

מבט על, גיליון 968, 24 באוגוסט 2017

האתגר של מצרים בסיני: מעבר מ'מאבק בטרור' ל'מאבק בהתקוממות'

אופיר וינטר ומירב מלטר

מצרים מתמודדת מראשית המחצית השנייה של 2017 עם עלייה משמעותית בהתקפות הטרור הסלפי-ג'האדי בחצי-האי סיני ובמצרים פנימה. שיפור המצב הביטחוני במדינה מחייב את קהיר להתגבר על האתגרים הכרוכים במעבר מאסטרטגיה של "מאבק בטרור" (CT) לאסטרטגיה של "מאבק בהתקוממות" (COIN) המכוונת לאוכלוסייה הבדואית המקומית בחצי האי סיני. המשטר המצרי נוקט זה מכבר צעדים ראשוניים בכיוון זה במישורים הצבאי, הכלכלי, החברתי והפוליטי, לרבות הקמת "המועצה הלאומית למאבק בטרור ובקיצוניות" ביולי 2017, אך עדיין עליו לגבשם לכדי אסטרטגיה אינטגרטיבית, עקבית ובת-קיימא. לקהילה הבינלאומית, מצדה, אינטרס לסייע לקהיר בהצלחת המעבר לאסטרטגיה זו על ידי הגשה של סיוע צבאי בנשק ובשיטות לחימה ושל סיוע כלכלי ייעודי.

מאז אמצע יוני 2017 מתמודדת מצרים עם גל נוסף של טרור מצד קבוצות סלפיות-ג'האדיות בחצי האי סיני ומצד ארגונים אסלאמיסטיים בעמק הנילוס. בעקבות האלימות הגואה האריכה מצרים ביוני 2017 את מצב החירום הכלל-ארצי שהוכרז באפריל בשלושה חודשים נוספים, והגבירה את רמת האבטחה באזורים ציבוריים ובאתרים דתיים. ב-7 ביולי ביצע 'מחוז סיני' של 'המדינה האסלאמית' פיגוע באמצעות מכוניות תופת וירי נגד מוצב של צבא מצרים בקרבת רפיח, אשר גבה את חייהם של לפחות 23 חיילים. בתגובה פתחה מצרים בשלב הרביעי של מבצע "זכות החלל" כנגד תאי 'מחוז סיני' בצפון ובמרכז סיני, במסגרתו חוסלו עשרות מחבלים.

האיומים הנוכחיים על ביטחונה של מצרים עלולים להתגבר עוד יותר נוכח שאיפותיו של 'מחוז סיני' להוכיח רלוונטיות נוכח תבוסותיה של 'המדינה האסלאמית' בעיראק ובסוריה, ולנסות לסכל את ההבנות שהשיגו לאחרונה מצרים וחמאס במטרה לערער את קשריו עם כוחות סלפיים-ג'האדיים ברצועת עזה. ב-22 ביולי, במעמד חנוכת הבסיס החדש של צבא מצרים ע"ש מוחמד נגיב בעיר אל-חמאם, הכריז נשיא מצרים עבד אל-פתאח א-סיסי כי מצרים תעשה כל שידרש כדי לחסל את הטרור. אולם, מימושה של הכרזה זו יחייב את מצרים להתגבר על אתגרים הנוגעים למעבר מאסטרטגיה של מאבק בטרור (Counter Terrorism, להלן: CT) לאסטרטגיה של מאבק בהתקוממות (Counter Insurgency, להלן: COIN).

CT ו-COIN במצרים: מתיאוריה למעשה

בפרסומים בעיתונות הבינלאומית ובספרות האקדמית העוסקים בטרור בסיני משמשים המונחים 'מאבק בטרור' (CT) ו'מאבק בהתקוממות' (COIN) לסירוגין, וקיים לעיתים קרובות חוסר בהירות באשר למשמעותם. חרף הדמיון בין שני המונחים, הרי שהם דורשים משאבים שונים ונשענים על תיאוריות נבדלות.

אסטרטגיית CT משמשת לשיבוש פעילותם, פירוקם והבסתם של ארגוני טרור תוך שימוש באמצעים צבאיים וביטחוניים. אמצעים אלה כוללים תקיפות באמצעות מל"טים, פעילות כוחות מיוחדים והגברת פעולות שיטור ומודיעין.

