

---

# הערכה אסטרטגית לישראל 2009

---

שלמה ברום, ענת קורץ, עורכים





## **הערכה אסטרטגית לישראל 2009**

שלמה ברום, ענת קורץ, עורכים

## המכון למחקרי ביטחון לאומי

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

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

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

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

# הערכה אסטרטגית לישראל 2009

שלמה ברום, ענת קורץ  
עורכים

# Strategic Assessment for Israel 2009

Shlomo Brom, Anat Kurz, Editors

## המכון למחקרי ביטחון לאומי

חיים לבנון 40

ת.ד. 39950

תל-אביב 61398

טל': 03-640-0400

פקס: 03-744-7590

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

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

ISBN: 978-965-7425-13-8

© 2009 כל הזכויות שמורות

הביא לדפוס: משה גרונדמן

עיצוב גרפי: מיכל סמו־קובץ ועל ביבר

עיצוב השער: יעל כפיר

דפוס: קדם, תל-אביב

תמונת הכריכה: פגישת ראש הממשלה בנימין נתניהו והנשיא ברק אובמה, וושינגטון, ארצות הברית, 18 במאי 2009. צלם: משה מילנר, לשכת העיתונות הממשלתית, אוסף התצלומים הלאומי

# תוכן העניינים

5	הקדמה
	ישראל – הזירה הפנימית
13	הזירה הפוליטית ודעת הקהל יהודה בן מאיר
25	מוכנות החזית האזרחית: הפערים בין הצרכים למענים מאיר אלרן
	תהליך השלום
37	השינוי במקומה של ישראל בעיני העולם הערבי אפרים קם
47	"כלום אינו מוסכם עד שהכול מוסכם": ההידברות הישראלית-פלסטינית ענת קורץ
61	משא ומתן ישראלי-סורי: סיכוי לשינוי בהיערכות האסטרטגית האזורית? שלמה ברום
	המערכת האזורית
71	גשר מעל מים סוערים: טורקיה והמערכת האזורית והבין-לאומית גליה לינדנשטראוס, עודד ערן
83	סוריה בצומת דרכים איתמר רבינוביץ'

87	<b>הצעד הבא בהתמודדות עם איראן: משא ומתן בהקשר האזורי</b> אמילי לנדאו
97	<b>מגמות בהתעצמות הצבאית במזרח התיכון</b> יפתח שפיר
	<b>המערכת הבינלאומית</b>
117	<b>המעורבות הבין-לאומית במזרח התיכון</b> רוני ברט, לימור שמחוני
137	<b>פעילות אל-קאעדה והג'האד העולמי</b> יורם שוויצר
155	<b>המשבר הכלכלי העולמי והשפעתו</b> שמואל אבן, ניצן פלדמן
	<b>סיכום</b>
173	<b>סיכונים וסיכויים: עידן פתרונות הביניים</b> עודד ערן
179	<b>הכותבים</b>



## הקדמה

"הערכה אסטרטגית לישראל 2009", הממשיכה את סדרת "המאזן האסטרטגי" השנתית של המכון למחקרי ביטחון לאומי ומכסה את התקופה מאז תחילת 2008, נכתבה בסיומם של שנה וחצי שהיו רבות-אירועים. אמנם בתקופה זו לא חלו שינויים מהותיים בפרמטרים הבסיסיים של מערכות היחסים בין המדינות במזרח התיכון לבין עצמן ובין המדינות לשחקנים הלא מדינתיים באזור, אולם כמה אירועים והתפתחויות שהתרחשו לקראת סופה של שנת 2008 ובתחילת 2009 מכילים פוטנציאל לתהליכים של שינוי. במידה רבה יהיו תהליכי שינוי פוטנציאליים אלה קשורים בחילופי הממשלים בישראל ובארצות הברית, ובפרט בשוני בגישתו העקרונית של כל אחד משני הממשלים החדשים לעומת אלה שקדמו להם בנוגע לסוגיות ולמקורות מתח אזורי וגלובלי, שמקורם במזרח התיכון. אפשר שחילופי הממשל בארצות הברית אף מצביעים על סיומה של תקופה, שיוחדה על ידי ניסיון לגרום שינוי בסיסי במאזן הפוליטי והצבאי באזור באמצעות שימוש בכוח או לחלופין באמצעות תהליכי דמוקרטיזציה כפויים מבחוץ, וכן על ידי כישלונו של ניסיון זה. הממשל החדש בארצות הברית, ובראשו הנשיא ברק אובמה, מביא עמו גישה שונה מהותית מזו שהוביל ממשל הנשיא בוש בנוגע לאתגרים במזרח התיכון ולהתמודדות עמם. שינוי הממשל כבר נתן את אותותיו בשתי הזירות שארצות הברית מעורבת בהן צבאית – עיראק ואפגניסטן, בהחלטות בנוגע לעיתוי הוצאת הכוחות מעיראק ותגבור כוחות באפגניסטן וכן באימוץ מדיניות של הידברות ופתיחות למשא ומתן עם איראן וסוריה. בראש הממשלה החדשה שהוקמה בישראל בעקבות בחירות מוקדמות עומד בנימין נתניהו, אשר במרכז מצעו המדיני, השונה מאוד משל קודמו בתפקיד אהוד אולמרט, הסתייגות מהתחייבות להאצת התהליך המדיני לקראת הסדר קבע ישראלי-פלסטיני. מדיניות זו, המנוגדת לעקרונות המנחים את מדיניות הממשל האמריקני החדש בקשר לסכסוך הישראלי-פלסטיני ובסוגיית הגרעין האיראני, עלולה לעורר מתח בין המדינות. בשתי זירות העימות העיקריות של ישראל, סוריה-לבנון והזירה הפלסטינית, שררו בשנת 2008 יציבות יחסית ואף קיפאון, אם כי אלה לוו – כתמיד – בפוטנציאל

התלקחות. בגבול ישראל-לבנון המשיך מצב השקט והיעדר התקריות האלימות, שנוצר בעקבות המלחמה בלבנון בשנת 2006, ומתקיים מאזן הרתעה יציב למדי בין ישראל ובין חזבאללה בלבנון. עם זאת, העימותים הפנימיים בלבנון עצמה עלולים לגלוש לזירת העימות בין ישראל לחזבאללה. בו בזמן עלה המשא ומתן בין ישראל ובין סוריה על מסלול מואץ, אלא שהשיחות לא מוצו לפני שהתחלפה הממשלה בישראל. בזירה הפלסטינית התחזקה ההפרדה בין רצועת עזה ובין הגדה. היחסים בין ישראל לרשות הפלסטינית התאפיינו ביציבות יחסית. ישראל והרשות הצליחו להמשיך ולדכא את הפעילות הטרוריסטית בגדה המערבית. כן התנהל משא ומתן רציף בין שני הצדדים בתהליך אנאפוליס, אולם גם הוא לא הגיע לשלב סיכומים מחייב לפני שנפלה הממשלה בישראל. בה בעת נמשך והתבסס תהליך אטי של חיזוק יכולותיהם של כוחות הביטחון הפלסטיניים וחימוש השליטה של הרשות הפלסטינית באזורים שונים בגדה המערבית, לצד צמצום ההגבלות מצד ישראל על חופש התנועה של אזרחים וריסון מסוים בפעילות הביטחונית של ישראל באזור. עם זאת, המשיך והתערער כוחה הפוליטי של הרשות, והחריפה היריבות בין התנועות השותפות לה. המתח הביטחוני בזירת עזה נמשך; תקופות של רגיעה התחלפו בתקופות של התפרצויות אלימות, ואלה הגיעו לשיא במלחמה שפרצה בעזה בימים האחרונים של 2008. למלחמה זו אמורות להיות השפעות מרחיקות לכת על מערכת היחסים הישראלית-פלסטינית בעיקר משום שהעימות עם חמאס הגביר את החשש בדעת הקהל בישראל מהמשך הנסיגות ומהיערכות מחודשת בגדה המערבית.

בשנה הזאת פרץ משבר כלכלי עולמי. עדיין קשה להעריך במלואן את השפעותיו האסטרטגיות של המשבר על המזרח התיכון ישירות וגם בעקיפין – באמצעות השלכותיו על משקיהן של המדינות שמחוץ לאזור, אשר ממלאות תפקיד מרכזי בזירה האזורית. עם זאת, אפשר לשער כי יחול צמצום, זמני לפחות, באפשרות לעודד ולגבות הסדרים באמצעות תמריצים כלכליים. המשבר הכלכלי, ששיעורו שונה ממדינה למדינה, עלול אף להחריף מתחים חברתיים-כלכליים במדינות באזור.

המאמרים הכלולים בקובץ זה עוסקים בהתפתחויות האסטרטגיות השונות שנרשמו בשנה האחרונה במזרח התיכון, בדגש על התפתחויות הקשורות ישירות בישראל. זוויית הניתוח הישראלית באה לידי ביטוי הן בבחירת הנושאים והן בתוכן המאמרים עצמם. המאמרים עוסקים בתהליכים שהתגבשו בשנת 2008, וניתוח ההתפתחויות הוא בסיס להערכה את המשכם ואת השלכותיהם העתידיות. מלבד זה, הניתוחים מלווים במסקנות אשר למדיניות שיש לנקוט כדי להתמודד עם האתגרים הגלומים בתהליכים ארוכי הטווח במזרח התיכון ובסביבתו הבין-לאומית הרלוונטית.

חלקה הראשון של הסקירה – "ישראל-פנים" – מתמקד בזירה הישראלית גופא. חלק זה נפתח במאמר הסוקר את ההתפתחויות הפוליטיות והממשליות בישראל תוך התמקדות בדעת הקהל הישראלית, אשר בין היתר באה לידי ביטוי בתוצאות הבחירות הכלליות שנערכו בפברואר 2009, ובניסיון לאמוד את השפעת ההתפתחויות האלה על יכולת התפקוד של ממשלת ישראל. המאמר השני בחלקה זה של הסקירה עוסק בתחום החדש יחסית של התמודדות החזית האזרחית הישראלית עם האיומים שהיא ניצבת בפניהם. איומים אלה הומחשו בהתמודדות השוטפת עם פיגועים, ובשתי המלחמות האחרונות – בלבנון ב-2006, וברצועת עזה בסוף 2008-תחילת 2009. מערכות אלה, על היבטיהן השונים, הן בסיס לבחינת ההיערכות להגנת החזית האזרחית בעת משבר. החלק השני של הסקירה – "תהליך השלום" – מוקדש לתהליך המדיני בהתמקד על שני ערוצי העיקריים – הערוץ הפלסטיני והערוץ הסורי. יחד עם זאת, בשל החשיבות הגוברת של ההקשר הכלל ערבי לתהליך המדיני ועל רקע ההתעניינות האזורית והבין-לאומית ביוזמת השלום הערבית נפתח החלק הזה של הסקירה במאמר המוקדש לשאלה מרכזית, והיא ראייתו של העולם הערבי את מקומה של ישראל במזרח התיכון. במאמר זה מנותחות התפתחויות שחלו בגישה של ישראל ושל המזרח התיכון הערבי זה כלפי זה, מתוך כוונה למפות את מרחב התמרון של ישראל במערכת יחסים מורכבת ודינמית זו. יוזמת השלום הערבית, שבשנה האחרונה התעורר עניין מחודש בה, היא מוקד הניתוח במאמר זה. המאמרים על שני ערוצי המשא ומתן, מלבד ניתוח התהליך המדיני בשנת 2008, עוסקים באילוצים ובהזדמנויות שלאורם ובמסגרתם תשקול ממשלת ישראל את חידוש השיחות בשניהם וכן בכיוונים שאפשר ששיחות מחודשות יובילו אליהם.

חלקה השלישי של הסקירה – "המערכת האזורית" – עוסק בהתפתחויות אזוריות ובהשלכותיהן על הזירה הבין-לאומית בכלל ועל ישראל בפרט. המאמר הראשון בחלק זה של הסקירה מוקדש לטורקיה, שמרכזיותה באזור הולכת וגוברת, ובמידה רבה על חשבון השפעתן של המדינות הערביות, אם כי במובן של גישור וסיוע בניהול סכסוכים. מאמר נוסף עוסק בסוריה הנמצאת בנקודת מפנה אפשרית, אשר עשויה לשנות את המאזן בין שני הצירים המרכזיים בעולם הערבי – ציר ההתנגדות המונהג על ידי איראן וציר המדינות הפרגמטיות, ובראשן מצרים וערב הסעודית. המאמר השלישי עוסק באיראן, אשר מעורבותה במשברים ובאזורי עימות במזרח התיכון הולכת וגוברת אף היא. במאמר זה נבחנת אפשרות ההידברות בין ארצות הברית לאיראן מזווית הראייה של הדינאמיקה האזורית במזרח התיכון, בדגש על השאלה האם משא ומתן עם איראן אכן ינטרל את האתגר הגרעיני וכן האם יוכל להתמודד ביעילות עם שאיפותיה של איראן להגמוניה אזורית. את החלק הזה של הסקירה חותם

מאמר שעניינו התפתחויות עיקריות אשר חלו במאזן הצבאי במזרח התיכון במהלך 2008 ובמחצית הראשונה של שנת 2009. במאמר זה נסקרות מגמות ההתעצמות הצבאית במזרח התיכון – אזור רווי מתחים המתאפיין בהתעצמות מתמדת של מדינות ושל שחקנים לא מדינתיים כאחד. מגמות אלה נבחנות בהתמקדות על אופי העימותים השונים המתחוללים באזור, המשאבים שעומדים לרשות הגורמים השונים המעורבים בסכסוכים ובעימותים, נגישותם של השחקנים השונים באזור לספקי נשק בין-לאומיים וכן יכולת הייצור העצמית שלהם. בחלק זה נפקד מקומה של עיראק משום שההתפתחויות בה נסקרות בהרחבה במאמר העוסק במדיניותה של ארצות הברית במזרח התיכון, הנכלל בחלק הבא.

חלקה הרביעי של הסקירה – "המערכת הבינלאומית" – מוקדש להתרחשויות גלובליות בעלות השלכות ישירות למזרח התיכון בכלל ולישראל בפרט. חלק זה נפתח במאמר המוקדש לסדר העולמי והמזרח התיכון, אשר נדונות בו התפתחויות שהשפיעו על מעמדם ועל מדיניותם של השחקנים הבין-לאומיים באזור. מסקנה מרכזית העולה מן הניתוח היא שלמרות ערעור מעמדה של ארצות הברית באזור, כמו שנרשם בשנים האחרונות, היא עדיין הגורם החיצוני המשפיע ביותר על המאזן האסטרטגי בו. מסיבה זו המאמר מתמקד במדיניות ארצות הברית בסוגיות השונות. במאמר השני בחלק זה נסקר ומנותח המשבר הכלכלי העולמי בדגש על השלכותיו האזוריות. במאמר האחרון בחלק זה של הסקירה מתוארות ומנותחות ההתפתחויות העיקריות שחלו בתקופה האחרונה בפעילותם של אל-קאעדה וארגוני טרור מקומיים הקשורים בו, ונבחנת מידת האיום שגורמים אלה מציבים בפני ישראל.

את הסקירה חותם מאמר שמסוכמות בו ההתפתחויות השונות המתגבשות במזרח התיכון ובזירה הבין-לאומית בנוגע לאזור, בהתמקדות על משמעויותיהן הישירות לישראל ועל דרכי ההתמודדות עמן הרצויות לישראל ולבעלות בריתה. המסקנה העולה מן הניתוח היא כי לנוכח האתגרים המורכבים שמציבים הסכסוכים השונים במזרח התיכון והקשיים שבדרך להסדרים מלאים, גם פתרונות והסדרים חלקיים יוכלו להציע מידה של יציבות ולהותיר פתח תקווה לקראת פתרונות ארוכי טווח.

פרט לכותבי המאמרים, תרומה חשובה לכתיבה ולהוצאתו לאור של קובץ זה הרימו משה גרונדמן, מנהל הפרסומים של המכון למחקרי ביטחון לאומי, וג'ודי רוזן, עורכת פרסומי המכון באנגלית. על כך נתונות להם הערכתנו העמוקה ותודתנו מקרב לב.

שלמה ברום, ענת קורץ

יוני 2009

|

## ישראל – הזירה הפנימית

**הזירה הפוליטית ודעת הקהל**

יהודה בן מאיר / 13

**מוכנות החזית האזרחית:**

**הפערים בין הצרכים למענים**

מאיר אלרן / 25



# הזירה הפוליטית ודעת הקהל

## יהודה בן מאיר

במאמר שפורסם בספר המאזן הקודם, תחת הכותרת "ההתפתחויות הפנימיות בישראל" צוין כי שנת 2007 הייתה שנה טובה לישראל, ואילו בשלהי השנה נראו עננים בשמיה. האתגרים האלה, שהתגבשו בשנת 2008 בתחומי הביטחון, הכלכלה, היציבות הפוליטית והחוסן הלאומי, יהיו על סדר יומה של ישראל גם בשנת 2009. ישראל אינה פועלת בחלל ריק, והיא מושפעת במידה לא מבוטלת מגורמים חיצוניים ומאילוצים שאין לה שליטה עליהם. עם זאת, יכולתה להתמודד עם התפתחויות שמקורן בסביבתה הקרובה והרחוקה תושפע בראש ובראשונה ממצבה הפנימי על כל היבטיו. חשוב לזכור כי ישראל היא מרכיב מרכזי במשוואה, ולהחלטותיה, למעשיה ולמחדליה השפעה מכרעת על התוצאה. ייתכן שאמירתו המפורסמת של הנרי קיסינג'ר, אשר לפיה לישראל אין מדיניות חוץ כי אם רק מדיניות פנים, היא מוגזמת, וסביר לומר כי אפשר לייחס אותה, במידה זו או אחרת, למרבית מדינות העולם. למרות זאת, אין להתכחש למשקל המכריע שיש לתהליכים פנימיים על קביעת דרכה של ישראל ועל אתגרים הניצבים בפניה.

## אתגר הביטחון השוטף

בשנת 2008 המשיכה ישראל להתמודד בהצלחה עם בעיית הפיגועים בתוך המדינה. בשנה זו בוצעו פיגוע ירי אחד בירושלים וכמה פיגועי דריסה בעיר, ואלה גבו כמה אבדות בנפש, אבל אזרחי ישראל המשיכו ליהנות מתחושת השקט והביטחון ששררה בשנת 2007. אולם פצצת הזמן ששמה רצועת עזה, אשר האתגר שהיא מציבה בפני ישראל החמיר עם השתלטותו של חמאס על הרצועה ביוני 2007, התפוצצה לקראת סופה של אותה שנה. עוד בתחילת השנה התברר שהירי הנמשך של פצצות מרגמה

ורקטות מרצועת עזה על שדרות ועל יישובים נוספים בזירת עוטף עזה נהיה בעיית ביטחון ראשונה במעלה. הירי לא היה אפקטיבי במיוחד במובן הנזק בנפש וברכוש, אך לחשיפת מספר הולך וגדל של אזרחי ישראל לירי נמשך ולשיבוש שגרת החיים הייתה השפעה שלילית על המורל הלאומי ועל האמון במערכות השלטון. ביוני 2008 הושג הסכם רגיעה, וזה הביא להפסקתו של הירי ולשקט בדרום, אבל כמו שהיה אפשר לצפות, לא החזיק ההסכם מעמד את כל ששה החודשים שהוקצבו לו. המצב שנוצר בחודש האחרון של שנת 2008 נהיה בלתי נסבל, וביום 27 בדצמבר 2008 פתחה ישראל במערכה צבאית נגד חמאס בעזה – מבצע "עופרת יצוקה". אם כן, בראשית שנת 2009 נמצאה ישראל – שנתיים וחצי בלבד לאחר מלחמת לבנון השנייה – במלחמה מורכבת בגבולה הדרומי.

ממשלת ישראל החליטה לצאת למבצע "עופרת יצוקה" שישה שבועות לפני מועד הבחירות הכלליות לכנסת. לדברי גורמי ביטחון בישראל, עובדה זו הייתה אחת הסיבות להפתעתו של חמאס מהמבצע. לדברי גורמים אלו, העריך חמאס שישראל לא תצא למבצע צבאי – ודאי לא בהיקף כה נרחב – לפני הבחירות ולפני הקמתה של ממשלה חדשה בה. מן הראוי לציין שהערכה זו לא הייתה נחלתו של חמאס לבד. פרשנים רבים בישראל אמרו בימים שקדמו למבצע "עופרת יצוקה" כי ישראל נמצאת – למעשה אם לא להלכה – במעין פסק זמן ותקופת שיתוק וכי מאוד לא סביר שממשלת מעבר תנקוט בעיצומה של מערכת בחירות יוזמה מדינית או ביטחונית של ממש. אלא שנכונותה של הממשלה, ובייחוד של שתי המפלגות העיקריות שהרכיבו אותה – העבודה וקדימה, אשר התמודדו עם הליכוד על השלטון – לקבל החלטה כזו בזמן כזה, יש בה היבט פוליטי ברור. היא שיקפה בראש ובראשונה יכולת של ההנהגה הישראלית לקבל החלטות גם בנסיבות מורכבות. היו רבים, בייחוד בזירה הבין-לאומית, אשר תהו אם היציאה למבצע בעת ההיא אינה קשורה לבחירות, היינו נובעת מרצונם של הקברניטים להגיע להישגים ולצבור נקודות לקראת ההצבעה בבחירות. את הטענה הזו אכן השמיעו בריש גלי המנהיגים והדוברים של חמאס וגורמים אחרים העוינים את ישראל.

נראה שניתוח קר של פני הדברים מוביל למסקנה הפוכה, היינו שזמן המבצע נבחר לא משום קרבתו לבחירות אלא למרות קרבתו לבחירות. חזקה על הקברניטים שהבינו כי קשה מאוד להעריך מראש את ההשפעה של מבצע צבאי כזה על הבחירות, וכמו שאכן נראה להלן, השפעתו רחוקה מלהיות ברורה. הסיכונים הפוליטיים במבצע הזה – כמו בכל פעולה מלחמתית – רבים וגבוהים: יעדיו היו מראש מוגבלים ולא היו אמורים לענות לכל מאווייו של הציבור (ובכלל זאת יעדים מרחיקי לכת,



כהכרעת חמאס או מיטוט שלטונו בעזה), ההישגים הצבאיים, ובייחוד המדיניים, לא היו מובטחים, הסיכון לאבדות רבות הן בקרב החיילים והן בקרב האזרחים (אשר השפעתן על דעת הקהל חזקה) קיים תמיד, כמו הסיכון להסתבכות לא צפויה. לכל אלה יש לצרף את הביקורתיות הבסיסית ואת החשדנות של הציבור בישראל וכן את האופי ההפכפך של דעת הקהל. אכן, הלחץ על הממשלה לצאת לפעולה היה גדול, ונראה היה שהיא פועלת במצב של חוסר בררה. עם זאת, אין לשכוח כי במשך השנים הוכיחו ממשלות בישראל כי הן יכולות לעמוד בלחץ כזה, ולא לצאת לפעולה צבאית רחבה. בשל כך אכן העידה היציאה למבצע חודש וחצי לפני הבחירות על נכונותה של ההנהגה ליטול סיכונים פוליטיים ועל יכולתה לקבל החלטות קשות. בעובדה זו כשלעצמה יש מסר של הרתעה.

מבצע "עופרת יצוקה" נהנה, למן יומו הראשון, עד סיומו ועד בכלל, מתמיכה מסיבית של הציבור היהודי בישראל. הציבור בישראל ראה ורואה במבצע "עופרת יצוקה" מלחמה צודקת, תרתי משמע: הן בכך שהייתה הצדקה מלאה ליציאה למלחמה (הציבור היהודי, על כל גווניו, ראה במלחמה מלחמת אין בררה) והן אשר לאופן ניהולה ולדרך הפעלת הכוח. בסקר שנערך למחרת פתיחת המבצע<sup>1</sup> תמכו 81 אחוזים מהציבור הישראלי במבצע ו-12 אחוזים התנגדו. בעקבות הידוע על אודות תמונת הראי בין עמדות הציבור היהודי ובין עמדות הציבור הערבי למבצע "עופרת יצוקה", אפשר להעריך שרובם המכריע של המתנגדים היו ערביי ישראל, ואילו היקף התמיכה בציבור היהודי הגיע לתשעים אחוזים. להבדיל ממלחמת לבנון השנייה – שהתמיכה בה ובהנהגה המדינית והצבאית הלכה ונשחקה ככל שהתמשכה – התמיכה במבצע "עופרת יצוקה" נשארה איתנה כל אורכו ואף לאחר סיומו. גם בנוגע להערכת התוצאה של המבצע היה קונצנזוס בציבור הישראלי. בסקר שנערך ב-13 בינואר 2009<sup>2</sup> – ארבעה ימים בלבד לפני הפסקת האש – סברו 78 אחוזים מכלל הציבור "שהמבצע בעזה הוא הצלחה", לעומת תשעה אחוזים בלבד אשר הגדירו אותו "כישלון" (13 אחוזים השיבו "לא יודע"). 82 אחוזים השיבו בשלילה לשאלה "האם ישראל הפעילה כוח צבאי מוגזם?" לעומת 13 אחוזים שהשיבו בחיוב. אפשר להעריך כי בקרב הציבור היהודי אחוזים אחדים בלבד השיבו בחיוב. בסקר שנערך באותו זמן<sup>3</sup> נתנו 82 אחוזים ציון "טוב מאוד" ועוד 12 אחוזים נתנו ציון "טוב" לפעילות הצבאית, ו-25 אחוזים העניקו ציון "טוב מאוד" ועוד 35 אחוזים ציון "טוב" לפעילות המדינית, ו-58 אחוזים העניקו ציון "טוב מאוד" ועוד 28 אחוזים ציון "טוב" לפעילות להגנת העורף. סיומו של המבצע לא ענה על ציפיותיו של חלק ניכר מן הציבור, אף שהמנהיגות דאגה בכוונת מכוון (וכלקח ברור ממלחמת לבנון השנייה) לא להעלות ציפיות מוגזמות.

עם זאת, עמדת הציבור כלפי המבצע הייתה חיובית הרבה יותר מאשר בעת סיומה של מלחמת לבנון השנייה. אז היה רובה הגדול של ההתייחסות הציבורית להחלטה 1701 (אשר הביאה להפסקת אש ולסיומה של המלחמה) שלילית. בסקר שנערך למחרת הפסקת האש<sup>4</sup> אמרו 36 אחוזים שהם בעד הפסקת האש לעומת חמישים אחוזים שהיו נגד ו-14 אחוזים שהשיבו "לא יודע". בסקרים שהתפרסמו כשבוע לאחר הפסקת האש (ולאחר כמה ימים של שקט מוחלט) התמונה הייתה אף חיובית יותר. בסקר אחד<sup>5</sup> נשאלו המרואיינים "האם צריך היה להפסיק את המבצע או לכבוש את כל הרצועה". 48 אחוזים השיבו "לכבוש את כל הרצועה", ולעומתם השיבו 44 אחוזים "להפסיק". בסקר אחר<sup>6</sup> השיבו 58 אחוזים מהנשאלים "החלטת ההנהגה הישראלית להפסיק את האש ולא להמשיך במלחמה בעזה היא החלטה נכונה", לעומת 38 אחוזים בלבד שהשיבו כי היא "החלטה לא נכונה".

תוצאות מבצע "עופרת יצוקה" שונות ממלחמת לבנון השנייה בהיבט חשוב: מלחמת לבנון השנייה הסתיימה עם ההכרזה על הפסקת האש ביום 14 באוגוסט 2006, ומאז ועד היום לא ירה חזבאללה כדור אחד – שלא לדבר על טילים או על קטיושות. למעט אירועי ירי ספורים עד מבצע "עופרת יצוקה" ושני אירועים בזמן המבצע בעזה – אשר את כולם ביצעו ארגונים פלסטיניים קטנים או כאלו הקשורים לאל-קאעדה, ושלא על דעת חזבאללה – שרר שקט מוחלט בצפון. מאז תום הקרבות, במשך קרוב לשלוש שנים, שורר בצפון מצב של רגיעה, שקט ושלווה אשר כמוהו לא היה זה שלושה עשורים. מלבד זה, העובדה שחזבאללה לא פעל ולא ירה בכל זמן מבצע "עופרת יצוקה" הוכיחה לציבור הישראלי שהרתעתה של ישראל כלפי חזבאללה אכן שוקמה במידה רבה בעקבות מלחמת לבנון השנייה. לא כן המצב בקשר למבצע "עופרת יצוקה". השקט המוחלט נמשך ארבעה ימים בלבד לאחר הכרזת ישראל על הפסקת אש, אולם עוד בחודש הראשון לאחר הפסקת האש נורו לישראל מעזה כשישים רקטות ופצצות מרגמה ובוצעו כמה פיגועים על גדר הגבול – באחד מהם אף נהרג חייל צה"ל ונפצעו אחרים. בשבועיים האחרונים של חודש פברואר 2009 נורו לישראל קרוב לשלושים רקטות, ובהן רקטות קסאם משופרות, ופגעו באשקלון.

בשל כך החל הציבור בישראל לפקפק בהישג המוצהר העיקרי של המבצע. עם הזמן נוצרה בדעת הקהל בנוגע לתוצאות המבצע מגמה שונה בתכלית מזו שהצטיירה לאחר מלחמת לבנון השנייה. הקהל הישראלי, אשר רובו ראה במלחמת לבנון השנייה כישלון והחמצה, עם הזמן רואה את תוצאותיה באור חיובי יותר, ואילו מבצע "עופרת יצוקה", אשר נתפס במהלכו ובסיומו כהצלחה גדולה, נראה עם הזמן כהחמצה, אם לא כישלון. בסקר שערך "מרכז תמי שטיינמץ למחקרי שלום" בימים 17 ו-18 בפברואר<sup>7</sup>

— חודש לאחר סיום המבצע — אמרו 39 אחוזים בלבד מהציבור היהודי שהם מרוצים מתוצאותיו של מבצע "עופרת יצוקה", לעומת 25 אחוזים שהיו מאוכזבים (לשליש מהמשיבים לא הייתה דעה ברורה בעניין). ביטוי מובהק לאכזבה של הציבור — בייחוד של אלו שסבלו מירי הטילים — הוא ההצבעה המסיבית ביישובי עוטף עזה ובדרום בכלל למפלגות הימין, להבדיל מההצבעה בצפון ובמרכז.

מחודש מרס חלה ירידה ניכרת בשטף הירי. השאלה המתבקשת היא אם בסופו של דבר תיכון רגיעה ארוכת טווח בדרום והמצב לאורך הגבול עם עזה יהיה דומה לזה הקיים בצפון. הפסקת אש נמשכת, אם תזכה להסכמה רשמית מצד ישראל וחמאס ואם לאו, תספק מענה חלקי לפחות לתיית הציבור בנוגע למידה שאכן חודשה בה הרתעתה של ישראל בעקבות מבצע "עופרת יצוקה".

### **האתגר הכלכלי**

בד בבד עם ההחמרה במצב הביטחוני חלה הרעה ניכרת במצב הכלכלי. ישראל ידעה בשנים האחרונות צמיחה של ממש. שנת 2007 הייתה שנה מצוינת מבחינה כלכלית בכמעט כל התחומים. הצמיחה המשיכה במחצית הראשונה של 2008. בששת החודשים הראשונים של השנה צמח המשק ב-4.6 אחוזים, והאבטלה הגיעה בתום הרבעון השלישי ל-5.9 אחוזים — רמתה הנמוכה עשרים שנה. עם זאת, עוד בראשיתה של שנת 2008 היה ברור כי ישראל לא תוכל שלא להיפגע מהמיתון אשר החל בארצות הברית, אם כי היקפה של הפגיעה העתידה לא היה ידוע. איש לא חזה אז את עצמת המשבר הכלכלי שעומד להתרחש לקראת סוף השנה. המשבר העולמי אשר פרץ בספטמבר-אוקטובר 2008 טרף את הקלפים והגיע גם לישראל. אמנם מצבה של ישראל טוב מזה של ארצות הברית ושל מדינות רבות אחרות בעולם המערבי, בעיקר בכך שמערכת הבנקאות הישראלית הוכיחה איתנות וחוסן ומצליחה להתמודד בהצלחה עם המשבר, אם כי עתידה של מערכת האשראי החוץ-בנקאי לוט בערפל, אולם המשבר בכלכלה הריאלית הגיע גם לישראל. הדבר מתבטא בירידה דרסטית בהיקף הצמיחה ובגל הולך וגדל של פיטורי עובדים. בשנת 2009 צפויה, בפעם הראשונה מאז 2002, ירידה בתוצר ועלייה ניכרת בשיעורי האבטלה ובקריסת עסקים (האתגר הכלכלי נדון בקובץ זה בהרחבה בפרק "המשבר הכלכלי העולמי והשלכותיו על מדינות האזור וישראל", מאת שמואל אבן וניצן פלדמן).

### אתגר יציבות השלטון

הבעיה המרכזית העומדת בפני ישראל בשנים האחרונות היא חוסר יציבותו של השלטון, על משמעויותיה באשר ליכולת המשילות. ואכן, כבר כמה שנים ישראל סובלת מהיעדר יציבות בשלטון. ממשלות מתחלפות בכל שלוש שנים בערך, ותוחלת שרידותו של שר כלשהו במשרד נתון היא שנתיים. פרדוקס הוא כי (בהתחשב בזעזוע של מלחמת לבנון השנייה) שנת 2007 בישרה כביכול על שיפור ביציבות השלטון. הממשלה נהנתה מרוב מוצק ויעיל בכנסת כאשר מולה אופוזיציה מפולגת (בין ימין לשמאל) ולא אפקטיבית. ראש הממשלה הצליח לשרוד את הביקורת שמתחה עליו ועדת וינוגרד, אשר חקרה את תהליך קבלת ההחלטות שהביא ליציאה למלחמה ואת התנהלות הלחימה עצמה, והוכיח יכולת תמרון פוליטי מרשימה. היו אף שציפו, להבדיל מכל ההערכות הקודמות, כי הממשלה וראש הממשלה יכהנו עד תום הקדנציה החוקית, כלומר עד נובמבר 2010 – דבר שלא קרה בישראל זה שנות דור, אולם המצב השתנה בשנת 2008. הבקיע הראשון נראה עוד בינואר, עם התפטרותו של השר ליברמן מהממשלה ופרישתה של מפלגתו ישראל ביתנו מהקואליציה. מפנה דרמטי חל ערב יום העצמאות, עם הודעת היועץ המשפטי לממשלה על פתיחת חקירה פלילית נגד ראש הממשלה בגין חשד לשחיתות. על רקע זה התפטר ראש הממשלה. כעבור כחצי שנה נקבע מועד לעריכת בחירות חדשות – פחות משלוש שנים מקיומן של הבחירות הקודמות.

עם המעבר החד מהתפטרותו של ראש הממשלה לקיומן של בחירות חדשות שיקף במידה רבה את הבעייתיות היסודית בשיטת המשטר של ישראל. אהוד אולמרט התפטר מסיבה אישית, היינו החקירה הפלילית שנפתחה נגדו (בלי להיכנס כלל לשאלה אם ההתפטרות הייתה מחויבת המציאות לפני שהוגש כתב אישום). במדינות מתוקנות, כאשר נבצר מנשיא או מראש ממשלה להמשיך בתפקידו – מסיבות התלויות בו – מחליף אותו ממלא מקומו או מי שמפלגתו בוחרת למלא את מקומו. במקרה שלנו אכן מפלגת קדימה בחרה בבחירות דמוקרטיות את ציפי לבני כיושבת ראש המפלגה וכמחליפתו של אולמרט, וכמצופה, הטיל עליה נשיא המדינה להרכיב ולהציג בפני הכנסת ממשלה חדשה. אולם במקום שתציג הגברת לבני בפני הכנסת בתוך ימים אחדים את הממשלה הקיימת, והיא בראשה, היא נאלצה להודיע לנשיא כי נבצר ממנה להקים ממשלה, וישראל נאלצה ללכת לבחירות כלליות. אלה התקיימו ב-10 בפברואר 2009. כל זאת משום שכל אחת ממפלגות הקואליציה דרשה לפתוח מחדש את המשא ומתן הקואליציוני והציגה דרישות חדשות, ואת דרישותיה המופלגות של תנועת ש"ס (הן בתחום הכספי והן בתחום המדיני) לא הייתה לבני מוכנה לקבל.<sup>8</sup>

האתגר בתחום המשילות מתעצם בעקבות משבר האמון הציבורי במנהיגים, בממסד, ובמערכות השלטון. בישראל, כמו במדינות דמוקרטיות אחרות, קיים כבר שנים משבר אמון בקרב הציבור הרחב, אולם מאז מלחמת לבנון השנייה הגיע משבר האמון בממסד ובכל מערכות השלטון לממדים עצומים. התופעה הזו נצפתה כבר חודשים אחדים לאחר אותה מלחמה. במחקר דעת קהל<sup>9</sup> שערך המכון למחקרי ביטחון לאומי (כחלק מהפרויקט הרב-שנתי של המכון על "ביטחון לאומי ודעת קהל") בפברואר-מרס 2007, השיבו 34 אחוזים בלבד ממדגם מייצג של האוכלוסייה היהודית בישראל שהם סומכים על הממשלה "לקבל החלטות נכונות בסוגיות הביטחון הלאומי". חשוב לציין שבעיני הציבור היהודי בישראל, "סוגיות הביטחון הלאומי" הן עניין של חיים ומוות. מדד הדמוקרטיה של המכון הישראלי לדמוקרטיה<sup>10</sup> מצא ירידה ניכרת בשנת 2008 לעומת שנת 2007 בכל מדדי האמון במוסדות השלטון. האמון במשטרה ירד ל-33 אחוזים (מ-41 אחוזים בשנת 2007), האמון בכנסת ירד ל-29 אחוזים (מ-33 אחוזים בשנת 2007) ובתקשורת ירד ל-37 אחוזים (מ-45 אחוזים בשנת 2007), שלא לדבר על האמון במפלגות, שהיה ב-2008 15 אחוזים בלבד. הירידה הדרמטית ביותר היא בנוגע לבית המשפט העליון – ירידה מ-61 אחוזים ב-2007 ל-49 אחוזים בשנת 2008. בראשית שנות האלפיים היה שיעור המביעים אמון בבית המשפט העליון יותר משמונים אחוזים, ואילו בעת עריכת הסקר רק אחד מתוך שני ישראלים הביע אמון במוסד השיפוטי העליון של המדינה. המוסד היחיד שנשמרה יציבות בנוגע אליו היה הצבא – 72 אחוזים הביעו אמון בצה"ל (לעומת 74 אחוזים ב-2007), אך גם שיעור זה שיקף ירידה ניכרת לעומת מידת האמון בצה"ל לפני פחות מעשור, שנאמדה אז בתשעים אחוזים בערך.

חוסר האמון בדרג הפוליטי הוא משמעותי. במדד הדמוקרטיה האמור אמרו תשעים אחוזים מהציבור הישראלי שהמדינה נגועה בשחיתות (שישים אחוזים "הרבה מאוד" ושלושים אחוזים "די הרבה"). בסקר<sup>11</sup> שערכה מינה צמח בסוף דצמבר 2008, שלושה ימים לפני תחילת הפעולה הצבאית הגדולה בעזה, אמרו 63 אחוזים מאזרחי המדינה שהם "לא סומכים על שר הביטחון ברק בניהול המשבר בעזה", לעומת 31 אחוזים בלבד שאמרו כי הם סומכים עליו. יותר מחמישים אחוזים מהציבור אמרו ששיקולים פוליטיים ולא ענייניים מניעים את החלטותיהם ואת שיקוליהם של ברק ומופז בעניין המשבר בעזה. הבעיה שתוצאות הסקר הצביעו עליה קשורה לא רק לאישים אלו, אלא היא מתייחסת לכלל המערכת הפוליטית. 72 אחוזים מהציבור ענו ששיקולים פוליטיים ולא ענייניים עומדים ביסוד הביקורת של השרים על ברק בנושא עזה. חוסר האמון

והציניות המאפיינים את הציבור הישראלי בפרוס שנת 2009 הם איום של ממש על חוסנה של הדמוקרטיה הישראלית.

### **בחירות פברואר 2009**

בעיית המשילות ויציבות השלטון וכן הליקויים היסודיים בשיטת הממשל ובשיטת הבחירות בישראל התחווירו בכל חומרתם בעקבות תוצאות הבחירות הכלליות שהתקיימו ב-10 בפברואר 2009. תוצאות הבחירות לא היו חד-משמעיות. תהליך הבחירה התנהל ללא תקלות, ואחוזי ההצבעה – למרות היום הגשום והסוער – אף עלה על זה שנרשם בבחירות הקודמות. אחוזי ההצבעה האמיתיים היו 72, פחות מן השיעור המקובל בשנים עברו, אבל דמה לנתוני ההצבעה בדמוקרטיה מערביות אחרות. ועדת הבחירות המרכזית פרסמה את תוצאות הבחירות הסופיות בתוך 45 שעות משעת סגירת הקלפיות.

על פי תוצאות הבחירות, הורכבה הכנסת הנכנסת מ-12 מפלגות, בשבע מהן חמישה חברים או פחות, ולהבדיל מן המצב ששרר בעבר (כמו שהיה בזמן הממשלה בראשות יצחק רבין שהוקמה ב-1992 או בזמן הממשלה בראשות אריאל שרון שהוקמה ב-2003), אין בנמצא כיום מפלגה המחזיקה בארבעים מושבים או יותר ושיכולתה לפיכך להרכיב קואליציה עם מפלגה אחת או שתיים קטנות יותר. קיימות שתי מפלגות בינוניות: קדימה, שזכתה ב-28 מנדטים והליכוד, שזכה ב-27 מנדטים, לצדן שלוש מפלגות קטנות יותר עם מספר דו-ספרתי של מנדטים כל אחת: ישראל ביתנו, עם 15 מנדטים; מפלגת העבודה, עם 13 מנדטים; וש"ס עם 11 מנדטים. לאלו יש להוסיף שבע מפלגות קטנות.

באשר לתוצאות בפועל, יש מקום לכמה הערות. ראשית, אף שהציבור נותר חצוי, ניכרה התחזקות ברורה של גוש הימין. בכנסת היוצאת היו לגוש הימין-הדתי חמישים מנדטים, לעומת 63 מנדטים לגוש המרכז-שמאל. מפלגת הגמלאים, עם שבעה מושבים, לא הזדהתה פורמלית עם גוש כלשהו, אך רובה זההתה כנוטה לעבר גוש המרכז-שמאל. על פי תוצאות הבחירות האחרונות, מרכז הכובד הפוליטי נע לטובת גוש הימין-דתיים. תנועה זו ימינה משקפת, קרוב לוודאי, את אכזבתם של הישראלים מתהליך השלום ומתוצאותיהן של נסיגות חד-צדדיות וכן את התסכול מן המצב הביטחוני ששרר בדרום הארץ. עם זאת, אפשר שמעבר זה ימינה משקף גם חוסר שביעות רצון מן התפקוד הכולל של הממשלה היוצאת ורצון לשינוי. יצוין כי ההפרש בין הגושים קטן מזה שצפו הסקרים, והוא בהחלט הפיך, שכן תנועה של חמישה אחוזים בלבד מקולות הבוחרים יש בכוחה לשנות את התמונה כולה.

שנית, ביוצא מן הכלל אחד, כל מפלגות הימין והשמאל, וכך גם המפלגות הקטנות, ספגו הפסדים: העבודה הפסידה כמעט שליש מכוחה, מר"צ – בקצה השמאלי – כמעט נמחקה, וגם המפלגות הימניות הדתיות הציוניות והמפלגות החרדיות הפסידו מנדטים (מפלגת האיחוד הלאומי הימנית הקיצונית ירדה בכוחה משישה לארבעה מושבים, דהיינו הפסד של שליש). שתי המנצחות האמתיות היו שתי מפלגות המרכז המובילות: הליכוד, אשר ייצוגה עלה ביותר מפי שניים, ובתוך כך היא עלתה מ-12 ל-27 מושבים, ומפלגת השלטון קדימה, אשר שמרה על כוחה.

שלישית, הפתעת הבחירות הייתה הישגה של מפלגת ישראל ביתנו בראשות אביגדור ליברמן, אשר הגדילה את כוחה בשליש והייתה למפלגה השלישית בגודלה. אף שמדובר בהתפתחות חשובה, אין צורך להגזים במשמעותה. אמצעי התקשורת, בישראל ומחוצה לה, אכן הפריזו בייחוס משמעות לתוצאה זו. מפלגתו של ליברמן נותרה במידה רבה מפלגה סקטוריאלית – כשני שלישים מן התמיכה בה מקורם בקהילת העולים מחבר המדינות. ישראל ביתנו קלטה גם חלק חשוב מהצבעת המחאה, ותופעה זו לא בהכרח תחזור על עצמה. בניתוח הסופי זכה ליברמן בפחות מ-12 אחוזים מן הקולות.

המצב עם היוודע תוצאות הבחירות היה מסובך עד כי לא הייתה תשובה חד-משמעית לשאלה מי באמת זכה בבחירות. בזכות יתרון של מנדט אחד טענה ציפי לבני כי מפלגת קדימה היא זו שזכתה וכי היא אישית המייצגת את העדפתו של הציבור למשרת ראש הממשלה. מנגד, טען בנימין נתניהו כי הוא זה שזכה מכיוון שהוא המנהיג של גוש הימין והדתיים, אשר לו רוב ברור בכנסת (65 מנדטים לעומת 55 מנדטים לגוש המרכז – שמאל) וכי רק הוא יהיה מסוגל להקים קואליציה בת קיימה. בסופו של דבר הטיל הנשיא על נתניהו את משימת הרכבתה של הממשלה.

השאלה המרכזית שעמדה לפני נתניהו הייתה איזו קואליציה הוא רוצה להקים – ימנית צרה, הבנויה על 65 חברי הכנסת של גוש הימין-דתיים או ממשלת אחדות לאומית רחבה, הבנויה על ארבע או חמש המפלגות הגדולות בכנסת (עם תמיכה של בין שמונים לתשעים חברי כנסת). במערכת הבחירות הדגיש נתניהו את רצונו בממשלת אחדות רחבה, ואף אמר כי טעותו הגדולה בעבר הייתה שלא הקים בשעתו (ב-1996) ממשלה כזו, אולם הצורך להבטיח שהוא ולא לבני יקבל את המנדט להקמת הממשלה מהנשיא והתנגדותו העיקשת לרוטציה בראשות הממשלה גרמו לו לקבל עליו התחייבויות שונות כלפי ה"שותפות הטבעיות" שלו, כלומר המפלגות החברות בגוש הימין-דתיים, והתחייבויות אלה צמצמו את חופש התמרון שלו. לאחר משא ומתן קואליציוני הושגה מעין תוצאת ביניים. נתניהו הקים קואליציה ימנית, הבנויה על מפלגות הגוש הימין-דתיים, למעט האיחוד הלאומי – מפלגת הימין הקיצונית בת

ארבעה חברים – שנשארה באופוזיציה, אך הצליח לצרף אליה את מפלגת העבודה. התפתחות זו הייתה הפתעה, והיא נתקלה בהתנגדות עזה מצד כמחצית חברי הכנסת של מפלגת העבודה עצמה. נחישותו של יושב ראש המפלגה אהוד ברק להצטרף לממשלת נתניהו אף הביאה את המפלגה לסף פילוג.

ביום 31 במרס 2009 הציג בנימין נתניהו בפני הכנסת את ממשלתו החדשה. ממשלה זו היא בת שלושים שרים – הרחבה בתולדות המדינה. בקואליציה ישנם להלכה 74 חברים, ולמעשה כ-69 חברים (חמישה חברי כנסת מטעם העבודה, שהתנגדו להצטרפות המפלגה לממשלה, הודיעו כי הם אינם תומכים בממשלה ולא יראו את עצמם כפופים למשמעת קואליציונית). המשמעות הפוליטית של הרכב הקואליציה היא שלמעט מפלגת ישראל ביתנו, אין בכוחה של שום מפלגה יחידה להפיל את הממשלה. מלבד זה, נתניהו והליכוד יזמו כמה תיקונים חוקתיים, ואלה אמורים להקשות את הפלת הממשלה או את פיזור של הכנסת. בעקבות התיקונים הללו (אשר לא כאן המקום לפרטם), הרי שהמבחן הממשי הראשון אשר ממשלת נתניהו תעמוד בפניו ואשר עלול להביא לנפילתה, הוא העברת התקציב לשנת 2011. במצב הפוליטי הנתון ולמעט זעזועים לא צפויים בתחום המדיני-ביטחוני, תוחלת החיים של ממשלת נתניהו נראית טובה למדי.

קשה להעריך מהי המדיניות שתנקוט הממשלה, הלכה למעשה, בתחום המדיני-ביטחוני ובכל הקשור לסוגיה האיראנית, הפלסטינית והסורית. מה שאפשר לומר הוא שנתניהו הקים ממשלה אשר הוא נמצא בה במרכז מבחינת העמדות המדיניות, ולפיכך קיימות מפלגות וכן ישנם אישים בליכוד הנמצאים מימינו וקיימים מפלגות ואישים בליכוד הנמצאים משמאלו. הדבר מקנה לראש הממשלה יכולת תמרון רבה מאוד ומאפשר לו לנקוט יוזמות וצעדים מדיניים וביטחוניים מרחיקי לכת. בעקבות הישגיה הרבים של ישראל ביתנו במשא ומתן הקואליציוני ובעקבות האופציות השונות העומדות בפני ראש הממשלה (לרבות האפשרות הרחוקה אך לא בלתי אפשרית של הקמת ממשלת אחדות לאומית עם קדימה), יש להניח שאביגדור ליברמן יחשוב פעמיים, אם לא יותר, בטרם יחליט על פרישה מן הממשלה. המבנה הקואליציוני, העובדה שרובם המכריע של חברי הכנסת של הליכוד קיבלו תפקידים והסבירות הגבוהה שהאופוזיציה משמאל תתמוך ביוזמות מדיניות של נתניהו – מנטרלים במידה רבה את השפעתם של חברי הכנסת הימניים והניציים יותר של הליכוד.



## סיכום

נשיא המדינה אמר בריאיון יום העצמאות כי השנה הזאת היא "שנת הכרעה". נכון כי זאת אומרים כמעט מדי שנה מאז 1967, ובכל זאת קיימת תחושה שהשנה הזאת אכן עומדת להיות אם לא שנת הכרעה, לפחות שנה שיתקבלו בה הכרעות חשובות. בישראל קמה ממשלה חדשה עם קואליציה יציבה יחסית – ממשלה האמורה לכהן במשך כמה שנים. הציפייה, הן בישראל והן בעולם, היא שהממשלה הזאת תנקוט יוזמות ותוביל מהלכים בתחומים רבים. ציפייה זו מקבלת משנה חשיבות בעקבות השינוי שחל, כמעט בו בזמן, בממשל בושינגטון. בארצות הברית נבחר נשיא חדש, ובמרכז סדר היום שהוא מוביל – חתירה לפתרון מחלוקות בין-לאומיות וסכסוכים באמצעות הידברות. הנשיא אובמה יכהן בארבע שנים הבאות, ובסבירות גבוהה – כמו שהדברים נראים בעת כתיבת שורות אלה – במשך שמונה השנים הבאות.

הממשלה החדשה בישראל תידרש בשנה הזאת להתמודד עם ארבע סוגיות מרכזיות: המשבר הכלכלי, התהליך המדיני עם הרשות הפלסטינית בראשותו של אבו מאזן, ובכלל זה המצב ביהודה ושומרון, האתגר הביטחוני בעזה, ויותר מכול – הסוגיה האיראנית. יכולתה של ישראל להתמודד עם כל אחת מהסוגיות הללו קשורה בקשר בל יינתק במערכת היחסים שתפתח בין ירושלים לושינגטון. יש להניח כי מערכת יחסים זו תושפע במידה רבה מאוד מעמדותיו, ממדיניותו ומהחלטותיו של ראש הממשלה נתניהו. האם הוא יפעל כמנחם בגין או כיצחק שמיר או שמא ינסה לתמרן בין שתי הגישות – ימים יגידו.

## הערות

- 1 "מאגר מוחות", ערוץ 10 – הטלוויזיה הישראלית, 28 בדצמבר 2008.
- 2 סקר "דיאלוג", **הארץ**, 16 בינואר 2009.
- 3 "טלסקר", **מעריב**, 16 בינואר 2009.
- 4 "מאגר מוחות", ערוץ 2 – הטלוויזיה הישראלית, 18 בינואר 2009.
- 5 סקר שערכה מינה צמח, **ידיעות אחרונות**, 23 בינואר 2009.
- 6 "טלסקר", **מעריב**, 23 בינואר 2009.
- 7 מדד השלום, מרכז תמי שטיינמץ למחקרי שלום, פברואר 2009.
- 8 בעיית המשילות של ישראל אינה טמונה רק בקיומו של ממשל קואליציוני. הבעיה עמוקה יותר וקשורה לעצם המבנה הפוליטי של ישראל. ישראל מתקשה להגיע להכרעה חדה בסוגיות המרכזיות העומדות בסדר יומה, ובייחוד בכל הקשור לוויכוח הלאומי על עתיד השטחים ועל עתיד היחסים עם הפלסטינים. עיקרה של הבעיה אינו בכך שהעם חצוי בסוגיה זו אלא בהיעדרו של מנגנון פוליטי-שלטוני המסוגל להביא להכרעה בהינתן מצב של מחלוקת ציבורית עמוקה החוצה את העם. בימינו מצבים כאלו שכיחים ברוב המדינות הדמוקרטיות, אבל מדינות אלו פיתחו שיטת ממשל או שיטת בחירות המאפשרות הכרעה ויכולת פעולה. במשטרים נשיאותיים (דוגמת ארצות הברית או צרפת) נבחר נשיא – לפעמים על "חודו של קול" – לתקופה של ארבע או חמש שנים,

ובתקופה זו הוא נהנה ממידה רבה מאוד של חופש פעולה. במדינות רבות בעלות משטר פרלמנטרי (דוגמת אנגליה או גרמניה) קיימות מציאות דו-מפלגתית או תלת-מפלגתית וכן שיטת בחירות המאפשרת בדרך כלל למפלגה אחת ליהנות מרוב מוצק בפרלמנט ולהקים ממשלה יציבה לתקופה ארוכה עם חופש פעולה רחב, גם כאשר היא אינה נשענת על רוב בעם. בכל המדינות הללו קמים ממשלים או ממשלות יציבים, המסוגלים להוציא לפועל תכנית פעולה ואג'נדה מגובשת וברורה. אמנם קיימות בעולם הדמוקרטי מדינות אשר מצבן דומה לישראל, מדינות הסובלות מהיעדר יציבות של השלטון, וקשה להגיע בהן להכרעות לאומיות, אולם האתגרים העומדים בפני איטליה או בלגיה או קנדה אינם דומים כלל לאתגרים ולמבחנים שישראל עומדת בפניהם.

9 Yehuda Ben Meir and Dafna Shaked, *The People Speak: Israeli Public Opinion on National Security 2005–2007*, INSS Memorandum No. 90, Tel Aviv, May 2007.

10 אשר אריאן, תמר הרמן, ניר אטמור, יעל הדר, יובל לבל, **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2008: בין המדינה לבין החברה האזרחית**, המכון הישראלי לדמוקרטיה – מרכז גוטמן, ירושלים תשס"ח.

11 סקר שערכה מינה צמח, **ידיעות אחרונות**, 26 בדצמבר 2008.

# מוכנות החזית האזרחית: הפערים בין הצרכים למענים

## מאיר אלרן

אין חולקים על כך שהמערכת האחראית לטיפול בחזית האזרחית תפקדה במלחמת לבנון השנייה, ככלל, בצורה לקויה. מטרת מאמר זה, שנכתב לאחר מבצע "עופרת יצוקה", היא לבחון באיזו מידה חל שיפור בתמונת המצב לאחר הכישלון של קיץ 2006. תפקוד המערכת במבצע "עופרת יצוקה" אמור לענות, חלקית לפחות, על שאלה זו, ולהיות מעין מבחן ביניים בדרך לסגירת הפערים בין הצרכים למענים.

חלק מהבעיה הוא היעדרה של מערכת מחייבת של הפקת לקחים מסודרת לטיפול בעורף. לתחום ההתגוננות האזרחית בישראל אין עדיין תפיסה כוללת ומוסכמת, שייגזרו ממנה מסקנות ופעילויות מחייבות. אין פירוש הדבר כי בשנתיים וחצי האחרונות לא נרשמו שיפורים בתחום התארגנות החזית האזרחית. אדרבה, המודעות הציבורית הגוברת לנושא השפיעה על מקבלי ההחלטות ועל הגורמים המקצועיים העוסקים במלאכה, בעיקר בפקוד העורף, שספג טלטלה עזה במלחמת 2006 ובעקבות הביקורת הציבורית הנוקבת שהוטחה בו בגין תפקודו בה. אולם המאזן הכללי של התארגנות המערכת נותר לא מספק. הערכה זו מטרידה במיוחד בשל ההתעצמות הניכרת של האיום החיצוני על החזית האזרחית.

במאמר זה יוגדר האיום לחזית האזרחית וייבחנו ההשקעות בבניית מענים לסיכונים הגוברים. תינתן הדעת להתרחשויות בחזית האזרחית במבצע "עופרת יצוקה" בעת הערכת המאזן הכללי.

### הגדרת האיום

מאמר זה יעסוק רק באיומים הביטחוניים על החזית האזרחית. ברמה העקרונית נכון לצרף לאלה גם את ההיערכות מול הסיכונים הנובעים מאסונות טבע, כגון

רעידות אדמה רבות-עצמה, שהן נדירות בישראל, או אסונות גדולים הנגרמים בידי אדם, כגון זיהום אקולוגי. יש לציין כי למרות השוני במקורותיהם ובהשלכותיהם של הסיכונים – הביטחוניים והאזרחיים – השונים, ההתארגנות הנדרשת לטיפול באוכלוסייה האזרחית בעת התממשותם ואף לפנייה וכן השיקום הנדרש בעקבותיהם, דומים. על כן – גם משיקולי עלות-תועלת וגם משיקולים של תורת הניהול של אסונות המוניים – חשוב שהמענה ייבנה בצורה אחודה, כזו שתתן מענה הולם לכל סוגי האיום על האוכלוסייה האזרחית. תפיסה זו של "כל הסיכונים" מקובלת במרבית המדינות המתקונות וכן בישראל, למרות ההתייחסות המצומצמת כאן לאסונות שאינם בתחום הביטחוני.

את האיום הביטחוני על החזית האזרחית נכון לחלק לשלוש קבוצות עיקריות. המשותף לכולן הוא תהליך ייצור האיום, המורכב בכל המקרים ממוטיבציה, מפיתוח יכולות, מתכנון ומהובלת אמצעי הלחימה לעבר היעד, שהוא בכל המקרים ריכוז של אוכלוסייה אזרחית או – במקרים נדירים יותר – אתרי תשתית רגישים. הפגיעה בריכוזי אוכלוסייה אזרחית מיועדת בדרך כלל לערער את החוסן הלאומי בעקבות הפגיעה באזרחים. במרבית המקרים עיקר האפקט של הפגיעה בחזית האזרחית נובע לא מהנזק הישיר בהרוגים, בפצועים וברכוש, אלא מהפגיעה העקיפה במורל התושבים, בהוצאתם משגרה, ביצירת מצבי אי-ודאות ופחד מתמשכים, בפגיעה באמון האזרחים בהנהגתם ובתסכול מתמשך.

### **איום הטרור**

טרור הפיגועים, שהגיע לשיא בתקופת האינתיפאדה השנייה, נמצא בשנים האחרונות במצב מתמשך של דיכוי. לשינוי המגמה הביאה הפעילות הביטחונית הרצופה של צה"ל והשב"כ בגדה המערבית מאז אביב 2002. פעילות זו, עם גדר הביטחון, הצליחה לייצר מידה סבירה של מניעה וסיכול. נראה כי כל עוד לא ישתנו מרכיבי היסוד היוצרים את התמונה הביטחונית בגדה המערבית, ימשיך איום זה להיות בחזקת פוטנציאל הממומש בינתיים ספוראדית וברמה נמוכה יחסית.

### **תקיפה בנשק רקטי תלול מסלול**

בשנים האחרונות זה האיום העיקרי על החזית האזרחית בישראל; מלבנון – באמצעות חזבאללה, ומרצועת עזה – באמצעות חמאס וארגונים אחרים. אמנם במלחמת לבנון השנייה ובמבצע "עופרת יצוקה" נפגעו קשות יכולות השיגור של חזבאללה ושל חמאס. ברם בעקבות ההשתקמות המהירה יחסית של חזבאללה ותהליך התעצמותו

המואץ, כמו האפשרות שדפוס דומה יתפתח גם ברצועת עזה לאחר המבצע, ובהיעדר הסדרה שורשית של הסכסוך בכלל ושל בעיית ההברחות של אמצעי לחימה בפרט, נכון לראות איום זה כעיקרי גם לתקופה הקרובה. בראייה עתידית, יש לצפות לשיפור איכות מערכות הנשק הרקטי, בייחוד בתחומי הטווח והדיוק. הגם שמדובר בנשק סטטיסטי, בעל יכולות הרג מוגבלת, הרי שהשפעתו העיקרית היא ביצירה של אווירה אזרחית מתוחה, בשיבוש מתמשך של שגרת החיים במספר רב של קהילות, וביצירת אתגר למקבלי ההחלטות הנדרשים לספק מענה לאיום חמור זה.

מלבד שתי גזרות אלה, קיימת אפשרות של הרחבת האיום בנשק תלול מסלול גם מהגדה המערבית, אם ישתנו שם הנסיבות הביטחוניות. בנסיבות כאלה יהיה מרכז הארץ, על ריכוזי האוכלוסייה והתשתיות העיקריות שבו, פגיע ביותר.

### **תקיפת העורף באמצעות טילים בליסטיים ארוכי טווח**

האיום העיקרי בטיילים בליסטיים ארוכי טווח על ישראל מקורו בסוריה ובאיראן. לשתי המדינות יכולות צבאיות של פגיעה בחזית האזרחית בכל שטחה של מדינת ישראל; הטיילים שברשותן הם בעלי כושר דיוק גבוה יחסית ועם מטען קונבנציונלי של עד אלף ק"ג.

חשוב להזכיר בהקשר זה גם את היכולות הלא קונבנציונליות של סוריה, בעיקר בתחום הכימי, שהוא בבחינת איום ייחודי על החזית האזרחית. כן יש לתת את הדעת, בראייה עתידית, לאיום הגרעיני האיראני. אם יתממש סיכון ייחודי זה, הוא יחייב תכנון של מענה הולם, במועד, גם ברמת ההגנה האזרחית. בלי לעסוק כאן בנושא חשוב זה בפרוט, אסתפק בהערה כי ספק אם הסוגיה והמענה בתחום ההגנה האזרחית זוכים כבר, כפי שמתבקש מהאיום, להתייחסות הולמת.

### **הערכת מצב המענים לאיום**

להלן תיסקר הפעילות אשר נעשתה בתקופה שמאז מלחמת לבנון השנייה כדי לספק מענה לאיום על החזית האזרחית ובמוקדו לאיום הרקטי – טילי. אירועי "עופרת יצוקה" יכולים לשמש מבחן מסוים להערכת ההתקדמות בבניין הכוח, אף שהאיום מהרצועה, כמו שבא לידי ביטוי במבצע "עופרת יצוקה", היה מוגבל למדי וחשף רק טפח מהממדים הכוללים של האיום על החזית האזרחית, בעיקר בתרחיש של עימות רב-חזיתי. סקירה זו תתייחס לרובד התודעה, לרובד ההשקעות ולרובד האחראיות.

### **מבחן התודעה**

עדיין רבים בישראל מבחינים בין "החזית", הזירה שהצבא מנהל בה את המלחמה נגד האויב, ובין "העורף" האזרחי. המציאות הביטחונית בעשורים האחרונים הפכה מונחים אלה למיושנים. בראייה עכשווית ועתידית האוכלוסייה האזרחית נמצאת בעין הסערה של כל עימות צבאי, כיעד מרכזי – ולעתים בלעדי – לתקיפות האויב. השאלה היא באיזו מידה השכילו מנהיגי ישראל וקברניטי צה"ל להפנים את משמעות השינוי שנוצר בתפיסה המבצעית וביכולות המתעצמות של האויבים. תמציתו של שינוי זה כרוך בכך שיתרונו המובהק של צה"ל בתחום הצבאי עלול להיות מעוקר במידה לא מבוטלת אם לא תהיה החזית האזרחית ערוכה כדבעי להתקפה עליה. זה המסר המוביל של המלחמה העתידית.

גם עתה התשובה לשאלה זו אינה חד־משמעית. אמנם ההכרה בחשיבות ההגנה האזרחית התחזקה בישראל לאחר מלחמת לבנון השנייה, והיא הובהרה שוב באירועי "עופרת יצוקה". מנגד, לא תמיד ניתן לכך תרגום מעשי מספק. ספק אם התקבעה ההכרה כי למה שיתרחש בעימותים עתידיים בחזית האזרחית, לא פחות מאשר בחזית הצבאית, תהיה השפעה מכרעת על תוצאות המערכה. המשמעות הנגזרת מכך היא שיש להשקיע בהכנות וביכולות התפעול של החזית האזרחית את התשומות הנדרשות, יותר ממה שנעשה עד כה, ועל כל פנים באותה מידה של רצינות ושל מקצועיות כמו שנעשה בחזית הצבאית. אתגר זה אינו פשוט כלל וכלל. הסבך הפוליטי והביורוקרטי האזרחי מקשה ללא ספק על מימוש חזון זה, בוודאי לעומת מערכת הביטחון הצבאית, הקוהרנטית הרבה יותר. מכל מקום, התמונה המצטיירת עתה בעניין זה מעורבת: לא מעט נעשה, כמה מהשיפורים שבוצעו הם בכיוון הנכון, אך עדיין העדיפות הברורה מצויה, בצורה מוטה מדי, בסל השקעות הצבאית־התקפי.

