

אתגר המדינתיות של מצרים אחרי 'האביב הערבי'

ח'דר סואעד

מהפכת ה־25 בינואר 2011 במצרים שהייתה חלק ממחאות ומהפכות 'האביב הערבי' הביאה לשינוי במשטר במדינה אך גם הולידה אתגר למדינתיות, כלומר, אתגר בממדים של המונופול המדינתי על השימוש בכוח, היעילות המנהלית של המערכת הביורוקרטית וההסכמה האזרחית בתוך המדינה סביב הגדרת זהות הקולקטיב והמדינה. אתגר זה הביא לשינוי משטר נוסף בקיץ 2013 ולחזרתה של מצרים למשטר אוטוריטרי, אחרי שנה של ניסיון מעבר לדמוקרטיה. עקב כך חלה ירידה נוספת במדינתיות של המדינה המצרית. אתגר המדינתיות הניצב בפני מצרים מאז 2011 השפיע על מצבה הפנימי מבחינה כלכלית, חברתית ופוליטית. היו לכך גם השלכות על היציבות והביטחון הפנימיים והאזוריים ועל אינטרסים אסטרטגיים של ישראל.

מילות מפתח: מצרים, האביב הערבי, מדינתיות, המונופול על השימוש בכוח, יעילות מנהלית, הסכמה אזרחית, יציבות, שינוי משטר.

מבוא

מחאות 'האביב הערבי', בעיקר הדחת זין אל־עאבדין בן־עלי בתוניסיה וחוסני מובארכ במצרים, הפיחו תקווה בקרב ההמונים בעולם הערבי ובקרב אקדמאים, מנהיגים וקהילות ברחבי העולם לגל של דמוקרטיזציה והשתחררות של אזרחי המדינות הערביות מעול שליטים ומשטרים אוטוריטריים, ששלטו בהם ועשקו אותם (ורובם ממשיכים בכך) משחר עצמאותן של אותן מדינות. אולם התקווה לדמוקרטיה שתביא איתה קדמה, רווחה חברתית וכלכלית התבדתה כעבור זמן קצר.¹

האביב הערבי הבלתי והעצים את אחת הבעיות הבולטות ביותר במרחב הערבי, מאז זכו מדינות ערב לעצמאות מהשלטון הקולוניאלי לאחר מלחמת העולם השנייה: בעיית המדינתיות.² המונח 'מדינתיות' (stateness) מתייחס למערכת מדינתית מתפקדת



כיכר א־ת־ח־ר־ר, 8 באפריל 2011, הצילום: Jonathan Rashad / Flickr, CC BY 3.0, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=14896354>

ובעלת יכולת לשמור על מונופול השימוש באמצעי כוח בתוכה, על מערכת בירוקרטית אפקטיבית ועל הסכמה אזרחית רחבה סביב סוגיית הזהות הלאומית של המדינה.³ הבולטות והעוצמה של בעיית המדינתיות במרחב הערבי באה לידי ביטוי בצורות שונות. מבין כל המדינות שחוו את האביב הערבי, רק תוניסיה הפכה למדינה יציבה עם מאפיינים דמוקרטיים, והיא מתמודדת עם לא מעט אתגרים בדרכה להיות דמוקרטיה מבוססת ויציבה.⁴ שאר המדינות הידרדרו לרמות שונות של חולשה וכישלון מדינתי. מצרים, שעברה שינוי משטר והחלה בתהליך דמוקרטיזציה, חוותה פילוג פנימי שהביא להפיכה צבאית ביולי 2013 וחזרה לשלטון אוטוריטרי. לוב ותימן הידרדרו למלחמות אזרחים שהביאו להתפרקותן ורודניהן לשעבר – מועמר קדאפי ועלי עבדאללה סאלח – נהרגו בידי מתנגדיהם. גם סוריה הידרדרה למלחמת אזרחים עקובה מדם, שהולידה את האסון ההומניטרי הגדול ביותר של המאה ה-21 עד כה. הנשיא בשאר אסד שרד רק בזכות התערבות חיצונית, בעיקר של רוסיה (וגם איראן), שבאה לאחר אובדן הריבונות על חלקים ניכרים משטחי סוריה שנכבשו על ידי קבוצות שונות של מורדים – שחקנים לא-מדינתיים חמושים.

מצרים, שהיא הגדולה מבין מדינות ערב הגובלות בישראל ומי שהייתה עד האביב הערבי מנהיגת העולם הערבי והחזקה במדינות ערב, נתפסה במשך שנים רבות כמדינה יציבה וחזקה עם זהות מגובשת ולכידה (קוהרנטית) ובעלת רמה גבוהה מאוד של

מדינתיות, שאותה תיאר פואד עג'מי כ"מדינה בעלת סמכות מרכזית, אוכלוסייה בעלת גוון אחיד ולאומיות עצמאית".⁵ מצרים כיום אינה כזאת. הטענה במוקד מאמר זה היא שאתגר המדינתיות אשר פסח על מצרים במשך עשורים רבים החל להתקיים בה, בלם את המעבר לכיוון משטר דמוקרטי והביא לחזרת האוטוריזם, ערער את היציבות הפוליטית והלכידות החברתית במצרים ופגע במעמדה במערכת האזורית. המאמר יעסוק בשאלת השינויים במדינתיות המצרית ובהשלכותיהם על הביטחון הלאומי ועל היציבות הפוליטית של מצרים, וכן בהשלכות האזוריות של אותם שינויים, אשר חלקם משפיעים גם על מדינת ישראל ועל ביטחונה הלאומי.

לשם הבנת אתגר המדינתיות במצרים, החלק הראשון של המאמר יציג מסגרת תיאורטית של המושג, את תופעת המדינתיות על שלושת הממדים שלה ורקע של המדינתיות המצרית עד מהפכת 2011. החלק השני יציג ניתוח של התמורות במדינתיות המצרית בכל אחד משלושת ממדיה, את ההשלכות של אותן תמורות על היציבות ועל הביטחון הלאומי של מצרים ואת ההשלכות האסטרטגיות האזוריות. סיכום המאמר יציג את התשובה לשאלת התמורות במדינתיות והשלכותיהן, תוך קשירתן לסוגיות רלוונטיות לאינטרסים אסטרטגיים של מדינת ישראל.

מדינתיות – מסגרת רעיונית ומושגית

בעוד הרעיון של המדינה הוא עתיק יומין ורעיון המדינה המודרנית, מדינת הלאום ומושג הריבונות התפתחו במאה ה-17 (הסכם וסטפליה 1648), המושג 'מדינתיות' הוצג על ידי ג'ון נטל (Nettl) רק בשלהי העשור השביעי של המאה ה-20,⁶ כדי להקל את הערכת מידת קיומה של המדינה המודרנית, ובכך לאפשר ניתוח פוליטי השוואתי של מדינות. לאחר התחלה איטית הפך המושג 'מדינתיות' לבעל השפעה עצומה, וכיום הוא נתפס כרעיון הבולט ביותר במחקרים אמפיריים שמתמקדים במדינה (state-centered). לאורך כארבעה עשורים התמקד המחקר על המדינתיות בשלושה ממדים, שמרבית החוקרים משתמשים באחד מהם לפחות כבסיס להגדרת המושג והתופעה. הממד הוותיק מבין השלושה מתקשר ישירות לתפיסה הובריאנית של תופעת המדינה, והוא ממד המונופול על שימוש באמצעי כוח. הממד השני מתקשר גם הוא להמשגה של ובר, ובמיוחד לפן הממסדי-בירוקרטי. זהו ממד היעילות המנהלית, המכונה גם 'יעילות ביורוקרטית' ו'אפקטיביות אדמיניסטרטיבית'. הממד השלישי והאחרון בהתפתחות המחקרית-תיאורטית של המושג 'מדינתיות' הוא ממד ההסכמה האזרחית.⁷

המאמר הנוכחי מאמץ הגדרה שמתייחסת לשלושת הממדים של המושג: מדינתיות היא היכולת של המדינה להשליט חוק וסדר בשטחה כדי לבנות וליישם מדיניות, ולטעון לגיטימיות כיחידה פוליטית.⁸ הגדרה זו המשלבת היבטים מהותיים ותרבותיים עולה בקנה אחד עם המשגות רבות בספרות, שכוללות את כל שלושת הממדים. המשמעות

של מדינתיות היא שלמדינה יש יכולת לאכוף בתוך שטחה את החוקים שהמשטר שלה קבע, ללא קשר לאופי המשטר או לתוכן החוקים (ליברליים או לא-ליברליים). יתר על כן, מדינתיות מתייחסת לממדים הפנימיים של המדינה ולא לממדים החיצוניים (המשפטיים) שלה ושל הריבונות המדינתית, המתמקדים בסוגיית ההכרה הרשמית בריבונות המדינה על ידי מדינות אחרות, ובתפיסות של המשפט הבינלאומי ביחס לרעיון ולמושג 'מדינה'.⁹

המונופול על הכוח נחשב למרכיב היסוד בהגדרת המדינה ולאבן הראשה של המדינתיות. הוא מוגדר כיכולת בפועל של המדינה להשתמש בכוח כדי להשיג ציות.¹⁰ יעילות מנהלית משמעותה קיום של מערכת בירוקרטית שמתפקדת ביעילות תחת הממשלה, בעלת יכולת לבצע את המדיניות שהממשלה קובעת, מטפחת אמון בין האזרחים ומעניקה למדינה תדמית לגיטימית. יעילות מנהלית היא היכולת של המערכת הבירוקרטית לבנות וליישם מדיניות לגבי שירותים ציבוריים ותקנות בשטחה של המדינה.¹¹ קיימת הבחנה בין בירוקרטיה יעילה לבין בירוקרטיה אוטונומית. על פי פוקויאמה, בירוקרטיה אוטונומית באופן מלא משפיעה באופן שלילי על היעילות המנהלית, מכיוון שבירוקרטיה כזו אינה מחוברת למדינה ואינה נמצאת בשליטה פוליטית.¹² לעומתה, בירוקרטיה יעילה מיישמת מדיניות ממשלתית במדויק ובמהירות, והיא נאמנה לממשלה יותר מאשר היא אוטונומית.¹³ בירוקרטיה יעילה נשענת ביסודה על כישוריהם המקצועיים של הפקידים. היעילות מובטחת על ידי גיוס המצטיינים מבין המועמדים.¹⁴

הסכמה אזרחית היא הסכמה על מי שייך למדינה ועל מהותן של אמות המידה להשתייכות אליה. מדובר בתנאי מינימלי שמשמעותו היא שהעם בתוך שטח המדינה מקבל את עליונות המדינה ואת האחידות בין כלל האזרחים.¹⁵ אם האזרחים חלוקים בשאלות מי ראוי להיות אזרח המדינה, הרי קיימת מחלוקת גם סביב הגדרת גבולות שטח המדינה, והמדינה בהגדרתה היא פחות מובהקת ולכידה מבחינת הזהות, או חלשה יותר מבחינה חברתית.¹⁶ לפי בנימין מילר, הלימה בין הזהות המדינתית לבין הזהות הלאומית של קבוצת הרוב במדינה (זהות לכידה) – מה שהוא מכנה 'מתאם גבוה של מאזן מדינה-לאום' (state-to-nation balance) – היא גורם מרכזי ליציבות ולשלום פנימיים ואזוריים, שכן מדינה כזו איננה מאוימת על ידי לאומים שונים או קבוצות אתניות שונות בתוכה, השואפים לעצמאות או רואים את עצמם שייכים למדינה שכנה. מדינה בעלת מתאם בין לאום לטריטוריה היא מלכתחילה יציבה. היא יציבה שבעתיים אם נוסף על כך גבולותיה אינם שנויים במחלוקת, מוסדותיה השלטוניים יציבים ובידיה מונופול על הפעלת הכוח.¹⁷