אימוץ אסטרטגיית COIN נדרש כאשר מדינה מגיעה למסקנה כי אין די בתגובה צבאית לבדה כדי להביא לידי פתרון בר-קיימא לאלימות. אסטרטגיה מסוג זה נועדה לספק פתרון פוליטי, צבאי ואזרחי מקיף להתמודדות עם כוחות התקוממות בלתי-סדירים. אין פירוש הדבר נטישה של אסטרטגיית CT, אלא הטמעתה בגישת COIN, במסגרתה הכוח הנאבק בהתקוממות (הממשלה) שואף להשיג תמיכה ולגיטימציה מן האוכלוסייה המקומית באמצעות קידום משילות טובה והקניית ביטחון מתמשך לאחר מיגור ההתקוממות. אסטרטגיה זו, שמציבה את האוכלוסייה במרכז, שמה לה למטרה לנתק את המתקוממים מרשתות התמיכה האזרחיות, ממקורות התמיכה החיצוניים וממקומות מקלט, בד בבד עם שיפור ההשתתפות הפוליטית וההזדמנויות הכלכליות העומדות לרשות האזרחים.

גישת ה-CT הנוכחית של מצרים עולה בקנה אחד עם דוקטרינות CT מסורתיות. בין הצעדים הצבאיים אליהם נערכו מצרים ניתן לציין את הכרזת מצב החירום בצפון סיני באוקטובר 2014. בנוסף היא חרגה בתיאום עם ישראל מהנספח הצבאי להסכם השלום, והעבירה כוחות חמושים וכלי נשק כבדים לתוך סיני. זאת ועוד, צבא מצרים הציב מחסומי דרכים ונקודות ביקורת ברחבי צפון סיני במטרה לסכל מתקפות טרור, הגביר את שיתוף הפעולה עם השבטים הבדואים המקומיים לצורך איסוף מודיעין על הקרקע, ונעזר במטוסי קרב מדגם F-16 ובמסוקי אפאצ'י לתקיפת מחבלים מן האוויר.

אמצעי ה-CT בהם נעשה שימוש עד כה היו אפקטיביים באופן חלקי בלבד, ולא הצליחו למגר את ארגוני הטרור או לרכוש את תמיכת האוכלוסייה המקומית בממשלה בקהיר. אזרחים רבים נפגעו בחילופי האש, מה שגרר מתיחות בין המדינה לשבטים המקומיים, והטקטיקה ההתקפית לבדה לא הרתיעה צעירים מקומיים מהצטרפות לקבוצות סלפיות-ג'יהאדיות שהציעו להם הזדמנויות כלכליות משופרות. פרשנויות מיליטנטיות של האסלאם הצליחו לעיתים גם הן לנצח בקרב על לבבותיהם של הצעירים המקומיים ולפתותם לחבור לקבוצות סלפיות-ג'יהאדיות. לפי אומדנים בלתי-רשמיים, למעלה מ-2,000 אנשי כוחות ביטחון מצרים נהרגו בסיני עד כה, כאשר רבים מהקורבנות בקרב האזרחים כלל אינם מדווחים. מדובר בהיקפי אבדות בלתי נסבלים מבחינת מצרים, אשר מאיצים את מעברה לאסטרטגיית COIN.

ואומנם, מצרים הניחה זה מכבר את היסודות למעבר לאסטרטגיית COIN במישורים הצבאי, הכלכלי והפוליטי. מאז אפריל 2017 החלה מצרים בשילוב שבטי הבדואים בצפון סיני בלחימה בטרור באמצעות איסוף מודיעין ופעולות צבאיות נוספות. בחזית המקומית האזרחית פועל א-סיסי להפצת מתינות אסלאמית בקרב צעירי צפון סיני בסיוע הממסד הדתי המדינתי, לרבות מוסד אל-אזהר ורשתות החינוך הכפופות לו. צעד ראוי לציון בהקשר זה הוא הכרזתו של א-סיסי

בסוף יולי על הקמת 'המועצה הלאומית למאבק בטרור ובקיצוניות', לה מיועד תפקיד חשוב בהובלת אסטרטגיה לאומית כוללת של COIN, בין היתר על ידי גיוס משאבים, שינויי חקיקה ויצירת הזדמנויות כלכליות באזורים מוכי טרור וקיצוניות.

כמו כן, מצרים עדכנה ב-2016 את תכניתה ארוכות הטווח לפיתוח סיני, והציבה לה ליעד הגדלת השקעות, שיפור הזדמנויות כלכליות והתמקדות בפרויקטים השמים לנגד עיניהם את האוכלוסייה המקומית. הצעדים המתוכננים כוללים לגליזציה של בעלות על קרקעות אזרחיות ומתן פיצוי בגין נזקים שנגרמו עקב פעולות צבאיות. בנוסף, שואף הצבא לזכות ביתר תמיכה ולגיטימיות דרך משלוח צוותי שיקום לערים אל-עריש, רפיח, שיח' זויד ובא'ר אל-עבד, אשר נפגעו במהלך הלחימה. התוכניות העתידיות כוללות גם את בניית רפיח החדשה, לאחר שחלק ניכר מן העיר נחרב עקב תקיפות חיל האוויר המצרי והעבודות להקמת אזור החיץ על גבול עזה. עם זאת, ועל אף שהממשלה הצהירה על מחויבותה ליישום פרויקטים של פיתוח בצפון סיני, טרם נמסרו מסגרות זמנים מחייבות להשלמתם.

