

עדכן אסטרטגי



כתב עת רב-תחומי לביטחון לאומי

כרך 25 | גיליון 1 | מארס 2022

כתב העת **עדן אסטרטגי** – כתב עת רב-תחומי לביטחון לאומי שפיט ומוכר על ידי הוות"ת למודל התקצוב, מופץ בכל רבעון ומיועד להעשיר ולאתגר את השיח המחקרי והציבורי במנעד הנושאים הקשורים לביטחון לאומי בהקשרו הרחב ביותר. לצד המיקוד בישראל ובמזרח התיכון, נכללים בכתב העת גם מאמרים העוסקים בסוגיות ביטחון לאומי בזירה הבינלאומית. הדגש בכתב העת הוא על מאמרים מחקריים ואקדמיים באופיים, אך לצידם נכללים בכתב העת גם מאמרי מדיניות, סקירות אקדמיות, ביקורת ספרים ובמות שיח בהשתתפות מומחים.

המאמרים המופיעים ב**עדן** נכתבים על ידי חוקרי המכון ואורחיו, והדעות המובעות בהם הן של המחברים בלבד.

יו"ר המערכת

פרופ' מנואל טרכטנברג

עורכים

ד"ר קובי מיכאל וד"ר כרמית ולנסי

עורכת משנה

ד"ר ג'ודי רוזן

רכז המערכת

ד"ר אורי ורטמן

חברי המערכת

פרופ' דימה אדמסקי
פרופ' אבי בן צבי
פרופ' איתן גלבוע
פרופ' עזר גת
פרופ' תמר הרמן
פרופ' אייל זיסר
פרופ' בני מילר
פרופ' אביתר מתניה
פרופ' אשר ססר
פרופ' איתמר רבינוביץ'
ד"ר יואל גוז'נסקי
ד"ר גליה לינדנשטראוס
ד"ר ענת קורץ
השגריר אפרים הלוי

עריכת לשון: מירה ילין

עיצוב גרפי: מיכל סמו־קובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב

עיצוב לוגו: b-way digital

דפוס: אורניב ר. בע"מ

המכון למחקרי ביטחון לאומי (חל"צ)

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

עדן אסטרטגי מתפרסם בעברית ובאנגלית

© כל הזכויות שמורות

ISSN Printed version: 0793-8950

ISSN Online version: 2789-9519

תוכן העניינים

הבמה המחקרית

3	ההתפתחות באסטרטגיה של רוסיה כלפי ישראל: מאי־הכרה למעורבות פרגמטית אנה בורשבסקיה
19	שיתוף הפעולה בין רוסיה למדינות צפון אפריקה בתחום האנרגיה אלכסנדרה פוקינה
32	משמעויות הנסיגה של ארצות הברית מאפגניסטן בתום שני עשורים למלחמה הכלל־עולמית בטרור עמית איילון, עדו גדי רז וברוך עמיאל
47	הנורמליזציה – פנים רבות לה: דגמים ביחסי ישראל־ערב אלי פודה
66	משבר הלגיטימציה של מודל גיוס החובה יגיל לוי

הבמה המדינית

82	אחרי הכול – בשאר אל־אסד אייל זיסר
88	כשבהודו מסתכלים מערבה, במזרח התיכון מביטים מזרחה: יחסיה של הודו עם מדינות המפרץ ועם ישראל יואל גוז'נסקי
94	המאבק על השליטה בתקשורת: ארצות הברית מול סין בעידן הנשיא ביידן הדי שגב
101	פתיחת כלל תפקידי הלחימה בצה"ל בפני נשים פנינה שרביט ברוך
107	מדה־לגיטימציה לפגיעה במוניטין – מה צריכה ישראל לעשות? צחי גבריאלי

ביקורת ספרים

115	העולם על פי האס – מדריך מקוצר עודד ערן
119	המזרח התיכון בין ארצות הברית לאירופה אלדד בן־אהרון
122	האם הסכסוך הישראלי־פלסטיני הוא טריטוריאלי או קיומי? אורי ורטמן
125	לא קלה הדרך להיות שוב אימפריה: טורקיה בעידן ארדואן גליה לינדנשטראוס

דבר העורכים

בימים אלו נשואות עיני העולם למתרחש באוקראינה, בשעה שחשרת עננים מרחפת מעל הסדר העולמי שהתעצב מאז קריסת ברית המועצות. הפלישה הרוסית לאוקראינה ערערה לא רק את תחושת הביטחון של מדינות אירופה והעולם החופשי אלא גם שורה של תפיסות והנחות הנעוצות במסד הערכי של העולם הליברלי.

אירועי המלחמה באוקראינה השכיחו מאיתנו את העיסוק היום-יומי בקורונה ובהשלכותיה על הסדר החברתי ועל הביטחון הלאומי. נדמה שגם הדיון הציבורי בנוגע למודל השירות בצה"ל וליחסי צבא-חברה נדחקו לקרן זוית בעקבות שורת אירועים משבריים כמו תאונות אימונים וחוק הפנסיה. אלא שכל אלו עדיין מחייבים את המשך השיח והגברתו, ובגיליון זה אנו מפנים זרקור גם לסוגיות אלו. וכך, לא בכוונת מכוון, הגיליון הנוכחי מתכתב עם המציאות הגועשת מחד גיסא ועם סוגיות ליבה בביטחון לאומי מאידך גיסא. בבמה המחקרית שני מאמרים על אודות רוסיה: האחד עוסק ביחסי רוסיה-ישראל מימי ברית המועצות ועד ימינו והשני עוסק באסטרטגיית האנרגיה של רוסיה במזרח התיכון. הגיליון כולל מאמר מעורר מחשבה לגבי מדיניותה של ארצות הברית באפגניסטן בתום שני עשורים למלחמה הכלל-עולמית בטרור. מאמרים אלו תורמים להבנה מעמיקה יותר של המשבר הנוכחי באוקראינה. לצד אלו מופיע בגיליון מאמר המתייחס למשבר הלגיטימציה של מודל גיוס החובה בצה"ל וכולל המלצות להתאמות במודל השירות. את הבמה המחקרית חותם מאמר קונספטואלי מאיר עיניים בנוגע לנורמליזציה כמושג, שמציע תובנות בהקשר הרחב של השינויים הטקטוניים בסדר האזורי והעולמי.

התכתבות עם ענייני השעה נוכל למצוא גם במאמרי במת מדיניות בגיליון זה. לצד מאמר העוסק במשטר אסד בסוריה בעקבות מלחמת האזרחים, ובו התייחסות גם לתפקידן של רוסיה ואיראן, מופיעים מאמרים העוסקים ביחסי הודו ומדינות המפרץ, בקרב בין סין לבין ארצות הברית על השליטה בתקשורת, בשירות נשים בצה"ל ובאופן התמודדותה של ישראל עם אתגר הדעה-לגיטימציה. גם הספרים הנסקרים בבמת ביקורת ספרים עוסקים בסוגיות אזוריות ובינלאומיות הנוגעות לסדר האזורי והגלובלי, ויש בהם כדי להרחיב את היריעה ואת המבט לגבי ההתרחשויות העכשוויות שאליהן התייחסנו בפתח הדברים. בבמה זו ארבע ביקורות, הראשונה שבהן עוסקת בספרו של ריצ'ארד האס על אודות המערכת הבינלאומית והסדר העולמי; השנייה עוסקת במדיניות ארצות הברית ואירופה במזרח התיכון; השלישית עוסקת בספר על הסכסוך הישראלי-פלסטיני; והרביעית עוסקת בספר הדין בטורקיה בעידן ארדואן.

כתב העת ממשיך להיות מגנט מחקרי ואינטלקטואלי לכותבים מהארץ ומהעולם, ואנחנו מקווים שתמשיכו למצוא בו עניין ודעת.

בברכה,

מערכת עדכן אסטרטגי:

ד"ר קובי מיכאל – עורך

ד"ר כרמית ולנסי – עורכת

ד"ר ג'ודי רוזן – עורכת משנה

ד"ר אורי ורטמן – רכז מערכת



הקרמלין (CC BY 4.0)

ההתפתחות באסטרטגיה של רוסיה כלפי ישראל: מאי־הכרה למעורבות פרגמטית

אנה בורשבסקיה

מכון וושינגטון למדיניות המזרח התיכון

המאמר מציע סקירה רחבה ופנורמית של שלושים השנים האחרונות ביחסי רוסיה־ישראל ומזהה בהן תמות מרכזיות. ההתמקדות היא באסטרטגיות, בטקטיקות ובאינטרסים של הקרמלין כלפי ישראל וכן בנקודות החיכוך ובגבולות השותפות בין שתי מדינות, תחילה בתקופת בוריס ילצין ובהמשך ובעיקר בימי ולדימיר פוטין. תחילה נסקרת גישתה של רוסיה כלפי ישראל בשנות ה־90 על רקע מדיניות הפנים והחוץ הכללית של רוסיה, בהמשך נבחן היכן המזרח התיכון וישראל בפרט השתלבו במדיניות זו. המאמר עומד על השיפור ביחסים בחלקו הראשון של העשור ועל ההתקררות ביחסים במחציתו השנייה, במקביל להתגברות האינטרסים והלחצים מצד הקרמלין. לאחר מכן דן המאמר ברוסיה של פוטין וביחסים הדו־צדדיים עם ישראל במסגרת הרחבה של מדיניות רוסיה כלפי המזרח התיכון. היחסים עם ישראל מוצגים בהקשר הכולל של מדיניות החוץ של רוסיה כלפי המזרח התיכון ושל הושטת היד האישית של פוטין לעבר ישראל כחלק מהרחבת הקשרים הכלכליים, התרבותיים והפוליטיים, וקשרים נוספים שהחלו בעידן ילצין. המאמר דן בנרטיבים המרכזיים של מאבק בטרור, מלחמת העולם השנייה, סטליניזם, קשרי תרבות ואינטרסים דתיים שעומדים לנגד עיניו של פוטין כחלק מהמטרה הפרגמטית לבנות השפעה. יוצג גם הקשר רחב יותר לטיהור (רהבילטציה) שמבצע פוטין לסטלין ולסטליניזם, לצד השאלה כיצד נרטיבים פנימיים אלה משתלבים במדיניות החוץ של הקרמלין. לבסוף נדונה השאלה כיצד ההתערבות בסוריה שינתה את דינמיקת הכוח והאינטרסים של רוסיה וישראל גם יחד, ויוצגו המלצות למדיניות.

מילות מפתח: רוסיה, ישראל, ארצות הברית, מיכאיל גורבצ'וב, בוריס ילצין, ולדימיר פוטין, יוסיף סטלין, טרור.

מבוא

היחסים עם מוסקבה מילאו מאז ומתמיד תפקיד חשוב עבור מדינת ישראל, לטוב ולרע. הארי טרומן ויוסיף סטלין תמכו שניהם בהקמת המדינה היהודית, גם אם מניעיהם היו שונים בתכלית. ואכן, ההצבעה של ברית המועצות בעד חלוקת פלשתינה ב־29 בנובמבר 1947 הייתה לכאורה מנוגדת לחלוטין למנהגו של סטלין ולהשקפת עולמו. סטלין כתב כבר בשנת 1913 את 'השאלה הלאומית והסוציאליזם דמוקרטי' (Stalin, 1913), שממנה צמחה האמירה המפורסמת "היהודים אינם אומה", ובהמשך תייג יהודים כבלתי נאמנים. הסיבה האמיתית להצבעה ב־1947 נבעה ככל הנראה מריאליזם פוליטי. סטלין העדיף לדחוק את הבריטים מהמזרח התיכון (Kramer, 2017) וראה בהקמת מדינת ישראל אמצעי להשיג זאת בשעה שהמלחמה הקרה כבר הייתה עובדה קיימת באזור הים התיכון.

זמן קצר מאוד לאחר ההצבעה החלה ברית המועצות להפנות גב לישראל, בזמן שמפלגת מפא"י בראשות דוד בן־גוריון בחרה "להזדהות בגלוי עם המערב" (Aharonson, 2018). הקרמלין השעה לראשונה את היחסים עם ישראל ב־11 בפברואר 1953 (United Press, 1953) תחילה למשך חמישה חודשים, ולבסוף ניתק אותם ב־10 ביוני 1967 בעקבות מלחמת ששת הימים. מנהיגי ברית המועצות החלו לראות בישראל מדינה מנוודה (pariah state) ונקודת משען ל"אימפריאליזם" האמריקאי והמערבי בכלל במזרח התיכון. בהקשר זה העוינות כלפי ישראל והמערב הפכה להצדקה עבור ברית המועצות לקדם אחדות ערבית. הקג"ב אימץ ותמך לא רק בצבאות ערב אלא גם בקבוצות טרור אנטי־מערביות ברחבי המזרח התיכון ובתנועות טרור ולאומנות פלסטיניות בגדה המערבית ובעזה. "חטיפת מטוסים היא המצאה שלי", התרברב גנרל סובייטי בשנת 1971 (Pacepa, 2006).

הפוליטיקה הפנימית של רוסיה, האוריינטציה הכוללת של מדיניות החוץ שלה ובייחוד גישתה למזרח התיכון – כל אלה מסגרו את יחסי מוסקבה עם ישראל במהלך כהונתו של ילצין לאורך שנות ה־90.

מיכאיל גורבצ'וב, האחרון שהחזיק במושכות ההנהגה הסובייטית, ביקש לשפר את היחסים עם ישראל לטובת הקרמלין. הוא הגיע למסקנה שברית המועצות אינה מצליחה לתרגם את מעמדה באזור לרווחים דיפלומטיים ומדיניים גדולים יותר וחיפש אפשרויות נוספות מול ארצות הברית. לכן החליט גורבצ'וב להרחיב את הדיאלוג

הדיפלומטי עם ישראל, ועד מהרה הקל את ההגבלות על ההגירה היהודית מברית המועצות לישראל. שתי המדינות חידשו את היחסים הדיפלומטיים המלאים ביניהן באוקטובר 1991 (Haberman, 1991), אלא שבתוך חודשיים חדלה ברית המועצות להתקיים. במהלך החודשים האחרונים לקיומה הצטרפה ברית המועצות לארצות הברית כשותפה במתן חסות לשיחות השלום במזרח התיכון שהחלו באוקטובר אותה שנה במדריד, אף כי במציאות תפקידה של מוסקבה היה שולי. מאז שהפדרציה הרוסית ירשה את ברית המועצות מורגש שיפור מואץ במסלול הכללי של היחסים בין המדינות, תחילה תחת שלטון בוריס ילצין בשנות ה־90 ולאחר מכן ביתר שאת במהלך כהונתו של ולדימיר פוטין, אף כי נותרו נקודות מחלוקת וחיכוך, והיחסים נבנים בעיקר על בסיס פרגמטיות. מאמר זה מציג מבט פנורמי על התפתחות זו, תוך התבוננות בתמונה הרחבה של שלושים השנים האחרונות והתמקדות באסטרטגיות ובאינטרסים של רוסיה לגבי ישראל.

מדינות הפנים והחוץ של רוסיה בשנות ה־90

הפוליטיקה הפנימית של רוסיה, האוריינטציה הכוללת של מדיניות החוץ שלה ובייחוד גישתה למזרח התיכון – כל אלה מסגרו את יחסי מוסקבה עם ישראל במהלך כהונתו של ילצין לאורך שנות ה־90. לפיכך, כדי לדון ביחסי רוסיה־ישראל חשוב לראות את ההקשר הרחב שהשפיע עליהם. ילצין וממשלתו נטו תחילה בהחלטיות כלפי המערב, אך היה גבול לליברליזציה מבית. "נכון לסוף 1993 הבנתי שאפשר בהחלט להחמיץ את הסיכוי לעשות מהפך קיצוני ברוסיה לדמוקרטיה מודרנית עם כלכלת שוק פתוח", כתב שר החוץ הראשון של רוסיה אנדריי קוזירב, ששאף לנטייה פרו־מערבית כללית בממשלתו של ילצין (Kozyrev, 2019, p. 250). בערך באמצע שנות ה־90 החלה רוסיה "להחיות את המערכת המתבססת על כוח למטרות אישיות במסווה של סיסמאות ליברליות", כתבו החוקרת הבכירה לענייני רוסיה ליליה שבצובה, ומי שהיה עוזר מזכיר המדינה לענייני דמוקרטיה זכויות אדם ועבודה, דיוויד קרמר (Shevtsova & Kramer, 2012). יתרה מכך, בשנים הראשונות לא הייתה לכידות במדיניות החוץ הרוסית, וקולות צורמים בממשלה ובמגזר הפרטי (כולל מגזרי האנרגיה והבנקאות) משכו לכיוונים שונים. הגישה של ילצין כלפי מזרח התיכון עלתה בקנה אחד עם הכיוון הכללי שלו במדיניות החוץ: גישה פרגמטית אך נפרדת (Freedman, 1998, pp. 140-169). ילצין עצמו התעניין בעיקר בנושאים פנימיים ולא באזור זה, ובכל זאת התמונה שעלתה לימדה על כמה סדרי עדיפויות מרכזיים.

ישראל בתוך האינטרסים הרחבים במזרח התיכון

למרות נסיגה רוסית חלקית מהאזור, טורקיה ואיראן המשיכו להיות חשובות לממשלתה, הן בהמשך לשינוי בחשיבות של מרכז אסיה ועבר הקווקז אך גם בזכות עצמן, מסיבות מסחריות וגיאופוליטיות היסטוריות עוד טרם ימי ברית המועצות. מוסקבה התמקדה בבניית מערכת יחסים מסחרית עם טורקיה, ולעומת זאת איראן הפכה לנקודת מחלוקת במזרח התיכון בין רוסיה למערב עוד בימי ההתמקדות הפרו-מערבית של ילצין בשנותיו הראשונות בתפקיד. מוסקבה רצתה למכור נשק לרפובליקה האסלאמית תוך הישענות על הפשרת היחסים בין שתי המדינות שהחלה ביוני 1989, לאחר מותו של האייתוללה חומייני. יתרה מכך, כבר באוגוסט 1992 חתמו שתי המדינות על הסכם דו־צדדי לשיתוף פעולה בתחום הגרעין ועל הסכם המשך ב־1995, שלפיו הסכימה מוסקבה להקים תחנת כוח גרעינית בבושהר, על חוף המפרץ בדרום-מערב איראן.

באותה עת ארצות הברית וישראל תיאמו את מדיניותן כלפי מוסקבה כדי להגביל אספקת טילים וטכנולוגיה דו־שימושית וגרעינית מרוסיה לאיראן. סגן נשיא ארצות הברית דאז אל גור אף חתם על הסכם סודי עם ראש ממשלת רוסיה דאז ויקטור צ'רנומירדין, שהגביל את מכירת הנשק הקונוונציונלי של רוסיה לאיראן. ההסכם קבע כי ארצות הברית לא תטיל סנקציות על רוסיה בגין אספקת נשק וטכנולוגיה למדינה הנותנת חסות לטרור, ואילו רוסיה לא תפעל להשגת חוזי נשק חדשים ותסיים את כל המכירות במסגרת החוזים הקיימים עד ה־31 בדצמבר 1999. בעקבות הלחץ האמריקאי הכולל הסכים ילצין לצמצם את שיתוף הפעולה הגרעיני עם איראן, אך גורמים אמריקאים רשמיים האמינו כי "מדענים ומכונים רוסיים פעלו באופן עצמאי לסייע למהנדסים איראנים בתחומים רגישים של מחזור הדלק הגרעיני ובבניית כור מחקר למים כבדים של 40 מגוואט באראק" (Iran Nuclear Overview, 2020).

המפרץ הפרסי הוא אזור עם דרכי מים ונתיבי סחר חיוניים וגיאואסטרטגיים, ולכן צמח כעדיפות אזורית מרכזית שנייה בחשיבותה עבור הקרמלין. האזור הערבי־ישראלי עבר למקום השלישי, וכאן השתלבה ישראל. זה המקום שבו מוסקבה החלה לראות בישראל שותפה.

קשרים דיפלומטיים, כלכליים ותרבותיים

במשך שנים, נקודת החיכוך הגדולה ביותר מבחינת ישראל הייתה כנראה הסיוע של רוסיה לתוכנית הגרעין של איראן והקשר הכולל של רוסיה עם איראן

וחזבאללה ועם חמאס והג'האד האסלאמי הפלסטיני, ובקיצור – עם כוחות רדיקליים באזור. קשרים אלה העלו בישראל חששות ביטחוניים לגיטימיים. במשך שנים נהגו גורמים ישראלים לדחוק בארצות הברית להגביר את הלחץ על רוסיה סביב מכירת הנשק לאיראן ובייחוד הסיוע הרוסי לתוכנית הגרעין האיראנית. רוסיה גם שמרה על קשרים עם סדאם חוסיין בעיראק ועם אסד בסוריה – נקודות נוספות לדאגה – אך למרות זאת נוצרה התכנסות מסוימת סביב כמה נושאים נבחרים. כפי שכתב רוברט פרידמן, האינטרסים של הקרמלין ביחס לישראל התמקדו בעיקר בנושאים כלכליים, תרבותיים ודיפלומטיים, כאשר האחרונים היו גם אינטרסים כלליים וגם אינטרסים הממוקדים בתהליך השלום הערבי־ישראלי (Freedman, 1998). היחסים עברו כמה וכמה שלבים, כשברקע מתחים ואי־הסכמות.

ראשית, הסחר הדו־צדדי הואץ, ובין 1992 ל־1993 הכפיל את עצמו ואף יותר מכך, מ־123 ל־308 מיליון דולר. הוא המשיך לעלות בהתמדה מדי שנה, הגיע ל־867 מיליון דולר ב־1995 ועמד על קצת יותר מ־600 מיליון דולר בסוף שנות ה־90 (International Monetary Fund, 2021a; 2021b). כדי לראות את המספרים הללו בפרספקטיבה, רק הסחר עם טורקיה היה גבוה יותר באותן שנים בהשוואה לסחר של רוסיה במזרח התיכון, ואכן, עד סוף שנות ה־90 טורקיה צמחה להיות שותפת הסחר האזורית הבכירה של רוסיה. נקודת ייחוס נוספת היא הסחר הכולל של רוסיה עם האזור כולו (למעט טורקיה), שנע בעשור זה בין 1.2 ל־1.7 מיליארד דולר (International Monetary Fund, 2021a; 2021b). למכירה המתוכננת והשנויה במחלוקת של ישראל לסין בשווי של כ־1 מיליארד דולר (שנעצרה בסופו של דבר עקב לחץ אמריקאי) עבור מערכת מכ"ם להתרעה מוקדמת מסוג פלקון, שנשענת ברובה על טכנולוגיית AWACS, הייתה תרומה רוסית (Boese, n.d.): התעשייה האווירית לישראל שילבה את הפלקון במבנה של מטוס רוסי (Pike & Sherman, 2000; Rodan, 1998, p. 22). במישור הדיפלומטי גברה המעורבות הכוללת. באפריל 1994 הגיע ראש ממשלת ישראל יצחק רבין לביקור היסטורי במוסקבה כדי לדון בתהליך השלום במזרח התיכון – הביקור הממלכתי הראשון ברוסיה של ראש ממשלה ישראלי. תהליך השלום היה עדיין בהובלת ארצות הברית, אבל רוסיה המשיכה להיות מעוניינת בתפקיד מרכזי או לפחות במראית עין של שחקנית מרכזית. ביקורו של רבין ברוסיה התקיים אחרי ביקורו שם של יאסר ערפאת, מנהיג אש"ף דאז.

הזדמנויות להשפעה על רקע התקררות היחסים

נכון לסוף שנות ה־90 ועל רקע הקיפאון בתהליך השלום במזרח התיכון שהובילה ארצות הברית, יחסי רוסיה־ישראל התקררו בהשוואה לראשית העשור. אולם למרבה האירוניה, ממשלת ישראל הביעה בפומבי תמיכה רבה יותר ברוסיה. כך למשל ישראל שמרה על מידה של אמביוולנטיות בתגובתה למעשי הזוועות שביצעו הסרבים ביוגוסלביה לשעבר, ולמערכה שפתחה נאט"ו בעקבות זאת. היו שסברו באותה עת כי שר החוץ דאז אריאל שרון מעוניין בין היתר "למתן את היחסים המתהדקים של ישראל עם רוסיה, בעלת בריתה של סרביה, וכי דחה את המלצות יועציו שהאיצו בו לגנות את הסרבים בצורה ברורה" (Greenberg, 1999). עוד לפני כן טען שרון שהתערבות של נאט"ו תצמיח טרור פונדמנטליסטי אסלאמי בקוסובו (Associated Press, 1999). בהבהרה רשמית אמר שרון שהוא "מייחס חומרה רבה לכל מעשי רצח, פציעה או גירוש המכוונים כלפי אזרחים חפים מפשע", וכי "ישראל העניקה סיוע לנפגעי המלחמה" (Statement, 1999). בערך באותו זמן תמכה ממשלת ישראל גם בהארכה של תקופות ההלוואות שקרן המטבע העולמית נתנה לרוסיה בעקבות המשבר הפיננסי של 1998.

יבגני פרימקוב שינה את המדיניות של מוסקבה כלפי הסכסוך הערבי־ישראלי מגישה מאוזנת למדיניות שחזרה לנטות לעבר הפלסטינים והערבים.

אחד ההסברים האפשריים לתמיכה הישראלית הוא גל העלייה הגדול שחווה ישראל, שהביא אליה יהודים מרוסיה ומרפובליקות סובייטיות לשעבר (Theodorou, 2016). כמיליון דוברי רוסית יצרו קשרי תרבות מתמשכים בין המדינות, שהייתה להם חשיבות בפני עצמם אך גם בתוך הפוליטיקה הישראלית. באביב 1999 אמר שר החוץ אריאל שרון לווינגטון פוסט, על רקע האמביוולנטיות הישראלית כלפי המערכה של נאט"ו, "הקול הרוסי יכריע את תוצאות הבחירות" [בישראל] (Little Russia, 1999). ואכן ברמה מתוחכמת יותר קשרי התרבות שנוצרו סיפקו למדינה הרוסית יותר הזדמנויות השפעה. כך לדוגמה יבגני פרימקוב, מי שהיה אז ראש ממשלת רוסיה וגם ראש המודיעין בעברו, ניצי וערביסט מומחה, אמר במהלך ארוחה רשמית במוסקבה ב־1999: "אני לא באמת רוצה להתערב בפוליטיקה הישראלית [...] אבל אילו הייתי אזרח ישראלי, הייתי מצביע למר נתניהו בבחירות הקרובות" (Hockstader, 1999). נתניהו

מצידו לא התאמץ למנוע את הדלפת ההערה לעיתונות הישראלית.

זאת ועוד, רוסית היא השפה השלישית המדוברת ביותר בישראל ברמת שפת אם, והקהילה דוברת הרוסית והישראלים יוצאי קהילה זו שומרים על קשרים עם רוסיה, מתעניינים בהתפתחויות שם ולרוב הם צרכנים נלהבים של העיתונות הרוסית, גם אם הדעות בתוך הקהילה חלוקות לגבי התמיכה ברוסיה. הקרמלין רואה בקהילה זו כלי נוסף מבין כמה כלי השפעה שיש לו בישראל. אין ספק שהקרמלין מבין כי אי אפשר להשוות את השליטה שיש לו במרחב הפוסט־סובייטי לזו שיש לו בישראל, וכי קשרי תרבות לא בהכרח יניבו אותה מידה של השפעה בתוך הממסד הפוליטי הישראלי, ואף על פי כן הוא מתמיד בניסיון לטפח את קהילת דוברי הרוסית (Russian Prime Minister, 2011). פוטין אמר כמה פעמים במהלך השנים שישראל היא "בפועל מדינה דוברת רוסית" (Israel is a 'Russian-speaking country', 2019).

"העולם הרב־קוטבי" של פרימקוב

יבגני פרימקוב, שבראשית הדרך החליף את אנדריי קוזירב הפרו־מערבי ב־1996 כשר החוץ ולאחר מכן היה ראש ממשלה ב־1998, שינה את המדיניות של מוסקבה כלפי הסכסוך הערבי־ישראלי מגישה מאוזנת למדיניות שחזרה לנטות לעבר הפלסטינים והערבים. בפרט מתח פרימקוב ביקורת על ישראל בשל מבצע 'ענבי זעם' בלבנון באפריל 1996 (Tel Aviv, 1996) (על פי ה'קומרסנט' הרוסי, ישראל חשדה בהצעות הגישור של רוסיה והעדיפה את ארצות הברית). בסוף 1997 האשים פרימקוב את ישראל בקריסת תהליך השלום. במבט רחב יותר, פרימקוב הציב את מדיניות החוץ הרוסית במוקד תוך התרחקות מהמערב והתוויית חזון של עולם רב־קוטבי (מקורות רוסיים מכנים זאת גם בשם "עולם פוליצנטרי"), שאותו ניסח לראשונה ב־1996 ושוב ב־1998. החזון כלל משולש אסטרטגי של רוסיה, סין והודו (Primakov, 1996). יש לציין כי גם קודמו של פרימקוב, אנדריי קוזירב, דיבר על חזון של עולם רב־קוטבי כבר ב־1992 (Kozyrev, 1992), אבל פרימקוב ניסח את הרעיון בצורה מפורשת יותר כעדיפות של מדיניות חוץ, ובוודאי שהרעיון שלו, בניגוד לזה של קוזירב שדיבר על שותפות עם ארצות הברית, נשא השלכות אנטי־מערביות רחבות יותר. הרעיון של פרימקוב הניח ביסודו שהסדר העולמי בהנהגת ארצות הברית מקפח את רוסיה והיא לא תוכל עוד להתחרות לבדה, אך היא תוכל לעשות זאת כחלק מהמשולש רוסיה־סין־הודו. ואכן, כמעצמה גדולה רוסיה נזקקה לתחרות עם המערב, כולל במזרח התיכון, שאליו פרימקוב היה להוט להחזיר את רוסיה.

ה'צ'קיסטי' (chekist) של המילה. בתודעה המערבית המונח 'פרגמטי' מעורר דימויים של סבירות, אבל עבור סוכן צ'קה (Cheka) מדובר בחישוב קר וציני של אינטרס לאומי ובגישה תועלתנית כלפי מטרות ואמצעים (Sherr, 2013).

בכל הנוגע לישראל, אחד הלקחים גרר את הטעות האסטרטגית של מדיניות פנים אנטי-יהודית בברית המועצות שהובילה להקמתה של תנועת "מסורבי העלייה". התנועה התחברה לאליטות המערביות והפעילה לחץ שהביא בין היתר להעברת תיקון ג'קסון ואניק רב ההשפעה, שיצר לחץ על ברית המועצות ועל מדיניות זכויות האדם שלה. בצורה רחבה יותר, המאמצים הקשורים למסורבי העלייה סייעו גם לחשוף את אופיו האמיתי המרושע של המשטר הסובייטי ואת העובדה שלא היה מדובר בשאלה מוסרית של ערפול מכון בין אידיאולוגיה מערבית לסובייטית. ואכן, מאחורי הקלעים מוסקבה לא הייתה עיוורת לכשל האסטרטגי (אם כי לא בהכרח מוסרי) של גישה זו אפילו בימי המלחמה הקרה. כפי שעולה מארכיון מיטרוחין הידוע, "אפילו ברז'נייב התלונן מדי פעם על חוסר הפרופורציה הניכר במערכה שניהל הקג"ב נגד מסורבי עלייה, 'הציונות עושה אותנו טיפשים'" (Andrew & Mitrokhin, 2006, p. 143). יתרה מכך, ניתוק הקשרים הדיפלומטיים עם ישראל הוביל גם לכך שהקרמלין איבד גישה למודיעין בתוך ישראל – חיסרון נוסף בימי המלחמה הקרה.

הקרמלין הגיע להבנה ששיגי יותר על ידי שיתוף פעולה עם היהודים, ואכן הנחת היסוד כאן הייתה זהה לחלוטין לאסטרטגיית המזרח התיכון הרחבה של פוטין בדבר בנייה יזומה של יחסים טובים עם כל השחקנים המרכזיים באזור – גם אלה שנלחמים ביניהם – כחלק מהחתימה למימוש האינטרסים הרוסיים כפי שפוטין הגדיר אותם, וכדי למצב את רוסיה כמתווכת ומשכנת שלום. מאז עלייתו לשלטון אימץ פוטין בעקביות את הגישה הגמישה הזו לשם חיזוק מעמדה של רוסיה באזור. אפשר לטעון שהשיג הצלחה רבה יותר מזו של ברית המועצות (Freedman, 2018 pp. 102–115).

גמישות פרגמטית וקשרים כלכליים

מתחילת ימי שלטונו הבלויט פוטין את נוכחותה של רוסיה באזור הרבה יותר ממה שעשה ילצין, לעיתים קרובות באמצעות מעורבות אישית. באוקטובר 2000, זמן קצר לאחר כניסתו לתפקיד, ביטל פוטין בפומבי את הסכם גורצ'רנומירדין משנת 1995. דיווחים בעיתונות הצביעו על כך שבפועל ההסכם לא הגביל כמעט את מכירת הנשק של רוסיה לאיראן, גם כאשר ארצות הברית מילאה את חלקה בהסכם. יתרה מכך, המועד האחרון

"אתה צריך להבין, לעולם לא נעזוב את המזרח התיכון משום שאנחנו חלק מהמזרח התיכון. אנחנו – חלק מהמזרח התיכון!" השיב פרימקוב לרבין לאחר שהאחרון אמר לו שישיראל אינה מעוניינת בנוכחות סובייטית במזרח התיכון, כך סיפר אפרים הלוי, ראש המוסד לשעבר, בראיון שנערך עימו לאחרונה. הלוי אכן זוכר שפרימקוב חזר על המשפט הזה לאחר שמכונתם התקלקלה בין ירושלים לתל אביב; פרימקוב היה כה תקיף, נזכר הלוי, שהוא חבט בכוח באגרופו במכונת עד שפצע את עצמו. תפיסה זו של רוסיה כלפי האזור אינה רק קומוניסטית אלא רוסית במהותה, ציין הלוי (Magen & Rakov, 2022, p. 43).

בתקופתו של פרימקוב החלה ממשלת רוסיה להפגין עניין מוגבר בהקרנת מעמד של מעצמה במזרח התיכון. ילצין ערך באופן אישי כמה נסיעות לאזור – במארס 1996 לפסגת שלום במזרח התיכון במצרים ובפברואר 1999 להלווייתו של המלך חוסיין בירדן. עם זאת, בישראל הוא ביקר רק בינואר 2000 לאחר שפרש מנשיאות רוסיה, שבוע לאחר שמינה קצין קג"ב לשעבר בשם ולדימיר פוטין לנשיא בפועל (Boris Yeltsin, 2000).

רוסיה של פוטין – חזרה למזרח התיכון והגברת ההתמקדות בישראל

פוטין אימץ את חזונו של פרימקוב על עולם רב-קוטבי ופעל מייד להחזרת רוסיה למזרח התיכון בגישה אנטי-אמריקאית של משחק סכום אפס (Abner, 2017). ביחס לישראל פוטין נקט תחילה גישה ריאליסטית פרגמטית, אם כי באופן אירוני גישתו הייתה פרו-ישראלית יותר מזו של פרימקוב עצמו שנים אחדות קודם לכן. יתרה מכך, כפי שכתב מארק נ' כץ על השנים המוקדמות הללו, גישתו של פוטין מצאה לה כמה תומכים בממשלתו (Katz, 2005). ואולם הגישה הכוללת של פוטין לאזור עדיין שיקפה את חזונו של פרימקוב בדבר כינון קשרים עם כל השחקנים הגדולים בשטח – אסטרטגיה שצמחה מלקחים מכישלון ברית המועצות. אין ספק שפוטין לא התכוון להקים לתחייה את ברית המועצות, אבל היה נחוש לנצח את ארצות הברית במקום שבו ברית המועצות נכשלה. ההפסד במלחמה הקרה המשיך לרדוף את האליטות הרוסיות – לא בגלל שרצו לחזור לקומוניזם אלא משום שרוסיה הפסידה והסדר העולמי השתנה כתוצאה מכך – והם רצו לראות תוצאה שונה. לכן הלקח שהפיק הקרמלין התמקד בטקטיקות ששימשו אותו להשגת מטרותיו ולא בחשיבה יסודית מחודשת על המטרות עצמן, אלא שעכשיו העניין היה גיאופוליטיקה מסורתית, לא אידיאולוגיה. כפי שכתב ג'יימס שר, הגישה הכוללת של פוטין משקפת פרגמטיות במובן

למשל, ביוני 2012 ניצל פוטין את המתיחות בין ממשל אובמה לממשלת נתניהו. הוא ביקר בישראל בפעם השנייה תשעה חודשים לאחר שנשיא ארצות הברית ברק אובמה הגיע לביקורו הראשון. ראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו נסע למוסקבה בתדירות גבוהה יותר מאשר לווינגטון בתקופת נשיאותו של אובמה.

היחסים הכלכליים בין שתי המדינות השתפרו במהלך כהונתו של פוטין. ב־2014 הגיע היקפם ליותר משלושה מיליארד דולר – נתון גבוה מעט מהיקף הסחר של רוסיה עם מצרים באותה שנה, ומאז נותר ההיקף בערך סביב מספר זה. פוטין היה מעוניין במסחר בהיי־טק בתחומים שונים, כולל ננוטכנולוגיה, והתיירות הפכה לגורם חשוב נוסף. לאחרונה דנה ישראל (ולמרב האירוניה גם איראן) עם רוסיה בהצטרפות לאזור סחר חופשי עם האיחוד הכלכלי האירואסייתי בהובלת רוסיה (Ahren, 2019). במציאות קשה לראות את ישראל מצטרפת לאזור סחר כזה בקרוב, לאור מצב היחסים בין הדמוקרטיות המערביות לרוסיה. יתרה מכך, קשה לראות את איראן וישראל חברות באותו ארגון, בשל עמדתה של טהראן כלפי ישראל. ובכל זאת, עצם העובדה שהדינאמיקה התקיימה היא חשובה. נקודה אחרונה היא השיפור הקל ביחסים הצבאיים. בראשית שנת 2009 החלה רוסיה לשתף פעולה עם התעשייה האווירית לישראל (תע"א), גם בנושאי מל"טים (Russia Confirms, 2009), וכעבור שנה כבר רכשה ציוד בשווי 100 מיליון דולר, על פי דיווחים בעיתונות. העיתון הרוסי ודומוסטי דיווח כי בסוף 2015 רכש משרד ההגנה הרוסי עשרה מל"טים נוספים שתוכננו על ידי ישראל והורכבו ברוסיה (Nikolsky, 2015). שיתוף הפעולה הזה נשמר חרף העובדה שישראל נותרה מודאגת לאורך השנים מתמיכתה של רוסיה בתוכנית הגרעין של איראן וחששה שרוסיה תספק מערכות הגנה אווירית מתקדמות לרפובליקה האסלאמית. ואכן, לאורך השנים לחצו ארצות הברית וישראל על רוסיה לעצור את מכירת הטיילים מסוג S-300 לאיראן. מוסקבה הקפיאה את המכירה בסופו של דבר (אם כי מעולם לא ביטלה אותה) בתמורה לויתורים גדולים מצד המערב, שקיבל את תמיכתה של רוסיה בסנקציות נגד טהראן (Baker & Sanger, 2010). עסקת ה־S300 יצאה לפועל בסופו של דבר לאחר החתימה באוקטובר 2015 על הסכם הגרעין (תוכנית הפעולה המשותפת) עם איראן.

רוסיה כמשכינת שלום

פוטין היה נחוש לשקם את מעמדה של רוסיה כמעצמה גדולה בזירה העולמית. כחלק מהחזון העולמי הרב־קוטבי הוא מיצב את רוסיה כמדינה חיונית להשגת פתרון לכל בעיה עולמית מרכזית. לשם כך הכניס את

של דצמבר חלף והמכירות הרוסיות לאיראן נמשכו. המסר מן הביטול הפומבי של ההסכם היה שפוטין מעוניין בשיתוף פעולה הדוק יותר עם הרפובליקה האסלאמית (Chernomyrdin, 2000). לאחר קריסת שיחות קמפ דייוויד 2 (ביולי 2000) ניסתה מוסקבה לקחת על עצמה תפקיד גדול יותר כמתווכת, לפחות מבחינה רטורית. כעבור חודש נסע יאסר ערפאת למוסקבה ונפגש עם פוטין, שאמר כי רוסיה מוכנה "לתת חסות משותפת" להסדר במזרח התיכון (Vladimir Putin, 2000).

פוטין היה נחוש לשקם את מעמדה של רוסיה כמעצמה גדולה בזירה העולמית. כחלק מהחזון העולמי הרב־קוטבי הוא מיצב את רוסיה כמדינה חיונית להשגת פתרון לכל בעיה עולמית מרכזית.

באפריל 2005 הפך פוטין למנהיג הקרמלין הראשון שביקר בישראל (Visits to the State of Israel, 2005). הביקור נערך על רקע מדיניות חוץ אגרסיבית יותר שרוסיה החלה לאמץ בעקבות מה שנקרא 'מהפכות הצבע' בגאורגיה, באוקראינה ובמקומות אחרים במרחב הפוסט־סובייטי. המהפכות נגעו גם במזרח התיכון ובייחוד מהפכת הארזים בלבנון, ופוטין האשים את המערב באירועים אלו. החשש של הקרמלין ממהפכות הצבע בשנים אלו התמקד בעיקר במרחב הפוסט־סובייטי ולא במזרח התיכון, אך לא היה אפשר להתעלם ממהפכת הארזים. הקשרים בין רוסיה לישראל המשיכו להתפתח ובספטמבר 2008 הכריזו שתי המדינות על תיירות ללא צורך בוויזה (Keinon, 2008). פקידים רוסים וישראלים קיימו בקביעות יותר ויותר פגישות ושיחות טלפון והחזיקו ערוצי תקשורת פתוחים רבים. עם זאת, החתירה לקשרים טובים עם ישראל לא מנעה מפוטין לכונן קשרים הדוקים יותר עם טהראן, להזמין את חמאס למוסקבה או להימנע מהגדרת חזבאללה כארגון טרור ואף לארח את נציגיו בבירת רוסיה.

עד שנת 2010 פוטין כונן יחסים טובים עם כל הממשלות במזרח התיכון ועם תנועות ההתנגדות המרכזיות להן, ולמרות שהקשרים נפגעו לזמן קצר לאחר האביב הערבי – אירוע נוסף שמוסקבה הייתה משוכנעת שארצות הברית עומדת מאחוריו, לצד המחאה שפרצה לאחר מכן ברוסיה – פוטין שיקם אותם ואת השפעתו במהרה. זאת ועוד, למרות היחסים הטובים עם כולם באזור היה ברור שפוטין נוטה להתקרב יותר לאיראן ולכוחות האנטי־אמריקאיים באזור בכלל. פוטין מעולם לא החמיץ הזדמנות להרוויח משגיאות אמריקאיות או מנסיגה אמריקאית מהאזור (בפועל או לכאורה). כך

שעליה להיערך להתמודד עם רוסיה גם בנושא זה. שלישית, היא האירה את פוטין באור חיובי יותר בכל הנוגע לממשלת ישראל.

למרות שנכון למועד כתיבת שורות אלה הסוגיה הישראלית-פלסטינית בהחלט לא נמצאת בראש סדר היום של אף גורם, גם לא של מוסקבה, הקרמלין הבהיר בעקביות שבכוונתו לקחת בה חלק.

טרור, מלחמת העולם השנייה ונרטיבים נוספים

טרור

כחלק מבניית הקשרים עם ישראל פוטין ביקש גם להסתמך על נרטיבים אחדים מעבר לטיפוח קהילת היהודים דוברי רוסית, מתוך חתירה לקשרים עמידים יותר. הוא שב ויצר הקבלות בין מאבקה של רוסיה בקיצוניות האסלאמיסטית הסונית לבין המאבק של ישראל בטרור. ייתכן שהושטת היד שלו היא הסיבה לכך שישראל הייתה אחת המדינות היחידות (למרבה האירוניה, לצד איראן) שלא מתחו ביקורת על הדיכוי האכזרי של הבדלנים הצ'צ'נים בידי פוטין. מרבית מדינות העולם גינו את הפרות זכויות האדם שבוצעה מוסקבה, אשר נטען כי הביאו לכך שמה שהחל במקור כמאבק בדלני חילוני הפך למאבק אסלאמיסטי קיצוני. ישראל הייתה גם בין המדינות הראשונות שהציעו למוסקבה סיוע בספטמבר 2004, לאחר שקבוצה של מחבלים צ'צ'נים ואינגושטים חמושים השתלטה על בית ספר בבסלאן שבצפון אוסטיה. בהמשך יזמה ישראל את הגעתם של 18 מהילדים והוריהם לביקור התאוששות בן שלושה שבועות בישראל. מנגד, רבים בתוך רוסיה ובפרט קרובי משפחה של בני הערובה מתחו ביקורת על ניסיון החילוץ הכושל של ממשלת רוסיה שהוביל למותם של 380 מבני הערובה, 186 מהם ילדים (פוטין ישתמש לאחר מכן בבסלאן כהצדקה להידרדרות הדמוקרטיה ברוסיה).

מלחמת העולם השנייה וקשרי תרבות

במהלך השנים פוטין שב ומדגיש את קשרי התרבות של רוסיה עם ישראל, לעיתים באופן מוגזם. הוא נוהג גם להבליט את הלחימה ההירואית של הצבא האדום בנאציזם ולהזכיר מדי פעם את ההכרה הראשונית של סטלין במדינה היהודית, אם כי הוא מתעלם מהמדיניות האנטישמית של סטלין בהמשך. כל זאת מבלי להזכיר את האובססיה של פוטין להלבין את ההסכם הראשוני שעשה סטלין עם היטלר.

רוסיה לקוורטט המזרח התיכון כבר כשהוקם בשנת 2002, בהמשך לוועידת מדריד ב־1991. קשה לדמיין שהזיכרון של ארצות הברית כמכנסת הבלעדית בכל המובנים של ועידת שלום עולמית מכרעת לא רדף את פוטין ואנשיו (Borshchevskaya, 2021, pp. 29-32). אין ספק שהתנהגותו של פוטין לאורך השנים מרמזת שהוא נחוש עקרונית למנוע תרחישים כאלה. בהתייחס לנושא הישראלי-פלסטיני, בכירים ברוסיה ממשיכים להדגיש בפומבי את האופי האמריקאי-רוסי המשותף של ועידת מדריד, ולאחרונה עשו זאת באוקטובר 2021 (TASS, 2021). לרוסיה עמדה רשמית נחרצת בנושא הישראלי-פלסטיני, שגם היא מתייחסת לוועידת מדריד (Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, n.d.). לאורך השנים דיברו בכירים רוסים על חשיבות הנושא הישראלי-פלסטיני, ועד היום הצהרות רוסיות רשמיות מתייחסות לפתרון הסכסוך כאל גורם חיוני לשלום במזרח התיכון (Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 2020).

יש הסבורים שרוסיה של פוטין היא המדינה היחידה שבמשך השנים ניסתה באופן קבוע להפיח חיים חדשים בפעילות. לשם כך שמרה מוסקבה על קשרים הדוקים עם מנהיגי פת"ח, חמאס והג'האד האסלאמי, שכולם ערכו ביקורים רשמיים במוסקבה בשנים האחרונות. ואכן, מוסקבה אינה רואה בחמאס ארגון טרור, ולמרות שנקודה זו מתסכלת הן את ישראל והן את הרשות הפלסטינית, היא לא מנעה מאף צד לנהל דיאלוג עם מוסקבה. הנשיא הפלסטיני מחמוד עבאס תיאר את רוסיה בסוף 2019 כ"אחת הידידות הגדולות של העם הפלסטיני" שאין צורך לפנות אליה בבקשת תמיכה מפורשת, שכן רוסיה "תמיד עמדה ועומדת בצד של העם שלנו" (Belenkaya, 2019). בהמשך אותה שנה ביקש עבאס את עזרתה של רוסיה בתיווך (Melhem, 2021).

לאחרונה, במהלך מבצע שומר החומות במאי 2021, מוסקבה הציעה עצמה כמתווכת, שכן לפי חלק מהחוקרים הרוסים היא חלופה טובה יותר לארצות הברית (Kulagin, 2021). יתרה מכך, פוטין תיאר בזמנו את הסכסוך המסלים ככזה ש"משפיע ישירות על האינטרסים הביטחוניים שלנו [של רוסיה]" (Fung, 2021).

ההכרה של מוסקבה במערב ירושלים כבירתה של ישראל באפריל 2017 מסכמת כמה נושאים מרכזיים באסטרטגיה של פוטין. ראשית, החלטה זו הגיעה לפני שארצות הברית הכירה בירושלים כבירה. שנית, בפועל, בניגוד להחלטת ארצות הברית, היא חייבה את מוסקבה למעט מאוד, בייחוד משום שהשגרירות הרוסית נשארה בתל אביב. ייתכן שהמטרה האמיתית של פוטין הייתה קשורה פחות לישראל ויותר בגדר איתות לארצות הברית

גם המחאות של החברה האזרחית לא שינו באופן כללי את מהלכי מדיניות החוץ של ישראל ביחס לרוסיה.

טיהור לסטליניזם – הקשר בין מדיניות הפנים למדיניות חוץ

העובדה שפוטין חתר לטיהור (רהבילטציה) לסטליניזם חרף הסכם סטלין עם היטלר מעידה בבירור על סדרי העדיפויות שלו והשקפת עולמו ועל האופן שאלה צובעים את גישתו לישראל (Aderet, 2021). רוסיה, כפי שאומרת בדיחה סובייטית ישנה, היא מדינה עם היסטוריה בלתי צפויה. רוסיה של פוטין אינה יוצאת דופן והיא עוסקת ברוויזיוניזם היסטורי ובדיכוי. בעשרים השנים האחרונות הופיעו למעלה ממאה פסלים של סטלין ברחבי רוסיה, רובם אחרי 2005 (Yakovleva, 2018). לאחרונה, ב־1 ביולי 2021, חתם פוטין על חוק האוסר להשוות בפומבי את המטרות של ברית המועצות לאלו של גרמניה הנאצית ושל מדינות הציר האירופיות, או להכחיש את התפקיד המכריע שמילאה ברית המועצות בשחרור אירופה מהנאציזם (Putin Approved, 2021). "אין לגעת בהיסטוריה", אמר שר החוץ הרוסי סרגיי לברוב ב־30 באוגוסט 2021 בפגישה עם חיילים רוסים ותיקי מלחמת העולם השנייה, והוסיף כי "התקפות" על סטלין בתור מבצע פשעי הרוח הן "התקפות על העבר שלנו" (Lavrov: Attacks, 2021). ואכן, המדינה הרוסית מענישה היסטוריונים שכן נוגעים בהיסטוריה כמו יורי דמיטרייב, שפעל לתייעוד הוצאות להורג המוניות. בית המשפט גזר על דמיטרייב 13 שנות מאסר בשנת 2020 (Reuters in Moscow, 2020). הסגירה לאחרונה של ארגון ההנצחה וזכויות האדם שפעל במדינות ברית המועצות לשעבר Memorial International ושלוחתו Memorial Center אינה מותירה ספק לגבי הכיוון שאליו מועדות פניה של רוסיה. Memorial הוא ארגון הגג לזכויות אדם המכובד ביותר ברוסיה, שכלל מספר שלוחות: Memorial International היה שלוחת הארכיון שבו תועדו פשעי סטלין, ובשנים האחרונות החלה מסורת של התכנסויות פומביות ב־29 באוקטובר לאירוע הנצחה של הקראת שמותיהם של קורבנות הדיכוי הפוליטי. בית המשפט העליון של רוסיה סגר את הארגון באשמת שווא של אי-הצגת הלוגו של "סוכנות זרה", ויצירת דימוי "שקרי" של ברית המועצות כ"מדינת טרור" (Interfax, 2011).

לטיהור הסטליניזם של פוטין אכן אין כל קשר לחיפוש ניואנסים שיישפרו את הבנת העבר אלא ליצירת נרטיב מטעה שישרת מטרות פוליטיות, מקומיות ובינלאומיות. עבור רבים בישראל אין סתירה בין סלידה מוחלטת מהסטליניזם לבין הכרת תודה על תרומה מרכזית

"נלחמנו יחד בנאציזם – אני רוצה להדגיש את זה [...] זה אומר שיש לנו ערכים הומניטריים משותפים – זה הבסיס המוצק ביותר של הקשר", אמר פוטין ביוני 2012 בפגישה עם הנשיא שמעון פרס, והוסיף, "אין זה מקרה שברית המועצות הייתה בין היוזמים שתמכו בהקמת מדינת ישראל" (Meeting with president, 2012). למחרת, בנאום לרגל הסרת הלוט מעל אנדרטה בנתניה לזכר ניצחון הצבא האדום על גרמניה הנאצית, אמר פוטין כי רוסיה "שמה קץ" לשואה בזכות הצלת "העולם" (Stern Shefler, 2012). בהזדמנות אחרת (ספטמבר 2019) אמר פוטין, "אזרחי רוסיה וישראל קשורים בקשרי משפחה, קרבה וידידות. זוהי רשת אמיתית, פשוט משפחה, אני אומר בלי להגזים [...] אנחנו רואים בישראל מדינה דוברת רוסית" (JTA, 2019). למרות כל הדיבורים שלו על ערכים הומניטריים, כוונותיו של פוטין הרבה יותר פשוטות ומשרתות את עצמן. כך בשנת 2018 נכנס לתוקף הסכם שקבע כי רוסיה תשלם פנסיה בסך 83 מיליון דולר לאזרחים סובייטים לשעבר החיים כיום בישראל (Putin Awards, 2017) – למרות שאין די כסף להתאמת הפנסיות של האזרחים הרוסים לאינפלציה, וסכום הפנסיה הזעום של קצת יותר מ־17 דולר לחודש מעיד שוב על העדפה של סגנון על פני מהות (Medvedev's Awkward, 2016). אומנם לא מדויק להניח כי מאמציו של פוטין בטיפול תפוצות דוברות רוסית לא חמקו מן העין, אך בסופו של דבר במאזן הכולל הריאליזם הפרגמטי השיג לו מינוף רב יותר. ואכן, רבים תיארו את נתניהו, שאולי ניצל את ההתפתחויות הללו במובנים פוליטיים, כ"קמפייןר אומן" בעיני ציבור דוברי הרוסית בישראל (Galily, 2019).

אולם למרבה האירוניה, החברה האזרחית הישראלית ובעיקר דוברי הרוסית הדפה לאורך השנים בעקביות את הידוק הקשרים עם רוסיה, בייחוד ישראלים שהגיעו בעלייה האחרונה המכונה "עליית פוטין". הם ארגנו הפגנות ליד השגרירות הרוסית על הפרת זכויות האדם ברוסיה, שליוו כמעט כל ביקור רשמי של גורם רוסי בישראל. בפרט התנגדו דוברי הרוסית הצעירים בישראל לסיפוח הלא-חוקי של חצי האי קרים. בביקורים קודמים של כותבת המאמר בישראל נאמר לה שסיפוח קרים תרם במיוחד לפילוג בקרב דוברי הרוסית בישראל. הקמפיין של נתניהו בעד פוטין הרחיק מאוד את המצביעים הללו, בעיקר בשנים האחרונות של שלטון נתניהו. עם זאת, כפי שציננה לילי גלילי, ייתכן שהקמפיין לא נועד לדוברי הרוסית אלא "לציבור הישראלי בכללותו, שאינו מתעניין בפוליטיקה הפנימית של רוסיה ומתרשם כשהוא רואה את מנהיג המדינה הקטנה שלהם משחק בליגה של הגדולים, עם אנשים כמו טראמפ ופוטין" (Galily, 2019).

וזלזול מוחלט בחייהם של בני עמו. ההנהגה הסובייטית החלה לציין את האירוע רק בתקופת שלטונו של לאוניד ברז'נייב כדי להשתמש בחגיגות כדבק לאומי ולהעניק לגיטימציה לשלטון הסובייטי בתקופות של סטגנציה. כמו ברז'נייב, גם פוטין השתמש בנרטיבים האלה הן בבית פנימה והן ביחס לישראל. במבט רחב יותר, הנוסטלגיה הסובייטית הפכה לאחד מעמודי התווך המרכזיים להגדרת הרעיון הלאומי של רוסיה על ידי פוטין. היא חלק מהחזון שלו המאחד ביטחון ומיליטריזציה, הן מקומית והן בינלאומית (Borshchevskaya, 2020). חזון זה צמח כתגובת נגד לשנות ה-90 והוא משלב תערובת רעילה של פטריוטיות לוחמנית ואנטי-מערבית עם נוסטלגיה סובייטית ואורתודוקסיה דתית.

הכנסייה האורתודוקסית הרוסית

ירושלים הייתה חשובה מאז ומתמיד לכנסייה אורתודוקסית הרוסית, לרוסיה הצארית ובעיקר לרוסיה האימפריאלית במאה ה-19, כאשר הכנסייה השפיעה על קהילות אורתודוקסיות יווניות, ארמניות וערביות באימפריה העות'מאנית. היא מימנה בתי ספר, כנסיות ואכסניות בפלשתינה ובסוריה. תחת שלטון פוטין ניסתה הכנסייה האורתודוקסית הרוסית להחיות את הרעיון לצד תפיסות היסטוריות רחבות יותר של רוסיה כ"רומא השלישית" ובתוספת משלה – חיבור למדיניות החוץ הדוגלת בהתרחבות למזרח התיכון. בהקשר זה הכנסייה הציגה עצמה ככוח מאחד עבור כל הנוצרים באזור וכעמוד התווך המרכזי של יציבות, המגן על קהילות נוצריות. זו הייתה אחת הסיבות לכך שהכנסייה והקרמלין טיפחו קשרים עם ישראל. בהקשר זה חשוב לציין כי בינואר 2020 ישראל החלה בהעברת חצר אלכסנדר בעיר העתיקה בירושלים לכנסייה האורתודוקסית הרוסית (Israel Begins, 2020), וכי באוגוסט 2021 האשים שר החוץ הרוסי סרגיי לברוב את ארצות הברית בכך שהיא שמה לה ל"מטרה" לפרק את "אחדות האורתודוקסיה העולמית" (Lavrov: USA out, 2021). חשוב להבהיר שההליך המשפטי המדויק בכל הנוגע לחצר אלכסנדר הוא מורכב. מדובר במחלוקת משפטית ארוכת שנים שמקורה במהפכה הרוסית של 1917, אבל זה אינו באמת העיקר (וכדאי לזכור שפוטין עצמו הוא לא רק איש קג"ב אלא גם עורך דין בהכשרתו). הסוגיה העיקרית היא שלפי התפיסה המעוותת של הקרמלין, המערב מבקש להחליש ולפלג את רוסיה – בין היתר לא רק באמצעות "תקיפת" מורשת סטלין ותפקידה של רוסיה במלחמת העולם השנייה אלא גם על ידי פירוק "האחדות האורתודוקסית". לכן רוסיה מבקשת לחזק את מעמדה של הכנסייה, כולל בישראל. שמה של החצר מצוין לא

להקמת המדינה היהודית, אבל מבחינת פוטין זו הזדמנות שימושית שיש לנצל. היא מאפשרת למשל לקדם נרטיב של רוסיה כקורבן של המערב, שכביכול אינו מעריך במידה מספקת את התפקיד שמילאה ברית המועצות בהבסת היטלר. וגם אם כל הצדדים מבינים בסופו של דבר את הציניות שמאחורי פעולות אלה, מראית העין עודנה חשובה.

וכך בשנת 2018 השתתף נתניהו במצעד ה-9 במאי במוסקבה לציון הניצחון על הנאצים – האירוע השנתי הגדול והחשוב ביותר ברוסיה, שמנהיגי המערב התנערו ממנו מאז הסיפוח הבלתי חוקי של חצי האי קרים מאוקראינה ב-2014. תחת שלטונו של פוטין הקרמלין משתמש באירוע הזה למטרות פוליטיות כדי ללבות מיליטריזם, עד כדי כך שהרוסים עצמם מכנים אותו "טיורף הניצחון" ("pobedobesie"). במהלך השתתפותו של נתניהו במצעד ה-9 במאי הוא ענד את עיטור סנט ג'ורג' השנוי במחלוקת, שהוצא אל מחוץ לחוק באוקראינה לאחר סיפוח קרים על ידי מוסקבה (Roth, 2017). "אין הרבה דברים שראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו יכול היה לעשות כדי להתחבב על מר פוטין יותר מאשר לטוס למוסקבה ולהשתתף במצעד הצבאי של הכיכר האדומה ביום רביעי", כתב ירוסלב טרופימוב בוול סטריט ג'ורנל (Trofimov, 2018). ביקור נתניהו נערך בזמן שבו ישראל הייתה מודאגת מההתבססות האיראנית בסוריה ונעשתה תלויה ברוסיה במידה מסוימת, כאשר נתניהו האמין שפוטין יכול להגביל את ההשפעה האיראנית (פירוט בנושא זה בהמשך). מאמר שכתב לאחרונה שגריר רוסיה בישראל אנטולי ויקטורוב ממחיש כיצד הקרמלין משתמש בנרטיבים של מלחמת העולם השנייה ביחסיו עם ישראל כדי להשיג לעצמו לגיטימציה רבה יותר: "בישראל אנו מוצאים הבנה הדדית מלאה וחשובה במיוחד, על רקע האופן שבו מדינות שונות עושות ניסיונות ציניים לשכתב ולעוות את ההיסטוריה של המלחמה [...] ולוקות ביחס של חילול קודש כלפי זכרם של חיילי ברית המועצות המשחררים" (Victorov, 2021). סרגיי לברוב חזר על נקודה זו בפרסום משותף במלאת שלושים שנה ליחסי רוסיה-ישראל. בפרק שכתב נאמר "דחייה קטגורית של ניסיונות לרוויזיוניזם היסטורי [...] והכרה בתוצאות משפטיות בינלאומיות של מלחמת העולם השנייה איחדו תמיד את רוסיה וישראל" (Magen & Rakov, 2022, p. 15).

למרבה האירוניה, סטלין עצמו לא נהג לציין את סיום מלחמת העולם השנייה בחגיגות. הוא ביקש להדחיק את הטראומות של המלחמה כדי שהאנשים ישכחו אותה, במידה רבה משום שהוא עצמו מילא תפקיד מרכזי בגרימת הטראומה הזו באמצעות שקרים, ניהול כושל

ההתערבות בסוריה

ההתערבות של פוטין בסוריה ב־2015 הביאה את רוסיה אל סף דלתה של ישראל – מציאות של ישראל לא הייתה ברירה אלא להסתגל אליה, בייחוד על רקע האמביוולנטיות המערבית כלפי המשבר בסוריה. ואכן, עד מהרה התברר שרוסיה נמצאת בסוריה לטווח ארוך והיא עלולה להגביל את חופש הפעולה של ישראל לפגוע במטרות הקשורות לאיראן בתוך סוריה. המעורבות של פקידי רוסים וישראלים גברה, מהרמות הבכירות ביותר ועד הרמות הנמוכות ביותר. שתי המדינות גם הקימו מנגנון לתיאום ולמניעת הסלמה כדי למנוע עימותים, וממשלת ישראל החלה לראות ברוסיה מדינה שיכולה להגביל את איראן וחזבאללה בסוריה – תפיסה שמוסקבה עודדה באופן פעיל. זאת ועוד, כמו מדינות אחרות באזור, ממשלת ישראל ראתה ברוסיה ערוץ תקשורת עם משטר אסד – סיבה נוספת ליחסים טובים עם מוסקבה. כמו כן היו גורמים רשמיים ישראלים שטענו בשיחות פרטיות כי פוטין שומר "פינה חמה" ליהודים ולישראל וצינו שחשו חיזוק לכך כאשר מוסקבה התירה חופש פעולה לכוחות הישראליים.

מוסקבה לא הגבילה במישרין את חופש הפעולה של צה"ל, ובסופו של דבר נכון למועד כתיבת שורות אלה שתי המדינות שומרות על תיאום. עם זאת מספר מכשולים חשפו את שבריריות המצב, חרף העובדה שגורמים ישראלים טענו לאורך השנים שהם אינם מבקשים את רשותה של רוסיה לביצוע תקיפות אוויריות. כבר במארכ 2017 "זימנה" מוסקבה את שגריר ישראל במוסקבה גארי קורן ו"דרשה" הבהרות לגבי תקיפה בסוריה, ובכך הדגישה את נטייתה להתייחס גם לשותפתה כאל כפופה לה ולא כאל שווה לה (TOI Staff & Agencies, 2017). אין ספק שהמתחים בין רוסיה וישראל נמשכו ברמה גבוהה יותר מזו שהסגירה השפה הרשמית במהלך השנים. מוסקבה נותרה בלתי מרוצה מהתמיכה של ישראל בנוכחות אמריקאית בצפון סוריה, שנועדה לסייע לכורדים הסורים. ראשית, משום שהנוכחות האמריקאית הגבילה את האפשרויות של איראן במונחים של שליטה בגבול סוריה־איראן – רמז למצב שהדגיש שוב שמוסקבה מעדיפה את איראן. שנית, פשוט משום שמוסקבה רצתה שארצות הברית תצא מסוריה. ישראל מצידה, אף שדאגה בשל הנוכחות הרוסית בסוריה, שמרה על התקווה שרוסיה תגביל את ההשפעה האיראנית בסוריה – תקווה שבמשך השנים לא התממשה.

מוסקבה מעולם לא יזמה פעולה משמעותית שתגביל את איראן וחזבאללה, ואילו שורה של הפרות הפסקת אש במשמרת של רוסיה רק הדגישה גם את חוסר היכולת

אחר מאשר אלכסנדר נבסקי (Nevsky), הפטרון הקדוש ההיסטורי של הצבא הרוסי. עיטור אלכסנדר נבסקי, אחד מאותות ההוקרה הגבוהים ביותר עבור שירות מדיני או צבאי ברוסיה הצארית, הוקם לתחייה הן על ידי רוסיה הסובייטית והן על ידי פוטין.

ההתערבות של פוטין בסוריה ב-2015 הביאה את רוסיה אל סף דלתה של ישראל – מציאות של ישראל לא הייתה ברירה אלא להסתגל אליה, בייחוד על רקע האמביוולנטיות המערבית כלפי המשבר בסוריה.

הנרטיבים הללו שלפיהם המערב מנסה כביכול להחליש את רוסיה משמשים לקריאה גוברת לחברה הרוסית לאחד שורות ולשים בצד מחלוקות בנושאים פנימיים בשם האיום המשותף הנתפס כחמור יותר, וכך אחיזתו של פוטין בשלטון מתהדקת. אולם האמת היא שיחסי מדינה־כנסייה ברוסיה הסובייטית ומרכיב הדת במדיניות החוץ של רוסיה הם עמוקים ורחבים. דיון מלא בנושא יחרוג מתחום מאמר זה אבל בקצרה, מדובר בתפנית המשיחית שהתרחשה ברוסיה הפוסט־סובייטית לאחר קריסת הקומוניזם. מבחינה היסטורית, למדיניות החוץ ובייחוד למדיניות הביטחון הרוסית היה תמיד ממד כנסייתי, וכך גם ברוסיה הפוסט־סובייטית ובפרט תחת שלטון פוטין, שכאמור לעיל מתייחס לדחיפת התודעה הרוסית לעבר מיליטריזציה כאל אמצעי להגברת הלכידות. אף שבמהלך השנים נהגו חוקרים לטעון כי לרוסיה של פוטין אין אידיאולוגיה, זוהי פרשנות שטחית של המציאות. פוטין הציע אידיאולוגיה של פטרנליזם מדינתי ופטריוטיות, המבוססת על הישענות על העבר המפואר ועל דחיית הליברליזם (Borshchevskaya, 2021, p. 44). לדת היה תפקיד ישיר בנרטיב זה ויתרה מכך, הכנסייה עצמה פעלה גם היא להידוק קשרים עם המדינה. כפי שכותב דמיטרי אדמסקי בספרו על האופן שבו הכנסייה החלה לחדור למרחב הצבאי־תעשייתי ברוסיה – חלחול האמונה הרוסית־אורתודוקסית לפוליטיקה הוא רחב, עמוק ומתמשך וככל הנראה יאריך ימים יותר מפוטין, שכן נרטיבים של ציות, נאמנות, חובה והקרבה נשזרו באלו של אמונה (Adamsky, 2019). עבור ישראל, בהיותה ערש הנצרות, המשמעות היא שתמיד יהיה לה מקום חשוב במיוחד באינטרסים של המדינה הרוסית, הממשיכה לחתור למימוש השליחות המשיחית שלה של כמגינה ומושיעה – שליחות שגם חוצה גבולות.

