויות, בקשר שוטף עם המציאות המיידית, כמנגנוני דיון ובהתאמה של המדיניות לשינויים בזירה. כל אלה הם כללים מובנים מאליהם, אלא שרוס גם מנתח כל היבט מההיבטים הנזכרים ומביא דוגמאות מן המציאות. כיאה למי שמסתכל על המתרחש מזווית ראייה של מעצמה, רוס מבחין בין ניהול משא ומתן לבין תיווך בסכסוכים, ומפרט את הכללים שלפיהם יש לפעול בכל אחת מהקטגוריות האלה.

מעניינת הערתו של רוס כי לעתים חייבים ליצור תנאים למשא ומתן, והוא מזכיר את המלחמה כמכשיר ליצירת תנאים אלה. הוא מביא כדוגמה את החלטתו של אנואר סאדאת לצאת למלחמת יום כיפור בשנת 1973. המטרה לא היתה להשמיד את ישראל, אלא לשנות את מאזן הרווח וההפסד של ישראל ואת אופן הסתכלותה של ארצות-הברית על יתרונותיו וחסרונותיו של הסטטוס-קוו שקדם למערכה. רוס צדק בניתוח זה, אם כי לא ציין שגם ישראל וגם ארצות-הברית לא ידעו שזו מטרתה של מצרים, ולפיכך גם לא כלכלו את צעדיהן בהתאם. רוס מכונן אפוא לכך שראוי כי כל מדינה היוצאת למלחמה תגדיר לעצמה כיצד היא רוצה שתסתיים המלחמה גם מבחינה מדינית, ולא רק מבחינת המאזן הצבאי.

בהיבט התיאורטי והמבצעי עוסק רוס כאמור גם בתורת ניהול המשא ומתן וגם בתורת התיווך.

הוא מתייחס גם לניהול משא ומתן עם מדינות וגם לניהול משא ומתן עם גורמים שאינם מדינות, וכאן ימצא הקורא הישראלי עניין מיוחד בהתייחסות למגעים עם גורמים כמו חמאס וחזבאללה. רוס קובע, בהתייחס לדבריו של ג'ון קנדי, כי "אל לנו לעולם לשאת ולתת מתוך פחד, אך לעולם אל לנו לפחד לשאת ולתת". פרק שלם מוקדש לכללים שעל פיהם יש לנהוג בניהול משא ומתן, ויש בו מדריך מועיל מאוד לכל מי שמתעניין במלאכה מיוחדת זו שלה אנו נזקקים תדיר. פרק זה ראוי לעיון מיוחד.

חטיבה מיוחדת בספר מוקדשת לאמנות התיווך. לנו יש בה עניין מיוחד, שכן ארצות-הברית היא המתווכת המרכזית והמשמעותית בכל אחד ממוקדי הסכסוך הערכי-ישראלי. ברור כי רוס לא יגלה לנו את כל צפונות לבו ולא יפרט בפנינו את כל המיומנויות הייחודיות של ארצות-הברית. אולם במגבלות מסוימות נוכל להתוודע באמצעות אמן התיווך המנוסה הזה לחלק ניכר מהאמצעים ששימשו אותו, ועשויים לשמש את הבאים אחריו במגעייהם עם ישראל.

לקראת סוף הספר בוחר המחבר כמה מקרי מבחן ומנתחם עבורנו, וביניהם כמובן גם הסכסוך הישראלי-פלסטיני. רוס מיישם כאן הלכה למעשה את הכללים שפירט בפרקים התיאורטיים ומספק לנו תובנות בנוגע לעבר ובנוגע לצפוי לנו בעתיד. לפיכך אין זה רק ספר היסטוריה, אלא גם מורה נבוכים עדכני, שישמש אותנו כאן ועכשיו ולעתיד לבוא.

איני שלם עם כל מסקנותיו המדיניות של רוס בהתוותו את המדיניות העתידית של הממשל הבא של ארצות-הברית ביחס לישראל, אך גישתו ותפיסתו ראויות ללימוד מעמיק, כי רב הסיכוי שהן קרובות מאוד לדרך שבה עתיד הנשיא אובאמה להוביל את מדיניות ארצות-הברית ביחס לישראל.

את הספר חותם פרק מיוחד המוקדש לסוגיית איראן והאסלאם הרדיקלי. שני נושאים אלה מצויים במקום גבוה בסדר העדיפויות של ארצות-הברית ושל ישראל גם יחד, וניתוחיו האופרטיביים של רוס עשויים לשמש יסוד חשוב בעיצוב מדיניות הממשל החדש כלפיהם. טוב נעשה אם נקדיש תשומת לב מיוחדת להבנת גישתו של רוס הוותיק והמנוסה לשני הנושאים האלה.

כללו של דבר, לפנינו ספר הכולל הן גילויים מעניינים של פרשיות הקשורות לישראל במישרין ובעקיפין מהעבר הקרוב, הן משנה סדורה של אמנות המדינאות והן ציוני דרך לעתיד בנושאים הנוגעים לגורלנו כעם וכמדינה.

העיתוי של הופעת המהדורה העברית של הספר – ראשית כהונתו של הנשיא אובאמה – מאפשר לנו להגיש לקורא מסמך מרתק בתוכנו ומשמעותי בתרומתו להבנת הכיוונים האפשריים של המעצמה הגדולה בתבל והחשובה שבידידות ישראל בעולם.

---

## הקדמה

לאחר כתיבת ספרי השלום האבוד תכננתי לכתוב ספר שיבחן את הפרקטיקה של ניהול משא ומתן. ככל שהקדשתי מחשבה למשאים ומתנים ולאופן הוצאתם אל הפועל התחוור לי כי התמודדות עם הנושא יכולה לעשות שירות אפקטיבי לדיון כללי יותר על מדיניות החוץ האמריקאית. זה היה בימים הראשונים לכהונתו השנייה של ג'ורג' בוש, והניעה אותי לא מעט הדאגה מן הרמה השטחית של הדיון על מדיניות החוץ של ארצות-הברית.

לא היו לי השגות על סדר הקדימויות האמריקאיות. האם הבית הלבן והפנטגון נהגו בחוכמה בעוברם ממלחמת הכרע באפגניסטן למלחמת ברירה בעיראק? האם המאמצים שלנו להפלת סדאם חוסיין הועילו או הזיקו למלחמה בטרור? אם "ציר הרשע" היה איום כה מסוכן, מדוע התמקדנו כל כך בעיראק, שממנה נשקפה הסכנה הכי פחות מיידית בהיבט של נשק להשמדת המונים, ועשינו מעט כל כך ביחס לקוריאה הצפונית ולאיראן, שמהן נשקפה הסכנה העיקרית? כל אלה היו שאלות לגיטימיות לליבון. אולם בעת ההיא, הוויכוח שהלך ונעשה צורם נטה פחות להשיב עליהן ויותר להתמקד בסוגיה של רב-צדדיות לעומת חד-צדדיות. וכך דומה שהחטיא את העניין המרכזי בניתוח ממשל בוש ואופן ניהולו את מדיניות החוץ.

אני חסיד הרב-צדדיות, ולהשקפתי אין ספק כי בעידן של גלובליזציה ואתגרים חורגי-לאום המשתרעים מטרור והפצת נשק עד למגפות כמו איידס, יכולותיה של ארצות-הברית יהיו תמיד מוגבלות, ולמעשה אין לנו ברירה אלא לעבוד בשיתוף עם מדינות אחרות. אלא שלעתים תכופות מדי נדמה שהקריאות המצדדות ברב-צדדיות – והביקורות על מדיניות החוץ של ממשל בוש – רואות במאמצים דיפלומטיים משתפי-פעולה מטרה בפני עצמה. יריביו הקולנייים של הנשיא בקוטב הרב-צדדיות סבורים כמדומה שלו רק התייעצו עם בעלות בריתנו ונהגנו על פי כל כללי הפרוטוקול הדיפלומטיים, לא היו לנו בעיות כלשהן בעיראק, בדרום אסיה, או במזרח התיכון – וזה פשוט לא נכון.

רב-צדדיות חשובה, ואפילו הכרחית, אבל כאמצעי, לא כמטרה. בדברנו על רב-צדדיות או חד-צדדיות אנו מדברים על האמצעים או הכלים שעלינו כמדינה להפעיל להשגת האינטרסים שלנו בעולם. אנחנו מדברים על הדרך להגדיר את היעדים שלנו, על הערכות מה אנחנו יכולים ומה עלינו לעשות, ועל יישום ההכרעות שלנו. ואולם דומה שהדיון החטיא את כל אלה.

בתמצית, כיום חסרה בוויכוח על מדיניות החוץ של ארצות-הברית הבנת המדינאות. מהי מדינאות? מדינאות היא השימוש בנכסים, במשאבים ובכלים (כלכליים, צבאיים, מודיעיניים, תקשורתיים) העומדים לרשות המדינה לצורך שמירה על האינטרסים שלה והשפעה על התנהגותם של אחרים, בין ידידותיים ובין עוינים. היא כרוכה בביצוע הערכות מושכלות ובזיהוי המקומות או הסוגיות שבהם או באמצעותם המדינה מאתגרת ושבהם או באמצעותם היא יכולה לסכל איום או ליצור הזדמנות פוטנציאלית, או לנצל הזדמנות כזו לתועלתה. מדינאות דורשת שיפוט טוב בהגדרת האינטרסים של המדינה ובבחירה אם, מתי וכיצד להפעיל עוצמה צבאית נוקשה או שמא עוצמה כלכלית רכה כדי לספק ביטחון ולקדם את רווחת אזרחיה. היא קיימת מקדמת דנא, מאז קיומם של סכסוכים בין קהילות ושאיפה למנוע אותם. אפלטון כתב על מדינאות. מקיאולי הגה עליה תיאוריות. וביסמרק ביצע אותה, בלי לאבד לעולם קשר עין עם היעדים שהתווה, ומתוך הבנה כי לעולם אל להם ליעדיו לחרוג מיכולותיו.

מדינאות נעשית קשה מאי פעם למימוש בעולם של תמורות מהירות, של גבולות מדיניים מתמעטים; של ריבוי שחקנים (מדינות ושחקנים שאינם-מדינות, כגון קבוצות דתיות וארגוני טרור); של עוצמה מבוזרת יותר (לפחות כלכלית); של טינות כבושות הרוחשות בקרב קבוצות מקופחות ומדינות כושלות; של סכסוכים אתניים או בין-עדתיים מתמשכים; ושל גורמים או קבוצות אינטרסנטיים במדינה כלשהי הנתושים להשפיע על יחסי הכוחות הפוליטיים במדינה אחרת. גורדון קרייג ואלכסנדר ג'ורג', שניים מהחוקרים המעמיקים יותר בתחום ההיסטוריה



הדיפלומטית, גורסים כי "הסתגלות לשינויים מואצים נעשתה בעייתה העיקרית של המדינאות המודרנית, המאתגרת את כושר ההמצאה ועוז הרוח של אלה המופקדים על רקיחת אמצעים לנטרול אלימות בינלאומית, מחד גיסא, ועל שמירת הביטחון של מדינותיהם שלהם, מאידך גיסא."<sup>1</sup>

במצב זה, הוצאה לפועל של עקרונות המדינאות במדיניות החוץ של ארצות-הברית מתמצית בהערכת העוצמה שלנו בד בבד עם הכרת מגבלותיה; בהערכה מקיפה יותר של התמורות המתחוללות בנוף הבינלאומי ושל האתגרים החדשים הניצבים בפנינו; ובהבנה כיצד להשתמש בכלים שבארגז הכלים של העוצמה וההשפעה שלנו לשם מקסום מה שביכולתנו להשיג בעלות נסבלת. אף שאתגרי המדינאות תובעניים יותר מאשר בעידנים קודמים, היא מעולם לא היתה חשובה יותר. ואם מישוהו מבקש לדעת מה חסר במדיניות החוץ שלנו בשנים האחרונות ומה נחוץ לתקן בה בשנים הבאות, התשובה היא מדינאות. מה הסיבה להיעדרה של מדינאות (או לפחות לירידת קרנה) באחרונה? כדי להשיב על שאלה זו ראוי להתבונן בממשל ג'ורג' בוש ובגישתו אל מדיניות חוץ – בכהונתו הראשונה בפרט. היכן היא תאמה את הדפוס שקבעו ממשלים קודמים והיכן חרגה ממנו? מה הנחה אותה אידיאולוגית, ומדוע הביא אותו בסיס אידיאולוגי להתעלמות מכלי העבודה הבסיסיים של המקצוע? (או, בכהונתו השנייה, כאשר הממשל היה נכון יותר אידיאולוגית לאמץ לפחות את סמליה של המדינאות, מדוע ביצעו היו כה לא-אפקטיביים?) אני אשתמש בדיון בשאלות אלה ובתשובות להן כבסיס שממנו אפנה לבחינה רצינית יותר של אומנות המדינאות ואסביר מדוע שיקום מרכזיותה והאפקטיביות שלה כה חשוב לעיצוב מדיניות חוץ אמריקאית מוצלחת יותר בשנים הבאות.

