

הערכה אסטרטגית לישראל 2010

שלמה ברום, ענת קורץ, עורכים



הערכה אסטרטגית לישראל 2010

שלמה ברום, ענת קורץ, עורכים

המכון למחקרי ביטחון לאומי

המכון למחקרי ביטחון לאומי המשלב בתוכו את מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים הוקם ב-2006.

מטרותיו של המכון למחקרי ביטחון לאומי, הן שתיים: הראשונה – לבצע מחקר בסיסי, העומד במבחן אמות המידה האקדמיות הגבוהות ביותר והעוסק בתחומי הביטחון הלאומי של ישראל, המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית. השנייה – לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים הנמצאים – או אמורים להימצא – בראש סדר היום הביטחוני של ישראל.

קהל המטרה של המרכז הוא: דרג מקבלי ההחלטות, מערכת הביטחון, מעצבי דעת הקהל בישראל, הקהילה האקדמית העוסקת בתחומי הביטחון, בישראל ובעולם, והציבור המתעניין באשר הוא.

הדעות המובעות בספר זה הן דעותיהם של המחברים לבדם ואינן משקפות בהכרח את עמדות המרכז, נאמניו, או האישים והגופים התומכים בו.

הערכה אסטרטגית לישראל 2010

שלמה ברום, ענת קורץ
עורכים

Strategic Assessment for Israel 2010

Shlomo Brom, Anat Kurz, Editors

המכון למחקרי ביטחון לאומי

חיים לבנון 40

ת.ד. 39950

תל-אביב 61398

טל': 03-640-0400

פקס: 03-744-7590

דוא"ל: info@inss.org.il

<http://www.inss.org.il>

ISBN: 978-965-7425-19-0

© 2010 כל הזכויות שמורות

הביא לדפוס: משה גרונדמן

עיצוב גרפי: מיכל סמו־קובץ ויעל ביבר

עיצוב השער: מיכל סמו־קובץ

דפוס: A.R.T., תל-אביב

תמונת הכריכה: אימג'בנק / GettyImages

ראש הממשלה בנימין נתניהו והנשיא ברק אובמה, וושינגטון, ארצות הברית, 6 ביולי 2010.

תוכן העניינים

7

הקדמה

ישראל – הזירה הפנימית

15	המאבק על הקפאת הבנייה בהתנחלויות יהודה בן מאיר
23	ישראל – שבויה בידי חוטפי חייליה? יורם שוייצר
33	הערבים בישראל – בין ניכור להשתלבות אפרים לביא
51	לקחי המערכות בלבנון ובעזה גבי סיבוני
61	חוסנה של החזית האזרחית – פחות מכפי שנדמה מאיר אלרן

ישראל והמזרח התיכון

73	הזירה הישראלית-פלסטינית: דינמיקה של מבוי סתום ענת קורץ
83	העולם הערבי והתהליך המדיני שלמה ברום
93	טורקיה וישראל עודד ערן

מגמות אזוריות – אתגרים ומענים

103	אתגרים לארצות הברית במזרח התיכון רבתי מרק הלר
113	יחסי ישראל-ארצות הברית ג'רמי יששכרוף
123	האתגר האיראני אפרים קם
137	האיחוד האירופי והמזרח התיכון שמעון שטיין
151	מצרים: מדיניות בלימת הזעזועים יורם מיטל
163	לבנון בין ליברליזציה לאסלאמיזציה בנדטה ברטי
173	מיליטנטיות אסלאמית באזור ומעבר יורם שוייצר ויונתן שכטר

סיכום

187	עננים מתקדרים באופק שלמה ברום וענת קורץ
-----	---

נספח: המאזן הצבאי במזרח התיכון

197	מגמות בהתעצמות הצבאית במזרח התיכון יפתח שפיר
260	צבאות וכוחות ביטחון במזרח התיכון
263	הכותבים

הקדמה

שלמה ברום וענת קורץ

ספר "הערכה אסטרטגית לישראל 2010" הוא קובץ נוסף בסדרה שהמכון למחקרי ביטחון לאומי מוציא לאור מדי שנה. כבכל שנה, המאמרים המקובצים בספר עוסקים בניתוח היבטים שונים של מצבה הביטחוני והמדיני של ישראל, בהארת האתגרים המורכבים שבפניה ובדיון באפשרויות ההתמודדות עמם.

ההערכה הכוללת, העולה מהניתוחים שבמאמרי הקובץ, היא כי בשנה שחלפה לא חלה פריצת דרך שתאפשר לישראל התמודדות טובה יותר עם האתגרים בסביבתה האסטרטגית. יתר על כן, מגמות מאיימות הן בסביבתה המידית של ישראל והן בסביבתה הרחוקה יותר אך התעצמו.

התהליך המדיני בין ישראל לרשות הפלסטינית ניצב בפני מבוי סתום בשל פערי עמדות עמוקים בין הצדדים בנוגע לתנאי הפתיחה לשיחות מעשיות לקראת הסדר וכן לעצם תכליתה של ההידברות. ביטוי מובהק למבוי הסתום אפשר לראות בנסיגה לשיחות עקיפות בין הצדדים בתיווך צד שלישי – ארצות הברית. המצור על רצועת עזה לא מימש תקווה כי יחליש את חמאס במידה שתקל על הרשות הפלסטינית לנהל עם ישראל משא ומתן קונקרטי לקראת הסדר ותצמצם את האיום הביטחוני הגלום בהתבססותו הצבאית של הארגון ברצועת עזה. יתר על כן, המצור הנמשך על עזה נעשה מוקד לביקורת בינלאומית בוטה נגד ישראל, אשר יוצרת אווירה של מצור דיפלומטי. חזבאללה המשיך גם הוא להתחמש ולהתחזק פוליטית בלבנון, בהסתמכו על קשריו ההדוקים עם איראן ועם סוריה. סוריה מצדה האיצה את חדירתה המחודשת ללבנון. על רקע הקיפאון בתהליך המדיני בין ישראל לסוריה והתעצמות חזבאללה, נראה כי מצפון לישראל מתגבשת חזית מאיימת אף יותר מאשר בשנים עברו בזירה זו.

איראן, הנמצאת בעיצומו של תהליך השלמתה של תכנית גרעין צבאית תוך כדי המחשת אזלת ידם של הכוחות הבינלאומיים המתנגדים לה, התמסדה כראש החץ

של המחנה האנטי-ישראלי האזורי. למחנה זה נספחה במידה מסוימת במשך השנה הנסקרת גם טורקיה; מבעלת ברית, שותפה אסטרטגית לישראל, היא נהפכה לכוח מוביל בחזית זו ומקור השראה לכוחות אסלאמיים לוחמניים. יתר על כן, הקיפאון בתהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים ולסוריה סיכל אפשרות לבלום, או לעכב לפחות, את חתירתה של איראן לבכורה אזורית, באמצעות יצירת חזית שתכלול את ישראל ומדינות ערב הפרגמטיות – ובראשן מצרים, ירדן וערב הסעודית.

ברקע מערכת איומים זו מרחף צלו של תהליך דה-לגיטימציה מואץ של ישראל. מקורם של חילוקי הדעות בין ממשלת ישראל לממשל האמריקאי בקיפאון המדיני ובתפיסה הרווחת בחוגי ממשלו של הנשיא ברק אובמה, כי מדיניותה של ממשלת בנימין נתניהו היא מכשול להתקדמות לקראת הסכם ישראלי-פלסטיני וישראלי-סורי, ולפיכך היא מחסום בפני קידומו של סדר היום האמריקאי במזרח התיכון רבתי. מצב עניינים זה מחליש את מעמדה של ישראל בזירה הפוליטית האזורית והבינלאומית, ומאיים להחלישה גם בזירה הביטחונית.

אמנם בשנים האחרונות הוכיחה ישראל יכולת מרשימה להעביר מסר צבאי מרתיע, אך להישג זה נלווה מחיר מדיני כבד. הביקורת הבינלאומית על עצמת תגובתה של ישראל להתגרות צבאית ועל היקפה צפויה להרתיע את ישראל מפני מהלכים נחוצים לחידוש ההרתעה כשיפוג תוקפה – אם בעקבות חידוש העניין של גורמים לוחמניים בסיבוב עימות נוסף, ואם בעקבות כרסום מואץ של הלגיטימציה הבינלאומית למהלכים צבאיים, שבעיניים ישראליות נראים הכרחיים להגנה עצמית. מלבד אתגר הדיפתה של המחאה הבינלאומית בכלל, והמזרח-תיכונית והאירופית בפרט, על התמודדות צבאית עם אתגרים מדיניים-טריטוריאליים, על ישראל להתמודד גם עם כרסום ביסוד מוסד של כוח ההרתעה שלה – נכונותה של ארצות הברית לתמוך במדיניותה.

משמעות הדברים היא שישאל ניצבת בפני תקופה שתידרש בה הכרעה בנושאים מדיניים וביטחוניים מהותיים. להכרעות אלה תהיה השפעה בלתי נמנעת על הזירה הפוליטית הפנימית. ישראל נמצאת – לא לראשונה בתולדותיה, ויש שיאמרו מאז ומתמיד – במצב שניסיון לייצב את סביבתה האזורית והבינלאומית יזעזע את זירתה הפנימית, ומאמץ למנוע זעזועים פנימיים יהיה כרוך במחיר דיפלומטי ובקושי להכיל אתגרים ביטחוניים.

המאמרים המאוגדים בקובץ מציירים יחדיו תמונה מקפת של דילמות מורכבות אלה הניצבות בפני ישראל. כמו קבצים קודמים בסדרה, המאמרים עוסקים בהתפתחויות שנרשמו בשנה החולפת במזרח התיכון ובזירה הבינלאומית בהקשר מזרח-תיכוני, בדגש על מגמות שלא תמיד הן ייחודיות לישראל, אך הן בעלות השלכות ישירות ומובהקות

עליה. הדגש על הזווית הישראלית מתבטא בבחירת נושאי המאמרים, בתחומי העניין והזירות, שהם כותרות לחלקי הקובץ, ובתכנים של הניתוחים.

חלקו הראשון של הקובץ – "ישראל – הזירה הפנימית" – מתמקד בחמש סוגיות. במאמרו של יהודה בן מאיר, העוסק בסוגיית הקפאת ההתנחלויות, מפורטות הסיבות הפנימיות של ישראל שמותירות נושא זה לא פתור, מוקד למתח בזירה הישראלית הפנימית ולכן מקור לחילוקי דעות בין ישראל לארצות הברית. במאמרו של יורם שוייצר נדונה סוגיית חילופי השבויים שישראל מתמודדת עמה מול כוחות סמי-מדינתיים ומנותחים מרכיביה הביטחוניים, הפוליטיים והציבוריים של קבלת ההחלטות המורכבת בנושא בשנים עברו ובעת הנוכחית. אפרים לביא עוסק במגמות של ניכור והשתלבות בקרב הערבים בישראל, ומצביע על דרכים שבאמצעותן אפשר למתן את המתח בין המגמות הנוגדות, ולכן בין הציבור הערבי ובין המדינה. במאמרו של גבי סיבוני מנותחים הלקחים האופרטיביים והמשפטיים אשר הופקו מהמערכות שניהלה ישראל בלבנון וברצועת עזה בשנים האחרונות, ועיקרם הצורך בהגדרת יעדים מציאותיים למערכות א-סימטריות מהסוג הזה, והם: הגדלת המרווח בין סבבי עימות וחתימה לקיצור משכם. כן מוצגת המסקנה שיש להדגיש את אחריותן של המדינות לפעולת כוחות שאינם מדינה בשטחן, כבסיס אתי-משפטי שיקל על ישראל את ההתמודדות הצבאית והמדינית במסגרת מערכות א-סימטריות הצפויות לה בעתיד. מאיר אלרן עוסק במוכנות העורף למצבי חרום ומפרט מגוון אמצעים שנקטו ונוספים שיש לפתח ולנקוט כדי להסדיר את חלוקת האחריות בין הרשויות השונות ולשפר את מוכנות העורף לעתות משבר, ובכלל זאת עימותים שהעורף יהיה בהם מטרה למתקפת טילים.

חלקו השני של הקובץ – "ישראל והמזרח התיכון" – עוסק בשלושה אתגרים אזוריים מרכזיים שבפני ישראל. במאמר העוסק בזירה הישראלית-פלסטינית ענת קורץ בוחנת את השיקולים שביסוד העדפתן של ישראל והרשות הפלסטינית את ערוץ ההידברות העקיף – "שיחות קרבה" – ממשא ומתן ישיר לקראת הסכם קבע. כן נדון העניין הגובר בזירה הפלסטינית והבינלאומית באפשרות הקמת מדינה פלסטינית שלא מכוח הסכם עם ישראל. במאמר המיוחד לעולם הערבי ולתהליך המדיני שלמה ברום מנתח את השפעתו של הקיפאון בזירה הישראלית-פלסטינית ובזירה הישראלית-סורית על יחסי ישראל עם מדינות ערב, ומצביע על הצורך לגייס תמיכה מצד הערבים בתהליך בניית המוסדות ברשות הפלסטינית ובהחלטות מדיניות שיהיה על הרשות לקבל לקראת פריצת דרך בתהליך המדיני. עודד ערן עוסק בהידרדרות ביחסים שבין ישראל לטורקיה, ומנתח את החרפת הביקורת שטורקיה מותחת על מדיניות ישראל

בזירה הישראלית-פלסטינית בכלל ובזירת רצועת עזה בפרט כביטוי של שינוי מהותי בראיית טורקיה את מעמדה ואת תפקידה במזרח התיכון.

חלקו השלישי של הקובץ – "מגמות אזוריות – אתגרים ומענים" – מתמקד במגמות במזרח התיכון, המשפיעות באופן ישיר על מצבה האסטרטגי של ישראל. מרק הלר, במאמרו העוסק באתגרים לארצות הברית במזרח התיכון רבתי, מנתח את כישלונה של ארצות הברית עד כה לקדם שיתוף פעולה ממשי עם מדינות ערביות ומוסלמיות פרגמטיות באזור על בסיס הערכה כי קשייה של ארצות הברית בהתמודדות עם חלק זה של העולם נובעים מחשד בקרב קבוצות העילית במדינות באזור מהמניעים של ארצות הברית, ולא מפערים תרבותיים או אידאולוגיים. ג'רמי יששכרופ, במאמרו העוסק במאפיינים של שינוי והמשכיות ביחסי ישראל-ארצות הברית, מתמקד בצורך בניהול מושכל של היחסים הבילטרליים כדי לייצב מרכיבים של שינוי שנרשמו בעת האחרונה ביחסים, הגם שמחויבותה של ארצות הברית לביטחון ישראל אינה מעורערת. אפרים קם, במאמרו על אודות אתגר הגרעין האיראני, מדגיש כי ההתמודדות עם תכנית הגרעין של איראן מתקרבת לנקודת הכרעה קריטית. בעקבות כישלון המאמצים שהושקעו עד כה בניסיון לעכב את התקדמות התכנית יצטרך הממשל האמריקאי להכריע בין מהלך צבאי נגד איראן או "אור ירוק" לישראל לבצע מהלך כזה או לחלופין להשלים עם איראן גרעינית, ולהיערך לכך בהתאם. שמעון שטיין עוסק ביחסים שבין האיחוד האירופי והמזרח התיכון, תוך התמקדות במדיניותו של שלוש המדינות המובילות באיחוד – גרמניה, בריטניה וצרפת – בנוגע לסוגיות המפתח של תכנית הגרעין של איראן והסכסוך הישראלי-פלסטיני ושימת דגש על מודעותו לצורך בתיאום מדיניות עם ארצות הברית כדי להעניק לה משמעות מעשית.

אשר לעולם הערבי, יורם מיטל מנתח את הישגיה של מצרים והאתגרים שבפניה בשלהי שלטונו של הנשיא מובארכ ואת הסיכונים האפשריים הנובעים מחילופי השלטון הצפויים בה, ומוביל למסקנה כי יכולתה של מצרים להתמודד עם האתגרים החברתיים מבית תלויה ביכולתה לשמר את השותפות האסטרטגית עם ארצות הברית ובסיכויי יישובו של הסכסוך הישראלי-ערבי בדרכי שלום. הוא גם מנתח את הסיכונים הנובעים מחילופי השלטון הצפויים במצרים בשל גילו ומצב בריאותו של מובארכ. בנדטה ברטי, במאמר המתמקד במגמות של ליברליזציה ואסלאמיזציה בלבנון, מנתחת את ההתעצמות הנמשכת של הפרטיקולריזם העדתי-פוליטי ובהגברת הרדיקליזם האסלאמי במדינה כגורמי רקע לעליית כוחו של חזבאללה, ועל כן כאתגר ביטחוני לישראל. במאמר שכתבו יורם שוייצר ויונתן שכטר מסוכמות התפתחויות בזירת המיליטנטיות האסלאמית במזרח התיכון ובעולם, בדגש על הסטת מוקד הטרור

מעיראק לאפגניסטן-פקיסטן, התגברות מגמת האיחוד בין קבוצות ג'האד מקומיות ואל-קאעדה, והסלמה בפעילות אל-קאעדה נגד ארצות הברית גם בשטחה. את הקובץ חותם דיון מסכם באתגרים המדיניים והביטחוניים שעומדים בפני מדינת ישראל, ועיקרם התעצמות צבאית של מדינות וארגונים שאינם מדינות בסביבתה, ובידודה הגובר בזירה הבינלאומית. כותרתו של המאמר שכתבו עורכי הקובץ – "עננים מתקדרים באופק" – מעידה על תוכנו של הניתוח ועל המסקנות הנובעות ממנו. במאמר מפורטים השיקולים האמורים להנחות את ממשלת ישראל לנסח מענים ברורים לאיומים ארוכי הטווח, גם אם ילווה תהליך גיבוש המדיניות הברורה במחיר פוליטי-פנימי מידי.

לקובץ לווה נספח מאת יפתח שפיר, ובו נסקרות מגמות בהתעצמות הצבאית במזרח התיכון. המגמות העיקריות שנרשמו באזור בשנה האחרונה, בהמשך לשנים קודמות, הן רכישת מערכות נשק מתקדמות בעיקר על ידי יצואניות הנפט, דגש מוגבר בכמה מן המדינות על פיתוחה של תעשייה צבאית מקומית, וצמצום הוצאות ההגנה על ידי שיפור מערכות נשק ישנות. בנספח מובאים טבלאות וגרפים, אשר מצביעים על שינויים לאורך זמן ואשר מתבססים על נתונים הנאספים בשיטתיות בפרויקט המאזן הצבאי במזרח התיכון שבמכון למחקרי ביטחון לאומי.

תודת עורכי הקובץ נתונה לכותבי המאמרים – חברי המכון למחקרי ביטחון לאומי ומחברים אורחים; וכבשנים קודמות, תרומה ניכרת וחשובה לכתובה ולהוצאתו לאור של קובץ זה הרימו משה גרונדמן, מנהל הפרסומים של המכון, ג'ודי רוזן, עורכת פרסומי המכון באנגלית ורוית דלויה, עורכת לשון, עברית. על כך נתונות להם תודתנו מקרב לב והערכתנו העמוקה.

שלמה ברום, ענת קורץ

יולי 2010

שער ראשון
ישראל – הזירה הפנימית

המאבק על הקפאת הבנייה בהתנחלויות
יהודה בן מאיר / 15

ישראל – שבוייה בידי חוטפי חייליה?
יורם שוייצר / 23

הערבים בישראל – בין ניכור להשתלבות
אפרים לביא / 33

לקחי המערכות בלבנון ובעזה
גבי סיבוני / 51

חוסנה של החזית האזרחית:
פחות מכפי שנדמה
מאיר אלרן / 61

המאבק על הקפאת הבנייה בהתנחלויות

יהודה בן-מאיר

ב-25 בנובמבר 2009, במסיבת עיתונאים שאורגנה בקפזה, הודיע ראש הממשלה בנימין נתניהו על הקפאת כל הבנייה החדשה ביהודה ובשומרון (הגדה המערבית) למשך עשרה חודשים. ראש הממשלה הבהיר כי ההקפאה לא תחול על בנייה שכבר החלה (במקרים שכבר הונחו היסודות), על 2,900 יחידות דיור שקיבלו היתרים, על מבני ציבור חיוניים או על בנייה בתוך גבולות העיר ירושלים. ההודעה הדרמטית של ראש הממשלה חתמה שישה חודשים של שיחות קשות שהתנהלו מאחורי הקלעים בין ארצות הברית לישראל, ושיככה את המתח בין שתי המדינות.

הקפאת הבנייה בגדה המערבית

מקורה של ההחלטה חסרת התקדים בדבר הקפאת הבנייה בהתנחלויות היה בפגישה הראשונה שהתקיימה בין הנשיא ארצות הברית שנבחר זה מקרוב ברק אובמה ובין ראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו, אשר התקיימה בווינגטון ב-18 במאי 2009. בפגישה תבע הנשיא מראש הממשלה הקפאה מוחלטת של כל הבנייה הקיימת והחדשה בהתנחלויות שבגדה המערבית ובמזרח ירושלים. ראש הממשלה הופתע מאוד מהתביעה המרחיקה לכת, ובפרט מעצם העלאתה בפגישה הראשונה שהתקיימה בין שני האישים; חברים מהמעגל הקרוב של ראש הממשלה אף טענו כי ראש הממשלה נפל קרבן למארב שהכין לו הנשיא. ראש הממשלה השיב שלא יוכל לקבל תביעה זו, והוסיף כי אי-אפשר לצפות ממנו להיענות לתביעה ששום ראש ממשלה בישראל לא נענה לה בעבר, אם כי הוא מוכן לקבל עליו את ההבנות שסוכמו בסוגיית הבנייה בהתנחלויות בין הנשיא בוש ובין ראשי הממשלה אריאל שרון ואהוד אולמרט. עמדתה של ישראל הייתה כי בהתאם להבנות שהושגו בעבר בין ישראל ובין ארצות הברית, לא תקים ישראל התנחלויות חדשות ולא תפקיע קרקעות פרטיות,

אך תהיה רשאית לבנות בהתנחלויות קיימות כדי להיענות לצרכים של "ריבוי טבעי", ובעקבות הבנות אלה תתרכז רוב הבנייה בירושלים או בגושי ההתנחלויות הגדולים, אשר מיועדים להיכלל בסופו של דבר בשטח ישראל. יש לציין כי אין זה ברור אם אכן הושגו בפועל הבנות ברוח זו. קולות רבים בארצות הברית ובישראל טוענים כי הבנות אלה, אם אכן הושגו, כפופות לתחימה של "קו בנייה" של כל התנחלות – צעד שלא נקטה ישראל מעולם. אחרים סבורים כי כל הבנה בנוגע לפעילות עתידית בהתנחלויות תהיה כפופה לפירוק 26 מאחזים לא חוקיים שנבנו לאחר חודש מארס 2001. גם זאת לא עשתה ישראל. מכל מקום, הנשיא אובמה דחה את עמדתה של ישראל, וחזר על תביעתו להקפאה מוחלטת של ההתנחלויות. הפגישה הסתיימה ללא הסכמה, בטון צורם.

לאחר הפגישה בין המנהיגים גבר המתח בין שתי המדינות. מזכירת המדינה של ארצות הברית הילרי קלינטון הכחישה בפומבי את דבר קיומן של הבנות כלשהן בין ארצות הברית לישראל בנוגע לסוגיית הבנייה בהתנחלויות. הכחשה זו גררה האשמות נוספות בין הצדדים. פקידים בכירים בממשל האמריקאי הקודם, ובכללם סגן היועץ לביטחון לאומי אליוט אברמס, הכחישו פומבית את דבריה של מזכירת המדינה קלינטון, וטענו כי ארצות הברית נסוגה מהבנות קודמות עם ישראל. עם העמקת המחלוקת העמיק גם המשבר בין המדינות.

בסופו של דבר גברו הקולות המתונים. האמריקאים הבינו כי הקפאת בנייה מוחלטת ומלאה, ללא הגבלה מראש, לרבות במזרח ירושלים – אשר בעיניים ישראליות נחשבת שטח ישראל ריבוני וחלק מבירתה – היא צעד שלא יוכל לבצע לא מר נתניהו ולא שום ראש ממשלה ישראלי אחר. עם זאת, הישראלים הבינו כי האמריקאים רציניים בעניין זה וכי הבנות קודמות או מוכנות של ממשלים קודמים להעלים עין מהמשך הבנייה בהתנחלויות אינן מקובלות על ממשל אובמה, וישראל תיאלץ להסכים לסוג מסוים של הפסקת בנייה בגדה המערבית.

כפועל יוצא מכך הסכימו הצדדים לפתוח במגעים חשאיים בין איש אמונו של ראש הממשלה, עורך הדין יצחק מולכו, לשליח המיוחד של הנשיא אובמה למזרח התיכון, הסנטור ג'ורג' מיטשל, כדי לגבש הסדר. הניסיון לקדם הסדר שיהיה מקובל על שני הצדדים נמשך כמעט שישה חודשים. אין בכך תמה: לא היו ממשלה או ראש ממשלה בישראל שהסכימו להצהיר פומבית על הקפאה מוחלטת של הבנייה בהתנחלויות ברחבי הגדה המערבית. החרג היחיד היה הסכמתו של ראש הממשלה מנחם בגין, במעמד החתימה על הסכמי קמפ דייוויד עם מצרים בספטמבר 1978, להקפיא את כל הבנייה בהתנחלויות בשטחים לפרק זמן של שלושה חודשים. עם זאת, יש לבחון תקדים זה

בהקשרו – הוא התרחש בתקופה שברחבי השטחים היו אלפים אחדים של מתנחלים, ואילו כיום חיים בגדה המערבית כ-300 אלף איש; בגין נתן את הסכמתו להקפאה בת שלושה חודשים בלבד על רקע האופוריה שעורר הסכם השלום בין ישראל למצרים. לפיכך עבור ישראל בכלל, ועבור ראש הממשלה והממשלה הנוכחית בפרט, הסכמה להקפאת התנחלויות בשטחים מציבה אתגר מורכב למדי.

שאלה מרכזית בהקשר זה היא מה חולל את השינוי במדיניותה של ארצות הברית ומה הניע את הנשיא אובמה להדגיש כל כך את סוגיית ההתנחלויות. לשאלה זו אין תשובה ברורה וחד-משמעית. יש הסבורים כי קצה נפשם של האמריקאים ב"תרגילים" ובחוסר האמינות של ישראל אשר לסוגיית ההתנחלויות וכי הם שאפו לשים קץ לסחבת של ישראל בעניין מחויבותה, שהיא הצהירה עליה פעמים רבות, לעקירת 26 התנחלויות לא מורשות. אחרים סבורים כי כחלק מסדר היום של הנשיא אובמה לפתיחת צוהר לעולם המוסלמי, ביקש הממשל החדש להדגים עמדה מאוזנת יותר בעניין הסכסוך הישראלי-פלסטיני ובחר להתמקד בנושא שהאמין כי יזכה בו לתמיכה נרחבת בדעת הקהל.

תוצאותיו של סקר דעת קהל שערך בחודש מאי 2009 המכון למחקרי ביטחון לאומי, כחלק מפרויקט ביטחון לאומי ודעת קהל, איששו הערכה בדבר הכרה בקרב הציבור בישראל כי התנחלויות אינן פופולריות בקרב הממשל האמריקאי או בקרב הקהילה היהודית האמריקאית. מדגם מייצג של האוכלוסייה היהודית הבוגרת בישראל נשאל אם יש להרחיב את ההתנחלויות אפילו במחיר של עימות עם ארצות הברית. 42 אחוזים מהנשאלים השיבו כי אין להרחיב את ההתנחלויות, 41 אחוזים השיבו כי יש להרחיב את ההתנחלויות, אך אין להרחיבן אם הדבר יוביל לעימות עם ארצות הברית, ו-17 אחוזים בלבד מהנשאלים חשבו כי יש להרחיב את ההתנחלויות ללא קשר לעמדתה של ארצות הברית. עם זאת, נתון שחמק מעיני הממשל היה כי משעה שהוצבה סוגיית ההתנחלויות בהקשר של עימות רציני בין ארצות הברית ובין ישראל והנשיא אובמה נתפס כמאמץ עמדה פרו-פלסטינית – הציבור הישראלי, כצפוי, התאחד מאחורי הממשלה וראש הממשלה.

בראשית חודש נובמבר 2009 הגיעו ארצות הברית וישראל להבנה על אודות הפרמטרים של הקפאה מוגבלת – בזמן ובהיקף – של הבנייה בהתנחלויות, אשר תוכרז חד-צדדית על ידי ישראל. ההבנה שיקפה פשרה מצדם של שני הצדדים, וכללה את המרכיבים המרכזיים שלהלן:

1. הממשלה תאכוף הקפאה על הקמת בנייה חדשה בכל ההתנחלויות בגדה המערבית לפרק זמן של עשרה חודשים – פשרה בין שישה חודשי הקפאה שהציעה ישראל ובין הקפאה של שנה או יותר שביקשה ארצות הברית.
 2. ההקפאה לא תחול על בנייה קיימת, המוגדרת "מבנים שעבורם כבר הונחו יסודות והושלמו", ולא תחול על כ-2,900 יחידות דיור שלאחרונה הוצאו עבורן היתרי בנייה.
 3. ההקפאה לא תחול על מבני ציבור, כגון בתי ספר, בתי כנסת ומרפאות, החיוניים לצורכי ריבוי טבעי בהתנחלויות השונות.
 4. ההקפאה לא תחול על מזרח ירושלים, שם לא יוטלו מגבלות על בנייה עתידית.
 5. ארצות הברית תקדם בברכה הכרזה חד־צדדית של ישראל, ותתאר אותה כצעד משמעותי וחסר תקדים של ישראל, הגם שאינו עומד בכל הציפיות והמשאלות של ארצות הברית.
- עם גיבוש הבנה זו עם ארצות הברית מיקד ראש הממשלה את תשומת לבו בזירת הפנים בישראל ובמגבלות הפוליטיות שבפניו. יהיה זה סביר להניח כי גם בשעה שהתנהלו השיחות בין ארצות הברית לישראל הקדיש ראש הממשלה מאמצים לגיבוש תמיכה בהסכם אפשרי בתוך מפלגתו ובשורות הקואליציה. מאמצים אלה זכו להצלחה רבה אפילו יותר מן הציפיות. מר נתניהו הסתמך על מרכיב ההפתעה: בששת החודשים שחלפו מאז הפגישה הראשונה בינו לנשיא אובמה עד הודעת ההקפאה לא פורסמו בציבור פרטים חד־משמעיים על אודות ההחלטה המתגבשת.
- ב-25 בנובמבר 2009 הציג ראש הממשלה את ההבנה שסוכמה עם ארצות הברית על הקפאה זמנית של הבנייה בגדה המערבית לאישורם של 15 חברי ועדת החוץ והביטחון, כלומר הקבינט הביטחוני. הוועדה אישרה את הצעתו של ראש הממשלה בהצבעה של 12 קולות מול קול אחד. כל השרים ממפלגתו של נתניהו (לרבות שני השרים הימנים ביותר – הרמטכ"ל לשעבר משה יעלון ובני בגין) וכן כל שרי מפלגת העבודה ושניים משלושת השרים ממפלגת הימין ישראל ביתנו (לרבות ראש המפלגה, שר החוץ אביגדור ליברמן) תמכו בראש הממשלה. שר אחד בלבד מישראל ביתנו הצביע נגד, ושני החברים מהמפלגה החרדית ש"ס נעדרו מהישיבה.
- בתוך שעות לזוהר הודעת הקבינט על אודות הקפאת הבנייה בהודעות נחרצות ממשרדו של שר הביטחון וממשרד המנהל האזרחי בשטחים (הכפוף לשר הביטחון) בדבר צעדים חמורים שיינקטו כדי להבטיח יישום מלא של ההחלטה. בימים הבאים ביקרו פקחים של המנהל האזרחי כמעט בכל ההתנחלויות, כדי לחלק צווים משפטיים מחייבים הקוראים להקפאת כל הבנייה החדשה ולהעריך את המצב בכל אחת ואחת

מההתנחלויות. פרץ הפעילות ביטא את רצונה של ממשלת ישראל להמחיש לארצות הברית את רצינות כוונותיה בנושא, ולהראות שאיננה משחקת משחקים (כמו שנטען כלפיה בעבר). גורם נוסף היה רצונו של שר הביטחון אהוד ברק לנצל את ההזדמנות שנוצרה כדי להסיט את הביקורת הקשה והקולנית אשר נמתחה עליו במפלגתו שלו על הישארותו בממשלה ימנית.

התגובה בזירת הפנים

החלטת ההקפאה והפעילות המוחשית והמתקשרת לאכיפתה עוררו זעקות מחאה של חברי כנסת ימנים מהספסלים האחוריים במפלגת הליכוד ושל חברי קואליציה נוספים, של תנועת ההתנחלות (בראש ובראשונה הגוף הרשמי המוביל אותה – מועצת יהודה ושומרון) ושל נציגי ימין נוספים מכל שדרות הציבור הישראלי. על אף הרטוריקה הקיצונית וההתנגדות הפיזית והאלימה לעתים בהתנחלויות רבות לכניסת הפקחים ולעצירת הבנייה, נותרה ההתנגדות להקפאת הבנייה מוגבלת ברובה למחאה קולנית בלבד. המתנחלים טענו שההחלטה אינה חוקית, אינה לגיטימית והיא בבחינת הפרה מוחלטת של הבטחה שנתן נתניהו לפני הבחירות כי הבנייה תימשך. הם ארגנו הפגנות ופעולות של מרי ואי-ציות אזרחי, ואפילו הגישו בבית המשפט העליון תביעה נגד הממשלה. בית המשפט העליון דחה את העתירה, אף שכפה על הממשלה להעניק פיצוי כספי ליחידים, למשפחות ולקבלנים שנפגעו מהקפאת הבנייה (משרד האוצר הקציב למטרה זו 150 מיליון שקלים). עם זאת, בפועל ובמונחים ישראליים, המחאה לא המריאה.

אפשר לציין כמה סיבות לתופעה זו. ראשית, העובדה שהתומכים הגדולים ביותר במתנחלים ובתנועת ההתנחלות בממשלה תמכו בהקפאה הוציאה את הרוח ממפרשי המחאה. אכן, בני בגין, בנו של ראש הממשלה לשעבר מנחם בגין, אפילו הופיע בטלוויזיה וביטא תמיכה בהחלטת הממשלה. שנית, היה ברור שהממשלה נהנית מתמיכה ציבורית רחבה במהלך. בסקר דעת קהל המוזכר לעיל, שביצע המכון למחקרי ביטחון לאומי, כמחצית היהודים הישראלים יצאו נגד המשך הבנייה, ופחות מחמישית מהם תמכו בהמשך הבנייה בכל מצב. בסקר דעת קהל שערך מכון "דחף", אשר עליו דיווח העיתון **ידיעות אחרונות** ב-19 במארס 2010, תמכו 44 אחוזים מהציבור הישראלי בהרחבת הקפאת הבנייה בהתנחלויות, ו-46 אחוזים התנגדו לה. רוב הציבור הישראלי היה מוכן להשלים עם הקפאה זמנית של ההתנחלויות, בפרט כשזו הוצגה כפעולה שנועדה למנוע משבר עם ארצות הברית.

הסיבה העיקרית למחאה המוגבלת הייתה שהמתנחלים עצמם לא ראו בהקפאה הזמנית כשלעצמה התפתחות שלא יוכלו להשלים עמה. יתרה מזאת, לו האמינו שהבטחתו של ראש הממשלה כי ההקפאה תהיה זמנית בלבד ותסתיים ב־25 בספטמבר 2010 קרוב לוודאי שהמחאה הייתה שקטה אף יותר. בהתחשב בנסיבותיה ובמאפייניה של ההקפאה המוגבלת, המתנחלים היו מוכנים לחיות עם ההחלטה לא רק במשך עשרה חודשים אלא גם במשך שנה ואף יותר. חששם נבע לא מההקפאה עצמה, אלא מכך שאינה אלא צעד לקראת צעדים דרסטיים יותר שיבואו בעקבותיה, ובפרט הקפאה תמידית של הבנייה, ובסופו של דבר פינוי של התנחלויות מסוימות.

המצדדים בהתנחלויות טרם התאוששו לחלוטין מהטראומה של הבגידה הגדולה – על פי השקפתם – של המדריך והאב הרוחני שלהם אריאל שרון, שהחליט על ההינתקות מרצועת עזה, וגילו חשדנות מתמדת כלפי נתניהו, אשר להבדיל משרון, לא נתפס באמת כ"אחד משלנו". אי־האמון בנתניהו גבר לאחר שביוני 2009 אימץ פומבית את נוסחת "שתי המדינות לשני העמים". בהנהגת תנועת ההתנחלות נשמעו קולות דאגה מהאפשרות שללא מחאה תקיפה נגד ההקפאה הזמנית ירגיש נתניהו חופשי, ככל הנראה בלחץ מצד ארצות הברית, לקצץ עוד בפעילות ההתנחלות ולנקוט צעדים מרחיקי לכת בכיוון זה. בסופו של דבר החליטו המתנחלים לצאת למסע מחאה קולני בזירה הפוליטית והציבורית וכן בהתנחלויות עצמן, אך לא לחצות קווים אדומים ולא לשרוף גשרים עם נתניהו.

בשטח, הקפאת הבנייה יושמה בדרך כלל. משום שההקפאה חלה על יותר ממאה התנחלויות ובהתחשב בהיעדר שיתוף הפעולה, ואפילו בהתנגדות מצד התושבים עצמם, יהיה זה לא סביר לצפות ליישום מוחלט של ההחלטה. עם זאת, הממשלה, ובפרט הממסד הביטחוני, התאמצו מאוד ליישם את ההקפאה, ובהצלחה ניכרת. צווי הפסקות עבודה הוצאו ליותר מ־400 בניינים, ויותר מארבעים כלי רכב, בעיקר טרקטורים, הוחרמו.¹

מתחים נמשכים עם ארצות הברית

לרבים בישראל, ובראש ובראשונה לממשלה עצמה, אשר האמינו כי המשבר ביחסי ישראל-ארצות הברית הסתיים פחות או יותר או שכך לפחות, נכונה אכזבה מרה. בתוך פחות משלושה חודשים התברר כי המשבר שריר וקיים. ב־8 במארס 2010 הגיע סגן נשיא ארצות הברית ג'וזף ביידן לביקור רשמי בישראל; ביקור זה היה אמור לסמל את קץ המתיחות. בפועל הייתה תוצאת הביקור שונה לחלוטין. יום לאחר שהגיע סגן הנשיא ופתח בסדרת הצהרות של תמיכה בישראל ובנוגע לקשרים האמיצים בין שתי

המדינות, הוציאה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה של ירושלים הודעה לעיתונות בדבר החלטה לאשר את הקמתן של 1,600 דירות חדשות בשכונה היהודית רמת שלמה, הממוקמת במזרח ירושלים. תגובתה של ארצות הברית הייתה מידית, קיצונית, ולא השאירה ספק בנוגע לעומק המשבר בין שתי המדינות. כל ניסיונותיו של ראש הממשלה להתנצל פומבית על ה"תקרית" ולהסביר כי מדובר בהחלטה ביורוקרטית שלא היה מודע לה ולא בהחלטה פוליטית, לא הועילו. ארצות הברית לא הסתפקה בגינוי פומבי של החלטת ישראל, ובשיחת טלפון מתוחה בת שלושים דקות עם נתניהו פירטה מזכירת המדינה קלינטון סדרת תביעות מישראל, אשר על פי המדווח כללה דרישה להקפאה בת ארבעה חודשים של כל הבנייה במזרח ירושלים. ב-23 במארס נועד נתניהו לפגישה שנמשכה שלוש שעות בערך עם הנשיא אובמה בבית הלבן. על פי כל הסימנים, הייתה הפגישה מתוחה, והסתיימה בלא הסכמה.

יש להדגיש כי קשה לדעת מה בדיוק עומד בבסיס מדיניותה של ארצות הברית ולאן מועדים פניה. מזרח ירושלים לא נכללה בהקפאת הבנייה, אולם מה שהביא לתגובה הקיצונית של ארצות הברית היו היקף הבנייה המתוכננת והמבוכה הקשה שגרמה ההודעה בדבר בנייה מתוכננת זו בזמן שסגן הנשיא בידן נמצא בישראל לביקור של רצון טוב. יצוין שהממשל בחר להתמקד לא בסוגיה "פשוטה" מבחינת דעת הקהל בישראל, אלא בנושא ירושלים, שקיים בנוגע אליו קונצנזוס בישראל וכן בקרב יהדות אמריקה. אכן, סוגיית ירושלים היא שהניעה יהודים אמריקאים מפורסמים, ובכללם אלי ויזל, וכן סנטורים דמוקרטים בולטים לצאת להגנתה של ישראל ולמתוח ביקורת על הממשל. האם פעולות הממשל מעידות שהממשל מוכן לעימות כולל עם ישראל? נראה כי המשך המגעים בין ישראל לארצות הברית בחודשים אפריל ומאי 2010 מעיד כי התשובה לשאלה זו שלילית. גם הפעם שני הצדדים מתאמצים להרגיע את המצב. פתיחת שיחות הקרבה בין ישראל לרשות הפלסטינית במאי אמורה להיות צעד חשוב בכיוון הפשרת המתח, אם כי תהיה זו תמימות לחשוב שהמשבר העמוק ביחסים שבין ארצות הברית לישראל חלף.

רגע האמת בנוגע להקפאת ההתנחלויות יגיע ב-25 בספטמבר 2010, כלומר בסוף תקופת ההקפאה בת עשרה החודשים. אם עד מועד זה לא יתקיימו מגעים רציניים בין ישראל ובין הרשות הפלסטינית או אם יגיעו השיחות למבוי סתום, יודיע מר נתניהו ככל הנראה על הפסקת ההקפאה בהתנחלויות – כמו שהבטיח פומבית לעשות. מנגד, אם יימצאו אז הצדדים בעיצומן של שיחות רציניות, עם מעורבות חזקה ובולטת מצד ארצות הברית, ימצא מר נתניהו את עצמו בין הפטיש לסדן. הכרזה רשמית על סופה של הקפאת הבנייה תביא להפסקה מידית של השיחות מצדם של הפלסטינים, והתפתחות

זו תוביל לעימות חמור בין ישראל לארצות הברית. המשך הקפאת ההתנחלויות יביא להשלכות מרחיקות לכת מבחינתו של ראש הממשלה גם במישור הפנימי. צעד בכיוון זה יערער את אמינותו, יסכן את הקואליציה שבהנהגתו, יצית מרד במפלגתו שלו ויביא לקרע מוחלט בינו לתנועת ההתנחלות ולמגזרים גדולים של הימין. כיצד יפתור מר נתניהו את הדילמה? קיימת תמיד האפשרות שנתניהו לא יאריך את הפסקת הבנייה, אך בו בזמן, בפועל, ימנע בנייה חדשה בהתנחלויות. ישנם גם דיווחים – שנתניהו מכחיש אותם בתוקף – כי מדובר בהסדר דה־פקטו אשר נרקם עם ארצות הברית בנוגע למזרח ירושלים. אפשרות שכזו מעניקה לראש הממשלה חבל דק מאוד לצעוד עליו.

הערות

- 1 עמוס הראל, "150 מיליון שקל הוקצו לפיצוי על הקפאת הבנייה בהתנחלויות", **הארץ**, 21 במארס, 2010.

ישראל – שבויה בידי חוטפי חייליה?

יורם שוייצר

ישראל ניצבת כבר שנים בפני סחטנות של ארגוני טרור המחזיקים בני ערובה ישראלים, חיילים ואזרחים; בעבור שחרורם דרשו ממנה חוטפיהם לשלם בשחרור מאות מאסיריהם. כאשר ניצבה ישראל בפני סיטואציות כאלה בעבר ועמדה לרשותה אופציה צבאית ראלית לשחררם בכוח, עשתה זאת, אולם כאשר לא הייתה אופציה כזו, שילמה ישראל תמיד מחיר גבוה בעבור שחרורם. מדיניות זו גובשה במשך עשרות שנים, משלהי שנות השישים. המציאות הזו הובילה את ארגוני הטרור לכוון את פעילותם, בהתאם ליכולתם, לערוץ אשר לישראל אין אפשרות לפעולה בו, ולמעשה עודדה אותם לבחור דפוסי פעולה של "פגע וברח" עם בני הערובה אל מחוץ לטווח השגת שחרורם בכוח על ידי כוחות הביטחון של ישראל.

מבין אויבי ישראל בלטו כמה ארגונים שעשו שימוש בדפוס פעולה זה. בעבר היה זה ארגון החזית העממית לשחרור פלסטין – המפקדה הכללית של אחמד ג'בריל, ואילו בשנים האחרונות היה חזבאללה הבולט שבהם. בשנת 1986, בבית יהון שבלבנון, חטף חזבאללה לראשונה שני חיילי צה"ל – יוסף פינק ורחמים לוי-אלשיך. הארגון הסתיר את דבר מותם במשך חמש שנות המשא ומתן, ובתמורה להחזרת גופותיהם ולשחרור עשרים חיילי צבא דרום לבנון (צד"ל) קיבל מישראל ארבעים מעצוריו שהיו כלואים בכלא אל חיאם ו-123 גופות של חללי. בשנת 2000 חטף חזבאללה בהר דב שלושה חיילי צה"ל – עומאר סועאד, בני אברהם ועדי אביטן, והרגם במהלך האירוע. זמן קצר לאחר מכן חטף חזבאללה בחו"ל את אלחנן טננבאום – אזרח ואלוף משנה במילואים. בתמורה להחזרתם לידי ישראל קיבל חזבאללה, 35 אסירים לבנונים ביניהם, השייח עביד ומוצטפא דיראני ואסירים בעלי אזרחויות זרות, כ-400 אסירים פלסטינים ו-60 גופות של לוחמי חזבאללה שהיו קבורות בישראל.¹

גם חמאס עסק בניסיונות לחטיפת חיילים ישראלים כדי לכפות על ישראל את שחרור חבריו הכלואים. מראשית שנות התשעים ביצעו אנשי חמאס כמה ניסיונות לחטיפת חיילים, רובם נרצחו בעת החטיפה, בהסתרת גופותיהם ובניסיון לסחוט מישראל שחרור עצורים בתמורה לחשיפת מקום קבורתם. כך היה במקרים של חטיפתם ורציחתם של איש מג"ב ניסים טולדנו והחיילים אבי סספורטס ואילן סעדון.² חמאס חטף גם את נחשון וקסמן, חייל צה"ל. ישראל איתרה את מקום הסתרתו, וניסתה לשחררו בפעולה צבאית; ניסיון החילוץ נכשל, והוא נהרג.

בשנים האחרונות שוב נאלצה ישראל להתמודד עם הדילמות הכרוכות בתביעה לשחרר אסירים ביטחוניים בסחיטה עקב חטיפת חייליה בידי שני הארגונים הללו ובתנאים של היעדר אופציה צבאית לשחרורם מידי שוביהם. ב-25 ביוני 2006 נחטף חייל צה"ל גלעד שליט בידי חוליה משותפת של חמאס וארגון ועדות ההתנגדות העממית שתקפה טנק ישראלי, הרגה שניים מחייליו, פצעה שלישי, ונסוגה לעזה עם החטוף.³ מספר שבועות לאחר מכן, ב-12 ביולי, חטף חזבאללה שני חיילי מילואים של צה"ל בפעולה מורכבת, שבכללה הפגזה ארטילרית מסיבית של יישובים בצפון ישראל. פעולה זו נועדה להסיח את הדעת מהתקיפה הממוקדת על סיור שנע לאורך גדר הביטחון. התוקפים פגעו בחיילים שנסעו בג'יפ, חטפו שניים מהם שנהרגו בהתקפה – אלדד רגב ואודי גולדווסר, והעבירו אותם לתוככי לבנון. צה"ל לא הצליח לעצור את הרכב הנמלט ולחלץ את החטופים.⁴

שתי החטיפות הללו העמידו את ישראל בפני כורח לנהל משא ומתן עקיף, באמצעות מתווך, עם ארגונים אשר שוללים קטגורית את זכות קיומה כמדינה ריבונית ואשר ביצעו פעילות טרור נגדה במשך שנים. העובדה שישראל אינה מקיימת עמם כל קשר ישיר חייבה אותה למצוא מתווך אמין, המקובל על שני הצדדים, כדי שיביא למימוש עסקאות חילופין במהירות האפשרית ובמחירים שתהיה נכונה לשלם בלי לחייבה להכיר פורמאלית בארגונים הללו.

הדילמות של ישראל במשא ומתן מול חזבאללה

המשא ומתן החשאי בין ישראל ובין חזבאללה, שנוהל בצד הישראלי על-יד עופר דקל (לשעבר סגן ראש השב"כ), התבצע באמצעות המתווך הגרמני גרהאד קונראד ונמשך כשנתיים, בין אוגוסט 2006 ליולי 2008. בין הדרישות שהציב חזבאללה היו שחרורם של הלבנונים האסורים בישראל, ובהם אזרח ושלוושה לוחמי חזבאללה שנשבו במלחמת לבנון השנייה, וכן שחרורו של סמיר קונטאר, אזרח לבנוני ממוצא דרוזי שהשתתף בפיגוע בישראל כחבר בארגון הפלסטיני חזית השחרור הפלסטיני.

בפיגוע שהשתתף בו קונטאר, בהיותו בן 15, נרצחו ארבעה ישראלים. קונטאר נשפט לחמישה מאסרי עולם. מלבד זה, דרש חזבאללה את שחרורם של מאות פלסטינים ועצורים ערבים, שאינם לבנונים.

ישראל הביעה נכונות לשחרר את הלבנונים, אך התמקחה על שחרורו של קונטאר משום שיצא לפעולה כחבר בחוליה פלסטינית, וכן סירבה להסכים לשחרור עצורים פלסטינים וערבים אחרים לידי חזבאללה. סירוב זה נבע מאי-נכונותה העקרונית של ישראל להעניק למנהיג חזבאללה חסאן נצראללה מעמד מוכר כלשהו בניהול הסכסוך הישראלי-פלסטיני או בכל עניין אחר הקשור בסכסוך בין ישראל למדינות ערב. עם זאת, בסופו של המשא ומתן שחררה ישראל את כל הלבנונים, ובכללם את סמיר קונטאר. ישראל גם מסרה ללבנון 199 גופות של מחבלים (ובהם שמונה חללי חזבאללה).⁵ מלבד זה, כמה חודשים לאחר מימוש העסקה שחררה ישראל כמאתיים אסירים פלסטינים, שעמדו לסיים ממילא את תקופת ריצוי עונשם.⁶ ישראל היא זו שבחרה את האסירים המיועדים לשחרור ונמנעה מלאפשר לחזבאללה להשתתף בקביעת הרשימה, למרות דרישתו של הארגון.

במשך כל תהליך המשא ומתן סחר חזבאללה במידע על גורלם של החטופים, והסתיר בקפדנות את המידע על מצבם – אם הם חיים או שנהרגו באירוע. טקטיקה זו אפיינה את ניהול המשא ומתן הקבוע מצד חזבאללה בכל אירועי המיקוח מול ישראל. לבסוף, ב-16 ביולי 2008, ביום החזרת החיילים, חשף חזבאללה לראשונה – חשיפה פומבית, דרמטית ומשפילה במכוון – את היותם של שני החיילים החטופים חללים.⁷

הדילמות העיקריות עמן התמודדה ישראל בעת המשא ומתן עם חזבאללה התמקדו בשאלת שחרורו של רוצח מורשע, אשר לחובתו נפסק מספר רב של מאסרי עולם, ובשאלת שחרורם של אסירים חיים בתמורה לגופות. הדילמה הראשונה בעניינו של סמיר קונטאר, שבעבר סירבה ישראל לשחררו, הייתה בעיקרה ערכית-סמלית, ובה בעת גם רגשית משום שעבור ישראלים רבים הוא סימל את המפלצתיות הרצחנית הגלומה בטרור הפלסטיני. קונטאר זכור בציבור בישראל לדיראון עולם כמי שרצח במו ידיו אב ובתו התינוקת בחוף הים שנמלט אליו עם חבריו, לאחר שתקפו ורצחו ישראלים בבית מגורים באישון ליל בנהריה. אף שריצה עונש של 27 שנים בכלא הישראלי, עוררה תביעת חזבאללה לשחררו רגשות שליליים עזים וויכוח פומבי נוקב בציבור הישראלי, שרבים מקרבו רצו לראותו מכלה את ימיו בכלא הישראלי. קושי נוסף נבע מהחשש כי שחרור אסירים ביטחוניים חיים תמורת גופות של חיילים ישראלים עלול לסכן את חיי השבויים הישראלים הבאים משום שהחוטפים העתידיים ידעו כי גם

עבור חיילים מתים יוכלו לגבות מחיר גבוה מישראל, ולכן – על פי פרשנות זו – לא יקפידו להחזיקם בחיים ולא יירתעו מלהרגם.

מנגד, לראש הממשלה אהוד אולמרט היה ברור כי המשך המשא ומתן עם חזבאללה בלי לסיימו היה עלול להותיר את משפחות החטופים עם הספק אשר לגורל בניהם, למרות ההערכה כי קטן הסיכוי שהם נותרו בחיים. מלבד זה, שאף ראש הממשלה למנוע מצב שאשתו של אחד החטופים תיוותר עגונה לפרק זמן בלתי ידוע, בעקבות התקדים של אשתו של הנווט הנעדר רון ארד, שגורלו נותר עלום כבר 24 שנה. גם הלחץ הציבורי והתקשורתי לסכם את העסקה במחיר (הסביר) שנדרש הכריע לבסוף את הכף לזכות מימושה – למרות עגמת הנפש לציבור, ובעיקר לבני משפחות הקרבנות של קונטאר ושותפיו.

אמנם, בסיכומו של המשא ומתן נאלצה ישראל לשלם מחיר שהיה כבד בצד הסמלי-ערכי, אך מחירה הכולל של העסקה היה נמוך הרבה יותר מהמחיר שביקש נצראללה להשיג. להבדיל מיומרתו לסחוט מישראל את שחרורם של מאות אסירים פלסטינים, בהם בכירים שרצחו ישראלים רבים, ואת שחרורם של אסירים ערבים שאינם לבנונים. גם אם נותנים את הדעת להישגו של נצראללה לעמוד בהתחייבותו להביא לשחרור כל האסירים הלבנונים שהוחזקו בידי ישראל, נאלץ נצראללה להסתפק בהישג קטן בהיקפו הרבה יותר מזה שנדרש.

בפרספקטיבה של כשנה וחצי מאז מימוש העסקה נראה כי עיקר נזקה היה קצר מועד, ובעיקרו רגשי, ולא הייתה לה השפעה כלשהי על הגדלת דרישות חמאס מישראל.⁸ העסקה לא עוררה, בטווח הקצר, ניסיונות חטיפה מוגברים מצד חזבאללה או מצדם של ארגונים פלסטיניים. גם סמיר קונטאר, שדיבר בהתלהמות על כוונתו לחזור ולהילחם בישראל, לא עשה זאת והוא אינו נתפס כאיום כלשהו או תוספת כוח משמעותית לעצמת הארגון וליכולותיו באופן שעלול להזיק לביטחון ישראל. הנזק העיקרי מצוי אם כן, בעיקר בתחום התעמולתי-תפיסתי, שהוא בלתי נמנע בעסקות מסוג זה.

הדילמות של ישראל במשא ומתן עם חמאס

חטיפת החייל גלעד שליט ב-25 ביוני 2006 חייבה את ישראל להיכנס למשא ומתן עם חמאס. לראשונה היה אז ברשות הארגון חייל ישראלי חי. מאז חטיפת שליט לעזה ונכון ליולי 2010, כשלו כל ניסיונותיה של ישראל לאתר את מקום הימצאו וליצור אופציה צבאית לשחרורו, ולכן כל שנתר לישראל היה לנהל משא ומתן על שחרורו, ובתמורה לשחרר אסירים פלסטינים. אם כן, מטרת ישראל במשא ומתן הייתה למזער ככל שניתן

את מספרם של המשוחררים, ובעיקר למנוע את הכללתם ברשימה של האסירים שהיא הגדירה "מסוכנים ביטחונית" או "בעלי משמעות סמלית-ערכית שלילית".

השלב הראשון של המשא ומתן בין ישראל ובין חמאס נמשך בין אוגוסט 2006 למארס 2009, בניהולו של עופר דקל, בד בבד עם ניהולו את המשא ומתן עם חזבאללה. בשלב הזה במשא ומתן, שנוהל בתיווך מצרים, הציב חמאס את דרישות היסוד שלו: שחרור 1,400 עצירים מכמה ארגונים פלסטיניים, ובראשם 450 אסירים השפוטים למאסרי עולם בעוון רצח ישראלים, כולל אזרחים ישראלים ממוצא ערבי ומזרח-ירושלמים, נשים וקטינים וכן חברי הפרלמנט מטעם התנועה שנכלאו בישראל. מתחילתו של המשא ומתן עמד חמאס על כך שהוא יהיה זה אשר יקבע את שמות האסירים שישוחררו – ולא ישראל.

במשא ומתן חלו כמה השהיות, כאשר נתקלו הצדדים בנקודות מחלוקת אשר לא יכלו להתגבר עליהן או עקב התרחשויות ביטחוניות חיצוניות למשא ומתן. ההפסקה הממושכת ביותר נגרמה בעקבות השתלטות חמאס על רצועת עזה ביוני 2007, אשר נתפסה כאיום על ישראל, פגעה ביחסי חמאס עם הרשות הפלסטינית, ובעיקר עם מצרים המתווכת. לאחר מבצע "עופרת יצוקה" בעזה (ינואר 2009) ובעקבות המצוקה שנקלע אליה חמאס, חודשו דיוני השלב הראשון של המשא ומתן בחסות מצרים. משלחת ישראל ומשלחת חמאס התכנסו בקהיר באמצע מארס 2009, ובתיווך פעיל של מצרים קיימו משא ומתן אינטנסיבי. המתווכים המצרים נעו בין חדרי המשלחות הסמוכים כדי להביאו לידי גמר בהסכם חתום.

במשלחת הישראלית בקהיר השתתף, מלבד המתאם דקל, גם ראש השב"כ יובל דיסקין, אשר ראש הממשלה אולמרט ייפה את כוחם לסכם עסקה, תוך כדי ניצול מרחב הגמישות המרבי שהייתה ישראל מוכנה לו. מצד חמאס השתתפו במשלחת מחמוד א-זאהר, חבר הלשכה המדינית של חמאס, נציג מטעמו של מזכ"ל התנועה, חאלד משעל, אחמד ג'עברי, ראש הזרוע הצבאית של הארגון המחזיק בפועל בשליט, וסגנו של ג'עברי.

המשא ומתן בקהיר התמקד בעיקר בשמות 450 האסירים שביקש חמאס לקבל מידי ישראל על פי קביעתו. מתוך הרשימות שהגיש חמאס הסכימה ישראל לשחרר 325 אסירים, אשר שמותיהם היו מקובלים עליה. ישראל עמדה על כך שכ-140 מהמשוחררים יגורשו לחו"ל. ישראל התנגדה נחרצות לשחרור 125 "אסירים כבדים", אשר נשפטו למאסרי עולם על שום היותם אחראים למותם של מאות ישראלים בפיגועי טרור אשר בוצעו מראשית שנות התשעים, בעיקר בזמן האנתפאדה השנייה. עם ה"אסירים כבדים" נמנו ערבים אזרחי ישראל, שישראל סירבה עקרונית לדון בעניינם

עם חמאס, וכן פלסטינים תושבי מזרח ירושלים (אף שכמחווה של הרגע האחרון הסכים ראש השב"כ דיסקין לשחרר שישה מזרח-ירושלמים ולגרשם, אם יסוכמו כל שאר הנושאים ותיחתם העסקה). מנגד, עבור חמאס היו 125 האנשים האלה מי שעמדו בראש רשימת המבוקשים שלהם לשחרור. חמאס גם גרס כי ערבים ישראלים ומזרח-ירושלמים הם חלק מבני העם הפלסטיני ולכן צריכים להיות חלק מהעסקה. למרות הלחץ הציבורי הכבד בישראל לסיים את הפרשה ולשחרר את שליט, ראה ראש הממשלה אולמרט בשחרורם של כל אלה קו אדום, ואותו הוא סירב לחצות. חמאס סירב להיענות להצעת ישראל והמשא ומתן נפסק עד חידושו ביולי 2009.

המשא ומתן חודש ונכנס לשלב השני לאחר מינויו של בנימין נתניהו לראשות הממשלה. חגי הדס, מבכירי המוסד לשעבר, מונה למנהל המשא ומתן מטעמו של נתניהו. תיווך המצרים הוחלף בתיווך של גרמנים בראשות גרהארד קונראד, שהיה בעל רקע וניסיון מוכחים לאחר שהביא לידי גמר חיובי את העסקה האחרונה עם חזבאללה.

מהפרטים שפורסמו בתקשורת על מצב המשא ומתן הנוכחי נראה כי בשלב זה הוסכמה בין שני הצדדים מסגרת ההסכם. העסקה הנרקמת תכלול בסך הכול שחרור של אלף אסירים פלסטינים, מהם 450 שישוחררו על פי הסכמה ואישור של ישראל במהלך הראשון בתמורה לשחרור שליט. בשלב השני תשחרר ישראל עוד 550 אסירים, שהיא בלעדית תקבע את שמותיהם. הללו ישוחררו כמחווה לאבו מאזן ולמצרים. ברשימה זו ייכללו גם נשים וילדים.⁹

באוקטובר 2009, כחלק ממאמץ לבסס אמון בין הצדדים, מסר חמאס לישראל קלטת וידאו שניתן בה לראשונה אות חיים עדכני מצולם של החייל החטוף. בתמורה שחררה ישראל 21 נשים אסירות לידי חמאס בגדה ובעזה.

על פי הנוהג הרווח בישראל, בייחוד בשנים האחרונות, לווה גם השלב השני של המשא ומתן בדיווחים צמודים של כלי התקשורת בישראל, שככלל נקטו עמדה התומכת בסיום הפרשה בהקדם האפשרי.

לקראת נובמבר 2009 נוצר הרושם כי המשא ומתן מגיע לידי גמר חיובי, אך בחודש דצמבר נמסר כי שוב הגיעו הצדדים למבוי סתום בשל מה שנראה כפערים מהותיים סביב שחרורם של אותם 125 אסירים "כבדים" וסביב שאלת גירושם של כמאה מכלל המשוחררים האחרים, לחו"ל או לעזה. למרות המבוי הסתום שנקלעו אליו השיחות, נראה מהתבטאויות פומביות של בכירים משני הצדדים כי בכל זאת הם לא סתמו את הגולל על האפשרות למימוש העסקה.¹⁰ ייתכן כי הדבר נובע מכך שהפערים אינם נתפסים בעיניהם כבלתי ניתנים לגישור או משום ששני הצדדים אינם

מעוניינים להיתפס כמי שהיו אלה שסיכלו את העסקה והם ממתינים לחידוש המשא ומתן בתנאים טובים יותר עבורם.¹¹

לעומת המחיר הנמוך יחסית שנאלצה ישראל לשלם לחזבאללה בעבור החזרת חייליה ההרוגים, מחיר העסקה עם חמאס כבד ומורכב הרבה יותר, הן בשל מספרם הרב של האסירים ששחרורם נדרש על ידי חמאס והן בשל חומרת העברות הנזקפות לחובת האסירים האלה. הדילמות הניצבות בפני מקבלי ההחלטות בישראל, ובראשן ראש הממשלה נתניהו, בתגובה לדרישות חמאס, נמצאות הן במישור הביטחוני והן במישור הסמלי-ערכי, והן נוגעות גם לדימויה הבינלאומי של ישראל כמדינה אשר אינה נכנעת לטרור.

בהיבט הביטחוני קיים חשש כי רבים מהאסירים המבוקשים לשחרור, שהם בעלי כושר מנהיגות ויכולת מבצעית, עלולים לחזור מיד לאחר שחרורם להנהיג מחדש חוליות טרור. מלבד זה, הדרישה לשחרר רבים מהם לבתייהם בגדה עלולה לחזק הן את תשתיתו הצבאית המבצעית של חמאס והן את מעמדו הפוליטי, במאבק המתחולל בינו ובין פת"ח על השלטון בגדה ובכלל. בצד הסמלי-ערכי, שחרור של עשרות אסירים בכירים אשר היו אחראים לרצח ישראלים ואשר ריצו שנים מועטות בלבד בכלא הישראלי (בעיקר כאלה שנכלאו בזמן האנתפאדה השנייה ונשפטו לכמה מאסרי עולם) יעביר מסר מעודד לאלה המבקשים לחקותם. שחרור של המוני אסירים כמובן גם יפגע פגיעה קשה ברגשות הציבור הישראלי בכלל ובמשפחות שכולות רבות בפרט. אי-אפשר לבטל גם את חוסר רצונו של ראש הממשלה נתניהו לפגוע בתדמיתו האישית ובדימויה הבינלאומי של ישראל בהנהגתו, הנתפסת כמופת ללחימה בלתי מתפשרת בטרור, בייחוד מאחר שהוא אישית נחשב אחד ממבטאיה הראשיים של המדיניות הזו (כמו שהדבר בא לידי ביטוי בנאומים שנשא ובספרו על הטרור והמלחמה נגדו). שיקול זה בולט שבעתיים על רקע המערכה הגלובלית נגד הטרור האסלאמי הפונדמנטליסטי. חתימתו של נתניהו על הסכם שיתפרש ככניעה לחמאס עלולה להיתפס כמשרתת את הכוחות התומכים בטרור העולמי.

מנגד עומד על הכף גורלו של חייל-לוחם שנפל בשבי האויב ומצפה למילוי חובתה של מדינת ישראל כלפיו וכלפי משפחתו, כחלק מהמורשת והאתוס של ישראל, שלפיהם אין מפקירים שבוי בידי חוטפיו ועושים את כל המאמצים לשחררו במהירות האפשרית. לשמירה על הערך הזה יש חשיבות מוראלית ומוסרית מהמעלה הראשונה בקרב הציבור הישראלי בכלל, ובקרב משפחות החיילים, הנקראים לשאת בנטל הביטחוני ולהתנדב לשירות בצה"ל בסדיר ובמילואים, בפרט.

גם בצמרת חמאס קיימים חילוקי דעות אם לקבל את העסקה שישראל מציעה בתנאים שאישר הקבינט הביטחוני הישראלי בדצמבר 2009 ושאותה מסר המתווך הגרמני לחמאס כעמדתה הסופית של ישראל, או לדחותה, ובכך לוותר על שחרור אלף אסירים ולהמתין לשינוי עתידי אפשרי במדיניותה של ישראל בעניין זה. אמנם חמאס קשוב לרחשי לב הציבור הפלסטיני בכלל ולתומכיו בעזה בפרט, המשוועים לראות את בניהם ובנותיהם האסירים או לפחות כמה מהם משתחררים לאלתר. למרות זאת, אין בכוחו של הציבור הפלסטיני התומך בעסקה להשפיע על הנהגת הארגון, ובעיקר לא על הגורמים המתנגדים לקבלת התנאים שהציבה ישראל, לשנות את עמדתם. נראה כי בשלב זה ידם של המתנגדים גוברת על אלה בקרב הנהגת הארגון המבקשים להסתפק בהישג ההיסטורי של שחרור מספר כה גבוה של אסירים, והם מודרכים על ידי הערכה כי בעתיד יוכלו להפעיל מנופי לחץ נוספים על ישראל באמצעות חטיפת חיילים או אזרחים.

על כל פנים, אפשר להניח כי גם כאשר תבוצע לבסוף עסקת החילופין, ביטחונה הלאומי הכולל של ישראל אינו צפוי להיפגע דרמטית, למרות המחיר הכבד, בעיקר בהיבט הסמלי-ערכי ובהיבט הרגשי, הכרוכים בשחרור אסירים פלסטינים תחת סחיטה. אך בתמורה למחיר זה יחזקו שוב הערך המסורתי של ישראל של אי-הפקרת לוחמים בשבי האויב ואתוס הערבות הדדית, אשר ערכם וחשיבותם לביטחון ישראל אינם נופלים מהמחיר שישולם. עסקאות כאלה הן תמיד חלק ממכלול של סיכונים מחושבים שישראל נאלצת לקבל עליה בהתמודדותה המתמשכת בטרור, והעסקה שעל הפרק – כמו קודמותיה – אינה צפויה להיות גורם מפר איזון משמעותי ביחסי הכוחות בין הצדדים. עם זאת, בשל הדילמות כבדות המשקל המתעוררות במשא ומתן, על סבך מרכיביהן הביטחוניים, הפוליטיים, הערכיים והציבוריים, התעורר צורך להגדיר עקרונות לקבלת החלטות בנושא. ועדה ממלכתית בראשות השופט שמגר הוסמכה להידרש לסוגיה ולגבש עמדה עקרונית בנוגע אליה.

סיכום

לשתי מערכות המשא ומתן שניהלה ישראל בשנתיים האחרונות מול חזבאללה וחמאס – האחרונה נמצאת עדיין בתהליך גיבוש – יש משמעויות שונות בנוגע לאפשרות הסבירה שישראל תעמוד גם בעתיד בפני חטיפות נוספות מצד יריביה. מול חזבאללה "נסגר חשבון"; העצורים הלבנונים שוחררו עד האחרון שבהם בעסקה, שנחתמה בקיץ 2008. מנגד, גם אם תבוצע העסקה בין ישראל לחמאס, יוותרו בבתי הכלא בישראל 6,000 אסירים פלסטינים. חזבאללה, הממשיך לסייע לארגונים הפלסטיניים לבצע

טרור, עלול להתפתות ולבצע פעילות חטיפה כדי להמחיש את תמיכתו זו. הפיתוי לחזור לזירת החטיפות עלול להתגבר גם במקרה של התפרצות עימות צבאי נוסף בין חזבאללה לישראל, אולם מחיר חטיפה, בייחוד בשל נסיבות פריצתה של מלחמת לבנון השנייה, נהיר למנהיגו, ועשוי להרתיעו מכך.

אין ספק שתמונות של אסירים פלסטינים משוחררים, עם מימוש עסקת שליט, יעניקו לחמאס יתרונות רבים, בעיקר תעמולתיים. תוצאה זו עלולה לגרות את רצונם, הקבוע ממילא, של ארגונים פלסטיניים לחטוף עוד חיילים או אזרחים ישראלים כדי לשחרר את ההישג ולהביא לשחרורם של האסירים הנוותרים מבתי הכלא בישראל. עם זאת, יש לזכור כי גם חמאס וגם ארגונים פלסטיניים נוספים, דוגמת הג'האד האסלאמי וכן חוליות סוררות מקרב פת"ח או גורמי ג'האד עולמי שממשיכים לנסות לחטוף ישראלים, אינם צפויים לחדול מכך. נושא שחרור האסירים הוא עניין קבוע העומד על סדר יומם, מלבד התשת הציבור בישראל והשפלת ממשלתה.

הטקסיות והתעמולה הנלוות לעסקת חילופי שבויים צפויות לתת תנופה מוראלית למוטיבציה הקבועה של הארגונים הפלסטיניים לחטוף ישראלים ולעורר את התחרות הקיימת ביניהם. לארגונים היריבים לחמאס יש מטרה ברורה: להוכיח לחמאס כי דרכם המיליטנטית עדיפה מדרכו, בייחוד כאשר הוא מרסן, בשלב זה לפחות, את הפעילות הצבאית שלו מעזה כלפי ישראל ומנסה לשחרר את האסירים הפלסטינים בדרך של משא ומתן.

האם התשלום שנגבה מישראל בידי חזבאללה בעבור החזרת גופות חייליה אהוד גולדווסר ואהוד רגב ז"ל יעודד בעתיד חטיפות חיילים, ואפילו את הריגתם, מתוך ידיעה כי ישראל תשלם גם עבור גופותיהם? ולחלופין, האם תשלום גבוה של אסירים פלסטינים, ובהם גם כאלה שהיו מעורבים ברצח ישראלים, בתמורה לשחרור חייל שבוי חי, ייצור גל חדש וגובר של ניסיונות חטיפה? אי-אפשר לספק לשאלות אלה מענה מוחלט. עם זאת, ברור כי היעדר פתרון לסוגיית אלפי האסירים הפלסטינים הכלואים בישראל ימשיך להיות גחלת לוחשת, בין שאר מרכיבי הסכסוך הממתינים לפתרון. ייתכן שסוגיה זו צריכה להיפתר כחלק ממשא ומתן כולל בין ישראל לשותפיה הפלסטינים, אולי כסעיף הומניטארי, אך יש להתנות זאת בניהולו בערוץ הפוליטי, ולא במישור הצבאי.

תהיינה אשר תהיינה מסקנותיה והמלצותיה של ועדת שמגר, שדנה בעקרונות מדיניותה של ישראל בסיטואציות מיקוח עתידיות, ברור כי המבחן האמתי יהיה ביכולתן של ממשלות ישראל ליישמן בפועל ולעמוד בלחץ הצפוי מצד המשפחות,

התקשורת והציבור בכללו להביא לשחרור השבויים גם במחיר שחרור אסירים רבים – כמו שאירע פעמים רבות בעבר.

הערות

1. אמיר רפפורט, "2,101 ימים", **מעריב**, 29 בינואר 2004.
<http://www.mia.org.il/archive/040129mah.html>
 חגי עינב, "ראש הנקרה: 60 גופות הועברו ללבנון". Ynet, 9 בינואר 2004.
<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-2866880,00.html>
2. "כרוניקה של חטיפה ורצח חיילים", Ynet, 28 ביולי 2003.
<http://www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-2708596,00.html>
3. עלי ואקד, "החמאס דורש לשחרר כל האסירות תמורת מידע", Ynet, 26 ביוני 2006.
<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3267670,00.html>
4. חיים איסרוביץ, "חזבאללה חושף: כך חטפנו את רגב וגולדווטר", nrg, 12 ביולי 2007.
<http://www.nrg.co.il/online/51/ART1/607/994.html>
5. המרכז למורשת המודיעין, מרכז המידע למודיעין ולטרור (מל"מ), 16 ביולי 2008.
http://www.terrorism-info.org.il/malam_multimedia/Hebrew/heb_n/html/hezbollah_001.htm
6. שירות בתי הסוהרת ארגון כליאה לאומית רשימת שחרור אסירים, 18 באוגוסט 2008.
http://www.ips.gov.il/NR/rdonlyres/E401CCB9-9A84-4942-BE3E-EAF6F1E5F0A9/0/list_180808c.pdf
7. המרכז למורשת המודיעין, מרכז המידע למודיעין ולטרור (מל"מ), 16 ביולי 2008.
http://www.terrorism-info.org.il/malam_multimedia/Hebrew/heb_n/html/hezbollah_001.htm
8. פגישה עם עופר דקל, 13 במאי 2009.
9. אביעד גליקמן, "המדינה לבג"ץ: 980 אסירים ישוחררו תמורת שליט", Ynet, 29 בנובמבר 2009.
<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3812449,00.html>
10. עמוס הראל, "עד סוף החודש יתחדש המו"מ לשחרור שליט", **הארץ**, 7 בפברואר 2010; רון בן ישי, "עסקת שליט, תורו של חמאס להזיע", Ynet, 9 בפברואר 2010.
<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3831540,00.html>
11. Isabel, Kershner, "Netanyahu plays Down Talk of a Prisoner Exchange," *New York Times*, November 23, 2009, <http://www.nytimes.com 2009/11/25/world/middleeast/25mideast.html>.

הערבים בישראל – בין ניכור להשתלבות

אפרים לביא

אירועי אוקטובר 2000 ומסקנות ועדת החקירה הממלכתית שהוקמה בעקבותיהם (ועדת אור), חוללו תמורה בהבנה של מקבלי ההחלטות בישראל לפיה מעמד המיעוט הערבי הוא נושא בעל חשיבות אסטרטגית למדינה.¹ ישראל הכירה במוצהר במדיניות המפלה שננקטה כלפי הערבים מאז הקמתה, והודתה כי מתן שוויון מלא כחוק לאוכלוסייה זו, כפרטים וכקבוצה, הוא אינטרס לאומי כדי להבטיח יציבות חברתית ושגשוג כלכלי.

דו"ח ועדת אור (ספטמבר 2003) שימש, לפחות עבור חלק מהממשלות, מעין "מפת דרכים" כיצד לקדם את השוויון האזרחי של הערבים במדינה ולהתמודד עם הפערים ועם תחושות הקיפוח בקרבם. בשנים האחרונות התקבלו מספר החלטות ממשלה שהובילו להקמת גופים שאמורים לשרת מטרות אלו:² הרשות החדשה לפיתוח כלכלי של קבוצות המיעוטים, שתפקידה לעודד השקעות ותעשיית קבלנות משנה בקרב אוכלוסיות המיעוטים בתחומים שונים כמו תוכנה ומרכזי תקשורת; קרן ההשקעות המשותפת לממשלה ולמגזר הפרטי לביצוע השקעות בעסקים באוכלוסיות המיעוטים; אושרה תוכנית סיוע ממשלתית רב-שנתית לסיוע ליושבים ערביים;³ בחלק ממשרדי הממשלה ננקטת מדיניות של העדפה מתקנת⁴ והושגה התקדמות בתחומים כמו רווחה, חינוך, פנים, כלכלה ותשתיות. השר לענייני מיעוטים, הפרופ' אבישי ברוורמן, מצהיר ופועל בגיבוי ראש הממשלה, להביא לשוויון הזדמנויות ופיתוח היכולות של החברה הערבית בתחומי הכלכלה וההשכלה, מתוך הכרה שבכך טמון פוטנציאל הצמיחה של ישראל.⁵

נראה, אפוא, כי בשנים האחרונות גברה מידת "הקשב השלטוני" כלפי החברה הערבית בישראל. יחד עם זאת, ההערכה היא כי עד כה הושגה התקדמות מוגבלת בהשגת שוויון אזרחי למיעוט הערבי. חסמים תקציביים, בירוקרטיים ופוליטיים,

מקשים על ביצוע המדיניות המוצהרת ועל יישום המלצות דו"ח ועדת אור הלכה למעשה, ומונעים שינוי ממשי במצב.⁶ כמו כן, קיימות שאלות משפטיות כבדות-משקל שטרם הוכרעו הקשורות להגדרת מעמדם של הערבים במדינה. בצד אלה, קיימים גם גורמים חברתיים-פוליטיים בתוך החברה הערבית המעכבים את התפתחותה, כמו הפוליטיקה המסורתית המקומית ומעמד הנשים בחברה.⁷ התמונה הכללית היא אפוא שהערבים בישראל עדיין מהווים, מבחינות שונות, קבוצה חברתית מודרת ומופלת, הנעדרת שוויון אזרחי. היא סובלת מאפליה ממוסדת הבאה לידי ביטוי בחקיקה,⁸ בחלוקת משאבים ותקציבים לא שוויונית,⁹ בשיעור העסקת ערבים בשירות הציבורי¹⁰ ובהתיישבות,¹¹ וכן מאפליה לא ממוסדת, חברתית. זו האחרונה נובעת מהעוינות בין שתי החברות ובאה לביטוי בתחושות של אפליה בחיי היומיום, כמו התקלות בסירובים בתהליך חיפוש עבודה,¹² בהתנגדות למגורים של ערבים בערים יהודיות, באיסור כניסה של ערבים למקומות בילוי ובידור, ובשימוש בביטויים גזעניים כלפי האזרחים הערבים. זכויותיהם של הערבים בישראל כמיעוט אתני-לאומי מוגבלות, ולמעשה הם אינם מוכרים רשמית כמיעוט לאומי בעל זכויות קולקטיביות והפער בינם לבין החברה היהודית מתרחב והולך, גם אם חל שיפור במצבם הכלכלי-חברתי ביחס לעבר.¹³

גורמים נוספים המשפיעים על יחסי יהודים-ערבים בישראל קשורים להתפתחויות בסכסוך הישראלי-פלסטיני ולשאלת זהותם הקולקטיבית של הערבים בישראל. התעלמות אש"ף מעניינם של הערבים בישראל בתהליך המדיני, שקיעתו הארגונית והאידיאולוגית של אש"ף בעקבות כשלון דרכו המדינית וניהול ענייני השלטון העצמי בשטחים, וכן אנתפאדת אל-אקצא האלימה שנמשכה מספר שנים – כל אלה, ביחד עם אירועי אוקטובר 2000, טלטלו את החברה הערבית בישראל ועוררו תהיות בקרבה לגבי עתידה וגורל העם הפלסטיני בכללו. "מסמכי החזון" (2006-2007) שנוסחו על-ידי אינטלקטואלים ערביים ופורסמו מטעם מוסדות מוכרים, נועדו לשמש בסיס לברור פנימי בציבור הערבי לגבי עתידו ולקיום דיאלוג בעניין זה עם המדינה והציבור היהודי בה. במאמר זה תוצג הערכה לגבי משקלם של תהליכי החיברות (סוציאליזציה) ואפשרויות השתלבותם של הערבים בחברה בישראל כמיעוט שווה זכויות, כגורמים שישפיעו השפעה מכרעת על זהותם הקולקטיבית ועל יחסם למדינה, בהשוואה לפתרונות הנובעים מנקודות המבט הפוליטיות, זו הלאומית-פלסטינית או האסלאמית-דתית. הערכה זו גורסת, כי הציבור הערבי בישראל פיתח הסתגלות לקבוצת-הרוב שבתוכה הוא חי, לאחר שעבר כבדת דרך ארוכה של התנסות חברתית ותרבותית עימה. הכרה מצד המדינה במרכזיותם ובחשיבותם של תהליכי חיברות אלה, ועיצוב מדיניות ארוכת טווח כלפי הערבים בישראל בהתאם לכך, עשויה לחזק את תחושת השתייכותם של

הערבים למדינה בלי לפגוע בזהותם התרבותית והקהילתית. מדיניות כזאת תשרת את האינטרס הלאומי של ישראל, בין אם יושג הסדר מדיני עם אש"ף ובין אם לא.

תהליכי חיברות ופלסטיניזציה כגורמים משפיעים

בחינה היסטורית מעלה, כי היחסים של הציבור הערבי עם המדינה והרוב היהודי בתוכה הינם דינאמיים ומושפעים, בין היתר, ממדיניות המביאה לשיפור או נסיגה ברווחתו ובמצבו הכלכלי של ציבור זה, וכן ממידת שילובו בחברה ומתן זכויות אזרחיות. לאורך השנים חלה עליה ברמת החיים של הערבים בישראל, גם אם בקצב איטי, והתקדמות בתחומים כמו החינוך, ההשכלה הגבוהה והתעסוקה.¹⁴ אף כי רוב הערבים בישראל (65%) עדיין מועסקים במקצועות פיסיים כמו בניין, חקלאות ועבודה בלתי מקצועית,¹⁵ הרי אזרחים ערבים משולבים בתחומי עשייה שונים בכלכלה, בחינוך, בשירותי הבריאות, בחיי התרבות, בתיאטרון, בקולנוע, בטלוויזיה, בספורט, ולעיתים הם מייצגים בתחומים אלה ואחרים את מדינת ישראל בזירה הבינלאומית; ואף כי מספרם במגזר הציבורי עודנו נמוך, יותר ויותר ערבים מועסקים במשרדי הממשלה, ובמגזר העסקי במדינה מתפתח בהדרגה האמון בכדאיות ההשקעה בחברה הערבית.¹⁶

בצד תופעת האפליה הממוסדת והאחרת, מתקיימת בחברה הישראלית מציאות של קרבה ומגע על בסיס יומיומי בין יהודים לערבים, אשר ממלאת תפקיד מכריע בהבניית היחסים החברתיים בחברה, אף מעבר לכוחם של מנגנוני המדינה. כך, במקומות עבודה משותפים וכן באזורי מפגש ציבוריים מתקיימים סוגים שונים של שיתופי-פעולה בין יהודים לערבים. השתלבותם של ערבים בתחומי עבודה לצד יהודים יצרו, במקרים רבים, מציאות בה ערכים מקצועיים הפכו לנורמת ההתנהגות המכתיבה את היחסים ביניהם. יחסי אמון נבנים בין יהודים וערבים העובדים בצוותא, כשהם משתפים פעולה ומסייעים זה לזה ללא הבדל דת ולאום בביצוע תפקידיהם. תופעה זו מוכרת בעיקר בבתי-החולים בישראל, שם המציאות היומיומית מהווה מודל לחברה בה פועלים גם מנגנונים מלכדים ומאחדים לצד הפיצול והמתחים הלאומיים והדתיים.

