

עדכון אסטרטגי

כרך 19 | גיליון 4 | ינואר 2017

ראש הממשלה ו"העוצמה החכמה"

יאיר לפיד

התהליך המדיני הישראלי-פלסטיני: חזרה לגישה התהליכית

אודי דקל ואמה פטרק

מי מיוחד מה-BDS?

עמית אפרתי

התחממות היחסים בין ישראל למעצמות אזוריות:

האם טורקיה היא הבאה בתור?

ארי הייסטין

חזבאללה כצבא

יפתח ש. שפיר

מדיניות ממשלת מודי כלפי ישראל:

רטוריקה ומציאות של ניתוק הקישור לפלסטינים

ויני קורה

יחסי ישראל-הודו: תפיסות ותחזיות

מאנוז' קומאר

אפקט טראמפ במזרח אירופה:

התגברות הסיכון להערכות מצב שגויות בין נאט"ו לרוסיה

שרה פיינברג

המשא ומתן לפירוק נשק גרעיני:

בין "הגינות" למציאות אסטרטגית

אמילי לנדאו ואפרים אסכולאי



המכון למחקרי ביטחון לאומי
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES
INCORPORATING THE JAFFE
CENTER FOR STRATEGIC STUDIES



תל אביב
טל אביב

עדכן אסטרטגי

כרך 19 | גיליון 4 | ינואר 2017

- 3** יאיר לפיד
ראש הממשלה ו"העוצמה החכמה"
- 21** אודי דקל ואמה פטרק
התהליך המדיני הישראלי-פלסטיני:
חזרה לגישה התהליכית
- 25** עמית אפרתי
מי מיוחד מה-BDS?
- 49** ארי הייסטין
התחממות היחסים בין ישראל למעצמות אזוריות:
האם טורקיה היא הבאה בתור?
- 59** יפתח ש. שפיר
חזבאללה כצבא
- 71** ויניה קורה
מדיניות ממשלת מודי כלפי ישראל:
רטוריקה ומציאות של ניתוק הקישור לפלסטינים
- 85** מאנוז' קומאר
יחסי ישראל-הודו: תפיסות ותחזיות
- 95** שרה פיינברג
אפקט טראמפ במזרח אירופה:
התגברות הסיכון להערכות מצב שגויות בין נאט"ו לרוסיה
- 109** אמילי לנדאו ואפרים אסכולאי
המשא ומתן לפירוק נשק גרעיני:
בין "הגינות" למציאות אסטרטגית

הרבעון **עדכן אסטרטגי** מיועד להעשיר ולהפרות את הדיון הציבורי בנושאים העומדים, או אמורים לעמוד, על סדר היום הביטחוני של ישראל והמזרח התיכון. המאמרים המופיעים ב**עדכן** נכתבים על ידי חוקרי המכון ואורחיו. המאמרים מאופיינים בהיותם מכווני מדיניות. הדעות המובעות בהם הן של המחבר לבדו.

עורך ראשי

עמוס ידלין

עורך אחראי

מרק הלר

מנהל מערכת

משה גרונדמן

עורכת משנה

ג'ודי רוזן

חברי המערכת

יואל גוז'נסקי, משה גרונדמן, מרק הלר, עמוס ידלין, גליה לינדנשטראוס, עודד ערן, ענת קורץ, אפרים קם, ג'ודי רוזן

מערכת מורחבת

ד"ר דן בן דוד, פרופ' עזר גת, פרופ' תמר הרמן, פרופ' אייל זיסר, אפרים הלוי, פרופ' עמנואל סיוון, פרופ' אשר ססר, פרופ' איתמר רבינוביץ', שמעון שטיין, פרופ' שמעון שמיר, פרופ' גבי שפר

עיצוב גרפי: מיכל סמורקובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל-אביב
דפוס: אלינר, פתח תקווה

המכון למחקרי ביטחון לאומי (חל"צ)

רח' חיים לבנון 40, ת"ד 39950, תל-אביב 6997556
טל' 03-6400400, פקס' 03-7447590, דוא"ל: info@inss.org.il

עדכן אסטרטגי מתפרסם בעברית ובאנגלית

תוכנו המלא מוצג באתר המכון: www.inss.org.il

ראש הממשלה ו"העוצמה החכמה"

תפקידו הביטחוני של ראש ממשלה ישראלי

במאה ה־21

יאיר לפיד

עוצמתה של ישראל צריכה להיות בלתי פרופורציונלית לגודלה או למשימות העומדות לפניה, ואויבינו צריכים לדעת זאת. ישראל צריכה להיות חזקה מספיק, כדי שנוכל לנצח בכל מלחמה או מבצע, בזמן סביר, תוך הפגנת עליונות מוחלטת. כדי לקיים את הכוח הזה צריך להבין את מרכיביו. הביטוי "ישראל חזקה" אינו רק מושג צבאי. כוחנו הצבאי הוא חלק מן העוצמה הישראלית, אבל כשלעצמו אינו מספיק כדי להגיע למטרה. בן-גוריון קבע: "ביטחוננו לא תלוי בצבא בלבד. גורמים לא צבאיים יכריעו לא פחות מגורמים צבאיים". ישראל חזקה היא הרבה יותר מזה "ל חזק". בניית העוצמה המשולבת הזו, המלכדת את הרכיבים הצבאיים והאזרחיים לכלל אגרוף אחד, היא תפקידו המרכזי של ראש הממשלה בישראל. תפקידו, הוא לחבר בין שלושה גנטורים: כוחה הצבאי של המדינה, כוחה הכלכלי-חברתי, וכוחה המדיני. אלו אינם גורמים נפרדים, אלא ישות אחת משולבת. איזון נכון ביניהם הוא מכפיל כוח לעוצמתה של המדינה. יצירתו וחזקתו של השילוב הזה יוצרים "עוצמה משולבת".

מילות מפתח: ממשלת ישראל, הקבינט המדיני-ביטחוני, צה"ל, עוצמה חכמה

כל תפיסת ביטחון, בכל מקום ובכל זמן, צריכה להתחיל בשאלה אחת: מה המטרה? בתהפוכות השונות שעברו על ישראל ועל המזרח התיכון בשנים האחרונות איבדנו לא פעם קשר עין עם המטרה, אבל היא פשוטה וקיימת מאז ומעולם. בנושא זה

חבר הכנסת יאיר לפיד היה חבר הקבינט הביטחוני בשנים 2013-2014, הוא חבר ועדת החוץ והביטחון וחבר ועדת המשנה למודיעין ולשירותים החשאיים

הייתה הסכמה נדירה בין שני האבות המייסדים של הציגונות, דוד בן-גוריון וזאב ז'בוטינסקי. "מסמך אסטרטגיית הביטחון" שפרסם בן-גוריון ב-1953 מבוסס למעשה על מסת "קיר הברזל" הנודעת של ז'בוטינסקי מ-1923.¹ שניהם קבעו שם את עקרון היסוד שלא השתנה מאז (למרות ניסוחיו השונים): **ישראל צריכה להיות חזקה כל כך שאויביה ידעו מראש שיפסידו בכל מלחמה נגדה.**

עוצמתה של ישראל צריכה להיות בלתי פרופורציונלית לגודלה או למשימות העומדות לפניה, ואויבינו צריכים לדעת שזה המצב. כל מצב אחר יגרום להם – בין אם מדובר באויבים מדינתיים או בארגוני טרור – לרצות לבחון את כוחנו. ישראל צריכה להיות חזקה מספיק כדי שנוכל לנצח בכל מלחמה או מבצע, בזמן סביר, תוך הפגנת עליונות מוחלטת. היא צריכה להיות אפילו חזקה עוד יותר אם פנינו להסדר עם שכנינו. גם אם משהו סבור שהסדר עם הפלסטינים הוא הפתרון לכל בעיות הביטחון של ישראל, מן הראוי שיזכור את אזהרתו המפוכחת של האלוף יעקב עמידור, ראש המ"ל לשעבר: "להסכמים אליהם תגיע ועליהם תחתום ישראל לא תהיה משמעות מעשית בעולם הנרקם במזרח התיכון, אם לא יהיה בידיה הכוח להגן עליהם".² רק עוצמה כזאת – עוצמה נחרצת ומטילת אימה המלווה בנכונות להפעיל אותה – תביא אותנו לנקודה שבה לא נצטרך להפעיל אותה, הנקודה שבה נוכל להבטיח את עתידנו מבלי שנצטרך להילחם.

כדי לקיים את הכוח הזה צריך להבין את רכיביו. הביטוי "ישראל חזקה" אינו רק מושג צבאי. כוחנו הצבאי הוא חלק מן העוצמה הישראלית, אבל כשלעצמו אינו מספיק כדי להגיע למטרה. כפי שקבע כבר בן-גוריון, "בטחנונו לא תלוי בצבא בלבד. גורמים לא צבאיים יכריעו לא פחות מגורמים צבאיים".³ ישראל חזקה היא הרבה יותר מזה. היא משגשגת מבחינה כלכלית, עם לכידות חברתית ואתוס משותף, עם בריתות אסטרטגיות בלתי מעורערות, עם גיבוי בינלאומי ועם יתרון איכותי וטכנולוגי מכריע. אלה תנאי היסוד. בלעדיהם לא נוכל להיות חזקים מספיק כדי למנוע את המלחמה, לנצח בה אם תפרוץ, או לקדם את השלום.

בניית העוצמה המשולבת הזו, המלכדת את הרכיבים הצבאיים והאזרחיים לכלל אגרוף אחד, היא מרכז תפקידו של ראש הממשלה בישראל. ראש הממשלה אינו חבר במטכ"ל, ובוודאי אינו אמור להיות מי שמכין את המפות של מבצעים מיוחדים, או בוחן את פריסת יחידות משמר הגבול ביהודה ושומרון בימי פיגועים. תפקידו הוא לחבר בין שלושה גנטורים: כוחה הצבאי של המדינה, כוחה הכלכלי-חברתי, וכוחה המדיני. אלו אינם גורמים נפרדים, אלא ישות אחת משולבת. איזון נכון ביניהם הוא מכפיל כוח לעוצמתה של המדינה. יצירתו וחזקתו של השילוב הזה יוצרים

בניית העוצמה המשולבת, המלכדת את הרכיבים הצבאיים והאזרחיים לכלל אגרוף אחד, היא מרכז תפקידו של ראש הממשלה בישראל.

"עוצמה משולבת" (הגרסה הישראלית לעוצמה חכמה – Smart Power),⁴ שהיא המפתח לבניית כוחה של המדינה. יצירת עוצמה משולבת היא תפקידו הביטחוני החשוב ביותר של כל ראש מדינה. זה נכון בכל מקום, ובמיוחד בישראל שהיא "מדינת אי" דמוקרטית, מערבית ומודרנית בלבד של מזרח תיכון נחשל וסוער.

בנייתה של עוצמה משולבת אינה משימה פשוטה כלל. הצורך לשלוט בכוחות השונים המפעילים את המדינה דורש קור רוח, תחושת אחריות עמוקה, ראייה רחבה ומעודכנת של המפה הגאופוליטית וממשל יעיל המסוגל להוביל מדיניות. כדי להבהיר את חשיבות "העוצמה המשולבת" בניהול המדינה ובחזקת הביטחון נלך מן המיקרו אל המקרו, מסיפור פרטני אחד של רכש ביטחוני להשלכותיו על עוצמתה של ישראל בכלל: ביוני 2016 נערך במפעלי 'לוקהיד מרטין' באוסטין, טקסס, טקס גלילת מטוס ה'אדיר' הראשון של חיל האוויר הישראלי. ה'אדיר' – הידוע יותר כ-F-35 – הוא מטוס חמקן רב-משימתי שיכול להגיע לכל נקודה במזרח התיכון. מעבר ליכולות החמקניות שלו, ממשק האדם-מכונה שלו הוא ראשון ויחיד מסוגו, והוא מהווה קפיצת מדרגה טכנולוגית. יש ב-F-35 גם מוקד לגאווה ישראלית, שכן חלק מרכיביו פותחו ואף נבנים בישראל. "הקסדה החכמה" שבה משתמשים הטייסים היא פיתוח של 'אלביט', והתעשייה האווירית מייצרת כנפיים לחלק מהמטוסים בטכנולוגיה יחידה במינה.

נציג חיל האוויר בטקס היה תת-אלוף טל קלמן, טייס זה למעלה משלושים שנה, שלא הסתיר את התרגשותו מיכולות המטוס. "זה היה כמו להחזיק את העתיד ביד", אמר. למעשה, הוא החזיק בידיו גם את העבר וההווה מפני שהמטוס הזה, ובעיקר הדרך שבה הגיע לידי ישראל – מתמצתים לא רק את יכולותיה הצבאיות והטכנולוגיות של ישראל, אלא גם את המודל המשולש של "העוצמה המשולבת". ראשית, מכיוון שמאחורי השגתה עומדת תפיסה נכונה ועקבית של בניין הכוח הצבאי, שראשיתה עוד בימי בן-גוריון. לפי תפיסה זו צריכה ישראל להחזיק כוח אסטרטגי לא פרופורציונלי שיבהיר לאויביה שהיא לא תסבול איום ממשי על קיומה. החלק האחר של תפיסה זו אומר שבשל היותה של ישראל מדינה קטנה מבחינה גיאוגרפית, היא צריכה לשמר את היכולת להעביר את המערכה הרחק אל מעבר גבולותיה. תפיסה זו הכתיבה את בניית חיל האוויר הישראלי, ובשנים האחרונות גם את שדרוג כוחו של חיל הים.

שנית, משום שעוצמתה הכלכלית של ישראל אפשרה לה לקנות 33 מטוסים כאלה בעלות של 5.25 מיליארד דולר, כחלק מעסקה כוללת שבה תרכוש ישראל בסופו של דבר 50 מטוסים.⁵ כדי שישלם תמשיך לקיים את היתרון האיכותי שלה, עליה לשמור על כלכלה חזקה ומבוססת טכנולוגיה, שפניה אל היצוא. הדבר מצריך השקעות בחינוך ובתשתיות, וניהול אחראי של המשק הישראלי.

על כך יש להוסיף את העובדה שהחברה האזרחית בישראל צריכה להאמין לשלטון שמניעיו נכונים וקבלת ההחלטות שלו יסודית ושקולה. מול ההוצאה הכבירה על המטוסים האלה קיימים יעדים רלוונטיים יותר לחיי האזרח, כמו כיתות לימוד קטנות יותר או מיטות אשפוז בבתי החולים. העובדה שרכישת המטוסים קודמת להם בסדר העדיפויות הלאומי היא מעשה של הקרבה מצד החברה האזרחית. החברה הישראלית מוכנה להקרבה הזו, מפני שהיא מניחה כי השלטון יודע מה הוא עושה. הציבור אינו יכול ואינו צריך לדעת את כל מערך השיקולים של הממשלה, אבל הוא צריך להבין ולהאמין **שהיא יודעת** מה היא עושה. יחסי אמון בין האזרח לשלטון וקיומו של אתוס משותף הם הבסיס לעוצמה אזרחית. חברה מפוצלת ומסוכסכת, שאין בה הסכמה על כללים וערכים, לא תוכל לעמוד לאורך זמן במשימות הביטחון הלאומי שלנו.

שלישית, הדבר שמאפשר את קניית המטוסים הללו הוא מעמדה הבינלאומי של ישראל, והעובדה שהיא נחשבת למדינה אחראית ולגיטימית. ישראל וטורקיה הן שתי המדינות היחידות במרחב שהממשל האמריקאי הסכים לאפשר להן לרכוש ולהחזיק מטוסי F-35.⁶ למרות לחצים לא מעטים של תעשיית הנשק האמריקאית, הממשל סירב למכור את המטוס למדינות נוספות במזרח התיכון. מדוע? מפני שרוב מוחלט של המדינות במרחב הן מדינות לא לגיטימיות מבחינה זו.

הממשל האמריקאי יוצא מנקודת הנחה שישראל לא תשתמש בנשק האימנטי שקיבלה להרפתקאות צבאיות מיותרות, תידע אותו מראש על כל מהלך בעל משמעות אסטרטגית,⁷ לא תפעל בניגוד לדין הבינלאומי ותשמור על סטנדרט הלחימה המקובל במדינות המערב.

בדומה לכוח הצבאי ולכוח הכלכלי, גם כוחה המדיני של ישראל נוצר משורה של רכיבים: הקשרים המדיניים, המודיעיניים והדיפלומטיים; מעמדה במוסדות העל-מדינתיים (האו"ם, נאט"ו, האיחוד האירופי, הבנק העולמי וכדומה); מעמדה במוסדות המשפטיים הבינלאומיים; התפיסה כלפיה בתקשורת, ברשתות החברתיות, באקדמיה, בדעת הקהל; איכות הקשרים האישיים בין מנהיגים.

מעמדה המדיני של ישראל נקבע בשלוש זירות עיקריות: וושינגטון, האיחוד האירופי והמוסדות הבינלאומיים (אין להמעיט בחשיבותן הכלכלית של מדינות כמו סין והודו, ואולם בעניינים גאופוליטיים, שילוב כוחות של המערב הוא זה שמכתיב את הטון, וכך יהיה גם בעתיד הנראה לעין). מכל השלישייה, ארצות-הברית היא החשובה יותר. עלינו להישמר שלא לסדוק את הברית ההיסטורית שלנו איתה ולשמר את מעמדנו העל-מפלגתי בקונגרס. אל לנו לאפשר לשינוי השלטון בארצות-הברית לגרום לנו לשקוע בשאננות. בשנים האחרונות נפגע מעמדה של ישראל בווינגטון, ואסור שמגמה זו תימשך.

זו גם הסיבה שהרמטכ"ל, גדי איזנקוט, מצא לנכון להגדיר את הלגיטימיות של מדינת ישראל כאחת מהמטרות האסטרטגיות הראשונות במעלה של מערכת הביטחון.⁸ הרמטכ"ל יודע שהלגיטימיות של ישראל נוצרת בזירה הבינלאומית, אבל יש לה משמעות ביטחונית מקומית. הלגיטימיות היא אמצעי השכנוע העיקרי של מערכת הביטחון כשהיא פונה לארצות-הברית כדי לרכוש מטוסי F-35 (או כדי לשכנע אותה שלא למכור אותם למדינות מסוימות במרחב); לגרמניה כדי לרכוש צוללות 'דולפין'; לאיחוד האירופי לשיתופי פעולה מודיעיניים.

המקרה של ה'אדיר' הוא הוכחה אחת מני רבות לכך שתפיסת ביטחון מעודכנת אינה יכולה להישען רק על ראייה מבצעית או צבאית. בלי שילוב נכון של שלושת הגורמים של העוצמה הישראלית – הצבאי, הכלכלי-חברתי והמדיני – לא יהיו לנו מטוסים כאלה. היתרון האיכותי של צה"ל יישחק וביטחונו ייפגע.

כדי לבנות ולהחזיק את העוצמה הדרושה לנו צריכים שלושת הכוחות – הצבאי, הכלכלי-חברתי והמדיני לפעול יחדיו, מתוך תפיסה משולבת. זהו בדיוק ההבדל בין תפיסת ביטחון (שהיא תפקידו של הצבא), לבין תפיסה של מדיניות ביטחון לאומי, שאינה מופעלת כיום. על כך כתב חבר הכנסת עפר שלח: "מהדרג המדיני ועד לצמרת צה"ל המערכת הישראלית מתקשה לנסח הגדרות כוללות ומתקשה עוד יותר לפעול לפיהן – לכן היא מעדיפה לא לנסח אותן כלל".⁹

תופעה זו בלטה במיוחד בקיץ 2014, עת נכנסה ישראל למבצע 'צוק איתן' מבלי שהגדירה לעצמה מה התוצאה שהיא רוצה להשיג, מהי אסטרטגיית היציאה ומהי מסגרת הזמן. מקבלי ההחלטות ידעו במהלך המבצע שחמאס מפעיל נגדנו את מה שכינה ד"ר גבי סיבוני "דוקטרינת הקורבן",¹⁰ כלומר, שהוא מעוניין להאריך את המערכה ככל האפשר כדי לייצר לחץ בינלאומי על ישראל ולפגוע במעמדה המדיני

ובכלכלתה. למרות זאת, מנהלי המערכה, ובראשם ראש הממשלה, לא חשבו שעליהם להגדיר לצבא מסגרת זמן או הישג נדרש. על פי תפיסתם המיושנת, בזמן שהתותחים רועמים, אין מקום לשיקולים כלכליים או מדיניים. ראש הממשלה אף התייצב מול המצלמות במהלך המבצע ואמר: "אנחנו נמשיך לפעול עד שמטרה זו [החזרת השקט] תושג. ייקח כמה זמן שיידרש, יופעל כמה כוח שצריך".¹¹ להחלטה הזו – לאפשר למערכה להימשך ללא מסגרת זמן קבועה – לא קדם בעצם שום דיון. הנחת העבודה המוטעית היא שאירוע ביטחוני יכול להיות מבודד מהשלכות הכלכליות והמדיניות שלו. זוהי טעות – אין הפרדה כזו.

מהדרג המדיני ועד לצמרת צה"ל המערכת הישראלית מתקשה לנסח הגדרות כוללות ומתקשה עוד יותר לפעול לפיהן – לכן היא מעדיפה לא לנסח אותן כלל.

דוגמה מובהקת לכך אפשר היה למצוא אז בנמל התעופה בן-גוריון (נתב"ג), שדה התעופה הבינלאומי היחידי של ישראל. רקטה בודדת שנחתה במהלך 'צוק איתן' ביישוב יהוד, מרחק שני קילומטרים משדה התעופה, לא גרמה לאבדות בנפש אבל הפעילה שרשרת אירועים: מטוס אמריקאי שהיה אמור לנחות בנתב"ג הסתובב באוויר ונחת באירופה, מטוס אמריקאי אחר המריא ריק והשאיר על הקרקע 300 נוסעים. גורמי ה-FAA (מנהל התעופה הפדרלי האמריקאי) החליטו להפסיק את כל הטיסות לישראל ל-24 שעות לצורך "הערכת מצב". רשות התעופה האירופית (EASA) הלכה בעקבותיו והוציאה "אזהרה חמורה" שגרמה לשורה של חברות אירופיות ואחרות להפסיק את טיסותיהן לנתב"ג. לראשונה מאז 1973, ישראל מצאה את עצמה מנותקת מן העולם.¹²

מאמץ מדיני מרוכז, בעיקר מול האמריקאים, גרם לכך שאחרי 24 שעות הוסרה אזהרת הטיסות. אילו נמשך מצב זה עוד יומיים או שלושה, היה ביכולתו להפעיל "אפקט דומינו" על הכלכלה הישראלית. בעידן של כלכלה גלובלית הפועלת במהירות האור, ישראל אינה יכולה להרשות לעצמה "לרדת מהרשת". נחיתתה של רקטה אחת היא אירוע שולי ברמה הצבאית. רצף האירועים שתואר כאן, לעומת זאת, הוא יישום מדויק של אסטרטגיית חמאס מאז הקמתו: חמאס יודע שאין באפשרותו להשמיד את מדינת ישראל, לפיכך הוא רואה בפגיעה כלכלית, מדינית והסברתית בישראל את עיקר מטרת הלחימה שלו.

חמאס הוא ארגון מרושע שתפיסת ההפעלה שלו מודרנית ומעודכנת. פגיעה בכלכלה ובמעמד המדיני היא גם פגיעה בביטחון. למזלה של מדינת ישראל, גם ההיפך הוא הנכון: בנייתה של כלכלה חזקה היא הבסיס לביטחון. במסמך "אסטרטגיית הביטחון הלאומי" שפרסם הבית הלבן בפברואר 2015, ציין הנשיא אובמה את כוחה הכלכלי של ארצות-הברית כראש וראשון ביסודות הביטחון הלאומי האמריקאי. בלי כלכלה חזקה אין לצבא לוחמים בעלי השכלה, מערכות נשק מתקדמות ועורף חזק בזמן מלחמה. בהמשך המסמך מציינים מחבריו עוד עובדות הנשמעות מוכרות לכל ישראלי: "גילויים מדעיים וחדשנות טכנולוגית מעצימים את ההובלה האמריקאית ומעניקים לה יתרון תחרותי המבטיח את יתרונו הצבאי".¹³ זהו "היתרון האיכותי" המפורסם שעל ישראל לשמור עליו מכל משמר. אלא שמגדל השמירה הזה אינו מוצב בתוך מחנה צבאי, אלא במגרש האזרחי. מערכת ביטחון מתקדמת מבחינה טכנולוגית אינה יכולה להתקיים לאורך זמן במדינה הנמצאת בפיגור טכנולוגי. בלי כלכלה מתקדמת וחברה מתקדמת, לא יהיה לנו צבא מתקדם.

מאז ניסח דוד בן-גוריון את יסודות תפיסת הביטחון הישראלית ב-1953, נהוג לומר שתפיסת הביטחון שלנו נשענת על שלושה יסודות – התרעה, הרתעה, הכרעה.

דוח ועדת מרידור מ-2006 הוסיף לתפיסה זו יסוד רביעי – התגוננות. בכנס הרצליה 2014 הציעו אלכס מינץ ושאוול שי להוסיף לו יסוד חמישי – אדפטציה,¹⁴ כלומר, יכולת ההתאמה הגמישה של מדיניות הביטחון לעולם המשתנה ללא הרף (ההצעה לא זכתה להד רב, אבל אני סבור שהיא חיונית וראויה לפיתוח).

מאחורי כל אחת מההגדרות האלה קיימת תורת לחימה שלמה, אבל טבע העיסוק בביטחון הוא כזה שעלינו לבחון אותן מחדש לעתים קרובות ככל האפשר. חבר הכנסת עפר שלח, למשל, עמד על כך שהמושג 'הכרעה' עבר שינוי דרמטי בשנים האחרונות, וייתכן שאינו תקף עוד כלל.¹⁵ בין אם הדבר נכון או לא (להבנתי הוא בוודאי נכון בשתי הזירות העיקריות שלנו: מול חמאס בעזה ומול חזבאללה בצפון), עלינו לנסח מחדש את תפקידו של הדרג המדיני בבניית התפיסה הזו.

כל חמשת היסודות שנמנו על ידי בן-גוריון, מרידור, מינץ ושי הם מבצעיים במהותם. לראש הממשלה יש השפעה עליהם, אבל הוא אינו יכול לצמצם את תפקידו לחלק המבצעי. שלא במקרה, ראש הממשלה אינו יושב בקומה העליונה של מגדל משרד הביטחון בקריה בתל-אביב, אלא בלשכתו בירושלים. משם עליו לנווט את המערכת כולה כך שמוקדי העוצמה של ישראל לא יתנגשו זה בזה, אלא ישרתו במשותף את ביטחון המדינה. שנים של הרגלים רעים והתחמקות של הדרג המדיני מקבלת אחריות גרמו לכך שנדמה לנו כי מערכת הביטחון וצה"ל הם אלה שצריכים לספק לדרג המדיני היררכיה נכונה של האיומים, ניתוח של הסביבה הביטחונית והמדינית שבה אנו פועלים, ואפילו את מערך השיקולים הכלכלי והמדיני. למעשה, זה צריך להיות הפוך – מערכת הביטחון צריכה לספק את המודיעין הטוב ביותר שהיא יכולה לספק, וראוי להקשיב (במידה לא מועטה של ספקנות בריאה) להערכות המודיעין שלה, אבל ראש הממשלה והקבינט הם

אלה שצריכים להתוות את המדיניות. ראש הממשלה צריך לעצב אותה לפי עקרון "העוצמה המשולבת", ולגרום לכל חלקי המערכת לפעול לפיה.

מובן מאליו שראש הממשלה אינו יכול לעשות זאת לבדו. המערכת סביבו צריכה להיבנות כך שמערך השיקולים המובא לפניו יהיה רחב ככל האפשר, וגוף המפתח הוא המועצה לביטחון לאומי (מל"ל). מאז הוקמה עברה המועצה סערות ושינויים רבים (מאז דצמבר 2015 איש אינו עומד בראש המועצה), אבל כל ראשי הממשלה לא עמדו בפיתוי ודיברו "מעל לראשה" עם אמ"ן, עם אלופי

ראש הממשלה והקבינט הם אלה שצריכים להתוות את המדיניות. ראש הממשלה צריך לעצב אותה לפי עקרון "העוצמה המשולבת", ולגרום לכל חלקי המערכת לפעול לפיה.

הפיקודים השונים, עם השב"כ ועם המוסד. מול אירועים דחופים אין זה בהכרח רע, ובכל מקרה בלתי נמנע. ראש הממשלה הוא זה שישלם את המחיר הציבורי על תקלה מבצעית חמורה, וטבעי שירצה להיות בקשר עם גורמים מבצעיים. הבעיה

היא שכך נוצרים הרגלים רעים: המגע הישיר הזה מתקיים גם בדיונים אסטרטגיים ארוכי טווח, שצריכים להיות בנויים אחרת לגמרי. אף אחד מגופי הביטחון אינו יכול להיות מודע למכלול השיקולים הכלכליים, למציאות המדינית המעודכנת או למורכבויות משפטיות. הם גם לא יכולים ולא צריכים לעסוק במטרותיה האסטרטגיות ארוכות הטווח של ישראל (הכוללות זירות טכנולוגיות ומסחריות, ונושאים כמו לכידות חברתית). זה אינו תפקידם. המצב הנכון הוא שדיונים טקטיים זעירים אינם צריכים להתנהל עם ראש הממשלה בכלל, ודיונים אסטרטגיים צריכים לעבור דרך המל"ל ודרכו בלבד. תפקיד המל"ל הוא לרכז את המידע, את התשומות ואת עבודת המטה גם עבור ראש הממשלה וגם עבור הקבינט. זה נכון במיוחד בעתות שגרה, כאשר אפשר וצריך לקבוע מדיניות. דיון בנושא כמו תקציב הביטחון אינו יכול להתקיים בהובלת צה"ל, או להתמוסס לתוך העימות הנצחי בין משרד הביטחון למשרד האוצר. את השאלה מה אנחנו רוצים שיקרה מול עזה לא צריך לנהל בזמן שיש עימות בעזה.

האם ראש הממשלה הוא האדם היחידי שיכול להניע תהליכים אינטגרטיביים מהסוג המתואר כאן? התשובה היא לא, אבל המערכות השלטוניות אינן יכולות לפעול בלי מנהיגות היודעת מה דרכה. לא פעם ולא פעמיים קראתי לאנשים הסובבים אותי את "נאום הירח" שנשא הנשיא קנדי באוניברסיטת רייס בטקסס ובו אמר: "אנחנו בוחרים להגיע לירח" (We choose to go to the moon). המומחים כולם נזפו בקנדי על כך שהוא מציב מטרה שארצות-הברית תיכשל בהשגתה ללא ספק, אבל הנשיא הצעיר והאנרגטי שלהם הבין שמנהיגות פירושה הצבת מטרות גבוהות, ולאחר מכן חתירה מתמדת לעברן.

אני מאמין גדול בכוחו של היחיד; בכוחה של הנהגה נחושה לעצב את מהלך ההיסטוריה; בכך שהדמוקרטיה היא שיטת ממשל שבבסיסה עומדת אופטימיות; בכך שבראש הפירמידה צריך לעמוד מי שיודע להוביל אנשים למקומות שהם לא חשבו עליהם קודם.

הנרי קסינג'ר כבר עמד על כך ששאלות היסוד של המדיניות הן פשוטות: "מה אנחנו רוצים להשיג, ומה אנחנו רוצים למנוע?"¹⁶ בגרסה הישראלית של הדילמה הזו, ראש הממשלה צריך להחליט אם מטרתו היא להגיע להסדר עם שכנינו שיהיה מבוסס על עקרון שתי המדינות, או לפעול להנצחת המצב הקיים מול הפלסטינים. שתי האפשרויות מונחות על השולחן, והיו ראשי ממשלה שפעלו לכאן או לכאן, אבל בין אם פנינו לשלום ובין אם למלחמה, כל ראש ממשלה יזדקק לכל כוחה של ישראל מאחוריו. המזרח התיכון מאמין "בדרך החרב", כלומר, שאלימות היא פתרון סביר וזמין לרוב הבעיות. במצב זה, ישראל צריכה ותצטרך תמיד להחזיק כוח רב.

ראוי לשים לב לכך שהנשיא קנדי לא אמר בנאומו "אני אגיע לירח", הוא אמר "אנחנו". כדי ליישם את המשימות הלאומיות ואת מטרות־העל של המדינה, כדי להגן על ביטחונה ולנווט בין האיומים השונים, ראש הממשלה צריך קודם כול שיהיה סביבו צוות גדול של אנשים מוכשרים, בעלי דעה, מגויסים למטרה בכל מאודם, רתומים להצלחתו. הם שיספקו לו את התשתית האינפורמטיבית, את הרעיונות ואת עבודת המטה הקפדנית שתאפשר למדינה להתקדם, לשגשג ולהיות בטוחה.

גם בתנאים מיטביים, ניתוח נכון וקביעת מדיניות נכונה נוכח המציאות המזרח־תיכונית הם משימה סבוכה מאין כמותה. אפילו ארצות־הברית נכשלה בשנים האחרונות לעתים קרובות בקריאת המפה האזורית, למרות שהאמצעים העומדים לרשותה רבים ועצומים לאין ערוך משלנו (תקציב הפנטגון גדול פי 50 מתקציב הביטחון הישראלי; תקציב מחלקת המדינה האמריקאית גדול פי 80 מתקציב משרד החוץ הישראלי). בראיון שנתן לאחרונה מזכיר המדינה האמריקאי היוצא ג'ון קרי, הוא נשאל איזו עצה היה רוצה לתת ליורשו בתפקיד. קרי ענה: "חשוב מאוד להבטיח שכל מקבלי ההחלטות יבינו את [האופי של] המדינה שלגביה הם מקבלים החלטות. שיראו אותה לא דרך העיניים שלנו, אלא דרך עיניהם של אלו שחיים בה. לא תמיד אנחנו עושים זאת".¹⁷ גם אנחנו, הישראלים, לא תמיד עושים זאת. ההבדל בינינו לבין ארצות־הברית הוא שהיא יכולה להרשות לעצמה כישלונות כאלה, אנחנו לא.

הסביבה המדינית־ביטחונית השתנתה בשנים האחרונות באופן מכריע. אנחנו חיים במציאות אחרת לגמרי מזו שהורגלנו לה בששים־וכמה השנים הראשונות לקיומה של ישראל: האויבים כבר אינם מדינות עוינות או צבאות סדירים. אנו חיים בעידן של מלחמות אזרחים והפיכות, ארגוני טרור שהולכים ומשתכללים בעודם צוברים במקביל הכרה פוליטית,¹⁸ לוחמת סייבר שהופכת למרכזית יותר ויותר, שאיפות גרעין של יותר ממדינה אחת באזור, חזית בינלאומית שנתונה להשפעתה של תקשורת עוינת וארגוני זכויות אדם רדיקליים. כל אלה יוצרים מערכה מודיעינית ומבצעית מתמדת השונה מאוד מן המציאות הקודמת, שבה הצבא נלחם פעם בכמה שנים מלחמה כוללת, ואז עבר להפוגה ששימשה אותו להפקת לקחים ולבניין הכוח. בעולם החדש שבו אנו חיים, אין כבר הפרדה מובהקת בין עת שלום לעת מלחמה.

בתנאים כאלה לימוד האויב – וגם לימוד השחקנים במרחב שאינם מוגדרים כאויבים – אינו יכול להיות מוגבל לאמת אחת, או לשכבה אחת של מידע. ראש

ראש הממשלה צריך ליצור סביבת עבודה שבה הצבא, השב"כ, המוסד, משרד החוץ והקבינט מסונכרנים ומשלימים זה את זה, וגורמי מקצוע כלכליים וחברתיים הם חלק אינטגרלי מהדיון.

הממשלה צריך ליצור סביבת עבודה שבה הצבא, השב"כ, המוסד, משרד החוץ והקבינט מסונכרנים ומשלימים זה את זה, וגורמי מקצוע כלכליים וחברתיים הם חלק אינטגרלי מהדיון.

דוגמה עדכנית – המאבק המתמיד נגד מקורות המימון של חזבאללה וחמאס מערב את מערך הבנקאות הבינלאומית וגורמים המתמחים בפשיעה כלכלית. סדרת הצלחות של המערכת הבנקאית באיתור גורמי המימון של הטרור, שורה של שיתופי פעולה בינלאומיים וחקיקת ה-ATA – "חוק האנטי טרור" האמריקאי – כל אלה אפשרו הגשת תביעות משפטיות נגד ארגוני הטרור והמדינות שנתנו להם מימון. הדבר העמים קשיים לא מעטים על ארגוני הטרור ואילץ אותם לחפש נתיבי מימון חוץ-בנקאיים מסובכים, החושפים אותם למעקב. המאבק הזה רחוק מסיום, אבל זוהי הוכחה נוספת לכך שהכלכלה, מדיניות החוץ והמשפט אינם עולמות תוכן נפרדים מעולם הביטחון, אלא מדובר במציאות מורכבת אחת.

ניתוח נכון של המציאות צריך לכלול את ההיסטוריה, הדת, התרבות, מבנה המשטר, מרכיבי הכלכלה והכוחות החברתיים. זה היה מסובך מאז ומעולם, אבל בעשור האחרון הסתבך פי כמה. מהפכת הרשתות החברתיות שהחלה ב-2006; המשבר הכלכלי של 2008 שהשלכותיו עדיין מורגשות; 'האביב הערבי' שהחל בשלהי 2010 – כל אלה מציבים בפנינו אתגרים שכמותם לא ידענו בעבר. גם כלי הניתוח נעשו מורכבים ומתוחכמים יותר מכל מה שהכרנו עד כה. כמו בתחומים אחרים, גם בתחום הביטחון עובר העולם מתפיסה נקודתית לתפיסת רשתית (כפי שהגדיר זאת הגנרל סטנלי מק'קריסטל: "צריך רשת כדי להביס רשת" (It takes a network to defeat a network)).¹⁹ אין להם נקודת התחלה או סיום, הם נמצאים בכל מקום ובכל זמן. הניסיון לעקוב ולהתאים את עצמנו אל האיומים מערער את המערכת וגורם לה אייציבות. כדי להימנע מכך, הדרג המדיני צריך לחזור תמיד לנקודת המוצא. האמצעים נעשו אולי מסובכים יותר, אבל המטרות נותרו פשוטות ובהירות: ישראל חזקה מבחינה צבאית וכלכלית, שמעמדה המדיני יציב ואיתן.

במשך קרוב לשבעים שנה דיברה הצמרת הישראלית במונחים של "איום קיומי". החשש הגדול וההיערכות המרכזית לקראתו היו מפני צבא או צבאות הדוהרים לעבר גבולותינו כדי לכבוש את ישראל. איש מהדרגים המקצועיים אינו משתמש עתה במונח הזה. רק בשנה האחרונה הדגישו בתוקף ראש המוסד היוצא, הרמטכ"ל היוצא ושר הביטחון היוצא, שאין על ישראל בימים אלה איום קיומי.²⁰ במקום זה יש סדרות הולכות ותופחות של איומי טרור, התפרקות ובנייה מחדש של מדינות במרחב ומסע דה-לגיטימציה נגד ישראל שהולך ומסלים. ההיערכות המדינית לא השכילה עד היום להתאים את עצמה לשינוי. נסו לחשוב למשל, כיצד הייתה משפיעה השקעה חכמה של 10 מיליון דולר בשנה ביחסי ציבור ובהסברה לטובת

ישראל ברחוב המצרי, שעוין אותנו גם אחרי ארבעים שנות שלום. 10 מיליון דולר הם בערך 0.0001 אחוז מתקציב המדינה בישראל (שעומד על כמאה מיליארד דולר בשנה), אבל במדינה ענייה כמו מצרים הם יכולים היו לעשות הבדל מכריע. בהיעדר עבודת מטה מעודכנת, חדשנית ומקיפה, ראש הממשלה לא יוכל לתת הנחיות מתאימות לגופי הביטחון. בלי להבין את שאיפותי הגלויות והסמויות של כל שחקן אזורי ולנתח נכון את חולשותיו וחוזקותיו, לא נוכל לעצב מדיניות חוץ יעילה ולבנות את הצבא המתאים ביותר למשימותיו. בלי שיתוף פעולה הדוק עם ארצות-הברית ועבודה יעילה מול האיחוד האירופי והמוסדות הבינלאומיים, לא נקבל את שיתופי הפעולה המודיעיניים והמבצעיים (ולא את הרכש הדרוש) שהכרחיים לביטחונה של ישראל.

תפיסת ההפעלה ובניין הכוח אינם יכולים להיות מוגדרים בחלל ריק, אלא מול איומים ואויבים. האמירה הידועה שלפיה אנחנו "תמיד מתכוננים למלחמה הקודמת" תוכל להימנע רק בזכות עבודת צוות נכונה, שבה נשמעים קולות שונים ודעות מגוונות. גודלו של הצבא ועקרונות בניין הכוח, הקווים המנחים של מדיניות החוץ, חוזי הסחר והבריתות הכלכליות – כל אלה נגזרים מהידיעה מי אויב ומי ידיד, אילו סכנות גלויות וסמויות מאיימות על המדינה, לאיזה מהאיומים אמור הצבא לתת מענה, מול אילו איומים יש להפעיל יכולות שאינן צבאיות, אילו הזדמנויות כדאי לנו לנצל לפני האחרים, ואיפה עלינו להיזהר כדי לא להסתבך במלחמות לא לנו. לכל אלה ממשלת ישראל לא נותנת היום תשובות ברורות, מפני שאין בידי ראש הממשלה הכלים המקצועיים והצוות המתאים כדי להגיב לשינויים ולעצב מדיניות ריאליית ומעודכנת.

לאחר שייבנה הצוות, יוגדרו עקרונות עבודת המטה וייכתבו תוכניות עבודה מעודכנות, יהיה מבחנו של ראש הממשלה ביכולתו לעבוד לפיהם. זו נשמעת משימה פשוטה, כמעט ברורה מאליה, אבל אין הדבר כך. רק לעתים נדירות מאוד המציאות הביטחונית והמציאות הפוליטית חופפות זו את זו. הפוליטיקה דורשת פתרונות פשוטים ומיידיים, הביטחון הוא מורכב, תהליכי ומחייב נשימה ארוכה. בפוליטיקה של ימינו יש געגוע מתמיד לימים פשוטים ונחרצים יותר, שבהם היה ברור מיהם האויבים, מהי מלחמה ומהו ניצחון. אנשי הביטחון, לעומתם, יודעים שבעולם הרשתי של הטרור והגרילה – שבו אפילו ההגדרות של "אויב" ו"ידיד" כבר אינן מוחלטות – רוב הפעולות הן כירורגיות, סבוכות וסמויות מן העין.

האם הצבא מתון יותר מהממשלה? איני סבור כך. יש לנו צבא לוחם, שאינו נרתע מעימותים ואיומים. בזיכרון הארגוני של צה"ל מושרשת היטב אמירתו של משה דיין בהספד לסגן רועי רוטברג ז"ל: "זו גזרת דורנו. זו ברירת חיינו – להיות נכונים וחמושים, חזקים ונוקשים, או כי תישמט מאגרופנו החרב – ויכרתו חיינו".²¹

אלא שהצבא פועל לפי יעדים לאומיים ארוכי טווח ומתוך הכרה באחריותו לחוסנה החברתי והכלכלי של ישראל, למעמדה הבינלאומי, ואפילו לערכיה היהודיים והדמוקרטיים. הרמטכ"ל איזנקוט הדגיש זאת שוב לאחרונה בפני המטכ"ל וגם בפני דרגי השטח.²²

בשנים האחרונות קיימת בצבא אי־נוחות הולכת וגוברת מכך שהדרג הפוליטי חומק מאחריותו להגדיר לצה"ל מדיניות. כשאין מדיניות, הציפייה מהצבא היא לתת מענה לכל האיומים. במקום מדיניות של "או זה או זה", הוא נדרש למדיניות של "גם וגם וגם וגם": גם לתת מענה לאיומים קיומיים בעלי סבירות נמוכה, גם לאיומי טרור שסבירותם גבוהה, גם לאיומים שהוא מכיר וגם לאיומים שעלולים להופיע יום אחד. בעולם של משאבים מוגבלים, זוהי כמובן משימה בלתי אפשרית.

מכל תפקידיו של ראש הממשלה, המאתגר ביותר הוא דווקא זה שאינו מופיע בספר החוקים – הצורך לנווט ללא הרף בין אינטרסים סותרים מתוך ראייה רחבה של טובת האומה. כמעט בכל החלטה המובאת לפניו, יש התנגשות אינטרסים כלשהי. כאשר סוללים כביש בדרום, נראה שלא סוללים כביש בצפון. כשמורידים מכסים כדי להוזיל את יוקר המחיה, פוגעים בתעשייה המקומית ואנשים יפוטרו. אם מהדקים קשרים עם רוסיה, יש לזה מחיר באמריקה. הפתרון הנוח הוא כמובן "גם וגם", אבל בעולם של משאבים מוגבלים ואינטרסים סותרים, תפקידה של ההנהגה הוא לקיים דיון מעמיק, לבחון את היתרונות והחסרונות, ואז לקבל החלטות שחלק מהאנשים לא יאהבו. זה אינו תהליך פשוט או מתגמל, אבל זוהי תמצית תפקידה של ההנהגה ותפקידו של ראש הממשלה.

הדבר נעשה חיוני במיוחד כשמדובר בדיון על אבני היסוד של "העוצמה

המשולבת". בחורף 2013 למשל, בעת שהייתי חבר קבינט, דרשתי לקיים דיון קבינט על יחסי ישראל-ארצות־הברית והשפעתם על הביטחון הלאומי. דיון כזה – על אחד הנושאים הקריטיים ביותר לביטחון המדינה – לא התקיים עד עצם היום הזה. מאז היו לא מעט אירועים דרמטיים ביחסי ישראל-ארצות־הברית, ובראשם החתימה על הסכם הגרעין עם איראן, שאותו הובילה ארצות־הברית למרות מחאותיה הנמרצות של ישראל, נאומו של ראש הממשלה בקונגרס, משבר חסר תקדים בין ישראל למפלגה הדמוקרטית, ובחירתו הבלתי צפויה של הנשיא טראמפ.

גם האירועים האלה לא גרמו לקבינט להתכנס כדי לעצב מדיניות סדורה לנוכח המצב החדש.