נקודת המוצא לדיון כזה – למעשה, להבנת המדינאות האמריקאית – צריכה להיות ניתוח רציני של הנחות היסוד האידאולוגיות שלנו שמניעות את מדיניות החוץ. כיצד עלינו לראות את תפקידנו (ואת עוצמתנו) בעולם? איזה חזון תואם את הדימוי העצמי הלאומי שלנו ובה בעת אפשר לקיים ולתחזק אותו? אילו אתגרים בינלאומיים צריכים לעמוד בראש דאגותינו וכמה הם שונים מאלה שהטרידו אותנו בעבר? כיצד מתיישבים האמצעים שלנו עם המאויים שהיינו רוצים שיתממשו בזירה הבינלאומית? ולפיכך, כיצד נוכל לנצל את האמצעים שלנו בצורה אפקטיבית יותר להגנה על עצמנו ולהשגת היעדים שהצבנו?

שאלות אלה הן הבסיס למדינאות שקולה, אך בשנים האחרונות הן כמעט לא נשאלות, קל וחומר נענות. אין ספר יחיד שיוכל לספק תשובות משביעות רצון לכולן, ואיני מתיימר לטעון כי ספר זה יעשה זאת. אבל אנסה לאפיין את מעמדה העולמי של ארצות-הברית ולתאר את ההבדלים הבסיסיים בין אלה

– ניאו-שמרנים לעומת ניאו-ליברלים – הסבורים כי על ארצות-הברית למלא תפקיד בינלאומי מוביל.

הספר נפתח במבט על מדיניות החוץ של ממשל בוש ועל היחלשותה בשל היעדר מדינאות. הוא נמשך בסקירה כללית של מהות המדינאות ושואל מדוע אנו זקוקים לה כיום במיוחד, וכיצד פעלה בעבר. ומתקדם לניתוח מעמיק יותר של שני כלי מדינאות בסיסיים (משא ומתן ותיווך) במטרה להסביר את מהותם וכיצד יש להפעילם. כל היבט של מדינאות תלוי כך או אחרת במשא ומתן. משא ומתן נחוץ כדי לשכנע או להניא, ומדינאות היא ביסודו של דבר אומנות השימוש באמצעי ההשפעה העומדים לרשותם של מנהיגים במטרה לשנות התנהגות של אחרים. ומאחר ששום דיון במדינאות אינו יכול להיות היסטורי או מופשט בלבד, הספר משרטט גישה מדינאותית להתמודדות עם ארבעה אתגרים של מדיניות החוץ שלנו – הסכסוך הישראלי-פלסטיני, איראן, המאבק הגלובלי שלנו נגד האסלאם הקיצוני, והתעצמותה של סין.

לסיכום, אני מציע מדריך למדיניות חוץ אמריקאית ניאו-ליברלית – כזו השואבת את השראתה מעקרונות המדינאות ומיישמת אותם הלכה למעשה – כפי שהיא צריכה להיות. אני מקווה לספק תובנות שיבהירו מדוע עלינו לבצע תיאום כוונות במדיניות החוץ, לשנות מיקוד ולעצב גישה חדשה. אם הספר יסייע לעורך דיון בתפקידה של ארצות-הברית בעולם וכיצד לשפרו, אראה בו השגת המטרה שהצבתי לעצמי כשהחלטתי לכתוב אותו.

## מדיניות החוץ של בוש והצורך במדינאות

גישתו הרטורית של הנשיא ג'ורג' בוש כלפי יחסי החוץ שלנו זיכתה אותו ביותר ביקורת וקיתונות לעג מאשר מדיניות החוץ שניהל. דיבורו בסיסמאות ובהכללות אינו מייחד אותו. כל נשיא מנסה למקם את עקרונות מדיניותו במסגרת ברורה ומובנת, ורק מעטים מצליחים. לא קל למצוא נוסחה קולעת שתבטא בתמציתיות את תפקידה של ארצות-הברית בעולם ואת האינטרסים שלה, וגם תסמן כיוון למדיניות החוץ שלנו.

בתקופת המלחמה הקרה המונח "הכלה" ענה על כל הדרישות האלה. הוא היה כלי נוח לתיאור מדיניות החוץ של ארצות-הברית ועיקרון שהנחה אותנו כיצד לסדר את הקדימויות שלנו ולארגן את המשאבים שלנו להתמודדות עם איום סובייטי גלובלי. המונח סיפק את ההיגיון לכריתת בריתות, ותפיסת האיום המתמדת שימשה להן כדבק. על פי מדיניות ההכלה, בכל מקום שבו ביצעה ברית-המועצות מהלך שהתפרש כהתפשטות, ישירות או באמצעות שליח, אנחנו הגבנו להתפשטות ובלמנו אותה. זה נראה הגיוני, אפילו מחויב המציאות – כמובן עד שממשלי קנדי וג'ונסון בחרו לכלול את וייטנאם באסטרטגיה

הגלובלית של בלימת ההתפשטות הסובייטית, או של מדינה הנתמכת על ידי ברית-המועצות. המחיר שגבתה גישה דטרמיניסטית זו נעשה ברור לכול. ההכרה בקיומה של לאומיות מקומית שאינה משבצת בתבנית גלובלית היתה תהליך אטי וכואב.

אף שהמשלים של ניקסון, קרט ורייגן ליטשו את אופני יישומה של אסטרטגיית ההכלה, נדרשה קריסת ברית-המועצות כדי להניע את מעצבי המדיניות האמריקאים להגדיר מחדש את תפקידנו בעולם. בממשלו של ג'ורג' בוש האב (שבו עבדתי תחת שר החוץ ג'יימס בייקר) ביקשנו ליצור "סדר עולמי חדש" באמצעות כינון ארגונים חדשים באירופה לקידום הביטחון ולהדרכת המדינות החדשות שקמו מתוך ברית-המועצות לשעבר, וכך בכך יזמנו הפעלת כוח רב-לאומי במטרה להדוף את התוקפנות העיראקית נגד כוויית ולהפגין כי חוק הג'ונגל לא ישרור בעידן החדש. בממשל קלינטון (שבו שימשתי שליח ראשי למזרח התיכון), הביטוי "העצמה דמוקרטית" היה למוטו שתיאר לא רק את החיבוק של נאט"ו את המדינות במזרח אירופה ובברית-המועצות לשעבר שנכנסו או התעתדו להיכנס לתהליך של כינון מוסדות דמוקרטיים וקידום חברה אזרחית, אלא מדינות נוספות ברחבי העולם שביקשו לאמץ ערכים דמוקרטיים וכלכלת שוק חופשי. כוח צבאי – כך הוכן – יופעל נגד שחקנים פורעי חוק, שיאימו על היציבות האזורית ו/או יבצעו טיהורים אתניים.

העקרונות המנחים קוימו רק באופן כללי ולא תמיד בעקביות רבה. ממשל בוש בחר לעמוד מנגד נוכח התפוררות יוגוסלביה, שעה שסלובודן מילושביץ' החל להשתלט על חלקים מבוסניה ומקרואטיה, ביצע "טיהורים אתניים" וגירש אוכלוסיות שאינן סרביות כדי לכונן את סרביה רבתי. בדומה לכך, בתקופת ממשל קלינטון התחולל ברואנדה רצח עם של בני ההוטו בידי בני הטוטסי ללא תגובה אמריקאית או בינלאומית משמעותית.

בשתי כהונותיו של ג'ורג' בוש הכתיבה המלחמה בטרור את מדיניות ארצות-הברית ואת האינטרסים שנגזרו מתפיסת הביטחון הלאומי שלה. מיגורו המוחלט של הטרור העולמי היה בראש סדר העדיפויות. אולם הרטוריקה של הממשל הושתתה על ערכים כמו "קידום החירות" ו"קץ הרודנות". הנשיא בוש הכריז כי קידום החירות הוא הדרך הטובה ביותר להבטיח כי לטרוריסטים כדוגמת אוסאמה בן לאדן לא תהיה קרקע פורייה שבה יוכלו לשגשג. ככל שהדברים אמורים בטרור, שככלות הכול איננו פילוסופיה או אמונה דתית אלא מכשיר התלוי בתחושות תסכול וניכור לצורך גיוס מתנדבים לשורותיו, צודק הנשיא בהתמקדותו בשינוי אופיים או בהפלתם של משטרים הרודים בנתיניהם וזורעים בהם מידה רבה כל כך של כעס וייאוש.

כאן, שוב, אל לנו לצפות לעקביות מושלמת בין יעדים רטוריים למדיניות החוץ בפועל. השאיפה להשיג הלימה מרבית בין היעדים המוצהרים שלנו ובין התנהגותנו מובנת, אך לא קל לשום ממשל להקפיד על עיקרון זה תמיד. ככלות הכול, המצב העולמי והאינטרסים שלנו אינם שחור ולבן, ולא פעם נדרשות הכרעות קשות שאינן עולות בקנה אחד עם סיסמה או עיקרון פשוטים. הנשיא בוש, בדומה לאביו ולנשיא קלינטון, החליט כי שמירת היציבות בערב הסעודית העשירה בנפט חשובה יותר מלחץ על משפחת המלוכה כדי שתבצע דמוקרטיזציה. שיקול דומה הוא הפעיל ביחס לפקיסטן ונשיאה, גנרל פרווז מושארף. במקרה זה, חשיבותה של פקיסטן למלחמה בטרור והסכנות הנשקפות מהפיכה פונדמנטליסטית במדינה בעלת יכולת גרעינית גברו על אי-הנחת של הממשל משלטונו הסמכותני של מושארף ומההגנה שהעניק לטליבאן ולעבד אל-קאדר חאן, אבי תוכנית הגרעין של פקיסטן.

אם בוחנים את הפער בין הסיסמאות והמלל ובין המדיניות בפועל, ממשל בוש אינו שונה מהותית מקודמיו ואינו גרוע מהם. יתר על כן, על אף הקריקטורות, ממשל בוש אינו חריג בהשוואה לקודמיו בכל הקשור להתנהגות חד-צדדית לעומת רב-צדדית.

הדעה הרווחת כי מדיניותו של בוש היא חד-צדדית פשוט אינה נכונה. שום ממשל איננו חד-צדדי או רב-צדדי לחלוטין. שום נשיא אמריקאי מעולם לא היה מוכן לאפשר לגורמים זרים להטיל וטו על דרך פעולה שנחשבה חיונית לאינטרסים של ארצות-הברית. כשם ששום נשיא אמריקאי, לרבות ג'ורג' בוש, לא סירב להצטרף אל מדינות אחרות כאשר עלה הצורך להגיב על אתגרים ואיומים פוטנציאליים. אדרבה, בכל הקשור לתוכניות הגרעין של איראן וקוריאה הצפונית היה הממשל רב-צדדי במובהק – ובמערכת הבחירות לנשיאות ב-2004 השיב להאשמות נגדו על התעצמות היכולות הגרעיניות של קוריאה הצפונית ושל איראן במהלך כהונתו הראשונה בהצביעו על המאמצים שעשה עם בעלות בריתה של ארצות-הברית במטרה לתת מענה לבעיות.