בהסתמך על הספרות המחקרית, אפשר לטעון כי מדינתיות מתייחסת לאמצעים הבסיסיים של סמכות ושליטה חברתית של המדינה, שהם גורמים העומדים בבסיס

הניסיונות המוצלחים ביותר לייצוב משטרים פוליטיים. רמה נמוכה של מדינתיות משמעותה חוסר יכולת של המדינה לשמור על שליטה ויציבות, בין מסיבות פנימיות (למשל: היעדר מונופול על האלימות ו/או היעדר הסכמה אזרחית, שעלולים לדרדר את המדינה למלחמת אזרחים), ובין מסיבות חיצוניות (התערבות חיצונית, פלישת כוחות זרים, מלחמה, כיבוש). הדבר מתקשר באופן הדוק עם תופעה ומושגים שכיחים בתחומי מדע המדינה ויחסים בינלאומיים: כישלון מדינתי (state failure), מדינה כושלת (failed state), מדינה חלשה (weak state), מדינה שברירית (fragile state). רמת תפקוד נמוכה של מדינה גורמת לה להיות מדינה חלשה. מצב חמור יותר של היעדר מערכת מדינתית מתפקדת לרוב מביא לכישלון מדינתי ולמצב של מדינה כושלת. מצב כזה פירושו רמת תפקוד נמוכה של המערכת המדינתית, היעדר שלטון מרכזי חזק (אם בכלל יש בה שלטון מרכזי), חוסר רלוונטיות של המוסדות השלטוניים, מערכת כלכלית ברמת תפקוד נמוכה, חברה מפורקת ואנרכיה בעקבות קריסת מנגנוני אכיפת החוק והסדר בתוכה.¹⁸

מדינתיות היא, אם כן, אחת מאבני היסוד לקיום וליציבות של כל מדינה ומשטר פוליטי. המערכת הבינלאומית בעידן שלאחר מלחמת העולם השנייה התאפיינה בריבוי מדינות לאום טריטוריאליות – תופעה שתרמה להעלאת רמת המדינתיות באותן מדינות, ובעקבות כך סייעה בהיווצרות יציבות פוליטית פנימית ואזורית בחלקים ניכרים של העולם. הרעיונות של לאומיות ומדינת לאום טריטוריאלית התגבשו במערב אירופה מאז המאה ה-17 ונקשרו לרעיונות, למגמות ולהתפתחויות מרכזיות בהיסטוריה האירופית כגון ריבונות, מודרניזציה וחילון. משם נפוצו רעיונות אלו ברחבי העולם והביאו להתפתחויות דומות לאלו שהתרחשו באירופה.¹⁹ ההתפתחויות במזרח התיכון היו שונות, אך מצרים היא בין המדינות היחידות באזור שבהן הייתה התפתחות דומה של רעיונות אלו.²⁰

המדינתיות של מצרים עד מהפכת 2011

תהליך בינוי המדינה (state building) במרבית המרחב הערבי עוצב לרוב כתגובה לאתגרים פנימיים וחיצוניים של עצם קיומה של המדינה. זאת כתוצאה מאי־ההלימה בין מבנה הכוח למבנה החברתי ששררה במזרח התיכון בעקבות נפילת האימפריה העות'מאנית בשלהי מלחמת העולם הראשונה וחלוקת השלל בין המעצמות המנצחות – בריטניה וצרפת – על פי הסכם סייקס־פיקו (1916). הסכם זה כלל ארגון מחדש של המרחב המזרח־תיכוני באופן שונה מהסדר שהתקיים בו בארבע מאות השנים שקדמו לו.²¹ כתוצאה מהסכם סייקס־פיקו סבלו מרבית המדינות הערביות מלאומיות חלשה. הרעיון המדיני והלאומי היה חדש לחברות הערביות השבטיות וזר להן לחלוטין, שכן אותן קבוצות בעלות משך קיום ארוך היו מלוכדות סביב תרבות משותפת, פולקלור,

מנהגים או דת שהיו ייחודיים להן, ולא סביב היסטוריה לאומית משותפת. הן גם היו חסרות ניסיון בניהול מדינה או מוסדות מדינתיים. נוסף על כך, הצידוקים להקמתה של מדינת לאום לא היו משכנעים עבור אותם שבטים וקבוצות אתניות, שהפכו בעל-כורחם לנתיני המדינות החדשות שהוקמו.²² הדבר הביא לכך שהנאמנות למדינה וההזדהות עימה אינן מובנות מאליהן. אחת המדינות החריגות במרחב הערבי מבחינה זו היא מצרים – אשר לה היסטוריה ארוכה של קיום נפרד, מערכת גבולות ברורה, עיר בירה מרכזית מוסכמת ומסורת של ציות לממשלה המרכזית השלטת.²³

מאז תבוסתה במלחמת ששת הימים (יוני 1967) נטשה מצרים את רעיון הפאן-ערביות (Pan-Arabism) שקרא לאחדות מדינית, חברתית וכלכלית בין העמים והמדינות הערביות במזרח התיכון,²⁴ לטובת גישה של "מצרים תחילה" (Egypt first) שנקט הנשיא אנואר סאדאת והמשיך בה חוסני מובארכ – גישה הנותנת קדימות לזהות הלאומית המצרית ולאינטרסים המצריים על פני כל אינטרס אחר.²⁵ הנאמנות הבסיסית למדינה בקרב האוכלוסייה במצרים חזקה במידה רבה יותר מאשר בכל מדינה ערבית אחרת. זוהי מדינה יוצאת דופן בעולם הערבי מבחינת ההיסטוריה הארוכה של קיום עצמאי – במידות משתנות – במשך אלפי שנים של גבולות מוגדרים, אוכלוסייה הומוגנית מאוד עם רוב מוסלמי-סוני מובהק ומיעוטים בשיעור של כעשרה אחוזים בלבד, ועם מעט מאוד הסתייגויות אתניות או לאומיות בנוגע לזהות הלאומית היסודית של המדינה.²⁶ לפי מילר²⁷ וחוקרים אחרים,²⁸ מצרים התאפיינה במשך עשורים רבים ברמה גבוהה של מדיניות – מתאם גבוה של מאזן מדינה-לאום, קרי, הלימה בין הזהות המדינית לבין הזהות הלאומית של קבוצת הרוב במדינה (זהות לכידה). מצרים תחת שלטון סאדאת ומובארכ נהנתה ממתאם גבוה של מאזן מדינה-לאום, מה שעזר לה להיות מדינה יציבה ובטוחה מאוד לעומת מרבית מדינות ערב באזור. הלכידות שלה תרמה לכך שלא תהיה מסוכסכת עם שכנותיה הערביות בסוגיות של מיעוטים, טריטוריה וגבולות. רמת המדיניות הגבוהה שממנה נהנתה מצרים במשך העשורים שקדמו לאביב הערבי הייתה אחד הגורמים לגיטימציה שלה כמנהיגת העולם הערבי. אולם על פי מדדים שונים המקובלים בקהילת החוקרים ברחבי העולם כגון Bertelsmann Transformation Index (BTI)²⁹ וכן Fragile States Index (FSI),³⁰ רמת המדיניות של מצרים נמצאת בירידה מאז נפילת משטר מובארכ. לפי נתוני BTI יש ירידה ניכרת בממד המונופול על השימוש בכוח ובממד ההסכמה האזרחית. לשינויים במדיניות של מצרים היו השלכות על היציבות הפוליטית, על המצב הכלכלי, על היחסים החברתיים במדינה וגם על הביטחון הפנימי שלה. עקב כך היו גם השלכות אזוריות. חלקו הבא של המאמר יעסוק בהשלכותיהם של השינויים במדיניות של מצרים.³¹

מצרים מאז 2011: מדינתיות מאתגרת

בחדש ינואר 2011, בהשראת המהפכה שפרצה בתוניסיה נגד משטרו הרודני של זין א-דין בן-עלי בתוניסיה ובמיוחד לאחר נפילת בן-עלי ב-13 בינואר 2011, פרצו במצרים הפגנות נגד הנשיא חוסני מובארכ ושלטונו בשל טענות כלפיו על כישלון חברתי, מדיני וכלכלי. בהפגנות נהרגו עשרות אזרחים מירי של כוחות הביטחון. בעקבות המהומות פיזר מובארכ את הממשלה והרכיב ממשלה חדשה, וכן מינה את עומר סולימאן לסגן נשיא. ב-1 בפברואר הודיע מובארכ כי יסיים את כהונתו בספטמבר 2011 ולא יתמודד בבחירות. נוכח התעצמות המחאה וההפגנות הודיע מובארכ בנאום לעם ב-10 בפברואר כי יעביר את סמכויותיו לסגנו, עומר סולימאן. למוחרת הודיע סגן הנשיא סולימאן כי מובארכ העביר את כל סמכויותיו לידי הצבא, ובכך התפטר למעשה מתפקידו כנשיא מצרים. כך, ב-11 בפברואר 2011 השתחררה מצרים משלטונו של חוסני מובארכ, שעלה לשלטון באוקטובר 1981.³²

מובארכ היה ממשיכו של משטר 'הקצינים החופשיים', שתפסו את השלטון בהפיכה צבאית ביולי 1952. הפגנות המיליונים, בעיקר זו שבכיר תחריר בקהיר בעיצומו של גל מחאות האביב הערבי, הפיחו תקוות למהפכה אזרחית דמוקרטית במצרים שתגאל את העם המצרי מדיקטטורה, עוני ודיכוי ותביא דמוקרטיה, חופש ושגשוג. השלטון הועבר לידי 'המועצה הצבאית העליונה של הכוחות המזוינים' (להלן: המועצה הצבאית העליונה), הוכרז על השעיית החוקה ופיזור הפרלמנט על שני בתיו. תוך פחות מחודש הוקמה ממשלה חדשה ובמאוס 2011 התפרסמה "הכרזה חוקתית" שכללה לוח זמנים להעברת השלטון מידי המועצה הצבאית העליונה לידי הפרלמנט והנשיא שייבחרו. מצרים נראתה בתחילתו של תהליך דמוקרטיזציה שצפו כי יביא לכינון משטר דמוקרטי יציב במדינה. מעבר זה כלל תהליך כינון חוקה, בחירות לפרלמנט בשלהי 2011 ולנשיאות ב-2012 שבהן ניצחה תנועת 'האחים המוסלמים', לא מעט בזכות היתרון שלה מבחינת תשתית ארגונית על פני מחוללי המהפכה – אשר רובם היו צעירים, חילונים וליברלים.³³