מדד יחסי ערבים-יהודים בישראל, בניהולו של פרופ' סמי סמוחה מאוניברסיטת חיפה, אמנם חושף מגמת החרפה בשנים האחרונות (מאז 2003) בעמדות הציבור הערבי. מגמה זו מתבטאת בירידה בלגיטימיות של המדינה בעיני אזרחיה הערבים ועלולה להוביל למצב רגיש ונפיץ ביחסם למדינה ולרוב היהודי. תופעה זו ניזונה מגורמים כמו הקיפאון המתמשך ששרר בתהליך המדיני עם הפלסטינים, מלחמת לבנון השנייה ומבצע "עופרת יצוקה" ברצועת עזה, העדר התקדמות משמעותית בביצוע דו"ח ועדת אור, סגירת תיקי החקירה נגד השוטרים שירו למוות במפגינים הערבים

באוקטובר 2000, ופרסום מסמכי החזון הערביים. אולם, בדיקה לאחר, המשווה את עמדות הערבים בשנים האחרונות עם עמדותיהם במשך למעלה משלושים שנה קודם לכן (מאז 1976), מעידה בעיקר על אי-החרפה ויציבות בעמדות. לדעת פרופ' סמוחה, אי-ההחרפה מפריכה את הדעה הרווחת בציבור, בקרב קובעי מדיניות וחוקרים באקדמיה, לפיה האזרחים הערבים עוברים תהליך הקצנה ונמצאים על מסלול עימות עם היהודים והמדינה.

פרופ' סמוחה מראה עוד בסקריו, כי עמדות הציבור הערבי מתנוונות יותר מעמדות מנהיגיו בשאלות אידיאולוגיות מרכזיות. בעוד המנהיגות שוללת את ההערכה שישראל היא דמוקרטיה גם לערבים, מתנגדת להגדרתה של המדינה כיהודית ודוחה את הפתרונות הספציפיים לסכסוך הישראלי-פלסטיני הרווחים בקרב היהודים, הרי בשאלות אלו נוקט הציבור הערבי עמדות יותר מתנוונות: 57.3% מהערבים סבורים שישראל היא דמוקרטיה גם לערבים, 41.4% מקבלים את זכותה של ישראל להתקיים כמדינה יהודית ודמוקרטית,¹⁷ 58.8% מסכימים שזכות השיבה של הפליטים הפלסטינים תתממש בפלסטין בלבד. לדעת פרופ' סמוחה, אי-ההחרפה מעידה על כך שהערבים עוברים תהליך של הסתגלות למדינה ולרוב היהודי, שיש להם מחויבות למאבק דמוקרטי והם חותרים להשגת מעמד שווה עם היהודים.¹⁸

להערכה זו נמצא חיזוק בסקר שנערך בפברואר 2010 בקרב בני נוער ערביים בישראל.¹⁹ לפי הממצאים, כמחצית מבני הנוער הערבים רואים עצמם כישראלים והמחצית האחרת – כפלסטינים; 72% מהם מרגישים שהם חלק מהמדינה; 45% רוצים להשתלב בחברה הישראלית; 75% מקבלים את זכותה של ישראל להתקיים כמדינה יהודית ודמוקרטית; 64% סבורים כי ישראל היא מדינה דמוקרטית; 55% נותנים אמון בבתי המשפט; 74% סבורים שמערכת החינוך מאפשרת להם לבטא את התרבות שלהם; 86% מוכנים שיהיה להם חבר או ידיד יהודי מאותו המין ובאותו הגיל. לגבי בני נוער יהודיים, תוצאות הסקר הראו שקיים הבדל בין הסכמתם להעניק לערבים זכויות קולקטיביות לבין היחס אליהם ברמה האישית: 49.5% מהם סבורים שלא צריך להעניק לערבים-ישראלים זכויות זהות לאלו של אזרחים יהודים במדינת ישראל,²⁰ ו-56% מאמינים שלא צריך לאפשר להם להיבחר לכנסת.²¹ לעומת זאת, ציינו 66% מבני הנוער כי הם מוכנים שיהיה להם ידיד או חבר ערבי, ו-78% השיבו כי הסיסמה "מוות לערבים" היא ביטוי גזעני ולא לגיטימי. סקרים אחרים, שנערכו בעשור האחרון (2003, 2006, 2009) על-ידי מוסד שמואל נאמן שליד הטכניון, מצביעים על כך שרמת האמון של הערבים בישראל במוסדות המדינה, לרבות הכנסת, בית-המשפט העליון והאוניברסיטאות, נמצאת במגמת עלייה.²²

בתהליכי הישראליזציה שעבר המיעוט הערבי בישראל, היו תקופות של עליות ומורדות בזיקתם ובתחושת שייכותם למדינה. אלה הושפעו גם מהסכסוך הישראלי-פלסטיני²³ והובילו במחצית השנייה של שנות ה-70 ובמהלך שנות ה-80 לפלסטיניזציה, שביטוייה העיקרי היה סולידאריות עם בני עמו הנתונים תחת כיבוש ואהדה לתנועה הלאומית הפלסטינית המתפתחת, בהנהגת אש"ף. בשנים 1987-1992 התגבר תהליך זה בעטייה של האנתפאדה הראשונה. במקביל לכך, תהליכי החיברות של האוכלוסייה הערבית בישראל הגבירו את מידת הזדהותה עם המדינה, גם אם ידעו תקופות של שפל. במשך שנות ה-80 חלה עליה מואצת ברמת החיים של הערבים, ובשנות ה-90 השתפרו זכויותיהם הקונסטיטוציוניות כתוצאה מהמהפכה החוקתית במדינה והתפתחותה של החברה האזרחית.²⁴ תרמה להתפתחויות אחרונות אלו גם מדיניותה של ממשלת יצחק רבין, ששינתה את סדר העדיפויות הלאומי והקצתה משאבים ניכרים לשיפור מעמדם הכלכלי-החברתי של הערבים. בשנים 1994-1995 הערבים היוו גוש חוסם לממשלת המיעוט של רבין ואפשרו לו רוב של 61 מנדטים. לציבור הערבי הייתה אז תחושה שיש לו ערך ומשקל פוליטיים, שהוא משולב בתהליכי קבלת ההחלטות של הממשלה ויש ביכולתו להשפיע על מדיניותה אף בנושאים שאינם קשורים אליו במישרין.²⁵ למעשה, לא הייתה סתירה בין תהליכי הישראליזציה והפלסטיניזציה, ורוב הציבור הערבי אימץ במקביל את שתי הזהויות. העובדות הן שהערבים בישראל נמנעו מליטול חלק פעיל במאבק הלאומי הפלסטיני: הם אמנם גילו אהדה והשתתפו בהסברה ותעמולה, אך לא מילאו תפקיד אקטיבי-אלים באנתפאדה הראשונה ולא בשנייה (אנתפאדת אל-אקצא), ולכך הייתה משמעות בלתי מבוטלת בהערכת הזיקה ותחושת השייכות שלהם למדינת ישראל. הבעיה הייתה נעוצה בתחושת "השוליות הכפולה": היותה של החברה הערבית בשולי החברה הישראלית ובשולי התנועה הלאומית הפלסטינית שבהנהגת אש"ף. מצד אחד, אזורותם הישראלית הייתה פגומה: הם נעדרו שוויון אזרחי מלא, חשו בהדרה, אפליה וניכור, בין היתר בשל הסמלים של המדינה (הדגל וההמנון) והנסיבות ההיסטוריות של הקמת המדינה והסכסוך הישראלי-פלסטיני, והעובדה שבעיני חלקים בציבור היהודי הם נתפסו כאיום מבית; מצד שני, אש"ף לא החשיבם כשחקן במשא ומתן המדיני שקיים עם ישראל, על אף היותם חלק בלתי נפרד מן העם הפלסטיני.

הציבור הערבי בישראל כמיעוט לאומי העומד לגורלו

התהליך המדיני בין ישראל ואש"ף שהחל בראשית שנות ה-90, הבהיר לציבור הערבי בישראל כי סיום הסכסוך על יסוד חלוקה לשתי מדינות, מותיר אותם מחוץ לתמונת

הפתרון בכל הנוגע להגדרת זהותם ולפתרון בעיות כמו הפליטים הפנימיים והפיצוי על הפקעת הקרקעות. הם למדו להבין, שהמשא-ומתן בין הצדדים נועד לטפל בסוגיות של "תיקי 1967" ולא של "תיקי 1948", והוא אינו נוגע להם פרט לדרישת ישראל מאש"ף להכיר ביהודיותה של המדינה. ואמנם, סוגיה זו היא הדבר היחיד המקשר כיום בין המאמץ ליישב את הסכסוך הישראלי-פלסטיני לבין הניסיון להגדיר מחדש את יחסי הרוב והמיעוט בישראל. הדרישה היא בעלת חשיבות משנית לגבי אש"ף, אך היא מחמירה את הקושי של הערבים בישראל להזדהות עם המדינה ולהשתלב בה כאזרחים שווים. הגדרת ישראל כמדינה יהודית נתפסת על-ידם ככזו שנועדה להדירם מהרוב היהודי ולאכוף עליהם חקיקה מפלה, ומקשה על תחושת שייכותם למדינה.²⁶

התהליך המדיני הבהיר לערבים בישראל כי אש"ף אינו מיצגם ובעת השגת הסדר מדיני הם עלולים למצוא עצמם מודרים מצד מדינת ישראל ומצד המדינה הפלסטינית.²⁷ מנהיגי ציבור ואינטלקטואלים בכירים מתוכם ניצבו בפני דילמה כפולה, שהתעצמה עם ניצחון החמאס בבחירות הכלליות ברשות הפלסטינית ב-2006: האחת, כיצד להסדיר את מעמדם וזהותם הקיבוצית של הערבים כמיעוט לאומי במדינת ישראל, ולדאוג לאינטרסים חיוניים כמו פתרון בעיית הפליטים הפנימיים והפיצוי על הפקעות הקרקעות; והשנייה, כיצד לבלום את עליית התנועה האסלאמית הפונדמנטליסטית (הפלג הצפוני), מפני כוונותיה לנצל את שקיעת אש"ף ואת עליית החמאס ולהיות יורשתה של התנועה הלאומית הפלסטינית.

בעקבות זאת, ולאור ההשתתפות הפוליטית הבלתי-אפקטיבית של הערבים כקבוצה חברתית בעלת מאוויים וזכויות בישראל,²⁸ החל בעשור האחרון תהליך שמהותו העמקת החיפוש אחר פתרון למעמדם של הערבים במדינה. במכון הישראלי לדמוקרטיה נערכו בשנים 1999-2001 דיונים בהשתתפות יהודים וערבים במטרה לנסח אמנה שתתרום ליצירת דו-קיום במדינת ישראל, אך בהעדר יכולת להגיע להסכמה הוחלט על הבאת מהלך הדיונים לפני הציבור;²⁹ בין דצמבר 2006 למאי 2007 התפרסמו ארבעה מסמכי עמדה שנכתבו בידי קבוצה רבת-השפעה מתוך הציבור הערבי בישראל, הנוגעים לעתיד מעמדו בישראל ומכונים "מסמכי החזון".³⁰

ארבעת המסמכים תומכים אמנם בפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני באמצעות שתי מדינות, אבל עוסקים בעיקר בדרישה לחולל שינוי קונסטיטוציוני במשטר הקיים בישראל. הם מציעים מבנה מדינתי דו-לאומי או דו-לשוני ותרבותי המבטל, מצד אחד, את החוקים המעניקים עדיפות ליהודים, כמו חוק השבות, חוק הקרן הקיימת לישראל וחוק הסוכנות היהודית, ומכיר, מצד שני, במעמדם של הערבים כקבוצה בעלת ייחוד לאומי, דתי ותרבותי. ככאלה יהיו הערבים בעלי זכויות של עמים ילידים בתחום

המשאבים והקרקע, ובעלי סמכות לניהול אוטונומי של מערכות החינוך והתרבות, ויהיו שותפים בקבלת החלטות הממשלה הנוגעות לחלוקת המשאבים במדינה. שינוי זה נובע מרצונם של הערבים שההתייחסות אליהם תהיה כמיעוט ילידי שזכויותיו על הקרקע ועל המולדת קיימות עוד מלפני הקמת המדינה, ולא רק כמיעוט בתוך הרוב היהודי. המסמכים מדגישים אמנם את הזהות הלאומית-פלסטינית של הערבים בישראל, אך בכולם בולטת ההתייחסות של הכותבים אל מדינת ישראל כמסגרת הפוליטית והמדינתית בה הם רוצים לחיות. הם אינם קושרים בדרך כלשהי את עתידם במדינה להתקדמות במשאב-זמן בין ישראל לפלסטינים, וגם לא לאופי היחסים בין מדינה פלסטינית עתידה לבין הערבים בישראל. המסמכים מהווים מעין הצגת תביעה קולקטיבית מצד העילית האינטלקטואלית הערבית מהמדינה והציבור היהודי, שעליהם להתחשב בדעתו של הציבור הערבי בקביעת עתידו ומעמדו במדינה, ומציעים מעין 'הסדר הקבע' של האזרחים הערבים עם המדינה, שאינו קשור ליישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

חיבור המסמכים ופרסומם, מעידים על כך שהתהליך המדיני וההתפתחויות בו עודדו את העילית האינטלקטואלית הערבית להפוך לשחקן שיש ביכולתו להציב אתגר בפני הסדר הפוליטי הישראלי וגם זה הפלסטיני. חברי העילית השתמשו בכלי המשחק הפוליטיים והדמוקרטיים, לרבות ארגוני החברה האזרחית, כדי להוות סוכני שינוי לקידום שתי מטרות עיקריות: ראשית, להביא לשינוי המבנה השלטוני וההגדרה של ישראל כמדינה יהודית-דמוקרטית, במטרה להסיר מעל החברה הערבית-הפלסטינית את "השוליות הכפולה" ולשחרר אותה ממצב ה"סיפיות" (לימינאליות) שבו היא נתונה;³¹ ושנית, להעביר מסר להנהגת אש"ף לאמור: אל לארגון להכיר בישראל כמדינה יהודית, ופתרון בעיית הפליטים איננה בסמכותו של אש"ף בלבד, שכן הוא אינו מייצג את הפליטים הפנימיים.³² ואולם, לאחר הדיון הראשוני שעוררו המסמכים – פגה ההתעניינות בהם, וכיום אין עיסוק ממשי בתוכנם בקרב הציבור הערבי או היהודי.

האסלאמיזציה של החברה הערבית בישראל

התנועה האסלאמית בישראל שנוסדה ב-1972, כחלק מתהליך השיבה לאסלאם שאפיין את המזרח התיכון, העמיקה את הזהות הדתית-אסלאמית של החברה הערבית במדינה, שהתמודדה עם שאלת זהותה כמיעוט מוסלמי במדינה היהודית מאז 1948. במהלך השנים עלה בידי התנועה להחיות את המורשת האסלאמית-דתית של פלסטין שלפני 1948, ולטפח מחדש סמלי הזדהות אסלאמיים הנקשרים לזיכרון הקיבוצי הפלסטיני. כיום, הפלג הצפוני הרדיקאלי (שהתפצל מהתנועה ב-1996), מקדם נטיות לבדלנות אסלאמית ומפתח רעיונות לכינונה של קהילה מוסלמית בלתי תלויה (אל-מג'תמע

אל-עצאמי, שתקיים את עצמה ותתנהל באופן עצמאי מהמדינה ומהרוב היהודי שבקרבו היא חיה.³³

חוסר הוודאות לגבי מעמדם הקולקטיבי של הערבים בישראל במדינה, ובמיוחד על רקע הדגשת הגדרתה כיהודית, תורם לנהירה לתנועה האסלאמית. בעיני רוב הציבור הערבי, העובדה שישראל לא נקטה צעדים ממשיים בתחום השוויון האזרחי לערבים מראשית קיומה, והיא מתמהמהת אף ביישום המלצות וועדת חקירה ממלכתית בנושא, מלמדת שהבעיה איננה חומרית בעיקרה, אלא קשורה לעצם הגדרת ישראל כמדינה יהודית. הפנייה וההצטרפות לדת כמסגרת זהות, מהווה חלופה לגיטימית שיש בה כדי לפצות על חוסר הוודאות. על מנת לזכות ביתר לגיטימציה מהציבור צירפה התנועה האסלאמית לזהותה הדתית גם את המרכיב הלאומי.³⁴ כיום, בניגוד לזיקה הרופפת בין הזרם הלאומי הערבי בישראל לבין מקבילו ברשות הפלסטינית, מתחזקת והולכת הזיקה בין התנועה האסלאמית בישראל לבין הזרם האסלאמי המתחזק בשטחים בהנהגת החמאס. באופן זה, האידיאולוגיה האסלאמית מתחרה עם המצעים של המפלגות הערביות ועם הרעיונות של העילית האינטלקטואלית הלא-דתית, כפי שהם מופיעים במסמכי החזון.

על רקע ההתנגדות לעמדות המפלגות הערביות ולמסמכי החזון המבטאים רצון לפעול במסגרת הפוליטיקה הישראלית גם אם תוך דרישה לשנות את אופייה, וכן על רקע תהליך השקיעה הנמשך של אש"ף, חותר הפלג הצפוני להציב עצמו כחלופה אסלאמית לתנועה הלאומית הפלסטינית.³⁵ הנהגת הפלג רואה באופן שלילי את המגמות העולות ממסמכי החזון, של השלמה עם קיומה של מדינת ישראל והסדרת מעמדו של הציבור הערבי כמיעוט לאומי בשולי החברה היהודית, במדינה לא מוסלמית וכופרת, על אדמת פלסטין שהיא הקדש מוסלמי.³⁶ היא גם תופסת את המסמכים כ"חילוניים" באופיים ובהצעותיהם לרפורמות פנימיות בחברה הערבית. סוגיית ההגנה על ירושלים והאירועים השנתיים ההמוניים תחת הכותרת "אל-אקצא בסכנה", משמשים את הפלג לגיוס תמיכה מקרב הערבים בישראל והערבים בשטחים כאחד, להנעת המאבק נגד ישראל ונגד הכיבוש.

סיכום ומשמעויות לישראל

על אף תהליכי החיברות שחוו הערבים בישראל בשנות קיומה, מצד אחד, וההכרה בזכותם לשוויון מלא כחוק, מצד שני, הם עדיין מהווים, מבחינות שונות, קבוצה חברתית מודרת הנעדרת שוויון אזרחי מלא. זכויותיהם כמיעוט אתני-לאומי מוגבלות והפער בינם לבין החברה היהודית מתרחב והולך, גם אם חל שיפור במצבם הכלכלי-חברתי

ביחס לעבר. למרות ההכרה בכך ששינוי המציאות הקיימת הוא אינטרס לאומי, הרי חסמים תקציביים, בירוקרטיים ופוליטיים, ממשיכים להקשות על יישום המדיניות המוצהרת הלכה למעשה, ומונעים התקדמות מעשית לעבר השתלבות הערבים במדינה. בעיני רוב הציבור הערבי, העובדה שלאורך זמן רב לא ננקטו צעדים ממשיים כדי להסיר חסמים אלה, מלמדת שהבעיה היא ערכית בעיקרה וקשורה לגישתם האתנוצנטרית של המדינה והרוב היהודי בה ולהגדרתה של ישראל כמדינה יהודית.

אחת התוצאות של תהליכי החיברות והשילוב האזרחי בקרב הערבים בישראל היא העובדה שאין כיום תמימות דעים בקרבם לגבי אופן הגדרת מעמדם במדינת ישראל, או החלופה בה היו בוחרים לקביעת מעמדם העתידי. התהליך המדיני בין ישראל לאש"ף עודד את העילית האינטלקטואלית הערבית להתכנסות פנימה לביורר הזהות העצמית ולבחינת המעמד האזרחי והלאומי של הציבור הערבי בתוך ישראל; התנועה האסלאמית (הפלג הצפוני) וכן הפעילים הערבים במפלגות היהודיות, דוחים, מטעמים מנוגדים, את מסמכי החזון; גורמים אחרים מבקשים להקים תנועה חברתית חדשה שתקרא להחרמת הבחירות לכנסת. לעומת זאת, קיימת הסכמה רחבה בקרב הערבים בישראל ביחס להעדפתו של הרוב שלא לוותר על האזרחות הישראלית בעבור שום חלופה, משום שאזרחות זו מעניקה להם, כך נראה, תקווה ואפשרויות עדיפות יותר ממודלים אחרים, ולכך יש משקל רב בזהותם הקיבוצית.

הדיון הפנימי בציבור הערבי סביב הגדרת מעמדו בישראל על בסיס תוכנם של מסמכי החזון לא מוצה. בהעדר מנהיגות בעלת שיעור קומה שתוביל את השיח הפנימי בחברה, לא מילאו מסמכי החזון את ייעודם ובמידה מסוימת אף השיגו תוצאה הפוכה. מצד אחד, המסמכים התפרשו על-ידי רוב הציבור היהודי כמבטאים עמדות קיצוניות וכוונות להביא לביטול אופייה היהודי של ישראל, ומצד שני הם לא חסמו את דרכה של התנועה האסלאמית ולא הובילו לשינוי המקווה. בשנים שחלפו מאז פורסמו המסמכים, המשיך הפלג הצפוני של התנועה לשמר את התמיכה הפוליטית בו בקרב הציבור הערבי.

ניתן לומר, כי הערבים בישראל מתקדמים כיום בכיוונים מנוגדים שמותירים אותם בתהייה לגבי עתידם ומעמדם במדינה ומבלי לדעת לאן מועדות פניהם, בין אם יושג הסדר לכינון מדינה פלסטינית ובין אם לא. שקיעת אש"ף וההנהגה הלאומית הפלסטינית בשטחים, מצד אחד, וקוצר ידה של המנהיגות הערבית בישראל לקדם חזון משותף עם המדינה והחברה היהודית, מצד שני, ממחישים את העדרה של זהות קיבוצית ברורה, ומביאים לנהירה אחר זהות אלטרנטיבית. בהקשר הזה המעבר

לדת וההצטרפות לתנועה האסלאמית הוא טבעי ומחזק את האפשרות להפיכתה כאלטרנטיבה לגיטימית ואף כיורשת התנועה הלאומית הפלסטינית.

התהייה לגבי עתידם ומעמדם במדינה היא גם נחלתם של הנוצרים, הדרוזים והבדווים. בני קבוצות אלו מתרחקים בהדרגה מהזהות עם המדינה ותרם אחר מסגרות הזהות חלופיות: הנוצרים פונים למפלגות לאומיות כמו בל"ד וחד"ש; החברה הדרוזית במדינה עוברת תהליך של "ערביזציה" במובן הלאומי, ובקרב בני הדור הצעיר של העדה מתפתחת תופעה של הימנעות משירות צבאי; ובחברה הבדווית מתפתח תהליך של אסלאמיזציה.

התפתחויות אלו נתפסות על-ידי הציבור היהודי בישראל כהקצנה מהותית שחלה בחברה הערבית כולה, שביטוייה הלאומיים והדתיים מעמיקים והולכים. חוגים פוליטיים יהודיים העלו הצעות שמשמעותן הייתה שיש לראות בערבים במדינה כ"אזרחים על תנאי" שאינם ראויים לשוויון זכויות וכן הצדקת האפליה המתמשכת נגדם.³⁷ בין אלו ניתן למנות את ההצעה ל"חילופי שטחים מאוכלסים"³⁸ וכן יוזמות חקיקה להתנניית הזכות להצביע בבחירות בשבועות אמונים למדינה כמדינה יהודית ("חוק הנאמנות"),³⁹ ולהטלת הגבלות על ציון יום הנכבה ("חוק הנכבה").⁴⁰ הצעות ויוזמות אלו (בהשראת מפלגת ישראל ביתנו וגורמים אחרים) מעמיקות בתורן את תחושות הזעם והניכור כלפי הממשלה ומדיניותה. הן מובילות לשחיקת האזרחות במדינה, מעודדות את התכנסותה של הקהילה הערבית סביב זהותה הלאומית-הפלסטינית ומגבירות את רצונה באוטונומיה. התוצאה של תהליכי הקצנה אלה היא תחושות הדדיות של פחד⁴¹ וניכור, המדמיינות מצב שהוא, כביכול, "משחק סכום אפס" בין היהודים והערבים במדינה.⁴²

משמעויות אופרטיביות: כנגד המגמות והתפתחויות המתוארות, מחייב האינטרס הלאומי לגבש מדיניות מעשית שלא תושפע מחסמים תקציביים, בירוקרטיים ופוליטיים, תעמיק את השילוב האזרחי של הערבים בישראל ותביא לכינון יחסי רוב-מיעוט שיהיו מושתתים על הבנות שיושגו בדאולוג בין המדינה לבין נציגי הציבור הערבי. הבנות משותפות אלו עשויות להוביל לקביעת מעמד חוקתי לאזרחים הערבים בישראל כקבוצת מיעוט אתנית, הזכאית להשתלב בהנהגה וליהנות משוויון מלא וייצוג הולם בשירות המדינה ובגופים הקשורים בפעילות ציבורית ממשלתית. הדבר יקטין את מידת אי השוויון בחברה בישראל ויתרום להגדרתם העצמית כאזרחים שווי זכויות בה: הוא יעמיק את תהליכי גיבוש הזהות האזרחית הישראלית בקרבם, יצמצם את תופעת הנהירה של צעירים לתנועה האסלאמית וימתן את הנטיות לבדלנות.

הדבר מחייב תכנון מדיניות כוללת, רב-שנתית, שתגובש בעקבות עיון חוזר בהמלצות ועדת אור ועריכת מאזן-ביניים של הפעולות שנעשו עד היום, תוך הקצאת תקציבים מתאימים ואיתור חסמים בירוקראטיים ואחרים המתגלים בדרגי הביצוע המנהליים ונטרולם. מבין המרכיבים העיקריים שאמורים להיכלל במדיניות זו: סגירת הפערים בחינוך ומתן עזרה ותמיכה לצעירים המבקשים לרכוש השכלה גבוהה; רפורמה בהקצאת הקרקעות, כולל למגורים ולאזורי תעשייה; ייצוג ערבים בוועדות תכנון ברמות הארצית, המחוזית והמקומית; הגדלת שטחי השיפוט המוניציפאליים של היישובים הערביים, השלמת תוכניות מתאר ויתר תהליכי התכנון לבנייה למגורים; הסדרת בעיית אדמות הבדווים והיישובים הלא-מוכרים; העדפה מתקנת בנגישות למשרות במגזר הציבורי בחברות ממשלתיות ובמוסדות ממשלתיים,⁴³ וכן בגופים ציבוריים הנהנים מתמיכה ממשלתית; העלאת אחוז ההשתתפות של נשים ערביות בתעסוקה; העלאת רמת השכר של הגברים הערבים ושינוי התפלגות המקצועות שלהם; קידום פרויקטים כלכליים, כמו אזורי תעשייה.

אף כי כל תכנית להשגת שוויון ושילוב הערבים בחברה בישראל כרוכה בעלות כספית גבוהה, נכונה בעניין זה מסקנת "ועדת אור", לפיה ה"שיקול התקציבי נסוג שעה שמדובר בתביעה למימוש זכויות יסוד". גם שיקולים חברתיים-כלכליים ארוכי טווח מחייבים זאת. מאחר שלא צפויה עליה המונית מרוסיה או ארצות-הברית, פוטנציאל הצמיחה של ישראל טמון באוכלוסייה הערבית והחרדית. על-כן נדרשת השקעה נרחבת באוכלוסייה הערבית כדי שתהנה משוויון בהקצאת המקורות בחינוך, בתעסוקה ובתשתיות (וכן באוכלוסייה החרדית, כדי להמריצה להיכנס למעגל העבודה). כניסתה של ישראל לארגון המדינות המפותחות (ה-OECD) מחייבת אותה לקיים השקעות אלו כדי להתמודד עם בעיות אי השוויון והעוני.

כמו כן, על המדינה להכיר בזכותו של הציבור הערבי להיות שותף בשיקוף והצגת המציאות בישראל ובהשפעה על עיצוב דעת הקהל. עליה לעודד שילוב עיתונאים ערבים בתקשורת וסיקור החברה הערבית בתקשורת העברית. שינוי זה וכן הפיכת השפה הערבית לשפה מועדפת, עשויים לתרום לשינוי במעמדו ובתדמיתו של המיעוט הערבי בעיני הרוב היהודי. בצד אלה, חובת המדינה לנצל את העובדה שרוב בני הנוער הערביים (כ-70%) מעוניינים להתנדב לשירות בקהילה שלהם, לצרף ערבים למנהלת השירות האזרחי-לאומי ולהגדיל את מספר התקנים הקיים בה, כדי לאפשר הצטרפותם לשירות זה.⁴⁴ על המנהיגים בחברה הערבית להסיר את התנגדותם לשירות זה ואף לעודד את ההצטרפות אליו כאמצעי לשילובם של הערבים במדינה ולהרחבת זכויותיהם.

הערבים בישראל: לקט נתונים דמוגרפיים וחברתיים

ישראל: הרכב אוכלוסייה (סוף שנת 2008)

אחוז	גודל אוכלוסייה	אוכלוסייה
100.0	7,373,900	סך הכול
75.5	5,569,200	יהודים
20.2	1,487,600	ערבים ודרוזים
4.3	317,100	אחר

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השנתון הסטטיסטי לישראל 2009, טבלה 2.1.

התפלגות האוכלוסייה הערבית לפי דת (סוף שנת 2008)

אחוז	גודל אוכלוסייה	דת
83.3	1,240,000	מוסלמים
8.4	125,700	נוצרים
8.3	121,900	דרוזים
100.0	1,487,600	סך הכל

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השנתון הסטטיסטי לישראל 2009, טבלה 2.2.

גודל האוכלוסייה הערבית (שנים נבחרות)

אחוז מכלל האוכלוסייה בישראל	גודל האוכלוסייה	
17.9	156,000	1948
11.3	252,500	1961
14.6	472,200	1972
17.1	706,100	1983
17.9	1,004,900	1995
18.9	1,227,500	2001
20.2	1,487,600	2008

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השנתון הסטטיסטי לישראל 2009, טבלה 2.1.

לידות חי, פטירות, גידול טבעי, תמותת תינוקות ושיעורי פרייון לפי קבוצת אוכלוסייה ודת (ל-1,000)

	לידות חי		תמותה		ריבוי טבעי		תמותת תינוקות (ל-1,000 לידות חי)		שיעורי פרייון	
	2008	1998	2008	1998	2008	1998	2008	1998	2008	1998
יהודים	20.4	18.4	6.2	7.0	14.2	11.4	2.9	5.0	2.88	2.67
מוסלמים	37.6	28.5	2.5	2.9	26.0	34.7	6.8	9.7	3.84	4.76
נוצרים	21.6	16.5	4.7	4.5	11.8	17.1	2.8	3.6	2.11	2.62
דרוזים	27.2	21.0	3.0	2.9	24.2	18.1	8.4	5.5	3.10	2.49

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השנתון הסטטיסטי לישראל 2009, טבלה 3.13, 3.1.

ריבוד גילאים לפי קבוצת אוכלוסייה ודת (ממוצע לשנת 2008)

	יהודים	מוסלמים	נוצרים ערבים	דרוזים
0-14	26.0%	41.4%	26.0%	32.1%
0-19	33.4%	51.8%	35.0%	42.2%
0-24	41.1%	60.0%	42.7%	51.2%
0-34	56.0%	74.7%	58.3%	68.4%
חציון הגיל (בשנים)	31.0	19.0	29.7	24.3

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השנתון הסטטיסטי לישראל 2009, טבלה 2.10.

תוחלת העוני בקרב משפחות וילדים, לפי קבוצת אוכלוסייה (שנים נבחרות)

	1995		2007	
	יהודים	ערבים	יהודים	ערבים
משפחות	15.1	31.2	15.0	51.4
ילדים	18.6	40.6	23.8	62.5

נתונים לשנת 1995 נלקחו מתוך: רמסיס גרא ורפאלה כהן, "עוני בקרב ערבים בישראל ומקורות לא-שוויון בין ערבים ויהודים", רבעון לכלכלה (מס. 4), 2001, עמ' 556-559; נתונים לשנת 2007 נלקחו מתוך: המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית 2008, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי – מינהל המחקר והתכנון, יוני 2009, עמ' 344, 346.

רמת השכלה: חציון שנות לימוד לפי קבוצת אוכלוסייה (שנים נבחרות)

	1961	1970	1980	1990	2000	2008
ערבים	1.2	5.0	7.5	9.0	11.1	11.3
יהודים	8.4	9.3	11.1	11.9	12.5	12.8

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השנתון הסטטיסטי לישראל 2009, טבלה 8.64.

מדיניות כזו כלפי הערבים בישראל, שתגובש בשיתוף החברה הערבית, תבטיח כי ההגדרה של "מדינה יהודית" אין בה כדי להדיר את הערבים והיא אינה מהווה גורם לאפליה על בסיס לאום או דת. היא גם תהווה אמירה מפורשת ליהודים במדינה שתם עידן האפליה וכי יש להכיר באזרחי ישראל הערבים כצד לגיטימי ושווה זכויות לא רק להלכה אלא גם למעשה. יתר על-כן, יש לפעול בקרב הציבור היהודי ולהסביר שהדרת הערבים היא שלילית מבחינה לאומית-אסטרטגית, וכי חשוב וחיוני לשלב את הערבים במדינה. בטווח הארוך, מדיניות כזו תקצור את פירותיה בכך שתתחזק תחושת ההשתייכות של הערבים למדינה, תועמק ההסתגלות ההדדית בין המיעוט הערבי לבין הרוב היהודי ותיווצר חברה ישראלית יציבה והוגנת יותר.

המדיניות שתניקט חייבת להיות מלווה בשיח אחראי מצד ההנהגות היהודית והערבית במדינה, שעניינו כיבוד האחר וקבלתו. שיח פוליטי וציבורי כזה, שיעדרו ממנו גישות ונימוגים גזעניים מהצד היהודי, כמו תמיכה בטרנספר לערבים או הגבלת זכויותיהם הפוליטיות כאזרחים, ויעדרו ממנו התבטאויות שיש בהן נימוגים של גזענות אסלאמית-ערבית, מהצד הערבי, עשוי לחולל מהפך בתודעת חלקים גדולים באוכלוסייה הערבית והיהודית.

הערות

- 1 האוכלוסייה הערבית בישראל מונה כ-1.5 מיליון נפש והיא מהווה למעלה מ-20% מכלל אוכלוסיית המדינה. מאמר זה מתייחס בעיקר לערבים בישראל, שהם רוב מניינו של המיעוט ה"לא יהודי". ראו נתונים דמוגרפיים וחברתיים בטבלאות המצורפות בסוף הפרק.
- 2 על החלטות שהתקבלו בוועידת ראש הממשלה למגזר הערבי, שהתקיימה ביולי 2008, ועל החלטות ממשלתיות נוספות בנוגע לאוכלוסיות המיעוטים בישראל ראו באתר משרד ראש הממשלה: <http://www.pmo.gov.il/PMO/PM+Office/pmconference/>
- 3 עדכון על פעולות משרדי הממשלה הנוכחית כלפי המיעוטים בישראל ראו ב: "סקירה לציבור: פעילות משרדי הממשלה במלאות שנה לכינון הממשלה, 31/3/2009 – 31/3/2010". <http://www.pmo.gov.il/NR/rdonlyres/BAD3F87B-C14B-4357-8DEE-55CA26C3CA3C/0/gov32skira.pdf>
- 4 עובדיה עזרא, **צדק ושוויון – צריך העדפה מתקנת**, קו אדום, הוצאת הקיבוץ המאוחד, תל-אביב, 2006, עמ' 216-242.
- 5 ראו דברי השר ברורמן ביום עיון שקיימה תוכנית קונרד אדנאור לשיתוף פעולה יהודי-ערבי/מרכז דיין באוניברסיטת תל-אביב ב-12 בנובמבר 2009, בנושא: "מדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים בישראל: תיאוריה ופרקטיקה"; ראו דברי ראש הממשלה בנושא: תומר אביטל, **כלכליסט**, 17 במרץ 2010: <http://www.calcalist.co.il/articles/0,7340,L-3399036,00.html>
- 6 ראו: שלמה חסון ומיכאל קרייני, עורכים, **חסמים בפני שוויון הערבים בישראל**, ירושלים, מכון פלוסהיימר למחקרי מדיניות, ספטמבר 2006.
- 7 הפרופ' למשפטים רות גביון, סבורה שאין כל ערובה לכך שביטול האפליה יביא לסגירת הפערים בין הערבים ליהודים במדינה ולפיכך נדרשת, לדעתה, עבודה פרטנית ומקיפה של הנושא כדי

שאפשר יהיה לקדם את השוויון בין שתי האוכלוסיות. ראו: רות גביון, **הרהורים על ועדות חקירה ועל מעמד הערבים בישראל**, אוניברסיטת תל-אביב, תוכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי, מרכז דיין, 2010.

8 דוגמאות לאפליה ממוסדת בחקיקה: חוק השבות מאפשר רק ליהודים לעלות לישראל ולקבל אזרחות; חוק שירות הביטחון פוטר את הערבים משירות צבאי ובכך נמנעת מהם זכאות להטבות שונות המוענקות ליוצאי צבא; על-פי חוק מעמד הסוכנות היהודית רק יישובים יהודים מקבלים סיוע בקליטת עלייה והתיישבות חקלאית.

9 דוגמאות לאפליה ממוסדת בחלוקת משאבים: מערכת החינוך הערבית זוכה בתקציבים נמוכים בהשוואה למערכת היהודית וכתוצאה מכך ישנם אחוזי נשירה גבוהים של תלמידים ערביים ותוצאות נמוכות בבחינות הבגרות ובזכאות לתעודת בגרות; תקציבי הרווחה המוקצים לחברה הערבית נמוכים מאלו המוקצים לחברה היהודית למרות רמת העוני הגבוהה בהשוואה לחברה היהודית.

10 ועדת חקירה פרלמנטאית בנושא קליטת עובדים ערבים בשירות הציבורי, שהוקמה בפברואר 2008, הציגה בראשית מאי 2010 נתונים לפיהם רק 6 אחוזים מהעובדים בשירות המדינה הם ערבים. בחלק ממשרדי הממשלה אין עובדים ערבים, ובאחרים שיעורם נמוך ועומד על 2% או פחות; אין מנכ"ל, סמנכ"ל או יועץ משפטי ערבי במשרדי הממשלה השונים; במנגנון הכנסת מועסקים רק שישה עובדים ערבים מתוך 439. בחברות ממשלתיות כמו חברת החשמל ורשות המים – המצב דומה. ראו פירוט הנתונים בכתבות בנושא זה מיום 5 במאי 2010, בעיתונים: **הארץ, המודיע, ישראל פוסט**. ראו גם דו"ח ביניים של ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא זה הנכון לפברואר-דצמבר 2008: http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/arab_workers17.pdf

11 דוגמאות לאפליה ממוסדת בהתיישבות: קרן הקיימת לישראל מוכרת קרקעות ליהודים בלבד ואינה מחכירה קרקעות לאום ללא יהודים; מנהל מקרקעי ישראל מקיים מדיניות הקצאת קרקעות אשר מפלה את הערבים: יישובים ערביים מקבלים רק 19% מסך הקרקעות המיועדות לחקלאות, למרות שהם מהווים 86% מכלל היישובים הכפריים.

12 אודות תחושת אפליה בקרב מחפשי עבודה ערביים על רקע השתייכותם המגזרית, ראו מאמרו של ד"ר שוקי הנדלס חוקר ומרכז סקר המעסיקים במינהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת: "תחושת אפליה של מחפשי עבודה ועובדים ומה חושב על כך הציבור", פברואר 2010. <http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/CD099D08-6BD1-4995-9656-C9DC800E60BF/0/X9841.pdf>

13 על האזרחות המנוכרת של הערבים בישראל ראו: יוחנן פרס ואליעזר בן-רפאל, **קירבה ומריבה – שסעים בחברה הישראלית**, תל-אביב, עם עובד, 2006, עמ' 52-94; כן ראו: עלי חיידר, עורך, **מדד השוויון בין האזרחים היהודים והערבים בישראל – דו"ח סיכוי 2008**, עמותת סיכוי, ירושלים, 2009; **דו"ח זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2009**, האגודה לזכויות האזרח בישראל. <http://www.acri.org.il/pdf/tmunat2009.pdf>

דו"ח הגזענות 2010 של מרכז מוסאווה לזכויות האזרחים הערבים בישראל.
<http://www.mossawacenter.org/default.php?lng=1&dp=2&fl=13&pg=2>

14 בעשור החולף הייתה עלייה של כ-150% במסיימי תואר ראשון בקרב נשים וגברים ערבים. שיעור התעסוקה הכללי של נשים ערביות הוא כ-20% והוא נובע מהעדר מקומות עבודה זמינים והעדר תחבורה ציבורית ומעונות יום לילדיהן. שיעור ההשתתפות של אקדמאיות ערביות בשוק העבודה הוא 68% (לעומת 81% בקרב היהודיות).

15 ראו: מירב ארלוזורוב, "הערבים מועסקים – אבל רק בחקלאות ובבניין", **הארץ**, 13 באפריל 2010.

16 ראו: חמי פרס, "יזמות מתקנת", **גלובס** – עצמאות, 19 אפריל 2010; קובי הוברמן, "מנוע השילוב

- הכלכלי כחלק מהצעת מדיניות חדשה לפיתוח מנועים לשילוב האזרחים הערבים בישראל", בתוך: אורי גופר, עורך, **התועלת הכלכלית של שילוב ושוויון בין ערבים לבין יהודים בישראל**, יוזמות קרן אברהם, ספטמבר 2008, עמ' 25-43.
- 17 בקרב רוב הציבור הערבי קיימת התנגדות לאופי הציוני של המדינה, לצד קבלת יהדותה.
- 18 ראו נתוני מדד יחסי ערבים יהודים בישראל 2008, כפי שהוצגו על-ידי פרופ' סמי סמוחה בכנס באוניברסיטת חיפה, ב-18 במאי 2009.
- 19 ראו סקר "מאגר מוחות" מפברואר 2010 שהוכן עבור המרכז להעצמת האזרח ובית הספר לחינוך באוניברסיטת תל אביב, לרגל יום עיון בנושא: "הנוער של היום פני המחר של ישראל", <http://www.news1.co.il/uploadFiles/706295192241669.ppt#747,1>. ראו כתבתו של אור קשתי בנושא: **הארץ**, 11 מארס 2010: <http://www.haaretz.com/hasite/pages/1155708.html>.
- 20 בשאלה זו נמצא קשר מובהק בין רמת דתיות לבין העמדה שהביעו בני הנוער: שיעור בני הנוער הדתיים, שצינו כי לא צריך להעניק את אותן זכויות לערבים, היה גדול פי שניים לערך מהנתון המקביל בקרב חילונים – 82% לעומת 39%.
- 21 ההשפעה של רמת הדתיות מופיעה גם בתשובות בני הנוער על השאלה האם לאפשר לערבים ישראלים להיבחר לכנסת: 82% מבין הדתיים ענו בשלילה, בהשוואה ל-47% מתוך החילונים.
- 22 הסקרים נערכו בשיתוף עם פרופ' אפרים יער ויסמין אלקלעי מאוניברסיטת תל-אביב. ראו: מוטי בסוק, "חצי מהישראלים גאים בכלכלה", **הארץ**, 1 באפריל 2010.
- 23 כאשר ישראל העניקה עם הקמתה אזרחות לכל הערבים בתחומה, הזדהותם עימה הייתה בולטת אף כי עד 1966 המדינה לא ראתה בהם חלק לגיטימי ממנה. באותה תקופה, מדינות ערב ואש"ף (מאז יסודו ב-1964) ראו בערבים אלה משתפי פעולה עם ישראל בכוח או בפועל, משום שקיבלו עליהם את האזרחות הישראלית. הטענה כלפיהם הייתה, כי העדיפו את הדאגה לרווחתם הפרטית מההקרבה הלאומית.
- 24 המהפכה החוקתית בישראל היא התהליך שהחל בשנת 1992, עם חקיקתם של שני חוקי יסוד העוסקים בזכויות האדם: חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד: חופש העיסוק.
- 25 ב-1996 נבחר בנימין נתניהו לראש ממשלה והציע למפלגות הערביות משא ומתן קואליציוני. הערבים דחו את הצעתו משום שלא רצו להיות בקואליציה שלטונית של ממשלת ימין; במסע הבחירות לכנסת ב-1999 הבטיח אהוד ברק לשלב את הערבים בקואליציה, אך לאחר שהצביעו עבורו והבטיחו את ניצחונו חזר בו והקים קואליציה יהודית בכנסת. הדבר גרם למפח הנפש הכללי שהתהווה והלך ערב אירועי אוקטובר 2000.
- 26 בוועידת הפת"ח ה-6 שהתכנסה בבית-לחם בקיץ 2009, קיבלה התנועה החלטה לדחות את דרישת ישראל להכיר בה כמדינה יהודית בהסברים כי הדבר יפגע במעמדם של אחיהם בישראל.
- 27 מתי שטיינברג, "השלכות הקמתה של מדינה פלסטינית על היחסים בינה לבין הפלסטינים בישראל", בתוך: **פתרון "שתי מדינות לשני עמים" – יהודים וערבים בישראל**, המכללה האקדמית נתניה, מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי, ינואר 2010, עמ' 15-17.
- 28 ראו: אמל ג'מאל, "תתייצוג פוליטית לא אפקטיבית של האזרחים הערבים בישראל", בתוך: שלמה חסון ומיכאל קרייני, עורכים, **חסמים בפני שוויון הערבים בישראל**, ירושלים: מכון פלוסהיימר למחקרי מדיניות, ספטמבר 2006, עמ' 125-140.
- 29 ראו הספר המתבסס על דיונים אלה: עוזי בנזימן, עורך, **של מי הארץ הזו? מסע לניסוח אמנה יהודית-ערבית בישראל**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים, 2006.
- 30 ארבעת מסמכי העמדה הם: מסמך "החזון העתידי לערבים הפלסטינים בישראל", שנכתב על-ידי אקדמאים ואינטלקטואלים ערבים ופורסם בשם הוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל; החיבור "חוקה שוויונית לכל?" שנוסח על-ידי המשפטן יוסף תייסיר ג'בארין ופורסם מטעם מרכז מוסאווא לזכויות האזרחים הערבים בישראל; מסמך "החוקה הדמוקרטית",

שפורסם מטעם המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל, עדאלה; ומסמך "הצהרת חיפה", שפורסם מטעם מדא אל-כרמל, המרכז למחקר חברתי יישומי. ראו: שרה אוסצקי-לור ומסטפא כבהא, **בין חזון למציאות – מסמכי החזון של הערבים בישראל 2006-2007**, הפורום להסכמה אזרחית, ירושלים, 2008.

31 ראו: הוניידה גאנס, **לבנות את האומה מחדש: אינטלקטואלים פלסטינים בישראל**, ירושלים: הוצאת מאגנס, 2010. גאנס קובעת ש"הספיות של הפלסטינים כפולה: ספיות פלסטיניות, בשל היותם אזרחי ישראל, וספיות ישראליות, בשל היותם פלסטינים" (עמ' 38). לדבריה "הפלסטינים בישראל ממוקמים בנוף הלאומי הפלסטיני שמחוץ לגבולות המדינה... ברובד האזרחי הם ממוקמים בנוף האזרחי-ישראלי... הם ממוקמים בחלל הספי שבין הרבדים השונים, שאינם חופפים ולעתים אף מנוגדים" (עמ' 37) (למשל הניגוד בין ההיסטוריה של הערבי לזו של היהודי).

32 ראו: הרצאתו של ד"ר אמל ג'מאל, "האזרחים הערביים בפוליטיקה הישראלית", שניתנה במסגרת הקורס: "יחסי יהודים – ערבים במדינת ישראל", אוניברסיטת תל-אביב, 28 באפריל 2010.

33 ראשי הפלג ודובריו מכירים בעובדה שהם חיים במדינת ישראל, אך מצהירים כי הם לא יסכימו להיטמע בהווה הישראלית, לא מבחינה רעיונית או פוליטית, ובוודאי לא מבחינה תרבותית, וכי הווה זו אינה מייצגת אותם.

34 באופן דומה, הנהגת חמאס צירפה לזהות האסלאמית-הדתית שלה גם את הזהות הלאומית הפלסטינית.

35 לאחר החתימה על הסכמי אוסלו וטרם הפילוג בתנועה האסלאמית, תמך הזרם המתון בפשרה מדינית שתוליך להקמת מדינה פלסטינית בגדה המערבית וברצועת עזה, ואילו הזרם הרדיקאלי יותר אמנם לא פסל זאת, אך העדיף את הרעיון החלופי של כינון שלטון אסלאמי בפלסטין.

36 כך למשל, התנועה האסלאמית שוללת מכל וכל את הנכונות המופיעה ב"הצהרת חיפה", להכיר ב"זכותו של העם היהודי הישראלי להגדרה עצמית", אף שהדבר מותנה במבנה דו-לאומי וב"דמוקרטיה הסדרית".

37 כך למשל, הצעות מפלגת ישראל ביתנו, ביניהן חילופי שטחים מאוכלסים, התניית הזכות לבחור בשבועת אמונים למדינה כמדינה יהודית, הגבלות על ציון יום הנכבה, נתפסות בציבור הערבי כמעשי הסתה שנועדו לצבור כוח והון פוליטי וציבורי.

38 ד"ר אילן סבן מסביר, כי מימוש ההצעה ל"חילופי שטחים מאוכלסים" יביא לניתוק קשרים מרכזיים ביותר בחייהם של הערבים בישראל – קשרי משפחה, עבודה, חברות, תרבות – קשרים שנטוו בין תושבי המשולש לבין יתר חלקי קהילתם, ובינם לבין החברה הישראלית בכללותה. סבן מבהיר עוד כי מבחינה משפטית, חילופי השטחים פוגעים בזכויות יסוד מוגנות חוקתית, ועל כן הפגיעה צריכה לעמוד בתנאים של "פסקת ההגבלה" הקבועה בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו. המשוכה החוקתית העיקרית היא "מידתיותה" של הפגיעה הצפונה בחילופי השטחים. דברי ד"ר סבן נאמרו במסגרת יום עיון בנושא: "מדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים בישראל: תיאוריה ופרקטיקה", שקיימה תוכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי, מרכז דיין, ב-12 בנובמבר 2009.

39 לדעת ד"ר אילן סבן, מהלך התניה כזה כלפי מיעוט מולדת הוא חסר תקדים במדינות דמוקרטיות בעת המודרנית. מיעוט מולדת רשאי שלא להיות 'נאמן' לגורם הפוגע בו – אופייה הלאומי של מדינת אזרחותו – ובלבד שהתנגדותו תעשה בנתיבים אזרחיים, להבדיל מדרך של טרור. דברי סבן נאמרו ביום העיון הנ"ל.

40 הצעת חוק הנכבה אושרה בכנסת בקריאה ראשונה ב-16 במרץ 2010.

41 על תחושות הפחד של הערבים מטרנספר ומחזוק האופי היהודי של המדינה, מצד אחד, ועל החששות בציבור היהודי מפני איום על ביטחונה של ישראל כתוצאה מהתגברות הלאומנות הערבית וכן מפני התהליך הדמוגרפי, ראו: דבריו של פרופ' שמעון שמיר בהרצאה בכנס הרצליה,

- במושב שהוקדש לאחריות הממשלה לשילוב ולשוויון המגזר הערבי, 23 בינואר 2008.
- 42 השר לענייני מיעוטים, הפרופ' אבישי ברוורמן, אמר בהרצאה באוניברסיטת תל-אביב, שאחת הבעיות ביחסי יהודים-ערבים בשנים האחרונות היא חוסר ההקשבה ההדדי בין שתי החברות, המוביל לבורות וגזענות. הוא רואה בכך כישלון מנהיגותי. לדעתו, רוב רובם של הערבים רוצים להיות חלק ממדינת ישראל ולכן "או שנחבק אותם והם יהיו אזרחים שווים, או שנדחק את הצעירים להיות אויבים שלנו. והבחירה היא בידינו... זהו המבחן של הממשלה...". ההרצאה ניתנה במסגרת יום עיון בנושא: "מדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים בישראל: תיאוריה ופרקטיקה", שקיימה תוכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי, מרכז דיון, ב-12 נובמבר 2009.
- 43 על הצורך בהרחבת התוכניות להעדפה מתקנת לערבים בישראל, ראו: עובדיה עזרא, **שם**. עזרא מסביר, כי בשל מבנה המשק בישראל והעובדה שבעלי תפקידים בכירים בתחום הפרטי נבחרים לרוב מקרב בכירים לשעבר בשירות הציבורי, לא יעבור זמן רב וייצוג הערבים שיקודמו במגזר הציבורי יגדל גם במגזר הפרטי.
- 44 ראו סקר "מאגר מוחות" מפברואר 2010 שהוזכר לעיל. על מגבלת התקנים של מנהלת השירות האזרחי-לאומי ראו: **הארץ**, 13 במאי ו-3 ביולי 2009: <http://www.haaretz.com/hasite/spages/1097443.html>
- <http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArt.jhtml?itemNo=1085219&contrassID=0&subContrassID=0>

לקחי המערכות בלבנון ובעזה ויישומם האופרטיבי והמשפטי

גבי סיבוי

המערכות בלבנון ובעזה חייבו את ישראל לחשבון נפש ולהתבוננות רחבה בהתפתחויות האסטרטגיות שהיו בעשור האחרון. בעשור זה, שהחל בהתמודדות עם האנתפאדה השנייה והסתיים במבצע "עופרת יצוקה", מצאה ישראל את עצמה מתמודדת עם איומים השונים במהותם מאלה שהתמודדה עמם בחמישים השנים הראשונות מאז הקמתה. האיום החל להשתנות בעקבות מודעות עמוקה יותר של אויבי ישראל לחוסר יכולתם להשיג הישגים מרשימים מול ישראל באמצעים הצבאיים הקלאסיים.¹ החלטת המצרים לצאת למהלך צבאי קלאסי – מלחמת יום כיפור – הצליחה להשיב להם, במחיר הכרה בישראל וחתימת הסכם שלום עמה, את הריבונות על חצי האי סיני, אולם הוצאתה של מצרים ממעגל המדינות הנמצאות ביחסי מלחמה עם ישראל החרפה את חוסר האיזון בעצמה הצבאית בין ישראל ובין יריביה באזור. חוסר איזון זה הביא אותם – מדינות ושחקנים שאינם מדינה – לחפש חלופות להתמודדות הצבאית הקלאסית בין מדינות, המחייבת משאבים רחבי היקף.

איום הטרור הפלסטיני, כתחליף להתמודדות הצבאית הקלאסית, הציב בפני ישראל אתגר ראשון במעלה, וההתמודדות עם איום זה – שגבתה בשנות האנתפאדה קרוב ל-1,200 הרוגים ומספר רב של פצועים – חייבה את מערכת הביטחון של ישראל לשידוד מערכות. הטרור הפלסטיני לבש שתי צורות עיקריות. הראשונה הייתה השימוש בטרור המתאבדים. אלה יצאו בעיקר מתוך ריכוזי האוכלוסייה ביהודה ובשומרון ופחות מרצועת עזה, בעיקר בשל בידודה הפיזי של הרצועה. בו בזמן ובשל הבידוד הזה התפתחה ברצועת עזה יכולת ירי רקטות לעבר יישובי מדינת ישראל. בשני ערוצי הפעולה הפעילו הפלסטינים טרור מול אזרחי מדינת ישראל ללא כל הבחנה. מאביב שנת 2002 עד שנת 2005 הצליחה ישראל, באמצעות צה"ל ושירות הביטחון הכללי,

להביס את טרור המתאבדים, אולם הישג דומה לא הושג בנושא ירי הרקטות מרצועת עזה. המשמעות המלאה של איום הרקטות והירי תלול המסלול לעבר מדינת ישראל הוצפה ביתר שאת במלחמת לבנון השנייה וירי הרקטות שקדם למבצע "עופרת יצוקה" בעזה וליווה את מהלכו. שתי המערכות הצבאיות שהתפתחו על רקע זה העמידו את ישראל בפני דילמות מורכבות, כמה מהן מבצעיות-אופרטיביות, וכמה מהן נובעות מהיבטים משפטיים-אתיים של הלחימה. במאמר זה ייבחנו עיקרי הלקחים בשני התחומים האלה.

ראשית, ראוי יהיה להשוות בין שתי המערכות. ההיבטים הנבחנים הם: הדומה והשונה באיום ובשיטות הפעולה של היריב כמו שבאו לידי ביטוי בלחימה, מקומו וזיהויו של הארגון הנלחם בישראל מול הסמכות המדינית בטרטוריה שהוא פועל בה, הדומה והשונה בשיטת הפעלת הכוח של מדינת ישראל, ולבסוף – ההיבטים המשפטיים האתיים שבאו לידי ביטוי בשתי המערכות.

הדומה והשונה בין שתי המערכות הצבאיות

האיום ושיטת הפעלת הכוח של האויב

לתפיסת חזבאללה וחמאס, האוכלוסייה האזרחית היא נקודת התורפה המרכזית של מדינת ישראל, והפעולה האלימה צריכה להיות ממוקדת בה. נאומו של חסן נצראללה בבית ג'ביל לאחר נסיגת צה"ל מדרום לבנון ב-2000 ביטא הבנה זו היטב. לטענתו, אף שלמדינת ישראל יכולות צבאיות עצומות, החברה הישראלית חלשה כ"קורי עכביש"². בהתאם לתפיסה הזאת התפתחו בזירת לבנון ובזירה הפלסטינית דפוסי פעולה שמטרתם לפגוע במה שנתפס כחוליה החלשה. פיגועי המתאבדים הפלסטינים כוונו לעבר ריכוזי האוכלוסייה. בניין הכוח של חמאס ברצועת עזה והפעלתו ממוקדים ביכולות ירי אש תלול מסלול לעבר ריכוזי אוכלוסייה ובשימור יכולות אלו גם בסופה של כל מערכה. בניין הכוח ותורת הפעלתו בחזבאללה מכוונים גם הם לאותה נקודת תורפה. חזבאללה וחמאס מפתחים מלבד זה את יכולות ההגנה נגד הפעולה ההתקפית של צה"ל ביבשה, באוויר ובים כדי לשמר את יכולות הירי לעבר מטרות אזרחיות לאורך זמן. אחד האמצעים העיקריים לשמר את יכולות הירי לאורך זמן הוא הצבתן בסביבה אזרחית.

מבחינת הארגונים הלוחמים בישראל, לבניין כוח בסביבה האזרחית יש כמה יתרונות, אך יש לו גם מגבלות. הטמעת יכולות האש בסביבה האזרחית ושימוש באוכלוסייה האזרחית כמגן אנושי מקשים על צה"ל את הפעולה ועשויים לפגוע במאמץ לשבש את יכולות השיגור. פעולה של צה"ל בסביבה האזרחית תגרום מטבע הדברים

נפגעים רבים, אם כי שימוש מניפולטיבי בתוצאה זו יוכל לאפשר את המשך הלחימה באמצעים אחרים: הפעלת המדיה, תעמולה, הליכים משפטיים והאשמה של צה"ל בביצוע פשעי מלחמה, ועוד. התוצאה הרצויה עבור ארגונים אלה היא האצת תהליך הדה-לגיטימציה של ישראל. לצד יתרונות אלה, המחיר שיידרשו לשלם תושבי לבנון ורצועת עזה בעת העימות יכול לפגוע בלגיטימציה של חזבאללה ושל חמאס. ניסיון העבר בשתי המערכות, בלבנון ובעזה, מראה כי מאזן היתרונות והחסרונות שערכו הן חזבאללה והן חמאס הוביל בסופו של דבר להעדפת שיטת הפעולה שחשפה את האוכלוסייה האזרחית לתגובה מצד ישראל. בשלב הזה קשה לדעת אילו לקחים למדו ארגונים אלה לגבי עימותי העתיד. חזבאללה נדחק לתוך היישובים בדרום לבנון גם בשל התוצאות המדיניות של מלחמת לבנון השנייה – החלטת מועצת הביטחון 1701 והצבת כוחות מוגברים של יוניפי"ל וצבא לבנון בדרום המדינה.

האחריות המדינית

מלחמת לבנון השנייה המחישה עד כמה ארגון תת-מדינתי, המתקיים בסביבת מדינה כושלת, יכול להוביל את אותה מדינה למלחמה בקנה מידה רחב. ההבחנה שעשתה ישראל בין ארגון חזבאללה ובין מדינת לבנון הקשתה על ישראל לפתח אסטרטגיה אפקטיבית במלחמה זו. דומה כי מה שהתרחש בלבנון במלחמת לבנון השנייה היה תופעה של חלוקת תפקידים.³ חזבאללה, שמוטמע עמוק בתוך ההווה הפוליטית והצבאית בלבנון, הצליח לבדל את עצמו מהמדינה בכל הקשור לתגובתה של ישראל. בידול זה אפשר – ועודו מאפשר – את המשך הבנייה של מערכי הפעלת הכוח של הארגון ללא כל הפרעה, ולעתים אף בסיוע זרועות של מדינת לבנון. לאחרונה מתנהל תהליך זה על רקע ביטויי הכרה והסכמה של ממשלת לבנון. העמקת החדירה של חזבאללה לתוך המערכת הפוליטית בלבנון מחייבת בחינה מחודשת את תקפותה של ההבחנה בין חיזבאללה לבין לבנון. אם חזבאללה הוא חלק מהמערכת הלבנונית, שותף לממשלת לבנון ונהנה מתמיכתה, אזי מלחמה עם חזבאללה היא מלחמה עם לבנון. אי-אפשר לסכם את הדיון בהיבט האחריות המדינית בלי להזכיר את עומק מעורבותה של איראן בלבנון. אפשר לזהות, בייחוד לאחר חיסולו של פעיל חזבאללה עימאד מע'ניה, הגברה מסיבית של נוכחות כוחות איראניים בלבנון.⁴ חדירה זו מוסיפה אתגר משמעותי לישראל מאחר שלאיראן מעורבות עמוקה בתהליכי הפיקוד והשליטה של המרכיב הצבאי של חזבאללה. למעשה, בלבנון מתקיים מבנה מיוחד של מדינה ריבונית, שפועל בה ארגון צבאי ופוליטי הנמצא במידה רבה בפיקוד של מדינה אחרת.

ללבנון יש מבנה פוליטי ייחודי, שאין בו יכולות או רצון של ממשלה ריבונית לכפות את סמכותה כדי למנוע ריבוי של גורמי הפעלת כוח במדינה, ואילו המצב ברצועת עזה שונה מהותית. ברצועה יש שלטון מרכזי אפקטיבי. לשלטון הזה יש יכולת לכפות את סמכותו בכל שטחה של הרצועה. לפיכך נראה כי הפעולה של גורמי טרור אחרים ברצועה משרתת את שלטון חמאס, ולכן הוא מאפשר אותה. מבצע "עופרת יצוקה" התנהל מול השלטון המרכזי הזה – ממשלת חמאס. קיומה של כתובת מרכזית מפשט כביכול את הפעלת הכוח של מדינת ישראל. לשלטון הזה יש נכסים ואינטרסים, אשר פגיעה בהם תמחיש היטב את מחיר ההתגרות בישראל. מנגד, שלטון חמאס ברצועה אינו מוכר כשלטון לגיטימי הן על ידי ישראל, הן על ידי עיקר הקהילה הבינלאומית והן על ידי הרשות הפלסטינית.

ניתוח לקחי המערכות הנוגעים למרכיב האחריות המדינתית מאפשר לבחון באיזו מידה תוכל ישראל להשיג בעימותים בעתיד, שבהם תתמודד מול איום שמציב בפניה ארגון שאינו מדינה, הישגים אסטרטגיים לטווח ארוך.

הפעלת הכוח של ישראל

מדינת ישראל מצאה את עצמה בתוך כשנתיים בשני עימותים מול איומים בעלי קווי דמיון רבים. לימוד לקחי דפוס הפעלת הכוח במלחמת לבנון השנייה אפשר לצה"ל ולדרג המדיני לנסות להפנים וליישם התאמות עוד במבצע "עופרת יצוקה". ההתאמות התבטאו בתחום המבצעי-אופרטיבי ובשיקולים המשפטיים-אתיים. שאלה מרכזית נוגעת למטרות של הפעלת הכוח. דומה כי היה אפשר לזהות בשתי המערכות קושי של המערכת הפוליטית לספק לצה"ל הגדרה ברורה בנוגע ליעדים הפוליטיים והמדיניים של המערכה הצבאית. חוסר בהירות זה הקשה על צה"ל את מיקוד הפעלת הכוח. בשתי המערכות הוחלט להתבסס תחילה על הפעלה של אש, כדי לפגוע בכוחם של חמאס ושל חיזבאללה ולגבות מהם מחיר. בשתי המערכות הוחלט רק לאחר זמן לעבור לשלב של פעולה בכוחות קרקעיים בשטחו של האויב, כשהתברר שהיקפי הירי לא צומצמו משמעותית בעקבות הפעלת האש. יישום לקחי מלחמת לבנון השנייה בתחום הזה וכן ההכנות המוקדמות והאימונים שבוצעו לקראת האפשרות שצה"ל יידרש לפעול ברצועת עזה, אפשרו לכוחות היבשה של צה"ל לפעול מתוך מוכנות וכשירות טובים יותר מאשר במלחמת לבנון השנייה. צה"ל הפעיל במערכה בעזה ביעילות רבה יותר את שני הכלים המרכזיים שלו: אש ותמרון. תוצאות המערכות מראות כי הפעלה מושכלת של תמהיל הכלים האלה סייעה לייצר הישגים בני קיימה. בלבנון יש שקט שנמשך קרוב לארבע שנים מאז תום הקרבות, ואילו ברצועת עזה, אף כי

השקט שברירי, אפשר לזהות ירידה גדולה מאוד בהיקף הירי לעומת זה שלפני מבצע "עופרת יצוקה".

המסקנה הנובעת משתי המערכות היא הצורך בבחינת מגבלות הפעלת הכוח כדי לברר אילו מטרות הדרג המדיני יכול להציב לצה"ל. בשתי המערכות התברר כי המטרה של השגת שקט לפרק זמן ארוך יחסית ניתנת להשגה. כך יוכל צה"ל למקד ולשכלל את שיטת הפעולה שלו בהתאם.

הגנת החזית האזרחית

במערכה בלבנון מצאו את עצמם הגורמים האחראים לחזית האזרחית מתקשים לספק מענים הולמים. למרות שב"עופרת יצוקה" היה אפשר להבחין בהתקדמות של ממש בתחום המענה לצרכים האזרחיים, אחד הנושאים המרכזיים המחייבים בחינה בעקבות לקחי שתי המערכות הוא התמהיל המיטבי של חלוקת המשאבים בין בניין היכולות ההתקפיות של צה"ל ובין בניין היכולות ההגנתיות, ובתוך זה נדרש התמהיל הפנימי במשאבי ההגנה בין השקעה ביכולות מיגון פסיביות להשקעה ביכולות האקטיביות.

היבטים משפטיים-אתיים

השינוי בשיטת הפעולה של האויב והעברת הלחימה לשטחים מאוכלסים מחייבים את צה"ל ואת מדינת ישראל להבין את המשמעות המשפטיות והאתיות של התפתחות זו ולגזור מכך את הלקחים המתבקשים אשר להפעלת הכוח. האויב הוא גורם לא מדינתי, שאינו מכבד את דיני הלחימה, תוקף אזרחים ומטרות אזרחיות, ואינו מבדל את עצמו מהאוכלוסייה האזרחית שהוא פועל בקרבה, במטרה להקשות על האבחנה בין אזרחים ללוחמים ובין "מטרות צבאיות" למטרות אזרחיות. הפעלת הכוח בשתי המערכות חייבה התייחסות מוקדמת לנושא המורכבות של הפעולה בסביבה אזרחית.

המענה שגיבש ואימץ צה"ל תוך כדי מלחמת לבנון השנייה כלל כמה מרכיבים: הראשון הוא פגיעה מידית ומדויקת במטרות צבאיות ערכיות. ערכיות המטרות נקבעת לפי עצמת האיום על אזרחי ישראל והמידיות שלו. מטרות אלו היו לעתים קרובות בסביבה אזרחית. ההבנה שהתגבשה במלחמת לבנון השנייה הייתה שהפעלת כוח מחייבת משנה זהירות ויש לבצעה תוך כדי מזעור הפגיעה בלא מעורבים ככל הניתן. המרכיב השני נגע בצורך להפריד בין האוכלוסייה הלא מעורבת ובין הגורמים המעורבים בלחימה. המתכונת שגובשה במלחמת לבנון השנייה הייתה אזהרת האוכלוסייה באזורי הלחימה, כדי שתתפנה ותהיה מוגנת. רק לאחר פינוי האוכלוסייה עבר צה"ל לתקיפה

רחבה של מטרות חזבאללה. דפוס פעולה זה אומץ ב"עופרת יצוקה" תוך כדי שכלול נוסף, שנבע מהקושי לפנות את האוכלוסייה בהיקף רחב ממרחב הלחימה הצפוף במיוחד ברצועה. במבצע "עופרת יצוקה" פותחו שיטות נוספות של אזהרות אזרחים מפני תקיפות מוחשיות. בין אלה היו שיטת "הקש בגג"⁵ ואזהרות בטלפון לאזרחים בסביבה המיועדת לפגיעה. אמצעים אלו לא מנעו מחמאס השגת הישגים בלחימה על דעת הקהל העולמית לאחר המערכה הצבאית באמצעות שימוש במדיה, ארגונים בינלאומיים ואמצעים משפטיים. הישגים אלו גרמו נזק חמור לתדמיתה של ישראל וחתרו תחת הלגיטימציה שלה בעולם.

דו"ח הועדה הבינלאומית בראשות השופט גולדסטון, אשר בדקה את מבצע "עופרת יצוקה", העצים בישראל את ההבנה שהמלחמה מול האיום המשתנה אינה תחומה עוד להפעלת הכוח הצבאי בלבד ונדרשת מערכה רחבה, באמצעים שאינם צבאיים, להתמודדות עם איומים שאינם צבאיים אלא מדיניים.

עיקרי הלקחים

השתנותו של דפוס הפעולה של האויב יצרה מצד אחד אתגרים המחייבים מענה, ומצד אחר גם הזדמנויות שאפשר לנצל. הבנת הדומה והשונה בשתי המערכות אפשרה גיבוש לקחים על ידי המערכת הישראלית; ואלה, אם ייושמו, יעלו את סיכויי דחייתו של העימות הבא – ככל הניתן – ותשתפר היכולת להתכונן לקראתו בצורה אפקטיבית.

בניין הכוח מול התפתחות יכולות הירי תלול המסלול של האויב – משמעותה של ההתפתחות באיום האש תלולת המסלול נוגעת בעיקר לשיפור במרכיבי הקטלניות, הטווח והדיוק, בצורך זמינותם של אמצעי לחימה זולים. שפור הדיוק מציב אתגר משמעותי הן למטרות האזרחיות הקריטיות והן לתשתיות לחימה צבאיות בעורף. המענה העיקרי לשיפור הדיוק יכול בעיקר אמצעי הגנה אקטיביים ופסיביים, שיאפשרו את מזעור הפגיעה, יירוט החימוש ופגיעה ביכולות הדיוק שלו.

הכנת האוכלוסייה ומוכנות העורף – התמקדות האויב בתקיפת העורף מחייבת את מדינת ישראל להכין את אוכלוסייתה לעימות שתופעל בו אש מסיבית ומדויקת על ריכוזים אזרחיים במהלך כל ימי העימות. סביר כי חלק מהאש יופעל נגד מערכי הגיוס, מרכיבי האש ותשתיות צבאיות ואזרחיות קריטיות של ישראל. לקח נוסף הוא הצורך בתהליך של תיאום ציפיות עם אזרחי המדינה ותרגול האוכלוסייה למצבי חירום שונים. יישום לקחים אלה יוכל גם לסייע לצה"ל להתמקד במימוש התכניות המבצעיות שלו.

הרחקת העימות הבא – הצבת יכולות הירי של האויב בתוך מרחבים מאוכלסים יוצרת הזדמנות להרתיע ולרסן. לארגון חזבאללה בלבנון ולחמאס בעזה אינטרס מובהק בשימור הלגיטימציה שלהם. להבהרת הנזק שתגרום ישראל בעימות הבא יכול להיות פוטנציאל מרסן מול הארגונים האלה, אולם יש לתת את הדעת שלאיומים אין משמעות אם אין נכונות לממשם כאשר התרחיש שמבקשים למנוע אכן מתממש.

האחריות המדינתית – בנושא זה מתפתחת בישראל תפיסה המתמקדת בהגדרת לבנון כמדינת אויב בתרחיש של עימות עם חזבאללה, ובייחוס אחריות כוללת לחמאס למתרחש ברצועת עזה.

השתלבות חזבאללה בממשלת לבנון והכרת ממשלת לבנון בלגיטימיות של חזבאללה ככוח ההתנגדות מול ישראל מאפשרות לישראל להפריך את הבסיס לדרישת ממשלת לבנון להפריד בין לבנון לחזבאללה ולהקשות את גיוסה של תמיכה בינלאומית בדרישה זו. לקח זה כבר יושם בהתבטאויות של בכירים במערכת הפוליטית והביטחונית של ישראל.⁶ מדינת ישראל צריכה לקבוע כי היא לא תסבול את חלוקת התפקידים הזאת בין מדינת לבנון ובין חזבאללה וכי היא תראה בלבנון את האחראית לכל הפעולות המתבצעות משטחה. בהתאם לכך, ישראל צריכה להודיע כי בעימות עתידי היא תראה את עצמה חופשייה לפגוע גם במטרותיה של לבנון.⁷ כדי שתתקבל מדיניות זו בהבנה בזירה הבינלאומית, מדינת ישראל נדרשת לפעולת הכנה הולמת עוד לפני פרוץ העימות הבא. ביסוסה של הבנה זו בקרב מקבלי ההחלטות ומרכיבי הכוח בלבנון ופטרוניםהם תוכל להרחיק את העימות הבא. אם ייכפה העימות הבא על ישראל, יישומה של תפיסת לבנון כאחראית לנעשה בשטחה וממנו, באמצעות תקיפה של מטרות רלוונטיות של לבנון, יאפשר חיזוק ההרתעה, וכך – הגדלה של מרווח הזמן עד העימות הבא.

אף שהתפיסה המקובלת במערכת הביטחון בישראל היא שחמאס הוא הכתובת האחראית לכל אירוע אשר מקורו ברצועת עזה, מפעם לפעם תגובותיה של ישראל לירי של ארגונים אחרים ברצועה למעשה משחררות את חמאס מהאחריות או מביעות "הבנה" את הירי כחלק ממאבקי הכוח ברצועה. היעדר עקביות בתגובות לירי מתוך הרצועה פוגע ביכולת להציב את חמאס ככתובת היחידה ולמקד בו את מאמץ ההרתעה.

הפעלת הכוח של ישראל – לצורך הפעלה אפקטיבית של הכוח הצבאי נדרש יישום הלקחים בנוגע לצורך ליצור שפה ברורה ובהירה אשר למטרות הפוליטיות והמדיניות של הפעלת הכוח מול האיום המוחשי ובנוגע ליישומם של דפוסי פעולה שיאפשרו השגת מטרות אלו.

המטרות הפוליטיות והמדיניות של הפעלת הכוח – מדינת ישראל וצה"ל לא יוכלו להסיר לחלוטין את האיום מסדר היום של מדינת ישראל. ההישג המרכזי שיידרש צה"ל לספק כולל שני מרכיבי יסוד: הראשון הוא הגדלת המרווח שבין סבבי עימות, והשני הוא צמצום משכו של העימות והקטנת נזקו ככל הניתן. הבהרה של הממשלה לצה"ל כי אלו הן המטרות המרכזיות שהוא נדרש להשיג תוכל למקד טוב יותר את בניין הכוח ואת הפעלתו ביום פקודה. חוסר המיקוד המדיני אשר למטרות הלחימה במבצע "עופרת יצוקה" הראה כי לקח זה טרם נלמד והופנם.

שיטת הפעולה של צה"ל – הבנת מטרות הפעולה תאפשר לצה"ל למקד את פעולתו. צה"ל יוכל להפעיל בהתאם את שני הכלים המרכזיים שברשותו. משימת כוח האש תהיה ליצור פגיעה עמוקה ומתמשכת, אשר תחזק את ההרתעה, ובסופו של דבר תוכל להרחיק את עיתוי סבב העימות הבא. משימת הכוחות המתמרנים תהיה לכבוש את השטח שאמצעי הירי תלול המסלול מופעלים בו ולשלוט בו שליטה מבצעית. כיבוש השטח אינו מטרה כשלעצמה, אלא מאפשר צמצום של הירי והשמדה של התשתיות המבצעיות של האויב עד פינוי הכוחות. רצוי כי זה יוסדר בגיבוי בינלאומי.

איזון בין מרכיבי הגנה להתקפה – לקחי המערכות הראו עד כמה חשוב לקבוע תמהיל מיטבי בין המרכיב ההגנתי בבניין הכוח ובין זה ההתקפי. נראה כי מתקיים תהליך של שינוי מהותי בנקודת האיזון של חלוקת המשאבים בין שני המרכיבים. החלטת מערכת הביטחון לממש את פרויקט "כיפת ברזל" (מערכת הגנה אקטיבית נגד רקטות קצרות טווח), ההשקעה במיגון של תשתיות קריטיות אזרחיות וצבאיות, ההחלטה על חלוקת ערכות מגן, ועוד – כל אלה מסמנים הסטה ניכרת במשאבי הביטחון של המדינה. אחת מנקודות התורפה של התהליך הזה היא היעדרו של בירור בנוגע לאיזון בין הגנה להתקפה בתפיסת הביטחון הלאומית. עדיין החיפוש אחר נקודת האיזון האופטימלית נמצא בתהליך, ורק בעתיד יהיה אפשר להעריך אם האיזון החדש נכון יותר לצרכיה של מדינת ישראל.

ההיבטים המשפטיים-אתיים – לעתים מושמעת הטענה כי כללי המלחמות הקלאסיות אינם מתאימים ללחימה באיום הא-סימטרי. טענה זו מתבססת על ההנחה שלפיה הכללים הקלאסיים הותאמו למלחמות בין צבאות ומדינות, לא לעימות א-סימטרי עם ארגונים לא מדינתיים. טענה זו גם נסמכת על ההבנה כי הכללים נועדו לאימוץ הדדי, ואינם מתאימים למקרים שצד אחד אינו רואה את עצמו מחויב להם. הניסיון לנסח כללים חדשים יוצר קשיים מהותיים במציאות הבינלאומית הנוכחית. הגישה המתפתחת בישראל היא כי אפשר לגבש תפיסה אתית, שתתבסס על העקרונות

ועל הכללים אשר היו בבסיס דיני המלחמה הקלאסיים ובה בעת תתאים למציאות העכשווית. דיני הלחימה מביאים לידי ביטוי כמה עקרונות:

הבחנה בין מטרות צבאיות למטרות אזרחיות – מטרה אזרחית במהותה, אשר משמשת לצורך צבאי או שיש יתרון צבאי לפגיעה בה עקב מיקומה או שימוש צבאי פוטנציאלי בה, נעשית מטרה צבאית לגיטימית לתקיפה. עיקרון זה מתאים גם למלחמה א-סימטרית.

עקרון המידתיות (פרופורציונליות) – על פי עקרון זה, יכול להיגרם נזק למטרות אזרחיות ומותר לתקוף גם אם ידוע שייגרם נזק כזה. המבחן הוא אם הנזק הצפוי מופרז. קיימת הבחנה בין שני סוגים של מידתיות: מקומית וגלובלית.⁸ מידתיות מקומית מתייחסת לערכיות המטרה מול הנזק שייגרם אגב הפגיעה בה, אולם מכיוון שאסטרטגיית הפעולה של האויב היא שימוש במגנים אנושיים, על ידי הצבת יכולות האש שלו בתוך אוכלוסייה אזרחית, יישום של מידתיות מקומית יכול להביא למצב שלא יהיה אפשר לפעול כלל, ותישלל יכולת ההגנה העצמית. במקרה כזה יהיה אפשר להחיל מידתיות גלובלית, אשר תאפשר גרימת נזק מקומי כדי להביא לקריסת אסטרטגיית המגן האנושי של האויב.

משמעות דברים אלה היא שאפשר להפסיק לחתור לשינוי דיני המלחמה או לטעון שישראל אינה יכולה לפעול לפיהם. גישה זו עלולה לגרום נזק תדמיתי ומדיני רב. בזמן יהיה צורך להבחין בין מלחמות שמתקיימת בהן הדדיות בקבלת דיני המלחמה ובין אלה שצד אחד בהן אינו מקבלן. במקרה שכזה תידרש מדינת ישראל לפתח ולאמץ דוקטרינה אתית משל עצמה. זו צריכה להתבסס על העקרונות שבבסיס דיני המלחמה ועל דוגמאות של מדינות דמוקרטיות אחרות. פרסום מראש של עקרונות הדוקטרינה יוכל לסייע למדינת ישראל להבהיר טוב יותר את דרכי הפעולה שלה בעימות עתידי.

סיכום

מלחמת לבנון השנייה ומבצע "עופרת יצוקה" העמידו את ישראל מול איום צבאי משתנה ואתגרים מדיניים מהותיים הכרוכים בהתמודדות עמו. השתנותו של האיום הצבאי חייבה את ישראל להפיק את מלוא הלקחים מהלחימה כדי להיערך טוב יותר לעימותים עתידיים באמצעות שיפור המוכנות של האוכלוסייה האזרחית ושל צה"ל על ידי בירור של המטרות הפוליטיות של הפעלת הכוח. מתכונת הפעולה של הגורמים העוינים לישראל מציבה איומים חדשים, אולם להצבת היכולות הצבאיות של גורמים

אלה בקרב אזרחים, המשמשים מגן אנושי, יש משמעות פוטנציאלית של סיוע לחיזוק ההרתעה של ישראל – בתנאי שמחירי העימות ברורים לכל הצדדים המעורבים.

הערות

- 1 גבריאל סיבוני, "נשק תלול מסלול, לוחמת גרילה ותקפותה של תפישת הביטחון", **עדכן אסטרטגי**, כרך 10, גיליון 4 (פברואר 2008), עמ' 11-23.
- 2 נאום נצראללה, רשת הטלוויזיה אל-מנר, 26 במאי 2000.
- 3 גיורא איילנד "יסודות המענה של מדינת ישראל", **צבא ואסטרטגיה**, כרך 2, גיליון 1, (יוני 2010), עמ' 57-65.
- 4 גדי איזנקוט, "השתנות האיום? המענה בזירה הצפונית", **צבא ואסטרטגיה**, כרך 2, גיליון 1, (יוני 2010), עמ' 23-32.
- 5 אזהרה לפני פגיעה בחימוש להשמדה.
- 6 פאדי עיאדאת, "שר הביטחון, אהוד ברק: אם יפרוץ עימות בצפון, כל לבנון תהפוך למטרה", **הארץ**, 25 בנובמבר 2009.
- 7 יורם שוייצר, "מגבלות הלחימה נגד צבא טורקיה: לבנון ועזה כמקרה בוחן", **צבא ואסטרטגיה**, כרך 1, גיליון 1, (אפריל 2009), עמ' 33-38.
- 8 את הרעיון הציג חיים אסא בכנס: "מענה ביטחוני לאיום משתנה", המכון למחקרי ביטחון לאומי, ב-24 בינואר 2010.