### **מבחן ההשקעות**

ברור כי אין מענה אחד ויחיד למגוון האיומים על החזית האזרחית. המענה המאוזן והראוי מורכב מכמה שכבות, המחייבות השקעות בשורה של נושאים ותחומים המצויים באחריותם של גורמים שונים העוסקים במלאכה. אחת הבעיות המכריעות והלא פתורות בעניין זה היא שגם עתה אין בישראל גורם מרכזי אחד המופקד על התכנון הכולל של ההתכוננות ושל אופן הפעלת החזית האזרחית ועל התקציב הנדרש לקידום תחומים אלה, וזאת למרות ההכרה הגוברת בחשיבות הנושא. כל עוד יישאר מצב זה על כנו, ימשיך כל אחד מהגופים הרבים לטפל בנושאים שבתחומו בעצמו,

ללא בקרה מרכזית וללא מנגנון לקביעת עדיפויות בראייה ממלכתית ארוכת טווח. מנגנון כזה עדיין חסר, גם לאחר הקמת רשות החירום הלאומית (רח"ל). למעשה, אין אפשרות של ממש למדוד את היקפי ההשקעות כמבטאים את סדרי העדיפויות בתחומי ההשקעה הלאומית בחזית האזרחית. בהיעדר נתונים גלויים אי־אפשר לבחון, בין השאר, את היקפי ההשקעות בתחומי המיגון האקטיבי לסוגיו. ידוע כי בשנים האחרונות חלה התקדמות חשובה בתחומי ההגנה האקטיבית האסטרטגית, בעיקר מול האיומים הבליסטיים מאיראן. חלה גם התקדמות מסוימת בעניין המיגון האקטיבי הטקטי, לאחר קבלת ההחלטה על פיתוח מערכות ההגנה נגד רקטות קצרות טווח ("כיפת ברזל"). חסרונן של מערכות אלה באירועי "עופרת יצוקה" היה בולט. יש להניח ולקוות כי עתה ייעשה מאמץ נמרץ יותר להביא מערכות הגנה אקטיבית טקטיות לפריסה מבצעית סלקטיבית מהירה.

ההתקדמות פחותה עוד יותר בכל הקשור לנושאי המיגון הפסיבי (מקלוט, מיגון, מסכות אישיות). הדבר היה נכון לפני מבצע "עופרת יצוקה" גם בנוגע למרחב הקריטי של יישובי "עוטף עזה", ובייחוד בישובים המצויים בטווחים הרחוקים יותר של רקטות הגראד. יוזכר כי החלטת הממשלה מדצמבר 2008 לתקצב את הרחבת המיגון בסכומים של יותר מ־600 מיליון שקל התקבלה לאחר שנים שבהן יישובי "עוטף עזה" היו מטרה לירי רקטות ולאחר ויכוחים קשים בין ראשי היישובים למשרדי הממשלה השונים. עדיין לא ברור אם החלטה זו תבוצע הלכה למעשה, ואם כן, באיזה היקף ובאיזה קצב. חיוניותו של מיגון פסיבי, ולו סלקטיבי, למשל במוסדות חינוך, הומחשה היטב במבצע "עופרת יצוקה". מיגון מלא של מוסדות החינוך בטווח הרקטות היה עשוי למנוע את ההחלטה הגורפת להשבית את כל מערכת החינוך בדרום, על המשמעות הנרחבת שהיו לה בנוגע לשיבוש החיים במרחב הנדון. בנוסף יצוין כי חלוקת ערכות המגן האישיות, אשר הוחלט עליה בממשלה ב־2008, על פי המלצתו המקצועית של פיקוד העורף, אינה מתבצעת עקב עצירת המימון הדרוש לכך. משמעותם של עיכובים אלה ושל ספקות אשר לביצוע החלטות שהתקבלו, היא שההיערכות בתחום המיגון הפסיבי אינה עומדת בדרישות כפי שהוגדרו על ידי פיקוד העורף ואושרו על ידי הממשלה.

כדי לאזן את תמונת ההשקעות נזכיר כי פיקוד העורף הפיק לקחים חשובים ממלחמת לבנון השנייה ויישם חלקים מהם, בעיקר בכל הקשור להשקעה בשיפור איכותי וכמותי של מערך ההתרעה וההסברה לאוכלוסייה האזרחית ולבנייה של מערכות שיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות. דוגמאות לכך הן עיבוי וכיול מערכות ההתרעה, כמו גם בניית מערך היקל"ר – יחידות הקישור לרשויות. באירועי "עופרת יצוקה" הוכח כי שיפורים אלה היו אכן חיוניים ומועילים. בכלל, ההכרה הגוברת

במרכזיותן של הרשויות המקומיות כגורם מוביל בניהול משברים ביטחוניים בתחומן מצטיירת כאחד הכיוונים החשובים והנכונים של פעילות המערכת כולה ושל רשות החירום הלאומית בפרט. זו הטמיעה את התובנה שלפיה ככל שיהיו הרשויות המקומיות ערוכות לשעת מבחן, כן ישתפר תפקודן במהלכה – כמו שאכן הסתמן במבצע "עופרת יצוקה". גם אם נותר עוד הרבה לעשות בתחום זה ועדיין לא נפרצה הדרך לתקצוב הולם של הצרכים של הרשויות המקומיות, ובעיקר החלשות שבהן, אפשר לקבוע כי בתחום חיוני זה אכן חלה התקדמות חשובה לעומת מה שנחשף ב-2006.

למרות אמירה אופטימית משהו זו, עדיין התמונה הכוללת בכל הקשור להשקעות בתחום הטיפול הפסיכו-סוציאלי הישיר באוכלוסייה האזרחית המאוּימת מצטיירת כבעייתית. אמנם בכמה מהרשויות המקומיות ננקטו צעדים חשובים בתחום ההתכוננות וחיוזוק יכולת ההפעלה בשעת חירום, ביחד עם פיקוד העורף, ואף הוקמו בחלקן מערכים מקצועיים ייעודיים ("מרכזי חוסן") לטיפול באוכלוסייה, על בסיס השירותים הקיימים ותוך כדי הרחבתם והתאמתם לשעת מבחן; אבל מנגד, לא ניכר מאמץ מרוכז מספיק של הממשלה לתקצב באופן מסודר ולטווח ארוך כלים הכרחיים אלה, למעט ביישובים הקרובים מאוד לגבול רצועת עזה. אירועי "עופרת יצוקה" חשפו ליקוי זה. בראייה כלל ארצית, רשויות מקומיות חזקות יחסית פועלות בעצמן לקידום יכולותיהן. רשויות חלשות יותר – והן הרוב – עושות פחות ומותירות את אוכלוסייתיהן בפער מול הצרכים. המענה לכך ברמה הלאומית ימצא בתכנון כוללני ובתקצוב ממשלתי שיאפשר תפקוד נאות של הרשויות המקומיות בשעת חירום.

אפשר לסכם את נושא ההשקעות בזמן שחלף מאז קיץ 2006 בהערכה כי ככלל נמשכת המגמה של העדפה נמוכה יחסית לנדרש לצורכי החזית האזרחית. גם ההשקעות, שיש להן השלכה ישירה על יכולות ההגנה, מצביעות על העדפה ברורה לתחום המיגון האקטיבי על פני המיגון הפסיבי, ושל אלה על פני הבנייה של מערכות לטיפול ישיר באזרחים הנפגעים.

### **מבחן האחריות**

בישראל אין גורם רשמי האחראי בצורה מלאה להכנתה של החזית האזרחית לשעת חירום ועל ניהולה בשעת משבר. בדוחות הרשמיים, שהתייחסו לתפקוד המערכת המטפלת בחזית האזרחית במלחמת לבנון השנייה, צוינה סוגיית האחריות כשאלת מפתח.

ממשלת ישראל, בהיותה מודעת לבעייתיות זו, החליטה ב-2007 על הקמת רשות החירום הלאומית – רח"ל. זה היה מהלך חשוב, צעד בכיוון של סימון הרשות כגורם



מוביל לטיפול בחזית האזרחית, אולם למעשה הוא אינו נותן מענה מספיק לסוגיית האזרחיות. רח"ל – בעיני עצמה ובעיני הגורמים האחרים הפועלים בתחום – אינה ניצבת בראש הפירמידה, היא אינה נחשבת סמכות מקצועית או כזו המסוגלת לגייס תקציבים לבניית המערכת על כלל מרכיביה. לכל היותר רח"ל משמשת כיום גוף מטה חלקי, המנסה לייצר תפיסה כוללת ומידה של תיאום בין הגופים האחרים, תוך שהוא מייצג את החזית האזרחית ואת בעיותיה בפני ממשלת ישראל. ספק אם בתנאים הפוליטיים והביורוקרטיים של ישראל תהיה לרשות מידת ההשפעה וההכרעה הנדרשת. נראה כי כמו בעבר, ואולי עתה ביתר שאת, ישמש פיקוד העורף אבן שואבת לכלל הפעילויות של החזית האזרחית, גם בשל מעמדו החוקי (המעוגן בחקיקה מיושנת מ-1951), ובעיקר בשל עצמתו הארגונית. פיקוד העורף ישמור כנראה על בכירותו גם בתוקף היותו חלק מצה"ל, על המשמעויות הציבוריות הנובעות לכך. גם נטייתם של כמה מהגורמים האזרחיים הקשורים לנושא להתרחק מנטילת אחריות והעדפתם לפעול על פי הנחיות הצבא תורמות לחיזוקו של מצב זה.

תמונה זו לא השתנתה בעיקרה גם לקראת ובעת מבצע "עופרת יצוקה". אמנם רח"ל שמה דגש תפיסתי על חיזוק היכולות של הרשויות המקומיות, אולם העשייה בפועל גם בעניין זה הייתה בעיקר של פיקוד העורף. בתקופת הלחימה עצמה ניסתה רח"ל למקד את מאמציה בעיקר בתחום הפעלת הארגונים המתנדבים. התוצאה הייתה שפיקוד העורף של צה"ל נותר הגורם החזק, הגדול והמשפיע על התנהלות החזית האזרחית, יותר מכל גורם אחר.

למצב זה יש יתרונות לא מעטים. שוב הוכח, גם באירועי "עופרת יצוקה", כי הצבא יכול לרכז בזמן קצר יחסית משאבים רבים למילוי משימות לאומיות – גם אם הן אזרחיות בעליל. שאלה אחרת היא אם נכון שבשעות משבר לאומי יחליטו קציני הצבא על שגרת החיים של הציבור האזרחי. נכון לעכשיו החוק מאפשר זאת ומעניק לגיטימציה לגורמים האזרחיים להתחמק מאחריותם לביטחון התושבים ולהתנהלותם ב"שגרת חירום". אלא שמשמעותה ארוכת הטווח של נטייה זו בעייתית: כדי להתמודד בהצלחה עם האתגרים ועם האיומים על החזית האזרחית יש מקום למענה אזרחי כולל, שיוכל על ידי גורם ממלכתי אזרחי בכיר ויפעיל – בצורה מאוזנת – את כל המערך, ובכלל זה את פיקוד העורף ומשטרת ישראל, בהכנות הנדרשות לשעת חירום. מי שצריך להיות הגורם המוביל בשטח בניהול משברים הן הרשויות המקומיות. הצבא, כמו האחרים, באמצעות פיקוד העורף, ישתף פעולה עמן, כמשאב מקצועי חשוב, המספק מומחיות בתחומיו ואמצעים ייחודיים, כמו מערכת התרעה וכוחות

חילוץ. הצבא ומשטרת ישראל יוכלו גם להמשיך ולספק כוח אדם זמין בשעת מבחן, על פי הצרכים והקביעות של הרשות המקומית.

### סיכום ומסקנות

ההתנהלות המוצלחת יחסית של הגורמים העוסקים בתחום החזית האזרחית בעת מבצע "עופרת יצוקה" אינה משנה מהותית את ההערכה כי לא חל שינוי מהותי ומספיק בתפקוד המערכת האחראית לחזית זו, אשר מגבלותיה התחווירו במלחמת לבנון השנייה. האתגר שניצב בפני החזית האזרחית בזמן מבצע "עופרת יצוקה" היה מוגבל, ולכן ההיערכות כמו שהתבצעה מאז 2006, על חסרונותיה, הייתה מספקת. מה שנדרש ועדיין לא מומש הוא עיצוב של תפיסה לאומית מערכתית כוללת, שתשמש בסיס מוסכם לבנייה של מערכת קבועה בחוק, אשר תדע לתת מענה משולב ומאוזן לאיומים על החזית האזרחית. מענה זה צריך להכיל מרכיבים מאוזנים של יכולות הרתעה, התקפה, סיכול, הגנה אקטיבית ופסיבית וכן טיפול פסיכו-סוציאלי באוכלוסייה המותקפת. כמה ממרכיבים אלה כבר נמצאים בשלבים של בנייה ומימוש, כמו חיזוק מערכת ההתרעה, בניית מנגנונים לשיתוף פעולה בין פיקוד העורף ובין הרשויות המקומיות ושיפור מערכת ההסברה לתושבים. הבעיה היא שמרכיבים אלה אינם יוצרים מערכת משולבת ויעילה. כל עוד הם לא יחוברו למסכת ארגונית שלמה ומתואמת, לא יהיה בשיפורים המקומיים, החשובים כשלעצמם, די כדי לענות על הצורך הגובר.

ואכן, ישראל אינה נמצאת בחלל ריק. בצד השני מתפתח בהתמדה האיום על החזית האזרחית. כמו שהוכח בשתי המערכות האחרונות – ב-2006 וב-2009 – ישראל אינה מצליחה להכריע את אויביה בכוחה הצבאי-התקפי בלבד. גם לאחר מלחמת לבנון השנייה וגם לאחר מבצע "עופרת יצוקה" העורף האזרחי ממשיך להיות חשוף להתקפות של נשק תלול מסלול עם איכויות משתפרות. לכן, בתנאים המדיניים והצבאיים הנוכחיים, אין מנוס מבנייה יסודית ומואצת של כלל יכולות העמידה של החזית האזרחית. במרוץ זה ישראל אינה מצויה במצב מספק. הבעיה היא בראש ובראשונה בתפיסה ובתודעה. גם במבחן ההשקעות ישראל אינה מתקדמת בקצב הראוי. הדבר נכון בייחוד בכל הקשור לחיבור בין שלושה מרכיבים חסרים: בניית מערך ההגנה האקטיבי-טקטי; חיזוק מערך המיגון הפסיבי-סלקטיבי ופיתוח אסטרטגיה וחיזוק המנגנונים האחראים לטיפול באזרחים בעת מלחמה מתמשכת, עם היקף נפגעים גדול. בהיעדר תפיסה לאומית כוללת, עיקר הבעיה היא בעדיפות הנמוכה הניתנת לתחומים חיוניים אלה.

לכן יש חשיבות לריכוז מחודש ומוגבר של מאמץ מחשבה ותכנון בכל הקשור לבנייתה של החזית האזרחית. מאמץ זה חייב לבוא לידי ביטוי בהחלטה מעודכנת בנוגע לארגון המערכת; בחקיקה מותאמת לצרכים ולמענה הקונצפטואלי הנדרש; בתקצוב הולם ומרכזי של ההשקעות ובחלוקת אחריות – כזו שתבהיר מי הגורמים האחראים להתכוננות ומי הם אלה האחראים לניהול משברים ואסונות גדולים. על ההתכוננות למשבר צריכה להיות מופקדת המדינה, באמצעות מוסדותיה הבכירים ביותר, שיגבשו מדיניות וסדרי עדיפויות, ויקצו משאבים להיערכות הגופים השונים המופקדים על הגנת החזית האזרחית. על ניהול המשברים צריכה להיות מופקדת הרשות המקומית, בסיוע צמוד של פיקוד העורף ומשטרת ישראל, סוכנויות העזרה (מד"א, כיבוי אש) וארגוני המתנדבים. רק מענה משולב זה, בד בבד עם המשך המאמץ לבניית יכולות ההרתעה, ההתקפה וההגנה של צה"ל, יוכל לשכנע את הציבור שאכן המדינה עושה למען ביטחונו האישי בתרחישי עימות עתידיים ריאליים. מהלך כזה הכרחי לא רק כדי לקדם את רמת המוכנות של החזית האזרחית. הוא חיוני גם לצורך בניית האמון של הציבור בהנהגתו, אמון שהוא תנאי לבנייה של החוסן הציבורי.



||

## תהליך השלום

**השינוי במקומה של ישראל**

**בעיני העולם הערבי**

אפרים קם / 37

**“כלום אינו מוסכם עד שהכול מוסכם”:**

**ההידברות הישראלית-פלסטינית**

ענת קורץ / 47

**משא ומתן ישראלי-סורי:**

**סיכוי לשינוי בהיערכות האסטרטגית האזורית?**

שלמה ברום / 61



# השינוי במקומה של ישראל בעיני העולם הערבי

## אפרים קם

מדינת ישראל ביקשה מאז הקמתה לכוון יחסי שלום עם שכנותיה הערביות ולהתקבל על ידי העולם הערבי כישות פוליטית לגיטימית. הנחתה הייתה שתהליך השתלבותה במרחב המזרח-תיכוני חיוני להתפתחותה המדינית והכלכלית, לצמצום בעיות הביטחון שלה ולהבטחת עתידה. אלא שעד שנות השבעים של המאה העשרים נדחו ציפיותיה של ישראל על ידי העולם הערבי, שהתקשה להשלים עם תבוסתו במלחמת 1948 וקיווה שיוכל לבטל את תוצאותיה. גם לאחר תבוסתם הקשה של הערבים במלחמת ששת הימים דחה העולם הערבי כל ניסיון להשלים עם ישראל, והביטוי הבולט לכך היה שלושת הלאוויים של ועידת הפסגה הערבית בחרטום, שהתכנסה לאחר אותה מלחמה: לא שלום עם ישראל, לא משא ומתן עמה ולא הכרה בה. למרות החלטות חרטום, התברר כי מלחמת 1967 הייתה קו פרשת המים ביחסו של העולם הערבי לישראל: מאז ואילך יעדו האסטרטגי של רוב העולם הערבי הוא חיסול תוצאות 1967, דהיינו החזרת השטחים שכבשה ישראל ב-1967. היעד של חיסול תוצאות 1948, שהיה שם הקוד של הערבים לחיסול מדינת ישראל, הלך והתכווץ בדיון הפוליטי הערבי. חתימת הסכם השלום עם מצרים במרס 1979 יצרה ציפייה כפולה בישראל: שהשלום עם מצרים יתמלא תכנים חיוביים, אשר יבססו אותו ויעניקו לו אורך חיים, ושהסכם זה יוליך להסכמי שלום עם מדינות ערביות נוספות ולנורמליזציה בין ישראל לעולם הערבי והמוסלמי. ציפייה זו התממשה חלקית בלבד; אמנם השלום עם מצרים יציב כבר שלושים שנה, וגם תקופות של עימותים קשים בין ישראל לפלסטינים ובדרום לבנון לא פגעו ביסודותיו. יתר על כן, 15 שנים לאחר חתימת הסכם השלום עם מצרים חתמה גם ירדן על הסכם שלום עם ישראל, וכמה מדינות ערביות מקיימות יחסים לא רשמיים עם ישראל, וחשוב לא פחות – כל מנהיגי מדינות ערב, ללא יוצא מהכלל,

מקבלים כיום את העיקרון שיש לפתור את הסכסוך הערבי-ישראלי בדרך המדינית, ולא הצבאית, אם כי לפי תנאים שיהיו מקובלים על הערבים. מנגד, השלום עם מצרים ועם ירדן, שלא לדבר על היחסים עם שאר מדינות ערב, נותר קר. במצרים לא נעשה מאמץ ממשי להעמיק את מערכת היחסים ולהרחיב את שיתוף הפעולה הכלכלי והטכנולוגי, ובירדן יש אכזבה מהיקף שיתוף הפעולה הכלכלי עם ישראל. חשוב מכך, בשתי המדינות לא נעשה מאמץ לחנך את הציבור בהן למשמעות של שלום אמת ולצמצם את השנאה ואת העוינות לישראל. בשתי המדינות, כבמדינות ערביות אחרות, קיימים עדיין חוגים רחבים, ובהם קבוצות רבות של אינטלקטואלים ואנשי אקדמיה, המגלים עוינות לישראל ומסתייגים מהשלום עמה, ושני המשטרים לא עשו הרבה כדי לשנות גישה זו. למרות שבדור האחרון הצטמצמה תפיסת האיום הישראלי בעיני הערבים, עדיין רוב העולם הערבי רואה בישראל איום, יריב, ואף אויב. מבחינה זו, לא עשו המדינות הערביות הרבה כדי לצמצם את ההתנגדות הציבורית בהן לנורמליזציה של היחסים עם ישראל ולהדגיש את הרווחים הטמונים בה גם לעולם הערבי.

### **הנורמליזציה: קשיים ומכשולים**

שישים שנה לאחר הקמת מדינת ישראל ושלושים שנה לאחר חתימת הסכם השלום עם מצרים קידום הנורמליזציה בין העולם הערבי לישראל נתקל בראש ובראשונה באותו מכשול בסיסי: רבים בעולם הערבי מתקשים לקבל את ישראל כחלק אינטגרלי לגיטימי של המזרח התיכון. בעיניהם, ישראל היא עדיין נטע זר, מדינה לא מוסלמית יחידה במרחב מוסלמי, ישות מדינית שהקים האימפריאליזם המערבי תוך כדי גזילת זכויותיהם של הפלסטינים. לקושי זה נוספת תפיסת האיום הישראלי. בעיני רוב הערבים, ישראל חותרת להתפשט במרחב סביבה ככל שתאפשר לה יכולתה הצבאית, מבקשת להנציח את עליונותה הצבאית על מדינות ערב, גם בעזרת ארצות הברית, ונוטה להשתמש בכוח צבאי לקידום ענייניה. בראייתן, ישראל מבקשת להשתמש בשלום ובנורמליזציה ככלי שנועד לשכנע את העולם הערבי להשלים עם קיומה, עם כיבושיה הטריטוריאליים ועם יתרונה הצבאי והטכנולוגי.

קושי בסיסי זה הוחמר עקב התחזקותן של התנועות האסלאמיות הרדיקליות בעולם הערבי בשני העשורים האחרונים. הגורמים המוסלמיים הקיצוניים הם הגרעין הקשה ביותר של ההתנגדות לשלום עם ישראל, הן במדינות הערביות והמוסלמיות והן בקרב הפלסטינים. התנגדותם היא עקרונית: ישראל השתלטה על אדמות השייכות לאומה המוסלמית, שולטת במקומות קדושים לאסלאם ומדכאת מיליוני מוסלמים



תחת שלטונה. לפיכך, ומשום שהתמיכה בכופרים אסורה על פי האסלאם, אין להתפשר על זכות קיומה של ישראל או להשלים עמה. כך, בראש השוללים עקרונית את קיומה של ישראל התייצב המשטר האסלאמי הרדיקלי באיראן – שאינה מדינה ערבית – המזין את המשך המאבק המזוין בישראל. אמנם רוב העולם הערבי מסתייג מהתנועות האסלאמיות הרדיקליות ורואה בהן יריב ואיום למשטרים הערביים עצמם, ואולם יש להן השפעה ניכרת ברחוב הערבי, והמשטרים הערביים המתונים אינם יכולים להתעלם מהן ומעמדתן האנטי-ישראלית.

הבעיה המקשה ביותר את קידום הנורמליזציה בין ישראל לעולם הערבי היא הישארות סוגיות לא פתורות בסכסוך הערבי-ישראלי: הסוגיה הפלסטינית והסוגיה הסורית. מבין שתי אלה, הסוגיה הפלסטינית היא הקריטית בנוגע לעתיד היחסים בין ישראל לעולם הערבי. הסוגיה הסורית חשובה גם היא בעניין זה, והשגת שלום בין ישראל לסוריה כשלעצמה תוכל לסייע להפשרה נוספת ביחסו של העולם הערבי, ואולם המפתח העיקרי בעניין זה מצוי בסוגיה הפלסטינית משום שמדינות ערב רואות את עצמן מחויבות בראש ובראשונה לסייע להקמת מדינה עצמאית לפלסטינים. לעניין הפלסטיני יש גם היבט רגשי חשוב מאוד, שאינו מצוי בסוגיה הסורית: מאז האנתפאדה הראשונה העולם הערבי נחשף שוב ושוב למראות הסבל של הפלסטינים בתקשורת, ולכן הזדהותו עמם עמוקה הרבה יותר. לפיכך כל עוד לא יזכו הפלסטינים במדינה משלהם, תיחשב נורמליזציה ביחסים עם ישראל בעיני רבים בגידה בעניין הפלסטיני, הכרה בכיבוש השטחים הפלסטיניים בידי ישראל ופגיעה בסיכויי הפלסטינים להשיג את זכויותיהם במשא ומתן.

יתר על כן, בעשרים השנים האחרונות עבר הסכסוך הישראלי-פלסטיני לרמה גבוהה מאוד של אלימות ואלימות שכנגד, שבאה לידי ביטוי בשתי האנתפאדות ובמבצע "עופרת יצוקה" בעזה. התפתחויות אלה מעיקות על המדינות המתונות, ובייחוד על מצרים ועל ירדן, משום שהציבור בהן, בהשפעת המראות הקשים בטלוויזיה ובהשפעת גורמים אסלאמיים, לוחץ על המשטרים לסייע לפלסטינים ולפגוע ביחסים עם ישראל.

### **ישראל והעולם הערבי: שינויים חיוביים**

מאז שנות השבעים של המאה הקודמת, ובייחוד מאז תחילת שנות השמונים שלה, חלו שינויים חשובים ביחסו של העולם הערבי לישראל. ראשית, רוב המנהיגים הערבים הגיעו בהדרגה למסקנה כי ישראל היא עובדה קיימת ואי-אפשר לחסל את קיומה, הן בשל עצמתה הצבאית והן בשל מחויבותה העקבית של ארצות הברית לקיומה

ולביטחונה. יתר על כן, הליכתה של מצרים לשלום עם ישראל ויציאתה ממעגל המלחמה, ולאחר מכן הליכתה של ירדן בעקבותיה ושקיעתה של עיראק במלחמה עם איראן ובמלחמות המפרץ – כל אלה מנעו אפשרות להקמת חזית צבאית ערבית מול ישראל. את המכה הסופית לאופציה הצבאית מול ישראל הנחיתה התמוטטותה של ברית המועצות, ששללה מסוריה את הגיבוי האסטרטגי, והותירה את ארצות הברית – שיש לה יחסים מיוחדים עם ישראל – כמעצמת-העל היחידה. כל אלה הובילו להבנה בקרב מנהיגי מדינות ערב שיש לסיים את הסכסוך עם ישראל בדרך המדינית משום שדרך המלחמה אינה מעשית ואינה משרתת את טובתם.

שנית, במחצית הראשונה של שנות התשעים התפתח לראשונה תהליך מדיני בין הערבים לישראל בשני ערוצים חדשים: הערוץ הישראלי-סורי והערוץ הפלסטיני. אף שעד כה לא הוביל הערוץ הסורי להסכם שלום, והערוץ הפלסטיני הוליד הסכמים מוגבלים בלבד והיה מלווה פרצי אלימות קשים בין ישראל לפלסטינים, תרם עצם התהליך עצמו למתן לגיטימציה להידברות עם ישראל ולהיווצרות עניין בקרב הממשלות הערביות המתונות לעודד תהליך זה.

שלישית, מזה כמה שנים חלק מהעולם הערבי מזהה נכונות גוברת מצד ישראל לשלם מחיר גבוה כדי להגיע להסדר בסוגיה הפלסטינית, ואולי גם בסוגיה הסורית. נכונות זו באה לידי ביטוי בעיקר בתמיכת רוב ממשלות ישראל בעשור האחרון בפתרון של שתי מדינות לשני עמים ובהינתקות מרצועת עזה. הבנה זו תרמה לוויכוח המתנהל בעולם הערבי בעניין היחס לישראל: יש הטוענים כי נורמליזציה ביחסים עם ישראל תהיה אפשרית רק לאחר שתיסוג ישראל מכל השטחים הפלסטיניים ותפתור את בעיית הפליטים, נְלֵא – יפגע שינוי היחס לישראל בפלסטינים ובכושר המיקוח שלהם; ויש הטוענים שהידברות עם ישראל גם לפני שזו תיסוג מהשטחים הכבושים דווקא תסייע לפלסטינים משום שהיא תאפשר להשפיע על עמדותיה ולרכך אותן.<sup>1</sup>

רביעית, בפני המדינות הערביות צצו איומים וסיכונים אחרים הדורשים טיפול, כמה מהם ארוכי טווח, וכמה מהם חדשים יחסית: האיום האיראני, ובפרט האפשרות שאיראן תשיג נשק גרעיני; המשבר בעיראק, והשלכותיו על שכנותיה; התחזקות הציר השיעי-רדיקלי, המוביל מאיראן, דרך עיראק השיעית, לסוריה, ללבנון ולזירה הפלסטינית; הצורך להיאבק בטרור האסלאמי-רדיקלי, ובכלל זה האיום הנובע מארגון "אל-קאעדה" ושלוחותיו; בעיות כלכליות-חברתיות, שהחריפו ב-2008 עקב המשבר הכלכלי העולמי. הצורך להתמודד עם איומים אלה הגביר את עניינם של הערבים לטפל בסכסוך הישראלי-פלסטיני, מתוך הנחה שסיומו יקל את הטיפול במקצת הבעיות האחרות.

מכאן שהתחזקות חזבאללה בלבנון ועליית חמאס לשלטון ברצועת עזה מדאיגות גם את הממשלות הערביות המתונות. בעיני העולם הערבי, שתי ההתפתחויות קשורות למאמצי איראן להרחיב את השפעתה בעולם הערבי ולהקים בו מאחזים גם בחופי הים התיכון. העימותים בין חזבאללה וחמאס לישראל מדאיגים את הממשלות המתונות משום שהם תורמים להתססת הרחוב הערבי ולחיזוק מגמות רדיקליות בו. לפיכך אף שישראל זכתה לגיינויים רחבים מצד הממשלות הערביות, הן בתקופת מלחמת לבנון השנייה (יולי-אוגוסט 2006) והן בפעולה הצבאית בעזה (דצמבר 2008-ינואר 2009), קיוו הממשלות המתונות – כמובן בלי שהודו בכך בפומבי – שישראל תנחית מכה צבאית על שני הארגונים ותחליש אותם.

### **יוזמת השלום הסעודית-ערבית**

על רקע זה יש לראות את יוזמת השלום הסעודית-ערבית מ-2002. היוזמה הסעודית פורסמה בפברואר 2002, כשדבריו של נסיך הכתר (לימים המלך) עבדאללה צוטטו בראיון עיתונאי, והיה אפשר להבין מהם שתמורת נסיגת ישראל לקווי יוני 1967 יסכימו מדינות ערב לפתח שלום מלא עמה ולהעניק לה ערבויות ביטחון.<sup>2</sup> יוזמתה של סעודיה הייתה ליוזמה הערבית לאחר שאומצה תוך כדי הרחבות ושינויים על ידי ועידת הפסגה הערבית שהתכנסה בבירות במרס 2002. ביוזמה הוצעה עסקה כוללת בין העולם הערבי לישראל: ישראל תיסוג נסיגה מלאה מהשטחים הערביים שכבשה ב-1967, ובכלל זה מרמת הגולן ומשטחים לבנוניים שנשארו כבושים, ותחזור לקווי יוני 1967; תסכים להקמת מדינה עצמאית לפלסטינים שבירתה מזרח ירושלים בשטחים שנכבשו ביוני 1967; ותגיע לפתרון מוסכם וצודק של בעיית הפליטים הפלסטינים בהתאם להחלטת עצרת האו"ם 194 מ-1949. בתמורה יכריזו מדינות ערב שהסכסוך הערבי-ישראלי הסתיים, יחתמו הסכמי שלום עם ישראל, יכוננו יחסים נורמליים עמה ויספקו לה ערבויות ביטחון.<sup>3</sup>

היוזמה הערבית משקפת שינוי של ממש בגישת העולם הערבי כלפי ישראל וכלפי הסכסוך הערבי-ישראלי. היא מעמידה במוקד הסכסוך לא את שאלת זכות קיומה של ישראל ואת הכרת הערבים בה – כמו שעושות החלטות ועידת הפסגה בחרטום ב-1967 – אלא את שאלת כיבוש השטחים הערביים ב-1967. מכאן שכאשר יסתיים הכיבוש ותיפתר בעיית הפליטים יסתיים גם הסכסוך. יתר על כן, היוזמה הערבית מציעה לישראל תמורה מעבר לזו שהצדדים הערביים – הפלסטינים או סוריה – יכולים להעניק לה: שלום ונורמליזציה עם כלל מדינות ערב.

למרות השינוי החשוב שנכלל ביוזמה הערבית, היא לא קידמה עד כה את תהליך השלום הערבי-ישראלי. עיתוי פרסומה – שיא אנתפאדת אל-אקצא, כאשר ישראל והפלסטינים לא היו פנויים ליוזמות שלום – היה לא מוצלח. ועידת הפסגה בבירות אימצה כמה החלטות שנראו סותרות ליוזמה, לפחות באורח חלקי. בישראל הועלו הסתייגויות מנוסח היוזמה ומחלק מהדרישות הכלולות בה; וממשלת ישראל בראשות אריאל שרון דחתה אותה משום שהיא נראתה חבילה אחת, שאינה פתוחה למשא ומתן ושחלקים ממנה אינם מקובלים על ישראל. בין השאר הועלתה הטענה שפתרון בעיית הפליטים בהתאם להחלטת מועצת הביטחון 194 פירושו דרישה להכרה בזכות השיבה של הפליטים, ולכן מטרת היוזמה היא לפגוע באופייה היהודי של ישראל על ידי החזרת הפליטים לשטחה. התמורות שהוצעו בה לישראל נראו כלליות ומעורפלות, והיו שטענו כי אינה אלא תרגיל סעודי ביחסי ציבור כדי לשפר את דימויה של סעודיה לאחר התקפת הטרור ב-9 בספטמבר 2001. גם מהצד הפלסטיני הובעה אכזבה מהיוזמה, על שלא הזכירה במפורש את זכות השיבה של הפליטים הפלסטינים,<sup>4</sup> ולפלסטינים ממילא לא היה מספיק כוח להשפיע עליה.

אף שהיוזמה הערבית לא התניעה מחדש את התהליך המדיני, נרשמה התעניינות מחודשת בה מאז 2007, והיא גם אושרה מחדש בוועידת הפסגה שנערכה בריאד במרס 2007. הגורמים הערביים המתונים מנסים לשווק אותה לציבור הישראלי: ירדן הפיצה את נוסח היוזמה בעברית לחברי הכנסת ב-2007. אש"ף פרסם את הנוסח כמודעה בעברית בעיתונות הישראלית בנובמבר 2008. גורמים בין-לאומיים חידשו את עניינם ביוזמה, וחשוב מכך – הנושא החל לעלות בשיחות בין גורמים ממשלתיים ישראלים וערביים, ונשיא ישראל שמעון פרס שיבח בנובמבר 2008 את היוזמה, אף שאינה מושלמת מבחינת ישראל, והביע עניין לבדוק את היתכנותה, ובכלל זה לבחון את האפשרות לנהל שיחות בעניינה עם צוות מטעם הליגה הערבית.<sup>5</sup> מותר להניח שהסיבה להתעוררות המחודשת הזו היא כפולה: החשש הגובר במחנה הסוני המתון מפני התחזקותו של הציר השיעי-רדיקלי, והגברת קצב המגעים עם ישראל הן מצד הרשות הפלסטינית והן בערוץ הסורי. והיה עוד גרעין של סיכוי: בנובמבר 2007 התקיימה ועידת אנאפוליס, שנועדה להתניע מחדש את תהליך השלום לקראת הסכם קבע בין ישראל לפלסטינים וליצור מנגנון להאצת המגעים בין הצדדים, אלא שאז כבר השתלט חמאס על רצועת עזה והטיל צל כבד על התהליך, וחולשתן הפנימית של שתי ההנהגות, הפלסטינית והישראלית, לא אפשרה להן ליצור תהליך ממשי, מלבד עצם המגעים ביניהן.

מהצד האחר, פעולת צה"ל בעזה בינואר 2009 פגעה ביכולת להתניע תהליך שלום על בסיס היוזמה הערבית, זמנית לפחות. פסגת החירום הערבית, שכונסה בדוחא שבקטר בתגובה למבצע, קראה לביטול היוזמה, ונשיא סוריה בשאר אסד קבע שהיוזמה מתה. עם זאת, מאחר שוועידת פסגה זו נחשבה ועידה שלא מהמניין, שכן יותר משליש ממדינות ערב – ובהן מדינות מרכזיות כמצרים, סעודיה וירדן, וכן הרשות הפלסטינית – לא השתתפו בה, אין לראות בקביעה משום ביטול רשמי של היוזמה.

### **מקומה של ישראל בעיני העולם הערבי**

השינויים שחלו ביחסו של העולם הערבי לישראל בדור האחרון, ובאורח קונקרטי יוזמת השלום הערבית, מעלים בפני ישראל כמה שאלות הנוגעות ליחסה לקידום תהליך השלום: מה העולם הערבי יכול לתרום לתהליך השלום, מלבד תפקידם של הצדדים הערביים הנוגעים במישורין לתהליך, דהיינו הפלסטינים וסוריה? מה צריכות להיות ציפיותיה של ישראל בעניין זה? האם העולם הערבי יכול לסייע לתהליך לפני שהושגה בו פריצת דרך, וביחוד כאשר עדיין הפלסטינים וישראל אינם בשלים להגיע להסדר כולל? האם אפשר לנצל את האינטרסים האזוריים המשותפים בין ישראל למדינות הערביות המתוננות לשיתוף פעולה מעשי, ובכלל זה בקשר לתהליך השלום?

צריך לצאת מההנחה שהיוזמה הערבית משקפת עניין אמיתי של הערבים לתרום להשגת הסדר מדיני בסכסוך הערבי-ישראלי. הטענה שהועלתה בשעתה, כי היוזמה היא תרגיל ביחסי ציבור כדי לשפר את דימויה של סעודיה, אינה משכנעת. היוזמה נעשתה מתחילתה יוזמה ערבית, ולא רק סעודית, וכך היא מוצגת. לסעודיה יש היסטוריה בכל הקשור להצעת יוזמות שלום – תכנית פהד מ-1981 להסדר מדיני בין ישראל לפלסטינים. חשוב מכך – אכן, היוזמה הערבית מבטאת את נכונותם של כלל מנהיגי מדינות ערב לסיים את הסכסוך הערבי-ישראלי, ובעיקר את גרעינו הפלסטיני, בדרך המדינית, לפי התנאים המקובלים על הערבים, ולסייע להשגת הסדר כולל לסכסוך, תוך כדי הסתייעות בגורמים בין-לאומיים, ובראשם ארצות הברית.

מנסחי היוזמה הערבית לא פירטו מה בכוונתן וביכולתן של הממשלות הערביות לתרום לתהליך השלום, מלבד הגדרה כללית של תנאי ההסדר, ואולם אפשר לציין כמה תרומות אפשריות:

1. העולם הערבי כבר מציע לישראל תמורה שהצדדים הישירים להסדר – הפלסטינים וסוריה – אינם יכולים להציע לה בהסדר שלום בילטרלי עמם: הסכמי שלום ונורמליזציה עם כלל מדינות ערב, ואולי גם מנגנונים לשיתוף פעולה אזורי בתחומים

- שונים. הרחבה זו של הסדרי השלום ושילוב כלל מדינות ערב בהן תעניק להם ממד נוסף של יציבות וכושר שרידות.
2. מדינות ערביות יוכלו להעניק תמורה לישראל עוד בטרם יושגו הסדרי שלום בינה ובין סוריה והפלסטינים, במגמה לסייע לישראל לקבל החלטות קשות. כמה מדינות ערביות כבר עשו זאת, וכוננו קשרים לא רשמיים עם ישראל.
  3. העולם הערבי יוכל לתמוך בפלסטינים כאשר אלה יידרשו לקבל החלטות קשות במשא ומתן עם ישראל. תמיכה זו תוכל לחזק את ההנהגה הפלסטינית, בעיקר כלפי ההתנגדות הצפויה לה בתוך הציבור הפלסטיני.
  4. העולם הערבי יוכל ללחוץ על הפלסטינים, ואולי גם על הסורים, להתגמש בנקודות צומת במשא ומתן עתידי עם ישראל כדי להגיע להסכם. עד כה הדבר לא קרה, ואולם בעבר היו מקרים שמצרים לחצה על ההנהגה הפלסטינית להגמיש את עמדתה.
  5. אפשרי שמדינות ערב יהיו מוכנות להשתלב בהסדרי שלום – למשל בכוחות לשמירת שלום או בהסדרי ביטחון. דוגמה לכך – נכונותה הנוכחית של מצרים, אשר עדיין טעונה הוכחה, לסייע במניעת ההברחות לרצועת עזה בעקבות מבצע "עופרת יצוקה".
  6. תמיכת העולם הערבי תוכל להחליש ולבלום גורמים רדיקליים שינסו למנוע את השגת ההסדרים ולערער אותם. כך יוכל הסדר עם הפלסטינים, ובייחוד הסכם שלום עם סוריה, אם אלה יביאו לתקיעת טריז בין איראן לסוריה ולהחלשת חמאס וחזבאללה, לתרום גם לצמצום האיום האיראני, גם אם לא להיעלמותו.

אלא שאין זה מקרה כי היוזמה הערבית לא הניעה תהליך מדיני מאז פרסומה. בצד תרומה חשובה אפשרית להסדרים עתידיים בין ישראל לערבים נתקל מימוש היוזמה בקשיים ניכרים, מלבד הסתייגותם של ישראל ושל גורמים פלסטיניים וערביים ממנה או מחלקים ממנה. הבעיה העיקרית נעוצה בכך שהיוזמה הערבית אינה יכולה להתקדם מעצמה, אלא קידומה תלוי בהתקדמות המשא והמתן בין ישראל לפלסטינים או לסוריה. כל עוד לא יקודמו ערוצי משא ומתן אלו מכוח עצמם, לא תוכל היוזמה הערבית לסייע להם ולהשלים אותם. ובינתיים יש הסכמה כמעט כללית שהמשא והמתן להסדר כולל בין ישראל לפלסטינים אינו עומד בפני פריצת דרך קרובה, בין השאר משום שהפלסטינים אינם בשלים מספיק להקים שלטון חזק אשר יוכל לקיים הסדר יציב עם ישראל, משום ששלטון חמאס ברצועת עזה, כל עוד הוא נמשך, מציב מחסום של ממש בפני הסדר ישראלי-פלסטיני כולל, ומשום שגם ישראל תורמת תרומה

משלה להיווצרות מעגל הקסמים שתהליך השלום מצוי בו. גם הסדר ישראלי-סורי, אף שגיבושו נראה פשוט מהסדר ישראלי-פלסטיני, יהיה תלוי בראש ובראשונה בהחלטות שני הצדדים להסכים לויתורים הנדרשים מהם – ואלה טרם הגיעו לשלב זה.

מלבד זה, העולם הערבי עשוי לתמוך בפלסטינים בקבלת החלטות קשות, ואולי אף ללחוץ עליהם להגיע להסדר עם ישראל, ואולם קשה להניח שעמדותיו של העולם הערבי יהיו גמישות הרבה יותר מעמדותיהם של הפלסטינים או של הסורים. אם יהיו הבדלים בין עמדות הסורים והפלסטינים לעמדות כלל מדינות ערב, הם יהיו בשוליים, לא בעיקר. יתר על כן, יהיה קשה לנהל משא ומתן עם כלל מדינות ערב או עם נציגיהן – למשל עם הליגה הערבית – משום שאלה יתקשו להגיע להסכמה ביניהן, והמכנה המשותף שיגבשו עלול להיות מושפע מהעמדות הקיצוניות יותר. זו הסיבה שישראל העדיפה במשך השנים לנהל משא ומתן עם הנהגות ערביות נפרדות, ולא עם קולקטיב ערבי.

להיבט הישראלי יש שני צדדים נוספים. מצד אחד לישראל לא ברור אם היוזמה הערבית עשויה מקשה אחת ואינה פתוחה למשא ומתן על מרכיביה או שזו מסגרת כללית המאפשרת הידברות על תוכנה, ומצד אחר לאחר האכזבות מהתוצאות הדלות של תהליך השלום עם הפלסטינים ומהתנהלותם במשך השנים, לא ברור עד כמה התמורה שהיוזמה מציעה בתחום הנורמליזציה ומהות תכניה אטרקטיבית מספיק בעיני ישראל.

לשאלת מקומו של העולם הערבי באסטרטגיה של ישראל יש גם היבט רחב יותר. למחנה הערבי המתון ולישראל יש כיום אינטרסים אזוריים משותפים: בלימת האיום האיראני, החלשת הציר השיעי-הרדיקלי והתמודדות עם הטרור האסלאמי. לכך אפשר להוסיף גם אינטרסים כלכליים משותפים. אף על פי כן, קשה לצפות לשיתוף פעולה ממשי בין מחנה זה ובין ישראל, גם משום שהמדינות הערביות יירתעו מפעולה משותפת עם ישראל בסוגיות בין-ערביות רגישות ויחששו מתגובתם של הגורמים הרדיקליים וגם משום שלא יראו מקום להרחיק לכת בצעדיהם כלפי ישראל בטרם תיפתר הבעיה הפלסטינית.

מסקנת הדברים היא שקיימת נכונות בעולם הערבי לתרום לקידום פתרון מדיני כולל לסכסוך הערבי-ישראלי, ובעיקר למרכיבו הפלסטיני. קיים גם פוטנציאל לשיתוף פעולה עם המחנה הערבי המתון לבלימת האיום הרדיקלי, ואולם ככל הנראה לא יינקטו צעדים כאלה בעתיד הקרוב. השתלבות העולם הערבי בתהליך השלום תוכל להתממש כנראה רק לאחר שהצדדים הישירים למשא והמתן – ישראל, הפלסטינים וסוריה – ישיגו התקדמות ממשית מכוח עצמם, שהעולם הערבי יוכל להשלים אותה

בתרומתו. שיתוף פעולה אזורי נגד האיום הרדיקלי, אם יהיה, יוכל להתממש רק לאחר שיסתמן הסדר כולל לסוגיות הלא פתורות של הסכסוך הערבי-ישראלי.

### הערות

- 1 ראו: "ויכוח בנושא הנורמליזציה של מדינות ערביות ומוסלמיות עם ישראל", *MEMRI*, 4, באוקטובר 2005.
- 2 Thomas Friedman, "An Intriguing Signal from the Saudi Crown Prince", *New York Times*, February 17, 2002.
- 3 הנוסח הרשמי של היוזמה – ראו: [www.al-bab.com/arab/docs/league/peace02.htm](http://www.al-bab.com/arab/docs/league/peace02.htm)
- 4 ראו: Abdel Monem Said Aly and Shai Feldman, *Ecopolitics: Changing the Regional Context of Arab-Israeli Peacemaking*, Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard University, 2003, pp. 23-27.
- 5 [www.yozmatshalom.com/links.html](http://www.yozmatshalom.com/links.html)



# “כלום אינו מוסכם עד שהכול מוסכם”: ההידברות הישראלית-פלסטינית

## ענת קורץ

ב-2008 הייתה אמורה להתרחש פריצת דרך מדינית. כוונה להשלים עד תום השנה עקרונות להסדר קבע ישראלי-פלסטיני הוכרזה בוועידת אנאפוליס, שכונסה בנובמבר 2007 בחסות ממשל ארצות הברית, ובה הותוו מבנה ההידברות בין ישראל לרשות שבראשות פת"ח ולוח הזמנים להשלמתה. אולם חילוקי דעות אשר לסוגיות הליבה של הסכסוך נותרו בעינם. מלבד זה, הפיצול בזירה הפלסטינית כרסם באפשרות לצקת בהידברות תוכן מעשי, שכן עיכב את מיסוד הרשות כנציגות מוסמכת לקידום הסדר. ובנוסף, העימות בין ישראל לחמאס, שהסלים בשלהי השנה, הסיט את תשומת הלב מהתהליך המדיני, והשלכותיו על המערכת הפוליטית בישראל ובזירה הפלסטינית אף העמידו בספק את המשך ההידברות במסגרת מתווה אנאפוליס. המשימה המונחת לפתחן של ההנהגה הישראלית והרשות הפלסטינית לנוכח התפתחויות אלה, ובפרט על רקע מתח מתמיד שמקורו בזירה הביטחונית, היא ניהול הסכסוך תוך מאמץ לשמר את רציפות ההידברות.

### הדיאלוג המדיני

#### מבנה התהליך

התהליך שהושק באנאפוליס נועד לשחזר את הרלוונטיות של “מפת הדרכים” להסדר ישראלי-פלסטיני, אשר אימץ הקוורטט ב-2003. “מפת הדרכים” התוותה התקדמות בת שלושה שלבים. הראשון כלל הנחיות לשיפור המצב המוסדי, הביטחוני והאזרחי בשטחים ולהקפאת הבנייה הישראלית בהם; השני התמקד בכינון מדינה פלסטינית בגבולות זמניים, והשלישי – בגיבוש הסדר קבע. שלא כ”מפה”, נוסחת אנאפוליס גרסה התקדמות מקבילה של השלב הראשון והשלישי. שינוי מבני זה שיקף הכרה במגבלות

היכולת לגבש שלב ביניים מוסכם עקב חששם של הפלסטינים ממצב זמני שימוסד לאורך זמן והסתייגות ישראל מוויתורים טריטוריאליים, על הסיכונים הביטחוניים שיתלוו אליהם, ללא מחויבות פלסטינית לסוף הסכסוך. משום כך ולנוכח הכשל הנמשך לקדם את השלב הראשון של ”המפה”, ביקשו מנכחי יוזמת אנאפוליס לחזק בשני הצדדים את האמון במעשיותו של הסדר באמצעות התקדמות ישירה לקראת ניסוח עקרונותיו.<sup>1</sup>

עניינו של הממשל האמריקני בהישג במזרח התיכון לפני תום השנה האחרונה לכהונת הנשיא בוש הוא אשר הכתיב לתהליך אנאפוליס את מועד סיומו – תום שנת 2008.<sup>2</sup> מלבד זה, ביוני 2007 ביסס חמאס את מעמדו בזירה הפלסטינית בעקבות הפיכה צבאית ברצועת עזה. על הפיצול הגאוגרפי הנתון בשטחי הרשות נוסף אז קרע בין ממשלה בראשות חמאס השליט ברצועת עזה לממשלת חירום בראשות סלאם פיאד, שהקים בתגובה הנשיא מחמוד עבאס. הנתק בין חמאס לפת”ח נתפס בזירה הבין-לאומית כהזדמנות לקדם את התהליך המדיני משום ששחרר (כמו שהסתבר עד מהרה לכאורה בלבד) את הנהגת פת”ח מן הכורח להתחשב באופוזיציה האסלאמית. בה בעת היו הנהגת פת”ח, ישראל וחברות הקוורטט שותפות לחשש כי אם תורחב אחיזת חמאס גם לגדה, לא ייוותר גורם פלסטיני משפיע שיתמוך בחזון חלוקת הארץ לשתי מדינות. ההידברות המחודשת בין ישראל לרשות הפלסטינית שבראשות הנשיא עבאס נועדה אפוא להעניק לפת”ח תוחלת מדינית שתאחד את שורותיו המפוצלות, תסייע בגיוס תמיכה ציבורית בארגון, וכך תעכב את התקדמות חמאס לבכורה.

בהתאם למבנה שסוכם באנאפוליס, התנהלו הדיונים בשני מסלולים. האחד התמקד במאמץ לגבש הסכמות בנושאי הליבה, כלומר ליישוב הסכסוך. במסלול הזה נועדו באורח שוטף קבוצות נושאים שונות, שאותן הובילו ראש צוות המשא ומתן הישראלי שרת החוץ ציפי לבני וראש צוות המשא ומתן הפלסטיני אחמד קריע. ראש הממשלה אהוד אולמרט והנשיא מחמוד עבאס נועדו מפעם לפעם במסלול מקביל, שתכליתו הייתה עיצוב עקרונות שלאורם יסכמו צוותי המשא ומתן הבנות והתוויית מדיניות בנושאים שוטפים, כלומר ניהול הסכסוך. ממשל ארצות הברית, באמצעות מזכירת המדינה קונדוליזה רייס שביקרה תכופות בישראל וברמאללה והגנרל קית’ דייטון שפיקח על הרפורמה בכוחות הביטחון של הרשות, ליווה מקרוב את תהליך ניהולו של הסכסוך ואת המאמצים לקדם את יישובו.

## ניהול הסכסוך

ישראל הגיבה באטיות לדרישת הרשות הפלסטינית, שנתמכה על ידי הממשל האמריקני, להסיר מחסומי דרכים בגדה כדי לאפשר חזרה ולו סמלית לשגרת יום-יום ושיקום מערכות החינוך, הבריאות והמסחר.<sup>3</sup> הסברים לכך נוסחו במונחים ביטחוניים שגורים, שנתמכו על ידי הימצאותה של תשתית פיגועים של חמאס ופלגים חמושים נוספים בשטחי הגדה. ברקע נמשך ירי הרקטות ופצצות המרגמה מרצועת עזה לעבר יישובי מערב הנגב, אשר המחיש את העלול להתרחש לאחר היערכות מחודשת של צה"ל בגדה. אסירים פלסטינים שוחררו במשורה, על שום החשש כי השבים לבתיהם יצטרפו למעגל האלימות. בשל יכולתה המוגבלת של הרשות הפלסטינית לשלוט בפלגים לוחמניים היה קשה להפריך טיעונים שנשמעו בישראל בדבר אי-הצדק ואי-התועלת שבשחרור המונים. אם כן, שחרור אסירים נותר קלף מיקוח פוטנציאלי בידי ישראל ונוצל כמחווה הומניטרית תקופתית, שרישומה היה קצר מועד מבחינת האווירה במפגשי המשא ומתן. מלבד זה, לא פינתה ישראל מאחזים מבודדים מן הטעם של דחיית ההתמודדות עם מחאה ציבורית, שדינה להתעורר עקב כך, למועד שתוכל להציג בו את המהלך כחלק מהסדר כולל. ובנוסף נמשכה הבנייה באתרים, שברי היה כי ישראל תתבע את השארתם בשטחה במסגרת הסדר קבע – שכונות במזרח ירושלים וגושי ההתנחלות.

במקביל קודמה הרפורמה בכוחות הביטחון הפלסטיניים, שעקרונותיה פורטו בהנחיות השלב הראשון של "מפת הדרכים" כחלק ממפעל הבנייה המוסדית המקיף ברשות. מאמץ שיקומם של כוחות הביטחון, שהוגבר בעקבות השתלטות חמאס על רצועת עזה וזכה לתנופת יתר במסגרת תהליך אנאפוליס, התנהל בחסות ארצות הברית, בשיתוף ה-EU Coordinating Office for Palestinian Police Support. בוועידת המדינות התורמות, שנערכה בפריז בהמשך לוועידת אנאפוליס, הובטח סיוע כספי לשיפור תפקודם של מנגנוני הביטחון.<sup>4</sup> קורסים בהדרכת הגורמים הזרים המלווים התקיימו בירדן וביריחו. באישור ישראל הועברו לכוחות נשק וציוד. עם השלמת ההכשרה התפרסו יחידות השוטרים בשכם, בג'נין ובחברון. שם עסקו בהשלטת חוק וסדר ברחובות, בפירוק פלגים עצמאיים מנשקם, ובפרט במאבק בתשתית הצבאית והמוסדית של חמאס. הישגי היחידות לא היו מבוטלים, והקוורטט אף ציין אותם לשבח.<sup>5</sup> ברם בישראל נזקקו לעדויות מוצקות יותר אשר ליכולתן להתמודד עם פלגים חמושים בלא תמיכה, כדי לצמצם במידה משמעותית את הפעילות הצבאית בגדה. מנגד, דבקו דוברים פלסטינים בטענה שלפיה תוגבל היכולת לגייס תמיכה ציבורית למאבק נחוש באופוזיציה הלוחמנית כל עוד לא תדלל ישראל את נוכחותה בשטח.<sup>6</sup>

אמנם מאז הושק תהליך אנאפוליס חל שיפור באיכות וברמת החיים בגדה המערבית – עלייה של 25 אחוזים נרשמה ביצוא התוצרת המקומית לישראל. שיעור האבטלה ירד מ-25 ל-19 אחוזים, כן עלה מספר אישורי הסחר והעבודה שניתנו לתושבים.<sup>7</sup> המחסומים שהוסרו הקלו את תנועת אנשים וסחורות. אולם ההידברות, שנועדה להביא לשיפור מוחשי של חיי היום-יום בגדה, נותרה שבויה בדינמיקה של התנגשות ציפיות והתניות הדדיות אשר התפתחה בשנות תהליך אוסלו ואשר הכשילה מאמצים לחדש את הדיאלוג בין הצדדים לאחר פרוץ ההתקוממות השנייה בשטחים, ובכלל זאת ניסיונות קודמים לקדם את השלב הראשון של ”מפת הדרכים”.

### **יישוב הסכסוך**

תוכני הדיונים שנדונו בהם סוגיות הליבה של הסכסוך נותרו חשאיים. רוב הדיווחים פירט הצעות ישראליות שונות, שנדחו, לא אושרו על ידי הצד הפלסטיני, או לא אומתו על ידי הצד הישראלי. עם הדיווחים שלא אומתו נמנתה ידיעה שגרסה כי נציגי הרשות דחו מפה שהציעה השרה לבני, ולפיה יישארו גושי ההתנחלות הגדולים בשטח ישראל, וכן את דרישת שר הביטחון אהוד ברק כי ישראל תקים תחנות פיקוח בתחום המדינה הפלסטינית, הצופה על שדה התעופה בן-גוריון. בלחץ מצד ארצות הברית לרזז את גיבוש ההבנות טען אהוד אולמרט שהפער בנושא הגבולות מתייחס לשניים או לשלושה אחוזים בלבד מן השטח. גם את ההצהרה הזו לא אישר שום גורם פלסטיני רשמי. דוברים פלסטיניים טענו שהפער בין עמדות הצדדים בנושא הפליטים הצטמצם, אם כי הצדדים נותרו חלוקים אשר לאופי ההבנות המבוקשות בנושא קריטי זה.<sup>8</sup> כמו כן, הצד הפלסטיני התנגד לרעיונות, שקבלתם אמורה לפגום בריבונותו, ודבק למשל בטענה כי פירוז מלא של המדינה הפלסטינית העתידית, כדרישת ישראל, יפריע להתמודדות עם איומים ביטחוניים ולכן ישבש את היכולת לממש הסדר.<sup>9</sup> עתיד ירושלים לא עלה לדיון.

בשל הפערים בעמדות הצדדים, ולאור העיקרון המשותף שביטאו מפורשות השרה לבני והנשיא עבאס, ולפיו ”כלום אינו מוסכם עד שהכול מוסכם”, ההישג המשמעותי שהיו יכולים להצביע עליו בתום השנה שהוקצבה לגיבוש הסדר היה הדיאלוג הנמשך עצמו.<sup>10</sup> אכן, היה זה עיקר המסר שהועבר לנציגי הקוורטט, שהתכנסו בשארם א-שיח' במלאות שנה לוועידת אנאפוליס. בהודעת הסיכום של הוועידה צוין התהליך לשבח.<sup>11</sup> באין הבנות שיהיה אפשר להציגן כחלק מהסדר עתידי, התנחמה גם קונדוליזה רייס בעצם קיום התהליך.<sup>12</sup>

## המשך יבוא?

המתח שליווה את המשא ומתן התעצם ככל שהתברר כי לא יושלם עד תום כהונת ממשל בוש, שיחפוף לתום כהונת אולמרט, וכי הנשיא עבאס יזדקק להארכת כהונתו שהסתיימה רשמית בינואר 2009.<sup>13</sup> על רקע זה גברו חילוקי הדעות בין הגישה הישראלית לזו הפלסטינית אשר לתכליתה המידית של ההידברות. בספטמבר עוד הצהיר אולמרט כי "אפשר להגיע עם הפלסטינים להסדר עד סוף השנה",<sup>14</sup> אך כוונתו הייתה שונה מהמשמעות שייחס הצד הפלסטיני למונח "הסדר", שכן ביקש להמיר הסכם כולל ומפורט במסמך עקרונות או "הסכם מדף", שיישם כשיבשילו התנאים לכך.<sup>15</sup> עם זאת, ישראל דחתה את הצעתה של ארצות הברית לניסוח "מסמך מעבר", שישוכמו בו הבנות כבסיס להמשך הדיונים.<sup>16</sup> אחמד קריע' מצדו התריע כי החלופה להסדר היא מדינה אחת לשני העמים.<sup>17</sup> דבריו שיקפו מודעות להכרה ישראלית באיום הנובע מן האפשרות שלא יהיה אפשר להגיע לפשרה מוסכמת אודות חלוקת הארץ. הד לתחושה זו עלה מדבריו של אהוד אולמרט, אשר נאמרו לאחר שנודע כי יאלץ לסיים את כהונתו לפני הזמן, ואשר לפיהם על ישראל לסגת "כמעט מכל השטחים אם לא מכולם" כדי להבטיח את ביטחונה.<sup>18</sup>

לכאורה, בכשל לסכם הסדר כולל ומפורט לפני תום 2008 הייתה גלומה הזדמנות שכן התהליך המדיני שוחרר מלוח הזמנים שנכפה עליו. אילוץ זמן לא נכלל בשני ביטויים של תמיכה בין-לאומית במתווה אנאפוליס, שפורסמו בתום השנה: האחד היה הצהרת הקוורטט, שנמסרה בתום מפגש שארם א-שיח' שנערך בנובמבר, והאחר היה החלטת מועצת הביטחון של האו"ם 1850, שהתקבלה בדצמבר 2008.<sup>19</sup> סיכום מפגש הקוורטט נכלל כלשונו בהחלטת מועצת הביטחון, שבה צוינה בנוסף "חשיבותה של יוזמת השלום הערבית".<sup>20</sup> אולם בשלהי 2008 הוקפאו השיחות, שממילא לא התקרבו לשלב הניסוח של סיכומים מחייבים, עקב שתי התפתחויות שדחקו את התהליך המדיני ממרכז סדר היום בישראל וברשות. בזירת עזה התלקח עימות בין ישראל לחמאס, והמערכת הפוליטית בישראל נכנסה לתקופת בחירות. תוצאות הבחירות, שהתקיימו בישראל בפברואר 2009, לפני שנדמו הדיו של העימות בין ישראל לחמאס, הצביעו על התחזקות מפלגות המרכז והימין. ראש הממשלה הנבחר, מנהיג הליכוד בנימין נתניהו, הביע כוונה לבחון מחדש את העקרונות שלאורם ניהלה הממשלה הקודמת את ההידברות עם הרשות הפלסטינית ואת מטרותיה. בתגובה לסירובו של נתניהו להתחייב לעקרון שתי המדינות הכריז סעאב עריקאת, שהחליף את אחמד קריע' בראשות צוות המשא ומתן הפלסטיני, כי לא יחודשו שיחות עם ממשלה ישראלית שאינה חותרת להקמת מדינה פלסטינית.<sup>21</sup>

ניתן להעריך כי לחץ בינלאומי יביא לחידוש המשא ומתן. התהליך המדיני הוצב בראש סדר היום של ממשל אובמה, והנשיא עצמו ביטא מחויבות בלתי מסויגת לחתירה להסדר על בסיס העקרונות שעוצבו באנאפוליס.<sup>22</sup> האיחוד האירופי שותף לעמדה זו. בינואר 2009, על רקע ההסלמה בעימות בזירת עזה, הוקפאו הדיונים בפרטיו של שדרוג היחסים בין ישראל לאיחוד. הממונה על מדיניות החוץ באיחוד חבייר סולנה אף מסר כי ללא מחויבות להקמת מדינה פלסטינית ישקול האיחוד את יחסו לישראל.<sup>23</sup> תועלות לישראל ולרשות, האמורות להתלוות לשיבה לשולחן הדיונים, תומכות בהערכה כי התהליך המדיני לא איבד רלוונטיות. מחויבות לו תסייע לישראל להדוף לחצים צפויים להקל את לחצה הצבאי והכלכלי בגדה המערבית וברצועת עזה. המחויבות לו היא שתמשיך ותעניק לנשיאות מחמוד עבאס תמיכה בין-לאומית, כפיצוי על כרסום בבסיסה המשפטי, ולהיות מענה למחאה, משורות פת”ח וחמאס כאחד, נגד דחיית הבחירות לנשיאות. מלבד זה, המחויבות לתהליך תמשיך ותצדיק את הסיוע הכלכלי והביטחוני השופע שהוענק לרשות מאז חידושו.<sup>24</sup>

אלא שחידוש המשא ומתן כשלעצמו לא יבטיח התקדמות לקראת הסדר. המתח הביטחוני בין ישראל לחמאס צפוי להמשיך ולכרסם בנכונותה של ישראל, המוגבלת ממילא, להתחייב לפשרה מדינית-טריטוריאלית בעלת השלכות ביטחוניות ישירות וארוכות טווח. יתר על כן, הפיצול במערכת הפוליטית הפלסטינית ימשיך ויעכב את מיסוד הרשות שבראשות פת”ח כנציגות מוסמכת לקידום הסדר, ויצמצם את הסיכוי שתוכל לערוב ליישומו, אם יגובש.

## **ישראל-חמאס, חמאס-פת”ח**

### **בין ישראל לחמאס**

ביוני 2008 נשאו מאמצי התיווך של מצרים פרי. על פי הבנות שהוסכמו עם ישראל וחמאס, הייתה אמורה ישראל להסיר בהדרגה את המצור מעל הרצועה בתמורה להפסקת ירי הרקטות ופצצות המרגמה על ידי חמאס ויתר הפלגים הלוחמניים, ולחדול מפעילות צבאית ברצועה. ברם לאחר כניסת הפסקת האש לתוקף המשיכו הברחות הנשק לרצועה ביתר שאת. פעילות זאת, מלבד ירי ספוראדי מן הרצועה לעבר מערב הנגב וכן קיפאון המגעים שהתנהלו בתיווך מצרי ונועדו להביא לשחרור החייל גלעד שליט, המוחזק בידי חמאס, בתמורה לשחרור אסירים פלסטינים על ידי ישראל, היו לישראל עילה לסגירת המעברים לרצועה – לאי-פתיחתם למעשה. גם הדינמיקה של הפסקת האש שיקפה את מערכת ההתניות, אשר התפתחה בין ישראל לפלסטינים לאורך שנים. חמאס, כמו הרשות, ביקש עדות מוחשית להרפיית הלחץ מצד ישראל,

במקרה זה – את פתיחת המעברים. ישראל מצדה התנתה את הקלת הלחץ בהפסקה מוחלטת של האלימות, ובמקרה זה את הפסקת הירי, וכן בהפסקת הברחות אמצעי הלחימה לרצועה. למרות ההפרות, במשך חמישה חודשים נשמר השקט היחסי משום שחמאס פעל לרסן את הירי והיות שהירי לא גרם נפגעים בנפש בצד הישראלי. אך בנובמבר 2008 התחווה חולשתה של הפסקת אש, שכוננה ללא כללי משחק ברורים ומנגנון ניהול משברים מוסכם. צה"ל תקף ברצועה בתגובה לחשיפת מנהרה, שנחפרה על ידי חמאס מתחת לגדר הגבול. המהלך נענה בירי רקטות מסיבי. בשלהי דצמבר, לאחר כחודשיים של הסלמה בירי לעבר ישראל ואיומים בתגובה צבאית נחושה, יצאה ישראל למתקפה רבתי ברצועה.