בקיץ 2012 הושבע מוחמד מורסי, מועמד תנועת האחים המוסלמים, לתפקיד נשיא מצרים הראשון שנבחר בבחירות דמוקרטיות. אך מורסי הודח בהפיכה צבאית לאחר שנה בתפקיד, כאשר הצבא ניצל מחאה עממית אזרחית של 'צעירי המהפכה' נגד האחים המוסלמים, שנתפסו כמי ש"חטפו" את מהפכת ינואר 2011. מצרים חזרה להיות תחת שלטון אוטוריטרי בהנהגת עבד אל-פתאח א-סיסי, מי שהיה שר ההגנה ומפקד הצבא בתקופת שלטון מורסי, וכן הוביל את ההפיכה נגדו. במאי 2014 הפך א-סיסי לשליט הרשמי במצרים בעקבות בחירות לנשיאות, ובמאוס 2018 הוא נבחר לקדנציה שנייה. בשני המקרים מדובר בבחירות שהיו רחוקות מלהיות דמוקרטיות.³⁴

מצרים בעידן מובארכ הייתה מנהיגת העולם הערבי ואחת המדינות החזקות באזור המזרח התיכון, ובין המדינות המגובשות יותר מבחינת זהות, שמתאפיינת ברמת מדינתיות גבוהה. הנתונים של דוחות BTI מהשנים 2008–2018 מצביעים על ירידה ניכרת ברמת המדינתיות במצרים, מציון 7.8 ב־2008 לציון 6.3 ב־2018.³⁵ ירידה זו נובעת מירידה בשניים מבין שלושת ממדי המדינתיות: המונופול של המדינה על השימוש בכוח בתוכה וההסכמה האזרחית במדינה. להלן יוצגו התמורות שחלו בכל אחד משלושת ממדי המדינתיות וההשפעות שלהן על היציבות והביטחון הלאומי של מצרים, וכן ההשלכות האסטרטגיות של אותן תמורות על הביטחון האזורי – זאת לאורך התקופה מנפילת משטר מובארכ בתחילת 2011 ועד המחצית הראשונה של 2018.

המונופול על השימוש בכוח

המונופול של המדינה המצרית על השימוש בכוח התייצב במידה ניכרת בשלהי 2012 ובראשית 2013 לאחר נסיגות קשות בשנתיים שקדמו להן בשל הפלת השלטון, עקב התמוטטות מנגנוני הביטחון הפנימיים בינואר 2011, חוסר תפקוד של המשטרה והעיסוק של מנגנוני הביטחון בניהול תהליך המעבר במדינה במקום בשמירה על הביטחון. תהליך זה לווה בהפגנות המוניות מתמשכות נגד הממשלות השונות, שנתפסו כבלתי יעילות ואשר פעלו בניגוד למטרות המהפכה. קריאות התיגר על הסמכות השלטונית הסלימו לעיתים קרובות לעימותים אלימים כמו ההתנגשויות באזור כיכר תחריר ('מאורעות רחוב מוחמד מחמוד')³⁶ בנובמבר 2011 או המחאה נגד הניסיון של הנשיא מורסי בנובמבר 2012 להכניס שינוי בחוקה, שירחיב את סמכויות מוסד הנשיאות ויגביל את סמכויות בית הדין החוקתי לפזר את ועדת החוקה ואת מועצת השורא.³⁷ בכל רחבי מצרים, בעיקר בערים הגדולות – קהיר ואלכסנדריה, ניכרה התרחבות של הפשיעה באופן כללי, אך גם של אלימות כיתתית. בתחום זה בלטו פשעי שנאה של גורמים אסלאמיסטיים קיצוניים נגד אזרחים מצרים קופטים, בתיים ועסקיהם.³⁸ בחצי האי סיני התערערו סמכויות השלטון המרכזי הן מבחינה פוליטית והן חברתית, בעיקר באזור הצפון־מזרחי של רפיח שבו הותקפו שוב ושוב כוחות ביטחון מצריים וגם הכוח הרב־לאומי באזור, ולעיתים התבצע ירי לעבר כוחות ישראליים בגבול. בכמה מתקפות בצפון סיני נהרגו עשרות חיילים מצרים. האתגר המתמשך שניצב בפני שלטונות מצרים בסיני עורר ויכוח סביב המשכו של הסדר פירוז סיני, שנקבע במסגרת הסכם השלום עם ישראל ב־1979. ההכרזה של ראש הממשלה הישאה קנדיל על ההחלטה להשליט סדר וביטחון ברוב חלקי המדינה כמטרת־על של ממשלתו וההצלחה הניכרת בתחום זה זכו לשבחים רבים בציבור המצרי. כאמור, לקראת סוף 2012 הצליחו שלטונות מצרים לשקם את השליטה הביטחונית במדינה והמונופול של המדינה על הכוח התייצב, בעיקר באזורי הספר. שנת 2012 הסתיימה עם מספר

קורבנות הטרור הנמוך ביותר בעשור האחרון במצרים (20 הרוגים בשנת 2012, לעומת מאות הרוגים בכל אחת מהשנים 2013–2016).³⁹

בשלהי 2012 ובמחצית הראשונה של 2013 הוצב האתגר למונופול על הכוח מתוך הממסד הביטחוני ומתוך החברה המצרית. הקיטוב שגבר בין תומכי שלטון מורסי (שנתפס כשלטון האחים המוסלמים) לבין מתנגדיו וחוסר שביעות הרצון הציבורית מאי-ההתקדמות במימוש מטרות המהפכה (בעיקר צדק חברתי ושיפור המצב הכלכלי-חברתי) החזירו את האנשים לרחובות. המאבק בין הצדדים התרחב ואף הסלים לעימותים אלימים. מפגינים רבים נפצעו ונהרגו במעגל האלימות שהתפתח במצרים ונמשך במרבית חודשי שנת 2013.⁴⁰ השיא היה בעקבות הדחתו של מורסי, במהומות שהתלקחו ברחבי מצרים בין תומכי מורסי לכוחות הביטחון, שבהן נהרגו יותר מ-1150 מפגינים.⁴¹

בה בעת, האתגרים שניצבו בפני השלטון במדינה לגבי סיני נמשכו והתגברו, במיוחד לאחר הפלת הנשיא מורסי בחודש יולי 2013. החל מקיץ 2013 גברו המתקפות על כוחות הביטחון בסיני. ארגון 'אנצאר בית אל-מקדס' הגביר את פעילותו הצבאית והכריז ב-14 בנובמבר 2014 על נאמנות לארגון 'המדינה האסלאמית' (דאע"ש) ועל שינוי שם הארגון ל'וילאית סינא' (מחוז סיני) של המדינה האסלאמית. מצב הביטחון הידרדר גם לאורך הגבול עם לוב, שם גברו ההתקפות שגרמו אבדות רבות משני עברי הגבול.⁴² מספר התקפות הטרור הרצחניות במצרים כולל בבירה קהיר עלה במידה ניכרת, וכן הייתה עלייה משמעותית במספר קורבנות הטרור מאז הדחתו של מורסי (179 ב-2013, 184 ב-2014, 663 ב-2015, 293 ב-2016).⁴³ בשלהי שנת שלטונו של מורסי חלה הידרדרות בתחושת הביטחון של הציבור, שנמשכה גם לאחר ההפיכה בקיץ 2013. בסוף 2014 הוקמה המשטרה הקהילתית כדי להתמודד עם אתגר זה. למרות ניסיונות המשטר המצרי בראשות א-סיסי להתמודד עם אתגרי הביטחון והטרור ברחבי המדינה, שנת 2015 הייתה כישלון חמור עבור המשטר, שכן נרשמו 582 אירועי טרור שגרמו כאמור מאות הרוגים ויותר מ-1300 פצועים.⁴⁴ מתקפות הטרור כוונו נגד מוסדות ואנשי מנגנוני הביטחון (דוגמת ההתנקשות בחייו של התובע הכללי הישאם ברכאת ב-29 ביוני 2015),⁴⁵ ונגד מוסדות ממשלתיים, כלליים ודיפלומטיים (פיצוץ הקונסוליה האיטלקית בקהיר ב-11 ביולי 2015), תשתיות תחבורה ותקשורת, אתרי תיירות (פיצוץ מטוס התיירים הרוסי מטרוג'ט 9268 ב-31 באוקטובר 2015)⁴⁶ וגם מקומות קדושים, נוצריים בעיקר,⁴⁷ שבאחד מהם נכח בעת האירוע הארכיבישוף תאודורוס השני, שמעבר להיותו מנהיג המיעוט הקופטי במדינה הוא נחשב סמל לאחדות בין הנוצרים למוסלמים במצרים, ובין המנהיגים הבולטים במדינה שתמך בהפיכת 2013.⁴⁸ על פי ידיעות תקשורתיות והערכות מודיעיניות במצרים ומחוצה לה, מתקפות אלו בוצעו על ידי גורמים אסלאמיסטיים מיליטנטיים, חלקם מזוהים עם תנועת

האחים המוסלמים לאחר הוצאתה מחוץ לחוק בעקבות הפיכת 2013, חלקם אנשי ארגון 'מחוז סיני' של המדינה האסלאמית וחלקם אנשי ארגון המדינה אסלאמית בתוך מצרים, שפעלו בהנחיית הארגון להרחבת המערכה נגד כוחות הביטחון המצרים מחצי האי סיני למצרים גופא. האתגרים הביטחוניים שהציבו הארגונים השונים בפני המשטר המצרי בראשות א־סיסי הביכו את הנשיא, את המשטר ואת כוחות הביטחון המצריים, והצביעו שוב ושוב על חולשת המשטר ועל אי־יכולתו להבטיח ביטחון ויציבות במצרים כתוצאה מכישלונו בהכפפת כל שטח המדינה לשליטתו, מה שמעיד על אי־הצלחה של המשטר לקיים מונופול של המדינה על הכוח בכל שטחה (נכון לשנת 2018). במהלך 2016 וביתר שאת בשנת 2017 הסתמנה מגמת ירידה והיחלשות של הטרור במצרים, לא מעט כתוצאה משימוש בדיכוי עקבי והגברת הפעילות המודיעינית ברחבי המדינה. בחצי האי סיני, היו למשטר פחות הצלחות מול ארגון מחוז סיני של המדינה האסלאמית.⁴⁹

