

# הערכה אסטרטגית לישראל 2013-2014

שלמה ברום, ענת קורץ, עורכים





## **הערכה אסטרטגית לישראל 2013-2014**

**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 המכון 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 2013-2014

שלמה ברום, ענת קורץ

עורכים



המכון למחקרי ביטחון לאומי

THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES

INCORPORATING THE JAFFEE CENTER FOR STRATEGIC STUDIES

TEL AVIV UNIVERSITY  
אוניברסיטת תל-אביב

# Strategic Assessment for Israel 2013-2014

Shlomo Brom, Anat Kurz, Editors

## המכון למחקרי ביטחון לאומי

חיים לבנון 40

ת.ד. 39950

תל-אביב 6997556

טל': 03-640-0400

פקס: 03-744-7590

דוא"ל: [info@inss.org.il](mailto:info@inss.org.il)

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

ISBN: 978-965-7425-58-9

© 2014 כל הזכויות שמורות

הביא לדפוס: משה גרונדמן

עיצוב גרפי: מיכל סמוֹקובץ ויעל ביבר

עיצוב השער: מיכל סמוֹקובץ

דפוס: אליניר, פתח תקווה

תמונת הכריכה: שרי החוץ של מדינות המערב ושר החוץ האיראני בעת השיחות לקראת גיבוש הסכם בנושא הגרעין האיראני, ג'נבה, נובמבר 2013. אימג'בנק / AFP

## תוכן העניינים

7	הקדמה
	ההתפתחויות במזרח התיכון
17	איראן והקהילה הבינלאומית 2013: האם זמן ההכרעה הגיע? אמילי לנדאו ושמעון שטיין
31	סוריה: מלחמת אזרחים ללא הכרעה שלמה ברום, בנדטה ברטי ומרק הלר
49	התהפוכות במצרים אפרים קם
65	ירדן: יציבות יחסית בעין הסערה עודד ערן
71	טורקיה: כשהקרוב מתעתע מסתכלים רחוק גליה לינדנשטראוס
87	רוסיה: במאמץ להעצים השפעה צבי מגן
95	מעורבות ארצות הברית: הדימוי והמציאות עודד ערן
	ישראל והמזרח התיכון
105	האתגרים האסטרטגיים - ביטחוניים לישראל אודי דקל, שלמה ברום ויורם שוייצר
117	התהליך המדיני - תכנית א', תכנית ב', ומה שביניהן אודי דקל, ענת קורץ וגלעד שר
133	היפרדות מהפלסטינים - דעת הקהל בישראל יהודה בן מאיר וגלעד שר

145 **החזית האזרחית בישראל: עקרונות ההיערכות לעימות**  
מאיר אלרון ואלכס אלטשולר

157 **מהפכת הגז הטבעי בישראל**  
שמוליק אבן ועודד ערן

#### סיכום

---

171 **עת הכרעות: לקראת הסכמים ותוכניות חלופיות**  
עמוס ידלין

191 **הכותבים**



## הקדמה

התקופה הנסקרת בספר זה, שהוא קובץ נוסף בסדרת "הערכה אסטרטגית לישראל" שמפרסם המכון למחקרי ביטחון לאומי מדי שנה, עמדה בסימן השלכותיו המתמשכות של 'האביב הערבי' – גל הזעזועים העובר על המזרח התיכון זה כשלוש שנים. מגמות שנרשמו במזרח התיכון בשנת 2013, והן צפויות להמשיך להכתיב את מאפייניה של הסביבה האסטרטגית של מדינת ישראל, שיקפו תהפוכות פוליטיות-חברתיות שאירעו בזירותיהן הפנימיות של מדינות ואת תגובתן של מדינות שכנות לשינויים אלה, כמו גם את השינויים שחלו ביחסים ובמאזן הכוחות ביניהן. כן ביטאו התפתחויות אזוריות את תגובתם של שחקנים בינלאומיים להתרחשויות במזרח התיכון, ואת שאיפתן של מעצמות לצמצם ככל האפשר את השפעתם השלילית של הזעזועים על אינטרסים שלהן, המעוגנים באזור.

פרקי הקובץ, כשהם מאוגדים יחדיו, מתארים ומנתחים תמונה אזורית דינמית, שיצרה עבור ישראל דילמות מורכבות. מסקנה מרכזית העולה מהניתוחים היא, שהימנעות מהכרעה באשר למדיניות שתיטיב להתמודד עם דילמות אלו – דינה להעצים את האתגרים הביטחוניים והמדיניים שבפני ישראל.

**השער הראשון של הסקירה – "ההתפתחויות במזרח התיכון"**, מוקדש למגמות שנוצרו על רקע ובעקבות התפתחויות שחלו במדינות מרכזיות במזרח התיכון. נושאים אלה יידונו בהקשר מדינתי, תוך בחינת ההקשרים האזוריים והבינלאומיים שלהם והשלכותיהם על ביטחון ישראל.

התמודדותה של הקהילה הבינלאומית עם סוגיית הגרעין האיראני נותחה במאמר של אמילי לנדאו ושמעון שטיין, הפותח שער זה. בחירתו של חסן רוחאני לנשיאות, על רקע הכרה גוברת מצד הציבור באיראן בקשר בין מצבה הכלכלי ומעמדה הבינלאומי של איראן לבין התקדמותה לעבר השלמת התוכנית הגרעינית, עוררה באיראן עצמה ובקרב המעצמות תקווה כי יגובש הסכם שיפתור את משבר הגרעין. לקראת סוף 2013 הושג הסכם ביניים, שעיקרו הקפאת תוכנית הגרעין בזמן המשך הדיונים לקראת הסכם כולל. בישראל ובמדינות המפרץ התעורר חשש כבד מן האפשרות ששיחות אלה

– במיוחד דיאלוג בין איראן לארצות הברית – יובילו להגדרה מחודשת של מרחב ההשפעה במפרץ, ועדיין תיוותר לאיראן אפשרות להמשיך להתקדם לעבר יכולת גרעינית צבאית. מסקנה העולה מן הניתוח היא, שהסרת הסנקציות טרם גיבוש הסכם שיבטיח עיכוב מהותי בהתקדמות תוכנית הגרעין האיראנית, וכן הסרת האופציה הצבאית מעל סדר היום, יפגמו באפשרות למתן באופן משמעותי את האיום הגלום בה. שני בין המאמרים הכלולים בשער זה דן בהשלכותיה של מלחמת האזרחים בסוריה. במאמר זה, שנכתב על ידי שלמה ברום, בנדטה ברטי ומרק היר, מנותח ה'תיקו' שנוצר בין נאמני משטרו של בשאר אל-אסד לבין כוחות המורדים בו, ומוערך כי הלחימה תימשך לאורך זמן ללא הכרעה, וכן יתעצמו השלכותיה האזוריות והבינלאומיות. שקיעתה של סוריה במלחמת האזרחים צמצמה את יכולתה לפנות למאבק צבאי סדיר נגד ישראל, אך היחלשות השלטון המרכזי שלה אפשרה לגורמים תת-מדינתיים חמושים להיאחז בשטחה. התפתחות זו מבשרת רעות לישראל, משום שביניהם ארגונים ג'האדיסטיים-סלפיסטיים. עקב חציית מיליוני פליטים סוריים את הגבול למדינות שכנות – טורקיה, ירדן ולבנון – נוצרה בהן בעיה כלכלית-חברתית חמורה, שגלום בה פוטנציאל לזעזועים פוליטיים. המשטר וכוחות המורדים השונים נתמכים על ידי בעלי-ברית מסורתיים, אם כי עד כה נמנעו אלה – זולת חזבאללה בגיבוי איראני גלוי – ממעורבות ישירה בלחימה. לחימת אנשי חזבאללה לצד צבא המשטר אף החריפה את המתח הבין-עדתו בלבנון עצמה. משטר אסד חצה קו אדום שהציב לו הממשל האמריקאי לגבי השימוש בנשק כימי, אך החשש מהסתבכות צבאית בסוריה היה ברקע הסכם בינלאומי, שיזמה רוסיה והתקבל בברכה על ידי הממשל, לפירוק המשטר הסורי ממאגרי הנשק הכימי שברשותו. מהלך זה המחיש את היותה של סוריה זירת מאבק בין-מעצמתי וחזק הערכה, שלפיה תיאום בין-מעצמתי יהיה תנאי הכרחי להידברות בין הצדדים היריבים, וכל שכן – להסכמה ביניהם ביחס להפסקת הלחימה. התהפוכות במצרים הן נושא מאמרו של אפרים קס. הניתוח מתמקד בדינמיקה שהובילה להפיכה הצבאית שאירעה בקיץ 2013 ושמה קץ לשלטון 'האחים המוסלמים', בתום כשנה שבה הובילו את הפרלמנט, הממשלה והנשיאות. בין גורמי ההתנגדות למשטר 'האחים המוסלמים' היו כישלונם לגבש קואליציה עם כוחות נוספים בציבור המצרי, ניסיונו של הנשיא, מוחמד מורסי, ליטול לידיו סמכויות נרחבות, וכן כשלי משילות וחוסר אונים נוכח קשייה הכלכליים של מצרים. מוקדם עדיין להעריך האם יתבצר הצבא בצמרת או יבחר לערוך בחירות, אך ניתן לשער שהחלטתם של 'האחים המוסלמים' האם לצאת למאבק נגד הצבא או לנהל עימו דיאלוג – היא שתקבע את יציבותה של המערכת הפוליטית במצרים בשנים הבאות. ישראל, מצדה, יצאה נשכרת

משובו של הצבא המצרי לקדמת הבמה: תיאום ביטחוני עם מצרים, בפרט המאמץ לרסן את פעילותם של גורמים ג'האדיסטיים בחצי-האי סיני, נשמר גם בעת שלטון 'האחים המוסלמים', אולם בניגוד אליהם, הצבא המצרי אינו מונחה על ידי עוינות אידאולוגית לישראל. משום כך פעלה ישראל לריכוך התנגדותה של ארצות הברית לחזרתו של הצבא לשלטון במצרים, שנעשתה בדרך בלתי-דמוקרטית בעליל.

יציבותה של ירדן נמצאת במוקד מאמרו של עודד ערן. האתגרים שבפניהם ניצבת ירדן – מקורם במאפייניה הכלכליים-חברתיים של הממלכה ובתהליכים שקדמו לעידן 'האביב הערבי', אך ההתפתחויות האזוריות העצימו אותם. בכללם: האתגר הדמוגרפי, שהחריף עקב גל הפליטים הסוריים שהגיע לתחומה; האתגר הפוליטי-פנימי – בהשראת המחאה החברתית והקריאה לדמוקרטיזציה במדינות במזרח התיכון; האתגר הכלכלי, הקשור בצורך המתמשך בשיקום התשתית ובצמצום שיעור האבטלה, וכן בעול שנוסף עקב שטף הפליטים מסוריה והפסקת אספקתו של הגז הטבעי ממצרים. סכנה נוספת ליציבותה של ירדן היא היאחזות גורמים אסלאמיים-רדיקליים בסוריה. לדיאלוג המתקיים בין ירדן לישראל באשר לדרכים שבהן תוכל ישראל לסייע לייצובה הכלכלי של שכנתה ממזרח משמעויות כבדות משקל, שכן יציבותה של ירדן היא נדבך חשוב ביציבות האזורית בכלל, ובסביבתה האסטרטגית של ישראל בפרט.

התמודדותה של טורקיה עם התהפוכות באזור מנותחת במאמרה של גליה לינדנשטראוס, המתמקד בתמורות ביחסים בין טורקיה לשכנותיה עקב שינויים שחלו בהן. טורקיה נקטה עמדה ברורה נגד משטר אסד, אם כי לא בחרה מבין הנאבקים בו גוף שיזכה בתמיכתה. דילמה סבוכה במיוחד עבור טורקיה היא האפשרות שהתפוררות סוריה תהיה שלב בהקמת אוטונומיה כורדית בצפון המדינה, וכך גם תתעצם התבססותה של אדמת סוריה כמרחב פעולה לארגונים אסלאמיים קיצוניים. יחסי טורקיה ומצרים נעכרו בעקבות הפלת שלטון 'האחים המוסלמים' בידי הצבא. תמיכתה של טורקיה באוטונומיה הכורדית בצפון-עיראק המשיכה להוות גורם מתח בין אנקרה לממשל המרכזי בבגדאד. מנגד, המתח בין טורקיה לאיראן שכך בעקבות גיבוש הסכם הביניים בין המעצמות לטהראן לגבי תוכנית הגרעין. לצד דילמות של יחסי החוץ, סוגיה נוספת שעימה מתמודדת ממשלת טורקיה היא התחזקותה של החברה האזרחית במדינה ומתח פנימי, שהתבטא בהפגנות המוניות נגד השלטון – אם כי לא נראה שהיחלשותו האזורית של האסלאם הפוליטי תתבטא גם בהיחלשות מפלגת הצדק והפיתוח הטורקית. כחלק מהמאמץ להרגיע את הזירה הביתית פנתה אנקרה לדיאלוג עם מפלגת הפועלים הכורדית (PKK). פתיחתו ביטאה תפנית מדינית חשובה, גם אם טרם נרשמה פריצת דרך בשיחות. ביחס לקשרים עם ישראל, לצד המשך

שיתוף הפעולה הכלכלי בין המדינות וגם לאחר חידוש השיחות ביניהן בחסות הממשל האמריקאי – המתח נותר בעינו, ושיפור מהותי ביחסים אינו צפוי לחול בעתיד הקרוב. מאמרו של צבי מגן מוקדש לאתגרים שזימן האזור למדיניות החוץ הרוסית ולמעמדה הבינלאומי. רוסיה, המגלה עניין מחודש במזרח התיכון, נדרשה לנסח מדיניות נוכח השינויים שחלו במדינות שונות באזור, על מנת לשמר מאחזים קיימים ולטפח קשרים חדשים. מעורבותה ניכרה בעיקר בהקשר של מלחמת האזרחים המתחוללת בסוריה: תמיכתה הנחרצת של מוסקווה במשטר אסד ופעילותה, בתיאום עם הממשל האמריקאי, לגיבוש הסכם לפירוק משטר אסד מנשק כימי. חתימת הסכם הביניים בין טהראן לבין מעצמות המערב בעניין תוכנית הגרעין נתפסה במוסקווה כדחייה איראנית את מאמצי ההתקרבות מצד רוסיה, ובתגובה הגבירה רוסיה את הניסיונות להתקרב למדינות סוניות במזרח התיכון, בכללן ערב הסעודית וירדן. במקביל ביקשה מוסקווה להדק את קשריה עם ישראל. במהלך השנה דנו מנהיגי ישראל ורוסיה, בין היתר, באפשרות להרחיב את שיתוף הפעולה המדיני והכלכלי ביניהן. ואף על פי כן, רוסיה נמצאת עדיין בעמדה נחותה ביחס למערב בכל הנוגע להשפעה במזרח התיכון, ועל כן לא נסוגה מתמיכתה המסורתית ב'ציר הרדיקלי' האזורי כמשקל נגד להשפעתן של מדינות המערב באזור.

המאמר האחרון בשער זה של הקובץ מוקדש למעמדה ומדיניותה של ארצות הברית במזרח התיכון. במאמר זה, שנכתב על ידי עודד ערן, מודגש הפער בין דימויה של ארצות הברית כמעצמה שעוצמתה בנסיגה, המתרחקת מהמזרח התיכון, לבין פעילותה האינטנסיבית באזור. פעילות זו העידה בשנה הנסקרת על מעורבות ושאיפה לשמר אינטרסים באזור, תוך מאמץ לבלום את מאמצייהן של רוסיה וסין לחזק את מעמדן בו. פעילותה של ארצות הברית במזרח התיכון התבטאה בעיקר בשלוש זירות: מלחמת האזרחים בסוריה, המשבר עם איראן והסכסוך הישראלי-פלסטיני. בתיאום עם רוסיה וגורמים בינלאומיים אחרים, וכדי למנוע צורך לממש איום בפעולה צבאית נגד משטר אסד, גיבש הממשל הסכם לפירוק אמצעי הלחימה הכימיים בסוריה; בשיתוף המעצמות המערובות במאמץ לבלום את תוכנית הגרעין האיראנית עמל הממשל על הסכם הביניים לעיכוב התקדמותה של איראן לקראת הגרעין; בלחץ הממשל ובחסותו חזרו ישראל והפלסטינים לשולחן המשא ומתן. המדיניות האמריקאית בסוגיה האיראנית ובסוגיה הפלסטינית הייתה מוקד לחילוקי דעות בין הממשל לבין ממשלת ישראל, ואלה צפויים להעמיק אם ייכשל המאמץ לקדם הסכם שיעצור את התקדמותה של איראן לעבר הגרעין, וייכשלו השיחות בין ישראל לפלסטינים. דיאלוג ברמה הבכירה

ביותר יצמצם את המתח הצפוי להעמיק בין המדינות על רקע זה, אם כי לא יוכל למנוע אותו לחלוטין.

**השער השני של הסקירה – "ישראל והמזרח התיכון"** – מתמקד בזירה הישראלית גופא ובמשמעויותיהן הישירות של מגמות אזוריות לביטחונה ולמדיניותה.

האתגרים האסטרטגיים-ביטחוניים לישראל נותרו על ידי אודי דקל, שלמה ברום ויורם שוייצר על בסיס תפיסה רבת-חומית, הן לגבי האתגרים והן לגבי המענים הנדרשים. במאזן הכולל שלובים רכיבים חיוביים משמעותיים, לצד איומים חדשים המתפתחים ומציבים דילמות מורכבות לעתיד. היחלשות שחקנים מדינתיים במזרח התיכון שחקה את האיום הצבאי על ישראל, אך מנגד התפתח איום א-סימטרי ורב-גוני, עקב התעצמות כוחם של גורמים תת-מדינתיים ג'האדיסטיים, הפועלים נגד יציבותו של הסדר האזורי תוך ניצול התביעה העממית הנרחבת לרפורמה ליברלית, והשפעתו של האסלאם הפוליטי במרחב. מסקנת הניתוח היא כי לנוכח אתגרים אלה, על ממשלת ישראל לגבש מדיניות שתשלב בראש ובראשונה מאמצים במישור הביטחוני – בהתבסס על יכולות עצמאיות, הזכות להגנה עצמית, הרתעה ויכולת הגנה, ובמישור הבינלאומי – על בסיס העמקת הקשרים עם ארצות הברית ובשאיפה להחליש את מסע הדה-לגיטימציה המנוהל נגדה, בעיקר על ידי תהליך מדיני קונקרטי עם הפלסטינים. גישה רבת-חומית זו, שאינה פשוטה ליישום, אמורה לסייע לישראל לגבש הבנות עם בעלות-ברית ומדינות שכנות, ולמנף הישגים צבאיים להישגים מדיניים.

במאמר המוקדש לתהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים, אשר נכתב על ידי אודי דקל, ענת קורץ וגלעד שר, מנותחים האתגרים שמציב לישראל סבב השיחות שהושק ביולי 2013. מודגשת בו ההערכה כי מאזן הכוחות בין ישראל לרשות הפלסטינית בזירה הבינלאומית, כפי שהתפתח בשנים האחרונות, אינו נוטה לטובת ישראל. הפלסטינים גיבשו אסטרטגיה חלופית, שעיקרה גיוס תמיכה בינלאומית בהקמת מדינה פלסטינית גם שלא במסגרת הבנות עם ישראל. לעומת זאת, ישראל לא גיבשה גישה חלופית להסדר מוסכם, שתאפשר בבוא העת לקדם את רעיון ההפרדה המדינית-טריטוריאלית בינה לבין הפלסטינים. מסקנת הניתוח היא, שעל מנת להתמודד עם האתגרים הביטחוניים והדמוגרפיים הקשורים בזירת הסכסוך, יהיה על ממשלת ישראל לגבש תוכנית לצעדים עצמאיים, שתכליתם להתוות גבול ולקדם מציאות של שתי מדינות בפועל. יוזמה כזו, בשאיפה שתגובש בתיאום אזורי ובינלאומי, תסייע לישראל להציגה בזירה הבינלאומית לא כאבן נגף להסדר מוסכם עתידי, אלא כמהלך משלים, שתכליתו להכשיר את הקרקע לקראת הסדר זה.

המאמר הבא, שנכתב על ידי יהודה בן מאיר וגלעד שר, מוקדש לדעת הקהל הישראלית לגבי שאלת ההיפרדות מהפלסטינים. בחלקו הראשון מנותחת דעת הקהל בישראל לגבי הסדר קבע, ולמקרה שהמשא ומתן ייכשל או יגיע למבוי סתום. ניתוח עומק של דעת הקהל מצביע על כך שהציבור בישראל, ברובו הגדול, מעוניין בהיפרדות מהפלסטינים, וצפויה תמיכה ציבורית משמעותית בהסכם שיביא למימוש רעיון זה. עם זאת, מוגבלת הנכונות המעשית לנקוט צעדים הדרושים לקידום היפרדות, בעיקר עקב החשדנות לגבי שאיפות הפלסטינים. משום כך, גם הסכם ביניים צפוי להיתקל בהתנגדות ציבורית רבה. חלקו השני של המאמר מוקדש להקשר המשפטי של הסכם עם הפלסטינים, ומודגש כי מבחינה חוקית, הסכם שיכלול נסיגה מכל יהודה ושומרון, פינוי כל היישובים מאזור זה והעברת השטח לריבונות פלסטינית אינו זקוק לאישור במשאל עם. זאת, משום שהחוק הקיים מחייב עריכת משאל עם אך ורק במקרה שמוצע ויתור על שטח ריבוני ישראלי. על שום מורכבות הסוגיה של פינוי יישובים ורגישותה, בחלקו המסיים של המאמר מודגשת המלצה לנסות ולגבש הסכמה לאומית לגבי פינוי יישובים ביהודה ושומרון באמצעות שיח, שיסייע לצמצם התנגדות לפינוי ויפחית את הסיכוי לזעזועים פנימיים על רקע זה.

היערכותה של החזית האזרחית בישראל לעימות נמצאת במוקד המאמר שנכתב על ידי מאיר אלרן ואלכס אלטשולר. 2013 הייתה שנה שקטה בכל הקשור למימוש איומים חיצוניים על החזית האזרחית בישראל, אולם סוגיית הנשק הכימי בסוריה הסבה את תשומת הלב לכך שהאיום אינו מבוטל. פרט לכך שנתרו שאלות פתוחות לגבי גורלם של אמצעי הלחימה הכימיים שבסוריה, ניתן וצריך להפיק מפרשה זו לקחים לגבי מורכבות הסיכונים שבפני העורף הישראלי. במזרח התיכון המסוכסך והדינמי, החזית האזרחית עלולה להימצא במצב של התלקחות פתאומית. המסקנה המתבקשת היא שיש צורך בהתכוננות ארוכת-טווח, שתספק מענה למגוון רחב של איומים מכיוונים שונים. לקח זה אינו מייתר את חיוניות התעדוף של האיומים הביטחוניים השונים והמענים להם, אולם הוא מדגיש צורך בהסתכלות רחבה ובהיערכות מקפת, תוך התחשבות זהירה בממד ההפתעה. ההמלצות לפעולה המסכמות את המאמר מדגישות את ההקשר הפוליטי, שבמסגרתו יחולקו משאבים ויוסדרו יחסים בין משרדים האחראים להיבטים שונים של ביטחון החזית האזרחית.

מהפכת הגז הטבעי ומשמעותיה האסטרטגיות נדונות במאמרם של שמואל אבן ועודד ערן. בהימצאות גז טבעי בכמויות ניכרות במרחב המים הכלכליים של ישראל, הגובלים במים הכלכליים של לבנון, קפריסין, מצרים ורצועת עזה, גלומים יתרונות בתחומי החברה, הביטחון, איכות הסביבה ויחסי החוץ. גילוי מאגרי הגז חיזק את

העצמאות והביטחון האנרגטיים של ישראל לאורך זמן, על אף שהציב בפניה צורך לגבש הגנה על מתקנים חיוניים בים, הרחק מהחוף. ליצוא הגז אמורה להיות תרומה מדינית לישראל, אם יהווה נושא לשיתוף פעולה בינה לבין מדינות אחרות, אלא שהגז הוא גם מוקד למחלוקת עם לבנון על שליטה בשטחי הים. על פי החלטת ממשלה בעניין, הגז שנמצא יספיק לכשלושים שנות צריכה מקומית. אם לא ייוצא גז, תספיק הכמות לחמש-עשרה שנים נוספות. כך או אחרת, ישראל תצטרך לספק בעתיד את צורכי האנרגיה שלה באמצעות יבוא גז, או ממקורות אחרים שיימצאו או יפותחו. מסקנה נוספת היא שיש לבחון הקמת רשות אנרגיה לאומית, שתיישם מדיניות כוללת לשימוש במקורות האנרגיה למיניהם, כולל חשמל ואנרגיה מתחדשת.

המאמר החותם את הקובץ – "עת הכרעות: לקראת הסכמים ותכניות חלופיות", פרי עטו של עמוס ידלין, דן במשמעויותיהם המדיניות והאסטרטגיות של האתגרים הצפויים לישראל. הניתוח מדגיש את הצורך בהכרעות לגבי ההתמודדות עם תכנית הגרעין האיראנית, הסוגיה הפלסטינית ומערכת היחסים עם מדינות ערב, וכל זאת בהתחשב בזיקה ההדדית בין הסוגיות השונות והמדיניות שתינקט לגביהן. בשנת 2013 התקרבה ישראל למיצוי האופציה של דחיית החלטות, ואולם מחיר ההימנעות מהחלטה נעשה גבוה מהסיכון שבקבלתן – מה גם שהתנאים האזוריים, שהיטיבו מבחינת ישראל את מאזן הכוחות בינה לבין שכנותיה, מאפשרים לה ליטול סיכונים ולנצל הזדמנויות. בראש ובראשונה, מדיניות ישראלית פרו-אקטיבית חייבת לכלול תכנית חלופית למקרה של כישלון המאמצים הדיפלומטיים בשתי הסוגיות המרכזיות של הביטחון הלאומי: השיחות בין המעצמות לאיראן והמשא ומתן עם הפלסטינים. בשני הקשרים אלה, על ישראל לתאם את מדיניותה עם הממשל האמריקאי. זאת, כדי להעלות סיכוי ליישום מוצלח של חלופות שתציע. חשוב לזכור, שמדיניות יוזמת, המתואמת עם הממשל האמריקאי, תבצר את מעמדה של ישראל במזרח התיכון ובזירה הבינלאומית, נוסף ליתרונות שיהיו לה במובן יחסיה עם ארצות הברית.

תודות עורכי הקובץ מסורות לכותבי המאמרים – חברי המכון למחקרי ביטחון לאומי. כבכל שנה, תודה מיוחדת מקרב לב נתונה למשה גרונדמן, מנהל הפרסומים של המכון, ולג'ודי רוזן, עורכת פרסומי המכון, אשר הרימו תרומה רבת-ערך לכתיבתו ולהוצאתו לאור של קובץ זה.

שלמה ברום וענת קורץ

דצמבר 2013





שער ראשון  
ההתפתחויות במזרח התיכון

**איראן והקהילה הבינלאומית 2013:**  
**האם זמן ההכרעה הגיע?**  
אמילי לנדאו ושמעון שטיין

**סוריה: מלחמת אזרחים ללא הכרעה**  
שלמה ברום, בנדטה ברטי ומרק הלר

**התהפוכות במצרים**  
אפרים קם

**ירדן: יציבות יחסית בעין הסערה**  
עודד ערן

**טורקיה: כשהקרוב מתעתע מסתכלים רחוק**  
גליה לינדנשטראוס

**רוסיה: במאמץ להעצים השפעה**  
צבי מגן

**מעורבות ארצות הברית: הדימוי והמציאות**  
עודד ערן



# איראן והקהילה הבינלאומית 2013: האם זמן ההכרעה הגיע?

## אמילי לנדאו ושמעון שטיין

במהלך 2012, התחושה הייתה שהמאמצים הבינלאומיים לעצור את איראן התחזקו משמעותית: הרטוריקה האמריקנית הפכה נחושה יותר; ארצות הברית חיזקה את נוכחותה הצבאית במפרץ בנושאת מטוסים נוספת ובתרגילים צבאיים שבוצעו באזור, ובעיקר – דומה שהסנקציות על איראן החלו סוף סוף להשיג את ייעודן, בייחוד לנוכח החלטת האיחוד האירופי להטיל עליה אמברגו נפט מלא. במאמרינו לספר ההערכה האסטרטגית של המכון למחקרי ביטחון לאומי לשנת 2012-2013 שאלנו האם התפתחויות אלה היוו אינדיקציה ל"משחק חדש" מול איראן בהקשר הגרעיני, או שמא מה שהיה הוא שיהיה, והתנהלות המשבר האיראני נותרה שבויה בדפוס המוכר (והבעייתי) שליווה אותה בעשור האחרון, בקיצור, "המשך של אותו הדבר" ("more of the same").

מסקנתנו הייתה מעורבת, שכן ניתן היה לזהות עדויות לשתי הדינמיקות. בעוד שארצות הברית ואירופה התקדמו בבירור לכיוון ביסוס משחק חדש, איראן נאחזה בעקשנות בדפוס הידוע היטב, של ניהול מגעים עם הקהילה הבינלאומית באופן שניתן לכנותו "המשך של אותו הדבר". בסופו של דבר, הכללים המוכרים של המשחק התגלו כעמידים ואיראן נותרה איתנה מול כל שינוי בדינמיקת המשא ומתן, למרות הסימנים למחיר הידוק הסנקציות על הכלכלה האיראנית.<sup>1</sup>

נכון ל-2013, המשבר הגרעיני עדיין רחוק מפתרון, ואיראן ממשיכה לשעוט קדימה בתכנית הגרעין שלה. גם אם לוקחים בחשבון את ההתפתחויות הדרמטיות מאז שרוחאני נבחר לנשיא, ואת האפקט המצטבר של הסנקציות הכלכליות שדוחפות אותו לשאת ולתת עם הקהילה הבינלאומית, השאלה שמתעוררת השנה נותרה בעיקרה זהה: האם יש סיכוי ממשי לפתרון המשבר המתמשך בחודשים הקרובים. תכנית הגרעין

האיראנית מתקדמת לשלב שהקהילה הבינלאומית לא תוכל עוד לעצור.<sup>2</sup> ידיעה זו מחדירה תחושת דחיפות כללית לתהליך, וממקדת את הניתוח בשאלה האם שנה זו הצליחה לקרב את הצדדים להכרעה, או ששנה זו תתגלה כעוד שנה שבה התגלגל המשבר הגרעיני לשנה שאחריה.

ניתוח ההתפתחויות במהלך 2013 נפתח בהערכת התקדמותה הגרעינית של איראן בקווים כלליים. לאחר מכן ייבחנו העמדות של ארצות הברית ושל איראן בתקופה שלאחר הבחירות לנשיאות בשתי המדינות והאופן שבו תוצאות הבחירות זלגו לתוך דינמיקת המשא ומתן ולתחושת הדחיפות בכל החזיתות להגיע לפתרון משבר הגרעין, לרבות השלכות אפשריות שהיו לתגובת ארצות הברית/הקהילה הבינלאומית למשבר הנשק הכימי בסוריה. בהמשך תוערך התנהלות השיחות מאלמטי ועד ז'נבה ותוצג תחזית להשגת עסקה מוסכמת. בסיום יפורטו השיקולים לעמדת ישראל ביחס למשבר הגרעין האיראני, כפי שהתפתחה במהלך 2013.

### **ההתקדמות של איראן בנושא הגרעין**

כמו בשנים קודמות, גם ב-2013 איראן המשיכה לחתור קדימה בתכנית הגרעין שלה ולרשום לזכותה התקדמות משמעותית בכמה רכיבים של התכנית. מבין הנקודות מעוררות הדאגה ביותר ב-2013, ניתן לציין את המתקן באראק ואת הצנטריפוגות מדור חדש אשר הותקנו במתקן ההעשרה בנתאנו. הכור הגרעיני באראק עתיד להפוך לפעיל לקראת סוף 2014, ולהוסיף בכך מסלול פוטנציאלי נוסף להשגת נשק גרעיני המבוסס על פלוטוניום ('המסלול הפלוטוני'), לצד מסלול העשרת האורניום שכבר קיים. לאחר שהכור יהפוך לפעיל, לא ניתן יהיה לתקוף אותו פיזית מבלי להסתכן בפליטה ניכרת של חומר רדיואקטיבי בעל השלכות הרסניות על הסביבה הקרובה.<sup>3</sup> כמו כן, כמעט 1,000 צנטריפוגות מהדור החדש כבר הותקנו והוכנו לבדיקה בנתאנו. הצנטריפוגות המתקדמות, שהן עמידות יותר מאלה של הדור הראשון (הנוכחי), ומסתובבות במהירויות גבוהות הרבה יותר (פי ארבעה או חמישה), יפחיתו בצורה משמעותית את הזמן הדרוש להמרת אורניום שמועשר לדרגת 3.5-5 אחוזים, ישירות לדרגה של מעל 90 אחוזים, שהיא הדרגה הדרושה לנשק גרעיני. לכן, הפעלת הצנטריפוגות החדשות תהפוך לשוליים יותר את החששות שהובעו במהלך שנת 2012 ביחס למאגר האורניום המועשר לרמה של 20 אחוזים.

מאגר האורניום המועשר לרמה נמוכה ובינונית (LEU ו-MEU) המצוי במתקני ההעשרה בפורדו ובנתאנו והולך וגדל, מהווה מקור מתמשך לדאגה. יתרה מכך, איראן

איראן והקהילה הבינלאומית 2013: האם זמן ההכרעה הגיע?

ממשיכה למנוע מהפקחים של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) גישה למתקן הצבאי בפרצ'ין, על מנת שיוכלו להעריך האם איראן ביצעה שם ניסויים הקשורים להתחמשות גרעינית. גם אם הפקחים יורשו אי פעם להיכנס, אינדיקציות לפעולת הסתרה שהתבצעה במתקן מלמדות שייקשה עליהם מאוד לקבוע מה התרחש בו.<sup>4</sup> ואכן, התקדמותה של איראן כה מהירה עד שבמהלך 2013 דיווחו מקורות אמינים שהיא נמצאת על סף יכולת גרעינית צבאית. דו"ח מפורט מיולי 2013 של מכון מחקר בווינגטון ISIS ציין שאיראן יכולה להגיע ל"יכולת קריטית" – קרי יכולת להפיק מספיק אורניום בדרגת העשרה מתאימה לצורך נשק גרעיני לפני שהדבר יתגלה על ידי פקחים – עד אמצע 2014. בדו"ח מעודכן מאוקטובר 2013 מטעם ISIS, אשר מתבסס על הממצאים של דו"ח סבא"א האחרון מאוגוסט, הציגו החוקרים הערכה ללוח זמנים מינימלי ל"פריצה גרעינית" (breakout), הכוללת ארבעה תרחישים אפשריים. בחלק מהתרחישים, הזמן עד ל"פריצה" עשוי להיות חודש או חודשיים בלבד. בשיחת ועידה שנערכה בסוף אוקטובר 2013, ציין מי שניהל בעבר כראש מחלקת פיקוח (safeguards) של סבא"א, אולי היינון (Olli Heinonen), שהזמן עד להפקת אורניום מועשר בכמות שמספיקה לפצצה גרעינית אחת עשוי להתקצר אפילו לשבועיים בלבד. לבסוף, ראוי להזכיר דו"ח מפורט שפורסם בעיתון אקונומיסט בתחילת 2013, ואשר בו נטען שאפשר שאיראן כבר חצתה את נקודת האל-חזור בתחום הגרעיני.<sup>5</sup>

### **אובמה מתחיל כהונה שנייה: האם הוא עדיין נחוש לעצור את איראן?**

לאחר בחירתו החוזרת של הנשיא אובמה בנובמבר 2012, חלה ירידה בולטת בתחושת הדחיפות ששידרה ארצות הברית בחזית ההתמודדות עם איראן גרעינית. הגישה המתונה יותר שנשבה מכיוון וושינגטון נותרה על כנה לכל אורך החודשים הראשונים של 2013. יחד עם זאת, בביקורו הנשיאותי הראשון בישראל במרס 2013, אובמה לא חסך במאמצים להבטיח לישראל שהוא נחוש כתמיד לעצור את איראן מלהשיג נשק גרעיני, וכי כל האופציות מונחות על השולחן. הביקור התאפיין בנימה חיובית, ואובמה התקבל בציבור הישראלי בחמימות. גם בדרגים הפוליטיים העליונים דווח שהפגישה בין נתניהו לאובמה הייתה משביעת רצון לשני הצדדים. יחד עם זאת, אובמה הקפיד לציין שבכוונתו להתמקד בעתיד הנראה לעין בערוץ הדיפלומטי מול איראן, והדגיש שעדיין יש זמן למשא ומתן – לפחות שנה – לפני שאיראן תוכל לייצר נשק גרעיני.<sup>6</sup> בחודשים שלאחר ביקורו בישראל, מיעט הנשיא להשמיע את דברו בסוגיה האיראנית, אולם רצונו לשמור על הערוץ הדיפלומטי נותר ברור, למרות שסבב השיחות הנוסף

(שלושה מפגשים בין סוף פברואר לתחילת אפריל 2013) הסתיים בכישלון. לאחר שיחות אלה, ההתפתחות הבאה הראויה לציון הייתה הבחירות לנשיאות באיראן. הבחירה ביוני בחסן רוחאני לנשיא החדש, על תדמיתו המתונה והפרגמטית, הלמה בצורה מושלמת את רצונו של אובמה להתכונן לניסיון נוסף של משא ומתן. לחזית הפעלת הלחץ – גישה שזכתה לגיבוי נרחב כמנוף חיוני עבור מדינות ה-P5+1 בתהליך המיקוח עם איראן – התוסף נדבך בעקבות מקרה הנשק הכימי בסוריה, בסוף אוגוסט, תחילת ספטמבר 2013. בעוד שהלחץ כתוצאה מהסנקציות הכלכליות הוכר כמנוף השפעה, וככלי שאחראי לפחות בחלקו ללהיטות מצד חסן רוחאני לחזור לשלחן המשא ומתן, הרי שההנחה ש"כל האופציות מונחות על השולחן" (הניסוח השגור לאופציות השימוש בכוח צבאי) נותרה פחות ברורה בשבועות שלאחר בחירתו של רוחאני. מנגד, השימוש שעשה אסד בנשק כימי אשר גרם למעל 1400 הרוגים בסוריה, הביא את ממשל אובמה לאיים בהפעלת כוח צבאי ממוקד בסוריה. לפני שהחלטת הנשיא הועמדה במבחן, העלו הרוסים הצעה לנטרול המשבר: סוריה תצטרף לאמנה למניעת נשק כימי (CWC), ותתפרק מיכולותיה לייצר נשק כימי ומהמאגרים שברשותה. בעקבות אירועים אלה, נשאל אובמה במהלך ראיון לרשת ABC בדבר ההשלכות שיהיו למהלך הזה בסוריה על ההתנהלות מול איראן. תשובתו הייתה: "השקפתי היא שאם אתה מפעיל איום אמין להשתמש בכוח, ומשלב זאת במאמצים דיפלומטיים ניכרים, כך, למעשה, ניתן להגיע לעסקה".<sup>7</sup> למרות זאת, ברגע שהמשא ומתן עם איראן יצא שוב לדרך באמצע אוקטובר, התשובה לשאלה עד כמה האיום בשימוש בכוח נמצא על השולחן נותרה מעורפלת, הן מבחינת הממשל והן בעיני איראן. וכאשר הסכם הביניים בין ה-P5+1 לאיראן הושג בסוף נובמבר, האופציה הצבאית נדחקה עוד יותר לשולי הדיון, ויש השואלים אם היא בכלל עוד קיימת. כאשר הוא נשאל ישירות לגבי העניין הזה, הנשיא אובמה ממשיך לטעון כי כל האופציות מונחות על השולחן.

### **בחירת רוחאני: השלכות על תיק הגרעין**

השנה הזו תיזכר אולי יותר מכל בזכות הרושם הכביר שעוררה בחירת חסן רוחאני לנשיאה החדש של איראן. התפתחות מרעישה זו העלתה כמה שאלות חשובות ביותר שעדיין אין תשובה מלאה עליהן. הנה רק כמה מהן: כיצד עלינו להבין את בחירת רוחאני על רקע יעדי מדיניות החוץ של איראן, ובמיוחד בנוגע לתיק הגרעיני? האם יש בכך איתות ברור להזדמנות חדשה לפתרון המשבר האיראני, ואם כן מה הזדמנות חדשה זו טומנת בחובה? כיצד הציפיות החדשות, שהתחזקו בעקבות הבחירות ונאמו

של רוחאני בעצרת הכללית של האו"ם בספטמבר, יתורגמו למשא ומתן בין איראן למעצמות, וכיצד הן עתידות לבוא לידי ביטוי בהמשך? האם האפשרות לשינוי ביחסים הבינלאומיים בין ארצות הברית לאיראן היא ממשית, או שמדובר בטקטיקת מיקוח של איראן בחזית הגרעין?

אם נתמקד בתחום הגרעין, השאלות מתנקזות לסוגיה מרכזית אחת: האם מדינות ה-P5+1 אכן ניצבות כעת מול גישה חדשה מצד איראן, או שמא הן כה מייחלות לכך, עד שהן "משלימות לבד את החסר", דהיינו, פועלות על פי ההנחה שהאווירה החדשה מלמדת על גישה שונה מהותית, מבלי לטרוח לחפש עובדות מוצקות שיגביו תקווה זו. בחירת רוחאני העניקה לו תדמית של נשיא חדש המפגין מתינות ופרגמטיות, וזו הביאה לנסיקה מיידית בתקוות ובציפיות מכל החזיתות לשינוי אמיתי ומשמעותי גם במדיניות. בהשוואה למועמדים השמרנים מולם התמודד, הצהרותיו המתונות של רוחאני על הצורך בשינויים פנימיים באיראן, בהענקת זכויות לנשים, בגישה לאינטרנט, בשינוי מגבלות לבוש וכד', לצד רצונו להביא לשיפור בכלכלה האיראנית, יצרו את הרושם שהכינוי "מתון" אכן מתאים. אלא שבחזית מדיניות החוץ, העדויות לשינוי הגישה מועטות יותר, למעט אינדיקציות לכך שהנשיא החדש עשוי להיות פתוח יותר לשיפור הקשרים של איראן עם ארצות הברית. כלפי ישראל, לעומת זאת, הצהרותיו נותרו חריפות למדי למרות מאמציו להוכיח שמיתן את עמדתו. מכיוון שמאמצים אלה הסתכמו בהמרת הכינויים לישראל מ"סרטן" במזרח התיכון ל"פצע" או "דלקת", קשה להשתכנע. יתרה מכך, רוחאני האשים את ישראל בכך שהיא זו שעומדת מאחורי המשבר בסוריה, ובאופן כללי אחראית לכל אי-יציבות באזור.

בייחוד בחזית הגרעינית, רוחאני לא מיתן את עמדותיה הידועות של איראן. הוא הצהיר בצורה חד-משמעית שאיראן לא תשהה את פעילות העשרת האורניום, והניח את האחריות לשינוי לפתחה של ארצות הברית, כשהוא ציין שתיק הגרעין יכול להיפתר במהרה לו אך ארצות הברית תשנה את עמדותיה ותאמץ גישה הגיונית יותר. בכל הקשור למשא ומתן, רוחאני הבהיר בצורה ברורה שהוא ממוקד בהשגת הקלה בסנקציות, ודומה שזה מה שעומד מאחורי הרצון המוצהר לעסקה מהירה עם מדינות ה-P5+1. השאלה העיקשת שנותרה ללא מענה לקראת סוף 2013 היא האם איראן קיבלה החלטה אסטרטגית לסגת משאיפות הגרעין הצבאי שלה. עד כה, אין לכך כל עדות, ולכן סביר שסביב שולחן המשא ומתן יימשך בחודשים הקרובים המיקוח הטקטי האיראני, במסגרתו איראן מקווה להשיג את מירב ההקלות בסנקציות בתמורה למחיר מינימלי מצדה בכל הנוגע לויתורים בנושא הגרעין.

## ההשפעה על ההתפתחויות באזור

ההתפתחויות המהירות של האירועים באזור בשנה האחרונה רק מדגישות את המצב ההפכפך שמאפיין את המזרח התיכון, ואת הקושי לחזות שינויים. אך לפני חודשים ספורים ההנחה השלטת הייתה שימיו של הנשיא הסורי אסד ספורים, וכי השאלה אינה האם הוא יישאר בשלטון אלא מתי הוא יפרוש מהזירה. באופן דומה, לפני שנה, וכחלק מההערכה מיהם המנצחים והמפסידים הפוטנציאליים לנוכח "ההתעוררות הערבית" שהציפה את האזור, נדמה שאיראן הייתה במחנה ה"מפסידים". לאור ההתפתחויות האחרונות, מוטב להניח תחזיות והנחות אלה בצד לעת עתה.

את העובדה שהמצב בסוריה נראה כיום כל כך שונה, ניתן לייחס לפחות חלקית לתפקיד המכריע שאיראן ממלאת בתמיכה במשטר אסד. דומה שאיראן נחושה שלא לאבד את סוריה כשותפה אסטרטגית. וונדי שרמן, סגנית שר החוץ האמריקני, ציינה ביוני כי איראן "...הבהירה שהיא חוששת לאבד את בעלת-בריתה הקרובה ביותר, ושותפתה למתן חסות לטרור, ולכן לא תפסיק בשום מחיר את תמיכתה במשטר אסד, כשהיא נישאת על גלי תמיכת העם האיראני והסורי גם יחד. כיום איראן מאמנת, מחמשת, מממנת, מסייעת ותומכת במשטר אסד ובמלחמתו האכזרית להכניע את בני עמו..."<sup>8</sup>. היה ניתן לשער שאיראן, שמודעת לאשר מוטל על הכף מבחינתה, תעשה כל שביכולתה ביחד עם בעלת-בריתה רוסיה על מנת להגיע לפתרון מדיני למשבר הפנימי בסוריה, כך שיתאפשר לה לשמר את האינטרסים הבסיסיים שלה באזור אם אסד ייעלם מהזירה. המגעים האחרונים של איראן עם האמריקנים בסוגיית הגרעין היו יכולים לפתוח הזדמנויות חדשות לאיראן להיות מעורבת בסוגיות אזוריות ולאפשר לה לזכות במעמד של שחקן אזורי בעל תפקיד חיוני בפתרון משברים (אפגניסטן, עיראק וסוריה), למורת רוחן של יריבותיה באזור, ובראש ובראשונה ערב הסעודית. באופן פרדוקסלי, ההתפתחויות הדיפלומטיות לנוכח החלטת אסד לעשות שימוש בנשק כימי כנגד בני עמו – ואשר הביאו להסכם רוסי-אמריקני היסטורי (באישור מועצת הביטחון של האו"ם) ולמניעת תקיפה צבאית אמריקנית בעלת השלכות בלתי-צפויות על משטר אסד – שיחקו לידי איראן, שכן ההסכם דחה את הקץ של נפילת שותפתה האסטרטגית. עם זאת, לאור המשבר הכימי בסוריה והאופן שבו נפתר (עד עתה) בדיפלומטיה, השאלה הרלוונטית היא אילו מסקנות תגזור מכך איראן. כיצד היא רואה את אופן התמודדותו של הנשיא אובמה עם משבר הנשק הכימי בסוריה משפיע על אופן טיפולו במשבר הגרעין האיראני. לכך יש להוסיף את המשמעויות האסטרטגיות של שאיפות הגרעין של איראן, שהן הרבה יותר רחבות מאשר במקרה הסורי?



מכיוון שהנסיבות שהביאו לכך שאסד נאלץ לוותר על ההרתעה הכימית שלו אינן זהות למקרה של איראן, כל הערכה אילו לקחים איראן עשויה להפיק מהמקרה הסורי תישאר בגדר השערה בלבד. יתרה מכך, גם אם התעוררו ספקות אשר לרצינות כוונתו של אובמה לפנות לאמצעים צבאיים במקרה שהאופציה הדיפלומטית תגיע למבוי סתום, עדיין אין סיבה להתעלם מהצהרותיו החד-משמעיות שאיראן גרעינית היא מצב שאינו מקובל על ארצות הברית ונוגד את האינטרסים הלאומיים שלה, וכי כל האופציות נותרו על השולחן. לפיכך, טוב תעשה איראן אם תסיק שהיצמדותה לנתיב הנוכחי עדיין עלולה להוביל בסופו של דבר למתקפה צבאית עליה.

### **דיפלומטיה בפעולה: המשא ומתן מול איראן ב-2013, מאלמטי ועד ז'נבה**

ביולי 2012, סבב השיחות של איראן עם מדינות ה-P5+1 נכשל לאחר שדרישה שהוגשה לאיראנים, ותוארה על ידי מדינות ה-P5+1 כ"מאוזנת", נדחתה על ידי איראן. איראן נתבעה לעצור את ההעשרה לרמה של 20 אחוזים, להעביר את מלוא מאגר האורניום שברשותה שכבר הועשר לרמה של 20 אחוזים אל מחוץ לגבולות המדינה, ולסגור את המתקן בפורדו בתמורה לסדרה של אמצעים בוני אמון.

חלפו שבעה חודשים נוספים לפני שהצדדים שבו לשולחן הדיונים באלמטי שבקזחסטן ב-26 בפברואר, 2013. בין יתר ההתפתחויות שהכשירו את הקרקע למפגש, היו ההצהרה האיראנית בינואר על הכוונה להתקין צנטריפוגות מתקדמות במתקן בנתאנו, ההצהרה האמריקנית שסבב חדש של סנקציות ייכנס לתוקף ב-6 בפברואר, ודבריו של הנשיא אובמה בעת נאום מצב האומה, ולפיהם האיראנים "חייבים להכיר בכך שהגיע השעה לפתרון דיפלומטי, מכיוון שקואליציה שלמה עומדת איתנה בתביעתה כלפי איראן לעמוד בהתחייבויותיה"<sup>10</sup>.

מדינות ה-P5+1 היו נחושות להתניע שוב את התהליך, ולכן בתחילת שנת 2013 הציגה נציגת האיחוד האירופי קתרין אשטון בשם מדינות ה-P5+1 "הצעה מתוקנת" לאיראן, שמטרתה הייתה "...להבטיח קיום שיחות מפורטות באווירה טובה, ובשאיפה שעד סוף המפגש נגיע להתקדמות"<sup>11</sup>. ההצעה החדשה והמתוקנת הייתה למעשה גרסה מדוללת של ההצעה/דרישה מ-2012. על פי ההצעה החדשה, איראן תעצור את כל פעילויות העשרת האורניום לרמה של 20 אחוזים, תעביר חלק ממאגר האורניום המועשר ל-20 אחוזים למדינת צד שלישי בחסות סבא"א; תשהה את פעולת המתקן שלה בפורדו (ולא "תסגור" את המתקן); תציג בפני סבא"א מידע שייתן מענה להאשמות החמורות

על פעילות צבאית אפשרית מצדה; ותצטרף לפרוטוקול הנוסף ולהסדר הנלווה להסכם הפיקוח עם סבא"א (safeguard), שידוע בכינוי קוד 3.1.

בתמורה, מדינות ה-P5+1 הביעו מוכנות לספק לאיראן דלק לכור המחקר בטהרן (TRR); לתמוך בשיתוף הפעולה הטכני עם סבא"א במטרה לעדכן ולשמר את בטיחות ה-TRR; לבדוק את הפרויקטים לשיתוף פעולה טכני עם סבא"א ולהמליץ למועצת הנגידים של סבא"א לגבי הפעלה מחדש של כמה מהם; ולהרכיב חבילה מפורטת לאספקת איזוטופים רפואיים לחולי סרטן באיראן. כמו כן, ארצות הברית דיווחה שהיא מוכנה להתיר בדיקות ותיקונים לצורכי בטיחות בצי המטוסים המסחריים של איראן ולספק לו חלפים, וכי המעצמות ישתפו פעולה ברכישת כור מחקר מים קלים להפקת איזוטופים רפואיים, יאפשרו הקלה בסנקציות על מכירה של מתכות יקרות וחומרים פטרוכימיים, ולא יטילו סנקציות נוספות על איראן בהקשר של מניעת תפוצת נשק גרעיני.<sup>12</sup>

למרות שההצעה לקחה בחשבון את המצב שנוצר בעקבות הסבב הקודם, היא עדיין לא הייתה מספיקה על מנת לשכנע את איראן, בייחוד לנוכח דרישתה ארוכת השנים של איראן להכיר בזכותה להעשיר אורניום, ותביעתה להסיר מעליה את כל הסנקציות. בתום המפגש, כל מה שאשטון יכלה להכריז עליו היה כי "התוצאה העיקרית" הייתה הסכמה לקיים פגישת מומחים באיסטנבול במאוס. הסכמה זו העניקה לאיראן זמן לבחון את תוכן ההצעה. אשטון לא פירטה את סעיפי ההצעה, למעט לומר שהם כללו "הצעה לבניית אמון". היא הוסיפה כי "זוהי הזדמנות לאיראן לנקוט כמה צעדים נוספים שישפרו את אמון הקהילה הבינלאומית בטיבה שוחר השלום של תכנית הגרעין שלהם..."<sup>13</sup>. במפגש המומחים במאוס, מדינות ה-P5+1 סיפקו פרטים נוספים בדבר ההצעה המתוקנת לבניית אמון שהניחו לפני איראן באלמטי בפברואר.

על רקע שני מפגשים אלה, התכנסו שוב הצדדים בדרג מדיני באלמטי (5-6 באפריל). מפגש זה הבהיר, במילותיה של אשטון, כי "עמדות מדינות ה-E3+3 ואיראן בנושא נותרו רחוקות זו מזו..."<sup>14</sup>. סגנית שר החוץ האמריקני וונדי שרמן תיארה את ההצעה הנגדית של איראן כ"מאכזבת ביותר", והוסיפה כי "לפי ההצעה הנגדית, איראן תציב מגבלות מעטות, אם בכלל, על פעילות הגרעין הנוכחית שלה, בעודה תובעת להסיר מיידית סנקציות מרכזיות..."<sup>15</sup>. סבב זה של מגעים הסתיים בפגישה בין קתרין אשטון לבין הממונה האיראני על המשא ומתן סעיד ג'לילי. לנוכח התהליך הכולל, פגישה זו הייתה למעשה חסרת משמעות.

לסיכום, שלושת סבבי השיחות באביב 2013 היו אכזבה בשל כמה סיבות. השיחות הוכיחו שבעוד שבמהלך 2012 ארצות הברית הציבה אלמנטים של גישה חדשה ונחושה

יותר כלפי איראן, הרי שכאשר הדברים הגיעו למשא ומתן עצמו, התוצאה הייתה גישה מאכזבת מצדה של איראן, מסוג "עוד מאותו הדבר". זאת ועוד, בגישת מדינות ה-P5+1 חלה נסיגה, במובן זה שמה שהקהילה הבינלאומית דרשה מאיראן ב-2013 היה גרסה מדוללת של מה שדרשה באיסטנבול שנה קודם לכן. המתקת ההצעה מבלי לקבל דבר בתמורה מהצד השני היא טקטיקת משא ומתן בעייתית לכל הדעות. בכל מקרה, סבב השיחות השני באלמטי בתחילת אפריל הסתיים במבוי סתום, ומבלי שנקבע תאריך לפגישה נוספת. התהליך הדיפלומטי נכנס להמתנה עד לאחר הבחירות באיראן ביוני. בעקבות בחירת רוחאני, היה ברור שסבב חדש של שיחות עתיד להיערך, אם כי הפגישה הראשונה בין איראן למדינות ה-P5+1 התקיימה בז'נבה רק באמצע אוקטובר. השיחות שהתקיימו ביומיים האלה (15-16 באוקטובר) זכו למחמאות על היותן המפורטות והמהותיות ביותר שהיו עד אותו הזמן.<sup>16</sup> נציגי המערב היו מלאי התפעלות ממה שנראה היה כמוכנות מצד איראן ל'עבור לשורה התחתונה', להתמודד עם תכנית הגרעין שלה באופן ממוקד וישיר, ואף לדבר באנגלית על מנת לחסוך בתהליך התרגום המגושם ולהאיץ את קצב השיחות. אבל אין להבין את ההצהרות הדיפלומטיות האלה בדבר רצינות השיחות כביכול כאינדיקציה לשינוי אמיתי בגישתה של איראן. גם בשיחות הכושלות באלמטי, גורמים אמריקניים רשמיים ציינו כי השיחות היו "משמעותיות מאי פעם", ושליחים בינלאומיים לבקרת נשק עברו על ההצעה הבינלאומית בפרוטרוט, בעוד האיראנים לא התמקדו בהצעה הנגדית שלהם.<sup>17</sup>

כאשר שמים בצד את עניין האווירה ומתמקדים בהצעות הקונקרטיות שהאיראנים היו מוכנים באמת ובתמים לשקול ובשאלה האם הייתה אינדיקציה לשינוי עמדה מצד איראן בכל הקשור לשאיפותיה הצבאיות, אזי לא ברור האם חל שינוי מהותי במשא ומתן מאז שרוחאני נבחר לנשיא. נראה שהאיראנים עדיין עוסקים במיקוח טקטי בעודם ממשיכים לקדם את תכניתם ולהתקרב למטרתם.

בתחילת נובמבר, לקראת סבב השיחות השני שעתיד היה להיערך בין ה-7 ל-9 בו, הלכה והתבהרה התמונה ולפיה ארצות הברית והמעצמות מכוונות למעשה לתהליך דו-שלבי שיביא לעסקה ראשונית עם איראן, במסגרתה תחול הקלה בחלק מהסנקציות בתמורה לוותרים ראשוניים מצד איראן בחזית הגרעין. הסכם זה נועד להרוויח מרחב נשימה שיאפשר לדון בהסכם כולל ומקיף, או כפי שגורם אמריקני רשמי ניסח זאת: "לשים עוד זמן על השעון". הסיכון הטמון באסטרטגיה זו הוא שמה שכונה 'אמצעי לבניית אמון' לא יבנה באמת אמון, אלא ישמש דווקא כפלטפורמה להמשך ויכוחים בין הצדדים סביב שאלות של מה באמת הוסכם, ומי מקיים או לא מקיים איזה חלק

מההסכם. ניסיון דומה היה עשר שנים קודם לכן, בהסכמים החלקיים סביב הדרישה מאיראן להשהות את פעילויות המרת האורניום (התקופה שבין 2003 ל-2005).<sup>18</sup> לקראת סוף נובמבר, בסבב השלישי של השיחות, הושג הסכם ביניים בין הצדדים. למרות ההכרזות על "הישג היסטורי" החורים בהסכם התגלו יחסית מהר. האיראנים כבר החלו להציג את פרשנותם לכמה סעיפים בהסכם, שאמור להקפיא את התקדמותה הגרעינית של איראן בחודשים הקרובים, על מנת לאפשר לצדדים לשאת ולתת על הסכם כולל ומקיף. ימים ספורים בלבד לאחר ההסכם, שר החוץ של איראן, מוחמד זאריף, הכריז שאיראן כן תמשיך בעבודות בנייה מסוימות במתקן באראק, למרות שלאחר דיון קשה בג'נבה, הדבר היה אמור להיות בגדר האסור. בתחילת חודש נובמבר איראן גם הודיעה כי היא עורכת ניסויים בצנטריפוגות המתקדמות שלה בנתאנו – עוד נושא מדאיג מבחינת יכולתה לקדם את תוכניתה.

היבט נוסף בשיחות הנוכחיות שראוי להתעכב עליו, הוא הרמזים על כך שבמקביל לשיחות הממוקדות בנושא הגרעין, ייתכן שהחלו שיחות בילטרליות בין ארצות הברית לאיראן על מגוון סוגיות אזוריות. הסיכוי ששתי המדינות דנות בנושאים הקשורים למרחבי השפעה של כל אחת מהן באזור, ושבמהלכן ארצות הברית תסכים אולי לאפשר לאיראן השפעה מוגברת באזור בתמורה לווייתורים גרעיניים, מעלה חששות רציניים בקרב מדינות אחרות באזור. ההלם הגדול ביותר היה של ערב הסעודית, וסימנים למשבר אפשרי בינה לבין ארצות הברית החלו לצוף – בעיקר בעקבות זעם סעודי על הטיפול בסוריה, אולם גם מהחשש משיחות בילטרליות עם איראן.

### **היכן עומדת ישראל?**

במחצית הראשונה של 2013, העמדה הישראלית בנושא משבר הגרעין האיראני הייתה הרבה פחות בוטה בהשוואה למצב ב-2012, אם כי יש לזכור שמאז תחילת 2012 הפרופיל הישראלי באופן כללי מתאפיין בבולטות ישראלית גבוהה יחסית בסוגיה, וזאת בהשוואה לשבע או שמונה השנים שקדמו לה. למרות שאין נתונים במרחב הפומבי כדי לתמוך במסקנה זו, דומה שהטון המתון יותר של 2013 הוא תוצר של הבנות שהושגו בנושא בין ראש הממשלה נתניהו לבין הנשיא אובמה. האווירה החמה והכמעט אינטימית שאפיינה את ביקורו של אובמה בישראל במארכ 2013 תרמה להערכה ששני המנהיגים הצליחו לבסס דרגה מסוימת של אמון ביניהם בנוגע למשבר האיראני. גורם נוסף שאפשר שהייתה לו השפעה, הוא שנתניהו מצא עצמו די מבודד בהערכתו שמתקפה ישראלית על מתקני הגרעין של איראן עשויה להיות

בלתי נמנעת – בייחוד לנוכח העמדה המשותפת שהשמיעו קבוצה של יוצאי הממסד הביטחוני בישראל, שקולם נשמע ברמה בוויכוח הפנימי בישראל במחצית הראשונה של 2012.<sup>19</sup> אין ספק שבהיעדר אור ירוק מארצות הברית, וללא תמיכה פנימית בגישה הדוגלת בהסתמכות עצמית, נוצר קושי להמשיך ולדבוק ברטוריקה זו של שימוש בכוח. אולם מגמה זו השתנתה שוב לעבר בולטות ישראלית גבוהה הרבה יותר, לאחר בחירת רוחאני ביוני 2013. המסר שנתניהו החל להדגיש ביתר שאת היה שאל לקהילה הבינלאומית ליפול למלכודת החיוכים של איראן החדשה, ואל לה להניח שיש בכך סימנים לגישה איראנית חדשה בסוגית הגרעין. נתניהו כינה את רוחאני "זאב בתחפושת של כבש", כדי להדגיש שהתנהגות כלפי חוץ לא תוכל להסוות את העובדה שאיראן ממשיכה בגישה מתריסה בתחום הגרעיני. הוא גרס שעד שאיראן תסכים לעצור כליל את העשרת האורניום, להיפטר ממאגרי האורניום המועשר בדרגה נמוכה ובינונית, ולסגור את שני מתקני הגרעין, בפורדו ובאראק, אסור שתהיה כל הקלה בסנקציות הכלכליות. אזהרותיו של נתניהו הגיעו לשיא קולני במיוחד בעקבות הסכם הביניים עם איראן מסוף נובמבר. נתניהו כינה את ההסכם "טעות היסטורית", ויחסיו עם הנשיא אובמה שוב קיבלו תפנית לרעה.

היבט נוסף שראוי להתעכב עליו באשר ל"מעורבות" הישראלית בשאלת איראן, מתייחס לאופן שבו ישראל נתפסת על ידי אחרים בדיון בכלי התקשורת. התמונה בתקשורת (לרבות בדפי הניו יורק טיימס<sup>20</sup>) הפכה לעתים מעוותת למדי, במובן זה שעצירת איראן במרוץ הגרעין מוצגת לא פעם כאינטרס ישראלי במקום כאינטרס של ביטחון לאומי אמריקני. עבור אלה שמחזיקים בדעה זו, ארצות הברית מתעמתת מול איראן בשמה של ישראל, במקום שתיצמד לאינטרסים של ביטחונה הלאומי שלה, ולשיקולים משלה לגבי תפוצת נשק גרעיני. אין ספק שמדובר בחשש גדול לביטחונה הלאומי של ישראל, אך אין פירוש הדבר שהקהילה הבינלאומית אינה פועלת בצורה שעולה בקנה אחד גם עם האינטרסים שלה בנושא. בסופו של דבר, מדובר בדאגה ביטחונית משותפת לכל האזור ולביטחון של כלל מדינות העולם.

מכיוון שישראל מיקמה עצמה בשנתיים האחרונות בחזית הוויכוח על הגרעין האיראני, אפשר שהיא תרמה לתפיסה מוטעית זו. אולם חשוב להבין את ההקשר שבו ישראל משמיעה את קולה. תגובתה של ישראל לנוכח משבר הגרעין האיראני נגזרת ישירות מהעובדה שאין לה חלק בדיונים המתמשכים מול איראן בעשור האחרון. יתרה מכך, היה והשיחות הבינלאומיות ייכשלו ואיראן לא תשתכנע לסגת בה משאיפותיה לגרעין צבאי, ישראל היא זו שצפויה להיפגע בצורה החמורה ביותר מבחינה ביטחונית, כמו גם מדינות נוספות במזרח התיכון שנמצאות אף הן מחוץ למעגלי השיחות. במקביל,

אותן מדינות שאחראיות לשאת ולתת מול איראן הן דווקא אלה שעתידות להיפגע פחות מכישלון השיחות, במונחים של ההשלכות הביטחוניות הישירות. כל אלה תורמים לתסכול שחשה ישראל ולתחושת הדחיפות שהיא משדרת. מכיוון שלישאל אין תפקיד פעיל בתהליך, כל שביכולתה לעשות הוא לנסות לשכנע את אלה שמחזיקות בתפקיד זה, שכישלון יביא לתוצאות קשות ביותר. אולם בעודה עושה כן, יש המפרשים זאת כהוכחה לכך שמדובר בבעיה שלה ולא של ארצות הברית. בפועל, ההבדל הוא רק במידיות האיום אך לא בעוצמתו, הבחנה שאובמה ללא ספק מכיר בה כאשר הוא מתייחס לצורך להתעמת עם איראן כדי להגן על ביטחונה הלאומי של ארצות הברית. יתרה מכך, בראיון שהעניק שר ההגנה צ'אק הייגל בתחילת נובמבר 2013, הוא ציין שלצד הלחץ מהסנקציות, הלחץ מישראל היה גורם תורם לכך שאיראן תחזור לשולחן המשא ומתן.<sup>21</sup>

## סיכום

בעוד ששנת 2012 הסתיימה בתחושה ש-2013 עשויה להיות השנה שתתגלה כשנת ההכרעה בסוגיה האיראנית, הרי שהאירועים וההתפתחויות לאורך 2013 מרמזים על כך שאתגר זה ייבעט לעבר 2014, אפילו לנוכח האווירה הרצינית יותר של השיחות החדשות בעקבות בחירת רוחאני לנשיא איראן. "ההזדמנות" כביכול למשא ומתן פרודוקטיבי יותר עם הקהילה הבינלאומית עדיין לא נשאה פירות, למרבה הצער, ועד עתה אין גיבוי רב להערכה האופטימית, מעבר לתדמית המתיונות שהנשיא החדש נהנה ממנה.

זאת ועוד, ישנם סימנים מדאיגים לכך שארצות הברית מתרחקת מהעמדה הנחושה יותר שאימצה במהלך 2012. עבור המעצמות, הסרת הסנקציות בשלב זה, לפני השגת הסכם כולל, כמוה כהסרת המנוף היחיד שברשותן במיקוח שהוא קשה ממילא, מה גם שמדובר במנוף שנדרשו שנים כדי לאסוף גיבוי מספיק להפעלתו. נחישות אמריקנית לשמור על הסנקציות ה"נושכות", וגם על האיום הצבאי האמין, חיונית על מנת להשיג הסכם כולל ומקיף עם איראן בסוגיה הגרעינית.

## הערות

1 לעמדה החולקת על ההשפעה של הסנקציות, ראו: Moshe Efrat, "Iran Adapts to Economic Sanctions: Room to Ensure Real Economic Growth by 2014", *INSS Insight*, no. 457, August 22, 2013. למרות זאת, לאחר שרוחאני נבחר לנשיא איראן והחל לדבר על גישה חדשה כלפי המערב, התפיסה השלטת היא שהסנקציות המצטברות שהוטלו במהלך 2012 השיגו את האפקט המבוקש, של

- להביא את איראן לשולחן המשא ומתן. 2
- Ephraim Asculai and Emily B. Landau, "Nearing a Fait Accompli", *The Diplomat*, ראו: 2  
April 23, 2013.
- לסיכום ממצה של דעת מומחים על המצב בנוגע לכור המים הכבדים באראק ראו: 3
- Karl Vick, "If Iran can get this reactor online, Israel may not be able to bomb it", *TIME*,  
October 29, 2013, <http://world.time.com/2013/10/29/if-iran-can-get-this-reactor-online-it-may-be-invulnerable-to-military-attack/>
- Olli Heinonen and Simon Henderson, "Nuclear talks with Iran: Diplomacy and ראו: 4  
Diminishing Time" Washington Institute for Near East Policy, September 23, 2013.
- האתר בפרצ'ין, ראו: 4  
David Albright and Robert Avagyan, "Update on the Parchin Site", ISIS Report, August 22, 2013.
- David Albright and Christina Walrond, "Iran's Critical Capability in 2014: Verifiably ראו: 5  
Stopping Iran from increasing the Number and Quality of its Centrifuges", ISIS Report,  
July 17, 2013, [http://www.isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/Iran\\_critical\\_capability\\_17July2013.pdf](http://www.isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/Iran_critical_capability_17July2013.pdf);  
Patrick Migliorini, et ראו: 5  
al, "Iran Breakout Estimates, Updated September 2013", ISIS Report, October 24, 2013;  
for Olli Heinonen conference call see: <http://www.thetower.org/olli-heinonen-benjamin-breakout-beckons>, June 22, 2013. ראו: 5  
netanyahu-iran-weeks/ ;
- Howard LaFranchi, "Iran Nuclear Program: Obama makes case for diplomacy ahead ראו: 6  
of trip to Israel", *Christian Science Monitor*, March 15, 2013.
- President Obama speaks exclusively to George Stephanopoulos on 'This ראו: 7  
Week', ABC News, September 15, 2013: <http://abcnews.go.com/blogs/politics/2013/09/full-transcript-president-obamas-exclusive-interview-with-george-stephanopoulos/>
- Prepared Statement of Wendy Sherman, Under Secretary for Political Affairs, US ראו: 8  
Department of State, Senate Hearing 113-48, June 4, 2013,  
<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-113shrg81875/html/CHRG-113shrg81875.htm>
- בניסיון למנוע כל אי-הבנה ומסקנה שגויה באשר לדרך טיפולו במשבר האיראני, אמר הנשיא ראו: 9  
אובמה את הדברים הבאים בראיון לרשת ABC, בעקבות פתרון המשבר בסוריה: "הם [סוריה] ישנו אם יסיקו שאם לא תקפנו בסוריה לא נתקוף באיראן. מאידך, המסקנה הנכונה תהיה שיש פוטנציאל להגיע לפתרון בדרכים דיפלומטיות".
- President Obama speaks exclusively to George Stephanopoulos on 'This ראו: 10  
Week', ABC News, September 15, 2013: <http://abcnews.go.com/blogs/politics/2013/09/full-transcript-president-obamas-exclusive-interview-with-george-stephanopoulos/>
- Remarks by the President in the State of the Union Address, February 12, 2013, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/12/remarks-president-state-union-address> ראו: 10
- See: Remarks by EU HR Ashton before negotiations between the E3+3 and Iran on the ראו: 11  
Iranian nuclear programme, February 26, 2013, [http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article\\_13196\\_en.htm](http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_13196_en.htm)
- Arms Control Association, History of Official Proposals on the Iranian Nuclear Issue, ראו: 12  
November 2013, [http://www.armscontrol.org/factsheets/Iran\\_Nuclear\\_Proposals](http://www.armscontrol.org/factsheets/Iran_Nuclear_Proposals)
- ראו גם את העמדה שיוחסה לחוסיין מוסאווי (שבמקרה זה עשויה לשקף את תחושת הניצחון בקרב מקבלי ההחלטות באיראן) לאחר שהצעת ההקלה בסנקציות מצד המעצמות התפרסמה:

- "כדי להגיע להתקדמות...הקלה בסנקציות אינה יכולה להיות רק 'סנסקציות ממוקדות' כמו חלפים למטוסים או הקלה במגבלות על הסחר בזהב... על מדינות ה-P5+1 להציע 'הסרה אסטרטגית של הסנקציות' אם הן רוצות שאיראן תציע ויתורים אסטרטגים".
- Appears in Kelsey Davenport, "Better Odds on Iran Negotiations after Almaty?", Arms Control Now: the Blog of the Arms Control Association, February 27, 2013, <http://armscontrolnow.org/2013/02/27/better-odds-on-iran-negotiations-after-almaty/>
- 13 ראו: Statement by EU HR Ashton following E3+3 talks with Iran in Almaty, February 27, 2013, [http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article\\_13203\\_en.htm](http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_13203_en.htm)
- 14 ראו: E3+3 Statement by EU HR Ashton following talks with Iran, April 6, 2013, [http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article\\_13363\\_en.htm](http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_13363_en.htm)
- 15 .US Department of State Testimony, Wendy Sherman, May 15, 2013.
- מה ששרמן מתארת כתגובה מאוד מאכזבת הייתה כבר ההצעה האיראנית המתוקנת, שהוגשה בתגובה להצעה המאכזבת של המעצמות, והיא שאיראן תקפיד את התקנת הצטרפויות בפורום, תמשיך בשיחות עם סבא"א, תמשיך להמיר אורניום מועשר לרמה של 20 אחוזים לתחמוצת אורניום, ותשהה את העשרת האורניום ל-20 אחוזים. בתמורה, המעצמות יסירו את כל הסנקציות עליה ויכירו בזכויות הגרעין שלה.
- 16 Michael R. Gordon, "After talks on Iran's nuclear program, Officials highlight the positive", *The New York Times*, October 16, 2013.
- 17 Laura Rozen, "'Most Substantive' Iran nuclear talks to date, but narrow area of agreement", The Back Channel, March 26, 2013.
- 18 Emily B. Landau, "Beware of partial deals", *Jerusalem Reporter*, November 18, 2013.
- 19 לפרשנות שתרמה רבות לחשיבות התנגדותו של הנשיא שמעון פרס למתקפה ישראלית במהלך 2012, ראו:
- Ari Shavit, "Why the Israeli president owes a moral debt on Iran", *Haaretz*, October 31, 2013.
- 20 Jonathan Tepperman, "Israel vs. Iran, Again", *The New York Times*, July 26, 2013.
- Tepperman טוען שאם ישראל הייתה באמת ובתמים נחושה לעצור את תכנית הגרעין של איראן, היא הייתה פועלת בצורה מאוד שונה בכמה היבטים מרכזיים: בנוגע לשיחות השלום עם הפלסטינים, ובנוגע ליכולת הגרעין שלה עצמה לכאורה. לשיטתו של Tepperman, בכך שנתניהו אינו עושה זאת הוא מוכיח שכוונתו האמתית היא ששאר העולם יטפל בבעיה האיראנית שלו עבורו. שתי הנחות מאוד בעייתיות מסתרות בניחות זה. ראשית, שאיראן היא בעיה ישראלית, ולא סוגיית ביטחון לאומי של האמריקנים ודאגה כלל עולמית בשל תפוצת נשק גרעיני. שנית, שיש דברים שארצות הברית לא עושה ביחס לאיראן שהייתה יכולה לעשות, ושהסיבה לכך היא שישראל אינה מגלה מספיק נכונות בחזית הפלסטינית ובנוגע ליכולות הגרעין שלה. לאף אחת משתי הנחות אלה אין בסיס במציאות. ראו גם מאמר שמתייחס לעיתונאית של העיתון אל-מוניטור, לורה רוזן, אשר האשימה חוקר אמריקאי יהודי בולט, אשר תומך בהמשך לחץ הסנקציות על איראן, בכך שהוא מציג את ה-talking points של ישראל:
- Adam Kreda, "Laura Rozen Accuses Jewish Expert of Speaking at Instruction of Israeli Government" Washington Free Beacon, November 18, 2013, <http://freebeacon.com/laura-rozen-accuses-jewish-expert-of-speaking-at-instruction-of-israeli-government/>
- 21 ראו: Jeffrey Goldberg, "Israel pushed Iran to the table, says Hagel", Bloomberg, November 4, 2013, <http://www.bloomberg.com/news/2013-11-04/israel-pushed-iran-to-the-table-says-hagel.html>



## סוריה - מלחמת אזרחים ללא הכרעה

### שלמה ברום, בנדטה ברטי ומרק הלר

ההתקוממות העממית שפרצה בסוריה במארכס 2011 הפכה למלחמת אזרחים, שסופה אינו נראה באופק. שום צד משני עברי המתרס - כוחות משטרו של בשאר אל-אסד מזה והפלגים השונים המורדים בו מזה - אינו מסוגל להכריע את הצד השני. שניהם נהנים מיתרונות יחסיים, ובה בעת סובלים מחסרונות המשקפים את הרכבה העדתי המיוחד של החברה הסורית, ומושפעים ממבנה המשטר כפי שהתמסד והתבסס לאורך שנים, ומאופן ומידת הסיוע החיצוני המוגש להם. על רקע זה מתנהל מאבק מתמשך, המאופיין במעין 'תיקי' לא יציב.

