

כשלון מדינתי והשלכותיו על הסביבה האסטרטגית של ישראל

יואל גוז'נסקי ואמיר קוליק

ישראל מתמודדת עם מגוון רחב של איומים ואתגרים: פיגועי טרור בריכוזי אוכלוסייתה האזרחית, ירי תלול מסלול מרצועת עזה, לבנון וסוריה, הברחות נשק לגורמי טרור, התגברות ההשפעה האיראנית במרחב הקרוב לה ועוד. לאלה יש להוסיף אתגרים חברתיים אשר לא היו מוכרים אך שנים ספורות קודם לכן ובמרכזם הגעתם של אלפי פליטים אפריקאים לארץ בחיפוש אחר מקום מקלט ופרנסה. לכאורה, אין קשר בין כלל התופעות. ואכן ניתן לנתח כל אחת מהן בנפרד ולהציע פתרונות רלוונטיים לכל אחת מהן. בה בעת, במבט רחב יותר ניתן לקשור חלק גדול מהאיומים ומהאתגרים הניצבים בפני ישראל כיום למסגרת ניתוח אחת אשר במרכזה עומד רעיון המדינה הכושלת. מאמר זה מבקש להסביר כיצד כישלון מדינתי במעגלים הקרובים והרחוקים משפיע על הסביבה האסטרטגית של ישראל ולהדגים כיצד שימוש במסגרת ניתוח זו עשויה להציע נקודת מבט חדשה ועמה אולי גם כיווני מענה שונים לאתגרים העומדים בפניה.

תופעת המדינה הכושלת

איומים הנובעים בין השאר מכישלון מדינתי, כמו מלחמות אזרחים, טרור וגרילה, שכיחים יותר ממלחמות בין מדינות ריבוניות, עד כדי כך, שיותר בני אדם מצאו את מותם מהם מאשר ממלחמות בין צבאות סדירים מאז סיום מלחמת העולם השנייה.¹ עם זאת, השיח הנוגע לתופעת המדינה הכושלת חסר בהירות מושגית ורווי הגדרות ומדדים שונים לפיהם ניתן להגדיר מדינה כמדינה כושלת. זאת, למרות, הדיון המקיף בנושא במערב.² ככלל, כוחה של מדינה הוא יחסי וניתן למדידה בראש ובראשונה באמצעות יכולתה לספק לאזרחיה טובין פוליטיים, כאשר החשוב בהם הוא הביטחון.

יואל גוז'נסקי חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי
אמיר קוליק חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי

לצורך כך מקיימת ומפעילה המדינה שורת מוסדות דוגמת גופי שיטור, ביטחון וצבא שאמורים להגן על אזרחיה מפני איומים פנימיים וחיצוניים. מוסדות מדינה אלה הם בעלי המונופול על הפעלת הכוח, כאשר הפעלתו של כוח זה נתפסת על ידי האזרחים כלגיטימית. בה בעת, במדינות כושלות המצב שונה. מוסדותיהם מתקשים לשמור על המונופול על אמצעי האכיפה, ולרוב גם מאבדים, בעיני חלק גדול מאזרחי המדינה, את הלגיטימציה להפעלתו.

ההבחנות התיאורטיות בנושא יוצרות למעשה רצף ולאורכו דרגות שונות של כישלון מדינתי, כאשר ראוי להתמקד בשני טיפוסים מרכזיים:

1. Crisis State/Failing State – מדינות בהן מוסדות השלטון אינם מסוגלים למנוע משבר פנימי ואף תורמים להיווצרותו באמצעות מדיניות היוצרת אי שוויון חברתי, כלכלי ופוליטי בין אזרחי המדינה. ביטויים נוספים של כשלון מדינתי כוללים רמות נמוכות של פיתוח אנושי וחברתי, יכולת משילות נמוכה וסכסוך פנימי המפחיתים את היכולת של השלטון המרכזי לספק שירותים בסיסיים וביטחון לאזרחים. בנוסף, בחלק ממדינות אלה מוסדות המדינה גם אינם משקפים את רצון העם אלא את רצונה של האליטה השלטת או את רצונה של קבוצה אתנית מסוימת. במקרים רבים מציאות זו מובילה לעלייתם של גורמי כוח, בהם מנהיגים מקומיים כמו ראשי שבטים או מנהיגים דתיים, הקוראים תגר על השלטון המרכזי. תהליך כזה עלול להצמיח ישויות תת-מדינתיות ובמקרים מסוימים מוביל אף למלחמת אזרחים שעלולה, אם לא ינקטו פעולות שונות, להביא להתמוטטות הסדר הקיים.

2. Collapsed State/Failed State – אלו הם המצבים הקיצוניים ביותר של כשלון מדינתי, והם מהווים למעשה את התוצאה הסופית של התהליך – קריסתה של המדינה. במצב זה מוסדות השלטון המרכזי אינם מסוגלים עוד להבטיח את התנאים ההכרחיים לקיומה של הישות המדינתית או לכפות סדר חוקי מכל סוג שהוא. בהתאם, נעדר השלטון יכולת לספק ביטחון ושירותים בסיסיים לאזרחיו, וכן לשלוט באופן אפקטיבי על גבולות המדינה. בשנים האחרונות זוכה מונח זה לפופולאריות ורבים נוהגים השתמש בו, בעיקר בשל הקושי לזהות את הגבולות בין המצבים השונים, ונכללים בו גם חלק מהמצבים שהוזכרו בקטגוריה הראשונה. מכל מקום, כיום מוגדרות כ-20 מדינות כמדינות כושלות, כלומר כאלה הנמצאות בתהליך מתקדם של קריסה. מבין אלה מידת הכישלון הגבוהה ביותר הינה באזור אפריקה (תת-סהרה) ומדינות בהן מצוי רוב מוסלמי.³

מהם הגורמים להיווצרות של מדינות כושלות? ככלל, ניתן לומר כי מדינות אלו לא השכילו לפתח את סוג הנאמנות המאפשר לקבוצה מוגדרת לעצב את דמותן כמדינות לאום. חוסר יכולת או חוסר לגיטימציה של השלטון מביא קבוצות כוח