במבחן התוצאה, נכון לשנת 2018 נראה שהמדינה המצרית הצליחה להרחיב את שליטתה בסיני. בפועל, הדרך לשם הייתה כרוכה בשני צעדים של שיתוף במונופול המדינה על השימוש בכוח בסיני. הצעד הראשון היה גיוס השבטים הבדואים בסיני למלחמה בארגון מחוז סיני של המדינה האסלאמית, על ידי הגשת סיוע צבאי בנשק ובשיטות לחימה וסיוע כלכלי ייעודי לשבטים. הצעד השני היה שיתוף פעולה צבאי עם ישראל, שניכר כי המשטר המצרי חש אי־נחת ביחס אליו ורואה בו כורח בלתי רצוי, לנוכח הנסיבות הביטחוניות ואי־היכולת להשיב באופן עצמאי את מונופול המדינה המצרית על הכוח בסיני.⁵⁰ מצרים ניסתה לשמור את עניין שיתוף הפעולה עם ישראל בפרופיל נמוך, מחשש לפגיעה בלגיטימיות המשטר. תחקיר שפרסם הניו־יורק טיימס בפברואר 2018 גילה שישאל תקפה במהלך 2016 ו־2017 בצפון סיני יותר ממאה פעמים. התקיפות הישראליות נעשו באישור נשיא מצרים עבד אל־פתאח א־סיסי, ובתקיפות השתמשה ישראל במטוסי קרב, במסוקים ובכלי טיס בלתי מאוישים שלא היו מזהים כישראלים.⁵¹ למרות שהתחקיר כלל תיאורים מפורטים של הפעולות הישראליות מצד בכירים אמריקאים ובריטים הוא הוכחש על ידי המצרים.⁵² סביר להניח שההכחשה נבעה מחשש לפגיעה נוספת בלגיטימיות המשטר ובשלטון א־סיסי שנערך לבחירות לנשיאות (שהתקיימו במאוס 2018) – לגיטימיות שכבר אז קראו עליה תיגר והדבר עודנו נמשך, ומערכת הבחירות אף הבליטה זאת ביתר שאת.⁵³ כאמור, אחד המחוללים של התערעורת הלגיטימיות של המשטר הוא כישלונו בהשלטת המונופול המדינתי על כל שטח מצרים, וכן אי־הצלחתם של כוחות הביטחון לספק ביטחון ויציבות במדינה. אפשר לומר שמצרים תחת שלטון א־סיסי פעלה בניגוד לתפיסה הקלאסית אשר בבסיס ההיגיון המדינתי, שלפיו המדינה שומרת לעצמה את המונופול על הכוח בתוך גבולותיה. הנכונות לחמש את השבטים הבדואים בסיני (תוך הסתכנות בכך שהנשק

הנמצא כיום בידי השבטים עלול להיות מופנה כלפי כוחות המדינה בשלב מאוחר יותר, כך על פי מבקרי צעד זה), ובמידה מסוימת גם הנכונות לאפשר לישראל לפעול בתוך שטח מצרים – מצביעות על הכרה של המשטר בחולשתו. השיתוף במונופול של המדינה המצרית על הכוח בתוכה מעיד על חולשה במרכיב יסודי במדיניות המצרית, ויש לכך השפעה שלילית על הביטחון והיציבות של מצרים.

יעילות מנהלית

על פי מדד BTI ומדד המדינות השבריריות (FSI), המערכת המנהלית הברוקרטית במצרים התאפיינה בעקביות ברמת ביצועים נמוכה עד בינונית. כך היה לפני מהפכת 2011 וכך נמשך הדבר גם אחריה, עד היום. בעוד מדד BTI מצביע על יציבות ברמת המנהל הציבורי הבסיסי ומתן שירותים בסיסיים לאזרחים (basic administration) במשך העשור האחרון (ציון 6 בסולם עולה בין 1 ל-10), מדד FSI מצביע על שיפור קל ברמת השירותים הציבוריים באותה תקופה (מציון 6.4 ב-2009 לציון 4.6 ב-2018, בסולם הפוך בין 1-10). בכל אופן, שני המדדים מצביעים על רמת ביצועים נמוכה של המערכת המנהלית במדינה.

מי שמילאה תפקיד מרכזי ודומיננטי במערכת המנהלית במצרים לפני ואחרי המהפכה הייתה המועצה הצבאית העליונה, אשר מעבר להיותה מטה הפיקוד של צבא מצרים היא שחקנית מרכזית במגזר הציבורי במדינה. במשך העשורים שקדמו למהפכת 2011, בכירים לשעבר של המועצה הצבאית העליונה, בני משפחותיהם ומקורביהם תפסו עמדות מפתח בארגונים ובחברות – חלקם אזרחיים – שהיו כפופים לצבא. רבים מהמושלים במחוזות, ראשי ערים, ראשי וחברי מועצות מנהלים של חברות במגזר הציבורי היו אנשי המועצה, אנשי צבא לשעבר, בני משפחה או מקורבים לאותם אנשים. הצבא המצרי החזיק כשליש מהמשק המצרי. בכך נהנו הצבא המצרי ובמיוחד המועצה הצבאית העליונה ממעמד רם ורבה השפעה במצרים.⁵⁴

למחאות הצעירים במצרים היה תפקיד חשוב בהתפטרותו של חוסני מובארכ ב-11 בפברואר 2011. אולם תפקיד לא פחות חשוב ואולי אף חשוב יותר היה להחלטת המועצה הצבאית העליונה להימנע מעימות עם המפגינים ולא להגן על הנשיא – דבר שבעיני רבים הביא להתפטרותו. מייד עם התפטרות מובארכ פרסמה המועצה הצבאית הכרזה חוקתית, שהעבירה את סמכויות השלטון במדינה לידי המועצה הצבאית העליונה עד לבחירת פרלמנט ונשיא חדשים במדינה. ראש המועצה דאז מוחמד חוסיין סנטאווי הפך להיות הנשיא בפועל של מצרים, במקביל לתפקידו כראש המועצה. מצב זה נמשך עד השבעתו של מוחמד מורסי לנשיאות ב-30 ביוני 2012.⁵⁵

בתקופת שלטון המועצה הצבאית במצרים (עד אמצע 2012) קיבלה המועצה החלטות ונקטה פעולות שנועדו לשמר את מעמדה וסמכויותיה על חשבון סמכויות הנשיא שעתיד

היה להיבחר. כך למשל, יומיים לפני הסיבוב השני של הבחירות לנשיאות הורה בית הדין לענייני חוקה על פיזור בית הנבחרים (הבית התחתון בפרלמנט המצרי) והעברת סמכויותיו לידי המועצה הצבאית. ביום הבחירות פרסמה המועצה מסמך בעל תוקף חוקתי ("הכרזה חוקתית משלימה"), שהעניק למועצה סמכויות יתר וקיפץ בסמכויות הנשיא המיועד. לפי הכרזה זו שפורסמה ב־17 ביוני 2012, למועצה יש זכות לערער על סעיפים בחוקה שתכונן אשר לא ייראו לה, וכן זכות לפזר את ועדת החוקה. נוסף על כך, ההכרזה חייבה את הנשיא הבא לקבל את הסכמת המועצה הצבאית לפני ההכרזה על יציאה למלחמה או טיפול בהפרות סדר במדינה. בכך ביקשה המועצה לבצר מבעוד מועד את תחומי ההשפעה שלה, עוד טרם בחירתו של מוחמד מורסי לנשיאות.⁵⁶

דפוס התנהגות זה של המועצה הצבאית, משרידי המשטר של מובארכ, העלה חשדות בקרב אנשים רבים במצרים ביחס לרצון ולשאיפות של חברי המועצה להשתלט על המדינה ועל השלטון בה. המועצה הצבאית המשיכה להיות שחקנית דומיננטית בפוליטיקה המצרית גם אחרי כינון משטר דמוקרטי ראשון מסוגו במדינה, ובסופו של דבר הצליחה להוביל הפיכה צבאית בקיץ 2013 ולשים קץ לתהליך הדמוקרטיזציה שהחל במדינה ולא הספיק להתבסס.⁵⁷

שנת כהונתו של מוחמד מורסי על כס הנשיאות במצרים הייתה מלאה במאבקי כוח שלו נגד מערכת בירוקרטית ובראשה המועצה הצבאית ומנגנוני הביטחון, ששמרו אמונים למשטר הקודם (אם כי לא למובארכ באופן אישי, שנתפס כמי שניסה לנשל אותם מכוחם ולהוריש את השלטון לבנו ג'מאל).⁵⁸ מורסי מצידו ניסה להחליף את שרידי המשטר הישן כאשר כבר בתחילת שלטונו הדיח את ראש המועצה הצבאית מוחמד חוסיין טנטאווי ואת רמטכ"ל הצבא סאמי ענאן, ומינה את מי שהיה ראש המודיעין דאז עבד אל־פתאח א־סיסי לתפקיד שר ההגנה ורמטכ"ל הצבא באוגוסט 2012. כעבור עשרה חודשים היה זה א־סיסי שהוביל הפיכה צבאית שהדיחה את מורסי מהשלטון והחזירה את מצרים לשלטון אוטוריטרי בראשותו.⁵⁹

מצרים תחת שלטון א־סיסי המשיכה לעמוד בפני אתגרים מנהליים וחוסר יעילות בירוקרטית, אך בניגוד לתקופת מורסי, האתגרים בתקופת א־סיסי לא היו קשורים למועצה הצבאית שנמצאת בשליטתו המוחלטת, אלא נבעו מבעיות מבניות שאפיינו את מצרים לאורך העשורים האחרונים ואשר קשורות גם לצבא. מצרים סובלת מבעיות כלכליות של אבטלה, עליית מחירים ושחיקה בערך הלירה המצרית מול הדולר (מ־6 ל־"מ לדולר בסוף תקופת מורסי עד 18 ל־"מ ביוני 2018). החוב החיצוני של המגזר הציבורי הוכפל מאז 2013 והגיע ב־2017 לסך 80 מיליארד דולר. החוב המקומי הגיע לסך 176 מיליארד דולר.⁶⁰

כדי להתמודד עם האתגרים הכלכליים שלה נעזרה מצרים בקרן המטבע הבינלאומית. תוכנית הסיוע הפיננסי למצרים של קרן המטבע אושרה בנובמבר 2016 ורשמה הישגים

חשובים, אך גם הציבה בפני המדינה אתגרים כלכליים ופוליטיים מורכבים. בספטמבר 2017 פרסמה הקרן דוח ביקורת ראשון בעניין קצב יישום התוכנית. הדוח שיבח את המקצועיות ואת אומץ הלב הפוליטי שאפיינו את ביצוע הרפורמות הכלכליות במצרים. אולם למרות הכותרות המחמיאות, מעקב שוטף אחר האירועים הכלכליים-פוליטיים שהתחוללו בשנת 2017 וקריאה קפדנית בדוח מלמדים שהישגי התוכנית שבריריים, וכי למצרים נכון עוד מסע קשה ומפרך בדרך להשגת יציבות כלכלית ופוליטית.⁶¹ הרפורמות הכלכליות שמנהיג משטר א-סיסי לא הצליחו עד כה להתמודד עם העלייה התלולה במחירי הדלק, החשמל, הגז ושירותי התחבורה הציבוריים, והדבר גרם להטלת מע"מ ולקיצוץ בסובסידיות על מוצרי יסוד. בעקבות זאת האינפלציה שברה שיאים ועלתה בשנת 2017 בשיעור של 30.7 אחוזים.⁶²