איראן בסוריה פחתו, אולם הן לא נעלמו כליל למרות הוכחות הפוכות. בדצמבר 2021 אמר היועץ לביטחון לאומי לשעבר מאיר בן-שבת: "הרוסים ואנחנו חולקים השקפה משותפת, מעבר למה שנחשף בפומבי [...] הרוסים חותרים ליציבות אזורית, בייחוד בסוריה. אני מאמין שהם יסכימו כי איראן היא הכוח שקורא תיגר על היציבות הזו" (Kubovich, 2021).

בכירים רוסים כמו שגריר רוסיה באו"ם וסילי נבנזיה (Nebenzia) ושגריר רוסיה בישראל אנטולי ויקטורוב נהגו לגנות מעת לעת את הפעילות הישראלית ש"מערערת יציבות" בסוריה ובמזרח התיכון בשנים הבאות, אך הרטוריקה החריפה בייחוד עם חילופי ההנהגה בישראל ועליית נפתלי בנט במקום בנימין נתניהו. ביולי 2021 פרסמו מוסקבה, טהראן ואנקרה הצהרה משולשת המאשרת "מחויבות לריבונות סוריה וגינוי המשך ההתקפות הצבאיות הישראליות בסוריה, אשר מפירות את החוק הבינלאומי, את המשפט ההומניטרי הבינלאומי ואת ריבונות סוריה והמדינות השכנות ומסכנות את היציבות והביטחון באזור, וקראו לשים להן קץ" (Russia, Iran, Turkey, 2021). בהמשך חודש יולי דווח גם כי אדמירל משנה ואדים קוליט (Kulit), ראש המרכז הרוסי לפיוס צבאי בסוריה (Egozi, 2021a), אמר כי כוחות רוסיים סייעו לסורים בירוט ארבעה טילים ששוגרו על ידי מטוסי F-16 ישראליים (Syria Shot, 2021).

בהקשר זה נראה היה כי ההנהגה הישראלית מודאגת מכך שרוסיה שינתה את מדיניותה כלפי ישראל בסוריה. דיווחים בעיתונות במהלך קיץ 2021 ציינו כי רוסיה עצרה את הערוץ למניעת הסלמה וקשרו את השינוי הזה להחלפת נתניהו (Egozi, 2021b). אולם נראה היה שהדיווח היה מוגזם (Kasnett, 2021), וסביר יותר להניח שמוסקבה שלחה מסרים טקטיים כדי לבחון את ממשלת ישראל החדשה. לאחר שבנט נפגש עם פוטין באוקטובר הוא שב ואישר כי שתי המדינות ימשיכו ליישם את המנגנון למניעת הסלמה. "הוחלט לשמור על המדיניות הקיימת מול רוסיה (לגבי תקיפות אוויריות בשטח סוריה)", הצהיר שר השיכון זאב אלקין, שליווה את בנט כמתרגם ויועץ. אלקין אמר גם כי השיחות כללו ביסוס של המשכיות ביחסים הדו-צדדיים עם רוסיה, לאחר שבנט החליף את בנימין נתניהו כראש ממשלת ישראל (TOI Staff, 2021). בהמשך דיווחו פרשנים צבאיים ישראלים בערוצים הישראליים 12 ו-13 כי מנגנון התיאום נותר במקומו, אך פוטין ביקש גם התרעה מוקדמת נוספת בעת תקיפות.

וגם את חוסר הרצון הרוסיים להדוף את כוחות איראן בסוריה. יתר על כן, בספטמבר 2018 פרץ משבר חמור, לאחר שמשטר אסד הפיל בטעות מטוס ריגול רוסי ו-15 אנשי צוותו נהרגו — תקרית שבגינה האשימה מוסקבה את ישראל. משרד ההגנה הרוסי השמיע אומנם ביקורת חריפה, אולם העיתונות הישראלית הקפידה להדגיש שפוטין עצמו לא האשים את ישראל ותיאר את התקרית כ"שרשרת של נסיבות מקריות טרגיות". משרד ההגנה הרוסי האשים במישרין את ישראל וטען שהיא השתמשה במטוס האזרחי כ"מגן" מפני חיל האוויר הסורי. לאור זאת היו שסברו כי משרד ההגנה הרוסי הוא אנטי-ישראלי יותר מפוטין עצמו. ברקע התקרית עמדה שאלת האנטישמיות הרוסית ההיסטורית, והיכן עומד פוטין עצמו בנושא זה בהשוואה לחברי ממשלתו מהימין הקיצוני והאולטרה-לאומני. ייתכן מאוד שמשרד ההגנה הרוסי אכן נטה להיות יותר אנטי-ישראלי. ואולם העיסוק בפרטים בלתי חשובים כאלה מערפל יותר מאשר מבהיר, שכן קשה לדעת כמה מהתגובות הללו היו אמיתיות או רק הצגה. משרד ההגנה הרוסי היה צריך לספק הסברים לפוטין, וייתכן שהרצון להטיל את האשמה על ישראל הוא תוצאה של מבוכה ותו לא מול הבוס, ולא שיקוף של פער אמיתי בגישה או במדיניות. יהיו אשר יהיו רגשותיו של פוטין כלפי יהודים, הוא הדגיש, גם אם ביתר דיפלומטיות מאשר משרד ההגנה שלו, כי התקיפה הישראלית הקודמת הפרה את ריבונות סוריה ואת ההסכמים בין רוסיה לישראל על הימנעות מהתנגשויות. פוטין הוסיף ואמר שעל נתניהו "למנוע מצבים כאלה בעתיד" (Agencies & TOI Staff, 2018). בסך הכול, תגובתו הדגישה את הפרגמטיות שלו כלפי ישראל. לצד אלה, התקשורת ברוסיה שנשלטת על ידי המדינה עוררה גל של תגובות אנטישמיות ברשתות הרוסיות (On the web, 2018).

בסופו של דבר, לא רוסיה ולא ישראל היו מעוניינות במשבר דו-צדדי מלא, אבל התקרית המחשה באיזו מהירות היחסים עלולים להידרדר, וכאשר זה קרה ישראל הצביעה בעד כמה החלטות של האו"ם המגנות את סיפוח קרים (JTA & Liphshiz, 2018), בניגוד לתגובתה הראשונית ב-2014, כאשר נותרה ניטרלית לכאורה. למרות זאת, ממשלת ישראל המשיכה לקוות בתמימות שרוסיה תרתיע את איראן בסוריה. כך למשל במארס 2019, לאחר שהפסקת האש בדרום לא נתנה מענה לאף אינטרס ביטחוני של ישראל, הודיע נתניהו לקבינט שלו: "הנשיא פוטין ואני הסכמנו גם על מטרה משותפת — הסגת כוחות זרים שהגיעו לסוריה לאחר פרוץ מלחמת האזרחים". במהלך השנים נראה אומנם כי התקוות הישראליות שרוסיה תגביל את שלוחיה של

מסקנות והמלצות למדיניות

במהלך שלושים השנים האחרונות הבשילו יחסי רוסיה־ישראל במידה ניכרת, אולם נותרו מתחים וחילוקי דעות. בפגישה שקיים ראש הממשלה נפתלי בנט עם פוטין ב־22 באוקטובר 2021 הוא דן עימו לא רק בחופש הפעולה של ישראל בסוריה אלא גם בבסיס ליחסים דו־צדדיים. בנט אמר, "אני רוצה לומר לך בשם כל המדינה וכל העם שלנו: אנחנו רואים בך ידיד קרוב ואמיתי של מדינת ישראל ושל העם היהודי". הוא שב והדגיש את תפקידו של הצבא האדום בלחימה בנאצים (Meeting with Israel prime minister, 2021). ההנהגה הישראלית ממשיכה לייחס חשיבות לטיפול קשרים טובים עם רוסיה, ולמען הסר ספק – כך גם מוסקבה, אבל המניעים של הקרמלין אינם רק ידידות אמת.

מדיניותה של מוסקבה בשלושים השנים האחרונות, למעט אולי שנותיו הראשונות של ילצין, מעידה על העדפה לפרגמטיות כפי שמוסקבה מפרשת את המונח ובניגוד למערב, ולבנייה של מנופים פרגמטיים בהקשר זה.

מדיניותה של מוסקבה בשלושים השנים האחרונות, למעט אולי שנותיו הראשונות של ילצין, מעידה על העדפה לפרגמטיות כפי שמוסקבה מפרשת את המונח ובניגוד למערב, ולבנייה של מנופים פרגמטיים בהקשר זה. זו גם המטרה של הקרמלין, כחלק מהחתימה לחיזוק מעמדה של רוסיה במזרח התיכון כמתווכת המסוגלת לדבר עם כל הצדדים וכמשקל נגד למערב, גם במקרים מזדמנים שבהם מוסקבה מסייעת לישראל.¹ אין ספק שמוסקבה אינה מעוניינת במשבר דו־צדדי עם ישראל – דמוקרטיה פרו־מערבית חזקה ומפותחת שמוסקבה רואה בה מדינה חיונית מבחינה אסטרטגית באזור. אבל זה בדיוק מה שהופך אותה לפגיעה למאמצים הכוללים יותר של מוסקבה לשבש ולהחליש פרקטיקות ומוסדות דמוקרטיים ברחבי העולם (TOI Staff, 2018). גם המקרה של נעמה יששכר, אזרחית ישראלית־אמריקאית בת 26 שנעצרה בשנת 2019 על ידי השלטונות ברוסיה כחלק מהניסיון לכאורה להביא לשחרורו של האקר שנאשם בפלילים, ממחיש כיצד מוסקבה רואה את היחסים הבינלאומיים (Eglash, 2019). השפעה רוסית רבה יותר לא תביא ליציבות ולא תשפר את הביטחון. רוסיה רואה כיום במזרח התיכון זירה מרכזית לתחרות עם ארצות הברית ועם המערב בכלל, והדבר צפוי להציב אתגר עבור ישראל בשנים הקרובות. גם ללא קשר לתחרות עם המערב, למזרח התיכון יש ותמיד תהיה חשיבות עבור מנהיגי רוסיה.

בניגוד למנהיגים סובייטים, פוטין נוטה יותר לפרגמטיות ומודע למגבלותיו. הוא יודע שמנהיגים ישראלים לא יפגעו ביחסים עם ושינגטון רק כדי לפייס את מוסקבה, אולם זו אינה אמורה להיות הדאגה העיקרית שלו. גישתו של פוטין למזרח התיכון כבר הראתה שהוא הרבה יותר עמיד ממה שרבים מהפרשנים חזו. פוטין גם הראה שהוא נחוש לערער אינטרסים פרו־מערביים. רבים אומנם חשבו שרוסיה תמצא עצמה שוקעת בביצה הסורית ולא תשיג את מטרתה, אבל בניגוד לכך פוטין השיג יעדים מרכזיים רבים מבלי לספוג עלויות בלתי נסבלות. בינתיים המערב מנסה בשנים האחרונות לסגת מהמזרח התיכון, וממשל ביידן רואה בסין יותר מאשר ברוסיה יעד עיקרי למדיניות החוץ שלו. האמריקאים אף חיזקו את רוסיה באמצעות ויתור על סנקציות, מה שמאפשר כעת לרוסיה לבנות את צינור הגז נורד סטרים 2. המחדל בנסיגה מאפגניסטן החליש את ארצות הברית ואת המערב בכלל בעיני הקרמלין, ורוסיה מדרבנת עתה בגלוי שינוי מוחלט בסדר העולמי שלאחר המלחמה הקרה. התחרות בין המעצמות הגדולות על המזרח התיכון תמשיך להתעצם, לפחות בכל הנוגע לרוסיה (וסין), בעוד המחויבות האמריקאית לתחרות זו, בייחוד במזרח התיכון, תישאר במקרה הטוב אמביוולנטית. רוסיה וסין לא צפויות להיפרד בקרוב, למרות שנים של ניתוחי פרשנות שטוענים כי מדובר רק ב"נישואי נוחות" טקטיים. השותפות האסטרטגית בין רוסיה וסין היא בת שלושה עשורים, ואין צורך בברית רשמית מלאה כדי להוכיח שמוסקבה ובייג'ינג נותרו מחויבות לכרסום הסדר העולמי שמובילה ארצות הברית ולמציאת דרכים לשתף פעולה ולבנות לעצמן מרחבי השפעה. במבט אל העתיד, סביר להניח שהמתיחות ביחסי רוסיה־ישראל תימשך, אך כך גם שיתוף הפעולה. שני הצדדים ימשיכו ככל הנראה לנהל את שיתוף הפעולה באופן שיפעל לטובת כל צד, גם אם לפעמים הדבר לא יהיה פשוט. בכל הנוגע לסכסוך הישראלי־פלסטיני, לא סביר שישראל תראה ברוסיה מתווכת טובה יותר מארצות הברית, בפרט אם מוסקבה תמשיך להרחיב את השפעתה ברשות הפלסטינית – דבר שהאחרונה קיבלה בברכה במהלך השנים. אולם רוסיה תמשיך למלא תפקיד בדיונים כחלק בלתי נפרד מהם. בכל הנוגע ליחסי רוסיה עם איראן, סביר להניח שישראל תמשיך לקוות שרוסיה תגביל את השפעתן בסוריה של מיליציות הנתמכות על ידי איראן. נראה שישראל ממשיכה להעדיף את רוסיה על פני איראן בסוריה, במקום לראות בשתייהן מערך אסטרטגי אחד. עם זאת מוסקבה שבה ומראה פעם אחר פעם כי בעוד שהמערב שואף להיות פרו־אקטיבי ולחפש פתרונות,

בחישוב נקודה זו בשעה שהיא שוקלת נורמליזציה עם העריץ הגרוע באזור.

נוכחות רוסית חזקה בסוריה אינה צפויה להגביל את איראן בצורה מהותית, ההשפעה פשוט תיראה אחרת ואולי פחות גלויה. כך גם כל סיוע רוסי בנושאים אחרים לא יהיה בהכרח אלטרואיסטי. בסופו של דבר מוסקבה מחפשת מנופים כדי לחזק את מעמדה ולא כדי לקבל על עצמה אחריות כנה של מנהיגה אמיתית. לעיתים קרובות יש צורך בשותפויות עם ממשלות אוטוריטיות אולם לקשרים כאלה יש גבולות, בייחוד כאשר דמוקרטיה מתמודדת עם אתגרי השעה מתוך עמדה של בהירות אסטרטגית ומוסרית.

אנה בורשבסקיה היא עמיתה בכירה במכון וושינגטון למדיניות המזרח התיכון. לפני כן הייתה עמיתה ב־Atlantic Council וב־Peterson Institute for International Economics. חוקרת לשעבר עבור ארגון צבאי פרטי באפגניסטן וכן הייתה מנהלת תקשורת ב־American Islamic Congress. ובכתבי עת כמו The New York Times, The Hill, Foreign Affairs, Criterion, Middle East Quarterly. בשנת 2021 פורסם ספרה Putin's War in Syria: Russian Foreign Policy and the Price of America's Absence (בהוצאת I.B. Tauris). בורשבסקיה היא בעלת תואר דוקטור מאוניברסיטת ג'ורג' מייסון בארצות הברית.

annab@washingtongtoninstitute.org

מקורות

- 157 Statement by Foreign Minister Sharon on Israel's policy on Kosovo (1999, April 2). Israel Ministry of Foreign Affairs. <https://bit.ly/35cOI73>
- Abner, E. M. (2017, July 9). *Putin's multipolar world and what it means for U.S. strategy*. Association of the U.S. Army. <https://bit.ly/3tJKpu7>
- Adamsky, D. (2019). *Russian nuclear orthodoxy. Religion, politics, and strategy*. Stanford University Press.
- Aderet, O. (2021, February 21). Russia enacting law to back heroic narrative about its role in WWII. *Haaretz*. <https://bit.ly/3lnpSzk>
- Agencies & TOI Staff (2018, September 18). *Putin absolves Israel in downing of spy plane, but warns PM: Don't let it recur*. The Times of Israel. <https://bit.ly/3nPKyZa>
- Aharonson, M. (2018, May 1). Relations between Israel and the USSR/Russia. JISS. <https://jiss.org.il/en/aharonson-relations-israel-ussr-russia/>
- Ahren, R. (2019, February 12). *Israel and Iran both set to join Russia-led free trade zone*. The Times of Israel. <https://www.timesofisrael.com/israel-and-iran-both-set-to-join-russia-led-free-trade-zone/>

היא מסתפקת בסכסוך בלתי פתור בסוריה או במקומות אחרים. הדבר נכון בייחוד אם המצב מעניק לה יוקרה או יתרונות נוספים של עוצמה, בזכות מראית עין של פעילות ליישוב סכסוך קשה לפתרון. סוריה עומדת להיכנס למצב של סכסוך בלתי פתור, שרוסיה רק תנהל במקום לנסות לפתור. במקביל היא תרחיב בהדרגה את השפעתה במזרח התיכון, כאשר סוריה משמשת לה מוקד להקרנת כוח. אם יפרוץ עימות של ממש בין ישראל לאיראן או לשלוחיה של איראן, מוסקבה צפויה להמשיך למצב עצמה כמתווכת היחידה שמחזיקה בערוצי תקשורת עם כל הצדדים. עמדה כזו לא רק תבטיח לה מקום ליד שולחן הדיונים ואת שיתוף הפעולה של כולם, גם אם באירצון, אלא גם עשויה במקרים מסוימים להשיג לרוסיה מעמד של מנצחת, בייחוד עקב חוסר מעורבות מתמשכת ומוקדת של ארצות הברית. בסוגיית התגברות התחרות בין המעצמות, בין ארצות הברית וישראל קיים קשר עמוק ומתמשך כבר שבעה עשורים, וכעת יצטרפו השתיים לחפש דרכים לחיזוק הברית ביניהן על בסיס ערכים משותפים ואינטרסים מנוסחים היטב, בפרט בתקופה הנוכחית שבה השיח הפוליטי בארצות הברית אינו כמו בעשורים הקודמים. הרפובליקנים והדמוקרטים נהגו מאז ומתמיד לעמוד לצד ישראל במשותף, אולם הדינמיקה הזו משתנה באופן מדידי.

הבלטה מוגברת של ארצות הברית לא חייבת להיות משחק סכום אפס עבור ישראל, אבל גם המנהיגים בישראל צריכים להכיר במגבלות של התיווך הרוסי ושל היכולת או האינטרס של הקרמלין להדוף את ההשפעה האיראנית. בהקשר זה, ככל שאסד מתקרב לנורמליזציה עם מנהיגים ערבים שהתנערו ממנו בעשור האחרון (Rogin, 2021), המנהיגות הישראלית צריכה לכל הפחות לא למהר לעשות כמוהם. הרעיון שהתקרבות אסד למדינות ערב ובייחוד למדינות המפרץ העשירות תרחיק אותו מטהראן נראה אולי מקיאווליטי על הנייר, אבל במציאות סיכויי להצליח קלושים ודומים למשל לניסיונות עקרים של מדינות המפרץ בעבר להרחיק את רוסיה מאיראן באמצעות פיתוי להשקעות. אסד חייב את הישארותו בשלטון לא רק למוסקבה אלא גם לטהראן, וזרועותיה של איראן פרוסות ברחבי סוריה בצורה רחבה מכדי שיעלמו ברגע שמדינות המפרץ ימנעו את שיקום המדינה. בהקשר זה גם הדיון המתמשך על צינור גז מירדן וממצרים ללבנון דרך סוריה (Rose, 2021) אינו צפוי להשיג את הגבלת ההשפעה האיראנית, והוא רק יעזור לנרמל עוד יותר את אחת הדיקטטורות הגרועות בעולם. טוב תעשה ישראל, כמדינה חופשית, אם תביא

- Andrew, C. M. & Mitrokhin, V. (2006). *The world was going our way: The KGB and the battle for the third world*. Basic Books.
- Associated Press (1999, April 7). Crisis in the Balkans; Ariel Sharon fears refugee "terrorists." *The New York Times* <https://nyti.ms/3rEa2Kd>
- Baker, P., & Sanger D.E. (2010, May 21) U.S. makes concessions to Russia. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2010/05/22/world/22sanctions.html>
- Belenkaya, M. (2019 November 26). *Russia always stood and stands, on the side of the Palestinian people* [in Russian: *Rossiya vseгда stoyala is stoit na storone palestinskogo naroda*]. Kommersant.
- Boese, W. (n.d.). *Israel halts Chinese Phalcon deal*. Arms Control Association. <https://bit.ly/33v79mX>
- Boris Yeltsin flew to Israel for Christmas celebrations (2000, January 5). [in Russian: *Boris Yel'tsin vyletel v Israil' na rozhdestvenskiya torzhestva*]. Lenta.Ru. <https://lenta.ru/news/2000/01/05/eltsyn/>
- Borshchevskaya, A. (2020, July 2). *The role of the military in Russian politics and foreign policy over the past 20 years*. Foreign Policy Research Institute. <https://bit.ly/3ruhM18>
- Borshchevskaya, A. (2021). *Putin's War in Syria: Russian Foreign Policy and the Price of America's Absence*. Bloomsbury, I.B. Tauris.
- Chernomyrdin, V. (2000, October 18). Gore's secret pact. *The Wall Street Journal*. <https://www.wsj.com/articles/SB971819748452949326>
- Eglash, R. (2019, October 13). Jailed New Jersey native a pawn in U.S.-Russian-Israeli tensions. *The Washington Post*. <https://wapo.st/3GYt8AQ>
- Egozi, A. (2021a, April 27). *Russian fleet protects Iranian ships smuggling arms, Israelis say*. Breaking Defense. <https://bit.ly/3rEcjJz>
- Egozi, A. (2021b, July 27). *Israel shifts to standoff weapons in Syria as Russian threats increase*. Breaking Defense. <https://bit.ly/3lsmQdr>
- Fung, K (2021, May 14). *Vladimir Putin Calls Escalating Israel Conflict a 'Direct Threat' to Russia's Security*. Newsweek. <https://bit.ly/3Ah0CYG>
- Freedman, R. O. (1998). Russia and Israel under Yeltsin. *Israel Studies*, 3(1), 140–169. <http://www.jstor.org/stable/30246799>
- Freedman, R. O. (2018). From Khrushchev and Brezhnev to Putin: Has Moscow's policy in the Middle East come full circle? *Contemporary Review of the Middle East*, 5(2), 102–115. <https://doi.org/10.1177%2F2347798918762197>
- Galily, L. (2019, August 9). *Netanyahu's Putin campaign alienates Israel's Russian-speaking voters*. +972Magazine. <https://www.972mag.com/netanyahu-putin-elections-likud-liberman/>
- Greenberg, J. (1999, March 31). Crisis in the Balkans; The Israelis: Netanyahu's absence of outrage over atrocities ignites a debate. *The New York Times*. <https://nyti.ms/3qJ4eQ1>
- Haberman, C. (1991, October 19). Israel and Soviets restore full relations. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/1991/10/19/world/israel-and-soviets-restore-full-relations.html>
- Hockstader, L. (1999, April 13). As election nears, Israeli candidates cozy up to Moscow. *The Washington Post*. <https://wapo.st/3qJV5GW>
- Interfax (2011, December 28). *Memorial charged with creating false image of USSR* [in Russian: *Memorialu vmenili sozdaniya lzhivogo obraza SSSR*]. <https://www.interfax.ru/russia/812934>
- International Monetary Fund. (2021, July). *Exports, FOB to Partner Countries* [Interactive Data set]. <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61726508>
- International Monetary Fund. (2021, July). *Imports, CIF from Partner Countries* [Interactive Data set]. <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61726510>
- Iran nuclear overview. (2020, June 25). Nuclear Threat Initiative. <https://www.nti.org/analysis/articles/iran-nuclear/>
- Israel begins handover of buildings in Jerusalem's Old City to Russian Church—Minister (2020, January 22). Tass. <https://tass.com/society/1112013>
- Israel is a 'Russian-speaking country,' Putin says (2019, September 18.) The Moscow Times. <https://bit.ly/3Afa3rT>
- JTA (2019, September 19). *Putin says he considers Israel a Russian-speaking country*. The Times of Israel. <https://www.timesofisrael.com/putin-says-he-considers-israel-a-russian-speaking-country/>
- JTA & Liphshiz, C. (2018, December 19). Israel joins UN critics of Russia's 'Occupation' of Crimea. *Haaretz*. <https://bit.ly/3rD3MBB>
- Kasnett, I. (2021, July 28). Israel faces Russia policy change, or perhaps political posturing, regarding Syria. *Cleveland Jewish News*. <https://bit.ly/3nLiJRB>
- Katz, M. N. (2005). Putin's pro-Israel policy. *Middle East Quarterly*, 12(1), 51–59. https://www.meforum.org/690/putins-pro-israel-policy#_ftnref2
- Keinon, H. (2008, September 17.) Israel and Russia to launch visa-free travel as of Saturday. *The Jerusalem Post*. <https://bit.ly/3nKagOx>
- Kozyrev, A. (1992, October 25, No. 43). *Partnership with the West: An endurance test* [in Russian: *Partnerstvo s zapadom: ispytaniye na prochnost'*]. *Moskovskiy Novosti*
- Kozyrev, A. (2019). *The Firebird: The elusive fate of Russian democracy*. University of Pittsburgh Press.
- Kramer, M. (2017, November 6). *Who saved Israel in 1947?* Mosaic Magazine. <https://mosaicmagazine.com/essay/israel-zionism/2017/11/who-saved-israel-in-1947/>
- Kubovich, Y. (2021, December 8). On Iran, Russia is closer to Israel than 'what's publicly exposed,' former top official says. *Haaretz*. <https://bit.ly/3AKW7MP>
- Kulagin V. (2021, May 14). *Moscow offered a new format for negotiations on the Middle East settlement* [in Russian: *Moskva predlozhila noviy format peregovorov po blishnevostochnomy*

- uregulirovaniyu]. Gazeta.ru. https://www.gazeta.ru/politics/2021/05/14_a_13592948.shtml
- Lavrov: Attacks on Stalin as the main villain are part of an attack on our past (2021, August 30). [in Russian: Lavrov: napadki na Stalina kak na glavnogo zlodeya—chast' ataki na nashe proshloye] Tass. <https://tass.ru/obschestvo/12252695>
- Lavrov: USA out to destroy the unity of world Orthodoxy (2021, August 30). [in Russian: Lavrov: SShA zadalis' tsel'yu razvalit' yedinstvo mirovovo pravoslaviya]. Tass. <https://tass.ru/politika/12253501>
- Little Russia. (1999, May 3). *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/theguardian/1999/may/03/features11.g24>
- Magen, Z. & Rakov, D. (Eds.) (2022). *30 years of full-fledged Russian-Israeli diplomatic relations: past, present and future*. (In Russian). INSS, LS Group Consulting, MGIMO.
- Medvedev's awkward Crimea moment: 'There's just no money. But you take care!' (2016, May 24). Radio Free Europe/Radio Liberty. <https://bit.ly/33BWjvl>
- Meeting with Israeli Prime Minister Naftali Bennett (2021, October 22). [in Russian: Vstrecha s Prem'yer-ministrom Izrailya Naftali Bennetom]. The Kremlin. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/66978>
- Meeting with President of Israel Shimon Peres (2012, June 25). [in Russian: Vstrecha s Presidentom Izraliya Shimonom Peresom] The Kremlin. <http://kremlin.ru/events/president/news/15731>
- Melhem, A. (2021, November 24). Abbas seeks Putin's help to revive Israeli-Palestinian peace process. Al Monitor. <https://bit.ly/33yuWSR>
- Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (n.d.). *On the Russian position on the Middle East Settlement* [in Russian: O pozitsii Rossii po blizhnevostochnoy uregulirovaniyu] <https://archive.mid.ru/web/guest/o-pozicii-rossii-po-blizhnevostocnomu-uregulirovaniu>
- Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (2020, August 14). *On the Joint Statement by the United States, Israel and the UAE* [in Russian: O sovmeestnom zayavlenii SShA, Izraliya i OAE]. Press release. <https://bit.ly/3GTSpw8>
- Nikolsky, A. (2015, September 3). *The Russian army will continue to purchase Israeli-developed drones* [in Russian: Rossiyskaya armiya prodolzhit zakupat' bespilotniki izrail'skoy razrabotki]. Vedomosti. <https://bit.ly/3lvGIS6>
- On the web, incited hatred towards Jews after death of Russian Service members (2018, September 18). [In Russian: Vseti prinyalis' razzhigat' nenavist' k evreyam posle gibeli rossiyskikh voyennykh]. Lenta. <https://lenta.ru/news/2018/09/18/antisemitism>
- Pacepa, I. M. (2006, August 24). *Russian footprints*. National Review. <https://www.nationalreview.com/2006/08/russian-footprints-ion-mihai-pacepa/>
- Pike, J. & Sherman, R. (2000, June 26.). *Chinese Airborne Early Warning (AEW)*. FAS Military Analysis Network. <https://man.fas.org/dod-101/sys/ac/row/aew-prc.htm>
- Primakov, E. M. (1996). *International relations on the eve of the XXI century: problems, prospects* [in Russian: Mezhdunarodnyye otnosheniya nakanune XXI veka: problemy, perspektivy]. Industry-Segodnya. <https://bit.ly/33B9BIB>
- Putin approved ban on public denial of the role of the USSR in the victory over Nazism (2021, July 1). [in Russian: Putin odobril zapret publichnogo otritsaniya roli SSSR v pobede nad natsizmom]. Interfax. <https://www.interfax.ru/russia/774772>
- Putin awards Soviet WWII veterans in Israel lifetime benefits. (2017, December 31). Tass. <https://tass.com/society/983700>
- Reuters in Moscow (2020, September 29). Russian court jails gulag historian Yury Dmitriev for 13 years. *The Guardian*. <https://bit.ly/3AmN6mA>
- Rodan, S. (1998, February). *IAI, Russian industries seek to wed tech, old platforms*. Defense News.
- Rogin, J. (2021, October 7). Opinion: Biden is tacitly endorsing Assad's normalization. *The Washington Post*. <https://wapo.st/3tO0BKR>
- Rose, S. (2021, October 20). *Lebanon will not be subject to US sanctions for importing electricity and gas via Syria*. MENA. <https://bit.ly/3lvloFM>
- Roth, A. (2017, May 9). How an unlikely PR campaign made a ribbon the symbol of Russian patriotism. *The Washington Post*. <https://wapo.st/3H7aaYQ>
- Russia confirms purchase of Israeli drones. (2009, April 10). France 24. <https://www.france24.com/en/20090410-russia-confirms-purchase-israeli-drones->
- Russia, Iran, Turkey reaffirm commitment to Syria's sovereignty—statement. (2021, July 8). Tass. <https://tass.com/world/1311851>
- Russian Prime Minister: Israel is, in fact, a special state to us. (2011, July 20.) Euro-Asian Jewish Congress. <https://web.archive.org/web/2016102223711/http://eajc.org/page84/news24995.html>
- Sherr, J. (2013). *Hard Diplomacy and Soft Coercion*. Chatham House.
- Shevtsova, L. & Kramer, D. (2012, December 18). *What the Magnitsky Act means*. The American Interest. <https://www.the-american-interest.com/2012/12/18/what-the-magnitsky-act-means/>
- Stalin, J. I. (1913). *National Question and Social-Democracy* [in Russian: Natsional'ny voprosil sotsial-demokratiya]. *Prosveshcheniya*, No.3-5; For a later version of this document read Stalin, J.I. (1914). *National Question and Marxism*. *Priboi*. <https://www.marxists.org/reference/archive/stalin/works/1913/03.htm>
- Stern Shefler, G. (2012, June 26). Putin, Peres unveil Netanya memorial honoring Red Army. *The Jerusalem Post*. <https://bit.ly/3fME6h2>
- Syria shot down 22 Israeli missiles, Russian military says (2021, August 20). AP. <https://bit.ly/3nQ4Ly5>
- TASS (2021, October 30). *Russia intends to negotiate with the Palestinian National Authority* [in Russian: Rossiya namerena provesti peregovory s Palestinskoi natsional'noy administratsiyey] <https://tass.ru/politika/12807305>

- Tel Aviv only believes only Washington (1996, April 23). [in Russian: Tel'-Aviv verit lish Vashingtonu]. Kommersant. <https://www.kommersant.ru/doc/131607>
- Theodorou, A. (2016, March 30). *Israeli Jews from the former Soviet Union are more secular, less religiously observant*. Pew Research Center. <https://pewrsr.ch/3t1T1N>
- TOI Staff (2018, August 21). *Is Putin's Kremlin subverting Israeli democracy? A Russia expert thinks so*. The Times of Israel. <https://bit.ly/3fFdHSr>
- TOI Staff (2021, October 22). *Israel says Russia agreed to not hamper IDF air campaign over Syria*. The Times of Israel. <https://bit.ly/3fJ66lO>
- TOI Staff & Agencies (2017, March 17). *Russia summons Israeli envoy, demands clarifications of Syria strike*. The Times of Israel. <https://bit.ly/3lz5Hif>
- Trofimov, Y. (2018, May 9). *At Putin's parade, Netanyahu seeks understanding on Iran*. *The Wall Street Journal*. <https://on.wsj.com/35kva0B>
- United Press (1953, February 12). *Soviet breaks off Israeli relations after bomb attack*. *The New York Times*. <https://nyti.ms/3nQHqMp>
- Victorov, A. (2021, June 30). *Article of the Ambassador of Russia to Israel A.D. Victorov "To the 80th anniversary of the treacherous attack of Hitler's Germany on the USSR," published in the Israeli newspaper Vesti, June 22, 2021* [in Russian: Stat'ya Posla Rossii v Izraile A.D. Viktorova "K 80-letiyu verolomnogo napademiya ritlerovskoy Germanii na SSSR," opublikovannaya v izrail'skoy gazete "Vesti" 22 iyunya 2021 goda] Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. <https://bit.ly/3nRb5VN>
- Visits to the State of Israel and the territory of the Palestinian National Authority* (2005, April 27). [in Russian: Visity v Gosudarstvo Israil' na territorii Palestinkoi natsional'noy administratsii]. The Kremlin. <http://kremlin.ru/events/president/trips/45556>
- Vladimir Putin met with the head of the Palestinian National Authority Yasser Arafat* (2000, August 11). [in Russian: Vladimir Putin vstretilsya s glavoi Palestinskoy natsional'noy administratsii Yasirom Arafatom]. The Kremlin. <http://kremlin.ru/events/president/news/39063>
- Yakovleva, O. (2018, November 13). *Who puts up statues of Stalin in Russia and for what purpose* [in Russian: Kto i zachem stavit pamyatniki Stalinu v Rossii]. Current Time TV. <https://www.currenttime.tv/a/29596621.html>

הערות

- 1 ראוי לציין, למשל, שלפני הבחירות לכנסת באפריל 2019 סייע הצבא הרוסי לישראל להחזיר מסוריה את גופתו של רב־סמל זכריה באומל, שנעדר מאז מלחמת לבנון ב־1982.



REUTERS/Dado Ruvic

שיתוף הפעולה בין רוסיה למדינות צפון אפריקה בתחום האנרגיה

אלכסנדרה פוקינה

אוניברסיטת תל אביב

בפסגת רוסיה-אפריקה הראשונה שנערכה במוסקבה ב־2019 הכריזה מוסקבה על חזרתה ההיסטורית לאפריקה לאחר קרוב לשלושים שנות נוכחות מתונה. למעשה, לכל אורך תקופה זו המשיכה רוסיה לפעול ברחבי צפון אפריקה, והפוליטיקה של האנרגיה ניצבה בליבת שיתוף הפעולה בין רוסיה למעצמות באזור, על כל צורותיו. מאמר זה ממשיג את הרקע וסדרי העדיפויות של רוסיה בנושא האנרגיה במסגרת הפוליטיקה האזורית של האנרגיה. הניתוח מוכיח כי חרף התפיסה הרווחת באשר לרוסיה כמעצמה השואפת להתרחבות גיאופוליטית באמצעות מדיניותה הכלכלית והפרויקטים האנרגטיים שלה בצפון אפריקה – בעיקר בענף הנפט והגז והאנרגיה הגרעינית – מוסקבה שואפת לגוון ולהעמיק את שיתוף הפעולה שלה עם המעצמות באזור, בעיקר להפקת תועלות כלכליות. עם זאת אי אפשר להכחיש שמדיניות האנרגיה היא גם מרכיב של אסטרטגיית מדיניות החוץ של רוסיה. למדיניות זו השפעה מוגבלת על ישראל, אולם עשויה להיות השפעה הדדית בין מעורבותה של רוסיה בצפון אפריקה לאינטרסים ישראלים, במידה שמעורבות זו תתרום מצד אחד לצמיחה וליציבות האזורית באמצעות פרויקטים של פיתוח כלכלי, ומצד שני תתנגש עם שאיפותיה של ישראל במזרח הים התיכון.

מילות מפתח: אנרגיה, שיתוף פעולה, צפון אפריקה, רוסיה

מבוא

כאשר אירחה העיר סוצ'י את פסגת רוסיה-אפריקה בשנת 2019 ניבאו התקשורת העולמית וצוותי החשיבה המערביים את חזרתה ההיסטורית של מוסקבה ליבשת: רשת CNN העניקה לכתבה שלה על האירוע את הכותרת 'פוטין ערך זה עתה הקפת ניצחון היסטורית במזרח התיכון. כעת הוא חוזר לאפריקה'; פוקסניוז – 'רוסיה בונה אימפריה חדשה באפריקה: ארצות הברית צריכה להיות מודאגת מאוד'; קרן קרנגי לשלום בינלאומי – 'מאחרת למסיבה: חזרתה של רוסיה לאפריקה' (Ilyushina & McKenzie, 2019; Stronski, 2019; Tilsley, 2019). ארצות הברית וסין, לצד מספר מדינות אירופיות וערביות, נהנות מיתרונות יחסיים באפריקה – החל מקשרי תרבות הדוקים ועד משאבים כלכליים משמעותיים – אולם לרוסיה סיבות משלה להאמין כי יש לה פוטנציאל לבסס נוכחות בת-קיימא באזור.

בעוד משקיפים חיצוניים מדגישים את התפשטותה של רוסיה בתחום הביטחוני באמצעות הסחר הצומח בנשק וההסכמים בנושא עם שותפות באפריקה, האנרגיה מתגלה כמרכיב חיוני במדיניות החוץ שלה.

בעוד משקיפים חיצוניים מדגישים את התפשטותה של רוסיה בתחום הביטחוני באמצעות הסחר הצומח בנשק וההסכמים בנושא עם שותפות באפריקה, האנרגיה מתגלה כמרכיב חיוני במדיניות החוץ שלה. ביולי 2020, בעקבות שיחות עם מצרים, דרום אפריקה והרפובליקה הדמוקרטית של קונגו, חזר שר החוץ הרוסי סרגיי לברוב וציין את חשיבות שיתוף הפעולה בין רוסיה לעמיתיה באפריקה ואת תפקידה של מוסקבה בהענקת ביטחון אנרגטי על רקע הביקוש ההולך וגובר ביבשת (Lavrov, 2020). לברוב הדגיש את תפקידן של אנרגיית הפחם והאנרגיה הגרעינית במסגרת שיתוף פעולה זה. האחרונה זוכה לעניין מיוחד: מוסקבה פתחה מספר מרכזי מחקר גרעיני בחלקים שונים של היבשת, תורמת מימון להפעלתם, מכשירה מומחים בתחום ומיישמת באופן כללי מתווה של בנייה בעלות-תפעול¹. מתקנים לכריית פחם ושאיבת נפט וייצורם, לצד תחנות הכוח ההידרואלקטריות שנבנו בעידן הסובייטי, מהווים כרגע את תרומתה המשמעותית ביותר של רוסיה לביטחון האנרגטי של אפריקה, אולם קיים פוטנציאל להגברת שיתוף הפעולה ולגיוונו.

בחינת מדיניות האנרגיה של רוסיה באפריקה, שב-2018 יצרה את אזור הסחר החופשי הגדול ביותר בעולם ומצויה בעיצומו של תהליך של אינטגרציה

אזורית חייבת להתחיל בצפונה של היבשת, שם נראה כי מוסקבה השיבה חלק מהשפעתה חרף הצמצום הגלוי של שיתוף הפעולה לאחר התמוטטות ברית המועצות. בחינה זו כוללת את אזור המשנה מצרים-סודאן ואת המגרב, המשתייכים ב־זמנית לאזור המזרח התיכון וצפון אפריקה (MENA), ועל כן רלוונטי לנתח את השפעתה של הנוכחות האנרגטית הרוסית באזור על ישראל. מאמר זה עוסק בשאלה מרכזית אחת: מהי צורת שיתוף הפעולה של רוסיה עם מדינות צפון אפריקה בתחום האנרגיה מאז פסגת רוסיה-אפריקה ב־2019? בחלק המסכם אעסוק בשאלה משנית בדבר השלכותיהם של הקשרים האנרגטיים המתפתחים של רוסיה ביבשת על האינטרסים של ישראל בה.

הטיעון העיקרי העולה מניתוח זה הוא כי חרף התפיסה הרווחת כי הקרמלין שואף להרחיב את השפעתו הגיאופוליטית באמצעות מדיניות האנרגיה שלו, הפרויקטים הרוסיים בצפון אפריקה משקפים במידה רבה את כוונתה של רוסיה לשמור על מעמדה כשחקנית כלכלית ופוליטית מבוססת באזור ולבצע פרויקטים בתחום האנרגיה לצורך הפקת רווח מסחרי. מוסקבה פועלת להעמיק ולגוון את שיתוף הפעולה עם המדינות באזור באמצעות תעשיית הנפט והגז שלה לצד פרויקטים של גרעין המבוססים על רשת השותפויות הקיימת, שבה מצרים וסודאן הן שותפות מרכזיות מבחינת רוסיה. אף על פי שמדיניות זו אינה משפיעה במישרין על ישראל, עשויה להיות השפעה הדדית בין מעורבותה של רוסיה בצפון אפריקה לאינטרסים ישראליים, במידה שמעורבות זו תתרום מצד אחד לצמיחה וליציבות האזורית באמצעות פרויקטים של פיתוח כלכלי, ומצד שני תתנגש עם שאיפותיה של ישראל במזרח הים התיכון. המאמר מפתח טיעונים אלה קודם כול באמצעות דיון במסגרת התאורטית של מדיניות האנרגיה הרוסית בצפון אפריקה; שנית, סקירת המצב בתחום האנרגיה ברוסיה והערכת סדרי העדיפויות של מדיניות האנרגיה הלאומית ושיתוף הפעולה בתחום זה; שלישית, הגדרת המגמות במדיניות האנרגיה הנוכחית של רוסיה באזור הנדון; ולבסוף קביעת ההשלכות הפוטנציאליות של הפעילות הרוסית באזור בתחום האנרגיה על האינטרסים של ישראל.

מסגרת תאורטית

נראה כי הגישה התאורטית הדומיננטית המשמשת לניתוח העכשווי של מדיניות האנרגיה הרוסית היא המסגרת הגיאופוליטית הרחבה. במרכז ניצב הרעיון שהכלכלה משמשת מכשיר "לקידום ולהגנה על האינטרסים הלאומיים שלה ולהשגת תוצאות מועילות

הנפט והגז של רוסיה אינן מספיקות לצורך פרויקט מסוים, החברות במדינה אינן מתעלמות מן היתרונות הטמונים בשיתוף פעולה עם חברות זרות. כפי שגם הניתוח מראה, במקרים רבים מוזמנות חברות אנרגיה מערביות וביניהן גם ענקיות הנפט להשתתף בפרויקטים פנימיים ברוסיה. לכן מאמר זה מנסה לערער על ההבנה המקובלת של מדיניות האנרגיה הרוסית בראש ובראשונה ככלי לתחרות גיאופוליטית, וטוען כי מוסקבה עצמה אינה רואה את מדיניות האנרגיה כתחום של תחרות גיאופוליטית בלבד.

המיפוי האנרגטי של רוסיה

מדיניות האנרגיה הרוסית ממלאת תפקידים רבים ולא רק הבטחת הכנסה ישירה, וזאת מתוקף היותה חלק מן האסטרטגיה הבינלאומית הנרחבת יותר של רוסיה. היא גורם מרכזי המאפשר למוסקבה לאזן את הדיאלוג בינה לבין סין, לשדרג את יחסיה עם השחקניות האירופיות ולמשל למצוא מכנה משותף עם מדינות ערביות מסוימות (Trenin, 2019). כפי שיודגם להלן, רוסיה מצליחה לקדם את הפרויקטים האנרגטיים שלה באופן גלובלי, וזו אחת הדרכים המשמשות את הקרמלין להבטיח את התחרותיות שלו מול יריביו העיקריים.

התעשייה המובילה ברוסיה היא תעשיית הנפט והגז, המהווה כמעט מחצית מן היצוא הלאומי במונחים כספיים וממלאת תפקיד מרכזי בהרחבת הפעילות העסקית הלאומית.

התעשייה המובילה ברוסיה היא תעשיית הנפט והגז, המהווה כמעט מחצית מן היצוא הלאומי במונחים כספיים וממלאת תפקיד מרכזי בהרחבת הפעילות העסקית הלאומית (EnergoSeti Rossii, 2020). עתודות הנפט המוכחות של הפדרציה הרוסית מהוות 6.4 אחוזים מן העתודות העולמיות ועתודות הגז – 24.23 אחוזים. לדברי השר למשאבים טבעיים אלכסנדר קוזלוב, יש למדינה די נפט שאפשר לשאוב בקצב הנוכחי במשך 59 שנים וגז טבעי לעוד 103 שנים (EnergoSeti Rossii, 2020; Head of the Ministry of Natural Resources, 2021). זאת ועוד, יש שדות שטרם נחקרו: לדוגמה, לפי האומדנים כולל מערך הפצלים ב'ז'נוב (Bazhenov) "משאבים בהיקף של 74.6 מיליארד חביות מפצלי נפט הניתנים לשאיבה מבחינה טכנית", ועשוי להעניק לרוסיה את המשאבים הגדולים ביותר בעולם של פצלי נפט (Fitch Solutions, 2021, p. 7). ראוי לציין כי פרויקטים מסוימים של פצלים בשטחה של רוסיה מבוצעים תוך שיתוף פעולה עם חברות זרות: לדוגמה, פרויקט סחלין

במישור הגיאופוליטי" (Blackwille & Harris, 2016, p. 20). גישה כזו מוחלת על המחקר בכיוונים שונים של מדיניות החוץ הרוסית: מן הפעילות בסוריה ועד נוכחותה של רוסיה ב־World Ocean Council (Abdi, 2021; Druzhinin & Lachininski, 2021). עם זאת, נקודת המבט הגיאוא־כלכלית זוכה לאחרונה לפופולריות מיוחדת בהתחשב בפוליטיזציה הרבה של הדיון סביב ההתפתחויות שחלו ב־2021 בפרויקט צינור הגז נורד סטרים 2: לדוגמה, חוקרים ממכון החשיבה Atlantic Council, מכתב העת Foreign Policy או מבלומברג רואים בפרויקט זה בראש ובראשונה כלי גיאופוליטי רוסי (Chausovsky, 2021; Clark & Millan, 2021; Makogon, 2021).

ההבנה שמדיניות הכלכלית של המדינות התובעות לעצמן מעמד של מעצמות מובילות מכוונת בראש ובראשונה להתפשטות גיאופוליטית ולדומיננטיות חוץ־אזורית ממשיכה באקדמיה את המנטליות של המלחמה הקרה. אף כי גישה ריאליסטית מעניקה לאנשי האקדמיה מתודולוגיית עבודה, יהיה זה גם הוגן לנתח את מדיניות הכלכלית של מדינות כדרך שלהן להפיק רווחים כלכליים ולהשיג מטרות פוליטיות. על בסיס תאוריה ליברלית קלאסית זו, רעיון זה ניצב על סדר היום האקדמי מאז יצירתה של תאוריית היחסים הבינלאומיים הליברלית, והיא רלוונטית עד עצם היום הזה שכן היא מאפיינת את הארגונים הכלכליים הבינלאומיים החשובים. יתרה מזאת, הרעיון משתקף במגוון גישות תאורטיות: לדוגמה, תאוריית התלות ההדדית טוענת באופן עקרוני כי שיתוף פעולה כלכלי מגדיל את הרווח שגזרות מדינות מפעילות כלכלית תוך חיזוק הקשרים הפוליטיים שלהן והיציבות הבינלאומית (Marlin-Benett & Johnson, 2021).

תפיסה כזאת נראית רלוונטית לא פחות במקרה של מדיניות האנרגיה הרוסית בצפון אפריקה. כפי שמציניים וריוויס מקרן קרנגי, "האתגר של קובעי המדיניות במערב הוא להימנע מהתבוננות באקטיביזם הרוסי במזרח הים התיכון ובצפון אפריקה דרך עדשה של משחק סכום אפס בלבד. אי־הסדר הפוליטי באזור, המורכבויות שלו ובייחוד אופיים הבלתי צפוי של המנהיגים המקומיים מהווים כולם חסמים מובנים בפני השפעה רוסית ועבור כל השחקנים החיצוניים" (Wehrey & Weiss, 2021, p. 1). הכותבים מפתחים גם רעיון שלפיו "החדירה הכלכלית הרוסית מונעת בעיקר על ידי יעדים קצרי טווח וחיפוש תגמולים פיננסיים מוגזמים" (Wehrey & Weiss, 2021, p. 4). לפיכך אפשר לטעון כי מוסקבה אינה נוטה לבצע פרויקטים אנרגטיים מבלי שיהיה לה אינטרס כלכלי בהם ואינה יכולה להרשות לעצמה לעשות זאת. זאת ועוד, כאשר נראה כי יכולותיה של תעשיית

מדיניות האנרגיה המקומית (Yuri Manevich: Export of Russian electricity, 2019). נוסף על כך נהנית המדינה מן היכולות והניסיון המאפשרים לה לייצא את הפרויקטים של אנרגיית מים: אלה כוללים בין היתר את סכר Lai Châu בווייטנאם (הפועל מאז 2016) שתוכנן על ידי מכון Hydroproject, חברה רוסית לתכנון בתחום טכנולוגיית מים (Structural design, n.d.); ב-2014 חתמה החברה הרוסית RusHydro, המתמחה באנרגיה הידרואלקטרית, על חוזים עם שני תאגידים סיניים להקמת פרויקטים של אנרגיית מים בשווי של 370 מיליארד רובל (מעט יותר מ-5 מיליארד דולר) ברוסיה ומחוצה לה (Fadeeva, 2014).

המקור השלישי לאנרגיית חשמל במדינה הוא אנרגיה גרעינית. לרוסיה מגוון של כלים טכנולוגיים ומומחיות בתחום אנרגיית הגרעין, המאפשרים לה לעסוק ביצוא ובהפצת מתקני ייצור חשמל מאנרגיה גרעינית למדינות אחרות: לדוגמה, במאי 2021 "אושרה או תוכננה בנייתם של יותר מ-20 כורים גרעיניים לייצור חשמל למטרות יצוא. השווי הכולל של ההזמנות הזרות הגיע ל-133 מיליארד דולר בסוף 2017" (World Nuclear Association, 2021). התאגיד הלאומי לאנרגיה אטומית רוסאטום (Rosatom) חש בטוח דיו בשוק אנרגיית הגרעין ומציע את המחזור השלם של ייצור אנרגיה, כפי שהוסכם לאחרונה עם הונגריה (Zalan, 2021). זאת ועוד, רוסיה היא שחקנית מתקדמת הצועדת בנתיב של פיתוח יכולותיה בבניית כורים בקנה מידה קטן יותר – תחליף מבטיח לצורה זולה ובטיחותית יותר של אנרגיה גרעינית (Parshley, 2020). לפיכך נהנית המדינה ממעמד של מעצמה מובילה בבניית מתקני גרעין לייצור חשמל במדינות אחרות: רוסאטום מבצעת שני פרויקטים של בניית כורים גרעיניים ברוסיה ו-35 פרויקטים מחוץ למדינה, בשלבי יישום שונים (IAEA, 2021).

נראה כי התחום המבטיח ביותר ברוסיה, אם כי אינו מפותח דיו, הוא מקורות של אנרגיה מתחדשת. בשנת 2019 היוו מקורות אלה פחות מ-0.2 אחוזים מכלל האנרגיה המיוצרת ברוסיה (Energoseti Rossii, 2020). לפי המדיניות הלאומית 'חמישה ג'יגה-ואט' רוסיה שואפת להפיק 5.5 ג'יגה-ואט של אנרגיה מתחדשת עד שנת 2024, ולהכפיל את הייצור עד 2050. עלותה הצפויה של אסטרטגיית חמישה ג'יגה-ואט עומדת על 752 מיליארד רובל (10 מיליארד דולר בקירוב) (Vavina, 2019). כבר ב-2019 נרשם גידול של 69.4 אחוזים בייצור האנרגיה הסולארית ו-47.3 אחוזים באנרגיית הרוח בהשוואה לשנה הקודמת, אם כי המספרים המוחלטים נשארו נמוכים יחסית, שכן האנרגיה המתחדשת מהווה 3.6

1 (Sakhalin-1) מבוצע על ידי קונסורציום בינלאומי שחברת אקסון נפטיגאז (Exxon Neftegas), שהיא חברת בת של אקסון מוביל, מחזיקה בשלושים אחוזים ממנו (Exxon Neftegas Limited, 2021). פרויקט זה ממחיש כי מוסקבה אינה רואה באנרגיה אך ורק זירת תחרות עם החברות המערביות, ובמקרים שבהם הדבר מועיל לה מבחינה כלכלית היא מקדמת בברכה שיתוף פעולה עם שחקניות זרות.

תשעים וחמישה אחוזים מהתעשייה נשלטים בידי 11 שחקניות עיקריות, המהוות יחדיו את מרבית תעשיית הנפט והגז הרוסית ברחבי העולם. אף על פי שבשלב זה מופנית תשומת הלב הבינלאומית לצינור הגז נורד סטרים 2, חברות רוסיות גם מעורבות מאוד באמריקה הלטינית ובדרום-מזרח אסיה. יתרה מזאת, מומחים רואים את המזרח התיכון כאזור המבטיח ביותר להרחבת עסקי הנפט והגז של רוסיה, בהתחשב בגודלם של הפרויקטים הקודמים במדינות דוגמת עיראק (Pravosudov, 2021; Russian oil and gas projects, 2018). גם לחברות האנרגיה הרוסיות יש פוטנציאל להתרחבות עתידית אל מחוץ לגבולות המדינה: ברשימת ארבע החברות המובילות בדירוג חברות האנרגיה בעולם לשנת 2020 שפורסם לאחרונה על ידי S&P Global Platts נכללות החברות הרוסיות לוקאוויל, רוזנפט וגזפרום במקומות השני, השלישי והרביעי בהתאמה (S&P Global Platts, n.d.). ההזדמנויות של שחקנים מסוג זה עודן מוגבלות בשל משטר הסנקציות שהוטל אחרי 2014, ואילו אופן הארגון של עסקי האנרגיה ברוסיה מגביל "גישה של השקעות זרות לעתודות היבשתיות העצומות" (Fitch Solutions, 2021, p. 7).

באשר לפחם ולדלקים מאובנים אחרים, תעשיית הפחם היא מקור האנרגיה הוותיק ביותר ברוסיה. המדינה היא מעצמת כריית הפחם השישית בגודלה בעולם ואחת היצואניות הבולטות ביותר באסיה ובאירופה. יתרה מזאת, ב-2021 השקיעה ממשלת רוסיה יותר מ-10 מיליארד דולר בשדרוג מסילות ברזל על מנת לאפשר את הגדלת היצוא לאסיה (Energoseti Rossii, 2020; Fedorinova & Quinn, 2021). דלקים מאובנים אחרים הראויים לציון הם כבול ופצלי שמן. אנרגיה תרמית מהווה שליש מכלל האנרגיה המיוצרת ברוסיה.

המדינה מפעילה רשת מפותחת היטב של אנרגיית מים, האחראית לחמישית מייצור החשמל. תשתית זו משמשת גם מרכיב באספקת המים, בהשקיה, בהגנה על אובייקטים קרובים מפני שיטפונות ולצורכי ספנות (Energoseti Rossii, 2020). על פי משרד האנרגיה הרוסי נראה כי המודרניזציה והפיתוח הכללי של תשתית זו ניצבים במקום גבוה בסדרי העדיפויות של

ביטחון, בפרט לאחר הצלחת הקמפיין שלו בסוריה (Mamedov, 2019a). נראה כי המנוף הבולט ביותר של רוסיה בהקשר זה הוא הדיאלוג המקיף שלה עם שחקנים שונים מאוד, שמירה על בריתות מסורתיות ופיתוח שיתוף פעולה פרגמטי עם השותפים הנוטים בדרך כלל לעבר שחקנים חוץ־אזוריים אחרים. מצד שני, הפרויקטים הנוכחיים של מוסקבה בצפון אפריקה הם חלק מחזרתה של רוסיה לאפריקה. במדינות אפריקניות רבות זוכרים את הסיוע הסובייטי במאבקייהן לשחרור מעול הקולוניאליזם ואת המאמצים לבניית מדינה שבאו בעקבותיהם, וכן את חילופי הידע והמומחים ואת הקשרים האידיאולוגיים.

נראה כי תדמיתה הבינלאומית הנוכחית של מוסקבה היא נכס נוסף של הקרמלין: במאלי ובאתיופיה, לדוגמה, נצפו מפגינים הנושאים את תמונתו של ולדימיר פוטין ברחובות, ואין ספק כי רבים מעריצים את יכולתו של המנהיג הרוסי לנהל מדיניות חוץ עצמאית מזו של המערב (Kato, 2021; Letterman, 2018). ולבסוף, פרגמטיזם ויחס משביע רצון בין מחירים ואיכותם של הטכנולוגיות והשירותים המסופקים, בשילוב עם חוסר העדפה לדמוקרטיה המופגנת לעיתים קרובות מצידן של השותפות המערביות במסגרת התנהלותן העסקית הפוכים את מוסקבה לשותפה אטרקטיבית בתחומים שונים. בשני הממדים מדיניות האנרגיה של רוסיה היא רכיב באסטרטגיה האזורית הרחבה יותר שלה, הכוללת רכיבים נוספים – ביטחוניים, דיפלומטיים, פיננסיים והומניטריים.

אזור המשנה מצרים-סודאן

מצרים היא אחת השותפות המרכזיות של רוסיה באזור, מכיוון שהמדינה הכוללת בתחומה את האזור הכלכלי של תעלת סואץ היא שער הכניסה של מוסקבה לאזור הסחר החופשי האפריקני. לדוגמה, באוקטובר 2020 נכללו באזור זה שלוש חברות רוסיות – החשובה ביניהן היא תאגיד הנפט גזפרום נפט – והדבר אפשר להן ליהנות מהטבות מס (TASS, 2021). אפשר לומר בהגינות כי הנפט והגז הם עדיין אחד הכיוונים החשובים ביותר של שיתוף הפעולה האנרגטי בין מצרים ורוסיה. ב־2019 עלה נפח שאיבת הגז בשדה זוהר (Zohr) ל־23 מיליארד מטרים מעוקבים – כפול כמעט מן המספרים של השנה הקודמת (Project Zohr, 2021).

חברת הנפט הרוסית רוזנפט היא מובילה נוספת שבבעלותה 30 אחוזים מהפרויקט הממשיך להתרחב בבלוק שורוק (Shorouk block) (Rosneft, 2021). במובן זה ייתכן כי יש סתירה בכך שהגברת שאיבת הגז בזוהר תאפשר לקהיר להיכנס לשוק האירופי בקרוב.

אחוזים מתמהיל האנרגיה של המדינה (Energoseti) (Rossii, 2020; Lo, 2018).

תעשיות הנפט והגז הן מרכיבים חיוניים של מדיניות החוץ הרוסית מזה שנים. חוקרים אחדים רואים בחוזים הרבים שנחתמו עם סוריה ב־2005 מאמץ מצידה של מוסקבה לשמר את השפעתה על שותפתה המסורתית באזור; באופן דומה, מכירות הנשק לאלג'יריה ב־2006 "כללו פרויקטים של שיתוף פעולה בין לוקאוויל, גזפרום וסונאטרך" (Sonatrach) "כמיצגות את דיפלומטיית האנרגיה הרוסית" (Facon, 2017, p. 12). ראוי לציין כי רעיון זה קיים עדיין במסגרת הדיון במדינות המערב בנוגע לרוסיה. לדוגמה, ב־2017 פרסם מכון European Policy Center תקציר מדיניות עבור האיחוד האירופי תחת הכותרת: דיפלומטיית מדיניות הגרעין של רוסיה במזרח התיכון: מדוע צריך האיחוד האירופי לעמוד על המשמר (Marco, 2017).

דומה כי הגורמים המניעים את הפרויקטים הרוסיים בתחומי המדינה ומחוצה לה הם שינויי האקלים והצורך בהפסקת השימוש בפחמן (דה־קרבונזציה). נראה כי השחקניות הלאומיות הגדולות בתחום האנרגיה מודעות לכך: חברות רוסיות הפועלות במגזרים שבהם קשה להפחית פליטות פחמן – האנרגיה, התחבורה והאלומיניום – כגון טאטנפט (Tatneft) En+ Group ix היו הראשונות במדינה שהכריזו על שאיפות אקלימיות המבוססות על ניטרליות פחמנית.

אף על פי כן, האינטרסים של התעשייה כוללים מצד אחד את היצוא של מוצריה ומצד שני השקעה בגילויי שדות ויצירת פרויקטים מסוג זה מחוץ לרוסיה. לעת עתה תעשיית הפחם עודנה ממלאת תפקיד מהותי ביצוא האנרגיה הרוסי. הפרויקטים של הכורים הגרעיניים לייצור חשמל נראים כנכס חשוב נוסף במסגרת חבילת ההצעות של הקרמלין למדינות אחרות (ומקור לתחרות הולכת וגוברת עם חברות אמריקאיות, צרפתיות, יפניות, קוריאניות וסיניות), לצד תחום אנרגיית המים, אם כי בהיקף מצומצם יותר. לסיכום, המדינה עדיין אינה שחקנית ראשית בתחום האנרגיה הירוקה, ולכן ספק אם ביכולתה של מוסקבה להציע את הטכנולוגיות שלה בהיקף רחב עבור פרויקטים מחוצה לה.

פרויקטים רוסיים בתחום האנרגיה בצפון אפריקה

אפשר לנתח את המצב בצפון אפריקה משתי נקודות מבט, וכן את מקומו במדיניות החוץ הרוסית ובייחוד במדיניות האנרגיה של רוסיה. מצד אחד, אזור המזרח התיכון וצפון אפריקה הוא המקום שבו שואף הקרמלין בראש ובראשונה ליצור לעצמו תדמית של מי שמספק

השנייה של 2022, אולם הפרויקט החל כבר לפני שנים (Egypt Postpones, 2020; Egypt plans, 2021). ב-1980 נבחרה אל-דבעה על ידי הוועדה לאנרגיה גרעינית כאתר המתאים ביותר עבור תחנת הכוח העתידית (Egypt nuclear power plant, 2010). מצרים חתמה על האמנה למניעת תפוצתו של נשק גרעיני וציפתה לקבל תמיכה חיצונית בפרויקטים שלה עם אנרגיה גרעינית למטרות שלום. עם זאת, בעקבות אסון צ'רנוביל ב-1986 סגרה קהיר את התוכנית עד 2007, כאשר הממשלה השיקה מחדש את הפרויקטים הגרעיניים הלאומיים, והעבודה המשותפת של רוסיה ומצרים על הפרויקט החלה ב-2015 (Bertell, 2008; Shay, 2018). החלק העיקרי של ההשקעות בפרויקט בסך 25 מיליארד דולר מגיע מרוסיה. יתרה מזאת, הפרויקט ממומן בחלקו באמצעות הלוואות שהעניקה מוסקבה לקהיר, ורוסיה מצפה לפירעון עד שנת 2045 לפי ההערכות האופטימיות ביותר. בסיס ארוך טווח כזה לעבודה משותפת צפוי לגמד בסופו של דבר את ההישג הגדול ביותר של שיתוף הפעולה הרוסי-מצרי עד כה – סכר אסואן הגבוה, שעודנו אחראי לחמישה אחוזים מאספקת החשמל של מצרים (El-Marqaby & Mustafa, 2020).

שיתוף הפעולה הרוסי הצפוי בתחום האנרגיה מדרום למצרים בא לידי ביטוי בפרויקטים חשובים של תשתית כגון הנמל המתוכנן של הצי הרוסי בסודאן. הפרויקט מוקפא מאז סוף מאי 2021 שכן ממשלת סודאן החדשה התכוונה לשקול אותו מחדש, אולם כעבור חודשיים אישרו הצדדים פעם נוספת כי אשרור ההסכם צפוי תוך זמן קצר (Foreign Affairs Ministry of the Russian Federation, 2021). אספקת אנרגיה עבור פרויקט בסדר גודל כזה היא חיונית, בהתחשב בהעברה הנדרשת של מערכות הגנה אווירית ולוחמה אלקטרונית וכן מתקני התחזוקה והפרויקטים הרבים בתחום התשתית החברתית, כגון מתקנים רפואיים או מתקני התפלה עבור 300 חיילים. כמו כן, האזור המדובר ממוקם קרוב לפורט סודאן, שבה אוכלוסייה המונה 600 אלף נפש ואתגרים קיימים הקשורים לאספקת אנרגיה. יש להניח כי הביקוש הניכר לאנרגיה יקבל מענה באמצעות גנרטורים של דיזל (שהדלק להפעלתם יועבר כנראה ישירות מרוסיה), כפי שהיה נהוג בבסיסים הצבאיים הסובייטיים מחוץ למדינה ועדיין נהוג במקרים מסוימים, לדוגמה בבסיס האוויר הסורי חמימים.

ואולם חוקרים רוסים אחדים רואים בפרויקט מסוג זה הזדמנות לניסויים באנרגיה ירוקה בעקבות המגמה הכלל-עולמית – ארצות הברית כבר מתקינה סוללות סולאריות בבסיסים הממוקמים באזורים שבהם

כיום מצרים היא יצרנית גז טבעי נוזלי הרביעית בגודלה באפריקה אחרי ניגריה, אלג'יריה ואנגולה. נראה כי מגמה זו מתנגשת עם האינטרסים של חברות האנרגיה הרוסיות הגדולות גזפרום ונובאטק.

הגידול הפוטנציאלי בפרויקטים בקנה מידה גדול באזורים שחסרה בהם אספקת אנרגיה יוצר ביקוש רב יותר למוצרי אנרגיה רוסיים.

