

אספקת נשק אסטרטגי בין מדינות בעלות יחסים מיוחדים: מקרה הבוחן של אספקת צוללות דולפין מגרמניה לישראל

יצחק ביליה

חוקר במרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית, חיפה
דוקטורנט בבית הספר למדעי המדינה, המחלקה ליחסים בינלאומיים,
אוניברסיטת חיפה

תקציר

תופעת "היחסים המיוחדים" בין מדינות מוכרת בספרות המחקר, ואספקת מערכות נשק – ובייחוד נשק אסטרטגי – מעוררת אף היא עניין מחקרי. מאמר זה בוחן אם קיים קשר בין שתי תופעות אלה, ומה מקומם של יחסים מיוחדים במערכת השיקולים של מדינות המספקות נשק אסטרטגי זו לזו. ההשערה העיקרית העומדת במרכזו של מחקר זה היא כי במדינות המקיימות יחסים מיוחדים, המבטאים רמה גבוהה של יחסים בילטרליים, מדינה אחת תספק לשנייה מערכות נשק אסטרטגיות ובתנאים מיוחדים ובלעדיים. ההשערה נבחנה על סמך חקר המקרה של אספקת צוללות הדולפין מגרמניה לישראל. מקרה הבוחן מייצג צמד מדינות הנחשבות לבעלות יחסים מיוחדים והתקיימה ביניהן אספקת נשק הנחשב נשק אסטרטגי. ניתוח התהליכים שהובילו לאספקת הנשק האסטרטגי מדגים כיצד היחסים המיוחדים בין המדינות השפיעו על קבלת ההחלטות. גרמניה החליטה לספק לישראל צוללות מתקדמות בתנאים מועדפים, ובכלל זה מחיר העסקה. היחסים המיוחדים ובייחוד הרקע להתפתחותם, המבוסס על תחושת החובה המוסרית של גרמניה כלפי ביטחון מדינת ישראל ולא דווקא על שיקולים אסטרטגיים או כלכליים בלבד, הובילו לפריצת הדרך ולאספקת הצוללות, לעיתים אף בניגוד למדיניותה הרשמית של גרמניה. בסופו של דבר, החשיבות של החיבור הרעיוני/זהותי בין המדינות שעליו מבוססים היחסים המיוחדים באה לידי ביטוי באחת הדרכים המשמעותיות ביותר שיש, כאשר מדינה אחת מספקת לשנייה נשק אסטרטגי מתקדם התורם תרומה חשובה לביטחונה.

מילות מפתח: יחסים מיוחדים, נשק אסטרטגי, יחסי גרמניה-ישראל, צוללות דולפין

Strategic weapon supply between countries with a special relationship The Israeli case of the Dolphin submarines from Germany

Itsik Bilia

Abstract

Bilateral “Special Relationship” is a well-known phenomenon in the scholarly literature; so is the supply of strategic weapon systems between countries. This paper focuses on the possible links between these two issues. I argue that dyads that practice a high level of bilateral relations in the form of a special relationship will be willing to supply one another with weapons of a strategic nature and with improved procurement terms. I do so by analyzing the case study of the supply of Dolphin submarines from Germany to Israel. This case represents two countries that are considered to have special relations and the weapon systems supplied are regarded as strategic weapon systems. Examining the process leading to the supply of these strategic weapons reveals that the special relations influenced the decisions to supply such weapons. These decisions were made based on one country’s moral obligation towards another. These decisions were not based solely on strategic considerations, and they sometimes contradicted official policy. The importance of the special relations between countries is evident through the supply of strategic weapons from one country to another, hence, contributing to the safety and survival of the recipient country.

א. מבוא

מאמר זה בוחן את השפעת קיומם של "יחסים מיוחדים" (special relationship) בין שתי מדינות על עסקאות הנשק ביניהן. לפי ספרות המחקר אספקת נשק בין מדינות היא מאפיין של הקשר ביניהן, אך להבנתי קיים פער תיאורטי בנוגע להצבעה על קשר בין רמת ה"מיוחדות" ביחסים הביטורליים לבין סוג הנשק והתרומה האסטרטגית שלו. במאמר אדגים באמצעות מקרה הבוחן של יחסי גרמניה-ישראל ואספקת צוללות הדולפין כיצד קיומם של יחסים מיוחדים יכול להוביל לידי אספקת נשק אסטרטגי. לצורך כך אציג תחילה סקירה תיאורטית העוסקת במושג היחסים המיוחדים ומתמקדת במאפיינים שלהם ובמקורות השונים לקיומם, אדון בגורמים להספקת נשק ממדינה אחת למדינה אחרת ואגדיר מהו נשק אסטרטגי. לאחר מכן אציג את המתודולוגיה שבחרתי ואת השערת המחקר. בהמשך אציג סקירה היסטורית קצרה של יחסי גרמניה-ישראל, ומטבע הדברים אתמקד ביחסים הביטחוניים. אדגים כיצד גרמניה הפכה לספקית נשק מרכזית של ישראל ולספקית עיקרית בתחום הפלטפורמות הימיות. אנתח את תהליך אספקת הצוללות לישראל ואתמקד בעסקת צוללות הדולפין שנחתמה במהלך מלחמת המפרץ הראשונה, תוך התייחסות להשפעתם של היחסים המיוחדים ושל הרקע להתפתחותם על ההחלטה הגרמנית לאשר עסקה זו בתנאים חסרי תקדים. אטען כי המחויבות המוסרית של גרמניה כלפי ביטחון מדינת ישראל בעקבות מאורעות השואה גברה על שיקולים ואינטרסים אסטרטגיים ואף נגדה את המדיניות הרשמית. אבחן את החשיבות האסטרטגית של צוללות אלה לביטחונה של ישראל, ואדגים כיצד ממשלת גרמניה הסכימה לקחת חלק במימון מתמשך של הצוללות הישראליות ואף התחייבה לשמר את יתרונה הצבאי האיכותי של ישראל בתחום זה.

מחקר זה מביא לידי ביטוי שילוב של תחום היחסים הבינלאומיים ותחום הביטחון הלאומי, האסטרטגיה והעברת טכנולוגיות צבאיות (military technology transfer). ההבחנה שאנסה להציג מצריכה בחינה של שיתוף הפעולה בין שתי מדינות באמצעות אספקת נשק אסטרטגי ייחודי שאינו נמכר למדינות אחרות או שסופק בתנאים מיוחדים. נשק זה נחשב ייחודי מבחינת הטכנולוגיה המתקדמת הכלולה בו והתרומה האסטרטגית הייחודית שלו לביטחון אותה מדינה. על בסיס מקרה בוחן זה אפשר להצביע על קיומו של קשר אפשרי בין ה"מיוחדות" שביחסים בין המדינות לבין ה"מיוחדות" של מערכות הנשק שמדינה אחת מספקת לשנייה.¹

1 מאמר זה מבוסס על עבודת מחקר המשווה בין מקרה הבוחן הנדון כאן למקרה הבוחן של אספקת טילי פולריס וטריידנט על ידי ארצות הברית לממלכה המאוחדת על רקע היחסים המיוחדים בין המדינות. עיקרי עבודת המחקר יפורסמו בעתיד כמאמר באנגלית.

1. מקורות ומאפיינים של "יחסים מיוחדים"

יחסים מיוחדים מבטאים רמה גבוהה של יחסים בילטרליים בין מדינות, והם יכולים לבוא לידי ביטוי במישורים שונים – הכלכלי, הפוליטי והתרבותי (Ben-Josef, 2020; Hirsch and Miller, 2020; Pannier, 2020). "יחסים מיוחדים" הם קטגוריה בתוך יחסים בילטרליים ויש להם מאפיינים ייחודיים, כך שיחסים מיוחדים בין צמד מדינות נבדלים מיחסים שיש לכל אחת מהן עם מדינות אחרות (Feldman, 1984). יחסים אלה מלווים בהכרה במיוחדות שלהם, הן מצד המדינות עצמן והן מצד מדינות אחרות. מאחר שהגדרת יחסים מיוחדים נשענת על בידולם מיחסים עם מדינות אחרות, מדינה יכולה לקיים יחסים מיוחדים רק עם מספר מצומצם של מדינות, אחרת המיוחדות מאבדת ממשמעותה (Oppermann and Hansel, 2019). יחסים מסוג זה מבוססים על קרבה, שיתופיות, אמון ואינטימיות הדדיים בין שתי המדינות, ולקשר זה יש ביטוי גם בחברות עצמן ולא רק במערכות הפוליטיות של המדינות.

מושג זה של "יחסים מיוחדים" הובא לתודעה העולמית לראשונה על ידי וינסטון צ'רצ'יל בנאום שזכור כנאום "מסך הברזל", שאותו נשא בביקור בארצות הברית בשנת 1946, כשעמד בראש האופוזיציה בבריטניה. צ'רצ'יל ביסס את הרעיון של "יחסים מיוחדים" בין הממלכה המאוחדת לבין ארצות הברית בראש ובראשונה על הערכים המשותפים לשתי המדינות ועל השפה המשותפת להן (Churchill, 2013). יחסים אלה באו לידי ביטוי בשותפות בהקמת נאט"ו, בחתימה על הסכם שיתוף פעולה מודיעני בין שתי המדינות ובהיבטים ביטחוניים נוספים, וגם בהיבטים כלכליים ותרבותיים שונים.

ספרות המחקר מציעה מספר מקורות אפשריים להיווצרותם של יחסים מיוחדים בין מדינות: ערכים משותפים המבוססים על היסטוריה, תרבות ושפה, מורשת וזהות דתית או אתנית, וערכים רעיוניים אחרים, כגון צורת שלטון ואידיאולוגיה חברתית-פוליטית, דוגמת ערכים דמוקרטיים ליברליים. מקור נוסף ליחסים מיוחדים הוא אירוע היסטורי או חוויה לאומית מכוננת כגון טראומה לאומית (Feldman, 1984; Ben-Josef, 2020; Hirsch and Miller, 2020).

במציאות הגיאופוליטית של ימינו מקובל להתייחס לארצות הברית, הממלכה המאוחדת, קנדה, אוסטרליה וניו זילנד כחלק מהסֶפֶרָה האנגלית (Anglosphere), כלומר מדינות דוברות השפה האנגלית המקיימות קשרים קרובים על רקע היסטורי-תרבותי-לשוני משותף. מדינות אלה מקיימות יחסים מיוחדים בינן לבין עצמן ועם ארצות הברית כמעצמה מובילה (Dumbrell and Schäfer, 2009). גרמניה מקיימת אף היא יחסים מיוחדים עם מספר מדינות, המבוססים על אירוע היסטורי טראומטי משותף. מדינות אלה נפגעו באופן בולט מהתוקפנות הגרמנית הנאצית במלחמת העולם השנייה. בלב יחסים אלה עומד ניסיון ההתפייסות של גרמניה (Reconciliation) עם אותן מדינות, דוגמת צרפת ופולין, אשר נכבשו על ידי השלטון הנאצי, ועם מדינת

ישראל כמייצגת העם היהודי על רקע מאורעות השואה (Feldman, 2012). גם יחסי הודו-ברית המועצות/רוסיה נחשבים יחסים מיוחדים על בסיס היסטוריה ואידיאולוגיה אנטי-קולוניאליסטית ואנטי-אימפריאליסטית (Ben-Josef Hirsch and Miller, 2020). חוקרים מיפו למעלה מחמישים יחסים בילטרליים הנחשבים יחסים מיוחדים, בהם גם יחסי ישראל עם ארצות הברית (Harnisch, 2017).