ישראל חתרה ליצור מצב שתגבל בו מאוד אפשרות הירי וייעצר מסע ההתחמשות של חמאס. זו הייתה תמציתה של "המציאות הביטחונית החדשה", אשר הוגדרה כמטרתה האסטרטגית של המערכה ואשר נועדה להבטיח את שלוותם ואת שלומם של התושבים שבטווח הטילים (שהתרחב בחודשי הרגיעה שקרסה מ-16 לארבעים ק"מ), ולמנוע הסלמה שתגרור כיבוש מחודש של הרצועה. המבצע הצבאי התנהל על רקע מערכה מדינית אינטנסיבית. ישראל ניצבה בפני לחץ בין-לאומי לנצור את האש, שהונע במידה מכרעת על ידי שיעורי ההרג וההרס הגבוהים ברצועה. החלטת מועצת הביטחון 1860 מ-8 בינואר 2008, שעיקרה קריאה להפסקת אש מיידית, למניעת תנועה של נשק לרצועה ולפתיחת המעברים, נדחתה על ידי ישראל וחמאס כאחד, ברם ימים מספר לאחר מכן הכריז ראש ממשלת חמאס אסמאעיל הניה כי התנועה תקבל כל יוזמה להפסקת אש. לעומת אנשי הלשכה המדינית של חמאס שמושבם בדמשק, ובראשם חאלד משעל, אשר בהשראת סוריה, איראן וחזבאללה קראו להמשך הלחימה, חתרה ההנהגה שמושבה ברצועה לרגיעה שתאפשר את שיקום הנזקים שנגרמו לשדרתה הארגונית בעת הלחימה. ב-18 בינואר 2009, בחלוף שלושה שבועות מתחילת המערכה ועל בסיס הערכה כי חמאס תירתע בעתיד מהתגרות בוטה, הכריזה ישראל חד-צדדית על הפסקת אש.

על החלטת ישראל להפסיק את הלחימה ולסגת מן הרצועה הקלו הבנות שגובשו בינה לארצות הברית ובינה למצרים, ואשר זכו לברכת האו"ם האירופי. מזכר הבנות, שלפיו תוביל ארצות הברית מאמץ בין-לאומי משולב לעצירת הברחות הנשק לרצועה, נחתם ב-16 בינואר בין מזכירת המדינה היוצאת רייס לשרה לבני. מחויבות זו, שסיימה פרק מתוח בין המדינות עקב הימנעות ארצות הברית מהטלת וטו על החלטת מועצת הביטחון, הונחה לפתחו של ממשל הנשיא אובמה, שנכנס לתפקידו בינואר 2009. מלבד זה, אימצה ישראל יוזמה מצרית, שעיקרה התחייבות לפעול לעצירת הברחות, לניסוח

עקרונות לפתיחת המעברים לרצועה ולקדם הבנות להפסקת אש לשנה. מאמציה של מצרים לגבש רגיעה שיקפו הערכה כי המחיר שיהיה על המשטר לשלם, במונחים של זעזועים פנימיים עקב הצרת צעדי חמאס ותיאום מדיניות ביטחונית עם ישראל, יהיה נמוך מזה שיתלווה להתחמשותה הנמשכת של חמאס על פוטנציאל ההסלמה הגלום בה, ולהתרחבות השפעתה של איראן ברצועה. גישה זו התקבלה בברכה על ידי מנהיגי האחד האירופי, שהתכנסו ב-19 בינואר בשארם א-שיח' לציון אימוץ היוזמה המצרית על ידי ישראל, ולהבעת כוונה להשקיע בשיקום הרצועה. בתום הוועידה יצאו מנהיגי אירופה לישראל. במפגש עם אהוד אולמרט התחייבו לגבש הבנות ביטחוניות ברוח המזכר שנחתם בין ישראל לארצות הברית.<sup>25</sup>

הנהגת חמאס תיאמה הפסקת אש עם קהיר, והכריזה עליה לאחר הודעתה של ישראל. כך יכולה הייתה להציג את ההתמודדות עם צה"ל כהישג מורלי למצער, אולם הירי מהרצועה נמשך ונענה בתקיפות חיל האוויר של ישראל בעוד חמאס דן עם מצרים על תנאים לרגיעה ועל משכה. גם הסגר על הרצועה נמשך; ישראל דבקה בעצירת התחמשות חמאס ובהפסקת ירי מוחלטת כתנאי להסרתו, ואילו חמאס המשיכה והתנתה את הפסקת הירי בפתיחת מעברי הגבול.<sup>26</sup> כדבריה של ציפי לבני, ישראל ביכרה לבסס הפסקת אש על הבנות "נגד חמאס, לא אתו".<sup>27</sup> מדיניות זו אומצה בניגוד לגישתו של אהוד ברק, שדגל בפתיחה מבוקרת של המעברים כאמצעי לעודד ריסון מצד חמאס. אם כן, ישראל בחרה בקו אשר נסמך על הערכה כי די יהיה באיום בתגובה כדי להרתיע את חמאס מירי, אף כי המשך הירי העיד כי ללא הבנות מוסכמות, אשר יכללו תמריץ שאבדנו יהיה כרוך במחיר, לא ניתן יהיה להבטיח רגיעה מוחלטת.

### **בין חמאס לפת"ח**

בפסגת שארם השתתף הנשיא עבאס. באותה העת אירחה קטאר, שעל רקע המערכה בעזה הסתפחה למחנה שבהובלת איראן וסוריה וניתקה את קשריה המסחריים עם ישראל, פסגת תמיכה בחמאס. הנציג הפלסטיני במפגש דוחא היה חאלד משעל. היה זה ביטוי מובהק להזדהות המחנות היריבים עם זרמים אזוריים מתחרים, בהמשך למחנאות הפלסטינית ולהקשריה האזוריים מימים ימימה. הנשיא עבאס, מוביל הזרם המרכזי בתנועה הלאומית הפלסטינית, אשר במשך שנים הושפע מהקו המדיני שהותווה בקהיר, אף שותף במגעים שקדמו לקבלת היוזמה המצרית על ידי ישראל. עם זאת, לצד תמיכתה של מצרים בנשיאות עבאס ובמשלת סלאם פיאד, ולמרות מאבקה בחמאס, היא דוגלת בשילוב כוחות בזירה הפלסטינית כאמצעי להרגעת הזירה



הישראלית-פלסטינית ולקידום התהליך המדיני. על כן שולבה ביוזמתה כוונה לשקם את הרשות באמצעות חידוש הדיאלוג בין חמאס לפת"ח והקמת ממשלת אחדות. אלא שהשבר בזירה הפלסטינית רחוק מאיחוי. תנאים מוקדמים לפשרה בין-מפלגתית מבחינת חמאס הם הכרה מצד פת"ח באחיותו ברצועת עזה וכיבוד תוצאות בחירות ינואר 2006 למועצה המחוקקת. מחמוד עבאס מצדו מתנה תיאום עם חמאס בהשבת הרצועה לשליטת פת"ח, וכל זאת לפני שניגשו הצדדים לדיון בעקרונות לשיתוף פעולה מוסדי ביניהם, שינוי מבנה אש"ף ושילוב חמאס בו, וכל שכן היחס לישראל ולתהליך המדיני. המתח בין הארגונים לובה על ידי פעילות כוחות הביטחון של הרשות בגדה. המסע נגד פעילי חמאס הכשיל ניסיונות גישור ביניהם, שערכו בשנת 2008 מצרים ותימן. ההידברות עם ישראל, בזמן שנמשכה הרחבת ההתנחלויות בגדה ובפרט לנוכח השתרכות התהליך המדיני, הייתה בסיס לטענה כי הרשות פועלת למעשה בשירות ישראל.<sup>28</sup> הפסקת האש שסוכמה ביוני גובשה ללא מעורבות פת"ח – אות לאי-יכולתו לערוב לשמירתה ולהכרה ביחסה האמביוולנטי של הנהגתו לרגיעה שתעניק שקט לתושבי הרצועה, אך בה בעת תחזק את חמאס. ואכן, את הרגיעה הציגה הנהגת חמאס כתוצאה ישירה של המאבק בישראל, בעוד הקיפאון המדיני לא אפשר לעבאס לטעון להישג מתחרה; וכצפוי, דחתה הנהגת חמאס את הצעתה של מצרים לערב את פת"ח בניסוח תנאים לרגיעה מחודשת, ובפרט את האפשרות שכוחות הרשות ישתתפו בשמירה על מעבר הגבול ברפיח.

המערכה התישה את חמאס צבאית ומנהלתית, וכך סייגה את יכולתו לאכוף רגיעה על פלגים לוחמניים עצמאיים ועל אנשי הזרוע הצבאית של הארגון עצמו. מלבד זה, העימות עם צה"ל הוכיח את מגבלות יכולת חמאס לנהל בו בזמן מערכה צבאית ולהגן על האוכלוסייה האזרחית ברצועה. לכן ביקורת נגד הנהגתו בגין מה שניתן לפרש כהפקרת התושבים לתגובתה של ישראל הייתה בלתי נמנעת, אולם זו לא תורגמה לחיזוק מעמדה של הרשות ויכולתה להוביל מהלכים מדיניים. עמידת הרשות מנגד בעת המערכה, שלוותה בדיכוי הפגנות סולידריות עם חמאס ותושבי הרצועה שנערכו בגדה בעת המערכה בעזה, עוררה ביקורת ציבורית.<sup>29</sup> אף השתלבות פת"ח בשמירה על מעבר רפיח או בפרויקט שיקום הרצועה, אם יוסכמו, לא יחלישו את שליטת חמאס באזור. למעשה, מעמד חמאס ברצועה זכה בהכרה חיצונית, המתבטאת בתביעה כי יסכין לרגיעה, יכבדה וימנע את הפרתה על ידי פלגים אחרים. גורמים בין-לאומיים שיתגייסו למפעל שיקום הרצועה, ערבים ומערבים כאחד, לא יוכלו להימנע מתיאום עם אנשי הארגון.<sup>30</sup> אפשר שהתיאום יתברר כשלב לקראת הסרת החרם מעל חמאס בלא שיענה לדרישות שהוצגו לו על ידי הקוורטט כתנאי להידברות, ובלי שיצא מכך

התהליך המדיני נשכר. גם רגיעה מחודשת בזירת עזה, אם תתייצב ותימשך, לא בהכרח תשפר את סיכויי קידומו של התהליך, על שום השוני המהותי בין הדיאלוג הביטחוני המתנהל בין ישראל לרשות ובין זה המתנהל בין ישראל לחמאס: הפסקת אש בזירת עזה, שפת”ח נעדר בה השפעה מדינית, וכל שכן יכולת אכיפה, נועדה להישמר כמטרה בפני עצמה ולא כחלק מהידברות לקראת הסדר כולל.

למאזן הכוחות בזירה הפלסטינית השלכה ישירה על סיכויי קידומו של התהליך המדיני, כמו שלסיכויי קידומו של התהליך המדיני משמעות ישירה למאזן הכוחות בזירה הפלסטינית. השתלטות חמאס על עזה השיבה את עבאס לשולחן המשא ומתן עם ישראל. במרס 2008, על רקע הסלמה בעימות בין ישראל לחמאס, חודשו המגעים בין פת”ח לחמאס, אם כי ללא הצלחה. בעקבות חתימת הסכם הרגיעה ביוני 2008 ועל רקע השתרכות התהליך המדיני, חידש עבאס את גישושי ההידברות עם חמאס. גם מהלך זה לא צבר תאוצה. עם זאת, העלאתה החוזרת ונשנית של אפשרות הגישור בין הארגונים היא תזכורת לכך שכמו שהאצת התהליך המדיני היא עבור פת”ח מענה ליריבות עם חמאס כך הידברות עם חמאס היא מענה לקיפאון מדיני. בפברואר 2009, על רקע הקיפאון המדיני והכרסום במעמדה נענתה הנהגת פת”ח לפנייתה של מצרים לחדש את הדיאלוג הלאומי, אם כי השיחות הגיעו שוב למבוי סתום.

הפיצול במערכת הפוליטית הפלסטינית הוא שורש הסתירה בין התהליך המדיני לרגיעה במאבק בין ישראל לחמאס, שכן רגיעה מחזקת את חמאס ומוכיחה את אזלת ידו של פת”ח; בין התהליך ובין הסלמה בעימות בין ישראל לחמאס, שכן ההסלמה פוגעת בחמאס ואינה מחזקת את פת”ח אלא אף מחלישה את מעמדו, ובין התהליך לרפורמה בכוחות הביטחון של הרשות משום שהרפורמה מחזקת את פת”ח על תנאי בלבד, בכפוף להתקדמות השיחות. לעומת זאת, ללא הבטחה לפריצת דרך מדינית נשללת מן הרשות אפשרות לחדד מחלוקות בשורות חמאס ולעודד כוחות מתונים בארגון להשתלב בה על בסיס הסכמה, ולו טקטית, עם דרכו המדינית של פת”ח.<sup>31</sup> תיאום בין הארגונים, אם יגובש, יודרך על ידי כוונה לשקם את הזירה הפלסטינית. על רקע קיפאון מדיני אף אפשר שיקודם על ידי פת”ח גם במחיר השעיית השיחות בין הרשות לישראל.<sup>32</sup> היחלשות האמונה במעשיותו של חזון חלוקת הארץ לשתי מדינות, כמו שנרשם בשורות פת”ח בשנים האחרונות, עלולה אף לדרבן התקרבות בין פעילים משני המחנות על בסיס מאבק משותף בישראל.<sup>33</sup> התפתחות בכיוון זה תזמן לישראל אתגרים ביטחוניים ומדיניים, חמורים מאלה שמקורם כיום בזירה הפלסטינית.

## סיכום

האינטרס שהשיב את ישראל והרשות הפלסטינית בשלהי 2007 לשולחן המשא ומתן שריר וקיים. בישראל התגבשה הכרה בפשרה מדינית-טריטוריאלית כמענה לאיומים ביטחוניים, מדיניים וחברתיים. הרשות הפלסטינית שבהנהגת פת"ח בחרה בתהליך המדיני כדרך לקדם שאיפות לאומיות בכפוף לתנאים שנוצרו בזירת הסכסוך בעשרות השנים האחרונות וכן כדי לקבע את בכורתה בזירה הפלסטינית. אפשר שבעתיד יסוכמו סוגיות הגבול וסידורי ביטחון, וסוגיות סבוכות יותר, ובראשן הריבונות בירושלים ובעיית הפליטים, יעלו לדיון כשיזדקקו הצדדים למכניזם של trade-off כדי לגבש הסכמה כוללת. אז יוכלו להיעזר גם בנוסחאות קיימות לפתרון, דוגמת יוזמת ז'נבה או הפרמטרים שהתווה הנשיא קלינטון. אך הדרך לשלב מתקדם זה עוד ארוכה.

למרות העניין המשותף, בתום השנה שהוקצבה במתווה אנאפוליס לגיבוש הסכם לא זו בלבד שנותרו בעינם חילוקי דעות בסוגיות הליבה אלא שגם התקדמות ניהול של הסכסוך, אשר נועדה להקל על הדיונים בנושאי יישוב הסכסוך, הייתה אטית. יתר על כן, העימות שפרץ בין ישראל לחמאס הגביה את המכשולים, אשר עד כה עיכבו את התקדמות השיחות. בשלהי 2008, עם התגבשות ההכרה הישראלית, הפלסטינית והבין-לאומית בכורח להגמיש את לוח הזמנים של התהליך המדיני, הוסטה תשומת הלב למערכה בזירת עזה. בעת הלחימה לא ניתן היה להתרכז בדיון בסוגיות ליבה, להרגיע בישראל חששות אשר לסיכונים ביטחוניים שיתלוו לנסיגה בגדה ולגייס תמיכה עממית פלסטינית בפשרה היסטורית. יתר על כן, הדי העימות יעכבו את האצת התהליך, גם אם בעקבותיו תשתרר רגיעה יציבה ונמשכת. אם וכאשר תחודש ההידברות, יהיה על ממשלת ישראל להתמודד עם אותו ספק ציבורי מוגבר אשר לתבונה הביטחונית שבנסיגה בגדה המערבית, שתרים לניצחון גוש הימין בבחירות פברואר 2009. ומנגד, טווח המשא ומתן של הרשות הצטמצם. המערכה שהתחוללה בעזה החריפה את היריבות בין חמאס לפת"ח, ולכן את הקושי למסד את הרשות כנציגות לאומית למשא ומתן וכזו שתוכל לערוב ליישום הבנות.

על רקע הנמכת הציפיות ההדדיות לגיבוש הסדר קבע בר יישום בעתיד הקרוב, נראה שכל שנותר לישראל והרשות הפלסטינית לשאוף לו הוא שימור ההידברות על סדר היום. דבקות בשיחות תהיה עבור פת"ח הצדקה לתיאום מדיני וביטחוני עם ישראל ותחזק את התמיכה האזורית והבין-לאומית ברשות, כפיצוי על מעמדה הביתי המוחלש. אשר לישראל, דבקות בהידברות בשיתוף פעולה עם יוזמות בין-לאומיות, ובפרט בתיאום עם הממשל האמריקני ועם מצרים, תהיה מענה לספק אשר לכוונתה העקרונית לקדם הסדר ותסייע לצמצם נזקי תדמית שנגרמו לה בעת המלחמה

בעזה. מאמץ בין-לאומי אפקטיבי למניעת הברחות אמצעי לחימה לרצועה, על בסיס המחויבות של ארצות הברית, מצרים ואירופה, שאפשרה לישראל להכריז על הפסקת אש בזירת עזה, ינמך צורך להכביד את הסגר וכן יצמצם את יכולת חמאס לחולל הסלמה כדי לשבש מגעים בין ישראל לרשות. כמו שהוכח (שוב) בשיחות שהתנהלו במסלול שהותווה באנאפוליס, ללא תקווה מוחשית למציאות פוליטית חדשה יקשה על ישראל והרשות לצלוח את משוכת השלב הראשון של ”מפת הדרכים”, וללא קידום שלב זה יקשה עליהם לבסס תקווה לפריצת דרך. עם זאת, צעדים להקלת הנטל שעל כתפי תושבי הגדה המערבית ולצמצום החיכוך בין ישראל לתושביה יסייעו לשמירת רצף הידרות, גם אם לא יקרבו את התהליך המדיני לשלב יישומי מקיף.

למרות הסרת אילוץ הזמן מן התהליך המדיני בתום השנה שחלפה מאז הוסכמה נוסחת אנאפוליס, גורם הזמן אמור להיוותר לנגד עיני צוותי המשא ומתן. הסכנה הנשקפת לתהליך מהיעדר לוח זמנים אינה פחותה מזו הנובעת מהכפפתו ללוח זמנים דחוס, לא גלוי. השתרכות המגעים תמחיש פערים בעמדות יסוד, תרפה בשני הצדדים את ידי התומכים בפשרה מוסכמת, ותאיץ את התגבשות האיומים הביטחוניים שדינם לעכב התקדמות לקראתה.

## הערות

1. ”מפת הדרכים” התייחסה לגדה המערבית ורצועת עזה. נוסחת אנאפוליס, מטבע הדברים, התייחסה לגדה.
2. יעד נלווה היה הנמכת הפרופיל של הסכסוך הישראלי-פלסטיני, בהתאם לתפיסה כי יישובו יקל את ההתמודדות עם אתגרים גלובליים שמקורם במזרח התיכון.
3. בעקבות דרישה מפורשת של מזכירת המדינה הביעה ישראל נכונות להסיר חמישים מתוך כ-560 מחסומי הדרכים הפזורים בגדה (*The New York Times*, 31 March 2008). עד ספטמבר 2008 הוסרו בסך הכול כמאה מחסומים (*Jerusalem Post*, online edition, 8 September 2008).
4. הוערך כי לשם כך תידרש השקעה של כארבעה מיליארד דולר. ראו: Economist.com, 24 November 2008.
5. אבי יששכרוב, ”יש פרטנר, אבל למי אכפת”, *haaretz.co.il*, 15 September 2008.
6. טיעון זה נתמך על ידי ממשל ארצות הברית. ראו: *haaretz.co.il*, 16 June 2008 and 9 September 2008. 2008. ראו גם: מכתב התלונה נגד ישראל שהעביר סלאם פיארד ל-OECD; *Jerusalem Post*, online edition, 3 June 2008.
7. *Jerusalem Post*, online edition, 8 September 2008.
8. אבי יששכרוב, ”ארצות הברית לוחצת לגבש מסמך ישראלי-פלסטיני עד ספטמבר”, *haaretz.co.il*, 28 July 2008. אולמרט הציע שישראל תספח שבעה אחוזים משטח הגדה ובתמורה יקבלו הפלסטינים פיצוי של חמישה אחוזים וחצי מן השטח (*haaretz.co.il*, 12 August 2008). כמו שדיווח אלוף בן (”המו”מ הישראלי-פלסטיני: מה הוסכם ומה עוד לא”, מבט על, גיליון 56, 19 במאי 2008), ישראל שואפת להשאיר בידיה שמונה עד עשרה אחוזים מהגדה, ואילו הצד הפלסטיני חותר להסכם שלפיו יישארו בידי ישראל שלושה אחוזים וחצי משטח הגדה בתמורה

- לשני אחוזים בחילופי שטחים ולאחוז וחצי נוספים במעבר הבטוח בין הרצועה לגדה. מלבד זה, הצד הפלסטיני דרש כי המעבר יהיה עילי, ואילו ישראל דרשה כי יהיה תת־קרקעי. בנוגע לשאלת הפליטים – ישראל ביקשה לגבש נוסחה עמומה בעניין מספרם של אלה שיורשו לשוב לבתיהם, ואילו הפלסטינים ביקשו לנסח הבנות מפורשות (haaretz.co.il, 2 June 2008); עקיבא אלדר ואבי יששכרוב, ריאיון עם מחמוד עבאס, "עבאס: בכל הסכם נדרוש שחלק מהפליטים ישובו לישראל" (haaretz.co.il, 12 September 2008)
- 9 בתגובה לדרישת הפירוז אף העלה אחמד קריע' דרישה להקמת צבא סדיר (Ynet, 15 May 2008)
- 10 ציטוט לבני: Ynet, 30 April 2008; דיווח מכינוס הקוורטט בשארם א-שיח', אתר משרד החוץ, 9 בנובמבר 2008; ציטוט מחמוד עבאס, BBC, 12 September 2008.
- 11 Quartet Press Statement, US Department of State, Office of Spokesman, December 15, 2008.
- 12 כמו שהצהירה בתום מפגש בינה ובין מחמוד עבאס (US Department of State, 26 August 2008):
- 13 "I would like to remind everyone that this time last years, we... didn't have a peace process."
- 14 למרות התנגדות בשורות פת"ח ומחאת חמאס, חתם עבאס על צו נשיאותי שלפיו יוצמדו הבחירות לנשיאות לבחירות לפרלמנט, האמורות להתקיים בינואר 2010 (haaretz.co.il, 23 September 2008)
- 15 haaretz.co.il, 25 September 2008.
- 16 Newyorktimes.com, 1 September 2008; "קרוב בשתי חזיתות, 1", haaretz.co.il, 1 September 2008.
- 17 haaretz.co.il, 15 June 2008.
- 18 haaretz.co.il, 3 September 2008.
- 19 ראו: נחום ברנע ושמעון שיפר, ריאיון עם אהוד אולמרט, ידיעות אחרונות – המוסף לחג, 29 בספטמבר 2008.
- 20 Security Council SC/9539, Department of Public Information-News and Media Division-New York, 16 December 2008. (1397 עם פרסומה במרס 2002.
- 21 לגיבוש החלטה זו נלווה היבט ישראלי, הקשור בלוח זמנים. הממשל האמריקני ביקש לעגן את נוסחת אנאפוליס בהחלטת מועצת הביטחון מייד לאחר נעילת הוועידה. ישראל התנגדה בבואה לקדם את התהליך. הצעתה של ארצות הברית לא הוגשה למועצת הביטחון. מאוחר יותר, על רקע סיכום מורשת ממשל בוש, התקבלה ההצעה, אם כי ללא ציון לוח זמנים זולתי תמיכה בכוונת הקוורטט לכנס במהלך 2009 וועידת המשך במוסקבה. ישראל לא התנגדה – עדות להכרה בחפיפה בין עקרונות תהליך אנאפוליס ליעדיה המדיניים והביטחוניים ארוכי הטווח, בפרט כשעקרונות אלה נעדרים הנחיות לפעולה מיידית.
- 21 Ma'an News Agency, 22 February 2009.
- 22 דברי אובמה בנאום בפרלמנט הטורקי:
- "Let me be clear, the United States strongly supports the goal of two states, Israel and Palestine, living side by side in peace and security... That is a goal that the parties agreed to in the road map and at Annapolis. And that is a goal that I will actively pursue as president" (Jerusalem Post, online edition, 7 April 2009).

- בתגובה לדברים אלה מסר נתניהו כי:  
“The government of Israel is committed to both these goals and will formulate its policies in the near future so as to work closely with the United States” (haaretz.co.il, 7 April 2009).  
23 הדברים נאמרו על רקע הקמת ממשלה בראשות בנימין נתניהו וסירובו להתחייב להסדר של שתי מדינות לשני העמים (haaretz.co.il, 28 March 2009; haaretz.co.il, 17 March 2009). התניית השדרוג בחידוש השיחות סתרה הסכמה, שגובשה בין השרה לבני ובין שר החוץ של צרפת ברנאר קושנר, כי היחסים לא יותנו בהתקדמות התהליך (haaretz.co.il, 9 December 2008).  
24 בוועידת המדינות התורמות, שהתקיימה בפריס בדצמבר 2007, התחייבו המשתתפות להעביר לרשות 7.7 מיליארד דולר לשיעורין עד 2010. רוב הסיוע נועד לגבות את תקציבה השוטף של הרשות, כלומר לסייע להרגעת אי-שקט כלכלי-חברתי.  
25 ברק רביד, ”מנהיגי אירופה יסייעו במלחמה בהברחות”, haaretz.co.il, 19 January 2009.  
26 בדיונים בין מצרים ובין שני הצדדים הודיע אהוד אולמרט כי ישראל לא תפתח את המעברים לפני שחרורו של החייל גלעד שליט. על כך הגיבו דוברים מצריים בהאשמת ישראל בעיכוב הסדרתה של רגיעה (הארץ, 17 בפברואר 2009).  
27 ריאיון במהדורת החדשות, הערוץ השני של הטלוויזיה הישראלית, 16 בינואר 2009.  
28 haaretz.co.il, 4 May 2008.  
Al Quds, 8 September 2008; Al-Ahram weekly on-line, 23 October 2008 - 29 October 2008.  
29 *The New York Times*, 15 January 2008; Agence France Press, 15 January 2008.  
הערכות בדבר נסיגה במעמד פת”ח נתמכו על ידי תוצאות סקר דעת קהל שנערך בשטחים (PSR) (Poll #31, 9 March 2009). לפי תוצאות הסקר, שנערך בגדה המערבית ורצועת עזה ב-3-7 במרס, חלה נסיגה בתמיכה בפת”ח מ-42 אחוזים (על פי ממצאי הסקר הקודם, שנערך בדצמבר) ל-40 אחוזים. התמיכה במחמוד עבאס ירדה מ-46 ל-40 אחוזים. במקביל עלתה התמיכה בחמאס מ-28 ל-33 אחוזים.  
30 מדינות שהשתתפו בוועידה שכונסה בשארם א-שיח’ כדי לגייס תרומות לשיקום רצועת עזה התחייבו להעביר לשם כך 4.4 מיליארד דולר בשנתיים הבאות (haaretz.co.il, 2 February 2009).  
31 הוויכוחים בחמאס על אודות שיתוף פעולה עם פת”ח התגברו לאחר העימות עם ישראל, בתגובה לקריאתו של טוני בלייר לשלב את הארגון בתהליך מדיני (Jerusalem Post, online edition, 21 January 2009).  
32 “Abbas: We are not asking Hamas to recognize Israel”, Ma’an News Agency, 8 February 2009.  
33 Akiva Eldar, “We are running out of time for a two-state solution”, haaretz.co.il, 16 August 2008; Sari Nusseibeh, “The One-State Solution”, *Newsweek*, 29 September 2008.

# משא ומתן ישראלי-סורי: סיכוי לשינוי בהיערכות האסטרטגית האזורית?

## שלמה ברום

בשנת 2008 חודשה הפעילות בערוץ המשא ומתן הישראלי-סורי. הדבר התאפשר בזכות שינוי בגישתה של ישראל לערוץ הזה שכן בשנים שלפני כן חזר נשיא סוריה בשאר אסד בעקביות על רצונו לחדש את המשא ומתן עם ישראל, והיא לא גילתה בכך עניין. כאשר נכנס אהוד אולמרט לתפקידו כממלא מקום ראש הממשלה בעקבות מחלתו של ראש הממשלה שרון, וגם לאחר שזכה בבחירות מרס 2006 והרכיב ממשלת קואליציה, המדיניות שהוא בחר הייתה בבסיסה מדיניות של המשך. הוא העדיף להתמקד בניהול היחסים עם הפלסטינים באמצעות צעדים חד-צדדיים, והפנה כתף קרה לעבר הסורים, שהמשיכו להציע את חידוש המשא ומתן.

השינוי במדיניות ממשלת ישראל נבע מההתפתחויות בגזרה הלבנונית-סורית ומהתפתחויות בגזרת רצועת עזה. מצד אחד התברר בשתי הזירות כי הגישה החד-צדדית של ישראל, ובכללה נסיגות חד-צדדיות אשר אותן ראתה כמחוות לצד האחר, אינה יוצרת מצב יציב. הדבר הביא להתחזקות התפיסה שישראל אינה יכולה לסגת מהשטחים אשר היא שולטת בהם בלי להעבירם לידי גורם שהתחייב למנוע אלימות ויש לו יכולת שליטה בשטחים האלה, ולקוות שהם לא ישמשו בסיס להתקפות על ישראל. מצד אחר התברר כי לאורך זמן הזנחת החזית הלבנונית-סורית רק משום שנראה כי ישראל נהנית מהרתעה אמינה אשר בעקבותיה נשמר השקט ברמת הגולן ומשום שבגבול לבנון רמת ההתגרריות מצד חיבאללה מבוקרת ונסבלת, היא מסוכנת. הצד האחר מתחמש ובונה יכולות טובות יותר לפגוע באוכלוסייה האזרחית של ישראל, ובסופו של דבר יתממשו יכולות אלו אם לא יעקר שורש העימות בין שני הצדדים. מלחמת לבנון השנייה ואי-שביעות הרצון הציבורית מהדרך שהתנהלה ומתוצאותיה חיזקו את החשש מהסלמה בגזרה הזאת. הייתה הערכה שביצועיו הלא מספקים של

צה"ל שחקו את הרתעתה של ישראל גם מול סוריה, ולכן עולה הסבירות שהסורים ינסו ליוזם מהלך צבאי ברמת הגולן. נשיא סוריה בשאר אסד חיזק הערכה זו בשורה של התבטאויות שבהן הציע לישראל לבחור בין שתי חלופות: חידוש המשא ומתן והסכם שלום עם סוריה, או מאמץ מצד סוריה "לשחרר" את רמת הגולן בכוח.<sup>1</sup> כל אלה חייבו בחינה מחדש של הדרך הנכונה לייצב את גבולה הצפוני של ישראל. תרומה נוספת של המלחמה בלבנון הייתה חידוד המודעות בישראל לאיום מצד איראן והדגשת מקומן של סוריה ולבנון בתוך איום זה. בעיניים ישראליות נראתה מלחמת לבנון השנייה לא כסיבוב נוסף בעימותים האלימים בין ישראל לגורמים בלבנון אלא כסיבוב הראשון במלחמה שבין איראן לישראל, מלחמה שנוהלה באמצעות חזבאללה, שליח של איראן. ראייה זו חייבה את ישראל לבחון אם אפשר לטפל באיום האיראני באמצעות צעדים בזירה הקרובה לישראל. תכנית הגרעין של איראן מחזקת את החשיבה הזאת משום שהיא יוצרת לחץ של זמן. בראייה זו, אם יש דרך לפרוק את "פצצת הזמן" האיראנית או למצער להקטין את יעילותה דרך פעולה במעגל הקרוב של ישראל, עדיף לעשות זאת לפני שאיראן מתגרענת ומגבירה את יכולתה למלא תפקיד הגמוני במזרח התיכון.

בינתיים פחת החשש שמא תישחק הרתעתה של ישראל מול החזית הצפונית שלה משום שהתברר כי אין לסוריה כוונה ליוזם עימות צבאי עם ישראל, אולם עדיין יש חשש מהתלקחות זירת לבנון בתרחישים שונים. החשש שמא תישחק ההרתעה פחת משום שהתנהגות חזבאללה וסוריה מאז המלחמה הראתה שלמרות הבעיות אשר היו לצה"ל בניהול המלחמה והחולשות שנחשפו בה, בסך הכול חיזקה המלחמה את הרתעתה של ישראל בגזרה הזאת. הדבר בא לידי ביטוי ראשית בגזרת לבנון, גם בהתבטאויות של מנהיג חזבאללה שעולה מהן כי אילו היה מודע לנזקים שייגרמו ללבנון בעקבות תגובת צה"ל לא היה יוזם את חטיפת החיילים וגם בשקט שנשמר בגבול לבנון כבר יותר משנתיים. כמו כן, התברר שהמלחמה הבהירה לסורים את חולשתם הצבאית ואת המחירים אשר הם עלולים לשלם במלחמה עם ישראל, והם מתמקדים מאז בעיקר בבניית יכולות לגבות מחירים מישראל ויכולות הגנה כדי להרתיע את ישראל מייזום פעולות צבאיות נגד סוריה. מאזן ההרתעה הזה בא לידי ביטוי בהיעדר תגובה צבאית מצד סוריה לתקיפת הכור הגרעיני שהיה בשלבי הקמה מתקדמים בצפון סוריה ובניסיונם של הסורים להמעיט במשמעות התקיפה הזאת, כדי לא לחייב את עצמם לתגובה. הסורים לא הגיבו גם על פעולות חשאיות בשטחם, שישאל נחשדה במעורבות בהם, כמו חיסולו של בכיר חזבאללה עמאד מוע'ניה בדמשק. היעדר תגובה אלימה של חזבאללה וסוריה למבצע "עופרת יצוקה" ברצועת



עזה גם בו יש משום ראייה לאמינות הרתעתה של ישראל מול שחקנים אלה. עדיין יש חשש מהתלקחות הזירה הלבנונית בתרחישים שונים בשל ההערכה שחזבאללה עשוי להגיב על חיסול מוע'ניה ומשום שהתפתחויות בזירה האיראנית, ובעיקר תקיפת מתקני הגרעין האיראנים על ידי ארצות הברית או ישראל, עלולות להביא לתגובה של חזבאללה נגד ישראל.

ההתפתחויות האלו המריצו את חידוש המשא ומתן בין סוריה לישראל. מבחינתה של ישראל עלתה חשיבות השגת הסכם עם סוריה, שכן הוא אמור לשרת את הצורך להחליש את הציר איראן-סוריה-חזבאללה-חמאס על ידי הוצאת סוריה מהציר. סוריה יכלה להציג כלפי חוץ פננים טענה, שלפיה ישראל נענתה סוף-סוף לדרישותיה של סוריה לחדש את המשא ומתן משום שהיא חוששת ממנה בעקבות המלחמה בלבנון, ואילו מבחינתה של ישראל קל לה יותר להיכנס למשא ומתן עם סוריה כשהיא חשה שהיא שיקמה את ההרתעה שלה, ואינה נכנסת למשא ומתן מתוך עמדה של חולשה. כמו כן נטען שהחלטת ראש הממשלה אולמרט לחדש את המשא ומתן עם סוריה נבעה גם משיקולים פוליטיים פנימיים, ובעיקר מרצונו לשקם את דימויו, שנפגע קשה במלחמת לבנון השנייה. קשה לדעת מה האמת בטענה זו כי השינוי בעמדתו של אולמרט חל כאשר היה נראה שהוא מתאושש מהמשבר הפוליטי והתמיכה בו מתחילה לעלות מנקודת השפל שהגיעה אליה.

המשא ומתן בין ישראל לסוריה החל במאי 2008 והתנהל בתיווכה של טורקיה, שתחילה העבירה מסרים מצד לצד, ולאחר מכן ארגנה שיחות קרבה בין שני הצדדים ששיגרו משלחות לאנקרה. המשא ומתן נוהל גם בשיחות אלה על ידי העברת מסרים באמצעות הטורקים, אבל קרבת המשלחות אפשרה משא ומתן יעיל יותר. המשא ומתן הופסק בעת הלחימה בעזה, ולא חודש לאחר מכן בשל מערכת הבחירות שהתנהלה בישראל וחילופי הממשל בעקבותיה.

בעקבות התחדשות המשא ומתן עם סוריה התפתח ויכוח ציבורי בישראל בין אלה המצדדים בו לאלה המתנגדים לו משום שברור היה כי אם תסתיים ההידברות בהסכם, היא תביא לווייתור של ישראל על רמת הגולן. הנימוק העיקרי של המתנגדים הוא שרמת הגולן היא נכס אסטרטגי חשוב ושפינוי המתיישבים מרמת הגולן הוא מחיר גבוה וטראומטי לציבור בישראל. הרווחים שיהיו לישראל בעקבות ההסכם אינם שקולים כנגד המחירים משום שסוריה לא תרצה ולא תוכל לנתק את קשריה האסטרטגיים עם איראן ועם חזבאללה. יתר על כן, רמת הגולן ממילא שקטה כי ההרתעה של ישראל מול סוריה יעילה. עם זאת, בחוגי הממשל בישראל יש תמיכה איתנה בחידוש המשא ומתן עם סוריה. בתוך זה בולטת במיוחד התמיכה העקבית,

הפומבית והברורה של מערכת הביטחון בהתקדמות בערוץ הסורי.<sup>2</sup> תמיכה זו מתבססת על התפיסה האסטרטגית הרואה במשא ומתן עם סוריה ובהסכם עמה דרך יעילה להחליש את האיום מצד איראן ולייצב את המצב מול לבנון.

הסביבה הבין-לאומית הייתה אוהדת פחות למאמצי ישראל בערוץ הסורי. ארצות הברית, ובמידה מסוימת גם גורמים במערב אירופה כמו צרפת, דגלו בעמדה שבחידוש המשא ומתן ישראל נותנת מתנת חינם לסוריה ומחלישה את הלחצים עליה, אשר נועדו לשנות את התנהגותה בכמה סוגיות. הראשונה בהן היא מעורבותה בענייני הפנימיים של לבנון, ובעיקר החשד שהיא מעורבת ברצח חרירי ובשורה ארוכה של רציחות פוליטיות נוספות בלבנון. השנייה היא היותה של סוריה בסיס תמיכה לגורמים סוניים הנלחמים נגד ארצות הברית בעיראק ומנצלים אותה בתור עורף לוגיסטי ופיננסי ונתיב מעבר של מתנדבים ג'האדיסטים לעיראק.

גם באזור הייתה תמיכה מועטה לחידוש המשא ומתן עם סוריה. הגורמים הפרגמטיים בעולם הערבי שותפים לכעס על התנהגותה של סוריה בלבנון ועל היותה חלק מציר איראן-סוריה-חזבאללה, ואינם רוצים להרפות את הלחץ עליה. בלבנון יש דאגה מיוחדת מכך שמשא ומתן בין סוריה לישראל יסתיים בכך ששני הצדדים יגיעו להסדר על חשבונה של לבנון. בעולם הערבי גם מייחסים חשיבות גדולה יותר להתקדמות בתהליך הישראל-פלסטיני, וחוששים שמא יפגע מתן עדיפות לערוץ הסורי בסיכויים להתקדמות עם הפלסטינים.

גישתה המסויגת של ארצות הברית הייתה גורם מעכב בהתפתחות המשא ומתן בין ישראל וסוריה שכן הוא מתייחד בכך, שמבחינת שני הצדדים המטרה העיקרית אינה היחסים עם השותף למשא ומתן אלא היחסים עם גורם שלישי. כאמור, מבחינת ישראל, המטרה העיקרית היא להחליש את הציר שבשני קטביו איראן וחזבאללה. מבחינת סוריה, החזרת רמת הגולן היא מטרה חשובה, אבל דחופה פחות. המטרה העיקרית היא שיפור היחסים עם המערב, ובעיקר עם ארצות הברית, בעקבות ההבנה שסוריה משלמת מחירים כבדים בשל בריתה עם איראן. מערכת יחסים זו עלולה לאיים על המשטר הסורי בטווח זמן רחוק יותר, בשעה שאינה מספקת מענה לבעיה העיקרית של סוריה, והיא עתידה הכלכלי לנוכח דילול מאגרי הנפט שלה. מסיבה זאת סוריה אינה מוכנה למשא ומתן ישיר עם ישראל, אלא אם כן תהיה ארצות הברית נוכחת בחדר.<sup>3</sup> גם מבחינתה של ישראל יש חשיבות רבה להשתתפות של ארצות הברית משום שרק היא תוכל לפצות את ישראל על המחיר האסטרטגי שיהיה על ישראל לשלם עקב נסיגה מרמת הגולן. סירובה של ארצות הברית עד כה להיות מעורבת במשא ומתן לא אפשר פתיחה בהידברות ישירה ואינטנסיבית והתקדמות מהירה יותר.

בזירה הפוליטית הפנימית ארצות הברית וישראל מצויות בתהליך מעבר. במחצית 2009 עדיין נמצא הממשל החדש של הנשיא אובמה בעיצומו של תהליך הכניסה לתפקיד – אשר בארצות הברית הוא ארוך במיוחד בשל השיטה הפוליטית, שממשל חדש מחליף בה את כל ממלאי התפקידים הבכירים. בישראל נערכו בפברואר 2009 בחירות מוקדמות. תוצאותיהן של הבחירות האלה עשויות להשפיע במידה רבה על הגישה לערוץ הישראלי-סורי. המשמעות היא שיהיה צורך להמתין להתבררות עמדותיהם של ארצות הברית וישראל בנוגע למסלול הסורי. בצד הישראלי השאלה היא אם תהיה הממשלה החדשה מוכנה למשא ומתן שאם יצליח, יחייב כנראה ויתור על רמת הגולן; בצד האמריקני השאלה המרכזית היא איזו עדיפות תיתן ארצות הברית לערוץ משא ומתן זה, גם אם ברור שגישתה הבסיסית לערוץ המשא ומתן הזה תהיה חיובית יותר מזו של הממשל הקודם.

כבר בשלב זה ברור למדי שגישת ממשל אובמה לסוריה תהיה שונה מגישתו של הממשל היוצא. סביר להניח שממשל אובמה יאמץ תפיסה של הידברות עם סוריה, שתהיה דומה להמלצות של דו"ח בייקר-המילטון מדצמבר 2006. משא ומתן בין ישראל ובין סוריה בהשתתפות ארצות הברית תואם את הגישה הזאת, ולכן סביר שבשנת 2009 ישתנה תפקידה של ארצות הברית, ובמקום להיות גורם שמסתייג ממשא ומתן עם סוריה ומציב מכשולים לקידום המשא ומתן, היא תהיה גורם שמעודד את המשא ומתן ומעוניין לקדמו. מידת הפרו-אקטיביות של ממשל אובמה תהיה תלויה במידה רבה בסדר העדיפויות שלו. שאלה ראשונה היא היכן הטיפול בסכסוך הערבי-ישראלי נמצא בתוך סדר העדיפויות הכללי לעומת נושאים בעלי חשיבות מרכזית כמו המשבר הכלכלי, עיראק, אפגניסטן ואיראן והיחסים עם רוסיה. שאלה שנייה היא לאיזה מסלול תינתן עדיפות, למסלול הפלסטיני או למסלול הסורי.

אפשר להעריך ששני גורמים יכולים לדחוף למתן סדר עדיפות גבוה יחסית לסכסוך הישראלי-ערבי. הראשון הוא כנראה התפיסה המקובלת על אנשי אובמה, שבמזרח התיכון הכול קשור. תפיסה זו, שבאה לידי ביטוי גם בדו"ח בייקר-המילטון, משמעותה היא שמעמדה של ארצות הברית במזרח התיכון ויכולתה לממש את האינטרסים החיוניים לה גם באזורים הרחוקים מישראל כמו עיראק והמפרץ תלויים במידה רבה ביכולתה לשכך את הסכסוך הישראלי-ערבי. לפיכך טיפול בבעיות עיראק ואיראן, ואולי גם ההתמודדות עם הטרור האסלאמי הגלובלי, מצריכים טיפול גם בסכסוך הישראלי-ערבי. השני הוא השתלבותם של אישים שהיו מעורבים מאוד בתהליך השלום של שנות התשעים (בממשל קלינטון) ובתקופה מאוחרת יותר בתפקידים בכירים בממשל החדש. בולט בהם למשל הגנרל ג'ונס, שמונה ליועץ לביטחון לאומי, וכבר

בתפקידו האחרון פיתח את התפיסה של התמודדות כוללנית עם הבעיות של ארצות הברית במזרח התיכון, אשר תהליכי המשא ומתן שישראל מעורבת בהם משתלבים בה. קשה יותר לענות על השאלה לאיזה מסלול תינתן עדיפות. הממשל החדש עשוי לתת עדיפות למסלול הסורי משום שסיכויי ההצלחה בו גדולים, בעוד שהמסלול הפלסטיני נראה במבוי סתום. מנגד, נראה כי רבים מאנשי הממשל, ואולי גם אובמה עצמו, נוטים להעדיף את המסלול הפלסטיני משום שהם חושבים כי פתרונו חשוב יותר ותהיה לו השפעה רחבה יותר על העולם האסלאמי בכלל ועל המזרח התיכון בפרט. בינתיים הבהיר גם אובמה בהתבטאויותיו הראשונות בתפקיד את החשיבות שהוא מייחס לטיפול בסוגיית ישראל והפלסטינים ובסכסוך הישראלי-ערבי בכלל, וכעדות לעמדתו זו מונה הסנטור לשעבר מיצ'ל כשליח מיוחד לטפל ביישוב הסכסוך הישראלי-ערבי.

הניסיון שנצבר עד כה בתהליך השלום מלמד שלמרות חשיבותה המרובה של ארצות הברית כגורם התומך במשא ומתן ומסייע לסיכום חיובי שלו, התנאי הראשון להתפתחות משא ומתן וקידומו הוא רצונם של שני הצדדים והחלטה אסטרטגית שלהם, שכמובן גם עליה יש לעמדת ארצות הברית השפעה מסוימת. עולה מכך כי הגורם שיכריע במידה רבה את התפתחות המשא ומתן הוא המדיניות שתעצב ממשלת הקואליציה, שהוקמה בישראל על ידי בנימין נתניהו בעקבות ניצחון גוש הימין בבחירות. הממשלה תצטרך להחליט אם ברצונה להמשיך את המשא ומתן עם סוריה ואת המשא ומתן עם הפלסטינים על הסדר הקבע ואיזו עדיפות לתת לכל מסלול בשל הקושי הרב בניהול משא ומתן אינטנסיבי בשני הערוצים האלה בו בזמן, ובוודאי ביישום הסכמים בשני הערוצים במקביל. סוריה אינה מתנה התקדמות במשא ומתן עמה בהתקדמות המשא ומתן בערוץ הפלסטיני, ולכן אפשר מבחינה זו לתת עדיפות למשא ומתן עם סוריה ולהאט או להקפיא את המשא ומתן עם הפלסטינים על הסדר הקבע.

בשל הרכבה של הממשלה יצטרך נתניהו לפעול במסגרת שאינה מאפשרת לו חופש תמרון רב בנושא הסורי, והוא יתקשה להמשיך את המשא ומתן במסלול זה. אמנם ייתכן כי בשל הצורך למנוע חיכוך עם הממשל האמריקני החדש ירצה נתניהו לתת עדיפות למסלול המשא ומתן הסורי משום שזה יאפשר לו לדחות לחצים להעניק תוכן אמתי לערוץ המשא ומתן הישראלי-פלסטיני, שהוא יתקשה או לא ירצה להתקדם בו, אולם יש ספק רב אם הוא יוכל לקיים משא ומתן יעיל עם סוריה בשל ההתנגדות הצפויה לכך במפלגתו שלו ומצד שותפיו לקואליציה. אם בכל זאת יחליט לעשות זאת והמשא ומתן יסתיים בהצלחה, יהיה לו קל יותר לאשר את ההסכם שיתקבל בכנסת

וגם במשאל עם משום שהאופוזיציה תתמוך בהסכם, וקרוב לוודאי כי הליכוד יתפצל בין אלו שיתמכו בהסכם ובין אלו שיתנגדו לו.

פרדוקס הוא כי ייתכן שבסופו של דבר יהיה לנתניהו קל יותר לקיים תהליך מדיני בערוץ הפלסטיני מאשר בערוץ הסורי. מסקנה זו נובעת מכך שבערוץ הסורי אין מצבי ביניים. משא ומתן עם סוריה יכול להתקיים רק אם יש נכונות בסיסית מצד ישראל לסגת מרמת הגולן. בערוץ הפלסטיני אפשר לחשוב על מצבים שבליה ברה הפלסטינים ימשיכו בהם בתהליך מדיני כלשהו עם ישראל, גם בהיעדר משא ומתן אמיתי על הסדר הקבע. נראה כי על רקע זה נשמעו לאחר הבחירות התבטאויות ממקורבי נתניהו על הצורך לאמץ מדיניות החותרת להסכם חלקי עם סוריה, שישראל תיסוג בו מחלק מרמת הגולן תמורת הסכם אי-לחימה עם סוריה. זה ניסיון ליצור מצב ביניים, שקרוב לוודאי ייכשל בשל עמדתה הנוקשה של סוריה, שאינה מוכנה לדון בהסדר שאינו מלא.

שאלה מעניינת היא אם למשבר הכלכלי הגלובלי תהיה השפעה על התפתחות המשא ומתן בערוץ הסורי. אם יהיה המשבר ממושך, יהיו לו כמה השפעות. ראשית, ישראל תתקשה יותר לשאת בעלות ביצוע ההסכם האפשרי עם סוריה, שקרוב לוודאי כי הוא יחייב את פינוי רמת הגולן כולה. העלות כוללת כמה מרכיבים – פינוי המתיישבים, העברת המתקנים הצבאיים ובניית יכולות, בעיקר בתחום המודיעין, שיפצו על אבדן רמת הגולן. גם ארצות הברית תתקשה לסייע לישראל בממדים הנדרשים בתחומים האלה. מנגד, סוריה עלולה להתאכזב מהנכונות המוגבלת של ארצות הברית והמערב כולו להעניק לה סיוע כלכלי בעקבות הסכם עם ישראל.

איראן יודעת כי המחיר הנדרש מסוריה תמורת הסכם שיחזיר את רמת הגולן לריבונות סורית הוא ניתוק הקשרים האסטרטגיים עם איראן, ולכן סביר שהיא תעשה פעולות להניא את סוריה מהמשך המשא ומתן עם ישראל, ובוודאי מסיכום חיובי שלו, אולם היא תשתדל כי צעדים אלה לא יפגעו ביחסיה העתידיים עם סוריה. יחסים אלה חשובים לאיראן בשל בידודה. משמעות הדבר היא שמלבד ניסיונות של איראן לשכנע את סוריה במסגרת הדיאלוג הרציף שהיא מקיימת עמה לא לפנות לכיוון הזה, היא כנראה לא תנקוט סנקציות נגד סוריה. איראן יכולה לנקוט צעדים עקיפים כמו חימום הזירה הלבנונית או הפלסטינית כדי ליצור תנאים שיקשו על משא ומתן ישראלי-סורי.

אם יימשך המשא ומתן בין סוריה ובין ישראל, הוא ישפיע גם על המערכת הישראלית-לבנונית. כאמור, מצד אחד איראן עלולה לנצל זירה זו כדי לסכל את המשא ומתן, ומצד אחר קרוב לוודאי כי סוריה עצמה תפעל לריסון בלבנון, וייתכן

אף שכאשר יגיע המשא ומתן לשלב של משא ומתן ישיר, תצטרף גם לבנון למשא ומתן.<sup>4</sup> התפתחות בכיוון זה תשקף שינוי בגישתה של סוריה, שהתנתה בשלבי משא ומתן קודמים משא ומתן עם לבנון בהצלחת המשא ומתן איתה. סוריה תשאף לנצל את המשא ומתן עם ישראל ואת התחדשות הדיאלוג עם ארצות הברית לחזק את אחיזתה בלבנון. שאיפה זו עשויה להיות מכשול במשא ומתן משום שארצות הברית והאירופים לא יהיו מוכנים "למכור" את לבנון, גם אם הרווחים האסטרטגים של הרחקתה של סוריה מאיראן ברורים להם.

המשא ומתן עם סוריה והצטרפותה של לבנון למשא ומתן זה, ובעיקר אם תהיה התקדמות ממשית לעבר הסכם, יפעילו לחץ על חזבאללה לשקול את ההשלכות של כל זה על האינטרסים שלו ועל מרחב התמרון שלו. ייתכן שחזבאללה ישאף לחבל במשא ומתן מכיוון שיעריך כי הוא פוגע באינטרסים שלו ושל פטרוניו באיראן. עם זאת, תלות חזבאללה בצירי ההספקה מסוריה מחייבת אותו לזהירות. בסך הכול נראה שהמשא ומתן יהיה אילוץ נוסף שיקשה על חזבאללה את חידוש החיכוך הצבאי עם ישראל. סביר כי הארגון יתמקד בניסיון להשפיע על סוריה שלא תפגע באינטרסים שלו ובחיפוש דרכים שבהן יוכל להמשיך ולשמור את כוחו הפוליטי גם במציאות של הסכם.

על כל פנים, בשנת 2009 יהיה חלון הזדמנות לחידוש המשא ומתן הישיר עם סוריה ולהגעה להסכם. ניצול הזדמנות זו יהיה תלוי במידה רבה בהתפתחויות הפנימיות בישראל. אם היא תנוצל, תהיה לכך השפעה רבה על ההתמודדות של ישראל מול איראן ולבנון. אם היא לא תנוצל, הדבר עלול להביא להגברת המתיחות בחזית הצפונית של ישראל. מלבד זה, להחלטות ישראל בתחום הזה יהיו השפעות גם על הערוץ הישראלי-פלסטיני. אם תיתן ישראל עדיפות גבוהה לערוץ הסורי, סביר שלא ניתן יהיה להתקדם בו בזמן התקדמות ממשית במשא ומתן על הסכם הקבע עם הפלסטינים, אם כי יהיה אפשר להגיע להבנות ולהסכמים מוגבלים בתחומים שונים עם הפלסטינים. עובדה זו תהיה שיקול נוסף בהחלטתה של ישראל על דרך הפעולה מול סוריה.

## הערות

- 1 ראו את נאומו של הנשיא בשאר אסד בוועידת אגודת העיתונאים שהתקיימה בדמשק ב-15 באוגוסט 2006. <http://www.sana.sy/eng/21/2006/08/15/57835.htm> זאב שיף, "האור שבאיומי המלחמה", **הארץ**, 7 ביוני 2007; עוזי בנימין, "אתם ואנחנו והמלחמה הבאה", **הארץ**, 13 בדצמבר 2006
- 2 "ב-2000 תמך אלוף פיקוד הצפון אשכנזי בנסיגה מהגולן בהסכם עם סוריה. ככל הידוע, הוא לא

שינה את עמדתו", לפי אמיר אורן, "יש לגולן מחיר", **הארץ**, 16 בפברואר 2007; "המו"מ עם סוריה זוכה לתמיכת מערכת הביטחון", לפי אלוף בן, "אין מה לקנא במנצח", **הארץ**, 18 בספטמבר 2008. Yaakov Katz, "An attempt to break the Iranian-Syrian alliance", *Jerusalem Post*, May 2008.22,

3 כך למשל בריאיון שאסד העניק ל**ווישינגטון פוסט** ב-23 בדצמבר 2008 הוא הבהיר שיש לסוריה שני תנאים לחידוש המשא ומתן הישיר: הבטחה שישראל תיסוג נסיגה מלאה מהגולן והצטרפות ארצות הברית לשיחות. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/12/23/AR2008122301998.html?sub=new>

4 במסיבת עיתונאים שערך נשיא סוריה בשאר אסד עם נשיא צרפת סרקוזי בפריס ב-3 בספטמבר 2008 הוא מסר שסיכם עם נשיא לבנון סלימאן את הצטרפות לבנון לשיחות בשלב המשא ומתן הישיר <http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/782/722.html>





### III

## המערכת האזורית

**גשר מעל מים סוערים:**  
**טורקיה והמערכת האזורית והבין-לאומית**  
גליה לינדנשטראוס, עודד ערן / 73

**טוריה בצומת דרכים**  
איתמר רבינוביץ' / 83

**הצעד הבא בהתמודדות עם איראן:**  
**משא ומתן בהקשר האזורי**  
אמילי לנדאו / 87

**מגמות בהתעצמות הצבאית במזרח התיכון**  
יפתח שפיר / 97



# גשר על מים סוערים: מעורבות טורקיה במערכת האזורית והבין-לאומית

## גליה לינדנשטראוס, עוזד ערן

בשנים האחרונות טורקיה מנסה לבסס את מדיניות החוץ שלה על דוקטרינת "העומק האסטרטגי" (Strategic Depth) שהציע אחמט דואטולו (Ahmet Davutoglu),<sup>1</sup> היועץ הבכיר לשעבר לענייני חוץ של ראש הממשלה רג'פ ארדואן (Recep Erdogan) וכיום שר החוץ הטורקי. לפי מדיניות זו, משקלה של מדינה במערכת הבין-לאומית נקבע על ידי מקומה הגאוגרפי-אסטרטגי ועל ידי העומק ההיסטורי שלה. מבחינה זאת טען דואטולו שמצבה של טורקיה ייחודי בזכות מקומה הגאוגרפי באזור של חיבור בין יבשות ובזכות הקשרים ההיסטוריים שלה עם הבלקן, עם המזרח התיכון ועם מרכז אסיה.<sup>2</sup> יש אף המזהים בדוקטרינה זו יסודות נאו-עות'מאנים ואת רצונה של טורקיה להגביר את עצמתה הרכה (soft power) ואת השפעתה במערכת הבין-לאומית. המשמעות המעשית של אימוץ דוקטרינה זאת באה לידי ביטוי בעליה במספר יוזמות הגישור שקידמה טורקיה בעולם, בייחוד בנוגע לסכסוכים אזוריים. באופן פרטני יותר, המדיניות של טורקיה כלפי שכנותיה זכתה לכינוי "אפס בעיות",<sup>3</sup> והכוונה הייתה לנסות ולהקדיש מאמצים רבים כדי למנוע משברים אפשריים עמן.

דוקטרינת העומק האסטרטגי באה לידי ביטוי בשנה האחרונה בכמה מהלכים דיפלומטיים שיזמה טורקיה – הצעות לתיווך בין ארצות הברית לאיראן, המשך התיווך בין ישראל לסוריה, ומה שזכה לכינוי "דיפלומטיית הכדורגל" הנוגעת לניסיונות של הטורקים לשפר את היחסים עם ארמניה, ניסיונות ששיאם היה בביקורו ההיסטורי של נשיא טורקיה בארמניה. מלבד זה, כחלק מן התגובות של טורקיה למשבר בגאורגיה הועלתה הצעת מתווה לשיתוף פעולה ולעידוד יציבות בקווקז, מתווה הכולל את רוסיה, את טורקיה ואת מדינות הקווקז הדרומיות. טורקיה אף עודדה את חידוש

השיחות בין הצדדים היריבים בקפריסין בעקבות תוצאות הבחירות לנשיאות בצד היווני של קפריסין, שנערכו בפברואר 2008 והביאו לעלייתו של מנהיג מתון התומך בהסדר. מלבד יוזמות אלו, לאחר יותר מארבעים שנה, נבחרה טורקיה פעם נוספת כחברה לא קבועה במועצת הביטחון של האו"ם.

שלא כהתפתחויות דיפלומטיות חיוביות אלו, לא חלה השנה התקדמות בנושא הכורדים. בעיית הטרור מצד ארגון הפועלים הכורדי – הפ.ק.ק – נותרה בעינה, ואף החריפה, וכך גם התגובה האופיינית של טורקיה בעקבות פיגועים מסוג זה, אשר באה לידי ביטוי בהכנסה חוזרת ונשנית של כוחות טורקיים לשטח עיראק לצורך מרדף אחר לוחמים כורדים. אמנם בשנה האחרונה חלה התקדמות בהיקף שיתוף הפעולה המודיעיני בין ארצות הברית ובין טורקיה בנוגע לפעילות ארגון הפ.ק.ק בצפון עיראק, וארצות הברית אף קיבלה בהבנה את הפעילות האווירית והיבשתית של טורקיה באזור. עם זאת, דומה כי על אף ניסיונותיה של ארצות הברית להתקרב לטורקיה, לא חל שינוי של ממש בתפיסת הציבור הטורקי את ארצות הברית, לפחות עד בחירתו של ברק אובמה לנשיאות. נראה כי בחירה זו תרמה במידת מה לשיפור תדמיתה של ארצות הברית בעיני הטורקים.<sup>4</sup>

### **טורקיה והסביבה הקרובה**

בהסתכלות על הסביבה הקרובה, קיימים חששות גדולים בטורקיה אשר לעתיד עיראק. אמנם בכוונתה של ארצות הברית לסגת מעיראק לקראת שנת 2011, אך יש גם קריאות בארצות הברית להאיץ את התהליך. הטורקים חוששים שמא תביעות הכורדים להקמתה של פדרציה אתנית רופפת בעיראק מסתירות למעשה את הכוונות האמתיות של הכורדים, הנוגעות לרצונם להקים מדינה עצמאית. אף שטורקיה מתנגדת נחרצות להקמתה של מדינה כורדית עצמאית, אפשר להעריך כי דווקא הקמת מדינה כזו, שככל הנראה לטורקים תהיה ההשפעה הרבה ביותר עליה מבין המדינות השכנות, יכולה לחזק את מעמדה באזור. כבר כיום יש לאנשי עסקים טורקים השקעות נרחבות בצפון עיראק, ועל כן יש להם למעשה אינטרס לשמור על היציבות באזורים הכורדיים.

חששות הטורקים מפני הקמתה של מדינה כורדית עצמאית גם מסבירים חלק מההתקרבות בשנים האחרונות בין טורקיה ובין איראן, שגם היא בין המתנגדות הבולטות להקמתה של מדינה כורדית עצמאית ולנוכחות של כוחות אמריקניים בעיראק. בולט במיוחד בהקשר זה היה ביקורו של מחמוד אחמדינג'אד בטורקיה באוגוסט 2008. ביקור זה נערך באיסטנבול ולא באנקרה, והוגדר "פגישת עבודה" ולא ביקור רשמי, כדי שלא יחולו עליו כללי הטקס הרשמיים, וכך יוכל אחמדינג'אד

להימנע מביקור במוזולאום של אטאטורק, אבי החילוניות הטורקית.<sup>5</sup> הגמישות של טורקיה בנושא זה, שאינה אופיינית, מעידה אולי על החשיבות הרבה שהיא מייחסת כיום לקידום יחסיה עם איראן.

סוגיה נוספת המעסיקה כיום את הקהילה הבין-לאומית ונוגעת בין היתר ליחסי טורקיה-איראן היא סוגיית הגרעין האיראני. עמדתה של טורקיה היא שבשלב זה יש לעשות מה שאפשר כדי למנוע התלקחות אשר יכולה להיות תוצאה של פעולת מנע מצד ישראל או ארצות הברית. הטורקים חוששים פחות מאיום גרעיני מצד איראן עליהם, אך מודאגים מכך שהניסיונות של איראן להשגת נשק כזה מביאים לחוסר יציבות באזור. ראש ממשלת טורקיה ארדואן גילה אהדה מסוימת לעמדתה של איראן בנוגע לחוסר הלגיטימיות שבהתנהלות מדינות אשר מצד אחד מחזיקות בנשק גרעיני ומצד אחר מעוניינות למנוע מאיראן את השגתו של נשק זה. עם זאת, נראה שקיים ויכוח בטורקיה בנוגע למשמעויות הנגזרות ממצב שבו איראן תחזיק נשק גרעיני – הצבא וקבוצות העילית החילוניות מודאגות ממדיניות הגרעין האיראנית, ואילו מנהיגי מפלגת הצדק והפיתוח וקבוצות העילית החדשות אינם שותפים לחששות אלו. עם זאת, למרות קיומו של ויכוח כזה, לא נשמעות בטורקיה קריאות לפיתוח יכולת גרעינית עצמאית בשלב זה. אפשר להסביר היעדר קריאות מסוג זה גם על רקע המטריה הגרעינית שטורקיה נהנית ממנה כחברה בברית נאט"ו.