שוונות לנסות ולתפוס את השלטון במדינה או להשפיע עליו באמצעים אלימים. הסיבות להעדר לגיטימציה עשויות להיות מגוונות; החל במורשת קולוניאלית אשר יצרה אי התאמה בין גבולות המדינה לבין השייך האתני או הלאומי של המדינה, וכלה בשלטון אשר משמש ככלי להנצחת הדומיננטיות של קבוצה אתנית אחת על פני שאר הקבוצות במדינה. ואכן במקרים רבים כישלון מדינתי נפוץ בישויות פוליטיות בהן קיים גיוון אתני-דתי משמעותי המלווה בהסדרים חוקתיים ואלקטוראליים אשר אינם מבטיחים חלוקת משאבים הוגנת בין היחידות החברתיות השונות.⁴

למרות שמדינות כושלות אינן זהות במאפיינים ההיסטוריים, הפוליטיים והגיאוגרפיים שלהן, שלושה מאפיינים של כשלון מדינתי נשארים בלב הניתוח: ממשל חלש, עוני עמוק וקונפליקט מתמשך.⁵ סביר להניח כי מדינות רבות נמצאות לאורך הרצף של כישלון מדינתי, שהוא דינמי מטבעו, אך מה שמייחד את המדינה הכושלת הוא עוצמת האיומים והזיקה ביניהן. חוסר יכולתו של השלטון לאכוף את מרותו ו/או חוסר הלגיטימציה שלו המלווה במוסדות מדינתיים חלשים, מביא לצמיחתן של קבוצות כוח שונות המנסות לתפוס את השלטון או להשפיע עליו באמצעים אלימים. לעיתים נעזרות הקבוצות או הארגונים השונים המתחרים בשלטון המרכזי בפטרונים חיצוניים אשר מסיבות שונות מזינים את בעלי בריתם. כך למשל במקרה של עיראק בו כוח חיצוני – איראן – תומך בגופים פוליטיים ובמליציות חמושות (שיעיות) המזוהות עמו מבחינה דתית.

בחלק מהמקרים, לכישלון של מדינות שונות תרם סיום המלחמה הקרה. בעידן שאחרי המאבק הבין גושי נותרו בידיהם של "לוחמי חופש" למיניהם אשר פעלו בשירות אחת המעצמות אמצעי לחימה רבים. אלה מופנים לעיתים כלפי המדינה בתחומה הם נמצאים, או אף נגד המעצמה עצמה כפי שאירע למשל במקרה של אפגניסטן.⁶ באותו הקשר, במקרים אחדים היעלמותה של ברית המועצות, אשר שמשה משענת אסטרטגית לכמה מדינות, הביאה להידרדרותן הכלכלית ולהפיכתן למדינות כושלות. במקרים אחרים, דווקא תהליכי

שלושה מאפיינים לכשלון המדינתי: ממשל חלש, עוני עמוק וקונפליקט מתמשך

דמוקרטיזציה, בעיקר כאלו שנכפו בכוח ומבחוץ הביאו דיקטטורות – כמו זו שהייתה בעיראק עד 2003 – להפוך למדינה כושלת ולאחת המסוכנות שבהם (ראוי לציין כי במקרה העיראקי כמו במקרים אחרים התנאים לכישלון מדינתי שררו קודם לכן).

המדינה הכושלת אינה תופעה חדשה בזירה הבינלאומית, ועד שנת 1998 נמנו כ-135 מקרים של כישלון מדינתי, בדרגה זו או אחרת.⁷ בעבר, כאשר מדינה לא הייתה מסוגלת עוד לספק לאזרחיה ביטחון ושירותים בסיסיים בדרך כלל כתוצאה מאירועים פנימיים שונים, נגעו השלכותיו של המצב החדש למדינה עצמה ולעיתים

גם למדינות הגובלות בה. כיום, כתוצאה מהפיכתו של העולם לגלובאלי, זמינות המידע, הגבולות הפתוחים ויכולת התנועה הנוחה ממקום למקום – השלכות של כישלון מדינתי באזור כלשהו בעולם עשויות להשפיע על מדינות הנמצאות במרחק מאות ואף אלפי קילומטרים משם.

כך למשל פליטים ממדינות כושלות מהגרים למדינות אירופה ומביאים עמם אתגרים פוליטיים, חברתיים וכלכליים חדשים אשר לא היו מוכרים אך עשור או שניים קודם לכן. בה בעת, ארגוני טרור דוגמת אל-קאעדה ואחרים המוצאים במדינות כושלות, כפי שנראה להלן, כר פעולה נוח מציבים אתגרים ביטחוניים למדינות רבות ברחבי העולם.

הבנה זו חלחלה במקומות רבים ובראשם ארצות הברית שלאחר פיגועי ה-11 בספטמבר 2001. בעקבותיהם החלה ארצות הברית ועמה מדינות נוספות לזהות במדינות כושלות איום כלפי הביטחון העולמי. ארצות הברית אומנם חשה עצמה משוחררת יותר לפעול בזירה הבינלאומית כבר לאחר נפילת ברית המועצות (כמו במקרה של ההתערבות הכושלת בסומליה ב-1993) אך היה זה רק בעשור שלאחר מכן, בעקבות פיגועי ה-11 בספטמבר והמצב ששרר באפגניסטן, שהיא החלה לזהות במדינות כושלות איום חמור, אולי החמור ביותר, על האינטרסים החיוניים שלה.⁸

נראה כי תופעה זו דומה במידה רבה לגלובליזציה של איומי הטרור. עד לפני עשור או שניים טופלו איומים אלה על ידי המדינות השונות בכוחות עצמן, או לעיתים תוך שיתוף פעולה בילטרלי. הפיכת העולם לגלובאלי הפכה גם את איומי הטרור לגלובאליים וחייבה שיתוף פעולה בין מדינות רבות ברמה המדינית, המודיעינית והאופרטיבית. דבר זה נכון גם כאשר מדובר בניסיון להתמודד עם השלכותיו של כשלון מדינתי. כיום נראה כי אף מדינה לא יכולה לטפל בבעיות האלה לבדה, גם לא ארצות הברית.