ואולם מצד אחד, השקעות מסוג זה בפרויקט זר מתחרה עשויות להוות אמצעי ביטחון מפני סנקציות שהטילו ארצות הברית ומדינות אירופה מאז 2014 ומהגבלות חדשות פוטנציאליות. מצד שני קיימת ציפייה כי השקעה בפרויקטים כאלה ובבניית מערכות להפצת גז ותחנות כוח תוך מעורבותם של מומחים, קבלנים וטכנולוגיות מרוסיה תניב דיווידנדים רבים יותר בטווח הארוך. זו גם הוכחה לכך שכל חברת אנרגיה רוסית השוקלת מעורבות בפרויקט זר מביאה בחשבון את האינטרסים העסקיים שלה.

בעקבות פסגת רוסיה-אפריקה ב-2019 חתמה חברת זרובז'נפט (Zarubezhneft) על הסכם עם מצרים, ועד אוקטובר 2020 הוא הפך לאחד מאלה שנכללו באחד-עשר ההסכמים שנחתמו עם שותפים שונים בסוצ'י. לפי תנאי ההסכם, החברה הרוסית תהיה מעורבת בקידוח ובבנייה בשדות המצריים EGZ ו-Sereu (TASS, 2019). נוסף על כך, בדצמבר 2020 גילתה לוקאוויל, חברה רוסית נוספת, שדה חדש בזיכיון של Meleiha במצרים בשיתוף עם החברה האיטלקית ENI (TASS, 2020). לפי אומדן הפוטנציאל שערכה ENI, השדה החדש עשוי להגדיל את הייצור היומי באזור ב-10 אלפים חביות נוספות (TASS, 2020).

דוגמאות אלה ממחישות כי מוסקבה מסתמכת בביטחון על האמצעים המסורתיים המפותחים היטב שלה – הגברת שיתוף הפעולה עם מצרים – ובה בעת היא מצליחה גם לשתף פעולה עם שחקנים חוץ-אזוריים אחרים. שיתוף הפעולה בין ENI ללוקאוויל במצרים, שהיא השותפה האזורית העיקרית של רוסיה, ממחיש את הרעיון שהוצג בחלק התאורטי לעיל: עבור מוסקבה מדיניות האנרגיה אינה מוגבלת לתחרות גרידא, בייחוד מול השחקניות המערביות, שכן שיתוף פעולה זה מביא עימו תועלות כלכליות ברורות.

בינתיים הפרויקט הרוסי-מצרי המבטיח ביותר הוא תחנת הכוח הגרעינית באל-דבעה. לדברי יושב ראש הסוכנות למתקני גרעין של מצרים אמג'ד אל-וקיל צפויה רוסאטום לקבל את הרישיון שלה במחצית

המערכת המשולבת פנציר-S1 המורכבת מתותח ומטילי קרקע-אוויר (Russia has delivered, 2019). אף על פי שרוסיה אינה נוהגת להתייחס לסוגיות של זכויות אדם במסגרת הרטוריקה של מדיניות החוץ והפרויקטים העסקיים שלה, יש גורם אחר המשפיע על חוסר נכונותה להתעמת עם צד כלשהו למתיחויות אלה. בעקבות מגמת ההסכמים שנחתמו בעבר חתמו רוסאטום ומשרד החדשנות והטכנולוגיה של אתיופיה באפריל 2021 על מזכר הבנות חדש, במטרה לחזק את שיתוף הפעולה בין הצדדים בתחום האנרגיה הגרעינית (Rosatom and Ethiopia, 2021). המדינה בעלת האוכלוסייה השנייה בגודלה באפריקה עשויה להיות מקור פוטנציאלי חשוב לאנרגיה מתחדשת, שיעור את הכלכלה ויתרום ל"מחקר הבסיסי והמעשי הקשור לשימוש באנרגיה גרעינית למטרות שלום, לייצור רדיו-איזוטופים ושימוש בהם בתעשייה, ברפואה ובחקלאות" (Kassa, 2019, p. 3). עם זאת, בהתחשב בצמצום הסיוע הזר ובתעדוף הפיננסי של פרויקט סכר הרנסנס האתיופי הגדול, יש לבחון את שיתוף הפעולה הזה בפרספקטיבה ארוכת טווח בלבד.

על כן מצרים שומרת על מעמדה במרכז שיתוף הפעולה הרוסי בתחום האנרגיה לא רק באזור המשנה הנדון אלא בצפון אפריקה כולה. צורות מגוונות של שיתוף פעולה בתחום זה – מפיתוח פרויקטים של נפט וגז ועד תרומות מדורגות לתוכנית האנרגיה הגרעינית האזרחית לטווח ארוך – משקפות את התבנית שמוסקבה רוצה ליישם גם במדינות אחרות. הדוגמה של הגברת שיתוף הפעולה בתחום האנרגיה הגרעינית האזרחית עם אדיס אבבה ממחישה טיעון זה. אף שהשינויים הפוליטיים בסודאן והחיפוש של חרטום אחר שותפים מועילים יותר עשויים להשפיע על ההסכם שהושג בעבר בנושא נמל הצי, נראה כי פרויקט תשתית מסוג זה טומן בחובו הזדמנויות מבטיחות לשיתוף פעולה הולך וגובר בתחום האנרגיה.

המגרב

אף שנראה כי נוכחותה של רוסיה באזור המגרב אינה בולטת כמו בחלקים המזרחיים של המזרח התיכון, הקרמלין ומספר חברות רוסיות פעילות בתחומי אנרגיה שונים באזור. על קצה המזלג, תפוצת פרויקטים של גרעין אזרחי במגרב נתקלת באתגרים רבים יותר בהשוואה לאזור המשנה המצרי-סודאני, הגם שבמוקדם או במאוחר יידרשו מדינות צפון אפריקה לתת עדיפות למגמה הבלתי נמנעת של טביעת רגל פחמנית קטנה ונטייה לאנרגיה ירוקה בכלל.

שורר אקלים דומה (Tingley, 2021). לפיכך הגידול הפוטנציאלי בפרויקטים בקנה מידה גדול באזורים שחסרה בהם אספקת אנרגיה יוצר ביקוש רב יותר למוצרי אנרגיה רוסיים. בד בבד יש לציין את קיומם של שני גורמים העלולים למנוע את מימוש הפרויקט: מצד אחד, התנגדותה של וושינגטון היא שגרמה להקפאת הפרויקט במאי 2021; מצד שני חוסר היציבות של המשטר הנוכחי, שבאה לידי ביטוי למשל במחאות בחרטום באוקטובר 2021, מאיימת על כל פרויקט ארוך טווח (Africanews, 2021).

הדבר עולה בקנה אחד עם הדיווחים הנדירים בתקשורת על כוונתיה של מוסקבה להגביר את פעילות השאיבה שלה באזור, למשל באמצעות חתימה על הסכם לגילוי גז טבעי בים האדום ב־2018 (Sudan, Russia link agreement, 2018). באשר לחברות הנפט, ביולי 2018 הגיע התאגיד הרוסי Rosgeology, האחראי על כל מיזמי הגילוי שהמדינה מבצעת, להסכמה עם משרד הנפט והגז של סודאן בדבר הגילוי והפיתוח של בלוק 15 במדף היבשה של הים האדום (Gazprom neft, 2018). ב־2017 נחתם הסכם בנוגע לתוכנית הרוסית-סודאנית לבניית תחנת כוח גרעינית, אולם מאז לא ננקטו פעולות של ממש בכיוון זה, מכיוון שבתקופת המעבר בחרטום לא התאפשר מימושם של פרויקטים רחבי היקף כאלה (AFP, 2017).

שיתוף הפעולה האנרגטי עם אתיופיה ראוי לציין, בייחוד בקשר לסכר הרנסנס האתיופי הגדול (GERD) על הנילוס הכחול, שהוא אחד הפרויקטים המהדהדים ביותר באזור בתחום האנרגיה. רוסיה קוראת בהתמדה לצדדים לנהל משא ומתן ומציעה את עצמה כמתווכת בתהליך זה, אולם אינה מביעה תמיכה מפורשת באף אחת מן המדינות. עובדה זו עשויה להפוך ליתרון יחסי מבחינת הדיאלוג של מוסקבה עם אדיס אבבה בהשוואה לווישינגטון, אשר אינה יכולה להימנע מתגובה לאליומות בתיגראי: במאי 2021 הגבילה ארצות הברית את הסיוע הכלכלי והצבאי שלה לאתיופיה והטילה הגבלות על הענקת אשרות כניסה לאנשי ממשל אתיופיים ואריתראים (Gebre & Marks, 2021).

בה בעת קשה להפריז בערך עבור רוסיה של הדיאלוג המתקיים עם מצרים ושל הצורך לאזן את הרטוריקה הרוסית בהקשר זה: באוגוסט 2021 הכחישה מוסקבה במפורש כי היא מצדדת באתיופיה בסכסוך סביב הסכר. מוקדם יותר הדגיש וסילי נבנזיה, שגריר רוסיה באו"ם, את חשיבותה של הימנעות משימוש בכוח מצד קהיר, ובכירים מצרים אחדים פירשו אמירה זו כהפרת אמון בסוגיית המחלוקת על הסכר. בהקשר זה יש המציינים את העובדה כי ב־2019 סיפקה רוסיה לאתיופיה את

לוב

לוב מחדשת בהדרגה את כרייתם החוקית של משאבים טבעיים. תעשייה זו ספגה נזק רב מאז 2011, תחילה בשל היעדר הביטחון שנגרם עקב התרחבות הסכסוך המזוין והאלימות ההולכת וגוברת באופן כללי; בהמשך – בגלל תביעת השליטה על המשאבים מצד יריביהן של השחקניות החדשות בתחום האנרגיה (Bartrop, 2019). כיום הופכת לוב למוקד רלוונטי יותר של עניין ותחרות בין השחקניות בצפון אפריקה, בייחוד בקרב חברות שפעלו בעבר במדינה.

התפיסה הכללית של תפקידה של מוסקבה במלחמת האזרחים בלוב היא כי הקרמלין תמך בצבא הלאומי הלובי (LNA) בהנהגתו של ח'ליפה חפטר, הן באמצעות ערוצים בלתי רשמיים כגון לוחמי קבוצת וגנר (Wagner Group) והן באמצעות ערוצים רשמיים, בפרט בשנים 2016–2018; דוגמה לגישה זו הייתה הפגישה בין שר ההגנה הרוסי סרגיי שויגו לבין ח'ליפה חפטר מנהיג צבא לוב בנובמבר 2018 (Murtazin, 2018). אף על פי כן עלה בידה של מוסקבה לשמר את הדיאלוג שלה עם יריבו העיקרי של חפטר, פאיז א-סראג', אשר הפך מאוחר יותר לראש ממשלת ההסכמה הלאומית (מחליפו כיום הוא עבד אל-חמיד דבייבה).

ב־2017 חתמה חברת הנפט הלובית על הסכם עם רוסנפט, וב־2019 חידשה טאטנפט את עבודתה באגן חמאדה (Hamada) בעקבות חתימת מספר הסכמים בנושא גילוי וחשמול של שדות במסגרת פסגת רוסיה-אפריקה. לבסוף, באוקטובר 2020 הפעילה גזפרום מחדש את הפרויקט המשותף שלה עם Wintershall Dea באגן סירֶת (Sirte) (Mamedov, 2020; Wintershall Dea, 2019b).

אף כי מוסקבה ממשיכה להיות מודעת לפעילות העסקית הקשורה בנפט בלוב, הקשרים שנוצרו כבר עם המדינה הצפון-אפריקנית ועם חברת הנפט הלובית וכן הדינמיקה האזורית המסובכת של הצדדים המערביים והמעורבות של טורקיה אינם מאפשרים לרוסיה להתעלם מן הסיכונים הבלתי נמנעים. אם במצב של שלטון כפול בלוב – עם שני הבנקים המרכזיים – השקעות נראו בלתי אמינות, הרי כעת בעקבות ועידת ברלין ב־2020 ויציבותו היחסית של המשטר הנוכחי, אפשר לצפות לגל חדש של עניין במדינה צפון-אפריקנית זו. נראה כי פיתוחם של פרויקטים כלכליים חדשים וההגנה על הפרויקטים הקיימים הם חלק מן האינטרסים הנוכחיים של רוסיה במדינה. יתרה מזאת, מנקודת מבט אסטרטגית חשוב לקרמלין לוודא כי השליטה בלוב לא תיפול באופן בלעדי בידי אחד הצדדים המעורבים באחד הסכסוכים

רוסיה דבקה בשיתוף הפעולה הפרגמטי והאינטנסיבי המסורתי שלה עם אלג'יריה, חרף מידה מסוימת של עמימות האופפת את השותפות הזו ואת התפתחותם של הפרויקטים האנרגטיים במסגרתה. בינתיים מצליחה מוסקבה לשמר את יחסיה הפושרים עם מרוקו ותוניסיה בשטח. לבסוף, הממשלה החדשה בלוב מבטיחה הזדמנויות יציבות יותר לכל הצדדים בעלי העניין, ומוסקבה יכולה עדיין לבסס את מקומה בפרויקטים של אנרגיה בלוב, אם כי לא כשחקנית מובילה.

אלג'יריה

אלג'יריה היא שותפתה המסורתית האיתנה ביותר של מוסקבה באזור, במידה מסוימת עקב נקודות הדמיון ההיסטוריות בנטיות הפוליטיות, ושיתוף הפעולה בין הצדדים בתחום האנרגיה אינו יוצא דופן. לפיכך אחד המשתתפים החשובים בפורום הכלכלי 'רוסיה-אלג'יריה: שיתוף פעולה אסטרטגי אפקטיבי' שהתקיים בשנת 2016 היה אלכסנדר נובאק, שר האנרגיה של רוסיה (2012–2020) (Alexander Novak, 2016). נציגיהן של השחקניות הרוסיות הגדולות בשוק האנרגיה, כגון גזפרום, רוסנפט, רוסאטום ולוקאוויל, ביקרו באלג'יר כחלק ממשלחתו של ראש הממשלה דימיטרי מדבדב, כפי שעשו כעבור שנה ב־2017 (Balmasov, 2017).

מאז תחילת שנות ה־2000 מציג משרד האנרגיה הרוסי את סדר היום של יצירת פרויקט משותף בתחום האנרגיה הגרעינית האזרחית באלג'יריה – מדינה שלא ספק מתמודדת עם קשיים עקב תלותה בנפט ובגז (Balmasov, 2017). כיום מהווים ענפים אלה 90 אחוזים מן היצוא של המדינה והדבר פוגע בעתודות המטבע הקשה שלה, שצנחו מ־180 מיליארד דולר ב־2014 ל־50 מיליארד דולר ב־2021 (AFP, 2021). הרחבה ניכרת של שיתוף הפעולה אינה נראית באופק: רק לאחרונה, ב־2020, חתם תאגיד סונאטרֶץ' האלג'ירי על מזכר הבנות עם לוקאוויל בדבר שותפויות אפשריות ושאיבה, לצד השקעה משותפת במדינות אחרות (Reuters, 2020a). בה בעת לא קיימת מידה רבה של תחרות בין רוסיה לבין ספקיות פוטנציאליות אחרות של אנרגיה בעלת טביעת רגל פחמנית קטנה באלג'יריה, כך שאין זה מפתיע כי ב־2017 חתמו הצדדים על מזכר הבנות בדבר הכשרת מומחים לאנרגיה גרעינית על ידי רוסאטום (Rosatom, 2017). השותפות הרוסית-אלג'ירית נחשבת גמישה ופרגמטית (Mohammedi, 2021), אולם שיתוף הפעולה בין הצדדים בענף האנרגיה נותר עמום.

בין מרוקו לבין אלג'יריה מתייצבת רוסיה לצידה של האחרונה, לא רק עקב שיתוף הפעולה בתחום האנרגיה אלא גם הודות למכירת הנשק: אלג'יריה היא הלקוחה השלישית בגודלה של תעשיית הנשק הרוסית והייתה אחראית ל-15 אחוזים מיצוא הנשק של רוסיה בשנים 2016-2020 (Wezeman et al., 2021).

לפיכך ייתכן כי המתיחות הגואה בין רבאט לבין אלג'יר בהקשר של הסכסוך בסוגיית סהרה המערבית עשויה להרחיק את מוסקבה בעקיפין מן הממלכה. הקשרים המסורתיים ההדוקים בין מרוקו לבין המערב תורמים להגבלות אלה. יש גם תקוות גדולות למהפך אנרגטי בממלכה, מכיוון שרבאט שואפת לייצא בעתיד אנרגיה סולארית ואנרגיית מימן ירוק לאירופה ולהבטיח בכך תחרות פוטנציאלית למוסקבה בשוק אנרגיה זה (Baumann, 2021). בד בבד נוצר רושם כי תוניסיה מודאגת מן המעורבות הרוסית בלוב: וושינגטון היא שותפתה העיקרית של תוניסיה בבניית היכולת המבצעית של צבאה, בעוד שמוסקבה נתפסת כגורם המערער את היציבות במדינה השכנה (US eyes use of security brigade, 2020).

בעלי האופי הבינלאומי ביותר כיום, ובייחוד בידי מדינות המערב או טורקיה (Arnold, 2020).

מרוקו ותוניסיה

בכל מקרה, אי אפשר עדיין לבחון את שיתוף הפעולה של רוסיה עם שותפותיה בכל מקום בעולם מבלי להתייחס להקשר של העימות הדו־קוטבי בין ברית המועצות וארצות הברית במאה ה־20, וצפון אפריקה אינה יוצאת מכלל זה. לכן בסופו של דבר יש לדון בדיאלוג של מוסקבה עם הצדדים המעדיפים באופן מסורתי לחבור לוויינגטון. במקרה של מרוקו הצליחה רוסיה בשנים האחרונות להגדיל באופן משמעותי את חלקה במגזר האנרגיה של הממלכה. לדוגמה, ב־2020 עמד הנתח של רוסיה ביבוא הפחם למרוקו על 87 אחוזים – גידול ניכר בהשוואה לשנה הקודמת (57 אחוזים) (Preston, 2021). בתחום זה עלה בידה של רוסיה – וליתר דיוק חברות דוגמת Siberian Coal Energy Company ו־Kuzbassrazrezugol – לעקוף את המובילה הקודמת ארצות הברית, והגורם לכך על פי Argus הוא הפערים במחירי הפחם של היצואנים.

כפי שקרה באלג'יריה, 2017 הייתה השנה שבה ביטאה מוסקבה את כוונותיה להגביר את שיתוף הפעולה עם הממלכה במגזרי אנרגיה אחרים: הצדדים בחנו לא רק חדשנות והרחבה של תחנות כוח המופעלות בפחם אלא גם את השתתפותן הפוטנציאלית של חברות רוסיות בפרויקטים של גז, בהתקנה של קווי חשמל רוסיים ובהקמת תחנות כוח חדשות (Morocco, Russia, 2017). באותה שנה נחתם הסכם שיתוף פעולה בין רוסאטום ומשרד האנרגיה של מרוקו (Rosatom signs agreements, 2017). עם זאת, פרט למספר ישיבות שבהן הודגשה חשיבותו של שיתוף הפעולה בתחומים שונים, לרבות אנרגיה, לא נראתה התרחשות רבה בעקבות ההסכמים משנת 2017 (Chamber of Commerce and Industry of the Russian Federation, 2021).

באשר לתוניסיה, ההישג החשוב ביותר בשיתוף הפעולה עם מדינה צפון־אפריקנית זו הושג ב־2016, כאשר הצדדים חתמו על הסכם בין־ממשלתי בדבר שימוש באנרגיה אטומית למטרות שלום (Theron, 2016). זאת ועוד, בעוד שרוסיה נכנסה אך בקושי לרשימת עשרת מקורות היבוא המובילים של תוניסיה, הסחר עם המדינה נשלט באמצעות מוצרי נפט (Trend Economy, 2021).

ראוי לציין מספר סתירות מדיניות המגבילות את הרחבת שיתוף הפעולה הרוסי עם המדינות שנדונו. ראשית, אין ספק כי במסגרת המלחמה הקרה במגרב

חברות רוסיות מסתמכות באופן מסורתי על כוח העבודה המקומי: לדוגמה, פרויקט תחנת הכוח הגרעינית של רוסאטום במצרים יהיה לא רק מקור זול וארוך טווח לחשמל אלא גם צפוי ליצור כ-3,000 מקומות עבודה חדשים ועשרת אלפים מקומות עבודה עקיפים.

ההשלכות על מדיניות החוץ של ישראל בצפון אפריקה

בבואנו להשיב על השאלה הנלווית למאמר זה אפשר לציין מספר שאלות שפעילותה של רוסיה באזור עשויה להציב בפני קובעי המדיניות בישראל. ראשית, חרף היחסים המתוחים לעיתים קרובות של רוסיה עם בעלת בריתה החשובה ביותר של ישראל – ארצות הברית – לנוכחותה החזקה בשרשראות האספקה הקיימות בצפון אפריקה ולשיתוף הפעולה והפרויקטים שלה בתחום האנרגיה עם מדינות באזור יש לכאורה השפעה חיובית על היציבות האזורית, ונראה שהדבר עלה בקנה אחד עם סדרי העדיפויות של ישראל, אשר מחפשת הכרה ושואפת להרחיב את רשתות שיתוף הפעולה באזור. פירושו של דבר כי מדיניות האנרגיה האזורית של רוסיה תורמת ליציבות המקומית באמצעים כלכליים ובפיתוח בר־קיימא: היצע רב יותר של תעסוקה ושיפור באיכות החיים, המחלישים ככל הנראה את הגורמים להקצנה.

ייצור הגז באזור, ועל כן הגיוון הפוטנציאלי של מקורות אספקת הגז במזרח התיכון ולאירופה. כאמור לעיל, השוק האירופי חיוני עבור מוסקבה, השואפת להתגבר על הלחץ הכלכלי שנוצר בעקבות הסנקציות המוטלות עליה מאז 2014. רוסנפט נותרת בעלת עניין חשובה במצרים עם שדה הגז שלה בזוהר, המתחרה בשדות הישראליים לווייתן ותמר.

בה בעת קיימת הבנה כי הצדדים בפורום מטילים ספק ב"אקטיביזם" של החברות הרוסיות ובהשפעתו על היציבות באזור, המתאפיין ב"סכסוכים משכבר הימים, היעדר סימון של גבולות ימיים ותחרות אזורית" (Mamedov, 2021, p. 7). השפעה חיצונית היא גורם נוסף, שכן ארצות הברית רואה בגז במזרח הים התיכון כלי שיאפשר לה לדחוק את השפעתה של רוסיה באירופה. זו הסיבה לכך שבועידה הבינלאומית Rome Mediterranean Dialogues (MED) שנערכה ברומא בשנת 2020 ציין שר החוץ הרוסי סרגיי לברוב כי רוסיה עומדת על ביצוע פרויקטים של אנרגיה "המגוונים את נתיבי אספקת הגז לאירופה", אולם אינה מקבלת את "ההטיה הפוליטית במסגרת שיתוף הפעולה בתחום זה" (Russian Foreign Affairs Ministry, 2020, p. 14). מכאן שמעורבותה של רוסיה בשיתוף הפעולה ובשרשראות האספקה בתחום הגז במזרח הים התיכון עשויה להיות עמומה מבחינת ישראל והיא יוצרת הזדמנויות לשיתוף פעולה ולפרויקטים הדדיים, אך גם מתיחות עקב התחרות סביב יצוא הגז.

סיכום

אף על פי שגיאור-כלכלה היא הגישה התאורטית הדומיננטית לניתוח מדיניות האנרגיה הרוסית, המאמר מערער על מסגרת זו וטוען כי מבחינת מוסקבה אנרגיה אינה מוגבלת לתחרות גרידא והמדיניות הלאומית בתחום זה אינה כלי גיאופוליטי בעיקרו. במקום זאת כותבת המאמר מודה בניתוח זה כי האנרגיה היא מרכיב של אסטרטגיית החוץ הרוסית, אולם מוסקבה אינה יכולה להרשות לעצמה לממש שיתוף פעולה מבלי שיהיה בו עניין מסחרי. רוסיה גם אינה מנעת משיתוף פעולה עם שחקניות מערביות אחרות בתחום האנרגיה כאשר מתברר כי אין די במשאביה של התעשייה הלאומית שלה. המאמר מזדהה עם המחברים הקוראים לקובעי המדיניות המערביים לנתק את התפיסה של מדיניות האנרגיה הרוסית מן הפרדיגמה של המלחמה הקרה ולהתייחס אליה כאל מדיניות המיועדת בראש ובראשונה להניב תועלת כלכלית.

שאלת המחקר העיקרית של המאמר היא כיצד ניתן לאפיין את שיתוף הפעולה בין רוסיה למדינות

חברות רוסיות מסתמכות באופן מסורתי על כוח העבודה המקומי: לדוגמה, פרויקט תחנת הכוח הגרעינית של רוסאטום במצרים יהיה לא רק מקור זול וארוך טווח לחשמל אלא גם צפוי ליצור כ-3,000 מקומות עבודה חדשים ועשרת אלפים מקומות עבודה עקיפים (Rosatom and NPPA, 2021). כמו כן, במהלך עבודות הבנייה של הפרויקט באל-דבעה "מספרם הכולל של עובדי הבנייה וההתקנה צפוי לעמוד על כ-25 אלף איש, ביניהם יותר מ-11 אלף עובדים מיומנים. במקביל, 70 אחוזים מן העובדים בשלב הבנייה אמורים להגיע מן האוכלוסייה המקומית המצרית" (Rosatom and NPPA, 2021, p. 7). לכן נראה כי המעורבות הרוסית בתחום האנרגיה מועילה לישראל במידה שהיא מגבירה יציבות ופיתוח ברי-קיימא בקרב שכנותיה ושותפותיה האסטרטגיות, והדבר רלוונטי בייחוד בהקשר של הרחבת הסכמי אברהם והנורמליזציה של יחסיה הדו-צדדיים של ישראל עם סודאן ומרוקו.

שיתוף הפעולה בין רוסיה למדינות צפון אפריקה בתחום האנרגיה מספק לאוכלוסיות המקומיות חשמל זול יותר ותורם לשיפור איכות החיים באזור.

שנית, פרויקט הגרעין באל-דבעה נוגע בהתמודדות עם שינויי האקלים. המתקן מתוכנן עבור אזורי חוף, ולכן סוגיית העלייה של גובה פני הים עלולה להשפיע על בטיחותו ועל מצבו האקולוגי של האזור הסמוך (Rezzonico & Parthemore, 2019). השילוב בין עליית גובה פני הים ושקיעת היבשת מאיים על פרויקט האנרגיה השאפתני ביותר של מצרים, ובהקשר זה בטיחות הפעלתו של המתקן ואחסון החומרים הגרעיניים נכללים באינטרסים הישראליים במסגרת ביטחונה האקולוגי. לבסוף, בהקשר של פורום הגז של מזרח הים התיכון ממלאת רוסיה תפקיד דו-משמעי מבחינתה של ישראל: מצד אחד מוסקבה נראית כמי שאינה מתייבבת לצידו של מחנה ספציפי כלשהו ונוקטת שיתוף פעולה מאוזן עם צדדים שונים. יתרה מזאת, בנוכחותה היא ממלאת את התפקיד של כל שחקן חוץ-אזורי באזור: היא מועילה לכל משתתפי הפורום לרבות ישראל, משום ששחקניות בינלאומיות מרתיעות את טורקיה ואת כוונות ההתפשטות שלה. האזורים שבהם לא מתקיימת פעילות של חברות זרות גדולות חשופים לסיכונים הטמונים במעורבות הטורקית, כפי שקורה דרך קבע באזור השינוי במחלוקת של הים התיכון מול חופי קפריסין (Reuters, 2020b). מנגד, ייתכן שקיים פוטנציאל להתנגשות בין האינטרסים של רוסיה לבין אלה של המשתתפות בפורום: הרחבת

המקומית תעסוקה משום שחברות רוסיות מעדיפות להעסיק עובדים מקומיים; תרומה כזאת ניכרת במדינות דוגמת מצרים, שבהן האבטלה היא אחד הגורמים העיקריים התורמים להקצנה.

אלכסנדרה פוקינה היא סטודנטית לתואר שני בתוכנית לביטחון ודיפלומטיה באוניברסיטת תל אביב ומתמחה ב-Threat Intelligence Analysis של Hozint. התזה שלה עוסקת במעורבות של ארגוני טרור בסחר בלתי חוקי בסמים במערב אפריקה. לפוקינה תואר ראשון ביחסים בינלאומיים מ-National Research University Higher School of Economics במוסקבה. העניין שלה במחקר כולל לימודי ביטחון, מימון טרור ועניינים מדיניים בצפון מערב אפריקה. seysha.fokina@gmail.com

מקורות

- Abdi, N. (2021). Energy and geo-economics: Evidence underpinning Russian intervention in Syria. *Journal of Liberty and International Affairs*, 6(3), 38-51.
- AFP (2017, December 22). *Russia to build nuclear power plant in Sudan*. France24. <https://bit.ly/3L1Xgh8>
- AFP (2021, June 12). *Algeria: Big, volatile and oil dependent*. France24. <https://bit.ly/3ugZMum>
- Africanews (2021, September 30). *Khartoum protesters demand civilian transitional gov't*. <https://bit.ly/3g5J0pE>
- Alexander Novak took part in the opening of the Russian-Algerian Economic Forum. (2016, April 27). Ministry of Energy. <https://minenergo.gov.ru/node/5090> [in Russian].
- Arnold, T.D. (2020, September 23). *Exploiting chaos: Russia in Libya*. Center for Strategic & International Studies. www.csis.org/blogs/post-soviet-post/exploiting-chaos-russia-libya
- Balmasov, S. (2017, October 16). *Prospects for energy cooperation between Algeria and Russia after D. Medvedev's visit*. [in Russian]. Middle East Institute. www.iimes.ru/?p=38437
- Bartrop, R. (2019). *Oil and gas in a new Libyan era: Conflict and continuity*. The Oxford Institute for Energy Studies. <https://bit.ly/3ujJMHE>
- Baumann, B. (2021, February 9). *Green hydrogen from Morocco — No magic bullet for Europe's climate neutrality*. Heinrich Böll Stiftung. <https://bit.ly/3GcXFty>
- Bertell, R. (2008). Chernobyl: An unbelievable failure to help. *International Journal of Health Services*, 38(3), 543-560.
- Blackwill, R., & Harris, J. (2016). *War by other means. Geoeconomics and statecraft*. Harvard University Press.
- Chamber of Commerce and Industry of the Russian Federation. (2021). *Russia-Morocco: Prospects for cooperation. Ecosystem of industrial development*. <https://news.tpprf.ru/ru/news/2332116/>

צפון אפריקה בתחום האנרגיה. תמונת שוק האנרגיה ברוסיה מוכיחה כי היא מחזיקה במגוון כלי אנרגיה המשמשים אותה במסגרת אסטרטגיית מדיניות החוץ שלה. השימוש בכלים אלה בצפון אפריקה מקנה לרוסיה את מידת הביטחון הרבה ביותר באזור המשנה המצרי-סודאני, מעמיק את שיתוף הפעולה בשאיבת הנפט והגז, מאזן מבחינה דיפלומטית בין שותפותיה בשאלת הסכסוך סביב סכר הרנסנס האתיופני הגדול ומקדם פרויקטים של גרעין אזרחי, ותוך כך רוסיה שמה את יהבה על הפרויקטים השאפתניים ביותר של תחנת הכוח הגרעינית באל-דבעה, הנמצאת בשטחה של בעלת בריתה העיקרית — מצרים.

אף על פי כן, אפילו באזור המשנה המצרי-סודאני נתקלת מוסקבה במכשולים הניצבים בפני מדיניות האנרגיה שלה, מחוסר יציבות פוליטי ועד לחצים חיצוניים, אשר באו לידי ביטוי לדוגמה בהקפאת פרויקט נמל הצי על ידי חרטום עקב לחץ של וושינגטון. במקביל, באזור המגרב שומרת רוסיה על קשריה המסורתיים אך הדורשם מעיים עם אלג'יריה, משתתפת בתחרות על השוק הלובי ועושה מאמצים ראויים לציון לקידום שיתוף הפעולה האנרגטי שלה עם בעלות בריתה המסורתיות של ארצות הברית דוגמת מרוקו ותוניסיה. בה בעת, המתחים בין מרוקו לאלג'יריה, חששותיה של תוניסיה מן המעורבות הרוסית בלוב ונטייתן הגוברת והולכת של המעצמות לעבר אנרגיה ירוקה מגבילים את הרחבת שיתוף הפעולה של מוסקבה עם מדינות המגרב בתחום האנרגיה.

בכל הנוגע לתחומי שיתוף הפעולה האפשריים בין רוסיה לבין ישראל ולהתנגשות בין האינטרסים שלהן בהקשר של פעילותה של מוסקבה בצפון אפריקה, המעורבות הרוסית בענייני הגז מעברו השני של הים התיכון משפיעה בעקיפין על ההשקעה של ישראל בשדות הגז במזרח הים התיכון ועל תוכניותיה להרחיב את שווקיה. בדומה לכל מעצמה חוץ-אזורית אחרת, רוסיה מעניקה לגיטימיות למשא ומתן סביב מזרח הים התיכון שאינו כולל את טורקיה, תוך שמירה על גישה עמומה כלפי אנקרה. זאת ועוד, נראה כי חברות רוסיות הן שחקניות בולטות באזור המהוות מרכיב בשרשראות האספקה הקיימות בסחר הגז.

ישראל מעוניינת בפיתוח בריקיימא באזור כולו, בייחוד במדינות הנחשבות לבעלות בריתה ושותפותיה. שיתוף הפעולה בין רוסיה למדינות צפון אפריקה בתחום האנרגיה מספק לאוכלוסיות המקומיות חשמל זול יותר ותורם לשיפור איכות החיים באזור. בסופו של דבר, הפרויקטים הגדולים שמפתחת רוסיה באזור, בייחוד באזור המשנה המצרי-סודאני, מספקים לאוכלוסייה

- Chausovsky, E. (2021, October 13). *The West still needs Russia's energy*. Foreign Policy. foreignpolicy.com/2021/10/13/russia-europe-gas-nordstream-energy-transition/
- Clark, A. & Millan, L. (2021, November 1). *Russia's dirty gas is keeping Europe from freezing over*. Bloomberg Green. <https://bloom.bg/35pyeZ4>
- Druzhinin, A., & Lachininski, S. (2021). Russia in the World Ocean: Interests and lines of presence. *Regional Research of Russia*, 11(3), 336–348.
- Egypt plans to issue a license for the construction of two units of the El-Dabaa nuclear power plant in the 2nd half of 2022. (2021, September 27). FinMarket. www.finmarket.ru/news/5556479 [in Russian].
- Egypt postpones the issuance of a license for the construction of the first unit of the El-Dabaa nuclear power plant to 2021. (2020, August 25). Atominfo. <http://www.atominfo.ru/news02/a0125.htm> [in Russian].
- Egyptian nuclear power plant—in search of a site. (2010, August 15). Atominfo. <http://www.atominfo.ru/news2/b0807.htm> [in Russian].
- El-Marqaby, M., & Mustafa, G. (2020). *Egyptian electricity holding company—Annual Report 2018/2019*. Arab Republic of Egypt Ministry of Electricity & Renewable Energy. <https://bit.ly/3ge3n3Z>
- Energoseti Rossii (2020, May 6). *Russian energy*. [in Russian]. <https://bit.ly/3AKEF4I>
- Exxon Neftegas Limited (2021). *About the project*. <https://bit.ly/35F2KP3>
- Facon, I. (2017). *Russia's quest for influence in North Africa and the Middle East*. Observatoire du monde arabo-musulman et du Sahel. <https://bit.ly/3ujK950>
- Fadeeva, A. (2014, November 10). RusHydro signed two agreements with Chinese corporations. [in Russian]. *Vedomosti*. <https://bit.ly/3AX6hDX>
- Fedorinova, Y., & Quinn, A. (2021, May 30). *Putin is betting coal still has a future*. Bloomberg Green. <https://bloom.bg/3g6x5l2>
- Fitch Solutions (2021). *Russia. Oil and gas report. Q3 2021*. <https://bit.ly/3Hyukvl>
- Foreign Affairs Ministry of the Russian Federation (2021, July 12). *Foreign Minister Sergey Lavrov's remarks and answers to media questions at a joint news conference with the Minister of Foreign Affairs of the Republic of Sudan M. Al-Mahdi following the talks, Moscow, July 12, 2021* [in Russian]. <https://bit.ly/3rcTIGy>
- Gazprom Neft is interested in the Sudan shelf. *Vague again*. (2018, December 13). Neftegaz. <https://bit.ly/3Hke5lv> [in Russian].
- Gebre, S., & Marks, S. (2021, May 24). *U.S. to restrict economic aid to Ethiopia over Tigray war*. Bloomberg. <https://bloom.bg/32JkSWF>
- Head of the Ministry of Natural Resources — RBC: "We do not have a KPI for the number of fines for environmental harm". (2021, May 11). [in Russian]. <https://bit.ly/3Hl2Jh0>
- IAEA (2021). *Country Nuclear Power Profiles*. Russian Federation. cnpp.iaea.org/countryprofiles/Russia/Russia.htm
- Ilyushina, M., & McKenzie, D. (2019, October 25). *Putin just took a victory lap in the Middle East. Now he's turning to Africa*. CNN. <https://cnn.it/3Alt9px>
- Kassa, T. (2019, October 24). *Ethiopia, Russia sign agreement on cooperation in peaceful use of nuclear energy*. Ethiopian Herald. www.press.et/english/?p=14478#
- Kato, R. (2021, May 31). *Why are protestors in Ethiopia and Mali waving Russian flags?* Africanews. <https://bit.ly/3AMvgK2>
- Lavrov discussed energy security with colleagues from the African Union. (2020, July 8). RIA. <https://bit.ly/3ocqzE4> [in Russian].
- Letterman, C. (2018, December 6). *Image of Putin, Russia Suffers Internationally*. PEW Research. <https://pewrsr.ch/3rZfrLP>
- Libya: Operatorship of Wintershall aktiengesellschaft's Sirte Basin oil fields transferred to new joint operating company. (2020, October 29). Wintershall Dea. <https://bit.ly/3Hm85sm>
- Lo, C. (2018, December 18). *Is Russia finally ready to embrace renewable energy?* Power technology. www.power-technology.com/features/russia-renewable-energy/
- Makogon, S. (2021, October 1). *Europe is under attack from Putin's energy weapon*. Atlantic Council. <https://bit.ly/3AFQysF>
- Mamedov, R. (2019a, August 15). *Political weight or economic dividends: What is Russia's new role in the Middle East?* [in Russian]. RIAC. <https://bit.ly/3Gq7PHH>
- Mamedov, R. (2019b, December 20). *Russia's "wait and see" policies and the Libyan settlement*. Italian Institute for International Political Studies. <https://bit.ly/340reBH>
- Mamedov, R. (2021, August 6). *Russia: Towards a balance of interests in the Eastern Mediterranean*. RIAC. <https://bit.ly/3Gbl3qs>
- Marco, G. (2017, February 21). *Russia's nuclear energy diplomacy in the Middle East: why the EU should take notice*. EPC Policy Brief, 21. Archive of European Integration. aei.pitt.edu/84489/
- Marlin-Benett, R., & Johnson, D. (2021, January 22). *International political economy: Overview and conceptualization*. International Studies Association and Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.239>
- Mohammed, A. (2021, January 22). *Russia-Algeria: A flexible and pragmatic partnership*. Fondation Méditerranéenne d'Etudes Stratégiques (FMES). <https://bit.ly/3uqNT4S>
- Morocco, Russia discuss means to boost cooperation in energy sector. (2017, September 22). Map Ecology. <https://bit.ly/3g91uWd>
- Murtazin, I. (2018, November 9). *There is something cooking in this kitchen* [in Russian]. Novaya Gazeta. novayagazeta.ru/articles/2018/11/09/78517-na-etoy-kuhne-chto-to-gotovitsya

- Parshley, L. (2020, March 9). *The countries building miniature nuclear reactors*. BBC, Future Planet. <https://bbc.in/3AMMvLf>
- Pravosudov, S. (2021, June 23). *Good results*. Gazprom Magazine, 6. <https://bit.ly/3uiNgKN>
- Preston, R. (2021, January 25). *Morocco relying more heavily on Russian coal*. Argus. <https://bit.ly/34buPgj>
- Project Zohr, Egypt. (2021, October). Rosneft. <https://bit.ly/3KZ5NS5> [in Russian].
- Reuters. (2020a, May 4). *Algeria's Sonatrach signs MOU with Russia's Lukoil*. <https://reut.rs/3GfLxrP>
- Reuters. (2020b, September 15). *Turkey extends operations of energy drill ship off Cyprus until mid-October*. <https://reut.rs/34szXfF>
- Rezzonico, A., & Parthemore, C. (2019). *Nuclear energy developments, climate change, and security in Egypt*. Working group on Climate, Nuclear, and Security Affairs. Council on Strategic Risks. <https://bit.ly/3ucCO7t>
- Rosatom (2017). *Results of the activities of the state atomic energy corporation "Rosatom" for 2017. Public annual report* [in Russian]. <https://bit.ly/3ofC3a0>
- ROSATOM and Ethiopia will develop human resources and shape positive public opinion on nuclear energy. (2021, April 15). Rosatom. <https://bit.ly/3occZAX>
- ROSATOM and NPPA (Egypt) discussed the Role of Nuclear Energy in Sustainable Development at the media webinar. (2021, July 13). Rosatom. <https://bit.ly/3AH6ECm>
- Rosatom signs agreements with Morocco and Algeria. (2017, October 17). Nuclear Engineering International. <https://bit.ly/32U30Zq>
- Russia has delivered Pantsir-S1 air defense missile systems to Ethiopia, Rosoboronexport said. (2020, October 23). RIA. <https://bit.ly/3L4jsqY> [in Russian].
- Russian Foreign Ministry. (2020, December 4). *Foreign Minister Sergey Lavrov's statement at the Rome Med 2020—Mediterranean Dialogues international conference, Moscow, December 4, 2020*. Facebook. <https://bit.ly/3gqKxqd> [in Russian].
- Russian oil and gas projects abroad will be selective. (2018, May 1). Oxford Analytica Daily Brief. <https://bit.ly/3HohlFy>
- S&P Global Platts (n.d.). *TOP 250 global energy company rankings*.
- Shay, S. (2018). *Egypt and the El-Dabaa nuclear plant*. Institute for Policy and Strategy Publications, IDC Herzliya. <https://bit.ly/3AO8mBQ>
- Stronski, P. (2019, October 16). *Late to the Party: Russia's Return to Africa*. Carnegie Endowment for Middle East Peace. <https://bit.ly/3HiBgMR>
- Structural design (2021). RusHydro. <https://bit.ly/3um2nTA> [in Russian].
- Sudan, Russia ink agreement for natural gas exploration. (2018, July 25). Xinhua. <https://bit.ly/3s68F73>
- TASS (2019, December 24). *Zarubezhneft entered an agreement on production for two Egyptian offshore blocks Egypt*. [in Russian]. tass.ru/ekonomika/7416219
- TASS (2020, December 23). *A consortium with the participation of Lukoil discovered a new oil field in Egypt*. [in Russian]. tass.ru/ekonomika/10335519
- TASS (2021, April 12). *In Cairo, Lavrov to discuss trade and humanitarian partnership and the Russian aid in the region*. [in Russian]. tass.ru/politika/11118659
- Theron, A. (2016, September 28). *Tunisia signs with Russia for peaceful uses of atomic energy*. ESI-Africa. <https://bit.ly/3ocfS4l>
- Thomson Reuters Practical Law (2021). *Build-own-operate (BOO). Glossary*. <https://tmsnr.rs/3od4Dc5>
- Tilsley, P. (2019, October 30). *Russia building new empire in Africa: "The United States should be hugely concerned"*. Fox News. <https://fxn.ws/3HhVOoC>
- Tingley, B. (2021, March 12). *Modular solar generators could be key in helping power remote bases during a major conflict*. The War Zone. <https://bit.ly/3rcm7XX>
- Trend Economy (2021, November 14). *Tunisia. Imports and Exports*. <https://bit.ly/3lVsapH>
- Trenin, D. (2019, April 25). *It's time to rethink Russia's foreign policy strategy*. Carnegie Moscow Center. carnegiemoscow.org/commentary/78990
- US eyes use of security brigade in Tunisia amid Russia concerns. (2020, May 30). TRT World. <https://bit.ly/3scxwWK>
- Vavina, Y. (2019, September 9). *Russia will allocate 725 billion rubles for the development of renewable energy by 2050*. [in Russian]. Vedomosti. <https://bit.ly/3GgOVme>
- Wehrey, F., & Weiss, A. (2021, August 31). *Reassessing Russian capabilities in the Levant and North Africa*. Carnegie Empowerment for International Peace. <https://bit.ly/3rdtkqP>
- Wezeman, S., Kuimova, A., & Wezeman, S. (2021). *Trends in international arms transfers, 2020*. SIPRI Fact Sheet. sipri.org/sites/default/files/2021-03/fs_2103_at_2020.pdf
- World Nuclear Association (2021, December). *Nuclear power in Russia*. <https://bit.ly/3IPGBes>
- Yuri Manevich: "Export of Russian electricity to the Chinese energy system amounted to about 3 billion kilowatt hours per year." (2019, June 6). Ministry of Energy. <https://minenergo.gov.ru/node/14982> [in Russian].
- Zalan, E. (2021, June 7). *Hungary's nuclear power plant expansion unnerves Austria*. EU Observer. euobserver.com/climate/152035

הערות

- 1 לפי המילון למונחי משפט של תומסון רויטרס, זהו מנגנון לביצוע פרויקט בנייה בעלות תפעול (BOO) שאינו כולל העברה של הפרויקט לגוף ממשלתי, או בהקשר זה למחזיקי עניין רוסים, בסיום התקופה (Thomson, 2021)



משמעויות הנסיגה של ארצות הברית מאפגניסטן בתום שני עשורים למלחמה הכלל-עולמית בטרור

עמית איילון, עדו גדי רז וברוך עמיאל

אוניברסיטת רייכמן, אוניברסיטת בר-אילן, אוניברסיטת רייכמן

פיגועי ה-11 בספטמבר 2001 הביאו לשינוי תודעתי בקרב הממשל האמריקאי. ארצות הברית הובילה את הלחימה בטרור, ובתוך כך פגעה בארגון אל-קאעדה האחראי להתקפות הקטלניות ובמשטר הטאליבאן שהעניק מקום מבטחים לפעילותו באפגניסטן. העמקת המחויבות של ארצות הברית ובעלות בריתה לשיקום אפגניסטן, לצד איום הטרור העולמי שהתחדש והתגבר, הביאו להארכת המלחמה. ב-29 בפברואר 2020 נחתם הסכם דוחה בין ארצות הברית לטאליבאן. ארצות הברית התחייבה להסגת כוחותיה הצבאיים בתמורה להבטחת הטאליבאן שלא יסייע לארגוני טרור, ואל-קאעדה בראשם, לפעול מאפגניסטן. בנובמבר 2020 דחה ממשל ביידן את תאריך הנסיגה, שהתרחשה על רקע המלחמה בין כוחות הצבא האפגני וארגון הטאליבאן ברחבי המדינה. ב-30 באוגוסט 2021, לאחר שני עשורים של לחימה כלל-עולמית בטרור, הכוחות האמריקאיים יצאו מאפגניסטן. סיום מלחמתה ארוכת השנים של ארצות הברית בטרור מפנה את הדרך להתמודדותה עם איומים חדשים. עליית משטר הטאליבאן לשלטון לצד פעילות הטרור של דאע"ש ח'וראסאן מעוררים שאלות בנוגע לעתידה של אפגניסטן. רווחיו של הטאליבאן עלולים להיות מתורגמים לרווחיהן של תנועות קיצוניות בכלל ותנועות ג'האד בפרט. מאמר זה סוקר את משמעויות הנסיגה האמריקאית תוך בחינת מדיניות החוץ באפגניסטן לאורך כהונותיהם של ארבעת נשיאי ארצות הברית בשנים 2001-2021.

מילות מפתח: אפגניסטן, טאליבאן, ארצות הברית, נסיגה, טרור, דאע"ש, אל-קאעדה.

מבוא

איום הטרור מצד ארגון אל-קאעדה מתוך אפגניסטן אומנם צומצם, אולם הצרכים והאתגרים החדשים שנולדו עקב הדומיננטיות האמריקאית במרחב הטריטוריאלי חייבו פיתוח אסטרטגיות חדשות שחרגו מהמאמץ המלחמתי.

הנשיא ג'ורג' בוש

פיגועי ה-11 בספטמבר אירעו בתחילת כהונתו של הנשיא הרפובליקני ג'ורג' ווקר בוש ב-2001, ועיצבו במידה ניכרת את המדיניות האמריקאית בלוחמה בטרור בשנות נשיאותו. בהתקפות הטרור הקטלניות ביותר שידעה ארצות הברית בשטחה קיפחו את חייהם 2,977 איש, אלפים נפצעו. בין הנפגעים היו אנשים מ-80 מדינות. הצלחתם של ארגוני הטרור לפגוע במעוזי האומה האמריקאית בצורה מדויקת וחסרת תקדים הנחיתה מהלומה על תודעתם של בכירי הממשל והעם האמריקאי והולידה סימני שאלה רבים. הפיגועים נתפסו כאיום על דרך החיים האמריקאית ועל ערכי הדמוקרטיה המערבית. בהובלת ארצות הברית העולם התאחד במטרה להילחם במלחמה הראשונה בטרור, ובתוך כך הפך הטרור לאיום המרכזי שסביבו גיבשו ארצות הברית ובעלות בריתה את מדיניות החוץ שלהן בשנים שלאחר מכן (Bush, 2001; Biden, 2021b).

ארצות הברית השיקה קמפיין עולמי נגד הטרור, שבו ביקשה להשיג חמישה יעדים עיקריים: הראשון, הגנה על המולדת מפני התקפות טרור נוספות; השני, הפלת משטר הטאליבאן באפגניסטן; השלישי, הבסת ארגון אל-קאעדה ונטרול יכולתו לבצע התקפות טרור; הרביעי, הרתעת גורמי טרור ומדינות תומכות טרור מתכנן או מביצוע תקיפה עתידית בארצות הברית או כנגד אינטרסים אמריקאיים; החמישי, פעולת נקמה על אובדן חיי אדם וחטירה לצדק עבור העם האמריקאי באמצעות הבאת הגורמים האחראיים לדין, ובראשם מנהיג ארגון אל-קאעדה אוסאמה בן לאדן (Biden, 2001; Bush, 2021b).

ארגון הטאליבאן עלה לשלטון באפגניסטן ב-1996, בתום ארבע שנות מלחמת אזרחים בין קבוצות המוג'אהדין. מנהיג ארגון אל-קאעדה אוסאמה בן לאדן חזר באותה שנה לאפגניסטן מסודאן, שם שהה בשנות ה-90. מאז סיפק הטאליבאן לארגון אל-קאעדה מקום בטוח לפעילויותיו, לרבות גיוס ואימון מעל עשרת אלפים פעילים באפגניסטן. התקפות הטרור שביצע הארגון בשנים שלאחר מכן היו הרסניות וגבו את חייהם של אמריקאים רבים. נשיא ארצות הברית דאז ביל קלינטון השיק קמפיין נגד הטאליבאן, שכלל ניסיון לגייס את ערב

ב-30 באוגוסט 2021 השלימה ארצות הברית את נסיגתה מאפגניסטן, בתום שני עשורים למלחמתה בטרור. פיגועי ה-11 בספטמבר 2001 הביאו לשינוי תודעתי בקרב הממשל האמריקאי, שהתבטא בתפנית מכרעת במדיניות החוץ של ארצות הברית ובעלות בריתה. המרדף אחר ארגוני הטרור האחראים להתקפות הקטלניות, כמו גם אחר המדינות והמשטרים שהעניקו להם מקלט החל בעידן הנשיא ג'ורג' בוש הבן ונמשך לאורך כהונתיהם של הנשיאים אחריו.

בחינת התנהלותם של הנשיאים האמריקאים בוש, אובמה, טראמפ וביידן במלחמה באפגניסטן מצביעה על פערים בולטים ברטוריקה שלהם, מתוך שאיפה להראות שמדיניותם טובה מזו של קודמיהם. עם זאת, פעילותם בפועל במלחמה באפגניסטן אופיינה לרוב במגמת המשכיות. ממשלים משני המחנות הפוליטיים המנוגדים נתקלו במציאות דינמית ובאירועים קונקרטיים שעליהם נדרשו להגיב. לאורך השנים נוספו גישות חדשות על אלו הקודמות באסטרטגיית המלחמה בטרור (Jenkins, 2017; Levitt, 2021).

התפנית המכרעת ביחסי ארצות הברית-טאליבאן אירעה ב-29 בפברואר 2020, בחתימת הסכם דוחה לשלום בין ארצות הברית בהובלת ממשל טראמפ לבין הנהגת הארגון. בעוד שארצות הברית התחייבה להסיג את כוחותיה הצבאיים, הטאליבאן התחייב שלא יסייע לארגוני טרור ואל-קאעדה בראשם לפעול מאפגניסטן, נוסף על התחלת תהליך משא ומתן עם הממשל האפגני בראשות אשרף ע'אני. לאחר חתימת ההסכם הוא אף השיג לכוחות המערב חסינות מסוימת מפני פגיעה מצד הטאליבאן (Jenkins, 2021; The Aspen Institute, 2021).

למרות שהמלחמה בטרור הצליחה להשיג את יעדיה המקוריים, השלכותיה על המדינות, העמים והאזורים שבהם פעלו בעלות הברית היו רחבות היקף. איום הטרור מצד ארגון אל-קאעדה מתוך אפגניסטן אומנם צומצם, אולם הצרכים והאתגרים החדשים שנולדו עקב הדומיננטיות האמריקאית במרחב הטריטוריאלי חייבו פיתוח אסטרטגיות חדשות שחרגו מהמאמץ המלחמתי. המחויבות של ארצות הברית ובעלות בריתה כלפי אפגניסטן העמיקה במעבר ממדיניות של לוחמה בטרור לדגש על בניית המדינה ושיקומה (Nation Building). לצד איום טרור עולמי שהתחדש והתגבר, המלחמה של ארצות הברית ובעלות בריתה באפגניסטן התארכה וזכתה לימים לכינוי "מלחמת האינסוף" (CFR, 2021).

במשך התפתחה ההבנה כי שורשי הטרור עמוקים ומצריכים מאמצים גדולים ונרחבים כדי לעקור אותם. בעת שבוש שאף להימנע ממיתוג המאבק בטרור כמלחמה באסלאם, החיבור האינהרנטי של סוכני הטרור באפגניסטן להיסטוריה והנרטיב של העם האפגני הבהירו את הצורך ביצירת מסגרות אזרחיות שיחברו את העם האפגני לתהליך הדמוקרטיזציה שהנהיגה הקואליציה הבינלאומית בראשות ארצות הברית.

באוגוסט 2003 הקים הצבא האמריקאי מסגרת אזרחית לשיקום הפרובינציות בראשות נאט"ו, וממשל בוש העניק יותר מ־38 מיליארד דולר במסגרת תוכנית סיוע. בינואר 2004 כוננו 502 נציגי הממשל האפגני חוקה ויצרו מערכת נשיאותית תוך איחוד הקבוצות האתניות במדינה. באוקטובר התקיימו בחירות וחמיד כרזאי נבחר לנשיא הראשון של אפגניסטן. עם זאת, בסוף שנת 2004 בן לאדן הופיע מחדש בסרטון שלעג לנשיא האמריקאי ואף הצהיר על אחריותו לפיגועי הטרור על אדמת ארצות הברית. ב־2005 ארצות הברית העמיקה את מחויבותה לאפגניסטן כדי להבטיח את ביטחונה ושגשוגה, לצד ביסוס המשטר הדמוקרטי במדינה. כרזאי ובוש הצהירו על הקמת שותפות אסטרטגית שהעניקה לצבא ארצות הברית גישה למתקני הצבא האפגני (Associated Press, 2019; CFR, 2021).

נוסף על כך, ממשל בוש אישר הפעלת סנקציות כלכליות בהובלת משרד המשפטים האמריקאי, ככלי נוסף ללוחמה בטרור בכלל ובמשטר הטאליבאן בפרט. בצו נשיאותי הותר למשרד האוצר האמריקאי לכלול ברשימה השחורה אנשים וישויות מכל מקום בעולם, שסיפקו סיוע כלשהו לישויות הטרור. ב־2002 הגדיר משרד האוצר את הטאליבאן כארגון טרור שסיפק לאל־קאעדה מקום בטוח במדינתו (Administration of George W. Bush, 2002; Bartlett, 2021).

בשנת 2006 התחזקו ארגוני הטרור וחלה עלייה משמעותית בהתקפות הטרור שביצע אל־קאעדה באפגניסטן. מספר פיגועי ההתאבדות היה פי חמישה מבשנה הקודמת — 27 פיגועים ב־2005 ו־139 ב־2006. ארצות הברית המשיכה להעביר לכוחות הביטחון האפגניים את האחריות לפיקוד על כוחות הצבא הבינלאומיים (ISAF) במזרח אפגניסטן, אך שמרה על נוכחות צבאית קבועה של כ־21 אלף חיילים בממוצע ב־2007. במקביל ברית נאט"ו תגברה את כוחותיה ליותר מ־51 אלף חיילים ב־2008 (NATO, 2017; Peters, 2021).

תרומתה החשובה ביותר של דוקטרינת בוש הייתה עיצוב מבנה הכוח ופועלה של קהילת המודיעין האמריקאית. המציאות שיצרה המלחמה הכלל־עולמית

הסעודית ופקיסטן להפעלת לחץ על הטאליבאן להסגרת בן לאדן, הטלת סנקציות כלכליות בידי מועצת הביטחון של האו"ם ואמברגו על הטאליבאן. למרות זאת מאמציו להתרת הקשר החזק בין הנהגת הטאליבאן ומנהיג אל־קאעדה לא צלחו (Thomas, 2021).

התקפות הטרור ב־11 בספטמבר 2001 על אדמת ארצות הברית תוכננו ובוצעו על ידי ארגון אל־קאעדה, שפעל מאדמת אפגניסטן ונהנה מחסות הטאליבאן. הנשיא בוש דרש מהנהגת הטאליבאן להסגיר את בן לאדן ואת יתר פעילי אל־קאעדה לידי ארצות הברית, אך נענה בסירוב. ב־2001 יצא ממשל בוש יצא למלחמה בטרור באפגניסטן, בשל החיבור בין משטר הטאליבאן וארגון אל־קאעדה. הטרור סווג כפעילות שמקורה במדינות המעניקות חסות לארגוני הטרור, ואלו הוגדרו כשחקניות הטרור המרכזיות שנגדן יש לפעול. תפיסה זו שימשה לעיצוב האסטרטגיה על בסיס פעולה מקדימה למניעת התבססות הארגונים באותן מדינות, תוך רדיפת המשטרים והארגונים כאחד (Thomas, 2021; U.S. Department of State, 2001).

במאה הימים הראשונים למלחמה נקטה ארצות הברית מדיניות חוץ מקיפה. בוש הוביל קואליציה בינלאומית שפעלה ברבדים שונים: גילויי תמיכה פומביים, הטלת סנקציות, שיתוף פעולה מודיעיני, סיוע צבאי והשתתפות אקטיבית בלחימה. מבצעים צבאיים בשנים 2001–2002, בהם מבצע 'חופש מתמשך' באוקטובר 2001 ומבצע 'אנקונדה' במארס 2002 בהשתתפות כוחות מצומצמים של אמריקאים ואפגנים, הביאו לכניעת משטר הטאליבאן ולמיטוטו. במקביל התרחבה הגדרתו של בוש את האויב ל"ציר הרשע" שכלל את איראן, עיראק וקוריאה הצפונית (Jenkins, 2017; U.S. Department of State, 2001).

גם לאחר המהלומה הקשה שספגו מנהיג הטאליבאן מולה עומר ומנהיג אל־קאעדה אוסאמה בן לאדן — השניים הצליחו לברוח. עומר ככל הנראה ברח לפקיסטן ואילו בן לאדן נשאר בגבולות אפגניסטן והתחבא באזור ההררי של טורה בורה, בגבול המזרחי עם פקיסטן. שרידות המנהיגים הגבירה את הנחישות בקרב הארגונים והוכיחה כי העליונות הצבאית האמריקאית אינה מוחלטת, וכי ניתן להחיות מחדש את המסר האידיאולוגי הסלפי־האדיסטי. לראיה, אידיאולוגיה זו המשיכה לשמש אבן שואבת עבור המוסלמים בשנים שחלפו (Associated Press, 2019; CFR, 2021; Katzman, & Thomas, 2017; U.S. Department of State, 2001). משנת 2002 ואילך השתנה הגיון המדיניות האמריקאית באפגניסטן מלחימה לבניית המדינה ושיקומה (Nation Building). כבר בתקופת ממשל

נגד אלימות קיצונית (CVE). בפועל השינוי היה פחות מורגש (CFR, 2021; Jenkins, 2017; Stern, 2015). בינואר 2009 התגבשה התובנה כי במלחמה בטרור אין ניצחון מובהק ויש לספק מענה למצב של מערכות מתחדשות. ההסלמה באפגניסטן הביאה למיצובה מחדש כחזית המרכזית במלחמה בטרור. אסטרטגיית הלחימה החדשה (COIN) התמקדה בלוחמים הזרים שזרמו לאפגניסטן דרך הגבול הפקיסטני כדי לסייע לטאליבאן (Rice, 2009). סטנלי מקריסטל (Stanely McChrysta) מונה למפקד הצבאי באפגניסטן ונקט גישה אגרסיבית תוך בקשת תגבורת מסיבית של חיילים. חילוקי הדעות הקשים בין מפקדי הצבא האמריקאי לנשיא התבטאו בסירובו של אובמה לבקשה בתחילה. הסירוב נענה בהתבטאויות ביקורתיות של מקריסטל, שלבסוף הודח מתפקידו, על אף היענותו של הנשיא לתגבור בפועל ב־17 אלף חיילים. פקיסטן סומנה כגורם הבולט לאי־היציבות באפגניסטן, ממשל אובמה פעל למיטוט אל־קאעדה בשתי המדינות והכוח תוגבר ב־4,000 חיילים נוספים (Associated Press, 2019; Stern, 2015). בדצמבר 2009 הכריז ממשל אובמה על עליית מדרגה משמעותית באפגניסטן בשליחת כ־30 אלף חיילים שנוספו על 67 אלף החיילים שכבר שהו במדינה, במקביל להכרזה על נסיגה מעיראק עד 2011. ארצות הברית המשיכה להעביר אחריות מהקואליציה בראשותה לכוחות האפגניים. לראשונה הציב אובמה לוח זמנים לנוכחות האמריקאית באפגניסטן. יולי 2011 הוגדר כמועד תחילת הנסיגה של כוחות ארצות הברית ונאט"ו, והוצגה התחייבות להעברת האחריות לכוחות האפגניים עד סוף 2014 (NATO, 2017; Peters, 2021). בה בעת חתר אובמה לפגיעה במשאבים ובפעילות הסדירה של הטאליבאן באמצעות הטלת סנקציות כלכליות, בהמשך למדיניות של קודמו. ב־2008 הוקמה במשרד האוצר יחידה שעבדה בשיתוף פעולה עם משרד ההגנה האמריקאי והסוכנות לאכיפת חוקי הסמים (DEA), ומטרתה הייתה לפגוע במקורות ההכנסה של הטאליבאן (Bartlett, 2021).

ב־1 במאי 2011 חוסל אוסאמה בן לאדן מנהיג אל־קאעדה במקום מחבואו באבוטאבאד, פקיסטן. חיסול היעד המרכזי של ארצות הברית במלחמה העניק לגיטימציה לנסיגה המיוחלת. ביוני 2011 הכריז אובמה על צמצום הכוחות ב־30 אלף חיילים עד סוף 2012, ובמקביל אישר לראשונה קיום שיחות שלום עם הטאליבאן. הממשל האפגני התנער מהן, מחשש למתן לגיטימציה אמריקאית לארגון. ביוני 2013 קיבלו כוחות הביטחון האפגניים את הפיקוד מידי נאט"ו. הקואליציה בהובלת ארצות הברית התמקדה בהעברת סמכויות

בטרור הביאה להגדרת המלחמות החדשות של המאה ה־21 כמלחמות מבוססות מודיעין. בוש תיאר את השתנות מוסד המלחמה עקב הצורך להתאימו ללחימה באויב הנעלם, קרי סוכן הטרור. בנאומו בשנת 2006 טען בוש כי ביטחונה הלאומי של ארצות הברית, כמו גם ניצחונה במלחמה בטרור, היה תלוי ביכולתה "לעצור, לתשאל, ובמידת הצורך לתבוע טרוריסטים שנתפסו" (ברון, 2021; Bush, 2006, p. 410).

הקריאה לרפורמה במערך המודיעין האמריקאי החלה קודם להתקפות הטרור של ה־11 בספטמבר וזכתה לגיבוי בדוח של ועדת החקירה לפיגועים ביולי 2004. בדצמבר 2004 נכנס לתוקפו החוק לרפורמה המודיעינית ולמניעת טרור בארצות הברית, שמטרתו המרכזית היא חיזוק וייעול המערך המודיעיני באמצעות הסרת החסמים הבריקרטיים הקיימים. בפברואר 2005 הוקם משרד המנהל הכללי למודיעין לאומי, שמטרתו לשמש סוכן המודיעין הבכיר המייעץ לנשיא ארצות הברית והגורם הממונה על תכלול מאמצייהן של 17 סוכנויות המודיעין השונות לצורך הגברת התיאום הביטחוני ביניהן בלחימה בטרור. בתוך כך הפך המודיעין לחוד החנית של המלחמה באפגניסטן ולנדבך מרכזי בדוקטרינה שהנחיל בוש למדיניות החוץ האמריקאית, שהמשיכה לשמש במהלך מאמצי המלחמה בטרור בעשורים שלאחר מכן (ברון, 2021; Office of the Director of; Bush, 2006; National Intelligence, n.d.).

לסיכום כהונתו הוביל הנשיא בוש את המלחמה העולמית בטרור, סיים את המערכה הראשונית בהדחת משטר הטאליבאן, במהלך של דמוקרטיזציה ושיקום אפגניסטן תוך ניתוב עיקר המשאבים ללחימה בטרור בעיראק, שהשפיעה במידה רבה על הטרור שהתגבש בשנים שלאחר מכן. העליונות המודיעינית האמריקאית ושיתוף הפעולה המודיעיני הכל־עולמי נותרו הישגים חשובים. עם זאת, פלישת ארצות הברית לעיראק לא זכתה לתמיכת הקהילה הבינלאומית, וחילוקי דעות בנוגע לניהול הלחימה ערערו את שיתוף הפעולה הבינלאומי (ברון, 2021; Bush, 2006).