חוסנה של החזית האזרחית – פחות מכפי שנדמה

מאיר אלרן

האיום תלול המסלול ואפקט ההרתעה

ארבע שנים בערך לאחר מלחמת לבנון השנייה (2006) ויותר משנה וחצי לאחר מבצע "עופרת יצוקה" נגד חמאס ברצועת עזה (חורף 2008-2009) הומחש כי ההרתעה, כמכשיר מרכזי לביטחון החזית האזרחית, פועלת ומשפיעה – לעת עתה לפחות. אף שחזבאללה בונה את יכולותיו הצבאיות, הוא שומר באדיקות על הפסקת האש בצפון, במה שמסתמנת כתקופה הארוכה ביותר זה שנים של שקט בגבול לבנון; חמאס מצדו נמנע משיגור טילים אל עבר הדרום, מרסן את ניסיונותיהם של פלגים אחרים להתגרות בישראל, ומתמקד בביסוס סמכותו בעזה ובשיפור היכולות ההתקפיות שלו. לא רבים צופים כי תקופה שלווה יחסית זו תימשך זמן רב. התפיסה הרווחת היא כי מדובר בזמן שאול וכי האיומים על החזית האזרחית גוברים בהתמדה.¹

הממסד הביטחוני² ומומחים מחוצה לו סבורים כי על ישראל להתכונן לתרחיש שסבירותו גבוהה למדי בעתיד הקרוב, של עימות גלוי, שיהיו מעורבים בו חזבאללה, חמאס ואולי גם סוריה – כולם כאחד בעלי יכולת לפגוע כמעט בכל שטח ישראל המיושב, ברמת דיוק הולכת וגוברת,³ ולסוריה גם ראשי נפץ לא קונבנציונליים.⁴ לאיום זה יש להוסיף את אפשרות חידושם של פיגועי התאבדות רבי נפגעים, כמו היקף השימוש בדפוס פעולה זה בזמן האנתפאדה השנייה, ואולי גם בסיוע ישיר או עקיף מצד איראן, תוך כדי נתינת הדעת להשלכות השלמתה של תכנית הגרעין האיראנית בעתיד. אפשרות זו תהיה בהכרח גורם קריטי, שיש לבחון אותו בזהירות רבה, לצורך גיבוש תפיסת הגנה מקיפה ויסודית. השאלה המאתגרת היא עד כמה תנצל ישראל בצורה הטובה ביותר את הזמן שנותר עד התפוגגות השפעת כוח ההרתעה שלה, באופן

כזה שסבב העימות הבא ימצא את האוכלוסייה האזרחית מוכנה כראוי להתמודדות עם האיומים הניצבים בפניה.

התשובה לשאלה זו אינה חד-משמעית. מצד אחד ממשלת ישראל, באמצעות הגופים השונים – אשר לעתים אינם מתואמים במידה מספקת – התקדמה רבות בתהליך המוכנות המורכב, ומצד אחר כמה סוגיות בסיסיות טרם נפתרו, עד כדי פגיעה בהתקדמות שהושגה עד כה. במאמר זה ייעשה ניסיון לבחון את משוואת המוכנות ולהעריך את רמת המוכנות הנוכחית של החזית האזרחית לסבב עימות נוסף.

הערכת מרכיבי השיפור

בשנה האחרונה ננקט מכלול ראוי לציון של צעדים – כמה מהם מייצגים את תחילתו של תהליך ארוך, אף לא אחד מהם שלם – שנועדו לקדם את המוכנות של החזית האזרחית בישראל. המרכיב המעודד ביותר עד כה היה ביצוע שיטתי של תרגילי מוכנות בכל הרמות, המייצגים ביטויים שונים של גישה כוללת לטווח ארוך.⁵ התרגילים עוסקים בתרחישי איום שונים, מערבים את כלל הגופים המשתתפים בהיערכות החירום, ותורמים ישירות להשבחת היכולת המקצועית של נותן המענה הראשוני. התרגילים חשובים גם בהעברת ידע לציבור באופן כללי, עם דגש על בתי הספר,⁶ בנוגע לאופני ההתמודדות עם השלכות הסיכונים השונים.⁷

מרכיב מרכזי נוסף המרכזי תשומת לב ציבורית הוא תחום המיגון. התפיסה הרשמית כוללת ארבעה מרכיבים:⁸ הראשון – המיגון האישי, האמור להיות מטופל בעזרת ערכות המגן, שנועדו לתת מענה לאיום הכימי. לאחר תקופה ארוכה של היסוס וויכוחים החליטה הממשלה בראשית 2010 להתחיל בחלוקת ערכות מגן לכלל האוכלוסייה במשך שלוש שנים. זהו הצד החיובי. מנגד, הפרויקט לא תוקצב במלואו, והוא מקיף כיום לא יותר משני שלישים של האוכלוסייה. השני – המיגון המשפחתי מבוסס על החלטת הממשלה משנת 1991 לחייב בניית ממ"ד בכל דירה חדשה. כפועל יוצא מכך, כשליש הדירות במדינה ממוגנות, ומסוגלות לספק הגנה ראויה מפני תרחיש של פיצוץ של 500 ק"ג בטווח של 15 מטרים, וכן לספק הגנה מפני חומרים כימיים. מנגד, התכנית לחיזוק דירות ישנות יותר⁹ נכשלה למעשה,¹⁰ והיא עומדת בפני בחינה מחודשת, שנועדה לעשות אותה אטרקטיבית יותר לציבור. מלבד זה, פרויקט מיוחד למיגון בתים באזור עוטף עזה יצא לדרך, והשלב הראשוני הושלם במאוס 2010.¹¹ המרכיב השלישי – המיגון המוסדי, מתייחס בעיקר לבתי ספר ולבתי חולים. כאן התמונה מורכבת יותר, וההקצאה מן הממשלה מוגבלת. במרבית המקרים קודמים להחלטות בנושא מחלוקות, הפעלת לחצים פוליטיים והתערבות של בית המשפט

העליון. המרכיב הרביעי הוא המיגון הציבורי, המפגר לעומת הצרכים, למרות כמה שיפורים מקומיים, שהתאפשרו בעיקר בזכות תרומות לרשויות מקומיות.¹² לסיכום נושא זה, נראה כי ישראל טרם הגיעה להכרעה בסוגיית ההשקעה במיגון האזרחי: העלויות גבוהות, והערך המוסף מוטל בספק. עם זאת, הלחץ הפוליטי המתמשך, לצד ההבנה שמיגון גם תורם לתחושת הביטחון של האזרחים, משמר את הדיון, ולמרבה הצער גם מייקר את מחירו של המיגון.¹³

התמונה בהירה קצת יותר כשמדובר בסוגיית מיגון התשתיות הלאומיות בכלל והתשתיות הצבאיות בפרט. נראה כי הממסד הביטחוני הפנים את השלכות האיום של מערכות הנשק תלולות המסלול על מתקניו, בפרט חיל האוויר, וכן בסיסי המודיעין והמפקדות הבכירות. ההבנה שהתגבשה היא שאם ייפגעו בסיסים חיוניים ומרחבי פריסה של כוחות צבאי על ידי הטילים המתקדמים והמדויקים יותר, ישפיע הדבר על יכולתו של צה"ל לממש בחופשיות וברציפות את תכנוני ההתקפיים. התוצאה היא הקצאה גדולה מבעבר של משאבים למיגון פיזי וכן הכנה מנטלית של החיילים ושל משפחות המשרתים בבסיסי חיל האוויר, מתוך הנחה כי אלה ישמשו "מגנט" לטילים.¹⁴ התשתית האזרחית, ובכללה תשתיות התקשורת והמחשבים, דורשת התייחסות רצינית יותר לאיום שאובי ישראל ירכשו טילים מדויקים מאלה הנמצאים היום ברשותם, ואולי אף יפתחו יכולות טרור בתחום הסייבר.

בו בזמן נרשמה התקדמות בפיתוח יכולת ההגנה הצבאית האקטיבית של מדינת ישראל מפני איומים שונים של טילים ורקטות.¹⁵ ניכרת התקדמות בפיתוח ובפריסה של ה"חץ 2" לטווח הארוך¹⁶ ושל מערכת ההגנה האווירית לטווח בינוני "שרביט הקסמים", המיועדת לפריסה בשנת 2014,¹⁷ ואולם התוספת האחרונה למערך ההגנה האקטיבי היא המערכת לטווח קצר "כיפת ברזל", שפותחה ברפא"ל והוכרזה כמבצעת ברבעון הראשון של שנת 2010.¹⁸ מראשית פיתוחה של מערכת זו, בעקבות מלחמת לבנון השנייה, היא נשארה שנויה במחלוקת ובמוקד של ויכוחים סוערים.¹⁹ כעת, משהמערכת מוכנה לפריסה על ידי חיל האוויר, לא ברור מתי, באיזה היקף והיכן ייפרסו הסוללות הבאות לאחר הראשונה המתוכננת לפריסה באחד מבסיסי האוויר, ואם יזכו גם ריכוזי אוכלוסייה מאוימים להגנתם, כמו שהבטיחה פומבית ההנהגה המדינית.²⁰ ההחלטה של ארצות הברית להעניק לישראל סכום של 205 מיליון דולר למימון ההצטיידות במערכת משפרת את המצב, אך אינה פותרת את הבעיה. הדיון בנוגע למערכת, לתועלתה ולשימושיה נמשך, שכן המחיר להגנת מטרות אזרחיות גבוה מאוד, ורבים מצדדים בצורך להעדיף הגנה על נכסי תשתית לאומיים מהגנת אוכלוסייה אזרחית.

השלכות השיפור על החוסן החברתי

צעדים אלה ורבים נוספים, שתכליתם לקדם את המוכנות ואת כושר ההתגוננות של החזית האזרחית, תורמים גם להגברת החוסן החברתי של הציבור. הרעיון המנחה הוא הכנת האוכלוסייה האזרחית להתמודדות עם השלכות קשות של מצבי חירום בעימות צבאי ולהתאוששות מהירה ולחזרה לתפקוד רגיל, ואפילו משופר, לאחר אירועים טראומטיים. המומחים בתחום ניהול אסונות גדולים יודעים היום כי אם לא תושג ותישמר רמה סבירה של חוסן חברתי, קובעי המדיניות עלולים להיות חשופים ללחץ פוליטי כבד מצד ציבור מוכה ומפורר, וחופש הפעולה שלהם לנהל את העימות הכולל ייפגע קשות.

רוב הקברניטים ובעלי התפקידים הבכירים העוסקים בתחום הגנת החזית האזרחית מבטאים לעתים תכופות את הבנתם כי חוסן חברתי הוא מרכיב חשוב בהכנת העורף לעימות הבא. במובנים רבים המונח "חוסן" נהיה אחת ממילות המפתח השכיחות. מפקד פיקוד העורף האלוף, יאיר גולן, הגדיר לאחרונה מונח זה: "יכולת של האזרחים, הארגונים ומוסדות החברה האזרחית לצלוח בהצלחה מצבי משבר, באמצעות שימור היכולת התפקודית, הלכידות החברתית ולגיטימיות הממשלה, כדי לצמצם את הנזק שנגרם ולהביא להתאוששות המהירה ביותר".²¹

בשנים האחרונות מתבצעים כמה פרויקטים קונקרטיים לשיפור החוסן החברתי בכמה ערים ברחבי המדינה. פרויקטים אלה מתמקדים ברמה הקהילתית, וכוללים התאמה ועיצוב מחדש של מערכות חברתיות ופוליטיות מקומיות כדי להכין את האוכלוסייה האזרחית למצבי משבר. המרכיבים העיקריים של פרויקטים אלה, השונים זה מזה בתכנון ובביצוע, אך דומים במהות, כוללים על פי רוב קידום מנהיגות מקומית, שיתוף פעולה בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי, הפצת מידע וקידום המוכנות הפיזית והמנטלית, בדגש חזק על מערכת החינוך, על הרווחה ועל בריאות הציבור.²² "מכון ראות" השיק יזמה ייחודית לגיבוש מסגרת מונחים לרשת חוסן אזרחית כלל-מדינתית.²³ ראוי לציין כי בשנים האחרונות התעניינות בתחום ניהול אסונות גדולים הולכת וגוברת גם בקהילה האקדמית. כמה מוסדות מובילים להשכלה גבוהה פתחו תכניות מיוחדות בנושא זה.²⁴ אלו הן חדשות מעודדות, אך השאלה המהותית היא באיזו מידה פעילויות מגוונות אלו אכן מקדמות את חוסנו של הציבור הישראלי לקראת מלחמה בחזית האזרחית.

בפועל, הקישור והתיאום בין התכניות השונות אינו שיטתי;²⁵ אין לפרויקטים השונים קווים מנחים משותפים²⁶ ואין קריטריונים מקובלים להערכת תוצאותיהן

של היזמות הברוכות השונות. על כל פנים, יש צורך במתודולוגיה מוסכמת למדידה ולהערכה של החוסן החברתי של קהילות שונות ושל הציבור בכלל בעתות משבר.²⁷ קיימת הסכמה כי יש לפעול להעצמת החוסן החברתי מראש, לפני פרוץ המשבר ולפני שנגרם הנזק.²⁸ קיימת גם הסכמה כללית בנוגע למרכיבים הנדרשים לקידום ולשימור החוסן החברתי. החשובים בין אלה הם: יעילותם של ספקי המענה הראשוני בעת חירום, יכולת התגובה והפעולה העצמית של הקהילות ושל האזרחים ורמת התפקוד של המנהיגות.

שיפור היעילות והמיומנויות המקצועיות של ספקי המענה הראשוני (משטרת ישראל, מגן דוד אדום, כיבוי אש ואחרים) הוא תנאי הכרחי להתמודדות עם מצב חירום. אפשר להניח כי הרשויות השונות משקיעות את מיטב המאמצים, בהתאם למגבלות התקציב, כדי להגיע לסטנדרטים הגבוהים ביותר בתחום הפעלת הכוח. ישראל מוכרת כמובילה בינלאומית בשדה המענה בחירום, אך אין זאת אומרת שאי-אפשר לעשות יותר, בפרט בנוגע לתיאום ולשיתוף פעולה בין הגופים השונים. עדיין נקודת התורפה היא פיקוד ושליטה; ובמילים אחרות, האחריות בזירת הפעולה. תאורטית, יש הכרה גוברת בהובלה של הרשויות המקומיות, כגורם מרכזי האמור להנהיג את כלל המערכות בשעת חירום. בפועל, המצב אינו כך, כמו שהוכח במבצע "עופרת יצוקה", שהמחיש את עליונותו התפקודית של פיקוד העורף. עדיין שאלת האחריות לא נפתרה, גם להלכה וגם למעשה, בין היתר בשל הספקות בנוגע ליכולת הנוכחית של רבות מהרשויות המקומיות להפעיל את סמכותן על גופים אחרים המעניקים מענה ראשוני בעת חירום.

אתגר מורכב אף יותר הוא קידום החוסן החברתי וחיזוק יכולת התגובה של הקהילות עצמן. הנחה רווחת היא שקהילות חזקות יותר מבחינה חברתית יהיו עמידות יותר בעתות משבר, והדבר עשוי להוביל למסקנה המתבקשת כי יש הכרח לחזק את המרקם החברתי והכלכלי של קהילות חלשות גם לצורך העמידה בעת חירום. על כל פנים, מדובר בתהליך ארוך ומורכב, עתיר תקציבים, וספק אם אלה יוקצו. בינתיים אפשר לעשות ולהשיג רבות כדי לממש את הכותרת "קהילה פעילה היא קהילה חסונה": שיפור הקשרים והתקשורת בין חבריה; עידוד מעורבותם של האזרחים בפרויקטים של מוכנות לחירום; עידוד שיתוף פעולה בין המגזר הפרטי למגזר הציבורי; הרחבת מעורבותם של ארגונים לא ממשלתיים ומתנדבים בנושאים הקשורים בחוסנה של הקהילה; וחינוך הציבור למודעות לצרכיו ולאחריותו. צעדים ראשוניים כבר נעשים בכיוון זה. אחת הדוגמאות המבטיחות היא היזמה לערב תלמידי תיכון בתחום המוכנות

לחירום.²⁹ גם בהקשר זה, כמו ברבים אחרים, הרעיונות והדיבורים רבים הרבה יותר מהעשייה, ושאלת המפתח היא מי ייטול לידי את מושכות ההובלה. הפער הניכר ביותר בין רצוי למצוי בקשר למוכנות החזית האזרחית בישראל מצוי בתחום המנהיגות והאחריות. פער זה בולט בעיקר ברמה הארצית, אך במקרים רבים גם ברמה המקומית. בשני המקרים קיימת עמימות מתמשכת בנוגע לזהותם של הגורמים האחראים. על הכנת המערכות האזרחיות והאוכלוסייה למצבי חירום ועל ניהול המערכות בשעת משבר. אתגר קשור, מורכב עד מאוד, הוא איכות המנהיגות ורמת המחויבות הנדרשת ממנה כדי להביא את יכולות ההתמודדות של הציבור לרף אופטימלי. ליאונרד מרקוס, יצחק אשכנזי, בארי דורן, וג'וזף הנדרסון מה-National Preparedness Leadership Initiative of Harvard University פיתחו מודל המתבסס על הנחה כי "מנהיגי-על" מבינים שהשגת מוכנות לאומית אמיתית מחייבת "רוח של שיתוף פעולה, משולבת עם מנגנונים בין-ארגוניים מוחשיים" כדי לאפשר את התקשורת ההכרחית לשיתוף פעולה בין המערכים הפועלים בקהילה בשעת חירום.³¹ מודל זה של מנהיגות-על בא לידי ביטוי מעשי בכמה רשויות מקומיות בזמן "עופרת יצוקה". התוצאה הייתה תגובה סבירה לאתגר (המתון) שהוצב על ידי חמאס. דוגמה חיובית זו צריכה להיות מודל לחיקוי ברשויות מקומיות אחרות.

האתגרים לעתיד הקרוב

בעשור האחרון הועמדה החזית האזרחית הישראלית בפני שלושה ניסיונות קשים – האנתפאדה השנייה, מלחמת לבנון השנייה ומבצע "עופרת יצוקה". אף שהשנה האחרונה הוגדרה כשנה השלווה ביותר זה עשורים, יש הצופים הסלמה ביטחונית בעתיד, אשר תציב את האזרחים בפני איומים ומצבים טראומטיים. בד בבד עם תהליך גיבוש המוכנות הבלתי פוסק לטווח ארוך ושיפור החוסן החברתי, יש כמה נושאים דחופים שצריכים לשמש מנוף להתקדמות משמעותית. כולם סובבים על מנהיגות, אחריות ויכולות מבצעיות.

שלוש שנים לאחר הקמתה של רשות החירום הלאומית – רח"ל,³² לא חל שינוי אמיתי במבנה של המערכת המופקדת על החזית האזרחית בישראל לקראת תיקון הליקויים שנחשפו ב-2006. עדיין חסר מנגנון מוסכם וחוקתי שיבטא אחריות וסמכות, ויוביל את המערכת בצורה מתואמת לקראת אתגרי העתיד. רח"ל תוכננה למן ההתחלה לשמש "גוף מתאם – ליד שר הביטחון – אשר יסייע לו במימוש אחריותו הכוללת לטיפול בעורף בכל מצבי החירום", ובעתות משבר – "לרכז את עבודת המטה לסיוע לשר הביטחון לקבל החלטות לגבי העורף [...] ובקרה אחר ביצוען".³³ גוף מצומצם זה,

הפועל בהכוונה צמודה של סגן שר הביטחון, מוגבל למדי ביכולתו לשמש אפילו ראשון בין שווים לצד פיקוד העורף הממוסד והחזק – שבשנים האחרונות אף גברה השפעתו, משטרת ישראל ומשרדי הממשלה האחרים, כגון משרד הבריאות, משרד החינוך או משרד הרווחה. למעשה, ברמה הארצית, נראה כי יש כיום חילוקי דעות ביורוקרטיים ופוליטיים יותר מאשר שיתוף פעולה אמתי. מצב זה מחייב שידוד מערכות יסודי.³⁴ הרשויות המקומיות צריכות לשמש "אבן הפינה" לניהול מצבי משבר, אולם רבות מהן מתמודדות בקושי עם משימותיהן בשגרה, ועדיין אינן מסוגלות לקבל עליהן אחריות מקיפה לחירום. כדי שיוכלו ליטול את האחריות הנדרשת לניהול הזירה בעת חירום, עם הגופים האחרים, יש להעניק להן את האמצעים הבסיסיים למלא משימה כבדה זו. הגוף היחיד היכול לספק להן אמצעים וסמכויות אלה הוא הממשל המרכזי. ראוי לציין כי אותן רשויות מקומיות שהגיעו לרמת מוכנות סבירה והתייצבו בעמדת הובלה מול הגופים האחרים הפועלים בשטחן עשו זאת בעיקר בהסתמך על המשאבים העצמיים שלהן. מדובר כמובן ברשויות החזקות יותר מבחינה כלכלית ופוליטית. על רשויות אלה לסייע לרשויות החלשות יותר, אך האחריות לשינוי מוטלת על הממשלה, ועד כה לא חלה התפתחות בכיוון זה.

את כל האמור לעיל אפשר לסכם כך: סגן שר הביטחון מתן וילנאי תמך בעקביות בצורך לחוקק חוק כנסת חדש³⁵ להסדרת המבנה הפוליטי והבירוקרטי של האחריות והסמכות על החזית האזרחית. יש התקדמות בנושא זה. יש לקוות כי החוק החדש אכן יעניק מענה הולם לצרכים החשובים של מנהיגות-על, התייעלות, ובפרט שיתוף פעולה ותיאום בין הגופים השונים. על החוק החדש להתייחס באופן ברור ומחייב לנושא של תקציב ייעודי לעורף ולכלול סעיפים חד-משמעיים בנוגע לתפקידן המוביל של הרשויות המקומיות. חשיבה רעננה בכיוון זה תהיה בסיס מוצק ומנוף לשיפור היכולות הנדרשות של החזית האזרחית וחוסנו החברתי של הציבור בישראל מול האיומים המצטברים מולו.

הערות

- 1 עמוס ידלין, ראש אמ"ן, במצגת בכינוס הבינלאומי השנתי של המכון למחקרי ביטחון לאומי, דצמבר 2009.
- 2 מתן וילנאי, "חזון מוכנות העורף – מרכיבי הפעולה לטווח ארוך", בתוך: מאיר אלרן, (עורך), **החזית האזרחית**, תל-אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי, מזכר 99, יוני 2009 (עברית). מתן וילנאי, המכהן כסגן שר הביטחון, אחראי למערך העורף.
- 3 עמוס הראל, "כל טילי המדינה", **הארץ**, 17 באפריל 2009, <http://www.haaretz.co.il/hasite/objects/pages/PrintArticle.jhtml?itemNo=1163365>
- 4 התרגיל הלאומי "נקודת מפנה 4" (מאי 2010) כלל גם סימולציה של אמצעי ביטחון נגד התקפות

- כימיות וביולוגיות. ראו: **מעריב**, 25 בדצמבר 2009. בראשית חודש ינואר 2010 ערך פיקוד העורף תרגיל גדול בשם "לפיד כתום 4", שעסק באתגר הטרור הביולוגי. **הארץ**, 20 בינואר 2010.
- 5 מאז שנת 2007 הסתיימו כל התרגילים בתרגיל לאומי שנתי שזכה לשם "נקודת מפנה". למידע נוסף על התרגיל שהתקיים בשנת 2009 ראו סיקור התרגילים: <http://www.gov.il/FirstGov/Special/Mifne3.htm>; <http://www.rahel.mod.gov.il/FrontTrainings/TargilMifne3/Pages/TargilMifne3.aspx>
- 6 [http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Shefi/HerumLachatzMashber/herum/HayonShehar ei 2009.htm](http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Shefi/HerumLachatzMashber/herum/HayonShehar%20ei%202009.htm)
- 7 Homeland Security Institute, "Public Role and Engagement in Counterterrorism Efforts: Implications of Israeli Practices for the US," Final Report, April 2009.
- 8 יאיר גולן, "התפיסה המבצעית והאתגרים העתידיים של פיקוד העורף", מאיר אלרן (עורך), **מוכנות החזית האזרחית בישראל למלחמה**, תל-אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי, מזכר 99, (יוני 2009).
- 9 תמ"א 38 היא התכנית הלאומית לחיזוק מבנים קיימים. היא נועדה לאפשר חיזוק מבנים שאינם עומדים בדרישות התקן לעמידות מבנים בפני רעידות אדמה. היענות הציבור עד כה הייתה זניחה. <http://www.tma38.com/tma38-info.html>
- 10 שר השיכון אריאל אטיאס צוטט כאומר: "תמ"א 38 במתכונתה הקיימת [...] נכשלה", **גלובס**, 18 במארס 2010.
- 11 השלב הראשון כולל 2,334 יחידות בשדרות וביישובים הסמוכים. השלב השני יכלול 4,000 דירות בעלות של שני מיליארד שקלים, **הארץ**, 8 במארס 2010. הפרויקט מגביל את היישובים המוגנים לאלו המצויים בטווח של ארבעה ק"מ וחצי מגבול רצועת עזה (טווח של טיל קסאם בסיסי).
- 12 "המקלטים בצפון – שיפור דרמטי, לפחות עבור היהודים", Ynet, 12 ביולי 2009.
- 13 דויד קליין, "מיגון לאוכלוסייה – יש גבול להשקעה", בתוך: מאיר אלרן (עורך), **מוכנות החזית האזרחית בישראל למלחמה**, תל-אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי, מזכר 99, (יוני 2009).
- 14 אנשיל פפר, "חיל האוויר מעריך: מאות טילים לעבר בסיסיו במלחמה הבאה", **הארץ**, 8 במארס 2010.
- 15 המונח "הגנה אקטיבית" הוא המונח המשמש להגדיר מערכות נשק צבאיות שנועדו ליירט נשק תלול מסלול, להבדיל מהגנה פסיבית, המתייחסת בעיקר למיגון פיזי לסוגיו.
- 16 חץ 3 המשופר כבר נמצא בשלבי מחקר ופיתוח. <http://www.army-technology.com/projects/arow2/> www.haaretz.com/hasite/pages/1077322.html
- 17 **דה מרקר**, 21 במארס 2010; יפתח שפיר, "הגנה נגד טילים: בזבוז כספי משלם המסים?" **מבט על**, מס' 30, 18 במאי 2007. http://imda.org.il/hebrew/Defenses/defense_system.asp?missileId=32
- 18 http://www.rafael.co.il/marketing/SIP_STORAGE/FILES/6/946.pdf
- 19 מאיר אלרן, "קפיצת מדרגה בהיערכות ההגנתית של החזית האזרחית, **מבט על**, גיליון 157, 14 בינואר 2010; Uzi Rubin and Meir Elran, "The Case for Short-Range Missile Defense," *Jane's Defence Weekly*, March 10, 2009; וטילים: לקחי 'עופרת יצוקה' ומלחמת לבנון השנייה", *BESA Perspective* No. 69, 19 בפברואר 2009; ראובן פדהצור, "כיפת האשליות", **הארץ**, 27 במארס 2009;
- 20 יוסי מלמן **בהארץ**, 25 במארס 2010, טוען, על סמך מאמר שפורסם ב-25 במארס 2010 בגרסה מקוונת מס' 614 של הפרנץ' אינטליג'נס, בשם: "בדיקת הנשק של סינגפור בעזה", שסינגפור ממנה את הפיתוח של המערכת וייתכן שלא נועדה להגן על אזרחים ישראלים בדרום. בין משרד

- הביטחון לנציגים של המועצות המקומיות בעוטף עזה מתנהל דיון בנושא פריסת מערכת "כיפת ברזל" להגנה על מרכזים אזרחיים. ראו: **הארץ**, 27 באפריל 2010. ראו גם את המכתב הגלוי של חיים ילין, יושב ראש המועצה המקומית אשכול, 29 באפריל 2010, שכותרתו "תקציב והצלת חיים".
- 21 מתוך דברים שנשא בכינוס באוניברסיטת בן-גוריון ב-15 במארס 2010.
- 22 ראו לדוגמה: "חוסן עיר" – פרויקט בבאר שבע שבוצע על ידי שותפות של רשות החירום הלאומית (רח"ל), מרכז חוסן על שם האריס, הסוכנות היהודית ואחרים. <http://www.childrenatrisk.co.il/sre/file/beer%20sheva.pdf>
- 23 <http://reut-institute.org/en/Publication.aspx?PublicationId=3729>
- 24 למשל: באוניברסיטאות תל אביב, בן-גוריון וחיפה ובמכללת בית ברל.
- 25 זאב צוק-רם בכינוס בנושא החוסן, באוניברסיטת בן-גוריון, 15 במארס 2010. תא"ל (מיל') צוק-רם הוא מנהל רח"ל (רשות החירום הלאומית).
- 26 פיקוד העורף, מחלקת אוכלוסייה, **תורת ההתגוננות האזרחית ברשות המקומית**, מאי 2007. בחוברת מפורטים החובות ותחומי האחריות של הרשות המקומית, הקבועים בחוק, במונחים של מוכנות למלחמה ומצבי חירום, אך כמעט אין בו התייחסות לנושא החוסן האזרחי.
- 27 Robert McCreight, "Resilience as a Goal and Standard in Emergency Management", *Journal of Homeland Security and Emergency Management* Vol. 7, No. 1, (2010): article 15.
- 28 Homeland Security Studies and Analysis Institute, *Resilience — Concept Developments: An Operational framework for Resilience*, August 2009.
- 29 יאיר גולן בריאיון **להארץ**, 1 בינואר 2009, חזה מצב שחמישים אלף תלמידים מכל רחבי המדינה יתנדבו בקהילותיהם במצבי חירום.
- 30 מיום משותף של בית הספר לבריאות הציבור של אוניברסיטת הרווארד ובית הספר לממשל על שם קנדי באוניברסיטת הרווארד, <http://ksgecxprogram.harvard.edu/Programs/npli/overview.aspx>
- 31 "חמישה ממדים של מנהיגות-על: תגובה למשבר, מוכנות חירום ועמידות קהילתית", הרצאה בכינוס באוניברסיטת בן-גוריון, 10 בינואר 2010. ראו גם: <http://www.meta-leadershipsummit.org/documents/FiveDimensionsofMeta-LeadershipComprehensiveBrief.pdf>
- 32 <http://www.rahel.mod.gov.il/ABOTUS/Pages/AboutPage.aspx>
- 33 החלטה ב/43 של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מיום 19 בדצמבר 2007 – הקמת רשות חירום לאומית (רח"ל) – ייעודה, תפקידיה ודרכי פעולתה.
- 34 המודל הקיים של רח"ל אמור להיבחן מחדש בשנת 2012.
- 35 החוק הקיים של הגנה האזרחית נחקק ב-1951. ראו: http://www.oref.org.il/sip_storage/Files/O/690.doc#_Toc150834608

שער שני
ישראל והמזרח התיכון

הזירה הישראלית-פלסטינית:
דינמיקה של מבוי סתום
ענת קורץ / 73

העולם הערבי והתהליך המדיני
שלמה ברום / 83

טורקיה וישראל
עודד ערן / 93

הזירה הישראלית-פלסטינית – דינמיקה של מבוי סתום

ענת קורץ

בתום פרק הזמן שיועד לגיבוש הבנות עקרוניות בין ישראל לרשות הפלסטינית כחלק מתהליך אנאפוליס, הושעו השיחות הישירות בין הצדדים. הנתק שהשתרר לא היה מוחלט: שיתוף הפעולה הביטחוני ביניהם התמיד, וישראל המשיכה לעודד בנייה מוסדית וצמיחה כלכלית בגדה המערבית. עם זאת, חילוקי דעות אשר לתנאי סף לחידוש השיחות ואי-הסכמה בנוגע לקשר בינן לדיון בסוגיות הליבה של הסכסוך מנעו את חידוש התהליך. בניסיון להפשיר את הקיפאון יזם ממשל הנשיא אובמה ערוץ הידברות עקיף, אך אותם סלעי מחלוקת שהקשו במשך שנים את ההתקדמות לקראת הסכם בשיחות ישירות עיכבו את השקת הערוץ. המבוי הסתום, ובפרט חפיפה חלקית, אם כי משמעותית, שנוצרה בין דרישות הממשל האמריקאי מישראל לתביעות הרשות, גרמו משבר ביחסי ישראל וארצות הברית. הרשות שוחררה מלחצים ישירים לרכך את עמדותיה, ומשימת חידוש התהליך המדיני הונחה לפתחה של ממשלת ישראל. אתגר נוסף שניצב בפני ישראל היה העניין הגובר, ברשות וגם בזירה הבינלאומית, בהקמת מדינה פלסטינית – לא בהכרח על יסוד הסכם ישראלי-פלסטיני.

הנמכת ציפיות

הסדר ישראלי-פלסטיני הוגדר על ידי ממשל אובמה כמרכיב מרכזי בייצוב המזרח התיכון ובשיפור היחסים בין ארצות הברית ובין העולם הערבי-אסלאמי, ולכן כמשימה ראשונה במעלה על סדר היום של הממשל. עם כניסתו של ממשל אובמה לתפקיד הוא אימץ את "מפת הדרכים לשלום במזרח התיכון" כמסגרת למשא ומתן. מאמציו להניע את התהליך המדיני התמקדו בחיפוש דרך להשיב לשולחן הדיונים את ישראל ואת הרשות הפלסטינית שברשות פת"ח, שמאחזה בגדה המערבית.

סירוב חמאס לשקול הסדר קבע עם ישראל והקרע הפוליטי בזירה הפלסטינית עצמה הותירו את הארגון מחוץ למעגל הדיפלומטי, ולמעשה פטרו את הממשל האמריקאי, את ישראל, את הרשות ואת יתר הגורמים הבינלאומיים הרלוונטיים לתהליך המדיני מהידרשות לשאלת ההידברות עם ממשלת אחדות פלסטינית. על רקע הקושי לחדש את התהליך המדיני נדחק לשולי השיח האיום שהסלמה באלימות, שיחולל חמאס, תשבש התקדמות בשיחות וניסיון ליישם הבנות. עם זאת, ולהבדיל מהגישה של ארצות הברית שלפיה יחליש קידום הסכם את חמאס, תמך האיחוד האירופי בהקמת ממשלת אחדות פלסטינית בהנחה שיקל עליה להתחייב לפשרה וליישמה. אם כן, בהשפעת האיחוד לוותה הודעת התמיכה במדיניות ארצות הברית, שפורסמה מטעם הקוורטט, קריאה להסדרת היחסים בין פת"ח לחמאס.

בהמשך למדיניות שננקטה מאז הושקה "מפת הדרכים", המשיכו ישראל והרשות לבצע מהלכים ברוח הדרישות שפורטו בשלב הראשון של "המפה". מישאל תבע הממשל למלא את חלקה בהשלמת השלב הראשון של "המפה" באמצעות הקפאה גורפת ומיידית של ההתנחלויות בגדה המערבית ובמזרח ירושלים. דרישה זו, שבוטאה בתקיפות רבה מזו שאפיינה דרישות הקפאה מטעמים של ממשלים אמריקאים קודמים, הודגשה כצעד בונה אמון וכאמצעי להידוק שיתוף הפעולה הביטחוני בין ישראל לרשות. בתגובה ללחץ נקטה ישראל צעדים בכיוון הקפאת התנחלויות, שנועדו מעיקרם להפיג את הלחץ האמריקאי והתבצעו תוך הליכה על הגבול הדק שבין ריצוי הממשל לפיוס גורמי ימין בקואליציה שבראשות בנימין נתניהו. מהרשות ציפה הממשל לדבקות בתכנית הרפורמה המוסדית המקיפה, המתנהלת בגדה. צעדיה של הרשות בהתאם לדרישות השלב הראשון של "מפת הדרכים" השתלבו ברפורמה זו, שבמקורה הייתה מענה ללחץ בינלאומי אולם עם הזמן הוענקה לה משמעות של הכנת תשתית למדינה.

בו בזמן דרשה ישראל שיבה לשולחן הדיונים ללא תנאים מוקדמים, ואילו הרשות הציבה שורת תנאים לעצם חידוש ההידברות. המשותף לדרישות ולתנאים אלה היה הישענותם על קונצנזוס לאומי רחב. דחייתם שיקפה הערכה, גם היא משותפת לשתיה, ההנהגות, כי המחיר הציבורי והקואליציוני שיתלווה לויתורים ופשרה יהיה בלתי נסבל.

על רקע הקיפאון גובשו בזירה הבינלאומית רעיונות שונים כדי לשנות את המציאות בזירת הסכסוך, כמה מהם גרסו קשר רופף, אם בכלל, בין הקמת המדינה הפלסטינית להסדר מוסכם. חבייאר סולנה, בתפקידו כממונה על מדיניות החוץ באיחוד האירופי, קרא לאו"ם לקבל את עקרון שתי המדינות כשלב לקראת קבלת המדינה הפלסטינית

כחברה בו, שוודיה הובילה מהלך של האיחוד האירופי להכרה בירושלים כבירת שתי המדינות, ושרי החוץ של צרפת ושל ספרד ניסו לקדם הכרה של האיחוד במדינה פלסטינית לפני השלמת התהליך המדיני. יזמות אלה, שנענו במחאה מצד ישראל, נעדרו משמעות מעשית מידית; גיבושן ללא שיתוף ארצות הברית – ולמעשה כמענה לכישלונו של ממשל ארצות הברית להניע את התהליך המדיני – סיג את יכולת הרשות הפלסטינית לתרגמן להישג מוחשי.

בניסיון לשבור את הקרח, הפגיש אובמה בספטמבר 2009 בניו יורק את ראש ממשלת ישראל נתניהו ואת נשיא הרשות מחמוד עבאס, אך הפסגה המשולשת הייתה בעלת ערך טקסי בלבד.¹ מלבד זה, ביקש ממשל אובמה לגבש מסגרת בין-ערבית תומכת לתהליך המדיני, אשר תעניק מחוות בונות אמון לישראל וגיבוי לוותורים פלסטיניים. גם כוונה זו לא מומשה: מדינות ערב לא ריככו את תנאיהן להפשרת היחסים עם ישראל, המנוסחים במונחים של הסדר סופי ומעוגנים בסעיפיה של הקְזִימה הערבית.² בינואר 2010, במלאות שנה לכהונתו של הנשיא אובמה ולאחר שניסיונות התיווך שערך שליחו המיוחד למזרח התיכון ג'ורג' מיטשל לא נשאו פרי, הוא נאלץ להודות בהערכה בלתי ראלית את סיכויי קידומו של שלום באזור. הערכתו של הנשיא אשר לגורמי הכשל להניע את התהליך הייתה ראלית יותר: הקיפאון המדיני יוחס לאופוזיציה ישראלית ופלסטינית לרעיון המנחה את התהליך המדיני,³ כלומר לוותורים מדיניים וטריטוריאליים, שבלעדיהם לא ייכון הסדר.

את הכשל להחיות את התהליך המדיני המחישה כוונתו של הממשל האמריקאי למסד את השיחות העקיפות, שהתנהלו בין הצדדים באמצעותו מאז שהושעו השיחות הישירות בשלהי 2008 – לקראת תום כהונת ממשלת אהוד אולמרט וממשל הנשיא בוש ועל רקע המלחמה בין ישראל לחמאס בעזה. במארס 2010, בעת ביקורו של סגן הנשיא ג'וזף ביידן בישראל וברשות, פורסמה קְזִמתו של הממשל האמריקאי להשיק ערוץ הידברות עקיף – "שיחות קרבה" (proximity talks). התכנית התקבלה על ידי הרשות והוועד הפועל של אש"ף בכפוף לתנאים שהציבו שרי החוץ של הליגה הערבית – הגבלת השיחות לארבעה חודשים, שבסיומם הן יופסקו אם לא תחל הידברות ישירה. נתניהו מצידו העריך כי מבשילים התנאים לחידוש השיחות, "גם אם מדובר בשיחות קרבה בלבד",⁴ אלא שתחילת השיחות התעכבה. חילוקי דעות בין ישראל לארצות הברית על אודות תנאי הפתיחה לשיחות ותכליתן חוללו משבר בין המדינות. משא ומתן בין ישראל לממשל האמריקאי, שמבחינת ישראל נועד בראש ובראשונה לסיים את המשבר בינה לממשל, החליף את השיחות אשר היו אמורות להתנהל עם

הרשות, בתיווכו. בתחילת מאי, לאחר שבועות של התדיינות מאומצת, הודיע הממשל כי נסללה הדרך להשקת הערוץ העקיף.

על כל פנים, כדי שתתמיד הידברות עקיפה ואף תוביל למשא ומתן ישיר, יהיה על ישראל ועל הרשות לסגת מדרישות שהציבו לצד השני ולקבל ולו כמה מאלה שהוא הציב, אולם בשל פערי העמדות בין הצדדים נראה כי מדובר בשתי התפתחויות שסבירותן נמוכה ביותר.

ישראל: כביכול ללא תנאים מוקדמים

הקמתה של ממשלת נתניהו בישרה שינוי במדיניות ישראל בנוגע למשא ומתן עם הפלסטינים. רק ביוני 2009, כמה חודשים לאחר הקמת הממשלה, הכיר נתניהו בפתרון שתי מדינות, אם כי בכפוף למגבלות ביטחוניות מחמירות שיושגו על המדינה הפלסטינית, ובכללן פירוז. נתניהו תבע גם הכרה של הפלסטינים בישראל כמדינת היהודים. דרישה זו, שנעדרה מסדר היום הישראלי בסבבי שיחות קודמים, הוצגה כתנאי להסכם ולא לחידוש ההידברות. כדי להנמיך ציפיות לווייתורים לפני משא ומתן דחתה ישראל את דרישת הרשות לחידוש השיחות בנקודה שהופסקו, כלומר על בסיס הצעות שהעביר אהוד אולמרט לעבאס.⁵

מלבד זה, דבקה ישראל בעמדה כי גורלן של ההתנחלויות בגדה יידון בסיומו של משא ומתן.⁶ בהתאם למדיניות זו, לא פונו יישובים. בהמשך למדיניות זו של ממשלות קודמות, ולמרות המודעות הגוברת בישראל לאתגר הדמוגרפי הנובע מהמשך השליטה בגדה, נמנעה ממשלת נתניהו מאמירה ברורה על אודות מתארם הנשאר של גבולות הקבע של ישראל – ובהכרח של המדינה הפלסטינית – להוציא הכרזה, שסייגה את גבולותיה של ריבונות פלסטינית עתידית, בדבר בקעת הירדן כגבולה הביטחוני המזרחי של ישראל.

את ההכרה בפתרון שתי המדינות הציגה ישראל כמחווה שתכליתה להשיב את הרשות הפלסטינית לשיחות. בו בזמן שב נתניהו וקרא לרשות לשוב למשא ומתן ללא תנאים מוקדמים, אולם הזמנה זו, כמו ההכרה בפתרון שתי המדינות, התפרשה לא ככוונה להידרש לסוגיות הסדר הקבע וכביטוי לנחישות לחולל פריצת דרך בתהליך המדיני, אלא כמו שאכן הייתה – מענה ללחץ מצד ארצות הברית ליישר קו עם עמדתן הרשמית של ממשלות קודמות. הדרישה להכיר בישראל כמדינת היהודים נדחתה נחרצות, מן הטעם שקבלתה כמוה כוויתור על תביעה כלשהיא בשטח ישראל גופא. בנובמבר 2009, בתגובה ללחץ מסיבי מצדו של הממשל האמריקאי לקדם את השלמת השלב הראשון של "מפת הדרכים", הודיעה ממשלת ישראל על הקפאת

התנחלויות בגדה.⁷ ההקפאה הגבלה לעשרה חודשים, לבנייה שטרם החלה ולמבני מגורים בלבד. הבנייה במזרח ירושלים לא נכללה בה. נושא זה נשאר גורם חיוני ישראלי-פלסטיני, רקע להתנגשויות בין מפגינים לכוחות הביטחון הישראליים, מוקד מתח בזירה הישראלית וסלע מחלוקת בין ישראל לארצות הברית. אישור להרחבת הבנייה במזרח ירושלים פורסם בעצם ימי ביקורו של סגן הנשיא בידן בישראל, וחולל סערה שהמחישה את הקושי אשר יהיה כרוך בגישור על פערי העמדות בנושא עקרוני זה בין ישראל מזה ובין הרשות, ארצות הברית ופורום הקוורטט כולו מזה. ממשלת ישראל ביקשה לסיים את המשבר בינה ובין הממשל האמריקאי באמצעות התנצלות על העיתוי הבעייתי של הודעת הבנייה, אולם הממשל לא התרצה, וישראל נתבעה לנקוט שורת מהלכים שיעידו על רצינות כוונותיה בנוגע לתהליך המדיני.

דרישותיה של ארצות הברית, ובראשן הקפאת התנחלויות מוחלטת והסכמה לדון בכל סוגיות הליבה, הוצגו כאולטימטום, בידיעה שקבלתן תאיים על שלמותה של ממשלת הקואליציה בישראל, ואופיינו בדמיון רב לאלה שהציבה הרשות כתנאים לחידוש ההידברות.⁸ בתגובה הביע נתניהו נכונות להקל את המצור בעזה ומהנטל בגדה, ולשחרר אסירים חברי פת"ח.⁹ כן הוא הסכים "להעלאת רעיונות" בערוץ העקיף בנוגע לסוגיות הליבה, בהסתייגות שסיכומים מחייבים יגובשו בשיחות ישירות בעתיד. בה בעת דחה נתניהו את דרישת הממשל האמריקאי להתחייב ללוח זמנים של השיחות העקיפות ולהגדיר את הקשר בין לדיונים עתידיים בפרטיו של הסדר קבע. בשלהי אפריל 2010, במאמץ להביא את המשבר עם הממשל לידי סיום, הציע נתניהו לדון בהקמת מדינה פלסטינית בגבולות זמניים, כלומר לדלג לשלב השני של "מפת הדרכים". הצעה זו, אשר נוסחה בידיעה כי קלוש הסיכוי שהרשות תחזור בה מהתנגדותה המסורתית והפסקנית להסדרי בנייה, לא בישרה פריצת דרך. הסירוב להתחייב רשמית להקפאת הבנייה במזרח ירושלים, כלומר גורם המתח המידי בין ישראל לרשות ולממשל האמריקאי נותר בעינו.

הרשות הפלסטינית: תנאים המקדימים את המאוחר

בהשראת דרישתה של ארצות הברית נעשתה תביעתה העקבית של הרשות להקפאת התנחלויות תנאי לעצם השיבה לשיחות, אם כי לצד טענה כי לרשות אין תנאים מוקדמים לחידוש ההידברות.¹⁰ ההקפאה המוגבלת התפרשה כניסיון להסיח את הדעת ממדיניות שיטתית של קביעת עובדות בשטח. לכן היה המשך הבנייה במרכז טענתם של הפלסטינים כי ישראל היא הנושאת באחריות לקיפאון המדיני וכן רקע ועילה לליבוי יצרים נגד הנוכחות הישראלית במזרח ירושלים.¹¹ פרט להקפאה מוחלטת, תבעה

הרשות כי משא ומתן יחודש על בסיס התחייבות מצד ישראל לנסיגה לגבולות 1967. דחייתה של ממשלת ישראל את הדרישה העקרונית הזו הייתה תוצאה משולבת של שיקולים רעיוניים, ביטחוניים, פוליטיים-ציבוריים וקואליציוניים וכן רצון להימנע ממצב שרק פרטי יישומו של הסכם יישארו פתוחים לדיון. כן תבעו דוברי הרשות את חידוש השיחות על בסיס הצעות שהעלתה ישראל בשיחות אנאפוליס והידרשות לנושאים שסירוב מצד ישראל לדון בהם הסיר אותם מסדר היום בסבבי שיחות קודמים – שאלת הפליטים ועתיד ירושלים.

הרשות עמלה גם היא על עיצוב המציאות בשטח – אם לא במישור הטריטוריאלי, אזי בתחומים מוסדיים, ביטחוניים וכלכליים. בחסות בינלאומית ובהובלתו של ראש הממשלה הפלסטיני סלאם פיאד התנהל בגדה תהליך בנייה מקיף. כחלק מן הבנייה מן היסוד (from the ground up), הושקעו משאבים בייעול השירותים האזרחיים והמערכת האדמיניסטרטיבית, השלטת חוק וסדר, מאבק בשחיתות ויזום פרויקטים כלכליים. הפיתוח לא הורגש ברחבי הגדה במידה אחידה, הוא ניכר בעיקר במגזר הביטחוני ובמגזר המנהלי של הרשות, ומגבלות המוטלות על תנועת אנשים וסחורות עיכבו את התפתחותו של המגזר הפרטי, ולכן הקשו את מיצוי הפוטנציאל של הרפורמה הכלכלית. בכל זאת, בשנת 2009 נרשמה ירידה באבטלה מעשרים ל-18 אחוזים, ושיעור הצמיחה הוערך בשמונה אחוזים וחצי (בתקופה זו נרשמה ברצועת עזה צמיחה של אחוז אחד בלבד).¹² מגמה זו הסתייעה רבות בדילול רשת המחסומים בדרכי הגדה, שנשמך על התמקצעות זרועות הביטחון של הרשות.¹³ מאבקם של מנגנוני הביטחון הפלסטיניים בפלגים לוחמניים (בסיוע פעילות צה"ל ולצדה) בלם ניסיונות של פעילי חמאס להבעיר את השטח ולגרור את ישראל לעימות.

הפיתוח הכלכלי והשיפור במצב הביטחוני קידמו אינטרס משותף לישראל ולרשות – המחשת הפער בין נטל החיים ברצועת עזה לאיכות החיים בגדה המערבית ולרמת החיים בה, ובמילים אחרות, בין חסרונותיו של שלטון חמאס ליתרונותיו של שלטון הרשות. מבחינת ישראל, מגמת הפיתוח בגדה הלמה את רעיון "השלום הכלכלי", שתכליתו הנמכת מוטיבציות לוחמניות גם באין פריצת דרך מדינית, אולם בהיעדר תוחלת מדינית האשימו גורמי אופוזיציה פלסטיניים את הרשות בסיוע לשימור הסטטוס קוו ללא תמורה ובניגוד לאינטרס הלאומי.¹⁴

שלושה כיווני מענה לקיפאון נדונו בגדה – האחד אלים, האחרים מדיניים. על סדר היום עלו אפשרות היתכנותה והשלכותיה של התקוממות אלימה. איומים בהסלמה נשמעו גם משורות פת"ח, אם כי לצד אזהרות שמא ייגררו הצדדים לעימות שלא בטובתם. אפשר להעריך כי הסלמה לא תהיה תוצאה של מדיניות מכוונת של

פת"ח; סבירה יותר האפשרות שאם הזירה תישאב לעימות, יהיה זה בעקבות תקרית מקומית שתלוכה על ידי חמאס או בעקבות מהלך מחושב של חמאס לחולל הסלמה בזירת עזה או בגדה. מלבד זה, זכה רעיון המדינה האחת בין הירדן לים התיכון לעניין מחודש. אופציה זו נדונה הן כהעדפה מדינית והן כדרך לדרבן את ישראל לקדם הסדר, לבל תאבד לה היכולת להבטיח את עתידה כמדינה יהודית ודמוקרטית. משמעותו האופרטיבית של רעיון זה היא הסתמכות על תהליך דמוגרפי, שיכריע את הכף. כן נבחנה אופציה אשר תאמה את פרויקט השיקום המתנהל בגדה – הקמת מדינה דה-פקטו והכרזת ריבונות חד-צדדית.

בחתימתו של ראש הממשלה פיאד פורסם באוגוסט 2009 חזון למדינה דמוקרטית-פלורליסטית, שתתבסס על כלכלה עצמאית במידת האפשר, ותוכרז בגדה וברצועה בתום תהליך הכנה של שנתיים. מעשיותה הטריטוריאלית והכלכלית של תכנית פיאד תישאר מוגבלת כל עוד לא הוסדרו היחסים בין פת"ח לחמאס ובין ישראל לרשות. לעומת זאת, משמעותה המדינית אינה זניחה. בתגובה לחשש שביטאו גורמים רשמיים באירופה ובארצות הברית כי הכרזת ריבונות חד-צדדית תהיה בעוכרי הסיכוי לקדם הסדר מוסכם, הצהיר עבאס כי זו תתואם עם האיחוד האירופי ועם הממשל האמריקאי.¹⁵ ולנוכח הסתייגותו של עבאס נסוג גם פיאד מהכוונה להכריז על מדינה באוגוסט 2011 ומסר כי בכוונת הרשות להכשיר בלבד, עד מועד זה, את התשתית המוסדית למדינה.¹⁶ בכל מקרה, לפחות ברמה ההצהרתית, התיאום עם ישראל נדחק מראש רשימת התנאים ההכרחיים להכרזת מדינה. במובן זה התכנית היא הד למאמץ המתגבש, לפי שעה בעיקר באירופה, לייצב את זירת הסכסוך באמצעות הקמת ישות מדינית פלסטינית בת קיימה – לאו דווקא על יסוד הסדר הישראלי-פלסטיני מוסכם.

סיכום

פעם אחר פעם הגיעו ישראל והרשות הפלסטינית למבוי סתום בהגיע הרגע לתרגם למהלכים קונקרטיים את המחויבות העקרונית לפתרון שתי המדינות, ולאחר שנים שהתבררו בהן מרכיביה של פשרה עד כי אי-אפשר עוד להסיר מסדר היום, נקלע התהליך המדיני לקיפאון חסר תקדים. הצדדים הציבו זה לזה דרישות מרחיקות לכת, שמשמעות כמה מהן הייתה תביעה לויתור מראש בנושאים של מהות. אין תמה אפוא שדרישות אלה נענו בדחייה הדדית.

"שיחות הקרבה" שיזם הממשל האמריקאי נועדו לעקוף מכשול זה לחידוש ההידברות. על מנת לאפשר את השקת שיחות הקרבה הציב הממשל לישראל דרישות

קרובות ברוחן לאלה שהגדירה הרשות כתנאי לפתיחת שיחות ישירות, וכך שלל למעשה את ההיגיון שביסוד הערוץ העקיף שכן מילוי דרישותיה של ארצות הברית על ידי ישראל יענה גם על דרישותיה של הרשות ולהלכה תיסלל הדרך להידברות ישירה. בכל מקרה, כדי ששיחות מתווכות אכן יחלו, ואם יחלו לא יעשו מפגן נוסף של "שיחות התרחקות", יהיה על ישראל ועל הרשות למתן עמדות יסוד, אלא שמחויבויות רעיוניות, חששות ביטחוניים ואופוזיציה לוחמנית מבית ימשיכו להקשות עליהן לעשות כן, בוודאי באופן שירצה את הצד השני. במילים אחרות, הסיכוי לפריצת דרך מהותית יישאר קלוש כל עוד לא חל שינוי במאזן השיקולים המנחים את ישראל ואת הרשות, וקשה להניח שהערוץ העקיף יניב תוצאות שונות מאלה שהניבה ההידברות העקיפה, אשר התנהלה בין הצדדים ללא כותרת של "שיחות קרבה".

סחף בגיבוי בינלאומי לעמדותיה של ישראל, עניין גובר בהקמתה של מדינה פלסטינית ללא הסדר מוסכם, ובפרט המשבר שנקלעו אליו יחסי ישראל וארצות הברית, עשויים למתן את התנגדותה של ישראל לדרישות שהעלו בפניה הממשל האמריקאי והרשות הפלסטינית. עם זאת, צפוי שקבלה של הדרישות האלה – ולו של כמה מהמהותיות שבהן – תחולל בישראל זעזוע פוליטי, שיקשה את ניהולו של משא ומתן ענייני, וכל שכן קידום הבנות בעלות משמעות היסטורית. לעומת ישראל, הרשות אינה נתונה ללחץ בינלאומי לסגת מתנאיה. יתר על כן, עמדותיה מיוצגות, חלקית לפחות, על ידי הממשל האמריקאי. דחייתן על ידי ישראל אך תחריר את המשבר בין ישראל לממשל, ואילו היא עצמה תהיה משוחררת מאחריות לקיפאון המדיני. אמנם הבנות בין ישראל לממשל האמריקאי אפשרו את תחילת השיחות העקיפות, אך התקדמות ממשית לקראת הסדר, גם אם תתרחש בהתאם לתנאיה של הרשות, תאיים לערער את מעמדה הפנימי של הרשות עצמה. וממילא הפיצול הגאוגרפי והפוליטי בזירה הפלסטינית יפריע לרשות למלא את חלקה בהסכם, אם יושג. על כן ישראל והרשות – כל צד מסיבותיו הוא – יעדיפו את מסלול ההידברות העקיף על פני שיחות ישירות אף שמשמעותו היא דחיית רגע האמת, וכנראה משום כך.

בעקבות הקיפאון המדיני נדונה בממשל האמריקאי אפשרות לגבש עקרונות להסדר כפוי. הצגתה של תכנית שלום אמריקאית, בפרט אם יתלווה אליה מסר בדבר כוונה לכפות על הצדדים את יישומה, תצמצם את מרחב התמרון של ישראל מול הממשל וגם מול הרשות. כפייתו של הסדר לא תהיה משימה פשוטה כלל וכלל, אם בכלל אפשרית – גם אם ישקיע הממשל האמריקאי במאמץ לממשה רוב משאבים דיפלומטיים וכלכליים. לא פחות מורכבת תהיה עשיית הסדר כפוי בסיס להסדר מוסכם. מנגד, אפשר שעצם פרסומה של תכנית להסדר כפוי יניע את ישראל ואת

הרשות לרכך את עמדותיהן ולאפשר את חידוש השיחות הישירות. על כל פנים, הסדר בין ישראל לרשות – כפוי או מוסכם – יהיה חלקי ושביר כל עוד לא אוחדה הרשות על יסוד מצע מדיני ברוח חזון חלוקת הארץ לשתי מדינות. בהקשר זה יש לתת את הדעת לסיכוי סביר שלפחות בטווח המידי תלבה התקדמות לקראת הסדר מוטיבציות בשורות האופוזיציה הפלסטינית הלוחמנית להסלים את העימות עם ישראל וכך לגרום להשעיית ההידברות.

פעם אחר פעם ישבו ישראל והפלסטינים לשולחן הדיונים בעקבות עימות אלים. התהליך המדיני נפתח רשמית בעקבות ההתקוממות הראשונה. שיחות טאבה נוהלו כדי לשכך את ההתקוממות השנייה ו"מפת הדרכים" גובשה כדי לחלץ את השיחות בין ישראל לרשות ממבוי סתום. יזמת אנאפוליס גובשה לאחר השתלטות חמאס על רצועת עזה, כדי לפרוץ את אותו מבוי סתום ולחזק את ההנהגה הפלסטינית המחויבת לפשרה. אם כן, האתגר המונח לפתחם של הגורמים המעורבים בתהליך המדיני, ובראשם ישראל והרשות, הוא חידושה של הידברות ישירה וקונקרטית. ייתכן שכך יהיה אפשר לחסוך את סבב העימות הבא, שבעקבותיו יהיו הצדדים נתונים ללחץ מוגבר מבית ומחוץ לחדש את ההידברות. כן אפשר שכך גם יחול כרסום ברלוונטיות של הצעות להפרדה כפויה או לצעדים חד-צדדיים, אשר יהיו בסיס להסדר זמני, ולכן רקע אפשרי להתפרצות אלימה.

הערות

- 1 "Briefing by Special Envoy for Middle East Peace George Mitchell: Trilateral Meeting with Prime Minister Netanyahu of Israel and Palestinian Authority", *U.S. Department of State: Diplomacy in Action*, September 22, 2009.
- 2 "Arab Peace Plan as Part of Palestinian State Push: US", *Reuters*, April 17, 2009; "U.S. to Push Peace in Middle East Media Campaign", *New York Times*, August 24, 2009.
- 3 "Obama: Expectations for Middle East peace too high", *Ynet*, January 21, 2010.
- 4 רוני סופר, "רה"מ על שיחות הקרבה: רוצים להשלים התהליך", *Ynet*, 3 באפריל, 2010.
- 5 ברק רביד, עקיבא אלדר ואבי יששכרוף, "ארה"ב לישראל ולרשות הפלסטינית: ההבנות מתקופת אולמרט אינן מחייבות את הצדדים במו"מ", **הארץ**, 9 במרץ, 2010.
- 6 Benjamin Netanyahu interviewed by Wolf Blitzer, *CNN*, September 23, 2009.
- 7 "Briefing by Special Envoy for Middle East Peace George Mitchell", *U.S. Department of State: Diplomacy in Action*, November 26, 2009.
- 8 "Secret Israeli Report: U.S. Cozying Up to Palestinians", *Haaretz*, March 7, 2010; "Clinton rebukes Israel over East Jerusalem plans, cites damage to bilateral ties", *The Washington Post*, March 13, 2010; "U.S. pushing Netanyahu to accept demands for peace talks", *The Washington Post*, March 16, 2010.
- 9 מדיניות ישראל בנוגע לשחרור אסירים פלסטינים הוצגה הן כתמריץ לחידוש ההידברות והן

- כתוצאה של התקדמות בשיחות. ראו: ברק רביד ונטשה מוזגוביה, "רה"מ יסכים לשחרר מאות אסירי פתח כדי להתניע המו"מ", **הארץ**, 29 בינואר, 2010, וכן: ברק רביד, "בנימין נתניהו: אם תהיה תזוזה מדינית, נשקול שחרור אסירים פלסטיניים", **הארץ**, 2 באוקטובר, 2010.
- 10 עלי ואקד, "אבו מאזן: אין לי תנאים, אבל הפסיקו את הבנייה", Ynet, 4 בינואר, 2010; "Aide: Abbas has 2 conditions for talks [commitment to a real settlement freeze even for a limited period of time, and that negotiations be based on the establishment of a Palestinian state on the 1967 borders and full withdrawal to those armistice lines.]", Ma'an News Agency, January 26, 2010; "I will not Back down: interview with Palestinian President Mahmoud Abbas", Spiegel online, February 2010.
- 11 ביקורת הופנתה גם נגד הממשל עקב השלמתו עם מהלך ההקפאה המוגבלת. ראו: "אבו מאזן: סמכתי על אובמה אך הוא שינה עמדה", Ynet, 2 ביולי, 2009; "מסמך ברשות הפלסטינית: איבדנו את התקווה בממשל ברק אובמה", **הארץ**, 14 באוקטובר, 2010.
- 12 *Towards a Palestinian State: Reforms for Fiscal Strengthening: Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, April 13, 2010, The World Bank.
- 13 לפי צה"ל, בגדה נותרו 16 מחסומים מאוישים (לעומת 27 בדצמבר 2008); לפי נתוני המשרד לתיאום עניינים הומניטריים של האו"ם, פזורים באזור כ-630 מחסומים וחסמים (אבי יששכרופ ועמוס הראל, "ישראל הסירה עשרות מחסומים בגדה המערבית", **הארץ**, 24 ביוני, 2009; אבי יששכרופ, "בדיקת 'הארץ' למחסומים: הקלות יש, אך גם מחסומים בשפע", **הארץ**, 25 בינואר, 2010).
- 14 בין היתר, חוסר החלטיות מצד עבאס בנוגע להגשת דו"ח גולדסטון לדיון במועצת זכויות האדם של האו"ם התפרש ככניעה ללחץ ישראלי – זה אכן הופעל – והיה עילה לביקורת אישית חריפה עליו. באוקטובר 2009 איים עבאס בהתפטרות, והודיע כי לא יתמודד בבחירות לנשיאות, שהיו אמורות להתקיים בינואר 2010 לצד בחירות למועצה המחוקקת. הבחירות לא נערכו עקב הפיצול ברשות: מאמצי מצרים לגשר בין פת"ח לחמאס לא עלו יפה. עבאס וממשלת החירום שהקים בעקבות השתלטות חמאס על רצועת עזה וכן המועצה המחוקקת שבשליטת חמאס המשיכו לכהן ללא בסיס חוקתי. עדיין איום ההתפטרות של עבאס נותר בתוקף, ועמו המסר כי מימוש יחולל זעזועים בזירה הפלסטינית וישאיר את ישראל ללא שותף לתהליך מדיני ולמאמץ לייצב את המצב הביטחוני בגדה.
- 15 "נשיא צרפת סרקוזי ויו"ר הרשות אבו מאזן: לחדש במהירות את המו"מ עם ישראל", **הארץ**, 22 בפברואר, 2010. מעניינת תגובתו של נתניהו לכוונה להכרזת מדינה חד-צדדית: "Netanyahu to PA: if you make unilateral moves, so will we", *Jerusalem Post*, November 16, 2009.
- 16 "פיאד מתקפל! לא נכריז מדינה, רק נהיה מוכנים", Ynet, 2 במאי, 2010.

העולם הערבי והתהליך המדיני

שלמה ברום

כאשר ביקש ממשל אובמה לחדש את התהליך המדיני הישראלי-פלסטיני בשנת 2009 הוא בחר ליצור את התנאים לחידושו על ידי פנייה לישראל להתחייב להקפאה כוללת של הבנייה בהתנחלויות ופנייה מקבילה למדינות ערב ה"מתונות" לנקוט מחוות כלפי ישראל. הרעיון היה לתת לישראל מעין מקדמה על חשבון יזמת השלום הערבית, ובכך להמחיש למנהיגות הישראלית ולציבור הישראלי מה יכולים להיות פירות השלום עם הפלסטינים. פנייתה של ארצות הברית התמקדה בערב הסעודית, וכללה בקשה לאפשר טיסות של מטוסי חברת התעופה הישראלית "אל על" מעל ערב הסעודית. כל זאת על בסיס חשיבה אמריקאית שלפיה כאשר מדובר בנורמליזציה עם העולם הערבי, יחסים עם ערב הסעודית הם הפרס הגדול בעיני הישראלים. תגובתה של ערב הסעודית הייתה שלילית. המלך עבדאללה סירב בפגישתו עם הנשיא אובמה ביוני 2009 לאמץ צעדי נורמליזציה כלשהם כלפי ישראל לפני שיש התקדמות ניכרת במשא ומתן עם הפלסטינים.¹ אפיזודה זו העלתה שוב את השאלה מה יחסו של העולם הערבי לתהליך השלום הישראלי-פלסטיני והישראלי-סורי, ומה מוכנותן של מדינות ערביות לתרום לקידום המשא ומתן בשני הערוצים. שאלה זו חשובה משום שלפחות בערוץ הישראלי-פלסטיני קשה להניח כי הצד הפלסטיני יהיה מסוגל להגיע להסכם ללא תמיכה ניכרת מצד הערבים. ניתוחים רבים של המשא ומתן בקמפ דייוויד ב-2000 נוטים לראות בהיעדר המעורבות והתמיכה מצד הערבים סיבה מרכזית לכשלון.

העולם הערבי והיחס לישראל

בעולם הערבי מתנהל מאבק איתנים בין שני זרמים, בין אלו הדוגלים בתפיסה מדינתית לאומית חילונית ובין התנועות האסלאמיות הרדיקליות אשר רוצות לקומם את האומה האסלאמית, ובמקרים רבים אינן מייחסות חשיבות רבה למסגרות

המדיניות הקיימות. המשטרים השליטים משתייכים בעיקרם לזרם הראשון. הם מנהלים מדיניות פרגמטית אשר מטרתה היא בעדיפות ראשונה שרידות המשטר עצמו, ובעדיפות שנייה – קידום האינטרסים המדינתיים כמו שהם מבינים אותם. במסגרת זו בחרו רוב המשטרים לקיים יחסים קרובים עם המערב, ובראשו ארצות הברית, בהתבסס על ההנחה שקשרים אלו משרתים את האינטרסים הביטחוניים, הכלכליים והמדיניים שלהם.

לזרם האסלאמי הרדיקלי משתייכים בעיקר שחקנים לא מדינתיים, אך הם נהנים מתמיכת המשטר האיראני האסלאמי, ויש להם תמיכה רבה בקרב הציבור בכל מדינות ערב. הנחה מקובלת היא שבמרבית מדינות ערב, אם יהיו בחירות חופשיות ואמיתיות, יזכו בהן התנועות האסלאמיות. אכן כך קרה באלג'יריה בשנת 1991 וברשות הפלסטינית ב-2006. גם בבחירות בעיראק הרוב השיעי מיוצג בעיקר על ידי מפלגות בעלות גוון אסלאמי. האסלאמיסטים הרדיקלים רואים במערב אויב, אשר הוא גם איום קיומי, בעיקר מבחינה תרבותית. הם דוגלים בתפיסת ההתנגדות (מוקאוומה) המייצגת התרסה נגד המצב הקיים, ההגמוניה המערבית והמשטרים הערביים הנתמכים על ידה, וחתירה לערעור המוחלט.² התפיסה המשותפת הזאת מאפשרת לגשר גם על השסע בעולם הערבי בין שיעים לסונים, ומאפשרת יצירת בריתות וקואליציות בין שיעים לסונים לצד המשך היריבות המרה ביניהם בחלקים אחרים של העולם הערבי. כך אפשרי קיומם בו בזמן של הסיוע של איראן ושל תנועת חזבאללה השיעים לתנועת חמאס הסוניית לצד מלחמת האזרחים בעיראק בין סונים לשיעים.

החלוקה הזאת היא כמובן חלוקה בקווים גסים, ואינה מייצגת במדויק את הגוונים הייחודיים לכל מקום ואת גוני הביניים. קיימים למשל שחקנים ערבים אשר אינם מצויים במקומם הטבעי לפי חלוקה זו או שחקנים אשר רוצים לטפח קשרים עם כל הצדדים. כך סוריה, שמשטרה הוא משטר חילוני לחלוטין מיסודה של מפלגת הבעת'. משטר זה נשלט על ידי המיעוט העלאווי, שיש ספקות בנוגע לשייכותו לאסלאם. סוריה הצטרפה בכל זאת לציר ההתנגדות משום שזה משרת את האינטרסים של המשטר ושל המדינה בין השאר בלבנון ומול ישראל. באופן דומה קטאר, שמשטרה מלוכני, רואה ביכולתה לשמור על קשרים עם כל הצדדים מרכיב מרכזי בבניית מעמד מדיני שאינו פרופורציוני לגודלה הזעיר.

קיומה של הדיכטומיה הזאת בין שני הזרמים בעולם הערבי משפיע במידה רבה הן על היחס לישראל והן על היכולת לנהל מדיניות פרטנית כלפי ישראל. הסכסוך הישראלי-ערבי, ובעיקר המרכיב הפלסטיני שלו, משחקים תפקיד מרכזי בהנעת ציבורים ערבים נרחבים לאמץ את תפיסת ההתנגדות משום שהם נתפסים כביטוי יום-יומי של

"פלישת" המערב לעולם הערבי, איום אסטרטגי-ביטחוני ואיום אידאולוגי-תרבותי כאחד, והמחשה של ה"עוולות" שגורם העולם המערבי למוסלמים.³ תפיסה זו עבור המשטרים הערביים היא מצד אחד גורם ממריץ לתמיכה בתהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים מתוך רצון לבטל את ההשפעה הפוליטית של הסכסוך על הציבורים שלהם, ומצד אחר גורם המגביל מאוד את חופש הפעולה של אותם משטרים כאשר הם מבקשים לנקוט מדיניות חיובית כלפי ישראל כדי לעודדה להתקדם בתהליך השלום. כך מצד אחד המשטרים הערביים רואים בשנים האחרונות בסכסוך הישראלי-ערבי, ובעיקר בסכסוך הישראלי-פלסטיני, עם ההתפרצויות האלימות התדירות שלו, איום חמור, ובראיית כמה מהם איום קיומי עליהם. מצד אחר שליטים אלו לעתים קרובות חסרי אונים ואינם יכולים לנקוט מדיניות שיכולה אולי לסייע להם להסיר את האיום הזה. חוסר האונים הזה הוא ביטוי נוסף להיחלשותן של המדינות הערביות מול המדינות הלא ערביות במזרח התיכון – איראן וטורקיה.

התעצמות הלחימה בעזה בסוף 2008 ובתחילת 2009 (מבצע "עופרת יצוקה") המחישה שוב למדינות ערב את מידת ההשפעה שיש להתפתחויות שליליות בערוץ הישראלי-פלסטיני על האווירה בקרב הציבורים שלהם, באופן שמחליש את התמיכה בהם ומגביר את התמיכה בציר ההתרסה. בזמן אירועים אלו היו ההפגנות בבירות הערביות סוערות ומרובות משתתפים יותר מאשר ההפגנות בגדה המערבית. אמנם הרשות הפלסטינית נקטה אמצעים להנמכת הלהבות והגבלת ההפגנות, אבל גם המשטרים במדינות הללו חששו שמא יצאו ההפגנות משליטה, ובכל זאת התקשו יותר להגבילן.

מעורבות מדינות ערב בתהליך המדיני

בראית מדינות ערב יזמת השלום הערבית היא הכלי העיקרי אשר מאפשר להן להתמודד עם המתח בין הצורך לקדם את התהליך המדיני ובין הצורך להתמודד עם דעת הקהל במדינותיהם. היזמה אשר אומצה בפסגת הליגה הערבית בבירות במארס 2002 ואושררה מחדש בפסגת הליגה הערבית בריאד ב-2007, מבקשת לקדם את ההסכמים בין ישראל לפלסטינים ובין ישראל לסוריה דרך הבטחה שאם תשכיל ישראל להגיע להסכם בשני ערוצי המשא ומתן האלו (המסמך מציין בקווים כלליים מה צריכה להיות תבנית ההסכמים), יתחייב העולם הערבי כולו לקץ הסכסוך, ולשלום ונורמליזציה עם ישראל, ולערבויות לביטחונה.

למרות התוכן הדרמטי של יזמת השלום הערבית, ובפרט כאשר משווים אותה לשלושת הלאוים של ועידת חרטום ב-1967 (לא לשלום עם ישראל, לא להכרה בישראל

ולא לקיום משא ומתן עם ישראל), התקשו מדינות ערב להפוך אותה למכשיר שאכן יסייע לקידום המשא ומתן עם ישראל. יש לכך כמה סיבות. ראשית, העיתוי המקורי של הקְזָמָה היה בשלב המדמם ביותר של האנתפאדה השנייה, ולציבור הישראלי ומנהיגותו הפוליטית לא היו די משאבי תשומת לב שיאפשרו להם לדון ברצינות בקְזָמָה ובהשלכותיה. שנית, במערכת הפוליטית הישראלית היו הסתייגויות מהנוסח של תבנית ההסכם עם הפלסטינים שהופיע במסמך, ובעיקר בנושא פתרון בעיית הפליטים. לכן הקְזָמָה הוצגה בישראל כמסמך שהיא אינה יכולה לקבלו. לבסוף, במקום להבין כי הקְזָמָה היא הצהרת כוונות ערבית שאפשר להשתמש בה כמנוף לרתימת מדינות ערב לסייע באופן ממשי לקידום ההסכמים עם הפלסטינים ועם סוריה, היא הפכה לנושא להתנגחות בין שני הצדדים, והדיון בה מתמקד בשאלה אם ישראל תקבל פורמלית את הקְזָמָה או לא. הליגה הערבית מינתה ועדה אשר הורכבה מנציגי המדינות הערביות שכבר יש להן קשרים דיפלומטיים עם ישראל, אשר הייתה אמורה לקיים עם ישראל הידברות על יזמת השלום הערבית, אך לא התפתחה כל הידברות משמעותית. ייתכן שמיד לאחר אימוץ יזמת השלום הערבית על ידי הליגה הערבית די היה בהצהרה של ישראל שהיא רואה בחיוב את הקְזָמָה כבסיס להדברות עם העולם הערבי על תרומתו לתהליך השלום, כדי לאפשר פיתוח דיאלוג עם מדינות ערב המעוניינות, אולם בזמן שחלף מאז התבצרו שני הצדדים בעמדותיהם. גם כאשר החלה ישראל להראות יחס יותר חיובי לקְזָמָה היה זה מעט מדי ומאוחר מדי.

את השנה האחרונה אפיינו שני תהליכים מנוגדים. מצד אחד התגברה המוטיבציה של שחקנים ערבים להיות מעורבים בהנעת העגלה התקועה של המשא ומתן ובנקיטת צעדים ממשיתים לחסימת הגורמים המפריעים, מדינות ושחקנים לא מדינתיים, אשר מנסים לעכב את המשא ומתן ולחבל בסיכויי הסדר עם ישראל, משום שהסדר כזה יפגע באינטרסים שלהם. מצד אחר מצב הקיפאון של המשא ומתן והקושי בהנעתו מקשה על קיום יחסים עם ישראל ויוצר לחצים לסגת מיזמת השלום הערבית ומהנכונות של העולם הערבי להיות מעורבים בקידום ההסדר עם ישראל ובמימושו.

המתח הזה הומחש היטב על ידי תגובת המשטרים הערביים למבצע "עופרת יצוקה". מצד אחד הדגימו המשטרים הפרגמטיים בהתנהגותם ובהתבטאויותיהם שהם תולים במידה רבה בחמאס את האשמה להתפרצות המשבר, והם ניסו להביא להפסקת המבצע באופן שלא יפגע בישראל, ומצד אחר הם נאלצו להתבטא בחריפות נגד ישראל. (שתי מדינות – קטאר ומאוריטניה – אף ניתקו את היחסים שהיו להן עם ישראל. תגובת שתי מדינות אלו לא הייתה מקרית משום שקטאר כאמור משחקת בין שני המחנות בעולם הערבי, ובמאוריטניה היה שינוי משטר שהביא להתקרבותה

למחנה הרדיקלי). המשבר בעזה גם הביא לידי ביטוי חריף את המתח שבין שני המחנות בעולם הערבי. כל אחד מהם קיים פסגה נפרדת בעת המלחמה, והיו ביניהם חילופי האשמות חריפים, שהתמשכו גם לאחר שנפסקה הלחימה. העימות המילולי החריף האחרון היה בין נשיא סוריה בשאר אסד ובין הנשיא הפלסטיני עבאס בוועידת הליגה הערבית במארכ 2010.

הנכונות של שחקנים ערבים לנקוט צעדים ממשיים התבטאה למשל במאמציה של מצרים למנוע מחמאס להיות גורם שאינו מאפשר התקדמות בערוץ הישראלי-פלסטיני. מצרים ניסתה לעשות זאת בדרכים שונות. ראשית, על ידי מאמץ להביא לפיוס בין חמאס ובין פת"ח, שיאפשר את כינונה של ממשלת אחדות לאומית ברשות הפלסטינית. הניסיונות של המצרים לתווך לקראת הסכם פיוס כזה לא עלו יפה עד כה, ושיחות הפיוס הסתיימו במשבר כאשר חמאס לא היה מוכן לקבל את הצעות הפשרה של מצרים. כישלון שיחות הפיוס הביא לשינוי כיוון ולהעברת הדגש ללחצים על חמאס שיביאו אותו להכרה שעליו לקבל את הצעות הפשרה, ולכך שבכל מקרה לא יוכל לחבל במאמצים לחדש את התהליך המדיני. מצרים מנצלת את תלות חמאס בהברחות ממצרים באמצעות תעשיית המנהרות, והיא הגבירה את ההיקף ואת האפקטיביות של הפעולות במאמץ לבלום את ההברחות. הביטוי האחרון לכך הוא הפרויקט של מצרים לבניית קיר ברזל בגבול רצועת עזה וסיני. לפרויקט זה לא תהיה משמעות מעשית בקרוב משום שביצעו ידרוש זמן רב, אבל הוא כבר יוצר לחץ פסיכולוגי כבד על חמאס. המאמץ לחסום את ההברחות לעזה נובע גם מההבנה של המצרים בעקבות "עופרת יצוקה" כי הברחת הנשק לעזה בהיקפים שהתבצעה בהם היא גורם מערער יציבות אשר עלול להביא להתפרצויות אלימות נוספות בין עזה ובין ישראל.

מצרים השקיעה מאמצים אלו לא מנימוקים אלטרואיסטים, היא עשתה זאת משום שהיא רואה בפיצול בין עזה ובין הגדה ובהיעדר ההתקדמות במשא ומתן בין ישראל לרשות פגיעה באינטרסים של המשטר המצרי. פגיעה זו הומחשה בינואר 2008 כאשר חמאס הפיל את החומה בגבול עזה, ואלפים רבים של תושבי הרצועה נהרו לסני למורת רוחם של השלטונות המצריים. התרחשות נוספת שהבהירה למצרים את הקשר בין העימות הישראלי-פלסטיני ובין יציבות המשטר במצרים הייתה חשיפתה של רשת של חזבאללה שפעלה במצרים, חתרה נגד המשטר המצרי ובו בזמן הבריחה נשק לעזה. חשיפה זו גם המחשה את המעורבות של איראן ואת הקשר ההדוק שבין המאבק בין שני המחנות בעולם הערבי וההתפתחויות בערוץ הישראלי-פלסטיני. המכשול העיקרי ליכולתה של מצרים להמשיך לפעול נגד חמאס היה דעת הקהל המצרית, שאינה רואה בעין יפה פעולות של מצרים שנתפסות כשיתוף פעולה עם ה"אויב" הישראלי

נגד אחיהם הפלסטינים. ככל שהמשטר המצרי יכול להציג באופן משכנע יותר פעולות אלו כמשרתות את האינטרס של מצרים ואת ריבונותה, כן קל יותר להתמודד עם דעת הקהל. מבחינה זאת הייתה הפלת החומה על ידי חמאס "ניצחון פירוס" עבורו, שכן היא הקלה מאז על המצרים להציג את פעולותיהם נגד חמאס כנועדות להגן על הריבונות המצרית. בפועל התוצאה היא שישראל ומצרים משתפות פעולה בקיום ה"מצור" על ממשלת חמאס בעזה בראייה שהדבר מסייע להכלת חמאס.

ביטוי נוסף למעורבותן של מדינות ערב בזירה הישראלית-פלסטינית הוא הסיוע שהן מעניקות לפרויקט בניית המדינה הפלסטינית של הממשלה בגדה המערבית, אשר מתנהל בניצוחו של סלאם פיאד, ראש הממשלה הפלסטיני. ירדן המשיכה לעסוק בהכשרת יחידות חדשות לכוחות הביטחון הפלסטיניים בשטחה בסיועה של ארצות הברית באמצעות משלחת המתאם הביטחוני של ארצות הברית ברשות הפלסטינית, הגנרל דייטון, וכבר הוכשרו על ידי הירדנים חמישה גדודים חדשים של הביטחון הלאומי, ועוד שני גדודים נמצאים בירדן בשלבי הכשרה שונים. מדינות המפרץ השתתפו בסיוע הפיננסי לממשלה הפלסטינית כמדינות תורמות, וגם כתורמות לפרויקטים ספציפיים. אחד הפרויקטים הכלכליים השאפתניים שהחלו בשנה האחרונה בשטחי הרשות הפלסטינית הוא בניית עיר פלסטינית חדשה – רוואבי. בפרויקט שותפה חברת נדל"ן קטארית, העושה זאת בעידוד המשטר הקטארי.