במאמר זה יתוארו וינותחו מאפייניה המרכזיים של מלחמת האזרחים, וכן האתגרים שהציב משך המלחמה בפני שכנותיה של סוריה במזרח התיכון ועבור שחקנים בינלאומיים. את הניתוח יחתום דיון בהשלכותיה הישירות של המלחמה, בכיווני התפתחותה האפשריים ובהשפעתה על ישראל.

### 'האביב הערבי' - המקרה הסורי

התהפוכות החברתיות-פוליטיות שהתרחשו במזרח התיכון במסגרת 'האביב הערבי' לבשו צורה שונה בכל מדינה וחברה, בהתאם למאפייניה הייחודיים. תחילתו של הגל שסחף מדינות במזרח התיכון במצרים ובתוניסיה - שתי מדינות שהחברות בהן הומוגניות יחסית. נגזר מכך שבשתיהן הצבא אינו בעל אופי סקטוריאלי, וגם אם יש לו אינטרסים משלו - הוא מתפקד (פחות או יותר) כצבא לאומי המייצג את החברה כולה. נוסף לכך, בשתי מדינות אלה, כשהתברר למנהיגות הצבאית שההתקוממות העממית המכוונת נגד המשפחה השלטת היא רחבת-היקף, היא בחרה להסיר את תמיכתה מהשלטון - של בן-עלי בתוניסיה ומובארכ במצרים - כדי להימנע מעימות עם שכבות רחבות בחברה ולשמור על האינטרסים הארגוניים שלה.

אופי החברה שונה לחלוטין בסוריה. החברה הסורית היא סקטוריאלית ונחלקת לפי קווי הפרדה דתיים ואתניים. כ-70 אחוזים מכלל האוכלוסייה הם ערבים סונים. לצד הרוב הסוני הגדול קיימות בסוריה קבוצות מיעוטים גדולות של ערבים-עלווים, ערבים-נוצרים וכורדים. כמו כן קיים בסוריה מיעוט דרוזי קטן. המשטר שעיצב חאפז אל-אסד, אביו של הנשיא הנוכחי בשאר, התבסס על קואליציה של המיעוט העלווי שאליו משתייכת משפחת אסד, יחד עם הנוצרים, הדרוזים ואנשי המעמד הבינוני הסוני המתגוררים בערים. המשטר העניק לשותפיו תנאים נוחים להמשיך למלא תפקיד מרכזי בחיים הכלכליים של סוריה, וכן דאג להציב את בני העדה העלווית וקבוצות אחרות המשתייכות לקואליציה זו בעמדות המפתח בצבא ובשירותי הביטחון.

כמו ביתר המדינות בעולם הערבי שהיו זירת התקוממות נגד המשטר – כל אחת והייחוד שלה – קשר הדוק נרשם בין המצב החברתי-כלכלי הקשה בסוריה לבין המרידה נגד המשטר. חלק ניכר מאוכלוסיית המדינה גר בכפרים ומתפרנס מחקלאות. להתפרצות המרידה קדמו מספר שנות בצורת רצופות, שפגעו קשות בחקלאות המבוססת בעיקר על מי גשם. כתוצאה מכך התפתחה הגירה נרחבת מן הכפר אל העיר. הוערך כי השיעור השנתי של מעבר מהכפר לעיר בתקופה זו הגיע ל-3.62 אחוזים מהאוכלוסייה. התוצאה הבלתי-נמנעת הייתה עלייה בשיעור האבטלה והעוני.<sup>1</sup>

מאפיינים אלה הסבירו במידה רבה את הכיוון ואת אופי התפתחותה של המרידה במשטר בסוריה, וזאת להבדיל מהתפתחותן של המרידות במצרים ובתוניסיה. בסוריה פרצה מחאה של הפריפריה נגד המרכז. במצרים, לעומת זאת, המרידה פרצה במרכז – בקהיר ובערים הגדולות. אמנם, האירוע שהצית את אש ההתקוממות בתוניסיה התרחש בעיר מחוז נידחת – כך קרה גם בסוריה, אבל גם בתוניסיה עבר מרכז המרידה חיש מהר לבירה תוניס. אין זה מפתיע, אם כן, שגם בשנתה השלישית של התקוממות בסוריה, המשטר מצליח עדיין לשמור על השליטה בחלק גדול ממרכז המדינה, תוך שהוא מתבסס על הקואליציה המסורתית שכונן חאפז אל-אסד.

הקואליציה שרדה חרף האופי הסקטוריאלי של מלחמת האזרחים, ולא התפרקה. אפילו חלקים מהמעמד הבינוני הסוני, שמושבו בערים, דבקו בתמיכתם במשטר. גם הצבא ושירותי הביטחון שמרו על לכידותם ונאמנותם למשטר, גם אם נרשמו שיעורים מוגבלים של עריקה. על כך יש להתפלא, בהתחשב בכך שהצבא בסוריה מבוסס על גיוס חובה, כלומר, רוב החיילים, בהתאמה להתפלגותה העדתית של אוכלוסיית המדינה, מוצאם סוני. נראה כי הישג זה של הצבא נובע מכך שהמשטר השכיל לבסס את היחידות החשובות של הצבא על הרכב דתי/אתני, המבטיח נאמנות.

מאפייני המרידה וההתמודדות בין הצדדים המעורבים בה השתנו עם הזמן. השלב של הפגנות מחאה המוניות, שלא נעשה בהן שימוש בנשק, הסתיים לאחר זמן קצר. המרידה האלימה שבאה בעקבותיו התפתחה גם משום שהמשטר דיכא באכזריות את המחאה הלא-אלימה. בהתאם לכך השתנה סדר היום של המורדים. במקום מחאה עממית, שנשאה על נס סיסמאות התואמות את רוח 'האביב הערבי' של דמוקרטיה, חופש וזכויות אדם, הפכה המרידה למלחמת אזרחים עדתית של סונים נגד קבוצות מיעוט במדינה. הכורדים, מצידם, אימצו סדר יום משלהם, שבמרכזו שאיפה להשיג אוטונומיה. גם התפתחות זו הייתה במידה מסוימת תוצאה של מדיניות מכוונת של המשטר, אשר הדגיש את האופי העדתי של המרידה כדי לחזק את נאמנות המיעוטים כלפיו. ההבדל בין אופי ההתקוממות בסוריה לבין התקוממויות שפרצו במדינות אחרות נובע מדינמיקה זו. בעוד במקומות אחרים במזרח התיכון שנשטפו על ידי גל 'האביב הערבי' התמקד המאבק במאמץ של קליקה מצומצמת לשמור על שלטונה מול התנגדות עממית, בסוריה התפתח מאבק של מגזרים שלמים, שהמשטר מייצגם, מול הרוב הסוני המתקומם והמאיים לנשלם ממעמדם. מבחינת שני הצדדים, זהו מאבק קיומי. משמעות זו של המאבק עבור שני הצדדים מסבירה במידה רבה את הנחישות והאכזריות המאפיינות אותו.

שירותי מודיעין ואמצעי תקשורת במערב טעו בהערכת כושר העמידה של המשטר הסורי. ההנחות שרווחו בשלב הראשון של המרידה – והתבססו על השתלשלות האירועים בתוניסיה ובמצרים – היו כי קיצו קרוב. לכאורה, אירועי 'האביב הערבי' במדינות אלה הוכיחו כי המשטרים הערביים הדיקטטוריים אינם מסוגלים להתמודד עם מרידה של ההמונים שהתגברו על מחסום הפחד. כך טעה גם שר הביטחון הישראלי דאז, אהוד ברק, שב-2011 ניבא שמשטר אסד ייפול תוך זמן קצר.<sup>2</sup> כאשר חוסלה הצמרת הביטחונית הסורית כולה בפיגוע התאבדות ב-18 ביולי 2012, הוסקה מסקנה שזה סופו של המשטר.<sup>3</sup> גם היא התבדתה. במידה לא-מבוטלת של אירוניה, אפשר להזכיר את הדחת הגנרל טנטאווי והצמרת הביטחונית המצרית על ידי הנשיא מורסי, אשר פינתה מקום בצמרת לגנרלים צעירים ונמרצים יותר מההנהגה הוותיקה, והם אלה שהביאו בסופו של דבר לקיצו של משטר 'האחים המוסלמים'. כך גם הוביל חיסול הצמרת הביטחונית הסורית להחלפתה באנשים צעירים ואפקטיביים יותר, ורק חיזק את יכולת ההתמודדות של המשטר.

בניתוח מאבקים אלימים מתמשכים מסוג זה ניכרת נטייה להתעלם מהחשיבות העצומה של יכולת הלמידה וההסתגלות של הצדדים הלוחמים. כאשר החלה המרידה האלימה הופתע המשטר, וכשירותו להתמודד עמה הייתה נמוכה. אמנם, הייתה לו

עדיפות חומרית עצומה – צבא גדול ומצויד היטב, אך למרות שברמה התפיסתית נשען המשטר על נאמנות הצבא ועל יכולתו להבטיח את שרידותו, הצבא לא הוכשר להתמודד עם מרידה עממית גורפת. אחרי הכול, הוא אומן להתמודד עם צה"ל במלחמה בין שני צבאות סדירים. לכן, המשטר נאלץ להכשיר את כוחותיו לעימות המתפתח ומתרחב, תוך כדי לחימה. משימה זו התבצעה בשני אופנים. היחידות הנאמנות המעורבות באופן פעיל בלחימה הוכשרו לסוג ההתמודדות הנדרש, ולצד זאת הוקמה מיליציה עלווית שנועדה להתמודד לצד הצבא עם המורדים, בשיטות הלחימה שלהם. בשני התחומים הללו, איראן וחזבאללה (שאף התערב במקומות מסוימים בלחימה באופן פעיל) סיפקו למשטר הסורי סיוע רב-ערך בייעוץ, באימון ובציוד ייעודי.

התמשכות הלחימה השפיעה במידה רבה גם על התפתחות כוחות המורדים. הניסיונות לאחדם ולהעמידם תחת הנהגה מדינית וצבאית אחת כשלו, והם נותרו מפוצלים בין קבוצות שונות, המייצגות אינטרסים אידאולוגיים, סקטוריאליים ואישיים שונים – החל ב'צבא סוריה החופשי', המייצג את הגורמים החילוניים-ליברליים ומבוסס במידה רבה על עריקים מהצבא הסורי, דרך גורמים אסלאמיסטיים מתונים יחסית ועד הגורמים האסלאמיים-סלפיסטיים הקיצוניים, ובכללם אלה המקורבים לאל-קאעדה. ככל שהתמשכה מלחמת האזרחים, התחזקו הקבוצות האסלאמיסטיות הקיצוניות. האפקטיביות של קבוצות אלה נבעה מצירוף של מוטיבציה גבוהה וכוח לוחם מנוסה, הכולל מתנדבים זרים בעלי ניסיון, שהגיעו לסוריה מזירות "מאבק ג'האדיסטי" אחרות כמו עיראק, ואשר נהנה ממימון ומציוד משופר המסופק על ידי תומכיו במדינות המפרץ. התחזקותן של קבוצות אלה משקפת את כוח המשיכה הגובר שלהן עבור מתנדבים מתוך סוריה עצמה, הנספחים לשורותיהן.

הפיצול בשורות האופוזיציה מונע שילוב כוחות, שיוכל אולי להטות את הכף. במחצית השנייה של 2013 אף התפתח מאבק אלים, בעיקר בצפון-סוריה, בין הקבוצות הג'האדיסטיות לבין צבא סוריה החופשי. יריבות זו לא תסייע למורדים להתמודד עם המשטר. מנגד, בפיצול גלומים גם יתרונות. הקבוצות המקומיות מכירות היטב את זירת הלחימה שלהן, והן גמישות יותר מכוחות המשטר. כך, המורדים מסוגלים להילחם בכל אזור ברחבי המדינה, בעוד המשטר נאלץ להעביר כוחות ממקום למקום בהתאם להתפתחויות בשטח. המשטר מסוגל לנצח כמעט בכל קרב אחרי ריכוז כוחות, אבל יכולתו לשמור על הישגיו מוגבלת בשל צורך מתערור לרכז כוחות בזירת לחימה אחרת. זאת ועוד, הפיצול הופך את כוחות המורדים לעמידים יותר. גם אם תוכרע קבוצת מורדים אחת, המרידה לא תדוכא.

מאפיינים אלה של שני הצדדים הלוחמים, בצירוף התמיכה המדינית, הפיננסית והלוגיסטית שמגישים להם שחקנים אזוריים ועולמיים (כמפורט בתת-הפרק הבא), יצרו מצב של מעין 'תיקו' עם עליות וירידות לכל צד, ללא הכרעה הנראית באופק. המשטר הצליח לשמור על שליטתו במרכז, ובייחוד בציר דמשק-חומס-אזור החוף, ואילו המורדים נאחזו בשטחים נרחבים בפריפריה, כאשר על העיר החשובה חלב מתנהל מאבק מתמשך, וכל צד שולט בחלק ממנה. נראה כי רק שינוי במאפייני המעורבות החיצונית הצבאית ובעוצמתה יוכל גם לשנות את מאזן הכוחות בין הצדדים הלוחמים, וליצור תנאים להכרעה. כאשר חזבאללה הגביר את מעורבותו בלחימה, בקרב שהתחולל ביוני 2013 על העיר אל-קוציר שבקרבת חומס, דחקו כוחות המשטר את המורדים מן העיר. הוערך כי חזבאללה שלח יותר מאלף לוחמים לסוריה – חלק חשוב מהדרג הלוחם שלו – והייתה זו המעורבות של חזבאללה בקרב על אל-קוציר שכנראה הכריעה ותרמה לשמירת קווי הקשר עם לבנון והאזור העלווי בצפון-מערב סוריה, ובלמה את התחושה ששררה, כי המשטר נדון לתבוסה.<sup>4</sup> נראה היה אז שזו נקודת מפנה, ושמכאן ואילך יצבור הצבא הישגים שיובילו לדיכוי המרידה, אולם לא כך התפתחו הדברים. האבדות שחזבאללה ספג בקרב זה והלחצים הפוליטיים שהופעלו על הארגון בתוך לבנון בגין הלחימה לצד כוחות אסד – אלה הובילו את הנהגתו לצמצם את המעורבות בקרבות.

התקיפות בנשק כימי שבוצעו על ידי המשטר ושהגיעו לשיאן בתקיפה שבוצעה בפברוי דמשק ב-21 באוגוסט 2013, אשר גרמה להרג מאות אזרחים, הביאו את הממשל האמריקאי לאיים במבצעי עונשין מצד ארצות הברית ובעלות-בריתה. למרות הספקות באשר לאמינות האיום האמריקאי, המשטר הסורי ובעלת-בריתו, רוסיה, לא היו מוכנות להסתכן בכך שארצות הברית תממש אותן, ומה שיתחיל בתקיפות מוגבלות יתפתח לאיום ממשי על המשטר. כצעד מנע וביזומה רוסית, הציעו המשטר הסורי ורוסיה שסוריה תצטרף לאמנת הנשק הכימי ותתפרק מכל הנשק הכימי שברשותה. ארצות הברית אימצה יוזמה זו ובעקבותיה גם מועצת הביטחון של האו"ם. רוסיה וארצות הברית הגיעו להסכם על תהליך פירוק מהיר, שיימשך כתשעה חודשים ויסתיים באמצע 2014. ה-OPCW – הארגון האחראי ליישום האמנה הכימית – החל בפעילות נמרצת על אדמת סוריה למימוש ההסכם. המשטר הסורי, שהפגין נכונות לממש את ההסכם במלואו, משתף פעולה עם פקחי הארגון ועד כה הושמדו כל אמצעי הייצור, הערבוב והמילוי של רש"קים. החומרים עצמם רוכזו תחת פיקוח ויש כוונה להעבירם אל מחוץ לסוריה עד סוף השנה ולהשמידם שם.

אמנם, נותר חשש שהמשטר ינסה להסתיר חלק מיכולותיו בתחום הכימי, וזאת משום שפירוק הנשק שולל ממנו אמצעי שהוערך כממלא תפקיד במלחמה על הישרדותו. עם זאת, ההסכמה לפירוק מאגרי הנשק הכימי אפשרה למשטר להפוך לשותף לגיטימי בהסכם בינלאומי, וכן יצרה עבור שחקנים אזוריים ועולמיים עניין בשרידותו של המשטר, לפחות עד שההסכם יתממש במלואו, כדי למנוע את נפילת הנשק הכימי לידיים לא־אחראיות. באופן פרדוקסלי, הנשק הכימי, שבראיית המשטר אמור היה להיות ערובה לשרידותו, הפך עבורו לאיום, בעוד חיסול הנשק הכימי נעשה עבורו תעודת ביטוח, לפחות לזמן מוגבל.

### **מעורבות חיצונית במלחמת האזרחים הסורית**

"במלחמה," אמר נפוליאון (או כך נטען שאמר), "היחס בין מורל לחומר הוא שלושה לאחד". למרות שרשרת הניצחונות המרשימים של נפוליאון, שקיבעה את פרסומו כמצביא גדול, גורלו בסופו של דבר מעורר ספקות בדבר התקפות האוניברסלית של כמה מאמירותיו המצוטטות ביותר. בכל מקרה, האמירה המסוימת הזאת מערפלת יותר מאשר מבהירה. אחרי הכול, הממדים החומריים של כוח ניתנים לשיפוט ולאומדן ברמת ביטחון מסוימת, אבל מורל וגורמים לא־מוחשיים דומים הם קשים להערכה. קושי זה משתקף באתגר שעמו מתמודדים משקיפים, בנסותם לנתח את הכיוון והתוצאה האפשריים של מלחמת האזרחים.

ראשית, אפילו המאזן החומרי אינו חד־משמעי. מצד אחד, בשל האופי העדתי הגובר של המלחמה והרוב הסוני המכריע באוכלוסייה, לאופוזיציה יש יתרון ברור על פני המשטר הנשלט על ידי עלווים, במונחים של היקף ומאגר גיוס. כוחות המורדים, במגבלות יכולת המיצוי של בסיס הגיוס, צריכים להיות מסוגלים להפעיל את "הגדודים הגדולים", אשר בהתאם לקביעה אחרת של נפוליאון – "מקבלים יחס עדיף מאלוהים". עם זאת, המשטר מצויד בחימוש עדיף בהרבה על זה שבידי המורדים, הן בכמות והן באיכות. גם יחסי המורל או הגורמים הלא־מוחשיים בין שני הצדדים אינם ברורים. בשעה שהאופוזיציה, ובייחוד הגורמים האסלאמיסטיים, מונעים על ידי אידאולוגיה קוהרנטית, המשטר עלול להינזק יותר מבחינה פוליטית, והוא נהנה מהיתרון המבצעי של אחדות הפיקוד. מעבר לכך, אחרי כמעט שלוש שנים של עימות אכזרי, שני הצדדים נחושים להתמיד במאבק על בסיס השכנוע שתבוסה תביא לחיסול חשבונות נוראי. במלים אחרות, הנוסחה לכאורה של נפוליאון אינה עוזרת להבהיר את כיוון הסכסוך. הדבר היחידי שאפשר להגיד בביטחון־מה הוא שהתערבות חיצונית – שבמקומות

כמו לוב ובחריין העניקה יתרון לצד אחד ועזרה להביא תוצאות מהירות ומכריעות – משחקת תפקיד גם בסוריה. אבל למרות שגם בסוריה נטה המאזן של מעורבות צדדים שלישיים באופן כללי לצד אחד – המשטר, לא הייתה למעורבות זו אותה השפעה על כיוון התפתחות הסכסוך. הסיוע שניתן למשטר פגע בתנופה של המורדים בתחילת ההתקוממות, ובהיעדר שינוי דרמטי בהתנהגות האמריקאית יבטיח לו אולי לא ניצחון, אבל לפחות יכולת לשרוד ולהמשיך להילחם בעתיד הנראה לעין.

הסיוע החומרי למשטר ניתן על ידי שתי שותפותיו המסורתיות במה שמכונה "ציר ההתנגדות" – איראן וחזבאללה. חמאס, החבר הרביעי בברית זו, נטש את הזדהותו עם המשטר הסורי משום שהאופי העדתי של מלחמת האזרחים לא אפשר להצדיק נטייה לתמיכה באסד בקרב בסיס התמיכה הסוני שלו, וניצחון "האחים המוסלמים" במצרים נראה כמזיע לארגון פטרון מבטיח יותר. אבל למרות שחמאס הפיק תועלת מהברית הזו לפני פרוץ מלחמת האזרחים, הוא לא תרם לה רבות מעולם, מעבר לציפוי הדק של סולידריות פאן-אסלאמית. עם פרוץ גלי המחאה נגד אסד, חמאס אפילו לא נראה כגורם בעל משמעות, כזה שראוי להזכירו בכרזות שעליהן נכתב "לא לאיראן, לא לחזבאללה", שנישאו על ידי המפגינים. לפיכך, עריקת חמאס לא השפיעה כלל על מאזן הכוח החומרי והמורלי. אולם, המורדים הסורים הבינו מייד שאיראן וחזבאללה קשורים למשטר מסיבות של אידאולוגיה וזהות שיעית, שהן עמוקות יותר מחישוב תועלתני כזה שאפיין את הקשר בין המשטר לבין חמאס. המחויבות של איראן וחזבאללה למשטר התבטאה בסיוע שהעניקו לו – נשק, כספים, ייעוץ טקטי, תמיכה בעיצוב הפיקוד והשליטה, ובמקרה חזבאללה, כאמור, גם השתתפות בפועל בלחימה. נוסף לכך, ל"ציר ההתנגדות" לא חסרו בעלי-ברית מחוץ לאזור. החשובה ביותר בין אלה הייתה רוסיה, אשר המשיכה במשלוחי נשק לסוריה (גם אם לא סיפקה למשטר את כל מבוקשו). חשוב יותר, רוסיה (וגם סין) הגנו באופן עקבי על המשטר בפורומים בינלאומיים וחסמו כל יוזמה אפשרית במועצת הביטחון, שִׁכְּלָה להביא להחלטה הדומה לזו שהתפרשה כמסמיכה פעולה צבאית מערבית במקרה של לוב, אשר הביאה להפלתו של מועמר אל-קד'אפי. עמדה זו היא שיקוף של רגישות-יתר רוסית (וגם סינית) להתערבות מערבית בתמיכה במרידות נגד משטרים. פרשנויות רבות הוצעו להתנהגות הרוסית, רובן נקשרו לשאיפתה של רוסיה לחזור למעמד של מעצמת-על השווה לזה של ארצות הברית או של המערב בכללו. בכל אופן, הסבר משכנע לא-פחות הוא השכנוע הרוסי שהאסלאם הקיצוני הוא החלופה היחידה לשליטים האוטוריטריים המאוימים על ידי המרידות בעולם הערבי. לניצחון הגורמים האסלאמיסטיים עלולות להיות השלכות מסוכנות ברוסיה ובמדינות מרכז אסיה, שהיו חלק מברית המועצות (כך

גם בחבל שינג'יאנג בצפון-מערב סין). בכל מקרה, התוצאה הייתה שרוסיה העניקה למשטר הסורי רשת ביטחון בינלאומית – נכס שיש לו ערך מדיני ומורלי משמעותי.<sup>5</sup> מול רשת התמיכה במשטר נערכה ברית קוהרנטית הרבה פחות של תומכי המורדים, הכוללת את טורקיה, קטר, ערב הסעודית, סונים בלבנון ובעיראק, ובתקופת שלטון "האחים המוסלמים" – גם את מצרים. הקואליציה המתנגדת לאסד כללה גם את "הקמפיין הכווייתי הגדול" – קבוצה של אנשי דת סלפים ופוליטיקאים של האופוזיציה בכווית – אשר דווח כי תרמו מיליוני דולרים לגורמים אסלאמיסטיים בסוריה.<sup>6</sup> כן דווח שסודאן, למרות קשריה הטובים עם איראן, מכרה נשק מתוצרתה ומתוצרת סין לקטר, ששלחה אותו למורדים הסוריים.<sup>7</sup> כמו האופוזיציה הסורית עצמה, השחקנים הללו (לא כולל סודאן) היו מאוחדים בעוינותם לאסד מסיבות עדתיות ובגין השותפות שלו עם איראן. עם זאת, הם היו חלוקים בתפיסותיהם לגבי סוריה שלאחר אסד, וכן ביחס לשיטות, לדרכי הפעולה וליעדי הסיוע שהגישו. הם אמנם סיפקו סיוע פיננסי למיליציות שונות, למטרות הומניות ולסיוע לפליטים, וגם סיפקו נשק, אבל מאמציהם לא היו מתואמים. למרות שהם אפשרו למורדים להמשיך להילחם, הם השפיעו בסופו של דבר על מאזן הכוחות בתוך סוריה פחות מאשר הפטרונים הזרים של המשטר. בלטה במיוחד ההימנעות של שחקנים אלה מנוכחות בתוך סוריה. מעבר לדיווחים על נוכחות ג'האדיסטים זרים, ובמיוחד עיראקים סונים הפועלים תחת הדגל של אל-קאעדה, לא נרשמה מעורבות ישירה שיכלה לאזן את מעורבות חזבאללה בלחימה.

בולט יותר היה היעדרה של מעורבות אמריקאית או מערבית אחרת. ארצות הברית ושותפותיה האירופיות הכירו במועצה הלאומית הסורית, חזרו וגיננו את מעשי המשטר, דרשו שאסד יוחלף כחלק מכל הסדר פוליטי וכן ארגנו קבוצות תמיכה לאופוזיציה הסורית כגון "ידידי סוריה". ככל שעלה מספר האזרחים ההרוגים, מדינות מערביות הטילו גם סנקציות כלכליות והכריזו על נכונותן לספק למורדים ציוד לא-קטלני, כמו ציוד קשר ואמצעים רפואיים – בייחוד לקבוצות המאורגנות ב"צבא סוריה החופשי". בכל מקרה, ממשל אובמה הסתייג מהעברת נשק שיוכל לשנות באופן משמעותי את המאזן בתוך סוריה, ועוד יותר ממעורבות ישירה אמריקאית. ללא הנהגה של ארצות הברית, מדינות מערביות אחרות לא רצו וגם לא יכלו להתאים את מעשיהן להתבטאויות החריונות שלהן.

להיסוס האמריקאי סיבות רבות. העיקרית שבהן הייתה הסתייגות בסיסית מהסתבכות נוספת במצב לא-פתיח במזרח התיכון, כאשר רק באחרונה הצליחה ארצות הברית להשתחרר ממעורבותה המתמשכת בעיראק ובאפגניסטן. קיימת טענה שכל מה שנחוץ כדי לתקן כמה ממקורות חוסר האיזון המבצעי הפועל לטובת המשטר



הן פעולות מוגבלות מנגד, כתקיפות אוויריות מוגבלות ו/או קביעת אזורים אסורים לטיסה. התשובה לכך היא שגלומה בפעולות אלו סכנה של "מדרון חלקלק", דהיינו, פעולות נגד של המשטר ותומכיו (למשל, פעולות איראניות נגד השותפות של ארצות הברית במפרץ), שיגררו את ארצות הברית למעורבות עמוקה יותר מכפי שהתכוונה. שנית, אין איזון בין התמיכה הטוטלית של הברית איראן-חזבאללה-רוסיה במשטר לבין חוסר ההתלהבות של המערב מהאופוזיציה הסורית. מאז שהחלו להתברר תוצאות הפלת השליטים האוטוריטריים במזרח התיכון, האופטימיות ההתחלתית במערב לגבי הסיכויים להתבססותן של דמוקרטיות ליברליות התחלפה בהתפכחות, עד כדי כך שרבים במערב נעשו שותפים לדעה הרוסית (וגם של חוסני מובארכ) לגבי זהות מחליפיהם של השליטים המודחים. בסוריה, אסלאמיסטים קיצוניים הפגינו את הנחישות והיכולת הצבאית הגבוהות ביותר בלחימה נגד אסד, ולצד זאת גם קשר חלש ביותר לערכים שעליהם מבוססת העוינות של המערב לאסד. משקלם הגובר של גורמים אלה במחנה האופוזיציה מעורר תהיות באשר לשאלה, האם הפלת משטר אסד לא תאריך את מלחמת האחים ותהפוך מצב רע בלאו הכי לרע עוד יותר. מסיבה זו, דעת הקהל בארצות הברית נוטה באופן מובהק נגד כל התערבות אמיתית במלחמת האזרחים בסוריה. זאת, למרות דרישות חוזרות ונשנות של אישים פוליטיים, ובפרט הסנטור ג'ון מקיין, כי ארצות הברית תמלא במלחמה תפקיד משמעותי יותר.

מכל אלה עולה שעד שלהי 2013, המאזן הכולל של מעורבות זרה בסוריה פעל לטובת המשטר ועזר להקהות את היתרונות ההתחלתיים שייתכן כי היו למורדים, ואפילו להתגבר עליהם. לאחר שלא התמשש האיום של פעולות ענישה מצד המערב נגד המשטר בגין שימוש בנשק כימי, והתגבשה הבנה בין ארצות הברית ורוסיה בנושא חיסול הנשק הכימי בסוריה, פחתו הסיכויים למעורבות מערבית פעילה, ונראה כי מאזן זה אינו צפוי להשתנות. יתר על כן, ייתכן שרקע לענישת המשטר הסורי עוד ייווצר, וכי הממשל האמריקאי ימצא עצמו במצב שבו ייאלץ לממש את האיום. אך גם אז – אם יתבצעו תקיפות עונשין מוגבלות – ספק האם יביאו שינוי מהותי במאזן הכוחות בין המורדים לבין המשטר.

### **גלישת מלחמת האזרחים הסורית מעבר לסוריה**

למלחמת האזרחים בסוריה נודעה השפעה רחבה לא רק על שום מעורבותם העמוקה של שחקנים אזוריים בסכסוך הפנימי, אלא גם בשל ההשפעה הישירה של הלחימה על ביטחונן ויציבותן של שכנותיה.

מעל לכול, המלחמה גבתה מחיר הומניטרי כבד בסוריה עצמה ובקרב שכנותיה הקרובות. בסוריה השסועה נהרגו יותר ממאה אלף בני-אדם. מאז יולי 2012 נהרגו כחמשת אלפים איש בממוצע בכל חודש.<sup>8</sup> לפי הערכה מיוני 2013, שנמסרה על ידי גוף המתמחה במצב זכויות האדם בסוריה, לפחות שלושים ושישה אלף מההרוגים היו אזרחים, כשמונת אלפים מהם ילדים.<sup>9</sup> בנוסף, במדינה שבה כעשרים ושניים מיליון תושבים, כארבעה מיליון עזבו את בתיהם והפכו לפליטים, ועוד כשבעה מיליון נזקקו לסיוע הומניטרי על מנת לשרוד.<sup>10</sup>

שכנותיה של סוריה, ובראשן טורקיה, ירדן ולבנון, נאלצו לשאת בנטל ההומניטרי ולהתמודד עם זרם יציב של פליטים שהגיע לשטחן. הנציב העליון של האו"ם לפליטים (UNHCR) מעריך שבערך 1.9 מיליון סורים ברחו מארצם, כש-38 אחוזים מהם הם ילדים מתחת לגיל 12.<sup>11</sup> במהלך 2013, עם האכזריות הגוברת של המלחמה ובאין סימנים להתקדמות לקראת פתרון, הזרימה היומית הממוצעת של פליטים הגיעה לששת אלפים – שיעור שלא נראה כמוהו מאז רצח העם ברואנדה בתחילת שנות התשעים. חלק קטן מהפליטים מצא מקלט בצפון-אפריקה, במצרים ובצפון-עיראק, שבהן מספרי הפליטים היו כ-14,000, 106,000 ו-150,000, בהתאמה.<sup>12</sup> כמובן, מספר הפליטים במדינות אלה נמוך מכדי שתהיה לו השפעה ממשית על המדינה המארחת, אולם המצב שונה בתכלית בשלוש המדינות המארחות העיקריות: טורקיה, ירדן ולבנון, שאליהן הגיעו מרבית הפליטים.

טורקיה, המארחת כ-430,000 פליטים, נמצאת במצב הטוב ביותר מבחינה פוליטית וכלכלית להתמודדות עם המשבר הסורי ולפתיחת גבולותיה לפליטים. מאז תחילת מלחמת האזרחים נקטה טורקיה מדיניות של "גבול פתוח", העניקה חסות זמנית לפליטים והתהדרה בכך שהיא מפעילה עשרים מחנות בעשרה מחוזות – שהוגדרו כ"מחנות הפליטים הטובים ביותר שנראו אי-פעם".<sup>13</sup> אולם, המצב רחוק מאידאלי: בהיעדר סימן לסוף המלחמה, גילתה טורקיה סימנים של עייפות פיננסית וצמצמה את שיעור הפליטים החדשים שייקלטו על אדמתה. התוצאה היא מספר רב של אנשים שנאלצו לעזוב את בתיהם בסוריה, ולהמתין לאפשרות לחצות את הגבול לשטח טורקיה.<sup>14</sup>

נוסף לסוגיית הפליטים, שעוררה מתחים חברתיים במחוזות באזור הגבול בין סוריה לטורקיה, נאלצה טורקיה להתמודד עם דילמה ביטחונית עקב גלישת הלחימה לשטחה, וגם עם מתח גובר בזירה הפוליטית על רקע זה.<sup>15</sup> מפעם לפעם נחתו פגזים ונורו רייות בשטח טורקיה. מעורבותה של טורקיה בסכסוך לצד המורדים גרמה לפחות שתי התקפות טרור, בפברואר ובמאי 2013, שאורגנו על ידי קבוצות התומכות במשטר הסורי. האופוזיציה הפוליטית בטורקיה מבקרת את מדיניותה של מפלגת השלטון

בשאלת סוריה, ובראייתה, טורקיה מעורבת מדי במתן סיוע ישיר למורדים. קולם של כוחות ביקורתיים אלה גבר מאז פיגוע מכונית התופת במאי 2013 בדרום-המדינה, שבו נהרגו 43 אנשים. גם דעת הקהל בטורקיה מסתייגת מכך שהמדינה נגררת למעורבות ישירה במשבר הסורי. סקר שנערך ביוני 2013 על ידי The German Marshall Fund of the United States הצביע על כך ש-72 אחוזים מהנשאלים הביעו התנגדות למעורבות ישירה בסוריה – עלייה חדה מ-57 אחוזי ההתנגדות שנרשמו ב-2012.<sup>16</sup> מעבר לכך, קריסת הסמכות של השלטון המרכזי בסוריה והתרבות הקבוצות החמושות עלולות לגרום אי-יציבות בעייתית מבחינה ביטחונית, לאורך תשע-מאות הקילומטרים של הגבול המשותף עם סוריה.

לא ייפלא, אפוא, שלסכסוך הנמשך בסוריה תהיה השפעה ארוכת-טווח גם על היחסים המתוחים בטורקיה עם המיעוט הכורדי, בעיקר לאור ההתבססות דה-פקטו של אזור אוטונומי כורדי בצפון-סוריה. אמנם, טורקיה הצליחה לגבש 'מודוס ויונדי' סביר מבחינתה עם הממשלה האזורית של כורדיסטן בצפון-עיראק, אך עדיין מוקדם מדי לקבוע האם אפשר יהיה ליישם מודל זה בהצלחה גם בכורדיסטן הסורית, בייחוד כאשר מביאים בחשבון את הקשרים ההדוקים של המפלגה הכורדית הסורית העיקרית (מפלגת האיחוד הדמוקרטי) עם מפלגת הפועלים הכורדית (PKK) המנהלת מאבק ממושך עם טורקיה, אשר בה היא צמחה. יש לסכסוך גם השפעה על היחסים בין השלטון לבין המיעוט האלווי הגדול בתורכיה. זוהי קבוצה דתית שפרשה מהאסלאם וקרובה במידה מסוימת לעלוויים בסוריה.

מדינה נוספת הנמצאת תחת לחץ בגין מלחמת האזרחים בסוריה היא ירדן, שמארכת כחצי מיליון פליטים. כשני שלישים מהפליטים נקלטו בערים הירדניות, והשאר שוכנים במחנות פליטים שהוקמו לצורך זה, ובייחוד במחנה זעירי שבו נמצאים כ-130,000 סורים.<sup>17</sup> למרות שזרימת הפליטים לטורקיה ולירדן היא בהיקף דומה, השפעתה על ירדן ניכרת הרבה יותר. ירדן היא מדינה קטנה – אזרחיה מונים כ-6.5 מיליון איש. היא ענייה במשאבים, סובלת ממחסור במים ונמצאת בעיצומו של משבר כלכלי. ירדן מתמודדת עם הצורך לתת טיפול נאות לפליטים,<sup>18</sup> המעמיסים עול כבד על הכלכלה והתשתית. אין לה מענה הולם לקשיים שנוצרו בתחומי הבריאות, יוקר הדיור והצפיפות במחנות, והיא מתקשה להבטיח לפליטים שבתחומה ביטחון תזונתי ואישי. המשבר הכלכלי בירדן החרף עוד גם עקב הפסקת הסחר בין ירדן לסוריה,<sup>19</sup> וזאת במצב שבו התהפכות בכל האזור פגעו בכלכלתה של ירדן, הרעועה ממילא.

נוסף לכך, כשלוחמים מהאופוזיציה של מתנגדי אסד ובייחוד מ"צבא סוריה החופשי" נעים אל ירדן וממנה ופועלים במחנות הפליטים, נגררת ירדן יותר ויותר

לתוך מלחמת האזרחים הסורית.<sup>20</sup> זה המצב לא רק בגלל כדורים תועים ופגזים שנחתו בשטח ירדן, אלא גם משום שחוסר הביטחון ואי-היציבות גולשים לשטחה. מספרם הגדל של לוחמים זרים, הזורמים לתוך סוריה כדי לתמוך בקבוצות הג'האדיסטיות, מהווה רקע לחשש כי בטווח הארוך יותר ינסו גורמים קיצוניים לחדור לירדן וליזום בה פעולות טרור. אי לכך, ולמרות הנדיבות שהופגנה על ידי הירדנים בסייעם לפליטים, ברחוב הירדני התעוררה טינה כלפי הפליטים,<sup>21</sup> בעיקר נוכח הקיצוצים בסובסידיות והעלייה במחירי מוצרי הצריכה והדלק, שהתבצעו עקב הצורך בהתאמות כלכליות.<sup>22</sup> לבסוף, המדינה המושפעת במידה המשמעותית ביותר ממלחמת האזרחים בסוריה היא לבנון, שבה שכנו כבר טרם המשבר כ-500,000 תושבים סוריים, ועתה נאלצה לקלוט עוד כ-700,000 פליטים, המפוזרים ביותר מאלף יישובים שונים.<sup>23</sup> תנועת הפליטים לתוך לבנון הלכה וגברה; סגנית המזכיר הכללי של האו"ם לנושאים הומניטריים, ואלרי אמוס, ציינה שבין ינואר ליולי 2013 גדל מספר הפליטים במאתיים אחוזים<sup>24</sup> – מה שביסס הערכה שבסוף השנה יגיע מספר הפליטים הסוריים בלבנון למיליון (למספר זה מוסיף הנציב העליון לפליטים עוד כ-80,000 פליטים פלסטיניים מסוריה).<sup>25</sup> המצב ההומניטרי בריכוזי הפליטים קשה ביותר, בהיעדר פתרונות דיור ועקב מחסור בשירותים בסיסיים, החל בגישה למים נקיים וסניטציה וכלה בטיפול רפואי.<sup>26</sup> היחסים בין הפליטים הסוריים והאזרחים הלבנוניים מורכבים ומאופיינים בסולידריות משולבת במתח, ולעתים גם בהפליה.<sup>27</sup>

המלחמה בסוריה השפיעה על לבנון באופנים נוספים, הנובעים מהקשרים ההיסטוריים בין לבנון וסוריה, בצירוף המבנה העדתי והפוליטי הספציפי של לבנון. ראשית, לבנון נגררה פעמים רבות למלחמה: נרשמו מקרים רבים של ירי חוצה גבול, וכן תקריות בין הצבא הסורי וכוחות המורדים שאירעו בשטח לבנון, בייחוד בבקעת הלבנון (הבקאע).<sup>28</sup> שנית, לכלכלת לבנון ולכלכלת סוריה קשר היסטורי, ולכן הסנקציות שהוטלו על סוריה והמשבר הכלכלי העמוק במדינה פגעו גם בכלכלה הלבנונית. שלישית, ובאופן המשמעותי ביותר, מלחמת האזרחים בסוריה ערערה בחריפות את היציבות בלבנון, משום שהחמירה את היחסים הפוליטיים והעדתיים בה, בהרחיבה באופן דרסטי את הפער בין הקהילה השיעית לסוניית בסכסוך שהוא עדתי, אבל אולי פוליטי יותר. התהום שבין הכוחות תומכי אסד (המונהגים על ידי המפלגות השיעיות, חזבאללה ואמאל, ונתמכים, בין הגורמים האחרים, על ידי התנועה הפטריוטית החופשית של מישל עאון) לבין קואליציית ה-14 במארכ המתנגדת לאסד (שמונהגת על ידי תנועת 'העתיד' הסונית) היא עמוקה ביותר. התוצאה היא שיתוק פוליטי: נפילת הממשלה הלבנונית של נגיב מיקאטי באפריל 2013 יצרה קיפאון, כאשר ראש הממשלה הזמני, תמאם

סלאם, אינו יכול להקים קבינט חדש, והפרלמנט נאלץ לדחות את מועד הסיבוב הבא של הבחירות לפרלמנט.<sup>29</sup> ההתנגשויות הסלימו לפעמים לעימותים חמושים מלאים. לדוגמה, בטרירפולי, העיר השנייה בגודלה בלבנון, וגם בבקעת הלבנון, אי-הסכמות בין תומכי אסד ומתנגדיו מהקהילה העלווית, השיעית והסוניית הביאו תכופות להתלקחותם של עימותים אלימים.<sup>30</sup> המצב הסלים במיוחד מאז נכנס חזבאללה למעורבות ישירה במלחמה בסוריה. התפתחות זו חיזקה את הפן העדתי של המחלוקת בין הגורמים התומכים באסד והמתנגדים לו, והלהיטה את הקבוצות הסלפיות בלבנון, כפי שהתבטא הדבר ברטוריקה שלהם נגד חזבאללה. הפיגועים שאירעו במאי וביוני 2013 נגד מעוז חזבאללה ברובע דאחיה בבירות הצביעו בבירור על מגמה זו, וכך גם המספר הגובר של לבנונים סונים ושיעים, שחצו את הגבול על מנת להילחם בתוך סוריה. אם המשטר הסורי יתמוטט, תהיה לכך השפעה מרחיקת לכת על לבנון. קריסת המשטר תחזק, קרוב לוודאי, את הכוחות התומכים בקואליציית ה-14 במאסר. חזבאללה יושפע אף הוא מנפילת שותפו שבדמשק, והוא צפוי לאבד הון פוליטי, כוח ופופולריות, אם כי סביר להניח שישאר הכוח הצבאי הדומיננטי בלבנון. בכל מקרה, על רקע זה יעורבבו מחדש הקלפים הפוליטיים בלבנון, ותיווצרנה בריתות פוליטיות חדשות.

### **תרחישים אפשריים וההשלכות על ישראל**

ככל שתימשך מלחמת האזרחים תיחלש יכולתה של סוריה, שלא הייתה גבוהה מלכתחילה, להתמודד עם ישראל במלחמה סדירה. מצד שני, השלטון המרכזי איבד את השליטה בחלקים נרחבים משטח המדינה, והכאוס שולט גם בקרבת הגבול ברמת הגולן. בשטחים אלה פועלות קבוצות מורדים שחלקן ג'האדיסטיות-סלפיסטיות, ולהן אידאולוגיה אנטי-ישראלית חריפה. לכן, קיימת אפשרות שיפעילו את נשקן גם נגד ישראל. קבוצות מורדים יכולות אף לפעול נגד ישראל כדי לנסות למשוך אותה למעורבות במלחמת האזרחים.

עדות להנמכת הסף בתודעה של הממשל הסורי לגבי שימוש בנשק כימי הייתה השימוש הגובר שעשה בנשק זה; היו יכולות להיות לכך גם השלכות על נכונותו להשתמש בנשק כימי נגד ישראל, אך איום זה יוסר אם סוריה אכן תפורק מנשקה הכימי. עם זאת, המצב הכאוטי בסוריה העלה את ההסתברות של זליגת נשק מתקדם אחר לידי קבוצות קיצוניות המהוות איום על ישראל – חזבאללה או קבוצות ג'האדיסטיות משורות האופוזיציה. משמעות חמורה במיוחד תהיה לזליגת נשק כימי, ואולי אפילו ביולוגי, לידי קבוצות אלה.

אפשר שעם הזמן יתעייפו הצדדים הלוחמים בסוריה והם יידחפו להידברות, שתביא לשינוי משטר אבולוציוני במדינה. אולם, סבירותה של התפתחות בכיוון זה בשנה הקרובה נמוכה מאוד. זאת, הן בשל האופי העדתי והג'האדיסטי המתעצם של העימות, והן משום שכל אחד מהצדדים יהיה נכון להידבר עם האחר רק כשידו על העליונה, ולצד שכנגד לא תהא ברירה אלא להיכנע. לא קל יהיה להתגבר על הקשיים הניצבים בדרך לכינוס ועידה בינלאומית בהשתתפות נציגי המשטר וקבוצות האופוזיציה השונות ("ועידת ז'נבה 2"), ושגם אם תתקיים הוועידה, שבשלב זה אמורה להתכנס ב-22 בינואר 2014 – יגובש במסגרתה פתרון הסכמי. כמו כן, לא נראה בשלב זה כי יתממשו התקוות שההסכם על פירוק הנשק הכימי ייצור מנוף של הבנות בין ארצות הברית לרוסיה, ועל רקע זה יתגבש בסיס למשא ומתן רציני בין המשטר לכוחות האופוזיציה בסוריה.

יסוד מוצק יותר יש להנחה שמלחמת האזרחים תימשך זמן רב, וכי הסיכוי למעורבות חיצונית שתטה את הכף לכיוון זה או אחר ייוותר נמוך. כתוצאה מכך יתממש אחד מארבעה תרחישים אחרים, שאין אפשרות להעריך את סבירותם היחסית:

א. "תרחיש סומליה" – מלחמת האזרחים תימשך ללא סוף ברור, ותביא את סוריה למציאות כאוטית של מדינה כושלת.

ב. "תרחיש סוף סייקס-פיקו" – סוריה תתפרק לכמה תת-מדינות; מדינה עלונית בציר דמשק-אזור החוף; מדינה סונית בצפון, בדרום ובמזרח; מדינה כורדית בצפון-מזרח סוריה.

ג. ניצחון של המשטר לאחר מלחמת התשה של מספר שנים.

ד. ניצחון של המורדים לאחר מלחמת התשה של מספר שנים.

לכל אחד מארבעה תרחישים אלה יהיו השלכות לגבי ישראל – לא כולן מאיימות ושליליות בהכרח.

התממשות "תרחיש סומליה" תחריף את האיומים על ישראל, בפרט מצדן של קבוצות לא-נשלטות. מצד אחד תיעלם כמעט לחלוטין יכולתה של סוריה כמדינה להילחם בישראל, ומצד שני יתעצמו האיומים האחרים מצד שחקנים לא-מדינתיים, ויגבר הסיכוי של נפילת נשק מתקדם לידיהם.

במסגרת "סוף סייקס-פיקו" תיווצר מציאות נוחה לישראל. מצד אחד, בכל תת-מדינה יהיה שלטון מרכזי שישראל תוכל למקד בו את מדיניותה. מצד שני, כל אחת מהמדינות הללו תהיה חלשה ולא תוכל לאיים על ישראל. ייתכן כי עם חלקן תוכל ישראל לבנות מערכת יחסים טובה.

גם אם ינצח המשטר בתום שנים של לחימה, סוריה תישאר חלשה למשך זמן ניכר, ולכן לא ייווצר איום צבאי ישיר על ישראל. יתר על כן, בתרחיש זה תצומצם האפשרות של נפילת אמצעי לחימה לידי קבוצות לא־נשלטות, הרואות בישראל אויב. לכן, חזרתו של שלטון מרכזי לסוריה אמורה להיות טובה לישראל. ואולם, בתרחיש זה צפויות להיות גם השלכות שליליות עבור ישראל וגם במישור האזורי, משום שניצחון המשטר ייתפס כניצחון של "ציר ההתנגדות" בהובלת איראן. תלותו של המשטר הסורי באיראן ובחזבאללה אף תגבר ביחס לשנים שקדמו למלחמת האזרחים.

ניצחון המורדים ייצור מדינה סורית חלשה בשלטון סוני. מדינה זו לא תהווה איום צבאי־מדינתי לישראל. זאת ועוד, סביר כי בתרחיש זה ייחלש הציר שבהנהגת איראן, משום שהמשטר הסורי החדש יהיה עוין לאיראן ולחזבאללה בשל תמיכתם במשטר אסד. אולם, ייתכן כי סוריה תאפשר אז לקבוצות טרור אנטי־ישראליות לפעול משטחה, בייחוד אם המשטר החדש יהיה אסלאמיסטי וישולבו בו גורמים סלפיסטיים. ממשלת ישראל בחרה עד כה במדיניות של הימנעות מהתערבות בנעשה בסוריה. יש הגיון רב במדיניות זו, משום שלישאל יש אמנם כוח רב להשפיע על המתרחש בסוריה, אבל אין לה שום אפשרות לשלוט בתוצאות התערבותה. לכן, ובמיוחד במצב שבו מרבית התרחישים האפשריים הם בעלי משמעויות שליליות מבחינת ישראל, עדיפה אי־התערבות, ובכלל זאת יש לשמור על מדיניות התבטאויות זהירה, כדי לנסות למנוע היווצרות דימוי של התערבות ישראלית.

המצב בסוריה כבר יצר איומים שצריך להתמודד עמם, ועל ישראל להיערך גם לאיומים נוספים שעלולים להתפתח בתרחישים העתידיים. התגברות איומי הביטחון השוטף הצריכה חיזוק של מערך ההגנה ברמת הגולן, וצעדים בכיוון זה כבר ננקטו. נדרשת היערכות גם לאפשרות של נפילת נשק מתקדם לידי גורמים עוינים לישראל. ישראל הציבה קווים אדומים ברורים למשטר הסורי לגבי העברת נשק מתקדם לחזבאללה; מספר תקיפות אוויריות שבוצעו בסוריה ויוחסו לישראל היו, כנראה, מענה לחציית קווים אדומים אלה. אולם יש צורך להמשיך לפתח קווי פעולה לגבי האפשרות של נפילת נשק מתקדם, לרבות נשק כימי, לידי קבוצות מורדים סוניות בעלות אידאולוגיה אנטי־ישראלית קיצונית. ישראל צריכה להיות מוכנה למעורבות צבאית מוגבלת וזמנית בתוך סוריה, בתגובה להיווצרות מצבים כאלה. תרחישים אלה מדאיגים גם את ארצות הברית וגורמים מערביים נוספים, ויש צורך לקיים דיאלוג עמם בנושאים אלה, ואף לחתור לגיבוש תוכניות פעולה משותפות.

מנגד, התרחישים השונים יוצרים גם הזדמנויות לישראל. החולשה הצבאית של סוריה מאפשרת לישראל לייחס לאפשרות של מלחמה כוללת עם סוריה סבירות

נמוכה ביותר, לפחות בשנים הקרובות, לנצל משאבים לעריכת רפורמות נחוצות בצבא, וכן להביא זאת בחשבון בשיקולים של בניית התקציב הלאומי. כמו כן תוכל ישראל לנצל את המצב לבניית גשר ובסיס להידברות עם חלק מהשחקנים החדשים בזירה הסורית, גם מבין המורדים, למשל עם העדה הכורדית בסוריה, שאין לה עילה מהותית לעוינות כלפי ישראל.

נוסף לכך, המצב בסוריה יוצר בסיס לשיתוף פעולה הדוק יותר בין ישראל למדינות במזרח התיכון, ביניהן טורקיה (עם כל הקשיים בשיקום הנורמליזציה עם ממשל ארדואן), מדינות נוספות הגובלות בסוריה וגם מדינות במפרץ. ישראל יכולה לסייע לירדן להתמודד עם ההשלכות הכבדות של מלחמת האזרחים בסוריה, ובכך להוסיף נדבך למערכת היחסים האסטרטגיים עמה.

## הערות

- 1 הנתונים לפי:  
The CIA world factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sy.html>
- 2 עמוס הראל, "ברק מעריך: משטר אסד ייפול בשבועות הקרובים", **הארץ**, 11 בדצמבר 2011, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1588695>
- 3 ראו למשל כתבה באתר חדשות ישראל, המנבאת ששחרור דמשק על ידי המורדים קרוב בעקבות הצלחת הפיגוע: מערכת וואלה, עדויות לעוד טבח בסוריה; החל מבצע "שחרור דמשק", וואלה, 18 ביולי 2012, <http://news.walla.co.il/?w=/2550804>
- 4 בעקבות פיגוע ברובע דאחיה בביירות המאוכלס בשיעים, כנראה על ידי סונים ממתנגדי אסד שהתכוונו להעניש את חזבאללה בשל מעורבותו בלחימה בסוריה, איים מנהיג חזבאללה, נסראללה, שאם יהיה צורך הוא יכפיל את מספר הלוחמים בסוריה. ראו:  
Ali Hashem, "Nasraallah Threatens to Double Hezbollah Forces in Syria", *Al-Monitor*, August 16, 2013, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/08/nasrallah-double-forces-syria.html> .
- 5 הבהרות נוספות על המניעים הרוסיים ראו גם: צבי מגן, "מה עומד מאחורי התמיכה של רוסיה באסד?" המכון למחקר ביטחון לאומי, מבט על מס' 363, 13 באוגוסט 2012
- 6 Daniel R. DePetris, "Kuwait's Hidden Hand in Syria", *National Interest*, July 16, 2013, <http://nationalinterest.org/commentary/kuwait-s-hidden-hand-syria-872.9>
- 7 C. J. Chivers and Eric Schmitt, "Arms Shipments Seen from Sudan to the Syrian Rebels", *The New York Times*, August 12, 2013, [http://www.nytimes.com/2013/08/13/world/africa/arms-shipments-seen-from-sudan-to-syria-rebels.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/08/13/world/africa/arms-shipments-seen-from-sudan-to-syria-rebels.html?_r=0)
- 8 Megan Price, Jeff Klingner, Anas Qtiash, and Patrick Ball, "Updated Statistical Analysis of Documentation of Killings in the Syrian Arab Republic," United Nations Office of the UN High Commissioner for Human Rights, June 13, 2013, <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/SY/HRDAG-Updated-SY-report.pdf>



- Alan Cowell, "War Deaths in Syria Said to Top 100,000," *The New York Times*, June 26, 2013, [http://www.nytimes.com/2013/06/27/world/middleeast/syria.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/06/27/world/middleeast/syria.html?_r=0)
- "Humanitarian Bulletin Syria," *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian assistance (OCHA)*, Issue 30, July 16-29, 2013, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Syria%20Humanitarian%20Bulletin%20-%20Issue%20No.%2030.pdf>
- 51.4 of the refugee population is under the age of 18. See: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>
- Humanitarian Bulletin Syria," <http://www.unocha.org/crisis/syria> הפיתויים 12
- "Blurring the Borders: Syrian Spillover Risks for Turkey," *International Crisis Group*. 13
- Europe Report No. 225, April 30, 2013, [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/turkey-cyprus/turkey/225-blurring-the-borders-syrian-spillover-risks-for-turkey](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/europe/turkey-cyprus/turkey/225-blurring-the-borders-syrian-spillover-risks-for-turkey);
- See also: UNHCR Turkey Syrian Refugee Daily Sitrep, July 31, 2013, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=224>
- Kemal Kirişci, "Syrian Refugees in Turkey: The Limits of an Open Door Policy," 14
- Brookings*, June 27, 2013, <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2013/06/27-syrian-refugees-in-turkey-kirisci>
- "43 dead in Turkey car bombings near Syria," *The Daily Star*, May 23, 2013. <http://www.dailystar.com.lb/News/Middle-East/2013/May-11/216733-explosions-shake-turkish-town-on-syria-border-official.ashx#ixzz2bMxw6100>; <http://news.sky.com/story/1089640/nine-turkish-citizens-held-over-car-bombs>
- 'Survey: U.S., European, and Turkish Publics Oppose Intervention in Syrian Conflict, Favor 16
- Democracy over Stability in MENA Region,' *German Marshall Fund of the United States*, September 6, 2013, <http://trends.gmfus.org/survey-u-s-european-and-turkish-publics-oppose-intervention-in-syrian-conflict-favor-democracy-over-stability-in-mena-region/>
- Jeff Crisp, Greg Garras, Jenny McAvoy, Ed Schenkenberg, Paul Spiegel, and Frances 17
- Voon, "From slow boil to breaking point: A real-time evaluation of UNHCR's response to the Syrian refugee emergency," *United Nations High Commissioner For Refugees Policy Development And Evaluation Service*, July 2013, [data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=2558](http://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=2558)
- Heba Aly, "Analysis: Hard choices: When the Syria aid response runs out of money," *IRIN*, 18
- June 11, 2013, <http://www.irinnews.org/report/98210/analysis-hard-choices-when-the-syria-aid-response-runs-out-of-money>
- Rana F. Sweis, "Resentment Grows Against Syrian Refugees in Jordan," *New York Times*, 19
- May 9, 2013, [http://www.nytimes.com/2013/05/09/world/middleeast/09iht-m09-jordan-syria.html?partner=rss&emc=rss&\\_r=1&](http://www.nytimes.com/2013/05/09/world/middleeast/09iht-m09-jordan-syria.html?partner=rss&emc=rss&_r=1&)
- Elizabeth Ferris, "The Syrian Humanitarian Crisis: Five Uncomfortable Questions for the 20
- International Community," *Brookings*, July 8, 2013. <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2013/07/08-syria-humanitarian-crisis>
- Rana F. Sweis, "Resentment Grows Against Syrian Refugees in Jordan." שפ 21
- Jeff Crisp, Greg Garras, Jenny McAvoy, Ed Schenkenberg, Paul Spiegel, and Frances Voon, 22
- "From slow boil to breaking point: A real-time evaluation of UNHCR's response to the Syrian refugee emergency," 11 [data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=2558](http://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=2558)

- UNHCR, "Syria Regional Refugee Response," [http://data.unhcr.org/syrianrefugees/](http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=122) 23  
country.php?id=122; Jeff Crisp, Greg Garras, Jenny McAvoy, Ed Schenkenberg, Paul  
Spiegel, and Frances Voon, "From slow boil to breaking point: A real-time evaluation of  
UNHCR's response to the Syrian refugee emergency," 12.
- "UN official urges support as Lebanon struggles to cope with 'huge burden' of Syrian 24  
refugees," *Un News Center*; July 2, 2013, [http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=45328&Cr=syria&Cr1=lebanon#_UgNYnG3s6Ch)  
=45328&Cr=syria&Cr1=lebanon#\_UgNYnG3s6Ch
- "UN official urges support as Lebanon struggles to cope with 'huge burden' of Syrian 25  
refugees," *Un News Center*; July 2, 2013.
- "Syria Regional Response Plan (January to December 2013)," 26-31, [http://unhcr.](http://unhcr.org/51b04c9c9.html) 26  
org/51b04c9c9.html
- See: Mona Christophersen and Cathrine Thorleifsson, "Lebanese Contradictory Responses 27  
to Syrian Refugees Include Stress, Hospitality, Resentment," The Issam Fares Institute for  
Public Policy and International Affairs (IFI) at the American University of Beirut (AUB),  
Brief, June 2013, [http://www.aub.edu.lb/ifi/Documents/policy\\_memo/20130705ifi\\_memo\\_](http://www.aub.edu.lb/ifi/Documents/policy_memo/20130705ifi_memo_Fafo_IFI_Policy_brief_Syrians_in_Lebanon.pdf)  
Fafo\_IFI\_Policy\_brief\_Syrians\_in\_Lebanon.pdf
- See: "Lebanese army deploys in tense Bekaa Valley," *Al-Jazeera*, June 13, 2013, [http://](http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2013/06/20136171621715181.html) 28  
www.aljazeera.com/news/middleeast/2013/06/20136171621715181.html
- "Lebanon's deadlocked parliament postpones June election," Reuters, May 31, 2013, 29  
[http://www.reuters.com/article/2013/05/31/us-lebanon-parliament-election-](http://www.reuters.com/article/2013/05/31/us-lebanon-parliament-election-idUSBRE94U0N420130531)  
idUSBRE94U0N420130531
- See: Benedetta Berti "The Arab Uprisings and Lebanon: All Quiet on the Levant Front?" 30  
in *One Year of the Arab Spring: Global and Regional Implications*, Guzansky, Yoel and  
Heller, Mark A., eds. (INSS Memorandum No. 113, Tel Aviv: Institute for National Security  
Studies, March 2012); and Benedetta Berti, "Tensions in Tripoli: The Syrian Crisis and its  
Impact on Lebanon," *INSS Insight No. 336*, May 20, 2012.

# התהפוכות במצרים

## אפרים קם

במשך שני הדורות מאז מהפכת "הקצינים הצעירים" שהתרחשה במצרים ב־1952, נהנה המשטר המצרי מיציבות יחסית. יציבות זו נשענה על צירוף של מנהיג חזק, תמיכת הצבא במשטר בתמורה לטובות הנאה משמעותיות ודיכוי האופוזיציה, כשזו נתפסה כמסכנת את המשטר. בתמונה כללית זו של יציבות היו אמנם רכיבים של איום על המשטר: המצוקה הכלכלית יצרה תמיד פוטנציאל של תסיסה, שהתפרצה לעתים לתקופות קצרות; האופוזיציה האסלאמית יצרה מפעם לפעם סיכונים למשטר, כדוגמת רצח הנשיא סאדאת וגל הפיגועים שהאגף הרדיקלי שלה ביצע בעיקר בשנות התשעים. אולם, המשטר ידע להתמודד עם איומים אלה ולהותיר אותם תחת שליטתו. הפלת משטר מובארכ סיימה את תקופת היציבות, ופתחה תקופה של אי־ודאות במצרים.

### נפילת שלטון "האחים המוסלמים"

במשך עשרות שנים חלמו "האחים המוסלמים" על הרגע שבו יגיעו לשלטון במצרים, והתארגנו לקראתו. הפלת משטר מובארכ והחלל שזה הותיר אחריו סיפקו להם את ההזדמנות שלה ציפו, למרות שלא הם חוללו את המהפכה. במחצית 2012 נראה מצבם של "האחים המוסלמים" טוב מאי־פעם. הם זכו בבחירות חופשיות ביותר קולות מכל מפלגה אחרת, והקבוצות הליברליות והחילוניות, וכן הצעירים שחוללו את המהפכה בתחילת 2011 – נדחקו הצידה. המפלגה השנייה בגודלה בפרלמנט ייצגה קבוצה אסלאמיסטית אף היא – הסלפים. "האחים המוסלמים" שלטו למעשה בפרלמנט ובממשלה, ומעל לכול – בנשיאות. פיקוד הצבא שנתר מימי מובארכ סולק על ידי הנשיא החדש, מוחמד מורסי, במהלך מהיר, תוך שיתוף פעולה עם השכבה הצעירה יותר של הפיקוד. ההנהגה הצבאית החדשה שבראשה שר ההגנה, עבד אל־פתאח אל־סיסי, צפויה הייתה להמשיך לשתף פעולה עם הנשיא, גם משום שחבה לו את משרותיה. גם

מבחוץ – ממשלות המערב, ובראשן הממשל האמריקאי, קיבלו את משטר "האחים המוסלמים" כמשטר לגיטימי, ואף חיזרו אחריו כדי לקדם את שיתוף הפעולה עמו. אבל בשיא כוחו של משטר "האחים המוסלמים" נחשפה גם חולשתו והדברים החלו להשתבש – בחלקם בשל שגיאותיהם של ראשי המשטר, ובחלקם עקב המציאות המורכבת והקשה שעמה נדרשו להתמודד. אמנם, "האחים" שלטו בפרלמנט, בממשלה ובנשיאות, אולם הצבא, המערכת המשפטית וצעירי המהפכה נותרו גורמי כוח חזקים. מורסי נבחר לנשיאות, אך ברוב קטן בלבד של 51.7%, וכוחו היה מוגבל למעשה. במצב זה, הוא ניסה ליטול לידי עוצמה מעבר לזו שמתנגדיו – הן בפיקוד הצבא והן בקרב מתחריו הפוליטיים ובשדרות הציבור – היו מוכנים לקבל. בסוף 2012 הוא הדיח את התובע הכללי והוציא קובץ צווים שהפכו אותו לחסין מתביעה משפטית, והעניקו לאסיפה המכוננת חסינות מפני פיזור באמצעות צו בית המשפט. הוא מינה ועדה לניסוח חוקה חדשה, שבה שלטו חברים הנוטים ל"אחים"; התוצאה הייתה טיוטת חוקה שכללה סעיפים שחזקו את תפקיד הדת בענייני הציבור ושלא ייצגה את הקונצנזוס הלאומי. מורסי החדיר את אנשיו לעמדות מפתח ולתקשורת, והעניק להם שליטה במשרדי ממשלה חשובים. הוא הדיח חלק גדול ממושלי המחוזות ובמקום כמה מהם מינה את אנשיו. השלטונות גם עצרו פעילי זכויות אדם ואנשי תקשורת שמתחו עליהם ביקורת, והגבילו את חופש הביטוי. מתוך עמדת הכוח שיצרה, התקשתה הנהגת "האחים" להביא בחשבון מצב שבו הצבא יעשה יד אחת עם המחנה הליברלי כדי להדיח אותם מהשלטון, וכאשר הדבר קרה, היא הייתה חסרת אונים באשר למניעת סילוקה מהשלטון.

יתר על כן, מורסי לא השכיל ליצור קואליציה עם גורמים פוליטיים מחוץ ל"אחים המוסלמים", כזו שתוכל לקדם פיוס לאומי שיאחד את העם. הוא אמנם ניסה בתחילה לבדוק אפשרות של שיתוף גורמים נוספים בשלטון והבטיח למנות סגנים ועוזרים לנשיא מחוץ לשורות הארגון, אך במהרה נטש ניסיונות אלה והסתמך על חוג סגור מאנשיו. כן נכשל בהעמדת הצבא וכוחות הביטחון לצידו, למרות שהוא מינה את הפיקוד הנוכחי של הצבא. כך יצר מורסי בעיני רבים את הרושם שהוא מנסה לרכז את כל הכוח בידיו, בונה לעצמו סמכויות דיקטטוריות, ואולי אף חותר להקמת מדינת שריעה תחת משטר נשיאותי ריכוזי בראשותו. כך גם גברו הספקות לגבי מסוגלותו ומחויבותו של מורסי להיות 'הנשיא של כולם', כפי שהבטיח, ולבנות סדר פוליטי חדש שיענה על שאיפות רוב הציבור.<sup>1</sup>

יש לציין כי במהלך שנת שלטונם, נמנעו "האחים המוסלמים" מנקיטת מדיניות רדיקלית, בעיקר ביחסי חוץ. מבחינות שונות, זו התאפיינה יותר בהמשכיות מאשר

בתפנית, מתוך הבנת אילוצי המציאות ואולי מתוך עניין לצבור כוח נוסף בטרם יפנו לכיוון רדיקלי יותר. כך שמר משטר "האחים" על יחסים תקינים עם הממשל האמריקאי כדי להבטיח את המשך הסיוע הכלכלי, ונמנע מחידוש היחסים הדיפלומטיים עם איראן, אשר מצדה ציפתה לחידושם. גם היחסים עם ישראל לא נקלעו למשבר. אמנם, אישים בולטים מקרב הארגון ביטאו גישה בסיסית עוינת ושלילית כלפי ישראל ומורסי נמנע מקיום קשר כלשהו עם מנהיגים ישראלים, אולם הקשר והתיאום בין שני הצבאות נמשכו, בעיקר בקשר למצב הביטחוני המחמיר בחצי-האי סיני, ממשלת מצרים שימשה מתווכת בין ישראל לחמאס בתקופת מבצע "עמוד ענן", והיא גם מינתה שגריר חדש בישראל. גם במישור הפנימי, מורסי לא ניסה לפגוע באינטרסים של הצבא ובמעמדו, מעבר להחלפת הפיקוד הישן: הוא לא הגביל את חופש הפעולה של הצבא בתחומי הביטחון, הניח לצבא לקיים את קשריו עם ארצות הברית ועם ישראל ולא פגע באימפריה הכלכלית שלו.

אולם, חשובה יותר הייתה ההתדרדרות שחלה במצב הכלכלי והפוליטי במצרים בתקופת שלטון "האחים המוסלמים". המצב הכלכלי הלך והחמיר, במידה רבה משום שהמשטר הפגין חוסר כישרון וחוסר הבנה לגבי ניהול מדינה גדולה ומורכבת כמצרים: מחיריהם של מוצרי יסוד עלו, ובכלל זה זינקו מחירי המזון ב-50 אחוזים מאז 2010; האבטלה גברה, ובעיקר אבטלת צעירים; נוצר מחסור בדלק; השביתות התרבו ודוכאו בכוח; שיעור הצמיחה היה נמוך ב-2012 – כשני אחוזים; ההשקעות הזרות הישירות במצרים התכווצו עקב אי-היציבות הפוליטית והכלכלית, התיירות הצטמצמה, התופעה של בריחת הון התרחבה והחוב החיצוני גדל.<sup>2</sup> רוב מדינות המפרץ, למעט קטר, נמנעו מהגשת סיוע כלכלי משמעותי למצרים, עקב הסתייגותם מ"האחים המוסלמים". הממשלה חסרת הניסיון לא ידעה כיצד לספק שירותים בסיסיים: שירותי התחבורה נפגעו וערימות אשפה הצטברו ברחובות. יתר על כן, שלטון החוק והסדר נפגע קשה והפשיעה התרחבה, עד כדי חשש לנוע באזורים מסוימים. בתקופת מובארכ קנו "האחים" לעצמם שם של ארגון רגיש לצורכי העם, באמצעות מתן שירותי חינוך, בריאות ורווחה באזורים עניים, ובכך צברו אהדה ניכרת בציבור. אך בשנת שלטונם התברר להם שמתן שירותים במדינה בעלת אוכלוסייה המונה 80 מיליון איש הוא עניין שונה לחלוטין. חוסר ניסיונם של מורסי ואנשיו בניהול מדינה והימנעותם משיתוף גורמים אחרים בממשל הקשו עוד יותר את היציאה מהמצוקה.

כתוצאה מכך, יותר ויותר מצרים התקשו להאמין ביכולתה של ממשלת מורסי לנהל את המדינה ולמלא את הבטחותיה לשפר את המצב הכלכלי, להשליט חוק וסדר ולספק שירותים בסיסיים. רבים החלו להאמין ש"האחים המוסלמים" "גנבו

את המהפכה" לטובת תפיסתם, וששלטונם אינו טוב ממשטר מובארכ. יתר על כן, גם אם המשטר לא התכוון בשלב זה להביא לאסלאמיזציה של המדינה, רבים האמינו שזו אכן כוונתו. כך הקים הארגון לעצמו אויבים רבים: הליברלים והשמאל, מערכת המשפט, אנשי עסקים, המיעוט הקופטי, 'האיש ברחוב', ובסופו של דבר – גם הצבא. יודגש כי לצד תפקידו המכריע של הצבא בהפלת שלטון "האחים המוסלמים", היה לו שותף נוסף: ההמונים שמילאו תפקיד מרכזי במהפכה שהפילה את משטר מובארכ נדחקו הצידה בשנתיים שלאחר מכן, אך עתה שבו לזירה. כישלונם של "האחים" נבע, אפוא, גם מכך שהם לא השכילו לפתח דיאלוג חברתי שיעמיד את ההמונים לצידם, אלא הסתמכו על כוחם המספרי וניסו לכפות את גישתם על ההמונים.

תחילת הסוף הסתמנה בנובמבר 2012, לאחר שמורסי ניסה להעמיד את עצמו מעל לפיקוח משפטי. מתנגדיו הבינו ש"האחים המוסלמים" לא יעצרו את השתלטותם על המערכת השלטונית, אם לא יצאו נגדם. מכאן ואילך גברה ההתנגדות למשטר. מחדלי השלטון חיברו את הצבא עם הקבוצות הליברליות ועם ותיקי משטר מובארכ, והחזירו את הכוח להמונים ברחובות. בדצמבר החלו מיליונים לצאת להפגנות רחוב נגד השלטון, ו-22 מיליון איש חתמו על עצומה – שהוכנה על ידי תנועת הצעירים "תמרוד" – אשר קראה להתפטרותו של מורסי ולעריכת בחירות מיידיות לנשיאות. מהצד האחר התברר שהממשל היה חלש מכדי להתמודד עם יריביו, בעיקר כשאלה התאחדו נגדו, חסר בעלי-ברית, וגם הצעדים שנקט לביצור שלטונו היו הססניים ובלתי-מספיקים. המכה הסופית הונחתה על השלטון בשלהי יוני 2013 על ידי פיקוד הצבא, שסילק את מורסי מהנשיאות, עצר את מנהיגי "האחים המוסלמים" ורבים מעוזריהם, סגר את תחנות הטלוויזיה האסלאמיות ואת משרדי ערוץ "אל-ג'זירה" בקהיר ונטל את השלטון לידי.