בשנים האחרונות קיימת בצבא אי־נוחות הולכת וגוברת מכך שהדרג הפוליטי חומק מאחריותו להגדיר לצה"ל מדיניות. כשאין מדיניות, הציפייה מהצבא היא לתת מענה לכל האיומים.

כדאי לחדד את הנקודה: העולם עבר בשמונה השנים האחרונות טלטלה בממדים כבירים. על שולחן החול העולמי מסתדרים הכוחות מחדש. לראשונה מאז 1945 מתלבטת ארצות הברית מה תהיה "האסטרטגיה הגדולה" הבאה שלה.²³ לאורך כל השנים הללו הקבינט – הגוף הביטחוני העליון של מדינת ישראל – לא קיים אפילו דיון אחד בשאלה כיצד עלינו להגיב למצב החדש, ומה עלינו לעשות כדי לשמר את מעמדה המיוחד של ישראל בווינגטון.

הזליגה מההיבט האסטרטגי אל הטקטי היא אנושית ובלתי נמנעת. רוב בני האדם מעדיפים לעסוק במה שהם מכירים ומבינים. גם מבחינה פוליטית, העיסוק בטקטיקה נוח ומתגמל יותר מאשר העיסוק באסטרטגיה שפירותיה ייקטפו בעתיד, ואולי אפילו בידי מישהו אחר. דווקא משום כך, חלק מתפקידו של ראש הממשלה הוא לוודא שהדרג המדיני יקפיד לעסוק ביסודות "העוצמה המשולבת" ולא בעניינים מבצעיים. לא חסרים בקרבנו מפקדים מוכשרים, אך חסרים לנו מנהיגים המתנהגים כמו מנהיגים. כשהנהגה יורדת לפרטים במקום להתוות את הדרך היא גם חוטאת לתפקידה, וגם מפריעה לצה"ל לעבוד.

איי הנוחות שהדבר מעורר בצבא מהדהדת בקול רם ב"מסמך האסטרטגיה של צה"ל" שכתב הרמטכ"ל גדי איזנקוט, ואשר באופן יוצא דופן הופץ לציבור באוגוסט 2015. במסמך זה כותב הרמטכ"ל בין השאר:

...הזיקה בין המטרות הלאומיות ובין הפעלת הכוח:

6. כאשר נדרש להפעיל את הצבא, אמור הדרג המדיני לנסח את ההנחיות לצבא כלהלן:

- א. מהן המטרות ומהם מצבי הסיום האסטרטגיים הנדרשים.
- ב. מהו תפקיד הצבא וכיצד הוא משתלב בהשגת מטרות אלה.
- ג. מהם האילוצים בשימוש בכוח הצבאי.
- ד. הגדרת המאמצים הנוספים (מדיני, כלכלי, תקשורתי, חברתי) ותפקיד צה"ל בהקשרם.

7. הנחיות הדרג המדיני מחייבות בירור ושיח שוטף בין הדרג הצבאי הבכיר (הרמטכ"ל) לדרג המדיני. ההנחיה המדינית היא הבסיס לתהליכי החשיבה האסטרטגיים במטכ"ל, אך היא גם מושפעת מהם – ישנה השפעה הדדית.²⁴

רב־אלוף איזנקוט מקפיד על לשון זהירה, אבל המסר הוא חד. זוהי למעשה דרישה חסרת תקדים של צה"ל מהדרג המדיני – לנהוג כמו הנהגה; להגדיר מטרות אסטרטגיות ולא טקטיות; לא להתערב בהחלטות מבצעיות (במקומות אחרים במסמך הוא מדגיש את העובדה שבזמן המערכה עצמה, היחידי שיכול לתת פקודות לצבא הוא הרמטכ"ל).²⁵ אלא לעסוק בתפקיד האמיתי של הקבינט ובעיקר של ראש הממשלה: לבחון את השימוש בכוח כ"המשך המדיניות באמצעים אחרים", כהגדרתו של פון קלאוזביץ, ולהפעיל אותו רק כשהוא תואם להקשר הרחב של

מטרות המדינה, ערכיה, יכולותיה ומגבלותיה הריאליות – המדיניות, הכלכליות, החברתיות והמשפטיות.

אחת הבעיות בנושאי מדיניות ואסטרטגיה ביטחונית היא, שלעיתים קרובות ההקשר הרחב אינו נראה לעיני הציבור. מדינה היא פקעת קורים סבוכה, שבה כל אירוע מפעיל סדרת אירועים אחרת. הציבור – וגם התקשורת – אינם יכולים לראות בזמן אמת איך מפת האינטרסים משתנה. גם פה מובא הסבר מאירוע אחד כדי להבהיר את הנושא בכללותו: ממבט ראשון נראה שאין דרך לקשור בין נושאי ביטחון לאומי לבין הוויכוח על מתווה הכותל, שנועד לפתור את סידורי התפילה של הרפורמים והקונסרבטיבים ברחבת הכותל המערבי. אולם הסתכלות רחבה ומעמיקה יותר חושפת יותר מקשר אחד.

מתווה הכותל נועד לסיים עימות שנמשך יותר משני עשורים לגבי סידורי התפילה של הרפורמים והקונסרבטיבים ברחבת הכותל המערבי. המתווה הוא תוצר של פשרה שהגיע אליה צוות מיוחד שמינה ראש הממשלה. המשא ומתן נמשך לא פחות משלוש שנים. הצוות הורכב מנציגי כל הזרמים, כולל החרדים, ובראשו עמד היועץ המשפטי לממשלה אביחי מנדלבליט, שכיהן אז כמזכיר הממשלה. לפי המתווה תיבנה לרפורמים ולקונסרבטיבים רחבה נפרדת מתחת ל'קשת רובינסון', שבה יוכלו להתפלל על פי מנהגיהם. הרחבה המרכזית תישאר בידי האורתודוקסים. כדרך של פשרות, איש לא היה מאושר מהמתווה, אבל היה ברור לשני הצדדים שאם לא יגיעו להסכמות, יכפה עליהם בג"ץ פתרון. המתווה הובא לממשלה, ובברכת ראש הממשלה (שהדגיש בפתח ישיבת הממשלה שהצוות פעל בהנחייתו האישית ואמר: "זהו פתרון הולם ופתרון יצירתי כמו שבדרך כלל צריך בסוגיות רגישות כאלה")²⁶ המתווה אושר לביצוע בהחלטת ממשלה. כצפוי, פרצה סערה באתרי האינטרנט החרדיים וראש הממשלה הקפיא אותו.

הקפאת המתווה עברה "מתחת לרדאר" של רוב הציבור בישראל, אבל יצרה משבר חסר תקדים בהיקפו ובעוצמתו בין מדינת ישראל לבין רובן המכריע של הקהילות היהודיות בארצות-הברית (53 אחוזים מיהודי ארצות-הברית הם רפורמים או קונסרבטיבים, רק 10 אחוזים הם חרדים. השאר אינם שייכים לשום קהילה מסודרת).²⁷ סרטון שבו נראה חרדי זועם הקורע סידור תפילה רפורמי באמצע רחבת הכותל הפך בארצות-הברית לווריאלי, מנהיגי הארגון הבינלאומי לרבנים קונסרבטיבים, ארגון הגג של רוב יהודי ארצות-הברית, כתבו לראש הממשלה מכתב זועם שבו העלו לראשונה סימני שאלה כבדים: האם מדינת ישראל היא עדיין "מרכז לעם היהודי כולו"?²⁸ בשלב מסוים הם הגישו תביעה לבג"ץ למימוש המתווה. גם זה תקדים: יהדות העולם תובעת את מדינת ישראל בבית המשפט על כך שאין בישראל חופש דת ליהודים.

מדוע ואיך קשור "מתווה הכותל" למדיניות הביטחון? מפני שהרפורמים והקונסרביטיבים אינם רק רוב דמוגרפי, הם גם הקהילות העשירות, המשפיעות והמחוברות יותר מבחינה פוליטית בארצות-הברית. הכסף והעוצמה הפוליטית שלהם הם אלה שעומדים מאחורי איפא"ק, השדולה הפרו-ישראלית של וושינגטון. הם אלה שסייעו לישראל במאבקה נגד הסכם הגרעין עם איראן (ונכשלו יחד איתנו). הם אלה הגורמים לכך שהסכם הסיוע הצבאי לישראל הוא הגדול ביותר מכל הסכמי הסיוע של ארצות-הברית (היקף הסיוע מאז קום המדינה עבר את ה-125 מיליארד דולר). הם אלה שלוחצים על הממשל האמריקאי כדי שישראל תהיה הראשונה לקבל נשק מתקדם – ממטוסי F-35 ועד פצצות JDAM חכמות. הם אלה שיודעים לפנות לחברי הסנאט והקונגרס כדי למנוע החלטות אנטי-ישראליות. בעיצומו של המאבק נגד הסכם הגרעין סיפר לי חבר קונגרס יהודי רב-השפעה על פגישתו עם הנשיא אובמה, שבה תבע ממנו "לפצות את ישראל" על ההסכם המתהווה. הכוונה לא הייתה לפיצוי כספי, אלא לכך שאמריקה תצייד את ישראל בשורה של אמצעים צבאיים וטכנולוגיים, שיאפשרו לה להגן על עצמה מכל תקיפה עתידית של איראן או של עושי דברה באזור. הנשיא הבטיח לו שכך יעשה, אבל חבר הקונגרס המודאג ביקש שההבטחה תיעשה בכתב. כעבור כמה ימים שלח הנשיא מכתב פומבי לחבר קונגרס יהודי אחר, ג'רי נדלר, שבו נאמר: "המחויבות ליתרון הצבאי האמיתי של ישראל עומדת בלב שיתוף הפעולה הביטחוני בין שתי מדינותינו... אנחנו נמשיך להתדיין עם שותפינו הישראלים על הדרך לחזק את יכולות ההגנה הישראליות לנוכח דאגותינו המשותפות מול איראן".²⁹ בהמשך גובה

המכתב הזה בהסכם הסיוע הצבאי שנחתם בספטמבר 2016 ובשורת הבנות אסטרטגיות בין הפנטגון למשרד הביטחון. כמעט מיותר לציין ששני חברי הקונגרס היהודים שהתניעו את התהליך הם חברי קהילות רפורמיות. כשהאמריקאים – אומה נטולת ציניות – מדברים על כך שהברית עם ישראל נעוצה ב"ערכים משותפים", הם עושים זאת מפני שזה המסר שמועבר אליהם מיהדות ארצות-הברית (בעת שנאמתי בוועידת איפא"ק ב-2012 התחלתי לספור בשלב מסוים את השלטים שעליהם נכתבו המילים "ערכים משותפים", אחרי שלוש מאות שלטים התייאשתי). במילים פשוטות, יהדות ארצות-הברית היא זו שעומדת מאחורי המרכיב השני בחשיבותו בביטחון

ישראל אחרי צה"ל – הברית הצבאית והמדינית עם ארצות-הברית.

משבר רגעי עם המפלגות החרדיות אינו שקול כנגד הפגיעה העתידית בביטחון שגורמת התרחקותן של הקהילות בארצות-הברית. תפקידו של ראש הממשלה

חלק מתפקידו של ראש הממשלה הוא לוודא שהדרג המדיני יקפיד לעסוק ביסודות "העוצמה המשולבת" ולא בעניינים מבצעיים. לא חסרים בקרבנו מפקדים מוכשרים, אך חסרים לנו מנהיגים המתנהגים כמו מנהיגים.

הוא להביא לקדמת הבמה את שיקולי המקרו הביטחוניים ולפעול לפיהם. הדבר כרוך בהסברה, בתשלום מחיר ציבורי ובהתייצבות לא נוחה בפני ציבור שאינו מגלה סבלנות מרובה לפרטים. אלו אינם מחירים קלי ערך, אבל מי שרוצה "עוצמה משולבת" צריך להיות מסוגל לעמוד בהם.

סיפור מתווה הכותל, בדומה לסיפור רכישת ה-F-35, הוא אחד מרבים. הפרטים משתנים, אבל העיקרון היסודי נשמר: אם שמירת "העוצמה המשולבת" וחזקתה הם התפקיד הראשון במעלה של ראש הממשלה, עליו לוודא שאינטרסים אחרים – חשובים פחות אבל דחופים יותר – לא יפגעו בביטחון ישראל.

מבחנה של ההנהגה אינו רק בנכונותה לספק לאזרחים את מאווייהם, אלא גם ביכולתה לדרוש מהם אחריות. כדי שהיא תוכל לדרוש זאת, היא צריכה להפגין אחריות בעצמה. מאבק ערכי שאין לו מחיר אינו מאבק.

בעוד חמש שנים יהיה ביטחונה של מדינת ישראל תלוי במערכת שלמה של גורמים המתלכדים לאגרוף אחד. הגורמים הללו – כלכליים, חברתיים, בינלאומיים – יכולים להפריע ולסתור זה את זה, או להפוך למכפילי כוח שיגבירו את עוצמתנו ואת חוסננו הלאומי.

תפקידו של ראש הממשלה הוא למנוע את הסתירות ולייצר את מכפילי הכוח. כדי שיוכל לעשות זאת ולהעמיד את ישראל במצב טוב יותר, יש לנקוט את הצעדים הבאים שיהפכו את "העוצמה המשולבת" למרכז מדיניות הביטחון הלאומי של ישראל (חלק מהנקודות הבאות מופיעות ב"תוכנית 7 הנקודות לעתידה של מדינת ישראל", שפרסמנו בספטמבר האחרון):

1. לייצר עבודת מטה מקיפה שתבחן את האיומים המרכזיים שבפניהם תעמוד ישראל בשנים הקרובות, כולל בהיבטי כלכלה ומדיניות חוץ.
2. להקים צוותי עבודה שילמדו לעומק איך להתייצב בפני כל איום, ויעזרו לדרג המדיני להגדיר מהם התרחישים שיששראל אינה מוכנה בשום אופן להרשות שייקרו.
3. לייצר עבודת מטה סביב הממשק ביטחון-כלכלה ולבחון כיצד יכולים קשריה הכלכליים של ישראל לשרת את ביטחונה.
4. להוציא לפועל תוכנית לאומית שתבסס את הכלכלה הישראלית על תעשיות החדשנות.

מבחנה של ההנהגה אינו רק בנכונותה לספק לאזרחים את מאווייהם, אלא גם ביכולתה לדרוש מהם אחריות. כדי שהיא תוכל לדרוש זאת, היא צריכה להפגין אחריות בעצמה. מאבק ערכי שאין לו מחיר אינו מאבק.

5. לבצע רפורמה מקיפה לחיזוקו של משרד החוץ, להעביר אליו את המאבק ב-BDS, לבטל את כל הכפילויות במערך ההסברה הישראלי ולרכז את כל הטיפול בנושא במחלקת ההסברה של משרד החוץ.

6. לשקם את המועצה לביטחון לאומי, להרחיב את סמכויותיה ולהכפיף אליה את הקשר בין ראש הממשלה לזרועות הביטחון השונות.
 7. לנסח "חוק קבינט" חדש שיאפשר לשרים להתכונן טוב יותר לדיונים, ימנע הדלפות וימקד את הדיונים בנושאים אסטרטגיים במקום בנושאים טקטיים.³⁰
 8. לבנות פורום משותף של המועצה לביטחון לאומי, המועצה הלאומית לכלכלה, מטה הסייבר ומשרד החוץ שיתמקד באיומים עתידיים, בעיקר בתחום הסייבר, האינטרנט של הדברים (IoT) ולוחמת החלל.
 9. לחזק את זרוע המשפט הבינלאומי במשרד המשפטים.
- דרך מודל "העוצמה המשולבת" אפשר יהיה לרתום את עוצמתם של צה"ל, המוסד והשב"כ, יחד עם כוחותיה הכלכליים והמדיניים של ישראל ועם האנרגיה והחזון של אזרחיה, כדי שישראל תוכל להגשים את מטרתה העל שליוותה אותה מיום היווסדה:
- להיות חזקה כל כך שאויביה ידעו מראש שתמיד יפסידו בכל מלחמה נגדה.

הערות

- 1 יצחק בן-ישראל, "ישראל והפלסטינים – הנחות יסוד לעדכון תפיסת הביטחון בעקבות 'צוק איתן'", אתר עמותת בוגרי המכללה לביטחון לאומי, <http://www.amutatmabal.org.il>, ספטמבר 2014, עמ' 2.
- 2 יעקב עמידור, **כאוס בשל סערה מושלמת**, מרכז בגין-סאדאת למחקרים אסטרטגיים, מזכרי מרכז בס"א מס' 8, אוניברסיטת בר-אילן, 2015, עמ' 30.
- 3 יצחק בן ישראל, ניקי קונס, "ניהול סיכונים לפי גישת בן-גוריון", **מערכות** גיליון 452, הוצאת משרד הביטחון, עמ' 32–37.
- 4 פרופ' ג'וזף ניי (Nye), יו"ר החוג לממשל באוניברסיטת הארוורד ולשעבר עוזר מיוחד לשר ההגנה האמריקאי, הוא האיש שטבע את המושג. ראו למשל במאמר Get Smart במגזין *Foreign Affairs*, גיליון יולי/אוגוסט 2009.
- 5 נכון אמנם שהרכישה נעשית בכספי הסיוע האמריקאי, אבל בסופו של דבר מדובר באותו תקציב הצטיידות. מי שקונה מטוסים בדולרים, יצטרך לקנות נגמ"שים בשקלים. אם ישראל קונה מטוסים בכספי הסיוע, זה מפני שהיא מסוגלת לממן בעצמה את ההצטיידות הבסיסית שלה.
- 6 טורקיה אינה מוגדרת כ"מדינה מזרח-תיכונית", אבל היא המדינה השנייה במרחב שלנו שקיבלה אישור מהממשל האמריקאי לרכישת מטוסי F-35.
- 7 הממשל האמריקאי אינו מצפה לתיאום מראש, אלא ליידוע. ישראל לא תיאמה מראש את תקיפת הכור בעיראק, פעלה בסוריה (לפי מקורות זרים הכוללים את הנשיא לשעבר ג'ורג' וו. בוש) בלי תיאום עם הממשל, ובמקרה הצורך תתקוף באיראן ללא צורך באישור אמריקאי.
- 8 רב-אלוף גדי איזנקוט, **אסטרטגיית צה"ל**, 2015, עמ' 23.
- 9 עופר שלח, **האומץ לנצח – מדיניות ביטחון לישראל**, הוצאת ידיעות אחרונות, 2015, עמ' 85.
- 10 **צוק איתן, השלכות ולקחים**, עורכים: ענת קורץ ושלמה ברום, המכון למחקרי בטחון לאומי, 2014, עמ' 31.

- 11 "נתניהו: "נמשיך בעוצמה, כל האופציות בעזה על השולחן", חדשות 2, 2 באוגוסט 2014, <http://www.mako.co.il/news-military/security-tzuk-eitan/Article-f21a0dbf9e79741004.htm>
- 12 תיאור רצף האירועים לפי: אסף אגמון, "סודות נתב"ג בצוק איתן", *Israel Defence*, אוקטובר 2014, <https://goo.gl/BPY452>
- 13 *National Security Strategy*, The White House, February 2015, p. 16, http://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf
- 14 אלכס מינץ ושאל שי, "האדפטציה כמרכיב בתפיסת הביטחון של ישראל", בתוך: **עיניים בתפיסת הביטחון של ישראל**, פורום הרצליה לגיבוש תפיסת הביטחון, 2014.
- 15 עופר שלח, **האומץ לנצח – מדיניות ביטחון לישראל**, הוצאת ידיעות אחרונות, 2015, עמ' 86–89.
- 16 Henry Kissinger, *World Order*, Penguin Press, 2014, p. 372.
- 17 Jonathan Tepperman, "The Envoy – A Conversation With John Kerry", *Foreign Affairs*, October 2016.
- 18 דוגמה אחת מרבות: ביולי 2016 נפגש שר החוץ הצרפתי, ז'אן מארק אייר, עם נציגי חזבאללה בביירות. כשמחיתי על כך בזעם בפני שגריר צרפת בישראל, הוא השיב את התשובה הרשמית של משרד החוץ: "המפגש היה עם אנשי הזרוע המדינית של החזבאללה, לא עם אנשי הזרוע הצבאית". העובדה היא שאין הפרדה כזו בין הזרועות למעשה, אפילו חזבאללה אינו טוען שיש הפרדה כזו.
- 19 Niall Ferguson, "It Takes a Network to Defeat a Network", Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, March 28, 2016.
- 20 תמיר פרדו ל"מעריב", ינואר 2016; משה "בוגי" יעלון – נאום בוועידת הרופאים, ינואר 2016; רב־אלוף בני גנץ, מפגש "אסכולות" בחיפה, יוני 2016.
- 21 מתוך הספד לסגן רועי רוטברג, ארכיון משרד הביטחון, אפריל 1956.
- 22 רב־אלוף גדי איזנקוט, **אסטרטגיית צה"ל**, 2015, עמ' 9, מתוך עבודת המטה לפיתוח תפיסת הביטחון הלאומי (מסמך מרידור 2007).
- 23 לקריאה נוספת: Hal Brands, Peter D. Feaver, John J. Mearsheimer, and Stephen M. Walt, "Should America Retrench?" *Foreign Affairs* (October 2016).
- 24 רב־אלוף גדי איזנקוט, **אסטרטגיית צה"ל**, 2015, עמ' 10.
- 25 שם, עמ' 23.
- 26 משה שטיינמץ, יקי אדמקר ועמרי נחמיאס, "מתווה הכותל אושר חרף התנגדות החרדים: 'פתרון הולם ויצירתי'", **וואלה!**, 31 בינואר 2016, <http://news.walla.co.il/item/2930318>
- 27 Pew research center, *A Portrait of Jewish Americans*, 2013.
- 28 Letter to Prime Minister Netanyahu Expressing Disappointment Regarding Kotel Agreement, The Rabbinical Assembly, July 11, 2016, <https://goo.gl/NUmieb>
- 29 Obama's Letter to Congressman Nadler, *The New York Times*, August 20, 2016, http://www.nytimes.com/interactive/2015/08/20/world/middleeast/document-obamas-letter-to-congressman-nadler.html?_r=0
- 30 חוק כזה הונח על שולחן הכנסת על ידי ח"כ עופר שלח ביוני 2016.

התהליך המדיני הישראלי-פלסטיני: חזרה לגישה התהליכית

אודי דקל ואמה פטרק

הדעה הרווחת כיום בקרב פוליטיקאים, מומחים והציבור הרחב משני עברי המתרס - ישראלים ופלסטינים - היא שהסדר קבע אינו בר-השגה בעתיד הקרוב. החשש גובר כי הולך ונסתם הגולל על פתרון שתי המדינות, וכי הסכמי אוסלו סיימו את תפקידם. לאורך תהליך המשא ומתן נוסו מספר גישות התקדמות לעבר הסדר קבע - גישה תהליכית של יצירת תנאים להסדר ובניית אמון בין הצדדים; גישה מצבי סיום שהתמקדה במשא ומתן בסוגיות הליבה; ושילוב של שתיהן. המאמר סוקר את הגישות ומנסה להסביר מדוע לא הושג ההסדר המיוחל. המאמר מסכם כי אין "להרים ידיים" ונדרש להחיות מחדש את התהליך המדיני, והדרך האפשרית היחידה בעידן הנוכחי היא גישה תהליכית שלבית.

מילות מפתח: סכסוך ישראלי-פלסטיני, התהליך המדיני, הסדר קבע, הסדרי מעבר, גישה תהליכית, גישה מצבי סיום, 'שתי מדינות לשני עמים'.

מבוא

מאז החתימה על הסכמי אוסלו בספטמבר 1993 התקיימו בפועל שלושה וחצי סבבים אמיתיים של משא ומתן להסדר קבע (קמפ דייוויד בשנת 2000, הפרמטרים של הנשיא קלינטון בסוף 2000, תהליך אנאפוליס 2007-2008 ויוזמת מזכיר המדינה האמריקאי קרי 2013-2014). כולם כשלו בעקבות פערם שאינם ניתנים לגישור בין עמדות הצדדים בסוגיות הליבה של הסדר קבע, ובשל א-סימטריה ביעדי המשא ומתן. גם הניסיונות לעקוף את הבעיה בהפעלת גישות שונות לקידום המשא ומתן לא הועילו. כל אלו הובילו להתפרצויות אלימות, לקיפאון עמוק במשא ומתן ולשחיקה בתקוות הצדדים להגיע להסדר¹.

תא"ל (מיל.) אודי דקל הוא חוקר בכיר ומנהל המכון למחקרי ביטחון לאומי. אמה פטרק שימשה כעוזרת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

המאמר מבקש לבחון אם אופציית הסדר הקבע אכן ירדה (לפחות בשלב זה) מסדר היום, דרך שני ממדים שונים: סוגיות הליבה וחשיבותן ביכולת להגיע להסדר; התפתחות הגישות השונות לעקיפה או התמודדות עם סוגיות הליבה והתקדמות בתהליך המדיני. לאחר בחינה זו מובא הפתרון המוצע, שנובע מניתוח ולימוד לקחי המשא ומתן ומתקפות של שתי הנחות עבודה: הראשונה – פתרון שתי המדינות הוא האפשרות הטובה ביותר; השנייה – לשם יישום פתרון זה חובה שתהיה רשות פלסטינית חזקה, אחראית ומתפקדת. הדרך המוצעת היא השקת תהליך מעבר ללא שאיפות לפתרון מהיר ואחיד לכל המחלוקות בין הצדדים, אך כזה שיחתור למציאות של שתי מדינות.

הסבבים השונים של המשא ומתן

הצהרת העקרונות של אוסלו והסכם הביניים הפכו לאבן דרך ביחסים בין ישראל לרשות הפלסטינית, ובמספר תחומים ממשיכים עקרונות אוסלו להסדיר את מערכת היחסים ביניהן.² התרומה העיקרית של הסכמי אוסלו היא הכרתו של אש"ף בזכותה של ישראל להתקיים והתחייבותו להימנע מכל מאבק אלים נגדה, לצד הכרת ישראל באש"ף כנציג הלגיטימי של העם הפלסטיני וכשותף למשא ומתן. בנוסף, תהליך אוסלו וסבבי המשא ומתן שהתקיימו, כולל ההחלטות הבינלאומיות, התוו את מודל הפתרון של שתי מדינות בנות־קיימא, השוכנות זו לצד זו בשלום ובביטחון בין הירדן לים התיכון. פתרונות תיאורטיים אחרים כמו מדינה דו־לאומית אחת או מדינת כל אזרחיה, אפשרות של "שלוש מדינות" (הכוללת את הגדה המערבית, ישראל ועזה כישויות אוטונומיות), קונפדרציה ירדנית-פלסטינית או קונפדרציה ישראלית-פלסטינית (מרחב אחד לשתי מדינות) – לא נדונו באופן רשמי על ידי הצדדים.

הפערים בסוגיות הליבה

הפערים שהתגלו בסוגיות הליבה הלכו והעמיקו במהלך השנים, בעיקר עם אובדן האמון בין הצדדים והשתנות הסביבה האסטרטגית. בסוגיות אלו יש מוטיב קיבעוני ורגשי הבולם את ההתקדמות.

בנושא גבולות וטריטוריה – העמדה הישראלית שהוצגה ברוב סבבי המשא ומתן היא שקווי '67 אינם בני הגנה (בפרשנותה להחלטות 242 ו־338 של מועצת הביטחון), וכי בעת שרטוט קו הגבול העתידי בין שתי המדינות יש להביא בחשבון את המצב שנוצר בשטח מאז '67 – קיומם של גושי ההתיישבות. לעומת זאת טוענים הפלסטינים – לאחר שוויתרו על תביעותיהם לגבולות החלוקה (החלטת עצרת האומות המאוחדות 181 משנת 1947) – כי הקמת מדינה פלסטינית בגדה המערבית וברצועת עזה (קווי טרום '67) היא ויתור גדול וכואב על מרבית אדמת

מולדתם, כאשר מדינתם תכלול רק 22 אחוזים מפלסטין ההיסטורית. לכן, בראייתם, גבולות '67 הם נקודת הפתיחה המינימלית במשא ומתן, והם אינם יכולים להתגמש ולהסכים לשטח בהיקף קטן מזה.³ לעומתם, גבולות '67 מגדירים בראייה ישראלית יותר מהשטח המרבי שיינתן למדינה הפלסטינית העתידית. למרות שישאל מסכימה כי השטחים שנכבשו ביוני '67 הם הבסיס לחישוב שטחה של המדינה הפלסטינית העתידית, הצדדים מתקשים להסכים על ההיקף והיחס בכמות ובאיכות של חילופי שטחים (Swap). לאורך סבבי המשא ומתן הוצגה עמדה פלסטינית יציבה שעיקרה חילופי שטחים שווים בכמות ובאיכות, שהיקפם לא יעלה על 1.9 אחוזים משטחי הגדה המערבית ורצועת עזה. לעומתם, עמדת ישראל השתנתה בהתאם לזהות ראש הממשלה המכהן, ועם השנים גברה הגמישות הישראלית באשר לויתורים טריטוריאליים. ראש הממשלה לשעבר אהוד אולמרט הציג את הנוסחה הרשמית מרחיקת הלכת ביותר לקראת הפלסטינים – סיפוח גושי ההתיישבות בהיקף של 6.5 אחוזים לתחומי ישראל, ובתמורה פיצוי לפלסטינים בשטחים שמתוך ישראל בהיקף של 5.8 אחוזים. הפער הנותר של 0.7 אחוזים ייכלל במעבר המקשר בין רצועת עזה לגדה המערבית. דינמיקה זו יצרה תמריץ חזק אצל הפלסטינים לא להתפשר במשא ומתן, ולהמתין להצעה ישראלית טובה יותר. עם זאת, בהתחשב בהרכב ההנהגה הישראלית מאז והאקלים הציבורי והפוליטי המתהווה, לא סביר שבעתיד הקרוב תוגש הצעה מרחיקת לכת כמו זו של ראש הממשלה אולמרט.

ביטחון – התפיסה הישראלית גורסת כי הביטחון חיוני לכינון ולביסוס יחסי שלום,⁴ וישראל דרשה לאורך השנים סידורי ביטחון שיבטיחו אי-פגיעה בביטחונה ביחס למצב הנתון. לעומת זאת, התפיסה הפלסטינית רואה בשלום מרכיב עיקרי של ביטחון.⁵ הפלסטינים מכירים בצורכי הביטחון של ישראל, אך לא על חשבון ריבונותם המלאה – ביבשה, באוויר ובים. לדוגמה, בעוד הפלסטינים רואים בשליטה האווירית בשמי הגדה המערבית סוגיה ריבונית, ישראל גורסת שנדרש מרחב אווירי אחד, עם שליטה ביטחונית גוברת ישראלית.⁶ על רקע ההתפתחויות במזרח התיכון ובזירה הפלסטינית הרחיבה ממשלת ישראל את דרישותיה הביטחוניות לחופש פעולה צבאי בכל המרחב הפלסטיני ללא מגבלת זמן, אך גישה זו נדחת על הסף על ידי הפלסטינים.⁷

סוגיית שיבת הפליטים הפלסטינים – אש"ף מייצג הן את האוכלוסייה המתגוררת בשטחים והן את פזורת הפליטים. המחויבות כלפי הפליטים הפלסטינים מגבילה את גמישות אש"ף בתביעה ל"זכות השיבה" של פליטים פלסטינים לשטחי 1948. עבור הפליטים, התיישבות במדינה הפלסטינית בגדה המערבית ולא במקומות בהם התגוררו לפני 1948, פירושה אובדן חלום השיבה שמצוי בלב הנרטיב הלאומי הפלסטיני. לא בכדי הוא טופח במהלך השנים בדמות שימור המפתח כסמל לכמיהה של פלסטינים לשוב לבתיהם.⁸ עבאס כנשיא הרשות הפלסטינית וגם כיושב ראש

אש"ף טוען שאין בסמכותו לוותר על 'זכות השיבה', ולכן אינו יכול להסכים לקביעה שלפיה ישראל היא הבית הלאומי של העם היהודי, ופלסטין שתוקם תהא הבית הלאומי של העם הפלסטיני – למעשה זהו ויתור על זכות השיבה. הוא מוכן להתפשר על היקף השיבה, אך לא על הזכות עצמה.⁹ ישראל רואה בהסכם דרך לשמור על זהותה וייחודיותה כמדינה יהודית ודמוקרטית, ומכאן שהכרה ולבטח מימוש זכות השיבה לפליטים הפלסטינים משמעותן עבור ישראל אובדן זהותה כבית הלאומי של העם היהודי, ופגיעה ברוב הדמוגרפי שעומד בבסיסה של מדינה יהודית. בנוסף, לטענת ישראל, הכרה בזכות השיבה משמעותה אי-הסכמה על סופיות התביעות. פערים אלה לא רק מכשילים הגעה להסדר קבע, הם גם מכרסמים ביכולת לפתרון פרגמטי שיענה על צורכי שני הצדדים.

ירושלים – הפלסטינים תובעים לאורך השנים שתי בירות בירושלים ואת שליטתם במקומות הקדושים לאסלאם ולנצרות, ובעיקר בהר הבית (חרם א־שריף). ישראל התקשתה להכיר בשתי בירות בירושלים. הצעתו של ראש הממשלה אולמרט, שהרחיקה לכת גם בסוגיה זו, כללה מתווה שלפיו ייכללו השכונות היהודיות בבירת ישראל, השכונות ערביות יהיו חלק מאל־קודס הפלסטינית, ויחול מעמד מיוחד באגן ההיסטורי (העיר העתיקה, הר הבית, עיר דוד והר הזיתים), שלגביו שני הצדדים תובעים ריבונות, ומוכנים להאציל סמכויות ניהול לצד שלישי. אולם, הפלסטינים סרבו לקבל אף הצעה זו, והפערים נותרו מהותיים.¹⁰

מחסום סוגיות הליבה – מעבר לקושי להגיע לעמק השווה בכל אחת מהסוגיות, מאפיל על המשא ומתן מכשול הנובע מעצם ההתייחסות לסוגיות כאל מקשה אחת שיש לפצחה. בכל פעם שסבב משא ומתן הגיע לישורת האחרונה לקראת הסכם סופי הכולל דיון בסוגיות הליבה כיחידה אחת, תוך חילופיות ביניהן, הפלסטינים בחרו לסגת משולחן המשא ומתן, בין אם בדחיית ההצעה ובין אם בחוסר התייחסות להצעה, מבלי להניח על השולחן הצעה נגדית. עבאס בחר לא להשיב בחיוב ולא בשלילה להצעת ראש הממשלה אולמרט בשלהי 2008,¹¹ וערפאת עשה אותו דבר בקמפ דייוויד 2000 מול ראש הממשלה ברק, ובהמשך – כשדחה את הפרמטרים להסדר קבע שהתווה הנשיא האמריקאי קלינטון. הנשיא עבאס דחה את רעיון השלב השני של 'מפת הדרכים' – הקמת מדינה פלסטינית עצמאית בגבולות זמניים, ולא הסכים להתייחס להצעתו של מזכיר המדינה ג'ון קרי לעקרונות מסגרת להסדר קבע בראשית 2014.¹² הוא בחר להימלט למאבק בישראל בזירה הבינלאומית, שם מעמדו עדיף והוא אינו נדרש לקבל החלטות קשות ולהתמודד עם הביקורת מבית ועם האשמות בבגידה. תופעה חוזרת זו מעידה על כך שהפלסטינים אינם מוכנים לכל גמישות בפרמטרים שקבעו לעצמם לצורך ההסכם, ואין ביכולתם של המנהיגים להתגמש ולקבל החלטות קשות שאינן עומדות בציפיות הציבור

הפלסטיני. נראה גם כי המנהיגות הישראלית הנוכחית תתקשה לקבל החלטות שיש בהן, לצד ויתורים כואבים, גם סיכון ביטחוני.

התפתחות הגישה לניהול התהליך המדיני

לאורך השנים נוסו ויושמו מספר גישות שנועדו לקדם תהליך מדיני להסדר קבע. שיחות אוסלו התוו את **הגישה התהליכית**, שעיקרה ניסיון לבניית מציאות של שתי ישויות בתהליך מדורג, באמצעות יישום צעדים בוני אמון והקמת ממשל פלסטיני עצמאי שידאג לאוכלוסייה הפלסטינית. התקווה הייתה שסביבה כזאת תחזק את ההבנות והאמון בין הצדדים, ותעניק לצד הפלסטיני נכסים אסטרטגיים שאותם הם ינסו לשמר, כלומר, עליית ערך "מחיר ההפסד" עבורם ושקלולו. בפועל, שני הצדדים לא עמדו בהתחייבויותיהם לגבי הסכם הביניים, והתנו את מימוש המחויבויות בביצוע מקדים של הצד השני, תוך הטחת האשמות הדדיות בכישלון ובאובדן האמון.¹³

לנוכח כישלון הגישה התהליכית הוצבה **גישת מצב הסיום** – חתירה להסכם קבע ("End-State"). גישה זו, שהתפתחה בתקופת כהונתו של ראש הממשלה אהוד ברק, ביקשה להגדיר מלכתחילה את הפרמטרים של הסכם קבע עם הפלסטינים, תוך דילוג על שלבי הביניים. היא הייתה הבסיס לפסגת קמפ דייוויד בשנת 2000, ובהמשך לפרמטרים של הנשיא האמריקאי קלינטון להסדר קבע.¹⁴ לאחר כישלון שיחות קמפ דייוויד ודחיית מתווה קלינטון מצד ראש אש"ף יאסר ערפאת פרצה האינתיפאדה השנייה בעוצמה של טרור ואלימות, שגבתה את חייהם של רבים משני הצדדים, והביאה לאובדן אמון מהותי ולנסיגה בהבנות ובשיתופי הפעולה.¹⁵ באווירה של שחיקת האמון בקרב הציבור והמנהיגים, הטרור והקיפאון המדיני, עלו הצעות לא רשמיות במסלולים עוקפים – **ערוצי משא ומתן לא־רשמיים** (Track II). דוגמה בולטת היא יוזמת ז'נבה, שאותה גיבשו מומחים ישראלים ופלסטינים ואשר כללה הסכמות על כל מרכיבי הסדר הקבע.¹⁶ בערוץ אחר גיבשה הליגה הערבית את 'יוזמת השלום הערבית', שהביעה נכונות לנורמליזציה ביחסים של מדינות הליגה הערבית עם ישראל בתמורה לשלום מוסכם, צודק ובר־קיימא, המבוסס על נסיגה מלאה של ישראל מכל השטחים הנתונים לכיבוש ישראלי מאז 1967 – הגדה המערבית, רצועת עזה ורמת הגולן.¹⁷ אולם, אף אחת מהיוזמות ומהערוצים הלא־רשמיים לא הצליחו להביא לפריצת דרך, בשל אי־האמון העמוק ועל רקע המשך האלימות והטרור.

ב־2003, בניסיון להחזיר את הצדדים לשולחן הדיונים, גיבש הקוורטט בהובלת הנשיא האמריקאי ג'ורג' וו. בוש את 'מפת הדרכים לשלום' – **גישה תהליכית הדרגתית** המציבה לוח זמנים ליצירת תנאים למשא ומתן על הסדר קבע. המסמך הציג את התנאים שהקוורטט רואה כחיוניים לצורך הדיון בסוגיות הליבה של הסכם

הקבע. התכלית הייתה שרטוט ציר זמנים שנחלק לשלושה שלבים מרכזיים, אשר בסיומם תוקם מדינה פלסטינית עצמאית ותשרור נורמליזציה בין ישראל למדינות ערב. מפת הדרכים הדגישה את הצורך בביטחון וביציבות כתנאי מוקדם למשא ומתן, לצד הפסקת הבנייה בהתנחלויות והצורך בבניית הבסיס הראוי למדינה פלסטינית.¹⁸ לוח הזמנים קרא להגיע להסכם שלום עד 2005, אך שני הצדדים לא עמדו במחויבויותיהם כבר בשלב הראשון.

הגישה החד-צדדית נבחרה כאופציה העדיפה על ממשלת אריאל שרון לנוכח הטרור המתמשך, והבנתה כי יאסר ערפאת אינו מעוניין בכנות להגיע להסכם שלום.¹⁹ ב-2002 אישרה ממשלת ישראל את הקמת גדר הביטחון, כדי להגן על אזרחי ישראל מפני חדירת מחבלים ופיגועי התאבדות בשטח ישראל גופא ובגושי ההתנחלויות הצמודים לקו הירוק.²⁰ המהלך החד-צדדי שבוצע לאחר מכן היה ההתנתקות מעזה ומצפון השומרון (בגדה המערבית) ב-2005. ההיגיון היה דומה, דהיינו, ישראל חייבת לעצב בעצמה את המציאות הביטחונית שנוחה לה,²¹ ומתוך הבנה ששליטה ישראלית על רצועת עזה היא נטל אסטרטגי יותר מאשר נכס.²² אריאל שרון האמין שסיום השליטה והאחריות הישראלית על מיליון וחצי פלסטינים בעזה (קרוב לשני מיליון כיום) ישפר את מצבה האסטרטגי של ישראל, ויאלץ את הפלסטינים לקבל אחריות ולהוכיח את יכולתם בבניית מדינה ובכינון ממשל עצמי מתפקד. תקוות ההתנתקות התפוגגו כאשר חמאס השתלט על רצועת עזה, תחילה באמצעות בחירות ואחר כך בהשתלטות כוחנית ב-2007. השתלטות חמאס על עזה יצרה קרע שלא ניתן לאיחוי (למרות מספר ניסיונות פיוס) בין הנהגת הרשות הפלסטינית וארגון פתח לבין הנהגת חמאס ברצועה, ועוררה חשש כבד בישראל באשר להשלכות של התנתקות דומה מהגדה המערבית.

הגישה המשולבת – גישה תהליכית וגישת מצבי סיום: בעקבות השתלטות חמאס על עזה והשינוי בהנהגה הפלסטינית לאחר מותו של ערפאת, נעשה ניסיון לייצר תהליך שלום עוקף חמאס. התוצאה הייתה ועידת השלום באנאפוליס 2007, בחסות אמריקאית ובהשתתפות נציגי מדינות הקוורטט ומדינות ערביות רבות, כאות הפתיחה לחידוש השיחות.²³ הרעיון היה למזג בין הגישה התהליכית ההדרגתית של מפת הדרכים לגישת מצב סיום של משא ומתן המתמקד בהסדר קבע כולל.²⁴ הצדדים קיימו משא ומתן נמרץ להסכם קבע (כ-300 פגישות בשמונה חודשים), בד בבד עם יישום השלב הראשון של מפת הדרכים, המהווה תנאי מקדים ליישום הסדר קבע, תוך חיזוק הנהגת הרשות הפלסטינית והבסיס השלטוני שלה. השיחות דעכו בסוף 2008 מבלי שהצד הפלסטיני הגיב להצעת ראש הממשלה אהוד אולמרט לויתורים הדדיים. מבצע 'עופרת יצוקה' וכן התפטרותו של אולמרט מראשות הממשלה הם שנתנו לפלסטינים סיבה, אם לא תירוץ, להימנע ממתן תשובה להצעת ישראל ולעקר את התהליך.²⁵

בקיץ 2013 השיק מזכיר המדינה האמריקאי ג'ון קרי סבב של תשעה חודשי משא ומתן במטרה לגבש את **העקרונות להסכם מסגרת להסדר קבע**, בד בבד עם ביצוע צעדים לבניית אווירה תומכת בתהליך. זאת, בתנאים קשים של חוסר אמון ניכר, קיפאון מתמשך במשא ומתן ותחושה בקרב הציבור משני הצדדים של חוסר תוחלת להשיג הסדר קבע.²⁶ גם "סבב קרי" נכשל, כשהצד הפלסטיני בראשות הנשיא עבאס סירב להגיב לעקרונות שהציג מזכיר המדינה האמריקאי. לעומתם, מהדלפות הצוות האמריקאי עלה כי ראש הממשלה נתניהו היה מוכן למספר עקרונות כמו הסכמה לגבולות '67 כקווי ייחוס לחישוב שטחים. עם זאת, ראש הממשלה נתניהו לא הסתפק בסידורי הביטחון שהציעו האמריקאים ולא היה מוכן לקביעה של שתי בירות בירושלים.²⁷ העובדה שממשלת נתניהו המשיכה בבנייה בהתנחלויות במהלך המשא ומתן נתפסה בעיני הפלסטינים והקהילה הבינלאומית כהוכחה לחוסר הרצון של ממשלת ישראל לבצע את הוויתורים הנחוצים לפתרון שתי מדינות.²⁸ הפלסטינים, מצידם, סירבו להציג כל ויתור לפני שישראל תשרטט בגלוי את גבולות המדינה הפלסטינית,²⁹ תציב לוח זמנים לפינוי ההתנחלויות ותכיר במזרח ירושלים כבירה הפלסטינית העתידית. יחד עם זאת, הם סירבו בתוקף להכיר בישראל כ"מדינת הלאום של העם היהודי". כמה שבועות לאחר מכן שבה ופרצה באזור האלימות עם תחילת מבצע 'צוק איתן' ברצועת עזה,³⁰ וסיום הסכסוך נראה רחוק מתמיד.

מבוי סתום

על אף ששני הצדדים הצהירו כי הם מחויבים לפתרון שתי המדינות בהתבסס על קווי '67, הפערים בנוגע לתנאים ולדרך הביצוע נותרו על כנם. קשה להיות מופתעים מכך שבתום שני עשורים של שיחות עקרות, כל אחד משני הצדדים מטיל ספק רב מאוד ברצון וביכולת של הצד השני להתגמש למען השגת הסדר קבע. הפלסטינים רואים בהמשך הבנייה הישראלית בהתנחלויות בגדה המערבית הוכחה לכך שישראל אינה מתכוונת לוותר על שטחים נרחבים. להערכתם, ממשלת הימין בישראל לא תפנה מתנחלים מבתיים בגדה המערבית משום שאינה חפצה ואולי אף אינה מסוגלת לפנות עשרות אלפי מתנחלים, שרבים מהם אף עשויים להתנגד פיזית. הנחה נוספת לפי אותו היגיון היא ש"ברגע האמת", הממשלה הנוכחית לא תהיה מוכנה לעשות את הוויתורים הכואבים הנחוצים כדי להגיע לנקודה משותפת עם מרב הוויתורים הפלסטיניים. ספקנות זו יכולה להסביר את ההתעקשות הפלסטינית לקבל הוכחה לרצינות הכוונות הישראליות באמצעות הקפאת הבנייה בהתנחלויות, הצבעה על קו הגבול העתידי ושחרור אסירים כתנאי לחידוש המשא ומתן. במקביל, ממשלת ישראל ספקנית באשר ליכולתה של הרשות הפלסטינית לעמוד בהסכם וליישם אותו, וזאת בשל חולשה שלטונית ואובדן הלגיטימיות של ההנהגה בעיני

הציבור הפלסטיני, חולשה מול חמאס והפערים הגדלים בין הרשות הפלסטינית בגדה המערבית לשלטון חמאס ברצועת עזה. מכאן נובע החשש כי לאחר כינון מדינה פלסטינית תתפתח מדינה כושלת ונחשלת, כשלוואקום השלטוני יחדרו גורמים אסלאמיים קיצוניים. בנוסף, המדיניות הלעומתית שהרשות הפלסטינית מנהלת נגד ישראל בזירה הבינלאומית, לצד המערכה נגד הלגיטימיות של מדינת ישראל, מחזקים את ההערכה הישראלית שאין פרטנר להסכם.