האסכולות השונות בתחום היחסים הבינלאומיים מסבירות את תופעת היחסים המיוחדים באופן שונה. על פי הריאליזם, יחסים מיוחדים מתפתחים על רקע יחסי כוחות אסימטריים בין שתי מדינות כאשר המדינה החלשה מבין השתיים בוחרת שלא לנסות לשנות את מאזן הכוחות (counter-balance) נוכח קיומם של רעיונות או מוסדות משותפים לה ולמדינה החזקה, המבטיחים את עצמאותה. הצד החזק, בדרך כלל מעצמה, לוקח על עצמו תפקיד הגמוני של אחריות מיוחדת לשמירה על הסטטוס קוו באמצעות חיזוק הצד החלש כנגד איום משותף. מעצמות יעדיפו לספק יתרונות שונים למדינות שאינן מסוגלות להתמודד עם האיום בעצמן כדי לשמר את עליונותן בתחרות נגד אותו איום, או כדי למנוע תחרות מצד אותן מדינות שעמן יש להן יחסים מיוחדים. על פי הליברליזם, אינטרסים מסחריים ורעיונות כלכליים משותפים הם המביאים לידי שיתוף פעולה הדוק ובניית אמון לאורך זמן, היוצרים סוג של תלות הדדית ותיאום רחב בתחום המדיניות בין שתי מדינות. גישה זו מדגישה את השאיפות הכלכליות והאידיאולוגיות בתוך המדינות המובילות לשיתוף פעולה מסוג זה. הרווחים לטווח ארוך גוברים על חוסר ההסכמה בנושאים מסוימים בטווח הקצר, והפעילות המשותפת חוסכת בעלויות ומקדמת יעילות. האליטות בשתי המדינות הן סוכנות שינוי בעלות תפקיד חשוב בבניית האינטגרציה, אך גם החברה בכללותה, באמצעות פעילות תרבותית משותפת הכוללת תוכנית ערים תאומות ומשלחות נוער, למשל, תורמת ליחסים אלה. משום כך המדינה המובילה בצמד מנהיגה ללא צורך בשימוש בכוח אלא מעצם היותה לגיטימית ומתואמת רעיונית. על פי תפיסה זו, לאחר סיומה של המלחמה הקרה התפתחו הרעיונות של אחריות להגן (RTP) והתערבות הומניטרית כחלק מהאחריות המיוחדת של מדינות בעלות יחסים מיוחדים המבוססים על רעיונות אלה. הסבר אחר הוא זה של גישת הקונסטרוקטיביזם החברתי, המצביע על תהליך של בניית זהות עצמית שבו מדינה מזדהה עם מדינות מסוימות ומבחינה עצמה ממדינות אחרות. משך התהליך משפיע על סוג היחסים הנוצרים וכך גם כיוונו – בין שהוא חיובי, דוגמת תהליך הפיוס בין גרמניה לישראל, או שלילי, כגון היריבות רבת השנים בין הודו לפקיסטן. על פי תפיסה זו יחסים אלה אינם מתבטאים רק באינטראקציה בין המדינות, אלא גם מגדירים את המדינות עצמן. על פי הסבר זה, כדי לכונן את היחסים המיוחדים יש צורך בסולידריות בין מדינות, שיכולה להיווצר על בסיס של חוויה היסטורית מיוחדת שכללה אמון, אשמה או פיוס; לצד זאת יש צורך במרכיב של בלעדיות – היכולת הבלעדית של צד אחד ביחסים לסייע לצד השני. לפי הסבר זה, לתהליך החברתי ולשיח

המתפתח תוך שימוש במטבעות לשון סמליים בעלי משמעות היסטורית או תרבותית עבור שתי המדינות יש תפקיד חשוב בהתפתחות היחסים המיוחדים, לצד מהלכים דיפלומטיים מעשיים המביאים לקירוב. הסברים מתחום ניתוח מדיניות החוץ (FPA) מתייחסים ליחסים מיוחדים כביטוי לחשיבה קבוצתית של אנשים משתי המדינות על בסיס מאפייני זהות משותפים. לפי גישה זו, אליטות פוליטיות בשתי המדינות, כגון קהילת המודיעין או הממסד הצבאי, מגיעות לקונצנזוס על בסיס זהות תרבותית ומובילות את מדיניות החוץ של אותן מדינות באותה דרך, תוך שיתוף פעולה שלעיתים נראה שאינו משרת את האינטרסים של שתי המדינות באותו האופן. הסבר נוסף מגיע מתיאוריות בתחום קבלת ההחלטות, שלפיהן תכונות ומאפיינים של מנהיגים וקשרים אישיים בין מנהיגי המדינות הם המפתח לבניית יחסים מיוחדים (Harnisch, 2017).

יש שהסבירו יחסים מיוחדים כאסטרטגיה רציונלית של מדינות קטנות או מעצמות בינוניות מול מעצמה גדולה, לצד אסטרטגיות חלופיות מוכרות כגון קפיצה על העגלה, הכלה או ניסיון לאזן מחדש. חישובים רציונליים אלה מבוססים בדרך כלל על אינטרסים עצמיים, דיפלומטיה אישית או אפילו עוצמה רכה. לצידם, יש המייחסים ליחסים מיוחדים מאפיינים של קשרים רגשיים ומשפחתיים, הבאים לידי ביטוי במושגים של קשרי הורה-ילד, נאמנות או בגידה, סבל או התלהבות, כמיהה או זלזול (Dumbrell and Schäfer, 2009). בשנים האחרונות נעשה ניסיון לבנות מסגרת אנליטית כללית עבור מושג היחסים המיוחדים ולעמוד על המאפיינים שלהם ועל המדדים הבולטים לקיומם, באמצעות בחינת מחקרים שבחנו מקרים שונים של יחסים מיוחדים (Haugevik, 2018). שני מדדים ראשוניים במעלה ליחסים מיוחדים הם איכות היחסים הביטורליים וחשיבותם. מדדים נוספים הם מקורם, טבעם ואופיים של היחסים, וכן אופן סיומם. הסימן הבולט ביותר לקיומם של יחסים מיוחדים הוא עצם עמידותם ויציבותם לאורך זמן – הם מייצגים מצב קבוע יחסית בסביבה הפוליטית העולמית ולא מצב זמני שנוצר בנסיבות מיוחדות וחולף עם השינוי בנסיבות אלה. בהתאם, יחסים אלה עמידים בפני משברים ושינויים באינטרסים וביכולות של הצדדים. בהקשר של יחסי גרמניה וישראל ניתן לזהות שלושה מרכיבים בולטים המופיעים במקרים נוספים של יחסים מיוחדים בעולם: היסטוריה משותפת; חיבור וקשר בין העמים והחברות הנוסף על החיבור הפוליטי בין המשטרים וההנהגה; וצרכים ייחודיים של צד אחד שרק השותף ליחסים אלה יכול לספק (Feldman, 1984). המקרה הקלאסי של היחסים האנגלו-אמריקאיים תורם למיפוי והבנה של המאפיינים הייחודיים של יחסים מיוחדים: שקיפות, אי-רשמיות, כלליות, הדדיות, בלבדיות, חשאיות, מהימנות, קיימות/המשכיות, פוטנציאליות וקיומו של מרכיב אגדתי/מיסטי (Danchev, 1996). מאפיינים ומדדים נוספים הם נפח הסחר הכלכלי והצבאי בין המדינות; אופן התנהלות המדינות במשברים ביחסים ביניהן; התבטאויות פומביות רשמיות של מדינה כלפי רעותה (Ben-Josef Hirsch and Miller, 2020); מיסוד קשרים רשמיים בין גופי שלטון; הבעת תמיכה במסגרת מוסדות וארגונים

בינלאומיים; ושיתופי פעולה של מוסדות וארגונים בתחומים חברתיים, תרבותיים או אקדמיים (Oppermann and Hansel, 2019). יש לזכור כי אפשר אומנם למדוד יחסים מיוחדים על פי המאפיינים לעיל, אך מעבר לכך יחסים מסוג זה הם גם עניין יחסי הנמדד בהשוואה ליחסים בין מדינות אחרות (Haugevik, 2018).

2. אספקת נשק אסטרטגי

נשק אסטרטגי הוא נשק הרתעתי בעל יכולת פגיעה בתשתיות האסטרטגיות של מדינת האויב, קרי התשתיות הצבאיות, הכלכליות, התעשייתיות והפוליטיות, מרכזי תחבורה ותקשורת והערים הגדולות. אחזקת נשק כזה מרתיעה בשל היכולת לגרום לאויב נזק רחב המשתק את יכולותיו באופן מהיר ומדויק. נשק זה כולל ראשי קרב גרעיניים או תרמו-גרעיניים, שעוצמת ההרס שלהם מתאימה למטרות אלה. מעבר לראשי הקרב יש צורך ברכיבי שיגור ושילוח מורכבים המסוגלים להוביל את ראשי הקרב למטרות מרוחקות בדיוק רב. המערכות הקיימות כיום כוללות טילים בליסטיים בין-יבשתיים (ICBM) וטילים בליסטיים לטווח בינוני (IRBM), המשוגרים מהקרע, וכן טילים בליסטיים הניתנים לשיגור מצוללות (SLBM); טילי שיט המתאפיינים בטווח פעולה קצר יותר ובמהירות נמוכה יותר, אך ברמת דיוק גבוהה; וטילים או פצצות הנישאים על ידי מטוסי הפצצה בעלי טווח טיסה גדול המאפשר פגיעה בין-יבשתית. באופן כללי, מערכות נשק אסטרטגיות גרעיניות משוגרות ממטוסים באוויר, מצוללות בעומק הים ומבסיסי טילים ממוגנים ביבשה, וכך נוצר "השילוש הגרעיני" (Nuclear Triad).

ההתקדמות המהירה של טכנולוגיות המידע הביאה למהפכה בעניינים הצבאיים (Revolution in Military Affairs, RMA). ניצניה של מהפכה זו באו לידי ביטוי ב-1991 במהלך מלחמת המפרץ, שבה תורת לחימה חדשה עמדה בפעם הראשונה במבחן המציאות. היכולת למקם ולזהות בו בזמן מספר הולך וגדל של מטרות הפרוסות על שטחים נרחבים ולעקוב אחריהן למשך פרקי זמן ארוכים הביאה להתפתחות של מערכות נשק אסטרטגיות שאינן מבוססות על ראשי קרב גרעיניים. מערכות מודיעין, שליטה ובקרה (Command, Control, Communications, Computers), המחוברות לאמצעים אוויריים וללוויינים בחלל מאפשרות התקפה אסטרטגית באמצעים קונבנציונליים בעלי דיוק רב. ייתכן שנוצר שילוש חדש המבוסס על חימוש מונחה מדויק ארוך טווח, יכולת תקיפה אלקטרונית בתחום האלקטרומגנטי והסייבר ונשק גרעיני טקטי. יכולת חדשה זו נתפסת בעיני האויב כאמינה יותר מאחר שהשימוש בה אינו מביא בהכרח למלחמה גרעינית, היא מאפשרת הבחנה טובה יותר בין מטרות לפגיעה לבין מטרות אזרחיות, ועלותה נמוכה יותר (Krepinevich and Kosiak, 1998).

גם בתחום ההגנתי מתפתחות מערכות נשק הנחשבות אסטרטגיות, והמובילה שבהן

היא מערכת הגנה מפני טילים בליסטיים (BMD). מערכות אלה מספקות למשתמשים התרעה על שיגור טילים בליסטיים באמצעות מכ"מים משוכללים הפרוסים ביבשה או על גבי ספינות, וביכולתן ליירט טילים בליסטיים באמצעות טילים מתאימים. הן נועדו לנטרל או לצמצם את האיום הבליסטי ובכך להטות את הכף לטובת המגן ולאפשר לו מענה הולם. מערכות מסוג זה, אף שהן הגנתיות מטבען, מטות את המאזן האסטרטגי בכך שהן מגבילות את היכולת ההתקפית של המדינה היריבה (Kasapoğlu and Ülgen, 2019).

מערכות נשק אסטרטגיות הן מערכות הנשק המובילות מבחינת עוצמתן ויכולת ההרתעה שהן מספקות. יש להן השפעה רבה על מאזן הכוחות בין מדינה ליריבותיה, וחלקן מסוגלות להכריע את המערכה. מדינה שמחליטה כי יש לה צורך במערכת מסוג זה תצטרך להחליט אם לפתח מערכת מורכבת ומתקדמת מסוג זה בעצמה, בהתאם ליכולות הטכנולוגיות והכלכליות שלה, או לרכוש מערכת כזו ממדינה אחרת. כאן באה לידי ביטוי מערכת שיקולים ענפה, כיוון שעסקאות נשק בין מדינות נחשבות סוג של דיפלומטיה צבאית ומהוות מרכיב מרכזי ביחסים בין מדינות. תבניות אספקת הנשק תואמות את מבנה המערכת הבינלאומית, והמעצמות המובילות בעולם משתמשות בשוק הנשק כאמצעי להגביר את השפעתן הפוליטית במסגרת התחרות ביניהן, בעיקר באזורים שבהם יש להן אינטרסים חשובים, כגון נתיבי שיט מרכזיים, מאגרי אנרגיה וכדומה. מדינות בעלות אוריינטציה למעצמה מסוימת רוכשות ממנה נשק, ואחרות המשתייכות למחנה הנגדי ירכשו ממנו נשק (Harkavy, 1994). יש כמה שיקולים המובילים מדינה למכור נשק למדינה אחרת. מוטיבציה כלכלית היא גורם חשוב, שכן מכירת נשק מפתחת את התעשייה המקומית (Levine, Mouzakis and Smith, 2000), אך מכירת נשק יכולה להיות גם חלק מאסטרטגיית ההרתעה המורחבת שהמדינה מיישמת מול מדינה יריבה (Huth, 1988); תגובה תחרותית למכירת נשק מצד מדינה יריבה (Mintz, 1986); או חלק בלתי נפרד מברית צבאית עם המדינה שקונה את הנשק (Sprecher, 2006).

