הערכה אסטרטגית לישראל 2017-2016

שלמה ברום, ענת קורץ, עורכים

המכון למחקרי ביטחון לאומי

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

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

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

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

הערכה אסטרטגית לישראל 2017-2016

שלמה ברום, ענת קורץ
עורכים

המכון למחקרי ביטחון לאומי
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES
INCORPORATING THE JAFFEE CENTER FOR STRATEGIC STUDIES
TEL AVIV UNIVERSITY אוניברסיטת תל-אביב

Strategic Assessment for Israel 2016-2017

Shlomo Brom, **Anat Kurz,** Editors

המכון למחקרי ביטחון לאומי
חיים לבנון 40
ת.ד. 39950
תל־אביב 6997556

טל': 03-640-0400
פקס: 03-744-7590

דוא"ל: info@inss.org.il
http://www.inss.org.il

ISBN: 978-965-7425-87-9
© 2016 כל הזכויות שמורות

הביא לדפוס: משה גרונדמן
עיצוב גרפי: מיכל סמו־קובץ ויעל ביבר
עיצוב השער: מיכל סמו־קובץ
דפוס: אליניר, פתח תקווה

תמונת הכריכה: שרי החוץ של סין, צרפת, גרמניה, איראן, אנגליה וארצות הברית וכן הנציגה העליונה לענייני חוץ וביטחון של האיחוד האירופי לאחר ההגעה להסכם בנושא הגרעין האיראני. 14 ביולי 2015, וינה, אוסטריה.
הצילום: תומאס אמו, פוטוטק, באמצעות גטי

תוכן העניינים

הקדמה

המזרח התיכון בהקשר גלובלי

שנה להסכם המעצמות על תוכנית הגרעין האיראנית: הערכת ההסכם בהקשר הפוליטי
אמילי לנדאו, אפרים אסכולאי, שמעון שטיין

איראן לאחר הסכם הגרעין
אפרים קם וסימה שיין

ההשפעות האסטרטגיות של ההתפתחויות בשוק הנפט העולמי על המזרח התיכון
שמואל אבן וערן ישיב

אתגרים ביטחוניים־פוליטיים ודילמת האינטגרציה עקב גל הפליטים והמהגרים מהמזרח התיכון לאירופה
שמעון שטיין ושרה פיינברג

ארצות הברית והמעורבות הרוסית במזרח התיכון
עודד ערן

רוסיה – אתגרים מבית ומחוץ
צבי מגן

מדיניות סין במזרח התיכון: בין המשכיות להשתנות – לא החזירו
אסף אוריון, גליה לביא, דורון אלה, ישראל כנר

המזרח התיכון - הטלטלה הנמשכת

סוריה ועיראק לאחר 'המדינה האסלאמית'
מרק הלר

המשבר בסוריה: הצורך ללמוד "לחיות עם המחלה"
אודי דקל

מצרים – מאבקיו של משטר א־סיסי
אפרים קם

אתגרים לפתחה של הממלכה הסעודית
יואל גוז'נסקי

הציר הסוני מול הציר השיעי במזרח התיכון
סימה שיין

ישראל והפלסטינים – משבר מתמיד וקיפאון מעמיק
שלמה ברום, ענת קורץ, גלעד שר

ישראל והפלסטינים – בניית תנאים ותשתית להסדרים עתידיים
אסף אוריון ואודי דקל

אתגרים והזדמנויות לישראל

חשיבה בין־ערבית על אודות התהליך המדיני והנורמליזציה עם ישראל
אופיר וינטר

טורקיה אחרי ניסיון ההפיכה הכושל: בין התכנסות פנימה לבין האתגרים מחוץ
גליה לינדנשטראוס

ישראל וארצות הברית – אתחול היחסים
עודד ערן ומיכל חטואל־רדושיצקי

האתגרים הצבאיים בפני ישראל במעגל הראשון – ריבוי זירות ושונות האויבים
קובי מיכאל וגבי סיבוני

מלחמת התודעה הראשונה
גבי סיבוני

תופעות שנאה וגזענות בין יהודים ועברים בישראל: מאפיינים, השלכות ודרכי התמודדות
אפרים לביא, מאיר אלרן, מוחמד אבו נסרה

רכיבים פנימיים של החוסן הלאומי
משה יעלון

סיכום: הערכה אסטרטגית לישראל - תמונת מצב ומענה לאתגרים

עמוס ידלין

הכותבים

הקדמה

הערכה אסטרטגית לישראל 2016–2017, קובץ המשך בסדרת **הערכה אסטרטגית לישראל** – שנתון המכון למחקרי ביטחון לאומי – סוכמה בתקופה של זעזועים ואי־יציבות בסביבתה האסטרטגית של ישראל. במובנים רבים מהווים זעזועים אלה המשך למגמות שניכרו במזרח התיכון ובזירה הבינלאומית הרלוונטית בשנים קודמות, בפרט מאז שטף את האזור הגל המהפכני המכונה 'האביב הערבי'. מכאן שרבים מהאירועים המתרחשים באזור בתקופה הנסקרת, ובראשם אלה שנודעת להם השפעה על הביטחון הלאומי של מדינת ישראל – הן ישירות והן בעקיפין – אינם בבחינת הפתעות אסטרטגיות מובהקות, אלא התפתחויות שמשמעותן הסלמה או קיפאון רווי סיכונים. עם זאת, ניתן עדיין לזהות בתמונת מצב כוללת זו רכיבים שגלום בהם, לצד סיכונים, גם פתח לנקיטת מדיניות וצעדים שיסייעו לישראל להתמודד עם אתגרים ביטחוניים ומדיניים המונחים לפתחה, וישפרו את עמידתה נוכח איומים על שלומה ועל מעמדה האזורי והבינלאומי.

המאמרים המאוגדים בקובץ זה מוקדשים לניתוח הסוגיות המרכזיות שבראש סדר היום המדיני־ביטחוני של מדינת ישראל בתקופה הנסקרת, מזוויות מגוונות ובדגשים שונים. ניתוח זה מהווה בסיס למבט קדימה לטווח הזמן הקרוב והבינוני, ובפרט רקע להפקת לקחים והמלצות למדיניות. המשימה שניצבה בפני כותבי המאמרים המקובצים בספר זה אינה פשוטה כלל ועיקר. המזרח התיכון הוא אזור רב־תהפוכות מבניות, שטוף הקצנה רעיונית ומניעים פוליטיים מתנגשים, רווי מוקדי מתח אזורי וכלל־עולמי ועתיר שחקנים מעורבים, מדינתיים ולא מדינתיים, מן האזור עצמו ומחוצה לו. בסביבה מורכבת זו לא קל לאתר ערוצי פעולה מעשיים שתוצאת הבחירה בהם תהיה חד־משמעית, קרי, תיטיב את מצבה האסטרטגי של מדינת ישראל, וזאת בלי לעורר או להחריף גורמי סיכון. אולם, הקו המנחה בכתיבת המאמרים הכלולים בקובץ זה התבסס על אותו רעיון שעמד ביסוד הקבצים הקודמים בסדרת **הערכה אסטרטגית לישראל**: נוסף לסקירת האתגרים הנכונים למדינת ישראל, יש להידרש במידת האפשר גם לאפשרויות ההתמודדות עמם. יתר על כן, על מנת לנסח תובנות שניתן יהיה לגזור מהן המלצות למדיניות, יש להקפיד ולהבחין בין תהליכי שינוי בפועל

לבין תהליכי שינוי פוטנציאליים, ובמיוחד לנסות לזהות את אותם תהליכים שישראל תוכל לעצבם או להשתלב בהם ולנצלם, על מנת לשמר אינטרסים חיוניים לה ולקדמם.

שערו הראשון של הקובץ – **המזרח התיכון – ההקשר הגלובלי** – מוקדש לדילמות ומגמות שניכרו בשנה הנסקרת במזרח התיכון ובזירה הבינלאומית בקשר לאזור, והוא כולל מאמרים הדנים גם בהתפתחויות שאינן קשורות בהכרח ישירות לישראל, אך יש להן השלכות לגביה. המאמר הפותח את השער מתמקד בהסכם שנחתם ביולי 2015 בין איראן לבין המעצמות לגבי תוכנית הגרעין האיראנית. מסקנת המאמר, שנכתב על ידי אמילי לנדאו, אפרים אסכולאי ושמעון שטיין היא כי עמידתה של איראן בתנאי ההסכם במהלך השנה הראשונה שחלפה מאז חתימתו אינה מפתיעה, ואין לראות בה בסיס לשאננות. זאת בשל החשש כי בתום תקופת ההסכם תיוותר בידי איראן תוכנית גרעין מתקדמת, וכאשר יוסרו מעליה המגבלות הטכניות המצוינות בהסכם, יצומצם בצורה משמעותית גם פרק הזמן שיידרש לה על מנת לפרוץ לפצצה גרעינית. אחת התובנות הנובעות מהניתוח היא זו המדגישה כי טוב תעשה ישראל אם תנצל את הנסיבות האזוריות הקיימות על מנת לחבור למדינות ערביות החוששות מהתעצמותה של איראן, לשם יצירת סדר יום אזורי מקיף, וכן ההמלצה לישראל להמשיך ולעמול עם הממשל האמריקאי על שיפור יכולת ההגנה מפני טילים בליסטיים. המאמר השני בשער זה, שנכתב על ידי שמואל אבן וערן ישיב, דן בהתפתחויות בשוק הנפט העולמי ובהשפעותיהן על המזרח התיכון. הניתוח מדגיש את העובדה שירידה במחירי הנפט משפיעה בצורה חיובית על המשק הישראלי, אך גם מחירי הגז הטבעי מושפעים ממחירי הנפט, ומשום כך יש לירידת מחירי האנרגיה השפעה שלילית על פיתוח שדות הגז הטבעי לשם יצוא. פרט לכך, יש לזכור כי סוגיית יצוא הגז הישראלי כרוכה גם בהיבטים פוליטיים בישראל גופא, וכן בהיבטים מדיניים אזוריים ובשיקולים ביטחוניים.

שער זה כולל שני מאמרים המנתחים את המשבר הבין־מעצמתי שהחריף בשנה הנסקרת במיוחד במזרח התיכון, על רקע המלחמה הנמשכת בסוריה, מהזווית האמריקאית ומהזווית הרוסית. מאמרו של עודד ערן מסוכם במסקנה כי על נשיא ארצות הברית הנבחר, דונלד טראמפ, יהיה לקבל החלטה אשר לאסטרטגיה שיוביל במזרח התיכון, בדגש על המאבק בדאע"ש. עם זאת, טראמפ יידרש לעצב אסטרטגיה־רבתי במדיניות חוץ, וכנגזרת שלה את משקלו של המזרח התיכון ביחס לאזורי עולם אחרים. אסטרטגיה־רבתי זו תגובש בהכרח בהתייחס למגמות שיאפיינו בהמשך הדרך את המשבר רב־הממדים והזירות בין ארצות הברית לרוסיה. במאמרו של צבי מגן, אף הוא דן במעורבותה של רוסיה בסוריה על רקע מכלול האתגרים מבית ובזירה הבינלאומית שניצבים בפניה, מודגש כי למרות אמירותיו של דונלד טראמפ בזמן מערכת

הבחירות לנשיאות, שלפיהן יהיה נכון לשתף פעולה עם רוסיה במאבק בדאע"ש, בעת הנוכחית לא ברור האם כוונות מוצהרות אלה ימומשו. כן קיים ספק האם רוסיה תוכל להמיר הישגים בזירת הלחימה בסוריה להישגים במרחב הפוסט־סובייטי, קרי בזירת המשבר באוקראינה, וכך לקדם את מעמדה כשחקן גלובלי רב־השפעה.

מאמרם של שמעון שטיין ושרה פיינברג עוסק באתגרים הביטחוניים והפוליטיים למדינות אירופה, כתוצאה מגל הפליטים והמהגרים מהמזרח התיכון הפוקד את היבשת. הניתוח מדגיש את ההאצה בתהליכי הפירוד, הלאומיות והלאומנות בקרב האיחוד האירופי, המתחוללת על רקע היעדר פתרון למשבר, וגם את מגבלותיהם של ניסיונות לצמצם את ממדי ההגירה ממדינות שאיבדו את מרכזן השלטוני, ובראשן לוב וסוריה. את שער ההקשר הגלובלי של המזרח התיכון סוגר מאמר מפרי עטם של גליה לביא, דורון אלה, ישראל כנר ואסף אוריון, העוסק במדיניותה של סין במזרח התיכון. מסקנת הניתוח היא כי בשנים הקרובות צפויה מדיניותה של סין במזרח התיכון להתעצב, ובכלל זה המדיניות ביחס לישראל, בכיוון של העמקת המעורבות ובעיקר במישור הכלכלי. בהתאם לכך, יש להעמיק ולהרחיב את פיתוח הידע על אודות מעצמה עולה זו.

שערו השני של הקובץ – **המזרח התיכון – הטלטלה הנמשכת** – עוסק בחמש סוגיות אזוריות הממקדות בשנים האחרונות, ובפרט בעת הנוכחית, תשומת לב מדינית־ביטחונית בישראל, ולא רק בה. מאמרו של מרק הלר, הראשון בשער זה, נדרש לשאלה בדבר עתידן של סוריה ועיראק ביום שאחרי 'המדינה האסלאמית'. שאלה זו, שקיבלה יתר תוקף על רקע הסלמת המאמץ הצבאי להכניע את מעוזי 'המדינה האסלאמית' במחצית השנייה של 2016, נענית בתשובה מעורבת: הייצוג המוחשי, דהיינו, הבסיס הטריטוריאלי של הארגון יוכרע אולי, אך מקורותיו ההיסטוריים והדתיים ימשיכו ללבות חתירה למימוש הרעיון הג'האדי־סלפי, ולפיכך ימשיכו להוות איום על מדינות וחברות הנתפסות כאויביו. אודי דקל מנתח במאמרו הדן במשבר בסוריה את מערכת הגורמים המורכבת, המניעה את המשך המלחמה בסוריה ואת עתידה. הניתוח מוביל למסקנה כי פתרון מדיני למשבר הוא חלום רחוק, בין היתר וכנראה משום שהמלחמה נעשתה זירת מאבק בין ארצות הברית ומדינות מערביות וערביות לבין הקואליציה התומכת בשלטונו של בשאר אל־אסד, ובראשה איראן ורוסיה. על רקע זה, חיוני לישראל לנסות לשמור על חופש פעולה במרחב דרום־סוריה ובלבנון, לשמר את התיאום המבצעי עם רוסיה בגזרה זו וכן את התיאום לגביה עם ירדן, ולשפר את מנופי ההשפעה מול קהילות מקומיות ברמת הגולן הסורית. במקביל, על

ישראל להתכונן לאפשרות שתתייצב נוכחות של איראן וחזבאללה בגולן. במקרה כזה, יהיה עליה לבחון מחדש את תוקפה של מדיניות אי־ההתערבות במלחמה בסוריה.

האתגרים למשטרו של עבד פתח אל־סיסי במצרים, ובראשם ביסוסו של המשטר, המאבק בטרור וההתמודדות עם קשיים כלכליים חמורים נדונים במאמרו של אפרים קם. מסקנות המאמר, בדגש על האינטרס הישראלי, הן כי עליה להמשיך לקיים את שיתוף הפעולה עם מצרים במסגרת המאבק במוקדי טרור בחצי האי סיני, ובקשר בין קבוצות אסלאמיסטיות הפועלות בסיני לבין חמאס ברצועת עזה, וכן עליה לפעול לשימור ראייתם של המצרים את היחסים עם ישראל כנכס אסטרטגי – גם כבסיס לשיפור עתידי של היחסים בינה לבין מדינות ערביות נוספות, ואולי אף במסגרת תהליך מדיני ישראלי־פלסטיני, כאשר יחודש. האתגרים הניצבים בפני ערב הסעודית, שנותחו על ידי יואל גוז'נסקי, כוללים את השפל בהכנסות המדינה כתוצאה מהירידה במחירי הנפט, וזאת לצד הטרור האסלאמי מבית, המלחמה שהממלכה מעורבת בה בתימן והיריבות עם איראן. על מקבלי החלטות בישראל לעקוב אחר מוקדי זעזוע אלה בערב הסעודית, ולצד מאמץ לטפח עמה קשרים על בסיס אינטרסים אזוריים משותפים, גם להכיר בכך שכל עוד הזירה הפנימית במדינה אינה מיוצבת, ובפרט כל עוד נמשך הקיפאון בזירה הישראלית־פלסטינית, היקפם של קשרים אלה יישאר מוגבל בעליל. הניתוחים המתמקדים במצרים ובערב הסעודית קשורים באופן הדוק לנושא המאמר הבא שנכתב על ידי סימה שיין, ודן ביריבות בין הציר השיעי לציר הסוני במזרח התיכון, ובפרט במתח בין ערב הסעודית לאיראן. מתח זה, שמקורו בגורמים אידאולוגיים־אסטרטגיים שלובים, הסלים בשנים האחרונות, ובתקופה הנסקרת בא לידי ביטוי בעיקר בהתייצבותן של שתי המדינות לצד צדדים שונים במלחמות בתימן ובסוריה. הניתוח מוביל למסקנה כי המפתח לרגיעה ביניהן הוא הבנות שיושגו בין ארצות הברית לרוסיה באשר לחלוקת עוצמה אזורית. מכיוון שהמשבר בין המעצמות העולמיות נמצא במגמת החרפה, לא ניתן לצפות להפשרה במתח בין המעצמות האזוריות המקורבות אליהן בטווח הקרוב.

השער השלישי בקובץ – **אתגרים והזדמנויות לישראל** – כולל דיונים מעמיקים באתגרים ובהזדמנויות לישראל, אשר חלקם הוזכרו במפורש או במשתמע במאמרי השערים הקודמים. נושא המשבר הנמשך והקיפאון המעמיק ביחסים בין ישראל לפלסטינים נדון במאמרם של שלמה ברום, ענת קורץ וגלעד שר, תוך התמקדות במצב הפוליטי בצד הישראלי ובצד הפלסטיני, בגורמים מרכזיים המזינים את הקיפאון ובסיכונים הגלומים בו. מסקנה עיקרית העולה מן הניתוח היא כי על מנת לשמר את הרלוונטיות של פתרון שתי המדינות, הן ברמת העיקרון והן ברמה המעשית, יש לנקוט

צעדים חד־צדדיים או מתואמים כדי לבלום את הגלישה למציאות של מדינה אחת לשני עמים. התייחסות מפורטת יותר לצעדים הנדרשים מצויה במאמרם של אסף אוריון ואודי דקל, המציג תנאים נדרשים כתשתית להסדרים עתידיים בין ישראל לפלסטינים. על רקע כישלון המשא ומתן בין הצדדים לאורך שנים, חולשתה של המערכת הפוליטית הפלסטינית והפיצול בה, וכן הסחף בזירה הישראלית בתמיכה הציבורית במשא ומתן כדרך להסדר ישים וקביל, מנוסחת מדיניות המתמקדת בצעדים שתכליתם לבנות בשלבים את התשתית ואת התנאים שיאפשרו בעתיד מגוון אפשרויות פעולה, ועיקרם מאמצים לשיפור תנאי החיים והשלטון העצמי של הפלסטינים תוך שמירה על צורכי הביטחון של ישראל, במטרה ליצור תנאים שיאפשרו בעתיד משא ומתן להסדר מוסכם. תשתית ותנאים אלה יעניקו לישראל גם אפשרות של היפרדות חד־צדדית, במקרה של סירוב פלסטיני לתיאום הצעדים.

מאמרו של אופיר וינטר הדן בחשיבה הבין־ערבית על התהליך המדיני והנורמליזציה עם ישראל מרחיב את היריעה מעבר ליחסים הישראליים־פלסטיניים כשלעצמם. המאמר דן בניסיונותיהן הכושלים עד כה של מדינות ערב הסוניות – מצרים וערב הסעודית – להפיח רוח חיים בתהליך המדיני, וכן באינטרסים המניעים ניסיונות אלה. ההערכה בסיכום המאמר היא שגם אם שיתופי פעולה בין מדינות ערב לישראל עשויים להתפתח באורח מוצנע גם ללא פריצת דרך מדינית, הרי התקדמות מדינית משמעותית במישור הישראלי־פלסטיני היא תנאי הכרחי למיצוי הפוטנציאל הגלום ביחסים. זאת ועוד, הניתוח מוביל למסקנה כי בשקלול ההזדמנויות האזוריות העומדות בפני ישראל בעת הנוכחית, עליה להתחשב במבוכתם של משטרים ערביים בגין הפער בין הכרתם בתועלת שבשיפור היחסים עם ישראל לבין הסתייגות הציבורית במדינותיהם מקידום יחסים אלה, בוודאי כל עוד שרוי התהליך הישראלי־פלסטיני בקיפאון.

מדינה נוספת שהקיפאון במישור הישראלי־פלסטיני וסבבי הסלמה בזירה זו השפיעו בצורה מכרעת על הרעת היחסים בינה לבין ישראל היא טורקיה. מאמרה של גליה לינדנשטראוס מוקדש להערכת האיזון שמבקש המשטר בטורקיה לבסס בין אתגרים מבית ומחוץ. הניתוח מפרט את השלכותיו הפוליטיות־פנימיות של ניסיון ההפיכה הכושל שאירע בטורקיה בקיץ 2016, ובפרט לנוכח התמקדותה של טורקיה בנושאי חוץ ובראשם מעורבותה בזירת הלחימה בסוריה, התנגדותה למגמת התחזקותם של הכוחות הכורדים בסוריה, וכן הצורך להגיע עם אירופה לעמק השווה בסוגיית הפליטים מהמזרח התיכון. מסקנה העולה מהניתוח היא שהשפעתו האזורית של הסכם הפיוס שנחתם בין ישראל לטורקיה תהיה מצומצמת מכפי שניתן היה להעריך ולקוות.

יחסי ישראל־ארצות הברית המהווים נדבך מרכזי במעמדה האזורי והבינלאומי של ישראל נדונים במאמרם של עודד ערן ומיכל חטואל־רדושיצקי. המאמר מתמקד במצב היחסים ובאתגרים הנכונים להם לעת תום תקופת נשיאותו של ברק אובמה, ובתקופת חילופי הממשל בעקבות בחירתו של דונלד טראמפ לנשיאות. המאמר דן בשינויים במדיניות החוץ האמריקאית, שהנשיא הנבחר טראמפ צפוי להוביל, במיוחד לגבי המזרח התיכון. אמנם, ישראל אינה מעורבת ישירות בכל זירות הפעולה של ארצות הברית באזור, אך דינו של מקום המזרח התיכון במדיניות האמריקאית להשפיע עליה. מסקנה העולה מהניתוח היא כי בכל מקרה, על ממשלת ישראל לנקוט פעולה נדרשת לאתחול מחדש של יחסי ישראל עם הממשל האמריקאי ובמסגרת זו להציג לו את ראייתה את ההתפתחויות המרכזיות באזור וכן הצעות לשיתוף פעולה כלכלי, פוליטי וביטחוני אזורי.

האתגרים הצבאיים לישראל נדונים בשני המאמרים הבאים. קובי מיכאל וגבי סיבוני נדרשים לריבוי הזירות ולשונות האויבים במעגל העימות הראשון. הניתוח מדגיש את הייחודיות של הזירות השונות שבהן פועל צה"ל, ומוביל למסקנה כי מגוון האתגרים המאפיינים אותן דורש חשיבה מחודשת על דפוסי מענה מותאמים. תפיסה המעדיפה בניית דפוסי מענה וכוחות התפורים על פי הצרכים הספציפיים בזירות השונות (יהודה ושומרון; גבולות עם המדינות שעמן יש לישראל הסכמי שלום) לצד הכוחות הרב־משימתיים של צה"ל תוכל לסייע לו לשפר את הביטחון השוטף, ובה בעת להפנות משאבים לשיפור המוכנות של יתר הכוחות למלחמה הבאה. גבי סיבוני מנתח במאמרו המתמקד במלחמת התודעה את השינויים שחלו בשנים האחרונות במפת האיומים. לצד אמצעי הלחימה הקינטיים, ניכרה בשנים האחרונות עלייה משמעותית בהיקפה ובטווח השפעתה של המלחמה התודעתית, המתנהלת על ידי מדינות וארגונים לא־מדינתיים באינטרנט וברשתות החברתיות. מכאן נובעת ההמלצה לצה"ל לאזן את ההשקעות בבניין הכוח על ידי פיתוח מגוון יכולות במרחב התודעתי ברשת ובאמצעי תקשורת אחרים, במקביל לבניין הכוח והיכולות הקינטיות.

שני המאמרים האחרונים בשער זה מוקדשים לזירה הישראלית הפנימית. אפרים לביא, מאיר אלרן ומוחמד אבו נסרה מנתחים את ביטוייהן של תופעות השנאה והגזענות בין יהודים לערבים. לצד דיון בגילויי שנאה והסתה מצד הציבור הערבי במדינה כלפי הציבור הישראלי, מודגשת הסתירה בהתנהלותן של ממשלות ישראל כלפי הציבור הערבי. במקביל להקצאת משאבים להשתלבות החברה הערבית בכלכלה הלאומית, ננקטים צעדים שמשמעותם היא הדרתו של אותו ציבור מהשדה הפוליטי והחברתי. המאמר מסוכם בהמלצות המדגישות את הצורך בהירתמות של מערכת אכיפת החוק

ומערכת החינוך לטיפול בהסתה ובגזענות, ואת הכורח בהתנערות מגישות גזעניות פופוליסטיות. אתגר החוסן הלאומי נדון במאמרו של משה יעלון. במאמר זה מודגשת ההערכה כי כוח העמידה של החברה הישראלית יצלח את מבחן הטרור, הרקטות והטילים שיופעלו נגד אוכלוסייה אזרחית, משום שכוחם הקונוונציונלי של אויביה נשחק, צומצם או נותר בלתי רלוונטי מטעמי מרחק. מלבד מענה להתקפה והגנה פעילה, יכולת העמידה נשענת גם על חוסן תודעתי־חברתי, וכאן נמנים מספר גורמי פנים העלולים להחלישו, ביניהם: שיח ההפרדה והדה לגיטימציה, פערים כלכליים, ויכוח בנושא הסכסוך עם הפלסטינים, ירידת קרנו של שלטון החוק, שחיתות שלטונית וערעור על התקשורת. המענה לגורמי איום אלה, במיוחד בהיעדר איום ביטחוני קיומי, הוא הפניית משאבים לזירת הפנים כדי לתקן את הטעון תיקון.

הקובץ נחתם במאמר פרי עטו של עמוס ידלין, המנתח את מצבה האסטרטגי של מדינת ישראל ומפרט המלצות למדיניות, שפעולה על פיהן תהווה בסיס לאסטרטגיית־על מדינית־ביטחונית לשנים הבאות. לחיוב מודגשים: חוזקה הצבאי של ישראל וירידת האיום הצבאי עליה מצד מדינות וגורמים לא מדינתיים; דחיקת העיסוק בסכסוך הישראלי־פלסטיני מסדר היום האזורי והבינלאומי; אי־הפגיעה בישראל כתוצאה מעסקת הגרעין בין המעצמות לאיראן, בטווח הקצר; הרחבת הפוטנציאל לשיתוף פעולה בין ישראל למדינות סוניות. לשלילה מפורטים: המשך הקיפאון המדיני והאלימות הפלסטינית; התעצמות תופעת ה־BDS והערעור על הלגיטימיות של ישראל בזירה הבינלאומית; אפשרות שההתערבות הצבאית הרוסית בסוריה תחזק את הציר העוין לישראל; התגברות הקיטוב בזירה הישראלית־פנימית. כמענה לכל אלה מפורטות המלצות למדיניות, וביניהן: חיזוק הקשר עם ארצות הברית; גיבוש תוכנית להתמודדות עם איראן גרעינית; חתירה לשיפור יחסים עם מדינות ערב הסוניות; גיבוש מענה לאתגרים כלכליים־דיפלומטיים בזירה הבינלאומית; נקיטת יוזמה בזירה הפלסטינית; היערכות לסבבי עימות עם חמאס וחזבאללה; חתירה לסילוק האיום הנובע מהציר הרדיקלי בזירה הצפונית; פיתוח יכולות במרחב הסייבר; פעולה לשיפור היחסים בין המדינה לבין המגזר הערבי בקרבה; קיום דיאלוג לאומי על מאפייני המדינה שיש לשאוף אליהם. מבחינת הדיאלוג הלאומי מוטלת אחריות עליונה על הנהגת המדינה – הובלתו תהיה עבורה מבחן מנהיגות ראשון במעלה.

* * *

תודות עורכי הקובץ מסורות לכותבי המאמרים – חברי המכון למחקרי ביטחון לאומי. גם השנה, כבכל שנה מאז פורסם לראשונה ספר **הערכה אסטרטגית לישראל**, תרומה

ניכרת וחשובה לכתיבתו ולהוצאתו לאור של הקובץ הרימו משה גרונדמן, מנהל הפרסומים של המכון, וגו'די רוזן, עורכת פרסומי המכון. על כך נתונות להם תודה מקרב לב והערכה עמוקה.

ענת קורץ ושלמה ברום
נובמבר 2016

המזרח התיכון בהקשר גלובלי

שנה להסכם המעצמות על תוכנית הגרעין האיראנית:
הערכת ההסכם בהקשר הפוליטי
/ אמילי לנדאו, אפרים אסכולאי, שמעון שטיין

איראן לאחר הסכם הגרעין
/ אפרים קם וסימה שיין

ההשפעות האסטרטגיות של ההתפתחויות
בשוק הנפט העולמי על המזרח התיכון
/ שמואל אבן וערן ישיב

אתגרים ביטחוניים־פוליטיים ודילמת האינטגרציה
עקב גל הפליטים והמהגרים מהמזרח התיכון לאירופה
/ שמעון שטיין ושרה פיינברג

ארצות הברית והמעורבות הרוסית במזרח התיכון
/ עודד ערן

רוסיה – אתגרים מבית ומחוץ
/ צבי מגן

מדיניות סין במזרח התיכון:
בין המשכיות להשתנות – לא החזירו
/ אסף אוריון, גליה לביא, דורון אלה, ישראל כנר

שנה ליישום הסכם הגרעין בין איראן למעצמות: הערכת ההסכם בהקשר הפוליטי

אמילי לנדאו, אפרים אסכולאי, שמעון שטיין

כל הערכה של הסכם הגרעין בין איראן למעצמות (JCPOA) המתבצעת בחלוף שנה מ"יום יישום ההסכם", שחל במחצית ינואר 2016, חייבת להביא בחשבון מגוון משתנים, המרכיבים יחדיו את ההקשר הרלוונטי.

בליבת ההערכה ניצבת שאלת קיום תנאי ההסכם על ידי איראן. במלאות שנה לכינון ההסכם מצאה הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) כי איראן ממלאת את התחייבויותיה. אבל בדוח האחרון של סבא"א מתחילת נובמבר 2016, התמונה הייתה פחות חיובית. אז התברר כי איראן כבר פעמיים עברה את מכסת מאגר המים הכבדים המותרת (130 טון), ובמשך שבועיים המשיכה לייצר מים כבדים אחרי שסבא"א דיווח לה על החריגה. בנוסף, חסר מידע בדוח לגבי ביקורים במתקנים צבאיים בהתאם ל"פרוטוקול הנוסף" כדי לקבל תשובות לשאלות הנוגעות לפעילות צבאית אפשרית – לא ברור אם הסוכנות ביקשה גישה ונענתה בשלילה או שלא פנתה בעניין. עוד ממצא מדאיג נוגע להפעלת צנטריפוגה מתקדמת מסוג IR-6 שלא בהתאם לתנאי ההסכם.[1] זאת ועוד, לא ניתן להעריך כראוי את משמעותם של ממצאי הדוחות של סבא"א בהעדר נתונים נוספים. הסכם הגרעין דרש מאיראן רק ויתורים שלא ערערו (אלא רק האריכו במקצת) את יכולת הפריצה שלה לנשק גרעיני; מכך שהיה ברור לאיראן כי עליה להסכים לוויתורים אלה על מנת להשיג את ההקלה המשמעותית בסנקציות, שהייתה חיונית עבורה; וכן מכך שההסכם עצמו הותיר לאיראן מרחב פעולה על מנת להתקדם בפעילויותיה הבעייתיות, כגון מחקר ופיתוח לגבי צנטריפוגות מתקדמות.

חשוב גם לציין כי כל הדוחות הפומביים של סבא"א מאז "יום היישום", שהצהירו על קיום חלקה של איראן בהסכם, חסרים נתונים חשובים, החיוניים לצורך אימות

עצמאי של מסקנה זו. בכך, הדוחות מערערים למעשה את עקרון השקיפות הקיים מזה זמן רב – עקרון שהמעצמות (P5+1 – חמש החברות הקבועות במועצת הביטחון של האו"ם וגרמניה) טענו שיתחזק דווקא בעקבות ההסכם. כמו כן, נחשף מידע שהתקבל משירותי המודיעין הגרמניים, שלפיו ניסתה איראן במהלך 2015 לרכוש באופן בלתי חוקי חומרים וטכנולוגיות המהווים הפרה מבחינת "ערוץ הרכש" שנקבע במסגרת ההסכם, אשר אינו מצוי בתחום סמכותה הישירה של סבא"א.

לבסוף, בהערכה של הסכם הגרעין יש להתבונן מעבר להיקפו המוגבל של ההסכם – כלומר, שאלת ייצור החומרים הבקיעים – ולנתח את התנהלותה של איראן באופן כללי. בעוד ששאלת התנהגותה של איראן וקשרי הגומלין בינה לבין המעצמות – ובייחוד ארצות הברית – אינה מהווה חלק מן ההסכם עצמו, היא בכל זאת מהותית לצורך הערכת ההסכם, משום שהשלכותיו ארוכות־הטווח של ההסכם תלויות באופן מכריע בשאלה אם יחולו שינויים חיוביים במדיניות וברטוריקה של איראן. ממשלו של אובמה הוא זה שהדגיש ב־2015 את תקוותו ואת הבסיס לציפיותיו למתינות מצידה של איראן לאחר הסכם הגרעין, כנימוק חשוב להענקת תמיכה להסכם המתגבש.[2] לפיכך, הערכת הסכם הגרעין חייבת לכלול הערכה המתייחסת לפעילותה של איראן במזרח התיכון במהלך השנה האחרונה, את עמדתו המופגנת של המשטר כלפי ארצות הברית ולגבי המגבלות שהוטלו עליו במסגרת הסכם הגרעין, וכן את ניסיונותיה המתמשכים של איראן לקדם את תוכנית הגרעין שלה, לרבות בתחום הטילים, הנכלל בהחלטת מועצת הביטחון של האו"ם 2231 אך לא בהסכם עצמו.

האם איראן הפגינה את כוונתה לחדול מפעילויותיה ומתוכניותיה הזדוניות בתחום הגרעין בעתיד, או שמא היא מצויה עדיין בנתיב שמטרתו שמירת האופציה של יכולת גרעין צבאי? האם איראן נוטה לאמץ את שיתוף הפעולה עם הקהילה הבינלאומית, ולשוב לתנאים הכלולים באמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני כאינטרס האסטרטגי החדש שלה, או שמא היא נוקטת מדיניות מתמשכת של התרסה? אם ההערכה במלאת שנה ליישום ההסכם תראה כי לא חל שינוי משמעותי בהתנהגותה של איראן, או אפילו יימצא שהמצב החמיר בתחומים מסוימים, אזי השלכותיהן של הפעולות שיהיה באפשרותה של איראן לבצע כבר בשנה האחת־עשרה להסכם מהוות סיבה לדאגה רבה עוד יותר.

הערכת פעולותיה ויכולותיה של איראן בתחום הגרעין

מסלול העשרת האורניום

בעוד המאגרים המוצהרים של האורניום המועשר במידה מועטה (לרמה הפחותה מארבעה אחוזים) הדלדלו בשנה האחרונה לרמות זניחות כמעט, הרי הפוטנציאל של איראן להעשיר אורניום לרמות גבוהות גדל בהתמדה, בזכות ההיתר שקיבלה לפיתוח צנטריפוגות מתקדמות בעלות יכולת העשרה גבוהה יותר במידה משמעותית. כאשר יוסרו ההגבלות שנקבעו במסגרת הסכם הגרעין תוכל איראן להתקין ולהפעיל צנטריפוגות חדשות אלה, המקצרות במידה ניכרת את משך הזמן הדרוש לה לפריצה לנשק גרעיני, תוך שהיא מותירה לעולם אפשרויות מועטות להתמודדות עם מציאות זו.

בדצמבר 2015 ציין עלי לריג'אני, דובר הפרלמנט האיראני, כי איראן תשיג גישה לטכנולוגיה שתאפשר את שדרוג הצנטריפוגות שלה, וכי איכותן של הצנטריפוגות חשובה יותר מכמותן. יתרה מזאת, בינואר 2016 הציגה איראן את הצנטריפוגות החדשות שלה (IR-8), אשר יעילותן גבוהה פי 15 מזו של דגם IR-1 המצוי כרגע בשימוש.[3] ברור כי איראן פועלת במטרה לפתח צנטריפוגות אלה ולבצע בהן ניסויים בסופו של דבר. כמו כן, בדיווח בסוכנות הידיעות 'אסושיאייטד פרֶס' מאמצע יולי 2016 נחשף מידע שלא פורסם קודם לכן לפיו קיימת הבנה בין המעצמות לבין איראן (באמצעות סבא"א), באשר לכוונתה של איראן להתקין ולהפעיל כמה אלפי צנטריפוגות מהדור החדש, החל מן השנה האחת־עשרה להסכם.[4] על בסיס מידע זה עדכן המכון האמריקאי למדע ולביטחון בינלאומי (ISIS) את הערכתו באשר לזמן הפריצה לנשק של איראן: להערכת המכון, החל מן השנה השלוש־עשרה יצטמצם זמן הפריצה לארבעה חודשים בלבד.[5]

זאת ועוד, איראן מחזיקה מלאי גדול של אורניום ברמת העשרה נמוכה, בצורה של דלק עבור הכור הגרעיני בבושהר. אם איראן תחליט לעשות שימוש בדלק זה למרות ההגבלות שהוטלו על ידי הספק הרוסי, יהיה עליה להמיר את הדלק כך שיתאים להעשרה נוספת, אולם אין מדובר בתהליך כימי מסובך במיוחד.

מסלול ייצור הפלוטוניום

מסלול ייצור הפלוטוניום באיראן יועד מאז ומתמיד לטווח ארוך, תוך הישענות על הכור הגרעיני מדגם IR-40 הנמצא בבנייה באראק, אשר יצא מכלל שימוש ויוחלף בכור בעל פוטנציאל ייצור פלוטוניום נמוך יותר. מתקן ההפרדה להפקת הפלוטוניום – המהווה מרכיב חשוב במסלול זה – חסר עדיין; על כן לוח הזמנים הכולל עבור מסלול הפלוטוניום נמדד בשנים, ואינו מהווה איום מיידי.

יחד עם זאת קיים באיראן פוטנציאל משמעותי לייצור פלוטוניום – כגון הדלק המוקרן מהכור הגרעיני בבושהר, המאוחסן באיראן טרם השבתו לרוסיה. חלק מדלק זה מכיל פלוטוניום ברמה צבאית, ועדיין יהיה צורך להעביר אותו במתקן הפרדה על מנת להפריד את הפלוטוניום מן המרכיבים האחרים של הדלק המוקרן. הפרת מחויבותה של איראן להשבת הדלק המוקרן לרוסיה אינו תרחיש בלתי אפשרי, אף כי יהיו לכך השלכות, ואיראן תידרש לשקול את העלות מול התועלת הכרוכה בו.

מנגנון הנפץ

העובדה שאיראן פועלת לפיתוח מנגנון נפץ גרעיני, המהווה מרכיב חיוני במערכת שיגור נשק גרעיני, אושרה בדוח של סבא"א על הממדים הצבאיים האפשריים (PMD) בתוכנית הגרעין שלה, אשר פורסם בראשית דצמבר 2015. בידי איראן היה גם דגם פקיסטני של מנגנון נפץ. פעילות זו אינה כפופה להגבלות הכלולות בהסכם הגרעין עם המעצמות, ומנגנון האימות בהסכם שאמור להתמודד עם האפשרות שאיראן עלולה להמשיך במאמץ זה – במתקן צבאי – איננו מספק, כפי שיוסבר להלן.

מערכות שיגור

איראן מקיימת תוכנית נמרצת ונרחבת לפיתוח טילים, ועורכת ניסויים בטילים הבליסטיים ארוכי־הטווח שלה באופן רציף. לפי הדיווחים האיצה איראן בשנים 2015–2016 את פעילותה בתחום הטילים, והניסויים שביצעה באוקטובר־נובמבר 2015 כללו טילים מונחים ומדויקים חדשים – טילי קרקע־קרקע מדגם 'עימאד' המיוצרים באיראן – בעלי טווח של 1700 קילומטרים ודיוק של 500 מטרים, המסוגלים לשאת מטען גרעיני. בדצמבר 2015 הורה הנשיא חסן רוחאני על האצת ייצור הטילים באיראן, בתגובה לכוונתה של ארצות הברית להטיל עליה סנקציות בגלל הניסוי בטיל מונחה מדויק. לאיראן טילים בעלי טווח מגוון, מטווחים קצרים מאוד ועד אלפי קילומטרים. מכיוון שתוכנית הטילים של איראן אינה נכללת במסגרת הסכם הגרעין עם המעצמות, ואיראן מתעלמת מן ההחלטות הרלוונטיות של מועצת הביטחון (החלטה 1929 עד ינואר 2016, ו־2231 לאחר מכן), מהווים הטילים ארוכי־הטווח איום משמעותי על שכנותיה של איראן ועל מטרות רחוקות יותר, כגון ישראל וחלקים מאירופה.

אימות

מנגנון האימות של הסכם הגרעין מוגבל בעיקר לאתרי גרעין מוכרזים ולפעילויות הקשורות לייצור חומרים בקיעים. המנגנון אינו מסוגל לחפש מתקנים וחומרים בלתי מוצהרים באופן עצמאי, ואינו יכול לסקור פעילויות לפיתוח מנגנוני נפץ. עליו

להישען על המודיעין המסופק על ידי המדינות עבור פעילויות אלה. זאת ועוד, הוראות ההסכם הנוגעות לביקורות באתר צבאי חשוד ארוכות ומסובכות, והתוצאה היא היעדר מסלול ברור וחד־משמעי להשגת גישה בזמן סביר לאתר חשוד באיראן. מאז ההכרזה על ההסכם (וזמן רב לפני כן) הבהירה איראן שוב ושוב כי לעולם לא תאפשר לפקחי סבא"א גישה למתקן צבאי כלשהו,[6] והביקורת בפרצ'ין בקיץ 2015 – כאשר פקחי סבא"א לא הורשו להיכנס לתוך המתקן – יצרה תקדים גרוע בהקשר זה. ביוני 2016 התגלה כי גורמים רשמיים בארצות הברית הגיעו למסקנה שחלקיקי אורניום שנמצאו במהלך הביקורת שהתקיימה ב־2015 קשורים לתוכנית ההתחמשות של איראן. אולם תנאי ההסכם גם אוסרים על סבא"א לבצע ביקורת נוספת בפרצ'ין, והסוכנות קיבלה היתר לביצוע ביקורת חד־פעמית במתקן.[7]

ערוץ הרכש

ערוץ הרכש (procurement channel) המתואר בהסכם הגרעין הפך מוקד לדיון בראשית יולי 2016, לנוכח הדיווחים בתקשורת שהדגישו ממצאים של סוכנות מודיעין פנים־גרמנית, שגילתה למעלה ממאה ניסיונות של איראן לרכוש באופן בלתי חוקי טכנולוגיות ורכיבים עם יישומים במסגרת תוכניות הטילים והגרעין של איראן, אשר בחלקם ניתנים לשימוש בהקשר של תוכנית גרעין צבאית.[8]

הערכה

מסקירה זו של פעולותיה ויכולותיה של איראן בתחום הגרעין עולה כי בעוד כעשר שנים תתחיל איראן להשיג מחדש פוטנציאל העשרה מלא, המשלב את כל הפעילויות שהותרו לה על פי הסכם הגרעין, ותחליף את צנטריפוגות הגז המיושנות שלה מדגם IR-1 בדגמים חדשים ויעילים יותר. יתרה מכך, עד אז תשלים איראן את תכנונו של מנגנון הנפץ ויהיה בידיה דגם פועל של ראש נפץ גרעיני קרבי, הניתן להרכבה על מערכות טילים מתקדמות.

ההקשר הפוליטי

שאלת מידת הרלוונטיות של אופן התנהלותה של איראן מחוץ לתחום הגרעין להצלחתו של ההסכם מהווה סוגיה הנתונה לוויכוח סוער מהשלב הראשוני של המשא ומתן עם איראן, אשר החל ב־2003. בעוד הסכנה הכרוכה בנשק גרעיני תלויה במידה רבה מאוד במטרות ובמדיניות של המדינות המחזיקות בו, השאלה הייתה – האם צריכה הקהילה הבינלאומית לנסות לנהל משא ומתן על הסכם נרחב עם איראן, אשר יעסוק הן בסוגיות הגרעין והן בסוגיות אזוריות, או שעליה להתמקד אך ורק בסוגיית הגרעין,

כאשר המטרה היחידה היא להכניס את איראן שוב תחת כנפי האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני. הבחירה הראשונית הייתה להתמקד במיוחד בסוגיית הגרעין, וגישת "הגרעין תחילה" התקבעה עוד יותר לאחר שהנשיא אובמה נכנס לתפקידו ב־2009. ההיגיון בקבלת ההחלטה היה הקושי הצפוי להגיע לתוצאה מוצלחת במשא ומתן בהיקף רחב יותר, והסכנה שמשא ומתן כזה עלול להסתיים בלא תוצאה, גם ביחס לסוגיית הגרעין וגם ביחס למדיניותה האזורית הכוללת של איראן (בייחוד תמיכתה בטרור ובהתקוממויות באזורים חשובים במזרח התיכון).

ההיגיון שבניתוק הסוגיה הגרעינית משאר פעילויותיה הבעייתיות של איראן נשען על ההנחה שסוגיית הגרעין תיפתר באופן *מקיף ומוחלט*. עם זאת, הסכם הגרעין לא סיפק בסופו של דבר את הפתרון המלא למשבר הגרעין האיראני, כזה שהתאים ליעדיהן המוצהרים המקוריים של ארצות הברית ויתר המעצמות השותפות להסכם. במקום זאת הצליח הסכם הגרעין רק להאריך את זמן הפריצה לנשק גרעיני (ממספר חודשים לשנה), וזאת לתקופה של עשר עד חמש־עשרה שנים בלבד. לנוכח החלפת היעד המקורי ביעד צנוע הרבה יותר, היבטים אחרים בהתנהלותה של איראן המשיכו להוות מקור לחשש, כפי שבא לידי ביטוי בדברי אובמה עצמו, כאשר בקיץ 2015 ניסה לקשור בין ההסכם הנרקם לבין ציפיות להתמתנות מצד איראן. במילים אחרות, מכיוון שההסכם אינו מקיף, סיכויי השגתן של מטרות הסכם הגרעין לטווח ארוך נקשרו במידה הדוקה גם לשינוי בהתנהלותה של איראן, בכיוון של שיתוף פעולה עם הקהילה הבינלאומית ונטישת תוכניותיה התוקפניות באשר למזרח התיכון.

מבט לאחור על השנה האחרונה מגלה כי הפרופיל הכללי של איראן אכן רלוונטי ביותר להערכת ההסכם, כאשר ההקשר הפוליטי מורכב מכמה תחומים, ובייחוד מדיניותה של איראן כלפי המזרח התיכון ועמדתה ביחס לארצות הברית. בהיבט האזורי הגבירה איראן את נוכחותה הצבאית בסוריה בשנה האחרונה במסגרת תמיכתה במשטר אסד, לצד ניסיון להתערב לטובתם של השיעים בתימן ובעיראק. ניסויי הטילים הבליסטיים שביצעה איראן במהלך 2015–2016 היו בגדר פרובוקציה ברורה, תוך הצהרות חוזרות ונשנות של איראן כי לא תסבול כל התערבות חיצונית בעניין זה. אולם הניסויים שהתבצעו באוקטובר ובנובמבר 2015 היוו הפרה של החלטת מועצת הביטחון של האו"ם 1929, אשר הייתה עדיין בתוקף באותה עת, והניסויים שהתקיימו מאז מהווים דוגמה לכוונתה של איראן לשפר את יכולות שיגור הטילים שלה תוך התגרות בשכנותיה, ובמיוחד בישראל, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בכתובות בעברית שהתנוססו על כמה מן הטילים, ובהן נאמר כי הם מיועדים להשמיד את ישראל. לאחר שהחלטת מועצת הביטחון 1929 הוחלפה בהחלטה 2231 גבר הקושי לכפות על איראן

לקיים את תנאיה, עקב שינוי הניסוח. בשל התעקשותה של איראן, כוללת ההחלטה החדשה אך ורק קריאה לאיראן להימנע מפעילות בנושא הטילים, אולם היא אינה אוסרת על פעילות זו; יתרה מכך, ההחלטה מתייחסת לטילים *המתוכננים* לשאת ראש נפץ גרעיני, ולא לטילים שפשוט מסוגלים לשאת מטען כזה. מכיוון שאיראן מכחישה כל כוונה מצידה לעסוק בפיתוח נשק גרעיני, היא טוענת כי אף לא אחד מבין הטילים שהיא מייצרת מהווה הפרה של תנאי החלטה 2231. התנהגותה המתריסה של איראן בנושא הטילים באה לידי ביטוי גם ברטוריקה שלה, הכוללת איומים בתגובה על כל ניסיון אמריקאי להטיל עליה סנקציות בגין הפרת תנאי ההחלטה.[9]

זאת ועוד, שורה של הצהרות איראניות שפורסמו במרוצת השנה האחרונה הדגישו לא רק את חוסר העניין של איראן בשינוי רמתם ואופיים של יחסיה עם ארצות הברית, אלא גם את המשך התייחסותה התוקפנית כלפיה.[10] מאז ראשית 2016 איראן גם מציגה את עצמה כמי שמשתפת פעולה עם הסכם הגרעין – הצד אשר מילא ברצינות את כל התחייבויותיו – תוך שהיא מאשימה את ארצות הברית בכך שאינה עומדת בהתחייבויותיה הכלכליות, ועל כן מערערת את ההסכם. מסר זה הושמע על ידי כל הקולות הבולטים באיראן: המנהיג העליון עלי חמינאי, לצד הנשיא רוחאני ושר החוץ מוחמד ג'וואד זריף.[11] כמו כן הבהירה איראן כי ביכולתה להפשיר במהירות את תוכנית הגרעין שלה לנוכח מה שהיא רואה כאי־קיום התחייבויותיו של הצד שכנגד.[12]

אף כי רבים היו רוצים להאמין שהסכם הגרעין הביא לפתרון משבר הגרעין עם איראן, הרי ההתפתחויות במהלך השנה האחרונה מדגישות כי "קרב הורדת הידיים" בין ארצות הברית לאיראן נמשך, לפחות מבחינתה של איראן. פעילותה של איראן בתחום הטילים, מאמצי הרכש הבלתי חוקיים והרטוריקה המתריסה שלה בנושא הגרעין ובסוגיות אזוריות מעבירים לארצות הברית מסר שלפיו לא רק שאיראן אינה מעוניינת בשיתוף פעולה עם ארצות הברית, אלא גם אין בכוונתה לקבל ממנה הוראות בנוגע למה שמותר ואסור לה לעשות בתחום הביטחון. יתרה מזאת, איראן הבינה שכאשר היא מאיימת לסגת מן ההסכם, המעצמות מקשיבות לה ומנסות לרצות אותה,[13] ועובדה זו הופכת למנוף בידי איראן במאבק המתמשך. גם ביום השנה לחתימת ההסכם ביולי 2016 המשיכה איראן להאשים את ארצות הברית בכך שהיא מקיימת את התחייבויותיה בחוסר רצון, ורוחאני הזהיר כי איראן עלולה לסגת מן ההסכם אם המעצמות לא יעמדו בהתחייבויותיהן.[14] כאשר איראן משדרת תדמית של עוצמה ותחושה שהיא מחוזקת ובטוחה בתקופה שלאחר ההסכם משום שהצד שכנגד נזהר שלא להרגיז אותה, ולערער כתוצאה מכך את ההסכם עצמו, עולה השאלה – מי יצא כאשר ידו על העליונה ממערכת יחסים זו?[15]

חלק ניכר מן הניתוח לעיל של המצב לאחר חתימת ההסכם מתמקד ביחסים בין איראן לבין ארצות הברית, בהתחשב בהערכתנו כי ארצות הברית מתגלה כצד המשמעותי מבין המעצמות בתקופה שלאחר ההסכם. אכן, קשה להעריך את עמדתם של הצדדים האחרים ביחס להסכם, משום שהם השמיעו הצהרות מועטות בעניין ונראה כי המשיכו הלאה. החל מיום ההכרזה על ההסכם ביולי 2015, הדיון הפוליטי הרציני היחיד שהתקיים בנוגע לתנאי ההסכם ולהשלכותיו נערך בארצות הברית. מדינות באירופה החלו מייד לחפש הזדמנויות כלכליות באיראן, בעוד רוסיה התכוננה לקדם את מגוון האינטרסים שלה במזרח התיכון, אשר חלקם כוללים את איראן, מבלי להזכיר את סוגיית הגרעין.

המלצות לישראל

נדרשו לאיראן כמעט שתים־עשרה שנים להגיע להבנה שהסכם עם המעצמות משרת את האינטרסים שלה. על רקע זה, העובדה שאיראן התחייבה באופן רשמי ליישם את תנאי ההסכם, אין פירושה שהיא תקיים אותו ככתבו וכלשונו (קל וחומר לגבי רוח ההסכם), לרבות לוחות הזמנים המפורטים, אם היא תעריך כי אין זה עוד האינטרס שלה לעשות כן. ההחלטה אם ומתי הדבר יקרה נתונה בידיה של איראן. פירושו של דבר הוא כי על ישראל – ועל כל אלה המודאגים מעתידה של תוכנית הגרעין האיראנית – לרכז את מאמציהם ואת הכנותיהם בתרחישים הגרועים ביותר במונחים של הפרה איראנית אפשרית של ההסכם, או סיומו מצד איראן זמן רב לפני שנגיע למועד פקיעת תוקף ההסכם (sunset provision).

אחד המרכיבים המרכזיים במוכנותה של ישראל לכל תרחיש יהיה השגת הבנות מקיפות עם הממשל האמריקאי, בצורה של הסכם כתוב, שיכלול הן את התקופה עד לפקיעת תוקף ההסכם והן את התקופה שלאחר מכן.

המלצות רבות הוצעו באשר לנושאים ולתוכן של שיתוף הפעולה בין ישראל לבין ארצות הברית, לפני פקיעת תוקף ההסכם וגם לאחר מכן.[16] המרכיב החשוב והעיקרי הוא הגברת היכולות המודיעיניות לצורך מעקב אחר עמידתה או אי־עמידתה של איראן בהתחייבויותיה על פי ההסכם, והגדרה מה מהווה הפרה ומה נחשב תגובה הולמת. שתי המדינות אינן צריכות להמתין לתקופה שלאחר סיום ההסכם (כלומר, לאחר עשר עד חמש־עשרה שנים) על מנת להתחיל בכך; אם הן ימתינו כדי להגיע להסכמה על תוכנית פעולה עד לאחר הסרתן של מרבית ההגבלות, יהיה ביכולתה של איראן לחדש את תוכנית הגרעין התעשייתי שלה במלוא העוצמה. מטרת תוכנית הפעולה צריכה להיות עשיית כל הנדרש על מנת למנוע מאיראן לייצר יכולת גרעין צבאי.

אף כי חיוניותם של התיאום ושיתוף הפעולה עם ארצות הברית אינה מוטלת בספק, על ישראל להשלים מאמצים אלה (בתיאום עם ארצות הברית) בפנייה למעצמות נוספות השותפות להסכם. על ישראל לשאוף ככל הניתן לשיתוף מידע מודיעיני ולקיום דיאלוג רציף בנושא תוכנית הגרעין של איראן. לנוכח מגוון המשברים שעימם מתמודדת הקהילה הבינלאומית בימים אלה – והנטייה הבולטת לשמור את סוגיית הגרעין האיראני "על אש קטנה" לאחר השגת ההסכם ומניעת האיום המיידי – על ישראל לחתור לשמירת מידה של מודעות בינלאומית לסוגיית הגרעין האיראני, באמצעות ערוצים דיפלומטיים מסורתיים. יש להבהיר כי במקרה של הפרה מצד איראן, או במקרה שאיראן תחליט לחדש את תוכנית הגרעין שלה לאחר תום תקופת ההסכם, לא יהיה ביכולתה של ישראל לפתור את הבעיה בכוחות עצמה – לא באופן צבאי, וודאי שלא במקרה של הטלת סנקציות מחודשות.

החשש הקיים באזור מפני האיום האיראני רחב־ההיקף, והתחושה בקרב המדינות המכונות פרו־מערביות כגון ערב הסעודית וחלק ממדינות המפרץ שהעניין האמריקאי באזור הולך ופוחת, הובילו אותן לפנות לישראל כאל שותפה במאמציהן להכיל ולהדוף את איום הגרעין האיראני, וכן איומים אזוריים אחרים. טוב תעשה ישראל אם תנצל את ההזדמנות שנוצרה מתוקף הנסיבות האזוריות החדשות, ותחבור למדינות ערביות אלה ליצירת סדר יום מקיף. בנוסף לדיון בדרכים להתמודדות עם שאיפותיה של איראן (באמצעות מודיעין ודיפלומטיה), יש להרחיבו כך שיכלול גם את שינוי פני האזור. המחיר תמורת נכונותן של מדינות ערב ליצור ברית גלויה, בניגוד לשיתוף פעולה דיסקרטי יותר, יהיה קרוב לוודאי התקדמות לעבר פתרון הסכסוך הישראלי־פלסטיני.

באשר לחזית הפנימית, אף כי הסוגיה איבדה מחשיבותה מאז ההכרזה על ההסכם (לפחות בתקשורת הישראלית), צריכה ישראל להמשיך לשפר בעזרת ארצות הברית את יכולתה להגן על עצמה מפני טילים בליסטיים ומאיומים אחרים המגיעים מאיראן (ולא רק מאיראן).

מוקדם מדי לומר אם ההסכם ישמש בסופו של דבר תמריץ עבור מדינות אחרות לצעוד בעקבות איראן ולפתח תוכניות גרעין משל עצמן. על מנת למנוע תרחיש זה, על ישראל להיות חלק מקואליציה בינלאומית שמטרתה תהיה עקירה מן השורש של הפצת יכולות בלתי קונוונציונליות.[17]

נקודות לסיכום

עמידתה של איראן בהתחייבויותיה – פחות או יותר – בשנה הראשונה מאז יישום ההסכם אינה מפתיעה. אם איראן נדרשה לוויתורים יחסית מזעריים הנחוצים להסרתן

החיונית של הסנקציות, תוך שהיא מציינת בה בעת את כוונתה להמשיך בפיתוח תוכנית הגרעין שלה – אזי הציות לתנאי ההסכם בטווח הקצר אינו מפתיע ואינו מהווה סיבה לשאננות. וגם בהתייחס לויתורים המינימאליים שאיראן נדרשה לעשות, הדוח האחרון של סבא"א מצביע על כך שאיראן איננה משתפת פעולה באופן מלא עם הסוכנות, בעיקר בכל הקשור לניסיון של סבא"א לוודא שאיראן לא ממשיכה בפעילות צבאית בתחום הגרעין.

אלה שמתחו ביקורת על ההסכם לפני שנה לא טענו כי איראן תפר את ההסכם בטווח הקצר, אלא הדגישו את הסכנה הכרוכה בכך שביכולתה לעשות זאת. רבים ציינו כי למעשה, בטווח הקצר יש לאיראן אינטרס מוצק לקיים את תנאי ההסכם, על מנת שתוכל להפיק את מלוא התועלת הכלכלית מההסכם. המבקרים מיקדו את תשומת לבם בעיקר ברכיב המסוכן ביותר בהסכם: סעיף הסיום, שלפיו יוסרו כל ההגבלות הטכניות תוך עשר עד חמש־עשרה שנים. החשש כאן הוא שההסכם יגיע לסיומו כאשר בידי איראן תוכנית גרעין מתקדמת יותר במידה משמעותית – כולל אלפי צנטריפוגות פעילות מדגמים מתקדמים. התרחיש המסוכן ביותר שאותו ציינו בעלי ההסתייגויות החמורות מן ההסכם הוא זה שלפיו איראן ממתינה עשר עד חמש־עשרה שנים עד סיום תקופת ההגבלות, ולאחר מכן מתקדמת כאשר היא אינה נמצאת עוד במוקד תשומת הלב הבינלאומית. תוכניתה של איראן וסף הגרעין שלה לא יימצאו עוד "בטווח האש" של המעצמות באותה עת, אלא יזכו ללגיטימציה מלאה מצד מדינות אלו – וכל זה יתרחש ללא קשר לשאלה אם אכן חל שינוי בעמדות, ברטוריקה ובפעולות התוקפניות של איראן.

ההסכם הקיים עם המעצמות מותיר לאיראן מרחב פעולה לשיפור יכולות הגרעין הנוכחיות שלה, שיאפשרו לה להמשיך, אם לא בייצור בפועל של נשק גרעיני אזי בצמצום משמעותי של זמן הפריצה לנשק שיידרש לה כאשר תוקף ההסכם יחל לפוג, בשנה העשירית. בהתחשב בעברה של איראן, לא ניתן לשלול את האפשרות שהיא עלולה לפרוץ קדימה במועד מוקדם יותר, או להמשיך בתוכנית מוסווית היטב לייצור התקן נפץ גרעיני, ואז לפוצץ אותו. לא ניתן לשלול את האפשרות שאיראן עלולה לחפש קיצורי דרך לנשק גרעיני; אף כי רבים טוענים שהסבירות לכך שאיראן תעשה זאת נמוכה בשלב זה, ודאי שמקבלי ההחלטות צריכים להביא תרחיש זה בחשבון, בייחוד משום שבחלוף שנה אחת ממועד יישום הסכם הגרעין, לא התממשה הציפייה לכך שהוא יוביל למתינות בהתנהלותה הכוללת של איראן.

לקראת ממשל חדש בארצות הברית, מתקיים כבר עכשיו דיון לגבי גורלו של הסכם הגרעין, נוכח הצהרות של הנשיא הנבחר טראמפ בדבר כוונתו לבטל את ההסכם,

שבעיניו גרוע ביותר. בשלב זה נראה שהסיכוי לבטל את ההסכם בפועל הוא נמוך, על אף הרטוריקה של טראמפ במהלך הקמפיין. יחד עם זאת, ישנה ציפייה לגישה אמריקנית חדשה, אשר תתייחס בחומרה לכל ניסיון של איראן להפר סעיף מסעיפי ההסכם, ובאופן כללי לניסיונותיה של איראן להגביר את כוחה והשפעתה במזרח התיכון ובמרחב הבינלאומי. יש באפשרות הקהילה הבינלאומית בכלל וארצות הברית בפרט להשפיע על יישום טוב יותר של ההסכם, אם בהתייחס לסעיפי ההסכם עצמו ואם ביחס להתנהלותה של איראן בתחומים אחרים.[18]

הערות

1 ראו: David Albright and Andrea Stricker, "Analysis of the IAEA's Fourth Iran Deal Report: Time of Change" ISIS Report, November 15, 2016. http://isis-online.org/isis-reports/detail/analysis-of-the-iaeas-fourth-iran-deal-report-time-of-change

2 ראו הצהרתו הרשמית של אובמה: "Statement by the President on Iran," July 14, 2015: "נתיב האלימות והאידאולוגיה הנוקשה, מדיניות חוץ המבוססת על איומים לתקוף את שכניך או למחות את ישראל מעל פני האדמה – זהו מבוי סתום. נתיב אחר, של סובלנות ושל יישוב סכסוכים בדרכי שלום יוביל למידה רבה יותר של שילוב בכלכלה העולמית, למעורבות רבה יותר בקהילה הבינלאומית וליכולתו של העם האיראני לשגשג ולפרוח. **הסכם זה מציע הזדמנות לנוע בכיוון חדש. עלינו לנצל אותה**" (ההדגשה נוספה).
https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/07/14/statement-president-iran
ראו גם: מאמרו של דיוויד סמואלס, המבוסס על ראיונות עומק עם בן רודס, שבמסגרתם מצהיר רודס על כוונת הממשל לקשר בין רעיון המתינות באיראן לבין הסיכויים להסכם, כדרך לשווק אותו: *New York Times,* May 13, 2016, "Through the Looking Glass with Ben Rhodes" http://www.nytimes.com/2016/05/12/magazine/through-the-looking-glass-with-ben-rhodes.html
מאמר זה הצית ויכוח גדול בארצות הברית בשאלה אם ממשל אובמה הוליך שולל את הציבור האמריקאי בנוגע להסכם.

3 "Spokesman: Iran Testing New Centrifuges", *Fars News Agency,* July 13, 2016, http://en.farsnews.com/newstext.aspx?nn=13950423001016.

4 ראו: George Jahn, "AP Exclusive: Document shows less limits on Iran nuke work," *AP*, July 18, 2016, http://bigstory.ap.org/article/140ca41aba7a42cda13792f07df4b8d3/ap-exclusive-secret-document-lifts-iran-nuke-constraints. ראו גם: Yaakov Lappin, "Senior Arms Expert: Report on Secret Iran Deal Document Underlines Very Serious Problem", *Jerusalem Post,* July 20, 2016, http://www.inss.org.il/uploadImages/systemFiles/Senior%20arms%20expert%20-%20Emily%20-%20JP%20-%20site.pdf

5 ראו: Institute for Science and International Security, "Iran's Long-Term Centrifuge Enrichment Plan: Proving Needed Transparency", August 2, 2016, http://isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/Irans_Long_Term_Enrichment_Plan_Breakout_2Aug2016_Final.pdf

6 ראו לדוגמה: "As Talks Resume, Iran Vows no Inspection of Military Sites", *Times of Israel,* May 20, 2015, http://www.timesofisrael.com/as-talks-resume-iran-vows-no-inspection-of-military-sites/; וגם Paul Richter, "Iran can Deny Access to Military Sites, Foreign Minister Says", *Los Angeles Times,* July 23, 2015,http://touch.latimes.com/#section/-1/article/p2p-84052520/

7 לדוח עצמו ראו Jay Solomon, "Uranium Provides New Clue on Iran's Past Nuclear Arms Work", *Wall Street Journal,* June 19, 2016. http://www.wsj.com/articles/uranium-provides-new-clue-on-irans-past-nuclear-arms-work-1466380760. לעניין ההשלכות הבעייתיות של חוסר היכולת לבקר בפרצ'ין פעם נוספת, ראו: Olli Heinonen, "Uranium Particles at Parchin Indicate Possible Undeclared Iranian Nuclear Activities", *FDD Research,* July 1, 2016, http://www.defenddemocracy.org/media-hit/olli-heinonen1-uranium-particles-at-parchin-indicate-possible-undeclared-iranian-nuclear-a/

8 Leonhard Foeger, "Germany Says Forces in Iran Trying to Torpedo Nuclear Deal", *Reuters,* July 8, 2016, http://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-germany-idUSKCN0ZO1F9. מידע זה ראוי ליחס רציני ולהערכה מעמיקה מצד המעצמות; עם זאת, תשובותיו של דובר מחלקת המדינה ג'ון קירבי לשאלות שהוצגו לו במסיבת עיתונאים היו ניסיון למזער את משמעותו של מידע מודיעיני זה, במקום להצהיר כי בכוונתה של ארצות הברית לאמת את מה שעשוי להיות בגדר הפרה של הסכם הגרעין. Jack Heretik, "State Dept Questioned on Iranian Efforts to Obtain Illicit Nuclear Technology", *Washington Free Beacon*, July 8, 2016 http://freebeacon.com/national-security/state-dept-struggles-answer-questions-iran-nuclear/

9 ראו: "Iran Vows to Pursue Ballistic Missile Program despite New US-imposed Sanctions", *ABC News,* March 28, 2016, http://www.abc.net.au/news/2016-03-29/iran-vows-to-pursue-missile-program-despite-new-us-sanctions/7280120

10 להצהרה מייצגת המביעה חוסר עניין בתקשורת מכל שסוג שהוא, קל וחומר בשיתוף פעולה עם ארצות הברית מעבר להסכם הגרעין, ראו תגובתו של דובר משרד החוץ האיראני לדבריו של ראש ה־CIA ג'ון ברנן על השיחות המתמשכות בין ארצות הברית לאיראן, ואת תקוותו המפורשת של ברנן להגברת שיתוף הפעולה: "No Iran-US Negotiations Other than on Nuclear Issue: Qasemi", *Press TV,* August 1, 2016. קסאמי גם דחה את ניסיונו של ברנן להצביע על קשר בין אנשי הקו הנוקשה לבין המתונים באיראן, בהדגישו את האחדות הקיימת בין שתי הקבוצות. ראו http://www.presstv.ir/Detail/2016/08/01/477971/Iran-US-CIA-Bahram-Qasemi-John-Brennan

11 לאחד מן הביטויים הרבים, ראו "US Losses Outweigh Gains in JCPOA Breaches: Iran FM", *Press TV,* August 7, 2016, http://presstv.com/Detail/2016/08/07/478946/Iran-US-Mohammad-Javad-Zarif-JCPOA-Baku

12 דובר הארגון האיראני לאנרגיה אטומית צוטט כמי שאמר כי איראן תוכל להתניע מחדש את תוכניתה המוקפאת אם הצד השני לא יעמוד בהתחייבויותיו, וכי העולם יופתע מן המהירות שבה הדבר יכול להתרחש. ראו ה"ש 2 לעיל: "Spokesman: Iran Testing New Centrifuges".

13 כאשר תלונות אלה מצידה של איראן עלו במאי 2016, נסע מזכיר המדינה האמריקאי קרי לאירופה במטרה להרגיע בנקים וחברות כי הם רשאים לשוב ולעשות עסקים עם איראן. ראו לדוגמה Reuters, "US's Kerry Seeks to Reassure European Banks on Iran Trade", *CNBC*, May 12, 2016, http://www.cnbc.com/2016/05/12/uss-kerry-seeks-to-reassure-european-banks-on-iran-trade.html; וכן Carol E. Lee and Jay Solomon, "U.S. Seeks to Use Business to Lock in Iran Deal", *Wall Street Journal,* June 23, 2016, http://www.wsj.com/articles/u-s-encourages-firms-to-make-deals-with-iran-in-bid-to-cement-nuclear-deal-1466727183

14 ראו: David Francis, "Iran Accuses U.S. of 'Lackluster' Implementation of Nuclear Deal", *Foreign Policy,* July 14, 2016, http://foreignpolicy.com/2016/07/14/iran-accuses-u-s-of-lackluster-implementation-of-nuclear-deal/

15 בהקשר זה ראו גם את הצהרותיו של הדובר לריג'אני, אשר דרש כי איראן תפתח מחדש את מתקני

Rick Moran, "Iran ההעשרה שלה בתגובה לדוח האו"ם על פעילותה של איראן בנושא הטילים Plans to Reopen Closed Nuclear Sites in Violation of Nuclear Agreement", *American Thinker,* July 22, 2016, http://www.americanthinker.com/blog/2016/07/iran_plans_to_reopen_closed_nuclear_sites_in_violation_of_nuclear_agreement.html

16 ראו: Amos Yadlin, "Following the Problematic Nuclear Agreement: Scenarios and Policy Recommendations", *INSS Insight,* no. 722, July 20, 2015 http://www.inss.org.il/uploadImages/systemFiles/No.%20722%20-%20Amos%20for%20web248853023.pdf; Emily B. Landau וכן and Shimon Stein, "To Prevent Another Iran Disaster, Fix Nuclear Enforcement", *National Interest*, June 8, 2016. http://nationalinterest.org/feature/prevent-another-iran-disaster-fix-nuclear-enforcement-16516

17 ראו: Landau and Stein, "To Prevent Another Iran Disaster, Fix Nuclear Enforcement" ה"ש 15 לעיל

18 ראו: Ephraim Asculai and Emily B. Landau, "Repairing the Iran Nuclear Deal's Damage," *Times of Israel,* November 15, 2016. http://www.timesofisrael.com/repairing-the-iran-nuclear-deals-damage/

איראן לאחר הסכם הגרעין

אפרים קם וסימה שיין

התנהלותה של איראן בתקופה הבאה תושפע משלושה מוקדי התפתחויות שיש ביניהם היזון חוזר:

- עתיד הסכם הגרעין, שישפיע בראש וראשונה על יעדיה, על פעילותה ועל יכולותיה של איראן בתחום תוכנית הגרעין, אך גם על הזירה הפנימית באיראן ועל מדיניותה האזורית והעולמית.
- ההיערכות הפנימית באיראן על רקע ההשלכות הכלכליות והפוליטיות של הסרת הסנקציות מעליה, ומאוחר יותר סביב המאבקים הצפויים לקראת הבחירות לנשיאות איראן במאי 2017, ובמועד לא ידוע – כאשר המנהיג העליון חאמנאי ירד מעל הבמה.
- ההתפתחויות במישור האזורי ובמרכזן השתתפותה של איראן בלחימה בסוריה. לכך מצטרפות גם מעורבותה בעיראק, בלבנון ובתימן, הרחבת שיתוף הפעולה שלה עם רוסיה במשבר הסורי, התמודדותה עם האיום מצד דאע"ש והחרפת התחרות האזורית בינה לבין ערב הסעודית.

הסרת הסנקציות – ההשלכות הפנימיות

אין ספק שאיראן נכנסה לשיחות הגרעין – אשר הובילו להסכם שבמסגרתו הסכימה להגבלות חשובות על תוכנית הגרעין – כדי להסיר מעליה את הסנקציות הכלכליות. כל הנתונים מלמדים שהמשק האיראני נפגע בצורה קשה מהחמרת הסנקציות שהוביל הממשל האמריקאי, בעיקר בשנים 2012–2013. הצמיחה הכלכלית באיראן בשנים אלה הייתה שלילית והמשק האיראני התכווץ: להערכת הבנק העולמי ירד התל"ג בכ־3 אחוזים ב־2012, וב־1.5 אחוזים נוספים ב־2013. ב־2014 נראו סימני התאוששות מתונים, במידה רבה עקב המדיניות הכלכלית המאוזנת יותר שהוביל הנשיא החדש רוחאני,

שנבחר ב־2013. ב־2014 הייתה צמיחה חיובית בשיעור של 3 אחוזים, ורוחאני הודיע שממשלתו הורידה את שיעור האינפלציה מ־43 ל־28.8 אחוזים. אבל ב־2015 – השנה שבה נחתם הסכם הגרעין – לא הייתה צמיחה נוספת והאבטלה עלתה בחצי אחוז והגיעה ל־11 אחוזים. שיעורי האבטלה והאינפלציה הם נתונים רשמיים, ולכן צריך להניח שהשיעורים בפועל גבוהים יותר. בכל מקרה, גם צמיחה של 4 או 5 אחוזים – שטרם הושגה – מצויה מתחת ליעד הצמיחה השנתית בשיעור של 8 אחוזים, שאותו קבעה ממשלת איראן כנדרש כדי להתגבר על שיעורי אינפלציה ואבטלה דו־ספרתיים.

נתונים מעין אלה מסבירים בחלקם את טענות המשטר האיראני על כך שהממשל האמריקאי אינו ממלא את חלקו בהסכם בעניין הסרת הסנקציות, וכי התועלת הכלכלית שמביא ההסכם לאיראן נופלת בהרבה מזו שציפתה לה. אלא שהתמונה מורכבת הרבה יותר. להלכה, הסרת הסנקציות פותחת עבור חברות בינלאומיות אפשרויות כלכליות חדשות להשקיע ולפתח עסקים בשוק האיראני הגדול, וממשלות המערב הודיעו שהן מוכנות לסייע לקידום מיזמים כאלה. הסרת הסנקציות על יצוא הנפט מאיראן הביאה להגדלה משמעותית של תפוקת הנפט ויצואו. יצרניות מכוניות אירופיות בודקות אפשרויות לייצור משותף ולמכירה של מכוניות באיראן, כשמגזר ייצור המכוניות באיראן הוא השני בגודלו אחרי מגזר הנפט. איראן מבקשת לרכוש כ־230 מטוסי נוסעים מהחברות 'בואינג' ו'איירבוס', כדי לחדש את צי המטוסים המיושן מאוד שלה. הבנקים האיראניים הורשו להתחבר מחדש ל'סוויפט' – מערכת התקשורת בין בנקים המאפשרת העברת כספים בין מדינות שונות בעולם באותו יום עסקים.

אלא שעל תוצאות חיוביות אלה של הסרת הסנקציות מאפילים קשיים ומעצורים, המקזזים חלק ניכר מהרווחים שאיראן ציפתה להפיק מהסכם הגרעין. ראשית, ירידת מחירי הנפט בעולם פגעה קשות בתמלוגים, כך שלמרות הגידול הניכר במכירות הנפט, ההכנסות מהן היו צנועות. שנית, אמנם הסנקציות הקשורות בתוכנית הגרעין הוסרו, אך הסנקציות האחרות שהוטלו על ידי הממשל האמריקאי נותרו – בעיקר אלה הקשורות בתמיכת איראן בטרור, בתוכנית הטילים שלה, בהפרת זכויות האדם באיראן ובפעילותה הפוגעת ביציבות האזור. כתוצאה מכך, חברות בינלאומיות חוששות להשקיע ולפתח עסקים באיראן בהיקף רחב ולטווח ארוך, מחשש שבשלב כלשהו יופעלו הסנקציות נגדן, ואף יורחבו אם איראן תפר את הסכם הגרעין. שלישית, הממשל האמריקאי מכחיש שהוא ממשיך להקפיא נכסים איראניים בארצות הברית, ואיראן אמנם קיבלה גישה לחלק מנכסיה, אך טוענת שעדיין אין לה גישה לכספים בהיקף של עשרות מיליארדי דולרים שהוקפאו בארצות הברית.

בעיה מרכזית היא הקשיים שבהם נתקלים הבנקים האיראניים. למרות הסרת הסנקציות, הבנקים האיראניים אינם מסוגלים לבצע העברות כספים בינלאומיות ולממן סחר באורח חופשי. איראן דורשת לקבל גישה למערכת הפיננסית האמריקאית, שתאפשר לחברות ולבנקים איראניים לבצע עסקאות בדולרים כפי שנעשות רוב העסקאות הבינלאומיות בעולם, מכיוון שמניעת השימוש בדולרים פוגעת ביכולתם של הבנקים האיראניים להשתלב בעסקאות סחר גדולות. הממשל האמריקאי דחה דרישה זו במשך חודשים, אבל באוקטובר 2016 הודיע הממשל על הקלות נוספות בסנקציות, ובכללן מתן אפשרות לאיראן לסחור בדולרים באמצעות בנקים ומוסדות לא־אמריקאיים, בתנאי שלא יהיה להם מגע ישיר עם המערכת הפיננסית האמריקאית.

אולם הבעיה העיקרית המקשה השגת שיפור משמעותי בכלכלת איראן היא התנהלותה של איראן עצמה. הסנקציות היוו רק חלק מהאילוצים המוטלים על המשק האיראני, ולכן הסרתן לא חילצה אותו מבעיותיו. המשק האיראני סובל מזה שנים רבות מבעיות מבניות כדוגמת אבטלת צעירים, מחירים גבוהים של מוצרי יסוד, חולשה של הריאל האיראני וקשיים בהשלמת פרויקטים ותוכניות בנייה. בעיות אלה הן תוצאה של מדיניות כלכלית כושלת, שחיתות וחוסר שקיפות, התבססות מרחיקת לכת על מגזר הנפט, דומיננטיות של 'משמרות המהפכה' במגזרים כלכליים חשובים, כולל מגזר הנפט, ומחנק של המגזר הפרטי. לאיראן היו תמיד בעיות בהתחברות לכלכלה העולמית. הבנקים האיראניים אינם פועלים לפי הכללים של מערכת הבנקים הבינלאומית, שנקבעו בעיקר בשני העשורים האחרונים בתחומים כגון ניהול סיכונים, ניהול חברות וחוקי פשיטת רגל, ובמיוחד הכללים בתחום הלבנת כספים והעברתם לארגוני טרור ופשע, שהם המכשול העיקרי לעבודה עם המערכת הפיננסית הבינלאומית והאמריקאית. איראן החמירה את מצבה בשל עירוב הבנקים בהתערבות האיראנית בסוריה ובתימן ובשימוש בטרור. חשוב להדגיש כי גורמים ממשלתיים איראניים הודו בפומבי שליקויים במערכת האיראנית – כגון שחיתות, חוסר שקיפות וחוקים המקשים על השקעות זרות – פוגעים ביצירת אווירת אמון מספקת בקרב משקיעים זרים.

התוצאה של קשיים אלה היא סבך לא פשוט. הנהגת איראן ציפתה להשתלבות מיידית בכלכלה העולמית עם הסרת הסנקציות, אך לא העריכה במידה מספקת את השינויים שהיא עצמה נדרשת לעשות לשם כך, ובכללם עדכון המערכות הפיננסיות והעסקיות כדי שאלה יעמדו באמות מידה מערביות. חברות זרות נרתעות מהשקעות ומקידום עסקים באיראן וחוששות מפני סיכונים גבוהים, כל עוד בנקים מערביים נזהרים בכל הנוגע להבטחת סיוע במימון ארוך־טווח לחברות אלו. לעומת זאת, הממשל האמריקאי רוצה לחזק את מעמדו של הנשיא רוחאני ולעודד שיפור ניכר

במצבה הכלכלי של איראן, אך אינו יכול להסיר את הסנקציות שנותרו, ואינו מוכן בינתיים לאפשר לאיראן גישה למערכת הפיננסית האמריקאית.

תחושת האכזבה באיראן משתלבת בוויכוח הפנימי במדינה בעניין הסכם הגרעין. מלכתחילה היו גורמים באיראן – בעיקר מהמחנה הרדיקלי ובכללו 'משמרות המהפכה' – שמתחו ביקורת קשה על ההסכם, בטענה שאיראן ויתרה על יכולות גרעין משמעותיות תמורת הישגים מועטים. על התסכול האיראני מוסיף הוויכוח המקביל המתנהל בוושינגטון שבו גורמים פוליטיים, בעיקר מהמפלגה הרפובליקנית, מסתייגים מההסכם, מבקשים להטיל על איראן סנקציות נוספות ומתנגדים לסחר עם איראן, ובכלל זה לעסקה אירנית עם חברת 'בואינג' לאספקת יותר מ־100 מטוסי נוסעים לאיראן. התחושה באיראן שהמצב הכלכלי לא השתפר במידה משמעותית מלהיטה ויכוח זה עד כדי כך שיש גורמים באיראן המציעים להתניע מחדש את תוכנית הגרעין.

האם האכזבה באיראן עלולה להוביל את המשטר להפר את הסכם הגרעין? בשלב זה הסבירות לכך אינה גבוהה עדיין, זאת משום שגורמים מקצועיים באיראן מכירים בכך שחלק מהמכשולים לשיפור המצב הכלכלי נובעים מאילוצי המערכת האיראנית; משום שהפרת ההסכם תוביל לחידוש הסנקציות שהוסרו; ומשום שהממשל האמריקאי מחפש דרכים לחזק את הקשר הכלכלי בין איראן לבין חברות ומוסדות פיננסיים מערביים. אבל תחושת האכזבה עלולה לפעול נגד הנשיא רוחאני, המזוהה באיראן עם השגת ההסכם, כאשר במאי 2017 צפויות להתקיים הבחירות לנשיאות באיראן.