במקביל להתקרבות בין טורקיה ואיראן, שיפור ניכר חל בשנים האחרונות ביחסים בין סוריה לטורקיה. שיפור זה נובע מהאינטרסים המשותפים של שתי המדינות בנוגע לעתיד עיראק ומהצורך של סוריה להיחלץ מהבידוד הבין-לאומי שכפה עליה ממשל בוש.<sup>6</sup> צורך זה הביא את סוריה להציג עמדות פשרניות אל מול טורקיה, למשל בנושא המים. השיפור ביחסים קיבל השנה ביטוי בין היתר בתפקיד המרכזי שקיבלה עליה טורקיה בתיווך בין ישראל ובין סוריה. בפעילות דיפלומטית זו התקיימו ארבעה סבבי משא ומתן לא ישירים בין הצדדים, ואף הייתה כוונה לקיים סבב חמישי. סבב זה נדחה עקב ההחלטה על בחירות בישראל. לקראת סוף השנה התקיים ביקור בזק של ראש ממשלת ישראל אהוד אולמרט באנקרה, כדי לנסות ולקדם את המשא ומתן עם סוריה. ערב הביקור אמר אולמרט בכנס השנתי של המכון למחקרי ביטחון לאומי: "הוצאתה של סוריה מציר הרשע היא אינטרס אסטרטגי עליון של מדינת ישראל" וכן: "הסכם שלום עם סוריה הוא בר השגה".<sup>7</sup> בביקור נפגש אולמרט עם ראש ממשלת טורקיה ארדואן, עם נשיאה עבדוללה גול (Abdullah Gül), ועם שר החוץ שלה דאז עלי בבקאן (Ali Babacan), ונטען בעיתונות כי חלה בו התקדמות לקראת גיבוש מסמך גישור שיאפשר משא ומתן ישיר בין הצדדים.<sup>8</sup> עם זאת, בעקבות מבצע "עופרת

יצוקה" בעזה, שהחל בסוף דצמבר, החליטו הסורים על השעיית השיחות, והטורקים השעו את עצמם מתפקידם כמתווכים, אם כי ארדואן רמז שטורקיה תחזור למלא תפקיד זה באמרו: "השלום בין ישראל לסוריה עוד לא מת".<sup>9</sup>

במשך השנה כמעט לא חלו אירועים משמעותיים ביחסי ישראל-טורקיה, אך בעקבות מבצע "עופרת יצוקה" סבלו היחסים זעזוע קשה. אמנם גם בעבר התפתחויות שליליות ביחסים בין ישראל ובין הפלסטינים לרוב גררו ביקורת קשה מצד טורקיה, אך ביקור אולמרט באנקרה כמה ימים בלבד לפני תחילת המבצע תרם לכך שהטורקים הרגישו כי הם נקלעו לפינה. כך מצד אחד נוצר רושם שטורקיה ידעה אולי מראש על המבצע ולא מנעה אותו, ומהצד האחר אם לא ידעה דבר, הרי לכאורה חשיבותה אינה כה גדולה כפי שחשבו מנהיגיה. בעת המבצע ולאחר מכן התבטא ראש ממשלת טורקיה ארדואן כמה פעמים בחריפות רבה נגד ישראל. בין היתר הוא הצהיר כי מבצע מתמשך בעזה יהיה "פשע נגד האנושות" וכי הוא מבטא חוסר כבוד מצד ישראל לניסיונות התיווך מצד הטורקים.<sup>10</sup> מלבד זה, הוא אמר שישראל מבצעת מעשים לא אנושיים בעזה, ואלה יגרמו לה להשמיד את עצמה.<sup>11</sup> לאחר העברת החלטת מועצת הביטחון 1860, שקראה להפסקת אש מיידית, אמר ארדואן שאין לאפשר לישראל להיכנס למוסדות האו"ם כל עוד היא אינה מקיימת את ההחלטה. גול, נשיא טורקיה, הזהיר שפעולותיה של ישראל יביאו לחוסר יציבות באזור.<sup>12</sup> תקרית דיפלומטית קשה אף התרחשה במושב שיוחד ללחימה בעזה בוועידה הכלכלית בדאבוס, שהשתתפו בה נשיא ישראל שמעון פרס וארדואן; כשזה האחרון עזב בזעם את המושב במחאה על דברי הנשיא פרס ועל שלא ניתנה לו זכות תגובה מספקת עליהם.

מלבד הרמה המדינית, המתיחות בין טורקיה לישראל באה לידי ביטוי גם ברמה העממית יותר כאשר התקיימו הפגנות ענקיות נגד ישראל בטורקיה, וכן היו קריאות לניתוק יחסי הסחר והיחסים הביטחוניים בין המדינות. בולטת במשבר זה הייתה גם תגובת הנגד של ישראל, כאשר הופצו ברשת האינטרנט קריאות שלא לנסוע לטורקיה. הקריאות זכו לתהודה רחבה. בהקשר זה השאירה את חותמה על דעת הקהל בישראל נסיעתה של קבוצת הכדורסל בני השרון לאנקרה וחששה לעלות לשחק למראה הקהל הזועם באולם. יש להדגיש שמשקל התיירות מישראל לעומת כלל התיירות הנכנסת לטורקיה אינו גדול,<sup>13</sup> אך למרות זאת לקשר ישיר בין אזרחי שתי המדינות יש חשיבות.

בנוסף לביקורת הנרחבת של טורקיה על ישראל, גם לתפקיד המרכזי שהיה למצרים ולצרפת בניהול ופתרון המשבר הייתה השפעה רבה על דחיקתה של טורקיה ממילוי תפקיד המתווכת הראשית. עם זאת, יש להדגיש שטורקיה לא נואשה מניסיונות התיווך

בסכסוך; מלבד התפקיד שמילאו הטורקים בשכנוע חמאס להסכים להכריז על הפסקת אש,<sup>14</sup> השתתף גול, נשיא טורקיה, בוועידה בשארם א-שיח' בסיום המשבר, עם הנציגים הבכירים מהאיחוד האירופי ועם מזכ"ל האו"ם. יש לציין עוד שטורקיה רואה בסירובה של ישראל ובסירוב של חלק מהקהילה הבין-לאומית לנהל משא ומתן עם חמאס משגה שמוביל להידרדרות המצב בעזה. יש להדגיש שמפלגת הצדק והפיתוח מזדהה במובנים רבים עם חמאס מכיוון ששתיהן נבחרו בבחירות דמוקרטיות, ויש ערעור על מידת הלגיטימיות של שלטונן, בין היתר בגלל הבסיס האסלאמי שלהן.

### **טורקיה והאיחוד האירופי**

טורקיה ממשיכה להתקרב למדינות במזרח התיכון, ובמקביל, נראה שלא חלה השנה התקדמות של ממש במאמציה של טורקיה להיכנס לתוך האיחוד האירופי, ואפשר אף לטעון שחלה נסיגה מסוימת בתהליך. מלבד ההתנגדות הקיימת באירופה להצטרפות טורקיה לאיחוד, כמה התפתחויות פנימיות שהתרחשו בטורקיה מטילות צל כבד על סיכויי הצלחת המהלך. המאבק הנמשך בין העילית החילונית הישנה וראשי הצבא ובין מפלגת הצדק והפיתוח בעלת הזיקה לעקרונות אסלאמיים וקבוצות העילית החדשות מעיד בעיני רבים באירופה על הצדדים הבעייתיים בדמוקרטיה הטורקית. מאבק זה בא לידי ביטוי חריף השנה בתביעה לבית המשפט לחוקה במרס 2008 להפסיק את פעילותה של מפלגת השלטון, מפלגת הצדק והפיתוח, בשל מדיניות החורגת מעקרון החילוניות. ביולי 2008 החליט בית המשפט לדחות את התביעה. עם זאת, ברוב של עשרה שופטים מול שופט אחד הוחלט שאכן המדיניות של מפלגת הצדק והפיתוח אינה תואמת את עקרון החילוניות. שישה שופטים בלבד, אף שנדרש רוב של שבעה שופטים לקבלת החלטה כזו, סברו שהדבר מצדיק את סגירת המפלגה. סגירתה של המפלגה, שזכתה בבחירות הכלליות אשר נערכו בטורקיה ביולי 2007 בכמעט 47 אחוזים מן הקולות, יכלה להיות הרסנית מבחינה תדמיתית של טורקיה כמדינה דמוקרטית. העובדה שרק על חודו של קול לא נסגרה המפלגה לא מנעה לגמרי פגיעה זו בתדמית. גם עומק החשדות והמסתורין סביב ארגון ארגנקון (Ergenekon), ארגון חילוני קיצוני, שכמה מפעיליו נעצרו השנה, עורר סערות בטורקיה ואף מחוצה לה. נטען שארגון זה היה מעוניין לנקוט פעולות אלימות שהיו מערערות את היציבות הפוליטית ומביאות להפלת השלטון של מפלגת הצדק והפיתוח. בעוד שבעילית החילונית הדגישו שההאשמות נגד ארגון זה מוגזמות ואף שקריות, בקרב קבוצות העילית החדשה הדגישו כי קיומו של ארגון כזה בטורקיה – שאף נטען כי עם חבריו נמנים אנשי צבא

בכירים לשעבר ואישים נוספים מהעילית החילונית – מעיד שיש למעשה בטורקיה שלטון צללים (Deep State) לצד הממשלה הריבונית.

מלבד הבעיות הקיימות בין העילית החילונית ובין מפלגת הצדק והפיתוח, מעיבה על אפשרות הצטרפותה של טורקיה לאיחוד האירופי גם עצירתן של הרפורמות בנוגע לכורדים, והדבר יקשה על טורקיה להוכיח בבוא העת שהיא ממשיכה לעמוד בקריטריונים לקבלה לאיחוד. קיים ויכוח בשאלה אם העצירה ברפורמות מקורה בחששותיה של מפלגת הצדק והפיתוח מלנקוט מדיניות מעוררת מחלוקת שעלולה הייתה לפגוע בתמיכה בה בבחירות המקומיות, שנקבעו למרס 2009 או שמא מדובר בשינוי מהותי יותר במדיניות מפלגת הצדק והפיתוח.<sup>15</sup> אלו שטוענים כי מדובר בשינוי מהותי אף רומזים למעין הסכמה שהושגה בין מפלגת הצדק והפיתוח ובין ראשי הצבא, שלפיה לא תציג מפלגת הצדק והפיתוח מדיניות מהפכנית בנוגע לכורדים, ואילו הצבא לא יחתור תחתיה.<sup>16</sup>

שלא כהתפתחויות פנימיות אלו, הבעייתיות בעיני האירופים, הדגים המשבר בגאורגיה באוגוסט 2008 שטורקיה נותרה חשובה מבחינה גאופוליטית מול רוסיה, גם בעידן שלאחר סיום המלחמה הקרה. הביקורת על התגובה הרפה של המערב מול המדיניות הכוחנית הרוסית נגד גאורגיה מחזקת את הטוענים שהאיחוד האירופי יכול להפיק רווחים פוליטיים וצבאיים מהעמקת היחסים עם טורקיה, שכנתה של גאורגיה. המשבר באוגוסט אף הדגים את הבעייתיות בבניית צינורות להובלת משאבי אנרגיה העוברים דרך גאורגיה, כדי לעקוף את ארמניה, שלטורקיה ולאזרבייג'אן יש עמה מחלוקות. מבחינה זאת סביר להניח שהאיחוד האירופי גם הוא יהיה מעוניין עתה בסיוע מצד טורקיה לפתרון הסכסוך בנגורנו־קרבח מכיוון שסכסוך זה מקשה אף הוא על ההתנהלות מול רוסיה באזור הקווקז. הפשרה ביחסים בין טורקיה ובין ארמניה תוכל לתרום לשיפור ביחסים בין ארמניה ובין אזרבייג'אן, אשר טורקיה היא בעלת הברית הקרובה ביותר שלה. מנגד, הידרדרות ביחסים בין ארמניה ובין אזרבייג'אן יכולה להביא להתגברות בהשפעתה של רוסיה בקווקז מכיוון שרוסיה היא בעלת בריתה של ארמניה.

הקשיים בקבלתה של טורקיה לאיחוד מצד אחד והצורך במניעת התרחקות טורקיה ממדינות המערב מצד אחר מגבירים את הסיכויים לכך שתוצע לטורקיה "שותפות עם זכויות יתר" (Privileged partnership) באיחוד, רעיון שנשיא צרפת ניקולא סרקוזי וקאנצלרית גרמניה אנגלה מרקל תומכים בו.<sup>17</sup> עם זאת, לא ברור אם טורקיה תהיה מוכנה להסתפק במעמד מיוחד ולא בחברות מלאה. הטורקים טוענים שהבעיות הקיימות כיום בנוגע לעמידה בקריטריונים לקבלה לאיחוד האירופי אינן



יכולות להצדיק את חוסר הנכונות של מנהיגי מדינות באיחוד להעניק לה התחייבות עקרונית לקבלתה אל שורותיו. הבעיה היא גם שסוגיית הכניסה של טורקיה לאיחוד האירופי חורגת הרבה מעבר לשאלת הרווחים הכלכליים והפוליטיים הטמונים בהצטרפות כזו. כך קבלתה של טורקיה כחברה באיחוד נוגעת גם לשאלות הקשורות לזהות, שהאוכלוסייה הטורקית מתחבטת בהן, בייחוד בעידן הנוכחי. אמנם אפשר לצפות שמדינות האיחוד יעשו מאמץ רב לשלב בין הרעיון של "שותפות עם זכויות יתר" ובין תמריצים כלכליים, שיקלו על טורקיה את קבלת הרעיון הזה, אך המשבר הכלכלי העולמי יקשה בשלב זה על הצגת מערכת תמריצים משמעותית. המשבר הכלכלי העולמי אף צפוי להשפיע לרעה על התפתחויות כלכליות בתוך טורקיה, וייתכן שלאילו יהיו השלכות על מידת יציבות השלטון של מפלגת הצדק והפיתוח. עוד בשנת 2008 ירד מאוד שיעור הצמיחה בטורקיה. קצב הצמיחה ב-2008 אמנם נותר חיובי, אך לא אפשר ייצור משרות חדשות בהיקף המספיק להתמודדות עם בעיית האבטלה בטורקיה בכלל ועם בעיית האבטלה של צעירים בה בפרט.<sup>18</sup>

### מבט קדימה

מבחינת יחסי ישראל-טורקיה, בשנה הקרובה יידרש מאמץ ניכר מצד שתי המדינות לשיקום היחסים. חלק מההידרדרות ביחסים בעקבות מבצע "עופרת יצוקה" אפשר לייחס לתהליך מתמשך של התרחקות בין המדינות וקיומם של פחות אינטרסים משותפים, ואילו חלק ממנה נובע גם מהתפקיד הפעיל יותר שטורקיה מנסה לקבל עליה בתיווך אזורי, והאתגרים שתפקיד זה מציב בפניה ובפני מדינות אחרות. כך, למרות רצונה של טורקיה להציג את עצמה בתור "מתווך הוגן", במשברים חריפים, דוגמת מבצע "עופרת יצוקה", מתגלות גם המגבלות של מדיניות זו, כאשר טורקיה מתקשה לשמור על עמדה פומבית מאוזנת בין שני הצדדים. פתרון אפשרי לבעיה זו הוא קבלה של טורקיה בתור "מתווכת מוטה", אך כזו "שיכולה להביא את הסחורה", בין השאר בזכות יחסיה הטובים עם חמאס ויחסיה המתחממים עם סוריה ועם איראן. השאלות החשובות בהקשר זה הן האם טורקיה מוכנה למלא תפקיד כזה ואם ישראל תהיה מוכנה לקבל ביקורת חריפה מצד טורקיה אם היא מלווה גם בהישגים מדיניים.

צפוי שהיחסים הטובים אשר נוצרו בין טורקיה לסוריה ובין טורקיה לחמאס יימשכו. לעומת זאת, היחסים בין טורקיה לאיראן נשענים על יסודות רעועים יותר, בין היתר בשל חתירתה של איראן להגברה ניכרת של השפעתה באזור. מבחינה זו לא ברור כמה זמן עוד תוכל איראן שלא להפריע לכוונות של הטורקים להגביר את השפעתם. הדבר בלט למשל בכך שאיראן התנגדה לכל התקדמות בשיחות השלום,

בתיווך הטורקים, בין ישראל ובין סוריה. מבחינת ישראל, ההתקרבות בין סוריה ובין איראן וההתקרבות של טורקיה לשתי מדינות אלו הן התפתחויות מדאיגות, ואילו ל"ניתוק" סוריה מהציר הרדיקלי יכולה להיות תרומה לא רק בהפחתה אפשרית של מספר האיומים על ישראל אלא גם בהיבטים מורליים של פגיעה בציר הרדיקלי. מלבד זה, התקדמות בתהליך השלום הובילה בעבר, וצפוי שתוביל גם בעתיד, לשיפור ביחסי ישראל-טורקיה. מנגד, הידרדרות לאלימות, בפרט בין ישראל לפלסטינים, צפוי שתעצים את הנזקים אשר כבר נגרמו ליחסי ישראל-טורקיה בעקבות מבצע "עופרת יצוקה".

מבחינת יחסי טורקיה-ארצות הברית, הטורקים מצפים שלהבדיל מהגישה החד-צדדית של ממשל בוש, ישים הממשל בראשות אובמה דגש רב יותר בשיח אמתי ודו-סטרי בין ארצות הברית ובין בעלות בריתה. צוות החוץ והביטחון שבחר אובמה – מזכירת המדינה הילרי קלינטון, היועץ לביטחון לאומי ג'יימס ג'ונס ומזכיר ההגנה רוברט גייטס – צפוי להיות צוות קשוב ומודע לצורכי הטורקים, בין היתר על רקע תפקידיו הקודמים של ג'ונס בברית נאט"ו והמשך כהונתו של גייטס כמזכיר ההגנה. עם זאת, האפשרות שארצות הברית תכיר באסון העם הארמני כג'נוסייד שביצעו הטורקים טומנת בחובה פוטנציאל לקרע בין טורקיה וארצות הברית. כבר עתה ארגוני הפזורה הארמנית הגבירו את הלחץ בכדי להביא לאישור החלטה היסטורית כזו תוך ניסיון לנצל את הצירוף של תמיכתם בעבר של בכירים בממשל האמריקאי החדש בהכרה כזו – בכלל זאת של ברק אובמה והילרי קלינטון – וקיומו של רוב דמוקרטי בשני בתי הקונגרס.<sup>19</sup> נטען אף שאחת הסיבות להתקרבות בין טורקיה ובין ארמניה בשנה האחרונה הייתה החשש של טורקיה שמא ללא התקדמות במגעים הישירים עם ארמניה לא יהיה אפשר לשכנע את האמריקנים שלא לאשר החלטה בדבר הכרה כזאת.

בהסתכלות לשנה הקרובה, פתיחה אפשרית של ערוץ משא ומתן ישיר בין ארצות הברית לאיראן תפחית למעשה את הצורך בתרומה של תיווך טורקי. גם התקדמות בשיחות בין ישראל ובין סוריה, אם תהיה, תחייב מעורבות מצד ארצות הברית, שגם כנראה תעשה את התיווך מצד טורקיה משמעותי פחות. גם התקדמות במשא ומתן בין ישראל ובין הפלסטינים נראית תלויה במידת המחויבות של ממשל אובמה לתהליך יותר מאשר במעורבותה של טורקיה בו. התפתחויות כאלה עלולות לפגוע ביוקרתה של טורקיה כמתווכת וביכולתה לממש את דוקטרינת "העומק האסטרטגי" שלה, ובו בזמן הן תואמות את מה שנתפס כאינטרס של טורקיה כיום – פתרון סכסוכים בין מדינות הקרובות אליה גאוגרפית ומדיניות "אפס הבעיות" שלה בנוגע לשכנותיה.

## הערות

- 1 הרעיון של עומק אסטרטגי מתייחס לספר בשם זה שפרסם דואטולו בטורקית בשנת 2001. יש להדגיש שהשימוש של דואטולו במונח זה – "עומק אסטרטגי" – חורג מהשימוש המקובל בו בהקשר הצבאי.
- 2 A. Davutoglu, "The Clash of Interests: An Explanation of the World (Dis)order", *Perceptions*, 2(4) (December 1997-February 1998); A. Murinson, "The Strategic Depth Doctrine of Turkish Foreign Policy", *Middle Eastern Studies*, 42(6) (November 2006), pp. 947-948; J. W. Walker, "'Strategic Depth' and Turkish Foreign Policy", *Insight Turkey*, 9(3) (2007), pp. 33-34.
- 3 A. Davutoglu, "Turkish Foreign Policy Vision: An Assessment of 2007", *Insight Turkey*, 10(1) (2008), p. 80.
- 4 "Turks Optimistic of Improved U.S. Ties with Obama Presidency", *Hurriyet DailyNews* (January 20, 2009), <http://www.hurriyet.com.tr/english/world/10811298.asp?gid=244>
- 5 S. Cagaptay, "Turkey Bows to the Dark Side", *Los Angeles Times* (August 19, 2008), <http://www.latimes.com/news/opinion/commentary/la-oe-cagaptay19-2008aug19,0,1494855.story>
- 6 S. Moubayed, "Turkish-Syrian Relations: The Erdoğan Legacy", *SETA Policy Brief*, 25 (October 2008), [http://www.setav.org/document/Policy\\_Brief\\_No\\_25\\_Sami\\_Moubayed.pdf](http://www.setav.org/document/Policy_Brief_No_25_Sami_Moubayed.pdf)
- 7 "Prime Minister Ehud Olmert's Speech at the Institute for National Security Studies Annual Conference", (December 18, 2008), [http://www.inss.org.il/upload/\(FILE\)1229840156.pdf](http://www.inss.org.il/upload/(FILE)1229840156.pdf)
- 8 ברק רביד, "טורקיה מגבשת מסמך שיאפשר משא ומתן ישיר בין סוריה לישראל", **הארץ**, 25 בדצמבר 2008, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1049983.html>
- 9 "Erdoğan: Israel broke 6-month truce", *Jerusalem Post* (January 25, 2009), <http://www.jpost.com/servlet/Satellite?cid=1232643740818&pagename=JPost%2FJPArticle%2FShowFull>
- 10 "Erdoğan angered by Israel's Gaza campaign", *Today's Zaman* (December 29, 2008), <http://www.todayszaman.com/tz-web/detaylar.do?load=detay&link=162602>
- 11 H. Keinon "Israel: Erdogan's words 'unacceptable'", *Jerusalem Post* (January 5, 2009), <http://www.jpost.com/servlet/Satellite?cid=1230733177704&pagename=JPost%2FJPArticle%2FShowFull>
- 12 "Turkish President Gul denounces Israeli attacks on Gaza", *Hurriyet DailyNews* (December 28, 2008), <http://www.hurriyet.com.tr/english/domestic/10657842.asp?scr=1>
- 13 בשנת 2008 ביקרו כ-26 מיליון תיירים בטורקיה. ההערכות הן שמתוך מספר זה, כ-650 אלף, הם ישראלים.
- 14 "More than 26 Million Tourists visit Turkey in 2008", *The Journal of Turkish Weekly* (December 30, 2008), <http://www.turkishweekly.net/news/62569/more-than-26-million-tourists-visit-turkey-in-2008.html>
- 14 "Turkey convinces Hamas on ceasefire with Israel, top official says", *Hurriyet DailyNews* (January 19, 2009), <http://www.hurriyet.com.tr/english/world/10807124.asp>
- 15 C. Ülserver, "Why AKP has Changed", *Hurriyet DailyNews* (November 18, 2008), <http://>

- hurarsiv.hurriyet.com.tr/goster/haber.aspx?id=10380946&yazarid=294  
"The Worrying Tayyip Erdogan", *The Economist* (November 27, 2008), [http://www. 16](http://www.economist.com/world/europe/displaystory.cfm?story_id=12696853)  
[economist.com/world/europe/displaystory.cfm?story\\_id=12696853](http://www.economist.com/world/europe/displaystory.cfm?story_id=12696853)
- J. Dempsey and D. Bilefsky, "European Leaders greet Sarkozy with mixture of hope 17  
and Caution", *International Herald Tribune* (May 7, 2007), [http://www.iht.com/](http://www.iht.com/articles/2007/05/07/news/europe.php)  
[articles/2007/05/07/news/europe.php](http://www.iht.com/articles/2007/05/07/news/europe.php)
- I. O. Lesser, "Crisis may have Dramatic Effect on Turkey's Relations", *Today's 18*  
*Zaman* (November 3, 2008), [http://www.todayszaman.com/tz-web/detaylar.](http://www.todayszaman.com/tz-web/detaylar.do?load=detay&link=160496)  
[do?load=detay&link=160496](http://www.todayszaman.com/tz-web/detaylar.do?load=detay&link=160496)
- לפי נתוני האבטלה הרשמיים בטורקיה, שיעור האבטלה הוא עשרה אחוזים כמעט, ואילו על פי  
נתונים לא רשמיים, אחוזי האבטלה מגיעים אף ליותר מ-18 אחוזים.
- Y. Kanli, "Is Unemployment rate 9.8 or 18.6 Pct?" *Hurriyet DailyNews* (November 19, 2008),  
<http://hurarsiv.hurriyet.com.tr/goster/haber.aspx?id=10389621&p=2>
- A. Zaman, "Turkey and the United States under Barack Obama: Yes They Can", *GMF Analysis: 19*  
*On Turkey* (November 13, 2008), [http://www.gmfus.org/doc/Amberin\\_Analysis\\_Turkey\\_](http://www.gmfus.org/doc/Amberin_Analysis_Turkey_US1108_FINAL.pdf)  
[US1108\\_FINAL.pdf](http://www.gmfus.org/doc/Amberin_Analysis_Turkey_US1108_FINAL.pdf)

## סוריה בצומת דרכים

### איתמר רבינוביץ'

הדאגה הראשונה במעלה של משטר הבעת' היא עצם הישרדותו. לאחר כמעט ארבעים שנה של שלטון שושלת אסד לא נשקפים לו איומים רציניים מבית, אך הוא מודע לחלוטין לאי-היציבות הבסיסית של משטר הנשלט בידי חברי קהילת המיעוט. בשאר אל-אסד, שירש את מקומו של אביו כנשיא סוריה ביוני 2000, מגלה יציבות רבה יותר והוא גם בשליטה רבה יותר משהיה לפני שנים אחדות, אך אישיותו והטווח המלא של יכולותיו וכישוריו נותרו בגדר חידה בעיני משקיפים סורים וזרים גם יחד. במעמדה האסטרטגי של סוריה חלו שינויים עמוקים בשני העשורים האחרונים. היא איבדה את הפטרון הבין-לאומי שלה עם התמוטטות ברית המועצות, והמאמץ שלה לבסס יחסים חלופיים עם ארצות הברית נכשל עד כה. ב-1979 נכרתה ברית אסטרטגית בין סוריה לאיראן, וזו נעשתה בשנים האחרונות גולת הכותרת של קשרי החוץ של סוריה. בשלטונו של בשאר אל-אסד חל שינוי במאזן הכוחות בין שתי המדינות, שכן מה שהתחיל כ"שותפות בין שווים" דומה כיום יותר ליחסים שבין פטרון ללקוח. מאידך ה"פסיחה על שני הסעיפים" הייתה לסימן ההיכר של מדיניות סוריה בשלטון האסדים, וסוריה ניסתה גם לאותת כי היא אינה משתייכת בלב שלם למחנה האיראני. מדינות ערביות אחרות לא שוכנעו בכך, והדבר הוליד מתח ביחסים שבין סוריה ובין רוב העולם הערבי. ב-1991 – בוועידת מדריד – החל תהליך שלום בין ישראל לסוריה. התהליך עבר כמה שלבים, אך לא הבשיל לכדי הסכם. ב-17 השנים שחלפו מאז (1991-2008) ניהלו סוריה וישראל משא ומתן אך גם התעמתו זו עם זו, ויחסיהן לאחר קרוב לשנתיים של תיווך מצד טורקיה עשויים להתפתח באחד משני המסלולים האלה: מעבר למשא ומתן ישיר או חידוש הסכסוך ואולי אף החרפתו. על רקע האמור לעיל יהיה זה מועיל לבחון את קשריה של סוריה עם כמה משכנותיה.

## ישראל

בשאר אל-אסד נחוש להשיב לחזקתה של סוריה את רמת הגולן, שאביו הפסיד אותה (כשר ביטחון) ב-1967. הוא מעדיף לעשות זאת באמצעים דיפלומטיים, ומוכן לצורך כך לחתום על הסכם שלום עם ישראל. עם זאת, אם תיכשל האפשרות הדיפלומטית, הוא מפגין נחישות לפנות לדרך המלחמה, ועל כך תעיד ההשקעה הרבה שהשקיע בהצטיידות ובשיקום הכוחות המזוינים של סוריה. הוא ממשיך במדיניות הפעלת לחץ על ישראל באמצעות שליח – חזבאללה בלבנון וארגוני הסיורב הפלסטיניים.

קווי המתאר של הסכם שלום בין ישראל לסוריה שורטטו בשיחות המשא ומתן בשנות התשעים, אך בשנים האחרונות אנו עדים לשינוי פרדיגמה. כיום, ישראל לא מעוניינת עוד בהסכם המבוסס על "הגולן תמורת הסכם שלום", אלא ב"הגולן תמורת הסכם שלום והיערכות אסטרטגית מיוחדת" (דהיינו הינתקותה של סוריה מאיראן, מחזבאללה ומארגוני הסיורב). זו עשויה להיות גם העמדה של ממשל אובמה. במקרה כזה חידוש המשא ומתן בין ישראל לסוריה ודיאלוג בין סוריה לארצות הברית ב-2009 יהיו כרוכים בבדיקה מעמיקה של נכונותה של סוריה לבצע בחינה יסודית ומחודשת של מדיניותה, כמו זו שביצע סאדאת לצורך ביסוס מערכת יחסים חדשה עם וושינגטון וכדי להשיב אליה את הגולן.

בספטמבר 2007 התברר לעולם שכדי להגיע ל"שוויון אסטרטגי" עם ישראל, בשאר אל-אסד מוכן להרחיק לכת עד כדי בניית כור גרעיני בעזרתה של צפון קוריאה. הכור הופצץ ונהרס על ידי חיל האוויר של ישראל. אסד הפגין שליטה עצמית, ולא הגיב, אך האירוע הדגים את הפוטנציאל המסוכן הטבוע בסכסוך הישראלי-סורי.

## לבנון

משלהי שנות השבעים היו הבנייה והשמירה על ההגמוניה של הסורים בלבנון נכס אסטרטגי מרכזי עבור סוריה, שרואה בלבנון חלק מ"סוריה רבתי", חלק מאזור ההשפעה שלה, אזור מכריע בחשיבותו לביטחונה ואזור היערכות להפעלת לחץ על ישראל. האינטרסים המשותפים בלבנון הם מרכיב חשוב בברית שבין סוריה לאיראן ולחזבאללה, ומחשני הנשק הלבנוניים הם ממד חשוב מאין כמוהו בעמדתן ההגנתית וההתקפית אל מול ישראל. ב-2005, בעקבות ההתנקשות בראש ממשלת לבנון לשעבר חרירי, אולצה סוריה להסיג את כוחותיה הצבאיים מלבנון, אך היא שימרה את השפעתה הישירה והעקיפה המוקרנת דרך הגבול הארוך שבין שתי המדינות. יש לציין כי בתקופת שלטונו של בשאר אל-אסד השתנו יחסיה של סוריה עם חזבאללה בהדרגה, מיחסים שבין פטרון לללקוח לשותפות אסטרטגית.

## טורקיה

לאחר עשרות שנים של עוינות הדדית סוריה נהנית כיום מיחסים ידידותיים עם טורקיה. המחותרת הכורדית הורחקה מסוריה על ידי חפאז אל-אסד, וסוריה השלימה עם סיפוחו של חבל איסקנדרון לטורקיה. מן הצד הטורקי, ממשלה אסלאמית שאינה שבעת רצון מיחסיה עם אירופה ועם ארצות הברית נעשית בהדרגה מעצמה מזרח-תיכונית. טורקיה נהנתה, ללא ספק, מיכולתה לשמש מתווכת בין ישראל לסוריה.

## עיראק

בשאר אל-אסד לא רצה בפלישת ארצות הברית לעיראק, ומשהייתה לעובדה לא חפץ בהצלחתה ולא היה מעוניין שארצות הברית תשמור על נוכחות צבאית במדינה או תינה מעליונות מדינית מזרחית לגבולו. עבור משטר רדוף מנטליות של מצור, המחשבה על היותו לחוף בין ארצות הברית לישראל הייתה בלתי מתקבלת על הדעת. דבר זה הטה את סוריה נגד מדיניותו של ממשל בוש כלפי עיראק במידה כה רבה עד ששדה התעופה של דמשק וגבולה של סוריה עם עיראק הפכו לחוליות חשובות ביותר בשרשרת האספקה לגורמים הסונים בעיראק הנלחמים כנגד צבא ארצות הברית. זו הייתה אחת הסיבות המרכזיות לעוינות שפיתח ג'ורג' בוש כלפי בשאר אל-אסד ומשטרו. סוריה עוקבת בעניין רב אחר התפתחות האירועים בעיראק, היא תפקח עליהם מקרוב ותבקש להשפיע עליהם, ואילו ארצות הברית בממשל אובמה תבקש למצוא מוצא של כבוד.

## ירדן

בעשורים האחרונים ידעו היחסים בין סוריה לירדן עליות ומורדות, אך בדרך כלל נטו לכיוון השלילי. כיום אפשר להגדיר את היחסים "אדישים". סוריה וירדן משתייכות לשני מחנות יריבים במזרח התיכון, אך אין עוינות אקטיבית בין שתי המדינות.

## הפלסטינים

כששינה חפאז אל-אסד את פניה של סוריה, ממדינה חלשה, פסיבית למחצה, לשחקנית אזורית שאפתנית וחזקה, הוא החל לראות בשכנותיה הערביות החלשות יותר של סוריה בלבנט – לבנון, ירדן והפלסטינים – לקוחות. מאמצייה של סוריה להכניס את התנועה הלאומית הפלסטינית תחת כנפיה נכשלו, והיא נאלצה להסתפק בתפקיד הזניח יותר – פטרון לארגוני הסירוב הפלסטיניים. כפי שמתאפיינת מדינה הפוסחת

על שני הסעיפים, בשנות התשעים השתתפה סוריה בתהליך מדריד, אולם עובדה זו לא מנעה אותה מלמתוח ביקורת על מדיניותו של ערפאת, שנהג כמוה בדיוק. בימים אלה סוריה ממשיכה לארח ארגונים פלסטיניים קיצוניים, תומכת בהם ולכן יש לה השפעה על חמאס והארגונים הפלסטיניים האחרים. היא ביקורתית כלפי אבו-מאזן והרשות הפלסטינית בגין שיתוף פעולה שלהם עם ארצות הברית וישראל. סוריה – בהתחשב בסיכויים להצטרפותה המחודשת והמלאה לתהליך שלום בממשל אובמה – רואה ברשות הפלסטינית גם מתחרה על הבכורה בתהליך שלום שכזה. במחצית השנייה של 2008 נחלו בשאר אל-אסד ומשטרו על פי רוב הצלחות במדיניות החוץ. המעבר למשא ומתן עקיף גלוי עם ישראל נטל מהעוקץ שבמאמצי ממשל בוש לבדוד את סוריה ולפעול לדה-לגיטימציה של העומד בראשה. צרפת – בראשות סרקוזי – ניצלה היטב את ההזדמנות לקידום תפקידה במזרח התיכון על חשבונה של וושינגטון; הזמינה את בשאר אל-אסד לפריס, וסייעה לו לגבש הסכם התקשרות עם האיחוד האירופי. סוריה עשתה כמה ויתורים בנושא לבנון לטובת הסכם דוחה, והסכימה בפעם הראשונה בשישים שנה להכיר בלגיטימיות ובסוברניות של לבנון באמצעות ביסוס יחסים דיפלומטיים עם בירות. בתמורה לויתורים אלה היא השיגה שחרור נוסף מחקירה יסודית של חלקה בהתנקשות בחריי וכן קבלה בין-לאומית מרומזת של תפקידה הכפול כחברה ב"ציר ההתנגדות" שבשליטת איראן (מקאוואמה) וכמתקנת אפשרית של הנזק הנגרם על ידי אותו ציר.

שנת 2009 עשויה להיות שנת המפנה עבור סוריה. אם יוכתר בהצלחה הדיאלוג של ארצות הברית עם איראן ואם יתחדש תהליך השלום שבין ישראל לשכנותיה הערביות, שבמוקדו – או כחלק ממנו לפחות – המסלול הסורי-ישראלי, אזי סוריה עשויה בהחלט לעלות על מסלול המוביל לעידן חדש ביחסים עם וושינגטון, להגיע להסדר עם ישראל ולזכות במקום בטוח בזרם המרכזי של החיים הבין-לאומיים. באותה מידה עשוי להתממש תרחיש אחר, ובו סוריה ממשיכה להיות חברה עיקרית במחנה הרדיקלי במזרח התיכון ומעורבת בעימותים אלימים הקשורים לישראל, לעיראק וללבנון. מלבד זה, אי-אפשר להוציא מכלל חשבון את האפשרות שבשנת 2009 תמשיך סוריה לפסוח על שני הסעיפים – תישאר חברה בציר האיראני ובעת ובעונה אחת תאותת על רצונה להשתחרר ממנו.



# הצעד הבא בהתמודדות עם איראן: משא ומתן בהקשר האזורי

## אמילי לבדאו

מאמציה של הקהילה הבין-לאומית בכל הנוגע להתמודדות עם שאיפותיה הגרעיניות של איראן וריסונן התאפיינו בשבע השנים האחרונות במתח בין שתי גישות. הגישה האחת התמקדה באופן בלעדי בפעילות הגרעינית עצמה. במסגרת זו נעשו מאמצים לאלץ את איראן לפעול על פי העקרונות של אמנת אי-ההפצה של נשק גרעיני (NPT), אמנה שאיראן חברה בה במעמד של מדינה לא גרעינית. הגישה השנייה התמקדה בניסיון לכלול קשת רחבה יותר של גורמים ואינטרסים אזוריים מתוך הבנה כי הללו קשורים קשר בל יינתק לאיום הגרעיני האיראני. עד כה הייתה הגישה הראשונה השלטת. למרות ההבנה כי האתגר הגרעיני הוא חלק מהקשר רחב, התמקדו המאמצים המוחשיים באופן כמעט בלעדי בסוגיה הגרעינית כשלעצמה.

התמקדות זו במאמצים ששאבו את השראתם ממשטר אי-ההפצה של נשק גרעיני הגבילה את היכולת לבלום את האתגר המתגבש. למעשה, בנייתו של טיעון ניצח נגד איראן על בסיס הקריטריונים של ה-NPT בלבד הפכה למשימה בלתי אפשרית. כחלק מן המאמצים לעצור את איראן מאז 2002 הסתכמה גישה זו באיבוד זמן יקר – זמן שנוצל על ידי איראן, בייחוד מאמצע שנת 2005, לקידום תכניתה. יתרה מכך, אף שבפועל היה ברור מן ההתחלה כי סוגיית הגרעין האיראני מושפעת מקשת רחבה של שיקולים פוליטיים,<sup>1</sup> ההתייחסות אליה במישור הנורמטיבי הייתה כאל אתגר בתחום תפוצת נשק גרעיני בלבד. לפיכך אפילו כאשר ניסו שחקנים בין-לאומיים לטפל בסוגיה בכלים מדיניים, לא צלחו מאמציהם לנתב את איראן לדו-שיח מדיני או ביטחוני נרחב; ההתייחסות לממדים הפוליטיים של הסוגיה באה לביטוי רק כאמצעי מינוף נוסף לשכנע את איראן או ללחוץ עליה שתקיים את התחייבויותיה על פי ה-NPT.

הנחת היסוד במאמר זה היא כי הגישה המתמקדת באופן בלעדי באתגר התפוצה ובאי-עמידתה של איראן בתנאי האמנה מיצתה את עצמה. יתרה מכך, לאחרונה מתחוויר כי יחסו של ממשל הנשיא אובמה לסוגיה האיראנית מונחה על ידי הגישה המרחיבה, כלומר הנותנת את הדעת לתמונה האזורית הרחבה יותר במזרח התיכון.

עצם הסיכוי שהקשר רחב של יחסים בין-מדינתיים ושל פוליטיקה אזורית יהיה חלק מהותי באסטרטגיה הדיפלומטית להתמודדות עם פעילותה הגרעינית של איראן טומן בחובו התפתחויות משמעותיות. עם זאת, נותר עדיין לראות כיצד יהיה אפשר, באמצעות גישה מרחיבה זו, הנמצאת בשלבי התגבשות, לנטרל את האתגר הגרעיני – אם ובאיזה אופן גישה מרחיבה זו תצליח להתמודד ביעילות עם האיום האזורי העיקרי: חתירתה של איראן להגמוניה במפרץ הפרסי ובמזרח התיכון בכלל.

השלכה אחת של הכללת הממד האזורי בדיון בסוגיה האיראנית היא פתיחת כר נרחב ליוזמות חדשות ויצירתיות; המענה למשבר הגרעיני יכלול אז הן את האינטרסים האזוריים של איראן והן את האתגר שאיראן מציבה למדינות באזור ומעבר לו. השלכה נוספת של שינוי מעין זה היא הסבת תשומת הלב לעובדה כי מידת התמיכה של מדינות מזרח תיכוניות באיראן היא למעשה משתנה חשוב שיש לתת עליו את הדעת כאשר מתכננים יוזמה דיפלומטית כוללת.

עקב התפתחויות שנרשמו בחודשים האחרונים, ובעיקר עקב תוצאותיו של מבצע "עופרת יצוקה", נחלש מעמדה האזורי של איראן. מצד אחד התהדקו קשרי איראן עם סוריה ועם הארגונים הנתמכים על ידה – חיזבאללה וחמאס, ומצד אחר בעקבות חשיפת שאיפותיה האזוריות של איראן גברה התנגדותן של המדינות המתונות אליה. בהקשר זה חשוב להזכיר הצהרות שנשמעו בטהרן, הרומזות כי איראן רואה בבחריין חלק בלתי נפרד ממנה מבחינה היסטורית, ואת התעצמות הסכסוך בין איראן ובין איחוד האמירויות על שאלת הריבונות בשלושה איים קטנים במפרץ הפרסי. משמעותית במיוחד התנגדותה של מצרים למדיניותה הרדיקלית של איראן, כמו שזו באה לידי ביטוי לאחר מבצע "עופרת יצוקה". ההתמודדות העתידית של ארצות הברית עם איראן במשא ומתן תהיה כרוכה ככל הנראה באיזון עדין בין ניצול אפקטיבי של ההתנגדות האזורית הקיימת לשאיפות ההגמוניה של איראן ובין הנטייה להגיע להסדר בילטרלי שתוצאתו תדגיש את התגברות השפעתה של איראן על חשבונן של המדינות המתונות באזור.

### המשא ומתן בין ארצות הברית לאיראן

בימים אלה, שהמגמה המסתמנת בהם היא מעורבות אמריקנית אינטנסיבית יותר במאמץ לבלום את איראן, קיימת סבירות גבוהה יותר שהמערך האזורי יהיה רכיב מרכזי בניהול המשא ומתן העתידי. קרוב לוודאי כי סדר יום רחב יותר ישרת גם את האינטרסים של איראן. עיסוקה המודגש של איראן במעמדה האזורי מעיד כי גם היא הייתה מעדיפה אג'נדה רחבה יותר על שולחן המשא ומתן. כמה מן הנושאים שיהיה אפשר לכלול בדיונים הם: התנאים לנסיגתה של ארצות הברית מעיראק, וסוגיות של ביטחון אזורי במפרץ הפרסי. מהכיוון השני, קשריה של איראן עם חמאס וחזבאללה וכן ביטחונה של ישראל יהיו חייבים לקבל אף הם מקום חשוב בסדר היום הרחב.<sup>2</sup> בריאיון שהעניק נשיא ארצות הברית הנבחר ברק אובמה כשבוע לפני השבעתו – על רקע סיום המלחמה בין ישראל לחמאס ברצועת עזה – הוא ציין כי בכוונתו להתעמת עם איראן בנושא תמיכתה בארגוני טרור בכלל ובחמאס ובחזבאללה בפרט. התבטאויות בדבר הרחבת מסגרת הדיונים עם איראן מעבר לסוגיה הגרעינית, לרבות דיון ב"ציפיות מסוימות בנוגע להתנהגותו של שחקן בין-לאומי", מדגישות את הכיוון החדש.<sup>3</sup>

עם זאת, כדי להגביר את סיכויי הצלחתו של המשא ומתן, יהיה זה חיוני שארצות הברית תגיע לשולחן הדיונים מעמדה של כוח. ובהקשר הזה, ישנם סימנים מדאיגים של חוסר נחישות מצד ארצות הברית עוד בשלבים הראשוניים של גיבוש האסטרטגיה החדשה. הממשל האמריקני החדש הבהיר מראש כי לא זו בלבד שיש בדעתו לנהל משא ומתן עם איראן אלא שיעשה כן בלי להתייחס לתנאי המוקדם שמנע את קיום השיחות בין הצדדים בשלוש השנים האחרונות, דהיינו עצירתה המידית של איראן את כל פעילות העשרת האורניום שלה. דיווחים מאוחרים יותר מצביעים על סחף נוסף שחל בעמדותיה הקודמות של ארצות הברית בנושא המשא ומתן, וכל זאת עוד לפני שזה החל. בתחילת אפריל דווח כי כחלק מתהליך בחינת המדיניות של ממשל אובמה דיפלומטים כבר דנו בשאלה אם בסופו של התהליך תסכים ארצות הברית עם תכנית העשרת אורניום מוגבלת באיראן.<sup>4</sup>

כיוון מרכזי שנבחן בארצות הברית בחודשים שלפני כניסתו לתפקיד של הנשיא אובמה באשר לניהולו העתידי של משא ומתן עם איראן היה "גוזרים גדולים יותר לצד מקלות גדולים יותר" ("Bigger carrots and bigger sticks"). הכוונה הייתה להמשך ההתמקדות בתכניתה הגרעינית של איראן, כשעל השולחן יונחו יותר תמריצים לאיראן, ומנגד, הענישה, אם יתברר כי איראן אינה נושאת ונותנת ברצינות הראויה, תהיה אף היא קשה הרבה יותר ממה שנראה עד כה. אובמה הדגיש מגמה זו בריאיון שצוין

לעיל, כשהזכיר את רצונו ואת כוונתו לפתוח בהידברות עם איראן על בסיס של כבוד, לצד יתר בהירות בנוגע לקווים האדומים של ארצות הברית. הנשיא אובמה העלה בנאום ההשבעה שלו רעיון חדש: "יד אמריקנית מושטת" בתמורה ל"פתיחת האגרוף האיראני", אך במקום להבהיר את מהות האסטרטגיה החדשה, ססמה זו של אובמה הייתה למעשה גרסה מרוככת של רעיון ה"גזרים והמקלות", והייתה אף ברורה פחות בנוגע למה שיש לדרוש מאיראן (כלומר מה ייחשב "פתיחת האגרוף").

על כל פנים, שתי הסמאות אינן מספקות מענה לסוגיה הקריטית של הדרך בה יש לשאת ולתת עם איראן. אין בנמצא עד כה כל סימן לכך שהרעיונות המתגבשים בווינגטון מעניקים תשומת לב מספקת לשאלות של השיטה והטקטיקה של משא ומתן עתידי.<sup>5</sup> כפי הנראה, לקחים מניסיונות קודמים לנהל משא ומתן – בייחוד בין ה-EU-3 (בריטניה, גרמניה וצרפת) ובין איראן – לא נלמדו.

בין אם יאמץ אובמה את האסטרטגיה של "גזרים ומקלות" ובין אם ידבק בדימוי היד המונפת בתמורה לפתיחת אגרוף של איראן, קיימת דרישה ברורה כי איראן תנהל דיונים עם ארצות הברית בתום לב, ובצדה האיום, גם אם במשתמע, בהשלכות אם זו לא תעשה כן. לפיכך שתי האסטרטגיות תלויות להצלחתן במעבר יעיל מגזרים למקלות אם יתברר כי איראן אינה מנהלת את המשא ומתן ברצינות.<sup>6</sup> גישה זאת נראית הגיונית – פיוס תחילה, ואז צעדים חריפים – אלא שמרגע שיתחילו הצדדים במשא ומתן לא תהיה הקביעה "איראן אינה רצינית" כה פשוטה להכרזה. הבעיה מורכבת עוד יותר כי לא ברור מה בדיוק נדרש מאיראן לעשות כדי למנוע את השימוש ב"מקלות". יתר על כן, התמריץ להמשיך בשיחות יגבר ככל שישקיעו הצדדים מאמצים במסלול הדיפלומטי, ובו בזמן תיעשה הגדרת הנקודה המדויקת שאפשר להגדיר בה ככישלון קשה במיוחד.

למעשה, זו הייתה נקודת תורפה מרכזית עוד בשיחות שניהלו ה-EU-3 עם איראן בין השנים 2003 ל-2005. אף שמשקיפים מעורבים פחות מן הצדדים האירופיים לשיחות יכלו להבחין בראיות לכישלונן זמן רב לפני קיץ 2005, הבינו מדינות ה-EU-3 מה מתחולל רק כאשר נבחר אחמדינג'ד לנשיא איראן. רק למשמע הצהרותיו השערורייתיות של הנשיא החדש בקשר למדינת ישראל ולשואה ובשל כוונתו לחדש את העשרת האורניום במלוא המרץ חשו האירופים כי איראן הגדישה את הסאה, והדבר הובילם להכריז על סיומו של המשא ומתן.

כאשר מדינות שהיו מחויבות לדיפלומטיה השקיעו זמן ומאמץ רב בהצלחתה של ההידברות, הדחף לראות בכל התפתחות חיובית (או לא שלילית לפחות) ראייה

לכך שהצלחת התהליך נמצאת ממש מעבר לפינה יכול להיות חזק מאוד. הדברים אמורים במיוחד כאשר אין בנמצא חלופה זמינה אטרקטיבית יותר. דינמיקה מעין זו התקיימה במקרה של צפון קורא; כאשר ממשל הנשיא בוש נשאר מחויב לשיחות עמה משנת 2003 עד סוף כהונתו. אף שנרשמו עיכובים ומשברים רבים, ובכללם ביצוע ניסוי גרעיני על ידי צפון קוריאה, היססה ארצות הברית להכריז על כישלונם של המאמצים הדיפלומטיים.

איראן מודעת זה מכבר לעמדת המיקוח שלה מול ההצעה האמריקנית להידברות. המענה האיראני למסר הפייסני של הנשיא אובמה, שפורסם בפרוס השנה האיראנית החדשה, התבטא בהשבת הכדור למגרש האמריקני; במקום להתייחס לעמדותיה שלה, מיקדה איראן את תשומת הלב בארצות הברית, ובתוך כך היא התעקשה כי זו תספק הוכחות לשינוי שחל במדיניותה. יתרה מזו, איראן יודעת כי עמדת המיקוח שלה מול ארצות הברית בנושא הגרעיני וכן בנושאים האזוריים הרחבים יותר תתחזק מאוד ברגע שהיא תיתפס כאילו הגיעה ליכולת גרעינית צבאית או ככזו הנמצאת במרחק קטן מיעדה זה.

הטקטיקה הרציונלית של איראן בשלב זה היא דווקא להימנע משיחות רציניות עם ארצות הברית, ובמקום זאת להשתמש בעצם קיום התהליך כדי להמשיך ולהרוויח זמן – ללא קשר למה שיונח על שולחן הדיונים. כדי להצליח בטקטיקה זו, די יהיה בכך שאיראן תאותת נכונות מסוימת לשתף פעולה; כל שביב תקווה שייצרו צעדים מעין אלה יקטין את הסיכוי כי ארצות הברית תגיע למסקנה חד-משמעית כי הדיפלומטיה כשלה וכי הגיעה העת להפעלת המקלות הגדולים. לבסוף, התנהגות זו תאפשר לאיראן להרוויח את הזמן הדרוש לה כדי לקדם את תכניתה הגרעינית עד לנקודה שהיא מעוניינת להוביל אותה אליה, תוך כדי שיפור ניכר בעמדת המיקוח שלה, ולפיכך בהגברת הסכנות למזרח התיכון כולו.

כדי להקשות על איראן את השימוש בטקטיקה הזו, שהיא דבקה בה כבר כמה שנים, אסטרטגיה יעילה יותר של ארצות הברית תהיה להתחיל בשיחות רק כאשר כבר חלה נסיגה בתפיסת איראן את עצמתה הפנימית והאזורית, כלומר כאשר תהיה משוכנעת כי היא נחלשה וכי השגתו של הסכם בדרך של משא ומתן תהיה עדיפה מן הסטטוס קוו שהיא שרויה בו. מצב זה ישפר את הסיכוי להתייחסות רצינית מצד איראן למשא ומתן. כדי להביא לשינוי בכיוון זה מתחייב לחץ מידי על איראן, במקום קפיצה ישירה לתוך משא ומתן, בגישה של "המתן וראה" בשלב מאוחר יותר.

כדי לאמץ את גישת ה"לחץ לפני המשא ומתן" יידרשו צעדים מהירים ומוחשיים מצד ארצות הברית כדי להגביר את הלחץ, ובראש ובראשונה הבטחת תמיכתם של

חברי מועצת הביטחון של האו"ם להגברת צעדי הסנקציות שיוטלו על איראן. יידרש מאמץ ניכר כדי לשפר את האווירה בין ארצות הברית לרוסיה כדי לזכות בתמיכתה של רוסיה בסנקציות חמורות.<sup>7</sup> כן יהיה צורך לשתף גם את אירופה בגיבוש מערך סנקציות מוגבר מחוץ למסגרת מועצת הביטחון.<sup>8</sup>

### שינויים אזוריים?

למרות ההיגיון שבגישה זו, נתחוויר קושי ליישמה עקב אילוף הזמן. כל יום שחולף מקרב את איראן להשגת מטרתה והופך את אפשרות הפעלתו של לחץ ממשי נוסף – לפני תחילתו של משא ומתן – לסבירה פחות. אכן לא סביר כי ארצות הברית תנקוט את הצעדים שיידרשו כדי להגביר את השפעתן של סנקציות לפני תחילת הדיונים. עם זאת, בחודשים האחרונים ההקשר האזורי מודגש יותר ויותר, וקיימת אפשרות כי לחץ מוגבר על איראן יגיע דווקא מהמזרח התיכון עצמו בשל השינויים שחלו בשנים האחרונות בפוליטיקה האזורית – מה שכונה על ידי תומאס פרידמן "המשחק האסטרטגי החדש בזירה הערבית ישראלית".<sup>9</sup>

לקראת סוף שנת 2005 תכפו הבעות הדאגה של מדינות ערביות מתונות מן התכנית הגרעינית של איראן, אם כי עד לאחרונה הן בחרו לנקוט עמדה בלתי מחייבת. בחודשים האחרונים של 2008 חל שינוי: ניכרו סימנים להתרחקות מואצת של מדינות אלה מאיראן, באופן רציני יותר מבעבר. שתי דוגמאות המחישו במיוחד את חששן הגובר של מדינות אלה מהיעדר הישגים למאמצים הננקטים כדי לרסן את איראן. בתחילת נובמבר 2008 נקטו חמש מדינות ערביות לראשונה עמדה ברורה ופומבית נגד איראן. בשולי מפגש הקווארטט שהתקיים בשארם א-שיח' נפגשו נציגים אמריקנים ואירופים עם שרי החוץ של בחריין, ירדן, מצרים, מרוקו ואיחוד האמירויות. שרי החוץ הערבים הביעו את דאגתם מהתרחבות השפעתה של איראן במזרח התיכון ואת רצונם להתעדכן בנוגע לדיונים המתקיימים בין ה-P5+1 (חמש החברות הקבועות במועצת הביטחון וגרמניה) ובין איראן.<sup>10</sup>

עמדה זו קיבלה ביטוי רשמי נוסף בחודש שלאחר מכן, כאשר דיפלומטים ערבים משמונה מדינות נפגשו ב-16 בדצמבר באו"ם עם נציגי ה-P5+1. דווח כי הדיפלומטים הערבים הביעו חשש מהמדיניות הגרעינית של איראן ומשאיפותיה האזוריות, לצד ביטוי רצונם לשוב ולפגוש את פורום ה-P5+1 באופן סדיר.<sup>11</sup> הפעם הגיבה איראן בחריפות לדיווחים, עדות למשמעות שייחסה לעמדה הערבית הפומבית. עלי לריג'אני, יושב ראש הפרלמנט האיראני, קרא למדינות הערביות שלא להתערב בסוגיה הגרעינית האיראנית.

דובר משרד החוץ האיראני כינה את המפגש "מזימת סוס טרויאני" של המערב, שתכליתו לשכנע את מדינות ערב לצדד במערב נגד איראן בסוגיה הגרעינית.<sup>12</sup> גם תוצאתו של מבצע "עופרת יצוקה" עשתה את איראן מטרה ללחצים חדשים ומוגברים. אמנם הסכסוך בין מדינת ישראל ובין חמאס הסיט זמנית את תשומת הלב הבין-לאומית מסוגיית הגרעין, אלא שמשמעותו של יתרון זה לאיראן, שהוא במקרה הטוב היה קצר מועד, החווירה לעומת השפעותיה ארוכות הטווח של הלחימה ברצועת עזה. איראן קיוותה להשתמש בחמאס כדי להפגין את עצמתה האזורית, אולם זו נחלשה מאוד במהלך המלחמה ברצועת עזה. יכולותיו הדלות של חמאס, כפי שהתבטאו בלחימה בעזה, לא הגבירו את עצמתה של איראן, ואף סייעו בחשיפתה של זו ככוח המערער את היציבות באזור על ידי שימוש בבעל ברית המחולל זעזועים ומתח במזרח התיכון בכלל ובזירה הישראלית-פלסטינית בפרט. המסקנה המתבקשת מכל אלה – הן בווינגטון, המתעתדת לנהל דו-שיח עם איראן, והן בעולם הערבי, הפוסח על שני הסעיפים – היא שלא זו בלבד שלאיראן יש תכניות זדוניות במרחב האזורי שצריך להתנגד להן, אלא שאי-הצלחתה ביישומן בתקופה זו פירושה כי ניתן להתנגד להן.<sup>13</sup> עם זאת, אובמה נראה נחוש כתמיד להיכנס לדיונים ללא תנאים עם איראן, בלא התחשבות בשינויים המתהווים בזירה האזורית – אלא ששינויים אלה מורגשים היטב במזרח התיכון עצמו. התעצמות ההתנגדות לאיראן בקרב המדינות המתונות באזור פוגעת ישירות בתשתית שאיראן מנסה לבסס כדי לקדם את תכניות ההגמוניה שלה, כלומר הכנסת מדינות אלה למרחב ההשפעה שלה.<sup>14</sup> מצרים, ובמידה פחותה ערב הסעודית, אימצו עמדה נחושה מאוד נגד חמאס בסבב האלימות הישראלי-פלסטיני האחרון. אמנם הביקורת על חמאס שיקפה בבירור את האינטרס של מצרים, אך הייתה מאוד לא אהודה ב"רחוב הערבי". בשבועות שלאחר מבצע "עופרת יצוקה", נכוונתה של מצרים לנהוג על פי האינטרסים שלה על ידי דחיית הרדיקליזם, במקום לדבוק בדעת הקהל הערבית, המתנגדת לישראל בכל מקרה, הופנתה ישירות לעבר איראן. שר החוץ של מצרים התייחס לניסיונותיה של איראן לדחוף את ארצו לעימות פעיל עם ישראל במהלך המלחמה. בהודעה שנוסחה בחריפות חזר והוקיע אבו אל-רייט את הרדיקליזם האיראני, והדגיש את בחירתה האסטרטגית של מצרים ללכת בדרך השלום.

לא במהרה יתברר מלוא השפעתה של מלחמת עזה על הדינמיקה האזורית. הקווים המבחינים בין קיצוניים למתונים במזרח התיכון טושטשו במידת מה על ידי מחלוקות שנחשפו בין הכוחות המתונים עצמם; למשל על ידי העמדות השונות שביטאו מצרים,

ירדן, טורקיה וקטאר.<sup>15</sup> בו בזמן, הפסקת האש שהושגה על ידי מצרים תרמה רבות לחיזוק מעמדה האזורי.

עם זאת, ברי כי אותן מדינות שהחלו להתנגד לאיראן באופן גלוי ומפורש יותר לפני המלחמה, המשיכו במגמה זו ואף הגבירו אותה בחודשים שחלפו מאז. בתחילת מרס שבה והבטיחה מזכירת המדינה של ארצות הברית הילרי קלינטון למדינות המפרץ – בשל חששן הגובר – כי ארצות הברית תתייעץ עמן בנוגע להידברות עתידית שלה עם איראן. שר החוץ של סעודיה הרחיק לכת עד כדי כך שקרא לבעלי בריתו הערבים להתאחד מול איראן, אשר לדבריו תשאף להשליט את מרותה במזרח התיכון כשתהיה מצוידת בנשק גרעיני.<sup>16</sup>

מדינות המפרץ מעלות שתי סוגיות בקשר לתכנית הגרעין האיראנית: הסוגיה הראשונה היא כי עצם קידום היוזמה האמריקנית יסיר את הלחץ מעל איראן בנושא תכנית הגרעין שלה ויעודד את איראן להרחיב את השפעתה באזור. תלותה של ארצות הברית בסיוע איראני בעיראק ובאפגניסטן תורמת לתחושת הביטחון של איראן.<sup>17</sup> הסוגיה השנייה – בעקבות מה שנתפס כהעדפתו של אובמה את איראן ואת סוריה על פני בעלות בריתה המסורתיות של ארצות הברית – היא כי תושג עסקה בין ארצות הברית ובין איראן והיא שתקבע את חלוקת ההשפעה באזור המפרץ, תוך כדי השארת מדינות המפרץ מחוץ לתמונה. על פי מקור אחד, מדינות המפרץ יפסידו בכל מקרה, אם יגובש הסדר בין ארצות הברית ובין איראן, ואם יינקטו מהלכים צבאיים: "בעקבות הפסד השקעותיהן והכנסותיהן במשבר הפיננסי האחרון, שטחיהן של מדינות אלה יהפכו לשדה הקרב של כל מלחמה או שישדדו את משאביהן אם ההשפעה באזור תחולק".<sup>18</sup>

## סיכום

קרוב לוודאי כי ממשל אובמה יקיים משא ומתן עם איראן; נושא זה הוא אחד החשובים בסדר היום של מדיניות החוץ שלו. יהיה זה הגיוני ביותר לפתוח את המהלך בהפעלת לחץ כבד על איראן באמצעות סנקציות, אך קרוב לוודאי שהזמן לא יספיק לכך. יתר על כן, הטלת סנקציות חדשות ונוקשות על ידי ארצות הברית תעמוד במהופך לכוונתה המוצהרת לאמץ אסטרטגיה דיפלומטית.

על הממשל החדש יהיה למצער להיות מודע למה שקרוב לוודאי תנסה איראן להשיג בדיונים אלה, דהיינו משיכת זמן נוסף לשיפור עמדת המיקוח שלה – ולחשוף מהר ככל האפשר את גרירת הרגליים האיראנית הצפויה. בהיבט חיובי יותר, עקב לחצים שמקורם באזור עצמו, ובייחוד בעקבות השלכותיה של המלחמה האחרונה ברצועת



עזה, ייתכן שעמדת המיקוח של ארצות הברית תשתפר, והדבר יאפשר לה להפעיל לחץ על איראן, בייחוד משום שבו בזמן יתחזק האינטרס של איראן עצמה לשפר את דימוייה ואת מעמדה במזרח התיכון. על ארצות הברית יהיה לכלכל את צעדיה בתבונה בכל הנוגע להזדמנות זו, שמא תבוזבז. נכון להיום, האסטרטגיה המתגבשת בארצות הברית בנושא איראן אינה מבשרת טובות.

לבסוף, בהנחה שלאיראן יהיה תמריץ לניהול רציני של משא ומתן, סדר יום רחב לדיונים יוכל ליצור הזדמנויות למיקוח, ואף מרחב להסדר אשר יכלול את הסוגיה הגרעינית ויחזק את האינטרס של איראן לקיימו לאורך זמן. לא יהיה זה משא ומתן פשוט, וחששותיהן של מדינות המפרץ, בייחוד מכך שארצות הברית תרחיק לכת בהיענותה לדרישותיה האזוריות של איראן, אינם נטולי יסוד. גם על ישראל להתכונן להרחבתו של סדר היום לדיונים כדי להבטיח כי ארצות הברית תיתן את הדעת לסוגיות הליבה של ביטחונה הלאומי.

## הערות

- 1 כלומר האינטרסים והמוטיבציה של איראן והאינטרסים המגוונים של המדינות החזקות שהתערבו בתהליך עצירתן של השאיפות האיראניות (EU-3), ארצות הברית וחמש החברות הקבועות במועצת הביטחון של האו"ם). ייתכן שהביטוי הבוטא ביותר של האופי הפוליטי הבלתי נמנע של התהליך הוא הצהרותיו המדיניות הרבות של מוחמד אל-ברדעי, מנכ"ל הסוכנות הבין-לאומית לאנרגיה אטומית, בנושא איראן בשבע השנים האחרונות, אף שלארגונו נמדת לעסוק אך ורק בסוגיות טכניות הנוגעות להסכמי הפיקוח (safeguards) של NPT-ה.
- 2 Emily B. Landau, "Now is the Time to Talk", *Haaretz*, 11 July 2008; Oded Eran, Giora Eiland and Emily B. Landau, "Let Russia Stop Iran", *New York Times*, 21 December 2008.
- 3 ראו: "Obama Vows Swift Engagement with Iran", *AFP*, 11 January 2009.
- 4 Daniel Dombey, "US may cede to Iran's Nuclear Ambition", *Financial Times*, 4 April 2009. See also David Sanger, "US May Drop Key Condition for Talks with Iran", *New York Times*, 14 April 2009: "ממשל אובמה ובעלי בריתו האירופים מכינים הצעות שיהיה בהן כדי לשנות את האסטרטגיה כלפי איראן על ידי ויתור על ההתעקשות ארוכת הימים של ארצות הברית, שלפיה על איראן לסגור מתקנים גרעיניים במהירות בשלבים המוקדמים של המשא ומתן על תכניתה הגרעינית".
- 5 ראו דו"ח משותף של מכון ברוקינגס ושל ה-Council on Foreign Relations עם המלצות לממשל אובמה החדש: *Restoring the Balance: A Middle East Strategy for the Next President*, 2008.
- 6 לדוגמה ראו ריצרד האס בנקודה זו: "מה שהיה עוזר גם היה ההבהרה כי על איראן יוטלו סנקציות נוספות, לרבות הגבלות על יבוא תזקיקי נפט, אם זו תסרב להסכים לפשרה הוגנת והגיונית", מתוך: "We must talk Iran out of the bomb", *New York Times*, 23 December 2008.
- 7 לניסוח תמציתי של מתאר אפשרי של עסקה עם איראן ראו: Amitai Etzioni, "The Mother of all Deals", *The Huffington Post*, 16 December 2008.
- 8 למעשה, נדרשת הערכה מחדש של ארצות הברית ומעצמות מערביות אחרות אשר לתפקידים של הסנקציות וביטויי לחץ אחרים על איראן כחלק מן המאמץ הכולל לרסן את שאיפותיה הגרעיניות. הנטייה המקובלת

היא להעריך את הסנקציות ואת הדיפלומטיה כמסלולים חלופיים לעצירת תכנית הגרעין של איראן, כלומר המדיניות השואפת לעצור את איראן בוחרות או להפעיל לחץ או לפנות לערוצים הדיפלומטיים. אבל מדובר כאן בדיכטומיה שגויה. לא זו בלבד שאין אלה מסלולים חלופיים, אלא שהם למעשה משלימים זה את זה. תפקידם של הסנקציות ושל איומים אמיתיים בשימוש בכח צבאי הוא לאפשר ניהול משא ומתן יעיל יותר. הלחץ חייב להיות מופעל לפני תחילתו של המשא ומתן כדי להשפיע על הערכתה של איראן את תמונת המצב; יש צורך ליצור מציאות נוחה הרבה פחות עבור איראן כדי לגרום לה להעדיף משא ומתן רציני לפני שהיא משיגה את יעדיה בתחום הגרעיני.