▲ ב. מתודולוגיה והשערת המחקר

השאלה המרכזית שעליה אנסה להשיב היא אם קיים קשר בין רמת היחסים הבילטרליים בין מדינות לבין המאפיינים של אספקת מערכות נשק או טכנולוגיה צבאית, כגון מערכות נשק אסטרטגיות, מאחת המדינות לשנייה. במילים אחרות, האם יחסים מיוחדים בין מדינות משפיעים על מדיניות אספקת הנשק בין אותן מדינות, ובאיזו מידה? בסקירה התיאורטית תיארתי את ההסברים להיווצרותם של יחסים מיוחדים על פי אסכולות שונות. בין שהמקור ליחסים הוא אינטרסים גאופוליטיים או כלכליים ובין שהמקור הוא מרכיבי זהות כלשהם, ניתן להעריך כי יחסים מיוחדים

עשויים להוביל לאספקת נשק. מאמר זה מנסה למסגר את הקשר בין שני המושגים של יחסים מיוחדים ואספקת נשק אסטרטגי, ולהצביע על קשר אפשרי בין עצם קיומם של יחסים מיוחדים לאספקה של נשק ברמה אסטרטגית המהווה תרומה ביטחונית משמעותית עבור המדינה המקבלת.

מתודולוגיית המחקר שבחרתי היא חקר מקרה (case study), והיא מאפשרת ללמוד על נושא המחקר באופן כללי מתוך לימוד פרטים של מקרה אחד. מקרה הבוחן הוא אספקת צוללות הדולפין מגרמניה לישראל. אדגים את קיומו של קשר בין יחסים מיוחדים לאספקת נשק אסטרטגי באמצעות ניתוח של המקרה הגרמני-ישראלי, ובייחוד של האופן שבו הרקע ליחסים המיוחדים בא לידי ביטוי בתהליך אספקת צוללות הדולפין לאורך השנים. אראה כיצד היחסים המיוחדים שהתפתחו בין גרמניה לישראל לאורך השנים, המבוססים על תהליך ההתפייסות בין המדינות על רקע הטראומה הלאומית של השואה, השפיעו על קבלת ההחלטות שהובילה לאספקת הנשק האסטרטגי.

השערת המחקר היא שבמדינות המקיימות יחסים בילטרליים מסוג יחסים מיוחדים, מדינה אחת תספק לשנייה נשק ברמה אסטרטגית ובתנאים מיוחדים ובלעדיים. השערה זו מתבססת על כך שמאפייני היחסים המיוחדים מביאים להעדפה של המדינה המקבלת על פני מדינות אחרות או לחריגה מתבניות בילטרליות רגילות, כפי שצינתי בסקירה התיאורטית. ההחלטות בנוגע למכירת נשק אסטרטגי מבוססות בדרך כלל על אינטרסים ושיקולים גיאופוליטיים, אולם במקרה של יחסים מיוחדים המרכיבים הרעיוניים והזהותיים המאפיינים יחסים אלה מתערבים במערכת השיקולים ומסוגלים להכריע את הכף. כלומר רמה גבוהה של יחסים בילטרליים, ובייחוד יחסים מיוחדים בין שתי מדינות, עשויה להביא מדינה שיש לה משאבים ויכולות פיתוח של מערכות צבאיות מתקדמות לספק לחברתה מערכות נשק אסטרטגי.

הנתונים שעליהם מבוסס המחקר נאספו ממקורות שונים, כגון דו"חות ומאמרים שנכתבו בנושא, וכן מראיונות עם אנשי מפתח בצד הישראלי של עסקת הצוללות. כדי לזהות התפתחות ביחסי המדינות ולבחון אותה הן בהיבט המדיני והן בהיבט הצבאי, בחרתי לראיין מדינאים ודיפלומטים ולצידם אנשי צבא ומערכת הביטחון שליוו את יחסי ישראל-גרמניה בתקופות שונות, ושלחלקם אף היה חלק פעיל בעסקאות אספקת הצוללות הגרמניות לישראל. באמצעות ראיונות העומק ניסיתי לזהות אם קיים ערך מוסף ביחסי המדינות מעבר להתנהלות בילטרלית טיפוסית המאפיינת קשרים ביטחוניים עם מדינות אחרות, וכיצד הוא בא לידי ביטוי בתהליכים השונים המתוארים במחקר זה.

בפרק הממצאים אסקור תחילה את יחסי גרמניה-ישראל בדגש על ההיבט הביטחוני, ואבסס את הטענה בעניין קיום יחסים מיוחדים בין המדינות. המרכיב

הביטחוני האסטרטגי המשותף לצמד מדינות הוא יסוד חשוב ביחסים הביטחוניים ביניהן, ובייחוד אם הם מסוג יחסים מיוחדים (Feldman, 1984). לאחר מכן אנתח את אספקת הצוללות, שהן מרכיב חשוב וייחודי במערך האסטרטגי הישראלי הכולל טכנולוגיה מתקדמת ותורם תרומה חשובה לביטחון ישראל. במסגרת הניתוח אתייחס להשפעתם של היחסים המיוחדים בין גרמניה לישראל על אספקת הצוללות לאורך השנים.

ג. יחסי גרמניה-ישראל ואספקת צוללות הדולפין

1. התפתחות יחסים מיוחדים על רקע טראומה לאומית

גרמניה וישראל הן מדינות שונות מהיבטים רבים, ועם זאת הן מצליחות לקיים יחסים ביטחוניים ברמה גבוהה. בקרב חוקרי יחסים בינלאומיים מקובל לסווג מערכת יחסים זו כ"יחסים מיוחדים" (Oppermann and Hansel, 2019). יחסים אלה הם תוצאה של תהליך בלתי רגיל מבחינה היסטורית, שבו המדינות עברו ממצב של איבה בשנים הראשונות לקיומן למצב של ידידות תוך פרק זמן קצר יחסית של דור אחד בלבד (Feldman, 2012). הרקע ההיסטורי המורכב המשותף לשתי המדינות הוא מרכיב חשוב בהתפתחות יחסים אלו: הטראומה הלאומית² שחוהה העם היהודי ולאחר מכן מדינת ישראל בתקופת השואה ובעקבותיה, והטראומה הלאומית שחוותה גרמניה במלחמת העולם השנייה ולאחריה. הדבר ניכר בדבריו של הקנצלר הראשון של גרמניה המערבית, קונרד אדנאואר, בביקורו בישראל בשנת 1966 כאשר כבר לא היה בתפקיד: "לא ניתן להעריך במספרים את המחויבות המוסרית [של גרמניה לישראל] או לשלם אותה מטבע אחר מטבע" (Shapiro, 2002).

סקירה קצרה של היחסים בין ישראל לגרמניה, בדגש על יחסי החוץ והביטחון, מדגימה באמצעות המדדים שהוזכרו לעיל כיצד התפתחו היחסים לכדי יחסים מיוחדים, וכיצד היחסים המיוחדים הביאו לאספקת נשק אסטרטגי.

האינטראקציה הראשונה בין המדינות הצעירות הייתה סביב הסכם השילומים (הסכם לוקסמבורג) שנחתם בשנת 1952. חתימת ההסכם לוותה ברגשות של איבה וחדשנות מצד שני הצדדים, בעיקר בקרב דעת הקהל הציבורית בשתי המדינות. מיסוד יחסים דיפלומטיים רשמיים התאפשר בשנת 1965, ומינוי השגרירים הראשונים

2 טראומה לאומית היא מושג מקובל בתחומי הפסיכולוגיה החברתית והפוליטית. על פי רעיון זה, אירועים או חוויות בעלי אופי טרגי מסוגלים להשפיע על חברים בקולקטיב, כגון מדינה או קבוצה מוגדרת של אזרחים, ואף לפגוע בזהות הלאומית של מדינה או לאיים עליה. דוגמאות לטראומות לאומיות בהיסטוריה הן מלחמת יום הכיפורים עבור מדינת ישראל, מאה שנות השפלה עבור סין, מתקפת הפתע על פרל הרבור עבור ארצות הברית ושתי מלחמות העולם עבור גרמניה (Elovitz, 2008).

היה אף הוא מלווה בקשיים סביב זהותם. גרמניה שלחה שגריר שהיה בעברו קצין בוורמאכט, וסגן שגריר שהיה בעברו חבר במפלגה הנאצית. המינויים עוררו מחאה רחבה ושניהם התקבלו בישראל בהפגנות ובזריקת עגבניות. ישראל מצידה שלחה שגריר שהיה ידוע כצייד נאצים, וממשלת גרמניה התנגדה לכך. משבר נוסף התחולל עם גילוי המעורבות של קבוצת מדענים ומהנדסים גרמנים בעלי ניסיון בתחום הרקטי מתקופת מלחמת העולם השנייה בסיוע למצרים לפתח טילי קרקע-קרקע – טילים ארוכי טווח המסוגלים לפגוע בבסיסי חיל אוויר ובמרכזי אוכלוסייה בישראל. ישראל מחתה לפני ממשלת גרמניה המערבית על כך שלא התערבה ומנעה את פעולתם של אותם מדענים אזרחי מדינתה. כאשר מצרים הציגה במצעד צבאי את הטילים שפותחו בסיוע גרמני התעורר בישראל חשש מסכנה קיומית שמקורה בגרמניה, והמוסד הישראלי יצא למבצע "דמוקלס" כדי לפגוע באותם מדענים גרמניים. בסופו של דבר אותם טילים לא הגיעו לכדי בשלות מבצעית. משבר זה יצר אווירה קשה בין המדינות, ולמרות זאת היחסים ביניהן לא נותקו (Oppermann and Hansel, 2019).

בראשית ימי המדינה הייתה אספקת נשק מגרמניה לישראל בלתי אפשרית מבחינה פוליטית, אולם לאחר מיסוד היחסים הדיפלומטיים הרשמיים בין המדינות בשנת 1965, ובעיקר סביב מלחמת ששת הימים, חלה התקרבות בין המדינות. על רקע האיום על קיומה של ישראל מצד מדינות ערב נרשמה בגרמניה עלייה בתמיכה הציבורית בישראל, ו-55% מהציבור תמך במדינה המאווימת (Ben-Josef Hirsch and Miller, 2020). ביטחונה של מדינת ישראל עומד בבסיס התפתחותם של היחסים המיוחדים בין המדינות ומהווה סימן היכר של יחסים אלה. החשש לקיומה של מדינת ישראל החל להתקבע כשיקול חשוב עבור גרמניה והוביל לאספקת ציוד חירום להתגוננות מפני תקיפת אב"כ ערב המלחמה, מחשש שהמצרים ישתמשו בנשק כימי נגד ישראל כפי שעשו במלחמתם בתימן. חיל הים הישראלי, כחלק מתהליך התעצמותו, הזמין שש ספינות טילים מסדרת סער 3 שהיו אמורות להיבנות במספנות בגרמניה על בסיס דגם יגואר של חברת Luersson הגרמנית. בסופו של דבר לחץ ערבי על ממשלת גרמניה המערבית הביא להעברת הייצור לצרפת, אך המימון נותר גרמני. ספינות אלה תרמו תרומה מכרעת לניצחונות בקרבות הימיים על ציי ערב במלחמת יום הכיפורים (Shapiro, 2002). כמו כן, היקף הסחר בין המדינות, שהוא מדד נוסף למיוחדות היחסים, גדל פי ארבעה בתקופה שבין מלחמת ששת הימים למלחמת יום הכיפורים (Ben-Josef Hirsch and Miller, 2020). רצח הספורטאים הישראליים באולימפיאדת מינכן בשנת 1972 בידי טרוריסטים פלסטינים חברי ארגון ספטמבר השחור סימן משבר חמור נוסף בין המדינות. ביקורת רבה הושמעה בישראל על ההתנהלות הגרמנית במהלך האירוע, בייחוד לאור העובדה כי ממשלת גרמניה המערבית שחררה את שלושת המחבלים שנתרו בחיים בתמורה לשחרורם של נוסעי מטוס לופטהנזה שנחטפו. המשבר היה חמור ובמהלכו הוחזר השגריר הישראלי מבון והתקיימו הפגנות סוערות בישראל.