זה המקום לציין כי בתקופה הקרובה צפויים לפחות שלושה אירועים פוליטיים פנימיים, העשויים להשפיע על השלכות הסכם הגרעין. הראשון יהיה כניסתו של דונאלד טראמפ לבית הלבן ב־20 בינואר 2017. קשה להעריך כיצד יפעל ממשל טראמפ בסוגיה האיראנית, משום שמעולם לא התנסה בהכוונת מדיניות החוץ. אבל טראמפ הציג עד כה גישה נוקשה כלפי איראן – בסוגית הסכם הגרעין וכלפי התנהלותה האזורית ומעורבותה בטרור – שכבר עוררה דאגה בטהרן. סביר יותר שטראמפ יימנע מלבטל את הסכם הגרעין, בניגוד להבטחתו במערכת הבחירות, ללא סיבה מוצדקת בעליל. עם זאת, הוא עשוי להכביד את הלחצים על איראן, בגיבוי הקונגרס בעל הרוב הרפובליקאי, אם זו תמשיך לנקוט גישה לעומתית בעיקר בסוגיית הגרעין ובמדיניותה האזורית.

האירוע השני כבר הוזכר – הבחירות לנשיאות באיראן. הרבה יהיה תלוי בשאלה אם המנהיג הרוחני חאמנאי יתמוך בבחירתו של רוחאני כנשיא לכהונה שנייה, ועד כמה הסכם הגרעין ייתפס כסיפור הצלחה, כולל בשאלת המצב הכלכלי. ברור שהאגף הרדיקלי של המשטר ובראשו 'משמרות המהפכה' יפעל לסיום כהונתו של רוחאני.

האירוע השלישי צפוי להיות ירידתו של חאמנאי מהבמה בטווח השנים הקרובות, בהתחשב בגילו (77) ובמצב בריאותו. בשלב זה אין שום אפשרות להעריך מי יחליף אותו כמנהיג העליון, ואיזו גישה ינקוט המנהיג שייבחר. בעניין זה מותר להניח לפחות הנחה עיקרית אחת: למנהיג הנבחר לא תהיה העוצמה וההשפעה שיש לחאמנאי, הנמצא בשלטון מאז 1989, והוא יזדקק לפרק זמן לא קצר עד שיבנה את כוחו וסמכותו. גם לא ברור אם הוא יהיה איש דת כמו חאמנאי – שזו האפשרות הסבירה יותר – או אולי דמות צבאית־ביטחונית או אף הנהגה משותפת. מצב זה עלול להכניס את איראן לתקופה של מאבקי כוח – אולי גם אלימים – בין גורמים רדיקליים לבין מתונים יותר על עיצוב אופיו ומדיניותו של המשטר האיראני בעתיד. לתוצאה של מאבקים אלה, אם יפרצו, עשויה להיות השפעה גם על מדיניותה של איראן כלפי ארצות הברית ועל עתידו של הסכם הגרעין.

איראן והמערכת הבינלאומית

לקראת חתימת הסכם הגרעין שררה בצמרת הממשל האמריקאי תקווה שההסכם יוביל לדיאלוג רחב יותר בין הממשל להנהגה האיראנית בנושאים אזוריים. דיאלוג כזה, אם יתפתח, יוכל לסייע להתמתנותה של איראן בהתנהלותה האזורית, להתקרבות בינה לבין ארצות הברית ולחיזוק היציבות במזרח התיכון. ציפייה זו נשענה על איתותים ששוגרו כנראה על ידי בני שיחו של הממשל האמריקאי בצד האיראני, ועל ההנחה שבצמרת האיראנית מצויים כנראה אישים – ובראשם שר החוץ זריף וייתכן שגם הנשיא רוחאני – המעוניינים בהרחבת ההבנה עם הממשל האמריקאי.

כל זה לא קרה עד כה. הסיבה העיקרית לכך היא עמדתו של חאמנאי ומאחוריו האגף הרדיקלי של המשטר, המגלה חשדנות עמוקה כלפי ארצות הברית כבר שנים רבות, ותופס אותה כאויב הגדול ביותר וכאיום הראשון במעלה כלפי איראן. חאמנאי קבע, הן לפני חתימת הסכם הגרעין והן אחריה, כי הדיאלוג עם הממשל האמריקאי יוגבל אך ורק לנושא הגרעין, וכי אינו בוטח בממשל. האכזבה מהשיפור המצומצם במצב הכלכלי בעקבות הסרת הסנקציות רק חיזקה את עמדתו של האגף הרדיקלי של המשטר הפוסל כל התקרבות לארצות הברית, מחשש שזו תנוצל על ידיה להרס המהפכה האסלאמית מבפנים ולהפלת המשטר האיראני. אכזבה זו ועמדתו של חאמנאי עודדו גם את המתונים יותר בצמרת האיראנית למתוח ביקורת על הממשל האמריקאי, בטענה שלא עמד בדיבורו.

מצד אחר, מאז 2012 חלה התקרבות ביחסיה של איראן עם רוסיה. במשך מאות שנים התייחסה איראן לרוסיה בחשדנות ובחשש וראתה בה את האיום החמור ביותר

לביטחונה – בין השאר, משום שבמהלך שתי המאות האחרונות פלשה רוסיה כמה פעמים לצפון־איראן, וחלק מהשטחים שהשתלטה עליהם לא חזרו לאיראן. בעקבות התמוטטות ברית־המועצות חל צמצום משמעותי בתפיסת איום זו, ומאז 1989 נעשתה רוסיה ספקית הנשק העיקרית של איראן, והיה לה חלק מרכזי בבניית תוכנית הגרעין האזרחית של איראן.

שיפור היחסים בין רוסיה לאיראן, שהשתקף בסדרה של מפגשים בין אישי צמרת משני הצדדים, חל בשלושה תחומים עיקריים: בשיתוף פעולה בלחימה בסוריה נגד יריביו של משטר אסד; במגעים לסיכום עסקת נשק גדולה בין רוסיה לאיראן; ובמגעים בדבר המשך בניית התשתית של תוכנית הגרעין האזרחית של איראן על ידי רוסיה בתחום כורי הכוח, במקביל להרחבת הקשרים הכלכליים ביניהן. הידוק הקשרים הללו נובע מהאינטרסים המשותפים לשתי המדינות, במיוחד עקב הזעזוע העובר על המזרח התיכון, ומהזדקקותן לשיתוף פעולה ביניהן בתחומים מרכזיים. בעיני המשטר האיראני יכולה רוסיה להעניק לו סיוע ששום מדינה אחרת אינה יכולה להציע לו – בייצוב המצב בסוריה, באספקת נשק איכותי, בבניית כורי כוח גרעיניים ובתמיכה מדינית. בעיני רוסיה עלה משקלה של איראן עקב השפעתה בסוריה ובעיראק, ולאור הלגיטימציה שבה זכתה בעקבות חתימת הסכם הגרעין והסרת הסנקציות.

בטווח המיידי, התחום החשוב ביותר לשתיהן הוא שיתוף פעולה בלחימה בסוריה, הנובע מעניינן המשותף בייצוב המצב בסוריה ובשרידות משטר אסד. לשם כך נקבעה חלוקת המאמצים בין השתיים, כאשר רוסיה מתמקדת בתקיפות אוויריות נגד יריביו של משטר אסד, ואילו איראן וחזבאללה משתתפים בלחימה קרקעית לצד הצבא הסורי. במקרה אחד, בינתיים, אף התירה איראן לרוסיה להפעיל מפציצים מבסיס אווירי במערב־איראן לתקיפת יעדים של יריבי אסד, כנראה משיקולים מבצעיים של קיצור טווחי הטיסה ליעדים בסוריה. עקב רגישותה של איראן להצבת כוחות זרים בשטחה, לא הוסכם עדיין על המשך הפעלה זו.

בטווח הרחוק יותר עומדת על הפרק גם עסקת נשק גדולה ששני הצדדים מעוניינים בה, אשר תתמקד בתחומי חיל האוויר, ההגנה האווירית והשריון. אם תיחתם היא תהיה העסקה הגדולה ביותר שסוכמה בין הצדדים מאז תחילת שנות התשעים, והיא צפויה לפחות לשנות את פניו של חיל האוויר האיראני. המכשול העיקרי העומד בפניה הוא החלטת מועצת הביטחון, האוסרת מכירת נשק לאיראן עד שנת 2020. לא ברור אם רוסיה תהיה מוכנה להפר החלטה זו, וייתכן שתעדיף לחתום על העסקה בטווח הקרוב, אך מימושה יידחה עד 2020.

אלא שבצד האינטרסים המשותפים בין רוסיה לאיראן קיימים ביניהן גם ניגודים בסוגיות מרכזיות, הנובעים מהשוני הקיים בין האינטרסים העולמיים והאזוריים שלהן, מסדר עדיפות שונה בראייתן ומהחשדנות העמוקה הטבועה באיראן כלפי רוסיה, שלא נעלמה גם היום. על אלה צריך להוסיף רכיבים בהתנהלותה של רוסיה שאינם רצויים לאיראן: חיזוק השפעתה של רוסיה במזרח התיכון, שבמצבים מסוימים עשוי לעמוד בניגוד לעניינה של איראן; מעמדה המוביל במשבר הסורי; האפשרות שרוסיה תקריב את משטר אסד במסגרת הסדר עתידי בסוריה; והיחסים הטובים בין רוסיה לישראל.

משום כך, רוסיה ואיראן מעוניינות בהרחבה נוספת של שיתוף הפעולה ביניהן, אך אין לראות במערכת יחסים זו ברית. מעגל האינטרסים המשותף להן אינו רחב עדיין, אין מחויבות רוסית לתמוך באיראן בסוגיות מפתח ושתיהן מעוניינות לייצב את המצב בסוריה, אך מטרותיהן אינן זהות. גם משקע החשדנות הקיים ביניהן, בעיקר בצד האיראני, יקשה עליהן להגיע להסכמות. מעבר לכל אלה, ליחסים עם ארצות הברית יש משקל חשוב במיוחד בעיני רוסיה, לטוב ולרע, וגם הם ישפיעו על קשריה עם איראן.

איראן במעגל האזורי

הגורם המשפיע ביותר על מעמדה ועל פעילותה של איראן במרחב המזרח התיכון הוא הזעזוע החמור והמתמשך העובר על האזור – תהליך שהחל בהשתלטות ארצות הברית על עיראק ב־2003 ואשר יצר חלל גדול בלב המרחב, ובעיקר העצים מאז החלה הטלטלה בעולם הערבי בשלהי 2011. בזעזוע זה כרוכים סיכונים לביטחונה של איראן ולאינטרסים האזוריים שלה, אך הוא יוצר עבורה גם אפשרויות וסיכויים לחזק את מעמדה, לשנות חלק מתנאי הסביבה, להשפיע על תהליכים מרכזיים באזור ולהניע את השחקנים האחרים להתחשב באינטרסים וביכולות שלה.

זעזוע זה יצר כמה סיכונים חמורים עבור איראן, החשוב ביניהם הוא הסכנה המרחפת על משטר אסד. אמנם חל שיפור ניכר במצבו – במידה רבה בעקבות הסיוע הצבאי והמעורבות בלחימה מצד איראן, חזבאללה ורוסיה – אך המשטר רחוק מהתייצבות, ואם ייפול, תהיה זו מכה אסטרטגית קשה לאיראן, משום שכל תחליף למשטר אסד יהיה גרוע בהרבה עבור איראן. גם אם המשטר ישרוד בהסדר כזה או אחר, הוא כבר לא יהיה אותו משטר, אלא משטר חלש שיילחם על קיומו ויעסוק בעיקר בבעיות הפנים שלו. משטר כזה אמנם יהיה תלוי יותר באיראן, אך הוא גם עלול להמשיך לצרוך ממנה משאבים ניכרים. איראן מבינה שהסדר בסוריה בתמיכת המעצמות ובחסותן עלול לפגוע במשטר אסד, ולכן איראן דורשת שכל הסדר יותיר את המשטר על כנו, ומתנגדת להסדר על בסיס הקמת פדרציה בסוריה.

בינתיים, המעורבות בסוריה תובעת מאיראן מחיר כבד. מאז 2012 משקיעה איראן מאמצים גוברים בסיוע למשטר אסד בכוח אדם, בנשק ובכסף, שמן הסתם עלו לה מיליארדי דולרים. מאמצים אלה עלו מדרגה מאז ספטמבר 2015, כשאיראן שלחה לסוריה אלפי לוחמים מכוחות היבשה של הצבא ומ'כוח אל־קודס' של 'משמרות המהפכה'. בנוסף לאלה דאגה איראן לשלוח ללחימה בסוריה אלפי לוחמים מחזבאללה וממיליציות שיעיות חמושות שאורגנו על ידיה בעיראק, באפגניסטן ובפקיסטן. הלחימה גבתה מחיר גבוה מאיראן ומשלוחיה: לכוחות האיראניים היו לפחות 350–400 הרוגים, ביניהם קצינים בכירים, וכן היו לחזבאללה ולכל אחת מהמיליציות השיעיות האחרות מאות הרוגים. האבדות בלחימה בסוריה עוררו כנראה מורת רוח בציבור האיראני, עד שהמשטר נאלץ לפרסם את שמות ההרוגים ולהסביר בפומבי שזו לחימה על הבית – על איראן עצמה, ולהחזיר, לפחות זמנית, חלק מהכוחות מסוריה לאיראן.

הסיכון השני, הקשור גם בקודם, הוא הופעתו של ארגון דאע"ש שהדאיג את האיראנים – כפי שהדאיג רבים אחרים – עקב שליטתו בשטחים גדולים בסוריה ובעיראק, כוח המשיכה שלו ויכולותיו הכספיות והצבאיות. הארגון לא הציב איום ממשי על שטחה של איראן עצמה לאור עוצמתה הצבאית, יציבות משטרה והעובדה שלא קיים בה חלל שלטוני, וכן משום שהיא מדינה שיעית שאין בה בסיס תמיכה ממשי בדאע"ש. אולם כשכוחו של דאע"ש היה בשיאו, באמצע 2014, הציב הארגון איום חמור על האינטרסים האזוריים החשובים ביותר של איראן. בעיקר הוא סיכן את בעלות־בריתה בשלוש המדינות החשובות ביותר עבורה – הארגונים השיעיים בעיראק, משטר אסד בסוריה וחזבאללה והעדה השיעית בלבנון. דאע"ש כישות סונית גם נתפס בעיני איראן כחלק מהאיום הסוני על השיעה.

הסיכון השלישי נוגע למצב בעיראק. ההשתלטות האמריקאית על עיראק ב־2003 שיחקה לידי איראן: היא חיסלה את האיום הצבאי העיראקי של משטר סדאם חוסיין על איראן, סילקה מהשטח את עיראק כמדינה היחידה באזור שהיה ביכולתה לאזן ולבלום את איראן, ופתחה לפני איראן את השער להתערב בעיראק באמצעות הארגונים והמנהיגים השיעים. כך, כשהכוחות האמריקאיים שהו עדיין בעיראק, נעשתה איראן הגורם החיצוני בעל ההשפעה הרבה ביותר בעיראק. אולם הופעתו של דאע"ש בעיראק והשתלטותו על שטחים גדולים, על ערים מרכזיות ועל מתקני נפט שינתה את המצב לרעה. עיראק גובלת באיראן, רוב אוכלוסייתה שיעית ומצויות בה הערים הקדושות לשיעה. אי־היציבות בעיראק, המאבק בין שלוש העדות העיקריות ורמת האלימות הגבוהה עלולים להביא להתפשטות אי־היציבות לאיראן, שאף היא מדינת מיעוטים. החשש מהחמרת ההידרדרות בעיראק הניעה את איראן להשקיע מאמצים

גדולים בייצוב המצב בעיראק, כולל באמצעות סיוע צבאי, תמיכה במיליציות השיעיות וארגון כוחות הביטחון, ומאז סוף 2014 גם תקיפות אוויריות – אם כי הגורם המוביל בתקיפות אוויריות בעיראק הוא ארצות הברית.

מטבע הדברים, איראן מציגה את עצמה כשחקנית מרכזית במאבק בדאע"ש, הן בסוריה והן בעיראק, ובכלל זה בלחימה לשחרור מוסול, תוך האדרת שמו של מפקד 'כוח אל־קודס', גנרל קאסם סולימאני, העוסק בין השאר בהפעלת המיליציות השיעיות בלחימה. אולם המעורבות האיראנית בעיראק החלה לעורר גם בקרב גורמים שיעיים במדינה תרעומת ודאגה מפני חדירת איראן למערכת הפוליטית העיראקית. תרעומת זו הביאה להסתייגות גוברת מצד ההנהגה הפוליטית והדתית העיראקית מפני העמקת ההשפעה האיראנית בענייני עיראק ומעורבותו האישית של סולימאני במדינה, מחשש שעיראק תהפוך לגרורה של איראן.

גם ערב הסעודית יוצרת סיכונים לאיראן. יחסי שתי המדינות מצויים כיום בשפל חסר תקדים. תרמו לכך שורה של התפתחויות שרובן קשור בזעזוע העובר על העולם הערבי, ובחלקן הן נובעות מתחושות האיום ומהחשדנות ההדדית שהצטברו במשך שנים ביחסיהן. בין ההתפתחויות החשובות ניתן לציין תחילה את המעורבות האיראנית בהתקוממות השיעית בבחריין ב־2011. זו הניעה את ערב הסעודית לשגר לבחריין כוח צבאי – שאליו הצטרפו כוחות ממדינות המפרץ – להגנה על יציבות המשטר בבחריין, וכדי להבהיר לאיראן שניסיון לפגוע בו ייתקל בהפעלת כוח סעודי. השנייה – מעורבות איראן בהתקוממות החות'ים בתימן, שהניעה את ערב הסעודית לבצע תקיפות אוויריות בתימן, כשהיא מגובה על ידי קואליציה של מדינות סוניות המבקשות לבלום את מאמצי איראן לחזק את השפעתה באזור. השלישית – הסכם הגרעין שנתפס בעיני הסעודים כהישג משמעותי לאיראן, הן עקב הסרת הסנקציות ושיפור מעמדה הבינלאומי, והן בשל נכונותו של הממשל האמריקאי ללכת לקראת איראן, בניגוד לאינטרס הסעודי. הרביעית – המאבק העקיף בין איראן לערב הסעודית בסוריה, כאשר ערב הסעודית מבקשת לחזק את האופוזיציה למשטר אסד, בעוד איראן מסייעת לו.

בשנה האחרונה חלה הידרדרות נוספת ביחסי שתי המדינות, שהיו לה כמה ביטויים: הוצאתו להורג של מנהיג שיעי סעודי, שהביאה לפגיעה בנציגויות סעודיות באיראן ולניתוק הקשרים הדיפלומטיים ביניהן; האשמת איראן על ידי ערב הסעודית במעורבות בטרור; מותם של מאות עולי רגל איראנים בעת החג' בערב הסעודית ב־2015, שבעטיה נמנעה הגעתם של עולי רגל איראנים לחג' ב־2016; האשמות הדדיות בדבר תמיכה במיעוטים בשתי המדינות במטרה לערער את המשטר; וחילופי התקפות מילוליות חריפות בין המדינות, שהבולטות ביניהן הייתה הודעת המופתי של ערב הסעודית

ואיש הדת הבכיר במדינה על כך שהאיראנים אינם מוסלמים, ואילו חאמנאי כינה את ערב הסעודית בכינוי השמור באיראן לישראל – "השטן הקטן".

במצב הנוכחי, למרות שרוחאני ביקש לאחר בחירתו לנשיאות ב־2013 להביא לשיפור ביחסי איראן עם ערב הסעודית, קשה לצפות להפחתה ממשית של המתח ביניהן. הנחה זו נובעת גם מכך שהטלטלה באזור מציבה בפני שתיהן מערכת של סיכונים וסיכויים, המחייבת אותן לגלות פעלתנות לקידום האינטרסים שלהן ולחיזוק השפעתן במרחב המזרח התיכון והמפרץ, והמציבה אותן זו לעומת זו. עם זאת, שתיהן מקפידות עדיין להימנע ממהלכים שיביאו אותן לעימות ישיר.

הטלטלה באזור השפיעה גם על יחסי איראן־טורקיה. היחסים המדיניים והכלכליים ביניהן התהדקו בעשור שלאחר עליית מפלגת 'הצדק והפיתוח' לשלטון בטורקיה ב־2002. תרמו לכך הסנקציות שהוטלו על איראן, שהגבירו את עניינה בשיתוף פעולה עם חברות טורקיות לשם עקיפת הסנקציות. בשנים האחרונות מבקשות שתי המדינות להרחיב את שיתוף הפעולה הכלכלי ביניהן, והן חתמו על הסכמים חדשים בתחומי הסחר והבנקאות, כשלטורקיה יש אינטרס ברור בהמשך יבוא הנפט מאיראן. אלא שקיים פער ביניהן בתחום המדיני־ביטחוני, ובעיקר לגבי ההתפתחויות בסוריה ובעיראק, ואיראן גם רואה בשלילה רבה את הרחבת הקשרים בין טורקיה לערב הסעודית בשנתיים האחרונות, ואת ההפשרה ביחסי טורקיה־ישראל.

היחסים בין שתי המדינות החלו להידרדר בעקבות הטלטלה האזורית והגיעו לשפל עקב מלחמת האזרחים בסוריה, שבה מסייעת איראן למשטר אסד, בעוד טורקיה תומכת בכוחות המתנגדים למשטר. המעורבות הצבאית האיראנית בסוריה שהחלה ב־2012 היא מקיפה ועמוקה. המעורבות הטורקית בסוריה הייתה עקיפה במשך שנים, אולם באוגוסט 2016 החליטה טורקיה לנקוט מהלך ישיר להבטחת האינטרס העליון שלה – למנוע רצף טריטוריאלי בשליטה כורדית באזורים הסמוכים לגבול הטורקי־סורי – והכניסה את כוחותיה לשטח ללא התנגדות רוסית ממשית ובסיוע אמריקאי ישיר. גם לגבי עיראק קיים ניגוד אינטרסים בין איראן לטורקיה. איראן רואה בשלילה את העמקת הקשרים בין טורקיה לכורדיסטן העיראקית, והיא גינתה את חדירות צבא טורקיה לצפון־עיראק במהלך המבצע לשחרור מוסול.

אלא שמתוך הסיכונים במישור האזורי לגבי איראן החלו לצוץ גם הסיכויים. למרות שהסכמה על הסדר בסוריה ומימושה עדיין רחוקים, משטר אסד אינו מצוי עוד בסכנת נפילה מידית. יתר על כן, לפחות חלק מהצדדים הנוגעים בדבר מכירים בהשפעתה ובחשיבותה של איראן לגבי ייצוב המצב בסוריה. תרמו לכך ההשקעה הרבה של איראן בלחימה בסוריה ונוכחותה הצבאית בשטח; השפעתה של איראן

על אסד ועל חזבאללה והמיליציות השיעיות הפועלות בסוריה; הקשר המתהדק בין איראן לרוסיה; השפעתן המועטה יחסית של ארצות הברית והממשלות האירופיות על ההתפתחויות בסוריה; והלגיטימציה שהסכם הגרעין העניק לאיראן במערכת הבינלאומית. אם המבצע לשחרור מוסול יוכתר בהצלחה, איראן עשויה להיות אחת המרוויחות העיקריות מכך.

חשובה לא פחות היא תחילת ירידתו של דאע"ש הן בסוריה והן בעיראק, המתבטאת באובדן ניכר של שטחים וערים שהיו בשליטתו, בפגיעה משמעותית במפקדיו ובצמצום מקורותיו הכספיים. בכך גם צומצם האיום מצד דאע"ש על בעלי־בריתה של איראן, למרות שהארגון אינו עומד כנראה להיעלם, והוא ימשיך לפגוע ביציבותם ובביטחונם ולהעסיק את איראן. בדיעבד מתברר שגם הופעתו של דאע"ש בזירה הסורית־עיראקית, למרות הסיכונים שהציבה בפני איראן, תרמה להכרה בינלאומית בחשיבותה של איראן למאבק בארגון הג'האדיסטי. הכרה זו משכיחה לעתים את מעורבותה של איראן עצמה בטרור, ואת מעמדה כעמוד התווך של הכוחות הרדיקליים באזור.

ובמישור אחר, במשך שנים הדאיגה את איראן האפשרות של פעולה צבאית, ישראלית או אמריקאית, נגד אתרי הגרעין שלה. בשלב הנוכחי ברור לכל הנוגעים בדבר שהאופציה הצבאית אינה מונחת על השולחן, לפחות כל עוד איראן לא הפרה את הסכם הגרעין באורח בוטה. ברור שבמצב זה אין לארצות הברית סיבה לפנות למהלך צבאי, וכי גם ישראל אינה יכולה לתקוף את מתקני הגרעין כשאין לה סיבה לכך, מה גם שתואשם בניסיון לחבל בהסכם בינלאומי שכל המעצמות מחויבות לו.

סיכום ומשמעויות

ערב חתימת הסכם הגרעין ושוב לאחריה הבהירו בכירים איראנים, ובראשם חאמנאי, שאין בכוונת איראן לשנות את מדיניותה האזורית והעולמית גם לאחר אישור ההסכם. חאמנאי הדגיש שאיראן לא תרחיב את הדיאלוג שלה עם ארצות הברית ותמשיך לסייע לבעלות־בריתה – משטר אסד, המיליציות השיעיות בעיראק, השיעים בבחריין, החות'ים בתימן והפלסטינים. בכירים איראנים הוסיפו שבכוונת איראן להרחיב השפעתה בגדה המערבית, כולל באמצעות אספקת נשק. במילים אחרות, איראן תמשיך להיות ציר המחנה הרדיקלי במזרח התיכון, כשמטרותיה מנוגדות לאלה של ארצות הברית בסוריה, בעיראק, בתימן, בזירה הפלסטינית וכלפי ישראל. ברור גם שבמקום גבוה בסדר העדיפות של יעדיה ובמסגרת חתירתה להגמוניה אזורית נמצא המאמץ לצמצום נוכחותה והשפעתה של ארצות הברית במזרח התיכון. מצד אחר, איראן ורוסיה מהדקות את הקשרים ביניהן למרות החשדנות ההדדית, כדי להיעזר

זו בזו בתחומים מרכזיים. מגמות אלה במדיניותה האזורית של איראן צפויות כנראה להימשך, לפחות כל עוד חאמנאי מנהיג את איראן, ואם יורשו ילך בדרכו.

הזעזוע העובר בשנים האחרונות על המזרח התיכון לא פגע עד כה במערכת הפנימית באיראן, והתסיסה שפרצה במדינה ב־2009 נותרה מאז רדומה. אין ספק שאיראנים רבים רוצים בשינוי אופיו של המשטר, אך הם נמנעים מניסיון להביא לכך משום שברור להם כי המשטר יפעיל כוח רב כדי לדכא כל תסיסה, כפי שעשה ב־2009. ייתכן גם שהמתרחש בסוריה, בעיראק, בלוב ובתימן מרתיע אותם מחשש להידרדרותה של איראן למצב דומה. אבל מותר להניח שהמשטר מודע להלכי רוח אלה ונזהר שלא יתפתחו, בעיקר עקב המצב הכלכלי, כאשר בתקופה הקרובה עלולים מאבקי כוח להתפרץ לקראת הבחירות לנשיאות במאי 2017, וסביב ירידתו הצפויה של חאמנאי מהבמה.

במעגל האזורי השתפר מעמדה של איראן מאז אמצע 2015, למרות הסיכונים והקשיים שעימם היא נדרשת להתמודד. תרמו לכך כמה גורמים: השיפור שחל במעמדו של משטר אסד, למרות שטרם התייצב; היחלשותו של דאע"ש; השפעתה של איראן במערכת העיראקית, אף על פי שגורמים עיראקיים מסתייגים ממנה; ההכרה הבינלאומית בחשיבותה ובמעמדה של איראן בסוריה ובעיראק, וכן כגורם חשוב במאבק מול דאע"ש; יכולתה של איראן להפעיל לא רק את חזבאללה, אלא גם מיליציות שיעיות נוספות לקידום האינטרסים שלה; הסכם הגרעין שהותיר את איראן כמדינה סף גרעינית מוכרת, וחיזק את מעמדה כשחקנית לגיטימית במערכת הבינלאומית; חולשתו של העולם הערבי העסוק בבעיות פנים; חולשתה של ארצות הברית, גם בעיני בעלות־בריתה, בטיפולה בבעיות המזרח התיכון; ומשקלה הגובר של רוסיה במזרח התיכון והידוק יחסיה עם איראן.

לתמונת מצב זו יש כמה משמעויות לגבי ישראל, רובן שליליות. חיזוק השפעתה של איראן פירושו חיזוק המחנה הרדיקלי בהובלתה, הגברת הלחצים על המחנה הערבי הפרגמטי והצרת חופש הפעולה של ארצות הברית במרחב. לגבי ישראל, משמעות הדבר עלולה להיות המשך הפעלת חזבאללה נגד ישראל בהתאם לשיקולי איראן, ייתכן שתוך ניסיונות להרחיב את מרחב הפעולה של חזבאללה נגד ישראל לדרום רמת הגולן. עם זאת, נראה שבינתיים אין לאיראן עניין להפעיל את חזבאללה נגד ישראל – כשהארגון מעורב בלחימה בסוריה, כשישראל מזהירה את חזבאללה מפני תגובה קשה, וכאשר הפעלת חזבאללה בהיקף משמעותי עלולה להחיות את אופציית התקיפה נגד אתרי הגרעין באיראן. בעניין זה, אמנם היו לחזבאללה אבדות רבות בקרבות בסוריה, אך הארגון צבר במהלכם ניסיון לחימה חשוב. אפשר גם שאיראן

תנסה לפעול כפי שבכירים איראנים הציעו – לנסות לחדור לגדה המערבית באמצעות אספקת נשק, כפי שעשתה בעזה.

חשוב להדגיש כי איראן ורוסיה מתקרבות להסכם על עסקת נשק גדולה, לראשונה מאז תחילת שנות התשעים. זו עלולה להתבצע החל משנת 2020, אם רוסיה תעדיף שלא להפר את החלטת מועצת הביטחון, ואולי אף לפני כן. כאשר תתממש העסקה, יחול שיפור משמעותי ביכולותיה הצבאיות של איראן – בעיקר בעקבות שדרוג מערך מטוסי הקרב ומערך ההגנה האווירית. יש לזכור שמערך הטילים של איראן משתפר בהתמדה מבחינה כמותית ואיכותית, למרות החלטת מועצת הביטחון המגבילה אותו, ושאיראן מתעלמת ממנה. ואיום נוסף: חלק מהנשק האיכותי שיגיע מרוסיה עלול לעשות את דרכו מאיראן לידי חזבאללה. השיפור הצפוי בעשור הבא ביכולותיה הצבאיות הקונוונציונליות של איראן, כשברקע צפויה ההתנעה המחודשת של תוכנית הגרעין לאחר שיוסרו ההגבלות עליה בהתאם להסכם – כל אלה יציבו את האיום האיראני בממדים חדשים.

מצד אחר, האתגר שייווצר עבור המדינות הערביות הפרגמטיות בעקבות חיזוק יכולותיה הצבאיות והשיפור במעמדה של איראן עשוי לתרום לעניינן בהרחבת הדיאלוג ביניהן לבין ישראל, בניסיון להציב מענה ראוי לאיום זה. עניין זה עשוי לגבור אם הממשל האמריקאי הבא יגלה עמדה נחרצת יותר כלפי המגמות האיראניות.

ההשפעות האסטרטגיות של ההתפתחויות בשוק הנפט העולמי על המזרח התיכון

שמואל אבן וערן ישיב

מאמר זה מציג בקצרה את נתוני היסוד ואת ההתפתחויות האחרונות בשוק הנפט העולמי, ומתמקד בהשלכות האסטרטגיות שלהן על מדינות המזרח התיכון.

נתוני יסוד וההתפתחויות האחרונות

מחירי הנפט

מחירי הנפט בעולם מאופיינים בטלטלות חריפות על פני שנים, כפי שניתן לראות בטבלה 1, לשם קבלת פרספקטיבה היסטורית. זאת, במיוחד מאז אמברגו הנפט שהטילו מדינות ערב על המערב בעקבות מלחמת יום הכיפורים ב־1973 והמהפכה האסלאמית באיראן ב־1979, מה שמראה כי על שוק הנפט משפיעים מאוד גם שיקולים פוליטיים. מאמר זה מתייחס לאירועי השנים האחרונות.

טבלה 1: מחירי חבית נפט גולמי מסוג ברנט: 1970 – 2016[1]
(בדולר ארה"ב, במחירים שוטפים ובמחירים קבועים – 2015, ממוצע שנתי)

שנה	מחיר נומינלי	מחיר ריאלי (מחירי 2015)
1970	1.8	11.0
1975	11.5	50.8
1980	36.8	105.9
1985	27.6	60.7
1990	23.7	43.0
1995	17.0	26.5
2000	28.5	39.2
2005	54.5	66.2

שנה	מחיר נומינלי	מחיר ריאלי (מחירי 2015)
2010	79.5	86.4
2011	111.3	117.2
2012	111.7	115.3
2013	108.7	110.6
2014	99.0	99.1
2015	52.4	52.4
2016H1	46.5	46.5

מקור: British Petroleum (BP)[2]

במחצית השנייה של שנת 2014 חלה ירידה חדה במחירי הנפט. ב־1 ביולי 2014 נסחר הנפט (מסוג ברנט) במחיר שיא של כ־113 דולר לחבית, ואילו ב־31 בדצמבר 2014 עמד מחירו על כ־57 דולר לחבית (בממוצע שנתי ירדו המחירים מ־99 דולר ב־2014 ל־52 דולר לחבית ב־2015). באמצע ינואר 2016 נסחרה חבית נפט במחיר שפל – פחות מ־30 דולר לחבית – אך מאז התאושש המחיר במידה לא מבוטלת, והמחיר כיום (21 בנובמבר 2016) עומד על 49 דולר לחבית.

עתודות והפקת הנפט במזרח התיכון

לפי נתוני אופ"ק,[3] במזרח התיכון מצויות רוב עתודות הנפט המוכחות בעולם. בין מפיקות הנפט בולטות המונרכיות – ערב הסעודית, כווית ואיחוד האמירויות, שבתחומיהן כ־31 אחוזים מעתודות הנפט המוכחות בעולם, וכן איראן ועיראק, שברשותן כ־21 אחוזים מעתודות הנפט בעולם.

טבלה 2: מפיקות עיקריות במזרח התיכון - עתודות נפט מוכחות ותפוקה בשנת 2015

מפיקה	עתודות מוכחות (מיליארדי חביות)	אחוז מהעתודות העולמיות[4]	התפוקה (מיליון חביות ביום)
ערב הסעודית	266.5	17.9%	10.2
איראן	158.4	10.6%	3.2
עיראק	142.5	9.6%	3.5
כווית	101.5	6.8%	2.9
איחוד האמירויות	97.8	6.5%	3.0
לוב	48.4	3.2%	0.4
קטר	25.2	1.7%	0.7

מפיקה	עתודות מוכחות (מיליארדי חביות)	אחוז מהעתודות העולמיות[4]	התפוקה (מיליון חביות ביום)
אלג'יריה	12.2	0.8%	1.2
אחרים במזה"ת	15.3	1.0%	1.5
סה"כ	867.8	58.1%	26.6

מקור: OPEC Annual Statistical Bulletin 2016

ניתוח ההתפתחויות והשלכותיהן האסטרטגיות

הסיבות לירידת מחירי הנפט והפוליטיקה של שוק הנפט

השפל במחירי הנפט נובע מעודף היצע בהשוואה לביקוש. בעוד הביקוש גדל בקצב מתון בלבד בשל הצמיחה הכלכלית האיטית בעולם, ובפרט ההאטה בקצב הצמיחה של סין והצמיחה הנמוכה באירופה, היצע הנפט גדל בקצב מהיר יותר. בצד ההיצע תצוין במיוחד העלייה בהפקה בארצות־הברית (הודות לטכנולוגיות מתקדמות ולהפקת נפט מפצלי שמן), וכן הגברת ההפקה מצד חלק מחברות אופ"ק כגון ערב הסעודית ועיראק. לפי בטאון הארגון (11 באוגוסט 2015), כדי לספק את דרישות השוק העולמי לנפט ולגז נוזלי בסך 92.7 מיליון חביות ביום (מח"י), היה על חברות הארגון להפיק נפט בסך 29.2 מח"י בלבד,[5] אולם בפועל הן הפיקו (יולי 2015) 32.5 מח"י – 11.3% יותר. לכך יש להוסיף את תהליך חזרת הנפט האיראני לשוק בעקבות ההסכם הגרעין עם המעצמות ביולי 2015.

רמות היצע הנפט אינו רק עניין טכני, אלא גם עניין אסטרטגי ופוליטי. ההסבר המסורתי לתפוקות הגבוהות של ערב הסעודית ונסיכויות המפרץ הוא, שהן מעדיפות מחירי נפט לא גבוהים בהווה, כדי לבלום כדאיות לפיתוח חלופות נפט ומקורות נפט שיתחרו בשלהן (ירידת מחירי הנפט אכן הביאה לצמצום ההפקה בארצות־הברית). עם זאת, מחירי נפט נמוכים מדי יוצרים עבורן קושי תקציבי גדול. הסבר שני וקונקרטי לשפל הנוכחי הוא שהן נוקטות אסטרטגיה של הגנה על נתח השוק שלהן, מתוך חוסר אמון במפיקות נפט אחרות. לשיטתן, אפילו היו מרסנות את תפוקתן היו מדינות אחרות מגדילות את התפוקה, כך שהמחירים היו יורדים בחדות בכל מקרה.

הסבר נוסף, הוא השימוש שעושות ערב הסעודית ומדינות המפרץ בנשק הנפט נגד איראן,[6] כך לפחות סבורה טהראן. הנשיא חסן רוחאני טען בדצמבר 2014 כי ההידרדרות במחירי הנפט העולמי היא מזימה פרי תכנון פוליטי מצד מדינות באזור, ויושב־ראש המג'לס, עלי לאריג'אני, הוסיף: "הפעם לא נשכח אילו מדינות תכננו את המזימה להוריד את מחיר הנפט".[7] על אף שאיראן הצליחה להגדיל משמעותית את

היצוא הלא־נפטי, ירידת מחירי הנפט פגעה במשק האיראני (למרות הסנקציות, איראן ייצאה יותר ממיליון חביות נפט ביום, בעיקר למזרח־אסיה). אפשר שפגיעה כלכלית זו הייתה אחד מהגורמים שדִרבנו את המשטר בטהראן להגיע להסכם הגרעין עם המעצמות. בתקופה שלאחר הסנקציות פגע השפל במחירי הנפט ביכולתו של המשטר לעמוד בציפיות הציבור לשיפור מצבו. במסגרת המגעים בעניין הגבלת הפקת הנפט, איראן לא הסכימה להגביל את תפוקתה ברמה הנוכחית בשעה שערב הסעודית נמצאת במלוא תפוקתה, ואילו ערב הסעודית לא הסכימה, בכינוס אופ"ק באפריל 2016, להגבלת את תפוקתה מבלי שגם איראן תתחייב לכך.[8]

ברם, ירידת מחירי הנפט לרמות הנמוכות שאפיינו את שנת 2016 אינה תואמת גם את אינטרסים הכלכליים של ערב הסעודית ונסיכויות המפרץ. סקטור האנרגיה מהווה מקור לכשמונים אחוזים מההכנסות של הממשלות במדינות אלה. הירידה במחירי הנפט מקשה עליהן לשמור על תנופת הפיתוח ועל רמת החיים הגבוהה של האוכלוסייה, שאינה משלמת מסים, עניין שיש לו השלכות על יציבותן. נוכח מצב זה והתגברות הלחצים החיצוניים על ערב הסעודית אמר שר האנרגיה הסעודי ח'אליד אל פאליח באוגוסט 2016, שהמדינה תעשה כל פעולה כדי לעזור לשוק הנפט הגולמי, בשיתוף פעולה עם אופ"ק ומפיקות נפט אחרות, במטרה לייצב את המחירים.[9] בספטמבר 2016 דווח על אודות הסכמה עקרונית בין מדינות החברות בארגון להגבלת תפוקת הנפט, ושר הנפט הסעודי אמר כי בכל הסכם להגבלת ייצור הנפט, איראן, ניגריה ולוב יוכלו לייצר "ברמות המרביות אשר עולות על הדעת".[10] רוסיה, שאינה החברה באופ"ק, הביעה תמיכה במהלך זה. באוקטובר 2016 הצהיר נשיא רוסיה, ולדימיר פוטין, כי ארצו תהיה מוכנה להקפיא את רמתה של הפקת הנפט ואף להקטינה – על מנת לעצור את ההידרדרות במחירו.[11] ברם, היכולת של "אופק" לקיים לטווח ארוך הסכמים לריסון התפוקה, ככל שיושגו,[12] מוטלת בספק נוכח אי־האמון העמוק השורר בין חברות הארגון.

השלכות ירידת מחיר הנפט ה הכלכלה העולמית

הציפיה הטבעית היא שירידת מחירי הנפט תתרום לצמיחת המשק העולמי. בסקירה של קרן המטבע הבינלאומית מיולי 2015[13] העריכו כלכלני הקרן שהצמיחה העולמית תעלה בכמחצית נקודת האחוז עקב ירידת מחירי הנפט, אך יש גורמים אחרים הפועלים לקיזוז העלייה, למשל, מחירי הנפט הנמוכים אינם באים לידי ביטוי מלא מבחינת הצרכנים הסופיים, עקב מדיניות מיסוי. בשלב מסוים נרשמה גם טלטלה בשווקים הפיננסיים בין היתר בשל פגיעה בהכנסות ובשווי של חברות האנרגיה והעלייה בסיכוני

האשראי שנוצרו בסקטור זה. הכלכלן פול קרוגמן העריך באפריל 2016, שהציפיות להאצת הצמיחה עקב ירידת מחירי הנפט לא התממשו, לפחות בארה"ב, משום שהפגיעה שהייתה בסקטור הנפט, קיזזה את ההשפעות החיוביות של ירידת מחירי הנפט על הצריכה הפרטית ועל פירמות שאינן בסקטור האנרגיה.[14]

לירידת מחיר הנפט השלכות על מחיריהם ולפעמים גם על כדאיות פיתוחם של מקורות אנרגיה אחרים, כגון: גז טבעי, פחם, אנרגיות מתחדשות ואף אנרגיה גרעינית. מקורות אנרגיה אלה משפיעים על שוק הנפט ומושפעים ממנו. כך למשל, מחיר הגז הטבעי שעמד ב־1 ביולי 2014 על כ־4.5 דולר ליחידת חום[15] הגיע לכ־2.8 דולר ב־1 בינואר 2015, ולכ־1.7 דולר ב־1 במארס 2016. המחיר נכון ל־21 בנובמבר 2016 הוא 2.95 דולר ליחידת חום.[16] עם זאת, לכל אחד מסוגי מקורות האנרגיה יש גם כללי משחק משלו, לרבות שיקולים הנוגעים לפיתוח ולשינוע האנרגיה במצבה הגולמי (למשל, רוב הגז הטבעי משונע בצנרת – דבר שמגביל את החלופות הריאליות שבידי המפיקים והצרכנים, כל אימת שחל שינוי במחיר "השוק"); על אלה נוספים שיקולים פוליטיים מבית, שיקולים גיאו־פוליטיים וביטחוניים וכאלה הנוגעים לאיכות סביבה.[17]

רמת מחירים נמוכה בשוקי האנרגיה תורמת במידה מסוימת למדדי אינפלציה נמוכים. אלה משפיעים, בין היתר, על מדיניות הריבית המוניטרית בגושים הכלכליים ועל המצב בשווקים הפיננסיים. כלומר, לשינויים מהותיים במחירי הנפט יש השפעה מערכתית.

השלכות ירידת המחירים על מדינות המזרח התיכון

כתוצאה מהירידה החדה במחירי הנפט ומוצריו מאז 2014 נרשמה ירידה חדה בערך הכספי של יצוא הנפט במדינות האזור, כמפורט בטבלה 3. השינויים בתפוקת הנפט ובהכנסות בשנים האחרונות באיראן נגרמו כתוצאה מהסנקציות (שהוסרו בינתיים), ובלוב – כתוצאה ממלחמת האזרחים.

טבלה 3: מפיקות נפט עיקריות במזרח התיכון - ערך יצוא הנפט
(במיליארדי דולר)

מפיקשה	2012	2013	2014	2015
ערב הסעודית	337.5	321.8	284.4	158.0
איראן	101.5	61.9	53.7	27.3
עיראק	94.1	89.4	83.6	54.4
כווית	112.9	108.5	97.6	48.8
לוב	60.1	44.4	10.4	5.0

מפיקשה	2012	2013	2014	2015
מחיר חבית נפט של אופ"ק בדולר	109.5	105.9	96.3	49.5

מקור: 2016 OPEC Annual Statistical Bulletin

בסקירה של קרן המטבע הבינלאומית על מדינות המזרח התיכון מאפריל 2016 הוערך, כי במונרכיות הנפט במפרץ (מדינות ה־GCC) תרד הצמיחה הראלית מ־3.3% בשנת 2015 ל־1.8% בשנת 2016, ובשנת 2017 תעמוד הצמיחה על 2.3%. לעומת זאת, לגבי איראן הוערך, כי נוכח הסרת הסנקציות על המדינה הצמיחה תעלה מאפס אחוז בשנת 2015 ל־4% בשנת 2016, ובשנת 2017 תעמוד על 3.7%. להערכת הקרן, ליצואניות הנפט הגדולות יש אמנם תוכניות שאפתניות לקיצוץ הגירעון התקציבי שנוצר עקב ירידת ההכנסות מנפט, אולם עדיין נדרש קיצוץ משמעותי יותר בהוצאותיהן. בסקירה צוין שעל הצמיחה הכלכלית במזה"ת מעיבים גם משברים ביטחוניים וזרם הפליטים מהאזורים המצויים במלחמה.[18]

השלכות השפל במחירי הנפט על ערב הסעודית

בעקבות ירידת ההכנסות מנפט וחריגה בהוצאות הממלכה סובלים תקציבי שנת 2015 ו־2016 מגירעונות כבדים. הוצאות הממשלה בפועל בשנת 2015 הגיעו לכ־260 מיליארד דולר (שווה ערך בריאל סעודי), לעומת 229.3 מיליארד דולר שנקבעו בתקציב. ההכנסות בפועל הגיעו לכ־162 מיליארד דולר לעומת 190.7 מיליארד דולר בתקציב. על כן, הגירעון שתוכנן להיות 38.6 מיליארד דולר בתקציב 2015 הגיע בפועל לכ־98 מיליארד דולר (כ־15 אחוזים מהתוצר) – פי 2.5 מהמתוכנן. הגירעון המתוכנן בתקציב 2016 עומד על כ־87 מיליארד דולר, בהנחה שההוצאות תעמודנה על 224 מיליארד דולר וההכנסות על 137 מיליארד דולר.[19]

הגירעונות הגדולים ממומנים באמצעות משיכות מעתודת הכספים, מימוש נכסים ואף נטילת הלוואות. הסעודים מבינים שבדרך זו לא ניתן להמשיך עוד שנים רבות, וגם אם תסתיים תקופת שפל זו תבוא אחריה אחרת, במוקדם או במאוחר. על כן החלו במימוש תוכנית רב־שנתית יומרנית – "חזון ערב הסעודית 2030". התוכנית כוללת פיתוח של ענפי המשק המקומי ויצירת מקורות הכנסה חדשים שאינם תלויים בשוק הנפט, וכן התייעלות. בין המגזרים שפיתוחם צוין בתוכנית נמנו תעשיה, כרייה, תיירות, בריאות ופיננסים. בתחום ההתייעלות כבר הוחל בצמצום התקציב (תקציב 2016 נמוך מתקציב 2015), לרבות קיצוצים בסובסידיות לדלק, חשמל ומים. התוכנית כוללת גם את המגזר הביטחוני – כיום, חלק זעום מרכישת הנשק לצבא הוא מהתעשייה

המקומית, והיעד לטווח הארוך הוא שמחצית הרכש תהיה מייצור מקומי. בנוסף ובכפוף למצב הביטחוני, ערב הסעודית תיאלץ לרסן את הוצאות הביטחון, שנאמדו בשנת 2015 בכ־85 מיליארד דולר (כ־13 אחוזים מהתוצר), בין היתר בשל המערכה בתימן.

יעד הביניים של התוכנית, לשנת 2020, הוא ליצור מקורות נוספים לתקציב באמצעות גידול עצום בהכנסות שמחוץ לתחום הנפט, התייעלות ומיסוי. זאת, באופן שגם בשנות שפל בשוק הנפט לא תיאלץ הממלכה לעמוד מול גירעונות גדולים, כפי שקורה עתה. ברם, השגת יעד זה מוטלת בספק, ונראה שערב הסעודית תתקשה לצמצם במידה רבה ובקצב מהיר את תלותה בשוק הנפט.[20]

השלכות ירידת מחיר הנפט על יבואניות נפט במזרח התיכון

לכאורה אמורה ירידת מחירי הנפט להקל על מדינות מייבאות נפט, אך במזרח התיכון התמונה מורכבת יותר. הדבר נובע מהתלות הרבה של חלק מיבואניות הנפט הערביות במדינות הנפט במספר תחומים: העברות כספים של עובדיהן מהמפרץ (מדינות כמו מצרים, ירדן ואחרות הן יצואניות כוח עבודה למפרץ), סחר בין יבואניות הנפט למדינות הנפט והשקעות וסיוע כספי מצד מדינות הנפט ליבואניות הנפט הערביות. טבלה 4 מציגה את ההעברות הכספיות של עובדים במדינות האזור למדינות האם שלהם. במצרים ובירדן, למשל, העברות כספים מהמפרץ מהוות את רוב העברות הכספים של העובדים המצריים והירדניים מחו"ל למדינות האם.

טבלה 4: העברות כספים של עובדים זרים במדינות המפרץ למדינות האם באזורינו (במיליוני דולרים)

מקבלות העברות כספים / מספקות עבודה	מצרים	ירדן	לבנון	סוריה	גדה מערבית ועזה
ערב הסעודית	7,587	1,468	1,447	474	364
כווית	3,213	198	63	79	12
איחוד האמירויות	1,873	716	232	30	40
קטאר	1,057	207	54	8	11
אחרים	691	141	30	59	13
סך מהמפרץ	14,421	2,730	1,826	650	440
סה"כ מהעולם	19,710	3,788	7,163	1,623	2,206

נתוני הבנק העולמי, עדכני אפריל 2016.[21]

בשלב זה קשה לערוך מאזן ברור בין החיסכון בגין יבוא נפט, שאותותיו מהירים יחסית, לבין הנזקים ליבואניות הנפט הערביות בגין תהליכי התאמה שיתרחשו במדינות הנפט, ככל שיימשך השפל. לפי נתוני הבנק העולמי, נכון לשנת 2015 אין עדיין סימנים לשינוי מהותי בהעברות כספי עובדים מהמפרץ למדינות האם באזור (העברות הכספים בשנת 2015 דומות לאלה של שנת 2014), אך המשך השפל עשוי להוביל לכך.

כך למשל, מצרים היא יבואנית נפט נטו (מייבאת יותר נפט מאשר מייצאת נפט) בהיקף של 3.7 מיליארד דולר (בשנת הכספים 2014–2015), ועל כן תרמה ירידת מחירי הנפט לחיסכון בהוצאות על אנרגיה בתחומה.[22] עם זאת, המשך השפל בשוק הנפט עלול לפגוע – במידה רבה יותר – במספר מקורות הכנסה חשובים שלה. ראשית, מצרים נסמכת על העברות מטבע חוץ שמקורן בהעברות כספים של עובדים מצריים ממדינות אחרות, בסדר גודל של 20 מיליארד דולר בשנה, כאשר מעל 70 אחוזים מזה מקורם בהעברות מעובדים מצריים במפרץ הפרסי (ראו: טבלה 4). שנית, חלק משמעותי מייצוא הסחורות של מצרים מופנה לשווקי מדינות ערב ובראשן ערב הסעודית (כ־9% מהיצוא המצרי),[23] והסחר עלול להצטמצם ככל שיארך השפל. המצב בשוק הנפט עלול להשפיע גם על הכנסות מדמי מעבר המושתים על מכליות בתעלת סואץ, שהורחבה אשתקד, וכבר פורסם שההכנסות לא עלו כמצופה. שלישית, מצרים זוכה להשקעות ולסיוע של מיליארדי דולרים מערב הסעודית ומנסיכויות המפרץ, שחלקו הגדול נובע ממניעים פוליטיים. סיוע זה בוודאי תרם להיענות המשטר המצרי לבקשתה של ערב הסעודית להשבת האיים טיראן וסנפיר לרשותה.[24] לאור האמור לעיל, נראה שמצב של שפל מתמשך יהיה בעל השפעה שלילית על המשק המצרי.

ירדן היא אמנם יבואנית נפט מובהקת, אך אם מחירי הנפט יישארו נמוכים תזכה ירדן לפחות העברות כספים מהעובדים במפרץ, שמהם מגיעות רוב העברות העובדים, מה גם שמדינות המפרץ עלולות לקצץ בסחר ובמענקים, שעליהם נשענת ירדן. הפלסטינים בגדה וברצועה מקבלים כמה מאות מיליוני דולרים מעובדים פלסטינים במפרץ,[25] וכן סיוע כספי ממדינות המפרץ.

ההשפעה על ישראל

על אף גילויי הגז הטבעי המרשימים, ישראל היא יבואנית נפט. רוב הנפט מיובא אליה ממדינות בשטחי ברית־המועצות לשעבר, באמצעות צינור הנפט באקו־טביליסי־ג'ייהאן (BTC) המחבר את הים הכספי עם הים התיכון, ועובר דרך גיאורגיה וטורקיה[26]. לפי אומדן משנת 2013, ישראל מייבאת כ־276 אלף חביות נפט ליום.[27] השפעתה של ירידת מחירי הנפט על ישראל היא מעורבת. מצד אחד – בהיותה יבואנית נפט נהנית ישראל

מירידת מחירי הנפט, דבר שמועיל לצמיחה ומגדיל את כוח הקנייה של הציבור. מצד שני – ישראל טרודה בתקופה זו בפיתוח שדות גז טבעי בים לשם יצוא גז, וירידת מחירי האנרגיה אינה מיטיבה עם מאמץ זה, משום שמחירי הגז הטבעי מושפעים ממחירי הנפט.[28] יש לציין כי סוגיית יצוא הגז הישראלי כרוכה גם בהיבטים נוספים, כגון: היבטים פוליטיים במערכת הישראלית; היבטים מדיניים (יחסי ישראל עם מדינות קרובות, שאליהן או דרכן ניתן לייצא); גילויי גז במדינות שכנות; שיקולים ביטחוניים; יחסים עם משקיעים, מגלים ומפיקים של הגז.

סיכום

השפל הנוכחי במחירי הנפט אמנם אינו חריג בראייה היסטורית של מחירי הנפט, אולם הוא ייחודי בהתרחשותו בעיצומה של הטלטלה במזרח התיכון. בהתמודדותן עם המצב בחרו ערב הסעודית ונסיכויות המפרץ באסטרטגיה המשלבת בין שימוש מבוקר ברזרבות כספים וקיצוץ בתקציב, במטרה למזער את הפגיעה ברמת החיים ובהתמרמרות הציבור. כלכלני קרן המטבע הבינלאומית סבורים שהקיצוץ בגירעון התקציבי בערב הסעודית ואצל יצואניות נפט אחרות אינו מספק, והן תידרשנה לקיצוץ נוסף. בנוסף ולטווח הארוך החלה ערב הסעודית ביישום תוכנית יומרנית, שנועדה לחלצה מהתלות המוחלטת בכלכלת הנפט. מטרות אלה קשות מאוד להשגה לא רק מבחינה כלכלית וניהולית אלא גם מבחינה פוליטית, וביצוען כרוך בסיכונים ליציבות הפנימית, בפרט נוכח פעילותם של גורמים חתרניים מבית ומחוץ (בראשם איראן). המשך השפל עלול להציב אתגר כלכלי ופוליטי גם למדינות כגון מצרים, ירדן ואחרות, שכלכלתן קשורה בכלכלת מדינות המפרץ. לעומת זאת, למחירי הנפט הנמוכים השפעה חיובית על המשק הישראלי.

הערות

1 הנתונים לפני שנת 1985 מתייחסים לנפט מסוג Arabian Light, הדומה לברנט.

2 Statistical Review of World Energy 2016 BP – עד לשנת 2015. שנת 2016 – אומדן.

3 אופ"ק הוא ארגון המדינות המייצאות נפט, שעמו נמנות מפיקות הנפט הערביות הגדולות וכן ונצואלה ואיראן.

4 לפי שנתון אופ"ק, אומדן העתודות המוכחות בעולם, נכון לשנת 2015, הוא 1,493 מיליארד חביות. יצוין שלפי שנתון BP, אומדן העתודות המוכחות בעולם ב־2015 הוא 1,698 מיליארד חביות, כאשר חלקו של המזה"ת (כולל צפון אפריקה) הוא כ־51% מהן.

5 על סמך היצע נפט מחוץ לאופ"ק בסך 57.5 מח"י והפקת גז נוזלי של מדינות אופ"ק בסך 6 מח"י.

6 מדיניות זו של ערב הסעודית והנסיכויות פוגעת משמעותית גם ברוסיה, שפעילותה בסוריה היא לצנינים בעיניהן.

7 שבועון משה"מ: "לאיראן יש אופציות רבות לפגוע בסעודיה", Memri, 1 בינואר 2015, http://www.memri.org.il/cgi-webaxy/sal/sal.pl?lang=he&ID=875141_memri&act=show&dbid=articles&dataid=3778#_ftn2

8 Summer Said, "Saudi Energy Minister Says Kingdom Willing to Help Rebalance Oil Market", The Wall Street Journal, August 11, 2016, http://www.wsj.com/articles/saudi-energy-minister-says-kingdom-willing-to-help-rebalance-oil-market-1470926160

9 ראו: הערה 9.

10 כלכליסט, "מדינות אופ"ק הגיעו להסכם על הפחתת הייצור – לראשונה מאז 2008", 28 בספטמבר 2016, http://www.calcalist.co.il/world/articles/0,7340,L-3699131,00.html

11 כלכליסט, "פוטין עולה להתקפה: נהיה מוכנים להקפיא או להקטין את הפקת הנפט", 10 באוקטובר 2016, http://www.calcalist.co.il/markets/articles/0,7340,L-3699706,00.html

12 נכון לכתיבת מאמר זה טרם ידוע אם חברות אופ"ק יגיעו להסכמה מפורטת על הקצאות התפוקה בין החברות.

13 Global Implications of Lower Oil Prices, IMF, July 2015.

14 Paul Krugman, Is Cheap Oil Contractionary? The Conscience of a Liberal, The Times, April 2016, http://krugman.blogs.nytimes.com/2016/04/13/is-cheap-oil-contractionary

15 מיליון BTU.

16 המקור: גז טבעי – נתונים היסטוריים, אתר investing.com, 21 בנובמבר 2016, http://il.investing.com/commodities/natural-gas-historical-data

17 לדוגמה: לגז הטבעי מחיר נוח יחסית ותרומתו לאיכות האוויר גבוהה, אך הסחר בגז טבעי מושפע מאוד מהמצב הגיאו־פוליטי, משום שרובו נעשה כאמור באמצעות צינורות. לפחם יתרונות בתחום הביטחון האנרגטי משום שניתן לייבאו ממדינות שאינן יצואניות נפט (גיוון מקורות אנרגיה) ואחסונו נוח. לפיתוח אנרגיה גרעינית סיכונים ומשמעויות אסטרטגית החורגות מתחום האנרגיה. לאנרגיה מתחדשת אמנם יתרונות רבים, אך השימוש בה עדיין מוגבל לתנאי הטבע ולשיקולי כדאיות כלכלית.

18 Regional Economic Outlook Update, Middle East and Central Asia Department, IMF, April 2016, http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2016/mcd/mreo0416.htm

19 Mahmoud Habboush, "A Breakdown of the 2016 Saudi Budget and Its Implications", **Bloomberg,** December 29, 2015, http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-12-28/a-breakdown-of-the-2016-saudi-budget-and-its-implications

20 שמואל אבן, יואל גוז'נסקי, "חזון ערב הסעודית 2030: היערכות לצמצום התלות בנפט", מבט על, **INSS**, 3 במאי 2016.

21 world bank, Migration and Remittances Data (updated as of Apr. 2016), http://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data

22 Ahmed El-Sayed Al-Naggar," Declining oil prices and the economies of Egypt, the Arabs and the world",**ahram online**, February 3 2016, http://english.ahram.org.eg/NewsContentP/4/186253/Opinion/Declining-oil-prices-and-the-economies-of-Egypt,-t.aspx

23 CIA, The world fact book, August 2016

24 צבי בראל, "סעודיה קושרת את מצרים בחבל ההצלה שהיא עצמה מספקת לה", **הארץ**, 12 באפריל 2016.

25 שם, לפי אומדני קרן המטבע משנת 2012.

26 אתר משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים, http://energy.gov.il/Subjects/Fuel/Pages/

GxmsMniFuelEconomyInIsrael.aspx

27 ספר העובדות של ה־CIA, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/is.html

28 ערן אזרן, "מחירי הגז בעולם קורסים. בישראל – המחיר הגבוה תקוע במקום", **The Marker**, 9 במארס 2016, http://www.themarker.com/markets/1.2877166
איתן אבריאל, "ארון המתים של שוק הגז הטבעי נסגר: האם זה סופו של המתווה?" **The Marker**, 9 במארס 2015, http://www.themarker.com/dynamo/1.2744443

אתגרים ביטחוניים־פוליטיים ודילמת האינטגרציה כתוצאה מגל הפליטים והמהגרים מהמזרח התיכון לאירופה

שמעון שטיין ושרה פיינברג

בספטמבר 2016 מלאה שנה להכרזתה של קנצלרית גרמניה אנגלה מרקל על הזמנתם של מבקשי המקלט מסוריה, שהתרכזו בהמוניהם בהונגריה במטרה להגיע לגרמניה – הכרזה שהותירה את רישומה לא רק על גרמניה אלא על האיחוד האירופי כולו, ושהדיה מלווים וילוו את האיחוד עוד זמן רב. לספקנים מבית ומחוץ שבה מרקל והבהירה באחרונה כי גרמניה "תוכל לכך" ("Wir schaffen das!"). הקנצלרית הוסיפה כי מדובר במשימה היסטורית מבחינתה של גרמניה, שקלטה עד כה את המספר הרב ביותר של פליטים ומבקשי מקלט.[1] אמירתה של הקנצלרית תקפה גם לגבי האיחוד האירופי, אולם כגודל המשימה ההיסטורית כך גם גודל המשבר שאליו נקלע האיחוד בהתמודדותו (או כישלונו בהתמודדות) עם הפליטים ומבקשי המקלט. להערכת רבים, משבר זה עולה בחומרתו על המשבר הפיננסי ביוון ואף על המשבר באוקראינה – שניהם בעלי השלכות על עתיד האיחוד. השאלה היא – האם בשנה שחלפה מאז שנרשם מספר שיא (כנראה זמני) של כמיליון וחצי פליטים שהגיעו למדינות האיחוד (כמיליון מתוכם הגיעו לגרמניה), ננקטו צעדים קונקרטיים שתכליתם להתמודד עם האתגרים הביטחוניים, הפוליטיים והחברתיים שהתופעה יצרה?

האתגר הביטחוני־החיצוני: זרם הפליטים חשף מציאות עגומה. גבולותיו החיצוניים של האיחוד לא היו מאובטחים, מה שאִפשר למאות אלפי הפליטים להיכנס לתחומיו כמעט ללא בעיה. איטליה ויוון התקשו (ועדיין מתקשות) לסגור את גבולותיהן בפני המהגרים והפליטים. לעומתן, הונגריה וקרואטיה, השוכנות לאורכו של "המסלול הבלקני" ששימש את עשרות אלפי הפליטים שיצאו מטורקיה בדרכם לאירופה דרך הים האגאי, נקטו צעדים חד־צדדיים שהביאו בסוף 2015 לסגירתו של נתיב זה. בנוסף לסגירת הגבול

ההונגרי־קרואטי והגבול הסלובני, תרם לירידה הדרסטית במספר הפליטים שביקשו להגיע למדינות האיחוד דרך נתיב זה גם עיבוי כוחו של ארגון 'פרונטקס'.[2] ארגון זה קיבל על עצמו את המשימה לאבטחת הגבול החיצוני של האיחוד בים וביבשה, בשילוב כוח ימי של נאט"ו, שנועד להשלים את משימתו של 'פרונטקס' בנוגע לאספקת מודיעין ומידע שוטף על המבריחים בים האגאי. אך יותר מכול, היה זה ההסכם שחתם האיחוד עם טורקיה במארס 2016[3] שהביא לירידה הדרסטית במספר הפליטים שהגיע ממנה. היוזמה לחתימת ההסכם על ידי האיחוד הייתה של הקנצלרית מרקל, אשר על רקע הביקורת הפנימית הגוברת בגרמניה על מדיניות קבלת הפנים שלה, ראתה בהסכם הכרח האמור לצמצם את מספר הפליטים (שרובם רואים בגרמניה את יעדם הסופי). מרקל המשיכה להגן על מדיניות "הדלת הפתוחה", לפחות ברמה ההצהרתית, הגם שבפועל ובהדרגה נקטה גרמניה צעדים להגבלת מספר הפליטים המבקשים להגיע אליה. ההסכם עם טורקיה, שניתן לראותו כניצחון הריאליזם על המוסר בפוליטיקה, עורר ביקורת מצד גורמים במערכת הפוליטית הגרמנית (וזו אך גברה לאחר ניסיון ההפיכה בטורקיה ב־15 ביולי והאמצעים שנקט רג'פ טאיפ ארדואן כדי לבצר את שלטונו האוטוריטרי, שעוררו שאלה לגבי מחויבותה של טורקיה ליישם את ההסכם). התלות לכאורה של האיחוד בטורקיה, נוסף להתבטאויות של ראש ממשלת טורקיה ושר החוץ הטורקי בדבר אכזבתם מהאיחוד, והאיום המרומז לבטל את ההסכם אם האיחוד לא ישחרר את אזרחי טורקיה מהצורך בוויזה בכניסתם לאיחוד יוצרים אף הם אי־ודאות, ומחייבים הכנת חלופה למקרה שההסכם יבוטל. יצוין שההסכם זכה לביקורת מצד ארגוני זכויות אדם שכינו אותו "העסקה המלוכלכת", שכן לטעמם הוא יפגע בזכויותיהם ובביטחונם של מבקשי המקלט (הלא־חוקיים) שיוחזרו מיוון לטורקיה, אשר לטענתם אינה יכולה להיחשב "מדינה בטוחה".[4] כמענה לביקורת זו ובמטרה להתמודד עם בעיות צפויות של הגירה מאפריקה, חתמו גרמניה (והאיחוד) הסכמים עם המדינות הנחשבות לא בטוחות, שבמסגרתם יועבר למדינות אלה סיוע כלכלי במטרה לצמצם את התמריץ של תושביהן להגיע לגרמניה.[5]

סגירת "המסלול הבלקני" כתוצאה משולבת של סגירת הגבול, פעילות ימית מצד האיחוד בסיוע נאט"ו והסכם עם טורקיה הסיטה את מוקד ההגירה לזירת הים התיכון. הדיווחים על מספר הפליטים שהגיעו בשנת 2016 מלוב (וממצרים) לחופי איטליה[6] ויוון מעידים כי לא חל שינוי במספר המבקשים להגיע לאיחוד, בהשוואה לנתוני קיץ 2015. בהקשר זה מקיים האיחוד פעילות ימית ענפה שמטרתה כפולה: למנוע את יציאת הפליטים על ידי עצירת המבריחים עוד בטרם צאתם לדרך, וכן לנסות להפחית את מספר הטביעות של הספינות הרעועות שהצליחו לצאת לדרך

(מספר הטובעים מגיע לאלפים כל שנה). חוליה חלשה במאמץ זה היא לוב, שבנסיבות הפוליטיות הנוכחיות במדינה לא ניתן להגיע עימה להסכם דומה לזה שאליו הגיע האיחוד עם טורקיה – הסכם שימנע את יציאת הפליטים לדרך וגם יאפשר לאיחוד לפעול במים הטריטוריאליים שלה.

בהיעדר מוכנות ברמת האיחוד לגבש מדיניות לגבי פיקוח על הגבול החיצוני, ולנוכח חילוקי דעות מהותיים (בראש וראשונה בין גרמניה לבין מרבית החברות האחרות) ביחס לאופן הטיפול במשבר הפליטים, החליטו המדינות שבהן עובר "המסלול הבלקני" לנקוט צעדים חד־צדדיים כדי למנוע הגעת הפליטים לתחומיהן. הונגריה הייתה הראשונה לסגור את גבולה. בעקבותיה הלכו מדינות נוספות וביניהן קרואטיה, סלובניה ואוסטריה, שהנהיגו ביקורת גבולות. משמעות צעדים אלה הייתה השעיית אחת מאבני הפינה של האיחוד – 'הסכם שנגן', המאפשר תנועה חופשית של אזרחי האיחוד בכל המדינות החברות בהסדר. פן נוסף של הסוגיה הביטחונית נוגע ל'הסכם דבלין', שלפיו המדינה הראשונה שאליה מגיע הפליט/מבקש המקלט חייבת לקיים הליך רישום וקליטה. מדינות הגבול לא מילאו למעשה את חובתן על פי ההסכם, עובדה שהביאה לכך שאלפים (יש האומרים מאות אלפים) הצליחו לחמוק מרישום והמשיכו בדרכם ממדינות הגבול למדינות היעד שאליהן שאפו – גרמניה, הונגריה ושוודיה.[7] רבים מביניהם מבקשים להגיע לבני משפחה וקרובים שכבר שוהים בתחומי האיחוד, או לחלופין, להגיע למדינות העשירות באיחוד, המבטיחות להם אפשרויות כלכליות טובות יותר. מצב זה יוצר סיכונים בתחום ביטחון הפנים. לא נותר אלא להמתין ולראות אם וכיצד יפעלו החברות באיחוד, לאור הניסיון שנצבר בשנה האחרונה בהתמודדות עם הסכם דבלין.[8] אכיפה של ההסכם כלשונו או רפורמה הן האפשרויות העומדות על סדר היום. נוסף לכך ועל פי יוזמת מרקל הציעה נציבות האיחוד שיטה של מכסות, שתכליתה לחלק 160,000 פליטים בין החברות באיחוד. במאי 2016 אף הוצע לקנוס מדינות המסרבות לקבל את מכסת הפליטים שהוקצתה להן. עד עתה דחו מדינות מזרח־אירופה את שיטת המכסות, משום שלטענתן קבלת פליטים צריכה להיעשות על בסיס החלטה ריבונית של המדינות עצמן.

לא פחות חשובה מסוגיית הביטחון החיצוני היא סוגיית ביטחון הפנים, שעימה נאלצות חברות האיחוד להתמודד.[9] המחשה לאתגר הביטחוני ולחשש שדאע"ש ינצל את גל הפליטים כדי לבצע פיגועים על אדמת אירופה סיפק גל הטרור שהתרחש במערב היבשת. שניים מהמחבלים שביצעו את מתקפת הטרור שאירעה בפריז בנובמבר 2015 חזרו מסוריה דרך יוון כ"פליטים", בדרכון סורי מזויף או גנוב. גם אחד מהמחבלים שתקפו את תחנת המטרו בבריסל במארס 2016 נשא דרכון סורי מזויף. בשני המקרים

שאירעו בערים וירצבורג ואנסבך בגרמניה ביולי 2016, מבצעי הפיגועים היו פליטים – האחד מאפגניסטן/פקיסטן והשני מסוריה – שלא היו אמורים לשהות בגרמניה. אילו יושם הסכם דבלין כהלכתו, היו השניים אמורים לשוב להונגריה ולבולגריה, שמהן נכנסו לאיחוד. שני המפגעים עברו תהליך רדיקליזציה, ולאחר מעשה קיבל על עצמו ארגון 'המדינה האסלאמית' אחריות לפיגועים. שני מקרים אלה – נוסף לאירוע שהתרחש בערב ראש השנה האזרחית בקלן ונתפס כמכונן מבחינת הפוליטיקה והציבור בגרמניה, אשר במהלכו התנכלו מהגרים/פליטים לנשים חוגגות – חשפו בפני החברה הגרמנית בכלל ורשויות החוק והסדר בפרט את המציאות החדשה שעימה תצטרך גרמניה להתמודד, ובמשתמע כל יתר המדינות שקלטו מהגרים/פליטים.

האתגר המדיני – בניסיון להתמודד עם סוגיית ההגירה ברמת האיחוד ניסח האיחוד במאי 2015 מסמך שכותרתו "אג'נדה בנושא ההגירה". זו אמורה לתת למדינות החברות את הכלים להתמודדות מקיפה עם סוגיית ההגירה. ניהול ההגירה נמצא באחריות משותפת של מדינות האיחוד ושל מדינות נוספות, שמעורבותן חיונית לטיפול בסיבות העומדות בשורש הבעיה. לאג'נדה ארבעה נדבכים: הקטנת התמריץ להגירה לא־חוקית בדגש על טיפול בסיבותיה; הצלת חיים ואבטחת הגבול החיצוני; חיזוק מדיניות מתן מקלט, המחייבת סולידריות עם הנזקקים ובין המדינות החברות; פיתוח מדיניות חדשה לגבי הגירה חוקית, שתענה גם על צורכי שוק העבודה של החברות באיחוד, על רקע הבעיות הדמוגרפיות שעימן יהיה עליהן להתמודד בטווח הבינוני והארוך. זיהוי הבעיה, שהיא היעדר מדיניות העונה על הצרכים שמשבר הפליטים יצר, וכן ניסוח תוכנית מקיפה הם תנאים חיוניים לטיפול בנושא. האתגר הגדול העומד בפני האיחוד (המצטיין בחיבור מסמכים שאפתניים) הוא יישום התוכנית. המסמך חוזר מספר פעמים על הצורך בסולידריות ובאחריות משותפת – מושגים שלכאורה אמורים להוות חלק מההוויה היום־יומית של האיחוד – אך המציאות שונה. במקום להדק את הקשר בין חברות האיחוד חשף משבר הפליטים בקיעים עמוקים ביניהן. במקום לנצל את המשבר להעמקת האינטגרציה גברה הנטייה לרה־נציונליזציה, ועימה גבר החיפוש אחר פתרונות ברמת המדינה. הניסיונות שנעשו עד כה לניסוח מדיניות משותפת בנושא הגירה ופליטים נכשלו, ולא נראה כי שינוי בכיוון של קבלת החלטות בדבר מדיניות משותפת צפוי בקרוב.

למנהיגי האיחוד ברור כי התנאי הבסיסי לטיפול בזרם הפליטים ומבקשי המקלט הוא מציאת פתרון לבעיות הפוליטיות־כלכליות, שהביאו אותם לנטוש את מקום מגוריהם ולהגיע לאירופה. מלבד הצהרות המדגישות את הצורך ביישוב המשבר בסוריה, יכולתו של האיחוד לקדם פתרון לסכסוך זה מועטה, וכאשר פתרון הסכסוך

אינו נראה באופק מסתפק האיחוד בהושטת סיוע הומניטרי, בתקווה שיקטין את התמריץ לפליטים השוהים במדינות הגובלות עם סוריה (ירדן, לבנון וטורקיה) להגיע לאירופה.[10] הוא הדין לגבי המשבר בלוב – במקביל חותר האיחוד להפחית את מספר הפליטים המגיעים מאפריקה. מאחר שקלושים הסיכויים להגיע להסכם עם לוב בדומה לזה שנחתם עם טורקיה, האיחוד חותר להגיע להסכמים עם מספר מדינות הגובלות עם לוב, שהן המקור של מרבית הפליטים המגיעים מיבשת אפריקה לאירופה. במסגרת ההסכמים יזכו מדינות אלה לסיוע כלכלי רחב־היקף שיקטין את התמריץ להגר, בתמורה להסכמתן לקבל את אזרחיהן שיוחזרו מאירופה. סיכויי הצלחתו של מהלך זה אינם גבוהים, ולכן צפוי שזרם המהגרים מאפריקה יתגבר בשנים הקרובות.

לצד האתגר הביטחוני – החיצוני והפנימי – שעימו מתקשה האיחוד להתמודד בכלל, והוא חמור במיוחד לגבי מספר מדינות חברות שקלטו את הפליטים, האינטגרציה של מבקשי המקלט הזמניים והקבועים תהווה אתגר רב־משמעות, שילווה את האיחוד עוד שנים ארוכות.[11] הפער התרבותי והדתי וכן כשירותם של המהגרים להצטרף לשוק העבודה מהווים דילמות מבחינת המערכות הפוליטיות והחברות האזרחיות. כפי שניתן להתרשם מהתגובות של מרבית המדינות החברות באיחוד, מדובר במשימות שאינן פשוטות כלל ועיקר. 'מדינות וישגראד' (הונגריה, סלובקיה, צ'כיה ופולין), למשל, מתנגדות לעיצוב מדיניות אירופית משותפת בנושא הפליטים, וגם לקביעת מכסות הגירה שיחייבו אותן לקלוט פליטים. ראש ממשלת הונגריה ויקטור אורבן, המבטא הלך רוח זה, הבהיר בצורה חד־משמעית כי הוא רואה בפליטים המוסלמים איום על זהותה האירופית־נוצרית של אירופה, בנוסף לאיום הביטחוני שבעצם נוכחותם. ההתלהבות הראשונית של מרבית החברה האזרחית בגרמניה (שלתחומה הגיע המספר הרב ביותר של פליטים/מבקשי מקלט) פינתה את מקומה להתפכחות, לנוכח הקשיים הצפויים באינטגרציה של הפליטים. התפכחות זו מלווה במחלוקות פוליטיות, בעיקר בגוש הפוליטי של הקנצלרית מרקל, והיא מוצאת ביטוי בסקרי דעת קהל: בשאלה אם גרמניה תוכל לעמוד במשימה הרב־מערכתית של קליטת המהגרים, איבדה הקנצלרית את תמיכת הציבור במדיניותה. סימני השאלה אינם רק נחלתו של הציבור הגרמני אלא רווחים בכל מדינות האיחוד, ומנוצלים על ידי מפלגות הימין הפופוליסטי/רדיקלי להגברת התמיכה במסרים נגד זרים ומוסלמים בד בבד עם ביקרת על מוסדות האיחוד ורעיון האינטגראציה האירופית, שהן מפיצות בהצלחה לא מבוטלת בקרב קהלים רחבים, העוקבים בחשש אחר אוזלת ידיהן של ההנהגות הפוליטיות בטיפולן בנושא.

אשר להשלכותיו של משבר הפליטים על יחסי ישראל עם האיחוד, נראה שסוגיית אבטחתם של גבולות האיחוד, ובהקשר הרחב יותר ההתמודדות עם הטרור, יוצרת בסיס

להרחבתו ולהעמקתו של שיתוף הפעולה בין ישראל לסוכנויות האיחוד המופקדות על נושאים אלו, וכן עם המדינות המתמודדות עם סוגיות שגם ישראל מתמודדת עימן מזה זמן רב.[12] בנוגע לסוגיית האינטגרציה של הפליטים המגיעים מהמזרח התיכון – למרות ניסיונות שנעשו מצד ישראל להעמיד לרשות מדינות החברות באיחוד ידע וניסיון שנצבר בנושא זה, השוני בין ההתנסות הישראלית לבין זו שעימה יצטרכו מדינות האיחוד להתמודד מפחית את יכולתה של ישראל לסייע. המטען האנטי־ישראלי המלווה בנימות אנטישמיות, שאותו מביאים עימם רבים מהפליטים, אינו צפוי להשפיע בטווח הקרוב והבינוני על מדיניות האיחוד האירופי כלפי ישראל. עם זאת, אין כל בסיס לתקווה בקרב חוגים פוליטיים מסוימים בישראל כי משבר הפליטים ואירועי הטרור, נוסף למציאות המזרח־תיכונית בעת הנוכחית, ידחקו את הסכסוך הישראלי־פלסטיני מסדר היום הפוליטי. ההצהרות שהתפרסמו בשנה האחרונה בנושא הסכסוך, ובפרט דוח הקוורטט שהתפרסם ביולי, מצביעים על נחישות האיחוד לתרום את חלקו למאמץ שימורו של פתרון שתי המדינות.

סיכום

הגעתם של למעלה ממיליון וחצי מהגרים/פליטים לאירופה בשנת 2015 והצפי להגעתם של מאות אלפים במהלך 2016 מצאו את האיחוד האירופי על מוסדותיו ואת המדינות הנאלצות לשאת במרבית הנטל בלתי ערוכים להתמודד עם האתגר המאיים על אושיות האיחוד, המהווה מודל של אינטגרציה חסרת תקדים בהיסטוריה המודרנית. יותר ממשבר האירו (הידוע כמשבר היווני), מהמשבר הצפוי עקב פרישת בריטניה מהאיחוד האירופי ומהמשבר ביחסים עם רוסיה על רקע סיפוח חצי האי קרים ומאמציה הבלתי פוסקים לחתור תחת עצמאותה ושלמותה הטריטוריאלית של אוקראינה (ופתרונם של כל אלה רחוק) – נדמה כי המשבר שיצרו גלי הפליטים הוא משבר רב־מערכתי. השלכותיו נוגעות לתחומי הביטחון החיצוני והפנימי כאחד, לתחום הכלכלי ולתחום האינטגרציה החברתית. היעדר כלים חוקיים משותפים שמשקף היעדר מדיניות הגירה ופליטים משותפת, מחסור בכלים לאבטחת גבולו החיצוני של האיחוד וכן חוסר הכנה פנים־אירופית ופנים־מדינתית מספקת הם סוגיות שבהן החלו האיחוד ומדינות אחדות לטפל בשנה החולפת. האינטגרציה של אלה שיוכרו כפליטים לצד דילמת גירושם של הפליטים הבלתי חוקיים הן משימות ארוכות־טווח, שהאיחוד וחלק מהמדינות החברות בו החלו לחוש את מלוא היקפן ומשמעויותיהן. מדינות שונות ובכללן צרפת, בלגיה, גרמניה שוודיה ובריטניה, שבהן קיים מיעוט גדול של אזרחים בעלי רקע של הגירה מהמזרח התיכון, מאסיה ומאפריקה, מתמודדות עם

המתחים החברתיים־דתיים־תרבותיים, ולא בהצלחה יתרה. על רקע אי־היציבות בגבולותיו הדרומיים והמזרחיים של האיחוד, נראה שהניסיונות לצמצם את ממדי ההגירה באמצעות חתימה על הסכמים עם המדינות שמהן מגיעים הפליטים אינם צפויים לנחול הצלחה רבה. ככל שמדובר במשבר בסוריה או בלוב, אין גם "כתובת" לגיבוש הבנות או הסכם בדומה לזה שהושג עם טורקיה, ויושם באופן יעיל למדי.

משבר הפליטים הזין במדינות האיחוד תהליכי דיס־אינטגרציה מואצים. את מקום הסולידריות (הנשאפת), האחריות המשותפת וחלוקת הנטל תפס תהליך מחודש של לאומיות ולאומנות. תהליך זה מזין את המפלגות הפופוליסטיות הימניות־רדיקליות, המנצלות את הסלידה הגוברת ממה שמסמלת בריסל (בירת האיחוד האירופי) על מוסדותיה, וכן את הפחד מפני הפליטים ואת החשש מפני הפיכת הטרור לחלק בלתי נפרד מסדר היום האירופי. זאת, בנוסף לשיעורי האבטלה הגבוהים בעיקר בקרב צעירים, להאטה בצמיחה ולחשש מעתיד כלכלי קודר. הביטוי להתפתחות זו הוא הגברת כוחן הפוליטי של אותן מפלגות, המאיימות על מפלגות הממסד שנתפסות כבלתי מסוגלות להתמודד עם מכלול הבעיות, ולכן מאיימות על הדמוקרטיה הליברלית האירופית עצמה. בהיעדר מנהיגות אירופית נחושה לשמר את הערכים שעל בסיסם קם האיחוד ולקדם את תהליך האינטגרציה, נראה שמשבר הפליטים ילך ויחריף את המגמות האלה, כפי שהתחוורו בשנה החולפת.

הערות

1 מבקש מקלט הוא מהגר שביקש מעמד של פליט. אם תאושר בקשתו הוא יקבל זכויות של פליט לפי אמנת ז'נבה מ־1951 והפרוטוקול משנת 1967 בדבר מעמדם של פליטים. אדם מוגדר כפליט כאשר מוענק לו מעמד חוקי כזה, וכך גם אדם הנמלט מאזור עימות, ללא קשר למעמדו החוקי. מהגר הוא כל אדם העובר אל מֵעבר לגבול בינלאומי, ללא קשר למניעים שלו או לחוקיות מעברו. ההבחנות הללו במינוח חיוניות בכל הנוגע להערכת מספר המהגרים לאיחוד האירופי.