ככלל, מדינות יבקשו להתערב בענייניה הפנימיים של המדינה הכושלת לאור כמה תנאים: "הזמנה" על-ידי הממשלה המקומית או קבוצת כוח בתוך המדינה; המדינה המתערבת נפגעת ישירות או שנפגעים האינטרסים שלה; יש לה יכולת להתערבות הומניטארית/צבאית קיים אקלים פוליטי, פנימי ובינלאומי, מתאים להתערבות חיצונית. למרות רצונה של הקהילה הבינלאומית לשמור על הסטאטוס-קוו, לעיתים דווקא "התפרקות" המדינה תביא להפחתת האלימות ותיתן מענה לדרישות להגדרה לאומית של חלק מאזרחיה, כמו שאירע בבלקן.

עד כה הקהילה הבינלאומית התמודדה עם התופעה של מדינות כושלות במשורה, אד-הוק ותוך ניסיון "לכבות שריפות". בעיקר לאחר שהמצב הופך קריטי ולעיתים בלתי הפיך. גם אז לרוב נעשה ניסיון להתרכז בטיפול בסימפטומים הביטחוניים של הכישלון המדינתי.⁹ כפי שאירע למשל בעת ההתערבות

הבינלאומית בשנות התשעים בבלקן ובסומליה. מידת ההצלחה של מבצעים אלה היא מוגבלת ממילא, אם כי נראה שאין מנוס מניסיון להביא לשיפור המצב הביטחוני, קודם לכל ניסיון חיצוני לבניית מדינה (*state building*).

מדינות כושלות בסביבתה האסטרטגית של ישראל

ישראל, בשונה מארצות הברית או ממדינות מערביות אחרות, נטולת יכולת ו/או לגיטימציה לפעול נגד איומים במדינות כושלות בסביבתה האסטרטגית (לרוב מדובר במשטרים עוינים), בוודאי במדינות המרוחקות ממנה, ולנסות "לתקן" אותן. זאת, גם אם היא מושפעת באופן ישיר או עקיף, מהשלכותיהם של כישלונות מדינתיים במעגל הקרוב והרחוק אליה – עם זאת, היא יכולה להתריע ולספק הבחנות על מצבים אלו.

ככלל, המזרח התיכון מספק "מעבדה חיה" לבחינת הנושא. ולראיה, ניתן להגדיר בין שבע למחצית מבין חברות הליגה הערבית כמדינות כושלות או ככאלו שנמצאות בסכנת כשלון. הקריטריונים המקובלים, בהם – לחצים דמוגרפיים, פיתוח לא שוויוני, חוסר לגיטימציה של השלטון המרכזי, פגיעה בזכויות אדם, מצב הביטחון והתערבות חיצונית – מציבים מדינות כתימן, עיראק וסודאן במצב "קריטי" (כשלון בפועל), ומדינות כאלג'יריה, סוריה ולבנון כ"מדינות הנמצאות בסכנת כשלון"¹⁰.

יש להדגיש כי היעדר דמוקרטיה וחופש פוליטי הם מאפיינים הנמצאים במרבית, אם לא בכל, המדדים המקובלים לכישלון מדינתי. למרות זאת, אין למצוא בהעדרם את הסיבה היחידה לכישלונה של מדינה. אלא, שברוב המקרים שלטון דיקטטורי מהווה "דבק" שמחפה על חולשות מבניות מהותיות, שבהיעדרן סיכוי של כשלון מדינתי להתרחש גבוהים יותר. גם במדינות עשירות במרחב, מדובר

למעשה במצב בו העושר ממנו נהנית המדינה (המגיע בעיקר ממשאבים טבעיים) מכסה על חולשות מבניות משמעותיות שעלולות בעתיד להוביל לכישלון מדינתי. במעגל הקרוב לישראל נמצאות כמה מדינות בהן מתרחש תהליך של כישלון מדינתי או כאלה אשר לאור מאפייניהן הינן בעלות פוטנציאל להידרדר בנתיב החלקלק המוביל לכישלון מעין זה. הדוגמא הבולטת

ביותר הינה לבנון. במדינה זו מתקיימים מספר תנאים בסיסיים העלולים להביא לקריסת הסדר הפוליטי הקיים ולהפיכת המדינה לכושלת. בבסיס עומדת בעיית הלגיטימציה של המדינה הלבנונית. בדומה למרבית הישויות המדינתיות במזרח התיכון גם לבנון הוקמה בהסדרים הקולוניאליים אשר נערכו בין צרפת לבין בריטניה לאחר מלחמת העולם הראשונה. בעקבות אלה חולק המרחב לכמה

ניתן להגדיר בין שבע למחצית מבין חברות הליגה הערבית כמדינות כושלות או ככאלו שנמצאות בסכנת כשלון

מדינות מלאכותיות חסרות שורשים היסטוריים אשר נכפו על האוכלוסייה המקומית. במקרה הלבנוני צורפו מספר אזורים (הר הלבנון, בקעת הלבנון ואזורי בירות, טריפולי ודרום לבנון) לישות פוליטית אחת בדומיננטיות נוצרית. במהלך השנים ולאחר מלחמת אזרחים עקובה מדם נערכו הסכמים שונים לחלוקת הכוח במדינה אולם המסגרת העדתית נותרה חזקה, ואף עוגנה בשיטה הפוליטית הנהוגה במדינה כיום. כתוצאה מכך נאמנותן של קבוצות שונות ובראשן העדה השיעית נתונה גם לעדה או לקבוצה אחרת מלבד המדינה הלבנונית. מציאות זו הוחמרה במהלך שנות השמונים והתשעים עם הפיכתו של ארגון חזבאללה לאחד מגורמי הכוח הדומיננטיים במדינה שכן הארגון רואה את האידיאל בשינוי הסטטוס קוו המדינתי, החברתי והפוליטי. תחתיו מבקש חזבאללה להקים רפובליקה אסלאמית בדומיננטיות שיעית. בטענה של הגנת לבנון בנה לעצמו הארגון מערך צבאי ובטחוני מתחרה למדינה הלבנונית. זו בתורה, בשל האיזון העדתי העדין השורר בה והחשש להתלקחות מלחמת אזרחים, מותירה גורם כוח זה על כנו. פוטנציאל ההתלקחות הפנימית במצב זה ברור. בה בעת, מאפשרת מציאות זו לחזבאללה לשלוט בפועל בחלקים נרחבים מהמדינה הלבנונית, בעיקר בשכונות הדרומיות של בירות ובאזורי דרום לבנון, מרכז הבקאע וצפונה, ולעשות בה כבתוך שלו.