במבחן התוצאה היחסים בין המדינות שוקמו מהר לקראת ביקור ראשון מסוגו של קנצלר גרמני בישראל ביוני 1973.³

במהלך מלחמת יום הכיפורים ולאחריה נמנעה גרמניה המערבית מהבעת תמיכה פומבית בישראל בשל חשש מתגובת מדינות ערב ואיום אמברגו הנפט. ממשלת גרמניה המערבית נקטה בפומבי עמדה ניטרלית כלפי ישראל, אך הביעה את תמיכתה בחשאי בכך שאפשרה אספקת נשק אמריקאי לישראל דרך נמל ברמרהאפן (Bremerhaven). רוב רובה של אספקת הנשק מארצות הברית לישראל באמצעות "הרכבת האווירית" המפורסמת הגיע למעשה דרך נתיבי הים (Belkin, 2007).

תקופה זו התאפיינה בהתחזקות היחסים ובהתאם באספקת נשק, אך רק באמצעות גורם שלישי. כמו כן, ניתן להבחין בהתפתחות באופן התמודדות המדינות עם משברים ביחסים ביניהן, וזהו מדד נוסף להתפתחות יחסים מיוחדים. גרמניה, כחלק מתהליך של בניית זהות חדשה, מכירה באחריות ההיסטורית שלה למאורעות השואה ומתוך כך מאמצת את המחויבות לביטחונה של ישראל. ואילו בישראל מוקפת האויבים והחסרה ידידים התפתחה הבנה כי תרומת גרמניה לביטחון ישראל ולשיפור מצבה המדיני בעולם חשובה מכדי להימנע מיחסים מיוחדים מסוג זה. להלן אדגים באמצעות שלוש רמות הניתוח המקובלות ביחסים בינלאומיים (הרמה הבינלאומית, הרמה המדינית והרמה האישית) כיצד התבססו היחסים המיוחדים בין גרמניה לישראל. ברמת המערכת הבינלאומית, ובעיקר בזירה האירופית, ישראל נמצאת באופן מסורתי בעמדת נחיתות בשל יחס עוין מצד מדינות אירופיות רבות. בהקשר זה, גרמניה כמעצמה אירופית דחפה לחתימת הסכמי סחר בין ישראל לשוק האירופי כבר בשנות השבעים, והביאה להקמת לשכת סחר בין ישראל לשוק האירופי בשנות השמונים. גרמניה אף חסמה הצעות לסנקציות על ישראל מצד האיחוד האירופי ב-2002. בריאיון שקיימתי עם אהוד אולמרט, אשר כיהן כראש ממשלת ישראל בשנים 2006–2009, ניכרת החשיבות שמדינת ישראל מייחסת ליחסיה עם גרמניה:

גרמניה היא מעצמה אירופית מעצם היותה המדינה העשירה באירופה. גרמניה מתאפיינת ביציבות פוליטית מרשימה, קנצלרים מכהנים בתפקיד לאורך שנים רבות ומעניקים רציפות שלטונית המאפשרת החלת מדיניות קבועה לאורך זמן ולטווח ארוך. גרמניה ביחד עם צרפת מובילות את האיחוד האירופי.

3 היה זה הקנצלר וילי ברנדט מהמפלגה הסוציאל-דמוקרטית, הזכור לציבור הישראלי בעיקר בשל המחווה ההיסטורית שערך בטקס בוורשה בדצמבר 1970 כאשר כרע ברך בפני האנדרטה לזכר קורבנות הגטו.

בהמשך דבריו התייחס אולמרט גם לרגישויות של גרמניה כמדינה:

לגרמניה רגישות רבה כלפי ההיסטוריה שלה והעובדה ש"העולם זוכר" את מאורעות מלחמות העולם. לכן, גרמניה בשל עברה שואפת להיות במרכז של קונצנזוס כלל-אירופי. בנוסף, לאורך השנים גרמניה שמרה על מדיניות רגישה כלפי מדינת ישראל, ולמרות הסתייגויות ממדיניות ישראלית בעניינים שונים גרמניה בחרה שלא לתת ידה למהלך נגד ממשלת ישראל.

מדבריו עולה כי הרגישות הגרמנית כלפי ישראל כמדינת היהודים מביאה לכך שמעצמה אירופית מתייצבת לצד מדינת ישראל בעקביות ומרסנת את היחס העוין כלפיה, וזהו הישג חשוב בזירה הבינלאומית.

ארצות הברית, שותפתה הגדולה ביותר של ישראל, המקיימת עימה יחסים הנחשבים אף הם ליחסים מיוחדים, מבינה אף היא כי מערכת היחסים בין גרמניה לישראל אינה רגילה אלא מיוחדת. דו"ח בנושא יחסי גרמניה-ישראל שהוצג לקונגרס האמריקאי מעריך כי לאור חוסר הסימטריה בין גודל השוק הישראלי לזה הגרמני, הקשרים הכלכליים בין המדינות אינם נובעים ממניעים כלכליים בלבד אלא יש מניע נוסף הקשור ביחסים מיוחדים. גרמניה היא שותפת הסחר השנייה בגודלה של ישראל אחרי ארצות הברית, ובשנת 2007 הגיע היקף הסחר בין המדינות ל-3.7 מיליארד אירו (Belkin, 2007).

במישור הביטחוני גרמניה היא המדינה האירופית היחידה שעימה יש לישראל יחסים צבאיים ברמה גבוהה, הבאים לידי ביטוי במכירה של צוללות ואמצעי לחימה שונים. מדינות אירופיות אחרות, כגון הממלכה המאוחדת, משתפות פעולה עם ישראל בתחומי המודיעין, הביטחון והלוחמה בטרור אך נמנעות, בתירוצים שונים, מלמכור לה מערכות נשק או מערכות צבאיות מתקדמות (ריאיון עם רון פרושאור).

ברמת המדינה, לאורך השנים התפתחו יחסים קרובים בין דרגי הממשל, הפקידות והצבא בשתי המדינות. הממשל הגרמני מעניק חשיבות רבה לנושא ביטחונה של ישראל בסדר העדיפויות של מדיניות החוץ והביטחון, ומפעיל לחץ פוליטי פנימי כדי להוציא לפועל עסקאות נשק בין המדינות. החוק הגרמני, הנובע מהעבר הגרמני, מחייב אישור מיוחד של הפרלמנט הגרמני עבור עסקאות נשק, והמדיניות הגרמנית הרשמית אוסרת על ייצוא נשק לאזורי סכסוך. גרמניה נוהגת בישראל באופן שונה. ישראל מוגדרת כאזור סכסוך וצוללות הן נשק אסטרטגי, ולכן נדרשת עבודת הכנה פוליטית מצד הממשל הגרמני כדי להכשיר עסקה שכזאת בפרלמנט (ריאיון עם שמעון שטיין). כאן באים לידי ביטוי היכולת והרצון הפוליטי של הקנצלר המכהן לפלס את הדרך בין המכשולים השונים בפוליטיקה הפנים-גרמנית ולהביא את מדיניותו לידי מימוש (ריאיון עם רון פרושאור).

במסגרת היחסים המיוחדים, ממשלת גרמניה לא ניצלה את מצבה הפוליטי הפנימי כמשחק בשתי רמות (Two Level Game)⁴ כדי למנוע את אספקת הנשק לישראל. הממשל הגרמני היה יכול להערים קשיים ולתלות זאת בהתנגדות גדולה מבית, הן בפרלמנט והן בדעת הקהל, אך בחר שלא לעשות כן. לא זו בלבד אלא שממשלתו של הלמוט קוהל, שאישרה בפעם הראשונה אספקת צוללות באופן ישיר לישראל, נעזרה בהתפתחויות בזירה הבינלאומית ככלי להשתקת ביקורת פנימית בגרמניה נגד מסירת אמצעים מסוג זה לישראל. סביב מועד אספקת שלוש הצוללות בשנים 1999–2000 חלה התקדמות בתהליך השלום בין ישראל לפלסטינים, והממשל הגרמני ניצל זאת להרגעת הרוחות מבית. עם זאת, חשוב לזכור כי לגרמניה יש אינטרס כלכלי מובהק בשימור המספנות שלוקחות חלק בייצור הצוללות, שחלקן נמצאות באזורים במזרח גרמניה שאינם נחשבים אמידים. עסקה בהיקף של 2.5 מיליארד אירו משרתת את האינטרס הגרמני לספק עבודה למספנות, שהיו אז במצב כלכלי קשה (ריאיון עם אהוד אולמרט).

ברמת המנהיג, אף שהיו הבדלים ביחסם של הקנצלרים השונים לישראל, יש קווים ברורים שנשמרים ללא קשר לזהות הקנצלר או לשיוכו הפוליטי. קנצלרים מהצד הימני-השמרני שהשתייכו למפלגת האיחוד הנוצרי-דמוקרטי (CDU), כגון אדנאואר, קוהל ואנגלה מרקל, בלטו במיוחד בתמיכתם בישראל, אך גם קנצלרים ממפלגת השמאל הסוציאלי-דמוקרטי (SPD), כגון וילי ברנדט וגרהרד שרדר, שמרו באופן כללי על קו מתן כלפי ישראל. נראה כי המחויבות כלפי ישראל נמצאת מעל לזהות הפוליטית של הקנצלר המכהן. אציין מספר הצהרות בולטות של מנהיגים גרמניים המהוות מדד נוסף לרמת היחסים הבינלאומיים. הנשיא הגרמני הראשון שנאם בפני הפרלמנט הישראלי היה יוהאנס ראו, ובנאומו בשנת 2000 הצהיר כי "האחריות המשותפת כלפי ישראל היא יסוד עקרוני במדיניות החוץ של גרמניה מאז הקמתה". יושקה פישר, שכיהן כשר החוץ של גרמניה, נאם בשנת 2005 באספה מיוחדת של ארגון האומות המאוחדות לציון שחרור מחנות הריכוז הנאציים. בנאומו הצהיר כי "זכותה של ישראל להתקיים וביטחון אזרחיה לעולם יהיו מדיניות גרמנית קבועה ולא ניתנת למשא ומתן [...] איננו לוקחים כמובן מאליו את העובדה כי ישראל רואה בנו כיום שותפה אמينة". הקנצלרית לשעבר אנגלה מרקל נאמה אף היא בפני הכנסת במהלך ביקורה בישראל בשנת 2008, והצהירה כי "לגרמניה אחריות היסטורית מיוחדת כלפי ביטחונה של ישראל. אחריות זו היא חלק מה-Raison d'être של מדינתנו" (Oppermann and Hansel, 2019).

4 על פי תיאוריית ה-two level game, הפוליטיקה של משא ומתן בין מדינות היא סוג של משחק בשתי רמות: ברמה הלאומית קבוצות אינטרס מקומיות משפיעות על מקבלי ההחלטות לאמץ מדיניות אשר תואמת את האינטרסים שלהן, וברמה הבינלאומית ממשלות מנסות למקסם את היכולת שלהן לעמוד בלחץ פנימי תוך צמצום ההשלכות של מהלכים חיצוניים. מקבלי ההחלטות אינם יכולים להתעלם משתי רמות אלה בבואם לקבל החלטה, אך שחקנים נבונים ינצלו מהלך ברמה אחת כדי להשיג הישגים ברמה השנייה (Putnam, 1988).