2 ארגון פרונטקס (ראשי תיבות של Frontières extérieures – 'גבולות חיצוניים') הוא סוכנות של האיחוד האירופי שנוסדה בשנת 2004. הארגון מתאם את פעילויות אבטחת הגבולות החיצוניים של מדינות החברות באיחוד בשיתוף עם משמרות הגבול של מדינות האיחוד. בדצמבר 2015 קראה הנציבות האירופית להחליף את פרונטקס בסוכנות אחרת – משמר הגבולות והחופים האירופי (European Border and Coast Guard). צרפת וגרמניה תמכו בהצעה, ואילו פולין והונגריה דחו אותה מחשש לאובדן נוסף של ריבונות מדינית בניהול הגבולות החיצוניים.

3 ב־18 במארס 2016 התחייב האיחוד האירופי להעניק לטורקיה סיוע כלכלי משמעותי (עד שישה מיליארד אירו עד שנת 2018), שיאיץ את מימוש מפת הדרכים של הליברליזציה בתחום הוויזות, וימריץ מחדש את תהליך קבלתה של טורקיה לאיחוד, בתמורה לכך שטורקיה תשים קץ להגירה בלתי מוסדרת לאיי יוון, ותחזיר מיוון מהגרים בלתי חוקיים. האיחוד האירופי ייתן את הסכמתו לגירוש בכוח של פליטים לטורקיה, בתנאי שטורקיה תכבד את זכויות הפליטים.

4 בהתאם לצו האיחוד האירופי בדבר הליכים עבור מבקשי מקלט (EU Asylum Procedures

Directive), ניתן להחזיר אדם רק ל"מדינה שלישית בטוחה", שיכולה להבטיח נגישות אפקטיבית להגנה. בעקבות ההסכם בין האיחוד האירופי לטורקיה עלתה השאלה, באיזו מידה יכולה טורקיה להיחשב "מדינה שלישית בטוחה". ארגונים למען פליטים וארגונים לא־ממשלתיים דומים מטילים ספק בהגדרתה של טורקיה כ"מדינה שלישית בטוחה". במאי 2016 התמוטט הסכם ההגירה בין טורקיה לאיחוד, לאחר שרשות בלתי תלויה שבחנה בקשות שהוגשו ביוון פסקה נגד החזרת פליט סורי לטורקיה, והדבר היווה פוטנציאל לתקדים עבור אלפי מקרים דומים אחרים.

5 בספטמבר 2015 הציעה הנציבות האירופית להכין רשימה משותפת של "מדינות מוצא בטוחות" באיחוד. רשימה זו כוללת את אלבניה, בוסניה הרצגובינה, מקדוניה, קוסובו, מונטנגרו, סרביה וטורקיה. אולם, רשימות כאלה מוגדרות עתה ברמת המדינה ואינן תואמות ברמת האיחוד האירופי.

6 מהגרים המגיעים לאיטליה מלוב הם בעיקר ממזרח־אפריקה, ממערב־אפריקה ומסוריה, אם כי מספר המגיעים מסוריה ירד בשנת 2016 לעומת מספרם ב־2015.

7 בשנת 2015 הוגשו בגרמניה שליש ממספר הבקשות של מבקשי מקלט (442,000 בקשות), בהונגריה הוגש המספר השני בגודלו (174,000 בקשות), ובמקום השלישי עמדה שוודיה עם 156,000 בקשות.

8 גרמניה, איטליה ויוון תמכו ברפורמות בתקנת דבלין, שביטאו את העיקרון שלפיו מדינות בצפון־אירופה כמו בריטניה או פינלנד רשאיות לגרש מבקשי מקלט לשערי הכניסה שמהם נכנסו לראשונה למדינות האיחוד. מאז קיץ 2015 השעתה גרמניה את הסכם דבלין עבור פליטים סורים, ובכך נמנע גירושם לשער הכניסה שממנו נכנסו לראשונה.

9 אין בכוונת הסקירה לדון בסוגיה של אזרחי האיחוד בעלי רקע של הגירה מהמזרח התיכון, שהיו מעורבים בשורת אירועי טרור בבלגיה ובצרפת בשנתיים האחרונות.

10 עשרים ושמונה המדינות החברות באיחוד האירופי מהוות יחד עם הנציבות האירופית את התורמים ההומניטריים הגדולים ביותר בעולם. האיחוד האירופי והמדינות החברות בו מובילים יחד את המענה הבינלאומי למשבר בסוריה. למעלה מחמישה מיליארד אירו הועברו כסיוע לסורים במדינתם, וכן לפליטים ולקהילות המארחות אותם. נוסף לכך, יותר משלושה מיליארד אירו הובטחו בוועידת התורמים שהתקיימה בלונדון בפברואר 2016.

11 אין בכוונת הסקירה לעסוק בסוגיית האינטגרציה של המהגרים המוסלמים שהפכו לאזרחי מדינות האיחוד.

12 הונגריה ובולגריה פנו לישראל בסתיו 2015 וביקשו ייעוץ לגבי בניית גדר, כדוגמת זו שהוקמה בגבולה הדרומי של ישראל עם מצרים.

ארצות הברית והמעורבות הרוסית במזרח התיכון

עודד ערן

החודשים האחרונים לנשיאותו של ברק אובמה עמדו בסימן אי־בהירות וחוסר אונים באשר להתמודדות עם האתגר המשולש שהציב נשיא רוסיה ולדימיר פוטין בפני ארצות הברית – באוקראינה, בסוריה ובמרחב לוחמת הסייבר. מבט לאחור לעבר שמונה שנות כהונתו של הנשיא אובמה מגלה את שורש הבעיה: אי־הבנה לגבי מניעיו האסטרטגיים של נשיא רוסיה ולדימיר פוטין והאידאולוגיה המנחה אותו, ואי־נכונות של הממשל לפעול על פי מסקנותיה המתבקשות של קריאת המצב לאשורו. חולשתה הכלכלית של רוסיה לא מנעה משליטה הבלעדי, הנשיא פוטין, לנסות לתקן את מה שנראה לו כעיוות היסטורי – התפוררות האימפריה הסובייטית לפני יותר מ־25 שנה. בעוד הממשל הרפובליקני בארצות הברית בראשות הנשיא ג'ורג' וו. בוש, בין השנים 2001–2009, הקרין נכונות להפעיל כוח צבאי לשם הגנה על אינטרסים אמריקאיים ויצר בכך רמת הרתעה בקרב יריבותיה של ארצות הברית וביניהן רוסיה, הרי הנשיא אובמה, במיוחד בתקופת כהונתו השנייה, שידר רתיעה משימוש בכוח צבאי אמריקאי.

ארבע "שנות לימוד" הספיקו לפוטין כדי להבין שהוא יכול לקדם את היעד של ערעור על המצב שנוצר באירופה ובאירו־אסיה אחרי נפילת ברית המועצות ולכרסם בו, וכן שבאפשרותו להגביר את האקטיביזם הרוסי במזרח התיכון. בשורה של מצבי בוחן בחר אובמה באופציה של אי־שימוש בכוח צבאי אמריקאי, ובחלקם אף מבלי לאיים בשימוש בו. תגובת ארצות הברית ונאט"ו לפלישה הרוסית לחלקים במזרח־אוקראינה הסתכמה בהטלת סנקציות על רוסיה. מכאיבות ככל שתהיינה, סנקציות אלו אינן חלק מהארסנל של הרתעה ותגובה, הכולל גם רמזים צבאיים. בסוריה נרתע הממשל האמריקאי ברגע האחרון משימוש בנשק אמריקאי בעקבות חציית המשטר הסורי את הקו האדום שהציב הנשיא אובמה לגבי השימוש בנשק כימי, והעדיף

את התיווך המדיני הרוסי, שלמעשה הציל את אסד מערעור על משטרו ואולי אף מחיסולו. בנושא פיתוח הגרעין הצבאי באיראן, הרטוריקה של אובמה בדבר שימוש באיום צבאי מוסווה הלכה והתרככה עם הזמן, כפי שתמורה זו בעמדה האמריקאית נתפסה במזרח התיכון ובמוסקבה. בנוסף, עד כה לא נקטה ארצות הברית פעולה ממשית בתגובה להאשמות שנשמעו במהלך מערכת הבחירות לנשיאות, בדבר פריצה של גורמים ברוסיה לאתרים אמריקאיים חשובים.

בכל שלוש הזירות – אוקראינה, סוריה ומרחב הסייבר – ניתן לספק הסברים סבירים לקו שנקט הממשל האמריקאי, ואשר לא יביאו בהכרח למסקנה שבכולם באה לידי ביטוי הפגנת חולשה וחוסר נחישות של ארצות הברית להתמודד עם האתגרים שהוצבו בפניה. כניסה למעגל וסחרור של איומים בשימוש בכוח צבאי ושימוש בו בעקבות זאת לא נראו מוצדקים במקרה של המשבר באוקראינה, או ככאלו שיזכו לתמיכה בלתי מסויגת של השותפות האירופיות של ארצות הברית. הפיצול הפנימי באוקראינה, כשחלקה המזרחי של המדינה תומך ברוסיה, לא הקל על המצדדים בהתערבות כוחנית אירופית־אמריקאית במשבר. זאת ועוד, הממשל האמריקאי יכול להציג את הוצאת הנשק הכימי מסוריה ללא שימוש בכוח כהישג חשוב, במחיר פעוט של הכרה בנוכחותה הדומיננטית של רוסיה בסוריה – נוכחות הקיימת מזה עשרות שנים ואין בה כל חידוש. הממשל האמריקאי לא ויתר במקרה זה על הפלת אסד באמצעים צבאיים, שכן אפשרות זו לא הייתה קיימת מלכתחילה.

מורכב יותר הוא ההסבר להתנהלות האמריקאית בנושא הגרעין האיראני, אבל גם במקרה זה מציג הממשל היוצא שורת טיעונים סבירה בזכות הסכם הגרעין שנחתם בקיץ 2015, כשבמרכזה העצירה המוחלטת של פיתוח הגרעין הצבאי באיראן, לפחות לאורך התקופה הנקובה בהסדר, כלומר, 15 שנים. מעל לכול, הנשיא אובמה היטיב לקרוא את דעת הקהל האמריקאית, המגלה חוסר רצון להסתבך בלוחמה ממושכת בסכסוכים שמשמעותם לגבי ביטחון ארצות הברית עמומה ומעורפלת.

בניגוד לאובמה, הנשיא הנבחר דונלד טראמפ הציג במסע הבחירות עמדה שלילית פסקנית לגבי ההסדר עם איראן. לכאורה, ניתנת לו עתה הזדמנות לנסות לשנות את המצב שנוצר אחרי השגת ההסדר עם איראן, תוך ניצול דיווחים, כולל דיווחי סרק, על הפרות מצד איראן ביחס להסכם. יש להניח ששותפותיה של ארצות הברית למשא ומתן ולהסכם שנחתם עם איראן, ובמיוחד איראן, יתנגדו לניסיון לקיים משא ומתן מחודש בסוגיה. טראמפ יוכל כמובן להדק את הסנקציות האמריקאיות על איראן ולהסתייע ברוב הרפובליקני שנותר על כנו בקונגרס האמריקאי, ולקוות שאיראן תראה

בכך עילה להתנער מההסכם. אולם, גם אז הוא יהיה צפוי להיתקל בהתנגדות לבטלו מצד שותפותיה האירופיות של ארצות הברית, וגם מצד מוסקבה.

באשר לתחום הסייבר, מה שנראה כשימוש רוסי בלוחמת סייבר בתוך ארצות הברית הגיע לשיאו במהלך מסע הבחירות לנשיאות – מועד מאוחר מדי לתגובה הולמת של הממשל היוצא, בייחוד נוכח הקושי המובנה הקשור בייחוס פעולות סייבר למדינות, ולכן הטיפול באתגר הזה יונח לפתח ממשלו החדש של הנשיא טראמפ.

המלחמה בדאע"ש היוותה רקע לעימות זוטא בין שני המועמדים לנשיאות ארצות הברית. דונלד טראמפ הרפובליקני הציג את המאבק בדאע"ש כיעד המרכזי המצדיק, בראייתו, את ההתעלמות האמריקאית מהתנהלותם (הבעייתית, בלשון המעטה) של רוסיה והמשטר הסורי נגד האוכלוסייה הסורית שמסרבת לקבל את מרותו של משטר אסד, בעודם משתמשים במלחמה בדאע"ש ככיסוי לתקיפות הפוגעות באזרחים. בהקשר זה של המאבק נגד דאע"ש עולה אם כן השאלה של אתחול מחדש של היחסים עם רוסיה. טראמפ כמועמד וכנשיא הנבחר טרם השבעתו נטע את הרושם כי המטרה – תבוסת דאע"ש – מקדשת את האמצעים, וכי הוא מוכן לשתף פעולה עם רוסיה. לכן, מעניין יהיה לעקוב אחר המשא ומתן בין ארצות הברית לרוסיה, אם אכן יתחדש, בדבר שיתופי פעולה ביניהן במלחמה בסוריה, ומה יהיו נושאי ה"קח ותן" שעליהם יתבססו, וכן היקפם של שיתופי פעולה אלה.

הצלחות שנרשמו מאז החלה בקיץ 2016 המתקפה של צבא עיראק, המתנהלת תוך ייעוץ וסיוע אמריקאיים צמודים נגד מעוזי דאע"ש באזור מוסול בעיראק, משפרת את המאזן האמריקאי במזרח התיכון, אבל גם הישגיה מותירים לממשל החדש של הנשיא טראמפ את משימת ההתמודדות עם דאע"ש, בעיקר בסוריה, ועם שפע הבעיות המדיניות הכרוכות באתגר זה – במיוחד בסוגיית היחסים בין ארצות הברית לרוסיה. הקישור שעושה מוסקבה בין נכונותה לשתף פעולה עם ארצות הברית בזירת סוריה לבין הדרישה להסיר את הסנקציות שהוטלו עליה בגין פלישתה לאוקראינה ימשיך להעמיד את הממשל הבא בפני דילמה קשה. גם אם תחליט מוסקבה לחזור למסגרת של תיאום עם וושינגטון, יהא זה תיאום למטרות מוגבלות וקצרות מועד. בעיני וושינגטון ושותפותיה האירופיות המרכזיות האחרות, תיאום מוגבל זה לא יצדיק ריכוך בנושא הסנקציות. כן ברור שלגבי הטווח ארוך, ארצות הברית ורוסיה חלוקות ביניהן באשר לפתרון המדיני הרצוי והמעשי למשבר בסוריה, ובעיקר ביחס לתפקיד שימלא המשטר הסורי הנוכחי באותו פתרון. יתר על כן, בעוד במלחמה נגד דאע"ש בעיראק יכולה ארצות הברית לגייס הן את הממשלה העיראקית והן את הכוח הצבאי הבלתי מבוטל של הכורדים, הנסיבות בסוריה שונות. מטרותיה של רוסיה

בסוריה ברורות, אולם אלו של ארצות הברית מורכבות, וקידומן יצריך תמרון בין כל השחקנים שישתתפו בעיצוב עתידה של סוריה. היכולת למצוא בסיס לשיתוף פעולה עם רוסיה בזירה הסורית תהווה ללא ספק רכיב חשוב מבחינת ארצות הברית, הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך.

נשיא ארצות הברית טראמפ יצטרך להחליט מה תהיה האסטרטגיה שתנחה אותו בבואו לטפל בסוגיות מרכזיות במזרח התיכון. אף כי בשלב זה נראה כי דאע"ש והמאבק בו נמצאים בראש סדר היום של הממשל ושל הציבור האמריקאי, הסוגיה לא תישאר כך בהכרח לאורך זמן. ככל נשיא, גם הנשיא הבא יבקש לעצב אסטרטגיה רבתי במדיניות החוץ, וכנגזרת שלה – את המשקל שיקבל המזרח התיכון ביחס לאזורים אחרים בעולם. החשיבות היחסית של אזורים וסוגיות כלל־עולמיות אחרות יכריעו בעקיפין גם בדילמה לגבי התנהלותה של ארצות הברית מול רוסיה, ומול מה שנראה כהתעוררות ניאו־אימפריאליסטית שלה.

רוסיה – אתגרים מבית ומחוץ

צבי מגן

בשנה החולפת גברו משמעותית האתגרים הניצבים בפני רוסיה, בשל המשבר הנמשך באוקראינה, המערער את יציבותה הפנימית, וכן עקב מעורבותה במשבר בסוריה. שתי זירות אלה הן ביטוי לעימות רוסי־מערבי, שכתוצאה ממנו רוסיה נקלעה לבידוד בינלאומי והפכה מטרה לחץ מדיני מתמשך וסנקציות כלכליות שהוטלו עליה על ידי מדינות מערביות החותרות לערער את יציבותה ומצליחות לעשות כן. המעורבות בשתי הזירות – אוקראינה וסוריה – גובה מרוסיה מחיר מדיני וכלכלי רב, הגם שמעורבותה בסוריה הצליחה ליצור מציאות אסטרטגית חדשה והציבה אתגר לארצות הברית ולמערב בכלל, שגלומות בו השלכות לשחקנים מקומיים במזרח התיכון, וביניהם ישראל. רוסיה מצדה מזהה את המדיניות המערבית כלפיה כקריאת תגר על שאיפותיה לשוב למעמד מעצמת-על, כניסיון לדחוק את רגליה מהמרחב הפוסט־סובייטי, וכמיועדת לגרום להחלפת השלטון בה.

בחודשים האחרונים של שנת 2016 ניסתה רוסיה, באמצעות פעילות צבאית מוגברת בסוריה, להשיג מספר יעדים. הראשון שבהם הוא שימור הנכס האסטרטגי שלה במדינה זו, ואכן, הנשיא בשאר אל־אסד, שבו תומכת רוסיה, יושב עדיין על כס השליט בדמשק, בסיסה הימי של רוסיה בסוריה הורחב וכן מתנהלת פעילות אווירית רוסית, התומכת במלחמת אסד במורדים בו. יעד שני של רוסיה הוא פריצת המצור המדיני שהטילו עליה מדינות המערב בעקבות פלישתה לאוקראינה ויציאה מהמשבר הכלכלי שאליו נקלעה עקב הסנקציות, על ידי מינוף הבנות שיושגו במשא ומתן בינה לבין ארצות הברית ובעלות בריתה לגבי הסדר בסוריה ותרגומן להקלות מצדן בנושא אוקראינה. ברקע ניכרת שאיפתה של רוסיה למלא תפקיד של מעצמה מובילה במזרח התיכון, בהכרח תוך דחיקתה של ארצות הברית מהאזור.

הצהרותיו של נשיא ארצות הברית הנכנס, דונלד טראמפ, בדבר נכונותו לשתף פעולה עם רוסיה במאבק נגד 'המדינה האסלאמית'/דאע"ש, כמו גם אמירות חיוביות שהשמיע לגבי הנשיא בשאר אל־אסד, יכולות להיחשב במוסקבה כדיבידנדים על מדיניותה ופעולותיה בזירות המשבר. עם זאת, צפוי שרוסיה תבקש לבדוק כיצד הנשיא טראמפ יממש את כוונותיו, כפי שבוטאו בזמן מסע הבחירות, ולא ברור האם ניתן יהיה להמיר הישגים בסוריה להישגים במרחב הפוסט־סובייטי, קרי אוקראינה, המהווה מבחינת רוסיה מעטפת אסטרטגית מידית.

משבר אוקראינה – הסנקציות והשלכותיהן

מקורו של המשבר באוקראינה, שהפכה למוקד עימות בין רוסיה לארצות הברית ואירופה בעקבות שאיפתה של רוסיה להשיב את אוקראינה למרחב ההשפעה הרוסית. סיפוחו של חצי־האי קרים וייזום מהלך בדלני בדרום־מזרח המדינה על ידי רוסיה נתפסים במערב כתוקפנות והתפשטות. התגובה המערבית הייתה הטלת סנקציות כלכליות סלקטיביות, המכוונות נגד ראשי המשק והפקידות הבכירה ברוסיה. לחץ מדיני וכלכלי זה, בצירוף מחירי נפט צונחים, שוחק את המשק הרוסי ומאיים על היציבות הפוליטית במדינה. בנוסף, רוסיה הרחיבה את פעילותה במזרח אירופה ובמדינות אחרות של ברית המועצות לשעבר. למרות מספר סבבי משא ומתן בין מנהיגי אוקראינה, רוסיה, צרפת וגרמניה, שנערכו מאז פברואר, 2014 וחתימת הסכם מינסק 2 להפסקת אש באוקראינה התהליך מצוי במבוי סתום. אם וכאשר הוא יתחדש, רוסיה תנהל משא ומתן מול הנשיא האמריקאי החדש וממשלו.

הסנקציות המערביות שהוטלו על רוסיה עקב מדיניותה באוקראינה גרמו לה נזק כלכלי רב, ופגיעה ביציבות הפוליטית בשל מתחים וחילוקי דעות בקרב האליטות אשר התעוררו על רקע זה. מתחים אלה ניכרים במיוחד במאבקי כוח בין קבוצות כלכליות ופוליטיות שונות, ועקב קיצוץ במימון מהמרכז הפדרלי התעוררו גם מחלוקות בינו לבין מחוזות שונים. בה בעת, ניכרים סימנים להתגבשות אופוזיציה לנשיא רוסיה, ולדימיר פוטין, בצמרת ההנהגה הרוסית, שבה נכללים שר ההגנה, סרגיי שויגו; ניקולאי פטרושב, ראש המועצה לביטחון לאומי; וראש שרות הביטחון הרוסי לשעבר סרגיי איבנוב, שהיה ראש הסגל הנשיאותי; ורבים נוספים. טיהורים נרחבים בקרב האליטות משקפים את התגברות מאבקי הכוח בצמרת, ולאחרונה אף הודח ראש הסגל הנשיאותי סרגיי איבנוב, שהיה המתחרה הפוטנציאלי לפוטין. למאבק זה ניתן ליחס גם את רצח פעילי האופוזיציה הרוסית (בכללם בוריס נמצוב, בפברואר 2016). כנראה בעקבות התפתחויות מדאיגות אלה פוטין הקים באפריל 2016 את "המשמר

הלאומי" (הנאמד בכ־400,000 איש), שייעודו להוות סוג של "משמר פרטוריאני" של המשטר. גם בציבור הרוסי הרחב ניכרים רחשים, מוגבלים עדיין, של אי־שביעות רצון. אולם, נראה שפוטין שולט עדיין במצב וגם אווירת המתח בקרב האליטות לא נראית בשלב זה כאיום ממשי לשלטונו, מה גם שרוב אנשי הצמרת חבים לו את מעמדם. ובכל מקרה, האלטרנטיבות לשלטונו של פוטין נראות בעת הנוכחית בעיני רבים כגרועות הרבה יותר מהמצב הנוכחי.

האתגר האסלאמי ברוסיה

אתגר נוסף המאיים על יציבותה של הזירה הפנימית ברוסיה הוא איום האסלאם הרדיקלי הגובר. האוכלוסייה המוסלמית ברוסיה מונה למעלה מ־20 מיליון איש, ועל אלה נוספים עוד מיליונים אחדים של עובדים זרים מוסלמים. מאז פרוקה של ברית המועצות מנהלת רוסיה לחימה רצופה בשטחה ובמרחב האינטרסים שלה במדינות ברית המועצות לשעבר נגד גורמים מוסלמים מרדניים, רבים מהם נתונים להשפעת האסלאם הרדיקלי. השלטון הרוסי ניצב בפני התנגדות גוברת לו בקרב חלקים של הציבור המוסלמי, הנמשכים לרעיונות הסלפיים ותומכים ב'מדינה האסלאמית'. כ־7,000 צעירים מוסלמים יצאו עד כה למזרח התיכון, להשתתף בלחימה בשורותיה. בהקשר זה בולטת "אמירות הקווקז" – התארגנות מוסלמית המובילה לחימה נגד רוסיה, שהודיעה ביוני 2016 כי הצטרפה ל'מדינה האסלאמית'. משום שלרוסיה ברורות ההשלכות של פעילותה במזרח התיכון נגד 'המדינה האסלאמית', במיוחד בזירת הטרור והעימות הישיר שיתפתח עקב כך בינה לבין האסלאם הרדיקלי, הנהגתה מודעת לצורך לטפח קשרים עם העולם המוסלמי בשטחה, במזרח התיכון ומעבר לאזור.

המעורבות הרוסית בסוריה

מעבר לאינטרסים הישירים שלה בסוריה, מעורבות רוסיה במזרח התיכון היא פועל יוצא של העימות בינה לבין ארצות הברית, ביחוד סביב המשבר באוקראינה. כמענה לאתגרים שבפניה, ובמציאות של לחץ כלכלי ופוליטי בינלאומי גובר, רוסיה נדרשה לתגובה שתקזז את נזקי החתרנות המערבית – כפי שהיא נתפסת בעיני מוסקבה – ונקטה מהלך של התערבות צבאית במזרח התיכון. המעורבות הצבאית בסוריה, נוסף להגנה על האינטרסים של רוסיה בסוריה, נועדה גם להסיט תשומת לב מנושא מזרח אירופה, לייצר מנופים וקלפי מיקוח מול המערב אגב דחיקתו מהמזרח התיכון ולהתקזז עמו תמורת הקלות בהקשר למשבר באוקראינה, וכן להיאבק ב'מדינה האסלאמית' המאתגרת ישירות את משטר אסד המקורב למוסקבה ואת רוסיה עצמה.

המעורבות הרוסית הישירה במלחמת האזרחים בסוריה החלה בסוף ספטמבר 2015, במהלך צבאי מוגבל, במוצהר נגד ה'מדינה האסלאמית' ובפועל בסיוע למשטרו של אסד, שבאותה העת נראה היה שהוא עומד בפני קריסה. רוסיה ריכזה בסוריה כוח אווירי של כ־50 מטוסים ומסוקים. בנוסף כלל כוח המשלוח הרוסי צוותי תחזוקה, מערכות הגנה אווירית (שלאחר הפלת מטוס קרב רוסי על ידי הטורקים תוגברו ביחידת טילי נ"מ S–400), גורמי שליטה, בקרה ומודיעין וכן מערך יועצים צבאיים ששולב בצבא סוריה. הכוחות הרוסים פרוסים בבסיסים ימיים בטרטוס ובלטקיה, וכן בבסיס חיל האוויר הרוסי בחמיימים שליד לטקיה. רוסיה פועלת בסוריה במסגרת קואליציה הכוללת את הצבא הסורי – הנאמן עדיין לאסד, איראן – ששיגרה לסוריה כ־2,000 – 3,000 לוחמים, ארגון חיזבאללה – שפרס בסוריה חלק גדול מכוחו הלוחם; וכן לוחמי מיליציות שיעיות אחרות שהובאו לסוריה על ידי איראן. כוחות אלה מהווים את המערך היבשתי של הקואליציה, בעוד רוסיה הפעילה סיוע אווירי בלבד. הפעילות המבצעית הרוסית מכוונת להביא לכניעתם של הכוחות המורדים באסד ולקדם סיום למלחמת האזרחים. במקביל להפעלת מטוסי הקרב, רוסיה הפעילה מפציצים כבדים ושיגרה טילי שיוט מכלי שייט (מהים הכספי, הים השחור וים התיכון). בנוסף נרשמה הפעלה מוגבלת של מפציצים כבדים רוסיים משטחה של איראן, אשר שהופסקה בעקבות מחלוקת בין מוסקבה לטהרן.

חודשי הפצצה של יעדי האופוזיציה ולחץ צבאי מסיבי מצד רוסיה ובעלי בריתה הביאו להתקפלותו של מערך מתנגדי המשטר והניעו אותו להשתתף בתהליך הדברות, שנועד לקדם הסדר בין הצדדים במלחמת האזרחים. התהליך הובל על ידי רוסיה, המעצמות והאו"ם, אמנם תוך מחלוקות ואווירת משבר. במהלך המשא ומתן נחתמו הסכמים להפסקת אש וליצירת "מפת דרכים" לסיום המלחמה ולפתרון הסכסוך בתוך 18 חודשים. בשלב זה נראה היה שרוסיה השיגה את יעדה, אולם הפסקת האש קרסה עד מהרה. ב־14 במארס 2016 הודיעה מוסקבה על הוצאת הכוחות הרוסיים מסוריה, אך בהודעה זו הייתה אמת חלקית בלבד משום שרוסיה הוציאה בפועל רק חלק מכלי הטייס והשאירה בסוריה את כל המערך הצבאי שלה. כך הבהירה רוסיה למעשה שהאזור המערבי של סוריה יישאר בהשפעתה עם הפסקת הלחימה בו. יצוין שבאזור זה עדיין נמשכת הלחימה בהשתתפות רוסית נגד כיסי התנגדות אחרונים, בפרט בחלב.

התנהלותה של רוסיה בסוריה העצימה את המתח בינה לבין ארצות הברית. על רקע זה עולה שאלת עיצובה העתידי של סוריה, לאחר הכנעת 'המדינה האסלאמית'. לא ברור האם רוסיה תתמוך בחלוקתה של סוריה תוך השארת אזור החוף בשליטתה

או שמא תפעל לשימור שלמותה של המדינה בגבולות 2011, בשיתוף פעולה עם גורמים אזוריים ובינלאומיים נוספים. כן לא ברור האם תתעקש רוסיה על הגנתו של אסד או תוותר עליו למען יישום הסדר שיגובש עם המערב והאופוזיציה הסורית. ניתן להניח שרוסיה תעדיף פשרה עם המערב, אם זו תשמר את עיקר האינטרסים שלה בשטח סוריה, ואולי אף תקבל הסדר פדרטיבי בשטח המדינה השסועה, אם תובטח השפעתה באזור המערבי, תוך התבססות על משטר אסד או משטר שיחליפו ויהיה מקובל על מוסקבה.

במישור האזורי, רוסיה חותרת למנוע חיכוכים בינה לבין שחקנים נוספים באזור, בין היתר תוך ניצול מתחים בינם לבין המערב. בשנים האחרונות שודרגו במידה מסוימת היחסים בינה לבין מצרים, ערב הסעודית, מדינות המפרץ וירדן, ואלה תורגמו גם לעסקות נשק ותיאום מדיני. אשר לאיראן, ב־2016 התקיים שיתוף פעולה מבצעי בינה לבין רוסיה. הגיחות האוויריות הרוסיות בשטח איראן הופסקו, כאמור, אך העידו על עליית מדרגה ביחסיהן הגם שמוסקבה וטהרן אינן רואות עין בעין את ההסדר העתידי בסוריה: בעוד איראן דוגלת בשמירת משטרו של אסד על כנו, כנראה שרוסיה אינה מחויבת לכך בהכרח. כך או כך, בספטמבר 2016 ביקר באיראן מיכאיל בוגדנוב, סגן שר החוץ הרוסי ונציגו של פוטין לענייני המזרח התיכון, כדי לדון בהרחבת שיתוף הפעולה בין המדינות (בין היתר הוזכר גם הסכסוך הישראלי־פלסטיני כאחד מרכיבי סדר היום הרוסי־איראני). עוד נמסר כי הנשיא פוטין מתעתד לבקר באיראן. כן נרשמה התקרבות בין רוסיה לטורקיה, שבחלקה לפחות נושאת אופי לעומתי ביחס למערב. טורקיה הפיקה לקחים מהמשבר החריף שפרץ בינה לבין רוסיה בעקבות הפלת מטוס רוסי בשמי טורקיה בנובמבר 2015 ומחפשת דרך לשקם את יחסיה עם מוסקבה ולשתף פעולה עמה כדי להחליש את איראן, יריבתה האזורית העיקרית.

נראה כי עד כה המעורבות בלחימה סוריה הפיקה הישגים עבור רוסיה, שכן קידמה את מעמדה של באזור. עם זאת, על רקע זה ובעטיה של מעורבות זו גבר המתח בין רוסיה לארצות הברית ושותפיה, אשר הסתייגו מעמדותיה של רוסיה ביחס להסדר אפשרי בסוריה והסתייגו משיתוף פעולה עמה בתמורה לגמישות אפשרית בנושא אוקראינה. ארצות הברית ואירופה מצדן נמנעו אף משיתוף פעולה עם רוסיה בלחימה ב'מדינה האסלאמית', הסנקציות הכלכליות שהוטלו על רוסיה עדיין בתוקף, וביוני 2016 האיחוד האירופי האריך בששה חודשים נוספים את תוקף הסנקציות.

אשר לכינון ממשל חדש בארצות הברית, עולה שאלה האם הנשיא טראמפ יפעל לחזוק מעמדה של ארצות הברית באזורי עולם שונים, או אולי בראש סדר היום שיגבש תהיה הפניית משאבים להתחזקות פנימית. אם כך יקרה, אפשר שארצות הברית תהיה

נכונה להעניק לרוסיה וויתורים מסוימים, שאולי יפחיתו את המתיחות בין המדינות. בהקשר זה אין להוציא מכלל אפשרות כי יעשה ניסיון לקדם רעיונות של התקזזות הדדית של "נכסים" בין המדינות בין זירת המזרח התיכון לבין זירת אוקראינה, לרבות בנושא הסנקציות הכלכליות על רוסיה. למהלכים בכיוון זה, אם אמנם יינקטו, יהיו השלכות על המצב במזרח התיכון, בכלל זה על האינטרסים הישראליים.

משמעויות לישראל

בין רוסיה לישראל שוררים יחסים דו־צדדיים חיוביים, אם כי מוגבלים. רוסיה רחוקה עדיין מלהיות שותף כלכלי מוביל של ישראל, בעיקר בשל העובדה ששתי המדינות לא ממצות פוטנציאל קיים לשיתוף פעולה בתחומי הטכנולוגיות החדשות, יצור ויצוא הנשק והאנרגיה. רוסיה מצדה מובילה את הקואליציה שאיראן וחיזבאללה שותפים לה בלחימה בסוריה ויש לכך פוטנציאל של נזק לישראל, ולכן ליחסים בין ישראל לבין רוסיה ולתאום בין המדינות חשיבות רבה עבור ישראל. כן יודגש שאינטרסים ישראליים עלולים להיפגע עקב התפתחויות ביחסים בין רוסיה לארצות הברית ומאזן הכוחות שיתגבש ביניהן במזרח התיכון.

לפי שעה, לרוסיה עניין מובהק בתאום עם ישראל בזירת הלחימה בסוריה – שתי המדינות מיסדו מנגנוני תאום מבצעי במרחב הסורי. עד כה, ישראל לא נחשפה כמעט לזליגת לחימה מסוריה לתחומה והשכילה להימנע ממעורבות במשבר (למעט סיכול פעולות טרור והעברות נשק מתקדם לחיזבאללה), ויש להניח שאין בכוונתה של רוסיה לאתגר את ישראל בהמשך, וכי היא תימנע, במידת האפשר, מלהעביר לידיי ישראל מערכות נשק שתפגענה בראייתה בעליונות הצבאית הישראלית. במוסקבה קיימת מודעות לצורך של ישראל למנוע התבססות של גורמי טרור בגבולה, כמו גם לרגישות הישראלית לנוכחות האיראנית באזור הגבול. בהקשר זה אין להוציא מכלל אפשרות ניגוד עניינים רוסי-איראני. זאת, על אף שלניצחונה של הקואליציה בהובלתה של רוסיה בסוריה צפויות גם השלכות שליליות עבור ישראל: המשך התמיכה הרוסית בציר השיעי מקפל פוטנציאל להתנגשות עתידית בין ישראל לקואליציה רוסית-סורית-איראנית, בצרוף כוחות חיזבאללה ומיליציות שיעיות שונות. עם זאת ניתן להעריך שמתקיימת הידברות בין ירושלים למוסקבה לגבי עתידה של סוריה – אפשר שנושא זה נדון במהלך ארבעה הביקורים שערכו במהלך 2016 ברוסיה ראש הממשלה בנימין נתניהו והנשיא ראובן ריבלין.

במהלך 2016 עלתה (שוב) על סדר היום יוזמה רוסית בנושא הסכסוך הישראלי־פלסטיני, שבכוונת רוסיה להתניעה בגיבוי הליגה הערבית, ובמסגרת זו נערכו מגעים

נמרצים במישורים הדו־צדדיים בין רוסיה לישראל ובין רוסיה לפלסטינים. יוזכר שיו"ר הרשות הפלסטינית מחמוד עבאס ושר החוץ של הרשות ריאד אל־מאליכי ביקרו במוסקבה בסמוך לביקורים של ראש הממשלה נתניהו שם. את קידומו של מהלך משלה להחייאת התהליך המדיני משלבת רוסיה במאמציה לשדרג את מעמדה במזרח התיכון ומיצובה כשחקן מרכזי באזור, שמדינות אחרות, ובמיוחד ארצות הברית, יתחשבו בו. ואולם, ניתן להעריך שגם יוזמה זאת לא תצליח.

סיכום

המעורבות הצבאית הרוסית בסוריה יצרה מציאות אסטרטגית חדשה במזרח התיכון, בעלת השלכות על המערכת הבינלאומית בכללה. אף כי מוקדם לסכם התפתחות זו ורוסיה עדיין רחוקה מהשגת מלוא מבוקשה במהלך זה, ניתן כבר לומר שלרוסיה מובטח תפקיד בעיצובה העתידי של סוריה ולפיכך גם בעיצובו של האזור. ברי שרוסיה פועלת להתבססות ארוכת טווח במזרח התיכון, תוך דחיקתה של ארצות הברית. לפי שעה, במערכת הבינלאומית קיימת מבוכה לגבי צעדיה הבאים של רוסיה ולפיכך גם אי־וודאות אשר לצעדי התגובה להם. בכל מקרה, לא צפויים וויתורים מצד רוסיה במזרח התיכון, בוודאי כל עוד לא יושבה המחלוקת בסוגיית אוקראינה ולא נרשמה הקלה דרסטית בסנקציות שהוטלו עליה בהקשר זה. מאידך גיסא, אפשר שכינונו של ממשל חדש בארצות הברית, בראשות נשיא שאותת בבירור למוסקבה כי הוא נכון לשתף עמה פעולה, מייצר עבור רוסיה אפשרות של גיבוש הסדרים בסוגיות המהוות מוקדי מתח בינלאומי.

אשר לישראל, התנהלותה של רוסיה במזרח התיכון מחייבת אותה למעקב מתמיד אחרי התפתחויות הקשורות למערכת היחסים של רוסיה עם הגורמים האזורים, בראש ובראשונה הציר שאיראן מנהיגה, והשחקנים הבינלאומיים, בראש ובראשונה ארצות הברית. במעורבות הרוסית באזור גלומים הן סיכונים והן סיכויים מסוימים עבור ישראל. מבחינת הסיכון יש לקחת בחשבון, שלא תמיד מובטח מצד רוסיה יחס אוהד ומתחשב באינטרסים הישראליים, אם אלה יתחרו באינטרסים הרוסיים. מאידך גיסא, קיים סיכוי, שנראה אמנם קלוש, שרוסיה תוכל לקדם הבנות עתידיות בין הגורמים המקורבים לה באזור לבין ישראל.

מדיניותה של סין במזרח התיכון: בין המשכיות להשתנות

אסף אוריון, גליה לביא, דורון אלה, ישראל כנר

מדיניותה של סין במזרח התיכון מבטאת המשכיות ומאפיינים מסורתיים, וביניהם מעורבות והשפעה נמוכות יחסית באזור, הותרת המגרש המעצמתי לארצות הברית ולרוסיה, היעדר בעלי ברית מחויבים, הימנעות מתמיכה בצד כלשהו בעימות בין יריבים, חולשה צבאית (בסיסים, כוחות, הפעלת כוח), העדפת פעילות כלכלית ודיפלומטיה סמלית וארוכת־טווח, וככלל, הימנעות מצעדים שיש בהם פוטנציאל גבוה להסתבכות או סיכון גבוה.

בה בעת עומדת מדיניותה של סין מול אתגרי השתנות הן בסין ובמזרח־אסיה, הן במזרח התיכון והן בזירה העולמית, והיא נדרשת לבצע התאמות ושינויים כדי להסתגל לסביבה המתהווה. כך תתעצב מדיניותה של סין כלפי המזרח התיכון בשנים הקרובות, כולל ישראל, בהתאם למאזן המשוקלל בין גורמים מעכבי שינוי לבין מאיצי שינוי, כפי שינותח להלן.

מדיניות החוץ הסינית כלפי המזרח התיכון

מאז הקמתה בשנת 1949 ובתקופת המלחמה הקרה ביקשה הרפובליקה העממית של סין להתרחק ככל האפשר מ"המערב האימפריאליסטי", ובהתאם התקרבה למדינות ערב וכוננה עם חלקן יחסים דיפלומטיים. עד שנות השבעים הייתה סין טרודה בכאוס חברתי ובקשיים כלכליים כבירים בשל "הקפיצה הגדולה קדימה" (1958–1961) ו"מהפכת התרבות" (1966–1976). אלה פגעו בקשריה של סין עם מדינות ערב, בפרט על רקע תמיכתה במפלגות קומוניסטיות ובתנועות שחרור לאומיות שפעלו בכמה מהן.

הצטרפותה של סין לאו"ם ב־1971 יכלה להיות נקודת מפנה ביחסיה עם המזרח התיכון. זכות הווטו שלה במועצת הביטחון הפיחה בקרב "תנועות שחרור" ערביות

דוגמת אש"ף תקווה לכך שסין תתערב לטובתן, ונגד המדינות שבתוכן פעלו. תקווה זו נגוזה כשסין העדיפה להמשיך במדיניות ההתבדלות שלה. רק מסוף שנות השבעים יזמה שינוי במדיניותה שבא לידי ביטוי ביצוא נשק, ומאמצע שנות התשעים בחרה להתמקד במישור הכלכלי בהעמיקה את קשרי המסחר שלה עם מדינות המזרח התיכון, ובכלל זה יצוא עובדים ויבוא נפט.

צמיחתה הכלכלית המואצת של סין עמדה במרכז האינטרסים ובבסיס מדיניות החוץ שלה החל משנות השמונים. עם זאת, הצורך הגובר ביבוא נפט, קשרי המסחר עם מדינות המזרח התיכון ונחיתותה מול ארצות הברית חיזקו את מדיניות "אי־ההתערבות" של סין – לפיה לאף מדינה אין זכות להתערב בעניינה הפנימיים של מדינה אחרת – גם בהקשר המזרח־תיכוני. מדיניות זו אפשרה לסין להמשיך בפעילות כלכלית ולטפח קשרים טובים עם מגוון מדינות.

עיקרון נוסף שסין מדגישה הוא התנגדות להגמוניה של מעצמות על מדינות קטנות. הנשיא שִׁי ג'ין־פינג אף הדגיש כי "לא משנה כמה סין תהיה חזקה, היא לעולם לא תחפש הגמוניה או התרחבות".[1] מכאן שהיא מתנגדת לכאורה לנוכחותה של ארצות הברית במזרח התיכון, ואינה שואפת לתפוס את מקומה באזור. למרות עמדתה זו נהנית סין מההגמוניה האמריקאית במזרח התיכון, שמספקת יציבות ונתיבי שיט בטוחים לצורך אספקת הנפט החיוני עבורה, וללא השקעה משמעותית מצידה לייצוב המצב באזור. הנשיא אובמה אף כינה את סין "טרמפיסטית" שמשאירה לארצות הברית את ההתמודדות עם הבעיות, ואינה מסייעת בפתרונן.[2]

מנגד, דאגה רבה מעוררת בסין המדיניות האמריקאית של "הסטת המשקל לאסיה", שבמסגרתה אמורה ארצות הברית להפחית את מעורבותה במזרח התיכון ולהגביר את נוכחותה באסיה, לחזק את קשריה עם מדינות האזור ולהכיל את השפעתה הגוברת של סין במזרח־אסיה. בתגובה למדיניות זו של ארצות הברית נוסחה בסין מדיניות המכונה "הצעידה מערבה",[3] שלפיה ככל שסין תתנגד יותר לנוכחותה של ארצות הברית באסיה כך ייווצרו בעיות, עד כדי עימות בין שתי המעצמות. לכן, עדיף לסין להשקיע במזרח התיכון ולמלא את החלל שנוצר בו לאחר נסיגת ארצות הברית.

באופן מעשי, מאז עלייתו לשלטון של הנשיא שִׁי ג'ין־פינג בשנת 2012, נראה שקיימת פעילות מדינית גוברת של סין במזרח התיכון. משלחות רמות־דרג מגיעות לאזור, דוגמת ביקור הנשיא עצמו בערב הסעודית, במצרים ובאיראן בתחילת 2016. באותה שנה הגיעה גם סגנית ראש ממשלת סין, ליו יאנדונג (Liu Yandong) עם משלחת למצרים, לישראל ולרשות הפלסטינית, ובספטמבר הגיע לישראל יושב ראש הפרלמנט הסיני, ג'אנג דה־ג'יאנג (Zhang dejiang) – האורח הסיני הבכיר ביותר מאז אפריל 2000. סין

מבצעת מהלכים דיפלומטיים סמליים לפתרון סכסוכים אזוריים כגון אירוח נציגי משטר אסד ונציגי המורדים בבייג'ינג בסוף 2015 ובראשית 2016 – כל צד בנפרד – אולם בפועל היא אינה ממלאת תפקיד מרכזי בניהוג מאמצים מדיניים באזור.

מדיניות וקשרי כלכלה

בין השנים 1978 ל־2013 צמחה כלכלת סין בכ־9.5 אחוזים בשנה בממוצע, והפכה לכלכלה השנייה בעולם אחרי ארצות הברית.[4] משנת 2013 החלה האטה הדרגתית בצמיחה, אשר ירדה לראשונה מתחת ל־8 אחוזים, ובשלושת הרבעונים הראשונים של 2016 עמדה על 6.7 אחוזים בלבד.[5]

תקופת שלטונו של שִׁי ג'ין־פינג (מנובמבר 2012) מאופיינת בהאטה כלכלית מצד אחד, ובהצהרות על רפורמות מבניות בכלכלת סין מצד שני. במסגרת הרפורמות אמורה סין לעבור מכלכלה מבוססת ייצור ויצוא לכלכלת צמיחה המבוססת על שירותים וחדשנות טכנולוגית, ועל צריכה לצד יצוא. בהתאם החלה סין לייעל את תחום המפעלים הממשלתיים, הסובלים מייצור יתר ומהפסדים, וגוררים ביקורת בינלאומית על הצפת שוקי העולם בתוצרת זולה. סין מנסה כעת להימנע ממשבר כלכלי מקומי בשל האטת הצמיחה, אשר עלול גם להשפיע על הכלכלה העולמית עד כדי משבר.

כחלק מהמדיניות של שִׁי פתחה סין בשתי יוזמות תשתית: "חגורה אחת, דרך אחת" (OBOR) והבנק האסייתי לתשתיות ולפיתוח (AIIB) כמוסד משלים לתוכנית OBOR, באמצעות שיתוף פעולה אזורי ומימון רב־צדדי. חזון OBOR הוא הקמת תשתית יבשתית וימית מרכזית בין סין לאירופה דרך מרכז־אסיה והמזרח התיכון. ואכן, מאז הוכרזה התוכנית ב־2013 היא קודמה במרץ על ידי סין, ובמסגרתה מוזכרים מסילות רכבת, דרכים וכבישים שנבנו במדינות כגון פקיסטן, בנגלדש ואחרות, וכן רכישה ותפעול של נמלים ימיים באזורי מפתח כגון ג'יבוטי, מיאנמר, מצרים ואף ישראל. בהקשר זה, המזרח התיכון חשוב לכלכלת סין ולסחר שלה עם שווקים מרכזיים, בשל מיקומו על כמה מדרכי היבשה ונתיבי השיט לאירופה ולאפריקה. בעשור האחרון השקיעה סין במזרח התיכון (להוציא ישראל) ובצפון־אפריקה מעל 120 מיליארד דולר, המהווים קרוב ל־10 אחוזים מסך השקעות החוץ שלה.[6]

עתודות הנפט והגז הגדולות באזור הן מקור חיוני לאנרגיה עבור סין וכלכלתה, החותרת לצמצום צריכת פחם ולמעבר לאנרגיות מזהמות פחות (נכון לשנת 2012, כ־66 אחוזים מצריכת האנרגיה בסין מבוססת על פחם, כ־20 אחוזים על נפט והיתר על גז ואנרגיה מתחדשת).[7] ב־2015 הגיעה יותר ממחצית יבוא הנפט של סין מהמזרח התיכון. לאור פיתוח כלכלי ותשתיתי באזור, אוכלוסיית המזרח התיכון הגדולה והצומחת

במהירות מגלמת פוטנציאל לשווקים עתידיים עבור סין, אולם על הפוטנציאל הכלכלי מקשים תנאי הביטחון ואי־היציבות באזור.

ישראל כוננה קשרים דיפלומטיים עם סין ב־1992, אך רק בשנים האחרונות ניכרת התעניינות גוברת של סין בישראל, ובעיקר בכלכלתה. ישראל נתפסת בסין כמקור לחדשנות טכנולוגית, החיונית לצמיחתה ככלכלת חדשנות ושירותים. בניגוד למדינות אחרות במזרח התיכון, ישראל נתפסת כאי של יציבות כלכלית ופוליטית, ולכן כסביבה נוחה יחסית להשקעת הון ולקידום פרויקטים של תשתיות. היקפי הסחר הגדלים במהירות בין המדינות משקפים מגמה זו: בשנת 1992 עמד היקף הסחר בין המדינות על 35 מיליון דולר בלבד. בשנת 2005 הוא עלה ל־2.65 מיליארד דולר, ואילו ב־2015 עלה היקף הסחר על 9 מיליארד דולר, מהם היה היצוא לסין בהיקף של 3.2 מיליארד דולר, ואילו היבוא עמד על 5.85 מיליארד דולר.[8]

בין הרכישות המשמעותיות של סין בישראל יצוינו רכישת חברת מכתשים־אגן (כיום: אדמה) על ידי חברת כימצ'יינה, ורכישת תנובה על ידי חברת ברייט־פוד. בנוסף, סין מעורבת בפיתוח תשתיות בישראל כגון מנהרות הכרמל, הרכבת הקלה בתל־אביב, הקמת הנמל הפרטי באשדוד ותפעול נמל המפרץ בחיפה. מנגד ישנן עסקאות שלא צלחו את הרגולציה הישראלית, דוגמת ניסיון רכישת חברת 'הפניקס' על ידי תאגיד פוסון הסיני.

מעורבות ביטחונית וצבאית במזרח התיכון

באופן מסורתי מעדיפה בייג'ינג לקדם סחר והשקעות על פני פעילות דיפלומטית משמעותית וסיוע (צבאי או הומניטרי) רחב־היקף למזרח התיכון, לא כל שכן מעורבות צבאית. בהתאם, על אף מעורבותה הכלכלית הגוברת של סין באזור בעשור הקודם, נותרה מעורבותה הצבאית והביטחונית בו מצומצמת וזניחה.

מנגד, המציאות האלימה במזרח התיכון, שהתעצמה ב־2011 עם פרוץ הטלטלה האזורית וקריסת מדינות כמו לוב, סוריה, עיראק ותימן, הציבה אתגרים משמעותיים בפני בייג'ינג ומדיניותה כלפי האזור. אי־יציבות ואלימות במזרח התיכון מסכנים באופן ישיר הן את ביטחון ההשקעות הסיניות וזרימת המשאבים (יבוא נפט וחומרי גלם ויצוא מוצרי צריכה) והן את ביטחון האזרחים הסינים העובדים במדינות אלו.

שלא כארצות הברית, המורגלת בנוכחות צבאית הרחק מהבית, מהפיליפינים ועד עיראק, סין טרם צברה ניסיון בהקרנת עוצמה צבאית, בפעולות צבאיות מורכבות או בהפעלת בסיסים צבאיים מעבר לים. אולם, המציאות הכלכלית־ביטחונית מצמיחה דפוסי פעולה חדשים. כך למשל, מראשית שנות התשעים משרתים חיילים סינים

בכוחות שמירת השלום של האו"ם באזור ובאפריקה, ומשנת 2008 משתתפת סין באופן פעיל במבצע הבינלאומי נגד פיראטים מול קרן אפריקה, בהגנה על נתיבי הסחר ועל אזרחיה ובפינויים מאזורי סכנה בעת הצורך.[9]

הרפורמות הצבאיות שמוביל שִׁי ג'ין־פינג מכוונות לבניית יכולתה של סין לפעול הרחק מחופיה, תוך שינוי סדרי העדיפות האסטרטגיים שלה: בניגוד לנטייתה היבשתית המסורתית, סין רואה כיום חשיבות ביכולת לממש את זכויותיה בים סין הדרומי והמזרחי ולהגן על אינטרסים כלכליים שלה, כולל הרחק מעבר לים. בהתאם לכך מתקיימת הסטת משאבים מצבא היבשה לחיל האויר ולצי.[10] מגמות אלה רק בראשיתן, ולפיכך, בכל הנוגע למזרח התיכון, סין משאירה אותו לארצות הברית ולרוסיה הן בממד הנוכחות הצבאית והן בממד המדיני, ומתמקדת בעיקר ביצוא נשק ובאיומי טרור.

ההיסטוריה של סחר הנשק הסיני במזרח התיכון התפתחה בהתאם למדיניות הפנים של סין, ללחצים עולמיים ולמשברים מקומיים. תחת שלטון מאו סיפקה סין האידאולוגית נשק קל וציוד צבאי חינם למדינות ולארגונים מהפכניים באזור. עם עלייתו לשלטון של דנג שׁיאו־פינג החלה סין לייצא נשק ממניעים כלכליים ולא אידאולוגיים. בשנות השמונים והתשעים היה המזרח התיכון היעד העיקרי ליצוא נשק מסין. בין הלקוחות המרכזיים היו איראן ועיראק, שהמלחמה ביניהן והתנערות ספקיות הנשק המסורתיות שלהן (ארצות הברית לאיראן, ברית המועצות לעיראק) אפשרה לסין להפוך לספקית נשק משמעותית עבורן.[11] מאז שנות התשעים הצטמצם יצוא הנשק של סין למזרח התיכון, ובעשור האחרון הוא עמד על 920 מיליון דולר (חלק מהנשק שמכרה סין למדינות המזרח התיכון, במיוחד לאיראן, הגיע לידיהם של ארגוני טרור דוגמת חמאס וחזבאללה, וחלקו אף שימש נגד ישראל).[12] למרות שהיקף יצוא הנשק של סין למזרח התיכון נמצא בירידה בשנים האחרונות, אי־היציבות הנוכחית של האזור מותירה אותו כשוק בעל פוטנציאל לבייג'ינג.

בשנים האחרונות מתרבים דיווחים על סינים־אויגורים בשורות ארגוני סלפיה־ג'האדיה בעיראק ובסוריה, ומספרם בסוריה מוערך בכמה אלפי לוחמים ובני משפחותיהם.[13] קיים חשש בסין כי חלקם ישובו למחוז שִׁין־ג'יאנג לאחר שצברו ניסיון בלחימה ובטרור, יתסיסו את המקומיים ויפעלו נגד המפלגה. נוכח איום פוטנציאלי זה, שאולי אף משמש תירוץ נוח, נראה שעיקר המענה של סין מתמקד בהגברת האכיפה ובהידוק שלטון המפלגה בתוך גבולותיה, במקביל לשיתוף פעולה מודיעיני וסיכולי עם ממשלות זרות, ולא בפעילות צבאית ישירה במזרח התיכון.

סיכום

השיקולים המחזקים המשכיות במדיניות סין למזרח התיכון ניצבים בראש סדר העדיפויות והאינטרסים שלה: יציבות שלטון המפלגה, המצב הכלכלי־חברתי, ביטחון הפנים, הסביבה הקרובה במזרח־אסיה, יחסי המעצמות הגדולות בדגש על ארצות הברית, ואחריה רוסיה. המזרח התיכון נמצא אפוא באופן מסורתי במקום נמוך יחסית בסדר העדיפויות הסיני. לשיקולים גיאו־אסטרטגיים אלה נכון להוסיף שמרנות דיפלומטית־ממסדית ומיעוט יכולות צבאיות לפעולה מתמשכת ורחבת־היקף הרחק מגבולות סין (הקרנת כוח כלל־עולמית).

אל מול שיקולים אלה, התומכים בהמשכיות ומעכבים שינוי במדיניות סין במזרח התיכון, פועלים שיקולים וכוחות הדוחפים לשינוי ולעדכון שמקורם בסין עצמה, במזרח התיכון ובמאפייני הזירה העולמית.

לאחר עשורים של צמיחה כלכלית מהירה ומבוססת ייצור ויצוא מסתמנת האטה המשפיעה על אינטרסי הליבה של סין, בשל הקשר ההדוק בין צמיחה כלכלית ליציבות חברתית ופוליטית. שגשוג כלכלת סין תלוי ביכולתה לייבא משאבים ולייצא תוצרת, לשנעם בבטחה, במהירות וביעילות ברחבי העולם ולפתח שווקים חדשים. גם לשם כך משקיעה סין בפרויקטים של תשתית ובתחבורה ימית ויבשתית, מסין ועד נמלי צפון־אירופה. עודפי הון וייצור סיניים מחפשים אפיקי השקעה ושווקים חדשים ברחבי העולם, וגם במזרח התיכון.

מיקומו של המזרח התיכון בין אסיה לאירופה ולאפריקה הופך אותו לאזור חשוב לכלכלת סין ולנתיבי הסחר שלה עם שווקים מרכזיים אלה, ומקורות האנרגיה שבו חיוניים לסין ולכלכלתה. אוכלוסיית האזור הגדולה והצומחת במהירות מגלמת פוטנציאל לשווקים עתידיים. קיים צורך עז בתשתיות לאומיות וכלכליות (נמלים, דרכים, תשתיות ייצור, כורי כוח גרעיניים, דיור, ועוד) במזרח התיכון, שאף החריף מאוד בשנות הטלטלה והחורבן, וזאת כאשר לסין עודפי היצע ויתרונות מוכחים בתחום זה. על בסיס זה יכולה סין למעשה לגבש דיפלומטיית תשתיות ופיתוח רלוונטית ביותר למזרח התיכון בעשורים הבאים.

אולם מתחת לכל אלה מבעבעים המציאות האלימה וחוסר היציבות המדינית והפוליטית של המרחב, המגלמים סיכון ישיר לאינטרסים של סין, להשקעותיה ולאזרחיה במזרח התיכון; ערעור מוסד המדינה במזרח התיכון והשלכות אפשריות על יציבות זירת הפנים בסין גופא; ולבסוף, ההקצנה הדתית והתגלמותה באיום הטרור הסוני־קיצוני, כאשר הקצנה של סונים ממוצא אויגורי בסין ובשכנותיה במרכז־אסיה מגלמת איום ביטחוני, הן בגבולות סין והן מחוצה לה.

כך נמצאת עוצמת האינטרסים של סין במזרח התיכון במגמת עלייה, בדגש על האינטרסים הכלכליים, ובה בעת גוברים האיומים עליהם בשל אי־היציבות הביטחונית באזור.

מדיניות החוץ של סין תחת שלטון שִׁי ג'ין־פינג, בעיקר בסביבתה הקרובה, נתפסת כאסרטיבית ואף כאגרסיבית מבעבר. האסטרטגיה הצבאית של סין שפורסמה אשתקד מלמדת כי סין הציבה לעצמה יעד להפוך למעצמה ימית, להגן על אינטרסים סיניים ברחבי העולם ולבנות יכולת פעולה בימים רחוקים. תקציבי ההגנה והביטחון גדלו באופן משמעותי בשנות הצמיחה המהירה, ורפורמות צבאיות שהתניע הנשיא השנה הסיטו משאבים מצבא היבשה אל הצי ואל חיל האוויר, אשר לצד יכולות בליסטיות הם הזרועות הרלוונטיות להקרנת כוח לטווחים ארוכים. בסבלנות ובהדרגה מרחיבה סין את טווח פעולתה הצבאית, במסגרת הקמת תשתיות תחבורה אזרחיות (ולמעשה דו־שימושיות) ובהשתתפותה במשימות לא־מלחמתיות[14] תחת מטריה בינלאומית (מבצעים נגד פיראטים, כוחות שמירת שלום).

במישור הבין־מעצמתי נמצא המזרח התיכון תחת השפעה ניכרת של שתי המעצמות האחרות, המשלמות על כך מחירים ניכרים ("המזרח התיכון – בית קברות למעצמות").[15] לפיכך, ובצדק מבחינתה, סין אינה מוצאת כדאיות בהשקעת משאבים ובהסתכנות במקום ארצות הברית ורוסיה באזור מסוכן זה, או בהחלפתן. זאת ועוד, מעורבותן של המעצמות באזור משרתת את סין בנושאים כגון אבטחת נתיבי השיט והמלחמה בטרור, ומגבילה את יכולתן להפנות משאבים למזרח־אסיה – החצר האחורית של סין. בכך מועילה לסין מעורבות המעצמות במזרח התיכון ב"משחק הגדול" העולמי. נכון אפוא לבחון את מקומה של סין במגרש המעצמתי במזרח התיכון בהסתכלות כוללת על יחסי המשולש סין־ארצות הברית־רוסיה, המתנהלים בזירות רבות נוספות. התפתחויות משמעותיות במישור זה עשויות להשפיע גם על התפקיד שתמלא סין באזורנו, וסביר להניח שהמתיחות הגוברת סביב מוקדי החיכוך בסוריה, באוקראינה, בצפון־קוריאה, ובים סין הדרומי והמזרחי תתבטא גם באזורנו.

מגמות אלה מסמנות אפוא פוטנציאל לביטוייה החדשים של מדיניות סין באזור, גם אם לא בטווח המיידי, ובוודאי שלא בדומה לארצות הברית ולרוסיה, אלא "במאפיינים סיניים".

מקומה של ישראל במדיניות סין הוא בעיקר בממד הכלכלי, כאשר סין רואה בישראל מקור לחדשנות טכנולוגית החיונית להאצת צמיחתה; סביבה נוחה, בטוחה ויציבה, יחסית, להשקעת הון ולפרויקטים של תשתית; ושוק פוטנציאלי לרכש מסין, אשר התרחב מאוד בחצי היובל האחרון. מבחינה דיפלומטית, סין הרשמית דבקה

עדיין בעמדות פרו־ערביות יחסית, ישראל זוכה אצלה בעשור האחרון למעמד נמוך־דרג משל מדינות האזור,[16] והיחסים עמה מתנהלים כשברקע זיקתה העמוקה לארצות הברית. לפיכך, ישראל מתקשה בינתיים למנף את היחסים הכלכליים עם סין לתועלות מדיניות משמעותיות.

בבחינת המאזן הכולל בין גורמים מעודדי המשכיות לבין כאלה הדוחפים לשינוי, סביר להניח כי בשנים הקרובות תתאפיין מדיניותה של סין במזרח התיכון בעיקר בהמשכיות, לצד ניצני השתנות ונבטי מגמות ארוכות־טווח. עם זאת, מגמות שינוי הדרגתי ואטי קשות לאיתור מוקדם, אולם לאורך זמן הן מצטברות לכדי השתנות רבת־משמעות. כדי למצות את הפוטנציאל החיובי בהשתנות תפקידה העולמי והאזורי של סין ולהיערך לקראת העתיד, על ישראל להגביר את האינטגרציה בין מרכיבי מדיניותה כלפי סין, להעמיק את הבנתה המערכתית בה ולהאיץ ולהרחיב את פיתוח הידע הזמין למקבלי ההחלטות שלה על אודות המעצמה האסיאתית ועל מדיניותה בעולם ובאזורנו.

הערות

1 "China will never seek hegemony, expansion: Xi says," Xinhuanet, September 3, 2015, http://news.xinhuanet.com/english/2015-09/03/c_134583427.htm

2 "China as a Free Rider," The New York Times, August 9, 2014,

3 מדיניות זו נוסחה בשנת 2012 על ידי אחד החוקרים הבולטים והמשפיעים ביותר בסין, פרופ' וואנג ג'י־סה (Wang Jisi) מאוניברסיטת בייג'ינג. לאור הבמה שזכתה לה המדיניות המוצעת הזו בעיתון 'גלובל טיימס', שופר המפלגה הקומוניסטית, ניתן להניח שהייתה אוזן קשבת לרעיון במסדרונות השלטון הסיני, אם כי לא ניתן לה מעולם אישור רשמי, וקשה לשייך בוודאות את התנהלותה של סין לאימוץ מדיניות זו ולמימושה השיטתי בפועל.
Yun Sun, "March West: China's Response to the U.S. Rebalancing," *Brookings*, January 31, 2013, https://www.brookings.edu/blog/up-front/2013/01/31/march-west-chinas-response-to-the-u-s-rebalancing/

4 Li, Yang, China's Growth Miracle: Past, Present, and Future (Beijing: Chinese Academy for Social Sciences, 2013).

5 "China's GDP Annual Growth Rate." Trading Economics, September 22, 2016, http://www.tradingeconomics.com/china/gdp-growth-annual

6 American Enterprise Institute, China Global Investment Tracker, 2016. https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/

7 US Energy Information Administration, China: International Energy Data and Analysis. May 14, 2015. https://www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/countries_long/China/china.pdf

8 מירב אלרוזורוב, "הדרך להפוך 1.3 מיליארד סינים למאושרים עוברת בישראל." **דה מרקר**, 1 בינואר, 2016. http://www.themarker.com/markerweek/1.2811801; ראו גם: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. סחר החוץ לפי ארצות לשנת 2015. 20 בינואר, 2016.

9 במארס 2011 סייע הצי הסיני (PLAN) בחילוץ אזרחי סין מלוב, באחד המבצעים המשמעותיים הראשונים של ה־PLAN (במזרח התיכון. באביב 2015 פינו ספינות צבאיות של סין מתימן כ־600 מאזרחיה ו־225 אזרחים מממדינות אחרות.
Gabe Collins and Andrew S. Erickson, "Implications of China's Military Evacuation of Citizens from Libya," The Jamestown Foundation, March 10, 2011, http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=37633&cHash=7278..#.V-OfUPl96Ul
"Yemen crisis: China evacuates citizens and foreigners from Aden," BBC News, April 3, 2015, http://www.bbc.com/news/world-middle-east-32173811.

10 Andrew S. Erickson, China's Blueprint for Sea Power. China Brief Volume: 16 Issue: 11 The Jamestown Foundation

11 להרחבה ולנתונים מספריים, כולל פירוט כלי הנשק השונים שסין ייצאה למזרח התיכון (קונוונציונליים, קונוונציונליים למחצה ולא קונוונציונליים) עד 1994, ראו: יצחק שיחור, "הגורם הסיני במשוואת הביטחון המזרח תיכונית: נקודת מבט ישראלית", בתוך: יונתן גולדשטיין ויצחק שיחור (עורכים), **סין וישראל, מאיבה לקרבה**, מאגנס, ירושלים, 2016: 169–137.

12 Yitzhak Shichor, "China and the Middle East," Testimony before the U.S.- China Economic and Security Review Commission, Washington, D.C.: U.S. Congress, June 6, 2013, http://www.uscc.gov/sites/default/files/SHICHOR_testimony.pdf

13 Mohanad Hage Ali, "China's proxy war in Syria: Revealing the role of Uighur fighters", Al Arabiya, March 2, 2016, http://english.alarabiya.net/en/perspective/analysis/2016/03/02/China-s-proxy-war-in-Syria-Revealing-the-role-of-Uighur-fighters-.html

14 MOOTW — Military Operations Other Than War

15 Jon B. Alterman and John W. Garver, The Vital Triangle: China, the United States and the Middle East (Washington, D.C.: CSIS, 2008), pp. 17.

16 הנשיא שִׁ ג'ין־פינג ביקר השנה בערב הסעודית, במצרים ובאיראן, ואילו ישראל זכתה לביקור בדרג יושב ראש הפרלמנט.

המזרח התיכון – הטלטלה הנמשכת

סוריה ועיראק לאחר 'המדינה האסלאמית'
/ מרק הלר

המשבר בסוריה: הצורך ללמוד "לחיות עם המחלה"
/ אודי דקל

מצרים – מאבקיו של משטר א־סיסי
/ אפרים קם

אתגרים לפתחה של הממלכה הסעודית
/ יואל גוז'נסקי

הציר הסוני מול הציר השיעי במזרח התיכון
/ סימה שיין

ישראל והפלסטינים – משבר מתמיד וקיפאון מעמיק
/ שלמה ברום, ענת קורץ, גלעד שר

ישראל והפלסטינים – בניית תנאים
ותשתית להסדרים עתידיים
/ אסף אוריון ואודי דקל

סוריה ועיראק לאחר המדינה האסלאמית

מרק הלר

בשנת 1881 הצהיר איש דת סודאני בשם מוחמד אחמד על היותו ה'מהדי' (המונחה בצורה נכונה), ופתח במרד נגד הממשל המצרי ששלט בסודאן. הוא השיג הצלחה כה מרשימה ויוצאת דופן נגד הצבא המצרי, עד שבריטניה חשה חובה להתערב. היא שלחה במעלה הנילוס כוחות גדולים בפיקודו של גנרל צ'רלס גורדון במטרה להקל את המצור על חרטום, אולם העיר נכבשה בינואר 1885. המהדי עצמו מת זמן קצר לאחר מכן, אולם המדינה שהקים והוריש לממשיכו המיועד, החליף עבדאללהי אִבּן מוחמד, שרדה עד ספטמבר 189, כאשר צבא אנגלי־מצרי בהובלת הלורד קיצ'נר הביס את הכוחות העיקריים של המהדי. הח'ליף נמלט עם שרידי כוחותיו עד שנתפסו באום דיוואיקאראט (Umm Diwaykarat) בנובמבר 1899, ו'המדינה האסלאמית של המהדי' חדלה להתקיים. אולם למרות תבוסת מדינתו של המהדי בשדה הקרב, "האידאולוגיה שלה נשארה, והתפרצויות של תנועת המהדיסטים החדשה נמשכו עוד זמן רב".[1]

אי־אפשר לדעת אם בן־דמותו מהמאה ה־21 של הח'ליף עבדאללהי, עבד אל־בכר אל־בגדאדי, ילך בעקבותיו. עם זאת, ברור למדי כי 2015–2016 לא הייתה שנה טובה לארגון 'המדינה האסלאמית'. בשנה שקדמה לה השיגה 'המדינה האסלאמית' (דאע"ש בגלגולה הקודם) ניצחונות מוחצים בסוריה ובעיראק, והשתלטה על אזורים נרחבים (לרבות ערים מרכזיות). היא הצהירה על הקמת ח'ליפות וביטלה את הגבול בין שתי המדינות. כל אלה יצרו תחושה של כוח מתפשט ובלתי מנוצח בדינמיקה המחזקת את עצמה, במיוחד מבחינת היכולת למשוך אנשים ולגייסם לשורות הארגון. אולם לקראת סוף שנת 2015 נבלמה התנופה של 'המדינה האסלאמית', במידה רבה בשל התערבות אפקטיבית וגוברת של מעצמות זרות – רוסיה בסוריה, ארצות הברית בסוריה ובעיראק – שבאה לידי ביטוי בתמיכה אווירית צמודה ובאמנעה אווירית לצד מודיעין משופר, אספקת ציוד מתקדם, שיגור כוחות מיוחדים ויועצים צבאיים,

ופגיעה ממוקדת בנכסים הפיננסיים של דאע"ש ובהנהגה שלו. כתוצאה מכך, לא רק שדאע"ש לא רשם הישגים משמעותיים חדשים, הוא גם נהדף לאחור, הן על ידי כוחות הממשלה בעיראק ובסוריה והן על ידי מיליציות לא־ממשלתיות, שחלקן פועלות בשיתוף פעולה עם הממשלה (בעיראק), ואחרות המהוות חלק מהאופוזיציה (בסוריה). במהלך 2015–2016 איבד דאע"ש שליטה על שטח של כ־22,500 קמ"ר, כלומר, כרבע מהשטחים שהיו בשליטתו בשיא כוחו, בשלהי 2014.[2] אובדן השטחים כלל אתרים בעלי חשיבות סמלית, כגון: תיכרית, פלוג'ה ורמאדי בעיראק, תדמור בסוריה, וכן אתרים אסטרטגיים כמו סכר בַּיְג'י בעיראק, מעברי גבול בין סוריה לטורקיה וצמתים של נתיבי אספקה בתל־אבְיַד ובמנביג'. הם גם הביאו לאובדן משאבים ולירידה בבסיס הכלכלי והאנושי שהניב הכנסות ממסים, וכן – בגלל הכתמים שהעיבו על ברק המוניטין של הארגון – לירידה בשיעור המתגייסים לשורותיו (לרבות מתנדבים זרים) ולעלייה בעריקה ובנטישה. לאלה אפשר להוסיף סימנים המצביעים על ירידה במורל, כגון התקוממויות שבטיות והתנקשויות במנהיגים מקומיים של הארגון באזורים שעדיין בשליטתו.[3]

ההתפתחויות הביאו באופן בלתי נמנע לשינוי בשיח על דאע"ש. במקום לראות בארגון גל המבשר את העתיד, פרשנים וקובעי מדיניות החלו יותר ויותר להטיל ספק ולתהות אם אינו גל שעבר זמנו, לא יותר מהבהוב רגעי על מכ"ם ההיסטוריה, או כפי שברק אובמה כינה בזלזול את אנשי הארגון בראיון שהעניק בינואר 2014, זמן קצר לאחר שדאע"ש כבש את רמאדי – "קבוצה בליגת הנוער", כלומר, חבורת צעירים שאינה יכולה להוביל. במחצית השנייה של שנת 2016 צפו משקיפים רבים שהארגון יאבד את השליטה על עיר הבירה שלו רקה בצפון־מזרח סוריה, ועל היהלום העירוני שבכתר – מוסול בצפון־עיראק – אירועים שבהחלט יבשרו על התרסקותו המלאה.[4]

אם 'המדינה האסלאמית' תאבד כליל את הבסיס הטריטוריאלי שלה ותחזור למעמד שהיה לה לפני שנת 2014 כתנועת התקוממות, ההשלכות יהיו מרחיקות לכת, אם כי הרבה יהיה תלוי בנסיבות נפילת הארגון, ובמיוחד בזהותם של הגורמים שיגזלו ממנו את מעמדו כמדינה. עם זאת, בראש ובראשונה חשוב לזכור שהתוצאה הזו אינה מובטחת. כל עוד שוררת תחושת עוול ומחסור בקרב הסונים, וכל עוד דאע"ש ימשיך לגלם את המאבק הסוני לשימור עצמי – שמתנהל נגד הרוב השיעי בעיראק בגיבוי איראן, ונגד המיעוט העלווי בסוריה בגיבוי איראן והשיעים – תמשיך 'המדינה האסלאמית' ליהנות ממידה ניכרת של תמיכה בקרב הציבור הסוני, חרף כל מעשי הביזה והאכזריות שלה.

שנית, המחויבות הנמשכת של הגורמים הזרים למאבק בדאע"ש אינה מובנת מאליה, כי למרות שהארגון הצליח לגרום לכך שכמעט כולם יתנכרו לו, הוא עדיין אינו מהווה יעד בעדיפות עליונה עבור המעורבים בזירה העיראקית/סורית (למעט, אולי, עבור ממשל אובמה), ועבור רובם דאע"ש נותר בינתיים "האויב השני בחשיבותו".[5] ממלכות המפרץ עדיין רואות באיראן את האיום הגיאו־אסטרטגי הגדול ביותר, והן טרודות בבלימת ההשפעה האיראנית בעיראק ובסוריה (ובתימן) – מטרה שספק אם תקודם על ידי חיסול דאע"ש. טורקיה מוטרדת יותר מדיכוי שאיפות הכורדים מאשר מהבסת דאע"ש, ולכן מתמקדת בבלימת הכוח הכורדי בצפון־סוריה ובעיראק, הפועל ככוח צבאי יעיל במיוחד בהתנגדות לדאע"ש, ואילו הרוסים מתמקדים בעיקר בתמיכה במשטרו של בשאר אסד, ולכן מפזרים את מאמציהם ונלחמים בכל מי שמתנגד למשטרו בסוריה, לרבות (ואולי במיוחד) במתחרה של דאע"ש, ג'בהת פתח א־שאם (השלוחה הקודמת של אל־קאעדה, שהייתה מוכרת בשם ג'בהת אל־נוסרה), וכן בתנועות האופוזיציה הלא־אסלאמיסטיות שנלחמות בארגון באופן ישיר. אפילו ארצות הברית, שעבורה דאע"ש אמור להיות בראש "רשימת האויבים" במזרח התיכון, אינה מוכנה להרחיב את תרומתה הנוכחית למאבק בו, כמו למשל באמצעות שיגור כוחות קרקע רבים לשטח. יחד עם זאת, בחירתו לנשיאות של דונלד טראמפ, אשר הצהיר כי השמדת דאע"ש מהווה קדימות ראשונה שלו, עשויה לשנות את דפוס התנהגותה של ארצות הברית בזירה ב־2017.

שלישית – אפילו אם 'המדינה האסלאמית' תחדל להיות כוח משמעותי בעיראק ובסוריה, אין פירוש הדבר שצפויות לקום מחדש ממשלות יציבות, סמכותיות ומרכזיות בשתי המדינות. שתיהן ספגו היקף עצום של אבידות שהותירו נזק פיזי וצלקות נפשיות, ולמרות שנעשה טיהור אתני נרחב, בשתי המדינות ממשיכות לחיות אוכלוסיות הטרוגניות בעלות זהויות שקשה יהיה להשכין שלום ביניהן, או לדמיין מערכת פוליטית כלשהי שתאפשר להן להתגורר בשלווה זו לצד זו. סביר יותר להניח שאוכלוסיות אלה יתנגדו להחזרת אותם משטרים שהתקיימו לפני שפרץ מה שנקרא "האביב הערבי" (אפילו לאחר הדחת סדאם חוסיין בעיראק), כלומר: משטרים שנתפסים כמדכאים ו/או לא צודקים בקרב חלקים גדולים באוכלוסייה. מעבר לכך, הרבה מהתבוסות שכבר נגרמו לדאע"ש לא היו מידיהן של ממשלות מרכזיות, אלא מידי המיליציות הכורדיות (בסוריה ובעיראק) וכוחות של שבטים סוניים (בעיראק), וקשה להניח שכוחות אלה ימסרו מרצונם את השליטה על השטחים שהשיגו באמצעות מאבק בדאע"ש לידי נציגים של דמשק או של בגדאד. אכן, לפחות בעיראק זהו לב החשש בנוגע ליום שלאחר "שחרור" האזורים הסוניים משלטון דאע"ש, על ידי כוחות שאינם סונים.

הדבר יחייב את הממשלה לנסות למקסם את הנראוּת הסונית בפעולות עתידיות נגד דאע"ש (ובמיוחד למזער את המעורבות של המיליציות השיעיות השנואות, 'אלחַשְׁד א־שַׁעבִּי', אשר מעשי הביזה שלהן בקרב האוכלוסייה הסונית המקומית בעקבות "שחרור" פלוג'ה הרחיקו עוד יותר כל סיכוי, שאולי נותר, להתלהבות סונית מאיחודה מחדש של עיראק תחת שלטון שיעי).[6] אולם הכרח זה הוא בדיוק מה שמפחית עוד יותר את ההיתכנות לממשלה מרכזית חזקה כלשהי ביום שאחרי תבוסה משוערת של דאע"ש. לכן, קץ השליטה של דאע"ש על שטחים סוריים ו/או עיראקיים אינו מבטיח בשום מקרה שסוריה ועיראק יינצלו מהגורל שהיה מנת חלקה של יוגוסלביה אחרי המלחמה בבלקן, או אפילו של סרביה ושל בוסניה לאחר תקופת 'אחרי המלחמה'.

כמו כן, אין פירוש הדבר שדאע"ש ייעלם לחלוטין מן מהמפה הפיזית או הפוליטית של המזרח התיכון. בהתאם להתפתחויות במקומות אחרים, ייתכן שהארגון ייצור בסיסים או יתרחב במקביל לבסיסים אזוריים אחרים – בלוב, בסיני או אפילו בתימן וב"רבע הריק" בערב הסעודית, וידחק את אל־קאעדה בחצי האי ערב בדיוק כפי שדחק את אל־קאעדה בעיראק. בכל הקשור להפיכת מעוזים אלה ליסודות אסטרטגיים לח'ליפות הקמה לתחייה – מדובר בתחליפים עלובים לאזור 'הסהר הפורה', הן מבחינת חומרית והן מבחינה סמלית, אולם הם יוכלו לשמש בסיסים להמשך התכנון, האימונים והפצת התעמולה, ופירוש הדבר שדאע"ש יישאר מקור השראה מרכזי לאי־שביעות הרצון של העולם הערבי, וגורם ממריץ ומבצע של פעולות טרור במקומות אחרים. ואכן קיימות כבר דוגמאות לפעולות טרור ראוותניות מבית מדרשו של דאע"ש מחוץ לשטחים שבשליטתו הישירה ונגד "אויב רחוק" – הבולטת שבהן היא פיצוץ מטוס הנוסעים האזרחי הרוסי שהמריא משארם א־שיח'. במילים אחרות, המשך אובדן השליטה בשטחים שכבש דאע"ש עשוי להמריץ את הארגון, שאינו מצליח לשמור על ייחודו כהתגלמות הח'ליפות, לחקות את הפעולות של אל־קאעדה, ולטשטש את ההבחנה המבצעית/תיאורטית שהתקיימה בין שני ארגונים אלה, כדי לשמור באופן כזה או אחר על הרלוונטיות שלו בג'יהאד העולמי המתמשך.

לבסוף, אפילו ללא כל בסיס טריטוריאלי, דאע"ש אולי יחדל להתקיים כישות חומרית, אולם הרעיונות שהוא אוצֵר ומאמץ – ובכלל זה תחושה חזקה של קיפוח בקרב מוסלמים, לצד מסירות לצו השמיימי לכונן מחדש את הח'ליפות ולהפיץ את חוקי האסלאם באמצעות ג'יהאד מכל סוג שהוא – לא ייעלמו ככוח רעיוני, משום שרעיונות אלה נובעים לא מ"הדיפלומטיה הציבורית" היצירתית של דאע"ש, אלא מהמקורות ההיסטוריים והתיאולוגיים של האסלאם עצמו. המאמינים בכוחה של דינמיקה ארגונית עשויים לשכנע את עצמם שהתבוסה הפיזית של 'המדינה האסלאמית'

תביא אותה גם לפשיטת רגל אידאולוגית. אל מול תקווה זו כדאי להציב את הדברים הבאים, שנאמרו בתגובה לקרב אומדורמן (Omdurman) מ־1898, שנראה כי ניבאו אירועים עתידיים:

> "נפילת המהדיזם" הוא ביטוי ששימש תכופות בימים האחרונים כדי לאפיין את החשיבות של ניצחון חייליו הבריטים והמצרים של סר הרברט קיצ'נר בסודאן. אך המהדיזם ידע תקופות שפל רבות במהלך מאות השנים שחלפו, והוא עקבי מאוד במנהגו לשוב ולבנות את עצמו. הניצחון הנוכחי של האנגלים באזור הנילוס אולי הביס את הח'ליף עבדאללה, שמכריז על עצמו כמשנה למהדי, אולם חוק האסלאם מאז ומתמיד היה שמהדי אחר יופיע לאחר תבוסת קודמו. הכישלון של מי שמכנה את עצמו מהדי לממש את תוכניותיו ולכבוש מתפרש בדרך כלל בידי המאמינים כהוכחה לכך שהוא היה נביא שקר, והם פונים מלאי תקווה מתמיד לעתיד, למהדי האמיתי שיופיע. ...אין לדעת מתי ומאיזה כיוון יופיעו הדגלים השחורים של המהדי החדש [סמלה של דשע"ש], אולם אפשר לומר בוודאות שכאשר הם יתנוססו, יהיה תחת פיקודם לפחות מספר מכובד של תומכים... שמוכנים תמיד לקדם בברכה מנהיג חזק.[7]

לסיכום, תבוסה עשויה לכפות על האידאולוגיה של דאע"ש תרדמת למשך פרקי זמן ארוכים, אך לא פשיטת רגל מלאה, והנסיבות עלולות בכל רגע להחיות אותה במלוא הכוח שנראה כי היה לה במשך כמה עשורים במאה השביעית בהנהגת הנביא ויורשיו, במשך מעל עשור בסוף המאה ה־19 בשליטת המהדי והח'ליף, ובמשך קצת יותר משנתיים, אולי, בעשור השני של המאה ה־21.