- 9 Thomas L. Friedman, "Israel's Goals in Gaza?" *New York Times*, 14 January 2009.
- 10 שר החוץ של ירדן צוטט כאומר כי המשבר הגרעיני הפך למשבר עבור המערב, אף ששאיפתה של איראן להגמוניה הפכה למשבר עבורם. ראו: "US, EU Officials meet with Arabs on Iran", *AP*, 9 November 2008, and "Arabs Lament Lack of Dialogue on Iran Nuclear Crisis", *AFP*, 9 November 2008.
- 11 "Arabs Want Meetings on Iran's Nuclear program", *New York Times*, 16 December 2008.
- 12 "Larijani Cautions Arabs of Interfering in Iran's Nuclear Case", *Fars News Agency*, 26 December 2008, and "West Unable to Form Regional Front Against Iran", *Fars News Agency*, 23 December 2008. See also "Iran Not to Change Strategies Towards Persian Gulf States", *Iranian Students News Agency*, where a senior advisor to Ahmadinejad said that despite "what strangers do", there will be no change in relations with the Persian Gulf states.
- 13 מאמר מערכת של העיתון *Wall Street Journal* מיום 5 בינואר 2009 (Obama's Iran Diplomacy) "Needs a Hamas Defeat" (הנשיא הנבחר אומר כי בכונתו להגיע לעסקה גדולה עם איראן, והמנהיגים הדתיים באיראן יתעניינו יותר באופציית המשא ומתן אם באי כוחם [חמאס] יספגו תבוסה").
- 14 ישנם סימנים המעידים שאיראן הייתה מודעת לדינמיקה האזורית העדינה הזו: שבועיים לאחר תחילת המבצע בעזה, ובעודה חוששת מניצחון של ישראל, איראן מיתנה את תמיכתה בארגון החמאס. בהתאם לדיווח **בניו יורק טיימס**, איראן הבינה: "תבוסה של החמאס בידי ישראל תגוול ממנה לא רק שותף בעל ערך על גבולה של ישראל אלא גם קלף מיקוח למשחק עם ושינגטון, והיא תבודד אותה עוד יותר מן ההנהגות של מצרים, ירדן וערב הסעודית". ראו: "Iran Gives Hamas Enthusiastic Support, but Discreetly, Just in Case", *New York Times*, 13 January 2009.
- 15 נקודה זו נדונה על ידי צבי בראל, **הארץ**, 16 בינואר 2009.
- 16 ראו: "GCC Worried over Change in US Policy", *Middle East Newsline*, 11:87, 4 March 2009, and Nicole Stracke, "GCC and the Challenge of US-Iran Negotiations", Gulf Research Center, 5 March 2009.
- 17 Abdullah Al Shayji, "Iran Strikes While the Iron is Hot", *Gulf News*, 2 March 2009.
- 18 Abd-al-Bari Atwan, "Israeli Hysteria and Iran is the Cause", *Al-Quds al-Arabi Online*, 27 February 2009.

# מגמות בהתעצמות הצבאית במזרח התיכון

## יפתח שפיר

המזרח התיכון נותר אחד האזורים הסוערים בעולם. המתיחות באזור, המהווה רקע לעימותים, שוררת בין קהילות אתניות, בין מדינות לאום, בין עדות ובין דתות. מדינות רבות רואות בהתעצמות איראן, ובעיקר בתחום הגרעיני, את האיום החמור ביותר לציבות האזורית ולביטחונן הישיר. במהלך 2008 השתפר המצב הביטחוני בעיראק, אך התפתחות זו רחוקה מלהצביע על מגמה יציבה וספק אם תישמר לאחר שיצאו הכוחות האמריקנים מן המדינה. בו בזמן העימות באפגניסטן מחריף ומעורבות כוחות ארצות הברית ונאט"ו בלחימה גוברת, והיא צפויה להתרחב עוד. בשלוש השנים האחרונות הייתה ישראל מעורבת בשתי התלקחויות, שהוגדרו מלחמות – האחרונה שבהן בשלהי 2008. בשני המקרים התנהלה הלחימה נגד גורמים מדינתיים למחצה, שנתמכו על ידי איראן. מלחמות אלה המחישו את משקלם הגובר של השחקנים הלא מדינתיים בעימותים צבאיים באזור, בשעה שעימותים צבאיים בין מדינתיים הם תופעה נדירה יותר. אם כן, אין פלא שהמזרח התיכון מתאפיין בהתעצמות מתמדת של הצבאות של המדינות והמיליציות של השחקנים הלא מדינתיים כאחד, ולכן – אחד הלקוחות הגדולים בעולם למערכות נשק מסוגים שונים. רכישות הנשק הגדולות ביותר בעולם, פרט לאלו של המעצמות, הן על ידי מדינות באזור.

במאמר זה ייסקרו מגמות ההתעצמות הצבאית במזרח התיכון, בהתמקדות על הגורמים המכתיבים אותן: אופי העימותים הצבאיים והדוקטרינה הצבאית הנגזרת מהם, המשאבים שעומדים לרשות השחקנים השונים, נגישותם לספקי הנשק הבין-לאומיים ויכולת הייצור העצמית שלהם.

### שינוי אופי העימותים ותפיסת הלחימה

בשלושים השנים האחרונות הלך והתברר שינוי רדיקלי באופי המלחמות. קרבות ענק בין צבאות סדירים, ממוכנים וחמושים היטב, שאפיינו את הלחימה בעידן התעשייתי, היו לנחלת העבר. למעשה, מלחמת יום הכיפורים ב-1973 הייתה הפעם האחרונה שנערכו בה קרבות קלאסיים מהסוג הזה, באזור או מחוצה לו. סוגי לחימה אחרים, שונים לחלוטין מהמלחמה הקלאסית וגם זה מזה, תפסו את מקומה.

הסוג האחד קיבל את הכינוי "המהפכה בעניינים הצבאיים" (RMA). סוג לחימה זה נשען על שלשה מרכיבים עיקריים: שימוש בנשק מונחה מדויק מטווח גדול, שליטה מודיעינית מוחלטת בכל תחום זירת הלחימה, ומערכות בקרה, שליטה, פיקוד, תקשורת ומודיעין (C4I) שמאפשרות אינטגרציה של כל האלמנטים האחרים. המלחמה בעיראק ב-2003 הוכיחה את עליונותו המוחלטת של צבא שאימץ לעצמו גישות כאלה על פני צבא ממוכן מסורתי.

התפתחות זו השפיעה על שוק הנשק העולמי; מדינות רבות אכן הסיטו את תחומי העניין שלהן ברכישות נשק לכיוונים הרלוונטיים ל-RMA. הן מעדיפות לרכוש חימוש מדויק ארוך טווח ופלטפורמות המסוגלות לשאת אותן, בעיקר מטוסי קרב. כך למשל נרכשו מטוסי F-16 מן הדגמים המתקדמים ביותר על ידי ישראל ואיחוד האמירויות, ואילו ערב הסעודית הזמינה לאחרונה את מטוסי ה-Typhoon. לאחרונה הזמינה ישראל בארצות הברית את מטוסי ה-F-35 המתקדמים יותר, וגם טורקיה צפויה להצטייד בהם בעתיד. מדינות אלה מצטיידות בנוסף במערכות סיור ומודיעין, ומשקיעות במערכות שליטה, בקרה, מחשוב ותקשורת. הן משקיעות לעומת זאת פחות בטנקי מערכה למשל. מגמת התעצמות זו היא מורכבת, מתוחכמת, ובדרך כלל נמצאת הרחק מעבר ליכולת השגתן של רוב מדינות המזרח התיכון.

סוג המלחמה האחר נמצא בקצה השני של רצף התחכום, והוא מאפיין את מגמת ההתעצמות של מדינות רופפות ושל ארגונים לא מדינתיים כאחד. גורמים חמושים, שאינם מדינות, לוחמים הן בתוך המדינות שהם פועלים בתוכן, נגד השלטון המרכזי או נגד מיליציות יריבות, והן מחוצה להן, אם בתמיכת המדינה המארחת ואם מתוך הסכמה של חוסר ברירה. מיליציות כאלו משתמשות מדרך הטבע בסוגי נשק פשוטים, והן נוקטות הן שיטות טרור, ובכלל זה שימוש במיקוש, מכוניות תופת ואפילו טרור מתאבדים, והן שיטות לחמת גרילה. קיומן של מיליציות וארגוני טרור כאלה השפיע כמובן הן על שוק הנשק הקל (ובדרך כלל הלא חוקי), שהמיליציות רוכשות דרכו את נשקן, וגם על רכישות הנשק של מדינות מסודרות, הנאלצות לבצע השקעות ייחודיות כדי להיאבק בסוג לחימה זה. השקעות כאלה כוללות ציוד לחימה לכוחות מיוחדים

וכן ציוד מיגון ואבטחה למתקנים ולמקומות יישוב שעשויים להיות פגיעים לסוגי לחימה כאלה.

בנוסף, מדינות שהבינו שאין ביכולתן להתמודד עם מדינות עשירות ומתוחכמות המתחמשות בהתאם לגישת ה-RMA, בחרו לאמץ לעצמן יכולות חלופיות, להתמודדות אסימטרית. למעשה עמדו בפני המדינות האלה שתי חלופות: האחת – להצטייד בנשק להשמדת המונים ובטילים בליסטיים. אמצעים אלה מיועדים בעיקר לאיים על העורף האזרחי של מדינות יריבות ולשמש בעיקר נשק הרתעה. במזרח התיכון בלטו בכך בעיקר איראן, סוריה, שהצטיידה בטילים בליסטיים ובנשק כימי (ואולי גם ביולוגי), ובעבר גם עיראק. השנייה – לפתח יכולות של לחמת גרילה וחתרנות, הן באמצעות יחידות מיוחדות משל עצמן והן דרך הפעלת מיליציות בתמיכתן. כך למשל תומכת סוריה במיליציות חזבאללה בלבנון, המשמשת לה אמצעי להפעיל לחץ על ישראל.

התפתחות נוספת בתחום הלחימה האסימטרית היא השימוש הגובר והולך בנשק תלול מסלול, ובעיקר בנשק רקטי. אין מדובר בסוגי נשק חדשים – אלו סוגי נשק שהופעלו עוד במלחמת העולם השנייה, אולם הם הוכיחו את עצמם ככלי מעולה להפעלת לחץ על מדינה דרך פגיעה באוכלוסייה אזרחית – בלי יכולת של ממש של המדינה המותקפת לנטרל לחלוטין את יכולתו של הצד התוקף. אף שיישובים ישראלים הותקפו על ידי נשק תלול מסלול בעבר (יישובי צפון מדינת ישראל הותקפו על ידי רקטות גראד מלבנון עוד לפני עשרים שנה), חלה בשנים האחרונות תפנית כמותית, איכותית ותודעתית, והתברר כי הנשק תלול המסלול הוא גורם בעל חשיבות אסטרטגית ראשונה במעלה. מלחמת לבנון השנייה בקיץ 2006 ושנים של ירי רקטות גראד על יישובים בגבול רצועת עזה הוכיחו את ערכו האסטרטגי של הנשק הזה. לקחי מלחמות אלו השפיעו גם על שוק הנשק. מצד אחד החליטו מדינות כאיראן וסוריה להצטייד בכמויות גדולות של נשק רקטי, ומצד אחר גבר בצד המותקף הצורך לפתח מערכות הגנה נגד נשק תלול מסלול קצר טווח – מערכות שעד כה איש לא חשב כי יש בהן צורך.

### **תקציבי ביטחון ורכש**

מדינות המזרח התיכון המשיכו גם בשנתיים האחרונות להיות מובילות בקרב רוכשי הנשק בעולם. על פי נתוני שירות המחקר של הקונגרס האמריקני, נחתמו בין השנים 2004 ל-2007 הסכמי הספקת נשק עם מדינות המזרח התיכון בסכום כולל של 63,055 מיליון דולר, שהם 30.26 אחוזים מכלל הסכמי הספקת הנשק בעולם (על פי אותו מקור, בין השנים 2000 ל-2003 נחתמו באזור הסכמים בסך 33,287 מיליון דולר, שהיו

22.55 אחוזים משוק מכירות הנשק העולמי). ההפרש בין שני המספרים מצביע על גידול בחלקו של האזור בכלל רכישות הנשק העולמיות וגם על גידול בהיקף מכירות הנשק העולמיות.<sup>1</sup>

נתונים אלו מראים כי המזרח התיכון נותר בראש רשימת רוכשי הנשק העולמי (מדינות אסיה האחרות מפגרות אחרי המזרח התיכון באחוזים אחדים). השקעות אדירות אלו ברכש ביטחוני מצביעות על המצב הגאופוליטי המורכב באזור, המתאפיין במספר רב של סכסוכים מתמשכים ובמידה רבה של מעורבות גורמים שמחוצה לו – מעורבות הנובעת מחשיבות האזור ומשאביו, בעיקר הנפט.

מבחינה כלכלית, גם בשנים האחרונות המשיכו מדינות המזרח התיכון להשתייך לשלוש קבוצות. הקבוצה הראשונה כוללת את מדינות הנפט, אשר מסוגלות לממן את התעצמותן ממקורות עצמיים; קבוצה אחרת כוללת מדינות הנהנות מסיוע פיננסי מאת ארצות הברית לרכישת נשק, ובכללן ישראל, מצרים וירדן; והקבוצה השלישית כוללת מדינות שאינן נהנות ממקורות נפט משמעותיים, וכן אינן מקבלות סיוע פיננסי. התעצמותן של המדינות המשתייכות לקבוצה האחרונה מוגבלת עד מאד, והן נאלצות להתמקד רק בתחומים החיוניים ביותר מבחינתן. מדינה המשתייכת לקבוצה זו היא לדוגמה סוריה. סוריה וויתרה על כל ניסיון לאיזון ביכולותיה הצבאיות מול ישראל, וכתחליף פיתחה תפיסה של לחימה אסימטרית, המאפשרת לה להתמודד עם אתגרי הביטחון שבפניה על בסיס משאביה הדלים.

בשנים האחרונות חל גידול ברכישות הנשק של מדינות האזור. גידול זה ניכר בחמש השנים שחלפו מאז מבצע "סופת מדבר" ב-2003 וזאת מכמה וכמה סיבות. אמנם מעורבותה הצבאית של ארצות הברית באזור סילקה את האיום שנשקף מצד עיראק, אך היא גם יצרה תקופה של אי-יציבות בעיראק, וזו מגבירה את תחושת האיום של כלל מדינות האזור. במקביל, סילוקו של האיום העיראקי שינה את מאזן הכוחות באזור המפרץ ובפרט הגביר בקרב מדינות רבות באזור את תחושת האיום מצד איראן. לאיום זה כמה מרכיבים: כוחה הצבאי הגובר של איראן – ובעיקר הכוח הימי במפרץ, יכול לאיים על התחבורה הימית (ובייחוד זרימת הנפט) במצרי הורמוז; שאיפותיה הגרעיניות של איראן, שנחשפו לעולם מאז שנת 2002, מהוות איום על שכנותיה ועל יציבותו של המזרח התיכון כולו; התחמשותה של איראן בטילים ארוכי טווח מחזקת תחושת איום זו; מעורבותה של איראן בסכסוכים במזרח התיכון – בעיראק, בלבנון ובזירה הישראלית-פלסטינית – באה לידי ביטוי בסיוע לגורמים לא מדינתיים ומהווה גורם אי-יציבות מתמשך.

לגורמים לעלייה בהיקף הסכמי רכישת נשק יש להוסיף את היכולת הכלכלית המשופרת של רוב מדינות האזור עד אמצע שנת 2008. בתקופה זו נהנו מדינות האזור מן הגאות הכלכלית בעולם, ובעיקר נהנו מפיקות הנפט מעלייה חדה במחירי הנפט, שהגיעו עד רמה של 140 דולר לחבית. מאז אמצע שנת 2008 חל שינוי דרמטי במצב זה. מחירי הנפט ירדו, והמשבר הכלכלי שפרץ במלוא עוזו בסוף שנת 2008 החל לתת את אותותיו.

בזמן כתיבת שורות אלו עדיין קשה להעריך את מלוא ההשלכות הישירות של המשבר. עסקאות נשק שנחתמו כבר אינן מושפעות בקלות משינויים חריפים בשוקי ההון. אלו בדרך כלל עסקאות גדולות ומורכבות, שמתפרסות על פני מספר רב של שנים, וכמו שמדינות אינן ממהרות לחתום על עסקאות נשק גדולות, כך הן אינן ממהרות לבטלן או לצמצמן, גם בעתות משבר כלכלי. מלבד זה, כמה וכמה מדינות באזור מבססות את רכישות הנשק שלהן על סיוע חוץ, ובעיקר מארצות הברית: ישראל, מצרים, וגם ירדן, עיראק ולבנון נהנות מכספי סיוע אמריקני. כחלק ממאמצייה של ארצות הברית להתמודד עם האיום האיראני היא הציעה למדינות המפרץ בסוף שנת 2007 למכור להן נשק מתקדם בסכום כולל של עשרים מיליארד דולר בערך, מלבד סיוע ניכר שניתן במשך השנים לממשלת עיראק כדי להקים את צבאה המתחדש ולציידו. מאמצי הצטיידות אלו התבטאו בכמה הזמנות גדולות לנשק עבור עיראק, שנרשמו בראשית שנת 2008. על אף המשבר הכלכלי העולמי וחילופי הממשל בארצות הברית, סביר שימשיכו כספי סיוע אלו לזרום גם בשנים הקרובות. עם זאת, עומקו של המשבר הנוכחי והתחזית לכך שיימשך תקופה ארוכה יחסית מגדילים את הסיכויים שבשנים הקרובות ישתנה המצב. קרוב לוודאי שעסקאות חדשות – גם כאלו שנמצאו בשלבים מתקדמים של משא ומתן – לא ייחתמו, ואף ייתכן שעסקאות חתומות וקיימות יבוטלו או יצומצמו.

### **מאפייני שוק הנשק**

ימי המלחמה הקרה, שבהם נחלקו המדינות באזור בין שני גושים, חלפו זה מכבר. חלפו גם הימים שיועצים סובייטיים הכתיבו למדינות ולמנהיגיהן מה צריכה להיות הדוקטרינה שלהם, כיצד צבאותיהם צריכים להיראות ואילו סוגי נשק הם חייבים לרכוש. שוק הנשק כולו נהיה תחרותי ביותר, בכל האזור. מספר קטן של ספקים גדולים מתחרים על עסקאות גדולות, וזכייה במכרזים ודאית פחות. כמה היבטים נוספים משפיעים אף הם על שינויים בשוק הנשק: התעשיות המקומיות ומכירות תוך-אזוריות, העברות טכנולוגיה, והשבחות.

### תעשיות מקומיות ומכירות תוך-אזוריות

כמה מדינות במזרח התיכון פיתחו תעשייה צבאית מקומית, הן לשימוש עצמי והן למכירות. המדינה המתקדמת ביותר באזור במובן זה היא ישראל, המייצרת כמה מסוגי הציוד המתקדמים ביותר בשוקי העולם. טנק המרכבה סימן 4 הוא אחד מטנקי המערכה המתקדמים ביותר בעולם. אף שהתעשייה הישראלית החלה לייצר בשנה האחרונה גם את הנגמ"ש "נמר", המבוסס על תובת ה"מרכבה", עיקר הישגי התעשייה הביטחונייה הישראלית הוא דווקא בתחומי הטילאות, האלקטרוניקה והאופטרוניקה: ישראל מייצרת טילי אוויר-אוויר, טילי נ"ט, פצצות מונחות, וכמובן מערכות נשק נגד טילים – מערכת ה"חץ" נגד טילים לטווח בינוני ומעלה, שהיא כבר מבצעית, ושתי מערכות נגד רקטות עד הטוחים הקצרים ביותר, שנמצאות עדיין בשלבי פיתוח – "קשת דוד" ו"כיפת ברזל". כמו כן לישראל תעשיית חלל מפותחת, והיא מייצרת הן משגרי לוויינים (ה"שביט"), והן לוויינים מסוגים שונים – לווייני התקשורת "עמוס", לווייני הביון מסדרות "אופק", "ארוס" ו-TecSAR. ישראל מייצרת גם מערכות ניווט והרכשת מטרות למטוסי קרב, ומערכות מכ"ם קרקעיות ומוטסות, ובכלל זה מטוסי התרעה מוקדמת וביון. עם זאת, בשל מעמדה המדיני של ישראל בקרב מדינות האזור היא אינה מוכרת ציוד צבאי בתוך האזור, למעט מכירות לטורקיה ומכירות המיועדות לכוחות האמריקניים בעיראק. כוחות אלו משתמשים בין השאר במל"טים ובשריון מודולרי לכלי רכב מתוצרת ישראל.

תעשייה צבאית חזקה נוספת באזור היא זו הטורקית, שמוכרת נשק למדינות במזרח התיכון: טורקיה מרכיבה מטוסי F-16, וכמה מן המדינות באזור רכשו את מטוסי ה-F-16 שלהן דרך טורקיה (כמו מצרים) או שהשביחו אותם שם (ירדן). פרט לכך, טורקיה מוכרת בעיקר נגמ"שים וכלי רכב קלים משוריינים לכמה מדינות באזור כמו ירדן, עיראק, ומדינות האמירויות הערביות המאוחדות – מאע"מ.

תעשייה ביטחונית המתפתחת במהירות בשנים האחרונות היא זו של איחוד האמירויות. האמירויות השקיעו בעשור האחרון סכומי עתק בהקמת תעשייה ביטחונית גדולה המתפרסת על מספר רב של תחומי עיסוק. רובה של תעשייה זו הוא בבעלות ממשלתית, והיא נהנית הן מהשקעות ממשלתיות גדולות והן מהשקעות מכוח הסכמי "אופסט"<sup>2</sup> כמו כן, תעשיית האמירויות נהנית מהסכמי העברת טכנולוגיה, שהם חלק מהסכמי מכירות נשק. מלבד התעשייה הממשלתית, פועלות באמירויות גם חברות בבעלות פרטית המנסות לפעול בשוק הנשק, בעיקר זה של מדינות המפרץ. ציר מרכזי של התעשייה הביטחונית באמירויות הוא מספנות ADSB, שבנו ומכרו לכמה ממדינות המפרץ כמה סוגי ספינות סויר, סיוע לוגיסטי ונחתות. פרויקט הדגל של תעשייה זו



הוא פרויקט קורבטות "ביינונה" (דגם שתוכן במספנות CMN בצרפת). סביב פרויקט זה מתפתחות באמירויות גם יכולת של הרכבה ואינטגרציה של ציוד בקרה ושליטה מתוחכם. תחומים אחרים שהתעשייה באמירויות משקיעה בהם הם של ייצור והרכבת שריון קל, ופיתוח ויצור כלי טיס לא מאוישים.

תעשיות נוספות בהיקף מוגבל קיימות במצרים, שם מורכבים טנקי האבראמס M1A1, בערב הסעודית ובירדן, אולם עד כה שאיפותיהן של מדינות אלו להקים תעשיות צבאיות מפותחות לא עמדו בציפיות.

לבסוף חשוב להזכיר את התעשייה הביטחונית האיראנית. תעשייה זו מתגאה ביכולתה לייצר כל פריט צבאי שהוא, הדרוש לחימוש של הכוחות המזוינים האיראניים – הצבא ומשמרות המהפכה. האיראנים מצהירים על יכולתם לייצר מטוסי קרב, טנקים, צוללות, וטילים מכל סוג שהוא. חלק ניכר מהצהרות אלו הן הצהרות שווא, אך אין לזלזל בתעשייה הביטחונית האיראנית, שהוכיחה את יכולתה בכמה תחומים. ההישגים הבולטים שלהם היו בתחומי הטילאות והחלל. טילי השהאב-2 והשהאב-3 יוצרו בסיוע מסיבי של צפון קוריאה, והשהאב-3 הבסיסי היה למעשה זהה ל"נודונג" הקוריאני, ומאז סוף שנות התשעים איראן מפתחת דגמים חדשים וסוגים חדשים של טילים באופן עצמאי. שתי ההצלחות האחרונות היו: האחת – ניסוי טיל ה"סג'יל" (שכונה בעבר "עשוראא"), טיל בליסטי דו-שלבי המונע בדלק מוצק. טיל זה נוסה לראשונה בנובמבר 2007, ושוב במאי 2009, וכנראה עדיין אינו מבצעי; והאחרת – שיגורו של הלוויין "אומיד" שיוצר באיראן, על גבי משגר לוויינים מתוצרת איראן – ה"סאפיר-2" שהוא משגר דו-שלבי המונע בדלק נוזלי. תחום אחר שהתעשייה האיראנית הצליחה בו הוא התחום הימי – והיא מייצרת ספינות סיור קטנות וכנראה גם צוללות מיני. לתעשייה הצבאית האיראנית מכירות מוגבלות. על פי הידוע הן הסתכמו בהעברת נשק ארטילרי רקטי וטילי חוף ים לחזבאללה בלבנון, ובמכירת ספינות סיור קלות לסוריה.

## העברות טכנולוגיה

אחד הנושאים החשובים למדינה המקימה תעשייה ביטחונית הוא גישה לטכנולוגיות שונות. לעתים נושא זה מהווה סלע מחלוקת בין מדינות, שכן מדינות בעלות תעשייה הרוכשות מערכות נשק דורשות גם גישה לטכנולוגיות המשמשות בנשק זה כחלק מעסקת רכישת הנשק. מצרים למשל רכשה את היכולת לייצר את טנקי ה-M1A1 שהיא משתמשת בהם. לעתים הסכמת המוכר להעביר טכנולוגיה למדינה הרוכשת היא גורם מכריע בבחירת הספק. כך למשל בחרה טורקיה לבטל עסקה של מיליארדי

דולרים עם ארצות הברית לרכש מסוקי קרב, משום שארצות הברית סירבה לאפשר גישה לתכנת בקרת המשימה של מסוקי הקוברה AH-1Z, ובמקומם הזמינה מסוקי אגוסטה T-129 מאיטליה.

### **השבחות**

מאפיין נוסף של שוק הנשק במזרח התיכון הוא השאיפה להשבחת מערכות נשק ישנות במקום לרכוש מערכות נשק חדשות. תופעה זו, שאינה ייחודית לאזור זה בלבד, בולטת במיוחד בתחום מערכות האוויר. מאחר שעיקר ההתקדמות בתחום הנשק האווירי הייתה בעשורים האחרונים בתחום החימוש והאלקטרוניקה ולא בפלטפורמות חדשות, חילות אוויר מעדיפים להשביח את יכולתם על ידי התקנת מערכות אוויוניקה וסוגי חימוש חדשים על פלטפורמות ישנות. עם זאת, יצוין כי לעומת המחצית הראשונה של העשור הנוכחי חלה ירידה במספר העסקאות להשבחת מערכות נשק ישנות, ונראה כי שוק זה, באזור לפחות, הגיע לרווייה: מה שהיה אפשר להשביח כבר הושבח, ומערכות אחרות התיישנו כבר מעבר ליכולת להשביח אותן שוב.

### **ספקיות הנשק העיקריות**

#### **ארצות הברית**

ארצות הברית המשיכה להיות ספק הנשק החשוב ביותר למזרח התיכון. בין השנים 2004 ל-2007 חתמה הסכמי מכירת נשק למדינות למזרח התיכון (לא כולל טורקיה) בסכום כולל של 20.655 מיליארד דולר. ארצות הברית אינה רק מוכרת נשק למדינות האזור, וכמה מהן גם מקבלות סיוע כספי בהיקפים ניכרים לצורך רכישות נשק בארצות הברית. בראש הרשימה נמצאת ישראל, שקיבלה בשנה האחרונה 2.4 מיליארד דולר, וסכום זה ילך ויגדל בהדרגה בעשר השנים הבאות. אחריה ברשימת מקבלות הסיוע נמצאת מצרים, המקבלת 1.3 מיליארד דולר בשנה. מקבלות סיוע נוספות הן עיראק, ירדן, לבנון, תוניסיה ותימן. מדינות אלו מקבלות חלק מן הסיוע במענקים כספיים, וחלק – בהספקת ציוד מעודפי צבא ארצות הברית.

באוגוסט 2007 יצא הנשיא בוש בהכרזות על מכירות נשק בהיקף נרחב למדינות האזור, במאמציו לגייס תמיכה למדיניותו נגד איראן. במסגרת זו הוכרז על המשך הסיוע למצרים, הגדלת הסיוע לישראל בהדרגה – וכאמור נמסר על הצעה לעסקאות נשק בסכומים של עשרים מיליארד דולר בערך למדינות המפרץ – ערב הסעודית, מאע"מ, בחריין, כווית, קטר ועומאן. בעת הפרסום לא פורטו סוגי מערכות הנשק, אולם בשנה שחלפה התברר כי עיקר הסיוע למדינות המפרץ יהיה בתחום ההגנה האווירית:

בעיקר השבחת מערכות טילי "פטריוט" קיימות: הוספת טילים ומערכות הנחיה מסוג GEM-T ומיירטי טילים PAC-3. מאע"מ תהיה גם המדינה הראשונה מחוץ לארצות הברית שתצטייד במערכות נגד טילים בליסטיים מדגם THAAD. מלבד זה, נמכרו לכמה מדינות באזור פצצות מונחות GPS מסוג JDAM. מכירה זו, במקרה של ערב הסעודית לפחות, עוררה ויכוח ציבורי בארצות הברית.

פרט למערכות הגנה אווירית, סיפקה ארצות הברית את רוב מטוסי הקרב למדינות האזור, בעיקר דגמים שונים של מטוס ה-F-16, שהוא עמוד התווך של רבים מחילות האוויר במזרח התיכון (בחריין, מצרים, ישראל, ירדן, עומאן, טורקיה ומאע"מ). מדינה נוספת שהודיעה על כוונתה לרכוש מטוסי F-16 היא מרוקו, שעד כה הפעילה בעיקר ציוד מתוצרת צרפת. עד לאחרונה היו דגמי ה-F-16 מהמתקדמים שמכרה ארצות הברית לאזור, אולם בשנה שעברה הודיעה ארצות הברית על הסכמתה למכור מטוסי F-35 לחיל האוויר של ישראל. בעשור הבא יתחילו מטוסי ה-F-35 להיכנס לשירות בעוד חילות אוויר באזור.

ארצות הברית מוכרת למדינות באזור מסוקים. מסוקי האפאצ'י היו בשנים האחרונות ה"להיט", ורבות מן המדינות שרכשו מסוקים אלו בעבר השביחו אותם לסטנדרט AH-64D, אף שלא כל המדינות קיבלו עם ההשבחה גם את מכ"ם ה-Longbow. בין המדינות המפעילות מסוק זה ישראל, מצרים, כוויית וערב הסעודית. למטוסי הקרב והמסוקים מצורפים פריטי החמוש השונים, ובשנתיים האחרונות נמכרו פצצות JDAM החדישות לישראל וכן לערב הסעודית, למאע"מ ולמרוקו. עוד בתחום האווירי נמכרו מטוסי תובלה (C-130J) ומטוסי ביון ובקרה (מטוס ההוקאיי המשופר E-2C, המופעל במצרים, שם עבר השבחה לאחרונה, וכן במאע"מ).

ארצות הברית מוכרת באזור גם ציוד לכוחות היבשה, וכאן הלקוח העיקרי היה ונשאר מצרים; היא רוכשת ומרכיבה את טנקי האבראמס M1A1. לקוח חשוב נוסף לציוד יבשתי של ארצות הברית הוא עיראק, שכחלק מהקמת צבאה רוכשת נגמ"שים רבים מסוגים שונים.

בתחום הימי – אין ארצות הברית מובילה את המכירות, אם כי על הפרק כרגע חוזה עם מצרים לרכש שלוש ספינות ובקשה ישראלית לרכוש את ספינות החופים המתקדמות (LCS). עם זאת, ארצות הברית מוכרת מערכות ימיות גם לספינות שנבנו במקומות אחרים. מאע"מ למשל רכשה בארצות הברית טילי RAM – להגנה נגד טילי ים-ים, עבור הקורבטות מדגם "ביינונה" (שתוכנו בצרפת וייבנו במאע"מ).

## רוסיה

בתחילת שנות ה-2000 היה נראה כי רוסיה חוזרת ותופסת את מקומה בשוקי הנשק של המזרח התיכון. עסקה גדולה בשווי של כשבעה מיליארד דולר שנחתמה עם אלג'יריה לפני שלוש שנים בערך נחשבה סימן דרך חשוב בפריצה זו. עסקה זו כללה מערכות הגנה אווירית, טנקי T-90 ומטוסי קרב מתקדמים, MiG-29SMT ו-Su-30. בינתיים, אף שעסקה זו מתממשת והולכת, היא נתקלת בקשיים לא מעטים. כך למשל החזירו האלג'ירים את מטוסי MiG-29 שסופקו, וביקשו לבטל כליל את החוזה לרכישתם, שכן אלו לא עמדו לדעתם בסטנדרטים הדרושים. עסקאות נשק גדולות נוספות לא התממשו עד כה, בפרט עסקאות ענקיות לסוריה ולאיראן, שעולות שוב ושוב על הפרק אך אינן מתממשות. בינתיים רוסיה מספקת למדינות האזור בעיקר מערכות הגנה אווירית כמו מערכות טילי נ"מ ניידות לטווח קצר מסוג TOR-M1 ומערכת ה-Pantsyr S-1, שהיא מערכת קטנה, ניידת, המצוידת הן בתותחים והן בטילים להגנת נקודה, שסופקו למאע"מ ולסוריה, ומערכת ה-S-300 PMU-1 (מערכת טילי נ"מ מתקדמת לטווחים גדולים), שהובטחה בינתיים לאיראן, אם כי עדיין לא ברור אם אכן תתממש העסקה. מערכות אחרות מתוצרת רוסיה שנמכרות למדינות באזור הן מסוקים קלים ומטוסי תובלה.

צעד חריג במיוחד שנקטה רוסיה – כחלק ממאמצייה לחזור ולהשיג לעצמה דריסת רגל בחופו המזרחי של הים התיכון – היה הצעה לספק ללבנון בחינם עשרה מטוסי קרב MiG-29. מאחר שחיל האוויר של לבנון לא הטיס מטוסי קרב מאז מלחמת לבנון הראשונה (וכבר אז המטוסים שהיו ברשותו היו מיושנים למדי) משמעות ההצעה (אם אכן תסכים ממשלת לבנון לקבל אותה) היא הקמת מערך סיוע מורכב של הדרכה, תחזוקה ושאר תפקודי תעופה הדרושים להפעלת בסיס אווירי קרבי, שיהיו בו בוודאי כמה עשרות קצינים וחיילים רוסים.

בינתיים מתקדמות כנראה תכניותיה של רוסיה להשמיש ולהשביח מתקנים בנמל טרטוס בסוריה כדי שישמש בסיס תחזוקה קבוע לספינות הצי הרוסי הפועלות בים התיכון.

## מדינות האיחוד האירופי

למדינות אירופה היסטוריה ארוכה של קשרים צבאיים עם מדינות המזרח התיכון. מדינות רבות במזרח התיכון אף ראו בהן חלופה עדיפה על ארצות הברית, שכן מצד אחד הציוד האירופי נחשב מקביל באיכותו לציוד האמריקני (שלא כמו הציוד הרוסי, שנחשב נחות מן האמריקני), ומצד אחר לא חלות עליו מגבלות שמעצמה כמו ארצות

הברית עשויה להטיל על השימוש בו. כך נרכש ציוד אירופי, לעתים בד בבד עם רכישת ציוד אמריקני, ולעתים בתחרות של חברות אירופיות מול חברות אמריקניות על אותם מכרזים.

העסקה הגדולה ביותר של מדינה אירופית עם מדינה מזרח-תיכונית היא מכירת מטוסי הטייפון לערב הסעודית. מדובר בעסקה ענקית, ששווייה מוערך בשבעה מיליארד דולר (ערכה המדויק לא פורסם), בין ממשלת ערב הסעודית לחברת BAE הבריטית לרכש 72 מטוסי Typhoon (המטוס מיוצר למעשה על ידי קונסורציום של כמה מדינות אירופיות, ובהן גרמניה, איטליה וספרד). עסקה זו עוררה ויכוח נוקב בבריטניה על רקע האשמות כלפי החברה במתן שוחד. חתימת העסקה התאפשרה למעשה רק לאחר שבהוראת ראש הממשלה בלייר הופסקה חקירת שחיתות נגד החברה.

צרפת, לעומת זאת, לא הצליחה למכור עוד מטוסי קרב במזרח התיכון. מאמציה למכור את מטוס ה-Rafale למרוקו נכשלו כאשר החליטה מרוקו סופית לרכוש את ה-F-16 האמריקני. בתחום הימי רכשו אלג'יריה ומרוקו מהצרפתים פריגטות מדגם FREMM. כאמור, ספינות מתוצרת צרפת נמכרו למאע"מ, והיא בונה בעצמה את הספינות האלה, ובשנים האחרונות גם לכווית.

## **רוכשות הנשק החשובות באזור**

### **אזור המפרץ**

#### *ערב הסעודית*

ערב הסעודית חשה בשנים האחרונות מאוימת הן על ידי התעצמות איראן והן מפעילות אלקאעדה בתוכה. בה בעת היא נהנתה בשנים האחרונות מעלייה ברווחי הנפט. שילוב זה הניע סבב מחודש של התעצמות צבאית בהיקפים גדולים. ערב הסעודית, כמדינות אחרות במפרץ, מעדיפה לפצל את עסקאות הנשק שלה בין ספקים שונים, כדי לא להיות תלויה בספקית יחידה. כך צבא ערב הסעודית מצויד הן בציוד מתוצרת ארצות הברית והן בציוד מתוצרת צרפת, ואילו חיל האוויר מטיס מטוסים מתוצרת ארצות הברית ומתוצרת בריטניה.

העסקה שבלטה ביותר בשנים האחרונות במסגרת ההתעצמות הצבאית של ערב הסעודית הייתה עסקה לרכש 72 מטוסי Typhoon, שהוזמנו מבריטניה בעלות של כתשעה מיליארד דולר. בד בבד עם רכש מטוסים חדשים אלה הזמינה ערב הסעודית השבחות הן למטוסי הטורנדו, והן למטוסי ה-F-15S שברשותה. הזמנות נשק נוספות כוללות טנקי M1A2 מארצות הברית וכן השבחת טנקים קיימים, עסקה בהיקף של כשלושה מיליארד דולר. עד כה העסקה היחידה שפורסמה במסגרת הצעת הנשיא

בוש לסיוע צבאי לערב הסעודית, שפורסמה ביולי 2007, כללה רכש פצצות מונחות GPS מטיפוס JDAM. כאמור, עסקה זו עוררה מחלוקת פוליטית בארצות הברית, אך בסופו של דבר לא נתקלה בהתנגדות הקונגרס. יצויין כי מאחר שהכנסותיה של ערב הסעודית תלויות כמעט בלעדית בנפט קיימת אפשרות שהמשבר הכלכלי הנוכחי ישפיע על סיכויי המימוש של עסקאות אלה, כולן או מקצתן.

#### איראן

אף שאיראן נמצאת בתהליך מתמשך של התעצמות צבאית, ואף שידיעות על עסקאות רכש גדולות עם רוסיה חוזרות ומפורסמות באמצעי התקשורת, הן לא התממשו עד כה. בעסקאות האחרונות של איראן עם רוסיה נמכרו בעיקר מערכות הגנה אווירית: איראן קיבלה לאחרונה 29 מערכות טילי נ"מ לטווח קצר מדגם TOR-M1, ואולי תקבל גם כמה ממערכות הנ"מ S-1 Pantsyr שנמכרו לסוריה. כן התפרסם בחודשים האחרונים שרוסיה הסכימה לספק לאיראן מערכות הגנה אווירית ארוכות טווח מדגם S-300-PMU-1 (על אף הלחצים שהופעלו על רוסיה להמנע ממכירתן לאיראן). בו זממן איראן ממשיכה בהתעצמות על בסיס ייצור ופיתוח עצמיים. בתחום הטילים ארוכי הטווח השיגה איראן התקדמות בשני כיוונים שונים: על בסיס טכנולוגיות של דלק נוזלי פותח משגר הלוויינים Safir-e Omid, שהוא טיל דו-שלבי, ששימש לשיגור קפסולות המחקר מדגם Kavoshgar ולשיגור הלוויין Omid בחודש פברואר 2009. בו זממן האיראנים פועלים לפתח טיל קרקע-קרקע דו-שלבי, המונע בדלק מוצק ומיועד להגיע לטווח של עד אלפיים ק"מ. טיל זה – שכונה לסרוגין Ashura, Sejil, Ghader – נוסה לראשונה בסוף שנת 2008, ויוכל להיכנס לשירות מבצעי בתוך כמה שנים. בתחומים האחרים קשה יותר להעריך את יכולתם האמתית של האיראנים. מצד אחד מתפרסמות חדשים לבקרים ידיעות על פיתוח מערכות נשק חדישות: טנקים, נגמ"שים, מטוסי קרב, מסוקים, טילי ים-ים, אוויר-אוויר, נ"ט, ועוד; ומצד אחר נראה שאיראן אינה מסוגלת לייצר בכמויות עצומות את כל הסוגים והדגמים שהיא מתיימרת לייצר. בלי ספק יש לה יכולת לייצר כמה דגמים של רקטות ארטילריות, ואולי גם טילי נ"ט וטילי ים-ים (שמקורם בפיתוחים רוסיים או סיניים), אך אין ראיות לכך שהיא מייצרת מטוסי קרב בעלי יכולות אמתיות להתמודד בקרב מודרני.

## עיראק

עיראק נמצאת בתהליך של הקמת צבאה מחדש. תהליך זה נמשך זמן רב מן המצופה, ולווה בבעיות רבות של גיוס כוח אדם מתאים, של שחיתויות הקשורות בעסקאות רכש מפוקפקות ועוד. בתחום הרכש צבא עיראק עוסק ברכישת המערכות הבסיסיות ביותר לצבא משום שלמעשה לא נותר דבר מצידו של צבא עיראק הישן. נרכשים בעיקר נגמ"שים – מסוגים שונים וממקורות שונים. חיל האוויר של עיראק הצטייד בעיקר במסוקים ובמטוסי תובלה. כך נרכשו בשנים האחרונות מטוסי סיור קלים מארצות הברית ומירדן, נגמ"שי REVA מדרום אפריקה, נגמ"שי BMP-1 וטנקי T-72 מעודפי מדינות שהצטרפו לנאט"ו. בסוף 2008 הוגשו לאישור הקונגרס בארצות הברית כמה עסקאות רכש בהיקפים של כמה מיליארדי דולרים – טנקי M1, כמה מאות נגמ"שי Stryker ונגמ"שי Guardian, מטוסי אימון מדגם AT-6B ומסוקי Bell 407 חמושים בטיילי Hellfire. עסקאות אלו, אם ימומשו, יבוצעו על פני כחמש שנים לפחות.

## מאע"מ

הכוחות המזוינים של איחוד האמירויות היו אחד הצבאות שהתעצמו במידה הרבה ביותר בשנים האחרונות, ועדיין הם ממשיכים בתנופת ההצטיידות. מאע"מ, כמו מדינות אחרות במפרץ, מעדיפה לגוון את מקורות הרכש שלה, והיא רוכשת בעיקר מארצות הברית ומצרפת, אך אינה נרתעת מעסקאות רכש גדולות גם עם רוסיה. לאחר שהסתיימה הספקת מטוסי הקרב החדשים (מאע"מ הצטיידה ב-63 מטוסי מיראז' 2000-9 מצרפת ובשמונים מטוסי F-16 E/F, דגם שפותח במיוחד עבורה, מארצות הברית) היא ממשיכה ברכש בתחומי האוויר, הים וההגנה האווירית. נחתמה עסקה על השבחת שלושים מסוקי אפאצ'י לדגם AH-64d, והוזמנו שלושה מטוסי תדלוק מדגם Airbus A330. בתחום הימי מתנהל כבר כמה שנים פרויקט ספינות "ביינונה", הראשונה בהן נבנית במספנות CMN בצרפת. שאר הספינות ייבנו במספנות ADSB באבו דאבי. על אף התיכנון הצרפתי והבנייה המקומית – חלק מן החימוש על ספינות אלו יהיה מתוצרת ארצות הברית דווקא. כך למשל הוזמנו עבור הספינות מערכות טילי RAM מתוצרת חברת Raytheon להגנה מפני טילי שיט. בתחום ההגנה האווירית מאע"מ אמורה לקלוט בקרוב את מערכות ה-Pantsyr S-1 מתוצרת רוסיה – מערכות ניידות שפותחו ברוסיה על פי דרישה של מאע"מ ובמימונה, אולם את עיקר ההשקעה במערכות הגנה אווירית והגנה בפני טילים תשקיע מאע"מ בשנים הקרובות בעסקאות ענקיות בשווי של כחצי מיליארד דולר, שיכללו השבחת סוללות הפטריוט שברשות מאע"מ ורכישת טילי PAC-3 (ליירוט טילים) עבור סוללות אלו.

היקפה של עסקת הרכש של הטיילים מסוג THAAD מתוצרת ארצות הברית הוא כשבעה מיליארד דולר.

מאחר שהכנסותיה של מאע"מ נשענות במידה רבה מאוד על הכנסות מנפט, קיימת אפשרות שהמשבר הכלכלי הנוכחי ישפיע על סיכויי המימוש של עסקאות אלה, כולן או חלקן.

## **הלבנט**

### **מצרים**

מצרים נהנית מסיוע ביטחוני קבוע מארצות הברית, בסך 1.3 מיליארד דולר בשנה. הסכם שנחתם באוגוסט 2007 מבטיח למצרים המשך סיוע זה עד שנת 2018 לפחות ורציפות ביכולת לרכוש נשק מתוצרת ארצות הברית בלי חשש מתהפוכות הכלכלה העולמית. עסקאות הרכש העיקריות של מצרים בשנים האחרונות כוללות רכש מסוקי אפאצ'י AH-64D (אם כי עדיין לא אושרה להם רכישת מכ"ם ה-Longbow המותקן במסוק) ורכישת טנקי M1A1 נוספים המורכבים במצרים. מאז תחילת הרכש של טנקים מסוג זה סיימה התעשייה המצרית להרכיב 880 טנקים כאלה, והעסקה האחרונה המתממשת כעת כוללת 125 טנקים נוספים.

עם זאת, לא ויתרה מצרים על החופש ברכישת נשק ממקורות נוספים במגבלותיה הפיננסיות, והיא מנהלת מגעים לרכוש בגרמניה צוללות מדגם 214, ובו בזמן השביחה ברוסיה מערכות הגנה אווירית מיושנות, שנרכשו בשנות השישים והשבעים מברית המועצות.

### **ישראל**

ישראל נהנית מסיוע ביטחוני אמריקני שהגיע לסך של 2.4 מיליארד דולר לשנה. סכום זה מיועד כמעט כולו להתעצמות צבאית. בהתאם להסכם שהושג עם ארצות הברית באוגוסט 2007, יגדל הסיוע הזה בהדרגה – ויסתכם, בעשור שישתיים ב-2018 בשלושים מיליארד דולר. בעקבות זאת התעצמותה של ישראל היא תהליך רציף וקבוע, ללא "קפיצות" חדות, ועל כן ישראל גם מושפעת פחות ממדינות אחרות משינויים דרסטיים במצב הכלכלי העולמי.

בעקבות מלחמת לבנון השנייה השקיע צה"ל סכומים גדולים בחידוש מלאי החימוש והתחמושת שלו, ובמסגרת זו גם רכש כמויות של סוגי חימוש מודרניים, כגון Small diameter bombs מסוג GBU-39 ופצצות JDAM (מונחות GPS).



אשר לעסקאות הרכש הגדולות, ישראל סיימה את קליטת כל מאה מטוסי ה"סופה" (F-16I), וכן קלטה חמישה מטוסי "נחשון" (G550 Gulfstream), כמה מהם למשימות איסוף מודיעין (שנקלטו בחיל האוויר בשם "עיטם"), וכמה מהם למשימות בקרה ושליטה אווירית (אלו נקלטו בישראל בשם "שביט"). המטוסים נרכשו בארצות הברית, והגיעו לארץ משנת 2005, אך המערכות השונות שהם נושאים יוצרו והותקנו בישראל.

ישראל הודיעה על כוונתה להצטייד בעשור הבא במטוסי F-35, אך עדיין מתנהל משא ומתן על תנאי העסקה. מלבד זה, ביקש חיל האוויר להצטייד במטוסי תובלה מתקדמים מדגם C-130J – וישראל הגישה בקשה רשמית להצטייד בתשעה מטוסים מסוג זה, בעלות של 1.9 מיליארד דולר. כן יחליף חיל האוויר את מטוסי האימון מדגם "צוקית" המשמשים בחיל כבר יותר מארבעים שנה, במטוס ה-T-6 Texan ("עפרוני") מתוצרת ארצות הברית.

בתחום הימי רכשה ישראל עוד שתי צוללות "דולפין", הנבנות בגרמניה, ושוקלת אפשרות להצטייד בקורבטות LCS מארצות הברית – עסקה בשווי 1.9 מיליארד דולר.

בכמה תחומים ישראל מתעצמת על בסיס יכולת פיתוח וייצור עצמי. ראשית, מערכות הגנה נגד טילים בליסטיים ורקטות. ישראל החליטה לרכוש עוד סוללת "חץ" מלבד השתיים המבצעיות, ובו בזמן עובר פרויקט החץ תהליך שדרוג, שיאפשר לו להתמודד ביתר הצלחה עם איומי טילים מטווחים רחוקים. כן משקיעה ישראל בשלושה פרויקטים נוספים של הגנה אקטיבית. שניים מהם הם מפיתוח וייצור עצמי – מערכת "קלע דוד", שמיועדת להגן מפני רקטות וטילים בעלי טווחים בינוניים של ארבעים עד מאתיים ק"מ (והכוונה כאן בעיקר לרקטות הכבדות דוגמת אלו שנורו מלבנון בשנת 2006), ומערכת "כיפת ברזל", שמיועדת להגן מפני רקטות וטילים בעלי טווחים קצרים, כגון ה"קסאם" וה"גראד", שנורו מעזה ומלבנון. מערכות אלו אמורות להיכנס למבצעות ראשוניות בשנים הקרובות. הפרויקט השלישי הוא מערכת הוולקן פלנקס, המבוססת על תותח בעל קצב אש גבוה, שהוחלט על רכישתה בארצות הברית.

שנית, ישראל ממשיכה לפתח ולהצטייד בנכסים בחלל: בשנת 2007 שוגר הלווין "אופק-7", שנועד להחליף את ה"אופק-5" הישן, ובראשית 2008 שוגר (באמצעות משגר לוויינים הודי) לוויין הביון TecSAR – המאפשר איסוף מודיעין חזותי ביום ובלילה ובכל מזג אוויר.

שלישית, בתחום המל"טים אין לישראל מתחרים, ולאחרונה נקלטו בחיל האוויר מל"טים בעלי יכולת שהות ארוכה בגובה רב מן הדגמים "שובל" ו"איתן", שניהם מסוגלים למשימות ממושכות – יותר מארבעים שעות, וישמשו למשימות סיור ואיסוף מודיעין. בצד המל"טים הקטנים יחידות צה"ל מצטיידות במל"טים קטנים מסוג Skylark I מתוצרת אלביט. אלו מל"טים קטנים, שקטים ופשוטים לתפעול, המופעלים על ידי חיילי היחידות הלוחמות לאיסוף מודיעין "מעבר לגבעה" בטווחים קצרים (עד עשרה ק"מ). לאחרונה נבחר הדגם Skylark I LE בעל יכולת שהות מוגבלת כדגם שיצטיידו בו יחידות נוספות.

רביעית, ישראל הרחיבה את ההצטיידות במערכות נשק מייצור עצמי בתחום כוחות היבשה. אחד מלקחי מלחמת לבנון הביא לתחילת הצטיידות בנגמ"ש "נמר" הבנוי על תובת הטנק "מרכבה". מלבד זה טנקי ה"מרכבה" סימן 4, ובעתיד גם נגמ"שי ה"נמר" יצוידו במערכת הגנה אקטיבית נגד טילי נ"ט, מערכת "מעיל רוח" (Trophy).

## סוריה

סוריה לא רכשה מערכות נשק עיקריות ממקורות חוץ כבר שנים רבות. מאז התמוטטה ברית המועצות לא רכשו הסורים ולו מטוס קרב אחד או ספינה אחת. לעומת זאת, בחרו הסורים להישען על מערך טילי קרקע-קרקע, שהם ממשכיכים לפתח אותו בסיוע איראן, וכן לפתח יכולות לא קונבנציונליות, בעיקר נשק כימי.

בשנים האחרונות החלו הסורים לשים דגש על הצטיידות במערכים גדולים של טילי נ"ט ושל רקטות ארטילריות, שגם רובן מייצור מקומי. הצלחת חזבאללה בקיץ 2006 הייתה לקח שהסורים למדו ואימצו, ולהבדיל מכמעט כל המדינות באזור, בחרו לבסס את ביטחונם על היכולת לאיים על האוכלוסייה האזרחית של היריב בנשק תלול מסלול במספרים גדולים ועל מערכי טילי נ"ט כבדים, שמאפשרים להם להתגונן באפקטיביות ולגבות מחירים אם האויב (ישראל) יגיב במתקפה יבשתית סדורה נגדם.

## ירדן

גם ירדן היא אחת המדינות הנהנות בשנים האחרונות מסיוע ביטחוני משמעותי מצד ארצות הברית, אם כי בהיקפים קטנים הרבה יותר מאלו שישראל ומצרים נהנות מהם. עסקת הרכש החשובות של ירדן בשנים האחרונות כוללת הגדלת סדר כוחות מטוסי ה F-16A/B שלה, באמצעות רכש מטוסים משומשים מהולנד ומבלגיה. מטוסי F-16 ישנים יותר שנקלטו בעבר יושבחו בעזרת טורקיה.

## צפון אפריקה

### אלג'יריה

אלג'יריה נמצאת בעיצומה של עסקת רכש גדולה (כשבעה מיליארד דולר) עם רוסיה. בעסקה זו קיבלה אלג'יריה טנקי T-90, מטוסי קרב מסוג MiG-29 SMT ו-Su-30. היא אמורה לקבל בעתיד גם מערכות טילי נ"מ מסוג S-300 PMU-2 לטווח ארוך, מערכות נ"מ מסוג Pantsyr להגנת נקודה ומטוסי אימון מסוג Yak-130. כאמור, בשנה האחרונה הביע חיל האוויר של אלג'יריה אי-שביעות רצון ממטוסי ה-MiG-29 שקיבל, והחזירם לרוסיה. תמורתם יקבל מטוסי Su-30 MKA נוספים או מטוסי MiG-35. אלג'יריה אינה מסתפקת ברכישות הנשק בעסקה הענקית עם רוסיה, שהיא אחת מעסקאות המכירה הגדולות ביותר של רוסיה בשנים האחרונות. בתחום הימי היא שוקלת רכש במערב של ארבע פריגטות, כאשר המתחרות העיקריות על העסקה הן צרפת, גרמניה ובריטניה. אלג'יריה גם נהנית מסיוע צבאי מצומצם מארצות הברית (בסכום כולל של 700 אלף דולר בשנת 2008), והיא רכשה בארצות הברית אמצעי ראיית לילה ומטוסי ביון Beechcraft 1900D.

### סיכום

במאמר דומה שנכתב למהדורת 2006-2007 של ה"מאזן האסטרטגי" נדונה ארוכות השפעת ה"מהפכה בעניינים הצבאיים" (RMA) על צבאות האזור. באותה תקופה עוד היו צבאות האזור תחת הרושם שהותיר מבצע Iraqi Freedom ב-2003 בעת שנמחק לחלוטין הצבא העיראקי בן 23 הדיביזיות בתוך שבועות על ידי צבא מודרני קטן הרבה יותר, שהפעיל כוח אווירי וחימוש מדויק, והפגין שליטה מודיעינית מלאה בזירת הלחימה. מאז ירדה באזור קרנה של ה"מהפכה" ועלה קרנה של ה"לחימה האסימטרית". במערכות שנוהלו בין ישראל לחזבאללה ובין ישראל לחמאס הוכחה יכולתו של כוח קטן, סדיר למחצה, החמוש רקטות ארטילריות להטיל טרור על האוכלוסייה האזרחית של היריב, כשהוא נלחם בתוך אוכלוסייה אוהדת ונהנה ממחסה אזרחי.

למרות זאת, בתחומי הרכש הצבאי השתנו הדברים רק מעט. כאמור, עסקאות נשק הן עסקאות ארוכות טווח, ושנים עוברות מקבלת החלטה לרכישת מערכת עד כניסתה לשירות, ובוודאי עובר זמן רב עד שמדינה מחליטה לרכוש מערכת אחרת שתחליף אותה. לכן קשה לצפות לשינוי מידי בתחום הרכש הצבאי. עם זאת, לפחות בישראל ובסוריה ניכר שלקחי מלחמת לבנון השנייה החלו לתת את אותותיהם מהר: ישראל ממשיכה כמוֹבן להצטייד הן במטוסי קרב מתקדמים, במטוסי ביון והתרעה וביכולות

לווייניות, ובה בעת האיצה הצטיידות במערכות נגד רקטות וגם בנגמ"שים ובשריון, שלכאורה אבד עליהם כלח ובכל זאת הסתברה נחיצותם בהתמודדות א-סימטרית עם שחקן לא מדינתי מצויד היטב. סוריה מצידה האיצה את הגדלת סדר כוחות הרקטות והנ"ט שלה. חזבאללה וחמאס, השחקנים הלא מדינתיים ששאבו עידוד מהצלחות הלחימה האסימטרית, ממשיכים בו בזמן בהתעצמותם באותם תחומים. נראה שבשנים הקרובות יתפתח במזרח התיכון איזון ברכישות נשק. מדינות בעלות יכולת מימון ימשיכו להצטייד במערכות חימוש מונחה מדויק, התרעה אווירית ומודיעין, גם אם לא הצליחו לרכוש ולהפנים את מלוא יכולות ה-RMA. חשיבותם של אמצעי לחימה בטרור, הגנה נגד רקטות וטילים ומיגון אוכלוסייה תמשיך לגדול עם הגברתו של איום הטרור והגרילה מבית ומחוץ במדינות האזור. ולבסוף, נראה כי המשבר הכלכלי ייתן במוקדם או במאוחר את אותותיו. מחירי הנפט, שירדו דרסטית במחצית השנייה של 2008, השפיעו באופן חריף על יכולתן של המדינות המפיקות נפט להשקיע במערכות נשק. מדינות נטולות נפט באזור עלולות לסבול מהיעדר נדיבות המדינות התומכות. שאלה מעניינת היא בנוגע לסיוע המיוחד שמקבלות כמה מדינות באזור מארצות הברית – ישראל, מצרים, ירדן ולבנון. כיום מובטח הסיוע לישראל ולמצרים בהסכם לעשר שנים, אם כי אפשר שהמשבר הכלכלי בארצות הברית יביא ללחץ פוליטי לבטל או לצמצם הסכמים אלה.

## הערות

- 1 כמו כן, ההפרש בנתונים מהווה תוצאה של הירידה בערך הדולר, שכן המספרים המובאים כאן הם במחירים שוטפים. הנתונים הם מדוח CRS לקונגרס מאוקטובר 2008. שאינו כולל את טורקיה באזור המזרח התיכון. חישובי האחוזים המובאים כאן חושבו על ידי ולא נלקחו מן הטבלאות בדוח (שמחשב אותם כאחוזים מסך ה"מכירות האזוריות" – מכירות שאינן כוללות מכירות לאירופה וצפון אמריקה).
- 2 הסכמי אופסט הם הסכמים שהמוכר מתחייב בהם להשקיע אחוז מסוים מפדיונו בעסקת מכירת נשק בשוק של המדינה הרוכשת. הסכמים אלה נהיו מרכיב חשוב בכל הסכמי העברת הנשק, בפרט עם מדינות שיש להן תעשייה ביטחונית חזקה. במקרים רבים המוכר גם מתחייב לרכוש מרכיבים מסוימים עבור מערכות הנשק הנמכר בתעשייה המקומית. הסכמים כאלה אפיינו הסכמי העברת נשק עם ישראל ועם טורקיה למשל. במקרים אחדים דחפה תחרות קשה בין יצרניות הנשק את הסכמי האופסט אל מעבר למאה אחוזים מערך העסקה.

## IV

### המערכת הבינלאומית

**המעורבות הבין-לאומית במזרח התיכון**

רוני ברט, לימור שמחוני / 117

**פעילות אל-קאעדה והג'יהאד העולמי**

יורם שוויצר / 137

**המשבר הכלכלי העולמי והשפעתו**

שמואל אבן, ניצן פלדמן / 155



# המעורבות הבין-לאומית במזרח התיכון

## רוני ברט, לימור שמחוני<sup>1</sup>

מאפיין מרכזי של המעורבות הבין-לאומית במזרח התיכון הוא שארצות הברית היא הגורם הבין-לאומי המשפיע ביותר באזור. קביעה זו תקפה למרות היחלשותה היחסית של ארצות הברית במערכת הבין-לאומית ותזוזה אטית של המערכת הבין-לאומית לכיוון של דינמיקה מולטי-פולארית יותר ביחסים, מעורבות של גורמים בין-לאומיים נוספים במזרח התיכון וכישלונות של ארצות הברית באזור. השפעתה של ארצות הברית מבוססת על משקלה המדיני, הכלכלי והצבאי, על נחישותה להתמיד במעורבות ולהוביל תהליכים ועל הזדקקות אליה מצד מדינות באזור. לרוב, שאר הגורמים הבין-לאומיים מנהלים את מדיניותם במזרח התיכון בתיאום עם המדיניות של ארצות הברית או מתוך התייחסות אליה.

אירופה לעומתה שואפת, ולעתים אף מצליחה, להיות גורם משפיע, ברם יכולת המימוש של שאיפה זו מוגבלת מאוד משום שאירופה איננה גורם מאוחד בתחום מדיניות החוץ וההגנה. את הפוטנציאל לפעולה מגובשת שיש לאיחוד האירופי בתחומי פנים (כלכלה, אזרחות, חברה, משפט) קשה להוציא אל הפועל בזירה הבין-לאומית. יש תחרות ומתח בין גופים ובעלי תפקידים שונים בתחום הדיפלומטי; אין המשכיות בהובלת תהליכים בגלל רוטציית הנשיאות של האיחוד האירופי בכל חצי שנה; הצורך בקונצנזוס מגביל מאוד; ויותר מכול – יש מחלוקת על סדר עדיפות בין ה"גדולות" לאחרות, בין מזרח למערב, בין "המושכות למרכז" לנוטות לעצמאות. בשל כך עמדה מאוחדת מתבססת לרוב רק על מכנה משותף מתון וחלש יחסית (לדוגמה, המדיניות כלפי רוסיה) או על התנגדות פסיבית (לדוגמה, התגובה לפלישתה של ארצות הברית לעיראק). מנגד, מנהיגים פעילים-יעילים של מדינות אירופה הגדולות בהחלט מצליחים להשפיע, לעתים בזכות אישיותם, ולעתים באמצעות הובלת האיחוד כולו: דוגמאות

לכך הן טוני בלייר בעבר וניקולא סרקוזי כיום. במזרח התיכון, אירופה תומכת בדרך כלל במטרות המדיניות של ארצות הברית תוך כדי ניסיון מתמיד "לעדן" או "לתחכם" את דרכי הפעולה; להיות אתונה מול רומא האמריקנית.

מנגד, רוסיה מבססת את שיקום מעמדה – בתור מעצמה – על התרסה נגד ארצות הברית, שהיא בעיניה איום ומעוניינת ברוסיה חלשה. בסוגיות מעטות החשובות לאינטרס הלאומי של רוסיה, כגון בקרה על חומר או נשק גרעיני או המאבק בטרור אסלאמי, מוסקבה משתפת פעולה עם וושינגטון, אולם המגמה הכללית היא של קימום העצמה של רוסיה תוך כדי ניסיון לסכל את המדיניות של ארצות הברית (במזרח אירופה), הצגת חלופה ניטרלית לחזון האיידאולוגי מערבי (באסיה ובאפריקה) או הטרדת האמריקנים (באמריקה הלטינית). בו בזמן חשוב לרוסיה להפגין השתתפות אחראית בכל תהליך מדיני ובמאמצים בין-לאומיים קונסטרוקטיביים. במסגרת זו רוסיה מנסה לחזור להיות גורם משפיע במזרח התיכון. האזור חשוב מאוד בעיניה לא בזכות מקורות האנרגיה, אלא משום שמתרחשים בו תהליכים גאופוליטיים רבי-משמעות ובשל השפעתו על האוכלוסייה המוסלמית בתוככי רוסיה. האסטרטגיה של רוסיה היא טיפוח קשרים גם – ובעיקר – עם גורמים באזור שממשל בוש יצא נגדם, כדי להיות השחקן הבין-לאומי היחיד בעל קשרים עם כל הגורמים האזוריים. בצורה זו מוסקבה מעודדת את הציר הרדיקלי האנטי-מערבי, ובו בזמן מנסה לבנות לעצמה מעמד של מגשר.