הבחירות הכלליות בגרמניה בשנת 2021 הובילו להרכבת ממשלה חדשה המבוססת על קואליציה של שלוש מפלגות: המפלגה הסוציאל-דמוקרטית (SPD), הדמוקרטים החופשיים (FDP) והמפלגה הירוקה. בראש קואליציה זו, המכונה "קואליציית הרמזור" בשל צבעי המפלגות המרכיבות אותה, עומד הקנצלר החדש אולף שולץ. ממשלה זו שונה מבחינות רבות מהשלטון הקודם, ונשאלת השאלה אם היחסים המיוחדים עם ישראל יישמרו. סימנים חיוביים לכך ניתן למצוא בעסקה החדשה לאספקת שלוש צוללות דקר, שאף שנחתמה בשלהי כהונת הקנצלרית הקודמת מרקל היא יוצאת אל הפועל במשמרת של הקנצלר החדש שולץ. רמז למעמדה של ישראל בעיני הקנצלר החדש ניתן למצוא בעצם ביקורו בישראל עם בחירתו לתפקיד. ביקור זה נערך למרות המשבר באירופה על רקע פלישת רוסיה לאוקראינה, שהביא לביטול ביקוריו במדינות אחרות באזור.

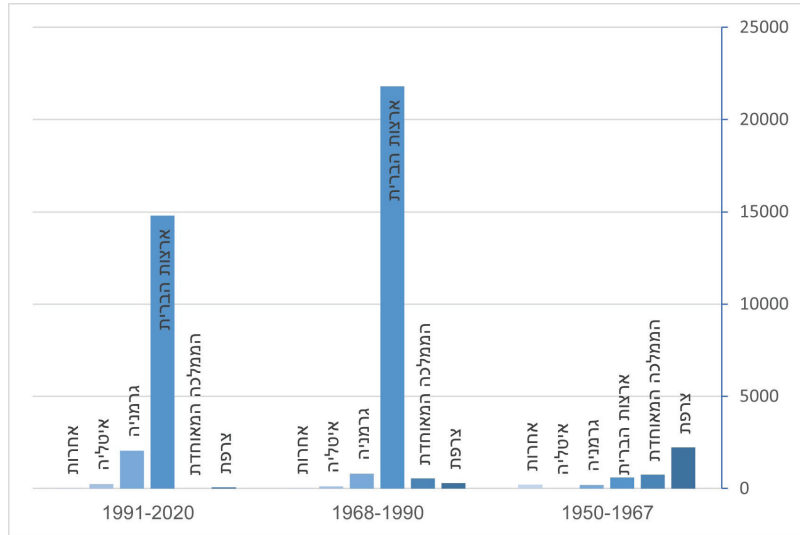
סימן נוסף למיוחדות שביחסי המדינות הוא גודל הנציגות הביטחונית הישראלית בגרמניה: לא מדובר בנספח צבאי בלבד המשמש כנציג מערכת הביטחון הישראלית באותה מדינה, כפי שמקובל במרבית הנציגויות, אלא במשלחת גדולה הכוללת נציגים של צה"ל, של האגפים השונים במשרד הביטחון ושל התעשיות הביטחוניות בישראל. הנציגות הביטחונית הישראלית בגרמניה היא מהגדולות בעולם והגדולה ביותר באירופה (ריאיון עם חנן אלון).

לסיכום, תהליך התחממות היחסים בין המדינות החל בשלהי שנות השישים, ולאחריו ניתן לזהות ביטויים להחלטות חשובות הנובעות מן הרקע ההיסטורי המיוחד של המדינות בכל התחומים – הביטחוני, המדיני, הכלכלי והחברתי – תחילה במישור בחשאי ולאחר מכן בהדרגה גם בגלוי. כל אלה תרמו ליצירת היחסים המיוחדים, וגולת הכותרת של יחסים מיוחדים אלה הייתה הנכונות הגרמנית לספק לחיל הים הישראלי צוללות בתנאים מיוחדים, והבחירה של מדינת ישראל לרכוש מגרמניה נשק המהווה מרכיב מרכזי בביטחונה.

2. אספקת צוללות הדולפין

היקף עסקאות הנשק בין מדינות הוא מדד בולט לרמת היחסים הביטחוניים. בהקשר של היחסים המיוחדים בין ישראל וגרמניה יש להדגיש מספר תופעות. האחת, היקף אספקת נשק מגרמניה לישראל גדל מאוד לאורך השנים. ישראל אינה רוכשת נשק ממספר גדול של מדינות אלא מתמקדת במדינות מסוימות שיש לה יחסים קרובים עימן. גרמניה מתבססת כספקית הנשק הגדולה ביותר אחרי ארצות הברית; המקום

השני אומנם אינו משתווה לראשון אך יש פער גדול בינו לבין שאר המדינות. תרשים 1 מציג את ספקיות הנשק העיקריות של מדינת ישראל החל משנת 1950.⁵



תרשים 1: ספקיות הנשק של ישראל בשנים 1950–2020 על פי נתוני מכון SIPRI (ביחידות TIV)

החלוקה לשלוש תקופות מרכזיות מדגימה את השינוי הבולט שחל בתחום זה. ניכר כי סך כל הנשק שישראל רכשה מגרמניה בתקופה הראשונה, מהשנים הראשונות למדינת ישראל עד מלחמת ששת הימים והטלת האמברגו הצרפתי על מכירת נשק לישראל, היה יחסית קטן לעומת התקופות הבאות. הדבר השני העולה בבירור מהתרשים הוא מעמדה המרכזי של צרפת כספקית הנשק העיקרית של ישראל בתקופה זו. בתקופה השנייה, ממלחמת ששת הימים והאמברגו הצרפתי ועד למלחמת המפרץ, צרפת מפנה את מקומה לארצות הברית כספקית הנשק העיקרית וחל גידול ניכר בכמויות הנשק שישראל רוכשת. בתקופה זו גרמניה מסתמנת כספקית נשק בולטת בעיקר בשל עסקאות הנשק בתחום הימי – רכישת ספינות מסדרת "סער 3" שנבנו בצרפת אך למעשה מומנו על ידי הגרמנים, וכן רכישת הוללות מסדרת "גל" שהיו מבוססות על דגם גרמני ויוצרו בבריטניה, אך במימון גרמני. בתקופה השלישית, ממלחמת המפרץ

5 הנתונים ששימשו להכנת התרשימים לקוחים ממאגר המידע המקוון של מכון המחקר SIPRI, המתעד עסקאות נשק קונבנציונלי בין מדינות החל משנת 1950, וראו: <https://sipri.org/databases/armstransfers>. כדי לאפשר השוואה בין עסקאות של נשק מסוגים שונים פיתח המכון יחידת מדידה משותפת הנקראת Trend Indicator Value – TIV. באמצעות יחידה זו אפשר להשוות בין עסקה לאספקת מטוסים לבין עסקה לאספקת טילי נ"ט, למשל. לפירוט על השיטה ראו: <https://www.sipri.org/databases/armstransfers/sources-and-methods>

ואילך, גרמניה מבססת את מעמדה כספקית הנשק השנייה בגודלה של ישראל. זהו שינוי כמותי וגם שינוי מהותי, שכן הנשק שישראל רוכשת בתקופה זו הוא נשק בייצור גרמני ישיר ולא עקיף דרך מדינה שלישית, וגם כאן המימון הגרמני משמעותי ביותר. מבחינה היסטורית יש הקבלה בין השלבים השונים ביחסי המדינות לבין היקף אספקת הנשק הגרמני לישראל.

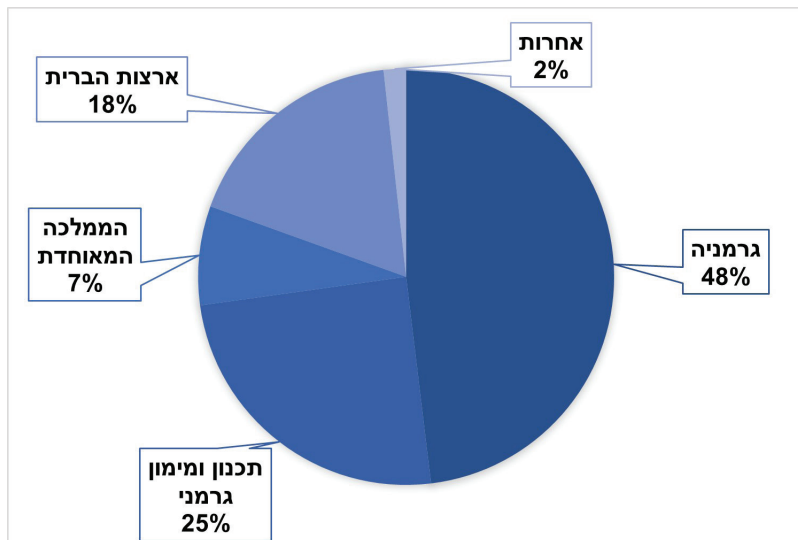
בכל הנוגע לתחום הצוללות חלה התפתחות הדרגתית בסיוע הגרמני לישראל. השלב הראשון היה דחייה: משלחות ישראליות לגרמניה התעניינו בדגמי צוללות גרמניות לרכישה ונדחו כיוון שהיחסים בין המדינות לא היו בשלים דיים לאפשר עסקה בסדר גודל זה. השלב השני היה תכנון ומימון גרמני אך בנייה במדינה שלישית: הגרמנים אישרו בניית צוללות מתכנון גרמני במדינה שלישית. השלב השלישי היה אספקה ישירה: גרמניה סיפקה ישירות צוללות לישראל. יש גם שלב רביעי, והוא יצירת קשרי עבודה המובילים לאמון במערכות האנושיות והטכנולוגיות. היחס המיוחד כלפי ישראל לא נשאר בדרג הפוליטי בלבד אלא חלחל גם לדרגים הבירוקרטיים במערכות הביטחון והצבאות הממונים על ביצוע העסקה, על כל ההיבטים המורכבים שבה. בדרך כלל בעסקאות ביטחוניות מול מדינות אחרות מתעוררות אי-הסכמות למיניהן המצריכות התערבות של הדרג הניהולי, אולם במקרה של עסקת הצוללות בין ישראל וגרמניה לא התעוררו בעיות משמעותיות מסוג זה (ריאיון עם עמוס ירון). הראיה לכך היא שעסקת הצוללות הראשונה סללה את הדרך לעסקאות המשך – הן בתחום הצוללות, דוגמת צוללות הדולפין המתקדמות והעסקה החדשה לאספקת שלוש צוללות מתקדמות מסדרת דקר, שאמורות להגיע בשנת 2030 ולהחליף את צוללות הדולפין הוותיקות; והן בתחום הספינות, בדמות ספינות המגן מדגם "סער 6".

בראיונות שונים שקיימתי עם דמויות מפתח הקשורות למקרה הבוחן הישראלי-גרמני ולאספקת צוללות הדולפין יש דבר אחד העובר כחוט השני: במפגשים בין הנציגים הישראליים לעמיתיהם הגרמניים אווירת הדיון מושפעת מהרקע ההיסטורי של מאורעות השואה, בעיקר כאשר הדבר נוגע לביטחונה של מדינת היהודים. כך עלה בריאיון עם אל"ם (בדימוס) אברהם פאר, שהיה ראש הצוות הטכני במשלחת חיל הים לפרויקט בניית צוללות "גל". הצוללות מסדרת גל היו מתכנון גרמני אך נבנו במספנות באנגליה בשיתוף פעולה עם המתכננים הגרמנים. פאר מספר כי היו יחסים טובים ותקינים עם הנהלת המספנות האנגלית, אך אין להשוותם לפתיחות ולידידות שאפיינו את היחסים עם הגרמנים בכל התנהלות מולם, אף שברקע עמדה ההיסטוריה המורכבת של שני העמים. לדוגמה, פאר סיפר כי המתכנן הגרמני של הצוללות היה פרופ' גבלר, ששירת כקצין מכונה בצוללות הגרמניות במלחמת העולם השנייה, ועם זאת היה איש מפתח בהצלחת הפרויקט המשותף עם הישראלים. כך גם עולה מריאיון עם אלוף (בדימוס) עמוס ירון, לשעבר מנכ"ל משרד הביטחון, שהיה אחראי על מספר

רב של עסקאות אספקת נשק לישראל ממדינות שונות. הוא מספר כי במסגרת עסקת צוללות הדולפין השנייה נפגש בברלין עם עמיתו הגרמני. ירון סיפר לעמיתו כי בטרם הגיע לפגישה ביקר ברציף 17, הלא הוא תחנת הרכבת ברובע גרונוולד בברלין ששימשה בתקופת השלטון הנאצי כנקודת המוצא לגירוש רבים מיהודי ברלין. ירון סיפר על הוריו שעלו לישראל מגרמניה בטרם עליית הנאצים לשלטון ועל בני משפחה אחרים שנתרו בגרמניה ונספו בשואה. אותו בכיר גרמני לא הכיר את המקום ואת משמעותו ההיסטורית אך התרגש מהסיפור עד כדי דמעות.