הערות

1 John O. Voll, "Abu Jumayza: The Mahdi's' Musaylima?" in *Islam, Politics and Social Movements*, eds. Edmund Burke, III, and Ira M. Lapidus (Berkeley: University of California Press, 1988), p. 108.

2 "Islamic State has Lost Grip of 12% of Territory in Six Months — Study," *The Guardian,* July 11, 2016, https://www.theguardian.com/world/2016/jul/11/islamic-state-has-lost-grip-on-12-of-territory-in-six-months-study

3 "Assassinations, unrest and military defeat — has the tide turned against Islamic State?" *The Telegraph*, 7 March 2016, http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/islamic-state/12186766/Assassinations-unrest-and-military-defeat-has-the-tide-turned-against-Islamic-State.html

4 ראו לדוגמה, David Petraeus, "The challenge in Mosul won't be to defeat the Islamic State. It will be what comes after," *Washington Post,* August 12, 2016, http://goo.gl/lZqTD7

5 Jonathan R. Laing, "Islamic State in Retreat," *Barron's,* April 30, 2016, http://www.barrons.com/articles/islamic-state-defeat-in-2017-1461990736 [הכניסה לקישור כרוכה בהרשמה לאתר]

6 Uzi Rabi, "The Islamic State: From Insurgency to Caliphate and Back," *Tel Aviv Notes,* 10, no. 14 (August 10, 2016).

7 "The Downfall of Mahdism," *Lewiston Evening Journal,* September 30 1898, p.8.

המשבר בסוריה: הצורך ללמוד "לחיות עם המחלה"

אודי דקל

מה השתנה בשנה האחרונה?

בשנה האחרונה עמדו בין תקווה לייאוש אפשרות סיומה של מלחמת האזרחים והשלוחים (Proxies) בסוריה, וכינון תהליך פוליטי שיבטא את רצון העם הסורי לגבי עיצוב המרחב הסורי בעתיד. אחד ממאפייניה הבולטים של מלחמה זו הוא היותם של חלק ניכר מהצדדים הלוחמים שלוחים של כוחות זרים. ניתן להצביע על המעורבות צבאית של רוסיה החל מספטמבר 2015 כנקודת הציון המשמעותית הראשונה בפרק הזמן המדובר. צעד זה נועד להציל את שלטונו של בשאר אל־אסד כשמאזן הכוחות התערער לרעתו. מעורבותה של רוסיה באה לידי ביטוי בעיקר בנוכחות אווירית התקפית, ובהקמת קואליציה התומכת באסד בחסותה ובשיתוף הכוחות החפצים בהמשך שלטון אסד: איראן, חזבאללה ומיליציות שיעיות אחרות בפיקוד איראני. הנשיא ולדימיר פוטין האמין כי הישגים צבאיים מיידיים ובולטים יהוו תשתית מתאימה להנעת תהליך פוליטי שיוביל להפסקת אש ולאכיפתה, שבעקבותיה תוקם ממשלת מעבר שתשמר את מבנה השלטון הקיים. כך, לשיטת מוסקבה, תישמר ההשפעה הגוברת של רוסיה בנעשה בסוריה בהווה ובעתיד.[1]

לאחר מספר חודשי לחימה אפקטיבית הצליחה רוסיה לייצב את משטר אסד, אך לא הצליחה לשנות את מאזן הכוחות למצב של ניצחון כוחות אסד על המורדים. בפברואר 2016 ניכרה תחושה שכל הצדדים הלוחמים התעייפו מחמש שנים של לחימה אכזרית ובלתי פוסקת. בלחץ המעצמות – רוסיה וארצות הברית – הוחלט על "הפסקת מעשה האיבה"[2] בין כל הצדדים, למעט 'המדינה האסלאמית' וענפים שונים של אל־קאעדה. לאחר תהליך שיקום והתאוששות קצר של הכוחות התומכים בנשיא אסד מצד אחד וארגוני המורדים מצד שני, התחדשה הלחימה. זאת, בעיקר

עקב הפרתה של הפסקת האש בידי הקואליציה התומכת באסד, אשר במסווה של תקיפת הארגונים הסלפיים־ג'האדיים תקפה למעשה את שאר ארגוני המורדים. מטרתה של רוסיה הייתה להטמיע את הנוסחה הדיכוטומית, שלפיה יש בסוריה רק שתי אפשרויות – המשך השלטון העלווי הקיים או שלטון 'המדינה האסלאמית' (או מתכונת סלפית־ג'האדית אחרת)[3] – כדי להביא להשלמה בינלאומית עם שלטון אסד.

לאחר קריסתה של הפסקת האש התקבע מאזן כוחות בין קבוצות המורדים השונות (לא כולל 'המדינה האסלאמית') לבין הקואליציה התומכת באסד, שבמסגרתו נמשכה הלחימה בעצימות משתנה וללא יכולת הכרעה של אף צד. מאז התמקדה הלחימה בצפון־סוריה ובשתי זירות: מרחב חלב־אידליב, שהשליטה בו חיונית כדי להגיע לחבל העלווי,[4] ואזור גבול סוריה־טורקיה. בשל חשיבותו הלוגיסטית והאסטרטגית של הגבול, כוחות כורדיים־סוריים ניסו להשתלט על כולו ולשלוט בנתיבי האספקה והתנועה בין טורקיה לסוריה.[5] במקביל נמשכו התקיפות מהאוויר של מטוסי ארצות הברית נגד מאחזי 'המדינה האסלאמית' והוקם ארגון חדש – 'הכוחות הדמוקרטיים הסוריים' (SDF) – קואליציה כורדית־ערבית בגיבוי אמריקאי, שתכליתה לדחוק את 'המדינה האסלאמית' מצפון־סוריה, להשתלט על המובלעת שלה במנבג' (סמוך לגבול סוריה־טורקיה) ובהמשך להשתלט גם על א־רקה, בירת 'המדינה האסלאמית' בסוריה.[6]

בעוד ארצות הברית התמקדה בלחימה ב'מדינה האסלאמית', הקואליציה התומכת באסד בראשות רוסיה ואיראן המשיכה להכות ללא אבחנה בכוחות המורדים הסוריים, כדי לנטרל כל חלופה פנימית לשלטון אסד. תוך כך נמשכה פגיעה באוכלוסייה האזרחית שאינה מעורבת בלחימה, כולל שימוש בנשק כימי (בעיקר גז מסוג כלור). התוצאה היא אלפי אזרחים הרוגים ונזק סביבתי רחב־היקף, שיידרשו שנים רבות והשקעות עצומות לשיקומו.

ניסיון נוסף של ארצות הברית ורוסיה לאכוף על הצדדים הפסקת אש נעשה בחודש ספטמבר 2016, סביב חג הקורבן. הפעם ניסו האמריקאים להפיק לקחים מהתמוטטותה של הפסקת האש שסוכמה בפברואר, על ידי הקמת מרכז תיאום מבצעי משותף (Joint Implementation Center) לארצות הברית ולרוסיה, אשר יאפשר למקד את הפעילות האווירית נגד 'המדינה האסלאמית' והקבוצות הטרוריסטיות המסונפות לאל־קאעדה, וכן למנוע פגיעה באזרחים ובארגוני מורדים "מתונים". כן ציפתה ארצות הברית מרוסיה לרסן את הכוחות הנאמנים לאסד לבל יפרו את הפסקת האש. ואולם, גם ניסיון זה נחל כישלון חרוץ, ולאחר חג הקורבן חזרו כוחותיו של אסד בסיוע אווירי רוסי מסיבי לתקוף את כלל המורדים במרחב חלב, תוך פגיעה קשה באזרחים ובתשתיות אזרחיות ובכללן בתי חולים, ובנוסף מנעו מגורמים בינלאומיים להגיש סיוע הומניטרי

לתושבים הנצורים באזורי הקרבות. לנוכח התפתחויות אלו הודיעה ארצות הברית כי היא משהה את השתתפותה במרכז התיאום המבצעי. היא האשימה במפורש את רוסיה באחריות להסלמה, הן בשל הגברת התקיפות האוויריות שהתבצעו תוך שימוש בנשק הגורם נזק סביבתי רב (במהלך שנה של תקיפות אוויריות נהרגו במתקפות הרוסיות כ־3,265 אזרחים),[7] והן עקב חוסר רצונה או יכולתה לרסן את אסד, לאלצו לקיים את הפסקת האש ולמנוע פגיעה באזרחים לא מעורבים. המצב שנוצר בזירת הלחימה בסוריה עורר ביקורת חריפה בוושינגטון על מדיניות אי־ההתערבות שהוביל הנשיא אובמה, ואף הועלו הצעות שונות לפעולה צבאית אמריקאית נגד כוחות אסד. בין הרעיונות היו אכיפת אזור אסור לטיסה של מטוסי קרב ומסוקים תוקפים; פעולה התקפית לקרקוע מטוסיו ומסוקיו של אסד; סימון מרחבי ביטחון כשטחי מפלט ומקלט לאזרחים סוריים הנמלטים מאזורי ההריגה; חימוש המורדים המתונים במערכות נשק מתקדמות, וביניהן טילי כתף קרקע־אוויר שיוכלו ליירט ולהפיל מטוסים ומסוקים. עצם הדיון בהתערבות צבאית אמריקאית נגד כוחות אסד גרר מסרי הרתעה רוסיים, שביניהם הוזכרו תגובה חריפה ואף תגבור הכוחות הרוסיים המוצבים בסוריה במערכות הגנה אווירית מתקדמות – S-300VM (SA-23).

בחודש אוקטובר 2016 פתחה הממשלה העיראקית במתקפה לשחרור העיר מוסול משליטת 'המדינה האסלאמית' בצפון עיראק. ארצות הברית היא הכוח המניע והמכוון של המתקפה, ולכוחות העיראקיים הצטרפו כוחות הפשמרגה הכורדים וכן מליציות שיעיות המופעלות על ידי איראן. המתקפה לשחרור מוסול העלתה מיד על הפרק שאלה בדבר שחרור א־רקה, הבירה הסורית של 'המדינה האסלאמית'. למטרה זו בנו האמריקאים את הכוחות הדמוקרטיים הסוריים (SDF) – שילוב של כוחות סוריים, כורדים וסונים. ארצות הברית, תחת ממשל אובמה, שאפה שכוח מקרב המורדים הסוריים (שאינם סלפים־ג'האדים) יקדים וישחרר את א־רקה, לפני הקואליציה הפרו־אסדית או טורקיה יעשו כן.

אשר לכוחות האזוריים הבולטים – טורקיה, ערב הסעודית ואיראן – גם בהקשר זה חלו תמורות משמעותיות. טורקיה היא היחידה מבין שלושתן החולקת גבול עם סוריה, ומכאן שהרבה נגזר ממדיניותה. סדר העדיפויות של אנקרה ביחס לסוריה ברור: מניעת אוטונומיה כורדית היא היעד המרכזי והחשוב ביותר, בעוד חשיבותן של שאלות עתידו של אסד והלחימה בארגון 'המדינה האסלאמית' התבררה כפחותה בהשוואה אליה. ואכן, במהלך קיץ 2016 הפעילה טורקיה מהלך צבאי קרקעי להשתלטות על העיירה ג'רבלוס, ובאמצעות ארצות הברית דחקה להוצאת הכוחות הכורדיים מכיס מנבג', המאפשר שליטה על גזרת גבול טורקיה־סוריה ממערב לנהר פרת. ערב

הסעודית המשיכה לתמוך בארגוני המורדים באמצעות העברות של אמצעי לחימה וכספים, ובניגוד להצהרותיה לא הצליחה, ולמעשה לא ניסתה להקים כוח בין־ערבי שיילחם ב'מדינה האסלאמית' בסוריה. ככלל, ערב הסעודית הקפידה לתאם פעולות מדיניות כלפי סוריה עם טורקיה, שמצידה מקפידה לציין כי היא מעוניינת בקיומה של סוריה מאוחדת בגבולותיה,[8] וקיוותה להצליח להחזיק לאורך זמן את אנקרה מרוסנת ומשתתפת ב'ציר הסוני' שהיא מנסה להוביל. מולן התייצבה איראן נחרצת לימין משטר אסד, תגברה את כוחות 'קודס' של 'משמרות המהפכה' בכוחות של הצבא האיראני הסדיר, וגם במיליציות שיעיות אפגניות ופקיסטניות בפיקוד איראני. כוחות אלו, יחד עם חזבאללה, נשאו בנטל העיקרי של קרב היבשה מול כוחות המורדים הסוריים (ולא מול 'המדינה האסלאמית'). לאחר ניסיון ההפיכה הכושל בטורקיה נראו סימנים להתקרבות טורקית לרוסיה ולאיראן.. אולם טורקיה רואה בנאט"ו, שבה היא חברה, את המסגרת החשובה ביותר עבורה, בוודאי יותר מכל ברית צבאית אפשרית עם רוסיה, החשודה באופן טבעי בעיניים טורקיות, בשל התמיכה שהיא מעניקה לכורדים והתקיפות האוויריות שהיא מבצעת נגד ארגוני מורדים המקורבים לטורקיה, ואינם 'ג'בהת פתח א־שאם' (לשעבר ג'בהת א־נוסרה) או 'המדינה האסלאמית'.[9]

הדילמה האמריקאית

ארצות הברית התקשתה לגבש תוכנית פעולה ויעדים ברורים לעתיד סוריה (למעט פירוק 'המדינה האסלאמית'), בעוד לרוסיה יש תוכנית והיא מתנהלת בצורה מחושבת כדי להשיג את מטרותיה, ובכלל זה השמדת כוחות האופוזיציה הסורית, ותרגום ההצלחה הצבאית להישג מדיני בדמות המרת תהליך הדחתו של אסד לתהליך שיבטיח את הישארותו על כס השלטון. הנשיא אובמה דבק בהחלטה לא להתערב בלחימה הקרקעית בסוריה באמצעות שליחת כוחות יבשה אמריקאיים, על בסיס הערכה כי בנייה, אימון וחימוש של קבוצות המורדים החולקות אינטרסים משותפים עם המערב – בעיקר אלו המשויכות לצבא הסורי החופשי (FSA) – יטביעו את חותמם בשטח. אולם ככל שהלחימה התמשכה, התברר לארצות הברית שאין חלופת אמת מתוך סוריה למשטר אסד, וכי אותם ארגונים סוניים מפולגים ועוינים זה את זה, בלא יכולת להתאחד. יתר על כן, התברר כי נטייתם הטבעית היא להתחבר – מעשית ורעיונית – דווקא עם הגורמים הסלפיים־ג'האדיים, ובעיקר עם 'ג'בהת פתח א־שאם'.[10] הסכמי הפסקת האש שירתו את התעמולה הג'האדיסטית שלפיה ארצות הברית שואפת להישארות אסד בשלטון, ולפיכך ארצות הברית אינה יכולה להגשים את מטרותיה,

ובראשן מניעת הקצנה בקרב המורדים והשגת הסדר מוסכם, והיא משיגה בדיוק את המטרות ההפוכות.

על רקע זה, בשנה השישית למלחמת האזרחים בסוריה, גורמים מקצועיים בממשל האמריקאי הביעו ביקורת כלפי מדיניות ארצות הברית בסוריה. בפרט נשמעה ביקורת נגד החלטת הבית הלבן לא לדרוש בבירור את מיטוט משטרו של אסד והחלפתו, בעיקר לנוכח המשך הטבח שהוא מבצע בבני עמו, וחרף הפרתו העקבית את הסכמי הפסקת האש שהושגו בהתערבותן של רוסיה וארצות הברית. האסטרטגיה שניסח הנשיא אובמה התמקדה קודם כול בהבסת 'המדינה האסלאמית' ובפירוקה, ורק לאחר מכן בעיצוב עתידה של סוריה. אך אסטרטגיה זו הייתה משוללת התייחסות לכך שכל עוד ישלוט אסד, יהיו מספיק גורמים ומתנדבים סונים שיצטרפו לשורת 'המדינה האסלאמית' ולארגונים סלפיים־ג'האדיים אחרים במטרה להפילו, ולכן לא נגזרה משמעותה המתבקשת של דינמיקה זו: כדי לדלל את מאגר המתנדבים הפוטנציאליים יש לנטרל את הגורם המאיץ את התנדבותם, כלומר, המשך שלטונו של אסד.[11]

הסימנים הראשונים למדיניות האמריקאית תחת ממשל הנשיא טראמפ אינם מעידים על שינוי של הנטייה לאפשר לרוסיה להוביל את ההתערבות החיצונית בנעשה בסוריה, גם אם ברור לצמרת הבירוקרטית בוושינגטון כי הפקרת הזירה בידי יריבתה המרכזית רוסיה או בידי איראן, במיוחד לאחר הסכם הגרעין, תהיה "גול עצמי" אמריקאי. עם זאת, וושינגטון ניסתה להפריך טענות שלפיהן ארצות הברית מאפשרת לאיראן לקדם את מעמדה האזורי תחת המעטפת של הסכם הגרעין ועל חשבון בעלות־בריתה – ישראל, ערב הסעודית, ירדן וגם טורקיה, ומתעלמת למעשה מפגיעה אכזרית בערכים אוניברסליים שהיא מנסה להנחיל בעולם, המתרחשת מדי יום בסוריה.

נראה כי ארצות הברית לא תגביר את מעורבותה הצבאית בצפון סוריה עד לגיבוש מחדש של המדיניות תחת ממשל טראמפ. זאת, למרות התמוטטותה של הפסקת האש בספטמבר 2016; ההגברה של התקיפות האוויריות והקרקעיות של הקואליציה התומכת באסד במרחב חלב, שכללה שימוש בחומרי לחימה כימיים; ההבנה כי השתלטות כוחות אסד על חלב תבצר את שלטונו בסוריה; וכן המתקפה לשחרור מוסול בעיראק, שיצרה מעין תחרות לשחרור השטחים בהם עדין אוחזת 'המדינה האסלאמית' בצפון מזרח סוריה ובעיקר העיר א־רקה.

תרחישים אפשריים

קשה לחזות את העתיד וודאי קשה לנבא כיצד תסתיים המלחמה בסוריה, אך ניתן להציג מספר תרחישים של מצבי סיום, בסבירות כזו או אחרת. בחלק זה תיבחן

המניפה של תרחישים עיקריים אפשריים, חלקם יכולים להיות זמניים ולהוות תקופת מעבר למצב הסיום, אחרים מתייחסים לממד המרחבי כך שייתכנו מצבי סיום שונים באזורים שונים. באמצעות התרחישים אפשר, אם לא לחזות את הנולד, לסמן לפחות את המעצבים האסטרטגיים שישפיעו על עתידה של סוריה.

התרחיש הראשון – סוריה כמדינה אחת בשלטון עלווי – רוסיה ואיראן מאמינות עדיין שביכולתן להביא לכך שהמשטר העלווי ישרוד, עם או בלי בשאר אל־אסד כנשיא. כך ישמרו שתיהן את השפעתן על הנעשה בסוריה. תרחיש זה אינו תואם את האינטרס האמריקאי לטווח ארוך, אולם לשם השגת יציבות בטווח הזמן הקצר, ארצות הברית לא תנסה לטרפד את המשך השלטון העלווי – ובלבד שאסד לא יישאר בשלטון בתום תקופת המעבר. לעומת זאת, בזירה הפנימית הסורית צפוי חוסר קונצנזוס לגבי המשך שלטונו המדכא של אסד, בעיקר בהתחשב ברצח של מאות אלפי אזרחים במהלך המלחמה. קשה להניח כי ארגוני המורדים יסכימו להתפרק מנשקם, וכי יגובשו הסכמים מעשיים למניעת נקמות דם וחיסול חשבונות. ערב הסעודית ואולי אף טורקיה לא ישלימו עם הותרת המשטר העלווי על כנו, שהנגזרת שלו היא דומיננטיות שיעית בחסות איראנית בסוריה. כדי שתרחיש כזה ישרוד לאורך זמן, מוטלת אחריות על הקהילה הבינלאומית לקדם פיוס בין־עדתי ולהציע תוכנית סיוע בינלאומית – תשתיתית וכלכלית – לשיקום סוריה.

התרחיש השני – סוריה כמדינה אחת בשלטון סוני – למרות הרוב הסוני המובהק בסוריה, נדמה כי שלטון העדה הוא חזון רחוק במציאות הנוכחית. כדי שתרחיש זה יתממש, על הפלגים השונים של קבוצות המורדים להתאחד, להותיר בצד את המחלוקות והיריבויות ביניהם ולהתאגד לכדי מסה קריטית שבכוחה להפיל את המשטר העלווי. גם אם הדבר יקרה, צפוי מתח פנים־סוני באשר לאופייה העתידי של סוריה: חילונית־דמוקרטית או שלטון אסלאמי־פוליטי (שבו יבלטו 'האחים המוסלמים'), או אסלאמית־סלפית תחת חוקי השריעה. רוסיה תוכל להשלים עם מצב זה, בתנאי שהמשטר החדש יעניק לה לזמן בלתי מוגבל שליטה במאחזיה האסטרטגיים בים התיכון – נמל ימי (טרטוס) ושדה תעופה (חמימים), וכן תישמר השפעתה בסוריה. לעומת רוסיה, איראן לא תוכל להשלים עם תרחיש זה ותמשיך להפעיל את שלוחיה כדי שיערערו את המצב מבפנים, ולא יאפשרו למשטר סוני להתבסס. ארצות הברית תוכל לתמוך בממשלה סונית המונהגת על ידי 'האחים המוסלמים', כל עוד יובטח כי היא לא תדכא את המיעוטים ולא תטפח זיקה לאל־קאעדה ול'מדינה האסלאמית'. טורקיה תעדיף תרחיש זה על פני המשך הכאוס, או על פני הישארות המשטר העלווי בסוריה. אשר לאוכלוסייה המקומית, צפוי שזו תשלים עם גיבוש זהות סונית למדינה,

הגם שצפוי כי הרוב ידרוש מתכונת שלטונית שתתבסס על שיתוף האזרחים בתהליך הפוליטי, תוך קידום משילות שלא תתבסס על דיכוי ההמונים. שאלה מרכזית תהיה אז מידת האיזון בין חילוניות לזיקה אסלאמית בניהול המדינה. הכורדים, ככל הנראה, יסכימו להשלים עם משטר סוני בתנאי שיזכו לאוטונומיה, שתוענק להם עקב חוסר ברירה והכרה במגבלות הכוח. אם יוקם בסוריה משטר חילוני בעל גישה דמוקרטית, הדבר יקל את גיוס הקהילה הבינלאומית לשיקומה של סוריה בהיבטים של כלכלה ותשתית ולבנייה מחדש של מוסדותיה, אחרת תמשיך סוריה להתבוסס בבעיותיה ללא פתרון של ממש.

התרחיש השלישי – סוריה במבנה פדרטיבי – הרעיון של פדרציה עולה מדי פעם, כאשר מתברר כי אין גורם דומיננטי שיוכל להטיל מרות ושלטון על השטחים המיושבים העיקריים בסוריה, ולאור העובדה שקבוצות שונות שולטות על אזורים שונים, ללא יכולת צבאית של אחת מהן להכריע. מתווה זה נשען על העיקרון המסדר הגורס שמירה על סוריה בגבולותיה. בכוחו לעלות לסדר היום אם יקבל דחיפה משמעותית מצד המעצמות – ארצות הברית ורוסיה – בעיקר בשל היעדר מוצא אחר להפסקת המלחמה. רוסיה כבר רמזה שתקדם את המתווה הפדרטיבי כדי להבטיח את מאחזיה בגזרת החוף הסורי. לשם כך חיוני עבורה לשמר פרובינציה עלווית בגזרת החוף הסורי. ארצות הברית תהא מוכנה לקדם אפשרות זו כדי לא לסתום את הגולל על סוריה המאוחדת, וכאשר תיווכח שזה התרחיש בעל הסיכוי הגבוה למניעת המשך האלימות ורצח האזרחים. כן יסייע מתווה זה לארצות הברית לעמוד בהתחייבויותיה לכורדים, ולהעניק להם אוטונומיה מורחבת בפרובינציה הכורדית בצפון־סוריה. אולם, סביר יותר להניח שקודם יכוננו המרחבים התת־מדינתיים – פרובינציות או קנטונים – עם גורם כוח דומיננטי בכל אחד מהם, ורק בהמשך ייקבע אופי הקשר ביניהם לבין גורם שלטוני מרכזי. השיח הרווח בסוריה משקף תמיכה ברורה בסוריה השלמה, ודוחה את רעיון פירוקה לגורמים. תמיכת השחקנים המקומיים תתקיים בתנאי שעקרון "אחדות סוריה" יישמר, ושהפדרציה תתעצב על בסיס גיאוגרפי ולא כיתתי (עדתי, אתני, דתי או מפלגתי), תוך התחשבות באוכלוסייה המעורבת במרחבים העירוניים (בכל מקרה, קיימת סבירות נמוכה להעתקת אוכלוסייה על בסיס חלוקה אתנית). ההערכה הרווחת היא שפדרציה, אם וכאשר תיכון, תהיה רופפת. הרבה תלוי באופן בנייתה: האם תעוצב מלמעלה למטה, או מלמטה למעלה.

התרחיש הרביעי – התפרקות סוריה ליחידות אוטונומיות – במקרה של חוסר יכולת להסכים על הפסקת אש ומעבר לתהליך פוליטי של עיצוב סוריה, יתכן כי ייווצר מצב ביניים (שיכול להיות מתמשך) שיבטא את המציאות הפנימית בסוריה:

הכרה פנימית וחיצונית בפירוקה של סוריה לישויות חדשות על בסיס יחסי הכוחות בין גורמי הכוח, אפשר שלפי היגיון עדתי. מצב זה יוכל להוות שלב מקדים להסדר פדרטיבי. לרוסיה יהיה חלק חיוני במימוש התרחיש בשל יחסיה עם המשטר העלווי. היא תפעל לשמירת השלטון העלווי לפחות בגזרת החוף, ותנסה להרחיב את שליטתו לאורך עמוד השדרה של סוריה – ציר חלב־דמשק. סביר שרוסיה תשאף אז להגיע להבנות דו־צדדיות עם כל אחת מהקבוצות האוטונומיות. יחד עם זאת, חשוב להדגיש שחלוקת סוריה לפי מחוזות עדתיים תהיה מורכבת עד בלתי אפשרית. העדה העלווית, לדוגמה: משטר אסד האיץ תהליכי עיור ופיזור של עלווים במרכזים העירוניים השונים. שני הנשיאים לבית אסד קידמו את שילוב העלווים לצד המוסלמים בסוריה כמדינה בעלת גוון חילוני, וכך נוצרה הטרוגניות עדתית בערים ובמחוזות המרכזיים. ערב הסעודית ואיראן מעוניינות שסוריה תישאר מאוחדת על מנת לא לערער את הסדר האזורי הקיים, ולשמר את השפעתן. לכן הן לא ישתפו פעולה עם יוזמה של פירוק סוריה, לבטח אם לא יתקיימו התנאים החיוניים עבורן: עבור ערב הסעודית – מעמד מיוחד לאוכלוסייה הסונית וצמצום משמעותי באזורי השליטה של העלווים; עבור איראן – שימור משטר אסד וגישה נוחה ללבנון. הציבור הסורי עודנו שואף לסוריה מאוחדת, וקיים קושי תודעתי בהפרדה של אוכלוסיות המשתייכות לאותה ישות מדינתית כמאה שנה כמעט. לפיכך, צפוי כי הכוחות המתנגדים לחלוקה לא ישלימו עם מצב זה, גם אם יוגדר כזמני (מחשש שזמני יהפוך לקבוע). עם זאת, "עייפות החומר", המבוי הסתום ומאזן כוחות ללא הכרעה – כל אלה עשויים להוביל למצב חלוקתי שישקף את המציאות בשטח, ואת מטרות המינימום של השחקנים המקומיים. להשגת יציבות תידרש הכרה (גם אם רק בפועל) בישויות הנשלטות בידי גורמי סלפיה־ג'האדיה, לצד מאמץ להוצאת הגורמים האסלאמיסטיים מהערים הגדולות. צפוי שהכורדים יפעלו להשגת רצף שליטה טריטוריאלי בצפון־סוריה, לאורך הגבול עם טורקיה. חלוקת סוריה (בין אם בכוח או בפועל) תקשה על הקהילה הבינלאומית לגבש וליישם גישה אחידה לשיקומה של סוריה ולבנייתה. כן צפוי קושי רב ליישם תהליך פיוס, בשל חשש מהתגברות מסעות נקם על בסיס יריבויות אתניות ודתיות, והתנגשויות על רקע עדתי.

התרחיש החמישי – קיפאון – חלוקת סוריה בפועל בהתאם למצב בשטח – מצב זה יכול להיווצר בשל חוסר יכולת הכרעה במלחמת האזרחים, והסכמה בין המעצמות העולמיות והאזוריות על כך שבשלב ראשון יש להביא להפסקת מעשי האיבה ולהכרה ביחסי הכוחות בשטח ובגורמים השולטים במחוזות השונים, תוך דחיית ההסדרה לעתיד. עם זאת, העבר מלמד כי אין מציאות שבה מתקיימת הקפאת תצורה והדינמיקה המתפתחת מחוללת שינויים כל העת – מהירים או הדרגתיים.

לגופו של עניין, **רוסיה** צפויה להשלים עם מצב שבו היא תמשיך להחזיק בנכסיה בגזרת החוף. **ארצות הברית**, לעומת זאת, תתקשה להשלים עם חלוקת סוריה בשל ההשלכות על עיראק, ירדן ולבנון. במצב זה ייתכן שיירקם הסכם אי־לוחמה בין אסד לבין חלק מארגוני המורדים המשתפים פעולה עם המערב, במעטפת של שיתוף פעולה בין המעצמות להצרת הצעדים של הארגונים הסלפיים־ג'האדיים.

התרחיש השישי – המשך הלחימה – תרחיש זה הוא הסביר ביותר בעת הנוכחית. ככל שחולף הזמן גוברת הסבירות להתקבעות המצב הקיים, ופוחת הסיכוי לכונן סוריה חדשה ומאוחדת. זאת, עד שהטרור והאלימות יגיעו למצב שבו העולם לא יוכל עוד להעלים עין ממעשי הרצח האכזריים בסוריה, וגם להתמודד עם מסה נוספת של פליטים שתגיע לאירופה. או אז ינסו לכפות בכוח על הצדדים את סיום המלחמה. העניין המעציב בסיפור הסורי הוא שלרבים מהשחקנים החיצוניים אינטרס בהמשך הלחימה בסוריה, בבחינת "הרעים הורגים ברעים". שדה מערכה של שלוחים שבו סונים נלחמים נגד שיעים בסוריה (וגם בתימן ובעיראק) במקום בריאד, בטהראן או במפרץ הפרסי נוח יותר לכוחות האזוריים. בנוסף, ערב הסעודית וטורקיה לא ישלימו עם דומיננטיות איראנית בסוריה, ולהפך. כמו כן, המלחמה בסוריה היא בגדר תמרור אזהרה של המשטרים במזרח התיכון לאוכלוסיות המקומיות, ללמדן מה צפוי להן אם ינסו להתמרד. תרחיש זה יצריך המשך תמיכה רוסית־איראנית פעילה ונמרצת במשטר אסד מחד גיסא, ותמיכת ערב הסעודית והמדינות הסוניות בארגוני המורדים, כולל הסלפיים־ג'האדיים, מאידך גיסא. ארצות הברית תמשיך להתמקד בחיסול 'המדינה האסלאמית' ובהכלת כוונות של השחקנים האזוריים לנצל את סילוקה מהשטח לטובת האינטרסים שלהן, ולשם כך יהיה עליה להרחיב את מעורבותה הצבאית.

מעצבים אסטרטגיים

בעזרת התרחישים ניתן לסמן חמישה מעצבים אסטרטגיים, בעלי השפעה ניכרת על כיווני ההתפתחות האפשריים בסוריה:

המעצב הראשון הוא **התפתחויות בזירת הלחימה בין משטר אסד למורדים**, ובעיקר תוצאותיו של הקרב על חלב. נפילת מרחב חלב לידי כוחות אסד תוכל לסמן ניצחון של אסד על המורדים וליצור תודעת ניצחון בקרב הציבור הסורי, גם אם לא תביא לרגיעה וליציבות, ובפועל יתפתח דגם סורי של אפגניסטן או עיראק למשך זמן ממושך. לחלופין, הצלחת המורדים לשמור על מאחזיהם בצפון־סוריה וסלילת נתיב גישה לגבול הטורקי יסמנו חוסר מוצא והמשך הלחימה.

המעצב השני הוא **היקפה ואיכותה של המעורבות הרוסית בסוריה ומידת העמקתו של שיתוף הפעולה בין רוסיה לאיראן**. ההתפתחויות האחרונות בהקשר זה, בדמות פריסה של טייסות קרב ומפציצים רוסיים במערב־איראן לזמן מוגבל (כדי לקצר טווחים לתקיפה בסוריה ובאזורי השליטה של 'המדינה האסלאמית'), וכן הודעת רוסיה שהיא מוכנה לספק לאיראן מערכות הגנה אווירית מתקדמות מסוג S-400 ומטוסי קרב SU-30 – מלמדות אולי על הצפוי לבוא.[12] נראה כי התיאום ההדוק בין רוסיה לאיראן לא מנע חילוקי דעות, וגם לא את חוסר שביעות הרצון הרוסי מרמת הביצוע של הכוחות האיראניים בלחימה ביבשה. גם ההנהגה האיראנית התקשתה להסביר את האבידות בקרב כוחותיה ללא תוצאות ברורות בשטח, ולכן צמצמה את היקף כוחותיה בסוריה[13]

המעצב השלישי הוא **מידת הנכונות של ארגוני המורדים השונים להתחבר ולייצר מסה קריטית של כוח נגד משטרו של אסד**. עד כה לא השכילו ארגוני המורדים להתאחד באופן נרחב, והם אף מכלים את כוחם בלחימה זה בזה. עם זאת, ייתכן כי הקמת ארגון 'ג'בהת פתח א־שאם' תספק בסיס רחב יותר לתיאום בין הארגונים. מנהיג הארגון אל־ג'ולאני הציע לכונן כוח מורדים משותף שיילחם נגד ממשל אסד, וכך לסכל את "המזימה הרוסית־אמריקאית להשאיר את אסד בכיסאו"[14]. השאלה היא מה יהיה מקומם של הארגונים בעלי הנטייה הסלפית־ג'האדית בהסדר עתידי.

המעצב הרביעי הוא **הדינמיקה האזורית** – המחנה הסוני בהובלת ערב הסעודית נגד המחנה השיעי בהובלת איראן, כאשר שתיהן שואפות להשפעה גוברת בסוריה. בתוך המחנה הסוני, מידת התיאום ואחדות המטרה בין ריאד לאנקרה אינה מוצקה. אפקט ניסיון ההפיכה בטורקיה ושורת המהלכים שנקט הנשיא ארדואן בעקבותיו ממחישים את הפכפכותה של מדיניותו. אם הוא ילך צעד אחד רחוק יותר ויהיה מוכן לחבור לקואליציה הרוסית־איראנית על חשבון יחסיו עם העולם הסוני ועם ארצות הברית ושותפיו לברית נאט"ו, תהא זו פגיעה מהותית ביחסי הכוחות של הגורמים החיצוניים המעורבים בסוריה. פגיעה זו תתבטא בעיקר בחיזוק שלטון אסד, ביכולת להעביר אספקה לכוחות המורדים בצפון־סוריה, בהחלשת הכוחות הכורדיים ובצמצום השפעתה של הקואליציה המערבית המובלת על ידי ארצות הברית.

המעצב החמישי הוא **שינוי אפשרי במדיניות ארצות הברית עם כניסתו לבית הלבן של הנשיא דונלד טראמפ בראשית 2017**. רוברט גייטס, מזכיר ההגנה לשעבר, טען כי הנשיא הבא חייב לסמן קווים אדומים מול פוטין וכי קיימות שתי אפשרויות – הידרדרות קשה של היחסים בין ארצות הברית לרוסיה, או אובדן המנהיגות האמריקאית בעולם. גייטס ציין כי מאז 1970 הצליחה ארצות הברית להרחיק מהמזרח התיכון

את ברית־המועצות, ובהמשך את רוסיה. כעת השתנתה המשוואה, ובכל ההחלטות הרציניות בנוגע לאזור יצטרכו להביא בחשבון את רוסיה שמגבירה את מעורבותה, יוזמת ותוקעת טריז בין ארצות הברית לבעלות־בריתה במזרח התיכון.[15] ההתבטאויות של טראמפ טרם כניסתו לבית הלבן מרמזות שהוא יהא מוכן להעניק את "התיק הסורי" לרוסיה ולהפחית את מעורבות ארצות הברית בעיצוב פני סוריה.[16]

מבט לשנה הקרובה

בטווח הנראה לעין, סביר להניח שהאוכלוסייה הסורית תעדיף כל דרך שתביא להפסקת האש והאלימות כדי לחזור לחיים נורמליים במידת האפשר, אם כי פתרון והסדר מדיני, גם אם זמני בלבד, נראים כחלום רחוק. גם בסוריה וגם מחוצה לה, אלו שחלמו על סוריה חופשית, דמוקרטית וליברלית המחוברת למערב מבינים כי התגשמות החלום הולכת ומתרחקת. סוריה לא תחזור למה שהייתה, ואף יותר מכך – הולך ופוחת הסיכוי שמתוך הכאוס יצמח משהו חיובי. הגורמים שיכולים היו להיתפס כשליטים לגיטימיים – הן מבית והן מחוץ – הולכים ונשחקים בהיעדר תמיכה מדינית וצבאית אפקטיבית של ארצות הברית, המערב ומדינות ערב הסוניות, במקביל למדיניותה של הקואליציה התומכת באסד, בהובלת איראן ורוסיה, השוחקת כל גורם שיכול להוות חלופה לשלטונו.

כדי שהמורדים יהוו גורם משמעותי ומשפיע במשטר עתידי, הם צריכים קודם כול להתאחד בפעולתם נגד משטר אסד והקואליציה התומכת בו. יוזכר כי למעלה ממאתיים ארגוני מורדים פועלים בסוריה, ויכולתם לקדם מהלכים משותפים תהיה שלב ראשון במבחן הבגרות שלהם. אמנם, חבירתם של ארגונים תחת קורת הגג של 'ג'בהת פתח א־שאם' – לשעבר 'ג'בהת א־נוסרה' – היא יותר קוסמטית ממעשית בשלב זה. עם זאת, ההשתחררות של 'ג'בהת א־נוסרה' מהזיהוי עם אל־קאעדה ומההשתייכות אליו הפכה את 'ג'בהת פתח א־שאם' לכוח היכול לקיים שיתופי פעולה עם ארגונים נוספים שאינם סלפיים־ג'האדיים, ואף לזכות בסיוע חוץ: הרבה קבוצות מורדים ומנהיגים מקומיים הצטרפו לארגון־גג זה לא בשל התנגדותם לאידאולוגיה של אל־קאעדה, אלא כי ראו בו חלופה מעשית למשטר אסד – גוף מאורגן, ממומן (על ידי ערב הסעודית), מצויד היטב ובעל רמות ביצוע ותפקוד טובות לאין שיעור מאלה של שאר ארגוני המורדים. ואולם, היכולת להחזיק במרחב חלב־אידליב תהווה מבחן מעשי רב־חשיבות לארגון המאוחד. המבחן הבא שיהיה עליו לעמוד בו הוא הצורך לסחוף את לבבות ההמונים, שמאסו במשטר הרודני של אסד אך חוששים מהאידאולוגיה ומההתנהגות הקיצונית של ארגוני המורדים, ולשכנעם כי טובת סוריה ואוכלוסייתה עומדות בראש מעייניו.

כדי שסוריה תתקיים כיחידה אחת עם שלטון מרכזי לגיטימי ואפקטיבי, יידרש לפרק מנשקן את כל הקבוצות והמיליציות החמושות ולכונן "ממשלה אחת, חוק אחד ונשק אחד". אחרת, לא תושג יציבות ותימשך מלחמת אזרחים בין הארגונים והקבוצות השונות, ובין כנופיות אלימות שהתחזקו מאוד במהלך המלחמה. קשה להעלות על הדעת אחדות של כל הזרמים, הקבוצות והעדות נגד הגורמים הסלפיים־ג'האדיים, כל עוד לא ידע העם הסורי מראש מה יהיה עתידו של הרודן שנגדו מרדו מלכתחילה. בהקשר זה, סוגיה מכרעת היא אופן שילובם של ארגוני המורדים, לצד הצבא הסורי והמערכת הבירוקרטית שהיו נאמנים לאסד, בתהליך המעבר לקראת מצב סיום עתידי. בכל דרך, חיוני לשמר את המנגנונים הבירוקרטיים של המדינה ובו בזמן לפרק מנגנוני הדיכוי. נדרש לבנות כבר היום מנגנון שיאפשר שיח, הבנות ואף פשרות והסכמות בין הצדדים הניצים, תוך מתן מקום להשתתפות האוכלוסייה במשחק הפוליטי.

הנשיא אובמה ומזכיר המדינה ג'ון קרי אמרו כבר מזמן שאין פתרון צבאי לסכסוך הסורי.[17] למרבה הצער, הרוסים והאיראנים חושבים כי ההיתכנות להסדר פוליטי תהיה מעשית רק לאחר פגיעה קשה מאוד במורדים, בעיקר במרחב חלב, וחיזוק משטר אסד. הניסיון של קריסת שתי הפסקות האש מלמד כי לארצות הברית אין על מי לסמוך, לא על רוסיה שהונתה אותה פעמיים; לא על משטר אסד שאינו מפגין מחויבות להחלטות בינלאומית ואינו חושש מביצוע פשעי לחימה; לא על המורדים ה"מתונים" שמתקשים להתאחד ונשאבים לידי גורמי הסלפיה־ג'האדיה; גם על בעלות־בריתה של ארצות הברית במרחב, בעיקר ערב הסעודית וטורקיה, לא ניתן לסמוך, והן אינן בוחלות בפגיעה באינטרסים ובערכים אמריקאיים. בחודשים הקרובים תידרש ארצות הברית להחליט אם עליה לסמוך רק על עצמה, ולשנות את מדיניותה.

"מפת הדרכים" הנדרשת עבור התקדמות למצב שבו תהיה סוריה ישות מדינית מתפקדת חייבת לכלול מספר סימני דרך חיוניים: ראשית, יש לגרום לכך שאסד יעזוב את כס הנשיאות, גם במחיר השארת השלטון העלווי; שנית, נדרש תיאום אמיתי והדוק בין ארצות הברית לרוסיה, ללא ניסיונות הדדיים של קריאת תיגר; שלישית, יש להביס את ארגון 'המדינה האסלאמית' ולפרק את הגורמים הסלפיים־ג'האדיים כך שלא יהוו כל אופציה שלטונית שתמשוך המונים מתוסכלים; רביעית, יש לצמצם את מעורבותן של מדינות אחרות, ובראשן איראן, ערב הסעודית וטורקיה, בנעשה בסוריה; חמישית, להכין תוכנית שיקום בינלאומית של הכלכלה והתשתיות של סוריה ותנאים לחברה מתפקדת, ולגבש התחייבות של כלל הארגונים לכך שלא יפגעו בשיקומה של סוריה, כתנאי להפעלת התוכנית; לבסוף, יש לגבש את הסכמת כל הגורמים הרלוונטיים, פנימיים וחיצוניים, באשר לאופן טיהורה של סוריה מכל הארגונים שגוררים אותה

לאלימות ולשסעים מסוכנים, בעיקר גורמי הסלפיה־ג'האדיה. היעדר סימני דרך אלו משמעותם הימשכות ה"מחלה" ללא יכולת ריפוי.

השלכות על ישראל

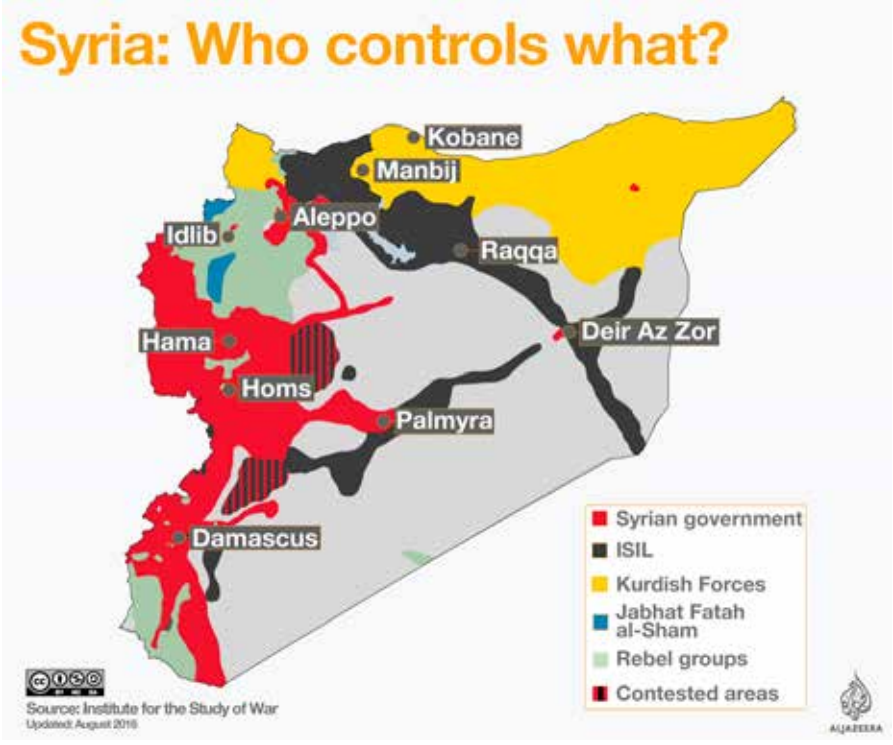
ישראל נקטה לאורך שנות המלחמה בסוריה מדיניות אחראית ונבונה של אי־התערבות, אלא אם נשקף לה איום מוחשי, כשבהגדרה זו נכללות גם העברות של אמצעי לחימה מתקדמים מסוריה לארגון חזבאללה בלבנון.

מדיניות זו שיקפה חשיבה כי על ישראל להתבונן על המרחב הסורי באופן הנגזר מההשפעות החיצוניות עליו. בפועל, סוריה מפוצלת מבפנים וגם מחולקת לאזורי השפעה של כוחות חיצוניים. מרכז־סוריה וגזרת החוף נתונים להשפעת רוסיה, הגוברת אף על השפעת איראן, למרות שהן מתואמות; צפון־מזרח סוריה, בעיקר החבל הכורדי, קרוב להשגת אוטונומיה כורדית בגיבוי ובסיוע אמריקאי; מזרח־סוריה הוא אזור הלחימה העיקרי של ארצות הברית נגד 'המדינה האסלאמית'; הציר המרכזי מדמשק לחומס וגבול סוריה־לבנון נתונים להשפעה איראנית בסיוע חזבאללה.. נותר מרחב דרום־סוריה, כולל גזרת רמת הגולן, שבאופן יחסי נשמר בו סטטוס קוו כבר תקופה ארוכה. חיוני לישראל לשמור על חופש פעולה מבצעי במרחב זה ובלבנון, ולכן היא מקיימת תיאום מבצעי עם רוסיה בנוגע לפעילות אווירית במרחב. לגבי המצב הקרקעי בדרום־סוריה, חשוב שישראל תעמיק את התיאום לגביו עם ירדן, עד כדי שיתופי פעולה בסיוע, אמנם בפרופיל נמוך, לארגון המורדים המרכזי באזור זה – הצבא הסורי החופשי. במקביל, חשוב שישראל תפתח ותרחיב את מנופי השפעה מול קהילות מקומיות, בעיקר ברמת הגולן הסורית, באמצעות סיוע כלכלי, ביטחוני והומניטרי לאלו החפצות בקשר עימה.

בה בעת, ישראל צריכה להתכונן לתרחיש שבו איראן תצא נשכרת מהמלחמה בסוריה, בעיקר אם יישמר משטר אסד והממשל החדש בארצות הברית ימשוך את ידיו מעיצוב פני סוריה בעתיד. במצב כזה תגבר ההשפעה איראנית בסוריה ויתאפשרו חופש פעולה וגישה איראנית נוחה לסוריה וללבנון. איראן נתפסת על ידי רוסיה, ואפילו בעיני הקהילה הבינלאומית, כשחקנית אחראית שתוכל לתרום ליציבות ולכינון הסדר בסוריה, ולכן היא תשולב בהסדרים עתידיים. עם זאת, ישראל תתקשה להשלים עם נוכחות של כוחות איראניים וחזבאללה ברמת הגולן, ואם יתפתח תרחיש בכיוון זה היא תידרש לבחון מחדש את מדיניות אי־ההתערבות בסוריה. ייתכן שדרך הערוץ הרוסי ניתן יהיה להגיע להבנות בכינון כללי משחק מול הציר איראן־אסד־חזבאללה.

ככל הנראה, בעתיד הקרוב יהיה צורך ללמוד "לחיות עם המחלה", תוך נטישת התפיסה הגורסת חתירה מתמדת להשגת פתרונות מלאים של בעיות בינלאומיות או

פנים־מדינתיות, והחלפתה בשאיפה לנהל סיכונים בגישה גמישה תוך בקרת נזקים בכל רגע נתון. זאת, בעקבות התחדדות ההבנה שפתרונות מלאכותיים בדמות הסדרים פורמליים הנגזרים מתכתיבים של שחקנים חיצוניים, שהיה קל יחסית ליישמם במאה הקודמת כמו למשל הסכם סייקס־פיקו, אינם תקפים עוד. סוריה משמשת מגרש משחקים שרבים מחוקיו אף אינם ברורים לחלק ניכר מהשחקנים הרבים, הפנימיים והחיצוניים, בעלי ההגיונות השונים והמנוגדים, המשחקים במגרש זה. במציאות זו אין טעם לחפש פתרונות קסם או הסדרים לטווח ארוך, אלא יש להתמקד בלמידה רצופה של אירועים, תהליכים, מגמות והזדמנויות, לשם גיבוש מהיר של מדיניות שתספק מענה מיטבי לטווח זמן קצר. השחקנים השונים פועלים תחת השפעות והגיונות שונים ומתחלפים, כך שקשה לסמן אינטרסים ומטרות חופפות לאורך זמן. בנוסף, הדינמיות של האירועים מושפעת מרוח התקופה ועל כן צריך לגבש כלים המאפשרים רמות ערנות ומוכנות גבוהות במיוחד, בדגש על גמישות בהפעלת הכלים והמאמצים הרלוונטיים, תוך הקפדה על אורך רוח והכרה בכך שלא תמיד יהיו תוצאות המהלכים ברורות מראש וחד־משמעיות.



הערות

1 Colum Lynch, "Why Putin Is So Committed to Keeping Assad in Power", *Foreign Policy*, October 7, 2015, http://foreignpolicy.com/2015/10/07/putins-russia-is-wedded-to-bashar-al-assad-syria-moscow/

2 Fabrice Balanche, "Ceasefire and Elections in Syria: Putin Still a Step Ahead", *Policy Watch* 2569, The Washington Institute for Near East Policy, February 23, 2016, http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/ceasefire-and-elections-in-syria-putin-still-a-step-ahead [נדרשת הרשמה בתשלום לאתר]

3 Joyce Karam, "ISIS smiles big at Russia's offensive in Syria", Al-Arabiya English, February 18, 2016, http://english.alarabiya.net/en/views/news/middle-east/2016/02/18/ISIS-smiles-big-at-Russia-s-offensive-in-Syria.html

4 צבי בראל, "ניצחון לאסד בחאלב עלול להותיר את ארה"ב ללא תוכנית מגירה", **הארץ**, 1 באוגוסט 2016, http://www.haaretz.co.il/misc/article-print-page/.premium-1.3025616; [נדרש תשלום]

Zachary Laub interviewing Lina Khatib, "Understanding the Battle for Aleppo", *CFR*, August 18, 2016, http://www.cfr.org/syria/understanding-battle-aleppo/p38228 [לקריאת המאמר]

5 Anne Barnard, "Kurds Close to Control of Northeast Syria Province, Portending a Shift in the War", *The New York Times,* August 23, 2016, http://www.nytimes.com/2016/08/24/world/middleeast/hasaka-syria-kurds-turkey.html

6 "Kurdish-led SDF launches offensive on Syria's Raqqa: US-backed coalition of armed groups aims to oust ISIL from its de facto capital of Raqqa", Al-Jazeera, 25 May, 2016, http://www.aljazeera.com/news/2016/05/syria-raqqa-sdf-160524134816769.html; Wladimir Van Wilgenburg, "Syrian Arabs around Manbij overjoyed IS vanquished, welcome SDF, Kurds", *Middle East Eye*, June 11, 2016, http://www.middleeasteye.net/news/arab-civilians-welcome-overthrowing-isis-rule-near-manbij-1106140524

7 על פי הרשת הסורית לזכויות אזרח – Syrian Network for Hunan Rights

8 Fehim Taştekin, "Turkey, Iran lay plans as honeymoon draws to close", *Al-Monitor*, August 22, 2016, http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/08/turkey-iran-honeymoon-what-is-next.html

9 "Putin vs. Erdogan: NATO Concerned over Possible Russia-Turkey Hostilities", *Spiegel Online International*, February 19, 2016, http://www.spiegel.de/international/world/nato-worried-about-possible-turkey-russia-hostilities-a-1078349.html

10 Cyrus Mahboubian, "Washington's Sunni Myth and the Civil Wars in Syria and Iraq", War on the Rocks, August 16, 2016, http://warontherocks.com/2016/08/washingtons-sunni-myth-and-the-civil-wars-in-syria-and-iraq/

11 "US Should Bomb Assad: Dissident Diplomat Cable", *Agance France Press*, June 17, 2016.

12 Neil MacFarquhar and David E. Sangeraug, "Russia Sends Bombers to Syria Using Base in Iran", *The New York Times*, August 16, 2016, http://www.nytimes.com/2016/08/17/world/middleeast/russia-iran-base-syria.html

13 Neil MacFarquhar and David E. Sangeraug, "Russia Sends Bombers to Syria Using Base in Iran", *The New York Times*, August 16, 2016, http://www.nytimes.com/2016/08/17/world/middleeast/russia-iran-base-syria.html

14 Zvi Bar'el, "Errant U.S.-led Bombing in Syria a Gift to Assad and Russia", *Haaretz*, September 18, 2016, www.haaretz.com/middle-east-news/.premium-1.743017

15 "Former Defense Secretary: Next president must "lay down a line" with Russia", *CBS News*, July 24, 2016, http://www.cbsnews.com/news/former-defense-secretary-robert-gates-next-president-must-lay-down-a-line-with-russia/

16 Jenna Johnson, " Donald Trump: Let Russia fight the Islamic State in Syria", *The Washington Post*, September 25, 2015, https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2015/09/25/donald-trump-let-russia-fight-the-islamic-state-in-syria/

17 Arshad Mohammed and Matt Spetalnick, " Obama, despite dissent on Syria, not shifting toward strikes on Assad", *Reuters*, June 17, 2016, http://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-usa-cable-idUSKCN0Z3087

מצרים – מאבקיו של משטר א־סיסי

אפרים קם

חלפו למעלה משלוש שנים שבהן מנהיג הגנרל עבד אל־פתאח א־סיסי את מצרים, אך המשטר המצרי נדרש עדיין להתמודד עם בעיות קשות – חלקן בעיות יסוד המלוות את מצרים מזה שנים רבות, וחלקן בעיות שגברו בשנים האחרונות בהשפעת הזעזוע העובר על המזרח התיכון. האתגרים העומדים בפני הנהגתו של א־סיסי נובעים משלושה תחומים, המשפיעים זה על זה:

- ביסוס המשטר מול יריביו הפוליטיים, ובראשם 'האחים המוסלמים'.
- מאבק בטרור הגובר במצרים, ובמוקדו טרור אסלאמי.
- שיפור המצב הכלכלי, שקשייו משליכים הן על המאבק הפוליטי והן על הלחימה בטרור.

משטר א־סיסי ו'האחים המוסלמים'

הדחתו של משטר 'האחים המוסלמים' ביוני–יולי 2013 התקבלה בתמיכה כללית של רוב הציבור המצרי. רק כשנה לפני כן תמך חלק ניכר מהציבור, בבחירות חופשיות יחסית, בעליית 'האחים המוסלמים' לשלטון. ואולם משטר זה איבד במהירות את האמון שניתן בו ושילם את מחיר יומרותיו, שגיאותיו וחוסר ניסיונו, ובעיקר את מחיר ההידרדרות במצב הכלכלי ואי־הסדר הגובר, שלא הצליח להשתלט עליהם. סילוק משטר 'האחים המוסלמים' החזיר את הצבא למרכז הבמה הפוליטית, כשבראשו עומד א־סיסי – שלמרות היותו דמות חדשה יחסית בזירה זו, הוא זכה לאהדה רבה ועורר תקוות רבות לכך שיעלה בידו לבנות משטר יציב ויעיל.

אחת הבעיות הראשונות שמשטר א־סיסי נדרש להתמודד עימן הייתה הצורך לטפל באיום שהציבו מולו 'האחים המוסלמים'. מצבו של הארגון לא הקל על השגת פיוס בינו לבין הצבא והגורמים הליברליים. אנשי הארגון סברו שהם נהנים מבסיס עממי

רחב, וכי השלטון שניתן בידיהם על ידי רוב העם – בתהליך דמוקרטי ששיקף את רצון העם – נגזל מהם בכוח ובדרך לא לגיטימית. תחושת הקורבן שלהם לא אפשרה להם להגיע לפשרה ולפיוס, ולפיכך הם דחו הצעות – גם מצד הצבא – להשתתף בממשלה שהוקמה בחסות הצבא לאחר הפלת ממשלתם. דרישתם הייתה שהסכמתם לפיוס ולשיתוף פעולה תותנה בהחזרתו לנשיאות של הנשיא הקודם מטעמם, מוחמד מורסי, ובהכרה בחוקה שנוסחה בתקופת שלטונו.

ברור שהצבא לא היה מסוגל לקבל דרישות אלה, ושהיעדר בסיס לשיתוף פעולה פוליטי יוביל את הצבא לעימות כולל עם 'האחים המוסלמים'. ואכן, מאז קיץ 2013 נקט משטר א־סיסי שורה של מהלכי כוח כלפיהם. הארגון הוכרז כארגון טרור וכאויב המשטר; פעילותו הפוליטית והחברתית נאסרה, מפלגתו הפוליטית 'מפלגת הצדק והחופש' פוזרה, סניפיה נסגרו ונכסיה וכספיה הוקפאו; מנהיגיה נאסרו באשמת הסתה לאלימות וחלקם נידונו למוות (אם כי גזרי הדין לא בוצעו), ואלפים מאנשיה נהרגו בעימותים עם כוחות הביטחון או נמלטו לגולה.

בשלב הנוכחי, הסכנה ש'האחים המוסלמים' מציבים למשטר והאפשרות של חזרתם לשלטון אינן חמורות. אמנם, בחירות 2012 שהעלו אותם לשלטון הוכיחו שיש להם פוטנציאל רחב למדי של תמיכה, אבל חלק מתמיכה זו התפוגג, וצעדי הנגד של המשטר החלישו אותם במידה משמעותית, שיתקו את הנהגתם ופעיליהם, ואלו שנותרו במצרים מחוץ לכלא חוששים מהריגת רבים מהם – אם יצאו להפגנות. מצבו הקשה של הארגון הוביל לפיצול פנימי בשורותיו, ולמחלוקות בין הוותיקים לדור הצעיר. בין מנהיגיו יש הסבורים, שפנייה מצידם למאבק אלים עלולה להיתפס בציבור באופן שלילי, להטיל עליהם את האחריות להידרדרות ולהצדיק את דיכוִים בכוח. מנגד קיימת בארגון ביקורת על הרתיעה ממאבק אלים. למעשה, אין ל'אחים המוסלמים' דרך ברורה להתמודד עם מצבם הקשה, שכן הדרך האלימה תוביל לפגיעה קשה יותר בהם מצד המשטר, ואילו הגישה הפסיבית לא תוביל לשום מקום.

'האחים המוסלמים' נדרשים גם להתמודד עם המאמץ ההסברתי שהמשטר מפעיל כדי לחבר בין פעילותם לבין גל הטרור העובר על מצרים בשנים האחרונות, וליצור את הרושם שלארגון יש חלק ואחריות לפיגועי הטרור. בפועל, קשה להעריך את מידת המעורבות בטרור של 'האחים המוסלמים' כארגון ולקבוע עד כמה צודק המשטר בהאשמותיו, אך אפשרי שחברים בארגון עוסקים בטרור כיחידים, או הצטרפו לארגונים האסלאמיסטיים הפועלים בצפון־סיני ובאזורים העירוניים. מכל מקום, מותר להניח שגורמים אסלאמיסטיים הקשורים בעיקר בדאע"ש מנסים לחדור לחלל שנוצר, ולנצל

את המבוכה והחולשה בקרב 'האחים המוסלמים' כדי לבנות תאי טרור באזורים שונים, ולמשוך לצידם את אנשי הארגון המצדדים במאבק אלים.

המאבק בטרור

מאז ההידרדרות שהחלה במצרים ב־2011 ונפילת משטר מובארכ עובר על מצרים גל טרור – הקשה ביותר בעשורים האחרונים. לפעילות הטרור יש שלושה מוקדים עיקריים:

- פעילות הטרור של ארגונים אסלאמיסטיים בסיני, בעיקר בצפון־סיני.
- אלימות אסלאמיסטית גוברת בחלקים נוספים של מצרים, בעיקר באזורים עירוניים.
- פעילות טרור שמקורה בהידרדרות בלוב, המתפשטת מפעם לפעם לשטח מצרים, אשר כוללת גם הברחות נשק לארגונים הפועלים במצרים וברצועת עזה.

מוקד הטרור החשוב והבעייתי ביותר מצוי בצפון־סיני. חצי האי סיני היה אזור פרוץ ובעייתי עוד בתקופת מובארכ, אך המצב בו החמיר עקב המאבק בין המשטר לגורמים האסלאמיסטיים, ועוד יותר מכך בעקבות הופעת דאע"ש. הארגון האלים והמשמעותי ביותר בסיני הוא 'אנצאר בית אל־מקדס' ('שומרי ירושלים'), שהחל להתבלט בפעילותו בשטח בשלהי 2011, בעקבות הפלת משטר מובארכ. הארגון תוקף מטרות תשתית, יעדים צבאיים כולל אנשי כוחות הביטחון – בעיקר באזורי רפיח, שיח' זוויד ואל־עריש – ואתרי תיירות בדרום־סיני, במגמה למוטט את הכלכלה ואת ההיערכות הביטחונית בסיני. בנובמבר 2014 נשבע הארגון אמונים לדאע"ש ושינה את שמו ל'מחוז סיני' (של 'המדינה האסלאמית'). פעילי הארגון כוללים בדווים ג'האדיסטים, ותיקי ארגוני טרור מצרים, יוצאי חמאס מרצועת עזה ומתנדבים זרים שחדרו לסיני מחוץ למצרים. ההתקפה הגדולה ביותר שביצע הארגון נערכה ביולי 2015, כשמאות מאנשיו פשטו על שיח' זוויד – העיר השלישית בגודלה בצפון־סיני – כמעין חיקוי בקנה מידה קטן להשתלטות דאע"ש על שטחים בסוריה ובעיראק.

בינואר 2015 הקים משטר א־סיסי פיקוד מאוחד לניהול הפעילות נגד ארגון 'מחוז סיני'. אולם למרות הזרמת כוחות ביטחון גדולים לסיני, הרחבת היקף המבצעים והריגת מאות מאנשי הארגון – לא עלה עדיין בידי המשטר לעקור את הארגון מהשטח. תרמו לכך מגבלותיו של הצבא בלחימה בטרור: הצבא אינו נלהב לבצע מהלכים קרקעיים; נוכחות הצבא די סטטית ותנועותיו צפויות לעתים, כשמולו ארגון חמקמק וזריז המצליח להפתיע ביוזמותיו, ואשר מקבל מדאע"ש סיוע בכסף, בנשק ובלוחמים. המשטר מתחיל להבין שחלק מהמאבק צריך להיות פוליטי: להשיג את תמיכת האוכלוסייה המקומית ולתקוע טריז בינה לבין ארגוני הטרור. אלא שמבצעי כוחות הביטחון מחמירים לעתים את יחסיהם עם האוכלוסייה. כך הכריזה הממשלה על הקמת אזור ביטחון לאורך

הגבול עם רצועת עזה באזור רפיח, שכללה הרס מאות בתים ומנהרות ופינוי תושבים מהאזור, וכן הקמת נקודות ביקורת, סגירת כבישים וניתוק קווי תקשורת – וברור שכל אלה פגעו גם באוכלוסייה. מנהיגי השבטים הבדווים בסיני אמנם הבטיחו לשתף פעולה עם כוחות הביטחון ולמנוע סיוע מארגון 'מחוז סיני', אולם הם מצפים מהממשלה שתיזום השקעות משמעותיות בתשתית ובשירותים, תצמצם פגיעות מיותרות בהם עקב צעדי החירום ותיתן להם יותר ביטחון מפני מבצעי תגמול של הג'האדיסטים.

מאז אמצע 2013 החלו פיגועי הטרור וגילויי האלימות להתפשט לחלקים נוספים של מצרים, כולל אזורי קהיר ואלכסנדריה, ובמידה פחותה בחלקה המערבי בקרבת הגבול עם לוב. ארגון 'מחוז סיני' קיבל אחריות גם לפיגועים באזור הדלתה של הנילוס. אמנם יכולתו לבצע פיגועים בלב מצרים נופלת מיכולתו לבצעם בצפון־סיני, אך הם נעשו תדירים יותר, בעיקר בקהיר. הפיגועים הופנו נגד כוחות הביטחון, אישי שלטון, יעדי תשתית, אמצעי תחבורה ובנקים – כשהמטרה היא לפגוע ביכולת הממשלה לקיים חוק וסדר. עם זאת, בקיץ 2016 השיגו כוחות הביטחון המצרים הצלחה ניכרת במאבק נגד הארגון, כאשר בשורה של מבצעים ממוקדים בצפון סיני נהרגו עשרות ממפקדיו הבכירים. למרות שהארגון ממשיך לבצע תקיפות תדירות נגד עמדות צבא ומשטרה, חלה ירידה במורכבות התקפותיו ויעילותן, אף שמוקדם לקבוע שהוא עומד בפני תבוסה.

פיגועי הטרור בקרבת הגבול הלובי משמעותיים פחות. היקפם נמוך במידה ניכרת מהיקף הפיגועים בסיני, ומאז אמצע 2015 פחת מספרם במידה רבה. ההיקף המצומצם של התקפות הטרור באזור הגבול נובע מכך שהקבוצות הלוביות מתמקדות בפעילות בתוך לוב, שבה פועלות שתי ממשלות, ומאז יוני 2014 מתנהל בה מאבק אלים בין מיליציות אסלאמיסטיות ולאומניות, ובכללן קבוצות הקשורות בדאע"ש. הבעיה היא שלוב משמשת עורף תשתיתי ולוגיסטי עבור הארגונים הג'האדיסטיים המצריים, עקב החלל השלטוני השורר בה וכמויות הנשק הגדולות שנשדדו ממאגרי הנשק הגדולים של משטר קדאפי, המוברחות מלוב למצרים, לסיני ולרצועת עזה. אורך הגבול הלובי מקשה את חסימתו, וחיל האוויר המצרי בסיוע חיל האוויר של איחוד נסיכויות המפרץ תקף פעמיים, ב־2014 וב־2015, יעדים של המיליציות האסלאמיסטיות ושל דאע"ש בתוך לוב.

התקפות הטרור תורמות לתחושת אי־ביטחון כללית ומשפיעות לרעה על מעמדה של ממשלת מצרים. זו מודאגת מהאפשרות שהפיגועים יהיו מתוחכמים יותר, יתפשטו לאזורים נוספים ויופנו ליעדי מפתח כדוגמת תעלת סואץ – בעיקר באמצעות התקפות על ספינות העוברות בתעלה, שיפגעו באמון הבינלאומי ביכולתה של ממשלת מצרים להגן על השיט בה. משטר א־סיסי מתייחס לפעילות 'האחים המוסלמים', לפיגועי

הטרור בסיני ובחלקים אחרים של מצרים, לארגוני הטרור ברצועת עזה ולמיליציות האסלאמיסטיות בלוב כאל מכלול אחד מגובש של אתגרים אסלאמיסטיים קיצוניים הקשורים ביניהם. במיוחד מאשים המשטר את 'האחים המוסלמים' בעידוד האלימות בסיני. הקשר המתהדק בין הקבוצות החמושות בצפון־סיני ובלוב לדאע"ש מסייע למשטר להציג את המאבק בסיני ואת הצעדים נגד 'האחים המוסלמים' כחלק מהמאבק הבינלאומי בטרור הג'האדיסטי, ולהאשים את הארגון בחוליי המדינה.

התייחסות זו הניעה את המשטר המצרי להתמקד בשימוש בכוח צבאי ובצעדי ענישה כדי לבלום את גלי הטרור. רוב הציבור תומך בינתיים בגישה זו, לנוכח המתרחש בסוריה ובלוב, ועקב התחזקותו המדאיגה של דאע"ש בסיני. אלא שההישענות על האמצעים הצבאיים ללא שילובם בטיפול פוליטי בגורמי האופוזיציה מקשה על המשטר להחזיר את היציבות והסדר, ועד כה טרם הביאה גישה זו להכרעת גורמי הטרור. יתר על כן, היא הביאה לביקורת בארצות הברית ובאירופה על משטר א־סיסי עקב שימוש עודף בכוח על ידי כוחות הביטחון – כולל הריגות לא חוקיות, עינויי אסירים והגבלת חופש הביטוי והעיתונות וחופש ההתארגנות וההתכנסות.

המצוקה הכלכלית

מצרים סובלת ממצוקה כלכלי מובנית מזה כמה עשורים, בעיקר עקב מספר נקודות תורפה: גידול אוכלוסייה מהיר; צפיפות אוכלוסייה גבוהה בעיקר באזור הדלתה ובעמק הנילוס, המביאה גם להרחבה מוגבלת בלבד של שטחי הגידול החקלאי והתוצר החקלאי; מעורבות ממשלתית גבוהה בתהליכי הייצור והשיווק במשק; רתיעת הממשלה מצעדי ריסון דרסטיים ומרפורמות כלכליות נחוצות בכלל, מחשש מתסיסה פנימית; וגרעון תקציבי חמור, תוך גידול בחוב הפנימי. כל אלה הביאו לצמיחה כלכלית נמוכה, לעליית האינפלציה, לירידה בעתודות המטבע הזר ולאבטלת צעירים גבוהה יחסית.

מאז הפלת משטר מובארכ סובל המשק המצרי מקשיים נוספים עקב המאבק הפוליטי הפנימי, גל הטרור הפוגע בתיירות וביעדים כלכליים, חוסר הניסיון של הממשלות החדשות ורתיעתן של חברות זרות מהשקעה במצרים בתנאים של אי־ודאות וביטחון פנימי מעורער. קצב הגידול השנתי של התוצר הלאומי הגולמי (התל"ג) בין 2011–2014 היה בסביבות 2.1 אחוזים – פחות מקצב גידול האוכלוסייה, שהיה בשנים אלה בסביבות 2.2 אחוזים, ופירוש הדבר שעקב האצת גידול האוכלוסייה ירד התל"ג לנפש, ושיעור האבטלה עלה. תקציב הממשלה המשיך להסתכם בגירעון שנתי גדול מאוד, כשמאמץ לאזן את הגירעון עלול היה להוביל להחמרת התסיסה החברתית; כמעט 75 אחוזים מהתקציב הוצאו על משכורות, סובסידיות ותשלומי ריבית.

רק ב־2015 חל גידול ניכר יותר בצמיחה, והתל"ג גדל בשיעור שנתי של 4.2 אחוזים. צמיחה זו הוזנה על ידי הזרמת כספים והשקעות בהיקפים נרחבים מערב הסעודית וממדינות נוספות במפרץ. הזרמה זו נבעה מעניינן של מדינות המפרץ ביציבותה של מצרים ומהסתייגותן משלטון 'האחים המוסלמים'. כך, מאז אמצע 2013, כמה ימים לאחר סילוק מורסי ומשטר 'האחים המוסלמים', הבטיחו ערב הסעודית, כווית ואיחוד הנסיכויות סיוע כלכלי דחוף למצרים בסך 12 מיליארד דולר. גם לאחר מכן הן המשיכו להעביר מיליארדי דולרים למשק ולאוצר המצריים, סיפקו להם מענקים במזומן ובאשראי, ומיליארדים נוספים בהשקעות במגזר הפרטי. אלא שבמהלך 2016 נוצרה מתיחות בין מצרים לערב הסעודית עקב צעדים וביטויים פוגעניים משני הצדדים, כולל עצירת משלוח נפט מסעודיה למצרים. בשלב זה המתיחות לא יצאה מגדר שליטה, ושני הצדדים עושים מאמץ למנוע הידרדרות ביחסיהן.

הסיוע ממדינות המפרץ חיזק את ממשלת א־סיסי, והעניק לה מרחב נשימה ויכולת מסוימת לנקוט צעדים לא פופולריים שנדרשו לייצוב המשק כגון צמצום הסובסידיות לדלק, וכן הגדיל את יתרות מטבע החוץ של מצרים ואִפשר לה לייבא מצרכים חיוניים. אלא שעם כל חשיבותו של הסיוע, בעיות היסוד לא נפתרו על ידי הסיוע הנרחב, וחלק מהמדדים הכלכליים השליליים נותרו בעינם. כך, במחצית 2016 הגיעה האינפלציה לשיעור של כ־12 אחוזים – שיא של שבע שנים. יתר על כן, באוגוסט 2015 נחנכה תעלת סואץ החדשה – תעלה המקבילה לתעלה המקורית, המאפשרת תנועה דו־כיוונית של אוניות. פרויקט התעלה, שבוצע במהירות מרשימה על ידי משטר א־סיסי, עורר תקוות רבות במצרים. הממשלה מקווה שהתעלה הכפולה תכפיל את תמלוגי השיט בתעלה, תייצר מאות אלפי משרות חדשות ותסייע לפיתוח ערי התעלה. אלא שבינתיים התפוגגו חלק מהציפיות, ועדיין לא ברור אם הפרויקט יענה על ההערכות הגבוהות, ואם התחזית להכפלת התנועה בתעלה ולהכפלת התמלוגים תוכיח את עצמה.

יציבותו של משטר א־סיסי

הופעתו של א־סיסי על הבמה הפוליטית, והדחת משטר 'האחים המוסלמים' על ידו במהלך מהיר זכו בתמיכה נרחבת בציבור המצרי. ההסתייגות ממשטר 'האחים המוסלמים' הכושל ומאי־הסדר ששרר במצרים הייתה כה רבה, עד שא־סיסי התקבל כמושיע וכמי שצפוי לחלץ את מצרים מקשייה. את מקומו של המשטר הקודם תפסה קואליציה רופפת של הצבא, קבוצות ליברליות, המגזר העסקי וותיקי משטר מובארכ. לאלה לא היו יעדים משותפים רבים מעבר לסילוק 'האחים המוסלמים', החזרת הסדר ושיפור המצב הכלכלי, ולא הייתה הסכמה ברורה ביניהם על הדרך להשיג יעדים אלה.

העימות עם 'האחים המוסלמים' והמאבק בטרור הבהירו למשטר ולתומכיו שאלה יחייבו שימוש בכוח, כולל מעצרים נרחבים, סדרה של מבצעים צבאיים בסיני, דיכוי פעילות פוליטית עוינת וצעדי חירום אחרים. משמעות הדבר היא חזרה לתקופת הדיכוי הפוליטי של ימי מובארכ, כשהצבא יהיה גורם הכוח הפוליטי העיקרי במדינה, מאחורי הממשלה האזרחית, לפחות עד החזרת הסדר והיציבות. אולם אי־הסדר שעדיין נמשך, גל הטרור ובעיקר המצוקה הכלכלית פוגעים במעמדו ובכוח המשיכה של א־סיסי גם בקרב שותפיו למשטר, ואפילו בתוך הצבא. גורמים ליברליים, גם כאלה שתמכו בעבר בא־סיסי, מותחים עליו ביקורת עקב הדיכוי הפוליטי שהוא מפעיל, לעתים גם נגדם, ולדעתם מעבר לנדרש.

האם משטר א־סיסי עומד בפני סכנת התערערות בעתיד? כמה גורמים פועלים לטובת שרידות המשטר והתייצבותו. ראשית, הוא עלה לשלטון על בסיס תמיכה כללית, וגם אם זו התכרסמה בחלקה, עדיין יש במצרים תקווה שיעלה בידו לשפר את המצב. יתר על כן, בינתיים לא הופיעה דמות הנתפסת כמחליף ראוי לא־סיסי. שנית, הצבא הוא הגורם הפוליטי החזק במדינה ולמרות הביקורת, הצבא תומך בינתיים בא־סיסי. בכל מקרה, שנת הכישלון של שלטון 'האחים המוסלמים' איחדה את רוב הציבור נגד הארגון, ומעטים בלבד רוצים בחזרת משטר אסלאמיסטי לשלטון. שלישית, למרות המצוקה הכלכלית, יש עדיין ציפייה כלשהי לשיפור מצב המשק. הסיוע הכלכלי והפוליטי הניתן למצרים על ידי מדינות המפרץ הוא בהיקף משמעותי ומפעם לפעם גואים גלי ציפיות, כמו בהקשר לפרויקט תעלת סואץ וגילוי מאגרי הגז בים התיכון מול חופי מצרים. ורביעית, המצב המחריד בסוריה – ובמידה פחותה גם בעיראק, בלוב ובתימן – מרתיע גם את מתנגדי המשטר מניסיון לפעול נגדו, ולכן התחושה במצרים – לפחות בקרב תומכי המשטר – היא שבשלב זה לא צפויים בה התקוממות עממית וזעזוע פוליטי משמעותי.

אבל קיימים גורמים העלולים לפעול לערעור המשטר. מעל הכול, אם המצוקה הכלכלית תחמיר, עלולות גם הבעיות הפוליטיות להחריף. אפשרות אחת העלולה לתרום להחמרת המצב הכלכלי היא צמצום משמעותי, וודאי הפסקה של הסיוע הכלכלי ממדינות המפרץ, מסיבות כלכליות או פוליטיות. הדבר עלול להתרחש אם מצרים וערב הסעודית לא יצליחו להתגבר על המתיחות שנוצרה ביחסיהן. שנית, מעמדו של א־סיסי עלול להיפגע אם יחול פיצול בצמרת המשטר והצבא. להלכה, החמרה משמעותית של פיגועי הטרור, אם תתרחש, עלולה להניע גורמים בכוחות הביטחון לנסות לשנות את צמרת המשטר, בטענה שזו אינה מסוגלת לעמוד בציפיות.

בשלב זה אין סימנים מעידים להתערערות המשטר, ונראה כי משקלם של הגורמים הפועלים לטובת המשטר עולה על זה של הגורמים העלולים לסכן אותו. אבל התפתחות אירועי 'האביב הערבי' בשנים 2011–2012, גם במצרים, צריכה ללמד שהידרדרות פנימית יכולה להתרחש במהירות, וללא סימנים מעידים שיכולים להצביע עליה בבירור בשלבים מוקדמים. גם כשקיימות ציפיות לשיפור המצב, האכזבה מאי־מימושן עלולה להוליד תסיסה. אם תחול התפתחות כזו במצרים בעתיד, סביר יותר להניח שמחוללים לא יבואו מקרב הקבוצות האסלאמיסטיות ובכללן 'האחים המוסלמים', אלא מקרב גורמים צבאיים והדור הצעיר.

המשמעות לגבי ישראל

תקופת משטר א־סיסי היא תקופה טובה ליחסים בין מצרים לישראל, משום שמעגל האינטרסים המשותפים להן התרחב בשנים האחרונות. גורמים ישראליים מעידים שהיחסים בין המדינות מעולם לא היו טובים יותר. נקודת המוצא לשיפור זה היא הידוק שיתוף הפעולה ביניהן בתחום הביטחוני. השינוי העיקרי נובע מהחמרת פיגועי הטרור בתוך סיני והיוצאים מסיני, ובמידה פחותה בחלקים אחרים של מצרים. ישראל תומכת באורח פעיל במאמץ המצרי לבלום ולחסל את מוקדי הטרור בסיני – בעיקר על ידי הסכמה להכניס כוחות צבא מצריים לסיני, מעבר למוסכם בנספח הצבאי להסכם השלום ביניהן. היא גם מסייעת לצבא המצרי באמצעות העברת מודיעין על מוקדי הטרור, וייתכן שקיים שיתוף פעולה בין שתי המדינות גם באמצעים אחרים. ובהקשר אחר, ישראל פעלה בוושינגטון כדי לסייע למצרים כאשר ממשל אובמה השעה משלוחי נשק שהובטחו לה, בתגובה להדחתו של מורסי מהשלטון. מותר להניח שהסיוע הישראלי לשיפור האחיזה המצרית בסיני, כמו המאמץ הישראלי ליישר את ההדורים ביחסי מצרים עם הממשל האמריקאי התקבלו בהערכה על ידי משטר א־סיסי.

בהקשר זה יש חשיבות גם ליחסה של מצרים לחמאס. משטר א־סיסי רואה בחמאס ובעיקר בזרוע הצבאי שלו ארגון טרור ואויב המהווה את החוליה המקשרת בין 'האחים המוסלמים' – שהם תנועת האם של חמאס – לקבוצות שבטיות ואסלאמיסטיות בצפון־סיני, ואשר משתף עימן פעולה. גישה זו השתקפה גם בהחלטת בית משפט מצרי בפברואר 2015, להכריז על חמאס כארגון טרור. אמנם החלטה זו שונתה מאוחר יותר, כשהיחסים בין מצרים לחמאס השתפרו, במקביל להרעת היחסים בין חמאס לאיראן, אך המסר לגבי יחסו הבסיסי של המשטר לארגון נותר בעינו. מתוך גישה זו ובמטרה לבודד את חמאס ולפגוע ביכולותיו בתחום הטרור, הרסה מצרים את מנהרות ההברחה בגבולה עם רצועת עזה, המשמשות גם להברחת אמצעי לחימה לרצועה, הקימה את

אזור הביטחון בגבול והטילה הגבלות חמורות על המעבר בין סיני לרצועה, כשמעבר רפיח נפתח רק אחת לחודש למשך שלושה ימים, לצרכים הומניטריים.

השיפור ביחסי מצרים וישראל משתקף גם ביחסו של משטר א־סיסי ליחסי השלום עם ישראל. כמשטר מובארכ, גם משטר א־סיסי רואה את השלום עם ישראל כנכס אסטרטגי, אבל א־סיסי מגלה גישה חיובית יותר לנורמליזציה ומדגיש את התועלת הטמונה בה למצרים – לא רק בתחום הביטחוני, אלא גם בתחום המדיני והכלכלי. כך החזיר א־סיסי את השגריר המצרי לישראל בתחילת 2016 ובחודש יולי ביקר שר החוץ המצרי בישראל, לאחר תשע שנים שבהן נמנע שר החוץ המצרי מביקור כזה. לאחר שובו למצרים סרב השר, בעת הופעה לפני תלמידי תיכון, להגדיר את פעילותה של ישראל כלפי הפלסטינים כטרור. שר הנפט המצרי הדגיש שיבוא גז מישראל הוא תקין ולגיטימי. משטר א־סיסי ממשיך לגלות עניין רב בקידום הסדר ישראלי־פלסטיני, אך הדבר נובע מתוך עניין לסייע להשגת הסדר, ולא מתוך כוונה ללחוץ על ישראל.

לשיפור היחסים עם ישראל יש גם היבט אזורי. למצרים היה תמיד עניין בהתפתחות נורמליזציה בין ישראל למדינות ערביות נוספות, כדי שלא תישאר לבדה – ומאז 1994 גם עם ירדן – במעגל השלום עם ישראל. העובדה שמתקיימים כיום תהליך שקט של החלפת מסרים בין ישראל לערב הסעודית ויחסים קרובים יותר בין מדינות נוספות במפרץ לישראל, ודאי נתפסת בחיוב על ידי משטר א־סיסי. התקרבות זו חשובה למצרים לא רק בהקשר של יחסיה עם ישראל, אלא גם לשם חיזוק קבוצת המדינות המתונות במזרח התיכון – לנוכח הזעזוע העובר על האזור, הופעת ארגוני הטרור האסלאמיסטיים ובראשם דאע"ש, והאתגר שמציבה איראן למדינות אלה.