גם השינוי בגישה של מדינות ערב הפרגמטיות כלפי סוריה קשור במידה מסוימת לנכונות הערבים להיות מעורבים יותר בקידום התהליך המדיני. במקרה זה אפשר לראות את הקשר הברור למאבק בין ציר ההתרסה ובין ציר המדינות הפרגמטיות. מדינות ערב האלו היו מעוניינות לסייע למאמץ להוציא את סוריה מציר ההתרסה, ובכך להחליש את השפעתן של איראן ובעלות בריתה. בעבר הלא רחוק מדינות אלו כמעט אמרו נואש מהמשטר הסורי, ניתקו עמו קשר ולא ייחסו לסוריה חשיבות רבה, ולכן התמקדו באופן כמעט אובססיבי בערוץ הישראלי-פלסטיני בלבד, ואילו עתה גישתן שונה, והן מנסות לשפר את יחסיהן עם סוריה, לקיים הידברות עמה ולנסות להשפיע עליה. במסגרת זו הן היו רוצות לראות בחידוש המשא ומתן בין ישראל ובין סוריה. עדיין כמובן הערוץ הישראלי-פלסטיני הוא בעל החשיבות המרכזית בראיית המדינות האלו משום ההשפעה הרבה שיש להתפתחויות בו על "הרחוב" שלהן.

התסכול מהקיפאון המדיני

לצד נכונות גוברת זו להיות מעורבים קיים כאמור תסכול רב מהקיפאון בערוצי המשא ומתן וממה שנתפס כסרבנותה של ישראל. על רקע זה עולות הצעות לקראת כל

כינוס של הליגה הערבית למשוך את התמיכה מְזִמָּת השלום הערבית. כך למשל ציין מזכ"ל הליגה הערבית עמרו מוסא במסיבת עיתונאים שערך בינואר 2009 כי הִזְמָה הערבית לשלום לא תישאר זמן רב על שולחן הדיונים, ובכך חזר על דברי עבדאללה מלך ערב הסעודית, שאמר דברים דומים כמה שבועות קודם לכן.⁴ הצעות ברוח זו עלו גם לקראת כינוס הליגה הערבית בלוב במארכס 2010, אך בסופו של דבר הוחלט לתת סיכוי למשא ומתן בין ישראל ובין הפלסטינים שארצות הברית מנסה להתניע. המשמעות היא שהנושא יידון מחדש לאחר פרק הזמן של ארבעה חודשים, שהליגה הערבית הקציבה למשא ומתן זה. המדינות הערביות לא נתנו את דעתן בשלב זה לרעיון של הצהרה חד-צדדית על הקמת מדינה פלסטינית, והן התמקדו בלחצים להשיג מעורבות בינלאומית עמוקה יותר (בייחוד של ארצות הברית) שתביא בראייתן למשא ומתן אפקטיבי יותר. אם יימשך הקיפאון ובסופו של תהליך זה תהיה נסיגה מְזִמָּת השלום הערבית, תהיה לכך משמעות סמלית של רגרסיה חריפה בתהליך השלום, גם אם לא תהיה להתפתחות זו כל משמעויות מעשיות.

דובר בולט של התסכול הערבי מהקיפאון במשא ומתן, בעיקר בערוץ הישראלי-פלסטיני, היה עבדאללה מלך ירדן. הצהרותיו בעניין זה מאז עלייתו לכס המלוכה ביטאו את ראיית הסכסוך הישראלי-פלסטיני כאיום קיומי על ירדן. למרות המעורבות העמוקה של ירדן בתהליך בניית המדינה הפלסטינית, בעיקר בתחום הביטחוני, התבטאויותיו שיקפו מצב רוח קשה, חששות עמוקים מהשפעת ההתפתחויות בתחום הישראלי-פלסטיני על ירדן ותסכול עמוק מעמדותיה של ישראל. כל אלה השפיעו גם על מערכת היחסים הבילטרלית שבין ישראל ובין ירדן. שלא כמסורת של הידברות רציפה בין המנהיגים, שהתגבשה מאז חתימת הסכם השלום בין שתי המדינות, בשנה האחרונה הופסקה ההידברות כמעט לחלוטין עד כדי הערכות כי מערכת היחסים בין המדינות הגיעה לשפל ללא תקדים. מצב זה עלול לפגוע גם בשיתוף הפעולה בין שני הצדדים בתחומים חיוניים, ובכללם הביטחון.

גם סוריה גילתה חוסר סבלנות לנוכח הקיפאון המדיני. סוריה המשיכה לרמוז על נכונות לשנות את האוריינטציה שלה ולמלא תפקיד חיובי בתהליך המדיני מול ישראל, ולמרות זאת שיחקה תפקיד של שחקן מפתח במחנה הרדיקלי. מצד אחד המשיך נשיא סוריה להצהיר על רצונו בחידוש המשא ומתן עם ישראל ובדיאלוג עם ארצות הברית. מצד אחר מערכת היחסים של סוריה עם השחקנים האחרים במחנה הרדיקלי המשיכה להתהדק, וסוריה אף התירה כל רסן בנכונותה לספק מערכות נשק מערערות איזון לחזבאללה. ידיעות בדבר הספקה אפשרית של טילים בליסטיים מסוג סקאד לחזבאללה תמכו בהערכה זו. נראה כי התנהגות הסורים משקפת התלבטות

בין כוחם של הקשרים עם המחנה הרדיקלי והתועלת שנגזרה מהם למשטר ובין הבנה שסוריה אינה יכולה לפתור את בעיות היסוד שלה, ובעיקר את הכלכלה הכושלת שלה, כל עוד היא נשארת במחנה הרדיקלי. ייתכן גם שהמשטר משלה את עצמו כי הוא יכול ליהנות מכל העולמות על ידי המשחק הכפול הזה. נדנדה זו השתקפה גם ביחסה של סוריה לזימת השלום הערבית. מצד אחד תמכה סוריה בזימת השלום הערבית כאשר התקבלה ב-2002, ומצד אחר בשנה האחרונה הייתה סוריה בין הגורמים העיקריים שביקשו לבטל את הזימה.

האם יש סיכויים לחידוש המשא ומתן הרב-צדדי?

בשנה האחרונה לא היו אינדיקציות ברורות אם תהיה נכונות מצד הערבים לחדש את קבוצת המשא ומתן הרב-צדדיות בד בבד עם המשא ומתן הדו-צדדי, אם זה יתחדש. במגעים שנערכו עם גורמים דיפלומטיים בעולם הערבי בנוגע לאפשרות של חידוש הדיאלוג על משטר ביטחון קואופרטיבי במזרח התיכון הייתה התייחסות חיובית יותר לרעיון. הדבר בלט בעיקר במצרים, אשר הייתה הגורם העיקרי שהביא להפסקת הדיונים בקבוצת המשא ומתן על בקרת נשק וביטחון אזורי (ACRS). נוצרה תחושה שיש חרטה מסוימת במצרים מכך שהם "פוצצו" את השיחות באמצע שנות התשעים, ומאז אין פורום אזורי מתאים לקיום שיחות מהסוג הזה. עם זאת, עדיין לא ברור אם עמדות אלה משקפות ראייה רחבה יותר מהראייה של הקבוצה הקטנה של המתעניינים במשרדי החוץ הרלוונטיים.

לא ברור גם מה עמדתם של השחקנים האחרים המעורבים בתהליכי המשא ומתן לגבי אפשרות חידושה של הידברות רב-צדדית. ישראל לא הביעה עמדה ברורה, וגם ארצות הברית התמקדה בשלב הזה רק בניסיונות לחידוש המשא ומתן בערוץ הישראלי-פלסטיני. כן לא ברור עדיין אם ישנה תפיסה רחבה יותר של ממשל אובמה שהערוץ הישראלי-פלסטיני משתלב בה עם הערוץ הישראלי-סורי ואולי גם עם חידוש השיחות הרב-צדדיות. אם תחליט ארצות הברית לדחוף לחדש את השיחות הרב-צדדיות, סביר כי ישראל תראה בזה צעד חיובי. מבחינת העולם הערבי, זו יכולה להיות דרך לפעול ברוחה של זימת השלום הערבית ולקיים דיאלוג עם ישראל על התחומים שמדינות ערב יכולות לתרום בהם לקידום תהליך השלום, אם ישראל מצדה תעשה את מה שמדינות ערב מצפות ממנה, דהיינו תנהל משא ומתן רציני ואפקטיבי בערוצים הדו-צדדיים. על כל פנים, אם יימשך הקיפאון בערוצי המשא ומתן הדו-צדדיים, ודאי שהערבים יתקשו לקיים שיחות רב-צדדיות עם ישראל, והרעיון ייפול על הסף.

סיכום

בינתיים, בשל הקשיים בחידוש המשא ומתן בשני הערוצים הדו-צדדיים, כאשר קיימים ספקות רבים אם יתקיים משא ומתן אפקטיבי בערוץ הישראלי-פלסטיני ובערוץ הישראלי-סורי בעקבות התרחבות הפערים בין עמדות הערבים לעמדות ממשלת ישראל שהוקמה לאחר הבחירות בפברואר 2009, עמדת הערבים ומעורבותם בתהליך המשא ומתן אינן כה רלוונטיות, אולם אם בכל זאת יצליח ממשל אובמה במאמציו לחדש את המשא ומתן, הן עשויות לשחק תפקיד חשוב. ההנחה שיהיה אפשר לקיים דיאלוג משמעותי עם מדינות ערב הפרגמטיות של ישראל יש עמן אינטרס אסטרטגי משותף מול הציר המובל על ידי איראן, גם בהיעדר קיומו של משא ומתן אפקטיבי בערוץ הישראלי-פלסטיני לפחות, נראית בעייתית מאוד.

הערות

- 1 ברק רביד, "מקור מדיני בכיר: ארה"ב עדיין לא השיגה הסכמה ערבית לנורמליזציה עם ישראל", **הארץ**, 2 ביולי 2009.
- 2 ראו: מיכאל מילשטיין, **מוקאוומה – עלייתו של אתגר ההתנגדות והשפעתו על תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל**, מזכר 102 תל-אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי (דצמבר 2009).
- 3 שם, עמ' 16.
- 4 ניר יהב, "יוזמת השלום הערבית עומדת לרדת מהשולחן", וואלה:חדשות, 31 בינואר 2009, <http://news.walla.co.il/?w=/13/1427466>

טורקיה וישראל

עודד ערן

באמצע שנת 2010 הגיעו היחסים שבין ישראל לטורקיה לשפל שלא היה כמוהו. התקרית ב-31 במאי, כאשר חיילים ישראלים הכניעו בה את ההתנגדות על סיפונה של ספינה טורקית אשר ביקשה לפרוץ את הסגר של ישראל על רצועת עזה, היא רק קצה הקרחון. עם זאת, יש לבחון את ההסלמה ביחסים שבין שתי המדינות לא רק בהקשר הביטורלי. ההידרדרות המהירה מצביעה על שינוי עמוק יותר בהשקפת העולם של טורקיה. השורשים האידאולוגיים של ה-AKP (בטורקית: "מפלגת הצדק והפיתוח") והאכזבה המצטברת מהיעדר התקדמות במשא ומתן על כניסה לאיחוד האירופי הניעו את טורקיה לבצע שינוי במדיניות החוץ שלה בכיוון של חיזוק היחסים עם שכנותיה הקרובות.

השינוי באוריינטציה של טורקיה עוגן במסגרת תאורטית בספרו של שר החוץ שלה אחמד דוואטולו **עומק אסטרטגי**, ולאחרונה גם במאמרו "אפס בעיות במדיניות החוץ של טורקיה" ("מדיניות חוץ", 20 במאי 2010). דוואטולו עצמו ודוברים נוספים של ה-AKP מתנערים מהמרכיב העות'מאני ביסוד גישה זו,¹ אולם העבר העות'מאני, לצד השפה והדת המשותפות לאזורים נרחבים בסביבתה של טורקיה וכן המקום הגאו-אסטרטגי שלה הם מרכיבים חשובים של הגישה. מעבר להשוואה המסקרנת עם העבר העות'מאני, שינוי הקו טומן בחובו זרעים לחיכוך עתידי עם ישראל ועם האיחוד האירופי וארצות הברית.

סוריה ואיראן

השינוי הבולט מודגם בצורה הטובה ביותר ביחסים המשופרים של טורקיה עם שתיים משכנותיה הקרובות – איראן וסוריה. הסכסוכים משכבר הימים על מחוז האטאי, על זכויות מים ועל תמיכתה של סוריה במפלגת ה-PKK הכורדית, נדחקו לשוליים.

שתי המדינות חיזקו את יחסי המסחר שלהן, וביצעו תמרונים צבאיים משותפים (בחוֹדש אפריל 2009). לציון ההפשרה ביחסים קיימו נשיאי שתי המדינות ביקורים רשמיים הדדיים.

השינוי במדיניותה של טורקיה יצר עבור ישראל הזדמנות ובעיה בעת ובעונה אחת. לאחר מלחמת לבנון השנייה, כאשר הסכים אהוד אולמרט, ראש הממשלה אז, לפתוח מחדש בשיחות עם סוריה, שהופסקו מאז כישלון השיחות בתיווכה של ארצות הברית בשנים 1999-2000, הייתה טורקיה מתווכת טבעית. בעיני ארצות הברית בתקופת ממשלו של ג'ורג' וו' בוש, הייתה סוריה חלק מציר הרשע, וארצות הברית לא יכולה הייתה ולא רצתה לחדש את תפקיד המתווך. טורקיה נכנסה לתמונה, וחמשת סבבי השיחות הלא ישירות שהתקיימו על אדמת טורקיה הניבו התקדמות של ממש בסוגיית המפתח של הסכסוך שבין סוריה ובין ישראל.

מילוי תפקיד המארכת והמתווכת בניסיון לפתור מרכיב מרכזי זה בסכסוך הישראלי-ערבי לא היה יכול אלא להעצים את ההערכה העצמית של טורקיה. הסיכויים למלא תפקיד מרכזי שכזה היו סיבה עיקרית לתגובתה הרפה של טורקיה להתקפה על הכור הגרעיני של סוריה ב-6 בספטמבר 2007, שיוחסה לישראל. על פי דיווחים בעיתונות, מכיל דלק ששימשו את המטוסים אשר התקיפו את הכור נמצאו על אדמת טורקיה.²

השיחות בין ישראל ובין סוריה הגיעו לסיום פתאומי כאשר נשיא סוריה בשאר אל-אסד החליט לבטלן בעקבות מבצע "עופרת יצוקה" ברצועת עזה, שנועד לעצור את ירי הטילים מרצועת עזה לעבר ריכוזי אוכלוסייה אזרחית בישראל. הממשלה החדשה בישראל בראשות הליכוד, שנכנסה לתפקידה ב-21 במארס 2009, בחרה שלא להמשיך במסלול השיחות עם סוריה. ההחלטה לגיטימית, אך קרוב לוודאי שהיא לא הובהרה והוסברה כראוי לממשלת טורקיה.

חידוש השיחות בין ישראל לסוריה, המושהות לעת עתה – התפתחות לא בלתי סבירה – עלול להעמיס לחצים נוספים על היחסים שבין ישראל ובין טורקיה. הממשל האמריקאי בראשותו של הנשיא אובמה הפך על פיה את מדיניותה של ארצות הברית כלפי סוריה: מדיניות המגעים (engagement) הוחלה בצורה בולטת על סוריה. לאחר חמש שנים של היעדרות, יוצב מחדש שגריר של ארצות הברית בדמשק. הסנטור מיטשל, השליח המיוחד של ארצות הברית למזרח התיכון, הסנטור ג'ון קרי, יושב ראש ועדת החוץ של הסנאט, ופקידים אמריקאים נוספים פקדו לאחרונה את בירת סוריה. ישראל עשויה להעדיף את ארצות הברית בתפקיד המתווך, ואילו סוריה, בהתחשב ביחסיה המשופרים עם טורקיה, עשויה בכל זאת לבחור בטורקיה. ארצות הברית אינה יכולה

להתעלם מהעדפה זו של סוריה בלי להרחיק את אנקרה. מה שעלול להתרחש במקרה שסוריה וישראל יקבלו החלטה לחדש את השיחות הוא יזמת תיווך טורקית-אמריקאית משותפת, אך מאחורי הקלעים – נוסחה שאותה יוכלו סוריה וישראל לקבל. במאמר "אפס בעיות במדיניות החוץ של טורקיה" מזכיר שר החוץ דוואטולו את תיווכה של טורקיה בין סוריה לישראל כעדות להצלחת המדיניות בתכנונו.

השלב החדש ביחסים שבין טורקיה לאיראן קשור בקשר ישיר לסכסוך הסורי-ישראלי. הדיאלוג המשופר בין שתי המדינות היה מקור לדאגה עבור הקהילה הטורנס-אטלנטית ועבור ישראל. כבר שנים, אפילו לפני השתלטותה של ה-AKP על הממשלה באנקרה, טורקיה מעלימה עין ממשלוחי הנשק מאיראן לחזבאללה בלבנון, המתבצעים תוך כדי שימוש במרחב האווירי של טורקיה ושל סוריה. כל עוד שגשגו הקשרים הצבאיים בין ישראל ובין טורקיה, בחרה ישראל שלא להערים קשיים והתעלמה בגלוי מתפקידה של טורקיה באספקת נשק לחזבאללה. מצב זה יהיה חייב להשתנות, שכן תביעתה של ישראל מסוריה, בהקשר של משא ומתן להסדר הסכסוך בין שתי המדינות, תהיה להפסיק את הקשרים הצבאיים עם איראן ולחדול מלשמש צינור וספקית של נשק לחזבאללה. תביעה דומה תופנה גם לטורקיה.

תכנית הגרעין הצבאי של איראן הייתה סיבה נוספת למתח בין ישראל ובין טורקיה. בריאיון שנתן ראש ממשלת טורקיה רג'פ טייפ ארדואן ב-29 במאוס 2010 הוא הגן על איראן, וכאשר נשאל לעמדתו בנוגע להטלת סנקציות נגד איראן השיב: "סנקציות הוטלו על איראן כמה פעמים, אך מהי התוצאה? [...] מה שנדרש הוא דיפלומטיה, דיפלומטיה, דיפלומטיה. כל דבר אחר לא יעזור, זולת איום על השלום העולמי; והאם למפעילי הלחצים אין פצצות גרעיניות משל עצמם? טורקיה איננה מעצמה גרעינית, אך מדינה אחת באזור דווקא מחזיקה בנשק גרעיני". הוא לא השיב ישירות לשאלה אם הוא מתכוון בכך לישראל.³

חשוב מכך היה תפקידה של טורקיה, עם ברזיל, בהגעה ל"הצהרה משותפת" עם איראן ב-17 במאי 2010. הפסקה האופרטיבית המרכזית בהצהרה זו היא נכונותה של איראן להעביר 1,200 ק"ג של אורניום מועשר מדרגה נמוכה לטורקיה. תנאי ההצהרה אינם עומדים בתביעות חמש החברות הקבועות במועצת הביטחון של האו"ם, הממשיכות במאמציהן לאמץ סנקציות חריפות יותר נגד איראן. מלבד המחלוקות הטכניות החדשות, מעורבותה של טורקיה עומדת בסתירה מוחלטת ל"שותפות למופת" שהנשיא אובמה העלה על נס בביקורו באנקרה, ומאותתת על עימות נוסף עם ישראל בכל הקשור לסוגיה הגרעינית.

זה יהיה מבחן מרכזי ליחסים שבין ישראל ובין טורקיה, שכן בשנת 2010 טורקיה היא חברה במועצת הביטחון של האו"ם. כחברה, הצביעה טורקיה ב-9 ביוני 2010 נגד החלטה 1929 של מועצת הביטחון של האו"ם, הקוראת להחמרת הסנקציות נגד איראן, עניין שנתפס בישראל כקיומי. כל עוד טורקיה בוחרת לחבור לאיראן ולסוריה, יהיה זה בלתי אפשרי עבור ההנהגה הישראלית להפקיד בידיה את תפקיד המתווך בשיחות עם סוריה.

הזווית הישראלית

ראש ממשלת טורקיה ארדואן הוא הפוליטיקאי הטורקי המוביל בביקורת נגד ישראל, והוא אינו היחיד. לאחרונה כמעט לא חלף שבוע ללא הצהרה ביקורתית מפיו, המגנה את פעולותיה של ישראל כמו שאלו נתפסות בעיניו. השורשים האידאולוגיים של ארדואן נטועים עמוק באסלאם, ובראשית ימיו בפוליטיקה היה חבר במפלגת הרווחה המוסלמית, שמנהיגה נג'מטין ארבכאן כיהן כראש ממשלה לזמן קצר בשנים 1996-1997.

יש כמה סיבות לעובדה שהארס של ארדואן נגד ישראל התברר רק לאחר מבצע "עופרת יצוקה" ברצועת עזה בשלהי שנת 2008 ובראשית 2009. אחת הסיבות היא אישית, ונוגעת לביקורו של ראש ממשלת ישראל אהוד אולמרט אצל ארדואן 72 שעות לפני תחילת המבצע. לא היה סביר לצפות שאולמרט יגלה למארחו על המבצע הממשמש ובא, אך ארדואן הוטרד מהאפשרות שייווצר הרושם כי ידע עליו מראש. טורקיה הייתה הראשונה שפתחה את שעריה בפני מנהיגי חמאס החדשים ברצועת עזה, שזכו בבחירות שהתקיימו ברשות הפלסטינית בינואר 2006; ב-16 בפברואר של אותה שנה נפגש ארדואן עם מנהיג חמאס חאלד משעל. כמו תגובתה הרפה של ישראל בנוגע לתפקידה של טורקיה בהעברת נשק לחזבאללה, אפשר להסביר את הימנעותה של ישראל מתגובה קשה בעקבות קבלת הפנים החמה למנהיג חמאס ברצועה שלא לפגוע בקשרים הצבאיים עם טורקיה. מעורבותו האישית של ארדואן בארגון IHH (בטורקית: "הקרן לסיוע הומניטרי"), הארגון שהיה אחראי למשט לרצועת עזה, עלולה להפוך לסלע מחלוקת נוסף בין שתי המדינות.

לפיכך אין לפרש את תגובתו של ארדואן למבצע של ישראל ברצועת עזה רק ככעס בשל סבלותיהם של האחים המוסלמים בעזה. יש להבין אותה כשילוב של שורשי האידאולוגיים ושל התפקיד החדש שביקשה טורקיה לעצמה במזרח התיכון. אם זה אכן המצב, ישראל יכולה לעשות מעט מאוד כדי לפייס את ראש ממשלת טורקיה הנוכחי.

הדילמה של ישראל בעניין המשך שיתוף הפעולה הצבאי עם טורקיה עשויה להתברר כבלתי רלוונטית אם תימשך ההיחלשות השיטתית במעמדו של צבא טורקיה. בפברואר 2010 נעצרו יותר משישים קציני צבא בכירים, בשירות פעיל ובמילואים, והואשמו בתכנון הפיכה צבאית. בין אלה שנעצרו היו מפקדי הצי וחיל האוויר, שתי הזרועות הצבאיות שאֵתן בוצעו התמרונים המשותפים בין ישראל ובין טורקיה. ללא קשר לאמיתות האישומים, יש להבין זאת כחלק מהמסע המתמשך של ממשלת טורקיה הנוכחית לשים קץ לתפקידו של הצבא כמגן המורשת של כמאל אטא-טורק בפוליטיקה של טורקיה. משקיפים אחדים הולכים צעד נוסף, ומסבירים את הלחצים של ארדואן על האיחוד האירופי להתחיל בשיחות לקבלתה של טורקיה לאיחוד כדרך לגייס את תמיכתו של האיחוד בביטול התפקיד המרכזי המסורתי שהיה שמור לצבא בפוליטיקה הטורקית, ובהכפפתו לשליטה המלאה של הרשויות האזרחיות. מדיניות ה"אפס בעיות" של טורקיה, מבית היוצר של שר החוץ דוואטולו, מצמצמת עוד יותר את חשיבותו של הצבא, שכן היא מתמקדת בשיפור הקשרים עם שכנות בעייתיות בעבר כמו ארמניה, סוריה, איראן וכן עם הכורדים.

הממסד הצבאי בטורקיה היה גורם מרכזי בעידוד שיתוף הפעולה בין ישראל לטורקיה. באווירה הפוליטית הנוכחית בטורקיה, שיתוף הפעולה הצבאי עם ישראל צפוי ללא ספק להצטמצם, וצבא טורקיה אינו צפוי להשתדל למען המשך קיום הקשרים עם ישראל, שהם ללא ספק סוגיה חסרת חשיבות בין הצבא לממשלה. כשנשאל ארדואן בנוגע להסכמים בין ישראל ובין טורקיה, ככל הנראה בתחום הביטחון, הוא השיב כי הם נחתמו בעבר, ועודם תקפים, "כמובן רגשות אינם צריכים להשפיע על מקצת הצעדים שאנו נוקטים, אך אירועים העשויים להתרחש עלולים לגרום לנו לאמץ עמדות אחרות".⁴

אף ששר הביטחון אהוד ברק התקבל יפה בביקורו באנקרה בחודש ינואר 2010, לא צפוי ששיתוף הפעולה הצבאי והיזמות המשותפות בתחום הביטחוני ימשיכו להתקיים במתכונת דומה לזו שמלפני שנת 2008. תשובתו של ארדואן לשאלה בנושא זה עשויה לרמוז על מדיניות שתאפשר רק את המשך קיומם של ההסכמים הנוכחיים במסלולם הנוכחי. חיל האוויר של ישראל מיהר להסיק מסקנות מההידרדרות ביחסים שבין ישראל ובין טורקיה, ועבר ליוון כחלופת מרחב אווירי לאימונים.⁵

בהקשר זה, אפשר לצפות שטורקיה, כחברה בנאט"ו, תנסה לצמצם את שיתוף הפעולה של ישראל עם הארגון. בשנים האחרונות שיתפו פעולה ישראל ונאט"ו בשיפור הקשרים ביניהן באמצעות "התכנית לשיתוף פעולה פרטני", אשר סוכמה בין ישראל לנאט"ו כחלק מ"דיאלוג הים התיכון". אפילו לאחר עלייתה של ה-AKP לשלטון לא

התנגדה טורקיה לקשרים המתהדקים בין נאט"ו ובין ישראל. כל זאת עשוי להשתנות, ומאחר שהחלטות בנאט"ו מתקבלות בקונצנזוס, טורקיה עלולה להטיל וטו על השתתפות כלשהי של ישראל בפעילויות של נאט"ו.

קשריה הכוללים של ישראל עם טורקיה יושפעו כמובן מקשריה של טורקיה הן עם ארצות הברית והן עם האיחוד האירופי. (ראיית כישלוננו של האיחוד האירופי לאפשר התקדמות משמעותית בשיחות קבלתה של טורקיה לאיחוד כגורם האשם בנטייתה של טורקיה לעבר שכנותיה הקרובות היא הסבר פשטני מדי). בעיני טורקיה חברות באיחוד האירופי פירושה גם קבלת החלטות קשות בסוגיות פנים, ולעת עתה, כל עוד אינה חברה באיחוד, היא יכולה להימנע ממנה. מנגד, אפשר להגדיר את כישלוננו של האיחוד האירופי לגרום לטורקיה להתמודד עם החלטות אלה, באמצעות האצת השיחות או לחלופין באמצעות הצעה לקרב את טורקיה לאיחוד האירופי על ידי הבהרת מה שהקנצלרית מרקל מכנה "שותפות מיוחדת" (privileged partnership) כשגיאה אסטרטגית חמורה.⁶ בגלל הנסיבות הפוליטיות הנוכחיות בטורקיה ובאירופה, קרוב לוודאי שחברות מלאה של טורקיה באיחוד האירופי תוסיף קול ביקורתי מאוד כלפי ישראל לקבוצה של מדינות באיחוד האירופי שדעותיה דומות, אך תרחיש זה עשוי להתברר, מנקודת מבטה של ישראל, כחלופה מזיקה פחות מאשר טורקיה הנסחפת לכיוון של קואליציה עם סוריה, עם איראן ועם ארגונים תת-מדינתיים כמו חמאס וחזבאללה.

כישלון של הממשלה המרכזית בעיראק לאחר יציאת הכוחות האמריקאיים עלול למשוך כל אחת מהשותפות בקואליציה הלא פורמלית ולהוסיף לאי-היציבות של האזור כולו. עם הפיכתה של איראן למעצמה גרעינית, טורקיה עשויה להחליט שלא לרכוש יכולות דומות, אך הברית עם איראן גרעינית עלולה להטות את האיזון האסטרטגי באזור, ולהעלות שאלות וחששות כבדים לא רק בישראל אלא גם במצרים, במפרץ ואפילו ברפובליקות של ברית המועצות לשעבר במרכז אסיה.

הקמתה האפשרית של מדינה פלסטינית, אם במשא ומתן להסדר או בהצהרת עצמאות פלסטינית חד-צדדית, עלולה לגרום חיכוך אפשרי נוסף בין ישראל ובין טורקיה. על אף עמדתה של טורקיה כלפי חמאס, היא צפויה להיות אחת המדינות הראשונות להכיר במדינה הפלסטינית ולהציע את תמיכתה הפוליטית בכל מקרה של מחלוקות בין מדינה זו ובין ישראל.

עם זאת, יש לציין כי המגזר הפרטי בטורקיה היה פעיל בקידום פארקים תעשייתיים בגדה המערבית, אשר יוסיפו אלפי מקומות לשוק העבודה הפלסטיני. כללית, קשרים כלכליים חזקים יותר עם ישראל, בפרט במגזר האנרגיה, עשויים להחליף את הקשרים

הפוליטיים והצבאיים בין המדינות. טורקיה הופכת במהירות לעורק מרכזי בתחום האנרגיה, במיוחד בתחום הגז הטבעי. אם כצרכנית ואם כספקית, בעיקר של גז טבעי, ישראל תהיה מעוניינת בשיתוף הפעולה עם טורקיה. המים יהיו תחום נוסף בו תפקידה של טורקיה יהיה משמעותי. אף שבעבר סירבה טורקיה להיות מעורבת בסוגיית מחלוקות המים בין ישראל ובין סוריה, ברור כי "שחרור" כמות גדולה יותר של מים לסוריה יוריד את הלחצים על ישראל, ירדן ופלסטין בהקשר זה, אם סוריה, כתוצאה מהזרמת כמויות גדולות יותר של מים מטורקיה, תשחרר מים רבים יותר במורד נהר הירמוך.

סיכום

יש כיום ראיות מספיקות להגיע למסקנה כי ישראל איבדה את טורקיה, בהנהגתה של "מפלגת הצדק והפיתוח", כשותפה אסטרטגית. השינוי במדיניות החוץ של טורקיה ובמדיניות האזורית שלה יחריף את המתחים בין שתי המדינות, שכן ישראל אינה צפויה לספק לטורקיה את ההזדמנויות שהיא מבקשת כמתווכת. מן הראוי שההשלכות בתחום האיזון האסטרטגי באזור תהפוכנה למרכיב קבוע בדיאלוג האסטרטגי של ישראל עם הקהילה הטרנס-אטלנטית, משום שהאינטרסים של האיחוד האירופי ושל ארצות הברית גם יחד עלולים לעמוד בסתירה לשאיפותיה של טורקיה באזור.

ראש ממשלתה ופוליטיקאים בכירים נוספים מכחישים כל שינוי במדיניות החוץ של טורקיה. עם זאת, יזמתן של טורקיה ושל ברזיל, ולאחריה הצבעתן בעניין החלטה של 1929 של מועצת הביטחון של האו"ם, מתקבלות בווינגטון ובכמה בירות אירופיות ומזרח-תיכוניות בחשש. אזורי טורקיה יילכו לקלפיות פעמיים בשנים 2010-2011. בחודש ספטמבר 2010 ייערך משאל עם על שינויים בחוקה, הנתפסים בקרב האופוזיציה בטורקיה כניסיון של הממשלה להגביר את שליטתה על המערכת המשפטית. בנובמבר 2010 ייערכו בחירות כלליות. שני מבחנים קרובים אלה יכולים להסביר את האופן הפופוליסטי הגובר והולך שהנהגה הפוליטית מטפלת בו בנושאים שונים, ובהם נושאי חוץ. למרות זאת, אנקרה עשויה להידרש לכוון מחדש את עמדותיה ולמתן את הרטוריקה הפומבית שלה כדי להפיג את מקצת החששות שהיא יצרה לאחרונה.

אל לישראל להיגרר לפרובוקציות מהצהרות וממעשים של טורקיה או לדחות אוטומטית יזמות ממשלתיות של ממשלת טורקיה. בכל מקרה, על דחייה להיות מועברת בערוצים הדיפלומטיים המתאימים, ללא סערה ציבורית: ראש הממשלה המכהן ירצה לנצל כל פעולה של ישראל לטובת המדיניות הפופוליסטית שלו, ואין סיבה טובה לספק לו הזדמנות לעשות זאת. עם זאת, ייתכן שהבחירות הכלליות המתוכננות להתקיים

בשנת 2010 לא יחוללו שינוי בפוליטיקה הטורקית ובשליטת AKP, וכל צעד או תגובה מצד ישראל עשויים להשפיע השפעה שולית בלבד על התוצאות. בהתחשב בשני המבחנים האלקטוראליים הצפויים לממשלת ה-AKP ב-18 החודשים הקרובים, טורקיה עשויה להמשיך לבלבל את בעלות בריתה המסורתיות. ניצחון למפלגה השלטת, בפרט בבחירות הכלליות הקרובות, עשוי לגרום לשינוי משמעותי באיזון האסטרטגי במזרח התיכון. מצב זה יצריך מתן מענה אסטרטגי, בין השאר בדמות יצירת מערך "דרומי" של מדינות שתוטרדנה מהיווצרות ציר רדיקלי "צפוני" הכולל את איראן, טורקיה וסוריה.

הערות

- 1 ריאיון לעיתון הטורקי *Sabah*, 4 בדצמבר 2009, וכן לפרשן סואט קימיקליוגלו: "לא, לטורקיה אין נוסטליגיה לתקופה העות'מאנית", *Project Syndicate*, 13 בדצמבר 2009.
- 2 *The New York Times* דיווח ב-10 באוקטובר 2007 כי ישראל חלקה עם טורקיה מודיעין בנושא הכור; העיתון *Der Spiegel* דיווח ב-11 בפברואר 2009 כי ראש הממשלה אולמרט זימן אליו את ראש ממשלת טורקיה מיד בתום המבצע.
- 3 *Der Spiegel*, March 29, 2010.
- 4 שם.
- 5 Hellenic Airforce Website, May 25, 2010.
- 6 אף שהשר הטורקי הממונה על המשא ומתן עם האיחוד האירופי אגמן באגיס אמר, כי המונח לא היה בשימוש בחקיקה בת 110 אלף העמודים של האיחוד האירופי, הוא הוסיף כי טורקיה אינה יכולה להעריך משהו שאינו קיים *Journal of Turkish Daily*, April 1, 2010.

שער שלישי
מגמות אזוריות – אתגרים ומענים

אתגרים לארצות הברית במזרח התיכון רבתי
מרק הלר / 103

יחסי ישראל–ארצות הברית
ג'רמי יששכרוף / 113

האתגר האיראני
אפרים קם / 123

האיחוד האירופי והמזרח התיכון
שמעון שטיין / 137

מצרים: מדיניות בלימת הזעזועים
יורם מיטל / 151

לבנון בין ליברליזציה לאסלאמיזציה
בנדטה ברטי / 163

מיליטנטיות אסלאמית באזור ומעבר
יורם שוייצר ויונתן שכטר / 173

אתגרים לארצות הברית במזרח התיכון רבתי

מרק הלר

אמריקה והעולם המוסלמי – התחלה חדשה?

עם הנשיאות ירש ברק אובמה מקודמו בתפקיד את המשבר הכלכלי העמוק ביותר שניצבה מולו ארצות הברית מאז השפל הגדול של שנות השלושים של המאה הקודמת. ההתמודדות עם הכלכלה אמנם עמדה בראש סדר היום של אובמה, אך עם כניסתו לתפקיד, אובמה, שלא כמו פרנקלין דלנו רוזוולט, לא הגביל את עצמו להתעסקות בנושא זה, תוך כדי התעלמות כמעט מוחלטת מכל נושא אחר. מובן שלא היה זה עניין של העדפה שרירותית בלבד. העולם השתנה ללא הכר מאז שנת 1932. רוזוולט קיבל הנהגה של מעצמה פוטנציאלית, אשר נמצאה בתנאי שלום ואשר הייתה נחושה לשמר מצב זה, בעיקר על ידי בידוד עצמה משאר העולם (או לכל הפחות מן העולם שמעבר לחצי כדור הארץ המערבי). להבדיל ממצב זה, אמריקה של אובמה מתפקדת במשק גלובלי יותר, המתאפיין בתלות הדדית, והיא גם מעצמת-העל הבלתי מעורערת במערכת הבינלאומית, על אף השיח האופנתי של declinism (הגורס שמעמדה של ארה"ב בעולם שוקע). יתרה מכך, ארצות הברית הייתה מעורבת באופן פעיל בשתי מלחמות באזור ובמאבק מתמשך נגד הטרור העולמי.

בעקבות כך נאלץ אובמה לפעול בזמן הן בזירה המקומית והן בזו הבינלאומית. בזירה הבינלאומית נהנה המזרח התיכון רבתי, באופן בלתי נמנע, ממקום מוביל. זו זירת התרחשותן של שתי מלחמות הקרקע של ארצות הברית, המעיין של הטרור, המוקד של שוק האנרגיה הגלובלי, האתגר הגדול ביותר לאי-ההפצה של נשק גרעיני, ואם לא די בכך, גם – לכל הפחות בתקופת כהונתו הראשונה של הנשיא ג'ורג' וו' בוש – המקור למתחים משמעותיים בברית הטרנס-אטלנטית.

על כן אין זה מפתיע כי המזרח התיכון רבתי השתלט עד מהרה על סדר היום של מדיניות החוץ של הנשיא אובמה. לא ניתן היה כמובן להתעלם לחלוטין מנושאים אחרים. רבות דובר על רצונו של הממשל "לאתחל מחדש" את היחסים העוקצניים עם רוסיה ואת הקשרים עם סין, שהיו מוקד מדיניות החוץ של ממשל הנשיא בוש עד אירועי 11 בספטמבר. נושאים אלה נותרו מוקד לדאגה, בייחוד בכל הנוגע לממדיהם הכלכליים, אך סמל למקומו הבולט של המזרח התיכון רבתי – או של העולם המוסלמי – ניתן כאשר צעדו המעשי הראשון של הנשיא אובמה, שהתבצע רק ימים לאחר טקס השבעתו, היה מינוי שני שליחים מיוחדים בעלי מעמד, האחד – ג'ורג' מיטשל – לתהליך השלום הישראלי-פלסטיני, והאחר – ריצ'ארד הולברוק – לנושא אפגניסטן ופקיסטן.

ביסוד גישתו של הממשל למזרח התיכון רבתי הייתה התפיסה כי קשייה של אמריקה, בבואה לטפל בבעיות ספציפיות באזור זה של העולם, נבעו לא ממאפייני המציאות המבנית (מעמדה של ארצות הברית כמעצמת-על), מניגודי עניינים מהותיים או מקיומן של סתירות תרבותיות או אידיאולוגיות, כי אם מן החשדנות העזה, הן בקרב הציבור והן בחוגי הממשל, שהייתה קיימת באזור זה של העולם בדבר מניעה של ארצות הברית ומן העוינות כלפי מעשיה או כלפי ההימנעות ממעשים של ארצות הברית. לפיכך, הדרך להוציא את הרעל מיחסים אלה הייתה "מעורבות" (engagement) יזומה, הן במילים והן במעשים.

כוונה זו התבטאה בסדרת הצהרות, שהדגישו את רצונה של ארצות הברית לתור אחר "התחלה חדשה" ולהשיק קשר חיובי ובונה עם המוסלמים. בהצהרות אלו, שהחשובה שבהן הייתה הנאום שנשא הנשיא אובמה באוניברסיטת קהיר בחודש יוני 2009, השתדל אובמה להושיט יד לעולם המוסלמי על ידי הדגשת סובלנותה של ארצות הברית לרב-גוניות תרבותית בכלל וגישת הכבוד שנקטה כלפי האסלאם בפרט, ועל ידי בניית נרטיב של מאתיים שנות נוכחות מאושרת של מוסלמים בארצות הברית. (בהערה אולי עוקצנית מכוונת אל צרפת, הנשיא אפילו הזכיר, כי ממשלת ארצות הברית פנתה לערכאות משפטיות כדי להגן על זכותן של נשים מוסלמיות לעטות את החיג'אב).

הנשיא אובמה ניסה גם לנטרל את הביקורת שגרסה, כי ארצות הברית שואפת לאכוף את ערכיה הפוליטיים על אחרים, משמע, לעודד החלפת משטרים באזור, באמצעות הושטת "יד פתוחה" לרפובליקה האסלאמית של איראן ובחיבוק גלוי של עבדאללה מלך ערב הסעודית ושל נשיא מצרים חוסני מובארק – שני שליטים שגילו בעבר הסתייגות ממאמצי הנשיא בוש לקדם דמוקרטיזציה. לבסוף, דן הנשיא

אובמה במה שמכונה לעתים קרובות הנושא הכאוב ביותר ביחסי ארצות הברית עם העולם המוסלמי, הלוא הוא הסכסוך הישראלי-פלסטיני. אף שהנשיא אובמה לא הציג מעולם במפורש גרסה מעודכנת למאה העשרים ואחת של מה שכינה בעבר אלי כדורי "גרסת צ'אטהם האוס" – האמונה שרווחה בממסד הבריטי שלאחר מלחמת העולם הראשונה כי אלמלא יחסיה של בריטניה עם היהודים, היו לגנרלים הבסיסים שלהם, לדיפלומטים ההסכמים שלהם, לאנשי העסקים החוזים שלהם, ולמיסיונרים המתנצרים שלהם – הוא אותה נחישות לפעול נגד ההאשמות שהועלו בעקביות נגד ממשלים אמריקאיים אחרים בדבר אי־תשומת לב מספקת לבעיה או לחלופין בדבר העדפת־יתר את טובת ישראל. זאת ועוד, כמה אישים בממשל האמריקאי אכן טענו בפרהסיה כי קיים קשר (linkage) בין היחסים ההדוקים של ישראל וארצות הברית לבין קשייה של ארצות הברית במזרח התיכון.

חזון ומציאות

מליצות רטוריות אלה הביאו עמן תגמול בטווח הקצר; סקרי דעת קהל הצביעו בתחילה על שיפור ממשתי בדימויה של ארצות הברית במרבית המדינות המוסלמיות, אך לשיפור זה הייתה השפעה מוחשית מועטה בלבד על יכולתה של ארצות הברית לקדם את מטרותיה, והפופולאריות שלה, אף שלא נפלה מעולם לתהומות שהייתה מצויה בהן בסוף עידן ממשל בוש, שבה לסגת. לא קיימת סיבה אחת ויחידה לכך, מלבד אולי הציפיות הלא מציאותיות שניזונו מעזיבתו של בוש ומדבריו של אובמה. אך בעיה בולטת שעלתה בתוך פרק זמן קצר הייתה הפער שנתגלה בין המילים לבין המעשים. למשל, עלה בידי אובמה לגייס בקלות רצון טוב על ידי פרסום ההודעה בדבר כוונתו לסגור בתוך שנה את מתקן הכליאה במפרץ גואנטנמו, שהוא נושא לתרעומת רבה משום שהוא מסמל סתירה בין עקרונות השיפוט האמריקאיים לבין הטיפול בפועל בעצורים (אשר כמעט כולם היו מוסלמים). אך התברר כי סגירתו בפועל של מתקן הכליאה מסובכת הרבה יותר בשל הרתיעה משחרורם של טרוריסטים נוספים (אחדים מאלה שכבר שוחררו בעבר שבו לפעילות) ובשל אי־נכונותן של בעלות הברית של ארצות הברית (ושל האמריקאים עצמם) להעניק מקלט לעצורים שישוחררו או אפילו כדי להעמידם לדין בפני ערכאות שיפוט אזרחיות. שנה לאחר שניתנה ההבטחה לסגור את מתקן הכליאה בגואנטנמו בתוך שנה, עוד היה האתר פעיל.

שנית, דבריו של אובמה ומחוויותיו פשוט לא הספיקו כדי לגבור על המדיניות של שחקנים אזוריים, שהייתה מושתתת על אינטרסים לאומיים או על אינטרסים של המשטרים השונים, כמו שהבינו אותם קבוצות העילית השולטות. איראן, למשל,

הייתה יכולה לרשום לפניו בשמחה את נכונותו של הנשיא אובמה להכיר בצורך בשינוי כיוון ביחסים הביטוראליים בין שתי המדינות, אך המשטר לא הראה כל נטייה לנסיגה משאיפתו להשיג כלי נשק גרעיניים, מתמיכתו בארגוני טרור, מן ההסתה שלו נגד ישראל והמערב או מהפסקת דיכוייה של האופוזיציה מבית. ההתקרבות לסוריה הפיקה גם היא הישגים מעטים. סוריה קידמה בברכה את חידוש ההתייעצויות בדרג בכיר ואת כוונת הממשל להציב שגריר תושב בדמשק לאחר הפסקה של חמש שנים, אך דאגה לשמר את יחסיה האינטימיים עם איראן (כמו שעשתה גם טורקיה), את התערבותה בענייניה הפנימיים של לבנון (לרבות תמיכה חומרית שוטפת בארגון חיבאללה), ועל פי כמה דיווחים, את הקלת החדירה לעיראק של מי שנהוג לכנותם "לוחמים זרים". אכן, העלייה לרגל לדמשק של המתנגדים הבולטים לסוריה בעבר, בייחוד ראש ממשלת לבנון סעד חרירי ומנהיג הדרוזים ואליד ג'ונבלאט (אבותיהם של השניים נרצחו, על פי המקובל לחשוב, על פי פקודתו של אביו של בשאר אל-אסד – חאפז אל-אסד), מרמזת כי מנהיגים מקומיים עם חושים פוליטיים רגישים מאד לשינויים במאזן העוצמה האזורית, כבר הגיעו למסקנה שארצות הברית אינה אלא משענת קנה רצוף שאין להיסמך עליה. ולמרות כל מה שאמרו בחדרי חדרים ערב הסעודית, מצרים ובעלות ברית ערביות אחרים (כמו גם רוסיה וסין), כלפי חוץ הן לא היו מוכנות לעורר את חמת זעמה של איראן או לסכן את האינטרסים הכלכליים שלהן על ידי הבעות תמיכה פומביות בקריאות של ארצות הברית להגברת הלחץ על איראן, כדי שזו תעצור את תכנית הפיתוח הגרעינית שלה. הדבר המרחיק לכת ביותר שהיו מדינות אלה מוכנות לעשות היה לשים את הסוגיה "בהקשר המתאים" על ידי חזרה על קריאות ישנות לאימוץ גישה כוללת לגיבוש אזור חופשי מנשק גרעיני במזרח התיכון, אשר יכלול את מדינת ישראל. לבסוף, בנוגע לסוגיה הישראלית-פלסטינית, זכה אובמה למידה ניכרת של אמינות בעיניים ערביות ומוסלמיות על ידי כך שקידם בנחישות עמדה שונה מזו של ממשלת ישראל, אך לאחר מכן שב ואיבד חלק ניכר מאמינות זו משום שכשל ב"למסור" את ישראל כפי שקיוו גורמים ערבים שיקרה.

שלישית, אף כי היה נראה שמדיניותו החדשה של הנשיא אובמה בכל הנוגע למזרח התיכון רבתי מושתתת על ראיית עולם עקבית מבחינה פילוסופית, היא לא הצליחה להימנע מכמה סתירות פנימיות. אחת הייתה הדילמה הגלומה בכוונה לשמר את הברית האסטרטגית של ארצות הברית עם ישראל בעוד הוא מבקש למצב את ארצות הברית כמתווך אסרטיבי יותר ואמין יותר (בעיניים ערביות) בסכסוך הישראלי-פלסטיני. תאורטית, דילמה זו הייתה עשויה להתבטל על ידי טיעון כי כוונותיו ומעשיו של

הממשל תואמים לחלוטין את האינטרס של ישראל, אך למעשה היא נותרה שרירה וקיימת.

ניגוד לא פחות בולט היה רצונה של ארצות הברית להיראות כאילו זנחה את היומרה להגמוניה מדינית ותרבותית, אולם בו בזמן הקפידה לחזור על מחויבותה המסורתית לערכי הדמוקרטיה. גישה זו הייתה כרוכה בהתפתחויות אינטלקטואליות כה סבוכות, עד כי המשימה התגלתה כבלתי ישימה, וכך זנח רעיון הדמוקרטיזציה כמוטיב מרכזי במדיניותה. הדבר ללא ספק הרגיע את עוינותם של כמה משטרים ותומכיהם, שארצות הברית חפצה ברצונם הטוב או שנזקקה לו. ייתכן שבאורח פרדוקסלי הגיבו בצורה דומה תנועות האופוזיציה האסלאמיסטיות, שרואות בדמוקרטיה (כמו בפלורליזם ובזכויות נשים) מבנה אידיאולוגי זר הנכפה על ידי צלבנים מערבים שחצנים. מנגד, גישה זו לא יכולה הייתה אלא להביא להשפעה בכיוון ההפוך על כוחות ליברליים, שקיבלו השראה מהודאתו של הממשל האמריקאי הקודם כי ארצות הברית הייתה לעתים קרובות מדי בעבר מוכנה להקריב את עקרון החופש למען היציבות.

ייתכן שהדוגמה צובטת הלב ביותר ניתנה בעקבות תגובתו הפושרת של אובמה לדיכוי שבוצע לאחר בחירות יוני 2009 באיראן (שהייתה מבוססת כמעט בוודאות על הרצון הנואש להימנע מהאשמה בדבר ההתערבות בענייניה הפנימיים של מדינה אחרת), כאשר מפגינים אחדים, בהזכירם במודע את הרטוריקה, אשר הייתה ללעג בעיני רבים, של הנשיא בוש בקשר עם המלחמה בטרור, נשאו כרזות עם המשפט הסרקסטי "אובמה, או שאתה עמנו או שאתה נגדנו".

לבסוף, היו כמה מקרים שבהם צעדים אמריקאיים שהיו מעבר לשליטתו של הנשיא אובמה פשוט ביטלו את התוצאות החיוביות של רטוריקת המעורבות של הנשיא. הדוגמה המוחשית ביותר לכך נגעה לטורקיה, שבה ה"אובמניה" הייתה מרוסנת ממילא ומה שנשאר ממנה לא שרד את הצבעת הוועדה לענייני חוץ של בית הנבחרים, אשר קראה לכנות את הרצח ההמוני של הארמנים במלחמת העולם הראשונה "רצח עם".

מאזן ביניים

יחסים טרנס-אטלנטיים

בהערכה כוללת, הגורמים האלה הביאו לשינוי דרמטי הרבה פחות משקיו רבים בממשל ומחוצה לו כי יקרה במעמדה של ארצות הברית במזרח התיכון רבתי. למעשה, ייתכן שהשפעתה הגדולה ביותר של הגישה הרטורית של הנשיא אובמה בנושא המזרח התיכון רבתי הייתה על יחסי ארצות הברית עם יבשת אירופה. ביבשת זו התקבל

אובמה בברכה, כמעין סוג של משיח. הדגשים על התייעצות, רב-צדדיות, וחשיבות החוק הבינלאומי ומוסדות בינלאומיים בהשקפת העולם ההצהרתית שלו, זכו באירופה לתהודה רבה יותר מאשר בארצות הברית, ולאחר בחירתו, הארס שהיה קיים בדיאלוג הטונס-אטלנטי, שכבר פחת במידה ניכרת בקדנציה השנייה של הנשיא בוש, כמעט ונעלם. יתר על כן, גורמים אירופים מסוימים אפילו החלו לתהות אם ארצות הברית תחת אובמה נעשית פייסנית מדי, בייחוד בנוגע לאיראן.

בשל כך, גם כאשר אישר אובמה צעדים לא פחות שרירותיים מאלה של הנשיא בוש, כגון חיסולים ממוקדים של אנשים חשודים במעורבות בטרור בפקיסטן, בתימן, בסומליה ובמקומות אחרים, שגרמו לעתים נזק היקפי ניכר, הוא לא ספג כמעט כל ביקורת מבעלי הברית האירופיים. כל זה לא תורגם לתמיכה פעילה רבה יותר מצד אירופה במדיניות האמריקאית, בייחוד בכל הנוגע לאיראן ולאפגניסטן (הולנד למשל הודיעה על מה שנראה בעיני אמריקאים רבים הוצאה מוקדמת מדי של כוחותיה הפועלים מתחת למטרייה של נאט"ו באפגניסטן), אך לכל הפחות הושגה המטרה של פיוס רטורי.

עיראק

במזרח התיכון רבתי הייתה השפעתה של הגישה החדשה של ארצות הברית מעורפלת יותר. בעיראק אימץ הנשיא אובמה, למרות הדיבורים על שינוי, דרך שבאופן בסיסי כבר הותוותה על ידי קודמו בתפקיד: אסטרטגיית יציאה המבוססת על שילוב של מתקפה צבאית ושתוף פעולה עם שבטים סוניים, שנועדה לייצר רמה מספקת של יציבות, התבססות של מוסדות פוליטיים ו"עיראקזיציה" של המאמץ הביטחוני. כל אלה נועדו לאפשר את נסיגתם של הכוחות האמריקאיים ממעורבות מלחמתית פעילה, והפחתתם של הכוחות למה שמכונה "כוח מעבר" של חמישים אלף איש עד אוגוסט 2010 ועזיבתם את המדינה עד אמצע 2011. תהליכים אלה הביאו להפחתה מתמשכת באבדות של ארצות הברית ושל עיראק, והם נמשכו במהלך שנת 2009 בקצב שאפשר קיום בחירות לפרלמנט בתחילת שנת 2010. הבחירות עצמן היו חופשיות והוגנות דיין כדי להביא משקיף אחד לכל הפחות לטעון כי היו אלה הבחירות היחידות בעולם הערבי שתוצאותיהן לא היו ידועות מראש. יתרה מכך, הופעתה והצלחתה היחסית של לכל הפחות מפלגה עיראקית לאומית אחת, דהיינו כזו שאינה מזוהה עם עדה אחת בלבד, הייתה בסיס לתקווה כי ייתכן שהמדינה אכן צועדת לקראת התגברות על הפילוג שהוביל להתפרצות אלימה כה קשה לאחר הדחתו של סדאם חוסיין בשנת 2003.

עם זאת, תקווה זו לא נותרה אלא בגדר אפשרות לעתיד הרחוק, במקרה הטוב. קדם לבחירות גל של פיגועים, ונלוו להן האשמות בדבר מעשי מרמה. הבחירות עצמן הולידו תוצאות עמומות שהובילו לתקופה ממושכת של משא ומתן פוליטי, שיכול להסתיים במבוי סתום ועימות אתנו-פוליטי ודתי מחודש. סכסוכים אלה ממלא לא נעלמו, כפי שמעידים תוצאות הבחירות (מפלגת עיראקיה החילונית השיגה תוצאות נאות רק באזורים שבשליטה סוניית), המתחים הערביים-כורדיים-טורקמנים הנמשכים במוסול (יחד עם גירושם למעשה של הנוצרים משם) וחוסר היכולת להשיג נוסחה מוסכמת לחלוקת ההכנסות מנפט. לפיכך קיים אך מעט להיאחז בו כאשר מבקשים לערוב לכך כי הבנייה מחדש של עיראק לא תידרדר שוב לכדי אלימות מחודשת בקנה מידה רחב, לדיקטטורה מחודשת או לחלופין לשליטה איראנית.

אף שהמלחמה בעיראק הייתה במהותה מלחמתו של הנשיא בוש, ואובמה התנגד לה בעקביות, הוא ירש מקודמו את האחריות לתוצאותיה. למרות המהפכה שהוא כביכול הביא עמו בגישה הכוללת של ארצות הברית לאזור זה של העולם, תוצאה חיובית בעת כהונתו – צמיחתה של ממשלה עיראקית יציבה וסמכותית דיה כדי שיהיה אפשר להשאיר לנהל את ענייניה לבד – נותרה לגמרי לא בטוחה.

אפגניסטן ופקיסטן

האירועים בזירת אפגניסטן ופקיסטן היו מקור לדאגה רבה עוד יותר. להבדיל מן המלחמה בעיראק, זו המנוהלת באפגניסטן קיבלה את תמיכת הנשיא אובמה; הוא כינה אותה "מלחמת כורח". אכן, הביקורת שלו על המחויבות לעיראק הייתה כי זו מסיטה משאבים ותשומת לב מאפגניסטן, מקורו האמיתי של האיום הטרוריסטי, ובכך מקשה על השגתן של תוצאות מכריעות בזירה זו. לכן החל אובמה להסיט במהירות משאבים לזירת פעילות זו. הוא שלח לשם עשרים אלף לוחמים נוספים מיד לאחר שנכנס לתפקידו, ובמקביל הורה על בחינה מקיפה של האסטרטגיה של ארצות הברית לאור האתגרים המחודשים שהציב הטליבאן לשלטון המרכזי באפגניסטן. לאחר התייעצויות ממושכות – שנמתחו למעשה על פני זמן כה רב עד כי מבקרי הנשיא החלו להאשימו כאילו היה "הססן שאינו יודע להחליט" – הוא בחר בסוף את אותו הפתרון אשר השמיצו בהקשר המערכה בעיראק: "תגבור" ניכר הכרוך בשלושים אלף לוחמים נוספים בקירוב (פחות מן המספר שהמליצו עליו המפקדים בשטח, אך בכל זאת תגבור ניכר, בייחוד אם יצטרפו לכוחות אלה עשרת אלפים חיילים נוספים שהתבקשו בעלות הברית מנאט"ו להציב במדינה).

תגבור הכוח של נאט"ו התבצע בד בבד עם מאמץ נמשך לחיזוקם של הצבא הלאומי של אפגניסטן ושל כוח המשטרה הלאומי. מאמץ זה הצליח לבסוף להוציא אל הפועל את המתקפה הראשונה בהנהגה אפגנית ("מבצע מושתרפ") בתחילת 2010. מבצע זה אפשר לכווחות הקואליציה לכבוש את מרג'ה, מאחו חשוב של הטליבאן במחוז הלמנד, ולהחזיק בו. עם זאת, משמעותה של כל הצלחה טקטית, תהיה אשר תהיה, נפגמה בשל הספקות הגוברים בנוגע ליושרם של כוחות הביטחון והביוורוקרטיה האפגניים, ובנוגע ללגיטימיות ממשלתו של חמיד קרזאי – בייחוד לאחר שסבב הבחירות הראשון לנשיאות, אשר התקיים בחודש אוגוסט 2009, סבל משיעור הצבעה נמוך ומהאשמות בדבר זיופים נרחבים בקלפיות, הפחדות ומעשי מרמה אחרים. יתר על כן, סיבוב הבחירות השני, שנועד להתקיים בחודש נובמבר, בוטל ברגע האחרון כאשר עבדאללה עבדאללה, יריבו העיקרי של קרזאי, נסוג מן המרוץ משום שהאמין כי אין סיכוי ממשי לתחרות הוגנת. חששות דומים הביאו לדחיית הבחירות לפרלמנט, שתוכננו במקור לחודש מאי 2010, עד לספטמבר אותה שנה. בשל היעדר ההתקדמות הברורה בהתהוותם של מוסדות פוליטיים לאומיים אמיתיים, קיים ספק רב בנוגע לשאלה אם הכוחות האמריקאיים, שנסיגתם מן המדינה מתוכננת להתחיל בחודש יולי 2011, ישאירו אחריהם ממשלה שתהיה נכונה או מסוגלת לשלוט באפגניסטן באופן ישיר את האינטרסים של ארצות הברית, יותר מאשר הממשלה אותה הפילו כוחות אלה כאשר הם פלשו למדינה בסוף שנת 2001.

נדבך מרכזי של מה שנקרא אסטרטגיית האנטי-התקוממות הכוללת של אובמה באפגניסטן, היה פעולות שוטפות מעבר לגבול עם פקיסטן, על מנת לשלול מלוחמי הטליבאן מקלט באזורים אלה. צעדים אלה לוו בקריאות לממשלת פקיסטן ליזום פעילות צבאית תקיפה יותר נגד תנועת הטליבאן הפקיסטנית עצמה, הפועלת באזורים שבטיים, שהם באופן מסורתי מחוץ לאזורי השליטה של השלטון המרכזי. התקפות מצד ארצות הברית באמצעות מטוסים ללא טייס הצליחו לחסל מפקדים אפגניים רבים של הטליבאן, אף שהנזק אשר נלווה לכך – אבדות בקרב אזרחים – לא תרם להגברת הפופולאריות של ארצות הברית באזור זה של העולם. לקראת סוף 2009 נחלץ צבא פקיסטן לבסוף ליזום מבצע רחב היקף באזור דרום ואזיריסטאן, ככל הנראה כמענה לגל פיגועי תופת של קבוצות איסלאמיסטיות ברחבי המדינה יותר מאשר כתגובה להפצרותיה של ארצות הברית כי פקיסטן תתמוך במערכה באפגניסטן – הפצרות אשר בפועל הגבירו את המתח המדיני בין שתי המדינות.

ההססנות של פקיסטן הוסברה ברגישות לביקורת מבית הטוענת, כי מבצעים מעין אלה רק הופכים את הצבא לשכיר חרב בשירות האמריקאים, בשימוש הנעשה זה

זמן רב בתנועות האסלאמיות על ידי ארגון הביון (Inter-Services Intelligence ISI Agency) למטרותיו שלו, ובאמונתו של צבא פקיסטן כי משאבים וכוח האדם חייבים להישמר תמיד לשימוש נגד אויבתה ה"אמתית" של פקיסטן – הלא היא הודו. גיבוש אותו תמהיל צבאי-מדיני נכון, שחמק מידי האמריקאיים באפגניסטן, נשאר חמקמק גם בפקיסטן. יתר על כן, אף כי לארצות הברית לא הייתה נוכחות ישירה חשובה בפקיסטן, בשל קיומו של ארסנל גרעיני במדינה זו היו הסיכונים הכרוכים בכישלון בזירה זו גדולים אף יותר.

אובמה וסיזיפוס

באשר ליחסים עם המזרח התיכון רבתי, המימד הבולט ביותר של פעילות ארצות הברית באזור זה (כמו בבוסניה ובקוסובו לפני עשור) הוא שהיא מתנהלת כבר שנים עם דרגות שונות של שיתוף בעלות בריתה המערביות, אך למעט העמדת מתקנים לוגיסטיים מסוימים בטורקיה (תחת המטריה של נאט"ו) לשרות ארצות הברית, ללא כל תמיכה מוחשית ופומבית ממדינות מוסלמיות אחרות. אפילו לאחר ה"אתחול מחדש" לכאורה של היחסים תחת אובמה ולמרות כל המאמצים בתחום הדיפלומטיה הציבורית, המיועדים לשנות את התפיסה השלטת, רוב העולם המוסלמי ממשיך לנהוג כאילו פעילות אמריקאית זו מתנהלת בתוך העולם המוסלמי או שהיא מכוונת אל עולם המוסלמי אך לא למען העולם המוסלמי. יש בגישה זו כדי לרמוז שייתכן כי הנשיא אובמה השיג התקדמות מסוימת בהפגת החשדנות והעוינות שהטילו צל על היחסים כבר זמן רב, אך המטרה של השגת שותפות אמתית, הנמצאת בבסיס מדיניות המעורבות שלו, נותרה מחוץ לטווח השגתו. ייתכן שתהיה זו מנת חלקו של כל נשיא אמריקאי.

יחסי ישראל-ארצות הברית

ג'רמי יששכרוף

אג'נדה של שינוי

בעקבות הבחירות האחרונות שהתקיימו בארצות הברית ובישראל, ובעקבותיהן כינון של שתי ממשלות חדשות בתחילת 2009, היה אפשר לצפות את השינויים שאכן חלו בשנה האחרונה באווירה ובמהות ביחסים בין שתי המדינות. סדר היום ממוקד השינוי של הנשיא ברק אובמה, שעמד במוקד מסע הבחירות שלו ונפל על אוזניים קשובות בזירה הפנימית בארצות הברית, התייחס בדרכים שונות לסוגיות של מדיניות חוץ. בין היתר היה אפשר להצביע על המשכיות רבה בנוגע לסוגיית עיראק ובנוגע למדיניות ה"נחשול" (surge) שאומצה לבסוף באפגניסטן.

עם זאת, בכל הנוגע למסלול הישראלי-פלסטיני, החלה להתגבש בממשל החדש התפיסה כי שינוי הוא צו השעה וכי יש להשלים את התהליך המדיני שהזניח הנשיא בוש בשבע שנות כהונתו. כמו ממשלים קודמים שביקשו לבדל את עצמם מקודמיהם ולהדגיש את שינויי המדיניות שיזמו, נטתה גישתו של אובמה להמעיט בחשיבות העובדה שאף שהסכסוך הישראלי-פלסטיני בכללותו נותר בלתי פתור, בשטח הושגה התקדמות של ממש מאז השקת יזמת אנאפוליס בסתיו 2007.

בעקבות המפגש באנאפוליס נפתח ערוץ מתמשך של שיחות ישירות בין בכירים בצד הישראלי ובין עמיתיהם בצד הפלסטיני, וזה איזן בין הדיונים בסוגיות הסדר הביניים ובין הסוגיות האמורות לעלות בשיחות על הסדר הקבע, בלי ליצור תחושת משבר או דרמה. מלבד זה, כוחות הביטחון הפלסטיניים, שאומנו על ידי הגנרל קית' דייטון, שיפרו את יכולתם לשמור על החוק ועל הסדר באזורי הפריסה שלהם בגדה המערבית. בין כוחות הביטחון השונים התבססו תיאום ושתוף פעולה טובים יותר, נרשמה עלייה בהחרמה של נשק בלתי חוקי, ביציבות בערים הפלסטיניות, וכן השקעות

מוגברות, נגישות רבה יותר לסחורות ולאנשים וצמיחה כלכלית מרשימה. מנגד, לצד ההתקדמות הממשית נותרו בעיות כבדות משקל, והיה ברור כי הצדדים זקוקים לזמן נוסף לפני שיהיה אפשר להגיע להסכם.

בישראל, הרגשות שליוו את הבחירות של שנת 2009 היו של שאיפה לשינוי מסוג אחר. העם בישראל עבר בשנים האחרונות שתי מלחמות, בלבנון ובעזה, ואלה לא טיפחו תקווה מופרזת לסיכויי שלום, וכן ניצב בפני שורה ארוכה של סוגיות בעייתיות פנימיות והאיומים הגרעיניים המתהווה באיראן. מבצע "עופרת יצוקה" ברצועת עזה בתחילת 2009 האפיל על התהליך שהחל באנאפוליס, אף שהרגיעה היחסית בגדה המערבית בזמן המבצע המחישת כי ההתקדמות שהושגה בשטח הייתה אמיתית. תוצאות הבחירות הביאו להקמת ממשלת קואליציה חדשה; זו בחרה לגשת לשיחות עם הפלסטינים מנקודת מבט שונה. נאומו של ראש הממשלה נתניהו באוניברסיטת בר אילן בחודש יוני 2009 פרס את משנתו הכוללת לפתרון של שתי מדינות עם הפלסטינים, שמכוחו תוכר ישראל כמדינה יהודית, ואילו המדינה הפלסטינית תפורז מנשק.

מרכיבי שינוי אלה יצרו את התוצאה האירופית והבעייתית משהו. המחלוקות בין ישראל ובין ארצות הברית אשר לסוגיה הפלסטינית התבררו במלוא חריפותן בתקופה שהמצב בשטח השתפר בבידור ולא היה טוב ממנו מאז פרוץ האנתפאדה השנייה בשנת 2000. דומה כי הנסיבות שהתהוו בשנת 2009 הפכו את הסכסוך למחלוקת בין ישראל לארצות הברית והזניקו את סוגיית ירושלים לקדמת הבימה, באופן שאין כמעט ספק כי תבטיח מבוי סתום. ה"משבר" ביחסי ישראל-ארצות הברית התרחש למעשה ללא קשר לשאלה אם על השולחן מונח הסכם ממשי בין ישראל לפלסטינים. מלבד זה, בשלב זה נראה כי ה"משבר" אינו משרת אינטרס אסטרטגי רחב יותר או את תהליך השלום שהוא נועד לקדם.

בו בזמן המשיכו להתחולל באזור שינויים מהותיים שהשפיעו מאוד על האינטרסים של הביטחון הלאומי בארצות הברית ובישראל גם יחד. האתגרים האסטרטגיים שנכחו לשתי המדינות לא היו מעולם גדולים יותר, והצורך בהתייעצויות ובתיאום תכוף ואינטנסיבי לא היה מעולם רב יותר.

היחסים הדו-צדדיים בין ארצות הברית ובין ישראל הם אינטרס אסטרטגי משותף מהמעלה הראשונה, ובהתחשב בהיקף האיומים באזור ובחומרתם, המועד שהתגלע בו המחלוקות הנוכחיות לא היה יכול להיות גרוע יותר. עם זאת, דומה כי היבטים מרכזיים של היחסים, בפרט הממדים האסטרטגיים, המשיכו להתקיים ברמת העבודה המקצועית, למרות מתחים שהיו לעתים ברמה הפוליטית הבכירה יותר. אף שהיחסים

הדו-צדדיים חווים קשיים, מדובר בבעיות שניתן להתגבר עליהן, ושתי המדינות הוכיחו בעבר את יכולתן להתגבר על מחלוקות קשות מאלה.

אסטרטגיות נפרדות וחופפות

בעשור האחרון חלו שינויים מהותיים בטווח האינטרסים של ארצות הברית במזרח הקרוב ובמערב אסיה. השינויים כוללים מעורבות פעילה בעיראק, באפגניסטן ובפקיסטן; התמודדות עם איום הגרעין והטילים האיראני; המצב בלבנון, התעצמות חיזבאללה, המצב בסוריה ובתימן והאיום הנובע מאל-קאעדה; השטחים הפלסטיניים (הגדה המערבית ועזה), העולם הערבי המתון החש מאוים מאיראן והצורך לשמור על רמת מחירי נפט סבירה. כל האתגרים האלו נעשו מורכבים יותר, והנטל של ההתמודדות עמם על המשאבים ועל הנכסים של ארצות הברית גדל בצורה ניכרת, ללא פתרונות מהירים וקלים בהישג יד.

אף שעדיין ארצות הברית נתפסת כמעצמת העל המובילה בעולם, קיימת נטייה להפחית מהחשיבות ומהמשקל של האתגרים האסטרטגיים הנוכחיים שהיא מתמודדת עימם, אשר מקורם במזרח התיכון, בדרום אסיה וכן בצפון קוראה. בזמנים שכאלה אפילו ארצות הברית תפנה לידידותיה ותצפה מבעלות בריתה לסייע לה בנשיאת הנטל, כשם שבעלות ברית אלה מצפות לתמיכה ולסיוע מצד ארצות הברית בשעותיהן הקשות.

בראייה ישראלית, איום הגרעין האיראני מתעצם בקצב מואץ, בפרט בעקבות ההכרזה האחרונה של איראן על כוונתה להעשיר אורניום לרמה של עשרים אחוזים. בהכרזה זו יש משום התרסה נוספת נגד הקריאות המחייבות, החוזרות ונשנות, של מועצת הביטחון של האו"ם ושל סבא"א לאיראן להשעות את פעילויות ההעשרה והמחזור שלה. איראן תמשיך להשתהות, לשחק על זמן ולהתחמק ממילוי תביעות בינלאומיות לצמצם את פעילויות הגרעין שלה. בכוחה של פעולה נחרצת, מתואמת, נמשכת ומאוחדת בהנהגתן של ארצות הברית, בריטניה, צרפת, גרמניה, רוסיה וסין להשפיע על איראן לשנות את שאיפות הגרעין שלה. אלו הם רגעים הרי גורל למדינת ישראל, שיכריעו אם המירוץ של איראן להשגת נשק גרעיני הוא אכן בלתי נמנע אם לא.

סדרי יום אסטרטגיים אלה אינם זהים, אך הם חופפים במידה רבה ומושפעים מאזור המזרח התיכון – אזור המשתנה במהירות ומאופיין במגמות ובגורמי הנעה מעוררי דאגה.

מאפיין אזורי שהלך והתברר הוא שהאירועים והאתגרים הפכו קשורים זה בזה במידה גוברת, מלבד השאלה של זיקות פוליטיות מהותיות בין הסוגיות השונות. מכל זווית שנבחר לנתח בה את המצב – כמעט בלתי אפשרי להתעלם למשל ממעורבות צבאית ופוליטית ברורה של איראן בעיראק, באפגניסטן, בלבנון, בסוריה, באזור המפרץ, בשטחים הפלסטיניים (בפרט ברצועת עזה) ובמדבר סיני. מנקודת המבט של ארצות הברית, מעורבות זו של איראן (גם באמצעות באי כוח) השפיעה על מהלך האירועים בעיראק ובאפגניסטן, ומנקודת מבטה של ישראל, מלחמת לבנון השנייה בשנת 2006 ומבצע "עופרת יצוקה" ברצועת עזה בשנים 2008-2009 הם דוגמאות בולטות למעורבות זו. הבנת הזיקה הזו חשובה הן במישור הניתוחי והן לצורך גיבוש מענים פוליטיים ודיפלומטיים, אסטרטגיות נגדיות ויצירת הרתעה.

מנקודת מבטה של ישראל, התנגשויות צבאיות בלבנון ובעזה היו גם בעבר, ואילו סבבי העימות האחרונים בשתי הזירות בהתאמה הם בבירור תוצאה של מעורבות גוברת של איראן, אם באספקת נשק, טילים, רקטות, מערכות צבאיות, הכשרה, דוקטרינה או במתן תמיכה פיננסית ניכרת לחזבאללה בלבנון ולחמאס בעזה. מרכיבי שיתוף הפעולה בין איראן ובין באי כוחה ושותפיה, כמו סוריה, הם רבים ונרחבים הרבה יותר משנראה לציבור. התנגשויות אלה מוגבלות בעיקר לזירה גיאוגרפית מסוימת אך יש להן השלכות רחבות הרבה יותר עבור ישראל, עבור העולם הערבי המתון ועבור ארצות הברית.

סכסוכים א-סימטריים אלה, באמצעות באי כוח, המתחוללים על רקע המרוץ של איראן להשגת נשק גרעיני, יהיו אחד האתגרים המהותיים שיעמדו לפתחן של ארצות הברית וישראל בשנים הקרובות. הם יעמידו במבחן את שיתוף הפעולה האסטרטגי בין שתי המדינות, ויתבעו פתרונות חדשים ויצירתיים. תהליך גיבוש המענים הוא בבחינת עקומות למידה חשובות שישראל וארצות הברית יכולות לחלוק. מענים שכאלה עשויים להתברר כיעילים, אף שדרוש זמן לשם גיבושם, כפי שהודגם באופן שסיכלה ישראל את פיגועי ההתאבדות בזמן האנתפאדה השנייה, משנת 2002 ואילך. דוגמה נוספת לכך הייתה מדיניות ה-surge בעיראק, שהנשיא בוש הכריז עליה בנאומו ב-10 בינואר 2007, ונראה כי שינתה את המצב בעיראק ואת המעורבות השלילית של אינטרסים חיצוניים שם. מרכיב מפתח במהפך זה היה נחישותה של ארצות הברית להקרין נחישות ולנקוט את הצעדים המתחייבים להשגת יעדי ה-surge באמצעות התמודדות עם איראן ועם סוריה והרתעתן.

שמירת ההרתעה מול איראן, סוריה ובאי כוחן תישאר יעד אסטרטגי כבד משקל עבור ארצות הברית ועבור ישראל גם יחד. עדיין הרתעה ושיבוש כוונות יכולים למלא

תפקיד חשוב בכל הקשור בצמצום התכניות לפיתוח נשק להשמדת המוניים ובהענקת האמינות החיונית למאמצים דיפלומטיים נמשכים לריסון תכניות אלה. ההנחה הרווחת הייתה שלמדינות יכולת הרתעה קלאסית פחותה אל מול קבוצות טרור, ואולם משוואה זו משתנה כשקבוצות טרור צוברות כוח ואחריות רבים יותר, המקושרים לרוב עם מדינות, כמו במקרה של חמאס בעזה ושל חזבאללה בלבנון.

שתי האג'נדות האסטרטגיות, של ארצות הברית ושל ישראל, הן כבדות משקל. אי-אפשר לצפות את השתלשלות האירועים בשנה הקרובה ואת המידה שיועמדו בה שתי המדינות למבחן בעיראק, באפגניסטן, ברצועת עזה או בלבנון, ואפילו באיראן, בעקבות הזיקה ההולכת ומתהדקת בין סוגיות אלה. אי-אפשר לשלול אפשרות של סבב עימות נוסף ברצועת עזה או פרובוקציה נוספת של חזבאללה בלבנון. גם אי-אפשר להבטיח שלא תהיה התנגשות רחבה יותר בין איראן ובין ישראל או גרוע מכך – ששלושה תרחישים אלה לא יתרחשו בעת ובעונה אחת. זוהי אחת הסיבות המרכזיות לכך שבכירים מן הצד הישראלי ומן הצד האמריקאי מדברים על הצורך להימנע בנקודת זמן זו מפערי השקפות בין ישראל לארצות הברית.

ניהול היחסים

אין תחליף אמתי לעומק שיתוף הפעולה האסטרטגי בין ישראל ובין ארצות הברית בכמה מישורים שונים. במשך השנים התנהל שיתוף פעולה הדוק בין שתי המדינות בתחום המודיעין, בתחום של אתגרים מבצעיים שונים בהקשר של שדה הקרב הקונבנציונלי, בתחומים של פעולה נגד גורמים מתקוממים, לחימה נגד טרור ונגד הפצת נשק גרעיני, ובתחומים נוספים בעלי השלכות מכריעות על הביטחון הלאומי הכולל. מסיבות אלה יש לשמור ולחזק את היחסים האסטרטגיים בין ישראל ובין ארצות הברית ולעשות מאמץ מתואם למניעת התרחקות בין סדרי היום האסטרטגיים של שתי המדינות.

מרכיבים שיבשרו טובות ליחסים האסטרטגיים כוללים יישום מתמשך של מזכר ההבנות, שנחתם בשנת 2008, למתן סיוע ביטחוני למדינת ישראל בעשור הבא וכן את המשך התיאום בנושא בקורות הייצוא הביטחוני של שתי המדינות למדינות שלישיות. סוגיות נוספות בעלות חשיבות עליונה יהיו חיזוק המחויבות של ארצות הברית ליתרונה הצבאי האיתותי של ישראל והמשך התיאום בין שתי המדינות בנושא זמנות הפיקוח על הנשק ופירוק הנשק. אלו יישארו מרכיבים חיוניים במניעת הכרסום ביכולתה של ישראל להגן על עצמה או להרתיע את יריבותיה.

בהקשר הרחב יותר של היחסים הדו-צדדיים, יש לאזן את הושטת היד של ממשל אובמה לעולם הערבי והמוסלמי במחוות דומות כלפי ישראל, כמו שנהגו ממשלים קודמים. בעמדתו של הציבור בישראל כלפי הממשל חל כרסום, וזה עלול בעתיד להשליך על תפקידה הכולל של ארצות הברית ועל יכולתה לסייע לישראל בחתירה למימוש הזדמנויות של שלום עם שכנותיה. ביקורו האחרון של סגן נשיא ארצות הברית ג'וזף ביידן נועד בראש ובראשונה להושיט יד לציבור הישראלי, אך ההודעה על הרחבת הבנייה בשכונת רמת שלמה בירושלים חיבלה בכוונה זו, והעלתה את המתרחבות שבין שתי המדינות. תקרית זו אינה צריכה למנוע מאמצים נוספים לשיפור האווירה הכללית בין הממשל הנוכחי לציבור בישראל.

בה בעת, אל לציבור בישראל להתעלם מהעובדה כי יסודות יחסי הביטחון הדו-צדדיים שהזכיר סגן הנשיא ביידן בביקורו בישראל נותרו חזקים וכי המחויבות ה"בלתי מעורערת" של ארצות הברית לביטחונה של ישראל זכתה לאישורם של נשיאי ארצות הברית, ובהם גם הנשיא אובמה. זהו גורם כבד משקל בשימור מעמדה האסטרטגי של ישראל באזור ובעולם, בפרט לנוכח התקרבותה של איראן לסף השגת יכולת גרעינית.

אפשר להניח שרצונה ומחויבותה של ארצות הברית לקדם את המסלול הישראלי-פלסטיני יהיו חזקים ונחושים לא פחות, ויישארו אינטרס אסטרטגי מרכזי של ארצות הברית. כן יש לזכור כי יישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני נוגע גם לאינטרסים ביטחוניים רגישים של ישראל. אף שהסיכויים להשגת פריצת דרך ממשית בתהליך המדיני אינם מבטיחים בשלב זה, גישה מתואמת יותר בין ארצות הברית ובין ישראל אשר לשיחות עם הפלסטינים עשויה להתגבש, למרות המתחים של החודשים האחרונים ובעקבות התחלתן של שיחות הקרבה בין הצדדים באמצעות שליחו של אובמה הסנטור מיטשל.

אפשר להצביע על כמה מרכיבים של התלכדות בין גישתה של ארצות הברית ובין גישתה של ישראל, אשר באו לידי ביטוי בנאומו של ראש הממשלה נתניהו באוניברסיטת בר אילן ביוני 2009, לפני שנה, בהחלטה של ישראל להקפיא את הבנייה בהתנחלויות בגדה המערבית, ובתגובתה של מזכירת המדינה קלינטון מ-25 בנובמבר 2009 להחלטת ההקפאה – שנהייתה מאז חלק מהלקסיקון של הממשל בנוגע ליישוב הסכסוך.¹ מזכירת המדינה ציינה:

ההכרזה של ממשלת ישראל מסייעת להתקדם לקראת יישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני. אנו מאמינים כי באמצעות משא ומתן כן הצדדים יוכלו להסכים על תוצאה שתשים קץ לסכסוך, אשר תגשר בין מטרות

הפלסטינים, הקמת מדינה עצמאית ובת קיימה המבוססת על גבולות 1967, עם חילופי שטחים מוסכמים, ובין מטרתה של ישראל, מדינה יהודית בעלת גבולות מוגנים ומוכרים, המשקפים התפתחויות עתידיות, ואשר יעמדו בדרישות הביטחון של מדינת ישראל. הרשו לי לומר לכל עמי האזור ולעולם: מחויבותנו להשגת פתרון של שתי מדינות החיות זו לצד זו בשלום ובביטחון היא בלתי מתפשרת.

תהליך שלום חיובי ודינמי בין ישראל לשכנותיה נטה על פי רוב לשפר את האווירה ביחסים שבין ארצות הברית לישראל וכן את תחושת המטרה המשותפת. בלי מומנטום חיובי לקראת יישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני יאבד זמן יקר, היחסים יצטננו, ואפשר שארצות הברית תתמקד בטיפול בנושאים בוערים אחרים באזור, דוגמת עיראק, אפגניסטן ופקיסטן, וכן איראן – וכל זאת על חשבון המאמץ לחולל פריצת דרך בתהליך המדיני הישראלי-פלסטיני. בהקשר זה יש להדגיש כי יישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני יתקבל ללא ספק כהתפתחות אזורית חיובית, אך תהיה לו השפעה מועטה בלבד בנטרול או בהפחתת האיומים הממשיים הנשקפים לארצות הברית ולישראל, לכל אחת בנפרד ולשתיהן גם יחד, בעתיד הקרוב.

עם זאת, בניתוח סופי לא מדובר במשא ומתן בין ישראל ובין ארצות הברית, וכדי שתהליך מדיני יוכל להתקדם ולהצליח, על הצד הפלסטיני, בתמיכתו של העולם הערבי, להשתלב במשוואה. גורמים נוספים, מלבד שליטתן של ישראל ושל ארצות הברית, ישפיעו אף הם על יכולתם של הפלסטינים להתקדם בתהליך. על אף השקט היחסי ברצועת עזה, המצב בה אינו יציב, ועלול בכל רגע להידרדר להסלמה ולעימות מחודשים. בשלב זה אי-אפשר להעריך את משמעויותיו של המצב ההפכפך ברצועה: חמאס ממשיך לקרוא תיגר על הרשות הפלסטינית הלגיטימית בגדה המערבית, לא פחות משהוא קורא תיגר על ישראל. אפשר שאפשרות רצינית של התקדמות בשיחות בין ישראל לרשות הפלסטינית תהיה עילה לחמאס לשוב ולערער את היציבות בעזה.