### **הצבא בפנים – 'האחים המוסלמים' בחוץ**

סילוק אנשי "האחים המוסלמים" מתפקידיהם החזיר את הצבא לתפקיד המרכזי על הבמה, כאשר גם ההמונים ברחוב החזירו לעצמם השפעה רבה על ההתפתחויות הפוליטיות, לאחר שנדחקו הצידה על ידי הארגון. מיד לאחר ההפיכה הגדיר פיקוד הצבא מפת דרכים לתקופת מעבר, שבמסגרתה תפעל ממשלה זמנית בכפיפות לנשיא זמני. מפת הדרכים כוללת סדרת שלבים וביסודה הכנת חוקה חדשה, במקום החוקה שהוכנה על ידי משטר "האחים" והושעתה, כשאישורה יוביל לבחירות חדשות לפרלמנט ולנשיאות. הוועדה לאישור החוקה שבראשה הועמד עמר מוסא, לשעבר שר החוץ

ומזכיר הליגה הערבית, כללה את נציגי כל הכוחות הפוליטיים במצרים, להוציא את "האחים המוסלמים". בממשלה הזמנית שהוקמה, רוב השרים הם טכנוקרטים ללא זהות מפלגתית, אך היא כוללת כמה מוותיקי משטר מובארכ. עיבוד החוקה הסתיים בנובמבר 2013, והיא צפויה לעמוד למשאל-עם בינואר 2014, כאשר כמה שבועות לאחר מכן ייערכו הבחירות לפרלמנט ולנשיאות. בין השאר, החוקה הרחיבה את סמכויות הצבא, כולל באמצעות מתן סמכות לשיפוט אזרחים בבתי-דין צבאיים ואפשרות להטיל ווטו על מינוי שר ההגנה על ידי הנשיא.

מימוש מפת הדרכים שהגדיר הצבא אינו פשוט. ביצועיה של הממשלה הזמנית, כפי שנרשמו בחודשים הספורים מאז המהפך, היו דלים והיא לא שיפרה בהרבה את מתן השירותים הבסיסיים. את מקום משטר "האחים" תפסה קואליציה רופפת של הצבא, קבוצות ליברליות וותיקי משטר מובארכ, שאין להם יעדים ואינטרסים משותפים, מעבר לצמצום כוחם של "האחים המוסלמים" והארגונים האסלאמיים האחרים. לממשלה זו אין תפיסה ברורה כיצד לממש את מפת הדרכים. הממשלה מדברת על פיוס לאומי אך אינה מבהירה כיצד יושג, ובינתיים "האחים" מצויים מחוץ למימוש מפת הדרכים. חיזוק כוחו של הצבא, צעדי הכוח נגד הארגון, תקנות החרום וסגירת ערוצי הטלוויזיה האסלאמיים אינם עולים בינתיים בקנה אחד עם העמקת הדמוקרטיזציה. אפילו הקבוצות הליברליות חשות חוסר נחת מהתפתחויות אלה, למרות שהן מעוניינות בהגבלת השפעתם של הארגונים האסלאמיים.<sup>3</sup> בסוף 2013 נשמעה ביקורת נגד שלטון הצבא אפילו בקרב גורמים חילוניים, שהתנגדו לשלטון "האחים", והובעו ספקות אם הברית בין הצבא לקבוצות הליברליות תימשך לאורך ימים.

הבעיה העיקרית העומדת בפני הצבא והממשלה הזמנית היא צורת הטיפול ב"אחים המוסלמים". הצבא התערב בזירה הפוליטית לסילוק שלטונם לאו דווקא כדי לעצור את תהליך האסלאמיזציה כשלעצמו, או כדי לסייע לחיזוק הקבוצות הליברליות,<sup>4</sup> אלא משום שחש כי חובתו להפסיק את ההתדרדרות במצרים, כשלא נמצא גורם אחר שיעשה זאת. אולם ההתערבות חייבה את הצבא להפעיל כוח נגד "האחים" וגורמים אסלאמיים אחרים – ובכלל זה באמצעות פתיחה באש, מעצרים, מבצעים נרחבים בסיני וצעדי חירום אחרים. בכך הציב הצבא את עצמו הן כגורם הכוח המרכזי והחזק במצרים והן כצד בעימות הפנימי, החותר לדכא את הארגונים האסלאמיים והתומך בפועל בקבוצות הליברליות.

מצב זה מעלה סימני שאלה: מהן כוונותיה של הצמרת הצבאית? האם רצונה הוא להישאר כגורם השולט במצרים לאורך זמן, או שתעדיף לנטוש את הזירה הפוליטית ולהחזיר את הצבא לקסרקטינים מוקדם ככל האפשר? האם תבקש להפעיל את כוחה

כדי להשפיע על אופי השלטון, ואם כן – איזה שלטון תעדיף? האם הצבא יחזיר את מצרים לתקופת הדיכוי הפוליטי של משטר מובארכ, או שיעודד תהליך דמוקרטיזציה במדינה? האם הקבוצות הליברליות והצעירים ירצו להמשיך לשתף פעולה עם הצבא נגד "האחים המוסלמים"?

בשלב זה אין לשאלות אלה תשובות ברורות, וייתכן שגם הצבא עצמו טרם החליט כיצד ינהג, אך ניתן להציע כמה הנחות. ראשית, שר ההגנה, סיס, טוען שהצבא אינו מבקש לשלוט במישרין במצרים. אבל סביר להניח שהצבא לא ינטוש את תפקידו המרכזי בטרם תושג יציבות במדינה ויתגבש גורם שיוכל להנהיג אותה. תהליך כזה עלול להימשך זמן ניכר. שנית, הצבא לא יאפשר כנראה ל"אחים המוסלמים" לשלוט במדינה, לאחר הניסיון הכושל של שנת השלטון שלהם. הקשיחות שהצבא הפגין בדיכוי הנהגת הארגון ופעיליו, במחיר של הרוגים רבים וביקורת בינלאומית, עשויה ללמד שהצבא יהיה נחוש גם בעתיד למנוע מהם להיות הגורם המוביל במדינה, מחשש ששלטונם ימנע יציבות ויוליד להתדרדרות מחודשת. שלישי, הצבא עשוי להעריך שכדי למנוע את המשך ההתדרדרות ולהתמודד בהצלחה עם הבעיות הקשות המעיקות על המדינה, ולנוכח כוחם והשפעתם המשמעותיים של "האחים המוסלמים" – חיוני להגיע לפשרה ולפיוס ביניהם לבין המחנה הליברלי, שיאפשרו את שילובם בשלטון. אלא שמצבו של הארגון מורכב ומקשה על השגת פיוס והסדר. הוא הוכה מכה קשה: לאחר מימוש חזונו להגיע לעמדת שלטון על פי רצון רוב העם, סולק ממנה הארגון בכוח; הוא נתפס עתה ככישלון, ורוב העם פנה נגדו; הצבא תפס את מקומו במרכז הבמה, רואה בו גורם האחראי להתדרדרות ונחוש למנוע את שובו לשלטון; יכולתו לפעול תוך הסתמכות על מיליוני תומכיו נפגעה, לאחר שרבים ממנהיגיו ומפעיליו נעצרו; ערב הסעודית ומדינות המפרץ תומכות בהנהגת הצבא; במצב זה אין ל"אחים המוסלמים" אסטרטגיה ברורה, והם מתלבטים בין דרכי פעולה בעיתיות.

מצד אחד, ל"אחים המוסלמים" יש עדיין פוטנציאל משמעותי של כוח – הם הגורם הפוליטי המאורגן ביותר, נהנים מבסיס עממי רחב וביכולתם להוציא מאות אלפים מתומכיהם לרחובות. יתרה מכך, אמונתם הדתית, תחושתם שהם הקורבן ושהאמת מצויה אצלם, והכרתם כי השלטון שניתן בידיהם על ידי רוב העם נגזל מהם בכוח ובדרך לא-לגיטימית – כל אלה מקשים עליהם להגיע לפשרה. מסיבות אלה הם דחו כמה הצעות – ובכללן מצד הצבא – להשתתף בממשלה שהוקמה לאחר הדחת מורסי. תשובתם הייתה שהיענותם ליוזמת פיוס תותנה בחזרה ללגיטימיות ולחוקתיות – דהיינו, בהחזרת מורסי לנשיאות והכרה בחוקה שנוסחה בתקופת שלטונו. מהצד השני, אם יחליטו לפנות למרי אזרחי ולהפעלת כוח, העם עלול להאשים אותם באחריות



להתדרדרות, שתגיע אולי אפילו עד כדי מלחמת אזרחים. אם הדבר יקרה, הם יאלצו לחזור ולפעול במחתרת ויאבדו את יכולתם לפעול בזירה הפוליטית, שהביאה להם הישגים חשובים בשלב הקודם.

יתר על כן, בית המשפט לעניינים דחופים בקהיר הטיל בסוף ספטמבר 2013 איסור על כל הפעילות הפוליטית והחברתית של ארגון "האחים המוסלמים" ועל התנועה שהוא מפעיל, ואסר על קיום הפעילות של המוסדות הקשורים בארגון ובתנועה, והורה לסגור את כל סניפי הארגון. כן הורה בית המשפט להקפיא את כל הכספים והנכסים של הארגון, עד שהממשלה תקים ועדה עצמאית שתקבל לידיה את ניהול הכספים, ועד שתוצא פסיקה עצמאית סופית בעניין מעמד הארגון. יום לאחר הוצאת הצו החליטה הממשלה לעכב את ביצועו עד למיצוי ההליכים המשפטיים בעניין, אך מאוחר יותר ביטלה את מעמד "האחים המוסלמים" כארגון לא־ממשלתי רשום. התנהלות הממשלה ומערכת המשפט לימדה שגם אם הממשלה לא מיהרה לבצע את הצו, הוא יצר איום ברור להוצאת הארגון מחוץ לחוק ולפירוקו, ולפיזור מפלגת "החופש והצדק" של "האחים". ואכן, בסוף דצמבר 2013 הכריזה הממשלה על "האחים" כארגון טרור, בעקבות פיגוע קטלני בעיר מנצורה שבו נהרגו 14 אנשי ביטחון. כך הוגדרו "האחים" כאויבי המשטר.

מול אילוצים אלה קיימת, כנראה, מחלוקת בקרב "האחים המוסלמים" – האם לפתוח בהידברות עם הצבא על השתלבות בממשלה, או לסרב לה כל עוד לא ימולאו תנאיהם. עד כה הם לא נענו להצעות הצבא וכן לניסיונות תיווך מצד גורמים מערביים, ולא השתלבו בממשלה, אך ברור שהצבא אינו יכול לקבל את דרישותיהם העיקריות. הם גם סירבו להשתתף בוועדה לניסוח החוקה, כדי שלא להעניק לה לגיטימציה, אם כי דווקא מפלגת "אל־נור" הסלפית החליטה להשתתף בה כדי להשפיע על הגדרת תפקיד הדת בחיי המדינה. יחד עם זאת, למרות שהנהגת "האחים" קראה בגלוי להתקוממות כוללת נגד הצבא והממשלה הזמנית, בפועל הם הסתפקו עד כה במרי אזרחי מוגבל ובהפעלת כוח פה ושם, ונמנעו מהתגרות נרחבת בצבא ובממשלה, מחשש לאובדן שארית הישגיהם. השאלה היא מה תהיה מדיניותם לטווח הארוך יותר, והאם תהיה להם יכולת להודות בשגיאותיהם וללמוד לקחים מכישלונם. החשש העיקרי הוא שהארגון יגיע למסקנה שאמנם ההשתתפות בתהליך הדמוקרטי הביאה אותו לשלטון אך לא הותירה אותו שם, משום שיריביו ניהלו קנוניות נגדו, ואפילו הקבוצות הליברליות לא נהגו כלפיו לפי הכללים הדמוקרטיים; מכאן שאין עוד טעם להמשיך להשתתף בתהליכים דמוקרטיים, ועדיף לפנות להפעלת כוח ואליםמות, תוך ברית עם גורמים אסלאמיסטיים נוספים.<sup>5</sup>

ההתדרדרות המהירה שחלה בסיני יכולה להצביע על אפשרות זו. כוחות הביטחון המצריים לא שלטו במידה מספקת בחצי-האי גם בתקופת מובארכ, ועוד פחות מכך לאחר נפילתו. אולם לאחר הדחת מורסי נוצרה בשטח אווירת כאוס ומרד, בעיקר באזור הצפון-מזרחי של סיני, הגובל ברצועת עזה וישראל, וכן במרכז סיני, בקרבת תעלת סואץ. בסיני פועלים מאות רבות של מחבלים, המאורגנים במבנה צבאי ומקבלים הנחיות מגבוה. קבוצות מיליטנטיות אלה כוללות בדוים חמושים, הקשורים במיליציות ג'האדיסטיות סלפיות, מבריחים, קבוצות חמושות הקשורות בארגונים בעזה ולוחמים מוסלמים שחדרו מעיראק ומתימן, שחלקם קשור באל-קאעדה. הבדוים אינם תומכי "האחים המוסלמים" בהכרח, אך הם עברו בשנים האחרונות הקצנה דתית משמעותית, והם מנסים לנצל את עיסוקיו של הצבא בענייני פנים כדי לקדם את ענייניהם ודרישותיהם בסיני. בעקבות הדחת מורסי הודיעו קבוצות אלה על הקמת "מועצת מלחמה", שתפעל בכוח נגד הממשלה הנוכחית וכוחות הביטחון. בשטח תוקפות חוליות של בדוים חמושים עמדות וסוירים של הצבא והמשטרה ותחנות משטרה, וחוטפים אנשי ממשל. להערכת צה"ל, בוצעו בחודשי יולי-אוגוסט 2013 כ-300 פיגועים נגד כוחות הביטחון המצריים בסיני, שהקטלני שבהם היה רצח 25 שוטרים שהיו בדרכם לחופשה.

לנוכח ההתדרדרות בסיני, מנהל הצבא המצרי מאז אמצע אוגוסט 2013 מתקפה נרחבת, במיוחד בצפון-מזרח חצי-האי, כדי לעקור את מאחזיהן של קבוצות אלה, תוך תגבור הכוחות בסיני בתיאום עם ישראל. הצבא גם מפגין יתר נחישות בחסימת המנהרות בגבול רצועת עזה, וצמצם את מספר תושבי הרצועה המורשים להיכנס לסיני, מחשש שחמאס שולח נשק ולוחמים למצרים כדי לסייע ל"אחים המוסלמים", כשמטרתו היא ליצור רצועת ביטחון שתפריד בין סיני לרצועה.<sup>6</sup> יש לציין, שזו הפעם הראשונה מאז הפלת שלטון מובארכ שהצבא המצרי מנהל מערכה מקיפה ומשמעותית לחיזוק שליטתו בסיני.

### לאן פניו של המשטר המצרי?

מצרים מצויה כיום על פרשת דרכים. היא עברה טלטלה קשה בשלוש השנים האחרונות, שכללה שימוש באלימות, וטרם התייצבה. הטלטלה העלתה אל פני השטח כוחות חזקים – הצבא, "האחים המוסלמים" וארגונים אסלאמיים אחרים, וכן קבוצות של צעירים שהחלו את המהפכה וגורמים ליברליים – הנאבקים ביניהם על דמותה ואופייה של מצרים בעתיד, אך חלקם טרם החליטו איזו דרך של מאבק ינקטו:

א. הצבא הפך לגורם הכוח המשמעותי ביותר, משום שראה חובה לעצמו לעצור, אפילו בכוח, את ההתדרדרות ששלטון "האחים המוסלמים" הוביל את מצרים לתוכה. אולם הצבא טרם קבע לעצמו האם, ועד מתי, יישאר במרכז הבמה כגורם המנהיג את מצרים.

ב. שר ההגנה, סיסוי, מתבלט בשלב זה כאיש החזק של מצרים, ויש כאלה המשווים אותו לעבד אל-נאצר של שנות החמישים. הוא גם רומז שיתמודד בבחירות לנשיאות. אם סיסוי יקבע את מעמדו כמנהיג מצרים, הדבר יחזק גם את מעמדו של הצבא כגורם הכוח העיקרי במדינה – ולו מאחורי הקלעים.

ג. "האחים המוסלמים" לא השכילו לנצל את ההזדמנות ההיסטורית שנקלעה לידיהם לשלוט במצרים, ובחוסר כישרון ותבונה תרמו למפלתם. עתה הם צריכים להחליט האם להשתלב בתהליך פוליטי, שבו כנראה יוכלו להשפיע אך לא יהיו הגורם המוביל, או לצאת למאבק אלים ורווי סיכונים לעצמם ולארצם.

ד. קבוצות אחרות, ובעיקרן קבוצות של צעירים – שהחלו את המהפכה שהפילה את משטר מובארכ ותרמו גם להדחת מורסי – וקבוצות מהמחנה הליברלי, שעד כה לא הנהיגו את המשטר, מבקשות להשפיע על עיצוב משטר חופשי ודמוקרטי. המאבק הפנימי הזה מתנהל כאשר משתלבות בו גם בעיות כלכליות-חברתיות קשות המובנות במערכת המצרית מזה דורות, שהחמירו עקב התעצמות האלימות, התערערות החוק והסדר והתגברות אי-הוודאות, המאפיינות את מצרים מאז הפלת משטר מובארכ. אמנם בחודשים האחרונים של 2013 הסתמן שיפור מסוים במצב הכלכלי, אך הוא עדיין קשה. יהיה אשר יהיה המשטר שיתגבש במצרים, הוא יצטרך להתמודד עם אותן בעיות שתרמו לנפילתו של משטר מובארכ.

נראה כי המפתח העיקרי להתפתחויות העתידות במצרים מצוי בידי "האחים המוסלמים". החלטתם האם לצאת למאבק או להצטרף לתהליך מדיני תקבע האם פני מצרים לרפורמה מדינית, או להגברת האלימות וחוסר היציבות. החלטתם זו גם תשפיע על עמדת הצבא – האם להישאר בעמדת המנהיגות או לעבור אל מאחורי הקלעים. מכאן שניתן להצביע על שני תרחישים אפשריים עיקריים.

תרחיש אחד יתפתח במקרה ש"האחים המוסלמים" יחליטו לפתוח במאבק אלים כדי לערער את המשטר הנוכחי, או לפחות לאלץ אותו לקבל את דרישותיהם. בתרחיש כזה ייתכנו כמה רמות של אלימות – החל ממרי אזרחי ברמת אלימות נמוכה, דרך פיגועים פזורים באזורים מוגבלים דוגמת הנעשה בסיני, המשך בלוחמת גרילה עירונית נרחבת יותר ועידוד התקוממות עממית נגד השלטון, וכלה במלחמת אזרחים נוסח אלג'יריה בשנות התשעים וסוריה כיום. ברור שהחלטה כזו תחייב את פיקוד הצבא

להפעיל את כל כוחו כדי לדכא את ההתקוממות, ולהישאר הגורם המרכזי בשלטון כל עוד זו לא תדוכא.

זהו תרחיש מסוכן מבחינת "האחים המוסלמים". מאז ההפיכה שהפילה את ממשלת מורסי נתונים "האחים" לצעדי דיכוי מצד הצבא. במחצית השנייה של 2013 הוגברו כאמור צעדי ביטחון הפנים, ובנובמבר חתם הנשיא על חוק המגביל את חופש המחאה והמעניק למשטרה ולכוחות הביטחון סמכות לפזר הפגנות באמצעות כוח, אם יראו צורך. צעדים אלה החזירו את מצרים מכמה בחינות לתקופת שלטונו של מובארכ. אם יפנו "האחים" למאבק חזיתי, הצבא עלול לפגוע בהם קשות, הם עלולים לאבד את אהדת חלק מתומכיהם, אם ייתפסו כאחראים להידרדרות, ולהיכשל בהשגת מטרותיהם. בתנאים אלה, סביר יותר שהארגון יעדיף מאבק מוגבל, שלמעשה כבר מתרחש, על פני התדרדרות למלחמת אזרחים כוללת. יתר על כן, הגורמים האסלאמיים במצרים לא נטו עד כה למאבק אלים נרחב, והדוגמה של סוריה אינה אמורה לעודד אותם לחזור עליה. גם מבנה החברה המצרית אינו אמור להוביל לתרחיש של מלחמת אזרחים. ואכן, התנהגות "האחים" בחודשים שלאחר הדחת מורסי יכולה הייתה לתמוך באפשרות המאבק המוגבל.

התרחיש השני הוא השגת הסכמה מצד הארגון להשתתף בתהליך המדיני. גם תרחיש זה קשה מבחינתו, משום שהוא ידרוש ממנו להשלים עם מפלתו לאחר שכבר היה בשלטון, וחוסר האמון בינו לבין הצבא לא יסייע לו בכך.<sup>7</sup> תרחיש כזה גם עשוי לדרוש מהצבא ומהמחנה הליברלי להעניק ל"אחים המוסלמים" ויתורים ממשיים, הן בתחום השותפות בשלטון והן בניסוח החוקה. אבל התרחיש אינו בלתי-אפשרי לחלוטין, אם הוא ייתפס כחלופה היחידה להתדרדרות ולאלמוות נרחבת. העובדה היא שמפלגת "אל-נור" הסלפית החליטה להשתתף בוועדה לניסוח החוקה, ושגם בין "האחים" יש כאלה המצדדים בהצטרפות לתהליך המדיני.

בין אם מצרים תיחדר למאבק אלים ברמה כזו או אחרת, ובין אם יתפתח תהליך מדיני שבו ישתתפו גם "האחים המוסלמים", המאבק הפנימי וחוסר היציבות במדינה יימשכו כנראה זמן ניכר, שיימדד אולי בשנים, שבמהלכן ייתכנו תהפוכות נוספות. בתקופה זו הצבא ימשיך להיות גורם חשוב, וייתכן מאוד שיהיה הגורם המרכזי והמוביל בשלטון שינסה לקיים את היציבות במצרים. בהנחה זו, אין להוציא מכלל אפשרות שמנהיג הצבא – כדוגמת שר ההגנה סיסי כיום – יהיה גם מנהיגה של מצרים, כפי שהיו שלושת אנשי הצבא שהנהיגו את מצרים בשישים השנים שלפני 2011.

אלא שגם בפני שלטון צבאי, אם יתבסס, יעמדו בעיות קשות. הוא יצטרך לתת מענה לאותן בעיות שהביאו לנפילת משטר מובארכ ולסיום שלטונו של מורסי. הוא

יאלץ להתמודד עם בסיס כוחם של "האחים המוסלמים", ודאי אם אלה יפנו לאלמות. ולא לה המצויים כיום לציודו של הצבא – הקבוצות הליברליות וההמוניים ברחובות – יש גם אינטרסים שונים מאלה שלו: הם רצו שהצבא יסלק עבורם את מורסי ואת "האחים המוסלמים", אבל הם מעוניינים במערכת פוליטית פתוחה, ולא חזרה לשלטון הדיכוי של מובארכ. שימוש נרחב בכוח על ידי הצבא יהפוך גם אותו מטרה לביקורת. האם ניסיון שלוש השנים האחרונות מלמד שמצרים מתקדמת בדרכה לדמוקרטיה? תהליך הבחירות לנשיאות ולפרלמנט ב-2011-2012 נתן ביטוי, לפחות חלקי, לרצונו החופשי של העם. אבל אירועי השנים 2012-2013 לימדו שבמצרים, כבמדינות ערביות אחרות, חסרים עדיין רכיבים חשובים של תהליך דמוקרטי אמיתי ומלא. הכוחות הפוליטיים העיקריים במצרים – "האחים המוסלמים", הצבא ורוב הקבוצות הליברליות – אינם דמוקרטיים במובן המערבי של המילה. התהליך הדמוקרטי היה חשוב מאוד ל"אחים המוסלמים" כדי להגיע לשלטון באמצעות ניצחון בבחירות, שאותו השיגו בעיקר על ידי יכולת הארגון והמוטיבציה הגבוהה שלהם. אך לאחר שהגיעו לשלטון, לא הייתה בעיניהם חשיבות מספקת לערכים דמוקרטיים מרכזיים: עליונות החוקה על החוק הדתי, התחשבות במיעוט ושמירה על זכויותיו, שוויון מלא לנשים ולמיעוטים הדתיים וחופש הדת והמחשבה. הצבא, מטבעו, ודאי שלא ייחס משמעות מספקת לערכים הדמוקרטיים. אבל אפילו הקבוצות הליברליות היו מוכנות לכך שהצבא יפעיל כוח נגד "האחים" ויעצור את התהליך הדמוקרטי, כאשר הדבר שירת את האינטרסים שלהן.<sup>8</sup>

חיסרון זה משקף תופעה כוללת יותר. הדמוקרטיה במצרים לא נבנתה בהדרגה ולאורך זמן מלמטה למעלה, כשבחירות חופשיות הן ערך חשוב בבניין זה, אך לא ערך יחיד. כאשר הערכים החיוניים האחרים חסרים או פגומים, התוצאה היא שתהליך דמוקרטי מהיר וחלקי עלול להוביל לאי-יציבות, להיעדר בלמים ואיזונים, לשלטון שבו המנצח משתמש בכלים לא-דמוקרטיים ולדיכוי האופוזיציה. ליקויים משמעותיים אלה בולטים עוד יותר במדינות ערביות, שבהן אין מסורת דמוקרטית ממשית, לאסלאם הפוליטי יש משקל חשוב ונאמנויות שבטיות ועדתיות ממלאות תפקיד משמעותי. מסיבות אלה טען מובארכ בשעתו שוב ושוב, כאשר נדרש על ידי הממשל האמריקאי לפתוח את המערכת הפוליטית, כי ארצות הברית אינה מבינה את העולם הערבי, וכי החברה המצרית והערבית עדיין אינה בשלה לאימוץ הדמוקרטיה. אין פירוש הדבר שמשטר דמוקרטי אינו יכול להתפתח במצרים, אך סביר יותר להניח שהדבר יוכל לקרות – אם בכלל – בתהליך איטי והדרגתי, לאורך תקופה ממושכת, וכאשר תושג במדינה הסכמה לאומית לגבי עיצוב ערכים מרכזיים.

## השלכות אזוריות

מצרים עוברת שינוי מערכת המצוי בעיצומו, וסופו אינו ידוע. ריכוז השלטון בידי "האחים המוסלמים" הסתיים בשלב זה, עקב התערבות הצבא ולחצי ההמונים, וסביר להניח שלא יעלה בידיהם לחזור ולשלוט במצרים. עם זאת, לא ברור האם מהלך זה יוביל לשילובם בתהליך פוליטי משותף עם גורמים אחרים, או לחלופין, להתפרצות של גל אלימות, בהיקף רחב או מצומצם. גם לא ברור עד מתי ימשיך הצבא למלא את התפקיד המרכזי במערכת הפוליטית – כנראה, לפחות עד שהטלטלה הפנימית תתייצב. נראה שיידרש פרק זמן ממושך לתהליך כזה.

למכה שספגו "האחים המוסלמים" עשויות להיות השלכות גם מעבר לגבולות מצרים. הארגון נחשב לתנועת האם של הארגונים האסלאמיסטיים בעולם הערבי. כישלונם ומפלתו במדינת מפתח כמצרים עשויים להשליך גם על ארגונים אסלאמיסטיים במדינות ערביות נוספות, כדוגמת תוניסיה וירדן, שם הם נאבקים במשטרים הקיימים או הקודמים, ובקבוצות ליברליות. כישלונם של הארגון במצרים להציג משילות מצליחה, ללכד מאחוריו ארגונים וקהלים החורגים ממעגל תומכיהם והמהירות שבה סולק מהשלטון – כל אלה יכולים להוות לקח ולהעניק עידוד לגורמים הנאבקים בארגונים הג'האדיסטיים בעולם הערבי, ולהוכיח כי ניתן להתמודד עם התחושה שהאסלאם הפוליטי הוא הכוח העולה, וש אפשר גם לבלום אותו.

למהפך במצרים יש השלכות שליליות גם על חמאס, שבשנה האחרונה נפגעו יחסיו גם עם סוריה, איראן וחזבאללה. אמנם, גם בתקופת שלטון "האחים המוסלמים" התגלעו חיכוכים ומתחים בין חמאס לממשלת מצרים, בעיקר לגבי הסוגיות הביטחוניות והכלכליות הקשורות במרחב הגבול בין רצועת עזה לסיני, אבל אלה עמדו בצל העובדה ש"האחים" הם תנועת האם והמשענת האידאולוגית של חמאס, ושהארגון זכה לאהדה ותמיכה בסיסית מצד ממשלת מצרים. אולם, עם החמרת בעיות הביטחון והשליטה המצרית בסיני בעקבות הדחת מורסי, הגביר הצבא המצרי את לחצו גם על חמאס. הצבא פתח במבצע נרחב לסגירת מנהרות ההברחות והסחר בגבול הרצועה, והגביר את הפיקוח על מעבר תושבי הרצועה למצרים, במסגרת מאמציו לחזק את שליטתו בסיני. הצבא גם רואה בחמאס גורם בעייתי ואף עוין מהבחינה הביטחונית, בשל קשריו עם "האחים המוסלמים" ועם גורמים ג'האדיסטיים, והוא איים להפעיל כוח ברצועת עזה אם חמאס לא ירסן את פעילותו בסיני.

גם איראן מצויה בין הניזוקות מהמהפך במצרים. שלטון "האחים המוסלמים" לא מימש את ציפיותיה ואת הקריאות במצרים לחדש את הקשרים הדיפלומטיים בין

שתי המדינות, אולם בשל הפלת משטר "האחים" נכזבו תקוותיה של איראן בכמה תחומים: התעוררות אסלאמית אזורית; התקרבות שיעית-סונית; שיפור היחסים בין מצרים לאיראן בעקבות חילופי הביקורים הלא־רשמיים של שני הנשיאים; חיזוק הרכיב האסלאמי בעולם הערבי על חשבון הרכיב הלאומי והחלשת ציר המדינות המתונות, ובעיקר החלשת הקשר בין מצרים לערב הסעודית. אמנם, בהדחת מורסי נכרכו גם היבטים חיוביים בעיני איראן: האיראנים הסתייגו מביקורתו הבוטה של מורסי על משטר אסד, והחרפת היחסים בין שלטון הצבא במצרים לחמאס עשויה לדחוק את חמאס שוב לזרועות איראן. אולם בסך הכול, מאזן המהפך במצרים נוטה לרעת האינטרסים האיראניים. אכן, ההנהגה המצרית הבהירה ששיפור היחסים עם איראן דורש שזו תנקוט צעדים שיביאו בחשבון את ביטחונן של מצרים והמדינות הערביות – והדבר טרם קרה.

לכך יש להוסיף את השינוי המסתמן ביחסיה של מצרים עם המעצמות. מאז תחילת 2011 ניכר מתח ביחסיה של מצרים עם הממשל האמריקאי, עקב מה שנתפס כהתערבות בעניינייה הפנימיים. זו החלה כאשר ממשל אובמה האיץ במובארכ לעזוב את השלטון, עוד בטרם זה הופל. תפיסה זו חוזקה גם על ידי מורת הרוח שהביע הממשל האמריקאי מהדחת מורסי על ידי הצבא, בטענה שהצבא פעל להפלת משטר שנבחר באורח דמוקרטי. המתח הגיע לשיאו לאחר שהממשל האמריקאי הקפיא חלק מהסיוע הצבאי למצרים, ובכלל זה אספקת מטוסי F-16, מסוקי "אפאצ'י", מערכות הגנה אווירית וטילי נ"ט. המצרים קבלו על כך שהצעד האמריקאי ננקט תוך התעלמות מהעובדה שממשל מורסי, גם אם נבחר באורח דמוקרטי, התנהל באורח לא־דמוקרטי, ושמליוני מצרים דרשו את הדחתו.

לתוך הסדק שנוצר בין מצרים לארצות הברית מיהרה רוסיה לחדור, לאחר תקופת נתק בת 40 שנה בקשריה הצבאיים עם מצרים. בנובמבר 2013 נערך במצרים ביקור משותף של שרי החוץ וההגנה של רוסיה לשיחות עם מקביליהם המצרים. בשיחות הוסכם על קיום אימונים משותפים בתחומי הלחימה בטרור ובפיראטיות ימית, על הגברת שיתוף הפעולה בין חילות האוויר והים של הצדדים ועל הרחבת שיתוף הפעולה בתחומים כלכליים. חשוב מכך, דווח כי רוסיה הציעה למצרים עסקת נשק גדולה, בהיקף של 2-4 מיליארד דולר, שתכלול מטוסי מיג-29, מסוקי קרב, מערכות הגנה אווירית וטילי נ"ט, וכן שדרוג מערכות הנשק המיושנות שסופקו על ידי ברית המועצות למצרים לפני למעלה מ-40 שנה.

אין ספק שההתקרבות בין רוסיה למצרים נבעה מעניינה של מצרים להדגיש בפני הממשל האמריקאי את מורת רוחה מהתערבותו בעניינייה הפנימיים, ובעיקר מהשעיית

חלק מהסיוע הצבאי. מצרים בקשה אפוא להמחיש כי יש חלופות לקשריה עם ארצות הברית, ובכלל זה בתחום אספקת הנשק. מבחינה זו, ביקור השרים הרוסים במצרים היווה שינוי חשוב ביחסי מצרים ורוסיה. יחד עם זאת, אימונים משותפים בתחום הלחימה בטרור אינם בגדר פריצת דרך, ועסקת הנשק הגדולה היא כנראה הצעה רוסית, שמצרים טרם נענתה לה. יתר על כן, מצרים קשורה מאז 1980 ביחסים קרובים עם ארצות הברית וזקוקה לסיוע האמריקאי שאין לו תחליף, ולכן לא תמהר לשרוף גשרים ביניהן. ואולם, אם הממשל האמריקאי לא ישכיל למלא את הסדק ביחסי עם מצרים, ההתקרבות לרוסיה עלולה לצבור תנופה נוספת, כולל בתחום הצבאי.

לבסוף, ההשלכות על ישראל. אמנם, שלטון "האחים המוסלמים" לא הביא לשינויים מהותיים ולהרעה משמעותית ביחסיה של מצרים עם ישראל, אבל ביסודם של יחסים אלה עמדה גישה בסיסית עוינת מצד הארגון לישראל, שחלק ממנהיגיו שללו את זכות קיומה, ראו בה אויב וצמצמו את הקשרים עמה למינימום הנדרש על פי האינטרסים של מצרים, בעיקר בתחום התיאום הצבאי. המהפך במצרים לא העלה לשלטון את אוהדי ישראל, אבל הרחיק ממנו את אלה שהסתייגו מהקשר עמה מסיבות אידאולוגיות. הצבא מכיר בתועלת למצרים שבהידוק שיתוף הפעולה והתיאום עם ישראל, וחלה הרחבה בראיית האינטרסים המשותפים בין שתי המדינות, בעיקר בתחום הביטחוני. התוצאה היא שישראל מנסה לסייע למצרים בחיזוק שליטתה בסיני, ובכלל זה על ידי הסכמתה להרחבת הנוכחות הצבאית המצרית בסיני מעבר לקבוע בהסכם השלום. לפי פרסומים גלויים, ישראל סייעה לפעילות צבאית מצרית בסיני נגד מאחזי הג'האדיסטים. במישור אחר, ישראל מנסה לסייע להבנת נקודת הראות המצרית בווינגטון, כדי למנוע פגיעה ביחסי של המשטר המצרי החדש עם ארצות הברית. בסך הכול, אין ספק שישראל היא אחת המרוויחות העיקריות משינוי המשטר במצרים.

## הערות

- 1 Carrie Rosefsky Wickman, "The Muslim Brotherhood after Morsi", *Foreign Affairs*, July 11, 2013, <http://www.foreignaffairs.com/articles/139571/carrie-rosefsky-wickham/the-muslim-brotherhood-after-morsi>; "Egypt: From Transition to Coup", Strategic Survey, September 13, 2013, pp.190-197, <http://dx.doi.org/10.1080/04597230.2013.830462>
- 2 Efraim Chalamish, "Egypt's Economic Options: The Need for an Outward Strategy", *INSS Insight* 454, August 8, 2013.
- 3 Mohammed Shuman, "Post-Brotherhood Egypt: Five Observations", *Al-Monitor*, September 11, 2013, <http://www.al-monitor.com/pulse/politics/2013/09/criticism-of-post-brotherhood-rule.html>
- 4 Asher Susser, "Egypt after Morsi's Ouster: Democracy Without Democrats?", *Tel-Aviv*



- Notes*, vol. 7, special edition no. 3, August 15, 2013.  
"Egypt: From Transition to Coup". 5
- Ehud Yaari, "Deterioration in the Sinai" *Policy Analysis*, The Washington Institute for 6  
Near East policy, July 11, 2013; Jeremy Sharp, Egypt in Crisis: Issues for Congress,  
Congressional Research Service, September 12, 2013; אלון פיקוד הדרום, אלון  
סמי תורג'מן, **ישראל היום**, 4 בספטמבר, 2013.
- Jacques Neria, "Egypt after Morsi: The Defeat of Political Islam?" *Jerusalem Issue Brief*, 7  
Jerusalem Center for Public Affairs, Vol. 13, No. 19, July 12, 2013.
- Susser, "Egypt after Morsi's Ouster". 8



# ירדן - יציבות יחסית בעין הסערה

## עודד ערן

הטלטלה שאחזה במזרח התיכון מאז 2010 לא פסחה על ירדן, אבל ראשי הממלכה ההאשמית הצליחו עד כה להתמודד עם האתגרים החברתיים-הפוליטיים שהוצבו בפניהם. חלק מאתגרים אלה מקורם עוד בעידן שקדם לגל ההתקוממויות, אך הזעזוע הפוליטי האזורי העצים אותם. אתגרים אחרים הם פועל יוצא מהתפתחויות אזוריות שלירדן אין שליטה עליהן. יהיה אשר יהיה מקורם של האתגרים, ירדן תאלץ להתמודד אתם גם בשנים הקרובות. כישלון בהתמודדות עמם עלול להביא לערעור רציני של יציבות המשטר, דבר שיהיו לו השלכות אזוריות מרחיקות לכת.

כדי שירדן תוכל להתמודד בהצלחה עם הבעיות שבפניהן היא ניצבת כיום, היא תזדקק להנהגה יציבה המתנהלת בתבונה מול הלחצים הפנימיים בממלכה ולסיוע נדיב של מדינות תורמות ותומכות, וביניהן ישראל. כל זאת, לאורך זמן ולא כזריקה חד-פעמית. סיוע זה אינו מובטח, וגם היום מתקשה ירדן לגייסו.

### האתגר הדמוגרפי

מאז עצמאותה, מתאפיינת ירדן כמדינה קולטת גלי הגירה, הן בגודלם האבסולוטי והן ביחס לגודל האוכלוסייה הקולטת. גלי ההגירה בעקבות המלחמות עם ישראל ב-1948 וב-1967 יצרו רוב פלסטיני בממלכה ביחס למיעוט ההאשמי שמקורו השבטי הוא בחצי-האי ערב. גל ההגירה השלישי התחולל ב-1990-1991 וכלל בעיקר ירדנים-פלסטינים שגורשו ממדינות המפרץ בעקבות התמיכה המילולית שהעניק המלך חוסיין לשליט עיראק, סדאם חוסיין, לאחר פלישתו לכווית באוגוסט 1990. גל ההגירה הרביעי הציף את ירדן ב-2003, כאשר קרוב לחצי מליון עיראקים נמלטו אליה מארצם. לפליטים אלה לא הוענקה אזרחות, ולכן נוכחותם כתושבים בירדן היא בשלב זה בעלת משמעות כלכלית בלבד, ללא השלכות פוליטיות פנימיות. בשלוש השנים האחרונות גם מצאו

מקלט בירדן קרוב למיליון פליטים מסוריה. קשה לאמוד את ההשלכות הפוליטיות הפנימיות של המשך נוכחותם של פליטים אלה במדינה: בניגוד לפזורה העיראקית בירדן, שחלק ממנה הביא אתו אמצעים פיננסיים, האוכלוסייה הסורית הגיעה, רובה ככולה, נטולת אמצעים.

הנחת העבודה באשר לעתידן של שתי אוכלוסיות אלו חייבת להיות ששתיהן אינן צפויות לשוב לארצות מוצאן. הכאוס השורר בעיראק ובסוריה אינו צפוי להסתיים בשנים הקרובות, ויש להניח שפליטים נוספים ימשיכו לזרום מסוריה לירדן. שהות לאורך שנים של פליטים אלה בממלכה תעורר את שאלת הזכויות הפוליטיות שלהם. כל שינוי במעמד הפליטים מעיראק ומסוריה יביא לשינוי ביחסי הכוחות הפנימיים בירדן, כאשר הפלסטינים יאבדו את מעמד הרוב באוכלוסיית המדינה. בשלב זה מדובר בהתפתחות שהיא בחזקת השערה, אבל ההיסטוריה של ירדן מלמדת שמעטים מהפליטים שהיגרו אליה אי פעם עזבו אותה.

### האתגר הפוליטי הפנימי

התביעה ליתר דמוקרטיזציה, שהתניעה את ההתקוממויות בעולם הערבי מאז סוף 2010, ועוד קודם לכן ב-2009 באיראן, הושמעה גם בירדן, אם כי בקול ובממדים צנועים יותר מאלה שבסוריה ובמצרים. הכוח הפוליטי העיקרי בירדן שעומד מאחורי תביעות אלו הוא תנועת "האחים המוסלמים" בגרסתה המקומית. על אף שהתנועה בירדן לא ערערה על עצם קיומו של מוסד המלוכה, היא ביקשה לצמצם את סמכויות המלך ולהפוך את המלוכה לקונסטיטוציונית.

שילוב של כמה גורמים הביא להצלחתו של מלך ירדן, עבדאללה השני, להתגבר על מרבית דרישותיהם של "האחים המוסלמים", תוך ויתורים מזעריים על סמכויותיו הבסיסיות. עם זאת, יש לציין שהצלחה זו עלולה להתברר כזמנית והדרישה לצמצום סמכויות המלך עלולה לחזור ביתר שאת, ולא דווקא מכיוון "האחים", אלא מדור צעיר של משכילים ממעמדות הביניים, שיבקש לראות משטר פתוח ופחות מנוכר. מכל מקום, נראה כי לעתיד הקרוב הספיקו הוויתורים המעטים שעשה המלך. אלה באו לידי ביטוי בחוקה החדשה שהרגיעה את הרוחות ואת דרישות "האחים המוסלמים". הפעלת הכוח המושכלת (ללא שימוש בנשק חם) על ידי כוחות הביטחון הפנימיים בעת דיכוי ההפגנות, צמצמה את השפעת העימותים ולא דרבנה את הציבור לצאת להפגנות אלימות.

"האחים המוסלמים", שהחרימו את הבחירות, שגו בהערכתם כי בכך ישבשו את התהליך, ונתרו ללא ייצוג בפרלמנט וגם ללא תביעות שיכולות היו לעורר את דעת

הקהל ולהניע יציאה המונית לרחובות. ההפיכה הצבאית במצרים, שסילקה ביולי 2013 את "האחים המוסלמים" מן השלטון, גרמה להחלשה נוספת של תנועות "האחים" בירדן וברצועת עזה. מחזות הזוועה שנצפו בסוריה במהלך מלחמת האזרחים, וכן אלפי הפליטים הסוריים המשוטטים ברחובות הערים הירדניות בחיפוש אחר עבודה, ציננו עוד את התלהבותם של אותם תושבי ירדן, שזמן לא רב קודם לכן היו מוכנים לצאת ולהפגין נגד המשטר.

לצד "האחים המוסלמים" היו גורמים נוספים בירדן שהפגינו נגד המשטר בתחילת הפרק הירדני של "האביב הערבי". בראשם עמדו דווקא גורמים שבטיים, בעיקר מעיירות הדרום העניות, המהווים באופן מסורתי את החלק הנאמן יותר לבית המלוכה. אלה הונעו במיוחד על ידי הרצון לשפר את מצבם הכלכלי. לאור הרגיעה היחסית בשנה האחרונה באזורים אלה, יש להניח שהמשטר, כהרגלו, מצא דרכים להזרים לשם כספים ולשכך בכך את הכעס. נראה שלמשטר הירדני לא צפויה סכנה ממגזר זה, אבל הרעה משמעותית במצבם הכלכלי של תושבי הדרום עלולה להצית אש במוקדים אחרים. מכאן הצורך של המשטר לנקוט משנה זהירות, גם כאשר מדובר באגף באוכלוסייה המגלה נאמנות מסורתית.

### האתגר הכלכלי

גם מדינות שכלכלתן מתקדמת ויציבה יותר מזו של ירדן היו מתקשות להתמודד עם הבעיות שיצרה הגירה מסיבית ופתאומית של קרוב למיליון פליטים דלי אמצעים על פני תקופה של פחות משלוש שנים. אבל, כפי שמראים דו"חות קרן המטבע הבינלאומית, הכלכלה הירדנית מתמודדת עם אתגר זה בהצלחה בלתי מבוטלת. סגן המנהל הכלכלי של הקרן אמר בדיון על ירדן, כי ההגירה אליה והמשבר שנוצר בה בעקבות ההפסקה באספקת הגז הטבעי ממצרים גרמו אמנם ללחצים כבדים על המערכת הכלכלית הירדנית, אליהם נוספה ההגירה, שגרמה לקשיים בשוק העבודה ובאספקת שירותים, וכן לקשיים בתחום הדיור; ויחד עם זאת, ניכרת צמיחה כלכלית איטית אך יציבה בירדן, המשטר מצליח למנוע התפרצות אינפלציונית והגרעון במאזן המסחרי קטן לעומת העבר.<sup>1</sup> מומחי קרן המטבע הבינלאומית הצביעו על הצורך המתמשך של ירדן לקבל מענקים כספיים מגורמי חוץ, כדי להקל על הלחצים המקרו-כלכליים בממלכה ולשפר בכך את היכולת להתמודד עם ההגירה מסוריה ועם היעדר תחליף מידי וזמין לאספקת הגז ממצרים. קרן המטבע עצמה העמידה מלוות לירדן בסך 2.06 מיליארד דולר, שמתוכם היא שחררה עד סוף 2013, בעקבות הדו"חות החיוביים של משלחות הקרן שביקרו בממלכה, כמחצית מן הסכום.

דו"ח הבנק המרכזי הירדני, שפורסם בספטמבר 2013, הצביע גם הוא על מגמת שיפור בכלכלת הממלכה:<sup>2</sup> רזרבות המט"ח של הבנק עלו לכמעט 11 מיליארד דולר, השווים בערכם לשישה חודשי ייבוא. במונחים אבסולוטיים עלה החוב הלאומי, הפנימי והחיצוני, של ירדן בשיעור קטן, אם כי היחס בין החוב לתוצר הגולמי הלאומי פחת ב-2013 (על פי הנתונים עד יולי) מ-75.5 אחוזים בסוף 2012 ל-73.5 אחוזים. בדו"ח הבנק המרכזי הירדני גם נאמר שגדלו ההשקעות הישירות נטו בירדן, המהוות מדד חיוני לבחינתה של מידת האמון שרוחשת קהילת העסקים הבינלאומית ליציבות הכלכלית של המדינות שאליהן מוזרמות ההשקעות. גם העובדה שירדן הצליחה לגייס כספים באמצעות הנפקת אגרות חוב מהווה הוכחה להערכה החיובית לירדן בשווקים הפיננסיים הבינלאומיים.

דו"ח קרן המטבע הבינלאומית, שהוכן עבור כינוס המדינות התורמות, הצביע עם זאת על כמה סכנות בכלכלה הירדנית.<sup>3</sup> האחת נובעת מהאפשרות של החרפה במשבר הפנימי בסוריה, שתביא לגלים נוספים של פליטים לירדן. סכנה נוספת היא המשך הקשיים באספקת הגז ממצרים לירדן. ההפרעות לאספקה הסדירה גרמו להפסדים ניכרים לחברת החשמל הירדנית, הצפויים להגיע ב-2014 לכשני אחוזים מהתוצר הגולמי הפנימי בירדן.

המלצותיהם של אנשי קרן המטבע הבינלאומית כוללות רפורמות כלכליות בירדן, שאם לא תבוצענה באורח מושכל וללא פגיעה בשכבות החלשות, עלולות, כפי שקרה בעבר, להתסיס את האוכלוסייה – גם זו הידועה בתמיכתה המסורתית במשטר – ולהוות רקע להפגנות אלימות. השפעתן של הפגנות כאלו עלולה להיות נרחבת, לאור ההתפתחויות האזוריות ואלו שהיו בירדן עצמה בשלוש השנים האחרונות.

נתון משמעותי בדו"ח הבנק המרכזי הירדני מתייחס לאבטלה בממלכה. זו הגיעה בשנת 2013 ל-14 אחוזים, בהשוואה ל-13.1 אחוזים בשנה הקודמת. יש לציין שאלה הם נתונים רשמיים, וסביר להניח שנתוני האבטלה הריאליים גבוהים יותר. יתר על כן, גם הנתונים הרשמיים עשויים להחמיר ככל שיגדל מספר העובדים הסוריים "הזולים" הנכנסים לשוק העבודה הירדני "האפור" המתרחב והולך. תוך זמן קצר ייפלטו עובדים זרים אחרים, כגון מצרים, משוק העבודה, ואחריהם יגיע תורם של העובדים הירדניים עצמם. כבר היום גדול אחוז האבטלה בקרב בעלי השכלה אקדמית בירדן מהממוצע הארצי ומגיע ל-20.6. תופעה זו רק תעמיק ותחמיר.

חלק חשוב בהפחתת הלחצים על הכלכלה הירדנית יש לארצות ערב מפיקות הנפט, כמו גם למענקים, תרומות והלוואות בתנאים נוחים שמקורם בגופים אחרים, כגון האיחוד האירופי וארצות הברית. ואכן, סך כל המענקים שקיבלה ירדן בשבעת

החדשים הראשונים של 2013 עלה בעשרים אחוזים בהשוואה לתקופה המקבילה ב-2012 והגיע לקרוב לחמישה מיליארד דולר.<sup>4</sup>

### **אתגרים וסיכונים חיצוניים**

נוסף לאתגרים הגלומים בגלי ההגירה לירדן או בהפסקת האספקה של הגז הטבעי ממצרים אליה, ניצבת הממלכה בפני סיכונים וסכנות אחרים, הנובעים מהשינויים הגיאוגרפיים המתחוללים במזרח התיכון. המאבק הפנימי בסוריה שאב לתוכה אלפים מפעילי הארגונים האסלאמיים הקיצוניים, המשתתפים בקרבות נגד משטרו של בשאר אל-אסד. בשלב זה כל עיסוקם הוא במאבק זה, אבל יש להניח שעם סיומו הם לא ימהרו לנטוש את סוריה, מה גם שהשלטון המרכזי בדמשק, יהיה אופיו אשר יהיה, יהיה מותש מכדי לנסות ולסלקם. הם יהפכו את סוריה לשדה היערכות לפעילויות בזירות הקרובות מבחינה גיאוגרפית. כבר היום מתרחשת זליגה של המאבק הפנימי בסוריה לעבר לבנון, והיא עלולה להתרחב גם לעבר ירדן. יש להניח שבין המספר הגבוה של פליטים שהגיעו לירדן נכללו גם גורמים עוינים וחתרניים, העלולים להיות מופעלים בעתיד נגד המשטר ההאשמי.

כישלון סבב המשא ומתן הנוכחי בין ישראל לפלסטינים וסיומו ללא כל הסדר, ולו חלקי, עלול להגביר את החיכוך בזירה הישראלית-פלסטינית, וכפי שאירע בעבר, מתיחות וחיכוך מוגברים בין ישראל לפלסטינים מצננים את היחסים הביטורליים בין ירדן לישראל. באופן פרדוכסאלי, גם השגת הסכם כולל בין ישראל לפלסטינים, שיכלול הבנות בשני נושאי הליבה - ירושלים ושאלת הפליטים - תיתקל, קרוב לוודאי, בביקורת פנים-פלסטינית, וגם זו תיצור קושי למשטר בירדן.

מתיחות בין סונים לשיעים בחצי-האי ערב, בין אם כתוצאה של כישלון המשא ומתן בין המעצמות ובין איראן על תוכנית הגרעין האיראנית, או כתוצאה של הפרות בוטות של הסכם שיושג ביניהן, עלולה לגרום להפסקה או להשהיה בהעברת סיוע כספי לירדן, ולכן לערעור המצב הכלכלי בה.

### **מערכת היחסים בין ישראל לירדן**

דפוס היחסים בין ישראל לירדן, הנהוג מזה עשרות שנים, עוד טרם נחתם הסכם השלום ביניהן, לא השתנה ב-2013, וככל הנראה לא ישתנה בשנים הקרובות. מחד גיסא, ממשיך המשטר בירדן לבקר פומבית את ישראל על מדיניותה כלפי הפלסטינים, על ההתנחלויות בגדה המערבית ובעיקר על תוכניות בנייה בירושלים, תוכניות הקשורות בהר הבית (כמו למשל הבינוי בשער המוגרבים) ועליית מתפללים יהודיים להר. מאידך

גיסא, ממשיך להתקיים דיאלוג חשוב בין שתי הממשלות בסוגיות ביטחון. המצוקות הירדניות בנושאי תשתית, במיוחד במים ואנרגיה, מגבירות את החשיבות של ישראל במציאת פתרונות יציבים להן. ואכן, מתקיים דיאלוג חשוב בין הגורמים הרלוונטיים גם בנושאים אלה, במגמה לסייע לירדן להתגבר על מצוקותיה. פתיחת הציר לנמל חיפה לשם שינוע הייצוא הירדני לאירופה ולארצות הברית, כתחליף לנמלי סוריה המשותקים, היא תרומה ישראלית חשובה לציבות הכלכלית של ירדן. לדיונים השונים המתנהלים בין ישראל לירדן על הגברת שיתוף הפעולה ביניהן יש חשיבות אסטרטגית רבה מבחינתה של ישראל. מימושן של התוכניות השונות ייצור מפת תשתיות אזורית חדשה ומפת אינטרסים משולבים, שיתרמו רבות להגברת היציבות האזורית. יש חשיבות רבה לנכונותה של ישראל לקדם מהלכים אלה, גם באמצעות ספיגה של חלק מהעלויות הכספיות הכרוכות במימושם. חיוני שממשלת ישראל ו/או הקבינט המדיני-ביטחוני יקיימו דיון אסטרטגי מעמיק ומקיף במשמעויות השונות של סוגיית היחסים עם ירדן, כמו גם עם שותפים פוטנציאליים אחרים באזור. דיון כזה מתחייב ממילא לאור חברותה של ירדן במועצת הביטחון של האו"ם למשך שנתיים מראשית 2014. מועצת הביטחון – אחד הגופים המרכזיים של המערכת הבינלאומית – תעסוק בשנים הקרובות בסוגיות יסוד הנוגעות לביטחונה ולמעמדה האסטרטגי של ישראל. בין הסוגיות יימצאו בוודאי כאלו הקשורות ליחסי ישראל עם שכנותיה, הסכסוך הישראלי-פלסטיני ושאלת הגרעין האיראני. בכל אחד מנושאים אלה צפויה התנהלות ירדנית במועצת הביטחון שלא תעלה בקנה אחד עם ציפיותיה של ישראל, ועל רקע זה גם צפויה עלייה במפלס החיכוך בין שתי המדינות. רצוי, משום כך, שישאל וירדן תיערכנה ליצירת מנגנון הידברות ביניהן לטיפול בסוגיות השונות, במטרה למזער נזקים ליחסיהן. שתיהן תזדקקנה למנה גדושה של סובלנות, סבלנות ויכולת ראייה אל מעבר לשנתיים הקרובות, כאשר תסתיים תקופת כהונתה של ירדן במועצת הביטחון.

## הערות

- 1 IMF Press Release 13/435, "IMF Executive Board Completes Second Review Under the Stand-By Arrangement with Jordan", November 8, 2013, [www.imf.org/external/np/sec/pr/2013/pr13435.htm](http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2013/pr13435.htm)
- 2 Central Bank of Jordan, "Recent Monetary & Economic Developments in Jordan", September 2013.
- 3 Deauville Partnership Ministerial Meeting, October 10, 2013, pp. 11-12, [www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/101013.pdf](http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/101013.pdf)
- 4 Central Bank of Jordan, "Recent Monetary & Economic Developments in Jordan", p. 25.



# טורקיה: כשהקרוב מתעתע מסתכלים רחוק

## גליה לינדנשטראוס

התהפוכות בעולם הערבי עצרו את התהליך שבו החלה טורקיה בשנים האחרונות, של ניסיון להגביר את השפעתה במזרח התיכון. חוסר היציבות האזורית משליך על יחסיה של טורקיה עם כל מדינות האזור, ומקשה עליה באופן משמעותי אפילו ברמה של שמירה על המצב הקיים, וכל שכן ברמה של הרחבת השפעתה. האירועים במזרח התיכון אף הקרינו על בעיות הפנים של טורקיה. אמנם, לא ניתן לקשור ישירות בין ההתערורות הערבית למתח בזירה הטורקית הפנימית, אך בכל זאת, נראה שהשפעות הלא-ישירות של המחאה שהחלה בעולם הערבי בשלהי 2010 לא פסחו על טורקיה. שר החוץ הטורקי, אחמט דוואטולו, טען במאמר שפרסם בכתב העת International Spectator ביוני 2013 כי "אם אתה מאמץ עמדה שתואמת את כיוון ההיסטוריה, העמדה לא תאכזב אותך. אנחנו מאמינים שכיוון ההיסטוריה הוא בצד של הממונים."<sup>1</sup> מבחינה זו, טען שר החוץ, אין להתבלבל אם בנקודה מסוימת נראה שיש התפתחות שלילית, כיוון שבהסתכלות ארוכת-טווח היא תראה רק כמכשול זמני. באותו מאמר הוא הוסיף כי מה שקרה בעולם הערבי היה צריך כבר לקרות בשנות התשעים, ולמרות שאז העדיפו המעצמות את שימור הסטטוס קוו, עכשיו ההיסטוריה חוזרת למסלולה הטבעי. מעבר לכך, הוא הדגיש כי בעוד מנהיגים הם זמניים העם הוא נצחי, ולכן טורקיה תומכת ברצון העם, ובמנהיגים שהוא בוחר.<sup>2</sup> יתר על כן, שר החוץ הטורקי וגם נשיא טורקיה עבדוללה גול מדגישים את ההיבט המוסרי (virtuous) במדיניות החוץ הטורקית. התייחסויות אלו מבטאות היטב את העמדה הרטרורית של טורקיה, לפחות, ביחס להתערורות בעולם הערבי, כאשר למעט מקרה בחריין (ולוב, בשלבים הראשונים), טורקיה אכן התייצבה לטובת כוחות השינוי. זאת ועוד, כאשר התרחשו מגמות נגד, טורקיה הזדרזה לבקר אותן, והייתה מהמבקרות הבולטות שלהן.

קשה עדיין לראות סדקים משמעותיים בתמיכה מצד דעת הקהל הטורקית בעיקרון זה של מדיניות חוץ, אם כי עמדה זו זוכה מעת לעת לביקורת מבית ומחוץ, לא רק על ידי אלה הטוענים שטורקיה צריכה להיות מונחית על ידי גישה ריאליסטית (ריאל-פוליטיק), אלא גם מכיוון שמבקרים טוענים שההתייחסות של ראש ממשלת טורקיה, רג'פ טייפ ארדואן, ל'רצון העם' היא פשטנית, ומדגישה היבטים של קיום פורמלי של בחירות על פני התנהלות על פי עקרונות ליברליים.<sup>3</sup> אם נקודת המבט היא אכן ארוכת-טווח, ביקורת על התדרדרות יחסי טורקיה עם אחת ממדינות האזור נתפסת כשולית ואף קטנונית. עם זאת, בקרב מעצבי מדיניות החוץ ניכרת התייחסות חיובית גוברת לעיקרון של 'בדידות יקרת-ערך' (precious loneliness).<sup>4</sup> תפיסה זו באה לידי ביטוי, בין השאר, כאשר במסיבת עיתונאים ב-21 באוגוסט, 2013 אמר שר החוץ הטורקי שטורקיה מעדיפה לעמוד לבדה מאשר לטעות.

### טורקיה אל מול הטלטלה במזרח התיכון

התפתחויות ואירועים במזרח התיכון הביאו למתיחות ביחסיה של טורקיה עם מספר שחקנים באזור – הממשלה המרכזית בעיראק, סוריה, לבנון, מצרים, וכן עם ישראל, הרשות הפלסטינית ואיראן. גם המדינות הסוניות השמרניות חשות חוסר נוחות מהעמדה החד-משמעית הטורקית המתנגדת להפיכה הצבאית במצרים. השחקנים באזור שעימם נותרו לטורקיה יחסים תקינים הם חמאס, קטר והממשל האזורי הכורדי בצפון-עיראק (KRG), כלומר, אף לא אחת מהמעצמות האזוריות.

התקווה הטורקית – שלפיה קיצו של משטר בשאר אל-אסד בסוריה קרוב – התבדתה. אך לצד העמדה החד-משמעית נגד המשך שלטונו של אסד, לטורקיה דילמה נרחבת ביחס לשאלה, לצד אילו גורמי אופוזיציה בסוריה כדאי לה לעמוד. נראה למשל, שטורקיה משחקת משחק כפול ביחסיה עם הכורדים בצפון-סוריה. מצד אחד, היא תומכת במה שנראה כממד נוסף להחלשת שלטונו של אסד. מצד שני, היא מציגה עמדה אמביוולנטית ביחס לאפשרות שתקים בצפון-סוריה אוטונומיה בדומה למה שקיים בצפון-עיראק. השיחות שהתקיימו בין נציגי מפלגת האיחוד הדמוקרטי (PYD), הנתפסת כשלוחה הסורית של מפלגת הפועלים הכורדית (PKK), עם נציגים טורקיים רשמיים היו חריגות ביחס לשנים קודמות – ספק אם בעבר היו מתקיימים מגעים כאלה, וכל שכן, לא היה ניתן להם פרסום.<sup>5</sup> למרות זאת, הכורדים מאשימים את טורקיה בתמיכה דה-פקטו בארגון ג'בהת אל נוסרה, שמזוהה עם אל-קאעדה, הנלחם נגדם.

ניכר, עם זאת, גם חוסר ההתלהבות של טורקיה לתמוך בארגון זה, בשל החשש מכך שטרור של גורמים אסלאמיים קיצוניים יופנה בהמשך אל הטריטוריה שלה ואל עבר אזרחיה.<sup>6</sup> אירועים כמו הפיגוע שהתרחש במאי 2013 בעיירה הטורקית רינהאלי, שאותו ייחסו הטורקים לגורמים התומכים במשטר אסד ובו נהרגו יותר מחמישים טורקים, הגבירו את החששות בהקשר זה. אך לא רק אירועים בתוך טורקיה עוררו דאגה, אלא גם כאלה מחוץ לטורקיה – למשל פיגוע מכונית תופת ליד שגרירות טורקיה בסומליה, ביולי 2013, שגרם להרג של שישה אזרחים טורקים, ועליו קיבל אחריות ארגון אל-שבאב (המזוהה עם אל-קאעדה). בנוסף, בשנים 2012–2013 אירעו מספר מקרים של חטיפת אזרחים טורקיים בלבנון (אם כי על ידי גורמים שיעים),<sup>7</sup> ובעקבות זאת הזהירה טורקיה את אזרחיה שלא לנסוע ללבנון. ככל הנראה, מקרי החטיפות היו בין המניעים להוצאת מרבית הכוחות הטורקיים מכוח שמירת השלום בדרום-לבנון, יוניפי"ל, באוגוסט 2013.

מקבלי ההחלטות בטורקיה קיבלו ברגשות מעורבים את ההסכם שהושג בספטמבר 2013 בתיווך רוסיה, שנועד לפתור את סוגיית הנשק הכימי הסורי. בעוד טורקיה קידמה בברכה את רעיון פירוקה של סוריה מנשקה הכימי, מדברי מנהיגיה עולה החשש שהסכם זה לא יביא להפסקת האלימות בסוריה ואף להיפך, הוא עלול להביא לכך שאסד ירגיש שהוא חסין מפני התערבות חיצונית.<sup>8</sup> טורקיה הבהירה באוגוסט 2013 שתהיה מוכנה להיות חלק מפעולת קואליציה בינלאומית נגד סוריה, גם ללא קבלת אישור ממועצת הביטחון.<sup>9</sup> באופן כללי, טורקיה הדגישה בעת האחרונה את הביקורת שלה על האופן שבו מועצת הביטחון בנויה ועל זכות הווטו של החברות הקבועות בה, המשתקת את היכולת של מועצת הביטחון להיות שחקן מוביל. כן ביטאו דובריה אכזבה מכך שלא תתרחש פעולה בסוריה על ידי קואליציה בהנהגת ארצות הברית, בדומה למה שנאט"ו ביצע בקוסובו. אך למרות האכזבה הטורקית מכך שנראה כי פעולה צבאית בסוריה הוסרה מעל הפרק (לפחות כל עוד תיבחן האפקטיביות של ההסכם לפירוק סוריה מנשק כימי), יש להדגיש שבתמיכה בפעולה של קואליציה נגד סוריה היו גלומים לא-מעט סיכונים לממשלה. סקרי דעת קהל בטורקיה מראים באופן עקבי שהציבור הטורקי מתנגד לפעולה צבאית של טורקיה בסוריה.<sup>10</sup> כך, לו הייתה התערבות מסוג זה מתבצעת ומסתבכת, היה הדבר מעורר תרעומת רבה בקרב הציבור. גם החולשה של הצבא הטורקי – מי שהיו בעבר הלא-רחוק בצמרת ההנהגה וחלקים מהדרג הפיקודי נמצאים כיום במעצר, או שהוגשו נגדם כתבי אישום – עלולה הייתה להתבטא בתפקוד לקוי במערכה כזו, אילו בחרה טורקיה לפעול בצורה משמעותית. למעשה, המערכה בסוריה העלתה שוב את הבעייתיות בכך שלטורקיה אין יכולת הגנה

עצמאית מפני טילים. חברות נאט"ו הגיבו אמנם באופן מהיר יחסית לצורך הטורקי ביכולת הגנה מפני טילים והציבו סוללות 'פטרוט' בגבול עם סוריה, אך נראה שגברה המחשבה בצד הטורקי – שכבר הייתה קיימת בעבר – בדבר חשיבות רכישת יכולת עצמאית להגנה מפני טילים. בהקשר זה חשוב לציין שב-26 בספטמבר, 2013, זכתה החברה הסינית CPMIEC במכרז שקיימה טורקיה לרכישת מערכות הגנה אוויריות לטווח ארוך. הנכונות של טורקיה לחתום הסכם שכזה עם חברה סינית זכתה לביקורת משמעותית מפי בעלי תפקידים בכירים בנאט"ו.<sup>11</sup>

דילמה נוספת הניצבת בפני טורקיה היא גל הפליטים המשמעותי המגיע לשטחה, כתוצאה ממלחמת האזרחים הנמשכת בסוריה. באוקטובר 2013 הוערך מספר הפליטים שהגיעו לטורקיה בכ-600,000, מתוכם כ-200,000 שהו במחנות פליטים.<sup>12</sup> ספק רב האם הפליטים שאותם קלטה טורקיה מאז פרוץ האירועים בסוריה יחזרו אי פעם לבתיהם, וכך נעשה אתגר קליטתם של הפליטים לבעיה מתמשכת הרבה יותר ממה שהעריכו השלטונות הטורקיים בתחילה. בהקשר זה בולטת גם המתחיות הגוברת בתוך טורקיה בין הרוב הסוני למיעוט האלווי (Alevis),<sup>13</sup> כאשר בעיני מיעוט זה, העמדה הטורקית ביחס לסוריה משקפת במובהק מדיניות חוץ סונית.

לצד ההתפתחויות השליליות בסוריה, נוספה גם האכזבה המרה לגבי האירועים במצרים. ארדואן היה מהראשונים שיצאו נגד הפלת ממשלת 'האחים המוסלמים' על ידי הצבא המצרי ביולי 2013, וכינה את האירועים 'הפיכה צבאית'. הוא אף ביקר נחרצות את הצביעות המערבית, שבאה לידי ביטוי בעמידה מנגד כשהצבא הרחיק מהשלטון ממשלה נבחרת. ברמה המעשית, הוחזרו השגרירים בשתי המדינות להתיעצויות וכן בוטלו תמרונים ימיים משותפים. מצרים ביקרה בחריפות את הדרישה הטורקית לכינוס מועצת הביטחון בעקבות האירועים האלימים במדינה. התבטאויות של ארדואן, שלפיהן יושב ראש המועצה הצבאית העליונה במצרים, הגנרל עבד אל-פתאח א-סיסי ואסד אחד הם,<sup>14</sup> תרמו אף הן להחרפת הטון בין המדינות. נראה היה שההתייחסות החריפה של ארדואן לאירועים במצרים נבעה גם מכך שהם היו מבחינתו תזכורת להפיכות הצבאיות שהיו בטורקיה לאורך השנים ולסבל שנגרם בעטיין, בין השאר, לגורמים אסלאמיים בטורקיה.<sup>15</sup> בנובמבר 2013 גורש השגריר הטורקי ממצרים, לאחר שבספטמבר הוחזר זמנית על ידי הטורקים בניסיון להרגיע במעט את המתח בין המדינות. בעקבות החלטה מצרית זו, דרג היחסים בין המדינות הורד. למרות זאת, לאור היקף הסחר הגדל בין טורקיה ובין מצרים<sup>16</sup> והעובדה שחברות טורקיות משתמשות בשטח המצרי על מנת להעביר סחורות למקומות נוספים ביבשת אפריקה, דווח כי כוחות הביטחון המצריים מאבטחים חלק מאספקה זו.<sup>17</sup> יש לציין שלעמידה הנחרצת נגד

טורקיה: כשהקרוב מתעתע מסתכלים רחוק

שלטון א-סיסי היה מחיר גם ביחסי טורקיה עם חלק ממדינות המפרץ, ובפרט עם ערב הסעודית.<sup>18</sup> כך למשל, היו רבים שקשרו את הקפאת ההשקעה בהקמת תחנת כוח בטורקיה על ידי חברת TAQA מאיחוד האמירויות, בהיקף של כ-12 מיליארד דולר, לתרעומת זו על המדיניות הטורקית.<sup>19</sup>

לצד ההפתעה מהתפתחות האירועים במצרים, המתיחות בין ממשלת טורקיה והממשל המרכזי בבגדאד נותרה בעיה משמעותית. מתיחות זו זכתה ליתר בולטות מאז הנסיגה האמריקאית מעיראק ב-2011, בין היתר על רקע ההאשמה הטורקית שראש ממשלת עיראק, נורי אל-מליכי, מקדם מדיניות עדתית פרו-שיעית, ועל רקע ההאשמה העיראקית שטורקיה תומכת בכורדים בצפון-עיראק באופן שמעודד את כוונות ההפרדות שלהם. אל-מליכי מצדו התבטא למשל ביוני 2013 בהקשר של ההפגנות ההמוניות שפרצו באותה עת בטורקיה (אירועי פארק גזי, שעליהם יפורט בהמשך), וטען שהן תוצאה ההתערבות של טורקיה במדינות אחרות, ובכך רמז לביקורת שיש לו על מדיניותה של טורקיה כלפי סוריה ועיראק.<sup>20</sup> העובדה שהסכמים בין טורקיה לממשל האזורי הכורדי לגבי פרויקטים של אספקת נפט וגז הם כבר בשלבים מתקדמים של משא ומתן,<sup>21</sup> וזאת ללא אישור השלטון המרכזי בבגדאד, תרמה לחששות של אל-מליכי מפני התגברות הסיכויים שהכורדים יכריזו על עצמאות. ההתדרדרות החמורה בבריאותו של נשיא עיראק ממוצא כורדי, ג'לאל טלבאני, הנחשב לגורם מאחד בעיראק, מוסיפה גם היא לחששות אלו של אל-מליכי. הממשל האמריקאי מצדו הפעיל מזה זמן לחץ על טורקיה לשקם את יחסיה עם השלטון המרכזי בבגדאד. ואכן, באוקטובר-נובמבר 2013, בטווח של שלושה שבועות, נערכו ביקורים הדדיים של שרי החוץ של עיראק וטורקיה במטרה לפתוח דף חדש ביחסי המדינות.

מאז אוגוסט 2013 ניכר גם ניסיון להפחית מעוצמת המתחים בין טורקיה ואיראן. את העיתוי של הניסיון לפוגג את המתח יש לקשור לא רק לבחירתו של חסן רוחאני לנשיאות איראן,<sup>22</sup> אלא גם להתדרדרות המהירה ביחסי טורקיה ומצרים, אשר נוספה למתיחות ביחסי טורקיה עם מספר מדינות אחרות באזור. הצלחת מעצמות ה-P5+1 ואיראן לחתום על הסכם ביניים התקבלה באנחת רווחה בטורקיה. מעבר לחששה של טורקיה מההשפעות השליליות מבחינתה שיכולות להיות לתקיפה ישראלית/אמריקאית באיראן, היא אף מעריכה שהיקף הסחר בינה לבין איראן צפוי לעלות עקב צמצום הסנקציות נגד איראן.<sup>23</sup> נשיא טורקיה, עבדוללה גול, אמר בהקשר של אפשרות של משא ומתן ישיר בין ארצות הברית לאיראן ש"אם תיפתר המחלוקת בנושא הגרעין, אנחנו אלה שישמחו ביותר", כיוון ששתי האופציות האחרות (מכה צבאית על איראן או איראן גרעינית) הן אפשרויות גרועות מבחינת טורקיה.<sup>24</sup> יחד עם זאת, המחלוקת

המשמעותית הקיימת בין טורקיה ואיראן לגבי גורלו של משטר של אסד נותרה גורם שקשה לצדדים להתגבר עליו. כך, לאחר נסיעתו לאיראן לטקס השבעתו של רוחאני, התבטא דוואטולו שבעקבות כניסתו לתפקיד של הנשיא החדש, הוא מקווה לשינוי בעמדה האיראנית כלפי סוגיית סוריה.<sup>25</sup>

### אירועי פארק גזי

ההפגנות, שהחלו בפארק גזי (Gezi Park) באיסטנבול סביב הכוונה לעקור את העצים שבו לטובת שחזור מבנה עות'מאני והפיכתו למרכז קניות, התפתחו במאי 2013 למפגן מחאה נרחב נגד השלטון. בעקבות מה שנתפס אצל רבים כדיכוי אכזרי של מפגינים לא־אלימים, ההפגנות באיסטנבול התרחבו ואף התפשטו למוקדים רבים במדינה. ההפגנות סחפו אחריהן צעירים רבים, אשר לחלקם הייתה זו התנסות פוליטית ראשונה.<sup>26</sup> עלתה השאלה למה ניתן להשוות את האירועים בפארק גזי, והאם ניתן לייחס אותם לגל המהומות ששטפו מדינות במזרח התיכון בשנים האחרונות. בין היתר, נשמעו טענות שלפיהן אין מקום להשוואה בין האירועים בטורקיה למה שהתרחש בכיכר תחריר במצרים, ושבעוד בהתעוררות הערבית ההתקוממויות היו נגד משטרים רודניים, מפלגת הצדק והפיתוח בטורקיה נבחרה על ידי כחמישים אחוזים מהמצביעים בבחירות 2011, שאין עוררין על כך שהיו חופשיות. היו שניסו להשוות את האירועים בטורקיה לתנועת "אוקיופיי" במערב, אך גם כאן ההשוואה הייתה בעייתית, בשל העובדה שהמחאה בטורקיה לא נבעה מתרעומת בהיבט הכלכלי.<sup>27</sup> אחרים השוו את האירועים סביב פארק גזי להפגנות נגד פוטיין, והדגישו את ההתקוממות הטורקית כנגד הנטיות האוטוריטריות של ארדואן, אך גם להשוואה זו תוקף מוגבל בלבד, משום שבניגוד לרוסיה, אין כאמור עוררין על התמיכה הרחבה שארדואן זכה לה בסבבי הבחירות השונים בטורקיה, וייחודי גם הממד של השסע בין הגורמים החילוניים לדתיים בטורקיה. השוואה נוספת נעשתה בין מה שהתרחש בטורקיה להפגנות נרחבות שהתחוללו ברחבי ברזיל באותו זמן, אך גם במקרה הברזילאי, התרעומת בהיבט הכלכלי הייתה משמעותית בהרבה מזו שהייתה בטורקיה.