הגזרות הכלכליות שהוטלו על העם המצרי במהלך השנתיים האחרונות, יחד עם הדיכוי הפוליטי והפגיעה בזכויות אדם ואזרח במדינה, ערערו את הלגיטימיות של המשטר בראשות א-סיסי. משבר הלגיטימיות של המשטר בלט במהלך הבחירות לנשיאות שהתקיימו במאוס 2018, למרות שהסתיימו בניצחון גדול וצפוי של א-סיסי. החרפת הגזרות הכלכליות בעקבות הבחירות, לרבות העלאת מחירי הנסיעה במטרו, הביאו לגל של הפגנות ומחאות שחלקן גלש לעימותים של צעירים עם כוחות המשטרה.⁶³ נכון למחצית הראשונה של 2018 נראה היה כי המערכת הציבורית במצרים עדיין לא הצליחה להתמודד עם אתגרי היום-יום של הציבור המצרי, לא הצליחה בשיקום רוחותו ולא במתן מענה הולם לבעיות האבטלה, האינפלציה ויוקר המחיה. הכישלון המתמשך ואי-היעילות של המערכות המנהליות במצרים מאתגרים את יציבותו של המשטר המצרי, ומעבר לכך מהווים אתגר אזורי ובינלאומי. הדבר יקשה על המשטר ליישם את השלבים הבאים בתוכנית הרפורמות הכלכלית של קרן המטבע הבינלאומית, אשר צפויים לכלול גזירות מכאיבות חדשות של הפחתת סובסידיות והעלאת מחירי מוצרים ושירותים; וכן יקשה עליו במאמציו להשיג שיתוף פעולה במאבק בטרור מצד האוכלוסייה האזרחית המקומית בחצי האי סיני.⁶⁴

הסכמה אזרחית

התפיסה המקובלת ביחס למצרים היא שמדובר במדינה בעלת זהות מגובשת ולכידה. תפיסתה של מצרים כמדינה בעלת אוכלוסייה אחידה עם רמת הסכמה גבוהה ביחס לזהות הקולקטיבית בקרב העם המצרי – בניגוד למצב במרבית המדינות והעמים במרחב הערבי – שררה בקרב חוקרים וקהלים רבים במשך שנים רבות. הפלת שלטון מובארכ בתחילת 2011 חיזקה את התפיסה הזו, עת נראה היה שהעם המצרי מתלכד להפלת הרודן בעוד בסוריה, לדוגמה, חל פילוג בקרב תומכי ומתנגדי אסד, שהוביל למלחמת אזרחים.

הצלחתה של תנועת האחים המוסלמים בבחירות לפרלמנט המצרי בסוף 2011 ומאוחר יותר בחירתו לנשיאות של מועמד התנועה מוחמד מורסי גילתה במצרים תמונה עגומה ולא צפויה של פילוג ומחלוקות סביב הזהות של המדינה והעם במצרים. עד מהרה נחלקה מצרים בין שני מחנות: המחנה האסלאמיסטי בראשות תנועת האחים המוסלמים, והזרם שהורכב מקואליציה לא טבעית בנוף הפוליטי-חברתי המצרי שכללה את המגזר הצבאי-ביטחוני, הממסד הדתי של אל-אזהר והכנסייה הקופטית יחד עם תנועות ומפלגות השמאל החילוני המצרי, ארגוני חברה אזרחית והתאגדויות של צעירי מהפכת 2011.

ההצלחות שנחלה תנועת האחים המוסלמים בבחירות לפרלמנט ולנשיאות ב-2012 הובילו לקיטוב המערכת הפוליטית המצרית, וגרמו לחלוקה הפוליטית להפוך למחלוקת על עיצוב זהותה של מצרים בעידן הפוסט-מהפכני. הביטוי החשוב והבולט ביותר למחלוקת היה במהלך כינון החוקה המצרית החדשה. כבר בשלב הראשון לאחר הדחת מובארכ, בעת הדיונים על שינוי החוקה המצרית הישנה (חוקת 1971) לקראת משאל העם שהתקיים במאוס 2011, הזרם האסלאמיסטי במצרים על כלל מרכיביו דרש לקיים בחירות לפרלמנט לפני כינון חוקה ומשאל עם לאשרורה, בעוד הזרם החילוני, הלאומי, הליברלי, השמאלי וקואליציות הצעירים במדינה דרש כינון חוקה חדשה לפני קיום בחירות פרלמנטריות. בעקבות מחלוקת זו החרף השסע בין הגוש האסלאמיסטי לבין הגוש החילוני-לאומי-ליברלי סביב סוגיות מהותיות, ובראשן סוגיית החוקה המצרית החדשה. אחד המקורות המרכזיים למתיחות ולחוסר היציבות היה הקיטוב החד בסוגיית יחסי דת ומדינה, אשר יצר סיטואציה מסוכנת של פוליטיזציה של הדת, כניסה של השיח הדתי לשיח הפוליטי ושילוב ביניהם.⁶⁵

בינואר 2012 הסתיימו שלושת סבבי הבחירות לבית התחתון של הפרלמנט המצרי, כשהגוש של מפלגות האסלאם הפוליטי זכה בכשלושה רבעים מהמושבים. מפלגת 'החירות והצדק' של תנועת האחים המוסלמים זכתה ב-237 מתוך 498 מושבי הפרלמנט, בעוד מפלגת 'אל-נור' הסלפית זכתה ב-120 מושבים. בשלהי אביב 2012 התקיימו שני סבבים של בחירות לנשיאות במצרים שבסופם נבחר מוחמד מורסי, מועמד מפלגת החירות והצדק, ברוב של 51.7 אחוזים. בעקבות זאת התפתחו וגברו בקרב רבים במצרים חששות ממגמות של שינוי בזהות המדינה לכיוונים של אסלאמיזציה של מצרים (הפיכתה למדינה הלכה אסלאמית) ואח'אנאזיציה של המדינה (הפיכתה למדינת תנועת האחים המוסלמים). להחלטות ולפעולות של מורסי היה חלק בחיזוק ואף בביסוס חששות אלו.

הוויכוח על אופי החוקה החדשה היה גורם מרכזי לחוסר יציבות והסכמה אזרחית. במאוס 2012, לפני הבחירות לנשיאות, הוקמה 'ועדת המאה' שכללה 50 חברי פרלמנט ועוד 50 לא-פרלמנטרים, ומשימתה הייתה גיבוש הצעת חוקה.⁶⁶ ההצעה שהגישה

ועדת המאה צמצמה את סמכויות הנשיא והרחיבה את סעיפי החירויות, אך עדיין היו טענות שהחוקה המוצעת מותירה בידי הנשיא סמכויות בלתי מבוטלות, שהיא אינה כוללת מחויבות לאמנות בינלאומיות של זכויות אדם ושהיא מאפשרת סגירת ארגוני חברה אזרחית ועיתונים, מעניקה סמכויות רחבות לצבא ומאפשרת העמדה לדין של אזרחים בבתי משפט צבאיים. כמו כן, הדומיננטיות של כוחות אסלאמיסטיים בוועדה הביאה לטיטוט חוקה בעלת אופי אסלאמי יותר מבעבר, מה שחזק את החששות שהמשטר החדש בראשות מורסי (שכבר נבחר כאשר הוגשה הטיוטה) יפעל לאסלאמיזציה של מצרים.⁶⁷

מורסי לא שעה לביקורת הציבורית על הצעת החוקה וב-21 בנובמבר 2012, לקראת המועד שבו היה אמור בית הדין החוקתי לפסוק בתביעה שהוגשה לפיזור ועדת החוקה, הוא הוציא הכרזה חוקתית משלימה שהעניקה חסינות לוועדת החוקה ולמועצת השורא – משמע שבית הדין לא יוכל לפזר. הכרזה זו היוותה שלילת סמכויות מבית הדין. נוסף על כך העניק מורסי חסינות לכל החלטותיו ומנע ערעור עליהן עד לכינון חוקה ופרלמנט חדשים.⁶⁸ ההחלטות הללו גרמו למאות אלפי אנשים לצאת להפגין במחאה מול ארמון הנשיאות. אל מול הפגנות המחאה קמו הפגנות תמיכה ובעקבות זאת פרצו עימותים אלימים בין הצדדים. בתגובה למחאות ביטל מורסי את החסינות שהעניק להחלטותיו בהכרזה חוקתית חדשה שפרסם ב-8 בדצמבר 2012, אך המשיך בתהליך זירוז משאל העם על הצעת החוקה החדשה.⁶⁹ משאל העם נערך בתאריכים 15-22 בדצמבר 2012. אומנם החוקה החדשה אושרה ברוב של 63.8 אחוזים, אך שיעור ההצבעה הנמוך שעמד על 33 אחוזים העיד על סדקים באמון הציבורי בתהליך אישור החוקה ועל אי-הסכמה אזרחית רחבה סביב החוקה, שכן אותה חוקה צמצמה את חופש הדת והשאיירה מגבלות רבות על פעילות הארגונים האזרחיים והעיתונות.⁷⁰ הממשלה, שאת משימת הרכבתה הטיל מורסי על הישאם קנדיל העצמאי, הדירה מתוכה את מפלגת אל-נור הסלפית – בעלת ברית של תנועת האחים המוסלמים – דבר שהביא למשבר ביחסים בין שתי התנועות ומחאה נגד מורסי מצד ההנהגה ותומכי מפלגת אל-נור, שהייתה השנייה בגודלה והחזיקה כרבע ממושבי הפרלמנט. מורסי הורה על החלפת עורכי העיתונים על מנת להבטיח את תמיכת העורכים החדשים, אולם הדבר לא הביא לתמיכת שאר העיתונאים שלא חסכו בביקורת עליו. הדיווחים על החלפת אלפי פקידים בשירות הציבורי באנשי האחים המוסלמים חיזקו את התחושה הציבורית שמורסי מתנהל על פי תכתיבי המדריך העליון של התנועה ומוביל אח'ואניזציה של מצרים, בניגוד להבטחתו לציבור טרם הבחירות.⁷¹

בעקבות פיגוע נגד כוחות צבא מצריים בסיני ב-5 באוגוסט 2012 הדיח מורסי את ראש המועצה הצבאית העליונה מוחמד חוסיין טנטאווי ואת הרמטכ"ל סאמי ענאן, הודיע על ביטול הסעיפים בחוקה שהקנו לצבא סמכויות נרחבות והגבילו את

סמכויות הנשיא, ומינה סגן נשיא שלא נמנה עם הקהילה הביטחונית.⁷² שינויים אלו שנתפסו כפעולות למיסוד ולביסוס משטר דמוקרטי ראשון מסוגו במצרים⁷³ הביאו לעימות חזיתי ישיר בין מורסי לבין האליטה הביטחונית, בעיקר המועצה הצבאית העליונה – ממשיכת דרכה של 'מועצת הקצינים החופשיים', שעיצבה את דמותה ואת זהותה של מצרים הרפובליקנית במחצית השנייה של המאה ה-20 בתור מדינה שהאסלאם בה דומיננטי בחיי היום-יום של הפרט בלבד, ואינו חלק מעיצוב הזהות הקולקטיבית או הלאומית, לבטח לא המדינתית.