המצב בלבנון שקט יחסית גם הוא, ואולם הרגיעה מסתירה התחממות מחודשת מסיבית של חזבאללה. הארגון שילש את מאגר הטיילים והרקטות שהיו ברשותו ערב מלחמת לבנון השנייה, וכעת יש לו כארבעים אלף רקטות. אספקת טילי סקאד והעברת מערכות נשק מתקדמות אחרות מסוריה לחזבאללה, כמו שדווח לאחרונה בעיתונות, עלולות לשנות את ההיקף ואת החומרה של התנגשות נוספת בלבנון. אין ספק שהתפתחויות בכיוון זה ישפיעו גם על האינטרסים של ארצות הברית.

תיאום ציפיות

היבט נוסף של יישוב סכסוכים במזרח התיכון נוגע לציפיות בנוגע לתפקידה של ארצות הברית באזור. רווחת הנחה כפולה כי ברצות ארצות הברית ינוע התהליך קדימה וכי כדי להשיג את אותו מומנטום יש להפעיל לחץ על ישראל. הנחה כפולה זו טופחה וחוזקה בשנים האחרונות. ניתוח היסטורי מעמיק יותר ובחינה של השנה האחרונה בפרט עשויים להוביל למסקנה אחרת, שהנשיא אובמה עצמו הודה בה: ארצות הברית, עם כל כוחה הרב, אינה יכולה להחליף שני צדדים המעוניינים בהצלחת ניסיון הידברות לשלום. כאשר ישראל והצדדים הערביים לסכסוך היו מעוניינים באמת ובתמים בקשר ישיר מכל סיבה שהיא, הם מצאו על פי רוב את הנתב זה אל זה ללא סיוע מצד ארצות הברית. מלבד זה, מנקודת מבט אמפירית, קשר ישיר עם ישראל הניב על פי רוב תוצאות דיפלומטיות טובות יותר בראייה הערבית לעומת תוצאותיה של הפעלת לחץ מצד ארצות הברית על ישראל.

היסטורית, וגם בתקופה האחרונה, נרשמו מקרים אחדים שהקשר וההזדמנות הראשונית נוצרו בהם בלי שימלאו האמריקאים תפקיד מהותי בטווייטם. מקרים אלה כוללים את המגעים התקופתיים בין ישראל לירדן לפני שנים, המגעים הראשוניים בין ישראל למצרים, אשר סללו את הדרך לביקורו של נשיא מצרים אנואר סאדאת בירושלים ב-1977, לתהליך אוסלו בראשית שנות התשעים, לשלב הסופי של המשא ומתן להסכם שלום בין ישראל לירדן בשנת 1994, ומהעת האחרונה – למגעים התלת-צדדיים בין ישראל ובין סוריה באמצעות טורקיה, המגעים עם מצרים שהובילו ל"רגיעה" בין ישראל ובין חמאס ב-2008, ולמקרים נוספים הנוגעים לעסקאות להחלפת שבויים. כן אפשר לציין כי מהלכים חשובים של ישראל הנוגעים לנסיגה משטחים, כמו הנסיגה החד-צדדית מלבנון בשנת 2000 וההינתקות מרצועת עזה בשנת 2005, נהגו בירושלים ולא במקום אחר.

עם זאת, חשוב לזכור את התפקיד החשוב של הצדדים עצמם ביצירה ובגיבוש של הזדמנויות לקשר ישיר ולשיחות משא ומתן, ותפקידה של ארצות הברית חשוב לא פחות בתמיכה ובגיבוש פורמלי של מגעים ומשא ומתן. התפקיד המרכזי שמילאה ארצות הברית במאמצים להשגת שלום במזרח התיכון מאז שלהי שנות השבעים סייע לצדדים במאמציהם להשגת פיוס אמתי.

בניתוח הסופי, יכולתה של ארצות הברית ליצור הזדמנות לשלום בהיעדר רצון אמתי של הצדדים עצמם מוגבלת. הדגשה מוגזמת את היכולת של ארצות הברית בהקשר זה נוטה להפחית מאחריות הצדדים להתמודדות עם ההחלטות הקשות שעליהם, לא על וושינגטון, לקבל. הערכה מציאותית יותר זו עשויה אף למנוע מצב שארצות הברית

וישראל מתווכחות על סוגיות מרכזיות לתהליך השלום לפני שהן בשלות למשא ומתן ולהסכם בין ישראל ובין הפלסטינים בסיוע ובתמיכה של העולם הערבי. יישוב הסכסוך אינו בהישג יד, אולם אין זה אמור להיות מתכון לחוסר פעולה. תהליך מתמשך של דיאלוג ומשא ומתן בין ישראל ובין הפלסטינים עשוי להתברר כבעל ערך כשלעצמו, וכן הוא עשוי לשרת אינטרסים רחבים יותר של ארצות הברית באזור ולהעניק מעטפת דיפלומטית לעידוד שיתוף פעולה רחב יותר בין ישראל ובין מדינות ערביות מתונות באזור. בסופו של דבר, תהליך פעיל יהיה הבסיס המבטיח ביותר לגיבוש צעדים בוני אימון ולפריצת דרך במועד המתאים.

האתגר המהותי

האתגר האסטרטגי המרכזי עבור ישראל ועבור העולם הערבי המתון הוא איראן. האיום הגלום באיראן גרעיני, המפעילה את כוחה המערער יציבות באמצעות באי כוחה ובאמצעות קבוצות טרור, טומן בחובו השלכות מרחיקות לכת על המשך התפוצה הגרעינית באזור ועל משטר אי-ההפצה העולמי וכן על ביטחון הפיזי ועל יציבותן של מדינות במזרח התיכון. אפילו יישוב עתידי של הסכסוך הישראלי-ערבי עשוי להפוך לגורם אזורי שולי, אם תחצה איראן את הסף הגרעיני. ארצות הברית תעמוד בחודשים הקרובים מול אתגרים אסטרטגיים כבדי משקל בעיראק ובאפגניסטן, ואילו איראן תהיה בראש מעייניהן של בעלות בריתה של ארצות הברית (ישראל ומדינות ערב) באזור בעתיד הקרוב; איראן תהיה גורם מרכזי ומכריע בשיתוף הפעולה האסטרטגי בין ישראל ובין ארצות הברית, כפי שתהיה גם בנוגע ליחסים שבין ארצות הברית ובעלות בריתה הערביות המתונות באזור.

היחסים בין ארצות הברית ובין ישראל עשויים להתקרב אל ספו של רגע מכונן בהקשר הקרוב למה שכינה פוקיאמה "המלחמות הגדולות של הנפש". האם יעיקו האיום האיראני והתהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים על אותה ברית דו-צדדית או ישמשו יעד משותף, אשר יחזק ויבצר את הברית, דוגמת ועידת השלום במדריד ומלחמת המפרץ הראשונה בראשית שנות התשעים?

יש חשיבות מכרעת לכך שהאג'נדות האסטרטגיות של שתי המדינות יישארו בטווח ברור זו מזו. האתגר המהותי הניצב בפני היחסים כיום הוא גיבוש אסטרטגיה כוללת, שתהדוף את האיום האיראני, תקדם את הערוץ הישראלי-פלסטיני ותחזק ותייצב את השותפות האסטרטגית בין ארצות הברית ובין ישראל. עומקם של היחסים האסטרטגיים הללו, כמו שהתפתח בשלושים השנים האחרונות, מראה בבירור כי

ייעוץ ושיפור היחסים אפשרי בהחלט, המציאות האסטרטגית הנוכחית מעידה כי ייעוץ ושיפור היחסים חיוניים ביותר.

הערות

Embassy of the United States, <http://usembassy-israel.org.il/exarcjoves/1126b2009.aspx> 1.

האתגר האיראני

אפרים קם

העיסוק בתכנית הגרעין של איראן מתקרב לנקודת הכרעה קריטית. איראן אינה עוזרת, ומפתחת מגוון יכולות גרעיניות שיאפשרו לה, מבחינה טכנית ובתנאים אופטימליים, לבנות מתקן גרעיני ראשון כבר בתחילת 2011. איראן תידרש בתקופה הקרובה להחליט אם לעצור בינתיים על סף הנשק הגרעיני או לפרוץ את הסף ולהשלים את בנייתו. ארצות הברית ומדינות המערב משקיעות מאמצים לעצור את איראן בטרם תגיע לנשק גרעיני, באמצעות הצעת פיתויים, הפעלת לחצים והטלת סנקציות עליה. בינתיים לא השיגו מאמצים אלה תוצאות מספיקות, והממשל האמריקאי עלול להידרש להחליט בין אפשרויות קשות: לנקוט מהלך צבאי נגד איראן או לתת לישראל "אור ירוק" לבצעו; או לחלופין להשלים עם העשרת אורניום באיראן, ומאוחר יותר להשלים עם איראן גרעינית ולהיערך לבלימת הסיכונים הכרוכים בה. בשל אי-עצירתה של איראן, תצטרך גם ישראל להחליט בתקופה הבאה אם נוצרו התנאים לנקיטת מהלך צבאי נגד אתרי הגרעין באיראן. ברקע העיסוק בסוגיית הגרעין פרץ אל פני השטח המשבר הפנימי החמור ביותר בתולדות המשטר האסלאמי, שיש לו השלכות בעיקר על אופי המשטר ועתידו, אך גם על סוגיית הגרעין.

תכנית הגרעין של איראן

ההיבט החשוב ביותר של סוגיית הגרעין של איראן הוא התקדמותה המשמעותית והמתמדת של תכנית הגרעין לעבר היכולת לייצר נשק גרעיני, אף שהיא נתקלת בקשיים טכניים בדרכה. בשנת 2008 השתלטה איראן על הטכנולוגיה של העשרת אורניום במלואה, הלכה למעשה. עד סוף 2009 העשירה איראן אורניום לרמה נמוכה של שלושה אחוזים וחצי, בכמות שתספיק – לאחר שיועשר האורניום לרמה גבוהה, דהיינו יהפוך לחומר בקיע – לייצור ליבה אחת של מתקן נפץ גרעיני. העשרת האורניום לרמה נמוכה

נעשית במפעל ההעשרה הגדול בנתאנו, המתוכנן להכיל בסופו של תהליך בניית 54 אלף צנטריפוגות גז. בסוף 2009 הותקנו במפעל כ-9,000 צנטריפוגות, אך מסיבה לא ברורה רק כ-4,000 מהן הופעלו. הצנטריפוגות המותקנות הן מהדגם הפקיסטני המיושן P-1, שיכולת ההעשרה שלו נמוכה, אך האיראנים מפתחים צנטריפוגות מדגם מתקדם יותר, שאם יותקנו ויופעלו כראוי, יגבר קצב ההעשרה.

- לכך צריך להוסיף צעדים נוספים שנקטו האיראנים במסגרת תכנית הגרעין:
- א. בפברואר 2010 הודיעה איראן כי היא מתחילה להעשיר אורניום לרמה של עשרים אחוזים. העשרה לרמה כזו אינה מוגדרת עדיין כהעשרה לרמה גבוהה, ובינתיים איראן החלה לעשות זאת בהיקף מצומצם, ואולם צעד זה יקצר מאד את לוח הזמנים להעשרה לרמה גבוהה בהיקף נרחב.
 - ב. באפריל 2010 הודיעה איראן כי ניסתה בהצלחה צנטריפוגות חדשות, שייכנסו בקרוב לשימוש. לפי טענתה, הצנטריפוגות הן מהדור השלישי, המסוגלות להעשיר אורניום בקצב מהיר פי שישה מהצנטריפוגות הנמצאות בשימוש.
 - ג. בספטמבר 2009 הודיעה איראן לסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית שהיא בונה מתקן שני להעשרת אורניום לצורכי שלום ליד העיר קום, כגיבוי למפעל בנתאנו במקרה שהוא ייפגע. ככל הנראה, נאלצה איראן להודיע על בניית המתקן לאחר שהקמתו נחשפה לפני כן על ידי שירותי מודיעין מערביים. המתקן שנחשף קטן הרבה יותר מהמפעל בנתאנו, והוא מיועד להכיל כ-3,000 צנטריפוגות. לפי רוב ההערכות במערב, המתקן נועד להעשרת אורניום לרמה גבוהה, אם מאורניום טבעי ואם מאורניום מועשר לרמה נמוכה המופק בנתאנו. על כל פנים, ברור שמטרת המתקן בקום אינה יכולה להיות לצורכי שלום.
 - ד. בעקבות חשיפת המתקן בקום גבר החשד שאיראן בנתה מתקנים גרעיניים חשאיים נוספים. חשד זה הועלה אפילו על ידי הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית, שבדרך כלל מגלה זהירות ואיפוק בניסוחיה.
 - ה. איראן נקטה צעדים שונים הקשורים בבניית מתקן נפץ גרעיני. היא למדה כנראה את טכניקת עיבוד האורניום לליבת מתקן נפץ. סביר שקיבלה מהרשת הפקיסטנית תכנון שלם של מתקן נפץ, וכן התקבלו ידיעות שאיראן עסקה בזיווד מתקן נפץ בראש קרבי. יתר על כן, בהערכת המודיעין האמריקאי מדצמבר 2007 פורסם שלאיראן הייתה תכנית צבאית לפיתוח נשק גרעיני, אלא שזו הוקפאה מאז 2003. הערכה זו טרם שונתה, אף שכמה מהנתונים אשר התגלו בשנים האחרונות אינם עולים בקנה אחד עמה, ואולם לפי דיווחים עיתונאיים מתחילת 2010, סבורים

כיום בקהילת המודיעין האמריקאית שהתכנית הצבאית לא הוקפאה או שחודשה בהיקף מצומצם יותר.

ו. איראן הודיעה בסוף 2009-תחילת 2010, בתגובה ללחצים עליה, כי בכוונתה לבנות מתקנים נוספים להעשרת אורניום. איראן דברה בתחילה על בניית עשרה מתקנים – מספר מוגזם במכוון – אך באפריל 2010 הודיעה כי תחל לבנות בחודשים הקרובים שני מתקנים חדשים.

ז. תכנית הטילים של איראן – שלהבדיל מתכנית הגרעין, האיראנים אינם מסתירים אותה – מתקדמת בקצב מהיר, ואיכות הטילים, טווחם וכושר הדיוק שלהם משתפרים בהדרגה. לאיראן יש כיום טילים בליסטיים היכולים לשאת ראש קרב גרעיני, וזה כעשור יש ברשותה טילים שטווחם מכסה את כל שטח ישראל.

לאן מובילה תכנית הגרעין של איראן? מבחינה טכנית ובתנאים אופטימליים של היעדר תקלות משמעותיות, תוכל איראן לייצר מתקן נפץ גרעיני בתחילת 2011 ובתנאים אופטימליים פחות היא תוכל להגיע לכך במחצית השנייה של 2012. זו גם ההערכה המקובלת כיום על קהילות המודיעין בישראל ובארצות הברית, ואולם לפי רוב הסימנים המעידים, איראן אינה חותרת במלוא המהירות לעבר הנשק הגרעיני, אלא בונה תשתית רחבה של יכולות גרעיניות, שתאפשר לה לפרוץ לעבר הנשק הגרעיני כשתעריך שהתנאים לכך בשלים. אין ספק שאיראן בונה את היכולת לפתח נשק גרעיני, ואולם בינתיים אין עדות מוצקה שהיא כבר החליטה קונקרטי לייצר את הנשק, וייתכן שתעדיף להמתין בינתיים על סף ייצורו עד שלדעתה תגיע השעה לכך. כמה שיקולים עשויים להשפיע על החלטתה של איראן. השיקול העיקרי יהיה קשור במדיניות הגרעין הבסיסית העתידה של איראן: האם תעדיף לייצר נשק גרעיני או שתחליט לעצור על הסף ולהפיק ממצב זה כמה מהיתרונות הטמונים בו ללא סיכונים גבוהים? לבסיס השיקולים של איראן יצטרפו שאלות מעשיות נוספות: האם תעריך איראן שהיא זקוקה להרתעה גרעינית זמינה ומידית מול אויביה, ולכן תפרוץ לעבר הנשק הגרעיני? האם תהיה איראן מוכנה לשלם את המחיר עבור המעבר לשלב שלא יותר ספק כי החליטה לייצר נשק גרעיני? וכיצד תעריך את התועלת שתפיק מהישראות על הסף לעומת הרווחים שתפיק מהימצאות נשק גרעיני בידיה? ואם תחליט לעבור את הסף ולייצר נשק גרעיני, האם תעדיף לתת לכך פרסום – באמצעות הודעה או אפילו ניסוי – או שתמנע מכך ותאמץ מדיניות של עמימות?

המאמצים המדיניים לעצור את איראן

כניסתו של ממשל אובמה לתפקיד הביאה לשינוי חשוב במתכונת המאמצים המדיניים שנועדו לעצור את איראן לפני שתגיע לנשק גרעיני. ממשל בוש לא פסל על הסף הידברות ישירה עם איראן בנושא הגרעין, ובפועל ניהל עמה בכמה מקרים שיחות בדרגי עבודה בסוגיות אזוריות דוגמת עיראק ואפגניסטן, ואולם בתמיכת הממשלות האירופיות הוא העמיד תנאי קשיח להידברות בסוגיית הגרעין: שאיראן תשעה את העשרת האורניום בטרם ייפתחו השיחות. בפועל מנע תנאי זה כל משא ומתן ישיר בין הממשל האמריקאי לאיראן בסוגיית הגרעין, וזה התנהל בעיקרו באמצעות הממשלות האירופיות, כשארצות הברית תיאמה עמדותיה עמן.

הנשיא אובמה החליט, עוד לפני כניסתו לבית הלבן, לשנות גישה זו ולחתור להידברות ישירה עם איראן בסוגיית הגרעין. הנשיא ואנשיו לא גילו מלכתחילה אופטימיות יתרה בנוגע לסיכויי ההידברות הישירה, ואולם מסיבה כפולה הם ראו חשיבות לנסות לקיימה: הדרך הקודמת של הימנעות מהידברות ישירה לא הניבה פירות, ולהידברות הישירה הייתה תמיכה ניכרת בארצות הברית ובאירופה. בנסיבות אלה ביקש הממשל לקדם את יזמתו כדי למצות את הסיכוי שבה, גם אם הוא קטן, וכדי ליצור לעצמו בסיס משופר לגיוס תמיכה בינלאומית להפעלת לחץ על איראן, אם תיכשל ההידברות עמה.

עם זאת, בדרך להידברות ויתר ממשל אובמה כמה ויתורים חשובים, ואלה שיחקו לידי האיראנים. מלבד ויתורו על השעיית העשרת האורניום כתנאי מוקדם לשיחות, הוא ויתר גם בנוגע ללוח הזמנים למשא והמתן. מתחילה הוא לא קבע מראש לוח זמנים, וכאשר קבע מועדים לסיום השיחות הוא לא עמד בהם. הוא קיבל את עמדת איראן שיש להתחיל בשיחות לאחר הבחירות לנשיאות באיראן ביוני 2009, ובכך העניק לה פסק זמן של יותר מחצי שנה שלא נוהל בה משא ומתן עמה ולא הופעלו עליה לחצים, ואולם השגיאה החמורה ביותר שעשה הממשל בעניין זה הייתה הקפאת הפעולה הצבאית נגד איראן. כבר בחודשים האחרונים לממשל בוש הבהירו בכירי הממסד הביטחוני האמריקאי שאינם מצדדים בנתונים הנוכחים במהלך צבאי – לא אמריקאי ולא ישראלי – נגד אתרי הגרעין באיראן, אף כי הם המשיכו לטעון שכל האופציות לפעולה נגד איראן נשארו פתוחות. גישה זו נמשכה ביתר שאת בימי ממשל אובמה, ועד אמצע 2010 היה ברור שהממשל האמריקאי אינו שוקל, בשלב זה לפחות, את האופציה הצבאית.

בסופו של עניין, למרות מאמציו וויתוריו של ממשל אובמה, ניסיון ההידברות הישירה העלה חרס. הממשל האמריקאי לא הצליח לפתח הידברות משמעותית עם

האיראנים, בין השאר עקב משקעי החשדנות הכבדים המעיבים כבר שנים על יחסי שתי המדינות. השיחות עם האיראנים, שהתקיימו בסתיו 2009, נוהלו בעיקר על ידי הממשלות האירופיות והסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית, והתמקדו בעיקר בעסקה סיבובית: איראן תעביר כשמונים אחוזים מהאורניום המועשר ברמה נמוכה שצברה עד כה (לפי דוח הסוכנות מנובמבר 2009, הפיקה איראן עד אז כ-1,800 ק"ג אורניום מועשר ברמה נמוכה); בתהליך שיימשך כשנה, תעשיר רוסיה את האורניום לרמה של עשרים אחוזים, תעביר אותו למדינה שלישית דוגמת צרפת, זו תעבד אותו למוטות דלק גרעיני, ואלה יוחזרו לאיראן לשימוש בכור המחקר הקטן שבטהראן, המשמש בעיקר לצרכים אזרחיים.

לכאורה נשאה העסקה אופי מוגבל, והיו טמונים בה יתרונות ניכרים עבור איראן. היא לא עסקה בתכנית הגרעין של איראן בכללה, ולא נועדה לעצור אותה. היא נגעה לחלק ממאגר האורניום המועשר של איראן, וכוונה לנטרלו זמנית. לא נכלל בה איסור כלשהו על העשרת אורניום באיראן, ובמשתמע נתנה העסקה לגיטימציה להעשרה זו והשלימה עמה. איראן הייתה יכולה להעשיר שוב אורניום בכמות דומה לזו שתועבר לרוסיה בתוך פחות משנה. העסקה לא טפלה במתקני הגרעין באראכ ובמסלול הפלוטוניום שאיראן מפתחת במקביל למסלול האורניום, וגם לא במתקן העשרת האורניום שנחשף בקום, והיא לא איימה בהטלת סנקציות על איראן, אם זו לא תשתף פעולה עם ממשלות המערב.

מנגד, הממשל האמריקאי והממשלות האירופיות ראו בעסקה יתרון כפול, בהיעדר אפשרות טובה יותר לעצור את תכנית הגרעין של איראן. אם תקבל איראן את העסקה, היא תאפשר להוציא מידיה את רוב האורניום המועשר שצברה למשך כשנה, ובה יהיה אפשר לנהל משא ומתן על עתיד תכנית הגרעין שלה, כשלוח הזמנים יהיה מרווח יותר. העסקה תאפשר גם ליצור יחסי אמון ומסגרת הידברות עם איראן. לחלופין, אם תדחה איראן את העסקה המוגבלת, יקל על הממשל האמריקאי לגייס את תמיכת ממשלות רוסיה וסין בהטלת סנקציות כבדות על איראן, לאחר שזו תוכיח כי דרך ההידברות עמה אינה נושאת פרי.

בסופו של דבר דחתה איראן את העסקה, למרות היתרונות שהיו בה. הסיבה העיקרית לכך הייתה שהיא לא בטחה בארצות הברית ובממשלות המערב, וחששה שמא אלה לא יעבירו לידיה את הדלק הגרעיני לאחר שתוציא מידיה את האורניום המועשר, ובכך יחשפו אותה ללחצים. משום כך התנתה איראן את מימוש העסקה בביצועה על אדמת איראן, בהוצאת האורניום המועשר מרשותה בד בבד עם החזרת מוטות הדלק לידיה, ולא כעבור שנה, ובהעברת חלק קטן בלבד מהאורניום המועשר

שצברה, ולא רובו. לדחיית העסקה תרם גם המשבר הפנימי באיראן, שהקשיח את עמדתה בסוגיית הגרעין, וחיצק את התנגדותו של האגף הרדיקלי של המשטר, ובראשו המנהיג הרוחני חאמנאהי, להידברות עם הממשל האמריקאי.

דחיית עסקת האורניום על ידי איראן לא הותירה מקום להמשך ניסיון ההידברות בין הממשל האמריקאי לאיראן, ולמעשה מאז סוף נובמבר 2009 לא התקיימו עוד שיחות משמעותיות בין ממשלות המערב לאיראן. מול המבוי הסתום ביקש ממשל אובמה לעבור לשלב הבא בתכניתו – לנצל את עמדתה הנוקשה של איראן כדי לגייס שיתוף פעולה מצד ממשלות רוסיה וסין כדי להחמיר את הסנקציות המוטלות כבר על איראן באמצעות החלטה של מועצת הביטחון. אלא ששוב התברר שהשגת הסכמה בינלאומית להטלת סנקציות מכאיבות על איראן היא קשה ובעייתית. ממשלת רוסיה גילתה מלכתחילה נכונות להטיל סנקציות על איראן, אך סנקציות קלות בלבד. ממשלת סין סירבה מלכתחילה אף לכך, ורק לאחר משא ומתן ממושך היא הסכימה להצטרף להטלת סנקציות מסוימות על איראן.

לעסקת האורניום נקשר הסיכום שהושג בין איראן לטורקיה ולברזיל. במאי 2010 הגיעו שלוש המדינות הללו לסיכום ביניהן בסוגיית האורניום. לכאורה הסיכום נראה דומה לתנאי העסקה שדחתה איראן חצי שנה קודם לכן: איראן תעביר 1,200 ק"ג אורניום מועשר ברמה נמוכה לטורקיה, ותקבל כעבור שנה מוטות דלק גרעיני, אלא שבינתיים השתנו הנסיבות, וגם כמה ממרכיבי העסקה היו שונים. לממשלות האירופיות ולממשל האמריקאי לא היה חלק במשא והמתן ובסיכום, שהיו מעורבים בהם רק מנהיגי טורקיה וברזיל, אשר משיקולים שלהם ביקשו לסייע לאיראן ולמנוע הטלת סנקציות עליה. לפיכך גם לא היה ברור מהסיכום כיצד ועל ידי מי יועברו מוטות הדלק הגרעיני לאיראן. הסיכום גם קבע כי האורניום המועשר שיופק בטורקיה יישאר רכוש של איראן, וזו גם תוכל להחליט אם העסקה מתנהלת כרצונה, ואם תחליט שההתנהלות אינה לרוחה, תחזיר לה טורקיה את האורניום. חשוב לא פחות – בינתיים העשירה איראן כמות נוספת של אורניום, ויידרש לה זמן קצר עוד יותר להשלים לעצמה את כמות האורניום שתשלח לטורקיה. כבר נאמר כי בינתיים החלה איראן בהעשרת אורניום לרמה של עשרים אחוזים – שהסיכום אינו מתייחס אליה – והודיעה על פיתוח צנטריפוגות מתקדמות ועל כוונתה לבנות מתקני העשרה נוספים. כל אלה קיזזו במידה ניכרת את היתרונות שממשלות המערב ראו בעסקת האורניום מסוף 2009.

אין פלא שבנסיבות אלה דחו ממשלות המערב את הסיכום, שנתפס בעיניהן כניסיון לתקוע טריז ביניהן ובין רוסיה וסין, ולשבש את המאמץ להטיל סנקציות נוספות על

איראן. הממשל האמריקאי אף הודיע כי אינו מוכן להידבר עם איראן, אלא אם כן תסכים איראן לעצירה מוחלטת של העשרת האורניום, והוסיף כי המטרה של עסקת האורניום המקורית, משלהי 2009, הייתה להביא להשעיית של העשרת האורניום על ידי איראן. יתר על כן, באותו שבוע שהודיעה איראן על הסיכום עם טורקיה וברזיל, הגישו ממשלות המערב – על דעתן של רוסיה ושל סין – טיוטת החלטה למועצת הביטחון הקוראת להטלת סנקציות נוספות על איראן

בתהליך המשא והמתן עם רוסיה וסין על גיבוש הצעת ההחלטה ורכבו הסנקציות המקוריות, ואלו שאושרו אינן חמורות כפי שביקשו ממשלות המערב להטיל על איראן. עם זאת, ההחלטה שאושרה כוללת את הסנקציות החמורות ביותר שהוטלו עד כה על איראן, כשמטרתה המפורשת הייתה להעלות את המחיר שאיראן תשלם עקב סירובה לשתף פעולה עם המעצמות בסוגיית הגרעין. ההחלטה כוללת כמה מרכיבים:

א. הגברת הקשיים בפני איראן להשיג טכנולוגיה גרעינית ולנהל פעילות הקשורה בתכנית הטילים שלה; איסור על איראן להתחיל בבניית מתקנים גרעיניים חדשים, ולהמשיך בבניית מתקנים קיימים, בתחומי העשרת אורניום וייצור מים כבדים.

ב. איסור על מכירת מערכות נשק. לאיראן, ובכללן טנקים, ארטילריה, מטוסי קרב, מסוקי תקיפה, כלי שיט קרביים וטילים, וכן איסור על סיוע טכני וחלפים עבור מערכות אלה. איסור זה כבר הניע את רוסיה להודיע כי היא משעה את מימוש העסקה למכירת מערכות הגנה אווירית S-300, שנחתמה עם איראן עוד ב-2007, וטרם מומשה.

ג. הידוק הפיקוח על מטענים חשודים המיועדים לאיראן, באמצעות ספינות ומטוסים, והחרמת מטענים חשודים.

ד. מניעת שירותים פיננסיים והקפאת נכסים היכולים לתרום לפעילות גרעינית אסורה; פגיעה בפעילות הבנקאית והפיננסית של איראן על ידי הטלת איסור על כינון קשרים בנקאיים חדשים עם איראן, כולל מניעת פתיחתם של סניפים חדשים של בנקים איראנים מחוץ לאיראן, אם קיים חשד שאלה קשורים בתפוצת נשק גרעיני; הגבלת פעילות עסקית הקשורה ב"משמרות המהפכה"; והרחבת ההגבלות על תנועת אישים וחברות הקשורים בתכנית הגרעין.

ה. הקמת וועדת סנקציות, שתאסוף מידע על יישום הסנקציות ותעקוב אחר ביצוען.

יתר על כן, עקב ריכוזן של הסנקציות הכלולות בהחלטת מועצת הביטחון מבקשות ממשלות המערב לנצל את החלטת המועצה ולהשלימה על ידי הטלת סנקציות נפרדות חמורות יותר על איראן. בכוונת הממשל האמריקאי, בגיבוי חקיקה בקונגרס, להטיל הגבלות על פעילותן של חברות איראניות נוספות המסייעות לתכניות הגרעין והטילים, ובכללן חברות הקשורות ל"משמרות המהפכה", גופים פיננסיים ובנקאיים, וחברות הפועלות בתחומי הנפט והספנות. במקביל, מתכוונות צרפת, בריטניה וגרמניה להביא להטלת סנקציות מצד האיחוד האירופי על איראן, ובכללן איסור על השקעות חדשות ומכירת ציוד וטכנולוגיה לחברות איראניות הפועלות בתחומי הנפט והגז ובמערכת הזיקוק. כמו כן הן פועלות להטלת הגבלות נוספות מצד האיחוד האירופי על מערכת הביטוח והבנקאות של איראן ועל מערכת התחבורה הימית והאווירית שלה, ובכלל זה על עגינת ספינות איראניות בנמלים אירופיים. הסנקציות יכללו גם הקפאת נכסים וחשבונות בנק באיחוד האירופי של בכירים איראנים וגופים הקשורים ל"משמרות המהפכה".

על הנייר, יש בסנקציות המתוכננות – הן אלה הכלולות בהחלטת מועצת הביטחון והן אלה שמחוץ לה – כדי להכביד את הלחץ על איראן במידה ניכרת. אלא שמידת הצלחתן תהיה תלויה בשתי שאלות עיקריות. האחת, עד כמה יהיו ממשלות וחברות מוכנות לשתף פעולה ביישומן? ברור שיש ממשלות המתנגדות לסנקציות, ויש חברות המוכנות להפר אותן. ניסיון העבר מלמד שקשה יהיה לאכוף חלק ניכר מהסנקציות, מה גם שהאיראנים הקימו מנגנון של גופים וחברות שנועד לעקוף אותן. והשנייה, גם אם הסנקציות יכבידו על איראן, האם זו תהיה מוכנה לחזור ולשקול את עמדתה בסוגיית הגרעין? בשלב זה, בטרם הופעלו הסנקציות החדשות, איראן מציגה עמדה נוקשה, ומודיעה ששום סנקציות לא יעצרו את תכנית הגרעין שלה, ואף יאיצו אותה. אכן, האפשרות הסבירה יותר היא שאיראן תחליט לשלם את המחיר, ובלבד שתמשיך בחתירתה לנשק גרעיני, במיוחד אם חלק חשוב מהסנקציות לא ייושמו. ואולם אם ממשלות המערב יצליחו לאכוף את הסנקציות המתוכננות לאורך זמן, יתכן שאיראן תיאלץ לגלות גמישות ותסכים לדון מחדש בתכנית הגרעין שלה.

דרכי הפעולה שבפני הממשל האמריקאי

הממשל האמריקאי מחויב עדיין למנוע השגת נשק גרעיני על ידי איראן, מתוך הכרת הסיכונים הכרוכים בהימצאות נשק גרעיני בידיה ליציבות במזרח התיכון, לאינטרסים של ארצות הברית באזור, ולישראל ולבעלות ברית אחרות של ארצות הברית. מול סיכונים אלה ניצב הממשל האמריקאי בקיץ 2010 בפני שלוש חלופות לא נוחות ולא

מבטיחות. הדרך המועדפת בעיניו היא להמשיך לנסות לשכנע את איראן שהשגת נשק גרעיני לא תקדם את ביטחונה ותהיה כרוכה עבורה במחיר כבד של סנקציות כואבות, ואולם הסיכויים שיצליח הממשל לגייס תמיכה בינלאומית בהטלת סנקציות מכאיבות מאוד על איראן – דרך מועצת הביטחון ושלא דרכה – עדיין אינם גבוהים מספיק. החלטת הסנקציות שאושרה על ידי מועצת הביטחון ביוני 2010 היא צעד קדימה, אך עדיין לא ברור עד כמה תיושם וקשה יהיה לאכוף אותן במלואן ולוודא שלא יופרו וייעקפו. בינתיים איראן מפגינה נחישות להמשיך בדרכה, וגם מצליחה לגייס התנגדות של מדינות – דוגמת טורקיה, ונצואלה וברזיל – להטלת סנקציות עליה. בו בזמן איראן נוקטת צעדים לצמצום הנזקים שינבעו מהחמרת הסנקציות, ובכלל זה הכנת מקורות חלופיים ליבוא תזקי נפט.

החלופה השנייה היא להעלות שוב לסדר היום את האופציה הצבאית. הממשל לא שלל מעולם אפשרות זו מכול וכול, ועדיין הוא מדגיש מפעם לפעם שגם חלופה זו מצויה על השולחן, ואולם מהתבטאויות בכירי הממסד הביטחוני האמריקאי מאז אמצע 2008 ברור שהם מסתייגים בפועל מחלופה זו, בעיקר עקב הסיכונים ואי-הוודאות הכרוכים בה ובשל ההערכה שמהלך צבאי לא יעצור את תכנית הגרעין של איראן, אלא לכל היותר יעכב אותה לשנים אחדות. מאחר שסיכונים אלה אינם צפויים לחלוף עם הזמן, ספק אם ישנה הממסד הביטחוני האמריקאי את דעתו ויתמוך במהלך צבאי, אמריקאי או ישראלי, אלא אם כן ישתנה בעיניו מאזן הסיכויים והסיכונים הקשורים במהלך או שאיראן תנקוט צעד בוטה במיוחד בתחום הגרעין.

מהלך צבאי נגד איראן הוא האפשרות המצויה בעדיפות האחרונה, הן בעיני ארצות הברית והן בעיני ישראל. זהו מהלך מורכב ובעייתי, כרוכים בו סיכונים מבצעיים, וכל המדינות האחרות מסתייגות ממנו. ספק רב אם פעולה מצד ישראל תעצור את תכנית הגרעין של איראן לאורך ימים; פעולה על ידי ארצות הברית אולי תוכל לעשות זאת, בתנאי שזו תפעיל סדרה של תקיפות חוזרות, אשר יביאו את האיראנים למסקנה כי מוטב להם לוותר על תכנית הגרעין. צריך להניח שאיראן תגיב על מהלך צבאי – בירי טילים ובהפעלת טרור, ובכלל זה על ידי חיבאללה, נגד ישראל, אם כי יכולת התגובה של איראן אינה מרחיקה לכת. במקרה של פעולה מצד ארצות הברית עלולה איראן להגיב גם בפגיעה במטרות של ארצות הברית ובעלות בריתה, ובכלל זה נגד כוחות אמריקאיים בעיראק ובאפגניסטן. איראן גם מאיימת כי בתגובה לפעולה צבאית היא תסגור את מצרי הורמוז במפרץ. ספק אם תעשה זאת משום שהיא תהיה הראשונה להינזק מהצעד, אך הפעולה עלולה להביא לעליית מחירי הנפט. עוד שיקול: החלטה של ישראל לנקוט מהלך צבאי תדרוש כנראה קבלת "אור ירוק", או לפחות "אור

צהוב", מצד הממשל האמריקאי, ובינתיים זה טרם ניתן; ספק אם בנתונים של "אור אדום" אמריקאי תוכל ישראל לפעול. לבסוף, צריך יהיה לשקול היכן הסיכון גדול יותר – בפעולה צבאית או בחיים בצל איראן גרעינית.

החלופה השלישית היא להשלים עם העשרת האורניום באיראן, ובהמשך הדרך להכיר בחוסר היכולת לעצור את איראן ולהשלים עם התרחיש של איראן גרעינית ולהיערך לקראתו. ככל הנראה, עדיין לא הגיע הממשל האמריקאי לנקודה זו, ועדיין הוא סבור שאפשר למנוע השגת נשק גרעיני על ידי איראן. גם אם יאלץ להשלים עם המשך העשרת אורניום באיראן, בכל זאת הוא מקווה שיהיה אפשר להדק את הפיקוח הבינלאומי על פעילות הגרעין שלה כדי שזה ימנע אותה מלהגיע לנשק גרעיני, ואולם בקהילה המקצועית, ואולי גם בחוגים פוליטיים, באירופה ובארצות הברית יש הסבורים כבר היום שהאופציות לעצור את איראן אינן יעילות מספיק, ובסופו של דבר תשיג איראן את יעדה. אם יאמץ הממשל הערכה זו, ייתכן שמטרתו תהיה אז ללחוץ על איראן לעצור על הסף ולהימנע מבניית מתקן גרעיני.

אם אכן יגיע הממשל האמריקאי למסקנה שאין בידו לעצור את איראן בדרך לנשק גרעיני, הוא יצטרך להיערך לקראת מצב זה – בתחילה כנראה בפרופיל נמוך, כדי שלא להבהיר לאיראן שהרים ידיים, ולאחר מכן בגלוי. כיווני פעילותו העיקריים של הממשל עשויים להיות: לשכנע את ישראל שלא לנקוט מהלך צבאי עצמאי; ללחוץ על איראן שלא לעבור את הסף הגרעיני; לנסות להידבר עם איראן כדי ליצור כללי משחק בסביבה גרעינית, אם זו תעבור את הסף הגרעיני; לנסות להשהות את איראן כדי שלא תבנה מאגר מבצעי של נשק גרעיני; לפעול למניעת העברתה של טכנולוגיה גרעינית לגורמים נוספים, ובכללם לארגוני טרור; לחזק את כושר ההרתעה של ישראל מול איראן גרעינית; ללחוץ על מדינות נוספות במזרח התיכון שלא להצטרף למירוץ חימוש גרעיני; ואולי לפעול למימוש הרעיון של המזרח התיכון נקי מנשק גרעיני, שיש לו משמעות לא רק בנוגע לאיראן, אלא גם בנוגע לישראל.

הבחירה בין שלוש החלופות הללו עשויה ליפול בשנה-שנתיים הקרובות. השיקולים העיקריים העשויים להשפיע על החלטת הממשל האמריקאי בעניין זה יהיו: התבהרות הסיכויים להטיל סנקציות מכאיבות על איראן ויעילותן; התבהרות כוונותיה של איראן בנוגע לפיתוח נשק גרעיני, ומצב התקדמות תכנית הגרעין שלה; עמדת הממשל הביטחוני האמריקאי בעניין המהלך הצבאי; עמדתה של ישראל בעניין הטיפול בסוגיית הגרעין של איראן; התנאים הביטחוניים בעיראק ובאפגניסטן ומצב יציאת הכוחות האמריקאיים מהן; וייתכן כי גם התקרבות מערכת הבחירות לנשיאות בארצות הברית.

המשבר הפנימי באיראן

לגורמים המשפיעים על התפתחות סוגיית הגרעין של איראן נוסף השנה גם המשבר הפנימי באיראן. שורשיו של המשבר עמוקים, והם נובעים מתחושת התסכול ואי-שביעות הרצון של חלק ניכר מהעם האיראני מאופיו והתנהלותו של המשטר ומהאכזבה מאי-מימוש ההבטחות שהביאה עמה המהפכה האסלאמית. התסיסה המחלחלת באיראן כבר שנים משקפת את הרצון, בעיקר בקרב הדור הצעיר והנשים, לצמצם את התערבות המשטר בחיי הפרט, להרחיב את החופש הפוליטי ולשפר את המצב הכלכלי. התסיסה פרצה החוצה ביוני 2009, בעקבות הבחירות לנשיאות, שהאריכו את כהונתו של מחמוד אחמדינג'אד כנשיא בארבע שנים נוספות. תוצאות הבחירות, שהיו בעיני רבים מזויפות, הוציאו לרחובות הערים מאות אלפי אנשים בקריאה לביטול הבחירות. זו התפשטה מהר לקריאה "מוות לדיקטטור", שהופנתה כלפי חאמנהאי ואחמדינג'אד.

המחנה הרפורמיסטי אינו עשוי מקשה אחת, והתלכדו בו קבוצות שונות: סטודנטים וצעירים, אינטלקטואלים ופעילים ליברליים, אישי ציבור ואנשי דת המודאגים מכוחם הגובר של "משמרות המהפכה" במערכת האיראנית ואנשי כלכלה ומסחר המודאגים מהמצב הכלכלי. קבוצות אלה מעלות דרישות שונות, מעריכה מחדש של הבחירות לנשיאות עד סילוק ראשי המשטר ושינוי רדיקלי באופיו, ואולם מאז התפרצות התסיסה ביוני 2009 ניכרת ירידה בהיקף ההפגנות והמהומות. הן פורצות מפעם לפעם, בעיקר בימי זיכרון ובתאריכי יעד, והמחנה הרפורמיסטי מבקש להדגיש שתנועת המחאה חיה ובוועת. בין ההפגנות הרפורמיסטיות עוסקים בהתארגנות ובפעילות מחאה מוגבלת ומקומית, תוך כדי שימוש באתרי אינטרנט וברשתות חברתיות לצורכי תקשורת.

הירידה בהיקף ההפגנות משקפת את העובדה שהמשטר הצליח עד כה לבלום את תנופת המחאה. המשטר לא איבד שליטה בשטח בשום שלב, לא נכנע לדרישות הרפורמיסטים, ולא התפשר על עמדותיו. תחת זאת הוא בחר בהפעלת יד קשה כלפי המחנה הרפורמיסטי. זו כללה שימוש בכוח פיזי רב, בעיקר על ידי המשטרה ומיליציות המתנדבים הגדולה של הבאסיג', מעצר אלפי פעילים של המחנה הרפורמיסטי והבאת כמה מהם למשפטי ראווה, שימוש בהוצאות להורג ובעינויים, שיבוש פעילות ההתארגנות ופגיעה באמצעי התקשורת שלהם, הכפשת מנהיגי תנועת המחאה, סגירת עיתונים ומעצר עיתונאים הקשורים בה, התערבות בתכניות הלימודים באוניברסיטאות והגברת האסלאמיזציה של מערכת החינוך.

מול הפעלת כוח זו נאלצו הרפורמיסטים להוריד פרופיל, ואולם תנועת המחאה לא נעלמה, גם אם נחלשו ביטויה החיצוניים, ויש לה תמיכה חזקה בקרב חלק חשוב

מהציבור. המשבר שהמשטר שרוי בו הוא עמוק, בחשפו סדק משולש בבסיס המשטר: הראשון – קרע בין המשטר לחלק ניכר מהעם הרוצה בשינוי אופייה של הרפובליקה האסלאמית. השני – קרע בצמרת המשטר בין האגף הרדיקלי, הנשען בעיקר על "משמרות המהפכה", ובין האגף הרפורמיסטי – שהצטרפו אליו גם כמה מהמחנה הרדיקלי – הרוצה בליברליזציה ברפובליקה האסלאמית, אשר רגליו נדחקו מהנהגת המדינה. השלישי – סדק בצמרת הדתית, שקבוצה חשובה מתוכה מסתייגת מהתנהלות בכירי המשטר ומחיזוק מעמדם של "משמרות המהפכה", שהפכו לארגון הדומיננטי במדינה מבחינה פוליטית, צבאית וכלכלית, על חשבונה של ההנהגה הדתית. סדקים אלה משקפים גם את אבדן הלגיטימציה של ראשי המשטר, ובעיקר אבדן סמכותו הדתית והפוליטית של המנהיג הרוחני חאמנהאי, בעיני חלק מהציבור האיראני.

משום כך יש להניח שלמרות הכישלון עד כה להביא לשינוי, תימשך התסיסה באיראן ותמצא לה אפיקי ביטוי אלימים ולא אלימים, ומפעם לפעם תתפרץ החוצה באורח מאורגן או ספונטני. בינתיים אין היא מסכנת את שרידות המשטר משום שהשימוש בכוח מצליח להרתיע את פעילי המחנה הרפורמיסטי מלפעול בגלוי נגד המשטר. השינוי עשוי לבוא במועד שאי-אפשר להגדירו, וייווצר שילוב בין שלושה גורמים: התארגנות כלל-ארצית, ולא רק התפרצות מחאה ספונטנית או על בסיס מקומי; מנהיגות כריזמטית שתציב מטרות ברורות לתנועת המחאה; ונחישות להמשיך בפעולה נגד המשטר, למרות הקרבנות והמחיר. צירוף זה לא נוצר עד כה, וכנראה הוא לא ייווצר בעתיד הקרוב, אך קיימת סבירות גבוהה שהשינוי יבוא בסופו של דבר משום שבהיעדר לגיטימציה מספקת ומול רצון נרחב ואמתי בשינוי ספק אם יהיה די בשימוש בכוח בלבד כדי להבטיח את שרידות המשטר במתכונתו הנוכחית לאורך ימים.

למשבר הפנימי באיראן יש כמה משמעויות בנוגע לסוגיית הגרעין. המשבר יצר זיקה בין התסיסה הפנימית להטלת הסנקציות על איראן. מצד אחד הוליד המשבר היערכות במערב כי התפתחו נסיבות נוחות להחמרת הסנקציות על איראן משום שהמשטר בטהראן נעשה פגיע יותר ללחצים עקב המחאה הפנימית, שבחלקה כוונה נגד המצוקה הכלכלית. מצד אחר גבר החשש שמא החמרת הסנקציות בנסיבות של אי-שקט פנימי תיצור תגובה פנימית הפוכה, ותביא להאשמת ארצות הברית במצוקה הכלכלית ולהתלכדות רוב העם סביב המשטר. הפתרון שאימץ הממשל האמריקאי הוא לבחור סנקציות כלכליות שלא יפגעו במישרין בציבור הרחב, אלא בגופים ובארגונים הקשורים במשטר, ובראש ובראשונה בגופים הכלכליים רבי-העצמה הקשורים ב"משמרות המהפכה".

מלבד זה, בטווח הקצר, החולשה הפנימית עלולה לחזק את נחישותו המופגנת והבוטה של המשטר להמשיך בחתירתו לנשק גרעיני גם כדי לבצר את מעמדו הפנימי, ולגלות נוקשות כלפי הלחצים הבינלאומיים המופעלים עליו. כבר נאמר כי דחיית המשטר האיראני את עסקת האורניום נבעה בחלקה מעניינו להפגין נחישות על רקע המשבר הפנימי. בטווח הארוך, אם אכן יחול שינוי פנימי באיראן וישתנה אופיו של המשטר, אין הדבר מבטיח שהנהגה איראנית ליברלית יותר תסכים לוותר על תכנית הגרעין משום שרוב הציבור באיראן, ובכלל זה מנהיגי המחנה הרפורמיסטי, תומכים כנראה בזכותה לפתח תכנית גרעין משלה – גם אם לא ברורה עמדתם בנוגע לפיתוח נשק גרעיני, ואולם הנהגה ליברלית ומתונה יותר באיראן עשויה לגלות עניין בהידברות כוללת ובונה עם הממשל האמריקאי וממשלות המערב, שבעקבותיה תשתנה משמעותו של האיום האיראני, גם אם יהיה אז נשק גרעיני בידי איראן.

סיכום

בשנים 2009-2010 נחשפו נקודות חולשה במצבו של המשטר האיראני: השבר הפנימי והתסיסה שנחשפו בגלוי וקריאת התיגר מצד המחנה הרפורמי על המשטר; המצוקה הכלכלית המלווה את המשטר במשך רוב שנותיו, שהייתה אחת העילות למשבר הפנימי; המאמץ הבינלאומי הנרחב לבודד את איראן ולהציגה כגורם המסכן את היציבות במזרח התיכון; המחלוקת הפומבית עם רוסיה, הן בסוגיית הסנקציות והן בפרשת אספקת מערכת ה-S-300; החמרת הסנקציות על איראן בעתיד הקרוב. מנגד, המשטר יכול להציג גם הישגים חשובים: המחאה דוכאה בכוח, גם אם היא ממשיכה להתקיים, כשמאז יולי 2009 הייתה התפרצותה מעל לפני השטח מוגבלת; תכנית הגרעין נתפסת באיראן כפרויקט לאומי, שאין לו התנגדות ממשית; השפעתה של איראן במרחב העמיקה – בייחוד בעיראק, באפגניסטן, בלבנון וברצועת עזה; איראן זוכה בסיוע ממדינות חשובות כטורקיה וברזיל, הפועלות לחלץ אותה מאיום הסנקציות. סיכום מאזן ההישגים והאילוצים הוא כי עדיין יש בידי המשטר האיראני, בשלב זה לפחות, מספיק כלים להמשיך במדיניותו הנוכחית, ובעיקר בסוגיית הגרעין.

האיחוד האירופי והמזרח התיכון

שמעון שטיין

תחילת 2009 עמדה בסימן מעורבות האיחוד במאמצי הקהילה הבינלאומית להביא להפסקת אש בין ישראל לחמאס, ואילו סופה של השנה עמד בסימן כניסתה של אמנת ליסבון לתוקף. לכאורה לא היו שני האירועים קשורים זה בזה, אך למעשה קיים קשר ביניהם. אם תיושם האמנה ככתבה וכלשונה, היא תאפשר לאיחוד, כך מקווים המצדדים בה, לנהל ביתר קוהרנטיות ויעילות את יחסי החוץ בכלל ואת הטיפול במשברים מסוג המלחמה שהתחוללה בין ישראל לחמאס בעזה בשלהי 2008 ובתחילת 2009 בפרט.¹

אמנת ליסבון, שנכנסה לתוקף בתחילת דצמבר 2009, היא ציון דרך בהיסטוריה של האיחוד האירופי. היא נועדה להתאים את המוסדות ואת תהליך קבלת ההחלטות באיחוד לנסיבות שהשתנו בעקבות ההרחבה האחרונה, אשר הגדילה את האיחוד מ-15 ל-27 חברות. מלבד ייעול תהליך קבלת ההחלטות, באמצעות שינוי שיטת ההצבעה במועצת השרים, האמנה מרחיבה את תהליך הדמוקרטיזציה באמצעות הרחבת סמכויות הפרלמנט האירופי והפרלמנטים הלאומיים של המדינות החברות באיחוד. בתחום המוסדי הוחלט על יצירת שתי משרות חדשות. האחת – של נשיא המועצה האירופית הנבחר לתקופת כהונה של שנתיים וחצי (במקום הנשיאים התורנים, שהתחלפו אחת לחצי שנה), והאחרת – של הממונה העליון למדיניות חוץ וביטחון. הממונה, שנבחר לתקופת כהונה בת חמש שנים, משמש נציג מועצת השרים לענייני חוץ וביטחון וסגן נשיא הנציבות. כדי לסייע לממונה, הוחלט על הקמת "שירות חוץ".² מלבד תפקידים הייצוגיים של נושאי תפקידים אלה, הצפייה היא כי הם יפעלו לתאם טוב יותר את ניצול המשאבים העומדים לרשות האיחוד בפעילותו בתחומי החוץ והביטחון. מינויים של הרמן ואן רומפוי (van Rompuy) הבלגי לנשיא ושל קאתרין אשטון (Ashton) הבריטית לממונה – שני אישים נעדרי כריזמה ונוכחות תקשורתית – מבטא כמובן

את העדפת החברות המשפיעות באיחוד.³ כשייושמו הרפורמות, ובהן הקמת שירות החוץ, יהיה צורך להמתין ולראות אם אכן יובילו השינויים המבניים לשיפור בתפקודו ובמעמדו הבינלאומי של האיחוד. במילים אחרות, יהיה אפשר להיווכח אם תימצא תשובה לתהייתו הרוויה תסכול של מזכיר המדינה של ארצות הברית הנרי קיסינג'ר בשעתו — "אם אני רוצה לשוחח עם אירופה, אל מי אני מתקשר".⁴ באחת מהופעותיה הראשונות של אשטון היא התייחסה לחשיבותה של אמנת ליסבון כהזדמנות לשינוי במדיניות החוץ של האיחוד.⁵ בהזדמנות אחרת היא תלתה את הקושי של האיחוד לגבש אסטרטגיות בהיעדר מסגרות ושיטה ליישומן.⁶ מלבד אמירות כלליות בנוגע לסביבה הבינלאומית המורכבת, שהאיחוד מתפקד בתוכה, וכן אזכור אזורי המשבר שהוא פועל בהן, נעדרו מנאומיה תכנים חדשים.

סוגיית הסכסוך הישראלי-ערבי בדגש על העימות הישראלי-פלסטיני

הזדמנות לעמוד על עמדתה של הממונה אשטון בסוגיית המזרח התיכון ניתנה בעת ביקורה הראשון באזור — ב-15 עד 19 במארס 2010. בהרצאה שנשאה בפני מוסדות הליגה הערבית היא התייחסה בפתח דבריה למשבר עם איראן. אשטון הביעה דאגה מסירוב איראן להיכנס למשא ומתן רציני בסוגיית הגרעין, וחזרה על תמיכת האיחוד "בגישה הכפולה", כלומר המשך המשא ומתן ונכונות לנקוט "צעדים נוספים" בהיעדר משא ומתן. סנקציות לא הוזכרו. מלבד זה, הביעה אשטון דאגה מן האפשרות שגירעון איראן יוביל לפרוליפרציה גרעינית במזרח התיכון.⁷ את עיקר דבריה היא ייחדה לפירוט עמדת האיחוד בסוגיית הסכסוך הישראלי-פלסטיני.⁸

למעט עדכונים מתבקשים על רקע ההתפתחויות בשטח, חזרה אשטון על העמדות המוכרות של האיחוד: היא פירטה מכשולים להתקדמות התהליך המדיני — מכשולים שהונחו בעיקר לפתחה של ישראל; פירטה את אופיו של ההסדר העתידי — שתי מדינות לשני העמים; התייחסה לנכונות האיחוד לסייע אקטיבית לקידום הסדר, שהוא אינטרס חיוני של אירופה; קראה למעורבות אקטיבית וקונקרטי של האיחוד בתהליך המדיני; והבטיחה תמיכה מצד הקוורטט והליגה הערבית לתיווך ארצות הברית בשיחות בין הצדדים.

בתחילתו של מבצע "עופרת יצוקה" זכתה ישראל להבנה בגין הסיבות שבגללן היא נאלצה לצאת למהלך הצבאי נגד חמאס,⁹ אולם בעקבות הכניסה הקרקעית לרצועה והפעלת הכוח הלא מידתית, לטעמו של האיחוד, אשר גרמה הרג והרס רבים, החלה להישמע ביקורת שלווה בקריאה להפסקת אש מידית, שתאפשר הושטת סיוע הומניטרי לתושבי הרצועה. התסכול באירופה בעקבות סירוב ישראל להפסיק את

הלחימה בא לידי ביטוי במתיחת ביקורת פומבית, שהובילה לקריאה לחקור את פעילות ישראל בנוגע להאשמות בדבר הפרת המשפט הבינלאומי וההומניטרי בזמן הלחימה.¹⁰ היו בין מנהיגי האיחוד שלא הסתפקו בהצהרות, ופקדו את האזור בתקווה שנוכחותם תשפיע על מדיניות ישראל.¹¹ "זה תלוי באיחוד, אם ברצונו ליטול את הזמה", אמר ראש ממשלת צ'כיה בנוגע למשבר ברצועת עזה עם כניסתו לתפקיד הנשיא התורן של האיחוד, בתחילת 2009.¹²

דבריו, שנאמרו קודם להשבעתו של הנשיא אובמה ועל רקע היעדר מעורבות מצד ארצות הברית להפסקת הלחימה, ביטאו את רצון האיחוד לנצל את תקופת הבחירות בארצות הברית – אשר במקרים רבים מאופיינת בהיעדר עשייה מצד הממשל – כדי למלא תפקיד פעיל במאמץ לפתרון הסכסוך במזרח התיכון. גם במקרה זה לא עלה בידי האיחוד להגשים את מטרתו. מלבד משאלות הלב, יצוין שהאיחוד מודע לחוסר יכולתו להחליף את ארצות הברית במזרח התיכון – גם אם דימויה ירוד, כמו שהיה בתקופת הנשיא ג'ורג' וו' בוש. השלמה עם מעמדה של ארצות הברית ביטאה גם הממונה אשטון. בהופעתה בפני הפרלמנט האירופי עם כניסתה לתפקיד (15 בדצמבר 2009) היא קראה לתיאום הדוק של עמדות ואסטרטגיות עם ארצות הברית. החלטתו האסטרטגית של הנשיא אובמה מיד עם כניסתו לבית הלב לבחור בדרך ה־engagement עם מדינות שיש לארצות הברית מחלוקת עמן וכן נכונותו להעניק דחיפות לפתרון הסכסוך הישראלי, תמיכתו בפתרון שתי המדינות, התייחסותו להתנחלויות כלא לגיטימיות ולצורך בהפסקת הבנייה בהתנחלויות וכן נאומו בקהיר, כל אלה נסכו בקרב חברות האיחוד תקווה כי בכוחות משותפים יעלה בידן להביא לסיום הסכסוך. נראה כי כיום, יותר מאשר בשמונה השנים הקודמות, אפשר להצביע על קרבה בעמדות האיחוד וארצות הברית בנוגע למצב במזרח התיכון, בנוגע לדרך לפתרון הסכסוך הישראלי-ערבי, ובעיקר בנוגע לדחיפות שיש לייחס לפתרונו.

כמידת הקרבה בין עמדות האיחוד בעניין הסוגיות שעל סדר היום במזרח התיכון לעמדות הממשל האמריקאי,¹³ יתר חברות הקוורטט והרשות הפלסטינית, כן הריחוק שחוותה ישראל מהאיחוד בשנה החולפת. זו הייתה שנה רצופת הודעות נשיאותיות והודעות דובר, שברובן המכריע נמתחה ביקורת על מדיניות ישראל.¹⁴ הביקורת התמקדה בהמשך הבנייה בהתנחלויות (שתוארה כמכשול לשלום, מחבלת במאמץ למציאת פתרון על בסיס שתי מדינות ומנוגדת לחוק הבינלאומי); בביקורת ממוקדת על פעילות ישראל במזרח ירושלים (ובכלל זאת פינוי אזרחים ערבים, הריסת בתים ובנייה ליהודים); בקריאה חוזרת להסרת המצור מעל עזה ולפתיחת מעברים להושטת

סיוע הומניטרי ושיקום הרצועה; ובקריאה לחקור את חוסר המידתיות של ישראל בלחימתה במבצע "עופרת יצוקה".¹⁵

מצעה המדיני של הממשלה בראשות בנימין נתניהו הגביר את החשדנות ואת חוסר האמון בין ישראל לאיחוד. בהצהרה (או בשמה הרשמי – Conclusions) מפורטת שפרסמה מועצת שרי החוץ של האיחוד ב-8 בדצמבר 2009 פורטה עמדתם בסוגיות הקשורות לסכסוך הישראלי-פלסטיני. מסמך זה הוא למעשה סיכום של נקודות המחלוקת בין ישראל לאיחוד.¹⁶

לעומת העיסוק האינטנסיבי בסכסוך הישראלי-פלסטיני, עיסוקו המדיני של האיחוד בסוריה ובלבנון קטן מאוד בהיקפו. בהודעה מדצמבר 2009 מוזכרות שתי המדינות בקשר להשגת הסכם שלום מקיף במזרח התיכון, שיכלול הסדרים בין ישראל לשתי המדינות האלה.¹⁷

כאמור, ריבוי האבדות בקרב האוכלוסייה בעזה וההרס הרב שנגרם בגין מה שנתפס כחוסר מידתיות בפעילות הלחימה של ישראל במבצע "עופרת יצוקה", עוררו ביקורת חריפה מצד האיחוד כלפי ישראל. נאמן לדפוס התנהגותו הישן והמוכר, כלומר "הענשת" ישראל כל אימת שהיא פועלת באופן שאינו עולה בקנה אחד עם מדיניות האיחוד, הוחלט על השעיית המשא ומתן בין ישראל לאיחוד על אודות שיפור היחסים, כמתחייב מסיכום שהושג בשנת 2008 בתכנית הפעולה שנחתמה עם ישראל כחלק ממדיניות השכנות האירופית – European Neighborhood Policy.¹⁸

הסוגיה האיראנית

מלבד עיסוקו האינטנסיבי וארוך השנים של האיחוד בסכסוך הישראלי-פלסטיני, בהנחה שפתרונו יתרום לייצוב המזרח התיכון ויסייע לפתרון משברים אחרים במזרח התיכון רבתי, האיחוד מעורב במאמץ הבינלאומי לעצירת תכנית הגרעין של איראן. מעורבות זו התבטאה בפגישות שקיים סולאנה בינואר 2009 עם שר החוץ של איראן ובאוקטובר עם משלחת איראנית בז'נווה.¹⁹ בפגישה בז'נווה העלתה הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) הצעה כי בתמורה להסכמה של איראן להוצאת כמות אורניום משטחה, לפרק זמן של שנה, היא תקבל אורניום לצרכים רפואיים, שישמשו את כור המחקר בטהראן.

באפריל 2009 פנה הנשיא אובמה לאיראן והזמינה למשא ומתן. כך הסתיים פרק של יותר מחמש שנים, שהחל בסוף 2003 עם החלטת שרי החוץ של גרמניה, צרפת ובריטניה לפתוח במהלך דיפלומטי כדי להביא להשעיית העשרת האורניום על ידי איראן בתמורה לשורת תמריצי פיצוי לאיראן. מאמציהם הנמשכים של השלושה,

ש אליהם צורך סולאנה כנציג האיחוד וכשליח מטעם מועצת הביטחון של האו"ם, למציאת נוסחה שתשביע את רצון איראן מצד אחד ואת דרישת האיחוד והקהילה הבינלאומית מצד אחר לא נשאו פרי. על רקע הפסיביות שאפיינה את טיפולו של ממשל בוש בתקופת כהונתו הראשונה ובחלק הראשון מתקופת כהונתו השנייה, יש לראות את יזמת השלוש באור חיובי.²⁰ עם זאת, החלטתו של ממשל אובמה לאמץ את גישת ה־engagement גם מול איראן ולהיכנס עמה למשא ומתן ישיר בד בבד עם נכונות לאחוז בנשק הסנקציות אם איראן תדחה את ההזמנה למשא ומתן, מקלה את גיבוש הקונצנזוס בקרב מדינות האיחוד בשאלת התגרענותה של איראן.²¹ למרות תמיכתה של אירופה בהטלת סנקציות על איראן וגם בהחרפתן במקרה הצורך, יצוין שמספר לא קטן של חברות באיחוד, החוששות שמא סנקציות גורפות יותר מאלה שננקטו עד היום יפגעו באינטרסים הכלכליים שלהן, גורסות כי הן אינן האמצעי שיביא בסופו של דבר את איראן לשולחן המשא ומתן.²²

תוצאות הבחירות באיראן ותגובת השלטונות להפגנות נגד המשטר היו רקע לחילוקי דעות בין האיחוד לממשל האמריקאי.²³ לעומת האיחוד, שלא חשש ממתחת ביקורת על פגיעת המשטר האיראני בזכויות אזרח, טען ממשל אובמה שעל העם האיראני להחליט בנוגע להמשך ההתפתחויות הפוליטיות בארצו (מאוחר יותר שינה אובמה את עמדתו). מדינות האיחוד, שהיססו בנושא הסנקציות, לא היססו לבקר את המשטר באיראן כשפעולתו נגדה ערכים שהן דוגלות בהם, ובפרט זכויות אזרח. ארצות הברית, שגרסה מדיניות נוקשה כלפי איראן – גם על רקע נכונות למשא ומתן, היססה ולא ביקרה את המשטר מחשש שמא תצמצם ביקורת את הסיכוי, הקלוש ממילא, לנהל עם איראן הידברות בנושא הגרעין.

סוגיית עיראק

פעילות האיחוד בכלל ופעילות כמה מחברותיו בפרט משתלבת במאמץ הבינלאומי המתנהל בהובלת ארצות הברית ליצור בעיראק תשתית מוסדית להנהגה מקומית. מאז 2003 העביר האיחוד למטרה זו יותר ממיליארד אירו. הסיוע מופנה לפיתוח בתחומי השירותים לאזרח, ובכלל זאת מערכת בריאות ושיקום מערכות המים, מנהל תקין ברמה הארצית והמקומית, שיקום פליטים ומשפט וסדר ציבורי. נושא נוסף, שצפוי כי חשיבותו בעיני חברות האיחוד תגדל בשנים הבאות, הוא אנרגיה. כחלק ממאמצי האיחוד להקטין את התלות ברוסיה בתחום אספקת הגז, תוכל עיראק למלא תפקיד חשוב בשילובה בתכנית נאבוקו, שנועדה לעקוף את רוסיה ולהזרים גז ממרכז אסיה

והקווקז (אזרבייג'ן) לאירופה, ובכך להרים תרומה ניכרת להקטנת התלות ברוסיה. בהיעדר כמות מספקת של גז שתזרם לצינור זה, תוכל עיראק להשלים את החסר.²⁴

עמדת שלוש הגדולות – גרמניה, צרפת ובריטניה

בד בבד עם תרומת שלוש החברות המובילות באיחוד לעיצוב ויישום מדיניות בהקשר המזרח-תיכוני, הן פועלות לקידום האינטרסים הלאומיים שלהן בנושאי חוץ וביטחון.

להבדיל מצרפת ומבריטניה, בעלות העבר הקולוניאלי במזרח התיכון, אשר משפיע רבות על האופי ועל ההיקף של קשריהן המדיניים עם מדינות באזור, גרמניה מתמקדת בעיקר בתחום הכלכלי. הקנצלרית אנגלה מרקל נמנעת מפעילות בסוגיית הסכסוך הישראלי-ערבי, וכן ממעטת להתבטא בנושא. כשהיא נדרשת לנושא, היא נותנת ביטוי ברור למחויבותה העמוקה לביטחון וזכות קיומה של ישראל, באופן שגורר לעתים ביקורת תוך-גרמנית ואירופית בגין מה שמתפרש כחד-צדדיות. אם יש לה ביקורת על ישראל, דבריה נאמרים בטון מינורי.²⁵ בעקבות מלחמת לבנון השנייה נשבר טאבו ארוך שנים במדיניות גרמניה, והקנצלרית נענתה לבקשת ראש הממשלה והסכימה לשגר כוח ימי כחלק מכוח כוח יוניפי"ל, שנועד לסייע ביישום החלטת מועצת הביטחון 1701. ההחלטה לא זכתה לתמיכת המפלגה הליברלית (שהייתה אז באופוזיציה). את התנגדותה נימקה המפלגה בסיבות הקשורות בזיכרון השואה, ובשל כך ברתיעתה של גרמניה לשגר כוחות צבא שעלולים להיקלע להיתקלות עם חיילי צה"ל. עם הצטרפות המפלגה לממשלת הקואליציה של מרקל (נובמבר 2008) היא ביקשה שגרמניה תפסיק את פעילותה כחלק מהכוח. עמדתה העקרונית התקבלה. לפיכך צפוי שפעילותה של גרמניה בהקשר זה תצטמצם בהדרגה.

לעומת המינוריות המאפיינת הצהרות לגבי סוגיות הסכסוך, הקנצלרית מעניקה ביטוי חד-משמעי לעמדתה בסוגיית הגרעין האיראני. הפגיעה בביטחונה ובקיומה של ישראל, המאיימת לנבוע מאיראן גרעינית, היא ביסוד המדיניות הנחרצת. במאמץ לסגור את הפער בין הרטוריקה ובין המציאות התאמצה הקנצלרית בשנה החולפת (אם כי ללא בולטות תקשורתית) לשכנע את אנשי הכלכלה הגרמנית לצמצם את היקף הסחר וההשקעות באיראן. מאמציה, בצירוף הלחץ מצד ארצות הברית בכיוון זה, לא הובילו לירידה של ממש בהיקף הסחר.²⁶ לעומת זאת, נרשמה ירידה דרסטית בהיקף ההשקעות והביטחונות שהעניקה הממשלה. עם זאת, למרות עמדתה הנחרצת של הקנצלרית מרקל בזכות הפעלת סנקציות נגד איראן, היא איננה שותפה לעמדת ישראל וארצות הברית שלפיה כל האופציות לעצירת תכנית הגרעין של איראן חייבות להיות

על השולחן. אף ששר החוץ לשעבר של גרמניה יושקה פישר היה גורם מרכזי בהחלטת האיחוד מאוקטובר 2003 לפתוח במהלך דיפלומטי עם איראן, העמדות שהבירוקרטיה הגרמנית מייצגת בנוגע לאופי הפעילות נגד איראן אינן כה חד-משמעיות דוגמת אלו של צרפת ובריטניה.

מדיניותה המזרח-תיכונית של צרפת בשנה החולפת לא הייתה שונה מזו שהיא נקטה בשנים עברו. הנשיא סרקוזי ושר החוץ קושנייר המשיכו בפעילות, שחרגה ממדיניות האיחוד הן במישור ההצהרתי והן במישור הדיפלומטי. פעילותם באה לידי ביטוי בזירת הסכסוך הישראלי-פלסטיני, בזירה היס-תיכונית, בלבנט ובזירת המפרץ. מבצע "עופרת יצוקה" סיפק הזדמנות למעורבות אישית של סרקוזי בזירה הישראלית-פלסטינית, והאיץ את מאמציו לגבש פתרון לסכסוך. הצעה של צרפת לכינוס ועידה בינלאומית לא מומשה, אך לא הוסרה מסדר היום. בניסיון להסיר מכשולים בדרך למשא ומתן ישראלי-פלסטיני, ניסתה צרפת ליישב את המחלוקת התוך-פלסטינית. פגישות נציגיה עם אנשי חמאס – תוך כדי הפרת עמדתו הרשמית של האיחוד בדבר התנאים למשא ומתן עם הארגון – לא נשאו פרי. תסכולה מהסחבת במגעים לחידוש המשא ומתן הישראלי-פלסטיני השתקף בקריאה של שר החוץ של צרפת ושל שר החוץ של ספרד (בפברואר 2010) להקמתה של מדינה פלסטינית בתוך שנה.

כמנהיגן של המדינות היס-תיכוניות החברות באיחוד וכפטרוֹן מדינות המגרב, הביא סרקוזי ביולי 2008 להקמת ארגון איחוד היס-תיכוניות – Union for the Mediterranean.²⁷ ארגון זה, שהחליף את המסגרת שהוקמה בברצלונה ב-1995 כאמצעי של האיחוד להביא לשורת רפורמות בקרב מדינות היס התיכון בדגש על מדינות המגרב, היה אמור להיות מקצועי, ללא סדר יום פוליטי. בין היעדים שהוצבו למסגרת זו היה הקמתו ב-2010 של אזור סחר חופשי. אלא שכמו במקרה של תהליך ברצלונה, אשר לא הצליח מאז השקתו בנובמבר 1995 לממש את היעדים שהוצבו לו, נראה שגם המסגרת החדשה נפלה קרבן לסכסוך הישראלי-ערבי. אחת מתוצאות הלוואי של מבצע "עופרת יצוקה" הייתה הקפאת מפגשי שרים אשר היו צפויים להתקיים בשנת 2009. התפתחות זו הדגישה שוב את סדרי העדיפויות של מדינות ערב, החברות במסגרות שגם ישראל משתתפת בהן. במקום להתמקד ביישום רפורמות, שיובילו לרווחת האזור, הן מתייחסות למסגרת כזירה לניגוח ישראל, ובכך משתקות כל פעילות.²⁸

ביקורתה של ישראל על מדיניותה של צרפת בנוגע לתפקיד השלילי שסוריה ממלאת בהמשך הברחות הנשק והסיוע לחזבאללה ולחמאס לא זכתה לאוזן קשבת. צרפת מייחסת חשיבות רבה ליחסיה עם סוריה בשל מעמדה והשפעתה על לבנון ובשל

תפקידה של סוריה בסכסוך הישראלי-פלסטיני. נכונות סוריה לכונן יחסים דיפלומטיים עם לבנון ולהקים שגרירות בבירות סייעה לשיפור הקשר בין צרפת למשטרו של אסאד. לעומת זאת, בסוגיית המשבר האיראני אפשר לומר שהן סרקוזי והן דרגי העבודה הצרפתיים גילו אסרטיביות שהתבטאה בהצהרות תקיפות בזכות הטלת סנקציות חריפות על איראן במועצת הביטחון, ובמידת הצורך אף מחוץ לה.

במוקד מעורבותה של בריטניה במזרח התיכון בשנים האחרונות הייתה עיראק. המלחמה והמעורבות הבינלאומית הנמשכת במדינה ריכזו תשומת לב רבה ומשאבים לא מעטים, ובכלל זאת שיגור צבא וסיוע במלאכת השיקום. כן בולטת נוכחות הבריטים באזור המפרץ. לנוכחות זו היבטים כלכליים וצבאיים בראש ובראשונה, ואלה משלימים את מדיניותה של ארצות הברית באזור.

שלא כקודמו טוני בלייר, אשר כמו נשיא צרפת סרקוזי גילה עניין ופעלתנות בסוגיית הסכסוך הישראלי-פלסטיני, מעורבותו של ראש ממשלת בריטניה גורדון בראון בהקשר זה הייתה מצומצמת. לעומת זאת, שר החוץ דייוויד מיליבאנד מילא תפקיד אינסטרומנטלי בניסוח החלטת מועצת הביטחון, שקראה להפסקת אש בזמן המלחמה בעזה. יצוין כי על רקע המלחמה נעשתה גישתו של מיליבאנד כלפי ישראל ביקורתית יותר מבעבר.²⁹

כמו צרפת גם בריטניה מובילה קו קשוח ולא מתפשר בסוגיית הגרעין של איראן. כחברה במועצת הביטחון הייתה בריטניה שותפה לניסוח ארבע החלטות להטיל על איראן סנקציות. בהתבטאויות הפומביות מנהיגי בריטניה אינם משאירים כל ספק כי אם לא תיסוג איראן מכוונתה להשלים את תכנית הגרעין, יהיה צורך להחרף את הצעדים נגדה. עם זאת, בריטניה נמנעת מלאמץ את עמדת ארצות הברית המבהירה כי אם לא תשנה איראן את עמדתה, כל האופציות בנוגע לתגובה אפשרית פתוחות.

דעת קהל

מבצע "עופרת יצוקה", ובעיקר דיווחי התקשורת האלקטרונית בדבר הפגיעות באוכלוסייה האזרחית וההרס הרב שנגרמו עקב הפעילות הצבאית הישראלית חסרת המידתיות וכן הביקורת שמתחו דרגים פוליטיים על חוסר נכונותה של ישראל לעצור את ההתקפה על חמאס, ולאחר מכן פרסומו של דו"ח גולדסטון, שהאשים את ישראל בפשעי מלחמה, והכול על רקע הסגר הנמשך על עזה, החרیفו את המגמה שאנו עדים לה כבר כמה שנים – סחף בעמדות הציבור האירופי כלפי ישראל. לכך יש להוסיף את הביקורת הנמשכת מצד הדרגים הפוליטיים ברבות ממדינות אירופה על מדיניות ישראל בשטחים ומה שנתפס כמכשולים שישראל מציבה בדרך ליישום חזון שתי המדינות.

כללית, אפשר לומר שבראית הציבור האירופי, אחריותה של ישראל לקיפאון הנמשך בחזית המדינית כבדה יותר מזו המיוחסת לפלסטינים.

מגמות אלה משמשות לגורמים אנטי-ישראלים רקע לדיון בלגיטימציה של ישראל כמדינת העם היהודי. גם אם בשלב זה הדיון בנושא הוא נחלת חוגים בקבוצות העילית האקדמיות ובכמה מכלי התקשורת, יש בו כדי לעורר דאגה עקב השלכותיו ארוכות הטווח על מעמדה של ישראל בציבוריות האירופית בפרט והבינלאומית בכלל. זאת ועוד, הביקורת מצד החברה האזרחית עלולה גם להשפיע על מעצבי המדיניות בבואם לגבש את עמדתם כלפי ישראל.

סיכום

קרבנות של המזרח התיכון לאירופה, העבר הקולוניאלי האירופי, האינטרסים הכלכליים, צורכי האנרגיה של אירופה והנחת היסוד שלפיה יציבותה של אירופה תלויה ביציבות במזרח התיכון, אלה הם גורמי הקבע העומדים בבסיס מעורבות האיחוד האירופי במזרח התיכון.

תפיסת הסכסוך הישראלי-ערבי בכלל והעימות הישראלי-פלסטיני בפרט כגורם אי-יציבות ראשון במעלה, שהשלכותיו חורגות מזירת הסכסוך, ממקדת את תשומת הלב של מרבית החברות באיחוד כיחידות ושל האיחוד כמסגרת קולקטיבית. בהיעדר מאפיינים מעצמתיים, דוגמת אלו כשל ארצות הברית, האיחוד מעניק ביטוי לעמדותיו באמצעים הצהרתיים. שפע ביטויים לכך היה בנמצא גם בשנת 2009, ויש להניח שבהיעדר אמצעים אחרים תימשך דיפלומטיית המגפון גם בעתיד הקרוב.

הצהרת האיחוד מדצמבר 2009 הבהירה את תחומי המחלוקת בין האיחוד לישראל בנוגע לתהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים. יתר על כן, לשון ההודעה הטילה על ישראל אחריות כבדה מזו שיוחסה לצד הפלסטיני ולמדינות ערב, אשר להיעדר התקדמות לפתרון הסכסוך. יש להניח כי המשך הקיפאון ודחיית ההידרשות לדיון בסוגיות הליבה, בד בבד עם המשך מדיניות ההתנחלות בגדה המערבית ובמזרח ירושלים, יוביל לריבוי הודעות גינוי לישראל מטעם האיחוד. תמיכת האיחוד בתכניתו של ראש ממשלת הרשות הפלסטינית סלאם פיאד מאוגוסט 2009 להקמתה של מדינה פלסטינית, לצד האמונה הבאה לידי ביטוי בעמדת הקוורטט כי אפשר להגיע להסדר ישראלי-פלסטיני בתוך 24 חודשים, גם היא רקע אפשרי להחרפת החיכוך עם ממשלת ישראל, אשר אינה סבורה שמדובר בלוח זמנים ריאלי. תסכול ומורת רוח של האיחוד ממהלכיה של ישראל באו לידי ביטוי נוסף בהחלטת האיחוד להשעות את המגעים בדבר שדרוג היחסים עם ישראל. דפוס זה של "פיצוי" בגין מדיניות

של ישראל העולה בקנה אחד עם מדיניות האיחוד ועם שאיפותיו מצד אחד, לעומת "עונש" בגין מדיניות הנוגדת את עמדת האיחוד מצד אחר, ימשיך כנראה לאפיין את היחסים בתקופה הקרובה.

מלבד האמצעים המוכרים, האמורים להגדיל את השפעת האיחוד במזרח התיכון (דוגמת הסכמי האסוציאציה ותכניות פעולה בהתאם למדיניות השכנות האירופית) זימת סרקוזי של איחוד מדינות הים התיכון היא ניסיון נוסף להידוק הקשר בין האיחוד לשכנותיו הים-תיכוניות. אפשר להעריך כי מסגרת זו, כמו תהליך ברצלונה לפניו, תיפול קרבן לסכסוך הישראלי-ערבי ולאכזבת המדינות הים-תיכוניות, שאינן חברות במסגרת זו, מצפיות שספק אם ביכולת האיחוד להגשימן.

הכרה במגבלות האיחוד מחייבת אותו, אם ברצונו להשפיע על תהליכים במזרח התיכון, להכיר במרכזיותה של ארצות הברית ובתפקידה המוביל באזור. תום כהונתו של הנשיא בוש וכניסתו של הנשיא אובמה לבית הלבן יצרו הזדמנות לתיאום מדיני הדוק יותר בין שני צדי האטלנטי הן בנושא הסכסוך הישראלי-פלסטיני והן בסוגיה האיראנית, על אף הביקורת מצד כמה חברות האיחוד על הססנותו של אובמה מאימוץ קו נוקשה יותר נגד איראן. הסכסוך הישראלי-פלסטיני וסוגיית התגרענותה של איראן, מלבד משבר אפגניסטן, ימשיכו למקד את תשומת הלב בשנת 2010. בכניסתה לתפקידה כממונה על מדיניות החוץ באיחוד תלתה אשטון את הקושי של האיחוד לנהל אסטרטגיות בהיעדר מסגרת ושיטה ליישמן. אמנת ליסבון אמורה להשלים את החסר בנושא. מותר להטיל ספק אם אכן ישנה יישומה של האמנה לבדו את גורמי היסוד, המונעים מהאיחוד משחק בליגת המעצמות.