אי־אפשר לטעון שלאירועים בפארק גזי לא הייתה השפעה על מעמדו של ארדואן, אולם קשה עדיין לאתר האם ומאין יגיע כוח חזק מספיק שיאתגר את מעמדו. מעת לעת עולה הטענה, שהיחידה שיכולה לאתגר בשלב זה את ארדואן היא תנועת גולן (Hizmet (service) movement) – תנועה ברמת החברה האזרחית שהוקמה על ידי המטיף הדתי, פתוללה גולן.<sup>28</sup> ניכר, עם זאת, שעיקר המאמצים של תנועה זו מופנים

לדחיפה לתהליך איטי של רפורמות, ואף לפעולות מתוך המנגנון של מפלגת הצדק והפיתוח, ולא להקמה של מפלגה חדשה. בהקשר זה יש להזכיר את היריבות הסמויה בין ארדואן לנשיא גול, המציג קו מתון יותר מזה של ארדואן, ואשר נראה כתואם יותר את הכיוון של תנועת גולן.<sup>29</sup> נראה שנבלמה הכוונה של ארדואן לשנות את המערכת השלטונית בטורקיה לדמוקרטיה נשיאותית,<sup>30</sup> אולם עוד לפני האירועים בפארק גזי, התעוררו ספקות לגבי יכולתו להעביר רפורמה זו. ארדואן יכול עדיין להתמודד על תפקיד נשיא טורקיה ב־2014 גם בלא רפורמות אלו, אבל השאלה שעולה בהקשר זה היא, האם הוא יסתפק בתפקיד שהוא סמלי בעיקרו. אם יבחר שלא לרוץ לנשיאות, המכשול המרכזי שיבלום את השתתפותו בבחירות הפרלמנטריות במטרה לכהן כראש ממשלה בפעם הרביעית הוא החוקה הפנימית של מפלגת הצדק והפיתוח. אמנם, ייגרם נזק תדמיתי מסוים אם החוקה הפנימית של המפלגה תשונה כדי לאפשר לו להתמודד על תפקיד ראש הממשלה, אך הנזק יהיה מוגבל וניתן יהיה להכיל אותו.

האירועים בפארק גזי, וביתר שאת הדיכוי שלהם, הטילו צל על מה שכונה 'המודל הטורקי'. אמנם, מושג זה מעורפל ומשתמשים בו באופנים רבים, אך לרוב הכוונה היא לאופן השילוב בטורקיה בין מודרנה, דמוקרטיה ואסלאם. עם זאת, יש לציין שעוד קודם לכן היו ספקות לגבי מידת הרלוונטיות של מודל זה מעבר לגבולות טורקיה, משני טעמים. האחד, ההתנהלות של ארדואן בכיוונים אוטוריטריים החלה מוקדם יותר (ולמעשה הייתה בין גורמי הרקע להתפרצות האירועים בפארק גזי). שנית, הייחודיות של טורקיה עקב המהפכה שחולל בה מייסד הרפובליקה, מוסטפא כמאל אטאטורק, כמו גם הקשר המוסדי שלה לאורך השנים למערב (כחברת נאט"ו וכמדינה המעוניינת להצטרף לאיחוד האירופי) – אלה מגבילים בכל מקרה את הפוטנציאל של מדינות אחרות לחקות את המודל הטורקי. למרות כל זאת, יש לציין שניתן לראות באירועים שהתרחשו סביב פארק גזי המחשה להתחזקות החברה האזרחית בטורקיה, ולהשפעתן החיובית של חלק מהרפורמות – שהעבירה מפלגת הצדק והפיתוח ביותר מעשר שנות שלטונה – על השגת פתיחות רבה יותר בחברה הטורקית.<sup>31</sup> אמנם, ההיחלשות של האסלאם הפוליטי בעולם הערבי, כפי שבאה לביטוי, בין היתר, בהפלת ממשלת 'האחים המוסלמים' במצרים וגם בהיחלשות חמאס – בין שתתברר כזמנית או כתופעה נמשכת – מקרינה גם על מפלגת הצדק והפיתוח. עם זאת, במהלך השנים הדגישה דווקא מפלגת הצדק והפיתוח את העובדה שהיא אינה מפלגה אסלאמיסטית, כי אם קרובה יותר למפלגות דמוקרטיות-קונסרבטיביות. אי לכך, הכרסום במעמדו של האסלאם הפוליטי ישפיע יותר על יחסי החוץ של טורקיה מאשר על הזירה הפנימית.

ההפסד של איסטנבול לטוקיו בהחלטה שהתקבלה בוועד האולימפי בספטמבר 2013 ביחס לשאלה, מי תארח את אולימפיאדת 2020 הוצגה על ידי תומכי מפלגת הצדק והפיתוח ומתנגדיה, באופן מוצדק או לא־מוצדק, כקשורה לתפקוד של מפלגת הצדק והפיתוח. כך, יריביה של מפלגה זו השמיעו אנחת רווחה כאשר התברר שטורקיה לא תארח את האולימפיאדה (אם כי ראוי לציין שבחמש הפעמים הקודמות שבהן התמודדה טורקיה על הזכות לארח, היא מעולם לא הייתה כה קרובה לזכייה בהתמודדות כפי שהייתה הפעם). מבחינתו של ארדואן היה זה כישלון, בהקשר של הרצון שלו לפתח מספר פרויקטים גרנדיוזיים לקראת חגיגות המאה לרפובליקה הטורקית ב־2023, ולחבר לפחות חלק מפרויקטים אלה להכנות לאולימפיאדה. תומכי מפלגת הצדק והפיתוח אף האשימו את המפגינים בפארק גזי בכך שטורקיה הפסידה את אירוח האולימפיאדה.<sup>32</sup> בכך הפך גם נושא זה לגורם המעצים את המחלוקות העמוקות הקיימות בקרב הציבור הטורקי.

במקביל לאירועי פארק גזי, התפתחות משמעותית בזירה הפנימית בטורקיה נרשמה באוגוסט 2013, כאשר ניתנו גזרי הדין במשפט ארגנקון, שבו הואשמו גורמים שונים בניסיון לארגן הפיכה נגד הממשלה בראשות מפלגת הצדק והפיתוח. גזרי הדין סימלו את סוף התהליך של החלשת הצבא כשחקן פוליטי משמעותי בטורקיה. בולטת במיוחד בהקשר זה הייתה העובדה שרמטכ"ל צבא טורקיה לשעבר (2008–2010), אילקר באשבו, נידון למאסר עולם. גזרי הדין הקשים, לצד הספק האם הנאשמים זכו למשפט הוגן, נתפסו בעיני מבקריה של ההתפתחות כעדות לציד מכשפות בטורקיה. עם זאת, רבים היו שותפים לביקורת של ארדואן על המעורבות של הצבא במערכת הפוליטית בטורקיה לאורך השנים. כך, למשל, גורמים באיחוד האירופי בירכו על כך שביוני 2013 שונה סעיף 35 לחוק הכוחות המזוינים בטורקיה לניסוח המדגיש שתפקיד הצבא הוא רק להגן על טורקיה מפני איום חיצוני.

התפתחות משמעותית אחרת התרחשה כאשר הוחלט על חידוש שיחות השלום עם מנהיג ה־PKK עבדוללה אוג'לאן, בשלהי 2012. אחד המניעים לתהליך השלום עם הכורדים היה התקווה לרתום את נציגי הפרלמנט הכורדיים לטובת הצבעה בעד הרפורמות החוקתיות, שיאפשרו את שינוי שיטת הממשל בטורקיה לדמוקרטיה נשיאותית. לאחר שלמעשה נגנזה התקווה לשינוי מרחיק לכת בשיטת הממשל, ניכר חשש שהיעלמותו של מניע זה תהיה הרסנית לתהליך. עם זאת, ברור שקיימים מניעים עמוקים יותר לצורך להתמודד עם הסוגיה הכורדית, ועדיין תקפה הטענה שלפיה הממשלות בראשות ארדואן היו הנועזות ביותר בהשוואה לממשלות טורקיה בעבר, בניסיונותיהן להתמודד עם סוגיה זו. עצם העובדה שהתקיימו מגעים ישירים עם



מנהיג ה-PKK כמו גם ההודאה בגלוי שהשיחות מתקיימות, הייתה התנהלות שונה באופן ניכר ממה שהיה קיים קודם לכן ושבירת טאבו. ברם, התהליך לא התקדם בצורה משמעותית. הנסיגה של לוחמי ה-PKK לעיראק ללא פירוק מנשקם, וכן ההכרזה של הארגון בספטמבר 2013 על השעיית הנסיגה של לוחמיו מטורקיה עוררו ספקות כבדים לגבי סיכויי הצלחתו.<sup>33</sup> במאמץ להפיח מעט חיים בתהליך השלום עם הכורדים, במסגרת הכרזה של ארדואן על שורה של רפורמות ב-30 בספטמבר, הוצגו גם רפורמות אחדות ביחס למיעוט הכורדי, למשל הרשאה לבתי ספר פרטיים ללמד את השפה הכורדית, החזרה של השם המקורי לכפרים כורדיים, וכן הוצעו מספר אפשרויות להתמודדות עם סוגיית אחוז החסימה הגבוה בבחירות הפרלמנטריות בטורקיה, המונע ממפלגות כורדיות להיכנס לפרלמנט. עוד התפתחות ראויה לציון בהקשר זה, הייתה כאשר נאם ארדואן בנובמבר 2013 בעיר דיארבאקיר לצד נשיא הממשל האזורי הכורדי (בעיראק), מסעוד ברזאני, ובכך למעשה קיבל את תמיכתו הפומבית לתהליך השלום הפנים-טורקי. בנאום זה אף השתמש ארדואן מפורשות במונח 'כורדיסטאן' בהתייחסו לצפון-עיראק. למי שביקר אותו על כך אחר כך, השיב: "מי שמפחד ממילים, ממושגים, מטאבואים... לא יכול לבנות מדינה גדולה."<sup>34</sup>

### יחסי טורקיה-ישראל

ההתפתחות הדרמטית ביחסים נרשמה כאשר במהלך ביקורו בישראל של נשיא ארצות הברית ברק אובמה, ב-22 במאוס, 2013, התנצל ראש ממשלת ישראל, בנימין נתניהו, בשיחת טלפון בפני ארדואן על אובדן חיי אדם במהלך תקרית המשט לעזה. שיחה זו התנהלה לאחר שלוש שנים כמעט של מגעים ישירים ועקיפים בין הצדדים.<sup>35</sup> ההתנצלות הוצגה בצד הטורקי כהצלחה של הדיפלומטיה הטורקית וכהישג של ארדואן.<sup>36</sup> הציפייה הישראלית (והאמריקאית) – שלאחר ההתנצלות יושגו במהירות יתר ההסכמות על סוגיית הפיצויים והחזרה לנורמליזציה – לא התממשה. למרות כמה סבבי שיחות, שלגביהם אף נשמעו הצדדים אופטימיים,<sup>37</sup> ונראה היה שלפחות כלפי חוץ הנושא העיקרי שנותר במחלוקת הוא סכום הפיצויים, בפועל לא הושגו ההסכמות הדרושות.<sup>38</sup> סגן ראש ממשלת טורקיה, בולנט ארינץ', אשר התבטא בנושא ביולי 2013, טען שהמחלוקת המרכזית בין המדינות נובעת מכך שטורקיה דורשת שהתשלום מצד ישראל למשפחות הנפגעים ייעשה תוך קבלת אחריות על האירועים, ואילו ישראל רוצה לשלם לפנים משורת הדין (Ex-gratia).<sup>39</sup> ניתן לטעון שבסוגיה זו, כנראה הייתה זו טורקיה שנסוגה לפחות חלקית מסיכומים קודמים. זאת כיוון שבמהלך הדיונים

בשנים שעברו דובר על הקמת קרן הומניטרית שאליה תעביר ישראל כסף, וזו תחלק את הסכום על פי ראות עיניה למשפחות הנפגעים. ניתן לטעון שרעיון של קרן כזו קרוב יותר לקוטב של תשלום לפנים משורת הדין.<sup>40</sup> מעבר לכך, התברר שמשפחות הנפגעים אינן מוכנות לוותר על התביעות שהגישו נגד חיילי צה"ל, וככל הנראה יידרש הסכם בין טורקיה וישראל שיאושרר בפרלמנט הטורקי, על מנת להתגבר על בעיית התביעות של המשפחות.

בעוד המתנגדים בישראל להתנצלות טענו שמלכתחילה לא היה סיכוי לשום שיפור ביחסי ישראל-טורקיה, ניתן להעלות את הטענה שהיו אלה אירועי פארק גזי אשר הקשו אף הם, ותרמו לכך שהפשרת היחסים עם ישראל היא במקום נמוך בסדר העדיפויות של ארדואן וממשלתו. התפתחות חיובית בכל זאת הייתה כאשר בפעם הראשונה מאז אירוע המשט, הוזמן הנציג הבכיר בשגרירות ישראל באנקרה לקבלת פנים שערך נשיא טורקיה.<sup>41</sup> מנגד, שורה של התבטאויות של בכירים טורקיים עוררו דאגה בישראל – התבטאותו של ארדואן ביחס למעורבותו של לובי הריבית (Interest Rate Lobby) באירועי פארק גזי (שקשה היה שלא לפרשה כהתייחסות אנטישמית), התייחסותו המפורשת של סגן ראש הממשלה, בשיר אטאלאי, לכך שהפזורה היהודית עומדת מאחורי האירועים (התבטאות שהוכחשה אחר כך),<sup>42</sup> וכן התייחסותו של ארדואן לכך שישראל עומדת מאחורי ההפיכה נגד מורסי במצרים.<sup>43</sup> מעבר לכך, הפרסום בווישינגטון פוסט, שלפיו טורקיה חשפה אזרחים איראניים שריגלו לטובת ישראל והעבירה את שמותיהם לאיראן,<sup>44</sup> כנראה בשנת 2012, גרם לתגובות נסערות בשתי המדינות. בעוד שרבים בטורקיה האשימו את ישראל בחשיפת הפרשה, ארדואן אמר לאחר הכחשה מצד דובר משרד החוץ הישראלי ש"צריך לסמוך" על הכחשה זו.<sup>45</sup> קיימים בטורקיה גורמים המעריכים שקיים סיכוי משמעותי להסכמתה של ישראל לשתף פעולה עם חברות אנרגיה טורקיות על מנת שתוכל לייצא חלק מהגז הטבעי שנמצא בחופיה, ולשם כך ייבנה צינור תת-ימי שיגיע לחופי טורקיה. בולטת, למשל, התבטאותו של בכיר בחברת האנרגיה הטורקית, טורקס, שלפיה החברה אף תישא בעלויות בניית צינור ממאגר הגז 'לויתן', אם תתגלע מתיחות בין המדינות.<sup>46</sup> ניכר גם שהצד הטורקי היה מוכן להתקרב לישראל מתוך תקווה שהדבר יעודד פעולה צבאית אמריקאית בסוריה. ואולם, ההיסוסים הישראליים ביחס לשאלה להיכן (אם בכלל) לייצא את הגז, וחוסר הרצון האמריקאי להתערב צבאית בסוריה – תרמו לקשיים בשיקום היחסים.

בעוד שבעבר, עצם חידוש המשא ומתן המדיני בין ישראל והפלסטינים יכול היה להרגיע מעט את המתיחות בין ישראל וטורקיה, שנסבה לפחות ברמה הרטורית בשנים

האחרונות בעיקר סביב סוגיה זו, לא ניכרה התקרבות בין המדינות כשחודשו השיחות בחסות הממשל האמריקאי, ביולי 2013. לא זו בלבד שטורקיה רחוקה מהשפעה על התהליך המדיני (שסיכויי הצלחתו נמוכים ממילא), אלא שניסיונה לנצל את יחסיה הטובים עם חמאס לשם קידום פיוס פנים-פלסטיני בין פתח לחמאס כשל אף הוא, ובאופן כללי היא מגלה יותר עניין במה שמתרחש כיום בעזה מאשר במה שמתרחש בגדה. לצד האכזבה מכך שיחסי טורקיה-ישראל לא חזרו למסלולם, ולמרות החשיבות שבצעדי נורמליזציה בין המדינות, ניתן להעריך שממילא טורקיה תהסס בעתיד הנראה לעין לשתף פעולה באופן גלוי עם ישראל. מנגד, לגבי שיתוף פעולה טקטי, כמו למשל החלפת מידע ביחס לגורמי טרור ג'האדיסטיים בסוריה, עצם ההתנצלות נתנה לצדדים מרחב של גמישות שאותו הם יכולים לנצל.

### **במבט קדימה**

על אף ההסכם בין רוסיה וארצות הברית על נושא הנשק הכימי הסורי, טורקיה תמשיך לקרוא להפלתו של אסד. במקביל היא תדבק ברטוריקה המדגישה היבטי מוסר וגם תפגין מעת לעת פרגמטיות, לאור העובדה שהטורקים אינם תופסים את עצמם כרוצים או מסוגלים לפעול באופן עצמאי בסוריה. בהקשר זה, יש לציין שבעוד רגשות אנטי-מערביים אינם דבר חדש בטורקיה, כאשר חדשות לבקרים מודגשת בדברי הבכירים במדינה הצביעות המערבית (למשל, ביחס למתרחש בסוריה ומצרים), קיים חשש שרגשות אלו ייצאו מכלל שליטה וישפיעו לרעה על קבלת ההחלטות בטורקיה – גם כשהאינטרסים הטורקיים תואמים באופן ברור יחסית את אלה של המערב,<sup>47</sup> כמו למשל, החלשת הקשר בין סוריה ואיראן. לגבי מצרים, נראה שככל שתתבהר התמונה לגבי מידת יציבותו של השלטון בהנהגת א-סיסי, כך תגבר הנכונות הטורקית לנסות ולשתף פעולה, ולו באופן מוגבל, עם שלטון זה. זאת, על רקע החשיבות המסורתית של מצרים בעולם הערבי ולאור העובדה שקיימים גם אינטרסים כלכליים טורקיים משמעותיים ביחס למצרים בפרט, וליבשת אפריקה בכלל.

כניסתה של טורקיה לשנת בחירות, הן ברמת הבחירות המקומיות (מארס 2014) והן, לראשונה, בחירות ישירות לנשיאות המדינה (האמורות להתקיים באוגוסט 2014) אינה מבשרת טובות ליחסי ישראל-טורקיה. מעבר לכך, מבחינת טורקיה היחסים עם ישראל אינם עומדים בראש סדר העדיפויות. גם הממשל האמריקאי, הפועל לקידום התהליך המדיני בין ישראל והפלסטינים, לוחץ פחות על טורקיה להתקדם במשא ומתן עם ישראל. אם יחולו התפתחויות דרמטיות בתהליך המדיני בין ישראל והפלסטינים,

קרוב לוודאי שטורקיה תרכך מעט את עמדתה ביחס לישראל, אולם יש לזכור שטורקיה חשה בעת הנוכחית מנותקת מתהליך זה. אם נוסיף לכך את החשדנות ההדדית הקיימת כיום בין ממשלת טורקיה וממשלת ישראל, ניתן להבין מדוע שיפור משמעותי ביחסים אינו נראה קרוב לפי שעה. עם זאת, משיקולים של משק האנרגיה שלה, יש לטורקיה עניין בניסיון לבחון שיתוף פעולה מוגבל עם ישראל, מה עוד שיכולתה להיות בעימות ישיר עם ישראל הצטמצמה, על רקע המתרחשות ביחסים בינה לבין רבות משכנותיה. ההערכה שהעמיד צופן יתרונו רבים עבור טורקיה במזרח התיכון, למרות המהמורות שבדרך, משקפת את ההשפעה הרבה שיש לשר החוץ, דוואטלו, בקביעת התיב של מדיניות החוץ הטורקית. אופטימיות בסיסית זו היא חלק מהחזון הכללי של דחיפת טורקיה לקדמת הבמה האזורית בפרט, והבינלאומית בכלל. רבות נכתב על אי-ההכרה הטורקית במגבלות הכוח שלה ועל ההפסדים שכבר ספגה, ועל הכישלונות שעוד צפויים לה בשל כך.<sup>48</sup> עם זאת, משום שמדובר בראייה ארוכת-טווח, קיים קושי מסוים לערער עליה – מה גם שהיא מתחברת היטב עם נוסטלגיה לעבר האימפריאלי, שמדברת ללבם של חלק מהאוכלוסייה הטורקית.

## הערות

- 1 Ahmet Davutoglu, "The Three Major Earthquakes in the International System and Turkey," *The International Spectator* 48, no. 2 (June 2013): p. 5.
- 2 שם, עמ' 5-6.
- 3 Burak Kadercan, "Turkey's Gezi Park Episode is Far from Over," *OpenDemocracy*, August 11, 2013.  
<http://www.opendemocracy.net/burak-kadercan/turkey%E2%80%99s-gezi-park-episode-is-far-from-over>
- ראו גם:  
Sayed Abdel-Maguid, "Erdogan and Democracy," *Al-Ahram Weekly*, August 28, 2013.
- 4 Nuray Mert, 'Precious loneliness' of Turkey or Sublimation of a Failure," *Hurriyet Daily News*, August 19, 2013.
- 5 "PYD Leader Arrives in Turkey for Two-Day Talks: Report," *Hurriyet Daily News*, July 25, 2013.
- 6 Kadri Gursel, "Turkey Decides Jabht Al-Nursa is a Threat," *Al-Monitor*, September 9, 2013.
- 7 Tulin Daloglu, "Turkish Pilots Abducted at Gunpoint in Beirut," *Al-Monitor*, August 9, 2013.
- 8 "Turkey: Geneva Deal on Chemical Weapons not end of Syrian Crisis," *Today's Zaman*, September 15, 2013.
- 9 "Coalition in Making for Syria Intervention," *Hurriyet Daily News*, August 26, 2013.
- 10 למשל: בסקר שנערך על ידי חוקרים מאוניברסיטת Kadir Has בסוף דצמבר 2012 ובתחילת ינואר 2013, 79% מהנשאלים ענו שרק איום ישיר על טורקיה יצדיק התערבות בסוריה, ורק כ-43%

## טורקיה: כשהקרוב מתעתע מסתכלים רחוק

- מהנשאלים השיבו שיהיה מוצדק להתערב משום שהשלטון הסורי טובח בעמו.  
Kadri Gursel, "Poll Shows Weak Support for Turkey's Syria Policies," *Al-Monitor*, February 22, 2013.
- בסקר של ה-German Marshall Fund שפורסם בספטמבר 2013, נמצא כי 72% מהנשאלים התנגדו להתערבות בסוריה.  
"Survey: U.S, European and Turkish Publics Oppose Intervention in Syrian Conflict, Favor Democracy Over Stability in MENA Region," *GMF Transatlantic Trends*, September 6, 2013.  
<http://trends.gmfus.org/survey-u-s-european-and-turkish-publics-oppose-intervention-in-syrian-conflict-favor-democracy-over-stability-in-mena-region/>
- Mette Fraende, "NATO Head Expresses Concern About Turkey's Chinese Missile Deal," 11  
Reuters, October 7, 2013.
- "Number of Syrian Refugees in Turkey Exceeds 600,000: Turkish Official," Reuters, 12  
October 21, 2013.
- 13 ההערכות לגבי המיעוט העלווי בטורקיה הן כי מדובר על 10-20 מיליון מאזרחי טורקיה. הם נבדלים מקבוצת העלוויים בסוריה, אך בכל זאת תומכים בעמדתם ביחס למלחמת האזרחים בסוריה. להרחבה ראו דרור זאבי, "התעוררות העלוויים הטורקים," אפשר לחשוב, 16 בספטמבר, 2013.
- "Egypt Committing State Terrorism, al-Sisi and al-Assad are Same: Turkish PM," *Hurriyet Daily News*, August 17, 2013. 14
- 15 בהקשר זה ראו גם, גליה לינדנשטראוס ותימור סאיטוב, "כשההזדהות הופכת למכשול: התגובה הטורקית למהפכה הצבאית במצרים," אפשר לחשוב, 18 ביולי, 2013.
- 16 היקף הסחר בין טורקיה ומצרים ב-2012 היה יותר מחמישה מיליארד דולר, כאשר היקף היצוא הטורקי למצרים צמח בכ-33% בהשוואה לשנה הקודמת. לשם השוואה, היקף הסחר בין ישראל וטורקיה היה ב-2012 כ-3.5 מיליארד דולר.
- "Turkey Anger at Egypt May Cost Economy," *Xinhua*, August 19, 2013.
- "Egyptian Soldiers Assist Turkish Convoys in Egypt," *Today's Zaman*, September 15, 2013. 17
- Madawi Al-Rasheed, "Saudi Arabia and Turkey Falter Over Egypt," *Al-Monitor*, August 18  
20, 2013.
- 19 צבי בראל, "ההתבטאויות של ארדואן עולות לטורקיה ביוקר," **דה מרקר**, 12 בספטמבר, 2013.
- Ahmed Hussein, "Maliki: Turkey's Events Result of its Interference in Other 20  
Countries' Affairs," *IraqiNews.Com*, June 17, 2013.
- ראו גם:
- "Who in Middle East Used Gezi Park Protests as Opportunity," *Today's Zaman*, July 7,  
2013.
- "Turkey Says Energy Deals with Iraqi Kurdistan not yet Finalized," Reuters, November 30, 21  
2013.
- Fehim Tastekin, "Turkey's Tentative Iranian Spring," *Al-Monitor*, August 7, 2013. 22
- "Turkey to Hike Iran Oil Imports after Nuke Deal," *Hurriyet Daily News*, November 26, 23  
2013.
- "US-Iran Rapprochement to Benefit Turkey, says President Gul," *Hurriyet Daily News*, 24  
September 30, 2013.
- "Davutoglu Hopes Rohani Will Change Iranian Stance on Syria," *Today's Zaman*, August 25

- 5, 2013.
- 26 “78 Percent of Gezi Park Protest Detainees were Alevis: Report,” *Hurriyet Daily News*, November 25, 2013.
- 27 אמנם במדדי חוסר שוויון טורקיה בולטת לרעה (כך, למשל, במדד חוסר השוויון של מדינות ה-OECD מ-2011 מופיעה טורקיה שלישית מבחינת חומרת חוסר השוויון), אך אין אינדיקציות לכך שהמימד הכלכלי הניע את המחאה.
- Seltem Iyigun, “As Turkey’s Economy Booms, Deep Inequality Persists,” *Reuters*, November 28, 2012
- 28 התנועה מקדמת מה שנראה על-פניו כגרסה מתונה של אסלאם. גולן מאמין בחשיבות החינוך להפיכת האינדיווידואל לזוהי היכול לתרום לחברה. אחת האמירות המפורסמות שלו היא “צריך לבנות יותר בתי ספר ופחות מסגדים”. מאז שנות השמונים המוקדמות ניתן לראות את בתי הספר הראשונים שקיבלו השראה מגולן, אשר שמים דגש על חינוך מדעי. הוא מבקר את התופעה של בתי ספר דתיים שאינם מכשירים את התלמידים לעידן המודרני. לתנועה יש בין שלושה לששה מיליון מאמינים ברחבי העולם. ככל הנראה, הם תורמים במוצע כ-10% מהכנסתם לתנועה. בטורקיה לתנועה יש עיתונים (זמאן והגרסה האנגלית שלו Today’s Zaman), בנק, התאחדות בעלי עסקים, אוניברסיטה ובתי חולים המזוהים עמה. ישנם רבים התומכים בתנועה בקרב המועסקים במשטרה ובבתי המשפט. ברם, קיימת לא מעט ביקורת על התנועה בטורקיה ומחוצה לה. קיים מעטה של סודיות סביב התנועה, והערצה עיוורת לגולן עצמו, באופן המדמה כת. בהקשר לתנועת גולן, ראו למשל: Rasim Ozan Kutahyalı, “Is a Power Struggle Between Erdogan and Gulen?” *Al-Monitor*, August 19, 2013.
- 29 Maximilian Popp, “Turkish Power Struggle: Brotherly Love Begins to Fray Ankara,” *Spiegel Online*, June 25, 2013.
- 30 “AK Party Backs Down on Presidential System Proposal,” *Today’s Zaman*, August 11, 2013.
- 31 Christopher de Bellaigue, “Turkey’s Hidden Revolution: How Prime Minister Erdogan Accidentally Fostered a Generation of Turkish Liberals,” *Slate.com*, August 26, 2013.
- 32 Aydin Albayrak, “Istanbul Loses 2020 Olympics to Tokyo, Turkey Asking Why,” *Today’s Zaman*, September 8, 2013.
- 33 Kurdish PKK Rebels ‘Halt Turkey Pull-Out,” *BBCNews*, September 9, 2013.
- 34 “Politicians Hit Below Belt in Kurdish Debate,” *Hurriyet Daily News*, November 20, 2013.
- 35 Barak Ravid, “Netanyahu Phones Erdogan to Apologize for Deaths of Turkish Citizens on Gaza Flotilla,” *Haaretz*, March 22, 2013.
- 36 “With Israel’s Apology Turkey’s Demands Have Been Met: Foreign Minister Davutoglu,” *Hurriyet Daily News*, March 22, 2013.
- 37 “Consensus Reached on Mavi Marmara Compensation Draft,” *Sabah*, May 7, 2013.
- 38 Michael Herzog, “What Happened to Reconciliation between Israel and Turkey?” *BICOM Expert View*, July 2013, <http://www.bicom.org.uk/analysis-article/15399/>
- 39 “Turkey Says Israel Must Admit to ‘Wrongful Act’ in Marmara Case,” *YnetNews* July 24, 2013.
- 40 להרחבה, ראו גם:
- Yonah Jeremy Bob, “Analysis: Show Me the Money,” *Jerusalem Post*, April 23, 2013.
- 41 Herb Keinon, “Israel Official Invited to Turkish State Reception for the first Time since Mavi Marmara,” *Jerusalem Post*, September 1, 2013.

טורקיה: כשהקרוב מתעתע מסתכלים רחוק

- Tulin Daloglu, "Atalay Claims Jewish Diaspora was Behind Gezi Park Protests," *Al-Monitor*, July 3, 2013. 42
- "Israel Behind Coup to Oust Morsi, Turkish PM Erdogan Says," *Hurriyet Daily News*, August 20, 2013. 43
- David Ignatius, "Turkey Blows Israel's Cover for Iranian Spy Ring," *Washington Post*, October 17, 2013. 44
- "Erdogan Says Trusts Israel's Disavowal of Spy Chief Articles," *Today's Zaman*, October 23, 2013. 45
- "Turcas Energy Proposes Pipeline Deal from Israel to Turkey," *Today's Zaman*, September 15, 2013. 46
- Joost Lagendijk, "Turkey's Urge to Bash the West," *Today's Zaman*, July 30, 2013. 47
- בהקשר זה, ראו למשל: 48
- Lale Kemal, "Why did Turkey Cut back on Troops in Lebanon," *Today's Zaman* August 21, 2013;
- Piotr Zalewski, "How Turkey Went From 'Zero Problems' to Zero Friends," *Foreign Policy*, August 22, 2013.





# רוסיה: במאמץ להעצים השפעה

## צבי מנן

המציאות המתפתחת במזרח התיכון מציבה מערכת מורכבת של אתגרים עבור כלל הגורמים המקומיים והבינלאומיים המעורבים באזור. רוסיה, שמעורבותה באזור צוברת תאוצה, נדרשת להתאים פתרונות מדיניים לאתגרים שמציבות בפניה ההתפתחויות במזרח התיכון, אגב ניצול ההזדמנויות לעיצוב סדר אזורי בהתאם ליעדיה. השלכותיה של המעורבות הרוסית על הדינמיקה במזרח התיכון ניכרו בשנה האחרונה בעיקר בהקשר של מלחמת האזרחים בסוריה, ובפרט בפעילותה לגיבוש הסכם בינלאומי לפירוק משטרו של בשאר אל-אסד מאמצעי לחימה כימיים. לנוכח חידוש ההידברות בין איראן לבין מעצמות המערב, שהסתכמה בחתימת הסכם הביניים שנועד לעכב את התקדמותה של איראן לעבר רכישת יכולת גרעינית צבאית – התפתחות שנתפסה ברוסיה כדחייה איראנית את מהלכי החיזור הרוסיים – נקטה רוסיה מאמצים להתקרב למדינות סוניות במזרח התיכון. זאת, תוך ניצול חששותיהן מפני התקרבות איראנית אמריקאית. יש לצפות שגם בעתיד הנראה לעין תמשיך רוסיה ותפעל להעמקת השפעתה באזור, וכמו במקרה המלחמה בסוריה, לפעילות זו תהיינה משמעויות מבחינת מאזן הכוחות הבין-מעצמתי.

## רוסיה והמזרח התיכון

השינויים הניכרים בתקופה האחרונה במעמדה הבינלאומי של רוסיה הם פרי מאמציה להשבת עטרה מעצמתית ליושנה, קרי, למצב את עצמה כשחקנית עולמית חשובה ולהעמיק את השפעתה על סדר היום הבינלאומי. נראה כי לאחר שני עשורים של לבטים וחיפוש דרך, הוגדרו יעדיה הלאומיים של רוסיה כחתימה לשיקום האימפריה, וזאת תוך שהיא רואה את עצמה כציוויליזציה נפרדת התרה אחר מעמד שוויוני ביחס למערב, ובראש ובראשונה, לארצות הברית. לשם השגת יעדים אלה במסגרת המאמץ

התחרותי להשפיע על הסדר במזרח התיכון ובעולם, פיתחה רוסיה אסטרטגיה מדינית המתבססת על תפיסת מערכת בינלאומית "רב־קוטבית", שבמסגרתה היא תנצל באסרטיביות את מנופי השפעה שבידיה. ההנהגה הרוסית רואה במדיניות זו אמצעי להבטחת עתידה של רוסיה לנוכח האתגרים הניצבים בפניה, מבית ומחוץ. כל אלה הניבו בשנים האחרונות הישגים מסוימים בזירה הבינלאומית, ובעיקר במזרח התיכון. רוסיה מייחסת לאזור המזרח התיכון חשיבות גיאופוליטית מרובה, בהיותו מפגש אינטרסים אזוריים ועולמיים. מאז תחילתם של אירועי 'האביב הערבי' הפך האזור למוקד חיכוך בין־מעצמתי מרכזי, ומתנהלת בו תחרות רוסית-מערבית בעצימות גוברת. מצטלבים בו התהליכים הבינלאומיים המדיניים, הכלכליים והביטחוניים, שטמון בהם פוטנציאל של איום על האינטרסים האסטרטגיים של רוסיה. לפני גל הזעזועים שפרץ במזרח התיכון, השכילה רוסיה לבסס את מעמדה האזורי, בין היתר על ידי שיתוף פעולה בציר הרדיקלי האנטי-מערבי, המכונה "ציר הרשע". אולם, במקביל פעלה רוסיה למיסוד דימויה כגורם אחראי, השוקד על קידום פתרונות למשברים ואשר בכוחו להידבר עם כל הגורמים המעורבים בהם. רוסיה נהנתה מיחסים טובים עם מרבית מדינות האזור, בפרט בצפון אפריקה, וכן הצליחה למצב את עצמה כגורם בינלאומי משפיע, המעורב בצורה חיובית במרבית המשברים האזוריים.

מרבית הנכסים האסטרטגיים הללו שצברה רוסיה במזרח התיכון אבדו או נפגעו, עקב השינויים החברתיים-פוליטיים שידע האזור בשנים האחרונות. בראייתה, תהליך מואץ של אסלאמיזציה מתקיים במזרח התיכון והוא מאיים לגלוש לרוסיה גופא, והציר האסלאמיסוני מתעצם בגיבוי מערבי. כמו כן הופיעו שחקנים אזוריים חדשים, ובכללם טורקיה, הפועלים נגד האינטרסים הרוסיים.<sup>1</sup> איראן, סוריה והציר השיעי נותרו מעוזיה האחרונים של רוסיה במזרח התיכון.

נוכח תהליך זה שאיים לדחוק אותה מהאזור, גיבשה רוסיה פתרונות מדיניים שנועדו לסייע לה לשמר מאחזים באזור ולחזק בו את מעמדה. מהלכי התקרבות נרשמו בין רוסיה למדינות באזור שאינן נמנות עם תומכותיה המסורתיות, בכללן ערב הסעודית, מצרים, ירדן ועיראק. רוסיה הצליחה לשקם עסקאות נשק שאבדו בעקבות התהפוכות באזור. כן ניכרו ברוסיה סימנים לבחינה מחדש של יחסיה עם טורקיה, וקריאות להימנע מעימות עמה, ובפרט לאור האפשרות של עיצוב הסדר מדיני בסוריה, במסגרת "ועידת ז'נבה 2" או במתכונת אחרת, אף כי מוקדם לראות זאת כמגמה ודאית. כל זאת, במקביל למהלכים שנקטה רוסיה במטרה לשמר את השפעתה בסוריה ומול איראן.

## רוסיה ומלחמת האזרחים בסוריה

ההנהגה הרוסית מוטרדת מהאפשרות שנפילתו של משטר אל-אסד, ובעקבותיה פירוק הציר השיעי האנטי-מערבי שבהובלת איראן, תיצור רצף של משטרים תחת השפעה מערבית בלעדית, וללא דריסת רגל שלה בכל המרחב שמצפון-אפריקה ועד סין. לכן, סוריה נבחרה על ידי רוסיה כזירת עימות מרכזית, שבה היא מיישמת מדיניות מאתגרת כלפי המערב. לרוסיה יש בסוריה מגוון נכסים אסטרטגיים, שנמל טרטוס הוא רק אחד מהם. יש בסוריה נוכחות מודיעינית רוסית ומערכות ביטחוניות לצרכים רוסיים מול נאט"ו, וכן ממשיכה סוריה להיות לקוחה משמעותית של תעשיות הביטחון הרוסיות. סוריה היא גם חוליה חיונית בציר הפרו-איראני המהווה חסם להשפעתה של ארצות הברית במזרח התיכון, ולכן נתמך על ידי רוסיה.

השיטה שנבחרה לניהול המשבר בסוריה התבססה על שילוב בין סיוע ישיר למשטר הסורי לבין דיפלומטיה. כך הטילו רוסיה וסין וטו על הצעות החלטה לגנות את משטר אסד על הרג אזרחים, שהועלו במועצת הביטחון של האו"ם. במקביל פעלה רוסיה לניצול המצב בסוריה כמנוף לחץ על המערב לשנות את מדיניותו בזירות חיוניות אחרות, שבהן מפעיל המערב לחצים הפוגעים באינטרסים הרוסיים. דוגמאות לכך הן פעילות מערבית באזורי אינטרסים של רוסיה בחבר המדינות, חתרנות מדינית ברוסיה ובחבר המדינות ופריסת מערכות צבאיות בעלות השלכה אסטרטגית בקרבתה, כגון התוכניות להצבת מערכי טילים נגד טילים במזרח-אירופה.

שיטה זו הועילה, לפחות, להארכת השרידות של משטר אסד ושל הציר הרדיקלי במזרח התיכון. אולם, כתוצאה ממדיניות זו נמצאה רוסיה לכודה בין שני המחנות היריבים באזור – השיעי והסוני. לכל אחד ממחנות יריבים אלה צד תומך אחר במאבק הבין-מעצמתי במערכת העולמית: הסונים נתמכים על ידי המערב והשיעים – על ידי רוסיה וסין. לשיפור מעמדה בזירה זו וגם למניעת מעורבות צבאית מערבית, פעלה רוסיה באופן נמרץ כדי להגיע להבנות עם כל השחקנים המעורבים – המורדים בסוריה, המדינות הסוניות במזרח התיכון ומדינות במערב. מבחינת רוסיה, הפתרון הרצוי למשבר בסוריה אמור לבסס את השפעתה במדינה זו, לשמר את המשטר בה (לא בהכרח בשלטון אסד עצמו) וכפועל יוצא מכך, את שרידותו של הציר הרדיקלי. נראה שהמאמץ הרוסי לקידום ההסדר הניב, לפחות חלקית, תוצאות רצויות.

בראשית מאי 2013 סוכם בין רוסיה לארצות הברית על כינוס ועידה בינלאומית – "ז'נבה 2", שמטרתה להפגיש את נציגי המשטר הסורי עם כוחות האופוזיציה ולקדם ביניהם פשרה בדבר הקמת ממשלה זמנית, ובשלב הבא לקיים בחירות. בראיית רוסיה,

המפגש אמור היה להכשיר את הקרקע לסיומה של מלחמת האזרחים, בתנאים שיגנו על האינטרסים שלה בסוריה. הוועידה לא התכנסה, בין היתר בשל מחלוקת בין מוסקווה לושינגטון לגבי המשתתפים: בניגוד לארצות הברית, רוסיה מבקשת לשתף בה גם את אסד (אף כי האפשרות להחליפו בשלב מאוחר יותר באמצעות בחירות הייתה מקובלת עליה), וכן את יתר הגורמים המשפיעים על המשבר בסוריה, לרבות איראן. עם זאת, המשבר שפרץ בעקבות השימוש שעשה המשטר הסורי בנשק כימי אפשר לדיפלומטיה הרוסית להשפיע על מצב הדברים בסוריה. על מנת למנוע תקיפת עונשין אמריקאית בסוריה, הציעה רוסיה תוכנית לפירוק מאגר הנשק הכימי בסוריה. ההסכם בין המעצמות נחתם בספטמבר, ורוסיה רשמה לזכותה הישג הן בעניין המשבר בסוריה והן בהקשר למעמדה במזרח התיכון, ביחס לזה של ארצות הברית. לא זו בלבד שנמנעה תקיפה אמריקאית, אלא משטר אסד קיבל גם מעין פוליסת ביטוח מפני התערבות מערבית, לפחות עד לסיום מימוש כל התוכנית לפירוק הנשק הכימי. בהמשך הדרך, רוסיה תשאף להשאיר את חותמה על "וועידת ג'נבה 2", שבה אמורים הצדדים הלוחמים בסוריה לנסות ולגבש הסכמה שתשים קץ לשפיכות הדמים במדינה.

עם זאת, הישגים אלה אינם מבטיחים את מעמדה של רוסיה במזרח התיכון. רוסיה תמשיך להתמודד בשלושה מוקדי עימות בין-מעצמתי עיקריים, שהמשבר בסוריה הוא רק אחד מהם. השניים הנוותרים הם המשבר סביב תוכנית הגרעין האיראני ותהליך השלום הישראלי- הפלסטיני.

## רוסיה ואיראן

איראן היא בעלת-בריתה העיקרית של רוסיה במזרח התיכון. על אף מתחים שהתעוררו בין המדינות בשנים האחרונות, על רקע השתתפותה של רוסיה בהטלת סנקציות נגד איראן ואי-אספקת נשק מובטח (טיילי S-300) מרוסיה לאיראן, המשבר בסוריה יצר רקע להידוק שיתוף הפעולה ביניהן. רוסיה הפכה לשותפה חיונית של המחנה הפרו-איראני במזרח התיכון, ובפרט באמצעות מעורבותה במשבר בסוריה.

מינויו של חסן רוחאני לנשיא איראן נראה במוסקווה כהזדמנות לנסות ליצור בהובלת ההידברות הבינלאומית עם איראן בשאלת הגרעין. רוסיה העריכה שהאיראנים יאלצו לנקוט ויתורים למערב בנושא זה, בשל ההשלכות הכלכליות הקשות של הסנקציות. כדי להבטיח את השפעת מוסקווה על התהליך תכנן נשיא רוסיה, ולדימיר פוטין, לבקר באיראן מייד לאחר כניסתו של רוחאני לתפקיד. אולם ביקור זה לא יצא לפועל. המשטר בטהראן בחר להשקיע את מאמציו הדיפלומטיים בהידברות עם המערב – כפי

שהוכיחה 'מתקפת החיוכים' של רוחאני מעל בימת עצרת האו"ם, שהתכנסה בספטמבר 2013. נראה כי לפחות לפי שעה, ההזדמנות להוביל את הדיאלוג עם טהראן בנושא הגרעין חמקה מידיה של מוסקווה משנפתח הדיאלוג בין טהראן לווינגטון, אם כי היא תוכל להשפיע על המשך התהליך מתוקף חברותה ב-P5+1 – הפורום הבינלאומי המקיים את המשא ומתן עם איראן.

לאחר החתימה על הסכם הביניים בין איראן לבין מעצמות המערב, שעיקרו ניסיון לעכב את התקדמותה של תכנית הגרעין והמשך המשא ומתן בסוגיה זו לקראת גיבוש הסכם סופי בתוך ששה חודשים, נמצאה רוסיה בעמדה נחותה. הדיאלוג בין טהראן לבין הממשל האמריקאי נראה כמסכן גם את לכידותו של הציר הרדיקלי האנטי-מערבי, הזוכה לגיבוי רוסי. ואולם, תפנית זו במדיניות האיראנית עוררה גם את חששותיהן של כמה מדינות באזור. תסכולן בא לידי ביטוי בגישושים מול רוסיה. בכירי ממשל רוסיים ביקרו בקהיר ורקמו עם מצרים עסקת נשק רחבת היקף. גם ערב הסעודית, מיריבותיה של רוסיה עד לאחרונה, פתחה עימה במשא ומתן ענייני. הנסיך בנדר בן-סולטן, ראש אגף המודיעין הסעודי, ביקר במוסקבה ובין היתר דן באפשרות לסכם עסקת נשק. כן דווח שמאמץ להדק קשרי מסחר עם רוסיה התבצע על ידי עיראק וירדן, אשר אף בחנה אפשרות לרכוש כור גרעיני רוסי.<sup>2</sup>

על רקע הניסיונות להתקרבות מחודשת בין מוסקבה לטהראן התייחס פוטין לסוגיית הגרעין הישראלית, באומרו כי הנשק הכימי הסורי נועד להוות מענה לגרעין הישראלי, וכי ישראל תיאלץ להתפרק מנשקה הגרעיני כמו שסוריה ויתרה על הנשק הכימי.<sup>3</sup> פרשנות דומה אפשר להעניק לדיווחים, שלפיהם החליט הקרמלין לחדש את מכירת טילי S-300 לאיראן.<sup>4</sup> ועם זאת, אין עדיין סימנים לכך שרוסיה מתכוונת לתרגם את אמירותיו של פוטין ללחץ אמיתי על ישראל. ההיפך הוא הנכון, כפי שיתואר להלן.

## רוסיה וישראל

רוסיה רואה בישראל מעצמה אזורית, שבכוחה להשפיע על מרבית ההתפתחויות במזרח התיכון. על כן פעלו הרוסים בהתמדה לאורך שנים לקידום שיתוף פעולה עם ישראל במגוון תחומים, ולהגדרת מרחב אינטרסים משותף בין השתיים. אמנם, העובדה שישראל היא שותפה אסטרטגית של ארצות הברית הייתה ברורה לרוסיה תמיד, אולם לאור מדיניות החוץ ה"רב-כיוונית" של רוסיה, רווחה במוסקווה הנחה שגם ישראל יכולה מצידה לאמץ מדיניות דומה בבחירת שותפיה.

אכן, במקביל לקשריה ההדוקים עם שחקנים נוספים במזרח התיכון, לרבות חברות הציר השיעי, מילאה רוסיה תפקיד בפורום ה'קוורטט' לקידום התהליך המדיני במזרח התיכון, לצד ארצות הברית, האיחוד האירופי והא"ס. רוסיה פועלת לקידום התהליך המדיני מתוך אמונה כי התפקיד שתמלא בו יניב עבורה הישגים חשובים בזירה הבינלאומית. משום כך, חידוש הדיאלוג הישראלי-פלסטיני בחסות ארצות הברית, תוך הדרת רוסיה מהתהליך, נתפס במוסקווה כמחטף.<sup>5</sup>

גם התפתחות זו, נוסף לכך שארצות הברית נטלה את הובלת ההידברות עם איראן, הייתה ברקע התבטאותו של פוטין לגבי הדרישה שישראל תוותר על נשק גרעיני, שהוצגה ב-19 בספטמבר בכנס בינלאומי שהתקיים ברוסיה ('פורום ולדאי'). עמדה זו אינה חדשה לחלוטין. רוסיה פועלת באופן עקבי בסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) נגד ישראל. אולם הפעם היא הוצגה באופן בוטה, על ידי פוטין אישית. אפשר שהייתה זו עדות לנכונות רוסית לפגוע במידת-מה ביחסים הטובים שנקמו בינה לישראל במשך שני עשורים, וכן לוותר על הדימוי של מתווך מאוזן, וזאת במטרה לשדרג את מעמדה מול איראן מזה, ולהשיג קלף בהתמודדות מול ארצות הברית מזה. יחד עם זאת, כאמור, ניכרו מאמצים מצד רוסיה להתקרב למדינות במזרח התיכון, ובכלל זה לישראל. בנובמבר 2013 נערך ביקורו השני של ראש הממשלה בנימין נתניהו במוסקבה (הביקור הראשון נערך במאי אותה שנה). הנושא המרכזי שנדון בשיחה בינו לבין הנשיא פוטין היה תכנית הגרעין האיראנית. כן נדונו אפשרויות להרחבת שיתוף הפעולה המדיני והכלכלי וכן היבטים שונים של שיתוף פעולה אסטרטגי בין המדינות. בין היתר, נדון במפגש זה נושא הגרעין הישראלי. פוטין מצידו הבטיח להימנע מפעולה נגד אמצעי הלחימה הבלתי-קונוונציונאליים שבידי ישראל באמצעות דחייתה של הועידה שתכליתה לקדם מזרח תיכון נקי מנשק להשמדת המונים (WMDFZ), אשר היה בין יוזמיה. יתרה מכך, פוטין הצהיר, שלצד המשך תמיכתו בעמדה האיראנית בהסכם סופי לגבי תכנית הגרעינית, הוא ידרוש את אבטחת האינטרסים הביטחוניים של ישראל. להצהרתו זו משמעות מרחיקת לכת גם לגבי יחסי רוסיה עם איראן וגם עם המערב.<sup>6</sup>

### משמעויות גלובליות

לאחרונה ניכרה הצטננות ביחסים בין רוסיה לארצות הברית, על רקע משברים במישור הדו-צדדי, המזרח-תיכוני והעולמי. במערב בכלל ובארצות הברית בפרט השתרש דימוי של רוסיה כמתנהלת בנורמות שונות מאלה המקובלות בדמוקרטיות

המערביות, וכמובילה מדיניות חוץ מתלהמת. בשל התגברות פעילותה המאתגרת של רוסיה בזירה הבינלאומית, היא שבה ונעשתה עבור המערב אתגר מוחשי. מנגד, גם ברוסיה נצברו משקעים נגד המערב. הסיבות הן: חשש מנוכחות נאט"ו לאורך גבולות רוסיה ובמרחב האינטרסים הרוסי בתחומי ברית המועצות לשעבר – 'התרחבות נאט"ו מזרחה'; מחלוקות עם ארצות הברית לגבי הכוונה האמריקאית לפריסת מערך הגנה מפני טילים בליסטיים בצ'כיה ובפולין, וביחס לחידוש השיחות על אודות אמנה לצמצום נשק אסטרטגי;<sup>7</sup> תפיסת ההיערכות האמריקאית באסיה ובאוקיינוס השקט כמכוונת, בראייה רוסיית, גם נגדה; זיהוי פעילות מערבית חתרנית במדינות ברית המועצות לשעבר ("מהפכות צבעוניות") וברוסיה גופא (פעילות המחאה).

בה בעת, ברוסיה מתחזקת התחושה שארצות הברית מאבדת את מעמדה הבינלאומי המוביל, בפרט במזרח התיכון. ראייה זו, הנסמכת בין היתר על הערכת הנשיא אובמה כחלש, נתפסת ברוסיה כחלון הזדמנויות לקידום יעדיה במערכת הבינלאומית על חשבון ארצות הברית (המקלט המדיני שהעניקה רוסיה לסנודן, מדליפס של מסמכי המועצה לביטחון לאומי בארצות הברית, היה קריאת תיגר בוטה). כן נקטה מוסקבה פעילות נמרצת, שהכשילה יוזמות מערביות לשלב מדינות שהשתייכו לברית המועצות במסגרות כלכליות אירופאיות. באוקראינה פרצו על רקע זה מהומות המוניות, בין ציבור ששאף להידוק הקשר הכלכלי עם המערב לבין השלטון, שבחר לשמר את הקשר עם רוסיה. עדיין, רוסיה חסרה את הכלים שיעניקו לה בפועל יכולות של מעצמה עולמית – הן בתחום הכלכלי והן בתחום הצבאי. מדיניות אסרטיבית ודיפלומטיה מושכלת ככל שיהיו – אין בהן כדי להוות חלופה לכלים אלה. משום כך, אין לפסול אפשרות, שהמשבר הנוכחי בין המעצמות הוא זמני והיחסים צפויים להשתקם, מפני שלרוסיה, כמו גם לארצות הברית, אין עניין ממשי ב"שבירת הכלים" ובהחמרת המצב.

## סיכום

רוסיה רשמה לזכותה הישג בפתרון משבר הנשק הכימי בסוריה. נראה שהדימוי הרוסי במזרח התיכון השתפר בעקבות התפקיד שמילאה בחיפוש פתרון שאינו צבאי למשבר הנשק הכימי בסוריה, וזאת על רקע חולשתה הנתפסת של ארצות הברית. אולם במכלול האזורי הכולל במזרח התיכון, היא עדיין נמצאת בעמדה נחותה ביחס למערב. על כן, קשה לקבוע בנחרצות האם תצליח רוסיה לבלום כליל התפתחויות וזעזועים שנוצרו במזרח התיכון על רקע אירועי 'האביב הערבי', ואשר נראה שגלומה בהם משמעות שלילית עבורה. לפי שעה, רוסיה דבקה בתמיכתה במחנה הרדיקלי, בציפייה כי סיכום

שיושג במסגרת "ועידת ז'נבה 2" – אם תתקיים – יבצר את מאחזה בסוריה, ועל כן גם את מעמדה כגורם מרכזי משפיע במזרח התיכון, בתחומים נוספים. אין ספק כי למדיניותה של רוסיה ביחס להתפתחויות נוספות במזרח התיכון תהייתה משמעותיות ביחס לאינטרסים האזוריים של ישראל בכלל, ולגבי יחסיה עם רוסיה בפרט.

## הערות

- 1 טורקיה מקדמת מעמד משפיע בתחומי כלכלה, תרבות, דת ורעיונות פן-טורקיים באזורי ברית- המועצות לשעבר, בקרב המדינות המוסלמיות החדשות שרובן דוברות טורקית, כמו גם בשתי מדינות מפתח בקווקז – גאורגיה ואזרבייג'ן, שם הצליחה לבסס את מעמדה בשיתוף פעולה עם נאט"ו, והדבר יוצר בעיני רוסיה איום על ביטחונה הלאומי – וכמובן בסוריה, שם משחקת טורקיה תפקיד פעיל נגד המשטר.
- 2 Radio golos rossii, October 23, 2013.
- 3 אסף רונאל, "הקלף של פוטיין: גזירה שווה בין הנשק הכימי בסוריה לכור בדימונה", **הארץ**, 20 בספטמבר, 2013.
- 4 "גורם רוסי: הקרמלין החליט לחדש את מכירת טילי S-300 לאיראן", **הארץ**, 11 בספטמבר, 2013.
- 5 צבי מגן, "ישראל ומדיניות החוץ של רוסיה", **מבט על**, גיליון 132, 22 בספטמבר 2009.
- 6 אלי ברנשטיין, "פוטיין הבטיח לנתניהו: אמנע את כינוס הוועידה לפירוז המזרח התיכון מגרעין", **מעריב**, 20 בדצמבר, 2013.
- 7 אמילי לנדאו, "אור אדום, אור ירוק, ארצות הברית מציבה מנופי לחץ נגד איראן", **מבט על**, גיליון 119, 17 ביולי 2009.



# מעורבות ארצות הברית: הדימוי והמציאות

## עודד ערן

בשנה החולפת, התרחב הפער בין התדמית של ארצות הברית בעיני בעלות-בריתה המסורתיות במזרח התיכון לבין מאפייני נוכחותה ופעילותה באזור. התדמית היא של מעצמה הנמצאת בתהליך נסיגה ובמגמת התנתקות מן האזור, בעוד פעילותה של ארצות הברית, במיוחד הדיפלומטית, אינה מצביעה על מגמה כזו. אך אולי בשל התדמית, וגם בשל סיבות אחרות, מצאה עצמה ארצות הברית בסוף שנת 2013 בעימות עם כל אחת מבעלות-הברית המרכזיות והמסורתיות שלה באזור.

התדמית האמריקאית אינה משוללת כל יסוד והסבר. הקזת הדם והעלות הכספית העצומה שהיו כרוכות במאבק הצבאי שניהלה ארצות הברית באפגניסטן ובעיראק, ללא כל תשואה מדינית ותוצאות חיוביות, עדיין משמרות את הרתיעה האמריקאית משימוש בכוח צבאי בנסיבות כמו הטבח הממושך בסוריה, שבעבר היו גורמות תגובה צבאית מוקדמת ונחרצת. התוצאות המעורפלות ורבות הסיכונים של שימוש באופציה הצבאית – הן בנושא הסורי והן בנושא האיראני – מפחיתות אף הן את הנכונות להשתמש באופציה זו. החיפוש אחר פתרונות מדיניים מסייע ליצירת התדמית של מעצמה עם יכולת צבאית והססנות לגבי השימוש בה. יתר על כן, מגוון האופציות המדיניות האמריקאיות לפעולה בכל אחת מהסוגיות המרכזיות שמעסיקות את האזור ואת הקהילה הבינלאומית אינו רחב. בסוגיות אלו – 'האביב הערבי', הגרעין האיראני והתהליך המדיני בין ישראל והפלסטינים – נתפסת התנהלותה של ארצות הברית בעיניים האזוריות כמגממת ומקרטעת.

ההערכה שלפיה בשנת 2020 תתבטל התלות של ארצות הברית במקורות אנרגיה חיצוניים מחזקת גם היא את תדמית התרחקותה של ארצות הברית מהמזרח התיכון, כפי שהיא נתפסת בעיני השחקנים המקומיים באזור. אלה מניחים שארצות הברית

תתמקד בעתיד הנראה לעין בשמירת עמדותיה באזור האוקיינוס השקט, ובניסיון לצמצם את הישגיה של סין באזור זה.

אולם, תדמית זו אינה משקפת בהכרח את הגוונים השונים של הנוכחות האמריקאית באזור, והיא אינה תואמת את עוצמת הפעלתנות המדינית של ארצות הברית בסוגיות האזוריות, שבהן היא נותרה עדיין השחקנית הבינלאומית המרכזית.

### **תהפוכות 'האביב הערבי'**

פרוץ המרי האזרחי ברחבי העולם הערבי יצר עבור ארצות הברית מתח בין ערכיה הבסיסיים, ובעיקר בין ערכי הדמוקרטיה על כל היבטיהם, לבין האינטרסים שהנחו אותה במהלך עשרות שנים של פעילות במזרח התיכון. ההתרחשות בכל אחת מהזירות העיקריות של מרי אזרחי זה הציבה בפני ארצות הברית צורך להחליט על דרך פעולה ותגובה, שתיתן מענה הולם בהתחשב בשני הקטבים הללו.

עוד מתחילת ההתקוממות האזרחית במצרים בינואר 2011, הוטחה בארצות הברית ביקורת – במיוחד מצד המשטרים השמרניים-מלוכניים בעולם הערבי – על כך שסייעה, כביכול, לסילוקו המהיר של מובארכ, ובכך גם לעליית "האחים המוסלמים" לשלטון. בעיניהם של שליטי המדינות בחצי-האי ערב, ההשלמה של ארצות הברית עם סילוקו של מובארכ נתפסה למעשה כנטישה של בעל-ברית, ועוררה בהם את החשש שבנסיבות דומות, הם לא יוכלו להישען על סיוע אמריקאי לשימור משטריהם. ספק האם ניתן לשקם את האמון שהיה למנהיגי מדינות אלו בארצות הברית כמשענת בטוחה ביום מבחן, בין אם יהיה זה מבחן שמקורו בערעור יציבות פנימית, או נוכח סכנה חיצונית. תקופת השלטון הקצרה של "האחים המוסלמים" ונשיאותו של מוחמד מורסי (3.7.2013-30.6.2012) אופיינה ביחסי עבודה קורקטיים בין קהיר לווינגטון. אולי בשל כך, תגובת הממשל האמריקאי להפיכה הצבאית ששמה קץ לשלטון "האחים המוסלמים" הייתה חריפה. תגובת הממשל אף הסלימה בתחילת אוקטובר 2013, כאשר זה עיכב העברת 260 מיליון דולר ומשלוחי נשק למצרים, שכבר אושרו בעבר (מטוסי F16 וחלקי חילוף לטנקי M1A1).

יחד עם זאת, הממשל נמנע מהגדרת סילוקו של הנשיא מורסי כהפיכה צבאית – הגדרה שהשלכותיה המעשיות היו הפסקת סיוע מוחלטת. הממשל יאלץ עתה להמתין ולשקול את מדיניותו כלפי מצרים בהתאם לתוצאות התהליך המיועד להביא לשינויים, שיאשרו במשאל עם שיערך במצרים בינואר 2014, ובהמשך הדרך – בהתאם לתוצאות בחירות פרלמנטריות ונשיאותיות. כל עיכוב בלוח הזמנים רק יוסיף למתיחות הגלויה

בין וושינגטון וקהיר. על רקע ההתלבטות האמריקאית בין ערכים ואינטרסים, ממשיך הממשל בשלב זה לבקר בפומבי את השימוש בכוח מצד כוחות הביטחון המצריים כלפי המפגינים נגד המשטר ונגד חופש ההתארגנות. אך המבחן הקשה יגיע אם יתעכב תהליך אשרור החוקה והבחירות לפרלמנט ולנשיאות, או שתהיינה עדויות להטיה משמעותית של התוצאות. אחד מסימניה הגלויים של מתיחות זו הוא התחממות היחסים בין רוסיה ומצרים, והנכונות של שני הצדדים לדון בעסקות נשק. יצוין שמבחינה צבאית ופיננסית, אין הגיון ברכישת נשק רוסי על ידי צבא מצרים, אך עצם הנכונות המצרית לנפנף בפומבי באפשרות כזו היא תבחין לטיבם של יחסי מצרים עם ארצות הברית. גם ישראל וגם מדינות המפרץ לא הסתירו את שביעות רצונן מההפיכה שארעה במצרים ביולי 2013. ממשלת "האחים המוסלמים" נזהרה שלא לגרום לדרדרון יחסי ישראל-מצרים, בעיקר בשל ההבנה שהרעה ביחסים עלולה לפגוע בסיכויים לגייס סיוע כספי אמריקאי ואחר. עם זאת, ברור שישראל תעדיף מצב שבו היא יכולה לנהל דיאלוג, אף אם ספורדי, עם צמרת השלטון בקהיר – דבר שנמנע במהלך השנה שבה ניהלו "האחים המוסלמים" את המדינה.

מאז סילוק הנוכחות הסובייטית במצרים ב-1972 ולאחר מכן, בעקבות הסכם השלום בין ישראל ומצרים ב-1979, נוצר משולש יחסים עדין אך יציב בין קהיר, וושינגטון וירושלים. בזכות יכולת ההידברות במסגרת משולש זה, נמנעה החרפה בעקבות אירועים והתפתחויות ביחסים בין ישראל ושכנותיה, בעיקר בזירה הפלסטינית ובלבנון. יש להניח שגם בשל כך, ישראל תמשיך להפעיל מאחורי הקלעים את השפעתה בווינגטון, למיתון ולריכוך תגובותיה של ארצות הברית לעיכובים בתהליך הדמוקרטיזציה במצרים. זאת משום שבראייתה של ישראל, כל משטר שיישען על בכירותו של הצבא במערכת הפוליטית במצרים עדיף על שלטון של מפלגות, שבמצען מהווה האסלאם נדבך מרכזי. במהלך 2013, ההתפתחויות בסוריה הציבו בעיות מורכבות לא־פחות בפני הממשל האמריקאי, ויש להניח כי כך יהיה גם בעתיד הנראה לעין. השימוש שעשה המשטר בדמשק בנשק כימי נגד אוכלוסייה אזרחית העמיד את הנשיא אובמה בפני דילמה קשה. הוא נקרא על ידי גורמים רבים בתוך ארצות הברית ומחוצה לה להפעיל נשק על מנת להפסיק את הטבח, אשר עד השימוש בנשק הכימי כבר גבה את חייהם של כמאה אלף איש. הנשיא אובמה עשה כל מהלך אפשרי להרחקת מימוש האופציה הצבאית, כדי להפסיק לפחות את השימוש בנשק כימי. כישלונה של האופוזיציה למשטר אסד להתארגן תחת הנהגה מתונה (ולא אסלאמית קיצונית), והצלחות המשטר העלווי למנוע את הרחבת השטח שבשליטתן של קבוצות אופוזיציוניות שונות, הפחיתו את הרצון של ארצות הברית ומדינות אחרות להשתמש בכוח צבאי, שאולי היה גורם לנפילת

המשטר, אך היה מגביר את הכאוס בסוריה ומגדיל בצורה ניכרת את מספר הקורבנות כתוצאה מהלחימה במדינה – ללא כל אלטרנטיבה ממשלית סבירה.

אף על פי שגם במקרה זה, כמו גם במקרה סילוקו של הנשיא מובארכ, ערב הסעודית הביעה מורת רוח כלפי ההתנהלות האמריקאית, ניתן להבין את ההסתייגות המופגנת של ארצות הברית משימוש בכוח צבאי. אבל גם אם הצליח הממשל האמריקאי למצוא פתרון מדיני לסוגיה המיידית של שימוש בנשק כימי – ההסכם הבינלאומי לפירוק סוריה מנשקה הכימי, שגובש בתיאום עם רוסיה – בעיות אזוריות שיוצרת מלחמת האזרחים הנמשכת בסוריה ימשיכו להעסיק את הממשל האמריקאי וגורמים בינלאומיים ואזוריים אחרים. נוכחות הפליטים הסוריים במדינות השכנות (ירדן, לבנון וטורקיה), התבססותם של ארגונים אסלאמיים קיצוניים שחדרו לסוריה בשלוש השנים האחרונות, מאז פרצה מלחמת האזרחים, וכן האפשרות של זליגת העימותים מעבר לגבולותיה של סוריה – הן המרכזיות בין הבעיות הללו.

בשלהי 2013 נראה שמדינות אחרות בעולם הערבי, ובמיוחד בחצי-האי ערב, הצליחו לרסן ולמתן את גלי המחאות העממיות בשטחן. אם תתחדש המחאה האזרחית, לא תוכל ארצות הברית להתעלם מהשלכותיה על יציבות האזור ועל יכולתה להגן על אינטרסים שלה ושל בעלות-בריתה, ובמיוחד בכל הקשור לביטחון של אספקת האנרגיה. צריך לזכור שגם אם תתממש התחזית של עצמאות אנרגטית אמריקאית, מחירי הדלקים מושפעים במידה משמעותית מכמויות הדלק המוזרמות למשק העולמי מאזור המפרץ הפרסי, ומאירועים מרכזיים המתרחשים בו. מובן שלעלייה של מחירי הדלקים בעקבות מתיחות באזור זה יש השפעה על כלכלת ארצות הברית, גם אם היא עצמה אינה מעורבת ישירות באירועים באזור המפרץ.

### **סוגיית הגרעין האיראני**

בפרק זה נתמקד בהיבטים של הסוגיה, הקשורים למעמדה של ארצות הברית במזרח התיכון. עיקרה של הביקורת המוטחת בארצות הברית, במיוחד מצד גורמים רשמיים בערב הסעודית, נוגע להתנהלותה בנושא האיראני. החרפת העימות הסוני-שיעי באזור וההערכה בקרב מדינות המפרץ שהמשטר האיראני מתחזק, וכי הוא מהווה איום ממשי על המשטרים המלוכניים והסוניים, הגבירו את תחושת החרדה בקרב המשטרים במדינות אלו. נכונותה של ארצות הברית לנהל משא ומתן הן על נושא הנשק הכימי בסוריה והן על תוכנית הגרעין האיראני נתפסת כחולשה, וכאזהרה

מוקדמת לכך שאל למשטרים אלה לסמוך על כך שארצות הברית תחוש לסייע להם כל אימת שישדרו אותות מצוקה.

זווית הראייה הישראלית ביחס להתנהלות האמריקאית שונה מזו של המשטרים המלוכניים במפרץ. היא אינה קשורה לחרדה לקיום המשטר אלא לחשש שאי-עצירת איראן – משמעותה תפוצה גרעינית מוגברת במזרח התיכון, שהיא סכנה קיומית לישראל. לעובדה שגם ישראל וגם ערב הסעודית רואות בדאגה את התקדמות פרויקט הגרעין האיראני ואת מה שנתפס כרפיסות אמריקאית הוענקו פרשנויות רבות ומרחיקות לכת לגבי היחסים ביניהן, אולם יש להניח שישראל וערב הסעודית, וכן שותפותיה הזוטרות יותר של ערב הסעודית באזור, ימשיכו את הדיאלוג עם ארצות הברית בנושא האיראני בנפרד. על אף שלערב הסעודית אין חלופות מעשיות להסתמכותה על ארצות הברית בכל סוגיות הביטחון המרחבי שלה, וארצות הברית יכולה להמשיך בקו הפעולה המדיני שלה גם בעתיד הנראה לעין, נראה כי ארצות הברית קשובה במידה מסוימת לביקורת הנשמעת באזור, והיא תכייל בהתאם את נוכחותה הצבאית באזור, גם מתוך הנחה שהדבר יכול לסייע לה במשא ומתן עם איראן.

ההיבט האיראני ביחסי ישראל-ארצות הברית ימשיך לתפוס מקום מרכזי גם ב-2014, והמחלוקת ביניהן תוחרף ככל שתארך תקופת המשא ומתן עם איראן, וככל שהפתרון המסתמן יתרחק מעמדות יסוד ישראליות בנושא (וגם ככל שיתרחק הפתרון המדיני לסכסוך הישראלי-פלסטיני). המאמצים שעשו שני הצדדים, הישראלי והאמריקאי, למתן התבטאויות בנושא, לא הצליחו להעלים את חילוקי הדעות האישיים בין נשיא ארצות הברית לראש ממשלת ישראל. הם גם לא העלימו את חילוקי הדעות המהותיים בין המדינות, ואלו יתגלעו במלוא עוצמתם בשנה הקרובה. אין להניח אפשרות להסכם, שגם איראן וגם ישראל יוכלו להשלים עימו. מכאן שנכוונתה של ארצות הברית להגיע להסכם עם איראן יוצרת חיכוך בלתי-נמנע עם ישראל. לתוך משוואה זו יש להוסיף רכיבים נוספים, כמו יחסי הממשל והקונגרס האמריקאיים, מערכת הבחירות לקונגרס בסוף 2014, אירועים בעולם הערבי והתהליך המדיני בין ישראל והפלסטינים.

למצב של המשך משא ומתן עם איראן, אך ללא סיכוי נראה לעין להסכם, יש מספר גוונים בעלי השפעה על הדיאלוג בין וושינגטון וירושלים. אם איראן לא תחרוג מהפעילות שעליה הוסכם במסגרת הסכם הביניים שנחתם עימה בנובמבר 2013, ייתכן שישראל תסכים עם מצב זה. גם אם הדברים לא נאמרו בהסכם הביניים במפורש, מצב זה עלול להמשך עד תום כהונתו של הנשיא אובמה, כאשר המשא ומתן נמשך ונפסק לסירווגין, וכאשר איראן אינה חורגת באופן משמעותי מהגבלות שקיבלה על עצמה. ישראל תוכל למצוא את עצמה במצב שעליה להסכים עם מציאות שנכפית עליה,

במידה רבה בשל נכונותה של הקהילה הבינלאומית לקבל מציאות זו, שכן בעיניה עדיף המצב של הקפאת הפעילות האיראנית ברמה הנוכחית, על פני הצורך להכריע על שימוש באמצעים חריפים יותר נגד איראן. פירושו של דבר – בכל הקשור ליחסי ישראל-ארצות הברית – מעין פצע מדמם המעיב על תקינות היחסים.

### הסכסוך הישראלי-פלסטיני

בשנת 2014 יימשך המאמץ האמריקאי להגיע להסכם מדיני בין ישראל והפלסטינים. כפי שהדברים נראו בשלהי 2013, שני הצדדים רחוקים מהסכם קבע מלא, שהוא היעד שהציבו יחד עם הממשל האמריקאי למנהלי המשא ומתן. ספק האם גם הניסיון האמריקאי לייצר התקדמות על ידי פתרון לסוגיית הביטחון, כדי לאפשר הסכם על הגבולות, יוכתר בהצלחה. במהלך המחצית הראשונה של 2014 ייאלץ הממשל לבחור בין החלופות הבאות להמשך טיפולו בנושא הישראלי-פלסטיני:

א. נטישת התהליך

ב. הצעת פתרון כולל אמריקאי

ג. אימוץ ההצעה האמריקאית לפתרון כולל על ידי מועצת הביטחון של האו"ם

ד. ניסיון להניע את שני הצדדים לדון בפתרונות חלקיים, המובילים לפתרון המלא

בלוח זמנים מוסכם

בהיעדר רצון ויכולת לנסות לכפות פתרון על שני הצדדים, מרחב הגמישות האופרטיבית של ארצות הברית מצומצם למדי. היא יכולה לנסות לנהל את הסכסוך, בניגוד לניסיון לפתור אותו, תוך מניעת התפרצות של חיכוך אלים. זאת על ידי פעולה לשיפור רמת החיים בשטחים, כולל ברצועת עזה (ובכלל זאת הגדלת היקף התעסוקה, הגדלת כמויות המים והחשמל, הקלות תנועה), ובלימה של פעילות הבנייה הישראלית בשטחים – ולמצער, בשטחים שמעברה המזרחי של גדר הביטחון. הסכמים פרטניים, כמו זה שהוגש בנושא המים בתחילת דצמבר 2013, עשויים לצמצם את אפשרות החיכוך האלים ולקדם פתרון מלא, אם הנסיבות הפוליטיות הפנימיות בצד הישראלי ובצד הפלסטיני יאפשרו זאת.