הסוגיה המרכזית מעולם לא היתה חד-צדדיות לעומת רב-צדדיות, אלא מידת האפקטיביות של המדיניות. מחדליו של ממשל בוש אינם תולדה של נטייתו הטבעית לחד-צדדיות והבוז שהוא רוחש כלפי רב-צדדיות. מחדליו נובעים מן הניהול הכושל שלו את מדיניותו הרב-צדדית. כשמדובר בעיראק, הוא נכשל בניסיונו לשכנע את מועצת הביטחון של האו"ם להעביר בשנית החלטה המאשרת יציאה למלחמה נגדה. הוא נכשל בניסיונו להשיג את הסכמת טורקיה לפעילות של כוחות אמריקאיים משטחה ולפלישה קרקעית של צבא ארצות-הברית מעבר לגבול טורקיה-עיראק – מחדל שאיפשר לחלקים נרחבים במשטר הבעת'

וליחידות של המשמר הרפובליקאי להתפוגג, להציל את עורם ולהתארגן מחדש כדי להנהיג התקוממות אנטי-אמריקאית. אפילו לאחר לכידת סדאם חוסיין כשל הממשל בניסיונותיו לשכנע את בעלות בריתנו בנאט"ו לסייע בדיכוי ההתקוממות העיראקית, בשיקומה של עיראק ובהכשרת כוחות ביטחון מקומיים. הן ביחס לעיראק והן במאמציו לעכב את הפיתוח הגרעיני הצפון-קוריאני והאיראני, ממשל בוש אימץ דווקא גישה רב-צדדית ואף על פי כן כשל בהשגת יעדי הביטחון הלאומי שלנו. מדוע ממשל שלא נמנע מרב-צדדיות נתפס כחד-צדדי?

האם בגלל הסגנון שלו? בגלל האידיאולוגיה שלו? או שמא מפני שעשה שימוש נרפה בדיפלומטיה ובמכשירי מדינאות? כל אחד משלושת הגורמים מסביר חלקית הן את התדמית והן את מחיריה ברמה הבינלאומית.

### הסגנון קובע

לסגנון נודעת חשיבות במדיניות החוץ. קל לפטור את הסגנון כעניין טפל ולהתמקד במהות של מה שאנו עושים. אך גם ה"איך" של מדיניות החוץ – כלומר, איך אנחנו פועלים – חשוב. ב"איך" של ניהול מדיניות חוץ מעורבים כלים שונים – כולם קשורים כך או אחרת ליישום המדיניות משהוסכם עליה – אך לאופן שאנו מיישמים את צעדינו ומשתמשים בכלים השונים העומדים לרשותנו יש חשיבות עליונה. כמובן הוזהר "הסגנון" שלנו, או המיצוב והאריזה הציבוריים שלנו, יוצר את ההקשר שבו אנו פועלים עם ו/או מול גורמים אחרים, ושבו הם מגיבים לנו.

לעתים ממשלים שונים עשויים לאמץ גישות דומות למצב נתון, אך לארוז את גישתם בצורה שונה מאוד. השוו, לדוגמה, את סגנונו של ממשל ג'ורג' בוש האב ערב מלחמת המפרץ הראשונה עם סגנונו של ממשל ג'ורג' בוש הבן בתקופה שקדמה למלחמת המפרץ השנייה. לא היה הבדל בנכונותו של כל אחד מהממשלים לבצע את המשימה בכוחות עצמו אם יידרש לכך, אבל הסגנונות של שני הבושים היו שונים מאוד – והם השיגו תוצאות שונות מאוד.

ג'ורג' בוש האב קבע בצורה שאינה משתמעת לשני פנים כי התוקפנות העיראקית לא תישא פרי, ופעל מיידית להקמת קואליציה בינלאומית ולהעברת החלטות במועצת הביטחון של האו"ם, ראשית על הטלת סנקציות ולאחר מכן על אישור להשתמש בכוח צבאי נגד עיראק – החלטות שבנו יעשה בהן שימוש כעבור שתיים-עשרה שנים להצדקת התערבות צבאית נגד סדאם חוסיין.

כיצד בנה בוש האב את הקואליציה שלו והשיג את תמיכת האו"ם? באמצעות מדינאות – במקרה זה באמצעות מאמצים נרחבים ונמרצים לשכנע מנהיגים אחרים, לעתים קרובות בשיחות פנים-אל-פנים. במרוצת נובמבר 1990 נפגש שר החוץ שלו, ג'יימס בייקר, עם המנהיגים או שרי החוץ של כל המדינות החברות במועצת הביטחון כדי לנסח ואחר כך לזכות בתמיכתם בהחלטה 678 של מועצת הביטחון, ההחלטה המכרעת שהתירה שימוש ב"כל האמצעים הנחוצים" לשים קץ לכיבוש עיראק את כוויית.

בפומבי הסביר בייקר כי הוא מתייעץ עם ראשי מדינות על דרכי התגובה הטובות ביותר לתוקפנות העיראקית. ביחידות המסר שלו למנהיגים היה שונה בתכלית: הוא דיווח להם כי מנוי וגמור עם הנשיא בוש שהתוקפנות לא תישא פרי וכי ארצות-הברית תעשה את כל הנדרש לחיסולה; הצעת ההחלטה שעוסקים בניסוחה תתיר שימוש בכוח צבאי לגירוש הצבא העיראקי מכוויית; אנו מקווים כי מדינה מסוימת זו ומנהיגיה יתמכו בהחלטה, ואם יש דבר מה שביכולתנו לעשות כדי להקל עליהם לתמוך בה, עליהם להודיענו מהו אותו דבר. בכל מקרה, בסופו של דבר אנחנו נפעל, בין במשותף, כפי שאנו מעדיפים, ובין לבדנו, אם ניאלץ.

"סגנון" הגישה היה של התייעצות, גם אם ה"מהות" לא היתה כזו. מכל מקום, במקרה זה לסגנון נודעה חשיבות מכרעת. בשיגור הנציג הבכיר ביותר במדיניות החוץ שלה למדינות רבות הפגינה ארצות-הברית כי דעתם של אחרים נחשבת בעיניה. וושינגטון אותתה כי היא מכבדת את עמדותיהם וגישותיהם של מנהיגים זרים כדי לבוא אליהם ולשמוע את דעותיהם, לתת להם הסברים למען הציבור בארצותיהם באשר למדיניות הרצויה, ולאפשר לאותם מנהיגים להראות כי הם מיישרים קו עם קונסנסוס בינלאומי רחב שאותו סייעו לגבש. העמדה האמריקאית הפומבית לא דחקה אותם מנהיגים לעמדת מגננה ולא קלעה אותם לתסבוכות פוליטיות. להפך, בהליכה אליהם נתן להם הממשל תמריץ להשיב בחיוב.

עמתו זאת עם התנהלותו של ממשל בוש הבן ב-2002, החל כנאוומו של הנשיא באו"ם בספטמבר, שבו איתגר את המוסד להיות רלוונטי, עבור במחדל שלא טרח לנסוע לבירות זרות כדי לשטוח את טיעונו או לבחון דעות ובדרישתו מחברות במועצת הביטחון "לחשוף את הקלפים שלהן" במהלך לקבלת החלטה שנייה לפי הצעת הנשיא, וכלה בהכרזתו כי החלטה זו חסרת ערך כשהתברר כי אין די קולות להעביר אותה. עמדתו הפומבית של הממשל היתה "תנו לנו אור ירוק למה שאנחנו מתכננים לעשות בכל מקרה, או וזו הצדה ואל תפריעו". כוונתי כאן איננה להתמודד עם הסוגיה האם היציאה למלחמה בעיראק

ב-2003 היתה החלטה נכונה או שגויה. מטרתי להראות כי שני ממשלים שהיו מחויבים במידה זהה לשימוש בכוח, אם יידרש, נקטו שתי דרכים שונות מאוד בכואם לגייס תמיכה ביעדיהם. האחד הבין את החשיבות העצומה באופן שבו ימצב את עצמו וימסגר את מטרותיו. כלומר, של"סגנון" של מעשיו תהיה השפעה על החלטתם של אחרים אם להצטרף אליו בהשגת ה"מהות" של מטרותיו. האחר הפגין מעט מאוד עניין בהשפעה העשויה להיות לסגנון שלו על אחרים. האם הנשיא בוש הבן לא רצה שאחרים יצטרפו אלינו? לא, הוא דיבר לעתים תכופות ובכנות ניכרת על הצורך בתגובה בינלאומית לטרור, והתייחס אל מדינות שהצטרפו אלינו בעיראק כ"קואליציה של הלא מהססים". השאלה אפוא איננה אם רצה שותפים במלחמה בעיראק אלא מה היה מוכן לעשות כדי להשיגם – וכאן יש להבין את השפעת אירועי 11 בספטמבר על הפסיכולוגיה הפוליטית של הנשיא בוש.

### אירועי 11 בספטמבר והשפעתם על סגנונו של בוש

בעקבות מתקפות הטרור על מרכז הסחר העולמי ועל הפנטגון, נשיא שבשמונת חודשי כהונתו הראשונים נראה כתלוש מהמציאות מצא את ייעודו, את ביטחונו ואת קולו. הוא יילחם ברוע של הטרור ובצמיחתו כאיום העיקרי על ארצות-הברית ועל ערכיה; אין חלופה למלחמה הזאת אשר נכפתה עלינו, ולא תהיה שום פשרה עם הטרוריסטים או עם אלה התומכים בהם. דומה שסגנון דיבורו הבוטה והישיר הלם את הרגע. זה לא היה הזמן לדקויות. התייצבות איתנה ונחושה היתה הכרחית כדי להפיח תחושת ביטחון בציבור האמריקאי. זו היתה גם המדיניות הנכונה, בעיקר מפני שאוסאמה בן לאדן ותומכיו היו צריכים להבין כי ארצות-הברית לא תירתע מהעימות הזה. בן לאדן בהחלט ציפה שנירתע. בעיניו אמריקה שכרחה מלבנון לאתר שאיבדה 241 נחתים בפיגוע התאבדות; נסוגה מסומליה לאחר שאיבדה 18 חיילים בתקרית הפלת מסוק "בלק הוק"; ופשלה בתגובתה על פיגועי מכוניות התופת בערב הסעודית ב-1996, על פיצוץ השגרירויות שלנו בקניה ובטנזניה ב-1998, ועל תקיפת המשחתת "קול" בתימן ב-2000, על אף מספרם הרב של האמריקאים שנהרגו בפיגועים אלה, אמריקה זו נראתה חלשה והססנית. לשיטתו של בוש, על בן לאדן וחסידיו להיווכח כי תגובה קשה וממושכת בוא-תבוא ועליהם לדעת שלא יידעו שלווה ולא ימצאו מפלט. זו היתה לא רק הגישה הנכונה למדיניות; זו היתה גם פוליטיקה טובה מבית.



הנשיא בוש אימץ סגנון שהלם את הרגע, אך גם שיקף את אישיותו. דיבורו הישיר והבוטה חדר ללבו של הציבור האמריקאי; הוא החזיר לציבור את תחושת הביטחון כשזו התערערה מאוד. זה עלה בקנה אחד עם הצורך המשותף שלנו להשיב מלחמה שצרה נוכח מעשי זוועה כה מעוררי פלצות, ולהפגין תמיכה במנהיג שלא ייכנע לרוע כזה אלא יתעמת איתו. סגנונו של הנשיא סייע לו לכרות ברית עם הציבור האמריקאי בעת שברית כזו היתה צורך חיוני.

כאשר נשיא, כל נשיא, מוצא את קולו – והקול אותנטי – הוא אינו נוטה לזנוח אותו. יתרה מזאת, בעידן של תקשורת מיידית נשיא אינו יכול לדבר בקול אחד באמריקה ובקול אחר אל העולם. ביל קלינטון בוודאי דיבר באותו קול בכל מקום שהיה. היכולת שלו לחוש כאב, אמפתיה ולהתחבר אל אנשים באה לידי ביטוי, כפי שראיתי במו עיני, לא רק בארצות-הברית, אלא גם במוסקבה, בודפשט, תל אביב ועזה – וזה עבד בכל מקום. סגנונו הבוטה של ג'ורג' בוש ייתפס כציניות פוליטית אם הוא ייחד אותו לארצות-הברית וינקוט לשון אחרת בכל מקום אחר.