הערות

- 1 הסקירה תתמקד בהצגת עמדת האיחוד, לא בעמדות החברות היחידות, אולם תיסקר עמדת "שלוש הגדולות" – צרפת, גרמניה ובריטניה. נושאי חוץ וביטחון ממשיכים להיות מושפעים על ידי שיקוליהן של המדינות החברות, גם אם עמדותיהן לא בהכרח תואמות את עמדות האיחוד. עם זאת, בפרספקטיבה היסטורית אפשר לומר שנושא המזרח התיכון הוא אחד התחומים שמתקיים בהם תיאום הדוק בין החברות.
- 2 השם במקור הוא European External Action Service.
- 3 בשלב מוקדם של המרוץ לתפקיד הממונה על שמו של ראש ממשלת בריטניה לשעבר טוני בלייר. סיכויו לזכות בתפקיד היו קלושים בין היתר על שום התייצבותו לצד הנשיא בוש ביציאה למלחמה נגד סדאם חוסיין, אשר הייתה לצנינים בעיני כמה מהחברות. היו גם שחששו שמא מעמדו ורצונו להוביל יפגעו במעמד החברות המובילות באיחוד.
- 4 ביטוי לספקנות, שהיא נחלת חוגים רחבים, נתן הנינג ריקה (Riecke), חוקר אירופה בחברה הגרמנית למדיניות חוץ. להערכתו, בשלב זה האיחוד איננו שחקן גלובלי ורבות מהמדינות החברות בו אינן חותרות להשגת מעמד זה. יתר על כן, גם אם ינסה האיחוד לחתור למעמד של מעצמה

- גלובלית, ספק אם יעלה בידו להתחרות עם ארצות הברית ועם וסין.
- 5 ראו את הופעתה בוועידת הביטחון במינכן (Europa Press Releases, February 6, 2010)
- 6 הופעתה בפני הפרלמנט האירופי (European Union Press, March 10, 2010)
- 7 את תחילתה של המגמה שהצביעה עליה אשטון אפשר לראות בין היתר בהבעת כוונות ובהחלטות של ירדן, מצרים ואבו דאבי לבנות תחנות כוח גרעיניות אזרחיות. אפשר שמימוש כוונה זו יענה על צרכי האנרגיה שלהן. כמו במקרה של איראן (ראו את תחנת הכוח בבושהאר), הקמת תשתית גרעינית אזרחית תאפשר לאותן מדינות לרכוש ידע וטכנולוגיה שיסייעו להן להכיר מקרוב את פעילות מעגל הדלק. פעילויות אלה דרושות אם בשלב כלשהוא הן יחליטו לפנות מהמסלול הגרעיני האזרחי למסלול של רכישת יכולות צבאיות. אפשר לקצר את התהליך על ידי קניית פצצה מהמדף. ערב הסעודית, המודאגת מאיראן גרעינית, עלולה לרכוש פצצות גרעיניות מפקיסטן, שהיא סייעה לה כספית בבניית יכולתה הגרעינית.
- 8 נקודות עיקריות מדבריה: פתרון הסכסוך הוא אינטרס אירופי ומרכזי לפתרון בעיות אחרות באזור; אפשר לקדם זאת באמצעות שיתוף פעולה להשיג שלום מקיף על בסיס החוק הבינלאומי, אשר יכול לכולל את סוריה ואת לבנון, ותוך כדי יישום יזמת השלום הערבית; מחויבות לביטחון ישראל; מחויבות לפתרון שתי המדינות. המטרה כעת היא הקמת מדינה פלסטינית בת קיימה (בגדה המערבית, במזרח ירושלים וברצועת עזה על בסיס קווי 1967; מציאת פתרון צודק לבעיית הפליטים; שיחות הקרבה (שעל כוונה להשיקן הודיע הממשל האמריקאי במארס 2010) יכולות להיות תחילתה של הזדמנות חדשה למציאת פתרון; החלטת ישראל לבנות במזרח ירושלים מסוכנת ופוגעת באפשרות להתחלת שיחות קרבה; התנחלויות אינן חוקיות, הן מכשול לשלום ומסכנות את האפשרות להשגת פתרון על בסיס שתי מדינות; צירוף אתרי תרבות ודת הנמצאים בשטחים הכבושים לרשימת אתרי מורשת ישראלים אינו מועיל; המצור על עזה אינו מקובל שכן הוא יוצר סבל אנושי ופוגע ביכולת להתקדם בתהליך המדיני; גם על הפלסטינים מוטלת אחריות: על נשיא הרשות מחמוד עבאס ועל ראש הממשלה הפלסטיני סלאם פיאד, בד בבד עם בניית מוסדות מדינה, להכניס סדר בביתם. המשך המחלוקת התוך-פלסטינית וכן הפיצול בין הגדה והרצועה אינם משרתים את האינטרסים של הפלסטינים; על העולם הערבי מוטלת האחריות לסייע למאמץ למציאת פתרון. כן ציינה אשטון כמה תחומים שהאיחוד יוכל לקדם בהם את התהליך המדיני: הושטת חבילת סיוע (המחויבות אינה פתוחה אלא קשורה בהתקדמות מהירה לקראת הקמת מדינה פלסטינית); נכונות לשקול מתן ערבויות פוליטיות, כלכליות וביטחוניות לצדדים; עניין בפיתוח שותפות עם גורמי מפתח כמו ארצות הברית והקוורטט. מלבד נושאים אלה, הדגישה אשטון את הצורך בהצבת יעדים ובהערכת ההתקדמות על פי מפת הדרכים. במסגרת זו מסרה כי מאמצי ארצות הברית לקדם את התהליך המדיני יזכו בתמיכת הקוורטט והליגה הערבית. המדיניות שהציגה אשטון תאמה את עיקרי עמדת האיחוד, כמו שפורטה בהודעה שנמסרה בדצמבר 2009 (Council Of European Union).
- 9 דובר הנשיאות התורנית הצ'כית (*The Independent*, January 5, 2009) תיאר את פעולת צה"ל "הגנתית ולא התקפית". בעקבות ביקורת מצד כמה מחבריו על דבריו, טענו המקורות הצ'כיים שמדובר באי-הבנה.
- 10 הביקורת הגוברת על ישראל באה לידי ביטוי גם בהפגנות ברחבי היבשת. המפגינים השוו את מעשי ישראל למעשי הנאצים. יצוין שהאשמת ישראל ברצח עם נעשתה שכיחה בשנים האחרונות – באירופה.
- 11 בתחילת ינואר שוגרה משלחת מטעם האיחוד בישראל, ברשות הפלסטינית ובירדן. בד בבד עם ביקור המשלחת, ובלי תיאום מראש, הגיע גם נשיא צרפת ניקולא סרקוזי לאזור. הוא ביקר בישראל, ברשות הפלסטינית, במצרים, בירדן ובסוריה, והייתה זו עדות לכך שבסוגיות אשר נתפסות בעיני החברות באיחוד כחשובות לאינטרס הלאומי, הן פועלות במנותק מהאינטרס

הקולקטיבי. משלחת נוספת, ובה נשיא צרפת, קנצלרית גרמניה אנגלה מרקל וראשי ממשלות איטליה, ספרד, בריטניה וצ'כיה, ביקרה בישראל ובמצרים. המשלחת, שנמנעה מביקורת פומבית על חוסר המידתיות שבפעילותה הצבאית של ישראל, קראה לאפשר הכנסת סיוע הומניטרי וכן להפסקת הברחת אמצעי לחימה לרצועה. לבד מהפגנת סולידריות עם תושבי הרצועה, נעדר הביקור חשיבות מדינית.

12. *BBC Monitor*, January 1, 2009.

13. בסוגיית היעד והדרך לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני קיימת קרבה בעמדות משני צדי האטלנטי, אולם בסוגיות אחרות, שעל סדר היום הבינלאומי, אין תמימות דעים בין ארצות הברית ובין האיחוד. אחד הנושאים אלה הוא הלחימה באפגניסטן. ביטוי למורת הרוח מהתנהלות החברות האירופיות בנאט"ו השמיע שר ההגנה של ארצות הברית גייטס (AFP, February 23, 2010). לדבריו, מדינות אירופה סולדות כיום מכוח צבאי, ובשל כך אינן משקיעות במערכות נשק. הוא הוסיף כי הדה-מיליטריזציה של אירופה במאה העשרים הייתה ברכה, ואילו במאה הנוכחית הלך הרוח האנטי-צבאי הוא מכשול בדרך להשגת ביטחון ושלוש בר קיימה. החלטת הנשיא אובמה לבטל את השתתפותו בפסגת האיחוד-ארצות הברית, שהייתה אמורה להתקיים באפריל 2009, בנימוק שאינו יכול להיעדר מושינגטון בשל עיסוקים דחופים (חוק הבריאות), נתפסה באיחוד כסימן לחוסר עניין באיחוד כגוף. יש הגורסים, ובמידה רבה של צדק, כי הנשיא מבין שבנושאים החשובים מנהיגי שלוש הגדולות, ולא מוסדות האיחוד, הם כתובת להידברות.

14. לאחרונה מצוינות בהודעות הנשיאותיות של האיחוד מדינות הנמצאות בשלבים שונים של התקשרות לאיחוד (ובהן טורקיה, קרואטיה, מקדוניה, אלבניה, בוסניה-הרצגובינה, מונטנגרו, סרביה, איסלנד, ליכטנשטיין, נורווגיה ואורבאניץ). בסך הכול מדובר ב-38 מדינות.

15. תגובת האיחוד לדו"ח גולדסטון הייתה כפולה. ב-10 במרץ 2009 דן הפרלמנט האירופי במסקנות הדו"ח, וקיבל החלטה הקוראת לישראל ולפלסטינים לקיים חקירה פנימית בתוך חמישה חודשים. כן נדרשו הממונה על יחסי החוץ והחברות לעקוב באופן שוטף אחר יישום המלצות הדו"ח. בבואם לגבש את עמדת האיחוד לקראת ההצבעות במוסדות האו"ם בעניין התגלעו במועצת שרי החוץ חילוקי דעות, שמנעו גיבוש קונצנזוס. התוצאה הייתה התפלגות בהצבעות חברי האיחוד במועצה לזכויות אדם ובעצרת האו"ם. מכאן שגם לאחר כניסת אמנת ליסבון לתוקף, המשיך השיקול הלאומי להיות מרכיב חשוב בשיקוליהן של החברות, על חשבון האחידות.

16. ביולי 2009, עוד קודם לגיבוש וניסוח ההודעה של שרי החוץ חביאיר סולנה - אז הממונה על יחסי החוץ באיחוד - קרא לאו"ם לקבוע תאריך יעד להקמת מדינה פלסטינית ולהכיר בה, גם אם לא יגיעו ישראל והפלסטינים להסכם. טיוטה להודעת דצמבר 2009, שניסח שר החוץ של שוודיה, כללה קריאה להכיר במזרח ירושלים כבירת המדינה הפלסטינית העתידית.

17. ההחלטה לא כללה התייחסות לסוגיית הברחות הנשק של חזבאללה, שהן הפרה של החלטת מועצת הביטחון 1701, או למצב הפנימי בלבנון. החלטת הנשיא אובמה לחדש את הדו"שיח עם הנשיא אסאד, כחלק מתפיסת ה-engagement הכוללת שלו, עולה בקנה אחד עם עמדת מרבית מדינות האיחוד, שנאלצו בתקופת ממשל בוש להחרים את סוריה בשל מעורבותה בטרור. גישה זו וכן הדיאלוג בין צרפת והנשיא אסאד הפכו את סוריה לבן-שיח לגיטימי. הגם שאסאד לא שינה את מדיניותו בסוגיית המפתח, הוא איננו נחשב עוד מוקצה.

18. באפריל 2008 הגישה ישראל בקשה לתסף את קשריה עם האיחוד. תגובה חיובית לבקשת ישראל, שהתקדמה במימוש תכנית הפעולה עליה הוסכם, ניתנה על ידי האיחוד בכינוס מועצת האסוציאציה שהתקיימה ביוני 2008. להחלטה התלוותה שורת הצהרות ביקורתיות, שהדגישו את הזיקה בין התקדמות התהליך המדיני ותיסוף/ שיפור היחסים. כך לדוגמה שר החוץ של לוקסמבורג (*Irish Times*, March 28, 2009), הצהיר כי יש לראות תמיד את שיפור היחסים בהקשר של התהליך המדיני. ראש משלחת הנציבות בישראל ציין שההחלטה בדבר מועד חידוש

השיחות תהיה תלויה בדרך שתסיים ישראל את הסכסוך בעזה, *(Financial Times, January 15, 2009)*.

19 עם כניסת אמנת ליסבון לתוקף סיים סולאנה את תפקידו. סולאנה כיהן בתפקיד הממונה עשר שנים, ובהן ביקר באזורנו פעמים רבות. בריאיון שהעניק ל-**הארץ** ב-23 באוקטובר 2009, לקראת סיום תפקידו ציין בין היתר כי מטרת האיחוד היא להקים מדינה פלסטינית בגבולות 1967 בהקדם האפשרי, ללא תיווך צד שלישי לא יעלה בידי הצדדים להגיע להסכם, על ישראל לשים כמה מביציה בסל האירופי, ולא להשאיר הכול בסל האמריקאי. סולאנה הוסיף שאירופה תיענה לבקשת הצדדים, אם תגיע, להציב כוחות בשטחים שתפנה ישראל, וכן אמר שארצות הברית היא המתווך הטוב ביותר באזור.

20 להבדיל מעמדת ארצות הברית וישראל, התומכות בגישה שלפיה כל האופציות מונחות על השולחן, מרבית חברות האיחוד, למעט אולי צרפת, אינן שותפות לגישה זו. רוב החברות, אם לא כולן, יעדיפו ל"חיות" עם איראן גרעינית ולא לתת יד למהלך צבאי.

21 יוזכר שנכונותו של הנשיא אובמה להיכנס למשא ומתן לפני השהיית תהליך העשרת האורניום על ידי איראן, שאיראן תשהה את תהליך העשרת האורניום, יש בה משום הפרה של החלטות מועצת הביטחון הדורשת מאיראן להשהות את תהליך ההעשרה קודם לפתיחת המשא ומתן. לא האיחוד ולא חברות מועצת הביטחון מחו על החלטת הנשיא. הנשיא הבהיר כי ארצות הברית לא שינתה את עמדתה העקרונית בדבר הצורך שאיראן תשהה בסופו של דבר את פעילות ההעשרה.

22 על הפער שבין הרטוריקה למציאות בהקשר סנקציות אפשר ללמוד מהנתונים בדבר היקף הסחר בין מדינות האיחוד ובין איראן. ב-2008 הסתכם הסחר של ארבע מחברות האיחוד (גרמניה, איטליה, בריטניה וצרפת) וכן שווייץ ב-15.4 מיליארד דולר (*BBC Monitor, April 26, 2009*).

23 *Financial Times, June 20, 2009.*

24 ב-18 בנובמבר 2009 נחתם מזכר בין האיחוד לעיראק, שכותרתו: שותפות אסטרטגית בתחום האנרגיה. המזכר אמור לשמש מסגרת פוליטית להידוק יחסי האנרגיה בין האיחוד לעיראק.

25 בתגובה להחלטת ממשלת נתניהו בדבר מתן היתרי בנייה ברמת שלמה שבמזרח ירושלים חרגה מרקל ממנהגה, ומתחה ביקורת פומבית על המהלך.

26 *TAZ, June 28, 2009*

27 הצעתו של סרקוזי גררה ביקורת מצד חברות, ובראשן גרמניה. בעקבות לחצי מרקל נאלץ סרקוזי להתפשר ולהכניס את הארגון תחת כנפיו של יחסי החוץ של האיחוד.

28 יצוין שמאז תחילת פעילות האיחוד היס-תיכוני טרם התקבלו החלטות בשורה של נושאים עקרוניים הקשורים לפעילות השוטפת, ובכלל זאת הרכב ומנדט הנציבות הכללית, שתנהל את הפרויקטים אשר הוחלט עליהם.

29 כן אפשר להבחין בשינוי שחל בעמדת בריטניה מאז פרישתו של טוני בלייר, שראה את עצמו כמגשר בין האיחוד לארצות הברית. גם במסגרת האיחוד נטשה בריטניה מאז מבצע "עופרת יצוקה" את גישתה החיובית כלפי ישראל.

מצרים: מדיניות בלימת הזעזועים

יורם מיטל

מדיניותה הכוללת של מצרים מעוצבת לפי תפיסת "הפתיחות" (אל-אנפתאח) שטווה הנשיא אנואר אל-סאדאת לפני 35 שנים בערך ואימץ יורשו חוסני מובארכ. הנחת היסוד של מדיניות זו היא שקיים קשר הדוק בין המציאות החברתית, הכלכלית והדמוגרפית במצרים ובין מהלכיה בתחום המדיני ובתחום הביטחוני. יכולתה של מצרים להתמודד עם האתגרים מבית תלויה במידה רבה בהתנהלות המדינית. במישור המדיני והביטחוני מדיניות זו מבוססת על שותפות אסטרטגית עם ארצות הברית ועל יישובו של הסכסוך הערבי-ישראלי בדרכי שלום, בהתאם למודל השלום הישראלי-מצרי וכינונה של מדינה פלסטינית בגבולות 4 ביוני 1967. במישור הכלכלי מצרים צועדת עקב בצד אגודל לעבר כלכלת שוק.

מצרים עוברת תהליך של שינויים כלכליים, חברתיים, פוליטיים ותרבותיים. מראשית שנות השמונים הלך המגזר הפרטי והתרחב, שיעורי התוצר הלאומי הגולמי גדלו, והצמיחה הממוצעת במשק עלתה על שיעור הגידול הדמוגרפי, שקטן מאוד. חתימת הסכם השלום עם ישראל בישרה שגשוג חסר תקדים למשק המצרי. עשרות מיליארדי דולרים זרמו לקופתה המדוללת, סכומי עתק נמחקו מחובה הלאומי, ידע וטכנולוגיה מתקדמים הועמדו לרשותה, הסכמי סחר ושווקים חדשים נפתחו בפני סחורותיה. סיוע צבאי מקיף ואיכותי חולל שיפור ניכר בצבא מצרים. מצב השלום הגדיל מאוד את הכנסותיה של מצרים בזכות שגשוג חסר תקדים של מגזר התיירות (שהוא מקור הכנסה עיקרי למיליוני מצרים), דמי מעבר בתעלת סואץ ויצוא נפט וגז (חלקו משטחים שפינתה ישראל בסיני). על כל אלה נשען המשק המצרי הלכה למעשה. הסלמה חמורה ביחסים עם ישראל ועם ארצות הברית עלולה לפגוע אנושות במקורות הכנסה קריטיים אלה, ובהכרח באינטרסים לאומיים ראשונים במעלה של מצרים.

בו בזמן נודעו לפתיחות הכלכלית השלכות שליליות על חלקים רחבים של אוכלוסיית מצרים, שיש בה כ-84 מיליון נפש. המשאבים העומדים לרשות השלטון מוגבלים ביותר, והלחץ על תשתיות ועל שירותים הולך וגובר. מנגנון ביורוקרטי לא יעיל, תכנון לקוי והתפשטות נגע השחיתות נותנים גם הם את אותותיהם השליליים. לפתיחות הכלכלית נלוו עלייה דרמטית במדדי יוקר המחיה, כרסום מתמשך בסבסוד מוצרי צריכה ודלק, גידול של ממש בשיעורי האבטלה (בשנים האחרונות בין 15 לעשרים אחוזים), ובעיקר בקרב צעירים בעלי השכלה אקדמית. פער ניכר נפער בין היקף הייצור והיצוא המקומי ובין היבוא של סחורות וטכנולוגיה, כוח הקנייה של הלירה המצרית הלך ונחלש, ומדיניות ההפרטה של נכסים וחברות ציבוריות נכשלה. כל אלה הובילו להעמקת הפערים בין בעלי אמצעים ובין חסרי כול, ועמה גבר תסכולן של שכבות רחבות באוכלוסייה בשל חוסר היכולת לשבור את "מעגל הקסמים" של מחסור ועוני. הקצב הצנוע של הגידול בתוצר המקומי והמשאבים המוגבלים יצרו מצב של תלות מתמשכת בסיוע חוץ (בעיקר מצד ארצות הברית). בבנק העולמי ובקרן המטבע. החוב הלאומי הלך ותפח.¹

השפעות ה"פתיחות" ניכרו היטב במאבק בין המשטר ובין יריביו מבית. גבולות הפלורליזם הפוליטי הלכו והתרחבו, וביטוי לכך ניתן בחידוש הפעילות המפלגתית ובקיומן של בחירות לפרלמנט, לרשויות מקומיות ולאגודים מקצועיים, ולאחרונה (2005) גם לנשיאות הרפובליקה. ה"פתיחות" ניכרה היטב גם בתחומי התקשורת והפרסום, שהלכו והתרחבו, ובמידת הסובלנות הגדולה יותר שהממסד מגלה כלפי מבקריו. לאחר עשרות שנים ששובשה בהן פעילותם של מוסדות החברה האזרחית, אט-אט התחדשה פעילותם במגוון תחומים. קברניטי השלטון הרבו להצהיר על מחויבותם לפלורליזם במישור הפוליטי, לתיקון החוקה ולסיוע לשכבות החלשות בחברה מפני השלכות כלכלת השוק.

בפועל הסתמן פער גדול בין מחויבות זו ובין הצעדים שנקטו ליישומה. היעדים המרכזיים של הממסד השלטוני (האזרחי והצבאי) וקבוצת העילית במצרים היו ונותרו: המשכיות הסדר השלטוני והחוקתי הקיים ושימור הדומיננטיות בזירה הציבורית והפרלמנטרית של המשטר הנשיאותי בהנהגת חוסני מובארכ. המשטר גילה נכונות לאמץ שינויים בתנאי שאלה אינם מערערים במיוחד את שליטתו בזירה הפוליטית וביכולתו לעצב כראות עיניו את מדיניותה של מצרים. מוקדי הכוח – ובראשם מנגנוני הביטחון, הצבא והביורוקרטיה – נשלטים בלעדית על ידי הנשיא חוסני מובארכ והמפלגה הלאומית הדמוקרטית (להלן: המפל"ד), ומעמידים לרשות המשטר אמצעים יעילים לפיקוח ולריסון פעילותן של תנועת האופוזיציה ומפלגותיה.

מרחב הפעולה של מבקרי השלטון מוגבל בשורה של חוקים ותקנות, ובראשם חוקי המפלגות, העיתונות ומצב החירום. הרשויות המחוקקת והמבצעת נשלטות ללא עוררין בידי מפלגת השלטון. מדי זמן מוטלות הגבלות חמורות על חופש הביטוי של פעילי תנועות האופוזיציה ומפלגותיה, וארגונים מקומיים ובינלאומיים מרבים לדווח על הפרות חוזרות ונשנות של חופש הביטוי וזכויות אדם במצרים. עיתונים ופרסומים לא ממשלתיים עודם נתונים למגבלות חמורות, והוצאתם לאור נתון במידה רבה לחסדי השלטון. למרות מאמצי הממסד לצמצם את מרחב הפעולה של מתנגדי המשטר מבית, לתנועות האופוזיציה ולמפלגותיה מגוון דרכים למתיחת ביקורת נוקבת על המשך הסדר השלטוני במצרים, על מדיניותה של מצרים בשורה של נושאי פנים, חוץ וביטחון ועל אולת היד של קברניטי המשטר בהתמודדות עם ישראל ועם ארצות הברית. במציאות פוליטית זו מרבית האזרחים נמנים עם מחנה "הרוב הדומם" בכל הכרוך בהבעת עמדה פוליטית.

המתח הפנימי

הבחירות האחרונות לפרלמנט ולנשיאות הרפובליקה (ספטמבר-דצמבר 2005) סימלו את ראשיתו של שלב חדש במאבק בין המשטר במצרים ובין יריביו מבית. על הכף הונחו עתידו של הסדר השלטוני, מדיניותה של מצרים במגוון נושאים והמאבק על "ירושת" כס הנשיאות מחוסני מובארכ. מצד אחד התאפיינו בחירות 2005 באווירה של פתיחות, הכנסת תיקונים בחוקה שאפשרו לראשונה התמודדות של יותר ממועמד אחד לנשיאות, בפעילות פוליטית אינטנסיבית במרחב הציבורי ובציפייה של רבים לשינוי ניכר. מצד אחר היה המשטר נחוש למנוע מיריביו מבית להשיג הישגים שיערערו על המשך הסדר השלטוני והפוליטי הקיים.²

למחנה האופוזיציה – ובעיקר תנועת "האחים המוסלמים" – יש שלוש תביעות: תיקון החוקה באופן שיפקיע מידי הנשיא ומפלגת השלטון את השליטה המוחלטת בחיים הפוליטיים והפרלמנטרים; ביטול מצב החירום, שנמשך כמעט שלושה עשורים; וליברליזציה של תחום התקשורת מהפיקוח הממשלתי הכבד שהוא נתון בו.

כצפוי, זכה הנשיא מובארכ בקדנציה חמישית, אולם הפתעה רבתי סיפקו תוצאות הבחירות לפרלמנט. מועמדי מפלגת השלטון כשלו בעשרות אזורי בחירה, ורק בעקבות מאמציהם של קברניטי המשטר הוקמה קואליציה; זו התבססה על צירי המפלגה ונבחרים עצמאיים, שביחד החזיקו ברוב מכריע (75 אחוזים) בבית הנבחרים. כישלון חרוץ יותר נחלו מפלגות האופוזיציה, ש-14 צירים בלבד נבחרו מטעמן. לעומת זאת, רשמה תנועת "האחים המוסלמים" הישג חסר תקדים ושיגרה 88 צירים לבית

המחוקקים – כמעט פי שישה ממספר נציגיה בפרלמנט היוצא. הישגה היה יכול להיות גדול יותר אילו לא שיבש המשטר את סבב הבחירות השלישי.

בתום שנת הבחירות עמדה ההנהגה המצרית בפני דילמה קשה בנוגע להמשך הרפורמה הפוליטית. מקבלי ההחלטות נדרשו להכריע בין שני ערוצי פעולה אפשריים. הראשון – להמשיך במתווה הרפורמות במישור הפוליטי והחוקתי, להתמקד בשיקום מעמדה הציבורי של המפל"ד ולנקוט מדיניות הכלה (containment) בנוגע ליריביהם הפוליטיים, ובראשם "האחים המוסלמים". אימוץ מתווה פעולה זה היה עלול לסכן את שליטתה של המפל"ד בפרלמנט ובחלק ניכר מהרשויות המקומיות. עמדת הנשיאות תיוותר לפי שעה בשליטתה, אך אחיזתה בה תהיה שבירה ונתונה לאיום תמידי מצד כוחות פוליטיים יריבים. מהלך זה היה עשוי לחולל שינוי ביחסי הכוח הפוליטיים במצרים ובמדיניותה. מתווה הפעולה השני חייב "הקפאה" לזמן בלתי מוגבל של הרפורמה הפוליטית והחוקתית, צמצום מרחב הפעולה של מחנה האופוזיציה וייזום עימות ישיר ובוטה עם מרכיביו העיקריים, ובראשם תנועת "האחים המוסלמים". קברניטי השלטון ימשיכו להצהיר על מחויבותם לעקרונות הדמוקרטיה ולקידום רפורמות פוליטיות ותיקונים בחוקה. מהלך זה יבטיח את המשך אחיזתה של ההנהגה הנוכחית ברסן השלטון, ולציבור המצרי בכלל ולמתנגדי המשטר בפרט יועבר מסר בוטה: המשטר לא יהסס לנקוט כל אמצעי העומד לרשותו כדי למנוע שינוי בחוקי המשחק הפוליטי הנהוגים במצרים.

במהרה התברר שהמשטר בחר במתווה הפעולה השני. מנגנוני השלטון הסלימו את מאבקם נגד יריביהם הפוליטיים, ובראשם תנועת "האחים המוסלמים". התנועה הוצגה כארגון לא חוקי, המנצל את הדת ואת תמימותם של אזרחים מהשורה לקידום יעדים פוליטיים. בהצהרות רשמיות רבות טושטשו במכוון ההבדלים המהותיים בין תנועת אסלאם פוליטי זו ובין קבוצות מיליטנטיות, דוגמת הג'האד, חזבאללה ואף אל-קאעדה. כספים ורכוש רב הוחרמו, והגבלות תנועה הוטלו על פעילים רבים – ועל כמה מהם נאסר לצאת את גבולות המדינה. מאות פעילי התנועה (ובהם כמה בכירים) נאסרו ונשפטו בפני דין צבאיים, ואלה גזרו עליהם עונשים כבדים בהליך משפטי מהיר ושנוי במחלוקת.

ישראל והעימות הישראלי-פלסטיני

תפיסת השלטון המצרי את השלום עם ישראל נובעת מהיותו נדבך קריטי במדיניות "הפתיחות". מבחינת מעצבי המדיניות המצרית, נועד השלום עם ישראל להיות אבן פינה לשלום כולל וצודק בין ישראל ובין הערבים, ובכלל זאת הפלסטינים. בביטוי

"שלום כולל" הכוונה היא השגת הסכמים שיובילו לסיום הסכסוך הערבי-ישראלי ולעיצובו מחדש של מאזן יחסי הכוח במזרח התיכון. למען מטרה זו יידרשו השותפים הערבים להסכם להכיר בישראל ובזכותה להתקיים בביטחון בגבולות יוני 1967, ועל ישראל יהיה לסגת מהשטחים הערביים שכבשה במלחמת ששת הימים, אגב אפשרות לתיקונים מינוריים בהסכמת הצדדיים. בעניין הפלסטינים, ישראל תידרש להכיר בזכותו של העם הפלסטיני להגדרה עצמית, להקמת מדינה עצמאית שבירתה אל-קודס (מזרח ירושלים) וליישוב מוסכם של כל סוגיות מעמד הקבע.

כמו ישראל, דוברים רשמיים מצריים רואים בשלום בחירה אסטרטגית. שתי המדינות מקפידות לקיים את מחויבויותיהן בהתאם להסכם השלום (ובכלל זה את הנספח הצבאי), להוציא את סוגיית טיפוח קשרי נורמליזציה. מחויבותו של המשטר המצרי לשימור הסכם השלום ברורה וחד-משמעית. גם בעתות משבר חמורות דחה על הסף הנשיא מובארק קריאות לבחון מחדש את מחויבות ארצו להסכם השלום בעקבות פעולות כאלה ואחרות של ישראל. ביטוי מובהק לכך אפשר למצוא בעמדות מצרים בעת האנתפאדה השנייה, בעת מבצע "עופרת יצוקה" ולאחריו.

לצד המשותף, יחסי ישראל-מצרים ידעו מחלוקות במישור הדו-צדדי – ממשבר טאבה עד "פרשת עזאם עזאם". שתי המדינות חלוקות בנוגע לעשרות הסכמי נורמליזציה (במגוון תחומים) שהן חתמו עליהן. מצרים "הקפיאה" הלכה למעשה את יישומם של הסכמים אלה בטענה שאי-אפשר לקיימם במציאות של קיפאון מדיני והסלמה בעימות בין ישראל ובין הפלסטינים. סקרי דעת קהל מלמדים שדימויה של ישראל בעיני הציבור המצרי הרחב שלילי ביותר, ולעתים קרובות החברה והשלטון בישראל מוצגים בעוונות באמצעי התקשורת. יתרה מזאת, מצרים מוטרדת מיתרונה הצבאי של ישראל, ומנהיגיה משקיעים מאמץ מיוחד כדי לבטל את יתרונה של ישראל בתחום הנשק הגרעיני. מאמצע שנות השמונים מצרים פועלת בזירה הבינלאומית לקידום יזמה לפירוז המזרח התיכון מנשק גרעיני, ותובעת את הצטרפותה של ישראל לאמנה לאי-הפצתו של נשק גרעיני (NPT).

ישראל ובמצרים לא רואים עין בעין את ההתפתחויות במזרח התיכון, ובעיקר את הדרכים להיחלץ מהמשברים הפוקדים אותו. במצרים שכיחה הטענה כי המשך מפעל ההתנחלויות ומדיניות "היד הקשה" שישראל נוקטת בשטחים הפלסטיניים הכבושים מעידים שזו אינה מוכנה לשלם את מחיר השלום. מגמה זו מזינה את חוסר היציבות באזור ומשרתת את האינטרס של מדינות ושל ארגונים בעלי סדר יום מיליטנטי. הימשכותו של תהליך שלילי זה מאיימת גם על אינטרסים חיוניים של מצרים. ביטוי מוחשי לכך אפשר למצוא בהתייחסותה של מצרים למשבר ברצועת עזה (ראו הרחבה

בהמשך הדברים) ולפעולות חוזרות ונשנות של גורמים ישראלים ופרו-ישראלים (ובראשם אייפ"ק) אשר "משחרים" את שמה של מצרים בקרב הממשל האמריקאי ואף תבעו את צמצום הסיוע הצבאי של ארצות הברית למצרים.

המשבר המתמשך ברצועת עזה

במדיניותה של מצרים בנוגע למשבר המתמשך ברצועת עזה חלו תמורות ניכרות בשנים האחרונות. התנגדותה הנחרצת של מצרים להתבססות "מיני-מדינה" בהנהגת חמאס ברצועת עזה הלכה וגברה מאז כינונה של ממשלת אסמאעיל הנייה, בעקבות זכיית חמאס בבחירות למועצה הלאומית הפלסטינית (בינואר 2006). את השתלטות חמאס על רצועת עזה ואת גירוש יריביהם מתנועת פת"ח (ביוני 2007) הגדירה מצרים "הפיכה צבאית", ודובריה תיארו כמה מפעולות אנשי חמאס כאיום על הביטחון הלאומי של מצרים. בתיאום עם ישראל תגברה מצרים את כוחותיה לאורך גבולה עם רצועת עזה, הפגינה נחישות גדולה יותר במאבק נגד ההברחות משטח סיני, והתנגדה לפתיחה סדירה של מעבר רפיח – המחבר בין רצועת עזה ובין מצרים ואינו נתון לשליטתה של ישראל – בטענה שפתיחתו תתאפשר רק אם יכובדו התנאים שנקבעו בהסכם 2005. בעימות התוך-פלסטיני התייצבה מצרים לצד הנהגת הרשות הפלסטינית, ותלתה בהנהגת חמאס את האחריות לאי-השגת הסכם פיוס פלסטיני.

כישלון מאמצי מצרים לתווך בין ישראל ובין חמאס על הארכת מצב הרגיעה (תהדיאה) ומאוחר יותר פעולת צה"ל ברצועת עזה (מבצע "עופרת יצוקה") העמידו למבחן קשה את קברניטי השלטון במצרים; אלה גינו את מתקפתה של ישראל ומתחו ביקורת על השימוש המסיבי בכוח ועל הפגיעה באזרחים רבים, אולם באופן יוצא דופן הטילה מצרים את האחריות לפרוץ המשבר גם על הנהגת חמאס וטענה שמדיניותם השגויה סיפקה לישראל עילה לתקוף בעזה. בכך העניקה מצרים ביטוי מוחשי להתנגדותה לביסוס שלטון חמאס על רצועת עזה. עמדה זו קרובה הייתה לזו של ישראל, שמבוססת על ראיית חמאס כארגון טרור שיש למגר בכוח הזרוע או לכל הפחות לנקוט נגדו צעדים שישבשו את התבססות שלטונו.

ככל שנמשכו המתקפה מצד ישראל והפגיעה הרחבה בתושבי רצועת עזה, כן הלכה וגברה באמצעי תקשורת ערביים הביקורת על מדיניות מצרים, שהוצגה כשיתוף פעולה עם מדיניות הסגר שישראל כופה והפניית עורף לסבלם הקשה של מיליון ו-500 אלף תושביה הפלסטינים. ביקורת נוקבת על מצריים נמתחה על ידי הליגה הערבית, וביתר תוקף בהצהרות דוברי "מחנה ההתנגדות", כינוי שכיח במדיה הערבית, אשר איראן, חזבאללה, חמאס ותנועת "האחים המוסלמים" נכללים בו. "האחים" מתחו ביקורת

קשה על המדיניות שמובארכ מוביל, והדגישו את אזלת ידו במשבר החמור המתנהל על גבולה המזרחי של מצרים. דובריהם תיארו את המתקפה מצד ישראל כטבח המוני, תבעו ממשלת מצרים לפתוח את מעבר רפיח, לגרש מקהיר את שגריר ישראל ולהחזיר את השגריר מצרים מתל אביב. בעיצומו של מבצע "עופרת יצוקה" מתח מזכ"ל חזבאללה חסן נצראללה את הביקורת הפומבית הערבית הבוטה ביותר על מדיניות המשטר המצרי, וקרא בהתרסה לעם ולכוחות הביטחון במצרים להפגין ברחובות את התנגדותם למדיניות זו. הצהרת נצראללה נתפסה במצרים כהדהוד לטענות שהטיחו מנהיגי איראן כלפי מצרים בכלל וכלפי הנשיא מובארכ בפרט. דוברים מצרים כינו את נצראללה "סוכן איראני", והצהרותיו הוגדרו "הכרזת מלחמה על העם המצרי".

ב-8 באפריל 2009 פורסמה חשיפתה של רשת טרור אשר פעלה בהוראות חזבאללה ואשר איימה לפגוע באינטרסים לאומיים וביטחוניים של מצרים. 49 חברי הקבוצה שפעלו מטעם חזבאללה הואשמו בתכנון פעולות טרור, בפגיעה בביטחונה הלאומי של מצרים ובמעשי חתרנות נגד השלטון. עיתוי חשיפת הפרשה ואופן תיאור פעילותה העידו שבעיני מקבלי ההחלטות במצרים על הכף מונחים שיקולים חשובים הרבה יותר מחשיפתה של עוד קבוצה החשודה בייזום פעולות טרור.

האופן שכרכו במצרים את איראן בפרשייה זו הביא את המשבר עם טהראן (שנמשך כשלושה עשורים) לשפל נוסף, וחשף את השוני הניכר בסדר היום המדיני המנוגד של שתי המדינות. מאז המהפכה האסלאמית שהוביל חומייני מדיניות איראן מאופיינת בהתנגדות למהלכי ארצות הברית במזרח התיכון ובמאבק מזוין בישראל. לעומת זאת, מדיניותה של מצרים מבוססת על שיתוף פעולה עם ארצות הברית ועל מחויבות להסכם השלום עם ישראל. בטהראן ההנהגה המצרית מוצגת כמשרתת האינטרסים של ארצות הברית ושל ישראל. בקהיר איראן מתוארת כגורם המערער את היציבות במזרח התיכון, כגורם חתרני הפועל לערעורם של משטרים ערבים ומחרחר מלחמת אחים בין מוסלמים לסונים ולשיעים. שורה ארוכה של משברים הציבה את מנהיגי מצרים ואיראן משני צדי המתרס, ותקופה ארוכה לא התקיימו קשרים דיפלומטיים בין שתי המדינות. מאז מלחמת לבנון השנייה גברו חילופי המהלומות המילוליות בין טהראן ובין קהיר, ומגמה זו החריפה במשבר האחרון ברצועת עזה. "פרשיית חזבאללה" אפשרה לשלטון המצרי לגייס תמיכה מבית במאבקו נגד יריביו במצרים ומחוצה לה. המתקפה התקשורתית המסיבית נגד "מחנה ההתנגדות" נשאה פרי, ובמהרה התגבש קונצנזוס ציבורי נגד המעורבות החתרנית של איראן ושל חזבאללה. רבים יותר מתחו ביקורת על הנהגות חמאס ו"האחים המוסלמים". בשיח הציבורי נקלעו שתי התנועות לעמדת התגוננות.

בראשית 2009 נדרש המשטר המצרי לגבש עמדה בנוגע להנהגות הנבחרות החדשות בארצות הברית ובישראל. בהקשר זה הוצעו השגותיה של מצרים בנוגע לפייסנותו של ממשל אובמה כלפי איראן, והורעפו שבחים על נחישותו לפעול ליישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני על בסיס שתי מדינות. בו בזמן שיגר מובארכ לישראל את איש אמונו עומר סולימאן, וזה נפגש עם קברניטי ממשלת נתניהו השנייה. ראש ממשלת ישראל ושר הביטחון שלה הוזמנו לביקורי עבודה במצרים. בקהיר רשמו בסיפוק את השינוי שניכר בהצהרות מנהיגי ישראל בנוגע למעמדה האזורי החשוב של מצרים. בישראל הדגישו את הביקורת הקשה שמתח סולימאן על איראן ואת הצגתה כגורם המאיים ביותר על יציבות המזרח התיכון.

בקיומם של ערוצי הידברות אלה אין כדי לטשטש את סדר היום המדיני השונה של שתי המדינות, ובעיקר בנוגע לאמצעים לייצוב העימות הישראלי-פלסטיני ופתרונו. עם זאת, הידברות זו חשפה גם את התנגדותן המשותפת להמשך שלטון חמאס ברצועת עזה. בהקשר זה הושגו הבנות והסדרים ביטחוניים חסרי תקדים לייעול המאבק בהברחות משטח מצרים לרצועת עזה.

בעקבות מבצע "עופרת יצוקה" הלך והתבסס שינוי דרמטי בתפיסתה של מצרים ובמדיניותה בנוגע לתנועת חמאס ולמשבר ההולך ומעמיק ברצועת עזה. קברניטי השלטון הורו על הקמת "מכשול פלדה" בעומק אדמת סיני, על סף הגבול עם רצועת עזה, ופקדו על כוחותיהם לפעול בנחישות מרבית נגד כל ניסיון לפרוץ בדרך כזו או אחרת את הגבול המצרי.³ אמצעים אלה נועדו להנחית מכה אנושה על אוטוסטרדת המנהרות, אולם הם עלולים להחריף את מצוקתם הקשה ממילא של כמיליון ו-500 אלף תושבי הרצועה, ולהוביל להסלמה שאת היקפה קשה להעריך.

הטמנת "מכשול הפלדה" באדמת סיני ונעילת שערי מעבר רפיח עולות בקנה אחד עם תביעתן המתמשכת של ישראל ושל ארצות הברית ממצרים לפעול בנחישות גדולה יותר לחסימת ערוצי ההברחות משטחה לרצועת עזה, אולם את הצעדים האלה ראוי לבחון גם בהקשר של שני תסריטי אימה המטרידים את מנוחתם של מקבלי ההחלטות במצרים שנים ארוכות. הראשון הוא פלישה של מאות אלפי פלסטינים לשטח סיני בעקבות מתקפה מצד ישראל או משבר הומניטרי ברצועת עזה; והשני מתייחס לתכניות מדיניות, שמקורן לרוב בישראל, ולפיהן בהסדר הקבע תתבע מצרים לתרום את חלקה באמצעות הקצאת שטחים בסיני וסיפוחם לשטחי המדינה הפלסטינית. הצעדים שמצרים נוקטת לאחרונה נועדים להיות חומת מגן מפני תסריטים אלה.

תקרית האוניה "מרמרה" (31 במאי 2010), שהייתה בדרכה מטורקיה לעזה ונעצרה על ידי צה"ל, הגבירה את ביטויי הזעם המצריים כלפי ישראל. מובארכ הורה על פתיחה

מידית של מעבר רפיח לתנועת אנשים וסחורות. ימים אחדים לאחר מכן הודיעה ישראל למצרים כי הקבינט החליט לאפשר הכנסת מזון ומוצרי צריכה לרצועת עזה (בעוד הסגר שנועד למנוע הברחת אמצעי לחימה לרצועה נותר בעינו). ממשל מובארכ ראה בשינוי דרמטי זה במדיניותה של ממשלת נתניהו ביטוי מדאיג לאבדן דרך. במצרים גבר החשש כי ישראל תנסה לגלגל את האחריות למתרחש ברצועת עזה לכיוונה של מצרים, ובהצהרות פומביות של הנשיא מובארכ הודגשה נחישות לסכל כל ניסיון כזה. על רקע זה אפשר שיאבד תקפן של חלק מההבנות שהושגו בין מצרים וישראל בנוגע לרצועת עזה, וידרדרו הקשרים שטופחו בין המדינות בעמל רב בשנים האחרונות.

מבט קדימה: שאלת היוור

ב-6 במארכ 2010 אושפז הנשיא מובארכ בבית חולים הידלברג בברלין, ובהודעה רשמית נמסר שהוא נותח להסרת כיס המרה. גל השמועות על מצב בריאותו של הנשיא בן ה-82 לא פסק גם לאחר שובו למצרים כעבור שלושה שבועות, והפולמוס בסוגיית הירוסה הוצת מחדש. כל זאת בעת שהזירה הפוליטית המצרית רוחשת לקראת הבחירות הקרובות לשני בתי הנבחרים, ומאוחר יותר הבחירות לנשיאות הצפויות בקיץ 2011.

בשנים האחרונות ג'מאל מובארכ הוא האישיות המשפיעה ביותר במפלגת השלטון, להוציא את נשיא הרפובליקה – אביו. הןזמות שקידם כיושב ראש "ועדת המדיניות העליונה" במפל"ד, הצהרותיו הפומביות והסיקור הנרחב שהוענק לכל אלה בתקשורת הממסדית למחצה טיפחו את תדמיתו כרפורמטור השואף לחולל שינוי כולל בארצו. מובארכ הבן מזוהה עם האליטה הכלכלית בארצו, ושליטתו במנגנון המפל"ד אינה מוטלת בספק. לעומת זאת, הוא אינו נמנה עם מוקדי הכוח של מנגנוני הצבא, המודיעין וביטחון הפנים, שמעורבותם במשטר המצרי עמוקה ביותר. חוסני מובארכ היטיב לשלוט במוקדי כוח אלה, וחוסר ניסיונו של בנו במישור זה עלול להיות לו לרועץ.

ההתנגדות להורשת השלטון מחוסני מובארכ לבנו רחבה, אולם מחנה האופוזיציה מפוצל, ומתקשה להציב מועמד לנשיאות מטעמו. הכרזתו של ד"ר מוחמד אל-בראדעי, מזכ"ל "הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית" וחתן פרס נובל לשלום, על כוונתו להתמודד כעצמאי על משרת הנשיאות ותביעתו להכנסת תיקונים בחוקה שיאפשרו הליך בחירות הוגן זוכה לתמיכת רבים, אולם הסיכוי שתיקונים יתקבלו על ידי קברניטי השלטון אינו ראלי. השלכות ניכרות על הזירה הפוליטית ראוי לייחס גם לשינוי שהתחולל מראשית 2010 בהנהגת "האחים המוסלמים". הרפורמיסטיים שהובילו את התנועה להישגה ההיסטורי בבחירות 2005 לפרלמנט הורחקו מעמדות הכוח, והנהגת

התנועה עברה למחנה השמרני, המצדד בצמצום מעורבות התנועה בזירה הפוליטית. שינוי דרמטי זה בקרב הגדולה בתנועות האופוזיציה מקל מאוד על קברניטי השלטון את השליטה בזירה הפוליטית המצרית.

שאלת היורש מעסיקה גם את ראשי מנגנוני השלטון במצרים. עמדתו של הנשיא חוסני מובארכ קריטית כמובן, ועומדות בפניו שלוש אפשרויות פעולה עיקריות: האפשרות הראשונה – הקדמת הבחירות לנשיאות, הודעה על פרישה מוקדמת והזמנת המפלגות להשתתף בבחירות "דמוקרטיות" לנשיאות. מתווה זה עשוי להבטיח את הצבתו של ג'מאל מובארכ כמועמד מפלגת השלטון. עם זאת, מהלך זה יחייב את חוסני מובארכ להשיג את תמיכת קברניטי הצבא, המודיעין וביטחון הפנים, וללוות מקרוב את שלב העברת השלטון. השגת הסכמה זו אפשרית, אך אפשר שהימנעותו במשך שנים מנקיטת צעד זה מעידה על הסיכון הכרוך בו. האפשרות השנייה – עריכת הבחירות במועדן, וסמוך לקיומן להודיע על תמיכתו במועמד חדש של המפלגה. האפשרות השלישית – התמודדותו של חוסני מובארכ עצמו על כהונה שישית.

ראוי לציין שבמשך שלושים שנות שלטונו של חוסני מובארכ התאפיינה קבלת ההחלטות שלו בהירות יתר ובהימנעות מנטילת סיכונים. בקצתו תוקנו סעיפי החוקה באופן שמעניק יתרון עצום למועמד מפלגת השלטון ומסכל את סיכויי מפלגות האופוזיציה להציב מועמד מטעמן. האתגר העומד בפניו בסוגיית ה"יורש" הוא הבטחת תמיכת קברניטי המערכת הביטחונית במועמד שיחפוץ בו. אפשר שהימנעותו עד עתה מהצהרה על תמיכתו במועמדותו של ג'מאל מקורה בחוסר ודאות בנוגע לעמדת בכירי מנגנוני הביטחון. במצב שכזה בררת המחדל שחוסני מובארכ עשוי לבחור תהא התמודדות על כהונה נוספת.

אפשרות אחרת יכולה להתעורר במצב של הידרדרות חמורה במצב בריאותו של הנשיא או מותו. במצב כזה יידרשו קברניטי המערכת השלטונית והביטחונית להציב מועמד מוסכם מטעמם (שיוצג מאוחר יותר כמועמד המפלגה). במצב זה סיכויי של ג'מאל מובארכ להפוך למועמד מפלגת השלטון נמוכים, וסביר יותר שזו תציב מטעמה מועמד בעל עבר ביטחוני מובהק.

המשמעות העיקרית העולה מהתסריטים שצינו לעיל היא כי למורת רוחם של השותפים במחנה האופוזיציה כללי המשחק הפוליטי במצרים לא ישתנו, וסיכויי של מועמד מטעמם להיכנס לארמון הנשיאות אינם ריאליים. בנוגע למדיניות הכוללת של מצרים, תימשך המחויבות למתווה "הפתיחות", וזו כמובן תתקבל בברכה בווינגטון, בירושלים וברמאללה.

בשלהי תקופת נשיאותו הארוכה של חוסני מובארכ אפשר לזקוף הישגים רבי-חשיבות למדיניות שהוביל, ובו בזמן להעניק תשומת לב מרבית לאתגרים מבית ומחוץ המצפים ליורשו בארמון הנשיאות. מנגנוני השלטון והביטחון מבטיחים את המשכיות הסדר השלטוני במצרים, אך זה אינו זוכה לתמיכה ציבורית רחבה. תנאי החיים של עשרות מיליוני אזרחים הולכים ומדרדרים, ועמם גוברת הביקורת על השלטון. התביעה לשינוי כולל ומהיר בכללי המשחק הפוליטי משותפת למגזרים שונים בחברה המצרית, ואת אלה לא יהיה אפשר לפתור לאורך זמן בהצהרות על מחויבות לדמוקרטיזציה ובדיכוי מתמשך של מחנה האופוזיציה.

הערות

- 1 בראשית שנות התשעים היה החוב הלאומי של מצרים חמישים מיליארד דולר בערך. על רקע מלחמת המפרץ הראשונה והצורך של ארצות הברית להבטיח את תמיכת מצרים במלחמה נגד עיראק הסכימו כמה מהנושים – ובראשם ארצות הברית – למחוק למצרים כשלושים מיליארד דולר בתמורה להשתתפותה במאמץ המלחמה.
- 2 לניתוח הבחירות לפרלמנט ולנשיאות ולדיון בסייגים שכלל תיקון סעיף 76 בחוקה ראו: Yoram Meital, "The Struggle over Political Order in Egypt: The 2005 Elections", *Middle East Journal*, Vol. 60, No. 2 (Spring 2006), pp. 257-279.
- 3 התכנית היא להקים "מכשול פלדה" לאורך 13.8 ק"מ – מחוף הים בצפון עד כרם שלום בדרום, שיוטמן בעומק ממוצע של עשרים מטר. המכשול יתבסס על לוחות פלדה מסיביים אשר יוצמדו אליהם חיישנים שינטרו קולות ותזוזות קרקע.

לבנון: בין דמוקרטיזציה לאסלאמיזציה

בנדטה ברטי

במארס 2010 לבנון עוד נמצאה בתחילתו של סיבוב נוסף של דיאלוג לאומי שנועד לגבש ניסוח מוסכם של אסטרטגיית ביטחון לאומי כוללת יחידה ולבלום את השפעתן של מיליציות חמושות וקבוצות "התנגדות", ובכלל זה חזבאללה.¹ התהליך שהחל ב-2006 העלה על פני השטח את ההבדלים בין קואליציית 14 במארס, אשר תמכה בנורמליזציה של חלוקת הכוח הפנימי על ידי פירוק נשקן של כל הקבוצות החמושות, לעומת כוחות האופוזיציה בראשות חזבאללה, שדוחים אפשרות זו ומדגישים את הצורך לשמר מודל הגנה שמבוסס על הרעיון של התנגדות עממית. כיום, הסיכויים שהדיאלוג יוביל להסכם סופי בנושא זה קלושים משום שעדיין הסביבה הפוליטית של לבנון סובלת משסעים חדים, והממשלה הנבחרת חסרה במידה רבה את הכוח לכפות את סדר היום הפוליטי שלה על כוחות האופוזיציה.

למעשה, לאחר "מהפכת הארזים" של 2005, שהסתיימה עם נסיגת סוריה מלבנון, נאבקה המדינה ליישם סדר יום של הנהגת משטר דמוקרטי ופיוס לאומי, ובו בזמן לטפל בהתגברותם של פרטיקולריות כיתתית ואסלאמיזציה חברתית. מצד אחד אימצה לבנון שורה של רפורמות פוליטיות להגדלת השקיפות והיעילות של המערכת הפוליטית בתקווה לפרוץ מעבר לגבולות הפוליטיקה המגזרית ולקדם איחוד לאומי, שהוא הכרחי כדי להבטיח יציבות פנימית וגיבוש אסטרטגיית ביטחון לאומי. מצד אחר הדרך ליישום רפורמות פוליטיות רחבות היקף נחסמה על ידי חולשתה של הממשלה הנבחרת והצורך שלה לשמר את ההסדר השברירי של חלוקת עצמה עם כוחות האופוזיציה. מלבד זה, שסעים כיתתיים, שכבר היו קיימים בעבר, התחזקו בשנים האחרונות, והם מלווים גם על ידי עליית התנועה הסלפיסטית הפעילה והלוחמנית יותר, וכך הם מגבירים את הסיכויים לעימותים בין-כיתתיים ולרדיקליזציה.

דמוקרטיזציה, רפורמות ובחירות: קיפאון מתמשך

מאז 2005 החלה לבנון בשורה של רפורמות בחירות נחוצות ביותר כדי להתגבר על הליקויים הלוגיסטיים במערכת הבחירות שהיו קיימים במשך השנים של הפטרונות הסורית. תהליך זה, שהחל באוגוסט 2005, עם הקמתה של הוועדה הלאומית לחוק בחירות חדש בראשות פואד בוטרוס, הוביל את הפרלמנט לאשר לבסוף את החוק החדש, המבוסס על המלצות הוועדה מ-8 בספטמבר 2008.²

רפורמות בחירות אלו כללו את הניסיון החשוב הראשון לתכנן מערכת פוליטית שקופה יותר, אחראית יותר, ובסופו של דבר דמוקרטית יותר. בין ההישגים החשובים – חוק הבחירות החדש הציג תקנות מימון מדיה וניהול מערכת בחירות מחמירות יותר,³ וביטל ביעילות את התייחסות של מחוזות הבחירה בהשראת הסורים, נע מעבר לפוליטיקה של חלוקת מחוזות בחירות באופן מפלה לרעה, והחליף את 14 מחוזות הבחירה שנקבעו בחוק הבחירות של 2000 ב-26 מחוזות קטנים יותר.⁴ בתמורה הניבה נוסחה זו הקצאת מושבים פרופורציונית יותר על ידי מניעת תרחיש שלפיו תשיג קבוצה פוליטית אחת ברוב צר את כל המושבים המוקצים במחוז בחירה גדול, ותותיר את כל יתר הקבוצות בתת-ייצוג.⁵

אלא שלמרות השיפורים המשמעותיים הללו, סבל חוק הבחירות החדש משורה של מגרעות. ראשית, הוא לא הצליח לטפל ביעילות בקניית קולות – דפוס הרסני קיצוני ונפוץ ביותר אשר מערער בצורה קריטית את השקיפות ואת היושרה של הבחירות⁶ ואשר מאפשר לשחקנים חיצוניים כמו איראן או ערב הסעודית להתערב ישירות בפוליטיקה הפנימית באמצעות מימון מסעות הבחירות לקניית קולות של בעלי בריתם הפוליטיים. אחת הסיבות לכך שקניית קולות כה נפוצה בלבנון היא שהמדינה אינה מסתמכת על פתקי הצבעה אחידים מודפסים מראש, אלא משאירה למפלגות את הזכות להפיץ את פתקי ההצבעה שלהם מראש ללקוחות ולתומכים, וכך להקל את ניצול הכסף שהושקע בקניית קולות בוחרים.⁷ אמנם ועדת בוטרוס הציעה להנהיג פתקי הצבעה אחידים רשמיים כדי להפחית למינימום את הסיכויים לקניית קולות ולהבטיח את סודיות הבחירות (יעד שאי-אפשר להשיגו במצב הנוכחי, שכן המפלגות הנפיקו פתקי הצבעה שונים אלה מאלה בצבעם, בגודלם ובסוג האות המודפסת עליהם),⁸ אך הפרלמנט הלבנוני נכשל ביישום ההצעה בחוק הבחירות המתוקן החדש.

שנית, חוק הבחירות החדש לא אימץ את המלצתה החשובה ביותר של הוועדה: החלת עקרון הייצוג היחסי לשיטת הבחירות. טיוטת החוק הציעה לבחור את 128 חברי הפרלמנט בשיטה משולבת, כלומר 77 נציגים נבחרים על פי שיטת הרוב הקיימת ו-51

נציגים נבחרים בשיטה היחסית.⁹ במקום זאת, חוק הבחירות שאושר הותיר במקומה את שיטת הבחירות הקודמת של הרוב החוסם, וכך אבדה ההזדמנות להתקדם מעבר לכיתות ולחזק את האחדות הלאומית. יתרה מכך, חוק הבחירות החדש לא תיקן את האנומליה של המערכת הפוליטית בלבנון, אשר לפיה כדי להיבחר נזקקו נציגי השיעים לקולות רבים מאלה שנזקקו להם נציגים נוצרים, שכן הקהילה השיעית גדלה בשיעורים ניכרים, ואילו מספר המושבים שמוקצה להם נותר ללא שינוי, ולכן ללא התאמה למציאות הדמוגרפית החדשה.

למרות מגרעות רציניות אלה, יש לפרש את התהליך שהוביל לאישור של חוק הבחירות 2008 כצעד חיובי לעבר קידום הפיוס הלאומי והייצוג האפקטיבי. מלבד זה, חשוב עוד להדגיש שגם לאחר אישור חוק הבחירות לא פסק הוויכוח על נחיצותה של חקיקה חדשה: במארכ 2010 חזר הנשיא מישל סולימן על הצורך לאמץ את העיקרון של ייצוג יחסי ולהתקדם מעבר לעדתיות, וכך לפתוח מחדש את הוויכוח הפוליטי בנושא.¹⁰ כן נשמעו קריאות נמשכות מהחברה האזרחית לחוקק שורה של רפורמות פוליטיות נוספות, ובכללן יישום מלא של ההמלצות הכלולות בטיטת החוק המקורית של בוטרוס.

חוק הבחירות החדש יושם תחילה בבחירות לפרלמנט ב-2009, הבחירות שזכו בהן כוחות 14 במארכ ה"אנטי-סוריים" בראשות תנועת העתיד של סעד חרירי – אותה ברית פוליטית שעוררה את "מהפכת הארזים" של 2005. לכן, במבט ראשון, הניצחון של מארכ 14 עם הדחיפה לרפורמות בחירות נראים כמאשרים את המגמה הגוברת של דמוקרטיזציה של המערכת הפוליטית הלבנונית.

לאמתו של דבר, הנוף הפוליטי של לבנון ב-2010 מורכב יותר מהנראה לעין. ראשית, בשל האנומליה של מערכת הבחירות, שיוצרת פער מערכתי בין מספר הקולות שהשיגה כל מפלגה ובין מספר המושבים המוקצים לה,¹¹ אף שקואליציית 14 במארכ זכתה ב-71 מתוך 128 המושבים האפשריים, היא השיגה 45 אחוזים בלבד מכלל קולות הבוחרים בעוד קואליציית 8 במארכ בראשות חזבאללה, אף שזכתה ביתרת 55 אחוזים מהקולות, הוקצו לה בפרלמנט 57 מושבים בלבד.¹² במילים אחרות, בעת שאישור הבחירות את הכוח הפוליטי של קואליציית 14 במארכ, בה בעת הן הכירו בלגיטימיות הציבורית והפוליטית שכוחות האופוזיציה נהנים ממנה. תוצאות אלו, שהיו אישור לעצמתה הפוליטית של האופוזיציה, הביאו בסופו של דבר את ראש הממשלה הנבחר סעד חרירי להסכים להקמת ממשלת איחוד לאומי בנובמבר. בממשלה זו שולבו עשרה חברים של האופוזיציה בראשות חזבאללה וחמישה מועמדים בלתי תלויים שמינה הנשיא סולימן בקבינט בן 15 חברים, אשר נבחרו על ידי קואליציית 14 במארכ.¹³ סידור זה של חלוקת

העצמה הפחית דרמטית את עצמתו של הרוב הנבחר, וצמצם את הסיכויים ליישום מהיר של סדר היום הפוליטי של הממשלה ושל הרפורמות המתוכננות. יותר מכך, בחודשים שלאחר ניצחונם של אנשי מחנה 14 במאסר בבחירות נסדקה הקואליציה שוב כשעזבה המפלגה הפרוגרסיבית הסוציאליסטית של מנהיג הדרוזים ואליד ג'ונבלט את מחנה חרירי והתקרבה אל מחנה 8 במאסר.¹⁴ אותו מצב של פילוג פנימי וחולשה של הממשלה הנבחרת משפיע כעת על האפשרות ליישם רפורמות גורפות ולהתקדם לעבר עמדה לאומית מלוכדת בנושאים רגישים כמו ניסוח אסטרטגיית ביטחון לאומי. במובן זה, תוצאות הבחירות של 2009 והתהליך הפוליטי שמתנהל מאז נראה כמאשר את המצב של השסע העמוק של הזירה הפוליטית והחברתית הלבנונית.

שנית, כוחות 14 במאסר שומרים על נטייה פרו-מערבית ודמוקרטית בדרך כלל, אך אין פירוש הדבר שסדר היום של החלת משטר דמוקרטי וליברלי שייך בלעדית לקואליציית הרוב. האופוזיציה בראשות חזבאללה נמצאת בעצם בחזית המערכה הפוליטית לקדם ייצוג פרופורציונלי ולבטל את המערכת הפוליטית הכיתתית – צעדים שבדרך כלל מפורשים כהכרחיים לשיפור הדמוקרטיה בלבנון. בדרך דומה, האופוזיציה מעורבת עתה במערכה פוליטית להשיג רפורמות עיקריות נוספות בחוק הבחירות. אמנם המערכה של חזבאללה נגד דתיות ובעד ייצוג פרופורציונלי מעוצבת בבירור על ידי אינטרס עצמי (מערכת בחירות פרופורציונלית תהיה בעצם במידה רבה לטובת הקהילה השיעית, שנמצאת בייצוג חסר בהסדר הנוכחי של הבחירות), עדיין אפשר ללמוד מכך שההנחה הרווחת בדבר שסע ברור בין כוחות פרו-דמוקרטים (קואליציית 14 במאסר) וכוחות ראקציונרים (קואליציית הנגד של 8 במאסר) לוקה בפשטנות יתר ובהגזמה בנוגע להיערכות הפוליטית בפועל.

לסיכום, אין להתעלם מכך שלבנון נכנסת בהדרגה לתהליך של הנהגת משטר דמוקרטי בעידן שלאחר נסיגת הסורים, אך הליקויים הרציניים של רפורמת הבחירות המיושמת, השיתוק החלקי הנוכחי של הממשלה הנבחרת בהסדר של "איחוד לאומי" והמשכו של שסע דתי קיצוני מתמיד בתוך החברה – כל אלו מעכבים את תהליך הנהגת משטר דמוקרטי. אלמנט נוסף שתורם להחלשת הסיכויים לפיוס לאומי ולפיתוח דמוקרטיה הוא ההתגברות הנמשכת של פוליטיקה של פרטיקולריזם כיתתי וזהות עדתית, כמו שבא לידי ביטוי במגמה של גידול באסלאמיזציה מבית.

עליית הפרטיקולריזם: ההשפעה האסלאמית והסלפיסטית בלבנון

בד בבד עם חזבאללה השיעי, אשר מאז היווסדו ב-1982 התבסס ככוח הפוליטי העיקרי בקהילה השיעית הלבנונית, הגבירו גם כמה קהילות אסלאמיות סוניות מאז נסיגת

סוריה מלבנון עד היום את העצמה ואת הלגיטימיות שהן נהנות מהן. למעשה, בזמן הכיבוש הסורי היו הקבוצות האסלאמיות נתונות לפיקוח סורי צמוד, והיו מנועות מלמתוח ביקורת הן על הממשלה והן על הכיבוש – כך פחת המעמד הפוליטי של קבוצות אלו וירדה רמת הפעילות שלהן.¹⁵ לכן אין זה מפתיע שבשנים האחרונות עלתה בהתמדה רמת האקטיביזם הפוליטי של קבוצות פוליטיות אסלאמיות היסטוריות כמו אל-ג'מעה אל-אסלאמיה (קבוצות אסלאמיות), הסניף האוטונומי המקומי של "האחים המוסלמים"¹⁶ או חרכת אל-תוח'יד אל-אסלאם (תנועת האיחוד האסלאמית)¹⁷. מלבד זה, ב-2006 העניקה ממשלת 14 במארס מעמד מוכר למפלגה אסלאמית שהוצאה קודם לכן אל מחוץ לחוק – חזב אל-תחריר,¹⁸ בהתאם לאסטרטגיה של תנועת העתיד של חרירי לצרף כוחות אסלאמיים כדי לעודד את אחדות הקהילה הסוניית.

במקביל לעליית מפלגות פוליטיות אסלאמיות נרשמה גם מגמה של אקטיביזם גובר בקרב קבוצות אסלאמיות-סלפיסטיות באמצעות מעורבות חברתית ופוליטית ובאמצעות מבצעים צבאיים-ג'האדיסטיים. קבוצות סלפיסטיות, שהיו נוכחות בלבנון מאז שנות השמונים, הגבירו את הנראות ואת האקטיביזם שלהן לאחר נסיגת סוריה ב-2005. התנועה הסלפיסטית כוללת ארגונים חמושים וקבוצות לא אלימות כמו קבוצות מ"הזרם המרכזי" הפועלות על בסיס דעווה, הקבוצה בהשראה והאבית אל-חרכת אל-סלפיה, והפורום האסלאמי הלבנוני הרפורמיסטי יותר לדיאלוג ולדעווה – Lebanese Islamic Forum for Dialogue and Da'wa.¹⁹ תנועת העתיד לא תמכה מעולם בתנועות אלה בפומבי, ואולם בעבר היא טיפחה עמן קשרים שהתבססו על סדר יום משותף אנטי-סורי ואנטי-חזבאללה, במאמץ לאחד את הקהילה הסוניית בשליטתה. לא במפתיע זכו מאמצים אלה לביקורת בלתי פוסקת הן בגין עידוד פילוג כיתתי בחברה הלבנונית והן בשל איום לרדיקליזציה של הקהילה הסוניית.

יתרה מכך, מנהיגי תנועת העתיד הסונים הואשמו בהעלמת עין מההשפעה הגוברת של קבוצות סלפיסטיות אלימות ובכך שהרשו להן לארגן קבוצות חדשות ולקבל סיוע מערב הסעודית. ארגונים סלפיסטיים-ג'האדיסטיים נעשו אף בולטים יותר בשנים האחרונות, גם בשל מה שנקרא "אפקט הזליגה העיראקי", כלומר חזרתם הנמשכת של מוג'אהדין שנלחמו בעיראק למדינותיהם או למדינות שונות שהם מצאו בהן מקלט בטוח. עד היום הארגונים הסלפיסטיים-ג'האדיסטיים הראשיים בלבנון הם עצבת אל-אנסר, ג'ונד אל-שאם והחדש יותר – פתח אל אסלאם. כל הקבוצות הללו מרוכזות בעיקר בשטחים סביב טריפולי ומחנה הפליטים נהר אל-בארד בצפון, בצידון ומחנה הפליטים עין אל-חילוואה בדרום,²⁰ וכוללות בעיקר מיליטנטים פלסטינים, אבל גם לבנונים ולוחמים מחוץ ללבנון.

הנוכחות וההשפעה הגוברות של קבוצות סלפיסטיות בתוך מחנות הפלסטינים בשנים האחרונות גרמו קיטוב פנימי גדל והולך, והתוצאה היא קריאת תגר על הסמכות ההיסטורית של פת"ח על המחנות, והתנגשויות חוזרות ונשנות עם הפלג הסלפיסטי-חילוני. בו בזמן, בעודם טוענים נגד העליונות של פת"ח במחנות, החלו פלגים סלפיסטיים-ג'האדיסטיים לתקוף בגלוי את מדינת לבנון. בשל כך התערערה חלקית העסקה ההיסטורית בין אש"ף ובין ממשלת לבנון, שלפיה נמנעה בירות מלהתערב בניהול המחנות ואפשרה לפת"ח שליטה במחנות תמורת מניעת זליגה של אלימות פנים לתוך לבנון.

עד היום, אירוע העימות הגדול ביותר בין כוחות סלפיסטיים וממשלת לבנון התחולל במאי 2007, כאשר בעקבות מארב שהניח פתח אל-אסלאם לסיור של הצבא במחסום ליד מחנה נהר אל-בארד פרץ עימות דמים; זה נמשך יותר ממאה ימים ותבע יותר מ-400 קרבנות.²¹ אף שמפלת הסלפיסטים התבטאה בשורת מכות לקבוצות אלו, ולמרות הפיקוח המוגבר שהפעילה עליהם הממשלה, סלפיסטים אלימים לא נרגעו לחלוטין נכון ל-2010.

לאחר ההשתלטות החמושה של חזבאללה על מערב בירות במאי 2008, פלגים סוניים פרו-ממשלתיים והקהילה העלאוית הפרו-חזבאללה התנגשו שוב ושוב בצפון לבנון וגרמו הרג של יותר מעשרים אנשים בין יוני ליולי 2008. הסכסוך הסוני-עלאווי, שכלל מעורבות של קבוצות כמו ג'ונד אל-שאם, יושב לבסוף בספטמבר 2009 כששני הצדדים חתמו על הסכם פיוס,²² אך למרות ההפוגה הנוכחית בפעולות האיבה, לא נעלמו לחלוטין המתחים הכיתתיים בין שתי הקהילות, וסביר שיעלו שוב על פני השטח בעתיד. מלבד זה, קבוצות סלפיסטיות אלימות לא חדלו מפעולותיהן נגד המדינה, וכך התנגשויות, בתוך המחנות או עם כוחות צבא לבנון, ממשיכות לקרות מזמן לזמן.²³ למשל, בספטמבר 2009 נחשפו תאים הקשורים לפתח אל-אסלאם כשהם מנטרים בסיסים של יוניפי"ל בלבנון בניסיון לחזור על התקפת מכונית הנפץ ביוני 2007, שנהרגו בה שישה חיילי יוניפי"ל ונפצעו שלושה אחרים.²⁴ מלבד זה, קבוצות סלפיסטיות שומרות עד היום על קשרי טרור עם קבוצות הפועלות בזירה הבינלאומית, כמו אל-קאעדה, וממשיכות להשתתף בגיוס לוחמים ובשליחתם לעיראק. לדוגמה, באוקטובר 2009 האשימו הרשויות הלבנוניות 21 סורים, פלסטינים ולבנונים בקשרים כביכול עם ארגונו של בן לאדן ובהגשת עזרה לצבא ג'יהאד בעיראק.²⁵

היחסים בין קבוצות סלפיסטיות אלה ובין חזבאללה המבוסס והחזק נעו בין עוינות הדדית לעימות גלוי, ושיקפו מתחים מתמידים על ציר היריבות השיעית-סונית. למשל, ג'ונד אל-שאם ניהלו שורה של פעולות ישירות נגד חזבאללה, ובכלל זה רצח

של בכיר בחזבאללה ביולי 2004, ובאפריל 2006 קשרו קשר שסוכל לרצוח את חסן נצראללה.²⁶

התנועה הסלפיסטית כיום אינה איום רציני לחזבאללה. הסלפיסטים הלבנונים עדיין נראים שוליים, הן מנקודת מבט פוליטית והן צבאית, ואילו חזבאללה, הארגון החמוש שאינו מדינתי החזק והמתוחכם ביותר באזור, נותר שחקן פוליטי ראשי בתוך לבנון, עם זאת, למרות המעמד המשני של כוחות אסלאמיסטיים וסלפיסטיים לעומת חזבאללה השיעי, עלייתם בתוך לבנון מייצגת תופעה מעניינת וראויה לתשומת לב משום שהיא תורמת לחיזוק השסעים הדתיים הקיימים זה מכבר במדינה, מעודדת פרטיקולריזם ורדיקליזציה, ומעלה את הסיכויים לעימות בין-כיתתי גלוי.

סיכום

הדרך לנורמליזציה של יחסים בין-כיתתיים בתוך לבנון נראית רצופה מכשולים. הפוליטיקה הלבנונית עדיין מבוססת קהילה יותר מאשר מבוססת לאום, והעלייה של התנועות האסלאמיות והסלפיסטיות מאז 2005 הגבירה את השסעים הדתיים הקיימים ועודדה פרטיקולריזם ורדיקליזציה כיתתיים. בה בעת הצהיר חזבאללה על תפקידו כשחקן פוליטי מרכזי, הן על ידי השגת תוצאות טובות וכוח בבחירות לפרלמנט ב-2009 והן על ידי מינוף התמיכה העממית והכוח הפוליטי לשם יצירתה של ממשלת איחוד לאומית, וכך מילא תפקיד של מפלגת אופוזיציה אופיינית.

ההשלכות הביטחוניות התוך-לבנוניות של מצב זה של פילוג פנימי ורדיקליזציה נמשכת הן שליליות, וכוללות סיכון גבוה להתפרצות של עימות פנימי על רקע דתי ולערעור היציבות פנימית, אשר יכולות להיות לו השלכות אזוריות. כך גם בכל מה שנוגע למדינת ישראל. עליית המגמה האסלאמית והסלפיסטית, בייחוד בצורתה הג'האדיסטית, היא מקור לדאגה מכיוון שהנטייה האידאולוגית האנטי-ישראלית של קבוצות אלה כבר תורגמה לעתים למעשה (למשל השתתפות ספורדית בירי רקטות לתוך ישראל). קבוצות אלו יכולות לקדם משמעותית את הפעילויות החמושות שלהן נגד ישראל במקרה של חידוש העוינות בין ישראל ובין חזבאללה, ואפילו להצית את הסיבוב הבא של העימות.

יתרה מכך, היעדר רפורמות פוליטיות מקיפות ואפקטיביות פוגם בלגיטימיות של המערכת הפוליטית ומגביל את יכולתה לקדם פיוס ואיחוד לאומי של ממש – תנאים הכרחיים להבטחת יציבות פנימית לטווח ארוך. מלבד זה, היכולת המעשית של הרוב הנבחר הנוכחי למשול וליישם רפורמות פוליטיות וחברתיות נחלש בשל הצורך לשמר

ממשלת איחוד לאומי עם כוחות האופוזיציה, ומצב זה עשוי להוביל למבוי סתום פוליטי מחדש.

מעשית בטווח הקצר, נותר מעט מקום לאופטימיות בנוגע לשינויים דרמטיים במישור הכיתתי-פוליטי ובאפשרות התזוזה לעבר אישור אסטרטגיית ביטחון לאומי. מנקודת מבט ישראלית, פירוש הדבר שהציפיות כי החלטת מועצת הביטחון של האו"ם 1701 תיושם או שהנושא של פירוק מנשק של קבוצות חמושות קיימות – כמו חזבאללה – יטופל בדיאלוג הלאומי הממשמש ובא, הן, במקרה הטוב, לא מציאותיות. עובדה זו מדגישה במיוחד בשל הטענות של ישראל, שהציג הנשיא שמעון פרס באפריל 2010, כשדיווח כי סוריה מספקת טילי סקאד לחזבאללה.²⁷ בהמשך לגילויים אלה דיווח העיתון הכווייתי אל-ראי אל-עאם כי הטילים שסופקו הם כנראה טילי סקאד-D וכן טילים נגד מטוסים.²⁸ דיווחים אלה אושרו על ידי מקורות מודיעיניים אמריקאיים²⁹ שלא הזדהו. מקורות רשמיים טענו שאין בידם הוכחה ישירה כי טילים אלה אכן הועברו לחזבאללה,³⁰ ואולם אנשי ממשל בארצות הברית נפגשו עם דיפלומטים סורים בושינגטון, והביעו את דאגתם מהעברות הנשק.³¹

סוריה הכחישה בתוקף את הידיעות האלה, וטענה כי ישראל מנסה לטרפד את מאמצי ההתקרבות בין סוריה לארצות הברית.³² מנהיגים פוליטיים בלבנון נמנעו מלעסוק בסוגיה זו, וראש הממשלה טוען שהידיעות בנושא חסרות בסיס.³³ חזבאללה נמנע גם הוא מלהתייחס לידיעות, אולם חבר הפרלמנט של חזבאללה חסן פדלאללה מתח ביקורת על ארצות הברית בהאשמה שהיא מחזקת את טענות ישראל.³⁴ אם טענות אלה בדבר העברת נשק מדויקות, הדבר עלול להגביר את המתח השורר ממילא בין הצדדים וכן את החשש מהידרדרות צבאית, שכן גם הטילים בעלי הטווח הקצר מכסים את רוב שטחה של ישראל. בהקשר זה שאלת פירוק חזבאללה מנשקו נעשית אקטואלית יותר מתמיד.

הערות

- 1 "Sleiman Finalizes Preparations for National Dialogue", *The Daily Star*, March 9, 2010. http://www.dailystar.com.lb/article.asp?edition_id=1&categ_id=2&article_id=112516
- 2 "Parliamentary Electoral Draft Law", *Lebanese National Commission on the Parliamentary Electoral Law*, May 31, 2006. http://www.elections-lebanon.org/elections/docs_2_1_1_e.asp?lg=en
- 3 "Assessment of the Election Framework", Democracy Reporting International and Lebanese Association for Democratic Elections, December 2008.
- 4 "The Lebanese Electoral System," *International Foundation for Electoral Systems (IFES)*, March 2009. <http://www.scribd.com/doc/14792510/Lebanese-Electoral-System>

- "Assessment of the Election Framework", Democracy Reporting International and Lebanese Association for Democratic Elections. 5
Global Integrity Index: Lebanon (2007). <http://report.globalintegrity.org/Lebanon/2007> 6
Robert Wrigh, "Foreign Money Seeks to Buy Lebanese Votes", *The New York Times*, April 7
23, 2009. Available from LexisNexis.
"Parliamentary Elections. Lebanon 2005", European Union Election Observation Mission, 8
2005.
"Parliamentary Electoral Draft Law", Lebanese National Commission on the Parliamentary 9
Electoral Law.
Nafez Kawas, "Sleiman Urges Reforms Aimed At Curbing Sectarianism", *The Daily Star*, 10
March 8, 2010. http://www.dailystar.com.lb/article.asp?edition_id=1&categ_id=2&article_id=112474
לפי שיטת הבחירות הנוהגת כיום, נציגי הנוצרים נזקקים לפחות קולות משל חבריהם השיעים כדי 11
להיבחר משום שהאוכלוסייה השיעית - שלא כמו הקהילה הנוצרית - גדלה בעשורים האחרונים
אקספוננציאלית, ואילו מספר המושבים שלהם בפרלמנט נשאר על עומדו.
Michael Slackman, "U.S.-Backed Alliance Wins in Lebanon", *The New York Times*, 12
June 7, 2009. http://www.nytimes.com/2009/06/08/world/middleeast/08lebanon.html?_r=1;
"March 14 bloc wins Lebanon election", *Now Lebanon*, <http://nowlebanon.com/NewsArticleDetails.aspx?ID=97943>; Hussein Assi, "'Popular Majority' Goes to...
Opposition with 55% of Votes", *Al-Manar*, June 9, 2009, <http://almanar.com.lb/NewsSite/NewsDetails.aspx?id=89269&language=en>
"Without National Consensus New Cabinet Will Achieve Nothing", Agence France Presse, 13
November 11, 2009. Available from LexisNexis
Elias Sakr, "Political Parties Forge Alliances As Deadline Passes For Candidacy In 14
Municipal Polls", *The Daily Star*, April 7, 2010. http://www.dailystar.com.lb/article.asp?edition_id=1&categ_id=2&article_id=113507#ixzz0lpjhrqcT
Gary C. Gambill, "Islamist Groups in Lebanon", *Middle East Review of International Affairs* 15
(MERIA), Volume 11, Number 4 (December 2007). <http://meria.idc.ac.il/journal/2007/issue4/jv11no4a3.asp>
שם 16
שם 17
Omayma Abdel-Latif, "Lebanon's Sunni Islamists-A Growing Force", Carnegie Endowment 18
for International Peace, Middle East Center (Washington, DC: Carnegie Endowment for
International Peace, 2008), p. 10-11.
Ibid, p. 11-14. 19
Bilal Y. Saas and Magnus Ranstorp, "Securing Lebanon from the Threat of Salafist 20
Jihadism", *Studies in Conflict and Terrorism*, Volume 30 (2007), p. 829.
Tine Gade, "Fatah al-Islam in Lebanon: Between Global and Local Jihad", Norwegian 21
Defence Research Establishment, May 12, 2007, p. 27-29.
Suzan Haidamous, "North Lebanon Reconciliation Struck Through Joint Efforts", Xinhua 22
General News Service, September 9, 2009. http://news.xinhuanet.com/english/2008-09/09/content_9880896.htm

- "Armed Clashes Erupt In Palestinian Refugee Camp In Southern Lebanon", Xinhua 23
General News Service, January 3, 2010; "Two Killed In Lebanon Refugee Camp Clashes",
Agence France Press, February 15, 2010. Available from LexisNexis.
- Dalila Mahdawi, "Army busts terror cell plotting attacks on UNIFIL", *The Daily Star*, 24
September 11, 2009. Available from LexisNexis.
- "Lebanese Court Imprisons 21 on Terrorism Charges", *Al-Mustaqbal*, October 24, 2009. 25
Available from Lexis Nexis.
- Bilal Y. Saas and Magnus Ranstorp, "Securing Lebanon from the Threat of Salafist 26
Jihadism", p. 8447-848.
- Sarah Birke, "Israel Claims Syria Is Shipping Weapons To Hezbollah", *The Christian 27
Science Monitor*, April 13, 2010. Available from LexisNexis.
- "Syria Seeks a Military Return to Lebanon", *The Daily Star Headline*, April 15, 2010. 28
Available from LexisNexis.
- Charles Levinson, "Syria Gave Scuds To Hezbollah, US Says", *Wall Street Journal*, April 29
14, 2010; Simon Tisdall, "World Briefing Scuds Tilt Balance Of Terror, But Arab World
Fears Israel's Arsenal", *The Guardian*, April 15, 2010. Available from LexisNexis.
- Robert F. Worth, "Lebanon's Leader Rejects Israeli Accusations That Syria Gave Hezbollah 30
Missiles", *The New York Times*, April 21, 2010. Available from LexisNexis.
- ש.ם. 31
- Sarah Birke, "Israel Claims Syria Is Shipping Weapons To Hezbollah;" "Syria Denies 32
Israeli Allegations on Supplying Hezbollah Party With Scud Missiles", *SANA*, April 15,
2010; Dr Buthaynah Sha'ban, "False Reports Decide the Peoples' Destinies", *Tishrin*, April
26, 2010. Available from LexisNexis.
- Robert F. Worth, "Lebanon's Leader Rejects Israeli Accusations That Syria Gave Hezbollah 33
Missiles."
- "Lebanese Leaders To Keep Media Blackout on Resistance's Arms", *The Daily Star*, April 34
16, 2010. Available from LexisNexis.

מיליטנטיות אסלאמית סונית באזור ומעבר

יורם שוייצר ויונתן שכטר

בשנת 2009 נמשכו מאמציהם של אל-קאעדה ושותפיו מפלגי הג'האד העולמי לבצע פעילות טרור בדגש על המאפיינים האופרטיביים המוכרים – פיגועי ראויה רבי-נפגעים ופעולות התאבדות. פעילות זו התבצעה במקומות שונים בעולם. השנה בלטה ביתר שאת העתקת מרכז הכובד של הפעילות מהזירה העיראקית, שהייתה בשנים האחרונות מוקד ההתעניינות של גורמי הג'האד העולמי, לזירת הלחימה באפגניסטן ובפקיסטן, שם אל-קאעדה וגורמי הג'האד פועלים בצמידות לגורמי הטליבאן המקומיים. בזמן נמשכה מגמת הידוק הקשרים בין אל-קאעדה המרכזי לארגוני החזית האזוריים, בעיקר בחצי האי ערב, במגרב ובאפריקה. קשרים אלה נועדו לשפר את פעילותם של הגורמים המקומיים ולמקדה ביעדי ממשל מקומיים בכירים וביעדים זרים. מלבד זה, בתקופה זו נחשפו בארצות הברית כמה תאי טרור ופעילי טרור, ואלה הבהירו כי בכוונת אל-קאעדה לדבוק במאמציהם לבצע פיגועים בשטחה הריבוני, באמצעות אזרחים אמריקאים וזרים.