הידוק הקשרים עם המשטר האסלאמי השיעי באיראן, עם הממשל בתורכיה בעל האידיאולוגיה הקרובה לזו של האחים המוסלמים ועם קטר התומכת בארגון חמאס הפלסטיני, שמזוהה מבחינה אידיאולוגית עם התנועה, וכן התמיכה בארגון חמאס – כל אלה נתפסו בקרב הנהגת הצבא והאליטה הביטחונית כמזיקים לכלכלת מצרים ולביטחונה, וליחסים עם ישראל ועם ערב הסעודית.⁷⁴

אי-יכולתה של ממשלת מצרים בשנת נשיאותו של מורסי להתמודד עם כל מצוקותיה של מצרים לאחר המהפכה, יחד עם החשש מאסלאמיזציה ואח'ואניזציה של מצרים, סייעו למועצה הצבאית, לשרידי המשטר הקודם (בראשם דמויות כמו מוחמד אל-בראדעי ועמרו מוסא) ולממסדים הישנים של מצרים (בראשם אל-אזהר) לגייס את מפלגת אל-נוור הסלפית ואת המפלגות החילוניות, הליברליות, השמאליות יחד עם 'צעירי מהפכת 2011' ואף ארגוני חברה אזרחית. התארגנות בשם 'תִּמְרוֹד' (בעברית: מרד) קמה במטרה לכפות על מורסי בחירות חוזרות על ידי איסוף 15 מיליון חתימות עד ה-30 ביוני 2013 – יום השנה להשבעתו לנשיאות מצרים.⁷⁵ עם התקרבות יום זה הכריזה התנועה כי אספה כ-15 מיליון חתימות,⁷⁶ וערב יום השנה הכריז דובר התנועה על איסוף יותר מ-22 מיליון חתימות.⁷⁷

ההתגייסות של קשת רחבה של גופים, ארגונים ומפלגות נגד שלטון מורסי והקריאה להתפטרותו ולעריכת בחירות חדשות לנשיאות הן סממנים חשובים המעידים על חוסר ההסכמה האזרחית שהייתה במצרים תחת שלטון מורסי, שמצידו המשיך לטעון לגיטימיות שלטונית הנשענת על בסיס התמיכה הרחב שממנו נהנית מפלגת החירות והצדק (מפלגתה של תנועת האחים המוסלמים). סירובו של מורסי להתפטר נתן את האות ליציאת ההמונים לכיכרות ברחבי מצרים בסוף יוני 2013, ועד מהרה התרחשה ב-3 ביולי 2013 הפיכה צבאית שהחזירה את מצרים לשלטון אוטוריטרי חדש, הפעם בראשות עבד אל-פתאח א-סיסי.⁷⁸

הדחתו של מורסי חוללה התנגשויות בין תומכיו לבין כוחות הצבא והמשטרה אשר גבו מאות הרוגים, ואלה הגיעו לשיא בטבח כיכר אל-נהדה ומסגד ראבעה אלעדוויה ב-14 באוגוסט 2013, שבו נורו למוות על ידי כוחות הביטחון לפחות 817 אזרחים.⁷⁹ הקיטוב הפוליטי וחוסר ההסכמה האזרחית סביב זהותה של מצרים וההתנגשות בין

האחים המוסלמים לבין מתנגדיהם יצרו עימות שבו גברו מתנגדי האחים המוסלמים בעיקר מתוך חשש מאסלאמיזציה של המדינה, אשר ליכד אותם יחדיו על אף השונות הרבה ביניהם.

תחת שלטון א-סיסי כוננה חוקה חדשה ב-2014, אשר מדגישה את הפלורליזם התרבותי במידה רבה יותר מחוקת 2012, שבוטלה בעקבות ההפיכה הצבאית. סוגיית הזהות הלאומית עלתה לכותרות ב-2016 עם דיונים וויכוחים על חוק אזרחות חדש, ובו סעיף המבקש לבטל את רישום הזהות הדתית של האזרחים בתעודות הזהות. בעוד תהליך החקיקה לא הסתיים, אוניברסיטת קהיר כבר ביטלה את סעיף הזהות הדתית בכל טופסי הבקשה ואישורי הסגל והסטודנטים, לאחר שהתלוננו על אי-התאמה לחוקה.⁸⁰

בעקבות הפיכת 2013 ספגה המערכת הפוליטית המצרית מכה קשה, והיא מבטאת את הפילוג והמחלוקות האידיאולוגיות בחברה המצרית. הפרלמנט המצרי מונה כיום 596 חברים, רובם עצמאיים. השאר מתחלקים בין 19 מפלגות, מרביתן בנות פחות מחמישה מושבים.⁸¹ תנועת האחים המוסלמים במצרים, שהכוח האלקטורלי שלה הוערך בכרבע מהציבור במדינה, הוצאה אל מחוץ לחוק והפכה למוקצה ומודרת במצרים תחת שלטון א-סיסי. המפלגה האסלאמית שנותרה במערכת הפוליטית במצרים, מפלגת אל-נור הסלפית, מקפידה על ברית הדוקה עם המשטר כדי להבטיח את המשך קיומה ואת מרחב הפעולה שלה. גם הממסד הדתי הוותיק של אל-אזהר והכנסייה הקופטית במצרים שומרים על הברית שכרתו עם א-סיסי ומעניקים לגיטימציה בלתי מותנית לשלטונו, כאשר הוא מקפיד לתמוך במדיניות המאבק באתאיזם ובכך לרצות את הרוב השמרני במדינה, שחזרה להסכמה האזרחית בנושאי דת ומדינה אשר שררה לפני מהפכת 2011, שלפיה העם ממשיך להיות דתי ברובו ברמת הפרט, אך הזהות הקולקטיבית והמדינית תואמת את גישת "מצרים תחילה".⁸²

השסע החברתי במצרים שנוצר בשנים 2011–2013 והשלכותיו הנמשכות עד היום גרמו לפגיעה בביטחון הפנים של המדינה ובביטחון הציבור במצרים, לעימותים בין מערכות שלטון במדינה שאמורות לשתף פעולה יחדיו, ובסופו של דבר גם לקיצה המהיר של מה שנראה היה כתחילתה של הדמוקרטיה במצרים, או לכל הפחות תהליך הדמוקרטיזציה שלו ציפו עשרות מיליוני אזרחים במצרים.

סיכום

מהפכת 2011 במצרים, שהייתה חלק מגל מחאות ומהפכות האביב הערבי, העמידה את מצרים המודרנית בפני אתגר המדיניות, לאחר עשרות שנים שבהם היא נתפסה כאחת המדינות הערביות היחידות שהתמודדו עם האתגר בהצלחה. בעקבות 'מהפכת ה-25 בינואר' 2011 שהביאה לקץ משטר דיקטטורי שהחל בהפיכת הקצינים החופשיים

ביולי 1952 ('מהפכת ה-23 ביולי'), החלה מגמה מתמשכת של ירידה ברמת המדיניות במצרים: בממד המונופול על השימוש בכוח איבדה מצרים את השליטה על חלק מאדמותיה (סיני) ואת היכולת להבטיח ביטחון וסדר ציבורי; בממד היעילות המנהלית המשיכה מצרים לסבול מבעיות בתפקוד המערכת הביורוקרטית, ממשבר כלכלי קשה וחוסר יכולת להתמודד עימו בהצלחה ומדומיננטיות של המערכת הצבאית במגזר הציבורי, שהמשיכה ליהנות מאוטונומיה בירוקרטית מלאה ללא שליטה פוליטית בתקופת שלטון הנשיא מורסי, שאף פעלה נגדו והובילה להדחתו בהפיכה צבאית; בממד ההסכמה האזרחית, במיוחד בשנת שלטונו של מורסי, ניכר שסע עמוק בחברה המצרית בין תנועת האחים המוסלמים – אשר לה תומכים רבים בציבור המצרי – לבין מתנגדי התנועה בקרב מגזרים וקהלים שונים בציבוריות המצרית. שסע זה הביא להפיכה צבאית ששמה קץ למעבר לדמוקרטיה במדינה ואשר ממשיכה לשמר את השסע בחברה, נוסף לחולשה של המערכת הפוליטית המצרית.

הירידה ברמות של שלושת ממדי המדיניות של מצרים מעידה על חולשה מדינתית והיחלשות של המדינה המצרית ומוסדותיה מאז הפלת משטר מובארכ בראשית 2011. לירידה ברמת המדיניות של מצרים ולהפיכתה למדינה חלשה (weak state) יש השפעות והשלכות על מצרים ועל אזור המזרח התיכון כולו. במישור הפנימי ניצבים בפני מצרים אתגרים של ביטחון פנים, משבר כלכלי קשה, פילוג חברתי, משבר במערכת הפוליטית (פרלמנט עם רסיסי מפלגות), כישלון המעבר לדמוקרטיה וחזרה לדיקטטורה, וגם משבר לגיטימיות של המשטר האוטוריטרי החדש – מה שמערער שוב את היציבות הפנימית.

חולשתה הפנימית של מצרים השפיעה לרעה על מעמדה האזורי והביאה לאובדן הבכורה המצרית בהנהגת העולם הערבי, שעברה לידי ערב הסעודית. הדבר בלט במיוחד כאשר באפריל 2016 זכה המלך הסעודי סלמאן בן עבד אל-עזיז לקבלת פנים ברוב פאר והדר בעת ביקורו במצרים.⁸³ באותו ביקור חתמו ערב הסעודית ומצרים על הסכמים כלכליים שהעלויות שלהם עבור ערב הסעודית הן כשני מיליארד דולר, ולפיהם היא מקבלת את האיים טיראן וסנאפיר,⁸⁴ על אף ביקורת והתנגדות במערכת הפוליטית ובציבוריות המצרית למסירת האיים לערב הסעודית. עיכוב מצרי במסירת האיים הביא לאיומים סעודיים על מצרים לפנות לבית הדין הבינלאומי, בעקבות פסיקת בית המשפט העליון במצרים שמדובר בשטח מצרי.⁸⁵ ערב הסעודית אף הענישה את מצרים בשל העיכוב במסירת האיים על ידי הפסקת אספקת הנפט,⁸⁶ ואף איימה למשוך את השקעותיה ממצרים ולגרש מיליון עובדים מצרים המועסקים בערב הסעודית.⁸⁷ בתגובה למאבק העיקש והבלתי מתפשר של נשיא מצרים עבד אל-פתאח א-סיסי לעמידה בהסכם עם ערב הסעודית, הגיע תגמול סעודי לנחישות שגילה א-סיסי במאבקו הפנימי העיקש למען מסירת האיים לערב הסעודית.⁸⁸ ביולי

2017 השיגה ערב הסעודית את מבוקשה ממצרים, בצעד שסימל את הוויתור של מצרים על הבכורה שלה בעולם הערבי לטובת ערב הסעודית.

הירידה במדינתיות המצרית, במיוחד בממד המונופול על הכוח, השפיעה לא רק על ביטחון הפנים שלה אלא גם על הביטחון האזורי. חצי האי סיני הפך לזירת פעולה של ארגון טרור שנשבע אמונים לארגון המדינה האסלאמית (דאע"ש), ובכך הפכה מצרים לחלק מהמדינות שבהן יש שלוחות וסניפים של הארגון שנאבק נגד רעיונות הלאומיות ומדינת הלאום, מתנגד לקיומם ופועל לפגיעה קשה בהם, ובכך התערערו היציבות והביטחון הלאומי במספר מדינות באזור ונפגע הביטחון האזורי.