באורח בלתי נמנע אפוא, לאחר 11 בספטמבר החלו תוצאותיו של סגנונו הרטורי הבוטה של בוש לתת אותותיהן במדיניות החוץ שלו. המעבר מתפיסת אוסאמה בן לאדן "חי או מת" לדרבון מתקוממים עיראקים "לעשות את זה כבר", לנדנוד לבעלי ברית פוטנציאליים לישר קו עם התוכנית האמריקאית לא היה לדידו קפיצה גדולה מדי. האם ינקוט טון שונה עם שותפים פוטנציאליים שונים? האם ינסה לשדל אחרים להתעמת עם ה"רוע" של סדאם חוסיין, או שמא יצהיר סתם שהוא מצפה ממדינות אחרות לא להשתמט מחובותיהן?

כמובן אפשר לתהות אם יכול היה שר החוץ קולין פאוול להשלים את הנשיא ביציאה לשליחות שידול והתייעצות בנוסח ג'יימס בייקר וכך לספק לאחרים סיבות להצטרף לקואליציה ולרכך את האפקט שיצר סגנונו של הנשיא בוש. אולם שר החוץ פאוול לא הלך בעקבות בייקר אף שהיה עליו לעשות כן. עם זאת, אם להיות הוגנים כלפיו, איש בממשל לא השתוקק שינקוט יוזמה כזו. היו בתוכו כאלה שממש ריפו את ידיו, ואחרים שחתרו תחת מעמדו כשר החוץ, פקפקו במידת הסמכותיות שלו והעלו תהיות האם הוא אכן מדבר בשם הנשיא. ללא ספק הסיבה שהוא לא דיבר בשמו של הממשל היתה שהנשיא, שר ההגנה ומספליד ובכירים אחרים תירגמו את סגנונו הרברבני של בוש למהות. הם האמינו במה שאמרו ולא סברו כי על ארצות-הברית להיות תלויה במישהו אחר. לדידם, עצם בקשת התמיכה מאחרים משדרת חולשה.

ועם זאת, לאחר שנבחר לכהונה שנייה החל הנשיא בוש למתן את סגנונו ולראות את היתרונות שבהסתייעות במדינות אחרות. בשלב ההוא עיראק כבר

יצרה מציאות מפכחת. ארצות-הברית שקעה עד צוואר בעיראק ובאפגניסטן ועמדו לרשותה כוחות מועטים בלבד להפעלת חלופות. גם מחירה של אופוזיציה כמעט אוטומטית של גורמים בקהילייה הבינלאומית, ביניהם רבות מבעלות בריתה האירופיות של ארצות-הברית, נעשה יותר ויותר מוחשי ותבע גישה סגנונית חדשה. על פי דיווח אחד, הנשיא בוש "החל לאותת למנהיגים זרים שביקרו בבית הלבן כי הוא יודע שהתרחשו דברים לא תקינים במהלך כהונתו הראשונה, וכי הנחה את הגברת רייס לשים דגש מחודש על התייעצויות ועבודת צוות עם בעלות ברית."<sup>1</sup> שרת החוץ החדשה, קונדוליזה רייס, המריאה מיד לשורת מסעות ליישור ההדורים באירופה ובאסיה. באירופה היא יצאה מגדרה כדי לגבש גישה משותפת כלפי תוכנית הגרעין של איראן. והנשיא בוש חזר והדגיש במסעו לאירופה בפברואר 2005 את רצונו בהתייעצויות עם מנהיגים אירופים ואת אוזנו הכרויה לעמדות האירופיות בדבר הדרך הטובה ביותר לשים קץ להתגרענות האיראנית. לאחר המסע לאירופה הוא אישר שינוי בגישה האמריקאית. בעבר שמר הממשל על מרחק מהמגעים שניהלו הבריטים, הצרפתים והגרמנים עם האיראנים (גם אם טען אחרת במערכת הבחירות לנשיאות ב-2004), אולם בעקבות ביקור הנשיא באירופה ארצות-הברית החלה מתאמת את עמדותיה עם שלוש המדינות האירופיות והתירה להן להציע לאיראנים תמריצים מוגבלים בשמה ומטעמה.

הנשיא החל אפוא את כהונתו השנייה בהפגנת מודעות רבה יותר להשפעותיה של הגישה האמריקאית הפומבית על שחקנים אחרים. שרת החוץ שלו אף הרחיקה לכת ממנו ברגישותה בהיבט זה בהצהירה בשימוע לאישור מינויה בסנאט כי "זה הזמן לדיפלומטיה". אמנם אין בכוונתי לפחת את הדיפלומטיה לכדי סגנון בלבד, אך כמעט אין חולק כי כישלון הרב-צדדיות של ממשל בוש בכהונתו הראשונה היה בראש ובראשונה תוצאה של הסגנון שנקט. אבל אפילו אימץ הממשל את סגנונו של בוש האב, בסופו של דבר המדיניות נקבעת על פי המהות. על פי רוב הדיווחים האירופיים והאמריקאיים, מסעה הראשון של שרת החוץ רייס לאירופה היה מוצלח מאוד. אף על פי כן, ביום שטסה חזרה הביתה הודיעה איראן כי לעולם לא תוותר על זכותה לפתח אנרגיה גרעינית, וקוריאה הצפונית הכריזה כי יש ברשותה נשק גרעיני. ההדורים עם אירופה יושרו בסגנון יעיל, אך האתגרים הממשיים המעיבים על ביטחונה הלאומי של ארצות-הברית נותרו בעינם.

חשיבותו של הסגנון נעוצה ביכולתו לסייע לנו להשפיע על המהות של מדיניות החוץ. סגנון הוא מרכיב בגישה לניהול מדיניות חוץ. סגנון משפיע על עיצוב המכשירים העומדים לרשותנו לשם שיפור הביטחון שלנו בעולם הן

## מדיניות החוץ של בוש והצורך במדינאות

באמצעות הסרת איומים והן בכניית עולם נזה יותר לערכים ולמטרות שלנו. האיומים והנוף הבינלאומי הם אלה שאותם אנו מנסים ללא הרף לשנות באמצעות מדיניות חוץ.

כיצד יש להתמודד עם עניינים שבמהות מדיניות החוץ שלנו – שאלה זו היתה מאז ומתמיד נושא לוויכוח, ובצדק. לא פעם אנו עשויים להתרפק בנוסטלגיה על אידיאל הפוליטיקה המסתיימת על שפת האוקיינוס. ולעתים אכן נחלנו הצלחות במדיניות חוץ משותפת לשתי המפלגות. אבל התופעה שהאומה כולה מתאחדת באמת ובתמים מאפיינת סוגיות הרות-גורל, כמו שקרה ב-11 בספטמבר.

פוליטיקה מפלגתית שהשפיעה על מדיניות החוץ לא הגיחה לעולם רק בכהונתו של ג'ורג' בוש. וודרו וילסון, נשיא דמוקרטי, זנח את חזונו על חבר הלאומים האקטיבי בגלל אופוזיציה בסנאט, בעיקר של ראש הוועדה ליחסי חוץ של הסנאט, הנרי קבוט לודג' הרפובליקאי. באמצע שנות השבעים של המאה העשרים נפל הדטאנט מבית היוצר של הנרי קיסינג'ר קורבן לסכסוכים פוליטיים פנימיים במפלגה הרפובליקאית לא פחות מאשר לאופוזיציה של הסנאטור הדמוקרטי הנרי "סקופ" ג'קסון. אידיאולוגיה, יותר מאשר פוליטיקה מפלגתית, הניעה את הגישה האופוזיציונית של לודג' לחבר הלאומים. הוא לא האמין בהגבלת חופש הפעולה של ארצות-הברית או בהקרבתו לטובת גוף בינלאומי. בדומה לכך, רונלד רייגן ו"סקופ" ג'קסון, חברים במפלגות יריבות, התנגדו לדטאנט לא לשם הפקת רווחים פוליטיים, אלא מפני שהאמינו כי זו מדיניות שגויה מאוד – התקפלות בפני ברית-המועצות המסוכנת וכינון הסכמים עמה כאשר היה עלינו להתחרות בה, לנצל את נקודות התורפה שלה, ולתבוע את סיום הדיכוי של אזרחיה. לענייננו חשוב להבין כי הבדלים ביעדי מדיניות חוץ עשויים לבוא לידי ביטוי באופן פוליטי, אך לעתים קרובות הם מבוססים על השקפת עולם אידיאולוגית. ויש להבין את המחלוקת האידיאולוגית כאשר לכיוון הרצוי של מדיניות החוץ האמריקאית, שגם הדיון בה לוקה לפעמים בשטחיות.

## ליברלים נגד שמרנים – מה קרה להבדלים?

באורח מסורתי מושתתת מדיניות חוץ ליברלית (המקושרת על פי רוב עם הדמוקרטים) על עקרונות ליבה אחדים: קידום דו-שיח; ריסון תוקפנות באמצעות מנגנוני ביטחון משותפים ולא באמצעות תמרוני מאזן כוחות; חיזוק מוסדות בינלאומיים לניהול יחסים בינלאומיים ולתיווך בסכסוכים; טיפוח זכויות אדם ותמיכה בהפעלת כוח צבאי למטרות הומניטריות; סיוע בבניית אומות מתהוות ויצוא של ערכים דמוקרטיים. לעומת זאת, מדיניות חוץ שמרנית (המקושרת בדרך כלל עם הרפובליקאים) העדיפה לאורך ההיסטוריה את ייצובן של מדינות יותר מאשר את קידום הדמוקרטיה; סימון מוקפד ברזולוציה גבוהה של תחומים הנחשבים אינטרס לאומי חיוני; שימוש עצמאי בכוח צבאי בלי להכביד על מדינות אחרות או על מוסדות בינלאומיים; והתערבות צבאית על פי קריטריונים מובהקים של אינטרס לאומי, לאו דווקא ממניעים הומניטריים.

בעיני השמרנים, הליברלים להוטים מדי להרפתקאות בעלות נופך מוסרי של מדיניות חוץ, העולות לנו במשאבים רבים – אנושיים וחומריים – ובכשל בהבנת היכולות הממשיות הטמונות בעוצמה ובעלות הפעלתה באופן קלוקל. ובעיני הליברלים, השמרנים מנהלים מדיניות חוץ משוללת ערכים אמריקאיים וכזאת העלולה להפוך אותנו לתלויים במדינות אחרות שיציבותן הפנימית נאכפת בכפייה. לדידם של הליברלים, זו יציבות חלולה וזמנית, ובכל מקרה מנוגדת לערכים אמריקאיים כמו חירות וזכויות אדם.

בסוגיית השימוש בכוח צבאי המחלוקת נסבה פחות על תועלתו ויותר על מטרותיו. אפשר לומר כי בעבר נטו ליברלים יותר משמרנים לכרוך התערבויות צבאיות של ארצות-הברית בהתחברויות בינלאומיות, אך אלה נבעו בעיקר מהרצון להוביל את העולם לנטילת אחריות. הגישה ליברלית גרסה כי מחובתנו להציל את העולם ולשפרו. שמרנים ראו במאמצים כאלה איוולת גמורה. לדידם, בריתות לא נועדו לכוון עולם חדש או לחולל תמורה, אלא לבלום תוקפנים ולהנחיל להם תבוסה ניצחת.

כלום התהפך העולם על ראשו? האם הליברלים של היום, הנרתעים מכל שימוש בכוח, אפילו למטרות הומניטריות, מסגלים לעצמם מאפיינים אחדים של השמרנים המסורתיים? והאם השמרנים של היום מנכסים לעצמם נטייה להתערבות בענייני מדינות זרות, שבעבר אפיינה ליברלים? ייתכן שהתרחש איזשהו היפוך תפקידים, אבל חשוב לזכור כי טשטוש ההבדלים בין שתי תפיסות העולם החל עם המלחמה הקרה.