לבסוף, מהלכים פוליטיים וצבאיים שנקטה מצרים באחרונה עשויים גם הם לסייע בריסון התמיכה החיצונית לה זכה 'מחוז סיני' מרצועת עזה, אשר שימשה עבורו בסיס אימונים וסיפקה לו נתיב הברחות תת-קרקעי של נשק ולוחמים. ההבנות שהושגו בין מצרים לחמאס ביוני-יולי האחרונים, בעקבות ביקורי המשלחות הביטחוניות של החמאס בקהיר, נועדו לתרום למאמציה של מצרים להכיל את פעילותו של 'מחוז סיני' באמצעות הגברת הפיקוח על הגבול, הסגרת חמושים המוצאים מסתור בעזה ושליטת המקלט הבטוח ממנו נהנה המחוז ברצועה. שיתוף הפעולה המצרי עם חמאס עשוי להתרחב בהמשך לתחומים כלכליים ולכלול אספקה סדירה של חשמל ודלק ממצרים לעזה, לצד יחסי מסחר ההדדיים שיעניקו לתושבי צפון סיני ועזה הזדמנויות תעסוקה לגיטימיות. כך גם החלטת מצרים, בתיאום עם יתר חברות 'הקוורטט' הערבי, לנתק את היחסים הדיפלומטיים עם קטר בשל תמיכתה הפיננסית בארגוני הטרור, מהווה צעד אסטרטגי נוסף שיסייע בשלילת מימון ומשאבים מקבוצות מיליטנטיות במצרים.

מסקנות

מצרים נעה זה מכבר בכיוון הנכון לקראת אסטרטגיית COIN, אולם עדיין ניצבים בדרכה שורת אתגרים עליהם היא נדרשת להתגבר בדרך להשלמת המעבר החיוני מ-CT למדיניות מגובשת, אינטגרטיבית ואפקטיבית של COIN. במישור הצבאי, על קהיר להוביל מאבק נחוש ורב-עוצמה נגד מעוזי הטרור, ובה בעת להימנע מפגיעה באזרחים בלתי מעורבים. אלמלא תינתן עדיפות למטרה האחרונה, עלולות פעולות הצבא ליצור תחושת ניכור בקרב האוכלוסייה המקומית ולפגוע בתדמיתה של מצרים בזירה הבינלאומית. לשם כך נדרש אימוצן של שיטות לחימה שימזערו נזקים אגביים, לרבות שימוש בכלי נשק מדויקים שיקלו על פגיעה ממוקדת בטרוריסטים. כמו כן, יש לשים לב כי האצלת אחריות לשבטים המקומיים במאבק בטרור לא תגרור פגיעה בריבונות ובמשילות של המדינה המצרית.

במישור הכלכלי, על מצרים לתכנן בקפידה את פריסת השקעותיה על מנת לוודא כי שיפור רווחת האוכלוסייה הבדואית בצפון סיני לא יבוא על חשבון אוכלוסיות מקומיות הנאמנות למדינה.

בנוסף, בהתחשב במשאביה הכלכליים המוגבלים, חייבת מצרים לאזן בין המאמצים למתן מענה למצוקות המיידיות של האוכלוסייה לבין קידום יעדים כלכליים ארוכי הטווח.

במישור הפוליטי, על מצרים לאמץ מדיניות של "מקלות וגזרים" כלפי האוכלוסייה בצפון סיני. שימוש בפרקטיקות אוטוריטאריות, כגון הפעלת חוקים לשעת חירום, חייב להיות מדוד על מנת שלא ייצור תחושת ניכור כלפי המשטר בקרב השבטים המקומיים. אשר למדיניות החוץ, נדרשת קהיר להקפיד כי שיתוף הפעולה בינה לבין חמאס לא יביא לחיזוק בלתי מבוקר של החלופה האסלאמיסטית אותה מייצגת התנועה בזירה הפלסטינית על חשבון כוחות פוליטיים פלסטיניים מתונים ופרגמטיים יותר, דוגמת פתח.

לבסוף, לקהילה הבינלאומית יש אינטרס ברור לתמוך במעברו של המשטר המצרי מ-CT ל-COIN בסיני, באמצעות הגשת סיוע צבאי וכלכלי ייעודי ועידוד הגברת המשילות והרחבת ההשתתפות הפוליטית של האזרחים. ההתגברות המיוחלת על ההתקוממות בסיני תיחשב הישג לא רק עבור 93 מיליון התושבים של מצרים, אלא עבור המאבק בטרור העולמי.

***אנפיר וינטר הוא עמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי; מירב מלטר היא מתמחה במכון למחקרי ביטחון לאומי, וסטודנטית לתואר ראשון ללימודים גלובליים באוניברסיטת אלינוי באורבנה-שמפיין.