גם סין יוצאת נגד "הגמוניה חד-קוטבית", אולם ההתרסה ממנה והלאה. העיקרון המוביל במדיניות החוץ של סין הוא "peaceful development": ניהול התעצמותה (להבדיל ממרבית המדינות העולות בהיסטוריה) תוך כדי השקטת חששות של שכנות או מעצמות, ואולי בעיקר של ארצות הברית. לסין עמדות תקיפות בכל הקשור אליה ישירות: טייוואן, טיבט ולחצים לדמוקרטיזציה. לבייג'ין עניין ישיר גם בסוגיות קרובות גאוגרפית: חצי האי הקוראני, מדינות מרכז אסיה ויפן, וסין משקיעה מאוד בפיתוח קשרים לשם גישה למקורות אנרגיה ולחומרי גלם. מלבד זה, הסינים מנעים מנקיטת עמדה, מתנגדים להתערבות בין-לאומית בענייני פנים של מדינות בעייתיות (בורמה, סודאן, זימבבווה) ומשתדלים להפגין השתתפות בקונצנזוס הבין-לאומי. מדיניות זו באה לידי ביטוי גם במזרח התיכון, ולכן אין מתח בינה ובין ארצות הברית באזור. דוגמה טובה מן העבר הלא רחוק היא עמדתה של סין בנוגע לפלישתה של ארצות הברית לעיראק: סין התנגדה לכך, אולם הותירה את מלאכת ההובלה לצרפת ולרוסיה, ולפיכך לא נפגעו יחסיה עם ארצות הברית. אמנם בתקופה האחרונה סין מגבירה את



נוכחותה במזרח התיכון (באמצעות נציגויות כלכליות, שליח אזורי מיוחד, משקיפים בלבנון), אולם בשלב זה מדובר יותר במראית עין ופחות בכוונה להתערבות פעילה.<sup>2</sup> המודל השכיח הוא כדלקמן: ארצות הברית מובילה את הפעילות המדינית הבין-לאומית במזרח התיכון; אירופה תומכת (אפגניסטן) או מדרבנת (מפת הדרכים, משא ומתן עם איראן); ורוסיה מתנדנדת (מגע מוגבל עם חמאס) או מתנגדת (סנקציות על איראן). למעט במקרים שארצות הברית מחליטה על פעולה צבאית עצמאית, גורמים בין-לאומיים יכולים להאט, להטות ולעתים רחוקות אף לבלום את ארצות הברית. מנגד, יכולת הפעולה העצמאית שלהם מוגבלת מאוד, ובעצם כמעט אי-אפשר לעשות באזור דבר בלעדיה. הבחנה זו מסבירה את אי-העמידה ביעדיה של מדיניות בוש במזרח התיכון בסוגיות ששיתוף פעולה ותמיכה בין-לאומיים בהן היו קריטיים להצלחה, למשל בסוגיית איראן.

אשר לסוגיות שעל הפרק במזרח התיכון, יותר משבע שנים לאחר הפלת משטר הטליבאן, אפגניסטן – יותר מתמיד – במצב הפיך, אל-קאעדה עדיין נהנה מאזור מקלט, והלחימה התפשטה לפקיסטן. המדיניות כלפי איראן נכשלה: טהרן ממשיכה במרץ את תכנית הגרעין, ומאמצי הדיפלומטיה-סנקציות העלו חרס. בעיראק, הצלחתה הצבאית של אסטרטגיית התגבור היא קרן אור, אולם גם על פי דוברי הממשל המצב "שברירי והפיך".<sup>3</sup> תהליך אנאפוליס בין ישראל לפלסטינים נכשל מבחינת לוח זמנים (הסכם מדף עד סוף 2008), ולכל הצדדים המעורבים אין רעיון קביל כיצד להתגבר על מכשול חמאס. החרמת ארצות הברית את סוריה נכשלה אף היא משום שלא רק צרפת אלא אפילו ישראל התעלמו ממנה, ובלבנון נאלצה ארצות הברית לתמוך יותר מבשתיקה בצירוף חזבאללה לממשלה כבעל זכות וטו. יותר מכול אולי מבחינת הנשיא ג'ורג' בוש, חזון הדמוקרטיזציה, אשר הוגדר ב-2003-2002 כלה של המדיניות האמריקנית, למעשה הוסר מסדר היום כבר לפני שלוש שנים. בכל הסוגיות החשובות, נכון לסוף 2008, מדובר באי-הצלחה בהשגת יעדים (אפגניסטן, עיראק, תהליך אנאפוליס), מבוזבזים (סוריה) או כישלון (לבנון, איראן).

את מצב העניינים הזה הנשיא ברק אובמה מתכוון לשנות, בעיקר באמצעות העדפת הידברות עם יריבים והקשבה או שיתוף פעולה מולטי-טרלי מגישת בוש, שהתמקדה במידה רבה בהסתמכות עצמית. שינוי זה, שיבוא לידי ביטוי בהתמודדות של ארצות הברית עם הסוגיות שעל הפרק במזרח התיכון, ישפיע גם על כלל המעורבות הבין-לאומית באזור. בהמשך המאמר תנותח מדיניותה של ארצות הברית בנוגע לסוגיות העיקריות שעל הפרק במזרח התיכון, בדגש על המעבר ממדיניות ממשל בוש למדיניות ממשל אובמה.

## אפגניסטן-פקיסטן

בספטמבר 2008 הצהיר ראש המטות המשולבים האדמירל מייקל מולן בפומבי: "איני משוכנע שאנו מנצחים באפגניסטן".<sup>4</sup> אמירה זו היא הגדרה ממעיטה של הירושה אשר קיבל ממשל אובמה מקודמו. מבחינת מצב הביטחון הייתה 2008 השנה הגרועה ביותר לארצות הברית מאז הפילה את שלטון הטליבאן ב-2001. הטליבאן חולש כיום על יותר ממחצית המדינה (מחוץ לערים), בעיקר בדרום ובמזרח, ואילו במרבית שאר חלקי המדינה שולטים למעשה "אדוני מלחמה" מקומיים, ולפיכך הממשל המרכזי מסוגל לאכוף את מרותו למעשה בבירה קאבול בלבד. מצב עניינים זה מסביר את ניסיונו של הנשיא קרזאי במחצית השנייה של 2008 למשוך את הטליבאן – או גורמים מתונים יחסית בתוכו – למשא ומתן על הסדר: חסינות ותפקידים בממשל בתמורה להפסקת הטרור, התנתקות מאל-קאעדה ומידע על טרוריסטים.<sup>5</sup> ניסיון זה, הסכמתם השקטה של האמריקנים למהלך והסירוב מצד הטליבאן מעידים אולי יותר מכול על מאזן הכוחות והמגמה הכללית.<sup>6</sup>

בו בזמן התחזקו גם אל-קאעדה, הטליבאן ובעלי בריתם בפקיסטן, והם מנצלים זאת למאבקם נגד כוחות ארצות הברית ונאט"ו באפגניסטן. הבעיה מתמקדת בעיקר במחוז הצפוני של פקיסטן, אזור שבטי אוטונומי למחצה, שלתנועות אסלאם קיצוניות יש בו אחיזה מסורתית חזקה משל הממשלה המרכזית. הצלחתם שם באה לידי ביטוי הן בחסימת מעבר חייבר האסטרטגי לשיירות אספקה המיועדות לכוחות המערב באפגניסטן, והן בבלימת הצבא הפקיסטני, אשר איננו מיומן בלחימה נגד טרור וגרילה. למעשה פועלים בפקיסטן שלושה מאמצי טרור התומכים הדדית: המאבק של התנועות האסלאמיות הקיצוניות נגד הממשלה; מלחמת הטליבאן ותומכיו נגד כוחות המערב באפגניסטן וצבא פקיסטן, המסייע לארצות הברית; והפעולות האנטי-הודיות כחלק מן המאבק למען העברת קשמיר לשליטת מוסלמים. דוגמה ליחסי הגומלין בין השלושה הייתה התקפת הראווה במומבאי בדצמבר 2008. משהועלתה בהודו אפשרות לתגובה צבאית נגד פקיסטן הזהירה פקיסטן שהיא תיאלץ להסיט את כוחותיה מהחזית האפגנית במערב לחזית ההודית במזרח. כאילו באופן מתוזמר הציע הטליבאן הפקיסטני הפסקת אש והצטרפות למאבק מאוחד נגד הודו.<sup>7</sup> בכך מתקשרת בעיית הטליבאן ותומכיו, אשר הייתה מוכלת עד לפני כמה שנים באפגניסטן, לסכסוך בקשמיר. זהו למעשה פן אחד "בלבד" בבעיית פקיסטן. מבחינת ארצות הברית והעולם, מדובר במדינה שמתמזגים בה כל תסריטי האימה: טרור אסלאמי תלת-ראשי; ממשל חלש, נגוע בשחיתות ונתון במשבר כלכלי, המוחלף מדי פעם בהפיכה צבאית, ואשר אינו שולט לחלוטין בשירות המודיעין (ISI — Inter-Service Intelligence) התומך חלקית

בפעילות טרור המוכוונות לקשמיר ולאפגניסטן; ויכולת גרעינית, שמרכיבים מתוכה כבר נסחרו בעבר, העלולה ליפול לידי ידניים אחראיות פחות אם יתערער המשטר, ועלולה לבוא לידי ביטוי מול היריב הגרעיני ההודי בסיבוב מלחמתי נוסף.

בארצות הברית טענו הדמוקרטים זמן רב שהמצב מידרדר באופן מסוכן משום שממשל בוש מתמקד בחזית הלא נכונה – עיראק. הנשיא הנבחר העמיד כמובטח את סוגיית אפגניסטן בראש סדר העדיפות, תוך כדי יישום אסטרטגיה חדשה, המבוססת על שישה נדבכים. ראשית, לא עוד אפגניסטן בפני עצמה, אלא אפגניסטן ופקיסטן כרוכות זו בזו (למעשה, מאז הכריזו בווישינגטון בינואר על זירת "אפ-פאק", בשל ההידרדרות המואצת בפקיסטן – שינו את הסדר, ומדברים יותר ויותר על "פאק-אפ" או אפילו על פקיסטן כבעיה קריטית העומדת בפני עצמה). גישה זו באה לידי ביטוי במינויו של הנשיא אובמה את ריצ'רד הולברוק לתפקיד שליח מיוחד לאזור כולו ובוועידת הפסגה אשר קיים הנשיא אובמה עם נשיאי שתי המדינות בתחילת מאי. שנית, המטרה של ארצות הברית איננה כוללת כעת אזכורים לדמוקרטיזציה, אלא ממוקדת ב"שיבוש, פירוק, והבסת אל-קאעדה". שלישית, תגבור הכוחות האמריקניים באפגניסטן בעשרים אלף חיילים, המתווספים לשלושים אלף אשר כבר מוצבים שם (יש באפגניסטן גם 38 אלף חיילי נאט"ו, ובעלות בריתה של ארצות הברית מסרבות לתגבר או לבטל הגבלות מבצעיות על פעילות חייליהן שם). רביעית, השקעה מוגברת בהיבט האזרחי-כלכלי-שיקומי, כדי למשוך את אוכלוסיות שתי המדינות לתמוך בממשלות ולא בארגוני ההתנגדות. חמישית, מאמץ להרחיב את מעגל התמיכה, באמצעות ועידה אזורית-בין-לאומית שנערכה באפריל, אליה הזמינה ארצות הברית גם את איראן, ואשר במסגרתה גם נאספו מיליארדים לתמיכה בכלכלה האפגנית. שישיית, שינוי באסטרטגיה ובטקטיקות צבאיות, שינוי המתבטא גם בהחלטה המפתיעה באמצע מאי 2009 על החלפתו של המפקד האמריקני באפגניסטן. ממשל אובמה מקווה ששידוד מערכות זה יוביל לשינוי מגמה בחזית העיקרית של המאבק נגד הטרור.

ברם קיימים שלושה קשיים עיקריים בדרכה של הצלחת ארצות הברית, בוודאי בטווח המידי. ראשית, במישור הצבאי, התגבור האמריקני לא יושלם לפני הקיץ, ולא יטביע את מלוא חותמו ב-2009. כוחות הטליבאן מודעים לכך, לפיכך יש להניח שיגבירו את עצמת מאבקם בשנה זו, ומכאן שהמצב בזירה זו צפוי להידרדר. מלבד זה, צבא ארצות הברית מתכוון לנסות להתאים את אסטרטגיית החבירה לשבטים ולקבוצות "מורדים-לשעבר", שיושמה בהצלחה בעיראק, אולם לא ברור עד כמה אפשר ליישמה באפגניסטן, שהשבטים בה מפולגים יותר ותומכים יותר באל-קאעדה.<sup>8</sup> עד כה לא הועילו תגבור כוחות ושימוש בטקטיקות לחימה שפותחו בעיראק.

שנית, אפילו מטרתו הממוקדת יחסית של ממשל אובמה נראית שאפתנית מדי. אפשר כמובן "לשבש" מאוד את פעילות אל-קאעדה; לא ברור איך אפשר "לפרק" וכל שכן "להביס" ארגון טרור וגרילה בחלק זה של העולם.

שלישית, קיימים ספקות רציניים אשר לרצון או ליכולתן של שתי הממשלות המקומית לנהל את המאבק הזה באפקטיביות. באפגניסטן הנשיא קרזאי אינו מפגין רצון לבער את השחיתות הנרחבת בממשלו. בפקיסטן, אשר אמנם ממשלתה הפתיעה בחודש מאי בניהול מערכה צבאית נחושה מקומית נגד הקיצוניים, עדיין לא ברור אם מדובר במופע חד-פעמי או בתחילתו של שינוי משמעותי. על כל פנים, הספקנות הן בנוגע ליכולת השגת המטרה והן בנוגע לבעלות הברית גורמת הסתייגות מעשית גם מצד תומכיו הדמוקרטיים של הנשיא אובמה. הקונגרס אישר ללא בעיות את התקציב הצבאי למלחמה, ואילו בקשות הסיוע הצבאי והאזרחי עבור פקיסטן ואפגניסטן נבלמו. הוועדות הרלוונטיות דורשות מן הממשל לקבוע אבני דרך שעל פיהן תימדד התנהלותן של שתי הממשלות. אפילו מימון צבאי עבור פקיסטן – שהפנטגון הגדיר "דחוף" – לא אושר, מחשש שמא יופנה הכסף להתעצמות קונבנציונלית (נגד הודו) או לתכנית הגרעין במקום לאימונים ולאמצעי לחימה נגד הטליבאן ואל-קאעדה. מכל מקום, כמה מן הדמוקרטים כבר מזהירים שאם בעוד שנה עוד לא ייראה אור בקצה המנהרה, יהיה צורך לשנות כיוון ולצאת מן האזור.

לסיכום, יש להניח שהמצב באפגניסטן ובפקיסטן יחמיר השנה לפני שאולי ישתפר. במישור הצבאי, ארצות הברית הפנימה את חומרת הבעיה ונוקטת סדר פעולות להתמודדות אפקטיבית יותר, והדבר מתאפשר בעיקר עקב שיפור המצב בעיראק והכוונה להסיג כוחות אמריקניים משם. במישור המדיני, ארצות הברית תזדקק לתחכום דיפלומטי כדי לאזן בין הפקת מקסימום שיתוף הפעולה מממשלת פקיסטן במאבקים הן נגד הטליבאן והן נגד הטרור האנטי-הודי ובין שימור שתי הממשלות כבעלות ברית אפקטיביות. החזית המתוגברת נגד הטליבאן ואל-קאעדה צפויה להיות ה"מלחמה של אובמה", ויש להניח שסוגיית "פאק-אפ" תמשיך לעמוד בראש סדר העדיפות של הממשל האמריקני.

## עיראק

ב-2008 החלה ארצות הברית להוציא את כוחותיה מעיראק. השלב הראשון היה הוצאת כשלושים אלף חיילים שהגיעו לשם בתור "תגבור". השלב המשמעותי יותר התבטא בהסכם שהושג בסוף השנה בין שתי הממשלות על המשך נוכחות הכוחות האמריקניים בעיראק. על פי הסכם זה, החלה יציאת הכוחות האמריקניים בינואר

2009; עד יוני יצאו הכוחות הלוחמים-קרביים מן הערים ומן הכפרים; ועד סוף 2011 תושלם היציאה מכל עיראק.<sup>9</sup> כן יוטלו מגבלות על פעילות הכוחות, מגבלות המגבירות את שליטתה של ממשלת עיראק בתחום הביטחוני והמבטאות את קימום ריבונותה של עיראק.<sup>10</sup>

תהליך זה מתאפשר בעיקר בגלל השיפור הביטחוני המתמשך. מספר התקריות ירד ב-2008 בשמונים אחוזים בערך; המספר החודשי הממוצע של הרוגים עיראקים ירד מ-3,500 ל-500; ומספר ההרוגים האמריקנים בחודש ירד ממאה לעשרים. מלבד זה, יש שיפור ניכר בתחום הפוליטי. אמנם מבחינה פורמלית הוסדר נושא אחד בלבד: עריכת בחירות מקומיות בינואר 2009, ברם גם בנוגע לנושאים שלא הוסדרו פורמלית בחוק, קיים מודוס ויונדי פחות או יותר מקובל על הצדדים (חלוקת שליטה בסקטור האנרגיה, שילוב סונים במנגנון הציבורי) או שהטיפול בהם נדחה בצורה שמנעה התלקחות (מעמדה של קירקוק, שינויים בחוקה). ההצלחה בשילוב פעיל של הסונים במערכת הפוליטית, תגבור הכוחות האמריקניים, יישום אסטרטגיה של חבירה לשבטים סוניים נגד אל-קאעדה, ונחישות מפתיעה שהפגין ראש ממשלת עיראק נורי אל-מליכי במאבק נגד מיליציות שיעיות; כל אלה הביאו להצלחה האמריקנית-עיראקית בתחום הביטחוני.

אם כן, ממשל אובמה ירש מצב נוח מבחינתו. המועמד אובמה התחייב להשיג את הכוחות האמריקניים מעיראק בתוך 16 חודשים מכניסתו לתפקיד (עד אביב 2010), אולם עוד בבחירות הכלליות דיבר יותר על התנית קצב הנסיגה בהמלצות הצבא ובתנאים בשטח. ברוח זו הודיע הנשיא בפברואר שהכוחות ייסוגו בתוך 18 חודשים, כלומר באוגוסט 2010 "תסתיים משימת הקרב בעיראק". מכיוון שלוחות הזמנים מוגדרים על פי תיאורי משימות גמישים, הם אינם חקוקים בסלע. טכנית, יש בערים ובמדינה יותר מדי תשתית וציוד וחיילים, ולא יהיה אפשר לפנותם בצורה מסודרת בתוך 16 או 18 חודשים (בהתאמה). מבצעית, צבא עיראק לא יהיה מסוגל לשאת במשימות הביטחון לבד בלוחות הזמנים האלה. כבר עתה ברור שביוני 2009 יישארו בערים יותר מעשרת אלפים חיילים אמריקנים, אשר תיאור תפקידם יוסב מ"לוחמים קרביים" ל"מדריכים" או "יועצים", גם אם ימשיכו בביצוע משימתם המקורית.<sup>11</sup> יציאת הצבא מעיראק גבוהה מאוד בסדר העדיפות הלאומי של ארצות הברית והפוליטי של אובמה, ברם לאחר שיקבל הנשיא את ההחלטה העקרונית בדבר קצב היציאה, אם תימשך מגמת השיפור הביטחוני, יעסיק הנושא מאוד את הפנטגון ומעט מאוד את הבית הלבן ואת מחלקת המדינה, אלא אם כן תהיה הידרדרות לא צפויה. הנושא יהיה שוב אקוטי ב-2010-2011, כאשר יגיע הזמן לעסוק בשאלה אם יישאר

כוח אמריקני בעיראק לאחר סיום היציאה, ומה יהיו משימותיו והיקפו. לעומת זאת, יידרש הממשל לעסוק באינטנסיביות בהיבט שזוכה לתשומת לב מעטה בלבד כיום: השלכותיה של יציאת צבא ארצות הברית על הזירה הפוליטית בעיראק, ובשל כך על הדיפלומטיה האמריקנית.

צמצום הכוחות האמריקניים יפחית את השפעת ארצות הברית בזירה התוך-עיראקית. עוד במשא ומתן על ההסכם הוכיחה ממשלת עיראק יכולת עמידה מול ארצות הברית, וכפתה על ממשל בוש ויתורים משמעותיים (בעיקר בנוגע למגבלות על פעילותה של ארצות הברית). עד כה הייתה השפעתה של ארצות הברית אינסטרומנטלית מאוד ביצירת שיתוף פעולה "שברירי והפיך" בין שלושת הפלגים בעיראק ובקימו.<sup>12</sup> ללא השפעה זו השיעים עלולים להתפתות לדורסנות, הסונים – להיכנע לפרנואיה (מוצדקת או לא) או הכורדים – להגזים בשאפתנותם. סכנה זו קיימת, אף שאופן אישור ההסכם עם ארצות הברית מעודד אופטימיות זהירה: במקום החלטות חד-צדדיות או צעדים כוחניים, טופלה הסוגיה בהליכים פוליטיים-משפטיים-פרלמנטריים שלא היו מביישים שום משטר דמוקרטי-קואליציוני. הגדיל לעשות הרוב השיעי אשר נשמע להנחיית האייתולה סיסטאני לאשר את ההסכם רק ברוב קונצנזואלי. אם זה סימן לבאות, ייתכן שאכן בעוד חמש שנים תהיה עיראק, כתקוותו של הנשיא ג'ורג' בוש, דמוקרטיה פחות או יותר מתפקדת. על כל פנים, בשנה-שנתיים הקרובות יזדקק הממשל לדיפלומטיה מתוחכמת אשר תאזן בין שלושת הפלגים ובין ההשפעות והאינטרסים של השכנות. ארצות הברית תצטרך ללחוץ על הרוב השיעי כדי להגן על המיעוט הסוני, מספיק כדי למנוע היווצרות מיוחדת של מוקד טרור סוני וכדי "להרגיע" את שכנותיה הסוניות של עיראק, אולם לא עד כדי פתיחת הדלת להגברת השפעתה של איראן בבגדאד. בצורה דומה תידרש ארצות הברית לתמוך רק במידה הנכונה בשאיפות הכורדים לאוטונומיה ולהרחבת החבל שלהם, כדי לא לעורר צעדי תגובה בתוך עיראק ומצדן של שכנותיה.

לסיכום, נראה שיציאת צבא ארצות הברית מעיראק תתקדם בזירות ולא תיתקל בקשיים ביטחוניים. ארצות הברית תצטרך להשקיע מאמץ רב כדי לוודא שמהלך זה לא יגרור כאוס תוך-עיראקי ואולי אזורי, אשר יחייב הפסקתו או אשר יוכיח שבטעות יסודו.

## איראן

2008 הייתה שנת קיפאון מבחינת המאמצים לבלום את תכנית הגרעין האיראנית: אירופה וארצות הברית לא המשיכו להכריז שיכולת צבאית איראנית אינה קבילה,

והמשיכו להציע משא ומתן אם תסכים איראן להשעות (לא להפסיק) את תכנית העשרת האורניום; איראן המשיכה להכריז כי לא תוותר לעולם על זכותה ליכולת גרעינית עצמאית וכי לכן לא תשעה את התכנית; ארצות הברית וישראל המשיכו להצהיר שהאופציה הצבאית על השולחן; איראן המשיכה לטעון שהיא איננה חוששת מכך; מועצת הביטחון אפילו לא כונסה כדי לדון בהחלטת סנקציות רביעית מאז ההחלטה החלשה שאומצה במרס 2008;<sup>13</sup> כאשר ניסתה ארצות הברית לקדם מהלך משמעותי של סנקציות מחוץ למסגרת האו"ם לא נענתה אירופה;<sup>14</sup> ומגיעיהם של האיחוד האירופי ומוחמד אל-ברדעי, מנכ"ל סבא"א, עם איראן המשיכו לא להניב פירות. לעומת זאת, תכנית הגרעין האיראנית לא קפאה על שמריה.

אסטרטגיית המקל (סנקציות) והגזר (חבילת תמריצים) של ארצות הברית נכשלה. ממקל אחד – תקיפה צבאית – טהרן לא חששה; המסר ששידרו שני הממשלים בשנה האחרונה היה: "מלחמה נוספת במזרח התיכון היא הדבר האחרון שארצות הברית צריכה" ו"מלחמה נגד איראן תהיה אסון";<sup>15</sup> והמקל השני לא הכאיב דיו: הסנקציות החלשות שהוסכם עליהן אינן גובות מאיראן מחיר הגורם לה לשנות את מדיניותה; רוסיה וסין מתנגדות להחרפת הסנקציות; ואירופה איננה מוכנה לצמצם את הקשרים הכלכליים עם איראן מעבר למתחייב מהחלטות מועצת הביטחון. ארצות הברית נבלמה על ידי הקהילה הבין-לאומית.

המועמד אובמה הסכים עם הנשיא בוש, הן בנוגע למניעת יכולת גרעינית צבאית מאיראן כמטרה, והן בנוגע להעדפת הדיפלומטיה כאמצעי להשגת מטרה זו, ברם הוא היה חריף בביקורתו על הכישלון של בוש, שהוא זקף אותו לחובת החרמתה של איראן: בתחילה התנה כל משא ומתן בהפסקת תכנית ההעשרה; לאחר מכן נתן גיבוי מרוחק למאמץ של ה-3EU; ורק ב-2008 הסכים למפגשים בדרג בינוני ובמסגרות מולטי-טרליות בלבד.<sup>16</sup> אובמה הבטיח ליזום הידברות בי-טרלית ישירה עם טהרן, הן בתקווה שזה יוליך ישירות לפתרון דיפלומטי, והן כהצדקה להטלת סנקציות מכאיבות או אפילו למהלך צבאי אם תיכשל ההידברות. הבטיח, ובינתיים מיישם.

כחלק מגיבוש מדיניותו החדשה של הממשל, הוא החליט ככל הנראה מוקדם מאוד שלא לנקוט צעדים משמעותיים עד הבחירות באיראן ביוני 2009, אולי כדי שלא לזכות את הנשיא אחמדינג'ד בהישג תעמולתי. בינתיים וושינגטון משדרת קו מרוכז לשינוי האווירה. מהתייחסות הנשיא לסכנת הגרעין נעלמה האמרה הקבועה: "כל האופציות על השולחן". הנשיא שיגר ברכת שנה טובה מיוחדת לעם האיראני, ובה קרא ל"התחלה חדשה ביחסים" המבוססת על "כבוד הדדי", ולראשונה השתמש בביטוי "הרפובליקה האסלאמית של איראן", רמז להיעדר כוונה לשינוי משטר בטהרן.

גם במישור הדיפלומטי ננקטו כמה צעדים. בחודש מרס הוזמנה איראן לוועידה אזורית-בין-לאומית בנושא אפגניסטן, ובה נפגשו נציגי שתי המדינות פנים אל פנים; לדיפלומטים אמריקנים ברחבי העולם הותר לדבר עם נציגים איראנים בלא אישור מוקדם ממחלקת המדינה; ובאפריל הודיעה ארצות הברית שתצטרף דרך קבע לקבוצת המעצמות המנהלת משא ומתן עם איראן (ממשל בוש שלח נציג פעם אחת בלבד, וברמה נמוכה משל שאר הנציגים). כל הסימנים, ובכללם אלה הבאים מטהרן, מראים שלאחר הבחירות יחל דיאלוג ישיר ומשמעותי בין שתי המדינות.

החידוש בהזמנה להידברות ישירה לא יספיק. הממשל יידרש לצקת בה תוכן חדש כלשהו, שכן איראן כבר דחתה כמה חבילות תמריצים אשר הציעו לה אירופה וארצות הברית. בכיוון זה הועלו כמה הצעות ורעיונות, מלבד התמריצים הכלכליים המוכרים: להפסיק מאמצים המכוונים לשינוי המשטר באיראן; להכיר במעמדה של איראן כשחקן מפתח באזור; להעניק לאיראן ערבויות ביטחון אמריקניות; להציע לאיראן תמורה המצדיקה ויתור על הביטחון ועל היוקרה שיכולת גרעינית מעניקה; או להסכים להעשרת אורניום בשטח איראן תוך כדי הסתפקות בפיקוח הדוק אשר ימנע זליגה לתכנית צבאית.<sup>17</sup> התקווה היא ככל הנראה שאם תוצע הצעה פומבית ומפורטת, לראשונה על ידי ארצות הברית ישירות, ועל רקע הירידה הדרמטית במחיר הנפט המחלישה את איראן, יש סיכוי שטהרן תיענה לכך ברצינות.

פוטנציאל ההידברות הישירה בין ארצות הברית לאיראן ייקבע לפי כמה נקודות מפתח. ראשית, כדי לפתוח בכלל במשא ומתן יש להתגבר על מכשול ההתניה, שכן איראן דוחה את תביעת המערב להשעות – ולו זמנית – את תכנית ההעשרה כתנאי להידברות. אם אכן כוונתו של אובמה להידברות לא מותנית, יהיה זה הישג משמעותי לאיראן שיערער את המכנה המשותף עם חלק מאירופה לפחות (ייתכן שלכך התכוון נשיא צרפת סרקוזי כאשר הגדיר את עמדת המועמד אובמה "ילדותית וריקה מתוכן"<sup>18</sup>). ייתכן שארצות הברית תציע השעיה חלקית או צעדים, כגון הימנעות מהוספת צנטריפוגות. שנית, כבר עתה ברור שאין בכוונת הממשל לקדם בו בזמן את המשא ומתן ואת מאמץ הסנקציות משום שהשני יוצג כסותר את הכוונה הטובה הגלומה בראשון. מנגד, קשה להניח שאיראן תסכים להתגמש ללא פוטנציאל כפייה מרחף מעל למשא ומתן, בייחוד כאשר ברור שרוסיה וסין ימנעו אישור סנקציות כואבות על ידי מועצת הביטחון, בוודאי בלוח זמנים סביר. שלישית, השעון הטכנולוגי מתקתק, בייחוד מבחינתה של ישראל. הנשיא אובמה נמנע ויימנע מלקבוע תאריך יעד לסיום המשא ומתן, אולם בסיכום פגישתו עם ראש ממשלת ישראל אמר שעד סוף 2009 יהיה אפשר להעריך היכן הדברים עומדים. קשה להאמין שאכן כך יקרה. טהרן כבר



הוכיחה את מומחיותה במשיכת זמן, והמערב כבר הוכיח את סבלנותו הבלתי נגמרת. יש להניח שבכל נקודת זמן שהיא, ובכלל זה בסוף 2009, תשכיל איראן להציג עמדה אשר תמנע את סגירת הגולל על המשא ומתן, ובוודאי תמנע את הצטרפותן של רוסיה וסין להחלטה חדשה על סנקציות. ולבסוף, קיימים רמזים שמטרתו של הממשל החדש צנועה משל קודמו. הנשיא בוש דיבר על מניעת העשרת אורניום, ואילו הנשיא אובמה מדבר רק על מניעת פיתוח נשק. אם אכן יש דברים בגו, ייתכן שתהיה ארצות הברית מוכנה להתפשר על כך שאיראן תהיה "מדינת סף", כלומר בעלת פוטנציאל קרוב לפיתוח נשק אשר לכאורה מנוטרל על ידי משטר בקרה בין-לאומי. ספק אם ישראל תסכים לכך. ייתכן שבין השאר בגלל חששות אלה שיגר הממשל לסבב שיחות עם בעלות בריתו הערביות, קודם כול את דניס רוס, ולאחר מכן את שר ההגנה. ארבע נקודות אלה – התניית הפתיחה, פוטנציאל האיום בסנקציות, ניהול לוח הזמנים והגדרת המטרה – יקבעו את המתווה האמריקני מול איראן.

לסיכום, במחצית השנייה של 2009 תהיה תכנית הגרעין האיראנית מוקד המאמץ האמריקני הדיפלומטי העיקרי. המאמץ יופנה לא רק כלפי איראן אלא גם – אולי בעיקר – כלפי הקהילה הבין-לאומית, ויהיה מבחן קריטי למידת תקפותה של גישת ההידברות והמולטי-לטריליים שהממשל החדש דוגל בה. בשל ההערכה של ארצות הברית שייקח לאיראן עוד שנתיים-שלוש למימוש יכולת גרעינית צבאית, יש להניח שהממשל לא יעסוק באופציה הצבאית בשנה הקרובה וימשיך לשדר מסר מרסן בנושא לישראל.

### הסכסוך הישראלי-פלסטיני

מבחינת ארצות הברית והקהילה הבין-לאומית הייתה 2008 שנה של אי-הצלחה; למעשה, מבחינת עמידה בלוח הזמנים של תהליך אנאפוליס – הסכם מדף עד סוף השנה – מדובר אף בכישלון. ראשית, שני ביקורים של הנשיא בוש ושישה ביקורים של מזכירת המדינה קונדוליצה רייס לא החדירו בצדדים למשא ומתן תחושת דחיפות בעניין המסלול העוסק בהסדר הקבע. שנית, המצב רק קצת יותר טוב בעניין המסלול העוסק ביישום שלב א' של מפת הדרכים. ישראל לא פינתה את המאחזים הלא מורשים ולא הקפידה בנייה בהתנחלויות, למרות החרפה מסוימת של טון הביקורת מצד ארצות הברית בנושא.<sup>19</sup> מבחינת הקהילה הבין-לאומית, ובייחוד שליח הקוורטט למזרח התיכון טוני בלייר, ישראל רחוקה מלפעול מספיק לשיפור מרקם החיים הפלסטיני, בעיקר בכל הנוגע להסרת מחסומים ולהאצת הפיתוח הכלכלי. מנגד, הרשות הפלסטינית לא עשתה די ברפורמות ממשלתיות-מנהלתיות ובאיחוד מנגנוני הביטחון. למרות

התקדמות בתחום זה, עדיין הרשות רחוקה מלהפגין מחויבות מלאה למאבק בטרור. שיפור שעשוי להתגלות כמשמעותי התרחש בתחום ביטחון הפנים, בדמות יחידות משטרה פלסטיניות אשר קיבלו בהצלחה אחריות בג'נין ובחברון. מדובר בפרות מאמציו של הגנרל האמריקני דייטון, העוסק בבניית כוחות הביטחון הפלסטיניים, והמעריך שיעברו שנים עד שתוכל יכולת הפלסטינים בתחום זה לגבות הסדר קבע.<sup>20</sup> שלישית, לכל הגורמים המעורבים אין רעיון ישים כיצד להתגבר על מכשול חמאס. הקהילה הבין-לאומית דבקה בעמדת הקוורטט מאביב 2006: חמאס יוגדר "בר שיח" רק לאחר שיכיר בישראל, יתנער מטרור ויכבד הסכמים שנחתמו. הארגון מקפיד בינתיים על מניעת ירי לעבר ישראל מאז מבצע "עופרת יצוקה", ואולי ביתר שאת – מאז הגבירה מצרים את פעילותה לאחר גילוי חוליות חזבאללה תומכות חמאס בחצי האי סיני. הסכסוך הישראלי-פלסטיני לא עומד בראש סולם העדיפות הבין-לאומי של הממשל החדש. קודמים לו נושאים, כגון המשבר הכלכלי, אפגניסטן-פקיסטן, איראן והיחסים עם רוסיה. למרות זאת, הנושא זוכה, כמובטח, לטיפול "פעיל ואגרסיבי" כדברי הנשיא ביום השני לכהונתו, בעת שמינה את ג'ורג' מיטשל כשליח מיוחד לאזור. אובמה רואה בסכסוך "פצע פתוח" המרעיל את מדיניותה של ארצות הברית במזרח התיכון, ולכן מפריע לגייס תמיכה למדיניותה של ארצות הברית בקרב ממשלות ערביות (בעיקר בנוגע לאיראן), הלוחצות על וושינגטון להשקיע יותר מאמץ בסכסוך.<sup>21</sup> התפיסה שסכסוך זה הוא הבעיה המרכזית במזרח התיכון בוודאי חזקה בממשל החדש יותר מאשר בקודמו.

קיימת המשכיות בקו המאוזן (יוצא הדופן במערכת הפוליטית האמריקנית) שהפגין אובמה כמועמד בסוגיה הפלסטינית, במסרים ששידר הממשל בתקופת ההמתנה לבחירות ולהקמת הממשלה בישראל ובעמדה שנקטה במפגש הראשון של הנשיא עם ראש הממשלה. יש להניח שזהותו הפוליטית-אידאולוגית של נתניהו, ובייחוד הימנעותו מאימוץ נוסחת "שתי מדינות לשני עמים", חיזקו והקלו את נטייתו של אובמה להפגין ריחוק יחסי מישראל. אמנם אובמה מחויב ככל הנראה, כמקובל, לקיומה, לביטחונה ולשגשוגה של ישראל, אבל בסיכום המתקשר של הפגישה בין שני האישים בלטו במיוחד הדברים הרגילים שלא נאמרו: לא הוזכרה "ידידות או ברית ארוכה והדוקה המבוססת על ערכים ואינטרסים משותפים", ולא נאמר שראש ממשלת ישראל הוא ידיד או שותף במאמץ להשגת שלום. הנושא שהציב הנשיא במרכז בצורה בוטה היה הצורך להקפיד את ההתנחלויות, התחייבות מצד ישראל המודגשת שוב ושוב על ידי בכירי הממשל, כמעט ללא אזכור – בוודאי לא מקביל בעצמתו – של מחויבויות פלסטיניות. גישה זו תואמת לדיווחים בתקשורת הישראלית על כך שהממשל לא כלל,

שיתף או עדכן את ישראל כאשר שיגר למזרח התיכון אישים בכירים להתייעצות בנושא איראן. הסימנים מעידים שישראל אינה נהנית עוד ממעמד מיוחד בממשל האמריקני, מבחינת התייעצויות מוקדמות והתחשבות או סבלנות מדינית.

לאחר פגישות הנשיא אובמה עם הנשיאים עבאס ומובארק, הוא נשא בקהיר נאום מרכזי המיועד לעולם המוסלמי. ייתכן כי לאחר מכן יפרסם ממשלו תכנית מדינית מפורטת לטיפול בסכסוך הישראלי-ערבי. בהתבסס על רעיונות שהועלו עד כה ועל הרקורד של השליח מיצ'ל, אפשר להעריך שתכנית זו תכלול שלושה עקרונות. ראשית, דבקות במתווה של שלב א' במפת הדרכים, כמסלול של צעדים בוני אמון. לצד הדרישות הרגילות מהפלסטינים (רפורמות, מאבק בטרור), חובת ההוכחה העיקרית תוטל על ישראל, והיא תידרש לפינוי המאחזים ולהקפאת הבנייה בהתנחלויות, לצמצום משמעותי של המחסומים בגדה המערבית ולפתיחת המעברים לרצועת עזה. למתווה זה יתווסף הפעם לוח זמנים לביצוע מפורט או מנגנון בקרה ותגובה. שלא כמפת הדרכים המקורית, ובהתאם לתהליך אנאפוליס, אין להניח שמימוש צעדים אלה יוגדר תנאי לחידוש המשא ומתן על הסכם הקבע. שנית, הרחבת התהליך המדיני למעגל אזורי, באמצעות אימוץ כמעט מלא (למעט סוגיית הפליטים) של יזמת השלום הערבית, קריאה למדינות ערב ליישום צעדי נורמליזציה מול ישראל תוך כדי התהליך ולא רק בסיומו, והבעת מוכנות להשתלבות כלשהי של ארצות הברית במשא ומתן בין ישראל לסוריה. נקודה זו של שילוב אזורי חשובה לארצות הברית, הן כחלק מבניית קואליציה אזורית מול איראן, והן כדי לעודד גמישות וויתורים מצד ישראל. שלישית, דגש משמעותי על אישוש הכלכלה והממשל וכוחות הביטחון הפלסטינים, גם מתוך קבלת הדגש של ראש ממשלת ישראל על "בניית המדינה הפלסטינית מלמטה למעלה". יש להניח שהממשל יהיה מעוניין לכלול גם מהלך משמעותי בנוגע לעזה, אולם זה מותנה ביכולתם של חמאס והרשות הפלסטינית להגיע לאיזושהי הסדרת יחסים.

תכנית אמריקנית כזו או דומה לה תתקבל בברכה על ידי הפלסטינים והערבים, אשר יתנו כל צעד מצדם במימוש התחייבויותיה של ישראל, בייחוד בנוגע להתנחלויות. ממשלת נתניהו לא תרצה ולא תוכל להקפיא לחלוטין את הבנייה של ישראל בגדה המערבית. עתיד התהליך המדיני ייקבע במידה רבה על פי עמדתם של נתניהו ואובמה בסוגיה זו. ראש ממשלת ישראל יצטרך להחליט אם הוא מעדיף לנהל משא ומתן ארוך ומתיש אשר בסיומו התחייבות שאין כוונה לקיימה או לדחות את התביעה להקפאה מוחלטת על הסף. נשיא ארצות הברית יצטרך להחליט אם אכן סוגיה זו, הן לגופה והן כסמל לנחישותו מול ישראל ולהיענותו לרחשי העולם הערבי-מוסלמי, היא המפתח להתקדמות. תמיכתם החזקה של ידידי ישראל בקונגרס בעמדת הממשל בסוגיה זו

בעת ביקורו של נתניהו בווינגטון וכן תגובתם האוהדת של אנשי אייפאק לדבריו של סגן הנשיא ג'ו ביידן בנושא, מעידים שלא תהיה לנשיא בעיה פנים-פוליטית אם יחליט להתעקש על הקפאת ההתנחלויות.

מול הצד השני הבעיה תהיה לא במחלוקת עם הפלסטינים אלא בעימות הפנים-פלסטיני. אובמה התייחס בעבר לצורך החיוני לפתור קונפליקט זה כדי שלישאל יהיה פרטנר למשא ומתן.<sup>22</sup> בהתחשב בנטייתו הבסיסית להידברות עם יריבים, ייתכן שיש בכך רמז להעדפת ממשלת אחדות פלסטינית (שלא כעמדת בוש וישראל). גם מיצ'ל רמז לכך, ברם הדבר תלוי בעיקר בעמדות חמאס ופת"ח, ונוסחת התייחסותו של חמאס לישראל איננה המכשול העיקרי להשגת הסדר ביניהם. זאת ועוד, כל ניסיון מצד ארצות הברית להגמיש עמדות בתחום זה יידחה על ידי ישראל, ויכול לסייע לה בעימות מול הממשל.

לסיכום, ארצות הברית מתמודדת עם תהליך דיפלומטי שהצד הפלסטיני בו בעיקר איננו יכול להתקדם, והצד הישראלי בעיקר איננו רוצה לעשות זאת. מול הפלסטינים לא ברור באיזו מידה יהיה עם מי לדבר לקראת ינואר 2010, מועד הבחירות ברשות, ולאחר מכן. מול הישראלים, קיים סיכון להתפתחות יחסים במודל קלינטון-נתניהו או אפילו בוש-שמיר. העתיד צופן מאמץ נמרץ ויוצא דופן מצד ארצות הברית; קשה להיות אופטימי בנוגע לתוצאות.

## סוריה

מדיניות ההחרמה של ארצות הברית כלפי סוריה נכשלה ב-2008, לאחר שישראל פתחה עמה במשא ומתן עקיף וצרפת הוציאה אותה מן הבידוד הבין-לאומי. מדיניות ההחרמה נבעה מהטענות הרבות שיש לארצות הברית כלפי דמשק: תמיכה בלחימת המורדים בעיראק; סיוע לטרור ג'האדיסטי;<sup>23</sup> התערבות שלילית בענייניה של לבנון (תמיכה בחזבאללה, מעורבות כמעט ודאית ברצח חרירי ואישים נוספים, עיכוב ממושך בבחירת הנשיא החדש); אירוח חמאס וארגוני סירוב פלסטיניים נוספים; ניסיון לפתח תכנית גרעין חשאית; ותיאום הדוק עם איראן. אמנם סוריה הפגינה מאמץ כלשהו בחסימת הגבול עם עיראק למסתננים, ונציגיה השתתפו במפגשים האזוריים בנושא, ברם מבחינת ממשל בוש מדובר היה במעט מדי. על כך העידו היעדר המשך למגע בכיר בין המדינות (נערכה פגישה אחת בין שר החוץ של סוריה לדיוויד וולש האמריקני); התקיפה מצד ארצות הברית במזרח סוריה באוקטובר 2008 (שככל הנראה לא הייתה הראשונה);<sup>24</sup> הימנעות של ארצות הברית מתמיכה במשא ומתן בין ישראל לסוריה, למרות פניותיו הפומביות של נשיא סוריה בשאר אסד; והמשך הסנקציות מצד ארצות

הברית על סוריה בגין הגדרתה כמדינה תומכת בטרור. כאמור, מדיניות זו נכשלה: סוריה לא התאימה את מדיניותה לציפיות האמריקנים, ולמרות זאת נחלצה מבידוד. ראש ממשלת ישראל לשעבר אהוד אולמרט לא שכנע את הנשיא בוש שכדאי להשקיע בניתוק סוריה מהציר הרדיקלי של איראן-חזבאללה-חמאס.<sup>25</sup> נתניהו כנראה לא ינסה לשכנע, אלא שאובמה אינו זקוק לשכנוע; הוא ואנשיו ככל הנראה מכירים בחשיבות מעמדה של סוריה כמטרד אזורי (spoiler value). הנשיא החדש, אשר ממילא מאמין בהידברות עם יריבים, הסביר עוד קודם כניסתו לתפקיד שעל ארצות הברית לתמוך במשא ומתן הסורי-ישראלי גם כדי להחליש את הציר הרדיקלי וגם כדי לסייע לישראל לאחר שהיא החליטה כי זה האינטרס שלה. עוד לפני בחירות בארצות הברית אמרו אנשיו של אובמה לשגריר סוריה בווינגטון שאובמה יפעל לקירובה של סוריה לקהילה הבין-לאומית ויתמוך במשא ומתן בין ישראל וסוריה;<sup>26</sup> ואכן, הממשל החדש יזם הידברות משודרגת, ובשלושת החודשים הראשונים לכהונתו שיגר פעמיים צמד פקידים בכירים לדמשק. מצד אחד הוגדרו השיחות "בעלות פוטנציאל חיובי", ומצד אחר באמצע מאי, על פי הנוהל המחויב בחוק, חידש הנשיא אובמה את הסנקציות על סוריה, ככל הנראה בעיקר בגלל אי-שביעות רצון מהתנהלותה של סוריה מול עיראק ולבנון. מלבד זה, בסיכום ביקורו של נתניהו בבית הלבן לא הזכיר הנשיא אובמה את סוריה כלל.

למעשה, כמו מול איראן, ייתכן מאוד שארצות הברית תשאף להגיע עם סוריה ל"עסקה גדולה" אשר תכסה את כל הסוגיות העומדות על הפרק בין שתי המדינות: סוריה תפסיק את תמיכתה בטרור בכל החזיתות (עיראק, חזבאללה, חמאס, ג'האד עולמי), תתנתק מהציר עם איראן, ותחדל מלהתערב בלבנון; וארצות הברית תבטל את הבידוד ואת הסנקציות (ובכלל זה הסכמה להצטרפותה של סוריה לארגון הסחר העולמי), ותתמוך באופן פעיל במשא ומתן הסורי-ישראלי, ובכללו נסיגה מלאה של ישראל מרמת הגולן. במתווה כזה הבעיה העיקרית עלולה להיות דווקא בגזרה החשובה פחות: לבנון. האינטרס של סוריה בלבנון חיוני לדמשק, ייתכן אף יותר מהחזרת רמת הגולן. לעומת זאת, הממשל החדש כבר הספיק להפגין את העניין שלו בלבנון חופשית ממעורבות זרה באמצעות ביקורים של מזכירת המדינה וסגן הנשיא בבירות. לווינגטון ככל הנראה אין כוונה "למכור את לבנון לסורים".<sup>27</sup>

לסיכום, בשלב זה דחה ממשל אובמה את העצה "להתחיל עם סוריה", מבחינת התמקדות בה כמפתח האזורי מול איראן והסכסוך הישראלי-ערבי.<sup>28</sup> אין ספק שארצות הברית תשקיע מאמץ בשילוב סוריה בפסיפס האזורי שהיא בונה, ברם דמשק נדרשת

להוכיח במעשים את נכונותה לתרום לשינוי הכיוון, לפני שתנקוט וושינגטון מצדה צעדים קונקרטיים שסוריה מעוניינת בהם.

## סיכום

במדיניות של ארצות הברית במזרח התיכון חל שינוי ב-2009 מרטוריקה נאו-אידאולוגית ולעומתיות יוני-לטרלית לדגש על הידברות בי-לטרלית או מולטי-לטרלית פרגמטית. אין בכך כדי לקבוע שממשל בוש התנזר מהידברויות; יוכיחו הפנייה לשבטים הסוניים בעיראק, ייזום ותחזוק תהליך אנאפוליס, הגיבוי למאמץ ההידברות האירופית עם איראן, והסבלנות בעקבות הסחבת במועצת הביטחון בנוגע לסנקציות נגד איראן. ברם הגישה הבסיסית, בוודאי עד 2005, הייתה "אתה אתי או נגדי", והסתמכות לא מקובלת על שימוש בכוח כאמצעי לשינוי מדיני. ממשל בוש היה רוויזיוניסטי במובן של שאיפה לשנות (to revise) את הסטטוס קוו, גם במחיר של מתח ועימותים, מתוך הנחה ששינוי אפילו כאוטי בטווח המידי יניב פירות בטווח הארוך. לעומתו, ממשל אובמה מנחיל מגמה של הרגעה כמעט לרוחב כל המזרח התיכון: ניסיון משמעותי למשא ומתן ישיר עם איראן; זירוז יציאתו של צבא ארצות הברית מעיראק; הידברות עם סוריה; והמרצת מעורבותה של ארצות הברית בסכסוך הישראלי-פלסטיני. אפילו באפגניסטן-פקיסטן, שם הכוונה דווקא להרחיב את המאמץ הצבאי, תעמיק ארצות הברית ככל הנראה את מאמץ ההידברות עם כמה מהגורמים השבטיים הבעייתיים.<sup>29</sup> הקהילה הבין-לאומית כמובן תשמח למצוא אוזן קשבת יותר בווינגטון. שאלה גדולה היא אם גישה זו תוכיח את עצמה בטווח הבינוני ובטווח הארוך. נכון לאמצע 2009 אובמה אולי שינה את האווירה הבין-לאומית מסביב לארצות הברית, אולם אירופה בכל זאת לא הסכימה לשלוח כוחות תגבור לאפגניסטן, רוסיה לא שינתה את התנהלותה במזרח אירופה או כלפי איראן, ומועצת הביטחון מפגינה חידלון מול ההסלמה בצפון קוראה (תופעה שמן הסתם איננה נעלמת מעיניה של איראן).

בשלב זה נראה שהממשל ינסה לשלב את קווי המדיניות בסוגיות השונות לכדי אסטרטגיה אזורית כוללת. האבן הראשה בכל אסטרטגיה כזו תהיה איראן, שכן היא נתפסת כחשובה ביותר וכמקרינה על כל שאר הסוגיות. הממשל יצטרך להחליט עד סוף השנה אם יש סיכוי רציני להגיע להבנה עם טהרן. הבנה כזו תרגיע גזרות שונות, אולם מחירה יהיה הכרה במעמדה האזורי של איראן ובאינטרסים שלה באפגניסטן, בעיראק ובלבנון. להחלשת איראן ולגיוס תמיכה מולה, כתמיכה בהידברות או כחלופה לכישלונה, תשאף ארצות הברית לפתות את סוריה ולהתקדם מאוד בתהליך הישראלי-פלסטיני. במעטפת הכוללת, הנשיא אובמה משקיע מאמץ רב בהתקרבות

לעולם המוסלמי-ערבי, כמו שמעידים בין השאר הריאיון הראשון שהעניק לרשת אל-ערבייה ונאומיו באיסטנבול ובקהיר.

אסטרטגיה אזורית משולבת אמורה להיגזר גם מתפיסת עולם כוללת. בשישים השנים האחרונות היו שתי תקופות שמדיניות החוץ של ארצות הברית נסמכה בהן על תמונת עולם כוללת ומעמיקה: הארכיטקטורה שבנה צוותו של הנשיא הארי טרומן לאחר מלחמת העולם השנייה (שיקום והכלה), ומאזן כוחות מטרניכי זהיר שכיוונו אליו ריצ'רד ניקסון והנרי קיסינג'ר. העיקרון המארגן (organizing principle) של בוש בעולם של אחרי 11 בספטמבר היה מלחמה בטרור ומאמץ לדמוקרטיזציה, כשני צדדים של אותו מטבע. עדיין לא ברור אם לאובמה ולצוותו יש עיקרון מארגן או נטייה לעיקרון כזה; אם יש או יהיה, ברור שאין מדובר באותו עיקרון. בינתיים נראה שהממשל שואף לבנות סדר בין-לאומי המבוסס על הידברות פרגמטית, והמכיר בכך שארצות הברית איננה מסוגלת להתמודד עם כל האתגרים לבדה ואפילו לא רק עם בעלות בריתה הוותיקות.<sup>30</sup> (תהיה אירוניה היסטורית מסוימת אם אובמה ינסה ליישם את הבטחתו של המועמד בוש בשנת 2000 למדיניות חוץ ענווה יותר). כאמור, קו זה מתבטא גם במדיניותה של ארצות הברית במזרח התיכון.

מכל מקום, לשינויים במדיניותה של ארצות הברית שתי משמעויות עיקריות לישראל. ראשית, לישראל יש אינטרס קבוע בהצלחת מדיניותה של ארצות הברית; ככל שיתחזק מעמדה של בעלת בריתה היחידה של ישראל, כן ייטב. זאת ועוד, חשוב לישראל שפקיסטן תתייצב במקום להתערער, שמא תעבור יכולת גרעינית לידיים זדוניות; חשוב לישראל שבאפגניסטן יצליח המאמץ מול (הטליבאן ו) אל-קאעדה; וחשוב לישראל שבעיראק לא תגבר השפעה איראנית או שלא יתפתח בה אזור מקלט לג'האדיסטים סונים. יותר מכול, חשוב לישראל שארצות הברית תצליח לבלום בדרך כלשהיא את תכנית הגרעין האיראנית. שנית, על ישראל להסיק את המסקנות המתבקשות מכך שעידן בוש הסתיים. החרמה של יאסר ערפאת, הינתקות חד-צדדית, סגר מתמשך על רצועת עזה ומהלכים צבאיים ארוכים נגד חזבאללה וחמאס, כולם התאימו לגישתו הלעומתית יוני-לטרלית של הממשל הקודם. לא עוד. בעולם של הידברות תצטרך ישראל גם להיזהר שלא היא תשלם את המחיר, ובעיקר – לתרום את חלקה להרגעת המזרח התיכון.

## הערות

1 המחברים מודים לטובי פינקלשטיין, לסינתיה אוחיון, לניצן פלדמן ולאהרון קופרמן על סיוע באיסוף חומר ונתונים; ולצבי מגן ולד"ר יורם עברון על תרומתם בתחומי מדיניותן של רוסיה ושל סין (בהתאמה).

- 2 יורם עברון, "יחסי ישראל-סין לאחר המשבר: הזדמנויות ואתגרים", **עדכן אסטרטגי**, כרך 10 מס' 2, אוגוסט 2007, עמ' 58-59.
- 3 President George W. Bush, "President Bush Attends National Religious Broadcasters 2008 Convention", March 11, 2008. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2008/03/20080311-3.html>; Peter Baker and Jonathan Weisman, "A Plea From Petraeus", *Washington Post*, April 9, 2008. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/04/08/AR2008040803639.html>
- 4 Bing West, "Afghan Awakening", *The National Interest*, November-December 2008, p. 17.
- 5 Nick Meo, "Afghan President Offers Taliban a Role in Governing Country", *The Telegraph*, October 11, 2008. <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/afghanistan/3179534/Afghan-president-offers-Taliban-a-role-in-governing-country.html>
- 6 Sayed Slahuddin, "Taliban's Omar Rejects Reports of Peace Formula", *Washington Post*, December 23, 2008. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/12/23/AR2008122300206.html>
- 7 "The World's Headache", *The Economist*, December 6, 2008, p. 60.
- 8 Anna Mulrine, "U.S. Military to Launch Pilot Program to Recruit New Local Afghan Militias", *U.S. News*, December 16, 2008. <http://www.usnews.com/articles/news/iraq/2008/12/16/us-military-to-launch-pilot-program-to-recruit-new-local-afghan-militias.html>
- 9 "Agreement Between the United States of America and the Republic of Iraq On the Withdrawal of United States Forces from Iraq and the Organization of Their Activities during Their Temporary Presence in Iraq". White House Website, Signed: November 17, 2008. [http://www.whitehouse.gov/infocus/iraq/SE\\_SOFA.pdf](http://www.whitehouse.gov/infocus/iraq/SE_SOFA.pdf)
- 10 כוחות אמריקניים יזדקקו למשל לצווי מעצר מבתי משפט עיראקיים כדי לעצור חשודים וכן יחויבו למסור חשודים לרשויות העיראקיות. מתוך: Mary Beth Sheridan, "Iraqi Parliament Begins Debate", *Washington Post*, November 17, 2008. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/11/17/AR2008111700522.html>
- 11 Elisabeth Bumiller, "Redefining the Role of the U.S. Military in Iraq", *New York Times*, December 21, 2008. [http://www.nytimes.com/2008/12/22/washington/22combat.html?\\_r=2&ref=world](http://www.nytimes.com/2008/12/22/washington/22combat.html?_r=2&ref=world)
- 12 President George W. Bush, "President Bush Attends National Religious Broadcasters 2008 Convention", White House Website, March 11, 2008. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2008/03/20080311-3.html>; General David H. Petraeus, "Report to Congress on the Situation in Iraq", Armed Services Committee, U.S. Senate, April 8, 2008. <http://armed-services.senate.gov/statemnt/2008/April/Petraeus%2004-08-08.pdf>
- 13 עד כה שלוש החלטות על סנקציות (דצמבר 2006, מרס 2007, מרס 2008) כללו איסור על העברת אמצעים לתכנית הגרעין ועל קשר עם מוסדות פיננסיים איראניים הקשורים לתכנית.
- 14 Lisa Bryant, "E. U. Approves New Sanctions on Iran", *News VOA*, June 23, 2008.



- <http://www.voanews.com/english/archive/2008-06/2008-06-23-voa35.cfm?CFID=86210104&CFTOKEN=40866591>; "No New EU Decision on Iran Sanctions Monday", *The Raw Story*, June 16, 2008.
- [http://rawstory.com/news/afp/No\\_new\\_EU\\_decision\\_on\\_Iran\\_sanction\\_06162008.html](http://rawstory.com/news/afp/No_new_EU_decision_on_Iran_sanction_06162008.html)  
Amir Oren, "Gates: War With Iran Would Be Disastrous", *Haaretz*, July 28, 2008. <http://www.haaretz.com/hasen/spages/1006129.html>
- התקיימו שלושה מפגשים בבגדאד, שניים בין שגרירים ואחד בין מומחים.
- Thomas Graham, "The Friend of My Enemy", *The National Interest*, 95 (May-June 2008). <http://www.nationalinterest.org/Article.aspx?id=17450>
- Barak Ravid, "Sources: Sarkozy Views Obama Stance on Iran as Utterly Immature". *Haaretz*, October 28, 2008. <http://www.haaretz.com/hasen/spages/1031943.html>
- "Remarks with Palestinian President Mahmoud Abbas", U.S. Department of State, March 31, 2008. <http://www.state.gov/secretary/rm/2008/03/102839.htm>
- David Horowitz, "Editor's Note: This Time It Will be Different", *Jerusalem Post*, December 11, 2008. <http://www.jpost.com/servlet/Satellite?cid=1228728164523&pagename=JPost%2FJPArticle%2FShowFull>
- "Arab League Presses Obama to Dive Into Peace Process", *The Daily Star*, December 12, 2008. [http://www.dailystar.com.lb/article.asp?edition\\_id=10&categ\\_id=2&article\\_id=98389](http://www.dailystar.com.lb/article.asp?edition_id=10&categ_id=2&article_id=98389)
- "Obama Speech in Oman", Transcript, *New York Times*, July 22, 2008. [http://www.nytimes.com/2008/07/22/us/politics/22text-obama.html?\\_r=1&pagewanted=print](http://www.nytimes.com/2008/07/22/us/politics/22text-obama.html?_r=1&pagewanted=print)
- יורם שוויצר ואמיר קוליק, "סוריה והג'האד העולמי – משחק כפול ומסוכן", **עדכן אסטרטגי**, כרך 11 מס' 3, ינואר 2009.
- יואב שבטרן וסוכנויות הידיעות, "דיפלומט סורי: שומרים לעצמנו הזכות להגיב", **הארץ**, 27 באוקטובר 2008. <http://www.haaretz.com/hasite/spages/1031567.html>
- "Syria: Where Shall I Go Next?" *The Economist*, December 13, 2008, p. 47.
- Aaron Klein, "Source: Obama Secretly Pledged Cooperation With Syria", *World Net Daily*, November 11, 2008; <http://www.wnd.com/index.php?fa=PAGE.view&pageId=80611>
- ברק רביד, "ארצות הברית הזהירה את ישראל", **הארץ**, 24 בדצמבר 2008, עמ' 3.
- Aaron David Miller, "Start With Syria", *Washington Post*, November 26, 2008. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/11/25/AR2008112501885.html>
- זו סוגיה בעייתית מאוד משום שהודו מתנגדת לבינאום הסכסוך.
- Barack Obama, "Renewing American Leadership", *Foreign Affairs*, July/August 2007. <http://www.foreignaffairs.org/20070701faessay86401/barack-obama/renewing-american-leadership.html>



# פעילות אל-קאעדה והג'האד העולמי

## יורם שוייצר

### מבוא

בשנים האחרונות התנהל דיון אקדמי נוקב – שבא לידי ביטוי גם בתקשורת – על אודות מצבו של ארגון אל-קאעדה (AQC או אל-קאעדה סנטרל) והתמקד בשאלה אם הוא חדל מלתפקד כארגון פעיל והפך לסמל בלבד, כאשר את מקומו בהנהגת זרם הג'האד העולמי תפסה תנועת המונינים המתנהלת על ידי רשת של אישים, קבוצות וארגונים אשר חבריהם עברו תהליך רדיקליזציה עצמית.<sup>1</sup> מתן מענה ראוי לשאלה זו טמון בתיאור ובניתוח פעילותם של אל-קאעדה ושותפיו, והוא כרוך גם בהבנת תפיסת המאבק של אל-קאעדה וקשריו עם שותפיו. בהקשר זה ראוי לציין כי אל-קאעדה רואה בעצמו מנהיג של תנועת הג'האד העולמי ומודל לחיקוי עבור שותפיו. ככזה, ביקש הארגון לבצע פיגועי טרור דרמטיים וחדשניים, שיתוו את הדרך לשותפיו, בלי שביקש לעצמו בלעדיות על הפעולות המתבצעות בשם הג'האד העולמי. יתרה מכך, הוא עודד פעילות עצמאית שנעשית פעמים רבות ללא אישורו או ידיעתו.

אל-קאעדה, המודע למגבלת כוחו ומשאביו, ראה בפעילות הטרור שביצע או עודד אחרים לבצע, כלי שנועד להניע תהליך היסטורי, אשר מטרתו הסופית היא החזרת האסלאם למעמד הבכורה שהיה לו בעבר. אל-קאעדה אינו רואה צורך בביצוע מספר רב של פיגועים; הוא מעדיף להסתפק במספר מצומצם, ובתנאי שיהיו פיגועי ראווה. הטרור, שממילא הוא רואה בו "תעמולה על ידי המעש", הוא מעשה ראשוני בשרשרת ניפוץ, שנועדה להעצים את האפקט ההרסני והמורלי שלו ולהניע מערכת של תעמולה מתוחכמת וחובקת עולם. מערכת זו מנוהלת על ידי הארגון בסיוע חברת ההפקה שלו "אל-סחאב" ובאמצעות אתרים באינטרנט ובסיוע ערוצי הלוויין הערבים,

בראשות אל-ג'זירה, והוא מייחד לה משאבים ומאמצים רבים לא פחות משהוא מייחד לפיגועיו.

על רקע זה נכתב המאמר, המתמקד בזירות המרכזיות שפעלו בהן אל-קאעדה ושותפיו לג'יהאד העולמי, כפי שהן משתקפות מנקודת התצפית של סיום שנת 2008, בהערכת המגמות הצפויות בפעילותם בשנים הקרובות, ובבחינת האיום שלהם על ביטחונה של ישראל. בהקשר זה יודגש כי איום הטרור הנשקף לישראל מצד אל-קאעדה וגורמי הג'יהאד העולמי תלוי במידה רבה במצבם של גורמים אלה מול המערכה הגלובלית האינטנסיבית המתנהלת נגדם. יוזכר כי למרות מקומם המרכזי של ישראל והיהודים, המוצגים באידאולוגיה וברטוריקה של אל-קאעדה כאויב אחד, הם אינם ניצבים בראש סדר העדיפויות שלו ושל ושותפיו, בעיקר בשל מגבלת כוחם לפעול מול שלל אויביהם הפרוסים בחזיתות רבות; ואכן, עד כה, בפועל לא נפגעו יעדים ישראלים ויהודיים רבים.<sup>2</sup>

### **מוקדי הפעילות של אל-קאעדה ושותפיו**

בשנים האחרונות התמקדה פעילותם של אל-קאעדה ושותפיו בעיקר בעיראק, באפגניסטן ובפקיסטן באזור הגבול שביניהן (Federally Administrated Tribal) FATA Areas) ובזירות נוספות – בכללן אזור המגרב, חצי האי ערב ואירופה.