חוסר האמון והיעדר יכולת לגשר על הפערים מתעצמים בשל חוסר סימטריה בין הצדדים. ישראל היא מדינה איתנה ומשגשגת עם הצבא החזק ביותר באזור, השולטת בפועל בחיי היום-יום של הפלסטינים; מולה ניצבת רשות המשוללת יכולות מדיניות מלאות, נשענת באופן מוחלט על תמיכה כלכלית ומדינית בינלאומית, וקיומה ותפקודה מותנים בהחלטותיה של ממשלת ישראל. א-סימטריה זו הובילה לתכלית פלסטינית במשא ומתן שמתמקדת בעיגון הזכויות הפלסטיניות לפני דיון על הסכם ברייטשום, וכן לגישה של "הכול או לא כלום" (התפיסה כי "היעדר מדינה עדיף מאשר מדינה שאינה מייצגת את כל השאיפות והיעדים הפלסטיניים").³¹

עקב הפערים והחסמים נראה כי הצדדים אינם מאמינים ביכולת להגיע להסדר, והם מפיקים תועלת מהמבוי הסתום שאליו נקלע המשא ומתן הדו-צדדי. הפלסטינים אינם נדרשים לפשרות כואבות ודבקים בתפיסה של "הכול או לא כלום", ממתנים להצעה טובה יותר או מצפים לכפיית פתרון על ישראל מבחוץ, באמצעות הקהילה הבינלאומית. לעומתם, ממשלת ישראל המונהגת על ידי הימין גורסת כי אין זה הזמן המתאים לסיכונים מיותרים, כל עוד מתרחשות תהפוכות במזרח התיכון והמחנה הפלסטיני מפולג. בראייה זו, עדיף לממשלת ישראל להמתין לתנאים סביבתיים נוחים יותר ואולי אף להסדר אזורי, שיבטיחו כי כינון מדינה פלסטינית בת-קיימא לא ירע את מצבה הביטחוני של ישראל. התמהמהות זו מאפשרת לישראל לדחות החלטות בנוגע לחלוקת הארץ, לפשרה בירושלים ולפינוי התנחלויות, שצפויות לעורר עימות פנימי קשה. הפלסטינים הצליחו למתג את המשך הבנייה בהתנחלויות כעוולה הנוכחית הגדולה ביותר של ישראל, המעידה כי פניה אינן מועדות לשלום, ובכך להטיל על ישראל את האשמה בקיפאון המדיני.

חזרה לגישה התהליכית

בתנאים הנוכחיים, הדרך האפשרית היחידה לקיים תהליך מדיני, לשמר את אופציית פתרון שתי המדינות לעתיד ולבנות מחדש את האמון היא חזרה לגישה התהליכית. המשך הקיפאון משמעותו גידול באוכלוסייה היהודית בגדה וקשיים גוברים בפניויה. בד בבד ישנם אותות אזהרה באשר ליכולתה של הרשות למשול לאורך זמן ביעילות ובאחריות, לשמור על החוק והסדר ולהילחם בטרור ובקיצוניות, ללא שינוי מהותי במצב שיביא לשיפור מרקם החיים של האוכלוסייה הפלסטינית,

ולפיתוח כלכלי ותשתיתי של המדינה הפלסטינית. הפיצול בין עזה לגדה המערבית מציב לישראל ולרשות הפלסטינית אתגר נוסף בכל הנוגע לאפשרות להסדר מדיני. חמאס יכול לטרפד את התהליך, ולפיכך נדרש לקדם תוכניות לשיקום הרצועה בשילוב הקוורטט הערבי (מצרים, ירדן, ערב הסעודית ואיחוד האמירויות), כדי למנוע אסון הומניטרי ולרסן את חמאס.

בעת הנוכחית יש בשלות בינלאומית ואף אזוּרית לכל דרך שתאפשר יציאה מהמבוי הסתום. כניסת ממשל טראמפ מאפשרת להציע גישה אחרת ולא לדבוק בפרדיגמה של הסדר קבע ופתרון כל הבעיות באבחה אחת. **הסכמי מעבר הם האפשרות היחידה לבנייה מדורגת של מציאות של שתי מדינות**, תוך קביעת יעדים קצרי טווח ובני מימוש בשטח, לפי הנוסחה "כל דבר שמוסכם ייושם"; חיזוק מרכיבי התיאום ושיתוף הפעולה עם הרשות הפלסטינית; גיוס תמיכה ומעורבות של ארצות הברית, הקהילה הבינלאומית והקוורטט הערבי. לשם כך נדרשים הצעדים הבאים:

כלכלה ותשתיות – הנעת מהלכים לצמצום הפערים העמוקים והמצוקות הכלכליות בקרב הפלסטינים, שגורמים תחושת ייאוש ולעתים אלימות. במסגרת זו ניתן להגדיל את מספרם של היתרי העבודה בישראל לפועלים פלסטינים מהגדה, אך גם מעזה – לעבודה ביישובים סביב הרצועה; קידום תשתיות חיוניות בגדה ובעזה: מים, חשמל, גז, ביוב, תחבורה ודיור; עידוד הקמת אזורי תעסוקה ומסחר בגדה וברצועה בשיתוף פעולה אזורי ובינלאומי. בשלב השני – נכוונות לפתוח ולעדכן את פרוטוקול פריז, המסדיר את היחסים הכלכליים בין ישראל לרשות הפלסטינית.³²

תנועה וגישה – שיפור הסדרי המעבר של אנשים וסחורות בין עזה לגדה המערבית ודרך גשר אלנבי בין הגדה המערבית לירדן, על מנת לשלב את יהודה ושומרון ועזה ביחסי סחר אזוריים ועולמיים. בהמשך, בהנחה שיהיו רגיעה ויציבות ובסיוע אזורי ובינלאומי, נכוונות לאפשר הקמת נמל ימי בעזה, שיופעל על ידי גורם שלישי ויענה לדרישות הביטחוניות של ישראל.

ייצוב הרשות הפלסטינית – קידום התנאים שיאפשרו בעתיד כינון מדינה פלסטינית אחראית, יציבה ומתפקדת, ובד בבד יצירת תנאים למשא ומתן ותהליכים "מלמטה למעלה" לצורך חיזוק מוסדות שלטון ותשתיות למדינה הפלסטינית "שבדרך"; שיפור היכולות של מנגנוני הביטחון של הרשות ביהודה ושומרון; לאור הביצוע הפלסטיני תורחב שליטת המנגנונים בכל המרחב הפלסטיני המיושב, בדגש על משימות חוק וסדר, אך גם על פירוק תשתיות טרור. ככל שהפלסטינים יעשו יותר, צה"ל יהיה מעורב פחות.

מדיניות דיפרנציאלית בנושא הבנייה בהתנחלויות – כדי לא להחריף את הבעיה וכדי לקזז את הנזק הבינלאומי שנגרם לישראל. בשלב הראשון – הקפאת

הבנייה וההשקעה בהתנחלויות המבודדות בעומק השטח הפלסטיני, והמשך בנייה בגושים הסמוכים לקו הירוק ובירושלים. בהמשך ייעשה מאמץ ישראלי להסרת מאחזים לא מורשים וליצירת פתרונות קהילתיים חלופיים להענקת מושבם של מתנחלים מישובים מבודדים לשטח הגושים או לשטח ישראל.

קשרים בין קהילות – כדי לצמצם את תהומות אי-האמון והשנאה יש להניע מאמצים לדו-שיח בין חברות אזרחיות (People to People), גורמי חינוך, תרבות ודת. לשם כך אפשר לגייס את החברה הערבית בישראל שתשמש גשר בין החברה היהודית לבין החברה הפלסטינית.

תשתית להמשך – ככל שישתפרו תנאי החיים של האוכלוסייה הפלסטינית, ישופרו רמת התפקוד של מוסדות הרשות ורמת הביצוע של מנגנוני הביטחון, תיווצר דינמיקה של בניית אמון בין מנהיגים וקהילות, ויתגבשו תנאים נוחים יותר לקיום משא ומתן לכינון מציאות של שתי מדינות, גם אם לא יצליחו הצדדים לגשר על הפערים בכל סוגיות הקבע. בהנחה שתהיה התקדמות בתפקוד הרשות ובתיאום, ישראל יכולה להכיר במדינה פלסטינית בגבולות זמניים על בסיס מפת הדרכים.

לסיכום, צבירת שרשרת של הצלחות קטנות בגישה התהליכית השלבית היא גישה ריאלית יותר מאשר השגת הסכם סופי, מלא ונכסף באבחה אחת. גישה כזו תעניק לשני הצדדים סביבת חיים ראויה יותר אשר תייצר, צעד אחר צעד, מציאות בשטח הנעה לאיטה לקראת שתי המדינות.

תמיכה אזרחית של ממשלות ערביות סוניות בעלות אינטרס בסיום הסכסוך תסייע להפוך הסדרים זמניים אלה למציאות, בכך שמשטריהן יספקו לפלסטינים את הערבויות הנחוצות כדי להבטיח שההסדרים הזמניים לא יהפכו קבועים – חששם הגדול של הפלסטינים – ובמקביל הם יספקו לישראל תמריצים לדבוק בהתקדמות בתהליך. בסופו של דבר, למרות שהצדדים זקוקים למוטיבציה פנימית כדי להתקדם, הם זקוקים גם להכוונה, לסיוע ואף ללחץ מבחוץ. זו הזדמנות עבור הממשל החדש בארצות-

צבירת שרשרת של הצלחות קטנות בגישה התהליכית השלבית היא גישה ריאלית יותר מאשר השגת הסכם סופי, מלא ונכסף באבחה אחת.

הברית להוכיח כי אינו מתנתק מבעיות המזרח התיכון, אלא מחויב לקדם פתרונות וליישב מחלוקות. מניעת תמיכה כזו פירושה הפקרת הזירה לקולות הקיצוניים הבלתי מתפשרים, שאינם שוקלים את ההשלכות ארוכות הטווח.

הערות

- 1 A. Burg, "Oslo Is Dead, What's Next?", *Haaretz*, March 29, 2013, <http://www.haaretz.com/opinion/oslo-is-dead-what-s-next.premium-1.51250>
- 2 Text: 1993 Declaration of Principles", BBC, November 29, 2001, http://news.bbc.co.uk/2/hi/in_depth/middle_east/israel_and_the_palestinians/key_documents/1682727.stm; A. D. Miller, "Oslo stakeholders reflect on peace process after 20 years", *Al Jazeera America*, September 12, 2013, <http://america.aljazeera.com/articles/2013/9/12/oslo-stakeholdersreflectonpeaceprocessafter20years.html>
- 3 M. al-Masri, "United, the Palestinians have endorsed 1967 borders for peace. Will Israel?", *Haaretz*, May 7, 2014, <http://www.haaretz.com/opinion/1.589343>
- 4 H. Keinon, "PM: UN can't force Israel to compromise on security", *Jerusalem Post*, November 29, 2012, <http://www.jpost.com/Diplomacy-and-Politics/PM-UN-cant-force-Israel-to-compromise-on-security>
- 5 ע. כהן ופ. ענברי, "אבו מאזן בטקס הנכבה: רק סיום הכיבוש יביא ביטחון לישראל", 15 במאי 2008, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/733/924.html>, NRG
- 6 U. Dekel, "Control of Territorial Airspace and the Electromagnetic Spectrum", Jerusalem Center for Public Affairs, November 12, 2011, <http://www.jcpa.org/text/security/dekel.pdf>, 73-76.
- 7 ב. רביד וג. חורי, "ארה"ב תציג מחר לישראל תוכנית לסידורי הביטחון בהסכם הקבע", **הארץ**, 4 בדצמבר 2013, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/.premium-1.2181817>
- 8 K. Abu Toameh, "Palestinians: Eight Million Refugees Must Return to Israel", Gatestone Institute, February 21, 2014, <http://www.gatestoneinstitute.org/4184/palestinian-refugees-return>
- 9 "Abbas Deemed It 'Illogical' for Israel to Absorb 5 Million Refugees, Palestine Papers Show", *Haaretz*, January 24 2011, <http://www.haaretz.com/israel-news/abbas-deemed-it-illogical-for-israel-to-absorb-5-million-refugees-palestine-papers-show-1.338981>
- 10 L. Lehrs, "Peace Talks Over Jerusalem", The Jerusalem Institute for Israel Studies, p.58-60.
- 11 C. Rice, "Condoleezza Rice Memoir: Peace-Process Anguish", *Newsweek*, October 23, 2011, <http://europe.newsweek.com/condoleezza-rice-memoir-peace-process-anguish-68179?rm=eu>
- 12 U. Friedman, "Martin Indyk Explains the Collapse of the Middle East Peace Process", *The Atlantic*, July 3, 2014, <http://www.theatlantic.com/international/archive/2014/07/indyk-netanyahu-and-abbas-loathe-each-other/373922/>
- 13 M.B. Mahle, "A Political-Security Analysis of the Failed Oslo Process", *Middle East Policy*, Vol. 12, Issue 1 (2005): pp. 79-96
- 14 קלינטון הציג את חזונו למתווה שתי המדינות הן בנאומים והן בפגישה בבית הלבן עם נציגי שני הצדדים.
- "Clinton Proposal on Israeli-Palestinian Peace – Meeting with President Clinton", United States Institute for Peace, December 23, 2000, http://www.usip.org/sites/default/files/Peace%20Puzzle/10_Clinton%20Parameters.pdf
- 15 R. Pundak, "From Oslo to Taba: What Went Wrong.", *Survival*, Vol. 43, Issue 3 (2001), pp. 44-45.

- Geneva Initiative, "Mission Statement", N.D., <http://www.geneva-accord.org/mainmenu/mission-statement> 16
- "Arab Peace Initiative: Full Text", *The Guardian*, March 28, 2002, <http://www.theguardian.com/world/2002/mar/28/israel>"; "The Arab Peace Initiative: Israel's Strategic Loss and Historic Opportunity", *Molad*, April 24, 2013, <http://www.molad.org/images/upload/files/The-Arab-Peace-Initiative-Final.pdf> 17
- Israeli Ministry of Foreign Affairs, "A Performance-Based Roadmap to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict", April 30, 2003, <http://www.mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Peace/Guide/Pages/A%20Performance-Based%20Roadmap%20to%20a%20Permanent%20Two-Sta.aspx> 18
- J. Bown, "Arafat: Obstacle or the key to peace?", BBC, November 3, 2003, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/correspondent/3244217.stm> 19
- H. Matar, "The Wall, 10 years on: The great Israeli project", *+972 Magazine*, April 9, 2012, <http://972mag.com/the-wall-10-years-on-the-great-israeli-project/40683/> 20
- עוד בנושא זה: שאול אריאלי, מיכאל ספרד, חומה ומחדל, ספרי עליית הגג וידיעות ספרים, 2008.
- A. Sharon, "Knesset Speech by Prime Minister Sharon on the Disengagement Plan", *Israeli Ministry of Foreign Affairs*, March 15, 2004, <http://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/israeli%20disengagement%20plan%2020-jan-2005.aspx#doc3> 21
- A. Sharon, "Address by PM Sharon to the Caesarea 2005 Conference", Israeli Ministry of Foreign Affairs, June 30, 2005, <http://www.mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2005/Pages/Address%20by%20PM%20Sharon%20to%20the%20Caesarea%202005%20Conference%2030-Jun-2005.aspx> 22
- S. McCormack, "Announcement of Annapolis Conference", US Department of State, November 21, 2007, <https://web.archive.org/web/20071122125447/http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/nov/95458.htm> 23
- "Statement by Middle East Quartet", Secretary General's Department of Public Information, November 9, 2008, <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sg2145.doc.htm> 24
- J. Stahl, "Israel Taking 'Calculated Risks' in Goodwill Gestures to Palestinians", CBS, July 7, 2008 <http://cnsnews.com/news/article/israel-taking-calculated-risks-goodwill-gestures-palestinians> 25
- B. Birnbaum and A. Tibon, "The Explosive, Inside Story of How John Kerry Built an Israel-Palestine Peace Plan—and Watched It Crumble", Chapter II, *New Republic*, July 20, 2014, <http://www.newrepublic.com/article/118751/how-israel-palestine-peace-deal-died> 26
- שם, פרק V; ג. מורג, "נתניהו: ישראל לא מחויבת לעמדות אמריקניות", *ynet*, 28 בינואר 2014, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4482232,00.html> 27
- Times of Israel Staff, "US Official: Obama Blames Settlements for Failed Talks", *Times of Israel*, May 16, 2014, <http://www.timesofisrael.com/us-official-obama-blames-settlements-for-failed-talks/> 28
- B. Birnbaum and A. Tibon, "The Explosive, Inside Story of How...", Chapter IV. 29

- K. Yourish and J. Keller, "The Toll in Gaza and Israel, Day by Day", *New York Times*, 30 August 1, 2014, <http://www.nytimes.com/interactive/2014/07/15/world/middleeast/toll-israel-gaza-conflict.html>
- V. Cygielman, "The Disputed Land", *The Palestine-Israel Journal*, Vol. 4 No.2 (1997), 31 <http://www.pij.org/details.php?id=469>
- Gaza-Jericho Agreement Annex IV-Economic Protocol*, 29 April 1994. 32 <http://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/gaza-jericho>

מי מפחד מה־BDS?

האם ניסיונות החרם הכלכלי והאקדמי מהווים איום אסטרטגי על מדינת ישראל?

עמית אפרתי

בחודש יוני 2015 הכריז ראש הממשלה נתניהו על קמפיין ה־BDS כאיום אסטרטגי על מדינת ישראל, וקרא לעשות את מרב המאמצים להילחם בו. קריאה זו נענתה מייד על ידי ארגונים פרו־ישראליים מרחבי העולם ועל ידי גופי תקשורת מקומיים כגון 'ידיעות אחרונות', שיזמו ועידות בהשתתפות עיתונאים זרים כדי להתמודד עם האיום. עבור הקמפיין, אשר הישגו הגדול ביותר עד אז היה ביטול הופעתה של הזמרת לורן היל בארץ, היוו דברי ראש הממשלה הכרה רשמית במעמדו כנושא הדגל החדש במאבק בישראל, לאחר שבמשך 11 השנים מאז השקתו ייחסו לו בישראל חשיבות מועטה ביותר. התעניינות פתאומית זו גרמה באופן טבעי לחרדה גוברת בציבור הישראלי ובציבור היהודי בחו"ל, ולעלייה של עשרות אחוזים במידת העניין והפופולריות הבינלאומית של הקמפיין. אולם, נשאלת השאלה – עד כמה משמעותית השפעתם של הניסיונות החוזרים ונשנים להחרים את מדינת ישראל, שמובילה כיום קואליציית ה־BDS? מאמר זה, אשר בחן את השאלה הנ"ל תוך התמקדות בשני מישורים מרכזיים – הכלכלי והאקדמי – מצא שעל אף הרעש הגובר שממשיכים לייצר ניסיונות החרם, בעיקר בארצות־הברית ובאירופה, השפעתם המעשית אינה גורמת נזק משמעותי למדינת ישראל.

מילות מפתח: BDS, סנקציות, דה־לגיטימציה, חרם כלכלי, חרם אקדמי.

עמית אפרתי הוא בוגר תואר שני מחקרי ביחסים בינלאומיים מהאוניברסיטה העברית, בירושלים, וצוער בתכנית 'צוערים לשירות המדינה'. המחבר מודה לתא"ל (במיל') שלמה ברום על הערותיו.

רקע

ההתמודדות עם קמפיין ה-BDS אינה הפעם הראשונה שמדינת ישראל מתמודדת עם חרמות מצד גורמים בינלאומיים. החל מהקמתה התמודדה המדינה עם חרמות מדיניים וכלכליים מצד מדינות ערב, שלא הכירו בזכותה להתקיים, החרים יבוא של סחורות ישראליות והטילו חרם על חברות בינלאומיות המנהלות קשרי מסחר עם ישראל. אולם, הסכמי השלום שנחתמו עם מצרים וירדן וכן הסכמי אוסלו הובילו לירידה משמעותית בהשפעתו וביעילותו של חרם זה. בעוד החרם המתואר לעיל נבע מהחלטת הליגה הערבית והיה פרי מדיניות ממשלתית רשמית שעוצבה בידי מנהיגי מדינות, החל מתקופת שיא תהודתה של האינתיפאדה השנייה בשנת 2002 מתמודדת מדינת ישראל עם סוג חרמות חדש נגדה, המקודם על ידי ארגונים בינלאומיים לא־ממשלתיים הקוראים לממשלותיהם ולגופים אחרים כגון אוניברסיטאות, חברות פרטיות ואמנים להחרים. סוג חרמות זה תפס בשנים האחרונות תאוצה ומובל כיום באמצעות קואליציית ה-BDS (Boycott, Divestment and Sanctions), השואבת השראה מהצלחת קמפיין הסנקציות הבינלאומיות נגד דרום־אפריקה בשנות השמונים, בעקבות מדיניות האפרטהייד בה נקטה. אולם, חשוב להדגיש שלא כל הניסיונות להחרים סחורות וחברות ישראליות, בין אם על ידי גורמים פרטיים ובין אם גופים רשמיים, קשורים בהכרח לקמפיין זה. לדוגמה, החלטתה של חברת התעופה 'בריסל אירליינס' מחודש אוגוסט 2015 להסיר מהתפריט המוגש במטוסיה חלווה שיוצרה ביהודה ושומרון נבעה מתלונה פרטנית של נוסע שהתקבלה במשרדי החברה, ולא עקב קמפיין כלשהו.

קמפיין ה-BDS הושק בשנת 2004 על ידי הוועד הפלסטיני למען חרם אקדמי ותרבותי על ישראל (PACBI) והעומד בראשו, עומר ברגותי, בן למשפחת מהגרים פלסטינים שנולד בקטר והתחנך במוסדות להשכלה גבוהה בארצות־הברית. כשנה לאחר הקמתו השיק הוועד יחד עם קואליציה של 171 ארגונים פרו־פלסטיניים בינלאומיים וארגונים לא־ממשלתיים נוספים את תנועת ה-BDS העולמית, הקוראת להטלת חרם כלכלי, תרבותי ואקדמי על ישראל במטרה להשיג שלוש מטרות רשמיות: "סוף הכיבוש והקולוניזציה של אדמות ערביות והריסת החומות; הכרה ישראלית בזכויות הבסיס של אזרחיה הערבים־פלסטיניים; וקידום זכויות הפליטים הפלסטינים לשוב לבתיהם".¹ יודגש שקואליציית ה-BDS במתכונתה הנוכחית אינה ארגון או תנועה ממוסדת, אלא רשת חסרת היררכיה המורכבת מעשרות ארגונים לא־ממשלתיים ופעילים ממדינות שונות בעולם, המתאמים לעתים את פעילותם ברמות שונות ופועלים תחת אותה כותרת. באופן כללי מורכבת רשת זו, הפועלת רובה ככולה בארצות־הברית ובאירופה, משני סוגי ארגונים עיקריים: אלה אשר כל תכליתם היא קידום פעילות ה-BDS כגון International Solidarity Movement ו־Students for Justice in Palestine, ואלה הפועלים לקידום זכויות

האדם בכל העולם ועוסקים בין היתר בסכסוך הישראלי-פלסטיני, כגון War on Want האנגלית ו-FIDH הצרפתית.

בין הארגונים הפועלים במסגרת הרשת ניתן למנות גם ארגונים חברתיים ישראלים כגון עמותת Who Profits המבצעת מיפוי של החברות הפועלות מעבר לקו הירוק, וארגונים פלסטיניים כגון Badil הפועל לקידום 'זכות השיבה' הפלסטינית, תוך לוחמה משפטית בישראל.² יודגש כי לחמאס ולרשות הפלסטינית כאחד אין כל חלק בהקמתו ובתחזוקו השוטף של הקמפיין, ובנוסף אין לראות במעורבותם העקיפה בו צעד חריג, שכן באופן טבעי הם מעוניינים בלחץ בינלאומי על ישראל במטרה שזו תשנה את עמדותיה. כמו כן, יצוין שהשונות הרבה בין תכליתם של הארגונים, האג'נדות שלהם ומידת התמקדותם בסוגיה הישראלית-פלסטינית יוצרת קושי להכליל את דרכי המימון של הרשת ואת אופייה. כך, התכנים האנטישמיים שבהם משתמשים חלק מארגוני הרשת כדוגמת SJP מעלים תהיות רבות בנוגע לצידודם של אלה בדה-לגיטימציה למדיניותה של מדינת ישראל בשטחים בלבד, ולא דווקא צידוד בערעור קיומה של ישראל בכלל – דבר שלא ניתן לומר על ארגונים עולמיים כגון War on Want.³

באשר למימון, חשוב לעשות הפרדה נוספת בין שני סוגי הארגונים ברשת. הסוג הראשון ממומן בעיקר על ידי קרנות, מוסדות דת ותרומות פרטיות של מוסלמים מכל העולם, ואילו הסוג השני, העוסק כאמור בקידום זכויות האדם באופן כללי, ממומן בעיקר על ידי ממשלות זרות (בדומה למימון שהן מעניקות לארגונים לא-ממשלתיים נוספים המקדמים אג'נדות שונות). יצוין כי למרות שטרם הוכח כי ממשלות אחדות מעניקות מימון ישיר לפעילות BDS המבוצעת על ידי ארגונים מהסוג השני, טענות רבות עולות ולפיהן המימון שניתן לאלה לטובת קידום פרויקטים כלליים העוסקים בזכויות האדם מוקצה לבסוף לפעילות הקמפיין.⁴ אפיקי המימון המוזכרים לעיל מאפשרים את פעילותה של הרשת המגוונת בשני מישורים מרכזיים, שבאמצעותם מנסה היא להניא את ממשלת ישראל ממדיניותה. במישור הכלכלי מנסה הרשת לתקוף מבחינה משפטית ותדמיתית חברות, תאגידים ומשקיעים המבצעים פעילות עסקית בישראל, באמצעות עיוות נתונים ועובדות הקושרות לכאורה בין השקעה בגופים ישראלים והפרת זכויות האדם. בנוסף פועלת הרשת לקידום מדיניות סימון, בידול והחרמת מוצרים מיהודה ושומרון. במישור האקדמי קוראת הרשת להטיל חרם על מוסדות האקדמיה הישראלים, לרבות כל שיתופי הפעולה המחקריים, בטענה שהאקדמיה הישראלית משתפת פעולה עם השלטון הישראלי ותורמת לכיבוש השטחים. ארגוני ה-BDS נוהגים לפעול במדינות השונות באמצעות ארבעה דפוסי פעולה אופרטיביים מרכזיים: באמצעות שדולה, כלומר, מול פוליטיקאים וגורמי ממשל; בכנסיות, הנתפסות כגוף המייצג עקרונות מוסר ואתיקה; במוסדות אקדמיים באמצעות מתן מימון,

הדרכה וסיוע לסטודנטים פעילים; וברשתות החברתיות, בניסיון להשפיע על דעת הקהל ועל השיח הציבורי.

האם ניסיונות החרם משפיעים באופן משמעותי על הכלכלה והאקדמיה בישראל? המישור הכלכלי

בחודש יוני 2016 פרסם אתר Bloomberg את תוצאותיו של מחקר הקורא תיגר על מידת השפעתו של קמפיין ה-BDS על הכלכלה הישראלית.⁵ תחילה הוא מצביע על כך שבמהלך שנת 2015 נרשם סכום שיא ביתרות השקעותיהם של תושבי חו"ל בישראל (285 מיליארד דולר), הכוללות בין היתר השקעות זרות ישירות (FDI) והשקעות באגרות חוב ממשלתיות. סכום זה גבוה כמעט פי שניים מהסכום שנרשם בשנת 2005 (147 מיליארד דולר) – שנת השקתו של קמפיין ה-BDS. נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס) אף מציגים עלייה הדרגתית ומרשימה ביתרות אלה במהלך 12 השנים האחרונות – דבר המצביע על האטרקטיביות הגבוהה של הכלכלה הישראלית, חרף ניסיונות ה-BDS לשכנע משקיעים זרים ברחבי העולם למשוך ממנה את השקעותיהם (טבלה 1, להלן).⁶

טבלה 1: יתרות השקעותיהם של תושבי חו"ל בישראל (במיליוני דולרים)

2004	2005 (BDS)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
130,956	147,426	170,144	198,594	180,498	214,782	235,463	222,726	223,749	250,315	270,606	284,869
	+11%	+14%	+15%	-10%	+16%	+9%	-4%	+0.5%	+11%	+8%	+5%

העלייה המרשימה ביותר בהיקף ההשקעות הזרות בישראל בשנת 2015 נרשמה בענף ההיי-טק, כאשר מתוך 708 עסקאות שבהן היו מעורבות חברות הזנק (סטארט-אפ) הישראליות, הצליחו הן לגייס סכום שיא של 4.43 מיליארד דולר (גידול של למעלה מ-30 אחוזים ביחס לשנה שעברה, שהייתה אף היא שנת שיא). לצורך השוואה, בשנת 2005 שבה הושק קמפיין ה-BDS הצליחו חברות הזנק הישראליות לגייס הון זר הנאמד בכ-600 מיליון דולר בלבד.⁷

נתון נוסף שעליו מצביע מחקרו של אתר Bloomberg קשור לניסיונות של קואליציית ה-BDS להוביל להחרמת חברות ישראליות ובינלאומיות הפועלות מעבר לקו הירוק. כך, ועל אף שבשלוש השנים האחרונות אסרו מספר קרנות אירופיות ואמריקאיות כל שיתוף פעולה עם חברות הפועלות באזור זה, מציג אתר Bloomberg כי בשנים אלו לא נרשם כל שינוי לרעה ברווחיותן ובאחוזי הבעלות הזרה של רובן המוחלט של אותן חברות, כדוגמת אפריקה ישראל, בנק הפועלים ואלביט, אשר לא שינו את מדיניותן בנוגע לפעילות באזור. כמו כן, בשלוש השנים האחרונות לא נרשם כל שינוי לרעה בדירוג הגבוה ובתחזית היציבה והחיובית

לה זוכה מדינת ישראל מחברות דירוג האשראי המובילות בכלכלה הבינלאומית (S&P, Moody's, Fitch), אשר מגדירות את סיכון ההשקעה במדינות באמצעות יכולתן לפרוע הלוואות.⁸ משמעות הדבר היא שהכלכלה הישראלית עודנה זוכה לאמינות גבוהה מצד גורמים בינלאומיים מוסמכים, חרף ניסיונות ה-BDS לערער אמינות זו. יודגש כי דירוג זה ניתן לכלכלה הישראלית במידה רבה בזכות 13 השנים האחרונות, שבמהלכן נרשמו שיעורי צמיחה חיוביים ורצופים הגבוהים בהרבה ממוצע מדינות ה-OECD. יצוין שגם ההאטה היחסית בצמיחה זו בשנתיים האחרונות (3.43 ו-4.44 אחוזים בהתאמה) היא תוצאת המיתון הכלל-עולמי וצניחת מחירי הנפט, ולא תוצאתם של הניסיונות השונים להחרים את הכלכלה הישראלית, כפי שנטען. לראיה, וכפי משתקף מנתוני הבנק העולמי, צמיחה נמוכה (לעומת ישראל ובכלל) נרשמה בשנתיים האחרונות גם במדינות מפותחות כגון גרמניה (1.6 ו-1.7 אחוזים) וארצות-הברית (2.4 אחוזים בכל אחת מהשנים), וכן בכלל מדינות ה-OECD (2 ו-1.8 אחוזים) (טבלה 2, להלן).⁹

טבלה 2: צמיחת התוצר הלאומי (GDP) הישראלי לעומת ממוצע ה-OECD

2004	2005 (BDS)	2006	2007	2008	2009 המשבר הכלכלי העולמי	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
+5.1%	+4.4%	+5.8%	+6.1%	+3.1%	+1.3%	+5.5%	+5%	+2.9%	+3.4%	+4.44%	+3.43%	ישראל
+2%	+2.7%	+3%	+2.6%	+0.2%	-3.5%	+2.9%	+1.7%	+1.2%	+1.1%	+1.8%	+2%	ממוצע OECD

כדי לעמוד על שאלת הנזק שמסבים הניסיונות להחרים את הכלכלה הישראלית, נבחנו בין היתר נתוני היצוא הישראלי לשני יעדי העיקריים, ארצות-הברית ואירופה, שבהן פועל קמפיין ה-BDS ביתר שאת. באשר ליצוא הישראלי לאיחוד האירופי, יצוין שהסחר בין הצדדים מתנהל במסגרת הסכם סחר חופשי שנחתם בשנת 1995, ומעניק הקלות ופטור ממכס לחלק משמעותי מהיצוא הישראלי למדינות האיחוד. אולם, ובעקבות מחלוקות שהתעוררו כבר אז ובטרם "תופעת החרמות", לא הגדיר האיחוד האירופי מוצרים המיוצרים מעבר לקו הירוק כמוצרים "ישראליים", ולפיכך הם אינם זוכים להטבות מס. מסקירת נתוני הלמ"ס עולה כי משנת 2005, כאשר החל קמפיין ה-BDS, ועד היום חלו ביצוא הישראלי לאיחוד האירופי תמורות מתונות בלבד, וכי ערכו הדולרי בשנת 2015 היה גבוה ביותר מ-45 אחוזים מערכו המקביל בשנת 2005 (טבלה 3).¹⁰ בהתבוננות רחבה יותר מבחינת היקף השנים עולים נתונים מפתיעים אף יותר. כך, ובעוד שמשנת 1995, במהלכה נחתם הסכם הסחר, ועד שנת 2005 צמח שיעור השינוי הממוצע של יצוא הסחורות הישראלי לאירופה ב-6.2 אחוזים לשנה, דווקא מהשנה בה החל הקמפיין ועד שנת 2014 צמח שיעור שינוי זה באחוז גבוה יותר – 7.4 אחוזים לשנה(!).¹¹

טבלה 3: יצוא הסחורות הישראלי לאיחוד האירופי (במיליוני דולרים)

2004	2005 (BDS)	2006	2007	2008	2009 המשבר הכלכלי העולמי	2010	2011	2012	2013	2014	2015
10887.3	12490.1	13046.2	16024.3	17795.0	12290.4	15370.2	18802.1	17159.0	18377.2	18787.5	16056.8
	+14%	+4%	+23%	+11%	-31%	+25%	+22%	-9%	+7%	+2%	-15%

באשר ליצוא הישראלי לאיחוד האירופי, חשוב לציין גם את החלטת הנציבות האירופית מחודש נובמבר 2015 בדבר סימון מוצרים מההתנחלויות בתגית "מתוצרת הגדה-המערבית (התנחלות ישראלית)". בהקשר זה יודגש כי סוגיית סימון המוצרים נדונה עוד בתחילת העשור הקודם, טרם התגבשות קמפיין ה-BDS, וכהמשך ישיר למדיניות האירופית בכל הנוגע לסוגיית ההתנחלויות, המתבטאת בהסכם הסחר החופשי. בנוסף, חשוב לבחון את החלטת הנציבות בפרופורציה. ראשית, סך היצוא מההתנחלויות לאיחוד האירופי מהווה כ-1.47 אחוזים בלבד מכלל היצוא הישראלי לזירה. שנית, יש לזכור שסימון מוצרים אינו בגדר חרמה אלא תיוג בלבד, כאשר הצרכן האירופי הממוצע עודנו קונה לפי שיקולי איכות ומחיר, ומעטים בלבד, אם בכלל, בוחנים את ארץ המקור של המוצרים שהם קונים. לראיה, על אף שחלק מבעלי המרכולים הפרטיים בבריטניה ובהולנד סימנו באופן וולונטרי תמרים המיוצאים מבקעת הירדן, לפי ממצאי משרד החקלאות לא חלה כל פגיעה ביצוא התמרים למדינות אלה – כנראה בזכות איכותם הגבוהה בהשוואה לתמרים ממקומות אחרים.¹² בנוסף, ולמרות הפוטנציאל התיאורטי של החלטת הנציבות האירופית לגרום לצרכנים שלא לרכוש מוצרים ישראליים מטעמי מצפון, תיוג זה עשוי דווקא להגדיל את הביקוש מצד צרכנים שירצו לתמוך בישראל, בעיקר קהילות יהודיות. זאת ועוד, תיוג זה יכול אף להעניק "תעודת הכשר מוסרית" לתוצרת ישראלית המיוצרת מחוץ לשטחים, ולהגן עליה מפני חרם עתידי. לכן, נדמה שההשלכות הכלכליות של סוגיית סימון המוצרים אינן מהותיות, אם בכלל, וההשלכות הן בעיקר ברובד הפוליטי.

על אף שלסימון המוצרים מההתנחלויות אין השפעה מעשית בפועל, הוא טומן בחובו היבט פסיכולוגי אשר עשוי להוביל חברות ישראליות המייצרות מעבר לקו הירוק להעביר את מפעליהן למקומות אחרים בארץ ובעולם, כדי להימנע מפגיעה כלכלית פוטנציאלית בעתיד. צעד זה נעשה בעבר על ידי החברות 'סודה סטרים' ו'קבי ברקן', שהעתיקו את מפעליהן ממעלה אדומים ומאריאל לרהט ולחולדה, בהתאמה. אולם, אם יישנו מהלכים כאלה בעתיד, הם יפגעו בעיקר בעשרות אלפי הפלסטינים מהגדה המערבית, המועסקים בזכות קרבתם הגיאוגרפית במאות המפעלים הממוקמים בשמונת אזורי התעשייה בשטחי C. לראיה, העתקת מפעל 'סודה סטרים' ממעלה אדומים לרהט הובילה לפיטוריהם של כ-1000 פלסטינים שעבדו במפעל בשכר של 5,000–6,000 ₪ בחודש. בניגוד למפוטרים הישראלים של

המפעל, המוגנים על ידי חוקי העבודה הישראליים, פלסטינים אלה יאלצו כעת לחפש תעסוקה בגדה המערבית, שבה שיעור אבטלה גבוה והמשכורת החודשית הממוצעת היא כ-1,500 ₪.¹³

באשר ליצוא הישראלי לארצות-הברית, יצוין כי הסחר בין המדינות מתנהל במסגרת הסכם סחר חופשי שנחתם בשנת 1985 ושאינו מבחין בין מוצרים מישראל לבין מוצרים מההתנחלויות. מסקירת נתוני הלמ"ס עולה כי היצוא הישראלי לארצות-הברית נמצא באופן כללי במגמת עליה מתמדת ב-12 השנים האחרונות, וכי ערכו הדולרי בשנת 2015 היה גבוה ב-25 אחוזים מערכו המקביל בשנת 2005, כשהחל קמפיין ה-BDS (טבלה 4, להלן)¹⁴ יודגש כי הנתונים בפרק זה מלמדים על ערכו הדולרי של היצוא הישראלי, ולא על היקף היצוא נטו.

טבלה 4: יצוא הסחורות הישראלי לארה"ב (במיליוני דולרים)

2004	2005 (BDS)	2006	2007	2008	2009 המשבר הכלכלי העולמי	2010	2011	2012	2013	2014	2015
14175.1	15500.1	17957.2	18906.8	19972.5	16720.2	18488.2	19432.4	17518.2	17500.8	18564.3	18116.3
	+9%	+15%	+5%	+5%	-17%	+11%	+5%	-10%	-0.2%	+6%	-2.5%

על אף האמור נוהגים מצדדי ה-BDS לטעון להצלחות המעוגנות בעובדה ששנת 2015 הייתה אחת השנים המוצלחות פחות עבור היצוא הישראלי, שהתכווץ בשיעור דולרי של כ-7 אחוזים בהשוואה לשנת 2014. כך, ובעוד חלה ירידה מתונה של כ-2.5 אחוזים בערכו הדולרי של היצוא הישראלי לארצות-הברית, הצטמצם ערכו הדולרי של היצוא לאיחוד האירופי בכ-15 אחוזים. כמו כן נרשמה בשנת 2015 ירידה משמעותית ביצוא הישראלי למדינות אמריקה הלטינית (בשיעור של 25 אחוזים) ואפריקה (23 אחוזים). אולם, המכון הישראלי ליצוא מעריך שמגמה שלילית זו נובעת מביקושים גלובליים נמוכים עקב חולשת הכלכלה העולמית בשנת 2015 ומהירידה החדה במחירי הסחורות ומהפיחות שחל במטבעות רבים בעולם בהשוואה לדולר, ולא מניסיונות להחרים תוצרת ישראלית. לדעתו, ללא השפעות חריגות אלה שמר היצוא הישראלי, בעיקר לאיחוד האירופי, על יציבות בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד.¹⁵ בנוסף, יש לשים לב לכך שהירידה החדה ביותר ביצוא הישראלי בשנת 2015 נרשמה ביצוא ליבשות אפריקה ואמריקה הלטינית – שבהן לא מתקיימת כמעט פעילות BDS. מנגד רשם היצוא הישראלי למדינות אסיה גידול דו-ספרתי (15 אחוזים), כאשר אסיה הופכת לשוק גדול ומשמעותי הרבה יותר, ולכן נרשמים בהתאם ניסיונות ישראליים לייצא יותר סחורות לשם, לעתים על חשבון אירופה. לכן, לא מן הנמנע שבשנים הקרובות יתבטאו ניסיונות אלה בירידה ביצוא הישראלי לאירופה ובגידול היצוא לאסיה – ללא קשר ל-BDS.

הסיבה המרכזית לחוסר הצלחתו של קמפיין ה-BDS לפגוע ביצוא הישראלי טמונה באופיו ובהיותו של האחרון שופע במוצרי ביניים תעשייתיים המשמשים

לייצור מוצרים אחרים, כגון חלקים ממעבד חברת 'אינטל' המיוצרים בישראל ומועברים למלזיה להמשך ההתקנה. לכן, והואיל ולמוצרי צריכה סופיים אין משקל משמעותי בכלל היצוא הישראלי – הנהגת חרם צרכנים ישיר על סחורות אינה מציבה בפני ישראל אתגר אסטרטגי. אולם, למרות שהנתונים המוצגים בפרק זה אינם מלמדים על פגיעה משמעותית בכלכלה הישראלית כתוצאה מפעילות ה-BDS, ניתן בהחלט לטעון באופן תיאורטי שלולא פעילות זו ייתכן שהנתונים המוצגים לעיל היו גבוהים אף יותר. כמו כן, חשוב לציין שקיים קושי מהותי במדידת ההשפעה הפסיכולוגית של הקמפיין על חברות בינלאומיות ששקלו או שוקלות להיכנס לשוק הישראלי, אך נמנעות מכך בשל רצון "לא להכניס ראש בריא למיטה חולה" ולהסתכן בהשלכות עתידיות שטרם ידועות.

המישור האקדמי

ניסיונותיהם של גורמים שונים ובראשם קואליציית ה-BDS לקדם חרם אקדמי על ישראל נשענים, בין היתר, על היותה של האקדמיה מקום המאוכלס בדרך כלל בבעלי דעות ליברליות ורגישות לזכויות האדם, וגם על יכולתה לספק קרקע נוחה להשפעה על דור ההמשך של מקבלי ההחלטות המקומיים ועל עמדות צעירים יהודים.

לאורך העשור האחרון החליטו אגודות שונות, כגון אגודת הסטודנטים הארצית הבריטית ואגודת האנתרופולוגים האמריקאית, לאמץ תוך סיקור תקשורתי נרחב את קריאות ה-BDS, ולנתק את קשריהן עם אוניברסיטאות מישראל. באשר לאגודה הבריטית, כחודשיים לאחר ההחלטה לעיל פרסם הגוף המאגד את 133 האוניברסיטאות בבריטניה הצהרה המתנגדת ודוחה כל הצעה להטיל חרם על שיתוף הפעולה הבריטי עם אוניברסיטאות ישראליות, אשר משוגשג בשנים האחרונות ומספק רווחים משמעותיים לשני הצדדים.¹⁶ גורלה של החלטת אגודת האנתרופולוגים האמריקאית היה זהה. בדומה לניסיונות החרם הכלכלי, מקרים אלו מייצגים את רובם המוחלט של הניסיונות לקדם חרם אקדמי על ישראל – רעש רב אך השפעה ממשית מועטה.