המלחמה הקרה יצרה נקודות חיבור בין חברים במפלגות הדמוקרטית והרפובליקאית, כמו במקרה של רונלד רייגן וסקופ ג'קסון, שראו את התחרות עם הסובייטים לא רק במונחים של כלי נשק קטלניים אלא גם של ערכים. הם הבינו היטב את הסכנה הטמונה בהתגרות מיותרת ובה בעת חזו את הפוטנציאל להגנה מפני כלי הנשק ההרסניים, ובשורה התחתונה האמינו כי בקידום הערכים שלנו נתיש את הסובייטים ובסופו של דבר ננצח במלחמה הקרה. אחרים סברו כי נוכח הסיכון בהשמדה הדדית, שיקולים מוסריים ודאגות לזכויות אדם צריכים לפנות את מקומם ליעדים כמו הישרדות ויציבות ביחסינו עם הסובייטים. יש להימנע מעימותים ישירים בעיקר מאחר שהתנגשויות סביב נושאים מוסריים סופן להוביל שלא במתכוון למשברים ולהסלמה הרת אסון. לרפובליקאים כמו הנרי קסינג'יר וג'יימס בייקר היה הרבה יותר במשותף עם דמוקרטים כדוגמת וורן כריסטופר ומדלן אולברייט מאשר עם רפובליקאים כמו סנאטור ג'סי הלמס. כיום עדיין מהדהדים כמה מאותם פולמוסי עבר שטשטשו את הגבולות בין ליברלים לשמרנים, בין דמוקרטים לרפובליקאים. יש הסבורים כי סכנת הטרור, בייחוד נוכח האפשרות שטרוריסטים יניחו ידם על נשק גרעיני, מחייבת שיתוף פעולה עם משטרים מסוגם של ערב הסעודית ופקיסטן, גם אם פירוש הדבר הקרבת הערכים שלנו והתעלמות מפגיעתם בזכויות אדם. אחרים אולי לא יוותרו על שיתוף פעולה כזה, אך מאמינים כי עליו להתבצע בתנאים שלנו. לדידם, אין כל סיבה שלא נפעיל לחץ רב יותר על הסעודים והפקיסטנים ליתר דמוקרטיזציה, מתוך הערכה כי הם זקוקים לנו יותר משאנו זקוקים להם, וכי לאורך זמן תצמח תועלת רבה יותר לאינטרסים שלנו אם שני המשטרים יעברו תמורות.<sup>2</sup>

ההבדלים בין קובעי מדיניות בממשלים השונים מתמתנים כמובן כשהם נדרשים להכרעות קשות בבואם ליישם מדיניות וכאמור, לעתים קרובות הם בוחרים במה שיקנה להם יציבות בטווח הקצר. ממשל בוש בהחלט פעל כך, לפחות מול הסעודים והפקיסטנים. אך זה אינו עושה את הנשיא בוש לשמרן מסורתי או ל"ריאליסט" – מישהו שאופיים של משטרים זרים ומדיניות הפנים שלהם נחשבים בעיניו כקליפת השום. להפך, אף שהוא מוכן לעשות ויתורים לטובת אילוצי מציאות מסוימים, ככלל הוא דווקא "אידיאליסט", ומהפכן יותר מאשר שמרן. במקום לשמר את הסטטוס קוו הוא הכיר בכך שבאזורים רבים מדי באפריקה, באסיה ובמזרח התיכון הסטטוס קוו והדיכוי מכלכלים את הזעם שמייצר טרוריסטים ומספק מאגר לגיוס מתנדבים חדשים. כפי שהנשיא בוש הצהיר בנאום ההשבעה השני שלו, "התקווה הטובה ביותר לשלום בעולמנו טמונה בהתפשטות החירות בכל העולם."<sup>3</sup>

הנשיא בוש ורבים מאלה בממשלו המכונים ניאורשמרנים מצדדים בשינוי

ובתמורה, לא בשימור הקיים. הם אינם קטני אמונה ומשוכנעים כי יש ביכולתנו לשים קץ לרודנות וכי מחובתנו להפיץ את הדמוקרטיה. הם וילסוניאנים בראייתם המוסרית את מדיניות החוץ ובאמונתם בתפקיד שעל ארצות-הברית למלא בעולם. הנשיא בוש, כך דווח, מעריך את תיאודור רוזוולט. אבל רוזוולט היה ריאליסט הרבה יותר מאידיאליסט, הרבה יותר מאמין בשמירה על מאזני כוחות מאשר במרדף שווא אחר אותו מושג חמקמק ומתעתע הקרוי ביטחון קולקטיבי, והרבה יותר חסיד של דיפלומטיה ערמומית וגמישה כמכשיר להדיפת איומים על אינטרסים של ארצות-הברית ולהשגת צרכיה המדיניים. וודרו וילסון, לעומתו, שהיה התגלמות האידיאליזם, עשוי לשמש מבחינות רבות מדריך טוב יותר להבנת האינסטינקטים והלכי הרוח של הנשיא בוש.

וילסון האמין בכוחה של ארצות-הברית לחולל שינויים. בניגוד לאותן ארצות אירופיות שלהשקפתו ביקשו להשיג יתרונות אנוכיים בלבד וכתוצאה מכך חוללו את הקטסטרופה של מלחמת העולם הראשונה, אמריקה היתה חפה מאנוכיות. אנחנו לא ביקשנו לעצמנו האדרה לאומית או מושבות, ולא ניטול חלק בתחרות אווילית על עוצמה וחימוש. נהיה מופת לאחרים ונפנה אל הטוב הבסיסי שבאדם, לטבעו שוחר החירות. ננהיג עולם שבו יושם קץ לאימפריאליזם ושבו עמים שנשלטו על ידי אימפריות קולוניאליות ייהנו כאמצעות הגדרה עצמית מחירות ומזכויותיהם הטבעיות. וילסון ראה את ידה של ההשגחה העליונה בתפקיד ובייעוד שלנו, במשאבים העצומים שלנו שאין להם אח ורע בעולם, בהגינות שלנו – ובמחויבות המוסרית שלנו. אפשר לשמוע את אמונתו של וילסון מהדהדות בדברי הנשיא בוש.

עם זאת, יש הבדל עמוק אחד בין גישותיהם של הנשיאים וילסון ובוש הבן. הנשיא וילסון, הכוח המניע מאחורי הקמת חבר הלאומים, מבשרו של האו"ם, האמין בלהט בביטחון קולקטיבי ובמשפט הבינלאומי; שניהם מכשירים המגבילים את הריבונות הלאומית, לרבות זו שלנו, ועשויים להציב בלמים מעשיים ומוסריים על השימוש בכוח. להשקפתו, בשל מעמדה המיוחד של ארצות-הברית ומטרותיה הלא-אנוכיות עליה להוביל את הדרך, אך ידיה יהיו כבולות באמנות בינלאומיות, כבת עינו של וילסון.

הנשיא בוש אינו מעוניין בהצבת הגבלות כלשהן על הכוח או הריבונות האמריקאיים – לא מצד האומות המאוחדות, לא מבית הדין הפלילי הבינלאומי, וכפי שנוכחנו לדעת, אפילו לא מאמנת זנבה, האוסרת עינוי אסירים שלכדנו במסגרת המלחמה בטרור. כמה אירוני, בגלל שותפות אמונתו לזו של וילסון בעליונותנו המוסרית, נטולת האנוכיות, מתנגד ג'ורג' בוש להגבלות כלשהן על הפעלת העוצמה שלנו. לדידו של הנשיא בוש, החסד והמוסריות הייחודיים לנו

הם ערוכה לכך שנשתמש בכוחנו רק לטובה, ולכן אל לנו להכפיף כוח זה למרותם של אחרים. גם שמרנים מסורתיים מתנגדים להגבלת העוצמה שלנו על ידי גורמים זרים. אך בהבדל מהם, הנשיא בוש מבקש להשתמש בעוצמתנו לא למטרות הגנתיות אלא למען תיקון העולם.

יש שיטענו כי רונלד רייגן, ולא וודרו וילסון, הוא המודל ההיסטורי האמיתי של ג'ורג' בוש. בוודאי כאן, מבית, יש בסיס לטענה כי בוש הוא רייגניסט. במדיניות חוץ גם רייגן היה וילסוניאני – למשל, בדמותו את אמריקה לאותה "עיר זוהרת על ראש גבעה" – וכמו בוש התנגד אינסטינקטיבית לכל הגבלה חיצונית על הפעלת הכוח שלנו. עם זאת, שלא כמו בוש, רייגן לא נחפו להשתמש בעוצמתה הצבאית של ארצות-הברית. הוא אמנם ניהל מרוץ חימוש מול ברית-המועצות וייקר את עלויות האימפריה כאשר הגדיל את הוצאות ההגנה, קידם את יוזמת ההגנה האסטרטגית (אותו מגן בנוסח "מלחמת הכוכבים" נגד מתקפת טילים), ותמך בהתקוממות נגד הסובייטים באפגניסטן ונגד שלוחיהם בניקרגואה. אך הוא לא שש להשתמש בכוחות צבא אמריקאיים לצורך התערבות בארצות זרות. אי אפשר להשוות מבצע נמוך עלות בגרנדה, שם לא היה כוח צבאי מקומי ראוי לשמו, למלחמה בעיראק.

יתרה מזאת, תנו דעתכם לתגובתו של הנשיא רייגן למשבר בלבנון: מלכתחילה שלחה ארצות-הברית כוח צבאי לביירות כדי לפקח על יציאת אש"ף מלבנון, וזאת כחלק מכוח רב-לאומי קטן שחלקם של האמריקאים בו היה שווה פחות או יותר לזה של שאר המשתתפות. משימתם של הכוחות הרב-צדדיים לאחר יציאת אש"ף היתה תמיכה בלבנונים בעודם מנסים לגבש אמנה לאומית חדשה ולהגיע להסכם עם ישראל על נסיגתה מלבנון. אולם נוכח התנגדות סורית עזה למשא ומתן שניהלה הממשלה הלבנונית החדשה (ולהסכם שהניב) עם ישראל ועליית חזבאללה כמיליציה שיעית חדשה, הלחימה הפנימית בלבנון הסלימה. בעקבות פיגוע התאבדות בבסיס הנחתים בסמוך לנמל התעופה של ביירות בסתיו 1983, שבו נהרגו 241 נחתים אמריקאים, הוציא הנשיא רייגן את הכוחות האמריקאיים בראשית 1984.

הנשיא רייגן הזדרז למזער נזקים ללא שיהוי. הוא לא הניח לחששות מפגיעה בדימוי כושר ההתמדה והסכולת שלנו למנוע ממנו להוציא את הכוחות. אף שהיה מוכן להשתמש בכוחות צבא אמריקאיים בנסיבות מוגבלות הוא חשש בעליל מהסתבכות ומשקיעה בבוץ, ולא ראה בכוחות האמריקאיים חיל חלוץ לביצוע תמורות פוליטיות ואזוריות. הנשיא רייגן היה אידיאליסט במונחים של תפיסת תפקידה של ארצות-הברית בזירה הבינלאומית. אבל לדידו, אמריקה יכולה לשנות את העולם בכוח הדוגמה שהיא מצביה יותר מאשר בכוח הצבא שלה.

הן וילסון והן רייגן ייחסו חשיבות לכוחם של הדוגמה והמופת שלנו. שניהם גם שיקפו היטב את האתוס האמריקאי. אנחנו רואים את עצמנו כחפים מאנוכיות, נכונים לעזור לאחרים לא תמורת טובות הנאה או רווחים מיוחדים לארצנו. אחרים בעולם עשויים לראות אותנו ואת המטרות שלנו בצורה שונה מאוד. על כל פנים, על פי הדימוי העצמי שלנו אנחנו מוכנים להקריב הרבה למען טוב גדול יותר. ובוש, כמו רייגן לפניו, יודע לבטא את מדיניות החוץ שלו בסגנון אמריקאי אופייני, שורשי, המעניק לגישה שלו גוון אותנטי ואמין בעיני אמריקאים רבים.

עם זאת, כאמור, מדיניות נשענת על מהות, ועם כל החשיבות של עיצוב מדיניות חוץ המשקפת את האתוס שלנו, קיימים איומים אמיתיים שיש לטפל בהם ואינטרסים או יעדים אמיתיים שיש להשיג. נקודת המוצא האידיאולוגית חשובה, ובוודאי ככהונתו הראשונה של ג'ורג' בוש ראוי לומר כי הניאור-שמרנים קבעו את סדר היום של מדיניות החוץ ואת אופן ניהולה.