על רקע עניינו של משטר א־סיסי בחיזוק שיתוף הפעולה עם ישראל, צריך לזכור שהוא אינו משקף בכך בהכרח את גישתו של חלק ניכר מהציבור המצרי כלפי ישראל. גורמים כמו הממסד האסלאמי, האיגודים המקצועיים, חוגים של אנשי שמאל ונאצריסטים וחלק מהאינטלקטואלים והסטודנטים מגלים עוינות כלפי ישראל. הסיבות העיקריות לכך עשויות להיות קושי לקבל את ישראל כמדינה לגיטימית גם לאחר חתימת הסכם השלום, תחושת תסכול נוכח עוצמתה הצבאית והטכנולוגית וכעס עקב מה שנראה בעיניהם כהתחמקותה של ישראל מקידום פתרון לבעיה הפלסטינית. דווקא עוינות זו מבליטה את החשיבות שיש לראות בהדגשתו של משטר א־סיסי את התועלת והיתרונות שמצרים מפיקה מיחסי השלום עם ישראל. אם המשטר ימשיך להדגיש יתרונות אלה ואם ישראל תסייע לו בכך במעשים, ייתכן שיהיה בכך כדי לשנות, בתהליך הדרגתי, את יחסו של חלק מהציבור העוין כלפי ישראל.

אתגרים לפתחה של הממלכה הסעודית

יואל גוז׳נסקי

ערב הסעודית נמצאת באחת מנקודות הזמן הרגישות ביותר שידעה. השילוב בין הירידה החדה במחירי הנפט מאז 2014, והחל מ־2015 גם תהליך רגיש של חילופי דורות בהנהגה יוצרים עבור הממלכה מארג של אתגרים כבדי־משקל. אליהם ניתן להוסיף פעילות חתרנית של ארגון 'המדינה האסלאמית' בשטחה, המאבק מול איראן בכמה זירות שאחת מהן, תימן, נמצאת על סף דלתה, והתקררות היחסים עם ארצות הברית. כל אלה מבססים תחזיות פסימיות למדי באשר ליציבות הממלכה.[1] גם אם בעת הנוכחית נראה שיש בידי בית המלוכה כלים המאפשרים לו להתמודד עם האתגרים שלפתחו, קיים סיכוי לכך שבשנים הקרובות תתערער היציבות הפוליטית בממלכה. להלן ינותחו האתגרים המרכזיים ליציבות בערב הסעודית, אמצעי המענה שבית המלוכה מציב מולם וההערכה לגבי מידת יעילותם, וכן ההשלכות על האזור בכלל ועל ישראל בפרט, כתוצאה מהיחלשות אחיזתו של בית המלוכה במושכות השלטון.

התלות בנפט

האיום החמור ביותר על היציבות הסעודית טמון בהימשכות השפל במחירי הנפט לאורך זמן. ההכנסות מייצוא נפט מהוות מקור לרוב המוחלט של הכנסות המדינה, ובזכות מחירי הנפט הגבוהים בעשור האחרון צברה הממלכה עתודות מטבע חוץ משמעותיות. אלה אפשרו לה להזרים סכומי כסף גדולים לאזרחיה בשלביה הראשונים של הטלטלה האזורית, אך העתודות הללו נשחקות. יתרות מטבע החוץ של ערב הסעודית ירדו מ־724 מיליארדי דולרים בסוף 2014 ל־576 מיליארד באפריל 2016.[2] מדובר אמנם עדיין ברזרבות גדולות, אולם קצב השחיקה ואי־ודאות לגבי משך השפל במחירים מחייבים מדיניות של קיצוץ בהוצאות, הנושאת בחובה סיכונים. הגירעונות הגדולים ממומנים באמצעות משיכות מעתודת הכספים, מימוש נכסים ואף נטילת הלוואות.

קרן המטבע העולמית הזהירה באוקטובר 2015 שאם לא יחול שינוי ברמת מחירי הנפט נכון לאותו זמן ובקצב שחיקת העתודות, הן יאזלו עד 2020.[3]

באפריל 2016, לאחר עשרות שנים שבמהלכן דובר על הצורך לגוון את מקורות ההכנסה של הממלכה, חשפה ערב הסעודית את התוכנית השאפתנית: "חזון ערב הסעודית 2030". התוכנית שהוכנה על ידי גופי ייעוץ חיצוניים עבור הנסיך מחמד בן סלמן, יורש עצר בהמתנה, שר ההגנה והממונה על המועצה לכלכלה ופיתוח, הציבה כיעד ביניים לשנת 2020 יצירת מקורות נוספים לתקציב באמצעות גידול עצום בהכנסות שמחוץ לענף הנפט – התייעלות ומיסוי. זאת, כך שגם בשנות שפל בשוק הנפט לא תיאלץ הממלכה לעמוד מול גירעונות גדולים, כפי שהיא נאלצת לעשות כיום. התוכנית אמורה לתת מענה גם בתחום התעסוקה – הן למטרת צמיחה והן לצמצום האבטלה. נתוני האבטלה הרשמיים עומדים על כ־12 אחוזים אך בפועל האבטלה גבוהה יותר, בעיקר בקרב צעירים. קיימת גם אבטלה סמויה. אזרחים רבים אינם עובדים למעשה ונהנים ממשכורות ומהטבות מפליגות, בעוד אחרים אינם מעוניינים לעבוד בעבודות כפיים, ואלה נמסרות לעובדים זרים. בתחום ההתייעלות כבר הוחל בצמצום התקציב, לרבות קיצוצים בסובסידיות הניתנות לדלק (מחיר הדלק הוכפל למעשה ב־31 בדצמבר 2015), חשמל ומים.[4]

אף שהתוכנית מתמקדת בהיחלצות ערב הסעודית מתלותה בנפט, נראה שפיתוח ענף הנפט והגז יימשך במרץ, במטרה למצות את ההכנסות ממנו לטווח הארוך. כן אין שינוי, לעת עתה לפחות, במדיניות הסעודית בשוק הנפט העולמי. אמנם, לממלכה יש אינטרס מובהק בהתייצבות מחירי הנפט ברמה גבוהה יותר, אולם היא אינה נחפזת להגביל או לצמצם את תפוקתה במסגרת הסכם בין מפיקות הנפט, שבהן היא אינה נותנת אמון. התרחיש הגרוע עבור ערב הסעודית הוא שהן לא תעמודנה בהתחייבויותיהן (אם יושג הסכם), ואף יתפסו חלק מנתח השוק שלה. כך עלול להיווצר מצב שמחירי הנפט לא יעלו כמצופה, והכנסותיה של ערב הסעודית מנפט יקטנו. בנוסף, כמדיניות לטווח ארוך, הסעודים אינם תומכים בעליית מחירים תלולה מדי שתתברר כזמנית, מחשש שזו תאיץ את פיתוחם של תחליפי נפט ושל קידוחי נפט יקרים, שיעלו את היצע האנרגיה ויורידו את מחירי הנפט לרמה נמוכה יותר. התוכנית לצמצום התלות בנפט היא, בין היתר, המוצא היחידי של ערב הסעודית מהדילמות ארוכות הטווח הללו בשוק הנפט.

על הנייר, התוכנית הסעודית משקפת מכלול יעדים ראויים וצעדים הכרחיים מבחינה כלכלית, החיוניים לשרידות הממלכה בטווח הרחוק. עם זאת, בשלב זה מוקדם להעריך את היתכנות מימושה של התוכנית על סמך הנתונים שפורסמו, ובפרט

ניתן להטיל ספק ביכולת לצמצם במידה ניכרת את התלות בנפט עד שנת 2020. סביר להניח שבנסיבות של עלייה מחודשת במחירי הנפט יגבר הלחץ הציבורי לזנוח צעדי ייעול וחיסכון, והמוטיבציה לערוך רפורמה במבנה הכלכלי תפחת. ולראיה, בשנת 2000 גובשה תוכנית דומה לאחר צניחת מחירי הנפט לאורך שנות התשעים. התוכנית נזנחה ב־2003 עם העלייה המחודשת במחירי הנפט. זאת ועוד, בנסיבות של המשך רמת מחירים נמוכה, שהיא אחת מהנחות היסוד של התוכנית, תתקשה הממלכה לממן השקעות ותהליכים הדרושים לפיתוח מואץ של התחום שאינו תלוי בנפט.

יתר על כן, האתגרים המרכזיים למימוש התוכנית קשורים בצורך לפתוח את הכלכלה השמרנית והמסוגרת של הממלכה, ולהתאימה לכללי המשחק של הכלכלה המודרנית. זאת, כאשר תרבות של יזמות, החיונית לפיתוח מגזר עסקי פרטי, מצומצמת בערב הסעודית, והאזרחים התרגלו לכך שהמדינה דואגת לפרנסתם וכמעט לכל צורכיהם. מצב זה הביא סעודים רבים לאמץ מנטליות של התייחסות לזכאות לשירותים ולהכנסה כאל מובנת מאליה כמעט. כלומר, אזרחי הממלכה כבר אינם רואים ברווחי הנפט הטבות זמניות מהשליטים, כי אם זכויות המגיעות להם בגין היותם אזרחים נאמנים לבית המלוכה. לפי משוואה זו, אם וכאשר יחול כרסום ברווחה, עלולה להתערער גם חובת הנאמנות בקרב קבוצות אזרחים.

מאבקים בארמון

על אף ההתמקדות התקשורתית ביחסי החוץ של הממלכה, ובעיקר בעימות בינה לבין איראן בזירות שונות, איומים פנימיים ובהם מאבק כוחות בתוך משפחת המלוכה טומנים בחובם איום חמור יותר על היציבות. דור נכדיו של מייסד הממלכה אבן־סעוד התחיל לתפוס את מושכות השלטון בשנת 2015, ותהליך זה מלווה כצפוי במאבקי כוחות, בעיקרו מאחורי הקלעים. עיקר המחלוקת נסוב סביב כוחו הגובר של הנסיך מחמד בן סלמן, בנו המועדף של המלך אך הצעיר ובעל הניסיון המועט, על חשבון יורש העצר ושר הפנים, הנסיך מחמד בן נאיף, וענפים אחרים במשפחת המלוכה. ב־2016 דווח כי בן נאיף סובל ממחלה, והוא חושש שהמלך יעדיף לקדם את בנו על פניו, למרות שהוא יורש העצר הראשון.[5] העובדה שבן נאיף נהנה מניסיון רב יותר ואין לו בנים הקנתה לו תמיכה לא מבוטלת בתוך בית המלוכה.

מחמד בן סלמן מונה ב־2015 לתפקידיו השונים (יורש עצר בהמתנה, שר ההגנה והממונה על המועצה לכלכלה ופיתוח) על ידי אביו, כשבמקביל הורחקו ממוקדי הכוח מרבית מקורביו של המלך עבדאללה המנוח, מלבד הנסיך מתאב שנשאר מפקד המשמר הלאומי. מינויים אלה יחד עם המדיניות האסרטיבית שאימץ בן סלמן

בנושאי פנים וחוץ תרמו לדימוי אנרגטי ואקטיבי יותר מבעבר של הממלכה, הגם שהוסיפו ממד של אי־ודאות באשר ליציבותה, ועוררו התנגדות פנימית. זו קיבלה ב־2015 ביטוי פומבי – צעד חריג בפוליטיקה הסעודית, שהקוד הבלתי כתוב שלה מחייב קונצנזוס ופתרון סכסוכים בתוך המשפחה ומאחורי דלתיים סגורות – בשני מכתבים שהופצו בין הנסיכים ופורסמו על ידי העיתון 'גארדיאן'. אחד הנסיכים, שלא הזדהה, קרא בהם לבניו הנותרים של אבן־סעוד להתאחד על מנת להדיח את המלך סלמן.[6] כן נטען במכתבים – שבהם גם נמתחה ביקורת על חולשתו של סלמן (הסובל, כך נראה, מדמנציה) – שמספר נסיכים בכירים מעורבים בניסוחם, וכי הם זוכים לתמיכה בציבור ובקרב מנהיגי שבטים חשובים. עם זאת, בניגוד לעבר, נראה כי סמכויות השלטון מרוכזות בידי קבוצה מצומצמת של נסיכים בראשות בן סלמן, שמאז כניסתו לתפקיד הוא מבצר את מעמדו, בתמיכת אביו, וצובר ניסיון הכרחי. בצד ההתנגדות לו, הוא נהנה (עד כמה שניתן לאמוד תמיכה במונרכיה אבסולוטית) מגיבוי בקרב צעירי הממלכה ומצד הממשל האמריקאי הנוכחי (שהעדיף בתחילה את בן־דודו, מחמד בן נאיף, על פניו).[7] ניתן להעריך כי אם יתברר שמחמד בן נאיף סובל ממחלה קשה, תיסלל הדרך עבור מחמד בן סלמן לרשת את הכתר מאביו.

טרור מבית

אתגר נוסף הניצב בפני הממלכה נובע מארגון 'המדינה האסלאמית', הכופר בלגיטימיות ובכשרות הדתית של הממלכה. בעשור הקודם נחלה ערב הסעודית הצלחה יחסית במאבק באל־קאעדה, אך נראה שמאז 2014, הדילמות שמציבה בפניה 'המדינה האסלאמית' שצמחה משורות אל־קאעדה – חמורות יותר. הארגון מתחרה בריאקציה הפוריטנית של האסלאם הסוני שבית המלוכה הסעודי מייצג – הוואהביה, ובדומה לקריאתו של מנהיג אל־קאעדה בן לאדן להפלת הממלכה, גם אבו בכר אל־בגדאדי מנהיג 'המדינה האסלאמית' קורא "לשחרר" את שטח הממלכה, שבתחומה המקומות הקדושים לאסלאם, משלטון בית סעוד. איום מצד הארגון לפגוע בערב הסעודית נשמע לראשונה בקלטת שמע שפורסמה בנובמבר 2014, ובה קרא אל־בגדאדי לפגוע בשיעים, בזרים ובבית המלוכה עצמו, והכריז על הרחבת 'המדינה האסלאמית' לשטח חצי האי הערבי (מחוז נג'ד).[8] באותו חודש החל הארגון לבצע פיגועי התאבדות במחוז המזרחי של ערב הסעודית, שבו מרוכזת מרבית האוכלוסייה השיעית. נכון לכתיבת שורות אלה, מתקפת הפיצוצים האחרונה אירעה ברחבי הממלכה, ובכלל זאת בעיר הקדושה מדינה, ב־4 ביולי 2016.[9]

הישגי 'המדינה האסלאמית' והאידאולוגיה של הארגון קוסמים לצעירים רבים בממלכה, שעלולים להפנות את זעמם כלפי האוכלוסייה השיעית או כלפי בית המלוכה עצמו, בוודאי אם ייראה כמפייס את השיעים. יודגש כי השיעים, הגם שהם נתפסים בערב הסעודית כגיס חמישי איראני, מעולם לא קראו תיגר על את יציבות המלוכה, ומי שעשה כן היו הסונים הקיצונים. יתרה מכך, בית המלוכה הסעודי עצמו נושא בחלק מהאחריות למתיחות, משום שהוא עושה שימוש ברטוריקה אנטי־שיעית כדי להגביר את התמיכה בו וביעדיו, על רקע המאבק באיראן.

צפוי שהאיום הסלפי־ג'האדיסטי ילווה את ערב הסעודית בשנים הקרובות. עד כה התמקד הארגון בעיקר בפגיעה בשיעים, בהנחה שכך יגבר המתח הבין־דתי ויערער את היציבות בערב הסעודית בפרט, וביתר מדינות המפרץ. עם זאת, 'המדינה האסלאמית' כבר הכריזה כי בכוונתה לפגוע במשטרים עצמם, והמטרות לפגיעה יהיו יעדי ממשל, מתקנים אסטרטגיים ואף בכירים מבית המלוכה.

מאבק הנגד בארגון 'המדינה האסלאמית' מתמקד בניסיון לפגוע במקורותיו הכלכליים בשטח הממלכה; בניסיון לעצור את זרם הצעירים הסעודים היוצאים מהממלכה לזירות לחימה אחרות של הארגון וחוזרים לתחומה; וכן בפעילות נגד מערכת הפצת המסרים והתעמולה הסלפים־ג'האדיסטיים באמצעות הממסד הדתי, התקשורת ומערכת האכיפה והענישה. יצוין שגורם נוסף המקשה על בית המלוכה להתמודד עם המתח הגובר בין תושביה הסונים והשיעים של הממלכה הוא הסתה נגד שיעים על ידי הממסד הדתי הוואהבי: ניסיון לצאת חוצץ נגד ממסד זה עלול לכרות את הענף שעליו יושב בית המלוכה.

פוטנציאל אי־היציבות הפנימית בערב הסעודית אינו מוגבל למתח הסוני־שיעי בלבד. כמה מהסיבות שהובילו למחאה ב"רפובליקות" בעולם הערבי, ובכללן מצוקה כלכלית, אבטלת צעירים, הרצון לחלוקה צודקת של משאבים וחתירה לחופש אישי – מצויות כיום גם בערב הסעודית. הצטברות האתגרים הפנימיים הזו בתקופה של תהפוכות אזוריות עלולה להאיץ תהליכים, שסופם לזעזע קשות את יציבות הממלכה ולשנות את פניה. בכל מקרה, רפורמות כלכליות וחברתיות מרצון אינן צפויות להתממש בממלכה. שליטים אבסולוטים אינם נוטים לוותר על השפעתם מרצון. יתר על כן, מאז תחילת הטלטלה במזרח התיכון אימצו שליטים באזור החוששים ממהפכה, וביניהם שליטי ערב הסעודית, מדיניות דיכוי נוקשה. בממלכה נחקקו חוקים דרקוניים נגד טרור ופשעי סייבר, המאפשרים כליאת מפגינים בלתי אלימים, ובנוסף הודקו ההגבלות על חופש המידע וההתגודדות. ניסיונות לשתף את האזרחים בתהליכי קבלת ההחלטות

היו מועטים ומוגבלים ולוו בצעדי דיכוי, שלמעשה ביטלו את משמעותם המעשית המיידית, אך לא את הפוטנציאל המהפכני הגלום באי־הנחת בקרב תושבי הממלכה.

אתגרים חיצוניים

האיום החיצוני המיידי שערב הסעודית ניצבת בפניו, הגם שאינו איום קיומי, הוא הימשכות המלחמה בתימן. על אף ההישגים הראשוניים של הקואליציה האזורית בראשותה, הקמפיין עדיין רחוק מהשגת יעדיו המוכרזים, שכללו בין היתר את פירוק השיעים־החות'ים מנשקם. החות'ים מבוססים עדיין במרבית שטחה של "תימן החיונית" – האזורים שבשליטתם ואשר בהם מתגוררת מרבית אוכלוסיית המדינה גובלים בערב הסעודית, וכן נמצאים בהם משאבים חיוניים – למרות התקפות אוויריות ויבשתיות חוזרות ונשנות של כוחות הקואליציה על מטרות השייכות להם ולבעלי־בריתם.

גם אם השיחות המתנהלות בכווית בין הצדדים הירִיבים יסתכמו בהסכם, תימן תהיה רחוקה מיציבות לאורך שנים. לאחר שבע שנים של מלחמת אזרחים שפוררה את המרקם הפוליטי העדין במדינה, קשה לראות כוח פוליטי או צבאי כלשהו שיקיים ריבונות וממשל אפקטיביים בשטחה, והחות'ים עצמם צפויים להמשיך להוות איום ביטחוני לא מבוטל לדרומה של ערב הסעודית. משום כך ניתן להעריך כי ערב הסעודית תמשיך למלא תפקיד מרכזי בזירת תימן, שתישאר "מגרש משחקים" וזירת תחרות עבור כוחות אזוריים ומקומיים.

גם מעבר לזירת תימן, ערב הסעודית ניצבת בפני אתגרים אזוריים לא מבוטלים. הסכם הגרעין שנחתם בין המעצמות לאיראן בקיץ 2015 והסרת הסנקציות מעל איראן העלו בריאד ובמדינות מפרץ נוספות חשש כי לרשות טהראן יעמדו משאבים שיאפשרו לה להרחיב את פעילותה החתרנית באזור. התפתחות דרמטית בכיוון זה לא נרשמה, אך קיים חשש שהתנהלותה האזורית של איראן תיעשה בוטה יותר. אפשר שההתמודדות הסעודית־איראנית תלבש אז אופי ישיר יותר, שיעמיד את הממלכה בסכנה. בכל מקרה, יש לשער שכל עוד נשמרים הכללים וגבולות המשחק הנוכחיים, הממלכה תעדיף להמשיך לנהל מלחמות "בידי שליח" מול איראן וגם לנסות לייצב חזית סונית רחבה מול האיום האיראני, הגם שחזית זו נראית כיום שברירית למדי, ורחוקה מהחזון הסעודי של ברית ערבית־סונית מאוחדת.

במקביל ולמגינת־לִבה של ההנהגה הסעודית, ארצות הברית ממשיכה להראות סימנים לכך שהיא מעוניינת לצמצם את התחייבויותיה הביטחוניות באזור. לאורך שנים ראה בית המלוכה את ארצות הברית כמשענת ביטחונית יציבה, למרות הבדלים באינטרסים וביעדי מדיניות, אולם בזמן כהונתו של ממשל אובמה נסדקה תפיסה

זו. המחלוקות בין הצדדים החריפו על רקע המדיניות האמריקאית מול משטר אסד והחתימה על הסכם הגרעין עם איראן, והגיעו עד כדי ביטויי ביקורת פומביים.[10]

עם זאת, צבר האתגרים שעימם מתמודד בית המלוכה הסעודי מחדד עבור ארצות הברית את האינטרס של שמירה על יציבות הממלכה. למרות המחלוקות, נראה כי הממשל בוושינגטון מעדיף שבית סעוד ייוותר יציב – ולו בשל ההשלכות האפשריות של נפילתו והיווצרות כאוס בממלכה, לרבות ההשלכות האזוריות. בבית המלוכה הסעודי, כמו בממשלים נוספים במזרח התיכון, קיימת תהייה באשר לעתיד המדיניות האמריקאית במזרח התיכון והיא – האם מדובר בתחילתה של התרחקות (ו"הפניית המבט לאסיה"), או שמא "הסטייה" של ממשל אובמה תתוקן תחת הממשל האמריקאי הבא. אם תימשך "הפניית המבט" האמריקאית מהאזור, האתגר המשמעותי ביותר עבור הממלכה הסעודית יהיה התמודדות עם ההשלכות של מזרח תיכון פוסט־אמריקאי. נראה כי בית המלוכה הסעודי החל להיערך לקראת אפשרות זו, כפי שהתבטא הדבר באימוץ מדיניות אסרטיבית ועצמאית ביחס לעבר, לעתים גם בניגוד לאינטרס האמריקאי, ותוך ניסיון לשפר את יחסיה עם רוסיה וסין.

סיכום

לאורך שנים השכיל בית המלוכה הסעודי להתמודד עם אתגרים פנימיים, לא מעט בזכות יכולתו להגיע לקונצנזוס בין מקבלי ההחלטות, לשכך מתחים פנימיים ולקנות תמיכה חיצונית בעזרת רווחי הנפט. כיום הגירעון הולך וגדל, וקשה יותר להשיג קונצנזוס בין הנסיכים. השלטון הפך במידה רבה למופע של איש אחד: מחמד בן סלמן. זאת ועוד, הממלכה גם אינה יכולה עוד לבודד את עצמה, כבעבר, מהמלחמות סביבה. היא מעורבת גם באופן יזום בעימותים אזוריים, אשר להם השלכות גם על הזירה הפנימית.

קידום חזון 2030 מהווה אתגר לאומי ממדרגה ראשונה, וגם אתגר אישי למחמד בן סלמן. בדרכו עלולים לעמוד יריביו מתוך בית המלוכה שאינם מרוצים מכוחו העולה, וכן גורמים בממסד הדתי־השמרני החוששים מפתיחות יתר, במיוחד לגבי הרכיבים החברתיים של התוכנית. עם זאת, נראה שהנסיך זוכה לתמיכה בקרב צעירי הממלכה, המייחלים לשינוי. חובת ההוכחה מונחת כעת לפתחו, כאשר לחובתו נזקף כבר ה'תיקו' המדמם בתימן. כישלון התוכנית הכלכלית יפגע לא רק במוניטין שלו ובסיכויו לרשת את כס המלוכה, אלא עלול אף לדרדר את מצבה הכלכלי והחברתי של הממלכה ולערער את יציבותה.

ברי שלא ניתן לקבוע מתי בדיוק, אם בכלל, תגיע נקודת המפנה. אולם, על מקבלי ההחלטות בישראל ומחוצה לה להכיר בשינויים העוברים על הממלכה, אשר ייתכן שיהיו להם השלכות על הסדר האזורי במזרח התיכון ואף מעבר לו. לכן, לצד ניצול ההזדמנויות הנובעות מריבוי האינטרסים המשותפים עם ערב הסעודית והשינוי המובחן בגישתה לישראל, יש לבחון בין היתר את הסיכונים, ואת מידת ישימותן של הציפיות ביחס ליכולת לפתח שיתוף פעולה בין המדינות. כך למשל, ככל שערב הסעודית פגיעה יותר מבחינה פנימית, ובוודאי כל עוד נמשך הקיפאון המדיני בזירה הישראלית־פלסטינית, כך פחותה יכולתו של המשטר הסעודי, החושש מדעת הקהל מבית, לקיים שיתוף פעולה עם ישראל.

הערות

1 לדוגמה Karen Elliott House, "Uneasy Lies the Head that Wears a Crown", Senior Fellow Paper, Harvard Kennedy School, Belfer Center for Science and International Affairs, March 2016.

2 "Saudi Arabia: International Reserves and Foreign Currency Liquidity", International Monetary Fund Country Notes, Last Updated: April 28, 2016.

3 "World Economic and Financial Survey, Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia" International Monetary Fund, October 2015.

4 שמואל אבן ויואל גוז'נסקי, "חזון ערב הסעודית 2030: היערכות לצמצום התלות בנפט", מבט על, גיליון 819, 8 במאי 2016.

5 Robert Windream and William Arkin, "U.S. Officials Fear Saudi Collapse if New Prince Fails", ABC News, June 17, 2016.

6 Huge Miles, "Saudi Royal calls for Regime Change in Riyadh", *Guardian*, September 28, 2015.

7 "Powerful Saudi prince to meet Obama, Ban on U.S. visit", *Reuters*, June 13, 2016.

8 "Islamic State leader urges attacks in Saudi Arabia: speech", Reuters, November 13, 2014.

9 Ben Hubbard, "Suicide Bombings Hit 3 Cities in Saudi Arabia, One Near a Holy Site", *New York Times*, July 4, 2016.

10 ראו לדוגמה: Jeffrey Goldberg, "The Obama Doctrine", The Atlantic, April 2016 and Turki al-Faisal, "Mr. Obama, we are not 'free riders'", Arab News, 14 March, 2016.

כותרת

סימה שיין

ישראל והפלסטינים – משבר מתמיד וקיפאון מעמיק

שלמה ברום, ענת קורץ וגלעד שר

בשנה החולפת העמיק המבוי הסתום ביחסי ישראל והפלסטינים והוא התבטא בהמשך גילויי האלימות, בחוסר תקשורת בין הצדדים ובהתעלמות של כל צד מהצרכים הפוליטיים והאחרים של הצד השני. אשר לעתיד הלא רחוק, הקיפאון צפוי לחולל לפחות שני משברים בשתי הזירות הפלסטיניות העיקריות – הרשות הפלסטינית בגדה המערבית ורצועת עזה הנשלטת על ידי חמאס. היחלשותה הנמשכת של הרשות הפלסטינית בעקבות אובדן הלגיטימציה של מנהיגותה עלולה להביא לקריסתה, ומשבר ירושה חריף צפוי להתפתח עם תום כהונתו של הנשיא מחמוד עבאס; המשבר ההומניטרי והתשתיתי ברצועת עזה צפוי להחריף ועלול להביא להתפרצות אלימה, אלא אם יינקטו צעדים לשיפור המצב ולשחרור הלחץ באזור. בנוסף להעכרת האווירה בזירה הישראלית־פלסטינית בעקבות גל הטרור הפלסטיני שפרץ באוקטובר 2015, המשך ה"סטטוס קוו" מאיים לסכל בטווח הארוך את (שארית) היתכנותם של היפרדות בין ישראל לפלסטינים ופתרון שתי המדינות.

בפרק זה יידונו המצב הפוליטי בצד הישראלי ובצד פלסטיני, שבמידה רבה מזין את הקיפאון המדיני ובכך גם את האיומים הגלומים בו ביחס לעתיד היחסים בין הצדדים. לסיכום הניתוח תוצג שורת המלצות שתכליתן שימור הרלוונטיות של פתרון שתי המדינות לשני עמים – ברמת העיקרון וברמת המעשה כאחת.

המצב הפוליטי בצד הישראלי

ייתכן שלראש הממשלה נתניהו הייתה כוונה לשנות את מדיניותו ולנקוט צעדים שמטרתם למנוע את המשברים הצפויים. אולם, כדי ששינוי מדיניות זה יתאפשר, נדרש שינוי הרכב הקואליציה שבראשותו וצירופו של 'המחנה הציוני' (במקום מפלגת 'הבית

היהודי'). עם זאת, ניסיונו של נתניהו לשנות כך את מבנה הקואליציה נכשל, כנראה משום שסרב להתחייב לצעדים מדיניים בעניין הפלסטיני, שמשמעותם אינה קוסמטית גרידא. מפלגת 'ישראל ביתנו' בראשות אביגדור ליברמן היא שצורפה לקואליציה, וכך התחדד אופייה הימני המובהק של הממשלה, ובטלה למעשה האפשרות לשינוי מדיניות כלפי הפלסטינים. החלפת שר הביטחון משה יעלון באביגדור ליברמן החריפה את השלכותיה של התפתחות זו (משרד הביטחון הוא האחראי לניהול השוטף של המדיניות כלפי הפלסטינים, ומבחינת המערכת הישראלית הוא זה שמנהל בפועל את הגדה המערבית). בניגוד להערכות שהדגישו את נטייתו ה"פרגמטית" של השר ליברמן, ביחס להצהרות לוחמניות שהשמיע בעבר, צעדים שנקט עם כניסתו לתפקיד, ובהם ההנחיה המתוקשרת לצה"ל לתכנן את הפלת שלטון חמאס בעזה באמצעות כוח צבאי והגבלות נוספות על חופש התנועה של פלסטינים (גם לצרכים הומניים וכלכליים) שיקפו החמרה במדיניות כלפי הפלסטינים. כן עשוי השר ליברמן לקדם מדיניות על פי תפיסתו, שעליה הצהיר בעבר, שלפיה הרשות הפלסטינית ומנהיגותה היא בעצם הבעיה ולא חלק מהפתרון, והיא לא תהיה שותפה להסדרת היחסים בין ישראל והפלסטינים. מימוש המדיניות הזו עלול לקדם את קריסת הרשות, לרבות המחירים שהתפתחות זו תגבה מישראל. יתר על כן, ממשלת ישראל בהרכבה הנוכחי בוודאי לא תוכל לנהל עם הפלסטינים משא ומתן שיהיה אפקטיבי יותר מהסיבוב האחרון של המשא ומתן הכושל, שנערך בתיווך מזכיר המדינה האמריקאי ג'ון קרי. למרות שנתניהו ממשיך להצהיר כי הוא מעוניין בהידברות ישירה, ספק אם יש לו עניין אמיתי בכניסה למשא ומתן ישיר במטרה לחולל פריצת דרך מוחשית לקראת הסדר, ולקדם את היעד המוצהר של הקמת מדינה פלסטינית לצד ישראל.

המצב הפוליטי בצד הפלסטיני

אובדן הלגיטימציה של המנהיגות ברשות נובע במידה רבה מבעיות בתפקודה, מנטיות לא דמוקרטיות שלה המונעות מאז 2006 קיום בחירות, שהן האמצעי להשגת לגיטימציה ציבורית, מרדיפה של אנשי אופוזיציה תוך ניצול מנגנוני השלטון, לרבות כוחות הביטחון, וכן מגילויים של שחיתות והעדפת מקורבים. אולם, הסיבה המרכזית לאובדן הלגיטימציה היא קריסת הפרדיגמה של מחמוד עבאס והפַּתח, שבמרכזה קידום השאיפות הלאומיות הפלסטיניות דרך משא ומתן עם ישראל, שיביא למימוש פתרון שתי המדינות. כישלון זה והמשך הסטטוס קוו שבמסגרתו ממשיכה ישראל לשלוט לחלוטין בשישים אחוזים משטח הגדה (שטח C) וחלקית בשאר השטח, ובנוסף הרחבתו המתמדת של מפעל ההתנחלויות – בולמים את בניית המדינה הפלסטינית

וגם את שיפור השירותים השוטפים לאוכלוסייה הפלסטינית. זו איבדה לחלוטין את התקווה לשינוי חיובי כלשהו במצבה דרך פרדיגמה זו, והיא מחפשת חלופות. עבאס מצידו אינו מוכן לחדש את המשא ומתן ללא תנאי פתיחה שיעגנו כמה הבנות קודמות, בכללן שרטוט הגבולות בין שתי המדינות על בסיס קווי 1967, וכן אין הוא מאמין בכנות כוונותיו של ראש הממשלה נתניהו, ואינו מעוניין להיכנס לשיחות סרק שרק יפחיתו מהלחץ המופעל על ישראל לקדם תהליך מדיני.

מחמוד עבאס, המתנגד לחלופה של מאבק אלים, שילב במרכזה של אסטרטגיית הפעולה של הרשות את בינאום הסוגיה הישראלית־פלסטינית באמצעות מערכה משולבת דיפלומטית, משפטית ותקשורתית. חלופה פלסטינית מסורתית זו, המשקפת תפיסה הגורסת כי רק המעורבות הבינלאומית תצמצם את הפער הניכר ביחסי העוצמה בין הצדדים נחשבה בעבר גורם מסייע, אולם לנוכח הקיפאון המדיני הממושך ולמעשה בלית ברירה, המאמץ הבינלאומי נעשה ערוץ הפעולה היחידי. הצעד הראשון שנקטה הרשות בכיוון זה היה בקשת הכרה במדינה הפלסטינית. זו הושגה בנובמבר 2012, כשהעצרת הכללית של האו"ם הכירה ברוב גדול בפלסטין כמדינה משקיפה, שאינה חברה. הכרה זו נוצלה על ידי הפלסטינים להצטרפות לארגונים ולאמנות בינלאומיות, כדי לתרגמה ללחץ על ישראל. הדוגמה הבולטת ביותר לכך היא הצטרפות "מדינת פלסטין" ב־2015 לאמנת רומא, שעל בסיסה נוסד בית הדין הפלילי הבינלאומי בהאג. בעקבות זאת הוחלה סמכות השיפוט של בית הדין על השטחים הפלסטיניים, והרשות הפלסטינית הגישה שורת תלונות נגד ישראלים על פעולותיהם בשטחים אלו, כולל בנושא ההתנחלויות, הנחשבות בלתי חוקיות על פי הדין הבינלאומי (בניגוד לדעתה של ישראל). אם בית הדין יחליט לדון בתלונות אלו, פוליטיקאים ישראלים ואנשי צבא עלולים לעמוד לדין בגין פעולותיהם. תנועת BDS בהובלת ארגונים לא־מדינתיים המבקשת להחרים את ישראל מבטאת אף היא את הפנייה פלסטינית לזירה הבינלאומית, כאמצעי לחץ על ישראל. בשנה הקרובה תעמוד למבחן האפקטיביות של אסטרטגיית הבינאום הפלסטינית, ואולי יתברר שהאיום בפנייה למוסדות בינלאומיים הוא כשלעצמו מייצר לחץ, לפחות על פי תגובות הממשלה והמערכת הפוליטית בישראל, אך מימושו עלול לחשוף את חולשתו המעשית.

בציבור הפלסטיני הרחב אפשר לזהות בחירה בחלופות אחרות. אחת מהן, הרווחת בקרב צעירים מתוסכלים, היא האלימות הלא־מאורגנת המכונה לעתים "אינתיפאדת הסכינים והדריסות". שכיחות התופעה ירדה בחודשים האחרונים של שנת 2016, יש להניח שמגמה זו שיקפה עייפות מצטברת מפעולות עקרות שאינן משיגות מאומה – תוצאה של פעולות הסיכול של גורמי הביטחון הישראליים ופעולות נגד מצד הרשות

הפלסטינית – וכן הצלחה בטיפול במפגעים והבחנה ביניהם לבין האוכלוסייה הפלסטינית הכללית, בעיקר על ידי הימנעות ישראלית מפעולות ענישה קולקטיבית, שאפשרה המשך חיי שגרה של רוב הפלסטינים. במקביל, בקרב השכבה האינטלקטואלית התחדש שיח בזכות פתרון המדינה האחת, במקום חתירה לפתרון שתי המדינות. המסקנה האופרטיבית הנובעת מכך היא ויתור על לחץ על ישראל להגיע להסכם על הקמת מדינה פלסטינית בגבולות 67', והחלפתו בלחץ על ישראל להעניק לפלסטינים זכויות שוות במסגרת מדינה אחת. חשיבה זו עומדת גם בבסיס הטענות שישראל מנהלת מדיניות אפרטהייד, כשהמענה לכך הוא מאבק בסגנון דרום־אפריקאי לשוויון זכויות. בשיח זה מעורבת מגמה נוספת, שלפי שעה אינה בולטת ואינה רווחת, הקוראת להידוק מחודש של הקשר בין הגדה המערבית לירדן.

היחלשות הרשות הפלסטינית מתבטאת גם בהתערערות שליטתה ושליטת מנגנוני הביטחון שלה בשטח הנתון לסמכותה. בגדה המערבית, בעיקר במחנות פליטים ובחלק מהערים, יש אזורים שאנשי ביטחון פלסטינים חוששים להיכנס אליהם, וכשהם מנסים לעצור שם חשודים מתרחשות תקריות אש. לפי שעה, עבאס דבק בפועל במדיניות של שיתוף פעולה בין גורמי הביטחון של ישראל ושל הרשות, אולם בעיני רבים בחברה הפלסטינית, כשאין תוחלת לתהליך מדיני שיביא להקמת מדינה פלסטינית, שיתוף פעולה זה אינו לגיטימי. לחץ על הרשות על רקע זה עלול לכרסם בהדרגה בשיתוף הפעולה הביטחוני בין הצדדים.

עבאס כבר הצהיר שלא יהיה מועמד לנשיאות בבחירות הבאות, הגם שאין סימן לכך שבחירות כאלו ייערכו בעתיד הנראה לעין: לפַתח אין כל עניין לערוך בחירות חדשות כאשר מעמדו הציבורי ירוד ואין ביטחון שינצח, ובהיעדר מסורת דמוקרטית מחייבת יכולה הרשות לדחות את הבחירות לאין קץ. באוגוסט 2016 נפלה החלטה לקיים בחירות מקומיות – אולי גם לשם בדיקת האפשרות לקיים בחירות כלליות במועד מאוחר יותר. אולם חוסר הארגון, הפיצול ומלחמת הכול בכול בשורות הפַתח עשויים להביא לתבוסה לפַתח ולהישג לחמאס, שהחליט לקחת חלק בבחירות. תבוסה לפַתח במישור המוניציפלי ודאי לא תעודד את עבאס להכריז על בחירות כלליות. כל הסיבות הללו מבססות תחושה בציבור הפלסטיני ובמערכת הפוליטית הפלסטינית כי קרב קיצו של שלטון עבאס, אם כי לא ידוע מתי יפנה את מקומו. בכל מקרה, מלחמת הירושה כבר החלה והיא מתבטאת במאבקים בין סיעות ואישים שונים. מקובל להניח שמרוואן ברגותי הוא המנהיג הפלסטיני הפופולרי ביותר, ובוודאי בתוך פַתח, אבל לא נראה כי ישראל תשחרר אותו ולכן אישים אחרים מעריכים שיוכלו לרשת את התפקיד, אף אם אין ביניהם מי שסיכוייו להשיג יעד זה גבוהים יותר.

המצב ברצועת עזה

הפיצול בין הגדה המערבית לרצועת עזה נמשך ומעמיק. אין מאמץ רציני לקיים שיחות פיוס בין פַּתח לחמאס, אף כי בשנה זו התקיימו כמה סבבי שיחות בנדון. שיקומה של רצועת עזה מתוצאות העימות בין חמאס לבין ישראל – מבצע 'צוק איתן' שהתחולל ב־2014 – מתנהל בעצלתיים בשל קשיים בהעברת חומרי בנייה וכספים לרצועה. האחראים המרכזיים לקשיים אלו הם מצרים והרשות הפלסטינית – שני גורמים אלה מתייחסים לחמאס כאל אויב מרכזי המאיים עליהם, ואינם מוכנים לאפשר צעדים שיביאו, ולו בעקיפין, לחיזוק שלטון חמאס. מבחינתם, הקשיים שחווה האוכלוסייה ברצועה וההתמרמרות הגוברת שם תואמים את האינטרס המשותף להם – פגיעה בשלטון חמאס. הבעיה היא שהמשך המצב הקיים פירושו המשך ההידרדרות במצב האוכלוסייה ובשירותים הניתנים לה. כבר כיום שורר ברצועה משבר הומניטרי חריף, המתבטא בתחומי חיים רבים ומרכזיים: אספקת מים לשתייה, אנרגיה ותעסוקה. העמקת המשבר צפויה בעתיד הלא רחוק. בישראל מודעים לכך שהמשבר סופו לגרום התפרצות שתגרור אותה לסבב עימות נוסף בזירת הרצועה, ועקב כך שינתה ישראל את מדיניותה ואימצה גישה ליברלית יותר מאשר בעבר לגבי מתן היתרים להכנסת סחורות לרצועה ולהוצאתן, לרבות חומרי בנייה. כן מתקיים דיון באפשרות להקים נמל בעזה, אולם גם אם תאושר תוכנית כזו, ביצועה ידרוש זמן ולכן אין מדובר בפתרון למשבר המתקרב.

הצעדים שנקטה מצרים למניעת הברחות לרצועת עזה והרס רוב המנהרות שנחפרו בין חצי האי סיני לרצועת עזה הגבילו את התעצמות חמאס. הארגון מתמקד בייצור עצמי של רקטות ופצצות מרגמה ובמאמץ שיקום מערך המנהרות, לרבות מנהרות חודרות גדר. מצב זה תורם לשימור ההרתעה שהושגה במבצע 'צוק איתן'. לאורך גבול הרצועה נשמר בדרך כלל השקט מאז המבצע, ונראה שאין לחמאס אינטרס בסיבוב לחימה נוסף עם ישראל. אולם, הרקע להסלמה שהביאה לסבב העימות ב־2014 היה היקלעותו של חמאס לסיטואציה שבה לא היה לו מה להפסיד. כן הייתה זו אחת הסיבות המרכזיות לכך שהמערכה התמשכה כחמישים ימים. נוכח המצוקה הגוברת ברצועת עזה עלול יהיה חמאס להעריך כי התלקחות דווקא תשרת את האינטרסים שלו, ותיצור דינמיקה של לחץ בינלאומי על ישראל לשחרר מגבלות המוטלות על הרצועה, ובנוסף תחזיר את סוגיית עזה לסדר היום האזורי והבינלאומי. עם זאת, הנהגת חמאס עדיין לא מיצתה את ערוצי הפעולה המדיניים שעשויים להביא לשיפור המצב בעזה, והיא חותרת לנצל את הסיוע שמגישה קטר לארגון, ובנוסף את התמתנות העוינות של משטרים סוניים כלפי חמאס. הסכם שגובש באוגוסט 2016 לגבי מימון משכורות

של עובדי ממשלת חמאס (לאחר כשנתיים של הקפאה), שישראל שותפה לו, מעיד כי מאמציו של הארגון בכיוון זה זוכים להצלחה חלקית לפחות.

מסקנות: המדיניות הישראלית האפשרית

יש בישראל הסכמה גורפת, אפילו בין גורמים לא מעטים בשמאל ובוודאי במרכז המפה הפוליטית, שבמצב הנוכחי ספק אם אפשר לקיים עם הפלסטינים משא ומתן על הסכם הקבע, ורווחת ההערכה כי ודאי שמשא ומתן כזה, אם יחל, לא יסתיים בהסכם. לאור זאת יש צורך בהתוויית יעדים מדיניים קונקרטיים אחרים. היעדים שיותוו יהיו קשורים כמובן בתפיסה הפוליטית הבסיסית המנחה אותם, ובמענה לשאלה העקרונית – האם ישראל צריכה עדיין לדבוק ביעד של פתרון שתי המדינות? רוב הציבור הישראלי עודנו משיב בחיוב לשאלה זו ומקובל עליו שהיפרדות מהפלסטינים היא האינטרס המרכזי, משום שבלעדיה ישראל לא תוכל להמשיך להתקיים כמדינה הדמוקרטית של הלאום היהודי. גם ראש הממשלה נתניהו חזר ואמר אחרי הבחירות האחרונות שנערכו במארס 2015 שהוא דבק בדבריו בנאום בר־אילן, כלומר, בהצהרתו על תמיכתו בפתרון שתי המדינות. עולה מכך שהיעדים המדיניים הקונקרטיים של ישראל צריכים להיות שמירת ההיתכנות של פתרון זה, באמצעות צעדים שימנעו מהמציאות הנוכחית של מדינה אחת להפוך למעשה למציאות בלתי הפיכה, ולבצע צעדי הכנה לכך שמשא ומתן עתידי יהיה אפקטיבי. יעדים אלו צריכים להיות אמות המידה לבחינת פעולות שונות הנשקלות בשיח המקומי, האזורי והעולמי.

צעדים כאלה הם משני סוגים – האחד הוא מניעת פעולות התורמות לגלישה למציאות בלתי הפיכה של מדינה אחת. מרכזית לנושא זה היא סוגיית ההתנחלויות. יש הטוענים שמספר המתנחלים ופיזורם בשטח כבר עשו למעשה את ההיפרדות בין ישראל לפלסטינים בלתי אפשרית. אולם, בחינה של התפלגות המתנחלים בשטח הגדה מביאה למסקנה שהיפרדות המשאירה בשליטת ישראל את גושי ההתנחלויות שבקרבת הקו הירוק במסגרת מימוש תוכנית ישראלית חד־צדדית או הסכם על בסיס קווי 67', הכולל חילופי שטחים, עדיין אפשרית.

נראה, אם כך, שעל ישראל לפעול בהדרגה אך בדחיפות לקידום התנאים שיאפשרו מציאות של שתי מדינות לשני עמים, לטובת עתידה כמדינת הלאום של העם היהודי וביטחון המדינה ואזרחיה. מהלכים יזומים שיתבצעו במסגרת זו עשויים לתמוך במשא ומתן בעתיד, או להתבצע בהיעדר הידברות. ממשלה שתהיה מוכנה לאמץ דרך זו וליצור מציאות של שתי מדינות צריכה להגדיר כמטרה מרכזית עיצוב גבול זמני בין ישראל לישות הפלסטינית, שלא יפגע באפשרות למשא ומתן בעתיד על הסדר הקבע,

יאפשר לישראל להמשיך את הפעילות הביטחונית החיונית לשמירת הביטחון ברמה הנוכחית ויביא להתקדמות בפרויקט הפלסטיני של בניית המדינה. גבול כזה, שמעברו לא תהיינה התנחלויות, ימנע את המשך התרחבותו של מפעל ההתנחלויות באורח שימנע את מימוש פתרון שתי המדינות.

בהיעדר ממשלה שמסוגלת למהלך שאפתני כזה, אפשר יהיה עדיין לקיים סדרת פעולות שיגבילו את הבנייה בהתנחלויות רק למקומות שסביר כי תהיה הסכמה על סיפוחם לישראל בהסדר עתידי (הגושים בקרבת הקו הירוק ושכונות ירושלים).

צעדים מהסוג השני יהיו כאלה שתכליתם בניית התשתית של מדינה פלסטינית, כלכלתה ומוסדותיה. במסגרת זו יש חשיבות מרכזית להתפתחויות בשטחי C, המהווים שישים אחוזים משטח הגדה. אי־היכולת הפלסטינית להשתמש ברוב שטח הגדה יוצרת קנטוניזציה ומונעת התפתחות כלכלית וייצוב של מוסדות הרשות. לדוגמה, שטח C הפך לאזור מקלט לפושעים פלסטינים, אך הרשות הפלסטינית אינה יכולה לטפל בכך בהיעדר סמכות. הרחבת השימוש של הרשות בחלקים משטחי C, לפחות, חיונית לפרויקט של בניית המדינה. בתחום מהותי זה של בניית תשתית למדינה הפלסטינית העתידית יכול להתקיים שיתוף פעולה מועיל בין ישראל לבין מדינות באזור הרלוונטיות לתהליך המדיני, ועם הקהילה הבינלאומית בכלל. ישראל תוכל ליצור את התנאים שיאפשרו את הפעולות הנחוצות לשם כך – מה שעשוי לסייע למדינות באזור ומחוץ לו להתגייס לסיוע במישור הפיננסי, הייעוצי והביצועי.

צעדיה של ישראל יכולים להיות חד־צדדיים, או מבוססים על הסכמים נקודתיים בנושאים ספציפיים. ניתן להעריך כי בשלבים הראשונים יהיו רוב הצעדים חד־צדדיים, משום שבאווירה הנוכחית של חוסר אמון הדדי עמוק יקשה על הצדדים להגיע להסכמים כלשהם. אולם, אם תיווצר רמה מסוימת של אמון, גם אם כתוצאה מצעדים ישראליים חד־צדדיים שיעידו על כוונה לקדם את פתרון שתי המדינות, ניתן להעריך שאפשר יהיה להגיע גם להסכמים ספציפיים. כך למשל, נראה שהזמן כשר להסכם בנושאים של מים וביוב, שיהיו לו משמעויות חשובות לבניית התשתית למדינה פלסטינית. יודגש שעל מנת להתקדם בדרך זו חשוב לוותר על העיקרון "שום דבר לא מוסכם עד שהכול יוסכם", שהיה ההיגיון המנחה של שיחות אנאפוליס, ולאמץ תחתיו עיקרון הגורס כי "מה שהוסכם וניתן ליישום – ימומש".

לסיום, יצוין שצעדי הכנה לחידוש המשא ומתן, כאשר המציאות המדינית בצד הישראלי וצד הפלסטיני תאפשר זאת, עשויים להשתלב במסגרות רעיוניות שונות שעלו במהלך 2016 על סדר היום האזורי והבינלאומי, במטרה לחלץ את סוגיית הסכסוך מהקיפאון. אמנם, הטלטלה האזורית והמשברים שהיא יצרה – אי־יציבות של

משטרים, מלחמות אזרחים, בעיות פליטים וטרור – צמצמו את מרכזיותו של הסכסוך הישראלי־פלסטיני בסדר היום האזורי והעולמי. זאת גם אחת הסיבות לתחושת המשבר והקיפאון בשני הצדדים: המוטיבציה של ההנהגות והציבור בצד הישראלי והפלסטיני כאחד ליזום מהלכים לקראת הסדר ולשלם את המחירים הכרוכים בכך ירדה במידה ניכרת. חרף זאת, במחצית השנייה של 2016 ניכר עיסוק גובר בנושא כתוצאה מחשש ליצירת מציאות בלתי הפיכה בזירת הסכסוך, ותחושה שאמנם אין זו ההצגה המרכזית בעיר, אבל היא חשובה לקהילות לא מעטות באזור ובעולם.

צרפת מקדמת יוזמה בינלאומית, שבמרכזה כוונה לכנס ועידה בינלאומית שתתווה לשני הצדדים עקרונות לחידוש המשא ומתן. אלה יכללו כנראה לוח זמנים ומספר עקרונות בסיסיים למתווה ההסכם, ובארצות הברית שוקל ממשל אובמה אם לנצל את התקופה שבין הבחירות לנשיאות (נובמבר 2016) לתחילת כהונתו של הממשל החדש (ינואר 2017) על מנת לקבוע עקרונות למתווה ההסכם, על בסיס המשא ומתן שנוהל בתיווך מזכיר המדינה ג'ון קרי. עקרונות אלו, אם אכן יחליט הממשל להשאירם על סדר היום, אפשר שיוצגו בהצהרה נשיאותית או באמצעות הצעת החלטה בעניין במועצת הביטחון של האו"ם. במקביל, כמה מדינות ערביות סוניות מנסות לשכנע את ישראל להיכנס לדיאלוג על יוזמת השלום הערבית, שמטרתו לגבש הסכמה על כמה עקרונות למתווה ההסכם, כבסיס למשא ומתן בין ישראל והפלסטינים. הזמנתו של נשיא מצרים עבד אל־פתאח א־סיסי לבנימין נתניהו ולמחמוד עבאס להיפגש בקהיר נקשרת ישירות לתכונה אזורית זו.

מדיניותה הנוכחית של ישראל דוחה כל יוזמה שמקורה בזירה הבינלאומית, משום שהיא נתפסת כאמצעי לכפיית הסדר. לעומת זאת, בישראל נשמעים קולות המעודדים גישה אזורית, כלומר, גיבוש הסדר עם הפלסטינים באמצעות משא ומתן שיערב מראשיתו גורמים אזוריים פרגמטיים. ואולם, בניגוד לתפיסה הרווחת בקרב כמה חוגים בישראל, אין כוונתם של גורמים אזוריים אלה לנהל משא ומתן עם ישראל במקום הפלסטינים, אלא לסייע לתחילתו ולקידומו של משא ומתן בין שני הצדדים. גם בהזמנתו של א־סיסי אין יומרה להתוות תהליך מדיני שהצלחתו מובטחת, אלא היא מיועדת לדרבן את שני הצדדים לחדש את ההידברות ביניהם. משום כך, נראה כי עדיף לישראל להימנע מדחייה (אוטומטית כמעט) של יוזמה בינלאומית כלשהי, ובמקום זאת לבחון את מערכת היוזמות האזוריות והבינלאומיות במבט כולל, במטרה לנצלן כדי לעצב באמצעות עקרונותיהן השונים את עתיד יחסיה עם הפלסטינים, ולשמר את הרלוונטיות של פתרון שתי המדינות.

ישראל והפלסטינים: בניית תנאים ותשתית להסדרים עתידיים

אסף אוריון ואודי דקל

רקע

השיח המדיני הקיים סביב הסכסוך הישראלי־פלסטיני מבוסס ברובו על מסגרת תפיסתית ומושגית שהתעצבה בשני העשורים האחרונים: **בין משא ומתן על הסדר קבע של 'שתי מדינות לשני עמים' לבין התנתקות חד־צדדית; בין חתירה לפתרון הסכסוך לבין ניהול הסכסוך**. המשא ומתן לפתרון הסכסוך – הסדר קבע של שתי מדינות במסגרת "תהליך אוסלו" – היה מבוסס על מספר הבנות מרכזיות: הכרה הדדית של אש"ף במדינת ישראל ושל מדינת ישראל באש"ף כגורם הלגיטימי המייצג את העם הפלסטיני; זניחת דרך האלימות וניהול משא ומתן, לשם פתרון הסכסוך ובנייה הדרגתית של מציאות שבה קיימות שתי מדינות. מציאות זו נשענת על מנגנוני מדינה הכפופים להנהגות לאומיות, בסיוע אזורי ובתמיכה בינלאומית.

ואולם, מאז שעוצבה המסגרת התפיסתית חלו שינויים מפליגים בסביבה האסטרטגית של הסכסוך, ושני הצדדים חוו התפתחויות מדיניות וביטחוניות שתרמו, ישירות או בעקיפין, למבוי הסתום המתמשך שאליו נקלע: גלי טרור חוזרים מצד הפלסטינים מאז חתימת הסכמי אוסלו, ובעיקר התקוממות חמושה (האנתיפאדה השנייה), שהביאה את ישראל לכיבוש מחודש של מרכזי הערים ביהודה ושומרון ולבניית גדר הביטחון באזור; התנתקות ישראל מרצועת עזה, עליית חמאס (בבחירות), השתלטותו הכוחנית והתבססותו ברצועת עזה; בתוך כך, תיאום ביטחוני מתמשך בין ישראל למנגנוני הביטחון הפלסטיניים; גידול הדרגתי וניכר בפריסת התיישבות ובהיקף האוכלוסייה הישראלית ביהודה ושומרון; טלטלה אזורית שהחלישה שחקנים מדינתיים מרכזיים באזור, וגרמה לעליית האסלאם הסלפי־ג'האדי, לחורבן נרחב ולגלי עקורים ופליטים בתוך האזור ומחוץ לו. לכל אלה יש להוסיף חוסר יכולת מתמשך למצות את המשא

ומתן ולהגיע להסכמה על הסדר הקבע ופרטיו – דינמיקה שמצידה הזינה חוסר אמון נצבר בין הצדדים, ולפיכך הוסיפה יתר קושי לקידום המשא ומתן.

על רקע התרחשויות אלה ניכרו שתי מגמות: מחד גיסא, היצמדות לגישת המשא ומתן על בסיס עקרונות אוסלו, הגם שבתנאים ובסביבה משתנים ולמרות שהיא לא נשאה פרי. מאידך גיסא, העדפת ניהול הסכסוך ותחזוקת המצב – הסטטוס קוו – בהנחה שהוא בר־קיימא, בהשקעה מינימלית תוך מחירים מאמירים. מדובר בעיקר על המשך המגמה המרחיקה את היכולת ליישם פתרון של 'שתי מדינות לשני עמים' בעתיד, ולשמור על מדינת ישראל יהודית ודמוקרטית לאורך זמן.

במאמר זה יותוו קווי המתאר של אסטרטגיה עדכנית, שתכליתה לשמר וליצור לישראל מגוון אופציות לעתיד, ובאופן ציורי להביא ל"שינוי השיפוע": ממדרון המוביל לעבר מציאות של 'מדינה אחת' ולבחירה בין "יהודית" ל"דמוקרטית", למתאר שיאפשר תנועה למגוון אופציות, וביניהן למציאות של 'שתי מדינות'.

המשא ומתן כמרכז תפיסת ההסדרה

משא ומתן מהווה אינטראקציה אסטרטגית שבה פועלים הצדדים לקידום אינטרסים ולעיצוב מציאות עתידית טובה יותר באמצעות: בניית מערכת יחסים המבוססת על אינטרסים חופפים או לפחות משלימים, תוך הסדרת מרחבי אי־ההסכמה או הכלתם; גמישות וגישור על פערים; הבנות והסכמות; ונכונות ומחויבות למימוש התחייבויות. בתנאים אלו ניתן לקיים משא ומתן מניב ופורה, ובהיעדרם נודעת חשיבות משנית, אם בכלל, לניהול המשא ומתן ולקיום תהליך לשם תהליך.

מסבבי המשא ומתן שהתנהלו בין ישראל לפלסטינים בעבר ניתן ללמוד כי הפלסטינים דבקו בעמדות הבסיס שלהם לאורך כל הסבבים, ואילו ישראל הגמישה את עמדותיה וצעדה כברת דרך לקראת הפלסטינים בתהליך המשא ומתן, עד הקמתה של ממשלת הימין ב־2009.[1] לפיכך, הפלסטינים שיפרו עמדות במיקוח, אך לא נוצר מצב המספק אותם לצורך חתימה על הסכם, והם דבקו בתפיסתם "הכול או לא־כלום". סוגיות המחלוקת הבולטות היו (ונשארו): אי־הכרה בישראל כמדינה יהודית; אי־קבלת דרישות הביטחון של ישראל, שנתפסו כפגיעה בריבונותם המלאה של הפלסטינים; הטלת האחריות לבעיית הפליטים הפלסטינים על כתפי ישראל והדרישה ל'זכות השיבה' ולמימושה בתחומי מדינת ישראל (אמנם באופן חלקי); סירוב לכונן אזור מיוחד בניהול משותף באגן ההיסטורי בירושלים. הצד הפלסטיני אף שולל רעיון של תהליך מדיני שאינו מוכוון להסדר קבע מלא, אלא להסדרי מעבר או לכינון מדינה פלסטינית בגבולות זמניים (השלב השני של 'מפת הדרכים'). לפיכך נותרה ישראל בת־

ערובה לסירובם לגבש מרחב הבנות משותף או כללי משחק אחרים, כמוצא מהמבוי הסתום או כדי להתקדם לעבר מציאות של דו־קיום בשלום ובביטחון.

גורמים הקוראים לחידוש התהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים, בעיקר בזירה הבינלאומית, מניחים אולי שניהול נכון יותר של המשא ומתן, הגדלת מרחבי הגמישות ושיפור התקשורת בין הצדדים עשויים להביא לתוצאה המקווה. הגם שיש חשיבות לעצם ההידברות בין הצדדים, ניתוח שיטתי של סבבי המשא ומתן שהתנהלו בעבר מוביל למסקנות אחרות. אין תכלית לחתירה להשגת תוצאה טובה יותר במסגרת אותן תפיסות ופרדיגמות שכשלו שוב ושוב בסבבים הקודמים, וזאת מאותן סיבות שהכשילו סבבי שיחות קודמים.[2] עם זאת, במצב הפוליטי הנוכחי של שני הצדדים, אין להתעלם מהקושי הכרוך בשינוי פרדיגמות ותפיסות מקובעות.

'מדינה' כמושג מארגן?

הדרישה הרווחת לפתרון הסכסוך הישראלי־פלסטיני במערכת האזורית והבינלאומית היא כינון שתי מדינות עצמאיות בנות־קיימא עם ריבונות מלאה, רציפות טריטוריאלית (בהקשר זה יש להזכיר את בעיית הקשר בין רצועת עזה לגדה המערבית). בהקשר הפלסטיני יש להקדיש תשומת לב רבה להשלכות של ההתרחשויות ברחבי המזרח התיכון, כאשר מוסד המדינה מצוי בלב משברי הטלטלה האזורית. הציבורים באזור מהווים אתגר לממשלות שאינן עומדות בציפיות לסיפוק צורכיהם בתחומי הביטחון, היציבות, הכלכלה, התעסוקה, השירותים, הדיור, ההשפעה הפוליטית, הייצוג ו"הצדק". בה בעת, מדינות הלאום גם אינן מצליחות עוד לשמש בתפקיד מסדירות הזהות העיקרית המשותפת לעדות, לדתות ולשבטים השונים. השימוש באלימות הוא אמצעי עיקרי לקידום יעדים פוליטיים הן בידי השלטונות (לדיכוי אוכלוסיות ומתנגדים ולייצוב המשטרים), והן בידי ציבורים וקבוצות חתרניות הפועלות לשינוי (לקידום אינטרסים בתוך המדינות, או לערעור המסגרות המדינתיות והמבנה החברתי־אידאולוגי הקיים).

בהקשר האזורי הרחב, הניסיונות להסדרת הסכסוכים משלבים כיום בין מסגרות תפיסתיות שונות של מדינות מסורתיות; מדינות *דה יורה* (למשל לבנון – מדינה להלכה, אך הרבה פחות מכך למעשה); מדינות *דה פקטו* (למשל כורדיסטן, כמדינה למעשה אך לא להלכה); ונבחנות גם נוסחאות אחרות כגון מבנה פדרלי, המבוסס על חבלי ארץ אוטונומיים (למשל בהקשר הסורי והעיראקי, בעתיד). חשיבה מגוונת זו נעדרת מערוצי השיח ומהיוזמות בנושא הסכסוך הישראלי־פלסטיני, אשר נותר כבול בתפיסה מדינתית טהורה – הסכם מלא ל'שתי מדינות' או גלישה למציאות של 'מדינה אחת'

('דו־לאומית' או 'כל אזרחיה'). כן ניכרת התעלמות ממגמות הפיצול בחברה הפלסטינית ובהנהגותיה, חוסר משילות מתפקדת ויציבה ואובדן הלגיטימציה של ההנהגות.

עיקרי הפערים בסביבה האסטרטגית לעומת התנאים הנדרשים להסדר מוצלח

בתנאים הנוכחיים, קשה לצפות לכך שיושג להסכם מדיני יציב עם גורם המייצג מדינה פלסטינית ריבונית, אחראית ויציבה, השולטת בעמה ומחזיקה במונופול על הפעלת הכוח בשטחה. הישות הפלסטינית מפוצלת לשתי הנהגות מדיניות, ביהודה ושומרון וברצועת עזה – שתיהן חסרות לגיטימציה באזורי שליטתן.[3] הרשות הפלסטינית (רש"פ) נעה לעבר חלל מנהיגותי עקב הזדקנותו של מחמוד עבאס והימנעותו ממינוי יורש או סגן. שלטון הרשות שורד במידה רבה בשל גיבוי בינלאומי רחב ועקב העובדה שישראל מסכלת את מאמצי חמאס להשתלט גם על יהודה ושומרון. בציבוריות הפלסטינית אין בשלות להשלים עם קיומה של ישראל (חמאס מחויב מבחינה אידאולוגית להשמדתה, והרשות נמנעת מהכרה במדינה ישראל כבית הלאומי של העם היהודי, ומהסכמה לפרמטרים בהסכם שמשמעותם סופיות התביעות). גם יהודה ושומרון וגם עזה מצויות במצוקה כלכלית ניכרת, והנזק ברצועה לאחר סבב העימות האחרון, עד כה, בין ישראל לחמאס בזירה זו (מבצע 'צוק איתן', קיץ 2014) מצטרף למשבר תשתיות רב־ממדי הולך ומתעצם (חשמל, מים, ביוב, דיור) ולמשבר תעסוקתי, כלכלי וחברתי באזור.[4] כלל המצוקות בציבור הפלסטיני (כלכליות, חברתיות, פוליטיות) לצד הסתה למאבק אלים בישראל מטעם גורמים שונים מרחיבות את מעגל האלימות, כפי שהתבטא בגל הדקירות והדריסות שפרץ בסתיו 2015, לעתים גם בניגוד לרצון ההנהגות.

על רקע כישלון המשא ומתן מצד אחד והטרור מצד שני, וכשברקע התרחבות מפעל ההתיישבות הישראלי ביהודה ושומרון והמצוקה הקשה בעזה, חלה ירידה באמון הציבור הפלסטיני בתוחלת להסדר מדיני עם ישראל. במקביל מסתמנות מגמות של עלייה בשאיפה ל'מדינה אחת' שוות־זכויות לכל אזרחיה מחד גיסא, ושל תמיכה בטרור ובאלימות מאידך גיסא.[5] ברצועת עזה וביהודה ושומרון פועלים מוקדי כוח מתחרים לשלטון המרכזי של חמאס מזה ושל הרשות מזה (הג'האד האסלאמי, סלפים, וביהודה ושומרון גם חמאס, וכן כנופיות מקומיות וכוחות 'תנזים' של פתח). מנגנוני הארגונים המובילים – גם פתח וגם חמאס – מגבילים את פעילות הסיכול מולם מסיבות פוליטיות, כלומר, מחשש שמא יצטיירו בעיני הציבור כמשרתי האינטרס הישראלי וכבוגדים. זאת ועוד, ברצועת עזה חלה התעצמות צבאית ניכרת לאחר יציאת כוחות צה"ל (2005), וביתר שאת בהיעדר משטר גבול אפקטיבי בפיקוח ישראל ולנוכח

מדיניותה של מצרים, שלא תמיד הייתה נחושה להילחם באפקטיביות בהברחת אמצעי לחימה לאזור (בתקופות הנשיאים חוסני מובארכ ומוחמד מורסי).

אשר לישראל, במהלך השנים הביאו גלי הטרור והמבוי המדיני הסתום לסחף בתמיכה הציבורית בהסדר שלום (מ־70 אחוזים ב־2005 ל־50 אחוזים ב־2016[6]), וכן להתגבשות תפיסה כי אין לישראל "פרטנר" להסכם כזה, וכי גם אם יושג הסכם מדיני, הצד הפלסטיני יתקשה לקיימו ולא יוכל לספק את דרישות הביטחון של ישראל. בהתאם, דעת הקהל נעה למרכז וימינה – התפתחות המתבטאת בהרכב הכנסת והממשלה בעת הנוכחית. בד בבד, לאורך התקופה נמשך תהליך ההתרחבות של ההתנחלויות, שמפורש בקרב הפלסטינים וגם בקהילה הבינלאומית בכללותה כמדיניות של ישראל שנועדה לחסום את פתרון שתי המדינות. בציבור הישראלי נשמעים כיום, יותר מאשר בעבר, קולות הקוראים ופועלים למניעת פתרון שתי מדינות ולסיפוח רוב חלקי יהודה ושומרון למדינת ישראל, מבלי להעניק לאוכלוסייה הפלסטינית זכויות אזרחיות מלאות.

הלך הרוח הכללי, כפי שהוא מתבטא היטב בשיח המתנהל ברשתות החברתיות בשני הציבורים – היהודי והערבי – מאיץ את הקצנת העמדות ואת עוצמת קולם של גורמים קיצוניים בציבור ובמערכות הפוליטיות גם יחד. זאת משום שההקצנה בקרב הציבור הרחב, לצד תחושות של חוסר מוצא, חוסר אמון וחוסר תוחלת, מהווה אילוץ משמעותי עבור ההנהגות הפוליטיות, הנמנעות מריסון השיח המקצין ומהכשרת הקרקע הפוליטית לשינוי מגמה לעבר דו־קיום בשלום, בביטחון ובשיתוף פעולה.

קווי מתאר לאסטרטגיה מדינית־ביטחונית מומלצת

לנוכח פערי העמדות בין ישראל והפלסטינים, הן בקרב הציבור הרחב והן בשורות ההנהגות, ובשל חוסר אמון מוחלט בין המנהיגים, יש להניח כי לא ניתן לקדם הסדר קבע בין הצדדים באבחה אחת, ובוודאי לא בעתיד הקרוב. לפיכך נדרשים שינוי במדיניות ישראל וגיוס הקהילה הבינלאומית למיקוד המאמצים בעיצוב מציאות מוסדרת של דו־קיום ביציבות ובביטחון לישראל ולפלסטינים, תוך שיפור וקידום התנאים להסדרה, כשזו תתאפשר בעתיד.

לפיכך, יש להסיט את מרכז הכובד האסטרטגי ממאמצים לחידוש המשא ומתן ולשיפור דרכי ניהולו (למשל במסגרת כינוס ועידה בינלאומית, כזו שהייתה בבסיס 'היוזמה הצרפתית'), לעבר יצירת תנאים משופרים לשימור האופציה של שתי מדינות ו/או לצעדים ישראליים עצמאיים. זאת, בלי לסתום את הגולל על הממדים החיוניים לקיום משא ומתן להסדר בהמשך הדרך: חתירה לביסוס אמון, כבוד והשלמה הדדיים, וכן בניית תשתית ליישום וקיום התחייבויות. בתוך כך, לישראל אינטרס בשרידותה

של הנהגת הרשות, המבכרת תהליכים מדיניים ושיתוף פעולה ביטחוני על פני טרור ואלימות. יצירת התנאים האסטרטגיים כרוכה בשינוי המגמה ("השיפוע"), שמרחיקה כעת את היתכנות פתרון שתי המדינות, מבססת מציאות של מדינה אחת ולפיכך מסכנת את עתיד ישראל בטווח הארוך. זאת כאשר ברקע מצוקות גוברות עד כדי משברים מתהווים, אשר מעצימים את סבירותה של אלימות גוברת.

ביטחון

רכיב הביטחון הוא תנאי הכרחי לקידום הסדרה מוצלחת בין ישראל לפלסטינים בכל שלביה. הנחת המוצא היא שאיומי טרור פלסטיני יימשכו בעתיד הנראה לעין, בין אם מצד גורמים שימשיכו להתנגד לזכותה של ישראל להתקיים ולהסדרה עימה, ובין אם כאמצעי לחץ של שלטונות פלסטיניים לצרכים מדיניים, או משיקולים פנים־פלסטיניים. לכן, יש לפעול להורדת רמת אלימות ככל האפשר, ולצמצום מרבי של מעגל המעורבים בטרור ושל היקף הנפגעים בשני הצדדים. יש לעשות זאת באמצעות כלים ביטחוניים ומאמצים אזרחיים, כלכליים ותשתיתיים, שיפורטו להלן. שימור הביטחון חייב להישען על חופש פעולה מלא של צה"ל ושב"כ ביהודה ושומרון לסיכול טרור (גם של קבוצות יהודיות קיצוניות), לפירוק תשתיות טרור ולהסרת איומים. עם זאת, יש לנקוט גישה מצמצמת (המיטב ההכרחי ולא המרב האפשרי) ולהתנהל בפרופיל נראות נמוך ומרוסן, על מנת להפחית למינימום את ההשפעות המדיניות של הפעילות המבצעית החיונית. כן חיוני לשמר ואף להגביר את התיאום הביטחוני עם מנגנוני הביטחון הפלסטיניים, בשאיפה שמרב האיומים הביטחוניים יטופלו על ידיהם, תוך מוכנות צה"ל לפעול אל מול פערים בפעילותם. מול האיומים שמקורם ברצועת עזה נכון להמשיך לפעול מנגד, ולהניא את שלטונות חמאס מלאפשר תקיפות נגד ישראל משטח הרצועה באמצעות שיח הרתעה שיטתי ונחוש. בשני האזורים יש לקיים משטרי אבטחת גבול אפקטיביים לשליטה במעטפת ולמניעת התעצמות, הברחות והסתננויות, ככל האפשר בשיתוף פעולה הדוק עם המדינות שעימן יש לישראל הסכמי שלום – ירדן ומצרים.

כלכלה ותשתיות

המצוקה הכלכלית וההומניטרית ברצועת עזה והשבר ההומניטרי המתפתח באזור, וכן המצב הכלכלי הירוד ביהודה ושומרון (שם המצב גרוע פחות), לצד הפערים העמוקים בין מצבם הכלכלי של הפלסטינים לבין אלה של תושבי ישראל – כל אלה הם גורמים מערערי יציבות המרחיבים את מעגל העוינות, מגבירים את המוטיבציה בקרב פלסטינים לפנות לאלימות ומחלישים את משילות השלטונות הפלסטיניים. לצמצום המצוקות יש להניע **מהלכי ייצוב כלכלי**, שישלבו קידום תשתיות ביהודה ושומרון ובעזה גם יחד.

מדובר בתשתיות אזרחיות חיוניות: מים, חשמל, גז, ביוב ודיור. במקביל יש לעודד פיתוח של מקורות פרנסה ותעסוקה, לאפשר יציאת פלסטינים מבוקרת אך נרחבת מיהודה ושומרון לעבודה בישראל ולעודד שיתוף פעולה כלכלי ישראלי־פלסטיני־אזורי, לתועלת כל הצדדים. מהלכים אלה ניתן להניע על ידי פתיחה מוסכמת של פרוטוקול פריז, המסדיר את היחסים הכלכליים בין ישראל לרשות הפלסטינית, ולהעלות רעיונות חדשניים כגון כינון אזורי סחר חופשי, פיצול מעטפת המכס, הקמת אזורי תעשייה בעלי מעמד מיוחד, עידוד המגזר הפרטי להשקיע בהקמת עסקים, וכן הקמת חממות טכנולוגיות, מפעלים ומרכזי הכשרה ותעסוקה.

על מנת לאפשר את שילובם של יהודה ושומרון ועזה ביחסי סחר אזוריים ועולמיים, תוך שמירה על מרכיב הביטחון, נדרש להסדיר ולשפר את דרכי המעבר של אנשים וסחורות בין האזורים ודרך המעברים החיצוניים: גשר אלנבי בין הגדה המערבית לירדן, מעבר רפיח בין מצרים לרצועת עזה (מותנה ברתימת המצרים להסדר), ובכלל זה בחינת חלופות למוצא ימי עבור רצועת עזה – החל ברציף באשדוד ועד הקמת אי/נמל צף בסמוך לחוף עזה שיספק מענה ביטחוני הולם, קרי, ימנע הברחת אמצעי לחימה והסתננות גורמי טרור לרצועה.

בהקשר לשיקום תשתיות בכלל ותשתיות נמל לרצועת עזה בפרט, ניתן להיעזר בכוח משימה בינלאומי שיאורגן על בסיס המדינות התורמות, ואשר יהיה אחראי להקצאת התקציבים והמשאבים ויפקח על היישום ועל תהליך הבנייה. כן עדיף שמדינות נבחרות מהקהילה הבינלאומית יהיו מעורבות בהפעלת מכלולים רגישים כמו נמל צף סמוך לחוף עזה ופיקוח על התעבורה אליו וממנו.

ייצוב הרשות הפלסטינית

מנהיגות פלסטינית חלשה, מושחתת, מפוצלת וחסרת לגיטימציה פנימית אינה יכולה להיות שותפה אפקטיבית להסדר. על מנת לקדם את התנאים שיאפשרו בעתיד משא ומתן מוצלח להשגת הסדר (לאו דווקא הסדר קבע), נדרש להעדיף ולעודד תהליכים מלמטה למעלה, שתכליתם בניית מוסדות שלטון ותשתיות למדינה הפלסטינית העתידית כך שהנהגתה תהיה יציבה, אחראית ומתפקדת. עבור ישראל, שרוב אזרחיה אינם תומכים בשליטה בעם הפלסטיני ואף תומכים בהיפרדות מהפלסטינים, חיוני לתמוך בחיזוק מוסדות השלטון הפלסטיניים בכל הרמות, ואף לסייע בחיזוק הלגיטימציה של הנהגת הרשות בעיני הציבור הפלסטיני, כך שתשפר את מצבם הכלכלי ואת שגרת חייהם.

בכל דרך, נכון לישראל לעודד את בניין כוחם של מנגנוני הביטחון של הרשות ביהודה ושומרון, ובעתיד, כשיבשילו התנאים לכך, גם ברצועת עזה, כגופים אפקטיביים

ומקצועיים. זאת, בהתאם למבנה הארגוני והגדרת המשימות של כוחות הביטחון הפלסטיניים, שגובשו במסגרת תפיסת הסדרי הביטחון במציאות של שתי מדינות – אחריות לחוק וסדר, פירוק תשתיות טרור, מניעת טרור והברחות, מניעת חיכוך בין אוכלוסיות ויצירת מציאות של "חוק אחד ונשק אחד" – בהתאם לחזון נשיא הרשות מחמוד עבאס.

עיצוב השטח להסדר עתידי

זו העת להניח על השולחן רעיונות חדשניים, שניתן ליישמם במסגרת הסדרי מעבר בשלבים. יש יתרון רב בהגעה להסכמה או לפחות להבנה עם הרשות הפלסטינית על יישום משותף של צעדים אלו, ואף בהצגתם כהמשך היערכות מחדש במסגרת הסכם הביניים (FRD — Further Redeployment). אך יתרונם בכך שישראל יכולה לבצעם גם ללא הסכמה הרשות, שככל הנראה תשלים, גם אם לא תסכים בפומבי, עם הצעדים המומלצים שירחיבו את סמכויותיה האזרחיות והביטחוניות, ללא התחייבויות נוספות בהשוואה למצב הקיים.

עקרונות ההצעה:

א. **ארגון מחדש של מפת יהודה ושומרון, הן מושגית והן פיזית**:

- העברת כלל סמכויות השליטה הביטחונית והאזרחית וניהול חיי היום־יום של האוכלוסייה הפלסטינית לרשות הפלסטינית באזורים A ו־B, שיסומנו כ"שטח P" (כ־40 אחוזים משטחי יהודה ושומרון). סימון חלק משטחי C (בהיקף של עד 25 אחוזים משטחי יהודה ושומרון) כ"שטח פיתוח D", המיועד לבניית תשתיות ולפרויקטים כלכליים פלסטיניים, ומתן אפשרות ליישום יוזמות כלכליות ובניית תשתיות למדינה הפלסטינית (בנוסף לפיתוח בשטח P);
- סימון גושי ההתיישבות ממערב לגדר הביטחונית (כולל מעלה אדומים) כ"שטח E" בשליטה ישראלית מלאה (עד 10 אחוזים משטחי יהודה ושומרון);
- שאר השטח יישאר במעמדו הנוכחי – אזור C – כשטח במחלוקת, שעתידו יסוכם במשא ומתן עתידי.

ב. **אם יתקיים שיתוף פעולה בין הצדדים בארגון השטח באופן הדרגתי לקראת שלטון עצמי פלסטיני מורחב, ישראל תוכל להכיר בשטחי P או אף בשטחי D כמדינה פלסטינית בגבולות זמניים** (עד שני שליש מהשטח). שלב זה אינו מחייב פינוי התנחלויות בגושים ומחוץ לגושים או הפסקת חופש הפעולה הביטחוני בכלל השטח, אולם מחייב תיקוף חלוקת הסמכויות והאחריות בין ישראל לפלסטינים

בשטח האמור. כמו כן, נכון לקדם תשתיות תחבורה שיאפשרו מרקם חיים מרווח לפלסטינים כבר בהיווצרות שלבי המציאות החדשים.

ג. **עדכון מדיניות הבנייה ביהודה ושומרון:** תימשך הבנייה ב"גושי התיישבות" ובירושלים, ותופסק הבנייה להרחבת "התנחלויות" שמחוץ לגושים ובעומק השטח הפלסטיני. בד בבד, מומלץ להתחיל בתהליך תכנון של **הכשרת שטחים בגושים ובשטח ישראל לבניית יישובים קהילתיים בתנאים מועדפים עבור מתיישבים שיבחרו להעתיק את מגוריהם מהתנחלויות מבודדות ליישובים החדשים.**

ד. **פתרון מודולרי לסוגיות בעייתיות, מבלי להמתין לפתרונן בהסדר קבע:** עידוד תהליך בניית המדינה הפלסטינית מלמטה למעלה, הקצאה נרחבת יותר של מים לפלסטינים; גיבוש הסכמים בתחום אספקת החשמל ואנרגיה, איכות הסביבה והטיפול בביוב ובפינוי אשפה; ייזום פרויקטים משותפים לאנרגיה חלופית ולמיזמי תיירות לפלסטינים; בחינת מודלים של חיזוק קהילות מקומיות, ובלבד שאינן מייתרות את מרכזיות השלטון המרכזי.

שינוי תודעתי

כדי ליצור תנאים פוליטיים להסדר עתידי נדרשות המנהיגויות בצד הישראלי והפלסטיני כאחד להכשיר את הלבבות בקרב ציבוריהן לאפשרות של חיים בביטחון, בשלום ובכבוד הדדי, זה לצד זה. לשם כך יידרשו שינוי הדרגתי של היחס ללאום האחר – מאויב נוכחי לשכן קבוע, כיום ובעתיד, והפסקת ההסתה והשיסוי. שינויים אלה מחייבים מעשה מנהיגותי מהמעלה הראשונה שיהיה כרוך בסיכונים למעמדם של מנהיגים, משום שמשמעותו היא הליכה נגד הזרם התודעתי המרכזי, שעיצב לאורך דורות את הסכסוך (לעתים על ידי אותם מנהיגים עצמם), ואשר באחרונה אף החריף והקצין.

כדי לצמצם את תהומות אי־האמון והשנאה, יש להניע גם מאמצים לדיאלוגים בין חברות אזרחיות (People to People), בין קהילות ובין מקומות יישוב. בהקשר זה יכולה החברה הערבית בישראל לשמש שותף וגשר בין החברה הישראלית היהודית לבין החברה הפלסטינית ביהודה ושומרון וברצועת עזה (כבר כיום יש ביטויים לגשר זה, במישור הכלכלי). מובן שבזיקות אלה יש ממדי מורכבות, ונדרש גם לנהל את הסיכונים האפשריים של הקצנה של החברות בשני הצדדים, ושל השפעות אפשריות שליליות ובלתי רצויות ביניהן.

סיכום

המדיניות המוצעת מתבססת על הבנה כי בתנאים הנוכחיים לא ניתן לבצע "קפיצה" להסדר קבע בין ישראל לפלסטינים, וכל שכן להבטיח כי הסדר זה, גם אם יושג, יהיה יציב ובר־קיימא. מנגד, ניהול הסכסוך במאפייניו ובכליו הנוכחיים אינו מהווה מענה מספק למגמות השליליות ולסיכונים לישראל ולעתידה. לפיכך, נדרש להתקדם בשלבים ולבנות את התשתית והתנאים שיאפשרו מגוון אופציות בעתיד, **בראש ובראשונה כדי לקיים את מדינת ישראל כמדינה יהודית, דמוקרטית ובטוחה**.