הנשיא ברק אובמה

ברק אובמה נבחר ב־2008 כנציג הדמוקרטים לנשיאות ארצות הברית. מדיניותו במלחמה בטרור התמקדה בשלושה יעדים: הימנעות מהצבת כוח צבאי אמריקאי או תגבורו במדינות אחרות; חלוקת הנטל הכספי והאופרטיבי באמצעות קואליציות בינלאומיות; והעברת הבעלות על המלחמה בטרור לאוכלוסייה המקומית. אובמה שאף להתרחק מעמדתו הבלתי מתפשרת של בוש בדבר שימוש בכוח, ועבר ממלחמה גלובלית בטרור ללחימה

במתן הכשרות לכוחות המקומיים ובמבצעי לוחמה בטרור. במאי 2014 הכריז אובמה על לוח זמנים מעודכן לנסיגה. בהתאם לכך מרבית הכוחות יצאו מן המדינה עד סוף 2016, לאחר דחייה של שנתיים. נאט"ו השלים את הסגת כוחותיו בדצמבר 2014 והחל במשימה חדשה לתמיכה בכוחות המקומיים ולהשלמת המאמץ האמריקאי, בכוח שמנה כ-9,500 חיילים (Associated Press, 2019; Kurtzleben, 2016; Peters, 2021).

מדיניות הנשיא אובמה שיקפה את הרעיון של הפחתת הטרור במדינות המזרח התיכון באמצעות טיפול בשורשי הבעיה בעיני: העוני, השחיתות ודיכוי זכויות אדם.

הסיכולים הממוקדים היוו נדבך מרכזי באסטרטגיית המלחמה בטרור של אובמה, לצד סיוע ביטחוני לשותפות ומעקב אלקטרוני מסיבי, ובוצעו בשני אמצעים עיקריים: מבצעים מיוחדים והתקפות אוויריות (Stern, 2015). ב-4 בנובמבר 2002 בוצע סיכול ממוקד בתימן באמצעות ירי טיל הליפיר ממל"ט אמריקאי. בפעולה תקדימית זו חוסל אבו עלי אל-חאירתי, שלפי החשד עמד בראש מתקפת הטרור על הספינה האמריקאית USS Cole בשנת 2000 (New America, n.d.). מדיניות תקיפות המל"טים כללה חקיקה בדבר שימוש בכוח קטלני כנגד מטרות טרור מחוץ לאזורים שבהם מתנהלים סכסוכים פעילים, לרבות אפגניסטן ועיראק. בתקופת אובמה סומנה עלייה ניכרת בסיכולים ממוקדים של פעילי טרור, ולפי ההערכות בוצעו מעל 540 תקיפות מל"טים (Shamsi, 2021; U.S.). (Department of Justice, 2013).

מדיניות הנשיא אובמה שיקפה את הרעיון של הפחתת הטרור במדינות המזרח התיכון באמצעות טיפול בשורשי הבעיה בעיני: העוני, השחיתות ודיכוי זכויות אדם. אומנם המדיניות המשולבת שהתווה סיעה להפחתה משמעותית ביכולותיו של אל-קאעדה, אולם בתקופתו של אובמה האיום גבר. אירועי האביב הערבי ב-2011, עליית המדינה האסלאמית והתפשטותה במזרח סוריה ובצפון עיראק ומלחמת האזרחים בתימן – כל אלה שיבשו את שאיפותיו של אובמה לצמצום הנוכחות הצבאית במזרח התיכון ולעמידה בהבטחתו להסיג את כלל הכוחות מאפגניסטן (Jenkins, 2017; Stern, 2015).

הנשיא דונלד טראמפ

בבחירות 2016 נבחר נציג הרפובליקנים דונלד טראמפ לנשיאות ארצות הברית. טראמפ ירש את המלחמה באפגניסטן, את הקמפיין הצבאי נגד דאע"ש ואת

המעורבות במלחמת האזרחים בתימן. כמי שדגל ב"אמריקה תחילה", טראמפ החשיב את הלחימה באפגניסטן כבזבז. עם זאת הוא ראה בתופעת הטרור המשתנה ובקבוצות האסלאם הרדיקלי ברחבי העולם איום מרכזי על ביטחונה של ארצות הברית. כמנהיג "אומה במלחמה" חתר טראמפ להכרעה וניצחון במאבק האמריקאי נגד הטרור הבינלאומי. המדיניות שהנהיג כללה האצלת סמכות למפקדי הצבא והפחתת הנוקשות של חוקי הפתיחה באש. בתקופתו עלה מספר ההפצצות באפגניסטן, בסוריה ובתימן, וממשלו פעל לחיסול מנהיגי הטרור (Principles, Standards, and Procedures, n.d.; Stohl & Dick, 2021; The White House, 2018). בשנת 2015 צמח ארגון דאע"ש ח'וראסאן באפגניסטן (ISKP), בעיקר באזור המזרחי, הטאליבאן התחזק וחלה עלייה חדה בפיגועי ההתאבדות בקאבול. איום הטרור הביא להכרזת טראמפ על המשך המחויבות האמריקאית למלחמה בטרור (CFR, 2021; U.S. Department of Defense, 2017).

ממשל טראמפ זיהה את איום הטרור כמשתנה, מתפתח ומאופיין בביזור גיאוגרפי. עלה הצורך בניסוח אסטרטגיה חדשה ובהשמטת מחויבויות וגישות מיושנות שלא צלחו בעבר. מחד גיסא, אסטרטגיית המלחמה בטרור שפרסם ממשל טראמפ ב-2018 הציבה יעדים דומים לאלו של קודמיו: חלוקת הנטל עם מדינות נוספות; קידום שיתוף פעולה עם ממשלים מקומיים; נקיטת פעולה מקדימה למניעת התעצמותם של ארגוני הטרור; והפסקת הסיוע לפקיסטן, שאותה קישר באופן ישיר לטאליבאן. מאידך גיסא, האסטרטגיה הציגה מספר שינויים באמצעים ובשיטות הנהגות: הכשרת השימוש בכלל האמצעים העומדים לרשות ארצות הברית; הגדרת כל האיומים כשוויים; שימוש בסנקציות כלכליות לצד התקפות מהאוויר במטרה לפגוע במשאבים ובפעילות ארגוני הטרור (Bureau of Counterterrorism, 2019; Garver, 2021; The White House, 2018).

ב-2017 הקים ממשל טראמפ מרכז משותף ללוחמה בטרור יחד עם מדינות המפרץ. הפעילות כללה יצירת רשימה משותפת של ישויות טרור, ונערכו חמישה סבבים שבהם נוספו לרשימה אנשים וארגונים וביניהם הטאליבאן, המדינה האסלאמית ואל-קאעדה. עם זאת, טראמפ הטיל פחות סנקציות על הטאליבאן מקודמו, ככל הנראה בשל המגעים שהתנהלו מאחורי הקלעים עם הארגון לקראת הסכם השלום שנחתם בין הצדדים. לעומת זאת בלטה מדיניות הממשל לשימוש בכוח לצורך פגיעה בתשתיות הטאליבאן ובמקורות הכנסה של הארגון. פעילות זו כללה שילוב של זרוע המודיעין בניטור ובניתוח המצב עם יכולות ההתקפה

הסגת הכוחות האמריקאיים מאדמת אפגניסטן הושלמה באוגוסט 2021. הממשל האמריקאי שימר יכולות להתמודד עם איומים ישירים באמצעות מודל 'מעבר לאופק' (Over the Horizon) – טכנולוגיה מבוססת מכ"ם המאתר מטרות בטווח של מאות קילומטרים ומאפשר פגיעה בהן (Smith, 2020). אולם הצמרת הצבאית האמריקאית הביעה חשש מהשלכות הנסיגה על איום הטרור, שעלול לצמוח בשנית מאפגניסטן (Baldor, 2021).

על אף הביטחון שהפגין הממשל האמריקאי בהצהרותיו בנוגע ליכולתו של הצבא האפגני להילחם בטאליבאן, ב־15 באוגוסט 2021 השתלט הטאליבאן על ארמון הנשיאות בקאבול והכריז על השתלטותו על אפגניסטן, לאחר שכבש את המדינה (Kottasová et al., 2021). הארגון שולט בצורה מלאה על 32 מתוך 34 פרובינציות לפחות, ובתוך כ־345 מחוזות, ערי המפתח במדינה ומעברי הגבול. ב־16 באוגוסט השתלט הארגון על רשת החדשות הגדולה במדינה TOLO, במטרה לשלוט בזירה התקשורתית (India Today, 2021). פרובינציית פנג'שיר (Panjshir) נותרה בשליטת הממשלה הישנה ומתנגדי הטאליבאן עד 5 בספטמבר, אז נכבשה בידי הטאליבאן (Roggio & Tobin, 2021). אשרף ע'אני נשיא אפגניסטן התפטר מתפקידו וטס למרחב בטוח בעומאן ומשם למשכן קבוע באיחוד האמירויות, במטרה למנוע מרחץ דמים בבירה. הטאליבאן ריכז מאמצים דיפלומטיים בזירה הבינלאומית והעביר מסר כי אזרחי המדינה מוגנים, ובכוונתו לכוון ממשלה אסלאמית פתוחה ולא מדירה. זאת על רקע חשש לפגיעה בזכויות אדם בכלל ובנשים בפרט, כפי שקרה בעת שלטון השריעה הקודם של הארגון (אל־ערביה, 2021; Seir et al., 2021; BBC, 2021a).

השיח על אודות הנוכחות האמריקאית באפגניסטן עסק בעיקרו בהסגת הכוחות הצבאיים. לאחר שזו הושלמה התברר כי האתגר האמיתי שבפניו עמדה ארצות הברית היה הוצאת האזרחים האמריקאים מהמדינה והבטחת גורלם של כ־100 אלף סייענים אפגנים. משמסרה ארצות הברית את הנכסים האסטרטגיים שבהם שלטה לידי הממשלה האפגנית והשאירה כוח שמנה מאות חיילים בלבד בבירה, השתלטות הטאליבאן החישה את היווצרותה של תמונת מצב חדשה במדינה. משימתה של ארצות הברית באפגניסטן הוגדרה מחדש והביאה להצבתם במדינה של כ־6,000 חיילים אמריקאים וכוחות ממדינות נוספות. מטרתם לסייע בביצוע משימת הפינוי, באבטחה ובשמירה על התנהלותו הסדירה של שדה התעופה הבינלאומי בקאבול – המרחב היחידי שבו בחרה ארצות הברית להמשיך לפעול. הצבתם מחדש

הטקטיות של ארצות הברית באזור (Bartlett, 2021; Lamothe, 2017).

בפברואר 2019 הסתמנה התחממות ביחסי הממשל והטאליבאן, במסגרת שיחות שלום שהתנהלו בדוחה מ־2018. הניצנים שהופיעו בעידן אובמה לבלבו בתקופת ממשל טראמפ. ב־29 בפברואר 2020 חתם הטאליבאן על הסכם שלום עם ארצות הברית והתחייב למנוע מאפגניסטן להפוך למחסה לארגוני טרור ולניתוק קשריו עם אל־קאעדה. זאת ועוד, הטאליבאן התחייב לפתוח בערוץ הידברות עם הממשלה בקאבול בהובלת אשרף ע'אני כדי למצוא נוסחה להשכנת שלום ויציבות במדינה המשוסעת – דבר שלא קרה בפועל. בהמשך להבנות שהושגו שוחררו בספטמבר אותה שנה 5,000 אסירי טאליבאן ממאסרם. ממשל טראמפ לא חתר להבטיח הפסקת אש בין הממשלה האפגנית לטאליבאן, וההסלמה נמשכה. הפרלמנט האפגני קרא להפסקת אש, ואילו הטאליבאן קרא להקמת מדינה על בסיס השריעה (CFR, 2021; Cooper et al., 2021).

ארצות הברית התחייבה על הוצאת כוחותיה מאפגניסטן עד 1 במאי 2021. טראמפ התנה את הנסיגה בתנאים המתאימים על הקרקע ושאל להימנע מיצירת ואקום בעקבותיה, שלתוכו יזרמו גורמי טרור ויביאו להתפרצות המחודשת (BBC News, 2020; U.S. Department of Defense, 2017).

הנשיא ג'ו ביידן והמצב הנוכחי

ג'ו ביידן נבחר בנובמבר 2020 כנציג המפלגה הדמוקרטית לנשיאות ארצות הברית, והוא הנשיא השלישי שיורש את המלחמה באפגניסטן. עלויותיה לארצות הברית נאמדות בטריליון דולר בקירוב בהוצאות ישירות, 2,501 הרוגים ולמעלה מ־20 אלף פצועים (Biden, 2021b). בהמשך לקודמו, ביידן זיהה את השתנות איום הטרור הסלפי־ג'האדיסטי הכלל־עולמי – אל־שבאב בסומליה, אל־קאעדה בחצי האי ערב, היאת תחריר א־שאם בסוריה, דאע"ש בסוריה ובעיראק והתבססות שלוחות אחרות במדינות באפריקה ובאסיה. בעיניו אופיו המבוזר של איום הטרור מיותר פריסת כוחות צבא גדולים במדינה אחת. ביידן פעל לדחיית מועד הנסיגה כדי שארצות הברית תוכל לבצע לפי מדיניות ממשלו, תוך דבקות בהחלטה להשלימה. בראייתו מטרות המלחמה הושגו עם חיסולו של בן לאדן וצמצום איום הטרור שמקורו באפגניסטן לכזה שאינו מחייב נוכחות על הקרקע. בהתייחס לגורלה של אפגניסטן, ביידן גיבה את הצהרותיו בסיוע ארוך השנים שהעניקו ארצות הברית ובעלות בריתה למדינה (Biden, 2021b, 2021c, 2021d; U.S. Department of Defense, 2021).

בכופרים השיעים (אל־נבא, 2021). אלו מצטרפות לשאיפה של ארגון הגג של המדינה האסלאמית, המחפשת מרחב שבו תוכל לכוון חליפות עולמית. לאחר נסיגתה בסוריה ובעיראק ולאור כיבושי הטאליבאן, מחוז ח'וראסאן מהווה עבור המדינה האסלאמית אפשרות טובה (Sim, 2021; The Soufan Center, 2021).

מספר אנשי הארגון מוערך בין 500 ל־1,500 פעילים ועד 3,000 הפועלים בצורה מחתרית חשאית ומרכזם בפרובינציית ננגרהאר. למרות הפסדים קשים מבחינת שטח, הנהגה, כוח אדם ונזקים כלכליים ב־2020, הצליח הארגון להתרחב גם לפרובינציות נוספות שבהן לא היה בעל השפעה. כמו כן חיזק הארגון את תפיסתו בתוך הבירה קאבול ומסביבה, היכן שהוא מוציא לפועל את רוב התקפותיו. מתחילת שנת 2021 הארגון פועל לגייס פעילים ממעוזי המדינה האסלאמית ועריקים מהטאליבאן. הוא מפנה אצבע מאשימה כלפי הטאליבאן בגין שיתוף פעולה עם האמריקאים, וכך ממתג את עצמו כארגון ג'האד הנאמן לעקרונות דת האסלאם בכלל ולחוקי השריעה בפרט. לפני השלמת הנסיגה האמריקאית מיעט הארגון לבצע פיגועי התאבדות והתרכז בעיקר בהפעלת מטעני נפץ, לשם חיסכון בכוח אדם (Gardner, 2021; The Economic Times, 2021). ואולם ב־26 באוגוסט, בשלבי הנסיגה האחרונים, ביצע דאע"ש ח'וראסאן פיגוע כפול בשדה התעופה בקאבול שגבה את חייהם של 13 אמריקאים. לאחר השלמת הנסיגה ביצע הארגון ארבעה פיגועי התאבדות נוספים. הראשון אירע ב־3 באוקטובר, כאשר מחבל התפרץ לטקס הלוויית אמו של דובר הטאליבאן בקאבול זאביהוללה מוג'אהיד, והרג יחד עימו חמישה אנשים. הפיגוע השני והשלישי התרחשו במסגדים שיעיים. ב־8 באוקטובר במחוז חאן־אבאד בפרובינציית קונדוז, מתאבד פוצץ את עצמו עם חגורת נפץ, הרג לפחות 46 אנשים ופצע 143. ב־14 באוקטובר שני מחבלים מתאבדים פוצצו עצמם בכניסה למסגד שיעי בקנדהאר והרגו לפחות 47 אנשים. הפיגוע הרביעי אירע בבית החולים הצבאי של הטאליבאן 'מוחמד דאוד חאן' בקאבול, שם נהרגו 25 בני אדם ו־50 נוספים נפצעו (Aljazeera, 2021; Associated Press, 2021a; George & Francis, 2021; Peshimam, 2021).

אופיים הקטלני של הפיגועים והמיקומים שנבחרו לביצועם אינם מקריים והם מספקים תובנות על מערך ההכנות של הארגון לפני כל פיגוע התאבדות, המביא לתוצאה קשה ביותר. בשנת 2020 ביצע ה־ISKP שישה פיגועי התאבדות באפגניסטן ובהם הרג 155 אנשים. בכולם הופעל מחבל מתאבד אחד ונהרגו כ־25 אנשים בממוצע. לצורך השוואה, באותה שנה הטאליבאן ביצע

של כוחות המערב באפגניסטן מול התבססות שלטון הטאליבאן הביאה לקביעת תאריך חדש לנסיגה — 31 באוגוסט 2021 (Biden, 2021e; Lopez, 2021; Price, 2021). האמריקאים פעלו מול גורמים בכירים בטאליבאן כדי להשיג ערובות מהארגון שלא יפעל נגד הכוחות והאזרחים. הצדדים הסכימו להפעלת מנגנון של "מניעת התנגשות" וארצות הברית הורשתה להמשיך את מבצע הפינוי בשדה התעופה בקאבול. הצדדים עבדו גם בשיתוף פעולה מודיעיני על רקע איום הטרור הקונקרטי של דאע"ש ח'וראסאן, שהתממש במהלך הפינוי (Ali, 2021; Burns & Knickmeyer, 2021; Choi, 2021).

בדוח הערכת האיומים האמריקאי מוגדרים הארגונים אל־קאעדה ודאע"ש כאיום המרכזי על האינטרסים האמריקאיים בארצות הברית ומחוצה לה.

אל־קאעדה — איום דועך או מתפרץ?

בדוח הערכת האיומים האמריקאי מוגדרים הארגונים אל־קאעדה ודאע"ש כאיום המרכזי על האינטרסים האמריקאיים בארצות הברית ומחוצה לה. אל־קאעדה משמש השראה לגורמים מבית הנוקטים אלימות קיצונית, מבצעים פעולות טרור להשגת מטרותיהם וניזונים מהשפעות פנים־מדינתיות כגון אפליה על רקע גזעי ותחושות שליליות כלפי הממשל. המציאות המשתנה באפגניסטן והתחזקות הטאליבאן צפויים להיטיב עם אל־קאעדה. הקשר בין הארגונים הועמק במשך השנים באמצעות קשרי נישואין, ורשת חקאני היא הגורם המרכזי בטאליבאן המתנהל מול הארגון (O'Donnell, 2021; United Nations Security Council, 2021). עם זאת, אל־קאעדה ספג מהלומה קשה בשרשרת הפיקוד וההנהגה העליונה, ושאלת הירושה עומדת בסימן שאלה. הארגון המונה בין עשרות ספורות ל־500 איש עבר שינויים מבניים והפך למבוזר ומפוזר ברחבי העולם. הארגונים המזוהים עם ארגון הגג נשענים עליו לקבלת לגיטימציה לפעולותיהם, לגיוס פעילים וכספים, ופועלים בעיקר להגשמת יעדים מקומיים (Office of the Director of National Intelligence, 2021; Wright, 2021).

דאע"ש ח'וראסאן

ארגון דאע"ש ח'וראסאן (ISKP) הוקם ב־2015 והתבסס על פעילים שנשלחו מפקיסטן לפרובינציית ננגרהאר (Nangarhar) באפגניסטן (U.S. Department of Defense, 2017). הארגון בהנהגתו של שהאב אל־מוהאג'יר (Shahab al-Muhajir) מקדם את מטרותיו המרכזיות: שיבוש ופגיעה בשלטונות הטאליבאן ומלחמה

במסגרת תוכנית 'החגורה והדרך' (Global Times, 2021). סין פועלת בזירה הפוליטית להשגת יציבות במדינה כדי למנוע מלחמת אזרחים, שעלולה לפגוע במאמצי התרחבותה (Tolo, 2021). בזירה הביטחונית סין חוששת שעלייתו לשלטון של הטאליבאן, אשר תומך בכל המוסלמים המדוכאים, תתרום לביצוע פעולות נגדה בתגובה לדיכוי 12 מיליון אויגורים המתגוררים בשינג'יאנג (Global Times, 2021).

תמונה 1: מפת אפגניסטן והאזור



אוכלוסיית האויגורים באפגניסטן מונה כ-2,000 איש, דור שני למהגרים סינים שברחו מהמשטר הקומוניסטי. כחלק ממרחב הטרור באפגניסטן פועלת 'התנועה האנטי-סינית האסלאמית של מזרח טורקמניסטן' (ETIM), הידועה בשם 'המפלגה האסלאמית של טורקמניסטן' (Turkistan Islamic Party (TIP). התנועה משמרת קשרים עם הטאליבאן ואל-קאעדה ומהווה את אחד מאיומי הטרור החמורים ביותר במדינה. התנועה מונה בין 160 ל-400 לוחמים המוצבים ברובם בצפון אפגניסטן ובמזרחה, בעיקר בפרובינציית בדקשן (Badakhshan) המתחברת לשינג'יאנג בסין דרך מסדרון ווחאן, ומשונעים בין אפגניסטן וסוריה (ראו תמונה 1). חששה העיקרית של סין באפגניסטן הוא בהפיכת אנשיה למטרה להתקפות טרור מצד תנועה זו. במסגרת העמקת שיתוף הפעולה עם סין פעל הטאליבאן להעברת מיליטנטים אויגורים מאזור הגבול בין שתי המדינות והעביר מסרים כי אינו מתכוון להתערב בענייניה הפנימיים. פיתוח מסדרון ווחאן לצורך הגברת המסחר בין המדינות — שתואי השטח ההררי ותשתיות הדרכים הלא-מפותחות יקשו במצב הנוכחי את השגת מטרה זו — עלול להקל את תנאי המסחר והמעבר, אך בכך גם את שינועם של פעילי הטרור משינג'יאנג לאפגניסטן ולהפך (Mir, 2021; Standish, 2021; Wishnick, 2012).

תשעה פיגועי התאבדות והרג 52 בני אדם, "רק" כשישה הרוגים בממוצע לפיגוע. בכך דאע"ש ח'וראסאן מבקש להשיג מספר יעדים. ראשית, פגיעה ב"כופרים" השיעים; שנית, הוא מתריע שלא תש כוחו והוא יכול לערער את ביטחונה של אפגניסטן (אל-נבא, 2021; Aljazeera, 2021; Popalzai & Tawfeek, 2021; United Nations Security Council, 2021).

שני ארגוני הטרור, אל-קאעדה ודאע"ש ח'וראסאן, מערערים את יציבות שלטונו של הטאליבאן באפגניסטן. מצד אחד, אל-קאעדה המקושר עם רשת חקאני עשוי ליצור פילוגים בהנהגה ולמנוע שיתוף פעולה עם גורמים זרים. מצד שני, דאע"ש ח'וראסאן פוגע בביטחון הפנים במדינה, דורש מהטאליבאן משאבים לצורך המאבק מולו ומערער את תדמית הטאליבאן כריבון. ואולם נוכחות הארגונים הללו מותירה את השאלה — האם אפגניסטן תשוב להיות קרקע פורייה עבור פיגועי טרור בינלאומיים? ואכן, ב-19 בספטמבר 2021 דאע"ש ח'וראסאן קיבל אחריות לראשונה על פיגוע מחוץ לגבולות אפגניסטן, בפקיסטן שכנתה (מל"מ, 2021; Muggah, & Rohozinski, 2021; Sayed & Clarke, 2021).

השלכות גיאופוליטיות של הנסיגה האמריקאית

איראן, סין ורוסיה לא המתונו לנטישת הכוחות הזרים את אפגניסטן כדי לנהל מגעים עם הטאליבאן. שלוש המדינות מושפעות מהתפתחויות באפגניסטן ורוצות למנוע זליגת טרור לשטחן.

לאיראן ולאפגניסטן גבול באורך 945 ק"מ, והטאליבאן התחייב לאבטח את מעבר הגבול 'אסלאם קאלה' בין המדינות. איראן רואה עצמה אחראית על מצבם של השיעים בעולם ורוצה להבטיח שהשלטון הסלפיסטי החדש לא יפגע במיעוט השיעי-הזארי שמתגורר באפגניסטן, בעוד שהטאליבאן הצהיר כי לא יעשה כן. אך כפי שצוין, לאחר הנסיגה היה זה דאע"ש ח'וראסאן שפגע בשיעים באפגניסטן. איראן גינתה את כל הפיגועים הללו והוסיפה כי לא תסבול פגיעה בשיעים. הטאליבאן אומנם לא פגע במיעוט, אך כשל בהגנה עליהם (Berger, 2021; Iran International, 2021; Kachiar, 2021).

סין חולקת עם אפגניסטן גבול של 76 ק"מ (Wakhan Corridor) בלבד, אך יש לה אינטרסים רבים במדינה. סין מובילה פרויקטים והשקעות ברחבי אסיה, במטרה להגביר את השפעתה הגאואסטרטגית והכלכלית בזירה העולמית בכלל, ומול ארצות הברית בפרט. אפגניסטן מסייעת לשיפור אחיזתה של סין בדרום-מזרח אסיה

חמושות של לוחמים אפגנים, שאותן היא שולחת לגבולה המזרחי לצורך מלחמה בהודו. נוסף על כך, קריסתה של אפגניסטן מעודדת את עליית השלוחה של אל-קאעדה בתת-היבשת ההודית (AQIS), החפצה להקים מדינה אסלאמית בקשמיר תחילה, שתרחב מזרחה בהמשך. ארגון זה פועל תחת מטריית הטאליבאן באפגניסטן ומקבל הכוונה ללחימה בהודו מה-ISI, ארגון המודיעין הפקיסטני (Nanda, 2021).

טורקיה וקטר פועלות לקידום האג'נדה של ארגון האחים המוסלמים במרחב; טורקיה פועלת במישור הביטחוני ואילו קטר בזה הדיפלומטי. טורקיה, כחלק משאיפתה להפוך למעצמה מקומית ועולמית, מתרחבת למרכז אסיה ושולחת זרועות לאפגניסטן. היא הציעה כי כ-600 חיילים טורקים ששהו בעת הנסיגה באפגניסטן יישארו לאבטח את שדה התעופה חמיד כרזאי (Hamid Karzai) בקאבול במשך מספר חודשים, בגיבוי של לוחמים אמריקאים (Toosi & Seligman, 2021). בתמורה חתר ארדואן לווייתורים אמריקאיים באבטחת שדה התעופה, כולל הסכמה מצד ארצות הברית שתאפשר לאנקרה לשמור ולהפעיל את מערכת ההגנה האווירית הרוסית S-400. ארצות הברית התנגדה לרכישת המערכת הרוסית על ידי טורקיה ולשימוש בה לצד כלי נשק של נאט"ו, כמו מטוס הקרב F-35 (Babb, 2021). לבסוף הצעה זו לא יצאה אל הפועל שכן טורקיה הפריזה בכוחה והמעטה בעוצמת ההתנגדות האפגנית. לעומתה קטר ריכזה את מאמציה במישור הדיפלומטי. הסכמי השלום נחתמו בדוחה בירתה, ובה התנהלו מרבית שיחות המשא ומתן בין הצדדים (Dalay, 2021). הטאליבאן פועל בזירה הפוליטית והדיפלומטית לביסוס שלטונו ולהצגתו כמשטר הלגיטימי באפגניסטן, שינהיג משטר אסלאמי לפי חוקי השריעה. החידוש העיקרי הוא התחייבותו למנוע את הפצת הטרור מאפגניסטן החוצה. פקיסטן, רוסיה, סין, טורקיה, מלזיה וקטר – כולן תומכות בטאליבאן בצורה זו או אחרת. מדינות המערב ככל הנראה יכילו את שלטון הטאליבאן, כל עוד הוא לא יהווה איום ישיר על ביטחון (Frantzman, 2021).

דין

המלחמה הממושכת של ארצות הברית באפגניסטן משמשת מקרה בוחן לטבעה המשתנה של מדיניות המלחמה בטרור ולמאפייניה. הנוכחות הצבאית על הקרקע היוותה נדבך חשוב במדיניות זו ונחשבה לאמצעי הכרחי להצלחתה. בחלוף השנים התגבשו שתי אסכולות נפרדות, הדוגלות בעמדות שונות בנוגע להצבת כוחות של צבא ארצות הברית לצורך מלחמה בישויות הטרור.

חששה המרכזי של רוסיה, שאינה חולקת גבול משותף עם אפגניסטן, הוא פעילות הטרור באזור בכלל ושל דאע"ש בפרט, ולכן היא מגבה את הטאליבאן. בפגישה משותפת טענו אנשי הטאליבאן כי שלטונם מובטח ואינו מאיים על המדינות השכנות (Korybko, 2021; The Moscow Times, 2021). זאת ועוד, רוסיה משתפת פעולה עם החברות בארגון האמנה לביטחון משותף (CSTO): טג'יקיסטן, טורקמניסטן ואוזבקיסטן, ונערכים אימונים משותפים למקרה של זליגת הסכסוך לשטחיהן. בכך רוסיה אינה נשענת על הבטחתו של הטאליבאן אלא מוכנה לבלימת הטרור (Associated Press, 2021b).

הודו ופקיסטן, שתי יריבות גרעיניות, עלולות להבעיר את האזור למלחמה כוללת, ולכן מעדיפות לא לפעול ישירות זו נגד זו אלא להשתמש באפגניסטן כלוח המשחק.

פקיסטן ממוקמת ממזרח לאפגניסטן ונחצית על ידי רכס ההרים הינדו־קוש, שמקל מעבר וכניסה מהרי אפגניסטן לפקיסטן. כדי שפקיסטן תוכל לשמר את יכולתה להתמודד עם האיום מצד הודו, שכנתה ממזרח, היא הקימה, מימנה וחימשה את הטאליבאן ב-1996, והייתה הראשונה שהכירה בו. אף שפקיסטן אינה אוחזת באידיאולוגיה זהה, אי-היציבות שארגון זה מחולל באפגניסטן משמשת להשגת המטרה העיקרית בהגברת יכולתה של פקיסטן להתמודד עם יריבתה הגדולה הודו. ללא תמיכתה של פקיסטן שלטון הטרור של הטאליבאן היה חדל להתקיים (Ayotte et al., 2021). למרות ההכחשות הרשמיות ישנן עדויות למגורים של ראשי הטאליבאן בפקיסטן, סיוע לפצעים ואיסוף תרומות במדינה. פקיסטן שומרת לעצמה מנוף על הטאליבאן, שרווחת משפחות מנהיגי תלויה בה. ראש הממשלה חאן אמר כי לאחר הנסיגה האמריקאית מאפגניסטן המנוף נחלש, אך כוחותיו עדיין מאמנים ומממנים את הטאליבאן בפקיסטן (Noorzai, 2021). עליית הטאליבאן יכולה לחולל אי-יציבות בפקיסטן עקב עליית הטאליבאן הפקיסטני (Tehrik-i-Taliban – TTP), השואף לכונן שלטון מוסלמי קיצוני (בדומה לטאליבאן באפגניסטן) במדינה. ארגון הטאליבאן הפקיסטני התמקד בכל שנותיו בפעילות נגד ארצות הברית באפגניסטן, וכעת עם עזיבת כוחותיה יוכל להפנות את כוחותיו כנגד ממשלת פקיסטן. לכן ארצות הברית מנסה לשכנע את פקיסטן לפעול נגד הטאליבאן האפגני, שיפעיל לחץ על השלוחה שלו בפקיסטן עצמה (Intelbrief, 2021).

הודו לעומת זאת חפצה במדינה חזקה ומתפקדת באפגניסטן. העוני השורר באפגניסטן מאפשר לפקיסטן ולארגוני הטרור בתמיכתה להקים מיליציות טרור

בשל חוסר בשלות של העם האפגני, שחיתות שלטונית ופילוג שבטי עדתי. התבוסה שנחל הצבא האפגני מידי הטאליבאן העלתה שאלות בדבר ההערכות שגובשו לאורך השנים בעניין מסוגלותו להתמודד בתרחיש מסוג זה. בה בעת, יעדיו המרכזיים של הטאליבאן לא השתנו: נסיגת הכוחות הזרים מהמדינה, שהביאו להדחתו ב-2001; וביסוס "ממשלה אסלאמית טהורה" (The Council, 2021). בתוך כך מתערערת המחויבות של ארצות הברית כלפי יתר בעלות בריתה, כמו גם יכולת ההרתעה שלה כלפי שחקנים אחרים בזירה הבינלאומית. תדמיתה כמעצמה נשענת במידה רבה על מטריות ההגנה שהיא מספקת לשותפותיה (Edel, 2021; Harold, 2021; Kelly & Samuels, 2021).

כניסתן של המעצמות רוסיה וסין למרחב האפגני נועדה למנף את החלל שנוצר עקב העזיבה האמריקאית את המדינה לצורך חיזוק שאיפותיהן להתעצמות.

ההשלכות הגיאופוליטיות של נסיגת ארצות הברית מאפגניסטן מתבהרות ככל שעובר הזמן, בעיקר ביחס לתחרות בין הכוחות הגדולים. כניסתן של המעצמות רוסיה וסין למרחב האפגני נועדה למנף את החלל שנוצר עקב העזיבה האמריקאית את המדינה לצורך חיזוק שאיפותיהן להתעצמות. אפגניסטן תשמש אפוא מקרה בוחן ייחודי להתפתחות הדינמיקה בין כוחות אלו בשנים הקרובות. ייתכן שמאבק זה יוכרע דרך יכולתן של המעצמות לבסס את מעמדן במקומות כמו אפגניסטן. החלל שהותירה ארצות הברית בנסיגתה ושינוי פריסת כוחותיה הצבאיים באזור ובמקומות נוספים, לצד הצהרות הממשל וגורמי צבא בכירים, מערערים במידה מסוימת את החשיבה המחודשת על אודות מדיניות החוץ האמריקאית. ארצות הברית אומנם הצהירה על כוונתה לבלום את התעצמותן של סין ורוסיה, אולם בעצם נסיגתה היא השאירה חלל המאפשר את כניסתן אליו (Hudson, 2021; Mills & Davidson, 2021). בחירתה לנטוש נקודת אחיזה שנמצאת במרחב הגיאוגרפי שבו אלו פועלות מביאה להסרת הגורם המעכב ולמעשה מסייעת להן במימוש תוכניותיהן להתרחבות. נוכחותה הצבאית של ארצות הברית שימשה גורם מרסן ומשבש לשאיפותיהן. נוכחות מצומצמת באפגניסטן, כפי שהציעו בכירי הצבא וקהילת המודיעין, עשויה הייתה לסייע לה להשיג שתי מטרות חשובות: ראשית, שימור יכולות הלוחמה בטרור שלה באזור, ובכלל זה מניעת התעצמות של ישויות הטרור

האסכולה הראשונה מובלת בידי בכירי הצבא האמריקאי וקהילת המודיעין. לדידם, נוכחות הכוחות האמריקאיים במקומות המשמשים קרקע לצמיחת ארגוני טרור וליצוא התקפות למערב מביאה לסיכול ולמניעה של פעולות אלו. ארצות הברית הצליחה למוטט את אל-קאעדה ודאע"ש ולהפחית את עוצמת האיום, תוך צמצום האובדן בחיי אדם לנכחות בעלות הברית וצמצום משמעותי של תקציב המלחמה בטרור. היעדר נוכחות צבאית ישפיע באופן שלילי על המאמץ המודיעיני בצמצום המקורות והגישות אליהם, ובתוך כך בהגבלת יכולות האיסוף והניטור של קהילת המודיעין. האסכולה השנייה מובלת בידי הצמרת הפוליטית האמריקאית וגורמים בממשלים השונים שדגלו בהיפרדות צבאית ממדינות הטרור והשארת הלחימה לאוכלוסייה המקומית. לדידם, עצם הנוכחות הצבאית מעוררת פעילות טרור נגד המערב, מגבירה את הגיוס לשורות ארגוני הטרור ומצדיקה את טענתם בדבר פלישת אויב זר לאדמות האסלאם, ולפיכך היא מעלה את הסבירות לתכנון ולביצוע פיגועים. יכולות חלופיות שארצות הברית משמרת ומפתחת מיועדות לאפשר לה להגיב מרחוק, כשיעלה הצורך ובאופן ממוקד. זאת ועוד, הוצאת הכוחות מאפגניסטן אינה מדיניות חדשה והובילו אותה שלושת הנשיאים שקדמו לביידן, שכולם ביקשו לסיים את ההרפתקה ארוכת השנים של ארצות הברית במדינה. לוח הזמנים שנקבע לנסיגה נועד לאפשר את העברת השליטה לכוחות ההגנה האפגניים שהוכשרו, צוידו ונתמכו על ידי ארצות הברית ובעלות בריתה (Baldor, 2021; Jenkins, 2017; The Aspen Institute, 2021). האסטרטגיה של ארצות הברית בתחום הביטחון הלאומי מצביעה על ניתוב המשאבים הכספיים והאנושיים להתמודדות עם מאזן הכוחות בין המדינות, בראש ובראשונה שאיפותיה של רוסיה לחזור לגדולתה והאגרסיביות המתעצמת של סין. אלו משפיעות באופן ישיר על מאמצי הלוחמה בטרור ועל מאפייניהם המתגבשים באסטרטגיה האמריקאית. בהיבט הכלכלי, עלויות המלחמה בטרור עקב הנסיגה אינן מתאפסות אלא משתנות. הבסיסים הצבאיים של ארצות הברית באפגניסטן סיפקו מענה מהיר לאיומים מתהווים ומתפרצים. נטישת האזור עלולה לייקר במידה ניכרת את מבצעי המלחמה בטרור ולצמצם את יכולת התגובה לאיומים באפגניסטן ומחוצה לה (Baldor, 2021; Biden, 2021a; The Aspen Institute, 2021).

המצב המתהווה באפגניסטן עם עליית הטאליבאן לשלטון מעורר את שאלת מחויבותה של ארצות הברית למדינה. שאיפתה לכונן דמוקרטיה באפגניסטן לא הסתייעה. המוסדות הדמוקרטיים לא סיפקו מענה ראוי

Greenberg et al., 2021; O'Donnell, 2021; Sayed & Clarke, 2021; Tolo News, 2021; United Nations Security Council, 2021).

קיים חשש שאפגניסטן תהפוך שוב למדינה המשמשת מחסה לארגוני טרור ואף למדינה המייצאת טרור בינלאומי. הקרבה בין הטאליבאן ואל-קאעדה יכולה לעורר שני תרחישים אפשריים באפגניסטן. הראשון, השתלבות אל-קאעדה כחלק אינטגרלי ממאמציו של משטר הטאליבאן לשמור על כוחו במדינה, ואף הפיכתו לגורם מרכזי במאבק נגד תנועות ההתנגדות לשלטון, ודאע"ש בראשן. התחזקות אל-קאעדה כתוצאה מהתחזקות הטאליבאן עלולה לעצב במידה ניכרת את השפעתה של אפגניסטן על מאזן הכוחות המשתנה באזור. מנהיגיו הנותנים של אל-קאעדה יוכלו לעודד שיתוף פעולה אזורי ואף עולמי של שלוחות התנועה במוקדי כוח. הסיכון טמון ברצון המתגבש של שלוחות הארגון לשחזר את ניצחונו של הטאליבאן במדינותיהן, בתפיסת השלטון בכוח ובקבלת הכרה בינלאומית, וכן בניצול הסכסוכים המקומיים במקומות חסרי שליטה להגברת השפעתם על האוכלוסיות המקומיות, תוך איום על כוחות זרים. אין לשלול את האפשרות שבעתיד יהיו שלוחותיו של אל-קאעדה במעמד שיאפשר שיתוף פעולה עם ארצות הברית ובעלות בריתה על בסיס אינטרסים משותפים (Clarke, 2021; Frantzman, 2021).

התרחיש האפשרי השני – עליית מעמדו של אל-קאעדה יכולה להביא לקריאה מחודשת לפגיעה במטרות מערביות בעולם. המוטיבציה המתחדשת עקב נסיגתה של המעצמה האמריקאית קודמה במסרי ניצחון על המערב. אין זה הכרחי שהטאליבאן יצליח למנוע את הישגותם של אירועי טרור בחסות השלטון החדש שיבסס, ולו בשל ההשראה שיספק לשלוחות ולתאי הטרור באשר הם, ולאנשים באירופה ובארצות הברית. ייתכן כי אל-קאעדה יפעל באמצעות שלוחותיו המתחזקות באזורים אחרים בעולם וינסה לבצע תקיפות בקנה מידה משתנה. שיקוליו של הטאליבאן בהשגת הלגיטימיות שלה הוא זקוק יכולים להביא לריסון של קיצוניות ואף לשיתוק פעולות הקבוצות, הן אלה שתחת חסותו כגון אל-קאעדה והן אלו שמתנגדות לו כגון דאע"ש ח'וראסאן וקבוצות שיעיות בחסות איראן (Clarke, 2021; Office of the Director of National Intelligence, 2021; Wright, 2021).

סיכום

שרידותן של ישויות הטרור כגון אל-קאעדה והטאליבאן, על אף המהלומה האמריקאית, שימשה אתגר מתפתח

בחסות הטאליבאן. שנית, מניעת התעצמותן של רוסיה וסין דרך שימוש במדינות כגון אפגניסטן.

הלגיטימציה הבינלאומית שהטאליבאן מקבל בימים אלו, על אף היותה מוגבלת, משליכה על המוטיבציה של קבוצות מיליטנטיות קיצוניות וארגוני טרור בעלי יכולת צבאית להשגת רווחים טריטוריאליים. רווחיו של הטאליבאן היום יהיו רווחיהם ביום המחר של החות'ים בתים, חזבאללה בלבנון וקבוצות קיצוניות בסוריה. לאחר שני עשורים, הקבוצות האחריות לפיגוע הטרור של ה-11 בספטמבר 2001, שנגדן יצא העולם המערבי למלחמה כלל-עולמית, זוכות להכרתו הרשמית. הטאליבאן הבטיח את שלטונו באפגניסטן תוך עיגון הלגיטימיות שהוא זקוק לה בזירה הבינלאומית. ארגון אל-קאעדה ממשיך לשמש בעל ברית לטאליבאן וגורם חשוב במאזן הכוחות הפנימי במדינה. כיבוש עיר הבירה בידי הטאליבאן והכאוס שנוצר בשדה התעופה בקאבול על רקע הפינוי האמריקאי סיפקו תמונת ניצחון של הארגון לנוכח בריחת המעצמה הגדולה מאדמתו (Frantzman, 2021; McKenzie, 2021).

עם זאת היציבות במדינה אינה מובטחת. האתגר הגדול ביותר של שלטון הטאליבאן הוא במעבר מארגון טרור לא-מדינתי לישות מדינתית השולטת באוכלוסייתה. בזירה הבינלאומית, הטאליבאן פועל לביסוס האמון באופן שיוביל לתמיכה כלכלית ופיתוח קשרי מסחר, אולם בזירה הפנימית צפויים להתעורר מאבקי כוחות בטווח הקרוב. ראשית, מצד מתנגדי הטאליבאן שתמכו בדמוקרטיזציה שעברה אפגניסטן ב-20 השנים האחרונות; שנית, מצד ארגוני טרור הפועלים באפגניסטן ודאע"ש ח'וראסאן בפרט, שישמשו גורמי התנגדות בולטים למשטר הטאליבאן ואף לארצות הברית ובעלות בריתה (Greenberg et al., 2021; Todd, 2021).

בטווח הארוך, המאבקים הפנימיים בשורות הטאליבאן יכולים להוות עילה לאי-יציבות. הטאליבאן ידוע בשליטה חזקה מרמת המחוז ומטה, וחלשה מאוד ברמת הפרובינציה ומעלה. לאחר שהטאליבאן יבסס את עצמו והארגון יתפכח מניצחונו, המציאות בשטח תכתיב את אופן התמיכה בו. במצב שבו המשאבים יתמעטו, ייתכן שיפרצו מאבקי כוח פנימיים בין השליטים המקומיים, שעלולים להוביל למלחמת אזרחים. נוסף על כך, המינויים האחרונים של ממשלת הטאליבאן משמשים צוהר לסדר היום העתידי של המשטר במדינה, שבו הנהגת רשת חקאני מצויה בעמדות מפתח. מעמדה של הרשת ימשיך לעלות על רקע עמדת התיווך החשובה שבה היא מחזיקה בין חלקי ההנהגה והלוחמים בשטח. התפתחות זו יכולה להביא לשינויים בדרישות הרשת מהטאליבאן ואף לשמש קלף מיקוח לקידום סדר היום,

שרידות של ישויות הטרור כגון אל־קאעדה והטאליבאן, על אף המהלומה האמריקאית, שימשה אתגר מתפתח ומשתנה לכל ארבעת הממשלים בארצות הברית מאז פיגועי הטרור ב־11 בספטמבר 2001.

מדיניות החוץ העתידית של ארצות הברית תשתנה בהתאם לתמונת המצב, ובתוך כך תשפיע על עיצוב המדיניות של בעלות בריתה ושל יריבותיה.

עמית איילון היא סטודנטית שנה ג' לתואר ראשון בממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה באוניברסיטת רייכמן בהרצליה ומשתתפת בתוכנית ארגוב למנהיגות ודיפלומטיה לסטודנטים מצטיינים (2019-2022). סיימה התמחות במכון למחקרי ביטחון לאומי בתוכנית המחקר 'טרור ולוחמה בעצימות נמוכה' בהנחייתו של יורם שוייצר (2020-2021), שבה התמקדה באסטרטגיית הלוחמה בטרור ובמדיניות החוץ של ארצות הברית. עמית היא בוגרת תוכנית STANDWITHUS למנהיגות ודיפלומטיה ובוגרת התוכנית ILYP Israeli Young Pugwash לניהול משא ומתן לא רשמי בסוגיות ליבה ביחסים בינלאומיים (2019-2020). amit.ayalon@gmail.com

עדו גדי רז הוא מתמחה בתוכנית המחקר 'טרור ולוחמה בעצימות נמוכה' בראשות יורם שוייצר ומתמקד בדרום־מזרח אסיה ובפיגועי התאבדות. עדו הוא סטודנט לערבית וללימודי המזרח התיכון באוניברסיטת בר־אילן (2020-2023) ולוקח חלק בתוכנית המצטיינים שמבצעת מחקר בנושא 'רשתות חברתיות בעולם הערבי'. idoraz96@gmail.com

ברוך עמיאל הוא מתמחה בתוכנית 'טרור ולוחמה בעצימות נמוכה' בראשות יורם שוייצר, בדגש על מרחב דרום־מזרח אסיה. הוא סטודנט בשנת הלימודים האחרונה באוניברסיטת רייכמן בהרצליה, במסלול המצטיינים באסטרטגיה וקבלת החלטות (2019-2022). נוסף על התמחות זו ברוך מתמחה בחברת הייעוץ Deloitte ובאגף אסטרטגיה בצה"ל, ועובד כיועץ אסטרטגי בחברת האנרגיה הירוקה ניר־סולאר. baruchamiel@gmail.com

מקורות

אל־נבא (יוני 2021). *والية خراسان، "11 تفجيراً يستهدف القوات الأفغانية والرافضة"* [מחוז ח'וראסאן, "אחד־עשר פיצוצים פוגעים בכוחות האפגניים ובכופרים"], *النبا*, גיליון מס' 29 (4).
אל־ערביה (2021, 16 באוגוסט). *وزير الدفاع الأفغاني: لم أغادر كابل.. وسنواصل القتال* [שר ההגנה האפגני: לא עזבתי את קאבול.. אנו נמשיך את המלחמה]. <https://bit.ly/37L8qED>
ברון, א' (2021). *המחקר המודיעיני — בירור המציאות בעידן של תמורות ושינויים (מהדורה מעודכנת)*. המרכז למורשת המודיעין, המכון לחקר המתודולוגיה של המודיעין.
מל"מ (2021, 6 באוקטובר). *מבט לג' האד העולמי (14 בספטמבר-6 באוקטובר 2021)*. <https://bit.ly/3vzqRY2>

ומשתנה לכל ארבעת הממשלים בארצות הברית מאז פיגועי הטרור ב־11 בספטמבר 2001. הרחבת יעדי המלחמה והשינויים שחלו בהם, ממייטוט הטאליבאן להנחלת הדמוקרטיה ופיתוח היכולות הצבאיות של הכוחות המקומיים באפגניסטן, הביאו להשקעת מאמצים בכוח ובממון, וכן להארכת השהייה של ארצות הברית ובעלות בריתה בנאט"ו במדינה ולהרחבת מבצעיהן לזירה האזרחית בה מעבר ליעדי המלחמה שנוסחו בתחילה. יכולתו של הטאליבאן להתארגן מחדש ולבסס את כוחו באפגניסטן הביאה לבסוף לחתימת הסכם השלום בין ארצות הברית לארגון, ובכך למעשה הכירה ארצות הברית בלגיטימיות של שלטון הטאליבאן.

היעד העיקרי של המלחמה — מניעת הישנות התקפות הטרור הקטלניות על אדמת ארצות הברית — מעורר תהיות לאחר היציאה האמריקאית מן המדינה. עלייתו של הטאליבאן לשלטון העניקה משב רוח חדש והקימה לתחייה את המאבק של ישויות הטרור ברחבי העולם, והיא עלולה להביא לתאוצה במגמת הטרור הבינלאומי. הטאליבאן, המוגדר במדינות רבות כארגון טרור, לא ניתק את קשריו עם אל־קאעדה וטרם ביסס את ריבונותו במדינה. הראיה לכך היא שלאירועי הטרור האחרונים שבוצעו בידי דאע"ש ח'וראסאן יש מכנה משותף עם מטרותיו של הארגון: פגיעה בכוחות זרים שאינם אסלאמיים, פגיעה במשטר הטאליבאן הכופר ופגיעה בשיעים. לפיכך, לאחר 20 שנות מלחמה שניהלה המעצמה הגדולה בעולם, אנו חוזרים לנקודת פתיחה הדומה לנקודת הפתיחה הראשונית ועולה השאלה — האם הטרור יחזור להכות באדמת המולדת האמריקאית? דינמיקת האלימות באפגניסטן, אי־היציבות השלטונית והישענותו של הטאליבאן על קבוצות אינטרס שונות, כגון רשת חקאני, אל־קאעדה וארגוני טרור נוספים, עלולות לחולל שינויים פנים־מדינתיים אשר להם השלכות הרות גורל על עתידה של אפגניסטן ועל האזור כולו. הממד הגיאופוליטי שנסקר מציע נקודת מבט רחבה יותר על ההשפעות האפשריות של דינמיקה זו על המדינות השכנות לאפגניסטן, כמו גם המעצמות הגדולות — ארצות הברית, סין ורוסיה. ייתכן כי אותה מדינה ששימשה קרקע ללחימה הכלל־עולמית בטרור תהפוך לקרקע שבה ינוהל המאבק על השפעה אזורית בין הכוחות הגדולים בצורתו המודרנית.

משמעויות נסיגתה של ארצות הברית מאפגניסטן הן רבות. השלכותיה לא רק מבשרות על סופה של מלחמה האינוסופית באפגניסטן אלא גם מניעות תהליכים שישפיעו על הביטחון הלאומי של ארצות הברית, על מעמדה כמעצמה מובילה ועל הסדר האזורי והעולמי.

- Administration of George W. Bush (2002, July 2). *Executive order 13268— termination of emergency with respect to the Taliban and amendment of executive order 13224 of September 23, 2001*. <https://bit.ly/3qw4SJM>
- Afghanistan Study Group (2021, February 3). *Afghanistan Study Group final report: A pathway for peace in Afghanistan*. United States Institute of Peace. <https://tinyurl.com/2xnvtnn7>
- Ali, I. (2021, August 30). U.S. drone strike destroys Islamic State car bomb in Kabul, officials say. Reuters. <https://reut.rs/3t3LMkL>
- Aljazeera. (2021, October 15). *Deadly explosion hits Shia mosque in Afghanistan's Kandahar*. <https://bit.ly/3B5mi9g>
- Associated Press (2019, September 8). *A timeline of the US military presence in Afghanistan*. AP. <https://bit.ly/37H3vok>
- Associated Press (2021a, November 2). *IS attack on Kabul hospital leaves 7 dead, 16 wounded*. AP. <https://bit.ly/3txnoKM>
- Associated Press (2021b, August 17). *The latest: Taliban leader reported in Kabul for talks*. AP. <https://bit.ly/33EQLQa>
- Ayotte, K., Dunford, J., & Lindborg, N. (2021, February). *Afghanistan Study Group Final Report*. United States Institute of Peace. <https://bit.ly/3lzsjiP>
- Babb, C. (2021, June 14). VOA exclusive: CENTCOM head says us will not support Afghan forces with airstrikes after troop withdrawal. VOA. <https://tinyurl.com/ye68zf55>
- Baldor, L. C. (2021, September 23). In talks, Russians resist U.S. bases neighboring Afghanistan. *Arkansas Democrat Gazette*. <https://bit.ly/3Kgbg6M>
- Bartlett, J. (2021, October 28). *Sanctions by the numbers: Spotlight on Afghanistan*. The Center for a New American Security. <https://bit.ly/3qwRxld>
- BBC News (2020, November 16). *Trump 'to order further troop withdrawal' from Afghanistan and Iraq*. <https://bbc.in/3gbfG1q>
- BBC News (2021a, August 16). *Afghanistan conflict: Kabul falls to Taliban as president flees*. <https://bbc.in/3BiUAGx>
- Berger, M. (2021, July 10). Iran cheers U.S. withdrawal from Afghanistan — but fears what could follow. *The Washington Post*. <https://wapo.st/3xb1Kdl>
- Biden, J. (2021a, March). *Interim national security strategic guidance*. The White House. <https://bit.ly/3t58yJs>
- Biden, J. (2021b, April 14). *Remarks by President Biden on the way forward in Afghanistan*. The White House. <https://bit.ly/3H98OMt>
- Biden, J. (2021c, July 8). *Remarks by President Biden on the drawdown of U.S. forces in Afghanistan*. The White House. <https://bit.ly/3A3nZ88>
- Biden, J. (2021d, August 1). *Remarks by President Biden on Afghanistan*. The White House. <https://bit.ly/2XAQqLB>
- Biden, J. (2021e, August 24). *Remarks by President Biden on the ongoing evacuation efforts in Afghanistan and the House vote on the build back better agenda*. The White House. <https://bit.ly/3GxW8PH>
- Bureau of Counterterrorism. (2019). *Country Reports on Terrorism 2019*. <https://bit.ly/3A0OnhT>
- Burns, R., & Knickmeyer, E. (2021, August 16). *US official: Top commander talks with Taliban on evacuation*. Military.Com. <https://bit.ly/3ARdvYu>
- Bush, G. W. (2001, September 20). Address to the joint session of the 107th congress. In *Selected Speeches of President George W. Bush 2001-2008* (pp. 65-73). <https://bit.ly/3i5XWFR>
- Bush, G. W. (2006, September 5). Remarks on the global war on terror: The Enemy in their own words. In *Selected Speeches of President George W. Bush 2001-2008* (pp. 393-408). <https://bit.ly/3i5XWFR>
- CFR. (2021). *The U.S. war in Afghanistan: Timeline*. <https://www.cfr.org/timeline/us-war-afghanistan>
- Choi, J. (2021, August 16). *US reaches deal with Taliban on evacuations: Report*. The Hill. <https://bit.ly/3g9mnkA>
- Clarke, C. P. (2021, September 7). *Al-Qaeda is thrilled that the Taliban control Afghanistan — But not for the reason you think*. Politico. <https://politi.co/3BY3Ksd>
- Cooper, H., Gibbons-Neff, T., & Schmitt, E. (2021, April 13). Biden to withdrawal all combat troops from Afghanistan by Sept. 11. *The New York Times*. <https://nyti.ms/3wPIO4V>
- Delay, G. (2021, October 6). *Will Turkey's Afghanistan ambitions backfire?* Chatham House. <https://bit.ly/3fwFxD>
- Edel, C. (2021, November 3). *What drove the United States to AUKUS?* ASPI. The Strategist. <https://bit.ly/3qrqsCm>
- Frantzman, S. J. (2021, July 11). *The Taliban are already behaving as if they run Afghanistan*. *Jerusalem Post*. <https://bit.ly/3iPqsvN>
- Gardner, F. (2021, October 11). *Afghanistan: Who are Islamic State Khorasan Province militants?* BBC News. <https://www.bbc.com/news/world-asia-58333533>
- Garver, R. (2021, July 11). *US reflects on end of its 'forever war'*. VOA News. <https://bit.ly/3xfjR1T>
- George, S., & Francis, E. (2021, November 2). *Blasts and clashes at military hospital in Kabul kill 20 people*. *The Washington Post*. <https://wapo.st/3K9RbPz>
- Global Times (2021, July 16). *China, Pakistan confirm bus blast a terrorist attack for 1st time; Premier Li urges bringing perpetrator to justice*. <https://tinyurl.com/kcty3tec>
- Greenberg, K. J., Kilcullen, D., Likuski, A., Mir, A. A., & Lister, C. (2021, August 23). *Afghanistan's Collapse & the Implications for Global Jihadism and Counterterrorism*. [Zoom webinar] MEI@75. <https://bit.ly/2Wfd6jK>
- Harold, S. (2021, September 3). *Reinforcing U.S. deterrence in the Indo-Pacific after the fall of Afghanistan*. The Rand Blog. <https://bit.ly/3GAF0c6>
- Hudson, A. M. (December 6, 2021). *China's Impact on the Evolving US Footprint in CENTCOM*. *Air Force Magazine*. <https://bit.ly/3ftxIAM>
- India Today. (2021, August 16). *Taliban enter TOLO news compound in Kabul, seize all govt-issued weapons*. [Video]. <https://bit.ly/3CSni2l>

- Intelbrief (2021, May 28). *IntelBrief: The U.S. is leaving Afghanistan. What might happen next?* The Soufan center. <https://tinyurl.com/yua9z2mz>
- Iran International (2021, October 10). Iran condemns Shiite Mosque deadly bombing in Afghanistan. <https://www.iranintl.com/en/20211015001483>
- Jenkins, B. (2017, September 24). *Bush, Obama, and Trump: The evolution of U.S. counterterrorist policy since 9/11*. ICT. IDC Herzliya. <https://bit.ly/372m59Y>
- Katzman, K., & Thomas, C. (2017, December 13). *Afghanistan: Post-Taliban governance, security, and U.S. Policy*. Congressional Research Service. <https://sgp.fas.org/crs/row/RL30588.pdf>
- Kachiar, Y. (2021, May 28). *Why are the Taliban wooing a persecuted Afghanistan minority group?* The Diplomat. <https://bit.ly/37njPKZ>
- Kelly, L., & Samuels, B. (2021, August 22). *US credibility with military allies at risk over Afghanistan pullout*. The Hill. <https://bit.ly/3fqjzPg>
- Korybko, A. (2021, July 19). *These are Russia's three strategic goals in Afghanistan*. Modern Policy. <https://bit.ly/3i8oBSA>
- Kottasová, I., Starr, B., Atwood, K., Walsh, N. P., Kiley, S., Cohen, Z., Woodyatt, A., Hansler J., & Gan, N. (2021, August 18). *Evacuation from Afghanistan in final phase after deadly Kabul airport attack*. CNN. <https://cnn.it/3qwrzED>
- Kurtzleben, D. (2016, July 6) *CHART: How the U.S. troop levels in Afghanistan have changed under Obama*. NPR. <https://n.pr/3gavHVs>
- Lamothe, D. (2017, November 20). The U.S. begins bombing Taliban drug labs as Trump's Afghanistan strategy takes hold. *The Washington Post*. <https://wapo.st/3A79NV0>
- Levitt, M. (2021, March 8).: *Rethinking U.S. efforts on counterterrorism: Toward a sustainable plan two decades after 9/11*. Policy Analysis/Policy Notes 99. The Washington Institute for Near East Policy. <https://bit.ly/3mQNoM4>
- Lopez, T. C. (2021, August 24). *Nearly 22k personnel out of Afghanistan in last 24 hours*. U.S. Department of Defense, DOD News. <https://bit.ly/3DkKcEP>
- McKenzie, S. (2021, August 31). *Taliban declare victory from Kabul airport tarmac after US withdrawal*. CNN. <https://cnn.it/2XbybMH>
- Mills, Lt. G. R. P. & Davidson, E. (2021, September 17). *How the Afghan withdrawal impacts US-China competition*. Defense News. <https://bit.ly/3GDDgyX>
- Mir, A. (2021). Twenty years after 9/11: The terror threat from Afghanistan post the Taliban takeover. *CTC Sentinel*, 14(7), 29-43. <https://bit.ly/3KjQ9AG>
- Muggah, R., & Rohozinski R. (2021, September 9). *Islamic State-Khorasan's reach extends far beyond Afghanistan*. Foreign Policy. <https://bit.ly/3qvL4x2>
- Nanda, P. (2021, June 27). *Why Al Qaeda's REVIVAL IN Afghanistan could spell 'big trouble' for India in Kashmir?* The EurAsian Times. <https://tinyurl.com/3excdkpe>
- NATO (2017, May 23). *NATO and Afghanistan: RSM Placemats Archive*. <https://www.nato.int/cps/en/natolive/107995.htm>
- New America (n.d.). *The War in Yemen*. <https://bit.ly/3qw6YQG>
- Noorzai, R. (2021, July 13). *Taliban active in Pakistan as dead and wounded militants arrive from Afghanistan*. VOA. <https://tinyurl.com/y2c23jrt>
- Office of the Director of National Intelligence (n.d.). *Lessons of Sept. 11, 2001*. <https://www.dni.gov/index.php/who-we-are/history>
- Office of the Director of National Intelligence (2021, April 9). *Annual threat assessment of the US intelligence community*. <https://bit.ly/3xgKGCA>
- O'Donnell, L. (2021, November 12). *Taliban splintered by internal divisions, external spoilers*. Foreign Policy. <https://bit.ly/3KintYq>
- Peters, H. M. (2021, February 22). *Department of Defense contractor and troop levels in Afghanistan and Iraq: 2007-2020*. Congressional Research Service. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44116>
- Peshimam, G. (2021, November 2). *Dozens killed and wounded as blasts and gunfire hit Kabul hospital*. Reuters. <https://reut.rs/3ftEQYh>
- Poalzai, E., & Tawfeek, M. (2021, October 8). *Explosion at mosque in Afghanistan kills 46*. CNN. <https://cnn.it/3KeMpAc>
- Price, N. (2021, July 21). *Department Press Briefing — July 22, 2021*. U.S. Department of State. <https://bit.ly/3y8vdWN>
- Principles, standards, and procedures for direct action against terrorist targets* (n.d.). <https://bit.ly/2VdDPwA>
- Rice, C. (2009, January 13). *Signing ceremony for U.S. Government Counterinsurgency Guide*. U.S. Department of State Archive. <https://bit.ly/3KdNOqP>
- Roggio, B., & Tobin, A. (2021, September 6). *Taliban completes conquest of Afghanistan after seizing Panjshir*. FDD's Long War Journal. <https://bit.ly/3ySXS1D>
- Sayed A., & P. Clarke, C. (2021, November 4). *With Haqqanis at the helm, the Taliban will grow even more extreme*. Foreign Policy. <https://bit.ly/328I0xG>
- Seir, A., Faiez, R., Akhgar, T., & Gambrell, J. (2021, August 16). *Taliban sweep into Afghan capital after government collapses*. AP. <https://bit.ly/3CSmMkV>
- Shamsi, H. (2021, May 3). *Trump's secret rules for drone strikes and presidents' unchecked license to kill*. Just Security. <https://bit.ly/3f6klRx>
- Sim, S. (2021, June 12). *As US withdraws, Afghanistan's lure returns for Southeast Asian extremists — women and children included*. SCMP. <https://bit.ly/2UTqzxv>
- Smith, A. (2020, March 13). *Transcript Gen. McKenzie, Gen. Townsend and acting ASD for International Security Affairs Wheelbarger at HASC*. U.S. Central Command, DoD Transcripts. <https://bit.ly/3793Fon>
- Standish, R. (2021, October 5). *Taliban 'removing' Uyghur militants from Afghanistan's border with China*. Radio Free Europe. <https://www.rferl.org/a/afghanistan-taliban-uyghurs-china/31494226.html>

- Stern, J. (September/October 2015). Obama and terrorism — Like it or not, the war goes on. *Foreign Affairs*. <https://fam.ag/3IN26EW>
- Stohl, R., & Dick, S. (2021). *A new agenda for U.S. drone policy and the use of lethal force*. Stimson. <https://bit.ly/3BRRn1K>
- The Aspen Institute (2021, August 3). *2021 Aspen Security Forum: Two decades on: Lessons from Afghanistan* [Video]. Aspen Security Forum. YouTube. <https://youtu.be/CJYfcGAQyH>
- The Economic Times. (2021, July 24). *ISIL-K leaders hope to attract intransigent Taliban, other militants who reject US-Taliban peace deal: UN report*. <https://bit.ly/3AaGJ5F>
- The Moscow Times (2021, July 23). *Russia calls Taliban “rational,” blames Afghan gov’t for blocking talks*. <https://bit.ly/3f2od6k>
- The Soufan Center (2021). *Terrorism and counterterrorism in South-East Asia — Emerging trends and dynamics*. <https://bit.ly/3xe6xuH>
- Thomas, C. (2021, September 17). *U.S. military withdrawal and Taliban takeover in Afghanistan: Frequently Asked Questions*. Congressional Research Service. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46879>
- Todd, B. (n.d.). What do we know about ISIS branch threatening Kabul evacuation? [Video]. CNN. <https://cnn.it/3qzjUoU>
- Tolo News [@TOLONews]. (September 07, 2021). *Breaking: The Taliban announced acting ministers for the future government*. [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/TOLONews/status/1435249739826597889>
- Toosi, N., & Seligman, L. (2021, July 2). *As the Taliban gain ground, how long can the U.S. Embassy in Kabul stand?* POLITICO. <https://tinyurl.com/cry9e3np>
- United Nations Security Council (2021, July 21). *Letter dated 15 July 2021 from the Chair of the Security Council Committee pursuant to resolutions 1267 (1999), 1989 (2011) and 2253 (2015) concerning Islamic State in Iraq and the Levant (Da’esh), Al-Qaida and associated individuals, groups, undertakings and entities addressed to the President of the Security Council*. <https://undocs.org/S/2021/655>
- U.S. Department of Defense (2017, April 13). *U.S. bombs, destroys Khorasan group stronghold in Afghanistan*. <https://bit.ly/372GcF0>
- U.S. Department of Defense (2021, July 19). *Casualty status*. <https://www.defense.gov/casualty.pdf>
- U.S. Department of Justice (2013, May 22). *Procedures for approving direct action against terrorist targets located outside the United States and areas of active hostilities*. <https://bit.ly/377HAWY>
- U.S. Department of State (2001, October 11). *The global war on terrorism: The first 100 Days*. <https://2001-2009.state.gov/s/ct/rls/wh/6947.htm>
- White House (2018). *National Security for the United States of America*. https://www.dni.gov/files/NCTC/documents/news_documents/NSCT.pdf
- Wishnick, E. (2012). There goes the neighborhood: Afghanistan’s challenges to China’s regional security goals. *The Brown Journal of World Affairs*, 19(1), 83-100. <https://www.jstor.org/stable/24590930>
- Wright, R. (2021, August 23). Afghanistan, again, becomes a cradle for Jihadism — and Al Qaeda. *The New Yorker*. <https://bit.ly/2WtKdjK>



הנורמליזציה – פנים רבות לה: דגמים ביחסי ישראל-ערב

אלי פודה

האוניברסיטה העברית בירושלים ומכון מיתווים

הסכמי אברהם בין ישראל, איחוד האמירויות הערביות, בחריין, מרוקו וסודאן ב־2020 בישרו על הופעת דגם חדש של נורמליזציה. על רקע קיומו של שלום "קר" בין ישראל למצרים ולירדן – הקיים בעיקר בין הממשלות ולא בין העמים – דגם "חם" יותר של שלום התפתח עם האמירויות, בחריין ומרוקו. התפתחות זו הפתיעה במיוחד, לאור העובדה שלא חלה כל התקדמות בנושא הסכסוך הישראלי-פלסטיני ושמשמעות המונח הערבי לנורמליזציה (תטביע) בעולם הערבי שלילית מעיקרה. מאמר זה ממפה את דגמי הנורמליזציה שצמחו ביחסי ישראל עם מדינות ערב לאורך השנים. מיפוי זה מלמד על קיומם של שלושה דגמים: נורמליזציה לא־רשמית המאופיינת בקיום קשרים דו־צדדיים – בעיקר חשאיים – ללא כינון יחסים דיפלומטיים; נורמליזציה רשמית פונקציונלית (גם חלקית, כפויה או סלקטיבית), המאופיינת בשיתופי פעולה בתחומי ביטחון, מודיעין ולעיתים גם כלכלה. זו מבוססת בעיקר על קיומם של אינטרסים ואובייקטים משותפים ומתקיימת בעיקר מאחורי הקלעים, אך יש בה גם גילויים פומביים הנובעים מקיומם של יחסים דיפלומטיים; נורמליזציה לגיטימית (או מלאה), המאופיינת בשילוב של שיתוף פעולה ברמה הממשלתית וברמה העממית. המשטר מוביל מלמעלה תהליך של שיתוף פעולה עם ישראל, שרובו מתנהל בגלוי ובפומבי ומקצתו בסתר. הדיון התאורטי מניח את התשתית לניתוח היסטורי אמפירי של הדגמים הללו ביחסי ישראל עם הפלסטינים ועם מדינות במזרח התיכון.