העובדה שהנשיא אובמה הותיר את הטיפול בסכסוך הישראלי-פלסטיני בידי מזכיר המדינה, ג'ון קרי, תוך שהוא מפחית את מידת מעורבותו שלו בנושא, תאפשר את מזעור החיכוך בין ישראל לארצות הברית בנושא זה אך לא תמנע אותו לחלוטין, אם אף לא אחת מחלופות הפעולה האמריקאיות תישא פרי. ארצות הברית תעמוד גם בפני דרישה מצד שותפותיה לקוורטט, ובמיוחד האיחוד האירופי, לנקוט צעדים

ואפילו סמליים, כדי להביע מורת רוח ממה שיוגדר על ידיהם כסירוב או "גרירת רגליים" מצד ישראל בדרך לפתרון הסכסוך.

בהיעדר כל פתרון מדיני, חלקי או מלא, יעומתו ישראל וארצות הברית גם יחד עם חידוש הפעילות הפלסטינית לקבלתה של פלסטיין כחברה מלאה באו"ם ובמוסדותיו השונים. בעוד ישראל תמשיך בהתנגדותה הנחרצת למהלך כזה, תועמד במבחן ההנחה שגם בהיעדר כל התקדמות בתהליך המדיני, או ללא שורה של צעדים חד-צדדיים ישראלים שיעידו על כוונה להתקדם להפרדה מהפלסטינים, צפוי וטו אמריקאי על החלטה במועצת הביטחון בדבר קבלת פלסטיין כחברה באו"ם. יכולתה של ישראל להשפיע על שיקולי הממשל בנושא זה פחותה מאשר בנושא האיראני, וגם כך צריכה ישראל לשקול היטב, האם נכון יהיה להשתמש במנוף השפעתה בקונגרס כדי ללחוץ על הממשל להטיל וטו על הצעת החלטה במועצת הביטחון בדבר קבלת פלסטיין כמדינה חברה באו"ם.

## סיכום

הדימוי של דחליל, שהוגי דעות ומדינאים במזרח התיכון ומחוצה לו משווים לארצות הברית, אינו תואם את רמת הפעילות שארצות הברית מגלה בסוגיות השונות במזרח התיכון. אף כי השפעתן של המלחמות באפגניסטן ובעיראק ושל הנסיגה הכלכלית בשנים 2008-2011 נותנת את אותותיה, לא הייתה זו הסיבה היחידה להססנות האמריקאית באשר לטיפול במשברים השונים באזור בכוח צבאי. גם פעולה צבאית מדויקת ונטולת קורבנות אמריקאיים בסוריה הייתה רק מצמצמת את ממדי ההרג וההרס, אך לא מקדמת פתרון מדיני מלא במדינה זו. פעולה צבאית באיראן, אמריקאית או אחרת, תסיג את תוכנית הגרעין האיראני לאחור, אך אין ביכולתה לבטל את היכולת והרצון של משטר איראני נחוש, המוכן לשלם את מחיר ההצלחה כדי להגיע ליכולת גרעינית צבאית.

בעבר הלא-רחוק ניתן היה להשתמש בכוח צבאי בסכסוכים שונים, לבודד את ההשלכות השונות ולצמצם את גלי ההדף המדיניים, הכלכליים והצבאיים של שימוש בכוח. גם כיום, שימוש בכוח צבאי באפריקה, למשל, אינו גורר בהכרח השלכות החורגות מהתחום הגיאוגרפי המצומצם שבו נעשה שימוש בכוח צבאי. בזירה הסורית ובזירה האיראנית, כך נטען, יהיה צורך בשימוש בכוח בהיקפים החורגים לאין שיעור מהצבת כמה מאות חיילים, כמו שעשתה צרפת במאלי. מספר השחקנים האזוריים והבינלאומיים שיהיו מעורבים בכל פעילות צבאית ובתוצאותיה יעלה באופן ניכר

על מספר המעורבים בפעילות צבאית באפריקה, והוא יכתוב שיקולים סבוכים יותר. על אף האמור לעיל, אין להוציא מכלל אפשרות שארצות הברית תשתמש בכוח צבאי במזרח התיכון. ניתן לטעון שרק התערבותה של רוסיה בשעות האחרונות לפני מימוש האיום אמריקאי להפעיל את הצבא כתגובה על השימוש בנשק כימי על ידי משטר אל-אסד – היא שמנעה את הפעלת הצבא האמריקאי בסוריה. כישלון מוחלט של השיחות באיראן או טעויות קשות של המשטר האיראני עלולים גם הם לגרום תגובה אמריקאית צבאית, גם אם לא בהיקף שמצפות לו מספר מדינות באזור. תגובה אמריקאית כזו תביא לשינוי בתדמית ובדימוי שנוצרו לארצות הברית במזרח התיכון בשנים האחרונות.

בשנים הקרובות תמשיך ותתמודד ארצות הברית עם מתחרות חוץ-אזוריות פעילות יותר. מדובר בעיקר בסין וברוסיה. נראה שההחלטה שנפלה בבייג'ינג, להרחיב ולהעמיק את הפעילות בפריפריה הקרובה לסין, מיושמת גם במזרח התיכון, כאשר סין מחפשת כר פעולה מדיני מעבר לפעילות הכלכלית הענפה שלה. גם המשא ומתן שניהלה סין עם טורקיה על אספקת מערכת הגנה אווירית מלמד על ניסיון לכרסם באחיזה המוחלטת כמעט של ארצות הברית בתחום אספקת הנשק למדינות האזור. לתחום זה עלולה לחזור גם רוסיה, המנהלת משא ומתן עם מספר מדינות באזור, תוך שהיא מנצלת את ההצלחה ב-2013 לחזור כשחקנית משמעותית לזירה המזרח-תיכונית. בשני המקרים, הסיני והרוסי כאחד, מדובר בהצלחות חלקיות ומוגבלות, ואין להגיע למסקנה סוחפת ומוטעית, שתם העידן האמריקאי במזרח התיכון. אולם הצלחות אלו מלמדות על שינויים בראייתן של ידידות מסורתיות של ארצות הברית את בעלת-בריתן זה עשרות שנים.

בשנת 2014 תצטרך ארצות הברית לקבל שורה של החלטות קשות בנושא יחסיה עם מצרים, לגבי הדרך שבה תטפל בסוגיית הגרעין האיראני, ובאשר להמשך הניסיון להגיע לפתרון מדיני לסכסוך הישראלי-פלסטיני. בכל אחד משלושת הנושאים הללו טמון פוטנציאל לחיכוך בין ישראל וארצות הברית, כתוצאה מהבדלי גישות בסיסיים. היעדר התקדמות, ואפילו חלקית, בתהליך המדיני עם הפלסטינים ובמשא ומתן עם איראן, יביא למימושו של פוטנציאל החיכוך. את נזקיו ניתן יהיה למזער על ידי ניהול דיאלוג ברמה הבכירה ביותר, אך לא ניתן יהיה למנוע אותו לחלוטין.



שער שני  
ישראל והמזרח התיכון

**האתגרים האסטרטגיים-ביטחוניים לישראל**  
אודי דקל, שלמה ברום ויורם שוייצר

**התהליך המדיני - תכנית א', תכנית ב', ומה שביניהן**  
אודי דקל, ענת קורץ וגלעד שר

**היפרדות מהפלסטינים - דעת הקהל בישראל**  
יהודה בן מאיר וגלעד שר

**החזית האזרחית בישראל: עקרונות ההיערכות לעימות**  
מאיר אלרן ואלכס אלטשולר

**מהפכת הגז הטבעי בישראל**  
שמוליק אבן ועודד ערן



# האתגרים האסטרטגיים־ביטחוניים לישראל

## אודי דקל, שלמה ברום ויורם שוייצר

בבחינת המאזן האסטרטגי של ישראל עולה כי שלובים בו רכיבים חיוביים משמעותיים, לצד איומים חדשים שמתפתחים ומציבים אתגרים מורכבים לעתיד. המגמות בשנים האחרונות מצביעות על היחלשות השחקן המדינתי במזרח התיכון, ובעקבותיה שחיקת האיום הצבאי המסורתי על ישראל. מנגד מתפתח איום היברידי א־סימטרי ורב־גוני מצד גורמים אסלאמיים קיצוניים וג'האדיסטיים. גורמים אלה קוראים תיגר על הסדר הישן ועל היציבות במזרח התיכון, רוכבים על גל השינוי ושבירת המבנים החברתיים והפוליטיים – המובל דווקא על ידי צעירים ליברליים – ועל העלייה בהשפעתן של תנועות אסלאמיות. גורמים אלה מחזקים את השפעתם באמצעות יכולתם להזיק ולערער את המשילות ואת שגרת החיים באזור, אם כי אין להם יכולת לבנות מסגרות חדשות מתפקדות, שיענו על רצון הציבור ויבטיחו יציבות.

לצד הערכת מצב אסטרטגית־ביטחונית המצביעה על מאזן נוכחי חיובי, ימופו במאמר זה האתגרים הביטחוניים וייבחנו דרכי הפעולה שבאמצעותן תיטיב ישראל להתמודד עם האתגרים הניצבים לפתחה, תוך בלימת מגמות שליליות וניצול הזדמנויות לייצוב ולשיפור הנדבכים החיוביים של המאזן. הניתוח יאופיין בגישה רב־תחומית, שבמסגרתה ייבחנו ההשלכות והזיקות ההדוקות בין האתגרים השונים, על בסיס תפיסה המשלבת מאמצים מדיניים, דיפלומטיים, חברתיים, כלכליים, הומניטריים, צבאיים, משפטיים ותקשורתיים.

### מאזן חיובי בנקודת הזמן הנוכחית

ההיבטים החיוביים העיקריים מבין מרכיבי המאזן הביטחוני של ישראל הם היחלשות האיום הצבאי הקונוונציונלי בחזית הצפון וצפון־מזרח, עקב שחיקת הצבא הסורי במלחמת האזרחים הממושכת, ושימורה של הרתעה אמינה מול חזבאללה בלבנון

וחמאס ברצועת עזה, כאשר לאלה קדמה התפרקות האיום הצבאי העיראקי עוד בעשור הקודם. הנחישות הבינלאומית למניעת שימוש בנשק בלתי-קוננוציונלי על ידי משטרו של בשאר אל-אסד יצרה הזדמנות לפירוק הצבא הסורי מיכולותיו הכימיות. הציר הרדיקלי במזרח התיכון (ציר ההתנגדות), שהובל על ידי איראן, נקלע למצוקה בשל כמה סיבות: המשבר הכלכלי באיראן בשל כובד הסנקציות – לפחות עד להשגת ההסכם הראשוני בנובמבר 2013 עם המערכת הבינלאומית בעניין הגרעין; הלחימה על שרידות משטר אסד בסוריה; הכרסום במעמד חזבאללה בלבנון, בפרט בשל תמיכת הארגון במשטר הסורי ומעורבותו הפעילה במלחמה בסוריה; ועריקת חמאס מהציר, נוסף להיחלשות הארגון כתוצאה מנפילת משטר "האחים המוסלמים" במצרים. ציר זה ממשיך להיאבק על שימור מרכיבי הכוח שלו ועל השפעתו באזור.

על רקע גל הזעזועים ששטף את המזרח התיכון, הצליחה ישראל להתרחק ממוקדי האירועים, העימותים והעניין האזוריים, ומיצבה את עצמה כאי של יציבות, בעוד רבים מהשחקנים האזוריים ניצבים נוכח אתגרים מאיימים, פנימיים וחיצוניים כאחד. בה בעת, ישראל שמרה על הרתעה אפקטיבית במרחב, בין היתר על ידי ייזום מושכל ומדוד של פעילויות מבצעיות בחתימה נמוכה וללא פרסום נגד העברת אמצעי לחימה אסטרטגיים – אמצעי הגנה אווירית, רקטות וטילים מדויקים וארוכי-טווח – מסוריה ללבנון ומסודאן לידי חמאס וגורמי ג'האד ברצועת עזה.

אשר למצרים, השתלטותו המחודשת של הצבא על המערכת הפוליטית תוך דחיקת 'האחים המוסלמים' מהשלטון בלמה – לפחות לפי שעה – את גל ההתעצמות של האסלאם הפוליטי במצרים, ובהסתכלות רחבה – במרחב המזרח התיכון כולו, לרבות הסיכונים הפוטנציאליים לישראל שהיו טמונים בו. ישראל מצידה השכילה לשמור על היחסים המיוחדים עם הצבא המצרי גם בתקופה (בת השנה) של שלטון "האחים המוסלמים" במצרים, והיא גם ממשיכה לסייע לשיפור האפקטיביות של הצבא המצרי בהתמודדותו עם הברחת אמצעי לחימה לרצועת עזה דרך סיני, ועם תשתיות הטרור הג'האדיסטי בסיני.

סוריה קורסת לתוך עצמה בשנתה השלישית של מלחמת האזרחים העקובה מדם, ובפועל השליטה במדינה מפוצלת בין כוחות אסד לגורמי אופוזיציה רבים ולא מתואמים. המשבר בסוריה יצר עבור טורקיה, ירדן ולבנון בעיה הומניטרית חריפה עקב שטף של פליטים לתחומן, וכן בעיה ביטחונית עקב גלישה, אמנם מוגבלת וספורדית, של הלחימה לשטחן. לגלישה זו יש פוטנציאל גדול ביותר להסלים את המצב בלבנון, שם יש חששות אמיתיים מערער היציבות הפנימית.

בירדן נשמרה היציבות השלטונית, תוך בלימת השפעתם של "האחים המוסלמים" בממלכה. ירדן הצליחה להכיל, אמנם תוך קושי גובר והולך, את האתגרים הכלכליים-חברתיים שיצר לה גל הפליטים מסוריה, אך כושר העמידה שלה ללא סיוע חיצוני מוגבל. כן נשמרו יחסי השלום המיוחדים בין ירדן וישראל. מלחמת האזרחים בסוריה, על השלכותיה האזוריות המאיימות, יחד עם התחושה הרווחת בירדן כי ארצות הברית לא תתייצב לצידה בעת משבר חמור (לנוכח התקדימים במצרים, בסוריה – ההימנעות האמריקאית מהפעלת כוח והעדפת ההסכם לפירוק הנשק הכימי בסוריה תוך פגיעה באופוזיציה הסורית החילונית, והליכה להסכם ביניים עם איראן) – אלה מדגישים עבור ירדן וישראל כאחת את חיוניותם של הקשרים ביניהן.

נקודת אור נוספת, לפחות זמנית, היא חידושו – לאחר קיפאון של כחמש שנים – של התהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים. התפתחות זו, אם לא תסתיים במשבר, יכולה לשפר את מעמדה הבינלאומי והאזורי של ישראל, לפחות במובן של הפחתת לחצים והכשרת הקרקע לשיתוף פעולה עתידי עם מדינות ערביות מתונות – גם אם באמצעות דיאלוג חשאי. במיוחד היא מצביעה על הזדמנות שאם תנוצל נכונה – תסייע לקדם שינוי מהותי ביחסים בין ישראל לפלסטינים, גם אם לא יושג הסכם קבע.

חמאס, השולט ברצועת עזה, שרוי במצוקה כבדה, עקב שורה של החלטות אסטרטגיות שהתבררו כשגויות ועיקרן ההתרחקות מהציר הרדיקלי; הדבקות בשלטון "האחים המוסלמים" במצרים, ששיקפה את השתייכות חמאס למחנה "האחים"; דחיית הפיוס והאחדות במחנה הפלסטיני. אולם, נפילת "האחים" שללה מהארגון גיבוי ומשענת, וכל זאת בעודו מאבד תמיכה עממית ברצועת עזה, בשל הקיפאון הכלכלי והמדיני שגזר על תושבי הרצועה. נוכח חולשתו המדינית ואוזלת ידו של הארגון בזירה האזורית, ובפרט לאור התחדשות הדיאלוג בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית, יתקשה חמאס לשקם את מעמדו בזירה האזורית ובזירה הלאומית. אם יתחדשו ניסיונות הפיוס המוסדי בזירה הפלסטינית – בין חמאס לרשות הפלסטינית שבהובלת פת"ח – יימצא חמאס בעמדת נחיתות יחסית.

### **סימנים מדאיגים במבט לעתיד**

**תוכנית הגרעין האיראנית:** ההסכם הראשוני שנחתם בין הקהילה הבינלאומית – חמש החברות הקבועות במועצת הביטחון וגרמניה – לבין איראן, סולל תוואי ומעניק זמן למשא ומתן על הסדר קבע עם איראן, מתוך ההנחה שמוביל נשיא ארצות הברית, כי רק בהסכם מדיני וכלכלי ניתן לשכנע את איראן לנטוש את תוכנית הגרעין הצבאית.

ההסכם הראשוני אינו מנטרל יכולות שהאיראנים כבר השיגו בתחום העשרת האורניום ומערכת הנשק, ולכל היותר הוא מקפיא מצב קיים ומעט מסיג אחורה יכולות קיימות. עם זאת, זה מכבר הבינו האיראנים כי העולם בוחן את התקדמותה של תוכנית הגרעין על בסיס מדד משך הזמן שיידרש כדי להגיע לכמות מספיקה של אורניום מועשר המתאים לפצצה גרעינית. לפיכך, הם החליטו לשלול מהגורמים הבינלאומיים את היכולת להצביע על 'אקדח מעשן' באמצעות בניית יכולות "לרוחב", קרי, עיבוי והרחבת כלל התשתיות והיתירות של פרויקט הגרעין, בעיקר באמצעות הגדלת מספר הצנטריפוגות ואיכותן, הרחבת מספר האתרים שבהם מתנהל הפרויקט ומיגוונם, ופיתוח מסלול הפלוטוניום בבניית הכור באראק, במקביל להעשרת האורניום. בכך מקצרת איראן את טווח הזמן שיידרש לה – אם תחליט הנהגתה 'לפרוץ קדימה לפצצה' – לחודשים ספורים בלבד. ההסכם הראשוני מאפשר לאיראן לשמור על יכולות אלו, ובפועל למצב עצמה כ'מדינת סף'. איראן בחרה בדרך ההסדרים במטרה להביא להקלה משמעותית בסנקציות המכבידות על כלכלתה, ולהרגיע את המחאה הפנימית. הדרך להסכם קבע שירחיק את סכנת הגרעין האיראני ויעלה בקנה אחד עם האינטרס הביטחוני הישראלי עדיין ארוכה, ולא ברור האם יושג הסכם כזה.

**עליית שחקנים לא-מדינתיים:** אתגר נוסף מציבה עלייתם של שחקנים לא-מדינתיים, במקביל להיחלשות שחקנים מדינתיים באזור. כוחות לא-מדינתיים אלה מתעצמים מבחינת היכולת הצבאית, שמקנה להם כושר היזק ביטחוני ומדיני באמצעות יכולות שיבוש מגוונות של תהליכים מדיניים ופגיעה בשגרת חיים של אזרחים ובתשתיות. כל אלה מכתירים אותם בשם הכולל מתנגדים-עוינים (Spoilers). בהעדר כתובת אחראית במדינות שבהן נחלש השלטון המרכזי, מתקשות המדינות המהוות זירה ויעד לפעילותם של השחקנים הלא-מדינתיים הלוחמניים והקיצוניים להכילם ולרסנם. חמורה במיוחד הסכנה הנשקפת מההתפתחויות בזירת סוריה. מלחמת האזרחים הנמשכת במדינה זו מאיימת להפכה לדגם מזרח-תיכוני של מדינה כושלת ולא מתפקדת כדוגמת אפגניסטן או סומליה, עד כדי התפרקותה ואובדן זהותה הלאומית. סכנה נוספת הנשקפת מהתפתחויות בסוריה היא גלישת המאבק ללבנון. בסוריה מתמקדת פעילותם של גורמי הג'האד העולמי במאבק נגד משטר אל-אסד ותומכיו, בעיקר אנשי חיזבאללה ומשמרות המהפכה האיראניים, הנלחמים לצד המשטר. הארגונים העיקריים הפעילים בזירה זו הם ג'בהאת אל-נוצרה ו-'המדינה האסלאמית בעיראק ובאל-שאם' (ISIS), לצידם פועלים ארגוני ג'האד סלפיים, התוקפים יעדים של חיזבאללה וגם של איראן על אדמת לבנון. זליגת האירועים לשכנותיה של סוריה עלולה להביא לתהליכי התפרקות מקבילים בהן, ליצירת מובלעות אתניות ועדתיות, לשינוי הגבולות וליצירת

ישויות חדשות. איום נוסף נשקף מהלחימה העזה, המתנהלת בחצי-האי סיני בין גורמי ג'האד עולמי, ובראשם 'אנצאר בית אל-מקדס', לבין נציגי השלטון וכוחות הביטחון המצריים. גורמים אלה פעילים גם נגד מטרות הקשורות בשלטון, במצרים גופא. גורמי הג'האד העולמי הפעילים בסוריה ובלבנון לא פנו למאבק בישראל (למעט ירי רקטות בודד, שאירע באוגוסט 2013). לעומת זאת, מסיני בוצעו התקפות נגד ישראל, ובכלל זאת ירי רקטות לעבר אילת.

היאחזותם של כוחות לא-מדינתיים, ובפרט גורמי הג'האד העולמי, באזורים שאין בהם שליטה מדינתית אפקטיבית לאורך גבולותיה של ישראל, יוצרת אתגר מתעצם מבחינת הביטחון השוטף, ומאיימת לשבש את שגרת החיים בישראל – לא רק בסמיכות לגבול אלא גם בעומק המדינה – ולגרור את ישראל לעימותים חוצי גבולות. בתרחישים חמורים במיוחד יכולה ישראל להידרש לפעילות מבצעית לשם הסרת האיום, בלחימה מעבר לגבול ובאזורים מיושבים, תוך אילוץ של קבלת האחריות למצב האוכלוסייה המקומית ולצמצום הנזק האגבי שעלול להיגרם תוך כדי לחימה. השלכה אפשרית היא פגיעה ביחסים עם ממשלות ערביות, כולל מדינות שיש עמן יחסי שלום. יתר על כן, בלחימה נגד כוחות לא-מדינתיים כרוך קושי באיתור מרכזי כובד של היריבים, בהשגת ניצחון ברור וחד-משמעי בסיום העימות ובכינון מנגנוני ייצוב להשגת רגיעה ממושכת.

**היחסים עם הפלסטינים:** באשר למשא ומתן בין ישראל לפלסטינים – במקביל למיצוי השיחות במטרה להגיע להסכם, נדרש להתכונן למשבר בעקבות חוסר יכולת לגשר על הפערים ופיצוץ בתהליך המדיני, שעלול להביא לסבב עימות מחודש בגדה המערבית וברצועת עזה. סכנה נלווית היא היחלשות יכולתה של הרשות הפלסטינית לתפקד בתחום הביטחון והסדר הציבורי, וכן במישורי המשילות והכלכלה. היעדר רלוונטיות מדינית והיחלשות האפקטיביות של הרשות יותירו את ישראל ללא שותף לתהליך מדיני, וללא גורם לתיאום ולהכלת אתגרים הביטחוניים והכלכליים בזירה הפלסטינית, זאת בנוסף לעול הביטחוני והכלכלי הצפוי מכך.

**דימוי החולשה של ארצות הברית:** טווח ההרתעה הישראלית והשפעתה עלולים להיפגע כתוצאה מדימוי החולשה היחסית של ארצות הברית במזרח התיכון. ארצות הברית אימצה נטייה של הימנעות ממעורבות צבאית ומ"הובלה מאחור", כתוצאה משנים של מערכות מתישות באפגניסטן ובעיראק. מדיניות הנשיא אובמה גורסת להימנע ככל האפשר מהפעלת כוח, והיא באה לידי ביטוי בהתנהלות הממשל האמריקאי מול איראן ובסוגיית הנשק הכימי בסוריה. אלו מחזקות מודעות אזוטרית לכך שבשעת מבחן, ארצות הברית לא תתייצב לצד בעלות-בריתה במרחב, וכי האופציה הצבאית האמריקאית מול איראן, כמו גם מול סוריה, נחלשה עד כדי התפוגגות.

**דה-לגיטימציה:** מקור דאגה נוסף לישראל הוא תהליך הדה-לגיטימציה המתנהל נגדה בזירה הבינלאומית והאזורית, על רקע חוסר התקדמות מדינית בזירה הישראלית-פלסטינית, ובפרט עקב המשך הבנייה הישראלית בהתנחלויות בגדה המערבית. עצם חידוש השיחות בין ישראל לפלסטינים בחסות ארצות הברית לא יועיל להסבת מגמה זו לאחור, כל עוד לא תימצאנה עדויות מוחשיות לפריצת דרך לקראת הסכם בר-ביצוע. נוצר גם הרושם כי הקהילה הבינלאומית, ובפרט מדינות מערביות, אשר מודעות למגבלות השפעתן על אירועים ומגמות במזרח התיכון, נאחזות בסכסוך הישראלי-פלסטיני כנושא מרכזי שיישובו יקל את ההתמודדות עם בעיות אחרות באזור. ניתן לערער על תוקפה של תפיסה זו ביחס בין הסוגיה הישראלית-פלסטינית לבין יתר מקורות המתח ואי-היציבות במזרח התיכון, אולם על ישראל להביא בחשבון קושי מדיני-דיפלומטי שיעלה אם ייכשל המשא ומתן עם הפלסטינים, ובפרט אם יתפתח עימות אלים. זאת, בנוסף לעמדות הקהילה הבינלאומית השוללת הפעלת כוח צבאי, והדימוי השלילי של ישראל המפעילה כוח באופן לא-מידתי.

### **היעדים האסטרטגיים-ביטחוניים**

האיומים וההזדמנויות הניצבים לפני ישראל מגדירים את יעדיה המדיניים והביטחוניים, כמו גם את התחומים שבהם עליה להתמקד כדי לחזק מגמות חיוביות ולבלום מגמות שליליות.

**האתגר האיראני:** יעד ראשון במעלה עבור ישראל הוא דחיקת איראן למצב שבו תיאלץ להגיע עם המעצמות להסכם קבע, שיבטיח כי יידרש לה פרק זמן ממושך (יותר משנה) לפרוץ קדימה ליכולת גרעינית צבאית. לשם כך נדרש לשלב במשא ומתן אמצעים ומהלכים מדיניים, לחצים ופיתויים כלכליים, לצד הקרנת איום צבאי מוחשי – לא רק מצד ישראל אלא בעיקר מצד ארצות הברית. על ישראל להתמקד בניסיון להשפיע על תכולת ההסכם בין ארצות הברית והקהילה הבינלאומית לבין איראן, ובצמצום יכולתה של איראן להונות את המערב. בד בבד, על ישראל להמשיך ולתבוע, בפרט מארצות הברית, להתמיד במשטר הסנקציות ולא להקל בו כל עוד אין יישום איראני של ההסכם הראשוני, וכל עוד תציב איראן קשיים על השגת הסכם קבע. כמו כן, על ישראל לשמר את מוכנות האופציה הצבאית, אם תידרש להפעילה.

**הציר הרדיקלי במזרח התיכון:** יעד נוסף הוא החלשה וחתימה לפירוקו של הציר הרדיקלי. שינוי המשטר בסוריה ישרת מטרה זו וידחק את איראן וחזבאללה מעמדת השפעה במדינה זו. היכולת לקדם יעד מרחיק לכת זה מוגבלת עקב חילוקי דעות בין המעצמות, ארצות הברית ורוסיה, ביחס לפעולה שיש לנקוט על מנת לייצב את סוריה,



על שום הדאגה של מדינות המערב שמא האחריות להתפוררות סוריה תוטל לפתחן, ובשל החשש שסוריה תפוצל למובלעות ולקנטונים, ותהפוך למעוז של אל-קאעדה וארגונים אסלאמיים ג'האדיסטיים אחרים. ישראל צריכה להחליט האם מבחינתה השגת יעד זה כדאית גם תוך סיכון בהתפתחות מדינה כושלת ומפוצלת, שתשמש בסיס פעולה של קבוצות ג'האדיסטיות בגבולה הצפוני. במקביל, חיוני לסייע ליישום התוכנית הבינלאומית לפירוק הנשק הכימי בסוריה. אם משטר אסד ישרוד, יהיה על ישראל להמשיך לשקול פעולות צבאיות במטרה לפגוע בנשק האסטרטגי בסוריה, על מנת למנוע את העברתו לחזבאללה בלבנון או את נפילתו לידי גורמים ג'האדיסטיים בסוריה עצמה. בכל מקרה, סוריה צפויה לתקופת אי-יציבות ממושכת שתציב בפני ישראל אתגרים של ביטחון שוטף, בפרט באזור הגבול בינה לבין סוריה, אך גם בינה לבין ירדן, מחשש לגלישה אפשרית של המשבר לממלכה, שתחולל זעזועים פנימיים.

**אבטחת הגבולות:** עולה צורך מרכזי לשפר את האבטחה לאורך הגבולות עם סוריה, לבנון, רצועת עזה, חצי-האי סיני ואף עם ירדן, למניעת זליגה והפניה של אירועי טרור ואלימות כלפי ישראל, ולסיכול הברחה של אמצעי לחימה לתחומי הרשות הפלסטינית ורצועת עזה. לשם אבטחת הגבולות נדרשים שיפור של מערכי הגנת הגבולות והעצמת ההרתעה גם באמצעות פעולות חשאיות – במסגרת רציפה של 'מערכה בין המערכות'.<sup>1</sup> במסגרת זו חיוני לשמור על תיאום ביטחוני עם צבאות מצרים וירדן, ולטפח תקשורת ישירה בין גורמי הביטחון הישראליים לבין שותפיהם למאבק בקרב מדינות ערב, ואפילו עם לבנון. זאת, גם כדי למנוע התדרדרות להסלמה בלתי-נשלטת בעקבות פיגועי טרור בישראל על ידי גורמי הג'האד העולמי, חזבאללה וקיצונים אחרים. התעצמות גורמי הג'האד העולמי, בכלל זה אל-קאעדה, והתבססותם סמוך לגבולות ישראל מחייבות פיתוח יכולות מודיעיניות ומבצעיות – הגנתיות והתקפיות, גיבוש תיאום אזורי רחב לצד תיאום עם קבוצות וגורמי כוח מקומיים, וכן בניית מנופי השפעה רב-תחומיים כדי להקהות את יכולת ההיזק של גורמים אלה.

**התהליך המדיני הישראלי-פלסטיני:** קידום התהליך ישפר את סיכוייה של ישראל לקדם מהלכי נורמליזציה ולהעמיק את שיתוף הפעולה הביטחוני עם שכנותיה באזור, וזאת נוסף ליתרונות הישירים שייגזרו מעצם ההתקדמות בזירת הסכסוך הישראלי-פלסטיני. זאת תוכל ישראל לעשות על ידי התקדמות בשלושה צירים במקביל: משא ומתן על הסדר קבע; כינון הסדרי מעבר שיתבססו על העיקרון של 'כל הסכמה תיושם' והקדמת תקופת היישום טרם השגת הסכם הקבע, לנוכח קשיים בגישור על פערי עמדות בסוגיות ליבת הסכסוך; מהלכים עצמאיים, מתואמים או לא-מתואמים לעיצוב מציאות של שתי מדינות. תכליתם של שלושת הצירים היא בניית סביבה תומכת

לתהליך המדיני, ובמקביל ביסוס שלטון פלסטיני יציב, אחראי, מתפקד ביעילות ותורם לצמיחה כלכלית. התנאי להתקדמות בשלושת הצירים הוא רגיעה ויציבות ביטחונית, המבוססים על רציפות והתמדה בפעילות מבצעית של צה"ל ושירות הביטחון, הנחוצה לפירוק תשתיות הטרור, לצד שיפור מתמיד של הכלכלה ותנאי החיים של האוכלוסייה הפלסטינית, ושיתוף פעולה הדוק עם מנגנוני הביטחון הפלסטינים.

**ריסון חמאס:** יעד נוסף הקשור לזירה הפלסטינית, ומשום כך ליחסיה האזוריים של ישראל ובפרט עם מצרים, הוא החלשת פוטנציאל הנזק שיכול לגרום חמאס. ישראל תוכל לנצל את חולשתו על מנת לייצב הבנות על בסיס שקט ביטחוני, תמורת פיתוח כלכלי והטבות במעברים לרצועת עזה. במסגרת זו, על ישראל להדגיש את היותו של חמאס הגורם האחראי ברצועת עזה, שעליו מוטלת האחריות למנוע פעילות טרור ותקיפות נגד ישראל מצד שאר הארגונים הפועלים ברצועה. אם תימשך מגמת היחלשותו של חמאס ואף תגבר התסיסה נגדו בקרב אוכלוסיית הרצועה, תיווצר הזדמנות לכונן קואליציה עם מצרים ומדינות ערב המתונות כדי להגביר את הלחץ על חמאס, כך שיהיה עליו לבחור בין אובדן השליטה ברצועה לבין שינוי מגמה ונכונות להנחיל רגיעה ממושכת, שבמסגרתה גם יסכים לשיתוף פעולה ואף לפיוס עם הרשות הפלסטינית. כדי למתן את האיום הביטחוני הנשקף מהקשר הלוגיסטי-מבצעי בין פעילי ג'האד בעזה ובסיני, יהיה על ישראל לתבוע מחמאס, בתיאום עם מצרים, אחריות שילוחית לפעילות טרור מצד גורמי ג'האד עולמי שמקורם בעזה, גם אם זו תבוצע משטח סיני.

**תיאום מדיניות ושיתופי פעולה:** ישראל, מדינות ערביות פרגמטיות והמערב מתמודדים מול שחקנים לא-מדינתיים בזירות פעילות נזילות, הנפרסות על פני מספר מדינות ויבשות, תוך קושי למקד את העימות עמם בשטח אויב מוגדר. אחת הנוסחאות לשיפור יכולת ההתמודדות עם גורמים אלה היא העמקת שיתוף הפעולה המדיני והביטחוני (מודיעיני, צבאי, הומניטרי, דיפלומטי, תקשורתי, כלכלי ועוד) בין ישראל למדינות המערב, ובפרט עם ארצות הברית, וכן בינה לבין המדינות הערביות הפרגמטיות. יש לכונן שיתופי פעולה חדשים ולחזק תיאום קיים עם מדינות במזרח התיכון – מצרים, ירדן, ערב הסעודית, נסיכויות המפרץ וגם טורקיה – במטרה לפעול יחדיו למניעת הברחה של אמצעי לחימה והסתננות פעילי טרור דרך גבולות. התיאום יקל את מניעת הביטחוני, אפשר לפעול לקידום פרויקטים ומיזמים כלכליים משותפים בשווקים חדשים באזור, בכלל זאת בתחומי המים והאנרגיה, כבסיס להבנות מדיניות-אסטרטגיות.

בבחינת האפשרות לשפר יחסים עם מדינות ערביות, יש לזכור שהפירמידה החברתית במזרח התיכון משתנה, ולמעשה מתהפכת במידת-מה. צעירים הנמנים עם מעמד הביניים

נעשו מחוללי שינוי עם השפעה גוברת על סדר היום הפוליטי, על יחסי הכוחות בין הקבוצות השונות בחברה וגם על התנהלותה של האליטה השלטת. לכוחות החברתיים החדשים קל יותר לשבור מוסכמות ומסגרות קיימות, והם מתקשים בגיבוש קואליציות ובבנייה מחדש של המדינות והמנגנונים באופן שיתנו מענה אפקטיבי לצורכי הציבור הרחב במדינותיהם. על מנת לקדם יציבות ביטחונית באזור, יש לנסות לגייס למטרה זו גם את החברה האזרחית במדינות השונות, באמצעות מאמץ לקיים שיח בסוגיות הקשורות בבניית משילות אפקטיבית, צמיחה כלכלית וביטחון. הרשתות החברתיות עשויות לסייע להכרת הלכירוח של הציבור במדינות ערב ולהבנתם. פנייה ישירה באמצעות רשתות אלה לאזרחים מובילי דעת קהל ולמנהיגים של תנועות חברתיות עשויה לתרום לבניית קשר ואמון, עם השלכות חיוביות ארוכות-טווח.

ישראל תלויה בסיוע הביטחוני והמדיני האמריקאי, וכאמור, היחסים עם ארצות הברית מהווים נדבך חשוב בדימוייה ההרתעתי במרחב. לפיכך, על ישראל להמשיך לקדם את שיתוף הפעולה עם הזרועות השונות של מערכת הביטחון האמריקאית, ולמנוע מגמות שליליות במערכת זו באמצעות התחשבות באינטרסים העולמיים והמזרח-תיכוניים של ארצות הברית. זאת, תוך מגמה להימנע ככל האפשר מפגיעה בחופש פעולה מדיני וביטחוני, בכל הקשור למימוש זכותה של ישראל להגנה עצמית.

### **ההישגים הביטחוניים הנדרשים**

כמה עקרונות יסוד למענה מערכתי לאתגרי הביטחון של ישראל כבר הוגדרו על ידי אהוד ברק, בעת שכהן כשר הביטחון, והם:<sup>2</sup> דבקות בזכות להגנה עצמית, שמשמעותה כי לישראל אחריות בלעדית לקבלת החלטות הנוגעות לביטחונה ולגורלה, וחיזוק יכולת ההגנה העצמית. ההישגים המדיניים-ביטחוניים הנדרשים אמורים לכוון את הפעלת כלל המאמצים. אולם, תפיסת הפעלת הכוח של ישראל עדיין מצומצמת וממוקדת בהשגת תוצאות צבאיות – ניצחון, הכרעה והרתעה – ופחות בתוצאות מדיניות, כלכליות ותשתיות, ובתהליכים המשרתים את האינטרסים של ישראל במערכת האזורית והבינלאומית. בהקשר זה, מרכיב חיוני הוא השגת לגיטימציה פנימית – מצד החברה האזרחית, וחיזונית – מצד המערכת הבינלאומית – לחתירה להשגת היעדים שקבעה הממשלה. לשם השגת לגיטימציה חשוב להבין כי כוח אינו עוד האמצעי הזמין היחיד להשגת היעדים המדיניים-ביטחוניים. עיצוב תוצאות העימות אינו תלוי רק בזכות הכוח שניצח בשדה הקרב, ומול האתגרים המורכבים קיים קושי להגיע להכרעה צבאית חד-משמעית, ונדרשות הכרה בלגיטימיות ובמידתיות של הפעלת הכוח הצבאי, והכרה

בינלאומית בנרטיב הישראלי ובבנייתו. לפיכך, יש לבחור באופציה הצבאית רק לאחר שמוצו כל המאמצים שאינם צבאיים – דיפלומטיים, משפטיים, הומניטריים, כלכליים ותשתיתיים, וכן מסרים אסטרטגיים ותקשורת.

תקופת בניית הלגיטימציה מאפשרת גם להבין את האתגרים הייחודיים, לבחון את ההשלכות האפשריות, להגדיר את הבעיה האסטרטגית ולגבש את הטכניקה המודיעינית-מבצעית שתהווה את המענה המיטבי לדרכי הפעולה של האויב. במקביל, ניתן להשלים את מוכנות וכשירות הכוחות ולרכז מאמץ למהלך צבאי קצר וממוקד, להשיג הכרעה ברורה במפגשים ברמה הטקטית ולהימנע מכניסה למצבים שבהם הכרעה כזאת אינה אפשרית. הכרעות טקטיות מצטברות משפיעות על יכולתו ורצונו של האויב לחולל סבב עימות חדש, ועל מידת ההתגייסות של האוכלוסייה התומכת בנטייתו הלוחמנית.

מיצוי הפעלת הכוח הצבאי מצריך שליטה בעצימות העימות ובמדרגות ההסלמה, תוך חתירה למערכות קצרות, לצמצום הפגיעה בעורף ולהשבה מהירה של שגרת החיים. מרחב הפעולה הצבאי מותנה במהלכים המדיניים וההומניטריים. לשם כך יש להקפיד על צמצום הנזק האגבי ומזעור הפגיעה והחיכוך עם אוכלוסייה אזרחית בשטח האויב. בשל העובדה שישראל מתמודדת עם שחקנים לא-מדינתיים ועם גורמי ג'האד עולמי, שיכולת ההשפעה על כוונותיהם מוגבלת, חשוב לחזק את מרכיבי ההרתעה מולם וגם להתיש את השחקנים הללו ברצף של פעולות חשאיות ומפתיעות, שיפגעו ביכולותיהם ובכושר התארגנותם. זאת, בהתאם לתפיסה של 'המערכה בין המערכות', המדגישה שיבוש והפרעה לתהליכי ההתעצמות, וכן מניעת הצטיידותם של גורמים סוררים בנשק המשנה את יחסי הכוחות, ועלול לפגוע בעליונות הצבאית וביתרונות היחסיים של מדינת ישראל. כל זאת, תוך מזעור ההשלכות הבלתי-רצויות של פעולות אלו, והימנעות מהסלמה לא-מבוקרת לעימות בעצימות גבוהה. לצורך ביסוס שקט ביטחוני ממושך, לצד חיזוק ההרתעה, חשוב לחתור לכינון משטר ביטחוני יציב המבוסס על הסדרים או הבנות עם היריב, בסיוע הפעלת הכוח או המאמצים האחרים.

### **השפעות על בניין הכוח הצבאי**

נוכח הצמצום העקבי בחלקו של תקציב הביטחון ביחס לתוצר ולתקציב המדינה, חשוב לדבוק במתווה ועדת ברודט, שהמליצה להעניק למערכת הביטחון תקציב רב-שנתי שיתמוך בתכנון רב-שנתי. מגבלת המשאבים והתרבות האתגרים שיש בהם ממד של אי-ודאות מחייבות את הממשלה לקבוע סדר עדיפויות ברור להשקעה הביטחונית, באמצעות הערכת האיכות והיקף המענה הביטחוני-צבאי לאתגרים שישומונו כמרכזיים.

באופן פרטני, על ישראל להתמקד בתחומים הבאים: (1) שימור כוחו ההתקפי של צה"ל ויכולתו להשיג במהירות את היעדים שיקבע הדרג המדיני, במקרה של התדרדרות ביטחונית והסלמה, בעיקר בזירות עזה ולבנון. כמו כן, יכולות התאמה מהירה להתמודדות עם איומים א-סימטריים מזירות נוספות; (2) חיזוק רכיביה של הגנת העורף האזרחי והאסטרטגי של ישראל, על ידי המשך פיתוח מערכות התרעה ויירוט של טילים, רקטות וכלי-טיס בלתי-מאוישים, פיתוח יכולות הסייבר וכן שיפור ההגנה לאורך הגבולות, באמצעות בניית מכשול מתוחכם ושכלול יכולות המודיעין והתצפית מעבר לגבול; (3) יכולת להעתיק מאמץ בין זירות בזמן קצר, תוך התבססות על גמישות חיל האוויר ויכולות המודיעין; (4) ביסוס הרתעה, שתכליתה להרחיק את העימות הבא על ידי פגיעה בתהליכי ההתעצמות וההתארגנות של האויב, באמצעות בניית יכולות פעולה בטווחים רחוקים בעומק שטח האויב, בהפתעה ובחתימה נמוכה; (5) חיזוק המודיעין האופרטיבי, ובפרט יכולות איסוף ועיבוד, שבשילוב עם יכולות התקיפה והאש המדויקת יאפשרו למצות את היכולות המבצעיות של צה"ל; (6) הגברת השימוש בכלים הבלתי-מאוישים (כלי-טיס וכלי-רכב), המאפשרים חדירה לשטח האויב ופגיעה מדויקת במטרות אויב, תוך צמצום פגיעה בכוחות צה"ל. בד בבד – פיתוח אמצעים מפחיתי הרג, צמצום הנזק האגבי והפגיעה באזרחים שאינם מעורבים בלחימה, ובכך צמצום פוטנציאל ההסתבכות.

הסיוע הביטחוני ושיתוף הפעולה האסטרטגי של ישראל עם ארצות הברית הם מרכיב עיקרי בבניין הכוח ובשימור היתרון האיכותי של צה"ל, אל מול מגוון אתגרים צבאיים וא-סימטריים. חיוני לישראל להקפיד על הבנות עם הממשל, ולהמשיך לפתח את יכולות הפעולה המבצעית המשותפות.

## סיכום

עוגני הביטחון של ישראל מבוססים על: (1) שימור וחיזוק הסכמי השלום עם מצרים וירדן, יחד עם החתירה להסדר עם הפלסטינים, אשר יפתח הזדמנויות לכינון הסדרי ביטחון אזוריים, הסכמים והבנות עם המדינות הערביות; (2) כושר ההרתעה של ישראל, הנשען על היכולות הצבאיות הייחודיות – התקפיות והגנתיות – גמישות והתאמה מהירה למצבים חדשים, יחד עם הנכונות והנחישות בהפעלת הכוח – גלויה או סמויה – כאשר נדרש; (3) היתרונות האיכותיים והטכנולוגיים של ישראל גם בממד האזרחי וגם בתחומי הביטחון; (4) חסינות החברה האזרחית בישראל, יחד עם חיזוק יכולות הגנת העורף האסטרטגי והאזרחי, שמירה על רציפות תפקודית של המערכות, צמיחה כלכלית ושגרת חיים.

אל מול האתגרים הביטחוניים העומדים לפתחה של ישראל, על ממשלת ישראל לגבש מדיניות המשלבת מאמצים בשלושה מישורים במקביל. **במישור הביטחוני**, עליה להמשיך בהתבססות על יכולות הליבה העצמאיות והזכות להגנה עצמית, באמצעות ביסוס ההרתעה, חיזוק יכולות ההגנה והפעלת מאמצי סיכול מול איומים מידיים ומוחשיים. **במישור הבינלאומי**, על ישראל להמשיך להעמיק את הקשרים המיוחדים עם ארצות הברית כבעלת־הברית העיקרית שלה בתחום המדיני, הביטחוני והכלכלי. במקביל, נדרש מאמץ לנטרל כוחות דה־לגיטימציה, בין היתר בניסיון אמיתי לקדם הסדר עם הפלסטינים, תוך הימנעות מקביעת עובדות בשטח, כל עוד מתקיים תהליך מדיני רציני. בנוסף, על ישראל לתמוך במאמצי הקהילה הבינלאומית להגיע להסדר עם איראן שיבטיח כי תהיה רחוקה דיה מפצצה גרעינית, ולקיים דיאלוג פתוח עם הקהילה הבינלאומית במגוון הנושאים המשותפים, לצד נושאים במחלוקת. **בהיבט האזורי** קיימת הזדמנות, עקב האירועים והתהליכים במזרח התיכון, לקדם שותפויות עם מדינות ערביות ועם קהילות, קבוצות ועדות אשר להן תפקיד חיוני בעיצוב מחדש של המזרח התיכון. לישראל יתרונות טכנולוגיים ייחודיים בתחומי המים והאנרגיה, שבאמצעותם היא יכולה להרחיב את השפעתה במרחב. התקדמות בנתיב ההסדר עם הפלסטינים תסייע בכך.

אופי האתגרים המתפתחים בסביבתה האסטרטגית של ישראל, לצד כללי המשחק המקובלים במערכת הבינלאומית, מחייבים את ישראל לאמץ גישה רבת־חומית, המשלבת חשיבה מדינית, דיפלומטית, צבאית, חברתית, כלכלית, הומניטרית, משפטית ותקשורתית. הערכות מצב אמורות להתבצע תוך התחשבות במקורות עוצמה ובמרכזי השפעה וכובד, גם כאלה שאינם צבאיים ומשקפים שאיפות ורעיונות תרבותיים, ערכיים ונורמטיביים. אם תידרש ישראל להפעיל כוח צבאי, כדי להפיק ממנו את מלוא האפקטיביות יהיה צורך להתייחס גם להיבט של הלגיטימציה טרם הפעלת הכוח, בזמן הפעלתו ולאחר המערכה.

חשיבה רבת־חומית משולבת – הגם שאינה פשוטה לגיבוש וליישום – תסייע לישראל לקדם הידברות והבנות עם בעלות־בריתה ועם שכנותיה, למנף הישגים צבאיים להישגים מדיניים ולכוון כללי משחק מקובלים ומשטרי ביטחון יציבים בסביבתה.

## הערות

- 1 הכוונה לפעולות צבאיות ומודיעיניות חשאיות ובעלות חתימה נמוכה בדרך כלל, המתבצעות בין סבבי הסלמה לעימותים צבאיים מקיפים יותר.
- 2 אהוד ברק בתפקידו כשר הביטחון, דבריו לחברי ועדת חוץ וביטחון, 19 במרס 2012, מדינת ישראל, משרד הביטחון.

# ישראל והתהליך המדיני - תוכנית א', תוכנית ב' ומה שביניהן

## אודי דקל, ענת קורץ, גלעד שר

בשלהי יולי 2013, לאחר קיפאון שנמשך חמש שנים בקירוב, נפתח פרק חדש בתהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים. בחסות הממשל האמריקאי הושק בווינגטון סבב נוסף של משא ומתן. שני הצדדים שבו לחדר הדיונים חדורי ספק בדבר הסיכוי לסכם נוסחה להסדר קבע, ובהנחה שבמקרה של כישלון הדיאלוג - הם יוכלו להטיל את האחריות לכך על הצד השני. פסימיות לגבי תוצאות המשא ומתן הייתה משותפת לשני הצדדים, אם כי הנציגים הפלסטיניים לשיחות הקרינו ביטחון ששיקף הכרה ביתרונות האסטרטגיה החלופית שפיתחה הרשות - גיוס תמיכה בינלאומית בהקמת מדינה פלסטינית, גם שלא כתוצאה מהבנות עם ישראל. לעומת זאת, ישראל לא גיבשה תפיסה חלופית להסדר מוסכם, שתאפשר בבוא העת לקדם את רעיון ההפרדה המדינית-הטריטוריאלית בינה לבין הפלסטינים.

על מנת לשמר בידיה את היוזמה המדינית, ובמיוחד כדי להתמודד עם האתגרים הביטחוניים, הדמוגרפיים והבינלאומיים הקשורים בזירת הסכסוך או גלומים בה, יהיה על ממשלת ישראל לגבש תוכנית חלופית משלה. תוך חתירה לפתרון מוסכם עם הפלסטינים, ולו חלקי או מדורג, נדרש כי ישראל תתכנן צעדים עצמאיים שמטרתם להתוות גבול ולקדם מציאות אזורית של שתי מדינות לשני העמים. יוזמה ישראלית להיפרדות עצמאית, בשאיפה שתגובש בתיאום אזורי ובינלאומי, עשויה לדרבן את הרשות הפלסטינית להגמיש סביב שולחן המשא ומתן את עמדותיה היא - ולו על מנת למנוע מישראל לקבוע באורח עצמאי את מתווה ההפרדה. תיאום עקרונותיה של תוכנית ישראלית חלופית ופרטיה עם הממשל האמריקאי יסייע להציגה בזירה הבינלאומית לא כאבן נגף להסדר מוסכם עתידי, אלא כמהלך משלים להסדר עתידי, שתכליתו להכשיר את הקרקע לקראתו.

## שוב יצאנו לדרך

מאז כניסתו לתפקיד בפברואר 2013, עם השבעת ממשל הנשיא ברק אובמה בכהונתו השנייה, עמל מזכיר המדינה הנכנס, ג'ון קרי, על סלילת הדרך לחידוש התהליך המדיני הישראלי-פלסטיני. קרי הונע מתחושת שליחות ופעל על יסוד הערכה שלנוכח הפער ההולך ומעמיק בעמדות הצדדים, תהיה זו אולי ההזדמנות האחרונה להגיע להסדר שיתבסס על רעיון 'שתי מדינות לשני עמים'. קושי מרכזי שעימו היה על קרי להתמודד בנסותו לבסס אווירה תומכת הידברות היה גיבוש terms of reference – תנאי הייחוס לחידוש המשא ומתן. העקרונות המנחים שנקבעו היו: חתירה להסדר קבע על בסיס העיקרון של שתי מדינות לשני עמים, שמשמעותו תהיה סיום הסכסוך וסופיות התביעות ההדדיות, ואשר יסוכם בתוך תשעה חודשי דיונים; עיסוק בכל סוגיות הליבה – הגבולות, ובמסגרת זו ההתנחלויות הישראליות בגדה המערבית והשכונות בירושלים, סידורי ביטחון, הפליטים הפלסטיניים והקצאת מקורות מים לישראל ולמדינה הפלסטינית. כן הוחלט שהשיחות יתנהלו בחשאיות, וכי ילוו על ידי מתווך (facilitator) אמריקאי שישתתף מפעם לפעם בפגישות, יודא התקדמות ויעלה הצעות גישור.

קרי נאלץ לעקוף מכשולים של תנאי סף לחידוש התהליך, שהציגו ישראל והרשות הפלסטינית זו לזו. דבקתם של שני הצדדים בסירוב למלא דרישות שהוצבו כתנאי לשיחות חסמה את הדרך לחדר הדיונים בשנים שחלפו מאז תחילת 2009 – אז נקטע המשא ומתן שהתנהל במסגרת תהליך אנאפוליס. הפלסטינים דרשו כי קו הייחוס לדיון הטריטוריאלי יהיו גבולות 4 ביוני '67 (קווי הפסקת האש, שלא הוכרו מעולם כגבול), וכי תופסק כליל הבנייה בהתנחלויות בגדה המערבית ובמזרח-ירושלים. ישראל תבעה הכרה בה כמדינה יהודית, ולכן חתרה להסדר שיתבסס על העיקרון של 'שתי מדינות לשני עמים'. כמענה לדרישה הישראלית, הממשל הבהיר כי מבחינתו גבולות המדינה הפלסטינית אינם אמורים לחפוף את קווי 1967, אלא לבטא התחשבות בשינויים שהתחוללו בשטח במהלך השנים, כלומר: בהיווצרות גושי התנחלות ישראליים בגדה המערבית. כן עקף קרי את סוגיית ההתנחלויות, לפחות במשמעותה המיידית, ונמנע מתביעה מישראל להקפיא לאלתר את הבנייה בהן. נוסף לכך, במכתב הערבויות אל ממשלת ישראל נכתב כי בראיית הממשל, ישראל היא מדינה יהודית. לפלסטינים הבהיר הממשל את עמדתו כי גבולות המדינה הפלסטינית העצמאית יתבססו על קווי 1967, בתיקוני גבול.<sup>1</sup> במקביל פעל קרי לחזק את הכלכלה הפלסטינית באמצעות יוזמה להשקעה נדיבה בתשתיות.<sup>2</sup> עוד הדגיש מזכיר המדינה את חשיבותה של הסביבה האזורית. הגנרל האמריקאי, ג'ון אלן, הונחה לגבש נוסחה לביטחון אזורי במזרח



התיכון, שתתחשב בצורכי הביטחון של ישראל ושל הפלסטינים,<sup>3</sup> ולנציגי הליגה הערבית העביר קרי מסר של ציפייה כי יתמכו בשיבת הפלסטינים לשולחן הדיונים ובתהליך המדיני עצמו, בין היתר באמצעות הגמשת-מה של סעיפי היוזמה הערבית.<sup>4</sup> ישראל נענתה לדרישת הפלסטינים שהועברה באמצעות המזכיר קרי, והתחייבה לשחרר בהדרגה אסירים פלסטיניים המרצים בבתי כלא בישראל עונשים בגין עבירות רצח ישראלים שבוצעו לפני עידן אוסלו. כן הבטיחה ישראל למתן במידה ניכרת את הבנייה בהתנחלויות בשטחי הגדה המערבית, כל עוד מתנהל המשא ומתן.<sup>5</sup> הרשות הפלסטינית מצידה התחייבה לא לנטוש את חדר הדיונים במהלך החודשים שהוקצו למשא ומתן, וכן להקפיד למשך פרק זמן זה מהלכים חד-צדדיים בזירה הבינלאומית, שתכליתם לקדם הקמת מדינה פלסטינית שלא במשא ומתן עם ישראל, או לאתגר את ישראל במסודות בינלאומיים. שני הצדדים גם יחד התחייבו לדון בכל הסוגיות שבלב הסכסוך, אם כי לא הסכימו מראש על סדר הדיון בנושאים השונים.

למרות שבמהלך 20 השנים שחלפו מאז נחתם הסכם אוסלו נוסו כמה גישות לניהול משא ומתן בין ישראל לפלסטינים, ועל אף שתנאי הייחוס לשיחות המחודשות סוכמו מראש, התמקדו הצדדים בתחילתן בענייני נוהל ולא בנושאי מהות.<sup>6</sup> כדי להבטיח התנהלות רציפה ועניינית של השיחות, יהיה על הקברניטים ועל הנושאים ונותנים עצמם להחליט האם לדון בכל סוגיות הליבה בעת ובעונה אחת, או להתקדם להבנות באורח הדרגתי, סוגיה אחר סוגיה; האם לנהל את התהליך מלמעלה למטה (top down), כלומר, לאור הסכמות בין המנהיגים והדרגים הבכירים של מקבלי ההחלטות בשני הצדדים, או שמא להתקדם מלמטה למעלה, על בסיס הסכמות שיגובשו בצוותי עבודה נושאים (bottom up); אולי ישלבו את שתי הגישות - הדיון יתקיים בצוותים מצומצמים, שיעזרו במומחים שירכיבו את המשלחות המלאות.

### מעבר להיבטי הנוהל

תהליך הידברות מנוהל היטב משפר את הסיכוי להניב תוצאות, בעוד תהליך שאינו כזה נוטה לאפשר לצדדים להימנע מהכרעות. לפיכך, ההסכמות שיושגו בשאלות הנוהל ישפיעו ישירות על תוצאות המשא ומתן. אם יקפיד המתווך האמריקאי לנהל תהליך יציב, רציף, בהיר ומחייב, תוך מעקב צמוד אחר ההתקדמות ודיווחים שוטפים מהצדדים אליו, תצטמצם מאליה יכולתם של הצדדים לחמוק מעיסוק בסוגיות הקשות. ואולם, בכך בלבד אין כדי להבטיח התקדמות בכיוון הרצוי, במיוחד עקב שלושה מאפיינים של התהליך שהתבררו במשך השנים, ואשר השפעתם עליו אף הלכה והחריפה. האחד

הוא הפערים בעמדות יסוד, שהעמיקו ככל שרבו הניסיונות הכושלים לחולל פריצת דרך לקראת הסדר מוסכם. השני הוא כרסום של ממש באמון ההדדי בין שני העמים ובין הנהגותיהם, והספקות ההדדיים בדבר נכונותם לקדם הסדר כולל וליישמו עד אחרון סעיפיו. המאפיין השלישי הוא היעדר הלגיטימציה הרחבה לתוצאותיו הצפויות של המשא ומתן, אם יצליח, הן בקרב החברה הפלסטינית והן בקרב החברה הישראלית; בשתייהן נחלשו מאוד הכוחות המתונים, התומכים בפשרה היסטורית. הנה כי כן, כל אחד משני הצדדים שב לשולחן המשא ומתן בעודו מטיל ספק באשר ליכולתו של הצד האחר להיות שותף רציני לתהליך שלום.

היעדר האופטימיות שליווה את חידוש השיחות השתקף בחוסר העניין בתהליך, שנרשם בזירה הישראלית ובזירה הפלסטינית כאחת: התגובה הציבורית לא התאפיינה בהתלהבות לקראת פריצת דרך אפשרית. בה בעת, לא נרשמה ביקורת גורפת, שיכולה הייתה לשקף חשש מהתקדמות מוחשית לפשרה שתגבה מחירים אידאולוגיים וטריטוריאליים, ויתלוו אליה סיכונים ביטחוניים.<sup>7</sup>

מדוע בכל זאת בחרו הצדדים לשוב לשולחן המשא ומתן? שניהם הונעו על ידי רצון להימנע מתשלום המחיר של סירוב לדרישה האמריקאית לחדש את ההידברות – מבחינת ישראל מחיר דיפלומטי, מבחינת הרשות הפלסטינית מחיר דיפלומטי וכלכלי, ככל שהדבר קשור בסיוע הכספי האמריקאי<sup>8</sup> – מה גם שהממשל האמריקאי העביר לשני הצדדים התחייבויות משלו כדי לשכנע אותם לחדש הידברות. דינמיקה זו שביסוד סבב זה של המשא ומתן – משמעותה שבהיעדר התקדמות השיחות או כישלון המוחלט, כל צד ינסה להתנער מאחריות לכישלון, בפרט בעיני הממשל האמריקאי, ויטיל את האחריות על הצד השני.

אפשרות זו אמורה לטרוד את מנוחתה של המנהיגות בישראל לא רק על שום המתח שיתעורר אז בינה לבין הממשל האמריקאי, אלא גם ובעיקר משום שמאזן הכוחות בין ישראל לרשות הפלסטינית בזירה הבינלאומית אינו לטובת ישראל.

הפלסטינים הגיעו לטקס השקתן של השיחות מתוך הערכה שהזמן פועל לטובת העניין הפלסטיני (אמנם במובן פתרון שתי המדינות בלבד – גישה שגורמי אופוזיציה פלסטיניים, וחמאס בראשם, דבקים בהתנגדות לה<sup>9</sup>). מקורה של תחושה זו בביקורת המתעצמת בזירה הבינלאומית נגד היאחזותה של ישראל בגדה המערבית על רקע קיפאון מדיני נמשך, המופרע מעת לעת על ידי ניסיון כושל להתקדם להסכם. על רקע זה מנהלים הפלסטינים מערכה מתוזמרת היטב, שתכליתה בידוד ישראל, דה-לגיטימציה שלה, שלילת תמיכה מדינית ממנה וגיוס תמיכה בעצמאות פלסטינית שתוכרז על ידי הקהילה הבינלאומית. הישגים בולטים במערכה זו נרשמו, בין היתר, עם קבלת פלסטין

כמשקיפה שאינה חברה באו"ם על ידי העצרת הכללית של הארגון (נובמבר 2012),<sup>10</sup> והכרזת האיחוד האירופי על הקפאת המימון לפרויקטים ישראלים, שמעורבים בהם מוסדות הפועלים בגדה המערבית.<sup>11</sup> החלטה זו של הנציבות האירופית, שפורסמה בעת שהמזכיר קרי שקד על ניסוח הבנות ששייבו את ישראל והפלסטינים לשולחן המשא ומתן, הייתה ציון דרך משמעותי בהתמסדותו של מפעל ההתנחלות כסמל לאחריותה של ישראל לקיפאון המדיני.<sup>12</sup>

זאת ועוד, אף ללא שינוי מהותי בעמדה הפלסטינית הרשמית וללא מחוות מוחשיות מצד הרשות לישראל, עמדותיו של הממשל האמריקאי נעו לאורך השנים בעקביות והתקרבו לעמדות הפלסטיניות בסוגיות שונות. עם הזמן נסוגה ארצות הברית מהתנגדותה הראשונית להקמת מדינה פלסטינית. ממשל אובמה אף אימץ את קווי '67 כבסיס לחלוקה טריטוריאלית - אמנם בהתחשב בהתפתחויות דמוגרפיות שחלו בשטחי המחלוקת מאז 1967. הסתייגות הממשל ממפעל ההתנחלויות בשטחים אינה התפתחות של השנים האחרונות, אך בזמן כהונתו הראשונה של ממשל אובמה תורגמה ההסתייגות לתביעה מפורשת להקפיא את הבנייה בהתנחלויות בגדה המערבית, ולו לפרק זמן מוגבל, כדי להקל על הפלסטינים לשוב למשא ומתן.<sup>13</sup> כן נרשמה התקרבות אמריקאית לעמדה הפלסטינית לגבי הסדרי ביטחון, הדרושים על מנת להבטיח את יציבותו של הסכם, ובעיקר לתביעה הפלסטינית שלא תהיה נוכחות קבועה של כוחות צבא ישראליים בשטח הריבוני של המדינה הפלסטינית.

תחושת הביטחון של הפלסטינים לגבי יכולתם להתקדם לעצמאות מדינית, בתנאים שהסיכוי שהציבור הפלסטיני יקבלם, התבססה גם על ההתרשמות שעם הזמן חלו בעמדה הישראלית שינויים שמשמעותם הגלויה והמשתמעת הייתה התגמשות - מה גם שבין מוביליהם היו ממשלות ימין. המחשות למגמה זו היו: (1) נכונות ישראל לחילופי שטחים ביחס של 1:1, המעידה לכאורה על נכונות ישראלית להתייחס לקו '67 כאל קו ייחוס; (2) הנסיגה החד-צדדית מרצועת עזה בקיץ 2005, תוך פינוי יישובים ישראליים מהאזור, ובלי להמתין לשקט ביטחוני מוחלט ומובטח לאורך זמן; (3) הצעתו של ראש הממשלה אהוד אולמרט לראש הרשות הפלסטינית מחמוד עבאס בשלהי 2008, שהייתה מרחיקת לכת מכל הצעה רשמית ישראלית שהונחה עד אז על סדר היום; (4) הצהרתו של ראש הממשלה בנימין נתניהו ב'נאום בר אילן' ביוני 2009, כי ישראל תסכים להקמת מדינה פלסטינית - אמנם מדינה מפורזת, ובכפוף להכרה פלסטינית בישראל כמדינה יהודית ושמירה על אחדות ירושלים, ואי-חזרת פליטים לישראל. להצהרה זו התלוותה אכן דרישה להיערכות ארוכת-טווח של כוחות צבא ישראליים בבקעת הירדן, אך הודגש בה כי ישראל אינה דורשת ריבונות בשטח.

לנוכח כל אלה, עולה שאלה לגבי האינטרס המהותי של הפלסטינים להתקדם להסכם, בפרט בטווח הזמן הקצר יחסית שהקצה הממשל האמריקאי לסבב השיחות המיוחדש. במישור המייד, לא נראה שהרשות אצה ליטול אחריות לאספקת צורכי היום-יום של האוכלוסייה הפלסטינית בגדה וברצועה, אשר תהיה פועל יוצא של עצמאות וריבונות. ובמישור העקרוני, לא נראה שהרשות תהיה נכונה להתקדם לשלום קבע עם ישראל במסגרת הסכם שיקנה לה ריבונות על פחות משטח הגדה המערבית במלואו (95% בקירוב משטח הגדה הוצעו להם בעבר<sup>14</sup>) ויחייב פשרות מהותיות נוספות, שדינן לעורר מחאה פלסטינית וערבית נרחבת. הרשות מצידה, מסיבות אידאולוגיות ואלקטורליות, אינה משקיעה מאמץ מרוכז בניסיון להסביר לציבור הפלסטיני מדוע ויתורים אלה חיוניים בשם החתירה לעצמאות, ודבקה בעיקרון של "הכול או לא כלום" לגבי הסכמות וישומן.<sup>15</sup>

ואכן, לפלסטינים חלופה מדינית מגובשת בדמות חתירה להכרה בינלאומית בעצמאות שלא בהסכם שיהיה תוצאה של משא ומתן ופשרה עם ישראל, ואשר הפעילות הדיפלומטית המתנהלת במסגרתה נחלה עד כה הישגים לא־מבוטלים. למעשה, ניתן להתרשם שבעיני חלקים מתרחבים בזירה הפוליטית הפלסטינית, הדיפלומטיה הבינלאומית שנוצרה כתוכנית ב' לובשת אופי של תוכנית א'. זאת, למרות שתיאום הדוק עם ישראל יידרש על מנת שהמדינה הפלסטינית תיהנה מביטויי ריבונות ומתשתית ביטחונית וכלכלית בת־קיימא. יתרה מזו, לפלסטינים חלופה נוספת לפשרה היסטורית, שתהיה תוצאה של משא ומתן עם ישראל: היווצרות הדרגתית של מדינה אחת, שתשקף את המציאות המדינית־טריטוריאלית בזירת הסכסוך. ניתן להעריך שאם ייכשל התהליך המדיני ותשתהה הכרה בינלאומית בעצמאות פלסטינית בגבולות הגדה והרצועה, השיח הציבורי והפוליטי בנושא זה יעמיק ויתרחב – לא רק בזירה הפלסטינית אלא גם בזירה הבינלאומית.<sup>16</sup>

לעומת זאת, לממשלת ישראל אין חלופה סדורה, מגובשת ומוצהרת להתקדמות לקראת הפרדה מדינית וטריטוריאלית, כבסיס לפתרון שתי המדינות לשני העמים. בניגוד לפלסטינים, ישראל לא גיבשה תפיסה חלופית ולא הכינה תוכנית חלופית למקרה של כישלון הסבב הנוכחי של המשא ומתן ושל התהליך המדיני כולו. בסתירה להצהרות המדגישות דבקות ברעיון 'שתי המדינות לשני העמים', הרי מעשים והחלטות אופרטיביות, בפרט אלה הנוגעים להמשך הבנייה בהתנחלויות, מעידים על העדפת המצב הקיים. זאת בהנחה שהמצב הנוכחי, שבמסגרתו ישראל שולטת ברוב השטח ללא מגבלות של חופש פעולה, הוא הטוב ביותר עבור ישראל. השקט הביטחוני היחסי השורר בגדה המערבית, שהוא גם תוצאה של שיתוף פעולה ביטחוני שוטף בין כוחות

הביטחון הישראליים למנגנוני הביטחון הפלסטיניים, מאפשר לממשלה להימנע מחיפוש נחוש אחר דרך לקדם את רעיון ההפרדה המדינית-טריטוריאלית. כך נדחה הרגע שבו תיזדרש הכרעה לגבי הקפאה זמנית או קבועה של הבנייה בהתנחלויות, על עתידם של יישובים ומאחזים בגדה ועל העברת חלק משטחי C לשליטת הרשות הפלסטינית. ההימנעות מנקיטת צעדים לקראת היפרדות משקפת הערכה שבעת הזו לא ניתן להגיע להסדר קבע, או להסדר ביניים מהותי שיענה על הדרישות הישראליות, ואשר הפלסטינים יוכלו ליישמו. זאת, לא רק על שום הפיצול המוסדי בזירה הפוליטית הפלסטינית והיות רצועת עזה בשליטת חמאס. על מנת להבטיח שהמדינה הפלסטינית לא תהא חממה לגורמים אסלאמיים רדיקליים ושלא תהא נתונה להשפעה איראנית יידרשו סידורי ביטחון נוקשים ומקיפים, שספק אם הרשות הפלסטינית תהא נכונה לקבלם או תוכל לפעול על פיהם - גם נוכח עמדותיה של הרשות ועמדותיו של הציבור הפלסטיני עצמו. הציבור בישראל תומך ברובו בעקרון 'שתי המדינות', אולם לא קל ופשוט יהיה הגישור בין עמדותיו הספציפיות לגבי פשרה בסוגיות הליבה, לבין עמדות הציבור הפלסטיני בשאלות אלה.<sup>17</sup> לא זו בלבד, אלא שצפוי שהציבור הישראלי ברובו הגדול יצפה להסכם שיכלול תנאים ביטחוניים, אשר דל הסיכוי שהרשות הפלסטינית תסכים לקבלם.

להערכות אלה, המתמקדות בזירה הישראלית-פלסטינית, נוסף חשש מההשלכות הביטחוניות המאיימות של הטלטלה במזרח התיכון, ובהן: התגברות קולו של האסלאם הפוליטי ברחוב הערבי, החשש מגלישת גל הזעזועים השוטפים מדינות באזור גם לירדן והאפשרות כי גם במדינה זו, כמו בחצי-האי סיני ובסוריה, ייווצר מאחז של כוחות אסלאמיים קיצוניים, וכן התקדמותה של איראן לעבר יכולת גרעינית. מגמות וגורמים אלה, יחד ולחוד, מסייגים באופן משמעותי את מרווחי המשא ומתן של ממשלת ישראל, וצפויים להקשות על התקדמות בתהליך המדיני.

יחד עם זאת, צפוי שהרלוונטיות הפוליטית והמעשית של האסטרטגיה הפלסטינית החלופית תלך ותגבר ככל שהמשא ומתן יתמשך ללא התקדמות של ממש, או אם ייכשל בתכלית הכישלון, ובמיוחד אם האחריות לכך תיוחס לישראל. עוד בתחילתו של סבב השיחות המחודש נוצר מתח בין ישראל לרשות הפלסטינית ולממשל האמריקאי על רקע הענקת אישורים לבנייה בגדה - אמנם בסמוך לביצוע השלב הראשון של שחרור אסירים פלסטיניים מבתי כלא בישראל.<sup>18</sup> שחרור האסירים, שנעשה על רקע מחאה ציבורית בישראל, יוכל לסייע לישראל לטעון כי לא היא אחראית לקיפאון בשיחות, אם יתפתח. ברם, ספק האם טיעון זה יחסוך מישראל ביקורת, בפרט עקב המשך הבנייה בגדה המערבית, וספק רב האם ירתיע את הרשות הפלסטינית מהאצה מחודשת של

מסעה הדיפלומטי הבינלאומי. לעומת זאת, האינטרס הלאומי ארוך-הטווח של ישראל – הבטחת עתידה כמדינת הלאום הדמוקרטית של העם היהודי בגבולות בטוחים – מחייב את ממשלתה לשמור בידיה את היוזמה המדינית. משמעותה של מחויבות זו היא הכנה של חלופה מדינית אמינה, אחראית ובת-ביצוע, שעיקרה התקדמות זהירה והדרגתית להיפרדות מהפלסטינים ולעיצוב גבולות המדינה.

### **תוכנית ב': משלימה וחליפית**

כדי להשיג את היעדים הלאומיים ארוכי-הטווח של ישראל, נדרשת חלוקה טריטוריאלית של השטח שבין הירדן לים התיכון לשתי מדינות לאום. כלומר, ישראל צריכה להיפרד גם מהפלסטינים תושבי הגדה המערבית ולקבוע גבולות שיבטיחו מדינה דמוקרטית, שבה יש רוב יהודי, תוך יצירת מציאות של שתי מדינות לשני עמים – בין במשא ומתן ובין באורח עצמאי.

בדרך להסדר מדיני ארוך-טווח יידרשו הסכמים חלקיים, הסכמי ביניים, הסכמי מעבר ואף פעולות עצמאיות מתואמות בשני הצדדים – כולם בזיקה להסדר הקבע. כך יתאפשר שיפור ביחסים בין שתי ההנהגות, ולא פחות חשוב – צעדים אלה עשויים לסייע בבניית האמון בין החברה הישראלית לזו הפלסטינית, ולהרחיב את התמיכה הציבורית החיונית לשתי ההנהגות לשם השגת לגיטימציה להסכם קבע. הנוסחה המוצעת להתקדמות היא יישום בנפרד של כל צעד, שיתרום בהדרגה לעיצוב מציאות של שתי מדינות, וביצוע של כל מתווה מוסכם בלי המתנה להסכמה בוזמנית על כלל סוגיות הליבה ולניסוח הסכם כולל.