הירידה במדינתיות של מצרים מנוגדת לאינטרס הישראלי. בעשורים האחרונים הייתה מצרים בעלת ברית אסטרטגית מרכזית של ישראל, על אחת כמה וכמה במזרח התיכון, תרמה לקיום ולקידום התהליך המדיני בין ישראל לאש"ף ובהמשך עם הרשות הפלסטינית, עסקה בתיווך בין ישראל לפלסטינים במשברים וסייעה בסיומם ואף תיווכה במשברים פנים-פלסטיניים שפתרונם היה חיוני עבור הבטחת ביטחון ושקט בשטחי הרשות הפלסטינית, אשר הקרינו גם על ישראל. כאמור, הירידה ברמת המדינתיות של מצרים פגעה בצורה מהותית ביכולתה למלא את התפקידים ולקיים את הפעולות הללו, ובכך פגעה גם באינטרסים הישראליים.

הערות

- 1 Khalifa A. Alfadhel, *The Failure of the Arab Spring*, Cambridge: Cambridge Scholars Publishing, 2016.
- 2 Kobi Michael and Yoel Guzansky, *The Arab World on the Road to State Failure*, Tel Aviv: Institute for National Security Studies, 2016; Benjamin Miller, *States, Nations, and the Great Powers: The Sources of Regional War and Peace*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007; Benjamin Miller, "From Sykes-Picot to the Arab Spring: Explaining the outcomes of the Recent Upheavals in the Middle East", A paper presented in the International Forum on Asia and The Middle East, September 2016.
- 3 David Andersen, Jorgen Moller and Svend-Erik Skaaning, "The State-Democracy Nexus: Conceptual Distinctions, Theoretical Perspectives, and Comparative Approaches", *Democratization* Vol. 21, no. 7, 2014, pp. 1203-1220.
- 4 Sarah J. Feuer, "Tunisia, a Success Story? The Troubles Rattling Its Still Fragile Democracy" *Foreign Affairs*, July 6, 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/tunisia/2017-07-06/tunisia-success-story>
- 5 פואד ע'מי, **מלכוד: ערביות וערבים מאז 1967**, תל-אביב: ידיעות אחרונות, 2001, עמ' 189.
- 6 John P. Nettl, "The State as a Conceptual Variable", *World Politics* Vol. 20, no. 4, 1968, pp. 559-592.
- 7 למיפוי מקיף ועדכני של הגישות השונות להגדרת המושג 'מדינתיות', התפתחות העיסוק והדיון בו, והממדים הנכללים בהגדרות שונות על פי התפתחות היסטורית של המחקר בנושא, ראו: Andersen, Moller and Skaaning, "The State-Democracy Nexus", pp. 1205-1212.
- 8 שם, עמ' 1208.

- 9 שם.
- 10 Francis Fukuyama, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Cornell: Cornell University Press, 2004, p. 6.
- 11 Andersen, Moller and Skaaning, "The State-Democracy Nexus", שם, עמ' 1209.
- 12 Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011, pp. 10-11.
- 13 Andersen, Moller and Skaaning, "The State-Democracy Nexus", p. 1209.
- 14 James E. Rauch and Peter B. Evans, "Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries", *Journal of Public Economics* Vol. 75, No. 1, 2000, pp. 49-71.
- 15 Juan J. Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press, 1996, p. 16.
- 16 O'Donnell, Guillermo. *Democracy, Agency, and the State: Theory with Comparative Intent*, Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 73; Alfred Stepan, Juan J. Linz, and Yogendra Yadav, *Crafting State-Nations: India and other Multinational Democracies*, שם.
- 17 Benjamin Miller, "Stateness, שם Benjamin Miller, *States, Nations, and the Great Powers*, National Self-Determination and War and Peace in the Twenty-First Century", *Ethnopolitics* Vol. 14, no. 5, 2015, pp. 531-539.
- 18 Robert I. Rotberg, "Failed States in a World of Terror", *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 4, July-august 2002, pp. 127-140; Robert I. Rotberg, "Failed States, Collapsed, Weak States: Causes and Indicators", *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Brookings Institution Press, 2003, pp. 337-63; Michael and Guzansky, *The Arab World on the Road to State Failure*, pp. 17-40.
- 19 Hutchinson, John and Anthony D. Smith, eds., *Nationalism*, Oxford, UK: Oxford University Press, 1994.
- 20 Nazih N. Ayubi, *Over-stating the Arab state: Politics and society in the Middle East*, New York: IB Tauris, 1996, pp. 99-108.
- 21 Michael and Guzansky, *The Arab World on the Road to State Failure*, p. 66.
- 22 Albert Hourani, *The Emergence of the Modern Middle East*, London: Macmillan, 1981, pp. 179-192; Ayubi, *Over-Stating the Arab State*, pp. 86-99.
- 23 Fouad Ajami, *The Arab Predicament: Arab Political Thought and Practice*; שם: להרחבה ראו: *since 1967*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992; Nazih N. Ayubi, *Over-Stating the Arab State: Politics and Society in the Middle East*, New York: IB Tauris, 1996; Gabriel Ben-Dor, *State and Conflict in the Middle East: Emergence of the Postcolonial State*, Westport: Praeger Publishers, 1983; Gabriel Ben-Dor, "Minorities in the Middle East: Theory and Practice", in *Minorities and the State in the Arab World*, eds. Ofra Bengio and Gabriel Ben-Dor, Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1999, pp. 1-18.
- 24 Albert Hourani, *A History of the Arab Peoples: Updated Edition*, London: Faber & Faber, 2013, pp. 401-407.
- 25 Fouad Ajami, "The End of Pan-Arabism", *Foreign Affairs* Vol. 57, no. 2, December 1978, pp. 355-373.
- 26 גבריאל בן-דור, "דילמות קיומיות של המדינה הערבית העכשווית", בתוך: **זת ומדינה במזרח התיכון**, בעריכת דוד מנשרי, תל-אביב: מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה, אוניברסיטת תל אביב, 2006, עמ' 64.

- Benjamin Miller, "From Sykes-Picot to the Arab Spring: Explaining the outcomes of the 27
Recent Upheavals in the Middle East", שם.
- Bruce Maddy-Weitzman and Asher Susser, "State Cohesion in the Middle East: Historical 28
and Contemporary Perspectives", in: *Inglorious Revolutions: State Cohesion in the Middle East after the Arab Spring*, Tel Aviv: Moshe Dayan Center for Middle Eastern and African Studies, Tel Aviv University, pp. 13-36.
- מדד Bertelsmann Transformation Index נחשב למהימן מאוד ונפוץ ביותר בקרב חוקרים של 29
מדינתיות. <https://www.bti-project.org/en/home>. ראו: Jorge Vargas Cullell, "Advancing the Study of Stateness in Central America: Methodology and Some Illustrative Findings", In *Handbook of Central American governance*, edited by Diego Sanchez-Ancochea and Salvador Marti i Puig, London and New York: Routledge, 2013, pp. 133-147; Mirjam Künkler, "Religion-State Relations and Democracy in Egypt and Tunisia: Models from the Democratizing Muslim World—and their Limits", *Swiss Political Science Review* Vol. 18, No. 1, 2012, pp. 114-119; Debora Valentina Malito, "The Difficulty of Measuring Governance and Stateness", Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Research Paper No. RSCAS 38, 2015.
- מדד המדינות השריריות (Fragile States Index) פותח על ידי מכון החשיבה Fund for Peace 30
ומפורסם בכתב העת Foreign Policy. המדד מדרג את מדינות העולם על פי מידת פגיעתן והסכנה לקונפליקטים שעלולים להביא לקריסת המשטר שלהן. הוא עושה זאת באמצעות שקלול של 13 סמנים הכוללים הפרות של זכויות אדם, תנועת פליטים, איומים ביטחוניים, פיתוח כלכלי לא אחיד בין קבוצות חברתיות, הידרדרות של השירות הציבורי ודה-לגיטימציה של המדינה. המדד מדרג 178 מדינות, מהמדינה בעלת הציון הגרוע ביותר (בעלת מספר הנקודות הגבוה ביותר) לבעלת הציון הטוב ביותר (בעלת מספר הנקודות הנמוך ביותר). ראו: <http://fundforpeace.org/> fsi. עוד על המדד וכן דוגמה לשימוש מחקרי בו ראו: Michael and Guzansky, *The Arab World on the Road of State Failure*.
- BTI 2018: Egypt Country Report, [https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/](https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/EGY/) 31
[detail/itc/EGY/](https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/EGY/)
- "Timeline of Turmoil in Egypt From Mubarak and Morsi to Sisi", *New York Times*, June 32
23, 2014, <https://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/interactive/2013/07/02/world/middleeast/03egypt-timeline-morsi.html>
- אלי פודה ולימור לביא, "מצרים: האומנם מהפכה?" בתוך: **הגל השלישי: מחאה ומהפכה במזרח 33
התיכון**, בעריכת אלי פודה ואון וינקלר, ירושלים: כרמל, 2017.
- שם, עמ' 93-99, "President el-Sisi's Second Term: The Challenge of Legitimacy", *INSS Insight*, No. 1052, May 8, 2018. 34
- BTI Report, 2018 35
- Jack Shenker, "Egypt Protests: New street battles erupt in Tahrir Square", *The Guardian*, 36
November 21, 2011, <https://bit.ly/2tWBk1k>; Human Rights Watch, *Egypt: Protesters' Blood on the Military Leadership's Hands*, November 22, 2011, <https://bit.ly/2I1h1b2>
- "Citing Deadlock, Egypt's Leader Seizes New Power and Plans Mubarak Retrial", *New York Times*, November 22, 2012, <https://nyti.ms/2r8jDcK>; "Protests erupt across Egypt after presidential decree", *The Guardian*, November 23, 2012, <https://bit.ly/2r88I2F> 37
- Jason Brownlee, *Violence Against Copts in Egypt*, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2013, <http://carnegieendowment.org/2013/11/14/violence-against-copts-in-egypt-pub-53606> 38