תוצאות המאמץ המרוכז של ארצות הברית ושותפיה במערכה נגד הטליבאן ואל-קאעדה באפגניסטן ובפקיסטן ישפיעו במידה רבה על יכולתם של אל-קאעדה וגורמי הג'האד הגלובלי הקשורים עמו להמשיך לפעול בזירה המקומית ומעבר לה, בכלל זה במערב. פעילות הנגד, לצד יכולת הסיכול של שירותי הביטחון המקומיים במדינות המזרח התיכון, תכתוב במידה רבה גם את כיווני הפעולה של גורמי הג'האד העולמי נגד ישראל, שהיא יעד נשאף קבוע לפגיעה מצדם.

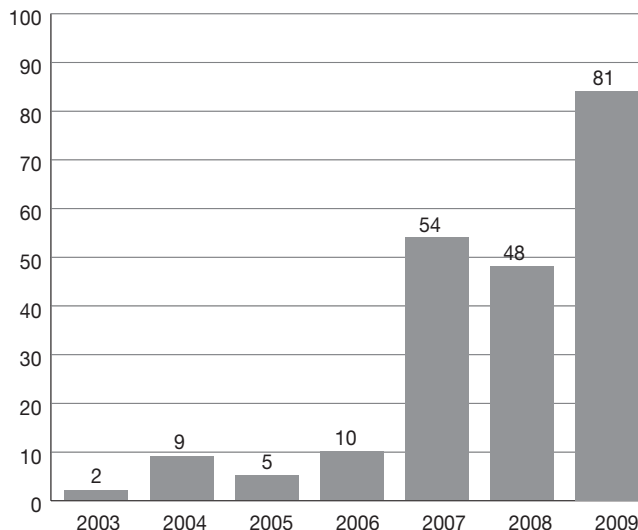
הזירה האפגנית-פקיסטנית

הזירה האפגנית והזירה הפקיסטנית התבססו בשנה האחרונה כמוקד המאבק המרכזי בהתמודדות הקואליציה הבינלאומית נגד הטרור, המתנהלת בהנהגת ארצות הברית

ומדינות נאט"ו ובשותפות המדינות הנוגעות בדבר – אפגניסטן ופקיסטן. בשל תמונת המצב העגומה, שהשתררה באפגניסטן בעקבות השתלטות הטליבאן האפגני על רוב שטחי המדינה, ביצעה ארצות הברית, בהוראת הנשיא אובמה, הערכה מחדש של התנהלותה באזור, ובעקבותיה גובשה אסטרטגיית לחימה חדשה. הוחלט כי הכוחות באפגניסטן יתוגברו בשלושים אלף חיילים בערך לתקופה של כשנה וחצי, ובסיומה ייסוגו הכוחות הללו. מאוחר יותר נקבע כי הנסיגה תתבצע לאחר הערכת מצב נוספת.¹ הזרמת הכוחות האמריקאיים לאפגניסטן בוצעה בהדרגה, וראשית נותב מוקד פעילותם של הכוחות למחוזות הדרומיים של הלמנד וקנדהר – מאחזיהם המרכזיים של הטליבאן האפגני ושותפיו.

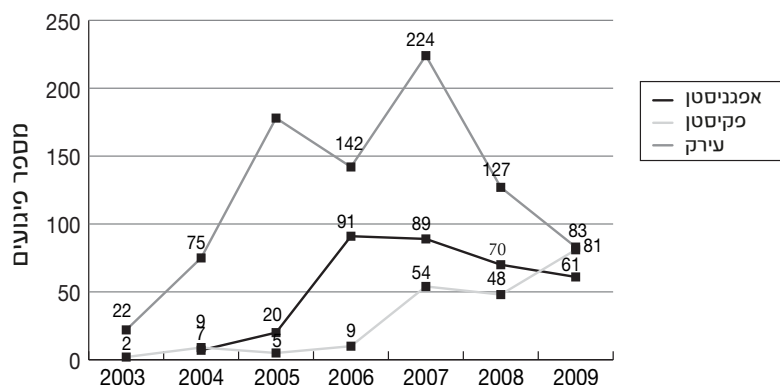
בפקיסטן התרחב העימות בין הטליבאן הפקיסטני לשותפיו מאפגניסטן, החוסים במחוזות הצפון-מערביים של המדינה. פקיסטן, האחראית במידה רבה לצמיחתו ולטיפוחו של הטליבאן, פסחה במשך שנים על שני הסעיפים בהתמודדותה עמו. בלחץ התקפת הטליבאן הפקיסטני – ה-TTP – בעמק סוואט, שנמשכה משלהי 2008 עד אמצע 2009 ואיימה להתפשט לעבר הבירה איסלאמאבד, וכן הסלמה בפעילות הגרילה והטרור, ובכלל זה פיגועי ההתאבדות רבים שבוצעו בערי פקיסטן מגמת ההסלמה בפיגועי התאבדות בפקיסטן בלטה לעומת שתי זירות הפעולה המקבילות – עיראק ואפגניסטן, כמו שמבטאים תרשימים 1 ו-2.

תרשים 1: פיגועי התאבדות בפקיסטן, 2009-2003



בסיס המידע של הפרויקט לחקר טרור ומלחמה בעצמות נמוכה, המכון למחקרי ביטחון לאומי

תרשים 2: פיגועי התאבדות באפגניסטן, פקיסטן ועירק, 2009-2003



בסיס המידע של הפרויקט לחקר טרור ומלחמה בעצמות נמוכה, המכון למחקרי ביטחון לאומי

בעקבות לחץ מצד ארצות הברית, נרתם המשטר הפקיסטני לסייע בלחימה. מלבד זה, התירו הפקיסטנים, אם כי לא רשמית, לכוחות אמריקאיים, ובעיקר לפעילות מטוסים ללא טייס (drones) חמושים, לפגוע נקודתית בגורמי אל-קאעדה והטליבאן השוהים בתחומה הריבוני של המדינה. כן בלטה במשך השנה פעילות נקודתית שביצעו האמריקאים באמצעות מל"טים נגד בכירים באל-קאעדה ובטליבאן; בשנת 2009 היו 53 תקיפות מסוג זה (עלייה של 47 אחוזים בערך לעומת תקיפות שנרשמו ב-2008),² וברבע הראשון של 2010 כבר נרשמו 22 תקיפות כאלה.³

אל-קאעדה המרכזי, שביסס בשנים האחרונות את תשתיתו בעיקר באזור הגבול בין פקיסטן לאפגניסטן (FATA), שיתף פעולה עם הטליבאן, ואף הידק את קשריו עמו, ובתוך כך שמר על מסגרת ארגונית היררכית ואוטונומית. בה בעת, לצורך הלחימה ביריבים המשותפים, הכפיף אל-קאעדה את יחידותיו הצבאיות המחולקות לפיקודים אזוריים, ובכלל זה את הגדוד המבצעי שלו – לשכר אל זיל – תחת הכוח הצבאי של הטליבאן האפגני. כחלק משיתוף הפעולה המיוחד ביניהם הרים אל-קאעדה את תרומתו הייחודית בתחום המבצעים המיוחדים. ביטוי בולט לכך היה אפשר לראות בהחדרת סוכן ירדני כפול, הרופא ד"ר חליל בלאווי, לבסיס צ'פמאן של הסי-איי-אי, שם ביצע פיגוע התאבדות נגד מפעיליו האמריקאים מהסי-איי-אי ב-30 בדצמבר 2009. בפיגוע זה נהרגו שמונה בני אדם, בהם שבעה מבכירי הסוכנים האמריקאים, ובכללם המפעיל הירדני של הסוכן. ההרוגים היו אלה אשר הובילו את המערכה המודיעינית החשאית נגד אל-קאעדה והטליבאן באזור, וחסולם היה מכה קשה לאמריקאים והישג מודיעיני ומבצעי לאל-קאעדה והטליבאן.

מלבד זה, נמשכו קשריו ההדוקים של אל-קאעדה עם ארגוני טרור אסלאמיים השותפים לתפיסת עולמו והמשתפים פעולה גם עם הטליבאן, בהם לשכר-א-טויבה (LeT) וחרכת-אל-ג'האד אל-אסלאמי (HUJI) הקשמיריים, והג'האד האסלאמי האוזבקי (IJU). אל-קאעדה ממשיך לגייס ולהכשיר עתודת כוח אדם של פעילים מוסלמים או מתאסלמים מארצות מערביות למטרת פעילות טרור עתידית במערב. בהקשר זה יש לציין כי המדור האחראי לפעילות אל-קאעדה ברחבי העולם – מנגנון פיגועי חו"ל – ממשיך בפעילותו, למרות הפגיעות הקשות שספג מפעילות ארצות הברית ושותפותיה למאבק, אשר פגעה בראשי הארגון, והביאה בשנים האחרונות להרג או לכליאת פעיליו המבצעיים הבולטים.

מגמות האיחוד ופעילות הארגונים הבולטים בשנת 2009

בהתאם לתפיסת עולמו של אל-קאעדה ולאסטרטגיית הפעולה שלו, הוא שוקד לעודד מגמת איחוד ושיתוף פעולה בין ארגונים הדוגלים בג'האד מיליטנטי ברחבי העולם. אל-קאעדה מונחה על ידי תפיסה הגורסת שאיחוד כוחות בין ארגונים הפועלים במרחב גאוגרפי מוגדר הוא חיוני להצלחת הג'האד העולמי. לכן אל-קאעדה מקדם מהלכים בכיוון זה, ואף נענה, אם כי סלקטיבית, לפניות מצד ארגוני חזית מקומיים המבקשים להתאחד עמו ולשאת את שמו כחלק משמם. אל-קאעדה מקפיד להיענות לבקשות האיחוד ושיתוף הפעולה מטעם ארגונים, המגלים יכולת פעולה ממשית והמוכנים לשלב בפעילותם תקיפה של יעדים בינלאומיים, אם בתוך זירת פעולתם או מחוצה לה. ארגונים אלה נוהגים להישבע (בייעה) לבן לאדן ולהצהיר על קבלת מנהיגותו כאמיר של אל-קאעדה. זה היה הבסיס לשיתוף הפעולה בין אל-קאעדה לזרקאווי, שהנהיג את פעילות אל-קאעדה בעיראק (אל-קאעדה בארץ שני הנהרות) עד מותו ב-2006; כך היה עם אל-קאעדה במגרב האסלאמי (שהכריז על איחודו עם אל-קאעדה בשלהי 2006), וכך אירע ב-2009 כאשר הצהיר אל-קאעדה בחצי האי ערב (אל-קאעדה בחג'אז) שבועת נאמנות לבן לאדן, ומיזג בתוכו את אל-קאעדה הסעודי עם אל-קאעדה התימני.⁴ גם ארגון אל-שבאב הסומלי הכריז על הצטרפותו לאל-קאעדה בינואר 2010, לאחר שבשנת 2009 הצהירו מנהיגים שונים בתוכו על תמיכתם בג'האד הגלובלי, ונשבעו אמונים לבן לאדן כמנהיגם.⁵ עדיין אין אישור רשמי מצד אל-קאעדה לקבלת הארגון הזה לחסותו, אולם בשנת 2009 הביע אימן זוואהירי, סגנו של בן לאדן, תמיכה בפעילותו של אל-שבאב.⁶

אל-קאעדה בחצי האי ערב

בעקבות פעילותם הנמרצת של שירותי הביטחון הסעודיים נגד פעילי אל-קאעדה בארצם, שכללה מעצר וחיסול שיטתי של החשודים אשר הופיעו ברשימת המבוקשים, נאלצו אלה שחמקו מידי השלטון להימלט לתימן דרך הגבול רחב הידיים והפרוץ שבין שתי המדינות. בעידודו של אל-קאעדה המרכזי התאחדו שני הארגונים, הסעודי והתימני, בהנהגתו של נאצר וחשי, שהיה בעבר מזכירו של בן לאדן וברח מכלאו בתימן בשנת 2006. הארגון המאוחד ביצע בשנת 2009 כמה התקפות בולטות, ובהן ניסיון, שבוצע באוגוסט, לרצוח את סגן שר הפנים של ערב הסעודית. הפעיל, שהחביא את מטען הנפץ בבגדיו התחתונים, הצליח להגיע לפגישה אישית עם הנסיך מחמד בן נאיף בן עבד אל עזיז אל-סעוד בתואנה כי הוא מבקש לקבל ממנו חנינה אישית על רקע החלטתו לפרוש מפעילות טרור.⁷ אל-קאעדה בחצי האי ערב היה אחראי גם לניסיון הפיגוע של עומאר פארוק אל-מוטלב הניגרי ביום חג המולד במטוס של חברת נורת'ווסט מעל שמי דטרויט, באמצעות חומר הנפץ שהוחבא גם הוא בתחתוניו. בקלטת אודיו שפרסם בן לאדן (ב-24 בינואר 2010) הוא שיבח את הפעולה ואת מבצעה, ואיים בתקיפות נוספות בעתיד.⁸

בהקשר הישראלי, וכביטוי לאימוץ הדוקטרינה של אל-קאעדה המרכזי ולהרחבת קשת המטרות שקבע לעצמו הארגון, על רקע הקשרים המתהדקים בין הארגונים, קרא סעיד אל שהריי, סגן מפקד הארגון בחצי האי ערב, לתקיפת האינטרסים של ישראל ותומכיה בכל העולם, ובייחוד לחסימת גישתה של ישראל לים האדום.⁹

אל-שבאב הסומלי

ארגון אל-שבאב הסומלי הוא דוגמה בולטת לשיתוף פעולה עם אל-קאעדה. ארגון זה הוא תנועת הנוער והקבוצה המיליטנטית של צעירי ארגון האסלאמיק קורטס יוניון (התאחדות בתי הדין האסלאמיים), ששלטה בסומליה עד הדחתה ב-2006 בעקבות הפלישה של הכוחות האתיופיים למדינה. ארגון זה אימץ בהדרגה את האידאולוגיה של אל-קאעדה, וגייס לשורותיו פעילים בכירים חברי אל-קאעדה; ואלה תפסו מקום בולט בהנהגתו. כך למשל הועמד בראש הזרוע הצבאית שלו צלאח נבהאן, שהיה חבר בכיר בחוליית אל-קאעדה המרכזי, אשר ביצעה את הפיגוע במטוס ארקיע ובמלון פרדייס במומבסה בנובמבר 2002. לאחר הפיגוע ברח נבהאן לסומליה, הסתתר שם, והשתלב בהנהגת הארגון. נבהאן חוסל על ידי האמריקאים בספטמבר 2009, ומעמדו הבכיר בארגון הסומלי נחשף במלואו בדברי ההספד שפרסם הארגון לזכרו.¹⁰ את מקומו

בהנהגת הארגון תפס פאזול הרון, אשר היה מעורב גם הוא בפיגוע שביצע אל-קאעדה המרכזי נגד הישראלים במומבסה, ועוד קודם לכן בפיגוע הכפול נגד שגרירויות ארצות הברית בניירובי ובדאר א-סלאם באוגוסט 1998.¹¹

ארגון זה אימץ בפועל את דפוסי הפעולה שהנחיל לו אל-קאעדה – שם לו למטרה לפגוע במקבלי החלטות בסומליה, ואימץ לפרטואר הפעילות שלו את פיגועי ההתאבדות – סמלו המסחרי של אל-קאעדה. אל שבאב ביצע בשנת 2009 כמה פיגועים בולטים, ובהם פיגוע התאבדות במלון מדינה (ב-18 ביוני 2009) – שנהרגו בו 35 בני אדם, ובהם שר הביטחון של סומליה ואנשי סגל דיפלומטי,¹² ופיגוע התאבדות בעת טקס סיום של רופאים חדשים (ב-4 בדצמבר 2009) – שנהרגו בו מלבד סטודנטים גם שלושה שרים בממשלת סומליה.¹³ הארגון כבר ביצע פיגועי התאבדות ב-2008 וב-2009, ובהם הפעיל צעירים אזרחי ארצות הברית ממוצא סומלי, שהתנדבו לפעול מטעמו.¹⁴

בהקשר הישראלי ראוי לציין כי ב-1 בנובמבר 2009 הכריז מנהיג אל-שבאב כי ארגונו הקים יחידה מיוחדת בשם גדודי אל-קודס, שתתמקד בפגיעה באינטרסים של ישראל באפריקה, ואף תעביר פעילים לשטחי ישראל והרצועה כדי לסייע ב"הוצאת הישראלים מהמקומות הקדושים".¹⁵ קיימת סכנה שהזרימה של מסתננים אפריקאים לישראל בשנים האחרונות עלולה לסייע לארגון להחדיר לישראל פעילים מטעמו למטרת פיגועי טרור בישראל.

הטרור בארצות הברית

ניסיון הפיגוע במטוס של חברת נורת'ווסט, שבוצע בדצמבר 2009 בידי מחבל מתאבד ניגרי אשר שוגר על ידי אל-קאעדה בחצי האי ערב,¹⁶ היה תזכורת לכך שאל-קאעדה ושותפיו לא זנחו את כוונתם לשוב ולבצע פיגועים בתוך שטחה של ארצות הברית. פיגוע זה מצטרף לשורה של פעולות, שתוכננו ורובן סוכלו בשנים 2009-2010 עם מעצרים בארצות הברית ומחוצה לה של אזרחים אמריקאים ומהגרים, רובם ממוצא מוסלמי. המעורבים בפרשיות הללו אימצו את תפיסת העולם של הג'האד העולמי, ובשלב מסוים אף התנדבו לעבור אימונים, לרוב, באזור אפגניסטן או פקיסטן, אצל גורמי טרור השייכים לאל-קאעדה או מזוהים עמו. כמה מהפעילים הללו התכוונו לבצע פיגועים בשטחה של ארצות הברית, ואחרים יצאו ממנה לבצע פעולות טרור במקומות שונים ברחבי העולם. בין המקרים הללו אפשר לציין את מעצרו בדצמבר 2009 בשיקגו של דאוד גילאני (בן 49, הידוע גם בשם דיוויד קולמן הדלי) – יליד ארצות הברית, בן לאב פקיסטני ולאם אמריקאית, שבנעוריו עבר להתגורר בארצות הברית. גילאני

נאשם באיסוף מידע מודיעיני, ששימש את ארגון לשכר-א-טויבה הפקיסטני לביצוע מתקפת הרצח בנובמבר 2008 במלונות מרכזיים במומביי, שנרצחו בו יותר מ-160 בני אדם, ובהם שמונה ישראלים ויהודים. גילאני ושותפו האמריקאי-פקיסטני גם הונחו לבצע פיגוע נקמה בדנמרק נגד מערכת העיתון הדני שפרסם קריקטורות של הנביא מוחמד, אשר נתפסו כפוגעות באסלאם.¹⁷

בפרשייה אחרת נעצר בספטמבר 2009 נג'יבוללה זאזי (24), יליד אפגניסטן, אשר היגר עם משפחתו לארצות הברית וחי בניו יורק מגיל הנעורים. לאחר שנשא את בת דודתו בפקיסטן, הוא חבר לגורמים רדיקליים והתגייס לשורות הג'האד העולמי. זאזי התנדב לעבור אימונים במחנה אל-קאעדה באזור פשוואר בפקיסטן, וב-2009 חזר לארצות הברית, ובהנחיית מפעיליו אסף מידע על יעדי תחבורה ואצטדיוני ספורט, ואף אגר חומרים להכנת מטעני חבלה לצורך ביצוע פיגועי התאבדות בתחנת הרכבת במנהטן.¹⁸ ב-22 בפברואר 2010 הודה זאזי באשמתו.¹⁹ זריין אחמדזיי, שותפו לפיגוע המתוכנן, הודה באשמה ב-23 באפריל 2010, וטען כי השניים קיבלו פקודה לבצע את הפיגוע משני בכירי אל-קאעדה בפקיסטן ב-2008.²⁰

באוקטובר 2008 נעצר בפקיסטן בריאנט ניל וינאס (24), אזרח אמריקאי נוצרי שהתאסלם ועבר אימוני חבלה במחנה של אל-קאעדה בוויזירסטן. וינאס השתתף בתקיפות של אל-קאעדה נגד בסיסים אמריקאיים באפגניסטן והתנדב לבצע פיגוע התאבדות מטעם הארגון באפגניסטן, אך בקשתו זו נדחתה משום הערכתו כאזרח אמריקאי "אותנטי" שהיה עשוי לשרת את הארגון לפעילות בתוך ארצות הברית בעתיד. וינאס הוסגר לארצות הברית. מכתב האישום נגדו נודע על כוונות פיגוע נוספות בבלגיה, על ידי חברי תא טרור אחר שהיה קשור עמו. פרטי הפרשה הזו נותרו בשלב זה חסויים.²¹

מסע הרצח שביצע בפורט הוד, טקסס, בנובמבר 2009 רב-סרן נצ'אל מאלכ חסן, אזרח אמריקאי מוסלמי ממוצא פלסטיני ופסיכיאטר בצבא ארצות הברית, אשר הביא למותם של 12 חיילים ואזרח ולפציעת כשלושים חיילים ועוברי אורח, גם הוא תזכורת לפעילות טרור בארצות הברית בהשראת הסתה של גורמי ג'האד עולמי. מחקירת חסן ששרד, אך שותק מיריות שוטרים, נחשפו קשריו ההדוקים עם אנוואר אל-עולאקי, איש דת מוסלמי קיצוני ממוצא תימני, שנולד וחי כמה שנים בארצות הברית ועזב אותה לתימן, שם הוא משמש בין השאר אחד מראשי המטיפים למעשי טרור נגד ארצות הברית, ושמו הוזכר כאחד האנשים אשר השפיעו על הניגרי שניסה לפוצץ את המטוס מעל שמי דטרויט.²²

פיגועים נוספים בתוך ארצות הברית שתוכננו על ידי אזרחים אמריקאים, ובוצעו או סוכלו בשנת 2009: במאי נעצרו ארבעה מוסלמים אמריקאים (ובהם שלושה שהתאסלמו בכלא) מיד לאחר שהטמינו מטעני סרק במכוניות סמוך לבית כנסת ולמרכז קהילתי יהודי בניו יורק. את המטענים סיפקו להם משתפי פעולה מהאף-בי-איי.²³ ב-1 ביוני עבד אל חכים מוג'אהד מוחמד, אזרח אמריקאי שהתאסלם, פתח באש בתחנת גיוס לצבא ארצות הברית בעיר ליטל רוק שבארקנסו, הרג חייל ופצע חייל אחר. בנוגע למניעיו של מוחמד ולקשריו לגורמי טרור במזרח התיכון קיימים דיווחים סותרים, אך דווח כי הוא נעצר בתימן, ישב שם בכלא לכמה חודשים ב-2007-2008, ואז גורש לארצות הברית. כן דווח שלפני פיגוע הירי הוא אסף מידע על מטרות יהודיות ברחבי ארצות הברית.²⁴ בספטמבר היו שני ניסיונות לא קשורים לפוצץ בניינים בארצות הברית. בעיר ספרינגפילד שבאילינוי: מייקל פינטון, מתאסלם אמריקאי הפעיל מכונית תופת סרק שהכין האף-בי-איי ליד בניין של הממשלה הפדרלית בעיר ונעצר; באותו יום נעצר מאהר חוסיין סמאדי, אזרח ירדני, לאחר שניסה להפעיל מכונית תופת סרק של הבולשת הפדרלית ליד גורד שחקים בדאלאס.²⁵ לפרשיות אלה אפשר להוסיף גם את מעורבותם של אזרחים אמריקאים ממוצא סומלי, אשר חונכו משחר נעוריהם בארצות הברית (בעיר מיניאפוליס, שריכוז מהגרים מסומליה בה הוא הגדול ביותר במדינה), והתנדבו לצאת להילחם בסומליה. לפחות שני סומלים ממוצא אמריקאי ביצעו פיגועי התאבדות בסומליה בשם ארגון אל שבאב המקומי. אפשר להעריך כי אם יבחר ארגון זה, בהנחיה או בעידוד של אל-קאעדה, לשגר בעתיד סומלים אזרחי ארצות הברית לבצע פעולות התאבדות בתוככי ארצות הברית, הוא לא יתקשה למצוא מתנדבים לכך.²⁶

הצלחתם של גורמי המודיעין והאכיפה של ארצות הברית לסכל ניסיונות לשוב ולבצע פעילות טרור בתוך ארצות הברית מרשימה. עם זאת, הניסיונות השונים שבוצעו במשך השנים וביתר שאת בשנים האחרונות לבצע טרור בארצות הברית באמצעות פעילים מקומיים, מוסלמים ומתאסלמים, ואף לייצא פעילות טרור של אזרחים אמריקאים למדינות שונות, מעידים בבירור כי הסכנה הנשקפת לארצות הברית מבית שרירה וקיימת ועלולה ביום מן הימים להערים על אמצעי הנגד של כוחות הביטחון.

השתתפות אזרחים אמריקאים בפעילות ג'האד, ובייחוד אלה שלא ממוצא מזרח-תיכוני, היא סכנה לישראל מכיוון שלאזרחי ארצות הברית קל יחסית להיכנס לישראל. ייתכן כי ישראל תיתקל בניסיון לחזור על דפוס הפעולה של תוקפי בית הקפה

מייקס פלייס שעל חוף ימה של תל אביב (2003), שהגיעו לארץ בדרכונים בריטיים ופעלו מטעם חמאס.

הג'האד העולמי במדינות במזרח התיכון

בשנה האחרונה נמשכו ניסיונות פיגוע ספורדיים של גורמי הג'האד העולמי בארצות שונות במזרח התיכון.

באלג'יריה ומחוצה לה המשיכו לפעול חברי אל-קאעדה במגרב האסלאמי. פעילותם כללה מארבים נגד כוחות הצבא, אך התמקדה בחטיפת אזרחים מערביים כדי להשיג כופר כספי ובמענה לדרישת אל-קאעדה המרכזי לבצע פיגועים בעלי אופי בינלאומי. כך נחטף בתחילת ינואר בניג'ר העיתונאי הבריטי אדווין דווייר עם עוד ארבעה אירופים. ביוני הודיע הארגון כי הבריטי הוצא להורג כאזהרה לבריטים ולאמריקאים מפני המשך מעורבותם בענייני העולם המוסלמי ושיתוף פעולה עם היהודים. עוד נחטפו בינואר בגבול בין ניג'ר למאלי שליח קנדה לאו"ם רוברט פאולר ושלישו. באוגוסט ביצעו אנשי הארגון פיגוע התאבדות בשגרירות צרפת בנואקשוט, בירת מאוריטניה. בפיגוע זה, הראשון מסוגו במאוריטניה, נפצעו קל שני מאבטחים.²⁷ פיגוע ירי בשגרירות ישראל בעיר בוצע בפברואר 2008, כשנה לאחר שקרא אימן אל זוואהירי, לחסידיו לפגוע בשגרירות.²⁸

בירדן המשיכו גורמי הביטחון בפעילותם היעילה למניעת פיגועים בידי גורמים מקומיים תומכי הג'האד העולמי, ואולם בראשית 2010 בוצע פיגוע נגד שיירת רכבים של דיפלומטים ישראלים שהיו בדרכם לחופשה בישראל. הפיגוע בוצע באמצעות הפעלת מטען חבלה ממארב לאחר איסוף מידע ממושך. מימושה של ההתקפה היה חובבני למדי, ולא גרם לנפגעים בנפש. החשד נפל על גורמי ג'האד עולמי מקומיים.

במצרים בוצע ב-22 בפברואר פיגוע טרור בשוק ח'אן אל חלילי באמצעות שני מטעני חבלה שהוטמנו סמוך לבית קפה שוקק תיירים. אחד המטענים התפוצץ, והאחר נוטרל.²⁹ בפיגוע נהרגה תיירת צרפתית ו-24 נפצעו, רובם תיירים מצרפת. פיגוע גדול אחר שנועד לפגוע בתיירים ובאתרי נופש סוכל עוד ב-2008 והוביל לשורת מעצרים בשנת 2009. הפיגוע יוחס לגורמי ג'האד המקורבים לחזבאללה.³⁰

מלבנון נורו בשנה האחרונה ארבעה מטחי רקטות לפחות (בינואר, בפברואר, בספטמבר ובאוקטובר³¹) אל עבר יישובי צפון ישראל ללא גרימת נזק או נפגעים. אחריות לירי ניטלה על ידי גורמים המזוהים עם הג'האד העולמי, ושייכים ככל הנראה לפתח אל אסלאם.

בעזה פעלו גורמי הג'האד העולמי, אשר שוללים את נכונותו של חמאס בעזה להשתתף במערכת הפוליטית הפלסטינית ומתנגדים להסכמתו לקבל עליו הפסקת אש דה-פקטו עם ישראל. גורמים אלה המשיכו במאמציהם לנסות ולגרור את חמאס לעימות עם ישראל. אף שמאז סיום הלחימה בעזה בינואר 2009 – מבצע "עופרת יצוקה" – הקפיד חמאס להימנע מירי רקטות לעבר ישראל והתאמץ למנוע מאחרים לשגר כדי לא לגרום לתגובה צבאית חריפה מצדה, המשיכו גורמי טרור בעזה, רובם כאלה המשתייכים כנראה לגורמי הג'האד העולמי, לירות באופן ספורדי רקטות ומרגמות לעבר ישראל. מסוף הלחימה בעזה עד ראשית מארס 2010 נורו 220 מטחים בערך.³²

כן המשיכו חברי הג'לג'לאת (כך מכונים הגורמים המזוהים עם הג'האד העולמי בעזה) לנסות לבצע פיגועים בישראל. ביוני 2009 ביצעו גורמים המשתייכים לארגון ג'ונד אנצאר אללה (חיילי תומכי אללה) ניסיון תקיפה מסיבי באמצעות מתאבדים רכובים על סוסים ממולכדים, כדי לחטוף חיילים ישראלים. ההתקפה סוכלה באיבה ללא נפגעים בצד הישראלי.³³ על רקע המתיחות המתמדת בין חמאס לגורמי הג'לג'לאת אירעה תקרית חמורה ב-14 באוגוסט 2009: בעקבות דרשות הסתה של מנהיג ג'ונד אנצאר אללה, האימאם של המסגד ברפיח, נקטו כוחות הביטחון של חמאס יד קשה נגד חברי הארגון שהתבצרו במסגד.³⁴ בתקרית זו נהרגו 24 בני אדם ונפצעו יותר מ-130.

סיכום

התקופה האחרונה והשנים הקרובות עשויות להצביע על כיווני התפתחות המאבק בטרור הבינלאומי בראשות אל-קאעדה בשל העימות החזיתית המתנהל והצפוי להחרף בזירה האפגנית-פקיסטנית. בזירה העיראקית שהייתה מוקד לחימה חשוב בעימות זה, חלה ירידה ניכרת במספר הפיגועים, וכוחו של אל-קאעדה המקומי הוגבל, בו זמן נרשמה עלייה ניכרת במספר הפיגועים בזירה האפגנית-פקיסטנית, שלמעשה שבה להיות מרכז הפעילות של אל-קאעדה ומשמשת מקום מושבה של הנהגות המרכזיות. ההחלטה להציב עוד שלושים אלף חיילים אמריקאים באזור מצביעה על כך שנשיא ארצות הברית ברק אובמה ויועציו מבינים היטב את חשיבותה של הזירה הזו במאבק נגד הג'האד העולמי בכלל ואל-קאעדה בפרט. כן נראה כי הניסיון המר בפקיסטן בשנים האחרונות דחף את המשטר לפעול נגד גורמי טרור ביותר נמרצות ולשיתוף פעולה הדוק יותר עם ארצות הברית, בין היתר על ידי העלמת עין מפעילות אמריקאית בשטח המדינה או לפחות במרחבה האווירי. תוצאות העימות ההולך

ומתגבר בין אל-קאעדה ובין כוחות ארצות הברית ונאט"ו בזירה זו עשויות להכריע את גורלו של אל-קאעדה המרכזי בשנים הקרובות ויכולות גם להביא לשינויים הן במבנהו הארגוני והן בדפוסי פעולתו של הארגון.

ההתמודדות של ארצות הברית עם הטרור האסלאמי נמשכת, ואף מתרחבת לפעילותו בארצות הברית גופא. לאחר שנים של מאמץ לאבטח את שטחה הריבוני נגד איומים מן החוץ, היו ב-2009 ניסיונות רבים של פיגועים על ידי אזרחים אמריקאים בתוך גבולותיה, אף שבדרך כלל מהגרים מוסלמים נקלטו בהצלחה ונטמעו בחברה האמריקאית בהצלחה רבה יותר מאשר באירופה, התברר כי עדיין קיימת סכנה ממשית שמספר קטן של מהגרים ומתאסלמים יאמצו את אידיאולוגיית הג'האד הגלובלי ויתרגמו את אמונתם לפעולות טרור.

במזרח התיכון נרשמה גם השנה הצלחה יחסית של גורמי הביטחון במדינות השונות לסכל את ניסיונות הפיגועים של אל-קאעדה ושל שותפיו על ידי נקיטת מדיניות אגרסיבית נגדם. ברוב המדינות נעצרו רשתות ופעילי טרור בעוד מועד. בחצי האי ערב בלטה השנה בעיקר הפעילות בתימן בשל קשיי המשטר המקומי להתמודד עם אתגר הטרור. בשל כך הגבירה ארצות הברית את מאמציה לסייע לתימן לפעול ביעילות נגד פעילות אנשי אל-קאעדה, ומידת ההצלחה תיבחן בשנים הקרובות.

ישראל – המהווה יעד מוצהר לכוונות פיגוע מצד אל-קאעדה ושותפיו – ממשיכה, לצד היערכות הסיכול השגרתית שלה מפני טרור ממגוון אויביה, ליהנות ממאמצי הסיכול של המדינות השכנות לה, בעיקר מצרים, ירדן ולבנון. לצדן של אלה ממשיך גם משטר חמאס בעזה לשקוד על ביסוס מעמדו הבלעדי כשליט ברצועה וכבעל המונופול על הפעלת הכוח ועיתויו, ולשם כך הוא פועל לריסון כוחות הג'האד העולמי המקומי – הג'לג'לאת – המבקשים להמשיך ולפגוע בישראל בכל עת ולהצית לחימה בזירת עזה בין חמאס לישראל.

הערות

1. Knowlton, Brian. "Gates Calls July 2011 the Beginning, Not End, of Afghan Withdrawal." *New York Times*. December 6, 2009. <http://www.nytimes.com/2009/12/07/world/asia/07policy.html?scp=5&sq=robert%20gates&st=cse>
2. Laurent Checola and Edouard Pflimlin. "Drones Command the Skies — War without Pilots" *Le Monde Diplomatique*, 1 December, 2009.
3. Joby Warrick and Peter Finn. "CIA director says secret attacks in Pakistan have hobbled al-Qaeda". *Washington Post*. March 18, 2010. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/03/17/AR2010031702558.html?hpid=topnews>

- Shane, Scott. "Bomber Called C.I.A. Target Gift From God." *New York Times*, Feb 28, 2010. 4
<http://www.nytimes.com/2010/03/01/world/asia/01qaeda.html?scp=3&sq=Humam%20Khalil%20Abu-Mulal%20al-Balawi&st=cse>
- Nic Robertson and Paul Cruickshank. "Recruits reveal al Qaeda's sprawling web." *CNN*. 5
July 31, 2009, <http://edition.cnn.com/2009/CRIME/07/30/robertson.al.qaeda.full/index.html>
- Abdul Hameed Bakier. "Al-Qaeda Leaders in the Arabian Peninsula Speak Out." *Terrorism* 6
Focus 6. No 3, January 28, 2009,
http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=34420
- BBC. "Somali Islamists al-Shabab join al-Qaeda fight." *BBC*. February 1, 2010. 7
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/8491329.stm>
- Stephanie Hanson, "Backgrounder: Al-Shabaab," *New York Times*, March 2, 2009. 8
http://www.nytimes.com/cfr/world/slot2_20090227.html
- Sheila MacVicar. "Al Qaeda Bombers Learn from Drug Smugglers: New Technique of 9
Storing Bomb Materials Inside Body Cavity Nearly Kills a Saudi Prince." *CBS Evening*
News. September 28, 2009, <http://www.cbsnews.com/stories/2009/09/28/eveningnews/main5347847.shtml>
- Shane Scott and Eric Schmitt. "Christmas Bombing Try Is Hailed by bin Laden." *New York* 10
Times. February 9, 2010.
<http://www.nytimes.com/2010/01/25/world/25binladen.html>
- Reuters. "Yemen: Qaeda affiliate urges joint blockade of Red Sea." *New York Times*. 11
February 9, 2010. <http://www.nytimes.com/2010/02/09/world/middleeast/09briefs-Yemen.html>
- MacAskill, Ewen. "Somali insurgents vow revenge for US killing of leader." *Guardian*. 12
September 15, 2009. <http://www.guardian.co.uk/world/2009/sep/15/somalia-al-qaida-revenge-vow>
- "Abdullah Fazul Mohammad." US Military Academy Counter Terrorism Center (USMA 13
CTC). date report issued is unknown. <http://www.ctc.usma.edu/aq/pdf/Fazul.pdf>
- "Somalia suicide bomb toll rises." *BBC*, June 19, 2009. 14
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/8109188.stm>
- Wadhams, Nick, "Suicide Bombing Marks a Grim New Turn for Somalia." *Time*. Thursday, 15
December 3, 2009. <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1945398,00.html>
- Gettleman, Jeffrey, "American Helped Bomb Somalia Base, Web Site Says". 16
New York Times, September 24, 2009.
<http://www.nytimes.com/2009/09/25/world/africa/25somalia.html>
- "Sada al-Jihad Media Center: Shabaab Declares Formation of Al-Quds Brigade." *The* 17
Nefa Foundation. November 1, 2009. http://www.nefafoundation.org/miscellaneous/nefa_ShabaabAl-Quds1109.pdf
- Massimo Calabresi. "The flight 253 Bomb Plot: What Did Obama Know?." *Time*. January 18
12, 2010. <http://www.time.com/time/nation/article/0,8599,1953012,00.html>
- Federal Bureau of Investigation Chicago. December 7, 2009. <http://chicago.fbi.gov/dojpressrel/pressrel09/cg120709.htm> 19

- Tom Hays and Adam Goldman. "Najibullah Zazi planned to kill Rush Hour commuters." 20
Huffingtonpost.com. February 23, 2010. [http://www.huffingtonpost.com/2010/02/23/
najibullah-zazi-planned-t_n_474242.html](http://www.huffingtonpost.com/2010/02/23/najibullah-zazi-planned-t_n_474242.html)
- Sulzberger A. G. and William K. Rashbaum. "Guilty Plea Made in Plot to Bomb New 21
York Subway." *New York Times*. February 22, 2010. [http://www.nytimes.com/2010/02/23/
nyregion/23terror.htm](http://www.nytimes.com/2010/02/23/nyregion/23terror.htm)
- CBS. In the meantime, it has been reported that the two al-Qaeda operatives were killed 22
by an American RPV. "Qaeda Leaders Ordered NYC Subway Plots." CBS. [http://www.
cbsnews.com/stories/2010/04/23/national/main6425846.shtml](http://www.cbsnews.com/stories/2010/04/23/national/main6425846.shtml),
- Sebastian Rotella and Josh Meyer. "A Young American's Journey into al-Qaeda." *Los 23
Angeles Times*. July 24, 2009. [http://articles.latimes.com/2009/jul/24/nation/na-american-
jihadi24](http://articles.latimes.com/2009/jul/24/nation/na-american-jihadi24).
- Massimo Calabresi. "A Fugitive Cleric Again Emerges as a Terror Threat." *Time*. May 07, 24
2010. <http://www.time.com/time/nation/article/0,8599,1987808,00.html>
- Al Nakar and Javier c. Hernandez. "4 Accused of Bombing Plot at Bronx Synagogues." 25
New York Times. May 20, 2009. [http://www.nytimes.com/2009/05/21/nyregion/21arrests.
html](http://www.nytimes.com/2009/05/21/nyregion/21arrests.html);and Al Baber. "Suspects in Terror Bombibgs Plot: Drug Arrests and Prison
Converstations." *New York Times*. May 21, 2009. [http://www.nytimes.com/2009/05/22/
nyregion/22suspects.html](http://www.nytimes.com/2009/05/22/nyregion/22suspects.html)
- Thomas Pierre, Richard Esposito and Jack Date. "Recruiter Shooting Suspect Had Ties to 26
Extremist Locations." *ABC News Politics*. June 3, 2009.
<http://abcnews.go.com/Politics/story?id=7732467>
- "FBI: Arkansas suspect researched locations in U.S. cities," CNN, June 2, 2009,
<http://edition.cnn.com/2009/crime/06/03/arkausas.shooting/index.html>
- Chicago Tribune. "Federal complaint against Michal Finton". [http://www.chicagotribune. 27
com/chi-090924-bomber,05480278.html](http://www.chicagotribune.com/chi-090924-bomber,05480278.html)
- Gettelman, Jeffrey. "American Helped Bomb Somalia Base, Web Site Says." *New York 28
Times*. September 24, 2009. [http://www.nytimes.com/2009/09/25/world/africa/25somalia.
html](http://www.nytimes.com/2009/09/25/world/africa/25somalia.html); Escobedo, Tricia. "Report: Suicide bomber in Somalia lived in U.S." *CNN.com*.
September 24, 2009.
<http://edition.cnn.com/2009/WORLD/africa/09/23/somalia.bombing.american/index.html>
- Adam Nossiter, "Suicide Blast Wounds 2 at Embassy in Mauritania." *New York Times*, 29
August 8, 2009. <http://www.nytimes.com/2009/08/09/world/africa/09mauritania.html>
- "Gunmen Attack Israel Embassy in Mauritania, 3 Hurt." Reuters, February 1, 2008. [http:// 30
www.reuters.com/article/idUSL01489085](http://www.reuters.com/article/idUSL01489085)
- BBC. "Suspects detained in Cairo blast." *BBC*. February 23, 2009. [http://news.bbc.co.uk/2/ 31
hi/middle_east/7905032.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/7905032.stm)
- Zambelis, Chris. "Hezbollah in Egypt: The Politics of Conspiracy and Resistance." 32
The Jamestown Foundation. June 12, 2009. [http://www.jamestown.org/programs/gta/
single/?txttnews\[+t_news\]=351108tx_ttnews\[backpid\]=412&4-_cache=1](http://www.jamestown.org/programs/gta/single/?txttnews[+t_news]=351108tx_ttnews[backpid]=412&4-_cache=1)
- מרכז המידע למודיעין ולטרור המרכז למורשת המודיעין (מל"מ). 33
http://www.terrorism-info.org.il/malam_multimedia/Hebrew/heb_n/html/ipc_008.htm;

http://www.terrorism-info.org.il/malam_multimedia/Hebrew/heb_n/html/ipc_013.htm;
http://www.terrorism-info.org.il/malam_multimedia/Hebrew/heb_n/html/lebanon_001.htm;
http://www.terrorism-info.org.il/malam_multimedia/Hebrew/heb_n/html/lebanon_002.htm

34 מרכז המידע למודיעין ולטרור המרכז למורשת המודיעין (מל"מ).

http://www.terrorism-info.org.il/malam_multimedia/English/eng_n/html/ipc_e035.htm
http://terrorism-info.org.il/malam_multimedia/Hebrew/heb_n/html/ipc_077htm
http://www.terrorism-info.org.il/malam_multimedia/English/eng_n/html/ipc_e047.htm

סיכום: עננים מתקדרים באופק

שלמה ברום וענת קורץ

ישראל מצויה בתקופה המאופיינת בהחמרה מואצת של איומים ביטחוניים ומדיניים. ההרעה במצבה האסטרטגי של ישראל בתקופה האחרונה התרחשה בחלקה בעקבות התפתחויות במזרח התיכון ובזירה הגלובלית, אשר לישראל יש שליטה מוגבלת בלבד על היקפן ועל השלכותיהן עליה, ובחלקה עקב היעדר מענה הולם מצדה של המערכת הפוליטית בישראל להתפתחויות אלה. ממשלת ישראל, המורכבת מגורמים פוליטיים בעלי השקפות עולם קוטביות לגבי חלק מסוגיות המפתח שעל סדר יומה, נמנעה מגיבוש מדיניות עקבית בעלת יעדים ברורים בנוגע לסוגיות אלה, ובמקום זאת בחרה לדחות החלטות או לפוגג לחץ בינלאומי מידי באמצעות צעדים חלקיים. בשל כך, יותר משנה לאחר תחילת כהונתה של הממשלה בראשות בנימין נתניהו, ישראל נמצאת במצב שאין לה תשובות לרבים מהאתגרים שישפיעו על מעמדה המדיני ומצבה הביטחוני בשנים הקרובות.

חילוקי הדעות בקרב ממשלת ישראל מתמקדים בשאלת המוכנות למשא ומתן לקראת פשרה מדינית וטריטוריאלית בשתי הזירות שהמפתח לשיפור במעמדה האזורי של ישראל, ולפיכך במעמדה הבינלאומי, מצוי בהן – הסכסוך הישראלי-פלסטיני והסכסוך הישראלי-סורי. המתנגדים לחתירה אפקטיבית לפשרה אינם מוכנים לשלם את המחירים שיהיו כרוכים בקידום ובגיבוש הסכמים, בעיקר בנוגע להיבט הטריטוריאלי. התנגדות זו נובעת ממגוון סיבות, כמה מהן אידאולוגיות ביסודן. מקורן של אחרות בחוסר אמון בכוונותיו וביכולותיו של הצד השני למלא את חלקו בהסכם, אם יושג, ומכאן החשש שמא ייצרו ויתורים טריטוריאליים סיכון ביטחוני בלתי נסבל. סיבות נוספות נעוצות בהקשר הפוליטי הפנימי, והן קשורות בחשש מהתמודדות עם מתנגדים לפשרה בציבור בישראל. לעומת זאת, אחרים מחברי הממשלה גורסים

שחתירה להסכמים היא אינטרס ראשון במעלה של ישראל. גישה זו מתבססת על הערכה שלפיה אם לא תחתור ישראל לקידום הסכמים בזירות הסכסוך, היא תשלם מחיר כבד. בטווח הקצר יהיה זה מחיר מדיני, שיתבטא בהרעת היחסים עם שחקנים בינלאומיים מרכזיים, בתהליך דה-לגיטימיזציה מואץ, ובסיכונים ביטחוניים מאמירים. בטווח הארוך תתיצב ישראל בפני איומים מתעצמים אלה וכן בפני איום מוחשי על אופייה כמדינה הדמוקרטית של העם היהודי.

בעקבות לחץ בינלאומי, ובעיקר לחץ כבד מצד ממשל הנשיא אובמה לחדש את התהליך המדיני, החליטה הממשלה להעדיף את הערוץ הישראלי-פלסטיני ולחדש את המשא ומתן עם הרשות הפלסטינית, כנראה על בסיס הערכה כי המחירים המדיניים, הן הביתיים והן הבינלאומיים, של קיפאון בערוץ זה יהיו גבוהים מאלו שיתלוו לקיפאון בזירה הישראלית-סורית. נראה גם כי העדפה זו נסמכה על הערכה כי ישראל תצליח להתמודד עם האיומים הביטחוניים הנובעים מקיפאון בערוץ הסורי, בעיקר באמצעות ההרתעה שהשיגה מאז מלחמת קיץ 2006 בלבנון. עם זאת, החתירה לחידוש המשא ומתן בערוץ הפלסטיני, אשר אפשרה במאי 2010 את פתיחת שיחות הקרבה עם הרשות בתיווך אמריקאי, לא התבססה על הגדרת יעדים ברורה, ולא כוונה להגיע תוך פרק זמן מוגדר להסדר סופי שיממש את חזון שתי המדינות. חידוש ההידברות עם הרשות הפלסטינית הפך אמצעי להפיג לחץ אמריקאי. ישראל והרשות הפלסטינית שותפות להערכה בדבר סיכויי ההצלחה הנמוכים של שיחות הקרבה, ולכן היעד העיקרי של שני הצדדים הוא להימצא בסיום תקופת ארבעה החודשים, שנקצבה על ידי הממשל האמריקאי והרשות לשיחות הקרבה, במצב שיוכלו להטיל את אשמת הכישלון על הצד האחר. מבחינת ישראל, משמעות הדברים היא בעיקרה דחיית החלטות ומשברים צפויים, הן בינה לרשות הפלסטינית והן בינה לממשל האמריקאי – המתווך ונותן החסות לשיחות.

המשבר הראשון צפוי להתרחש בספטמבר 2010, אז תסתיים תקופת ארבעת החודשים. הסיכוי שבתום ארבעה חודשים יהיה אפשר לגשר על פערים מהותיים בין הצדדים ולעשות את שיחות הקרבה בסיס לשיחות ישירות קלוש ביותר. מלבד זה, במועד זה אמורה לפקוע התחייבותה של ישראל להקפאת בנייה בהתנחלויות. הפלסטינים וארצות הברית יצפו להארכת תקופת ההקפאה, אך ממשלת ישראל תתקשה להחליט על כך בשל לחצים בזירה הביתית. הסיבה העיקרית לכך שהחלטת ההקפאה נתקלה במחאות ובהתנגדות מתונות יחסית היא הגבלתה לחודשים אחדים. הארכתה תיצור מציאות חדשה, שמשמעותה בפועל תהיה הקפאה שאינה מוגבלת בזמן, ועל כן תעורר התנגדות קשה גם בתוך מפלגת השלטון, הליכוד.

המבוי הסתום בתהליך המדיני הביא את הפלסטינים לשקול פתרון חד-צדדי – הקמתה של מדינה פלסטינית ללא שיתוף פעולה של ישראל – אשר יכלול אלמנט חזק של אכיפה בינלאומית על ישראל. לא ברור עד כמה יש ממש ברעיון זה, על מגוון הגרסאות לו, ועד כמה הקהילה הבינלאומית בשלה לאמץ רעיונות של אכיפה על ישראל. על כל פנים, התכנית של הכנת התשתית למדינה בתוך שנתיים, שפורסמה באוגוסט 2009 על ידי ראש הממשלה הפלסטיני סלאם פיאד, יכולה להביא את הרשות הפלסטינית למצב שבסיומה של התקופה תעריך הקהילה הבינלאומית כי המכשול היחיד ליישום פתרון שתי המדינות הוא מדיניותה של ישראל. אתגר נוסף שתיאלץ ישראל להתמודד עמו הוא האפשרות שמבוי סתום יאיים על מעמדה של הרשות הפלסטינית ועל שרידותה במתכונת הנוכחית, ויביא למצב שהשיגיה של בניית כוחות הביטחון החדשים של הרשות הפלסטינית בסיוע ארצות הברית, האיחוד האירופי וירדן ירדו לטמיון. לערעור המצב הביטחוני בגדה המערבית – אפשר שהתפתחות זו תלווה בהסלמה בזירת עזה – יהיו השלכות ביטחוניות על ישראל.

למצב העגום שהתהליך המדיני נתון בו השלכות חמורות על מעמדה הבינלאומי והאזורי של ישראל. בשנה האחרונה התפתח על רקע הקיפאון מתח רב ביחסים בין ישראל לארצות הברית – משענת אסטרטגית מרכזית של ישראל. גם אם אפשר לציין כי בחזית זו חלה רגיעה מסוימת בשל הפשרה בנושא הקפאת הבנייה בהתנחלויות, פתיחת שיחות הקרבה וכן התמקדותה של המערכת הפוליטית האמריקאית בהכנות לבחירות הביניים לקונגרס, יש בסיס להערכה שרגיעה זו היא זמנית בלבד. ממשל אובמה העניק עדיפות גבוהה לחתירה להסכם בין ישראל ובין הפלסטינים בהנחה כי יישוב הסכסוך, ולפחות התוויית מסלול ברור ומחייב למימוש רעיון שתי המדינות, יקל את קידום סדר היום האמריקאי במזרח התיכון רבות: גיוס מדינות ערביות פרגמטיות לחזית נגד איראן, ייצוב המצב הביטחוני והמערכת הפוליטית בעיראק ובלימת ההשפעה האסלאמית הרדיקלית באפגניסטן ובפקיסטן. לפיכך גיבש הממשל מדיניות המשלבת לחץ על ממשלת ישראל להתקדם במשא ומתן עם הפלסטינים בצעדים הממחישים מחויבות גבוהה לביטחונה של ישראל ונכונות להעניק ערבויות ביטחוניות שיאפשרו לישראל להתקדם לקראת הסכם.

הקיפאון בתהליך המדיני ובפרט הביקורת על חלקה של ישראל בקיפאון זה, ששותפים לה גם ידידים מובהקים של ישראל, ובהם הקנצלרית של גרמניה אנגלה מרקל, מאיצים תהליך של דה-לגיטימיזציה של ישראל בזירה הבינלאומית. גם ממשלים ידיוותיים לישראל מתקשים להתמודד עם איבה לישראל בדעת הקהל שלהם. המהלכים הצבאיים של ישראל בשנים האחרונות, ובעיקר המערכות בלבנון

ובעזה, גררו ביקורות חריפות על מה שנתפס כהפרות של החוק הבינלאומי. דו"ח גולדסטון וההתייחסות הבינלאומית אליו ביטאו היטב אווירה זו. החיכוך בין ישראל לארצות הברית אשר למדיניות ישראל בזירה הפלסטינית תורם רבות לתהליך זה של דה-לגיטימציה. ביקורת חריפה מצד ארצות הברית, בעלת הברית הקרובה והפטרונית של ישראל, הסירה מגבלות, ונתנה אות לתקוף את ישראל ללא רסן. למעשה, על רקע זה, נקודת האור היחידה שנרשמה בעת האחרונה אשר למעמדה של ישראל בזירה הבינלאומית היא ביצועיה הכלכליים. ישראל הצליחה להתמודד עם המשבר הכלכלי העולמי טוב יותר ממרבית מדינות המערב. הישגיה הכלכליים הביאו גם להחלטת ארגון ה-OECD, המאגד את המדינות המפותחות בעולם, לקבל את ישראל לשורותיו.

הידרדרות נרשמה גם ביחסיה של ישראל עם מדינות במזרח התיכון. בהקשר זה בולט ערעור היחסים עם טורקיה, משותפות אסטרטגית למתח ועוינות. לשינוי באופי השלטון בטורקיה, לרבות היחלשות השפעת הצבא על המערכת הפוליטית, יש תפקיד מרכזי בתמורה באופי היחסים עם ישראל. עם זאת, הקיפאון בתהליך המדיני ודימויה הסרבני של ממשלת ישראל מקשים על ישראל את ההתמודדות עם התחזקות הכוחות האסלאמיים בטורקיה בכלים מיטביים, שישככו מוקדי מתח. גם היחסים עם מדינות ערב, שנראה היה כי הם משתפרים בשלהי כהונת הממשלה הקודמת, נמצאים בתהליך של הידרדרות, ובמצב זה מדינות ערב שיש להן אינטרסים משותפים עם ישראל מתקשות להביא אותם לידי ביטוי. שתי דוגמאות אופייניות למצב דברים זה הן היחסים בין ישראל ובין ירדן ומצרים. ביחסי ישראל-ירדן חלה הרעה ללא תקדים. הדיאלוג בין המדינות פסק כמעט לחלוטין. למלך ירדן אין אמון בישראל, והירדנים חרדים מפני התלקחות בזירה הישראלית-פלסטינית בעקבות הקיפאון המדיני או תגובה צבאית מצד ישראל להתגרות מצד גורמים פלסטיניים לוחמניים, שתאיים על יציבות המשטר בירדן. השתלטות חמאס על עזה והחששות מפני איראן המתגרענת חיזקו את האינטרס המשותף לישראל ולמצרים בהכלת גורמי דאגה אלו. למרות זאת, על רקע הקיפאון המדיני מצרים מתקשה לשתף פעולה עם ישראל, והדיאלוג בין הצדדים רווי חיכוכים.

לבידוד הגובר של ישראל בזירה האזורית ובזירה הבינלאומית נודעת משמעות חריפה, בייחוד משום שיקשה על ישראל להתמודד לבדה, ללא שיתוף פעולה ותיאום בינלאומי, עם האיומים שבפניה. נושא זה רלוונטי במיוחד לשני האתגרים הביטחוניים המרכזיים שישאל ישראל מתמודדת עמם: התגרענותה של איראן והמאבק הלא סימטרי עם שחקנים שאינם מדינה – ונכון יותר לומר: שחקנים מדינתיים למחצה.

איראן מתקדמת בתכנית הגרעין שלה ללא הפרעות ממשיות, ממשיכה לצבור חומר בקיע ברמת העשרה נמוכה, ועוברת לשלב הבא של העשרה – לרמה של עשרים אחוזים. מדיניות ההידברות עם איראן, שהנשיא אובמה הכריז עליה עם כניסתו לבית הלבן, ניצבת, לאחר יותר משנה מאז ניתן לה פומבי, בפני שוקת שבורה. הדיאלוג שהתנהל עם איראן היה חלקי ומוגבל, ופסק כאשר איראן דחתה את ההצעה להוציא משטחה את החומר שכבר הועשר תמורת מוטות דלק לכור המחקר שלה. המהומות באיראן לאחר הבחירות לנשיאות עיכבו את הדיאלוג, והמתח הפנימי במדינה מקשה את חידושו ואת התקדמות לקראת הבנות. יתר על כן, לארצות הברית יש קושי לקיים דיאלוג אפקטיבי עם משטר מדכא, שנתפס כמי שחיסל את מעט הדמוקרטיה שהייתה בארצו. לעומת זאת, המשטר באיראן הקשיח את עמדותיו כלפי המערב, שנתפס כמסית את הגורמים המאיימים על יציבות המשטר ומסייע להם. גם ההחלטה הרביעית להטיל סנקציות על איראן, שהתקבלה ביוני 2010 על ידי מועצת הביטחון, אינה מבטיחה שיפור משמעותי באפקטיביות של ההתמודדות הבינלאומית, בהובלת ארצות הברית, עם אתגר הגרעין האיראני.

כל דרך פעולה לעצירת תכנית הגרעין של איראן שתישקל על ידי מקבלי ההחלטות בישראל תדרוש שיתוף פעולה עם הקהילה הבינלאומית, ובראשה ארצות הברית. הצורך בשיתוף פעולה בינלאומי ברור בנוגע לדרך הפעולה הדיפלומטית והפעלת סנקציות יעילות, ועל אחת כמה וכמה בנוגע לאופציות הצבאיות. ארצות הברית, עתירת המשאבים, אשר כוחותיה כבר פרוסים בארצות שמסביב לאיראן, היא בעלת היכולות המבטיחות ביותר לטפל באמצעים צבאיים בתכנית הגרעין האיראנית. אמנם ישראל יכולה לבצע תקיפות אוויריות באיראן גם ללא שיתוף פעולה של ארצות הברית, כמו שעשתה בעיראק ב-1981, אולם הישגיה של תקיפה כזאת יהיו מעטים יותר בשל הטווחים הרחוקים יותר, הקשיים לבצע יותר מגל תקיפה אחד והפיזור של הפרויקט הגרעיני האיראני. מחיריה של תקיפה, בעיקר במונחים מדיניים, יהיו גדולים יותר. משום כך תתקשה ישראל לתקוף באיראן ללא אור ירוק, או לפחות אור צהוב, מצד ארצות הברית, וללא הערכה שהמחירים המדיניים של הפעולה יהיו נסבלים.

אם ייכשלו המאמצים לעצור את תכנית הגרעין של איראן, יגבר הצורך בשיתוף פעולה בינלאומי כדי להכיל את האיום האיראני. ישראל עשויה להזדקק לערבויות גרעיניות של ארצות הברית כחיזוק להרתעת איראן. יהיה צורך חזק לא פחות בערבויות ובסיוע מצד ארצות הברית למדינות המפרץ הערביות, שמא יערכו כמה מהן למחנה האיראני מתוך מחשבה כי אם אינן יכולות להביס את איראן, מוטב להצטרף אליה ולחסות בצלה.

יתרה מזאת, המאמץ לעצור את התפוצה של נשק גרעיני במזרח התיכון עלול גם להגביר את הלחצים על ישראל לנקוט צעדים למימוש החזון של מזרח תיכון חופשי מנשק גרעיני. סימנים ראשונים לכך כבר ניתנו בוועידת הסקר של האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT), שהתכנסה בניו יורק במאי 2010. דוברי הממשל, לרבות מזכירת המדינה והיועץ לביטחון לאומי, חזרו על המדיניות המסורתית, שלפיה אימצה ארצות הברית את החזון של מזרח תיכון חופשי מנשק גרעיני, אלא שבמצב הפוליטי הנוכחי במזרח התיכון אי אפשר לנקוט מהלכים קונקרטיים למימושו. מנגד, נחלשה יכולתה של ארצות הברית לעמוד בלחצים בתחום הזה, וביטוי לכך כבר ניתן בהחלטת הסיכום של ועידת הסקר, שקראה לתחילת דיונים בנושא מזרח תיכון חופשי מנשק גרעיני.

בו בזמן יהיה צורך לבנות מערכת שתבלום נטיות של איראן ושל בעלות בריתה לנצל את המעמד האסטרטגי המשופר של איראן כדי ליצור לחץ מוגבר על ישראל ועל מדינות ערב הפרגמטיות תוך כדי ניצול בני חסות שונים של איראן, ובראשם חזבאללה הלבנוני וחמאס.

חזבאללה וחמאס הם כלי עיקרי בידיה של איראן במאבק נגד ישראל, מדינות ערב הפרגמטיות והמערב, אולם כארגונים פוליטיים הפונים לציבורים המקומיים שהם מבקשים לייצג, יש להם גם סדר יום עצמאי. מסיבה זאת המתח הגובר בין המחנה שבראשו איראן לבין ישראל לא בא לידי ביטוי בשנה האחרונה בגבולות של ישראל עם לבנון ועם רצועת עזה. השנה האחרונה הייתה מהתקופות השקטות ביותר לישראל מבחינה ביטחונית מאז שנות השישים. שקט זה הוא תוצאה של התחזקות ההרתעה של ישראל ושיקולים פנימיים של חזבאללה וחמאס כאחד, שהתגבשו בעקבות המערכות הצבאיות בלבנון (2006) וברצועת עזה (2009). הנהגת חזבאללה מתמודדת עם הנזק הפוליטי שגרם לה דימויה כמי שבשם אינטרסים זרים גררה את לבנון למלחמה אשר הביאה אסון למדינה, ולכן אינה נלהבת לעימות מחודש עם ישראל. חמאס מצדו ספג גם הוא מהלומה קשה במבצע "עופרת יצוקה" בלי שהצליח לגבות מחירים משמעותיים מישראל – פרט למחיר המדיני שהיא שילמה בגין עצמתה של הלחימה בעזה. הנהגת חמאס מודעת לירידה החדה בשיעורי התמיכה בו ברצועת עזה, וחוששת שמא סיבוב נוסף עם ישראל רק ירע את מצבו.

עם זאת, חמאס וחזבאללה ניצלו את השנה האחרונה לחיזוק יכולותיהם הצבאיות ולהגדלת מאגרי הנשק, כשהם מתקדמים בהשגת יכולות לשגר רקטות וייתכן כי גם טילים לעומק ישראל. בשלב זה ההרתעה של ישראל יציבה בשתי הזירות, ולכן הדיבורים הנשמעים בעיקר בלבנון על אודות מלחמה בעתיד הקרוב נראים חסרי

בסיס, אולם הרתעה לבדה תתקשה להבטיח שקט לאורך זמן; בשתי הזירות קיימים גם כמה גורמי אי-יציבות.

כך למשל תקיפה מצד ישראל או ארצות הברית את המערך הגרעיני של איראן יכולה להביא ללחץ מצד איראן על חזבאללה להשתתף במערכה ולהבעיר את גבולה הצפוני של ישראל. אמנם אפשר שאיראן תבחר להימנע מלסכן גם את מאחזה בלבנון, כשהיא עצמה במתקפה צבאית. כמו כן אין ביטחון שלחץ מצדה לפעול אמנם יביא לפעולה של חזבאללה נגד ישראל: הנהגת חזבאללה עשויה להירתע מעימות, שיחזק את דימויה כמי שמוכנה להקריב את לבנון בשירות אינטרס זר. מנגד, עדיין חזבאללה לא הצליח לגמול לישראל על חיסולו של עימאד מע'ניה, מבכירי פעיליה, והארגון עלול שוב לטעות בהערכת תגובת ישראל ולבצע פעולת תגמול שתבעיר את החזית הלבנונית. בחזית הדרום גורם אי-היציבות העיקרי הוא הלחץ הפנימי והחיצוני הגובר על חמאס. השינוי במדיניות מצרים בעקבות כישלון מאמציה להביא לפיוס בין חמאס ובין פת"ח וכן חשיפת רשת של חזבאללה במצרים התבטאו בפעילות מוגברת ואפקטיבית יותר לעצירת הברחות אמצעי הלחימה והכספים לרצועת עזה. חמאס נקלע למצוקה פיננסית, הנובעת גם מצמצום העברות הכסף מאיראן, ומתקשה לממן את משכורותיהם של עובדי הממשל בעזה. גם עובדה זו תורמת לירידת הפופולריות של הארגון. אם תימשך ההידרדרות במצבו של חמאס, עשויה הנהגתו להגיע למסקנה שסבב נוסף של אלימות ייחלץ אותו מהמצוקה. תרחיש אחר הוא שחמאס ילבה הסלמה בעימות עם ישראל כדי לסכל התקדמות של ממש במשא ומתן בין ישראל לרשות. הסתברותו של תרחיש זה נמוכה יותר, בהתאם לסבירותה הנמוכה של פריצת דרך במשא ומתן.

ייתכן מאוד שהמגמות השליליות, המרעות את מצבה האסטרטגי של ישראל, לא יגיעו לבשלות ולידי ביטוי דרמטי בשנה הקרובה, והיא תהיה שנה שקטה יחסית מבחינה ביטחונית. על רקע זה עלולה להיווצר בישראל אשליה של רגיעה, אולם אשליה זו תתמוך בהערכה שהסטטוס קוו הוא האופציה הטובה ביותר עבור ישראל, ולכן תמנע את ריכוז המאמצים הנחוצים לשיפור מצבה הביטחוני ומעמדה האזורי והבינלאומי של ישראל ולמניעת הידרדרות נוספת.

נספח

המאזן הצבאי במזרח התיכון

מגמות בהתעצמות הצבאית

יפתח שפיר / 197

צבאות וכוחות ביטחון

260

מגמות בהתעצמות הצבאית במזרח התיכון

יפתח שפיר

המזרח התיכון ממשיך להיות אחד היעדים החשובים בעולם למכירת אמצעי לחימה. רכש אמצעי לחימה הוא תהליך אטי, שאינו מביא לשינויים ביכולות הצבאיות של מדינות בן-לילה. על כן, המגמות המאפיינות את רכישות הנשק על ידי מדינות המזרח התיכון, אשר התגבשו בשנים קודמות עדיין תקפות.

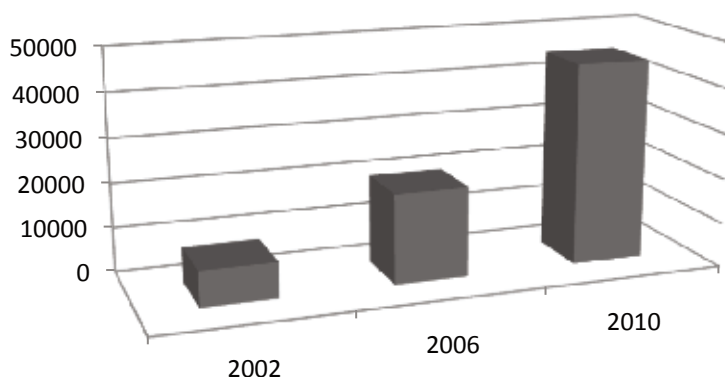
מגמות אלה כוללות:

- רכישת מערכות הנשק המתקדמות והמתוחכמות ביותר, בעיקר על ידי מדינות הנפט העשירות.
- מדינות אלה גם משקיעות בפיתוח של תעשייה צבאית מקומית.
- ברוב המדינות ניכר צמצום הוצאות על ידי שיפור מערכות נשק ישנות במקום רכישתן של מערכות חדשות.
- שחקנים לא-מדינתיים, דוגמת חזבאללה וחמאס, ממשיכים לפתח כוחות צבאיים סמי-סדירים, עם מלאי גדול של רקטות (תרשים 1) וכן יכולות נגד טנקים ונגד מטוסים.

המדינות בעלות האמצעים הפיננסיים המוגבלים אינן יכולות להתחרות בשוק מערכות הנשק המתקדמות. הן מאמצות כתחליף דוקטרינות לחימה א-סימטריות וסומכות יותר ויותר על שיטות פעולה של גרילה וטרור מצד אחד ועל השגת יכולות פגיעה אסטרטגית בעומק שטח האויב דרך רכישתם של טילים בליסטיים, רקטות ארטילריות ונשק להשמדת המונים מצד אחר.

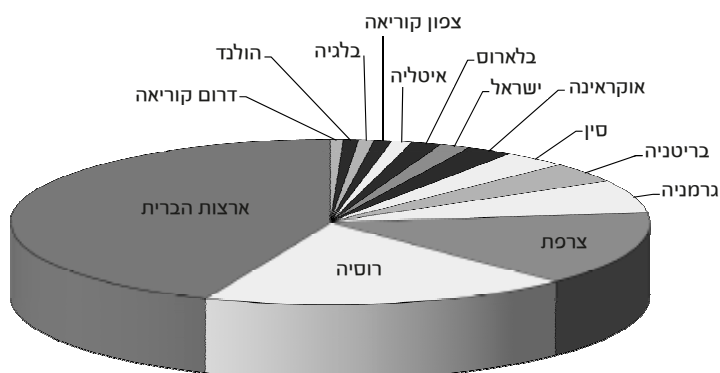
ארצות הברית נותרה ספק הנשק העיקרי למזרח התיכון. רוסיה נוקטת גם היא מאמצים להרחיב את נתח השוק שלה באזור, אך הצלחתה עד כה מוגבלת. שחקנים חשובים אחרים הם מדינות האיחוד האירופי, ובהן בולטות צרפת ובריטניה (תרשים 2). כמו כן ראוי לציין כי תעשיות צבאיות מקומיות ממלאות תפקיד שחשיבותו גוברת

תרשים 1: מלאי הרקטות של חזבאללה



בסיס המידע של פרויקט המאזן הצבאי במזרח התיכון, המכון למחקרי ביטחון לאומי

תרשים 2: ספקיות נשק למזרח התיכון



בסיס המידע של פרויקט המאזן הצבאי במזרח התיכון, המכון למחקרי ביטחון לאומי

בכמה מדינות באזור – ישראל וטורקיה הן בעלות התעשיות המתקדמות ביותר, וגם איחוד האמירויות הערביות משקיע מאמצים רבים בכיוון זה. איראן מנסה להיות אוטונומית כמה שיותר ברכש אמצעי הלחימה שלה, אף שהיכולת של התעשייה שלה, הלכה למעשה, קטנה הרבה יותר מזו שהיא מצהירה עליה רשמית. להלן סיכום של ההתפתחויות החשובות ביותר בתחום ההתעצמות הצבאית, שנרשמו לאחרונה בכמה ממדינות האזור.

אלג'יריה

אלג'יריה נמצאת בתהליך מימוש עסקת נשק גדולה (בסדר גודל של שבעה מיליארד דולר בקירוב) עם רוסיה. כחלק מן העסקה קיבלה אלג'יריה טנקים מדגם T-90 ומטוסי קרב מדגם Su-30 MKA. היא גם אמורה לקבל לידיה טילים נגד מטוסים לטווח רחוק, מערכות נגד מטוסים Pantsyr S-1 להגנת נקודה ומטוסי אימון מדגם Yak-130. מימוש העסקה התאפיין עד כה בקשיים רבים. אלג'יריה החזירה לרוסיה עשרות מטוסי מיג-29 שהיא העריכה כי הם אינם עונים על הדרישות, וקיבלה בתמורה 28 מטוסי Su-30 MKA נוספים. עבור חיל הים שלה פרסמה אלג'יריה מכרז לרכישת ארבע פריגטות, וצרפת, גרמניה ובריטניה מתחרות ביניהן על עסקה זו (לפי המצב הנוכחי, נראה כי מי שתזכה בעסקה בסופו של דבר תהיה איטליה). אלג'יריה מקבלת גם סיוע צבאי בהיקף קטן מארצות הברית (זה הסתכם בשנת 2008 בסך של 700 אלף דולר), והיא רכשה מארצות הברית ציוד לראיית לילה וכן מטוסי ביון מדגם Beechcraft 1900D.

מצרים

כמו ישראל, גם מצרים נהנית מסיוע ביטחוני קבוע מארצות הברית, בסכום של 1.3 מיליארד דולר לשנה. הסכם שנחתם בין המדינות בשנת 2007 מבטיח למצרים את המשך הסיוע הזה עד שנת 2018 לכל הפחות, והוא מאפשר למצרים לרכוש מארצות הברית נשק בלי תלות במהפכי הכלכלה הגלובלית והמקומית. הסכמי הרכש העיקריים של מצרים כללו בשנים האחרונות מסוקי תקיפה אפאצ'י AH-64D (אף שטרם אושרה רכישת מערכת המכ"ם Longbow עבור מסוקים אלה), וטנקים נוספים מדגם M1 A1. טנקים אלה נרכשים בחלקים, ומורכבים במצרים. מאז הוחל ברכישתם הרכיבה התעשייה הצבאית המצרית 880 טנקים, והעסקה האחרונה, הנדונה בימים אלה, כוללת 125 טנקים נוספים. עם זאת, לא ויתרה מצרים על זכותה לרכוש אמצעי לחימה ממקורות אחרים, והיא מצויה כעת במשא ומתן עם גרמניה בנושא רכישתן של צוללות מדגם 214 (דגם הדומה מאוד לצוללות "דולפין" הישראליות).

איראן

אף שאיראן מצויה בשיאו של תהליך ארוך טווח של חימוש מחדש של צבאה, ואף שחדשות על עסקאותיה עם רוסיה מתפרסמות חדשים לבקרים בתקשורת, לא התממשו רוב העסקאות האלה. החשובה ביותר מהן היא חוזה האספקה של מערכות

הגנה אווירית לטווח רחוק מדגם S-300-PMU-1 לאיראן. עסקה זו טרם יצאה לפועל, ואף שגורמים רוסיים מאשרים שוב ושוב את מחויבותם לקידומה, נראה כי הלחץ הבינלאומי נגד חימושה של איראן עושה את שלו וכי בינתיים רוסיה מעכבת את ביצוע העסקה בלי לבטלה לגמרי.

בו בזמן איראן מגבירה את מאמצי הפיתוח והייצור המקומיים. בתחום הטילים ארוכי הטווח רשמה איראן התקדמות בשני כיוונים שונים: היא השכיחה לפתח את משגר הלוויינים "ספיר א-אומיד", טיל דו-שלבי על בסיס דלק נוזלי ששילח לחלל את תא המחקר "קבושגר" ואת הלוויין "אומיד" בחודש פברואר 2009. התפתחות נוספת באותו הכיוון הייתה פיתוח משגר הלוויינים הכבד "סימורג", שהוצג לציבור זה מכבר, אך עדיין לא הגיע לשלב הניסוי. כן מפתחת איראן טיל קרקע-קרקע דו-שלבי המבוסס על דלק מוצק ואמור להשיג טווח של עד אלפיים קילומטרים. טיל זה, שהודבקו לו שמות שונים, כגון "גאדר", "סג'יל" ו"אשורא", נוסה לראשונה בחודש נובמבר 2007 (ושוב בחודשים מאי ודצמבר 2009), והוא עשוי להיות מבצעי בתוך כמה שנים.

הערכת יכולותיה האמתיות של איראן בתחומים האחרים היא משימה מסובכת יותר. מצד אחד התקשורת האיראנית מדווחת ללא הפסק על פיתוחם של אמצעי לחימה חדשים – טנקים, נושאי כוחות משוריינים, מטוסי קרב, מסוקים וטילים מסוגים שונים (ים-ים, אוויר-אוויר וטילים נגד טנקים), ועוד. מצד אחר נראה כי איראן אינה מסוגלת לייצר את כל הסוגים והדגמים של אמצעי הלחימה שהיא מתיימרת לייצר באיכויות מצוינות ובכמויות גדולות. ברור כי איראן מייצרת כמה דגמים של רקטות ארטילריה, וכנראה גם טילים נגד טנקים וטילי ים-ים (המבוססים על טכנולוגיות רוסיות וסיניות). עם זאת, אין ראיה כי איראן מייצרת מטוסי קרב בעלי יכולות של ממש להתמודדות בשדה הקרב המודרני.

עיראק

עיראק מצויה בתהליך של בנייה מחדש של צבאה. התהליך נמשך יותר ממה שצפו בתחילה, והוא מלווה בסדרה של בעיות – גיוס כוח האדם המתאים, תופעות של שוחד ושחיתות בעסקאות נשק מפוקפקות, ועוד. בכל הנוגע לפעילות הרכש, עסוק צבא עיראק בעיקר בהצטיידות בסיסית, שכן אך מעט נותר מצבא עיראק הישן.

לקראת סוף שנת 2008 נדרש הקונגרס האמריקאי לאשר כמה עסקאות גדולות יחסית לרכישת אמצעי לחימה ששוויין הוערך בכמה מיליארדי דולרים והן אמורות לכלול טנקים מדגם M1 A1 (שכמה מהם כבר נמצאים בעיראק), כמה מאות נגמ"שים מסוג "סטרטיק" ו"גארדיאן", מטוסי אימון AT-6B ומסוקי בל 407, החמושים בטייל

הלפייר. מלבד זה, הכריזה ממשלת עיראק על כוונתה לרכוש מטוסי קרב מדגם F-16 בעתיד. יהיו הקשיים אשר יהיו, ממשלת עיראק ניצבת בימים אלה מול האתגר של הנסיגה של הכוחות האמריקניים, ששימשו ערובה לביטחון היום-יומי במדינה. לא רחוק היום שצבא עיראק יאלץ להתמודד עם כל האיומים – הן עם אלה מבית והן עם החיצוניים – בעיקר על בסיס יכולותיו שלו.

ישראל

מדינת ישראל מקבלת סיוע מארצות הברית בהיקף שיהיה בשנת 2010 2.77 מיליארד דולר. הסכום מיועד כמעט בשלמותו להתעצמות צבאית. בהתאם להסכם שהושג עם ארצות הברית בחודש אוגוסט 2007, סיוע זה אמור לגדול בהדרגה, ויסתכם בעשור המסתיים בשנת 2018 בשלושים מיליארד דולר. לפיכך, ישראל מושפעת פחות ממדינות אחרות משינויים אפשריים במצב הכלכלי הגלובלי והמקומי; אפשר לראות בהתחמשותה של ישראל תהליך קבוע מראש ומתמשך במידה רבה, שאינו צפוי להיות נתון לתנודות מפתיעות.

לאחר מלחמת לבנון השנייה השקיע צה"ל משאבים כספיים ניכרים בהצטיידות מחודשת להשלמת מלאי החימוש בעיקר של חיל האוויר, וכחלק ממהלך זה הוא רכש גם סוגים מודרניים של תחמושת, כגון פצצות בקוטר נמוך GBU-39, ומספר גדול מאוד של פצצות מונחות GPS מסוג JDAM.

בכל הנוגע לעסקאות נשק גדולות, השלימה ישראל את תהליך קליטתם של כל מאה מטוסי הקרב סופה (F-16), היא קלטה חמישה מטוסי נחשון (Gulfstream G550), שאחדים מהם מיועדים למשימות מודיעין (ומוכרים בחיל האוויר בשם "איתם"), ובאחרים ייעשה שימוש למשימות פיקוד אווירי ומשימות פיקוח (אלה מוכרים בישראל בשם "שביט"). המטוסים נרכשו בארצות הברית, והחלו להגיע לישראל בשנת 2005, והם צוידו כאן במערכות ישראליות שונות.

ישראל הודיעה על כוונתה להצטייד במטוסי קרב מתקדמים מסוג F-35 בעשור הקרוב, אך עדיין העסקה מצויה בשלב המשא ומתן. בעת הזו העסקה ניצבת בפני מכשולים רבים. ראשית, תכנית F-35 כשלעצמה מתאפיינת בעיכובים רבים. בו בזמן וככל שהעיכובים הולכים ומצטברים, המחיר ליחידה עולה, והוא נאמד כבר ביותר מ-130 מיליון דולרים. שנית, ישראל דורשת לקבל גישה לתכנה של המטוס ואת היכולת להתקין בו מערכות ישראליות, בקשות אלה טרם נענו על ידי הרשויות האמריקאיות. שלישית, יש חשש שמא ישפיעו המתחים המדיניים השוררים בעת האחרונה בין ממשלתו של ראש הממשלה בנימין נתניהו ובין ממשלו של הנשיא ברק

אובמה על נכונותו של הממשל האמריקאי לאשר עסקאות נשק גדולות עם ישראל בעתיד הקרוב, אם כי עד כה לממשל אמריקאי הייתה מדיניות ברורה של תמיכה בישראל בתחומי הביטחון.

מלבד המטוס מדגם F-35, ביקש חיל האוויר של ישראל לרכוש תשעה מטוסי תובלה מתקדמים מסוג C-130J, שמחירם המוערך הוא 1.9 מיליארד דולר. חיל האוויר גם מחליף את מטוסי ההדרכה "צוקית" שבבעלותו, המשמשים אותו כבר יותר מארבעים שנה, במטוס ה-Beechcraft T-6 Texan II האמריקאי (זה זכה בחיל האוויר לשם "עפרוני").

חיל הים של ישראל הזמין שתי צוללות נוספות מדגם "דולפין", המיוצרות בגרמניה.

בתחומים רבים ישראל מבססת את חימושה על מאמצי הפיתוח והייצור המקומיים. ראשית, היא משקיעה מאמץ רב בפיתוח מערכות נגד טילים בליסטיים ונגד רקטות קצרות טווח. ישראל החליטה לרכוש סוללות "חץ" נוספות מלבד השתיים המבצעיות אשר כבר נמצאות בסדר הכוחות שלה, ומערכות ה"חץ" נתונות בעת הזאת גם בתהליך שיפור שאמור לאפשר להן להשיג שיעור הצלחה גבוה יותר בהתמודדות עם איום הטיילים מטווח רחוק. מדינת ישראל משקיעה בשתי מערכות הגנה פעילה נוספות מפיתוח וייצור מקומיים: מערכת "קלע דוד" ליירוט רקטות וטיילים בליסטיים, לטווחים בינוניים וארוכים, הנעים מארבעים עד מאתיים ק"מ (בייחוד רקטות כבדות מן הסוג שנורה מלבנון בקיץ 2006), ו"כיפת ברזל", שהיא מערכת אשר נועדה ליירט רקטות וטיילים קצרי טווח, כגון הקסאם והגראד, ששוגרו במערכות האחרונות לעבר מדינת ישראל הן מרצועת עזה והן מלבנון. "קלע דוד" אמורה להשלים את שלב הפיתוח בשנת 2012, ו"כיפת ברזל" צפויה להיות מבצעת כבר בשנת 2010.