בניית תשתית מדורגת ניתן למסגרה כרצף של 'הסדרי מעבר' בדרך ליעד של שתי מדינות או ישויות נפרדות. היא מחייבת להניע מאמצים נרחבים, כנים ועמוקים לשיפור תנאי החיים והשלטון העצמי של הפלסטינים, תוך שמירה על צורכי הביטחון של ישראל. זאת, כדי ליצור תנאים שיאפשרו בעתיד משא ומתן להסדר מוסכם ובר־מימוש לדו־קיום מתמשך בשלום, בביטחון ובכבוד בין ישראל לשכניה באזור.

לחלופין יאפשרו תשתית ותנאים אלו לישראל גם בחירה באופציה של היפרדות (שלטונית אך לא ביטחונית) מהפלסטינים במהלכים עצמאיים, אם יסרבו לשתף פעולה ולקיים מציאות של דו־קיום עם ישראל. ראוי וחיוני לקיים שיח רצוף ומגוון עם הרשות הפלסטינית ועם קבוצות שונות בחברה הפלסטינית – לא במסגרת צרה של משא ומתן להסדר קבע בלבד, אלא כדי לתמוך בקידום דו־קיום בטוח והוגן לשני העמים, צעד אחר צעד, לקראת מציאות של שתי מדינות לשני עמים, להיפרדות ישראל מהשליטה על הפלסטינים או לפתרון אחר.

כניסת ממשל רפובליקני חדש בארצות הברית מהווה הזדמנות להטמעת ההבנה, כי בין הסדר קבע למבוי סתום יש מגוון אופציות וכי זו המוצעת של 'הסדרי מעבר' היא האפשרית בעת הנוכחית. זאת, בעיקר בהיותה פותחת אופציות והזדמנויות לעתיד. הסדרים אלו יכולים להתבסס על עקרונות שנקבעו על ידי ממשל בוש – 'מפת הדרכים' – כנתיב מרכזי לקידום התנאים להסדר ישראלי־פלסטיני, ומסמך הנשיא בוש, המבדיל בין גושי ההתיישבות להתנחלויות המבודדות בעומק השטח הפלסטיני. אם ממשל טראמפ ישוכנע לאמץ את התפיסה של 'הסדרי מעבר', על יסוד העיקרון הגורס שכל נושא שיוסכם ייושם בהדרגתיות, ניתן יהא לרתום את האנרגיות של הקהילה הבינלאומית ליצירת התנאים והתשתיות לבנייתם הסבלנית של מוסדות המדינה הפלסטינית שבדרך, כך שזו תהא יציבה, אחראית ומתפקדת, ולא עוד ישות אזורית כושלת. בד בבד, הקהילה הבינלאומית בשיתוף עם מדינות ערב המובילות תוכל לסייע בקידום היחסים בין ישראל לפלסטינים לכיוון של הכרה הדדית, שיתוף פעולה רב־ממדי ודו־קיום אזרחי. זאת, במקום להשקיע מאמצים בהפעלת לחץ על

ישראל ועל הפלסטינים רק בכיוון אחד: לחידוש משא ומתן להסכמה על הסדר קבע כולל בתנאים שכשלו בעבר, וצפוי שייכשלו גם בעת ובתנאים הנוכחיים, עד אשר ישתנו.

הערות

1 עומר צנעני, **תהליך אנאפוליס (2008–2007) "נווה מדבר" או "פאטה מורגנה"**, תל־אביב: אוניברסיטת תל־אביב, 2015

2 שם.

3 בסקר של JMCC מיולי 2016 שנערך בקרב פלסטינים בגדה המערבית וברצועת עזה, למעלה משליש מהמשיבים העידו כי אינם סומכים על אף אחת מהדמויות הפוליטיות המרכזיות (עבאס, ברגותי, הנייה, משעל), http://www.jmcc.org/documentsandmaps.aspx?id=872
בסקר של PSR ממארס 2016 אמרו כ־64% מהמשיבים כי הם היו רוצים שעבאס יתפטר מתפקידו http://www.pcpsr.org/sites/default/files/poll%2059%20%20fulltext%20English.pdf

4 אבי ישראל, "אבטלה, התאבדויות וסמים: המצוקה בכלא עזה מקרבת את המבצע הבא", **וואלה!**, 22 בפברואר 2016, http://news.walla.co.il/item/2937032
נטע אחיטוב, "משבר המים בעזה: מגפות וזיהומים בשטח ישראל והמוני עזתים שצובאים על הגדר", **הארץ**, 4 באוגוסט 2016, http://www.haaretz.co.il/magazine/.premium-1.3028478 [המאמר המלא מצריך תשלום]

5 35% מהפלסטינים תומכים היום בפתרון 'המדינה האחת' לפי סקר 'משאל עמים' מאוגוסט 2016 של המכון הישראלי לדמוקרטיה ומכון PSR, http://www.idi.org.il/media/474303/%D7%9E%D7%9E%D7%A6%D7%90%D7%99-%D7%A1%D7%A7%D7%A8-%D7%9E%D7%A9%D7%90%D7%9C-%D7%A2%D7%9E%D7%99%D7%9D.pdf
לפי סקר PSR ממארס 2016 חשבו כ־67% מהמשיבים כי התפתחות של גל הטרור לאנתיפאדה מלאה ישרת את המטרות הלאומיות הפלסטיניות http://www.pcpsr.org/sites/default/files/poll%2059%20%20fulltext%20English.pdf

6 58.5% מהישראלים תומכים בפתרון שתי המדינות, לפי סקר 'משאל עמים' מאוגוסט 2016.

אתגרים והזדמנויות לישראל

חשיבה בין־ערבית על אודות התהליך המדיני
והנורמליזציה עם ישראל
אופיר וינטר

טורקיה אחרי ניסיון ההפיכה הכושל:
בין התכנסות פנימה לבין האתגרים מחוץ
גליה לינדנשטראוס

ישראל וארצות הברית - אתחול היחסים
עודד ערן ומיכל חטואל־רדושיצקי

האתגרים הצבאיים בפני ישראל במעגל הראשון -
ריבוי זירות ושונות האויבים
קובי מיכאל וגבי סיבוני

מלחמת התודעה הראשונה
גבי סיבוני

תופעות שנאה וגזענות בין יהודים ועברים בישראל:
מאפיינים, השלכות ודרכי התמודדות
אפרים לביא, מאיר אלרן, מוחמד אבו נסרה

רכיבים פנימיים של החוסן הלאומי
משה יעלון

חשיבה בין־ערבית על התהליך המדיני והנורמליזציה עם ישראל

אופיר וינטר

מדינות ערב הסוניות, בראשן מצרים וערב הסעודית, גילו לאורך שנת 2016 פעלתנות למען שבירת הקיפאון בתהליך המדיני הישראלי־פלסטיני וחידוש המשא ומתן לשלום. נשיא מצרים, עבד אל־פתאח א־סיסי, פנה בשתי הזדמנויות נפרדות – האחרונה שבהן ב־20 בספטמבר 2016, מעל במת העצרת הכללית של האו"ם בניו־יורק – בקריאה ישירה לעם ולהנהגה בישראל להכיר בחשיבות פתרון הבעיה הפלסטינית, ולחתור להשגתו. הוא הדגיש כי העת הנוכחית מזמנת "שעת כושר אמיתית לכתיבת דף מזהיר בהיסטוריה של האזור", אשר מימושה יעניק יציבות ביטחונית ושגשוג כלכלי לפלסטינים ולישראלים.[1] דבריו אלה הצטרפו להצהרה קודמת שהשמיע בחודש מאי, על כך שפתרון הבעיה הפלסטינית יסלול את הדרך לשלום "חם" יותר בין ישראל למצרים.[2] משלחת סעודית המורכבת מאנשי אקדמיה ואנשי עסקים ביקרה ביולי 2016 בישראל באישורו של בית המלוכה, ונועדה עם מנכ"ל משרד החוץ ועם חברי כנסת במטרה לעודד את השיח בישראל על יוזמת השלום הערבית.[3] בתגובה הכריז ראש הממשלה, בנימין נתניהו, בנאומו בספטמבר באו"ם כי ישראל מקדמת בברכה את "רוח יוזמת השלום הערבית", ומעוניינת בדיאלוג עם מדינות ערב על שלום רחב שיכלול גם את הפלסטינים. הוא התפאר בכך שמדינות ערביות רבות מכירות כיום לראשונה בכך שישראל אינה אויבתן, אלא בעלת־בריתן למאבק באיראן ובמדינה האסלאמית ולהשגת יעדים אזוריים משותפים של ביטחון, שגשוג ושלום.[4]

חרף חילופי המסרים החיוביים בין ישראל למצרים ולערב הסעודית, הם לא היתרגמו עד כה לפריצת דרך מדינית, או למצער – למפגש פסגה בחסות מצרית או אחרת בין ראש ממשלת ישראל ליושב ראש הרשות הפלסטינית, או בין נציגים בכירים מטעמם. הסיבות לכך קשורות בכל בעלי העניין: ישראל והרשות הפלסטינית לא

הפגינו בשלות לפשרות היסטוריות בסוגיות הליבה של הסכסוך, ובפרט – ירושלים, ההתנחלויות, זכות השיבה וההכרה בישראל כמדינת העם היהודי. קואליציית הימין בישראל והפילוג הפנים־פלסטיני בין פתח לחמאס מהווים גם הם מכשלה בפני אימוץ מדיניות פייסנית בעלת קונצנזוס רחב; ארצות־הברית, המועמדת העיקרית לתיווך במשא ומתן, הייתה עסוקה בבחירות הפנימיות לנשיאות, וממילא מנופי ההשפעה שלה על ישראל והפלסטינים מוגבלים למדי נוכח הפערים העמוקים בעמדות הצדדים; מדינות ערב, מצידן, מתקשות לגבש נוסחה שתחלץ את העגלה המדינית מן הבוץ. המבוי המדיני הסתום יוצר תסכול בקרב מדינות ערביות הרואות בקידום תהליך השלום אינטרס לאומי ואזורי. גם מבחינת ישראל הוא עלול להתגלות כהחמצה של הזדמנות היסטורית לנורמליזציה רחבת היקף, העשויה להגיע לכדי כינון שיתוף פעולה אזורי רב־ממדי וגלוי. מנגד, אם יתחדש המשא ומתן לשלום, לא כל שכן – אם יושג הסכם מדיני פורץ דרך, צפוי להיפתח בנסיבות האזוריות הנוכחיות צוהר להשתלבותה של ישראל כשחקנית לגיטימית במרחב המזרח תיכוני.

האינטרסים הערביים בהתנעת התהליך המדיני

העניין הרב שמגלות מדינות ערב הסוניות (בדגש על מצרים, ערב הסעודית, ירדן ואיחוד האמירויות) בהסדר ישראלי־פלסטיני מוסבר באופן רשמי במכלול אינטרסים, מקצתם משותפים לכולן ומקצתם ייחודיים למדינות מסוימות. סוגיה מובנת מאליה הזוכה לבולטות, לכל הפחות במישור הרטורי, נוגעת למחויבות הערבית ההיסטורית והמתמשכת כלפי הפלסטינים, אשר עניינם היה ועודנו מוגדר כעניין כלל־ערבי ראשון במעלה. בביקורו בישראל ביולי 2016 הִרבה שר החוץ המצרי, סאמח שוכרי, להדגיש את החשיבות שמצרים מייחסת למאמצים המדיניים לפתרון הבעיה הפלסטינית. הנשיא א־סיסי שב והזכיר בנאומו בוועידת המדינות הבלתי מזדהות, שהתקיימה בספטמבר בוונצואלה, את תמיכתה של מצרים בזכויותיו הלגיטימיות של העם הפלסטיני להקמת מדינה עצמאית שבירתה ירושלים המזרחית, ואת סלידתו מהמשך הכיבוש ומהתגברות קצב הבנייה בהתנחלויות. עם זאת, חידוש מסוים בעמדה המצרית נגע לכך שהסולידריות עם הפלסטינים לוותה בהטלת אחריות לקיפאון המדיני גם על כתפיהם, בגין הקרע הפנימי המתמשך בין פתח לחמאס, המעיב על יכולתה של הרשות הפלסטינית לשאת ולתת בשם כלל העם הפלסטיני ולהסדיר את מעמד רצועת עזה.[5]

נימוק נוסף בזכות קידום התהליך המדיני נוגע לתפיסה הרווחת במדינות ערב לפיה המשך הסכסוך מעניק רוח גבית להתפשטות האסלאם הקיצוני ומגביר את חוסר היציבות באזור, בעוד הסדר שלום יסייע לייבוש אחד המעיינות המרכזיים שמימיו

משקים את הטרור. מצרים המתאוששת משתי מהפכות וירדן המתמודדת עם גלי פליטים סורים ממקמות את היציבות בראש סדר היום הלאומי שלהן. הסטטוס קוו הנוכחי וההתפרצויות האלימות התקופתיות בין ישראל לפלסטינים מהוות, לדידן של השתיים, גורם לליבוי התסיסה הפנימית ולחיזוק כוחות מערערי יציבות הקוראים תיגר על משטריהן. התלקחויות אלימות בסכסוך הישראלי־פלסטיני מאיימות על ירדן בשל מאפייניה הדמוגרפיים, כאשר כל הסלמה מפרנסת כוחות אסלאמיסטיים החותרים תחת בית המלוכה. מצרים, מצידה, מעוניינת בהסדר שימנע מישראל ומחמאס להיכנס להתנגשויות העלולות להקרין על דעת הקהל המצרית. מלבד זאת, חתירתה של מצרים לשיכוך סכסוכים במזרח התיכון מהווה חלק בלתי נפרד ממאמציה האינטנסיביים והכוללים לשיפור כלכלתה, באמצעות שיקום דימויו של האזור כיעד בטוח לתיירות ולהשקעת הון זר. על רקע זה יש להבין את דבריו של א־סיסי באו"ם על כך ש"הסכסוך הערבי־ישראלי עודנו [המקור] המהותי של חוסר היציבות במזרח התיכון, מה שדורש שילוב כוחות של מדינות האזור והקהילה הבינלאומית למען השגת הסדר קבוע וכולל לסכסוך".[6] הגנרל הסעודי אנור עשקי, ראש מרכז המחקרים הפוליטיים והאסטרטגיים בג'דה, הסביר גם הוא בביקורו בישראל כי הסכסוך הישראלי־פלסטיני משמש קרקע פורייה ללבלוב האידאולוגיה של איראן ושל גורמי הטרור הסוחרים בבעיה הפלסטינית, ואילו פתרונו ישמוט אותה תחת רגליהם.[7]

עבור מצרים וערב הסעודית, טעם נוסף לקידום תהליך השלום קשור בשאיפתן למינוף התיווך בין ישראל לפלסטינים (במקרה המצרי) ולהתוויית מתכונת הסדר הקבע (במקרה הסעודי), לשם חיזוק מנהיגותן האזורית בקרב מדינות ערב ולשיפור מעמדן בעיני המערב, ובמיוחד ארצות־הברית. מצרים – שהייתה חלוצת השלום עם ישראל, ואשר מילאה לאורך השנים תפקיד מרכזי במאמצי התיווך בין ישראל לפלסטינים – רואה בהסכם השלום הישראלי־מצרי ובמעורבותה בקידום תהליך השלום בין ישראל לפלסטינים חלק מן המוניטין הבינלאומי החיובי שבו היא מתהדרת. משטר א־סיסי רואה בטיפוח דימויה של מצרים כמדינה שוחרת שלום ובטיפוח דימוי הנשיא המצרי הנוכחי כממשיך דרכו של סאדאת חלק ממיתוגה מחדש של מצרים בתור "המבוגר האחראי", עוגן של יציבות באזור מעורער ומשוסע הסובל מטרור וממלחמות אזרחים מדממות. יתרה מכך, יש במצרים כאלה המייחלים לכך שתרומתה לשלום האזורי תסלול עבורה את הדרך להגדלת הסיוע הכלכלי האמריקאי ולקבלת סיוע מהגופים הפיננסיים הבינלאומיים היושבים בוושינגטון.[8] ערב הסעודית תפיק גם היא רווחים פוליטיים ותדמיתיים בזירה הבינלאומית, אם יוזמת השלום הערבית – שאושרה

ביוזמתה על ידי הליגה הערבית ב־2002 – תתקבל לבסוף על ידי ישראל והפלסטינים כבסיס הרשמי למשא ומתן על הסדר ערבי־ישראלי כולל.

נקודת מבט חלופית אשר נרמזת בזהירות בהצהרות ערביות רשמיות, אך ניכרת בבהירות בשיח הציבורי הרשמי למחצה, רואה ביישוב הסכסוך הישראלי־פלסטיני מבוא לכינון סדר אזורי חדש, שבמסגרתו יוכלו מדינות ערב וישראל לשלב כוחות ביתר חופשיות בסוגיות ביטחוניות וכלכליות. החידוש בשיח זה הוא העניין הערבי בקידום הנורמליזציה: אם במסגרת היוזמה הערבית המקורית הוגשה הנורמליזציה כ"פיתיון" שנועד לדרבן את ישראל להיכנס לתהליך השלום, עתה היא משקפת אינטרסים ערביים אותנטיים ביצירת "מזרח תיכון חדש" שיכלול שיתופי פעולה רחבים וגלויים מבעבר עם ישראל. בראייה זו, פתרון הבעיה הפלסטינית נועד לסייע למשטרים הערביים להכשיר בעיני עמיהם את הפיכת "אויב האתמול" ל"בעל הברית של המחר". במישור הביטחוני, התקדמות משמעותית בתהליך השלום תקל שיתוף פעולה ערבי־ישראלי מול אויבים משותפים המאיימים על יציבות האזור ועל שלומו, בראשם איראן וקבוצות טרור סלפיות־ג'האדיסטיות. במישור הכלכלי היא תסלול את הדרך להקמת מערכי שיתוף פעולה מזרח־תיכוניים בין מדינות האזור בתחומים כגון אנרגיה, מים, חקלאות, תיירות, תעבורה וסחר.

עתיד היחסים בין ישראל למדינות ערב

הטלטלות שפקדו את האזור מראשית העשור הנוכחי החלישו את הזיקה המסורתית בין הנורמליזציה הערבית־ישראלית לבין התקדמות תהליך השלום הישראלי־פלסטיני. התרופפות קשר התלות בין השתיים היא תולדה של כמה תהליכים: הפיחות במרכזיותה של הבעיה הפלסטינית; ההתמקדות הגוברת של מדינות ערב בצורכיהן הפנימיים; האויבים המשותפים שמולם ניצבו מדינות ערב וישראל; ובמיוחד – האינטרס הצבאי, המדיני והכלכלי ההדדי שמצאו מדינות ערב וישראל בהידוק קשריהן. תהליכים אלה הובילו לכך שקידום הנורמליזציה והתקדמות תהליך השלום הישראלי־פלסטיני אינם עוד "כלים שלובים", אלא משתנים ששיווי המשקל ביניהם מורכב יותר. לאור זאת, שיתופי פעולה ערביים־ישראליים עשויים להתפתח באורח מוצנע ומדוד גם ללא פריצת דרך מדינית. אולם' קשרים אלה צפויים לשגשג ולצאת מן המחשכים אל האור בכפוף להשגת התקדמות מדינית, ולו סמלית. הגעתם למיצוי מרבי מותנית בהתהוות מציאות מדינית חדשה של הסכם ישראלי־פלסטיני שתעניק ביטוי ממשי לנכונות הערבית חסרת התקדים הקיימת כיום למפנה עמוק בעל ממדים קונקרטיים ותרבותיים במעמדה של ישראל במרחב.

כאמור, קיפאון מדיני אינו בהכרח מתכון להידרדרות או לסטגנציה ביחסי ישראל־ערב. מדינות ערב מנתחות בפיכחון את הסיכויים להשגת הסדר קבע בין ישראל לפלסטינים, ואינן ששות להותיר את האינטרסים החיוניים הקשורים בקידום הקשרים עם ישראל כבני ערובה לפריצת דרך מדינית, שספק אם ומתי תגיע. לכך מצטרפות ההערכות הרווחות בחוגים ערביים, שלפיהן אסטרטגיית ההתניה בין הנורמליזציה לשלום הכולל לא הוכיחה את יעילותה, ונדרשת בחינה מחדש של השימוש בה ככלי לחץ על ישראל. על פי הערכות אלו, הפער במאזני הכוח בין ישראל לשכנותיה רק התרחב בשנים האחרונות, ולפיכך היא כבר לא רואה בקידום יחסיה עם מדינות ערב תמריץ מספק לוויתורים מדיניים.[9] נסיבות אלו מחייבות בעיני חלק מהמשקיפים הערבים את מדינות ערב לבחון חלופות לניהול יחסיהן עם ישראל. כך לדוגמה, טארק פהמי, ראש היחידה ללימודי ישראל במרכז למחקרי המזרח התיכון בקהיר ומי שהיה ידוע עד לא מכבר בהתנגדותו לנורמליזציה, קבע כי אסור למצרים להישאר שבויה בדפוסי העבר, ועליה לעצב "אסטרטגיית שלום חדשה" שתמתח את מסגרת היחסים עם ישראל אל מעבר למישורים הביטחוניים והמודיעיניים. הוא מנה את מישורי הכלכלה, ההשקעות, החקלאות, ההשקיה, המדע והטכנולוגיה, וציין את יכולתה של מצרים להיעזר בקשריה הטובים של ישראל בוושינגטון כדי לבנות תשתית חדשה למשולש היחסים הביטחוניים והכלכליים האסטרטגיים – מצרים־ישראל־ארצות־הברית.[10]

עיון בשיח במצרים, בירדן ובערב הסעודית מגלה כי הנורמליזציה עודנה נושא טעון, וכי הלגיטימיות שלה מוסיפה לעמוד במחלוקת ציבורית עמוקה בהיעדר שלום כולל. יחד עם זאת, מתקיים דיון ציבורי פתוח שבמסגרתו נשמעות דעות לכאן ולכאן בנושא שנחשב במשך שנים ארוכות ל"טאבו" שאין להתקרב אליו. דיוויד פולוק, חוקר ב'מכון וושינגטון למדיניות המזרח הקרוב', היטיב להגדיר את מתכונת היחסים החדשה המתפתחת בין מדינות ערב לישראל בתור "הנורמלי החדש" (The New Normal), כאשר "האויב הישראלי של אויבי אינו בהכרח ידידי, אך הוא עשוי להפוך לשותפי".[11] בנסיבות הגיאו־פוליטיות הקיימות, התנגדות גורפת לנורמליזציה נתפסת בקרב חוגים ערביים הולכים ומתרחבים כמדיניות אנכרוניסטית, כזו שאינה משרתת את האינטרסים הלאומיים של מדינות ערב, וספק אם מניבה תועלת כלשהי לפלסטינים. כפי שהבהיר במאמר ב'אל־אהראם' הפובליציסט המצרי עבד אל־מנעם סעיד, יושב ראש מועצת המנהלים של היומון 'אל־מצרי אל־יום', על העמדה הערבית המעודכנת לשקלל משתנים חדשים: "הסכסוך או השלום עם ישראל והנורמליזציה או החרם כלפיה אינם יכולים להישען על אקסיומות בנות שני עשורים, אלא על העובדות הנוכחיות הנוגעות לישראל מצד אחד, לאזור מצד שני, לאינטרסים הערביים והמצריים מצד שלישי ולאינטרסים

הפלסטיניים מצד רביעי. אנו נדרשים לחשיבה שקולה ולהבנה שהיחסים הבינלאומיים מושתתים על מאבק, תחרות, שיתוף פעולה והערכה בלתי פוסקת של הנסיבות. אם נשכיל לעשות זאת, נימנע מלהיאבק בטחנות רוח ומלהילחם את מלחמות העבר".[12]

אף על פי שהאינטרסים הפלסטיניים נדחקו למקום האחרון ברשימתו של סעיד, הם עדיין שם. משמעות הדבר היא שהתקדמות זוחלת ומוצנעת של הנורמליזציה תיתכן גם בתנאים הנוכחיים, אך המשטרים הערביים יירתעו מהטלת מלוא כובד משקלם למענה ללא התקדמות משמעותית בתהליך השלום הישראלי־פלסטיני. הדרישות הערביות המוצגות בפני ישראל נוקשות, ובראשן – הקמת מדינה פלסטינית עצמאית על בסיס גבולות 1967 שבירתה ירושלים המזרחית, אך התמורות המצופות לישראל אם תעמוד בהן טומנות הזדמנויות חסרות תקדים. תוכניות בעלות כותרות כגון "מזרח תיכון חדש", "שיתוף פעולה אזורי" ו"חזית אזורית משותפת", אשר עוררו רתיעה וחשדנות בעולם הערבי כשהוצעו בעבר על ידי ישראל, מוגשות עתה לפתחה כיוזמות ערביות בלתי רשמיות.[13] דוגמה אחת מני רבות לכך היא תוכניתו של סעד אל־דין אבראהים, מנהל 'מרכז אבן ח'לדון למחקרי פיתוח' בקהיר, אשר פורסמה באוגוסט 2016 ב'אל־מצרי אל־יום' תחת הכותרת "ממאבק וחרם לאינטגרציה ופיתוח". מתווה התוכנית כולל כינון שותפויות כלכליות ואזוריות שבמרכזן מצרים וישראל, אשר עתידות לצאת אל הפועל בכפוף להקמת מדינה פלסטינית ובמקביל להכרה ערבית כוללת במדינת ישראל. המודל המוצע לתוכנית הוא של יחסי צרפת־גרמניה, אשר ייסדו לאחר מלחמת העולם השנייה גוש כלכלי ששימש בסיס להקמת האיחוד האירופי. לדברי אבראהים, פירות מימושו של מודל זה במזרח התיכון יכללו בין היתר: חידוש הקשר היבשתי, האנושי והמסחרי בין מדינות הלבנט (עיראק, סוריה, לבנון וירדן) למדינות המגרב (מאוריטניה, מרוקו אלג'יריה, תוניסיה ולוב) דרך מצרים וישראל; הקמת שוקי עבודה וצרכנות מזרח־תיכוניים שימשכו השקעות אזוריות ועולמיות רחבות היקף; עצירת מרוץ החימוש האזורי והפניית תקציבי נשק למטרות פיתוח; וקידום תהליכי דמוקרטיזציה.[14]

סיכום

מדינות ערב הסוניות מעוניינות בעת הנוכחית בקידום תהליך השלום הישראלי־פלסטיני מתוך מחויבות לפלסטינים, ויותר מכך – מתוך דאגה לאינטרסים שלהן עצמן: החלשת כוחות אסלאמיסטיים הניזונים, לשיטתן, מהסכסוך עם ישראל ומאיימים על משטריהן; חיזוק מעמדן האזורי והבינלאומי דרך מילוי תפקיד במשא ומתן לשלום; ורכישת לגיטימיות ציבורית להרחבת מסגרת הנורמליזציה בינן לבין ישראל. עבור ישראל, מגמות אלו מדגישות את הערך המוסף הגלום בנתיבי הסדרה אזוריים של

הסכסוך הישראלי־פלסטיני, ואת פוטנציאל הפיכתה של יוזמת השלום הערבית, עם תיקונים והתאמות, לבסיס מועיל למשא ומתן לשלום. בגיבוי ערבי ואסלאמי רחב עשויים הפלסטינים להתגמש בעמדותיהם ולגלות נכונות לפשרות היסטוריות בסוגיות הליבה הנפיצות ביותר של הסדר הקבע, ובראשן זכות השיבה וירושלים. הצלחת משא ומתן מסוג זה, אשר יתנהל תחת קורת־גג ערבית, צפויה לסלול את הדרך לכינון שיתופי פעולה חסרי תקדים בין ישראל לשכנותיה במגוון מישורים – הביטחוני, המדיני והכלכלי.

בשקלול ההזדמנויות האזוריות העומדות בפני ישראל בפתח שנת 2017, עליה להביא בחשבון את המבוכה שעימה מתמודדים משטרים ערביים לנוכח הפער הניכר בין הכרתם בתועלת הגלומה בפיתוח יחסי גומלין עם ישראל לבין ההסתייגות הציבורית הרווחת מקידומם. מטאפורה הולמת לדו־ערכיות שליוותה בשנה החולפת את הדילמה הערבית סביב היחסים עם ישראל נראתה דווקא על מזרן הג'ודו באולימפיאדת ריו 2016: הג'ודוקא המצרי אסלאם אל־שהאבי עלה להתחרות מול יריבו הישראלי אורי ששון, אך סירב ללחוץ את ידו; קד קידה בתחילת הקרב אך לא בסופו; נעתר לנורמליזציה עם "האויב הציוני" אך גם נמנע ממנה. סתירות אלו בהתנהלותו של הספורטאי היחיד שיקפו את סבך הניגודים החריפים שבהם שרוי העולם הערבי בכללותו, אשר נאלץ לתמרן בין המיתוס של ישראל כ"אויב היסטורי" מחד גיסא, המציאות של הסכמי שלום ערביים־ישראליים איתנים ואינטרסים אסטרטגיים משותפים מאידך גיסא, ובתווך – בעיה פלסטינית שפתרונה אינו נראה באופק, לפי שעה.

הערות

1 באהי חסן, "א־סיסי סטה מן הטקסט הכתוב באו"ם: על ישראל להקים מדינה פלסטינית", **אל־מצרי אל־יום**, 21 בספטמבר 2016: www.almasryalyoum.com/news/details/1011985

2 "Egypt's Sisi lends backing to Israel-Palestinian peace efforts", Reuters, May 17, 2016, www.reuters.com/article/us-israel-palestinians-egypt-idUSKCN0Y81FQ

3 ברק רביד, "גנרל סעודי בדימוס ביקר בארץ ונפגש עם מנכ"ל משרד החוץ", **הארץ**, 22 ביולי 2016, www.haaretz.co.il/news/politics/1.3015268

4 "נאום ראש הממשלה נתניהו בעצרת הכללית של האו"ם", **משרד החוץ**, 22 בספטמבר 2016, http://mfa.gov.il/MFAHEB/PressRoom/Pages/PM-Netanyahu-addresses-the-United-Nations-General-Assembly_220916.aspx

5 "נאום הנשיא בפני פסגת הלא מזדהות בוונצואלה", **אל־אהראם**, 19 בספטמבר 2016, www.ahram.org.eg/NewsQ/551608.aspx

6 שאדי עבדאללה, "המצב במזרח התיכון הוא שיקוף של סכסוכים בינלאומיים", **אל־אהראם**, 22 בספטמבר 2016, www.ahram.org.eg/NewsQ/552214.aspx

7 ג'קי חוגי, "הנציג הסעודי לאזור: עדיין מוקדם לבקר בתל אביב", **גלי צה"ל**, 24 ביולי 2016, http://glz.co.il/1064-85966-he/Galatz.aspx

8 ניוטון, "נהיגה בהוגנות עם המזרח התיכון", **אל־מצרי אל־יום**, 14 בספטמבר 2016, www.almasryalyoum.com/news/details/1009191; ניוטון, "מצרים + ישראל + ארצות הברית = שלום", **אל־מצרי אל־יום**, 15 בספטמבר 2016: www.almasryalyoum.com/news/details/1009511

9 עמר אל־שובכי, "האם יתקדם תהליך השלום?", **אל־מצרי אל־יום**, 11 ביולי 2016, www.almasryalyoum.com/news/details/977234; עבד אל־מנעם סעיד, "השאלה הישראלית", **אל־אהראם**, 20 ביולי 2016: http://www.ahram.org.eg/NewsQ/538578.aspx

10 טארק פהמי, "הנורמליזציה והשלום המצרי החדש עם ישראל", **אל־שרוק**, 29 ביולי 2016, www.shorouknews.com/columns/view.aspx?cdate=29072016&id=9362842b-9a9d-466b-a9d4-e55f4139df98

11 David Pollock, "The New Normal: Today's Arab Debate Over Ties With Israel," Fikra Forum, August 25, 2016' www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/the-new-normal-todays-arab-debate-over-ties-with-israel

12 עבד אל־מנעם סעיד, "בחזרה לשאלה הישראלית", **אל־אהראם**, 17 באוגוסט 2016: www.ahram.org.eg/NewsQ/544284.aspx

13 אופיר וינטר, "'המזרח התיכון החדש': הגרסה המצרית", **מבט על**, גיליון 826, 7 ביוני 2016, http://heb.inss.org.il/index.aspx?id=4354&articleid=11897

14 סעד אל־דין אבראהים, "ממאבק וחרם לאינטגרציה ופיתוח", **אל־מצרי אל־יום**, 19 באוגוסט 2016, www.almasryalyoum.com/news/details/996306

טורקיה אחרי ניסיון ההפיכה הכושל: התכנסות פנימה לצד אסרטיביות כלפי חוץ

גליה לינדנשטראוס

האירוע המרכזי בטורקיה בשנה האחרונה היה ניסיון ההפיכה הכושל שאירע ב־15 ביולי 2016, אשר מצטייר כקו פרשת מים בזירה הפנים־טורקית ובשל כך משפיע גם על מדיניות החוץ הטורקית, הן בהיבט האזורי והן במישור הבינלאומי. כבר בשבועות הראשונים לאחר הצלחתו של הנשיא רג'פ טאיפ ארדואן ותומכיו לבלום את ניסיון ההפיכה, הסתמנו תמורות במדיניות הטורקית לגבי נושאים שעמדו על סדר היום במדינה טרם האירוע, ובראשם המתרחש בזירה הסורית, הסוגיה הכורדית ויחסיה של טורקיה עם רוסיה ואיראן. כן נוצרו מתיחויות וכורח להסדיר מחדש את יחסיה של אנקרה עם האיחוד האירופי, עם ארצות הברית ועם נאט"ו. נראה שכל אלה נותנים הקשר חדש להסכם הנורמליזציה שנחתם בין טורקיה לישראל ביוני – התפתחות חיובית אשר מעבר לחשיבותה בהקשר היחסים הבילטרליים, היא בעלת חשיבות אזורית. אולם, ייתכן שהאירועים הדרמטיים בטורקיה שנרשמו זמן לא רב לאחר התפתחות זו צמצמו את פוטנציאל השפעתו האזורית של הסכם הנורמליזציה.

תמורות ביחסי החוץ של טורקיה

אף שהרשויות בטורקיה התקשו להציג את העדויות החותכות לכך שהמטיף הדתי הנמצא בגלות מרצון בארצות הברית, פתהוללה גולן, היה הוגה רעיון ההפיכה הצבאית, כלומר ה"מוח" מאחוריו, ישנן עדויות מצטברות שלפיהן תומכים רבים של תנועת גולן היו מעורבים בניסיון הכושל.[1] בעקבות האירועים פתחו הרשויות בטורקיה ב"טיהור השורות" מתומכי התנועה, כאשר יותר מ־40,000 איש נעצרו ויותר מ־100,000 הושעו או פוטרו מהמשרות הציבוריות שבהן החזיקו.[2] ניכר שבמסגרת הטיהור רחב־ההיקף נוצלה הזדמנות לפעול גם נגד גורמים שאין להם קשר לתנועת גולן, אך הם נתפסים

כביקורתיים מדי כלפי ארדואן ומפלגת הצדק והפיתוח. עוד לפני ניסיון ההפיכה כינו גורמים פרו־ממשלתיים את התנועה בשם 'ארגון הטרור של פתהוללה' (FETO), וכינוי זה הולך וקונה לו אחיזה גוברת גם בקרב חלקים נוספים בציבור הטורקי, בעקבות אירועי ההפיכה הכושלת. במיוחד עבור הדור הצעיר אשר לא חווה באופן אישי את ההפיכה הצבאית של 1980, מותם של כ־290 איש במהלך ניסיון ההפיכה והפצצת בית הפרלמנט על ידי מבצעיו נתפסים כמאורעות שבני הדור הזה לא חשבו שיכולים להתרחש עוד בטורקיה. כל המפלגות בפרלמנט הטורקי היו שותפות לגינוי ניסיון ההפיכה, ואחוזי התמיכה בארדואן נסקו מ־47 אחוזים ביוני 2016 ל־68 אחוזים ביולי.[3]

הימצאותו של גולן בארצות הברית והיותו בעל אזרחות אמריקאית גרמה מתיחות בין ארצות הברית לטורקיה, שניכרה לא רק ברמת מקבלי ההחלטות אלא חלחלה גם לשורות הציבור הטורקי. בארצות הברית נשמעה ביקורת על מספר התבטאויות טורקיות שבהן נטען כי ארצות הברית סייעה לקושרים – אלו נתפסות על ידי הממשל האמריקאי לא רק כהאשמות חסרות בסיס, אלא גם כבעלות פוטנציאל נזק משמעותי ליחסים בין שתי המדינות. הטורקים מצידם דורשים את הסגרתו של גולן, ורואים בטענות האמריקאיות שלפיהן סוגיית ההסגרה היא נושא משפטי שבירורו יארך זמן רב התחמקות וסיוע לגולן, ולו בעקיפין. אמנם קדמו למשבר זה משברים אחרים ביחסי טורקיה־ארצות הברית, אך הדמוניזציה של גולן בטורקיה מחריפה את הפוטנציאל ההרסני של משבר זה. במקביל, ארצות הברית לא הצליחה להרגיע את חששותיה של טורקיה כי התמיכה שמעניקה ארצות הברית לכורדים הסורים לא תוביל אותם לכבוש רצף טריטוריאלי לאורך הגבול הטורקי־סורי. מבחינת טורקיה מדובר בקו אדום, והחששות שלה בהקשר זה הובילו אותה לפתוח במבצע 'מגן הפרת' בסוף אוגוסט 2016. ההתערבות הצבאית הטורקית גרמה להחרפה נוספת של המתחים בין טורקיה וארצות הברית ביחס לתפקיד שממלאים הכורדים הסורים במסגרת המאבק בארגון ה'מדינה האסלאמית'.

מוטיב חוזר במאמרים של פרשנים ומעצבי דעה טורקים בנושא יחסי טורקיה עם מדינות המערב מאז ניסיון ההפיכה הכושל הוא ביקורת על חוסר האמפתיה שגילה המערב לטראומה שנגרמה לאזרחי טורקיה.[4] הטענה הייתה שבמקום להתמקד בגינוי מארגני ההפיכה, ובפרט תנועת גולן, מעצבי דעה במערב מתרכזים בגינוי הטיהור הנרחב שנעשה בטורקיה בעקבות כישלונה, ובחזרה על ביקורות שהושמעו בעבר ביחס לנטיות האוטוריטריות של ארדואן. דובר ארמון הנשיאות, איברהים קאלין, כתב בחשבון הטוויטר שלו כי מי שקידמו בשנתיים האחרונות את השיח הביקורתי נגד נטיותיו האוטוריטריות/דיקטטוריות של ארדואן הכשירו למעשה את הקרקע

לניסיון ההפיכה.[5] בנוסף לכך נרשמה ביקורת על כך שבמערב לא מוקדשת תשומת לב מספקת למה שמוצג כמגמה חיובית של אחדות גוברת בקרב הציבור הטורקי, בעקבות ניסיון ההפיכה.

בעוד המתח שנוצר בין ארצות הברית לטורקיה בעקבות ניסיון ההפיכה מתמקד בנושא של הסגרת גולן, הקשור ישירות באירוע עצמו, המתיחות בין טורקיה לאיחוד האירופי היא אירוע מתמשך הקשור לתהליך ההצטרפות המקרטע של טורקיה לאיחוד, וכן למימוש ההסכם שנחתם בין טורקיה לאיחוד במארס 2016, שלפיו תקבל טורקיה סיוע כספי רחב־היקף והטבות נוספות, בתמורה להגברת הפיקוח על ניסיונות הברחה של פליטים משטחה ליוון. בעקבות ניסיון ההפיכה עלו בטורקיה דרישות להחזרת עונש המוות, לאחר שבוטל בשנת 2004 במסגרת הניסיונות להתקבל לאיחוד האירופי. בתגובה הבהירו בכירים באיחוד שהחזרת עונש המוות תוריד מהפרק את מועמדותה של טורקיה. אמנם, ספק אם אכן יחדש הפרלמנט הטורקי את עונש המוות, אך סוגיה זו קיבלה אופי נפיץ בדעת הקהל בטורקיה.[6] קנצלר אוסטריה, כריסטיאן קרן, הצהיר בתחילת אוגוסט כי המשא ומתן בין בריסל ואנקרה הוא לא יותר מבדיה, ושר החוץ האוסטרי, סבסטיאן קורץ, אמר שארצו תטיל וטו על פתיחת פרקים חדשים לדיון ביחס להצטרפות טורקיה לאיחוד האירופי. בעקבות הדברים הכתיר שר החוץ הטורקי מבלוט צ'בושולו את אוסטריה כ"בירת הגזענות הרדיקלית".[7] אף שניתן לראות את חילופי הדברים גם כמונעים מצורכי פנים בשתי המדינות וכהוצאת קיטור, הרי נראה שהדבר מסמל את האווירה העכורה ביחסים בין אנקרה לבין בירות אירופיות רבות. כן נשמעת ביקורת טורקית על כך שהאיחוד לא עמד בהבטחתו לקדם את נושא ביטול חובת הוויזה לאזרחים טורקים המעוניינים לנסוע למדינות אירופיות. האיחוד מצידו טוען שהבעיה המרכזית נעוצה בחוקים נגד טרור בטורקיה, שאינם תואמים את הסטנדרטים האירופיים בנושא.[8] יצוין שהגדרת הממשלה הטורקית את תנועת גולן כארגון טרור והעימות האלים שהתלקח מחדש עם הכורדים בתוך טורקיה מצמצמים במידה רבה את הנכונות הטורקית להתגמש בנושא זה.

בניגוד לביקורת כלפי המערב, בטורקיה ניכרה שביעות רצון מתגובות רוסיה ואיראן לניסיון ההפיכה ולגינוי החריף של הקושרים נגד ארדואן במדינות אלו. ביקור החוץ הראשון של הנשיא הטורקי לאחר ניסיון ההפיכה היה ברוסיה, ושר החוץ האיראני, מוחמד ג'וואד זריף, היה הבכיר ביותר בין הדיפלומטים הזרים שקיימו ביקור בטורקיה בעקבות האירועים. יש לציין שעוד קודם לכן חלה הפשרה ביחסי טורקיה לרוסיה, ונראה היה כי מתפוגג המתח שנוצר בין המדינות בעקבות הפלתו של מטוס קרב רוסי

על ידי חיל האוויר הטורקי בנובמבר 2015. ב־27 ביוני 2016 נשלחה אגרת מארדואן לנשיא רוסיה ולדימיר פוטין, ובה הבטחה מצידו "לעשות הכול לשיקום היחסים".

הן רוסיה והן איראן מעריכות שחל שינוי מסוים במדיניות הטורקית בשאלת סוריה, כלומר, נחלשה התנגדותה לאפשרות שמשטר בשאר אל־אסד ייוותר על כנו לפחות בתקופת הביניים, והן מעוניינות שטורקיה תמשיך בקו זה. בראיון שנערך בעת ביקורו בסנט פטרסבורג אמר ארדואן שרוסיה היא המפתח והשחקן החשוב ביותר להשכנת שלום בסוריה.[9] במסיבת עיתונאים משותפת בסיום ביקורו של שר החוץ האיראני זריף בטורקיה הצהירו הוא ושר החוץ הטורקי שבכוונתם להדק את הקשר בין המדינות בעניין השמירה על "השלמות הטריטוריאלית של סוריה".[10] ראש ממשלת טורקיה, בינאלי יילדירים, אף התבטא ברוח זו בפגישתו עם עיתונאים זרים ב־20 באוגוסט, ואף ציין שטורקיה מתכוננת לקבל על עצמה תפקיד פעיל בנעשה בסוריה בחצי השנה הקרובה, על מנת למנוע את פיצולה על פי חלוקה אתנית.[11]

התבטאויות אלו משקפות בין היתר את החשש הטורקי מהתחזקות הכוחות הכורדים הסורים, ומהאפשרות שירחיבו את אחיזתם בצפון־סוריה. על רקע זאת גם ניתן להבין את הפתיחה במבצע 'מגן הפרת'. טורקיה לא הייתה מתחילה במבצע בלי הסכמה שבשתיקה של רוסיה, ורוסיה לא הייתה מסכימה לפעילות הצבאית הטורקית בלי הבטחה שהמדיניות של אנקרה כלפי אסד השתנתה, ולו חלקית. אם טורקיה תתמיד בקו זה, סדר העדיפויות המשתקף ממנו ביחס לסוריה הוא שהסוגיה הכורדית היא המרכזית מבחינתה, ואילו חשיבותן של הסוגיות הקשורות בעתידו של אסד והלחימה בארגון 'המדינה האסלאמית' פחותה מעט בהשוואה לאינטרס עיקרי זה. מדיניות זו עשויה גם להביא להתרחקות מסוימת בין טורקיה לערב הסעודית, שמצידה קיוותה להחזיק לאורך זמן את אנקרה ב'ציר הסוני' שהיא מנסה להוביל. ההצלחות הראשוניות של טורקיה ב'מגן הפרת' הביאו אותה גם להציג גישה אסרטיבית יותר ביחס להתפתחויות בעיראק, והתפתחות זו הגבירה את המתחים בין בגדאד לאנקרה.

בעקבות ביקור ארדואן בסנט פטרסבורג הבהיר דובר נאט"ו ב־10 באוגוסט כי חברותה של טורקיה בארגון אינה מוטלת בספק. מסר זה, שרבים הופתעו מעצם הצורך לבטאו, שיקף את הבלבול והמתיחות שנוצרו ביחסים בין טורקיה לנאט"ו בעקבות ניסיון ההפיכה הכושל. מטלטלות במיוחד היו תקריות שהתרחשו בבסיס חיל האוויר אינג'רליק, שבו מאוכסנות כמה עשרות פצצות גרעין טקטיות של נאט"ו, וממנו יוצאים מטוסי קרב הפועלים במסגרת הקואליציה הבינלאומית נגד 'המדינה האסלאמית'. הפעילות בבסיס, כולל זו של מטוסי הקרב האמריקאיים, הושעתה זמנית כשמפקד הבסיס וקצינים נוספים נעצרו בעקבות מעורבות בניסיון ההפיכה. אף שיש

נטייה לראות את יחסי טורקיה־נאט"ו ויחסי טורקיה־רוסיה כמשחק סכום אפס, יש להדגיש שהעימות החריף שנוצר בין טורקיה לרוסיה בעקבות הפלת המטוס הרוסי לא היה נוח גם מבחינת נאט"ו, שכן התעורר חשש שטורקיה תדרוש להפעיל את סעיף חמש ("ערבות הדדית") של אמנת הברית. לכן, לשיפור היחסים בין טורקיה לרוסיה יש גם היבט חיובי מנקודת מבט מערבית. יחד עם זאת, היבט חיובי זה נדחק מעט לשוליים לנוכח המתיחות שנוצרה בין טורקיה לחברות הברית בעקבות ניסיון ההפיכה.

ניסיון ההפיכה הכושל ויחסי ישראל־טורקיה

הצלחתן של ישראל וטורקיה להגיע לחתימה על הסכם הנורמליזציה ב־28 ביוני 2016 היוותה נקודת ציון ביחסים ביניהן, הגם שנדחקה מעט לשוליים בעקבות פיגוע הטרור רב־הנפגעים שאירע בנמל התעופה אטאטורק בעצם יום החתימה, וכן בעקבות ניסיון ההפיכה. בניגוד למספר מקרים קודמים שבהם נשמעו בטורקיה האשמות בדבר מעורבות ישראלית בהתפתחויות שליליות במדינה (למשל בהקשר לפיגוע טרור שביצע ארגון פ.ק.ק במאי 2010, או האשמתה כחלק מ"לובי הריבית",[12] שנטען כי עמד מאחורי אירועי פארק גזי ב־2013), כמעט לא הועלו האשמות דומות בקשר לניסיון ההפיכה הכושל. זאת, אף שאחד הסימנים הראשונים להתרחקות בין ארדואן וגולן היה גינויו של גולן בתחילת יוני 2010 את יציאת המשט של ה'מאווי מרמרה' לעזה ללא הסכמת ישראל. את העובדה שישראל לא הואשמה בקשר לניסיון ההפיכה ניתן לייחס להגעה להסכם נורמליזציה.[13] ניסיון ההפיכה עיכב במעט את ההצבעה בפרלמנט הטורקי על אשרור ההסכם, ואת העברת חוק שיבטל את כל התביעות המשפטיות נגד חיילי צה"ל וקציניו שהיו מעורבים באירועי המשט לעזה, אך נציגי שתי המדינות הביעו תקווה שההסכם ימומש כפי שהוחלט, וההצבעה אכן עברה בהצלחה ב־19 באוגוסט.[14]

למשבר הטורקי־רוסי נודע משקל רב בדחיפת טורקיה להגעה להסכם הנורמליזציה עם ישראל: ניתן היה להבחין כיצד המצוקה הטורקית – עקב החשש מפני עימות צבאי עם רוסיה ושיבושים באספקת הגז הרוסי לטורקיה – דרבנה חשיבה מחדש על מדיניות החוץ הטורקית בכלל, ועל היחסים עם ישראל בפרט. ההפשרה ביחסים בין אנקרה למוסקבה התנהלה במקביל להתקדמות במימוש הסכם הנורמליזציה עם ישראל, וכביטוי להסתמנותו של קו פרגמטי יותר במדיניות החוץ הטורקית. לכן, לא צפוי שההפשרה ביחסים עם רוסיה תבוא על חשבון המשך הנורמליזציה עם ישראל – למעט אולי בנושא אפשרות יצוא הגז הטבעי מישראל לטורקיה. עם זאת, יש לציין שטורקיה מעוניינת בכל מקרה בגיוון מקורות האנרגיה שלה, וצריך להמתין ולראות אם החתימה על הסכם בין אנקרה למוסקבה על פרויקט Turkish Stream

(צינור הגז המתוכנן מרוסיה לטורקיה, ומשם גם אפשרות יצוא לאירופה) אכן תביא פרויקט זה לכדי מימוש.

במסגרת ההבנות הקשורות בהסכם הנורמליזציה התחייבה ישראל לאפשר לטורקיה מרחב פעולה רב יותר לסיוע הומניטרי לרצועת עזה ולפיתוח פרויקטים בתחום הרצועה, בכללם בניית תחנת כוח (בשיתוף עם גרמניה) ומתקני התפלה. לאור הגברת המגעים בין ישראל וטורקיה ביחס לעזה ניתן להעריך כי לצד התרומה הטורקית האפשרית למאמצים לשיקום הרצועה, גלום בה גם פוטנציאל לחיכוכים בין שתי המדינות. כך, היו חששות לעיכוב בפריקה של הספינה שהובילה לנמל אשדוד את משלוח הסיוע הטורקי הראשון מאז הסכם הפיוס, הן בשל עיצומים פתאומיים של עובדי הנמל והן בשל בעיות בהעברת הכסף מ'הסהר האדום' הטורקי לבנקים בישראל, שטענו כי מדובר בכספים אסורים.[15] אמנם, סיוע טורקי לרצועה אינו תופעה חדשה, ובכל זאת, עם הגדלת ממדי הסיוע עולה השאלה כיצד יושפעו היחסים בין המדינות, אם בעת עימות אלים נוסף בין ישראל לחמאס ייפגעו מבנים ומתקנים שייבנו בעזרת טורקיה, ואולי אף ייפגעו בשוגג אזרחים טורקים המעורבים בבנייתם.[16]

מבט קדימה

ניסיון ההפיכה הביא את טורקיה להתרכז בעיקר בענייניה הפנימיים, אם כי גם להציג מדיניות יותר אסרטיבית כלפי חוץ, כפי שזו באה לידי ביטוי בעיקר בהתערבות הצבאית בסוריה. עדיין, ספק רב אם יבוצעו בעת הקרובה שינויים דרמטיים במדיניות החוץ, כגון פרישה של טורקיה מנאט"ו או הפסקת השיחות בעניין הצטרפותה של טורקיה לאיחוד האירופי, למרות איומים הנשמעים מעת לעת מאנקרה בכיוון זה. יחד עם זאת מתעוררת שאלה לגבי התפקוד התקין של המערכות הציבוריות בטורקיה, ובמיוחד הצבא, נוכח הטיהורים הנרחבים שבוצעו במערכות אלו – היו שדימו אותם למהפכת התרבות בסין או לתהליך הדה־בעת'יפיקציה ההרסני שערכו האמריקאים בעיראק.[17] בפרט התקבל בדאגה במערב הטיהור של יותר מ־100 איש, שהיו אחראיים בצבא הטורקי על הקשר עם נאט"ו.[18] מעורר חשש אף יותר בהקשר הברית הטרנס־אטלנטית הוא קוצר רוח מצד גורמים מערביים רבים ביחס לטורקיה, והעלאת ספקות לגבי המשך היחסים עימה במתכונת הנוכחית.[19]

שאלות משמעותיות הן עתיד העימות בין טורקיה לארגון פ.ק.ק, ומדיניות טורקיה כלפי השלוחה הסורית של הארגון. תנועת גולן הייתה מהמתנגדים לתהליך השלום שהתנהל בין אנקרה לפ.ק.ק (וקרס ב־2015), והיא ניסתה לחבל בו. המפלגה הפרו־כורדית – מפלגת העמים הדמוקרטית – גינתה את ניסיון ההפיכה, ואף היא אוחזת

בתפיסה הגורסת שתנועת גולן היא העומדת מאחורי הקושרים. בניגוד למדיניות 'היד המושטת' שנהג ארדואן כלפי יתר מפלגות האופוזיציה בעקבות ניסיון ההפיכה הכושל, הוא לא נקט מדיניות דומה לגבי המפלגה הפרו־כורדית. יושב הראש המשותף של מפלגת העמים הדמוקרטית, סלהאטין דמירטאש, האשים את ארדואן בהקשר זה בניסיון לעורר רגשות לאומניים, וציין שאינו רואה סימנים חיוביים להתנעה מחדש של ההידברות שקרסה.[20] בנובמבר 2016 נעצרו אף חלק מחברי הפרלמנט מטעם מפלגת העמים הדמוקרטית, כולל שני יושבי הראש של המפלגה – התפתחות אשר תקשה מאוד על חידוש תהליך השלום בעתיד הקרוב. על רקע זה יש לראות גם את ההפשרה ביחסים עם רוסיה ואת חימום היחסים עם איראן, בין היתר, כניסיון לבלום את המשך ההתחזקות של הכורדים הסורים, שהכוח המוביל בקרבם הוא השלוחה הסורית של ה־פ.ק.ק.

ההתרחקות הטורקית מהמערב אינה תהליך רצוי מבחינת ישראל, בפרט אם משמעותה של התפתחות זו היא התקרבות לאיראן. עם זאת, כפי שלימדו ניסיונות טורקיים קודמים "לפזול מזרחה", גם מערכות היחסים בין טורקיה לרוסיה ובין טורקיה לאיראן רחוקות מלהיות נטולות מתחים. על אף המתחים בין טורקיה לבעלות בריתה המערביות, אנקרה לא נסוגה מהכוונה לקדם את מימוש הסכם הנורמליזציה עם ישראל, ולהיפך – שר החוץ הטורקי אף הצהיר כי [עד כה] ישראל מילאה את התחייבויותיה, והפרלמנט הטורקי אישרר את ההסכם בין המדינות. באוקטובר 2016 התקיים ביקור ראשון של שר ישראלי בטורקיה מאז אירוע ה־'מאווי מרמרה', כאשר שר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים, יובל שטייניץ, השתתף בוועידת האנרגיה העולמית שנערכה באיסטנבול, ונפגש עם מקבילו הטורקי.[21] עם זאת, ניתן להעריך כי החלשת מעמדו של צבא טורקיה בעקבות ניסיון ההפיכה הכושל תקשה על פיתוח שיתוף פעולה ביטחוני משמעותי בין טורקיה לישראל, נוסף לקושי שהיה צפוי בהקשר זה בכל מקרה כתוצאה מהחשדנות שהתפתחה בין המדינות בשנות המשבר ביניהן. לפחות מהצד הטורקי, לפני ניסיון ההפיכה נראה היה שיש עניין בחידוש הרכש הביטחוני מישראל, ועתה קרוב לוודאי שהתפתחויות בכיוון זה יארכו זמן רב יותר.[22]

הערות

1 Joshua D. Hendrick, "Fethullah Gulen: Public Intellectual or Public Enemy," The Conversation, August 8, 2016.

2 Ceylan Yeginsu, "Turkey Detains Prominent Opposition Journalists," New York Times, October 31, 2016.

3 Orhan Coskun and Ece Toksabay, על פי סקר MetroPOLL שנערך בין ה־28 ביולי ל־1 באוגוסט.

”Military Attaches, Diplomats Flee Turkey’s Post-Coup Inquiry,” Reuters, August 11, 2016.

4 דוגמה בולטת ניתן לראות ב:
Ayse Yircali and Sabiha Senyucel, “Let’s Show Some Empathy to the West,” Podem Opinion, August 10, 2016.

5 https://twitter.com/ikalin1/status/764372487551479808

6 Sukru Kucuksahin, “Restoring Death Penalty Could Have Major repercussions for Turkey,” Al Monitor, August 12, 2016.

7 “Turkish Foreign Minister says Austria is ‘Capital of Radical Racism,” Reuters, August 5, 2016.

8 Robin Emmot, “Turkey Defies EU over Anti-Terrorism Laws after Istanbul Attack,” Reuters, June 30, 2016.

9 “Erdogan Exclusive: New Page in Russia-Turkey Relations,” Tass, August 9, 2016.

10 “Iran and Turkey agree to Cooperate over Syria,” AlJazeera, August 13, 2016.

11 Ayse Wieting,“Turkey: Assad Can Be Part of Transition in Syria,” Washington Post, August 20, 2016.

12 במסגרת ההתייחסות ללובי הריבית, ארדואן ותומכיו מתייחסים לקנוניה של גורמים זרים שעמדו מאחורי אירועי פארק גזי, ביניהם נציגי הפזורה היהודית וכן ארגוני תקשורת בינלאומיים. ביחס לאירועי פארק גזי נטען שארדואן אמר, תוך התייחסות לתקרית דאבוס ב־2009 (אז נטש בזעם פאנל משותף עם נשיא ישראל שמעון פרס): ”מי שכלפיהם אמרנו ’דקה אחת’ עכשיו שבעי רצון”, ברמיזה ברורה לכך שישראל ותומכיה עומדים מאחורי האירועים.
“Those Against Whom We Said One Minute are now delighted, says PM over Gezi Protest,” Hurriyet Daily News, June 12, 2013. לטענת ארדואן, שערי ריבית גבוהים מונעים מהכלכלה הטורקית לשגשג, ומי שפועל להשארתם הוא ”בוגד”. “Turkey’s Erdogan Says High Interest Rate ‘Lobby’ Guilty of Treaon,” Reuters, February 28, 2015.

13 Yossi Melman, “The Coup Effect: What Happens Next for Israeli-Turkish Détente,” Middle East Eye, August 11, 2016.

14 ברק רביד, ”שר החוץ הטורקי: הסכם הפיוס עם ישראל יאושר בפרלמנט עד סוף השבוע הבא,” **הארץ**, 11 באוגוסט 2016.

15 רבקה יניב, ”ושוב לא שקט בנמל: העובדים איימו לפגוע בהסכם ישראל־טורקיה,” **אשדוד 10**, 7 ביולי 2016; איתמר אייכנר, ”מטען כבד,” **ידיעות אחרונות**, 29 ביולי 2016.

16 Martin Sherman, “Utterly Unconscionable,” Algemeiner, June 30, 2016.

17 Ben Hubbard, Tim Arango and Ceylan Yeginsu, “Failed Turkish Coup Accelerated a Purge Years in the Making,” New York Times, July 22, 2016; “Erdogan’s Revenge,” Economist, July 23, 2016.

18 Robin Emmott, “Turkey Carries Out Major NATO Purge,” Reuters, October 12, 2016.

19 בהקשר זה ראו למשל
Mark Fitzpatrick, “Removing Nuclear Weapons from Turkey,” Survival, 58 (5): 53-58.

20 Ayla Jean Yackley, “Turkey Misses Chance for Peace with Kurdish Militants After Coup Failed,” Reuters, July 30, 2016.

21 .“Israeli Energy Minister to Visit Turkey as Relations Thaw,” The Tower, October 10, 2016

22 Selin Nasi, “The Military Aspect of Normalization with Israel,” Hurriyet Daily News, June 6, 2016.

ישראל וארצות הברית – איתחול היחסים

עודד ערן ומיכל חטואל רדושיצקי

סביר להניח שהנשיא החדש בבית הלבן ישתמש במערך חדש של כלים אישיים, אידאולוגיים ומעשיים לטיפול בבעיות פנים וחוץ. אולם שינוי בדרך ניהולה של ארצות הברית חייב להתרחש לא רק בשל חילופי המשמרות, אלא גם בגלל התגובה המוצדקת לנסיבות הלא יציבות ולדפוסים המשתנים של השחקנים באזור ומעבר לו.

הרקע האזורי והבינלאומי

יש לראות את היחסים הדו־צדדיים בין ישראל לבין ארצות הברית כחלק בלתי נפרד מההקשר האזורי והבינלאומי. ההתנהלות האמריקאית במהלך כהונתו השנייה של הנשיא אובמה המחישה את הקושי של הממשל להתוות מדיניות שתביא בחשבון את השינויים המדיניים, הכלכליים והחברתיים במזרח התיכון הסוער. הניווט בין בעלות ברית שהמנהיגים שלהן אינם דבקים בהכרח באמות המידה ובערכים הליברליים שארצות הברית דוגלת בהן היווה תמיד משימה קשה. קושי זה ניכר במיוחד על רקע המהפכה הנוכחית המתרחשת באזור, שגבתה כבר את חייהם של מאות ואלפים והפכה מיליוני בני אדם לפליטים.

הנשיא אובמה צמצם את הנוכחות של ארצות הברית באפגניסטן ובעיראק – שתי חזיתות שירש מקודמיו. המדיניות הזאת אפיינה גם את זירת הקרבות החדשה במזרח התיכון, במיוחד בסוריה. באופן כללי, אפשר לייחס את ההיגיון העומד בבסיס הגבלת המעורבות האמריקאית במזרח התיכון לשני גורמים. ראשית, העובדה שארצות הברית מסתמכת יותר ויותר על משאבי פנים והופכת ליצואנית נטו של אנרגיה עשויה להגביר את המתח עם אופ"ק בכלל ועם ערב הסעודית בפרט, בעקבות ניסיונותיה של האחרונה לשלוט בשווקים. לפיכך סביר להניח שהנשיא הנכנס יקדם הגנות על תוצרת מקומית

והעברה של מקורות אנרגיה. הגורם השני הוא הרצון להימנע מהשקעות נכבדות בסכסוכים שלא יניבו רווחים צבאיים, אסטרטגיים, מדיניים וכלכליים ברורים.

בנוסף להתפתחויות אלה – וללא קשר למה שנראה כמדיניות של טראמפ במהלך מסע הבחירות ביחס לתיעול מחדש של המשאבים האמריקאיים כלפי פנים בעיקר – ממשלת ישראל צריכה לנתח את ההשלכות האסטרטגיות על ישראל בעקבות נסיגה חלקית והדרגתית של ארצות הברית מהאזור. השלכה אחת של התפתחות כזו, למשל, היא מעורבות אמריקאית מצומצמת בתהליך השלום. אולם גם לנוכח מעורבות פחותה תמשיך ארצות הברית להיות מעורבת בעיצוב תהליכים במזרח התיכון, ולישראל אין דרך טובה יותר להיות חלק מהתפתחויות כאלה מאשר באמצעות דיאלוג צמוד עם ארצות הברית. מערכת יחסים ישראלית־אמריקאית כזאת מצריכה אמון ברמות הגבוהות ביותר – גורם שניכר כי היה חסר בשנים האחרונות ביחסים בין הנשיא האמריקאי לראש ממשלת ישראל.

באשר לתהליך השלום במזרח התיכון, יכולתה של ישראל להרחיק את עצמה מהמלחמות ומהסכסוכים האזוריים מחזקת את הטיעון שאין קשר הגיוני בין הסכסוך הישראלי־פלסטיני לבין סכסוכים אחרים באזור, וכי לפתרון הסכסוך הראשון לא תהיה כל השפעה על יישובם של סכסוכים אחרים. נראה כי ההיגיון הבסיסי הזה מקובל על האמריקאים, אולם התוצאה לא הייתה הקלת הלחץ על ישראל ביחס למדיניותה כלפי הפלסטינים, לא מצד ארצות הברית בהנהגתו של אובמה ולא מצד שחקנים בינלאומיים אחרים. טראמפ כמועמד לנשיאות מיעט לדבר על הסכסוך הישראלי־פלסטיני (מלבד התחייבויות לשמור על ביטחונה של ישראל והעברת שגרירות ארצות הברית לירושלים), אך תהיה זו טעות להניח כי נושא זה ייעלם מסדר היום של הממשל הבא. למעשה, סביר להניח כי הסכסוך הישראלי־פלסטיני יופיע הן במפגש הראשון בין ההנהגה הישראלית לנשיא החדש, והן בדיונים קשורים בנוגע ליחסיה של ישראל עם שחקנים אזורים ובינלאומיים.

ללא קשר להצהרות במהלך מסע הבחירות של טראמפ, סביר להניח כי בתקופה הקרובה לא יועלו דרישות מישראל לשרטט גבולות עתידיים מדויקים, ולא תוכניות מפורטות לעתידה המדיני של ירושלים. כל זאת – לנוכח חוסר היציבות הנוכחית באזור, היחלשות הכוח המדינתי, ובפרט צירוף הנסיבות המיוחד בתוך הגדה המערבית והמדיניות שאומצה בדוח הקוורטט מחודש יולי 2016, שלפיה יש לתעל מאמצים בינלאומיים לשמירת יכולת היישום של פתרון שתי המדינות.

דמדומי ממשל אובמה ועלייתו של טראמפ

שני נושאים מרכזיים השפיעו על היחסים הדו־צדדיים במהלך ממשלו של אובמה: ההסכם שהושג בין חמש החברות הקבועות במועצות הביטחון של האו"ם וגרמניה לבין איראן ביחס לתוכנית הגרעין האיראנית, והסכסוך המתמשך בין ישראל לפלסטינים.

בנוגע לנושא הראשון, בקיץ 2015 נחלצה איראן משנים של לחץ בינלאומי מדיני וכלכלי באמצעות הסכם שלא הצליח למנוע ממנה להמשיך בפעילויות גרעיניות, מדיניות וצבאיות מסוימות, שעלולות להשפיע לרעה על האינטרסים של ישראל ושל ארצות הברית. בשעה שהסכם המעצמות עם איראן על תוכנית הגרעין שלה (JCPOA) הפך לעניין חתום וגמור, הנושא האיראני בכללו עדיין לוט בערפל, לרבות הפרות אפשריות עתידיות של הסכם הגרעין. ראש הממשלה נתניהו עשוי לעמוד מול אפשרות מפתה אם הנשיא טראמפ יבקש לפתוח את ההסכם. אולם ניסיון כזה יצית מחדש קרבות פוליטיים בקונגרס האמריקאי עם כל ההשלכות המוכרות על ישראל, וסביר להניח שיעורר התנגדות לא רק באיראן, אלא גם אצל שותפותיה של ארצות הברית למשא ומתן. לכן, החלופה המועדפת על ראש ממשלת ישראל בנושא זה צריכה להיות התמקדות בייזום דיאלוג ישראלי־אמריקאי שיתרכז ביום שאחרי הפרה איראנית של ההסכם עם המעצמות.

אין ספק כי במהלך המרוץ להשגת הסכם, היחסים האישיים והמדיניים המתוחים בין ההנהגה הישראלית לזו האמריקאית חיבלו ביכולתן של שתי המדינות לשתף פעולה באופן יעיל בנושאים הנוגעים בדבר. השלכה ארוכת־טווח של יחסים מתוחים אלו היא החלטתה של ישראל משנת 2015 להשהות את השיחות בנוגע לחידוש מזכר ההבנות המתייחס לסיוע ביטחוני עתידי של ארצות הברית לישראל, כדי להימנע מהרושם של כניעה להסכם המתגבש עם איראן. לפיכך נקטה ישראל מדיניות של השהיית השיחות עד לאחר השלמת השיחות עם איראן.

מזכר ההבנות החדש שנחתם בסופו של דבר מסדיר את הסיוע הביטחוני של ארצות הברית לישראל בעשור שיתחיל בשנת 2018. השינויים שהוכנסו בו – בנוסף לתקופה הממושכת של המשא ומתן – משקפים את הדיסוננס בממשל אובמה בנוגע לישראל. מצד אחד, ביקורת נוקבת על התנהלות ממשלת ישראל סביב ההסכם עם איראן (כולל הופעתו של ראש הממשלה נתניהו לפני הקונגרס האמריקאי) ובזירה הישראלית־פלסטינית; מצד שני, דפוס מרכזי במדיניות החוץ המדגיש את מחויבותה של ארצות הברית לביטחונה של ישראל. לנוכח צירוף נסיבות זה כוללים תנאי מזכר ההבנות שני שינויים בולטים. הראשון הוא מחויבות של ישראל להימנע מפנייה ישירה לקונגרס כדי לנסות להגדיל את רמת הסיוע לאחר חתימת ההסכם – דבר השולל

את האפשרות לתשלומים נוספים, שהפכו שגרתיים לאחר שקילה חוזרת של צורכי הביטחון של ישראל באופן תקופתי תדיר (בנוסף להסכם עשר השנים). השינוי השני הוא הביטול ההדרגתי של ההתניה המאפשרת לישראל להוציא רבע מסכום הסיוע על רכישת סחורות המיוצרות על ידי התעשיות הביטחוניות של ישראל (דבר שעלול לגרום נזקים לכמה מהן).

מובן שייתכן כי הנשיא טראמפ יבחן את מזכר ההבנות לאור ההתפתחויות המדיניות או הביטחוניות, או שהקונגרס יחליט להגדיל את הסיוע הביטחוני האמריקאי מעל ומעבר לבקשת הממשל, גם ללא פנייה מצד ישראל. אולם במקרה כזה ניתן לצפות לכמות מסוימת של מהלומות לישראל. לכן, בנסיבות אלו, צעד לשיפור תנאי מזכר ההבנות מצד הממשל האמריקאי החדש עדיף על יוזמה זהה מצד הקונגרס. ממשלת ישראל צריכה להימנע ממצב שבו תיתפס כמחוללת מהלך לשינוי מזכר ההבנות. במקום זאת, ישראל צריכה לנהל דיאלוג עם הממשל האמריקאי החדש בנוגע ליתרון הצבאי האיכותי (QME), שעלול להיות מושפע לרעה במקרה שארצות הברית או מעצמות אחרות יגיעו להסכמים צבאיים חדשים עם שכנותיה של ישראל.

הנושא השני שתרם לשחיקה ביחסים הדו־צדדיים במהלך כהונתו של אובמה, כלומר, הסכסוך הישראלי־פלסטיני המתמשך, אכן היה אבן נגף משמעותית ביחסי ארצות הברית־ישראל מאז שנת 1967, למרות שיתוף הפעולה הנרחב בין שתי המדינות בנושאי ביטחון, מדע ומסחר, ובתחומים אחרים. במובן זה, ממשל אובמה לא סטה מהדפוס המתמשך של ביקורת אמריקאית חריפה לגבי שני נושאים: מפעל ההתנחלויות הישראלי, ומה שנתפס כהפעלת כוח צבאי ישראלי מופרז בטיפול בטרור הפלסטיני. אולם נראה כי היחסים המתוחים בין ראש הממשלה הישראלי נתניהו לבין נשיא ארצות הברית אובמה אכן קבעו תקדים בכך שנמשכו זמן רב. אין זו סוד כי ממשל אובמה, ובמיוחד מזכיר המדינה ג'ון קרי, השקיעו מאמצים ניכרים בערוץ הישראלי־פלסטיני במהלך המחצית השנייה של כהונת הנשיא. בשל כך, פקידים בכירים המעורבים בתהליך לא הסתירו את דעתם ותלו את האשמה בכישלון המאמצים בעקשנותה של ישראל, לפחות באופן חלקי. אך במקביל, יהיה זה מוטעה להאשים את ממשל אובמה בביקורתיות יתר כלפי ישראל, בהשוואה לממשלים קודמים.

למרות ביקורת אמריקאית רשמית על מדיניותה של ישראל כלפי הפלסטינים, במהלך כהונתו של אובמה הטילה ארצות הברית וטו – או רק איימה להטיל וטו, בתאם לצורך – על הצעות החלטה במועצת הביטחון של האו"ם שמטרתן ליצור בסיס משפטי חדש לפתרון הסכסוך הישראלי־פלסטיני, מעבר להחלטות 242 ו־338. השיח הנרחב בנוגע לסיכוי שמדיניות אמריקאית זו תשתנה בתקופה הקרובה, עוד לפני

כניסתו של הממשל החדש לתפקיד בינואר 2017, הוא עוד סימן בולט להידרדרות האמון ההדדי בין ההנהגה הישראלית להנהגה האמריקאית הנוכחית. אנו סבורים כי ללא קשר למדיניות האמריקאית באו"ם בחודשים האחרונים של כהונת הנשיא אובמה, תיטיב ממשלת ישראל לעשות אם תציע רעיונות מעשיים לפתרון המבוי הסתום בין הישראלים לפלסטינים, וכן תפעל לחידוש ולחיזוק תפקידיה של אמריקה, כפי שהובעו במכתבו של הנשיא בוש לראש ממשלת ישראל, שרון (ב־אפריל 2004) בנוגע לגבולות העתידיים ופתרון בעיית הפליטים הפלסטינים.

לבסוף, נראה כי בתקופת כהונתו של הנשיא אובמה נשחק אחד הבסיסים החשובים ליחסים הדו־צדדיים – התחושה שיש "ערכים משותפים" לשתי המדינות – בשל התפיסה שהאתוס הדמוקרטי הישראלי נחלש. נתוני הסקרים מראים תמיכה אמריקאית נמשכת בישראל בקרב השמרנים, כאשר הליברלים מגלים אמביוולנטיות רבה יותר ונוטים יותר לראות במצוקה הפלסטינית הקבלה לאפרטהייד. תנועת החרם על ישראל (BDS – חרם, מניעת השקעות, סנקציות) המתפשטת בקמפוסים ברחבי ארצות הברית מתחברת לרטוריקה זו ולפיכך – למרות שכרגע אין לה השפעה משמעותית על היחסים הדו־צדדיים בין שתי המדינות – אין להקל בה ראש.

היחסים בין ישראל לבין הקהילה היהודית בארצות הברית

כפי שכבר צוין כאן, למלחמת ששת הימים בשנת 1967 היה תפקיד מכריע ביחסים בין ישראל לבין הקהילה היהודית בארצות הברית. מצד אחד, המלחמה פתחה עידן של פעילות מדינית דו־צדדית קרובה שהתמקדה בהרחבת תפקידה של ארצות הברית במזרח התיכון בכלל, וביחס לישראל בפרט. אולם מצד שני, מלחמת ששת הימים גם זרעה את הזרעים לאי־שביעות הרצון האמריקאית מישראל, ונראה כי זרעים אלה נובטים כיום. כל הנשיאים והממשלים של ארצות הברית אימצו את גישתה ואת תוכנה של החלטת מועצת הביטחון של האו"ם 242 שהתקבלה בנובמבר 1967, ושארצות הברית הייתה שותפה לניסוחה: נסיגה של ישראל מהשטחים שנכבשו ב־1967 תמורת שלום.

אחרי מלחמת ששת הימים אימצו המפלגות הדתיות המסורתיות בישראל סדר יום לאומי הדוגל בהחזקת האזורים התנ"כיים של יהודה ושומרון (הגדה המערבית) כחלק בלתי נפרד מישראל. כתוצאה מהשינוי הפוליטי שחל לאחר הבחירות הכלליות בישראל בשנת 1977 הפכו המפלגות הדתיות־לאומיות הללו לחלק מהותי מהקואליציות של הימין השמרני, והדבר אִפשר להן לקדם את סדר היום הכפול שלהם, המתדלק את המתחים בין חלקים נרחבים בקהילה היהודית בארצות הברית לבין ישראל.

במשך כמה עשורים לאחר מלחמת ששת הימים נמנעה הקהילה היהודית האמריקאית ממעורבות בדיון על גבולות 67', ובסופו של דבר אימצה את הגישה הישראלית. אולם בשנים האחרונות, קבוצות יהודיות התומכות בישראל ודוגלות בסיום הסכסוך עם הפלסטינים במחיר נסיגה מרוב השטחים שנכבשו בשנת 1967 ועצירת הבנייה בהתנחלויות נעשו פעילות יותר בארצות הברית. סקרים לקראת הבחירות לנשיאות ארצות הברית באוקטובר 2016 אישרו את המגמה כשקבעו כי כ־70 אחוזים מיהודי ארצות הברית הצביעו להילרי קלינטון, שמדיניותה כלפי הסוגיה הישראלית־פלסטינית דומה לדעות שהוזכרו לעיל יותר מאשר אלו שהביע טראמפ במהלך תקופת הבחירות.

אנו סבורים כי לשחיקה בערכים המשותפים בין הקהילות היהודיות בארצות הברית לבין ישראל ייתכנו השלכות מזיקות, משום שהזיקה בין שתי הקהילות נמצאת ביסוד התמיכה בישראל בקרב הציבור הרחב בארצות הברית ובקרב חברי הקונגרס.

הגורם השני המשפיע על התמיכה האמריקאית בישראל קשור להבנה האינסטינקטיבית כמעט שהברית הבלתי כתובה בין ארצות הברית לבין ישראל משרתת את האינטרסים של שני הצדדים. המעורבות הפעילה של הקהילה היהודית האמריקאית בשדרות הפוליטיות בארצות הברית תרמה לכך הרבה מעבר לגודלה הדמוגרפי הממשי של הקהילה היהודית. לכן, השינוי בתפיסה שלפיה הקהילה היהודית האמריקאית מזדהה עם העם היהודי בכלל ובמיוחד עם ישראל יביא בהכרח להשלכות מזיקות לישראל.

ההכרה בחשיבותו של הקשר בין שתי הקהילות היהודיות הגדולות בעולם צריכה להביא למודעות רבה יותר מצד ממשלת ישראל, מפלגות וארגונים לא ממשלתיים להשלכות הנרחבות של יחסים כאלה על ישראל, מעבר לזירה הפנים־ישראלית. על כן, הדרג המדיני בישראל צריך ליזום מחווה דרמטית. ברמה הסמלית ניתן לבטאה בביקור של נשיא ישראל בוושינגטון, כדי להיפגש עם נציגי קהילות יהודיות גדולות בארצות הברית. בצד המעשי, מחווה כזאת יכולה ללבוש צורה של כינוס תקופתי בארצות הברית, שבמהלכו תיוועד כל ממשלת ישראל עם ראשי ארגונים יהודיים אמריקאיים.

מבט קדימה

עם פרסום הערכה זו מתחיל נשיא אמריקאי חדש את כהונתו. המזרח התיכון שהנשיא טראמפ יעבוד אתו שונה באופן דרמטי מזה שהנשיא אובמה ביקש להיות מעורב בו ב'נאום קהיר' שנשא במהלך שנת כהונתו הראשונה. המציאות החדשה באזור, שבמקרים רבים אינה כוללת מעורבות ישראלית ישירה, תשפיעו על עמדתה האסטרטגית של ישראל בעתיד. בין אם ארצות הברית תיסוג בהדרגה ממעורבותה באזור ובין אם תמשיך במעורבות זהירה, היא תמשיך להיות שחקנית בינלאומית ואזורית מרכזית.

ישראל צריכה ליזום התחלה חדשה ביחסיה עם הממשל האמריקאי החדש ולהציג אותה בעזרת ניתוח מקיף של התפתחויות אזוריות עיקריות (כולל באיראן), והצעות לשיתופי פעולה אזוריים בתחומי הכלכלה, המדיניות וההגנה (קשה ורכה). חוסר הבהירות ביחס למדיניותה של ארצות הברית כלפי הסכסוך הישראלי־פלסטיני יתפתח ויסתיים, ועל ישראל לפקח בזהירות ובאחריות על פעולות מחמירות אפשריות, להביא בחשבון את כל התסריטים ולשקול את ההשלכות ארוכות־הטווח של המדיניות קצרת־הטווח שלה.

האתגרים הצבאיים לישראל במעגל הראשון – ריבוי זירות ויריבים שונים

קובי מיכאל וגבי סיבוני

בשנת 2016, אחרי כשש שנים מאז שפרצה הטלטלה בעולם הערבי – וכשהיא עדיין בעיצומה ובמהלכה קרס השלטון המרכזי במספר מדינות וזועזע הסדר האזורי – ניצב צה"ל מול זירות גיאוגרפיות שונות, המייצגות אתגרים שונים: זירת הגבולות עם מדינות שאיתן יש לישראל הסכם שלום (מצרים וירדן), רצועת עזה, יהודה ושומרון, לבנון ורמת הגולן. על חזיתות אלו יש להוסיף את האתגר האיראני, אתגר הסייבר ואתגר העימות הקונוונציונלי עם צבאות ערביים במרחב (אמנם כתרחיש ייחוס ברמת היתכנות נמוכה).

ההתמודדות של צה"ל לאורך גבולות השלום עם ירדן ומצרים נשענת על שיתוף פעולה ותיאום צבאי ומודיעיני, ולמרות נוכחות שחקנים לא־מדינתיים בסיני (ביניהם 'וילאיאת סיני' – ארגון המזוהה עם 'המדינה האסלאמית'), ההיגיון המעצב של הפעילות הישראלית לאורך גבולות אלו הוא היגיון מדינתי. לעומת זאת, זירות הלחימה ברצועת עזה, בדרום־לבנון וברמת הגולן מתאפיינות בהתמודדות עם שחקנים לא־מדינתיים חמושים המפעילים טרור ולוחמת גרילה, תוך היטמעות והסתתרות בקרב האוכלוסייה האזרחית, ושימוש בה כמגן אנושי. דפוסי פעולה אלו נותרים דומיננטיים גם כאשר אותם שחקנים פוליטיים עוברים התמסדות מסוימת, כשהם שולטים על טריטוריה ואחראים על הספקת שירותים לאוכלוסייה הנמצאת תחת שליטתם (לדוגמה, חמאס וחזבאללה). מורכבות ההתמודדות בזירת הלחימה ביהודה ושומרון שונה, בשל קיומה שם של ישות פלסטינית מדינתית למחצה (הרשות הפלסטינית), שתפקודה לקוי. עם זאת, מתקיים שיתוף פעולה בין ישראל לבין מנגנוני הביטחון של הרשות במאבק בתשתית הטרור של מפגעים יחידים, ושל תאים הקשורים בחמאס הפועל גם נגד הרשות, בהתבסס על התסכול השורר באזור זה בקרב האוכלוסייה המקומית. המשימה

הצבאית באזור זה היא משימת שיטור אופיינית, כזו המחייבת, לצד סיכול טרור, גם התנהלות מול אוכלוסייה אזרחית, למניעת אלימות והפרות סדר המוניות.

ההבדלים במאפייני האויב ובדפוסי פעולתו בזירות השונות מחייבים התאמה של המענה הצבאי, היערכות שונה ובניין כוח רלוונטי. עם זאת, הניסיון להפעיל יחידות צבאיות למגוון משימות השונות במהותן באופן בסיסי, כפי שהעידו לקחי העימותים שבהם היה צה"ל מעורב בשנים האחרונות, מלמד שתפיסה זו הובילה לירידה ברמה המקצועית של הכוחות ול"בלבול מנטלי" במעבר מגזרה אחת לאחרת, ובנוסף עלותה גבוהה, בשל תפקוד לא מיומן ולא רלוונטי ובחוסר יעילות ארגונית ומשאבית.

במאמר זה יוצגו מאפייני האתגר הצבאי בזירות השונות של המעגל הראשון, ויאופיינו הקשיים הנלווים לאופן הפעלת הכוח על ידי צה"ל בגזרות השונות, כבסיס להצבעה על כיווני פעולה אפשריים שיוכלו לתת את המענה לרוב הקשיים והאתגרים הקיימים. היעד המרכזי הוא בנייה והכשרה של כוחות ייעודיים ומתמחים לצד שימור היכולת הצבאית הקיימת והכוללת, למתן מענה למגוון האתגרים שבפניהם ניצב צה"ל בגזרות השונות בעת הזו.