אולם, על ישראל להכין במקביל חלופה סדורה להסדר מוסכם, למקרה שהסבב הנוכחי, ואולי סבבים נוספים של הידברות בעתיד, לא יניבו הסכם המען את האינטרסים הלאומיים שלה. זאת כדי שישראל לא תיוותר בת-ערובה בידי הסכסוך. יתר על כן, חלופה סדורה ומדורגת שתציג ממשלת ישראל תחליש את כוח המשיכה של המערכה החד-צדדית הפלסטינית בזירה הבינלאומית, ובה בעת תעכב פעילות למען הסדר כפוי. צעדיה העצמאיים של ישראל, על פי חלופה זו, יינקטו בנקודת הזמן שעליה תחליט הממשלה, לאחר שמיצתה ככל האפשר את המשא ומתן להסדר בעת ההחלטה, ונערכה לקראתם כראות. היוזמה העצמאית תשרת בטווח הארוך את התהליך המדיני לקראת הסכם, וכן תסייע לישראל להיחלץ ממצב של מבוי סתום או כישלון השיחות. בכל תרחיש תידרש ישראל להיערכות תכנונית ומעשית, אזרחית וביטחונית וכן לדיאלוג פנים-ישראלי, לשם הכנתם של התשתיות הלאומיות ושל הציבור לתהליך ההיפרדות

מהפלסטינים, אשר יחייב פינוי של התנחלויות. לכן, מוצע שישראל תתחיל ליישם צעדים עצמאיים באופן הדרגתי, מבוקר ומושכל, תוך בחינת השפעתו של כל צעד לפני מעבר לצעד הבא. כך, למשל, ניתן לתכנן פינוי הדרגתי של מאחזים ובהמשך של ישובים מבודדים, ולסייע בכך להכשיר את דעת הקהל בישראל לקראת קביעה עצמאית של הגבול.

החלופה העצמאית להיפרדות לשתי מדינות לאום תתבסס על נכונות לויתור ישראלי מרצון על שטחים שמחוץ לגושי ההתיישבות הגדולים, כפי שיוגדרו, ולשימור גושים עיקריים אלה כחלק אחד ובלתי-נפרד מישראל. קו ההיערכות ישמש קו גבול זמני, תוך הזמנת הפלסטינים לשאת ולתת עם ישראל על תוואי הגבול הקבוע, על בסיס חילופי שטחים מוסכמים. במידה שהמשא ומתן לא יתחדש, יהפוך קו הגבול הזמני לקבוע. כל עוד אין הסכם, צה"ל יישאר באזורים ובאתרים שיוגדרו על פי צורכי הביטחון, כגון בקעת הירדן, וישראל תותיר בידיה את השליטה במעטפת ובגבולות החיצוניים של שטחים שמהם יתפנו ישראלים, שיתכנסו אל גבולות המדינה הזמניים. לנוכח לקחי ההתנתקות הישראלית מעזה ומצפון השומרון ב-2005,<sup>19</sup> יש להיערך לקראת היום שבו ייקראו תושבי היישובים שמחוץ לגושים לשוב אל גבולות מדינת ישראל.<sup>20</sup> על מנת למנוע התלקחות פנימית, צריכה הממשלה לשקול בכובד-ראש כיצד לשנות את השיח בינה לבין המתנחלים על אודות המציאות שתיווצר כאשר יהיו במרחב שתי מדינות לאום. זאת כדי להרחיב את התמיכה הציבורית בפתרון שתי המדינות, לגבש את הפינוי כצעד מלכד ולא כהתנערות מציבור חשוב, אשר ראה לאורך עשרות שנים שליחות לאומית בהתנחלו ביהודה ושומרון, ולהצדיק אכיפה ופינוי בכוח, אם יידרשו. היערכות לקליטת מתנחלים אמורה לכלול חקיקת חוק פינוי מרצון, פיצוי וקליטה למתנחלים המתגוררים בהתנחלויות שמחוץ לגושים, וכן ניהול שיח פנימי מושכל בזמן תהליך הפינוי הפיזי ולאחריו. בהקשר זה וכהכנה למתווה הקבע, ראוי לעודד חשיבה על רעיונות טריטוריאליים יצירתיים שעשויים לצמצם את מספר הישראלים היושבים מעבר לגבולה הסופי של מדינת ישראל, ואשר יהיה צורך לפנותם. כך, יש לבחון אפשרות שיישובים ישראליים יישארו בתחומי המדינה הפלסטינית - לכשזו תקום - כמובלעות טריטוריאליות, כאוטונומיות ישראליות בשטחי המדינה הפלסטינית, ואפילו אפשרות של מתן אזרחות פלסטינית לתושבים ישראליים, ובלבד שמדובר יהיה בתנאים של הסדר קבע וסוף הסכסוך.<sup>21</sup>

תוכנית כלכלית משלימה, שעיקרה שיפור "הסכם פאריס" והרחבתו באמצעות הענקת הטבות מוחשיות לצד הפלסטיני, תהיה חיונית כדי להקנות אמינות לחלופה הישראלית העצמאית. תידרש השקעה ישראלית, לצד השקעות בינלאומיות, בשיפור

תשתיות בגדה המערבית – גם באזור C – וברצועת עזה: תחבורה, טיהור שפכים, אספקת חשמל, ניצול גז טבעי במדף היבשתי של עזה, הסכם מים בין ישראל לרשות וייזום 'מוביל ארצי' פלסטיני. על ישראל להעניק עדיפות למשק הפלסטיני בתחום אספקת התוצרת החקלאית והעבודה בישראל. בד בבד, חיוני לדרבן את הפלסטינים לשפר את יכולת הגבייה העצמאית במקום להסתמך על גביית המסים הישראלית.<sup>22</sup> תוך כך, יש להתחשב בתהליכים הסוציו-אקונומיים המתרחשים בחברה הפלסטינית, לנצל את המגמה של צמיחת מעמד הביניים והתרחבות מעגל המשכילים, ולהגדיל את מגוון האפשרויות עבורם.

הקמתם של פרויקטים כלכליים עצמאיים וביסוס יכולות פיסקליות יסייעו לשפר את האווירה בציבור הפלסטיני, וצפוי שתהיינה לכך גם השלכות חיוביות על הזירה הישראלית-פלסטינית. יחד עם זאת, כל התקדמות הדרגתית תלויה בחשש הפלסטיני העמוק מפני הסדרים זמניים, שמא יעניקו לישראל לגיטימציה ואפשרות לקבוע בשטח עובדות התיישבותיות-טריטוריאליות נוספות. משימת השכנוע בהקשר זה תהיה לכן מורכבת וקשה לביצוע.<sup>23</sup> אולם, ייתכן שדווקא צעדים ישראליים לקראת היפרדות יביאו את הרשות להכרה כי שיתוף פעולה מצידה עם התהליך, ואפילו העלאת רעיונות ריאליים מצידה לפתרון מחלוקות מהותיות, יסייעו בידיה להציג את ההיערכות הישראלית המחודשת כתוצר של מדיניותה היא. אפשר אף שגישה זו תחזק את מעמדו של 'פתח' בקרב תומכיו המסורתיים מבית ומול גורמי אופוזיציה, ובראשם חמאס.

חמאס, שעמדותיו מיוצגות סביב שולחן המשא ומתן בעקיפין בלבד, בהיותו 'הסמן הימני' של המערכת הפוליטית הפלסטינית, נשאר גורם מפתח. הוא 'הפיל שבחדר'. עצם קיומה של רשות עצמאית מקבילה ברצועת עזה בראשות חמאס מעמיד בספק את היכולת לממש הבנות – אם יגובשו. כמו כן עלול חמאס לנסות להוציא מן הכוח אל הפועל את פוטנציאל ה'ספילר' המוכח שלו, אם תנקוט ישראל צעדי היפרדות עצמאיים בגדה המערבית. מצבו המוחלש של חמאס עקב המכה הצבאית שהנחיתה עליו ישראל בסבב הלוחמה שהתחולל ברצועת עזה בנובמבר 2012, והחרפת המתח בין הארגון לבין השלטון המצרי בעקבות נפילת ממשלת 'האחים המוסלמים' – אלה מפחיתים בשורות הארגון מוטיבציה להתמודדות ישירה עם ישראל. זאת במיוחד כל עוד לא נרשמה התקדמות במשא ומתן, ולא נוצר אינטרס שיתחרה באפקט ההרתעה הצבאית של ישראל. עם זאת, ניתן להעריך שפעולה ישראלית עצמאית לקראת היפרדות בגדה תשנה את מאזן השיקולים של חמאס. המצוקה הכלכלית השוררת ברצועה, למרות ההעברה הסדירה של סחורות אזרחיות לאזור תוך תיאום בין ישראל למצרים, תוסיף אז שמן למדורת המחאה המדינית. כדי לצמצם אפשרות לניסיון מצד חמאס



לחולל עימות צבאי, שימחיש את השלכותיה המאיימות של נסיגה ולכן יקשה לממש כוונה להיערך מחדש בגדה, על ישראל להקפיד על ההקלה הנמשכת במדיניות הבידול מול הרצועה, וכך לשמר בקרב תושבי הרצועה והנהגת חמאס עניין בריגוע. שקט ביטחוני ברצועת עזה הוא אינטרס ישראלי מובהק. ההקשר של תהליך מדיני ולצידו יוזמה מדינית-טריטוריאלית עצמאית בגדה אך מוסיפים יתר תוקף לאינטרס זה. תיאום התוכנית עם הממשל האמריקאי יסייע להטמיע בצד הפלסטיני הכרה בנחישותה של ישראל להתקדם לקראת מציאות של שתי מדינות - אם לא בהסכם הדדי אזי באורח עצמאי. התקדמות לקראת מציאות של שתי מדינות כמענה למבוי המדיני הסתום היא אסטרטגיה שאינה סותרת את האינטרס האמריקאי של הסרת הסכסוך הישראלי-פלסטיני מראש סדר היום במזרח התיכון. מסיבה זו, ובפרט מנימוקים הקשורים ישירות ביחסים בין ישראל לארצות הברית, צריכה הדיפלומטיה הישראלית לשקוד על תיאום זה.

### **מבט קדימה**

גל הזעזועים הפוליטיים-צבאיים במזרח התיכון, שאולי טרם הגיע לשיאו, העצים את חומרת האתגרים שעומדים בפניה על ישראל להתמודד בבואה לשאת ולתת על הסכם קבע עם הפלסטינים. במצרים, בסוריה ובלבנון התרופפה השליטה המדינית-המרכזית, ובאזורי הגבול נוצרו מאחזים לגורמים אסלאמיים קיצוניים. לצד התרחשויות אלה, המאיימות לגלוש לירדן ובמקרה של יציאת צה"ל מהגדה המערבית גם לשם, ממשיכה איראן במרוץ לרכישת יכולת גרעינית צבאית. התפתחויות אלה הגבירו בישראל את החשש המתמיד מפני איומים ביטחוניים שיהיו גלומים בהיערכות מחודשת בגדה המערבית ובאובדן נכסים צבאיים, כפועל יוצא של הקמת מדינה פלסטינית. הממשל האמריקאי נטל על עצמו יצירת סביבה בין-ערבית שתגבה התקדמות ישראלית-פלסטינית לקראת הסדר, ואולי אף תעניק לישראל ערבויות ביטחוניות. משימה זו לא תהיה פשוטה לביצוע, בפרט אם המשא ומתן המחודש יתאפיין בדשדוש ובחיפוש מתמיד של הצדדים אחר אסטרטגיית יציאה, תוך הפניית אצבע מאשימה לעבר הצד שכנגד. נוסף לכך, על מנת למצות את סבב השיחות המחודש שזים, יהיה על הממשל לסייע לנציגי הצדדים, אם ייתקלו - וודאי שכך יקרה - בחוסר הסכמה בנושאי נוהל ומהות. זאת בעודו טורח לשמור על דימוי של מתווך הוגן, נטול פניות. ואם לא די בכך, ברקע גובר העימות הפנים-אמריקאי בדבר התפקיד שממלאת ארצות הברית במזרח התיכון, שהוא רווי פוטנציאל של הסתבכות צבאית, וגלומות בו השלכות למאבק הכוחות הבין-מעצמתי. ייתכן שתפקיד זה, שהביא את הממשל לסף מעורבות

במלחמת האזרחים המתחוללת בסוריה, יסיט את קשב הממשל ממאמציו להשכין שלום בין ישראל לפלסטינים ויקשה על הצדדים להתקדם לקראת הסדר.

יתר על כן, מזכיר המדינה, קרי, יצא לדרך שהובילה לחידוש המשא ומתן בהנחה שעקרונותיו של ההסדר ידועים, כמפורט במתווה שהציע בשעתו הנשיא קלינטון, בהצעות הסדר שהניחה ישראל בעבר על שולחן הדיונים (אהוד ברק בקמפ-דיוויד 2000, אהוד אולמרט במהלך שיחות אנאפוליס, 2008), וביוזמת השלום הערבית. אולם ניתן לשער שככל שתימשכנה השיחות יתברר, כמו שקרה בעבר, ש'השטן מצוי בפרטים', ושהעלאתם על סדר היום אינה מצמצמת פערים, אלא מדגישה ומרחיבה אותם. אסטרטגיה של הסדרי מעבר בדרך להסכם קבע שיגבש המתווך האמריקאי תסייע למנוע את הישנותה של דינמיקה מוכרת זו, כלומר, את קריסתו של המשא ומתן ואת שקיעת התהליך המדיני לתקופה נוספת של קיפאון מתמשך.

מורכבותן של סוגיות הליבה ורגישותן הפוליטית, המדינית והפסיכולוגית רלוונטית לא רק לפערי העמדות בין ממשלת ישראל לבין הפלסטינים, אלא גם לזירות הפנימיות: ראש ממשלת ישראל, בנימין נתניהו, יתקשה להניח על שולחן הדיונים מפה שתהווה בסיס להמשך השיחות, בלי שצעד זה יזעזע את הקואליציה הממשלתית ויעורר מחאה ציבורית נרחבת. ראש הרשות הפלסטינית, מחמוד עבאס, מצדו, הגיע לשולחן המשא ומתן מלווה חשש כבד מפני מחאה גורפת מבית שיובילו גורמי אופוזיציה – גם בהשראת התקוממויות עממיות שפרצו במדינות ערב – בתגובה לנכונות לפשרה. ספק האם שתי ההנהגות כאחת יוכלו לגייס את העוצמה הפוליטית, שתידרש כדי לחולל יחדיו פריצת דרך במשא ומתן.

עם זאת, דווקא האיומים האזוריים מדגישים עבור ישראל את נחיצות ההיפרדות מהפלסטינים. אמנם, דרכה של ישראל לסביבה אסטרטגית בטוחה ונוחה להכלה עוד ארוכה, ורבים הגורמים שאינם בשליטתה במערכת האזורית שבקרבה היא מצויה. בהקשר זה אין לפסול הידברות בין ישראל לראשי מדינות מובילות בליגה הערבית, בדבר נכונות עקרונית לחדש את המתכונת הרב-צדדית, תוך אפשרות להכרה ביוזמת השלום הערבית כבסיס לתחילת תהליך מדיני אזורי. יתרונה המרכזי של גישה זו גלום בסיכוייה להביא לניהול משופר של הסכסוך בשלב הראשון, במקביל לשיחות הדו-צדדיות, ובשלב השני – להוות בסיס למשא ומתן עם הפלסטינים על הסדר קבע, וכן להידברות עם מדינות מזרח-תיכוניות נוספות, שיתייצב בהן השלטון המרכזי.

שינוי המציאות המדינית-טריטוריאלית בזירת הסכסוך הוא היעד; הסדר מוסכם עם הפלסטינים הוא אמצעי להשיג יעד זה, שיתרונותיו ארוכי-הטווח אינם מוטלים בספק. הדרך אליו רצופה קשיים ומכשולים, אך אסור שאלה יסיטו את ממשלת

ישראל מדרכה לביצור אופייה היהודי-דמוקרטי של המדינה ולביסוס מעמדה האזורי והבינלאומי. כדי להתקדם אל היעד, יש להחזיר בהדרגתיות את היוזמה לידי ישראל, תוך חתירה להיפרדות מהפלסטינים, בין במשא ומתן, כפי שהיא אכן עושה כיום, ובין באורח עצמאי. ההיערכות ברמה הלאומית לקראת היום שבו ייקראו מתנחלים לשוב אל גבולות מדינת ישראל, כפי שייקבעו, מחייבת תוכנית מקיפה וחלופית כאחת, הלא היא תוכנית ב'.

מהלכים מדורגים לקראת הפרדה מדינית-טריטוריאלית, שעקב קיפאון מדיני תבצע ישראל - לאחר הכנה - באורח חד-צדדי, ייתקלו בוודאי בהתנגדות פלסטינית, וכן במחאה מצד מדינות ערב ומצידן של מדינות באירופה. ברם, ניתן להעריך שהביקורת תשכך עם הזמן, אם המהלכים יבוצעו בתיאום עם הממשל האמריקאי, יעבירו מסר ברור של כוונה לצמצם את משקלו של הסכסוך הישראלי-פלסטיני במסכת הסכסוך הישראלי-ערבי וילוו בקריאה מתמדת לרשות הפלסטינית להשתלב בתהליך.

## הערות

- 1 אסף גבור, "בכירים בפת"ח: נשוב למשא ומתן - רק על בסיס גבולות '67", nrg מעריב, 18 ביולי, 2013, <http://www.nrg.co.il/Scripts/artPrint/artPrintNew.php?channel=11&channelName=cha...> אריאל כהנא, "נתניהו מכחיש: לא יהיה משא ומתן על בסיס גבולות '67", nrg מעריב, 18 ביולי, 2013; ברק רביד, "שיחות השלום: האמריקאים הגישו לצדדים מכתבי ערבויות כדי לאפשר את חידוש המשא ומתן", **הארץ**, 30 ביולי, 2013, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/.premium-1.2085420>
- 2 "Kerry pushes \$4 billion West Bank development plan", [www.cnn.com/2013/05/26/world/meast/west-bank-investment](http://www.cnn.com/2013/05/26/world/meast/west-bank-investment)
- 3 David Ignatius, "John Kerry goes on a persistent quest for Middle East peace", [www.oregonlive.com/opinion/.../john\\_kerry\\_goes\\_on\\_a\\_captain\\_a.html](http://www.oregonlive.com/opinion/.../john_kerry_goes_on_a_captain_a.html)
- 4 "Arab League backs Kerry's Israeli-Palestinian Plan", BBC News, July 17, 2013, [www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-23346255](http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-23346255); Herb Keinson, "Kerry pushes Israel to consider Arab League peace plan", *The Jerusalem Post*, July 17, 2013, [www.jpost.com/.../Kerry-pushes-israel-to-consider-Arab-League-peace-plan](http://www.jpost.com/.../Kerry-pushes-israel-to-consider-Arab-League-peace-plan)
- 5 "ברק רביד, "מאחורי הקלעים של המגעים לחידוש המו"מ: קרי לחץ, אבו מאזן התרכז", **הארץ**, 25 ביוני 2013, <http://haaretz.co.il/news/politics/1.2055288>
- 6 כראשי המשלחות מונו אישים מוותיקי התהליך המדיני, שנטלו חלק בתהליכי משא ומתן קודמים. את המשלחת הפלסטינית הוביל סאיב עריקאת, שליווה את התהליך מאז השיחות לקראת הסכם אוסלו. מולו שרת המשפטים, ציפי לבני, שעמדה בראש צוות המשא ומתן לשיחות עם הפלסטינים במסגרת תהליך אנאפוליס (בשנים 2007-2008), בתקופת כהונתו של ראש הממשלה, אהוד אולמרט, ועו"ד יצחק מולכו, נציגו של ראש הממשלה, בנימין נתניהו, למגעים החשאיים בין ישראל לרשות, שהתנהלו בשנים שחלפו מאז. לתפקיד המתווך מונה השגריר האמריקאי לישראל לשעבר, מרטין אינדיק.

- 7 אודי דקל ואורית פרלוב, "הזירה הפלסטינית – השיח המדיני מנותק מהשיח הציבורי ברשתות החברתיות", **מבט על**, גיליון 453, 8 באוגוסט 2013; אשר לזירה הישראלית, ניתן לשער כי גם זרעי התנגדות לחידוש התהליך המדיני נרגעו על רקע התחייבותו של נתניהו כי הסדר מוסכם, אם יגובש, יובא למשאל עם (ברק רביד, "נתניהו: כל הסכם מדיני שיושג יובא להכרעת העם", **הארץ**, 30 ביוני, 2013, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.2058990>).
- 8 Daniel Kurtzer and Gilead Sher, "Kerry's Next Move in the Middle East". *Los Angeles Times*, July 30, 2013.
- 9 על התנגדות חמאס לחידוש התהליך המדיני, ראו:  
 "Haniyeh: Palestinians will not recognize Israel." *Ma'an News Agency*, June 26, 2013;  
 Asman al-Ghoul, " Hamas Warns Abu Mazen On Peace Talks With Israel", *Al-Monitor Palestine Pulse*, July 26, 2013. <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/07/hamas-abbas-israel-kerry-peace-t...>
- Ehud Yaari, [Hamas in Crisis: Isolation and Internal Strife." The Washington Institute for Near East Policy, *Policy Analysis*, July 30, 2013, <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/hamas-in-crisis-isolation-and-internal-strife>
- 10 "General Assembly Votes Overwhelmingly to Accord Palestine 'Non-Member Observer State' Status in United Nations", General Assembly GA/11317, November 29, 2012, <http://www.un.org/News/Press/docs/2012/ga11317.doc.htm>
- 11 "On June 30 European Commission adopted a Notice containing guidelines on the eligibility of Israeli entities and their activities in the territories occupied by Israel since June 1967 for grants, prizes and financial instruments funded by the EU from 2014 onwards. These guidelines set out the territorial limitations under which the Commission will award EU support to Israeli entities"... in: Statement by the Delegation of the European Union to the State of Israel on the European Commission Notice (16/07/2013), [http://eeas.europa.eu/delegations/israel/press\\_corner/all\\_news/news/2013/20131607\\_02\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/israel/press_corner/all_news/news/2013/20131607_02_en.htm); Guidelines on the eligibility of Israeli entities and their activities in the territories occupied by Israel since June 1967 for grants, prizes and financial instruments funded by the EU from 2014 Onwards (2013/C 205/05), *Official Journal of the European Union*, C205, vol. 56, July 19, 2013, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/Lex.Uri.Serve.do?uri=OJ:C:2013:205-..>
- ראו גם: "Palestine Joins Organization of Security and Cooperation in Europe", Wafa. July 4, 2013, [englihs.wafa.ps/index.php?action=detail&id=22758](http://englihs.wafa.ps/index.php?action=detail&id=22758)
- 12 נראה היה שהחלטת האיחוד האירופי דרבנה את ממשלת ישראל להיענות בחיוב למאמצי מזכיר המדינה להחיות את התהליך המדיני. ראו, למשל: ברק רביד, "הסנקציות האירופיות הגמישו את נתניהו, האיומים האמריקאים הכניעו את עבאס", **הארץ**, 21 ביולי, 2013, <http://haaretz.co.il/>; news/politics/.premium-1.20576780; שלמה ברום, "חידוש המשא ומתן עם הפלסטינים – אמת או מקסם שווא", **מבט על**, גיליון 450, 23 ביולי, 2013.
- 13 ראו:  
 Daniel Kurtzer, "Behind the Settlements", *The American Interest*, March/April 2010, [www.the-american-interest.com/article.cfm?piece=781](http://www.the-american-interest.com/article.cfm?piece=781)
- 14 ראו: "אולמרט מציע כי ישראל תספח 7 אחוזים מהגדה המערבית, שעבורם הפלסטינים יקבלו 5.5 אחוזים כפיצוי", **הארץ**, 12 באוגוסט 2008; נחום ברנע ושמעון שיפר, ראיון עם אהוד אולמרט,

- 15 **ידיעות אחרונות**, 28 בספטמבר 2008.  
אמירות ששיקפו נכונות לוותר על עמדות מסורתיות כוונו לאורך השנים בעיקר לקהל לא-פלסטיני, אם כי קשה לתאר שמשמעותן נעלמה מהקהל הפלסטיני עצמו. ראו, למשל, דבריו של מחמוד עבאס, שנאמרו בפגישה עם ישראלים על רקע סבב השיחות האחרון: ברק רביד, "הסכם שלום יהיה סוף הסכסוך, לא נדרוש את חיפה ועכו", **הארץ**, 22 באוגוסט, 2013, <http://haaretz.co.il/news/politics/1.2104239>.  
16 *The Economist*, "Why is there talk of a "one-state solution" for Israelis and Palestinians?" March 20, 2013, <http://www.economist.com/blogs/newsbook/2013/03/economist-explains-one-state-so...>; Yolande Knell, "Reconsidering the two-state solution", BBC News Middle East, March 21, 2013, [www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-21850739](http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-21850739); Ghada al-Karmi, "A One State Solution: Pros and Cons", *Al-Monitor*, June 16, 2013, <http://www.al-monitor.com/pulse/politics/2013/06/palestine-israel-one-state-solution-...>.
- 17 תוצאותיו של סקר דעת קהל שנערך בקרב בציבור הפלסטיני בגדה המערבית ורצועת עזה העלו כי לדעת 42% מהנשאלים, היעד החשוב ביותר הוא סיום הכיבוש הישראלי והקמת מדינה פלסטינית בגדה המערבית ורצועת עזה, עם ירושלים המזרחית כבירתה. 34% מהנשאלים גרסו שהיעד הראשון במעלה צריך להיות זכות השיבה של פליטי 1948 לעריהם וכפריהם. 10% מהנשאלים ענו שהיעד העיקרי צריך להיות בניית מערכת פוליטית דמוקרטית. ראו: Palestinian Public Opinion Poll No. 48, PSR – Survey Research Unit, Press Release, June 17, 2013, <http://www.popsr.org/survey/polls/2013/p48epressrelease.html>  
ממצאיו של מדד השלום הבורח את עמדות הציבור בישראל, שפורסמו ב-28 ביולי 2013, העלו כי 77% מהנשאלים הביעו התנגדות לזכות השיבה, 62.5% הביעו התנגדות לנסיגה לגבולות 1967 עם חילופי שטחים, 58% הביעו התנגדות לפינוי התנחלויות (אין כלל שאלה לגבי עתיד אריאל, מעלה-אדומים וגושי ההתנחלויות הגדולים) ו-50% התנגדו להעברת השכונות הערביות בירושלים לשליטה פלסטינית, לצד הסכם מיוחד לגבי המקומות הקדושים בעיר. ראו:  
*The Peace Index*, Survey Release, <http://peaceindex.org/indexMonthEng.aspx?num=254>
- 18 לדברי מזכיר המדינה, מחמוד עבאס ידע כי בכוונת ממשלת ישראל להתיר המשך בנייה מוגבלת במזרח ירושלים ובגדה המערבית, באזורים שלדברי נתניהו לא יפגעו בהסכם שלום. ראו: Michel Wilner, "Kerry: Netanyahu told me, Abbas more settlements were coming", *The Jerusalem Post*, August 13, 2013.
- 19 דין וחשבון ועדת החקירה הממלכתית [בראשות המשנה לנשיא ביהמ"ש העליון, א. מצא, בנושא טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון]: [http://elyon1.court.gov.il/heb/hitnatkut/doc/final\\_report.pdf](http://elyon1.court.gov.il/heb/hitnatkut/doc/final_report.pdf).
- 20 ביישובים בגדה המערבית הנמצאים מחוץ לגושי ההתנחלות הגדולים מתגוררים כ-100,000 איש.  
21 ראו: גדעון ביגר וגלעד שר, "האם יש היתכנות למובלעות יהודיות בשטח המדינה הפלסטינית, בהסדר שלום?" **מבט על**, גיליון 416, 7 באפריל 2013.
- 22 במסגרת זו, ראוי לקדם את הסכם שטייניץ-פיאד. ראו: "שטייניץ ופיאד חתמו על הסכמים להסדרת הסחר בין ישראל והרשות", **זה מרקר**, 31 ביולי, 2012, [www.themarket.com/markets/1,1790654](http://www.themarket.com/markets/1,1790654)
- 23 אות לנכונות לבחון תהליך שלבי, אם לא לגבי פתרונות לסוגיות הליבה אזי לגבי יישום הבנות, ניתן לראות בדבריו של מחמוד עבאס כי יהיה נכון ליישום "ההסכם [כולו] בשלבים". ראו: "הסכם שלום יהיה סוף הסכסוך, לא נדרוש את חיפה ועכו", לעיל.



# היפרדות מהפלסטינים - דעת הקהל בישראל

## יהודה בן מאיר וגלעד שר

מטרת מאמר זה היא לבחון את ההתייחסות של החברה האזרחית במדינת ישראל לסוגיית התהליך המדיני עם הפלסטינים, ובפרט לשיחות שהחלו בחסות הממשל האמריקאי בשלהי יולי 2013, כמו גם את ישימותו של הסכם כזה או אחר שיושג על ידי ממשלת ישראל עם הפלסטינים במסגרת הדיאלוג. בחלקו הראשון של המאמר תנוחת דעת הקהל בישראל בכל הקשור להסדר קבע בין ישראל לפלסטינים, ולחלופות הקיימות עבור ישראל אם ייכשל המשא ומתן, או יגיע למבוי סתום. בחלקו השני ייבחנו המצב המשפטי-חוקתי באשר לביצוע הסכם או כל חלופה אחרת על ידי ממשלת ישראל, והסיכויים לגבש הסכמה לאומית בהקשרים אלה.

### דעת הקהל

דעת הקהל בישראל לגבי הסוגיה הפלסטינית ועתידם של שטחי יהודה ושומרון מורכבת ביותר. מזה ארבעים ושש שנים – מאז מלחמת ששת הימים, ביתר שאת במשך ארבעים שנה, מאז מלחמת יום הכיפורים ויתרה מכך, בעשרים השנים האחרונות, מאז שנחתמו הסכמי אוסלו בין ישראל לאש"ף – מתנהל בישראל ויכוח לאומי נוקב החוצה את החברה הישראלית, ביחס לעתידם של שטחים אלה. בוויכוח הסוער ובדעת הקהל מעורבים שיקולים רגשיים, פרגמטיים, לאומיים, היסטוריים, דתיים וביטחוניים. לב המחלוקת הוא סוגיית ההתנחלויות הישראליות בשטחים, הממוקמת במפגש בין שלושת השסעים המרכזיים בחברה: הלאומי (יהודי-ערבי), הדתי והפוליטי. על כן, כל דיון מהותי בנושא זה חייב להביא בחשבון את המורכבות הרבה של דעת הקהל. יתר על כן, חשיבות רבה נודעת לניסוח המדויק של כל שאלה בסקר דעת קהל, שתכליתו לבחון ולהעריך מגמות בדעת הקהל. שאלות דומות המנוסחות במונחים שונים עשויות לצייר תמונות שונות זו מזו, ולהוביל למסקנות שונות בהתאם. בה בעת,

אפשר ששאלות דומות המוצגות לנשאלים זו לצד זו יעלו תוצאות סותרות-לכאורה, שייראו לא־הגיוניות למי שאינו בקיא בתחום סקרי דעת הקהל. אולם, התוצאות הסותרות לכאורה רק ממחישות את המורכבות של התייחסות הציבור לסוגיות של ביטחון לאומי בכלל, ובנוגע לסכסוך עם הפלסטינים בפרט, וכן את החשיבות הרבה של התבססות על מגוון רחב של ניסוחים וגישות. רק באמצעות שקלול התשובות השונות ובחינת התוצאות המגוונות ביחס לכלל הנתונים, ניתן להגיע לתמונה מקיפה ומייצגת של דעת הקהל הישראלית.

על אף מורכבות זו, הבנה יסודית של דעת הקהל היא חיונית, על מנת שניתן יהיה להעריך נכונה את השלכותיה על החלטות של ממשלת ישראל, לרבות עמדותיה בשאלת המשא ומתן. מנהיגי מדינה וממשלות יכולים להשפיע, לעצב, ולעיתים אפילו לשנות לחלוטין את דעת הקהל, אך יש גבול ליכולת של ממשלות לעצב דעת קהל ולהשיג רוב התומך במדיניותן. בהיעדר תמיכה מעין זו, יקשה עד מאוד על כל ממשלה לאמץ מדיניות וליישם החלטות מרכזיות ומרחיקות לכת. מדיניות של כל ממשלה ישראלית והחלטותיה בסוגיות מפתח של ביטחון לאומי כפופות במידה רבה גם ללחצים של דעת הקהל. ממשלה בישראל אינה יכולה להתעלם מעמדות הציבור, ודאי כאשר מדובר בהסדר קבע עם הפלסטינים – נושא הנתפס כקיומי אצל רבים בישראל.

בתולדות ישראל היו ודאי מקרים, שבהם מנהיגות חזקה ומפנה דרמטי באירועים הפכו את דעת הקהל על פיה. החלטתו של מנחם בגין לסגת באופן מלא מכל חצי־האי סיני, לרבות שארם־א־שייח', והחלטתו של יצחק רבין להכיר באש"ף כנציג הלגיטימי היחידי של העם הפלסטיני הן שתי דוגמאות לכך. בשני המקרים האלה מדובר במנהיגים מוערכים מאוד, אף כי שנויים במחלוקת, שמדיניותם היוותה מענה אמיץ לאירועים מכוננים – הביקור הדרמטי של אנואר סאדאת בירושלים במקרה הראשון, והאיגרת של יאסר ערפאת לרבין, המכירה בזכותה של ישראל לחיות בביטחון ובשלום ודוחה את דרך הטרור, במקרה השני. מקרים אלה אישרו שהאמרה "בפוליטיקה, לעולם אל תאמר לעולם לא" נכונה גם לגבי דעת קהל, וחיזקו את ההערכה בדבר ההשפעה הפוטנציאלית של מנהיגות פוליטית חזקה על דעת הקהל ועל שינויים בה. יחד עם זאת, מקרים כאלה הם ספורים ומתרחשים לעיתים רחוקות.

מזה עשרים וחמש שנה, המכון למחקרי ביטחון לאומי מקיים פרויקט העוקב באופן שוטף אחר דעת הקהל הישראלי בכל סוגיות הביטחון הלאומי, ובמיוחד בכל הקשור לסכסוך הישראלי־פלסטיני. הפרסום האחרון בסדרה זו, שיצא לאור בתחילת 2013, כולל ניתוח עומק של מגמות בדעת הקהל בסוגיה מרכזית זו.<sup>1</sup>



ניתוח התוצאות מצביע בבירור על כך שהציבור בישראל, ברובו הגדול, רוצה בהיפרדות מהפלסטינים, בצורה זו או אחרת. מסקנה זו מגובה במספר רב של נתונים. רוב גדול בציבור תומך הן בהקמתה של מדינה פלסטינית והן בפתרון של שתי מדינות לשני עמים. בסקר האחרון שבוצע ב־2012, 59 אחוזים מהציבור היהודי תמכו בהקמתה של מדינה פלסטינית ו־69 אחוזים תמכו בפתרון של שתי מדינות לשני עמים – שתי עמדות המבטאות באופן מובהק את הרצון בהיפרדות.<sup>2</sup> מאז שנת 2000, למעט שנתיים, חמישים אחוזים ויותר מהציבור היהודי הביעו תמיכה בהקמת מדינה פלסטינית. בשנת 2006 שולבה בסקר שאלה לגבי ההתייחסות לפתרון של שתי מדינות לשני עמים, ומאז נרשמה בקרב הציבור היהודי תמיכה עקבית של מעל 60 אחוזים ברעיון זה. ממצא נוסף שחזק את התמונה הזו הוא הרתיעה הברורה של הציבור מהפסקת המשא ומתן עם הפלסטינים. על אף שמאז האנתיפאדה השנייה הלך וירד שיעור הסוברים כי ניתן להגיע להסכם שלום עם הפלסטינים, ופחות משליש מסך־כול הנשאלים הביעו אמונה בכך,<sup>3</sup> רוב הציבור הביע התנגדות להפסקת תהליך השלום, ומאז 2004 – פחות מרבע מהציבור תמך בהפסקת התהליך.<sup>4</sup> נתונים אלה מצביעים על כך שלמרות הייאוש מהתהליך, הציבור אינו רוצה 'לקרוע את החבל'. מכאן ניתן להסיק כי בשורתיו רווחת הכרה עמוקה בצורך להגיע לפתרון כלשהו, בכיוון של היפרדות מן הפלסטינים. הרצון להיפרדות בא לידי ביטוי גם בהתייחסות להתנחלויות. הציבור היהודי מבחין בין גושי ההתנחלויות הגדולים שקרובים פיזית לישראל שלפני 1967, לבין התנחלויות קטנות ומבודדות הנמצאות בלב היישוב הערבי הצפוף בגדה המערבית. התמיכה בפינוי כל היישובים היהודיים ביהודה ושומרון במסגרת הסכם קבע היא מזערית – 14 אחוזים בלבד. אולם, מחצית מהציבור (כ־49 אחוזים) מוכנים לפנות "את היישובים הקטנים והמבודדים" במסגרת הסכם קבע (יחד עם התומכים בפינוי כל היישובים, קיים רוב של מעל 60 אחוזי תמיכה בפינוי יישובים קטנים ומבודדים).<sup>5</sup> סימן משמעותי לרצון הציבור היהודי להיפרד מהפלסטינים הוא משקלם הברור והחד־משמעי של שיקולים דמוגרפיים לעומת שיקולים גיאוגרפיים. במחקרים שבוצעו במסגרת הפרויקט של המכון למחקרי ביטחון לאומי, התבקשו המרואיינים לדרג לפי סדר חשיבות ארבעה ערכים פוליטיים: מדינה עם רוב יהודי, ארץ־ישראל השלמה, מדינה דמוקרטית ומצב של שלום. הערך "רוב יהודי" הפך עם הזמן לחשוב יותר בעיני כלל הציבור, ובעשור האחרון נעשה הערך הדומיננטי. בשנים האחרונות הוגדר הערך "רוב יהודי" על ידי שני שלישים או יותר מהציבור כ"חשוב ביותר", או "השני בחשיבותו". שיעור המשיבים שבחרו ב"רוב יהודי" כערך "החשוב ביותר" או "השני בחשיבותו" הגיע ב־2004 ל־65 אחוזים, ב־2006 הגיע ל־70 אחוזים ונותר ברמה זו עד

2012.<sup>6</sup> התמיכה ב"רוב יהודי" מצביעה על כך שהוא, ללא ספק, הערך החשוב ביותר עבור מרבית פלחי האוכלוסייה. ב-2012 היה ערך זה החשוב ביותר עבור 58 אחוזים מהחרדים, 60 אחוזים מהדתיים, 63 אחוזים מהדתיים המסורתיים, 50 אחוזים מהלא-דתיים המסורתיים ו-36 אחוזים מהלא-דתיים. באופן דומה, "רוב יהודי" הוא הערך הראשון או השני בחשיבותו עבור 84 אחוזים מהמגזר החרדי, 85 אחוזים מהאוכלוסייה הדתית, 84 אחוזים מהדתיים המסורתיים, 74 אחוזים מהלא-דתיים המסורתיים ו-53 אחוזים מהציבור הלא-דתי.<sup>7</sup>

לעומת זאת, התמיכה בערך "ארץ-ישראל השלמה", שהוא האנטי-תזה להיפרדות מהפלטטינים, היא הנמוכה מבין ארבעת הערכים. ב-2012 בחרו רק כ-10 אחוזים מהאוכלוסייה ב"ארץ-ישראל השלמה" כערך החשוב ביותר, ועבור 29 אחוזים מהאוכלוסייה היה זה הערך הראשון או השני בחשיבותו.<sup>8</sup> בשנים האחרונות, אחוז הבוחרים בערך זה כחשוב ביותר או כשני בחשיבותו לא עלה על שלישי.<sup>9</sup> מדובר בקבוצה בעלת מחויבות עמוקה לרעיון של ארץ-ישראל השלמה והמוכנה להיאבק בנחרצות למען מימוש – תכונות העשויות להקנות לה משקל והשפעה מעבר להיקפה המספרי. עם זאת, מבחינת הציבור בכללותו, שיעור התמיכה במדינה עם רוב יהודי – המתקשר בעיני רבים עם הכורח להיפרדות מהפלטטינים – עומד על יותר מפי שניים משיעור התמיכה בערך "ארץ-ישראל השלמה".

בהתייחס למשא ומתן עם הפלטטינים, חשוב לזכור כי לא העם מנהל את השיחות – מנהיגיו עושים זאת. לא אנשים חותמים על הסכמים – הממשלות עושות זאת. אבל ישראל היא דמוקרטיה, אשר בה הממשלה מושלת בכוח הסכמת אזרחיה. לפיכך, כל ממשלה ישראלית תחתום על הסכם רק אם תאמין שהוא יזכה בסופו של דבר לתמיכת רוב הציבור. השאלה העקרונית היא, לאיזו תוצאה של המשא ומתן יש סיכוי לזכות בתמיכה של רוב העם בישראל.

על מנת לענות על כך נוספו למחקר שתי שאלות חדשות, המייצגות השקפות שונות. האחת כללית והשנייה מפורטת מאוד. המשיבים נשאלו: "אם ממשלת ישראל תאשר הסכם קבע עם הפלטטינים המבוסס על שתי מדינות לשני עמים, וההסכם יובא להכרעת העם במשאל עם, איך תצביע?" התוצאה הייתה חד-משמעית ומוחלטת – 51 אחוזים השיבו כי יצביעו בעד, 27 אחוזים השיבו כי יצביעו נגד, 22 אחוזים השיבו שהם מתלבטים או שאינם יודעים.<sup>10</sup> התוצאה שלפיה הסכם מעין זה יזכה לתמיכה ביחס של 2 ל-1 אינה מפתיעה, מכיוון ש-69 אחוזים מהמשיבים תמכו בעיקרון של שתי מדינות לשני עמים. ייתכן שאי-הצגת פרטים על ההסכם, מלבד התבססותו על "שתי מדינות לשני עמים", הסבירה את האחוז הגבוה של המתלבטים.

על מנת להבין טוב יותר היכן עומד הציבור בנוגע להסדר קבע מפורט, הוצגה למשיבים השאלה הבאה: "אם ממשלת ישראל תאשר הסכם קבע עם הפלסטינים, לפיו תקום מדינה פלסטינית על 93 אחוזים מהגדה וכל רצועת עזה, לרבות השכונות הערביות בירושלים; ישראל תוכר כמדינת הלאום של העם היהודי, תשמור על גושי ההתנחלויות לרבות השכונות היהודיות בירושלים והעיר העתיקה ועל נוכחות צבאית לאורך הירדן; הפלסטינים יודיעו על קץ כל התביעות וסיום הסכסוך והפליטים יוחזרו אך ורק למדינה הפלסטינית; הר הבית יהיה "בריבונות האל" וההסכם יובא להחלטת העם במשאל עם, איך תצביעו?" סוג זה של הסכם משקף בקווים כלליים את 'מתווה קלינטון', ובמידה רבה יותר את ההצעה שהציע לפלסטינים ראש הממשלה לשעבר, אהוד אולמרט. הוא כולל רכיבים שמוסכמים על הציבור הישראלי, וכן רכיבים שהציבור יתקשה מאוד לקבל. התוצאות, למרות שכצפוי לא היו חד־משמעיות ומחלטות כמו בשאלה הכללית, היו עדיין ברורות ופסקניות: 46 אחוזים אמרו שהם יצביעו בעד, 34 אחוזים יתנגדו ו־20 אחוזים השיבו שהם מתלבטים או שאינם יודעים.<sup>11</sup> בהשוואה לשאלה הכללית, הפערים אינם דרמטיים כלל: שיעור התומכים ירד בחמישה אחוזים ואילו שיעור המתנגדים עלה בשבעה אחוזים (שיעור המתלבטים ירד בשני אחוזים). יש להסיק מסקנות המתבססות על תשובות לשאלות היפותטיות בזהירות רבה, אך עדיין ניתן להסיק על סמך הנתונים במידה סבירה של ביטחון, שאם ממשלה ישראלית תביא הסכם כזה למשאל עם, הוא יזכה לרוב (הנתונים מתייחסים לאוכלוסייה היהודית; סביר להניח ששיעור התמיכה בקרב אזרחי ישראל הערבים יהיה אפילו גבוה יותר). התמונה, כפי שהוצגה עד כה, מלמדת על תמיכה רבה בקרב החברה האזרחית בישראל ברעיון ההיפרדות מן הפלסטינים. מכאן, שכל הסכם שיביא למימוש רעיון זה עשוי לזכות בתמיכה רבה. אולם, כפי שכבר צוין, דעת הקהל היא מורכבת ביותר ויש בה לא מעט סתירות, וקיימים נתונים שמטילים ספק במסקנה זו. כאשר מפרקים את ההסכם הכולל למרכיביו, נמצא שהתמיכה בכל מרכיב בנפרד נמוכה למדי. מאז 2007, רוב הציבור היהודי התנגד לאמירה ש"יש להחזיר שטחים תמורת שלום"; ב־2012 נרשמו 56 אחוזי התנגדות להחזרת שטחים תמורת שלום, לעומת 30 אחוזים בלבד שתמכו בכך.<sup>12</sup> אכן, ההתנגדות ל"ויתור על שטחים" או ל"החזרת שטחים" נטועה עמוק בדעת הקהל הישראלית.

לגבי אזורים שונים ביהודה ושומרון, המשיבים נשאלו לאורך שנים האם במסגרת הסדר קבע שיביא לסיום הסכסוך עם הפלסטינים ישראל צריכה להיות מוכנה להחזיר כל אחד מהשטחים המפורטים, או שעליה להמשיך להחזיק בהם גם במחיר שלא יושג הסדר קבע. לגבי רוב האזורים, לא נמצאה נכונות רבה להחזרתם. בשנת 2012, 20

אחוזים היו מוכנים להחזיר את גוש עציון, 22 אחוזים את בקעת הירדן, 34 אחוזים את מערב-השומרון ו-36 אחוזים את חברון. רק לגבי ההתנחלויות המבודדות בגב ההר בשומרון נמצא רוב ברור בעד החזרתן – 58 אחוזים – נתון המשקף, כנראה, בין היתר, רצון להיפרדות. ממצא מעניין שרומז גם הוא על הרצון להיפרדות הוא התמיכה הגבוהה יחסית בנכונות להחזיר את השכונות הערביות בירושלים – 47 אחוזים.<sup>13</sup> הציבור היהודי, כפי הנראה, אכן רוצה בהיפרדות מהפלסטינים, אך הנכונות לבצע את הצעדים הדרושים להביא להיפרדות בפועל מוגבלת. זאת כתוצאה מהחשדנות הרבה הקיימת בדעת הקהל הישראלית באשר למטרתם האמיתית של הערבים. המשיבים נשאלו מהי לדעתם "שאיפת הערבים בסופו של דבר". התמונה כפי שהצטיירה בשנים האחרונות היא די יציבה. רק מיעוט (שליש בשנת 2012) סבר ששאיפת הערבים מוגבלת להחזרת כל השטחים שנכבשו במלחמת ששת הימים, ואילו רוב גדול (שני שליש בשנת 2012) מהציבור היהודי סבר שמטרתם היא לכבוש את שטחי מדינת ישראל; 45 אחוזים מהציבור היהודי הביעו אמונה כי מטרתם של הערבים היא לא רק לכבוש את הארץ, כי אם גם "להשמיד חלק ניכר מהאוכלוסייה היהודית במדינת ישראל".<sup>14</sup> נראה שבתודעה הישראלית עדיין נטוע חשש ממחויבות ערבית להשמדת ישראל על פי "תורת השלבים".

אחת התוצאות האפשריות של המשא ומתן – בהיעדר הסכמה על הסדר קבע (אפשרות הנמצאת במקום גבוה בשיח הציבורי הישראלי) – היא הסכם ביניים, שבמסגרתו תוקם מדינה פלסטינית בגבולות זמניים. אפשרות אחרת – כתוצאה ממשא ומתן או מחוץ לו – היא מהלך חד-צדדי ישראלי. יש להניח שדעת הקהל כלפי חלופות אלו תיקבע על פי מהות ההסדר והיקפו, ובהתאמה למידת הביטחון שיעניק לאזרחי ישראל. ניתן לדמיין הסדרי ביניים שונים שיזכו לתמיכה בדעת הקהל. אולם, על פי הנתונים של סקר דעת הקהל, הסדר ביניים או מהלך חד-צדדי שיהיו כרוכים בפינוי יישובים עשויים להיתקל בהתנגדות רבה בדעת הקהל. כאמור, קיימת נכונות לפינוי יישובים מסוימים במסגרת הסכם קבע – רק 37 אחוזים מהמשיבים בשנת 2012 השיבו ש"אין לפנות בשום תנאי".<sup>15</sup> כאשר אותה שאלה נשאלה בהקשר ל"הסכם חלקי", 54 אחוזים השיבו שאין לפנות בשום תנאי ו-53 אחוזים השיבו כך בהקשר ל"היערכות מחודשת של ההתיישבות היהודית ביהודה ושומרון המתבצעת באופן חד-צדדי על ידי ישראל".<sup>16</sup>

### היתכנות לביצוע הסכם – הפן המשפטי

בראשית שנת 1999 חוקקה הכנסת לראשונה חוק המחייב באופן עקרוני עריכת משאל עם בכל מקרה שבו מדובר יהיה בהסכם מדיני-טריטוריאלי, שלפיו המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל לא יחולו על שטח שבו הם חלים בעת עריכת הסכם.<sup>17</sup> העילה לחוק הייתה סוגיית רמת הגולן, והוא נועד להבטיח שהסכם עם סוריה הכרוך בויתור על חלקים מרמת הגולן יהיה כפוף להכרעת העם באמצעות משאל עם. החוק עצמו היה קצר – ארבעה סעיפים – והוא נשא בעיקר אופי הצהרתי. המנגנון לעריכת משאל עם וכל הסוגיות הכרוכות בביצועו לא פורטו. בצורתו זו החוק כלל לא ניתן ליישום. בשנת 2010, בעת כהונת הכנסת הקודמת, תוקן החוק והורחב במידה ניכרת; למעשה מדובר בחוק חדש ומפורט ביותר הדן בהרחבה במנגנון לעריכת משאל עם, ומעניק תשובות ברורות לכל הסוגיות כמעט, הקשורות ביישום של המשאל הלכה למעשה.<sup>18</sup> התיקון משנת 2010 היה קשור בעיקרו לסוגיה הפלסטינית, במגמה להבטיח שכל ויתור הנוגע לירושלים יהיה כרוך בהכרעת העם. הדיון בנושא משאל העם עלה מחדש לכותרות בקיץ 2013, על רקע חידוש השיחות בין ישראל לפלסטינים. הדיון בתקשורת יצר רושם שנתרו שאלות פתוחות רבות ביחס למשאל העם כגון ניסוח השאלה שתוצג, אופן עריכת ההצבעה, זכאות להשתתפות ואיזה רוב יידרש כדי לאשר את ההצעה שתועמד למבחן ציבורי. אולם, רושם זה הוא מוטעה לחלוטין וחסר כל בסיס: לכל השאלות שהועלו יש תשובות ברורות וחד-משמעיות בחוק. להלן נתאר במדויק את המצב החוקי הקיים כיום בסוגיית משאל העם, ואת השלכתו של החוק על הסכם אפשרי עם הפלסטינים.

החוק קובע שהממשלה לא תאשרר הסכם הטעון אשרור ולא תחתום על הסכם שאינו טעון אישור, שלפיו המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל לא יחולו על שטח שבו חלים המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל, אלא לאחר שההסכם אושר על ידי הכנסת ברוב חבריה, כלומר 61 חברי כנסת תמכו בו, ואושר במשאל עם. האמור חל גם על הסכם הכולל התחייבות לעתיד, לרבות התחייבות המותנית בתנאים, והוא חל גם על כל החלטת ממשלה בנדון שלא בדרך של הסכם; ביצועה של החלטה כזאת מותנה באישור הכנסת ומשאל העם כאילו דובר בהסכם. החריג היחידי לאמור הוא, אם ההסכם או החלטת הממשלה אושרו על ידי הכנסת ברוב של 80 חברי כנסת. כן קובע החוק מנגנון מפורט לביצוע משאל העם. השאלה שתעמוד להכרעה במשאל העם מנוסחת במדויק בסעיף 7 לחוק, והיא: "האם את/ה בעד או נגד ההסכם בין מדינת ישראל לבין (שמות הצדדים), שאישרה הכנסת ביום (תאריך אישור הכנסת)?" אם

מדובר בהחלטת ממשלה ולא בהסכם, נוסח השאלה יהיה: "האם את/ה בעד או נגד החלטת הממשלה שמספרה (מספר ההחלטה), שאישרה הכנסת ביום (תאריך אישור הכנסת)?" הנתונים היחידים החסרים בנוסח השאלה הם תאריך האישור בכנסת, שמות הצד או הצדדים שעמם נכרת ההסכם או מספר החלטת הממשלה. הנתונים הללו אובייקטיביים לחלוטין, וקשה להניח שתתעורר מחלוקת באשר לניסוחם. על אף זאת, המחוקק לא השאיר דבר פתוח וקבע בסעיף 7(ב) לחוק כי יושבראש ועדת הבחירות המרכזית – שופט מכהן בבית המשפט העליון – הוא והוא לבדו "ישלים את הפרטים החסרים בשאלה". החוק גם קובע ש"פתקי ההצבעה במשאל העם יישאו את המילים "בעד" או "נגד" (סעיף 7(ג)).

נוסף לכך, החוק קובע הוראות ברורות לגבי השתתפות במשאל העם וביחס לרוב הדרוש לאישור ההסכם או החלטת הממשלה. סעיף 6 לחוק קובע כי "זכאי להשתתף במשאל העם מי שהיה זכאי להשתתף בבחירות לכנסת, לו היו מתקיימות במועד עריכת משאל העם". סעיף 3 לחוק קובע שהסכם או החלטה כאמור שאושר על ידי הכנסת טעון גם אישור על ידי משאל עם, "שיתקבל ברוב הקולות הכשרים של המשתתפים במשאל". ועל מנת שלא יישאר ספק בלב איש, חוזר החוק וקובע במפורש כי "היה מספר המצביעים בעד גדול ממספר המצביעים נגד – אושר ההסכם במשאל העם או אושרה ההחלטה במשאל העם, לפי העניין" (סעיף 7(ד)). לבסוף, החוק קובע שמשאל העם ייערך בדרך שבה נערכות הבחירות לכנסת וועדת הבחירות המרכזית תהא אחראית על עריכתו, וכן שעל משאל העם יחולו הוראות חוק הבחירות לכנסת וחוק התעמולה, בשינויים המתחייבים (סעיפים 9 ו-10).

לאחר חקיקת החוק, הועלתה שאלה באשר לתקפותו. היו שטענו כי החוק סותר את 'חוק יסוד: הכנסת', וזאת משום שעל פי חוק זה, הכנסת היא בית הנבחרים של מדינת ישראל, ובידיה בלבד הסמכות לאשר או לא לאשר הסכמים מדיניים ופעולות של הממשלה. על פי פסיקה קודמת של בית המשפט העליון, נקבע שחוק יסוד (הנושא אופי חוקתי) גובר על חקיקה רגילה, ובמקרה שקיימת סתירה בין חוק יסוד לחוק רגיל, לא יחולו הכללים המקובלים באשר לעדיפות חוקים, אלא יגבר חוק היסוד. היו גורמים בימין שחששו כי גורמים בשמאל יגישו עתירה לבג"צ נגד החוק בעניין משאל העם, ויביאו לביטולו. עם הקמת הממשלה החדשה במארכ 2013, דרשה מפלגת 'הבית היהודי' שעקרון עריכת משאל עם, כאשר מדובר בויתור על שטח ריבוני ישראלי, יעוגן בחוק יסוד – כך שיהיה חסין בפני בג"צ (אם מדובר בהתנגשות בין שני חוקי יסוד, יחולו הכללים המקובלים שלפיהם חוק ספציפי – וחוק משאל עם הוא חוק ספציפי – גובר על חוק כללי, וחוק מאוחר גובר על חוק מוקדם). אכן, ב-29 ביולי 2013 הגישה

הממשלה לכנסת הצעת 'חוק יסוד: משאל עם'. בדומה לחוקי יסוד אחרים, מדובר בחוק מסגרת שכל מטרתו היא לאפשר לחוק הרגיל המפרט את הנסיבות ואת המנגנון של עריכת משאל עם – 'חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל)', תשנ"ט-1999 – לחסות בצילו, וכך להיות מחוסן מפני תקיפה בבג"צ.

חוק היסוד הוא חוק קצר בן חמישה סעיפים. הוא קובע כי משאל עם ייערך במקרה שהממשלה תחליט לאשרר הסכם או לחתום על הסכם, או תקבל החלטה שלא בדרך הסכם, שלפיה המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל לא יחולו עוד על שטח שהם חלים בו, לרבות התחייבות לעתיד או התחייבות מותנית, וההסכם או ההחלטה, לאחר שאושר/ה בכנסת, טעון/ה על פי חוק אישור במשאל עם (סעיף 1); זכאי להשתתף במשאל עם מי שהיה זכאי להשתתף בבחירות לכנסת, לו היו מתקיימות במועד עריכת משאל העם (סעיף 2); על עריכת משאל העם יחולו הוראות הדין בעניין הבחירות לכנסת, בשינויים המתחייבים (סעיף 3); אין בכוחן של תקנות שעת חרום לשנות או להפקיע זמנית את תוקפו של חוק יסוד זה (סעיף 4); אין לשנות חוק יסוד זה, אלא בחוק יסוד שהתקבל ברוב של חברי הכנסת (סעיף 5). ביום האחרון של מושב הכנסת, ב-31 ביולי 2013, אושרה הצעת החוק בקריאה ראשונה והועברה לוועדה, להכנה לקריאה שנייה ושלישית. יש להניח שבחודשים הראשונים של שנת 2014 תאושר סופית הצעת חוק היסוד בכנסת.

הבעיה המרכזית שעשויה להפוך לסוגיה חשובה בשיח הציבורי בישראל בשנת 2014 היא, שהחוקים האמורים מתייחסים אך ורק למקרה שמוצע ויתור על שטח ריבוני ישראלי, כלומר, כל שטחה של מדינת ישראל ביום 4 ביוני 1967, כל שטחה של ירושלים המאוחדת (כ-126 קילומטרים רבועים) וכל שטחה של רמת הגולן. הסכם אשר יכלול נסיגה מכל יהודה ושומרון ופינוי כל היישובים היהודיים באזור (כ-350,000 נפש) והעברת השטח כולו לריבונותה של מדינה פלסטינית אינו זקוק לאישור במשאל עם. הסכם כזה אמנם אינו עומד על הפרק, אבל משמעות הדברים היא שמבחינה חוקית, כל הסכם ביהודה ושומרון, לרבות הסדר ביניים או נסיגה חד-צדדית – מוגבל או רחב ככל שיהיה – אינו זקוק לאישור של העם ואף אינו זקוק לאישור של רוב חברי הכנסת; די שאושר ברוב רגיל (45 מול 44).

עם חידוש המשא ומתן עם הפלסטינים, עלתה מחדש הדרישה של גורמים בימין (מפלגת 'הבית היהודי', מפלגת 'ישראל ביתנו והאגף הימני בליכוד), שכל הסכם ביהודה ושומרון הקשור בויתור על שטחים, שלא לומר פינוי יישובים, יובא להכרעת העם באמצעות משאל עם. ראש הממשלה, בנימין נתניהו, התבטא בהזדמנויות שונות בזכות הרעיון הזה. הבעיה היא שקשה מאוד לעגן התחייבות כזו בחקיקה. היתרון בחקיקה

הקיימת הוא ששטח ריבוני ישראלי הוא דבר מוגדר באופן ברור – "שטח שחלים בו המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל" – ואין עליו ויכוח. אולם, כאשר מדובר בשטחי יהודה ושומרון, קשה מאוד להגדיר מה בדיוק יחייב אישור במשאל עם. קשה להעלות על הדעת מצב שכל פינוי של מאחו לא-מורשה או הריסת בית או פינוי קבוצת בתים בהתנחלות מסוימת, או שינוי בהיערכות צה"ל בגדה, גם אם יהיה כרוך בהעברת שטחים מאזור B או C לידי הרשות הפלסטינית – יחייב משאל עם. עם זאת, אנשי הימין אינם מעלים דרישה כה מרחיקה לכת. כוונתם היא שכל הסכם או הסכם ביניים או מהלך חד-צדדי, אשר יהיו כרוכים בנסיגה מהותית ביהודה ושומרון, וודאי בפינוי ממשי של התנחלויות, יהיו מותנים באישור של רוב חברי הכנסת ובאישור במשאל עם. הבעיה היא שקשה מאוד להגדיר "נסיגה מהותית" במונחים משפטיים וחקיקתיים. ייתכן שבמקום חקיקה, יסתפקו אנשי הימין בהתחייבות מפורשת ופומבית של ראש הממשלה – אם כי במקרה זה יחול הכלל "הפה שאסר הוא הפה שהתיר", מה גם שלהתחייבות כזו עשויות להיות מספר פרשנויות. לכן, צפוי שהנושא יעלה במסגרת הדיונים בוועדה של הכנסת שתדון בחוק היסוד בעת הכנתו לקריאה שנייה ושלישית. בכל מקרה, קשה לחזות מצב שבו הממשלה תוכל לבצע – במסגרת היפרדות מהפלסטינים – פינוי מסיבי של התנחלויות, בלי שמהלך זה יגובה בהכרעת העם, בצורה זו או אחרת. ביצוע מהלך נרחב בכיוון זה עלול לגרום שבר אישי-פסיכולוגי, חברתי ולאומי עמוק בחברה היהודית בישראל.

לכן, השאלה היא האם אפשר ליצור מנגנון של הידברות, שגם אם לא ימנע את השבר, לפחות יקהה את חומרתו. הניסיונות להתמודד עם אתגר ההידברות הפנימית כדי למזער את הטרואמה הצפויה ללוות היפרדות מן הפלסטינים נעשו עד כה בעיקר מצד החברה האזרחית והמגזר השלישי, ובמיעוט המקרים ביוזמת הממשלה.

### הדרך להסכמה לאומית

הנתק והניכור – ששררו בין הממשלה בראשות אריאל שרון לבין המתנחלים במשך כשנה וחצי טרם ההתנתקות מעזה ומצפון-השומרון בקיץ 2005 – הקצינו עמדות פוליטיות בקרב המפונים והתומכים בהתנתקות כאחד. הראשונים ראו במהלך גזירת גירוש השקולה לשמד; התומכים במהלך ראו אותו כהחלטה אסטרטגית ראויה של שלטון אחראי. להיעדר השיח הקונסטרוקטיבי לקראת פינוי המתנחלים נודעו גם השלכות חמורות ארוכות-טווח. המשנה לנשיא בית המשפט העליון בדימוס, אליהו מצא, שעמד בראש ועדה שחקרה את המהלכים שקדמו להתנתקות, הדגיש כי הוסקה מסקנה



גם אשר "לאופן שבו ראוי להיערך לתרחישים אפשריים שונים שעמם עשויה מדינת ישראל להתמודד בעתיד, לרבות פינוי ויישוב מחדש של קבוצה גדולה של אזרחים, בשל התרחשות אירוע שיחייב את הדבר, מכל סיבה שהיא"<sup>19</sup>. מכאן הרלוונטיות של הדיון בזירה הפנימית בישראל בהקשר של אפשרות לצעדים עצמאיים בעתיד, שילוו פינוי מתנחלים משטחים.

בשנת 2000, בעת שהתנהל המשא ומתן הישראלי-פלסטיני על הסדר הקבע, עמדו נציגים של ראש הממשלה דאז, אהוד ברק, בקשר רצוף עם מנהיגים בציבור המתנחלים. הסיורים עם המתנחלים והמפגשים עמם הניבו תובנות שמצאו את דרכן לעבודת המטה של מנהלת השלום, ואף לשולחן המשא ומתן. מאומה לא דלף ונוצרו יחסי אמון. הצורך ליצור קונסנזוס פנימי בחברה הישראלית עמד לנגד עיניו של הפרופסור האמריקאי, רוברט מנוקין, כאשר יזם ב־2002 הידברות בהנחייתו בישראל, בין מתנחלים ולא־מתנחלים. מנוקין, ראש תוכנית המשא ומתן באוניברסיטת הארוורד, כינס כמה סבבים של שיחות שהחלו לפני 'נאום הרצליה' של אריאל שרון, שבו הודיע על כוונת ההתנתקות, והסתיימו ערב המהלך עצמו. במהלך השיחות ניסו המשתתפים להגיע להסכמה בדבר התנאים להשגת לגיטימציה רחבה לפינוי. בסיום הדיונים נראה שהושגה ראשית הסכמה, שלפיה בכל מקרה של פינוי יישובים בעתיד בהחלטה חד־צדדית של ישראל, התנאי לביצועה יהיה תמיכת רוב במשאל עם. כמה ממנהיגי המתנחלים הודו לאחר ההתנתקות כי התובנות שהושגו במפגשים אלה השפיעו עליהם עמוקות, וכתוצאה מכך, הם בתורם השפיעו על המפונים שלא להתנגד באלמות לפינוי, כפי שאכן קרה בפועל.

מכיוון שכל מתווה של "שתי מדינות לשני עמים" – מוסכם או חד־צדדי – עשוי לחייב פינוי של התנחלויות, יש מקום לכך שהממשלה תיערך לקראת אפשרות שבה ייקראו מתנחלים לשוב אל גבולות מדינת ישראל, כפי שייקבעו. על מנת למנוע התלקחות פנימית, הממשלה צריכה לשקול בכובד־ראש כיצד לשנות את השיח בינה לבין המתנחלים. זאת, בין היתר, כדי להרחיב את התמיכה הציבורית בפתרון שתי המדינות, לגבש את הפינוי כך שלא יתפרש כהתנערות מהמתנחלים ביהודה ושומרון וכהתעלמות מתחושותיהם, ואולי אף להצדיק אכיפה ופינוי בכוח במידה שיידרשו – בתקווה שהשיח וההבנה ההדדית שתתגבש במהלכו יצמצמו את הסיכוי שהדברים יגיעו לידי כך.

**הערות**

Yehuda Ben Meir and Olena Bagno-Moldavsky, *The Voice of the People: Israeli Public Opinion on National Security 2012*, Memorandum No.126, Tel Aviv: Institute for National Security Studies, 2013. 1

שם, עמ' 78-79. 2

שם, עמ' 72. 3

שם, עמ' 76, תרשים 14. 4

שם, עמ' 85-86, טבלה 19. 5

שם, עמ' 47-49, תרשימים 4 ו-6. 6

שם, עמ' 46-50. 7

שם, תרשים 7. 8

שם. 9

שם, עמ' 90. 10

שם, עמ' 90-91. 11

שם, עמ' 81-82, תרשים 18. 12

שם, עמ' 83-85, תרשים 20. 13

שם, עמ' 73-74, תרשים 13. 14

שם, עמ' 86-87. 15

שם. 16

יצוין כי מחקרים וסקרי דעת קהל שבוצעו במהלך שנת 2013 אישרו בקווים כלליים את תמונת דעת הקהל, על מורכבותה, כפי שהוצגה לעיל בהסתמך על נתונים שנותחו במכון למחקרי ביטחון לאומי. לדוגמה, סקר שנערך על ידי מכון דיאלוג ביולי 2013: נשאלים שנכללו במדגם מייצג של הציבור בישראל נשאלו האם יתמכו או יתנגדו, במשאל עם, להסכם שאליו יגיע ראש הממשלה בנימין נתניהו עם הפלסטינים. 55 אחוזים מהנשאלים השיבו שיתמכו, לעומת 25 אחוזים שהשיבו כי יתנגדו. 20 אחוזים השיבו שאינם יודעים – יחס של תמיכה מעל 2 ל-1. ראו: יהונתן ליס, "55% נוטים לתמוך בהסכם שלום במשאל עם", **הארץ**, 24 ביולי, 2013. נוסח השאלה בסקר מכון דיאלוג היה שונה מזו שנשאלה במחקר של המכון למחקרי ביטחון לאומי, אבל אחוזי התגובה היו דומים למדי. בסקר שנערך על ידי אוניברסיטת אריאל ביוני 2013, נמצא שרק 13 אחוזים מהאוכלוסייה תמכו בפניויה רחב של ישובים (מספר הדומה מאוד לנתוני הסקר שבוצע במכון), ולעומת זאת רק 24 אחוזים התנגדו לכל פניויה שהוא (מספר שהוא אמנם נמוך, אבל לא רחוק מאוד מנתוני המכון). ראו: יוחאי עופר, "נחלשת תמיכת הציבור הישראלי בהתיישבות ביו"ש", **מקור ראשון**, 12 ביוני 2013. סקר שנערך על ידי מכון רפי סמית במאי 2013 הצביע על תמיכה של שני שלישים מהמשיבים (67 אחוזים) ב"פתרון של שתי מדינות", לעומת שליש (33 אחוזים) שהתנגדו – אחוזים זהים כמעט לאלה שנמצאו במחקר של המכון ב-2012. עם זאת, רק 8 אחוזים הביעו תמיכה בפתרון של שתי מדינות על בסיס קווי 1967. ראו: Tova Lazaroff, "Poll: 72% of Jewish Israelis view J'lem as divided", *The Jerusalem Post*, May 6, Diplomacy-and-politics 2013.

17 (ספר החוקים) ס"ח תשנ"ט מס. 1703 מיום 9 בפברואר 1999, עמ' 86.

18 ס"ח תשע"א מס. 2263 מיום 28 בנובמבר 2010, עמ' 58.

19 דין וחשבון ועדת החקירה הממלכתית בנושא טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון, [http://elyon1.court.gov.il/heb/hitnatkut/doc/final\\_report](http://elyon1.court.gov.il/heb/hitnatkut/doc/final_report)

# החזית האזרחית בישראל: עקרונות ההיערכות לעימות

## מאיר אלרן ואלכס אלטשולר

הפרשייה הקרובה ביותר לאיום אקוטי על העורף הישראלי התרחשה השנה סביב העימות הסורי-אמריקאי בעניין השימוש שנעשה בסוריה בנשק כימי. גם אם נותרו לא מעט שאלות לגבי גורלו של הנשק הכימי בסוריה, ניתן כבר עכשיו ללמוד מהתפתחות זו לקח חשוב אחד בכל הקשור למורכבות ולהפכפכות הסיכונים העומדים בפני העורף הישראלי: במזרח התיכון המסוכסך והמשתנה תדיר, החזית האזרחית יכולה למצוא עצמה לפתע בפני התלקחות בלתי-צפויה, מכיוון בלתי-צפוי ובנסיבות בלתי-צפויות. אם לאורך שנים ראתה ישראל את עצמה כמאותגרת על ידי האיום הצבאי מצד ישויות לא-מדינתיות או מדינתיות-למחצה – חזבאללה וחמאס – הנה הסתבר שוב כי האתגר הוא מגוון ועלול להופיע במפתיע ומכיוון בלתי צפוי. המסקנה מכך אולי אינה חדשה, אך חשובה לענייננו: כשעסקינן בהיערכות החזית האזרחית לשעת חירום, יש צורך בהתכוננות ארוכת טווח, הנותנת מענה הולם ומיידי למגוון רחב של איומים מכיוונים שונים. לקח זה אינו מיתר את חיוניות התעדוף של האיומים השונים והמענים להם, אך הוא מבליט את הצורך בהסתכלות ובהיערכות רחבה, תוך התחשבות ראויה וזהירה בממד ההפתעה, המלווה תמיד אירועים של אסון ומשבר.

בסך הכול, שנת 2013 הייתה שנה שקטה, בכל הקשור למימוש איומים חיצוניים על החזית האזרחית. בעקבות מבצע "עמוד ענן" (נובמבר 2012) השתרר שקט יחסי, שהדגיש את מקומו של רכיב ההרתעה מול חמאס ברצועה. מצב דומה חל גם בחזית הצפונית, מול חזבאללה, שמאז מלחמת לבנון השנייה (קיץ 2006) מקפיד על ריסון מול ישראל. יתר על כן, הסביבה האזורית הגועשת, בהקשר של הטלתה הממשיכה לעבור על מדינות חשובות ושכנות לישראל, מחלישה את אויביה ומציבה בפני סוריה, חמאס וחזבאללה קשיים חמורים, המצדיקים מבחינתם התמקדות באתגרים אחרים

שמשמעותם התרחקות מעימות מכוון עם ישראל, לפחות בטווח הנראה לעין. שילוב זה בין הרתעה ישראלית ברורה ובעיות פנים קשות אצל היריבים יוצר מרווח של זמן ביחס להתכוננות החזית האזרחית בישראל. במרווח זמן זה גלומים סיכוי וסיכון גם יחד. מצד אחד, לישראל יש זמן להיערך בצורה ראויה וסדורה לקראת איומים עתידיים על העורף. זמן הוא גורם חיוני, כשמדובר בהתארגנותה של מערכת אזרחית סבוכה והטרונגנית כמו העורף הישראלי. זאת, כמובן, בתנאי שהזמן מנוצל כהלכה, בצורה מתוכננת מראש. מצד שני, במציאות הישראלית, שקט ביטחוני מתמשך המתבסס על הרתעה חזקה עלול ליצור אשליה של ביטחון, והיעדר דחיפות וחיוניות לקדם את מוכנות החזית האזרחית. מאמר זה יוקדש לבחינת המידה שבה ישראל השכיחה להתייצב נכוחה בפני דילמה זו.

### חידושים במסכת האיומים על החזית האזרחית

השנה האחרונה לא היטיבה עם תהליכי ההתעצמות של אויבי ישראל מבחינת האיומים על החזית האזרחית. סוריה שקועה עמוק במלחמת אזרחים עקובה מדם, שבה מעורב צבאה עד צוואר. חזבאללה מעורב עד מאוד גם מבחינה צבאית במשבר הסורי, וחמאס מצדו מבודד (גם) ממקורות האספקה הצבאית הסדירה שלו. בהעדר נתונים גלויים מספקים, ניתן להעריך כי ההתעצמות הכמותית של האויב במערכות נשק תלול-מסלול לא הייתה מרשימה בשנה האחרונה. זאת, גם אם מאגרי הנשק מסוגים אלה שנצברו בשנים הקודמות הם גדולים מאוד, ומאפשרים בעיקר ניהול מערכה התקפית ממושכת נגד העורף הישראלי בכל שטחי המדינה. מפקד פיקוד העורף ציין בהקשר זה כי אם תפרוץ מלחמה עם חזבאללה, "יעמוד גוש דן תחת מטחי טילים מסיביים. לרשות חזבאללה עומדים כ-5,000 ראשי נפץ במשקל של 300-800 קילוגרמים. אני מעריך שהימים הראשונים יהיו מאוד קשים. אני נערך לתרחיש לפיו משוגרים לעורף למעלה ממאה טילים ורקטות ביום לחימה"<sup>1</sup>. להערכה זו יש להוסיף את יכולות חמאס מעזה ואת ארסנל הרקטות קצרות-הטווח הגדול שבידי שני הארגונים, וכן את הפוטנציאל הסורי.