כחלק מרכזי מניסיונותיו מתעתד קמפיין ה-BDS לפגוע במקורות המימון הזרים של האוניברסיטאות הישראליות. אולם, נתונים רבים כדוגמת אלה המוצגים מטה מצביעים כי בשנה החולפת נרשמה עלייה משמעותית בסך התרומות, המענקים והתקציבים למחקר ולפיתוח שניתנו לאוניברסיטה העברית בירושלים ולאוניברסיטת בן-גוריון בנגב מגורמים בחו"ל, ולגידול מתמיד ויציב של אלה לאורך השנים מאז תחילת הקמפיין (טבלה 5).¹⁷

טבלה 5: תרומות ומענקים שהתקבלו מגורמים בחו"ל (באלפי דולרים)

שנה אקדמית	2014/2015	2013/2014	2012/2013	2011/2012	2010/2011	2009/2010	2008/2009	2005/2006
האוניברסיטה העברית בירושלים								
מארח"ב	60,581	49,499	68,551	53,072	38,113	39,239	34,503	43,347
	+22%	-38%	+29%	+39%	-3%	+13%	-21%	
מאירופה	15,405	11,848	9,820	22,625	11,293	13,983	6,163	5,942
	+30%	+20%	-57%	+100%	-19%	+126%	+3%	
סה"כ	100,280	90,862	106,352	97,632	74,895	84,759	66,735	73,485
	+10%	-15%	+9%	+30%	-12%	+27%	-9%	
אוניברסיטת בן-גוריון בנגב								
סה"כ	79,200	74,500	82,000	81,300	84,300	71,900	64,200	44,400
	+6%	-9%	+0.8%	-4%	+17%	+12%	+44%	

פרופ' בועז גולני, סגן הנשיא לקשרי חוץ בטכניון, מחזק נתונים אלה. לדבריו, למרות שבעשור האחרון נרשמה עלייה משמעותית בהיקף פעילות ה-BDS, בעיקר בחוף המערבי בארצות-הברית, לא זו בלבד שלא הייתה לכך השפעה שלילית על התרומות והמענקים שקיבל הטכניון מגורמים בינלאומיים, ניתן אף לזהות השפעה חיובית שלו כאשר יותר ויותר גורמי חוץ מביעים רצון לתרום לאוניברסיטה כאות הזדהות עם מדינת ישראל, או כפעולת מחאה על הניסיונות להחרימה. בנוסף טוען פרופ' גולני שבעשור האחרון נרשם שיא של כל הזמנים במספר שיתופי הפעולה של הטכניון עם אוניברסיטאות ומוסדות מחקר בחו"ל (מעל 200!), כאשר הביקוש הרב אף אילץ אותו בשנתיים האחרונות להשיב תשובה שלילית לעשרות הצעות נוספות לשיתופי פעולה, מפאת מחסור בכוח אדם ובתקציב. כמו כן, בשנתיים האחרונות הכפיל עצמו מספר הפוסט־דוקטורנטים הזרים הלומדים בטכניון ל-250, מיעוט זניח מתוכם יהודים. נתונים דומים מגיעים מאוניברסיטת תל־אביב, כאשר בחמש השנים האחרונות הכפיל עצמו מספר הסטודנטים הזרים הלומדים באוניברסיטה מ-780 ל-1,380.¹⁸

פרופ' גולני מרחיב ומוסיף כי לא רק שקמפיין ה-BDS לא פגע עד כה בקשרי החוץ של הטכניון, הוא אף פתח עבורו חלון הזדמנויות להרחבת שיתופי פעולה מעבר לים. כך, ובמקום לנקוט גישה מתגוננת, פיתח הטכניון גישה פרואקטיבית שמטרתה לבנות גשרים של שיתופי פעולה על בסיס רווחיות ואינטרסים משותפים במקומות שבהם קיימת פעילות ענפה של הקמפיין. לדוגמה, הטכניון זיהה שבעשור האחרון בולטות בתקשורת האוסטרלית פעילויותיו ויוזמותיו של ראש המכון לחקר המזרח התיכון באוניברסיטת סידני, הידוע כמבקר חריף של ישראל וכפעיל BDS נלהב, הקורא להטיל חרם אקדמי על ישראל. בתגובה פנה הטכניון לנשיא האוניברסיטה בסידיני ורקם עימו שיתוף פעולה אקדמי בתחומי מדעי החיים והפיזיקה, אשר הצלחתו הרבה הובילה לסיקור תקשורתי נרחב, ולכך שממשלת אוסטרליה וגורמים מקומיים השקיעו בו סכומי כסף גדולים. כך הוביל שמו הטוב

של הטכניון והאטרקטיביות הרבה של שיתוף הפעולה עימו לניצחון מוחץ על ניסיון קריאה נוספת לקדם חרם על האקדמיה הישראלית.

חרף חוסר הצלחתו של קמפיין ה-BDS לפגוע באקדמיה הישראלית באופן נראה לעין, חשוב לא לזלזל בהשלכות השקטות והסמויות של ניסיונותיו. כך, קיים חשש שחוקרים ישראלים המבקשים לפרסם את מאמריהם בכתבי עת בינלאומיים או לקבל מענקי מחקר מגורמים בינלאומיים יידחו על ידי מעריכים בשל מוצאם, ובשל רצונם של האחרונים לממש אג'נדה תומכת ב-BDS. מעריכים אלה יכולים להסתתר בקלות יחסית מאחורי טיעונים מקצועיים. למרות חשש זה, נתונים שפורסמו לאחרונה מצביעים על כך שמתוך 291 בקשות המענקים שאושרו בשנת 2015 לחוקרים אירופים על ידי מועצת המחקר האירופית, 24 מהם הוענקו לחוקרים ישראלים. בכך ניצבת ישראל במקום החמישי והמכובד מבין 23 המדינות האירופיות החברות במועצה ובמקום הראשון בקבלת מענקים לנפש.¹⁹ כמו כן, קיים חשש מחלחול רעיונות ה-BDS לאשכול החינוכי של האיחוד האירופי הוא שותף המחקר העיקרי של רוב המוסדות הישראליים להשכלה גבוהה בהיבט של מימון מחקרי. ניתן היה להבחין לכאורה בניצנים כאלה בשנה שעברה, עת הצהיר האיחוד שכחלק מתוכנית המסגרת למחקר ולפיתוח (Horizon 2020), שבמסגרתה מושקעים כ-77 מיליארד דולר באוניברסיטאות ישראליות על פני שבע שנים,²⁰ הוא לא יתמוך במחקרים שנעשים ב"שטחים הכבושים" כהגדרתו, ואף ביקש לקבל רשימת כתובות של החוקרים המקבלים מימון כדי לוודא שאינם מתגוררים מעבר לקו הירוק. אולם, חשוב לציין שדרישה זו משקפת את המדיניות הרשמית של האיחוד האירופי, המתבטאת גם בהסכם הסחר שנחתם עם ישראל בשנת 1995, טרם השקת קמפיין ה-BDS.

איום או מניפולציה?

בניגוד לחרם הערבי שהוטל על מדינת ישראל וכן לזה שהוטל על דרום-אפריקה בשנות השמונים, עלו בתווה כל ניסיונותיו של קמפיין ה-BDS לרתום מדינות ומדינאים בולטים, שיכולים לקבל החלטה גורפת דה פקטו ולפגוע ביחסים הכלכליים והאקדמיים הממסדיים עם מדינת ישראל, ומכך נובעת חולשתו העיקרית. למעשה, עד לשלב זה התרחש תהליך הפוך, כאשר ראשי ממשלות וגישאים מרחבי העולם ממשיכים לגנות את מהות הקמפיין ואת

בניגוד לחרם הערבי שהוטל על מדינת ישראל, עלו בתווה כל ניסיונותיו של קמפיין ה-BDS לרתום מדינות ומדינאים בולטים, שיכולים לקבל החלטה גורפת דה פקטו ולפגוע ביחסים הכלכליים והאקדמיים הממסדיים עם מדינת ישראל.

התכנים שבהם הוא משתמש. שיאו של תהליך זה נרשם כאשר 11 מדינות בארצות-הברית אישרו חוקים האוסרים את פעילות הקמפיין בדרגות שונות. כמו כן, ולמרות האופי הלא-ממשלתי עד כה של הקמפיין, טרם נרשם אירוע משמעותי שבו איגוד

עובדים או ארגון לא־ממשלתי מרכזי ובעל השפעה הטיל חרם על מדינת ישראל. בניגוד לנתונים אלו ולממצאים המוצגים במאמר זה, גורמים מקומיים פוליטיים ותקשורתיים מציגים את קמפיין ה־BDS בשנתיים האחרונות כאיום קיומי על מדינת ישראל, ועולה השאלה – מדוע אלה פני הדברים.

ראשית, יש להניח שהרעש הרב שיוצר הקמפיין משפיע באופן פסיכולוגי על הציבור הישראלי ועל והתקשורת המקומית, שבחרים למדוד את הצלחת הקמפיין במדרוג (רייטינג) לו הוא זוכה, ולא ביכולתו המעשית לגרום נזק למדינת ישראל. ייתכן שהטעיה פסיכולוגית זו טמונה בפחד מהתגברות העמדות השליליות ברחבי העולם נגד ישראל ומדיניותה, ומהחשש מחרם שקט שבמהלכו יימנעו זרים מיצירת קשרים עם גורמים ישראליים מתחומים שונים, בשל חששם מהשלכות עתידיות. אולם מסקרים שנעשו לאחרונה, בעיקר בארצות־הברית, עולה שלא נרשמו שינויים מהותיים בדעת הקהל המקומית כלפי ישראל ב־12 השנים האחרונות (טבלה 6, להלן).²¹

טבלה 6: במצבו הנוכחי של המזרח התיכון, האם אתה מרגיש אהדה רבה יותר לישראלים או לפלסטינים?

שנה	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2005
לישראלים	62%	62%	62%	64%	61%	63%	63%	59%	52%
לפלסטינים	15%	16%	18%	12%	19%	17%	15%	18%	18%

שנית, יש לשאול את השאלה התיאורטית – אילו גורמים פוליטיים מקומיים נהנים כיום ממיתוגו של קמפיין ה־BDS כאיום קיומי על מדינת ישראל, ומהפיכתו לנושא מרכזי בסדר היום הציבורי? מצד אחד, נהנים מהמיתוג האמור גורמים המזוהים עם הצד השמאלי של המפה הפוליטית, אשר משתמשים בו בתור כלי למתיחת ביקורת על כך שהממשלה אינה מקדישה תשומת לב מספקת לקמפיין, ועל חוסר הצלחתה לגבור עליו. ביקורת זו משלבת גם את העובדה שלמעלה משנה אין במדינת ישראל שר חוץ המכהן במשרה מלאה, אשר יכול להשקיע את מרב המאמצים בהתמודדות עם הקמפיין.²²

מנגד, נהנים מהמיתוג האמור גורמים המזוהים עם הצד הימני של המפה הפוליטית.²³ זאת, בגין סיבות המוזכרות בספרה של פרופ' רות וודאק מאוניברסיטת לנקסטר, שטבעה את המושג 'פוליטיקת הפחד' (The Politics of Fear) כביטוי לתהליך שנעשה נפוץ בפוליטיקה הבינלאומית. תהליך זה מתאר שימוש של גורמים פוליטיים בפחד ובהפחדה כדי לגרום לציבור להצביע בדרך מסוימת, או לחלופין לתמוך במדיניות שבנסיבות מסוימות לא הייתה נתמכת ולפיכך מתאפשרות חריגות בהוצאות הממשלתיות.²⁴ אסטרטגיה זו נובעת מהעובדה שנוכחותו של איום קיומי על רווחת הציבור ועל חייו גורמת לו תגובה רגשית טבעית, המסיטה את מחשבותיו מהעלאת ביקורת שיפוטית על מדיניות מסוימת, ומעודדת "התקבצות

סביב הדגל". בנוסף, טוענת וודאק שככל שמורגשת אווירת פחד מהותית יותר, כך גוברת נטיית הציבור להצביע למפלגות מקומיות הנתפסות לאומיות ואגרסיביות יותר, המתאימות כביכול לטפל בלוחמנות שמנגד. לפיכך ולנוכח הקשר בין גורמי הממשל והתקשורת במדינת ישראל, ניתן רק לתהות אם מיתוגו של קמפיין ה-BDS כאיום קיומי על מדינת ישראל אכן מניב רווחים פוליטיים לגורמים מסוימים. למרות שהוכח עד כה כי הנזק שהסב קמפיין ה-BDS למדינת ישראל אינו משמעותי, אין בכוונת מאמר זה לזלזל בפוטנציאל הנזק שהוא עלול לגרום לה בעתיד, אם יחלחלו עמדותיו לגורמי מפתח פוליטיים במדינות שונות. פוטנציאל זה מחייב גורמים ישראלים שונים לעקוב על בסיס יום-יומי אחר הניסיונות השונים לקדם חרמות נגד מדינת ישראל, וכן לזהות הזדמנויות לפתח קשרים חדשים כתגובה לכך. יצוין שכל עוד לא מעורבות בניסיונות אלה ממשלות, חשוב שמדינת ישראל הרשמית תדיר רגליה מהמאבק בחרמות אלה, ותותיר את הבמה לגורמי "דיפלומטיה אזרחית" ולארגונים חברתיים ולא-ממשלתיים, במטרה למנוע מהמאבק לזלוג לזירה המדינתית הרשמית. מנגד, חשוב שמדינת ישראל הרשמית תמשיך בניסיונותיה להוביל לשינוי גישותיהן ועמדותיהן של ממשלות שונות בעולם ביחס אליה, באמצעות יצוא חדשנות טכנולוגית, סיוע ותמיכה בעת הצורך וקידום מיזמים משותפים, אשר יאפשרו לממשלות אלה לשפר את מצבן ולהיטיב את חיי אזרחיהן.

הערות

- 1 אתר תנועת BDS, "What's BDS?", <https://bdsmovement.net/bdsintro>
- 2 *NGO Monitor*, "קמפיין החרם נגד ישראל", <http://www.ngo-monitor.org/data/images/File/NGOM-BDSHEB.pdf>
- 3 Daniel Mael, "On Many Campuses, Hate is Spelled SJP", *The Tower*, October 2014, <http://www.thetower.org/article/on-many-campuses-hate-is-spelled-sjp/>
- 4 לדוגמה: Garstensfeld Manfred, "How the Dutch Government Subsidizes BDS Supporters", Artuz Sheva, June 2016, <http://www.israelnationalnews.com/Articles/Article.aspx/19105>
- 5 Sangwon Yoon, "The Boycott Israel Movement May be Failing", Bloomberg, June, 2016, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-06-02/israel-boycott-is-failing-when-measured-by-main-economic-gauge>
- 6 הלמ"ס, מצבת הנכסים והתחייבויות המשק עם חו"ל, http://www.cbs.gov.il/hodaot2016n/09_16_183t12.pdf
- 7 "Why-Israel?" *OurCrowd*, <https://www.ourcrowd.com/Uploaded/Companies/CompanyInfo/whyisrael.pdf>
- 8 Trading Economics, Israel: Credit Ranking, <http://www.tradingeconomics.com/israel/rating>
- 9 The World Bank, GDP Growth (Annual%), <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=IL-OE-DE-US>
- 10 הלמ"ס, "יבוא ויצוא לפי קבוצות סחורות וארצות", האיחוד האירופי.

- 11 משרד האוצר, **כלכלת ישראל בצל קמפיין הדה-לגיטימציה**, 2015, עמ' 5,
http://go.calcalist.co.il/pic/GabiK/IsraeliEconomy_7.6.15.pdf
- 12 שם, עמ' 7.
- 13 Dan Diker, "Europe's Settlement Product Labeling hurts Palestinians",
The Jerusalem Post, November 10, 2015,
<http://www.jpost.com/Opinion/The-World-From-Here-Europes-BDS-labeling-hurts-Palestinians-not-Israelis-432607>
- 14 הלמ"ס, "יבוא ויצוא לפי קבוצות סחורות וארצות", ארצות-הברית.
- 15 מכון היצוא, "התפתחויות ומגמות ביצוא הישראלי",
http://www.export.gov.il/UploadFiles/03_2016/ExportMegamotMarch16.pdf?redirect=no
- 16 Wagner Leslie, "Much ado about the academic boycott on Israel in the UK", *JCPA*,
<http://jcpa.org/article/academic-boycott-of-israel-uk/>
- 17 האוניברסיטה העברית ואוניברסיטת בן-גוריון, דוחות שנתיים,
<http://support.huji.ac.il/presidentsreport>
<http://in.bgu.ac.il/en/Pages/publications.aspx>
- 18 אוניברסיטת תל-אביב, דוח שנתי 2014, https://english.tau.ac.il/sites/default/files/media_server/tau/2014%20TAU%20Annual%20Report.pdf
- 19 Tel-Aviv University, "TAU leads in European young researcher grants, December 7, 2015, https://english.tau.ac.il/news/erc_grants
- 20 המנהלת הישראלית למו"פ האירופי (ISERD), Horizon 2020, <http://www.iserd.org.il/?CategoryID=179>
- 21 Lydia-Saad, "Americans' views toward Israel remain positive", GALLUP, <http://www.gallup.com/poll/189626/americans-views-toward-israel-remain-firmly-positive.aspx>
- 22 דוגמאות: ברק רביד, "המאבק הישראלי ב-BDS: מאחורי מסך הספינים של הפוליטיקאים", **הארץ**, מארס 2016, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/.premium-1.2877250>,
5 ביוני 2015, http://www.mako.co.il/news-military/politics-q2_2015/Article-9ea25211cc4cd41004.htm
- 23 לדוגמה: אריאל כהנא, "נתניהו: אנחנו במאבק על קיומה של מדינת ישראל", nrg, 31 במאי 2015, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/697/737.html>
- 24 Ruth Wodak, *The politics of Fear: What Right-Wing Populist Discourses Mean*, London: University of Lancaster, Sage, 2015.

התחממות היחסים בין ישראל למעצמות אזוריות: האם טורקיה היא הבאה בתור?

ארי הייסטין

יחסים מתוחים עם וושינגטון ואיומי ביטחון מתעצמים סיפקו למצרים ולערב הסעודית את התמריץ לחפש שיתוף פעולה הדוק יותר עם ישראל, בסוגיות שבהן לשני הצדדים יש אינטרסים משותפים. מתיחות שוררת גם בין טורקיה לארצות-הברית עקב מלחמת האזרחים בסוריה והיד הקשה שמפעיל ארדואן בארצו, לאחר ניסיון ההפיכה הכושל נגדו ב־15 ביולי. אולם למרות ההסכם לנרמול היחסים שנחתם ביוני 2016 בין ירושלים לאנקרה, סביר להניח שטורקיה וישראל לא ירחיבו את שיתוף הפעולה ביניהן במידה ניכרת בעתיד הקרוב, וזאת בשל דינמיקה אזורית משתנה שפעלה גם על האינטרסים המשותפים, אשר שימשו בסיס ליחסים הקרובים בין המדינות בשנות התשעים.

מילות מפתח: ישראל, טורקיה, מצרים, ערב הסעודית

מבחינתן של מצרים וערב הסעודית, נראה כי תמיכה אמריקאית מהוססת והידרדרות המצב הביטחוני במזרח התיכון סיפקו תמריץ לממשלות אלה לפעול לשיתוף פעולה חסר תקדים עם ירושלים בסוגיות של אינטרס הדדי. בשנה החולפת מסתמן שהסכם הנורמליזציה של טורקיה עם ישראל, אתגרי ביטחון מתעצמים ויחסים מתוחים עם ארצות-הברית העלו את היחסים בין אנקרה לירושלים על מסלול דומה. לאור זאת יש מקום לבחון באופן מעמיק יותר את הבסיס לשיתוף הפעולה המתהדק של ישראל עם מצרים וערב הסעודית, ולנסות להקיש ממנו לגבי צמיחת שיתוף פעולה ישראלי-טורקי דומה.

ארי הייסטין הוא עוזרו המיוחד של ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי, אלוף (מיל.) עמוס ידלין.

מצרים וישראל פועלות יחדיו כדי להביס את חמאס ודאע"ש

נשיא מצרים עבד אל-פתח א-סיסי נותר ספקן באשר לתמיכה אמריקאית, וזאת משתי סיבות עיקריות. ראשית, הנשיא א-סיסי היה עד לדרישתה של וושינגטון מהנשיא חוסני מובארכ להתפטר לנוכח מחאות 'האביב הערבי' בשנת 2011, למרות קשרים קרובים בין הממשל האמריקאי למנהיג מצרים שנמשכו שלושה עשורים. מנקודת מבטה של קהיר, המסר בדרישה זו היה שהממשלה המצרית אינה אמורה לצפות לתמיכה אמריקאית בזמן משבר. שנית, תגובתה של ארצות-הברית להפיכה הצבאית של 2013 במצרים, שהדיחה את 'האחים המוסלמים' וסללה את הדרך לעלייתו של א-סיסי, הייתה מסויגת. ארצות-הברית נמנעה מהכינוי "הפיכה" ביחס לתפיסת השלטון על ידי הצבא והדחת ממשלת הדיכוי של 'האחים המוסלמים', שנבחרה בבחירות דמוקרטיות. היא לא קיצצה בסיוע שהעניקה למצרים, אך הפגינה את חוסר שביעות רצונה מעליית משטר צבאי באמצעות הקפאת מכירת מערכות נשק מתוחכמות למצרים, דוגמת מטוסי F16 ומסוקי אפאצ'י. גם כאשר הנשיא אובמה הכריז על סיום הקפאה זו ב-2015, הרי הכרזתו על שנת 2018 כמועד סיום העברת מימון מזומנים (cash-flow financing) למצרים לא עזרה לשיקום מלא של היחסים. פרשנים מצרים רבים ניבאו בצדק כי התמיכה המסויגת של ממשל אובמה לא תביא למיתון מדיניות הפנים של מצרים לגבי זכויות פוליטיות, אלא תדחף את קהיר לגוון את בעלות בריתה. ואכן, הנשיא א-סיסי חתם על הסכמים לרכישת מטוסי קרב מצרפת, ומסוקים ומערכות הגנה אווירית מרוסיה, והיה מוכן אף להגביר את שיתוף הפעולה עם ישראל.

הרחבת שיתוף הפעולה בין קהיר לירושלים מתבססת על אינטרס אסטרטגי משותף – להילחם בארגון 'וילאייאת סיני' המשוך לדאע"ש ויושב בסיני, ועם בעלת בריתו בפועל – השלוחה של 'האחים המוסלמים' בעזה – חמאס. ארגון 'וילאייאת סיני' מאיים על יציבותה של מצרים באמצעות ניהול מלחמת גרילה מתמשכת שגבתה את חייהם של מאות מאנשי צבא מצרים, והשיוך של חמאס ל'אחים המוסלמים' מסמן אותו כזרוע טרור על פי החקיקה הנוכחית במצרים נגד 'האחים המוסלמים'. בנוסף לקרבה האידאולוגית בין חמאס ל'אחים המוסלמים' במצרים, מקורות בממשלת מצרים טוענים כי הארגון עומד מאחורי מעשי טרור כמו ההתנקשות בחיי התובע הכללי של מצרים, הישאם ברכאת, בשנת 2015. מנקודת מבטה של ישראל, האיום שחמאס וארגון 'וילאייאת סיני' מטילים על מצרים מסכן גם את האינטרסים של ישראל, בשל האפשרות שיגרום להתמוטטות של אחת משתי הממשלות הערביות היחידות שחתמו על הסכם שלום עם ישראל. הידרדרותה של מצרים לכאוס פירושה גם מדינה כושלת עם אוכלוסייה של כ-90 מיליון איש בגבולה הדרומי של ישראל. כאשר בוחנים את האיום הישיר שחמאס מטיל על ישראל, העובדה שמרבית האוכלוסייה בישראל נמצאת בטווח הטילים

שאגר חמאס בעזה הופכת את הארגון לגורם הלא־מדינתי השני במעלה מבחינת מסוכנות אחרי חזבאללה (המצויד במאגר גדול במידה משמעותית של רקטות וטילים מתקדמים יותר בלבנון). למרות שארגון 'וילאית סיני' לא הוציא לפועל מתקפות ראויות לציון נגד ישראל מאז שנשבע אמונים לדאע"ש ב־2014, הוא ביצע פיגוע המוני בישראל ב־2011 בגלגולו הקודם כארגון 'אנסאר בית אל' מקדס'. גורמי הביטחון בישראל ציינו בספטמבר 2016 כי הם צופים שארגון 'וילאית סיני' ינסה לפגוע בישראל שוב בשלב מסוים בעתיד הקרוב.¹ בנוסף, שיתוף הפעולה בינו לבין חמאס חיזק את היכולות של כל אחד משני הארגונים, שיפר באופן משמעותי את היכולת של 'וילאית סיני' להסב אבדות לצבא מצרים,² ואפשר לחמאס לשוב ולהתחמש כחלק מהיערכותו לעימותים עם ישראל בעתיד.

חלק גדול מהשיפור בשיתוף הפעולה הביטחוני בין ירושלים לקהיר מתרחש אמנם בדלתיים סגורות, אך יש שפע של עדויות להתחזקותו המרשימה מאז עלייתו של א־סיסי לשלטון ב־2013. התיאום בין שתי המדינות הפך צמוד עד כדי כך שבנוסף לשיתוף מידע מודיעיני, ישראל ביצעה תקיפות כלי טיס בלתי מאוישים נגד חמושים של 'וילאית סיני' בשטח מצרים, על פי בקשתה של קהיר.³ כמו כן, כחלק מהאסטרטגיה להבסת ארגוני הג'יהאד בסיני, ישראל הסכימה שמספר החיילים המצרים שיוצבו בחצי האי סיני יעלה בהרבה על המספר המותר על פי הסכמי השלום משנת 1979, אפילו ביחס לחריגות שהתירה לפני 2013. במקביל, מצרים פועלת ללא לאות להשמדת המנהרות בין עזה לסיני (אתר מרכזי לשיתוף פעולה בין חמאס ל'וילאית סיני'), והנשיא א־סיסי הצהיר בפומבי שהוא מנהל "שיחות רבות" עם ראש הממשלה נתניהו. על מנת לשמר את המשטר בקהיר, המשתף פעולה עם ישראל ומתמודד עם אתגרים, ארגון איפ"ק הפרו־ישראלי אף התגייס להילחם בזירה הדיפלומטית כדי לבטל את הצעת החוק מ־2013 לעצירת הסיוע האמריקאי למצרים,⁴ ולאחר מכן פעל בהצלחה לביטול ההקפאה של מכירת מערכות הנשק המתוככמות לקהיר.

שיתוף הפעולה הלא־רשמי בין ערב הסעודית לישראל

בדומה למצרים, גם ערב הסעודית חתרה לשיתוף פעולה עם ישראל בזמנים של התקררות היחסים עם וושינגטון, עקב סדרי עדיפויות ביטחוניים סותרים. 'האביב הערבי' הדגיש את הפערים בין ערב הסעודית לארצות־הברית בכמה זירות, כולל מצרים וסוריה. מנקודת מבטה של ערב הסעודית, ארצות־הברית דחקה מן השלטון את הנשיא חוסני מובארכ, שהיה בעל ברית קרוב שלה, בעקבות מותם של כמה מאות מפגינים שמחו נגדו, אך באופן יחסי עשתה מעט מאוד כדי להדיח מהשלטון בסוריה את אסד, בעל הברית של איראן, למרות הטבח האכזרי שביצע באזרחיו. העמימות האמריקאית בשני המרחבים גרמה לריאד לפקפק במהימנותה של

ושינגטון בעתיד. במקביל, תמיכתה של ערב הסעודית בארגוני ג'האד בסוריה דוגמת 'ג'בהת פתח א-שאם' (לשעבר ג'בהת אל-נוסרה, המסונף לאל-קאעדה), במטרה להפיל את אסד, נתפסה על ידי גורמים אמריקאים רשמיים כמהלך שמסכן את הביטחון הלאומי של ארצות-הברית. שיחות הגרעין עם איראן והחתימה על הסכם הגרעין החריפו את חששות הסעודים מנטישתה של וושינגטון, כאשר הנשיא אובמה לא הצליח להרגיע את ערב הסעודית לגבי התמיכה האמריקאית.⁵ בניגוד למתח בין וושינגטון וריאד לגבי עמדות בסוגיות של המזרח התיכון, ישראל והממלכה הסעודית קרובות בהשקפתן ובהערכתן לגבי רבים מהאיומים האזוריים. הסוגיה המדאיגה ביותר את שתי המדינות היא סיכול שאיפותיה של איראן בכל הקשור להתערבות אזורית ותפוצת גרעין. ירושלים וריאד מסכימות גם כי צמצום יכולותיו של חזבאללה ושלוחות איראניות אחרות באזור הוא מרכיב חיוני בכל מאמץ לסכל את מטרותיה של איראן לשבש את הסדר באזור. עדיפות משנית שישראל והממלכה חולקות נוגעת להבסת ארגונים סוניים קיצוניים דוגמת אל-קאעדה ודאע"ש. ארגונים אלה מציבים אמנם איום מוגבל על הצבאות המודרניים של ישראל וערב הסעודית, אך מטילים איום חמור יותר על בעלות בריתן שכבר נמצאות בסכנה – מצרים וירדן.

למרות העובדה שאין יחסים רשמיים בין ישראל לערב הסעודית, התלכדות האינטרסים שלהן הובילה אותן לפעול למען מטרות דומות בסוגיות אזוריות מרכזיות. המידע הגלוי בנוגע לשיתוף הישראלי-סעודי בסוגיית תוכנית הגרעין האיראנית (מעבר לקמפיין ה"לא רשמי" נגדה⁶) אינו רב, אך שתי המדינות חולקות יעד משותף – החלשת הכוחות בסוריה שנהנים מגיבוי איראני. בעוד ערב הסעודית מחמשת ומממנת ארגוני מורדים הלוחמים בציר איראן-חזבאללה-סוריה, ישראל נותרה יריבה מוצהרת של חזבאללה ולכאורה התנקשה בכמה ממנהיגיו הבכירים.⁷ כמו כן, המאמצים של ישראל וערב הסעודית לשמור על הסדר הקיים במדינות כמו ירדן משלימים זה את זה: הישראלים בדרך כלל מספקים את הידע והאימונים בתחום הביטחון, ואילו הסעודים שומרים שהכלכלות של מדינות אלו יהיו משוחררות מחובות, בעזרת מענקים ופרויקטים של סיוע.

יחסי ישראל-טורקיה: עבר, הווה ועתיד

מתיחות מסוימת שררה בין טורקיה לארצות-הברית עקב חילוקי דעות סביב הנטיות האוטוריטריות הגוברות של ארדואן, ניסיון ההפיכה שנכשל ביולי 2016 ומלחמת האזרחים בסוריה. ארדואן סבר שבעלי בריתו בווישינגטון היו צריכים להתקשר אליו מיד לאחר ניסיון ההפיכה כדי להציע תמיכה (כפי שעשו רוסיה ואיראן), אך שר החוץ ג'ון קרי התקשר לנשיא טורקיה רק כדי להזהיר אותו מפני הפעלת כוח מוגזם בתגובה לניסיון הכושל להדיחו.⁸ כפי שקרה כאשר ניסו בעבר לדחוף את

מצרים לדמוקרטיה, התמיכה האמריקאית בסדר יום של זכויות האדם נתפסת על ידי ממשלת טורקיה כניסיון "לדחוף את האף" בענייניה הפנימיים. המתיחות סביב "ההתערבות האמריקאית" בענייניה של טורקיה הוחמרה עוד בעקבות המחלוקת בעניין תביעתה של אנקרה כי וושינגטון תסגיר את איש הדת הגולה פתולה גולן המתגורר בפנסילבניה, ועל פי ארדואן הוא זה שעמד מאחורי תכנון ניסיון ההפיכה נגדו. למעשה, כמה בכירים טורקים אף האשימו את וושינגטון כי שיתפה פעולה עם גולן בתכנון המזימה נגד ממשלת טורקיה.⁹ בזירה הסורית, טורקיה זעמה על כך שארצות-הברית חברה למליציה הכורדית YPG כחלק מהאסטרטגיה שלה להביס את דאע"ש. בתגובה למדיניות האמריקאית בדבר אימון הכורדים וחימושם, נשיא טורקיה הרחיק לכת עד כדי הטלת ספק בברית בין ארצו לבין ארצות-הברית, כשאמר "האם אני הוא השותף שלכם, או שמא אלה הטרוריסטים [PKK/YPG] בקובאני?"¹⁰ מבחינתה של וושינגטון, גישתו המתירנית של ארדואן כלפי ארגוני ג'יהאדיסטיים אלימים¹¹ והתנהגותו האוטוריטרית¹² מדאיגות מאוד.

ב'תור הזהב' של יחסי טורקיה-ישראל בשנות התשעים נשען שיתוף הפעולה בין המדינות על כמה אינטרסים אסטרטגיים הדדיים שהתמזגו בסוריה.¹³ החשש הטורקי המרכזי היה התקוממות של בדלנים כורדים שנלחמו נגדה, בעוד ישראל התמקדה באיום מצד חזבאללה בלבנון ובצבא סוריה. מנקודת מבטה של טורקיה, דמשק סיכנה את ביטחונה בכך שתמכה ב־PKK (מפלגת הפועלים הכורדים),¹⁴ שפתחה במלחמת גרילה נגד טורקיה ואיימה לעודד רגשי בדלנות בקרב מיליוני הכורדים במדינה. מבחינת ישראל, התמיכה הסורית בארגון חזבאללה הצבאי למחצה סייעה לו להשיג נשק מתוחכם ואימונים מתקדמים מאיראן, כאשר במקביל היה צבא סוריה הכוח הצבאי הקונוונציונלי העוין החזק ביותר בגבולות ישראל. כל עוד נמשך תהליך השלום הישראלי-פלסטיני, טורקיה הייתה חופשייה לשותף פעולה עם ישראל באופן הדוק וגלוי בעניין האיום הסורי. לתהליך השלום בשנות התשעים הייתה השפעה רבה מאוד על מדיניותה של טורקיה כלפי ישראל. אפילו בימים שבהם ממשלת טורקיה הייתה אדוקה בחילוניותה, לפני עלייתה של מפלגת הצדק והפיתוח האסלאמיסטית ב־2002, קשריה של אנקרה עם ירושלים הושפעו במידה רבה מאופיו של הסכסוך הישראלי-פלסטיני. לדוגמה, כאשר ישראל העבירה את 'חוק ירושלים' ב־1980, שקבע כי ירושלים המזרחית והמערבית היא בירתה המאוחדת של ישראל, טורקיה הורידה את דרג הנציגות שלה בשגרירות בתל-אביב.¹⁵ לעומת זאת, לאחר ועידת השלום במדריד ב־1991 חידשה טורקיה את היחסים עם ישראל במלואם, וניסתה למלא תפקיד בהשגת הסכם בין ישראל לפלסטינים.

בתקופת היחסים הקרובים הניב שיתוף הפעולה הישראלי-טורקי פירות רבים. ראשית, המדינות שיתפו ביניהן מידע מודיעיני וטורקיה העניקה לישראל גישה

למרחב האווירי שלה הגובל בסוריה, עיראק ואיראן – אפשרות ששיפרה את היכולת של צה"ל לאסוף מודיעין מהאוויר על אויביו הגדולים ביותר. שנית, בזמן שארצות-הברית ושאר הממשלות המערביות לא הסכימו לספק לאנקרה חלק מהנשק המתקדם שהייתה זקוקה לו כדי להילחם ב-PKK בשיאו של המאבק האלים, ישראל נכנסה לתמונה וסיפקה לצבא טורקיה את הציוד והטכנולוגיה. שווי הסכמי הביטחון בין ישראל לטורקיה הוערך במאות מיליוני דולרים, ונכללו בהם הסכמים שלפיהם ישראל שדרגה את מטוסי ה-F4 ו-F5 של חיל האוויר הטורקי ומכרה לטורקיה טילי אוויר-אוויר מסוג פיתון 4. שלישית, ערכו של השיתוף הישראלי-טורקי עבור אנקרה הוכח בבעיה המדאיגה ביותר עבורה – הבעיה הכורדית. למעשה, גירוש מנהיג PKK עבדוללה אג'לאן על ידי חאפז אסד ב-1998 יוחס לחששו של הנשיא הסורי מהברית בין ישראל לטורקיה. רביעית, עד שנת 2000 גדל היקף הסחר בין ירושלים לאנקרה פי עשרה, מכמאה מיליון דולר לשנה בשנת 1990 ליותר ממיליארד דולר בתוך עשור.¹⁶

אולם בעשור שלאחר מכן ירד מקומו של האיום הסורי בסדר העדיפויות הטורקי, ועימו האינטרסים המשותפים בין אנקרה לירושלים. במובן מסוים, היחסים נפלו קורבן להצלחתם. לאחר שסוריה נכנעה לתביעתה של טורקיה כי דמשק תגרש את מנהיג PKK עבדוללה אג'לאן ב-1998, אשר רבים ייחסו זאת ללחץ הישראלי-טורקי על אסד, "החלה תפיסת האיום הטורקית להשתנות".¹⁷ במקביל, חששותיה של ישראל לגבי חזבאללה הזוכה לגיבוי מאיראן ומסוריה רק התגברו.

זאת ועוד, קריסת תהליך השלום בשנת 2000 הותירה את טורקיה במצב לא נוח מול ישראל. המתוחות בין אנקרה לירושלים בנוגע לסוגיה הפלסטינית החריפה מאוד ב-2008, בעקבות מבצע 'עופרת יצוקה' ברצועת עזה שבשליטת חמאס. ברמה האישית ארדואן זעם על מבצע 'עופרת יצוקה' משום שהיה עסוק במאמצים דיפלומטיים של מסעות דילוגים להשגת הסכם שלום בין ישראל לסוריה עד סמוך לתחילת המבצע, והדבר גרם לו להיראות כמשתף פעולה

או כמי שאינו מבין דבר מהמתרחש סביבו.¹⁸ היחסים הגיעו לנקודת השפל ב-2010, לאחר שהצבא הישראלי השתלט על הספינה הטורקית 'מאבי מרמרה' שביקשה לפרוץ את המצור על עזה – השתלטות שהסתיימה במותם של שמונה אזרחים טורקים ואזרח טורקי-אמריקאי אחד. לאחר האירוע הונמך דרג היחסים הדיפלומטיים ולעתים הם אף הפכו עוינים ממש לאורך שש שנים, עד חתימת

לשיחות המקרטעות של טורקיה עם האיחוד האירופי בנושא חברותה של טורקיה באיחוד היו בעיקר השלכות שליליות על יחסיה עם ישראל.

הסכם הנורמליזציה ב-2016.

נוסף לכך, לשיחות המקרטעות של טורקיה עם האיחוד האירופי בנושא חברותה של טורקיה באיחוד היו בעיקר השלכות שליליות על יחסיה עם ישראל. ראשית,

הרפורמות שדרש האיחוד כללו נקיטת צעדים לעבר דמוקרטיזציה, שפירושם החלשת ההשפעה הצבאית על המדיניות הטורקית. משמעות הדבר שדווקא אותם כוחות שפעלו לקידום היחסים בין טורקיה לישראל ב"תור הזהב" איבדו הרבה מהשפעתם על הפוליטיקה הטורקית. שנית, כישלון המאמצים להתקבל לחברות באיחוד גרם לטורקיה להפנות את גבה למערב ולחפש תפקיד מנהיגותי בולט יותר במזרח התיכון. לאימוץ עמדה עוינת כלפי ישראל היו גם יתרונות ביתיים.

שיתוף הפעולה הצפוי בין ישראל לטורקיה בעקבות ההסכם ביניהן מ-2016 אינו צפוי לחרוג הרבה מעבר לשיקום היחסים הצוננים בערוצי הדיפלומטיה, וזאת בשל כמה גורמים מעכבים. לישראל ולטורקיה סדרי עדיפויות שונים לגבי ביטחון. הצייר איראן-סוריה-חזבאללה עודנו האיום הגדול ביותר על ביטחונה של ישראל בטווח הקצר. בניגוד לכך, למרות שטורקיה פעלה תחילה כדי להביס את הכוחות התומכים ב"ציר ההתנגדות" במלחמת האזרחים בסוריה, בכך שתמכה בארגוני המורדים הסורים, נראה שעמדה זו התרככה בשל דאגות גדולות יותר שלה בנוגע להתפשטות הכורדים.¹⁹ טורקיה אמנם רואה באיראן מתחרה אזורית, אך נותנת עדיפות לסוגיה הכורדית (אינטרס שהיא חולקת במידה רבה עם איראן וסוריה, למעט אולי לגבי קשרים חזקים בין טורקיה לממשלה האזורית של כורדיסטן). באשר ל'אחים המוסלמים' ושלוחותיהם – ישראל רואה בהם איום ביטחוני מרכזי, בעוד אנקרה רואה בהם ערוצים שימושיים (גם אם מסוכנים לפרקים) להרחבת השפעתה דרכם. לדוגמה, ישראל ניהלה בעשור האחרון שלוש מערכות לחימה גדולות נגד שלוחת 'האחים המוסלמים' בעזה – ארגון חמאס – בזמן שטורקיה שומרת על קשרים הדוקים עם הארגון (לרבות קרבה אידאולוגית), ובמסגרת הפשרות בהסכם 2016 עם ישראל הסכימה להתחייב רק כי תמנע ממנו לעשות שימוש בטרטוריה טורקית לתכנון ולמימון מתקפות טרור נגד ישראל. למרות התחייבותה של טורקיה לגרש אנשי חמאס מהזרוע הצבאית, המתיחות בין ישראל לטורקיה בסוגיה זו נותרה בעינה, משום שאנקרה אינה מקיימת את חלקה בהסכם וחמאס ממשיך לפעול בחופשיות בטורקיה.²⁰ באופן דומה, ישראל וטורקיה נמצאות משני צדי המתרס בכל הנוגע ל'אחים המוסלמים' ומשטר איסיסי במצרים.

חשוב לציין גם כי ההשפעה של כוחות צבא טורקיה צומצמה בצורה דרמטית בחודשים שלאחר ניסיון ההפיכה הצבאי ב-2016. הטיהורים שהגיעו מיד לאחר ניסיון ההדחה של ארדואן הביאו לסילוקם של קרוב למחצית מהגנרלים (149 מתוך 325),²¹ ולהכחדת ההנהגה הבכירה בצבא. בנוסף לפיטורים ההמוניים, מפלגת הצדק והפיתוח של ארדואן עשתה שימוש בכוח שניתן לה מתוקף ההכרזה על מצב חירום במדינה כדי להעביר חלק גדול מהכוח של הצבא הטורקי למינויים פוליטיים אזרחיים.²² לדוגמה, מפקדי כוחות היבשה, הים והאוויר יהיו מעתה כפופים ישירות לשר ההגנה במקום לרמטכ"ל. כמו כן פיקוד המשטרה ופיקוד

משמר החופים יועברו מהצבא לשליטת שר הפנים. כאמור, הצבא היה אחד הכוחות המניעים מאחורי הקשרים ההדוקים עם הממסד הביטחוני הישראלי, ולכן סילוקם של המנהיגים המנוסים יותר מהצבא וצמצום איתלותם של הקצינים הנותרים בהנהגה הפוליטית מחלישים את מה שהיה בעבר (ויכול היה להיות בעתיד) בסיס התמיכה לשיתוף פעולה ישראלי-טורקי הדוק יותר.

יתרה מכך, למרות שיש מי שמצביעים על שיתוף הפעולה הכלכלי בין ישראל לטורקיה²³ כתמריץ לשיפור היחסים, הרי שתי המדינות אינן זקוקות בהכרח לקשרים מדיניים וביטחוניים קרובים כדי שהמסחר ביניהן יפרח. כעבור חמש שנים מתקרית המרמרה שבמהלכן נותקו היחסים, המסחר בין שתי המדינות הכפיל עצמו לסך של 5.6 מיליארד דולר.²⁴ נכון שקודם לפיוס סירבו שתי המדינות לחתום על עסקת גז כלשהי הכוללת יצוא ישראלי לטורקיה, ולאחר מכן לאירופה דרך טורקיה, אולם גם עתה מתמודדת עסקת הגז עם אתגרים רבים, והיא עדיין לא הבשילה. כמו כן, חשוב להצביע על שתי מגבלות לגבי שיתוף הפעולה בנושא הגז וקידום שיתוף פעולה רב יותר: ראשית, עסקת הגז תיחתם ותבוצע על ידי

תאגידים פרטיים, ולכן היא לא תזדקק לתמריץ בדמות שיתוף בין ממשלות; שנית, עסקת הגז עם ישראל היא רק רכיב אחד בניסיון המקיף של טורקיה לגוון את מקורות האנרגיה שלה כדי למנוע תלות מוחלטת במקור מסוים, כך שהמנוף של ישראל על טורקיה כספקית האנרגיה שלה יתקזז עם ספקיות אנרגיה אחרות שאינן ישראליות. ההתבצרות האמריקאית והכאוס האזורי של 'האביב הערבי' יצרו אתגרים עבור ישראל, אך גם הזדמנויות. כאשר האינטרסים התלכדו, ישראל ניצלה את ההזדמנות וטוותה קשרים עם ערב הסעודית ועם מצרים. עם זאת, עקב שיקולי ביטחון שונים והאפשרות לחזק שיתוף פעולה

טורקיה וישראל אינן זקוקות בהכרח לקשרים מדיניים וביטחוניים קרובים כדי שהמסחר ביניהן יפרח. כעבור חמש שנים מתקרית המרמרה, המסחר בין שתי המדינות הכפיל עצמו לסך של 5.6 מיליארד דולר.

מסחרי מבלי לשפר את היחסים בזירות אחרות, אין לישראל ולטורקיה מניע ישיר לקדם את היחסים ביניהן מעבר למהלך האחרון שנעשה. אמנם היחסים שוקמו במלואם, אך הם עדיין יחסים קרירים.

הערות

1 "Israel 'bracing for attack' by IS in Sinai in next 6 months," *The Times of Israel*, September 10, 2016, <http://www.timesofisrael.com/israel-bracing-for-attack-by-is-in-sinai-in-next-6-months/>.