מאפייני הזירות ואתגרי צה"ל

אזור יהודה ושומרון

המאפיין הבולט בגזרת יהודה ושומרון הוא קיומה של הרשות הפלסטינית, שלה מוסדות מדינתיים ומנגנוני ביטחון, וכן אחריות ישירה ומלאה לחלק מהאוכלוסייה הפלסטינית (שטחי A), וסמכויות אזרחיות ושיטוריות כלפי חלקה האחר (שטחי B), סך הכול כ־95 אחוזים מהאוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית. זאת לצד אחריות ישראלית מלאה בכל שטחי C ובכלל זה על אוכלוסייה יהודית בסדר גודל של כ־400,000 איש, המתגוררת במאות יישובים שמרוכזים ברובם ממערב לגדר הביטחון, ואחרים המתגוררים בהתנחלויות מבודדות, ממזרח לגדר הביטחון.

צה"ל, המגובה בשירות הביטחון הכללי, נוכח בשטח ומפעיל מנגנוני תיאום ושיתוף פעולה עם מנגנוני הביטחון הפלסטיניים. פעילות צה"ל והשב"כ בשטחי A מספקת את המעטפת הביטחונית הנדרשת גם לעצם קיומה של הרשות הפלסטינית, מאחר שזו מתקשה להתמודד בכוחות עצמה עם מאמצי החתרנות של חמאס.

המציאות באזור מושפעת ממספר גורמים מעצבים עיקריים: מציאות של המשך הכיבוש באמצעות ממשל צבאי (בדגש לגבי אזור C) תוך קיפאון מדיני מתמשך, כשבשלב זה אין עדויות משמעותיות לאפשרות חידושו של התהליך המדיני; נוכחות ושליטה ישראלית בחלק גדול מהשטח, לצד פעילות אינטנסיבית יחסית גם בשטחי

A שבשליטת הרשות; פיצול ופירוד בחברה הפלסטינית, מציאות כלכלית בעייתית – אחוזי אבטלה גבוהים בכלל האוכלוסייה ובעיקר בקרב צעירים משכילים, ותחושת יאוש קשה של הדור הצעיר שאינו רואה עתיד טוב יותר לעצמו; אובדן אמון ברשות הפלסטינית ובהנהגתה, לצד יאוש עקב חוסר התוחלת שבאסטרטגיית ההתנגדות האלימה של חמאס וחוסר התקווה של הדור הצעיר בנוגע לעתיד – כל אלה הביאו להתפרצות אלימה שהחלה באוקטובר 2015 ומתבטאת בטרור הסכינאים והדורסים ("הזאבים הבודדים"), ומה שהצית אותה היה כנראה פעולות וכוונות שיוחסו לישראל בהר הבית, וההסתה שנלוותה לכך, ובהמשך הסתה בדמות האדרת המפגעים ודמוניזציה של ישראל. לצד פיגועי הטרור של יחידים הייתה גם עלייה במספר פיגועי הירי, יידויי האבנים ובקבוקי התבערה והפרות הסדר באזורי החיכוך עם צה"ל והמתנחלים. ניתן להעריך כי בין גורמי הרקע וההשראה לגל הטרור ביהודה ושומרון נכללות, מעבר להסתה הממסדית וברשתות החברתיות, גם האווירה האזורית, ועליית קרנה של 'המדינה האסלאמית' והאידאולוגיה הג'האדיסטית־סלפית שהיא מייצגת.

גבולות ההסדר – מצרים וירדן

גבולות ישראל־מצרים וישראל־ירדן הם הגבולות היבשתיים הארוכים ביותר של ישראל, והם ומתאפיינים בהתיישבות דלילה יחסית ובריחוק יחסי מריכוזי התיישבות גדולים. בה בעת, גבולות אלה שונים זה מזה במאפיינים הטופוגרפיים שלהם ובמצב הדמוגרפי שלאורכם. אזור הגבול המצרי עם ישראל אינו מאוכלס בחלקים רבים, ובחלקים אחרים יש בעיית שליטה של הממשל המצרי, ובהם אוכלוסייה בדווית שאינה סרה למרותו של השלטון. באזור הגבול בצד הירדני מתגוררים בדווים ואוכלוסייה כפרית דלילה. בקצהו הדרומי נמצאת העיר עקבה, המתפתחת מאוד מבחינה עירונית ותיירותית, ובחופי ים המלח קיימת תשתית תיירותית מתפתחת של מלונות. נכסים אלה, לצד קרבתה של הבירה עמאן לגבול ומחויבותה של ירדן להסכם השלום עם ישראל, הניעו את ירדן להשקיע רבות בהיערכות כוחות הביטחון ובפעילות שתוצאתה היא שליטה ביטחונית אפקטיבית לאורך הגבול.

האתגר המשמעותי ביותר בגבול המצרי הוא נוכחות ופעילות של ארגון הטרור 'וילאיאת סיני', המזוהה עם 'המדינה האסלאמית'. למרות שארגון זה מרותק למלחמת הישרדות עם כוחות הביטחון המצריים, יש לו גם אינטרס לבצע פיגועי טרור בשטח מדינת ישראל, הן כביטוי לאידאולוגיה שלו, הן בשל יחסיו עם חמאס והן מתוך רצון להביך את השלטון המצרי. לצד איום זה, על צה"ל להתמודד עם ניסיונות הברחה בגבול, בעיקר של סמים ושל מהגרי עבודה ופליטים. לעומת זאת, האתגר בגבול הירדני

מורכב פחות, בשל האיום המופחת והיעילות היחסית של הצבא הירדני באבטחת הצד הירדני של הגבול. בשני המקרים, ישראל נהנית מרמה גבוהה של שיתוף פעולה צבאי ומודיעיני, ומהבנה הדדית של חשיבות השמירה על גבול שקט.

לבנון

מאז מלחמת לבנון השניה ולמרות החלטת האו"ם 1701 מנצל חזבאללה את עוצמתו הפוליטית והצבאית בלבנון, וממשיך לפתח את היכולות הצבאיות שלו ללא הפרעה מצד הממשל הלבנוני. חזבאללה הפך לצבא של ממש בעל מגוון יכולות אש, תמרון וכוחות מיוחדים. הקשר עם חזבאללה הוא ערוץ ההשפעה של איראן על הפוליטיקה הלבנונית. איראן, הספקית העיקרית של היכולות הצבאיות של חזבאללה, מספקת לארגון מימון, נשק ותמיכה אסטרטגית, שיאפשרו לו להתמודד עם ישראל ביעילות. חזבאללה מתעלם מהסמכות של צבא לבנון, ולאחר שהשתלב בממשלת לבנון נמצא הצבא בתהליך הדרגתי של הגברת שיתוף הפעולה עם הארגון.

חזבאללה מבסס את תפיסת הפעולה הצבאית שלו על מספר מרכיבים: הקמת תשתית צבאית בסביבה אזרחית, על יסוד הכרה שסביבה זו תספק לו הגנה שתקשה על צה"ל לפעול נגדו. הבסיסים של חזבאללה פרוסים במאות כפרים ברחבי דרום־לבנון.[1] לצד זאת, תפיסתו מתבססת על שימוש בנשק מתקדם המצוי בדרך כלל בשימוש של צבאות מדינתיים סדירים, בשילוב עם טקטיקות גרילה. לארגון יכולות אש רבות, חלקן בעלות טווח רב, דיוק משופר ויכולת הרס רבה. בנוסף מצויד הארגון באמצעים משוכללים נגד טנקים, עשרות כלי טיס בלתי מאוישים (כטב"ם), טילי חוף־ים מתקדמים ומערכות הגנה אווירית המהוות אתגר לעליונותו של חיל האוויר הישראלי בעשורים האחרונים. האיום בחזית לבנון משמעותי גם בשל העובדה שלאורך הגבול נמצאים עשרות יישובים ישראליים. תקיפת פתע של חזבאללה במטרה לכבוש יישוב או מוצב צבאי אינה תרחיש בלתי סביר. בניין הכוח של חזבאללה ובייחוד הניסיון המבצעי שנצבר במהלך מעורבותו בלחימה בסוריה, לצד המאפיינים הגיאוגרפיים של הזירה וקרבת היישובים לגבול – הופכים איום פוטנציאלי זה לחמור.

רמת הגולן

המציאות בחזית רמת הגולן שונה בשל מלחמת האזרחים המתנהלת שם, וריבוי השחקנים הפועלים במרחב. באזור זה, שבו נמצאות שאריות מוחלשות של צבא אסד ואוכלוסייתו דלילה, פועלים ארגוני מורדים רבים המקיימים ביניהם מערכות מגוונות של שיתופי פעולה, לצד יריבויות ומאבקים ביניהם. המשותף לכולם הוא המאבק בשלטון אסד והרצון להביא להפלתו, אך בנוגע ליתר הנושאים הקשורים לעתידה של

סוריה, אין בהכרח הסכמה ביניהם. בשונה מהמקרה של חזבאללה וחמאס, הפועלים בדרך כלל כשלטון יחיד בטריטוריות מוגדרות, בחזית רמת הגולן לא ניתן להצביע על גורם שליט יחיד. במובן זה אין לישראל כתובת ברורה, דוגמת המצב ברצועת עזה ובדרום־לבנון, ולכן היא נאלצת להתנהל מול מספר שחקנים בעלי סדר יום שונה.

רצועת עזה

האתגר הביטחוני ברצועת עזה נובע ממספר מקורות. ארגון חמאס השולט ברצועה, מה שמבסס את מצבה כמדינה למחצה, בעלת תשתית צבאית חזקה (יחסית) ויכולת פגיעת אש באזורים רבים בשטח מדינת ישראל. חמאס אינו גורם הכוח היחידי באזור שבו פועלים גורמי כוח נוספים, ביניהם הג'האד האסלאמי הפלסטיני וארגונים ג'האדיים/סלפיסטיים, שאימצו את האידאולוגיה של אל־קאעדה ו'המדינה האסלאמית'. הארגונים כולם פועלים בשיטות טרור וגרילה. כמו חזבאללה, הם נטמעים בקרב האוכלוסייה האזרחית ומנצלים אותה כמגן אנושי. גבול רצועת עזה נושק להתיישבות כפרית־חקלאית ישראלית ולעיר שדרות, ולכן כל חיכוך בסביבת גדר הרצועה משליך על היישובים הסמוכים ועל שגרת חייהם, ומאפשר לחמאס ליצור לחץ על האוכלוסייה האזרחית בצד הישראלי. אחד האמצעים המרכזיים שחמאס אימץ (גם בעקבות ההצלחה הישראלית בהתמודדות עם שיגור הרקטות מהרצועה, באמצעות מערכות הגנה אקטיביות) הוא חפירת מנהרות חוצות גבול, המאפשרות עקיפת המכשול הישראלי בגבול והעברת כוחות לצד הישראלי. בשל קרבת היישובים לגבול, איום זה חמור במיוחד ובעל השפעה פסיכולוגית קשה על האוכלוסייה הישראלית. הדבר מוביל למחאה, המגובה גם בלובי פוליטי, שמשמרת את הנושא בשיח הביטחוני הישראלי ומפעילה לחץ על הדרגים המדיני והצבאי.

המציאות ההומניטרית ברצועת עזה קשה ומורכבת, והיכולת לשפר את המצב בה מותנית, בין היתר, באופי של יחסי חמאס עם הרשות הפלסטינית ועם מצרים. חמאס, כחלק מתנועת 'האחים המוסלמים', נתפס בעיני המשטר המצרי כאויב מסוכן וחתרני, המקרין על חוסר היציבות בחצי האי סיני בגין שיתוף הפעולה בינו לבין הגורמים הג'האדיסטיים באזור ('וילאיאת סיני'). תנאים נוספים לשיפור המצב ברצועה הם נכונותו של חמאס להגביל את מאמצי ההתחמשות על חשבון מאמצי השיקום, מדיניות ישראל ונכונותם של העולם הערבי והקהילה הבינלאומית לקבל אחריות משמעותית יותר לשיפור המצב. המציאות ההומניטרית ברצועה, שהיא בחזקת "חבית חומר נפץ", הביאה בעבר להתלקחות ולהידרדרות ביטחונית שהניעה מבצעים צבאיים נרחבים של

צה"ל באזור (האחרון שבהם היה מבצע 'צוק איתן' ב־2014). יש לשער שאם המצב ברצועה לא ישתנה במידה ניכרת, צפויים סבבי הסלמה נוספים גם בעתיד.

בהקשר זה יצוין שהשותפות האסטרטגית בין ישראל לבין מצרים מחייבת את ישראל להתחשב באינטרסים המצריים ולהקפיד על רמת תיאום גבוהה בכל הנוגע לפעילות מול רצועת עזה. על רקע העוינות המצרית לחמאס והמתח בין מצרים לטורקיה, יהיה על ישראל לגלות רגישות יתר בהקשר של מהלכים יזומים להאצת שיקום הרצועה (בפרט לנוכח ציפייה של טורקיה למעורבות משמעותית בתהליך), שיהיה בהם כדי לבסס את שלטון חמאס באזור.

המענה הישראלי

ישראל נדרשת להתמודד עם מגוון איומים בשגרה, תוך שימור מוכנות וכשירות להסלמה ואף למלחמה בהיקף רחב. בשלוש זירות ההתמודדות של ישראל – לבנון, סוריה ועזה – פועלים שחקנים לא־מדינתיים, שלמרות המאפיינים הייחודיים של כל אחד מהם, יש להם מספר מאפיינים משותפים בולטים. בשלוש הזירות השתלטו גורמים אלה על טריטוריות ואוכלוסיות, והפכו לשליטים בפועל באותם שטחים ולאחראים על האוכלוסיות הנמצאות בהם. חזבאללה בדרום־לבנון וחמאס ברצועת עזה הם הדוגמאות המובהקות יותר של התופעה. כתוצאה מהתפתחות זו היה על הארגונים לעבור במהלך השנים תהליכי התמסדות, הכרוכים בהפעלה של מוסדות מדינתיים ומתן שירותים מדינתיים לאוכלוסייה האזרחית. גם הזרוע הצבאית של ארגונים אלה עברה תהליך דומה, והפכה למעין כוח מזוין של מדינה למחצה.

ניתן לסווג, אם כך, שלוש קטגוריות של מרחבי ההתמודדות של צה"ל במעגל הראשון, המחייבות אותו להתאמות של פעולותיו על פי מאפייניהן הייחודיים: **זירת יהודה ושומרון**, שבה המיקוד העיקרי הוא בפעילות סיכול טרור ומשימות שיטור; **גבולות ההסדר** – גבול ישראל־מצרים וגבול ישראל־ירדן – שעל אף השונות באיומים, רב הדומה בהם על השונה; **גבולות עם ארגונים תת־מדינתיים במדינות שעימן אין הסדר**: גבול ישראל־סוריה, גבול ישראל־לבנון וגבול ישראל־עזה, שגם בהם האיומים דומים. סיווג זה מאפשר לצה"ל לייצר שלושה סוגים של מענה רלוונטי, שיוכלו לייעל את פעילות הביטחון השוטף ואת הגנת הגבולות בשגרה, לצד שיפור המוכנות והכשירות למלחמה.

צה"ל הוא השולט ביהודה ושומרון מכוח הממשל הצבאי שהוחל על המרחב אחרי מלחמת ששת הימים. מאז מבסס צה"ל את המענה למגוון האיומים במרחב זה על יחידות הצבא הסדיר והמילואים, וביצוע משימות שיטור וביטחון שוטף נעשה בשיתוף

פעולה עם שירות הביטחון הכללי. המרחב נמצא תחת פיקוד של אוגדה מרחבית ומחולק לחטיבות מרחביות קבועות, שלהן מוקצים כוחות לוחמים לפי הצורך. במקרים של הסלמה ביטחונית מתגבר הצבא את המרחב בכוחות נוספים.

המורכבות והרגישות המאפיינות את זירת יהודה ושומרון מחייבות רמה גבוהה של הכרה והבנת השטח והאוכלוסייה שבו. מידת החיכוך הגבוהה של צה"ל עם האוכלוסייה הפלסטינית, במציאות של טרור יחידים, מאמצים נמשכים של חמאס לשקם את תשתית הטרור שלו ולהוציא לפועל פיגועים ובעיות תפקודיות של הרשות – כל אלה עלולים להפוך, כתוצאה מהתנהלות שאינה זהירה, אחראית ומקצועית, לתקלה אסטרטגית של ממש. ההיתכנות של תקלות גבוהה יחסית כאשר ישנה תחלופה גבוהה של הכוחות הצבאיים באזור, וכאשר אין להם היכרות עמוקה עם השטח ומיומנויות הנדרשות למשימות צבאיות בעלות אופי שיטורי.

לנוכח הצורך המבצעי הוקמה בשנים האחרונות חטיבת 'כפיר' כחטיבת חי"ר ייעודית ומתמחה. אולם גם כך, עיקר הכוחות המופעלים במרחב הם גדודים של כוחות הצבא הסדיר (חי"ר, שריון, הנדסה, מודיעין שדה, ואחרים) ופלוגות משמר הגבול (מג"ב). טרם ההצבה מקיימים הגדודים אימון ייעודי קצר שנועד להכשירם לפעול במשימות שיטור, ביצוע מעצרים ואבטחת יישובים. המודל הזה בעייתי ממספר סיבות: הראשונה היא השחיקה של החיילים והמפקדים כתוצאה מהחיכוך הרציף עם האוכלוסייה הפלסטינית (ובחלק מהמקרים גם עם אוכלוסיית ההתיישבות היהודית). השנייה היא חוסר המקצועיות של הכוחות במשימות השיטור המובנה במודל הזה. הכשרה של מספר ימים אינה מספקת, ואילו הניסיון המבצעי לאורך חודשי התעסוקה אינו מגיע לידי מיצוי. הקמת חטיבת 'כפיר' נועדה לענות על חלק מהמגבלות האלה, אולם בשל האתוס הצה"לי, מפקדי החטיבה פעלו לאורך השנים להרחיב את יכולותיה כחטיבת חי"ר רגילה כשירה נוספת. תופעה זו (שאינה ייחודית רק לחטיבת כפיר[2]) פוגעת במטרות שלשמה הוקמה החטיבה.

פתרון אפשרי לאתגר זה יהיה הגדלת היקף הפעלתם של כוחות מתמחים, על ידי הקמת מערך צבאי המבוסס על מג"ב. ישולבו בו חיילים בשירות סדיר ומשרתי קבע בוגרים, מנוסים ובעלי אורך רוח ויכולת התמודדות עם אוכלוסייה אזרחית, כשלצידם יחידות צבא מתמחות ויחידות מיוחדות. כבר עתה פועלת ביהודה ושומרון חטיבה של מג"ב הכפופה לצה"ל, אולם, כדאי לבחון הקמה של חטיבות נוספות. הגדלת מג"ב תחייב הגדלת היקף המתגייסים לשירות על חשבון צה"ל.[3]

גבולות ההסדר מציבים אתגר שונה בצורה מהותית, וגם הוא אינו מחייב הפעלה של כוחות צבאיים סטנדרטיים. במרחב הזה כבר פועל גדוד 'קרקל' ככוח מתמחה.[4]

אופי האיום (חדירות מחבלים לביצוע פיגועים, הברחות סמים, אמצעי לחימה וטובין) מאפשר להפעיל כוחות בהיקף מצומצם יחסית כצוותי יירוט בשליטה מרכזית. לאורך הגבול נבנתה ויושמה תפיסה עדכנית, המתבססת על מודיעין ועל כוחות יירוט קטנים שיופעלו באופן ריכוזי. לצורך זה שופר באופן משמעותי מערך איסוף המודיעין בחזית הגבול עם מצרים. בגבול ירדן מתקיימת פעילות סיכול ירדנית ענפה. שיתוף מודיעין עם הירדנים יוכל לסייע בצמצום היקף ההשקעות בצד הישראלי של הגבול. ניתן יהיה להקים מרכזי שליטה נפרדים לכל זירה, אולם ראוי לבחון הקמה של חדר מלחמה (חמ"ל) מרכזי אחוד, שיוכל לנהל את המבצעים בשתי הזירות גם יחד.[5] זאת בשל היקף השטח ואופיו, מאפייני האיום ותפיסת המענה המבצעי המאפשרת תגבור כוחות מהיר בין הגבולות, לפי הצורך.

בשל העובדה שבמקרים רבים בהם מבוצעת פעילות עוינת המושתתת על רשתות מבריחים בשילוב אזרחים ישראלים, נחוץ לשלב במרכז השליטה והמבצעים ולעתים בכוחות היירוט גם גורמי משטרה בעלי סמכות מתאימה.[6]

המאפיינים של גבולות ישראל־סוריה, ישראל־לבנון וישראל־עזה מחייבים שימור הכשירות והכוננות של כוחות צה"ל למקרה של הסלמה מיידית, תוך התמודדות עם מגוון איומים הדורשים מענה צבאי רחב־היקף, בכל שלוש החזיתות הללו, לעימותים א־סימטריים נרחבים. במקרה של הסלמה והידרדרות לעימות אלים רחב־היקף יצטרך צה"ל להתמודד עם מיליציות חמושות ומאומנות בעלות מאפייני גרילה, ולעתים גם עם יכולות ואמצעים של צבאות מדינתיים. מיליציות אלה פועלות במרחבים רוויי אוכלוסייה, תוך שהן מסתייעות באותן אוכלוסיות, מסתתרות ונטמעות בקרבן כמענה לאי־הסימטריה הצבאית, שהיא לרעתן. במקרים כאלה תהפוך עוצמתו של צה"ל לחולשה, בשל הריסון שיהיה עליו לכפות על עצמו. אחד האתגרים המרכזיים הבולטים בחזיתות הללו יהיה ירי תלול־מסלול, שידרוש התמודדות עם איומי הרקטות והטילים שישוגרו ממרחבים אזרחיים מאוכלסים, לעבר ריכוזי אוכלוסייה ותשתיות אזרחיות וצבאיות בשטח מדינת ישראל. בגזרות האלה ימשיך להידרש מערך של כוח צבאי סדיר, המסוגל למהלכי תמרון ואש וללחימה אינטנסיבית במרחבים רוויי אוכלוסייה אזרחית, ובתווך התת־קרקעי.

סיכום

הייחודיות של כל אחת מחמש הזירות שבהן פועל צה"ל והשונות הגבוהה יחסית ביניהן מחייבות חשיבה מחודשת על דפוסי המענה שמציב צה"ל בעת הזו. במסגרת תר"ש (תוכנית רב־שנתית) 'גדעון', ולאור הבנת חשיבותן ותרומתן של יחידות מיוחדות

למלחמה מול שחקנים לא־מדינתיים במאפייניה החדשים הוקמו פיקוד העומק וחטיבת קומנדו, והוחלט להפוך את אוגדת הכוחות המיוחדים לאוגדה סדירה. יתר על כן, התעצמות האיום בגבולות מחייבת חשיבה מחודשת לגבי סוג הכוחות ומאפייניהם, וכן בדבר סוגי המענה הנדרשים להבטחת הרלוונטיות והיעילות הצבאית בזירות השונות.

המאפיינים ביהודה ושומרון מחייבים התמחות במשימות שיטור, שמירה על הסדר הציבורי ופעילות סיכול טרור. ביסוס הפעלה של כוחות מתמחים, מג"ב וכוחות מיוחדים עשוי לשפר את האפקטיביות המבצעית של הפעולה במרחב. מול גבולות ההסדר יש עדיפות להפעלה של כוחות יירוט קטנים במודל פיקוד ושליטה מרכזי (בדומה להפעלת חיל האוויר) על פני פעולה במסגרות הצבאיות של גדודים, פלוגות, מחלקות וכיתות. כוחות יירוט קטנים יהיו אפקטיביים יותר במידה משמעותית מול האיום, גם ביהודה ושומרון וגם בגבולות ההסדר, ואפשר יהיה לתגברם במקרה של הסלמה. בגבולות שבהם מתמודדים עם עימות א־סימטרי ועל אף השונות בין הגבולות, צה"ל יכול להמשיך לפעול במתכונת הקיימת, שלפיה כוחות צבאיים רגילים אחראים להגנת הגבולות, והצבא מוכן למצב של הסלמה ולמעבר מהיר בין הגנה למתקפה.

התאמת המענה ביהודה ושומרון ובגבולות ההסדר תוכל לסייע לצה"ל לשפר את איכות הביטחון השוטף ואת האפקטיביות שלו, ובה בעת לאפשר הפניית משאבים לשיפור המוכנות והכשירות של שאר הכוחות למלחמה מלאה.

הערות

1 Isabel Kershner, "Israel Says Hezbollah Positions Put Lebanese at Risk", New York Times, May 12, 2015.

2 תופעה דומה ניתן לראות בגדוד המעורב 'קרקל' המוצב בגבולות ההסדר של ישראל. גם שם נוצר לחץ מתמיד להעמיק את יכולתו של הגדוד לפעול במתארי מלחמה.

3 ראוי לציין שלהפעלה של מג"ב גם חסרונות, בעיקר באשר להיקף המשימות שפלוגה של מג"ב מסוגלת לבצע בהשוואה לפלוגה לוחמת בצה"ל, וזאת בשל אופי השירות במג"ב ותנאיו. אולם אלה צפויים להתקזז נוכח הגדלת האפקטיביות המבצעית של הכוח.

4 גם בגדוד זה קיים לחץ מתמיד של מפקדים להרחיב את היכולות והאימונים, כדי להשתלב כגדוד לוחם במלחמה מלאה.

5 בזירה הירדנית, לפחות עד לדרום ים המלח.

6 את המערך הלוגיסטי של הצוותים המיוחדים, שייפרסו לאורך הגבולות ככוח תגובה ויירוט, ניתן להשתית על הקמה של ישיבות הסדר חרדיות לאורך הגבולות ("כוללי סְפָר"), באופן שיאפשר מיצוי טוב יותר של פוטנציאל המתגייסים החרדים, ויאפשר להם להקפיד על איסוריהם ומנהגיהם, ללמוד תורה ולהיות חלק מהמערך הצבאי במגוון של תפקידים תומכי לחימה ולוגיסטיים נחוצים.

מלחמת התודעה הראשונה

גבי סיבוני

מבוא

ישראל נתונה בעיצומו של שינוי משמעותי במפת האיומים שלה. הסכם הגרעין בין המעצמות לאיראן הסיר את איום הגרעין המיידי ודחה את הבעיה לשנים הבאות. האיום הקונוונציונלי פחת באופן משמעותי כבר עם חתימת הסכמי השלום עם מצרים (1979) וירדן (1994) וחיסולו של צבא עיראק במלחמות המפרץ (1991 ו־2003), ועתה ביתר שאת עם צאתו של צבא סוריה ממעגל האיום, כתוצאה מהתמקדותו במלחמת האזרחים במדינה ושחיקתו הניכרת במהלכה. האיום התת־קונוונציונלי, בעיקר מכיוונו של חזבאללה, לא פחת, ונדמה שהוא אף עלול להתעצם בטווח הבינוני בשל השקעת משאבים איראניים בהתעצמות הארגון. עם זאת, נראה שמעורבות חזבאללה במלחמת האזרחים בסוריה תמשיך להרחיק אותו מהחלטות לנקוט פעילות הרפתקנית מול ישראל.

האיומים הביטחוניים הנוכחיים על מדינת ישראל נובעים משלושה מקורות:[1] הראשון – מדינות דוגמת איראן; השני – ארגונים תת־מדינתיים דוגמת חזבאללה וחמאס, המחזיקים בטריטוריה מוגדרת או פועלים באזורים שבהם אין שליטה יעילה של מדינות כושלות כמו סוריה ולבנון, ואף במדינות שקשה עדיין להגדירן כמדינות כושלות, אבל יש להן בעיות שליטה על חלקים משטחן, כגון מצרים; השלישי – ארגוני ג'האד עולמי חסרי טריטוריה דוגמת ארגוני אל־קאעדה, או ארגונים בעלי תפיסת טרטוריה מרחיבה דוגמת 'המדינה האסלאמית' הפועלת בעיראק, בסוריה, בחצי האי סיני, בלוב ובמדינות רבות נוספות. לצד אלה נמשכים הנסיונות להקים תאי טרור בשטחי יהודה ושומרון וקיימת תופעה של טרור יחידים, המאפיינת את גל הטרור שעימו מתמודדת ישראל מאז אוקטובר 2015. ישראל, אם כך, מתמודדת עם מנעד רחב של ארגונים לא־מדינתיים בעלי מניעים שונים ומגוון יכולות.

רוב הגורמים שעימם מתמודדת ישראל הם בעלי מגוון יכולות אש קינטיות, המאפשרות להם פגיעה מרחוק במטרות בשטחה של ישראל, כשחלקן משמעותי ורחב־היקף. הדוגמה הקיצונית היא חזבאללה, המאיים על ישראל באמצעות יכולות אש תלולת־מסלול, שחלקן בעלות טווח ארוך, עוצמת הרס רבה ודיוק הולך ומשתפר. לצד אלה, לארגון יכולות לחימה נוספות שאף שופרו במהלך שנות מעורבותו במלחמת האזרחים בסוריה. כך לדברי מפקד בכוחות המיוחדים של החזבאללה, בהתייחסו לניסיון שצבר הארגון בסוריה: "במובנים מסוימים, סוריה היא חזרה גנרלית למלחמה עם ישראל".[2] גם חמאס ממשיך להתעצם ברצועת עזה, אם כי הוא מתקשה להתמודד עם הפגיעה הקשה בהברחות לרצועה בעקבות שינוי הגישה המצרית לנושא, בשעה שארגונים לא־מדינתיים אחרים נשענים על יכולות קינטיות פחותות, המאלצות אותם למקד את מאמציהם בפעולות טרור בשטח עצמו.

מעצם טבעו מכוון הטרור להשיג הישגים תודעתיים באמצעות הפעלה של כוח. לפעולה הקינטית בממד הפיזי יש תמיד השפעה על התודעה של מגוון קהלי יעד (אוכלוסיית התוקף, זו של הנתקף, מקבלי החלטות, קהלים במדינות שכנות ועוד), ובמקרים רבים המטרה המרכזית של הפעולה היא השגת ההשפעה התודעתית הזו. מגמה חשובה שנרשמה בשנים האחרונות היא התפתחות היכולת להשפיע על תודעת המונים ויחידים באמצעות פעולות במרחב הקיברנטי (לעתים במשולב עם פעולה קינטית במרחב הפיזי).[3] התפתחות הטכנולוגיה ומהפכת המידע מאפשרות לעתים להשיג תוצאות משמעותיות אף ללא פעולה קינטית, או תוך שילוב עם פעולה פיזית. הן מקנות יכולת להשפיע על קהלי יעד שונים באופן מיידי, ובמאמץ מופחת במידה ניכרת מהמאמצים הנדרשים להשגת תוצאות דומות תוך שימוש בממד הקינטי בלבד.

במסמך אסטרטגיית צה"ל נכתב כך: "מאפייני הפעלת הכוח של האויב השתנו והם מציבים אתגרים חדשים בפני צה"ל: ירידת איום הצבאות הסדירים המדינתיים ועליית איום של ארגונים תת־מדינתיים, בלתי־סדורים או סדורים למחצה [...] (ירידה באיום התמרון לשטחנו והותרת איום חדירה מוגבלת לשם פח"ע או הישגים תודעתיים)."[4] נדמה כעת שגובר משקלם של מאמצי הפעולה ברשתות החברתיות, ומאמצי התודעה שהאויב מפעיל משתכללים וכוללים נוכחות ופעולה משמעותית באינטרנט. הפעולה ברשת אינה נחלתם של ארגונים לא־מדינתיים בלבד. גורמים רבים נוספים פועלים במרחב, וביניהם: מדינות עוינות, ארגוני טרור, וגם ארגונים לא־ממשלתיים (NGO) בעלי מגוון סדרי יום ומטרות.

מלחמת התודעה

ישראל מתמודדת בימים אלה עם גל טרור יחידים הפועל בזירה הפנימית, לצד מתקפה עולמית המבקשת להשיג קשת יעדים, ובהם: פגיעה בלגיטימציה של ישראל ובמערכת המשפט שלה, קידום חרם כלכלי ואקדמי וכן מתקפות דיפלומטיות בקהילה הבינלאומית. טרור היחידים מומרץ על ידי הסתה לבצע פיגועי טרור ספונטניים, שאינם מצריכים תשתית ארגונית ולוגיסטיקה מאורגנת. המשותף לכל המתקפות האלה הוא השימוש הנרחב שנעשה ברשתות החברתיות כדי להסית לפעולות נגד אזרחי המדינה בארץ ומחוץ לה, ולקדמן.

מהפכת המידע המתחוללת בעשורים האחרונים יצרה מציאות חדשה המאפשרת זרימה של מידע ללא מתווכים. אף שהיבטים רבים בתופעה הזו חיוביים, הרי יש לה גם רכיבים בעייתיים ביותר. היא מאפשרת להשפיע על התודעה של ציבורים רחבים גם באמצעות מניפולציות תודעתיות, להשפיע על מפגעים בכוח, לייצר הסתה פרועה ולבסוף אף להשיג הישגים ממשיים בהשפעה על מקבלי החלטות ודעת הקהל, באמצעות תשומות נמוכות ביחס לאלה שנדרשו בעבר – אז נדרשה גם השפעה באמצעות פעולה של ממש במרחב הפיזי. כך, בתהליך מתמשך יורדת האפקטיביות של רכיבי הכוח הקלאסיים בהתמודדות על התודעה. צבאות מוצאים עצמם מתקשים להתמודד עם תופעות במלחמת התודעה, כשהרלוונטיות של אמצעי הלחימה הקינטיים זוללי המשאבים פוחתת.

חברות רבות מתמודדות עם תופעות דומות, וישראל אינה יוצאת דופן בהקשר זה.[5] תקשורת ההמונים הישירה באמצעות הרשתות החברתיות והמדיה הדיגיטלית מאפשרת להעביר מסרים ממוקדים לקהלי יעד שונים, באופן המנסה להשפיע (ובמקרים רבים גם מצליח) על התנהלותם, על דעותיהם ועל הבנתם את האינטרסים שלהם. הפעולה ברשת האינטרנט משפיעה בצורה משמעותית גם על אמצעי התקשורת הקלאסיים דוגמת שידורי טלוויזיה, רדיו ועיתונות מודפסת, וכך מועצמות ההגברה והתהודה של המסר. גל הטרור העולמי אינו רק תולדה של השפעת מסרים המועברים ברשת האינטרנט, ויוזמיו עושים שימוש ברשת כדי להעצים את התהודה של האירועים, וכך משיגים שני הישגים מול שני קהלי יעד עיקריים: השפעה על מפגעים נוספים בכוח, ובמקביל העצמת החרדה של האוכלוסייה האזרחית.

מעבר לאתגר הטרור המושפע על ידי מסרים ברשתות החברתיות ובפלטפורמות אינטרנט נוספות, מדינת ישראל מתמודדת עם גורמים נוספים המשקיעים מאמצים נרחבים כדי לפגוע בתדמיתה ומדיניותה. על ציבורים שונים בקהילה הבינלאומית מופעל מאמץ תודעתי רשתי לקידום חרם על מדינת ישראל ולהתנגדות למדיניותה

ולפעולותיה. מאמץ זה מופעל הן ישירות כלפי מקבלי החלטות והן כלפי מגוון ציבורים רלוונטיים (ארגונים לא־מדינתיים, פוליטיקאים ועוד). אחת המטרות היא לקעקע את הלגיטימיות של מערכת המשפט של ישראל, כדי להשפיע על קבלת החלטות בנושאים הרלוונטיים לה במוסדות בינלאומיים. על אף שהמאמצים האלה מופעלים באופן עצמאי ומבוזר, הם מזינים זה את זה.

מבצע 'צוק איתן' המחיש את עוצמת התופעה. הישגי האויב במבצע אינם צריכים להימדד רק בהיבטים הקינטיים. מבחינת האויב היו ויש למערכה הישגים משמעותיים בממד התודעתי. אימוץ "דוקטרינת הקורבן"[6] בידי חמאס משרת את מיצוי ההישגים התודעתיים במבצע. המערכה המשפטית (לפני המבצע, במהלכו ואחריו) שבה מתמודדת ישראל עם גורמים שונים בקהילה הבינלאומית היא מערכה על צמצום חופש הפעולה של צה"ל בעימותים עתידיים בכלל, על צמצום חופש הפעולה שלו להפעיל אמצעי לחימה מסוימים ועוד. כל אלה מהווים עבור הצד השני הישגים חשובים ובני־קיימא, לא פחות מהנזקים שנגרמו לצד הישראלי בנפש וברכוש במהלך המערכה. מאמץ תודעתי נוסף מופעל כדי להשפיע על הציבור בישראל ולהחליש את חוסנו. כך ניתן לראות פעולות ממוקדות של חמאס שכל כוונתן לייצר הישג תודעתי, גם תוך שימוש באמצעים פיזיים. דוגמה לכך היא שיגור רקטות לכיוון נמל התעופה בן־גוריון בזמן מבצע 'צוק איתן' – גם אם לא הושגו פגיעות – שמטרתו הייתה הישג תודעתי מול הציבור בישראל ומול חברות התעופה הזרות.

זוהי מלחמה העושה שימוש נרחב בתשתיות המידע כדי להגיע למגוון קהלי יעד, ולהשיג מולם הישגים רלוונטיים. במלחמת התודעה מול אויבים ויריבים מבוזרים, עיקר המאמץ נעשה כדי להשיג הישגים תודעתיים באמצעות השימוש בטכנולוגיית התקשורת המודרנית. ביטחונה של מדינת ישראל נשען במידה רבה על צה"ל ועל שאר ארגוני הביטחון, אולם נדמה שעוצמת האיום הזה טרם הופנמה במלוא משמעותה. אמנם, מול איום הטרור גיבשה ישראל תפיסת סיכול שהצליחה להתמודד עם טרור המתאבדים, אך גל טרור היחידים שעימו מתמודדת ישראל מאז סתיו 2015 מהווה אתגר לתפיסה זו, ומחייב גיבוש דרכים ושיטות התמודדות עדכניות. יתר על כן, אין זה האיום היחידי ואולי אף לא האיום המרכזי, שכן גם המאמץ לפגוע בחופש הפעולה של צה"ל מהווה איום משמעותי וחמור.

כיצד ניתן להתמודד

הפעלת הכוח העיקרית של צה"ל היא במרחב הפיזי, וכתוצאה מכך בניין הכוח שלו מוכוון אף הוא לפעולה במרחב זה. צה"ל מצטייד ביכולות תמרון, בכלים משוריינים,

במטוסים, באמצעי הפעלת אש מדויקת, ועוד. לכל פעולה של צה"ל תהיה השפעה תודעתית, אולם המטרה הקלאסית של הפעלת כוח צבאית היא הישגים פיזיים של ממש, כשההישג התודעתי הוא במקרים רבים תוצאתי. לדוגמה: השמדת חילות האוויר של מצרים וסוריה במלחמת ששת הימים. עם זאת, היו גם פעולות קינטיות שצה"ל ביצע ושההיגיון המוביל שלהן היה תודעתי, לדוגמה: "בום" על־קולי מעל ארמונו של אסד בדמשק, במטרה להעביר לו מסר שיפעל לרסן פעולות טרור במרחב רמת הגולן. לצד אלה מפעיל צה"ל מאמצים "רכים" יותר דוגמת מאמץ הסייבר (ההגנתי וההתקפי), שנועדו לתמוך במאמץ הקינטי העיקרי. אף שקיים קושי מובנה להעריך הישגים של פעולות במרחב התודעתי, הרי ניתן לקבוע במידה רבה של ודאות שהאפקטיביות של האמצעים הקינטיים מול האיום הגלום במלחמת התודעה אינה גבוהה. דומה הדבר לאביר מימי הביניים המצטייד בשריון כבד נגד אויבים המבקשים לפגוע בו, כשבפועל הוא מותקף על ידי נמלים החודרות מתחת לשריונו ומכרסמות אותו מבפנים.

אין להמעיט בחשיבות בניין הכוח והיכולות הקינטיות – אלה נותרו חומת המגן מול מגוון איומים. אולם, חובה על צה"ל ומדינת ישראל לאזן את ההשקעות בבניין הכוח הקינטי על ידי פיתוח תפיסת פעולה רלוונטית, הנתמכת במגוון יכולות מתחום הפעולה במרחב התודעתי ברשת ובאמצעים מתווכים אחרים, כדי שניתן יהיה להתמודד באופן אפקטיבי במלחמת זו. צה"ל לא יוכל להיות הגורם היחיד המנהל את המלחמה הזו, אשר לה היבטים לאומיים רחבים, ולכן גם ניהולה מחייב שידוד מערכות ברמה הלאומית. חלק מהאתגרים שעימם מתמודדת מדינת ישראל קיימים גם במדינות אחרות: המאבק בטרור היחידים, המונע בעיקר על ידי הסתה ומאמצי תודעה של ארגוני הג'האד, או המאמץ לפגוע בלגיטימיות של הפעלת כוח בכלל, העלול לפגוע בחופש הפעולה של מדינות מערביות נוספות, ולא רק בזה של צה"ל.

ההתמודדות במלחמה זו צריכה לכלול מספר רכיבים. הפנמת התובנה שאנו נתונים במערכה רב־ממדית משולבת ברמה הלאומית מחייבת גיבוש תפיסה כוללת. תפיסה זו תידרש לשלב את כל גורמי הפעלת הכוח במדינה וכן גורמים משפטיים, כלכליים ודיפלומטיים. מובן שצה"ל יהיה אחד הגורמים המרכזיים, ולצורך זה יידרש אף הוא לפתח תפיסת פעולה מתאימה. תפיסה זו תחייב פעולה במגוון היבטים, ובהם: פיתוח יכולת אכוונה של מודיעין באמצעות ציון ידיעות חיוניות (צי"ח) רלוונטי, יכולות איסוף ומחקר במטרה לאפשר בנייה של תמונת מצב מתמשכת, עדכנית והולמת. יש גם לפעול כדי לפתח שיטות להערכת ההישג במרחב התודעתי, במטרה לנסות ליצור קשר בין פעולה לתוצאה. ניתוח המודיעין ותמונת המצב הקונקרטית של ישראל יאפשרו לבצע הערכת מצב תודעתית, כשתחום התודעה חייב להיות חלק מובנה

בהערכת המצב הכוללת – הן ברמה הלאומית והן בצה"ל. לכן, יש לפתח יכולת לבצע הערכת מצב אינטגרטיבית שתשתף את כלל הגורמים הרלוונטיים ברמה הלאומית (צה"ל, ארגוני ביטחון, משרד החוץ, משרד המשפטים, גורמי הסברה ואחרים). כן נדרש לפתח יכולת לפעולה במרחב התודעתי מול מגוון קהלי יעד. תפיסת הפעולה צריכה להתייחס לפעולות שעיקרן תגובתי (הגנתי) מול איומים קיימים, יכולת סיכול מול איומים מתהווים, ולבסוף – יכולת יוזמת של פעילות פרו־אקטיבית (התקפית) להשגת יעדים מול מגוון קהלי יעד הנוגעים בדבר, בהם: המפגע היחיד, מנהיגות האויב, מפקדיו ולוחמיו, ובנוסף גורמים בקהילה הבינלאומית (מקבלי החלטות, מובילי דעת קהל וארגונים לא־ממשלתיים).

לצורך מימוש יכולת הערכת המצב ברמה הלאומית ולשם בקרת הפעולות והתוצאות, ראוי יהיה להקים חדר מצב לאומי בשיתוף כל הגורמים העוסקים בנושא. חדר מצב זה יידרש לגבש תמונת מצב מתמשכת המבוססת על מודיעין, על תובנות מחקריות ועל הערכת מצב מתמשכת, במטרה לסנכרן את כלל הפעולות של הארגונים השונים במערכה. בשוק האזרחי התפתחה דיסציפלינה לפעולה במרחב התודעה, בעיקר למימוש מסעות פרסום ושיווק, על ידי חברות המתמחות בשיווק, בפרסום ובמדיה. ברמה הלאומית יהיה צורך להכשיר ולפתח כוח אדם שיוכל לפעול באופן אפקטיבי במלחמת התודעה. צה"ל יידרש אף הוא לעניין זה. באופן מסורתי, אתוס הלחימה של צה"ל מכוון למרחב הקינטי. הפנמת העוצמה של האיום מחייבת התאמה של פיתוח והכשרת מפקדים וכוח אדם למקצועות ייעודיים. אין להמעיט בחשיבות הטכנולוגיה כרכיב חיוני ביכולת לפעול במרחב התודעתי. מימוש התפיסה מחייב השקעות משמעותיות בטכנולוגיה. השקעות אלה שוליות ביחס לתקציבים המושקעים בבניין כוח קינטי, ולכן צריך יהיה למצוא את האיזון המתאים ביניהם.

ישראל אינה בודדה במערכה, ואף שקיימת שונות בין האתגרים שבפניהם ניצבות מדינות אחרות לבין אלה שבפני מדינת ישראל, נדרש למצוא מצע לשיתוף פעולה עם מדינות המתמודדות עם אתגרים דומים. שיתוף פעולה מודיעיני נרחב מתקיים כבר עם מדינות רבות. לצידו יש להעמיק את שיתוף הפעולה לפיתוח יכולות משותפות, ולבניית קואליציות רחבות המעורבות בפעולה משותפת. בהקשר זה יש לציין גם את הצורך בשיתוף פעולה מול ענקי הטכנולוגיה. בישראל החל תהליך חקיקה לטיפול בהסתה בכלל וברשת בפרט. נעשה גם ניסיון לפעול מול חברות טכנולוגיה לשם הסרת תכנים בעייתיים מהרשתות.[7] מאמץ זה מחייב אף הוא שיתוף פעולה בינלאומי במטרה לקדם שיח עם חברות הטכנולוגיה הגדולות לצד רגולציה וחקיקה, שתוכל לסייע לצמצום

הסתה בהסתמך על החוק הבינלאומי,[8] וכך יצומצמו גם חופש הפעולה של מפגעים וגורמי טרור ברשת, והשימוש שלהם בטכנולוגיות מידע.

סיכום

במלאת עשור למלחמת לבנון השנייה צף מחדש השיח על מוכנותה של מדינת ישראל להתמודד ב"מלחמת לבנון השלישית", וכיצד זו תיראה. אכן, איום חזבאללה בזירה הצפונית הוא משמעותי, וחובה על צה"ל להתכונן אליו במלוא המרץ. אולם, במקביל לאיום זה מתמודדת מדינת ישראל במלחמת תודעה במלוא העוצמה בימים אלה – מלחמה העושה שימוש בתשתיות האינטרנט כדי לפגוע במדינת ישראל ובאזרחיה באמצעות טרור. הפעולה מכוונת בעיקר לתודעה, בין אם כדי לשכנע את הקהילה הבינלאומית לפעול נגד ישראל ובין אם למטרת הסתה לפעולות טרור של יחידים. לצד זאת, יריבי המדינה עושים שימוש ברשת למגוון צרכים, וביניהם: קידום החרם על ישראל, פגיעה במערכת המשפט שלה ובלגיטימיות של הפעלת הכוח. זאת, בין היתר, במטרה לצמצם בצורה משמעותית את חופש הפעולה ואת הלגיטימיות של מדינת ישראל.

ישראל חייבת להפנים את עוצמת המלחמה הזו, ולפעול באפקטיביות מול אויבים ויריבים. חלק מהאתגרים האלה משותפים למדינות נוספות, ולכן חובה לאתר יחד איתן מרחבי שיתוף פעולה. מלחמת התודעה הראשונה אינה מלחמה עתידית, היא מתרחש כאן ועכשיו. מוטב שמקבלי ההחלטות במדינה יפנימו את התובנה הזו מוקדם ככל האפשר, ויגזרו מכך את הפעולות הנדרשות.

הערות

1 אסטרטגיית צה"ל, אוגוסט 2015, http://goo.gl/fGpGiu, עמוד 9.

2 Jamie Dettmer, "Hezbollah Develops New Skills in Syria, Posing Challenges for Israel", Voice of America, April 27, 2016.

3 Hans-Luidger Daniel, Yair Sharan, Christian Repp and Niv Ahituv, **Terrorism and the Internet**, IOS Press BV, 2010

4 אסטרטגיית צה"ל, עמוד 11

5 **ניתוח "פיגועי ההשראה", שהתבצעו בשם דאעש במדינות המערב**, מרכז המידע למודיעין וטרור על שם מאיר עמית, 9 באוגוסט, 2016

6 גבי סיבוני, "בין 'עופרת יצוקה' ל'עמוד ענן' ול'צוק איתן'", מתוך **צוק איתן – השלכות ולקחים**, ענת קורץ ושלמה ברום עורכים, המכון למחקרי ביטחון לאומי, נובמבר 2014

7 טובה צימוקי, "טרור ברשת: "חוק הפייסבוק" בדרך לממשלה", **אתר YNET**, 5 יולי, 2016, http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4824249,00.html

8 Wibke Kristin Timmermann, "Incitement in international criminal law", International Review of the Red Cross, Volume 88 Number 864, December 2006.

תופעות שנאה וגזענות בין יהודים וערבים בישראל: מאפיינים, השלכות ודרכי התמודדות

אפרים לביא, מאיר אלרן, מוחמד אבו נסרה

יחסי המדינה והרוב היהודי עם החברה הערבית בישראל נוגעים ישירות לביטחון הלאומי, במובנו הרחב והעמוק של המושג. על כן הם מחייבים מדיניות עקבית ואחראית של הממשלה, בהתבסס על האינטרסים של המדינה וכלל אזרחיה. נראה כי המדיניות שננקטת במהלך השנים אינה משקפת צורך זה באופן הנדרש. אמנם, עם השנים גברה המודעות של ממשלות ישראל לצורך לצמצם את הפערים החברתיים והכלכליים העמוקים בין הרוב היהודי למיעוט הערבי, אולם בפועל לא יושמו רוב ההמלצות של 'ועדת אור' הממלכתית, שהוקמה בעקבות אירועי הדמים באוקטובר 2000.[1] התמונה הכוללת של חוסר שוויון קיצוני השתנתה רק במעט. ביחסים בין יהודים לערבים חלה הידרדרות: בצד הרחבת היקף ההשתלבות התעסוקתית של ערבים במשק הישראלי, התחזקו בקרב שתי החברות זרמים לאומניים ודתיים קיצוניים, הפועלים להעמקת השסע ביניהן. כך נעשה החזון של 'ועדת אור' ל"קיום יחדיו מתוך כבוד הדדי" קשה יותר למימוש. בכירים בהנהגת המדינה השמיעו מעת לעת הצהרות פוגעניות הניתנות לפירוש כהסתה נגד האזרחים הערבים,[2] ומנהיגי ציבור ערבים נשאו מסרים חריפים שתרמו להלהטת הרוחות נגד המדינה ולהצגתה כאויב.[3]

מדיניותן של ממשלות ישראל כלפי האוכלוסייה הערבית בשנים האחרונות לוקה בסתירה פנימית עמוקה. מצד אחד, המדינה משקיעה תקציבים ניכרים לפיתוח החברה הערבית ולהשתלבותה בכלכלה הלאומית, מתוך הכרה שמדיניות זו (גם בהתייחס למגזר החרדי) תורמת לצמיחה הכלכלית של ישראל. להבנה זו שותפים פקידים בכירים במנגנון הממשלתי וכן מומחים לכלכלה לאומית. מצד שני, אותן ממשלות נוקטות צעדים שמשמעותם הברורה היא הדרת האוכלוסייה הערבית מהשדה הפוליטי, התרבותי והחברתי, בין היתר באמצעות חקיקה המצמצמת את הזכויות האזרחיות

של המיעוט הערבי (לדוגמה: חוק ועדות הקבלה, חוק אחוז החסימה, חוק ההשעיה).[4] בכך תורמת המדינה במישרין להעמקת תחושת הניכור הסובייקטיבית של הערבים, גם כחברה וגם כפרטים.

ביטויי שנאה בין יהודים וערבים

בשנים האחרונות נצפו תופעות חוזרות ונשנות של גזענות בוטה ושנאה בסיסית מצד יהודים כלפי ערבים, וכן פעולות פוגעניות.[5] התארגנויות קיצוניות משתמשות בגבולות הפרוצים של חופש הביטוי כדי להפיץ מסרים של הסתה, שוביניזם והדרה, המעודדים צעירים לביצוע פשעי אלימות וטרור על רקע לאומני, כשהם זוכים לרוח גבית מצד מנהיגים דתיים.[6] פעולות "תג מחיר" פוגעניות וחמורות החלו להתבצע כלפי ערבים אזרחי ישראל.[7]

הקריאה "מוות לערבים" נשמעת כלפי ערבים במדינה בעת אירועים בעלי אופי לאומי או בהפגנות והפרות סדר המוניות, ולעתים היא מלווה במעשי אלימות של ממש ובריסוס כתובות גרפיטי. הקריאה נפוצה במיוחד במגרשי הכדורגל ומופנית כלפי קבוצות מן המגזר הערבי, או לעבר שחקנים ערבים בקבוצות יהודיות. הקריאה מהווה הסתה לגזענות ולכן היא אסורה על פי החוק. השופט אדמונד לוי ז"ל אמר כי "יש להצר על כי צעדים ממשיים למניעתה של תופעה פסולה זו טרם ננקטו במידה המאפשרת את מיגורה".[8] נשיא המדינה, ראובן ריבלין, התגייס כדי להוקיע את תופעות השנאה והגזענות במגרשי הכדורגל.

בחינת השיח ברשתות החברתיות מעלה כי קיימת זיקה בשיח בין מאורעות בעלי אופי פוליטי לבין שיח גזעני כלפי הערבים בישראל. כך, למשל, עם הגשתה של הצעת חוק פראוור־בגין להסדרת ההתיישבות הבדווית בנגב לקריאה בכנסת, סערו אתרי החדשות הערביים באינטרנט (נובמבר 2013), הציבור הערבי יצא להפגין במקומות שונים ברחבי הארץ, וברשת החל לעלות שיח אנטי־ערבי המערב בין הבעת דעה פוליטית לשיח גזעני.[9] דוח של חברת 'באזילה' על אופי השיח ברשת במבצע 'צוק איתן' בקיץ 2014 הראה כי שיחות הכוללות קריאות גזעניות וקריאות מסיתות היוו קרוב למחצית מכלל השיח בנושא המצב ברשתות. שיח זה כורך בין ערבים ושמאלנים ואינו מפריד בין קריאות פוליטיות לקריאות גזעניות, או בין הערבים תושבי עזה לבין הערבים תושבי ישראל.[10]

הרשתות החברתיות תרמו לעלייה ולהתארגנות מהירה של קבוצות בעלות מניעים לאומניים־גזעניים. במהלך 'צוק איתן' קמו מספר קבוצות פייסבוק במטרה לאתר אנשים שהתבטאו נגד המלחמה ולפגוע בהם בדרכים שונות. בין העמודים היו "לא

בבית ספרנו", "מחרימים את שונאי ישראל", ו"ריכוז עוכרי ישראל". הם ריכזו מידע על אנשים שיצאו נגד המבצע וקראו לפיטוריהם. כל אחד מהדפים צבר עשרות אלפי "לייקים". דוגמה נוספת היא התארגנויות מסוג ארגון להב"ה ("למניעת התבוללות בארץ הקודש") ו"האריות של הצל",[11] אשר ריכזו אנשים להפגנות ברחבי הארץ במהלך מבצע 'צוק איתן', והשפיעו על אופי השיח ברשת. במהלך המבצע הסירה פייסבוק מספר פעמים את דף ארגון להב"ה בעקבות תלונות גולשים על כך שהדף שימש להסתה, ומספר כתבי אישום הוגשו נגד מפעיליו.[12] "האריות של הצל" – המונהגים על ידי זמר הראפ יואב אליאסי (המוכר בכינוי "הצל") – טשטשו את הקו בין מחאה וגזענות, ומטרתם המוצהרת הייתה: "לעמוד ככוח מול האויב האמיתי שמסתובב בינינו, השמאל הרדיקלי". זו הפכה להתארגנות אלימה נגד פעילי שמאל וערבים ישראלים, אשר הביעו הזדהות עם תושבי רצועת עזה.[13] גם כאן נדמה כי הגבול בין מחאה פוליטית וגזענות טושטש.

נראה, אפוא, כי בשנים האחרונות הפכה הגזענות לתופעה חברתית רווחת בקרב חוגים שונים ובקבוצות צעירים ובני נוער, בעיקר מקרב הימין הקיצוני, שהולכים ומתרחבים. אלה מתבטאים ופועלים נגד הערבים כשהם נושאים את התחושה ש"הממשלה איתם". הם עושים שימוש ברשתות החברתיות להפצת דעותיהם הקיצוניות נגד הערבים, ואלו מחלחלות אל מרכז השיח הציבורי בארץ. לעתים קרובות, שיח זה אינו מפריד בין הערבים תושבי הרשות הפלסטינית לבין ערבים אזרחי ישראל, או ביניהם לבין אנשי שמאל יהודים. פעילי קבוצות אלו אינם מבחינים בין פעולות על בסיס פוליטי, חברתי־תרבותי וגזעני. בראייתם, האויב הוא אחד והחזית אחת. באופן זה פעולות "תג מחיר", שמטרתן המקורית הייתה לגרום לממשלה לשקול מחדש את נושא פינוי המאחזים בגדה המערבית, שימשו גם למטרת שמירה על צביונה היהודי של המדינה או כדרך להשתקת התנגדות פוליטית, לפי שיטת מבצעיהן. אותם פעילים העוסקים בהסתה פוליטית במקרה אחד מבצעים פעולות גזעניות כלפי הערבים בישראל במקרה אחר.[14]

בשנים האחרונות נחשפו ביטויי שנאה והסתה גם מצד ערבים במדינה כלפי הציבור היהודי. במקרים אחדים רוססו כתובות "מוות ליהודים" על בתי כנסת בצפת,[15] וקבוצות כדורגל יהודיות שהגיעו לשחק ביישובים ערביים, וכן כדורגלנים יהודים המשחקים בקבוצות ערביות, נתקלו באוהדים ערבים שהביעו בגלוי את שנאתם ליהודים.[16] ראשי התנועה האסלאמית השמיעו דברי הסתה שכללו דמוניזציה של היהודים.[17] במסגרת מחאתם הפוליטית והאזרחית נשאו חברי כנסת ומנהיגי ציבור ערבים הצהרות בעלי אופי מתריס כלפי המדינה והחברה, ועשו מעשים שתרמו להעמקת המתח, החרדה וחוסר האמון בין יהודים וערבים.[18]

התמודדות עם תופעות השנאה והגזענות

אף כי מדובר בתהליכים קשים ומדאיגים, הם לא זכו עד כה להתייחסות ביקורתית מתאימה בשיח הציבורי, ובעיקר לא זכו לטיפול ההולם הנדרש מצד הנהגת המדינה והמנהיגות הערבית. התעלמות הממשלות מהתופעות הבלתי חוקיות והמזיקות של ההסתה והגזענות, הפעילות המינימלית של רשויות אכיפת החוק ומשיכת ידיהן מעיסוק בנושא בצורה יסודית ומקיפה – כל אלה אפשרו את התרחבותן וייתכן שאף עודדו זאת.

בחוקי מדינת ישראל נכללים חוקים שמטרתם מניעת גזענות, ובעשור האחרון גברה הנכונות להיאבק בגילויי גזענות ובהדרה של "האחֵר".[19] באפריל 2003 עלתה יוזמה לתוכנית בשם "בועטים את הגזענות והאלימות מהמגרשים", שמטרתה "לחשוף ולעקור מן השורש גילויי גזענות והסתה במגרשי הכדורגל, במחזורי הליגה הלאומית וליגת־העל".[20] פעילות זו החישה את צירופה של ישראל ב־2006 לארגון האירופי "כדורגל נגד גזענות" (Football Against Racism in Europe, FARE). מגמת הגינוי של גילויי הגזענות והאלימות קיבלה תוקף חוקי ב־30 ביולי 2008, כאשר הכנסת חוקקה את "חוק איסור אלימות בספורט התשס"ח–2008". החוק קבע כי העונש על אמירה גזענית במגרשי הספורט יהיה עד שנתיים מאסר בפועל.[21] ב־2013 הכריזו משטרת ישראל וההתאחדות לכדורגל מלחמת חורמה נגד כל התבטאות גזענית במגרשי הכדורגל, בעקבות לחץ תקשורתי ופוליטי ולחץ בינלאומי. במסגרת זו נעצרו עשרות אוהדים ונחקרו במשטרה, חלקם הורחק מהמגרשים ונגד אחדים מקבוצות שונות (בית"ר ירושלים, מכבי אום אל־פחם, ועוד) הוגשו כתבי אישום בגין גזענות בספורט והסתה לגזענות במגרשי הכדורגל.[22]

בשנת 2013 גיבשו משרדי המשפטים והחינוך מערך שיעור משותף בשם "מניעת גזענות, אלימות והסתה". התוכנית ציינה את שבוע הסובלנות הבינלאומי, והציבה לעצמה מטרה "להטמיע שיח המבוסס על ערכים של אהבת האדם, קבלת האחר, סובלנות וערבות הדדית."[23] משרד החינוך קיים את התוכנית בשנים 2013–2014 במסגרת מערך שיעור הנושא את השם "מסובלנות למניעת גזענות וחיים משותפים". התוכנית הופעלה בקרב כל המגזרים ושכבות הגיל במערכת החינוך בישראל, והצוות החינוכי העובד עימם. אולם, מהתוכנית שהונהגה נעדרה ההתמודדות עם השסע הערבי־יהודי כנושא בעל חשיבות לאומית. מערכי השיעור בתוכנית כללו אמנם תכנים בנושא "מורשת בדואית" או "סובלנות באסלאם", אך הם נועדו ללימוד במוסדות החינוך של האוכלוסייה הערבית, ולא בבתי הספר היהודיים. יש בכך עיקור של הרעיון הנכון מתוכן הליבה שלו.

פרופ' מרדכי קרמניצר וד"ר עמיר פוקס קבעו במאמרם "חינוך לערכים דמוקרטיים ומאבק בגזענות באמצעות חינוך" כי קיימת שחיקה מתמשכת בתפיסה האוניברסלית של שוויון ערך האדם באשר הוא אדם, ובתפיסת אזרחי המדינה הערבים כאזרחים שווי זכויות. לדבריהם, נדרש מאמץ מיוחד לתיקון הדבר לנוכח מכלול תכניה של מערכת החינוך, שבכל שנות הלימוד מדגישה הן בתכנים הנלמדים והן בטקסים ובציון חגים וימי מועד את אופייה היהודי של המדינה. אופי זה עשוי ללבוש פנים, לפי המחנכים והחומר הנלמד, של פרטיקולריזם קיצוני, לאומנות, התנשאות ואיבה לאחר.[24]

נראה כי הוקעת תופעות השנאה והגזענות על ידי מנהיגים ואישי ציבור, יהודים וערבים, נשמעה עד כה בקול רפה מדי. מערכת אכיפת החוק ומערכת החינוך לא השכילו להביא לצמצום משמעותי של תופעות השנאה, האלימות והגזענות בחברה בכלל, וכלפי הערבים בפרט. אדר כהן, המפקח על לימודי האזרחות לשעבר במשרד החינוך, כתב במאמרו "מה עוד עלינו לעשות כדי להיאבק בעמדות קיצוניות וגזעניות במערכת החינוך?" כי האירועים הקשים ביחסים בין יהודים לערבים הם ביטוי לתופעה רחבה יותר של שנאת "האחר באשר הוא אחר" (חרדים, עולים מאתיופיה, הומוסקסואלים, פליטים, מהגרי עבודה) וחשש ממנו. אלה באים לביטוי במעשי אלימות, בהתגרות, באמירות בוטות ובהשחתת רכוש, שכולם משויכים למניעים גזעניים. אירועים מסוג זה מכונים לעתים גם "פשעי שנאה" (Hate crimes). גם בקרב בני נוער ואף בבתי ספר היו אירועים של אלימות קשה שסיבותיהם "שנאת האחר", ואחד האירועים החמורים והמזעזעים בהקשר זה היה הרצח של הנער מוחמד אבו חדיר ממזרח־ירושלים בשנת 2014.[25]

כהן העיד כי מורים לאזרחות ומחנכים ברחבי הארץ הביעו תסכול וחוסר אונים אל מול העוצמות של גילויי השנאה והגזענות בכיתות. לדבריו, רבים סיפרו כי חדלו כמעט לדון בכיתה בנושאים שנויים במחלוקת, בייחוד בנושא היהודי־ערבי, בשל חוסר יכולתם להתמודד עם הקיצוניות ועם הגזענות בדברי אחדים מהתלמידים, ועם הסערה הרגשית שהנושא מעורר. לדעתו, הפעילות הנעשית בתחום של חינוך אזרחי אינה נותנת מענה אמיתי ונכון לאחת הבעיות העיקריות המאיימות על החברה ועל מערכת החינוך. כהן הזכיר כי בשנת הלימודים 2013–2014 הוכנס לתוכנית הלימודים נושא "האחר הוא אני", שלכאורה עוסק במאבק בגזענות, אבל אינו מתמקד בו. כהן הציע פתרונות אפשריים ברמת מערכת החינוך להתמודדות עם בעיית הקיצוניות והגזענות, ביניהן הכנסת נושא הגזענות לתוכניות העבודה השנתיות של משרד החינוך.[26]

סיכום והמלצות

'ועדת אור' עמדה על אחריותן של הנהגת המדינה והמנהיגות הערבית למצב היחסים השורר בין היהודים והערבים. ברם, המלצות הוועדה לא יושמו כמעט, ועד היום אין להנהגה ולמוסדות המדינה אסטרטגיה מוסכמת ויעדים ברורים בתחום זה, ולא מתקיימת הידברות מספקת ביניהם בנושא.

נראה כי מנהיגים ואישי ציבור, יהודים וערבים, כשלו במשימה החיונית של הוקעת תופעות השנאה והגזענות, וכך גם המערכת המשפטית ומערכת החינוך, שלא צמצמו באופן משמעותי תופעות מזיקות אלה בחברה בכלל, וכלפי הערבים בפרט. יתר על כן, הצירוף של הדרה פוליטית ותרבותית של החברה הערבית, המתבטאת גם ביוזמות חקיקה שנועדו לצמצם את הזכויות האזרחיות של הערבים, מצד אחד, ושל גילויי הגזענות והשנאה כלפיהם, מצד שני, תורם להעמקת תחושת הניכור הפנימית של הערבים, הן כחברה והן כפרטים.

חשוב לקבוע כי למרות נזקיה של ההחרפה שחלה בעשור החולף באקלים היחסים עם החברה הערבית, משקלם של תהליכי ההשתלבות של הערבים בחברה בישראל נותר המרכיב הדומיננטי והמשפיע ביותר על עיצוב מעמדם ותפקודם במדינה. תהליכים אלה התרחבו והעמיקו בשנים האחרונות בתחומי החיים השונים (כלכליים, חברתיים, תרבותיים), והם תורמים לקיום נורמטיבי של קשרי גומלין בתחומים רבים ולניהול שגרת חיים המושתתת על אינטרסים הדדיים. תהליכים חיוביים אלה מאותגרים כל העת על ידי תופעות של הדרה, שנאה וגזענות בשני הצדדים. חיוני לשמר ולפתח את המגמות החיוביות, כדי לצמצם את השפעתן של אלה ההרסניות.

הכרחי כי קובעי המדיניות ומקבלי ההחלטות יכירו במרכזיותם ובחשיבותם של תהליכי ההסתגלות וההשתלבות שעברה החברה הערבית בחיים עם החברה היהודית. מדיניות יציבה וארוכת־טווח שתעוצב בהתאם לכך עשויה לחזק את הזהות האזרחית – ישראלית של הערבים, בלי לפגוע בזהותם הייחודית, ולשרת בו בזמן את האינטרס הכללי של מדינת ישראל. תוכנית החומש למגזר הערבי מדצמבר 2015 היא צעד חשוב מאוד בכיוון הכרחי זה. נדרשת עקביות והאצה במימוש מלא ובלתי מותנה של התוכנית, ללא עיכובים בירוקראטיים או התניות פוליטיות. יש במימוש מלא של התוכנית גם כדי לקדם אינטרס ישראלי מהותי וגם משום מסר חשוב של המדינה לאזרחיה הערבים, לפיו מדינת ישראל היא גם המדינה שלהם, כדברי ראש הממשלה בפתיחת שנת הלימודים תשע"ז בטמרה.

המדיניות שתינקט מחייבת את הירתמותן של מערכת אכיפת החוק ומערכת החינוך לטיפול יסודי ומקיף בתופעות ההסתה והגזענות, וכן ניהול שיח ציבורי אחראי בנושא.

הנהגת המדינה חייבת להתנער מגישות גזעניות פופוליסטיות כמו תמיכה בטרנספר לערבים, או הגבלת הזכויות הפוליטיות שלהם כאזרחים. ההנהגה הערבית מצידה חייבת להתנער מהתבטאויות שיש בהן נימות של גזענות־אסלאמית או לאומנות־ערבית קיצונית, ולאפשר קידום תהליכי ההשתלבות החיוניים.

הערות

1 'ועדת אור' – השם המלא: 'ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000'.

2 ראו, למשל, התבטאות ראש הממשלה ביום הבחירות לכנסת ה־20, 17 במארס 2015: "שלטון הימין בסכנה, המצביעים הערבים נעים בכמויות אדירות לקלפי, עמותות השמאל מביאות אותם באוטובוסים."; התבטאות נוספת של ראש הממשלה בעקבות פיגוע בתל־אביב, ינואר 2016: "נגביר באופן דרמטי את אכיפת החוק במגזר הערבי. לא נקבל מדינה בתוך מדינה. לא נקבל מדינה שבה יש הסתה אסלאמיסטית ונשק בלתי חוקי למכביר שבו יורים בשמחות וגם באירועי פשע.. נגדיל באופן דרמטי את אכיפת החוק במגזר הערבי. נגביר את החוק בכל חלקי המדינה – בגליל, בנגב, במשולש בכל מקום. נקים תחנות משטרה חדשות ונדרוש מכולם נאמנות לחוקי המדינה".

3 דבר זה בא לביטוי במיוחד בתנועה האסלאמית, שהפלג הצפוני שלה אף הוצא אל מחוץ לחוק, וכן במפלגת בל"ד, שהייתה על סף פסילת חוקיותה.

4 על חקיקה זו ראו בספר: אפרים לביא, **החברה הערבית־הפלסטינית במדינת ישראל: עת לשינוי אסטרטגי בתהליכי השילוב והשוויון**, אוניברסיטת תל־אביב: המכון למחקרי ביטחון ומרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום, 2016, עמ' 149–172.

5 לדוגמה, לאחרונה נחשפה תופעת גזענות בבית הספר לכדורגל של הפועל חדרה, כאשר בעקבות לחץ שהופעל על ידי הורים בוצעה הפרדת פעילות של ילדים יהודים מילדים ערבים. ראו הכתבות הבאות בנושא:
רז זהבי, "ההורים לחצו – יהודים וערבים הופרדו בחדרה", 15 באוקטובר 2016, http://www.sport5.co.il/HTML/Articles/Article.4440.227176.html;
רז זהבי, "ההפרדה בחדרה היא כתם על החברה הישראלית", 16 באוקטובר 2016, http://www.sport5.co.il/articles.aspx?FolderID=4440&docID=227239&lang=HE

6 ראו לדוגמה על אודות ארגון להב"ה ופעילותו ב: אפרים לביא, **החברה הערבית־הפלסטינית במדינת ישראל: עת לשינוי אסטרטגי בתהליכי השילוב והשוויון**, עמ' 173–183.

7 גדעון ארן, "בין חוליגניות לאוונגרד – המהפכה של נוער הגבעות", **הארץ**, 12 במאי 2014. http://www.haaretz.co.il/magazine/the-edge/.premium-1.2327822

8 ראו: רע"פ 1252/06 **טחן נ. מדינת ישראל**, ניתן ב־23 באפריל 2006.

9 דוגמאות: אמירתו של איש הטלוויזיה אברי גלעד ברשת פייסבוק כי "חייבים שלכל אזרח במדינה יהיה חוק אחד – ליהודי שסוגר מרפסת ולבדואי שמגדר 5 דונם בגדר שגנב מעומר"; וכן: משפט שכתבה עובדת יהודייה במועדון ספורט בחיפה, כי הערבים הם "פגם גנטי" ואין לפרנס עסקים ערביים. התבטאויות מסוג זה עוררו סערה ברשתות החברתיות וגררו ביטויי גזענות. "אברי גלעד על הבדואים: 'חייבים לכבוש מחדש את הנגב'," **גלובס**, 28 באפריל 2013. www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000839387; פוראת, נסאר, "סערה במועדון ספורט בגלל סטטוס פוגעני", **MAKO**, 5 בדצמבר 2013. www.mako.co.il/news-israel/local/Article-6f442c12533c241004.htm?sCh=31750a2610f26110&Partner=facebook_share

10 באזילה, **שיח האלימות ברשת 11–14 ביולי 2014**, מתוך אתר **המטה למאבק בגזענות**,

http://www.fightracism.org/Article.asp?aid=465&kw=%D7%91%D7%90%D7%96%D7%99%D7%9C%D7%94

11 על חבורה זו ראו: מי אתם "האריות" של "הצל", מתוך MAKO (www.mako.co.il/special-mako-news/Article-882d859b27f2741006.htm)

12 נדב נוימן, "נלחמים בהסתה: **פייסבוק הסירה את הדף של להב"ה"**, מתוך: feeder (www.feeder.co.il/article-facebook-shuts-racist-pages-1000957383, 23.07.14).

13 ירדן סקופ, **פעילי ימין הכו פעילי שמאל בהפגנה בת"א**, מתוך "הארץ" (www.haaretz.co.il/news/local/1.2374629)

14 ראו למשל: מכתב התודה של יואב אליאסי על גבי עמוד הפייסבוק של "האריות של הצל" לאחר הפגנה בתל אביב ב־12.07.14, שבו נאמר: "תודה לארגון להב"ה שהגיעו, תודה לחברה של בית"ר ירושלים ותודה לחברה של מכבי תל אביב, תודה לכנופיית אל יהוד ותודה לחברה של כהנא חי."

15 מאור בוכניק, "כתובות 'מוות ליהודים' רוססו על 4 בתי כנסת בצפת", Ynet, 12 אוקטובר, 2001; קובי דוד, "גל הוונדליזם במקומות קדושים ליהודים ומוסלמים ממשיך: כתובות 'מוות ליהודים' רוססו על ארבעה בתי כנסת ורכב פרטי בצפת", חדשות וואלה, 12 באוקטובר 2011. שני תושבי שכונת עכברה בצפת שהודו במעשה, הסבירו כי עשו זאת בתגובה להצתת המסגד בטובא זנגרייה על־ידי יהודים. ראו: עדי חשמונאי, "שני תושבי צפת הודו בריסוס בתי הכנסת", NRG, 12 אוקטובר 2011.

16 משה שיינמן, "ההחלטה על חידוש המשחקים מחר", **ידיעות אחרונות**, 12 בינואר 2009; גידי ליפקין "אין כדורגל בסוף השבוע", **ידיעות אחרונות**, 6 בינואר 2009.

17 ראו לדוגמה: איתמר ענברי, "אתם מהמרים על עתיד עמכם": בדרשה נוטפת ארס תקף השייח' ראאד סלאח את ישראל והזהיר: ירושלים עוד תהיה בירה אסלאמית, **NRG**, **מעריב**, 16 בפברואר 2007. http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/545/008.html

18 ראו למשל: התבטאותה של ח"כ חנין זועבי שהשוותה בין המציאות כיום בישראל לבין גרמניה בשנות השלושים של המאה הקודמת. אריק בנדר, "זועבי בטקס לציון 'ליל הבדולח': 'ישראל מזכירה את גרמניה של שנות ה־30'", **NRG**, **מעריב**, 8 בנובמבר 2015. http://www.maariv.co.il/news/politics/Article-511904; גם מעשים כגון השתתפות ח"כים ערבים במשטים לפריצת המצור על עזה, תמיכה בחרם בינלאומי על ישראל, מפגש עם משפחות מחבלים ועמידת דום לזכרם והתנגדות להכרזה על חזבאללה כארגון טרור – נתפסו בציבור היהודי כתמיכה מפורשת בטרור ועוררו זעם. ראו בהקשר: גידי וייץ וג'קי חורי, "הח"כים של בל"ד לא מתחרטים", **הארץ**, 10 במארס 2016, http://www.haaretz.co.il/magazine/.premium-1.2878308

19 ראו פירוט ב: אפרים לביא, שם, עמ' 180–181.

20 ראו באתר "הקרן החדשה לישראל": http://nif.org.il/programs/soccer/about

21 ראו: http://www.knesset.gov.il/Laws/Data/law/2182/2182.pdf

22 ראו: בדוח הגזענות 2013 של המטה למאבק בגזענות. http://www.fightracism.org/print.asp?aid=390

23 ראו: באתר משרד החינוך: edu.gov.il/owlHeb/CHativa/YozmutHinochyotVRefurmot/other-one/Pages/Tolerance-week.aspx

24 ראו ב: אפרים לביא, שם, עמ' 181.

25 אדר כהן, "מה עוד עלינו לעשות כדי להיאבק בעמדות קיצוניות וגזעניות במערכת החינוך?", **מדיניות החינוך לדמוקרטיה**, המכון הישראלי לדמוקרטיה והאוניברסיטה הפתוחה (במסגרת כנס דב לאוטמן למדיניות החינוך, 2 ביוני 2015), עמ' 54–58. http://www.idi.org.il/media/4055584/lautman_conference_book.pdf

26 שם.

רכיבים פנימיים של החוסן הלאומי

משה יעלון

המלחמה האחרונה שבה נדרשה מדינת ישראל להפעיל את מלוא כוח המחץ שלה הייתה מלחמת יום הכיפורים, לפני 43 שנים. מאז ועד היום הציבו אויביה של ישראל אתגרים בעימותים, במערכות ובמלחמות שבהם לא נדרשה המדינה להפעיל את מלוא כוח המחץ העומד לרשותה. יכולת העמידה של החברה הישראלית היא זו שעמדה למבחן בעיקר.

הגדרת החברה הישראלית כ"קורי עכביש" על ידי חסן נסראללה מנהיג חזבאללה, ב"נאום הניצחון" שנשא במאי 2000, שיקפה את תפיסת האויב ביחס ליכולת העמידה שלה כחוליה החלשה בשרשרת החוסן הלאומי הישראלי. בין היתר אמר נסראללה בנאומו: "ישראל הזו, שבבעלותה נשק גרעיני ומטוסי המלחמה החזקים ביותר באזור, נשבע באללה, היא למעשה חלשה יותר מקורי עכביש". תפיסה זו קנתה לה אחיזה בקרב אויבי ישראל כתוצאה מנסיגות שביצעה לנוכח הפעלת כוח נגדה. כך מוסבר הסכם אוסלו (1993) כנסיגה בעקבות האינתיפאדה הראשונה (1987–1991); הנסיגה מלבנון (2000) לנוכח הפגיעה בחיילי צה"ל ברצועת הביטחון ושיח 'ארבע אמהות'; וכן ההתנתקות מרצועת עזה (2005) לנוכח הפיגועים באזור וירי הרקטות ממנו. גם עסקאות שחרור שבויים וחטופים – שבהן שילמה ישראל מחירים גבוהים – חיזקו את תפיסת "קורי העכביש".

מנגד, דימוי יכולת העמידה של החברה הישראלית התחזק לאור החוסן שהפגינה מול גל טרור המתאבדים, ששיאו היה במה שהפלסטינים כינו 'אינתיפאדת אל אקצא' (2000–2004); לנוכח ירי הרקטות במלחמת לבנון השנייה (2006); על רקע ההתגייסות להשבת מלחמה שערה, כפי שהתבטאה במבצעים ובמערכות ברצועת עזה: 'עופרת יצוקה', 'עמוד ענן' ו'צוק איתן'; לאור ההתגייסות הציבורית לעזרה הדדית למען

החיילים, הפצועים, האזרחים והמשפחות השכולות מול גל הסכינים, הדריסות והירי (2016–2015) – כל זאת בנוסף לאי־הכניעה לדרישות הצד השני.

הערכתי לגבי האתגרים הביטחוניים לשנים הבאות היא שכוח העמידה של החברה הישראלית ימשיך לעמוד למבחן ולהוות יעד להתקפת אויביה. מאחר שכוחם הקונוונציונלי של אויבי ישראל ירד בצורה משמעותית (על רקע ובעקבות חתימת הסכמי שלום וביסוס יחסים אסטרטגיים עם מצרים וירדן, שחיקת הכוח הצבאי הסורי, אי־רלוונטיות של כוחות תגבור ערביים והמרחק מאיראן), וללא יכולת לכבוש שטח משמעותי ו/או לפגוע קשות בצה"ל, נותרות בידיהם בעיקר אופציות הטרור, הרקטות והטילים. כלים אלה מופעלים בעיקר נגד אוכלוסייה אזרחית, ולכן האזרחים ימשיכו להיות יעד מועדף לתקיפה.

המענה לאיום על האזרחים הוא כמובן התקפי: ההגנה הטובה ביותר היא התקפה [חסר פירוט/נימוק לטיעון זה] ('הגנה פעילה' ליירוט רקטות וטילים; 'הגנה סבילה' – התרעה ומיגון). כל אלה חשובים לשיפור יכולת העמידה של החברה הישראלית, אך ביכולת העמידה יש גם רכיבי חוסן תודעתיים שחשיבותם אינה פחותה, והיא אף עולה על הרכיבים הפיזיים.

החברה הישראלית היא "חברת מאבק" משחר הציונות ועד ימינו אלה. המאבק להקמת הבית הלאומי היהודי וההגנה עליו בהווה וגם בעתיד מחייבים לכידות ואמונה בדרך ובצדקתה, וכן מוכנות להגן על עצמאות מדינת ישראל עד כדי חירוף נפש. האמונה בדרך ובצדקתה, הלכידות, הסולידריות, ערבות הדדית, התגייסות הפרט למען הכלל – אלה הרכיבים ה"רכים" של החוסן הלאומי, שחשיבותם לא תשוער.

במסגרת הערכה אסטרטגית לישראל 2017–2016 יש לבחון את מצבם של רכיבים אלה בהווה, ולהעריכם לגבי העתיד. כאמור, החברה הישראלית הוכיחה עצמה במבחנים הביטחוניים האחרונים, שבמהלכם בלטה מאוד ההתגייסות החברתית־לאומית. ככלל נראה שהעמידה במבחנים כאלה מאז מבצע 'חומת מגן' (2004) ועד היום מטילה ספק רב בתקפותה של תיאוריית "קורי העכביש". להערכתי, גם במבחני העתיד תתגייס החברה הישראלית ותתמוך בהשבת מלחמה שערה, תתארגן לעזרה הדדית ותשדר עוצמה ביכולת עמידתה. אף על פי כן צריך להצביע על אירועים ותופעות המאיימים על רכיבי חוסן אלה.

שיח ההפחדה, ההפרדה, ההשנאה והדה־לגיטימציה פוגע בלכידות ובסולידריות בחברה. השיח הזה התעצם בשנים האחרונות על רקע השימוש הנרחב ברשת החברתית. ביטויים של פסילת האחר עד כדי גזענות ואלימות נגד ערבים, מתנחלים, שמאלנים, חרדים, להט"בים ועוד פוגעים ברכיב חשוב של החוסן הלאומי. שיח זה מחלחל גם

לתקשורת המסורתית וגם למליאת הכנסת. כאשר פוליטיקאים עושים בו שימוש כדי לקושש קולות, זהו מעשה של ציניות וחוסר אחריות.

פער בין עשירים לעניים פוגע אף הוא בחוסן הלאומי. תחושת הניכור של מי שאין לו – כאשר לאחרים יש בשפע ולעתים שפע מנקר עיניים – פוגעת בלכידות החברתית (מעבר להיבטים מוסריים אחרים של הפער).