### ניאור-שמרנים נגד ניאור-ליברלים

כמו רוב הקריקטורות, התיאור של הניאור-שמרנים לוקה בפשטנות-יתר. נושאי הדגל הנוכחיים שלהם – ריצ'רד פרל, דייוויד פרום, ויליאם קריסטול ורוברט קגן – הנם הוגי דעות רציניים, בעלי השקפת עולם ברורה.<sup>4</sup> אמנם כל אלה המגדירים עצמם ניאור-שמרנים אינם הומוגניים, אך הם בהחלט חולקים כמה תפיסות כלליות: כוח ועוצמה נותרו רלוונטיים בעולמנו המסוכן; ארצות-הברית היא המדינה הראשונה במעלה בעולם ויש לה אחריות מוסרית להשתמש בכוחה, לרבות עוצמתה הצבאית שאין שנייה לה, למטרות חיוביות; לאופיים הפנימי של משטרים נודעת חשיבות; חובה להתעמת עם מנהיגים חורשי רע ועם ארגוני טרור (שבדרך כלל יש ביניהם קשר) ולהביסם; הנכונות שלנו לעשות כן תחתור תחת אותן ישויות ותחליש את השפעתן על אחרים; באמצעות השימוש בעוצמה שלנו אפשר לשנות מערכים פוליטיים, לחזק אלמנטים דמוקרטיים ורפורמיסטיים, אזוריים וכינלאומיים, ולקרב את היום שבו ידה של הדמוקרטיה תהיה על העליונה בכל העולם; אף שרכות מבעלות הברית המסורתיות שלנו, בייחוד באירופה, מתנגדות אינסטינקטיבית לשימוש בכוח, אין להניח לאירצונן לעכב בעדנו – אירצונן נובע מהעדפתן להשביע את רצונם של אלה שהתנגדותם לערכים ולמטרות שלנו לעולם לא תבוא על סיפוקה.

בעיני ניאור-שמרנים רבים 11 בספטמבר אירע כתוצאה מחולשת תגובתנו



לאיומים. הכישלון המודיעיני בטל בשישים לעומת רפיסות הרצון במהלך העשור הקודם להתעמת עם גורמים כגון סדאם חוסיין, איראן, חזבאללה, הטליבאן ואל-קאעדה. הם מעולם לא ראו בטרור בעיה של אכיפת-חוק; בעיניהם הטרור היה ועודנו איום מהדרגה הראשונה הדורש תגובה חזקה לא רק נגד הארגונים עצמם אלא נגד מדינות התומכות בהם ונותנות להם מקלט. בסופו של דבר, ניאור-שמרנים אופטימיים בהרבה משמרנים מסורתיים באשר להיתכנות תיקונו של טבע האדם והיחסים הבינלאומיים.<sup>5</sup> כמו שמרנים, הם שוללים בדרך כלל התערבות צבאית למטרות הומניטריות גרידא; בניגוד לשמרנים, הם נוטים לראות בכוחנו הצבאי מכשיר לשינוי שאפשר להשתמש בו ליצירת סביבה שהרעיונות שלנו יוכלו לשגשג בה.

אף שיש ניאור-שמרנים, כמו רוברט קגן וויליאם קריסטול, המצדדים בזיווג של דיפלומטיה וכוח, אחרים סבורים כי הפעלת כוח יוצרת לא אחת היגיון דיפלומטי משלו.<sup>6</sup> דומה שיצירת עובדות חדשות בשטח תפסה מקום מרכזי בחשיבה של בכירים בממשל בוש החדש כשנטל לידי את המושכות בינואר 2001. היתה תחושה שבשנות ממשל קלינטון אבד הכבוד כלפי עוצמתה של אמריקה וכי יש הכרח לשקם אותו. היו שהאמינו כי אחרים יסתגלו למציאות שאנו ניצור, גם אם יביעו את מורת רוחם ממעשינו. בתחילה התבטאה יצירת המציאות החדשה בצעדים כמו נסיגה מפרוטוקול קיוטו, מההסכם בסוגיית הטילים הבליסטיים (ABM) ומתהליך השלום הערבי-ישראלי לא פחות מהגברת הלחץ על עיראק או על איראן לשנות את אופיו של המזרח התיכון. ולראיה, אחד הניאור-שמרנים כתב לפני מינויו לתפקיד קובע-מדיניות כי הסבירות שכפיית שינוי משטר בעיראק או באיראן תשנה את פני המזרח התיכון גבוהה לאין ערוך מהסיכוי שזה יקרה כתוצאה מהמשך הדיפלומטיה העקרה בין הישראלים לפלסטינים.<sup>7</sup>

ההתערבות בעיראק לא הניבה את הפירות המקווים, והתחזיות של הניאור-שמרנים התבדו בעליל. אם להיות הוגנים כלפיהם, ממשל בוש לא ניהל את המלחמה ואת המצב שהשתרר בעקבות נפילת סדאם חוסיין בדרך שרבים מהם תבעו. ריצ'רד פרל סבר כי צבא ארצות-הברית היה צריך להיכנס לעיראק, להדיח את סדאם חוסיין ולצאת – ולהשאיר את ניהול עיראק לעיראקים כמו אחמד צ'אלבי. אחרים, כדוגמת ויליאם קריסטול, היו ספקנים ביותר ביחס לסיכויי הצלחתה של גישה זו וסברו כי הימנעות הממשל מהפעלת כוח בהיקף מספיק לשם השתלטות על שטחים ולהחזקה בהם היא כשל חמור, בעיקר מפני שהיא איפשרה לכוחות המורדים להתבסס ולחבל ביכולת לשקם את עיראק במהירות. דעותיו של קריסטול משיקות בחלקן למה שאפשר לתאר כהשקפה ניאור-ליברלית בסוגיית עיראק.<sup>8</sup> אף שאין עדיין זרם מזוהה, או מובהק, של

חוקרים, קובעי-מדיניות ופרשנים המוגדרים כניאו-ליברלים אשתמש בתווית זו ואגדיר אותה. ראשית, ניאו-ליברלים מאמינים במשקלה ובחשיבותה הרבה של ארצות-הברית בזירה הבינלאומית. שנית, כשם שניאו-שמרנים נוטים להיות רפובליקאים, ניאו-ליברלים נוטים להיות דמוקרטים – אף שלא כל הדמוקרטים הם ניאו-ליברלים (כשם שלא כל הרפובליקאים הם ניאו-שמרנים). שלישית, ביחס לעיראק, היו בקונגרס כאלה – כמו הסנאטורים ג'וזף ביידן וג'וזף ליברמן – ורבים ששירתו בממשל קלינטון שסברו כי ההחלטה לצאת למלחמה בעיראק היתה נכונה.<sup>9</sup>

אמנם לא כל אלה שהייתי מגדיר ניאו-ליברלים – פרנסיס פוקויאמה וג'וזף ניי, למשל – סברו כי היה נכון לצאת למלחמה במארכ 2003. אך אלה שתמכו ביציאה למלחמה העלו תהיות על מידתיות הפעלת הכוח והתאמתה למטרות הצבאיות והמדיניות. שלא כמו קריסטול וניאו-שמרנים אחרים, ניאו-ליברלים תומכי המלחמה נתנו דעתם למה שיידרש לאחר סילוקו של סדאם. הם היו פחות אופטימיים באשר לקלות המשימה כפי שהוצגה והרכה יותר מוטורדים מהאנדרלמוסיה בשלב השיקום או בניית האומה. ניאו-ליברלים הצביעו על הסכנה הטמונה בוואקום שייווצר לאחר סילוקו של סדאם, ועל השלכותיו על הביטחון; על התפקיד של צבא עיראק לשעבר במהלך תקופת המעבר; על החשיבות שבמינוי מושל בינלאומי, לא אמריקאי, לניהול ענייניה של עיראק כדי להימנע ממראית עין על סמליותו של כיבוש אמריקאי; על הצורך לכונן ממשל עיראקי מוקדם ככל האפשר; על הסיכונים שבכיתתיות, האפשרות שתתרחש התקוממות סונית, ועל אורך הטווח של האחריות שאנו נוטלים על עצמנו.<sup>10</sup>

בסוגיית בניית אומה גורסים ניאו-ליברלים כי שינוי ותמורה אינם מצטמצמים להפלת משטרים אלא מתמקדים גם במה שיבוא במקומם. להבדיל מהניאו-שמרנים, שלדברי פרנסיס פוקויאמה הגדירו את המשימה בעיראק בפשטות כ"להיפטר מהמשטר הישן", ניאו-ליברלים מבינים כי כל החלפת משטר, ובפרט בעיראק, כרוכה בתהליך "אטי ומייגע" של כינון מוסדות וגופים חדשים למילוי הריק שנוצר.<sup>11</sup> היה זה בעל הטור תומס פרידמן, ניאו-ליברל לפי הגדרתו, שכתב אינספור מאמרי תמיכה במלחמה אך הזהיר כי אם לא תהיה לנו אסטרטגיה רצינית ל"יום שאחרי", נסתכן ביצירת סיוט נוסח הבלקן בעיראק. איננו יכולים סתם להרוס; יש לנו אחריות לבנות – בידיעה שזו תהיה משימה מורכבת וקשה מאוד. ועדיין, לדעת פרידמן, התועלת שבהחלפת מנהיג מרושע וזדוני כל כך בממשלה הגונה ופחות או יותר ייצוגית בלב המזרח התיכון עשויה להצדיק מאמץ אדירים שכזה. בסופו של דבר, ניאו-ליברלים הם אופטימיסטים המונחים על ידי תקוותיהם, אך בד בבד מכירים במגבלות.

כאן אנחנו יכולים לראות את המשותף בין ניאורליברלים לניאורשמרנים, וכן את השוני בינם לבין הליברלים של ימינו. כמו הניאורשמרנים, הם מבינים שעוצמה וכוח צבאי הם מרכיבים בלתי נפרדים ביחסים בינלאומיים. הם מזהים איומים אמיתיים הדורשים תגובות צבאיות, ומבינים שעל ארצות-הברית להיות מסוגלת להקרין את עוצמתה. בניגוד לרבים מהליברלים בימינו, ניאורליברלים אינם נרתעים מתמיכה בשימוש בכוח מצד ארצות-הברית. הם נוטים להכיר בצורך של ארצות-הברית להתערב צבאית מעבר לים ולהאמין, שלא כמו רבים בשמאל הפוליטי, כי קיימים בעולם כוחות שיש צורך לעמוד נגדם. לפיכך הם נוטים שלא "לחשוב על מילושביץ' וסדאם כעל קורבנות", או להסכים עם אותה "בדלנות אדישה, ניטרלית וזחוחה", שלדברי כריסטופר היצ'נס מאפיינת כיום חלק ניכר מה"שמאל"<sup>12</sup>.

ניאורליברלים יודעים כי העולם יכול להיות מקום מסוכן ורע ושהעוצמה האמריקאית היא כלי חיוני להתמודדות עמו. לכן אין זה מפתיע שהם אינם מתנגדים לעיקרון "הקם להורגך השכם להורגו" – כלומר, לתקוף את המאיימים עלינו לפני שיעלה בידם לבצע את זממם. הם מזהים איומים ביטחוניים חדשים ממקומות אפלים וזדוניים, כאשר המתנה עד לזיהויים הוודאי עלולה לאחר את המועד למנוע מהם לבצע הרג מסיבי של אמריקאים. בתמצית, מה שמבדיל בין ניאורליברלים לניאורשמרנים איננו האופטימיות שלהם ולא מחויבותם לתמיכה בשינויים חיוביים בכל מקום בעולם, כי אם הספקות שלהם לגבי סיכויי ההצלחה של שימוש בכוח מצדנו. ניאורליברלים ספקנים יותר מניאורשמרנים ביחס לאפשרות לקדם תהליכי דמוקרטיזציה באמצעות שימוש בכוח צבאי, אם כי הם נוטים לצדד בשימוש בכוח למטרות הומניטריות במקומות כמו רואנדה או דארפור.