בהסתכלות רחבה ניתן לראות כי כל שלב בהתפתחות אספקת הנשק מותאם לרמת הבשלות ביחסים בין המדינות. זהו תהליך ליניארי, אך יש אירוע בולט אחד הממחיש את קפיצת המדרגה ביחסי המדינות ובהשפעתם על אספקת הנשק ביניהן – מלחמת המפרץ בשנת 1991. אירוע זה השפיע הן על ישראל והן על גרמניה, הצופה בישראל המותקפת ומגלה כי חברות גרמניות היו מעורבות בכך. הביקור של שר החוץ הגרמני הנס-דיטריך גנשר באתרי הפגיעות של טילי הסקאד העיראקיים ומראות ההרס הרבים הובילו לזימון משלחת ישראלית לפגישה עם הקנצלר קוהל בנוגע לסיוע לישראל. קוהל הסכים לסייע באמצעי התגוננות שונים, דוגמת סוללות טילי פטריוט ואמצעי זיהוי של חומרים כימיים, מסכות להתגוננות מפני מתקפה כימית ועוד, אך המשלחת הישראלית הזכירה בפגישה את ההבטחה שלא מומשה לאספקת צוללות עוד מימי הקנצלר אדנאואר ואת המחויבות הגרמנית לביטחונה של ישראל. כמו כן, ראש המשלחת הישראלית ציין בפני הנוכחים את הידיעות על המעורבות של חברות גרמניות בפיתוח נשק כימי עבור הצבא העיראקי. דבר זה עורר מבוכה רבה אצל הגרמנים בשל הרגישות של נושא הנשק הכימי בהקשר של גרמניה והיהודים. בסופו של דבר הסכים קוהל לספק לישראל זוג צוללות במימון מלא של ממשלת גרמניה. ספק רב אם הקנצלר או כל מנהיג גרמני אחר היה מסכים לאספקת נשק בעל פוטנציאל אסטרטגי למדינה הנמצאת בעימות אזורי הרחק מגבולות גרמניה אילולא היחסים המיוחדים על רקע ההיסטוריה המורכבת בין שתי המדינות, ולנוכח ההתפתחות ההדרגתית של המחויבות הגרמנית לביטחונה של ישראל כחלק מהזהות הגרמנית החדשה שלאחר מלחמת העולם השנייה (ריאיון עם חנן אלון).

מניתוח של הנתונים המצטברים לגבי אספקת פלטפורמות ימיות בלבד (ספינות וצוללות), עולה כי גרמניה היא ספקית הנשק הימי הגדולה ביותר של ישראל. העובדה שארצות הברית אינה יכולה לספק צוללות בעלות הנעה קונבנציונלית, מאחר שהיא מייצרת עבור הצי האמריקאי צוללות בעלות הנעה גרעינית בלבד, תרמה אף היא לביסוס מעמדה של גרמניה כספקית הצוללות המועדפת על ישראל. בתרשים 2 מוצגת החלוקה בין ספקיות הפלטפורמות הימיות בשנים 1950–2020 על פי נתוני מאגר SIPRI.



תרשים 2: ספקיות הפלטפורמות הצבאיות הימיות של ישראל בשנים 1950–2020 על פי נתוני מכון SIPRI

גרמניה סיפקה לחיל הים הישראלי באופן ישיר קרוב למחצית מהפלטפורמות הימיות שנרכשו בשנים אלה, וכרבע נוסף מהפלטפורמות היו פרי תכנון ומימון גרמני, כפי שצינתי לעיל. חשוב לציין כי תרשים זה אינו כולל את נתוני עסקת ספינות המגן מדגם סער 6, שאמורות להגיע לישראל מגרמניה במהלך 2023, ואת עסקת שלוש הצוללות החדשות מסדרת דקר שנחתמה בינואר 2022. השלמת עסקאות אלה תגדיל אף יותר את הפער בין גרמניה לשאר הספקיות. לנתון זה יש גם היבט איכותי מעבר להיבט הכמותי: הצוללות הגרמניות נחשבות מהמתקדמות בעולם בתחום הצוללות בעלות ההנעה הקונבנציונלית, כלומר הנעה מבוססת דיזל-חשמל. כמו כן, שתי הצוללות האחרונות שסופקו לישראל הן בעלות מערכת הנעה מסוג AIP, המעניקה יתרונות בתחום משך השהייה בצלילה וחשאיות הצוללת, ומתבססת על טכנולוגיית סוללות מתוצרת חברת סימנס הגרמנית.⁶

⁶ AIP (Air Independent Propulsion) הוא רכיב המאפשר לצוללות לייצר חשמל באמצעות מימן ומים באופן שקט, ובכך להאריך את משך השהייה מתחת למים לימים רבים. מספנות HDW הגרמניות פיתחו טכנולוגיה זו במסגרת סדרת הצוללות מדגם 212. על פי נתוני דו"ח Military Balance לשנת 2021 עולה כי יותר מ-40% מכלל הצוללות המבצעיות בעולם בעלות הנעה מבוססת דיזל-חשמל ומערכת AIP הן מתוצרת גרמנית (The Military Balance, 2021).

3. החשיבות האסטרטגית של מערך הצוללות הישראלי

התרומה החשובה ביותר של מערך הצוללות לביטחונה של מדינת ישראל היא העומק האסטרטגי שהוא מספק. בעידן שבו עימותים צבאיים מתאפיינים באיומים משמעותיים של שיגור טילים בליסטיים ורקטות, ואזורים רבים במדינת ישראל מאוימים באש מנגד מכמה חזיתות, למרחב הימי יש חשיבות רבה. מדינת ישראל אומנם קטנת ממדים מבחינה יבשתית – בייחוד מאז הסכמי השלום עם מצרים, שבמסגרתם איבדה ישראל את העומק האסטרטגי של מרחבי סיני – אך יש לה מרחב ימי גדול יחסית הכולל שתי זירות ימיות (הים התיכון והים האדום), המפצה על שטחה הקטן באמצעות החשאיות והשרידות שהוא מעניק לצוללות הפועלות בו. המרחב הימי מאפשר קיום הרתעה אסטרטגית רציפה באמצעות יכולת תגובה שלא תיפגע במקרה של תקיפת שדות התעופה בישראל ופגיעה רחבה בתשתיות צבאיות ואזרחיות בעימות רחב ורב-זירתי.⁷ מספר הצוללות הנדרשות למטרה זו נגזר מכמה שיקולים אסטרטגיים. השיקול הראשון הוא הצורך בצוללת אחת לכל הפחות הנמצאת בים בכל רגע נתון, וההחלטה על "קפיצת המדרגה" והמעבר מ-3 צוללות ל-5 צוללות נובעת משיקול זה. בשנת 2012, בזמן כהונתו של בנימין נתניהו כראש הממשלה, נחתמה עסקה לרכישת צוללת דולפין שישית מגרמניה. ברבות הימים פורסמו בתקשורת חשדות לשחיתות של גורמים שהיו מעורבים בקיומה של עסקה זו, ובין השאר הוטל בספק הצורך בצוללת שישית. ואכן, במערכת הביטחון יש מחלוקת לגבי מספר הצוללות הדרוש לקיום הרתעה רצופה מן הים. יש הסוברים כי די בחמש צוללות ואת הסכום הגבוה הנדרש לרכישת צוללת שישית יש להפנות לצרכים חשובים אחרים (ריאיון עם עמוס ירון). אחרים סבורים כי יש צורך בצוללת שישית וכי חמש צוללות אינן מספקות רציפות מלאה אלא רק ב-80% מהזמן. כמו כן, צוללת שישית תאפשר פגיעה בכמות גדולה יותר של מטרת אויב (ריאיון עם עמי איילון).

הצוללות הן הפלטפורמה הימית המציעה את התשובה הטובה ביותר לאיום מהפכת הנשק המדויק הטקטי והאסטרטגי, הנמצא גם בידי מדינות יריבות. אל"ם (מיל) ד"ר דוד שיק, בכיר לשעבר בחיל הים הישראלי ומומחה לאסטרטגיה ימית ולהרתעה גרעינית מהים, כתב כך במאמרו הודן בסוגיית העומק האסטרטגי שזרוע הים מספקת למדינת ישראל:

הצוללות מצוידות באמצעי הניווט והתקשורת, הגילוי והחישה המשוכללים ביותר; הן אינן נצפות מלוויינים או מסוירים אוויריים ומכלי שיט; הן בעלות יכולות לשיגור טילים טקטיים נגד מטרת ימיות והן

7 מתוך ריאיון עם תא"ל (בדימוס) פרופ' שאול חורב ברשת כאן ב, אפריל 2021, <https://www.kan.org.il/Podcast/item.aspx?pid=22001>

בעלות יכולות שהייה מיוחדות מתחת למים שזהו נכס אסטרטגי בפני עצמו. ביכולתן להוות שותף מלא בלחימה המשולבת של צה"ל ברמה המערכתית ובמערך ההרתעה האסטרטגי של מדינת ישראל [...] רכש שתי הצוללות הנוספות לחיל הים ושדרוג אמצעי ההנעה של הצוללות הקיימות יקפיצו את מערך הצוללות הישראלי לעידן חדש. כמות זו של צוללות בחיל הים תשדרג באחת את מערך הכוננות האסטרטגית של ישראל. שדרוג הצוללות הקיימות במערכות אנרגיה של תאי דלק (Fuel Cell) המאפשרות במודים שונים של הפלגה תת-מימית זמני שהייה תת-מימית ארוכים מאוד, מהווים מכפיל כוח אסטרטגי (שיק, 2007).

מעבר לעומק האסטרטגי והחשאיות המאפיינים את צי הצוללות, המרכיב הגרעיני הוא זה שמגדיר אותן כזרוע אסטרטגית. בהתאם למדיניות העמימות בנושא הגרעיני, מערכת הביטחון הישראלית מעולם לא אישרה כי ברשותה יכולת זו, אך על פי פרסומים עיתונאיים ואקדמיים שונים ניתן להעריך כי צי הצוללות הישראליות מצויד ביכולת של שיגור טילי שיוט המצוידים בראשי קרב גרעיניים. על פי אותם פרסומים, החל מתחילת שנות השבעים יש לישראל יכולת לשגר נשק גרעיני ממטוסי קרב ובאמצעות טילים בליסטיים דוגמת טילי יריחו. ההצטיידות בצוללות הדולפין בשלהי שנות התשעים הביאה להשלמת השילוש הגרעיני באמצעות היכולת לשגר טילי שיוט בעלי ראש קרב גרעיני מצוללות (Friedman, 2000). צוללות הדולפין הגרמניות מצוידות בשישה צינורות טורפדו בקוטר 533 מ"מ המיועדים לשיגור טורפדו. ישראל ביקשה מהגרמנים להתקין ארבעה צינורות שיגור נוספים בקוטר גדול יותר, של 650 מ"מ, שתפקידם להניח מוקשים ימיים או לשמש לכניסה ויציאה של צוללנים, ובאמצעותם אפשר גם לשגר טילי שיוט מסוג פופאי טורבו תוצרת רפאל בעלי ראש קרב גרעיני המסוגלים להגיע לטווח משוער של 1,500 ק"מ.⁸ מבחינה אסטרטגית, קיומה של זרוע ימית המסוגלת להנחית "מכה שנייה" גרעינית על מדינות אויב גם במעגל שלישי מרוחק היא אבן יסוד בהרתעה הישראלית (ארקין, 2019). בהקשר זה יש לציין כי במסגרת העסקה שנחתמה בתחילת 2022 לרכישת שלוש צוללות גרמניות חדשות מסדרת דקר, הועלתה תמיהה באשר לזינוק בעלות של צוללות אלה בהשוואה לפרסום המוקדם לגבי היקף העסקה. אחד ההסברים שהציעו חוקרי צבא הוא שההפרש נובע מתוספת של מערכת לשיגור אנכי של טילים (vertical launch system, VLS) המאפשרת שיגור טילים בליסטיים מצוללות, ובכך מגדילה את טווח ההגעה של אותם טילים לעומת טילי שיוט המשוגרים אופקית מצינורות שיגור הטורפדו (Sutton, 2022).