מילות מפתח: נורמליזציה, מזרח תיכון, עולם ערבי, יחסי ישראל-ערב, שלום, מצרים, ירדן, איחוד האמירויות, בחריין, מרוקו, רשות פלסטינית, דיפלומטיה.

מבוא

הסכמי השלום שחתמה ישראל עם איחוד האמירויות הערביות, בחריין, מרוקו וסודאן במחצית השנייה של 2020 הוכתרו מייד על ידי נשיא ארצות הברית דונלד טראמפ וראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו כהסכמי "נורמליזציה". השימוש במונח זה לא היה מקרי; הוא נועד להדגיש כי בניגוד להסכמי השלום הוותיקים עם מצרים, ירדן ואש"ף המאופיינים כשלום קר, הסכמי השלום החדשים יהיו חמים ויאופיינו בקשרים לא רק בין ממשלות אלא גם בין עמים. בחלוף יותר משנה נראה כי אכן קיימים הבדלים משמעותיים בין הסכמי השלום הוותיקים והחדשים. אומנם גם הסכמי השלום של ישראל עם מצרים, ירדן ואש"ף ידעו תקופות חמות – בעיקר עם כינון היחסים הדיפלומטיים – אולם נראה כי קיים הבדל עמוק באופן מימוש ההסכמים. משמעות הדבר היא ששלום קר אינו בהכרח הדגם היחיד, וכי ביחסי ישראל-ערב התפתחו דגמים נוספים של נורמליזציה.

בחלוף יותר משנה נראה כי אכן קיימים הבדלים משמעותיים בין הסכמי השלום הוותיקים והחדשים. משמעות הדבר היא ששלום קר אינו בהכרח הדגם היחיד, וכי ביחסי ישראל-ערב התפתחו דגמים נוספים של נורמליזציה.

המונח נורמליזציה מתקשר לדיון בנושא השלום; הספרות האקדמית אינה מרבה לעסוק בקשר בין שני המונחים, אולם ניכר כי נורמליזציה רלוונטית בעיקר לחברות ולמדינות המצויות במצב שלאחר קונפליקט או השגת הסדר (Hoglund & Kovacs 2010, pp. 367-390). כך למשל, במצב של "שלום רעוע" (מה שמכונה negative peace) סימני הנורמליזציה מעטים, אם בכלל; במצב של "שלום קר" (cold, restricted, adversarial peace) שיתוף הפעולה מתקיים בעיקר בין גופים ממשלתיים, וקשרים בין אנשים נתקלים במכשולים; במצב של "שלום נורמלי" (normal peace) מתחילים להתפתח גם קשרים בין אנשים; ואילו במצב של "שלום חם" (warm, positive, stable peace) שיתופי הפעולה מתקיימים בכל הרמות: הממשלה מעודדת קשרים בין אנשים וארגוני החברה האזרחית יוזמים אף הם קשרים (שמיר 2012, עמ' 555; Caplan, 2019; Miller, 2000, p. 59).

מאמר זה בוחן את התפתחות המונח נורמליזציה בהקשר ליחסי ישראל עם מדינות ערב. בחינה זו מובילה למסקנה שביחסים אלה התפתחו שלושה דגמים של נורמליזציה, שלכל אחד מהם מאפיינים משלו.

נורמליזציה מהי?

הגדרות

המשמעות המקובלת של המונח נורמליזציה היא להפוך משהו לא-נורמלי לנורמלי או להחזירו למצב נורמלי. מרבית המילונים מקשרים את המונח ליחסים בין מדינות; בהקשר זה נכתב במילון מקמילן כי "אם שתי מדינות מנרמלות את יחסיהן, לאחר מלחמה או סכסוך שוב יש ביניהן יחסים ידידותיים" (Macmillan, n.d.). ההגדרה בספרו של ברסטון העוסק במונחי דיפלומטיה היא: "תהליך הכרוך [...] בהפגת מתיחות ובשיפור היחסים, כמו גם בידוד, הכלה או פתרון, באופן חלקי או מלא, של הגורמים העיקריים לסכסוך או למתח" (Barston, 2006, p. 246). ברסטון רואה את הנורמליזציה כתהליך התקרבות בין מדינות ומונה בו עשרה שלבים, כאשר השלב התשיעי הוא כינון יחסים דיפלומטיים ויישומם הוא השלב האחרון (עמ' 251). אף שהגדרות אלה מעורפלות קמעה, יש להן שתי משמעויות: האחת, מדובר בתהליך של חזרה למצב נתון; והשנייה, המצב הקודם היה חריג או לא-נורמלי. להגדרות אלה שתי בעיות: ראשית, מי קובע מהם יחסים נורמליים? מה שנתפס כנורמלי בעיני צד אחד יכול להיתפס כלא-נורמלי בצד האחר. שנית, קודם למצב המלחמה לא היו לישראל יחסים דיפלומטיים עם מדינות ערב, ולכן לא היה מדובר בהשבת המצב לקדמותו אלא ביצירת מצב חדש. כפי שנראה להלן, המונח זכה לפרשנויות שונות במהלך השנים.

הזירה הבינלאומית

השימוש במונח נורמליזציה ביחסים בינלאומיים התקשר בדרך כלל לכינונם של יחסים דיפלומטיים. למשל, ב-1965 חתמו יפן וקוריאה בתיווך ארצות הברית על חוזה ל"יחסים בסיסיים" (Treaty of Basic Relations) שדיבר על רצון משותף לקיים "שכנות טובה ונורמליזציה של היחסים על בסיס העיקרון של כבוד משותף לריבונות". נוסף על כינונם של יחסים דיפלומטיים וקונסולריים בין שתי המדינות, ההסכם כלל גם כוונה לחתום על הסכמים נוספים שיסדירו את סוגיות הריבונות הימית, סחר, תעופה אזרחית ועוד (Cha, 1996, pp. 123-160; Mobius, 1966, pp. 241-248; Oda, 1967, pp. 35-56).¹ במילים אחרות, הנורמליזציה כללה כינון יחסים דיפלומטיים באופן מיידי ותחילתו של משא ומתן לחתימת הסכמים נוספים שיסדירו את היחסים בכמה תחומים אזרחיים. גם מדיניות הפתיחות של קנצלר גרמניה וילי ברנדט כלפי מזרח גרמניה בשנות ה-60 וה-70 הובילה לחתימתם של "הסכמי נורמליזציה" עם רומניה (1967), ברית המועצות ופולין (1970), מזרח גרמניה (1972) וצ'כוסלובקיה

בישראל (ראו להלן), של הסדרים לאחר כינון יחסים דיפלומטיים שנועדו להעמיק את היחסים, היה פחות מוכר בזירה הבינלאומית.

הפרשנות הישראלית

המונח נורמליזציה לא היה נפוץ בישראל עד מחצית שנות ה-60. הוא נעשה מקובל יותר בעת המשא ומתן לכינון יחסים דיפלומטיים עם גרמניה המערבית ב-1965. כבר לאחר חתימת הסכם השילומים ב-1952 הביע הקנצלר קונרד אדנאואר (Adenauer) תקווה שהסכם זה יביא לידי "נורמליזציה של היחסים" בין גרמניה וישראל (דברי אדנאואר, 1953). בטרם התפרסמה ההודעה המשותפת על כינון יחסים נוצרה מחלוקת בנוגע לטקסט: בעוד ישראל ראתה חפיפה בין כינון יחסים דיפלומטיים ונורמליזציה (בדומה לפרשנות בעולם), גרמניה העדיפה לפרש את חילופי השגרירים כ"צעד להשלמה בין העם הגרמני והיהודי" (דויטשקרון, 1965). ראש הממשלה לוי אשכול התייחס לקשיים הרגשיים של ישראל ואמר: "קשרים דיפלומטיים אף כי הם מסדירים את היחסים בין ממשלות ויכולים במידה מסוימת להסיר מכשולים מעל דרך ההבנה בין שני העמים – רב המרחק בינם לבין נורמליזציה של היחסים התרבותיים והמוסריים" (מרקוס ואלישיב, 1965). באיגרת לאדנאואר לרגל כינון הקשרים הדיפלומטיים כתב אשכול כי הסכם זה יהווה נורמליזציה של היחסים בין שתי המדינות, אך לא בין שני העמים (חריף, 1965). בכך הבהיר אשכול כי יש דרגות של נורמליזציה, והגבוהה שבהן היא פיוס בין העמים. הפרשנות של אשכול התקבלה גם בעיני הציבור; לרגל הגשת כתב האמנתו של השגריר הגרמני החדש רולף פאולס (Pauls) בישראל ולציון יום השנה לליל הבדולח בגרמניה (9-10 בנובמבר 1938) פרסמו כמה ארגוני לוחמים נגד הנאצים הצהרה הרואה "בהתקרבות לגרמניה פגיעה חמורה בהבטחותיה של ממשלת ישראל, כי יחסים דיפלומטיים בין שתי המדינות אין משמעותם נורמליזציה בין העם היהודי לגרמני" (הצהרה, 1965). תגובת השגריר הייתה ש"אי אפשר להסדיר נורמליזציה ביחסים בין גרמנים ליהודים. יחסים אלה חייבים לצמוח. זהו תהליך מכאיב העלול להימשך דורות רבים" (דויטשקרון, 1966).

הדין במושג נורמליזציה היה מרכזי במהלך המשא ומתן לשלום עם מצרים. אולם אפילו עוד קודם לכן, במהלך הקמפיין לבחירות מאי 1977 נכתב במודעה של התנועה הדמוקרטית לשינוי שהמפלגה נכונה לפשרות במסגרת הסכם שלום חוזי שיביא לנורמליזציה של החיים באזור, שמשמעותה: "ביטול החרם הערבי ותעמולת האיבה, שיט חפשי, גבולות פתוחים, חילופי שגרירים,

(1973), שנועדו לכונן יחסים דיפלומטיים "נורמליים" בין המדינות. משמעות הנורמליזציה בהסכמים אלה הייתה הפחתת המתחיות הדיפלומטית והמדינית, בתקווה שיתפתח דפוס של שיתוף פעולה בין המדינות. באופן מעשי מידת הנורמליזציה של היחסים בין קוריאה ויפן ובין גרמניה ומדינות מזרח אירופה לאחר כינון היחסים הדיפלומטיים השתנתה בהתאם לנסיבות המדיניות בזירה האזורית ובזירה העולמית.

משמעות דומה הייתה למונח נורמליזציה גם בהקשר של יחסי ארצות הברית-סין. תהליך ההפשרה בין שתי המדינות, שהחל בביקורו החשאי של קיסנינג'ר בבייג'ינג (יולי 1971), נמשך בביקורו הפומבי של ניקסון בסין (פברואר 1972) והסתיים בהצהרה משותפת על כינון יחסים דיפלומטיים בתקופת כהונת הנשיא קרטרי בדצמבר 1978 כונה אף הוא נורמליזציה (Fardella, Kirby et al., 2007, pp. 545-578; 2009). בהצהרה זו אמר קרטרי כי תוך שבועיים ממתן ההצהרה "שתי הממשלות יישמו נורמליזציה מלאה של היחסים הדיפלומטיים". הוא הביע תקווה כי הנורמליזציה "והיחסים המסחריים והתרבותיים המתרחבים שהיא תביא בכנפיה יתרמו לאומה שלנו, לאינטרס הלאומי שלנו וליציבות באסיה" (Jimmy Carter, 1978). הנורמליזציה שהושגה אפוא עם כינון היחסים הייתה אמורה להביא לשיתופי פעולה בתחום המסחר והתרבות, אולם אלה לא התחייבו מעצם כינון היחסים ואף לא היו חלק מהמושג נורמליזציה. למעשה, צעדי ההתקרבות בין ארצות הברית וסין לאחר ההצהרה כונו "פוסט-נורמליזציה" (Hsiao & Witunski, 1983, pp. 16-21).

גם תהליכי ההתקרבות בין ארצות הברית ווייטנאם, בין ברית המועצות, יפן וסין ובין אינדונזיה וסין כונו נורמליזציה (Hegghammer, 2001, pp. 17-18; Rozman, 2000; Stern, 2005; Vishwanathan, 1973). כך גם תהליך ההתקרבות בין סרביה וקוסובו לאחר שהכריזה על עצמאותה ב-2008 כונה נורמליזציה. התהליך כלל חתימת כמה הסכמים בשנים 2013-2020 בתיווך האיחוד האירופי וארצות הברית, שפתחו את הדלת להידברות בין שתי המדינות ולהסכמה לנרמל את יחסיהן הכלכליים, אולם תהליך זה לא הוביל באותה עת לכינונם של יחסים דיפלומטיים (הסכם היסטורי, Serbia and Kosovo, 2013; 2013).

דוגמאות אלה מלמדות כי לנורמליזציה בזירה הבינלאומית היו שתי פנים: האחת, כינון יחסים דיפלומטיים "נורמליים" לאחר קונפליקט, וזאת בדרך כלל מתוך מטרה להחזיר את היחסים לקדמותם; השנייה, הסדרים דו-צדדיים בתחומי ביטחון ו/או כלכלה ומסחר, אך ללא כינון יחסים דיפלומטיים. דווקא המובן שהתקבע

להדפיס (אריג), להכתים (בגד), לאלף (בעל חיים).³ מונח קרוב מבחינה אטימולוגית הוא **טביעי**, שתרגומו טבעי, ועל כן **טביעי** משמעו הפיכת משהו לטבעי, לנורמלי, הווה אומר – נורמליזציה.

הפרשנות המצרית לשלום עם ישראל הייתה מצומצמת מלכתחילה. על פי עדותו של נשיא מצרים אנואר סאדאת, הוא היה נכון לחתום על הסכם שלום עם ישראל ב־1971 אולם לא על חוזה שלום, וזאת משום שחוזה מחייב נורמליזציה של היחסים, ואת זה הוא היה מוכן לעשות רק מקץ חמש שנים. הוא הוסיף ואמר ש"ממשלות אינן יכולות להתערב בקצב הנורמליזציה בין עמים. אין כל אפשרות לסלק בתוך שנה אחת את אשר נתרקם ב־30 שנה" (שגב, 1980:ב). דברים דומים אמר סאדאת גם ב־1975: "אל תבקשו ממני לכוון יחסים נורמליים עם ישראל. אני מוכן לחתום על הסכם שלום, ולהיות מחויב לו, אולם רק טבעי הדבר שלאחר שנים ארוכות של מלחמה, איבה ושפיכות דמים, לא יתכן שיכוננו קשרים טבעיים ב־רגע" (שמיר, 2016, עמ' 128). באפריל 1977, חצי שנה לפני ביקורו בירושלים, סאדאת חזר ואמר שחתימת הסכם שלום עם ישראל משמעותה הפסקת מצב הלוחמה בלבד, ואילו הנורמליזציה תגיע בעתיד לא מוגדר (דיסנצ'ק, 1977). כאשר נשאל השר לענייני מדינה בוטרוס ע'אלי ב־1979 מה משמעות המונח טביעי, הוא ענה: "כינון יחסים רגילים או טבעיים כמו עם כל מדינה בעולם בהתאם לריבונות המצרית". בהקשר זה הוא ציין חילופי סגל דיפלומטי, תיירות, חתימת הסכמי סחר, בהדגישו שהנורמליזציה היא צעד בדרך לשלום מלא וכולל. ע'אלי התכוון בכך שקצב הנורמליזציה תלוי במידת התקדמות השיחות בין ישראל למצרים ביחס לפתרון הבעיה הפלסטינית (ע'אלי, 1990, עמ' 588; 608).

הסכמי קמפ דייוויד והסכם השלום דיברו על כינון "יחסים נורמליים" בין ישראל ומצרים. המונח בערבית **עלאקאת טביעיה** (יחסים טבעיים או נורמליים) לא עורר התנגדות מיוחדת, אולם ההתעקשות הישראלית לצקת תוכן ממשי ליחסים – דהיינו לא רק בין הממשלות אלא גם בין העמים – זכתה להתנגדות בציבור המצרי. המעבר מ"יחסים נורמליים" ל"נורמליזציה" כונה בערבית **טביעי אל-עלאקאת**. יש מקום לשער שהמשמעות השלילית של הכתמה ואילוף במונח טביעי הקלה על מתנגדיו להדביק לו את המובן של נורמליזציה (אל-בסתאני, 2013, עמ' 24-25; Kornbluth, 2002, p. 82). אפשר גם להקיש על משמעות התביעי מכך שהמונח הנוגד לו הוא **מקאטעה** – החרמה.⁴ במהרה הוא הפך למילת גנאי בציבוריות המצרית והערבית, והשימוש בו על ידי מתנגדי השלום נעשה בעיקר כדי

קשירת יחסי מסחר ותיירות, חילופי מידע ושיתוף פעולה כלכלי כלל-אזורי" (ניצים? יונים? לא, 1977). הסכמי קמפ דייוויד וחוזה השלום דיברו על כינון "יחסים נורמליים" בין ישראל ומצרים. הבחירה במונח מעורפל זה (ראו בדיון על יחסי ישראל-מצרים) הייתה תולדה של ההתעקשות המצרית, אולם ישראל בחרה להבין את המונח כחופף לנורמליזציה. הפרשנות הישראלית למונח, כדברי שמעון שמיר, הייתה מיוחדת בתחום היחסים הבינלאומיים: היא נבעה מההכרה שהסכסוך עם הערבים אינו טריטוריאלי גרידא אלא נסב על עצם ההכרה בזכות קיומה של ישראל. ואם מצרים הייתה אמורה לקבל תמורה מוחשית בדמות ויתור על נכסים טריטוריאליים, ישראל ציפתה לקבל נכסים לא מוחשיים כמו הכרה מלאה, שהייתה אמורה להשתקף במילה נורמליזציה, הכוללת את מגוון שיתופי הפעולה (Shamir, 1988, p. 201). ואכן, במהלך נאומו בכנסת בעת ביקור סאדאת אמר מנחם בגין בהקשר זה: "אנחנו רוצים להקים יחסים נורמאליים בינינו כפי שהם קיימים בין כל העמים אפילו אחרי כל המלחמות" (דברי ראש הממשלה, 1977).

ראוי עוד לציין כי המונח נורמליזציה עלה גם בהקשר של כינון הקשרים בין ישראל וסין (1992) ובין ישראל ופולין (1990). למעשה השימוש במונח זה היה זהה לכינון יחסים דיפלומטיים (Han, 1992, p. 76; Shai, 2011, p. 25). בהקשר הפוליטי המונח נורמליזציה נקשר גם למגעים המוקדמים החשאיים בין שתי המדינות במהלך שנות ה־80, שנועדו להיות צעד ראשון לקראת כינון יחסים דיפלומטיים (כפיר וגנאור, 1985; Abadi, 2005).

הפרשנות הערבית

המונח נורמליזציה נכנס אל השיח הערבי בסוף שנות ה־70 בעקבות הסכמי קמפ דייוויד. המונח הערבי שיוחד לביטוי זה היה **טביעי**. ההיסטוריה האטימולוגית של המונח אינה מצביעה על אחריתו; מילוני הערבית הקלאסית מפרשים את המונח כמילוי של כלי קיבול כלשהו (כד או דלי), או העמסה של בהמת משא (אל-ג'והרי, 2009, עמ' 691). אחד המילונים מרחיב את היריעה ומתרגם כך: לאטום, להעמיס או להפוך משהו או משהו למלוכלך או לא טהור (Lane, 1956, p. 1823). מילון אחר מציע משמעות נוספת וייחודית: לאלף או לאמן (בהמת משא או רכיבה) (Hava, 1982, p. 426). מובן זה אומץ על ידי אחד המילונים המודרניים (Cowan, 1994, p. 644). המשמעות במילונים לערבית מודרנית כבר מתקרבת לזו המוכרת כיום: להרגיל משהו לעשות משהו או להחזיר משהו למצבו הקודם (שלפני ריב או סכסוך).² מילון מילסון כולל כבר את כל המשמעויות הישנות והחדשות של המונח **טביעי**: לנרמל (יחסים),

הפרשנות הערבית הבחינה אפוא בין המונח יחסים טבעיים, שמשמעותו כינון יחסים דיפלומטיים וקשר בין ממשלות, ובין נורמליזציה, שמשמעותה קשר בין העמים.

נורמליזציה לא־רשמית (Informal Normalization)

נורמליזציה זו מאופיינת על ידי קיום קשרים דו־צדדיים – בעיקר חשאיים – ללא כינון יחסים דיפלומטיים. בעולם קיימות לא מעט דוגמאות למצב זה, כמו סרביה וקוסובו. גם בוליביה וצ'ילה מקיימות יחסי מסחר ותיירות אולם ללא יחסים דיפלומטיים, וזאת בשל סכסוך גבולות ביניהן; טורקיה וארמניה נקטו צעדי נורמליזציה שונים ביחסיהן, אך לא כוננו יחסים דיפלומטיים (Hill et al., 2015). גם בין גאורגיה ורוסיה מתקיימים קשרי מסחר ותיירות, למרות שאין ביניהן קשרים דיפלומטיים בשל סכסוך טריטוריאלי על אבחזיה ודרום אוסטיה – הנמצאות בריבונות גאורגית אך בשליטה רוסית. במקרים אלה ואחרים היעדר יחסים דיפלומטיים לא מנע פיתוח קשרים בד בבד עם המשך הסכסוך, וזאת בשל קיומם של אינטרסים משותפים (Georgia and Russia, 2020). דגם זה התקיים גם ביחסים שהתפתחו בין ישראל וכמה מדינות בעולם הערבי ובעולם בכלל, בתקופה שקדמה לכינון היחסים הדיפלומטיים. כך למשל התקיימה נורמליזציה ביחסי ישראל וברית המועצות בתחומי התרבות, המדע והתיירות עוד בטרם כוננו ביניהן יחסים דיפלומטיים (מרקיש, 1987).

ישראל קיימה יחסי נורמליזציה לא־רשמיים עם מדינות במרחב המזרח התיכון בתקופות שונות (פודה, 2022). באופן רשמי וגלוי ישראל כוננה יחסים דיפלומטיים רק עם טורקיה ב־1949. עם איראן התפתחה מערכת יחסים אחרת: מאז ראשית שנות ה־50 נציגים דיפלומטיים שירתו בשני הצדדים, אולם הנציגות לא הייתה מוכרת באופן רשמי. עד המהפכה ב־1979 התקיים שיתוף פעולה בין המדינות בדרג ממשלתי, בעיקר מול חצר השאה, הצבא והמודיעין (סאֶאֶכ). משרדי החוץ היו מודרים מפעילות זו, שהתנהלה כולה מאחורי הקלעים. הנורמליזציה בין ישראל ואיראן כללה שיתוף פעולה צבאי, שיתוף פעולה מודיעיני נגד אויבים משותפים (בעיקר מצרים והנאצרים), אספקת נפט איראני, סיוע חקלאי ישראלי וסחר משותף. מעבר למטרות אלה, קשר זה נועד לחלץ את ישראל מבידוד האזורי. מבחינת איראן ישראל שימשה צינור חשוב לארצות הברית, וזאת בשל האמונה שכוחו של הלובי היהודי בקונגרס ובממשל יכול לסייע לה בשלל תחומים צבאיים ואזרחיים (פודה, 2022, עמ' 290–356).

לנגח את המשטר. בעקבות זאת אפילו תומכי השלום נאלצו להתנער מהשימוש במונח תטביע. לדברי שמעון שמיר, "לא הנורמליזציה נעשתה לגיטימית בקרב הציבור במצרים, אלא דווקא הוקעת הנורמליזציה, אשר נהפכה לחובה אזרחית כמעט" (שמיר, 2006, עמ' 34–35). דוגמה בולטת לרגישות הערבית לגבי שאלת המינוח באה לידי ביטוי ביוזמת השלום הערבית שאימצה הלוגיה הערבית במארס 2002. קדם לה ריאיון שהעניק יורש העצר הסעודי עבדאללה לכתב הניו יורק טיימס טום פרידמן, שבו הציע "נורמליזציה מלאה" עם ישראל תמורת נסיגה מלאה שלה מכל השטחים הכבושים, כולל בירושלים (Friedman, 2002). בעקבות ריאיון זה החל דיאלוג בין־ערבי בנוגע לאימוץ יוזמה ערבית לסיום הסכסוך הישראלי־ערבי. ואכן ועידת הפסגה בביירות אימצה יוזמת שלום, אך המילה נורמליזציה הוחלפה במונח המעורפל "יחסים טבעיים/נורמליים" (לביא, 2010, עמ' 163; Muasher, 2008, p. 102–133). הפרשנות הערבית הבחינה אפוא בין המונח יחסים טבעיים, שמשמעותו כינון יחסים דיפלומטיים וקשר בין ממשלות, ובין נורמליזציה, שמשמעותה קשר בין העמים. לסיכום חלק זה ובהתבסס על הפרשנויות השונות, מאמר זה יאמץ הגדרה כללית הרואה בנורמליזציה מכלול שיתופי פעולה בתחומי המדיניות, הכלכלה והתרבות בין ממשלות ובין עמים (יקין, 2003, עמ' 13).

דגמים של נורמליזציה

יחסי השלום הקרים של ישראל עם מצרים וירדן נתפסו במשך שנים כדגם היחידי של שלום בין ישראל למדינות ערב. שלום קר, כהגדרתו של בני מילר, הוא מצב שבו מרבית המחלוקות הוקהו אך לא נפתרו, קשרים מתנהלים בעיקר בין ממשלות, קיימות קבוצות המתנגדות לשלום ותוכניות מגירה למלחמה שיכולה להתרחש בעת שינויים פנימיים או בינלאומיים (Miller, 2000, p. 59). ואולם חתימת הסכמי אברהם ב־2020 עם איחוד האמירויות, בחריין ומרוקו לימדה גם על התפתחות מודל חם של יחסים. בשלום חם, כותב מילר, המחלוקות נפתרו, הקשרים מתקיימים גם בין העמים, אין קבוצות מתנגדות והמלחמה אינה אופציה. הדיון בפרשנות המונח נורמליזציה מלמד כי הוא אכן מתקשר בעיקר למצבי פוסט־קונפליקט, אולם הוא יכול להופיע עוד לפני כינון יחסים דיפלומטיים. אי לכך מאמר זה מציע לראות את הנורמליזציה כמושג גמיש הנמצא על רצף ובו שלושה דגמים של יחסים: הראשון – נורמליזציה לא־רשמית; השני – נורמליזציה רשמית פונקציונלית; והשלישי – נורמליזציה לגיטימית או מלאה.

עמ' 420-427; Podeh, 2015, pp. 184-195). גם בעת מלחמת המפרץ ב-1991 עמדו שתי המדינות בקשר. בין ישראל לירדן היה למעשה שלום דה פקטו – שיתוף פעולה פונקציונלי שהונע על ידי אינטרסים משותפים (Lukacs, 1997, pp. 62-63).

מדינה נוספת שקיימה נורמליזציה לא־רשמית עם ישראל הייתה מרוקו. ראשית המגעים נגעה לעליית יהודים ממרוקו, אולם הם התפתחו לקשרי מודיעין ענפים. המוסד הקים נציגות במרוקו ב-1963 ואף היה מעורב, כנראה בעקיפין, בפרשת הריגתו של איש האופוזיציה אל־מהדי בן־ברכה על ידי המודיעין המרוקאי ב-1965. לאורך השנים התקיימו קשרים מדיניים בין שתי המדינות – המלך חסן הרבה להיפגש, בדרך כלל בחשאי, עם אישים פוליטיים מישראל, בעיקר עם שמעון פרס. מרוקו אירחה גם שני מפגשים חשאיים בין נציגים בכירים מישראל וממצרים (שר החוץ דיין וסגן ראש ממשלת מצרים חסן תוהאמי) ב-1977, שהכינו את הקרקע לביקורו ההיסטורי של סאדאת בירושלים. לאחר חתימת הסכמי אוסלו (1993) והשלום עם ירדן (1994) הסכימה מרוקו לכינון יחסים דיפלומטיים בדרג של משרדי קישור. עד לסגירתם בשנת 2000 הנורמליזציה בין ישראל ומרוקו הייתה רשמית ופונקציונלית לקידום אינטרסים משותפים בדרג הממשלתי. מאז חזרו היחסים לדגם הלא־רשמי, אם כי נכללו גם קשרי חברה אזרחית ובהם תיירות ושיתוף פעולה בין־דתי (פודה, 2022, עמ' 476-526).

נורמליזציה לא־רשמית אינטנסיבית פחות התקיימה גם ביחסי ישראל עם עומאן מאז שנות ה-70, ועם בחריין, האמירויות וקטר מאז שנות ה-90 (פודה, 2022, עמ' 566-607). אין ספק כי קיומה של נורמליזציה לא־רשמית עם כל המדינות הללו סייעה במעבר ליחסים רשמיים.

נורמליזציה רשמית פונקציונלית

(Formal Functional Normalization)⁵

דגם זה מאופיין בשיתופי פעולה בתחומי ביטחון, מודיעין ולעיתים גם כלכלה. נורמליזציה זו מבוססת בעיקר על קיומם של אינטרסים ואובייבים משותפים והיא מתקיימת בעיקר מאחורי הקלעים, אך יש בה גם גילויים פומביים הנובעים מקיומם של יחסים דיפלומטיים. שיתוף הפעולה מתבצע בין גורמים רשמיים בלשכות הנשיא או המלך, משרדי הביטחון, הצבא, סוכנויות המודיעין ומשרדי ממשלה רלוונטיים (כלכלה, מסחר, נפט, אנרגיה, מים ועוד). חרף שיתוף הפעולה ברמה של מוסדות ממשל, המשטר אינו מעודד נורמליזציה ברמה העממית, אינו משתמש בכלים שלו (למשל תקשורת וחינוך) כדי לאכוף אותה, אינו נלחם בארגוני חברה אזרחית המחרימים את ישראל ולעיתים אף מטיל הגבלות וסייגים על קידומה.

גולת הכותרת של שיתוף הפעולה הייתה כינון מנגנון משולש בין ישראל, טורקיה ואיראן בסוף שנות ה-50 שנקרא Trident (קלשון) והתמקד בחילופי מידע בדבר האיום הסובייטי והמצרי. לימים נקרא שיתוף פעולה זה "ברית הפריפריה" (אלפר, 2015, עמ' 27-71). היה גם ניסיון ליצור משולש דרומי בהשתתפות ישראל, אתיופיה וסודאן אולם הוא לא התממש, למעט קשר בין ישראל ואתיופיה וקשר מזדמן עם סודאן. בהוראת השאה איראן התעקשה שהיחסים יישארו חשאיים, וזאת בשל החשש מהתגובה של מדינות מוסלמיות וערביות לקשר. ראש הממשלה עלי אמני אמר לבן־גוריון בעת ביקור חשאי בטהראן: "יחסי איראן־ישראל אינם יכולים לקבל אופי פומבי. תרשה לי לשמור את זה בינינו באופן חשאי [...] היחסים שלנו הם מקבילים (דומים) לאהבה אמיתית בין שני אנשים מבלי שיתחתנו זה עם זה. כך זה עדיף" (יצחקוב, 2019, עמ' 280). הייתה זו עדות מכלי ראשון לתסמונת הפילגש במדיניותה של ישראל עם בעלות ברית ערביות ומוסלמיות במזרח התיכון. המשמעות הייתה שישראל נאלצה להסכין עם קיומו של שיתוף פעולה חשאי, בשל חשש שהתגלות שיתוף הפעולה תוביל לביקורת ולהקעת המשטרים, ובכך ייפגעו הלגיטימציה והיציבות שלהם.

מדינה נוספת שקיימה נורמליזציה לא־רשמית עם ישראל הייתה ירדן (פודה, 2022, עמ' 73-133). בניגוד לאיראן, שתי המדינות לא כוננו יחסים דיפלומטיים עד חתימת הסכם השלום ב-1994, אולם שיתוף הפעולה מאחורי הקלעים היה נרחב וראשיתו בין התנועה הציונית והמלך עבדאללה בתקופת המנדט הבריטי בשנות ה-20 של המאה ה-20. שיתוף פעולה זה התחזק בתקופת המלך חוסיין (1953-1999) החל מהעשור השני לשלטונו, והוא נפגש לפחות חמישים פעם עם אישים בכירים מישראל עד כינון השלום (שליים, 2009; שמיר, 2012). שיתוף הפעולה החשאי בין ישראל לירדן היה סוד גלוי. למעט השתתפות ירדן במלחמת 1967, שתי המדינות קיימו דיאלוג מתמשך בענייני הביטחון בגבולות, חלוקת מי הירדן ושורה של נושאים אזרחיים. כבר ב-1970 מילאה ישראל תפקיד חשוב בשמירה על שרידותה של הממלכה באירועי 'ספטמבר השחור'. לפני מלחמת יום הכיפורים הגיע המלך חוסיין לישראל כדי להזהירה מפני אפשרות של מלחמה.

אומנם עליית הליכוד לשלטון ב-1977 בלמה את הדיאלוג, אולם הוא חודש בשנות ה-80. באפריל 1987 סיכמו המלך חוסיין ושמעון פרס בחשאי על מסמך לונדון, שאמור היה להוביל לכינוסה של ועידה בינלאומית ולפתיחת משא ומתן מדיני, אולם ראש ממשלת האחדות הלאומית יצחק שמיר טרפד את המהלך (שליים, 2005,

במטרה לכרות הסכם בענייני מסחר (סעיף 2); בענייני תרבות (סעיף 3); תנועה חופשית של אזרחים וכל רכב (סעיף 4); קיום שכנות טובה והימנעות מתעמולה (סעיף 5); ענייני תעופה אזרחית, גישה חופשית בנמלים ומעבר חופשי בימים (סעיפים 6 ו-8).⁷ קביעת לוח הזמנים של חתימת ההסכמים נועדה להבטיח שמצרים תקיים את הבטחותיה בתחום זה עוד בטרם נשלמה הנסיגה מסיני. הנורמליזציה הפכה אפוא לחלק אינטגרלי מחוזה השלום. לאחר חתימת חוזה השלום היה חשוב לישראל למלא אותו בתוכני נורמליזציה. בגין צוטט כמי שאמר בממשלה שקשרים דיפלומטיים בלבד "בלי נספחי תרבות, מסחר וכלכלה זה לא נורמליזציה..." (חרף, 1979א; 1979ב). מעבר לכך, ישראל, שוויתרה על נכסים טריטוריאליים מוחשיים, ציפתה לקבל בתמורה לא רק הישג לא־מוחשי (אך חשוב) בדמות הכרה אלא גם הישגים מוחשיים כמו פתיחת שגרירויות ונורמליזציה מלאה של היחסים, כדי להבטיח את יציבות ועמידות השלום. ועדת מנכ"לים בראשות אליהו בן־אלישר, מנכ"ל משרד ראש הממשלה ולימים השגריר הראשון בקהיר, המליצה על שורת צעדים בתחומי התיירות, התקשורת, המסחר, המדע ועוד, אך הדגישה את חשיבות הביצוע ההדרגתי וההתחשבות ברגישויות של המצרים (גמר, 1981, עמ' 21-26; גרנות, 1979).

שני הצדדים הקימו ועדת היגוי לניסוח הסכמי הנורמליזציה. ישראל ראתה חשיבות בסיום העבודה לפני מועד הנסיגה הסופי מסיני באפריל 1982 ובהשגת צעדי נורמליזציה רחבים ומקיפים ככל האפשר, ואילו המצרים, לטענת אפרים דובק שכהן כציר מדיני בשנים 1980-1983, "לחמו על כל עמדה בעקשנות הגובלת בחירוף נפש כדי לצמצם את ויתוריהם עד כמה שאפשר אך הקפידו לא לשבור את הכלים" (דובק, 1998, עמ' 139-140). בשנים 1980-1981 נחתמו לא פחות מ־50 הסכמים בשלל נושאים אזרחיים, לרבות הסכם מפורט בדבר שיתופי פעולה בתחום התרבות. רבים מהם לא מומשו בסופו של דבר (וינטר, 2015, עמ' 186; טמיר, 1988, עמ' 86-87; סולטן, 2007, עמ' 26; עלי, 1993, עמ' 259).

הצד הישראלי הבין מהר מאוד כי למרות חתימת הסכמי הנורמליזציה, פניה של מצרים מכוונים להרקתם מתוכן. מינויו של סעד מורתדא, דיפלומט לא בכיר בשירות החוץ המצרי, לשגריר בישראל היה סימן ראשון למדיניות של "נורמליזציה בפרופיל נמוך" (גרנות, 1980). כבר במחצית הראשונה של 1980, זמן רב לפני השלמת הנסיגה הישראלית מסיני, היו סימנים לנורמליזציה מצרית "סלקטיבית" (שגב, 1980א; ראו גם אסף, 1980; תדמור, 1980). אומנם בתחילה התקיימו

בד בבד, ארגוני חברה אזרחית רבים מחרימים את ישראל ואף הקימו ועדות שונות הנלחמות נגד גילויים של נורמליזציה. בשל היעדר לגיטימציה עממית לשלום, נורמליזציה זו חשופה לעליות ומורדות במערכת היחסים הדו־צדדית עקב השפעות של אירועים ברמה הפנימית והאזורית. מלחמות, עימותים ומתיחויות בין ישראל והפלסטינים עלולים לקרר או להקפיא את היחסים, ולו לתקופה מוגבלת. מנגד, התגברות איומים משותפים ו/או התקדמות בתהליך המדיני עם הפלסטינים עשויה להוביל לחיזוק ולחימום שיתופי הפעולה בין גורמי הביטחון והמודיעין בחשאי. אף שנורמליזציה זו אינה זוכה לתמיכה רחבה בעם, היא הוכיחה עמידות ויציבות; העובדה שהסכמי השלום נותרו תקפים מאז חתימתם (43 שנים עם מצרים ו־27 שנים עם ירדן) ושרדו חרף אירועים בולטים (מלחמת לבנון, שתי התקוממויות פלסטיניות, האביב הערבי, מלחמות בעזה ועוד) מלמדת שהסכמי השלום יציבים וכי אופי הנורמליזציה שנבחר משרת את מטרות המשטר. דגם זה מתאים ליחסי ישראל עם מצרים, ירדן וסודאן, השלום הזמני עם לבנון (1983-1984), היחסים הדיפלומטיים עם מרוקו, תוניסיה, קטר, עומאן ומאוריטניה בשנות ה־90, וכן היחסים עם הרשות הפלסטינית מאז שנת 2000. להלן ינותחו כמה מהדוגמאות הללו.

יחסי ישראל-מצרים

המשא ומתן שנפתח בין ישראל ומצרים לאחר ביקור סאדאת עמד בסימן התעקשות ישראלית להבטחת קיומה של נורמליזציה לאחר חתימת ההסכם וכינון היחסים. בהסכמי קמפ דייוויד הסכימו ישראל ומצרים לחתום חוזה שלום ביניהן תוך שלושה חודשים; נקבע כי בעקבות חתימת החוזה ולאחר שתושלם נסיגת הביניים של ישראל מסיני, "יכוננו יחסים נורמליים בין מצרים ובין ישראל, ובכללם הכרה מלאה, לרבות יחסים דיפלומטיים, יחסי כלכלה ותרבות, שימת קץ לחרמות כלכליים ולמחסומים לתנועה חופשית של טובין ובני־אדם, והגנה על אזרחים באמצעות הליכי משפט הוגנים".⁶ בהקשר זה המונח יחסים נורמליים היה זהה לנורמליזציה כפי שישאל תפסה אותה.

נוסח דומה הופיע גם בסעיף 3 של הסכם השלום הישראלי-מצרי, והוא נועד להבטיח לישראל כי תהליך הנורמליזציה של היחסים לא יסתיים עם כינון היחסים הדיפלומטיים אלא יוביל לשיתופי פעולה אזרחיים. ישראל לא הסתפקה בכך: נספח 3 בהסכם כלל "פרוטוקול בדבר היחסים בין הצדדים" שקבע כי מעבר להחלפת שגרירים (סעיף 1), לא יאוחר משישה חודשים לאחר השלמת נסיגת הביניים, יפתחו הצדדים במשא ומתן

שלום (סלאם), אך הם מתנגדים לנורמליזציה (תטביע) (רוז אליוסף, 2009).

בחברה האזרחית היו גורמים רבים שהתנגדו לשלום ולנורמליזציה. התנגדות זו באה לידי ביטוי בקרב האיגודים המקצועיים (עורכי דין, אומנים, רופאים, מהנדסים, עיתונאים ועוד), מפלגות אופוזיציה של השמאל החילוני והליברלי, תנועות אסלאמיסטיות, אנשי עסקים, אינטלקטואלים וסטודנטים (סולטן, 2007, עמ' 50-68; ששון, 1992, עמ' 112, 99-97; Ginat & Abu Ghazaleh Mahajneh, 2021, pp. 9-30; Stein, 1997, pp. 305-306). האיגודים המקצועיים בולטים לאורך כל השנים בהובלת קו תקיף נגד כל גילוי של נורמליזציה. ההתנגדות לנורמליזציה נבעה משלל סיבות: מקצתן קוניוקטורליות שנגעו להשלכות של אירועים ספציפיים בסכסוך הישראלי-ערבי על הזירה הדו-צדדית והאזורית, ומקצתן מבניות שהתקשרו לאינטרסים של מצרים. הסיבות הקוניוקטורליות התקשרו לאירועים כמו תקיפת הכור בעיראק (1981), מלחמת לבנון והטבח בצברא ושאתילא (1982), הרחבת ההתנחלויות, הפצצת מפקדת אש"ף בתוניס (1985), האינתיפאדה הפלסטינית (1987), פתיחת מנהרת הכותל (1996), אייטשום הסכמי חברון (1997) וואי (1998), אינתיפאדת אל-אקצא (2000), מבצע חומת מגן (2002), מבצעי צה"ל בעזה ועוד. תגובת המשטר אינה אינסטרומנטלית גרידא אלא גם ביטוי של כעס ותסכול ממדיניות ישראל כלפי הפלסטינים. יתרה מזו, העניין הפלסטיני עודנו נתפס כסוגיה כלל-ערבית – 84 אחוזים מהנשאלים חשבו כך בסקר שערך מכון בדוחה ב-2011. אומנם עם השנים חלה ירידה קלה (77 אחוזים ב-2018), אולם מדובר עדיין ברוב ברור (المؤشر العربي, 2018). מנגד, הנורמליזציה התרחבה בתקופת ממשלת רבין (1992-1996), ממשלת ברק (1999-2001) וממשלות שרון ואולמרט לאחר ההינתקות מעזה (2004-2008), וזאת בשל ההתקדמות המדינית והימנעות מפרובוקציות מדיניות (סולטן, 2007, עמ' 135-136; ששון, 1992, עמ' 137-138; 142).

הסיבות המבניות להתנגדות לנורמליזציה התמקדו בשלושה מישורים: במישור הפוליטי-אסטרטגי מצרים פעלה לחזור לעולם הערבי לאחר שוועידות הפסגה הערבית בבגדאד ב-1978/79 החליטו על שורה של חרמות נגדה. החזרה לעולם הערבי חייבה את מצרים להנמכת פרופיל יחסיה עם ישראל. מצרים גם הואשמה בהפקרת הסוגיה הפלסטינית ולכן נאלצה להפגין מחויבות לכך בשלל דרכים. גם חתירתה להובלת העולם הערבי הייתה שיקול חשוב בהצגת המחויבות לבעיה הפלסטינית. כך למשל מצרים החזירה את שגרירה מישראל בעקבות מלחמת לבנון ופריצת שתי

מפגשים בין אינטלקטואלים, מפעלי תרבות כולל הקמת ביתן ישראלי ביריד הספרים הבינלאומי בקהיר (וינטר, 2015, עמ' 186-187), אולם בהכללה הנורמליזציה הייתה חד-סטריית: ישראל פתחה מרכז אקדמי בקהיר, אך מרכז מקביל לא נפתח בישראל; תיירים ישראלים רבים ביקרו במצרים, אולם מספר התיירים ממצרים היה מועט והם נאלצו לעבור תלאות אדמיניסטרטיביות מרובות מצד השלטונות במצרים. הנורמליזציה, לטענת דובק, הפכה למכשיר רב-עוצמה בידי מצרים ליצירת לחץ על ישראל בשיטת המקל והגזר, ובכך לשגר מסרים חיוביים ושליליים לישראל, לערבים ולמצרים. לאחר 16 שנות מאמץ השיגה ישראל "שינויים שוליים מעטים" (דובק, 1998, עמ' 152).

המצרים התנגדו מלכתחילה לשימוש במונח נורמליזציה או לפרשנות הישראלית שלו, ולכן ניסו לשנות אותו או לא להשתמש בו. הם ניסו להיצמד למונח יחסים נורמליים או להציע מונחים חלופיים (וינטר, 2015, עמ' 188; 246). ההסתייגות המצרית לא נגעה רק לטרמינולוגיה אלא בעיקר לתוכני השלום. כפי שכתב פואד עג'מי, "השליטים שבחרו בשלום לא אימצו אותו לחיקם בפומבי. הם אותתו בכל דרך אפשרית שבחרו בו שלא מרצון, שהבחירה נכפתה עליהם" (עג'מי, 2000, עמ' 259). בכך העניקו השלטונות לגורמי חברה אזרחית מרחב פעילות לתקיפת השלום. השלום הקר, סיכם עג'מי, נולד מתוך הסכם סמוי בין המדינה לחברה האזרחית (עמ' 263-264).

המשטר המצרי העניק לתקשורת – הנתונה בשליטה ממסדית – אור ירוק לתקוף את ישראל כולל שימוש בביטויים אנטישמיים, וספרי הלימוד של משרד החינוך המשיכו לתאר בצורה סטראוטיפית את ישראל והיהודים. זו הייתה אינדיקציה נוספת לכך שהמשטר אינו נלחם במגמות של דמוניזציה ואולי אף מעודד אותן, ומשמעותן למעשה אנטי-נורמליזציה (ידלין, 1988; 2018, Podedeh, pp. 141-166).

השלום והנורמליזציה היו בעיני המשטר נכס ונטל בזמנית: מצד אחד, מצרים זכתה לסיוע אמריקאי נדיב, להלוואות מקרן המטבע הבינלאומית והבנק העולמי ולהשקעות של חברות פרטיות; מצד שני היא הוחרמה על ידי מרבית מדינות ערב, איבדה את מעמדה המוביל בעולם הערבי וזכתה לקיתונות של ביקורת. במצב הזה שלום קר ונורמליזציה דלילה היו פתרון שגויש על הפער בין היות הסכם השלום נכס ונטל בעת ובעונה אחת. מאמר המערכת בשבועון הפופולרי רוז אליוסף התייחס לסתירה לכאורה זו בגיליון שהוקדש לשנה השלושים להסכם וקבע שמרבית המצרים רוצים

ואמין אל-מהדי (אל-מהדי, 2001), פעלו לקידום השלום והנורמליזציה. כמה מהם כמו עלי סאלם והמשורר הסורי אדוניס (כינויו של עלי אחמד סעיד) נענשו בדרכים שונות בשל עמדתם.

במישור הפסיכולוגי-תרבותי שררה חרדה מ"חדירה" (אח'תראק) או "פלישה" (ע'זו) של הנרטיב היהודי/ציוני. אינטלקטואלים מצרים וערבים סברו כי "נורמליזציה תרבותית" (תטביע ת'קאפי) היא הסכנה הגדולה ביותר הניצבת בפני האדם הערבי.

מאז עליית משטרו של עבד אל-פתאח א-סיסי ב־2013 התחממו יחסי ישראל-מצרים בעקבות חיזוק כמה אינטרסים משותפים: ראשית, התגברות האיום מצד ארגוני ג'האד אסלאמיים בסיני, שהובילה את המשטר לבקש מישראל סיוע מודיעיני וצבאי במלחמה נגדם. ישראל אף אפשרה למצרים להכניס כוחות צבא לסיני מעבר למה שמתיר הסכם השלום. שנית, הכלת שלטון חמאס בעזה. שלישית, הסתייעות בלובי היהודי בארצות הברית להבטחת המשך הסיוע האמריקאי. ולבסוף, התמודדות עם איומים אזוריים כמו איראן והשיעים. שיתוף הפעולה הישראלי-מצרי התקיים מאחורי הקלעים בין גורמים מדינתיים. ההתחממות ביחסים הגלויים התמקדה בתחום המדיני והכלכלי אך לא התרבותי (וינטר ועיסא, 2021; פודה, 2022, עמ' 211-219). עיתונאית מצרית כתבה בנובמבר 2021 כי בכל הנוגע ל"שלום העממי" לא חלה שום התקדמות מאז חתימת השלום (אל-טיב, 2021). גם אם הכללה זו גורפת מדי, הנורמליזציה נותרה ללא ספק רשמית ופונקציונלית גם לאחר 43 שנים (ראו פרי, 2021).

יחסי ישראל-ירדן

הדגם של נורמליזציה לא-רשמית חשאית ברמה הממשלתית אפיין את יחסי ישראל-ירדן עד חתימת חוזה השלום ביניהן ב־26 באוקטובר 1994. בניגוד להסכם השלום עם מצרים, ההסכם בין ישראל וירדן היה שיאו של תהליך של התקרבות ודיאלוג שהתנהל מאחורי הקלעים במשך שנים רבות. סעיף 5 של החוזה קבע שהצדדים מסכימים לכוון יחסים דיפלומטיים וקונסולריים מלאים ולהחליף שגרירים. כמו כן "הצדדים מסכימים כי היחסים הנורמליים ביניהם יכללו גם יחסים כלכליים ותרבותיים" (שמיר, 2012, עמ' 82-98).⁸ בחוזה דובר על שיתוף פעולה (מונח המוזכר לא פחות מ־24 פעמים) בשלל תחומים, כולל ביטחון, כלכלה, מים ועוד. נוסח חוזה זה ביטא לכאורה שלום חם, או לפחות חם

האינתיפאדות הפלסטיניות, הקפיאה את כל המגעים הבין-ממשלתיים בעקבות מבצע חומת מגן, וכן מילאה תפקידי תיווך מגוונים בין ישראל, הרשות הפלסטינית וחמאס (אורון, 2011; Podedh, 2007, pp. 111-120). במישור הפוליטי-כלכלי מצרים חששה מהתחזקות מעמדה של ישראל במזרח התיכון; חשש זה בא לידי ביטוי בשני אופנים: ראשית, בהתנגדותה בשנות ה-90 לקידום תפיסת "המזרח התיכון החדש" של שמעון פרס, שנתפסה כרצון להחליף הגמוניה צבאית ישראלית בהגמוניה כלכלית; שנית, במאבק לפירוק הנשק הגרעיני של ישראל (Landau, 2006, pp. 128-144). עם זאת התקיימו יחסי גומלין בסוגיות כלכליות שונות, למשל חתימה על הסכם גז והקמת אזורי תעשייה מועדפים (Qualified Industrial Zones). גם בתחומי החקלאות והתעשייה היו גילויים של שיתופי פעולה. בהכללה מצרים קידמה נורמליזציה בתחומים שהיטיבו עם כלכלתה, אך לא עודדה שיתופי פעולה נרחבים ואף הערימה קשיים על שיתוף פעולה ברמה עממית (סלע, 2006).

במישור הפסיכולוגי-תרבותי שררה חרדה מ"חדירה" (אח'תראק) או "פלישה" (ע'זו) של הנרטיב היהודי/ציוני. אינטלקטואלים מצרים וערבים סברו כי "נורמליזציה תרבותית" (תטביע ת'קאפי) היא הסכנה הגדולה ביותר הניצבת בפני האדם הערבי. לדעתם מטרת ישראל היא "למוטט את התרבות המצרית, לערער את האישיות המצרית ולסלף את ההיסטוריה של מצרים", וכן להחליף את הנרטיב המצרי של הסכסוך בנרטיב הישראלי, להפגין עליונות תרבותית ולהפיח במצרים הלך רוח של כפיפות ותלות בתרבות של האימפריאליזם והציונות. במילים אחרות, החשש שנופח על ידי מתנגדי הנורמליזציה היה מפני אובדן הזהות והאישיות המצרית (שמיר, 2016, עמ' 327). כל זה אמור היה להיעשות, לשיטתם, באמצעות ניצול רשתות התקשורת הרשמיות של מצרים. במשחק מילים בערבית הנורמליזציה (תטביע) נתפסה כסוג של אילוף (תטויע), ואילו השלום (סלאם) התפרש ככניעה (אסתסלאם) (עג'מי, 2000, עמ' 254). על מנת להילחם ב"פלישה" הקימה מפלגת השמאל אל-תגמע "ועדה להגנה על התרבות הלאומית". אינטלקטואלים הציעו אסטרטגיות לעימות ולמלחמה בפלישה הציונית (גמר, 1981, עמ' 35-41; חמדאן, 1989; עבד אל-ראזק, 2000; עוצ', 1988; שגיב, 2001, עמ' 112-139; Sela, 2005, pp. 15-71; Harlow, 1986, pp. 33-58). מרבית אנשי הרוח פעלו והתבטאו נגד הנורמליזציה, ולעיתים גם נגד השלום. כך נזאר קבאני, אחד המשוררים הנערכים בעולם הערבי, פרסם שיר נגד "הנחפזים לאוץ קדימה" (אל-מהרולון) בשלום עם ישראל (עג'מי, 2000, עמ' 238-239). אחדים, למשל נגיב מחפוז, לוטפי אל-ח'ולי

pp. 99-101; Scham & Lucas, 2003, pp. 141-164; 126-130 (Stewart, 2007, pp. 126-130). ארמון המלוכה נאבק בתחילה נגד כוחות האנטי-נורמליזציה אולם במהרה הרים ידיים; המלך חוסיין צוטט כמי שאמר ב־1995: "מי שרוצה להיות בקשר עם אנשים במדינה שכנה שעימה אנחנו בשלום יכול לעשות זאת, אולם מי שחושב אחרת חופשי". המלך עבדאללה אף הרחיק לכת וכלל מספר שרים מתנועת האנטי-נורמליזציה בממשלתו כחלק ממדיניותו להכלת האופוזיציה (Stewart, 2007, p. 132). מסמך המלצות שגובש לאחר כנס כלכלי ישראלי-ירדני ב־2003 סיכם: "הבעיה הקשה ביותר והידועה ביותר, בפניה עומדים הישראלים המעוניינים לפתח את הקשרים עם ירדן היא ההתנגדות הקיימת בקרב חוגים רבים בממלכה נגד כל קשרים עם ישראל (המכונים בפייה 'נורמליזציה')". התנגדות זו מתבטאת בסירוב לשיתוף פעולה כלשהו, או בנסיגה משיתוף פעולה קיים בעקבות לחץ סביבתי" (שמיר, 2004, עמ' 122). הגורם העיקרי שהוביל את החרם, כמו במצרים, היו האיגודים המקצועיים שכפו את החרם על חבריהם. "למרות הבטחות חוזרות ונשנות של הממשל הירדני לטפל בבעיה זו", נכתב, "היא עודנה בעיצומה". יתרה מזו, נטען כי למרות הצהרות תמיכה של הארמון בדבר קידום קשרי כלכלה עם ישראל, אנשי עסקים ירדנים וישראלים טוענים שהצהרות לא תורגמו במידה מספקת לגיבוי פוליטי, וכי מקבלי ההחלטות לא תמכו בפרויקטים שונים מסיבות פוליטיות (שמיר, 2004, עמ' 123).

תמיכת הציבור בחוזה השלום ובנורמליזציה הלכה ופחתה עם השנים. כבר ב־1997 הראה סקר של מכון באוניברסיטת ירדן שהתמיכה בשלום ובנורמליזציה הייתה מועטה (Lucas, 2004, pp. 107-108). סקר אחר שנערך בחלוף כשני עשורים קבע ששיעור התמיכה של הציבור הירדני בנורמליזציה של ישראל עם האמירויות ובחריין הוא שלושה אחוזים בלבד ועם מרוקו – שישה אחוזים. כמו כן, רק 14 אחוזים מהנשאלים תמכו ברעיון העמקת שיתוף הפעולה בין ישראל ומדינות ערב (The Arab Opinion Index, 2019-2020).

הסיבות להתנגדות לנורמליזציה בירדן דומות לסיבות להתנגדות במצרים. אפשר להוסיף כי העובדה שלמעלה ממחצית האוכלוסייה בירדן היא ממוצא פלסטיני מעלה קושי נוסף במימוש הנורמליזציה, וזאת בייחוד לנוכח הקיפאון בתהליך המדיני עם הפלסטינים מאז אינתיפאדת אל-אקצא (2000-2004). על פי סקר של מכון באוניברסיטת ירדן מ־2004, 21.1 אחוזים מהציבור חושבים שהסכסוך הישראלי-פלסטיני משפיע על יחסי ישראל-ירדן במידת מה, 25.6 אחוזים חושבים שמשפיע במידה רבה, ואילו 21.5 אחוזים בטוחים שהוא

יותר מזה של החוזה הישראלי-מצרי (שמיר, 2012, עמ' 94; 129-128; 1995 (Satloff)).

ואכן חתימת הסכמים לשיתופי פעולה כלכליים ותחבורתיים והסדרים מיוחדים באילת ובעקבה רמזה על הפוטנציאל החם של השלום. גם בסקרי דעת קהל בירדן שנערכו מייד לאחר החתימה התגלתה תמיכה רבה (למעלה מ־80 אחוזים) של הציבור בהסכם ובפירות הכלכליים המקווים. העובדה שהארמון שיווק את החוזה כ"הסכם של המלך" סייעה להתקבלותו (וינטר, 2015, עמ' 283-282; Stewart, 2007, p. 117). חוסיין היה מחויב להסכם ודיבר במפורש על "שלום אמת". בד בבד פעל יורש העצר חסן לקידום יוזמות שונות בין ישראל וירדן בתחומי המים, האנרגיה, הטכנולוגיה, הסביבה, התקשורת והתחבורה (וינטר, 2015, עמ' 319-320; שמיר, 2012, עמ' 138-139; 145-141). גם אירוח הוועידה הכלכלית האזורית בעמאן ב־1995 היה חלק מהניסיון של הארמון לקדם שלום חם. אולם לאחר תקופה קצרה של "ירח דבש", ההתרחשויות בשטח היו מעטות מאוד (מיטל, 1998; שמיר, 2012, עמ' 543-544). לטענת שמעון שמיר, האכזבה של ירדנים רבים מפירות השלום המקווים הייתה רבה. יתרה מזו, עם עליית ממשלת נתניהו והתפתחותם של כמה משברים מדיניים – פתיחת מנהרת הכותל (1996) וניסיון החיסול של ח'אלד משעל (1997) – החלה שקיעה. האינתיפאדה שפרצה ב־2000 קברה במידה רבה "תהליך של נורמליזציה שממילא כבר היה מת" (Lucas, 2004, p. 93; 107-108).

היחסים בין המדינות ידעו עליות ומורדות לאורך השנים, כולל תקופות של שיתוף פעולה בענייני ביטחון, מודיעין, מסחר (למשל הקמת מנגנון אזורי תעשייה מועדפים ב־1997) ומים, וזאת בשל אינטרסים ואיומים משותפים. אולם שני מאפיינים נותרו קבועים: התנגדותה של החברה האזרחית לנורמליזציה ולעיתים אף להסכם עצמו וקריאה לבטלו, ואי־נחישות של המשטר במאבק נגד קולות אלה. ההתנגדות בדעת הקהל בירדן החלה מייד לאחר חתימת ההסכם, שהתקבל ברגשות מעורבים או אף בעוינות ניכרת (שמיר, 2012, עמ' 93). כבר ב־1994 הקימה קואליציה של שמונה מפלגות אסלאמיות ופאן־ערביות את "הוועדה העממית הערבית והירדנית למאבק נגד כניעה ונורמליזציה", שאליה חברו 14 איגודים מקצועיים ובהם למעלה מ־100 אלף חברים. לאורך השנים קיימה קואליציה זו מחאות, הפגנות, ועידות וכינוסים נגד קידום נורמליזציה ישראלית־ערבית. התפרסמו בתקשורת גם רשימות שחורות של אישים שנחשדו בשיתוף פעולה עם ישראל. נוסף על כך התקיימה אנטי-נורמליזציה חבויה או פסיבית שלא הייתה חלק מהתנועה הרשמית (Lucas, 2004).

לגיטימציה לכיבוש ואין אופק מדיני לסיומו ולהשגת פתרון צודק לבעיה הפלסטינית, כולל שאלת הפליטים (Andoni, 2003, pp. 6-7). תומכים רבים בחרם צידו בפתרון המדינה האחת בשטחי פלשתינה המנדטורית והתנגדו לפתרון שתי המדינות.

עם זאת, לישראל ולרשות הפלסטינית היה אינטרס להמשיך בשיתוף פעולה ביטחוני ומודיעיני נגד ארגונים שתכננו פיגועי טרור, מתוך מטרה לפגוע ביציבות השברירית של הסכמי אוסלו. זאת ועוד, מאז השתלט חמאס על רצועת עזה ב־2007 הוא פעל לחיזוק מעמדו בשטחי הרשות כדי להשתלט גם עליהם. התיאום הביטחוני התקיים באופן עקבי ומתמשך גם בתקופות של מתח ומשבר בין ישראל והפלסטינים, כמו למשל מבצעים צבאיים בעזה.

במאי 2020, בעקבות איומי ממשלת נתניהו לספח חלקים משטחי C בגדה, הכריזה הרשות בפעם הראשונה על הפסקת כל סוגי התיאום והקשרים עם ישראל. בה בעת היא העבירה מסר שאין בכוונתה "לשבור את הכלים" (אייכנר, 2020), אך חזרה בה עם כניסת ממשל ביידן לתפקיד. גם בתחום הכלכלי נמשכו שיתופי פעולה, אם כי באופן א־סימטרי, עם תלות מוחלטת של כלכלת הרשות בישראל מבחינת היבוא הפלסטיני (60 אחוזים ממנו) והיצוא (83 אחוזים ממנו) (פסקין, 2019). כמו כן, ב־2020 עבדו בשטחי ישראל כ־80 אלף פועלים פלסטינים, וב־2016 עבדו כ־25 אלף פועלים בהתנחלויות מעבר לקו הירוק.⁹ יש לזכור כי בשיאו של שיתוף הפעולה עבדו כ־150 אלף פועלים פלסטינים בישראל (ראו להלן). על מנת להמשיך לקיים קשר עם החברה היהודית הקים אש"ף (ולא הרשות) ב־2012 את הוועדה לאינטראקציה עם החברה בישראל. אנשי הוועדה ערכו מאות מפגשים עם ישראלים, כולל מהצד הימני של המפה הפוליטית – פוליטיקאים, ראשי ערים, נציגים של עולים מרוסיה ומאתיופיה, פעילים מזרחים, אנשי תקשורת, סופרים וחוקרים ועוד. נציגי הוועדה, ביניהם מנהיגים באש"ף ושרים לשעבר ברשות הפלסטינית, השתתפו בכנסים שונים בישראל, לרבות כנס הרצליה לביטחון לאומי. בהכללה, לוועדה לא הייתה השפעה או תהודה משמעותית על השיח הישראלי או הפלסטיני.

נורמליזציה לגיטימית

(Legitimate Normalization)

או מלאה (Full Normalization)

נורמליזציה זו מאופיינת בשילוב שיתוף פעולה ברמה הממשלתית וברמה העממית. המשטר מוביל מלמעלה שיתוף פעולה עם ישראל, שרובו מתנהל בגלוי ובפומבי ומקצתו בסתר. המשטר יוזם מערכת מסועפת של קשרים

משפיע. במילים אחרות, כמעט 70 אחוזים מהציבור חושבים שלסכסוך הישראלי-פלסטיני יש השפעה על היחסים (Stewart, 2007, pp. 121). אין פלא אפוא שבשנת 2020 קמה דווקא בעמאן 'הרשות הערבית למאבק בנורמליזציה ובציונות' (אל-היא'ה אל-ערביה ל-מג'אבהת אל-תטביע ואל-צהיוניה), שהצהירה בהודעת ההקמה כי "ההתנגדות לנורמליזציה היא בחירה של עמי ערב" שנועדה להגן על הבעיה הראשונה במעלה של האומה הערבית – בעיית פלסטין הכבושה (אל-קטאמין, 2020).

יחסי ישראל-הרשות הפלסטינית (2000-היום)

האינתיפאדה הפלסטינית שפרצה בספטמבר 2000 שינתה את היחסים בין ישראל והפלסטינים מקצה לקצה: הנורמליזציה הלגיטימית (ראו להלן) פינתה את מקומה לנורמליזציה רשמית ופונקציונלית בדומה ליחסים עם מצרים וירדן, שהתמקדה בשיתוף פעולה בין מנגנוני הביטחון משני הצדדים ופתרון בעיות אקוטיות הומניטריות כמו חשמל, מזון ומים. מרבית שיתופי הפעולה האזרחיים נעצרו או פסקו. כפי שסיכם ב־2005 גבי בר, מנהל תחום המזרח התיכון במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה: "פעם נהגנו להיפגש [...] לעתים מזומנות ולדון בעניינים השוטפים ובתוכניות לעתיד [...] לצערנו, בשל הנסיבות, מצטמצם כיום המגע בעיקר לשיחות טלפון ולדיון בנושאים נקודתיים מסוימים" (בר, 2005, עמ' 49). מעבר לעובדה שמקצת מהארגונים נעלמו משום שתורמים הפסיקו את תמיכתם, פלסטינים רבים ראו עתה באור שלילי שיתופי פעולה עם ישראל; המושג נורמליזציה קיבל אותה משמעות שלילית שהייתה קיימת במצרים וירדן. גם שיתוף פעולה בין מוסדות אקדמיים משני הצדדים פסק (כהנוב ועמיתיה, 2007, עמ' 22; Herzog & Hai, 2005, p. 28; Salem, 2005, pp. 100-109).