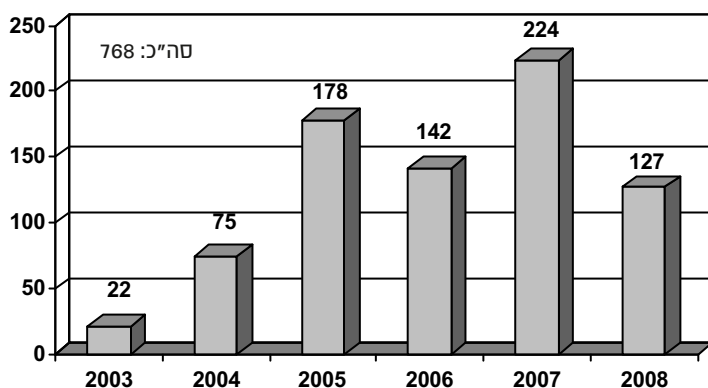
### **עיראק**

הפלישה של כוחות הקואליציה בראשות ארצות הברית לעיראק העניקה לאל-קאעדה הזדמנות פז להיחלץ ממצבו הקשה ומהלחץ אשר היה נתון בו בעקבות המכה הקשה שספגו הוא ופטרוניו ממשטר הטליבאן בעקבות מתקפת 11 בספטמבר. אמנם אל-קאעדה לא השקיע את מרב משאביו ולא שיגר את מפקדיו הבכירים להילחם בעיראק, ומרביתם נותרו לחסות באפגניסטן ובפקיסטן, ובעיקר באזור הגבול בין המדינות. עם זאת, השקיעו מפקדי אל-קאעדה מאמצים ניכרים בהסברה ובתעמולה כדי להבליט את החשיבות היתרה שיש למערכה בעיראק כזירה המרכזית להתמודדות בין העולם המוסלמי, בהובלת גורמי הג'יהאד העולמי, ובין המערב ושותפיו הערבים. בעידודו ובסיוען של רשתות גיוס ולוגיסטיקה שניהלו תומכיו במקומות שונים בעולם הייתה זירת הלחימה בעיראק למוקד משיכה עבור מתנדבים מוסלמים מרחבי העולם, שביקשו להצטרף לפעילות ג'יהאד.

הלחימה המתנהלת בעיראק מאז 2003 הסיטה במידה רבה את תשומת הלב של כוחות הקואליציה נגד הטרור מיעדם המקורי, צרכה מהם משאבים רבים בעלות

אדירה, בכוח אדם, בציוד ובזמן, אשר היו מיועדים למלחמה ממוקדת נגד בסיסי אל-קאעדה באפגניסטן ובפקיסטן. נוכחותם המסיבית של כוחות צבא מערביים בעיראק סייעה לאל-קאעדה להפעיל את שותפיו במדינה זו נגדם. העובדה כי ה"אויב הרחוק" (כלומר ארצות הברית ולצדה בעלות בריתה) הגיע להילחם באזור שהם ראו בו אדמת הקדש מוסלמי (וקף) בלב הלבנט הערבי ו"מגרשם הביתי" סייעה לאל-קאעדה לפגוע בו ולחזק את הנרטיב המכוון שלו: ניהול מלחמת קודש באמצעות "התנגדות צבאית מזוינת" ("מוקוואמה עסכריה מוסאלחה") לגיטימית. אל-קאעדה ניצל את ההזדמנות הזו גם כדי להכשיר קאדרים מאומנים בשיטות לחימה של טרור וגרילה, בעלי ניסיון קרבי, שהוא יוכל לנצלם לניהול ג'האד עולמי בעתיד.

הלחימה בעיראק העניקה לאל-קאעדה הזדמנות להפגין ולבסס את פעילות ההקרבה העצמית בדרך האל ("האיסטישהאדיה") שהייתה לסמלו המסחרי, באמצעות שימוש אינטנסיבי במתאבדים, שרובם נמנה עם המתנדבים הזרים, אשר שוגרו למשימתם בידי אל-קאעדה בעיראק.<sup>3</sup>

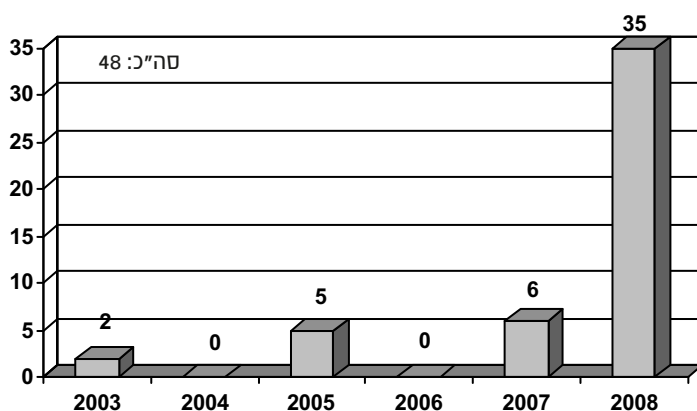


תרשים 1: פיגועי התאבדות בעיראק 2003-2008

כמו כן, הלחימה בעיראק סיפקה למערכת התעמולה המשוכללת של אל-קאעדה שפע של חומרים מצולמים המנציחים את פעילות הטרור והגרילה שבוצעה נגד הכוחות הזרים. חומרים אלה משמשים בשנים האחרונות את אל-קאעדה להנחלת הנרטיב ההרואי של "המוג'הדין המוסלמיים" המכים בעצמה רבה ב"כופרים" הפולשים, כחלק מהלחמה הפסיכולוגית שהוא מנהל נגד יריביו. אין ספק כי חומרי הגלם שצולמו במהלך

הלחימה בעיראק, המופצים באתרי האינטרנט הרבים המזוהים עם הג'האד ברחבי העולם, הם אחד ההישגים המוחשיים של הארגון, והם צפויים לשמש גם בעתיד. סילוקו של צדאם חוסיין מהשלטון בעיראק לא הטריד את אל-קאעדה, שממילא ראה בו את אחד מאותם מנהיגים מוסלמים כופרים שלא נהגו על פי ההלכה האסלאמית, אולם עלייתם של השיעים למעמד בכורה בממשל העיראקי ושיתוף הפעולה שלהם עם ארצות הברית ובעלות בריתה עשו אותם יעד לגיטימי לפגיעה. אזרחים עיראקים רבים, ובייחוד אלה שהצטרפו לממשל החדש ולכוחות הביטחון והמשטרה, הוכנסו גם הם לרשימת אויבי אל-קאעדה בעיראק, וטרור מסיבי הופעל נגדם.

פעילותם הרצחנית והתנהגותם הבוטה של פעילי אל-קאעדה בעיראק נגד האוכלוסייה המקומית קוממה נגדם אזרחים עיראקים רבים. כך, בתהליך הדרגתי שהחל בשלהי 2005,<sup>4</sup> נוצר קרע בין פעילי אל-קאעדה בעיראק ובין ראשי השבטים הסוניים בעיראק, שעד אז שיתפו עמם פעולה. ההתקוממות של ראשי השבטים הללו – שזכתה לכינוי "תנועת ההתעוררות של אנבאר", בתמיכה מצד ארצות הברית ובמימונה, בשיתוף פעולה עם כוחות הקואליציה, שתוגברו מאוד במסגרת ה-surge (תגבור הכוחות האמריקניים בעיראק)<sup>5</sup> ובסיוע כוחות הביטחון העיראקיים – נשאה פרות וסייעה בהחלשת הארגון. שנת 2008 סימלה שלב נוסף ומתקדם בהחלשת כוחו של אל-קאעדה בעיראק, ולמרות הזהירות המתחייבת, על פי הערכות שמסרו במהלכה מפקדים אמריקנים בכירים ופקידי ממשל, הארגון נמצא על סף קריסה ברוב חלקי עיראק.<sup>6</sup>

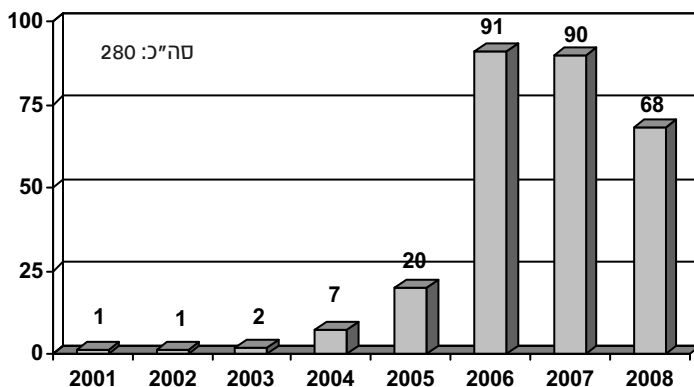


תרשים 2: נשים מתאבדות בעיראק 2008-2000

ביטוי נוסף לחולשת הארגון ולפגיעה שספגו אנשיו אפשר למצוא בעלייה החדה ביותר בשימוש שלו בנשים מתאבדות בשנת 2008, לעומת השימוש בהן בשנים שעברו. צעד כזה לרוב הוא עדות לקשיים מבצעיים שארגונים המשלחים מתאבדים נתקלים בהם.<sup>7</sup> גם הכרזת אל-קאעדה בעיראק, בתמיכת מפקדי אל-קאעדה, על הקמת החליפות האסלאמית בעיראק בשנת 2005 נותרה כססמה ריקה מתוכן, בין השאר בשל מצבו הנוכחי העגום של הארגון.

### אפגניסטן, פקיסטן ואזור הגבול שביניהן

בשנים האחרונות ביססה הנהגת אל-קאעדה את אחיזתה וחיזקה את תשתית הארגון בשטח ההפקר (FATA (Federally Administered Tribal Area). אזור זה, הנתון רשמית לריבונותה של פקיסטן ומתנהל במידה רבה כאוטונומיה חוץ-טריטוריאלית, בלי שהשלטון המרכזי באיסלמאבאד משפיע על התנהלותו, בשל הטופוגרפיה והמבנה האתני הייחודים שלו. ככל הידוע, זהו האזור שבו לאדן ומרבית מפקדי אל-קאעדה הבכירים מסתתרים בו, לצדם של בכירי משטר הטליבאן לשעבר, אשר נמלטו אליו בשלהי שנת 2001. אזור זה משמש בסיס לתכנון פעילותם המשותפת של אל-קאעדה, הטליבאן האפגני והטליבאן הפקיסטני.<sup>8</sup> מתוך הבנה כי זהו בסיס כוחם של אל-קאעדה והטליבאן התחוללו בו בשנה האחרונה התנגשויות בין כוחות צבאיים פקיסטניים ובין לוחמי ארגונים אלה. מלבד זה, ביצעו האמריקנים תקיפות אוויריות נגדם, על בסיס הערכה כי פקיסטן אינה נוקטת צעדים מספקים בהתמודדות הנדרשת עמם.<sup>9</sup>

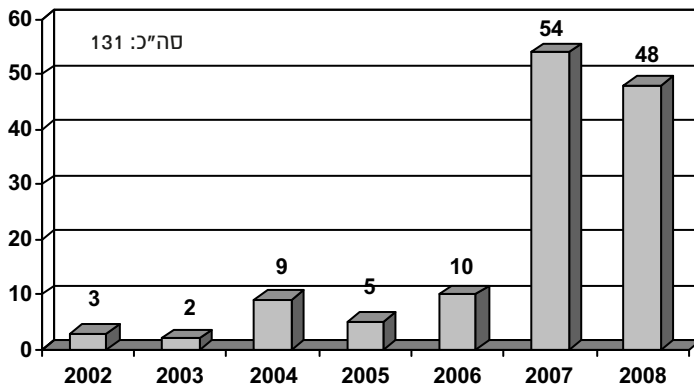


תרשים 3: פיצוץי התאבדות באפגניסטן 2008-2001

בשנתיים האחרונות התהדקו מאוד קשרי אל-קאעדה עם גורמי הטליבאן האפגני והפקיסטני עד כדי הקמת חדרי לחימה משותפים, תכנון והשתתפות בפשיטות ובלחימה נגד הכוחות הפקיסטניים.<sup>10</sup> הביטוי הבולט ביותר להשפעת אל-קאעדה על פעילות הטליבאן האפגני והפקיסטני היה שיפור פיגועי הטרור שהללו ביצעו בתוך ערים באפגניסטן ובפקיסטן. שני הארגונים הללו צירפו את דפוס פיגועי ההתאבדות לפעילות שלהם ועשו אותו טקטיקת לחימה מובילה. הדבר בולט במיוחד באפגניסטן, אשר עד השנים האחרונות לא ידעה פעילות כזו, גם לא במשך עשר שנות הלחימה נגד כוחות ברית המועצות (1979-1989), בזמן מלחמת האזרחים שהתנהלה במדינה עד עליית שלטון הטליבאן או בשנים שבהנהגתו. משנת 2005 ואילך, בסיועו ובעידודו של אל-קאעדה, פקד את אפגניסטן גל של עשרות פיגועי התאבדות,<sup>11</sup> שבכמה מהם הייתה לבכירי אל-קאעדה מעורבות ישירה.<sup>12</sup>

בשלוש השנים האחרונות בוצעו במדינה זו 249 פיגועי התאבדות. מספר זה גבוה ביותר לעומת זירות פעילות אחרות במזרח התיכון ובעולם כולו, ורק בעיראק היה מספר מתאבדים כה גבוה. ככל הידוע, רוב המתאבדים הם צעירים פקיסטנים שגויסו במדרסות וכן מספר מצומצם של מתנדבים זרים, ששוגרו בידי הטליבאן. טביעת האצבעות של אל-קאעדה ניכרות מאוד בפעילות זו.

גם בפקיסטן, שידעה בעבר רק מספר מצומצם של פיגועי התאבדות בתחומה, ניכרת בשנתיים האחרונות עלייה חדה במספר פיגועי ההתאבדות, בהשפעת הקשר בין אל-קאעדה ובין גורמי הטליבאן הפקיסטני.<sup>13</sup>



תרשים 4: פיגועי התאבדות בפקיסטן 2008-2002



שמו של אל-קאעדה נקשר ישירות לפיגוע ההתאבדות שבוצע בשגרירות דנמרק באיסלמאבאד ב-2 ביוני 2008 ובו נהרגו שמונה ונפצעו 27 בני אדם.<sup>14</sup> אל-קאעדה איים במפורש לפגוע בדנמרק בתגובה על השפלת כבוד האסלאם בשל פרסום קריקטורות בעיתון דני, אשר הוצגו על ידם כמבזות את הנביא מחמד. הפיגוע בשגרירות בדנמרק היה מימוש של האיום, ואל-קאעדה – באמצעות דובר בכיר שלו – קיבל אחריות פומבית להתקפה.<sup>15</sup> מלבד זה, אל-קאעדה, בהנהגת ראש חטיבת המבצעים של הארגון בפקיסטן אוסאמה אל-קיני,<sup>16</sup> הוציא אל הפועל פיגוע התאבדות ראוותני במלון מריוט. נהרגו אז 54 אנשים, בהם חמישה אזרחים זרים, ובכללם שגריר צ'כיה, ו-266 נפצעו.<sup>17</sup>

### **השפעתו הישירה והעקיפה של אל-קאעדה על פעילות הטרור בזירות אחרות**

בשנים האחרונות השקיע אל-קאעדה מאמץ ניכר כדי להביא לאיחוד בין ארגוני הג'האד השונים במסגרת של ארגוני גג. פעילות זו נועדה לשרת את הצורך באחדות השורה בקרב הארגונים האסלאמיים הלוחמים המזדהים עם רעיון הג'האד העולמי, כדי לכוון ביעילות את פעילותם כך שתקדם את האג'נדה המשותפת להם. ראוי להזכיר כי מגמת האיחוד אינה חדשה, והיא כבר באה לידי ביטוי מאז החל הארגון לבצע פיגועי טרור עצמאיים בשנת 1998; ואכן, באותה שנה יזם אל-קאעדה את הקמת ארגון הגג של "החזית הבין-לאומית לג'האד נגד הצלבנים והיהודים", ומאוחר יותר – ביוני 2001 – פורסם דבר האיחוד הרשמי בין אל-קאעדה ובין הג'האד האסלאמי המצרי, בפיקודו של איימן זוואהרי, ונוסד ארגון "קאעדת אל-ג'האד".

אל-קאעדה מיסד את קשריו גם עם ארגוני גג שונים, שהבולטים בהם היו "אל-קאעדה במגרב האסלאמי", ובו פעילים מאלג'יריה, ממרוקו, מתוניסיה וממאוריטניה, וכמובן "אל-קאעדה במסופוטמיה" ("אל-קאעדה בעיראק"), ובו פעילים עיראקים, כורדים, ירדנים ומתנדבים מארצות אסלאמיות נוספות. רמת הפעילות המבצעית של ארגונים אלה שופרה בעקבות קיום קשרים הדדיים ביניהם<sup>18</sup> ובין אל-קאעדה. הדבר בא לידי ביטוי בהרחבת היקף פעילותם ובהכללת יעדים אסטרטגיים, פוליטיים וכלכליים כמטרות לפגיעתם, כדוגמת ראשי ממשל, יעדי אנרגיה, תשתית ויעדי תיירות, כוחות צבאיים בין-לאומיים זרים, וכמובן אימוץ של פיגועי התאבדות כמתווה מועדף של פעילותם.

פעילותו של אל-קאעדה בעיראק בשנות הלחימה בה מוכרת וידועה. לעומת זאת, פעילותו של "אל-קאעדה במגרב האסלאמי" עוררה עניין גובר בשנים האחרונות בשל עלייה בנפח פעולותיו, ובעיקר באיכותן. מוקד פעילותו העיקרי, אך לא הבלעדי, היה

באלג'יריה. מאז הכריז הארגון בינואר 2007<sup>19</sup> על איחוד בינו ובין אל-קאעדה הוא שיפר את רמת יעדי הפיגוע שלו לדרג הבכיר בממשל האלג'ירי (נשיא וראש ממשלה) ומוסדותיו (בית המשפט העליון) וכן הרחיב את פעילותו נגד יעדים זרים ונגד האו"ם.<sup>20</sup> לאחר האיחוד החל הארגון לבצע פיגועי התאבדות על פי המודל של אל-קאעדה. השפעה דומה הייתה לאל-קאעדה גם על "הסניף המרוקאי" של ארגון הגג, שהגביר אף הוא את פעילותו בשנים האחרונות. זו כללה כמה ניסיונות לביצוע פיגועי התאבדות נגד יעדי הממשל והממסד הביטחוני במרוקו ופעילות נגד זרים,<sup>21</sup> שכמה מהם מומשו ורובם סוכלו.<sup>22</sup> פעילות טרור נוספת ביצעו פעילי ארגון הגג בתוניסיה (חטיפת תיירים אוסטרים) ובמאוריטניה (פיגוע ירי בשגרירות ישראל בנואקשוט. על אודותיו יורחב בהמשך הדברים).

מוקד פעילות נוסף של אל-קאעדה היה בחצי האי ערב נגד המשטרים בסעודיה ובתימן.<sup>23</sup> בסעודיה נחלו השלטונות הצלחה רבה בסיכול פעולות טרור של השלוחה המקומית של אל-קאעדה, באמצעות מעצר רבים מחברי הארגון ומערכת תעמולה נגדית אגרסיבית ו"חינוך מחדש" במוקדי התמיכה של "אל-קאעדה בחצי האי ערב". בתימן בלטה השנה פעילותו של ארגון "הג'האד האסלאמי בתימן" (IJY). אף שארגון זה אינו נתון לפיקודו הישיר של אל-קאעדה, הוא אימץ את מטרותיו, בעיקר לאחר שבשנת 2007 הועמד בראשו מי שהיה בעבר מזכירו של בן לאדן.<sup>24</sup> לצד התקפות נגד מטרות ממשל בכירות בתימן, ביצע הארגון בספטמבר 2008 פיגוע ראווה בשגרירות ארצות הברית בצנעא באמצעות מתאבד, שגבה את חייהם של 19 בני אדם.<sup>25</sup> בהקשר זה ראוי לצטט את דברי ראש הסי-איי-אי בהערכת המודיעין השנתית שלו, שלפיה ארגוני הג'האד הגלובלי הולכים ומתחזקים בתימן ובערב הסעודית.<sup>26</sup>

גם אפריקה היא זירת פעילות חשובה עבור אל-קאעדה. הארגון מטפח בקביעות את קשריו עם ארגונים ופעילים מקומיים, שהוא כבר הסתייע בהם בעבר בביצוע פיגועים בקניה, בטנזניה ובסומליה. התערעות השלטון המרכזי בסומליה הגבירה את פעילות ארגוני הג'האד המקומיים. כמה מהם אף ביצעו השנה פיגועי התאבדות נגד מטרות ממשליות, ובהן ארמון הנשיא, מטרות זרות, ובהן שגרירות אתיופיה ומשרדים של האו"ם, ונהרגו בהם 28 אנשים, ובכללם בכיר בממשלת סומלילנד (המחוזות הצפוניים של סומליה) ופקידי או"ם.<sup>27</sup>

ארגון נוסף, אשר אל-קאעדה הידק עמו את קשריו ובעקבות זאת הוא התאים את פעילותו לאג'נדת הג'האד הגלובלי, הוא "הג'האד האסלאמי באוזבקיסטן" (IJU). ארגון זה, אשר פרש מארגון האם ה"תנועה המוסלמית האסלאמית" (IMU), על רקע חילוקי דעות פנימיים בשאלה אם להתמקד באג'נדה אסלאמית באוזבקיסטן או

בפעילות אסלאמית גלובלית, פעל בשנים האחרונות באזור FATA לצד כוחות הטליבאן ואל-קאעדה.<sup>28</sup> אנשיו השתתפו בפיגועים באוזבקיסטן, בגרמניה, בפקיסטן ובאפגניסטן. הפיגוע באפגניסטן למשל בוצע באמצעות אזרח גרמני ממוצא טורקי שביצע פעולת התאבדות נגד חיילים אמריקנים.<sup>29</sup> מלבד זה, סוכל בגרמניה פיגוע ראווה נגד יעדים אמריקניים, ובהם בסיס צבאי ומועדון שחיילים אמריקנים נהגו לפקוד אותו.<sup>30</sup> הפיגוע תוכנן להתבצע על ידי רשת טרור שגויסה, אומנה והופעלה מרחוק על ידי הארגון. גם באירופה גורמי הביטחון ממשיכים לראות ברשתות טרור המכוונות בידי אל-קאעדה וגורמי הג'האד העולמי איום חמור. חשיפתן של כמה רשתות טרור בבלגיה, בספרד, בגרמניה ובטורקיה בשנת 2008 המחישה את הסכנה הנשקפת מהמצאות תשתית פיגועים במדינות אלה.<sup>31</sup>

## **פעילות אל-קאעדה והג'האד העולמי מול ישראל**

### **פעילות נגד ישראל ויהודים בחו"ל**

קשייו של אל-קאעדה לבצע פיגועי טרור ראוותניים בחו"ל נגד יריביו והתמקדותו בזירות המרכזיות שהוא פעיל בהן השפיעו גם על יכולתו לפעול נגד ישראל, בוודאי בשטחה הריבוני ונגד יעדים ישראליים מאובטחים בחו"ל. מנגד, פגיעה ביעדים יהודיים הפזורים ברחבי העולם קלה יותר בשל חולשתה היחסית של ההגנה עליהם. משום כך הם יעד אטרקטיבי עבור הארגון. למרות זאת, בשל סדרי העדיפויות של אל-קאעדה, נראה, כי הוא נאלץ להותיר בשלב הזה את הפגיעה ביעדים אלה בידי שותפיו לדרך.

ראוי לציין כי גם כאשר המנגנון המיוחד שלו למבצעי חו"ל היה בשיא פעילותו, היו פיגועי אל-קאעדה נגד יעדים יהודיים וישראליים מעטים, אך מכאיבים מאוד. בהם בלטו התקפה של מתאבד בבית הכנסת היהודי בתוניס (בשנת 2002), שגבתה 14 קרבנות (איש מהנפגעים לא נמנה עם יהודי הקהילה); מתקפת מתאבדים בשני בתי כנסת באיסטנבול (בשנת 2003), שגבתה חיי 27 קרבנות, שישה מהם היו יהודים; תקיפת תיירים ישראלים במלון פרדייס בקניה באמצעות מתאבדים (בשנת 2003) גבתה 13 קרבנות, מהם שלושה ישראלים, בהם שני אחים, ובו בזמן נכשל ניסיון להפיל מטוס של חברת ארקיע בעת המראתו ממומבסה, באמצעות טילי קרקע אוויר. מלבד זה, סוכלו כמה פיגועים שתוכננו בהנחיה או בסיוע של אל-קאעדה, והבולטים בהם היו הניסיונות באוסטרליה (בשנת 2000), בסינגפור (בשנת 2001) ובתאילנד (בשנת 2002).<sup>32</sup>

בשנת 2008 בוצעו בחו"ל שני פיגועים נגד יעדים ישראלים, אך לא בידי אנשי אל-קאעדה אלא באמצעות שותפיו. בפיגוע הראשון ירתה חוליה בבניין שגרירות ישראל בנואקשוט (מאוריטניה). הפיגוע הסתיים בפציעתם של חמישה אנשים מקרב עובדים מקומיים ואזרחים, ללא פגיעה בישראלים. אל-קאעדה במגרב המוסלמי קיבל אחריות לפעולה.<sup>33</sup> הפיגוע השני בוצע במומביי, על ידי הארגון "לשכר א-טייבה", כחלק ממתקפה נרחבת שכוונה נגד יעדים הודיים מקומיים ונגד תיירים, ובכלל זה בית חב"ד, המזוהה עם ישראל. הפיגוע הסתיים במותם של יותר מ-160 בני אדם, ובהם כשלושים אזרחים זרים, שישה מהם ישראלים ויהודים. עד כה לא הוכחה מעורבות ישירה של אל-קאעדה בהתקפה, אך ידוע כי "לשכר א-טייבה" מקיים קשרים עם אל-קאעדה וכי אנשיו העניקו בעבר סיוע לוגיסטי למבצע הפיגוע בבית הכנסת בתוניס. מלבד זה, הרחיב הארגון בשנים האחרונות את פעילותו ושיפר את יעדיו בהתאם לאג'נדה של הג'האד העולמי.<sup>34</sup>

בשנים האחרונות הסתפקו בן לאדן וסגנו אימן זוואהירי, שהוא דוברו הבולט של אל-קאעדה, בהתקפות מילוליות חריפות נגד ישראל והיהודים בלבד. התקפות אלו הושמעו כמובן על רקע השתייכותם של היהודים ל"ברית הצלבנית יהודית" נגד המוסלמים, ובעיקר על רקע מדיניותה של ישראל נגד הפלסטינים.<sup>35</sup> ציון כי מאחר שבעיני אל-קאעדה קיומה של ישראל תלוי לחלוטין בארצות הברית, הוא רואה בהחלשת ארצות הברית ובסילוקה מהמזרח התיכון מהלכים שיובילו בהכרח להיעלמותה של הישות הציונית מהעולם. זהו עוד הסבר אפשרי למקומה הנמוך יחסית של ישראל בסדר העדיפות של פעילות הטרור שהארגון מבצע. מנגד, באל-קאעדה מבינים היטב כי כל פיגוע טרור שיבצעו נגד ישראל יעניק להם רווח תעמולתי ניכר בדעת הקהל הערבית והמוסלמית, אשר בתמיכתם הם מעוניינים. תמיכה כזו חשובה להם בייחוד בעקבות הביקורת הגוברת המופנית כלפיהם, עקב התקיפות חסרות ההבחנה שהם מבצעים נגד יעדים אזרחיים, מערביים וערביים כאחד, ומספרם הגדל והולך של קרבנות מוסלמים בפעולות הללו.

### **אל-קאעדה מחפש דרך להתקרב לישראל**

בשנים האחרונות נראה כי אל-קאעדה, באמצעות שותפיו האזוריים, מגביר את מאמציו להתקרב לישראל מגבולותיה כדי לפגוע באזרחיה. כן הוא מנסה לפגוע בישראלים המבקרים במדינות ערב המקיימות קשרים עם ישראל;<sup>36</sup> ואכן, בירדן ובמצרים, בעיקר בסניני, בוצעו לפני כמה שנים כמה פיגועים נגד תיירים ישראלים, והם יוחסו לגורמי הג'האד העולמי.

מלבד זה, נורו בעבר מירדן ומלבנון רקטות לעבר ישראל, ולבנון היא עדיין זירת איום מצד גורמי ג'האד עולמי המעורבים בירי רקטות לעבר ישראל. בשנת 2008 נורו מלבנון לעבר צפון ישראל כמה רקטות, ושיגורן מיוחס ל"עוצבאת אל אנצאר", המזוהה עם הג'האד העולמי.<sup>37</sup> גם במבצע צה"ל בעזה (27 דצמבר 2008 – 17 ינואר 2009) נורו מדרום לבנון כמה רקטות לעבר צפון ישראל, ואחדות נחשפו לפני שנורו.<sup>38</sup> בשלב זה לא ברור אם התוקפים נמנים עם גורמי הג'האד העולמי, אך סכנת המשך הירי מצדם לעבר ישראל נותרה בעינה. בהקשר זה יצוין כי בן לאדן הרואה בלבנון קרש קפיצה נוח לפגיעה בישראל, תקף בחריפות את חזבאללה ואת איראן, שאותן הוא גינה כשותפות למזימה של ישראל וארצות הברית בתכנון מלחמת לבנון השנייה. מלחמה זו נועדה לדבריו למנוע מאל-קאעדה ושותפיו להתקרב לישראל מגבולה הדרומי, כפי שנוסח בהסכם הפסקת האש 1701 שהתגבש במועצת הביטחון.<sup>39</sup> ככל שדבריו על המזימה המרובעת הזו נשמעים מופרכים, הם משקפים את תסכוליו עקב מגבלות היכולת של שותפיו לתקוף את ישראל מלבנון, ובה בעת מבטאים היטב גם את כוונותיו.

זירה נוספת של גורמים מקומיים המזדהים עם זרם הג'האד העולמי היא עזה. ברצועה נמצאות כמה קבוצות כדוגמת "צבא האסלאם" (המתבסס רובו על בני חמולת דוע'מוש), "חרב האסלאם" ו"צבא המאמינים – אל-קאעדה בפלסטין". קבוצות אלה – שגודלן מוערך לכל היותר בעשרות אחדות של פעילים – מקיימות פעילות ספורדית שנעה בין ירי קסאם וחטיפות אזרחים זרים ובין שרפת בתי ספר, התנכלות לבתי קפה אינטרנט ופעילות לשמירת המוסר.<sup>40</sup>

תקוותו של אל-קאעדה כי תפיסת השלטון בעזה בידי חמאס ביוני 2007 תאפשר לתומכיו גישה נוחה לפעילות מול ישראל נכזבה. בשל רצונו של חמאס להיות השליט הבלעדי ברצועה הוא מנע את הקבוצות המזדהות עם זרם הג'האד העולמי ברצועה מלפעול נגד ישראל אוטונומית וללא רשותו, מחשש שמא יסבכו הדבר עם ישראל במועד ובמקום שיהיו לא נוחים לו. על פי ציטוט מדברי ראש אמ"ן בפני ועדת החוץ של הכנסת, אמנם חמאס אפשר לפעילי אל-קאעדה מחו"ל להגיע לרצועה<sup>41</sup> ואף התיר לקבוצות המזוהות עמו לירות מדי פעם רקטות לעבר ישראל, אך כאשר מי מהם קרא תיגר על סמכותו, לא היסס חמאס להפעיל כוח ברוטלי נגדו כדי לדכאו, כמו שקרה מול משפחת דוע'מוש.<sup>42</sup>

גם באזור יהודה ושומרון ובקרב ערבים ישראלים ממוצא בדווי המזוהים עם הג'האד העולמי אותרו במהלך 2008 ניסיונות להתאגד בחוליות כדי לבצע פיגועים, אך הללו סוכלו לפני שמומשו.<sup>43</sup> הקושי שנתקל בו אל-קאעדה לפעול מול ישראל מגבולותיה נובע בין השאר מהעובדה כי שכנותיה של ישראל, ובראשן מצרים וירדן,

הנלחמות גם הן בהתגברות האיום מצד גורמי הג'האד העולמי נגד משטריהן ובשטחן הריבוני, פועלות בנחרצות לעצור את פעילותם ולהגנת אזרחיהן והתיירים המבקרים בהן. סוריה ולבנון מצידן פועלות בתקיפות נגד כוונת גורמי הג'האד העולמי לפעול בתחומן או משטחן כלפי ישראל מחשש להסתבכות מולה. כמו שצוין, גם חמאס פועל בתקיפות ברוח דומה, וככל הנראה ימשיך במדיניותו זו גם בעתיד, אלא אם כן ישתנו הנסיבות שינוי קיצוני.

## סיכום

### מוקדי הסיכון הגלובליים

הסכנה העיקרית הנשקפת מארגוני טרור כדוגמת אל-קאעדה ומשותפיו נובעת משאיפתם להשפיע על מערכת היחסים הבין-לאומית ולערער את הסדר העולמי הקיים. לשם כך הם אינם בוחלים בהוצאה לפועל של פיגועי טרור גדולים ברמה שלא הייתה מוכרת בעבר, נגד כל מי שמתנגד להשקפת עולמם ולדרכם. למרות מאמצים נמשכים של הקואליציה הבין-לאומית נגד הטרור להביס את אל-קאעדה ואת שותפיו, עדיין הללו רחוקים מכניעה, וצפוי כי הם ימשיכו להיות הגורם המאיים המרכזי בפעילות הטרור הבין-לאומי גם בשנים הקרובות. יש לציין כמה מוקדי איום בעלי משמעות ארוכת טווח מצדם של אל-קאעדה ושותפיו בשנים הקרובות.

העמקת פעילותם של אל-קאעדה ושותפיו באזורים לא נשלטים ב"מדינות שבירות"<sup>44</sup> – אל-קאעדה וגורמי הג'האד העולמי פעילים בעיקר במקומות שישנה בהם אוכלוסייה מוסלמית ולשלטון המרכזי אין שליטה מלאה ויכולת אחיפה יעילה, והם מנצלים זאת כדי להתסיס את האוכלוסייה המקומית ולגייס מקרבה מתנדבים לשורותיהם. כך לדוגמה נראה כי זירת המאבק המרכזית של אל-קאעדה ושותפיו מהטליבאן צפויה להתמקד בשנים הקרובות באזור הגבול שבין פקיסטן לאפגניסטן. אל-קאעדה נערך לקראת הגברת הלחימה הצפויה נגדו ונגד שותפיו מהטליבאן מצד כוחות נאט"ו, צבא ארצות הברית וכוחות פקיסטניים. הצפי להגברת הלחץ הצבאי נגד אל-קאעדה ושותפיו מהטליבאן משתקף היטב בהצהרות בכירים בממשל האמריקני החדש ובהחלטה לשגר עוד אלפי חיילים אמריקנים לאזור.<sup>45</sup> אל-קאעדה צפוי גם להמשיך ולתרום את חלקו בהמשך מתקפת המתאבדים בערי אפגניסטן ופקיסטן כדי לערער את יציבות הממשלים המכהנים במדינות אלה.

פעילות שמטרתה לערער את השלטון במדינות מוסלמיות מרכזיות, ובראשן פקיסטן, בעלת הנשק הגרעיני – איום מרכזי הנשקף מפעילות אל-קאעדה ושותפיו בפקיסטן, אפגניסטן ואזור הגבול שביניהם נובע מהאפשרות שהמצב הביטחוני בפקיסטן

ובסביבתה ידרדר ובסופו של דבר עלול להביא לעלייתם של גורמים אסלאמיים קיצוניים לשלטון במדינה זו במקום הנשיא הנוכחי – זרדארי. מצב כזה עלול לאפשר לגורמים רדיקליים גישה לארסנל הנשק הגרעיני המצוי במדינה זו. קליטת קאדרים חדשים מקרב "בוגרי עיראק" ושיגורם לפעילות טרור במערב – אל-קאעדה צפוי לקלוט לשורותיו מתנדבים חדשים מרחבי העולם, ובעיקר לוחמים מקרב "בוגרי עיראק". מתנדבים אלה ישולבו בלחימה באזורי עימות שמעורבים בהם מוסלמים. בו בזמן יוכשרו המגויסים החדשים המתאימים ביותר לפעול בכסות אזרחותם, האירופית והאחרת, לביצוע פעילות טרור בחו"ל – אם בפקודו של מנגנון הפיגועים המיוחד של אל-קאעדה בחו"ל או כחלק מרשתות טרור עצמאיות של הג'האד העולמי.

מאמצים לבצע פיגוע ראווה רב-נפגעים באחת ממדינות המערב – פיגוע בסדר גודל כזה יציב מחדש את אל-קאעדה על מפת הטרור העולמי וישמש מודל חיקוי לשותפיו. הצלחתו של אל-קאעדה להוציא לפועל בשנים הקרובות פיגוע טרור רב נפגעים, אחד או יותר, תלויה במידה רבה ביכולתו לשקם את המדור המיוחד לפיגועי חו"ל. גוף זה נפגע קשות בשנים האחרונות בעקבות חיסול ומעצר רבים ממפקדיו הבכירים ופעיליו הוותיקים והמנוסים. נראה כי אל-קאעדה לא יוותר על ביצוע פעולה כזו, למרות האילוצים והלחצים המופעלים עליו, כדי שיוכל להמשיך ולמלא את ייעודו כמורה הדרך. מימושה של אפשרות זו תלוי במידה רבה בהיווצרות תנאים מבצעיים מתאימים באחת מהזירות שהוא פעיל בהן. חיזוק לכך היה אפשר למצוא בדברי ראש הסי-אי-אי, אשר אמר בפומבי – בהציגו את הערכת המודיעין השנתית של ארגונו – כי אל-קאעדה נערך לבצע פיגוע ראווה דרמטי.<sup>46</sup>

המשך המאמצים לערער את יציבות המשטרים "הכופרים" במדינות במזרח התיכון כדי להחליפם במשטרים מוסלמיים הלכתיים – על פי "דוקטרינת זוואהירי", צפוי כי אל-קאעדה ימשיך לסייע לפעילות טרור מצד גורמי הג'האד העולמי נגד ראשי המשטרים ומוסדות השלטון המרכזיים במדינות במזרח התיכון, ואף באפריקה, כדי להחליפם במשטר הנוהג על פי ההלכה האסלאמית. השגת שלטון במדינה מוסלמית מרכזית אחת או יותר כדי לבסס בה משטר אסלאמי הלכתי היא אבן יסוד בתפיסת זוואהירי, כמו שביטא אותה בספרו **פרשים תחת דגלו של הנביא**.

### מוקדי סיכון לישראל

כל עוד לא התממשו המגמות שפורטו לעיל, תמונת האיום הנשקפת לישראל אינה מצביעה על החמרה באיום שאל-קאעדה ושותפיו מציבים בפניה. אם ישנה אל-קאעדה

את סדר העדיפויות שלו ויכריזו כי ישראל היא הזירה המרכזית הבאה של הג'האד העולמי, יקצה לכך את משאביו וכוח אדם שלו וקריאתו זו תיענה על ידי שותפיו, עלולה להחמיר רמת האיום הנשקפת לאינטרסים של ישראל, אולם בשלב זה נראה כי אין לאל-קאעדה כוונה או יכולת כזו. יחד עם זאת, הסיכון הגבוה ביותר ליעדים ישראלים ויהודיים מצוי מחוץ לגבולות ישראל והוא קשור להרחבת מעגל הפוגעים הפוטנציאליים, הקשורים באל-קאעדה. ההתקפה במומבאי בידי אחד משותפי אל-קאעדה, אשר עד כה לא פגע ישירות ביעד המזוהה עם ישראל, היא תזכורת לסכנה הנשקפת מצד ארגונים נוספים מאותו זרם אידאולוגי להצטרף למעגל הפגיעה במטרות יהודיות או ישראליות בחו"ל.

מנהיגי אל-קאעדה הצטרפו להתקפות המילוליות נגד ישראל, שלוו את שידור תמונות הזוועה בתקשורת העולמית – ובפרט בתקשורת הערבית והמוסלמית – בימי מבצע "עופרת יצוקה" בעזה. קשה להעריך כיצד תשפיע הפרשנות הארסית נגד ישראל, אשר לוותה את שידור התמונות, על החלטת מנהיגי אל-קאעדה, שגם הם הצטרפו להתקפות,<sup>47</sup> לתרגמן לכלל מעשה ולנסות ולנקום בישראלים וביהודים. ייתכן כי אל-קאעדה או שותפיו ינסו לנצל את האווירה האנטי-ישראלית כדי לתקוף יעדים המזוהים עם ישראל, כדי לזכות ברווח תעמולתי המובטח מפעולות כאלה וכדי להזים את הטענות נגדם כי אינם עושים דבר לסייע לפלסטינים מלבד הבעת תמיכה מילולית. גם סכנת חטיפה של ישראלים בידי גורמים המזוהים עם הג'האד העולמי, אשר גברה בשנה האחרונה,<sup>48</sup> מהווה איום קבוע משום רצונם להפגין כוונה לסייע לפלסטינים ובשל הבנתם כי פעולה כזו תפגע בנקודה רגישה במיוחד בחברה הישראלית.

האיום הנשקף לישראל מגורמי הג'האד העולמי מגבולותיה ממשיך להתקיים, אולם אינו צפוי להחמיר בשל האינטרס ההדדי של ישראל ושל שכנותיה למנוע הסתבכות ביניהן, אלא אם כן יחולו תפניות חדות ביחסים ביניהן.

מצרים וישראל רואות עין בעין את הסכנה של התחזקות גורמי הג'האד העולמי בשטחה של מצרים, ובעיקר באזור סיני. סיני אינה נשלטת בצורה טובה על ידי מצרים, ועל כן האזור מועד לפורענות. עם זאת, האזור זוכה לאחרונה לתשומת לב מוגברת מצד כוחות הביטחון המצריים ולערנות מודיעינית מצד גורמי הביטחון הישראליים, המתריעים חדשות לבקרים בפני אזרחים ישראלים להימנע מביקורים באתרי הנופש בסיני. ירדן וישראל חולקות גם הן אינטרס משותף למנוע כל פעילות של גורמי ג'האד עולמי בתחומי הממלכה וממנה כלפי ישראל ומקיימות שיתוף פעולה הדוק לסכל כל כוונה כזו.



בלבנון קיימת סכנה של הסלמה מצד גורמי הג'האד העולמי המגלים פעילות מוגברת בצפונה ובדרומה של המדינה, ולעתים אף משגרים רקטות לעבר ישראל. יכולתו של צבא לבנון לבלום את פעילותם תקבע את רמת האיום שאלה יציבו כלפי ישראל. פרדוקס הוא כי לישראל ולחזבאללה אינטרס משותף במניעת התחזקותם של גורמי הג'האד העולמי בלבנון ופעילות מצדם נגד ישראל, בוודאי אם הדבר עלול להוביל לעימות מזוין ביניהם שלא על פי האינטרס שלהם.

גם סוריה אינה מתירה לגורמי הג'האד העולמי לפעול נגד ישראל משטחה. ראשית, משום שסוריה אינה מאפשרת לשום גורם לפעול משטחה נגד ישראל ולסבך אותה בעימות; ושנית, מכיוון שהיא רואה בפעילות גורמים לוחמניים בשטחה איום ישיר על המשטר. בשנת 2008 בוצעו כמה פיגועים קשים של גורמים אסלאמיסטים נגד המשטר הסורי. למרות זאת, אֶפְשֶׁר המשטר הסורי לגורמי הג'האד העולמי להשתמש בתחום המדינה כנקודת מעבר לזירת הלחימה בעיראק, ולכן מתחייבת ערנות מיוחדת מצד ישראל שמא ינסו גורמים אלה לפעול נגדה, בניגוד לרצונה של סוריה, ובייחוד אם המגעים המדיניים בין סוריה ובין ישראל יואצו בשנים הקרובות לקראת הסדר.

נראה כי למרות מצב העוינות וההתנגשויות האלימות בין חמאס ובין ישראל, האינטרס המרכזי של חמאס הוא לבלום פעילות עצמאית שאינה בשליטתו כלפי ישראל מצד אל-קאעדה וגורמי הג'האד העולמי הפועלים ברצועת עזה. אינטרס זה גובר על רצונו לפגוע בישראל, ולכן לא יזכו ארגוני הג'האד העולמי, ובוודאי אל-קאעדה עצמו, ליד חופשית בפעילותם נגד ישראל מעזה, אלא אם כן תחול הידרדרות קיצונית בין חמאס ובין ישראל. למרות כל המגבלות שצוינו בנוגע לאפשרות של אל-קאעדה או שותפיו הקרובים לבצע פיגוע ראוה בתחומה הריבוני של ישראל, ברור כי פעולה כזו ממשיכה להיות יעד נחשק עבורם. יכולתם לממש כוונה כזו תלויה במידה רבה בקבלת סיוע פנימי, למשל מצד ערבים ישראלים, פלסטינים הנכנסים לישראל כעובדים או כשוהים בלתי חוקיים או – כמו שכבר אירע בעבר – באמצעות הפעלה של אזרחים זרים.<sup>49</sup> עד כה הצליחו גורמי הביטחון בישראל לסכל כוונות כאלו, אך ברור כי איום זה שריר וקיים. בשנים האחרונות היוזמה לפעילות הטרור בישראל באה בעיקר מצד גורמים פלסטיניים מקומיים, ועל בסיס קשריהם עם דרגים זוטרים בג'האד העולמי בעיקר ולא עם ארגון אל-קאעדה עצמו. אם יתפתח קשר כזה, בפרט עם המנגנון המיוחד לפיגועי חו"ל של אל-קאעדה, תגבר רמת האיום.

נראה כי האתגר הביטחוני המרכזי של ישראל הוא לאתר תפניות בסדר היום של אל-קאעדה לכיוון הסלמה בכוונותיו לפעול מולה, לזהות שינויים בפעילות גורמי

הג'יהאד העולמי במדינות השכנות או שינוי בכוונות המשטרים למנוע את פעילותם נגדה. אף שישראל אינה נמצאת במקום גבוה בסדר העדיפות של אל-קאעדה, היא חייבת למנוע ממנו הצלחה בביצוע פיגוע דרמטי כדוגמת פיגוע רב-נפגעים נגד יעדי תעבורה עמוסי נוסעים (כמו שנמנע בנס במומבסה בשנת 2002) או פגיעה אנושה בנציגות ישראלית ויהודית בחו"ל, וכמובן למנוע חטיפה של ישראלים בחו"ל, שכן זו תעניק לאל-קאעדה ולג'יהאד העולמי מנוף ליצירת לחץ על ישראל בשל רגישותה הידועה לחייהם ולשלומם של אזרחיה.

## הערות

המחבר מודה לשון לונדון, עוזר מחקר בפרויקט ללוחמה בעצימות נמוכה, על הסיוע באיסוף ועיבוד הנתונים.

- 1 <http://www.nytimes.com/2008/06/08/weekinreview/08sciolino.html>
- 2 יורם שוייצר, "האם אל-קאעדה על הגדרות: "עזכן אסטרטגי, כרך 10, מס' 1, יולי 2007.
- 3 הנתונים מובאים מבסיס מידע של הפרויקט לטרור לחימה בעצימות נמוכה במכון למחקרי ביטחון לאומי, להלן, בסיס המידע. ארגון Human Rights Watch דיווח ב-10 במרס 2005 כי אל-קאעדה בעיראק והארגונים המסונפים לו אחראים לרוב המכריע של פיגועים אלה. <http://www.hrw.org/en/news/2005/10/02/iraq-insurgent-groups-responsible-war-crimes> בספר *Suicide Bombers* in Iraq, מ-2007, מוחמד חאפז מאשש את הממצאים האלה.
- 4 <http://www.signonsandiego.com/news/world/iraq/20070325-1237-fightingbackinbar.html>
- 5 <http://www.nytimes.com/2007/04/29/world/middleeast/29ramadi.html?hp=&pagewanted=all>
- 6 <http://www.newsweek.com/id/138085>
- 7 בסיס המידע.
- 8 Franco, Claudio, *The Evolution of the Taliban in Pakistan During the February-May 2008 Period*. Nefa Foundation, 21 May, 2008.
- 9 [http://www.nydailynews.com/news/us\\_world/2007/08/01/2007-08-01\\_obama\\_would\\_send\\_troops\\_to\\_pakistan\\_to\\_h.html](http://www.nydailynews.com/news/us_world/2007/08/01/2007-08-01_obama_would_send_troops_to_pakistan_to_h.html).
- 10 Franco, Claudio. *The Evolution of the Taliban in Pakistan During the February-May 2008 Period*. Nefa Foundation, 21 May, 2008.
- 11 בסיס המידע.
- 12 <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/01/08/AR2009010803110.html>
- 13 בסיס המידע.
- 14 <http://edition.cnn.com/2008/WORLD/asiapcf/06/03/pakistan.blast/>
- 15 <http://www.msnbc.msn.com/id/24976215>
- 16 <http://www.nytimes.com/2009/01/09/world/asia/09pstan.html>
- 17 [http://news.bbc.co.uk/2/hi/south\\_asia/7627135.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/7627135.stm)
- 18 <http://memri.org/bin/latestnews.cgi?ID=IA33207>
- 19 <http://english.aljazeera.net/news/africa/2007/01/200852512187219391.html>

- 20 <http://wits.nctc.gov/>
- 21 ב-14 באפריל 2007 ניסו שני מחבלים מתאבדים להיכנס לשגרירות ארצות הברית. כשסירב השוטר בכניסה לתת להם להיכנס הם פוצצו את עצמם. שתי המחבלים נהרגו ואישה אחת נפגעה בפיצוץ. [http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/6555177.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/6555177.stm)
- 22 שרשרת פיגועים במרס-אפריל 2007: שני מתאבדים מתפוצצים בתוך אינטרנט קפה ב-11 במרס 2007. לטענת משרד הפנים המרוקאי, באחד המעצרים, ב-10 אפריל, פוצצו ארבעה מחבלים את חגורות ההתאבדות שלהם והרגו את עצמם ואת אחד השוטרים. אותם מקורות מוסרים כי המתאבדים השתייכו לתא אשר בראשו עמד המחבל שהתאבד בבית הקפה במרס. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/6544163.stm>
- 23 <http://www.aawsat.com/english/news.asp?section=2&id=15805>
- 24 ראש הארגון הנוכחי הוא עומד מאסיר אל וואהאיישי, הידוע בכינויו "אבו-הוריה אל צנעני", שנמלט מהכלא התימני בפברואר 2006. [http://www.jamestown.org/single/?no\\_cache=1&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=4796](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=4796)
- 25 <http://www.iht.com/articles/ap/2008/09/21/news/ML-Yemen-US-Embassy.php>
- 26 [http://www.nytimes.com/2008/11/14/washington/14intel.html?\\_r=1&scp=1&sq=C.I.A.%20Chief%20Says%20Qaeda%20Is%20Extending%20Its%20Reach%20&st=cse](http://www.nytimes.com/2008/11/14/washington/14intel.html?_r=1&scp=1&sq=C.I.A.%20Chief%20Says%20Qaeda%20Is%20Extending%20Its%20Reach%20&st=cse)
- 27 <http://articles.latimes.com/2008/oct/30/world/fg-somalia30>
- 28 <http://www.nefafoundation.org/miscellaneous/FeaturedDocs/nefaijuoct08.pdf>
- 29 <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,541714,00.html>
- 30 [http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/09/05/AR2007090500209\\_2.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/09/05/AR2007090500209_2.html)
- 31 <http://www.csmonitor.com/2008/1212/p99s01-duts.htm>
- <http://www.nytimes.com/2008/06/11/world/europe/11qaeda.html?scp=1&sq=Spain%20Arrests%20&st=cse>
- <http://timesofindia.indiatimes.com/articleshow/32130593.cms> דרך רויטרס,
- ביולי השנה בוצע פיגוע בשגרירות ארצות הברית באנקרה, בירת טורקיה, ונהרגו בו שלושה שוטרים משומרי השגרירות. בטורקיה גם נעצרו כמה חוליות טרור המזוהות עם הג'האד העולמי: ב-16 באפריל 2008, ושוב ב-19 וב-20 בדצמבר 2008, עצרו הרשויות יותר מארבעים מפעילי הג'האד העולמי. במעצרים נתגלה, כי חברי הג'האד העולמי מקיימים חברה רדיקלית מחתרתית ברחבי טורקיה, ובה מרכזי חינוך לילדים ונוער, בתי משפט שריעים ומרכזי אימון מצויידים היטב.
- Jamestown Foundation. *Terrorism Focus*. 16 April, 2008; <http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/LJ554974.htm>
- 32 יורם שוייצר ושאוול שי, **הפתעה צפויה: מתקפת הטרור בארצות הברית ב-11 בספטמבר, והשלכותיה**, הרצליה, מפעלות המרכז הבינתחומי הרצליה, 2002. שער ראשון, פרק ארבע: "בן לאדן והסוגיה היהודית-ישראלית".
- 33 <http://www.ynet.co.il/english/articles/0,7340,L-3501884,00.html>
- 34 <http://www.ceifit.com/?categoryId=23531&itemId=59802>
- <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/01/08/AR2009010803110.html>
- 35 [http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/3966817.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3966817.stm);  
[http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/3966817.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3966817.stm)  
<http://www.cnn.com/2007/WORLD/meast/12/29/binladen.message.ap/index.html>

- [http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/7404264.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/7404264.stm)
- [http://www.inss.org.il/upload/\(FILE\)1193575726.pdf](http://www.inss.org.il/upload/(FILE)1193575726.pdf) 36
- [http://www.terrorism-info.org.il/malam\\_multimedia/Hebrew/heb\\_n/html/ipc\\_008.htm](http://www.terrorism-info.org.il/malam_multimedia/Hebrew/heb_n/html/ipc_008.htm) 37
- [http://www.terrorism-info.org.il/malam\\_multimedia/Hebrew/heb\\_n/html/ipc\\_008.htm](http://www.terrorism-info.org.il/malam_multimedia/Hebrew/heb_n/html/ipc_008.htm) 38
- <http://www1.nefafoundation.org/miscellaneous/nefabinladen1207.pdf> 39
- רויטרס, 12 בינואר 2008. 40
- "ראש אמ"ן: פעילי אל-קאעדה נכנסו מפרצת רפיח", Ynet, 26 בפברואר 2008. 41
- "כוחות הביטחון של חמאס התעמתו עם בני חמולת דוע'מוש בעזה", אתר מל"מ, 19 בנובמבר 2008. 42
- <http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArt.jhtml?more=1&itemNo=1003623&contrassID=2&subContrassID=21&sbSubContrassID=0> 43
- [http://www.amedia.co.il/Show\\_Article.asp?DynamicContentID=19508&MenuID=821&ThreadID=1014010](http://www.amedia.co.il/Show_Article.asp?DynamicContentID=19508&MenuID=821&ThreadID=1014010)
- ניתן להשתמש גם במונח "מדינות כושלות". ראה: *(Re) building Governance / State building in Fragile States*. Part I of Research Project by Conflict Research Unit, Clingendael Institute, 26 February, 2009. 44
- <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/northamerica/usa/barackobama/3527638/Barack-Obama-plans-20000-troop-surge-to-boost-Afghan-effort.html> 45
- <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/11/21/AR2008112103504.html>
- [http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/05/29/AR2008052904116\\_pf.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/05/29/AR2008052904116_pf.html) 46
- <http://www.reuters.com/article/worldNews/idUSTRE50D2T620090114> 47
- <http://www.channel4.com/news/articles/world/alqaeda+deputy+urges+hamas+to+fight+on/2993867>
- מיכל שפירא, "בכיר במטה ללוט"ר – לא לנסוע למדינות בסיכון", nrg, 25 בספטמבר 2008. 48
- זאב שיף, "חשש בישראל: ארגון אל-קאעדה מגייס אזרחים זרים לביצוע פיגועים בארץ", **הארץ**, 25 בספטמבר 2006. 49

# המשבר הכלכלי העולמי והשלכותיו על מדינות האזור ועל ישראל

## שמואל אבן, ניצן פלדמן

העולם נמצא בעיצומו של משבר כלכלי עמוק – המשבר הראשון בעידן המידע. למשברים כלכליים מסוג זה ישנם שני מרכיבים: משבר פיננסי ומשבר כלכלי ראלי, המתפתח בעקבותיו. המשבר הפיננסי נובע מכישלון בתפקוד המערכת הפיננסית. הוא מתבטא בהפסדים כספיים אדירים, בקריסת מוסדות פיננסיים, באבדן אמון במערכת זו, ובספיקה פיננסית נמוכה (האטה בזרימת הכסף). המחסור בחמצן הפיננסי מביא יותר ויותר חברות לבטל פרויקטים ולפטר עובדים. בה בעת, הפגיעה בחסכוניות הציבור בשוק ההון והירידה בביטחון התעסוקתי מביאות את הציבור לצמצם קניות של מוצרים ושירותים. כך נוצר משבר כלכלי ראלי, שמתבטא בירידה חדה בצריכה, בירידה בתוצר, בעלייה בפשיטות רגל של עסקים, בצמצום בהכנסות המדינה ממסים, בעלייה חדה באבטלה, בגידול בעוני ועוד.

משברים בעצמה כזו משפיעים על יכולתן של מדינות לממש את יעדיהן הלאומים במגוון רב של תחומים ועלולים לפגוע ביכולתן לתפקד ואף להוות סיכון ליציבותן הפנימית. המשבר הנוכחי נחשב, מההיבט הפיננסי לפחות, לחמור מאז שנת 1929. אז הוביל המשבר הפיננסי "שפל הגדול" – המשבר הכלכלי העמוק בהיסטוריה המודרנית, שהסתיים רק במלחמת העולם השנייה. ההשלכות החברתיות והפוליטיות של "השפל הגדול" סייעו לעליית משטרים פשיסטיים, ובראשם המשטר הנאצי בגרמניה, ולהתרחבות התמיכה בקומוניזם. כיום ובשונה מבעבר, מנהיגי המדינות בעלות המשקים הגדולים (G-20) פועלים בעצמה רבה ובתיאום כדי לבלום את ההידרדרות הכלכלית, ואינם ממתנינים עד שכוחות השוק החופשי יעשו את שלהם. מאמר זה מתאר בקצרה את המשבר הכלכלי העולמי ואת השלכותיו על הסביבה האסטרטגית של ישראל.

## המשבר הכלכלי בעולם

בעקבות המשבר הפיננסי, שהחל ב-2007, גלשו במחצית השנייה של 2008 המשק האמריקני, ועמו גם כלכלת גוש האיחוד האירופי ויפן, למיתון רשמי (מיתון רשמי הוא מצב שנרשמת בו צמיחה שלילית בשני רבעונים ברציפות). כך למשל מאז ראשית שנת 2008 ועד אפריל 2009 זינק שיעור האבטלה בארצות הברית מ-4.9 אחוזים לכ-8.9 אחוזים מכוח העבודה. במאי 2009 הגיע מספר הזכאים לדמי אבטלה לשיא של 6.66 מיליון. במרס 2009 נרשמו בארצות הברית 130,831 פשיטות רגל – עלייה של 46 אחוזים לעומת מרס 2008 – ושל 81 אחוזים לעומת מרס 2007. מתחילת 2009 עד אמצע אפריל 2009 נסגרו בארצות הברית 25 בנקים, לעומת 25 בנקים שנסגרו בכל 2008 ושלושה בנקים שנסגרו בשנת 2007. ברבעון הראשון של 2009 ירד התוצר בארצות הברית ב-1.6 אחוזים (בהשוואה לרבעון קודם).

שפל כלכלי עמוק מאפיין גם מדינות מפותחות אחרות. למשל, ברבעון הראשון של 2009 ירד התוצר בגרמניה ב-3.8 אחוזים (בהשוואה לרבעון קודם), באיטליה ב-2.4 אחוזים, בבריטניה ב-1.9 אחוזים ובצרפת ב-1.2 אחוזים. תחזית ארגון OECD ממאי 2009 מצביעה על ירידה של 4.3 אחוזים בתוצר של המדינות החברות בארגון בשנת 2009, ולירידה של 0.1 אחוז בתוצר לשנת 2010. בארגון מעריכים כי כלכלת ארצות הברית תתאושש קודם לכלכלת אירופה, הודות לחבילת התמריצים הכלכליים של הממשל האמריקאי וכיוון שהמשבר הפיננסי בארצות הברית נמצא בשלב מתקדם יותר. בעקבות המשבר בגושים הכלכליים הגדולים חלה הרעה ניכרת גם במצבן של מדינות מתפתחות רבות בעולם, וכמה מהן נזקקות לסיוע של קרן המטבע הבין-לאומית. מצב כלכלי שונה ניתן למצוא בסין – אף שההאטה הכלכלית לא פסחה עליה, היא מוערכת כאחת המדינות הגדולות היחידות שיהנו גם השנה מצמיחה גבוהה יחסית – כשישה אחוזים.

ההתמודדות של מדינות שונות עם המשבר מבוססת בעיקרה על תכניות לשיקום המערכות הפיננסיות ולהמרצת הפעילות במשק. בכינוס ה-G-20 ב-2 באפריל 2009 אמר ראש ממשלת בריטניה גורדון בראון, כי סך התמריצים הכלכליים מצד מדינות בעולם בשנתיים הקרובות צפוי להגיע לחמישה טריליון דולר (5,000,000,000,000 דולר). גורם חשוב נוסף בהתמודדות עם המשבר הוא הורדת מחיר הכסף (הריבית). הבנקים המרכזיים הגדולים במערב הורידו את הריבית המוניתית כמעט לאפס. מדובר בטיפול אגרסיבי בהיקף שלא היה כדוגמתו בהיסטוריה הכלכלית. טיפול זה ממחיש את עומק הבעיה וכן את הרצון להשיג פתרונות מהירים לפני שיעמיקו נזקי המשבר.

עם זאת, יש עמו גם השפעות לוואי חמורות, כגון עלייה חדה בחובות הממשלתיים ובגירעונות התקציביים, וסיכון להתפרצות אינפלציה בעתיד.

בתום הרבעון הראשון של 2009, ניכרים סימנים חיוביים במערכת הפיננסית, כגון עליות מתמשכות בשוקי המניות בכל העולם לעומת שיא השפל, חידוש הנפקות של איגרות חוב, ירידה בריבית הבין-בנקאית ושיפור בדוחות הכספיים של מספר בנקים גדולים בארצות הברית ברבעון הראשון של 2009, לעומת דוחות הרבעון האחרון של 2008. סימנים אלו מיוחסים, בין היתר, להזרמות הכספים המסיביות לבנקים ולריביות הנמוכות.

על רקע זה בין היתר אמר ב-14 באפריל 2009 יושב ראש הבנק הפדרלי של ארצות הברית בן ברננקי: "יש סימנים להתמתנות הנפילה החדה בפעילות הכלכלית בארצות הברית, והדבר עשוי להצביע על צעד ראשון של הכלכלה בדרך להתאוששות". דברים דומים אמר עמיתו, נשיא הבנק האירופאי המרכזי ז'אן קלוד טרישה ב-11 במאי; לדבריו הכלכלה העולמית מצויה כבר "מעבר לנקודת המפנה".

כמה מהמומחים אינם שותפים לאופטימיות זו. הבולט בהם הוא הכלכלן נוריאל רוביני, אשר היה מהיחידים שחזו את המשבר. רוביני העריך ב-8 אפריל 2009 כי עדיין אין אנו רואים את האור בקצה המנהרה וכי השוק הדובי בוול-סטריט לא הגיע לסופו. ב-20 באפריל אמר: "אמנם קצב התכווצות הפעילות הכלכלית העולמית הואט בחודשים האחרונים, אולם הירידה בפעילות נמשכת, בעיות המגזר הפיננסי בארצות הברית טרם נחשפו במלואן, וסך הפסדי המגזר צפויים לצמוח ל-3.6 טריליון דולר, לעומת טריליון דולר עד כה". הוא העריך כי בשנת 2010 שיעור האבטלה בארצות הברית צפוי לעלות מעל 11 אחוזים וכי הצמיחה תהיה כ-0.5 אחוז בלבד.

### **משמעויות אסטרטגיות**

אף שהמשבר החל בארצות הברית, לא נפגע מעמדה כמעצמה עולמית. נוכח השפל בולטת יכולתו של הממשל האמריקני להפעיל מנגנונים חזקים, וכלכלת ארצות הברית עשויה להיות הראשונה לצאת מהמשבר. לעומת זאת, המשבר חידד את הבעייתיות של האיחוד האירופי (מדיניות כלכלית אחידה אינה מתאימה לכל המדינות), והבליט את חולשתן של מדינות שסובלות ממנגנונים כלכליים רופפים, כמו רוסיה.

סין ממשיכה לצמוח גם בתקופת המשבר הכלכלי הגלובלי – דבר המבליט את עוצמתה במערכת הגלובלית. בה בעת מבליט המשבר את התלות ההדדית בין סין לארצות הברית בתחום הכלכלי. ארצות הברית עבור סין היא מקור חשוב ליצוא ולטכנולוגיות, ומכאן גורם חשוב לצמיחת סין, ואילו סין עבור ארצות הברית היא

מקור לסחורות זולות, להשקעות ולמימון החוב הלאומי האמריקני (סין הינה הנושה הגדולה ביותר של ארצות הברית והיא אוחזת באיגרות חוב אמריקניות ממשלתיות בשווי של יותר מ-740 מיליארד דולר). עם זאת, בארצות הברית יש רואים בסין ובמדינות מתפתחות אחרות במזרח אסיה גורם המסכן את התעסוקה ואת הצמיחה בארצות הברית משום שארצות הברית אינה מסוגלת להתחרות עם כושר הייצור הזול שלהן. תופעה זו יוצרת גירעון סחר עצום של ארצות הברית מול סין.

אמנם שמירה על היציבות הכלכלית והחברתית של ארצות הברית היא יעד ראשון במעלה של ממשל אובמה, אולם הממשל אינו מזניח את חזית החוץ, ובכלל זה את מהלכיו במזרח התיכון.

על אף אילוצי התקציב בארצות הברית, סביר להניח כי לא ייפגע הסיוע הצבאי שמעניקה ארצות הברית לישראל ולמדינות האזור, בין היתר בשל צורכי מדיניות החוץ שלה ורצון הממשל לסייע לתעשיות הנשק האמריקניות בתקופה זו.