למרות שהמצב בלבנון – בו פועלים שחקנים רבים מלבד המדינה והם בעלי שליטה על אמצעי האכיפה – הוא חמור, הוא לא שונה במהותו מהנעשה במרחב הערבי כולו, בו הזהויות הדתיות-עדתיות והנאמנויות למסגרות השבטיות חזקות במקרים רבים מהנאמנות למדינת הלאום. נתונים אלה בצירוף שיעורי עוני גבוהים, חוסר שוויון והעדר חופש פוליטי הופכים מדינות אלה ל"חבית חומר נפץ" חברתית ופוליטית, כאשר רק עוצמתו וריכוזיותו של השלטון מונעות את התלקחותו של קונפליקט פנימי, שעלול בתנאים מסוימים להפוך אותן למדינות כושלות. בחלק מהמקרים פועלים במדינות הללו במינון זה או אחר גופים שונים, בעיקר אסלאמיים פונדמנטליסטים, הרואים במדינות הללו ישויות פוליטיות בלתי לגיטימיות ומבקשים לשנות את הסדר הקיים בהן גם באמצעים אלימים.

גם במעגל הרחוק יותר קיימות מדינות הנמצאות במשבר מתמשך. במקרה העיראקי המדינה אינה נוכחת בחלקים נרחבים מהטריטוריה שלה. במחוז הכורדי קיימת, דה פקטו, מדינה עצמאית. בחלק שנותר חשה העדה הסונית מקופחת אל מול הרוב השיעי ומנהלת מאבק פוליטי וכוחני בשלטון המרכזי. לכך יש להוסיף את פעילותם של גורמי טרור פונדמנטליסטיים שונים המבקשים לכונן במדינה משטר אסלאמי אשר יהווה חלק מאימפריה אסלאמית מתחדשת ואת מעורבותם של גורמי כוח חיצוניים בנעשה בתחומה. מכל מקום ברור כי נאמנותם של חלקים

נרחבים מהציבור העיראקי נתונה למסגרות פוליטיות וחברתיות אחרות מהמדינה בה הם חיים, והניסיון ההיסטורי לכונן עם עיראקי, לפי שעה, נכשל. המקרה התימני והסודאני קיצוניים אף יותר. המדינה התימנית (המשמשת במידה רבה כזירה למאבק בין כוחות אזוריים) מתמודדת במקביל עם מרד אלים בעל גוון עדתי בצפונה, עם מאבק בדלני בדרום ועם פעילות ג'אהד עולמי מתגברת. המדינה הערבית הענייה ביותר כבר מעמידה שורה של אתגרים, לא רק לשכנותיה בחצי האי ערב ובים האדום, אלא, כפי שמעיד העניין הבינלאומי, כלפי העולם החופשי כולו. הימצאותם של מאות אלפי עקורים ופליטים מתימן ומחוצה לה, אלימות בין שבטית ובין-דתית, פשע חוצה גבולות, פיראטיות בימים, שינויים דמוגרפיים משמעותיים (בראשם עיור לא מבוקר ואחוז צעירים לא פרופורציונאלי), רעב ומחלות – הם חלק מהמציאות היומיומית בתימן.¹¹ בסודאן מנהל השלטון המרכזי הערבי-מסלמי מזה שנים מאבק אלים בדרום הנוצרי, וכן בשבטים המסלמים-אפריקאים במערב המדינה. בשלושת המקרים, העיראקי, התימני והסודאני, התוצאה היא ממשל מרכזי חלש, עוגי, קונפליקט פנימי וחוסר ביטחון.

דרוג מדינות נבחרות על-פי חומרת הכישלון

Brookings Index of State Weakness	Center for Global Policy at George Mason University	Fund for Peace Failed States Index	הגורם המדרג / מדינות / דירוג
1	1	1	1. סומליה
6	2	3	2. סודן
2	4	7	3. אפגניסטן
4	13	6	4. עיראק
33	27	10	5. פקיסטן
30	28	18	6. תימן
14	39	36	7. אריתריאה
57	24	24	8. אלג'יריה
59	82	39	9. סוריה
93	69	29	10. לבנון

השלכותיהן של מדינות כושלות על ישראל

מדינות כושלות מציבות אתגרים מרכזיים לביטחונה של ישראל ולחוסנה הפנימי:

- א. אתגר הטרור** – מדינות כושלות מהוות כר פעולה נוח לארגוני טרור בינלאומיים ואזוריים, ונוטות יותר ממדינות אחרות "לארח" ארגוני טרור בתחומן. אלה מנצלים את הגבולות הפרוצים ואת העובדה כי השלטון המרכזי חלש או אינו נוכח בחלקים נרחבים מהמדינה על מנת לפתח תשתית מבצעית ולוגיסטית. כך הופכת המדינה הכושלת למעשה ל"חוף מבטחים" עבור ארגוני הטרור. בנוסף, מספקת המדינה המארכת גם מאגר של פעילים פוטנציאליים, שכן אזרחי המדינות הכושלות נוטים יותר מאזרחי מדינות אחרות להצטרף לשורות ארגונים מעין אלה.¹² יתרה מזו, נוכח העובדה כי לחלק ניכר מארגוני הטרור הפועלים כיום בעולם אג'נדה אזורית ואף מעבר לכך, הופכות המדינות הכושלות ל"יצואניות" של פעילי טרור. בהקשר זה, סודאן, תימן ועיראק הפכו זה מכבר ל"תחנות מעבר" לבסיסי פעולה לארגונים דוגמת אל-קאעדה ולגורמים מעודדי טרור דוגמת איראן. כך למשל, דווח כי תימן "ייצאה" בשנים האחרונות פעילי ג'אהד עולמי לרצועת עזה.¹³ בה בעת שמשה מדינה זו יחד עם סודאן תחנה חשובה בנתיב העברות הנשק מאיראן לחמאס ברצועת עזה.¹⁴ סודאן, נוכח ארגוני הטרור הרבים הפועלים בשטחה, אף הוגדרה על ידי אחד ממומחי הביטחון הישראליים כ"ציר חשוב ומרכזי של הטרור העולמי".¹⁵ בלבנון, באזורים בהם לא נוכחת המדינה משגשג ארגון החזבאללה וכן גורמי טרור אסלאמיים פונדמנטליסטיים דוגמת "פתח אל-אסלאם" הפועלים במחנות הפליטים הפלסטינים.¹⁶
- ב. אתגר הפשיעה** – בדומה לארגוני הטרור גם ארגוני הפשע מנצלים את השלטון הרופף במדינות הכושלות על מנת לקדם את ענייניהם. במקרים רבים הופכות מדינות אלה ליצואניות גדולות של סמים אותם מגדלים גורמי פשיעה וכן גורמי טרור. כך למשל אפגניסטן הינה יצרנית האופיום והחשיש הגדולה בעולם.¹⁷ בה בעת, אזור בקעת הלבנון משמש כאזור המרכזי לאספקת הרואין וחשיש למדינות המזרח התיכון. כך הגורמים הפליליים השונים הפועלים דוגמת חמולת ג'עפר השיעית קשורים לרשתות אספקת סמים אזוריות ובינלאומיות. הסמים מנוצלים על ידי ארגוני הטרור השונים. בעבור חזבאללה מהווה הסחר בסמים כלי מרכזי במאמציו המודיעיניים לגיוס סוכנים ישראלים, ומספר רשתות ריגול אשר הורכבו מערבים ישראלים אכן גויסו על בסיס פלטפורמה זו.¹⁸ החיבור בין פשע לבין טרור רלוונטי גם בצידו השני של האזור כאשר ספינות איראניות המשמשות להברחת אמצעי לחימה לחמאס בעזה, משמשות פלטפורמה להברחת סחורות ועובדים בלתי חוקיים

למדינות המפרץ.¹⁹ לאלה יש להוסיף כמובן את תופעת הפיראטיות אשר לא מסכנת את ישראל באופן ישיר, אך נפוצה בנתיבי השייט בהן עוברות אניות ישראליות. כך לדוגמה במרס 2010 הותקפה אוניה בבעלות חברת "צים" באזור מייצרי באב אל-מנדב המצוי בין שתי מדינות כושלות (תימן וסומליה).²⁰ פן אחר של תופעה זו הינו הקשר הכספי שבין רווחי הפיראטים בקרן אפריקה, לבין ארגוני הטרור. כספים רבים אשר מקורם בשוד ימי, במיוחד בסומליה, ואשר מסתכמים במיליוני דולרים בשנה, מוצאים את דרכם לקרנות צדקה אסלאמיות אשר מעבירות כספים, בין השאר לחמאס ולחזבאללה.²¹

ג. אתגר תפוצת הנשק הבלתי קונוונציונאלי – מדינות כושלות במעגל הקרוב והרחוק עלולות לתרום להחמרת האיום הבלתי קונוונציונאלי העומד בפני ישראל, זאת משתי סיבות מרכזיות: האחת, מדינות במשבר מתקשות יותר מאחרות להבטיח את ביטחונם של חומרים וידע רגיש הנמצא בתחומן. כך למשל מדינות כושלות באפריקה משמשות יעד איראני להשגת עפרות אורניום.²² באופן דומה פקיסטאן, הנמצאת במשבר מדינתי מתמשך, עלולה להתקשות לשמור על הידע והחומרים הגרעיניים שברשותה שיפלו לידי קיצונים אסלאמיים הפועלים בתחומה. סיבה שנייה בעטיה עשויות מדינות כושלות להביא להחמרת האיום הבלתי קונוונציונאלי היא הגעת נשק להשמדה המונית לידיהם של ישויות תת מדיניות דוגמת חזבאללה. כפי שהודגם לעיל ארגונים מעין אלה משגשים במדינות כושלות ולעיתים כפי שקורה בלבנון עלולים לפתח תשתית מבצעית המאפשרת להם לקלוט ולהפעיל נשק להשמדה המונית, כל זאת ללא המרסנים החלים על מדינה ריבונית. אותם "איומים ללא זירה" מהווים אתגר ליכולתה של מדינה להרתיע מפני פגיעה בה: אם אתה לא יודע מי עומד מאחורי ההתקפה אינך יודע כלפי מי לאיים בתגובה. עניין זה חמור במיוחד בכלל האמור ליכולת להרתיע מפני התקפה בנשק להשמדה המונית. העובדה כי בחודשים האחרונים רבו הדיווחים על המצאות נשק כימי בידי חזבאללה מהווה בהקשר זה את הדוגמה הבולטת ביותר.²³

ד. האתגר החברתי – מדינות כושלות במעגל הרחוק מישראל, בעיקר באפריקה, מהוות יצואניות של פליטים ומהגרי עבודה לאירופה ולמדינות המזרח התיכון. השר לביטחון פנים דיווח ביולי 2010 כי מידי חודש נכנסים לישראל 1,200 מסתננים מגבול מצרים, וכי באזור קהיר ממתינים בין מיליון לשניים וחצי מיליון אפריקאים להזדמנות לחצות את גבול מצרים-ישראל.²⁴ לנוכחותה של אוכלוסיה זו בארץ השלכות רבות בטווח הקצר והארוך. כך למשל במקומות ריכוזם העיקריים באילת (שם הם כבר מהווים כ-15% מתושבי העיר), בערד ובתל אביב (שם מעל 50,000 חיים באזור התחנה המרכזית הישנה) ניכרת