בדומה למצרים וירדן, החלו לקום בחברה האזרחית הפלסטינית קבוצות וארגונים שפעלו נגד גילויים של נורמליזציה. הקמת התנועה להחרמת ישראל (BDS) על ידי עומר ברגותי ב־2005 סחפה רבים בחברה האזרחית הפלסטינית. מערכת הלחצים שהפעילה התנועה על ארגונים וחברים ששיתפו פעולה עם ישראלים, כמו גם האיומים שנשמעו מצד ארגוני הסירוב הפלסטינים – חמאס והג'האד האסלאמי – הצליחו לצמצם בצורה משמעותית גילויים של נורמליזציה פלסטינית (Lim, 2012). עם הקמתה תמכו בתנועה למעלה מ־170 ארגונים אזרחיים פלסטיניים (Palestine BDS National Committee, n.d.). הטענה המרכזית של תומכי החרם הייתה שהמשך שיתוף פעולה עם ישראלים מעניק

הפלסטיני בישראל), חלקים אחרים של ההסכם פעלו היטב. בהתאם לנתונים של כלכלנים פלסטינים, היקף המכירות של ישראל לרשות הפלסטינית ערב האינתיפאדה (2000) עמד על 2.5 מיליארד דולר, היקף המכירות של הפלסטינים לישראל עמד על 800 מיליון דולר, קרוב ל-150 אלף פועלים פלסטינים עבדו בישראל, שיעור האבטלה ירד לחמישה אחוזים ונראו ניצנים של צמיחה ועלייה ברמת החיים. בכנס שבחן את שיתוף הפעולה הכלכלי, בהשתתפות נציגים משני הצדדים, הודגש שיתוף הפעולה שהתקיים עד האינתיפאדה במגוון תחומים אזרחיים כמו תשתיות, מים, חשמל, חקלאות ועוד (שמיר, 2005, עמ' 106-107). לפי אחד המחקרים, בשנים 1994-1998 הוקמו 148 מיזמים משותפים בתחומי הבריאות והרפואה, והשתתפו בהם 67 ארגונים וכ-4,000 איש (בליט'כהן וג'בר, 2015, עמ' 221). בחלק מהתחומים (למשל מים וחשמל) נמשך שיתוף הפעולה גם בתקופת האינתיפאדה.

התפתחות מרשימה חלה גם בתחום המפגשים המשותפים בחברה האזרחית. עד שנת 2000 הגישו 575 ארגונים בקשות תמיכה למפגשים משותפים ו-144 זכו בה (Andoni, 2003, p. 5; Dajani & Baskin, 2006). אף שמפגשים אלו העלו על פני השטח בעיות רבות ביחסים בין יהודים לפלסטינים (למשל אי-שוויון וא-סימטריה ביחסי הכוח), לא ניתן להתעלם מהכמות ולעיתים גם מהאיכות של מפגשים אלה. לדעת נדיה נאצר-נג'אב שהשתתפה במפגשים אלה, לפעילויות הללו חסרה תמיכה ציבורית (Naser-Najjab, 2020). ואולם הסקרים של ח'ליל שקאקי מלמדים כי טרם פרוץ האינתיפאדה 75 אחוזים מהפלסטינים תמכו בפריקטים כלכליים משותפים ו-85 אחוזים תמכו בתנועה חופשית של אנשים וסחורות בין הגבולות (Joint Palestinian-Israeli Public Opinion Poll, 2000). האינתיפאדה שפרצה הפסיקה באחת את הקשרים האזרחיים הללו, אולם גם בסיומה הם לא חודשו. לפיכך ישראל והפלסטינים עברו למישור של נורמליזציה רשמית ופונקציונלית, בעיקר במישור הביטחוני. ההתנגדות הפלסטינית לנורמליזציה עם ישראל באה לידי ביטוי בתמיכת הרשות הפלסטינית בתנועת ה-BDS, הוקעת ישראל ופעילות נגדה בטריונלים בינלאומיים, ייזום חרמות על סחורות ישראליות, ולאחרונה התנגדות עיקשת להסכמי אברהם ולשימוש בהם כפלטפורמה אפשרית לחידוש התהליך המדיני או לצירוף הרשות הפלסטינית למסגרת ההסכמים. ראש הממשלה המכהן מחמד א-שתייה בולט מאוד, יותר מקודמיו, במדיניות של אנטי-נורמליזציה עם ישראל.

ומעניק אישור ליוזמות שמגיעות מלמטה. שלל סוכני סוציאליזציה של המדינה (בעיקר תקשורת וחינוך) מקדמים ומעניקים לגיטימציה לנורמליזציה. במדינות המפרץ (כמו האמירויות, בחריין ועומאן), שאוכלוסייתן דלילה ואין בהן איגודים מקצועיים, קל יחסית למשטר לקדם מדיניות זו. ואולם גם במדינות שמתקיימת עימן נורמליזציה לגיטימית קיימים כיסי התנגדות בחברה האזרחית, אך אלה מוכלים או נבלמים על ידי המשטר. מודל זה מתאים ליחסי ישראל עם הרשות הפלסטינית בתחילתם ועם האמירויות, בחריין ומרוקו.

יחסי ישראל-הרשות הפלסטינית (1993-2000)

עד תחילתו של המשא ומתן בין ישראל לפלסטינים באוסלו ב-1992, שהוביל לחתימת הסכם הכרה הדדי בספטמבר 1993, לא היו קשרים ביניהם. אומנם לאורך השנים התקיימו מגעים בין גורמי שמאל בישראל לגורמים רשמיים באש"ף, ומ-1986 אף החלו שיחות חשאיות בין גורמים רשמיים משני הצדדים (פודה, 2019, עמ' 72-77), אולם ככלל בשום שלב לא התקיימה נורמליזציה. שלל ההסכמים שנחתמו בין ישראל ואש"ף, ומאוחר יותר עם הרשות הפלסטינית בשנים 1993-1999 הניחו את התשתית לכינון יחסים "נורמליים". המונח שיתוף פעולה הופיע לא פחות מ-30 פעם בהצהרת העקרונות בדבר הסדרי ביניים של ממשל עצמי בין ישראל ואש"ף, שפורסמה ב-13 בספטמבר 1993 בהקשר של שיתופי פעולה בתחומי מים, חשמל, אנרגיה, תחבורה, תקשורת, סחר, משאבי אנוש, יחסי עבודה, רווחה ועוד.¹⁰ ההסכם הכלכלי (פריז, אפריל 1994) ובפרט הסכם הביניים (ווינגטון, ספטמבר 1995) התייחסו בהרחבה לשיתופי הפעולה המצופים בין ישראל והפלסטינים. סעיף 8 בהסכם הביניים קבע כי "שני הצדדים ישתפו פעולה בקידום דו-השיח והיחסים בין עמיהם, כמו גם בהשגת חשיפה רחבה יותר של שני הציבורים לתהליך השלום. [...] וינקטו צעדים לטפח דיון ומעורבות ציבורית, להסיר מחסומים לקשרי גומלין ולהגדיל את חילופי עם-לעם".¹¹ נורווגיה, שהייתה השושבינה של הסכם אוסלו, הייתה אמורה למלא תפקיד פעיל במימון ובקידום פעילויות אלה.

הסכמים אלו יצרו את התשתית לכינון נורמליזציה לגיטימית בין ישראל והרשות הפלסטינית. סקר שנערך באוניברסיטת ביר זית לימד כי המגעים התכופים בין ישראלים ופלסטינים, כמו גם התלות הפוליטית והכלכלית הפלסטינית בישראל, הגבירו את התמיכה בנורמליזציה (Mi'ari, 1999, pp. 339-348). למרות הביקורת שהושמעה כלפי היבטים מסוימים של הסכם פריז (בייחוד אלה שדיברו על חיזוק התלות של המשק

במלאת שנה להסכמים עם האמירויות ובחריין ניכר כי הם עמדו בציפיות ואף מעבר לכך. סיכום שערכה שגרירות האמירויות בארצות הברית חשף לא פחות מ־70 פגישות, פעילויות משותפות והסכמים: כוננו יחסים דיפלומטיים ונערכו פגישות מדיניות; בתחומי הכלכלה והמסחר נחתמו עסקאות רבות בין בנקים וחברות; בתחומי הטכנולוגיה, הסביבה והאנרגיה נחתמו עסקאות בין חברות ממשלתיות ופרטיות; בתחומי הבריאות, התיירות והתעופה נחתמו עסקאות בין משרדי ממשלה, שירותי הבריאות וחברות פרטיות; וכן נחתמו כעשרים הסכמים בין ארגוני חברה אזרחית (The UAE and Israel, 2021). זאת ועוד, ישראל ערכה בים האדום תרגילי ימי משותף עם ארצות הברית, האמירויות ובחריין בנובמבר 2021 (קובוביץ, 2021). להדגשת ההבדל בין ההסכם עם האמירויות להסכמים עם מצרים וירדן הצהיר שר החוץ יאיר לפיד בטקס פתיחת השגרירות באבו דאבי כי "זה שלום בין עמים" (קרני, 2021). גם שיתוף הפעולה עם בחריין מרשים: כוננו יחסים דיפלומטיים, נחתמו שבעה הסכמים נורמליזציה, נפתח קו תעופה ישיר, נחתם הסכם ביטחוני לשיתוף פעולה, ולראשונה בעולם הערבי נציג של צה"ל ישרת בבחריין (לינק ווינטר, 2021; קובוביץ, 2022).

המונח "נורמליזציה מלאה" מופיע בכותרת ההסכם שנחתם בין ישראל והאמירויות ב־15 בספטמבר 2020: "הסכמי אברהם לשלום: חוזה שלום, יחסים דיפלומטיים ונורמליזציה מלאה".

גם במדינות שבהן מתקיימת נורמליזציה "לגיטימית" יש התנגדות עממית. למשל, ב'אגודה האמירתית למאבק בנורמליזציה' (אל־ראבטה אל־אמארתיה ל־מקאומת אל־תטביע) חברים 33,500 איש, לפי חשבון הטוויטר שלה, אם כי רבים מהם חיים מחוץ לאמירויות. גם בבחריין הביעו לפחות 23 ארגוני חברה אזרחית את תמיכתם בבעיה הפלסטינית והתנגדותם לנורמליזציה עם ישראל. עמדה דומה הביעה גם הפדרציה של האיגודים המקצועיים בבחריין המונה כ־25 אלף פועלים, מרביתם שיעים (Fakhro, 2021; Hassanein, 2021; Hoffman, 2020; UAE Opposition, 2020). מחקר שבדק כ־150 חשבונות טוויטר במפרץ גילה כי כ־80 אחוזים מהם כללו התבטאויות נגד נורמליזציה עם ישראל (Hitman & Zwilling, 2021). בשל שליטת המשטר בתקשורת המקומית קשה לדעת באיזו מידה מייצגים קולות אלה חוגים רחבים יותר במפרץ אך נראה כי אינם מציבים אתגר משמעותי, ובכל מקרה המשטרים באמירויות

יחסי ישראל עם האמירויות, בחריין ומרוקו (2020-היום) אפשר להגדיר את יחסי ישראל עם האמירויות, בחריין ומרוקו מאז שנות ה־90 ועד 2020 כנורמליזציה לא־רשמית. ישראל ומרוקו אף כוננו יחסים רשמיים ב־1995, שחזרו לדפוס לא־רשמי עם ניתוקם בעקבות האינתיפאדה הפלסטינית, אך עם חתימת הסכמי אברהם ב־2020 הנורמליזציה בין המדינות הפכה לגיטימית. הייתה זו הפעם הראשונה — חוץ מהמקרה הפלסטיני בשנים 1993-2000 — שהשלום בצד הערבי זכה ללגיטימציה עממית, אם כי נותרו כיסים של התנגדות (ראו להלן).

המונח "נורמליזציה מלאה" מופיע בכותרת ההסכם שנחתם בין ישראל והאמירויות ב־15 בספטמבר 2020: "הסכמי אברהם לשלום: חוזה שלום, יחסים דיפלומטיים ונורמליזציה מלאה". כותרת מפורטת זו הייתה במקור ניסוח ישראלי שהתקבל על ידי האמירויות (ד' קרצר, ראיון אישי, 27 באוקטובר 2021). הכותרת הבהירה כי בניגוד לתפיסה המסורתית ביחסים בינלאומיים, שראתה בכינון יחסים דיפלומטיים ביטוי לנורמליזציה של היחסים, לפי התפיסה הישראלית כינון היחסים לא היה ביטוי לנורמליזציה אלא שלב הכרחי בדרך להשגתה, המחייב חתימת הסכמים נוספים. ואכן ההסכם — שבו נזכר המונח נורמליזציה לא פחות מתשע פעמים, מתוכן שש פעמים נורמליזציה מלאה — כלל נספח שפירט שיתופי פעולה בתחומי מימון והשקעות, תעופה אזרחית, תיירות, חדשנות, סחר, מדע, טכנולוגיה, דואר, סביבה, תקשורת, בריאות ועוד. כעבור תקופה קצרה חתמו ישראל והאמירויות על ארבעה הסכמי נורמליזציה. לטענת אלן בייקר, שכינה בעבר כיועץ משפטי של משרד החוץ, ההתעקשות הישראלית על השימוש במילה זו נבעה מהניסיון המאכזב עם מצרים וירדן ומהציפייה ליחסים מלאים ורציניים יותר (בייקר 2020; Singer, 2021). הנקודה המעניינת היא שבנוסח הרשמי בערבית המונח **תטביע** אינו מופיע. במקומו מופיעים הצירופים "יחסים מלאים" (**עלאקאת כאמלה**) או "יחסים דיפלומטיים מלאים". גם בסעיף 5, העוסק ב"שיתוף פעולה והסכמים בתחומים אחרים", המונח "נורמליזציה מלאה" מתורגם לערבית כ"יחסים דיפלומטיים וידידותיים מלאים".¹² יש להניח כי המובן השלילי של המונח בערבית תרם להעלמתו מהנוסח הערבי של ההסכם. ישראל ובחריין פרסמו הצהרה משותפת ב־18 באוקטובר 2020 ללא שימוש במילה נורמליזציה בכותרתה. ואולם ההצהרה מנתה תחומים רבים של שיתופי פעולה אזרחיים מצופים, כולל בתחום תרבות השלום (Singer, 2021, pp. 462-463).

ובבחרין מקדמים בגלוי את הנורמליזציה עם ישראל ללא חשש.

ב־23 באוקטובר 2020 פרסמו ארצות הברית, סודאן וישראל הצהרה משותפת שאמרה, בין השאר, כי הושגה הסכמה לגבי נורמליזציה של היחסים בין ישראל וסודאן וסיום מצב הלוחמה ביניהן. הושגה גם הסכמה לכינון יחסי כלכלה ומסחר, בעיקר בתחום החקלאות. סוכם כי משלחות משני הצדדים ייפגשו בהקדם כדי לדון בשיתוף פעולה בתחומים הללו וכן בטכנולוגיה חקלאית, תעופה, ענייני הגירה ועוד (רביד, 2022, עמ' 270-289; Singer, 2021, p. 459). מעבר לכינון יחסים דיפלומטיים לא חלה התקדמות בנורמליזציה בין שתי המדינות. לפיכך אי אפשר לשפוט בשלב זה איזה דגם של נורמליזציה יתפתח בסודאן.

ב־22 בדצמבר 2020 פרסמו ארצות הברית, מרוקו וישראל הצהרה משותפת שלפיה ישראל ומרוקו מתעתדות לכוון יחסים דיפלומטיים, לקיים טיסות ישירות ולקדם שיתופי פעולה בתחומי מסחר, כספים, השקעות, טכנולוגיה וחדשנות, תיירות, מים, חקלאות, ביטחון תזונתי, אנרגיה, טלקומוניקציה ועוד. ההסכם היה חלק מעסקה שרקח טראמפ עם המלך מוחמד השישי תמורת הכרה אמריקאית בסיפוח הסהרה המערבית על ידי מרוקו והקמת קונסוליה (רביד, 2022, עמ' 290-306). המונח נורמליזציה כלל לא נזכר בהצהרה זו (Singer 2021, p. 460). בית המלוכה הציג את ההסכם כחזרה למצב היחסים הקודם, לפני שנותקו בעקבות האינתיפאדה. למעשה, בהצהרה המשותפת דובר על פתיחה מחדש של משרדים אלו. אין ספק שארמון המלוכה, המודע לרגישות של דעת הקהל הערבית והמרוקאית להיבט השלילי של המונח נורמליזציה, בחר במודע שלא לעשות בו שימוש, בפרט בעת כהונתו של ראש ממשלה מטעם מפלגת הצדק והפיתוח, המזוהה עם האחים המוסלמים (פויר, 2021; della Ragione 2021).

מאז פרסום ההצהרה ננקטו כמה צעדי נורמליזציה, כמו ביקור של מנכ"ל משרד החוץ אלון אושפיז ביולי 2021, ביקור של שר החוץ לפיד ופתיחת השגרירות ברבאט באוגוסט (ושגרירות מרוקו בתל אביב), חתימת הסכם בתחומי התרבות, ספורט ונוער באוקטובר וביקורים של משלחות עסקים, נוער וספורט. גולת הכותרת הייתה חתימת הסכם לשיתוף פעולה צבאי – הראשון בין ישראל ומדינה ערבית – בעת ביקור שר הביטחון בני גנץ במרוקו בנובמבר 2021 (פודה, 2021; קובוביץ, 2021). בעקבות הביקור נחתמה עסקה למכירת מערכת הגנה אווירית של ישראל למרוקו בשווי של כ־600 מיליון דולר (דבורי, 2022).

בניגוד לאמירות ולבחרין, הנורמליזציה עם מרוקו נשענת על יסודות מוקדמים יציבים הן בתחום הביטחוני והמודיעיני והן בתחום האזרחי. מאז שנות ה־90, מספר התיירים הישראליים במרוקו נע בין 25 ל־45 אלף בשנה; משלחות בתחומי התקשורת, החינוך והספורט קיימו ביקורים משותפים; התקיימו שיתופי פעולה בתחומי המוזיקה, הקולנוע והאומנות; מגעים בין הקהילה המרוקאית בישראל, הקהילה היהודית שנותרה במרוקו וארמון המלוכה – באמצעות יועצו היהודי של המלך אנדרה אזולאי – התקיימו לעיתים מזומנות.

יתרה מזו, חוקת 2011 קבעה כי הזהות העברית היא חלק מהמורשת המרוקאית הלאומית, דבר שהקל פעילות של גורמי חברה אזרחית בנושאי יהדות במרוקו. במסגרת זו הורה המלך לשקם ולחדש אתרי מורשת יהודיים כמו בתי עלמין, לשפץ קברי צדיקים, בתי כנסת, בתי קברות, בתי ספר ורחובות הרבעים היהודיים (מלאח). מרוקו גם אישרה תוכנית לימודים חדשה לבתי הספר היסודיים שעוסקת ביהדות מרוקו ובמורשתה (חלילי, 2020; לוי, 2018; 2020).

על פי אחד הסקרים, 41 אחוזים מהמרוקאים תומכים בנורמליזציה עם ישראל, אם כי רובם דוחים את הנורמליזציה עם האמירות ובחרין (Arab barometer, 2021, p. 13). קיים גם עמוד טוויטר – ייתכן ביוזמה ממשלתית – עם יותר מ־1,600 עוקבים (נכון לסוף 2021). העמוד שינה לאחרונה את שמו מ"מרוקאים למען הנורמליזציה עם ישראל" ל"מרוקאים בעד חידוש היחסים עם ישראל". בחירה זו נועדה ככל הנראה להבליט את המסר שהקשר עם ישראל אינו בגדר סטייה ממסורת העבר אלא דווקא חזרה אל הסדר ה"טבעי", ולהימנע מהסטיגמה השלילית המשווית למושג נורמליזציה בעולם הערבי. העמוד שבסמלו משולבים דגלי מרוקו וישראל מפרסם תכנים מגוונים ובהם: סקירה אוהדת של שיתופי פעולה מדיניים, ביטחוניים, כלכליים, טכנולוגיים ותרבותיים בין המדינות; שבחים למדיניותו הסובלנית של מלך מרוקו כלפי היהודים; ומתקפות חריפות נגד מתנגדי הנורמליזציה (וינטר, 2021).

ואולם גם במרוקו קיימים כוסי התנגדות לנורמליזציה. בדומה למצרים ולירדן, מובילים את ההתנגדות אסלאמיסטים מצד אחד ואנשי שמאל וליברלים מצד שני, רבים מהם חברים באיגודים מקצועיים. חוץ מארגוני חברה אזרחית הפועלים למען העניין הפלסטיני, מי שמוביל את ההתנגדות הוא "המרכז המרוקאי למעקב אחר המאבק נגד הנורמליזציה" (אל־מרצד אל־מע'רבי למנאחצ'ת אל־תטביע) שנוסד בשנת 2013. מרכז זה עוסק בגיוס תרומות, בארגון כנסים וימי עיון להעלאת המודעות למאבק הפלסטיני, בהפעלת לובי בפרלמנט

ניתוח היסטורי של יחסי ישראל-ערב מלמד כי התפתחו שלושה מודלים של נורמליזציה: לא-רשמית; רשמית; פונקציונלית; ולגיטימית או מלאה.

מניתוח הנורמליזציה הישראלית-ערבית אפשר להסיק כמה מסקנות:

- ראשית, מדינה יכולה לעבור ממצב אחד לאחר; כך מרוקו עברה מנורמליזציה לא-רשמית לרשמית (1995-2000) ובחזרה (2000-2020), ומנורמליזציה לא-רשמית ללגיטימית (2020); הרשות הפלסטינית עברה מנורמליזציה לגיטימית לרשמית מאז שנת 2000. גם קטר, עומאן, תוניסיה ומאוריטניה עברו תהליך שינוי דומה. השינוי הוא תולדה של התרחשויות ביחסי ישראל-ערב – בדרך כלל בהקשר הפלסטיני (אינתיפאדה או מבצעים בעזה) – ו/או התפתחויות בזירה הבינלאומית, למשל ועידת מדריד והתמוטטות ברית המועצות בראשית שנות ה-90, האביב הערבי ותמריצים שהוצעו על ידי ממשל טראמפ.
- שנית, הנורמליזציה עם מצרים וירדן הייתה בתחילה לגיטימית וחמה, אך הידרדרה במהירות לנורמליזציה רשמית ("שלוש קר"). תהליך דומה עלול להתרחש גם עם מרוקו, האמירויות ובחריין, אם כי אפשרות זו נראית כעת רחוקה ולא ריאלית.
- שלישית, לאור הפעילות הערה של ארגוני אנטי-נורמליזציה במצרים ובירדן ולאור האדישות היחסית של האמירויות, בחריין ומרוקו לעניין הפלסטיני, כדאי לישראל לערב דווקא את מצרים וירדן בקידום דיאלוג עם הפלסטינים, וזאת כדי להפחית את ההתנגדות בקרב ארגוני חברה אזרחית במדינות אלה.
- ולבסוף, בשל חשיבותה של ערב הסעודית בעולם הערבי והמוסלמי, לצירופה האפשרי למעגל ההסכמים יש חשיבות רבה, משום שהדבר יחזק את הנורמליזציה במצרים ובירדן וכן יסייע לשכנע מדינות ערביות אחרות להצטרף להסכמים. עם זאת יש לזכור כי הבעיה הפלסטינית עודנה מהווה חסם חשוב לשלום ולנורמליזציה בקרב גורמי חברה אזרחית בעולם הערבי והמוסלמי.

אלי פודה הוא פרופסור מן המניין בחוג ללימודי האסלאם והמזרח התיכון באוניברסיטה העברית בירושלים. בין השנים 2004–2009 כיהן בתפקיד ראש החוג; עומד בראש הקתדרה להיסטוריה של עמי האסלאם על שם באמברגר ופולד. מאז 2016 מכהן כנשיא האגודה הישראלית ללימודי המזרח התיכון והאסלאם (אילמ"א). פודה הוא חבר הנהלה במיתווים – המכון הישראלי למדיניות חוץ-אזורית – מאז הקמתו ב-2011. פרסם וערך שלושה-עשר ספרים ולמעלה

המרוקאי, בארגון הפגנות תמיכה בעניין הפלסטיני ובעידוד חרמות נגד ישראל (לוי, 2018, עמ' 15). בעקבות חתימת הסכמי הנורמליזציה נערכו הפגנות בכמה ערים ופורסמו גינויים בטוויטר תחת ההאשטג "הנורמליזציה [היא] בגידה" (אל-תטביע ח'יאנה). קשה להעריך את מספרם ומשקלם של המתנגדים לנורמליזציה, אולם נראה כי הארמון פועל למסגור ההתנגדות לנורמליזציה כאנטי-פטריוטיות למולדת (Riboua, 2020).

סיכום ומסקנות

ניתוח המונח נורמליזציה בהקשר ליחסי ישראל-ערב מלמד כי בישראל ובעולם הערבי התפתחו פרשנויות שונות ומנוגדות למושג זה, אשר לא עלו בהכרח בקנה אחד עם הפרשנות המקובלת בזירה הבינלאומית. בעוד הנורמליזציה נתפסה שם כהשבת המצב לקדמותו לאחר קונפליקט והיא חופפת במידה רבה לכינון יחסים דיפלומטיים, ישראל ראתה בנורמליזציה את מכלול הצעדים הננקטים בתחום הפוליטי-מדיני, הכלכלי והתרבותי במישור הממשלתי והעממי לאחר חתימת הסכם השלום וכינון היחסים הדיפלומטיים. באופן טבעי, בהיעדר הכרה ויחסים מוקדמים לא היה כאן מצב של החזרת המצב לקדמותו. מנגד, הצד הערבי בהכללה ראה את הנורמליזציה כמושג שלילי והעדיף לעשות שימוש במונחים "יחסים רגילים/טבעיים", שמשמעותם יחסים בין ממשלות ולא בין עמים.

ניתוח היסטורי של יחסי ישראל-ערב מלמד כי התפתחו שלושה דגמים של נורמליזציה: לא-רשמית; רשמית; פונקציונלית; ולגיטימית או מלאה. דגם הנורמליזציה נקבע בעקבות הבחירה הערבית, משום שישראל הייתה מעוניינת תמיד בכינון נורמליזציה מלאה, אולם חסמים שונים – כמו התנגדות עממית בקרב ארגוני חברה אזרחית וכמה מדינות ערביות ומוסלמיות – הציבו קשיים בפני ממשלות שנאלצו להגביל את ממדי הנורמליזציה. כך נוצרו שלושה סוגים של נורמליזציה: הראשון מתקיים לפני כינון יחסים דיפלומטיים והוא מתבצע בחשאי בעיקר במישור הצבאי והמודיעיני, אך לעיתים גם במישור המדיני והכלכלי. השני מתקיים עם כינון יחסים דיפלומטיים פומביים שמובילים לשיתופי פעולה – חשאיים וגלויים – במישור הממשלתי, בעיקר במישור הצבאי והמודיעיני, אך לעיתים גם בתחום הכלכלי. הסוג השלישי של נורמליזציה – הדרגה הגבוהה ביותר שלה – מתקיים בתחום הכלכלי והתרבותי האזרחי בין העמים. בניגוד לשני הסוגים הראשונים, שהם בדרך כלל פועל יוצא של קיום אינטרסים משותפים, הרמה הגבוהה של נורמליזציה היא תולדה של קבלה מוחלטת של האחר, שאינו נתפס עוד כמאיים על הזהות העצמית.

הסכם היסטורי: נרמול יחסים בין סרביה לקוסובו (2013), 20 באפריל). <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4369829,00.html>

הצהרה מטעם כינוס תגובה לזיכרון ליל הבדולח ואימי השואה בירושלים (1965, 28 בנובמבר). **מעריב**. <https://bit.ly/34waXVv>

וינטר, א' (2015). **עיון השוואתי במאבקם של משטרי מצרים וירדן על הלגיטימיות של הסכמי השלום עם ישראל, 1973-2001** [חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה] אוניברסיטת תל אביב.

וינטר, א' ולינק, מ' (2021). **שנה לחתימת ההסכם: מהי עמדת הציבור במרוקו? הנורמלי החדש, גיליון 3**, המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://app.activetrail.com/S/diaixtd3z3f.htm>

וינטר, א' ועיסא, ג' (2021, 3 בנובמבר). **ישראל ומצרים מתקרבות: האם האיגודים המקצועיים מהווים מכשול? מבט על, גיליון 1530** המכון למחקרי ביטחון לאומי.

חלילי, י' (2020, 14 בדצמבר). **מחזיר עטרה ליושנה: מלך מרוקו ישקם את אתרי המורשת היהודיים**. <https://www.ynet.co.il/judaism/article/rJypJ7N2v>

חריף, י' (1965, 12 במאי). **אשכול לארהארד: נורמליזציה ביחסים בין שתי המדינות, אך לא בין שני העמים**. **מעריב**. <https://bit.ly/3glxxMZ>

חריף, י' (1979, 24 בדצמבר). **חבלי הלידה של הנורמליזציה**. **מעריב**. <https://bit.ly/3oLizu8>

חריף, י' (1979, 28 בדצמבר). **"איתותים" בין קהיר לירושלים לקראת ביקור בגין באסאן**. **מעריב**. <https://bit.ly/3Brv5UM>

טמיר, א' (1988). **חייל שוחר שלום**. עידנים.

ידלין, ר' (1988). **גניוס יהיר ועושק: אנטי-ציונות כאנטי-יהדות במצרים**. מרכז זלמן שזר לתולדות ישראל.

יצחקוב, ד' (2019). **איראן-ישראל 1963-1948: קשרים בילטרליים בצל שותפות אינטרסים במרחב גאופוליטי משתנה**. מרכז משה דיין ללימודי המזרח ואפריקה.

כהנוב, מ', סאלם, ו', נסראלה, ר' ונוימן, י' (2007). **הערכת שיתוף הפעולה בין ארגונים פלסטיניים וישראלים בחברה האזרחית**. מכון ירושלים לחקר ישראל.

כפיר, א' וגנאור, א' (1985, 23 בדצמבר). **ישראל ופולין: היחסים מתחילים במגע אווירי**. **חדשות**. <https://bit.ly/3uN7nRj>

לביא, א' (עורך) (2010). **ישראל ויוזמת השלום הערבית**. אוניברסיטת תל אביב – מרכז תמי שטיינמץ למחקרי שלום.

לוי, ע' (2018). **ישראל ומרוקו: שיתוף פעולה עם שורשים**. מיתווים. <https://bit.ly/3oMt0h8>

לוי, ע' (2020, 29 בנובמבר). **"הם משלנו!": היהודים בספרי הלימוד של מרוקו**. <https://www.ynet.co.il/news/article/rkqL5eTcP>

לינק, מ' ווינטר, א' (עורכים) (2021). **הנורמלי החדש: ידיעון דו-חודשי בנושאי שלום ונורמליזציה, גיליון מס' 2**, המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://app.activetrail.com/S/diaizjffdt.htm>

מיטל, י' (1998). **נורמליזציה וקשרי כלכלה בהסכמים שבין ישראל לירדן**. אוניברסיטת תל אביב. קרן ארמנד המר לשיתוף פעולה כלכלי במזרח התיכון.

מרקוס, י' ולישיב, ו' (1965, 29 במרס). **אשכול מזהיר הסורים מפני הטיית מי הירדן**. **דבר**. <https://bit.ly/3JqDQpo>

מרקיש, ד' (1987, 13 בנובמבר). **ויקטור לואיס: אני רוצה לשבת באילת, בבית שלי**. **מעריב**. <https://bit.ly/3vp7bYM>

ניצים? יונים? לא (1977, 31 במרס). **מעריב**. <https://bit.ly/3sCclby>

סולטן, ד' (2007). **בין קהיר לירושלים: הנורמליזציה בין מדינות ערב וישראל – הדוגמה המצרית**. המכון האוניברסיטאי לדיפלומטיה ושיתוף פעולה אזורי.

משבעים מאמרים אקדמיים. ספריו האחרונים בעברית: **בין יציבות למהפכה: עשור לאביב הערבי** (ערך עם און וינקלר, הוצאת כרמל, 2021); **מפילגש לידועה בציבור: יחסיה החשאיים של ישראל עם מדינות ומיעוטים במזרח התיכון, 1948-2020** (עם עובד, 2022). elie.podeh@mail.huji.ac.il

מקורות

אורון, א' (2011). **יחסי השלום בין ישראל למצרים – העשור הראשון (1980-1989): קרירות ידועה מראש?** [עבודה לתואר מוסמך] האוניברסיטה העברית בירושלים.

אייכנר, א' (2020, 23 במאי). **בכירים בישראל על הפסקת התיאום הביטחוני: "הפלסטינים אמרו שלא יאפשרו אלימות"**. <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5735284,00.html>

אל-מהדי, א' (2001). **הדעה האחרת: בזכות הדמוקרטיה והשלום**. הקיבוץ המאוחד.

אלפר, י' (2015). **מדינה בודדה: החיפוש החשאי של ישראל אחר בעלות ברית באזור**. מטר.

אסף, מ' (1980, 1 בספטמבר). **מדוע אין נורמליזציה**. **דבר**. <https://bit.ly/3Bi5WM5>

בייקר, א' (2020, 18 באוקטובר). **ניתוח משפטי: הסכמי אברהם – הסכמי שלום או הסכמי נירמול יחסים? המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה**. <https://bit.ly/3HRhWqb>

בליטכה, ע' וג'בר, א' (2015). **שיתוף פעולה בין ארגונים פלסטיניים וישראלים בחברה האזרחית**. **ביטחון סוציאלי**, 98, 240-217. <https://bit.ly/3gMen98>

בר, ג' (2005). **אזורי התעשייה עודם הפתרון המועדף**. בתוך מ' סלע (עורכת). **קשרי הכלכלה בין ישראל לפלסטינים: לקחי העבר ומבט לעתיד**. הוצאת רמות – אוניברסיטת תל אביב.

גמר, מ' (עורך) (1981). **תהליך נירמול היחסים בין ישראל לבין מצרים (אפריל 1979 – אוקטובר 1980) מסמכים עקריים**. מכון שילוח לחקר המזרח התיכון ואפריקה.

גרנות, ע' (1979, 3 ביוני). **המלצות ועדת המנכ"לים בנושא הנורמליזציה: פתיחת גבולות, תירות, תיקשורת, מסחר, מדע**. **מעריב**. <https://bit.ly/3LyTOWG>

גרנות, ע' (1980, 6 בינואר). **מינוי מורתדה לשגריר בישראל "נורמליזציה בפרופיל נמוך"**. **מעריב**. <https://bit.ly/3GL4Nh9>

דבורי, ג' (2020, 13 בפברואר). **מרוקו: עסקת ענק לתעשייה האווירית לאחר ביקורו של גנץ**. <https://bit.ly/35x0kSk>

דברי אדנאור על הסכם השילומים (1953, 23 במרס). **מעריב**. <https://bit.ly/3oHDbU8>

דברי ראש הממשלה מנחם בגין בכנסת בעת ביקורו של נשיא מצרים אנואר סאדאת (1977, 20 בנובמבר). הכנסת. www.knesset.gov.il/process/docs/beginspeech.htm

דובק, אפרים. 1998. **ובכל זאת שלום: יחסי ישראל ומצרים**. ידיעות אחרונות.

דויטשקרון, א' (1965, 25 באפריל). **מחלוקת על פירסום חלק מההודעה המשותפת עיכבה ההודעה על היחסים בין בון לישראל**. **מעריב**. <https://bit.ly/3uJ1XH1>

דויטשקרון, א' (1966, 7 בינואר). **שבועון גרמני על השגריר בישראל: "כוחו של פאולס – באיפוק"**. **מעריב**. <https://bit.ly/3LpIX6x>

דיסנצ'ק, ע' (1977, 7 באפריל). **סאדאת: הצעד הבא – הקמת צוות בראשות ואנס שיכין את ועידת ז'נווה עם בריה"מ**. **מעריב**. <https://bit.ly/34VSAco>

סלע, מ' (עורכת) (2006). **היחסים הכלכליים בין ישראל למצרים: על סף עידן חדש?** המכון האוניברסיטאי לדיפלומטיה ולשיתוף פעולה אזורי.

עג'מי, פ' (2000). **ארמון החלומות של הערבים: אודיסיאה של דור** [ע' זילבר, מתרגמת]. עם עובד.

עלי, כ' (1993). **לוחמים ועושי שלום** [א' רובינזון, מתרגם]. מערכות.

פודה, א' (2019). ישראל והפלסטינים: הזדמנויות וההמחצות לשלום מאז ראשית הסכסוך ועד הסכמי אוסלו (1993-2020). בתוך א' לביא, י' רונן וה' פישמן (עורכים). **25 שנה לתהליך אוסלו: ציון דרך בניסיונות ליישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני**. כרמל.

פודה, א' (2021, 30 בנובמבר). **זה עוד לא היה: ההסכם הצבאי בין ישראל למרוקו**. N12. <https://bit.ly/3LvAVZQ>.

פודה, א' (2022). **מפילגש לידועה: בציבור: היחסים החשאיים של ישראל עם מדינות ועם מיעוטים במזרח התיכון, 1948-2020**. עם עובד.

פויר, ש' (2021, 15 ביולי). **תנופה לנורמליזציה בין ישראל ומרוקו?** מבט על, גיליון 1495, המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://bit.ly/3LymCDJ>

פסקין, ד' (2019, 12 באוגוסט). פער עמומים בין שתי הכלכלות: 83% מהיצוא הפלסטיני מגיע לישראל. **כלכליסט**. <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3768097,00.html>

פרי, ס' (2021, 26 במרס). "השלום עם האמירויות חשוב, אבל השלום עם מצרים הרבה הרבה יותר". **ידיעות אחרונות**. <https://www.yediot.co.il/articles/0,7340,L-5904319,00.html>

קובוביץ, י' (2021, 11 בנובמבר). ישראל עורכת תרגיל משותף עם בחריין, איחוד האמירויות ואר"ב בים האדום. **הארץ**. <https://www.haaretz.co.il/news/politics/1.10375980>

קובוביץ, י' (2021, 24 בנובמבר). גנץ חתם על הסכם לשיתוף פעולה ביטחוני בין ישראל למרוקו. **הארץ**. <https://www.haaretz.co.il/news/politics/1.10412260>

קובוביץ, י' (2022, 3 בפברואר). גנץ חתם על הסכם ביטחוני עם בחריין: "שיתוף פעולה אסטרטגי לחיזוק יציבות האזור". **הארץ**. <https://www.haaretz.co.il/news/politics/premium-1.10588942>

קרני, י' (2021, 30 ביוני). זה שלום בין עמים. **ידיעות אחרונות**.

רביד, ב' (2022). **השלום של טראמפ: הסכמי אברהם והמהפך במזרח התיכון**. משכל – ידיעות אחרונות.

רוז אליינס (2009, 24 ביולי). מאמר מערכת, גיליון 4232, עמ' 38. שגב, ש' (1980, 29 בפברואר). פריצת הדרך הדיפלומטית לישראל מול פריצת הדרך הצבאית לארה"ב. **מעריב**. <https://bit.ly/3oOldPQ>

שגב, ש' (1980, 22 באוגוסט). "הזמנתי את הנשיא נבון לבקר במצרים, לא כדי לפגוע בבגין אלא כדי לחזק תהליך הנורמליזציה". **מעריב**. <https://bit.ly/3JGdvzl>

שיגב, ר' (2001). **יחסים של המשכילים המצריים ליוזמת השלום של אנור אל-סאדאת בין השנים 1977-1981** [עבודה לתואר מוסמך] אוניברסיטת בר-אילן.

שליים, א' (2005). קיר הברזל: ישראל והעולם הערבי [י' שרת, מתרגם]. ידיעות אחרונות.

שליים, א' (2009). **המלך חוסיין – ביוגרפיה פוליטית** [ד' ברעם, מתרגמת]. דביר.

שמיר, ש' (עורך) (2004). **יחסי ישראל-ירדן: פרויקטים, כלכלה, עסקים**. הוצאת רמות – אוניברסיטת תל אביב.

שמיר, ש' (2005). ההפרדה הכלכלית בלתי אפשרית ואינה רצויה. בתוך מ' סלע (עורכת). **קשרי הכלכלה בין ישראל לפלסטינים: לקחי העבר ומבט לעתיד**. רמות – אוניברסיטת תל אביב.

שמיר, ש' (2006). ההישגים והבעיות של השלום הישראלי-מצרי. בתוך מ' סלע (עורכת). **היחסים הכלכליים בין ישראל למצרים: על סף עידן חדש?** המכון האוניברסיטאי לדיפלומטיה ולשיתוף פעולה אזורי.

שמיר, ש' (2012). **עלייתו ושקיעתו של השלום החם עם ירדן: המדינאות הישראלית בימי חוסיין**. הקיבוץ המאוחד.

שמיר, ש' (2016). **עלה טרף: סיפור המרכז האקדמי הישראלי בקהיר – פרקי יומן על המפגש בין ישראלים למצרים בעקבות כינון השלום**. אוניברסיטת תל אביב, הוצאה לאור על שם חיים רובין.

ששון, מ' (1992). **שבע השנים בארץ המצרים**. עידנים.

תדמור, י' (1980, 3 ביוני). נורמליזציה בפרופיל נמוך. **דבר**. <https://bit.ly/3oOc21H>

אל-בסתאני, ה' (2013). **مقاومة التطبيع** [המאבק נגד הנורמליזציה]. **חק אל-עודה, מס' 53**.

אל-ג'והרי, א' (2009). **الصباح: تاج اللغة وصحاح العربية** [מילון אל-צחאח: כתר השפה ושלמות הערבית]. דאר אל-חדית'.

אל-טיב, ש' (2021, 1 בנובמבר). **السلام الشعبي المفقود بين مصر وإسرائيل** [השלום העממי האבוד בין מצרים וישראל]. Middle East Transparent. <https://bit.ly/3t7lcGQ>

אל-קטאמי, א' (2020, 31 במאי). **أشهار الهيئة العربية لمجابهة التطبيع والصهيونية** [הופעת הרשות הערבית למאבק בנורמליזציה והציונות]. **רא' אליום**. <https://bit.ly/3M4yxJM>

المؤشر العربي 2017/2018 [האינדקס הערבי 2017/2018] (2018). אל-מרכז אל-ערבי לל-אבחאת' ודראסת אל-סיאסאת Arab Center for Research & Policy Studies. עמ' 36. <https://bit.ly/3uTlqoN>

חמדאן, ע' (1989). **التطبيع: استراتيجية الاختراق الصهيوني** [הנורמליזציה: אסטרטגיית החדירה הציונית]. דאר אל-אמאן לל-טבאעה ואל-נשר.

יקין, ס' (2003). **التطبيع: بين المفهوم والممارسة** [הנורמליזציה: בין הרעיון והיישום]. אל-מא'ססה אל-פלסטיניה לל-ארשאד אל-קומי. עבד אל-ראזק, ח' (2000). **التطبيع ومقاومة الغزوة الصهيونية** [הנורמליזציה והמאבק נגד הפלישה הציונית]. ללא שם הוצאה. עוצ', מ' (1988). **الاستخراجية الإسرائيلية لتطبيع العلاقات مع البلاد العربية** [האסטרטגיה הישראלית לנורמליזציה של היחסים עם מדינות ערב]. מרכז דראסאת אל-יחדה ל-ערביה.

ע'אלי, ב' (1990). **أحداث سياسية** [שיחות מדיניות]. מכתבת אל-אנגלוראל-מצריה.

Abadi, J. (2005). The road to the Israeli-Polish rapprochement. *Middle Eastern Studies*, 41(6), 863-888. <https://www.jstor.org/stable/4284413>

Andoni, G. (2003). *The people-to-People programmes: Peacemaking or normalisation?* EuroMeSCo Brief 1. <https://bit.ly/3BkUZt1>

Arab barometer VI: Morocco country report (2021). <https://bit.ly/3Bj30yC>

Barston, R.P. (2006). *Modern diplomacy*, 3rd Ed. Pearson Longman.

Caplan, R. (2019). *Measuring peace: Principles, practices and politics*. Oxford University Press.

Cha, D.V. (1996). Bridging the gap: The strategic context of the 1965 Korea-Japan normalization treaty, *Korean Studies*, 20(1), 123-160. DOI: 10.1353/ks.1996.0009

Cowan, J. M. (Ed.). 1994 [1979]. *Arabic-English dictionary: The Hans Wehr dictionary of modern written Arabic*. 4th ed. Spoken Language Services.

Dajani, M., & Baskin, G. (2006). Israeli-Palestinian joint activities: Problematic endeavor, but necessary challenge. In E. Kaufman, W. Salem & J. Verhoeven (Eds.), *Bridging the divide: Peacebuilding in the Israeli-Palestinian conflict* (pp. 87-109). Lynne Rienner.

סלע, מ' (עורכת) (2006). **היחסים הכלכליים בין ישראל למצרים: על סף עידן חדש?** המכון האוניברסיטאי לדיפלומטיה ולשיתוף פעולה אזורי.

עג'מי, פ' (2000). **ארמון החלומות של הערבים: אודיסיאה של דור** [ע' זילבר, מתרגמת]. עם עובד.

עלי, כ' (1993). **לוחמים ועושי שלום** [א' רובינזון, מתרגם]. מערכות.

פודה, א' (2019). ישראל והפלסטינים: הזדמנויות וההמחצות לשלום מאז ראשית הסכסוך ועד הסכמי אוסלו (1993-2020). בתוך א' לביא, י' רונן וה' פישמן (עורכים). **25 שנה לתהליך אוסלו: ציון דרך בניסיונות ליישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני**. כרמל.

פודה, א' (2021, 30 בנובמבר). **זה עוד לא היה: ההסכם הצבאי בין ישראל למרוקו**. N12. <https://bit.ly/3LvAVZQ>.

פודה, א' (2022). **מפילגש לידועה: בציבור: היחסים החשאיים של ישראל עם מדינות ועם מיעוטים במזרח התיכון, 1948-2020**. עם עובד.

פויר, ש' (2021, 15 ביולי). **תנופה לנורמליזציה בין ישראל ומרוקו?** מבט על, גיליון 1495, המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://bit.ly/3LymCDJ>

פסקין, ד' (2019, 12 באוגוסט). פער עמומים בין שתי הכלכלות: 83% מהיצוא הפלסטיני מגיע לישראל. **כלכליסט**. <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3768097,00.html>

פרי, ס' (2021, 26 במרס). "השלום עם האמירויות חשוב, אבל השלום עם מצרים הרבה הרבה יותר". **ידיעות אחרונות**. <https://www.yediot.co.il/articles/0,7340,L-5904319,00.html>

קובוביץ, י' (2021, 11 בנובמבר). ישראל עורכת תרגיל משותף עם בחריין, איחוד האמירויות ואר"ב בים האדום. **הארץ**. <https://www.haaretz.co.il/news/politics/1.10375980>

קובוביץ, י' (2021, 24 בנובמבר). גנץ חתם על הסכם לשיתוף פעולה ביטחוני בין ישראל למרוקו. **הארץ**. <https://www.haaretz.co.il/news/politics/1.10412260>

קובוביץ, י' (2022, 3 בפברואר). גנץ חתם על הסכם ביטחוני עם בחריין: "שיתוף פעולה אסטרטגי לחיזוק יציבות האזור". **הארץ**. <https://www.haaretz.co.il/news/politics/premium-1.10588942>

קרני, י' (2021, 30 ביוני). זה שלום בין עמים. **ידיעות אחרונות**.

רביד, ב' (2022). **השלום של טראמפ: הסכמי אברהם והמהפך במזרח התיכון**. משכל – ידיעות אחרונות.

רוז אליינס (2009, 24 ביולי). מאמר מערכת, גיליון 4232, עמ' 38. שגב, ש' (1980, 29 בפברואר). פריצת הדרך הדיפלומטית לישראל מול פריצת הדרך הצבאית לארה"ב. **מעריב**. <https://bit.ly/3oOldPQ>

שגב, ש' (1980, 22 באוגוסט). "הזמנתי את הנשיא נבון לבקר במצרים, לא כדי לפגוע בבגין אלא כדי לחזק תהליך הנורמליזציה". **מעריב**. <https://bit.ly/3JGdvzl>

שיגב, ר' (2001). **יחסים של המשכילים המצריים ליוזמת השלום של אנור אל-סאדאת בין השנים 1977-1981** [עבודה לתואר מוסמך] אוניברסיטת בר-אילן.

שליים, א' (2005). קיר הברזל: ישראל והעולם הערבי [י' שרת, מתרגם]. ידיעות אחרונות.

שליים, א' (2009). **המלך חוסיין – ביוגרפיה פוליטית** [ד' ברעם, מתרגמת]. דביר.

שמיר, ש' (עורך) (2004). **יחסי ישראל-ירדן: פרויקטים, כלכלה, עסקים**. הוצאת רמות – אוניברסיטת תל אביב.

שמיר, ש' (2005). ההפרדה הכלכלית בלתי אפשרית ואינה רצויה. בתוך מ' סלע (עורכת). **קשרי הכלכלה בין ישראל לפלסטינים: לקחי העבר ומבט לעתיד**. רמות – אוניברסיטת תל אביב.

שמיר, ש' (2006). ההישגים והבעיות של השלום הישראלי-מצרי. בתוך מ' סלע (עורכת). **היחסים הכלכליים בין ישראל למצרים: על סף עידן חדש?** המכון האוניברסיטאי לדיפלומטיה ולשיתוף פעולה אזורי.

- della Ragione, T. (2021, May 5). Morocco's normalization with Israel: The party for Justice and Development (PJD)'s reaction. *Tel Aviv Notes*, 15(4), MDC. <https://bit.ly/3LAkkDZ>
- Fakhro, E. (2021, June 23). *Selling normalization in the Gulf*. MERIP. <https://bit.ly/3v6nVUT>
- Fardella, E. (2009). The Sino-American Normalization: A Reassessment. *Diplomatic History*, 33(4), 545-578. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7709.2009.00799.x>
- Friedman, T.L. (2002, February 17). An intriguing signal from the Saudi crown prince. *The New York Times*. <https://nyti.ms/3H0iWY9>
- Georgia and Russia: Why and how to save normalization (2020, October 27). Briefing No. 90. International Crisis Group. <https://bit.ly/3Jw8eKB>
- Ginat, R., & Abu Ghazaleh Mahajneh, M. (2021). Rethinking the Israeli-Egyptian peace: Perceptions and receptions within Egyptian society (1977-1982). *Contemporary Review of the Middle East*, 9, 9-30.
- Han, X. (1992). Sino-Israeli Relations. *Journal of Palestine Studies*, 22(2), 62-77. <https://doi.org/10.2307/2537269>
- Harlow, B. (1986). Egyptian intellectuals and the debate on the "normalization of cultural relations". *Cultural Critique*, 4, 33-58. <https://doi.org/10.2307/1354333>
- Hassanein, H. (2021, August 31). What the new style of normalization looks like. *The Jerusalem Post*. <https://bit.ly/3oO6eoR>
- Hava, J.G. (1982). *Al-Farā'id: Arabic-English dictionary*. Dar al-Mashriq.
- Hegghammer, T. (2001). *Tatbi': The Egyptian debate over normalisation of relations with Israel, 1979-2000*. [MA Thesis], Oxford University Press.
- Herzog, S., & Hai, A. (2005). *The power of possibility: The role of people-to-people programs in the current Israeli-Palestinian reality*. Friedrich Eber Stiftung. <https://bit.ly/34F2ak1>
- Hill, F., Kemal K., & Moffatt, A. (2015). Armenia and Turkey: From normalization to reconciliation. *Turkish Policy Quarterly*, 13(4), 127-138. <https://bit.ly/3rN5Mcv>
- Hitman, G., & Zwillig, M. (2021). Normalization with Israel: an analysis of social networks discourse within Gulf states, *Ethnopolitics*. <https://doi.org/10.1080/17449057.2021.1901380>
- Hoffman, A. (2020). Gulf citizens against normalization: Reactions to Israel's normalization agreements with the UAE and Bahrain. *Beehive Middle East Social Media*, 8(6), 3-7.
- Hoglund, K., & Soderberg Kovacs, M. (2010). Beyond the absence of war: The diversity of peace in post-settlement societies. *Review of International Studies*, 36(2), 367-390. <https://www.jstor.org/stable/40783203>
- Hsiao T.G. & Witunski, M. (Eds.) (1983). *Sino-American normalization and its policy implications*. Praeger.
- Jimmy Carter, "Establishing diplomatic relation with China" (1978, December 15). USC US-China Institute. <https://bit.ly/3HN1bfP>
- Joint Palestinian-Israeli Public Opinion Poll (2000). PSR. <https://www.pcpsr.org/en/node/461>
- Kirby, W.C., Ross, R.S., & Li, G. (Eds.) (2007). *Normalization of U.S.-China relations*. Harvard University Press.
- Kornbluth, D. (2002). Jordan and the anti-normalization campaign, 1994-2001. *Terrorism and Political Violence*, 14(3), 80-108. <https://doi.org/10.1080/714005622>
- Landau, E.B. (2006). *Arms Control in the Middle East: Cooperative security dialogue and regional constraints*. Sussex Academic Press.
- Lane, E.W. (1956). *Arabic-English lexicon*, Vol. 5. Fredrick Ungar Publishing.
- Lim, A. (Ed.) (2012). *The case for sanctions against Israel*. Verso.
- Lucas, E.R. (2004). Jordan: The death of normalization with Israel. *Middle East Journal*, 58(1), 93-111. DOI:10.3751/58.1.15
- Lukacs, Y. (1997). *Israel, Jordan, and the peace process*. Syracuse University Press.
- Macmillan dictionary (n.d.). *Normalize relations*. <https://www.macmillandictionary.com/dictionary/british/normalize-relations>
- Mi'ari, M. (1999). Attitudes of Palestinians toward normalization with Israel. *Journal of Peace Studies*, 36(3), 339-348. <https://doi.org/10.1177/0022343399036003006>
- Miller, B. (2000). "The International, regional and domestic sources of regional peace. In A.M. Kacowicz, Y. Bar-Siman-Tov, O. Elgström, & M. Jerneck (Eds.), *Stable peace among nations* (pp. 55-73) Rowman and Littlefield.
- Mobius, J.M. (1966). The Japan-Korea normalization process and Korean anti-Americanism. *Asia Survey*, 6(4), 241-248. <https://doi.org/10.2307/2642122>
- Muasher, M. (2008). *The Arab center: The promise of moderation*. Yale University Press.
- Naser-Najjab, N. (2020). *Dialogue in Palestine: The people-to-people diplomacy programme and the Israeli-Palestinian conflict*. I. B. Tauris.
- Oda, S. (1967). The normalization of relations between Japan and the Republic of Korea. *The American Journal of International Law*, 61(1), 35-56. DOI: <https://doi.org/10.2307/2196830>
- Palestine BDS National Committee (n.d.). BDS. <https://bdsmovement.net/bnc>
- Podeh, E. (2007). Normal relations without normalization: The evolution of Egyptian-Israeli relations, 1979-2006 — The politics of cold peace. In E.G. Corr, J. Ginat, & S.M. Gabbay (Eds.), *The search for Israeli-Arab peace: Learning from the past and building trust* (pp. 107-129). Sussex Academic Press.
- Podeh, E. (2015). *Chances for peace: Missed opportunities in the Arab-Israeli conflict*. University of Texas Press.
- Podeh, E. (2018). A distorted other: Jews, Israel and the Arab-Israeli conflict in Egyptian school textbooks. In E. Podeh & S. Alayan (Eds.), *Multiple alterities: Views of others in textbooks of the Middle East* (pp. 141-166). Palgrave/Macmillan.
- Riboua, Z. (2020, December 24). *How Moroccans reacted to normalization with Israel*. The Atlantic Council. <https://bit.ly/3I7rZYF>

הערות

- 1 נוסח ההסכם:
<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20583/volume-583-I-8471-English.pdf>
- 2 פירוש המילה תטביע בערבית
<https://www.maaajim.com/dictionary/%D8%AA%D8%B7%D8%A8%D9%8A%D8%B9>
- 3 הערך טב"ע [בניין:2], מילון ערבי-עברי מאת מנחם מילסון
<https://arabdictionary.huji.ac.il/Arab Dictionary V2#/ Search>
- 4 מאמר מערכת "בין אל-מקאטעה ואל-תטביע", גיליון מיוחד של כתב העת מפגש, שעסק בעמדות של יוצרים ערבים בנושא הנורמליזציה (סתיו 1995), עמ' 1.
- 5 מונחים נוספים לתיאור דגם זה יכולים להיות **נורמליזציה חלקית** (Partial Normalization), **נורמליזציה כפויה** (Imposed Normalization) או **נורמליזציה סלקטיבית** (Selective Normalization)
- 6 נוסח ההסכמים:
https://www.knesset.gov.il/process/docs/camp_david.htm
- 7 נוסח ההסכם:
https://www.knesset.gov.il/process/asp/event_frame.asp?id=23
- 8 נוסח חוזה השלום:
<https://www.knesset.gov.il/process/docs/peace-jordan.htm>
- 9 ראו בהקשר זה: קו לעובד <https://bit.ly/35CxnVf>
- 10 הסכם הצהרת העקרונות:
https://www.knesset.gov.il/process/asp/event_frame.asp?id=37
- 11 הסכם ביניים ישראל-פלסטיני:
<https://www.knesset.gov.il/process/docs/heskemb7.htm>
- 12 יש לציין כי לא ניתן למצוא את נוסח ההסכם באתר משרד החוץ של האמירויות או באתר ממשלת האמירויות. בתקשורת האמירית פורסמו רק עיקריו. באתר משרד החוץ של האמירויות ישראל לא מופיעה ברשימת המדינות שלאמירויות יש הסכמים דיפלומטיים איתן.
<https://www.mofaic.gov.ae/ar-ae/the-UAE/UAE-the-achiever/Agreements>
- Rozman, G. (Ed.) (2000). *Japan and Russia: The tortuous path to normalization, 1949-1999*. S. Martin's Press.
- Salem, W. (2005). The anti-normalization discourse in the context of Israeli-Palestinian peace building. *Israel-Palestine Journal of Politics, Economics, and Culture*, 12(1), 100-109.
- Satloff, R. (1995). The Jordan-Israel treaty: A remarkable document. *Middle East Quarterly*, 2(1), 47-51.
- Scham, P.L. & Russell E.L. (2003). 'Normalization' and 'Anti-Normalization' in Jordan: The public debate. *Israel Affairs*, 9(3), 141-164. <https://doi.org/10.1080/13537120412331321573>
- Sela, A. (2005). Politics, identity and peacemaking: The Arab discourse on peace with Israel in the 1990s. *Israel Studies*, 10(2), 15-71. DOI:10.1353/is.2005.0122
- Serbia and Kosovo: The path to normalization* (2013, February 19). Europe Report 223. International Crisis Group. <https://bit.ly/3HQeTP7>
- Shai, A. (2011). Sino-Israeli relations: Current reality and future prospects. *Journal of Middle Eastern and Islamic Studies (in Asia)*, 5(2), 17-42. <https://doi.org/10.1080/19370679.2011.12023178>
- Shamir, S. (1988). Israeli views of Egypt and the peace process: The duality of vision. In W.B. Quandt (Ed.), *The Middle East: Ten years after Camp David*. The Brookings Institute.
- Singer, J. (2021). Introductory note to the Abraham Accords: Normalization agreements signed by Israel with the UEA, Bahrain, Sudan and Morocco. *International Legal Material*, 60(3), 448-463. DOI: <https://doi.org/10.1017/ilm.2021.18>
- Stein, W.K. (1997). Continuity and change in Egyptian-Israeli relations, 1973-97. In E. Karsh (Ed.), *From Rabin to Netanyahu: Israel's troubled agenda* (pp. 296-320). Frank Cass.
- Stern M.L. (2005). *Defense relations between the United States and Vietnam: The process of normalization 1977-2003*. McFarland and Company.
- Stewart, D. (2007). *Good neighborly relations: Jordan, Israel and the 1994-2004 peace process*. Tauris Academic Studies.
- The 2019-2020 Arab Opinion Index: Main results in brief* (2020, November 6). Arab Center Washington DC. <https://bit.ly/3HQMaJZ>
- The UAE and Israel: A year of progress* (2021, September 10). Embassy of the United Arab Emirates Washington DC. <https://bit.ly/3snP1VA>
- UAE opposition establishes anti-normalization group against Israel (2020, August 24). *The Jerusalem Post*. <https://bit.ly/34WPu7J>
- Vishwanathan, S. (1973). *Normalization of Japanese-Soviet relations, 1945-1970*. The Diplomatic Press.



IDF Spokesperson Unit (CC-BY-NC 2.0)

משבר הלגיטימציה של מודל גיוס החובה

יגיל לוי

האוניברסיטה הפתוחה

השיח הציבורי הערני על עתידו של גיוס החובה מזמין דיון רחב במשבר הלגיטימציה של המודל, משבר המחמיר עד כי רוב הציבור היהודי תומך בביטולו. לטענתי מודל גיוס החובה נתון במשבר לגיטימציה מתמשך, הנובע מקריסתו תחת עומס הסתירות שבתוכו הוא מתקיים. זוהי תוצאת פעולתם של תהליכי עומק חברתיים, ובהם התחזקות של שיח ליברלי-אזרחי וניאו-ליברלי כלכלי-חברתי ושקיעת האתוס הרפובליקני. בה בעת, הצבא במדיניותו מעצים סתירות אלה ואחרות, בראש ובראשונה הסתירה בין האתוס השוויוני של הגיוס ובין הגידול בשיעור אי-הגיוס. לא רק שהצבא לא נערך כראוי למשבר הלגיטימציה של מודל הגיוס, הוא גם אינו מודע לעוצמת המשבר. במקום זאת הצבא מגן על המודל בשם התפקידים החברתיים שהוא ממלא ותרומתו החברתית והכלכלית. ואולם קו הגנה זה שגוי ביסודו, שכן לא זו בלבד שאין בתרומת הצבא הצדקה נורמטיבית לגיוס חובה, אלא גם הטענות באשר לתרומת הצבא אינן מבוססות מחקרית, הן מתעלמות מתרומות שליליות של גיוס החובה ומהאפשרויות של הצבא לתרום גם אם יבוטל גיוס החובה. כפתרון המצמצם את הסתירות מערערות הלגיטימציה הגלומות במודל הנוכחי מוצע מעבר למודל גיוס בררני, גלוי ורשמי.

מילות מפתח: צה"ל, מודל הגיוס, צבא-חברה, אתוס שוויוני, גיוס בררני, הסללה, ליברליזם, משבר לגיטימציה, נאו-ליברליזם, רפובליקניזם

מבוא

בשנים האחרונות מתנהל דיון ציבורי ערני על עתידו של גיוס החובה, ובשיאו התפרסמו בנובמבר 2021 ממציא סקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה, שלפיו רוב הציבור היהודי תומך בביטולו של גיוס החובה (הרמן ועמיתיה, 2021). דיון זה הוא הזדמנות לעסוק במכלול ההיבטים של משבר גיוס החובה. בחלק הראשון אציג את משבר גיוס החובה ואטען שיש לראות בו משבר לגיטימציה הנובע מקריסת המודל תחת עומס הסתירות שבתוכו הוא מתקיים. בחלק השני אתייחס לטענות שהעלה הצבא, באמצעות הרמטכ"ל, באשר לתרומתו של הצבא לחברה ולכלכלה כהצדקה להמשך גיוס החובה ואציג טיעוני נגד. בחלק השלישי והמסכם אציג את הצעתי להנהגת מודל גיוס חובה בררני רשמי.

המאפיינים של משבר הלגיטימציה של גיוס החובה

אפשר להציג את בעיית מודל הגיוס במספר אופנים: כביקורת ציבורית כללית על היבטים מעוררי מחלוקת של המודל, הנשזרת בביקורת רחבה על תפקוד הצבא עד כדי שחיקת האמון הציבורי בו. זהו הכיוון שאליו כיוון הרמטכ"ל אביב כוכבי בהרצאה שנשא בכנס השנתי לזכרו של רב־אלוף אמנון ליפקין־שחק באוניברסיטת רייכמן ביוני 2021, ובה הבליט את תרומתו החברתית והכלכלית של הצבא כבסיס לאמון בין הצבא לציבור (כוכבי, 2021; ארחיב בהמשך). אפשר לבחון את הסוגיה כביטוי לבעיית המוטיבציה הנשחקת לגיוס (חבר הכנסת מוסי רז, אצל בנדר, 2018). יש מי שיראה בה בעיה של התאמת המודל לצרכים משתנים, ובמרכזם עודפי כוח האדם בצבא (ראו לדוגמה; אלרן ועמיתיו, 2021; שלח, 2003), ומובן שמשבר הגיוס נתפס כנובע מעיוות של עקרון השוויון בנטל לאור צמצום שיעורי הגיוס, ובפרט הכישלון המתמשך בהסדרת גיוסם של גברים חרדים (ראו לדוגמה פירון והרוש גיטי, 2020; קבילו, 2021). כל אחת מהאבחנות של הבעיה מובילה לפתרונות משלה, וכך אם הבעיה המרכזית של המודל היא דימוי ציבורי רע, כמשתמע מדברי הרמטכ"ל לעיל, חשוב לשכנע את הציבור ביתרונותיו, כלומר בתרומתו לחברה ולא רק בנחיצותו הביטחונית.

לטענתי, המבטאת גישה שונה, מודל הגיוס נתון במשבר לגיטימציה מתמשך. למען הפשטות, משבר לגיטימציה הוא תוצאה של סתירות המתהוות בין הגיונות פעולה שונים הבאים לידי ביטוי בפעולתם של מוסדות המדינה, סתירות היוצרות משבר אמון עמוק עד כדי חוסר יכולת של המוסדות לממש את מטרותיהם (Habermas, 1975). אם לגיטימציה פירושה בהקשר זה שציווי

המוסד נתפסים כצודקים ונורמטיביים ולכן מחייבים ציות מטעמים החזקים יותר מהאינטרס העצמי של הציבור, הרי משבר לגיטימציה מתבטא בפער נורמטיבי חריף עד כדי קושי לנהל או למשול וקושי לזכות בציות הנדרש (Reus-Smit, 2007).

מודל הגיוס נתון במשבר לגיטימציה מתמשך, שהוא תוצאה של סתירות המתהוות בין הגיונות פעולה שונים הבאים לידי ביטוי בפעולתם של מוסדות המדינה, סתירות היוצרות משבר אמון עמוק עד כדי חוסר יכולת של המוסדות לממש את מטרותיהם.

במקרה של מודל הגיוס, מקורן של הסתירות הוא בתהליכי עומק חברתיים המתפתחים מאז שנות ה־80 ועד היום. תהליכים אלה פיתחו סתירות בין אתוס ההקרבה, העומד ביסוד גיוס החובה, ובין אתוסים מתחרים, שניתן לחלקן לשתי קטגוריות: סתירות המתהוות בשל גורמים הנמצאים, לפחות חלקית, מחוץ לשליטתו הישירה של הצבא, וסתירות שהצבא מעצים בעצם המדיניות שהוא נוקט. אמפה את עיקרי הסתירות (לדיון מקיף בתהליכי העומק ראו לוי, 2007, עמ' 37-92).