על רקע זה יש להצביע על התפתחויות בתחום יכולות האויב, שעלולות להיות בעלות השלכות עתידיות שליליות מבחינת הגנת העורף הישראלי, והן:

א. רכש של מערכות אמל"ח מדויקות: עד עתה היה עיקר מאמץ ההתעצמות של חמאס וחזבאללה מרוכז במערכות נשק סטטיסטיות. זאת, בשל זמינותן הרבה יותר, עלותן הנמוכה יחסית והפעלתן הקלה יחסית. אולם, כבר עכשיו יש כנראה בידי

חזבאללה כמות לא גדולה של טילים בעלי כושר דיוק, והדיווחים על הצטיידותו באמל"ח כזה מתרבים והולכים. בין היתר דווח לאחרונה כי בכוונת איראן לצייד את חזבאללה במערך מתקדם של טילי קרקע-קרקע מכווני ג'י.פי.אס – "פתח 110" בשםם האיראני,<sup>2</sup> הידועים גם כ-M-600. לפי גרסאות לא מאושרות, טילים כאלה (או גרסה פחות מפותחת מהם) כבר הגיעו ללבנון מסוריה ב-2010. ישראל הבהירה לאחרונה לא-פעם כי היא תפעל לסיכול העברת אמל"ח "שובר שוויון" לארגון הלבנוני, ואף תקפה מטרות בסוריה (גם) בהקשר זה. עדויות אלה מצביעות על כך שהארגונים הרלוונטיים אינם מוכנים עוד להסתפק במערכות סטטיסטיות, והם חותרים להשלים את הארסנל שלהם גם בנשק מדויק. מבחינת ישראל יש לכך משמעות רבה, כיוון שבמקביל למערכות הסטטיסטיות, שיעודן בעיקר הפחדה והפרת שגרת החיים של האוכלוסייה, יהיו בידי האויב גם מערכות המסוגלות לייצר פגיעות מדויקות במערכות תשתית לאומיות, אזרחיות וצבאיות כגון בסיסים צבאיים, שדות תעופה, נמלים, מתקני חברת חשמל ואתרים חיוניים אחרים. התפתחות כזו תהיה אתגר חדש ומשמעותי לישראל, משום היא מחייבת גישת התגוננות פסיבית אחרת. היא תציב בפני ההגנה האקטיבית, בעלת סדר הכוחות המוגבל כעת, את הצורך לתעדף יעדים להגנה. משמעות הדבר: החרפת הדילמה בין הגנה על אוכלוסייה אזרחית לבין הגנה על תשתיות – סוגיה בעלת רגישות ערכית ופוליטית רבה בישראל.

ב. ממד הסייבר: עד כה נתפסה לוחמת הסייבר בישראל כממד נפרד מהגנת החזית האזרחית. עתה נראה שיש מקום לכלול אותה כרכיב בעל משמעות גוברת במכלול האיומים על העורף, המחייב התייחסות אינטגרטיבית הולמת, יחד עם שאר רכיבי האיום המקובלים. זאת, בעיקר לנוכח האיום של הנשק המדויק על תשתיות חיוניות. למעשה, מדובר באמל"ח מקביל, המיועד גם הוא לפגוע מרחוק (אמצעים מנגד) במטרות חיוניות, אזרחיות או צבאיות, הנשענות במישרין או בעקיפין על מערכות מידע.<sup>3</sup> הלכה למעשה מדובר, לפחות בשלב זה, ביכולות ראשוניות של ארגונים תת-מדינתיים עוינים לפגוע במערכות תשתית לאומיות חיוניות בישראל. דווח כי במבצע "עמוד ענן" אותרו בישראל ניסיונות רבים מאוד של תקיפות סייבר מקוונות נגד שירותי האינטרנט הממשלתיים.<sup>4</sup> לכך יש להוסיף את יכולותיהן המשופרות, יש להניח, של מדינות עוינות כסוריה, ובעיקר איראן, שיכולותיה המבצעיות ההתקפיות בתחום הסייבר הולכות ומתפתחות במהירות.<sup>5</sup> מדינת ישראל נערכת באופן מערכתי לאיום גובר זה, אולם המאמץ הלאומי בתחום זה מתבצע באפיקים ייחודיים, נפרדים ומקבילים לאלה העוסקים בהיערכות בתחום הגנת

העורף. נכון יהיה לבחון האם הטיפול הנפרד לא יפגום במאמצים לייצר תפיסה אינטגרטיבית והפעלה מתואמת של מאמצי הסיכול, המניעה ובמיוחד ההגנה, ומעבר לה – ביצירת הרציפות התפקודית ביחס לסוגים שונים אך קרובים של איום על החזית האזרחית.<sup>6</sup>

ג. הממד הכימי עלה לאחרונה לכותרות, עקב השימוש שעשה המשטר הסורי באמל"ח זה ב-21 באוגוסט<sup>7</sup> נגד המורדים ובעקבות ההסכם עם המשטר הסורי לפירוק הארסנל הכימי הצבאי של סוריה. לענייננו, נציין כמה נקודות: (1) בישראל נתפס האיום הכימי כרלוונטי בעיקר מאז שעלה בהקשר לחשש מתקיפה עיראקית ב-1990. מאוחר הרבה יותר, בפברואר 2010, החליטה הממשלה, על פי המלצת צה"ל, על הצטיידות מחודשת של הציבור בערכות מגן, אלא שמהלך זה לא לוה בהחלטה על תקצוב הולם, כך שנותר פער בייצור ובהפצה של המסכות לכארבעים אחוזים מהציבור.<sup>8</sup> פער זה לא תוקן מאז. (2) מעבר לידיעה הברורה לגבי הימצאות נשק כימי התקפי שהיה בידי הסורים, יש ויכוח בעניין סבירות הפעלתו נגד ישראל. יש הטוענים כי נשק כזה, שהופעל במזרח התיכון בעבר על ידי מצרים (במלחמת תימן) ועיראק (נגד הכורדים), לא הופעל מעולם נגד יריב המסוגל להגיב בהתאם, ולכן הפעלתו נגד ישראל היא בסבירות נמוכה מאוד. יש הטוענים אחרת, בעיקר לאחר השימוש (11-14 פעמים) שעשה בו המשטר הסורי בשנה החולפת נגד המורדים, ולנוכח האיומים שהושמעו מדמשק נגד ישראל, מן הסתם – בעיקר לצורכי הרתעה. המערכת המקצועית בישראל התייחסה ברצינות יחסית לאיום הכימי, הן בכתובים<sup>9</sup> והן בתרחישי ההיערכות והתרגילים. כך, למשל, התרגיל הלאומי השנתי האחרון ("נקודת מפנה 7" / "עורף איתן 1")<sup>10</sup> התבסס גם על תרחיש של תקיפה בלתי-קונוונציונלית,<sup>11</sup> ובתרגילים אזרחיים מקומיים רבים מתורגל המענה הנדרש לתקיפות כימיות.<sup>11</sup> (4) בנסיבות המתפתחות בסוריה, ניתן אולי להצביע על שלושה תרחישים אפשריים לעתיד: האחד – ביטול האיום הכימי הסורי, לאור ההסכם הרוסי-אמריקאי; השני – כישלון ביצוע ההסכם, שיתיר כנראה את האופציה הכימית בידי הסורים; השלישי – מעבר או גלישה של אמל"ח כימי לידי קבוצות קיצוניות בסוריה או בלבנון, בהקשר להתפוררות אפשרית של משטר בשאר אל-אסד. בשתי האפשרויות האחרונות יש לקחת בחשבון כי האיום הכימי ימשיך להתקיים מבחינת החזית האזרחית בישראל ואולי אף יתעצם, בשל הגברת מרכיב אי-הוודאות בהפעלתו, ויחייב המשך תשומת לב הולמת. ההתפתחויות בעתיד הקרוב יחייבו הערכת מצב מחודשת לגבי משמעויות האיום הכימי. אם האיום הכימי יוותר בעינו, ואם יוחלט על שימור האופציה של הגנה פסיבית מפני איום כימי,

חשוב יהיה ליצור מצב שבו יהיה שוויון בתחום ערכות המגן לכלל תושבי ישראל.<sup>12</sup> המצב הנוכחי בעניין זה הוא בלתי־ראוי מבחינה ערכית ומעשית כאחת. למרות חולשתם הקוניוקטורלית של יריבי ישראל, יש עדיין באמתחתם מספיק יכולות צבאיות לאתגר את החזית האזרחית בישראל ולגרום לה משברים לא־פשוטים. תשומת לב מיוחדת מתחייבת לצירוף של היכולות הכמותיות הניכרות, שהפכו כבר לדבר מובן מאליו, עם ההדגשים העתידיים הצפויים: דיוק, סייבר ואפשרות קיומו בעתיד של אמל"ח כימי. אלה יחדיו יאפשרו לאויב ימי לחימה רבים בעומק ישראל, כולל בריכוזי האוכלוסייה (ונוכחי את התקדים של תל אביב ופאתי ירושלים ב"עמוד ענן"), פגיעה חריפה בתשתיות לאומיות אזרחיות, בנוסף ליעדים צבאיים החיוניים ללחימה ההתקפית, וזאת לפני שיתרחש תסריט רב־זירתי, שנראה כיום צפוי פחות. תחזית היכולות המתפתחות מחייבת את ישראל לנצל את מרחב הזמן שנוצר עקב ההתפתחויות האזוריות להיערכות סדורה, מרחיבה וגמישה, שתספק מענה הולם למגוון האיומים שעלולים למצוא ביטוי בתרחישים בלתי־צפויים מבחינת הזמן והמרחב.

### **דגשים למענה בתחום היערכות החזית האזרחית**

לכאורה, השנה האחרונה לא הייתה שונה בהרבה משנים אחרות שלאחר מלחמת לבנון השנייה, שסומנה כנקודת מפנה בהיערכות העורף הישראלי לחירום. כיווני הפעולה העיקריים נשארו כפי שהיו, ואף ביטוייהם בשטח היו כמקובל, ללא פריצות דרך. השגרה מצאה את ביטויה בתרגילי החירום הרבים שנערכו במגזרים השונים, שהגיעו שוב לשיאם בתרגיל השנתי, שלא היו בו חידושים משמעותיים. במקביל הודגשו שוב ושוב בגזרות השונות (כולל מול ההתפתחויות בסיני) הפריסות של סוללות "כיפת ברזל", שהפכו כבר גם לסמל של ליבת ההגנה האקטיבית ולמונוף הסברתי המיועד לאזרחי ישראל (אתם מוגנים) ולאויב (ראו, לא תוכלו לנו) כאחד.

אולם, מאחורי שגרה מדומה זו סוערות הרוחות בקרב העוסקים במלאכת הגנת העורף. עיקר הסערה סובב סביב סוגיית הסמכות והאחריות לניהול החזית האזרחית, ובמוקדה השאלה הארגונית-פוליטית: מי יהיה הקובע בזירה סבוכה ורגישה זו, ומה יהיו כלי העבודה שלו? בעיקר מאז הכישלון של העורף הישראלי ב־2006, ובעקבותיו – הניסיונות השונים לארגן מחדש את מערכת העורף והתיאום בין רכיביה השונים, לא חדלה סוגיה מרכזית זו להטריד את המערכת ולייצר פתרונות שונים, שעד עתה לא התכנסו לכדי מענה מקיף ואפקטיבי. המערכת המבוזרת נותרה בעיקרה נטולת מצפן והכוונה, שלא לומר נעדרת תיאום מערכתי מתמשך. כל גוף וגורם ממשלתי,

צבאי, מוניציפלי, ממלכתית-למחצה או התנדבותי המשיך, בעיקרו של דבר, לפעול על פי הבנתו וצרכיו, והתוצאה המערכתית – בהתאם. שיפורים טקטיים שנעשו במשך השנים בנדון לא שינו את התמונה ביסודה, ולא נתנו תשובה הולמת לשאלה: מי קובע את סדר העדיפויות ואת התוכנית לקידום מוכנות החזית האזרחית לפני המשבר, ומי מנהל את זירות הלחימה של החזית האזרחית בעת אירוע ולאחריו.<sup>13</sup>

אמנם, השר גלעד ארדן, שנכנס לתפקידו במארכ 2013 כשר השלישי במשרד להגנת העורף מאז 2011, מסתמך כמי שנחוש לשנות מצב בעייתי זה של ערפול, ולייצר הסדרה חדשה שתקבע מי אחראי למה ברמה המיניסטריאלית והנגזר ממנה בדרגים השונים.<sup>14</sup> ברם, בשעת כתיבת מאמר זה עדיין לא ברור האם ומה יילד יום בנושא חשוב זה, והאם התוצאה של תהליך הבירור הנוכחי, במידה שיצבור תאוצה לקראת מימוש, אכן תהיה טובה יותר ותתבטא במידה רבה יותר של תיאום בין הגורמים, ובסופו של דבר תביא להפעלה יעילה ונכונה של המערכת כולה.

השאלות הקונקרטיות העומדות על הפרק הן: (1) מה יהיו מעמדו וסמכויותיו של המשרד להגנת העורף לצד המשרדים האחרים, ובעיקר לצד משרד הביטחון ופיקוד העורף, וכן לצד המשרד לביטחון פנים, המופקד על משטרת ישראל – שאף לה סמכויות מוגדרות (גם) בחוק בהקשר הנדון; (2) מעשית: למי יהיה כפוף פיקוד העורף, שהוא גוף המענה הגדול והמרכזי במערכת ההתגוננות האזרחית, ומה יהיה צביונו במקרה של שינוי מערכתי עתידי; (3) איך ייבנה המתווה הארגוני העתידי, האמור לייצר את ההשלמה הראויה בין המענים הצבאיים לבין המענים האזרחיים לעורף. זאת, במידה שאפשר בכלל להגדיר קו מפריד בין שני המכלולים הללו במציאות הישראלית.

התשובות לשאלות אלה מצויות, כמובן, בעיקר במישור הפוליטי, בהתמודדות בין השרים המעורבים בדבר, ברמות השונות. ראש הממשלה, בנימין נתניהו, שכבר למעלה משנה מעורב יותר מבעבר בקבלת החלטות בנושאי העורף, ובעיקר כבורר בסוגיות שבמחלוקת, מנסה לקדם נוסחת פשרה גם בנושא חיוני זה בין שר הביטחון לבין השר להגנת העורף. פשרה כזו אולי תייצר נוסחת ביניים שתעניק, לפחות לכאורה, יותר סמכויות למשרד החדש, שעד כה אינו הרבה יותר מיחידה לא גדולה במשרד הביטחון. כאמור, מוקדם עדיין להעריך את משמעות ההסדרה העתידית, אולם חשוב לצפות שהיא תכלול כמה רכיבים חיוניים, כמו: (1) בהירות עקרונית ומעשית למערכת במקום העמימות המכשילה הקיימת, בכל הנוגע לשאלת הסמכויות והאחריות, כולל השלכות לגבי מהות התקציב לתחומי מוכנות העורף; (2) עיגון חקיקתי להסדרה זו בדמות 'חוק העורף', המדשדש בשלבי הכנה שונים כבר כמה שנים; (3) שימור יכולותיו של פיקוד העורף, שבשנים האחרונות עשה כבדת דרך, תפיסתית ומעשית, ביכולותיו ובתרומתו



להתגוננות האזרחית; 4) קביעת מסגרות ברורות לתיאום ולשיתוף פעולה בין הגופים השונים העוסקים בהגנת העורף; 5) קביעת מסגרות ברורות להעצמה בפועל של הרשויות המקומיות כ"לבנת היסוד", בעיקר בניהול זירות האירועים בשעת חירום. רק הסדרה שתקבע ותבטיח תכליות אלה בבהירות מלאה תוכל לעמוד במבחן העתידי של בניית המערכת הלאומית להגנת החזית האזרחית. אם לא כן, המערכת תימצא מדשדשת באותו מקום שבו היא מצויה עתה וסובבת באותו מעגל מוגבל ומגביל, שמשמעותו היא שלמרות שיפורים מקומיים, חשובים לכשעצמם, שנעשו בשנים האחרונות בתחום, אין היא מסוגלת לחולל את קפיצת המדרגה האסטרטגית הנדרשת כדי לספק את המענה הכולל הדרוש לאיומים על העורף.

על מנת להצביע על כך שגם במציאות הפוליטית-בירוקרטית הישראלית הסבוכה ניתן לקדם ולשפר מערכות חירום, להלן בקצרה סיפור המהפך שעבר בשנתיים האחרונות מערך כיבוי האש, שמגבלותיו הקשות היו ידועות כבר זמן רב, אך נחשפו לציבור הרחב בצורה טרגית בשריפה הגדולה שהתחוללה ביערות הכרמל בדצמבר 2010. החלטת הממשלה 2699 מיום 9 בינואר 2011, שבאה בעקבות האסון ודו"ח מבקר המדינה על היערכות שירותי הכבאות וההצלה לעת חירום מ-8 בדצמבר 2010, קבעה, בין היתר, כי יש להקים מערך כבאות ארצי, שיפעל תחת אחריות המשרד לביטחון הפנים. החלטה זו סללה את הדרך לחקיקת חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב 2012, שהגדיר ואפיין שינוי מבני מרחיק לכת במערך הכבאות: ממערך מבוזר של שירותים מוניציפליים (איגודי הכבאות ומחלקות הכיבוי ברשויות המקומיות) לרשות ממלכתית ארצית, בעלת מנגנון ניהול ושליטה מרכזי. החוק החדש קובע תקופת מעבר, שבסיומה תחליף הרשות הארצית את איגודי הכבאות ברשויות המקומיות. הדבר אכן קרה כמתוכנן, ב-8 בפברואר 2013. במרוצת 2012 נחתם הסכם בין ארגון הכבאים למשרד האוצר, אשר סיכם את מכלול הסוגיות הקשורות לשכר וליחסי העבודה במסגרת מעבר כלל לוחמי האש למעמד של עובדי מדינה במשרד לביטחון פנים. צוין לא-אחת כי מערך הגנת העורף בישראל לוקה בהיעדר החיבור המתבקש בין אחריות וסמכות לגבי ביצוע משימותיו. בהקשר זה, התמורות שחלו במערך הכבאות אופיינו בקידום ובהשלמת מנגנון שתכליתו העיקרית היא חיבור מובנה בין אחריות וסמכות ברמה המקומית, המחוזית והארצית.<sup>15</sup> נוסף לשינוי המבני, המדינה גם השקיעה מאות מיליוני שקלים בתחומי התשתית, שבהם הפערים היו גדולים במיוחד, ובתגבור משמעותי של הציוד והאמצעים המסופקים ללוחמי האש.

באופן כללי, ניתן לומר כי מכלול התמורות בתחום הכבאות מהווה דוגמה די חריגה לטובה, הן בתחום מוכנות העורף והן בכל הנוגע לביצוע הרפורמות במגזר הציבורי

בישראל. במקרה דנן, העיסוק ברפורמה אופייין במספר רכיבים שהשילוב ביניהם היה קריטי להצלחתה: מעורבות אישית מתמשכת של הדרג הבכיר ובראשו ראש הממשלה; תוספת תקציב, כולל עיסוק ברכיבי השכר וביחסי העבודה, וכן מנהיגות ארגונית נחושה ומקצועית. באופן זה נוצר מערך מחודש, שמידת האפקטיביות המבצעית והארגונית שלו גדלה באופן ניכר.

סוגיה שונה לחלוטין, המחייבת התייחסות בהקשר של קידום המענה המשולב לחזית האזרחית, קשורה לפיתוח המערך החדש של ההגנה האקטיבית. מאז זכתה "כיפת ברזל" להאדרה ציבורית ולהכרה צבאית כרכיב חיוני בסל המענים לאיומים על העורף, אפשר היה אולי לצפות להאצה ניכרת בהתעצמות הישראלית במערכת הרב־שלבית המשולשת של ההגנה נגד טילים. בעוד המאמץ לפיתוח מבצעי של "חץ 3" לטווחים גדולים נמשך,<sup>16</sup> נודע על עיכוב מסוים בפיתוח מערכת "שרביט קסמים" לטווח הביניים (שיש המעלים ספקות לגבי הנחיצות שלה, עקב פיתוח מרחב היכולות של "כיפת ברזל"),<sup>17</sup> כשלא ברור עדיין באיזו מידה תשקיע ישראל מתקציבה בהמשך הצטיידות העתידית במערכות "כיפת ברזל" לטווחים הקצרים.<sup>18</sup> זאת, לאחר שכבר הופעלה מבצעית הסוללה השישית במספר, ומדובר על כך שהשביעית והשמינית (מתוך 13 סוללות שהוזכרו בתכנון ארוך־הטווח) יופעלו בתחילת 2014.

נראה שישראל מעדיפה בעליל כי עיקר ההשקעה התקציבית בהצטיידות ב"כיפת ברזל" תבוא ממקורות אמריקאיים, מעבר למענק הרגיל, כפי שנעשה עד כה. נשמעו דיבורים על כך שטילי ה"טמיר" של המערכת ייוצרו בארצות הברית – דבר שיאיץ את קצב ייצורם וישמש פלטפורמה לשיווק המערכת כולה ללקוחות אמריקאיים ובינלאומיים אחרים.<sup>19</sup> ייתכן שכל זה אכן יקרה, משום שהממשל האמריקאי יכול להעדיף שימוש במערכת הגנתית מובהקת לצורך חריגה מהסיוע הצבאי לישראל. בכל מקרה, הצורך להשלים הכפלה של הסד"כ הנוכחי בסוללות "כיפת ברזל" (לפחות לפי המדווח מפי אלה העוסקים במלאכה) הינו חיוני, שאם לא כן, ישראל לא תוכל להימנע, בתרחישים של עימות נרחב, ממתן העדפה בעייתית ביותר להגנת בסיסה הצבאיים ומתקני התשתית החיוניים שלה על פני הגנה לאזרחיה. זאת, בשונה ממה שנתפס בציבור – ובצדק, לנוכח הצהרות המנהיגים בעבר – שהמערכת נועדה להגן עליו במישרים מתקיפות רקטות אויב.

נושא מערכת אחרון לדיון בהקשר של המענה המשולב לאיומים על החזית האזרחית הוא פיתוח והעצמת החוסן החברתי. תחום זה נדון בהרחבה בארץ ובעולם. לא רבים יורדים לעומק הנושא, על מורכבותו והשלכותיו המעשיות רחבות ההיקף והתוכן. בארץ החלו בשנה האחרונה – במידה רבה בעקבות צה"ל, המעמיק את התייחסותו

התיאורטית והמעשית בתחום התגוננות העורף הצבאי – לדבר על "רציפות תפקודית" מערכתית. מדובר על הישג נדרש לשעת מבחן, בניסוח שונה אך קרוב דיו למושג חוסן (resilience). שני המושגים חותרים לאותו כיוון: לשיפור היכולות של כל מערכת – מקומית, קהילתית, אזרחית, משקית, צבאית וגם חברתית-לאומית להתמודד בהצלחה עם משבר קשה, באמצעות ניכוס מתוכנן ומובנה של הרכיבים הבאים: הכלה של השלכות המשבר ונזקיו הישירים והעקיפים; תגובה גמישה ומותאמת לאתגר המפתיע על פי עוצמתו; הכרה בכך שנסוגה תפקודית זמנית היא בלתי-נמנעת, עקב ההפרעה וההתארגנות הסתגלותית שאמורה להיווצר בהתאם לה (coping and adaptation); ואז, לאחר זמן קצר ככל הניתן, התאוששות (bouncing back) המאפשרת חזרה מהירה לתפקוד ייעודי מקורי, וייתכן אף לתפקוד מערכתי משופר.<sup>20</sup>

בארץ החלו לטפל בנושא החוסן כבר בשנות השמונים של המאה ה-20 ביישובי הצפון, מול הטרור הפלסטיני מלבנון.<sup>21</sup> מאז נרשמה התקדמות איטית למדי בלימוד הנושא ובמחויבות לו. נראה כי בקרב מקבלי ההחלטות בישראל עדיין לא מקובלת ההכרה כי החוסן החברתי אינו מצב סטטי ונתון, אלא כזה שצריך וניתן להעצימו מלכתחילה, על ידי מאמץ מערכתי מקדים מכוון מטרה, על פי תכנון מוקדם ומדוקדק והשקעה תקציבית מדודה. גם בשנים האחרונות התבצעה פעילות ברוכה בנושא זה בקהילות רבות ברחבי הארץ.<sup>22</sup> אולם למרות חשיבות הנושא, ההשקעה הלאומית והמקומית באפיק חברתי מרכזי זה הייתה לא סדורה ולא רצופה, מעטה מדי, מאוחרת מדי וחלקית בעיקרה. השנה החולפת הייתה שנת שפל בתחום חיוני זה. כאשר קברניטים ממשיכים לדבר על קידום החוסן הלאומי והחוסן הקהילתי כמנוף להתמודדות מוצלחת עם אתגרי הטרור על סוגיו השונים בחזית האזרחית, מצופה מהם לרדת לשורש האתגר ולתרגם הבנה זו לגיבוש הולם ומלא של תוכניות ומהלכים בשטח, שיבטיחו חוסן ורציפות תפקודית של החזית האזרחית בשעת משבר ובעקבותיו.

## סיכום

שתי תופעות מאפיינות ומלוות את ההיערכות הנוכחית של החזית האזרחית לחירום: מצד אחד, ישראל חווה תקופה של שקט יחסי בשתי חזיתות העימות העיקריות שלה: רצועת עזה שבשליטת חמאס ודרום-לבנון שבשליטת חזבאללה. שקט מתמשך הוא זמן טוב להיערכות ראווה לקראת פורענות, שעלולה לפרוץ ממקום לא-צפוי ובעיתוי לא-צפוי. עם זאת, לשקט מתמשך יש גם תכונה של "חומר הרדמה". מבחינה זו, יש

להניח שתקיפה אמריקאית בסוריה בתגובה לשימוש בנשק כימי על ידי המשטר יכולה הייתה לדרבן ערנות ועשייה.

מצד שני, מתנהל ויכוח סוער על צביונה העתידי של המערכת האחראית על הטיפול, ההיערכות והניהול של החזית האזרחית, עקב כניסתו של השר ארדן לתפקידו גם כשר להגנת העורף. זו יכולה להיות הזדמנות חשובה לשידוד מערכות בחזית האזרחית. תהליך זה נראה חיוני, לאחר שהסתבר כי מלחמת לבנון השנייה אמנם יצרה במערכת זעזוע שתוצאתו הייתה שיפורים חשובים, בעיקר ברמה הטכנו-טקטית והאופרטיבית, אך לא היה בו די כדי לחולל את קפיצת המדרגה האיכותית הנדרשת ברמה האסטרטגית. הפתרונות הארגוניים-מערכתיים שיוצרו עד כה – הקמת רשות החירום הלאומית (רח"ל) ב-2007 והקמת המשרד להגנת העורף (2011) – לא יצרו את התפנית הנחוצה, ויש אף הגורסים שהובילו לבלבול מערכתי רב יותר משהיה, וכך גרמו יותר נזק מתועלת. בעיקר, הם יצרו מנגנון נוסף על אלה הקיימים, בלי שתרמו להבהרה בשאלת הסמכות והאחריות, שהיא קריטית במערכת הסבוכה ממילא של העורף האזרחי. הציפייה צריכה להיות שבמפגש האיומים החיצוניים והפנימיים שנוצר, וכאשר ההרתעה הישראלית נגד פגיעה בחזית האזרחית נראית אפקטיבית, יוקדשו חשיבה ועשייה מערכתית נחושה ומתואמת על מנת לחולל את קפיצת המדרגה הנדרשת.

## הערות

- 1 עמוס הראל, "פיקוד העורף מקדם מערכת שתתריע נקודתית על נפילת טיל", **הארץ**, 29 במארס, 2013.
- 2 עמיר רפפורט, "תקיפה בדרך למלחמה?: **Israel Defense**, 4 במאי, 2013, <http://www.israeldefense.co.il/?CategoryID=484&ArticleID=4451&SearchParam=%D7%A4%D7%AA%D7%97+110>
- 3 עמיר רפפורט, "הטילים הותקפו פחות משבוע אחרי שהגיעו לדמשק", **Israel Defense**, 6 במאי, 2013, <http://www.israeldefense.co.il/?CategoryID=484&ArticleID=4457&SearchParam=%D7%A4%D7%AA%D7%97+110>
- 4 המתווה התפיסתי בעניין זה נסקר בהרחבה במאמרים שפורסמו בשנים האחרונות בכתבי העת של המכון למחקרי ביטחון לאומי. ראו למשל: טבנסקי, ליאור, "הגנה על תשתיות קריטיות מפני איום קיברנטי", **צבא ואסטרטגיה**, כרך 3, גיליון 2, נובמבר 2011; כהן, דניאל, ואביב רוטברט, "תפוצת נשק קיברנטי במרחב הסייבר", **צבא ואסטרטגיה**, כרך 5, גיליון 1, מאי 2013.
- 5 מוטי בסוק, "מלחמת הסייבר: 44 מיליון ניסיונות לשבש אתרי ממשלה נהדפו", **זה מרקר**, 18 בנובמבר 2012, <http://www.themarker.com/news/1.1867782>
- 6 גבי סיבוני וסמי קרונפלד, "לוחמת הסייבר של איראן", **צבא ואסטרטגיה**, כרך 4, גיליון 3, דצמבר 2012, עמ' 69-88.
- 7 ראו נייר עמדה של ד"ר גבי סיבוני, ראש תכנית הסייבר של המכון למחקרי ביטחון לאומי

- 7 בנושא מענה ארגוני לאומי לתחום הסייבר: <http://inss.org.il.w99.moonsite.co.il/index.aspx?id=4351&eventid=94>
- 8 יפתח שפיר, "אסד הכימי: על התקפת החל"כ בסוריה", **מבט על**, גיליון 458, 25 באוגוסט 2013.
- 9 דו"ח פנימי של המשרד להגנת העורף בנושא האיום הכימי מגדיר את האיום הכימי בסבירות גבוהה, את הסכנה ממנו ברמה בינונית ואת רמת המוכנות בנושא חלוקת ערכות מגן כנמוכה. יואב זיתון, "דו"ח העורף: סבירות גבוהה לטרור כימי", YNET, 16 במאי, 2013. <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4380313,00.html>
- 10 הודעת דובר צה"ל, 25 במאי, 2013, <http://www.idf.il/1153-19038-HE/Dover.aspx>
- 11 ראו: גרף המציג תרגילי בתי החולים במתארים המשתנים על פי השנים, מתוך: גבי נוימן (ראש ענף היערכות בתיה"ח למצבי חירום, מחלקת הרפואה, פיקוד העורף), מחזור היערכות בתי חולים למצבי חירום [www.old.health.gov.il/emergency/mamarim/22](http://www.old.health.gov.il/emergency/mamarim/22)
- 12 עדות לכך שהנושא מטריד את העוסקים במלאכה ניתן למצוא ברעיון המיוחס למשרד להגנת העורף ולמטה לביטחון לאומי, להטיל מס בסך 1.3 מיליארד ש"ח כדי לממן הצטיידות כל האזרחים בערכות מגן, מוטי בסוק, "הממשלה שוקלת: מימון ערכות מגן ע"י הגדלת דמי ביטוח לאומי", **דה מרקר**, 7 באוגוסט 2013, <http://www.themarker.com/news/macro/1.2090862>
- 13 מרכז המחקר והמידע, הכנסת, סמכויות המשרד להגנת העורף, כתבה: אוריאנה אלמסי, אוקטובר 2012, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03117.pdf>
- 14 וכן: אביחי מנדלבלט, הבסיס המשפטי להפעלת העורף, מצגת בכנס השנתי של המכון למחקרי ביטחון לאומי, 1 באוגוסט, 2012. [http://video.tau.ac.il/events/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=2989:the\\_preparedness\\_of\\_israels\\_civilian\\_front-06&Itemid=425&lang=en](http://video.tau.ac.il/events/index.php?option=com_k2&view=item&id=2989:the_preparedness_of_israels_civilian_front-06&Itemid=425&lang=en)
- 15 אמיר אורן, "מה מפחיד את פיקוד העורף?", **הארץ**, 20 באפריל, 2013; עמוס הראל, "האם הפקדת המשטרה על הגנת העורף היא מתכון לכישלון?", **הארץ**, 21 ביוני, 2013
- 16 כדוגמה: הוקמו ברשות הארצית לכבאות שבעה מרכזי דיווח מחוזיים, המרכזים נתונים מהתחנות השונות ומעבירים אותם למשל"ט הארצי. "הביטחון", יולי - אוגוסט 2013. מנגד, הוחלט בצה"ל לרכז בבסיסיו יכולות כיבוי אש עצמאיות, בלתי-ללויות בגורמי הכיבוי האזרחיים. **במחנה**, יוני 2013. זהו ביטוי נוסף לחשיבות שמייחס עתה צה"ל למה שמכונה "רציפות תפקודית" בעת חירום ותקיפה של העורף הצבאי. הפרדה כזו גם תעבה בפועל את יכולות כיבוי האש של המערכת האזרחית בשעת חירום.
- 17 'קצב ההתקדמות של תוכנית "חץ 3" מהיר מכפי שהוערך' ואם לא יחול עיכוב נוסף, המערכת תוכל להיות מבצעית במהלך 2015. **הארץ**, 3 ביוני 2013, בדיווח על הרצאת קצין בכיר במנהלת 'חומה' של משרד הביטחון (האמונה על פיתוח המערכת ליירוט טילים) בכנס של המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- 18 מדובר כעת בפריסה מבצעית של המערכת רק במהלך 2015. **הארץ**, 27 בנובמבר 2012.
- 19 שפיר, יפתח, לקחים מהפעלת "כיפת ברזל", המכון למחקרי ביטחון לאומי, **צבא ואסטרטגיה**, כרך 5, גיליון 1, מאי 2013. על הויכוח לגבי יעילות המערכת, ראו: שפיר, יפתח, כמה רקטות יירטה כיפת ברזל? **מבט על**, גיליון 414, 21 במארס 2013. על השירות של יחידות "כיפת ברזל" בחיל

- האוויר, ראו: <http://www.iaf.org.il/907-he/IAF.aspx>
- 19 אריה אגוזי, "האם טילי ה"טמיר" ייוצרו בארה"ב?" **Israel Defense**, 14 באוקטובר, 2012.  
<http://www.israeldefense.co.il/?CategoryID=474&ArticleID=3284>
- 20 המטאפורה של החוסן (resilience) זוכה לספרות מדעית עשירה. נזכיר כאן שני מקורות לעיון:  
Norris, F.H., Stevens, S.P., Pfefferbaum, B., Wyche, K.F., Pfefferbaum R.L., (2008) Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Startegy for Disaster Readiness, *American Journal of Community Psychology*, 41: pp. 127-150;  
Committee on Increasing National Resilience to Hazards and Disasters; Committee on Science, Engineering, and Public Policy; The National Academies (2012), Disaster Resilience, A National Imperative.
- 21 חלוץ בעניין זה הוא מרכז "משאבים" בקרית שמונה, בראשותו של פרופ' מולי להד. <http://www.icspc.org/>
- 22 באמצעות קואליציית הטראומה <http://www.israeltraumacoalition.org/?CategoryID=155>  
ומרכז החוסן של מכון הריס כהן <http://www.childrenatrisk.co.il/Gallery.asp?PiD=0.2&id=8>

# מהפכת הגז הטבעי בישראל

## שמואל אבן ועודד ערן

זהו העשור השני למהפכת הגז הטבעי בישראל, שהתחוללה הודות לכמויות גדולות של גז טבעי שנמצא במרחב המים הכלכליים שלה הגובלים באלה של לבנון, קפריסין, מצרים ורצועת עזה. למהפכת הגז בישראל יתרונות כלכליים ניכרים ותרומה רבה לאיכות הסביבה. היא נוגעת גם לסוגיות בתחומי החברה, הביטחון ויחסי החוץ. בנייהן: חלוקת תפוקות הגז הטבעי בין הדור הנוכחי לבין הדור הבא – פועל יוצא מקצב ניצול הגז לצורכי המשק וליצוא בדור הזה, והיתרה שתיוותר לדור הבא; אבטחת הספקת הגז – גילויי הגז חיזקו את הביטחון האנרגטי של ישראל לאורך זמן, אך הציבו אתגרי ביטחון חדשים – הגנה על מתקנים חיוניים בים, הרחק מהחוץ; בתחום החוץ – ליצוא גז עשויה להיות תרומה מדינית אם יהיה נושא לשיתוף פעולה עם מדינות אחרות, הגם שהגז הינו מקור למחלוקת עם לבנון על שליטה בשטחי הים, ואולי יהיה בעתיד גם סלע מחלוקת עם שכנות אחרות.

### מהפכת הגז הטבעי

מהפכת הגז הטבעי הישראלית התפתחה בשלושה גלים: הגל הראשון החל בשנים 1999-2000, עם גילוי גז טבעי בכמויות מסחריות בשדות "נועה" ו"מרי B" מול חוף אשקלון (מאגרי "ים תטיס"). ההספקה הסדירה החלה בשנת 2004, ובשנים האחרונות התדלדלו מאגרים אלה. הגל השני החל בשנת 2009 עם גילוי גז בקידוח הראשון בשדה "תמר", מול חיפה. הזרמת הגז משדה זה החלה בשנת 2013. שדה "תמר" מאפשר המשכיות בהספקת גז ישראלי למשק, והוא עתיד להמשיך להיות ספק מרכזי לצורכי המשק בשנים הבאות.

הגל השלישי החל בשנת 2010 עם גילוי גז בקידוחים בשדות "לוויתן", "תנין", "שמשון", "כריש" ועוד. בכך הפכה ישראל ליצואנית גז פוטנציאלית. לשם יצוא יש להקים תשתיות מתאימות – צנרות או מתקן הנזלה.

לפי הערכת מצב שביצעה ועדת צמח בשנת 2012,<sup>1</sup> כמות הגז במים הכלכליים של ישראל הניתנת להפקה ברמות ודאות שונות עומדת על 1,480 מיליארד מטרים מעוקבים (מלמ"ק או BCM). נתון זה כולל:

רזרבות (Reserves) – שדות ברמת הוודאות הגבוהה ביותר להפקה. עתודות הגז הטבעי בשדות אלה מסווגות בשלוש רמות: מוכחות (P1), צפויות (P2) ואפשריות (P3); הרזרבות בישראל מצויות בעיקר בשדה "תמר" ונאמדות ב-280 מלמ"ק בסיווג P2. משאבים מותנים (Contingent Resources) – שדות הנמצאים ברמת ממשות נמוכה יותר והפקתם מותנית בתנאים שונים, ביניהם היתכנות טכנית וכלכלית ותוכנית פיתוח מקובלת. גם כאן קיימות שלוש רמות: אומדן כמויות נמוך (C1), אומדן הטוב ביותר (C1) ואומדן גבוה (C3). הוועדה אפיינה את החזקות דוגמת "לוויתן", "דלית" ו"תנין" כמשאבים מותנים. אלה עומדים, להערכת הוועדה, על 520 מלמ"ק ברמה C2. כלומר, סך הרזרבות והמשאבים המותנים מגיע לכ-800 מלמ"ק.

משאבים אפשריים (Prospective Resources) – שדות ברמת הממשות הנמוכה ביותר, שמרביתם לפני קידוח ובבחינת הערכות בלבד. הכמות הכוללת של גז בר-הפקה בשדות אלה נאמדת ב-680 מלמ"ק. על סמך קידוחים שיתבצעו בפועל בשדות אלה, ניתן יהיה לעדכן את כמות העתודות המותנות והרזרבות.

מהפכת הגז הטבעי התאפשרה הודות להשקעות גדולות של המגזר העסקי בישראל, משקיעים זרים ומשקיעים מן הציבור, שרכשו יחידות השתתפות. בנוסף יצוינו טכנולוגיות חדשות יחסית, המאפשרות קידוחים במים עמוקים. קידוח "תמר-1", למשל, בוצע בעומק של 4.5 אלף מטר מתחת לפני הים.

בעקבות הגילויים חוקק 'חוק משק הגז הטבעי, תשס"ב-2002', המסדיר תחום זה בישראל. במהלך השנים נוספו לחוק תיקונים, לאור לקחים והתפתחויות. במקביל הונחו קווי הולכה עיקריים של גז טבעי בשטח המדינה. החברה הממשלתית "נתיבי גז לישראל" (נתג"ז) נקבעה כבעלת רישיון להקמה ולהפעלה של מערכת ההולכה, ואינה רשאית לעסוק בפעילות נוספת בענף. תעריף ההולכה אחיד לכל הצרכנים, והצרכן נושא במחיר החיבור למערכת ההולכה.

עד כה החליף הגז בעיקר פחם, מזוט וסולר בתחנות כוח ובמפעלי תעשייה, כגון: כימיקלים לישראל, חברת ים המלח ומפעלי המלט 'נשר', בתי זיקוק לנפט (בו"ן), חיפה כימיקלים, מפעלי נייר אמריקאיים-ישראליים (מנא"י) ודלק התפלה. בשנת 2011,



תחנות כוח צרכו כ-82% מסך צריכת הגז בישראל והתעשייה - כ-18%.<sup>2</sup> קיימת כוונה להשתמש בעתיד בגז טבעי גם לצורכי תחבורה וכתחליף לגז לבישול.

**נפט ישראלי.** בנוסף לגילויי הגז הטבעי, נעשים מאמצים לגילוי נפט ולהפקתו ביבשה ובים בישראל. הנפט היה היעד המקורי והמועדף על מגלי הגז הישראלי, אך עד כה הם מצאו רק גז. הסיכויים לגילויי נפט בכמויות גדולות בישראל מוערכים גבוהים מאשר בעבר, בין היתר בשל שיפור בטכנולוגיות הקידוח וההשקעות הגדולות בתחום. אם יתגלו מאגרי נפט גדולים בישראל, עשוי הדבר להביא לקפיצת מדרגה במשק האנרגיה של ישראל, ולצמצום מוחלט בתלות האנרגטית של ישראל במדינות אחרות לתקופה ממושכת. (במאמר זה לא נעסוק בתחום הנפט.)

### לוח 1: היצע גז טבעי בישראל

שנה	BCM
2004	1.2
2005	1.6
2006	2.3
2007	2.7
2008	3.8
2009	4.2
2010	5.3
2011	5.0
2012	2.6
2013 (תחזית)	7.8
2014 (תחזית)	8.6

מקור: מצגת רשות הגז הטבעי, מאי 2013.

### יתרונות הגז הטבעי

**איכות הסביבה ובריאות:** הגז הטבעי נוצר על ידי בקטריות מחומר אורגני ומורכב כמעט כולו ממתאן. המקור לחלק ניכר מהחומר האורגני באזורנו הוא סחף קדום של נהר הנילוס בים התיכון. בעירתו של הגז הטבעי נקיה יחסית לזו של דלקים אחרים כגון מזוט, סולר ופחם, והוא פולט פחות גזים מזהמים וגזי חממה. ניתן להקים תחנות כוח הפועלות באמצעות גז בכל מקום, להבדיל מתחנות הפחם, שאותן יש להקים על החוף - אזור צפוף, יקר וחיוני לתיירות ונופש.

**כלכלה:**

- א. **הגז הטבעי הוא מוצר האנרגיה הזול ביותר במשק הישראלי.** לפי נתוני רשות הגז הטבעי (מאי 2013), מחיר הסולר ליחידת אנרגיה גבוה פי 3.5 ממחיר גז טבעי, מחיר מזוט גבוה פי 2.25 ממחיר גז טבעי, ומחיר גז פחמימני מעובה (גפ"מ) גבוה פי 3 ממנו. בעקבות שימוש בגז טבעי בשנים 2004-2012 נחסכו למשק 22 מיליארד ₪: 17 מיליארד ₪ חיסכון בעלויות ייצור חשמל וחמישה מיליארד ₪ חיסכון בתעשייה.<sup>3</sup> תרומת הגז הטבעי לצמיחת התוצר בישראל הוערכה על ידי ארגון ה-OECD בכאחוז אחד בשנת 2013 ובכ-0.7 אחוזים בשנת 2014.<sup>4</sup>
- ב. **השקעות זולות יותר בהקמת תחנות כוח** – הקמת תחנת כוח המופעלת באמצעות גז זולה בשיעור ניכר ממחיר הקמת תחנת כוח פחמית, והיא זקוקה לשטח קטן יותר.
- ג. **הכנסות ישירות לאוצר המדינה** – כתוצאה מתמלוגים ומיסים (מס חברות) שישלמו ספקי הגז. לצורך זה הקים בשנת 2010 שר האוצר דאז, יובל שטייניץ, את "הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל" ("ועדת ששינסקי"). הוועדה בחנה כיצד לחלק את רווחי הגז הטבעי בין המדינה לבין הספקים, כאשר חלקה של המדינה נקבע באמצעות היטל, מיסוי ותמלוגים על הנפט והגז הטבעי. הדילמה הייתה כיצד לקבוע את היחס הראוי בין הזכות של המדינה ליהנות מרווחי הגז לבין הצורך להותיר רווח משביע רצון בידי המשקיעים ומגלי הגז, בין היתר כדי לעודד המשך השקעות בתחום האנרגיה. בסופו של דבר ולאחר בדיקת המצב במדינות אחרות, המליצה הוועדה להעלות את חלקה של המדינה ברווחי הפקת נפט וגז בשיעור ניכר, ביחס למצב בעבר. המלצות הוועדה עוגנו ב'חוק היטל רווחי נפט, התשע"א-2011'.<sup>5</sup>
- ד. הפקת הגז הישראלי תורמת **לביסוסו של ענף האנרגיה בישראל**, בכלל זה לתעסוקה, להקמת תשתית מחקר ופיתוח, מגמות לימוד ועוד.
- צמצום התלות האנרגטית של ישראל במדינות אחרות:** במהלך העשור הקרוב יהפוך הגז הטבעי למקור האנרגיה העיקרי של ישראל. כל הגידול בביקוש של המשק לאנרגיה לייצור חשמל, לתעשייה ובמידה מסוימת גם בתחבורה<sup>6</sup> יתבסס על גז טבעי. לפי הרשות לגז טבעי, ההתייחסות למערכות הגז הטבעי חייבת להיות כאל מערכות חיוניות לקיום המשק, תוך הקפדה על גיבוי ויתירות. כלומר, לא ניתן להסתפק בהתאמה של היצע לביקוש, אלא יש לדאוג לקיומו של עודף היצע וגיוון, הן מבחינת הספקים והן מבחינת מערכות ההספקה למשק.

צמצום התלות האנרגטית הוא בשורה טובה למדינת ישראל, יותר מאשר לרוב מדינות העולם, שכן היא עדיין מבודדת במזרח התיכון ונתיבי ההספקה אליה צרים ומוגבלים. ישראל חשופה לסיכון של מחסור באנרגיה בעולם גם בעקבות אירועים שאינם נוגעים לסכסוך הערבי-ישראלי, כמו אי-יציבות שעלולה לפקוד מפיקות נפט גדולות כגון ערב הסעודית. כזכור, ישראל סבלה, כמו מדינות אחרות בעולם, ממחסור בנפט בעקבות המהפכה באיראן, שהביאה להאמרת מחירים ולקשיי הספקה בעולם. פיתוח מערכות הגז והתנתקות מתלות בספקים חיצוניים הוא גם הלקח שנלמד משורה של סיכונים שהתממשו בפרשת יבוא הגז המצרי, מאז החליטה חברת החשמל לישראל בפברואר 2001 לרכוש ממצרים כ-1.7 מיליארד מ"ק בשנה לטווח של 10-15 שנים, ועד להפסקה מוחלטת של אספקת גז מצרי בינואר 2011, בעקבות המהפכה שפרצה במצרים. במקרה זה התברר שישראל נשענה על מקור בלתי-יציב והתממשו כל הסיכונים האפשריים, בכלל זה: סיכון ביטחוני – כישלונה של מצרים להגן על הצינור מפני טרור, סיכון כלכלי – אי-סדירות בהספקה ואי-נכונות מצרית לעמוד במחיר החוזה, וסיכון גאופוליטי בדמות חוסר יציבות פנימית והתנגדות בקרב חוגים במצרים להספקת גז לישראל. גם התועלות המדיניות שישראל ציפתה להן בגין רכישת הגז המצרי לא התקיימו, שכן המצרים לא ראו ביצוא לישראל נכס משמעותי (למעט המקורבים שנהנו מהעסקה), ולעיתים ראו בו נטל מדיני.

לעומת זאת, ההחלטה לרכוש גז ישראלי הוכיחה את עצמה, למרות הספקות שהיו בישראל סביב ראשית שנות האלפיים, לגבי כמות הגז המצויה מול חופי ישראל. השימוש בגז המצרי המריץ את מגלי הגז לחפש ולפתח שדות חדשים במרחב המים הכלכליים של ישראל. לולא השימוש בגז שנמצא במאגרי "ים תטיס", ספק אם היו מתגלים השדות "תמר" ו"לויתן".

### מגבלות הגז הטבעי

**בתחום ההובלה והאחסון:** לעומת נפט ופחם, קיים קושי לאחסן ולנייד גז טבעי במכלים. הדרך היעילה ביותר לשווקו היא באמצעות הנחת תשתית של צינורות גז. לשם כך נדרשת השקעה רבה, הגדלה ככל שהצרכן רחוק יותר. בהיעדר תשתית הולמת יש להנזיל את הגז ולשווקו באוניות מיוחדות, והדבר כרוך בעלויות גבוהות יחסית. ההחלטה להשתמש במאגרי הגז שכבר מוצו לשם אגירת גז משדות חדשים היא החלטה אסטרטגית נכונה.

**בתחום האבטחה:** להבדיל מהצינור הפגיע ממזרים או מהפחם והנפט המסופקים באוניות ממרחקים, הגז מסופק בקווים קצרים ובטוחים למשק. עם זאת, מתקני הגז מהווים אתגר חדש בתחום ההגנה על מתקנים חיוניים הרחוקים מהחוף.

**"המחלה ההולנדית":** שימוש בגז הישראלי חוסך אמנם מיליארדי דולרים לצד ההוצאות במטבע חוץ בחשבון השוטף במאזן התשלומים, כתחליף לרכישת דולרים ליבוא דלקים, ולכך יתווספו בעתיד הכנסות במטבע חוץ מיצוא גז. אולם כיום סובלת ישראל מבעיה הפוכה – עודף מטבע חוץ בשוק המקומי שגורם לייסוף השקל, הודות ליצוא מרשים של ענפי הטכנולוגיה והסיוע האמריקאי. גם הלוואות שנוטלת חברת החשמל בחוץ-לארץ ומומרות לשקלים בשוק המקומי מגדילות את ההיצע של מטבע חוץ. המשמעות של התחזקות השקל היא פגיעה בייצור במשק הישראלי: היצואנים יקבלו פחות הכנסות בשקלים, שעה שהוצאותיהם לא יקטנו, ואילו היצרנים המספקים לשוק המקומי יתקשו להתמודד עם הוזלת היבוא. כתוצאה מכך, רווחי היצרנים ירדו, מספר העובדים שייפלטו מהתעשיות הללו יגדל, ההכנסות ממיסים ירדו וכן הלאה. כדי להתמודד עם בעיה זו רוכש בנק ישראל מטבע חוץ בשוק המקומי במטרה לקזז את השפעות של מטבע חוץ הנובעות מתגליות הגז (רכישות של 3.5 מיליארד דולר למטרה זו מתוכננות בשנת 2014). כמו כן הוחלט על הקמת קרן השקעות בחוץ-לארץ, שבה ייאגרו חלק מרווחי המדינה במטבע חוץ.

**מונופול הספקת הגז:** בעקבות ביטול ערוץ ההספקה ממזרים, נותר המשק הישראלי תלוי בספקי הגז הישראלי, ובראשם בעלי המאגרים ב"תמר" וב"לוויתן". בעקבות זאת הכריז דיויד גילה, הממונה על ההגבלים העסקיים, על מאגר הגז "תמר" כעל מונופול, החל ממחצית שנת 2013. בהודעת הממונה על ההגבלים העסקיים נמסר כי המשמעות היא שהאיסורים וההוראות שחלים על מונופול מכוח החוק חלים גם על כל שותפה ב"תמר", במסגרת פעילותה גם במאגרי גז אחרים מ"תמר", דוגמת "לוויתן" או "שמשון".<sup>7</sup> ככלל, חוק ההגבלים העסקיים אוסר על מונופול או על בעליו לנצל את מעמדו לרעה באופן שעלול להפחית את התחרות או לפגוע בציבור, למשל באמצעות מחיר מופרז, מחיר טורפני (נמוך מדי), אפליה בין לקוחות ועוד.

### **יצוא הגז והדילמה הבין-דורית**

יצוא הגז כרוך בשתי סוגיות. הראשונה נוגעת שוב להכנסות מגלי הגז, שהאינטרס שלהם לייצא כמות מרבית של גז במהירות אפשרית, כדי להשיב את ההשקעות הגדולות ולהפיק רווחים מרביים בטווחי זמן המקובלים בעולם העסקי. לאור הגילויים

הקיימים, ברור שאם לא יותר יצוא גז בהיקף משמעותי, הרי לא יהיה טעם בהשקעות לצורך המשך חיפוש ולפיתוח שדות חדשים, שלא יניבו רווחים בטווח הנראה לעין. הסוגיה השנייה מורכבת יותר, ונוגעת לדילמה לגבי חלוקת הטבות הגז (הכנסות, אנרגיה זולה, אוויר נקי וביטחון אנרגטי) בין הדור הנוכחי לדור הבא (תושבי המדינה בעוד 25-35 שנים). לכאורה, אפשר לחלק את רווחי הגז בין הדורות כלהלן: להשאיר את כל הגז באדמת הים לצריכה מקומית בלבד, כדי שהדורות הבאים יפיקו את ייתרתו לצורכיהם, או לספק את כל הצריכה המקומית ואת כל היתרה ליצוא, עד להתכלות המאגרים. התמורה שתקבל המדינה מהיצוא תושקע בקרן או בפרויקטים שיניבו פירות לדורות הבאים. כלומר, גם הפתרון השני אינו מזניח את הדור הבא. מבחינה כלכלית, הדילמה תלויה בשני משתנים עיקריים הפועלים בכיוונים מנוגדים. משתנה אחד הוא מחיר הגז בעתיד – ככל שמחירו יעלה בעתיד, על פי תחזיות, כך מוטב לשמור יותר גז באדמה. משתנה שני הוא התשואה שתושג על ההון בגין מכירת גז בהווה – ככל שהתשואה גבוהה יותר, על פי תחזיות, כך תגדל הכדאיות לייצא את הגז ולהשקיע את הרווחים בקרן או בפרויקטים אחרים, שתרומתם המצטברת למשק תהיה גדולה יותר.

נושא זה עמד במוקד עבודתה של ועדת צמח, שמסקנותיה הוגשו באוגוסט 2012. להלן המלצותיה בעניין היצוא: הוועדה קבעה כי "לצרכנים במשק הישראלי תהיה עדיפות לרכישת גז טבעי מהשדות שנמצאים בשליטה ישראלית". כדי להבטיח זאת, קבעה הוועדה כי "שדות יחויבו בהספקת שיעור מסוים מהגז הטבעי לטובת המשק המקומי; כל שדה מפיך יידרש להתחבר למשק המקומי בעיתוי ובהיקף שיוגדר". כמו כן המליצה הוועדה, כי "ייקבעו תנאים ספציפיים לשדות משותפים לישראל ולשכנותיה במסגרת הסדרים פרטניים". בנוגע ליצוא קבעה הוועדה, כי "בעלי חזקות יידרשו לקבל אישור מראש למכר של גז טבעי שאינו מיועד למשק הישראלי; תחול חובה לקבלת רישיון יצוא; היקף הגז המותר ליצוא מכל שדה ייקבע במונחי הפקה יומית מקסימלית המותרת ליצוא, בהתאם לרישיון (יחולו שתי מגבלות על בעלי החזקות: מגבלת הפקה יומית ומגבלה על סך היקף היצוא)". כמו כן המליצה הוועדה, כי יצוא גז טבעי ישראלי יותר "רק ממתקן יצוא (ימי או יבשתי) בשטח שנמצא בשליטה ישראלית" וכי "ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה תבחן דרכים להסרת החסמים במשק הגז הטבעי, ולקידום של יכולת היצוא בטווחי זמן קצרים". בנוסף, הומלץ כי "משרד החוץ יפעל לקידום מערך הסכמים בין-ממשלתיים מדיניים לשיתופי פעולה עתידיים בתחום משק הגז הטבעי".<sup>8</sup>

**הדילמה הבין-דורית:** ועדת צמח הגיעה, כאמור, למסקנה כי סך העתודות הפוטנציאליות עשויות להגיע ל-1480 מלמ"ק, אולם מאחר שחלק מהן נאמדות ברמת סבירות לא-מספקת, הרי ניתן להתייחס רק ל-950 מלמ"ק כאל אומדן לצורך קביעת מדיניות, על פי המתואר בלוח 1. הוועדה המליצה שבעוד חמש שנים תבוצע הערכה נוספת לצורך עדכון מכסת היצוא, לאור גילויים ופיתוח השדות.

**לוח 2: אומדן עתודות פוטנציאליות לצורך קביעת מדיניות (לפי ועדת צמח)**

BCM	
800	אומדן כמות גז הנחשב כזמין ברמת סבירות גבוהה (רזרבות ומשאבים מותנים) בשדות שנקדחו.
150	משאבים נוספים שעשויים להתגלות בסבירות גבוהה (מעל 90% מתוך 80 מלמ"ק המוגדרים כמשאבים פרוספקטיביים, לפני קידוח, בעלי הסתברויות שונות להתממשות.
950	סה"כ עתודות לצורך קביעת מדיניות

מקור: דו"ח ועדת צמח, עמ' 12

ועדת צמח הגיעה למסקנה שאת סך כמות הגז שבים התיכון יש להפיק ולחלק בין שימוש מקומי ובין יצוא במהלך 25 השנים הבאות, כך שיתמלא הביקוש המקומי לגז בסך 500 מלמ"ק, והשאר – 450 מלמ"ק – יופנה ליצוא. נימוקי הוועדה לטווח זמן זה: "ניתוח כמותי שמרני מצביע על טווח זמנים של 15-20 שנה כסביר מבחינה כלכלית להעדפת שמירת גז טבעי להספקה מקומית עתידית על פני יצוא.<sup>9</sup> טווח זה מתיישב עם הנוהג הקיים בעולם האנרגיה באשר לטווחי זמן המקובלים מבחינת הכניסה להשקעות מנקודת ההחלטה. ההספקה תהיה בהתאם לדרישות המשק הישראלי ולהתפתחות הביקושים בשוק המקומי, לרבות עמידה בביקושים השעתיים המרביים הדרושים למשק זה (בפרט בשיאי ביקוש). "הבטחת הספקה מקומית לפרק זמן הארוך באופן משמעותי מ-25 שנים צפויה להוביל לפגיעה בכדאיות חיפוש ופיתוח של שדות. בנוסף, ובראייה משקית ארוכת-טווח היא לא תהא כדאית, בין היתר, בשל אובדן משמעותי של הכנסות ישירות למדינה".<sup>10</sup>

לפי תרחיש הביקוש של ועדת צמח, מסך 501 המלמ"ק, שישמשו את המשק בין השנים 2013 ל-2040, ישמשו 336 מלמ"ק לייצור חשמל, 111 מלמ"ק ישמשו את התעשייה, 40 מלמ"ק לתחבורה ו-14 מלמ"ק ישמשו לייצור מתנול.

לאחר פרסום מסקנות ועדת צמח, הציגו גורמים שונים הסתייגויות מהשיקולים ומדרך החישוב שבחרה ועדת צמח להצגת היקף היצוא. במסגרת זו נטען כי הוועדה לא הביאה בחשבון את כלל התועלות למשק משימוש בגז מקומי, וכי התבססה על תחזיות ביקוש נמוכות מהצפוי, בין היתר משום שלא התייחסה כראוי לביקוש הצפוי

### לוח 3: תרחיש ביקוש לגז טבעי של ישראל

שנה	BCM
2015	9.7
2020	13.3
2025	16.6
2030	20.6
2035	23.4
2040	27.1

מקור: דו"ח ועדת צמח, עמ' 4.

לגז מצד מגזרי התחבורה<sup>11</sup> והתעשייה<sup>12</sup>. יש הטוענים כי הוועדה התייחסה בחישוביה לדיווחים על היצע פוטנציאלי ולא על עתודות מוכחות, וכי ההיצע לא הביא בחשבון תרחישי קיצון של תקלות טכניות וקריסת בארות. כמו כן, נטען כי נעשה שימוש בנוסחאות שאפשר לשנות את תוצאותיהן באמצעות שינוי ריבית ההיוון. המסתייגים קראו לא לייצא גז, או להגדיל משמעותית את כמות הגז שתישמר לצורכי המשק, למשל ל-600 מלמ"ק.<sup>13</sup>

ב-23 ביוני 2013 החליטה הממשלה להיענות במידה רבה לקריאות להגדיל את כמות הגז שתשמש לטובת המשק המקומי, ולצמצם את מכסת היצוא. היא קבעה, כי ישראל תשמור כ-540 מלמ"ק (57 אחוזים) מעתודות הגז הפוטנציאליות שלה לשימוש מקומי, כלומר, תוספת של 90 מלמ"ק ביחס להמלצות ועדת צמח, או עוד שלוש-ארבע שנות צריכת גז נוספות למשק הישראלי (במונחים של תחזית הביקוש ב-2040). לפי שתי הגישות, ובהתבסס על הנחות הוועדה לגבי סך העתודות פוטנציאליות והתחזית הצריכה, צפוי עידן הגז הישראלי להסתיים לפני תום 30 שנה. כמו כן החליטה הממשלה לחייב את שותפות "תמר" בחיבור המאגר אל חוף אשקלון באמצעות צינור נוסף עד סוף 2016, ולהתקין מדחסים בצינור הקיים לאשדוד, כדי להגדיל את הספקו. עוד נקבע בהחלטת הממשלה, כי יצוא הגז לירדן ולרשות הפלסטינית יגרע ממכסת היצוא. הממשלה התירה לייצא 20 מלמ"ק ממאגר "תמר" מייד, עוד לפני חיבור מאגר "לויתן" אל החוף. בעקבות החלטת הממשלה, עתרו לבג"צ מספר חברי כנסת המתנגדים ליצוא גז, במטרה להעביר את ההכרעה בנושא לידי הכנסת. לקראת סוף אוקטובר 2013 דחה בית המשפט העליון את העתירות והותיר את החלטות הממשלה על כנן.

מעבר לחשיבות המשפטית של ההחלטה באשר ליחסים בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת, היא תזרז את התארגנות החברות בעלות הזיכיון בשדה "לויתן" לקראת ההפקה, בתקווה שזו תחל במהלך 2018. הקטנת ממד אי-הוודאות באשר

**לוח 4: היצוא שעליו החליטה ממשלת ישראל  
(בהשוואה להמלצות ועדת צמח)**

המלצות ועדת צמח אוגוסט 2012		החלטת הממשלה יוני 2013		
%	BCM	%	BCM	
47.4%	450	56.8%	540	כמות לשימוש המשק הישראלי
52.6%	500	43.2%	410	יתרה ליצוא
100%	950	100%	950	סה"כ עתודות פוטנציאליות לצורך קביעת מדיניות

להתנהלות ישראל בסוגיית היצוא עשויה לשלב משקיעים חיצוניים פוטנציאליים, כגון חברת "וודסייד" האוסטרלית. ההחלטה עשויה להקל גם את קידום המגעים עם צרכנים אזוריים פוטנציאליים, כגון ירדן, מצרים והפלסטינים. נושא הגז הטבעי מהווה גורם מרכזי בתוכנית שיזם מזכיר המדינה האמריקאי, ג'ון קרי, לשיפור הכלכלה הפלסטינית. להסכם הֶחֱלֵף (swap) בין ישראל והפלסטינים (קניית גז מהשדה מול עזה תמורת מכירת גז ישראלי לשטחי הרשות בגדה) עשויה להיות חשיבות מדינית בכל הסדר מדיני בעתיד.

יצוא הגז לטורקיה הן כצרכנית והן כארץ מעבר הוא סוגיה מדינית רגישה. המתרחשות בין ישראל לטורקיה עדיין לא פגה, למרות התנצלותו של ראש הממשלה, בנימין נתניהו, לפני ראש ממשלת טורקיה, בנוכחות נשיא ארצות הברית. הן ממשלת ישראל והן המגזר הפרטי, חברות ישראליות וזרות יצטרכו למצוא ערבויות מוצקות בטרם יחליטו לפנות לטורקיה בנושא יצוא הגז. לשותפות פוטנציאלית בתחום התשתית וההובלה עם יוון וקפריסין יש חשיבות בעיקר בשל היותן חברות באיחוד האירופי, ובעלות נוכחות בחלקו המזרחי של הים התיכון. לשוקי יצוא פוטנציאליים אחרים כגון הודו וסין יש חשיבות מדינית, אף כי מועטה יחסית, לאור הצריכה העצומה של אנרגיה של שתי מדינות אלו, וכמויות היצוא הישראלי הקטנות ביחס למשק הגז הטבעי העולמי בכללו.

**הקרן לדורות הבאים מרווחי יצוא הגז:** מלבד שמירה על זרבות באדמה, כלי נוסף לפתרון הדילמה הבין-דורית הוא הקמת קרן שתצבור רווחים לדורות הבאים. קרן כזו אמורה לקום על ידי בנק ישראל, שינהל אותה באמצעות ועדת השקעות. על פי התכנון היא תשקיע את נכסיה בחוץ-לארץ, בעיקר במניות, החל משנת 2017. ההערכה היא שעד שנת 2040 עשויה הקרן לצבור נכסים בסך כ-300 מיליארד ₪. רווחים שוטפים של הקרן כגון ריבית ישמשו את תקציב המדינה השוטף. ההשקעה בחוץ-לארץ תבטיח



שהקרן תהא מנותקת מסיכוני המשק הישראלי, והשימוש בכספים שבה ייעשה רק במצב חירום. שיקול נוסף להשקעה מחוץ לישראל – הימנעות מ"המחלה ההולנדית" שצוינה לעיל. המתנגדים להקמת קרן בחוץ-לארץ טוענים כי ישראל סובלת מבעיות קשות כבר כיום, ועל כן מוטב להשאיר את הכסף בישראל, ולהשקיעו בקרנות המתמחות בקידום תשתיות קריטיות לטווח הארוך וכן בחינוך, בצמצום פערים וכדומה.<sup>14</sup>

## סיכום

- א. הגז הטבעי הישראלי הוא נכס אסטרטגי וכלכלי בעל חשיבות רבה. עם זאת, שיעור חלקו בתוצר המקומי הגולמי צפוי להיות אחוזים מעטים, ואין הוא מקנה לישראל מעמד בכיר במשק האנרגיה העולמי.
- ב. יצוא הגז הכרחי הן למימון ולפיתוח שדות הגז הקיימים, הן לחיפוש גז ונפט (שטרם התגלה בים), והן כדי לאותת למשקיעים ישראלים וזרים באשר לכדאיות השקעתם בישראל בכלל.
- ג. על פי החלטת הממשלה בעניין היקף יצוא הגז ובהתאם להנחות ועדת צמח, הגז יספיק לכ-30 שנות צריכה מקומית, לכל היותר. כלומר, אם לא ימצאו עתודות גז גדולות נוספות, עידן הפקת הגז הישראלי יסתיים לקראת שנת 2045, אז תהיה תלות המשק בגז טבעי בסדר גודל של BCM 30 לשנת צריכה. באופן תיאורטי, אם תוגבל הצריכה השנתית לכמות זו ולא יתקיים יצוא גז כלל, אזי יספיקו מאגרי הגז ל-15 שנים נוספות, קרי, עד שנת 2060. כך או אחרת, ישראל תצטרך לספק בעתיד את צורכי האנרגיה שלה באמצעות יבוא גז או ממקורות אנרגיה אחרים, שיימצאו או שיפותחו עד אז.
- ד. הדילמה הבין-דורית אמנם בולטת בתחום הגז הטבעי, אך זהו זה רק תחום צר שבו היא באה לידי ביטוי. כך למשל, הדילמה מגולמת גם בסוגיית החוב הלאומי, כלומר, איזה היקף חוב מעביר הדור הזה לדורות הבאים; סוגיית הפרשות לפנסיה, כלומר איזה נטל סוציאלי יטיל הדור הנוכחי כאשר יזדקן; הדור הנוכחי מעביר לדורות הבאים את הקרקע, את התשתיות, את נושא איכות הסביבה ועוד. לכן, הדיון בדילמה זו צריך להיבחן באופן מקיף ולא רק בתחום הגז הטבעי.
- ה. משק הגז עתיר יתרונות אך הוא גם מגלם סיכונים לא-מעטים, שיש לנהלם באמצעות יתירות בתשתיות הספקה ובתשתיות ההולכה, המשך קיום מערכות דואליות לדלק חלופי בתחנות הכוח, פיתוח מאגר אחסון, אבטחת מתקני הגז

- למיניהם מפני פגיעה פיזית ואף מפני תקיפות סייבר. במסגרת זו, בכוננת חיל הים להצטייד בספינות מתקדמות לאבטחת מתקני הגז בים.<sup>15</sup>
- ו. רשות לאומית לאנרגיה. משק הגז הטבעי הוא רק חלק משוק האנרגיה הישראלי, ועל כן יש לבחון הקמת רשות אנרגיה לאומית. רשות זו תהיה אחראית ליישום מדיניות לאומית כוללת לגבי שימוש במקורות אנרגיה למיניהם, ייצור חשמל, פיתוח ושימוש במקורות אנרגיה מתחדשת, ועוד.
  - ז. תרומה מדינית. יצוא הגז הצפוי לירדן, לרשות הפלסטינית, למדינות באירופה (במישרין, דרך קפריסין או דרך טורקיה) ולמדינות אחרות בעולם (LNG) הוא בעל ערך מדיני לא-מבוטל, אך אין לצפות כי ישפיע באופן מהותי על יחסי החוץ של הצרכניות עם ישראל. לעומת זאת, ישראל תידרש לרגישות מול צרכניות אירופיות, שלהן חלופות יבוא גז אחרות.
  - ח. המחלוקות עם לבנון על השטח הריבוני והמים הכלכליים בים. מדובר בנקודת חיכוך מהותית בין המדינות, שעלולה ליצור עימותים צבאיים. עם זאת, ניהול נכון של המחלוקות יכול להוביל לשיתוף פעולה בתחום ההפקה של שדות הגז משותפים פוטנציאליים ושינוע משותף של הגז המופק, ובכך להפוך את הסיכון להזדמנות.

## הערות

- 1 דו"ח הוועדה הבין-משרדית "לבחירת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל" (יועדת צמח"), אוגוסט 2012. <http://energy.gov.il/Subjects/NG/Documents/NGReportSep12.pdf>
- 2 מצגת רשות הגז הטבעי, מאי 2013, <http://energy.gov.il/Subjects/NG/Documents/NGpresentation.pdf>
- 3 משרד האנרגיה והמים, רשות הגז הטבעי, מצגת ממאי 2013. לצורך החישוב שימשו ההנחות הבאות: השקעה של כ-3 מיליארד ש"ח בהסבת תחנות כוח לגז; במצב ללא גז טבעי היה צורך בהקמת שתי תחנות פחמיות נוספות: תחנה D בשנת 2009 ותחנה E בשנת 2012.
- 4 מוטי בסוק, "OECD: הצמיחה גבוהה וההייטק זוכה להערכה בעולם – אך רמת החיים נמוכה", **דה מרקר**, 5 בדצמבר 2013. <http://www.themarket.com/news/macro/1.2183302>
- 5 <http://www.knesset.gov.il/laws/data/law/2295/2295.pdf>
- 6 מגזר התחבורה צורך כמחצית מתוצרי הנפט המזוקקים בישראל כ-20% מצריכת האנרגיה הלאומית. מצגת ממשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, עידן עבודי, "תחליפי נפט לתחבורה – כלי רכב רב-דלקיים", <http://energy.gov.il/Subjects/EGOilReplacement/ORConferencePresentations/IdanAbudi.pdf>
- 7 עמירם ברקת, "הממונה על ההגבלים העסקיים הכריז על 'תמר' כמונופול", **גלובס**, 13 בנובמבר 2012. <http://www.globes.co.il/news/article.asp?did=1000798027>
- 8 דו"ח ועדת צמח, עמ' 4-5.
- 9 פירוט בהערה בעמ' 10, בדו"ח ועדת צמח.
- 10 דו"ח ועדת צמח, עמ' 10-11.

- 11 לפי דו"ח ועדת צמח (עמוד 125), "אנו מעריכים כי תחבורה המונעת בגז טבעי היא פתרון ביניים בעל היתכנות כלכלית גבוהה להטמעה בטווח הקצר. כמו כן, איננו צופים גידול נוסף בצריכת הגז לתחבורה החל משנת 2025, עקב חדירת כלי רכב בעלי אמצעי הנעה אחרים. הגז הטבעי ישמש את שוק התחבורה בישראל במשך כ-25 שנה, כאשר בשל סיבות שונות (שינויי אקלים, שיקולי איכות סביבה, מגבלת משאבי הטבע וכן המשך ההתקדמות הטכנולוגית), הצפי הוא להחלפתו בטכנולוגיות אנרגיה בנות-קיימא אחרות, עד אמצע המאה הנוכחית".
- 12 אריאלה ברגר, "תחזית ביקוש לגז טבעי", מצגת המכון לתכנון כלכלי, 5 ביוני 2013, <http://www.iep.org.il/images/23712forecast562013393765.pdf>
- 13 אבי בר אלי, "5 שאלות על יצוא הגז והשפעתו על הכיס של כל אחד מאתנו", **דה מרקר**, 24 במאי, 2013, <http://www.themarker.com/markerweek/1.2028593>
- 14 מירב אלרוזורוב, "להוריש לילדינו את כספי הגז, כדי שיתקנו את מה שהרסנו", **דה מרקר**, 1 באוגוסט 2013, <http://www.themarker.com/news/1.2086660>
- 15 ברק רביד, "ישראל מבקשת לרכוש מגרמניה סטי"לים מתקדמים להגנת מתקני הגז", **דה מרקר**, 6 בדצמבר 2013, <http://www.themarker.com/1.2183868>



## סיכום

# עת הכרעות - לקראת הסכמים ותוכניות חלופיות

### עמוס ידלין

בשנת 2013 התאפיין הביטחון הלאומי של ישראל במאזן חיובי. אולם ככל הנראה, במחצית השנייה של שנת 2014 צפויים התהליכים הבעייתיים – ההתמודדות עם תוכנית הגרעין האיראנית, הניסיון ליישב את הסכסוך הישראלי-פלסטיני והטלטה בעולם הערבי – להציב בפני ביטחון ישראל אתגרים משמעותיים. הרכיבים החיוביים של המאזן אמורים להקל על ישראל את גיבוש המענה לאתגרים באמצעות הסכמים, ולחלופין, באין יכולת לקדם הסכמים, נדרש לגבש תוכניות חלופיות מתאימות. בכל מקרה, מדובר בעת הכרעות ונטילת יוזמות מדיניות וביטחוניות, שעל ישראל לנקוט כדי לבלום מגמות שליליות ולמנוע מהרכיבים השליליים של המאזן להתפתח לכדי סכנות ואיומים ברורים ומידיים.

### בצד החיובי של מאזן הביטחון הלאומי – רכיבים מרכזיים

1. מדינת ישראל נהנתה משקט מוחלט כמעט בגבולותיה. ההרתעה הישראלית איתנה מאוד; האפקטיביות של ההרתעה ניכרה מול מדינות שכנות, וכן מול ארגוני הטרור שמאחזיהם בלבנון וברצועת עזה.
2. למרות הטלטה בעולם הערבי, נשמרו הסכמי השלום בין ישראל למצרים ולירדן.
3. ביקור הנשיא ברק אובמה בישראל במארכס 2013 והתמיכה האמריקאית הבלתי-מסויגת בישראל בתחום הביטחוני, ובכלל זאת שימור יתרונה האיכותי וקידום יכולות ההגנה שלה נגד טילים, חיזקו את צה"ל והמשיכו להוות נדבך חשוב בהרתעה הישראלית.