8 על פי אותם פרסומים, במאי 2000 זיהה הצי האמריקאי שיגור של טיל שיוט מכלי שיט באוקיאנוס ההודי מול חופי סרי לנקה. מומחי צבא מייחסים זאת לניסוי שישראל ערכה בטיל שיוט המשוגר מצוללת (ארקין, 2019).

בכל דיון העוסק בהרתעה אסטרטגית יש מקום מרכזי לסוגיית האיום האיראני על ישראל. איראן היא האתגר הביטחוני הגדול ביותר שעומד לפני מדינת ישראל, הן בהיבט הקונבנציונלי והן בהיבט הגרעיני. המרחק הגדול בין המדינות מצריך היערכות מיוחדת לאפשרות של תקיפה ישראלית את מתקני הגרעין האיראניים. יש כמה דרכי גישה פוטנציאליות למטוסי חיל האוויר, אך יש גם אפשרות לנצל את התווך התת-מימי באמצעות צוללות ולהגיע בסמוך למטרות פוטנציאליות באיראן. אם איראן תצליח להגיע ליכולת גרעינית יהיה לצוללות הישראליות תפקיד מרכזי ביצירת הרתעה הדדית שתפקידה למנוע מתקפת פתע איראנית.

4. השתתפות ממשלת גרמניה במימון עסקת הצוללות

הצוללת היא הכלי היקר ביותר בארסנל של צה"ל ואתגר מימון הרכישה הוא גדול. צורכי הביטחון של ישראל הולכים וגדלים, "השמיכה קצרה" וניטש מאבק על כל סעיף בתקציב הביטחון. מגבלה כספית נוספת היא העובדה שהצוללות מיוצרות בגרמניה ולא בארצות הברית, ולכן היכולת לשלם מכספי הסיוע האמריקאי מוגבלת. אכן רוב הנשק האסטרטגי שישראל רוכשת מגיע מארצות הברית ונרכש מכספי הסיוע (FMS). מרכיב חשוב בעסקאות רכישת צוללות הדולפין, שלמעשה הוא המאפשר את ביצוען ומשפיע על מספר הצוללות שישראל מסוגלת לרכוש, הוא ההשתתפות של ממשלת גרמניה במימון העסקה. בעסקת הצוללות הראשונה, בתחילת שנות התשעים, מימנה ממשלת גרמניה באופן מלא את רכישת שתי הצוללות הראשונות. על פי מכון SIPRI העלות מסתכמת ב-570 מיליון דולר. ברכישת הצוללת השלישית, שעלותה 300 מיליון דולר, מימנו הגרמנים 50% משווי העסקה, ובעסקת ההמשך של צוללות 4 ו-5 שנחתמה בשנת 2006 מימנו הגרמנים שלישי מהעלות הכוללת, כך שישראל שילמה שני שלישים בלבד. הגרמנים אף אפשרו לישראל לשלם זאת בפריסה נוחה יחסית ל-11 שנים (ריאיון עם אהוד אולמרט). על פי מכון SIPRI העלות הכוללת של העסקה היא כמיליארד אירו. גם בעסקה הבאה, של הצוללת השישית, השתתפה ממשלת גרמניה במימון ונשאה בשליש מעלות הצוללת. על פי מכון SIPRI שווי העסקה הוא 405 מיליון אירו. מוערך כי עד כה מימנה ממשלת גרמניה 50 אחוז לערך מהיקף העסקאות (ראו לוח 1). מימון העסקה בידי ממשלת גרמניה הוא קריטי הן משום שלישראל לא היו האמצעים הכלכליים לעסקה בסדר גודל שכזה, וללא המימון העסקה לא הייתה יוצאת לפועל, והן בשל הערך האסטרטגי של הפניית הכספים שנותרו בידי ישראל לרכישת מערכות אחרות. גם בעסקה האחרונה לאספקת צוללות מסדרת דקר השתתפה ממשלת גרמניה במימון: העלות הכוללת של שלוש הצוללות מוערכת בשלושה מיליארד אירו, מתוכם 600 מיליון אירו (כ-20%) יגיעו מהממשלה הגרמנית (JNS, 2022).

השתתפות ממשלת גרמניה במימון העסקה		עלות כוללת	מועד אספקה	מועד חתימה	הרכב העסקה	עסקה
סכום	באחוזים					
100%	570 מיליון דולר	570 מיליון דולר	1999	1991	2 צוללות דולפין	1
50%	150 מיליון דולר	300 מיליון דולר	2000	1994	1 צוללת דולפין	2
33%	333 מיליון אירו	1 מיליארד אירו	2014-2015	2006	2 צוללות דולפין II	3
33%	134 מיליון אירו	405 מיליון אירו	2023	2012	1 צוללת דולפין II	4
50%	1.27 מיליארד דולר	2.525 מיליארד דולר			3 צוללות דולפין 3 צוללות דולפין II	סך הכול*

*נתוני הסכום חושבו על פי שער חליפין של 1.779\$=1€.

לוח 1: היקף עסקאות הצוללות והשתתפות ממשלת גרמניה במימון⁹
המקור: נתוני מכון SIPRI (SIPRI Arms Transfers Database)

5. מחויבות גרמנית ליתרון צבאי איכותי של ישראל

כחלק ממדיניות ביטחון ארוכת שנים, ישראל מתאמצת לשמר את יתרונה האיכותי מול מדינות האזור, בעיקר במישור הטכנולוגי. הצוללות הגרמניות שסופקו לישראל הן ביטוי נוסף ליחסים המיוחדים בין המדינות. אומנם גרמניה מוכרת צוללות למדינות רבות, אך הצוללות הישראליות הן מסדרה שיוצרה במיוחד עבור ישראל ועבורה בלבד, והן כוללות תכונות ייחודיות שהוגדרו על ידי חיל הים הישראלי המותאמות לצורכי הביטחון האסטרטגיים של ישראל. צוללת הדולפין היא "אבטיפוס" בכך שהיא שונה מאוד מהדגם שעליו התבססה. צוללות הדולפין הן מדגם 800 ומבוססות על דגם 209 הגרמני, אך עברו שינויים והתאמות הכוללים, בין היתר, התאמה של צינורות משגרי הטורפדו (צמ"ט) לקוטר ואורך גדולים יותר כך שאפשר לשגר באמצעותם טילים בעלי טווח גדול יותר, כגון טילי ים-ים מתקדמים מסוג הרפון או טילי שיוט, וגם לאפשר נשיאת כלים של הקומנדו הימי. גם במאגרי המידע המחקריים, כגון SIPRI ו-Military Balance, מתייחסים לצוללות הישראליות כדגם עצמאי מסוג דולפין, בניגוד לדגמים שסופקו ליוון או למצרים שנחשבים נגזרות של דגמים גרמניים כגון 209/1200 או 209/1400. כמו כן, על הצוללות מותקנות מערכות לחימה ישראליות. בעת רכישת

9 נתון זה אינו כולל את העסקה האחרונה לאספקת שלוש צוללות מסדרת דקר.

פלטפורמה ממדינה זרה ישראל נוהגת לשדרג אותה באמצעות הרכבת מערכות תקיפה ומודיעין מתקדמות מתוצרת מקומית, המקנות לפלטפורמה יתרון איכותי ייחודי מול גרסאות של מדינות אחרות. שדרוג מסוג דומה נעשה גם בעת רכישת מטוסי קרב מחברות אמריקאיות, שבהם מותקנות מערכות לחימה ייחודיות מתוצרת התעשייה הביטחונית בישראל המעניקות יתרון על פני מדינות אחרות בעלות אותו דגם בסיסי.

נקודה נוספת המבטיחה את שימור יתרונה האיכותי של ישראל קשורה בהבטחה הגרמנית שלא לספק צוללות מדגם זה למדינות הנחשבות יריבות של ישראל ללא הסכמת ישראל לכך. בהסכם שנחתם מול ממשלת גרמניה לאספקת צוללות 4 ו-5 בעלות יכולת ה-AIP היה סעיף מפורש המגדיר התחייבות גרמנית זאת כלפי ישראל, כלומר תנאי לעסקה היה הסכמת הגרמנים שלא למכור למצרים צוללות אלא בהסכמת ישראל (ריאיון עם אהוד אולמרט). יש להביא בחשבון כי לגרמנים שיקולים כלכליים בכל הקשור למכירת צוללות ולכן העסקה מול מצרים היא חיונית מבחינתם, אך בכל אופן הם חייבים לקבל הסכמה ישראלית. בסופו של דבר הסכימה ישראל שגרמניה תמכור צוללות למצרים, אך הצורך באישור ישראלי לאספקת פלטפורמה מסוג זה למדינה ערבית בעלת פוטנציאל איום על ישראל מעיד על המחויבות הגרמנית כלפי ישראל.¹⁰ אומנם מכירת אמצעי לחימה לישראל היא חלק מהמחויבות הגרמנית לקיומה ובטחונה של ישראל, אך בשונה מארצות הברית, שבה הסוגיה של שמירת יתרונה האיכותי של ישראל היא שיקול חשוב במדיניות מכירת נשק ואף מעוגן בחוק של הקונגרס, בגרמניה לא מתקיים דיון ציבורי או בבונדסטאג בנושא זה. כמו כן, גרמניה נמנעה מלשייך את ישראל לקטגוריה של בעלות ברית שאינן משתייכות לנאט"ו (בארצות הברית ישראל משויכת לקטגוריה זו), ובכך לפשט את התהליך הביורוקרטי של אישור ייצוא הנשק לישראל. גם בתקופת כהונת מרקל לא הצליחה ישראל לשכנע את גרמניה לעשות מהלך כזה (ריאיון עם שמעון שטיין).

מערך צוללות הדולפין מונה כעת חמש צוללות, והוא חלק חשוב ביכולת ההרתעה של מדינת ישראל. מדובר בכלים היקרים והמשוכללים ביותר העומדים לרשות הצבא, המסוגלים להגיע למרחק רב באופן חשאי לאורך זמן, בייחוד באמצעות צוללות הדולפין מהדור השני. הצוללות יכולות גם לשגר טילים בעלי ראש קרב גרעיני לטווחים גדולים ובכך לאיים על מטרות גם במעגל שלישי. כל זאת כאשר היכולת הזו נמצאת בעומק אסטרטגי שאינו מאיים על ידי מערך הטילים והרקטות המפותח הנמצא בידי יריבותיה

¹⁰ מתן האישור הישראלי למכירת צוללות למצרים התפרסם בתקשורת הישראלית בשל הטענות כי ראש הממשלה דאז נתניהו מידר את שר הביטחון ואת הרמטכ"ל ממתן אישור זה בשל קיומו של "סוד". הסבר אפשרי למתן האישור הוא העובדה שהגרמנים מכרו למצרים צוללות מדגם שונה מהדגם אשר נמכר לישראל. הצוללות הללו אינן כוללות מערכת AIP ובהתאם בעלות יכולות מבצעיות פחותות. הסבר נוסף הוא שמבחינה צבאית יש יתרון לכך שצי יריב מפעיל צוללות אשר נקודות החוזקה והחולשה שלהן מוכרות היטב לחיל הים הישראלי.

של ישראל. התרומה הגרמנית להקמת מערך זה ייחודית. אין מדובר במוצר מדף שרוכשים מכל מדינה אלא בפלטפורמה שעברה התאמות ושינויים רבים בהתאם לדרישות הייחודיות של זרוע הים. בכל אחת מהעסקאות היה מרכיב מימוני שממשלת גרמניה לקחה על עצמה, שבלעדיו לא היה ניתן לרכוש יכולת שכזו. שיתוף הפעולה, החל מהשלבים הראשוניים של אפיון המערכת, הפיתוח והייצור וכלה בתחזוקת הכלים, מתאפיין בנכונות וידידות יוצאות דופן. חוזה הרכש כולל התייחסות לשמירה על יתרונה האיכותי של ישראל באמצעות הגבלה על מכירת יכולת זו למדינות יריבות. מאפיין זה קיים רק במקרה נוסף אחד: יחסי ישראל-ארצות הברית, שגם הם נחשבים יחסים מיוחדים. מעל לכל אלה ניצבת אמירה ברורה של כל הממשלים בגרמניה כלפי המחויבות לביטחונה של ישראל. ביטוי המתמצת היטב את טענת מחקר זה מופיע בכתבה עיתונאית שהתפרסמה ב-2006 בעקבות עסקת הצוללת השנייה:

דור הסבים אשם בשואה; הדור הקודם, דור הבנים, פיצה על כך באמצעות תשלומים לניצולי השואה; והדור הנוכחי, דור הנכדים, מסייע למנוע שואה שנייה באמצעות אספקת הנשק ההגנתי החשוב ביותר בארסנל של ישראל (The Jerusalem Post, 2006).