עליה בפשיעה בעיקר בתחום הסמים, האלימות והאלכוהול.²⁵ עד כי 10% מכלל אירועי הרצח שאירעו בישראל במחצית הראשונה של 2010 אירעו בקרב מסתננים.²⁶ מעבר לסוגיה הפלילית מציב זרם הפליטים והמסתננים המגיע לישראל גם אתגרים כלכליים וחברתיים. בין אלה ניתן לציין את הפגיעה בתנאי תעסוקתם של ישראלים לא מיומנים ודחיקתם אל מחוץ למעגל העבודה. דבר אשר מביא בתורו להגברת העוני ולהגדלת הנטל על מערכת הרווחה. מכיוון שהנפגעים העיקריים מהעסקת לא ישראלים הם בעלי מיומנויות נמוכות במשק והנהנים העיקריים הם המעסיקים והעובדים המיומנים המשתייכים לשכבות החזקות, העסקת עובדים לא ישראלים גם מרחיבה את הפערים בהתחלקות ההכנסות במשק. בה בעת, בענפים שונים דוגמת חקלאות זמינותם של עובדים לא ישראלים ובלתי מיומנים מעכבת שיפורים טכנולוגיים ומקטינה את הצורך בהכשרת כוח אדם מיומן.²⁷ מובן שלא בכל אלה "אשמים" הסודאנים והאריתראים, אך אין ספק כי נוכחותם הגוברת בארץ תורמת משמעותית להתגברותן של תופעות אלה.

ה. אתגר היציבות האזורית – בהקשר הרחב יותר מציבות מדינות כושלות אתגר ליציבות האזורית במזרח התיכון ובכלל, זאת בשל הקלות בה שחקנים חיצוניים יכולים להתערב בענייניהן הפנימיים. מה שעשוי להיראות על פני השטח כסכסוך פנימי או מאבק מזוין בין קבוצות חמושות לכוחות הממשלה, כמו זה שישנו בלבנון או בעיראק, משמש כזירת מאבק בין כוחות אזוריים. חולשת השלטון המרכזי וצמיחתן של קבוצות מתחרות למדינה משמשים כר פורה לגורמים מדינתיים שונים המבקשים להרחיב את השפעתם האזורית. בהקשר זה, במעגל הקרוב לישראל מהווה לבנון את הדוגמה הבולטת ביותר. מזה שנים מהווה מדינה זו זירת מאבק בין גורמי כוח שונים אזוריים ובינלאומיים: איראן המבקשת באמצעות חזבאללה להגביר את השפעתה בלבנון, ולהפכה בטווח הארוך לרפובליקה אסלאמית בדומיננטיות שיעית; סוריה המבקשת להכפיף את ארץ הארזים לשליטתה, ארצות הברית המבקשת לבלום את ההשפעה הסורית-איראנית במדינה ולכונן בה דמוקרטיה בסגנון מערבי וסעודיה המבקשת לטפח את בני בריתה הסונים; ולבסוף ישראל המנהלת מאבק מתמשך בטרור השיעי משטח לבנון. מאבק דומה מתנהל ברצועת עזה החשופה אף היא במידה רבה להשפעה איראנית. במעגל הרחוק יותר מהוות עיראק ותימן זירות מאבק דומות בין גורמים שונים: ארצות הברית, איראן, מדינות ערביות סוניות ובראשן ערב הסעודית. כך למעשה מהוות מדינות כושלות מקור לחוסר יציבות אזורית, ובמקרים שונים אף מהוות "יצואניות" של משברים. כך למשל במקרה התימני הביא חוסר יכולתו של השלטון להשליט את מרותו על הקבוצות השיעיות לזליגת

הלחימה לטריטוריה הסעודית בשלהי 2009. בדומה לכך בלבנון חוסר יכולתה/ רצונה המתמשך של הממשלה להכפיף את חזבאללה למרותה מהווה מזה שנים מקור לחוסר יציבות בין ישראל לבין לבנון. לשיא הגיעו הדברים כאשר חזבאללה הפר את הריבונות הישראלית וביצע פעולה במהלכה נהרגו ונחטפו חיילים ישראלים בגבול הצפון ביולי 2006, דבר אשר הביא לפרוץ מלחמת לבנון השנייה.

סיכום

האתגרים אשר נמנו לעיל הנם חלק מהסביבה האסטרטגית עמה מתמודדת ישראל מזה זמן. בחינת תופעות אלה דרך פריזמת הכישלון המדינתי מאפשרת להתבונן בחלק מהאתגרים באופן שונה במקצת ולבחון את האינטרסים הישראלים מפריזמה אחרת. כך למשל במקרה הלבנוני בראש מענייניה של ישראל עומדת, בצדק, סוגית פירוק החזבאללה מנשקו. בה בעת, בחינת הנושא דרך "פריזמת המדינה הכושלת" עשויה דווקא להביא למסקנה כי במידה והניסיון לפירוק המערך הצבאי של הארגון יביא לערעור המצב הפנימי בלבנון עדיף להותירו על כנו. שכן כפי שקורה פעמים רבות במציאות המזרח תיכונית הבחירה היא בין רע לגרוע. ולכן יתכן כי הותרת חזבאללה חמוש הינה אלטרנטיבה פחות גרועה מקריסת המדינה הלבנונית.

באותו אופן ניתן לבחון גם את הדיון הישראלי בסוגית פגיעה בתשתיות המדינה הלבנונית אם וכאשר תפרוץ מלחמה נוספת נגד חזבאללה בלבנון. אם נבחן זאת דרך פריזמת המדינה הכושלת יתכן ויתברר כי האינטרס הישראלי הינו

לשמר את מוסדות המדינה הלבנונית ולא להחליש את השלטון המרכזי על ידי הרס תשתיותיו. בהיבט היסטורי רחב שימור ויתרה מזו, חיזוק המדינה הלבנונית נראה מבחינת ישראל כמצב של win win.

באופן דומה ניתן להסתכל גם על הרשות הפלסטינית וסוגית הקמת המדינה הפלסטינית בעתיד. אינטרסים רבים מנחים את קובעי המדיניות הישראלית בסוגיה זו. בה בעת, יתכן כי בראיה רחבה אחד החשובים שבהם צריך להיות הקמתה של מדינה פלסטינית מתפקדת בעלת מוסדות שלטון חזקים הפועלים לרווחת התושבים.