2 Gili Cohen and the Associated Press, " Hamas Provided ISIS with Weapons to Carry Out Sinai Attacks, Israeli General Says," *Haaretz*, July 2, 2015, <http://www.haaretz.com/israel-news/.premium-1.664199>

- David Wainer, Jonathan Ferziger, and Ahmed Feteiha, "Old Mideast Foes Unite Over Gas Deals and Fighting Militants," *Bloomberg News*, July 11, 2016, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-07-10/old-middle-east-foes-unite-over-gas-deals-and-fighting-militants>. 3
- John Hudson, "Egypt's Rulers Have a New Friend in DC: The Israel Lobby," *Foreign Policy*, August 19, 2013, <http://foreignpolicy.com/2013/08/19/egypts-rulers-have-a-new-friend-in-dc-the-israel-lobby/>. 4
- Jeffrey Goldberg, "The Obama Doctrine," *The Atlantic*, April 2016, <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>. 5
- "Regional Challenges and Opportunities: The View from Saudi Arabia and Israel," The Council on Foreign Relations, <http://www.cfr.org/development/regional-challenges-opportunities-view-saudi-arabia-israel/p36615>. 6
- The Associated Press, "Analysis: Hamas operating from Turkey as usual despite Ankara's promises," *Haaretz*, May 13, 2016, <http://www.haaretz.com/middle-east-news/1.719542>. 7
- Loulla-Mae Eleftheriou-Smith, "Turkey coup could threaten country's NATO membership, John Kerry suggests," *The Independent*, July 18, 2016, <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/turkey-coup-could-threaten-countrys-nato-membership-john-kerry-warns-a7142491.html>. 8
- "After the Coup, Turkey Turns against America," *The Economist*, July 18, 2016, <http://www.economist.com/news/europe/21702337-turkish-media-and-even-government-officials-accuse-america-being-plot-after>. 9
- "Me or terrorists?" Furious Erdogan tells US to choose between Turkey and Syrian Kurds," RT, February 8, 2016, <https://www.rt.com/news/331711-erdogan-washington-syrian-kurds/>. 10
- Patrick Donahue, "Germany Sees Turkey as Platform for Islamist Groups, Leak Shows," *Bloomberg News*, August 17, 2016, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-08-17/germany-sees-turkey-as-platform-for-islamist-groups-leak-shows>. 11
- Steven Cook, "How Erdogan Made Turkey Authoritarian Again," *The Atlantic*, July 21, 2016, <http://www.theatlantic.com/international/archive/2016/07/how-erdogan-made-turkey-authoritarian-again/492374/>. 12
- Alan Makovsky, "Israel-Turkey: Strategic Relationship or Temporary Alliances?" in *The Middle East in 2016*, ed. Judith S. Yaphe (Washington, DC: NDU, 2002), pp. 231-236. 13
- על פי המאמר Turkish-Iranian Relations: When Opposites Attract באיראן, Daphne McCurdy, 1,200 לוחמי PKK להתיישב בכ-50 מקומות שונים באיראן. 14
- Jay Alan Sekulow, "Turkey-Israel Relations", Oxford Centre for the Study of Law and Public Policy 1:1, p. 8. 15
- George E. Gruen, "Turkey and the Middle East After Oslo I" in *The Middle East and the Peace Process: The Impact of the Oslo Accords*, (ed.) Robert Freedman (Gainesville, Florida: University of Florida Press, 1998), pp. 199. 16
- Gabriela Ōzel Volfová, "Changes in Turkish-Israeli Relations: Implications for the Regional Security Environment," *Central European Journal of International and Security Studies*, Vol. 8, No. 4, p. 85. 17

- Steven A. Cook, "Israel and Turkey: No Big Deal," *From the Potomac to the Euphrates*, June 27, 2016, <http://blogs.cfr.org/cook/2016/06/27/israel-and-turkey-no-big-deal/>. 18
- Ayse Wieting, "Turkey: Assad can be part of transition in Syria," Associated Press, August 20, 2016, <http://bigstory.ap.org/article/ef6fa94895854d96abb111ccc11986d0/turkey-assad-can-be-part-transition-syria> 19
- Yossi Melman, "Analysis: Hamas operating from Turkey as usual despite Ankara's promises," *The Jerusalem Post*, November 6, 2016, <http://www.jpost.com/Arab-Israeli-Conflict/Analysis-Hamas-operating-from-Turkey-as-usual-despite-Ankaras-promises-471827>. 20
- Metin Gurcan, "After massive purge, what's next for Turkish Armed Forces?," *Al-Monitor*, August 1, 2016, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/08/turkey-coup-attempt-major-purge-of-armed-force.html>. 21
- Metin Gurcan, "How Turkey is Reforming Its Military," *Al-Monitor*, August 8, 2016, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/08/turkey-military-reforms-are-democratically-deficient.html> 22
- "Forget the Flotilla: Turkey-Israel Relationship Offers Peace, Economic Benefits," *Sputnik*, August 20, 2016, <https://sputniknews.com/middleeast/20160820/1044466041/turkey-israel-relations-reconciliation.html> 23
- The Media Line, "Trade between Israel and Turkey booming," *Ynetnews.com*, February 11, 2015, <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4625213,00.html> 24

חזבאללה כצבא

יפתח ש. שפיר

רבות נכתב על חזבאללה – מהיבטי פעילות הטרור שלו ועד להיבטים האידאולוגיים והפוליטיים. מאמר זה מנסה לבחון את חזבאללה ככוח צבאי, ולסכם את הידוע לנו ממקורות גלויים על הארגון כצבא. חזבאללה הצליח בדרך כלל לשמור היטב על סודותיו הצבאיים. הוא מקפיד על חשאיות, מידור וביטחון מידע, והפרסום עליו כצבא מועט יחסית. אף על פי כן, המעט שפורסם מאפשר לנו לסכם ולטעון שחזבאללה הוא צבא מהטובים במזרח התיכון.

מילות מפתח: חזבאללה, צבא, שריון, רקטות, כוח אווירי, מודיעין, ארגון, יחידות.

הקדמה

קשה להגדיר את חזבאללה במונח אחד. חזבאללה הוא מפלגה פוליטית; הוא גם גוף המספק שירותי רווחה, סעד, חינוך ובריאות; הוא ארגון טרור הפועל הן בלבנון והן ברחבי העולם; והוא גם ארגון פשע המעורב בסחר בסמים ובנשק למימון פעולותיו.¹ אבל חזבאללה הוא גם ארגון צבאי מסודר ויעיל. מאמר זה יעסוק אך ורק בצד הצבאי של חזבאללה – אותה זרוע המכונה בפי אנשי חזבאללה 'ההתנגדות האסלאמית'.

טענתי היא ש'ההתנגדות האסלאמית' היא צבא מאורגן, מאומן, ומצויד היטב. זהו צבא שהפיק לקחים מעימותים עם ישראל ובנה את עצמו בצורה מתוככמת. הוא בעל ציוד מתוחכם וכוח אדם מאומן, והוא חדור מוטיבציה ובעל דוקטרינת לחימה ייחודית.

בשנים האחרונות פעל חזבאללה בסוריה לצד צבא סוריה ולצד לוחמי כוח 'קודס' האיראני. מאז ספטמבר 2015 הוא גם לחם כתף אל כתף עם הצבא הרוסי. שנות לחימה אלה העניקו לו הן ציוד והן ניסיון קרבי שלא היה לו אי פעם בעבר.

יפתח שפיר הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

כל אלה הופכים את חזבאללה לאיום הכבד ביותר שעומד היום מול צה"ל ומדינת ישראל בכלל.

התפתחות חזבאללה עד מלחמת האזרחים

צה"ל הכיר את חזבאללה כארגון טרור שפעל נגד כוחות צה"ל בלבנון מאז הוקם ב-1982. אולם לאחר יציאת צה"ל מלבנון בחודש מאי 2000 עבר חזבאללה שינוי מהותי, והוא החל להתכונן באינטנסיביות לאפשרות של פלישה ישראלית נוספת לשטח לבנון, תוך שהוא ממשיך להטריד את ישראל בפיגועים לאורך הגבול, ובניסיונות חטיפת חיילים.²

מלחמת לבנון השנייה בקיץ 2006 הפתיעה את חזבאללה, ועיתויה היה גרוע הן לחזבאללה והן לתומכיו בטהראן. אולם הארגון התאושש במהרה, ובמשך 34 ימי הלחימה הצליח להוכיח יכולות לחימה מרשימות. אף על פי שחזבאללה יצא ממלחמת לבנון השנייה בתחושת ניצחון, המלחמה יצרה עבור הארגון נסיבות לא נוחות. היא חשפה בהכרח בפני ישראל את מלוא היקף יכולותיו, ציודו, ארגונו ודוקטרינת הלחימה שלו, הרבה לפני המועד הרצוי. המלחמה גם רוקנה את מאגרי החימוש והציוד שלו בטרם עת, והביאה להרס התשתית הקרקעית הנרחבת שעל הקמתה עמל במשך שש שנים.³ כמו כן פגעה החלטת מועצת הביטחון 1701 בחופש הפעולה של הארגון בדרום לבנון. לפיכך העביר חזבאללה את מערכיו לאזורים אחרים בלבנון, ופתח בהצטיידות מסיבית בנשק, ובפרט ברקטות.⁴

חזבאללה במלחמת האזרחים בסוריה⁵

פרוץ האירועים בסוריה בחודש מארס 2011 והסלמתם המהירה היוו בעיה קשה לחזבאללה. סוריה הייתה העורף האסטרטגי שלו, שדרכה זרמו הנשק והתחמושת מאיראן ודרכה יצאו לוחמים לאימונים באיראן. ואכן, עם פרוץ המאורעות בסוריה הביע מזכ"ל חזבאללה תמיכה בלתי מסויגת בבשאר אל-אסד במאבקו נגד המורדים. אולם השיקולים נגד התערבות בסוריה היו כבדי משקל. ראשית, ייעודו של חזבאללה היה להילחם בישראל, ולחימה בסוריה עלולה לפגוע ביכולת זו. שנית, מבחינה אידאולוגית אין שום דבר משותף בין חזבאללה לבין משטר הבעת' החילוני. שלישית, התערבות בסוריה פירושה לחימה נגד מוסלמים, בעוד חזבאללה שואף להציג את עצמו כארגון כללי-אסלאמי, ולא דווקא שיעי.

אולם כאן פעל גם האינטרס האיראני. סוריה היא בעלת הברית החשובה של איראן באזור, והקשר איתה מעניק לאיראן דריסת רגל בו. לפיכך, מתחילת האירועים בסוריה הביעה איראן תמיכה בלתי מסויגת במשטר, ואף פעלה בגלוי לסייע לו, הן בנשק ובציוד והן באנשים.

כך גברו האינטרסים האיראניים על האידאולוגיה האסלאמית. בסתיו 2011 החלו להופיע ידיעות על מעורבות של אנשי חזבאללה בלחימה בסוריה, ועל הרוגים מקרב אנשי חזבאללה. בחודש אוגוסט 2012 החלו כבר להופיע ידיעות אמינות יותר על מעורבות חזבאללה בסוריה.⁶ אולם רק באפריל 2013 הודה מזכ"ל חזבאללה חסן נסראללה בפומבי שחזבאללה מעורב צבאית בסוריה.⁷

כך החלה המעורבות הגוברת והולכת של חזבאללה בקרבות: במאי 2013 החל הקרב הגדול הראשון על העיר אל־קוסייר, שבה לחמו כ־1200–1700 אנשי חזבאללה. לוחמים אלו היו חוד החנית, בעוד צבא סוריה העניק סיוע באש וסיוע לוגיסטי.⁸ בהמשך השתתפו לוחמי חזבאללה, יחד עם מיליציות שיעיות אחרות שהגיעו מעיראק, במאבק על השכונות בקרבת דמשק – אזור המוכר כ'רף דמשק', ו'ע'וטה המזרחית'. במקביל ניהל חזבאללה לאורך הגבול עם לבנון מאבק בשטח ההררי של קלמון.⁹

פרט לקרבות הבולטים, המידע על מעורבות חזבאללה בשאר חלקי סוריה עמום יותר. מספר לוחמי הארגון הערוכים בסוריה בכל רגע נתון הוערך בכ־4000–5000 איש.¹⁰ הם פועלים כנראה בכל רחבי סוריה, אולם בעיקר בתפקידי הדרכה וייעוץ. לוחמים אלה שירתו בסוריה בסבבים שנמשכו בתחילת המלחמה כשבוע כל פעם, אולם הלכו והתארכו ככל שהמלחמה נמשכה.

בחודש ספטמבר 2015 נכנסה רוסיה למערכה לצד משטרו של אסד. חזבאללה המשיך בפעילותו, והפעם לצד צבא רוסיה. הרוסים ציידו את הארגון ודווח כי הם סומכים עליו יותר מאשר על צבא סוריה בביצוע משימות. הלחימה לצד הרוסים חשפה את חזבאללה למערכות נשק מתקדמות ולשיטות ארגון של צבא ותיק, המאומן בהפעלת מסגרות גדולות ובשיתוף פעולה בין־זרועי. כך התקדם חזבאללה צעד נוסף במסלול הפיכתו לצבא מודרני.

ב־11 בנובמבר 2016 ערך חזבאללה מצעד צבאי בעיר אל־קוסייר בסוריה, שם הציג יחידות שריון, ארטילריה והגנה אווירית (נ"מ). סגן מזכ"ל חזבאללה נעים קאסם הדגיש כי המצעד משקף את העובדה שחזבאללה הקים צבא מסודר, וכבר אינו כוח גרילה.¹¹

חזבאללה – מבנה וארגון

גיוס ואימון

בתחילת דרכו גייס חזבאללה לשורותיו אנשים חדורי מוטיבציה דתית עמוקה ומחויבות להילחם בישראל. עם התרחבותו נאלץ הארגון לפנות לקהלים רחבים יותר בקרב העדה השיעית. עם זאת, הוא שם דגש חזק על אינדוקטרינציה, וזו מתחילה בגיל הילדות.¹²

עד פרוץ המלחמה בסוריה הקפיד חזבאללה על בדיקה יסודית של המתנדבים לשרת בשורותיו, אולם צורכי הגיוס המוגברים עקב המלחמה בסוריה חייבו את הארגון להקל גם בדרישות האופי והנאמנות האידאולוגית מן המועמדים לשרת, ואף להוריד את גיל המגויסים מ־18 ל־16 שנים.¹³

האימונים הצבאיים מתחילים באימון בסיסי הנמשך כחודש, שנועד להעניק ללוחמים כושר וסיבולת פיזית. הם לומדים להכיר ולתפעל את כל סוגי הנשק הקל שבידי הארגון – רובי AK-47, מטולי RPG ועוד. הם לומדים להכין מטענים ולהטמין מוקשים, ולצד זה – הגשת עזרה ראשונה בשדה הקרב. הם לומדים להכיר את צה"ל, את כלי הרכב הקרביים שלו ואת נקודות התורפה של כל כלי.¹⁴ בתקופה בה שהה צה"ל בלבנון הקפיד חזבאללה על אימונים חשאיים, אך מאז 2006 הארגון חושש פחות מחשיפת פעילותו. כיום יש כמה מתקני אימונים גלויים שניתן לזהותם בצילומי לוויין ברשת.¹⁵

לאחר שלב האימונים מוצע ללוחמים מגוון רחב של קורסים צבאיים, על פי תחומי התמחות. אימונים מתקדמים יותר מתבצעים באיראן. עד המלחמה בסוריה שירתו רוב לוחמי חזבאללה במשרה חלקית. הם לא קיבלו שכר והתפרנסו ממשרות אזרחיות, והארגון סייע להם בדיוור, בבריאות ובחינוך ילדיהם. הם גם יודעים כי אם ייפגעו בשדה הקרב, הארגון ידאג למשפחותיהם. חלק מן הלוחמים יכלו להצטרף ליחידות המיוחדות. הם עברו קורסים אינטנסיביים ושירתו במשרה מלאה, בשכר לא גבוה. לא ברור אם חזבאללה הצליח להמשיך בהפעלת אנשיו בשיטה זו גם במשך שנות הלחימה הקשה בסוריה.

יחידות

כאמור, לוחמי חזבאללה נחלקים לשתי קטגוריות – לוחמים במשרה מלאה ולוחמים במשרה חלקית. ב־2006 הוערך מספר הלוחמים הסדירים בכ־1,000 איש בלבד, אך כיום מוערך מספרם בכ־20,000 איש, מהם כ־5,000 לוחמים שעברו אימונים מתקדמים באיראן.¹⁶ הם לובשים מדים ועונדים תגי יחידה, אולם לא ידוע אם יש להם דרגות או סימני דרגה על המדים, והדבר מקשה על הבנת המבנה הארגוני שלהם. נוסף על הלוחמים הסדירים קיים מערך של אנשי המילואים, שאת מספרם קשה מאוד להעריך. הערכות שונות נעות בין 15,000 ל־70,000 איש. ההבדל הגדול בהערכות נובע כנראה מכך שלא כל אדם שעבר אימונים צבאיים – ונחשב על כן לאיש מילואים – כשיר להילחם.¹⁷

ארגון

עד המלחמה בסוריה היה חזבאללה מאורגן במבנה ארגוני שטוח, שבו שלוש רמות פיקוד בלבד.¹⁸

על התחום הצבאי הייתה אחראית המג'לס ג'האדי (מועצת הג'האד), אשר כפופה למועצת השווא. מועצת השווא היא גם זו שממנה ומאשרת את המג'לס ג'האדי. תחת המג'לס ג'האדי פעלו מספר יחידות ('ואחדה'). יחידה כזו מקבילה בעיקרון לדיוויזיה, אולם 'ואחדה' יכולה לכלול כ-3,000 איש או להיות קטנה הרבה יותר. הדרג השני במדרג הוא ה'קסם' (ברבים 'קוסום'). רוב יחידות ה'קוסום' אינן כוללות יותר מכ-200 איש, אולם אלו יחידות מקצועיות – הנדסה, לוחמה נגד טנקים וכדומה.

הדרג השלישי והאחרון במדרג היא ה'פרע' (ברבים פורוע). יחידות אלו קטנות מאוד – 6-12 אנשים, ונדיר מאוד לראות 'פרע' שבה יותר מ-15 איש. בראש כל 'פרע' עומד מפקד – 'חאג' אל סג'יד'.

כמה מקורות מציינים כי חזבאללה מאורגן במסגרת של כחמש או שש חטיבות. נראה שהכוונה היא ל'ואחדות' שצוינו לעיל, ויש להניח שמדובר ביחידות טריטוריאליות, שכל אחת מהן אחראית על מרחב בשטח לבנון.

יחידות ייעודיות¹⁹

רקטות קצרות טווח

יחידה או יחידות רקטות קצרות טווח מהוות את עיקר הכוח המיועד לתקוף את ישראל. ברשות חזבאללה כיום מצאי המוערך בכ-100,000 רקטות קצרות טווח. מערך זה כולל בעיקר רקטות תקניות בקוטר 107 מ"מ בעלות טווח של עד 8 קילומטרים, ורקטות בקוטר 122 מ"מ לטווחים של 20-40 קילומטרים. מערכי המשגרים שלהם מגוונים – החל במשגרים תקניים כמו כלי הרכב BM-21 הנושא 40 רקטות, וכלה במשגרים מאולתרים על גבי משאיות וג'יפים ובמתקנים ניידים. ככל שניתן להבין, במהלך מלחמת לבנון השנייה פעלו יחידות הרקטות בנפרד מיחידות החי"ר, ולא הופעלה אש רקטות בסיוע ישיר למבצעי חי"ר, שממילא היו מגנתים. אולם במלחמה בסוריה, לפחות במתקפות שבהן השתתף חזבאללה באל'קוסייר ובקלמון, הופעלו רקטות גם בסיוע ארטילרי למבצעי חי"ר. שימוש מיוחד נעשה בסוריה ברקטות מאולתרות (RAM) – מטעני חומר נפץ מרסק (חנ"מ) כבדים שנוירו לטווחים קצרים באמצעות מנועי רקטות תקניים.

רקטות ארוכות טווח וטילים

לחזבאללה יחידה או מספר יחידות המפעילות את הרקטות ארוכות הטווח, המיועדות לתקוף את ישראל מעומק לבנון. המערכים כוללים משגרי רקטות פג'ר-3, פג'ר-5 מתוצרת איראן, רקטות 220 מ"מ ורקטות 302 מ"מ מתוצרת סוריה, וכן רקטות זלזאל וטילי פאתח-110 (המוכרים כ-M-600 או 'תשרין' בגרסתם

הסורית).²⁰ אם חזבאללה קיבל טילי סקאד C/D מסוריה, סביר להניח שיש לו יחידה ייעודית לטילים אלה.

טילים נגד טנקים (נ"ט)

חזבאללה משתמש בטילי נ"ט בהיקפים ניכרים, ולא רק נגד רכב קרבי משוריין (רק"מ), אלא גם נגד מבנים. כיום מורכב ציודו הן מטילים מתקדמים מדגם 'קורנט' (AT-15) והן מרקטות לא מונחות כמו RPG-7 ו-RPG-29 החדיש יותר. שיוכם הארגוני של מפעילי הטילים והקשר הארגוני ביניהם לבין יחידות החי"ר אינו ידוע.

הגנה אווירית

הגנה אווירית הייתה בעיני חזבאללה נקודת התורפה אחרי 2006. מיד לאחר המלחמה הוקמו יחידות הגנה אווירית, ונשלחו אנשים להתאמן באיראן על מערכות טילים לטווחים בינוניים. לא ידוע על העברת מערכות אלו לידי חזבאללה. לעומת זאת, ידוע על הצטיידות חזבאללה במערכות טילי כתף מסוגים שונים – בעיקר 'איגלא' ו'איגלא-S' (הכינויים המערביים לטילים אלה הם SA-18 ו-SA-24). בשנת 2011, לאחר פרוץ המלחמה בסוריה, החלה רוסיה לספק מערכות נשק מתקדמות לצבא סוריה. בין השאר סופקו מערכות טילי קרקע-אוויר מהסוגים Buk-2 (SA-17) ו-Pantsyr-S (SA-22). נראה שאנשי חזבאללה קיבלו גישה למערכות אלה והתאמנו בהפעלתן. ייתכן גם שנעשו ניסיונות להעביר מערכות אלו לשטח לבנון – העברות שחיל האוויר הישראלי ניסה כנראה לסכל באמצעות תקיפות.²¹

טילי חוף-ים וכוח ימי

חזבאללה הצטייד עוד ב-2006 בטילי חוף-ים מתוצרת איראנית. אלו כללו גרסאות איראניות של מערכות טילי ים-ים מדגם C-701 ו-C-802 מתוצרת סין.²² אחרי 2006 ניסה חזבאללה להצטייד בכמויות נוספות של טילים אלה. מערכת נוספת שסופקה לסוריה על ידי רוסיה וייתכן שהגיעה לידי יחידת טילי החוף-ים של חזבאללה היא ה'בסטיון' – מערכת שיגור קרקעית של טילי 'יאחונט' העל-קוליים.²³ פרט ליחידת טילי חוף-ים כוללת הפעילות הימית של חזבאללה יחידת קומנדו ימי, המאומנת למבצעי תקיפה ולאיסוף מודיעין מן הים תוך שימוש בסירות גומי מהירות.

אוויר

לחזבאללה אין כוח אווירי המפעיל כלי טיס מאוישים, אולם יש לו יחידה המפעילה כלי טיס בלתי מאוישים (כטב"מ) מתוצרת איראן: Ayoub ו-Misrad-1. אלה משמשים הן למשימות איסוף מודיעין והן למשימות תקיפה כמטוסים "מתאבדים". בשנים האחרונות ביצע חזבאללה מספר חדירות לשטח ישראל באמצעות כלי

טיס אלה.²⁴ לאחרונה החל הארגון להפעיל גם רחפנים אותם הוא רוכש באופן מסחרי. גם רחפנים אלו הותאמו לנשיאת חימוש.²⁵

אגד השריון

במצעד הצבאי באל-קוסייר הוצג לראשונה אגד (פוג') השריון של חזבאללה. במצעד הופיעו טנקי T-72 מצוידים בשריון ריאקטיבי, טנקי T-55, נגמ"שי BMP-3 מתוצרת רוסית ו-M113 מתוצרת אמריקאית. במצעד הוצגה גם ארטילריה קנית מתנייעת שכללה תותחים (בין השאר תותחי 155 מ"מ מדגם M198 אמריקאיים, ותותחי נ"מ בקוטר 85 מ"מ ממלחמת העולם השנייה), שהותקנו על גבי משאיות או על גבי תובות של נגמ"שים. במצעד הוצג דגל של היחידה שנשא את הכתובת 'פוג' אל מדרעאת' (אגד השריון). סמל האגד צויר גם על הטנקים.

במצעד השתתפו גם כלים רבים שנשאו נשק נ"מ קני: מקלעים 14.5 מ"מ, תותחי 23 מ"מ שהותקנו על גבי נגמ"שים ומשאיות ואף תותחי נ"מ מתנייעים ZSU-57-2 מיושנים, וכן יחידות המצוידות ברכב קל: אופנועים וג'יפוני שטח שנשאו טילי נ"ט מדגם 'קורנט', מקלעים, מטולי (מקלעי) רימונים (מקל"ר) או מטולי רקטות. יחידות אלו הניפו דגלי יחידה שונים מזה של אגד השריון, ולא ברור אם הן יחידות נפרדות לגמרי או יחידות משנה של אגד השריון.

מודיעין ומודיעין נגדי

לחזבאללה יחידות מודיעין העוסקות באיסוף סוגי מודיעין שונים – בעיקר על ישראל, אולם סביר להניח שיחידות אלו הופעלו בסוריה גם לצורך איסוף מודיעין על ארגוני מורדים שנגדם לחמו. חזבאללה גאה ב"בנק המטרות" שלו ביחס למתקנים בישראל. כמו כן, הוא אוסף מידע טכני על מערכות הנשק שבידי צה"ל, במגמה לזהות נקודות תורפה. לחזבאללה יחידות המפעילות סוכנים ויחידות העוסקות באיסוף מודיעין טכני: סיגינט ומידע חזותי המושג הן מחומרים גלויים, והן מאיסוף מודיעין באמצעות כלי טיס בלתי מאוישים.

לחזבאללה גם מודיעין נגדי, העוסק בניסיונות לסכל איסוף מודיעין על הארגון. כבר בשנות התשעים הצליח חזבאללה ליירט תשדורות של כטב"מ ישראלי, וייתכן שכך הצליחו לסכל פעולה של הקומנדו הימי הישראלי ב-1997. חזבאללה אף הצליח לפצח את ההצפנה של שידורי הכטב"מ, לאחר שישיראל החלה להצפין אותם.²⁶ יחידת המודיעין הנגדי הצליחה גם לאתר מתקני האזנה ותצפית אלקטרוניים ישראליים שהוטמנו בשטח לבנון, ולסלקם. כך הם איתרו ב-2009 מתקן האזנה על סיב אופטי שלהם, וב-2011 חשפו מצלמות שהוסוו כסלעים וצילמו את פעילות חזבאללה. כן הצליחה היחידה לאתר רשתות סוכנים בקרב אנשי חזבאללה. בין השנים 2009 ל-2011 עצרו אנשי היחידה כ-100 איש שנחשדו בריגול למען ישראל.²⁷

שירותי פרט ורווחה

חזבאללה מפעיל שירותי פרט ורווחה במטרה לסייע ללוחמים בהשגת דיור ומקומות עבודה, בחינוך ילדיהם ובמתן שירותי בריאות. לוחם חזבאללה יודע כי אם ייהרג בקרב, יהיה מי שידאג למשפחתו. שירותים אלה משמשים גם מנוף לחץ על אותם לוחמים במשרה חלקית. הלוחם יודע גם שאם יסרב לצאת למשימות הוא עלול להפסיד את כל טובות ההנאה האלה. עם הרחבת המעורבות בסוריה הפך מנוף זה לאמצעי חשוב לשימור כוח האדם.

דוקטרינת לחימה

חזבאללה אינו מעוניין בלוחמים הנוהגים כ"בובות" ומצייתים לכל פקודה. ההיפך הוא הנכון, ובכך שונה חזבאללה מכל צבאות מדינות ערב, הנוטים להקפיד על מדרג היררכי נוקשה. חזבאללה חינך את לוחמיו לנקיטת יוזמה, והעניק למפקדי השדה שלו חופש פעולה ניכר.

בלחימה בסוריה הצטיין חזבאללה כבר משלביה הראשונים. בין אם הייתה זו תוצאה של שיטות הגיוס והחינוך הסדורות שלו, ובין אם כתוצאה מניסיונו במאבק המתמשך נגד ישראל – העובדה היא שכבר בתחילת פעילותו הגלויה (בשנת 2013) הוא הופקד על משימות והוביל אותן, כשהצבא הסורי מעניק לו חיפוי וגיבוי לוגיסטי. הצטיינות זו נמשכה גם כאשר נכנסו הרוסים למלחמה, ועל פי המדווח העדיפו לסמוך על חזבאללה יותר מאשר על הצבא הסורי.

עד המלחמה בסוריה היה המבנה הארגוני של חזבאללה פשוט מאוד. עוד במלחמת לבנון השנייה, וגם בקרבות הראשונים בסוריה, פעל חזבאללה במסגרות קטנות – חוליות של 5-10 אנשים, שפעלו באופן עצמאי יחסית, תחת פיקוד ששלט על מספר רב של יחידות כאלה. המלחמה בסוריה הביאה לשינוי הדרגתי. קיומו של אגד השריון שהוצג בנובמבר 2016 מוכיח כי חזבאללה מקים בהדרגה יחידות גדולות יותר.

קיומן של מסגרות לחימה גדולות מחייב בהכרח לשנות את דוקטרינת הלחימה. אי-אפשר להסתפק במבנה ארגוני שטוח של שלוש רמות בלבד, וקשה הרבה יותר להעניק למפקדים בשטח אוטונומיה מלאה, כפי שהייתה ב-2006 ואף בראשית המלחמה בסוריה. יתרה מזו, גם איכות המגויסים ירדה בהכרח – דבר שיקשה עוד יותר על מתן אוטונומיה.

אפשר לצפות שגם בהיות החזבאללה צבא גדול יימשכו העצמאות המחשבתית של מפקדים בשטח והדבקות האידאולוגית במטרה.

כך, ניתן לצפות שחזבאללה יהיה דומה לצבא מודרני הרבה יותר מכפי שהיה לפני חמש שנים. עם זאת, תרבות ארגונית ורוח יחידה אינם דברים שנעלמים כהרף עין, ועל כן אפשר לצפות שגם בהיותו צבא גדול יימשכו העצמאות המחשבתית

של מפקדים בשטח, הדבקות האידאולוגית במטרה והמורל. גם כצבא גדול הפועל במסגרות גדולות, לא ניתן לצפות מחזבאללה שיפעל בצורה היררכית ונוקשה. במלחמה עתידית נגד ישראל יחזור הארגון ליעדיו המקוריים, והוא יכול לצפות לתמיכה מלאה הן של אנשיו והן של החברה שבתוכה הוא פועל. ישראל תצטרך להתמודד עם צבא מאורגן, מיומן ונחוש. העובדה שחזבאללה רכש ניסיון בפעולה במסגרות גדולות, לרבות הפעלת כוחות שריון ותיאום סיוע אווירי, אינה מחייבת שיפעל נגד ישראל בצורה דומה. כוח השריון שלו רחוק מיכולת להתמודד עם צה"ל במלחמה חזיתית של שריון בשריון.

סביר על כן שהוא יעדיף להתמקד שוב בהפעלת מערכי הרקטות והטילים שלו ובשימוש נרחב במערכי נ"ט – כולם גדולים ומצוידים פי כמה מאשר בעבר. לצד זה יוכל הארגון לעשות שימוש בחלק מן היכולות החדשות שרכש, בפרט בכוחות נ"ט ממונעים על כלי רכב קלים ובעיקר במערכי הכטב"מ שלו, שישמשו אותו הן לאיסוף מודיעין והן לביצוע תקיפות בעומק שטח ישראל.

סיכום

חזבאללה אולי אינו הכוח הצבאי הגדול ביותר המאיים על ישראל, אך הוא בוודאי הכוח הצבאי הנחוש ביותר והמיומן ביותר. שנות הלחימה בסוריה השפיעו בשני

במלחמה עתידית נגד ישראל יחזור חזבאללה ליעדיו המקוריים.

חזבאללה אולי אינו הכוח הצבאי הגדול ביותר המאיים על ישראל, אך הוא בוודאי הכוח הצבאי הנחוש ביותר והמיומן ביותר.

כיוונים מנוגדים. מחד גיסא, הארגון התעצם, רכש מערכות נשק שלא היו בידיו קודם לכן כמו שריון והגנה אווירית, וכן צבר ניסיון בהפעלתן. הוא גם רכש ניסיון נכבד בניהול מערכות זוכה ללמוד מצבאות מקצועיים. מאידך גיסא, הלחימה שחקה את כוחותיו ובפרט את מורל אנשיו, שמצאו את עצמם נלחמים תקופות ממושכות לא נגד האויב שנגדו חונכו להילחם, אלא נגד מוסלמים אחרים. סיטואציה זו גם פגעה קשות בתדמיתו של הארגון בלבנון, ובעולם הערבי בכלל.

ועדיין, מלחמה עתידית נגד ישראל תחזיר את חזבאללה ליעדיו האידאולוגיים המקוריים. מלחמה כזו תחזיר לאנשיו

את הנחישות לפעול כבעבר ותשיב גם את התמיכה הרחבה בעולם הערבי, שממנה נהנה לפני המלחמה בסוריה. לפיכך, חזבאללה הוא כיום האיום הצבאי החמור ביותר על מדינת ישראל.

הערות

- 1 Rosie Perper, "DEA uncovers major drug trafficking by Hezbollah to fund global terrorism", *The Jerusalem Post*, February 2, 2016, <http://www.jpost.com/Middle-East/DEA-uncovers-major-drug-trafficking-by-Hezbollah-to-fund-global-terrorism-443575>
- 2 שרון רופא-אופיר וחנן גרינברג, "יום קרב בגבול הצפון", *ynet*, 22 בנובמבר 2005, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3172608,00.html>
- 3 Nicholas Blanford, "Call to Arms-Hezbollah's Efforts to Renew Weapon Supplies", *IHS Jane's Intelligence Review*, May 2007.
- 4 שי לוי, "40,000 טילים, 10,000 לוחמים, מל"טים ויחידות עילית: עוצמתו הצבאית של חיזבאללה", *MAKO*, 25 באפריל 2013, <http://www.mako.co.il/pzm-magazine/foreign-forces/Article-559b71ce0a14e31006.htm>
- 5 Marisa Sullivan, "Hezbollah in Syria", *Middle East Security Report*, April 2014, pp. 11-22.
- 6 "Treasury Targets Hizballah for Supporting the Assad Regime" US Department of Treasury Press Release, August 10, 2012, <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/tgl1676.aspx>
- 7 Ian Black and Dan Roberts, "Hezbollah is helping Assad fight Syria uprising, says Hassan Nasrallah," *The Guardian*, April 30, 2013, <https://www.theguardian.com/world/2013/apr/30/hezbollah-syria-uprising-nasrallah>
- 8 Nicholas Blanford, "The Battle of Qusayr: How the Syrian Regime and Hizb Allah Tipped the Balance", *CTC Sentinel*, August 27, 2013, <https://www.ctc.usma.edu/posts/the-battle-for-qusayr-how-the-syrian-regime-and-hizb-allah-tipped-the-balance>
- 9 Nicholas Blanford, "Qalamoun Offensive", *IHS Jane's Intelligence Review*, January 2014.
- 10 Nicholas Blanford, "Syrian Deployment Highlight Hizbullah Expansion," *IHS Jane's Defense Weekly*, June 5, 2013.
- 11 Eud על מצבו המורכב של חזבאללה עקב המלחמה בסוריה, ראו: Benedetta Berti and Yoram Schweitzer, "Hizballah and the Next War with Israel: Experience from Syria and Gaza" *Strategic Assessment*, Vol. 17, No 3, October 2014.
- 12 Nicholas Blanford, *Warriors of God*, Random House, 2011, p. 104.
- 13 Nicholas Blanford, "Hezbollah Lowers Fighting Age as it Takes on Islamic State," *The Christian Science Monitor*, August 18, 2014. <http://www.csmonitor.com/World/Middle-East/2014/0818/Hezbollah-lowers-fighting-age-as-it-takes-on-Islamic-State-video>
- 14 Nicholas Blanford, *Warriors of God*, Random House, 2011, pp. 105-106.
- 15 Nicholas Blanford, "Battle Ready", *IHS Jane's Intelligence Review*, December 2013.
- 16 Daniel Byman "Hezbollah's Growing Threat Against U.S. National Security Interests in the Middle East" Prepared Testimony of Daniel Byman, House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on the Middle East and North Africa, March 22, 2016, <http://docs.house.gov/meetings/FA/FA13/20160322/104719/HHRG-114-FA13-Wstate-BymanD-20160322.pdf>
- 17 The lower estimate appears in Sullivan, "Hezbollah in Syria," p.23. The higher estimate is provided by Leith Fadel, "Exclusive: The Hezbollah Military Command

- Structure", Al-Masdar News, May 28, 2015. <https://www.almasdarnews.com/article/exclusive-the-hezbollah-military-command-structure/> 18 שם.
- אמיר בוחבוט, "המלחמה הבאה מול ישראל כבר תראה אחרת לגמרי", וואלה, 23 במארס 2015, <http://news.walla.co.il/item/2839981> 19
- Nicholas Blanford, "Call to Arms-Hezbollah's Efforts to Renew Weapon Supplies", *IHS Jane's Intelligence Review*, May 2007; Nicholas Blanford, "Collision Course", *IHS Jane's Intelligence Review*, June 2013. 20
- Nicholas Blanford, "Collision Course", *IHS Jane's Intelligence Review*, June 2013. 21
- ברק רביד, "ישראל: חיזבאללה שילש את כמות הטילים", **הארץ**, 31 באוקטובר 2007, <http://news.walla.co.il/item/1188862> 22 כפי שהופיע בוואלה,
- Yaakov Lappin, "Israel Navy 'Assumes' Hezbollah has Yakhont Anti-Ship Missiles", *IHS Jane's Defense Weekly*, April 8, 2015. 23
- Gareth Jenning, "Hezbollah admits to UAV incursion into Israel", *IHS Jane's Defense Weekly*, October 12, 2012. 24
- David Axe, "Hezbollah Drone Is a Warning to the U.S.", *The Daily Beast*, August 17, 2016, <http://www.thedailybeast.com/articles/2016/08/17/hezbollah-drone-is-a-warning-to-the-u-s.html> 25
- Benedetta Berti, "HizbAllah's Counterintelligence War", *Sentinel*, February 16, 2012, <https://www.ctc.usma.edu/posts/hizb-allahs-counterintelligence-war> 26
- Nicholas Blanford "Three way bet - Hizbullah's strategic dilemma in Lebanon", *Jane's Intelligence Review*, October 2011, pp. 28-33. 27

מדיניות ממשלת מודי כלפי ישראל: רטוריקה ומציאות של ניתוק הקישור לפלסטינים

וינייה קורה

יחסי הודו-ישראל מתהדקים בהתמדה לאורך 25 השנים האחרונות. מאז ששתי המדינות כוננו יחסים דיפלומטיים מלאים ב־1992, הודו מקיימת עם ישראל קשרים חמים במיוחד הנושאים תועלת הדדית, ובמסגרתם הפכה ישראל לאחת מהשותפות הביטחוניות החשובות של הודו. מאז תחילת כהונתו של נְרֶנְדְּרָה מוֹדִי (Narendra Modi) כראש ממשלת הודו ב־2014 זכו יחסי הודו-ישראל לתנופה חדשה, המתבטאת בפריצות דרך סמליות ובצעדים משמעותיים, במיוחד בתחום שיתוף הפעולה הביטחוני והמלחמה בטרור. הודו הצליחה ליצור קשרים כלכליים עם מדינות ערביות, תוך שיפור והרחבת שותפותה הדיפלומטית והביטחונית עם ישראל. מאמצייה של הודו להימנע מבחירה בין הצד הישראלי לפלסטיני נובעים הן מרצונה להימנע מתגובות נגד מבית, והן על מנת לשמור על יחסים טובים עם שני הצדדים. המאמר מבקש לטעון שטיבם והיקפם של קשרי הודו-ישראל עומדים לעבור שינויים טקטוניים בהנהגתו של מודי.

מילות מפתח: נרנדרה מודי, הודו, ישראל, הרשות הפלסטינית, מערב אסיה, האומות המאוחדות, המדינות הבלתי מזדהות, ג'יהאד, מלחמה בטרור, שיתוף פעולה ביטחוני

ד"ר וינייה קורה הוא פרופסור במחלקה ליחסים בינלאומיים ולימודי ביטחון באוניברסיטת סרדאר פטל וכן מתאם במרכז המחקר לקונפליקטים ושלום, ג'ייפור, ראג'סטאן.

רקע

כל ראשי הממשלה הוודים שכיחנו לפני נַרְסִימָה נַאֵ (Narasimha Rao) נמנעו מקבלת החלטה לגבי כינון יחסים דיפלומטיים מלאים עם ישראל. ממשלת ראֵ בהובלת מפלגת הקונגרס ביטלה אנומליה זו בינואר 1992. ההחלטה המהפכנית בהיסטוריה הדיפלומטית של שתי המדינות התקבלה זמן קצר לאחר שהודו הצביעה בעד ביטול החלטת האו"ם מ-1975, המשווה בין הציונות לגזענות.

מספר גורמים סייעו לראו לחדול מהיסוס בן ארבעים שנה ביחס לישראל. לאחר שראו החל תהליך של ליברליזציה כלכלית עם תום המלחמה הקרה והתפרקות ברית־המועצות, הוא ראה במדינות המערב שותפות מרכזיות של הודו. כינון יחסים דיפלומטיים מלאים עם ישראל היווה איתות ברור למערב כי ניו דלהי מוותרת באופן רשמי על הנוקשות האידאולוגיות שלה, שאפיינה את מדיניות החוץ ההודית לאורך מרבית שנות המלחמה הקרה, כאשר ארגון המדינות הבלתי מזדהות (NAM) היה בשיאו. חשוב לציין כי הדרתה של ישראל מארגון זה ומפורומים נוספים של העולם השלישי הייתה תוצאה של ראיית ישראל כמוזהה עם המערב.

התפתחויות מהירות בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני תרמו גם הן לשינוי בגישתה של הודו. הארגון לשחרור פלסטין (אש"ף) הצהיר על נטישת האסטרטגיה המקורית של מאבק חמוש נגד ישראל ועל נכונות להסדר מוסכם. לא זו בלבד שהארגון הכיר בקיומה של מדינת ישראל, הוא גם החל בתהליך השלום ששיאו היה בכינוס ועידת מדריד באוקטובר 1991, בחסות אמריקאית־סובייטית. מלבד ארצות־הברית וברית־המועצות השתתפו בוועידת מדריד גם משלחות ממדינות שכנות של ישראל – מצרים, לבנון סוריה וירדן. למרות שהוועידה לא הצליחה להשיג תוצאה משמעותית, הייתה לה חשיבות סמלית רבה, ושני הצדדים לסכסוך הפגינו מחויבות לחתור לפתרון מדיני.

במצב שבו כל שכנותיה הערביות של ישראל מוכנות לנהל עימה משא ומתן, כיצד אפשר לבקר את ניו דלהי על נורמליזציה ביחסים עם ישראל? מאז ומתמיד התאמצה הודו להבטיח את הידידות עם הערבים באמצעות הימנעותה מקרבה לישראל, אך התמורה לכך הייתה החלטות של ארגון שיתוף הפעולה האסלאמי (OIC) לתמוך בפקיסטן, אשר עודדה את העימות החמוש בקשמיר. הקולות בתוך הודו שתבעו את תיקון המדיניות נעשו רמים יותר. העובדה שסין כוננה יחסים דיפלומטיים מלאים עם ישראל באותו זמן הקלה גם היא על ממשלת הודו ללכת בעקבותיה. ישראל היא מקור מצוין לצידוד וטכנולוגיה צבאיים מהמתקדמים בעולם. זאת ועוד, הודו הבינה שהיא יכולה להפיק תועלת מהניסיון הישראלי לצורך מאבקה בטרור בפונג'אב ובמדינת ג'אמו וקשמיר. לפיכך, הצרכים האסטרטגיים והביטחוניים החיוניים של הודו דחפו אותה לאמץ מדיניות פרגמטית כלפי ישראל.

אפילו לאחר כינון היחסים עם ישראל ב־1992, ממשלת הודו לא התלהבה מכך שתיתפס כמתקרבת לישראל. כאשר שר ההגנה ההודי דאז שאראד פאוואר (Sharad Pawar) דיבר על שיתוף פעולה עם ישראל במאבק בטרור, היו פוליטיקאים מוסלמים שמתחו עליו ביקורת.¹ ביקורו של הנשיא עזר וייצמן בהודו ב־1996 רמז על התחממות חדשה ביחסים, אולם השינוי המשמעותי במדיניותה של הודו חל עם הקמתה של ממשלת 'הברית הדמוקרטית הלאומית' (NDA) בהובלת אטאל ביהארי וג'פאיי (Atal Bihari Vajpayee). בזכות העמדה הפרו־ישראלית של 'מפלגת העם ההודית' (BJP) הנוטה ללאומנות הינדית ("הינדוטבה"), גילו מנהיגי הממשלה הזו נכונות רבה יותר לתת פומבי ליחסים הידיוותיים עם ישראל. אפילו פרוץ האינתיפאדה והביקורת הבינלאומית על מדיניות ישראל כלפי הפלסטינים לא מנעו מממשלת וג'פאיי (Vajpayee) להדק את היחסים עם ישראל. שיתוף הפעולה הביטחוני עם ישראל התרחב מאוד, במיוחד בכל הנוגע לחילופי מידע מודיעיני. בעת ביקורו ההיסטורי של ראש ממשלת ישראל אריאל שרון בהודו ב־2003, שתי המדינות כבר הפכו לשותפות סחר גדולות.

לאחר הבחירות הכלליות בהודו בשנת 2004, שהביאו להקמת קואליציית 'הברית הפרוגרסיבית המאוחדת' (UPA) בהובלת מפלגת הקונגרס, התעוררה דאגה באשר להימשכות היחסים הטובים שרקמה ישראל עם הממשלה הקודמת. למרות שממשלת 'הברית הפרוגרסיבית המאוחדת' בראשות מאנמוהאן סינג (Manmohan Singh) הייתה תלויה בתמיכת מפלגות השמאל, לא חלה התרחקות מהמדיניות שקבעה הממשלה הקודמת, והיחסים בין הודו לישראל התקדמו במידה ניכרת במהלך שתי כהונותיה, בין השנים 2004 ל־2014. עם זאת, לא נרשמו ביקורים מתוקשרים רבים, במיוחד לא ביקורי נציגים מהודו בישראל. ביקור מתוכנן ב־2006 של שר ההגנה פרנאב מוקהרג'י (Pranab Mukherjee) התבטל על פי הדיווחים, עקב המבצע הצבאי של ישראל ברצועת עזה, ולאחר מכן בשל מלחמת לבנון השנייה.² בינואר 2012 נערך ביקור סמלי של מי שהיה אז שר החוץ, ס.מ. קרישנה (Krishna), כדי לחגוג את יום השנה העשרים לכינון היחסים הדיפלומטיים בין שתי המדינות.³ ביקורו של קרישנה בישראל היה הביקור הראשון של שר חוץ הודי אחרי יותר מעשור; הביקור הקודם היה של ג'סוואנט סינג (Jaswant Singh) ביולי 2000.