ד. מסקנות

מקרה הבוחן הגרמני-ישראלי מתאר יחסים מיוחדים בין שתי מדינות המבוססים על ההתמודדות שלהן עם טראומה לאומית משותפת. בזמן מלחמת העולם השנייה הייתה גרמניה הנאצית גורם תוקפני ביותר ושמה לעצמה למטרה להשמיד את העם היהודי. גרמניה החדשה שלאחר המלחמה ניסתה לבנות לעצמה תדמית ניטרלית ושוחרת שלום ולהגיע לפיוס עם שכנותיה, וכן עם העם היהודי ומדינת ישראל. תהליך ההתקרבות בין המדינות היה הדרגתי, ובמהלכו כוננו יחסים דיפלומטיים ולאחריהם התפתחו יחסים קרובים יותר באופן חשאי. היחסים העכשוויים בין שתי המדינות נראים בפרספקטיבה היסטורית כבלתי נתפסים, שכן גרמניה רואה עצמה כבעלת אחריות לביטחונה של מדינת ישראל ומצהירה על כך בפומבי. מדובר ביחסים בילטרליים ברמה גבוהה וייחודית, המוכרים הן על ידי המדינות עצמן והן על ידי מדינות אחרות כמקרה של "יחסים מיוחדים". מקרה הבוחן מדגים אספקת נשק אסטרטגי באופן בלעדי או בתנאים בלעדיים בין שתי המדינות: גרמניה סיפקה לישראל בשלהי שנות התשעים שלוש צוללות מסוג דולפין ולאחר מכן עוד זוג צוללות מדגם דולפין II, בעלות יכולות משופרות; צוללת שישיית נמצאת בתהליך אספקה ושלוש צוללות מתקדמות מסדרת דקר הוזמנו ועתידות להחליף את צוללות הדולפין הראשונות. צוללות אלה הן זרוע חשאית ואסטרטגית של מדינת ישראל המרתיעה אויבים פוטנציאליים

ושרידותה מובטחת גם במקרה של תקיפת טילים ורקטות. ניתוח התהליך שהוביל לאספקת הצוללות מעלה כי היחסים המיוחדים השפיעו על קבלת ההחלטות. נראה כי המרכיב הרעיוני המשותף במערכת היחסים בין המדינות משפיע על אספקת נשק אסטרטגי, מעבר לאינטרסים משותפים או איום משותף. מדובר בנשק יקר ומתקדם וכל מדינה בוחנת היטב למי לספקו ובאילו תנאים. החיבור הרעיוני/זהותי בין המדינות, שעליו מבוססים היחסים המיוחדים, בא לידי ביטוי בסופו של דבר באחת הדרכים המשמעותיות ביותר הקיימות, כאשר מדינה אחת מספקת לשנייה נשק אסטרטגי מתקדם התורם תרומה חשובה לביטחונה. הקשר המיוחד בין המדינות בא לידי ביטוי באותם רגעי החלטה. הקנצלר קוהל, למרות המדיניות הרשמית של אי-מכירת נשק לאזורי עימות, הסכים לספק לישראל זוג צוללות מתקדמות במימון גרמני מלא, על רקע הפגיעה בביטחונה של ישראל במהלך מלחמת המפרץ. כמו כן, מקרה הבוחן ממחיש כיצד הצד "החלש" בצמד המדינות נמצא בעמדת מיקוח טובה יותר בשל היחסים המיוחדים. המדינה המספקת החליטה לספק את הנשק האסטרטגי למדינה המקבלת בנסיבות מיוחדות ובתנאים ייחודיים, ובכלל זה מחיר העסקה. גרמניה אינה מספקת נשק זה למדינות אחרות או מגבילה את אספקתו, כדי למנוע פגיעה בביטחון ישראל. כמו כן, עסקת הנשק הראשונה (דולפין) סללה את הדרך לעסקאות המשך (דולפין AIP, צוללות מסדרת דקר) ולקשר צבאי-טכנולוגי בכל הרמות, ואספקת הנשק עצמה תורמת לחיזוק היחסים המיוחדים בין המדינות.

בעקבות ההתפתחויות האחרונות במלחמת רוסיה-אוקראינה ותחושת האיום הגובר על מדינות אירופה, גרמניה הודיעה כי היא מתכוונת לרכוש מישראל מערכת הגנה אווירית מתקדמת מסוג חץ 3. שווי עסקה זו מוערך בכ-3 מיליארד אירו. מדובר במערכת נשק אסטרטגית ייחודית להגנה מפני איום של טילים בליסטיים הכוללת מכ"ם מסוג "אורן ירוק" ומיירטים מסוג חץ 3. מערכת מסוג זה לא סופקה למדינות אחרות ומצריכה אישור מיוחד של האמריקאים השותפים בפיתוחה (אוני, 2023). הבחירה של גרמניה במערכת ישראלית היא עדות לקשר המיוחד בין שתי המדינות ולאמון של גרמניה ביכולת של ישראל לפתח מערכות מתקדמות שיהוו את חוד החנית בהגנה עליה מפני איומים אסטרטגיים פוטנציאליים. זו אינה הפעם הראשונה שבה ישראל מספקת נשק לגרמניה – בשנות השבעים סיפקה ישראל מערכת לוחמה אלקטרונית למטוסי חיל האוויר הגרמני, ובעשורים האחרונים טילי נ"ט, כלי טיס בלתי מאוישים כגון ה"איתן" ועוד – אך אספקת מערכת נשק מסדר גודל כזה, שיש לה משמעות אסטרטגית לביטחון גרמניה, היא עליית מדרגה ביחסים המיוחדים בין שתי המדינות.

רשימת מקורות

אוני, אסף, 2023. "אחת העסקאות הביטחוניות הגדולות של ישראל: האם המכירה של חץ 3 לגרמניה בדרך לסגירה?" *גלובס*, 8.3.2023, <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001440636>.

Israel Defense, 15.10.2019, "דיווחים זרים: 'סוד המכה השנייה של ישראל'", <https://www.israeldefense.co.il/node/40588>.

שיק, דוד, 2007. "ים גדול – ראש קטן: סוגית העומק האסטרטגי", נתיב 6(119): 14–25.

Belkin, Paul, 2007. "Germany's Relations with Israel: Background and Implications for German Middle East Policy", CRS Report for Congress.

Ben-Josef Hirsch, Michal, and Manjari Chatterjee Miller, 2020. "Otherness and Resilience in Bilateral Relations: The Cases of Israel–Germany, India–Russia, and India–Israel", *Journal of International Relations and Development* 24: 356–380.

Churchill, Sir Winston S., 2013. *Never Give In! Winston Churchill's Speeches*, London: Bloomsbury.

Danchev, Alex, 1996. "On Specialness", *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)* 72(4): 737–750.

Dumbrell, John, and Axel R. Schäfer (eds.), 2009. *America's "Special Relationships": Foreign and Domestic Aspects of the Politics of Alliance*, London: Routledge.

Elovitz, Paul H., 2008. "Presidential Responses to National Trauma: Case Studies of G. W. Bush, Carter, and Nixon", *Journal of Psychohistory* 36(1): 36–58.

Feldman, Lily Gardner, 2012. *Germany's Foreign Policy of Reconciliation: From Enmity to Amity*, Lanham MD: Rowman & Littlefield Publishers.

---, 1984. *The Special Relationship between West Germany and Israel*, Boston: Allen & Unwin.

Friedman, Norman, 2000. "Israelis Test Sub-Launched Cruise Missile" Harkavy, Robert E., 1994. "The Changing International System and the Arms Trade", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 535: 11–28.

Harnisch, Sebastian, 2017. "Special Relationships in Foreign Policy", *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.486>.

Haugevik, Kristin, 2018. *Special Relationships in World Politics: Inter-State Friendship and Diplomacy after the Second World War*, London: Routledge.

Huth, Paul K., 1988. "Extended Deterrence and the Outbreak of War", *The American Political Science Review* 82(2): 423–443.

JNS, 2022. "German Submarine Maker Hikes up Cost of Three Crafts Israel Set to Purchase", *JNS*, 18.1.2022, <https://www.jns.org/german-submarine-maker-hikes-up-cost-of-three-crafts-israel-set-to-purchase/>.

Kasapoğlu, Can, and Sinan Ülgen, 2019. "Strategic Weapon Systems in the Turkey-Russia-US Triangle", Centre for Economics and Foreign Policy Studies.

- Krepinevich, Andrew F., and Steven M. Kosiak, 1998. "Smarter Bombs, Fewer Nukes", *Bulletin of the Atomic Scientists* 54(6): 26.
- Levine, Paul, Fotis Mouzakis, and Ron Smith, 2000. "Arms Export Controls and Emerging Domestic Producers", *Defence and Peace Economics* 11(3): 505–531.
- Mintz, Alex, 1986. "Arms Imports as an Action-Reaction Process: An Empirical Test of Six Pairs of Developing Nations", *International Interactions* 12(3): 229–243.
- Oppermann, Kai, and Mischa Hansel, 2019. "The Ontological Security of Special Relationships: The Case of Germany's Relations with Israel", *European Journal of International Security* 4(1): 79–100.
- Pannier, Alice, 2020. "Bilateral Relations", in Thierry Balzacq, Frédéric Charillon, and Frédéric Ramel (eds.), *Global Diplomacy: An Introduction to Theory and Practice*, Cham: Springer International Publishing, pp. 19–33.
- Putnam, Robert D., 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization* 42(3): 427–460.
- Shapiro, Shlomo, 2002. "Intelligence Services and Foreign Policy: German-Israeli Intelligence and Military Co-Operation", *German Politics* 11(1): 23–42.
- Sprecher, Christopher, 2006. "Alliances, Armed Conflict, and Cooperation: Theoretical Approaches and Empirical Evidence", *Journal of Peace Research* 43(4): 363–369.
- Sutton, H. I., 2022. "Israel's Submarine Secret: New Dolphin-IIs Could Have VLS", *Naval News*, 19.1.2022, <https://www.navalnews.com/naval-news/2022/01/israels-submarine-secret-new-dolphin-class-boat-could-have-vls/>.
- The Jerusalem Post, 2006. "Germany's Transformation", *The Jerusalem Post*, 24.8.2006, <https://www.jpost.com/opinion/editorials/germanys-transformation>.
- The Military Balance, 2021. "The 2021 Military Balance Chart: Submarines and Sub-surface Warfare", *The Military Balance* 121(1): ci.

רשימת המרואיינים

- אהוד אולמרט, ראש הממשלה בזמן עסקת צוללות הדולפין השנייה; מאי 2021.
אלוף (בדימוס) עמי איילון, לשעבר מפקד חיל הים; אפריל 2021.
חנן אלון, הממונה על קשרי חוץ במשרד הביטחון (לימים האגף מדיני-בטחוני) בשנים 1986–1992 וראש משלחת משרד הביטחון בגרמניה בשנים 1992–1997, עמד בראש המשלחת באותה פגישה גורלית עם הקנצלר קוהל; יוני 2021.
אלוף (בדימוס) עמוס ירון, מנכ"ל משרד הביטחון בזמן עסקת הצוללות 4 ו-5; אפריל 2021.
אל"מ (בדימוס) אברהם פאר, לשעבר ראש הצוות הטכני במשלחת חיל הים לפרויקט לבניית הצוללות מסדרת גל; יוני 2021.
רון פרשוואר, שגריר ישראל בגרמניה בעת כתיבת המאמר, לשעבר שגריר ישראל באומות המאוחדות ובבריטניה ומנכ"ל משרד החוץ; מאי 2021.
שמעון שטיין, לשעבר שגריר ישראל בגרמניה, חתם בשם מדינת ישראל על חוזה אספקת צוללות דולפין 4 ו-5, יולי 2021.