ניאורליברלים גורסים כי שלום ודמוקרטיה הם תהליכים שצריכים לצמוח מבפנים ואי אפשר לכפות אותם מבחוץ. הם מוכנים להשקיע מאמץ – באמצעים דיפלומטיים, כלכליים, מדיניים, וצבאיים – כדי לסייע בקידום שלום ותהליכים דמוקרטיים, אבל הם סבורים כי עלינו לעשות שימוש בכל מגוון המכשירים העומדים לרשותנו באופן תואם לנסיבות המקומיות. אין להם אשליות ביחס למגבלות ולחולשות של מוסדות בינלאומיים כמו האו"ם, אבל הם גם מבינים את הערך והלגיטימיות הרחבה יותר הנובעים מפעילות תחת מטריית בינלאומיות כאלה. בהבדל מהניאורשמרנים, הניאורליברלים מייחסים חשיבות גם למחיר שארצות-הברית משלמת כאשר היא מפירה אמנות בינלאומיות, פוסלת מה שמצטייר כקונסנסוס בינלאומי רחב בסוגיות כמו הסכנות שבשינוי אקלים כדור הארץ, ואינה מציעה חלופות לעמדות שהיא מתנגדת להן.

ניאו-ליברלים מאמינים – אם להשתמש בביטוי שטבע ג'וזף ניי – בהפעלה חכמה של עוצמה; קרי: שילוב אופטימלי של עוצמה קשה ורכה לשם השגת מטרוטינו.<sup>13</sup> הם אמנם לא שוללים קטגורית כל התערבות לשם שינוי משטר, אבל מעדיפים לנסות לשנות את התנהגותם של משטרים מתוך אמונה שלשינוי כזה תהיה השפעה חיובית שתעודד תמורה יסודית.

ניאו-ליברלים ככלל סבורים כי אסור להתיר לאיראן לפתח או לרכוש יכולת גרעינית, ושקוריאה הצפונית מוכרחה להתפרק מכל הנשק הגרעיני שברשותה. אבל שוב, בניגוד לניאו-שמרנים, הם סבורים כי סיכויי הצלחתנו יהיו טובים יותר אם נשכנע, ולא נאלץ, את אלה שאולי נזדקק להם כשותפים לקואליציה שתיאבק נגד אותן סכנות. יהיה זה פשטני מדי לומר שניאו-ליברלים נוטים יותר מניאו-שמרנים להעדיף דיפלומטיה על פני שימוש בכוח. אבל בהחלט אפשר לומר שהניאו-ליברלים נכונים יותר מהניאו-שמרנים להפעיל את כל מכשירי המדינאות – לפחות בשלב הזה של ניסוח ויישום האסטרטגיות הניאו-שמרניות. בכוונתי לטעון אפוא כי הניאו-ליברלים נותנים דעתם יותר מהניאו-שמרנים לאומנות המדינאות – בעיקר מפני שהם בוטחים פחות בתוצאות השימוש בכוח צבאי למטרות מדיניות.

### מהי מדינאות?

מדינאות אינה סתם מילה נרדפת לדיפלומטיה. היא אמנם כוללת את כל ההליכים הדיפלומטיים, אך היא הרבה יותר מתרגול דיפלומטיה. יש המגדירים מדינאות בהכללה כ"אומנות ניהול ענייני המדינה".<sup>14</sup> אחרים מתארים אותה ביתר פרטנות כ"פעולות מאורגנות שממשלות נוקטות כדי לשנות את הסביבה החיצונית בכלל או את המדיניות והפעולות של מדינות אחרות בפרט לשם השגת היעדים שהציבו מעצבי מדיניות".<sup>15</sup>

בתור מעצב מדיניות לשעבר הייתי מתאר מדינאות כידע לשלב באופן מיטבי כל נכס או כלי צבאי, דיפלומטי, מודיעיני, ציבורי, כלכלי, או פסיכולוגי העומדים לרשותנו (או שביכולתנו לתפלל) ולהשתמש בהם להשגת המטרות שלנו. מדינאות כרוכה בהשפעה על אחרים – מהם ידידותיים לנו ושותפים למטרותינו, וכאלה שאינם נמנים עם אלה. אולם מדינאות היא יותר מאשר ניהול מאורגן של כל המשאבים העומדים לרשותנו ישירות או בעקיפין. היא דורשת את הצבת האמצעים שלנו בהקשר רחב יותר של יעדים ויכולות. ראשיתה של מדינאות בהבנת תפקידנו והיעדים הרחבים שלנו. מדינאות

דורשת הגדרה של יעדים רצויים, אפילו שאפתניים, ובלבד שלא יהיו מנותקים מהערכה מציאותית של האפשרויות להשגתם. יש לשרטט אסטרטגיות וטקטיקות בהתאמה לאמצעים העומדים לרשותנו לצורך מימוש המטרות. אומנות המדינאות מתגמלת יכולת להעריך נכונה איום או איום מתהווה. הערכות כאלה מוכרחות לאמוד את אופי הסכנה, סבירות התממשותה, השלכותיה האפשריות ותזמונה, וכן לזהות שחקנים אחרים בעלי יכולת לסייע לנו להתעמת איתה. לעתים דווקא לאלה שאינם בעלי בריתנו יש מנופי כוח גדולים על יריב פוטנציאלי, ואומנות המדינאות כרוכה בבחירה ובשימוש מושכלים באמצעים היעילים ביותר כדי לגרום לאלה שאינם ידידינו להפעיל את השפעתם בצורה מועילה.

מדינאות אינה מצטמצמת להדיפת איומים בלבד, אלא מתמודדת עם הזדמנויות במטרה לחולל שינוי בנוף ולעשות את העולם מקום בטוח יותר ונוח יותר למימוש האינטרסים והיעדים שלנו. ריצ'רד ניקסון והנרי קיסינג'ר הבינו שהיפתחות אל סין עשויה להניב תועלות אסטרטגיות – יצירת מנוף כוח מול ברית-המועצות והצבת סין במעמד חדש, שבו יש לה אינטרס בשיתוף פעולה כלכלי וביציבות אזורית וגלובלית. בדומה לכך, נראה כי ממשל בוש, במיוחד בכהונתו השנייה, מזהה את מגמת התעצמותה האסטרטגית של הודו ואת יכולתה להוות משקל-נגד לסין, שמשקלה הגובר מורגש יותר ויותר במערכת הבינלאומית. זיהוי של חלון הזדמנות אסטרטגי הוא בוודאי אחת מדרישות המדינאות. היכולת לתמן אמצעים ומשאבים לשם ניצול הזדמנות כזו לתועלתך היא אחת מאמות המידה הטובות יותר למדינאות אפקטיבית. בה במידה, החמצת הזדמנויות או בזבוז שלהן הן סימן מובהק למדינאות כושלת.

צ'סטר קרוקר, איש אקדמיה בהווה ואיש משרד החוץ בעבר, מתאר "מדינאות חכמה [כ]תוצר המתקבל משילוב של שכל, כסף ושרירים ליצירת מנוף כוח הנרתם למימוש תוכנית פעולה או אסטרטגיה מדינית המוצאות לפועל באמצעות דיפלומטיה זריזה. מדינאות חכמה אינה מייתרת את מרכיב הכוח, אלא עושה בו שימוש מושכל, בהכירה הן במגבלות והן בפוטנציאל הגלום בכוח צבאי צרוף, ובשילובו באסטרטגיה יומרנית.<sup>16</sup>

עיצוב של אסטרטגיה יומרנית כהגדרת ד"ר קרוקר דורש דבר מה נוסף: היכולת לקבוע יעדים משמעותיים וישימים. אל לנו להניח כי זהו נתון כשמדובר במנהיגים ובמקבלי החלטות. האם לינדון ג'ונסון ויועציו הבכירים גיבשו יעדים משמעותיים וניתנים להשגה בווייטנאם? האם ביל קלינטון ויועציו הבכירים (כמוני) הבינו מה אפשרי כל עוד יאסר ערפאת היה מנהיג הפלסטינים, ופיתחו אסטרטגיה ההולמת אפשרות זו? האם ג'ורג' בוש מבין לתוך מה הוא נכנס בעיראק, והאם היה מציב יעדים שאפתניים כל כך אילו הבין? מטבע הדברים,

הערכות לקיומן של איומים והזדמנויות מובילות לגיבוש יעדים מוטעים. אי-הבנת הנסיבות המקומיות או המערך שבהם אנו מערבים את הכוחות שלנו או את היוקרה הלאומית שלנו אינה אלא כשל של מדינאות.

במילים אחרות, מדינאות כרוכה בפיתוח יעדים ואסטרטגיות התואמים הן את ההקשר והן את האמצעים הקיימים. מדינאות גרועה יוצרת אי-התאמה בין אמצעים למטרות; היא גם שוגה בניבוי המדיניות שיכולה "לעבור" בדעת הקהל מבית, ובמה שיש לעשות כדי לשמר תמיכה ציבורית. וייטנאם היא דוגמה קלאסית לכשל בכל אמת מידה כמעט, עם השלכות הרסניות למעמדנו בעולם, לביטחון העצמי שלנו, ולנכונות שלנו להפעיל כוח, וכמובן לאובדן עצום של חיי אדם.

האם עיראק תתברר כשונה? קשה להפריז בחומרת השיפוט הלקוי של ממשל בוש ביחס לעיראק, לרבות הצבת יעדי מדיניות לא-מציאותיים; כשלים מודיעיניים בסיסיים; אי-הבנה הרת אסון של מאפייני העידן שלאחר סדאם, ותכנון בלתי מציאותי לחלוטין כתוצאה מכך; הכחשת קיומה של התקוממות במשך חודשים מספר; ואי-מתן הסבר עקבי לעם האמריקאי ולקהילה הבינלאומית על הסיבות למלחמה. אין תמה שבתום כארבע שנות לוחמה, עיראק היא אסון הגובה את חייהם של אלפים, המחייב הוצאה של מאות מיליארדי דולרים, המותח את הכוחות ואת מערך המילואים שלנו כמעט עד קצה גבול היכולת, והמהווה אבן שואבת לטרוריסטים ומוקד לעוינות כלפי ארצות-הברית בכל העולם המוסלמי. כלום יכולה מלחמה זו עדיין להניב תוצאה פחות הרת אסון, שיהיה בה ולו שמץ של תקווה?

זה אפשרי. סילוקו של סדאם חוסיין עשוי עדיין להניע התפתחות היסטורית בעיראק ובאזור. בהחלט ייתכן שבעידן שלאחר סדאם תתפתח פוליטיקה אותנטית, גם אם כיתתית ומלוכלכת, שתאפשר צמיחה של עיראק חדשה, שלא תהווה איום על שכנותיה ועל בני עמה. לתוצאה כזו עשויה להיות ברבות הימים השפעה משחררת על מחוללי שינוי ואף על עמי האזור, ולשכנע אותם לא להירתע מהסכנות הטמונות בהתנגדות לשלטון של בעלי-זרוע.

אבל זה יקרה במקרה הטוב ביותר, ובודדים מתוך לממשל בוש יהמרו שזו תהיה התוצאה בעיראק. בטווח הקצר, אלימות כיתתית מאיימת לקרוע את הארץ לגזרים. למרבה הצער יש סבירות גבוהה שעיראק עומדת בפני מלחמת אזרחים ממושכת ובפני התפוררות של המדינה ולא בפני התרחיש הטוב ביותר שהנשיא בוש עדיין מייחל לו. אפילו נצליח למנוע את ההתפתחויות האלה, אל לנו לשגות באשליות; יידרש לעיראק זמן כדי להתייצב ולהתקיים בכוחות עצמה. כל

הצלחה כזאת תושג במאמץ כביר, תדרוש נוכחות אמריקאית רבת שנים ותותנה בהקצאת נתח של עיראק החדשה לתושבים הסונים.

הסונים יצטרכו להסתגל למציאות חדשה שבה הם אינם הרוב או הכוח הדומיננטי בעיראק. יהיה להם תפקיד וחלק, אבל אחרים ייתנו את הטון. כמו המארונים בלבנון, ששלטו במשך שנים רבות במוקדי הכוח והעושר במדינתם, הסונים יאלצו להסתפק במעמד נחות יותר בעיראק. אבל יציבות בעיראק אינה תלויה בסונים בלבד. פתרון על פי הדגם המארוני דורש גם נכונות של השיעים לתת להם חלק בנכסים ובמוקדי הכוח הלאומיים.