4. הצבא הסורי, העסוק במלחמת האזרחים, נחלש במידה דרמטית. הוא נשחק, איבד ציוד רב ונמצא בתהליך התפרקות מנשקו הכימי.
5. חזבאללה מעורב בלחימה בסוריה, וכך ממשיך לאבד מהלגיטימיות שלו בעולם הערבי בכלל ובלבנון בפרט. תקיפות נגד העברת נשק איכותי לחזבאללה מסוריה, שיוחסו לישראל, נותרו ללא תגובה.
6. מעמד של פת"ח ושל הרשות הפלסטינית שמושבה ברמאללה התחזק, במקביל להיחלשות ניכרת בכוחו ובמעמדו של חמאס, השליט ברצועת עזה. מאזן כוחות זה בזירה הפלסטינית אִפשר את חידוש המשא ומתן בין ישראל לרשות הפלסטינית על הסכם קבע – התפתחות שהפחיתה במידת־מה את הלחץ הבינלאומי על ישראל, והאטה את מסע הדה־לגיטימציה המתנהל נגדה בשנים האחרונות.
7. כלכלת איראן נפגעה משמעותית מן הסנקציות הבינלאומית שהוטלו עליה, וכן עקב הניהול הכלכלי הכושל בשנות שלטונו של הנשיא לשעבר, מחמוד אחמדינ'ג'אד. לראשונה מזה עשור, הגיעה איראן למשא ומתן מעמדת חולשה ביחס למעצמות המובילות את המאמץ לסכל את כוונתה להתקדם לנשק גרעיני, ובראשן ארצות הברית (P5+1: ארצות הברית, רוסיה, סין, צרפת, בריטניה וגרמניה), השיחות הסתכמו בהסכם ביניים, שנועד להאט את קצב התקדמותה של תוכנית הגרעין ואף להסיג אותה מעט לאחור.
8. משטר "האחים המוסלמים" סולק בהפיכה צבאית. הצבא המצרי – שהוא הגורם החיובי ביותר כלפי ישראל מבין הגופים הפעילים בזירה הפוליטית במצרים – חזר למרכז הבמה. צבא מצרים נאבק בנחישות בגורמי טרור הפועלים בחצי־האי סיני, ומגלה עיונות פעילה כלפי חמאס.
9. נוצרה חפיפת אינטרסים רחבה בין ישראל למדינות ערביות השייכות לעולם הסוני המתון, ובפרט בינה לבין מדינות המפרץ. זאת, על יסוד השקפה דומה ביחס להתפתחויות הקשורות באיראן, בסוריה ובמצרים, וכן על בסיס העדפות דומות באשר לשינויים המתפתחים בעולם הערבי.
10. איומים בהתפתחות טרור מסיבי של הג'האד העולמי מהאזורים שבהם נעדרת שליטה מדינית מרכזית ברמת הגולן ובחצי־האי סיני, לא התממשו בשנה החולפת.
11. בין ישראל לטורקיה הושגה הסכמה ראשונית על סיום המשבר ביניהן. בראייה ישראלית, גם ערעור מעמדו של ראש ממשלת טורקיה, רג'פ טאיפ ארדואן, הוא התפתחות חיובית.

12. הגז מהים התיכון חזר לזרום לישראל - הפעם מהשדות העשירים יותר בחלק הצפוני של המים הכלכליים של ישראל. התפתחות זו מקלה על ישראל מבחינת עלויות האנרגיה ומשפרת את מעמדה הגאופוליטי. יחד עם זאת, בראייה קדימה יש מקום לדאגה, על שום תהליכים אסטרטגיים שליליים ארוכי-שנים, אשר גלומים בהם אתגרים וסיכונים משמעותיים לביטחון הלאומי של ישראל.

### **היבטים בעייתיים**

בלב התהליכים הבעייתיים מבחינת מצבה המדיני-ביטחוני של ישראל נמצאות ארבע סוגיות מפתח. סוגיות אלה מאתגרות את החשיבה האסטרטגית הישראלית וקוראות לעיצוב מדיניות פרו-אקטיבית, שתכליתה יציאה מהסטטוס קוו והסבת מגמות שליליות למצב אסטרטגי מועדף עבור ישראל. ארבע הסוגיות עומדות לכאורה כל אחת בפני עצמה, אך נכון להנחי שיש ביניהן זיקה, הצפויה להתחזק ב-2014:

1. סוגיית הגרעין האיראני - הסכנות הקשורות בסוגיה זו הן התייצבותה של איראן במרחב הסף הגרעיני, אפשרות גיבושו של הסכם בעייתי בין איראן למעצמות לגבי תוכנית הגרעין, שיותיר לאיראן אפשרות ריאלית להמשיך ולקדם את תוכנית הגרעין, וכל זאת - על רקע היחלשות שני מנופי הלחץ האמריקאיים המרכזיים נגד איראן - משטר הסנקציות ואמינות האופציה הצבאית.
2. התהליך המדיני הישראלי-פלסטיני - המשמעויות המדיניות והביטחוניות של אי-השלמת המשא ומתן בהצלחה עלולות להיות מערכה דיפלומטית ומשפטית נגד ישראל בזירה הבינלאומית והתגברות החרם נגדה, ובסבירות יותר - התפתחות סבב עימות אלים ביהודה ושומרון, וגם מול חמאס בעזה.
3. מדיניות ארצות הברית במזרח התיכון - אתגר אסטרטגי לישראל עשוי להיווצר בעקבות שינוי הדגשים במדיניות האמריקאית בזירה: עניינו הגובר של הממשל באסיה, כמו גם החלשות ההשפעה האמריקאית במזרח התיכון - כפי שבאו לידי ביטוי ברתיעה מהפעלת כוח צבאי במוקדי משבר באזור ובהתמקדות במהלכים דיפלומטיים, חלקם בעייתיים.
4. מקור איום נוסף לישראל עלול להיות המשך הטלטלה בעולם הערבי והשפעותיה על המדינות השכנות: סוריה, מצרים, ירדן ולבנון. לאי-יציבות במדינות אלה, ובפרט להיחלשות השלטון המרכזי בהן, יהיו השלכות מאיימות על ביטחונה הלאומי של ישראל.

במחצית השנייה של 2013, לאחר שהתקיימו מערכות בחירות בארצות הברית, בישראל ובאיראן והתייצבו בהן ממשלי ההמשך, יצאו לדרך מספר תהליכים דיפלומטיים שהשפעתם על שנת 2014 תהיה משמעותית ביותר. בנובמבר גובש בין איראן למעצמות הסכם ראשוני, כשלב במשא ומתן לקראת ניסוח הסכם כולל בסוגיית הגרעין האיראני; באפריל 2014 תסתיים תקופה בת תשעה חודשים, שהוקצו למשא ומתן בין ישראל לפלסטינים; כן צפוי במהלך 2014 סיומו של תהליך פירוק סוריה מנשק כימי, ואולי אף יציאה לתהליך של הסדרת היחסים בין הכוחות המעורבים במלחמת האזרחים במדינה. תהליכים אלה מתכנסים כולם לסוף האביב או לתחילת קיץ 2014. להתקדמותם ולתוצאותיהם יהיו השלכות ישירות על סוגיות הליבה של ביטחון ישראל, המחייבות את ממשלת ישראל לקבל החלטות לא־פשוטות. דחיית הכרעות היא תמיד אופציה, אך מנהיגות אחראית תזהה מתי יתלוו לדחיית הכרעה מחירים כבדים – כמו, למשל, המחיר הדיפלומטי שיתלוו להאשמת ישראל בכישלון המשא ומתן עם הפלסטינים; מתי נכון יהיה דווקא להמתין למיצוי תהליכים מדיניים בזירה הבינלאומית ולדחות החלטות לפעולה ישראלית – כמו, למשל, אם יתברר שמעצמות המערב מקדמות פתרון למשבר עם איראן, שיענה על האינטרסים הישראליים; וכן תדע מנהיגות אחראית להכריע מה אינו מחייב החלטות, אך מחייב מעקב קפדני ומוכנות להתפתחות שליליות – כמו, למשל, נוכח התפרצות לחימה בחזית הצפון (בגבול סוריה או לבנון), או שינוי משטר במצרים ובירדן. יתר על כן, מנהיגות אחראית תדע לנצל הזדמנויות לשיתוף פעולה עם מדינות סוניות פרגמטיות, לקידום אינטרסים משותפים.

### **תוכנית הגרעין של איראן**

התקדמות התוכנית האיראנית להעשרת האורניום, ובמקביל לה בניית כור המים הכבדים באראק, המהווה רכיב מרכזי ביכולת להגיע לנשק גרעיני דרך המסלול הפלוטוני, קרבו ב־2013 את איראן ליכולת פריצה לנשק גרעיני בפרק זמן קצר. חודשים ספורים יידרשו כדי להגיע למתקן ראשון, וכשנה – לנשק מבצעי. עם הפיכת הכור באראק לחם, לא תהיה אפשרות לעצור באמצעים צבאיים את היכולת האיראנית להשיג נשק גרעיני, בעיקר בשל הנזק הסביבתי הרחב שייגרם כתוצאה מתקיפתו. התפתחות זו, לצד החשש מתקיפה ישראלית באיראן, הביאה את ארצות הברית ואת שותפותיה בקהילה הבינלאומית לשלב ההכרעה: האם להמשיך לדבוק במדיניות הקיימת של המשך החרפת הסנקציות הכלכליות, ולתרגם את הלחץ הכלכלי הגובר באיראן להסכמה איראנית לעצור את ההתקדמות ליכולת פריצה קצרה לנשק גרעיני ואף להסיג אותה



לאחור במספר שנים, או לממש את האופציה הצבאית באין התקדמות לקראת הסכם, או להשלים עם השגת יכולת פריצה של איראן ועם הגעתה ליכולת גרעינית צבאית. האפקטיביות הגוברת של הסנקציות, אשר הרעו מאוד את מצבה הכלכלי של איראן, הייתה רקע ללחץ גובר ולשינוי בזירה הפנימית באיראן. ביוני 2013 נבחר לנשיאות חסן רוחאני, המועמד "המתון" יותר, שהציג במהלך מסע הבחירות עמדה ברורה ביחס לצורך להגמיש את עמדתה של איראן בשאלת הגרעין, ולשפר את היחסים עם המערב. רוחאני זכה בניצחון סוחף כבר בסיבוב הראשון של הבחירות. הסברים רבים ניתנו להשלמתו של המנהיג העליון ומקבל ההחלטות האמיתי באיראן, עלי חאמנאי, עם תוצאות הבחירות - בניגוד להחלטה להטותן בבחירות הקודמות. ייתכן כי החלטתו זו שיקפה הבנה שלו ושל החוג הסובב אותו כי פרויקט הגרעין, שנתפס במשך שנים ארוכות כנכס התורם למעמדו וליציבותו של המשטר, הפך במידה מסוימת לנטל המאיים עליו. משמעות הסבר זה היא כי הנהגת איראן נדרשה להכריע בין המשך תוכנית הגרעין במתכונתה הקיימת, אולי תוך הסתפקות בתוכנית האזרחית, או - אם ממילא לא ניתן יהיה להסיר את הלחץ הכלכלי, אזי להשלים את התוכנית ולפרוץ לפצצה. על רקע זה חודש המשא ומתן בין איראן והמעצמות. מהלך זה ביטא את רצונם של שני הצדדים להימנע מהצורך לבחור בין דרכי פעולה הכרוכות במחירים גבוהים, ואולי אף בלתי־נסבלים מבחינתם. איראן חותרת להסיר את הלחץ הכלכלי מעליה וגם את האיומים בפעולה צבאית, בעוד ארצות הברית ושותפותיה אינן חפצות לשלם את המחירים של פעולה צבאית נגד תוכנית הגרעין האיראנית, בין אם תהיה זו פעולה של ארצות הברית או של ישראל, או את מחיר הגעתה של איראן ליכולת גרעינית צבאית. על כן, שני הצדדים נכנסו למשא ומתן בתחושה שכישלוננו אינו אופציה, ושניהם גילו נכונות להגמיש עמדות נוקשות מסורתיות.

לאחר שאומצה ההצעה האיראנית להגיע במהירות להסכם ביניים, שייתן לצדדים יכולת לנהל משא ומתן על הסכם סופי במשך תקופה קצובה של חצי שנה עד שנה, ניהלו שני הצדדים שיחות אינטנסיביות בז'נבה והגיעו למתווה של הסכם ביניים (Joint Action Plan). כאמור, עיקרו הוא עצירת התקדמותה של תוכנית ההעשרה האיראנית והסגתה לאחור במידת־מה, תמורת הסרה חלקית של סנקציות. על ההסכם נמתחה ביקורת בשני הצדדים. בין המתנגדים לתוכנית הגרעין של איראן בלטה במיוחד הביקורת הישראלית השלילית, ששיקפה תפיסה כי הסכם הביניים מעיד במידה לא־מבוטלת על נכונות מערבית להגיע בסופו של דבר להסכם, שיותיר בידי איראן שליטה מלאה במעגל דלק גרעיני פעיל ויכולת פריצה לנשק גרעיני. בנוסף, אם הנושאים והנותנים יתבצרו בעמדותיהם ולא יגיעו להסכם מלא, יתמסד הסכם הביניים כמצב

קבע לתקופה בלתי־מוגדרת, קרי, לאיראן תיוותר יכולת פריצה לנשק גרעיני בפרק זמן קצר. גם באיראן נשמעה ביקורת על העסקה מצידם של גורמים שמרניים. בכל מקרה, נראה שהסכם הביניים ממלא את ייעודו המקורי, בכך שהוא מעניק לשני הצדדים שהות לנהל משא ומתן על הסכם מלא. בהנחה (הסבירה) ששני הצדדים יגיעו להסכמה על ההיבטים הטכניים של הסכם הביניים, שבעקבותיה יחל המשא ומתן על ההסכם המלא, כל אחד מהמעורבים בתהליך יצטרך להכריע כיצד ינצל את התקופה על מנת למקסם את הסיכוי לתוצאות שישרתו את יעדיו האסטרטגיים, ומה יעשה אם המשא ומתן ייכשל.

איראן תצטרך להכריע בין שתי אפשרויות. היא תוכל להעריך שתצליח לשמר את מרבית רכיבי תוכנית הגרעין, לרבות אלה המאפשרים פריצה לנשק גרעיני בלוח זמנים סביר מבחינתה, ובמקביל להשיג את היעדים של הסרת הסנקציות (על ידי קידום הסכם עם המעצמות, לצד יצירת מנוף של שחיקת הסנקציות, באמצעות יצירת אווירה חיובית של משא ומתן ושיתוף פעולה) והסרת האיומים הצבאיים (באמצעות ויתורים מוגבלים ולא מהותיים). כמו כן תוכל איראן לקבל החלטה עקרונית להסתפק בתוכנית האזרחית, על ידי ויתורים שיהפכו את הפריצה לנשק גרעיני ללא־מעשית, אך ישמרו על הכבוד הלאומי ועל תדמית העמידה האיטנה של המשטר. די ברור שהנושאים והנותנים האיראנים ינסו לממש את האפשרות הראשונה. השאלה הגדולה היא, מה יעשו אם ייווכחו לדעת שהמשא ומתן הגיע לסף כישלון משום שלא הציעו ויתורים מהותיים יותר. המנהיגות האיראנית תצטרך אז לנתח את משמעויות הכישלון מבחינת הכלכלה האיראנית וציבות המשטר, ולגבש דרכי פעולה להמשך.

גם מדינות ה-P5+1 יצטרכו לקבל כמה הכרעות, למרות שנראה כי כבר התקבלה הכרעה בנוגע למספר סוגיות. הראשונה תהיה האם הנושא היחידי לדיון הוא תוכנית הגרעין, או שמא כדאי להרחיב את ההידברות לתחומים נוספים של המדיניות האיראנית (כגון תמיכה בטרור). נראה כי השיחות יוגבלו לנושא הגרעין. נראה גם שעדיף כך, משום ששילוב נושאים נוספים במשא ומתן יסבך אותו, ובהתאמה – יצמצם את סיכויי הצלחתו. זאת, למרות שגם ההימנעות מדיון בנושאים נוספים עלולה לסבך את המשא ומתן. כך, בעניין הלחץ הכלכלי על איראן, תעלה שאלה כיצד ניתן להפריד בין סנקציות נגד תוכנית הגרעין לבין סנקציות שתהיינה תגובה על רכיבים אחרים של התנהלותה של איראן בזירה הבינלאומית.

סוגיה נוספת שגם לגביה כבר נפלה החלטה היא, האם במסגרת הסכם מלא יותר לאיראן להעשיר אורניום. ההערכה הריאלית היא שלא ייתכן הסכם ללא מתן יכולת העשרה כלשהי לאיראן. לפיכך, השאלה המהותית היא איזה צירוף פרמטרים של

ההסכם - מספר הצנטריפוגות, סוגן, רמת העשרה, כמות החומר המועשר שיישאר באיראן בצורתו הגולמית, נטרול הכור הפלוטוגני, סגירת הכור בפורדו והסדרי פיקוח קפדניים על פעילותה של איראן בתחום הגרעין - אכן יסיג לאחור את יכולת הפריצה באמצעות הארכת משך הזמן הדרוש לפריצה והעלאת הסיכויים לאיתורה בזמן. אולם, אם לא ניתן יהיה להגיע להסכם כזה עם איראן - האם יוארכו המועד המוקצה למשא ומתן ותוקף הסכם הביניים? האם יוכרז כישלון? ואם יוכרז כישלון - מה אז? ללא ספק, ששת הצדדים הנושאים ונותנים מול איראן, שלהם אינטרסים שונים, יתקשו להגיע להסכמות ביניהם בסוגיות אלה, ואז להגיע להסכם עם איראן. ארצות הברית כבר החלה להתמודד עם הדילמה לגבי שימור משטר הסנקציות (למעט הסנקציות שבהסכם הביניים כבר הוסכם על הסרתן) ומניעת שחיקתו. בהמשך, יהיה על הממשל להחליט האם וכיצד לשמור על אמינותו של האיום הצבאי, שכבר נפגעה. כן יצטרך הממשל להתמודד עם הבעיה הייחודית של קונגרס לעומתי בסוגיות אלו, שינסה לנקוט צעדים שבראיית הממשל - דינם להכשיל את המשא ומתן.

גם ישראל, שמבחינתה יש לפרויקט הגרעין האיראני משמעות מאיימת במיוחד, תצטרך לקבל כמה החלטות. ראשית, ברור שבתקופת המשא ומתן אין לישראל אפשרות להפעיל את האופציה הצבאית. לפיכך, יהיה על ממשלת ישראל להחליט האם התמשכות המשא ומתן מעבר לתקופה שהוקצתה לו מעלה צורך לשקול שוב את הפעלת האופציה הצבאית. אם ייכשל המשא ומתן, האם תצטרך ישראל לממש את האופציה הצבאית, או לבחון תחילה את האפשרות של מתן זמן נוסף להידוק הסנקציות? אך השאלה המרכזית שעומדת לפני ישראל להתמודד כבר עתה היא כיצד ניתן לגרום, בעיקר לארצות הברית אך גם למעצמות האחרות, לא לוותר על הרכיבים העיקריים של הסכם קביל עם איראן, שימנע מאיראן יכולת פריצה מעשית. לא ניתן יהיה להשיג יעד זה אלא באמצעות דיאלוג אינטנסיבי עם המעצמות, ובראשן ארצות הברית.

שאלות נוספות שעומדות לפני ישראל להתמודד קשורות לבניין הכוח הצבאי. מרכזית ביניהן היא השאלה, האם יש לשמר רק את היכולות שנבנו להתמודדות עם תוכנית הגרעין האיראנית, שהן יכולות גנריות החשובות גם בזירות נוספות (אופציה שמחירה סביר מאוד), או שיש להמשיך ולפתח יכולות נוספות כדי לוודא שהאופציה הצבאית הישראלית נשמרת (עם המחיר הלא-מבוטל של המשך פיתוח יכולות צבאיות לפעולה בטווחים הארוכים). על רקע המציאות החברתית-כלכלית בישראל, האפשרות השנייה נראית בעייתית יותר.

לסיכום, על ישראל להגיע להסכמה עם הממשל האמריקאי לגבי הפרמטרים והמדדים לעסקה, לגבי הגדרתה של עסקה סבירה ולגבי התוכנית החלופית לעצירת

איראן, במקרה של אי-הגעה להסכם בין המעצמות לאיראן. כמו כן, על ישראל לשמר אופציה צבאית אמינה, למקרה של כישלון כל החלופות האחרות. מרחב ההסכמה בין ישראל וארצות הברית, בצירוף יכולתן של המעצמות לשמר את משטר הסנקציות, אמינות האיום של שימוש באופציה הצבאית מצד ארצות הברית וישראל וכן כוחו של הנשיא רוחאני במאבקי הכוחות הפנימיים באיראן – הם המשתנים שיכריעו את גורל המשבר האיראני.

### התהליך המדיני הישראלי-פלסטיני

בניגוד להערכות שלפיהן ממשל אובמה – שנכשל בהנעת המשא ומתן הישראלי-פלסטיני בתקופת הכהונה הראשונה שלו – יעניק לתהליך המדיני הישראלי-פלסטיני עדיפות נמוכה גם בתקופת כהונתו השנייה, העניק מזכיר המדינה האמריקאי, ג'ון קרי, עדיפות גבוהה לחידוש המשא ומתן בין הצדדים. נחישות והתמדה הצליחו להביא את הישראלים והפלסטינים לוותר על תנאים שהעמידו לחידוש השיחות. לסבב זה של משא ומתן הוקצו תשעה חודשים, שסתיימו באפריל 2014. סיכויי ההצלחה של סבב זה של השיחות נראים עדיין נמוכים. הפערים בעמדות שני הצדדים גדולים; חוסר האמון ההדדי מקשה אף הוא את סגירת הפערים. כל אחד מהצדדים מאמין שהשני לא יהיה מוכן להעניק לו את המינימום הנחוץ כדי לגבש הסכם. כך, הצד הישראלי אינו מאמין שהפלסטינים יקבלו הסכם שיבטיח מספיק ביטחון לישראל, יסכימו לסיום הסכסוך והתביעות ויוותרו על 'זכות השיבה'. הפלסטינים מצידם אינם מאמינים שהצד הישראלי מוכן באמת לחזור לגבולות '67 ולאפשר לפלסטינים לכוון את בירתם בירושלים המזרחית. בראייתם של הפלסטינים, ישראל רוצה להמשיך לשלוט בגדה המערבית בדרך אחרת, ומכאן הדרישות הישראליות ה"מוגזמות" בתחום הביטחון. ארצות הברית ניסתה לגשר בין שני הצדדים על ידי גיבוש הצעת פשרה בתחום הביטחון שתהיה מקובלת על שניהם, בהנחה שהסכמה בסוגיה זו תביא לפריצת דרך ולהתקדמות גם בסוגיות אחרות הנתונות במחלוקת. נראה כי המתווכים האמריקאים מאמינים כי אם דרישות הביטחון של ישראל יבואו על סיפוקן, היא תהיה מוכנה להתגמש בתחומים האחרים. מסיבה זו, הגנרל ג'ון אלן וצוותו, שגיבשו את ההצעה האמריקאית בנושא הביטחון, ניהלו שיחות בעיקר עם הצד הישראלי. ההצעה שגיבשו האמריקאים נשפטה על ידי הפלסטינים כמוטה לטובת צד הישראלי, והם דחו אותה. המאמץ האמריקאי לגשר בתחום הביטחון רק חשף עד כמה גדולים הפערים בין שני הצדדים. אם בתחום של סידורי הביטחון – שנראה הבעייתיות פחות בין סוגיות

המחלוקת - הפלסטינים לא גילו גמישות, קשה להעריך שיתגמשו בנושא סופיות הסכסוך והתביעות, או בנושא הפליטים ותביעת 'זכות השיבה'.

עם זאת, סביר כי ישראל והפלסטינים יעמדו בהתחייבותם להמשיך ולנהל את המשא ומתן עד אפריל 2014, למרות הקשיים והמהמורות. ואולם, שניהם נדרשים לחשיבה ולהחלטה לגבי המשך הדרך, אם יתברר כי המשא ומתן על הסכם הקבע אינו עולה יפה.

ישראל צריכה להביא בחשבון שייתכן כי זוהי ההזדמנות האחרונה להגיע להסכם שיממש את פתרון שתי המדינות: בשטח מתרחשים תהליכים שיכולים לעשות לבלתי-הפיכה את מגמת הגלישה למציאות של מדינה אחת, עם הסכנות שהתפתחות זו מציבה לזהותה היהודית והדמוקרטית של ישראל ולחזון הציוני. התפתחויות נוספות אפשריות כתוצאה מכישלון המשא ומתן הן החלשות הרשות הפלסטינית עד סכנת קריסה, וכן החלטה של שחקנים בינלאומיים - בעיקר האיחוד האירופי - שאין טעם להמשיך להשקיע כספים בפרויקט הכושל של הרשות הפלסטינית. הפסקת הסיוע הבינלאומי לפלסטינים או פגיעה ממשית בו תותיר את החזקת הרשות, לרבות הבעייתיות הפוליטית והכלכלית הכרוכה בכך, בידיה של ישראל בלבד, משום שבראיית הקהילה הבינלאומית - כל עוד אין הסכם בין הצדדים - ישראל היא האחראית לרווחתם של התושבים בשטח שתחת שליטתה. יש גם סימנים לכך שהאווירה ברחוב הפלסטיני משתנה בכיוון של תמיכה בחידוש האלימות נגד ישראל. אם בשנים האחרונות אפשר היה להעריך, ברמה סבירה של ודאות, שהפלסטינים אינם רוצים לחזור לתקופת הכאוס ולסבל של האנתיפאדה השנייה, ולכן האווירה השלטת היא נגד אלימות, נראה שמתחיל להתחולל שינוי. הזמן עושה את שלו, והילדים של תקופת האנתיפאדה הם הבוגרים הצעירים של ההווה. מבחינתם, לזיכרונות העבר אין השפעה מרסנת. אם מוסיפים לכך את התסכול הגובר בציבור הפלסטיני עקב חוסר התקדמות מדינית, לצד הדשדוש הכלכלי, עולה ההסתברות של שינוי מגמה. ייתכן כי הריבוי היחסי של פיגועים "עממיים", שלא בוצעו ביוזמת ארגונים, מעיד על שינוי אווירה זה. אפשר שזו רק שאלה של זמן, עד ששינוי זה יביא להתפרצות של אנתיפאדה שלישית. זו תהיה שונה באופייה ובהיקפה מההתפרעויות שאירעו בשטחים הפלסטיניים בסוף שנות השמונים ובתחילת שנות האלפיים. התפתחויות אלה עלולות להאיץ את תהליכי הדה-לגיטימציה של ישראל בעולם המערבי. גם לכך יש כבר סימנים. עולה מכך שהסטטוס קוו איננו משרת את מכלול האינטרסים הישראליים, וכי יש צורך בתוכנית חלופית. כיום, התוכנית החלופית היחידה המוצעת היא "התוכנית החלופית" הפלסטינית. תוכנית זו מתמקדת, בטווח הקצר, במערכה דיפלומטית מקיפה ונמרצת נגד מדינת

ישראל באו"ם ובמוסדות בינלאומיים, במטרה להשיג הכרה במדינה פלסטינית בגבולות 67' ולהעמיק את הדה-לגיטימציה של ישראל. בטווח הארוך עשויים הפלסטינים לחתור לפתרון המדינה האחת. על ישראל להיערך להתמודד עם אפשרויות אלו ולהציע תוכנית חלופית משלה. היא אינה יכולה לצמצם את העדפותיה למרחב הבחירה שבין הסטטוס קוו לבין תוכנית החלופית הפלסטינית.

המדיניות הישראלית צריכה לוודא שהאשמה בכישלון המשא ומתן לא תוטל על כתפיה. זהו תנאי הכרחי להצלחת ההתמודדות עם האסטרטגיות הפלסטיניות החלופיות. מכאן שעל ישראל לאתר מרחב תמרון במשא ומתן, שיאפשר להפגין במהלכו מספיק גמישות ונכונות לגשר על פערים בעמדות, כך שתיווצר בצד הפלסטיני מוטיבציה להמשיך במשא ומתן גם אחרי אפריל 2014. אם האמריקאים יגישו הצעה להסכם מסגרת או עקרונות להסכם סופי, על ישראל לעשות כל מאמץ להגיב בחיוב למרב העקרונות, ולוודא שלא עליה תוטל האשמה בכישלון המשא ומתן. בנוסף, חשוב להגיש הצעות נדיבות ומרחיקות לכת, שיוודאו כי לפחות האמריקאים יכירו בכך שלא ישראל היא האשמה בכישלון המשא ומתן. לנושא זה השלכות גם על הזירה הפנימית הישראלית – חיזוק תחושת הצדק של העמדות וה"אין ברירה", בפרט אם יתפתח עימות אלים. דרך מומלצת לישראל כחלופה אסטרטגית מרכזית היא התקדמות לעבר מציאות של שתי מדינות, גם במצב שבו אין הסכם מלא בין שני הצדדים. צעדים אלה יכולים להתבצע על בסיס מוסכם בין שני הצדדים, או באופן חד-צדדי. ברור כי צעדים מוסכמים עדיפים, משום שיש בהם מחויבויות של שני הצדדים. אולם, המנהיגות הפלסטינית מתנגדת בתוקף להסכמים חלקיים, שנראים בעיניה אמצעי ישראלי להמשך שליטת הקבע בגדה המערבית ולהכתבת הפתרון החד-צדדי של ישראל. ייתכן כי הפלסטינים ישנו את תפיסתם בעניין זה, כאשר יעמדו מול סכנה מוחשית של כישלון השיחות. יש דרכים שונות, שניתן יהיה ללכת בהן על מנת לעודד את הפלסטינים לקבל הסכמי ביניים כאלה. אחת היא לוותר על העיקרון ש"שום דבר אינו מוסכם עד שהכול מוסכם". כך אפשר לשלב בין המשא ומתן על הסכם הקבע להסכמים חלקיים. שני הצדדים יוכלו לבחור תחומים שלגביהם ניתן יהיה לגבש הסכמה, ואז ליישמה במקביל להמשך המשא ומתן. דרך אחרת היא להציג את ההסכמים החלקיים כהמשך ישומו של הסכם הביניים משנת 1995. ראוי להזכיר כי השלב השלישי של שינויי ההיערכות הנוספים של כוחות צה"ל, שאמור היה להתבצע על פי הסכם זה, טרם התבצע. אם יצליחו שני הצדדים להגיע להסכם עקרונות חדש שיצייר את עקרונות הסכם הקבע גם ללא פרטים, יהיה קל יותר להתחיל ליישם הסכמים חלקיים.

צעדים חד-צדדיים מתואמים (הרצוי ביותר) או לא-מתואמים (הרצוי פחות) עם הצד הפלסטיני הם האופציה האחרונה, התלויה רק ברצונה של ישראל - אם הפלסטינים יסרבו לפתרונות חלקיים. אולם, גם בצד הישראלי יהיה קשה מאוד לאמץ גישה של צעדים חד-צדדיים, לנוכח השקפתו של הציבור הישראלי ביחס לתוצאות של אימוץ פתרונות חד-צדדיים ברצועת עזה ובדרום-לבנון. אולם, חשוב להדגיש כי למרות המוניטין הציבורי הירוד של פתרונות אלה, ההחלטה האסטרטגית שבבסיס הייתה נכונה: רוב הציבור הישראלי לא היה רוצה להמשיך ולהחזיק ברצועת הביטחון בלבנון או לחזור לשליטה ברצועת עזה, על כל המשתמע מכך. הבעיה הייתה ביישום ההחלטה. יש להשתמש בלקחים מיישום ההחלטות ב-2000 (היציאה מלבנון) וב-2005 (הנסיגה מרצועת עזה) כדי להבטיח שיתוקנו ליקויי היישום, אם תתקבל החלטה ישראלית לעיצוב גבולות חד-צדדי. במסגרת זאת יש לבצע את המהלך רק לאחר הצגת הצעה שתיתפס כנדיבה על ידי בעלות-בריתה של ישראל במערב, לפעול בתיאום איתן תוך קבלת לגיטימציה למדיניותה, להשאיר כוחות צה"ל בבקעת הירדן למניעת הברחת נשק ומחבלים לתוך הגדה, להשאיר שטח שימש קלף מיקוח למשא ומתן עתידי על הסכם קבע עם הפלסטינים ולטפל בדרך ראויה והולמת באזרחים, שיפנו מהשטח שממנו תיסוג ישראל.

גם הפלסטינים יצטרכו לשקול את המשך צעדיהם בעקבות כישלון השיחות. ברמה האסטרטגית הם יצטרכו להחליט האם לנטוש את פתרון שתי המדינות, ולאמץ את האסטרטגיה של העדפת "המדינה האחת". פלסטינים לא-מעטים רואים יתרונות באסטרטגיה זאת, בשל ביטחונם בניצחון שלהם במרוץ הדמוגרפי. בשלב זה, נטיית המנהיגות ברמאללה היא לדבוק באסטרטגיית שתי המדינות, אך להתקדם שלא באמצעות משא ומתן. דרך אחת הנשקלת היא ההכרה באו"ם במדינה פלסטינית; דרך שנייה היא "התנגדות עממית".

בשתי הדרכים הללו יש חולשות רבות. באמצעות פנייה לקהילה הבינלאומית ולמוסדות הבינלאומיים (כמו בית הדין הפלילי הבינלאומי), הפלסטינים יכולים להציק לישראל ולהאיץ את תהליך הדה-לגיטימציה שלה, אבל האפקט של שני מסלולים אלה אמור להיות מוגבל ואיטי, וספק האם יובילו לשינוי מהותי בעמדתה של ממשלת ישראל. גם ב"התנגדות עממית", שביסודה היא לא-אלימה או אלימה ברמה מוגבלת (זריקת אבנים וכדומה), יש סתירה פנימית. מחד גיסא, אם תתנהל בצורה מבוקרת ובשליטה על ידי ההנהגה הפלסטינית, כדי להימנע מהסלמה לאלימות גורפת ומאובדן שליטה, היא לא תשפיע בצורה מהותית על המדיניות הישראלית. מאידך גיסא, אם ממדיה יהיו גדולים והשליטה בה רופפת, תגבר הסבירות להתדרדרות לאלימות

מסיבית משני הצדדים. ספק גם האם ההנהגה הפלסטינית, שלה עצמה יש בעיה של לגיטימציה בזירתה הביתית, תוכל להוביל "התנגדות עממית" בממדים נרחבים, וכלל לא ברור האם התקוממות עממית זו לא תכוון בראש ובראשונה נגד מנהיגי הרשות עצמם. הכרה בחולשותיהן של אופציות אלו עשויה להביא את ההנהגה הפלסטינית לשקול את המשך המשא ומתן גם ב-2014.

גם ארצות הברית צריכה לקבל כמה החלטות חשובות. ראשית, הצוות האמריקאי צריך לשקול כיצד נכון להציג לפני הצדדים מתכונת של הסכם שעל כתיבתו הם עמלים, ואיזו מידה של לחצים יש להפעיל על הצדדים כדי שיקבלו מתכונת זו. שאלה נוספת היא, באיזה שלב של תשעת החודשים שהוקצו לסבב זה של המשא ומתן ולפי אילו קריטריונים, יהיה צורך להצביע על כישלון קרוב של השיחות. ואם זה המצב, מה תהיה דרך הפעולה שיש לאמץ. חלופה אחת היא הקטנה דרמטית של המעורבות האמריקאית בערוץ הישראלי-פלסטיני, כלומר, חזרה למדיניות שנקט ממשל אובמה בכהונתו הראשונה. ואולם, ספק האם מזכיר המדינה, ג'ון קרי, ימליץ על דרך פעולה זו, לאור מחויבותו העמוקה לנושא. כן יוכלו האמריקאים לשקול לקדם את התפיסה של התקדמות הדרגתית וחלקית למציאות של שתי מדינות באמצעים שונים, ולנסות להאריך את פרק הזמן שהוקצב למשא ומתן.

בהקשר זה יש להתייחס גם לדילמות הקשורות ברצועת עזה שבשלטון חמאס. בשלב זה נראה שישראל, הרשות הפלסטינית וארצות הברית אימצו גישה שלפיה הסכמים שיושגו ייושמו רק בגדה המערבית, וגם זאת באופן הדרגתי. עדיין, אין בכך כדי לפטור את המעורבים במשא ומתן מהחלטות לגבי ניהול המדיניות מול רצועת עזה. קיימות שלוש חלופות אפשריות למדיניות מול הרצועה. הראשונה היא להמשיך במדיניות הנוכחית של הכלת חמאס. ואולם, מדיניות זו הופכת למורכבת יותר בשל הלחץ שמפעיל המשטר המצרי על חמאס, הנתפס כבעל-ברית של "האחים המוסלמים". לחץ זה מתבטא בסגירת המעברים ממצרים לרצועה, ובפעילות מצרית נגד תשתית הטרור בסיני והברחת הנשק לעזה. מהלכים אלה, יחד עם התרחקותו של חמאס מהפטרון האיראני עקב תמיכתו במשטר בשאר אל-אסד, פוגעים בכוחו של חמאס ובמצבו הכלכלי והמדיני, ובצד זאת מגבירים את התלות של רצועת עזה בישראל ופוגמים בהישג המרכזי של ההתנתקות-היפרדות מהרצועה. כמו כן עלול הלחץ על חמאס להביא את הארגון למצב של מצוקה, שתחזירו לעימות עם ישראל. סבירותה של אפשרות זו נתמכת על ידי מאמצי חמאס לשקם את תשתית הטרור שלו בגדה ולזיזם פיגועים משם, אם כי זוהי דרך פעולה מסוכנת בעליל עבור הארגון. פעולות נגד ישראל שמקורן ברצועת עזה עצמה – ירי רקטות, ביצוע פיגועים המנצלים מנהרות לחדירה



לשטח ישראל, וכדומה - יגררו תגובה ישראלית קשה, שחמאס יתקשה להתמודד עימה על רקע התמיכה המועטה בו במצרים וניתוקו ממקורות הספקת הנשק שלו. החלופה של הכלת חמאס היא, לכן, המומלצת להתמודדות עם הארגון, אולם במקביל יש לפעול לצמצום התלות האסטרטגית של הרצועה בישראל ככל האפשר.

החלופה השנייה היא להצטרף למצרים במאמץ להפיל את שלטון חמאס בעזה, על ידי שילוב של אמצעים פוליטיים (לחץ לקיום בחירות ברשות הפלסטינית), המשך לחצים כלכליים ואף לחצים צבאיים. חלופה זו מעלה את שאלת התחליף השלטוני לחמאס ברצועת עזה. לא ברור האם קיים שלטון חלופי אמיתי לחמאס, ואם כן - מה יהיה טבעו. קשה גם לחזות כיצד ישיב מחמוד עבאס את שליטתו ברצועה ללא בחירות כלליות - מה גם שדלים הסיכויים שחמאס, הנמצא בשיא חולשתו, יסכים לעריכת בחירות. כל עוד לא ברור שיש כוח פרגמטי מגובש וחזק דיו, שיוכל להחליף את שלטון חמאס בלי התערבות חיצונית צבאית - לא מומלץ להסתמך על חלופי שלטון כמדיניות ישראלית.

החלופה השלישית לגבי רצועת עזה היא לנצל את המצוקה של חמאס כדי לחולל שינוי דרמטי במדיניותו, שיאלצו להיעשות שותף, גם אם לא פעיל, בתהליך המדיני הישראלי-פלסטיני. כדי לנסות לממש את הדרך הזו יש צורך בדיאלוג עם הארגון, שבמסגרתו תתברר ההיתכנות להתקדמותו של חמאס בכיוון זה. גם אם רצוי לבחון אפשרות זו, כרגע נראה שהתנאים טרם בשלו לתרחיש שבו חמאס יזנח את תפיסתו האידאולוגית, שאינה מכירה במדינת ישראל וקוראת להתנגדות אלימה ולשימוש בטרור נגדה.

## **התהפוכות בעולם הערבי**

השינוי הגדול ביותר שחל בעולם הערבי במהלך 2013 הוא היפוך המגמה של התחזקות "האחים המוסלמים" והתנועות הקרובות להם מבחינת תפקידה של הדת בחברה ובמדינה. ההתפתחות המשמעותית ביותר בהקשר זה היא הדחת הנשיא מורסי במצרים על יד קואליציה של הצבא ותנועת מחאה עממית-המונית. להדחה זו נודעו השלכות נרחבות בכל העולם הערבי. היא עודדה את הגורמים המתנגדים ל"אחים המוסלמים" במדינות אחרות, פגעה בתמיכה העממית בהם והחלישה את מעמדה של התנועה במקומות רבים. התפתחות זו הקלה את הכלת האיום הנשקף מתנועת "האחים המוסלמים" על משטרים אחרים באזור, ובכלל זאת בירדן. גם בתוניסיה נאלצה ממשלת "האחים המוסלמים" להתפטר והוחלפה על ידי ממשלת טכנוקרטים.

השאלה היא, מה יחליף בעולם הערבי את מה שנראה ככוח העולה כתוצאה מהטלתה האזורית – "האחים המוסלמים". אפשרות אחת היא חזרה לדיקטטורה צבאית, וכך קרה במצרים. אך לא ברור האם בעידן של מודעות הציבור לכווחו ואובדן המורא מהשלטון – רודנות צבאית היא בת־קיימא. אפשרות אחרת היא היחלשות המדינה ואובדן כושר המשילות, שבצידן סכנה של התפוררות מדינות ו/או הפיכתן למדינות כושלות. אפשרות נוספת היא עליית כוחם של גורמים אסלאמיים קיצוניים יותר – אל־קאעדה, סלפים וג'האדיסטים. בסוריה, למשל, מתרחש תהליך המשלב את שתי האפשרויות האחרונות. בכל מקרה, להתפתחויות אלו יש השפעה רבה על מאזן הכוחות האזורי, והיא מתבטאת בעיקר בהחרפת המאבק בין הציר הסוני, בהנהגת ערב הסעודית, לבין ציר השיעי שבהנהגת איראן.

התפתחויות אלו מזמנות לישראל סיכונים והזדמנויות כאחד. חוסר היציבות במדינות הקרובות לה והיחלשות המשילות בהן מגבירים את הסיכויי לחדירת גורמים לא־מדינתיים חמושים לאזורי הגבול, ולהחמרת מצב הביטחון השוטף. מגמה זו כבר ניכרת בחצי־האי סיני והיא מתחילה להתפתח בסוריה, באזורים הקרובים לגבול ישראל. עם זאת, האתגר הגלום בהתרחבות פעילות הטרור בגבולות ישראל על ידי גורמים קיצוניים כגון אל־קאעדה, אשר אינו חדש, לא התממש עד היום כאיום אסטרטגי, וישראל התמודדה עימו בצורה טובה. נכון להמשיך להיערך להתמודדות עימו ולגבש דוקטרינה מתאימה – אך לא נכון יהיה לתארו כ"צונאמי" וכאיום המרכזי על ישראל. בשלב זה נראה כי מבחינתה של ישראל, הסיכויים האסטרטגיים הגלומים בתהפוכות בעולם הערבי רבים מהסיכונים הכרוכים בהן. ראשית, ההחרפה ביחסים בין הציר הסוני והציר השיעי והחלשתו של הציר השיעי, בעיקר בעקבות מלחמת האזרחים בסוריה, מרחיבות את מרחב התמרון של ישראל במזרח התיכון, ויוצרות עבורה הזדמנות להרחבת שיתוף הפעולה עם מדינות הציר הסוני. אמנם, האפשרות שמשטר אסד ישרוד חרף מלחמת האזרחים נשארת בעינה, ולנוכח מצב ה'תיקו' שנוצר בסוריה בין המשטר למורדים היא אף מתחזקת, אך בכל מקרה, יהיה זה משטר מוחלש. גם בעל־הברית של משטר אסד, חזבאללה, נפגע פוליטית בשל מעורבותו במלחמת האזרחים הסורית. היחלשות מגמת העלייה של "האחים המוסלמים" מרחיבה אף היא את פוטנציאל שיתוף הפעולה בין ישראל למדינות הסוניות המתונות, שהיו חלק ממה שהוגדר בעבר כמחנה הפרו־מערבי בעולם הערבי. באופן קונקרטי במרחב הקרוב לישראל, הוסרו חששות מהתדרדרות ביחסים בין ישראל למצרים, ושופר התיאום בין ישראל למצרים ביחס להתמודדות עם הטרור בסיני ומול ממשלת חמאס בעזה. עם זאת, בטווח הזמן הרחוק יותר יש בכך גם מידה של סיכון, משום שקשה לחזות את תגובתם של "האחים

המוסלמים" - השומרים על אחיזה חזקה במגזרים נרחבים של החברות הערביות - לדיכויים בכוח צבאי או בלחץ הציבור הליברלי. במצרים קיימת עדיין אפשרות של התדרדרות למלחמת אזרחים, שיהיו לה השלכות חמורות על ישראל משום הסמיכות הגיאוגרפית בין המדינות ומרכזיותה של מצרים בעולם הערבי, אולם הסבירות להתממשות תרחיש זה אינה גבוהה.

יתר על כן, היחלשותו של השלטון המרכזי במדינות השכנות לישראל והתמקדותן בבעיות פנים מחלישות במידה ניכרת את האיום הצבאי הקונוונציונלי הנשקף מצבאותיהן - גם אם כתוצאה מכך עלה המשקל היחסי של האיומים הצבאיים הלא-סדירים והא-סימטריים באזור. באופן שלא נחזה מראש נחלש גם (כל עוד לא התממש האיום של השגת נשק גרעיני על ידי איראן) האיום של נשק השמדה המונית במזרח התיכון. סוריה - המדינה שהחזיקה ביכולות הגדולות ביותר בתחום הנשק הכימי - ויתרה על הנשק הכימי שברשותה, וכנראה גם על תוכנית הנשק הביולוגי (שהייתה מפותחת פחות), בעקבות איום בפעולה צבאית אמריקאית נגד המשטר.

יש הטוענים כי ההתרחשויות במזרח התיכון הוכיחו שאין קשר בין הנושאים האסטרטגיים המרכזיים השונים המשפיעים על ישראל. כך, למשל, אין קשר בין תוכנית הגרעין האיראנית לשאלה הישראלית-פלסטינית. הרי מדינות המפרץ הערביות מוטרדות יותר מהאיום האיראני מאשר מהסוגיה הפלסטינית, ולכן אין קשר בין נכונותן לפעול נגד איראן לבין המתרחש בערוץ הישראלי-פלסטיני. אפשר להעלות טענה סבירה, שגם המוטיבציה של תוכנית הגרעין האיראנית אינה קשורה לישראל ולסכסוך הישראלי-ערבי. אך גם אם כל זה נכון, באותה מידה נכון יהיה לומר שהיכולת למצות את פוטנציאל שיתוף הפעולה של ישראל עם מדינות במזרח התיכון תלויה מאוד במתרחש בערוץ הישראלי-פלסטיני. זאת משום שלציבור במדינות אלו חשוב מה קורה בערוץ זה. בנוסף, יש אחיזה לטענה שהעוינות לישראל בעולם הערבי היא אמצעי המנוצל בידי איראן כדי לחזק את השפעתה בעולם הערבי. לכן, הפחתת העוינות של העולם הערבי כלפי ישראל אמורה להיות אמצעי חשוב במאבק נגד הציר האיראני. לפיכך, כאשר ישראל מקבלת החלטות על התנהלותה בסוגיית הגרעין האיראני ובסוגיית נשק השמדה המונית בכלל, בערוץ הישראלי-פלסטיני ומול ההתפתחויות במדינות השכנות המושפעות מהתפוכות בעולם הערבי, עליה להתחשב בפוטנציאל ההשפעות ההדדיות בין כל הערוצים. כך, אם יש לישראל עניין בהתפתחות משטר של ביטחון אזורי במזרח התיכון, המבוסס על שיתוף פעולה לפחות עם חלק מהמדינות באזור, עליה להביא בחשבון שמשברים או הצלחות בערוץ הישראלי-פלסטיני, או

התפתחות בזירת המשבר עם איראן ישפיעו השפעה עצומה על היכולת להתקדם להשגת היעד הזה.

### מעמדה של ארצות הברית במזרח התיכון

השותפות האסטרטגית עם ארצות הברית היא אחד מעמודי התווך של מעמדה האסטרטגי של ישראל ושל כושר ההרתעה שלה. לפיכך, לכל החלשה במעמדה של ארצות הברית במזרח התיכון יש השפעה שלילית ישירה על מעמדה האסטרטגי של ישראל. בשנים האחרונות חלה החלשה ניכרת בדימוי הכוח וההשפעה של ארצות הברית באזור ובאזורים נוספים ברחבי עולם. יש הטוענים שזוהי החלשה אמיתית, הנובעת מהכישלונות בעיראק ובאפגניסטן ומהסגת הכוחות האמריקאיים ממדינות אלו, בלי השגת המטרות שלשם קידומן פלשה אליהן. גורם נוסף הנחשב אחראי להיחלשות מעמדה של ארצות הברית במזרח התיכון הוא מדיניותה כלפי התפתחויות 'האביב הערבי', שגרמה בקרב בעלות-הברית שלה באזור תחושה כי היא תזנח אותן בעת מצוקה. מנגד, נטען שמדובר בדימוי בעיקר, וכי במציאות משלימה ארצות הברית עם מגבלות הכוח שלה, שהיו קיימות מאז ומתמיד. כך או כך, גם לדימוי יש משמעות, ודימוי החולשה גורם, למשל, לכך שנחלשה השפעתה של ארצות הברית גם על בעלות-בריתה במזרח התיכון. ללא ספק, יש אמת בטענה שארצות הברית מגלה נכונות מופחתת לעשות שימוש בכוח העומד לרשותה.

זאת ועוד, ממשל אובמה עצמו הכריז על עלייה במשמעותם של מזרח-אסיה והאזור הפסיפי יחסית למזרח התיכון, ועל שינוי דגש אסטרטגי לכיוון של "סיבוב" ("פיבוט") לעבר מזרח-אסיה. במקביל, ארצות הברית מתקרבת לעצמאות אנרגטית עקב התפתחויות דרמטיות בטכנולוגיות של הפקת נפט וגז בשטחה. לאור התפתחויות אלו עלה חשש שארצות הברית לא רק נחלשה, אלא אף מתכוונת לזנוח את המזרח התיכון, אולם, נראה שטענה קיצונית זו אינה נשענת על נימוקים איתנים. ארצות הברית תמשיך לראות במזרח התיכון אזור חשוב בכל מובן אסטרטגי – אנרגיה, מקור לטרור אסלאמי, תעלת סואץ, ביטחון ישראל, מניעת תפוצת נשק בלתי-קונבנציונלי ומניעת הגמוניה איראנית. גם נוכח העלייה בחשיבותה של סין, התלות הסינית באנרגיה מהמזרח התיכון תחייב את ארצות הברית לשמר מנופי השפעה משמעותיים באזור. כל ניתוח של חלופה מעצמתית לארצות הברית במזרח התיכון מוביל למסקנה שאין מי שיכול באמת להחליפה ולהשקיע את המשאבים הנחוצים לטיפול בבעיות האזור. הטענה שנשמעה בחוגים מסוימים בישראל – כי יש צורך לחפש בעלות-ברית אחרות

שיחליפו את ארצות הברית כמשענת אסטרטגית לישראל - אינה עומדת במבחן הסבירות. איזו מעצמה תמכה בישראל בזירה הדיפלומטית הבינלאומית ב-57 השנים האחרונות והקפידה להטיל וטו על החלטות אנטי-ישראליות בזירת האו"ם, זולת ארצות הברית? מי מהמעצמות תתחייב להעניק לישראל סיוע צבאי בהיקף העולה על שלושה מיליארד דולר בשנה? באיזה מעצמה פועל לובי פרו-ישראלי חזק ומשפיע כמו איפ"ק? נראה כי ארצות הברית מודעת היטב לכך שאי-טיפול בבעיות המזרח התיכון יפגע בה, בין אם זעזועים בשוק האנרגיה העולמי יפגעו בבעלות-ברית שלה ולכן גם בה (למרות עצמאותה האנרגטית), או דרך אלימות שמקורה במזרח התיכון (זיכרון ה-11 בספטמבר 2001 עדיין טרי), או עקב התפתחויות בתחום התפוצה של נשק השמדה המונית. אפשר, אם כך, להניח שההודעות על נטישת המזרח התיכון על ידי ארצות הברית היו מוקדמות מדי.

יש לזכור כי גם למעשיה של ישראל יש השפעה רבה על מעמדה של ארצות הברית במזרח התיכון. חבלה במאמצים דיפלומטיים מרכזיים של ארצות הברית, או פעילות שתמחיש כי אין ביכולתה להשפיע על בעלות-ברית קרובות התלויות בסיוע שלה בתחומים רבים - אין בהן כדי לחזק את מעמדה של ארצות הברית במזרח התיכון. על כן, על ישראל לבחון כיצד תוכל לסייע לחיזוק מעמדה של ארצות הברית במזרח התיכון - עם כל המחירים שיהיו כרוכים בכך.

### **המלצות למדיניות פרו-אקטיבית**

ישראל ניצבת בפני הכרעות חשובות באשר לתוכנית הגרעין של איראן, למערכת היחסים הישראלית-פלסטינית, ליחסיה עם מדינות ערב וליחסיה עם ארצות הברית. כל זאת, כאשר במקרים רבים יש קשר הדוק וזיקה הדדית בין ההחלטות בתחומים השונים. לעתים יש טעם לדחות הכרעות שמחירן ורמת אי-הוודאות הכרוכה במדיניות שתגזר מהן יהיו גבוהים, אולם נראה כי בשנת 2013 התקרבה ישראל למצב שבו דחיית ההכרעות מיצתה את עצמה. המחיר של הימנעות מהכרעות גבוה מהסיכון שבקבלתן, מה גם שהתנאים האזוריים, שהיטיבו מבחינת ישראל את מאזן הכוחות בינה לבין שכנותיה, מאפשרים לה להסתכן באופן שלא היה באפשרותה בעבר.

הסיסמה שרווחה בישראל בתקופה הראשונה שלאחר פרוץ 'אביב הערבי' - שזמנים של אי-ודאות אינם טובים לקבלת החלטות ורצוי להימנע מהכרעות ולחכות לזמנים טובים יותר, עד התייצבות - אינה תקפה עוד. סיסמה זו משקפת גישה פסיבית, המניחה כי לישראל אין יכולת להשפיע על ההתפתחויות במזרח התיכון. אמנם, נכון

שאינן לישראל השפעה רבה על ההתפתחויות הפנימיות במדינות האזור, אולם יש לה השפעה רבה על ההשלכות שיהיו להתפתחויות אלו עליה ועל מערכת היחסים בינה לבין שחקנים אזוריים אחרים. ישראל היא שחקנית חשובה, לא בלעדית כמובן, שלמעשה יש משמעות רבה, וכך גם להימנעותה מעשייה. משום כך, על ישראל לפתח מדיניות פרו-אקטיבית/יוזמת ואסטרטגיה של ניצול הזדמנויות והתמודדות עם סיכונים, המביאה בחשבון את קשרי הגומלין בין הערוצים והאתגרים השונים. על ממשלת ישראל להכיר בכך שלקריסת התהליך המדיני הישראלי-פלסטיני יהיו משמעותיות שיחרגו מעבר לזירה הישראלית-פלסטינית גופא, וכך גם להחלטות הנוגעות לאיראן, למדינות ערב האחרות וליחסים עם ארצות הברית.

בראש ובראשונה, מדיניות ישראלית פרו-אקטיבית/יוזמת חייבת לכלול תוכנית חלופית (Plan B), למקרה של כישלון המאמצים הדיפלומטיים בשתי הסוגיות המרכזיות של הביטחון הלאומי הישראלי: השיחות בין המעצמות לבין איראן, והשיחות בין ישראל לפלסטינים.

ישראל צריכה לגבש תוכנית חלופית למקרה של כישלון השיחות עם איראן בז'נבה. תרחיש כזה יכול להיווצר כתוצאה מאי-הסכמה על מתווה ההסכם הסופי, מהפרה איראנית בוטה של הסכם הביניים שנחתם בנובמבר או מגיבוש עסקה שתיחשב גרועה מבחינתה של ישראל, כלומר, תרחיק את איראן מהפצצה לטווח של מספר חודשים בלבד, ולא מספר שנים. על ישראל לשמר את יכולתה לפעול באופן עצמאי ולמנוע מאיראן להשיג יכולת לפתח נשק גרעיני. תקיפה היא אופציה גרועה, אך היא עדיין טובה יותר ממצב שבו איראן הופכת גרעינית. שמירה על היכולת הישראלית תשמר גם את אמינות האיום הצבאי במהלך השיחות עם טהראן. איום זה היווה גורם מרכזי בהטלת הסנקציות היעילה על איראן ובשכנוע המשטר בטהראן להסכים להגיע לשיחות עם המעצמות, והוא חיוני כדי לשכנע את המשטר האיראני להסכים לויתורים משמעותיים בסוגיית הגרעין.

גיבוש תוכנית חלופית בתיאום עם ישראל למקרה של כישלון השיחות עם איראן יסייע גם לארצות הברית לקדם את יעדה הכפול בסוגיה האיראנית: למנוע מאיראן להפוך גרעינית ולמנוע תקיפה צבאית. על הממשל האמריקאי לגבש מענה למצב שבו איראן תבקש לגרור רגליים במשא ומתן, או תפר באופן בוטה את ההסכמים בינה לבין המעצמות. לארצות הברית שני מנופי לחץ מרכזיים, שסייעו לה לשכנע את טהראן לשאת ולתת על תוכנית הגרעין שלה: הראשון הוא המנוף הכלכלי – סנקציות על הכלכלה האיראנית, לרבות על תעשיית האנרגיה שלה ועל התחום הפיננסי. ארצות הברית תידרש להפעיל לחץ כלכלי חזק יותר על איראן, אם זו לא תהיה מוכנה להגמיש

את עמדותיה, ובכלל זאת סנקציות נוספות של הקונגרס ופגיעה ביצוא נפט איראני לרוסיה, לסין ולהודו - שהמסחר שלהן עם איראן נפגע בצורה משמעותית פחות עד כה. מנוף הלחץ השני הוא הגברת האמינות של האיום הצבאי. זאת, על ידי התחייבות ברורה יותר של הנשיא אובמה, כי אם איראן תכשיל את המאמצים הדיפלומטיים לפתור את המשבר, ארצות הברית תהיה מוכנה לבצע פעולה צבאית כדי למנוע ממנה את השלמת תוכנית הגרעין. חידוד הנחישות האמריקאית והגברת מחויבותה למנוע מאיראן נשק גרעיני ישפרו את האמון והתיאום בין הממשל האמריקאי לישראל, ויאפשרו לירושלים להגמיש את עמדתה הקשוחה, וכך גם יעניקו לווינגטון מרחב תמרון רחב במשא ומתן מול איראן.

נוסף לכך, ישראל נדרשת לגבש תוכנית חלופית לסוגיה הפלסטינית. הבחירה של ראש הממשלה נתניהו כיום היא בין שמירה על הסטטוס קוו לבין היגררות למצב שבו תצבור החלופה שגיבשו הפלסטינים למשא ומתן הכרה ותמיכה בזירה הבינלאומית, וישראל תימצא במצב של דה-לגיטימציה מואצת ובידוד מדיני. כדי לעצור את הסחף בכיוון שתי החלופות האלה, שהן בעייתיות בעליל מבחינת ישראל, יהיה על ממשלת ישראל, במקביל לערוצים הדיפלומטיים, לקדם גם פעולות שתכליתן שמירה על מדינת ישראל כמדינה יהודית דמוקרטית, הזוכה ללגיטימציה בינלאומית בעיקר בקרב מדינות המערב, ולסידורי ביטחון מיטביים. זאת ניתן לעשות, בין היתר, באמצעות קידום מהלכים עצמאיים לקראת היפרדות מהפלסטינים, תוך מאמץ לתאם אותם בעיקר עם הממשל האמריקאי, ותוך שמירה על זיקה בינם לבין הסדר מוסכם עתידי. העיקר הוא ליצור חלופה ישראלית לכישלון המשא ומתן שתהווה מענה ראוי לחלופה הפלסטינית, תשנה את חישובי העלות והתועלת של הצד הפלסטיני ותיצור דינמיקה אסטרטגית חדשה, שבמסגרתה ישראל מחזיקה ביוזמה ואינה נתפסת כאחראית לכישלון בקידום הסדר באמצעות משא ומתן.

בכל מקרה, הן בהקשר הפלסטיני והן בהקשר האיראני, על ישראל לנהל את מדיניותה בתיאום ותוך שיח מתמיד עם הממשל האמריקאי. זאת, כדי להגביר את הסיכוי ליישום מוצלח של החלופות שתציע. ברקע, יש לזכור כי מדיניות פרו-אקטיבית מתואמת עם הממשל האמריקאי תועיל לביצור מעמדה של ישראל במזרח התיכון, תקל סלילת דרך להידברות בינה לבין מדינות ערב הפרגמטיות, וכל זאת - נוסף ליתרונות שיוענקו לישראל בזכות השיפור הצפוי עקב כך ביחסים בינה לבין ארצות הברית.





## הכותבים

### העורכים

**שלמה ברום** – חוקר בכיר וראש התוכנית ליחסי ישראל-פלסטינים במכון למחקרי ביטחון לאומי. תת-אלוף (מיל') ברום שירת בצה"ל כראש חטיבת התכנון האסטרטגי באגף התכנון. הוא השתתף במשא ומתן לשלום עם הפלסטינים, עם ירדן וסוריה וכיהן כסגן ראש המועצה לביטחון לאומי. תחומי המחקר העיקריים שלו: יחסי ישראל-פלסטינים ודוקטרינת הביטחון הלאומי. הספרים שהיה שותף לעריכתם הם: **מלחמת לבנון השנייה: היבטים אסטרטגיים** (2007); **הערכה אסטרטגית לישראל 2009, 2010, 2011 ו-2012-2013**. כן ערך את הקובץ **לאחר מבצע "עמוד ענן"** (רצועת עזה, נובמבר 2012).

**ענת קורץ** – מנהלת המחקר וחוקרת בכירה במכון למחקרי ביטחון לאומי. ד"ר קורץ פרסמה ספרים ומאמרים רבים על תהליכי התמסדות של 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, 2010, 2011 ו-2012-2013** וכן לעריכת הקובץ *Arms Control Dilemmas: Focus on the Middle East, 2012*.

### הכותבים

**שמואל אבן** – חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. ד"ר אבן, שפרש מצה"ל בדרגת אלוף משנה, הוא הבעלים של חברת מולטי קונספט (יועצים) בע"מ ועוסק בענייני אסטרטגיה וכלכלה במשק הישראלי. פרסומיו עוסקים בכלכלה במדינות המזרח התיכון, בתקציב הביטחון, בשוק הנפט העולמי, במודיעין ובטרור. בין הפרסומים שהיה שותף לכתיבתם: **קהילת המודיעין הישראלי – לאן? ניתוח, מגמות והמלצות** (2009); **לוחמה במרחב הקיברנטי – מושגים, מגמות ומשמעויות לישראל** (2011).

**אלכס אלטשולר** – עמית מחקר ניובאואר במכון למחקרי ביטחון לאומי. מר אלטשולר, שהוא מועמד לתואר ד"ר באוניברסיטת בן גוריון בנגב, מתמחה בהיערכות למצבי חירום, עוסק בפיתוח מודלים אינטגרטיביים בתחום וכן פרסם מאמרים רבים בנושא זה. הוא חבר הוועד המנהל בעמותת 'סלע' – מרכז סיוע לעולה במשבר. מר אלטשולר ונבחר לאיש השנה של ערוץ 9 בקטגוריית "דור העתיד למען הקהילה".

**מאיר אלרון** – ראש פרויקט החזית האזרחית בישראל ומנהל שותף בפרויקט חברה ודעת קהל במכון למחקרי ביטחון לאומי. תת אלוף (מיל.) אלרון שירת בתפקידים שונים באגף המודיעין בצה"ל, הבכיר שבהם – סגן ראש אמ"ן, ושימש יועץ בכיר במועצה לביטחון לאומי ובכמה משרדים ממשלתיים. תחומי מחקריו כוללים את החזית האזרחית בישראל, חוסן לאומי, ההיבטים החברתיים של הביטחון הלאומי, והערבים בישראל. עם פרסומיו נמנים: **מלחמת לבנון השנייה: היבטים אסטרטגיים** (2009); **גיוס חרדים לצה"ל – חידוש 'חוק טל'** (2012); **ו-התמודדות ישראל עם הגירה בלתי מוסדרת** (2013), שהיה שותף לעריכתם.

**יהודה בן מאיר** – חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, מנהל תוכנית המחקר "דעת קהל וביטחון לאומי" ומנהל שותף בפרויקט החברתי-ביטחוני במכון. 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* (1995); מחבר שותף של *The People Speak: Israeli Public Opinion on National Security 2005-2007* (2007); *Vox Populi: Opinion on National Security 2005-2007*, ומחבר שותף של *Trends in Israeli Public Opinion on National Security 2004-2009* (2010); *The Voice of the People: Israeli Public Opinion on National Security 2012* (2013).

**בנדטה ברטי** – חוקרת במכון למחקרי ביטחון לאומי. ד"ר ברטי מתמחה בנושאים: טרור ואלימות פוליטית במזרח התיכון, ארגונים אסלאמיים קיצוניים ופוליטיקה פלסטינית ולבנונית. ד"ר ברטי היא בעלת תארים שני ושלישי ביחסים בינלאומיים ולימודי ביטחון מטעם אוניברסיטת טאפטס. לפני שהצטרפה לסגל המכון עבדה בארגונים בינלאומיים ומכוני מחקר בדרום אמריקה, במזרח התיכון ובארצות הברית. ד"ר ברטי מלמדת באוניברסיטת תל אביב וחברה ב-Atlantic Council's Young Atlanticist Working Group. בין פרסומיה: *The Ongoing Battle For Beirut: Old Dynamics and New Trends* (2011); *Hamas and Hezbollah: A Comparative*

Study (2012), שהייתה שותפה לכתיבתו, ו- *Armed Political Organizations: From Conflict to Integration* (2013).

**אודי דקל** – סגן ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי. תא"ל (מיל") דקל היה ראש מנהלת המשא ומתן עם הפלסטינים תחת ראש הממשלה אהוד אולמרט, במסגרת תהליך אנאפוליס. תפקידו האחרון בצה"ל היה ראש החטיבה האסטרטגית באגף התכנון. הוא עמד בראש הוועדה המשולשת לישראל, לאו"ם וללבנון אחרי מלחמת לבנון השנייה ובראש ועדות צבאיות עם מצרים ועם ירדן. כן היה ראש קבוצות עבודה לתיאום אסטרטגי-אופרטיבי עם ארצות הברית, לפיתוח מענה לאיום טילי קרקע-קרקע ולשיתוף פעולה צבאי בינלאומי. השתתף בוועדה לעדכון תפיסת הביטחון (2005) וריכז את גיבוש אסטרטגיית צה"ל.

**מרק היר** – עמית מחקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי ועורך **עדכן אסטרטגי** – כתב העת הרבעוני של המכון. ד"ר היר 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: Implications for Israel* (1983); **ישראל והפלסטינים: חלופות מדיניות לישראל** (2005), שהיה שותף לעריכתו; *The Middle East Strategic Balance 2007-2008*; **שנה לאביב הערבי: השלכות אזוריות ובין-לאומיות** (2012), (בעריכתו, 2008); **שנה לאביב הערבי: השלכות אזוריות ובין-לאומיות** (2012), שהיה שותף לעריכתו.

**עמוס ידלין** – נכנס לתפקידו כראש המכון למחקרי ביטחון לאומי בנובמבר 2011, לאחר 40 שנות שירות בצה"ל, תשע מתוכן כחבר המטה הכללי. בשנים 2006-2010 כיהן אלוף (מיל") ידלין כראש אמ"ן. לפני כן שימש כנספח צה"ל בארצות הברית וכמפקד המכללות של צה"ל, ובהן המכללה לביטחון לאומי, לאחר שהועלה לדרגת אלוף בשנת 2000. קודם לכן שירת כסגן מפקד חיל האוויר, כמפקד של שתי טייסות קרב וכמפקד שני בסיסים של חיל האוויר, וכן עמד בראש מחלקת התכנון בחיל האוויר. אלוף (מיל") ידלין השתתף כטייס קרב במלחמת יום הכיפורים, במבצע "שלום הגליל" ובמבצע "תמוז" – תקיפת הכור הגרעיני בעיראק. הוא בעל תואר ראשון בהצטיינות בכלכלה ומנהל עסקים מאוניברסיטת בן גוריון בנגב, וכן תואר שני במנהל ציבורי מאוניברסיטת הארוורד בבוסטון. בין פרסומיו: **יציבות משטרים במזרח התיכון: מודל לניתוח ולהערכת סיכוי לשינוי שלטוני** (2013), שהיה שותף לכתיבתו.

**גליה לינדנשטראוס** – חוקרת במכון למחקרי ביטחון לאומי ומלמדת באוניברסיטה העברית בירושלים ובמרכז הבינתחומי בהרצליה. תחומי המחקר של ד"ר לינדנשטראוס הם מדיניות החוץ הטורקית, סכסוכים אתניים, התערבויות צבאיות ופזורות אתנו-לאומיות. כפוסט דוקטורנטית במכון ליחסים בינלאומיים על שם לאונרד דיוויס באוניברסיטה העברית בירושלים, היא חקרה את נושא הפזורה הארמנית. בין פרסומיה: **גישור והידברות: פרדיגמה חדשה במדיניות החוץ והביטחון של טורקיה והשלכותיה על ישראל (2010)**.

**אמילי לנדאו** – חוקרת בכירה במכון למחקרי ביטחון לאומי ומנהלת פרויקט בקרת הנשק והביטחון האזורי במכון. ד"ר לנדאו מרבה להרצות ולפרסם בנושאים הקשורים לאתגר תפוצת הנשק הגרעיני במזרח התיכון ובעולם. היא משתתפת פעילה בכנסים ויוזמות Track II הנוגעות לביטחון אזורי במזרח התיכון. ד"ר לנדאו מלמדת סמינר MA בבקרת נשק גרעיני באוניברסיטת תל אביב, וקורסים במרכז הבינתחומי ובאוניברסיטת חיפה. בין פרסומיה: *Arms Control in the Middle East: Cooperative Security Dialogue and Regional Constraints (2006)*; *Decade of Diplomacy: Negotiations with Iran and North Korea and the Future of Nuclear Nonproliferation (2012)*, וכן *Arms Control Dilemmas: Obama Vision and Nuclear Disarmament (2011)* ו- *Focus on the Middle East (2012)* שהייתה שותפה לעריכתם.

**צבי מגן** – חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. הצטרף לסגל המחקר של המכון לאחר שרות רב שנים באגף המודיעין ובשרות החוץ של משרד החוץ של ישראל. מ-1993 ועד 1997 כיהן כשגריר ישראל באוקראינה, בשנים 1998-1999 שימש כשגריר ישראל ברוסיה. מ-1999 עד 2006 עמד בראש ארגון "נתיב". מ-2006 עד 2009 עמד בראש המכון ללימודי אירו-אסיה במרכז הבינתחומי בהרצליה. בין פרסומיו: **רוסיה במזרח התיכון – מדיניות במבחן (2013)**.

**עודד ערן** – חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, לשעבר ראש המכון. לפני הצטרפותו למכון כיהן כנציב הקונגרס היהודי העולמי בישראל וכמנכ"ל המשרד הישראלי שלו. ד"ר ערן כיהן כציר מדיני בשגרירות ישראל בווינגטון, כשגריר ישראל באיחוד האירופי ובנאט"ו, כשגריר ישראל בירדן וכראש צוות המשא ומתן עם הפלסטינים ליישום הסכמי הביניים והסדר הקבע (1999-2000). כן כיהן כסגן מנכ"ל משרד החוץ. הוא משמש כיועץ לוועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת.

**אפרים קם** – עמית מחקר וסגן ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי. שירת בצה"ל כעוזר ראש חטיבת המחקר באגף המודיעין בדרגת אל"ם. 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 פרסומו: **מן הטרור ועד הגרעין: משמעותו של האיום האיראני** (2004); **איראן גרעינית: משמעות ודרכי פעולה** (2007); *Israel and a Nuclear Iran: Implications for Arms Control, Deterrence, and Defense* – בעריכתו (2008).

**יורם שוייצר** – חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי וראש התוכנית לטרור ומלחמה בעצימות נמוכה במכון. מר שוייצר שירת בצה"ל בקהילת המודיעין, שימש כיועץ לאסטרטגיות לוחמה בטרור למשרד ראש הממשלה ולמשרד הביטחון, כיהן כראש המחלקה נגד טרור בינלאומי בצה"ל וכחבר בכוח המשימה העוסק בנושא השבויים והנעדרים הישראליים. מר שוייצר מרבה להרצות ולפרסם על סוגיות הקשורות לנושא הטרור. הוא ערך את הקובץ *Palestinian Female Suicide Bombers: Reality vs. Myth* (2006), והיה שותף לכתיבת הטרור של "בוגרי אפגניסטן": האסלאם נגד שאר העולם (2000); **הפתעה צפויה: מתקפת הטרור בארצות הברית ב-11 בספטמבר 2001 והשלכותיה** (2002); **אל-קאעדה והגלובליזציה של טרור המתאבדים** (2005); **האודיסיאה של אל-קאעדה אל הג'יהאד העולמי** (2013).

**שמעון שטיין** – חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. היה שגריר ישראל בגרמניה (2001-2007) ולפני כן שירת כסמנכ"ל משרד החוץ לענייני חבר המדינות (CIS), מזרח ומרכז אירופה. השגריר שטיין כיהן בתפקידים נוספים בשירות החוץ הישראלי בווינגטון, בגרמניה ובישראל והיה חבר במשלחות ישראל לתהליכי משא ומתן רב-צדדיים בנושאי בקרת נשק.

**גלעד שר** – שותף בכיר בפירמה גלעד שר, קדרי ושות' – עורכי דין; חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי וראש המרכז למשא ומתן יישומי (CAN) במכון. כיהן כמנהל לשכת ראש הממשלה אהוד ברק, עמד בראש צוות המשא ומתן עם הפלסטינים בשנים 1999-2001, היה חבר משלחת ישראל להסכם הביניים של ממשלת יצחק רבין (1994-1995) ומרצה אורח בביה"ס Wharton למנהל עסקים בפילדלפיה (2011-2012). עו"ד שר מלמד באוניברסיטת תל אביב, מכהן כיו"ר חבר הנאמנים של המכללה האקדמית ספיר וכיו"ר משותף של תנועת 'עתיד כחול לבן'. בין פרסומו: **במרחק נגיעה: המשא ומתן לשלום 1999-2001** (2001).