שנית, ישראל ממשיכה לפתח יכולות בתחום החלל החיצון ולהצטייד בהן: בשנת 2007 שוגר לוויין הצילום אופק 7, אשר מיועד להחליף את אופק 5 שהתיישן, ובתחילת שנת 2008, תוך כדי הסתייעות במשגר לוויינים הודי, שיגרה ישראל את לוויין המודיעין TecSAR, המאפשר איסוף מודיעין הן ביום והן בלילה בכל תנאי מזג אוויר.

שלישית, לישראל כמעט אין תחרות רצינית בזירת כלי הטיס הבלתי מאוישים. חיל האוויר הישראלי הכניס לשימוש לאחרונה את דגמי המל"ט "שובל" ו"איתן", שהם בעלי יכולת שהייה ארוכה. הם מסוגלים לשהות באוויר פרקי זמן ממושכים בגובה רב; שניהם פותחו כך שיעלה בידם להוציא מן הכוח אל הפועל משימות ארוכות – של ארבעים שעות או יותר – וכן משימות סיור ואיסוף מודיעין. לצד כלי הטיס הבלתי מאוישים הגדולים יותר הצטיידו יחידות צה"ל גם במזל"טים זעירים, המופעלים

ביחידות קרביות למטרות איסוף מודיעין "מעבר לגבעה" במרחקים קצרים (עד עשרה ק"מ). לאחרונה נבחר הדגם Skylark I LE, המתאפיין ביכולת שהייה גבוהה יותר, כדגם שיצוידו בו יחידות נוספות.

רביעית, ישראל הרחיבה את הרכש של מערכות נשק מתוצרת עצמית בעבור כוחות היבשה. אחד הלקחים ממלחמת לבנון השנייה הביא את צה"ל להצטייד בנגמ"ש הממוגן היטב – ה"נמר", המבוסס על גוף טנק המרכבה. מלבד זה, יצוידו הן טנק המרכבה סימן 4 והן נגמ"ש ה"נמר" במערכות נגד טילי נ"ט אקטיביות (הם ישתמשו בשתי מערכות שונות המתחרות זו בזו: "מעיל רוח" של רפא"ל – עבור טנקי המרכבה 4, ומערכת "אגרוף הברזל", המיוצרת על ידי התעשייה הצבאית בשיתוף "אלביט" – עבור נגמ"ש ה"נמר").

ערב הסעודית

העסקה החשובה ביותר של השנים האחרונות הייתה רכישת 72 מטוסי טייפון מבריטניה, בעלות שנעה בין שבעה לתשעה מיליארד דולרים, על ידי ערב הסעודית. בד בבד עם עסקת רכישתם של מטוסים מתקדמים אלה הזמינה ערב הסעודית שיפורים בעבור מטוסי הקרב שלה מדגם טורנדו ו-F-15S. עסקה חשובה נוספת לשיפור רחב היקף של המשמר הלאומי של ערב הסעודית נחתמה באמצע שנת 2009. העסקה, ששווייה נאמד ב-2.2 מיליארד דולר, מתמקדת ברכישתם של סוגים שונים של כלי רכב משוריינים. באופן טיפוסי תכנית השיפור של המשמר הלאומי מתחלקת בין ארצות הברית ובין צרפת, שהמשמר הלאומי הזמין ממנה מערכות ארטילריה חדשות. הזמנות נוספות של אמצעי לחימה כוללות טנקים מסוג M1 A2 מארצות הברית וכן את שיפורם של טנקים קיימים, בעסקה של שלושה מיליארד דולרים בקירוב. פרויקט זה כולל גם את הקמתו של מתקן רחב היקף להרכבתם של הטנקים בתחומי הממלכה.

איחוד האמירויות הערביות

צבא איחוד האמירויות הערביות נמנה עם הצבאות שרשמו את ההתעצמות המשמעותית ביותר באזור. איחוד האמירויות הערביות, כמו מדינות אחרות במפרץ הפרסי, מעדיף לעבוד עם כמה ספקים שונים, והוא רוכש נשק בעיקר מארצות הברית ומצרפת, אף שהיא נכונה לעשות עסקים גם עם רוסיה.

עם השלמת אספקתם של מטוסי הקרב החדשים ביותר (איחוד האמירויות הערביות חיזק את חיל האוויר שלה ב-63 מטוסי מיראז' 2000-9 צרפתיים ובשמונים מטוסי F-16E/F – דגם שפותח במיוחד בעבור מדינה זו), האיחוד ממשיך לרכוש ציוד בעבור חיל האוויר, חיל הים וכוחות ההגנה האווירית שלו. כחלק מתהליך זה נחתמה עסקה לשיפור שלוש מסוקי אפאצ'י לדגם AH-64D ולרכישתם של שלושה מטוסי תדלוק מדגם איירבוס A330. לאחרונה הזמין איחוד האמירויות הערביות גם 12 מטוסי תובלה טקטיים מסוג C-130J ושישה מטוסי תובלה אסטרטגיים C-17 "Globemaster".

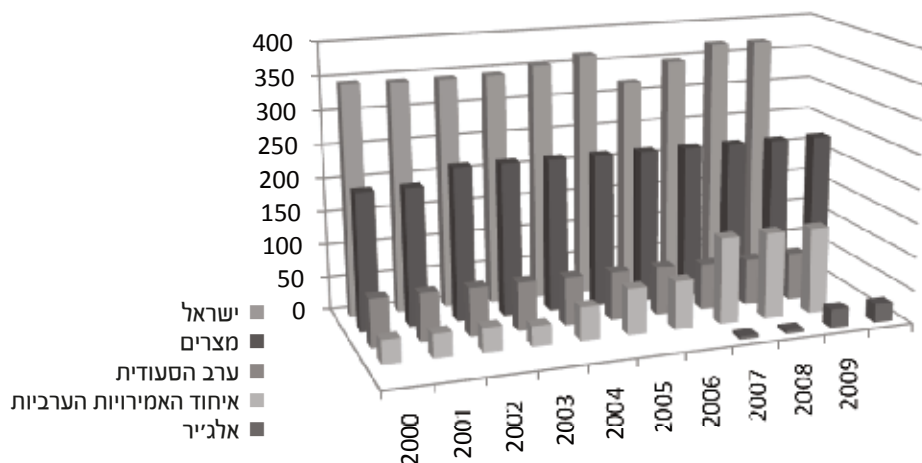
פרויקט כלי השיט "ביינונה" נמצא על הפרק כבר כמה שנים. ספינות קרב אלה תוכננו בצרפת, והראשונה שבהן נבנית בימים אלה במספנות CMN בעיר שרבורג, צרפת. השאר מיוצרות באבו דאבי על ידי ADSB. למרות התכנון הצרפתי והייצור המקומי, חלק מן התחמושת על גבי הספינות יהיה למעשה אמריקאי. כך למשל הזמין איחוד הנסיכויות טילי RAM מחברת "רייטון" כדי להגן על ספינותיו מפני טילי שיוט.

בתחום ההגנה האווירית היה איחוד האמירויות הערביות אמור לקבל גם את מערכת Pantsyr S-1 הרוסית, מערכות הגנה אווירית קצרות טווח ניידות שפותחו ברוסיה בהזמנת איחוד האמירויות הערביות ובמימונו. בסך הכול מיקד איחוד האמירויות הערביות את השקעתו העיקרית לשנים הקרובות במערכות הגנה אווירית ובמערכות הגנה מפני טילים בליסטיים, בסכום המוערך בתשעה מיליארדי דולרים. השקעה זו תכלול בטווח הקצר את השיפור של סוללות הפטריוט הנמצאות ברשותו זה מכבר ואת רכישתם של מיירטי PAC-3 (ליירוט טילים) עבור סוללות אלה. בטווח הארוך יותר איחוד האמירויות הערביות צפוי לקבל לידי טילים נגד טילים בליסטיים מתקדמים מסוג THAAD.

סיכום

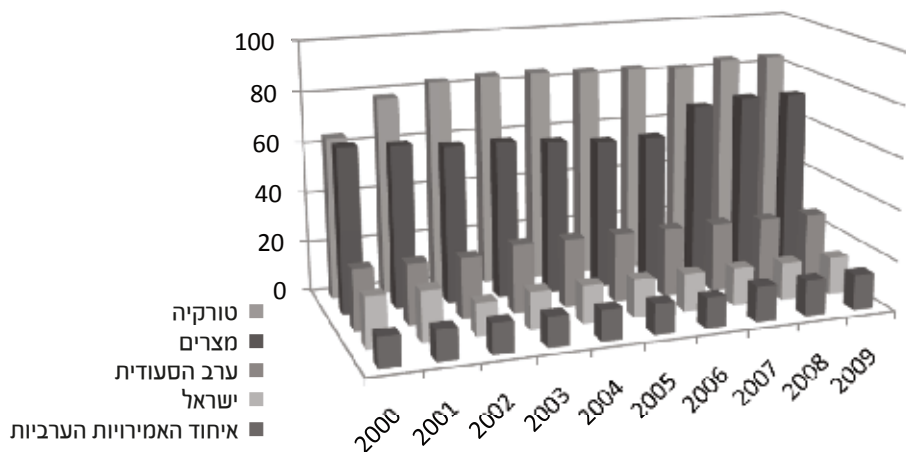
עסקאות נשק מתבצעות בטווחי זמן ארוכים, ושנים חולפות מרגע קבלת ההחלטה בדבר רכישתה של מערכת מסוימת עד אשר היא משולבת בסדר הכוחות ונעשית מבצעית. המזרח התיכון ממשיך להוות שוק עיקרי לנשק, ולאחרונה לא חלו שינויים מהותיים במגמות האזוריות המרכזיות בתחום הרכש. מגמות כלליות בהשקעותיהן של מדינות האזור בפלטפורמות האוויר, הים והיבשה מופיעות בתרשימים 3, 4 ו-5. בולט, לכל הפחות בישראל ובסוריה, כי לקחי מלחמת לבנון השנייה מתחילים לקבל ביטוי ממשי: ישראל המשיכה לרכוש מטוסי קרב מתקדמים, מטוסי פיקוח והתרעה מוקדמת

תרשים 3: מטוסי קרב מתקדמים, 2009-2000



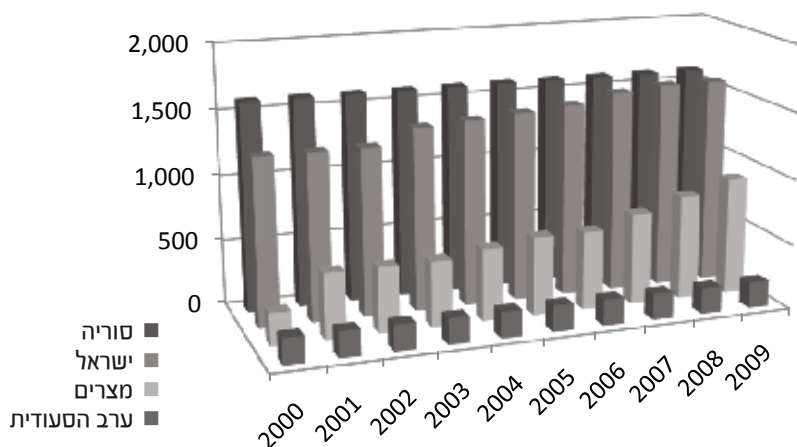
בסיס המידע של פרויקט המאזן הצבאי במזרח התיכון, המכון למחקרי ביטחון לאומי

תרשים 4: ספינות קרב, 2009-2000



בסיס המידע של פרויקט המאזן הצבאי במזרח התיכון, המכון למחקרי ביטחון לאומי

תרשים 5: טנקים מתקדמים 2000-2009



בסיס המידע של פרויקט המאזן הצבאי במזרח התיכון, המכון למחקרי ביטחון לאומי

כמו גם יכולות לווייניות, ובו בזמן האיצה את קצב הצטיידותו של הצבא במערכות נגד טילים ובטנקים ובנגמ"שים בעלי הגנה טובה יותר נגד טילי נ"ט. סוריה מצדה האיצה את ההצטיידות בטיילים, ברקטות ארטילריות ובטילי נ"ט. הן חזבאללה והן חמאס, ישויות שאינן מדינות והמעודדות מהישגיהן בזירת המאבקים הלא סימטריים, ממשיכות להתחמש באותם אמצעים.

נראה כי מאפייני ההצטיידות באמצעי לחימה במזרח התיכון עומדים בפני התייצבות בשנים הקרובות. מדינות בעלות יכולת כלכלית ימשיכו לחמש את עצמן בנשק מתקדם, בדגש על מערכות נשק מדויקות, מערכות התרעה אוויריות ומערכות איסוף מודיעין. בו בזמן גוברת חשיבותם של האמצעים ללחימה בטרור, של ההגנות מפני טילים ורקטות מכל הסוגים ושל חיזוק ההגנה הפסיבית על מרכזי האוכלוסייה כתשובה לאיומי הטרור והגרילה הגדלים בהתמדה, אשר מקורם הן בתוך המדינות והן במדינות שכנות.

צבאות וכוחות ביטחון במזרח התיכון

יפתח שפיר
תמיר מגל

Armed Forces

Order-of-Battle

Year	2005	2006	2007	2008	2009
General data					
• Personnel (regular)	65,000	65,000	65,000	65,000	65,000
• SSM launchers	10	10	10	10	10
Ground forces					
• Number of brigades	33	33	33	33	33
• Tanks	745 (1,230)	745 (1,230)	745 (1,230)	745 (1,230)	745 (1,230)
• APCs/AFVs	795 (1,390)	815 (1,410)	815 (1,410)	835 (1,430)	835 (1,430)
• Artillery (including MRLs)	675 (995)	675 (995)	675 (995)	675 (995)	675 (995)
Air force					
• Combat aircraft	62 (181)	62 (181)	62 (181)	62 (181)	58 (176)
• Transport aircraft	13 (14)	13 (14)	13 (14)	13 (14)	13 (14)
• Helicopters	24 (68)	24 (68)	24 (68)	24 (68)	24 (68)
Air defense forces					
• Heavy SAM batteries	25	25	25	25	25
• Medium SAM batteries	+	+	+	+	+
• Light SAM launchers	120	120	120	120	120
Navy					
• Combat vessels	10	10	10	10	10
• Patrol craft	30	142	142	142	142

21. YEMEN

Major Changes

- Yemen continues working to improve its defense relations with the US while ordering major pieces of equipment from Russia.
 - The Yemeni air force suffered some losses during its combat against Shiite rebels in the north of the country.
-

General Data

Official Name of the State: Republic of Yemen

Head of State: President Ali Abdallah Salih

Prime Minister: Ali Muhammad al-Mujawar

Minister of Defense: Brig. General Muhammad Nasir Ahmad Ali

Chief of General Staff: Brig. General Ahmed al-Ashwal

Commander of the Air Force: Colonel Muhammad Salih al-Ahmar

Commander of the Navy: Admiral Abdallah al-Mujawar

Area: 527,970 sq. km.

Population: 23,600,000

Strategic Assets

Ballistic Missiles

Model	Launchers	Missiles	Since	Notes
• SS-1 (Scud B)	6			New Missiles received from North Korea, possibly Scud C
• SS-21 (Scarab)	4		1988	
Total	10			

Order-of-Battle – cont'd

Year	2005	2006	2007	2008	2009
Air force					
• Combat aircraft	93 (103)	129 (142)	129 (142)	129 (142)	129 (142)
• Transport aircraft	30 (33)	30 (33)	35*	35	36
• Helicopters	102 (109)	111 (124)*	103 (120)	103 (120)	132 (153)
Air defense forces					
• Heavy SAM batteries	5	5	5	5	5
• Medium SAM batteries	6	6	7	9	9
• Light SAM launchers	~115	~115	~160	~160	~160
Navy					
• Combat vessels	12	14	14	14	14
• Patrol craft	92	92	92	92	92

* Due to change in estimate

Strategic Assets

Ballistic Missiles

Model	Launchers	Missiles	Since	Notes
Scud B	6		1991	Owned by Dubai; unconfirmed
Future procurement MGM-140 ATACMS		100		Using HIMARS launchers

Space Assets

Model	Type	Notes
Satellites Thuraya-1/2/3	communication	Geosynchronous, civilian satellites. The first was launch in September 2000, the second in June 2003, the third in January 2008
DubaiSat-1	Remote sensing	Civilian satellite, launched in 2009
Ground stations Dubai Space Imaging	Remote sensing	Receiving satellite images from Ikonos and India's IRS satellites
Future launches Yahsat-1A	Telecom	Privately owned civilian satellites, the first to be launched in 2010

Armed Forces

Order-of-Battle

Year	2005	2006	2007	2008	2009
General data Personnel (regular)	65,500	65,500	65,500	65,500	65,500
SSM launchers	6	6	6	6	6
Ground forces Number of brigades	8	8	8	8	8
Tanks	532 (604)	532 (604)	532 (604)	532 (604)	532 (604)
APCs/AFVs	~1,165	1,400*	1,460	1,460	1,460
Artillery (including MRLs)	337 (360)	337 (360)	360	360	360

20. UNITED ARAB EMIRATES (UAE)

Major Changes

- Since the arrival of the last batch of F-16E/F there have been no deliveries of major weapon systems.
 - The UAE did, however, launch some major acquisition programs for the coming years. These include orders for new C-130J and C-17 transport aircraft, A-330 aerial refueling aircraft, airborne command and control aircraft, utility and light attack helicopters, and 48 M-346 training aircraft.
 - The UAE air defense forces are acquiring the latest version of Patriot SAMs, including the anti-ballistic PAC-3 missiles, the Avenger and SL-AMRAAM for point defense – and above all – 3 units of the THAAD anti-ballistic missile. The UAE will be the first non-US customer to possess this missile.
 - The Emiri Army will procure ATACMS ballistic missiles, as a part of a deal that also includes MLRS and GMLRS rockets.
 - The navy is awaiting its first Baynunah corvettes, the first of which was supposed to enter service in 2009, but did not. These corvettes will be equipped with Exocet MM-40 block III anti-ship missiles as well as RIM-7 and Sea Sparrow anti-aircraft and anti-missile systems.
-

General Data

Official Name of the State: United Arab Emirates

Head of State: Shaykh Khalifa ibn Zayid al-Nuhayan, Emir of Abu Dhabi

Prime Minister: Shaykh Mohammed ibn Rashid al-Maktum, Emir of Dubai

Minister of Defense: Shaykh Muhammed ibn Rashid al-Maktum

Chief of General Staff: HRH Lieutenant General Hamad Muhammad Thani al-Rumaithi

Commander of the Ground Forces: Major General Mohammed Subaith al-Kaabi

Commander of the Air Force and Air Defense Forces: Major General Mohammed bin Sweidan Saeed al-Qamzi

Commander of the Navy: Rear Admiral Ahmed al-Sabah al-Tenaiji

Area: 82,900 sq. km. (estimate)

Population: 5,500,000 (estimate)

Note: The UAE consists of seven principalities: Abu Dhabi, Dubai, Ras al-Khaima, Sharja, Umm al-Qaiwain, Fujaira, and Ajman

Space Assets – cont'd

Model	Type	Notes
Future procurement		
• Gokturk	Reconnaissance	To be build by Telespazio, launch in 2011

Armed Forces

Order-of-Battle

Year	2005	2006	2007	2008	2009
General data					
• Personnel (regular)	421,000	421,000	421,000	421,000	421,000
• SSM launchers	12	12	18	18	18
Ground forces					
• Divisions	3	3	3	3	3
• Total number of brigades	59	59	55	55	55
• Tanks	2,600 (4,180)	2,600 (4,180)	2,700 (4,280)	2,800 (4,470)	2,800 (4,470)
• APCs/AFVs	5,885	6,425	6,733	6,733	6,733
• Artillery (including MRLs)	4,370 (4,670)	4,380 (4,680)	4,470 (4,770)	4,500 (4,800)	4,500 (4,800)
Air force					
• Combat aircraft	400 (420)	373 (405)	356 (400)	356 (400)	356 (400)
• Transport aircraft	90 (107)	89 (106)	83 (92)	83 (92)	92
• Helicopters	467	473	412 (430)*	412 (430)	412 (430)
Air defense forces					
• Heavy SAM batteries	24	24	24	24	24
• Light SAM launchers	96	96	120	196	196
Navy					
• Submarines	12	12	12	14	14
• Combat vessels	83	83	83	83	84
• Patrol craft	106	106	110	117	117

* Due to change in estimate

Strategic Assets

NBC Capabilities

Nuclear capability

One 5 MW TR-2 research reactor at Cekmerce and one 250 kW ITV-TRR research reactor at Istanbul. Turkey intends to order a 1,000 MW reactor. As a member of NATO, nuclear weapons were deployed in Turkey in the past, and might be deployed again. Party to the NPT. Safeguards agreement with the IAEA in force.

Chemical weapons and protective equipment

Personal protective suits; portable chemical detectors; Fox detection vehicles. Party to the CWC.

Biological weapons

No known BW activity. Party to the BWC.

Ballistic Missiles

Model	Launchers	Missiles	Since	Notes
• ATACMS	12	72	1997	Using MLRS launchers
• J-600T Yildirim	6	+	2007	
Future procurement				
• J-600T Yildirim	+	+		Co-production with China (formerly referred to as "Project-J" or B-611)

Space Assets

Model	Type	Notes
Ground stations		
• BILTEN	Remote sensing	Receiving imagery from Bilsat
• SAGRES	Remote sensing	Receiving imagery from SPOT, ERS, RADARSAT and NOAA
Satellites		
• Turksat	Communication	Both civilian and military; both 2A and 3A are currently in orbit.
• Bilsat	Remote sensing	120 kg payload, 686 km orbit, 12m resolution Earth observation civilian satellite
Satellite imagery		
• Ikonos	Reconnaissance	Commercial satellite imagery
• Ofeq-5	Reconnaissance	Sharing of Israeli satellite imagery

19. TURKEY

Major Changes

- The land forces received all its 298 Leopard tanks from the Bundeswehr drawdown. Meanwhile, the Turkish industry continues the process of upgrading M60 tanks according to an Israeli design.
 - The land forces introduced into service 76 Bayraktar mini-UAV for tactical surveillance, intended for use by the lower echelons.
 - The air force launched a project to upgrade all 117 of its F-16 combat aircraft. The air force also ordered 30 additional F-16s. The air force ordered modern weapons that include the AGM-154 JSOW and the JDAM smart bombs and the SLAM-ER ALCM.
 - The air force received its 10 Heron MALE UAVs.
 - The navy's first MILGEM project corvette was launched. The navy ordered 8-12 such corvettes. The navy received its first ATR-72 ASW and CN-235 MP maritime patrol aircraft in the framework of the Meltem project. The navy will receive additional 17 Sea Hawk helicopters.
-

General Data

Official Name of the State: Republic of Turkey

Head of State: President Abdullah Gül

Prime Minister: Recep Tayyip Erdogan

Minister of National Defense: Mehmet Vecdi Gönül

Chief of General Staff: General Ilker Basbug

Commander of the Ground Forces: General Isik Kosaner

Commander of the Air Force: General Aydogan Babaoglu

Commander of the Navy: Admiral Muzaffer Metin Atac

Area: 780,580 sq. km.

Population: 76,200,000

Order-of-Battle – cont'd

Year	2005	2006	2007	2008	2009
Navy					
• Combat vessels	15	15	15	15	15
• Patrol craft	40	41	41	41	41

18. TUNISIA

Major Changes

-
- No major change was recorded for the Tunisian armed forces.
-

General Data

Official Name of the State: The Republic of Tunisia

Head of State: President Zayn al-Abedine Bin Ali

Prime Minister: Mohamed Ghannouchi

Minister of Defense: Reza Garira

Secretary of State for National Defense: Chokri Ayachi

Commander of the Ground Forces: Brigadier General Rashid Amar

Commander of the Air Force: Major General Rida Hamuda Atar

Commander of the Navy: Commodore Brahim Barak

Area: 164,206 sq. km.

Population: 9,800,000

Armed Forces

Order-of-Battle

Year	2005	2006	2007	2008	2009
General data					
• Personnel (regular)	35,500	35,500	35,500	35,500	35,500
Ground forces					
• Number of brigades	5	5	5	5	5
• Tanks	139 (144)	139 (144)	139 (144)	139 (144)	139 (144)
• APCs/AFVs	326	326	326	326	326
• Artillery (including MRLs)	205	205	205	205	205
Air force					
• Combat aircraft	18	18	18	18	18
• Transport aircraft	15 (17)	15 (17)	15 (17)	15 (17)	15 (17)
• Helicopters	47	47	47	47	47
Air defense forces					
• Light SAM launchers	83	83	83	83	83

Order-of-Battle – cont'd

Year	2005	2006	2007	2008	2009
Air defense forces					
• Heavy SAM batteries	108	108	108	108	108
• Medium SAM batteries	64	64	64	67	67
• Light SAM launchers	55	55	88	88	88
Navy					
• Combat vessels	16	16	19	19	19
• Patrol craft	8	14	14	14	14

* Due to change in estimate

Ballistic Missiles

Model	Launchers	Missiles	Since	Notes
• SS-1 (Scud B)	18	200	1974	
• SS-1 (Scud C)	8	80	1992	
• SS-21 (Scarab)	18		1983	
• Fateh-110	+	+	2007	
• Scud D	+		2002	
Total	~50			

Space Assets

Name	Type	Notes
Satellite imaging		
• GORS	Remote sensing	Using images from Cosmos, ERS, Landsat, SPOT satellites

Armed Forces

Order-of-Battle

Year	2005	2006	2007	2008	2009
General data					
• Personnel (regular)	289,000	289,000	289,000	289,000	289,000
• SSM launchers	~45	~45	~50	~50	~50
Ground forces					
• Divisions	12	12	12	12	12
• Total number of brigades	67	67	67	67	67
• Tanks	3,700 (4,800)	3,700 (4,800)	3,700 (4,800)	3,700 (4,800)	3,700 (4,800)
• APCs/AFVs	5,060	5,060	5,060	5,060	5,060
• Artillery (including MRLs)	3,274 (3,674)*	3,274 (3,674)	3,274 (3,674)	3,274 (3,674)	3,274 (3,674)
Air force					
• Combat aircraft	350 (490)*	350 (490)	350 (490)	350 (490)	350 (490)
• Transport aircraft	23	23	23	23	23
• Helicopters	195 (225)*	195 (225)	195 (225)	195 (225)	195 (225)

17. SYRIA

Major Changes

- The Syrian armed forces may have acquired the Iranian Fateh 110 Missiles, in addition to the long range rockets (220mm and 302mm). Syria may have also acquired the capability to produce them as well.
 - The Syrian air defense forces now operate at least some of the newly acquired Strelts and Pantsyr-S1 SAMs.
-

General Data

Official Name of the State: The Arab Republic of Syria

Head of State: President Bashar al-Asad

Prime Minister: Mohammed Jazi Otri

Minister of Defense: Lt. General Ali Mohammed Habib Mahmoud

Chief of General Staff: Major General Assaef Shawkat

Commander of the Air Force: Major General Akhmad al-Ratyb

Commander of the Navy: Vice Admiral Wa'il Nasser

Area: 185,180 sq. km.

Population: 20,500,000

Strategic Assets

NBC Capabilities

Nuclear capability

Basic research. Alleged deal with Russia for a 24 MW reactor. Deals with China for a 27 kW reactor and with Argentina for a 3 MW research reactor are probably cancelled. Party to the NPT; safeguards agreement with the IAEA in force.

Chemical weapons and protective equipment

Stockpiles of nerve gas, including sarin, mustard, and VX. There are unconfirmed allegations that Syria received Iraq's stockpile of chemical weapons just before the 2003 Iraq War broke out. Delivery vehicles include chemical warheads for SSMs and aerial bombs. Personal protective equipment; Soviet-type unit decontamination equipment. Not a party to the CWC.

Biological weapons

Biological weapons and toxins (unconfirmed). Signed but not ratified the BWC.

Order-of-Battle – cont'd

Year	2005	2006	2007	2008	2009
• APCs/AFVs	670 (810)	670 (810)	725 (860)	725 (860)	725 (860)
• Artillery (including MRLs)	810 (815)	810 (815)	810 (815)	820 (825)	820 (825)
Air force					
• Combat aircraft	40 (62)	40 (62)	40 (62)	78 (100)*	78 (100)
• Transport aircraft	14	14	19*	19	19
• Helicopters	43 (48)	43 (48)	67*	67	67
Air defense forces					
• Heavy SAM batteries	20	20	20	20	20
Navy					
• Patrol craft	15	15	15	15	15

* Due to change in estimate

16. SUDAN

Major Changes

- The Sudanese armed forces underwent a major reorganization. Included here are many new entries – some of which refer to newly acquired systems but many refer to previous acquisitions that were revealed only recently. These include additional MiG-29 and Su-25 and A-5 combat aircraft, Mi-24 attack helicopters, Mi-17 utility helicopters, An-32 and Y-8 transport aircraft, Type 96 MBTs, WZ-551 and Boraq APCs, WS-2 and Shahin-2 long range artillery rockets.
 - A large UN force is active in Southern Sudan – the UNAMID, with some 19,000 uniformed personnel.
 - A mysterious delivery of T-72 MBTs arrived via Kenya – probably to the rebel forces in Southern Sudan.
-

General Data

Official Name of the State: The Republic of Sudan

Head of State: President Omar Hassan Ahmad al-Bashir

Defense Minister: Abdul Rahim Mohammed Hussein

Chief of General Staff: Lt. General Ahmed Ali al-Gaili

Inspector General of the Armed Forces: General Mohammed Abdul Qader Nasser Eddin

Commander of the Army: General Mohammed Mahmoud Jama

Commander of the Air Force: Air Marshal Hassan Abdul Qader

Commander of the Navy: Vice Admiral al-Zein Bala

Area: 2,504,530 sq. km.

Population: 42,300,000

Armed Forces

Order-of-Battle

Year	2005	2006	2007	2008	2009
General data					
• Personnel (regular)	104,000	104,000	104,000	104,000	104,000
Ground forces					
• Divisions	9	9	9	9	9
• Total number of brigades	61	61	61	61	61
• Tanks	350	350	350	350	350

Space Assets – cont'd

Model	Type	Notes
Future procurement		
• Badr-6	Communication	New-generation satellite
• Arabsat-5/6	Communication	Fifth generation satellite planned for launch in 2011, 2012

Armed Forces

Order-of-Battle

Year	2005	2006	2007	2008	2009
General data					
• Personnel (regular)	171,500	171,500	171,500	214,500	214,500
• SSM launchers	8-12	8-12	8-12	8-12	8-12
Ground forces					
• Number of brigades	20	20	20	20	20
• Tanks	750 (1,015)	750 (1,015)	750 (1,015)	750 (1,015)	750 (1,015)
• APCs/AFVs	~4,430 (~5,230)	~4,430 (~5,230)	~4,430 (~5,230)	~4,180 (~5,180)	~4,180 (~5,180)
• Artillery (incl. MRLs)	~410 (~780)	~410 (~780)	~410 (~780)	~410 (~780)	~410 (~780)
Air force					
• Combat aircraft	256* (~340)	253 (~320)	250 (~320)	250 (~320)	252 (~325)
• Transport aircraft	38 (51)	57 (59)*	57 (59)	57 (59)	57 (59)
• Helicopters	228	228	228	226	226
Air defense forces					
• Heavy SAM batteries	25	25	25	25	25
• Medium SAM batteries	21	21	21	21	21
Navy					
• Combat vessels	27	27	27	27	27
• Patrol craft	68	68	68	70	70

* Due to change in estimate

Strategic Assets

NBC Capabilities

Nuclear capability

No known nuclear activity. Party to the NPT.

Chemical weapons and protective equipment

No known CW activities. Personal protective equipment, decontamination units, US-made CAM chemical detection systems; Fuchs (Fox) NBC detection vehicles. Party to the CWC.

Biological weapons

No known BW activities. Party to the BWC.

Ballistic Missiles

Model	Launchers	Missiles	Since	Notes
• CSS-2	8-12	30-50	1988	Number of launchers unconfirmed

Space Assets

Model	Type	Notes
Satellites		
• Arabsat 1/2/3/4	Communication	Civilian satellite communication network
• Badr-4/5	Communication	Civilian TV broadcasting satellite
• Saudi Comsat	Research	Commercial micro satellites; Seven satellites, out of 24; 12 kg each.
• Saudi Sat 1/2/3	Remote sensing and space research	2 (10 kg. each) were launched in September 2000 by a Russian military rocket, and are orbiting 650 km above earth. The third satellite was launched in December 2002. Saudi Sat 2 (30 kg) was launched in June 2004. Saudi Sat 3 was launched in April 2007.
Ground Stations		
• SCRS	Imagery	Receiving SPOT, Landsat, and NOAA

15. SAUDI ARABIA

Major Changes

- The RSAF ordered 72 new Typhoon combat aircraft from the UK, the first of which are being manufactured in Britain. The rest will be assembled in Saudi Arabia in a new facility now under construction.
 - The RSAF is upgrading 84 of its aging Tornado IDS attack aircraft to the GR-4 standard. Concurrently it will phase out its obsolete F-5 aircraft.
 - The RSAF has ordered additional 12 AH-64D Apache combat helicopters and will upgrade the 12 existing older Apache AH-64A to the same standard. Other programs for the RSAF include an order for 3 A330 MRTT refueling aircraft, and upgrade of the old E-3A AWACS
 - The air defense forces are upgrading their C⁴I system with new centers and new systems.
 - The Saudi Arabian National Guard launched a major upgrade program, including the procurement of numerous armored combat vehicles.
-

General Data

Official Name of the State: The Kingdom of Saudi Arabia

Head of State: King Abdallah ibn Abd al-Aziz al-Saud

Prime Minister: King Abdallah ibn Abd al-Aziz al-Saud

First Deputy Prime Minister and Heir Apparent: Crown Prince Sultan ibn Abd al-Aziz al-Saud

Defense and Aviation Minister: Crown Prince Sultan ibn Abd al-Aziz al-Saud

Chief of General Staff: Lieutenant General Salih ibn Ali al-Muhaya

Commander of the Ground Forces: Lieutenant General Abdul Rahman ibn Abdullah al-Murshid

Commander of the National Guard: Crown Prince Abdallah ibn Abd al-Aziz al-Saud

Commander of the Air Force: Lieutenant General Mohammed ibn Abdullah al-Ayish

Commander of the Navy: Vice Admiral Dakhil Allah ibn Ahmed ibn Mohammed al-Waqdani

Area: 2,331,000 sq. km.

Population: 25,000,000

Order-of-Battle – cont'd

Year	2005	2006	2007	2008	2009
Air defense forces					
• Heavy SAM batteries			2*	2	2
• Light SAM launchers	51	51	51	51	51
Navy					
• Combat vessels	7	7	7	7	7
• Patrol craft	13	17	17	14	14

* Due to change in estimate

14. QATAR

Major Changes

-
- No major change was recorded for the Qatari armed forces.
-

General Data

Official Name of the State: State of Qatar

Head of State: Shaykh Hamad bin Khalifa al-Thani

Prime Minister: Hamad bin Jassem bin Jaber al-Thani

Minister of Defense: Shaykh Hamad bin Khalifa al-Thani

Commander in Chief of the Armed Forces: Shaykh Hamad bin Khalifa al-Thani

Chief of General Staff: Brigadier General Hamad bin Ali al-Attiyah

Commander of the Ground Forces: Colonel Saif Ali al-Hajiri

Commander of the Air Force: General Ali Saeed al-Hawal al-Marri

Commander of the Navy: Vice Adm. Ali Ahmed al-Badeed Al-Manai

Area: 11,437 sq. km.

Population: 1,600,000

Armed Forces

Order-of-Battle

Year	2005	2006	2007	2008	2009
General data					
• Personnel (regular)	11,800	11,800	11,800	11,800	11,800
Ground forces					
• Number of brigades	2	2	2	2	2
• Total number of battalions	11	11	11	11	11
• Tanks	30 (44)*	30 (44)	30 (44)	30 (44)	30 (44)
• APCs/AFVs	280 (310)*	280 (310)	280 (310)	280 (310)	280 (310)
• Artillery (including MRLs)	56	56	56	56	56
Air force					
• Combat aircraft	12*	12	12	12	12
• Transport aircraft	7 (8)	7 (8)	7 (8)	7 (8)	7 (8)
• Helicopters	24 (25)*	24 (25)	22*	22	22

Security Forces

West Bank Order-of-Battle

Year	2005	2006	2007	2008	2009
General data					
• Personnel	70,000	70,000	60,000	60,000	60,000
• Number of battalions			1	3	4
Ground forces					
• APCs	+	+	+	150	150

Note: Since the Hamas takeover of Gaza, this table represents Palestinian security Forces in the West Bank.

Gaza Order-of-Battle

Year	2007	2008	2009
General data			
• Personnel	10,000	11,000	11,000
Ground forces			
• APCs	+	+	+
• Artillery	+	+	+
AD systems			
• Shoulder launched missiles	+	110	110
• Short range guns		15	15

Note: Since Hamas takeover in Gaza, this table represents only Palestinian security forces in Gaza.

13. PALESTINIAN AUTHORITY

Major Changes

- Following the takeover of the Gaza Strip in July 2007 by Hamas, the PA constitutes two different, separate entities. Therefore this chapter is divided into two sections – the first deals with the PA in the West Bank, and the second deals with the Hamas entity in Gaza.
 - In the West Bank the reorganized National Security Force is training extensively under Jordanian instruction and US supervision. It now constitutes 4 trained battalions out of the 10 projected battalions by the end of 2010.
-

General Data

Official Name: Palestinian National Authority (PA)

Chairman: Mahmoud Abbas (Abu Mazen)

PA government in the West Bank

Prime Minister: Salam Fayyad

Minister of Internal security: Sayid Abu-Ali

Head of Security Forces: Haj Ismail Jaaber

Chief of National Security: Brigadier General Diyyab al-Ali

Chief of Presidential Guards: Brigadier General Munir al-Zoubi

Chief on Civil Police: Brigadier General Hazem Atallah

Hamas government in Gaza

Prime Minister: Ismail Haniyeh

Minister of Internal security: Fathi Hammed

Chief on Civil Police: Major General Tawfiq Jabir

Chief of Executive Force: Jamal al-Jarakh

Area: 400 sq. km. (Gaza), 5,800 sq. km. (West Bank). By the terms of the Interim Agreement, the West Bank is divided into three areas, designated A, B, and C. The PA has civilian responsibility for Palestinians in all three areas, exclusive internal security responsibility for Area A (18.2%), and shared security responsibility for Area B (24.8%). Israel maintains full responsibility for the remaining 57% (Area C).

Population: 3,800,000

Order-of-Battle – cont'd

Year	2005	2006	2007	2008	2009
Air defense forces					
• Light SAM launchers	112	112	112	112	112
Navy					
• Combat vessels	9	9	9	9	9
• Patrol craft	68	68	68	69	69

12. OMAN

Major Changes

- The Omani air force is absorbing all of its new F-16-C/D combat aircraft. The air force also received its first NH90 utility helicopters.

General Data

Official Name of the State: Sultanate of Oman

Head of State: Sultan Qabus ibn Said al-Said

Prime Minister: Sultan Qabus ibn Said al-Said

Minister of Defense Affairs: Badr bin Saud bin Harib al-Busaidi

Chief of General Staff: Lieutenant General Ahmad bin Harith bin Naser al-Nabhani

Commander of the Ground Forces: Major General Said bin Naser bin Suleiman al-Salmi

Commander of the Air Force: Vice Air Marshal Yahya bin Rashid al-Juma'ah

Commander of the Navy: Rear Admiral Salim bin Abdalla bin Rashid al-Alawi

Area: 212,000 sq. km.

Population: 2,700,000

Armed Forces

Order-of-Battle

Year	2005	2006	2007	2008	2009
General data					
• Personnel (regular)	34,000	34,000	34,000	34,000	34,000
Ground forces					
• Number of brigades	4	4	4	4	4
• Total number of battalions	18	18	18	18	18
• Tanks	124 (201)	124 (201)	124 (201)	124 (201)	124 (201)
• APCs/AFVs	446 (476)	446 (476)	446 (476)	446 (476)	446 (476)
• Artillery	133 (139)	133 (139)	133 (139)	133 (139)	133 (139)
Air force					
• Combat aircraft	31 (32)	32 (33)	32 (33)	41	41
• Transport aircraft	50 (54)	50 (54)	50 (54)	50 (54)	50 (54)
• Helicopters	62	62	61	63	63

Order-of-Battle – cont'd

Year	2005	2006	2007	2008	2009
Air defense forces					
• Light SAM launchers	37	49	49	49	49
Navy					
• Combat vessels	15	15	15	15	15
• Patrol craft	52	52	55	55	55

* Due to change in estimate

11. MOROCCO

Major Changes

-
- No major change was recorded for the Moroccan armed forces.
-

General Data

Official Name of the State: Kingdom of Morocco

Head of State: King Mohammed VI

Prime Minister: Abbas al-Fassi

Secretary General of National Defense Administration: Abdel Rahaman Sbai

Commander-in-Chief of the Armed Forces: King Mohammed VI

Inspector General of the Armed Forces: General Abdul Aziz Bennani

Commander of the Air Force: Ali Abd al-Aziz al-Omrani

Commander of the Navy: Major Muhammad Barada

Area: 622,012 sq. km., including the former Spanish Sahara

Population: 32,000,000

Armed Forces

Order-of-Battle

Year	2005	2006	2007	2008	2009
General data					
• Personnel (regular)	198,500	198,500	198,500	198,500	198,500
Ground forces					
• Number of brigades	6	6	6	6	6
• Tanks	285 (640)*	285 (640)	285 (640)	285 (640)	285 (640)
• APCs/AFVs	1,089 (1,139)*	1,089 (1,139)	1,089 (1,139)	1,089 (1,139)	1,089 (1,139)
• Artillery (including MRLs)	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100
Air force					
• Combat aircraft	59 (72)	58 (72)	58 (72)	58 (72)	58 (72)
• Transport aircraft	41 (43)	41 (43)	41 (43)	41 (43)	41 (43)
• Helicopters	122 (132)	122 (132)	123 (133)	123 (133)	120 (130)

Order-of-Battle – cont'd

Year	2005	2006	2007	2008	2009
• Medium SAM batteries	~17	~17	~17	~17	~17
• Light SAM launchers	55	55	55	55	55
Navy					
• Submarines	0(2)	0(2)	0(2)	0(2)	0(2)
• Combat vessels	24	24	17	17	17
• Patrol craft		2	6	6	12

* Due to change in estimate

Ballistic Missiles

Model	Launchers	Missiles	Since	Notes
- Scud B - Scud C	80	500	1976 1999	Scud C missiles have been removed
Total	~80			

Space Assets

Model	Type	Notes
Ground station BIRUNI	Remote sensing	Research center

Armed Forces

Order-of-Battle

Year	2005	2006	2007	2008	2009
General data					
• Personnel	76,000	76,000	76,000	76,000	76,000
• SSM launchers	80	80	80	80	80
Ground forces					
• Number of brigades	1	1	1	1	1
• Number of battalions	46	46	46	46	46
• Tanks	650 (2,210)	650 (2,210)	650 (2,210)	650 (2,210)	650 (2,210)
• APCs/AFVs	2,230 (2,520)	2,230 (2,520)	2,230 (2,520)	2,230 (2,520)	2,230 (2,520)
• Artillery (including MRLs)	2,320 (2,400)	2,320 (2,400)	2,320 (2,400)	2,320 (2,400)	2,320 (2,400)
Air force					
• Combat aircraft	290 (391)	290 (391)	260 (386)*	260 (386)	260 (386)
• Transport aircraft	72 (77)	72 (77)	78 (83)	83 (88)	83 (88)
• Helicopters	112 (189)	112 (189)	109 (186)	117 (194)	117 (194)
Air defense forces					
• Heavy SAM batteries	~30	~30	~30	~30	~30

10. LIBYA

Major Changes

- The Libyan navy received 6 MV115 patrol boats from Italy, in the framework of cooperation between the Libyan and the Italian navies to curb maritime smuggling and piracy. The Libyan navy received 4 additional boats from Croatia.
-

General Data

Official Name of the State: The Great Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya

Head of State: Colonel Muammar al-Qaddafi

Prime Minister: al-Baghdadi Ali al-Mahdmoudi

Minister of Defense: Colonel Abu-Bakr Yunis Jaber

Inspector General of the Armed Forces: Colonel Mustapha al-Kharrubi

Commander-in-Chief of the Armed Forces: Colonel Abu-Bakr Yunis Jaber

Chief of Staff: Brigadier General Ahmed Abdallah Awn

Commander of the Air Force and Air Defense Forces: Brigadier General Ali Riffi al-Sharif

Area: 1,759,540 sq. km.

Population: 6,400,000

Strategic Assets

NBC Capabilities

Nuclear capabilities

5 MW Soviet-made research reactor at Tadjoura; Libya had a clandestine uranium enrichment program with a few thousand centrifuges. These were surrendered and removed in the framework of its steps to renounce its WMD programs.

Party to the NPT. Safeguards agreement with the IAEA in force. Signed but not ratified the African Nuclear Weapon-Free Zone Treaty (Treaty of Pelindaba).

Chemical weapons and protective equipment

CW production facilities, stockpile of chemical agents, nerve gas, and mustard gas. In the framework of its steps to renounce its WMD programs, work has been carried out to dismantle all past chemical weapons stockpiles. Libya also acceded to the CWC. Personal protective equipment; Soviet type decontamination units.

Biological weapons

Alleged production of toxins and other biological weapons (unconfirmed). Party to the BWC.

Order-of-Battle – cont'd

	2005	2006	2007	2008	2009
• Tanks	280 (350)	280 (350)	240 (350)	240 (350)	240 (350)
• APCs/AFVs	1,235 (1,380)	1,235 (1,380)	1,520 (1,665)	1,545 (1,680)	1,545 (1,680)
• Artillery (including MRLs)	~335	~335	~335	~335	~335
Air force					
• Helicopters	14 (36)*	14 (36)	24 (38)	36 (43)	36 (43)
Navy					
• Patrol craft	20	27	38	40	40

* Due to change in estimate

9. LEBANON

Major Changes

- Following the war in the summer of 2006 the Lebanese armed forces are undergoing some significant changes. The Lebanese armed forces received substantial foreign aid, stocks are being refurbished, and some new equipment was received – mostly through donations. This includes 9 Gazelle helicopters, 300 HMMWV (300 more to be delivered) from the US, and patrol boats from Germany and from the UAE.
 - The internal security force of the Lebanese government nearly doubled its force to some 50,000 and is still expanding. The force is part of the Ministry of the Interior which is controlled by a Sunni Muslim.
 - Hizbollah forces (non governmental) renewed all of its stocks of short and medium range artillery rockets and advanced ATGM, which were used extensively during the 2006 war. Their stock may include some Fateh-110 guided missiles and an air defense element.
-

General Data

Official Name of the State: Republic of Lebanon

Head of State: President Michel Suleiman

Prime Minister: Saad al-din al-Hariri

Minister of Defense: Elias Murr

Commander-in-Chief of the Armed Forces: Lieutenant General Jean Kahwaji

Chief of General Staff: Brigadier General Sawqi al-Massri

Commander of the Air Force: Brigadier General George Shaaban

Commander of the Navy: Rear Admiral Ali al-Moallem

Area: 10,452 sq. km.

Population: 4,100,000

Armed Forces

Order-of-Battle

	2005	2006	2007	2008	2009
General data					
• Personnel (regular)	61,400	61,400	61,400	61,400	61,400
Ground forces					
• Number of brigades	12	12	12	12	12

Armed Forces

Order-of-Battle

Year	2005	2006	2007	2008	2009
General data					
• Personnel (regular)	15,500	15,500	15,500	15,500	15,500
Ground forces					
• Number of brigades	7	7	7	7	7
• Tanks	293 (483)	293 (483)	293 (483)	293 (483)	293 (483)
• APCs/AFVs	~690* (920)	~690 (920)	~690 (920)	~690 (920)	~690 (920)
• Artillery	127 (155)	127 (155)	147 (177)	147 (177)	147 (177)
Air force					
• Combat aircraft	39 (58)	39 (58)	39 (58)	39 (58)	39 (58)
• Transport aircraft	5	5	5	5	5
• Helicopters	25(30)	33(38)	35 (40)	39 (48)	39 (48)
Air defense forces					
• Heavy SAM batteries	6	11	11	11	11
• Medium SAM batteries	6	6	6	6	6
Navy					
• Combat vessels	10	10	10	10	10
• Patrol craft	77	77	86	86	86

* Due to change in estimate

8. KUWAIT

Major Changes

- The Kuwaiti air force received all of its new AH-64D Apache Longbow attack helicopters.
 - The Kuwaiti air defense is undergoing a major upgrade: apart from upgrading the old Amoun point defense system, a large scale program to upgrade the Patriot SAMs is also underway. Under this project Kuwait will receive the new PAC-3 interceptors, while the older PAC-2 will be upgraded to the GEM-T standard.
 - The National Guard is being reinforced and upgraded. Its manpower will be increased to 10,000, and new equipment is being procured.
-

General Data

Official Name of the State: State of Kuwait

Head of State: Emir Sabah al-Ahmad al-Sabah

Prime Minister: Nasser al-Mohammed al-Ahmad al-Sabah

Minister of Defense: Jabar al-Mubarak al-Ahmad al-Sabah

Chief of General Staff: Major General Fahd Ahmad al-Amir

Commander of the Ground Forces: Lieutenant General Ibrahim al-Wasmi

Commander of the Air Force: Vice Marshall Yusef al-Otaibi

Commander of the Navy: Vice Admiral Ahmad Yousuf al-Mualla

Area: 17,820 sq. km. (including 2,590 sq. km. of the Neutral Zone)

Population: 3,400,000

Strategic Assets

NBC Capabilities

Nuclear capability

No known nuclear activity. Party to the NPT.

Chemical weapons and protective equipment

Fuchs (Fox) ABC detection vehicle (11), Personal protective equipment, unit decontamination equipment. No known CW activities. Party to the CWC.

Biological weapons

No known BW activities. Party to the BWC.

Order-of-Battle – cont'd

Year	2005	2006	2007	2008	2009
• Artillery (including MRLs)	853 (878)	853 (878)	853 (878)	853 (878)	853 (878)
Air force					
• Combat aircraft	96 (105)	96 (105)	94 (108)	80 (106)	83 (101)
• Transport aircraft	16	16	16	18	18
• Helicopters	74 (90)	67	67	79	82
Air defense forces					
• Heavy SAM batteries	17	17	17	17	17
• Medium SAM batteries	12	12	12	12	12
• Light SAM launchers	50	50	50	50	50
Navy					
• Patrol craft	10	17	17	17	17

* Due to change in estimate

7. JORDAN

Major Changes

- The Royal Jordanian Air Force has received 22 F-16C/D from Belgium and Holland. Meanwhile the RJAF upgraded its older F-16A/B to the C/D standard, in Turkey.
- The Jordanian armed forces are acquiring both Kornet ATGMs and Igla-S SAMs from Russia. Both types of missiles will be mounted on lightly armored vehicles.
- The Jordanian armed forces received 340 Ratel IFVs from South Africa.

General Data

Official Name of the State: The Hashemite Kingdom of Jordan

Head of State: King Abdullah II bin Hussein al-Hashimi

Prime Minister: Samir al-Rifai

Minister of Defense: Samir al-Rifai

Inspector General of the Armed Forces: Major General Abd Khalaf al-Najada

Chief of the Joint Staff of the Armed Forces: Lieutenant General Mashaal Mohammed al-Zaben

Commander of the Air Force: Major General Hussein al-Biss

Commander of the Navy: Major General Dari al-Zaben

Area: 90,700 sq. km.

Population: 5,900,000

Armed Forces

Order-of-Battle

Year	2005	2006	2007	2008	2009
General data					
• Personnel (regular)	100,700	100,700	100,700	100,700	100,700
Ground forces					
• Divisions	4	4	4	4	4
• Total number of brigades	14	14	14	14	14
• Tanks	921 (1,223)*	927 (1,217)	927 (1,217)	927 (1,217)	927 (1,217)
• APCs/AFVs	1,643 (1,943)*	1,643 (1,943)	1,846 (2,056)	2,235 (2,295)	2,235 (2,295)

Order-of-Battle – cont’d

Year	2006	2007	2008	2009	2010
Navy					
• Submarines	3	3	3	3	3
• Combat vessels	15	15	15	15	15
• Patrol craft	42	50	52	55	55

Space Assets – cont'd

Model	Type	Notes
Satellite launcher		
• Shavit	SLV	
Future procurement		
• Amos-3/4	Communication	Civilian-owned satellites
• MILCOM	Communication	
• David	Remote sensing	

Armed Forces

Order-of-Battle

Year	2006	2007	2008	2009	2010
General data					
• Personnel (regular)	176,500	176,500	176,500	176,500	176,500
• SSM launchers	+	+	+	+	+
Ground forces					
• Divisions	16	16	16	16	16
• Total number of brigades	76	78	78	79	79
• Tanks	3,510 (3,890)	3,400 (3,800)	3,360 (3,740)	3,290 (3,730)	3,290 (3,730)
• APCs/AFVs	6,750	6,930	7,070	7,000 (7,500)	7,000 (7,500)
• Artillery (including MRLs)	+	+	+	+	+
Air force					
• Combat aircraft	494 (845)	520 (875)	541 (875)	541 (875)	541 (875)
• Transport aircraft	60 (75)	71 (84)	66 (77)	66 (77)	66 (77)
• Helicopters	183 (291)	184 (286)	172 (285)	169 (285)	169 (285)
Air defense forces					
• Heavy SAM batteries	25	25	25	25	25
• Light SAM launchers	70	70	70	70	70

Strategic Assets

NBC Capabilities

Nuclear capabilities

Two nuclear research reactors; alleged stockpile of nuclear weapons.* Nuclear-safety cooperation agreement with the US. Not a party to the NPT.

Chemical weapons and protective equipment

Personal protective equipment; unit decontamination equipment. Fuchs (Fox) NBC detection vehicles (8 vehicles); SPW-40 P2Ch NBC detection vehicles (50 vehicles); AP-2C CW detectors. Signed but not yet ratified the CWC.

BW capabilities

Not a party to the BWC.

* According to foreign publications, as cited by Israeli publications.

Ballistic Missiles

Model	Launchers	Missiles	Since	Notes
• MGM-52C (Lance)	12		1976	
• Jericho Mk 1/2/3 SSM *	+			Upgraded
• Black/ Blue Sparrow	+			Target decoy
Total	+			
Future procurement				
• LORA	+			Under negotiations

* According to foreign publications, as cited by Israeli publications.

Space Assets

Model	Type	Notes
Satellites		
• Amos	Communication	Civilian, currently deployed Amos-3.
• Ofeq	Reconnaissance	Currently deployed Ofeq-7 and Ofeq-9
• Eros	Reconnaissance	Civilian derivative of Ofeq, currently Eros-1B
• TECHSAR	Reconnaissance	SAR imagery satellite, 260 kg, 550 km in orbit
• TechSat	Research	Civilian

6. ISRAEL

Major Changes

- The capability of the Israeli intelligence community has been upgraded by the launch of the Ofeq-9 reconnaissance satellite (in June 2010) and the TecSAR radar reconnaissance satellite (in October 2007).
 - Israel is acquiring new short range anti-ballistic missile systems. The Iron Dome is entering into operational service. Two batteries will be deployed as a first stage. A second system, David's Sling, designed to counter longer range rockets, is scheduled to enter service in 2012.
 - An additional third Arrow BMD battery is scheduled to enter service, and some of Israel's Patriot batteries will be upgraded to the PAC-3 standard.
 - The Israeli army is still absorbing its Merkava Mk IV MBTs, while withdrawing older MBTs from service. Meanwhile the Israeli industry began producing and the IDF is introducing into service the new Namer IFV, which is based on the Merkava automotive system.
 - Following the lessons of the Second Lebanon War, the IDF is equipping its MBTs with the Trophy APS. A different APS system, Iron Fist, is being installed on the Namer IFVs.
 - The IAF is replacing its aging Tzukit training aircraft with the new T-6A Texan (Efroni).
 - The IAF acquired the new Heron-2 HALE UAV (Shoval) and the Heron TP UAV (Eitan). The IAF is also acquiring the Hermes 900 UAV.
 - IDF ground forces are being equipped with the Skylark short range UAVs.
 - The navy acquired two additional Dolphin submarines, which are being constructed in Germany.
-

General Data

Official Name of the State: State of Israel

Head of State: President Shimon Peres

Prime Minister: Binyamin Netanyahu

Minister of Defense: Ehud Barak

Chief of General Staff: Lieutenant General Gabi Ashkenazi

Commander of Army HQ: Major General Sami Turgeman

Commander of the Air Force: Major General Ido Nehushtan

Commander of the Navy: Rear Admiral Eli Marom

Area: 22,145 sq. km, including East Jerusalem and its vicinity, and the Golan Heights.

Population: 7,400,000

Armed Forces

Order-of-Battle

Year	2005	2006	2007	2008	2009
General data					
• Personnel (regular)	100,000	100,000	162,000	190,000	190,000
Ground forces					
• Number of Battalions	120	120	160	185	190
• Tanks	97	97	97	97	171
• APCs/AFVs	335 (430)	335 (430)	4,794 (4.869)	7,895	13,440
Air force					
• Combat aircraft					3
• Reconnaissance aircraft	2(16)	2(16)	10	11	19
• Transport aircraft	3	3	8	11	9
• Helicopters	9 (21)	9 (21)	36	56	53
Navy					
• Patrol craft	8	8	11	12	15

Note: The number in parentheses refers to the total inventory.

5. IRAQ

Major Changes

- The Iraqi government ordered and is gradually receiving weapons and equipment for its evolving armed forces. The ground forces are receiving mostly lightly armored vehicles, though some more advanced M1A1 MBTs have been ordered.
 - The air force ordered and is receiving light aircraft – mostly for reconnaissance missions, but some do have light attack capabilities. No combat aircraft have been ordered to date. The air force is also receiving transport helicopters, with some of these lightly armed.
 - The navy is receiving light patrol boats and some transport ships.
 - The US force is in the process of withdrawing its forces from Iraq. A force of some 50,000 US soldiers will remain in Iraq in a training and support role for the Iraqi armed forces.
-

General Data

Official Name of the State: The Republic of Iraq

Head of State: President Jalal Talabani

Prime Minister: Nouri al-Maliki

Minister of Defense: Abdul Qadir Muhammad al-Mufriji

Minister of Interior: Jawad al-Bulani

Chief of General Staff: Lt. General Babkir Bederkhan al-Zibari

Commander of the Ground Forces: Lt. General Ali Gheedan

Commander of the Air Force: Lt. General Anwar Hamad Amen Ahmed

Commander of the Navy: Admiral Mohammed Jawad Kadham

Commander of Advisory Forces in Iraq: Lt. Gen. Lloyd Austin

Area: 432,162 sq. km.

Population: 30,700,000 est.

Armed Forces

Order-of-Battle

Year	2006	2007	2008	2009	2010
General data					
• Personnel (regular)	520,000	520,000	520,000	520,000	520,000
• SSM launchers	40	50	60	60	60
Ground forces					
• Divisions	32	32	32	32	32
• Total number of brigades	87	87	87	87	87
• Tanks	~1,620	~1,620	~1,620	~1,620	~1,620
• APCs/AFVs	~1,400	~1,400	~1,400	~1,400	~1,400
• Artillery (including MRLs)	~2,700 (~3,000)	~2,700 (~3,000)	~2,700 (~3,000)	~2,700 (~3,000)	~2,700 (~3,000)
Air force					
• Combat aircraft	203 (341)	203 (341)	237 (343)	235 (341)	235 (341)
• Transport aircraft	80 (114)	101 (125)	101 (125)	105 (129)	105 (129)
• Helicopters	340 (570)	340 (570)	340 (570)	340 (570)	340 (570)
Air defense forces					
• Heavy SAM batteries	30	30	30	30	30
• Medium SAM batteries	+	+	6	6	6
• Light SAM launchers	95	100	120	120	120
Navy					
• Submarines	3	6	8	8	8
• Combat vessels	56	56	90	90	91
• Patrol craft	160	160	185	185	185

Ballistic Missiles – cont'd

Model	Launchers	Missiles	Notes
Future procurement • Shehab 3B • Ghadr / Ashura / Sejil			Includes new RV, believed to be in production Solid propellant

Space Assets

Name	Type	Notes
Satellites • Sina-1 • SMMS • Omid	Remote sensing Remote sensing Research	170 kg satellite with 50m resolution camera for earth observation Multi-mission satellite, launched in cooperation with China and Thailand 20 kg micro satellite
Ground station • Semnan • IRSC	Remote sensing	Ground command and communication station Multi-spectral remote sensing
Satellite launcher • Kavoshgar • Safir / Simorgh		Sounding rocket SLV
Future procurement • Toloo • Ya-Mahdi • Mesbah • Zohreh	Reconnaissance Research Research Communication	100 kg military reconnaissance satellite, 500 km in orbit Test bed for indigenous camera equipment 65 kg store and forward satellite. To be launched in 2011, cooperation with Italy Russian-built communication satellite

Area: 1,647,240 sq. km. (not including Abu Musa Island and two Tunb islands; control disputed)

Population: 74,200,000 est.

Strategic Assets

NBC Capabilities

Nuclear capability

One 5 MW research reactor acquired from the US in the 1960s (in Tehran) and one small 30 kW miniature neutron source reactor (in Esfahan). One 1,000 MW VVER power reactor under construction, under a contract with Russia, in Bushehr; uranium enrichment facility in Natanz; and heavy water production facility in Arak – connected to an alleged nuclear weapons program. Party to the NPT. Safeguards agreement with the IAEA in force.

Chemical weapons and protective equipment

Iran admitted in 1999 it had possessed chemical weapons in the past.

Party to the CWC, but nevertheless suspected of still producing and stockpiling mustard, sarin, soman, tabun, VX, and other chemical agents. Alleged delivery systems include aerial bombs, artillery shells, and SSM warheads. PRC and Russian firms and individuals allegedly provide assistance in CW technology and precursors. Personal protective equipment and munitions decontamination units for part of the armed forces.

Biological weapons

Suspected biological warfare program; no details available. Party to the BWC.

Ballistic Missiles

Model	Launchers	Missiles	Notes
• SS-1 (Scud B/Scud C)	~20	300 Scud B, 100 Scud C	
• Shehab-2	+	+	Probably similar to the Syrian Scud-D
• Shehab-3 / 3B	10	90	
• Ghadr-101/110	+		Alleged
• BM-25	+	18	Operational status unknown
• Tondar-69 (CSS-8)	16		
• Fateh-110	+		Operational status unknown
Total	~60		

4. IRAN

Major Changes

- Iran continues its nuclear weapons project in spite of massive international pressure not to do so.
 - The acquisition of Iran's S-300PMU advanced air defense system is still questionable, despite previous reports to the contrary.
 - The Iranian military industry continues to develop more and more advanced systems. Among these are long range coastal anti-ship missiles, submarine launched and airborne versions of anti-ship missiles, long range ballistic missiles (principally the two stage solid-fueled Sejil missile, and the satellite launch vehicle Safir-e Omid), midget submarines (Ghader and Nahang), missile boats (Kaman class), and patrol boats. Mass production of combat aircraft like the Azarakhsh and Saegheh, and UAVs.
-

General Data

Official Name of the State: Islamic Republic of Iran

Supreme Religious and Political National Leader (Rahbar): Ayatollah Ali Hoseini Khamenei

Head of State (formally subordinate to National Leader): President Mahmud Ahmadinejad

Minister of Defense: Ahmed Vahidi

General Commander of the Armed Forces: Major General Ataollah Salehi

Head of the Armed Forces General Command Headquarters: Major General Hasan Firuzabadi

Chief of the Joint Staff of the Armed Forces: Brigadier General Abdolrahim Mousavi

Commander of the Ground Forces: Brigadier General Ahmad-Reza Pourdastan

Commander of the Air Force: Brigadier General Hassan Shahsafi

Commander of the Air-Defense Forces: Brigadier General Ahmad Miqani

Commander of the Navy: Rear Admiral Habibollah Sayyari

Commander-in-Chief of the Islamic Revolutionary Guards Corps (IRGC): Major General Mohammed Ali Jaafari

Chief of the Joint Staff of the IRGC: Brigadier General Mohammed Hejazi

Commander of the IRGC Ground Forces: Brigadier General Mohammad Pakpour

Commander of the IRGC Air Wing: Brigadier General Amir Ali Hajizadeh

Commander of the IRGC Naval Wing: Rear Admiral Ali Morteza Saffari

Commander of the IRGC Resistance Force (Basij): Brigadier General Mohammed Reza Naqbi

Order-of-Battle – cont'd

Year	2005	2006	2007	2008	2009
• Artillery (including MRLs)	~3,590 (~3,750)	~3,590 (~3,750)	~3,590 (~3,750)	4,050	4,050
Air force					
• Combat aircraft	505 (518)	505 (518)	505 (518)	505 (518)	505 (518)
• Transport aircraft	48	48	53 (55)	53 (55)	53 (55)
• Helicopters	~225	~225	230	230	230
Air defense forces					
• Heavy SAM batteries	109	109	109	109	109
• Medium SAM batteries	44	44	46	46	46
• Light SAM launchers	105	130	130	155	155
Navy					
• Submarines	4	4	4	4	4
• Combat vessels	59	59	70	72	72
• Patrol craft	103	103	103	109	109

Ballistic Missiles

Model	Launchers	Missiles	Since	Notes
SS-1 (Scud B/ Scud C)	24	100	1973	Possibly some upgraded
Future procurement				
Scud C/ Project-T		90		Locally produced
Vector				Unconfirmed
No-Dong		24		Alleged

Space Assets

Model	Type	Notes
Satellites		
- NILESAT-1/2 - Egypt Sat 1	Communication Remote sensing	Civilian 100 kg; a sun-synchronous, 668 km orbit
Ground stations		
Aswan	Remote sensing	Receiving and processing satellite images for desert research
Future procurement		
Desert Sat	Environmental	Monitoring coastal erosion, desertification and water resources

Armed Forces

Order-of-Battle

Year	2005	2006	2007	2008	2009
General data					
Personnel (regular)	450,000	450,000	450,000	450,000	450,000
SSM launchers	24	24	24	24	24
Ground forces					
Divisions	12	12	12	12	12
Total number of brigades	49	49	49	49	49
Tanks	~3,100 (3,705)	~3,100 (3,705)	~3,200 (3,830)	~3,200 (3,830)	~3,200 (3,830)
APCs/AFVs	~3,680 (~4,950)	~3,680 (~4,950)	~3,680 (~4,950)	4,125 (5,305)	4,125 (5,305)

3. EGYPT

Major Changes

- The Egyptian military industry is producing 125 additional Abrams M1A1 MBTs, beyond the existing 880 tanks already produced, bringing the total to 1,005 tanks.
-

General Data

Official Name of the State: The Arab Republic of Egypt

Head of State: President Muhammad Husni Mubarak

Prime Minister: Ahmad Nadhif

Minister of Defense and Military Production: Field Marshal Muhammad Hussayn Tantawi

Chief of General Staff: Lieutenant General Samy Hafez Anan

Commander of the Air Force: Maj. Gen. Reda Mahmoud Hafez Mohamed

Commander of the Navy: Vice Admiral Mohab Mameesh

Area: 1,000,258 sq. km. (dispute with Sudan over “Halaib triangle” area)

Population: 75,500,000

Strategic Assets

NBC Capabilities

Nuclear capability

A 22 MW research reactor from Argentina completed in 1997; 2 MW research reactor from the USSR, in operation since 1961. Party to the NPT. Safeguards agreement with the IAEA in force. Signed but not ratified the African Nuclear Weapon-Free Zone Treaty (Treaty of Pelindaba).

Chemical weapons and protective equipment

Alleged continued research and possible production of chemical warfare agents. Alleged stockpile of chemical agents (mustard and nerve agents). Personal protective equipment, Soviet type decontamination units, Fuchs (Fox) ABC detection vehicle (12), SPW-40 P2Ch ABC detection vehicle (small numbers). Refused to sign the CWC.

Biological weapons

Suspected biological warfare program, no details available. Not a party to the BWC.

Order-of-Battle – cont'd

Year	2005	2006	2007	2008	2009
• Tanks	180	180	180	180	180
• APCs/AFVs	277 (297)	277 (297)	277 (297)	277 (297)	277 (297)
• Artillery (including MRLs)	48 (50)	48 (50)	48 (50)	68 (70)	68 (70)
Air force					
• Combat aircraft	33 (34)	34*	34	34	34
• Transport aircraft	4	4	4	4	5
• Helicopters	48*	48	48	48	48
Air defense forces					
• Heavy SAM batteries	1	1	1	1	1
• Medium SAM batteries	2	2	2	2	2
• Light SAM launchers	40	40	40	40	40
Navy					
• Combat vessels	11	11	11	11	11
• Patrol craft	22	22	22	26	26

* Due to change in estimate

2. BAHRAIN

Major Changes

-
- No major change was recorded for the Bahraini armed forces in 2009.
-

General Data

Official Name of the State: State of Bahrain

Head of State: Amir Shaykh Hamad bin Isa al-Khalifa

Prime Minister: Khalifa bin Salman al-Khalifa

Deputy Supreme Commander: Crown Prince Salman bin Hamad al-Khalifa

State Minister for Defense: Mohammed bin Abdullah Al Khalifa

Commander in Chief of the Armed Forces: Lieutenant General Khalifa bin Ahmed al-Khalifa

Chief of Staff of the Bahraini Defense Forces: Major General Duaij bin Salman al-Khalifa

Commander of the Air Force: Hamad bin Abdallah al-Khalifa

Commander of the Navy: Lieutenant Commander Yusuf al-Maluallah

Area: 620 sq. km.

Population: 800,000

Strategic Assets

Ballistic Missiles

Model	Launchers	Missiles	Since	Notes
• ATACMS	9	30	2002	Using MLRS

Armed Forces

Order-of-Battle

Year	2005	2006	2007	2008	2009
General data					
• Personnel (regular)	8,200	8,200	8,200	8,200	8,200
• SSM launchers	9	9	9	9	9
Ground forces					
• Total number of brigades	3	3	3	3	3
• Number of battalions	7	7	7	7	7

Space Assets

Model	Type	Notes
Satellites		
• ALSAT-1	Remote sensing	90 kg, 32m resolution, earth monitoring civilian satellite for natural disasters
Future launch		
• ALSAT-2	Remote sensing	

Armed Forces

Order-of-Battle

Year	2005	2006	2007	2008	2009
General data					
• Personnel (regular)	127,000	127,000	127,000	127,000	127,000
Ground forces					
• Divisions	5	5	5	5	5
• Total number of brigades	26	26	26	26	26
• Tanks	900 (1,100)	900 (1,100)	940 (1,140)	1,000 (1,200)	1,080 (1,240)
• APCs/AFVs	1,915 (2,015)	1,915 (2,015)	1,955 (2,055)	1,955 (2,055)	1,955 (2,055)
• Artillery (including MRLs)	920 (1,000)	920 (1,000)	920 (1,000)	920 (1,000)	920 (1,000)
Air force					
• Combat aircraft	213 (243)	213 (243)	213 (243)	223 (253)	241 (271)
• Transport aircraft	41 (46)	41 (46)	41 (46)	46 (52)	46 (52)
• Helicopters	177 (186)	177 (186)	177 (186)	177 (186)	177 (186)
Air defense forces					
• Heavy SAM batteries	11	11	11	11	11
• Medium SAM batteries	18	18	18	18	18
• Light SAM launchers	78	78	78	78	78
Navy					
• Combat vessels	26	26	26	26	26
• Patrol craft	16	16	16	16	21
• Submarines	2	2	2	2	3

1. ALGERIA

Major Changes

- The Algerian air force received all of its Su-30MKA combat aircraft from Russia.
 - Thus far the Algerian land forces received 180 T-90 MBTs from Russia. More MBTs are expected.
-

General Data

Official Name of the State: Democratic and Popular Republic of Algeria

Head of State: President of the High State Council Abdul Aziz Bouteflika

Prime Minister: Ahmed Ouyahia

Minister of Defense: Abdul Aziz Bouteflika

Chief of General Staff: Major General Salih Ahmad Jaid

Commander of the Ground Forces: Major General Ahsan Tafer

Commander of the Air Force: Brigadier General Muhammad Ibn Suleiman

Commander of Air Defense Force: Brigadier General Achour Laoudi

Commander of the Navy: Admiral Mohammed Taher Yali

Area: 2,460,500 sq. km.

Population: 34,900,000

Strategic Assets

NBC Capabilities

Nuclear capability

One 15 MW nuclear reactor, probably upgraded to 40 MW (from PRC), allegedly serves a clandestine nuclear weapons program; one 1 MW nuclear research reactor (from Argentina); basic R&D; signatory to the NPT. Safeguards agreement with the IAEA in force. Signed and ratified the African Nuclear Weapon-Free Zone Treaty (Treaty of Pelindaba).

Chemical weapons and protective equipment

No data on CW activities available. Signed and ratified the CWC.

Biological weapons

No data on BW activities available. Signed and ratified the BWC.

The tables that appear in the pages that follow present a summary of data on Middle East armed forces. More data is available on the INSS website, where it is updated regularly.

The table representing the order-of-battle of each country often gives two numbers for each weapon category. The first number refers to quantities in active service, whereas the second number (in parentheses) refers to the total inventory.

Review of Armed Forces in the Middle East

הכותבים

העורכים

שלמה ברום, ראש התכנית ליחסי ישראל-פלסטינים במכון למחקרי ביטחון לאומי. בתפקידו הבכיר בצה"ל שירת כראש חטיבת התכנון האסטרטגי באגף התכנון. תת-אלוף (מיל.) ברום השתתף במשא ומתן לשלום עם הפלסטינים, ירדן וסוריה וכיהן כסגן ראש המועצה לביטחון לאומי. תחומי המחקר העיקריים שלו: יחסי ישראל-פלסטינים ודוקטרינת הביטחון הלאומי. עם פרסומיו נמנים הספרים שהוא היה שותף לעריכתם – **מלחמת לבנון השנייה: היבטים אסטרטגיים** (2007); **הערכה אסטרטגית לישראל 2009**.

ענת קורץ, מנהלת המחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי. ד"ר קורץ פרסמה ספרים ומאמרים על מאבקים עממיים, התנועה הלאומית הפלסטינית ויחסי ישראל והפלסטינים. בין פרסומיה: *Fatah and the Politics of Violence: The Institutionalization of a Popular Struggle* (2005); *The Palestinian Uprisings: War with Israel, War at Home* (2009). ד"ר קורץ הייתה שותפה לעריכת **הערכה אסטרטגית לישראל 2009**.

הכותבים

מאיר אלרן, ראש פרויקט החזית האזרחית בישראל ומנהל שותף בפרויקט חברה ודעת קהל במכון למחקרי ביטחון לאומי. תת-אלוף (מיל.) אלרן שירת בתפקידים שונים באגף המודיעין בצה"ל, הבכיר שבהם – סגן ראש אמ"ן, ושימש יועץ בכיר במועצה לביטחון לאומי ובכמה משרדים ממשלתיים. תחומי מחקרו כוללים את החזית האזרחית בישראל, חוסן לאומי, וההיבטים החברתיים של הביטחון הלאומי. עם פרסומיו נמנה הספר שהוא היה שותף לעריכתו – **מלחמת לבנון השנייה: היבטים אסטרטגיים** (2007).

בנדטה ברטי, עמיתת מחקר בתכנית ניובאואר במכון למחקרי ביטחון לאומי, ועמיתת קרן ברדלי לתלמידי דוקטורט בבית הספר פלטשר, אוניברסיטת טאפט. תחומי מחקרה של בנדטה ברטי הם ביטחון בינלאומי ופוליטיקה במזרח התיכון.

יהודה בן מאיר, מנהל תכנית המחקר דעת קהל וביטחון לאומי ומנהל שותף בפרויקט החברתי-ביטחוני במכון למחקרי ביטחון לאומי. ד"ר בן מאיר, פסיכולוג ועורך דין, היה חבר כנסת וכיהן כסגן שר החוץ בממשלות בראשות מנחם בגין ויצחק שמיר. בן מאיר הוא העורך של **מבט על**, מחבר הספר *Civil Military Relations in Israel* (2005), ומחבר שותף של *The People Speak: Israeli Public Opinion on National Security 2005-2007* (2007).

מרק הלר, עמית מחקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. ד"ר הלר לימד יחסים בינלאומיים באוניברסיטת תל אביב ובאוניברסיטאות מובילות בארצות הברית, ופרסם מאמרים וספרים רבים על סוגיות פוליטיות ואסטרטגיות במזרח התיכון. בין פרסומיו: *A Palestinian State: the Implications for Israel* (1983); **ישראל והפלסטינים: חלופות מדיניות לישראל** (2005) (שהיה שותף לעריכתו); *The Middle East Strategic Balance 2007-2008* (בעריכתו, 2008).

ג'רמי יששכרופ היה חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי לאחר שכיהן בווינגטון כסגן ראש המשלחת בשגרירות ישראל (2005-2009) וכסמנכ"ל לעניינים אסטרטגיים במשרד החוץ. השגריר יששכרופ התמחה ביחסי ישראל – ארצות הברית, מאמצי איראן להשיג נשק גרעיני, סוגיות של בקרת נשק, המאבק בטרור, וביטחון אזורי.

אפרים לביא, מנהל מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום, אוניברסיטת תל אביב, מנהל תוכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי, וחוקר במרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה באוניברסיטת תל אביב. תחומי מחקרו של אל"ם (מיל.) ד"ר לביא הם החברה הפלסטינית, חברה אזרחית בעולם הערבי, ערבים בישראל, אסלאם קיצוני במזרח התיכון ובעולם, מצרים וירדן.

יורם מיטל, יו"ר מרכז חיים הרצוג לחקר המזרח התיכון והדיפלומטיה באוניברסיטת בן-גוריון בנגב. מחקרו של פרופ' מיטל עוסק בפוליטיקה, לאומיות ותרבות במזרח התיכון המודרני, ומתמקד במצרים. פרופ' מיטל חיבר שלושה ספרים ועשרות מאמרים בנושאים אלה, ביניהם הספר: **שלום שבור: ישראל, הפלסטינים והמזרח התיכון** (2004).

גבריאל סיבוני, מנהל תכנית המחקר צבא ואסטרטגיה ועורך כתב העת **צבא ואסטרטגיה** במכון למחקרי ביטחון לאומי. בין תחומי מחקרו: הפעלה ובניין הכוח הצבאי, יחסי דרג צבאי-אזרחי, תפיסת הביטחון בישראל. ד"ר סיבוני מכהן בצה"ל כסגן ראש 'המרכז למחקר הפעלת ובניין הכוח – המעבדה התפיסתית', ומשמש כיועץ במגוון תחומים, בהם: טכנולוגיה צבאית, הנדסת מים וסביבה, ניהול סיכונים ומערכות מידע.

עודד ערן, ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי. לפני הצטרפותו למכון כיהן כנציג הקונגרס היהודי העולמי בישראל וכמנכ"ל המשרד הישראלי. בין השנים 1987 – 1990 היה ד"ר ערן ציר מדיני בשגרירות ישראל בווינגטון. ד"ר ערן כיהן כשגריר ישראל באיחוד האירופי ובנאט"ו, כשגריר ישראל בירדן, וכראש צוות המשא ומתן עם הפלסטינים ליישום הסכמי הביניים והסדר הקבע (בשנים 1999-2000). ד"ר ערן משמש כיועץ לוועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת.

אפרים קם, סגן ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי, שירת בתפקידו הבכיר בצה"ל כעוזר ראש חטיבת המחקר באגף המודיעין. תחומי מחקרו העיקריים של ד"ר קם הם האיום האיראני, דילמות הביטחון של מדינות ערב, מעורבות ארצות הברית בעיראק, מודיעין אסטרטגי, וסוגיות הביטחון הלאומי של ישראל. בין פרסומיו: **מן הטרור ועד הגרעין: משמעותו של האיום האיראני** (2004); **איראן גרעינית: משמעויות ודרכי פעולה** (2007).

יורם שוייצר, ראש תכנית טרור ומלחמה בעצימות נמוכה במכון למחקרי ביטחון לאומי, שירת בצה"ל בקהילת המודיעין וכיהן כחבר ב'כוח המשימה' העוסק בנושא השבויים והנעדרים הישראליים. הוא מרבה להרצות ולפרסם על סוגיות הקשורות לנושא הטרור ומשמש יועץ למשרדי ממשלה. בין תחומי התמחותו: ארגון אל-קאעדה ושלוחותיו, טרור המתאבדים והטרור בחסות מדינתית. שוייצר היה שותף לכתיבת **הפתעה צפויה: מתקפת הטרור בארצות הברית ב-11 בספטמבר 2001 והשלכותיה** (2002); *Female Suicide Bombers: Dying for Equality?* (בעריכתו, 2006).

שמעון שטיין, עמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי, היה שגריר ישראל בגרמניה (2001-2007). לפני כן שירת כסמנכ"ל משרד החוץ לענייני חבר המדינות (CIS), מזרח ומרכז אירופה. השגריר שטיין כיהן בתפקידים נוספים בשירות החוץ בווינגטון, גרמניה וכן בישראל, והיה חבר במשלחות ישראל לתהליכי משא ומתן רב-צדדיים בנושאי בקרת נשק.

יונתן שכטר, חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי. בין תחומי התמחותו של ד"ר שכטר: טרור – ארגונים ואסטרטגיה, סוגיות של אסטרטגיה-רבתי, הרתעה ותהליכי קבלת החלטות בנושאים של ביטחון ומדיניות-חוץ. מחקרו הנוכחי עוסק בתפקידים ובאילוצים של הרתעה באסטרטגיה של לוחמה בטרור.

יפתח שפיר, ראש פרויקט המאזן הצבאי במזרח התיכון. יפתח שפיר היה מאז 1997 שותף לעריכתם של הספרים בסדרת *Middle East Military Balance*, שראו אור בהוצאת מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, וכתב מאמרים רבים בתחומי הצבא והביטחון של מדינות המזרח התיכון. בין תחומי התמחותו: מבנה הכוחות הצבאיים, מגמות בהתעצמות הצבאית, רכישות נשק, טילים בליסטיים, וטכנולוגיות חלל במזרח התיכון.

INSS Memoranda 2008 – Present

- No. 104, June 2010, Gallia Lindenstrauss, *Mediation and Engagement: A New Paradigm for Turkish Foreign Policy and its Implications for Israel* [Hebrew].
- No. 103, May 2010, Tamar Malz-Ginzburg and Moty Cristal, eds., *A Nuclear Iran: Confronting the Challenge on the International Arena* [Hebrew].
- No. 102, December 2009, Michael Milstein, *Muqawama: The Challenge of Resistance to Israel's National Security Concept* [Hebrew].
- No. 101, November 2009, Meir Elran and Judith Rosen, eds. *The US and Israel under Changing Political Circumstances: Challenges of the 21st Century – Conference Proceedings*.
- No. 100, September 2009, Aron Shai, *Sino-Israeli Relations: Current Reality and Future Prospects*.
- No. 99, June 2009, Meir Elran, ed., *The Civil Front* [Hebrew].
- No. 98, April 2009, Anat N. Kurz, *The Palestinian Uprisings: War with Israel, War at Home*.
- No. 97, March 2009, Shmuel Even and Amos Granit, *The Israeli Intelligence Community: Where To?* [Hebrew].
- No. 96, September 2008, Ron Tira, *The Struggle over the Nature of War* [Hebrew].
- No. 95, August 2008, Anat N. Kurz, *The Palestinian Uprisings: Struggle on Two Fronts* [Hebrew].
- No. 94, July 2008, Ephraim Kam, ed., *A Nuclear Iran: Implications for Arms Control, Deterrence, and Defense*.
- No. 93, April 2008, Shmuel Even and Zvia Gross, *Proposed Legislation on the IDF: Regulating Civil-Military Relations in the Wake of the Second Lebanon War* [Hebrew].