פיוס לאומי עדיין לא התרחש. השיעים, הסונים והכורדים עוד לא הגיעו להסכמה על חוקה חדשה. התיקונים שהסונים ביקשו להכניס – על אופן חלוקת ההכנסות מנפט, איסור על פרישת חבלי ארץ מהמדינה, ומקומה של הלכת האסלאם בחוקה ובחברה – לא התקבלו. בהיעדר הסכמה לאומית אמיתית ימשיכו הסונים להתקומם והשיעים לא יוותרו על המיליציות, שאותן הם רואים ככוח המגן שלהם מפני הסונים – מיליציות שמלבד ביצוע פעולות נקם והטלת עונשים אלימים מונעות למעשה הקמתם של כוחות ביטחון לאומיים אמיתיים, לא כיתתיים.

אולי בראותם את התהום הפעורה שאליה מובילות אותם מלחמת האזרחים והתפוררות המדינה יחליטו השיעים, הסונים והכורדים להתפייס וליטול על עצמם את האחריות לביטחון בעיראק, שעתה נושאת בה ארצות-הברית. רוב העיראקים אינם רוצים את החיילים האמריקאים בארצם, ואף על פי כן כמעט כל העיראקים חוששים מיציאת כוחות ארצות-הברית. כדי לצאת מהתסבוכת הזאת עלינו לוודא כי העיראקים מבינים שלא נעזוב באופן שיזנח אותם לגורלם, אלא ידרוש מהם ליטול אחריות. אבל המעבר לא יהיה קל, וההתקוממות לא תיפסק מיד. וכל עוד ההתקוממות נמשכת לא תשמש עיראק רווית האלימות דגם חיקוי אטרקטיבי לעמים אחרים באזור.

יתר על כן, עיראק החדשה – שבה השיעים הם הגורם הפוליטי השליט – לא תהיה קרובה במיוחד לשכנותיה הערביות, ערב הסעודית וירדן, שמנהיגיהן ואוכלוסייתן סונים. עיראק החדשה גם לא תהיה עוינת לאיראן השיעית. אפילו לא תהיה בובה של האיראנים, עיראק החדשה לא תיקח חלק במאמצים שמובילה ארצות-הברית לבודד את איראן בשל חתירתה להתחמש בנשק גרעיני או בגלל תמיכתה בארגוני טרור כגון חזבאללה, חמאס והג'יהאד האסלאמי.

כיצד יגיב הציבור האמריקאי במצב כזה? אם לאחר כל הקורבנות שהקרבנו למען עיראק נמצא עצמנו מול הנהגה המתנגדת למדיניותנו כלפי איראן וכלפי סוגיות אזוריות אחרות, או נוכח עיראק השוקעת במלחמת אזרחים או שסועה

כשל סכסוכים בלתי פוסקים, כיצד תיתפס אז החלטתו של בוש לצאת למלחמה בעיראק? אפילו עכשיו רוב הציבור האמריקאי סבור כי ההחלטה לצאת למלחמה בעיראק היתה שגיאה. קשה להימלט מהמסקנה כי הניסיון העיראקי, בדומה לווייטנאם שקדמה לה, יגרום לציבור האמריקאי להימנע מתמיכה בשימוש בכוח במקרים אחרים.

כמו ניאור-ליברלים אחרים אני שותף לספקות על יעילות השימוש בכוח צבאי כאמצעי להנעת שינוי פוליטי. אולם איבוד אמינות לגבי הנכונות להשתמש בכוח צבאי פוגם ביכולת לנקוט מדינאות אפקטיבית. מדינאות חכמה, כדברי צ'סטר קרוקר, תלויה ביכולת לנהל מהלך מאורגן להפעלת עוצמה, לא רק כוח רך (קרי: לא-צבאי או כפייתי).<sup>17</sup> לעתים עצם המחשבה שאנחנו נשתמש בכוח אם אמצעים אחרים של הפעלת לחץ לא יצלחו יוצר על אחרים (היראים מתקיפה צבאית שלנו) לחצים לפעול לפתרון בעיה או לסלק איום. אם אחרים יראו בנו נמר של נייר – כבול על ידי דעת קהל או ספקות עצמיים או פרישה מתוחה מדי של כוחות הצבא – תפחת היכולת שלנו לסכל איום לפני שיעשה מסוכן מדי ויחייב תגובה כוחנית. לא סביר שמדינאות תשיג את מטרתה אם יש לבצעה בידיים קשורות מאחורי הגב.

### מדוע מדינאות כה נחוצה כיום?

האתגרים שאנו נדרשים להתמודד עמם כיום בזירה הבינלאומית שונים מאלה שידענו במחצית השנייה של המאה העשרים. מאז היתה ארצות-הברית למעצמת-על – בוודאי מאז תום מלחמת העולם השנייה – האיומים העיקריים נגדנו היו מצד מדינות לאום. כשמדובר במדינות לאום, אפילו אלה החדורות באידיאולוגיה משיחית, התפשטותית, כמו שהיו ברית-המועצות וסין בזמנן, יש כתובת. אופני הרתעה מסורתיים עובדים. אפשר לגבות מהן מחירים מכאיבים בתגובה להתנהגויות מסוימות. למנהיגי המדינות האלה יש על מה להגן, ובהחלט משהו להפסידו. תמיד תיתכן טעות בשיפוט, ומלחמה עלולה לפרוץ בשגגה. אף על פי כן, מנהיגים יכולים להידרש לתת דין וחשבון על מעשיהם, וההתמודדות עם האיום, גם אם אינה קלה – ולראיה עיראק, איראן או קוריאה הצפונית בימינו – מתרחשת על קרקע מופרת.

אך מה קורה בעולם שבו איומים עיקריים, או לפחות רציניים במידה הולכת וגוברת, מקורם בשחקנים שאינם-מדינות? כאשר יש קושי למצוא את כתובתם; כאשר הרתעה מסורתית אינה ישימה; כאשר שימוש בכוח צבאי מצדנו עלול



להגביר את הזעם כלפינו ולהעלות דווקא את הסבירות שיופעל נגדנו נשק הטרור; כאשר איומי הטרור נעשים יותר ויותר הרסניים ומפלצתיים; כאשר אנחנו נתונים במלחמה שהיא למעשה מלחמת רעיונות, והעמדה המוסרית והלגיטימיות שלנו עשויות להכריע את המאבק על הלבבות ולהשפיע, לכאן או לכאן, על טרוריסטים בפוטנציה? בעולם כזה יש להגדיר מחדש פרמטרים ודרכי שימוש מסורתיות בכוח, ולשקול שימוש בכל הכלים שלנו, לא רק בחלקם, כדי להשפיע על אחרים. בעולם כזה מדינאות אפקטיבית חיונית להבטחת האינטרסים הלאומיים שלנו. בהמשך אתאר בפרוטרוט מה חדש ושונה בנוף הבינלאומי, ואיך ומדוע עלינו להחיל את אומנות המדינאות על מדיניות החוץ של ארצות-הברית. לעת עתה אומר רק שהמנהיגים האמריקאים ייאלצו להתמודד עם מציאות חדשה, שפועלים בה שחקנים שאינם-מדינות (בייחוד אסלאמיסטים קיצונים), המונעים לא רק בתחושות עמוקות של עוול וכעס כלפי ארצות-הברית, אלא גם בתשוקה עזה לגרום נזק קשה לאינטרסים של ארצות-הברית ולאזרחיה, ובכוח אמונתם בסיכויי הצלחת הפעולות האלה. הם אינם מסתפקים במעשי טרור "רגילים", אלא שואפים להניח ידם על כלי נשק שיאפשרו להם לזרוע טרור המוני. הם מנסים לרכוש או לפתח נשק כימי, ביולוגי או גרעיני, ואבטחת כלי הנשק האלה ורכיביהם בכל העולם – במיוחד בברית-המועצות לשעבר – רחוקה מאוד מלהיות מושלמת. שמירת רמת האבטחה של כלי נשק אלה או של מאגרי נשק פוטנציאליים אינה משימה שארצות-הברית יכולה לבצע בכוחות עצמה, כשם שאיננו יכולים למנוע לבדנו זליגת נשק להשמדת המונים לידי משטרים מושחתים או ארגוני טרור.

בעולם החדש אמריקה זקוקה לשותפים כדי לנצח במאבק מול קיצוני האסלאם וכדי לפתח אסטרטגיות משותפות למניעת מעשי טרור ולצמצום האטרקטיביות של אותם פלגים קיצוניים לתושבי העולם המוסלמי החשים ניכור כלפי משטרים מושחתים ואטומים. מנהיגים במערב צריכים לדעת עם מי לעבוד, ולגבש חלוקת עבודה שתספק מענה להתגברות תופעת המדינות החלשות והכושלות, במיוחד באפריקה, המהוות קרקע פורייה לסכסוכים ובסיס נוח לאסלאמיסטים רדיקלים. ואם לא די באתגרים מפחידים אלה, מדיניות החוץ האמריקאית גם צריכה להיערך באופן שיהיו לה כלים להתמודדות עם עלייתם של כוחות חדשים בזירה הבינלאומית, כמו סין והודו. העולם שהכרנו התאפיין בדומיננטיות של היחסים הטרנס-אטלנטיים בין ארצות-הברית לאירופה. בשנים הבאות שלוש מתוך ארבע המעצמות הדומיננטיות, לפחות כלכלית, יהיו אסיאניות – סין, יפן והודו. סין, בפרט, נעשית תקיפה יותר, ובהבדל מהודו ומיפן אינה דמוקרטית. איזו ודאות יש לנו כי סין תראה את המערכת הבינלאומית עין בעין עם ארצות-הברית?

אם לא, אילו צעדים יכולה ארצות-הברית לנקוט, לבדה או בשיתוף עם מדינות נוספות, כדי להשפיע על המדיניות הסינית ולהפעיל מנופי כוח באופן שיתמרץ את הסינים להתנהל לפי כללי משחק מוכרים וקבילים?

כדי להתמודד מול איומים איכותניים מצד שחקנים חדשים שאינם-מדינות, או כדי לנצח בקרב על הלבבות מול קיצוני האסלאם, או כדי למצוא דרכים לשילובה של סין במערכת בינלאומית פתוחה וידידותית, מדיניות החוץ האמריקאית תצטרך להיות מודרכת במנטליות של מדינאות. מנהיגינו יצטרכו לדעת לבצע את אומנות המדינאות באפקטיביות. וביסודו של דבר, על כך נסב הספר. אף שלא אתעלם ממהות המדיניות הרצויה לנו במצבים כאלה ואחרים, ברצוני גם להתמקד באופן שעלינו לחתור להשגת הצרכים והאינטרסים שלנו. ככלות הכול, אין רבותא בידיעה מהי המדיניות הרצויה לנו אם איננו יודעים לעשות את מה שנדרש מאיתנו.

בלי להזניח את הלימוד איך לעשות הכי טוב את הנדרש ברצוני לפנות עתה לסקירה של כמה דוגמאות היסטוריות למדינאות.

## דוגמאות למדינאות

איחוד גרמניה ושילובה בנאט"ו

אין דרך טובה יותר ללמוד על ניהול, מוצלח או כושל, של מדינאות מאשר כאמצעות בחינה של דוגמאות היסטוריות. בחרתי לבחון מקרים מן העבר הקרוב מכמה סיבות. ראשית, מאחר שכל אחד מהמקרים התרחש בסיומה של המלחמה הקרה או מעט לאחר מכן, ויש לכל אחד מהם נגיעה לסביבה הבינלאומית שבתוכה אנחנו פועלים כיום. שנית, בכמה מהמקרים היתה לי מעורבות ישירה עם מקבלי ההחלטות או שהייתי בעמדה שאיפשרה לי לשוחח איתם, ולפיכך יש לי הבנה טובה לגבי מה שהדריך את ההחלטות של האמריקאים בזמנם. שלישית, בכל אחד מהמקרים היו מוטלים על הכף אינטרסים חיוניים, ואין בסיס טוב יותר למדידת אפקטיביות של מדינאות מאשר במקרים שבהם ממשלים שונים סבורים כי אינטרסים חיוניים תלויים בהשגת היעדים שהציבו.

בכל מקרה ומקרה אתן תיאור רקע של ההתרחשויות, אסביר כיצד ומדוע בחרנו ביעדים שהצבנו, אילו מכשולים עמדו בדרכנו, ואילו אמצעים נקטנו כדי להתגבר עליהם. דרך אחת למדוד אפקטיביות של מדינאות היא לשאול: האם היעדים היו קשים להשגה? ברבים מהמקרים היעדים נראו לרבים בזירה