סתירות החיצוניות לצבא

הקטגוריה הראשונה היא סתירות המתהוות בשל גורמים שמחוץ לשליטתו הישירה של הצבא, לפחות באופן חלקי. **הסתירה הראשונה היא בין האתוס הליברלי המתחזק ובין עקרון הגיוס בכפייה.** מאז שנות ה־80 התעצמה חשיפתה של ישראל לגלובליזציה, המלווה בשינויים מבניים במשק ברוח הדוקטרינה הניאו־ליברלית. 'תוכנית הייצוב הכלכלית' של שנת 1985 שהתמודדה בהצלחה עם ההיפר־אינפלציה הייתה צומת מרכזי. הגלובליזציה חיזקה את האתוס של חברת השוק, כלומר חברה שבה ערכי שוק מחלחלים לכל היבט של העשייה האנושית והיחסים החברתיים מעוצבים בה בדמותו של השוק (Sandel, 2012, location 142). התוצאה הייתה שינוי תרבותי־פוליטי המאופיין בהתחזקות של שיח ליברלי־אזרחי וניאו־ליברלי כלכלי־חברתי (פלד ושפיר, 2005). השיח החדש אומץ בעיקר, אך לא רק, על ידי המעמד הבינוני־חילוני. בחברת שוק הנטל הצבאי נתפס כמאמיר במונחים סובייקטיביים וההקרבה ניצבה אל מול תשוקתן של הקבוצות המבוססות לנורמליות (מאוטנר, 2013), בפרט לאור הירידה השיטתית בתחושת האיום הקיומי (ראו ישראלי, 2020, עמ' 56-57).

סתירה שניה התהוותה בין אתוס חברת השוק ובין עקרון גיוס החובה, הכופה עבודה ללא תמורה

הטענות על הפלייתם לרעה של אנשי מילואים במקומות עבודה הן אינדיקציה חשובה לכך.

שנית, הדומיננטיות החברתית של המעמד הבינוני-חילוני התבססה גם בלי להזדקק עוד להקרה הצבאית כמנגנון המקנה לגיטימציה למעמד חברתי בחברת השוק, המפתחת קריטריונים חלופיים לרכישת מעמד. שלישית, הדומיננטיות הפוליטית-סמלית של מעמד זה נחלשה בעקבות המהפך השלטוני של שנת 1977, שחזק בהדרגה קבוצות דתיות ומזרחיות במשולב עם הכישלונות הצבאיים שפגעו ביוקרת המעמד שזוהה עם הצבא. רביעית, שיח הממלכתיות הרפובליקני אותגר בשל התעצמותו של השיח האתנו-לאומי לאחר מלחמת יום הכיפורים, שקודם בעיקר בידי קבוצות דתיות ומזרחיות. האתוס האתנו-לאומי תופס את הקריטריון לאזרחות לא בתרומה לטובת הכלל אלא בעצם ההשתייכות לקבוצה האתנו-לאומית היהודית (פלד ושפיר, 2005, עמ' 41-45; 117-125). חמישית, הירידה השיטתית בתחושת האיום הקיומי הקולקטיבי שהתפתחה מאז שנות ה-80 גרמה לפיחות הערך החברתי של ההקרה הצבאית. ולבסוף, אוניברסליזציה של מדינת הרווחה, שהחלישה קריטריונים קבוצתיים בנגישות לזכויות, הייתה מכוחות ההינע המרכזיים לשחיקת התגמולים הסמליים הייחודיים שקבוצות חזקות הפיקו משירותן הצבאי, דוגמת קצבאות ילדים (ראו Shalev & Gal, 2018).

רפובליקניזם שוקע, התחזקות של שיח ליברלי ואתנו-לאומי ושל אתוס חברת השוק שוחקים את היכולת להמיר את ההקרה הצבאית בתגמולים חברתיים. כך מופרת "המשוואה הרפובליקנית" המאזנת בין ההקרה לתמורה. הפרת המשוואה הביאה להיחלשות נכונותו של המעמד הבינוני-חילוני להמשיך לתחזק את הצבא במישור האנושי והכספי, ולהגברת ההתניות שהציב לנכונותו להקריב. בכך הונחה תשתית לדחיקת ליברליזציה תרבותית שהתפתחה מאז שנות ה-80. בין ביטוייה היו: הסרת חסמים בפני ביקורת על הצבא; רגישות לחללים לצד נסיגה מאתוס הגבורה והבלטת המחיר של מלחמה ממושכת; שחיקה במוטיבציה להתגייס בכלל ולתפקידי לחימה ופיקוד בפרט; לחצים לקיצוץ בתקציב הביטחון; הופעתה של סרבנות; ביטויי סלידה שונים מהתרבות הצבאית ועוד (לוי, 2010, עמ' 49-63).

כך לדוגמה, במדד הדמוקרטיה של שנת 2019, מראוינים יהודים שזיהו את עצמם כשייכים לקבוצות חזקות דיווחו שיעודדו את ילדיהם, בנים ובנות, להתחמק משירות ובפרט משירות קרבי, יותר ממי ששייכו את עצמם לקבוצות חלשות (הרמן ועמיתיה, 2019, עמ' 108). מחקר של מרכז מדעי ההתנהגות של הצבא, שנערך בקרב בני נוער בגיל 17-18 בשנים 2008-2010,

כספית הולמת על צעירים וצעירות ודוחה את כניסתם לרכישת השכלה ולשוק עבודה – סתירה המחריפה ככל שהשוק נעשה תחרותי יותר. מנקודת מבטה של המדינה זו גם סתירה בין החתירה ליעילות כלכלית ובין דחיית הכניסה של צעירים לשוק העבודה, סתירה המניבה לחצים לקיצור שירות ולהורדת גיל הפטור של חרדים משירות צבאי כדי לעודד את יציאתם לעבודה (ראו לוי, 2019).

סתירה שלישית היא בין אתוס רפובליקני האמור להעניק למשרתים ולמשרתות בצבא זכויות עודפות ובין היחלשותו של אתוס זה. צבאות מקיימים "משטר תגמול" המבוסס על תגמולים של החיילים בשתי צורות עיקריות – תגמול חומרי ותגמול סמלי. התגמול החומרי מבוסס על תשלום כסף וטובין שווי כסף, ובשונה ממנו מבוסס התגמול הסמלי על כך שלובשי המדים הנהנים מסטטוס ומיוקרה המופקים מעצם שירותם הצבאי, מאופי עיסוקם הצבאי ומרמת ההקרה הנובעת מכך, ממעמד יחידתם ומדרגתם האישית. אלו מומרים בתגמולים בעלי ערך בחברה האזרחית. הערך אינו רק למגויסים אלא גם – ואף בעיקר – לקבוצה החברתית שיצאו ממנה. התגמולים העיקריים הם בראש ובראשונה זכויות אזרחיות, חברתיות ופוליטיות המוענקות למי ששירתו בצבא. זוהי ההמרה של חיילות (soldiering) לאזרחות (citizenship) המגולמת במודל הרפובליקני הצרפתי של ה"אזרח-חייל", שלפיו תרומה צבאית היא תנאי לרכישת אזרחות מועדפת. לצד הזכויות מוענקים גם תגמולים רשמיים פחות, כמו הכרה חברתית. תגמולים סמליים אלה הם התגמולים העיקריים שמעניק צבא המגויס בחובה. בישראל, חוזה רפובליקני זה היה אחד ממקורות הדומיננטיות של המעמד הבינוני-חילוני בתמורה להקרבנות הצבאית (לוי, 2015ב).

התגברות השיח הליברלי לוותה בהחלשתם של הממלכתיות, הקולקטיביזם והחלוציות – הסמלים העיקריים של השיח הרפובליקני (פלד ושפיר, 2005). להיחלשות הרפובליקניזם מספר כוחות הינע. ראשית, השיח הליברלי העצים את זכויות הפרט לכדי זכויות טבעיות שהנגישות אליהן אינה תלויה בהכרח בתרומתו של הפרט למדינה. בתוך כך התחזקה יכולתן של קבוצות המרכזיות שבהן חרדים ואזרחים ערבים, לצבור זכויות במנותק מתרומתן הצבאית. בכך השתלבה גם החלשת תפקידם של מבחנים המעניקים העדפות ליוצאי צבא עד כי בחסות חקיקה ופסיקה ליברליות איבד המעמד של "יוצא צבא" מחשיבותו במידה רבה, לאחר שהיה סמל חשוב ושבאמצעותו זכו יוצאי צבא לעדיפות בשוק העבודה. יותר מכך, שירות צבאי החל להשיא פרמיה שלילית בשוק העבודה ככל ששוק זה נעשה תחרותי.

ירידת המוטיבציה של המעמד הבינוני-חילוני עודדה את הצבא להעמיק גיוס של קבוצות חברתיות פריפריאליות שקודם לכן נדחקו לשולי ליבתו של הצבא, ואלה הגבירו את נוכחותן ביחידות הלוחמות.

בני המעמד הבינוני, נשים מן המעמד הבינוני וגברים ממעמדות נמוכים, חלקית גם בשל נטיית הצבא לבלום ביקורת מוטת שוק על עודפי כוח אדם שנצרכו בעיקר בשל הריבוי הטבעי וההגירה מברית המועצות לשעבר. לכן הורחבו פטורי הגיוס וקיצורי השירות (שטרן, 1998). הצבא גם הצמיד ממחצית שנות ה־80 תג מחיר כלכלי למשרתי המילואים, עד כי אחוזים ספורים שותפים לשירות מילואים משמעותי, עם הפחתת הצריכה של ימי מילואים מ־10 מיליון ימים בשנת 1990 (אבן וישיב, 2018, עמ' 171) לכשני מיליון בשנת 2017 (עמית, 2018), וזאת אף עוד בטרם נחקק חוק שירות המילואים (2008), שצמצם את היקפי הקריאה לשירות פעיל.

אם נסכם מבחינה כמותית את התעצמותו של משטר הגיוס הבררני, שיעור המשרתים בצבא מכלל האוכלוסייה כולל מילואים ירד מ־16 אחוזים בשנים 1983–1984 לכתשעה אחוזים בלבד בשנים 2004–2005 (חדד, 2009, עמ' 99). אבל החשוב הוא שרק משנות ה־2000 החלו להיחשף נתונים על היקף הבררנות, במידה רבה בשל האמרת שיעורי אי־הגיוס של חרדים. במילים אחרות, הבררנות נעשתה גלויה אך לא רשמית, אך עצם גילוייה הניע תהליכים שונים השוחקים בבסיס הלגיטימציה של מערכת הגיוס. נכון למועד הכתיבה, רק כמחצית מהאוכלוסייה הישראלית מתגייסת.

למרות החשיפה, הצבא דבק באתוס השוויוני. הוא הגביר את השימוש בשיח השוויון ותמך זאת במעשים דוגמת התמיכה בגיוס חרדים ובהרחבת השירות האזרחי וברתימת מערכת החינוך והרשויות המקומיות להגברת הגיוס. הצבא גם ניסה לבלום שחרור מטעמי פטור נפשי, אף במחיר העסקת חיילים בלתי מתאימים (מבקר המדינה, 2010, עמ' 110). בתמצית, הצבא נקט "לגיטימציה של מספרים" והיא הביאה בשיאה, בעשור השני של המאה ה־21, אף לעיוות נתוני הגיוס של חרדים כדי ליצור מצג של עמידה ביעדי הגיוס (צוות הבדיקה בנושא נתוני גיוס חרדים לצה"ל, 2020, עמ' 32). אך מכיוון שאתוס השוויוניות אינו ניתן למימוש, השימוש בשיח זה והעצמתו באמצעות החתירה אליו והשימוש במספרים יוצרים פער שמכרסם עוד יותר בבסיס ההוגנות של גיוס החובה, ובכך מערער את הלגיטימציה שלו.

גישה זו מערערת את הלגיטימציה גם מכיוון אחר. מאמצי הגיוס מלווים מאז שנות ה־90 ב"טקסי

הראה כי בעוד יוצאי משפחות מבוססות מטפחים שיח ליברלי־רפובליקני הרואה בשירות אפשרות למימוש עצמי, גם בשיח הקנוני המפנים עקרונות רפובליקניים מיוצג שיח ליברלי מעצם ההדגשה של רכיב הבחירה בגיוס ותפיסתו כמבוסס על חובה פנימית (ריבנאי־בהיר ואביר, 2014). בחלוף כעשור, בשנים 2017–2018 שיקף השיח של המועמדות והמועמדים לשירות את התרחבות התפיסות האינדיווידואליסטיות בחברה, וגם אם כמחצית מהנשים ורוב הגברים מעדיפים מקצועות לחימה, למניע התעסוקתי ולרכישת היוקרה משקל מכריע במוטיבציה לתפקידים מקצועיים (וולדמן ועמיתיה, 2021). לא בכדי הפך הצבא לזירת מיקוח בין הצבא ובין המגויסים, משפחותיהם והקבוצות החברתיות שמהן באו (לוי ועמיתותיו, 2007).

ירידת המוטיבציה של המעמד הבינוני-חילוני עודדה את הצבא להעמיק גיוס של קבוצות חברתיות פריפריאליות שקודם לכן נדחקו לשולי ליבתו של הצבא, ואלה הגבירו את נוכחותן ביחידות הלוחמות. עם קבוצות אלה נמנו דתיים, יוצאי ברית המועצות לשעבר, מזרחים מהמעמד הבינוני הנמוך ומטה, יוצאי אתיופיה, דרוזים, ובהדרגה גם נשים. עבור קבוצות אלה הצבא נתפס כמשיא תגמולים רפובליקניים דוגמת מוביליות חברתית. ואולם שקיעת הרפובליקניזם פגעה גם בהן, אך עם פגיעה פחותה בצעירים דתיים (ראו בהמשך).

סתירות שהצבא מעצים

הקטגוריה השנייה היא של סתירות שהצבא מעצים בעצם המדיניות שהוא נוקט.

הסתירה הראשונה היא בין האתוס השוויוני של

הגיוס ובין הגידול בשיעורי אי־הגיוס. הצבא כונן על בסיס אתוס של שוויון בקרב היהודים, שאחד מביטוייו הוא חובת הגיוס הגורפת (לרבות על ערבים), היעדר כמעט מוחלט של הבחנות קבוצתיות בחוקי הגיוס (עד שנות ה־90), ההטלה התקדימית של חובת גיוס על נשים וההיענות ההיסטורית המיידית לקבוצות שביקשו להשתלב בצבא ללא הגבלות (דוגמת מזרחים ממעמד נמוך בשנות ה־70, באמצעות 'הפנתרים השחורים'). אלא שמשנות ה־2000 נחשפה הבררנות בגיוס. חשוב להבהיר כי מודל הגיוס לצבא בישראל היה מאז ומעולם בררני, כלומר מודל של גיוס חובה שחל רשמית על כלל האוכלוסייה, אך גם פוטר מחובת הגיוס שיעור גבוה יחסית של אזרחים: אזרחים ערבים, נשים דתיות, ובמשך השנים גם צעירים יהודים עם רמת השכלה נמוכה ומעט חרדים (ספראי, 2010). שיעורי הפטור של צעירים יהודים אלו הצטמצמו בעקבות מלחמת יום הכיפורים, אך בשנות ה־80 התרחבו מחדש גם לגברים משכילים

אך מרגע שהרפובליקניזם החל לשקוע, המשרתים בצבא – בעיקר מהמעמד הבינוני-חילוני מרובד הביניים ומעלה – לא רק שאינם מתגמלים אלא אף חשים "פראיירים", והבררנות כבר לא מייצרת אצלם כבעבר תחושה של "עילית משרתת". לכן השירות הפך מסוף שנות ה-90 מנכס ל"נטל", ובהתאמה החלה להישמע התביעה ל"שוויון בנטל". יתר על כן, בשל שקיעת מעמדו של "יוצא צבא", המדינה מוגבלת ביכולתה לנסות לשוב להפלות לטובה את המשרתים. ניסיונות שנעשו כשלו בשל אי-חוקיות. לדוגמה, מאז שנת 2013 נכשל המהלך להשלמת חקיקתו של 'חוק זכויות התורמים למדינה' המעניק שורת הטבות ליוצאי צבא, בשל הוויכוח על מידת חוקיותן של ההעדפות. היה זה היועץ המשפטי לממשלה שעמד על הקושי החוקתי שבהעדפת החיילים והחיילות ביחס לנגישות למשאבים מוגבלים (לביא, 2016, עמ' 166-168).

בשונה מהמעמד הבינוני, הכרה עצמית כעילית משרתת חדשה מתפתחת בקרב הקבוצה החרד"לית, המזינה את הצבא בעיקר באמצעות ישיבות ההסדר והמכניות הקדם-צבאיות הדתיות. לא בכדי התביעה לשוויון בנטל אינה חזקה בקרבה. עבור קבוצה זו השירות הצבאי הוא נכס ולא נטל. לא רק שאין לה צורך דחוף לחלוק אותו עם אחרים, אלא עצם הדימוי של חלוקה לא-שוויונית בנטל מקנה לקבוצה זו משאב סמלי בעל משמעות. היא אומנם מצדדת בגיוס חרדים אבל לא בלטה בשיח מחאת הגיוס, ודאי לא בהנהגתו. סוגיית השוויון בנטל אף לא הייתה חלק ממצעה של מפלגת הבית היהודי, שביקשה לייצג את דמות החייל הדתי החדש. המצע הדגיש את הצורך לתגמל את המשרתים אך לא לאכוף שוויון בנטל (הבית היהודי, 2013). אולם גם אם המוטיבציה להקרבה בקרב קבוצות אלה גבוהה, אין היא יכולה לאזן במלואה את המוטיבציה הפוחתת בקרב המעמד הבינוני-חילוני.

אך בעוד הצבא מקדם "לגיטימציה של מספרים" כדי לקדם מצג של שוויוניות, הוא גם עשה את ההיפך ובמודע, בראש ובראשונה בצמצומו הניכר של מערך המילואים, בעבר חוט השדרה של "צבא העם". ההיגיון היה להתאים את המצבות לצורכי הכשרות של המערך (קבילו, 2018), לצד צמצום היקפי הקריאה בפועל כאמור למעלה. התוצאה הייתה הגברת אי-השוויון בין לוחמים לבעלי מקצועות אחרים, שגיוסם למילואים הצטמצם. הדרישות למקצועיות וליעילות גברו על צורכי הלגיטימציה.

באופן תאורטי, גיוס שאינו שוויוני אינו מערער בהכרח את בסיס הלגיטימציה של גיוס החובה. נהפוך הוא, משטר התגמול מבוסס על חוסר שוויוניות בצבא ומחוצה לו, כך

מוטיבציה". אלה אירועי משבר המתריעים על שחיקה במוטיבציה לגיוס לצד סימון "סוררים" כמו צעירי תל-אביב או התנועה הקיבוצית והצגת איום על הערכים הקולקטיביים של החברה (פומרנץ ושר, 2009). בשנים 2007-2009, לאחר שנחשף כי כרבע מהגברים אינם מתגייסים, אף התנהל ביוזמה "מלמטה" קמפיין נגד השתמטות בעידוד סמוי של הצבא (שטרן, 2009, עמ' 255-256), שבו נטבעה הסיסמה "ישראלי אמיתי לא משתמט". גם טקסים אלה שחקו בלגיטימציה בכך שהציגו את חובת הגיוס כבלתי מובנת עוד מאליה, כזו שיש לשכנע על מנת לאכוף אותה, ובכך חובת הגיוס עברה מעין תהליך ממוסד של וולונטריזציה. להמחשת האפקט השלילי של מאמצים אלה, כפי שהראה מדד הדמוקרטיה, שיעורם של אלה שדיווחו כי לו התבקשו להתגייס היו עושים מאמץ שלא להתגייס כלל עלה בעיצומו של הקמפיין מ-18 אחוזים בשנת 2007 ל-23 אחוזים בשנת 2008 (אריאן ועמיתיו, 2007, עמ' 79; 2008, עמ' 108).

יתר על כן, המחקר ההשוואתי ההיסטורי מראה שהלגיטימציה של גיוס החובה נשענה על "הסכמה מותנית" של האזרחים. ההתניה היא בתפיסת האזרחים שהשלטון ראוי לאמונם, הוא נוהג בהגינות, במידה רבה באמצעות הישענות על כללים אוניברסליים ואכיפתם, שיעור גבוה מן האוכלוסייה מציית לגיוס והמידע על התנהלות השלטון וציות האזרחים שקוף לציבור (Levi, 1997, pp. 16-41; 1998, pp. 90-92). בישראל הצבא פגע במו ידיו בלגיטימציה זו בשל ביסוס הפער בין אתוס השוויון למציאות מעצם טיפוח האמון באתוס. הוא פגע בלגיטימציה גם בכך שאימץ מדיניות גיוס בררנית שאינה רשמית, ולכן היא נשענת על קריטריונים בלתי רשמיים ובלתי שקופים לגיוס ולפטור ממנו.

הסתירה השנייה היא בין מדיניות הגיוס הבררנית לשקיעת הרפובליקניזם. כל עוד הרפובליקניזם תגמל את קבוצות המעמד הבינוני-חילוני, דוגמת הזכויות שניתנו להתיישבות העובדת הוותיקה והוצדקו רבות בהקרבתה הצבאית הייחודית, הבררנות שירתה את המעמד המועדף של המשרתים ביחס לאלה שלא שירתו. הדרת הערבים, ההדרה בפועל של חרדים, חסמי הגישה הרשמיים (באמצעות מבחני הקב"א) של מזרחים (עד שנות ה-70), והחסמים התרבותיים של דתיים (עד שנות ה-80) מפני השתלבותם בליבה הקרבית היוקרתית של הצבא והדרת נשים ממנה – כל אלה היו מקור להפקת תגמולים בעבור הקבוצה הדומיננטית. מבנה זה שרטט את גבולות "הישראליות התקנית" לפי זהותו של הגבר היהודי האשכנזי-חילוני, על התגמולים שהקנתה התווית הגבול הזה.

בה בעת, מיפוי חללי הצבא ממחיש את הפריפריאליזציה של הדרג הלוחם. נכון לספטמבר 2021 (אחרי 'שומר החומות'), בהשוואה בין השבוע הראשון של מלחמת לבנון הראשונה (יוני 1982), שבו רוב הצבא לחם, לעימותי שנות ה-2000 (האינתיפאדה השנייה, לבנון השנייה, סבבי הלחימה בעזה והמשימות השוטפות בגדה, ברצועה ובגבול לבנון, כ-500 הרוגים בקרוב), משקלן בקרב החללים של קבוצות המעמד הבינוני-חילוני, כולל מזרחים במעמד הבינוני ומעלה וההתיישבות העובדת הוותיקה, ירד מ-68 ל-45 אחוזים. בה בעת משקל הקבוצות הדתיות, מזרחים ממעמד הביניים ומטה, מתנחלים, מהגרים, דרוזים ונשים עלה מ-32 ל-55 אחוזים.¹ האחרונות הן אפוא אלה הנושאות בנטל העיקרי של לחימת השיטור בגדה המערבית ולאורך הגדר בעזה.

השימוש באתוס כור ההיתוך פוגע בלגיטימציה של גיוס החובה משלושה טעמים. ראשית, תפקיד כור ההיתוך של הצבא אינו נדרש עוד כפי שנדרש בשנות המדינה הראשונות, עת לפחות על פי הדימוי שקידם דוד בן-גוריון ראש הממשלה ושר הביטחון הראשון, "הצבא הוא בימינו המסגרת היחידה במדינה, שבו נעלמות כל המחיצות העדתיות, המפלגתיות, המעמדיות והאחרות".² אלא שהשימוש בסמל שפג תוקפו הוא כלי לניגוח הלגיטימציה של גיוס החובה (לדוגמה ארלוזורוב, 2019), שהרי הצבא מבטיח הבטחה שלא ניתן לקיימה.

שנית, פער בין אתוס למציאות יכול לעודד מאבקים לגישות למשאבים בצבא בשם השוויון שהוא מבטיח, דוגמת הסערה שהתפתחה בעקבות אירוע ההרג של אלאור אזריה, שחידדה טענות באשר להבדלים בצבא בין "ישראל הראשונה" ל-"ישראל השנייה". השילוב של הסללה גלויה, רפובליקניזם שוקע, חדירה של פוליטיקת זהויות לצבא והפיכת מודל השירות למודל בררני המעצים את היסוד ההתנדבותי של השירות – כל אלה מעודדים את הקבוצות המשרתות בצבא לתבוע מהמדינה השפעת יתר והגנת יתר לעומת קבוצות שאינן משרתות או שתרומתן מצטיירת בעיני הקבוצות התובעות כחלשה יותר אך מתגמלת יותר, שזו הייתה הרטוריקה של תומכי אזריה (לוי, 2022). התוצאה המצטברת היא שככל שוויוניים על התנהלות הצבא, שמקומם בזירה הפוליטית, מחלחלים לתוך שורות הארגון, כך יכול להיחלש אמון הציבור ביכולת התפקוד של הצבא. עם שחיקת האמון תיחלש גם הלגיטימציה להקרבה צבאית, לרבות לגיוס חובה; הלגיטימציה להקרבה בנויה על חליפין של הקרבה תמורת השאת תועלת למקריבים, במקרה זה מתן ביטחון בצורה אפקטיבית (להקשר תאורטי ראו Suchman, 1995, pp. 578-580).

שהקרבה בלתי שוויונית מתגמלת באמצעות תגמולים בלתי שוויוניים (לוי, 2015). לא בכדי התנהלו בעולם מאבקים על גישות לגיוס מצד קבוצות, בדרך כלל קבוצות מיעוט ומעמד נמוך, שחתרו להשתתף בשירות בהנחה שבכך ישפרו את מעמדם האזרחי. ואולם הן נתקלו בהתנגדות של קבוצות הכוח שנוכחותן בצבא בלטה, ולכן ניסו למנוע כניסת קבוצות אחרות מתוך הנחה שבכך יסוכן מעמדם. שיקולי חלוקת נטל לא מילאו תפקיד אצל הקבוצות החזקות אלא להיפך, כל עוד נטל הומר בתגמול (Levy, 2013). אם נחזור לתאוריית "ההסכמה המותנית" של מרגרט לוי, תגמול הולם יכול גם לחזק את האמון של הקבוצה המשרתת במוסדות המדינה (Levi, 1998, p. 93), אך השילוב של שחיקת התגמול עם הגברת אי-השוויון בגיוס הוא שילוב נפיץ המערער את הלגיטימציה של הגיוס.

סתירה שלישית התהוותה בין אתוס, או שמא

מיתוס "כור ההיתוך" של הצבא ובין ההסללה האתנו-מעמדית. צבא באשר הוא בנוי על אי-שוויון מובנה, המקבל ביטוי בהסללה של קבוצות חברתיות שונות לתפקידים הנבדלים זה מזה בתשואה שהם מעניקים למשרתים, במונחי יוקרה והכרה, תשואה מקצועית ואף תשואה כלכלית. כך גם בישראל. כאמור, אי-השוויון אף תומך במשטר התגמול. בה בעת הצבא הישראלי גם הסווה את אי-השוויון כדי לשמר את דימויו ככור ההיתוך שוויוני ולמנוע התנגדות של מי שעלולים לחוש אפליה. זהו אחד ממקורות הלגיטימציה של מודל גיוס החובה בישראל, אך גם של יכולתו ההיסטורית של הצבא לשמש מנגנון הרגעה חברתי התורם לקיבוע אי-השוויון בחברה (לוי, 2003, עמ' 33-81). לצד אי-השוויון המגדרי הקבוע, אי-השוויון הבולט ביותר היה אתנו-מעמדי, שבא לידי ביטוי בהעמדת חסמים בפני מזרחים, בעיקר ממעמד הביניים ומטה, לתפקידי לחימה יוקרתיים וקצונה בשנות המדינה הראשונות (לרר, 2021), ולתפקידי צווארון לבן יוקרתיים, כאשר התפתחו עם הביורוקרטיזציה של הצבא לאחר מלחמת יום הכיפורים (ששון-לוי, 2006). משנות ה-2000 ההסללה האתנו-מעמדית לבשה צורה חדשה עת התפתח מאוד המערך הטכנולוגי של הצבא, ובמרכזו יחידה 8200 היוקרתית. בעשור השני של שנות ה-2000 התרבו הפרסומים כיצד מוסללים ליחידה מגויסים ומגויסות מקבוצות מבוססות בשיעור העולה במידה משמעותית על משקלם באוכלוסייה (ראו לדוגמה אורפז, 2012; יהושע ווייס, 2020; לוי, 2020). פרסומים אלה לוו בחשיפת הצלחותיהם הכלכליות של הבוגרים (לדוגמה אורפז, 2014). בשנת 2017 הודה ראש אכ"א לראשונה בקיומה של ההסללה (פורום דב לאוטמן, 2017).

נוצרה דיפרנציאציה בין תשלום ללוחמים ובין התשלום ל"לוחמי חוד" (אבן, 2017). מנקודת זמן זו מרכיב השכר, המרכיב המתגמל עבור הפעילות ומוצדק בצורך להגביר מוטיבציה, הפך לרשמי. העלאה נוספת בשיעור של 50 אחוזים שעליה הוחלט בשנת 2021 מיסדה את שינוי הדוקטרינה לכיוון של שכר.

הלחצים לשיפורי שכר היו צפויים. כפי שטענתי בעבר, תגמול חומרי ובררנות מזינים זה את זה במעגליות – הירידה בתגמולים הסמליים שמשאי הצבא מגבירים לחצים לתגמול חומרי. הגברת התגמול החומרי מעודדת בררנות כדי להפחית עלויות, והבררנות מעודדת בתורה תגמול כדרישת המגויסים (בפועל ובכוח) לפיצוי על הבררנות, כלומר על תרומתם, שמשקלה עולה ככל שמתבררת אי־תרומתם של מי שאינם מתגייסים. זו התוצאה של הפיכת הבררנות לגלויה. אלא שמעגליות זו מתפתחת עד השלב שבו כוחות ההיצע והביקוש של השוק מסדירים את הגיוס, ואז מתפתח המעבר לצבא התנדבותי (לוי, 2010, עמ' 215–216). הצורך להוזיל עלויות כלכליות גם מעודד צורות שונות של הפרטה או מיקור חוץ המצמצמות את בסיס הגיוס (לדוגמה ראו זיידמן, 2014, עמ' 275–278). יתר על כן, עצם הגברתו של שיש השכר מאיצה את הפיכתו של שירות החובה למשלח יד, כפי שהתבטאה בנושא זה בביקורתיות ראשת אכ"א לשעבר אורנה ברביבאי: "צריך להיזהר כדי לא להחליק פה, אסור שהנרטיב יהיה כלכלי" (זיתון, 2017). על רקע זה, גם מחקר של המרכז למדעי ההתנהגות של הצבא הזהיר (לשווא) מפני סיכוני ההסבה של דמי הקיום לשכר (אביר, 2019).

הסתירה בין האתוסים מקבלת ביטוי גם בקיצור משך השירות. שירות החובה של גברים קוצר בחקיקה בשנת 2014 מ־36 ל־32 חודשים והיה אמור להתקצר שוב ל־30 חודשים בשנת 2020, אך בשנת 2021 בוטל בדיעבד הקיצור הנוסף ונדחה לשנת 2025. את הקיצור קידם משרד האוצר במשך כעשור, בהתבסס על המלצתה המרכזית של ועדת בן בסט (הוועדה לבחינת סוגיית קיצור שירות החובה בצה"ל, 2006), שהממשלה אישרה אותה בעיקרה בשנת 2006 (משרד ראש הממשלה, 2006). זאת בהנחה שקיצור של כל חודש מניב למשק חיסכון של כ־1.4 מיליארד ש"ח בשנה, בזכות הקדמת הכניסה של אנשים צעירים לשוק העבודה האזרחי (ראו אלרן ועמיתיו, 2021). והינה הסתירה: בהסכמתו לקיצור בתקופת מטכ"ל איזנקוט, הצבא הכיר בהפיכת החיילים והחיילות למשאב כלכלי שיש להצמיד לותו מחיר, בדומה לתהליך שהוחל על מערך המילואים משנות ה־80 והביא לצמצום מהותי של היקפו. קיצור משך השירות אף יוצר תנועה בלתי הפיכה, שתחייב לבסוף להאריך שירות

מהיבט אחר, הפער בין אתוס למציאות יכול לעודד תביעות לשינוי חובות המגויסים והמגויסות. כך למשל קיבוע הפער בתחום המגדרי, לאור סגירת תפקידי הלחימה המשמעותיים בפני נשים, עשוי לעודד נשים לתבוע בעתיד את ביטול גיוס החובה של נשים.

אתוס צבא השוק מתעצם גם בשיח הפנים־צבאי. שינויים ארגוניים שנעשו בצבא מאז שנות ה־90 התבטאו באימוץ שפה חדשה שביטאה את אימוצן של אופנות ניהוליות, מ־TQM בשנות ה־90 ועד שינוי מודל הקבע בשנות ה־2000.

שלישית, ככל שתפקידי החברתיים של הצבא נעטפים במיתוסים כך נחלשת יכולתו לחולל רפורמות המתאימות את מערכת הגיוס לצרכים המשתנים. הדבר יכול לגרום לבקיעים עמוקים במערכת הלגיטימציה של הגיוס (Leander, 2004). טיעון דומה מושמע גם בהקשר של ישראל בנוסח "צבא העם" נגד גיוס החובה (לוי, 2015).

סתירה רביעית התפתחה בין אתוס "צבא העם" לאתוס "צבא השוק". הראשון מעניק בכורה לכלליות השירות על פני צורכי הארגון הצבאי מתוך תפיסת התפקיד החברתי הרחב של הצבא, תפקיד שהרצאתו של הרמטכ"ל כוכבי (2021) הדהדה. בה בעת, אימוץ אתוס "צבא השוק", כלומר צבא רזה ויעיל כלכלית, הוא האופן שבו מתאים הצבא את התנהלותו לשיח חברת השוק. זה מביא את הצבא לצמצום בצריכת ימי מילואים עד כדי הפיכת צבא המילואים לשולי, לשחרור (בעבר) של מי שאינו נחוץ ולביטולו של מסלול שלב ב' לעולים חדשים (תקופת שירות מקוצרת למהגרים). מהלכים אלה תרמו את תרומתם לקעקוע הלגיטימציה שנשענה על האתוס השוויוני של השירות (לוי, 2019). כך גם מדיניות הגיוס הבררנית – גם אם מנקודת מבטו של הצבא בררנות מאפשרת לו לצמצם עודף כוח אדם תוך שמירה על האתוס של גיוס חובה (Ben-Ari et al., 2021), יש לזה מחיר לגיטימציוני ארוך טווח בערעור בסיס ההוגנות של השירות.

ביטוי אחר לסתירה הוא שינוי דוקטרינת התשלום לחיילים מדמי קיום לשכר. עד שנת 2017 הדוקטרינה השלטת הייתה שהתשלום לחיילים הוא בגדר "דמי קיום" עבור מילוי צורכיהם הבסיסיים, רווחתם וגם תגמול על פעילותם, אך הוא "תשלום", שאיננו בגדר שכר, כלשונה של פקודת מטכ"ל³. עד שנת 2015 הותאם בהדרגה השכר הן לעלויות המדד והן לשינויים בסל דמי הקיום (בסוק, 2015). בשנת 2016 הוגדל התשלום ב־50 אחוזים (משרד האוצר, 2017), וכעבור שנה אף

הרצאה באוניברסיטת רייכמן (כוכבי, 2021), כיצד הצבא תורם למשק ומשמש מפעל השמה בשחרור מדי שנה מאות אנשי ונשות מקצוע שהוא מכשיר, ובהם 2,500 טכנאים והנדסאים, 2,000 אנשי מקצועות הדיגיטל והמחשוב, 600 בוגרי סייבר, 300 תוכניתנים ועוד. הרמטכ"ל לא מנה לוחמים כמי שהכשרתם תורמת למשק, ובכך סימן את הערך הכלכלי הנמוך של אלה המסכנים את חייהם. רטוריקה זו הייתה חלק מהמאמץ לצייר צבא הנענה לאתוס השוק ומטיפוחו של המערך הטכנולוגי כמסלול אליטיסטי, הנשען על הקבוצות המבוססות ומציע להן התמחות מקצועית במסגרת שירות החובה. מסלול זה העניק אורך נשימה לגיוס החובה ככל שמשך אליו קבוצות אלה, הקבוצות שמשנות ה־90 היו הראשונות לבקר את גיוס החובה ולקדם את אתוס חברת השוק.

גם התוצאה של סתירה זו בטיפוח מסלולים מערערת את גיוס החובה, שהרי בעוד את חיילי ההייטק ניתן למשוך באמצעות הבטחת תשואה עתידית, עידוד הגיוס של לוחמי "הצווארון הכחול" נעשה מורכב ככל שנחשף הפער בין התשואות שהמסלולים הצבאיים השונים מעניקים אך גם בפערי היוקרה ביניהם, פערים שהצבא עצמו העצים. לכן יידרש שימוש מוגבר בתגמולים חומריים, אך כזכור, העלאות שכר החיילים מקדמות את המעבר לגיוס התנדבותי.

סתירה חמישית: התהוותה בין אופייה של ההיררכיה

הצבאית ובין דפוס הגיוס הרשתי. גיוס רשתי (הטררקי) פירושו (בהשאלה ממושגיו של Jessop, 1999) הסדרה רשתית של הגיוס, שכבר אינה היררכית (כפי שהיה גיוס החובה בעבר) אבל עדיין אינה אנרכית, כלומר אינה בידי כוחות השוק, כאופיו של גיוס התנדבותי. בגיוס רשתי הגיוס מוסדר באכיפה אבל גם בשילוב מתווכים בדמות ההורים, רבנים, בתי הספר, עמותות שונות ועוד. גם למכירות – מוסדות שמצמיחה החברה האזרחית – יש תפקיד. זוהי תוצאת המעבר למודל של גיוס חובה בררני, המעניק משקל לשוק ולחברה האזרחית בעיצוב ההעדפות של פרטים ושל קבוצות בכל הנוגע לשאלות אם להתגייס ולאיזה מסלול, ובפרט בצבא שמורשתו המוסדית היא של הישענות על וולונטריזם והימנעות מכפייה (לוי, 2015ב).

ההסדרה הרשתית מרחיבה את טווח המיקוח של קבוצות ויחידים עם הצבא עד כדי שיבוש ההיררכיה הצבאית ושיבוש האוטונומיה של הצבא. וכך, כשהרמטכ"ל איזנקוט אמר, לדוגמה, בעיצומה של פרשת אזריה ש"ילד בן 18 שמתגייס לצה"ל הוא לא הילד של כולנו, הוא לא תינוק שנשבה" (כהן, 2017), הוא כמו ניסה להפקיע משליטת ההורים את השליטה

במתכונת של שירות קבע משלים כדי להבטיח כשירות וניצול, כלומר מעבר מדורג לצבא מתנדבים. זה הניסיון הנלמד ממדינות אחרות שהתמודדו עם קיצורו של שירות החובה בטרם עברו למודל התנדבותי (Ajangiz, 2002). במילים אחרות, אתוס השוק סותר את אתוס צבא העם אבל בהדרגה גובר עליו, למשל בהחלטה להרחיב את הנהגתם של מסלולי שירות ארוכים המשלבים שירות חובה וקבע ביחידות לוחמות (פישמן, 2017), מה שמכניס את השירות ההתנדבותי בדלת האחורית. לא בכדי התגאה הרמטכ"ל איזנקוט בעת פרישתו בתוספת תקני הקבע שהאוצר נתן בתמורה לקיצור שירות החובה, שהופנו לביסוס המסלולים החדשים ביחידות החוד של הצבא, עד כי לדבריו, "אנחנו מדברים על צבא עם ממלכתי, אבל מקצועי יותר ומותאם לצרכים" (מצוטט אצל פישמן ויהושע, 2018).

אתוס צבא השוק מתעצם גם בשיח הפנים-צבאי. שינויים ארגוניים שנעשו בצבא מאז שנות ה־90 התבטאו באימוץ שפה חדשה שביטאה את אימוצן של אופנות ניהוליות, מ־TQM בשנות ה־90 ועד שינוי מודל הקבע בשנות ה־2000 (לוי, 2019). המחשה המחדדת את המתח בין הערכים מוצעת בשינוי מודל הקבע שיושם במסגרת התוכנית הרב־שנתית 'גדעון' של מטכ"ל איזנקוט. המודל התבסס על אימוץ תמות נאו־ליברליות של ניהול כוח אדם במידה רבה יותר מזו שבמודל המקובל בצבאות ההתנדבותיים במערב (ספראי, 2019). אך לענייננו חשוב גם השיח, דוגמת הבטחה "ליצור מבנה תחרותי ויותר למצוינות", גאוה על כך שאנשי קבע בלתי מתאימים יפוטרו והתחרות תגבר עד כי "רק אחד מתוך 10 משרתים מגיע לגיל פרישה", כפי שנאמר בהבלטה (תר"ש גדעון, 2015). העיקרון של צבא העם כשירות ציבורי, המתייחס לאנשי הקבע שלו כאל נושאי שליחות ולכן גם מבטיח להם סביבת עבודה יציבה, נדחק בשם השפה הנאו־ליברלית. בנסיבות אלה אך טבעי הוא שמשרתי הקבע יתייחסו לשירותם כאל עיסוק מקצועי־קרייריסטי ולא כאל שליחות. לא בכדי האיר דוח נציב קבילות החיילים לשנת 2017 כיצד שינוי זה פגע ביכולתו של הצבא להשאיר בשירות הקבע קצינים וקצינות באיכות טובה (נציב קבילות החיילים, 2018, עמ' 27–29).

בהיבט אחר, הרמטכ"ל כוכבי הלן בנאום מתוקשר בדצמבר 2021 על שיבוש ערכים בחברה, כפי שייצג שלט שהוצב בהרצליה ובו הקריאה "הטובים לסייבר", וטען כי "הטובים הם קודם כל הלוחמים" (קובוביץ, 2021). הוא ניסה, כפי שעולה מדבריו, לסכור זליגה של כוח אדם ממקצועות הלחימה להייטק. אבל היה זה הרמטכ"ל עצמו שהתגאה בפומבי מספר חודשים קודם לכן, באותה

זה היא הרצאת הרמטכ"ל באוניברסיטת רייכמן ביוני 2021, שבועות מספר לאחר מבצע שומר החומות, שבה פרס את משנתו באשר לתרומת הצבא לחברה ולמשק כפי שאיש מקודמיו לא עשה בשנים האחרונות. אפשר לראות בדבריו כתב הגנה מפורט על גיוס החובה, גם אם ההתייחסות הישירה אליו נגעה רק להתנגדותו הנחרצת של הרמטכ"ל לקיצור השירות, אך הוא עיגן אותה בתרומה זו. על גבי השכבה הבסיסית של צורכי הצבא בכוח אדם מיומן כדי לספק ביטחון, שזו ההצדקה המקובלת לגיוס חובה, הבליט הרמטכ"ל את תרומת הצבא. "צה"ל הוא בעצם מאיץ, מאיץ חברתי ומאיץ כלכלי. צה"ל הוא חדר כושר לאומי של מדינת ישראל" אמר הרמטכ"ל והתייחס לשלוש תרומות שבאמצעותן מחזיר את הצבא את ההשקעה החברתית בו: העצמת המסוגלות האישית של הפרט, חיזוק הסולידריות החברתית וסיוע בהאצת הצמיחה הכלכלית (כוכבי, 2021). קו הגנה זה שגוי ביסודו. אתייחס לכך בארבעה טיעונים.

ראשית, גיוס חובה עומד בסתירה לערכיה הליברליים של החברה בכך שהוא שולל את החירות של אזרחיות ואזרחים רבים. שלילה זו מוצדקת אך ורק לצורך הגנה על חייהם של אחרים ועל חירותם. אפשר שהצבא ימלא תפקידים נלווים (דוגמת פריסתו למאבק בקורונה), ואפשר שייחוסו לו השפעות חברתיות חיוביות. עם זאת אין תפקידים והשפעות אלה יכולים להצדיק גיוס חובה, גם אם נקבל לרגע את תקפות טענותיו של הרמטכ"ל. ירצו מגויסים ומגויסות להתגייס וירצו הוריהם לעודד אותם מתוך ששוכנעו שהצבא מקנה הכשרה ל"כישורי המאה ה-21" בלשון הרמטכ"ל – יתגייסו. אבל אין בסמכות המדינה לכפות על צעירה וצעירותיה חינוך או הכשרה הכרוכים באובדן חירות, שאינם אלא נלווים לעיסוק העיקרי של הצבא. ודאי שאין המדינה יכולה לכפות גיוס כי הוא תורם לכאורה לסולידריות החברתית. הטיעון השני הוא שספק עד כמה תקפות טענותיו של הרמטכ"ל באשר לתפקידיו החברתיים של הצבא. אומר בבירור, יש מעט ממצאים מחקרניים מבוססים המצביעים על תרומה חברתית חיובית של הצבא. דימויי המציאות השתלטו על פרשנות המציאות והם מגובים באמירות סובייקטיביות וסלקטיביות שבהן משוחררים, משוחררות והורים מביעים הערכה לשירות. להמחשה, שיעור המזרחים מכלל הקצינים עמד על כרבע בשנות ה-70 וכשליש בשנות ה-80 וה-90, לרבות קצינים זוטרים (לרר, 2021, עמ' 11). בה בעת, סקר חברתי משנת 1991 מלמד כי שיעור המזרחים במגזרים המקצועיים המובילים שיכולים להקביל לדירוג הצבאי (מנהלים, משכילים ומעסיקים זעירים) עמד על כ-20 אחוזים (יעיש,

על החיילים ולהחזירה לצבא, משהעמיקו ההורים את דריסת הרגל בעניינים המסורים לניהול האוטונומי של הצבא, בראש ובראשונה ניהול המשמעת הפנימית שלו. אבל היה זה הצבא שעודד את העצמת ההורים והפיכתם לזרוע מתווכת (Herzog, 2004). פגיעה מהותית עוד יותר באוטונומיה של הצבא היא בתיאוקרטיזציה, כלומר התערבות סמכויות רבניות בניהולו של הצבא בתחומים כמו פריסת כוחות במבצעי פינוי של התנחלויות ושירות נשים (לוי, 2015). כאמור, חלחול מחלוקות לתוך שורות הצבא, ובמקרה זה תוך ערעור המשילות שלו, מכרסם בלגיטימציה להקרה צבאית.

גיוס החובה קורס תחת עומס של סתירות, כשהצבא במו ידי מעצים סתירות אלה ובכך תורם ליצירת משבר הלגיטימציה של הגיוס.

בסיכומי של דבר גיוס החובה קורס תחת עומס של סתירות, כשהצבא במו ידי מעצים סתירות אלה ובכך תורם ליצירת משבר הלגיטימציה של הגיוס. כל אחד מביטויי ההתנגדות של חיילים שסוקרו כאן – דוגמת פטור על רקע נפשי, פיחות במוטיבציה ומיקוח – מבטאים שחיקת לגיטימציה, אך אחד הביטויים הברורים למשבר זה הוא שחיקת התמיכה הציבורית בו. אם ב'מדד השלום' של יולי 2015 תמכו כ-20 אחוזים מקרב היהודים בביטול גיוס החובה והסבת המודל לגיוס התנדבותי (יער והרמן, 2015), שיעור זה כמעט הוכפל לכ-40 אחוזים במדד הדמוקרטיה לשנת 2019 (הרמן ועמיתיה, 2019, עמ' 96), ובשנת 2021 כבר הגיע לרוב של 47 אחוזים מהציבור היהודי, בעוד שרק 42 אחוזים התנגדו לכך (הרמן ועמיתיה, 2021). יתר על כן, התמיכה בביטולו של גיוס החובה מוצקה בקרב הצעירים (עד גיל 44), מה שמעיד על הפוטנציאל לגלישה של ההתנגדות למודל לפרקטיקות יום-יומיות ביחסים שבין המגויסים לצבא. מחקר משווה על אירופה וארצות הברית הראה כי התמיכה בגיוס חובה, שנראתה מוצקה, דעכה משהחל עצם הדיון בחלופות לגיוס החובה (Ajangiz, 2000, p. 3). כך גם בישראל.

מדוע תפקידיו החברתיים של הצבא אינם מצדיקים גיוס חובה?

לא זו בלבד שהצבא לא נערך כראוי למשבר הלגיטימציה של הגיוס, למרות אזהרה מוקדמת ששיגר המרכז למדעי ההתנהגות (הראל, 2014), נראה אף שאין הוא מודע לעוצמת המשבר. נקודת המוצא של תת-פרק

יחד בתנאים של תלות הדדית גבוהה, מה שרלוונטי בעיקר ליחידות לוחמות (Ben-Shalom, 2012), ולכן תרומתו הכללית של הצבא מוגבלת. ממצא זה עולה בקנה אחד עם התאוריה באשר למגבלות תרומתו של השירות הצבאי לאינטגרציה בין קבוצות שונות (Krebs, 2004), ובכך לתרומתו המוגבלת לסולידריות החברתית. גם מחקר עדכני שבדק אינטגרציה בין דתיים לחילונים ששירתו יחד אישש תובנה זו, וכך גם אם השירות מאפשר היכרות בין קבוצות הוא אינו פורץ גבולות חברתיים ואינו משמש כור היתוך (Rosman, 2020).

משמעותי מכך, הצבא היה הזירה שהחריפה את הקונפליקט בין חילונים לחובשי כיפה מהזרם החרדלי, ובמרכזו הקונפליקט בין נשים חילוניות לחיילים דתיים, שהתעצם דווקא ככל שהתעצמה האינטראקציה בין בני ובנות קבוצות שונות בצבא. לפיכך אין כל בסיס לאמירת הרמטכ"ל על תרומת הצבא לטשטוש גבולות חברתיים. נהפוך הוא, שירות משותף בתנאי לחימה מעודד קבוצות ממעמד נמוך להיאבק על זכויותיהן (ראו Kier & Krebs, 2010) בדומה להשפעות של מלחמת יום הכיפורים ומלחמת לבנון הראשונה על המחאה המזרחית. זוהי תופעה חיובית אך לא אליה התכוון הרמטכ"ל. גם הסערה שהתפתחה בעקבות המקרה של אלאור אזריה, שחידדה טענות באשר להבדלים חברתיים בצבא, ודאי לא מחזקת את טענת תרומתו של הצבא לסולידריות. כך או כך, תרומתו של הצבא כבר אינה בלעדית בשוק עבודה מודרני המאפשר אינטראקציה, ואף ממושכת יותר מאשר בצבא, בין קבוצות שונות. התיאור של כוכבי כיצד 12 אנשים מקבוצות חברתיות שונות יושבים בחדר קטן ביחידה 8200 הוא חיזיון שכיח במקומות עבודה רבים ואינו ייחודי לצבא.

הטיעון השלישי הוא שלא זו בלבד שהצבא אינו בהכרח מועיל חברתית, הוא גורם גם לתוצאות שליליות. בראש ובראשונה השירות הצבאי מגדיר את גבולותיה של האזרחות המועדפת בחברה הישראלית (אזרחות במובנה הסמלי ולא הרשמי) בכך שהוא משרטט את גבולות "הישראליות התקנית" לפי זהותו של הגבר היהודי, ועד שנות ה-90 וה-2000 גם האשכנזי-חילוני. ההדרה בפועל משירות צבאי גרמה לנחיתותם החברתית-כלכלית של האזרחים הערבים (פלד ושפיר, 2005, עמ' 161), כשם שהצבא מדיר לעמדה נחותה בהיררכיה החברתית נשים (ששון-לוי, 2018) וחרדים (לוי, 2014), כלומר בהתאם לגבולותיה של מפת הגיוס. הדבר שימש, כאמור לעיל, מנגנון הרגעה חברתי התורם לקיבוע אִי-השוויון בחברה.

אכן, להסללה תפקיד בהעמקת פערים חברתיים. קדמו לה מנגנוני ההסללה של שנות ה-50 עד ה-70,

סביר להניח כי חלק מהמועסקים האזרחים בשנות ה-90 היו קצינים משוחררים משנתוני שנות ה-70 וה-80. המסקנה המבוססת על הנחות היא שהקידום בצבא אינו שובר את ההיררכיה המקצועית האזרחית, כפי שאולי מצופה ממנו כמי שמקנה כישורים לשוק העבודה. ייתכן שאף להפך, כלומר המוכשרים בקרב קבוצות ממעמד נמוך מתקדמים בשוק העבודה גם בלי סיוע הצבא, בעוד הצבא אף מבזבז את זמנם של המוכשרים.

מחקר משווה אכן מציע לנו את "הנחת ההפרעה", שלפיה אפשר ששירות בצבא פוגע במוביליות של מוכשרים מקבוצות ממעמד נמוך בכך שהוא מרחיק אותם מהיכולת לרכוש ניסיון תעסוקתי רלוונטי (ראו MacLean, 2005). חיזוק לטענה זו יכול לבוא משני ממצאים מכיוונים שונים: בוגרי מכללות טכנולוגיות (שבדרך כלל אינם ממשפחות מבוססות) מוצבים בצבא בתפקידים טכניים שאינם תואמים את כישוריהם, והתוצאה היא שהשירות יוצר הפסקה ברצף ההכשרה המקצועית ופוגע במוביליות המקצועית לאחר השירות (הימן זהבי, 2020). בשונה מכך, מהפכת השכלה מתרחשת בקרב נשים חרדיות בזכות זה שאינן מתגייסות: 42 אחוזים מהסטודנטיות החרדיות לתואר ראשון הן מתחת לגיל 21, ביחס ל-12 אחוזים בלבד בקרב סטודנטיות יהודיות לא-חרדיות, ומכאן שהחרדיות ממנפות את הפטור שלהן משירות לצורכי מוביליות (כהנר ומלאך, 2021, עמ' 33).

ספקות דומים עולים גם לגבי הטענה שהצבא תורם לכלכלת ההייטק בכך שהוא מקנה כישורים ייחודיים לחיילות ולחיילים המתגייסים ליחידות הטכנולוגיות. בהיעדר יכולת לבחון כיצד היו יוצאי היחידות הטכנולוגיות מפתחים את ההון האנושי שלהם אלמלא התגייסו לצבא והקדימו את רכישת ההשכלה והכניסה לשוק העבודה, קשה לבודד את תרומת השירות לכך. עם זאת, העובדה שתעשיית ההייטק קולטת גם עובדים שלא שירתו בתפקידים טכנולוגיים (מנלה, 2019) ומרחיבה את שורותיה לחרדים ולערבים מחלישה את תלותה במגזר הטכנולוגי הצבאי.

אם להציע המחשה אחרת המבוססת על מחקרים ידועים, המפגש הבין-אתני בצבא, ראשון מסוגו לחלק מהחיילים, חיזק אצל מקצתם סטראוטיפים מוטרימים או נטיות להסתגרות על בסיס המוצא האתני, ורק אצל אחרים פעל את פעולתו האינטגרטיבית, ההפוכה (שורצולד ואמיר, 1994). ביצירת מפגש ייחודי בין אנשים מקבוצות שונות, הצבא לא רק שאינו מעלים את האתניות ("אין עדות" כאמירת כוכבי) אלא אף מעצים אותה (Kachtan, 2017). השירות מממן סטראוטיפים אתניים בעיקר כאשר קבוצות אתניות שונות משרתות

כמו כן, לצד תרומתו (של השירות הקרבי) לפיתוח בגרות רגשית ואישיותית אם נחוזה כשירות מוצלח (מייזלס, 2002), ותרומתו המתונה לביגור (maturation) כפי שמשתקפת בתפיסת המשוחררים והמשוחררות (דר וקמחי, 2000), השירות בכללותו תורם לדחיית המטלה ההתפתחותית של פרידה רגשית, אינסטרומנטלית וכלכלית של הצעירות והצעירים מההורים ולגיבוש הזהות המקצועית והערכית שלהם (מייזלס, 2002). הרמטכ"ל כוכבי כמו שמט את הקרקע מתחת לטיעונו בהכירו ב"עשור האבוד", כלומר התקופה שבין השחרור מהצבא ועד גיל 28-29 שבו, לדבריו, משוחררים "מחפשים את עצמם וחלקים רבים מהם לא נכנסים למסלול של עבודה ותעסוקה".

הטיעון הרביעי והאחרון הוא כי במנותק (לרגע) משיפוט נורמטיבי, לא רק שצבא מתנדבים ממשיך לקיים תפקידים חברתיים, הוא לא אחת אף עושה זאת יותר מצבא המגויס בחובה. לכן, תרומתו החברתית של הצבא אינה בהכרח רלוונטית לשימור מודל הגיוס, אם לא ההיפך. ראשית, צבא מתנדבים רגיש יותר מצבא של גיוס חובה לגיון החברתי שלו, כי הרי הוא נדרש לחזק את הלגיטימציה שלו בחברה כאמצעי למיצוי יעיל יותר של מאגרי כוח אדם, לנוכח הירידה בשיעורי הגיוס בקרב קבוצות מבוססות. לא בכדי המעבר לגיוס התנדבותי הרחיב את האפשרויות בפני נשים, הגם שבמסגרת ארגון שמרני יותר (ששון-לוי, 2011). כמו כן, בזכות ביטולו של גיוס החובה הפך צבא ארצות הברית ל"מעבדה חברתית" המרחיבה את אפשרויות השילוב של אפרו-אמריקאים (Segal et al., 1998). מכאן שגם הפוטנציאל לחיזוק אינטגרציה בין קבוצות (לפחות החלשה של סטראוטיפים שליליים) גובר בצבא מתנדבים.

שנית, דווקא בשל התרחקות הקבוצות המבוססות מצבא מתנדבים, הצבא מעמיק את פעילותו לגיוס קבוצות ממעמד נמוך. להמחשה, בארצות הברית התרחבה בשני העשורים האחרונים הפעילות של תיכונים צבאיים המציעים בקהילות עניות תנאי לימוד טובים יותר מאלה שמציעים בתי הספר הציבוריים (Galaviz et al., 2011). לכן אין למשל כל סיבה ש'חוות השומר' לא תמשיך להכשיר חיילים וחיילות עם קשיי הסתגלות, מהטעם הפשוט שהצבא ההתנדבותי יזדקק להם. שלישית, אם יוסב מודל הגיוס להתנדבותי, דווקא ייקור עלויות ההעסקה יעודד את הצבא לגייס כוח אדם בפריפריה תוך עטיפת הגיוס במעטפת של תרומה חברתית (גם אם הצבא מאמין במשימה החברתית) וגיוס משאבים הולמים בהתאם. דוגמה לכך היא פרויקט עתידים, ובכלל זה גם פרויקטים להכשרה טכנולוגית

שבלמו את המוביליות בצבא של מזרחים בשל הטיית האתניות של שיטת המיון הצבאית (לרר, 2021). סביר להניח שכל שהסללה בצבא התבססה יחד עם גידול פערי השכר בשוק העבודה, תרומת הצבא לאישוויון חברתי רק גדלה. היא אף תגדל בעתיד ככל שההוצאה לכל חייל תעלה עם הגברת השימוש בטכנולוגיה והצמצום הבלתי נמנע של היקפי הגיוס. כפי שמלמד מחקר בינלאומי משווה, צבאות היי-טק דורשים רמה גבוהה יחסית של הון אנושי, מה שמצמצם את האפשרויות עבור אלו ללא הכשרה מתאימה. הואיל וצבאות אלה צריכים פחות חיילים יחסית, שילוב זה מגביל עוד יותר את תרומת הצבא למוביליות חברתית (Kantor et al., 2012).

יתר על כן, קבוצות מיעוט שונות לא בהכרח חשות שההסדר הרפובליקני עובד עבורן ומחזק את תחושת הסולידריות שלהן. באשר לדרוזים, דרישתם ליחס מיוחד ולתמורה מהמדינה עבור שירותם הצבאי ביחס לאלו שאינם משרתים הפכה עם הזמן למוטיב מרכזי בטענותיהם לקיפוח ולאפליה (אמרני, 2010, עמ' 142-155). גם מגויסים יוצאי אתיופיה מדווחים כי השירות הצבאי השיא להם תועלת סמלית מוגבלת המנוגדת לציפיותיהם הגבוהות, והם חווים השפלה לאחר שירות חרדים לעומת זאת מדווחים כי השירות קידם אותם כלכלית וחיזק את ההון החברתי שלהם בזכות שירות עם חיילים שאינם חרדים (מלחי, 2021). עם זאת, איננו יודעים אם לא היה מושג אפקט דומה אילו הורשו חרדים להפסיק את לימודיהם ולעבוד עבודה אזרחית ולא רק צבאית.

מצד אחר, הצבא תורם לתחושתן של נשים שהשירות מצייד אותן במשאבים, דוגמת הכרה או שבירת מסגרת פטריארכלית (Lomsky-Feder & Sasson-Levy, 2018). גם אם לא נכון להקל בכך ראש, ספק עד כמה מדובר בתרומה ייחודית של הצבא, שכן אין בידינו ממצאים משווים עם "קבוצת ביקורת", כלומר עם תחושתן של נשים שאינן מתגייסות ובעלות רקע חברתי דומה. יתר על כן, כפי שלומסקי-פדר וששון-לוי מדגישות (עמ' 33), חלק מהנשים ממשיכות במעמד נמוך נותרו במעמדן לאחר השירות למרות החוויה הצבאית התורמת. ספק גם עד כמה ראוי שחברה תתגאה בכך שהצבא מעצים נשים או גברים בזכות חוויות חד-פעמיות, לרבות סממנים חיצוניים של השירות, דוגמת חיילת המתגאה כי בהולכה במדים ברחוב בשכונה פריפריאלית האנשים רוצם לדבר איתה בזכות מדיה (עמ' 32-33).

ולבסוף, השירות מסב גם נזקים אישיים. לדוגמה, כישלונות במיונים ליחידות מובחרות פוגעים בנפשם של אלפי צעירים בטווח גילים רחב (אבירם, 2020).

התוצאה היא פגיעה בהוגנות, כאשר אי־שוויון מגדיר סיכון ככל שמטבע הדברים שירות צבאי ימשוך אליו את מי שהאפשרויות שלהם בשוק העבודה מוגבלות יותר. כך המדינה רוכשת תמורת סכום נמוך יחסית את "גופם" של הצעירים מתוך ניצול מצוקתם – מהלך שאינו שונה מהותית מזנות ומסחר איברים, שהם עיסוקים הפסולים מוסרית (ראו Sandel, 2012). מבחינה פוליטית זהו שינוי ביחסי הכוח בחברה, המשנה את סוג החוזה בין האזרח למדינה בכך שהוא הופך את המגויסים והמגויסות ממי שלמדינה ולקהילת האזרחים יש חובה כלפיהם למי שלכאורה התגייסו מבחירה חופשית כשכירים, ולכן החובה כלפיהם נחלשת. שינוי כזה גם יחליש את חשיפת הקבוצות המבוססות לסיכונים הכרוכים בגיוס ולכן יפחית את העניין שלהם במדיניות הצבאית, וכך יחליש את הפיקוח האזרחי על הצבא (לפירוט ראו לוי, 2011).

משבר הגיוס הוא משבר לגיטימציה ולא משבר מוטיבציה או כשל במדיניות. לכן, כשהבעיה לגיטימציונית מן הראוי לטפל בה בכלים שיחזקו את הלגיטימציה.

גם החלופה של שירות אזרחי לכול אינה ראויה. הרעיון הוא לרפא את אי־השוויון בגיוס באמצעות הטלה של חובת גיוס לשירות האזרחי על כלל הצעירים והצעירות, כשהצבא יהיה זה שיבחר מי ילך או תלך לשירות צבאי או אזרחי (פירון והרוש גיטי, 2020). סדנת חוקרים וחוקרות שהתכנסה באוניברסיטה הפתוחה בשנת 2013 תרשה אופציה זו ושללה אותה פה אחד (לוי, 2015). מבלי להיכנס לסוגיות נורמטיביות הקשורות לחירויות הפרט ולקושי לאכוף שירות כזה (מלחי ועמיתיו, 2021, עמ' 8-9), בין השאר העלו החוקרות והחוקרים את הטענות הבאות: (1) תיווצר תלות של השירותים החברתיים בקיומו של השירות האזרחי, וזו תעכב בעתיד רפורמות בשירות החובה; (2) התרחבותו של השירות האזרחי תפתח חלופה מוסדית לשירות החובה לצד תחרות פנימית בין המסלולים, והתוצאה לאורך שנים עשויה להיות דווקא האצת הירידה במעמדו של שירות החובה וזליגה ממנו לשירות האזרחי; (3) ייווצרו קונפליקטים בין מוסדות המדינה לאזרחים הערבים והחרדים; (4) הזרמת עשרות אלפי מתנדבים לשירות לשוק העבודה תפר את האיזון בשוק. עובדים בשכר במקומות עבודה שונים ובעיקר בתפקידים בלתי מקצועיים או מקצועיים למחצה יידחקו אל מחוץ לשוק, כשם שעשויה להיגרם פגיעה באיכות השירותים אם יאוישו על ידי עובדים ועובדות שאינם מיומנים.

בפריפריה דוגמת תוכנית להבים, הנעזרים בהון פילנטרופי, או העתקת בסיסי המודיעין לדרום. בה בעת הצבא ימשיך להקנות ניסיון תעסוקתי. ההבטחה לניסיון כזה תוכל לעודד גיוס של בעלי כישורים גבוהים שיש להם אלטרנטיבה בשוק העבודה האזרחי. בסיכומו של דבר, הטענות באשר לתרומתו החברתית של הצבא אינן מבססות את הלגיטימציה של גיוס חובה, ובפרט שאין להן ביסוס מחקרי והן מתעלמות מתרומות שליליות של הגיוס, שלהן דווקא יש ביסוס מחקרי, ומהאפשרויות של הצבא לתרום גם אם יבוטל גיוס החובה.

סיכום והצעה חלופית – מעבר לגיוס בררני גלוי

משבר הגיוס הוא משבר לגיטימציה ולא משבר מוטיבציה או כשל במדיניות. מדיניות הגיוס קורסת תחת עומס של סתירות. לכן, כשהבעיה לגיטימציונית מן הראוי לטפל בה בכלים שיחזקו את הלגיטימציה. הצבא בפעולותיו רק תורם להעצמת הסתירות השוחקות בלגיטימציה של גיוס החובה.

משבר לגיטימציה מביא בדרך כלל צורך להגביר אכיפה לציות, או לחלופין לכינון מחדש של בסיס הלגיטימציה כדי לקיים שליטה ללא אכיפת יתר (Reus-Smit, 2007). המדיניות הישראלית פנתה לאכיפה – מעט אכיפה ואיום בסנקציות על חרדים, מעקב וסנקציות על נשים המצהירות ללא הצדקה על דתיותן והקשיית היכולת להשיג פטור לפני ובמהלך השירות. במידה רבה, גם הרעיון לחייב את הכול בשירות אזרחי, שמתוכו יברור הצבא את הדרושים והדרושות למשימותיו, הוא סוג של הגברת אכיפה. אך בעוד אכיפה מעניקה פתרון קצר טווח, כיול מחדש של בסיס הלגיטימציה יכול להאריך את טווח תקפותו של הפתרון.

כינון מחדש של מערכת הלגיטימציה של הגיוס ייעשה בצורה מלאה רק אם הגיוס יעבור מאכיפת המדינה (גיוס חובה) להסדרה באמצעות השוק (גיוס התנדבותי). בעוד הנחת המוצא שלי היא שזו התפתחות בלתי נמנעת לעתיד הלא־רחוק, עמדתי היא (ומתוך הנחה נורמטיבית השוללת מיליטריזם) שיש לחתור לדחייה של יישום פתרון זה ככל האפשר, ולהאריך את חייו של גיוס החובה באמצעות ביסוס מחדש של מערכת הלגיטימציה שלו. החלופה של מעבר לגיוס התנדבותי אינה נכונה מבחינה מוסרית ופוליטית כאחת. מבחינה מוסרית, בגיוס התנדבותי לא המדינה קובעת את מידת הסיכון שהפרט ייחשף אליו אלא השוק. המצב אינו כזה שגיוס חובה הוא בגדר חובה ואילו גיוס התנדבותי אינו חובה; בשניהם יש כפייה, בין של המדינה ובין של כוחות השוק.