שלב חדש

חילופי השלטון בהודו הביאו עימם הערכה מחודשת יסודית במדיניות החוץ והביטחון של הודו. השינויים שחלו בעמדות המדיניות של הודו במהלך השנתיים וחצי האחרונות ניכרים היטב בתחומים הבאים: תפנית משמעותית ביחסי הודו־ארצות־הברית; התחממות מדהימה ביחסים עם ישראל; ניסיון זהיר לשנות את טיב היחסים בין הודו לסין; ומאמצי חדירה שיטתיים לדרום־מזרח אסיה. מאז

עלייתו של נרנדרה מודי לשלטון ב־2014, דומה שישראל זוכה לעדיפות על פני מדינות אחרות במערב אסיה בסדר היום הדיפלומטי של הודו. מודי יכול לרשום לזכותו את קידום הממד האסטרטגי של השותפות ההודית-ישראלית בכך ש"הוציא מהארון" את היחסים בין שתי המדינות. התוצאה היא שהקשרים האסטרטגיים בין הודו לישראל התייצבו בשיא היסטורי, והם זקוקים לטיפול זהיר לאורך כמה שנים נוספות על מנת להבשיל כהלכה.

ביקורו של נשיא הודו פראנאב מוקהרג' בישראל באוקטובר 2015 היה אבן דרך נוספת ביחסים בין המדינות, שכן היה זה הביקור הראשון של נשיא הודי בישראל. על פי רוב, נסיעותיו של נשיא הודו ברחבי העולם אינן מושכות תשומת לב רבה, אולם ביקורו בן ששת הימים של מוקהרג' בירדן, ברשות הפלסטינית ובישראל נתפס כהקדמה לביקור המיוחד של ראש ממשלת הודו, מודי, בישראל. במחווה יוצאת דופן המשקפת את היחסים החמים בין שתי המדינות נאם הנשיא מוקהרג' במושב מיוחד של הכנסת, והצהיר כי "הביקור בישראל נערך בעת שהיחסים בין שתי הממשלות מתקדמים בנתיב חיובי במיוחד". ראש הממשלה נתניהו הדגיש את התחזקות הקשר בין הודו לישראל ואמר "אני משוחח עם חברי היקר מודי לעתים קרובות למדי. באחת מפגישותינו הוא אמר לי 'הודו מעוניינת בישראל', ואני רואה בכך דוגמה ומופת לידידות ולאחווה בין שתי המדינות שלנו".⁵ בינואר 2016 ביקרה בישראל שרת החוץ ההודית סושמה סוואראג' (Sushma Swaraj). ביקורה היה חלק ממאמץ מתמשך מצד ניו דלהי לא רק להרחיב את קשריה של הודו עם ישראל, אלא גם לתת להם פרסום רב יותר.⁶

ביקורו בן השבוע של הנשיא ראובן ריבלין בהודו בנובמבר 2016 היווה התפתחות חיובית נוספת ביחסים הדו־צדדיים, ושיקף את העמדה הבלתי מתנצלת של הודו כלפי חיזוק היחסים עם ישראל. ריבלין היה הנשיא הישראלי הראשון שביקר בהודו מאז ביקורו המתקשר של הנשיא המנוח עזר ויצמן בדצמבר 1996, לפני עשרים שנה. ראש ממשלת הודו, מודי, הגדיר את הקשרים של הודו עם ישראל כ"רב־ממדיים ומשתרעים על פני טווח רחב", והדגיש במהלך פגישתו עם הנשיא הישראלי את הצורך "להתבסס על ההסכמות והמכנה המשותף" בתחום החקלאות, המדע והטכנולוגיה, המחקר והחדשנות, הביטחון, התיירות, החינוך והתרבות. הנשיא ריבלין הוסיף וציין כי קיימת "יותר מאשר שותפות בלבד. זוהי שותפות המחוללת שינוי עבור ישראלים והודים באשר למים שאנו שותים, למזון שאנו אוכלים, לטכנולוגיה המשמשת אותנו ולתחומים מרכזיים נוספים רבים בחיינו".⁷ בדברים שנשא ריבלין בתערוכת אגרו טק 2016 שנערכה בצ'אנדיגאר (Chandigarh) הוא ביקש לחבר את המושג ההודי 'ג'וגאד' (Jugaad) למדינת ישראל ולדרכי ההמצאה והעבודה שלה, ואמר כי "ג'וגאד מבטא את דרך החשיבה, ההמצאה והעבודה שלנו".⁸

ניתוק הדרגתי של הקישור לרשות הפלסטינית

המניע העיקרי לתמיכתה הבלתי מסויגת של הודו במאבק הפלסטיני היה הצורך למתן את הרגשות הדתיים של חלקים ניכרים בקרב המיעוט המוסלמי בהודו, בנוסף למרכיב האנטי־קולוניאלי שמאפיין את המדינות הבלתי מזדהות. במקביל להחלטתה של ממשלת מודי להרים את המסך ולחשוף את קשריה עם ישראל, גוברת הדרישה שהודו תנתק את הקישור שהיא עושה בין ישראל לפלסטינים. הודו נהגה תמיד להתנות את ההתקרבות ביחסים עם ישראל בהתקדמות בפתרון הסכסוך הישראלי־פלסטיני. למרות זאת, בתקופת שלטונו של נרסימהה ראו ב־1992 היווה כינון היחסים הדיפלומטיים המלאים עם ישראל צעד ראשון לעבר ניתוק הקישור (de-hyphenation). מאז פרחו יחסיה של הודו עם ישראל בהדרגה, אך הם אינם נקיים לחלוטין מאילוצים אידאולוגיים ומחששות פוליטיים פנימיים. בכל הביקורים הבולטים של מנהיגים הודים בכירים באזור הם דאגו לשלב את ישראל והרשות הפלסטינית באותו ביקור. ביקוריהם של שר הפנים ההודי ל.ק. אדוואני (Advani) ושר החוץ ג'סוואנט סינג (Jaswant Singh) בשנת 2000 וביקורו של שר החוץ ס.מ. קרישנה ב־2012 הוגדרו כביקורים אזוריים, מכיוון שהשרים קיימו פגישות הן עם ההנהגה הפלסטינית והן עם ההנהגה הישראלית במהלך מסעם. ביקורו של שר הפנים ההודי ראג'נאט סינג (Rajnath Singh) בישראל בנובמבר 2014 היה ציון דרך במובן זה שהוא יוחד לישראל בלבד. השמטת הרשות הפלסטינית מתוכנית הביקור התפרשה ככוונה מצד ממשלת מודי לשבור את המסורת של איחוד ביקורים רמי דרג בישראל עם ביקורים ברשות הפלסטינית ובידוד. היה בכך גם רמז למידה מסוימת של התרופפות הקשרים הקיימים בין הודו לרשות הפלסטינית. אולם עד מהרה עלו מגד דרישות פוליטיות פנימיות לשמור על האיזון, והמדיניות הישנה שבה והופיעה. באוקטובר 2015 הגיע הנשיא מוקהרג' לביקור בירדן, ברשות הפלסטינית ובישראל, ולמעשה היה למנהיג המדינה הראשון שביקורו ברמאללה כלל גם שהיית לילה. בינואר 2016 הייתה זו שרת החוץ שושמה סוואראג' ששילבה ביקור גם ברשות הפלסטינית ובידוד בנוסף לביקור בישראל. בזמן שהייתה ברמאללה הדגישה השרה כי הודו נותרה "מחויבת באופן קבוע" ל"מאבק הפלסטיני", וכן "למאמציה של פלסטין להקים מדינה ולהתפתח".⁹

ראש הממשלה מודי היה גלוי למדי לגבי רצונו לפתח קשרים הדוקים עם ישראל. כביטוי לדינמיות החדשה ביחסים בין המדינות צוין כי בתשעת החודשים הראשונים לכהונתו של מודי, הודו רכשה מישראל נשק בהיקף רחב יותר מזה שרכשה ממשלת סינג בכל שלוש השנים שקדמו לכך.¹⁰ כפי שציין גם ראג'ה מוהאן (Raja Mohan), בניגוד לחוסר הנכונות של מנהיגי ממשלת הברית הפרוגרסיבית המאוחדת להיראות בפומבי עם מנהיגים ישראלים, "האינסטינקט המיידי" של ראש הממשלה מודי היה "להתהדר בקשרים המיוחדים של הודו עם ישראל

ובלבביות האישית" כלפי עמיתו הישראלי.¹¹ מודי הוזמן רשמית לישראל על ידי ראש הממשלה בנימין נתניהו בעת פגישתם המתקשרת למדי בעצרת הכללית של האו"ם בניו יורק בספטמבר 2014. במהלך פגישתם, שהייתה הראשונה בין ראשי ממשלות הודו וישראל זה יותר מעשור, ציין נתניהו כי "אנו נרגשים מאוד מהאפשרות של הידוק הקשרים עם הודו יותר ויותר. אנו מאמינים שהשמיים הם הגבול". מודי השיב כי הודו היא "המדינה היחידה שבה האנטישמיות מעולם לא הורשתה להרים ראש, ויהודים מעולם לא סבלו ממנה".¹² כאשר שר הביטחון דאז משה יעלון הגיע לביקור בהודו בפברואר 2015, היה זה הביקור הראשון של שר ביטחון ישראלי בהודו מאז כינון היחסים הדיפלומטיים המלאים ב-1992.¹³ בעת פגישתו של ראש הממשלה מודי עם הנשיא ריבלין במאוס 2015, בלוויה של לי קואן יו בסינגפור, הוא אישר את רצונו לבקר בישראל.¹⁴ בעת פגישתו של הנשיא ריבלין עם מודי בנובמבר 2016, במהלך ביקורו בהודו, אמר ריבלין כי "לכבוד יהיה לנו לקדם את פניך בירושלים, בירת ישראל".¹⁵

האקלים במערב אסיה הוא באופן כללי עיון פחות לישראל, שאינה נתפסת כשורש הבעיה של איי-ציבות אזורית. הכאוס הנוכחי שיצר ארגון 'המדינה האסלאמית בעיראק ובסוריה' (דאע"ש) הסיט את תשומת הלב מהסכסוך הישראלי-פלסטיני והותיר את הודו עם מרחב תמרון מצוין, שכן מרבית השחקניות האזוריות עסוקות מדי במריבות פנימיות בין לבין עצמן ובמלחמה בכוח ההרסני של הג'יהאד, מכדי שהביקור הראשון של ראש ממשלה הודי בישראל ידיר שינה מעיניהן. למרות שמודי לא ציין מועד מסוים לביקור בישראל, המסקנה המתבקשת היא שביקור כזה אכן ייערך. עם זאת, שורה של גורמים עשויים לסכל ביקור של ראש ממשלת הודו בישראל בלבד. למרות קיומם של מספר תנאים אזוריים ופנימיים תומכים, ישנם גורמים שממשלת מודי אינה יכולה להתעלם מהם באשר לגיתוק מוחלט של הקישור בין מדיניותה כלפי ישראל לבין מדיניותה כלפי הפלסטינים. לנוכח התמיכה ההיסטורית של הודו במדינה פלסטינית עצמאית, היו שטענו כי ביקור של מודי בישראל בלבד עלול להחליש בצורה חמורה את עמדתה המסורתית של הודו. הודו הצליחה לשמור על איזון פרגמטי בין השחקניות האזוריות במערב אסיה. מעבר ליחסים האסטרטגיים עם ישראל, הודו אינה יכולה להרשות לעצמה להתעלם מקשרי האנרגיה החיוניים שלה עם איראן ומדינות המפרץ. יתרה מכך, לאור טיבם החזק ממילא של היחסים הדו-צדדיים, אפשר לתהות אילו תוצאות ממשיות יכולות לצמוח מביקור כזה של מודי בישראל בלבד. תמיד קיים הסיכון שמהלך מעין זה ינוצל נגד ממשלת מודי בתקופה רגישה של מערכת בחירות לפרלמנט באוטאר פראדש (Uttar Pradesh), מחוז מגוריה של האוכלוסייה המוסלמית הגדולה בהודו. בחירות באוטאר פראדש בתחילת 2017 יכולות להתגלות כתחילתו של נזק אמיתי, שבו מפלגות האופוזיציה, הן האזורית והן הלאומית, יתפתו לעסוק

ברטוריקה אידאולוגית נגד ממשלת מודי. הממשלה לא תאהב לשמוע האשמות שיטענו כי כחלק מהאג'נדה האנטי־מוסלמית של מפלגת העם ההודית, היא נטשה לחלוטין את המאבק הפלסטיני.

אתגר נוסף שעולה על רקע נטייתה של הודו לעבר ישראל נוגע לרצונה לזכות בחברות קבועה במועצת הביטחון של האו"ם. הודו זקוקה לתמיכה בטוחה במועמדותה מהמדינות הערביות שמהוות קבוצה גדולה בעצרת הכללית של האו"ם. אם לא תדאג לשביעות רצונה של הרשות הפלסטינית, עלולה זו לחבל במאמציה של הודו. ביולי 2015, במהלך הצבעה במועצה לזכויות אדם של האו"ם שמבקרת את "פשעי המלחמה לכאורה" של ישראל בעזה, הייתה הודו בין חמש המדינות שנמנעו.¹⁶ הייתה זו הפעם הראשונה שהודו החליטה להימנע מהצבעה על החלטת או"ם המגנה את ישראל. כמו כן דווח כי ראש הממשלה נתניהו שוחח עם עמיתו ההודי, וביקש שהנציג ההודי יימנע.¹⁷ השגריר הפלסטיני בהודו עדנאן אבו אלהיג'א מתח ביקורת על החלטתה של הודו להימנע, ואמר כי "העמדה החדשה של ניו דלהי כלפי פלסטין שולחת איתות מבלבל לשאר חברות האו"ם לגבי התפקיד שתמלא הודו, אם וכאשר תהפוך לחברה קבועה".¹⁸ עד כה, שמירה על עמדה פרו־פלסטינית ברורה לא מנעה מהודו לפתח שותפות בעלת יתרונות הדדיים עם ישראל, אולם להתרופפות או לשינוי תנאי התמיכה בפלסטינים יהיו השלכות ברורות מבחינת הודו.

קרוב לוודאי שממשלת מודי תפעל בזהירות על מנת לשמור על אינטרסים אסטרטגיים, כלכליים ואנרגטיים חשובים, במקביל לשדרוג קשריה עם ישראל. הממשלה יכולה לטעון בפומבי שבסוגיה הישראלית־פלסטינית היא נותרה מחויבת לשימור הסטטוס קוו במדיניותה, קלוש ושבירי ככל שנעשה. לאחרונה חל שינוי בדפוס ההצבעה של הודו בפורומים בינלאומיים חשובים. עמדתה בעבר הייתה אנטי־ישראלית אך עתה החלה להימנע בעת הצבעה בסוגיות הקשורות לישראל, ושינוי זה מצביע על נחישותה של ממשלת הודו לחולל תפנית במדיניותה כלפי ישראל. באפריל 2016 גינו הודו ועוד 30 מדינות את ישראל בשל מדיניות ההרחקה והחפירות סביב מסגד אל־אקצה והר הבית (אל חראם א־שריף, בפי הערבים) במסגרת הוועדה הכללית של ארגון האו"ם לשיתוף פעולה בחינוך, מדע ותרבות (אונסק"ו),¹⁹ אולם כאשר החלטה דומה הובאה להצבעה באוקטובר 2016 החליטה הודו להימנע. מכיוון שהנוסח בהחלטת אונסק"ו היה כמעט זהה, אפשר שסירובה של הודו לגבות את הטייטה הפלסטינית אף הפתיע גורמים רשמיים בישראל.²⁰ ההסבר היחידי לשינוי בהצבעת ממשלת מודי הוא השינוי המרומז במדיניותה. במהלך השנים הבאות, אופן ההתנהלות בפורומים של האו"ם עתיד להתגלות כרלוונטי מאוד למדיניותה של הודו בשאלה הישראלית־פלסטינית. דבר אמנם

אינו בטוח במדיניות בינלאומית, אך הודו תחת ממשלת מודי כבר הוכיחה יכולת לשנות כיוון.

נקודה נוספת – במהלך נאום שנשא נאם מודי באירוע ציבורי בהימאצ'אל פראדש (Himachal Pradesh) באוקטובר 2016, הוא ציין פעולת חיסול ממוקד שביצע צבא הודו נגד טרוריסטים ששיגרו מתקפות לאורך קו השליטה (Line of Control) בקשמיר, באזור שבשליטת פקיסטן. מודי כינה זאת "תקיפות כירורגיות" והשווה אותן למדיניות הישראלית של חיסולים ממוקדים ופעולה צבאית. הוא צוטט באומרו "גבורתו של הצבא שלנו היא נושא לשיחה בכל רחבי המדינה בימים אלה. בעבר התרגלנו לשמוע שישראל פעלה כך. כיום האומה נוכחה לדעת שצבא הודו אינו נופל מאף צבא אחר".²¹ באופן כללי, נאומים של ראשי ממשלות שופעים מטפורות וסמלים שמסייעים להם להגדיר את האירועים הלאומיים והבינלאומיים. מטפורות וסמלים אלה בונים זהות לאומית בדרך ייחודית, כשהם שוללים את מה שאינו עולה בקנה אחד עם המסגרת המדוברת. ההערה של מודי בנאום זה מדגישה מאפיין מסוים בתרבות האסטרטגית ובזהות הלאומית של הודו. השימוש בהשוואה לישראל כדי להמחיש פעולה צבאית "אידאלית" אמור להגדיר את ההחלטה בדבר המדיניות ולמקם אותה בנרטיב רחב יותר של האסטרטגיה הצבאית של הודו. נראה כי לקרבה אידאולוגית יש תפקיד משמעותי אם כי מרומז במסגרת זו, והיא מצדיקה אפשרויות מדיניות מסוימות על פני אחרות. מקרה זה מדגיש את המשקל הרב שניתן לשיקולים גאופוליטיים וגאופסיכולוגיים במדיניות החוץ והביטחון של ממשלת מודי – מדיניות שנמצאת על סף שינוי משמעותי. האזכור הפומבי של ישראל בהקשר חיובי מסמן את מודי כשונה מקודמיו בכל הקשור ליחסים עם ישראל. נראה שיש קשר בין התפתחויות אלה לבין השינוי המובחן במדיניותה של הודו כלפי ישראל.

שיתוף פעולה במאבק בטרור

במהלך תקופת המלחמה הקרה, קשריה הקרובים של הודו עם אש"ף וחוסר נכונותה לגנות את מעשי הטרור שביצע הפכו אותה לחשודה בעיני ישראל והמערב. ניו דלהי נתפסה כ"מי שפועלת על פי מוסר כפול בשל נכונותה לגנות טרור כאשר הקורבנות הם אזרחיה שלה, וחוסר נכונותה לעשות כן כאשר הקורבנות הם אזרחים ישראלים".²² למרות זאת, ראוי לציין שהודו וישראל הצליחו לשתף פעולה בשורה של נושאים. מנהיגים ישראלים גילו הבנה רבה לאילוצים שמאחורי התמיכה הפוליטית-דיפלומטית הבולטת של הודו בפלסטינים, על רקע חששה של הודו מניסיונות של פקיסטן לגייס את מדינות ערב נגדה בסוגיית קשמיר. מאז 1992 חלה תפנית לטובה, שהשתקפה במגמת ההתחזקות ביחסים בין שתי המדינות בצורה של שיתוף פעולה ביטחוני, שיתוף מידע מודיעיני ומאבק בטרור.

ישראל היא ספקית הציוד הביטחוני השנייה בגודלה עבור הודו.²³ שגריר ישראל בהודו דניאל כרמון הגדיר בצדק את שיתוף הפעולה הביטחוני בין שתי המדינות כ"עמוד התווך" של היחסים.²⁴ הודו החלה בשיתוף פעולה ביטחוני משמעותי עם ישראל, שכלל גם פיתוח מערכות הגנה מפני טילים עם טילי קרקע-אוויר מסוג 'ברק 8' יחד עם סוכנות DRDO ההודית,²⁵ וטילי 'ספייק' מונחים נגד טנקים.²⁶ באוקטובר 2016 אישרה הודו רכישת מכשירי קשר ישראלים לשדה הקרב עבור צבא הודו – אחת מהרכישות הביטחוניות האחרונות שלה מישראל.²⁷

למרות העובדה שהמקור והאופי של הטרור ששתי המדינות מתמודדות עימו שונים זה מזה, המאבק בטרור הג'יהאדיסטי מהווה אתגר עבור שתייהן. בשני המקרים מדובר בטרור הזוכה לחסות מהמדינות השכנות. הודו הבינה שתצמצם לה תועלת אם תלמד מהניסיון הישראלי בהתמודדות עם הטרור, משום שישראל פיתחה יכולות מבצעיות וטכנולוגיות יוצאות דופן במלחמתה בטרור שמקורו מחוץ לגבולותיה.²⁸ מתקפות חוזרות שמקורן מחוץ לג'אמו וקשמיר וכן תפיסת איום גוברת מכיוון המדינות השכנות דחפו את קובעי המדיניות בהודו להעמיק את שיתוף הפעולה הביטחוני עם ישראל. זירת הסכסוך הפנימי של הודו מכסה כיום תחומים מגוונים, לרבות מלחמה תת-קונוונציונלית, עימות בעצימות נמוכה, מלחמה באמצעות שלוחים, התקוממות ופעולות לא מלחמתיות, המחייבים שיתוף פעולה מוגבר עם כוחות הביטחון הישראליים.

מתקפות הטרור הקשות במומבאי ב-2008 חשפו שוב את חוסר היכולת הבולט של הודו לשלוט בגבולותיה, לעבד מודיעין ישים ולמנוע ולהדוף מתקפות טרור. הצורך הדחוף לתת מענה למצבה הרעוע והשברירי של מערכת הביטחון ההודית עורר עניין גובר בשיטות הישראליות ללחימה בטרור.²⁹ ישראל סיפקה להודו ציוד להדמיית צילומי לוויין, כלי טיס בלתי מאוישים, התקני הדמיה תרמית ידניים, התקנים לראיית לילה, מערכות תצפית מתקדמות (LORROS) וציוד גילוי למטרות מלחמה בטרור.³⁰ הודו כבר אימצה חלק מהטכניקות והשיטות הישראליות למאבקה באיומי טרור שמקורם בפקיסטן. ניו דלהי מקיימת שיחות שוטפות עם ירושלים בנושא מלחמה בטרור במסגרת קבוצת עבודה משותפת, שהוקמה בשנת 2000. גם במהלך הפגישה של הנשיא ריבלין עם ראש הממשלה מודי בניו דלהי בנובמבר 2016, צוין המאבק בטרור כאחד מתחומי שיתוף הפעולה המרכזיים.

'מפלגת העם ההודית' (BJP) השלטת הייתה מאז ומתמיד תומכת נלהבת בהידוק הקשרים בין הודו לישראל. בין אם היו באופוזיציה ובין אם בממשלה, מנהיגיה התמידו להביע הערכה למדיניות הביטחון הלאומי והמאבק בטרור של ישראל. באמצעות "התקיפות הכירורגיות" האחרונות בשטח שבשליטת פקיסטן, ממשלת מודי מבליטה את כוונתה של הודו להתמקד בפעולות לדיכוי התקוממות וטרור, במיוחד בחבל ג'אמו ובקשמיר. האופן שבו קישר מודי את התקיפות הכירורגיות

נגד הטרור למעשים ישראליים מעיד שהודו צפויה לתת עדיפות לפיתוח כוחות עלית מיוחדים בדומה לסיירת מטכ"ל הישראלית. דינמיקה כזו צפויה להתבטא בשיתוף פעולה רחב יותר בין הודו וישראל במלחמה בטרור. פ.ר. קומרסוואמי (Kumaraswamy) גורס כי "החיפוש של הודו אחר מודרניזציה טכנולוגית והצורך של ישראל לחסוך בהוצאות על מחקר ביטחוני משלימים זה את זה, וראוי שיניחו את הבסיס לשותפות ארוכה ובת־קיימא".³¹ דיוויד מלון (Malone) סבור גם הוא שהשותפות הביטחונית אינה הגורם היחידי המחבר בין ישראל והודו, "הוא הבולט ביותר, ונראה שישאר כך כל עוד אלימות הטרור מאיימת על שתי המדינות".³² למרות שממשלת מודי מרחיבה בהתמדה את ההיקף והממדים של שיתוף הפעולה עם ישראל בנושאי מאבק בטרור ומודיעין, יש כמה מגבלות ברורות הנובעות מכך שהודו וישראל אינן נלחמות ישירות באותו אויב. הודו אינה יכולה להרשות לעצמה להזדהות באופן מלא עם ההגדרה של ישראל לטרור, ובהמשך לכך, ממשלת הודו אינה יכולה להשתמש באותו סוג של טקטיקות כפייתיות למאבק בטרור שישארל מיישמת.³³ מאבק בטרור הוא תחום עיסוקה של הממשלה, אולם מאמצים נרחבים שבהם משולבים מכוני מחקר ומוסדות אקדמיים עשויים לתרום גם הם תרומה ייחודית לטיפול חילופים כנים של לקחים מניסיון העבר של שני הצדדים בניהול מערכות לדיכוי טרור והתקוממויות, וכך לגשר בין ההשקפה ההודית והישראלית על הטרור.³⁴

מסקנות

מהניתוח לעיל עולה בבירור שחלה התפתחות ביחסי הודו-ישראל ב־25 השנים האחרונות. הודו הכירה רשמית בישראל כבר ב־1950, אך כוננה עימה יחסים דיפלומטיים מלאים רק ב־1992. מהלך זה שחרר לבסוף את מדיניותה של ניו דלהי כלפי מערב אסיה מהמוסרות של נוקשות אידאולוגית, רגשנות מוסרית וספק עצמי. כמעט 25 שנים לאחר הנורמליזציה, הקשר עם ישראל עודנו מושך תשומת לב רבה בהודו. מדיניות ישראל כלפי הפלסטינים עדיין מעוררת ויכוח פנימי רב בהודו, אולם היא אינה מונעת מהמתנגדים להכיר ביתרונות הידידות עם ישראל. סוגיות כמו שיתוף פעולה חקלאי, העברת טכנולוגיות, השקעות זרות ושיתוף פעולה ביטחוני מסייעים לייצר רגשות חיוביים כלפי ישראל. ההתקדמות אולי איטית מהצפוי, אך הקשרים מצליחים לפרוח. הודו וישראל מתמודדות עם טרור שמקורו מחוץ לגבולותיהן ועם קיצונים ג'יהאדיסטים בסביבתן, וגורם זה מקרב ביניהן. ישנם גם אתגרים, כאשר לקשרים עם ישראל מתלווה מעצור מרכזי אחד: מסורת היחסים של הודו עם הפלסטינים ועם העולם הערבי. ממשלת מודי שבה ומדגישה את חשיבות יחסיה עם ישראל במקביל להצהרות כי הודו תישאר איתנה בתמיכתה במאבק הפלסטיני. יחד עם זאת, דפוס ההצבעה של הודו באו"ם בסוגיות

הקשורות לישראל והפלסטינים מעיד על שינוי ברור מאז 2015. החלטתה של ניו דלהי להימנע מהצבעה בהחלטות המגנות את ישראל בכמה מגופי האו"ם התפרשה כהתרחקות מתמיכתה ההיסטורית בפלסטינים. נטייתה של הודו לעבר ישראל נובעת מהעובדה שהיא לא קיבלה אף גיבוי משמעותי ממדינות ערב לעמדתה בנושא קשמיר. יתרה מכך, לא היה כל ניסיון אמיתי מצד מדינות ערב ללחוץ על פקיסטן לעצור את הטרור בגבול קשמיר.

המנהיגות ההודית הכירה בכך שלמרות הצורך לשמור על קשרים הדוקים עם ישראל ועם הערבים, יהיה זה אך לרעתה אם תמשיך לפתח את היחסים עם ישראל "בארון". למעשה, בזמן שבו הקצנה ג'יהאדיסטית יוצרת אקלים פוליטי של אנרכיה ואלימות במערב אסיה, המשפיע לרעה על הביטחון הכולל באזור, להודו יש צורך דחוף בחיזוק קשריה עם ישראל. אמנם קשה לחזות מה תהיה השפעתם של אירועים אזוריים עתידיים על התפתחות היחסים בין הודו לישראל, אך סביר להניח שהשותפות הפורייה והמועילה בין שתי המדינות תימשך. כל עוד נרנדרה מודי בשלטון, ברור שמסתיים שלב במדיניות החוץ ההודית. כמויות האנרגיה הדיפלומטית, התכום האסטרטגי והתעוזה הפוליטית שמתועלים על ידי ממשלת מודי לבניית קשרים חדשים עם ישראל מסמנות שינוי כיוון במדיניות החוץ של הודו.

הערות

- 1 P. R. Kumaraswamy, *India's Israel Policy*, New York: Columbia University Press, 2010, p. 156.
- 2 Tanvi Madan, "Why India and Israel are bringing their relationship out from 'under the carpet'", *Brookings*, February 11, 2016, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2016/02/11/why-india-and-israel-are-bringing-their-relationship-out-from-under-the-carpet/>
- 3 Ministry of External Affairs, "Visit of Minister of External Affairs to the State of Israel", January 10, 2012, <http://mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/17905/Visit+of+Minister+of+External+Affairs+to+the+State+of+Israel>
- 4 Tanvi Madan, *Brookings*.
- 5 Stanly Johny, "Ties with Israel on upswing: Pranab", *The Hindu*, October 14, 2015, www.thehindu.com/news/international/president-pranab-mukherjee-sixday-trination-tour-ties-with-israel-on-upswing-pranab/article7762301.ece
- 6 השגריר הישראלי דניאל כרמון הצהיר כי יחסי הודו-ישראל "מיוחדים מאוד", "הרבה יותר עמוקים", ומעבר למצב של קונה-מוכר, וכי הקשרים הדו-צדדיים מתעדכנים בהתמדה בשל "העולם המשתנה, הפרמטרים המשתנים, הצרכים המשתנים". ראו: PTI, "Indo-Israel ties 'unique and special': Envoy Daniel Carmon", *Economic Times*, January 13, 2016.
- 7 "President Rivlin meets Prime Minister Modi of India", November 15, 2016, http://www.president.gov.il/English/Presidential_Activities/Press_Releases/Pages/news_161116_03.aspx

- 8 IANS, "I fell in love with this word: Israeli president Rivlin on 'jugaad'", *Hindustan Times*, November 20, 2016, <http://www.hindustantimes.com/india-news/i-fell-in-love-with-this-word-israeli-president-rivlin-on-jugaad/story-ZNcTf56FqytJKCuI2AGmBJ.html>
- 9 IANS, "India for enhanced political, economic engagement with Palestine: Sushma", *Deccan Herald*, January 17, 2016.
- 10 Natalie Obiko Pearson and N. C. Bipindra, "Israel Next to Consider Making Arms in India as Ties Improve," *Bloomberg*, February 17, 2015, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2015-02-17/israel-next-to-consider-making-weapons-in-india-as-ties-improve>
- 11 C. Raja Mohan, "Re-imagining the Middle East", *Indian Express*, January 19, 2016, <http://indianexpress.com/article/opinion/columns/raja-mandala-re-imagining-the-middle-east/>
- 12 Israeli Ministry of Foreign Affairs, "PM Netanyahu meets with Indian PM Narendra Modi", September 29, 2014, <http://mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2014/Pages/PM-Netanyahu-meets-with-Indian-PM-Narendra-Modi-28-Sep-2014.aspx>
- 13 Dipanjan Roy Chaudhury, "Make in India: Israeli defence minister Moshe Ya'alon meets PM Narendra Modi, promises technological support", *Economic Times*, February 20, 2015, <https://goo.gl/1x5pBe>
- 14 Nicolas Blarel, "Modi's Visit to Israel: Political Blunder or Calculated Gamble?" June 9, 2015, *The Wire*, <http://thewire.in/3411/modis-visit-to-israel-political-blunder-or-calculated-gamble/>
- 15 Israeli Ministry of Foreign Affairs, "President Rivlin meets Indian PM Narendra Modi", November 15, 2016, <http://mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2016/Pages/President-Rivlin-meets-Indian-PM-Narendra-Modi-15-November-2016.aspx>
- 16 Shubhajit Roy, "Gaza conflict: UNHRC adopts resolution as India abstains", *Indian Express*, July 4, 2015.
- 17 Siddharth Varadarajan, "Netanyahu's Phone Call to Modi, Not ICC Reference, Changed India's Israel Vote", *The Wire*, July 5, 2015, <http://thewire.in/5515/netanyahus-phone-call-to-modi-not-icc-reference-changed-indias-israel-vote/>
- 18 בראיון ל-The Hindu אמר אלהיג'א, כי החלטתה של הודו להימנע הושפעה מקשריה הביטחוניים עם ישראל. ראו:
- Suhasini Haidar, "Palestine 'shocked' at Indian abstention", *The Hindu*, July 7, 2015.
- 19 United National Educational, Scientific and Cultural Organization, Executive Board, Hundred and ninety-ninth session, 199 EX/33, PARIS, April 14, 2016, <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002444/244481e.pdf>
- 20 Raphael Ahren, "Outrageous as it may be, UNESCO's Jerusalem vote has a silver lining", *Times of Israel*, October 14, 2016, <http://www.timesofisrael.com/outrageous-as-it-may-be-unescos-jerusalem-vote-has-a-silver-lining/>
- 21 Dhruvo Jyoti, "Modi praises Indian Army for surgical strikes, compares it to Israel", *Hindustan Times*, October 18, 2016, <http://www.hindustantimes.com/india-news/modi-praises-indian-army-for-surgical-strikes-compares-it-to-israel/story-eTqN4s5a3Y70KVv4DRMfWM.html>

- Bahukutumbi Raman, "Indo-US Counterterrorism Cooperation: Past, Present, and Future", in Sumit Ganguly, Andrew Scobell, Brian Shoup (eds), *US-Indian Strategic Cooperation Into the 21st Century: More Than Words*, New York: Routledge, 2006. 22
- Richard A. Bitzinger, "Israeli Arms Transfers to India: Ad Hoc Defence Cooperation or the Beginnings of a Strategic Partnership?", Policy Brief, April 2013, https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2014/07/PB130401_Israeli_Arms_Transfers_to_India.pdf 23
- PTI, "Indo-Israel ties "unique and special": Envoy Daniel Carmon", *Economic Times*, January 13, 2016. 24
- IANs, "India successfully test-fires Barak-8 missile", *Business Standard*, September 20, 2016, http://www.business-standard.com/article/news-ians/india-successfully-test-fires-barak-8-missile-116092001021_1.html 25
- Rahul Bedi, "India completes price negotiation for Israeli Spike ATGMs", *IHS Jane's Defence Weekly*, May 25, 2016, <http://www.janes.com/article/60741/india-completes-price-negotiation-for-israeli-spike-atgms> 26
- Sanjib Kumar Baruah, "India to buy Israeli combat radio", *Asian Age*, October 22, 2016. 27
- Harsh V Pant, *Contemporary Debates in Indian Foreign and Security Policy*, Palgrave Macmillan, 2008, p. 134. 28
- Ritu Sarin, "From Israel, lessons on fighting terror", *Indian Express*, July 21, 2009. 29
- Efraim Inbar and Alvite Singh Ningthoujam, "Indo-Israeli Defense Cooperation in the Twenty-First Century", Begin-Sadat Center for Strategic Studies, January 1, 2012, <http://besacenter.org/mideast-security-and-policy-studies/indo-israeli-defense-cooperation-in-the-twenty-first-century-3-2/>; Neville Teller, "India and Israel: Strengthening the Bonds," *Jerusalem Post*, January 5, 2016, <http://www.jpost.com/Blogs/A-Mid-East-Journal/India-and-Israel-strengthening-the-bonds-439427>. 30
- P. R. Kumaraswamy, *India's Israel Policy*, New York: Columbia University Press, 2010, p. 257. 31
- David Malone, *Does the Elephant Dance: Contemporary Indian Foreign Policy*, Oxford, 2012, p. 191. 32
- Nicolas Blarel, "Redefining India's Grand Strategy? The Evolving Nature of India's Israel Policy", in Kanti Bajpai, Saira Basit and V. Krishnappa (eds.), *India's Grand Strategy: History, Theory, Cases*, New Delhi: Routledge, 2014, p. 479. 33
- מפגש של המחבר עם מומחי ביטחון וחוקרים אקדמאים בתל-אביב ובהרצליה במהלך ביקור רשמי בישראל בספטמבר 2016. 34

יחסי ישראל-הודו: תפיסות ותחזיות

מאנוז' קומאר

היחסים בין הודו לישראל מאופיינים בפרגמטיזם דיפלומטי ופוליטי ובאינטרסים הדדיים. אחרי שהפכה הודו למדינה עצמאית ב־1947 היא תמכה במאבק הפלסטיני לאורך זמן רב, ואילוצים מעשיים היו כרוכים בכך. אולם בשנות התשעים החלו הודו וישראל לפעול לאיזון היחסים ביניהן על בסיס סוגיות של ביטחון וכלכלה. טרור הוא אחד הנושאים המרכזיים בשיתוף הפעולה בין שתי המדינות, במיוחד לאחר מתקפת הטרור במומבאי ב־2008, שבה היו גם יהודים תושבי המקום יעד לטרוריסטים. לצד ארצות-הברית, גם הודו וישראל נותרו יעדים מרכזיים לטרוריסטים, והדמוקרטיה מספקת לשתי המדינות תחושה של יציבות וביטחון. ישנם תחומים נוספים רבים שבהם יכולות הודו וישראל לשותף פעולה, ורבים מהם כוללים העברת טכנולוגיה ומחקר ופיתוח שנעשים בהודו, כמו ייצור מקומי של אמצעי מעקב. מומחיותה של ישראל בענפים כמו פיתוח תוכנה, ניהול מים וחקלאות באזורים צחיחים באה לידי ביטוי בשיתוף מבטיח בין מוסדות ותאגידים בשתי המדינות, ובחיזוק הקשרים המוסדיים והאזרחיים. פוטנציאל היחסים בין שתי המדינות עדיין לא נוצל עד תומו, והן יכולות להרחיבו לפרויקטים משותפים במדינות אחרות שלגביהן קיים אינטרס אסטרטגי וכלכלי משותף.

מילות מפתח: ביטחון, אסטרטגיה, טרור, שיתוף פעולה, עסקים, תלות הדדית

מנוג' קומאר שימש כמפקד כוחות הביטחון של גבולות הודו. השתתף בתכנית לימודים במרכז המחקר לסכסוכים ושלום, ג'ייפור, הודו.

מבוא

במשך 45 שנים לאחר עצמאותה של הודו ב־1947 התאפיינה מדיניותה הרשמית כלפי המזרח התיכון בחתירה להידוק הקשרים עם מדינות ערב ובתמיכה בפלסטינים, במקביל להפגנת אדישות הגובלת בעוינות כלפי ישראל. בנוסף לעמדה ה"אנטי־קולוניאלית" של מפלגת הקונגרס, מאחורי גישה זו עומדים שיקולים מעשיים רבי־עוצמה, שרבים מהם עדיין שוררים וקיימים. הבולט שבהם הוא הצורך של הודו באנרגיה מבוססת פחמימנים. הביקוש לאנרגיה הגדל בהתמדה דרבן את הודו לשמור על יחסים קרובים עם מדינות המפרץ. התחזיות הנוכחיות מלמדות כי צריכת האנרגיה הפחמימנית של הודו תעלה במידה משמעותית במהלך העשורים הקרובים, ותביא עימה שינויים שלא ניתן לשער עדיין במדינה עצמה, בטכנולוגיות האנרגיה ובשוק הנפט.¹ התלות בספקיות האנרגיה מאזור המפרץ והזמינות המוגבלת של מקורות חלופיים ימשיכו להיות גורם מפתח במדיניותה של הודו.

יסוד שני קשור למהגרי עבודה. בשנת 2001 הוערך כי מספר ההודים שעובדים באזור המפרץ הפרסי מגיע ל־3.5 מיליון איש.² כפי שניתן לראות מהטבלה הבאה, עובדים אלה שולחים הביתה קרוב ל־25 מיליארד דולר מדי שנה.

המדינות שמהן מועברים התשלומים	הסכומים המועברים (במיליארדי דולר ארה"ב)
איחוד האמירויות	15.69
ערב הסעודית	8.38
כווית	2.95
עומאן	2.61
קטר	2.29
בחריין	0.76

מקור: *Forbes*

(<http://www.forbes.com/sites/alyssaayres/2014/02/26/indias-stakes-in-the-middle-east/>)

לפיכך מתפתח בהודו עניין רב ביחסים כלכליים טובים עם אזור המפרץ. ואכן, כמה מדינות בהודו תלויות מאוד בקשרים אלה. מדינת קראלה, למשל, שולחת כמעט מחצית מכוח העבודה שלה למפרץ, ואותם עובדים שולחים אליה כ־6 מיליארד דולר מדי שנה.³ כתוצאה מכך, הודו נדרשת לשקול בזהירות כל מהלך מדיני שעלול לסכן את הביטחון והבטיחות של אזרחיה השוהים באזור המפרץ, או את התשלומים המסייעים לה לשמר את כלכלתה.

שלישית, הודו משקיעה סכומי עתק באזור המפרץ, החשוב גם לסחר החוץ הכולל השלה. ביטחון סחר זה תלוי בביטחון נתיבי הים שדרכם מיובאים כמעט כל משאבי האנרגיה הפחמימנית. הודו רקמה עם מדינות המפרץ גם הסכמי השקעות שונים בתחומים של פטרוכימיקלים, תקשורת, ביוטכנולוגיה ותיירות. בשנים

2008–2009 מילאה הודו תפקיד פעיל בשיטור במפרץ עדן (לצד כמה מעצמות מערביות והצי הסיני), כחלק מהמאמץ לבלום את הפירטים האלימים שיצאו מסומליה,⁴ כאשר מועצת הביטחון של האו"ם סיפקה את ייפוי הכוח הדרוש. העלייה בחשיבות הגאו-כלכלה כגורם מרכזי המכתיב יחסים בין מדינות מחייבת כוח ימי הולם, שיאבטח את נתיבי הים מפני שיבוש או השתלטות של ציים עוינים. עבור הודו, שעל פי התחזיות צפויה להתמודד עם מחסור עצום באנרגיה בשנים הקרובות, נקודה זו רלוונטית במיוחד. הודו אינה יכולה להרשות לעצמה ניתוק או שיבוש בחיבור הימי עם המפרץ הפרסי.⁵

סיבות לשינוי הגישה כלפי ישראל

למרות שחלק מהאילוצים נותרו על כנם, מדיניותה של הודו וגישתה כלפי ישראל החלו להשתנות בסוף שנות השמונים ותחילת שנות התשעים. ניתן ליחס זאת במידה מסוימת לשינויים פוליטיים פנימיים בהודו, כלומר, בעקבות תחילת עידן הפוליטיקה של קואליציות, שסימל את קיצה של הגמוניה אידאולוגית ייחודית, ותחילתה של מדיניות חוץ גמישה יותר. עם זאת, גם הטרור שפרץ בקשמיר בחסות פקיסטנית תרם לכך. בהקשר זה חשוב לציין את ניסיון החטיפה של תיירים ישראלים שהתאכסנו בבית סירה בקשמיר, ב-27 ביוני 1991. התקרית שהסתיימה במותו של אחד התיירים גרמה לישראלים להבין שהם יעד למפגעים מוסלמים אפילו בחבל קשמיר, וכן סימנה "שלב חדש בהחמרת הסכסוך בקשמיר המוסלמית ברובה" – מקום שבו חיילים הודים בליווי כוחות שיטור מבקשים להכניע ארגון חמוש הטוען לעצמאות.⁶ אולם התקרית גם הביאה להתגברות ניכרת של שיתוף הפעולה הביטחוני בין הודו לישראל, שהתקיים אפילו במהלך שנות הריחוק הדיפלומטי. לאחר מלחמות הודו פקיסטן בשנים 1962, 1965 ו-1971 רכשה הודו נשק ותחמושת מישראל והעריכה מאוד את נכונותה של ישראל לסייע לה בציד צבאי, בזמן שמדינות דוגמת בריטניה, ארצות-הברית וצרפת נמנעו מכך. בתחום המאבק בטרור, לאחר ההתנקשות באינדירה גנדי היו דיווחים על כך שישראל סייעה לאמן כוחות ללוחמה בטרור כמו משמר הביטחון הלאומי. כמו כן דווח כי בין סוכנויות ביטחון הודיות דוגמת 'אגף הניתוח והמחקר' (RAW) לבין המוסד הישראלי קיימים קשרים מאז שנות השישים.⁷ עם זאת, השינויים בפוליטיקה הפנימית לצד האינטרסים בהעמקת שיתוף הפעולה הביטחוני הובילו לפריצת דרך רק בתחילת שנות התשעים. בינואר 1992 כוננו בין המדינות קשרים דיפלומטיים מלאים, שבאו לידי ביטוי בהמשך במגוון תחומים.

התקופה שלאחר שנות התשעים

פתיחת שגרירות הודו בישראל במאי 1992 סייעה לייצר שיח מגוון וחילופי דברים ברמות שונות, ולחולל קפיצת מדרגה בטיב הקשרים. הדבר משתקף ברשימה (החלקית) של הסכמי שיתוף פעולה דו-צדדיים:⁸

- הסכם עידוד והגנה על השקעות – 29 בינואר 1996
- אמנה בדבר מניעת מסי כפל ומניעת התחמקות ממס לגבי מסים על הכנסה ועל הון – 29 בינואר 1996
- הסכם לסיוע הדדי ולשיתוף פעולה בענייני מכס – 29 בינואר 1996
- הסכם שיתוף פעולה בנושא שימוש בחלל החיצון למטרות שלום – 28 באוקטובר 2002
- הסכם שיתוף פעולה בתחום הבריאות והרפואה – 9 בספטמבר 2003
- הסכם שיתוף פעולה במאבק בהברחות לא חוקיות ובשימוש לרעה בסמים נרקוטיים ובחומרים פסיכואקטיביים – 9 בספטמבר 2003
- הסכם שיתוף פעולה בתחום הגנת הסביבה – 9 בספטמבר 2003
- הסכם על פטור מוויזה למחזיקי דרכון דיפלומטי, רשמי או צבאי – 9 בספטמבר 2003
- מזכר הבנות על יוזמת קרן הפיתוח והמחקר הודו-ישראל – 30 במאי 2005
- תוכנית עבודה בין-ממשלתית לשיתוף פעולה חקלאי – 10 במאי 2006

בנוסף לאמנות שנחתמו בתקופה שבין 1992 ל-2006 פועלות הודו וישראל לכינון 'משטר קניין רוחני' (Intellectual Property Regime). כמו כן קיים שיתוף פעולה לא רשמי בין סוכנויות אכיפת חוק שונות ב"נושאים פליליים", ובינואר 2012 נחתמה אמנת הסגרה במהלך ביקורו של שר החוץ ס.מ. קרישנה בישראל.⁹ בסך הכול אין עוד הרבה מדינות שהודו ניסחה וחתמה עימן על כל כך הרבה אמנות. עם זאת, אין זה מפתיע שהעמקת הקשרים המשמעותית ביותר חלה בתחום הביטחון וההגנה.