בהעדר מוסדות מתפקדים מעין אלה, אם וכאשר תקום מדינה פלסטינית, התוצאה קרוב לוודאי תהיה מדינה כושלת נוספת, אשר תגביר את חוסר היציבות האזורית ותציב בפני ישראל אתגרים ביטחוניים קשים. בכל האמור לסכסוך עם הפלסטינים עלינו להדגיש כי הסדרי ביטחון נאותים הם לא טובה כלפי ישראל. יהיה זה אינטרס משותף לייצר את אותם הסדרי ביטחון שהם קריטיים על מנת להגיע לסיום

אם וכאשר תקום מדינה פלסטינית, התוצאה קרוב לוודאי תהיה מדינה כושלת נוספת, אשר תגביר את חוסר היציבות האזורית ותציב בפני ישראל אתגרים ביטחוניים קשים

הסכסוך. יתכן וניתן להכיל את פריזמת המדינה הכושלת והצורך להימנע מיצירתה גם על רצועת עזה, אם כי נדמה כי סוגיה זו מורכבת יותר וראויה לדיון נפרד. בנוסף, בחינת האינטרסים הישראליים דרך פריזמה זו עשויה לחזק את ההבנה כי יש לסגור את גבולותיה של ישראל מהר ככל האפשר. חשוב להגביר את המאמצים לשם הקמת מכשול אפקטיבי ומערך משלים, לאורך גבול מצרים ואף לאורך גבול ירדן, כדי לצמצם חלק מהתופעות השליליות שנסקרו לעיל, כמו גם לכל מקרה בו תיווצר סכנה ליציבות המשטרים שם. הקמת מכשול רציף לאורך גבולותיה של המדינה היא דרך לגיטימית ואפקטיבית לבלום רבות מן התופעות הנובעות מכישלונן של מדינות סמוכות, כיאה לגבול בין לאומי. גם אם מכשול לא יכול למנוע לחלוטין כניסה של גורמים עוינים לתחומה הריבוני של המדינה, הוא משמש כגורם הרתעתי. ההבנה כי זרם הפליטים אינו מקרי אלא נובע מכישלונות מדינתיים במעגל הרחב של ישראל, עשוי להבהיר לקברניטי המדינה כי התופעה אינה עומדת להפסק, ויתכן כי רק תלך ותגבר בעתיד.²⁸

בהיבט אחר, פריזמת המדינה הכושלת עשויה לתת כלי בידי המודיעין הישראלי בכל הנוגע להערכת יציבותם של משטרים. כפי שציין ראש אמ"ן, האלוף עמוס ידלין: "חיזוי יציבות משטרים ועיתוי קריסתם זהו אתגר מודיעיני מהמורכבים ביותר המחייבים צניעות וזהירות".²⁹ יתכן כי שימוש במודלים שונים העוסקים בחיזוי כישלונות מדינתיים עשויים לסייע לעבודת המודיעין ולגשר על הפער שבין התמקדות בסוגיות פוליטיות וצבאיות לבין הצורך להבין את זרמי המעמקים בחברות אותם חוקר המודיעין. ואכן, הצורך לזהות איומים אפשריים ולעקוב אחר התפתחויות במדינות מוגדרות, הביא כבר ב-1994 את סוכנות הביון המרכזית של ארצות הברית, ה-CIA, לבנות יכולות שיאפשרו לה לחזות טוב יותר יציבות משטרים וקריסת מדינות (State Failure Task Force). גם שאלות חברתיות-כלכליות דוגמת פתיחות המדינה לסחר חוץ, שיעור תמותת התינוקות, גודל האוכלוסייה, סוג האסלאם הנהוג במדינה, הגיוון העדתי ועוד עשויות להוות במקרים רבים אינדיקטורים טובים המסייעים לחיזוי כישלון מדינתי וליציבות המשטר.³⁰ עוד בהקשרי מודיעין, יתכן כי נוכח השלכותיהן של כישלונות מדינתיים במעגל הרחוק של ישראל, יש להרחיב את מעגל ההתעניינות המודיעיני לעבר מרחבים אשר נתפסים כבעלי רלוונטיות מוגבלת כאשר הם נבחנים מנקודת המבט המודיעינית הצרה.

לא מן הנמנע כי האיומים המופנים כלפי ישראל יג'מו יותר ויותר מהשלכות הנובעות מחולשה, ספק התפרקות, של יחידות לאומיות בסביבתה האסטרטגית. כבר כעת ישראל מתמודדת מול גופים סמי-ריבוניים ומתקשה לקיים מולם הרתעה והכרעה במובנם הקלאסי. במסגרת זאת, יתכן שיש צורך "לעדכן" תפיסות מסורתיות של ביטחון לאומי אשר במרכזן לחימה בין מדינות ריבוניות – אלו צריכות לכלול

מענה גם ניתוח ומתן מענה לאיומים המגיעים מ"שטחים לא נשלטים". למרות השיח הער בעולם בנדון, מעט ידוע מהם התנאים להתפתחות איומים ביטחוניים חוצי גבולות – ומדוע מדינות מסוימות מזוהות עם אותם איומים יותר מאחרות, כמו גם, מדוע מדינות מוסלמיות מזוהות יותר מאחרות עם התופעה? מאמר זה ביקש לפתוח צוהר ולהתניע חשיבה בנושא מדינות כושלות בקונטקסט הישראלי. הבנה טובה יותר של הגורמים, הביטויים וההשלכות שמציבות מדינות כושלות תספק, לכל הפחות, נקודת מבט נוספת והבנה טובה יותר של האתגרים הביטחוניים עמן מתמודדת ישראל. בחינת האינטרסים והאתגרים השונים העומדים לפתחה של מדינת ישראל באמצעות תופעת הכישלון המדינתי אין בה כדי להביא מזור לכל אלה. בה בעת, יש בה כדי לחדד דילמות ולהציע נקודת מבט שונה במקצת לתופעות עמן אנו מתמודדים מזה זמן. לרוב תהיה זו נקודת מבט היסטורית-השוואתית שבוחנת תהליכים ארוכי-טווח ואשר עשויה להציע התייחסות שונה במקצת לבעיות השעה, ואולי אף להוביל למסקנות אחרות באשר לכיווני המענה האפשריים לבעיות אלה.