- Global Terrorism Index 2017*, p. 39, <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/11/Global-Terrorism-Index-2017.pdf>. 39
- בין האירועים המרכזיים שבהם היו עימותים חריפים בין תומכי מורסי וזרם 'האחים המוסלמים' לבין מתנגדיהם: תהלוכת הלגיטימיות והשריעה (1-2 בדצמבר 2012), המצור על בית המשפט לענייני חוקה (3 בדצמבר 2012), מאורעות אל-מוקטם (מארס 2013), אירועי אל-איתיחאדיה (5 בדצמבר 2012), המצור על אזור ערוצי התקשורת בקהיר (מארס 2013), מאורעות הקתדרלה באל-עבאסיה (אפריל 2013), מאורעות דרך הניצחון (27 ביולי 2013) ופיזור ההתבצרות בכיכר אלנהדה ומסגד ראבעה אל-עדוויה (אוגוסט 2013). 40
- Shakir, Omar, *All According to Plan: The Rab'a Massacre and Mass Killings of Protesters in Egypt*, Human Rights Watch, 2014, <https://bit.ly/21djjFN> 41
- David D. Kirkpatrick, "Militant Group in Egypt Vows Loyalty to ISIS", *New York Times*, November 10, 2014, <https://nyti.ms/2jYzbfWl> 42
- Global Terrorism Index 2017*, p. 39. 43
- BTI Report 2018. 44
- Patrick Kingsley, "Egypt's chief prosecutor Hisham Barakat killed by Cairo bomb", *The Guardian*, June 29, 2015. 45
- ארגון 'המדינה האסלאמית' קיבל אחריות על האירוע. ראו: International Business Times, November 18, 2015, <https://bit.ly/2xHwjOm>. 46
- רשימה של מתקפות טרור נגד מטרות נוצריות במצרים בשנים 2011-2017, ראו: **ראי אל-יום**, 29 בדצמבר 2017, <https://bit.ly/2LkvzAM> 47
- Magdy Samaan and Declan Walsh, "Egypt Declares State of Emergency, as Attacks Undercut Promise of Security", *New York Times*, April 9, 2017. 48
- Global Terrorism Index 2017*. 49
- Yoram Schweitzer and Ofir Winter, "Egypt's War on Terrorism in the Sinai Peninsula: Alliance with Tribes, Partnership with Israel?", *INSS Insight*, No. 937, June 15, 2017. 50
- David D. Kirkpatrick, "Secret Alliance: Israel Carries Out Airstrikes in Egypt, With Cairo's O.K.", *New York Times*, February 3, 2018. 51
- Ahmed Eleiba, "Egypt army dismisses NYT claims of 'Israeli airstrikes against terrorists in North Sinai with Cairo's approval'", *Ahram Online*, February 4, 2018. 52
- Ofir Winter and Khader Sawaed, "President el-Sisi's Second Term: The Challenge of Legitimacy", שם. 53
- Yazid Sayigh, *Above the State: The Officers' Republic in Egypt*, Washington, D.C.: Carnegie Middle East Center, Carnegie Endowment for International Peace, 2012, <http://carnegie-mec.org/2012/08/01/above-state-officers-republic-in-egypt-pub-48972> 54
- אלי פודה ולימור לביא. "מצרים: האומנם מהפכה?", שם, עמ' 92. 55
- שם. 56
- Wolfgang Merkel, "The Consolidation of Post-Autocratic Democracies: A Multi-Level Model", *Democratization* Vol. 5, No. 3, 1998, pp. 33-67; Linz and Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, שם. על תהליך הדמוקרטיזציה במצרים וכישלונו ראו: Nathan J. Brown, "Egypt's failed transition", *Journal of Democracy* Vol. 24, no. 4, 2013, pp. 45-58. 57
- Yazid Sayigh, *Above the State: The Officers' Republic in Egypt*. שם. 58
- פודה ולביא. "מצרים: האומנם מהפכה?", שם, עמ' 93-96. 59
- "Egypt's foreign debt rises to \$80.8 billion as of end of Sept", *Reuters*, February 7, 2018. 60

- 61 Nizan Feldman, Ofir Winter, "The IMF Egyptian Assistance Program, One Year On", *INSS Insight* No. 988, November 6, 2017.
- 62 סוכנות ידיעות המזרח התיכון (Middle East News Agency), "[המוסד המרכזי לסטטיסטיקה: ממוצע האינפלציה רושם 30.7% במהלך שנת 2017] (בערבית), **אליום אל-סאבע**, 10 בינואר 2018, <http://www.youm7.com/3594019>
- 63 "Egypt orders 20 more alleged metro protesters detained", *Reuters*, May 15, 2018; Fatma Lotfi, "Protests, arrests as Cairo metro fares skyrocket", *Al-Monitor*, May 25, 2018.
- 64 Ofir Winter and Khader Sawaed, "President el-Sisi's Second Term: The Challenge of Legitimacy", שם.
- 65 עלי אל-דין הלאל (עורך ראשי) ואחרים, **חאל אל-אומה אל-ערביה: 2015-2016** [מצב האומה הערבית: 2015-2016], (ביירות: מרכז דראסאת אל-יחדה אל-ערביה), 175, Salman Shaikh and Shadi Hamid, "The Beginnings of Transition: Politics and Polarization in Egypt and Tunisia", Doha: Brookings Doha Center, April 19, 2012, <http://www.brookings.edu/research/reports/2012/04/19-democratic-transitions>
- 66 השאם אל-ע'נימי, "בשמות: ההכרזה על הקמת ועדת ה-100 האחראית לכתיבת החוקה" [ערבית], **אל-מצרי אל-יום**, 25 במרץ 2012, <http://www.almasryalyoum.com/news/details/168145>
- 67 Lombardi, Clark, and Nathan J. Brown. "Islam in Egypt's New Constitution". *Foreign Policy*, December 13, 2012, <http://foreignpolicy.com/2012/12/13/islam-in-egypts-new-constitution>
- 68 הנוסח המלא להכרזה החוקתית של ה-21 בנובמבר 2012 כפי שפורסם על-ידי דובר הנשיאות [בערבית], ר': **אל-שורוק**, 22 בנובמבר 2012, <http://www.shorouknews.com/news/view.aspx?cdate=22112012&id=6c116b6d-c8e3-477f-a124-f660ca4fa746>
- 69 סוכנות ידיעות המזרח התיכון (Middle East News Agency), "נוסח ההכרזה החוקתית החדשה שהוציא הנשיא מורסי" [בערבית], **אל-שורוק**, 9 בדצמבר 2012. <https://www.shorouknews.com/news/view.aspx?cdate=09122012&id=ac870987-0412-4dd8-ace9-a21b83213115>
- 70 פודה ולביא, "מצרים: האומנם מהפכה?", שם, עמ' 96.
- 71 מוצטפא אל-מרצאפי, איאת אל-חבאל, עומר עבד אל-עזיז, "אל-מצרי אליום עוקבת אחר אח'ואניצית המדינה בשמונה חודשים של שלטון מורסי (סיקור מיוחד)" [בערבית], **אל-מצרי אל-יום**, 14 בפברואר 2013, <http://www.almasryalyoum.com/news/details/286656>
- 72 Kareem Fahim, "In Upheaval for Egypt, Morsi Forces Out Military Chiefs", *New York Times*, August 12, 2012, <https://nyti.ms/2M9ocwf>
- 73 Freedom in the World Report, 2013, p. 20
- 74 יאסר רזק, "אל-סיסי ל-אל-מצרי אליום: נוכחתי שמורסי אינו נשיא לכל המצרים ואמרת לוי: נכשלתם" [בערבית], **אל-מצרי אליום**, 7 באוקטובר 2013, <https://www.almasryalyoum.com/news/details/326381>
- 75 "חרכת תמרד" [תחקיר באתר ערוץ אל-ג'זירה], **אל-ג'זירה**, 29 ביוני 2013, <http://www.aljazeera.net/news/reportsandinterviews/2013/6/29>
- 76 אחמד עלאם ורימון אדוארד, "תמרד: התקרבונו ל-15 מיליון חתימות.. שוקלים מסירת הטפסים לביהמ"ש העליון לחוקה" [בערבית], **אל-מצרי אליום**, 10 ביוני 2013, <http://www.almasryalyoum.com/news/details/218312>
- 77 אמניה אל-ג'לוי, "תמרד מכריזה על איסוף 22 מיליון חתימות להסרת האמון ממורסי [בערבית]", **אל-שורוק**, 29 ביוני 2013, <https://bit.ly/2Km3V6o>
- 78 א-סיסי הכריז על הדחתו של מורסי מהשלטון ועל מינויו של נשיא בית הדין החוקתי העליון, עדלי מנצור, לנשיא זמני במקומו. א-סיסי המשיך בתפקיד שר ההגנה, קודם לדרגת פילדמרשל בינואר 2014 והתפטר מתפקידו ב-26 במרץ 2014 כדי להתמודד בתור "אזרח" בבחירות לנשיאות שנערכו

- בחדש מאי, שבהן ניצח ברוב של 96.9 אחוזים. ראו: פודה ולביא, "מצרים: האומנם מהפכה?", שם.
- Omar Shakir, *All According to Plan: The Rab'a Massacre and Mass Killings of Protesters* 79
 BTI Report, 2018. שם.
- Ofir Winter and Khader Sawaed, "President el-Sisi's Second Term: The Challenge of 81
 "Egypt Legitimacy",
 BTI Report, 2018. 82
- "Egypt welcomes King Salman's visit", *Arab News*, April 3, 2016, <http://www.arabnews.com/saudi-arabia/news/904776>; 83
- "Egypt Gives Saudi Arabia 2 Islands in a Show of Gratitude", *New York Times*, April 10, 2016, <https://www.nytimes.com/2016/04/11/world/middleeast/egypt-gives-saudi-arabia-2-islands-in-a-show-of-gratitude.html>
- מוחמד סמיר וחסיין עלי, "העיתונות המצרית חוגגת את ביקור שומר שני ההקדשים: ברוך הבא לקהיר המלך סלמאן" [בערבית], **אל-ריאד**, 7 באפריל 2016, <http://www.alriyadh.com/1144660>, "מצרים מקבלת בברכה את שומר שני ההקדשים הקדושים בביקור רשמי ראשון" [ידיעה בערבית באתר ערוץ אל-ערביה], **אל-ערביה**, 7 באפריל 2016, <http://ara.tv/57rgv>
- Ahmed Fateha, "Egypt Said to Get \$2 Billion Saudi Deposit in IMF Deal Boost", *Bloomberg*, 84
 October 12, 2016, <https://bloom.bg/2N2CkJ8>
- Juan Cole, "Egyptian President Sisi Is Ridiculed for 'Selling' Islands to Saudi Arabia", *The Nation*, April 11, 2016, <https://www.thenation.com/article/egypts-sisi-ridiculed-for-selling-islands-to-saudi-arabia/>
- עומר ממדוח, "ערב הסעודית מאיימת על מצרים בפנייה לביהמ"ש הבינלאומי בגלל האיים טיראן וסנאפיר" [בערבית], **אל-מחמול**, 17 בדצמבר 2016, <http://www.mahmul.com/2016/12/ksa-salman.html> 85
- Bel Trew, "Saudis punish Egypt by cutting fuel", *The Times*, October 13, 2016, <https://www.thetimes.co.uk/article/saudis-punish-egypt-by-cutting-fuel-9dllrxls3> 86
- אחמד אבראהים, ["ערב הסעודית מאיימת למשוך את השקעותיה ממצרים בגלל טיראן וסנאפיר... ריאד בוחנת את הקפאת הסכמיה עם קהיר בגלל פסק הדין הטוען למצריות האיים" [בערבית], **וטו**, 1 ביולי 2016, <http://www.vetogate.com/2257817> 87
- "Saudi Arabia to restart Egypt oil shipments", *Financial Times*, March 16, 2017, <https://www.ft.com/content/9896514e-0a57-11e7-97d1-5e720a26771b> 88