שיתוף פעולה בתחומי ביטחון והגנה

למרות קיומו של ערוץ תקשורת בין הממשלות והגורמים הרשמיים והתנופה שקיבל, ישראל היססה בתחילה בנוגע לפרסום מכירות הנשק שלה להודו. היסוס זה הגיע לקצו רק במהלך משבר קרגיל ב-1999, כאשר ישראל הגיבה במהירות לבקשת הודו לציד צבאי ותחמושת, חרף הלחץ האמריקאי להטיל אמברגו נשק על הודו. התקרית פתחה פרק חדש בסחר הנשק בין שתי המדינות, למרות שיש חוקרים הסבורים שנקודת המפנה הייתה מתקפת הטרור במומבאי ב-2008. למרות עדויות שאינן שנויות במחלוקת אשר הצביעו על פקיסטן כמקור המתקפה (שנועדה לפגוע גם באתר יהודי), הודו לא הצליחה להוציא לפועל פעולת תגמול בתגובה להרג 150 מתושביה, ומצב זה הדגיש את חולשתה ביכולות מעקב באוויר ובים. הודו פנתה לישראל בבקשת עזרה בתחום זה ורכשה מהתעשייה האווירית

את מערכת המכ"ם EL/M-2083 בשווי של 600 מיליון דולר, תוך ציון ש"המערכת מיועדת לפריסה לאורך הגבול הפקיסטני".¹⁰

המתקפה במומבאי גם הבהירה שלהודו המודרנית יש יותר נושאים משותפים עם ישראל מאשר עם רוסיה. ישראל והודו מתקדמות עתה מהשלב המוקדם של סחר צבאי חד-צדדי לפרויקטים משותפים לפיתוח נשק הגנתי והתקפי.¹¹ בין השנים 2005 ל-2009, כאשר הודו הייתה קניינית הנשק השנייה בגודלה בעולם (אחרי סין), היא יבאה מישראל נשק בשווי של כחצי מיליארד דולר (בהשוואה ל-147 מיליון דולר בלבד מארצות-הברית).¹² במחקר נפרד נמדדו המכירות הישראליות להודו בין השנים 2002 ל-2005, והן הסתכמו ביותר מ-5 מיליארד דולר.¹³ היקף העברת הציוד הצבאי והיותה של הודו לקוחה מבטיחה של הציוד הביטחוני הישראלי באו לידי ביטוי בדברים הבאים:

הרגישות בהעברות אלה גברה עם הזמן, ועימה התפיסה שהקשרים הביטחוניים הם חיל החלוץ של קשרים נרחבים יותר. דוגמה לתפיסה זו היא מכירת מערכת הפלקון הישראלית (מערכת התרעה אווירית) להודו ב-2004. העסקה עמדה בניגוד חריף להתייחסות האמריקאית לרצונה של ישראל למכור לסינים את אותה מערכת ב-1999. מכיוון שהמערכת נחשבת לייצור משותף בזכות תמיכה כספית של ארצות-הברית הייתה לה אפשרות להטיל וטו על המכירה לסיין, שעל פי הדיווחים עלה לישראל בהפסד של רבע מיליון דולר. המערכת הראשונה נחתה בהודו במאי 2009. הודו רכשה שלוש מערכות ומתכננת לרכוש שתיים או שלוש נוספות. על פי אחד הדיווחים, עסקה זו היא הסכם ההגנה הגדול ביותר בתולדות ישראל.¹⁴

התפתחויות אלה גרמו לכך שעד 2014 הפכה הודו לשוק הנשק הגדול ביותר של ישראל, וזו נעשתה אחת מספקיות הנשק הגדולות של הודו.

מאבק בטרור

אירועי הטרור סיפקו את התמריץ העיקרי לשיתוף הפעולה הביטחוני בין הודו לישראל. שתי המדינות הן קורבנות של טרור בינלאומי, לשתייהן יש שכנות עוינות התומכות בפעולות אלה, ושתייהן חייבות לשמור על דריכות תמידית לנוכח איומי הטרור כלפיהן. כפי שהצהיר בראג'ש מישרה (Brajesh Mishra), יועץ לביטחון לאומי בממשלת וג'פאיי (Vajpayee) ואדריכל ראשי של מדיניות הביטחון שלה, בנאומו בפני הוועד היהודי-אמריקאי (AJC) ב-2003: ארצות-הברית, ישראל והודו "חייבות להתייצב יחדיו מול אותן פנים מכוערות של טרור בעידן המודרני".¹⁵

לפיכך, אין זה מפתיע שהמאבק בטרור תופס מקום מרכזי בקשר הביטחוני של הודו-ישראל. יחד עם זאת, יש הבדלי תפיסה ביחס לטרור. כפי שטוען רג'נדרה אביאנקאר (Rajendra Abhyankar), "ישראל מאמינה שכחלק מהמשא ומתן המדיני אין לגלות סלחנות לטרור, אולם הודו האמינה תמיד בהשאת דלת פתוחה לדיאלוג.

ישראל רואה מעגלי איום חופפים הכוללים את איראן, סוריה חזבאללה וחמאס, ואילו בעיני הודו, האיומים עליה נובעים מארגונים אסלאמיים קיצוניים הנתמכים על ידי פקיסטן כמו הטליבאן, לשקאר-א-טייבה או ג'יש אל-מוחמד, האחראים למתקפת הטרור במומבאי.¹⁶ כמו כן "אף אחת משתי המדינות אינה מעוניינת להתערב ישירות במלחמות של הצד השני".¹⁷

על אף הבדלים אלה בתפיסה ובדרישות הגאואסטרטגיות, שתי המדינות הקימו קבוצת עבודה משותפת לחילופי ניסיון מעשי באבטחת גבולות, טרור מתאבדים, ביטחון המרחב האווירי, מימון הטרור, ביטחון מידע, וכן לוחמה דיגיטלית ולוחמת סייבר. כמו כן, סוכנות החקירות הלאומית החדשה שהודו הקימה בעקבות מתקפת הטרור במומבאי ב-2008 יכולה לספק למדינות כמו ישראל מוקד חדש לרקום באמצעותו קשרים הדוקים יותר בתחום המודיעין והביטחון.¹⁸

שיתוף פעולה בחלל

תחום העניין המרכזי של ישראל בטכנולוגיות חלל הוא יכולות הדמיה, שניתן לנצלן למעקב צבאי ואבטחת גבולות. בעשורים האחרונים פיתחה הודו לוחמינים מקומיים עם מאפיינים של חישה מרחוק, נתונים מטאורולוגיים ויכולות תקשורת, והיא משגרת אותם בעזרת טילים משלה. בשנת 2005 החליטה ישראל לשגר את TecSAR, לוויין הצילום הראשון שלה בטכנולוגיית מכ"ם מפתח סינתטי (SAR), באמצעות מתקן שיוגר הלוויינים ההודי PSLV.¹⁹ מתקן זה נבחר לשיגור הלוויין בשל החשש הישראלי מאמינותו ומגבלותיו הטכניות של משגר הלוויינים הישראלי 'שבטי', וכן עקב שיקולים כלכליים ובשל רצונה של ישראל להגביר את שיתוף הפעולה האסטרטגי עם הודו.²⁰ בנוסף, הלוויין ההודי RISAT-2, שיספק יכולת משופרת למטרות תצפית על שטחים בכדור הארץ ולמעקב וניהול אסונות, פותח בשיתוף עם התעשייה האווירית הישראלית. תהליך הרכישה ובעקבותיו שיוגר הלוויין RISAT-2 הואך לאחר מתקפת הטרור במומבאי ב-2008 כדי להעצים את יכולות המעקב העתידיות של הודו.²¹

יצירת תלות הדדית בכלכלה

כמו קשרי ההגנה והביטחון, גם הקשרים העסקיים בין הודו לישראל התקיימו הרבה לפני כינון היחסים הדיפלומטיים הרשמיים. דוגמה בולטת לכך היא תעשיית היהלומים, שמהווה נכון לעכשיו 50 אחוזים מהסחר שאינו ביטחוני בין הודו לישראל. כפי שציין אביאנקאר:

תעשיית היהלומים המשגשגת של הודו היא יוצאת דופן בכך שיוזמיה המרכזיים מגיעים מפאלאנפור (Palanpur), כפר קטן בגוג'אראט (Gujarat) שתושביו מאמינים בג'ייניזם (Jain). בתקופה שבין שתי מלחמות העולם הקימו אנשי

הקהילה חברות סחר באנטוורפן, ושם יצרו קשרים עם סוחרים יהודים ששלטו אז בתחום. היחסים הטובים שנקמו בין קהילות היהודים ליהודים באנטוורפן ובניו יורק במהלך השנים, לרבות סביב המתקנים לליטוש היהלומים והסחר, הובילו את היהודים להקים חברות גם בתל-אביב.²²

אולם הקשרים העסקיים התרחבו מעל ומעבר לתעשיית היהלומים. שתי המדינות בוחנות ללא הרף הזדמנויות חדשות להרחבת היקף הסחר וההשקעות. על פי הקונפדרציה של התעשייה ההודית, עד 2010 הגיע נפח המסחר בין המדינות ל-4.7 מיליארד דולר, לא כולל המכירות הביטחוניות.²³

שותפות הסחר הדו-צדדי עתידה לקבל תמריץ נוסף מהמחקר והפיתוח הישראלי המשגשג, שיש לו פוטנציאל עסקי רב בהודו ויכולת להתרחב גם למדינות סחר אחרות. לדוגמה, הודו יכולה להפיק תועלת מהעברת טכנולוגיות בתחומי מומחיות ישראלית כמו מדעי החיים, מכשור רפואי, ביוטכנולוגיה, ננוטכנולוגיה, קליין טק, אנרגיה חלופית, ניהול מים וחקלאות באזורים צחיחים, וישראל מעוניינת לשתף פעולה בתחומים אלה. אפשר לקבל מושג לגבי הפוטנציאל מסקירת המצב הנוכחי. בחקלאות למשל, מכון המחקר לאזורים צחיחים עובד על כמה פרויקטים מדעיים בשיתוף עם ישראל בנושא חקלאות באזורים צחיחים, והוא הקים מספר מרכזי ניסוי במדינות ראג'אסטן וגוג'אראט בהודו. מומחי החקלאות הישראלים מנהלים דרך קבע סדנאות לשיתוף מידע, טכנולוגיות ומומחיות בתחומי החקלאות והגינון, בנוסף להכשרת גורמים רשמיים ב-26 מרכזי המצוינות שהוקמו במסגרת הפרויקט. חקלאים הודים מגדלים כיום יבולים איכותיים של ירקות ופירות בעזרת החקלאות הישראלית. יבולים אלה מכניסים לחקלאים יותר רווח, מעבר לחיסכון במים ובהוצאות על חומרי הדברה. הפרויקט מתבצע על ידי מש"ב – הסוכנות הישראלית לסיוע ושיתוף פעולה בינלאומי, ובתמיכת משרד החקלאות, שגרירות ישראל והממשלות של מדינות הודו.²⁴ תנאי הקרקע והאקלים בחלקים גדולים של ראג'אסטן וצפון גוג'אראט דומים מאוד לתנאים בישראל, ואפשר לנצל את המומחיות שלה לגידול יבולים דוגמת שעורה, חרדל, ענבים, תמרים ועוד באזורים אלה. גם חברות ישראליות פרטיות בתחום החקלאות פעילות בהודו, וביניהן NaanDanJain, נטפים, אגרוטופ, פלסאון, הזרע ג'נטיקס, מקסימילק, פלסטרו גבת, אגרסקו, זרעים, ICL fertilizers, שיאון וקבוצת אבשלום. חברות אלה פועלות לא רק בתחום הייצור, אלא גם בשימור ובשיווק.

באופן דומה, ישראלים משקיעים ומקימים מתקני מחקר ופיתוח בהודו גם בתחומי הפרמצבטיקה והביומד. חלק מחברות הפרמצבטיקה הגדולות ביותר דוגמת 'טבע' או 'תרו' פועלות בהודו כבר שנים אחדות. שתי החברות הקימו מרכזי מחקר ופיתוח בנוידה (Noida) ובגאג'ראולה (Gajraula), בהתאמה. בתחום הביומד, חברות כמו 'ביולין' מבצעות בהודו מחקר קליני לצורך טיפול בסכיזופרניה.

ישראל מתמחה גם בהפקת אנרגיה ממקורות לא קונוונציונליים ובשימור משאבים. חברת 'לויתן אנרגיה' מייצרת מוצרים להפקת אנרגיה באמצעות הרוח, המים והגלים, ויש לה קשרים עם שורה של חברות הודיות למטרות ייצור. חברת Focal Energy הישראלית מפתחת בראג'אסטן תחנות כוח מבוססות בְיוֹמְסָה המפיקות 30 מגה-וואט, ומפעל הידרו-אלקטרי של 12 מגה-וואט בהימאצ'אל פראדש (Himachal Pradesh). יש גם השקעה ישראלית בתחום הטיפול במים: 'עמיעד מערכות סינון מים' – חברה הנפרסת ביותר מ-66 מדינות – הקימה את משרדה האזוריים במומבאי.

מסקנות

הודו וישראל מקיימות ביניהן שותפות מיוחדת של קשרים רב-ממדיים, רב-תחומיים ומקיפים, המתאפיינים באמון ובדיפלומטיה פרגמטית. פערים והבדלים בנושאים השונים קיימים עדיין, אך ניתן לגשר עליהם. הודו וישראל השכילו ליצור מערכים איתנים לשיתוף פעולה בינלאומי, והן מסוגלות לבחון ולבחור יוזמות משותפות בתחומים שונים במדינות כמו האיים המלדיביים, סרי לנקה, מיאנמר ואפגניסטן – מקומות שבהם יש אינטרסים לשתי המדינות.

קיים גם פוטנציאל לשיתוף פעולה בנושאים הקשורים לגרעין. לישראל יש עניין משמעותי בהסכם ההודי-אמריקאי לשיתוף פעולה גרעיני, כתקדים אפשרי למאמציה בהקשר של 'קבוצת ספקיות הגרעין' (NSG). לישראל יש גם עניין אסטרטגי חיוני במניעת העברה של טכנולוגיה גרעינית מפקיסטן למדינות במזרח התיכון. במהלך הביקור שערך הנשיא ראובן ריבלין בניו דלהי ב-15 בנובמבר 2016, הוא דיבר על הבסיס להבנה השוררת בין שתי המדינות סביב הטרור: "טרור הוא טרור הוא טרור... דבר אינו יכול להצדיק טרור".²⁵ בנושא שיתוף הפעולה בתחומים אחרים, אמר הנשיא: "ישראל והודו שינו את ההיסטוריה עוד קודם לכן, והגיעה העת לעשות זאת שוב... מדובר ביותר מאשר שותפות בלבד, זוהי שותפות המחוללת שינוי במים שאנו שותים, במזון שאנו אוכלים ובטכנולוגיה שאנו מיישמים".²⁶ שתי המדינות יכולות ליהנות משיתוף פעולה בתחומים נוספים רבים. התפיסה הרווחת היא שיחסי הודו-ישראל מבוססים על נקודת מבט ביטחונית וצבאית, אולם הבסיס רחב הרבה יותר והוא ימשיך להתרחב לתחומים נוספים בעתיד. הפוטנציאל המלא של יחסי הודו וישראל עדיין לא מומש, והן יכולות לשתף פעולה בתחומים נוספים רבים בשנים הבאות.

הערות

- Ministry of Overseas Indian Affairs, Report of the High Level Committee on the Indian Diaspora, December 2001, pp. xlvii-l. <http://www.indiandiaspora.nic.in/diasporapdf/part1-est.pdf>, 2
- Yaroslav Trofimov, "Persian Gulf Slowdown Washes Up on Indian Shores" *The Wall Street Journal*, <http://online.wsj.com/article/SB1234561359140377935.html>, 3
- "Indian Navy Foils Another Attack by Somali Pirates", *The Times of India*, November 19, 2008, http://timesofindia.indiatimes.com/Indian_navy_foils_another_attack_by_Somali_pirates/articleshow/3731104.cms, 4
- Tariq M. Ashraf, "Doctrinal Reawakening of the Indian Armed Forces," *Military Review*, November/December 2004. 5
- Rajendra Abhyankar, *The Evolution and Future of India-Israel Relations*, Research Paper No. 6, March 2012, <http://www.tau.ac.il/humanities/abraham/india-israel.pdf> 6
- שם. 7
- שם. 8
- Ministry of External Affairs, Extradition treaty with Israel, Q 380, <http://www.mea.gov.in/incoming-visit-detail.htm?19560/Q380+Extradition+Treaty+with+Israel>, 9
- "End of an era: Israel replaces Russia as India's top military supplier," *World Tribune*, March 25, 2009, http://www.worldtribune.com/worldtribune/WTARC/2009/me_military0246_03_25.asp, 10
- Richard L. Benkin, "India-Israel Relations: The Imperative and the Challenge," *FPRC Journal*, No. 5, India-Israel relations. 11
- Ajai Shukla, "India's arms import doubles in five years," *Business Standard*, March 18, 2010. 12
- Eytan Gilboa and Efraim Inbar, *US-Israeli Relations in a New Era: Issues and Challenges after 9/11* (New York: Routledge, 2009). 13
- Shansak Joshi, "The India Israel Relationship: A Survey," *FPRC Journal*, No.5, India-Israel relations. 14
- Address by Shri Brajesh Mishra, National Security Adviser of India at the American Jewish Committee Annual Dinner, Washington, DC, May 8, 2003, www.ajc.org/site/apps/nlnet/content3.aspx?c=ijITI2PHKoG&b=851361&ct=1118743 15
- Abhyankar, "The Evolution and Future of India-Israel Relations." 16
- Interview with Efraim Inbar, *FPRC Journal*, No. 5. 17
- Vinay Kumar, "Lok Sabha Passes Anti-Terror Bills," *The Hindu*, December 18, 2008. 18
- Barbara Opall-Rome and K.S. Jayaraman., "Israel Chooses Indian PSLV To Launch New Spy Satellite," *Space.com*, November 14, 2005, <http://www.space.com/1777-israel-chooses-indian-pslv-launch-spy-satellite.html> 19
- Yiftah Shapir, "The Launch Of Israel's TecSAR Satellite," *Scoop Independent News*, February 13, 2008. 20
- "Report: India Bought Advanced Spy Satellite From Israel," *Haaretz*, March 20, 2009. 21
- Abhyankar, "The Evolution and Future of India-Israel Relations." 22
- Confederation of Indian Industry, "The Third India-Israel Forum," Proceedings, New Delhi, November 1-2, 2010, (New Delhi, 2010). 23
- בין הודו לישראל, ראו: <http://itrade.gov.il/india/israel-india/>

- Chander Mohan, "Israeli Agriculture Benefits Indian Farmers Krishi jagran," 24
November 7, 2015, <http://krishijagran.com/general-news/2015/11/israeli-agriculture-benefits-indian-farmers>
- Sbuhajit Roy, "Israel President backs India on terror fight, PM Modi targets 25
Pakistan," *Indian Express*, November 16, 2016, <http://indianexpress.com/article/india/india-news-india/israel-president-backs-india-on-terror-fight-pm-modi-targets-pakistan-terrorism-4377923/>
- ש.מ. 26

אפקט טראמפ במזרח אירופה: התגברות הסיכון להערכות מצב שגויות בין נאט"ו לרוסיה

שרה פיינברג

משאל העם בבריטניה על פרישה מהאיחוד האירופי (ברקזיט) וזכייתו המפתיעה של דונלד טראמפ בבחירות בארצות-הברית עוררו מחדש חששות במדינות מרכז אירופה ומזרח אירופה מפני איומים ביטחוניים קרבים מכיוון מוסקבה, ובמקביל תמכו בתפיסתה של רוסיה שלפיה האיחוד האירופי והברית הטרונס-אטלנטית מתפוררים. מצב כזה יוצר קרקע פורייה להערכות מוטעות בשני הצדדים, ומגביר את הסיכון לעימות בין רוסיה לנאט"ו על אדמת אירופה. במקביל, פולין והמדינות הבלטיות משקיפות מקרוב על הגברת הנוכחות של הצבא הרוסי בגבול ישראל-סוריה, ועשויות לחתור לחיזוק הדיאלוג עם ישראל בעניין האתגרים שמציבה הקרנת הכוח הרוסית בשני האזורים.

מילות מפתח: נאט"ו, רוסיה, ביטחון והגנה באירופה, ישראל, סוריה

מבוא

מזרח אירופה נערכת עתה להתמודד עם ההשפעות הלא צפויות על החזית הרוסית בעקבות משאל העם בבריטניה על פרישה מהאיחוד האירופי, ובחירתו של דונלד טראמפ לנשיאות ארצות-הברית. פרישתה הפתאומית מהאיחוד של אחת המובילות המרכזיות במדיניות הבלימה כלפי רוסיה והניצחון האלקטורלי המפתיע של המועמד לנשיאות ארצות-הברית, שכפי הנראה מחויב לגישה בדלנית או לכל הפחות פייסנית כלפי רוסיה, מעוררים מחדש את הזיכרונות הטראומטיים ביותר של מדינות מרכז אירופה ומזרח אירופה לגבי איומים ביטחוניים מכיוון מוסקבה.

ד"ר שרה פיינברג היא עמיתת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

דאגות אלה מתחזקות לכאורה בשל המספר העולה וחומרתן הגוברת של תקריות מסוכנות בין הצבאות ובין הצבא לאזרחים, שמתרחשות מאז פרוץ המשבר באוקראינה ב־2014 בין רוסיה, "האגף המזרחי" של נאט"ו (אסטרטגיה, לטביה, ליטא, פולין, רומניה ובולגריה) ו"השותפות הביטחוניות" הלא מזדהות של נאט"ו (שוודיה ופינלנד).¹ תחושת הפגיעות של מזרח אירופה גוברת גם בשל הצפי לניצחון של מפלגות פופוליסטיות פרו־רוסיות ומועמדים שמרנים בבחירות שיתקיימו בחלק ממדינות האיחוד האירופי במהלך 2017 (מועמדים פרו־רוסים כבר זכו בבחירות לנשיאות בבולגריה ובמולדובה בנובמבר 2016). התזוזה הפוליטית באיחוד האירופי לעבר הימין והימין הקיצוני עשויה בסופו של דבר לסייע להתקרבותה של רוסיה למערב, ללא קשר לסכסוך המתמשך באוקראינה. יתרה מכך, הפניית האצבע הגלויה של הנשיא הנבחר טראמפ לעבר דאע"ש כאויב העיקרי בסוריה, הסבירות הפוחתת שאסד יודח לאחר ניצחון המשטר בחלב, בתמיכת רוסיה ואיראן, ו"הצהרת מוסקבה" של רוסיה־איראן־טורקיה בדצמבר 2016 בדבר הגעה להסדר בסוריה – כל אלה מגבירים את נטייתו של המערב לחבור לרוסיה במאבק נגד דאע"ש וארגונים קיצוניים אחרים הפועלים בסוריה.

העיסוק המלווה בחרדה של מדינות מזרח אירופה בהיערכות כוחות הצבא של נאט"ו הוא תמונת ראי של החששות והאיום הקיומי שרוסיה מייחסת לחדירתה של נאט"ו למדינות ברית־המועצות לשעבר ("near abroad"), ושל המיליטריזציה המהירה של רוסיה באזורי הגבול המערבי שלה. לאחר תקופות של כוננות גבוהה בעקבות המלחמות בגאורגיה ב־2008 ובאוקראינה ב־2014, רוחות מלחמה נושבות שוב לאורך הים הבלטי. הסכנה היא להסלמה צבאית בין ברית נאט"ו הגרעינית לבין רוסיה הגרעינית כתוצאה מהערכות אסטרטגיות שגויות, והגברת הסיכון לעימות רוסי־מערבי ביבשת אירופה.

הלמות תופי מלחמת עולם שלישית במדינות הבלטיות

המעבר של מדינות ברית ורשה לשעבר לנאט"ו ולאיחוד האירופי בשנים 1990–1991 זרע את זרעי העימות בין רוסיה למערב. הטרואמות העמוקות בשל תחושת פגיעות בעקבות הסכם אי־ההתקפה ריבנטרופ־מולוטוב מ־1939, חמישים שנות כיבוש סובייטי משנת 1940 ואילך והדיכוי האלים של הפגנות למען עצמאות בשנים 1990–1991 –

אלה הביאו בשנת 2004 להחלטה נחושה של המדינות הבלטיות, פולין ושכנותיהן במזרח אירופה להתנתק ממרחב ההשפעה של רוסיה, והן הצטרפו לנאט"ו ולאיחוד

העיסוק בהיערכות כוחות הצבא של נאט"ו הוא תמונת ראי של החששות והאיום הקיומי שרוסיה מייחסת לחדירתה של נאט"ו למדינות ברית־המועצות לשעבר, ושל המיליטריזציה המהירה של רוסיה באזורי הגבול המערבי שלה.

האירופי תוך שנה אחת. זאת ועוד, החברות המזרח־אירופיות החדשות באיחוד העדיפו לראות את נאט"ו והאיחוד מתרחבים מזרחה, ופולין ושוודיה יזמו ב־2009 את 'תוכנית השותפות המזרחית' (EaP) – מהלך שזירז את משבר אוקראינה הגורלי בסתיו 2013.²

לפי הנרטיב של פולין והמדינות הבלטיות, שנוסח בבהירות בתגובתו של שר החוץ הליטאי לינקביצ'וס לבחירתו של טראמפ, רוסיה אינה "מעצמת־על" אלא "בעיית־על" – כזו שמאיימת על הריבונות של מדינות מזרח אירופה, על שלמותן הטריטוריאלית ועל ביטחונן. המלחמה בגיאורגיה ב־2008 והמלחמה המתמשכת באוקראינה מאז 2014, לצד החדירות שרוסיה ביצעה לכאורה למרחב האווירי והימי של המדינות הבלטיות, מוצגות כהוכחה לאסטרטגיה החתרנית של רוסיה ומשמשות הצדקה לחיזוק יכולות "ההגנה בלבד" של נאט"ו סביב רוסיה.

בעקבות המלחמה באזור הדונבאס וסיפוח חצי האי קרים על ידי הרוסים, נאט"ו עצמה אימצה את הנרטיב של פולין והמדינות הבלטיות לגבי התוקפנות הרוסית כחלק מהדוקטרינה המרכזית שלה, וניסחה מחדש את "האתגרים שמציבה רוסיה ואת השלכותיהם האסטרטגיות" כמצויים בעדיפות עליונה מבחינתה.³ בשל כך עברה נאט"ו ב־2014 מדוקטרינה הגנתית שנועדה להתמודד עם מגוון איומים (ובראשם איראן ותוכנית הגרעין שלה), למעורבות פרו־אקטיבית המכוונת במפורש לחזק את היכולות נגד רוסיה עצמה. ההערכה המחודשת של נאט"ו ביחס לאיומים האסטרטגיים (כאשר רוסיה מוקמה במקום איראן כאיום האסטרטגי הראשון במעלה) נגזרה גם מהחתימה על תוכנית הפעולה המשותפת (הסכם הגרעין) ביולי 2015, שאמורה לאפשר מרחב נשימה מסוים בחזית האיראנית.

בעוד המדינות הבלטיות ופולין מתארות את רוסיה כמי שעלולה להצית מלחמת עולם שלישית בלב אירופה, רוסיה פוטרת חששות אלה ככוזבים וכהאשמות בעלות מניע פוליטי שנועדו לקצור יתרונות פוליטיים בתוך האיחוד האירופי, ולמשוך תמיכה צבאית וכספית מארצות־הברית ומגרמניה. על פי הנרטיב הרוסי, התרחבות נאט"ו לכיוון מזרח משקפת אסטרטגיה אמריקאית סמויה לבלום את רוסיה בזירה העולמית, להתעלם מהאינטרסים הלאומיים המרכזיים שלה, לרסן את השפעתה האזורית ולעודד את החלפת המשטר שלה. עבור מוסקבה, התרחבות נאט"ו לכיוון מזרח אינה מקרית ושולית כלל וכלל, אלא מהווה איום קיומי על התפתחותה המחודשת כמעצמה אזורית ואף עולמית, ועל יציבותה הפוליטית. מוסקבה כבר ביקרה קשות את נאט"ו על עמדתה ה"תוקפנית", כאשר דחתה את מועמדותה של רוסיה להתקבל כחברה בארגון.⁴ לפי גרסאות 2010 ו־2014 של "הדוקטרינה הצבאית" של רוסיה, התרחבות נאט"ו (במיוחד באמצעות 'תוכנית הפעולה לחברות' MAP) שלה, שהוצעה לגאורגיה ולאוקראינה), רצונה "להעביר תשתיות קרוב יותר לגבולות רוסיה" ו"פריסת כוחות צבא של מדינות זרות" במדינות השכנות לרוסיה

הן פעולות המהוות איום אסטרטגי עליון מבחינת מוסקבה. נרטיבים סותרים אלה הביאו להתעצמות צבאית ניכרת משני צדי המתרס במזרח אירופה, כאשר כל צד מלווה את הקרנת הכוח הצבאי שלו ברטוריקת גרעין תוקפנית, ובכך מגביר את המוכנות של הצד השני לעימות צבאי.

בלב הקרנת הכוח של נאט"ו ב"אגף המזרחי" שלה מצויה מערכת הטילים הבליסטיים האמריקאית להגנה מפני טילים, שפריסתה הואצה בעקבות המשבר באוקראינה. במאי 2016 הוכרזה המערכת כמבצעית לאחר שנחנכה רשמית ברומניה ובפולין. במקביל הגדירה נאט"ו 'תוכנית פעולה למוכנות' (Readiness Action Plan) בספטמבר 2014, שכוללת "פעילות צבאית מוגברת בחלק המזרחי של הברית" וכן "שינויים לטווח ארוך בפריסת כוחות נאט"ו".⁵ במהלך ועידת הפסגה בוורשה ב־2016 שדרגה נאט"ו את יכולותיה במידה רבה. לראשונה מאז סיום 'המלחמה הקרה' היא הכריזה על פריסת כוחות רב־לאומיים במזרח אירופה (החל בראשית 2017), תוך רוטציה מתמשכת בין ארבע מדינות (אסטוניה, לטביה, ליטא ופולין). בכך היא הקימה לתחייה את לוגיקת "התיל הממעי" של ימי המלחמה הקרה – שימוש מצומצם בכוחות ובציוד המוצבים באזור מסוים כדי להפגין כלפי יריבות ובעלות ברית את חשיבותו האסטרטגית. לפי התפיסה הרעיונית של "מדינת מסגרת" (framework nation), נאט"ו אמורה לפרוס כ־4,000 חיילים בגדודים הייעודיים, ולאותת בכך על מוכנותה להיכנס לעימות מלא עם רוסיה במקרה של מתקפה על אחת מהמדינות הבלטיות או על פולין (אותם גדודים מתוגברים אמורים להתעמת עם כ־330,000 חיילים רוסים המוצבים בגבולה המערבי של רוסיה).⁶ מודל "מדינת המסגרת" אמור גם לחזק את ההרתעה של נאט"ו לנוכח ההשפעות ההרסניות הצפויות במקרה שחיילים רוסים יהרגו חיילים קנדים, אמריקאים ובריטים. בשלב הבא תתרחב פריסת כוחות רב־לאומיים נוספים של נאט"ו לאזור הים השחור (באוקטובר 2016 רומניה ובולגריה הסכימו לארח כוחות חיל האוויר נוספים על מנת לבצע משימות מעקב באזור הים השחור).⁷ לבסוף, מיליציות ההגנה העצמית שהוקמו מחדש בשלושת המדינות הבלטיות ב־1990–1991 קיבלו דחיפה משמעותית לאחר המשבר האוקראיני. למשל באסטוניה (הגובלת ברוסיה וכוללת מיעוט רוסי של 52 אחוזים) מספר המתנדבים ל"ליגת ההגנה האסטונית" עולה בהרבה על זה של הצבא הסדיר האסטוני. עם הארגונים האזרחיים כמו "ארגון הנשים להגנת העורף", "ארגון הנשרים הצעירים" ו"ארגון נשות העורף", "ליגת ההגנה האסטונית" כוללת כיום מעל 24,500 מתנדבים ומתנדבות לעומת הצבא הסדיר האסטוני הכולל כ־6,000 חיילים. הארגונים האלה רשאים לשאת נשק ואמורים לעזור להתמודד עם תקיפה רוסית (ברורה או היברידיית). המשימה שלהם היא להרוויח זמן ולתת לנאט"ו אפשרות לגייס ולפרוס את כוחותיה בימים הראשונים של עימות צבאי. המטרה של המיליציות האזרחיות הבלטיות היא למנוע

השתלטות רוסית על הפער ("Suwalki Gap"), המסדרון היבשתי הצר הממוקם בין קלינינגרד ובלארוס (על הגבול בין פולין וליטא) שאמור להיות המסדרון העיקרי להעברת כוחות נאט"ו למדינות הבלטיות במקרה של עימות צבאי עם רוסיה (מסדרון נוסף הוא הים הבלטי).

בנוסף, היקף משימת השיטור האווירי של נאט"ו מעל המדינות הבלטיות הוכפל פי ארבעה. במקביל, משרד ההגנה האמריקאי הגדיל את התמיכה הכספית ביוזמת European Reassurance Initiative – היוזמה לחיזוק מחויבותה של ארצות-הברית לביטחון אירופה, שנועדה להרתיע "תוקפנות רוסית" כלפי חברות נאט"ו, וכוללת הצבת ציוד צבאי במדינות הבלטיות, בפולין ובמרכז אירופה. בפברואר 2016 הכריז משרד ההגנה האמריקאי כי בשנת 2017 יקצה 3.4 מיליארד דולר ליוזמת חיזוק המחויבות לביטחון אירופה (בהשוואה ל-789 מיליון דולר שהוקצו ב-2016 ול-985 מיליון דולר שהוקצו ב-2015). השאלה שנותרה היא – האם תוספת זו תישאר על כנה גם תחת ממשל טראמפ?⁸

יתרה מכך, התרגילים והאימונים שערכו נאט"ו וארצות-הברית באזור הגיעו לרמה חסרת תקדים מאז התפרקות ברית-המועצות. ביוני 2016 ערכה נאט"ו את 'אנקונדה-16' – התרגיל הצבאי הגדול ביותר בפולין מאז סיום המלחמה הקרה.⁹ בנובמבר 2016 שלחו 11 מדינות מברית נאט"ו 4,000 חיילים לליטא כדי לקחת חלק בתרגילי 'חרב הברזל', שנועדו לבחון את יכולתה של המדינה לגייס חיילים במקרה של פלישה רוסית. משחק מלחמה זה היה התמרון הגדול ביותר מאז 2014¹⁰ נאט"ו גם שוקלת את האפשרות לקצר משמעותית את זמן תגובתה במקרה של עימות צבאי (כיום יש לנאט"ו 30 יום כדי לגייס ולפרוס את כוחותיה במקרה של עימות צבאי).

בינתיים חיזקה רוסיה את יכולת ההרתעה שלה ואת יכולותיה הקונוונציונליות בגבולה המערבי, המהוות עתה את המוקד המרכזי בהיערכותה הצבאית (יחד עם הים השחור וחצי האי קרים). ראשית, רוסיה מקדמת זה מכבר את הצורך במערכת הגנה אווירית חזקה במובלעת של קלינינגרד ובאזור הדרום-מזרחי של הים הבלטי – שני מקומות שנועדו להגביל את יכולותיה של נאט"ו באזור. מעטפת הרתעת הטילים הרוסית תהפוך כל מהלך של נאט"ו וארצות-הברית באזור למסוכן, במקרה של משבר או מלחמה. בנוסף, מוסקבה תהיה מסוגלת לעשות שימוש מהיר במטוסי הקרב ובמערכות הטילים נגד ספינות שלה כדי לבלום פעולה מצד נאט"ו וארצות-הברית באזור. מאז משבר אוקראינה, רוסיה משתמשת גם ברטוריקת גרעין כלפי נאט"ו (במפורש או במשתמע), כאשר היא מגנה את ה"תוקפנות" וה"צביעות" של פרויקט ההגנה מפני טילים באירופה. בפרט, רוסיה החלה לבצע תרגילים המדמים שימוש בראשי נפץ גרעיניים באירופה וסימולציות של תקיפות גרעין נגד מדינות נאט"ו והאיחוד האירופי (לרבות שוודיה). איומי הגרעין של רוסיה שבו והחריפו

עוד טרם השבעתו של הנשיא הנבחר טראמפ. בדצמבר 2016 התחייב הנשיא פוטין כי יחזק את מאגר הגרעין של רוסיה, והצהרה זו זכתה לתגובה דומה מצד הנשיא האמריקאי הנבחר במסר שצייץ בטוויטר, ובו קרא לחיזוק מסיבי של יכולות הגרעין האמריקאיות. אולם מעבר להשפעה הפסיכולוגית הברורה של היערכות צבאית והסלמת הרטוריקה משני הצדדים, מה המשמעות המבצעית הממשית של תגבור הכוחות והציוד מצד נאט"ו מצד אחד, ושל הפגנת הכוח הרוסית מהעבר השני? מעורבותה של נאט"ו התעצמה בצורה דרמטית בעקבות משבר אוקראינה, וכוח האדם והתקציב שלה לענייני צבא עולים לאין שיעור על אלה של רוסיה (לשם השוואה, התקציב הצבאי של נאט"ו ב-2016 עמד על 846 מיליארד דולר, לעומת 46 מיליארד דולר של רוסיה). למרות זאת, יכולותיה של נאט"ו נותרו בלתי מספיקות ביחס ליכולת הגיוס והפוטנציאל הצבאי הכללי של הפדרציה הרוסית. מחקר מ-2016 של תאגיד ראנד (RAND) גורס כי במבנה הנוכחי, נאט"ו לא תהיה מסוגלת להגן על אף מדינה בלטית מפני פלישה רוסית. בהנחה שהשיטות והנחות היסוד של מחקר ראנד נכונות, המסמך מראה כיצד נאט"ו, שנמצאת בנחיתות מספרית וצבאית לעומת הכוחות והטנקים הרוסיים, תפסיד במלחמה נגד רוסיה תוך שלושה ימים.¹¹ יתרה מכך, הלכידות והאמינות ארוכות השנים של נאט"ו עלולות להתערער בשל הפיצול הפנימי בין 28 החברות בברית, עקב הפער בין שני צדי חומת ברלין לשעבר בכל הקשור לתפיסות ולהערכות איומי הביטחון שמקורם מרוסיה, בגלל תקציבי הביטחון המוקפאים של המדינות החברות (המערביות), וכן בעקבות התנתקות אמריקאית אפשרית תחת ממשל טראמפ.

מן העבר הרוסי, מוסקבה פרסה ביעילות בקלינינגרד כוחות בעלי יכולת גרעינית ב-2014, וב-2015 העבירה טילים בליסטיים קצרי טווח מסוג Iskander-M (בעלי טווח של 500 קילומטרים הכולל את ברלין). עם זאת, יש נתונים מועטים לגבי ההצבה בפועל של טילי האיסקנדר וה-S-400 בקלינינגרד – אם אכן הוצבו ובאיזו כמות. שאלות רבות נותרו גם בנוגע לייצור ולפריסה בפועל של הטילים הבליסטיים הביניים (ICBM) של רוסיה, שנתקלו בקשיים טכניים בעקבות היפרדות אוקראינה מהתעשייה הצבאית הרוסית (בעבר ייצרה רוסיה במשותף עם אוקראינה את הטילים האלה וכמה מהרכיבים שלהם בעיר האוקראינית דנייפרופטרובסק). חוסר האמון והמתחות תרמו לא רק למרוץ צבאי בין

מעורבותה של נאט"ו
התעצמה בצורה דרמטית
בעקבות משבר אוקראינה.
למרות זאת, יכולותיה
של נאט"ו נותרו בלתי
מספיקות ביחס ליכולת
הגיוס והפוטנציאל
הצבאי הכללי של
הפדרציה הרוסית.

נאט"ו לרוסיה, אלא גם למיליטריזציה מהירה של המדינות הבלטיות ופולין. ליטא אף הנהיגה מחדש גיוס לצבא, והוציאה עלון חריג שמנחה את האוכלוסייה כיצד לנהוג במקרה של פלישה רוסית. תקציבי הביטחון של המדינות הבלטיות, שהיו

נמוכים בעבר, עלו בצורה דרמטית לאחר משבר אוקראינה, עד כדי כך שלטביה וליטא מציגות את שיעור העלייה המהיר בעולם בתקציב הביטחון מאז 2014.¹² ליטא לבדה הגדילה את תקציב הביטחון שלה בכמעט שליש מדי שנה, מאז 2014. בנוסף, המדינות הבלטיות השקיעו באופן ניכר בציוד צבאי חדש. לדוגמה, באוגוסט 2016 חתמה ליטא על הסכם רכישת נשק בהיקף הגדול אי פעם מבחינתה, שכלל 88 כלי רכב קרביים משוריינים מסוג 'בוקסר' מתוצרת גרמניה, שהותאם להם צריח מתוצרת ישראלית. לבסוף, מיליציות ההגנה העצמית שהוקמו מחדש בשלושת המדינות הבלטיות ב־1990–1991 קיבלו דחיפה משמעותית לאחר המשבר האוקראיני. למשל באסטוניה (הגובלת רוסיה וכוללת מיעוט רוסי של 25 אחוזים) מספר מתנדבים ל"ליגת ההגנה האסטונית" עולה בהרבה מזו של הצבע הסדיר האסטוני. עם הארגונים האזרחיים כמו "ארגון הנשים להגנת העורף", "ארגון הנשרים הצעירים" ו"ארגון נשות העורף", "ליגת ההגנה האסטונית" כוללת כיום מעל 24,500 מתנדבים ומתנדבות לעומת הצבא הסדיר האסטוני הכולל כ־6000 חיילים. הארגונים האלה רשאים לשאת נשק ואמורים לעזור להתמודד עם תקיפה רוסית (ברורה או היברידית). המשימה שלהם היא להרוויח זמן ולתת לנאט"ו אפשרות לגייס ולפרוס את כוחותיה בימים הראשונים של עימות צבאי. המטרה של המיליציות האזרחיות הבלטיות היא למנוע השתלטות רוסית על הפער Suwalki ("Suwalki Gap"), המסדרון היבשתי הצר הממוקם בין קלינינגרד ובלארוס (על הגבול בין פולין וליטא) שאמור להיות המסדרון העיקרי להעברת כוחות נאט"ו למדינות הבלטיות במקרה של עימות צבאי עם רוסיה (מסדרון נוסף הוא הים הבלטי).

עלייה במספר התקריות והיעדר מנגנונים למניעת הסלמה

במציאות בלתי יציבה זו, כל תקרית עלולה לעורר אפקט כדור שלג והסלמה צבאית לא מכוונת. מאז משבר אוקראינה, העלייה הן בכמות והן בחומרה של התנגשויות מסוכנות בין צבאות ובין צבא לאזרחים באזור הים הבלטי מעוררת דאגה. בין ספטמבר 2014 למארכס 2015 דווחו מעל 60 תקריות בין נאט"ו לרוסיה בים הבלטי, בים השחור ובאוקיינוס האטלנטי. ב־2015 בלבד ביצעה נאט"ו מעל 400 יירוטים לכיוון מטוסים רוסיים ברחבי אירופה (מתוכם בוצעו 160 יירוטים על ידי כוח המשימה הבלטי לשיטור אווירי). תקריות אלה הגיעו לשיאן במשבר בין טורקיה לרוסיה ב־24 בנובמבר 2015 בגבול סוריה-טורקיה, שהוביל לניתוק הקשר בין שתי המדינות עד לפיוס בקיץ 2016. תקריות חמורות נוספות נרשמו ב־30 בינואר 2016, כאשר מטוס SU-34 רוסי חדר למרחב האווירי הטורקי, ובאפריל 2016 ביצעו מטוס קרב ומסוק רוסיים תמרונים מסוכנים בקרבת המשחתת האמריקאית 'דונלד קוק' בים הבלטי.¹³ הסכנה טמונה רק לא בהתנגשות בין צבאות אלא גם בהתנגשות של

צבא עם אזרחים, כפי שניתן לראות מיירוט טיסה 17 של חברת התעופה המלזית שעברה בשמי אוקראינה ביולי 2014, באמצעות טיל Buk שהוברח מרוסיה – פגיעה שהביאה למותם של כל 298 הנוסעים.