הסכסוך הישראלי־פלסטיני גורם ויכוח פנימי מפלג וגורר תופעות אלימות ומסוכנות. מקרים אחדים של טרור יהודי, "תג מחיר" ואלימות כלפי שוטרים וחיילים מימין, ומנגד 'שוברים שתיקה' 'יש דין' וכדומה – אלה תופעות שיש בהן רכיב של הלשנה וחוסר סולידריות. בנוסף, על רקע הסכסוך התפתחה גם תופעה של האשמה עצמית. רבים מאשימים את ישראל ובעיקר את הממשלה באי־פתרון הסכסוך, על אף שהעובדות מוכיחות כי הסרבנות הערבית מאז שנות השלושים של המאה הקודמת ועד עצם היום הזה לא אפשרה את פתרון הסכסוך. תופעות אלה, הקשורות בסכסוך כגורם חיצוני ונובעות ממנו, מקרינות באופן שלילי ביותר על הלכידות החברתית הפנימית בישראל.

דווקא במצבי ויכוח וקיטוב פנימיים יש חשיבות עליונה לשלטון החוק. מספר אירועים שאירעו בשנה האחרונה פגעו וכרסמו בשלטון החוק. בין אלה ניתן למנות את "קריצת העין" של ההנהגה הפוליטית מול תופעות כגון בנייה בלתי חוקית, פלישה בלתי חוקית לבתים, פרשת ירי החייל בחברון, ובנוסף התנהלות אישית שאין בה הקפדה על טוהר המידות – כל אלה פוגעים בכבוד שהאזרחים, ובעיקר הצעירים, אמורים לחוש כלפי החוק, ולפיכך פוגעים בחוסן הלאומי. וכבר נאמר במסכת אבות "הֱוֵי מִתְפַּלֵּל בִּשְׁלוֹמָהּ שֶׁל מַלְכוּת, שֶׁאִלְמָלֵא מוֹרָאָהּ, אִישׁ אֶת רֵעֵהוּ חַיִּים בָּלָעוּ" (פרק ג', משנה ב'). [זה הציטוט המדויק. אם בוחרים בפארפרזה, יש לציין: על פי הנאמר במסכת אבות – אִלְמָלֵא מוֹרָאָהּ שֶׁל מַלְכוּת, אִישׁ אֶת רֵעֵהוּ חַיִּים בָּלָעוּ (פרק ג', משנה ב').

שחיתות שלטונית פוגעת באמון העם בהנהגה. חקירות משטרה, כתבי אישום נגד נושאי משרה בכירים והרשעתם בדין של נשיא, ראש ממשלה, שרים, ראשי רשויות ועוד מעוררים חוסר אמון בהנהגה ומהווים דוגמה שלילית לאזרחים, ובעיקר לדור הצעיר. גם זו פגיעה ממשית בחוסן הלאומי.

האמונה בדרך הציונות ובצדקתה חשובה ביותר לקיומו של בית לאומי יהודי בכלל, ובמיוחד במציאות שבה פועלים אויבי ישראל לדה־לגיטימציה של המדינה ושל דרך הציונות. במצב זה יש חשיבות עצומה לגיוס פנימי בישראל ובקרב העם היהודי ברחבי העולם, ולתמיכה בזכותה של מדינת ישראל להתקיים כמדינת הלאום של העם היהודי. עמדה זו צריכה להישען על בסיס מוסרי איתן, המחייב תשומת לב לכל הנושאים הללו.

בימים אלה, המתקפה מצד ההנהגה הלאומית על התקשורת, על בית המשפט ועל הפקידות הבכירה פוגעת במשילות באופן המסכן את האיזונים ואת הבלמים בחברה דמוקרטית עד כדי אסון, וכן נפגע אמון הציבור בהנהגת המדינה ובמערכת אכיפת החוק. מדינה וחברה זקוקות להנהגה הנהנית מאמון ונשענת עליו. כאשר חל כרסום באמון זה, גם החוסן הלאומי מתכרסם.

בהסתכלות קדימה לשנים הקרובות, נוכח היעדרו של איום קיומי על מדינת ישראל בעת הזו וההכרה בכך שהסכסוך הישראלי־פלסטיני לא ייושב בעתיד הקרוב, נכון יהיה להפנות את מאמצינו לזירה הפנימית: לתקן את הטעון תיקון כדי לחזק את האמון במנהיגות, את הלכידות הפנימית ואת יכולת העמידה של החברה, במטרה לבצר את הרכיבים הקריטיים האלה בחוסן הלאומי של מדינת ישראל.

סיכום

הערכה אסטרטגית לישראל:
תמונת מצב ומענה לאתגרים
עמוס ידלין

הערכה אסטרטגית לישראל:
תמונת מצב ומענה לאתגרים

עמוס ידלין

שקלול רכיביו של מאזן הביטחון הלאומי של מדינת ישראל לקראת סוף 2016 ומבט לעתיד הקרוב – שנת 2017 ואילך – מלמדים כי הגורמים המשפיעים לחיוב על מצבה האסטרטגי של ישראל נותרו כשהיו לפני שנה: היא חזקה מבחינה צבאית; האיום הצבאי הישיר עליה פחת במידה משמעותית והיא מצליחה להימנע מעימותים וממלחמות רחבות־היקף, בפרט נוכח מגמת הירידה הנמשכת באיום הנשקף לה מהמדינות הערביות בסביבתה; הסכם הגרעין שנחתם בין המעצמות לבין איראן בקיץ 2015 דחה את מימושו של פוטנציאל הגרעין האיראני המאיים; על רקע המאבק של העולם הערבי – המאבק הסוני בהקצנה השיעית וכן המאבק בדאע"ש ובתנועת האחים המוסלמים – נוצר מרחב של אינטרסים משותפים בין ישראל לבין העולם הערבי הסוני. בנוסף, חלו התפתחויות חיוביות בשוק האנרגיה האמורות לשפר את מצבה הכלכלי של ישראל, והן עשויות גם לתרום לשיפור יחסיה עם מדינות אחרות. מנגד, וגם כאן מדובר במגמות נמשכות, בסביבתה האסטרטגית של ישראל מתרחשות התפתחויות שליליות: מעמדה ובעיקר תדמיתה של ארצות הברית במזרח התיכון נחלשו, וחל כרסום בחשיבותו של האזור בכלל שיקוליו של ממשל אובמה (גם ממשל טראמפ צפוי לחזק מגמות בדלנות). הפעלת הכוח הצבאי הרוסי בסוריה היא מהלך המחזק את איראן ואת חזבאללה, ואשר עלול להגביל את חופש הפעולה של ישראל; נמשך הקיפאון בתהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים, בעוד הייאוש הגובר בזירה הפלסטינית וכן הסתה מזינים מאז סתיו 2015 את "טרור היחידים, הסכינים והדריסות"; נמשכת ההידרדרות ביחסים בין ישראל לאירופה, וכן נחלשת הסולידריות הפנימית ומתרחבים השסעים בחברה הישראלית. ההתקפות על הלגיטימיות של מפקדי צה"ל וגרירת צה"ל לעימות הפוליטי הגיעו גם הן לשיאים שליליים השנה.

בלב המלצות המדיניות שהוצגו על ידי כותב שורות אלה בפרק שסיכם את ספר **הערכה אסטרטגית לישראל** שפורסם לפני שנה (לתקופה 2015–2016) הייתה הקריאה למקבלי ההחלטות למנף את העוצמה הצבאית, הטכנולוגית והכלכלית הישראלית וכן את מעמדה המתחזק של ישראל באזור, כבסיס ליוזמות שתכליתן שיפור מעמדה המדיני וקידום תהליכים לקראת הסדרים מדיניים עם הפלסטינים ועם מדינות סוניות באזור. בחלוף שנה מאז נוסחה קריאה זו, ובעת שממשלת ישראל דבקה במדיניות פסיבית, זהירה ומקדשת את הסטטוס קוו, המלצה עקרונית זו עודנה בתוקף. עם זאת, חשוב להצביע על מגמות בסביבתה האסטרטגית של ישראל שהתחזקו וכן על אלה המובנות כיום ביתר בהירות, כדי לחדד הן את התובנות שמהן נגזרות ההמלצות למדיניות והן את ההמלצות עצמן. בנוסף, כניסתו של נשיא חדש לבית הלבן, שמדיניותו היא עדיין בגדר נעלם במידה רבה, מחדדת את הצורך בחשיבה מחודשת על האסטרטגיה העדכנית הדרושה לישראל לצורך קידום ביטחונה הלאומי.

בהמשך לאבחנות מרכזיות לגבי מיצובה האסטרטגי של ישראל בסיום שנת 2016 ובמבט ל־2017 יפורטו המלצות שאיגודן יהווה בסיס איתן לאסטרטגיית־על מדינית־ביטחונית – אם כי תוך התחשבות בגורמי המתח העיקריים, האמורים לכוון את המדיניות הישראלית להתמודדות עם האתגרים השונים הנכונים לה.

רכיבי הסביבה האסטרטגית

המאזן הצבאי – עוצמתה הצבאית של ישראל אינה מוטלת בספק; חלה ירידה ניכרת באיום הצבאי הקונוונציונלי הנשקף לה, ההרתעה הישראלית אפקטיבית וישראל מצליחה להימנע ממלחמות ומעימותים בעצימות גבוהה. למרות מלחמות האזרחים המתחוללות בסמוך לגבולות ישראל, אי־היציבות האזורית, התבססות ארגוני טרור סביב גבולותיה ושלושה עימותים בעזה מאז 2009, ישראל גיבשה מדיניות אי־התערבות במלחמה בסוריה, והשכילה לא להיגרר למלחמה רחבת־היקף. האיום הקונוונציונלי מצבאות סדירים של מדינות שכנות נעלם כמעט בזכות השלום היציב בין ישראל למצרים וירדן, התפרקות הצבא הסורי והתמקדות אויביה המרכזיים בעימותים אחרים, וכן התדמית המרתיעה של יכולותיה הצבאיות. ישראל ממשיכה להיות הכוח הצבאי החזק ביותר במזרח התיכון, המתקדם ביותר מבחינה טכנולוגית ובעל היכולות ההתקפיות וההגנתיות האיכותיות ביותר. ב־2016 נותרה ההרתעה הישראלית אפקטיבית גם כלפי ארגוני הטרור המדינתיים למחצה, והתנהלות זהירה ומדודה מצידה מנעה הידרדרות והסלמה בכל החזיתות. מעמדה הצבאי־ביטחוני החזק של ישראל נמצא בסינרגיה עם כלכלה חזקה ויציבה יחסית ועם מגזר סייבר והיי־טק מהמתקדמים בעולם, המהווים

מקור משיכה לקשרי מסחר וידע עם מדינות רבות. כל אלה מאפשרים לה להמשיך במגמת הצמיחה הכלכלית והיציבות אסטרטגית.

היחלשות מעמדה של ארצות הברית – מעמדה של ארצות הברית במזרח התיכון ממשיך להיחלש, וקיימת אי־ודאות באשר לנטייתו של ממשל הנשיא הנבחר דונאלד טראמפ – האם תגבר מגמת הבדלנות, או אולי מגמת חיזוק עוצמתה של אמריקה ונכונות להפעלת כוח מסיבי נגד יריביה בעולם בכלל, ובמזרח התיכון בפרט. עמדתו המסתייגת של הנשיא אובמה ממעורבות צבאית, לצד חששם של משטרים לא דמוקרטיים מכך שארצות הברית תפעיל עליהם לחץ לדמוקרטיזציה ולא תעמוד לצידם מול איומים פנימיים – פגעו במעמדה באזור. למרות שממשל אובמה התאים במהלך השנים את מדיניותו לתנאי האזור וחזר להעדיף יציבות ותהליך איטי והדרגתי של רפורמות על פני שינויים חדים ורפורמות מרחיקות לכת, אין בין הכוחות המדיניים והחברתיים השונים באזור, תומכי הרפורמות הדמוקרטיות והמתנגדים להן כאחד, גורם המרוצה מניסיון זה של הממשל להלך בין הטיפות. רוסיה ניצלה זאת כדי לחזור למזרח התיכון על יסוד עמידתה לצד בעלות־בריתה, ללא כל מגבלות של ערכים ואידאולוגיה. גורם נוסף המחזק את הדימוי של ארצות הברית כנוטשת את המזרח התיכון הוא התמקדותה באסיה (Pivot to Asia), הדוחפת שחקנים באזור ובכללם ישראל לחפש בעלי ברית מעצמתיים ואזוריים נוספים.

מנגד, היחסים המיוחדים של ישראל עם ארצות הברית הם אחד מרכיביה החשובים של העוצמה וההרתעה של ישראל. דימוי החולשה של ארצות הברית, לצד המתח שהיה קיים בין ממשל אובמה לממשלת ישראל, מקרין אור שלילי גם על ישראל. המגעים בין ישראל לארצות הברית בדבר הסכם הסיוע הביטחוני לעשר השנים הבאות המחישו, מצד אחד, את המחויבות הבסיסית לביטחונה של ישראל הקיימת עדיין בארצות הברית ואשר זוכה שם לתמיכה חוצת מפלגות, וסביר להניח שבכך לא יחול שינוי גם עם כניסתו של נשיא חדש לבית הלבן. מצד שני, המגעים לקראת הסכם הסיוע חשפו קרעים שנוצרו ביחסים, בעיקר בשל הדרך שבה ניהלה ישראל את העימותים המדיניים עם ארצות הברית בנושא הסכם הגרעין עם איראן, וכן בשל מדיניות ההתנחלות שלה, הנתפסת כמכשול מרכזי בתהליך המדיני. מחד גיסא, ישראל מצפה לשיפור ביחסים עם ארצות הברית תחת מנהיגותו של הנשיא טראמפ – שינוי שיתבטא בשיקום יחסי האמון והקרבה בין ההנהגות של שתי המדינות – אך גם לתיאום הדוק יותר בסוגיות אסטרטגיות, מאידך גיסא.

החרפת המתח הבין־מעצמתי – בשנת 2016, כך נראה, רוחות "מלחמה קרה" שבו לנשוב בזירה הבינלאומית. בשנה זו נרשמה עלייה משמעותית במתח בין המעצמות

העולמיות – ארצות הברית, רוסיה, סין ואף אירופה. המתח בין ארצות הברית לרוסיה הגיע לכדי פוטנציאל להתנגשות צבאית ביניהן באירופה עקב המשבר באוקראינה, ובמזרח התיכון – על רקע המלחמה בסוריה ולמרות המאבק המשותף בדאע"ש. ים סין הדרומי היה זירה נוספת של מתח גובר, הפעם בין סין לארצות הברית. רוסיה וארצות הברית מעורבות בלחימה במזרח התיכון במטרה אחת משותפת – הלחימה בדאע"ש ובארגונים ג'האדיסטיים/סלפיסטיים אחרים, אולם יש להן סדר יום מנוגד כמעט לחלוטין בתחומים אחרים. רוסיה חותרת לחזור למעמד של מעצמת־על שלא ניתן להתעלם ממנה, לשמר את אחיזתה בסוריה, לחזק את הברית בינה לבין איראן, להחזיר את השפעתה במצרים, בעיראק ובלוב, והיא אף מחפשת דריסת רגל בערב הסעודית. מוסקבה פועלת בראייה גלובלית, בניסיון למנף הסכמה להסדרים בסוריה ולתרגמם להקלה בסנקציות שהוטלו עליה בעקבות כיבוש וסיפוח חצי האי קרים, ופעילותה באוקראינה. מנגד, בזכות עצמאות אנרגטית ותוך מגמה להסיט משקל למזרח־אסיה הוביל ממשל הנשיא אובמה אסטרטגיה, שבמסגרתה חשיבותם של המזרח התיכון בכלל ושל סוריה בפרט נמצאת בירידה. הן ארצות הברית והן רוסיה אינן חפצות להציב "מגפיים על הקרקע", ושתיהן בוחרות להסתמך בעיקר על בעלי ברית מקומיים, שאמינותם ויעילותם אינם מובטחים. למרות ניסיונות דיפלומטיים אינטנסיביים והגעה להסכמות מעת לעת, אלו אינן נשמרות, ובסביבה שבה מצויים כל כך הרבה שחקנים עם אינטרסים סותרים מתגבר המתח בין המעצמות, והוא טומן בחובו אפשרות להסלמה צבאית ביניהן, כזו שלא נראתה שנות דור. גם בסוריה לא ברור לאיזו מדיניות תפנה ארצות הברית תחת מנהיגותו של הנשיא הנבחר טראמפ – האם תמצא מנגנון שיביא להפסקת אש ולהסדרי מעבר; האם תצליח לגבש הבנות עם רוסיה לגבי עתיד סוריה; האם תגביר את שיתוף הפעולה עם רוסיה נגד דאע"ש, או שמא תפנה למדיניות התבדלות ואי־עשייה קיצוניים אף מאילו של ממשל אובמה.

אשר לישראל, מיצובה נוכח פעילותן הצבאית של ארצות הברית ורוסיה באזור הוא פסיבי. בניגוד לעבר, היא אינה מעורבת ואינה פעילה במאבקים ביניהן ומשמרת יחסים טובים עם שתיהן, והדבר מהווה חיזוק נוסף למעמדה האזורי המשופר. נוסף לכך, תשומת הלב העולמית התרחקה ממנה עקב המתח הבין־מעצמתי ומשברים בינלאומיים נוספים, וביניהם הניסויים הגרעיניים שערכה צפון־קוריאה, החלטת הציבור בבריטניה לפרוש מהאיחוד האירופי וניסיון המהפכה הכושל בטורקיה. עם זאת, המתח בין ארצות הברית לרוסיה וסין והתקרבות ישראל לשתי מדינות אלו עלולים לייצר מתח בינה לבין ארצות הברית – בעלת־בריתה העיקרית והחשובה ביותר.

הסכם הגרעין עם איראן – בטווח הקצר, הסכם הגרעין לא פגע בישראל. בשנה הראשונה מאז חתימתו נשמר קיום ההסכם בצורה סבירה על ידי שני הצדדים – למרות מספר תלונות הדדיות. ההסכם השיג את מטרתו בטווח הקצר בכך שהסיג לאחור את פרויקט הגרעין האיראני, והאריך את זמן הפריצה של איראן לנשק גרעיני לשנה ויותר. הבעיה העיקרית שנותרה היא שלמרבית ההגבלות שהוטלו על איראן במסגרת ההסכם יש מועד תפוגה, ולאחר 10–15 שנים היא תוכל לחזור לבנייה מסיבית של תשתית גרעינית שתהיה לגיטימית על פי ההסכם, ואז להגיע לזמן פריצה קצר ביותר לפצצה. התחזיות שהיו בעניין גידול עצום ביכולת הפיננסית של איראן בעקבות הסרת הסנקציות, שיאפשר לה התעצמות מהירה וגידול ניכר של הסיוע לשלוחיה – לא התממשו, וכן נכזבו תקוות להתקדמות ביחסי איראן עם המערב ולשינויים לטובה בהתנהלותה בתחומים שונים, ביניהם חתרנות במדינות אחרות וזכויות האדם. איראן ממשיכה לסבול מבעיות כלכליות קשות בשל מחירי הנפט הנמוכים, המשך סנקציות הקשורות בטרור, פעילותה בתחום טילי קרקע־קרקע והפרת זכויות האדם, וכן עקב כשלים שלטוניים וכלכליים מבניים. התנהגותה מוכתבת על ידי המנהיג העליון, עלי חאמנאי, החרד לגורל המשטר האסלאמי, אינו מעוניין בקשרים קרובים עם המערב ומוביל את מדיניות ההתפשטות האיראנית במזרח התיכון. שאיפות ההגמוניה האזורית של איראן מוגבלות בעיקר על ידי ההתנגדות הסונית העזה למדיניותה בסוריה, בעיראק ובתימן.

מבחינת ישראל, משמעותם של דברים אלה היא שאם לא תחול תפנית שלילית דרמטית, צפוי לה כעשור של שקט יחסי בתחום הגרעין לפני שהבעיה תתחדש במלוא עוצמתה, לקראת אמצע העשור הבא. גם יכולתה של איראן לפגוע בישראל באמצעות שלוחיה מוגבלת במידה מסוימת, בשל היותה מרותקת למאבקים שעבורה הם חשובים הרבה יותר, בעיקר בסוריה ובעיראק.

חולשתם ופגיעותם של השחקנים הלא מדינתיים – שחקנים לא מדינתיים, שנעשו שחקנים "מעין מדינתיים" המשלבים שליטה באוכלוסייה, טריטוריה וצבא, נעשו גם פגיעים ומורתעים יותר עקב כך. בראש הרשימה דאע"ש, אך לצידו גם חמאס וחזבאללה מגלים את האילוצים שמקורם בהתקדמות למעמד "מעין מדינתי" – משאבים מוגבלים, מחויבות לאוכלוסייה שבה הם שולטים ופגיעות גוברת עקב עליית החתימה של אמצעי הלחימה שברשותם – כפי שאירע לארגוני טרור קלאסיים רבים. אחת מתוצאות היחלשותן של המדינות הערביות הייתה הופעתם של שחקנים לא מדינתיים באזור, אך בשנת 2016 התרחשה תפנית במגמת התחזקותם של אלה, משום שהתארגנות קואליציות בינלאומיות ואזוריות אפשרה לעצור את התקדמותם ואף את הסגתם לאחור.

בלב היחלשותם של ארגוני הטרור ה"מעין מדינתיים" עומדת **היחלשות דאע"ש – 'המדינה האסלאמית'.** בשנתיים וחצי שחלפו מאז הפכה 'המדינה האסלאמית' לגורם מאיים בזירה הבינלאומית ובפרט במזרח התיכון, הצביע כותב שורות אלה לא אחת על מגבלות הכוח ועל יכולת ההיזק שלה, שמקורן ביחסי הכוחות בינה לבין המעצמות העולמיות והאזוריות שהתעוררו והתגייסו למלחמה בה. כן הצביע על היעדר מערכת צבאית מודרנית בדאע"ש, על היותו חסר כלכלה מתקדמת בת־קיימא ובעיקר על קיומו ללא עורף אסטרטגי מעצמתי. במהלך 2016 איבד דאע"ש חלקים נרחבים ממאחזיו הטריטוריאליים (ערים מרכזיות: ראמדי, פלוג'ה ותדמור), לקראת סוף השנה מתנהלת מתקפה רב־לאומית לשחרור העיר המרכזית מוסול משליטתו, ואחריה תגיע גם המערכה לשחרור בירת הארגון – אל־רקה שבסוריה. המערכה מתאפיינת בהיקף רחב של תקיפות אוויריות על ידי ארצות הברית ובעלות־בריתה המערביות, ובמהלכים של צבא עיראק בתיאום עם הכוחות הכורדיים. בסוריה נוטלים בה חלק גם צבא טורקיה בתיאום עם צבא סוריה החופשית, וכן מליציות שיעיות. בנוסף נערכות גם תקיפות רוסיות. המתקפה רחבת־ההיקף פגעה קשות בתשתית הכלכלית, הטריטוריאלית והתדמיתית של הארגון. עם זאת, יצוין שגם אם יאבד דאע"ש את הטריטוריה שבשליטתו, הוא יישאר תנועת גרילה וחתרנות בשטחים הסוניים, במיוחד אם יישלטו על ידי צבא עיראק השיעי והמיליציות השיעיות. כן צפוי הארגון להמשיך לבצע פעולות טרור בזירה הבינלאומית, ובמיוחד ישרוד הארגון כרעיון שימשיך לחיות ברשתות החברתיות, וללבות באזורים סוניים במזרח התיכון ובאפריקה מוטיבציות ג'האדיסטיות שמקורן בבעיות יסוד חברתיות וכלכליות, והיעדר שותפות של קבוצות אתניות ודתיות בשלטון.

מבחינת ישראל, השחקנים הלא מדינתיים באזור שקועים במאבקים קיומיים והם פנויים פחות להתמודדות עימה, שלכאורה הם מחויבים לה בשל האידאולוגיה שלהם. שלוחת דאע"ש השלטת בשטח הגובל בישראל בדרום רמת הגולן שומרת על שקט מול ישראל; חזבאללה מעורב עד צוואר במלחמה סוריה, מקיז דם, נמצא במשבר תקציבי ונתון לביקורת בוטה בעולם הערבי בשל תמיכתו במשטר אסד; חמאס מצידו בונה את כוחו מחדש לאחר שלא הצליח להשיג את מטרותיו האסטרטגיות, וספג מכה קשב במערכה שניהלה ישראל נגדו בקיץ 2014 – 'צוק איתן' – אך הוא חייב להתחשב בציבור ברצועת עזה שבו הוא שולט, וגם במשמעויות ההרסניות למעמדו וליכולותיו כתוצאה מסבב עימות נוסף בינו לבין ישראל. למרות שחזבאללה ממשיך להתעצם מבחינה צבאית ומהווה איום אסטרטגי משמעותי על מדינת ישראל, ולמרות שחמאס משקיע משאבים ניכרים בשיקום ובהתעצמות צבאיים, המיצוב האסטרטגי הכולל של

ישראל מאפשר לה חופש פעולה חסר תקדים ליזום פעולות צבאיות, שמטרתן לשמור על אינטרסים ביטחוניים ולהגביל את ההתעצמות האיכותית של יריביה.

מלחמת האזרחים בסוריה רחוקה מאוד מפתרון – אך השינויים בתום שנה של מעורבות רוסית לצידו של אסד מחזקים את הציר הרדיקלי העוין לישראל. ההתערבות הרוסית, האיראנית ומצד חזבאללה אפשרו למשטר אסד לשנות את כיוון המערכה ולחדש את שליטתו באזורים רבים, שאותם איבד במהלך המלחמה. עם זאת, המשטר הסורי לא הגיע לניצחון מכריע ולא איחד מחדש את סוריה בגבולות 2011, ולא נראה שיצליח לעשות כן גם בעתיד. האופוזיציה על מגוון ארגוניה שולטת עדיין בשטחים משמעותיים בסוריה.

מבחינת ישראל, התרחיש המיטבי הוא סילוקם של משטר אסד (לצד סילוקם של איראן וחזבאללה מסוריה) מחד גיסא, ומאידך גיסא, תבוסת דאע"ש והקמת משטר סוני מתון בסוריה. מודל זה מתממש בזעיר אנפין ברמת הגולן – שם מצליחים מורדים סונים מתונים להתמודד גם עם משטר אסד וגם עם דאע"ש. אולם, בשלהי 2016 מימושו של תרחיש זה בכל סוריה אינו סביר, נוכח ההתערבות הרוסית והאיראנית בלחימה. סבירים יותר שלושה תרחישים הרצויים פחות עבור ישראל. הראשון הוא המשך הכאוס ומלחמת האזרחים, עם תקריות אפשריות של זליגת אש לשטח ישראל, במכוון או שלא במכוון. השני הוא התייצבות משטר אסד במרחבים הגובלים בישראל ברמת הגולן, כשמערכת היחסים בינו לבין איראן וחזבאללה הדוקה אף יותר מאשר בעבר. השלישי הוא התייצבות ישות מדינית סונית אסלאמיסטית על גבול ישראל ברמת הגולן. המתאר הסביר ביותר הוא הראשון – המשך מלחמת האזרחים, הגם שצפויה דומיננטיות גוברת של משטר אסד עקב התמיכה הרוסית המסיבית בו. חשוב לחזור ולקבוע שחיזוק הציר הרדיקלי שמובילות רוסיה ואיראן בסוריה בשיתוף עם חזבאללה הוא התפתחות אסטרטגית שלילית לישראל, ועליה לגבש מדיניות שתכליתה להחלישו, למרות התמיכה הרוסית שממנה הוא נהנה.

חולשת העולם הערבי נמשכת – הטרנספורמציה שעובר העולם הערבי מאז 2011 תימשך ככל הנראה עוד שנים רבות, כשתוצאתה העיקרית היא היחלשותן של מדינות ערביות עד כדי חוסר תפקוד, ואפילו התפרקות של חלקן (בפרט סוריה, תימן ולוב, ובמידה מסוימת גם עיראק ולבנון). מדינות השומרות עדיין על מסגרת מדינתית ממוקדות באיומי ביטחון פנים, ורובן מתמודדות עם קבוצות חמושות המאיימות על המשטרים. התוצאה היא היחלשות המדינות שהובילו את האסטרטגיה הרדיקלית נגד ישראל ועיסוקן באיומים קיומיים, המקבל עדיפות וקדימות ביחס לעימות עימה. העימות הסוני־שיעי וכן העימות בתוך העולם הסוני (בין הרדיקליות הסלפית־דאע"שית

לאחים המוסלמים ולזרמים החילוניים) צפויים להימשך ולהקשות על העולם הערבי להתאושש. בעיות יסוד כלכליות, דמוגרפיות וחברתיות ובכללן מחסור במים ומחירי אנרגיה נמוכים, שיעורי אבטלה גבוהים וחוסר תקווה לדור הצעיר יהוו משקולת על יכולתו של העולם הערבי להתאושש מהמשבר המתמשך. מלחמות האזרחים מרובות השחקנים המקומיים והחיצוניים ימשיכו להוות גורם בעל השפעה שלילית על יציבותן של מדינות באזור ובאירופה (בשל זרם הפליטים אליה).

נמשכת הפרו־אקטיביות של ערב הסעודית, זו המאפיינת את מדיניותה מאז עליית המלך סלמאן לכס המלוכה, וכך גם המרכזיות של בנו מוחמד בן סלמאן, שר ההגנה, בהובלת המדינה. המנהיגות הסעודית החדשה מעריכה שהיא נמצאת במאבק קיומי נגד הציר השיעי בהובלת איראן, והיא מתמודדת גם עם האיום הג'האדיסטי/סלפיסטי. למרות שנכון לייחס, לפחות חלקית, את האיום הזה לווהאביזם רדיקלי הנשען על חסות ומימון סעודי, ערב הסעודית עצמה מנסה להנהיג ציר של המדינות הסוניות נגד איראן, ובמסגרת זו מגלה אסרטיביות חסרת תקדים. לנכונותה שהייתה קיימת תמיד להשקיע משאבים פיננסיים ולתמוך בארגוני מורדים שמשרתים את המאבק נגד הציר השיעי, בסוריה ובמקומות אחרים באזור, נוספה נכונות להקצות משאבים צבאיים ניכרים במעורבות צבאית ישירה. זו החלה בבחריין והיא בולטת בייחוד בתימן – שם ממשיכה ערב הסעודית במערכה, שהיא אווירית בעיקרה, נגד המורדים החות'ים. פעילותה זו של ערב הסעודית זוכה לגיבוי ממרבית מדינות המפרץ, ביניהן בולטת מועצת האמירויות הערביות (מאע"מ), אשר שלחה לתימן גם כוחות קרקע.

אולם, יכולתה של ערב הסעודית לרתום למאבק מדינות סוניות נוספות, גם כאלה הנהנות מסיוע סעודי נרחב ובכללן מצרים וטורקיה, נותרה מוגבלת. הערכתן של טורקיה ומצרים ביחס לעוצמת האיומים שונה, ובהתאם גם העדיפויות האסטרטגיות שלהן. מבחינת מצרים, האיום העיקרי נובע מהאחים המוסלמים, ואחריהם ממוקמים בסולם האיומים הארגונים הג'האדיסטיים/סלפיסטיים. מבחינתה של טורקיה, שהשלימה מעבר מרפובליקה חילונית למדינה הנשלטת על ידי תנועה ברוח האחים המוסלמים, האיום העיקרי הוא הכורדים, ואחריו דאע"ש. יש לשים לב לכך שהשקעת המשאבים העצומה במעורבות האזורית ובמאמץ למנוע מהתהפוכות בעולם הערבי להשפיע לרעה על הזירה הפנימית, ולצד גורמים אלה גם מחירי הנפט הנמוכים – אלה מהווים פוטנציאל להתפתחות משבר כלכלי־חברתי בערב הסעודית. משבר פנימי יכול לפרוץ גם על רקע מאבקי ירושה בארמון המלוכה, ניסיונות לקדם רפורמה במדינה ומתח עם האוכלוסייה השיעית במזרח המדינה.

אשר לישראל, למרות התהפוכות בעולם הערבי, הוכחה עמידותם של הסכמי השלום בינה לבין מצרים וירדן. נוכחות שגרירותיהן בתל־אביב היא ביטוי לרכיב של יציבות במערכת האזורית ועמוד תווך במיצוב האסטרטגי של ישראל. יתרה מכך, הצורך להתמודד עם האיום המשותף מצד אויבים משותפים, איראן ודאע"ש, חיזק את שיתוף הפעולה והקשרים האסטרטגיים של ישראל עם שתי המדינות. המשטר המצרי, המתמודד בחצי האי סיני עם קבוצות טרור חמושות שהפכו שלוחה של 'המדינה האסלאמית', וגם בלב המדינה עם תאי טרור פעילים, אינו רואה בישראל אויב אלא בעלת ברית אסטרטגית חשובה. עם זאת, יש לשים לב להידרדרות המצב הכלכלי במצרים, להתקררות יחסיה עם ערב הסעודית ולקיומם של מאפיינים פוליטיים־חברתיים כלכליים במדינה, הדומים לאלו שהיו ברקע מהפכת 2011. באשר לערב הסעודית – השינוי שחל בהתנהלותה הרחיב את בסיס האינטרסים המשותפים לה ולישראל, מאפשר את חיזוק הקשרים בין שתי המדינות ואולי אף יוצר נכונות סעודית גוברת להעלות את הקשרים על פני השטח. עם זאת, דעת הקהל הסעודית העוינת לישראל והחשש מהמשמעויות של קשרים עם ישראל לגבי המאבק האידאולוגי מול איראן ודאע"ש מהווים עדיין מכשול בפני הידוק היחסים, בוודאי ברובד הפומבי.

הקיפאון המדיני בזירה הישראלית־פלסטינית והאלימות הפלסטינית – ב־2016 נמשכו הקיפאון המוחלט בתהליך המדיני וההידרדרות הביטחונית בזירה. ישראל ממשיכה לשלם מחיר בחיי אדם, בתיירות ובכלכלה, במעמדה הבינלאומי ובמישור הפוליטי־פנימי. גל "טרור היחידים" שבמרכזו דקירות ודריסות, אשר החל בסתיו 2015, שכך אמנם במידת מה, וזאת בשל עייפות בחברה הפלסטינית וצעדי נגד אפקטיביים של ישראל. אולם, התפרצות מחודשת של האלימות בסתיו 2016 סביב אירועי חג הקורבן ותקופת חגי תשרי העידה כי הפוטנציאל והמוטיבציה להסלמה קיימים, כתוצאה מתסכול בקרב הפלסטינים בשל היעדר אופק מדיני והמצב הכלכלי־חברתי הגרוע. הממשלה הפלסטינית ברמאללה בראשות מחמוד עבאס ממשיכה לאבד תמיכה וסובלת מחוסר לגיטימיות. ניסיונות להשיג לגיטימיות דרך תהליך של בחירות (תחילה מקומיות) נכשלו לעת עתה. מאבק הירושה הפלסטיני צובר תנופה ונראה שיתרום גם הוא להקשחה נוספת בעמדות הפלסטיניות.

מנגד, בזירה הבינלאומית עולות מעת לעת יוזמות לחידוש התהליך המדיני. בשנה החולפת הועלו על סדר היום יוזמות מטעם ממשלת צרפת, נשיא מצרים עבד אל־פתח א־סיסי ורוסיה, אלא שתוחלתן אינה רבה. לעומת זאת, ממשלת ישראל חוששת מיוזמה מטעמו של ממשל אובמה היוצא, שתוצג בפרק הזמן שבין הבחירות לנשיאות בארצות הברית לבין כניסתו של הנשיא טארמפ לבית הלבן. יוזמה כזאת תבקש לעצב את

תוצאות המשא ומתן באמצעות קביעת פרמטרים להסכם ישראלי־פלסטיני בהחלטה חדשה של מועצת הביטחון, או בהצהרה נשיאותית. אם תוצג יוזמה כזאת, היא תציב אתגר מהותי לממשלת ישראל, בין היתר ובעיקר משום שממשל ארצות הברית יוביל אותה, ועל ממשלת ישראל להיערך כדי למנוע מהלך כזה עד כמה שניתן, ולהשפיע על הפרמטרים שלו – אם ייצא לפועל.

ברצועת עזה ממשיך המצב החברתי־כלכלי להידרדר. המצוקה בכמה תחומים חיוניים, בראש ובראשונה בתחומי המים, הביוב והאנרגיה, עלולה לגרום בקרוב משבר הומניטרי חריף. מודעות להתרחשות צפויה זו חוללה שינוי במדיניותה של ישראל ביחס לרצועת עזה, שאימצה גישה ליברלית יותר בכל הנוגע לתנועת סחורות וגם אנשים מהרצועה ואליה, אך הפתיחות בהקשר זה מוגבלת עקב חשש מהתחזקות חמאס ובניין כוחו הצבאי, ולכן אין בה כדי לשנות את המגמה לקראת משבר, שהדרך ממנו להתפרצות אלימה תהיה קצרה.

מעמדה המדיני של ישראל ממשיך להתערער – נמשך מסע הדה־לגיטימציה של ישראל בזירה הבינלאומית, הבא לידי ביטוי גם בקמפיין של תנועת BDS. תדמיתה של ישראל בקרב מדינות המערב ממשיכה להידרדר – מגמה המרחיבה את יכולת הפעולה של הקבוצות העוינות לה, שעוסקות במאמצים לדה־לגיטימציה מוסרית ומדינית שלה ומנסות להנהיג חרם נגדה בתחומים שונים. להידרדרות תרמו הרכב הממשלה, הימני יותר מאשר בעבר, יוזמות חקיקה לא דמוקרטיות שעלו בזמן כהונתה, מתחים סביב הקשר בין דת ומדינה, טענות בדבר תגובת יתר לגל טרור הסכינים והדריסות, הקיפאון בתהליך המדיני עם הפלסטינים ומינוי דמות פוליטית ימנית לתפקיד שר הביטחון. ניסיונות הממשלה לטפח קשרים מדיניים עם מדינות לא דמוקרטיות ובראשן רוסיה וסין נתפסים בזירה הבינלאומית כפתטיים, ולא רק בגלל אופי המשטרים במדינות אלו והעובדה שיש להן אינטרסים מושרשים זה שנים רבות במדינות האויב של ישראל, אלא גם משום שאין סימן לכך שהן מוכנות לתת לה תמיכה מדינית, מדעית, טכנולוגית וצבאית, כזו שהיא מקבלת ממדינות אחרות, בעיקר מארצות הברית, וכן ממדינות אירופיות.

מתחים בזירת הפנים – היחלשות הסולידריות ותחושת המטרה המשותפת בחברה הישראלית. הסוגיות המעוררות ביקורת בינלאומית על ישראל משפיעות גם על לכידותה וחוסנה של החברה ועל תפקודה של המערכת הפוליטית. הקיטוב החברתי והפוליטי בישראל גבר ובא לידי ביטוי בהתבטאויות קיצוניות ובהסתה. ההתבטאויות המתמשכות של גורמים פוליטיים וקמפיינים שלוחי רסן ברשתות החברתיות נגד צה"ל הגיעו לשיאים חדשים השנה. ערעור בסיס התמיכה הציבורית והלגיטימיות

של הצבא, מפקדיו והתשתית הערכית והנורמטיבית שלו יכול להחליש את חוסנה של מדינת ישראל. במקביל נמשכת ההידרדרות ביחסים בין הערבים בישראל לבין הרוב היהודי, למרות החלטת ממשלה בדבר תוכנית חומש להשקעת משאבים רבים במגזר הערבי, במטרה לקדם את שילובו הכלכלי־חברתי במדינה. רבים בקרב הערבים שאינם סומכים על הממשלה מעריכים שתוכנית זו תלך בדרכן של תוכניות דומות מהעבר, ותירוצים שונים יצדיקו את אי־ביצועה. עיון בגורלן של תוכניות מן העבר למגזר הערבי אכן מצביע על כך שחשש זה אינו נטול בסיס. בכל זאת, יחסית לחברות מוסלמיות אחרות, המשיכה של הרעיונות הרדיקליים שמובילה 'המדינה האסלאמית' מצומצמת בקרב המיעוט הערבי בישראל, ומספר המתנדבים לשרת בשורותיה או לפעול לפי האידאולוגיה שלה בתוך ישראל נמוך ביותר. התפתחות חיובית הייתה ההחלטה של כוחות הביטחון, לאחר היסוסים רבים, לפעול בנחישות נגד תופעות "תג מחיר" – טרור המבוצע על ידי יהודים נגד ערבים ביהודה ושומרון ובישראל גופא. נחישות זו הביאה לירידה משמעותית בשכיחותן של תקיפות על רקע זה.

המלצות למדיניות

עוצמתה הצבאית של ישראל, חוסנה הכלכלי וחולשת יריביה העסוקים במשברים נוקבים דחקו את המלחמה בישראל לשולי סדר היום של המערכת האזורית. גם המערכת הבינלאומית, הנמצאת בעיצומם של עימותים בין־מעצמתיים ומשברים כלכליים וחברתיים, ממוקדת פחות כיום בלחצים מדיניים על ישראל, ולכן ניתן לישראל חלון זמן אסטרטגי. יישום הסכם הגרעין בין המעצמות לאיראן, שבטווח הקצר מפחית מבחינת ישראל את הסיכונים הגלומים בתוכנית הגרעין האיראנית, שיפר אף הוא את יכולתה להתמודד עם אתגרי הביטחון המיידיים. **השאלה המרכזית היא – האם ישראל עושה שימוש אסטרטגי נכון בחלון זמן חיובי זה בטווח הקצר והבינוני, כדי לבנות את היכולת להתמודד עם האתגרים החמורים יותר, הצפויים לה בטווח הארוך?** ראוי שלמרות המצב האסטרטגי הנוח יחסית, לא יתאפשר להנהגה בישראל להתחמק מדיונים ומהחלטות קשות, החיוניים לגיבושה של מדיניות ביטחון לאומי עקבית.

הסביר ביותר בין התסריטים האפשריים להתפרצותו של עימות אלים בשנים הקרובות הוא סבב עימות נוסף בין ישראל לבין חמאס ברצועת עזה. כן אפשרי חיכוך בגבול רמת הגולן ובגבול חצי האי סיני, והתרחיש החמור ביותר של עימות עם חזבאללה בגבול לבנון. ככל הנראה, עימותים בעזה יהיו מוגבלים וישראל מצוידת היטב להתמודד עימם – אם תשכיל להגדיר היטב את מטרות הלחימה, ואם תדע

לתחקר ולתקן טעויות אסטרטגיות ומערכתיות שנעשו בעשור האחרון בעימותים מסוג זה. עימות עם חזבאללה יהיה קשה יותר, יש בו פוטנציאל הסלמה גם לעימות עם סוריה ואיראן, וישראל תשלם מחיר כבד בחזית האזרחית. עם זאת, יכולות המודיעין המשופרות, הספקי התקיפה המדויקת, כללי לחימה מתאימים והגדרה נכונה של יעדי הלחימה יאפשרו לישראל להביא לידי ביטוי את עוצמתה הכוללת ולנצח. חשוב שהאתגרים המיידיים לא יסיטו אותה מאתגרים הצפויים בטווח הזמן הארוך יותר – החל בהתמודדות עם התגרענות צבאית של איראן לאחר תפוגת המגבלות על תוכנית הגרעין שלה, וכלה באתגרים הנובעים מהתהפוכות בעולם הערבי ומשחיקה אפשרית ביתרון האיכותי של ישראל, בשל כרסום במגבלות שהמערב הטיל על עצמו באשר להספקת נשק לעולם הערבי – לכל אלה משמעויות לגבי יחסיה של ישראל עם מדינות האזור ועם המעצמות, וכן לגבי בניין הכוח והתנהגותה במישור המדיני.

להלן המלצות למדיניות שתהווה מענה לאתגרים שניצבים כיום בפני ישראל:

חיזוק היחסים האסטרטגיים והאמון עם ממשל טראמפ – ארצות הברית תישאר השותפה העיקרית של ישראל בהתמודדות עם אתגריה הביטחוניים והמדיניים. לכן, אל לישראל להתפתות למקסם השווא של תחליפים מעצמתיים כביכול – רוסיה וסין – שבכל ההצבעות במועצת הביטחון ובעצרת האו"ם אינן תומכות בישראל. רוסיה, על אף היחסים האישיים הטובים עם מנהיגה, אינה תחליף לתמיכה הביטחונית, המדינית והכלכלית של ארצות הברית והמערב בישראל, מה גם שרוסיה אינה מעוניינת או מסוגלת להגיש לישראל תמיכה זו. אשר לסין, ספק אם ישראל תוכל לקבל ממנה משהו מעבר למערכת יחסים כלכלית. גם מסיבות אלה, על ישראל לנצל את השינוי בממשל האמריקאי לשיקום היחסים שנפגעו בינה לבין ארצות הברית, תוך חתירה לשחזור האמון האישי ויחסי עבודה החמים בין מנהיגי שתי המדינות, ותוך גיבוש הבנות אסטרטגיות לגבי סוגיות היסוד: ההתמודדות עם איראן ושאיפות ההגמוניה שלה, פעילויות החתרנות והטרור, קידום פתרון לסכסוך הישראלי־פלסטיני ומניעת העברתו לטיפולן של מדינות אירופה, הבנות לגבי תפקידה השלילי של רוסיה בסוריה המחזקת את איראן וחזבאללה, חיזוק מצרים וירדן והיערכות להתפתחויות בעייתיות במפרץ. יש חשיבות רבה גם לטיפול במערכת היחסים בין ישראל ליהדות ארצות הברית על כל פלגיה, בדגש על הפגיעה במעמדה של ישראל בקרב הדור הצעיר.

בניית יכולת לסיכול פריצה איראנית לנשק גרעיני – לרשות ישראל עומדת כנראה תקופה של 10–15 שנים לבניית יכולת מבצעית אמינה למטרה זו, ואם הסיכול לא יצלח, תידרש בניית יכולת להתמודד עם מציאות של איראן בעלת נשק גרעיני. סביר

להניח שאם איראן תשיג גרעין צבאי, הדבר ידרבן מדינות נוספות במזרח התיכון להצטייד בנשק גרעיני. משום כך, תוכנית ההתמודדות עם איראן הפורצת לגרעין חייבת לכלול יכולת מניעה וסיכול "כחול־לבן", וכן הבנות אסטרטגיות והסכמים בעניין זה עם בעלות ברית, ובראשן ארצות הברית. נכון להיערך ולזהות את נקודת הזמן שבה יהיה הכרח לפתוח ולעדכן את הסכם הגרעין, כדי למנוע התייצבות של איראן בשנות ההסכם האחרונות בטווח אפס מפצצה – כפי שמאפשר ההסכם. בחירתו של טראמפ מאפשרת גם לחזור ולדון עם ממשל אמריקאי שאינו מחויב להסכם הגרעין ולהגיע עימו להבנות, ואפילו ל"הסכם מקביל" בדבר היערכותן המשותפת של ישראל וארצות הברית לסיכונים הנובעים מההסכם שנחתם עם איראן, בעיקר בטווח הארוך.

מהלכים יזומים בזירה הפלסטינית – גם אם לא נראה שיש פרטנר בצד השני – לא להסכם ולא ליישומו – אינטרס ישראלי חשוב הוא הפסקת הגלישה ההדרגתית למציאות בלתי הפיכה של מדינה אחת וחזרה להתקדמות למציאות של שתי מדינות, שבה יסתיים שלטון ישראל בפלסטינים תוך הקפדה על הביטחון ואף שיפורו. על כן נדרש מאמץ פרו־אקטיבי לחידוש האמון בכנות הכוונה הישראלית להגיע להסכם. יש לבחון את כל הנתיבים האפשריים לקידום הסדר עם הפלסטינים – הדו־צדדי, האזורי (שבשל התהפוכות האזוריות נראה שבמסגרתו קיימת כיום הזדמנות טובה יותר מבעבר), הסכמי ביניים והנתיב העצמאי. נכון לאמץ מדיניות יוזמת להתוויית גבול, ולו זמני, בין ישראל לבין הישות הפלסטינית, לצד סיוע לפרויקט בניית מוסדות המדינה הפלסטינית. הבעת נכונות לחדש את התהליך המדיני עם הפלסטינים תקרין אמינות, אם תלווה בהגמשת עמדות לגבי מתווה ההסכם. נחוצות יוזמות ישראליות עצמאיות שיחזקו את מעמדה ואת יחסיה של ישראל עם מדינות באזור ומחוצה לו, לרבות בעלות־בריתה במערב. כן יסייעו יוזמות כאלו להתמודדות עם מסע הדה־לגיטימציה המתנהל נגדה.

חשוב במיוחד לקיים דיאלוג עם הממשל החדש בארצות הברית ולגבש עימו הסכמות בעניין האפשרות להימנע מעימות צבאי בעזה, שתלויה במידה רבה ביכולתה של ישראל, וכן עם בעלות־בריתה באזור ומחוצה לו, במטרה לעצב ולהוציא לפועל תוכנית למניעת אסון הומניטרי ברצועה ולשיקומה. ייצוב רצועת עזה יחייב דיאלוג מתמשך עם מדינות וגורמים כמו מצרים, הרשות הפלסטינית, מדינות המפרץ, טורקיה, ארצות הברית והאיחוד האירופי. במסגרת דיאלוג כזה יש לשקול רעיונות ובכללם בניית נמל בעזה, העברת צינור גז לרצועה והקמת מתקני התפלת מים באזור. בחירתו של טראמפ מאפשרת לפעול בסביבה חשדנית פחות ופרו־ישראלית יותר בוושינגטון, אך היא מחייבת את ישראל להחליט באילו גבולות היא רואה את עצמה מתייצבת

במסגרת הסכם עם הפלסטינים או בהיעדר יכולת להגיע להסכם, ולדבר עם הממשל החדש בהתאם לכך.

היערכות צבאית לעימותים רחבי־היקף עם חזבאללה ועם חמאס – תוך יישום לקחי העימותים הקודמים ומאמץ להפחית את הסיכויים להתפרצות עימותים אלו. פוטנציאל ההסלמה העיקרי מול חזבאללה נובע מפעולות ישראל לעצירת משלוחי נשק לארגון, ומניסיונו להקים מערך צבאי ובסיסי טרור גם ברמת הגולן – ניסיון שיכול להצליח במהלך המלחמה בסוריה, או במקרה של ניצחון מובהק של משטר אסד. לכן, ישראל נדרשת לבחינה מתמשכת של מדיניותה בתחום הזה, במטרה להמשיך לעצור ביעילות את העברת הנשק האיכותי לארגון, תוך סיכוני הסלמה מזעריים. כן חייבת ישראל להמשיך לאסוף מודיעין על רכיבי הכוח המרכזיים של חזבאללה, במטרה לאפשר לה מכה מקדימה ו/או נטרול מערכי האיכות של הארגון תוך זמן קצר מפרוץ המערכה. על ישראל להכין מהלך לגבי התשתיות הלאומיות של מדינת לבנון ולא לבדל אותה מחזבאללה, לצד פיתוח יכולת תמרון קרקעי – תוך בחינה מתמדת של מאפייניו ותרומתו להכרעה המערכתית והאסטרטגית.

בהקשר זה יש לשים לב לכך שבניגוד לעבר, איראן מעורבת כיום בסוריה בכוחות רבים, בהסכמה שבשתיקה מצד מדינות המערב ובשיתוף פעולה מצד רוסיה. אם ישראל תצליח לפגוע בצורה משמעותית בחזבאללה והמשך מעמדו בלבנון יהיה בסיכון, אזי התפתחות שישראל חייבת להיערך לקראתה היא מעורבות צבאית ישירה ובכוחות גדולים של איראן, או של "מתנדבים" שיעים בהכוונה ובפיקוד איראניים. בניגוד לעבר, על ישראל יחולו מגבלות הנובעות מנוכחות כוחות רוסיים בסוריה, מעטפת ירי של מערכות הגנה אווירית רוסיות המכסה את שמי לבנון וישראל ושיתוף פעולה מודיעיני ואסטרטגי בין רוסיה וחזבאללה. ראוי לברר ולעצב לפני העימות, ולא תוך כדי הלחימה, את חוקי המשחק מול הרוסים במקרה של עימות עם חזבאללה. חשוב גם למצות תרומה אפשרית של הרוסים לריסון חזבאללה ואיראן ולמניעת הסלמה לא רצויה. מול חמאס ברצועת עזה, ההתכוננות הצבאית צריכה להדגיש את קיצור משך המערכה וניסיון להבין אילו הפתעות טקטיות ומערכתיות יהיו במערכה הבאה, ולהיערך אליהן. חשוב למצוא פתרון מבצעי להתמודדות יעילה עם מערך המנהרות והמרגמות – מעבר לשימור ההישגים בהתמודדות עם הרקטות. גם בהקשר זה, תמרון קרקעי חייב להיות מוכן כחלק מודולרי הכרחי בארגז הכלים האופרטיבי. תמרון קרקעי ומהלך האש מהאוויר לא יכוונו בהכרח לכיבוש עזה, אלא לפגיעה קשה עד כדי מיטוט הזרוע הצבאית של חמאס.

לגבי שתי זירות אלה, מול חמאס ומול חזבאללה, נכון יהיה לדון עם ממשל טראמפ ולהגיע עימו להבנות לגבי הקווים האדומים של ישראל, ולקבוע מה תהיה מדיניות לגיטימית של הפעלת כוח נגד גורמים אלה, במקרה של עימות צבאי נוסף.

אסרטיביות מול התחזקות הציר איראן־חזבאללה בסוריה – לנוכח מגמה התחזקות הציר הרדיקלי בסוריה בתמיכת רוסיה, על ישראל לנהל את הסיכונים בראייה לטווח ארוך, שבמרכזה שאיפה לסלק את האיום הנובע מציר זה בחזית הצפונית. המדיניות הישראלית צריכה לכלול עמדה מוסרית חד־משמעית אל מול ההרג ההמוני בסוריה, תרומה מדודה ומחושבת לכישלון הציר הרדיקלי, מניעת העברת נשק איכותי לחזבאללה, גביית מחיר כבד ממי שפוגע בישראל, מניעת התבססות גורמי טרור בגבולותיה, חיזוק קשרים והמשך סיוע הומניטרי לאוכלוסייה סונית מתונה שמעבר לגבול.

שיפור היחסים עם מדינות ערב הסוניות – מהדיאלוג בין ישראל לערב הסעודית ומדינות מפרץ אחרות עולה כי תהליך אפקטיבי מול הפלסטינים – גם אם אינו כולל משא ומתן על הסדר הקבע ואשר יסתיים בהסכם מלא – יאפשר פריצה ביחסים עימן, לרבות הפיכתם לפומביים. למרות שהבעיה הפלסטינית איבדה במידה רבה את מרכזיותה בעיני המשטרים הערביים, הם עדיין מעריכים שהיא חשובה לדעת הקהל במדינותיהם, ולכן מהווה מכשול ליכולתם לממש את האינטרסים המשותפים להם ולישראל, ולהעמיק את היחסים עימה. התהליך הישראלי־פלסטיני, כמומלץ לעיל, יאפשר הרחבה והעמקה של יחסים אלה ומימוש הפוטנציאל של היותם נכס אסטרטגי עבור ישראל, על שום יתרונותיהם לגבי מעמדה וקבלתה כמדינה לגיטימית במזרח התיכון. בנוסף, ביחסים אלה מצוי פוטנציאל כלכלי רב־משמעות, וכן תרומה להיערכות אל מול אויבים משותפים.

היערכות לעימותים בתחום "הכוח הרך" נגד ישראל – העימותים הצפויים לישראל ייערכו הן במרחב הצבאי והן במרחבים שבהם בא לידי ביטוי הכוח הרך – הכלכלה, הדיפלומטיה, התקשורת, הרשתות החברתיות והמישור המשפטי. עוצמתה הצבאית של ישראל מרתיעה בדרך כלל ביעילות את אויביה מהתמודדות צבאית ישירה, אך הם פועלים באופן מואץ ונמרץ במרחב התורפה המשפטית, הדיפלומטית והכלכלית של ישראל, במטרה להחלישה ולגרום לה פגיעות מתמשכות. מכך נגזר ההכרח של ישראל לבנות מסגרות ארגוניות ולגבש אסטרטגיות ודרכי פעולה, לשם התמודדות רב־ממדית מתואמת עם האתגרים שלפתחה.

המשך פיתוח כוח הסייבר הישראלי – ישראל היא אחת משש מעצמות הסייבר העולמיות. תעשיית ההיי־טק הישראלית היא קטר כלכלי חשוב ורכיב חיוני ביצוא מהמדינה, שמשאבי הטבע שלה מצומצמים. יש להמשיך לפתח את היכולות הישראליות

בתחום הסייבר, בהתבסס על חינוך והשכלה טכנולוגיים, עידוד תרבות של יזמות, חדשנות ויכולת אלתור, וכן שירות צבאי המכשיר היטב את יזמיה הצעירים של המדינה להתמודדות עם אתגרי סייבר עדכניים.

יישום התוכנית למגזר הערבי ולהסרת החסמים – כדי שיגברו הסיכויים למימוש התוכנית להשקעה במגזר הערבי, יש לעודד את שילובם של הערבים בחברה ובכלכלה במדינה. מדובר באינטרס אסטרטגי מובהק של ישראל בהקשרים השונים של הביטחון הלאומי, וכן בבסיס לשיתוף פעולה בין הרוב היהודי למיעוט הערבי, שעשוי יהיה להצעיד את החברה הישראלית לכיוונים חיוביים ולעליית מדרגה כלכלית. על מנת לחולל שינוי מהותי ולממש את חזון השילוב והשוויון של הערבים במדינה, על הממשלה לדבוק בשלושה מסלולים עיקריים: לממש במלואה וללא התניות את תוכנית החומש למגזר הערבי, להימנע מיוזמות חקיקה שעיקרן הדרה פוליטית ותרבותית של המיעוט הערבי ולהתבטא באחריות בנושאים הקשורים לערבים בישראל, תוך התנערות פומבית מגישות גזעניות הרווחות בשיח היהודי.

עת לדיאלוג לאומי – פוליטי וחברתי – על מאפייניה הבסיסיים של מדינת ישראל – דיאלוג זה, שתכליתו תהיה הגדרת הדרך להבטיח מדינה יהודית דמוקרטית, בטוחה ומוסרית, ראוי שיתנהל בהובלת המנהיגות הפוליטית, וחשוב לשלב בו את הציבור, גם באמצעות הרשתות החברתיות ויתר אמצעי התקשורת. חשוב להגיע לאמנה שתכלול כללי משחק לזירה הפוליטית־חברתית ותמנע מגמות ותופעות של קיטוב, ובכלל זאת חקיקה לא דמוקרטית והסתה. בין היתר יש לחדש את הדיון בשינוי שיטת הממשל ובאיזון בין יכולות הביצוע של הביורוקרטיה, תוך בקרה משפטית והסדרה שלא תשתק, אך יהיה בה כדי למנוע שחיתות ופגיעה בזכויות יסוד של האזרחים.

המדיניות המומלצת לעיל, על סעיפיה השונים, אמורה להוות יסוד להיערכות משופרת של ישראל לקראת האיומים המגוונים הרובצים לפתחה. אימוצה דורש העדפה של שיקולים ענייניים ארוכי־טווח על פני שיקולים לטווח הקצר, שהם בתחום מרחב הנוחות של השחקנים הפוליטיים הדומיננטיים בישראל. יכולתם של קובעי המדיניות להתגבר על הפיתוי שבסיפוק האינטרסים הפוליטיים המיידיים תהיה המבחן האמיתי למנהיגותם.

יתר על כן, **מדיניות הביטחון הלאומי של ישראל מחייבת הידרשות למתחים מרכזיים בסביבתה האסטרטגית – הפנימית והחיצונית – ומאמץ לאזן ביניהם. מאמץ זה לא יהיה פשוט כלל ועיקר, שכן מדובר במתחים מהותיים:**

- בין הרצון להאריך את תקופות הרגיעה הביטחונית לבין הכרח ליזום פעולות ולעצב מציאות אחרת, בטוחה יותר, ולמנוע התעצמות של האויב שעתידה לגבות מחיר כבד בעתיד.
- המתח בין עוצמתה הצבאית הכלכלית והטכנולוגית של ישראל לבין חולשתה המדינית, שרובה נובע מהמשך שליטתה בפלסטינים.
- בין הסוגיות הבוערות בטווח קצר כמו עימות נוסף עם חמאס בזירת עזה לבין האיומים המשמעותיים יותר בטווח הבינוני כמו עימות רחב־היקף עם חזבאללה, ובטווח הארוך – פריצה איראנית לנשק גרעיני והתגרענות של מדינות נוספות במזרח התיכון.
- בין השקעה ובניין כוח צבאי "קשה" לבין הצורך לפתח ולהשקיע בבניין יכולות שניתן יהיה למנף אותן ל"כוח רך".
- האסימטריה בין ישראל לבין אויביה, במובן מגבלות הפעלת הכוח לאור מערכת ערכים וכללי לחימה שונים.
- בין יכולותיה הצבאיות והעדיפות של ישראל לבין קשיים בהגדרת מטרות מדיניות להפעלת הכוח ובהשגת מטרות אלו.
- המתח הקיים בציבור ובמערכת הפוליטית בישראל באשר להגדרת ניצחון בעימותים.
- האיזון בין המשאבים המוקצים לביטחון הלאומי לבין אלה המוקדשים לביטחון הכלכלי, לאיכות החינוך ולחוסן החברתי.
- בין הסטטוס קוו כמייצג מצב הנותן מענה לאיומים ביטחוניים בטווח קצר, לבין הצורך בפיתוח יוזמות לעיצוב מציאות אחרת מול סיכונים לאופייה של מדינת ישראל בטווח הארוך.
- בין הסיכוי לקדם הסדר מדיני לבין הסיכונים הביטחוניים שיהיו כרוכים בהסדר.
- האיזון בתפיסת הביטחון בין ארבעה רכיביה: הרתעה, מודיעין, הכרעה, והגנה, והתאמתה לסביבה העדכנית של האיומים וההישגים הנדרשים.
- הצורך בדיון נוקב בשאלה: איזו מדינה תהיה מדינת ישראל? היכן נקודת השילוב בין מדינה יהודית לבין מדינה דמוקרטית, בטוחה וצודקת?

רק ניהול מושכל של מתחים אלה יהפוך את המלצות המדיניות, כפי שפורטו לעיל, לבסיס מוצק לאסטרטגיית־על מדינית־ביטחונית למדינת ישראל.

הכותבים

העורכים

שלמה ברום – חוקר בכיר ומנהל תוכניות המחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי. תת־אלוף (מיל') ברום שירת בצה"ל כראש חטיבת התכנון האסטרטגי באגף התכנון. הוא השתתף במשא ומתן לשלום עם הפלסטינים, עם ירדן ועם סוריה, וכיהן כסגן ראש המועצה לביטחון לאומי. תחומי המחקר שלו: יחסי ישראל עם הפלסטינים ודוקטרינת הביטחון הלאומי. הספרים שהיה שותף לעריכתם וכתיבתם הם: **מלחמת לבנון השנייה: היבטים אסטרטגיים** (2007); **הערכה אסטרטגית לישראל** 2011, 2010, 2009, 2012–2013, 2013–2014 ו־2014–2015. כן ערך את הקובץ: **לאחר מבצע 'עמוד ענן' (רצועת עזה, נובמבר 2012)** והיה שותף לעריכה ולכתיבת **צוק איתן – השלכות ולקחים** (2014).

ענת קורץ – מנהלת המחקר, חוקרת בכירה ועורכת 'מבט על' במכון למחקרי ביטחון לאומי. ד"ר קורץ פרסמה ספרים ומאמרים רבים על תהליכי התמסדות של מאבקים עממיים, התנועה הלאומית הפלסטינית ויחסי ישראל והפלסטינים. בין פרסומיה: *Fatah and the Politics of Violence: The Institutionalization of a Popular Struggle* (2005); ד"ר קורץ *The Palestinian Uprisings: War with Israel War at Home* (2009). הייתה שותפה לעריכה ולכתיבת **הערכה אסטרטגית לישראל** 2009, 2010, 2011, 2012–2013 ו־2014–2015; **צוק איתן – השלכות ולקחים** (2014) ו־*Negotiating in Times of Conflict* (2015).

הכותבים

שמואל אבן – חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. ד"ר אבן, שפרש מצה"ל בדרגת אלוף־משנה, הוא הבעלים של חברת מולטי קונספט (יועצים) בע"מ ועוסק בענייני אסטרטגיה וכלכלה במשק הישראלי. פרסומיו עוסקים בכלכלה במדינות המזרח התיכון, בתקציב הביטחון, בשוק הנפט העולמי, במודיעין ובטרור. בין הפרסומים

שהיה שותף לכתיבתם: **קהילת המודיעין הישראלי – לאן? ניתוח, מגמות והמלצות** (2009); **לוחמה במרחב הקיברנטי – מושגים, מגמות ומשמעויות לישראל** (2011).

אסף אוריון – חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי ומנהל תוכנית סין במכון. תת־אלוף (מיל') אוריון שירת כראש החטיבה האסטרטגית באגף התכנון במטה הכללי של צה"ל, באגף המודיעין וביחידה 8200. בין היתר הוביל את ערוץ הקישור המשולש עם צבא לבנון ויוניפי"ל, השתתף בדיאלוג הביטחוני בין ישראל לארצות־הברית והיה נציג צה"ל לשיחות עם הפלסטינים. בוגר תואר שני במנהל ציבורי מבית הספר לממשל ע"ש קנדי באוניברסיטת הרווארד. תחומי העניין שלו הם תהליכי למידה, אסטרטגיה ויישומה, ביטחון ישראל וסביבתה ומנהיגות בסביבה מהירת שינויים.

דורון אלה – עמית מחקר ניובאוור במכון למחקרי ביטחון לאומי, בוגר האוניברסיטה העברית ביחסים בינלאומיים, מוסמך בתוכנית אישית למצטיינים ביחסים בינלאומיים ולימודי אסיה, ודוקטורנט ליחסים בינלאומיים באוניברסיטה העברית. עוסק במדיניות החוץ של סין ובארגונים בינלאומיים.

מאיר אלרן – חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. תת־אלוף (מיל) ד"ר אלרן עומד בראש תוכנית המחקר 'חקר החזית האזרחית' והוא אחד מראשי התוכנית 'חברה וביטחון לאומי' במכון. שימש בתפקידים בכירים באגף המודיעין בצה"ל והיה סגן ראש אמ"ן. השתתף בשיחות השלום עם מצרים והיה חבר במשלחת הצבאית לשיחות השלום עם ירדן. שימש יועץ לתכנון אסטרטגי לכמה משרדי ממשלה ויועץ מיוחד לוועדת וינוגרד. בין פרסומיו: **השירות הצבאי בישראל: אתגרים, חלופות ומשמעויות** (שותף לכתיבה, 2015); **ביטחון מערכת החשמל בישראל: הצעה לאסטרטגיה רבתי** (שותף לכתיבה, 2016); **אסטרטגיית צה"ל בראי הביטחון הלאומי** (שותף לעריכה, 2016)

אפרים אסכולאי – עמית בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. ד"ר אסכולאי עבד בוועדה לאנרגיה אטומית של ישראל, עסק בסוגיות של בטיחות גרעינית וסביבתית ובין היתר שימש מנהל יחסי החוץ של הוועדה. ב־1986 עבר לעבוד בסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית. במהלך שנת שבתון במכון למדע ולביטחון לאומי (ISIS) בוושינגטון כתב את המחקר *Verification revisited: the Nuclear Case*. הוא פרסם מאמרים העוסקים באי־הפצת נשק להשמדה המונית בכלל ובמזרח התיכון בפרט, וכן את המונוגרפיה *Rethinking Nuclear Non-Proliferation Regime* (2004).

יואל גוז'נסקי – חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי. לפני שהצטרף לשורות המכון ריכז את הטיפול בסוגיית הגרעין האיראני במטה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה. ד"ר גוז'נסקי מתמחה בסוגיות של ביטחון המפרץ ותורם בקביעות מפרי עטו בנושא זה לכתבי־עת אקדמיים בעולם. בין פרסומיו, הספר: *The Arab Gulf States and Reform in the Middle East: Between Iran and the "Arab Spring"*, Palgrave-Macmillan (2014); כן היה שותף לכתיבת **המרחב הערבי בנתיב הכישלון המדינתי** (2016).

אודי דקל – מנהל המכון למחקרי ביטחון לאומי. תת־אלוף (מיל') דקל היה ראש מִנהלת המשא־ומתן עם הפלסטינים בזמן כהונתו של אהוד אולמרט כראש הממשלה. תפקידו האחרון בצה"ל היה ראש החטיבה האסטרטגית באגף התכנון. הוא עמד בראש הוועדה המשולשת לישראל, לאו"ם וללבנון אחרי מלחמת לבנון השנייה, ובראש ועדות צבאיות עם מצרים ועם ירדן. כן היה ראש קבוצות עבודה לתיאום אסטרטגי־אופרטיבי עם ארצות־הברית, לפיתוח מענה לאיום טילי קרקע־קרקע ולשיתוף פעולה צבאי בינלאומי. השתתף בוועדה לעדכון תפיסת הביטחון (2005) וריכז את גיבוש אסטרטגיית צה"ל. בין פרסומיו: **סוריה – מפה חדשה, שחקנים חדשים: אתגרים והזדמנויות לישראל** (שותף לכתיבה, 2015)

מרק הלר – עמית מחקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי ועורך כתב־העת 'עדכן אסטרטגי'. ד"ר הלר השלים את לימודיו המתקדמים באוניברסיטת הרווארד בקבלת תואר דוקטור במדע המדינה. הוא לימד יחסים בינלאומיים באוניברסיטת תל־אביב, באוניברסיטת קליפורניה ובקורנל. כיהן כמתאם מחקרים במכון הקנדי לשלום בינלאומי וביטחון, כפרופסור אורח לממשל באוניברסיטת הרווארד, כעמית מחקר במכון הבינלאומי למחקרים אסטרטגיים וכחוקר מדיניות ציבורית במרכז הבינלאומי לחוקרים ע"ש וודרו וילסון למחקרים אסטרטגיים. בין פרסומיו: *A Palestinian State: The Implications for Israel* (1983) השתתף בכתיבת: *The New Middle Class and Regime Stability in Saudi Arabia; No Trumpets, No Drums: A Two-State Settlement of the Israeli-Palestinian Conflict; The Dynamics of Soviet Policy in the Middle East: Between Old Thinking and New; Europe & The Middle East: New Tracks to Peace?; Continuity and Change in Israeli Security Policy*.

אופיר וינטר – עמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי. בוגר לימודי דוקטורט בחוג להיסטוריה של המזרח התיכון ואפריקה באוניברסיטת תל־אביב, מרצה במכללת עמק

יזרעאל ושימש ראש דסק העיתונות הסורית במכון ממר"י. ד"ר וינטר היה מחבר שותף לספרים: **סוריה – מפה חדשה, שחקנים חדשים: אתגרים והזדמנויות לישראל** (2015); **אויבי, מורי: הציונות וישראל במשנתם של אסלאמיסטים וליברלים ערבים**, (2016).

מיכל חטואל־רדושיצקי – עמיתת מחקר ניובאוור במכון למחקרי ביטחון לאומי. מחקרה מתמקד בסטיגמטיזציה ובפרט במעמדה של ישראל בזירה הבינלאומית. הייתה הנציגה הישראלית של המכון הבינלאומי Inclusive Security וניהלה את 'פורום דבורה'. כן ניהלה את הדסק הבינלאומי של 'חינוך לשלום' (מטה יוזמת ז'נבה) ואת מחלקת פיתוח משאבים מול אירופה במרכז היהודי־ערבי לפיתוח כלכלי.

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

משה יעלון – חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. בין תפקידיו הציבוריים הבכירים: משנה לראש הממשלה, שר הביטחון, חבר הקבינט המדיני־ביטחוני ושר לנושאים אסטרטגיים. ראי"ל (מיל.) משה יעלון כיהן כרמטכ"ל ה־17 של צה"ל.

ערן ישיב – חוקר בכיר וראש התוכנית לכלכלה וביטחון לאומי במכון למחקרי ביטחון לאומי. פרופ' ישיב חבר סגל בבית הספר ע"ש איתן ברגלס לכלכלה באוניברסיטת תל־אביב. מחקרו עוסק בשווקים פיננסיים, בהגירה ובשוקי מטבע חוץ. בשנים 2012–2013 שימש ראש החוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל־אביב, והקים את המרכז למדיניות רגולציה באוניברסיטת תל־אביב. היה עמית מחקר במרכז לחקר מדיניות כלכלית (CEPR), במרכז למחקר ולניתוח של הגירה (CREAM) ביוניברסיטי קולג' בלונדון ובמכון המחקר IZA בבון. פרופ' ישיב שימש יועץ לבנק המרכזי של

אנגליה ולבנק ישראל בנושאים הקשורים לשוק העבודה. הוא המנהל האקדמי של פורום ספיר למדיניות כלכלית, היה ראש התוכנית לכלכלה במרכז טאוב, וכן משמש יועץ למשרד הכלכלה.

ישראל כנר – עמית מחקר ניובאוור במכון למחקרי ביטחון לאומי, בוגר אוניברסיטת תל־אביב בלימודי מזרח אסיה ובארכיאולוגיה, מוסמך בפילוסופיה סינית ודוקטורנט בבית הספר ע"ש צבי יעבץ להיסטוריה באוניברסיטת תל־אביב. היה חוקר אורח במרכז ללימודי סין בטייוואן.

אפרים לביא – מנהל מרכז תמי שטיינמץ למחקרי שלום, ועמית מחקר במרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה באוניברסיטת תל־אביב. אלוף־משנה (מיל') ד"ר לביא מתמקד במחקריו בחברה הערבית הפלסטינית, אש"ף והסכסוך הישראלי־פלסטיני, וכן ביחסי יהודים וערבים בישראל. ספריו האחרונים: **תהליך השלום: שבע־עשרה יוזמות בעשר שנים** (עם הנרי פישמן, 2010); **ישראל ויוזמת השלום הערבית** (עורך, 2010); **"פלסטין" – המדינה שבדרך?** (שותף לעריכה, 2012); **לאומיות ומוסר – השיח הציוני והשאלה הערבית** (עורך, 2014); **הנכבה בזיכרון הלאומי של ישראל** (שותף לעריכה, 2015), וכן **החברה הערבית־הפלסטינית במדינת ישראל: עת לשינוי אסטרטגי בתהליכי השינוי והשוויון** (2016).

גליה לביא – עוזרת מחקר ורכזת תוכנית סין במכון למחקרי ביטחון לאומי. בוגרת אוניברסיטת תל־אביב בלימודי מזרח אסיה, מסיימת את עבודת התואר השני בהיסטוריה סינית ושימשה עוזרת הוראה בחוג ללימודי מזרח אסיה באוניברסיטת תל־אביב.

אמילי לנדאו – חוקרת בכירה וראש התוכנית לבקרת נשק וביטחון אזורי במכון למחקרי ביטחון לאומי. בין תחומי מחקרה: מגמות בחשיבה על בקרת נשק, ביטחון אזורי במזרח התיכון, האיום האיראני והאתגר הצפון־קוריאני. ד"ר לנדאו פעילה בפגישות ובוועידות של track 2, מלמדת באוניברסיטת תל־אביב, במרכז הבינתחומי בהרצליה ובאוניברסיטת חיפה. ד"ר לנדאו כתבה את הספרים: *Arms Control in the Middle East: Cooperative Security Dialogue and Regional Constraints* (2006); *Decade of Diplomacy: Negotiations with Iran and North Korea and the Future of Nuclear Nonproliferation* (2012). בין הפרסומים שהשתתפה בעריכתם (2014)

הם: *The Nuclear Nonproliferation regime at a Crossroads; The Interim Deal on the Iranian Nuclear Program: Toward a Comprehensive Solution?*

גליה לינדנשטראוס – עמיתת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי ומתמחה במדיניות החוץ העכשווית של טורקיה. תחומי העניין הנוספים שלה הם סכסוכים אתניים, מדיניות החוץ של אזרבייג'ן, הסוגיה הקפריסאית והכורדים. בעלת תואר דוקטור מהמחלקה ליחסים בינלאומיים באוניברסיטה העברית. מאמרי הדעה והפרשנות שלה הופיעו בכל ערוצי המדיה המרכזיים בישראל, וכן ב־National Interest Hurriyet Daily News, ו־Insight Turkey. ד"ר לינדנשטראוס מרצה במרכז הבינתחומי בהרצליה, ובעבר הרצתה גם באוניברסיטה העברית.

צבי מגן – חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. הצטרף לסגל המחקר של המכון לאחר שירות רב־שנים באגף המודיעין ובשירות החוץ של משרד החוץ של ישראל. משנת 1993 עד 1997 כיהן כשגריר ישראל באוקראינה, בשנים 1998–1999 שימש שגריר ישראל ברוסיה. משנת 1999 עד 2006 עמד בראש ארגון 'נתיב'. מ־2006 עד 2009 עמד בראש המכון ללימודי אירו־אסיה במרכז הבינתחומי בהרצליה. בין פרסומיו: **רוסיה במזרח התיכון – מדיניות במבחן** (2012).

קובי מיכאל – חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. כיהן כחבר סגל באוניברסיטאות בן־גוריון ואריאל, וכמרצה אורח באוניברסיטת נורת'ווסטרן בארצות־הברית. בין תחומי מחקריו: אסטרטגיית ביטחון ופוליטיקה, הסכסוך הישראלי־פלסטיני, מִבצעי שמירת שלום ובניית מדינה. ד"ר מיכאל שירת כקצין בכיר באמ"ן, נמנה עם מקימיו ומפקדיו של מנגנון התיאום הביטחוני הישראלי־פלסטיני ברצועת עזה, פיקד על מנגנון התיאום הביטחוני ביהודה ושומרון ושימש ראש תחום פלסטינים וכוחות שמירת השלום ב'מועצה לביטחון לאומי' ומשנה למנכ"ל וראש אגף פלסטינים ומדינות שכנות במשרד לנושאים אסטרטגיים. בין פרסומיו הרבים היה ד"ר מיכאל שותף לכתיבת **המרחב הערבי בנתיב הכישלון המדינתי** (2016) ולעריכת **אסטרטגיית צה"ל בראי הביטחון הלאומי** (2016).

גבי סיבוני – חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, מנהל תוכניות המחקר 'צבא ואסטרטגיה' ו'ביטחון הסייבר' במכון ועורך כתב העת **'סייבר, מודיעין וביטחון'.** במהלך שירותו הצבאי היה אלוף־משנה (מיל') סיבוני מפקד בחטיבת גולני, ובמסגרת

שירות המילואים היה ראש מטה של אוגדה. ד"ר סיבוני משמש סגן ראש המרכז למחקר הפעלת ובניין הכוח – המעבדה התפיסתית של צה"ל. היה שותף לכתיבת **קווים מנחים לאסטרטגיה לאומית במרחב הסייבר** (2015) ולעריכת **אסטרטגיית צה"ל בראי הביטחון הלאומי** (2016).

עודד ערן – חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, לשעבר ראש המכון. לפני הצטרפותו למכון כיהן כנציב הקונגרס היהודי העולמי בישראל וכמנכ"ל המשרד הישראלי שלו. ד"ר ערן כיהן כציר מדיני בשגרירות ישראל בוושינגטון והיה שגריר ישראל באיחוד האירופי ובנאט"ו, שגריר ישראל בירדן וראש צוות המשא ומתן עם הפלסטינים ליישום הסכמי הביניים והסדר הקבע (1999–2000), וכן כיהן כסמנכ"ל משרד החוץ. הוא משמש יועץ לוועדת המשנה של ועדת חוץ וביטחון של הכנסת.

שרה פיינברג – חוקרת במכון למחקרי ביטחון לאומי ופרופ' אורח בבית הספר ע"ש הרולד הרטוד לממשל ומדיניות באוניברסיטת תל אביב. ד"ר שטיינברג לימדה באוניברסיטאות ג'ורג'טאון, קולומביה בארצות הברית ובאוניברסיטת סנט פטרסבורג ברוסיה. בין פרסומיה: *Les Descirines, L'antisemitesme sovietique apres Staline* (2014); *Secularism on the Edge: Church-State Relations in the US, France and Israel* (2014, co-author),

אפרים קם – חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. שירת בצה"ל כעוזר ראש חטיבת המחקר באגף המודיעין בדרגת אלוף־משנה. תחומי מחקרי 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** (2008); **איראן גרעינית: משמעויות ודרכי פעולה** (2007); וכן הוא ערך את קובץ המאמרים: *Israel and a Nuclear Iran: Implications for Arms Control, Deterrence, and Defense* (2009).

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

סימה שיין – חוקרת בכירה במכון למחקרי ביטחון לאומי. פרשה ב־2015 מהמשרד לנושאים אסטרטגיים, שם כיהנה כמשנה למנכ"ל וכאחראית על התיק האיראני. בתפקידה זה הייתה מעורבת במגעים הדיפלומטיים בנושא. קודם לכן כיהנה כסגן ראש המטה לביטחון לאומי לנושאים אסטרטגיים. מרבית שנותיה המקצועיות היו בקהילת המודיעין – אמ"ן ומוסד. לשיין תואר שני במדע המדינה ובלימודי ביטחון.

גלעד שר – חוקר בכיר וראש המרכז למשא ומתן יישומי, CAN, במכון למחקרי ביטחון לאומי. אלוף־משנה (מיל') עו"ד שר כיהן כמנהל לשכת ראש הממשלה, והיה ממנהלי המשא ומתן עם הפלסטינים בהסכם שארם א־שייח', בוועידת קמפ־דיויד ובשיחות טאבה. כן היה חבר משלחת ישראל להסכם הביניים של ממשלת רבין. היה מרצה אורח בבית הספר Wharton למנהל עסקים בפילדלפיה, ומורה מן החוץ באוניברסיטת תל־אביב. מכהן כיושב ראש חבר הנאמנים ויושב ראש הוועד המנהל של המכללה האקדמית ספיר. שותף בכיר בפירמת עורכי הדין גלעד שר, קדרי ושות'. בין פרסומיו: **במרחק נגיעה: המשא ומתן לשלום 1999–2001 (2001)**; **הקרב על הבית** (2016); וכן *Negotiating in Times of Conflict* (2015), שהיה שותף לעריכתו ולכתיבתו.

INSS Memoranda, September 2015–Present

No. 162, November 2016, Yoel Guzansky, *Between Resilience and Revolution: The stability of the Gulf Monarchies* [Hebrew].

No.161, November 2016, Udi Dekel, Gabi Siboni and Omer Einav, eds., *The Quiet Decade: In the Aftermath of the Second Lebanon War, 2006–2016* [Hebrew].

No. 160, November 2016, Pnina Sharvit Baruch, *The Report of the Human Rights Council Commission of Inquiry of the 2014 Operation in the Gaza Strip – A Critical Analysis* [Hebrew].

No. 159, September 2016, Meir Elran and Gabi Sheffer, eds., *Military Service in Israel: Challenges and Ramifications.*

No. 158, September 2016, Doron Matza, *Patterns of Resistance among Israel's Arab-Palestinian Minority: A Historical Review and a Look to the Future* [Hebrew].

No. 157, August 2016, Emily B. Landau and Anat Kurz, eds., *Arms Control and Strategic Stability in the Middle East and Europe* [Hebrew].

No. 156, August 2016, Udi Dekel, Nir Boms, and Ofir Winter, *Syria's New Map and New Actors: Challenges and Opportunities for Israel.*

No. 155, June 2016, Emily B. Landau and Anat Kurz, eds., *Arms Control and Strategic Stability in the Middle East and Europe.*

No. 154, June 2016, Nizan Feldman, *In the Shadow of Delegitimization: Israel's Sensitivity to Economic Sanctions* [Hebrew].

No. 153, March 2016, Gabi Siboni and Ofer Assaf, *Guidelines for a National Cyber Strategy*.

No. 152, March 2016, Dan Weinstock and Meir Elran, *Securing the Electrical System in Israel: Proposing a Grand Strategy* [Hebrew].

No. 151, December 2015, Udi Dekel, Nir Boms, and Ofir Winter, *Syria: New Map, New Actors – Challenges and Opportunities for Israel* [Hebrew].

No. 150, October 2015, Arik Rudnitzky, *Arab Citizens of Israel Early in the Twenty-First Century*.

No. 149, October 2015, Gabi Siboni and Ofer Assaf, *Guidelines for a National Cyber Strategy* [Hebrew].

No. 148, September 2015, Meir Elran and Gabi Sheffer, eds., *Military Service in Israel: Challenges and Ramifications* [Hebrew].