הערות

- 1 James Fearon and David Laitin, Ethnicity, "Insurgency and Civil war," *American political Science Review*, Vol. 97, No. 1, 2003, p. 75.
- 2 The Crisis States research Center, London School of Economic and Political Science, Crisis State Workshop 2006. See also "Congressional Research service Report to the United States Congress, Weak and Failing States; Evolving security Threats and United State policy", 2008.
- 3 Monty Marshall and Benjamin Cole, *Global Report 2009: Conflict, Governance and State Fragility*, Center for Systematic Peace and Center for Global Policy, George Mason University, 2009, p. 5.
- 4 Robert Rotberg, "Failed States in a World of Terror," *Foreign Affairs*, July-August 2002.
- 5 Robert Zoellick, President of the World Bank Group, The International Institute for Strategic Studies, 2008.
- 6 John Rapley, "The New Middle ages," *Foreign Affairs*, May-June 2006.
- 7 State Failure Task Force Report: Phase III Findings, September 30, 2000, pp. 4-5. <http://globalpolicy.gmu.edu/pitf/SFTF%20Phase%20III%20Report%20Final.pdf>
- 8 The White House, *The National security strategy of the United States of America*, March 2006. <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>
- 9 כך למשל, גם אם ארצות הברית תעקור את האיום שמציב אל-קאעדה לביטחון הלאומי האמריקאי, יהיה בכך רק מעט, אם בכלל, כדי לתרום לחיזוק המדינה האפגאנית או התימנית, ועם הזמן אלו עלולות להצמיח איומים נוספים.
- 10 Foreign Policy Magazine & the Fund for Peace Failed states Index at: www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/22/the_2009_failed_states_index
- 11 ראו: יואל גוז'נסקי, "תימן: לדמותה של המדינה הערבית הכושלת", *מבט על*, גיליון 156, ינואר 2010.

- 12 James Piazza, "Incubators of Terror, Do Failed and Failing States Promote Transnational Terrorism?," *International Studies Quarterly*, Vol. 52, 2008.
- 13 Matthew Levitt, *When Yemen Meets Gaza*, The Washington Institute for Near East Policy, ForeignPolicy.com, January 25, 2010.
http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/01/25/when_yemen_meets_gaza
- 14 עמוס הראל, "איראן מתקשה להבריח נשק דרך סודאן לעזה", **הארץ**, 1 בינואר 2009.
<http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1100926.html>
- 15 רוני מנדל, "הכירו את סודאן: צומת הברחות והטרור", *ynet*, 26 במרץ 2009.
<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3692715,00.html>
- 16 סוכנויות הידיעות, "לבנון: עונושי מאסר על חברי ארגון טרוו קיצוני", *nrg*, 12 במאי 2010.
<http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/106/337.html>
- 17 **הארץ**, 1 באפריל 2010.
<http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1160308.html>
- 18 ראו: אמיר קוליק, "חזבאללה ומלחמתו החשאית בישראל", **עדכון אסטרטגי**, כרך 12, גיליון 3, (נובמבר 2009), עמ' 101-112.
- 19 עמוס הראל, "איראן מתקשה להבריח נשק דרך סודאן לעזה", **הארץ**, 1 בינואר 2009.
<http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1100926.html>
- 20 זוהר בלומנקרנץ, "נכשל ניסיון חטיפת אניית צים על ידי פיראטים", **הארץ**, 27 במרץ 2010.
<http://www.haaretz.com/hasite/spages/1159432.html>
- 21 עידן רינג, "הפיראטים הסומליים משפיעים על כלכלת אפריקה ועל הטרור העולמי", **הארץ**, 5 בדצמבר 2008.
<http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1043736.html>
- 22 *The Time*, January 24, 2009. Iran in scramble for fresh uranium supplies.
http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/middle_east/article5576589.ece
- 23 הארץ: מחסן הנשק של חזבאללה הכיל נשק כימי, 3 בספטמבר 2009.
<http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1112165.html>
- 24 מוטי בסוק, "המדינה תציב פלוגות מג"ב בגבול מצרים, אהרונוביץ: נבלום בגופינו את שיטפון המסתננים", *TheMarker*, 19 ביולי 2010.
http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=ibo/repositories/stories/ml_2000/mb20100719_01.xml
- 25 דנה ויילר-פולק, "דו"ח של הכנסת: 80% מהמסתננים אינם בני גירוש", **הארץ**, 20 ביוני 2010; שמעון איפרגן, "עיר רפאים: כך הפכה ערד למודל של עוני ופשעיה", *nrg*, 6 במאי 2010.
<http://www.nrg.co.il/online/54/ART2/103/582.html>
- 26 רחלי אבידוב, "סכנה ברורה ומיידית", מנהלת הגירה, 4 בספטמבר 2008.
<http://www.hagira.gov.il/ImmigrationCMS/NewsPapersParts/ereverev.04.09.08.htm>
- 27 איילה חננאל, "המפכ"ל: מסתננים מעורבים ב-10% ממקרי הרצח", וואלה, 28 באוגוסט 2010.
<http://news.walla.co.il/?w=/0/1715646>
- 28 פורום קיסריה להתווית מדיניות כלכלית-לאומית, דו"ח בנושא העסקת עובדים זרים, יוני 2010, עמ' 31-41.
http://www.idi.org.il/events1/CaesareaForum/Documents/%D7%A7%D7%99%D7%A1%D7%A8%D7%99%D7%94%202010/WM_C.pdf
- 29 שם. עמ' 82.
- 30 האלוף עמוס ידלון, הכנס השנתי ה-3, "האתגרים הביטחוניים של המאה ה-21", המכון למחקרי ביטחון לאומי, 15 בדצמבר 2009.
- 31 ראו לדוגמה: State Failure Task Force Report: Phase III Findings, September 30, 2000.
<http://globalpolicy.gmu.edu/pitf/SFTF%20Phase%20III%20Report%20Final.pdf>