העלייה בהתנגשויות בפועל או בהתנגשויות שנמנעו בקושי מסוכנת הרבה יותר, לנוכח העובדה שלא קיים כל הסכם רשמי בין נאט"ו לרוסיה המגדיר כיצד לפוגג את המתיחות או למנוע הסלמה של תקרית מסוכנת. שלא כמו המנגנון הטקטי "מניעת עימות" (de-confliction) אשר ישראל (ומדינות אחרות) יצרו עם רוסיה בגבול הסורי, ואשר מספק רשת של ערוצי תקשורת ממוקדים (צבא-לצבא) כדי למנוע התנגשות לא מכוונת בין כוחות צבא הפועלים באותה זירת קרב, נאט"ו ורוסיה עדיין לא מחזיקות באף "מזכר הבנות" רשמי שיאפשר לנטרל מתיחות במהירות וביעילות. במקום זאת, קיימים דיאלוג מתמשך במועצת נאט"ו-רוסיה (NRC) ושורה של הסכמים שונים ובלתי מתואמים מעידן המלחמה הקרה בין רוסיה לכמה ממדינות נאט"ו.¹⁴ ההסכמים מימי המלחמה הקרה נוגעים ל-11 מדינות נאט"ו בלבד, ומותירים את שאר 17 החברות (ובעיקר את מדינות מזרח אירופה ומרכז אירופה ואת טורקיה) מחוץ להסדר יישוב עימותים פוטנציאלי. בשל המחסור האמור במנגנונים לניהול משברים, קרא 'כוח המשימה לשיתוף פעולה באירופה רבתי' לחברות נאט"ו באוגוסט 2015 להכין מזכר הבנות עם רוסיה, אולם מאמצים אלה עדיין לא נשאו פרי עד כה. ביולי 2016 הציעה הפדרציה הרוסית צעדים ומהלכים להפחתת הסיכון במרחב האווירי הבלטי, שוב ללא תוצאות ממשיות. זאת ועוד, אין לנאט"ו ולרוסיה כלים אפקטיביים למניעת הסלמה צבאית

שמקורה בייחוס כללי יותר של כוונות פוליטיות ו/או אסטרטגיות. מניעה כללית כזו תהיה קשה להשגה בשל טבעה ההיברידי של הברית בין נאט"ו לארצות-הברית והקרנת הכוח הרוסית. מצד אחד, רוסיה מאשימה את נאט"ו בהיערכות צבאית בסמוך לגבולותיה, בעידוד הפיכות פוליטיות במדינות הגובלות בה ובקריאת תיגר על מעמדה האסטרטגי של רוסיה במרחב אירואסיה. במקביל, המערב מאשים את רוסיה בערעור היציבות באירופה בכך שהיא משלבת התעצמות צבאית מתמדת במובלעת של קלינינגרד (טריטוריה רוסית בין ליטא לפולין) ובפיקוד הצבאי המערבי של רוסיה, ועושה שימוש במתקפות סייבר, בכוח רך, בפוליטיקה של אנרגיה ובפוליטיקה של גולה, במיוחד

העלייה בהתנגשויות בפועל או בהתנגשויות שנמנעו בקושי מסוכנת הרבה יותר, לנוכח העובדה שלא קיים כל הסכם רשמי בין נאט"ו לרוסיה המגדיר כיצד לפוגג את המתיחות או למנוע הסלמה של תקרית מסוכנת.

בלטביה ובאסטוניה, שבהן מתגוררות קהילות גדולות של גולים ממוצא רוסי. בנסיבות מבלבלות (במכוון) אלה, לא ברור מתי יוחל סעיף 5 של נאט"ו להגנה קולקטיבית, במיוחד אם פעולות אחד הצדדים אינן בגדר מתקפה חמושה ישירה.

לדוגמה, לאחר שחצי האי קרים סופח לרוסיה במארכס 2014 באמצעים היברידיים שהיו כרוכים בשימוש בכוח מינימלי ולא רשמי, לנאט"ו לא הייתה תגובה של ממש, למעט השעיית "מועצת נאט"ו-רוסיה" – במה שהוקמה ב־2002 להתייעצויות בין שגרירי מדינות נאט"ו לשגריר רוסיה בנאט"ו.¹⁵ מנקודת המבט של פולין והמדינות הבלטיות, השעיית פעילות המועצה העידה על חוסר האמינות של מחויבות נאט"ו להתעמת עם מהלכים תקיפים של רוסיה. עם זאת, המקרה של אוקראינה הוא גבולי: למרות שאוקראינה הגישה ב־2008 מועמדות לתוכנית הפעולה לחברות בנאט"ו (MAP), היא הייתה ועודנה מדינה שאינה חברה בארגון.

אפקט ברקזיט-טראמפ: נטייה גוברת להערכות מצב שגויות

פרישת הקול הבריטי מזירת קבלת ההחלטות של האיחוד האירופי ואי־הוודאות המתמשכת בנוגע לנאמנותו של טראמפ להתחייבויות של ממשלים אמריקאיים קודמים להגן על אירופה העמיקו את הפחדים והחששות במרכז אירופה ובמזרח אירופה בנוגע לאיום הרוסי המתקרב, ובמקביל תמכו בדימוי הרוסי שלפיו האיחוד האירופי והברית הטרנס־אטלנטית מצויים בתהליכי התפרקות. מצב כזה יוצר קרקע פורייה לתפיסות שגויות ולאי־הבנות מסוכנות בקרב שני הצדדים.

על רקע זה, מוסקבה נהנית ממצבה הנוכחי באירופה, שהוא המבטיח ביותר מאז פרוץ המשבר באוקראינה, אם כי האופוריה עשויה להטעות אותה. אין ספק שהתקווה הרוסית ל"אפקט דומינו" באיחוד האירופי לאחר הברקזיט ולהמשך שקיעתה של אירופה קיבלה עידוד מהמשבר הכלכלי המתמשך באירופה, מהכישלונות במלחמה בטרור וממשבר הפליטים שנוהל בצורה לקויה. מוסקבה יכולה גם להלל את הביקורת המצטברת על הסנקציות האמריקאיות והאירופיות המוטלות עליה.

כמה מחברות נאט"ו וכן דונלד טראמפ הביעו הסתייגות בנוגע לתפקוד ולערך של נאט"ו.¹⁶ יתרון נוסף למוסקבה הוא האיתות של גרמניה על עניין גובר בפיתוח יכולות הגנה אירופיות ייחודיות – מהלך שיבודד עוד יותר את הטיעון של פולין והמדינות הבלטיות על כך שנאט"ו היא המסגרת היחידה להגנה קולקטיבית.

על רקע המצב החדש הפועל לטובת מוסקבה, היא עלולה להגזים בהערכתה לגבי חוסר האחדות באירופה בשאלת אוקראינה, היחלשות נאט"ו וההסכנות האמריקאית במקרה של התנגשות בין נאט"ו לרוסיה.

חישוב שגוי מעין זה עלול להוביל את רוסיה ליזום מהלכים נועזים באירופה וליצור עימות בלתי מכוון. ההתרככות ואולי אף ה"איפוס" המוחלט הצפוי ביחסים עם וושינגטון בהתבסס על הצהרות מוקדמות של טראמפ, לא בהכרח יחזיק מעמד

מנקודת המבט של פולין והמדינות הבלטיות, השעיית פעילות "מועצת נאט"ו-רוסיה" העידה על חוסר האמינות של מחויבות נאט"ו להתעמת עם מהלכים תקיפים של רוסיה.

בתקופת ממשל טראמפ. מצד אחד, טראמפ מינה את מייקל פלין לתפקיד היועץ לביטחון לאומי ואת רקס טילרסון למזכיר המדינה – שניהם בעלי קשרים גלויים והדוקים עם רוסיה – ובכך הוא מאותת על אפשרות למעורבות מחודשת של וושינגטון עם רוסיה. האיתות החיובי למוסקבה הגיע בעקבות סימנים מעודדים קודמים, כאשר המועמד טראמפ התגרה בסנטורים הרפובליקנים ג'ון מקיין ולינדסי גראהם, הידועים בעמדותיהם התומכות באוקראינה. מנגד, הבחירה במייק פנס כסגן נשיא (המעגנת עמדה ניצית כלפי מוסקבה), יחד עם הקונצנזוס האנטי-רוסי הנרחב בקונגרס האמריקאי, בפנטגון, בקהילת המודיעין ובצבא, עשויים עד מהרה לקרוא תיגר על כוונתו המוצהרת של טראמפ למצוא שפה משותפת עם מוסקבה. זאת ועוד, הן ממשל בוש והן ממשל אובמה ביקשו "לאפס" את היחסים עם רוסיה, ללא הצלחה מרובה. בנוסף, הבטחת הקמפיין של טראמפ שלא להתערב במקרה של תוקפנות רוסית נגד המדינות הבלטיות, ותוכניתו להתנות את הסיוע האמריקאי בכך שמדינות אלה יעלו את ההוצאות שלהן על ביטחון – לשיעור של שני אחוזים לפחות מהתמ"ג, בהשוואה לשבעת האחוזים של ארצות הברית – עשויות באופן אירוני להביא להשפעה חיובית על תקציב ההגנה של מזרח אירופה ועל המוכנות הצבאית שלה. נכון לעכשיו, פולין ואסטוניה עומדות בסף הוצאות ההגנה המומלץ על ידי ברית נאט"ו, בשיעור של שני אחוזים מהתמ"ג, ואילו לטביה וליטא אמורות גם הן להגיע ליעד זה של נאט"ו בתקציבי 2017/2018 שלהן. השילוב של השפעת הברקזיט ובחירת טראמפ הניע תזוזה לעבר גרמניה במדינות מזרח אירופה, ובעיקר בפולין והמדינות הבלטיות. גרמניה נתפסת עתה כמדינה היחידה המסוגלת להגן עליהן מפני תוקפנות רוסית – תפנית מוזרה של המאה ה-21, המגדירה מחדש את גרמניה כמושיעה הדמוקרטית והליברלית, לעומת רוסיה התוקפנית והשמרנית. בנוסף, התפיסות בכלל אירופה ובמיוחד במזרח אירופה (שם הפוליטיקה הפנימית מתמקדת באופן לא פרופורציונלי ב"שאלה הרוסית") עשויות להוביל כמה מהן להערכת יתר של כוונות התקיפה הרוסיות. הלך רוח דרוך מעין זה עלול לייצר תגובת יתר לכל תקרית או התנגשות באזור רוסיה, ולהאיץ משבר שאף צד לא רצה בו או לא צפה אותו.

מזרח אירופה פוקחת עין על גבול ישראל-סוריה

מדינות מרכז אירופה ומזרח אירופה עוקבות בקפידה אחר ההיערכות הצבאית הרוסית במערב סוריה. מנקודת מבטן, המלחמות המקבילות באוקראינה ובסוריה משרתות את רוסיה כדרך להקרין את כוחה ביחס למערב בשתי חזיתות. סברה נוספת היא ששתי חזיתות אלה אף פועלות כ"כלים שלובים" עבור מוסקבה: הן יכולות לשמש אסטרטגיה של הסטת תשומת הלב של העולם מפעולותיה בסוריה, בעודה מגבירה את המתיחות מול המדינות הבלטיות, או להיפך. הן גם יכולות

לשמש קלפי מיקוח, ולאפשר לרוסיה לדרוש את צמצום הנוכחות הצבאית של נאט"ו במדינות חברות, ואת הסרת הסנקציות מעליה בתמורה לווייתורים שלה למערב בעניין המלחמה בסוריה.

פולין והמדינות הבלטיות עוקבות במיוחד אחר עמדתה של ישראל לנוכח ההתעצמות הרוסית בגבולותיהן. ברור כי יחסיהן של מדינות מרכז אירופה ומזרח אירופה עם רוסיה שונים באופן מהותי מיחסי ישראל-רוסיה, מסיבות היסטוריות ואסטרטגיות גם יחד. בראש ובראשונה, למרות מיליון תושביה דוברי הרוסית של ישראל, היא אינה מועמדת להיכלל במרחב ההשפעה הרוסי. לרוסיה אין תביעה טריטוריאלית, אימפריאלית, אתנית, לשונית או תרבותית כלפי מדינת ישראל. חשוב ביותר – התערבותה של רוסיה בסוריה עד כה אינה מהווה איום ישיר על ישראל, באותו אופן שהיערכותה הצבאית מטילה על מרכז אירופה ומזרח אירופה. למרות הבדלים מהותיים אלה, ישנם עדיין כמה קווי דמיון שעשויים להצדיק את חיזוק הדיאלוג בין ישראל למזרח אירופה בעתיד הקרוב, לרבות חילופי הערכות תקופתיים. מדינות מזרח אירופה וישראל חולקות אינטרס משותף – מניעת התנגשויות צבאיות לא רצויות עם רוסיה וריסון חלק מההשפעה הרוסית, בין שהיא מכוונת לערער את ביטחון אירופה ויציבותה, ובין שנועדה לחזק את הציר השיעי העובר מטהראן דרך בגדאד ודמשק עד ביירות. עם זאת, ישראל צריכה להיות זהירה כדי לא לאפשר מצב שדיאלוג כזה יגרור קשר לעומתי עם רוסיה, בדומה לקשר בין רוסיה לכמה ממדינות מזרח אירופה. ובמקרה הלא סביר שישאל בכל זאת תמצא את עצמה בעימות ממשי עם רוסיה שבו לא תוכל להתמודד בכוחות עצמה, עליה לוודא שתהיה מדינה אירופית כלשהי, אפילו גרמניה, שתהיה מוכנה או מסוגלת לשמש תחליף הולם לארצות-הברית.

מסקנות

ייתכן מאוד שהגל האחרון של תקריות צבאיות במדינות הבלטיות הוא רק חזרה על תרחישים קודמים המעוררים מתיחות גבוהה אך זמנית בין נאט"ו לרוסיה, דוגמת אלה שהתעוררו סביב המלחמה בגיאורגיה ב־2008 והסיפוח של חצי האי קרים ב־2014. יחד עם זאת, יש רבים החוששים שיש כאן איתות לנקודת מפנה של ממש שתצית עימות מתמשך בין מזרח אירופה לבין רוסיה, אשר יכלול לא רק התעצמות צבאית והרתעה בשני הצדדים, אלא גם התפרצות של עימות צבאי. בכל מקרה, התפיסות בנוגע להיחלשות הברית הטרנס-אטלנטית והחששות מהתחזקות עמדתה של רוסיה מול המערב – בין אם יהיו בתוקף תחת ממשל טראמפ ובין אם לאו – עלולות להמשיך להדהד במזרח התיכון. לנוכח המסורת של התערבות צבאית רוסית בגבול ישראל-סוריה, מדינות מרכז אירופה ומזרח

אירופה וכן ישראל עשויות לחוש צורך להגביר את הדיאלוג ביניהן באשר לאתגרים שמציבה הדינמיקה ההפכפכה בזירות מזרח אירופה והמזרח התיכון.

הערות

- 1 שוודיה ופינלנד אינן חברות בנאט"ו, אולם הן משתתפות בפגישות של 28 חברות נאט"ו במסגרות שונות. שתי המדינות הניטרליות התקרבו יותר למבנה הביטחון של נאט"ו וארה"ב לנוכח המצב הביטחוני המתדרדר בים הבלטי. עם זאת, חברותן המלאה בנאט"ו אינה עומדת על סדר היום בעתיד הקרוב, עקב התנגדות פנימית לכך בשתי המדינות.
- 2 תוכנית השותפות המזרחית נועדה לשפר את היחסים של האיחוד האירופי עם המדינות שרוסיה רואה כשייכות למרחב ההשפעה שלה (ארמניה, אזרבייג'ן, בלרוס, גיאורגיה, מולדובה ואוקראינה).
- 3 NATO Wales Summit Declaration dated September 5, 2014, "NATO's Readiness Action Plan. FactSheet, July 2016," http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160627_1607-factsheet-rap-en.pdf
- 4 נאט"ו ורוסיה כוננו יחסים ב-1991 במסגרת המועצה הצפון אטלנטית לשיתוף פעולה. ב-1994, הצטרפה הפדרציה הרוסית לתוכנית 'שותפות לשלום'. ב-2002 הוקמה מועצת נאט"ו-רוסיה (NRC) כבמה להתייעצויות, דיאלוג וקבלת החלטות משותפת. לאחר שרוסיה סיפחה את חצי האי קרים, נאט"ו השעתה באופן חד-צדדי את שיתוף הפעולה עם רוסיה, אולם שמרה על ערוץ תקשורת במסגרת ה-NRC ומועצת השותפות האירו-אטלנטית ברמת השגרירים ומעלה.
- 5 תוכנית RAP כוללת שורה של אמצעי ביטחון כמו הפעלת מטוסי קרב במסגרת סיורי שיטור אווירי, פריסת חיילים בשטח בחלק המזרחי של הברית לצורך אימונים של נאט"ו, או סיורים ימיים מתוגברים של נאט"ו בים הבלטי. "אמצעי התאמה" לטווח הארוך כוללים תגבור כוחות התגובה של נאט"ו (NRF) והקמה של מטות נאט"ו רב-לאומיים (NFIUS) בשטחי מדינות הברית במזרח אירופה (בולגריה, אסטוניה, הונגריה, לטביה, ליטא, פולין, רומניה וסלובקיה), שעתידים להפוך מבצעיים עד סוף 2016.
- 6 קנדה היא "מדינת מסגרת" עבור לטביה, גרמניה ממלאת תפקיד זה עבור ליטא, בריטניה הוקצתה לאסטוניה, וארצות-הברית תשמש מדינת מסגרת עבור פולין.
- 7 "NATO chief gives details about battalions on eastern flank, Black Sea region," UNIAN Info, October 26, 2016, <http://www.unian.info/politics/1592591-nato-chief-gives-details-about-battalions-on-eastern-flank-black-sea-region.html>
- 8 *European Reassurance Initiative*, Department of Defense Budget, Fiscal Year 2017, February 2016, p. 4, http://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2017/FY2017_ERI_J-Book.pdf
- 9 מדובר ב-4,000 חיילים מארצות-הברית, בריטניה, גרמניה, קנדה, פולין, רומניה, סלובניה, לוקסמבורג ושלוש המדינות הבלטיות (בהשוואה ל-2,500 ב-2015, וקצת יותר מ-2,000 חיילים שהשתתפו ב-2014).
- 10 תרגיל צבאי זה כלל כ-31,000 חיילים מפולין, מארצות-הברית ומעוד 17 מדינות החברות בנאט"ו.
- 11 David A. Shlapak and Michael W. Johnson, *Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank*, Rand Corporation, 2016, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1200/RR1253/RAND_RR1253.pdf

- 12 ניתוח של IHS Markit מראה כי אסטוניה, לטביה וליטא העלו את ההוצאות שלהן על ציוד הגנה מ-210 מיליון דולר ב-2014 ל-390 מיליון דולר ב-2016. עד 2018 צפויות שלוש המדינות יחד להוציא כמעט 670 מיליון דולר מדי שנה על ציוד חדש:
"Press Release: Baltic Defence Budgets Surge as Russia's Neighbours Respond to Perceived Threat, IHS Markit Says", October 20, 2016, <http://news.ihsmarkit.com/press-release/aerospace-defense-security/baltic-defence-budgets-surge-russias-neighbours-respond-per>
- 13 Lukasz Kulesa et al., "Policy Brief. Managing Hazardous Incidents in the Euro-Atlantic Area: A New Plan of Action", European Leadership Network, November 2016, pp. 7-9, <http://www.europeanleadershipnetwork.org/medialibrary/2016/11/02/ab4a4c1d/ELN%20Managing%20Hazardous%20Incidents%20November%202016.pdf>
- 14 11 מדינות נאט"ו נהנות מהסכמים דו-צדדיים עם רוסיה כדי למנוע תקריות בים (Incsea) (ארצות הברית, בריטניה, גרמניה, צרפת, איטליה, נורווגיה, ספרד, הולנד, קנדה, פורטוגל ויוון). ישנם שלושה הסכמים נוספים לניהול תקריות מסוכנות אפשריות: (1) הסכם ארה"ב-בר"מ (כיום רוסיה) למניעת פעילויות צבאיות מסוכנות (DMA), שנחתם ב-1989; (2) הסכם קנדה-בר"מ למניעת פעילויות צבאיות מסוכנות (DMA) משנת 1991; (3) הסכם DMA בין יוון-רוסיה שנחתם שנתיים לאחר התפרקות ברית המועצות.
Ian Kearns and Denitsa Raynova, "Managing Dangerous Incidents: The need for a NATO-Russia Memorandum of Understanding", March 7, 2016, http://www.europeanleadershipnetwork.org/managing-dangerous-incidents-the-need-for-a-nato-russia-memorandum-of-understanding_3578.html
- 15 בין מארס 2014 לדצמבר 2016 התכנסה מועצת נאט"ו-רוסיה שלוש פעמים בלבד – ובשל כך גובר הסיכון להסלמה צבאית.
- 16 דונלד טראמפ הצהיר ביולי 2016 שלא ימהר להגן על המדינות הבלטיות מפני מתקפה רוסית.
David Sanger and Maggie Haberman, "Donald Trump Sets Conditions For Defending NATO Allies Under Attack", *The New York Times*, July 20, 2016, http://www.nytimes.com/2016/07/21/us/politics/donald-trump-issues.html?_r=0

המשא ומתן לפירוק נשק גרעיני: בין "הגינות" למציאות אסטרטגית

אמילי לנדאו ואפרים אסכולאי

שחקנים בזירה הבינלאומית שוקלים את הנושא של פירוק נשק גרעיני כבר ממועד הופעתו הראשונה, ושאיפה זו באה לידי ביטוי בסעיף VI של האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני. היוזמה האחרונה בהקשר זה היא פרי החלטת הוועידה הראשונה של העצרת הכללית של האו"ם, ועיקרה משא ומתן רב־צדדי לפירוק נשק גרעיני. יוזמה זו עברה בסוף אוקטובר 2016 כשהיא זוכה לתמיכה, אם כי לא מצד מרבית המדינות המחזיקות בנשק גרעיני. יתרה מכך, כאשר בוחנים את ישימות היוזמה, חשוב להתעכב על הנורמות והאסטרטגיות העומדות בבסיסה. באופן אירוני אולי, המשך קיומו של נשק גרעיני בידי מדינות ספורות שכבר עיצבו כללי משחק בתחום הגרעין מאתגר את הביטחון הבינלאומי במידה פחותה מאשר התפשטותו לידי מדינות נוספות, אשר להן היסטוריה מוכחת של שבירת הכללים.

מילות מפתח: גרעין, פירוק נשק, תפוצת גרעין, סעיף 6 באמנת NPT, איראן, צפון־קוריאה

מבוא ורקע

שחקנים בזירה הבינלאומית עוסקים בנושא פירוק נשק גרעיני מאז שנשק זה הופיע לראשונה לפני יותר משבעים שנה, וביתר שאת מאז שהאמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT) נכנסה לתוקף בשנת 1970. האמנה, שנועדה לחסום את תפוצת הנשק הגרעיני למדינות נוספות, כללה גם תנאי (סעיף VI) שנועד למדינות הגרעין עצמן. סעיף VI קובע כי המדינות החברות באמנה מתחייבות

ד"ר אמילי לנדאו היא חוקרת בכירה ומנהלת תכנית המחקר בקרת נשק במזרח התיכון, במכון למחקרי ביטחון לאומי.
ד"ר אפרים אסכולאי הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

לחתור למשא ומתן בהגיונות ובתום לב על אמצעים שישימו קץ למרוץ החימוש הגרעיני, ויביאו לפירוק הנשק הגרעיני. מאגרי הנשק הגרעיני אמנם צומצמו עם השנים אך פירוקו טרם הושג, ומימוש סעיף VI היה לסלע מחלוקת מתמשך בין החברות באמנה שהצטרפו וויתרו בכך על אפשרות להתחמש בגרעין, לבין אלה שהמשיכו להחזיק בו.

אבן דרך מעניינת במאמצים לקדם את יעד הפירוק הושגה ב־27 באוקטובר 2016, כאשר הוועידה הראשונה של האו"ם אימצה טיוטת החלטה שעניינה "לקדם משא ומתן רב־צדדי לפירוק נשק גרעיני". למעשה הייתה זו קריאה שאפתנית לפתוח במאוס 2017 בשיחות כדי לשאת ולתת על "כלי מחייב באופן חוקי שיאסור נשק גרעיני, ויוביל בהמשך לחיסולו המוחלט".¹

ההחלטה עברה ברוב גדול מאוד: 123 מול 38 ו־16 מדינות חברות שנמנעו. בין הבולטות בקרב 38 המצביעות נגד ההחלטה היו מדינות שמחזיקות בנשק גרעיני, או שקיימת הערכה כזאת לגביהן: ארבע מתוך חמש מדינות הגרעין החברות באמנת ה־NPT, וישראל. סין חרגה מעמדת שאר מדינות הגרעין החברות באמנה ונמנעה, יחד עם הודו ופקיסטן. צפון־קוריאה, מדינת גרעין בפועל והמדינה היחידה שביצעה ניסויים גרעיניים בשנות ה־2000, בעודה מאיימת על שכנותיה במתקפה גרעינית – הצביעה בעד ההחלטה. יפן ודרום־קוריאה – המהוות מטרות לאיומיה של צפון־קוריאה – הצביעו נגד. בתחילת דצמבר, העצרת הכללית של האו"ם החליטה לדחות את ביצוע ההחלטה;² ולמרות זאת, ראוי לנתח את ההשלכות של החלטת אוקטובר, שכן היא אינה צפויה להיעלם מסדר היום הבינלאומי.

קודם להחלטת אוקטובר היו שתי יוזמות ראויות לציון, שניסו במהלך שני העשורים האחרונים לפעול למען חיסול אוניברסלי של נשק גרעיני – שתיהן עדיין לא רשמו הצלחות. הראשונה – ניסיון לגבש אמנה שתעצור את ייצור החומרים הבקיעים, שהם המרכיב החיוני לפצצה גרעינית. הרעיון עלה ב'כנס פירוק הנשק' (Conference on Disarmament) שהתקיים בז'נבה, אולם מעולם לא צבר תאוצה. כישלון הניסיון לכוון 'אמנה להפסקת ייצור חומרים בקיעים' (FMCT) נבע בעיקר מהתנגדותה של פקיסטן, שמנעה הגעה להסכמה כללית (שהיא חובה על פי חוקי כנס פירוק הנשק), והתוצאה הייתה הקפאת היוזמה. היוזמה השנייה, 'האמנה למניעת ניסויים גרעיניים' (CTBT) – התקדמה במידה רבה יותר והגיעה ב־1996 לשלב החתימה. יחד עם זאת האמנה טרם נכנסה לתוקף, מכיוון שארצות־הברית ומדינות אחרות שחייבות לאשרר אותה סרבו עד כה לעשות זאת, ממגוון סיבות. היוזמה הנוכחית לאיסור גלובלי על נשק גרעיני החלה בהחלטת 70/33 של האו"ם משנת 2015 להקמת קבוצת עבודה פתוחה. הקבוצה התכנסה שלוש פעמים במהלך שנת 2016, ובספטמבר 2016 הציגה את הדוח שלה לפני העצרת הכללית של האו"ם, מבלי להציע תוכנית מוסכמת אחת להתקדמות.³ במקום זאת

היא הגדירה כמה דרכי פעולה, והותירה שאלות רבות פתוחות בנוגע להגדרת התוצאה הסופית הרצויה. הגישה שהצליחה לגייס את מרבית התמיכה (אך לא בתמימות דעים) הייתה "הגישה הפרוגרסיבית", שהסתמכה על "13 צעדים מעשיים לקידום שיטתי ופרוגרסיבי של סעיף VI של [NPT]", אשר הוצגו בוועידת המעקב של אמנת ה-NPT בשנת 2000.⁴ באלה נכללו אשרור של האמנה למניעת ניסויים גרעיניים, כינון אמנה לעצירת ייצור חומרים בקיעים וכן חיסול מאגרים גרעיניים. לא נרשמה כל התקדמות בשלבים אלה מאז הוצגו לראשונה – דבר שמעלה ספקות בנוגע לסיבויי המאמצים המחודשים. את המתרחש מאחורי הקלעים של העצרת הכללית של האו"ם אפשר רק לנחש, אולם דומה שהתוצאה מלמדת על כך שהעולם אינו מוכן עדיין למהלכים דרסטיים מסוג זה.

הגינות ומציאות אסטרטגית

כאשר בוחנים את מידת המעשיות והישימות של ההחלטה מאוקטובר האחרון, חשוב לשקול את הנורמות ואת ההשלכות האסטרטגיות של היוזמה החדשה. יש להציג סוגיות אלה בצורה ברורה בכל דיון העוסק בתנאים להתקדמות לעבר יעד של עולם נקי מנשק גרעיני.

הנורמה החשובה ביותר שהיוזמה מנסה לקדם היא הרעיון של "הגינות". אכן, מעבר למטרה של מניעת אפשרות השימוש בנשק גרעיני, מניע מרכזי ביוזמת איסור הגרעין הוא הרצון לפצות על מה שנתפס כחוסר ההגינות הטבוע במבנה של אמנת ה-NPT. האמנה מגדירה למעשה שתי קטגוריות (מפלוגות) של מדינות: מדינות גרעין ומדינות ללא גרעין. בנוסף לטענת המערך המוטעה, טענה ששבה ועולה היא כי סעיף VI – המחייב את מדינות הגרעין לפעול בהגינות ובתום לב לפירוק נשק – מעולם לא נשקל ברצינות על ידי אותן מדינות.⁵ מאגרי הגרעין של שתי מעצמות-העל צומצמו אמנם במידה משמעותית במהלך השנים, אך פירוק נשק נותר יעד חמקמק. מדינות רבות שאינן מחזיקות בנשק גרעיני אינן מוכנות לקבל את הדרישה מהן להישאר ללא גרעין, בעוד המדינות שיש ברשותן נשק גרעיני ממשיכות להחזיק בו. מנקודת מבטן של המדינות ללא גרעין, אם לא ניתן לכפות על מדינות הגרעין להתפרק מנשק גרעיני באמצעות סעיפי אמנת ה-NPT, אזי יש לשאת ולתת על אמנה חדשה שתבטיח פירוק נשק הוגן וחוצה גבולות, בדומה לאמנות העוסקות בנשק כימי או ביולוגי.

למרות שנורמת ה'הגינות' מושכת ליברלים מעצם טיבה, השימוש שנעשה בה בהקשר של אמנת ה-NPT על ידי מבקרי האמנה הוא במובן צר במיוחד. המושג 'הגינות' הוגבל לסוגיה של החזקה קודמת או אי-החזקה קודמת בנשק. ואולם, מה לגבי שאלת הציות של המדינות ללא גרעין לתנאי האמנה? למעשה, במצב הבינלאומי הנוכחי, הסכנות הגדולות ביותר שנובעות מאמנת ה-NPT נוגעות

למדינות אשר חותרות לגרעין צבאי בנחישות – איראן וצפון־קוריאה. מדינות אלה הפרו בצורה בוטה את מחויבותן להישאר ללא גרעין בכך שפעלו להשגת יכולת גרעינית צבאית בזמן שהיו חברות באמנה (צפון־קוריאה נסוגה מאוחר יותר תוך הפעלת סעיף X של האמנה), ובמקביל הפגינו התנהגות אזורית תוקפנית. האם זוהי הגינות?

במהלך 2016 הגבירה צפון־קוריאה את התדירות והעלתה את עוצמת הנפץ של ניסויי הגרעין שלה, כפי שניתן היה לראות בינואר ובספטמבר, והיא פועלת לייצור ראש נפץ שתוכל להרכיבו על הטילים ארוכי הטווח שברשותה. איראן מצידה האיצה במהלך השנה החולפת את תוכנית הטילים הבליסטיים שלה, לרבות ביצוע ניסויים בעייתיים, ובמקביל אינה מראה סימנים לכך שבכוונתה לסגת משאיפותיה בתחום הגרעין, למרות הסכם הגרעין. הטילים שאיראן ערכה בהם ניסויים הם טילים מונחים־מדויקים המסוגלים לשאת ראש נפץ גרעיני. בעידן שלאחר הסכם הגרעין, היכולת של איראן לצבור עוצמה והשפעה באזור רק תוסיף להקשות על כל ניסיון לעצור את התקדמותה לעבר קו הגמר של פיתוח נשק גרעיני, אם וכאשר היא תחליט לעשות כן.

במילים אחרות, יוזמת איסור הגרעין החדשה אולי משקפת את התסכול המתמשך של המדינות ללא גרעין ואת תביעתן ליחס הוגן ושווה, אולם מדינות דוגמת איראן וצפון־קוריאה ודאי אינן מקיימות נורמה של הגינות בהתנהגותן. יתרה מכך, השקעתן בפיתוח (הלא חוקי) של תוכניות נשק גרעיני לא נעשית משום שמבנה האמנה מוטה לטובת מדינות גרעין, אלא על מנת לקדם את האינטרסים האסטרטגיים שלהן. בין אם המטרה היא להבטיח יכולת שרידות (צפון־קוריאה) או להבטיח שרידות מול מתקפה שתבוא בעקבות תוקפנות שנועדה לממש שאיפות הגמוניות אזוריות (איראן) – המוטיבציה של שתי מדינות אלה אינה נגזרת מהעובדה שמדינות הגרעין אינן מתקדמות לעבר פירוק מוחלט מנשק גרעיני (דהיינו, על מנת לתקן עוול של מצב לא הוגן). במקום זאת, המוטיבציה נובעת מהערך האסטרטגי שהן מייחסות ליכולות אלה. עבור איראן, מתקפת נאט"ו על לוב בשנת 2011, לאחר שבסוף 2003 ויתרה לוב על כל הנשק להשמדה המונית שבידיה, העבירה בהחלט מסר שלפיו אלמלא הסכימה לוב לוותר על הנשק להשמדה המונית, אולי לא הייתה חושפת עצמה למתקפה. סביר להניח שצפון־קוריאה הסיקה מסקנה דומה. ולבסוף, שתי המדינות הוכיחו שבכוונתן לקדם יכולות אלה, גם אם פירוש הדבר להפר את ההתחייבות שלהן במסגרת האמנה.

שאלת שילוב רעיון ההגינות במאמצי בקרת נשק גרעיני חייבת להביא בחשבון גם את העובדה שחלק מהשחקניות תמרנו את נורמת ההגינות בניסיון ציני לקדם את האינטרסים שלהן. המקרה של איראן ממחיש זאת היטב. על מה מתבססת איראן בתביעתה להגינות בתחום הגרעין לאחר שהפרה את אמנת ה־NPT, כפי

שאושר על ידי הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית בדוח חד־משמעי מדצמבר 2015, אשר התייחס לנושא הממדים הצבאיים האפשריים (PMD) בתוכנית הגרעין שלה? ומה הוגן בכך שאיראן משקרת לגבי ההפרות שלה, וטוענת שמעולם לא עשתה דבר מה לא תקין בתחום הגרעין, ועל בסיס זה מנהלת משא ומתן על הסכם שמעניק לה לגיטימיות רבה מאי פעם להעשרת אורניום? העובדה שאיראן היא זו שמטיפה להגינות בתחום הגרעין חרף מאפייני התנהגותה הלעומתיים בעבר, לרבות בעניינים פנימיים ואזוריים, אינה אלא שימוש ציני בלתי הולם בנורמת ההגינות. סוגיות אלו מצביעות על האתגרים המתגלים במהירות בעולמנו, ולא ניתן להתעלם מהם. מדובר במאבקי עוצמה תוקפניים של המדינות הנחושות להתגרען, ולא בשאלות מופשטות של הגינות. וכך, במסווה של דרישה ליחס הוגן, המדינות ללא גרעין עוצמות עיניים לנוכח אי־הציות הזדוני והמכוון של מדינות החותרות לגרעין. באיזה אופן תתמודד היוזמה החדשה עם מדינות שאין להן בעיה מצפונית להפר התחייבויות ואמנות?

אתגרים נוספים בעולם האמיתי והשלכות מעשיות של היוזמה

הפניית המבט ליחסים אזוריים ובילאטרליים בולטים מגלה בעיות ואילוצים נוספים הקשורים לרעיון המשא ומתן לכינון אמנה לחיסול הנשק הגרעיני. בעולם של היום, אינטרסים אסטרטגיים דוחפים מדינות מסוימות להתרחק עוד יותר מהרעיון של בקרת נשק ומהסכמים בילאטרליים קודמים. רוסיה מאמצת לאחרונה עמדה תקיפה יותר בנושא הגרעין מול ארצות־הברית ונאט"ו, עד כדי אזכור האפשרות להשתמש בנשק גרעיני ותרגול האוכלוסייה כחלק מהתכונות למתקפה גרעינית.⁶ רוסיה מודאגת זה שנים בשל התוכניות של ארצות־הברית ונאט"ו להציב באירופה מערכות הגנה מפני טילים, וחשה מאוימת מהנוכחות הקרובה מתמיד של נאט"ו לגבולותיה.⁷ למעשה, מאמצי בקרת הנשק של ארצות־הברית ורוסיה נעצרו במהלך השנים האחרונות, וההצעה של הנשיא אובמה ב־2013 לצמצם את פריסת הנשק הגרעיני האסטרטגי בשליש נפלה על אוזניים ערלות. תוכניות למודרניזציה של הנשק הגרעיני נמשכות, וסין מגדילה את ההיקף והתחכום של מאגר הגרעין שלה.⁸ בנוסף לא ניתן להתעלם מהאפשרות של טרור גרעיני. מגמות מדאגות אלה לא יפתרו על ידי יוזמת האו"ם.

ההצבעה בעניין ההחלטה בוועידה הראשונה סייעה גם לגלות כיצד רואות כמה מדינות נוספות את האתגרים באזורים שלהן. החלטתה של יפן להתנגד ליוזמה משקפת ככל הנראה הערכה מפוכחת וריאליסטית של הדינמיקה בעולם האמיתי, כפי שהיא באה לידי ביטוי באזור שלה. אמנם, ניתן היה לצפות שיפן תהיה תומכת ודאית ביוזמה, בעקבות ההיסטוריה שלה והתנגדותה הממושכת לנשק גרעיני, אולם נראה שהמציאות הנוכחית של צפון־קוריאה גרעינית השולחת

איומי גרעין לכל הכיוונים, לרבות לכיוונה של יפן, שכנעה אותה להעדיף לעת עתה את ההגנה שמעניקה המטריה הגרעינית האמריקנית, וכך גם לגבי דרום־קוריאה. צפון־קוריאה הצביעה דווקא בעד היוזמה, אך אין כל סימן לכך שיש לה תוכניות לפעול בכיוון של פירוק.

ולבסוף, אפילו ברמה המעשית/טכנית יש סוגיות שידרשו פתרון לפני שניתן יהיה לבצע התקדמות כלשהי במגמת חיסול נשק גרעיני. בין הסוגיות:

1. האם חמש מדינות הגרעין יאבדו את המעמד המועדף שלהן, והאם תאומץ אמנת NPT חדשה, לצד האמנה הקיימת (או המתקנת) או במקומה, על מנת לאפשר שינוי זה?
2. מה פירוש הדבר "חיסול" (eliminate) של נשק גרעיני? האם די בהפרדה בין החומר הבקיע לבין מנגנון הנפץ של הנשק הגרעיני, או שמא יהיה צורך לעבד מחדש את החומר הבקיע, ולהקנות לו צורה שלא ניתן להשתמש בה בהתקן נפץ גרעיני? האם תהיה חובה להמיר פלוטוניום לדלק גרעיני? האם יידרש דילול אורניום המועשר לדרגה גבוהה לרמת העשרה שאינה מאפשרת פצצה גרעינית?
3. שאלה בסיסית יותר היא – האם תיאסר הפרדה של פלוטוניום מדלק מוקרן? האם כל מתקני העשרה האורניום יהיו נתונים למשטר ביקורת קפדני?
4. האם יהיה צורך לתת דין וחשבון על כל ייצור קודם של חומרים בקיעים, ואז לדלל/להמיר אותם?
5. כיצד ניתן להסיר את האיום של טרור גרעיני, אם האמנה היא בין מדינות ואינה חלה על ארגונים שאינם מדינתיים?

הערכה

אין חולק על כך שחיסול הנשק הגרעיני הוא מטרה ראויה. תוצאות השימוש בנשק גרעיני הן הרסניות, כפי שהוכיח השימוש היחיד שנעשה בו עד היום – בהירושימה ובנגסקי. המספר הרב של ראשי נפץ שהצטברו בידי מעצמות־העל ופוטנציאל ההרס והחורבן שלהם לגבי העולם כולו – הם שהניעו את השיחות הבילטרליות בנושא בקרת נשק בין ארצות־הברית לברית־המועצות בתחילת שנות השישים, וכן את השיחות ליצירת אזורים מפורזים מנשק גרעיני במקומות שונים בעולם (האחרונים שבהם נקבעו במרכז אסיה ובאפריקה ב־2009). התוצאה היא שבמשך יותר מ־70 שנה לא נעשה שימוש בנשק גרעיני והתבססו כללי משחק בהקשר הגרעיני. יש הטוענים שאף נוצר טאבו באשר לשימוש בגרעין בקרב מדינות הגרעין המוצהרות. אין ספק שהסיכוי לתקיפה ראשונה בגרעין או לתקיפה הדדית בגרעין עודנו קיים, והרטוריקה הרוסית כלפי ארצות־הברית החריפה. עם זאת, המשך קיומו של נשק גרעיני בידי מדינות אחדות – שמחזיקות בו כבר שנים והגדירו עבורו הסכמים

וכללי משחק – מציב לקהילה הבינלאומית אתגר קל יותר מאשר התפשטות הנשק הגרעיני למדינות נוספות, בעלות היסטוריה של שבירת הכללים.

אמנת ה-NPT אכן נוצלה לרעה על ידי מדינות שרימו (עיראק, איראן, לוב וסוריה) או שנסוגו רשמית מהתחייבויותיהן (צפון-קוריאה), וכן על ידי אחרות שסיפקו טכנולוגיה וחומרים למדינות המבקשות להתחמש בגרעין. נותר רק לתוות באשר ליעילותה של כל אמנה חדשה, אם היא לא תכלול את חמש מדינות הגרעין ולא תיצור מנגנונים יעילים להתמודדות עם אי-ציות.

להערכתנו ולנוכח המצב העולמי הנוכחי, טרם הגיעה העת ליוזמה כזו, שהיא מטרה חיובית כשלעצמה אולם אינה מציאותית, בשל האילוצים המוחשיים מאוד שיעמדו מולה. קשה לדמיין בעתיד הנראה לעין פירוק נשק גרעיני חוצה גבולות ובקנה מידה גדול. יחד עם זאת, ובהתבסס על הניסיון של בקרת נשק בהקשר האמריקני-סובייטי, ניתן להשיג הסכמי בקרת נשק מוגבלים יותר. ראוי בהחלט שמאמצים כאלה – שישאפו למתן את הסכנות הכרוכות בגרעין בכך שיידרשו לאתגרים שמציבות המדינות שמחזיקות בנשק כזה, ובמיוחד אלה השואפות לפתח נשק זה – יזכו לעדיפות גבוהה בקהילה הבינלאומית.

מסקנות

ההחלטה החדשה בדבר פירוק נשק גרעיני שהתקבלה בוועידה הראשונה של האו"ם אינה ישימה, בראש ובראשונה משום שמדינות הגרעין ממשיכות להתנגד לכך. סיבה משמעותית יותר היא שההחלטה נשענת על בסיס רעוע מאוד מבחינה נורמטיבית ואסטרטגית. נורמת ההגנות הזוכה להבלטה היא מעוותת, משום שהיא מעניקה לגיטימיות לדרישה להגנות מצד כמה מדינות המגלות בעצמן חוסר הגינות בוטה, ואינה מתמודדת עם הסוגיה הבעייתית של אי-ציות לאמנות. יתרה מכך, מדינות מרכזיות מתרחקות כבר עכשיו מבקרת נשק בליטרלית, ולכן הציפייה שהן יהיו מוכנות לצעוד לעבר פירוק נשק מוחלט אינה מציאותית. השימוש בנשק גרעיני נושא השלכות הרסניות ונוראות, אך באופן אירוני אולי, דווקא מדינות הגרעין המוצהרות הן אלה שיצרו הסכמי בקרת נשק וכללי משחק המסייעים ליציבות, בעוד המדינות הנחושות להתחמש בגרעין הן אלה שמציגות מניעים מסוכנים וחוסר מוכנות לשמור על הכללים. מוטב לפסול יוזמות לא מציאותיות ולהתמקד במקום זאת בבקרת נשק מהסוג שיכול להביא תוצאות.

הערות

- 1 ראו מסמך באתר של Reaching Critical Will, <http://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/1com/1com16/resolutions/L41.pdf>
- 2 "העצרת דחתה פעולה על סמך טיוטת ההחלטות...לגבי 'אמנה לאיסור הייצור של חומר בקיע לנשק גרעיני או התקני נפץ גרעיניים אחרים' (L.65/Rev.1), ועל 'קידום המשא

- ומתן הרב־צדדי' (L.41), עקב השלכות תקציביות", <http://www.un.org/press/en/2016/ga11866.doc.htm>
- 3 ראו מסמך באתר של Reaching Critical Will, <http://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/OEWG/2016/Documents/OEWG-report-final.pdf>
- 4 ארגון בקרת הנשק <https://www.armscontrol.org/aca/npt13steps>
- 5 סעיף 6 באמנת NPT קובע כי: "כל אחד מהצדדים לאמנה מתחייב לחתור למשא ומתן בהגינות ובתום לב בנושא אמצעים יעילים הקשורים לעצירת מרוץ החימוש הגרעיני מוקדם ככל האפשר ולפירוק נשק גרעיני, ולכינון אמנה לפירוק כולל ומלא, בכפוף לבקרה בינלאומית מחמירה ואפקטיבית". [הדגש – של המחברים].
- 6 ראו: Alex Lockie, "Russia is Preparing for Nuclear War," *Business Insider*, October 25, 2016, <http://www.businessinsider.com/russia-prepares-nuclear-war-wwiii-2016-10>
- 7 ראו: Andrew E. Kramer, "Russia Calls New U.S. Missile Defense System a 'Direct Threat,'" *New York Times*, May 12, 2016, http://www.nytimes.com/2016/05/13/world/europe/russia-nato-us-romania-missile-defense.html?_r=0
- 8 נתונים מדוח SIPRI שצוטטו ב: Prasun Sonwalkar, "China's Nuclear Arsenal is Becoming Bigger, More Modern," *Hindustan Times*, London, June 13, 2016. <http://www.hindustantimes.com/world/china-s-nuclear-arsenal-is-becoming-bigger-more-modern/story-BLGrFsaXYeK9w53RzSWfjJ.html>



עדכן אסטרטגי מקדם בברכה מאמרים של חוקרים ומומחים בנושאים הנוגעים ו/או משיקים לביטחון הלאומי של ישראל וכן בסוגיות אסטרטגיות שעיניינן המזרח התיכון.

מאמר שיוגש למערכת כתב העת יחזיק עד 4000 מילים באנגלית / 3000 מילים בעברית, כולל הערות שוליים. יש לצרף למאמר תקציר בן 100 מילים.

המאמרים הנשלחים למערכת **עדכן אסטרטגי** יהיו מקוריים – כאלו שלא ראו אור בעבר ואינם נמצאים בבקרה בכתב עת אחר כלשהו.

המאמרים יישלחו בפורמט WORD לכתובת:
jcssmh@post.tau.ac.il

מאמרים הנשלחים לעיון, מבוקרים על ידי חברי מערכת כתב העת **עדכן אסטרטגי** ועל ידי קוראים מן החוץ.

**עדכן
אסטרטגי**