### **המגמות במשק הנפט העולמי**

הנפט הוא אחד הגורמים הקושרים בין המזרח התיכון ובין המשק העולמי מאחר שמצויים בו כשישים אחוזים בערך מעתודות הנפט של העולם. בעשור האחרון עד יולי 2008 חלה עלייה מתמשכת במחירי הנפט. מחיר הנפט הממוצע של אופ"ק בחודש יולי 2008 היה 131 דולר לחבית – שיא של כל הזמנים גם במונחים ריאליים. הסיבה העיקרית לכך הייתה צמיחה מהירה במשק העולמי, שהביאה לגידול ניכר בביקוש מצד מדינות במזרח אסיה, אך היו גם סיבות נוספות: ספקולציות על מחיר הנפט, חשש מפגיעה במקורות הנפט במפרץ הפרסי אם יפרוץ עימות בין ארצות הברית לאיראן ועוד. בתוך כך חלה עלייה ניכרת במחיר חומרי גלם אחרים ובמחירי תוצרת חקלאית, והדבר הגביר את האינפלציה במדינות שונות בעולם.

לאחר השיא ביולי 2008, בעקבות ירידה בביקוש לנפט וציפיות לצמיחה שלילית של המשק העולמי, התהפכה המגמה. בדצמבר 2008 ירד מחיר הנפט של אופ"ק ל-38.6 דולר לחבית (בממוצע חודשי).

על פי תחזית שפרסמה ב-14 במאי 2009 רשות האנרגיה הבינ-לאומית (IEA), יסתכם הביקוש העולמי לנפט בשנת 2009 ב-83.2 מיליון חביות ליום בממוצע, שלושה אחוזים פחות מאשר ב-2008. במועד זה עמד מחיר הנפט על כ-58 דולר לחבית. צפוי כי מחיר הנפט יחזור לטפס כאשר תתאושש הכלכלה העולמית, אולם בינתיים ישנן חברות שכבר החליטו לעכב או לבטל פרויקטים לחיפוש שדות נפט ולשיפור ההפקה.

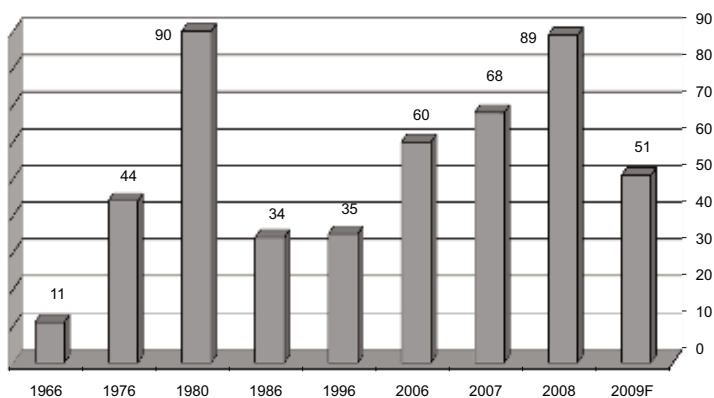


## משמעויות אסטרטגיות

התנודות החריפות במחיר הנפט מחדדות את החשיבות שבפיתוח תחליפי אנרגיה לנפט – הן משיקולים כלכליים והן מסיבות מדיניות, בייחוד משום שרוב עתודות הנפט של העולם נמצאות באזורים לא יציבים או בידי שליטים המצויים בעימות עם המערב. לפיכך מוטב לצרכניות הנפט, ובהן ישראל, להשקיע בפיתוח תחליפים לנפט, אף שירידת המחירים הנוכחית מקטינה את הכדאיות הכלכלית שבכך.

הירידה במחיר הנפט מצמצמת את הכדאיות הכלכלית להקמת תשתיות של אנרגיה גרעינית וגם מחלישה את טיעוניהן של מדינות המבקשות לפתח יכולות גרעיניות, ובראשן איראן.

ירידת מחיר הנפט אינה מפחיתה את חשיבות המפרץ הפרסי כמקור האנרגיה העיקרי בעולם מאחר שבו רוב עתודות הנפט המוכחות בעולם. על כן תתקשה ארצות הברית לסגת לחלוטין מעיראק בלא פתרונות שיבטיחו את יציבות האזור.



לוח 1: מחיר חבית הנפט של אופ"ק בדולרים

(מחיר שנתי ממוצע במחירים קבועים – 2009)

המקור: נתוני אופ"ק – עד 2008. 2009 – תחזית המחברים.

## השפעת המשבר על המשקים של מדינות ערביות ואיראן

**סעודיה ונסיכויות המפרץ** (חברות ה-GCC) – נפגעו מהמשבר בשני תחומים: ירידה בהכנסות מיצוא נפט; וירידה בערכם של הנכסים המושקעים בחו"ל. על פי הערכות קרן המטבע הבין-לאומית, תנוע הצמיחה במשקיהן ב-2009 בסביבות אחוז וחצי. לפי הערכות אלו, לא יהיה מחירה הממוצע של חבית נפט נמוך מחמישים דולר, אך גם אם יהיה המחיר נמוך יותר, לחברות ה-GCC ישנם כלים למתן את השפעת ירידת

קצב הצמיחה. העלייה שחלה במחירי הנפט עד המחצית השנייה של 2008 הגדילה את רווחיהן מיצוא נפט, אשר הסתכמו כ-2.2 טריליון דולר מאז 2003. העודף המצרפי שנרשם בחמש השנים האחרונות בחשבון השוטרף של חברות ה-GCC הוא יותר מ-900 מיליארד דולר. נתחים גדולים מעודפים אלו הופנו לרכישת נכסים מגוונים ברחבי העולם וכן לצמצום חובות של הממשלות. פעילות זו בוצעה רובה על ידי קרנות הון ממשלתיות (Sovereign Wealth Funds). הואיל וקרנות אלו אינן מתנהלות בשקיפות, אפשר רק להעריך מהו היקף ההון המצוי ברשותן ומהו הנזק שנגרם להן בחודשים האחרונים. על פי ההערכות המתונות ביותר, היקף הנכסים הזרים של חברות ה-GCC היה בסוף 2008 כ-1.2 טריליון דולר. השחיקה המשוערת בערך הכולל שספגו נכסיהן מאז ספטמבר 2008 נאמדת בין 15 ל-25 אחוזים, אך למרות השחיקה שחלה בערך הנכסים הזרים, ההון המצוי בקרנות אלו מסייע למדינות המפרץ לנקוט צעדים מייצבים, ואכן בתחילת 2009 הורו הממשלות לכמה מהקרנות להזרים הון לשוק המניות המקומי ולבנקים המרכזיים. כל אלה מאפשרים לסעודיה ולמדינות המפרץ מרחב תמרון ניכר.

האופן שיבחרו מדינות המפרץ להיעזר בנכסיהם נוגע גם למידת שאיפתן למנף את עושרן כדי לקדם אינטרסים מדיניים. במקרים רבים בעבר התקבלה בחשדנות רכישת מניות של חברות במדינות המערב על ידי מדינות הנפט ערביות, שמא דריסת הרגל במוסדות פיננסיים ובקונגלומרטים גדולים תהיה מנוף לחץ להשגת יעדים פוליטיים מצדן. כיום נראה כי צימאון המערכת הפיננסית העולמית לנזילות מגביר את מידת האטרקטיביות של ההון המצוי בקרנות ההון של מדינות המפרץ, והצורך באשראי מעמעם את הקולות הקוראים נגד התופעה. עדות לכך התקבלה בעת ביקורו האחרון של ראש ממשלת בריטניה גורדון בראון במפרץ; הוא הזמין את קרנות ההון להרחיב את פעילותן בשווקים הבריטיים. מלבד זה, גורמים בקרן המטבע הבין-לאומית ובבנק בעולמי מפצירים בחודשים האחרונים בממשלות המפרץ להירתם למאמצי חילוץ המערכת הפיננסית הבין-לאומית באמצעות הזרמת הון מהקרנות ועל ידי הגדל המכסות שלהן בעתודות קרן המטבע הבין-לאומית.

ממשלות המפרץ, אשר ביצעו בשנת 2008 כמה השקעות בבנקים גדולים בארצות הברית<sup>2</sup> ובחברות גדולות אחרות, אינן ממהרות להזרים כעת כסף רב לרכישות אסטרטגיות, בין היתר בשל הסיכונים הכלכליים הכרוכים בהשקעות אלה. ירידת מחירי הנפט וההפסדים שצברו בשל המשבר הפיננסי הגבירו אף הם את הצורך בניהול הסיכונים גם אצלן. עם זאת, תאבוןן של ממשלות המפרץ להשקיע במדינות המערב לא פסק. כך למשל במרס 2009 רכשה קרן Aabar, אחת מקרנות ההשקעה של אבו

דאבי, 9.1 אחוזים ממניותיה של ענקית הרכב הגרמנית דיימלר. רכישות אלו, לצד הצהרות שונות מפי מנהלי כמה מהקרנות הגדולות, מעלות את האפשרות שהקרנות ינצלו את ההזדמנויות הטמונות במשבר כדי לרכוש במחירים זולים נתחים מחברות נוספות במערב.

**לוח 2: הכנסות מיצוא הנפט של המפיקות הערביות הגדולות<sup>3</sup>**  
(במיליארדי דולרים, במחירים שוטפים)

2009 (תחזית)	2008 (אומדן)	2007	2006	2005	2004	2003	2002	
148	292	206.4	188.4	161.7	110.8	82.2	63.8	סעודיה
46	91	64.9	59.1	53.2	34.2	26.1	19.2	איראן
27	52	37.3	27.5	19.0	17.7	7.5	12.5	עיראק
53	105	74.5	69.8	49.9	38.0	25.1	21.7	איחוד האמירויות
43	85	60.0	53.1	42.4	26.6	19.0	14.0	כווית
20	39	27.8	24.2	17.5	11.6	8.8	6.8	קטר
28	56	39.8	36.9	28.3	16.8	13.5	9.4	לוב
32	62	44.2	38.3	32.8	23.0	16.4	12.3	אלג'יריה
522	1034	731.1	650.2	535.6	364.7	258.1	211.9	סך אופ"ק

המקור: נתוני אופ"ק עד 2007 ותחזית המחברים.

התנודות בהכנסות ובעושר של מדינות הנפט משפיעות בעקיפין על מדינות חסרות נפט במזרח התיכון (כגון ירדן ולבנון) ומפיקות נפט קטנות יותר (מצרים וסוריה), הנסמכות על העברות כספים של עובדים במדינות המפרץ לארצות מוצאם, סחר בין מדינות ומימון פרויקטים. המשבר הכלכלי מקטין במידת מה את תרומת מדינות הנפט לכלכלתן של המדינות האחרות:

**איראן** – תלויה במידה רבה במצב בשוק האנרגיה העולמי. איראן מייצאת כשני מיליון וחצי חביות נפט ביום, וההכנסות מיצוא נפט הן כ-80 אחוזים מסך היצוא שלה. הגאות במשק האנרגיה העולמי אפשרה לכלכלת איראן לצמוח בחמש השנים האחרונות בקצב שנתי ממוצע של יותר מחמישה אחוזים, אך למרות זאת לא התממשה הבטחתו של אחמדינג'אד להפיץ את רווחי הנפט לכלל אזרחי המדינה. שיעור האבטלה נותר גבוה (12 אחוזים וחצי על פי נתונים רשמיים), וקצב האינפלציה הגיע באמצע שנת 2008

ליותר מ-25 אחוזים. מלבד העלויות שהיו במחירי המוצרים במשק העולמי, אפשר לייחס חלק מהאינפלציה באיראן למדיניות המוניטרית (ריבית נמוכה מאוד מהאינפלציה) ולסנקציות הבין-לאומיות. המערכה הפיננסית שארצות הברית מובילה מקטינה את יכולתם של הגופים הפיננסיים האיראניים לבצע העברות כספים בין-לאומיות, ותורמת לעליית המחירים משום שהיא מעלה את עלויות היבוא של המדינה. לירידת מחירי הסחורות בעולם השפעה מנוגדת על איראן. מצד אחד ירידת המחירים במשק העולמי תורמת ישירות לירידת מחירי יבוא המזון וחומרי הגלם לאיראן, ומצד אחר הירידה בהכנסות מנפט מחייבת את הממשלה לצמצם מאוד את הסובסידיות הרחבות שהיא מעניקה. אחמדינג'אד, אשר הצהיר בנובמבר כי איראן תמשיך לשגשג גם אם יהיה מחירה של חבית נפט חמישה דולר בלבד, הודה לאחר מכן כי הירידה במחירי הנפט תחייב צמצום חד במשטר הסובסידיות ותביא להעלאת מסים.

אמנם ירידת מחירי הנפט מקשה על כלכלת איראן, אולם עדיין היא אוחות בעתודות מטבע החוץ שמעניקות לה אפשרות להקחות את ההשפעות של לחץ בין-לאומי. סך עתודות מטבע החוץ של איראן בתחילת 2009 היה 96 מיליארד דולר. סכום זה יכול לספק את היבוא האיראני לזמן רב, גם בלא הכנסות מיצוא בכלל (היבוא לאיראן ב-2008 נאמד ב-67 מיליארד דולר). עם זאת, בשל המשבר הכלכלי איבוד ההכנסות הנובע מסנקציות כלכלית כואב יותר.

**מצרים וירדן** – המשבר העולמי שינה את האתגרים שבפני כלכלת מצרים וירדן. באמצע 2008 הסתמנה האינפלציה כאיום המרכזי ליציבותן הכלכלית, ואילו באמצע 2009 האתגר הגדול שבפניהן טמון בניסיונות לבלום את הירידה בקצב הצמיחה. למשבר אפקטים מנוגדים: מצד אחד האינפלציה המהירה צפויה להתמתן בשל ירידת מחירי הסחורות והנדל"ן, ומצד אחר ירידה בהשקעות ובפעילות הכלכלית צפויה לפגוע בצמיחה ולהגדיל את שיעורי האבטלה. רמת האינטגרציה בין המערכת הפיננסית של מצרים וירדן ובין המערכת הפיננסית הגלובלית אינה גבוהה, ולפיכך סביר להניח כי הבנקים המקומיים אינם חשופים ל"נכסים רעילים".

בתחום האנרגיה – ירדן היא יבואנית נפט מובהקת, ומצרים היא יבואנית נטו של נפט (צורכת נפט יותר מתפוקתה), ולפיכך מבחינת המאזן המסחרי שתיהן נהנות מירידת מחיר הנפט. עם זאת, כאמור, קיימת התאמה בין מצבן של מדינות הנפט במפרץ ובין יכולתן של יתר מדינות האזור לצמוח, ולפיכך ההאטה הכלכלית הצפויה במדינות המפרץ עקב ירידת מחירי האנרגיה תשפיע גם על מצרים ועל ירדן.

בעקבות המשבר אפשר להבחין בבריחה של ההון (חלקו ספקולטיבי) אשר הניע בשנים האחרונות את הגאות בתחום הנדל"ן במצרים ובירדן. תופעה זו נובעת כנראה מהירידה בזרם ההשקעות ממדינות המפרץ למדינות האזור. מלבד זה, המשבר הפוקד את התיירות העולמית והערבית יקטין את הכנסות מטבע החוץ של שתי המדינות. הכנסות שתי המדינות עלולות להיפגע גם מירידת הסחר העובר דרכן (תעלת סואץ במצרים ונמל עקבה בירדן).

ההשפעה המצרפית של תופעות אלו יכולה להתמתן עקב הירידה במחירי המזון ומחירי הנפט, שיוזילו את יבוא מוצרי הצריכה ואת תשומות הייצור. הירידה העולמית במחירי הסחורות כבר הקלה את קצב האינפלציה במדינות האזור (לפי תחזית ה-IMF מאפריל 2009, השנה הוא צפוי להיות 12 אחוזים במצרים וארבעה אחוזים בירדן). ממשלת מצרים נכנסה למשבר במצב סביר יחסית מכיוון שהיא הצליחה לשמור על גירעונות נסבלים של שישה אחוזים מהתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) בשנים האחרונות. גם ממשלת ירדן הצליחה לקצץ בשנה האחרונה בהוצאות הפיסקליות ולהקטין את החוב הציבורי. המצב הפיסקלי הסביר יחסית מעניק לשתי הממשלות מרחב תמרון סביר לטווח השנה הקרובה. עם זאת, מידת יכולתן להקהות את הלחצים הכלכליים-פוליטיים שהמשבר העולמי יוצר תלויה בעומקו ובמשכו. על כל פנים, בשלב זה נראה כי המשבר הכלכלי אינו מסכן את היציבות הפנימית במדינות אלו, אך השלכותיו עלולות לעורר גלי ביקורות כלפי צעדי הליברליזציה הכלכלית שהצהירו עליהם הממשלות.

**סוריה** – למשבר הפיננסי השפעה מוגבלת על המערכת הפיננסית הסורית מאחר שהיא קטנה וריכוזית. בשנת 2008 צמח המשק הסורי בקצב מהיר יחסית של חמישה אחוזים בערך, אולם השנה הצמיחה צפויה להיות נמוכה הרבה יותר. הבעיה העיקרית של המשק הסורי אינה קשורה למשבר העולמי דווקא, אלא היא נעוצה בהידלדלות עתודות הנפט ובירידה בהפקה וביצוא הנפט. בשנת 1996 היה קצב ההפקה 600 אלף חביות ביום, ואילו כיום הוא נמוך מ-380 אלף, וצפוי עוד להצטמצם. אם נותנים את הדעת לתשלומים לחברות הנפט הזרות, אפשר לטעון כי עוד ב-2007 הייתה סוריה ליבואנית נפט נטו. הידלדלות עתודות הנפט תגדיל את הגירעון בחשבון השוטף במאזן התשלומים וכך גם את התלות של סוריה במקורות הון חיצוניים. בשלב זה השפעת ירידת מחירי הנפט על סוריה שלילית אך מוגבלת. כל עוד השפל הכלכלי בעולם נמשך סוריה נהנית מירידת המחירים של חומרי גלם ומוצרים מיובאים.

יכולתה של סוריה לערוך שינויים חיוניים בכלכלתה מושפעת ממעמדה הבין-לאומי. בשנים האחרונות ניסתה סוריה לעניין חברות להשקיע במדינה, אך חברות מערביות מעטות בלבד השתכנעו, ועיקר הגידול בהשקעות הזרות לסוריה הגיע ממדינות ה-GCC, מאיראן ומטורקיה. השפל הכלכלי עשוי להקטין את זרם ההשקעות ממדינות אלו. זו היא אחת הסיבות המרכזיות לחיוניותה של הפשרה אפשרית ביחסים המתוחים עם ארצות הברית לכלכלתה של סוריה דווקא בעת הנוכחית. מלבד זה, שיפור ביחסי המדינות עשוי לסלול את דרכה של סוריה לחברות בארגון הסחר העולמי (WTO). יוזכר כי ב-2001 הגישה סוריה בקשה להצטרף לארגון, אך בקשתה לא נענתה, בין היתר בשל התנגדות ארצות הברית.

השיפור שנרשם בשנה האחרונה ביחסיה של סוריה עם האיחוד האירופי הוא בשורה חיובית עבור כלכלת סוריה. ב-14 בדצמבר 2008 חתמו הצדדים בראשי תיבות על גרסה מעודכנת של הסכם סחר משנת 2004, שיישמו הוקפא לאחר רצח רפיק אל-חריירי. ההסכם המעודכן קובע כי הצדדים יהדקו את שיתוף הפעולה במגוון תחומים וכי יכוננו אזור סחר חופשי בתוך 12 שנים. האיחוד האירופי הוא שותף הסחר המרכזי של סוריה, ולפיכך הורדת מכסים על שורה של מוצרי חקלאות חיונית לסוריה. יישום ההסכם מתוכנן לשנה זו, אך הוא מותנה באשרורן של כל 27 חברות האיחוד. אף שמרביתן נוטות לתמוך באשרור ההסכם, ישנן כמה סוגיות פנימיות ובין-לאומיות שעשויות להרתיע כמה מהן, ולפיכך הן צפויות להציג בפני סוריה תביעות שונות. כך למשל בריטניה תובעת כי סוריה תמנע הסתננות מחבלים משטחה לעיראק.

**לבנון** – להבדיל מהמשק הסורי, בלבנון קיים משק פתוח, המקיים קשרים ענפים עם חו"ל. עובדה זו מגבירה את חשיפתה השלילית של לבנון למשבר במשק העולמי בתחומי הבנקאות, ההשקעות הזרות, מחזור החוב הלאומי וכן התיירות, שהיא מקור הכנסה חשוב. צמיחת המשק בלבנון בשנת 2009 תהיה נמוכה מאוד מהצמיחה המהירה שאפיינה אותו בשנים האחרונות (שמונה אחוזים ב-2008, שבעה אחוזים וחצי ב-2007). יש לציין כי בשנת 2006 סבלה לבנון מקיפאון כלכלי (צמיחה אפסית) בשל מלחמת לבנון השנייה. עם זאת, ירידת מחיר הנפט ומוצרי היבוא האחרים תורמת לכלכלה, ונראה שלבנון מחזיקה מעמד היטב במשבר.

**הרשות הפלסטינית** – מאז השתלטות חמאס על הרצועה פועלות ישראל והקהילה הבין-לאומית מול הכלכלה הפלסטינית בשני מאמצים מנוגדים: מצד אחד חיזוק מחנה אבו מאזן, המתבטא בהזרמת כספים מצד הקהילה הבין-לאומית אל מחנה זה,

בצמצום מחסומי דרכים ובמתן תעסוקה לעובדים פלסטינים מהגדה על ידי ישראל; ומצד אחר מול חמאס ברצועת עזה מפעילות ישראל ומצרים סגר כלכלי, והקהילה הבין-לאומית אינה מזרימה כספים לחמאס. בשל כך התרחב עוד יותר הפער בין המצב הכלכלי ביהודה ושומרון למצב הכלכלי בעזה.

מאז פרוץ אינתיפאדת אל-אקצא מצבו הבסיסי של המשק הפלסטיני קשה, והמשבר הכלכלי הנוכחי תורם גם הוא את חלקו. אמנם ירידת מחירי המזון והדלק מועילה למשק הפלסטיני, אולם מהצד השני צפויה השפעה שלילית של המצב הכלכלי במפרץ הפרסי, בירדן ובישראל על המשק הפלסטיני. הדברים אמורים בין היתר בנוגע להכנסות של עובדים פלסטינים במשקים אלה. מלבד זה, המשבר הכלכלי בעולם עלול להקשות על גורמי סיוע לעמוד בהתחייבויותיהם. היקף הסיוע בשנת 2008 נאמד ב-1.5 מיליארד דולר, סכום גדול לעומת התוצר הלאומי הגולמי (תל"ג) הפלסטיני, הנאמד בחמישה מיליארד דולר בלבד, המעיד על התלות של הפלסטינים בסיוע חיצוני. על פי הערכות הבנק העולמי, הסיוע החיצוני מונע את הידרדרות רוב אוכלוסיית רצועת עזה לעוני עמוק (קושי להשיג סל מצרכים בסיסיים).

### לוח 3: מדינות ערב ואיראן – חובות הממשלה כאחוז מהתוצר

2008 (אומדן)	2007	2006	2005	2004	
5	7	8.5	11.8	27.9	כווית
10.7	18.7	27.3	38.9	65	ערב הסעודית
9.6	10	10	9.2	8.5	איחוד האמירויות
13.4	17.2	19.7	23.7	26.3	איראן
65.3	79.7	81.5	84.2	91.8	ירדן
81.9	88.7	98.8	112.8	112.9	מצרים
-	17.2	19.4	23.3	73.2	סוריה

המקור: קרן המטבע הבינלאומית<sup>4</sup>

### משמעויות אסטרטגיות

ככלל, המשבר במשק העולמי פוגע בכלכלת כל מדינות המזרח התיכון ובמשק הפלסטיני, ברמה כזו או אחרת, כפי שתואר לעיל. בשלב זה המדינות השונות מתמודדות בהצלחה עם המשבר, ולא התגלו איומים על יציבותן. עם זאת, האתגרים העומדים בפני המשטרים הם גדולים, ויכולתם להתמודד עמם בהצלחה תלויה בין היתר בגורמים

האלה: משך המשבר ועצמתו, הצלחת המדיניות הכלכלית בכל אחת מן המדינות, נתוני הבסיס (למשל שיעור אבטלה גבוה בכמה מהמדינות קודם למשבר), התייחסות גורמי האופוזיציה למשבר ועצמתם של המשטרים.

**איראן** – בכל הקשור למחלוקת בסוגיית הגרעין, המשבר הכלכלי אינו משנה את המצב מהותית. לכאורה למדינות מערב קל יותר להחמיר את הסנקציות על איראן בשל המצב בשוק הנפט, ואולם נראה כי תהיה להן פחות מוטיבציה לעשות כך בשל המשבר הכלכלי אצלן. מלבד זה, החשש מפני התפרצות אינפלציונית, אשר מתחדד עקב צעדי הייצוב שנקטו ממשלות העולם, עשוי להקטין את המוטיבציה לנקוט צעדים יזומים שעלולים לגרור עלייה מחודשת במחירי האנרגיה. לטהרן יכולת כלכלית לעמוד בסנקציות חמורות הרבה יותר מאלה הנקטות כלפיה כיום, לשנים הקרובות לפחות. עם זאת, הגברת הלחץ הכלכלי עליה עשויה להיות שיקול (נוסף) התומך בכדאיות הסדר.

**סוריה** – אמנם השפעות המשבר עליה מוגבלות לטווח השנה הקרובה, אולם במצבה הכלכלי יש אלמנטים התומכים בשינוי מדיניות לכיוון המערב. בכלל זה אופק כלכלי שלילי (בעיקר בשל הידלדלות מקורות הנפט) וקושי להיעזר במדינות אחרות שתמכו בה בעבר – בשל היחסים המעורערים עם מדינות המפרץ הערביות ומצבה הכלכלי של רוסיה.

**לבנון** – רגישות המצב הכלכלי של לבנון למשבר והביקורת הקשה שספג חזבאללה בגין הנזקים שגרם למדינה במלחמת לבנון השנייה תומכות בהתרחקות מעימותים צבאיים. עם זאת, מובן שאין זה שיקול בלעדי.

**מצרים וירדן** – המצב הכלכלי הוא אחד הפרמטרים החשובים המשפיעים על יציבותן לטווח הארוך, בשל נתונייהם הבסיסיים (למשל רמת חיים נמוכה יחסית במצרים והדמוגרפיה בירדן). כיום אין סימנים להשפעה של המשבר על יציבותן הפנימית, אף שייתכנו גלי ביקורות מצד הציבור והאופוזיציה.

**חברות ה-GCC** – הפסדיהן הכספיים מהמשבר גדולים, אך מצבן טוב יחסית, בהתחשב בעליית מחירי הנפט בחמש השנים האחרונות ולפי יתרות מטבע החוץ האדירות שצברו. גם כיום ההכנסות מהנפט הן פוטנציאל לסיוע בין-ערבי, שאפשר לשלבו בהסדרים מדיניים, אם ירצו בכך מדינות אלה. דווקא השפל הכלכלי עשוי לעשות את הסיוע אטרקטיבי יותר עבור הפלסטינים, סוריה ולבנון. כספים אלו יכולים לממן פתרונות, כגון שיקום מחנות הפליטים במדינות ערב ובשטחים, בניית מעבר תת-קרקעי או עילי בין רצועת עזה לגדה והתפלת מים ברצועה ושינועם לגדה. לכאורה הסבירות למימוש סיוע כזה נראית נמוכה בטווח הקרוב, אולם הוא עשוי



להיות בר יישוב בטווח הארוך מאחר שהוא משרת את האינטרסים של מדינות הנפט הערביות, החותרות אף הן ליציבות במזרח התיכון, ותואם את הנטייה הסעודית לקידום תהליכים מדיניים. ייתכן שאפשר לראות בסך שני מיליארד דולר, שהבטיחו חברות ה-GCC לשיקום רצועת עזה, סימן בכיוון זה.

**הכלכלה הפלסטינית** – מצבה מושפע במידה רבה מהפיצול הפוליטי בזירה הפלסטינית ומהמדיניות שישראל, מצרים ומדינות הקהילה הבינ-לאומית נוקטות בנוגע אליו. החרם המדיני שהוטל על חמאס והסגר הכלכלי על רצועת עזה שבשליטת חמאס, לעומת תמיכה מוגברת ברשות הפלסטינית בגדה המערבית, העמיקו את הפער הכלכלי בין הרצועה לגדה. נזקי העימות הצבאי עם ישראל, לצד המצוקה הכלכלית הנמשכת, החריפו את המשבר ברצועה. צפוי שמגמה זו תימשך כל עוד לא ישתנה המצב הפוליטי בזירה הפלסטינית עצמה ובזירה הישראלית-פלסטינית. יתר על כן, הפער בין הגדה לרצועה יתרחב עוד אם תיושם בגדה מדיניות השלום הכלכלי שהציע ראש הממשלה נתניהו.

### **השפעת המשבר על המשק הישראלי**

המשק הישראלי הוא מוטה יצוא ותלוי מאוד בכלכלה הגלובלית. לאחר חמש שנים של צמיחה מהירה חלה במחצית השנייה של 2008 האטה חדה במשק הישראלי. אמנם קצב הצמיחה לכל שנת 2008 היה ארבעה אחוזים, אולם ברבעון האחרון של 2008 נקלע המשק לקיפאון, לעומת צמיחה של 5.4 אחוזים ב-2007 ו-5.2 אחוזים ב-2006. התוצר הגולמי המקומי הסתכם בשנת 2008 ב-714 מיליארד ₪. תחזית בנק ישראל לצמיחת התוצר בשנת 2009 (מ-25 בינואר) היא מינוס 0.2 אחוזים, כלומר צמיחת התוצר לנפש בשנת 2009 קרוב למינוס שני אחוזים, לעומת 2.8 אחוזים בשנת 2008. ההאטה נובעת בראש ובראשונה מהמצב במשק הגלובלי, אך קיימים גם גורמים נוספים, כגון היעדר שינויים מבניים ומנועי צמיחה נוספים אשר יתמכו בהמשך הצמיחה המהירה. נראה כי גם ללא המשבר הנוכחי הייתה הצמיחה ב-2009 מגיעה לשלושה אחוזים וחצי בערך (כך על פי תחזית הצמיחה במשק הישראלי ל-2009 כפי שהוצגה בטיטות תקציב שהוכנה באמצע 2008). התחזית של בנק ישראל לצמיחת המשק בשנת 2010 היא אחוז אחד.

### **ביטויו של המשבר הכלכלי בישראל**

למשבר הכלכלי בישראל לפחות חמישה ביטויים חשובים. הראשון – הרעה בנתוני המאקרו של המשק. על פי דיווחי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ברבעון הראשון של

2009 נרשמה ירידה – במונחים שנתיים – של 3.6 אחוזים בתוצר המקומי הגולמי, 4.2 אחוזים בתוצר העסקי, ו-4.3 אחוזים בצריכה (6 אחוזים בצריכה לנפש). בנוסף, יצוא הסחורות והשירותים ירד ברבעון הראשון של 2009 ב-14.4 אחוזים ביחס לרבעון קודם (46.3 אחוזים בחישוב שנתי), ויבוא הסחורות והשירותים (למעט יבוא ביטחוני, מטוסים ויהלומים) ירד ב-21.4 אחוזים (61.9 אחוזים בחישוב שנתי). השני – גל של פיטורי עובדים. במרס 2009 פוטרו 20,072 עובדים לעומת 11,856 במרס 2008. מדובר במספר שיא של מפוטרים בחודש אחד. הגידול בהיקף הפיטורים מקיף את ענפי ההיי-טק, התעשייה המסורתית, ענפי המסחר, הנדל"ן והפיננסים. השלישי – חסכונות הציבור נפגעו מאוד בשל הירידות בשוקי ההון. בשנת 2008 איבדו קופות הגמל קרוב לחמישית מערך הנכסים שהופקדו בהן. השיפור בשוק ההון ברבעון הראשון של 2009 קיזז חלק מההפסדים. הרביעי – ירידה חדה ברווחים של חברות ישראליות רבות. הקיפאון בגיוסי ההון בבורסה הישראלית ובחול"ל ועלייה בקושי לקבל אשראי מהבנקים מגבילים את יכולתן לפעול ולמחזר חובות. חברות רבות, בעיקר בתחום הנדל"ן, מתקשות בהחזר החובות וחלקן נדרש להסדרי חובות. החמישי – ירידה בהכנסות המדינה ממסים ועלייה חדה בגירעון הממשלה. במרס 2009 העריכו באוצר כי הכנסות המדינה ממסים ישירים ועקיפים יסתכמו ב-2009 בכ-160 מיליארד שקל, כארבעים מיליארד שקל פחות מהערכות הממשלה באוגוסט 2008.

#### לוח 4: הצמיחה בישראל

שיוני ראלי בתוצר לעומת שנה קודמת (באחוזים)	
1.8	2003
5.0	2004
5.1	2005
5.2	2006
5.4	2007
4.0	2008
-1.5	תחזית 2009

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ותחזית בנק ישראל<sup>5</sup>

ההתמודדות של ישראל עם המשבר החלה בפיגור מסוים לעומת הנעשה מעבר לים. בתגובה למשבר גיבשה בנובמבר 2008 ממשלת אולמרט תכנית כלכלית הכוללת העמדת ביטחונות לבנקים לצורך מתן הלוואות לעסקים בינוניים וקטנים, הקמת קרנות מנוף שיעזרו לחברות ישראליות למחזר חובות ופריסת רשת ביטחון פנסיונית לבני 57 ומעלה, שעומדים בקריטריונים מסוימים. מלבד זה, תוכנן להגדיל את ההוצאה על תשתיות באמצעות פרויקטים תקציביים (בעיקר תחבורה) ופרויקטים חוץ-תקציביים (בעיקר התפלת מים ואנרגיה).

ב-13 במאי אישרה הממשלה, בראשות בנימין נתניהו, תקציב דו-שנתי לשנים 2009 ו-2010. התקציב ל-2009 יעמוד על 316.5 מיליארד שקל, כאשר הגירעון התקציבי יוגבל ל-6 אחוזי תוצר, ותקציב ל-2010 יעמוד על 321.5 מיליארד שקל, כאשר הגירעון יוגבל ל-5.5 אחוזי תוצר. תקציב הביטחון לשנת 2009 קוצץ בכ-1.5 מיליארד שקל (כ-3.1 אחוזים). התקציב משקף את המתח בין שלושה צרכים עיקריים: צורך לממש את היעדים הלאומיים השונים, צורך לשמר את היציבות הכלכלית וצורך לשמר את הקואליציה הפוליטית.

בנק ישראל מפעיל את הכלים העומדים לרשותו בכל העצמה. באפריל 2009 הפחית הבנק את הריבית השנתית לרמת שפל היסטורית של 0.5 אחוז, לעומת 1.75 אחוזים בינואר 2009 ו-4.25 אחוזים בינואר 2008. בו בזמן הבנק רוכש איגרות חוב ממשלתיות ארוכות טווח כדי להנמיך את הריבית לטווח הארוך.

בד בבד עם המשבר וללא קשר אליו, בתחילת 2009 חלה התפתחות היסטורית במשק האנרגיה של ישראל בעקבות גילוי מאגר גז גדול בקידוח "תמר 1" (תשעים ק"מ ממערב לחוף חיפה) בינואר 2009, ומאגר נוסף, קטן יותר, בקידוח "דלית 1" (שישים ק"מ ממערב לחוף חדרה) במרס 2009. גילויים אלה מצטרפים לגילויי גז קודמים בים התיכון מול חופי ישראל, למן גילוי מאגר הגז הטבעי הגדול הראשון בשנת 1999, ממערב לחוף אשקלון. על פי אומדנים של מגלי הגז, כמות הגז באתר "תמר 1" גדולה פי שלושה לפחות מכמות הגז שהתגלתה בעבר מול חופי אשקלון ואשדוד (אתר ים תטיס), וערכו של הגז מוערך בכ-15 מיליארד דולר. ב-18 בינואר 2009, בעקבות דיווחי החברות על גילוי הגז בקידוח "תמר 1", עדכן שר התשתיות בנימין בן אליעזר את חברי הממשלה: אם אכן יפיק קידוח "תמר 1" את הכמויות שמדובר עליהן, אזי התלות של מדינת ישראל בספקים אחרים תפחת, אך לא תיעלם לחלוטין.

### משמעויות לישראל

המשק הישראלי מפגין עד כה יציבות רבה יחסית, ולא ניכרת סכנה ליציבות המערכת הפיננסית בישראל.

מצבה הכלכלי של ישראל יושפע בעיקר מהמצב במשק העולמי, ועד חלוף המשבר בעולם עליה להתמקד במזעור נזקים ובעיכוב השפעותיו עליה.

על ישראל לשמר את תעשיות ההזנק ולהמשיך לפתח את ההון האנושי הטכנולוגי, שהוא הנכס הכלכלי והאסטרטגי שלה, וכן לפתח תעשיות של אנרגיות מתחדשות מאחר שמחירי האנרגיה עלולים לעלות שוב.

צורכי הביטחון והקיפאון בצמיחה אינם מאפשרים ירידה משמעותית בנטל הביטחון.

### לוח 5: נטל הביטחון בישראל

צריכה ביטחונית מקומית חלקי התוצר (באחוזים)	
6.8	2003
6.2	2004
6.0	2005
6.0	2006
5.8	2007
6.0	2008
5.9	תחזית 2009

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה<sup>6</sup> ותחזית המחברים

### סיכום

בנקודת הזמן הנוכחית מצוי העולם בעומקם של תהליכים כלכליים, שקשה לחזות את התפתחותם כמו גם את השלכותיהם החברתיות והמדיניות. גם אם חלף שיאו של המשבר הפיננסי הנוכחי, ספק אם חלף שיאו של המשבר הכלכלי הריאלי, כך שפרמטרים שונים, כמו אבטלה, עלולים עוד להחמיר.

מצבה הכלכלי של ישראל יושפע בעיקר מהמצב במשק העולמי. סיום המשבר הכלכלי בעולם מותנה בכמה גורמים, ובראשם בהצלחתו של ממשל אובמה. הדבר נובע מהקשר הלוגי הזה: היחלצות המשק העולמי מותנית בעיקר בהיחלצות המשק

האמריקני; היחלצות המשק האמריקני מותנית בעיקר בהשבת אמון הציבור האמריקני במנגנוני הכלכלה; והשבת אמון הציבור האמריקני בכלכלה מותנית בעיקר במנהיגותו של הנשיא אובמה ובצוותו המקצועי. בשלב זה הנשיא אובמה מפגין נחישות ויכולת לקבל החלטות קשות במהירות. בחודשים האחרונים הוא משדר אופטימיות זהירה. בנאום שנשא ב-14 באפריל 2009 הגדיר את המצב כדלהלן: "אין ספק כי הזמנים עדיין קשים ובשום אופן עוד לא יצאנו מהיער [...] אבל מהמקום בו אנו עומדים, זו הפעם הראשונה, שאנחנו מתחילים לראות ניצוצות של תקווה".

## הערות

- 1 Organization of the Petroleum Exporting Countries, "OPEC Annual Report 2007," (Vienna, 2008); Organization of the Petroleum Exporting Countries, "World Economic Outlook 2008," (Vienna, 2008).
- 2 למשל, קרן השקעות של אבו דאבי הזרימה לענקית הפיננסים סיטי (Citigroup) שבעה מיליארד דולר וחצי באמצעות איגרות חוב להמרה, המקנות לה זכות להמיר את ההלוואה ל-4.9 אחוזים מהון המניות של הבנק.
- 3 הנתונים כוללים הכנסות מיצוא נפט גולמי, מוצרי נפט וגז נוזלי (NGL).
- 4 International Monetary Fund, "Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia," (Washington, D.C., May 2009).
- 5 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, רבעון לסטטיסטיקה של מקרו-כלכלה, (ירושלים, דצמבר-אוקטובר 2008); בנק ישראל, "ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 124: ינואר עד אפריל 2009", (ירושלים, יוני 2009).
- 6 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "חשבונות לאומיים 1995-2007", (ירושלים, ינואר 2009).



## סיכום

---

# סיכונים וסיכויים – עידן פתרונות הביניים

## עודד ערן

לקראת סיום העשור הראשון של המאה העשרים ואחת רבים יותר סימני השאלה בנוגע ליציבותה של מערב אסיה. ארצות הברית ובעלי בריתה באפגניסטן רחוקים מלהגדיר את מאמציהם במדינה זו כ"הצלחה". יכולת המשילות של הממשלה המרכזית בפקיסטן ויכולתה לשמור על המדינה כיחידה אחת נתונות בספק, ועמן גם היכולת למנוע נפילת חלק מהמאגר הגרעיני לידי מוסלמים קיצוניים. הסכנה של זליגת מידע וחומרים מסוכנים לידי ארגוני טרור המבוססים היום באזורים שאינם רק על גבול אפגניסטן-פקיסטן הולכת וגוברת.

איראן מתקדמת באין מפריע בדרכה ליכולת העשרה מלאה של אורניום, וזו מביאה אותה קרוב ליכולת ייצור נשק גרעיני. איראן מתעלמת משלוש החלטות מועצת הביטחון ומאמצי האיחוד האירופי וארצות הברית לבלום את פעילותה הגרעינית והטילית. השילוב של פעילות זו עם התמיכה בארגונים תת-מדינתיים חמושים באזור, דהיינו חמאס וחזבאללה, כבר הכניס את המשטרים הערביים באזור המפרץ הפרסי ובמזרח התיכון לחרדה ולציפייה לפעולה שתפסיק את מירוץ החימוש הגרעיני של איראן. באמצעות פעילותה הגרעינית של איראן, ובעיקר באמצעות הקשר ההדוק עם סוריה, עם חמאס ועם חזבאללה, היא מצליחה להכתיב את סדר היום במזרח התיכון. תמיכתה הבלעדית והלא מוגבלת בגורמים אלו מאפשרת לה להשפיע גם על התקדמות אפשרית בתהליך השלום הישראלי-ערבי.

בעיראק צפויה בשנה הקרובה התחלתה של הסגת הכוחות האמריקניים. קרוב לוודאי שלנסיגה זו יהיו השלכות על יציבותה של עיראק וכן על יציבות האזור. גלי ההדף עלולים להגיע גם למדינות שלהן אין גבולות הנושקים לעיראק. מעניינת במיוחד היא השפעתה של הנסיגה על מעמדה הגאופוליטי של איראן באזור ועל דרך התייחסותן של מדינות האזור לארצות הברית. אמנם הירידה הדרסטית במחירי הנפט הגבירה את פגיעותה של איראן, אך היא גם מחלישה את מדינות ערב המתונות. אלו הם, בקצרה, נתוני הפתיחה של שני הממשלים החדשים בישראל ובארצות הברית. שני אלו מצויים בפני הכרעות מדיניות-ביטחוניות, שלהן יהיו השלכות ארוכות טווח על עתידו של המזרח התיכון. במרכז הדיאלוג הביטחוני בין ארצות הברית ובין ישראל יעמדו שאלות אלו וכמובן עתידו של תהליך השלום הישראלי-ערבי.

הרעיון של פתרון על בסיס שתי מדינות לשני עמים התפתח לכלל יוזמה מדינית עם הכרתה של התנועה הלאומית הפלסטינית בזכותה של ישראל להתקיים כמדינה ריבונית (1988). מאז נכשלו שלושת המאמצים לתרגם את הרעיון למציאות. הסכם אוסלו (1993) היה הסכם מסגרת שלא טיפל בפתרון עצמו, אם כי רמז לו. המשא ומתן לקראת קמפ דייוויד ובקמפ דייוויד וכן המגעים אחריו (2000-2001), ובעיקר יוזמת קלינטון, נוהלו על בסיס ההנחה הברורה שבעקבותיהם תקום מדינה פלסטינית. באמצע העשור הנוכחי, התקבע המונח "שתי מדינות לשני עמים", והניסיון השלישי – שהחל בנובמבר 2007 בוועידה הבין-לאומית באנאפוליס, ארצות הברית – התנהל על בסיסו.

האנתפאדה הפלסטינית השנייה – שפרצה בסוף 2000 – כשלה, אם כוונה להשיג את יציאת הכוחות הישראליים משטחי יהודה ושומרון. מנגד, הטרור בערים המרכזיות של ישראל גרם נתק מוחלט בין ישראל ובין אזורים אלו. הנתק נוצר בעקבות הדרתם של הישראלים את רגליהם מהערים הפלסטיניות המרכזיות, והוא חוזק וגובה בגדר ומערכת של אמצעים אחרים שיצרה חיץ פיזי. בכך, כמעט ללא משים, הולכת ומחריפה הדילמה הכפולה של ישראל. הדילמה הראשונה: אם רצון הרב בישראל הוא לשמור על ייחודה היהודי והדמוקרטי של המדינה, היא לא תוכל לממש רצון זה תוך כדי שליטה בעם אחר או לחלופין תוך כדי הענקת זכויות שוות לאוכלוסייה ערבית שתתחבר לאוכלוסייה הערבית בתוך ישראל של טרום מלחמת ששת הימים. הדילמה השנייה, הנובעת מהראשונה: כיצד לממש את רעיון שתי המדינות לשני עמים כאשר הכוחות האסלאמיים הפונדמנטליסטיים בחברה הפלסטינית הולכים ומתחזקים, ולאחר שהשתלטו על רצועת עזה הם מאימים לעשות כך גם בגדה המערבית. גם אלו הדוגלים בפתרון של שתי מדינות לשני עמים אינם יכולים להתעלם מהסיכונים



ומהסכנות שתיתול עליה ישראל אם תשלים עם הקמת מדינה פלסטינית עצמאית וריבונית בגבולה הדרומי ובגבולה המזרחי.

השילוב בין גדר שהיא מכשול של ממש ליכולת לבצע מעשי טרור מן הקרקע בישראל ובין פעילות סיכול אחרת בתוך יהודה ושומרון הוכיח את עצמו. הוא גם הדחיק והרחיק את הבעיה הפלסטינית והפחית את הלחץ למצוא פתרון ארוך טווח למערכת היחסים בין ישראל ובין הישות הפלסטינית. קשה להניח שהממשלה החדשה בישראל (מארס 2009) תאמץ את ההבנות שהגיעו אליהן הנושאים ונותנים הישראלים הקודמים. מנגד, האילוצים שנקלעה אליהם הרשות הפלסטינית לא יאפשרו לה לקבל החלטות חד-משמעיות בדבר הסדר קבע, גם אם תביע ממשלת ישראל החדשה נכונות להמשיך את המשא ומתן בנקודה שהוא נפסק בה. בנתונים אלו הממשל האמריקני חייב להחליט כיצד להמשיך את התהליך, והנסיבות כמו שתוארו אינן מעודדות. הכישלון המשולש – של אוסלו, קמפ דייוויד ואנאפוליס – אינו תמריץ לזיזם בעתיד הקרוב ניסיון רביעי על בסיס אותה הנחת יסוד, שאפשר להגיע להסדר קבע של הסכסוך הישראלי-פלסטיני. זה סיכון שהממשל החדש, העמוס בעיות אחרות – מאפגניסטן, דרך עיראק ואיראן, חייב להימנע ממנו.

הממשל החדש בארצות הברית, שהבטיח עיסוק אינטנסיבי בסוגיה זו, יצטרך לשקול אם לא עדיף למצוא דרך המייצרת התקדמות הדרגתית לקראת הסדר הקבע, הבנוי על העיקרון של שתי מדינות לשני עמים. אמנם הממשלה החדשה בישראל לא התחייבה לעיקרון זה, אך היא מביעה נכונות לקדם את המשא ומתן, וראש הממשלה הביע כמה פעמים את רצונו לשפר את המצב הכלכלי של הרשות הפלסטינית, ובתוך כך הבהיר שאינו רואה בכך תחליף למשא ומתן מדיני. הגדרה מעורפלת זו מאפשרת יצירתיות רבה תוך כדי איתור נמשך מצד ארצות הברית את מרחבי הגמישות המדינית של שני הצדדים – הפלסטיני והישראלי.

בו בזמן יידרש הממשל להחליט על מידת תשומת הלב שהוא יוכל להקדיש למיצוי התהליך המדיני בין סוריה לישראל. גם במקרה זה תנאי הפתיחה אינם מבשרים מלאכה קלה. מאז המשא ומתן הישיר האחרון, בשנת 2000, הלך והתהדק הקשר האיראני-סורי, שבאמצעותו איראן מתחזקת את חזבאללה. באותו זמן התעצמה סוריה בתחום הטילים המדויקים, והדרישות הביטחוניות של ישראל השתנו בעשור שחלף. ראש הממשלה החדש בישראל הצהיר במערכת הבחירות "שנית גמלא לא תיפול", ובמצע הפוליטי של השותפה הבכירה "ישראל ביתנו" נאמר שהמשא ומתן עם סוריה יתנהל על בסיס של "שלום תמורת שלום". להבדיל מן המנהיגות הישראלית, נשיא

סוריה בשאר אסד ממשיך להצהיר על רצונו לחדש מייד את המשא ומתן ולהגיע להסכם בזמן קצר.

אם יתחדש המשא ומתן, תדרוש ישראל מסוריה לקבל החלטות מכריעות כמו התנתקות מאיראן ומכל הקשור להיותה חוליה מרכזית בפעילות החתרנית של איראן באזור, ועולה השאלה אם ירצה אסד לקבל החלטות אלו לפני התבהרות המפה האסטרטגית במזרח התיכון בעקבות נסיגת הכוחות האמריקניים מעיראק והדיאלוג האיראני-אמריקני. נקודה נוספת, לא מבוטלת בחשיבותה, היא מקומה של ארצות הברית במשא ומתן, אם יתחדש, בין סוריה ובין ישראל. בסיבוב האחרון מילאה טורקיה את תפקיד המתווך במשא ומתן הלא ישיר. העברת המקל לידי ארצות הברית תחייב השגת הבנה עם טורקיה כדי למנוע חיכוך מיותר עם מדינה שכבר גילתה רגישות בנוגע למה שנראה כפגיעה במעמדה במזרח התיכון.

מתוך האמור בנוגע לתהליך השלום במזרח התיכון ויציאת הכוחות האמריקניים מעיראק עולה כי לאיראן מקום מרכזי ביכולתה של ארצות הברית להוביל בהצלחה מהלכים מורכבים. מכאן עולה השאלה אם אין להפוך את סדר הדברים, דהיינו להביא להתרעתה של איראן ולהפסקת פעילותה המאיימת הן על המשטרים באזור והן על תהליך מדיני בין ישראל לשכנותיה. הצלחת המהלכים לריסונה של איראן תגביר הן יכולת התמרון מול הצדדים השונים בתהליך המדיני ותקטין את רתיעתה של ישראל מנטילת סיכונים בשתי הזירות של התהליך המדיני. מנגד, לאי-הצלחה של הדיאלוג עם איראן תהיה השפעה שלילית ניכרת על יכולתה של ארצות הברית לנווט מהלכים מדיניים, ובעיקר בתחום ההסדרים בין ישראל ובין שכנותיה. כאשר בוחנים בהקשר הזה את ההבדלים בין שני מסלולי המשא ומתן עולה כי במסלול הסורי-ישראלי ההיבט האיראני תופס מקום מרכזי, ולכן נראה כי הטיפול בו מתחייב לפני כניסה מחודשת למשא ומתן. מנגד, במסלול הפלסטיני השפעתו קטנה יותר וגם ניתן להתקדם, גם אם התהליך לא יוגדר כמשא ומתן להסדר קבע מלא.

ישראל וארצות הברית יזדקקו להגיע, במהלך מקדים, להבנות בנושאים מרכזיים, ובייחוד בנושא ההתנחלויות והמשמעות של נכונות ראש הממשלה נתניהו לקדם את הפיתוח הכלכלי של הרשות הפלסטינית.

בד בבד עם פעילות במסלול הישראלי-פלסטיני וכמשקל נגד לפעילות החתרנית של איראן חשוב לחדש את הפעילות האזורית בקבוצות עבודה שהוקמו בוועידת מדריד ב-1991. לתהליך כזה חשיבות בכמה מישורים. מצד אחד חידוש שיתוף הפעולה האזורי יכול, כאמור, להיות משקל נגד לפעילותה של איראן, ומצד אחר פעילות כזו עולה בקנה אחד עם אחד המרכיבים המרכזיים של היוזמה הערבית מ-2002. למרות

יתרונות אלו, גם ממשלת ישראל וגם הליגה הערבית עלולות להיקלע למצב מביך אם תציע הקהילה הבין-לאומית, באמצעות הקוורטט למשל, את חידוש פעילותן של כמה מקבוצות העבודה האזוריות על בסיס החלטות ועידת מדריד והיוזמה הערבית. ישראל עשויה להתנגד לחידוש פעולת קבוצות העבודה על בסיס כמה אמירות ביוזמת השלום הערבית שהיא מתנגדת להן כמו הניסוח בנושא הפליטים הפלסטינים, ואילו הליגה הערבית עשויה להתנגד להקדמת התמורות לישראל המשתמעת מהפיכת יוזמת הליגה הערבית כבסיס לחידוש קבוצות העבודה האזוריות. אמנם ישראל תומכת בחידוש שיתוף הפעולה האזורי, ואף מינתה שר עם אחריות לנושא זה, אך כאמור, לא אימצו היא וקודמותיה את היוזמה הערבית במלואה. מנגד, הליגה הערבית התנתה את הנורמליזציה עם ישראל בנסיגה מלאה לקווי 1967, פתרון צודק לבעיית הפליטים והקמתה של בירה פלסטינית במזרח ירושלים, ובראייתה – פעולת קבוצות העבודה האזוריות היא מרכיב של נורמליזציה. אולם אפשר שדווקא "מאזן הבעייתיות" המוצג כאן יאפשר את קידומו של תהליך אשר אמנם אין בו תחליף למשא ומתן ישיר, אך יש בו כדי לקדם את תהליך הפתרון לסכסוך הישראלי-פלסטיני.

עם המאמצים הדיפלומטיים לאתר ולסכל את פעילותה של איראן מתחייבת הגברת שיתוף הפעולה בתחום המאבק בטרור. מאמציה של מצרים, שהוצאו מתחילת 2009, החלו לשאת פרי בדמות חיסולם של ניסיונות הברחת נשק לרצועת עזה שמוצאם מאיראן. הצטרפותה של מצרים לקחמה אקטיבית נגד המאמץ של איראן לתחזק את בעלי בריתה משמעותית ביותר בהיותה המרכיב החיוני ביותר בנגישותה של איראן לרצועת עזה.

בהקשר זה יש לציין את השיפור המתמיד המתגלה בתפקודם של כוחות הביטחון, הפועלים בכמה ערים פלסטיניות מרכזיות. השיפור הזה, הטומן בחובו סיכוי רב להיווצרות יכולת משילות פלסטינית בגדה, יוצר גם סיכון מסוים לישראל, שכן היא תחויב להגיב בחיוב על השיפור בדרך שלא תפגע לא בהגברת יכולת אכיפת החוק של הרשות הפלסטינית ולא באינטרסים ביטחוניים חיוניים של ישראל. בשלב זה ברור שהפעולה המשולבת הפלסטינית-ישראלית היא שמונעת את הפיכת יהודה ושומרון למוקד פעילות חתרנית, כמו שקרה בשנים הראשונות של האנתפאדה השנייה, אך ככל שתחזוק מערכת השלטון ואכיפת החוק ברשות הפלסטינית, כן יגבר הלחץ על ישראל להקטין את נפח פעילותה הישירה בגדה.

חוליה חיונית נוספת בציר הפעולה נגד איראן היא ירדן. הסיכולים המוצלחים בחצי האי סיני עלולים לדחוף את איראן להעביר את פעילותה לירדן בניסיון ליצור

צינור אספקה לחמאס. יש להניח ששלטונות ירדן ערים לאפשרות זו ונערכים לקראתה, כמו שתעשה גם ישראל.

הדיאלוג האיראני-אמריקני, אם ייפתח, עלול להניב תוצאות עמומות שלא ייתנו מענה לדרישתה של ישראל למנוע לחלוטין מאיראן יכולת גרעינית צבאית כשתחליט כך. תוצאה אפשרית כזו היא הסכמה של ארצות הברית להמשך העשרה באיראן עם התחייבות מצד איראן לא לעבור לשלב של ייצור נשק גרעיני וסידורי פיקוח הדוקים. תוצאה זו דומה "למודל היפני". היא תעמיד את ישראל בפני דילמה קשה ביותר. כל פתרון שיהיה מקובל על ארצות הברית יהיה מקובל גם על הקהילה הבין-לאומית. גם מדינות ערב, בייחוד אלו שלחוף המפרץ הפרסי, יתקשו לבקרו בגלוי. מבחינתה של ישראל, יהיה זה פתרון לא פתרון, והיא עלולה למצוא את עצמה במצב שגם נשמת ממנה הצידוק של פעולה עצמאית נגד איראן וגם ייתבע ממנה מחיר מדיני בדמות ויתורים בזירת הסכסוך הישראלי-ערבי.

התמונה המצטברת היא של שרשרת אתגרים הפרוסה מפקיסטן עד חוף הים התיכון. המשותף לרובם הוא היעדר היכולת להגיע לפתרון מלא ומשביע רצון, ואם מסקנה זו נכונה, הרי שבתחזית האופטימית יותר, כל שנוכל לצפות לו הוא פתרונות חלקיים, המאפשרים ייצוב חלקי של המצב ומותירים תקווה שייוצרו תנאים חיוביים יותר להתקדמות לקראת פתרונות מלאים בעלי חיות לטווח הארוך. בשל הסיכונים העצומים הטמונים במצב הנוכחי, של התערערותה של פקיסטן וזליגת חומרים מסוכנים לארגוני טרור, של התערערות המצב בעיראק וסביבתה ושל התלקחות נוספת בחזית הסכסוך הפלסטיני-ישראלי או זו הלבנונית-ישראלית, גם פתרונות חלקיים נראים רצויים.

## הכותבים

### העורכים

**שלמה ברום** הוא ראש התכנית ליחסי ישראל-פלסטינים במכון למחקרי ביטחון לאומי. בתפקידו הבכיר שירת כראש חטיבת התכנון האסטרטגי באגף התכנון בצה"ל. תת-אלוף (מיל') ברום השתתף במשא ומתן לשלום עם הפלסטינים, ירדן וסוריה וכיהן כסגן ראש המועצה לביטחון לאומי. תחומי המחקר העיקריים שלו: יחסי ישראל – פלסטינים ודוקטרינת הביטחון הלאומי. עם פרסומו נמנה הספר שהוא היה שותף לעריכתו – *מלחמת לבנון השנייה: היבטים אסטרטגיים* (2007).

**ענת קורץ**, מנהלת המחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי. ד"ר קורץ פרסמה ספרים ומאמרים על מאבקים עממיים, התנועה הלאומית הפלסטינית ויחסי ישראל והפלסטינים. היא משתתפת במפגשי track II ובכנסים העוסקים בתהליך השלום במזרח התיכון, ומלמדת בתכנית ללימודי ביטחון בחוג למדע המדינה, אוניברסיטת תל אביב. 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).

### הכותבים

**שמואל אבן**, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, מתמחה בסוגיות כלכלה וביטחון של המזרח התיכון. משמש יועץ כלכלי ואסטרטגי למשרדי ממשלה ולחברות מובילות בישראל. פרסומו עוסקים בכלכלה במדינות המזרח התיכון, בכלכלת ישראל, בתקציב הביטחון, בשוק הנפט העולמי, במודיעין ובטרור. ד"ר אבן פרש מצה"ל בדרגת אלוף משנה לאחר קריירה ארוכת שנים באגף המודיעין. הוא היה שותף לכתיבה של כמה ממזכרי המכון ובהם: *הצעה לחוק צה"ל: הסדרת האחריות והסמכות בין הדרג*

המדיני לדרג הצבאי בעקבות לקחי מלחמת לבנון השנייה (2008); קהילת המודיעין הישראלית – לאן: ניתוח, מגמות והמלצות (2009).

**מאיר אלרון** הוא מנהל-שותף של הפרויקט החברתי-ביטחוני 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 מחקרו כוללים את החזית האזרחית בישראל, חוסן לאומי, וההיבטים החברתיים של הביטחון הלאומי. עם פרסומו נמנה הספר שהוא היה שותף לעריכתו – *מלחמת לבנון השנייה: היבטים אסטרטגיים* (2007).

**יהודה בן מאיר**, מנהל תכנית המחקר דעת קהל וביטחון לאומי ומנהל-שותף בפרויקט החברתי-ביטחוני במכון למחקרי ביטחון לאומי. ד"ר בן מאיר, פסיכולוג ועורך דין, היה חבר כנסת וכיהן כסגן שר החוץ בממשלות בראשות מנחם בגין ויצחק שמיר. בן מאיר הוא העורך של **מבט על**, מחבר הספר *Civil Military Relations in Israel* (1995), ומחבר-שותף של *The People Speak: Israeli Public Opinion on National Security 2005-2007* (2007).

**רוני ברט** הצטרף למכון למחקרי ביטחון לאומי עם תום שירותו הארוך בחיל השריון בצה"ל, אותו סיים בדרגת אלוף משנה. ברט פרסם מאמרים רבים בתחום היחסים הבינלאומיים, ובכלל אלה תיאוריה פוליטית. מחקרו הנוכחי עוסק במדיניות ארצות הברית במזרח התיכון.

**גליה לינדנשטראוס** היא חוקרת חברה בתכנית ניובאואר במכון למחקרי ביטחון לאומי ותלמידה לתואר שלישי במחלקה ליחסים בינלאומיים באוניברסיטה העברית. נושא עבודת הדוקטור שלה: התערבותן הצבאית של מדינות שכנות בסכסוכים אתניים.

**אמילי לנדאו** היא ראש פרויקט בקרת נשק וביטחון אזורי במכון למחקרי ביטחון לאומי. תחומי מחקרה העיקריים של ד"ר לנדאו הם התפתחות החשיבה בנושא בקרת נשק, ביטחון אזורי במזרח התיכון וההתמודדות הבינלאומית עם שאיפותיהן הגרעיניות של איראן וצפון קוריאה. היא מפרסמת רבות בנושאים אלה, משתתפת בכנסים וזימות track II, חברה בצוות ההיגוי של EuroMeSCo, ומלמדת באוניברסיטת תל אביב ובאוניברסיטת חיפה. בין פרסומיה: *Arms Control in the Middle East: Cooperative Security Dialogue and Regional Constraints* (2006).

**עודד ערן** הוא ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי. לפני הצטרפותו למכון כיהן כנציג הקונגרס היהודי העולמי בישראל וכמנכ"ל המשרד הישראלי. ד"ר ערן כיהן כשגריר ישראל באיחוד האירופי ובנאט"ו, כשגריר ישראל בירדן, וכראש צוות המשא ומתן עם הפלסטינים (בשנים 1999-2000).

**ניצן פלדמן** הוא חוקר חבר בתכנית ניובאואר במכון למחקרי ביטחון לאומי ותלמיד לתואר שלישי במחלקה למדע המדינה באוניברסיטת תל אביב. עבודת הדוקטורט שלו בוחנת את ההשפעות של תלות גומלין כלכלית על אלימות פוליטית. הוא מלמד קורסים בכלכלה פוליטית ובשיטות מחקר באוניברסיטת תל אביב ובאוניברסיטה העברית.

**אפרים קם**, סגן ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי, שירת בתפקידו הבכיר בצה"ל, כעוזר ראש חטיבת המחקר באגף המודיעין. תחומי מחקרו העיקריים של ד"ר קם הם האיום האיראני, דילמות הביטחון של מדינות ערב, מעורבות ארצות הברית בעיראק, מודיעין אסטרטגי, וסוגיות הביטחון הלאומי של ישראל. בין פרסומיו: *מן הטרור ועד הגרעין: משמעותו של האיום האיראני* (2004), והקובץ בעריכתו *A Nuclear Iran: What Does it Mean, and What Can be Done* (2007).

**יורם שוייצר**, ראש תכנית טרור ומלחמה בעצימות נמוכה במכון למחקרי ביטחון לאומי, שירת בצה"ל בקהילת המודיעין וכיהן כחבר ב'כוח המשימה' העוסק בנושא השבויים והנעדרים הישראליים. הוא מרבה להרצות ולפרסם על סוגיות הקשורות לנושא הטרור ומשמש יועץ למשרדי ממשלה. בין יתר תחומי התמחותו: ארגון אל-קאעדה ושלוחותיו, טרור המתאבדים והטרור בחסות מדינתית. שוייצר היה שותף לכתיבת *הפתעה צפויה: מתקפת הטרור בארצות הברית ב-11 בספטמבר 2001 והשלכותיה* (2002); וערך את הקובץ *Female Suicide Bombers: Dying for Equality?* (2006).

**איתמר רבינוביץ**, לשעבר נשיא אוניברסיטת תל אביב. פרופסור רבינוביץ – חבר בחבר הנאמנים של המכון למחקרי ביטחון לאומי – כיהן כשגריר ישראל בארצות הברית, פרסם מאמרים וספרים על סוריה ועל יחסי ישראל-סוריה. כיום הוא מופקד על הקתדרה להיסטוריה של המזרח התיכון על שם יונה ודינה אטינגר באוניברסיטת תל-אביב ומרצה אורח בבית הספר על שם קנדי לממשל באוניברסיטת הרווארד.

**לימור שמחוני** היא חוקרת חברה בתכנית ניובאואר במכון למחקרי ביטחון לאומי. בעבודתה במכון היא משולבת בתכנית המחקר של מדיניות החוץ של ארצות הברית במזרח התיכון ויחסי ארצות הברית-ישראל. עבודת הדוקטור שלה עוסקת בנושא הרגישות המוגברת לאבדות במלחמות והפסיפיקציה של מדינות דמוקרטיות-ליברליות.

**יפתח שפיר** הוא ראש פרויקט המאזן הצבאי במזרח התיכון. יפתח שפיר היה שותף לעריכתם של הספרים בסדרת *Middle East Military Balance* מאז 1997 וכתב מאמרים רבים בתחומי הצבא והביטחון של מדינות המזרח התיכון. תחומי התמחותו הם מבנה הכוחות הצבאיים, מגמות בהתעצמות הצבאית, רכישות נשק, טילים בליסטיים, וטכנולוגיות חלל במזרח התיכון.