שהלגיטימציה שלהם מוטלת בספק – גיוס בלתי שוויוני תחת אתוס שוויוני. בכך הוא מצמצם את הסתירות מערערות הלגיטימציה הגלומות במודל הנוכחי.

- אינו מצריך גיוס כפוי לשירות האזרחי וגיוס כפוי של חרדים, ובפוטנציה גם של ערבים.
 - הצבא יפסיק "לשחק" עם נתוני הגיוס כדי להציג מצג של גיוס שוויוני. משחקים אלו מביאים אותו לגייס את מי שלא צריך, להשאיר בשירות את מי שלא מתאים וגם לערוך מניפולציות מספריות. בכך גם ירכוש הצבא יכולת להתמודד עם עודפי כוח אדם הצפויים לו בשנים הקרובות.
 - מודל זה מבטיח כמעט את היתרונות ממודלים שונים – אל השורות יבואו מי שבלאו הכי היו מגיעים ומגיעות למודל ההתנדבותי הקורץ להם (הזדקקות לשכר מחיה, פטרויטיזם, ציפייה למובילות חברתית). אך גם רבים מאלה שבפוטנציה לא ייענו למודל התנדבותי יבואו לצבא במסגרת גיוס חובה מתוך הפנמת הנורמה הכרוכה בכך.
- הגיעה העת לדון במודל הגיוס כמכלול, מאמר זה ניסה להציע לכך תרומה צנועה.

יגיל לוי הוא פרופסור למדיניות ציבורית וסוציולוגיה פוליטית באוניברסיטה הפתוחה. תחום מחקרו הוא מערכות היחסים צבא-חברה-פוליטיקה. ספרו הערוך האחרון **חמושים בלגיטימציה: הצדקות לאלימות הצבאית בחברה בישראל** (בעריכה משותפת עם עפרה בן ישי) יצא לאור בהוצאת פרדס בדצמבר 2021. בשנת 2021 זכה יגיל בפרס "הישג הקריירה" של האגודה האמריקאית לחקר יחסי צבא-חברה. yagil.levy@gmail.com

מקורות

- אבירם, א' (2020). **פצועי צה"ל עוד טרם גיוסם: השפעת הכישלון במיון המקדים ליחידות מיוחדות על מרכיבים זהותיים ותפיסת חיים** [עבודת דוקטור]. האוניברסיטה העברית בירושלים.
- אבידר, מ' (2019). מדמי קיום לשכר – מודלים, תפיסות ופרקטיקות של תגמול. בתוך ר' משה ור' טיארג'אן אור (עורכים), **צבא העם בחליפות: אתגרי צבא הגנה לישראל בעידן הכלכלי הניאור ליברלי** (עמ' 109-128). מערכות. <https://din-online.info/pdf/mr487-1.pdf>
- אבן, ש' (2017, 28 בספטמבר). **תגמול לוחמי החוד בשירות החובה בצה"ל**. מבט על 977, המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/2017/09/977.pdf>
- אבן, ש' ושיב, ע' (2018). היבטים כלכליים של מערך המילואים בצה"ל. בתוך מ' אלרן, כ' פדן, ר' טיארג'אן אור ור' פרידמן בן שלום (עורכים), **מערך המילואים לאן?** מזכר 183 (עמ' 176-169). המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://bit.ly/3osfllW>
- אלרן, מ', חדד, ש', פדלון, ת' ושלח, ע' (2021, 2 באוגוסט). **קיצור שירות החובה לגברים בצה"ל: לא חשיבות כלכלית בלבד**.

על רקע הסתייגויות אלה הצגתי במסגרת המכון הישראלי לדמוקרטיה מתווה מפורט לכינון מודל גיוס בררני רשמי (לוי, 2021), כלומר הפיכת המודל הבררני הנוהג בפועל מבלתי רשמי לרשמי, בדומה לתהליך שעבר מערך המילואים. אלה עקרונותיו: (1) המדינה תגייס שיעור מסוים מהאוכלוסייה; (2) היא תקבע מי יתגייסו לפי קריטריונים שיקבע הצבא באישור הכנסת; (3) משך השירות יקוצר בהדרגה לשנתיים על פי המתווה המקורי שהציעה ועדת בן בסט. לוחמים ולוחמות ישרתו שירות חובה מקוצר שיושלם בחובה בתקופת שירות נוספת עד שלוש שנות שירות, בתנאים של שירות קבע; (4) אורך השירות של נשים וגברים ישווה ותונהג מערכת מיון, שיבוץ וקידום שוויונית לשני המגדרים (כהמלצת הוועדה לעיצוב שירות הנשים בצה"ל – בראיית העשור הבא, 2007, המוכרת כ'ועדת שגב'); (5) הקריטריונים לפטור מגיוס יהיו רשמיים ושקופים. הם יחילו עיקרון של שוויון, אבל "שוויון בין כשירים" ולא שוויון העיוור להבדלים בין-קבוצתיים ובין-אישיים. הקריטריונים יהיו על בסיס כשירות אישית לשירות צבאי (השכלה, טוהר מידות, בריאות נפשית ופיזית), על בסיס התאמה מצפונית (שתפטור סרבני מצפון בהליך מהימן) ועל בסיס כשירות תרבותית-קבוצתית. הקריטריון התרבותי יפטור משירות קבוצות שאורח חייהן ותרבותן עומד בסתירה מהותית לדרישות ולאופי של השירות הצבאי – ערבים, גברים חרדים ונשים דתיות; (6) הקריטריון לפטור יהיה אורח חיים חרדי (בדומה לעקרון הפטור של נשים דתיות) ולא "תורת אומנותו", כך שהשיבות לא יהוו עוד מקלט למבקשים להשתחרר משירות ולא יימנעו מחרדים שאינם משרתים בצבא לעבוד; (7) דמי הקיום למשרתים לא יעלו במידה ניכרת, אבל מענקי השחרור יעניקו פיצוי משמעותי למתגייסים על אובדן השנים שבהן לא התקדמו בתחום התעסוקה וההשכלה ביחס למי שלא שירתו; (8) השירות האזרחי יהיה על בסיס התנדבותי בלבד למי שקיבלו פטור משירות, ותמורת דמי קיום. לא תתאפשר המרת שירות צבאי באזרחי. מי שלא נמצאו מתאימים לשירות צבאי על פי אמות המידה שנקבעו יקבלו פטור משירות.

לסיכום, **בשלב הראשון שיעור הגיוס לא יפחת במידה משמעותית משיעורו כיום, אולם הבררנות הנהוגה כיום בפועל תהפוך לרשמית**.

למעבר למודל בררני רשמי יתרונות מובהקים לעומת המצב הנוכחי ועל פני מודלים חלופיים:

- המודל המוצע משמר את עקרון גיוס החובה ומעניק לו אורך נשימה.
- הוא "מלבין" את המציאות הקיימת, שכיום מתנהלת באמצעות הסדרים אפורים ובלתי רשמיים

<https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5016616,00.html>

חדד, ש' (2009). **צבא חובה מול צבא מקצועי: השפעת שיטת הגיוס על העוצמה הצבאית של מדינת ישראל** [עבודת דוקטור]. אוניברסיטת תל אביב.

יהושע, י' ווייס, ר' (2020, 5 בדצמבר). 8200 גוונים של ישראל. **ידיעות אחרונות**. <https://www.yediot.co.il/articles/0,7340,L-5855426,00.html>

יעיש, מ' (2004). מעמדות בישראל. **מגמות**, (2), 267-286. <https://www.jstor.org/stable/23658039>

יער, א' והרמן, ת' (2015). **מדד השלום – יולי 2015**. המכון הישראלי לדמוקרטיה ואוניברסיטת תל אביב. https://www.idi.org.il/dataisrael/1507_Peace_Index_Heb.pdf

ישראל, צ' (2020). **מדד הביטחון הלאומי – מגמות בדעת הקהל בישראל**. מזכר 200, המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://www.inss.org.il/he/publication/national-security-index/> כהן, ג' (2017, 3 בינואר). איזנקוט לקראת ההכרעה במשפט אזריה: "בן 18 שמתגייס הוא לא הילד של כלנו". **הארץ**. <https://www.haaretz.co.il/news/politics/.premium-1.3194547>

כהנר, ל' ומלאך, ג' (2021). **שנתון החברה החרדית בישראל 2021**. המכון הישראלי לדמוקרטיה. <https://bit.ly/3utZrEp> כוכבי, א' (2021, 9 ביוני). דברי הרמטכ"ל בכנס "צה"ל והחברה הישראלית – הכנס השנתי התשיעי לזכרו של רב-אלוף (מיל") אמנון ליפקין-שחק", אוניברסיטת רייכמן [סרטון]. <https://bit.ly/3LeWQUL>

לביא, א' (2016). **החברה הערבית-הפלסטינית במדינת ישראל: עת לשינוי אסטרטגי בתהליכי השילוב והשוויון**. המכון למחקרי ביטחון לאומי ומרכז תמי שטיינמן למחקרי שלום. <https://bit.ly/3orPGTs>

לוי, י' (2003). **צבא אחר לישראל: מיליטריזם חומרי בישראל**. ידיעות אחרונות.

לוי, י' (2007). **מצבא העם לצבא הפריפריות**. כרמל.

לוי, י' (2010). **מי שולט על הצבא? בין פיקוח על הצבא לשליטה בצבאיות**. מאגנס.

לוי, י' (2011). הפוליטיקה של צבא מתנדבים. נייר שהוצג בסדנה **סימולציה – מודל גיוס אחר**, האוניברסיטה הפתוחה. <http://www.israel-sociology.org.il/uploadimages/4.pdf>

לוי, י' (2014). המחאה שלא הייתה – על מחאת נטל הגיוס. **המרחב הציבורי**, 8, 55-76. <https://bit.ly/3rtKLmQ>

לוי, י' (2015א). **המפקד האליון: התאוקרטיזציה של הצבא בישראל**. עם עובד ומכללת ספיר.

לוי, י' (2015ב). "צבא העם" נגד גיוס החובה. **משפט וצבא**, 21(א), 340-309. <https://bit.ly/3GIGmBb>

לוי, י' (עורך) (2015). **שירות חובה או חובה לשרת: תרחישים של שירות אזרחי חובה בישראל**. האוניברסיטה הפתוחה.

לוי, י' (2019). הצבא וחברת השוק: מסגרת מושגית. בתוך י' לוי, נ' גזית, ר' משה, וא' הרנס (עורכים), **הצבא וחברת השוק בישראל** (עמ' 11-52). למדא – האוניברסיטה הפתוחה.

לוי, י' (2021, 18 במרס). **גילוי דעת – בזכות המעבר למדיניות גיוס בררנית ורשמית**. המכון הישראלי לדמוקרטיה. <https://www.idi.org.il/blogs/security-clearance/34145>

לוי, י' (2022). האירוע המכונן של פרשת אלאלור אזריה. **קריאות ישראליות – כתב עת רב-תחומי במדעי החברה והרוח**, 1,

<https://bit.ly/3J4A3cz>. 53-60

לוי, י', לומסקי-פדר, ע', והראל, נ' (2007). מ'צבאיות נתינית' ל'צבאיות חזית' – פניה המשתנות של הצבאיות בישראל. **המרחב הציבורי**, 1, 89-116.

מבט על 1503, המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://www.inss.org.il/he/publication/short-service/>

אמרני, ש' (2010). **הדרוזים: בין עדה לאום ומדינה**. קתדרת חייקין לגאואסטרטגיה, אוניברסיטת חיפה. <https://bit.ly/34FufCN>

אריאן, א', אטמור, נ', והדר, י' (2007). **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2007 – לכידות בחברה שסועה**. המכון הישראלי לדמוקרטיה. <https://www.idi.org.il/media/4431/thedemocracyindex2007.pdf>

אריאן, א', הרמן, ת', אטמור, נ', הדר, י', לבל, י' וצבן, ה' (2008). **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2008 – בין המדינה לבין החברה האזרחית**. המכון הישראלי לדמוקרטיה. https://www.idi.org.il/media/4776/madad_last_file.pdf

ארלוזורוב, מ' (2019, 2 בספטמבר). צבא העם? "יש את העשירים והמקושרים שהולכים ל-8200 – ויש את כל השאר". **TheMarker**. <https://www.themarker.com/news/politics/.premium-1.7775095>

אורפז, ע' (2012, 30 בדצמבר). שער הכניסה להייטק: יחידות טכנולוגיות בצה"ל מעדיפות את תושבי המרכז. **TheMarker**. <https://www.themarker.com/1.1896163>

אורפז, ע' (2014, 14 באפריל). ברוכים הבאים ללשכת התעסוקה של 8200. **TheMarker**. <https://www.themarker.com/career/1.2296657>

בנדר, א' (2018, 8 במרס). ח"כ רז: "דורש לבטל את גיוס החובה לצה"ל ולעבור למודל של צבא מקצועי בשכר". מעריב. <https://www.maariv.co.il/news/military/Article-627014>

בסוק, מ' (2015, 1 בפברואר). משכורות חיילי החובה הועלו בכ-25%; שכר לוחם הוא 1,076 שקל בחודש. **TheMarker**. <https://www.themarker.com/news/macro/1.2554345>

דר, י' וקמחי, ש' (2000). תפיסה עצמית של ביגור בעקבות שירות החובה בצה"ל. **מגמות**, (4), 591-616. <https://bit.ly/3GmcKcm>

הבית היהודי (2013). **יתנו, יקבלו – תוכנית לעידוד שירות צבאי, לאומי או אזרחי והתגייסות למילואים**. אוחד ב' 11 באפריל 2013 מתוך <http://www.baityehudi.org.il/equality>

הוועדה לבחינת סוגיית קיצור שירות החובה בצה"ל. (2006). **דוח הוועדה**. מוגש לשר הביטחון.

הימן זהבי, ר' (2020). **קידום מוביליות חברתית בקרב בני נוער בחינוך הטכנולוגי-מקצועי (מכללות י"ג-י"ד). ג'וינט ישראל – אשלים**. <https://meyda.education.gov.il/files/MadaTech/MadeayHatechnologia/2020/menta.pdf>

הראל, ע' (2014, 28 בדצמבר). מסמך צבאי פנימי: צה"ל צריך להתכונן לביטול גיוס החובה. **הארץ**. <https://www.haaretz.co.il/news/politics/.premium-1.2522983>

הרמן, ת', ענבי, א', קביסון, ו' והלר, א' (2019). **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2019**. המכון הישראלי לדמוקרטיה. <https://www.idi.org.il/books/29414>

הרמן, ת', שפרן גיטלמן, ע', ענבי, א', וכהן, ע' (2021). **דימוי צה"ל בדעת הקהל הישראלית**. המכון הישראלי לדמוקרטיה. <https://www.idi.org.il/articles/36689>

הוועדה לעיצוב שירות הנשים בצה"ל – בראיית העשור הבא. (2007). **דוח הוועדה**. מטכ"ל, אגף משאבי האנוש.

וולדמן, ע', טיארג'אן-אור, ר' וגל, ר' (2021). האמנם רצון הפרט? מרכיבי המוטיבציה לבחירת מסלול השירות בצה"ל. **חברה, צבא וביטחון לאומי**, 2, מערכות, 66-37. <https://fliphtml5.com/gcjin/ccnz>

זיידמן, ג' (2014). צבא והפרטה. **משפט ועסקים**, יז, 15-339. <https://bit.ly/3J7UjKl>

זיתון, י' (2017, 14 בספטמבר). ראש אכ"א לשעבר על מהפכת מעמד הלוחם: "אסור לפגוע במהות של מודל 'צבא העם'". **ynet**.

- פלד, י' ושפיר, ג' (2005). **מיהו ישראלי? הדינמיקה של אזרחות מורכבת** (מ' אלפון, מתרגמת). אוניברסיטת תל אביב, ההוצאה לאור.
- צוות הבדיקה בנושא נתוני גיוס חרדים לצה"ל (2020). **דו"ח מסכם**. <https://bit.ly/3uhhs8R>
- קבילן, א' (2018). כוח האדם במערך המילואים: מהתנהלות לניהול. בתוך מ' אלרן, כ' פדן, ר' טיארג'אן-אור ור' פרידמן בן שלום, (עורכים), **מערך המילואים לאן? (עמ' 79-88)**. המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- קבילן, א' (2021). השוויון בתרומה למדינה – שימור עקרון "צבא העם" במודל "אומה חמושה" במאה ה-21. **בין הקטבים**, 26-27, <https://bit.ly/3LdF3gH>. 97-113
- קובוביץ, י' (2021, 22 בדצמבר). כוכבי הקריאה "הטובים לסייבר" משקפת אובדן ערכים, הטובים הם הלוחמים. **הארץ**. <https://www.haaretz.co.il/news/politics/1.10486468>
- ריבנאי-יהיר, ש' ואבידר, מ' (2014). בין המדינה וביני: מורכבות שיח השירות הצבאי בקרב בני נוער בעידן של שינויים ערכיים. **בין הזירות**, 12, 28-41. <https://bit.ly/3gse2lq>
- שורצולד, י' ואמיר, י' (1994). התייחסות בינעדית בקרב טירונים וזיקתה להתנסות האינטגרטיבית בחטיבות הביניים. **מגמות, לה (4)**, 359-374. <https://bit.ly/3L1fPCs>
- שטרן, א' (2009). **משא כומתה – ניוטים בגובה העיניים**. ידיעות אחרונות.
- שטרן, ר' (1998). מהפך במוטיבציה לשירות בצה"ל – הסבר אפשרי. **מערכות**, 360, 28-35. <https://fliphtml5.com/gcinv/qorz>
- שלח, ע' (2003). **המגש והכסף: מדוע דרושה מהפכה בצה"ל**. כנרת, זמורה-ביתן.
- ששון-לוי, א' (2006). **זהויות במדים: גבריות ונשיות בצבא הישראלי**. מאגנס.
- ששון-לוי, א' (2011). נשים בצבא מקצועי: ההשלכות המגדריות של המעבר לצבא מקצועי בישראל. **המרחב הציבורי**, 5, 73-91.
- ששון-לוי, א' (2018). מבוא תיאורי – מארגון ממוגרד למשטרי אי-שוויון: מבט אנליטי על מגדר וצבא במחקר בישראל. בתוך א' ששון-לוי ור' לומסקי-פדר (עורכות), **מגדר בבסיס: נשים וגברים בשירות הצבאי (עמ' 20-51)**. מכון ליר והקיבוץ המאוחד.
- "תר"ש גדעון": כך יעבור תחום כוח האדם בצה"ל מהפכה (2015)**, 5 באוגוסט. אתר צה"ל. אוחרז ב-15 בינואר 2017 מתוך <http://www.idf.il/1133-22518-he/Dover.aspx>
- Ajangiz, R. (2000). *Being influential without participating in the policy process: The case of conscription in Western Europe*. European Consortium for Political Research, presented as the ECPR Joint Sessions, Copenhagen, 14-19 April. <https://ecpr.eu/Events/Event/PaperDetails/15285>
- Ajangiz, R. (2002). The European farewell to conscription? In L. Mjølset & S. Van Holde (Eds.), *The comparative study of conscription in the armed forces*, vol. 20 (pp. 307-335). JAI Press. [https://doi.org/10.1016/S0195-6310\(02\)80033-3](https://doi.org/10.1016/S0195-6310(02)80033-3)
- Ben-Ari, E., Rosman, E., & Shamir, E. (2021). Neither a conscript army nor an all-volunteer force: Emerging recruiting models. *Armed Forces & Society*. <https://doi.org/10.1177/0095327X211048216>
- Ben-Shalom, U. (2012). Soldiers' in-group and out-group peer perception: Contact and ethnic identity. *Military Psychology* 24(5), 473-487. <https://doi.org/10.1080/0895605.2012.716267>
- Galaviz, B., Palafox, J., Meiners, E. R., & Quinn, T. (2011). The militarization and the privatization of public
- לוי, ר' (4 בנובמבר). מה הסיכוי שלכם להגיע ליחידות הטכנולוגיות היוקרתיות בצה"ל? תלוי איפה אתם גרים. **TheMarker**. <https://bit.ly/3opveT5>
- לרר, ז' (2021). **הקוד האתני: קב"א, מזרחים, אשכנזים**. מכון ליר והקיבוץ המאוחד.
- מאוסנר, מ' (2013). ליברליזם בישראל – "האדם הטוב", "האזרח הרע" והשגשוג האישי והחברתי. **עיוני משפט, ל"ו**, 7-79. <https://bit.ly/3HBBKGmP>
- מבקר המדינה (2010). **דוח שנתי 60א – מתן פטור משירות חובה לפני תום השירות**. <https://bit.ly/3gtchuE>
- מייזלס, ע' (2002). צעירים ישראלים במעבר לבגרות: השפעת השירות הצבאי. **עיונים בחינוך**, 15(1), 159-190. <https://www.jstor.org/stable/23394060>
- מלחי, א' (2021). **פריפריות במדים: מן השוליים לצבא ובחזרה**. המכון הישראלי לדמוקרטיה. <https://www.idi.org.il/books/34699>
- מלחי, א', כהן, ס' וגל, ר' (2021). **תיקון שירות החובה באמצעות קלקולים חדשים? חוות דעת למתווה "שווה לכולם"**. מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית. <https://bit.ly/3uqyP7r>
- מנלה, מ' (2019, 6 בדצמבר). לא רק 8200: השירות הצבאי שנותן יתרון בהייטק. **כלכליסט**. <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3775205,00.html>
- משרד האוצר (2017, 1 בינואר). **משרד האוצר, השנה שהייתה וזו שתהיה: משרד האוצר מסכם את שנת 2016 ופותח את 2017**. הודעה לעיתונות. https://www.gov.il/he/departments/news/press_04012017
- משרד ראש הממשלה (2006, 26 בפברואר). **המלצות הוועדה לבחינת סוגיית קיצור שירות החובה בצה"ל. החלטה מס. 4711 של הממשלה**. https://www.gov.il/he/departments/policies/2006_des4711
- נציב קבילות החיילים (2018). **דוח שנתי 46** התשע"ח 2017. משרד הביטחון, ההוצאה לאור.
- ספראי, מ' (2010). **מדיניות ניהול כוח האדם בעקבות מלחמת יום הכיפורים: צוהר ארגוני להבנת יחסי צבא-חברה** [עבודת דוקטור]. האוניברסיטה העברית בירושלים.
- ספראי, מ' (2019). כשניאור-ליברליזם פוגש את "צבא העם": השינוי ב"צבא העם" כפי שהוא משתקף בשינויים במודל שירות הקבע. בתוך י' לוי, נ' גזית, ר' משה, וא' הרנס (עורכים), **הצבא וחברת השוק בישראל (עמ' 98-124)**. למדא – האוניברסיטה הפתוחה.
- עמית, ח' (2018, 28 באוקטובר). המיליארדים הסודיים של צה"ל: לאן נעלמו המילואימניקים? **TheMarker**. <https://www.themarker.com/allnews/premium-1.6595671>
- פומרנץ, ל' ושר, י' (2009). אף אחד כבר לא רוצה לשרת. בתוך ה' בן אליהו וז' לרר (עורכים), **סוציולוגיה של צבא העם – מבט מבפנים (עמ' 325-394)**. ממד"ה, צה"ל.
- פורום דב לאוטמן (2017, 26 בדצמבר) **לוקחים את החינוך בידיים** [סרטון]. https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=1058145290994876
- פירון, ש' והרוש גיטי, ע' (2020). **שווה לכולם – ממשבר השירות למתווה התחדשות**. פנימה. https://drive.google.com/file/d/1RO7xVF0HbVrWA_uGfKoReZYz18CvKgi/view
- פישמן, א' (2017, 20 ביולי). צבא העם בע"מ. **ידיעות אחרונות – המוסף לשבת**. <https://www.yediot.co.il/articles/0,7340,L-4992142,00.html>
- פישמן, א' ויהושע, י' (2018, 29 במרס). אני מכין את הצבא למלחמה ולא מתרגש מכל מיני אנשים קיקיוניים בצמתי השפעה שעושים פרופוגנדה. **ידיעות אחרונות – המוסף לשבת**. <https://www.yediot.co.il/articles/0,7340,L-5208389,00.html>

- schools. *Berkeley Review of Education* 2(1), 27-45. DOI:10.5070/B82110029
- Habermas, J. (1975) *Legitimation crisis* [T. McCarty, translator]. Beacon Press.
- Herzog, H. (2004). Family-military relations in Israel as a genderizing social mechanism. *Armed Forces & Society*, 31(1), 5-30. <https://doi.org/10.1177/0095327X0403100102>
- Jessop, B. (1999). The changing governance of welfare: Recent trends in its primary functions, scale, and modes of coordination. *Social Policy & Administration*, 33(4), 348-359. <https://doi.org/10.1111/1467-9515.00157>
- Kachtan, D. G. (2017). "Acting Ethnic" — Performance of ethnicity and the process of ethnicization. *Ethnicities*, 17(5), 707-726. <https://doi.org/10.1177/1468796815610353>
- Kentor, J., Jorgenson, A. K., & Kick, E. (2012). The "new" military and income inequality: A cross national analysis. *Social Science Research*, 41(3), 514-526. DOI: 10.1016/j.ssresearch.2011.12.005
- Kier, E., & Krebs, R. R. (Eds.) (2010). Introduction: War and democracy in comparative perspective. In *In war's wake: International conflict and the fate of liberal democracy* (pp. 1-20). Cambridge University Press.
- Krebs, R. R. (2004) A school for the nation? How military service does not build nations, and how it might. *International Security*, 28(4), 85-124. [10.1162/0162288041588278](https://doi.org/10.1162/0162288041588278)
- Leander, A. (2004). Drafting community: Understanding the fate of conscription. *Armed Forces & Society*, 30(4), 571-599. <https://doi.org/10.1177/0095327X0403000404>
- Levi, M. (1997). *Consent, dissent, and patriotism: Political economy of institutions and decisions*. Cambridge University Press.
- Levi, M. (1998). A state of trust. In V. Braithwaite and M. Levi (Eds.), *Trust and governance* (pp. 77-101). Russell Sage Foundation.
- Levy, Y. (2013). The military as a split labor market: The case of women and religious soldiers in the Israel Defense Forces. *International Journal of Politics, Culture, and Society*, 26(4), 393-414. <https://www.jstor.org/stable/24713337>
- Lomsky-Feder, E., & Sasson-Levy, O. (2018). *Women soldiers and citizenship in Israel: Gendered encounters with the state*. Routledge.
- MacLean, A. (2005). Lessons from the Cold War: Military service and college education. *Sociology of Education*, 78(3), 250-266. <https://doi.org/10.1177/003804070507800304>
- Reus-Smit, C. (2007). International crises of legitimacy. *International politics*, 44(2), 157-174. <https://doi.org/10.1057/palgrave.ip.8800182>
- Rosman, E. (2020). Can military service bridge social schisms: The case of Israel. *Israel Affairs*, 26(3), 348-370. <https://doi.org/10.1080/13537121.2020.1754578>
- Sandel, M. J. (2012). *What money can't buy: The moral limits of markets*. Farrar, Straus and Giroux (kindle).
- Segal, D. R., Burns, T. J., Falk, W. W., Silver, M. P., & Sharda, B. D. (1998). The all-volunteer force in the 1970s. *Social Science Quarterly*, 79(2), 390-411. <https://www.jstor.org/stable/42863796>
- Shalev M., & Gal, J. (2018). Bullets and benefits in the Israeli welfare state. In H. Obinger, K. Petersen, & P. Starke (Eds.), *Warfare and welfare: Military conflict and welfare state development in western countries* (pp. 393-425). Oxford University Press.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *The Academy of Management Review*, 20(3), 571-610. <https://doi.org/10.2307/258788>

הערות

- 1 זוהי עבודת מיפוי מתמשכת שאני עורך. להסברים והרחבה ראו לוי, 2007, עמ' 122-158.
- 2 בן גוריון מציג בפני הכנסת את חוק שירות בטחון, התש"ט-1949 [ד"ר 2 (תש"ט) 1338].
- 3 פקודה 3,0521, דמי קיום לחיילים בשירות חובה (עודכן באוגוסט 2018). <https://www.idf.il/media/>



Beshr Abdulhadi (CC BY 2.0)

אחרי הכול – בשאר אל־אסד

אייל זיסר

אוניברסיטת תל אביב

המלחמה בסוריה הסתיימה ומשטרו של בשאר אל־אסד יצא ממנה כשידו על העליונה. עם זאת המשטר מותש, חסר כוח ומשאבים ומתקשה להשליט את מרותו על המדינה. יתרה מכך, בעלות בריתו רוסיה ואיראן עודן מגלות נוכחות והשפעה במדינה. עם זאת, למרות חולשתו של המשטר הסורי אין לו אלטרנטיבה נראית לעין. בכך מכירים כלל השחקנים הפנים־סוריים ואף אלו האזוריים והבינלאומיים, הנכונים עתה לחדש עימו את הדיאלוג ואף להעניק לו הכרה ולגיטימציה. סוריה לא תשוב במהרה למעמדה טרם פרוץ המלחמה, אבל בשאר שרד מן המלחמה ופועל להשיב לידיו את השליטה במדינה. משמעות הדבר היא כי במוקדם או במאוחר יהיה על ישראל, כמו גם על שחקנים אחרים באזור, לשוב ולהביאו בחשבון בכל האמור במדיניותם בשאלה הסורית ובפעולותיהם על אדמת מדינה זו.

מילות מפתח: סוריה, בשאר אל־אסד, דאע"ש, מלחמת האזרחים בסוריה, רוסיה, איראן, ריבונות, מדינה כושלת.

מבוא

מלחמת האזרחים העקובה מדם שהשתוללה בסוריה לאורך העשור האחרון הציבה איום על קיומו של המשטר הסורי, משטרו של בשאר אל-אסד, ודומה שאף על עצם קיומה של המדינה הסורית שבראשה הוא עומד. אבל בסופו של דבר, הודות למעורבותן של רוסיה ואיראן בקרבות שרד בשאר אל-אסד מן המלחמה ונותר על כיסאו, ואילו "מחנה המורדים", ליתר דיוק אותן מאות קבוצות של חמושים שלחמו בו ולא פעם גם זו בזו, הוכרעו בשדה הקרב ונפוצו לכל עבר.

אלא שהניצחון שהשיג המשטר בדמשק על יריביו הוא ניצחון חסר. המשטר הסורי מותש וחלש, חסר כוח אדם ומשאבים כלכליים, ומעבר לכך תלוי בבעלות בריתו רוסיה ואיראן, המבקשות להבטיח לעצמן נוכחות ואף אחיזה בסוריה. למותר לציין כי השבת הביטחון והיציבות לכל רחבי המדינה, כמו גם התנעת תהליך שיקום של הכלכלה הסורית, שבו תלויה יכולתו של משטר אסד להבטיח את תמיכתה של האוכלוסייה לטווח הארוך – כל אלו נותרו יעדים רחוקים להשגה.

האם בשאר שולט בסוריה?

ביטויה המובהק של חולשת המשטר הסורי הוא העובדה **שכרבע משטחה של המדינה אינו נמצא כלל בשליטתו**. במזרחה של סוריה, שבו מצויים מרבית שדות הנפט ואסמי התבואה של המדינה, כוננו הכורדים ממשל אוטונומי הנהנה מחסות של ארצות הברית. זו האחרונה מוסיפה לקיים נוכחות צבאית גם באזור תנף בדרום מזרח המדינה.

מחוז אדליב בצפון-מערב המדינה נשלט בידי קבוצות מורדים חמושות, רבות מהן סלפיות-ג'אדיות ובראשן היא'ת תחריר א-שאם. אלו נהנות מחסותה של טורקיה. זו האחרונה גם מקיימת נוכחות צבאית לאורך הגבול המשותף לשתי המדינות, תוך הסתייעות בקבוצות מורדים המשתייכות לצבא סוריה החופשי.

ולבסוף, בפאתי המרחב היישובי בדרום סוריה ובמזרחה מוסיפים לפעול תאים של ארגון דאע"ש, המבצעים פיגועי טרור נגד כוחותיו של המשטר הסורי. בכך יש ללמד כי תבוסתו של הארגון ומיטוט הח'ליפות שהקים לא חיסלו את כוחו ולא העלימו אותו, אלא לכל היותר השיבו את דאע"ש למציאות שטרם הקמת הח'ליפות על ידו.

גם בחלקים של המדינה המצויים להלכה תחת שלטונו מקיים המשטר הסורי שליטה חלקית ולא מלאה. זאת בשל הנוכחות הרוסית והאיראנית על אדמת סוריה, כמו גם בשל המשך פעילותן של קבוצות חמושות הפועלות לא פעם בחסות ובתמיכה של טהראן

ושל מוסקבה. המשטר שולט אפוא במרכזים העירוניים הגדולים, בצירי התנועה הראשיים ובמעברי הגבול, אבל הוא מתקשה לקיים משילות באזורי הכפר והפריפריה שהיוו לאורך העשור האחרון מוקד של מחאה ומרי נגדו. מאליה עולה השאלה אם בשאר שולט בסוריה ומקיים בה משילות, או שמא הוא שליט חסר כוח מעבר לגבולות ארמונו או אף שליט בובה בידי רוסיה ואיראן. בישראל מוצגת שאלה זו באופן שונה מעט, כעולה מן האינטרס הישראלי באשר למדינה זו: האם לבשאר היכולת לדחוק את רגליהם של איראן ושל ארגון חזבאללה מסוריה, או לכל הפחות להגביל את פעילותם במדינה?

המעורבות הזרה בעניינה של סוריה תרמה להתמשכותה של מלחמת האזרחים, והיא מחבלת כיום במאמץ להשיב את השקט והרגיעה אל המדינה ולהעמידה מחדש על רגליה.

המאבק על סוריה בזירה האזורית והבינלאומית והשלכותיו מבית

המעורבות הזרה בעניינה של סוריה תרמה להתמשכותה של מלחמת האזרחים, והיא מחבלת כיום במאמץ להשיב את השקט והרגיעה אל המדינה ולהעמידה מחדש על רגליה. בניגוד לתקוות המשטר ובעלי בריתו, ההכרעה שהושגה בשדות הקרב בסוריה הביאה באופן פרדוקסלי דווקא להגברת המעורבות הזרה בסוריה ולהעצמת המאבקים בין הכוחות האזוריים והבינלאומיים הפועלים על אדמתה ומבקשים בה אחיזה.

המאבק בין רוסיה לבין ארצות הברית – המאבק בין וושינגטון למוסקבה מוצא את ביטויו גם על אדמת סוריה. הנשיא טראמפ הכריז אומנם כי הוא נחוש להסיג את הכוחות האמריקאיים מסוריה, אך חזר בו והותיר נוכחות צבאית אמריקאית במדינה זו. **ממשלו של הנשיא בידן הבהיר לעומת זאת כי אין בכוונתו להסיג את הכוחות האמריקאיים מסוריה**, אבל נסיגת הכוחות הללו מאפגניסטן והוצאתם הצפויה של היועצים הצבאיים מעיראק מעוררות תהיות שמא גם תורה של סוריה יגיע. בינתיים מהווה נוכחות אמריקאית זו על אדמת סוריה מקור חיכוך הן עם רוסיה והן עם איראן. **זו האחרונה אף תקפה באמצעות שלוחיה (מיליציות עיראקיות פרואיראניות) את בסיס הכוחות האמריקאיים בתנף בדרום סוריה, בתגובה לתקיפות של ישראל במרחב הסורי והעיראקי.**

טורקיה ביקשה לנצל את המשבר בסוריה, ועוד קודם לכן את מהפכות 'האביב הערבי' בתוניסיה ובמצרים ומאוחר יותר גם בלוב, כדי להפוך לשחקנית אזורית בעלת מעמד והשפעה בעולם הערבי, ומשום כך העניקה

בבחינת "השטן המוכר" שאליו התרגלה ועימו הסכינה זה מכבר. ישראל גם מקווה כי הלחץ שהיא מפעילה על בשאר, באמצעות תקיפות חוזרות ונשנות על אדמת סוריה, יביא אותו לדחוק בעידודם של הרוסים את רגליהם של האיראנים מסוריה.

רוסיה ואיראן – בעלות ברית או בעלות הבית –

רוסיה וכמובן גם איראן אינן רק חלק מן הפתרון למצוקתו של המשטר הסורי אלא בעצם חלק מן הבעיה, שהרי שאיפותיהן והאינטרסים שלהן בסוריה, כמו גם נוכחותן הצבאית במדינה, ככל שזו סייעה בידי המשטר להחזיק מעמד, הפכו לגורם מעכב המקשה על המשטר לשוב ולעמוד על רגליו.

רוסיה מבקשת להפיק רווחים מדיניים ממעורבותה בסוריה, שיאפשרו לה לחזק את מעמדה ואת תדמיתה ולהשיג קלפי מיקוח למול יריבותיה ובראשן ארצות הברית. אבל בראש ובראשונה היא מבקשת להפוך את סוריה לבסיס קדמי לחופו המזרחי של הים התיכון. לצד זאת מבקשת מוסקבה לזכות ברווחים כלכליים ופועלת לשים ידה על מקורות אנרגיה, שדות נפט וגז המצויים בה.

אף איראן מקווה להפוך את סוריה לבסיס קדמי למול אויביה ובראשם ישראל וארצות הברית, ורואה במדינה זו נדבך חשוב בגשר היבשתי שהיא מבקשת לכונן מאיראן דרך עיראק ועד לבנון. במסגרת זו אף הציבו האיראנים בשטח סוריה מערכות נשק דוגמת מל"טים ומערכי הגנה אווירית וטילים מתקדמים. איראן הביאה אל אדמת סוריה גם מיליציות שיעיות – פאטימיות, חידריות וזינביות – שאת לוחמיהן גייסה באפגניסטן, בפקיסטן ובעיראק. אלו נועדו לסייע למשטר הסורי במאבקו במורדים, אבל לטווח הארוך הללו מיועדות לשרת את מהלך ההתבססות של איראן במדינה, ואף נטען שהאיראנים פועלים ליישב את לוחמיהן על אדמת סוריה ואף לקדם מהלך של שיעיזציה בקרב האוכלוסייה העלווית ואפילו זו הסונית במדינה. למותר לציין שאף האיראנים כמו הרוסים פועלים להשיג אחיזה כלכלית במדינה.

רוסיה אינה מסתירה את החשש פן מאמציה של איראן להיאחז בסוריה יערערו את היציבות השברירית במדינה, ואף יובילו לעימות צבאי עם ישראל. איראן מצידה אינה מסתירה את חשדותיה כי רוסיה בוחרת להתעלם או אף מעניקה אישור בקריצה לתקיפותיה האוויריות של ישראל נגד יעדים איראניים על אדמת סוריה, וכי מוסקבה אף עשויה לתת את ידה, יחד עם ישראל וארצות הברית, למהלך מדיני שידחק אותה מסוריה.

במצאות זו יש כאמור כדי להחליש את המשטר הסורי, אך בה בעת גם להעניק לו יכולת תמרון בין נותני

ועודנה מעניקה סיוע לקבוצות אסלאמיות דוגמת אלו הפועלות בצפון סוריה. ועם זאת המעורבות הצבאית הטורקית במדינה זו ממוקדת בעיקר בניסיון למנוע היווצרות של אוטונומיה כורדית בגבולה של טורקיה עם סוריה.

ישראל חזרה והדגישה כי מהלכיה אלו נגד איראן אינם מכוונים נגד המשטר הסורי, ונראה כי היא עודנה "מאמינה" בבשאר ואפילו רואה בהמשך שלטונו משום אופציה המועדפת עליה.

לשם כך יצאו הטורקים לשורה של מבצעים צבאיים: מגן הפרת באוגוסט 2016, ענף הזית בינואר 2018 ואביב השלום באוקטובר 2019, שנועדו למנוע מהכורדים להשיג רציפות טריטוריאלית מן המזרח ועד חופי הים התיכון, וכמו כן לדחוק את רגליהם מצפון־מערב סוריה (אזור עפרין), שאותו הפכו למעין אזור חיץ המצוי בשליטת המורדים הסורים הנאמנים להם. במארס 2020 יצאו הטורקים למבצע מגן האביב והתעמתו עם כוחותיו של הצבא הסורי ולוחמים של חזבאללה שביקשו להשתלט, בעידוד רוסי, על מרחב אדליב.

אחרי כל זה אפשר להניח כי טורקיה תתקשה לשמר לאורך זמן נוכחות צבאית בשטחה של סוריה, בין היתר משום שזו אינה זוכה לתמיכה מבית מן הציבור הטורקי, ואם יימצא פתרון מניח את הדעת מבחינתה לשאלה הכורדית היא עשויה לצמצם מעורבות ונוכחות אלו. אגב, נסיגה של הכוחות האמריקאיים מסוריה עשויה ללכוד את הכורדים בין הפטיש הטורקי לסדן של בשאר אל־אסד ולהניעם לשוב אל חיקו של המשטר בדמשק, שעיומו מעולם לא ניתקו את קשריהם גם בשיאם של הקרבות במדינה.

המאבק בין ישראל לבין איראן – ישראל ניצלה

את חלון ההזדמנויות שפתחה בפניה המלחמה לצורך ניהול מב"ם (מערכה שבין המלחמות) מול איראן וארגון חזבאללה. היא ביצעה שורה ארוכה של תקיפות מן האוויר כדי לפגוע בהעברות של נשק מאיראן לידי חזבאללה, ומאוחר יותר גם כדי למנוע היאחזות של כוחות משמרות המהפכה האיראניים ושל מיליציות שיעיות פרו־איראניות על אדמת סוריה ואף למנוע את קידומו של פרויקט דיוק הטילים, שנועד להסב טילים המצויים בידי חזבאללה לטילים מתקדמים בעלי טווח ארוך ויכולת דיוק בפגיעה. תקיפות אלו נמשכות גם כיום. ישראל חזרה והדגישה כי מהלכיה אלו נגד איראן אינם מכוונים נגד המשטר הסורי, ונראה כי היא עודנה "מאמינה" בבשאר ואפילו רואה בהמשך שלטונו משום אופציה המועדפת עליה,

לפעול לא רק מול ישראל או טורקיה אלא אפילו מול יריביו מבית – בין שמדובר בדאע"ש או באותן קבוצות חמושות המוסיפות לפעול באותם שטחים המצויים להלכה תחת שליטתו.

סוריה – המאבק על המשילות – לנוכח מציאות מורכבת זו פועל המשטר בסבלנות אך גם בנחישות כדי לשוב להשליט את מרותו על רחבי המדינה. דוגמה לכך היא דרום סוריה – אזור בעל רגישות בשל קרבתו לגבול עם ירדן ועם ישראל. באזור מתקיימת נוכחות רוסית ואף איראנית וכן של חזבאללה, לצד קבוצות חמושות המוסיפות לפעול, וכך המצב באזורים הרחבים של סוריה. בתחילה השלים המשטר עם המשך פעילותן של הקבוצות החמושות, שנהנו לא פעם מחסות רוסית, אך מאוחר יותר, כשחש שבשלו התנאים לפעול ולאחר שקיבל אור ירוק ואף סיוע מידי הרוסים, הוא יזם מהלכים צבאיים שנועדו להכריע קבוצות אלו. **דוגמה לכך היא שובם בקיץ 2021 של כוחות המשטר לעיר דרעא, שבה פרצה המחאה בסוריה לפני כעשור.**

אחרי כל זאת, כוחות המשטר עודם חלשים וחסרי כוח אדם, וגם נחישות ומוטיבציה לפעול להשבת שלטון של יד הברזל על אזור דרום סוריה. יתרה מכך, הקבוצות החמושות הניחו אומנם את נשקן וחדלו ללחום במשטר, אבל בסופו של יום קבוצות אלו צמחו מקרב כוחות חברתיים מקומיים – משפחות וחמולות ואף שבטים – המוסיפים להוות גורם משמעותי בחיי האוכלוסייה שבה על המשטר להתחשב.

מדינה, חברה וכלכלה – לצד שיקום עוצמתו הצבאית והשלטת מרותו פעל המשטר לכוון מחדש את מוסדות המדינה ובכך לשקם את המערך הצבאי, ובעדיפות נמוכה יותר גם החברתי והכלכלי – שבאמצעותם הוא שולט באוכלוסייה. **אלא שמשאביו הכלכליים של המשטר הסורי מדולדלים ואף לבעלות בריתו, רוסיה ואיראן, אין את המשאבים הנדרשים לשיקום התשתית הכלכלית של המדינה ואף לא לצורכי המחיה הבסיסיים של תושביה.**

הדיווחים מסוריה מלמדים כי מרביתה של האוכלוסייה, כדי שני שלישים ואולי אף יותר חיים מתחת לקו העוני העומד על 1.90 דולר ליום, ואילו שיעורי האבטלה נאמדים ביותר מחמישים אחוזים. מציאות כלכלית משברית זו החריפה עוד יותר במהלך שנת 2020 בצל משבר הקורונה, כמו גם הסנקציות הכלכליות שהטיל הממשל האמריקאי ('חוק קיסר' ביוני 2020). בסיוע שהגישו איראן ורוסיה – הספקת נפט איראני וחטיה רוסית – לא היה די.

עם זאת המדינה הסורית לא הידרדרה למציאות של אנרכיה מוחלטת, שהרי מוסדות המדינה לא

החסות שלו. נראה כי בשאר מעניק עדיפות ברורה לברית עם מוסקבה אך נחוש לשמור על חופש פעולה מולה, ולראיה הוא חסם או אף הכשיל מהלכים שביקשה מוסקבה לקדם בזירה הבינלאומית, שנועדו להביא להסדר מדיני שעשוי היה לחייבו לפשרות ולוויתורים. למעשה בשאר עודנו זקוק לאיראן ורואה חשיבות בשימור הקשרים עימה, שהרי אחרי הכול האיראנים ולצידם ארגון חזבאללה היו הראשונים שהתגייסו למענו עם פרוץ המלחמה בסוריה. בה בעת הוא מבקש לצמצם את הנוכחות האיראנית בסוריה – בין היתר, גם אם לא רק, בשל הלחץ הצבאי שמפעילה עליו בעניין זה ישראל. כך למשל **דווח מסוריה כי בשאר אל-אסד פעל להדחת מפקדם של הכוחות האיראניים בסוריה ג'ואד ע'פארי,** בשל "פעלתנות יתר" נגד ישראל.

ראוי לציין כי לרוסים אין עניין בשליטה ישירה בשטחה של סוריה, וכל שהם מבקשים הוא להשיב את היציבות למדינה ולחזק את כוחו של המשטר המרכזי, שבו הם תולים את ייחוסם כמי שבאמצעותו יקדמו את האינטרסים שלהם בסוריה, בלא צורך בנוכחות צבאית מסיבית העלולה לשקעם בביצה טובענית. בניגוד לרוסים מבקשת טהראן אחיזה ישירה בשטח עצמו, ונראה כי היא מאמינה שהמציאות הכאוטית השוררת בסוריה דווקא משרתת אותה במאמציה להשיג מטרות.

המשטר הסורי מבית – נוכח נפקד

אחת התוצאות של חולשת הצבא הסורי היא המשילות שמקיים המשטר ברחבי סוריה, אשר בפועל **רחוקה מלהיות מלאה ובמקרים רבים היא סמלית וחסרה.** על פי הערכות משרתים בו כיום רק כשליש מהכוחות ששירתו בו ערב פרוץ הקרבות, כלומר פחות ממאה אלף חיילים סדירים. רבים מנושאי הנשק הכלולים ב"רשימת מקבלי המשכורות" של המשטר פועלים במסגרת של כוחות סדירים למחצה או אף מיליציות שכפיפותם למרות השלטון המרכזי, ובוודאי למפקדת הצבא בדמשק, היא רופפת. מפקדי יחידות צבא רבים מתנהלים כ"אדוני מלחמה" (warlords) השקועים – עתה משהמלחמה במורדים הסתיימה – במאבק על השגת שליטה והשפעה במרחבים שבהם הם ערוכים למול עמיתיהם, מפקדים של יחידות צבא ומיליציות אחרות.

הרוסים השקיעו מאמץ ניכר בשיפור כשירותו המבצעית ומוטת השליטה של הצבא הסורי, וכן ציידו את הצבא הסורי במערכות נשק מתקדמות. הם גם הובילו מהלך של רה-אורגניזציה במבנה הצבא והקימו יחידות חדשות, שעליהן ועל מפקדיהן יש להם מידה מסוימת של השפעה. אבל למרות מאמציה אלו של מוסקבה, **הצבא הסורי עודנו חסר כשירות מבצעית**

ודרוזים, וכן בני האליטות העירוניות, אף אלו מקרב בני העדה הסונית, שתמכו במשטר.

בשאר אל־אסד גם נסמך על מנגנוני הממשל ומוסדות המדינה, ובראשם הצבא ומנגנוני הביטחון. כל אלו ספגו מהלומות קשות אך לא קרסו, שמרו על לכידות והוסיפו לתפקד, ובכך סייעו בידיו לשמר את מוסד המדינה הסורית וממילא גם את שלטונו.

מנגד, מחנה המורדים נכשל במאמציו לאחד שורות ולהצמיח הנהגה אפקטיבית ומוסכמת שתוביל אותו אל הניצחון. מאות ואפשר שאף למעלה מאלף קבוצות חמושות צצו בכל רחבי סוריה, במרחב הכפרי ובאזורי הפריפריה, לא פעם על רקע מקומי – משפחתי או חמולתי – ופעלו באופן מנותק זו מזו בלא כל כפיפות לאותם גופי מטרייה פיקטיביים שקמו ופעלו מחוץ לסוריה דוגמת 'הצבא הסורי החופשי', 'המועצה הלאומית' או 'הקואליציה הלאומית'. הופעתו של דאע"ש אף היא שירתה בסופו של יום את המשטר, שכן הרדיקליות שלו הכתימה את מחנה המורדים והרחיקה ממנו תומכים מבית וגם מחוץ.

מעבר לכל זה ראוי להדגיש כי סוריה מתנהלת על פי היגיון מדינתי כרעיון מסדר, ואין המדובר בחברה שבטית שהכאוס הוא יסוד בסיסי בה. גם העדתיות בסוריה, בניגוד ללבנון, אינה המפתח ובוודאי שלא החוקתי והפומבי להתנהלות גורמי הכוח השונים הפועלים במרחב הסורי. ההיגיון המדינתי – הן גבולות טריטוריאליים והן מסגרת רעיונית המתווה את מבנה ותפקוד המדינה ומוסדותיה – מקובל על כל השחקנים הפועלים במדינה, חיצוניים ופנים־סוריים, שהרי איש אינו קורא עליהם תיגר.

למשטר הסורי אין אפוא כל אלטרנטיבה וכך גם לבשאר האיש, שהרי רוסיה ואיראן, אך גם כוחותיו של המשטר וכמו כן אדוני המלחמה (warlords), מפקדיהן של הקבוצות החמושות ושל מיליציות הפועלות בשירות המשטר מטעם עצמן או בחסות כוחות זרים – כל אלו רואים בבשאר אבן ראשה בסדר הסורי שבקיומו הם תלויים. זאת גם אם הם מבקשים לשמר מידה של עצמאות מולו – מול המרכז השלטוני בדמשק ומול כוחות צבא וביטחון מתחרים, הערוכים במרחבי הפעולה שלהם.

גם לכוחות האזוריים והבינלאומיים האחרים שהתערבו בסכסוך בסוריה אין מענה למצב המדמם בסוריה, ולפיכך הם נכונים למצות מהלך של פתרון מדיני שיתיר את בשאר על כיסאו. העולם שב לסוריה ומחדש את הדיאלוג עם המשטר בדמשק ואף נכון להעניק לו הכרה ולגיטימציה. כך **מדינות ערב הפועלות לנרמל את יחסיהן עם דמשק ואף להשיב את סוריה אל הליגה הערבית**, ובראשן עומאן, האמירויות, אלג'יריה,

קרסו והמשטר ממשיך לקיים מערכת שירותים, גם אם מינימלית ובעיקר במרכזים העירוניים הגדולים. מוסדות המדינה אף הם מתפקדים בחלקם. יש גם לזכור כי גם טרם פרוץ הקרבות הייתה **סוריה מדינת עולם שלישי נחשלת**, מדינה כושלת שרמת החיים בה נמוכה ושמרבית תושביה מצויים מתחת לקו העוני.

אכן המציאות הנוכחית – קשה ככל שתהיה – עדיפה בעיני הסורי המצוי על פני מציאות של סכנת חיים מתמדת שאותה חווה במהלך הקרבות. עם זאת, המשך המצוקה עלול בטווח הארוך לא רק לחבל במאמציו של המשטר לשקם את המדינה אלא הוא גם נושא בחובו פוטנציאל להביא לערעור מחדש של היציבות הרעועה ממילא.

סוגיית הפליטים – כדאי לזכור שגורלם של אותם מיליוני פליטים שנמלטו מארצם אינו מטריד את המשטר, ונראה שהוא מרוצה מכך שנפטר מעולה של בעיה כלכלית ואף מסכנה לביטחונו וליציבותו. המשטר אף פעל באמצעות תקנות וצווים שהוציא, שנועדו להקשות עליהם לשוב לבתיהם ולקבל בחזרה את רכושם. דווקא הרוסים ביקשו לקדם בלא הצלחה מהלך של השבת הפליטים לסוריה, אפשר שמתוך רצון לנסות להשיג תמיכה מצידן של ארצות הברית ומדינות אירופה במהלכיה של מוסקבה בסוריה להבטחת היציבות במדינה.

לכל זה משמעות בכל האמור **במאזן הדמוגרפי בין העדות במדינה**, שהרי מרבית הפליטים היו בני העדה הסונית מאזורי הכפר והפריפריה, שבהם פרצה המחאה נגד המשטר. על פי הערכות נותרו כיום בסוריה קרוב ל־17 מיליון נפש: כ־10 מיליון בשטח המצוי בשליטת המשטר, כארבעה מיליון במחוז אדליב (מרביתם סונים) ועוד כשלושה מיליון באזורי הממשל האוטונומי הכורדי (מרביתם כורדים). משמעות הדבר ששיעור הסונים בסוריה של בשאר אל־אסד עומד רק על כ־55 אחוזים לעומת כ־70 אחוזים טרם המלחמה, ושיעור העלווים כמעט הכפיל עצמו לכ־22 אחוזים.

אחרי הכול – בשאר אל־אסד

למרות חולשתו של המשטר הסורי והמציאות הכאוטית השוררת במדינה, ראוי לשוב ולהזכיר את מקורות העוצמה העומדים בבסיס הצלחתם של בשאר אל־אסד ושל משטרו להמשיך לשרוד: החוסן האישי כמו גם הנחישות שהפגין והנכונות לדכא באופן ברוטלי את המרד נגדו; התייצבותה של משפחתו ושל העדה העלווית מאחוריו; ולבסוף התמיכה שקיבל מאותם כוחות העומדים בבסיס משטרו: בני עדות המיעוטים, נוצרים

להגביל את פעילותה על אדמת סוריה או אף לעורר מחדש את שאלת עתיד הגולן, שנראה כי נחתמה ונסגרה בעשור הקודם.

סוריה לא תשוב במהרה למעמדה טרם פרוץ המלחמה, אבל בשאר שרד מן המלחמה.

בכל האמור במב"ם שמנהלת ישראל בסוריה יש להניח כי בשאר יוסיף להימנע מכל תגובה לתקיפותיה של ישראל על אדמתו, אבל אין ספק כי בטווח הארוך יבקש לשוב למציאות של טרם פרוץ המלחמה, עת התקיים מאזן אימה בינו לבין ישראל, שבשלו היא נמנעה מלפעול בשטחו. הוא אף עלול לשוב לסור ולבקש לחדש את מצאי הנשק הכימי שלו ואולי גם את מאמציו להשיג נשק גרעיני, שהוכשלו בידי ישראל בספטמבר 2007. אגב, לא רק ישראל מצויה למול חלון הזדמנויות ההולך ונסגר בסוריה אלא גם איראן, ויש בכך כדי להעלות בטהראן את המתח כמו גם את הרצון לנסות לקטוף הישגים כל עוד אפשר – דבר העלול להוביל את שני הצדדים למהלכים שיגבירו את המתח ואף את החיכוך ביניהם.

כך או אחרת, על ישראל כמו גם שחקנים אחרים באזור לשוב ולהביא את בשאר בחשבון שיקוליהם ולהניח כי הוא עתיד לשוב ולמלא תפקיד משמעותי יותר בסוריה – מבית ומחוצה לה – גם אם יידרש לכך עוד זמן רב. ובינתיים ראוי לישראל להותיר עיניים פקוחות על איראן ולהעמיק את הדיאלוג שהיא מקיימת עם מוסקבה בסוגיות אלו.

פרופ' אייל זיסר הוא סגן הרקטור של אוניברסיטת תל אביב (משנת 2015). קודם לתפקיד זה שימש דקאן הפקולטה למדעי הרוח באוניברסיטת תל אביב (2010-2015), וכן ראש מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה (2007-2010) וראש החוג להיסטוריה של המזרח התיכון ואפריקה (2004-2008). zisser@tauex.tau.ac.il

ולאחרונה גם ירדן וכן מצרים, חלקן בתקווה כי יהיה בכך כדי לדחוק את רגליה של איראן ממדינה זו. כך מדינות אירופיות, גם אם לא בריטניה, צרפת או גרמניה, המחזשות את הדיאלוג עם דמשק וחלקן גם פותחות מחדש את שגרירותיהן בה ומקוות, תקוות שווא יש להודות, שזו תיאות לקלוט חזרה לשטחה פליטים סורים שנמלטו מן המדינה במהלך הקרבות.

אפילו וושינגטון הייתה נכונה לתת ידה באוגוסט 2021 לעסקה של אספקת גז וחשמל ממצרים ומירדן, דרך סוריה ללבנון. עסקה זו נועדה אומנם להקל על הממשלה בבירות לבלום את כוונותיו של ארגון חזבאללה לייבא נפט מאיראן, אבל יש בה משום הכרה מצידה של ארצות הברית במציאות השוררת בשטח בסוריה, השלמה עם המשך שלטונו של בשאר אל-אסד ואף נכונות להיעזר בו כדי להבטיח את הרגיעה והיציבות בלבנון השכנה.

סיכום

סוריה לא תשוב במהרה למעמדה טרם פרוץ המלחמה, אבל בשאר שרד מן המלחמה ופועל להשיב לידיו את השליטה במדינה. דיווחים מסוריה אף מלמדים כי בשאר מעז פנים כלפי האיראנים יותר מבעבר ופועל להגביל נוכחותם במדינה, תוך שהוא מסתייע ברוסים ואף מנצל לשם כך את מתקפותיה של ישראל נגד מטרות איראניות על אדמת סוריה.

מציאות זו עשויה להעמיד את ישראל בפני אתגרים לא פשוטים דוגמת מהלך בין-ערבי, ואולי בעתיד אף מערבי, להשיב את סוריה אל חיקו של העולם הערבי ואף אל הקהילה הבינלאומית, ובכך להקנות למשטר בדמשק לגיטימציה מחודשת, בתקווה כי יהיה בכך כדי לדחוק את רגליה של איראן מסוריה. אלא שספק אם בשאר יאות לנתק עצמו מאיראן, שהרי נוכח תפיסתו את האיומים מבית ומחוץ שמולם הוא ניצב הוא עודנו זקוק לסיוע של טהראן, גם אם הוא מעוניין להגביל את נוכחותה והשפעתה בתוככי סוריה. אלא שלניסיון – ערבי ומערבי – לחבק את משטרו של בשאר עשויות להיות השלכות על ישראל, שכן הוא עלול להביא ללחץ עליה



מקור: לשכת ראש ממשלת הודו

כשבהודו מסתכלים מערבה, במזרח התיכון מביטים מזרחה: יחסיה של הודו עם מדינות המפרץ ועם ישראל

יואל גוז'נסקי

המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) – אוניברסיטת תל אביב

היחסים בין הודו למדינות המפרץ הערביות, בראשן ערב הסעודית ואיחוד האמירויות הערביות, נמצאים מאז היבחרו של ראש ממשלת הודו נרנדרה מודי במגמת שיפור מתמדת, המתבטאת בין השאר בהידוק שיתוף הפעולה הכלכלי בין הצדדים והרחבתו גם לתחום הביטחוני-צבאי. הציר המרכזי שעליו מושתתים היחסים בין הודו למדינות המפרץ היה ונותר הכלכלה – היותה של הודו יעד מרכזי של נפט וגז מהמפרץ וספקית של כוח עבודה למפרץ. אולם לצד החשיבה הכלכלית, ההתקרבות בין הצדדים משקפת גם תפיסות אסטרטגיות מתפתחות – דלהי מתייחסת למזרח התיכון בכלל ולמפרץ בפרט יותר ויותר כאל זירה החיונית לא רק להתפתחות הכלכלית אלא גם למעמדה האסטרטגי, גם על רקע התחרות עם סין. ריאד ואבו דאבי מצידן מייעדות להודו תפקיד באסטרטגיה של "הפניית המבט מזרחה" ומנסות לגוון בכך את מקורות התמיכה המדינית וייתכן אף הצבאית בהן – אסטרטגיה שבה שמור מקום גם לישראל.

מילות מפתח: הודו, מדינות המפרץ, ישראל, הסכמי אברהם, איראן, ארצות הברית, סין

מבוא

הודו ומדינות המפרץ מקיימות מאז ומתמיד יחסים טובים ביניהן, הודות לתלותה של דלהי בתוצרי האנרגיה מהמפרץ להבטחת ביטחונה האנרגטי והיותה ספקית של כוח אדם זול ומיומן למדינות המפרץ. בחירתו של מודי לראשות ממשלת הודו ב־2014 הובילה להגברת התיאום ושיתופי הפעולה בין הודו למדינות המפרץ גם במישור המדיני, ובמידה מסוימת אף במישור הביטחוני. ברקע ניצבת התחרות המתגברת עם סין ועניינה של דלהי למצב עצמה כמעצמה עולמית.

סממן פומבי להידוק היחסים אפשר למצוא בסדרה החריגה בהיקפה ובתכניה של פגישות בין אנשי הצמרת המדינית משני הצדדים. ראש הממשלה מודי קיים שלושה ביקורים באיחוד האמירויות מאז נכנס לתפקידו (ביקור שהיה מתוכנן להתקיים בינואר 2022 נדחה עקב מגפת הקורונה). בביקורו הראשון הכריזו הצדדים על שדרוג היחסים בין המדינות ל"שותפות אסטרטגית מקיפה". יורש העצר של אבו דאבי והשליט בפועל של איחוד האמירויות, מחמד בן זאיד, ביקר בהודו ב־2016 וב־2017 (הביקור ב־2017 היה ביום העצמאות ההודי – כבוד שהודו נתנה למנהיגים ספורים בלבד). ראש הממשלה מודי ביקר בערב הסעודית ב־2016 וב־2019. באותה שנה התקיים גם ביקור ראשון של מחמד בן סלמאן כיושע עזר בהודו, כחלק מסבב ביקורים באסיה שכלל את פקיסטן וסין. בביקורים אלו הדגישו הצדדים את רצונם לצקת תוכן מדיני וביטחוני ליחסיהם ולהרחיב את הבסיס הכלכלי לטובת חיזוק מנועי הצמיחה של הכלכלה ההודית.

ביטוי ליחסים המדיניים המתהדקים בין הודו לערב הסעודית ולאיחוד האמירויות אפשר למצוא בריכוך מסוים שחל בעמדתן של האחרונות לטובת הודו בסכסוך שלה עם בעלת בריתן ההיסטורית פקיסטן בחבל קשמיר. לדוגמה, בהצהרה המשותפת שפורסמה במהלך ביקור יורש העצר הסעודי בהודו ב־2019 הושמעה לראשונה הכרה סעודית בהתמודדות ההודית עם איומי טרור פקיסטניים בחבל קשמיר. ביטוי נוסף ניתן למצוא בהזמנה ההיסטורית מצד ערב הסעודית ואיחוד האמירויות לשרת החוץ של הודו להשתתף לראשונה, כאורחת כבוד, בכינוס שרי החוץ של הארגון לשיתוף פעולה מוסלמי (OIC) שהתקיים באבו דאבי במאסר 2019, אגב חסימת ניסיון פקיסטני להכניס להודעת הסיכום גינוי להודו. לאחרונה דווח כי איחוד האמירויות אף תשקיע, למורת רוחה של פקיסטן, בחבל ג'אמו וקשמיר המנוהל על ידי הודו ומצוי במחלוקת בינה לבין פקיסטן.

ביטוי נוסף להידוק הקשרים המדיניים אפשר למצוא בשורה של מחוות מצד ערב הסעודית ואיחוד האמירויות כלפי הודו: האישור החריג שניתן לחברת התעופה Air India לטוס מעל ערב הסעודית לישראל וממנה; חתימה על מזכרי הבנות בתחומי התיירות, התעופה האזרחית, הבנייה והאנרגיה הסולארית; והתחייבות יורש העצר הסעודי להשקיע מאה מיליארד דולר במיזמים בהודו (לא נמסרו פרטים על אופי ההשקעות או לוחות זמנים, ואין ודאות כי ההתחייבות אכן תתממש). הודו גם הייתה מהמדינות היחידות שהביעו תמיכה פומבית ביורש העצר הסעודי לאחר רצח העיתונאי הסעודי ג'מאל חאשוקג'י, וראש הממשלה מודי הוא מהמנהיגים היחידים שנפגשו עימו מאז (2018 ו־2019). באפריל 2019 הודיע מחמד בן זאיד כי יעניק לראש ממשלת הודו מודי את העיטור הגבוה ביותר שמוענק באיחוד האמירויות ("מדליית זיאד") למנהיגים זרים, בשל תרומתו ל"הזנקת" היחסים בין המדינות. מחמד בן זאיד עצמו חתם בעת ביקורו בהודו ב־2003 כרמטכ"ל על ההסכם הראשון לשיתוף פעולה ביטחוני בין המדינות, שהניח את היסודות ליחסים הביטחוניים בין הצדדים כיום.

ביטוי ליחסים המדיניים המתהדקים בין הודו לערב הסעודית ולאיחוד האמירויות אפשר למצוא בריכוך מסוים שחל בעמדתן של האחרונות לטובת הודו בסכסוך שלה עם בעלת בריתן ההיסטורית פקיסטן בחבל קשמיר.

מערכת היחסים ההדוקה וארוכת השנים המתקיימת במקביל בין הודו לאיראן הייתה ונותרה סוגיה מצננת בקידום היחסים בין דלהי לבין ריאד ואבו דאבי. היחסים בין דלהי לטהראן מושתתים על אינטרסים כלכליים כבדי משקל, בדגש על תפקידה החשוב של איראן כספקית הנפט השלישית בגודלה של הודו ועל שיקולים גאון-אסטרטגיים, ושתיהן למשל שותפות לדאגה מיציבותה של אפגניסטן לאחר הנסיגה האמריקאית ומהפיכתה לזירה ליצוא טרור. הודו ואיראן חתמו על מזכר הבנות בנוגע לתפעול נמל שבהאר באיראן, סמוך למצרי הורמוז, על ידי חברת נמלים ממשלתית הודית. תפעול הנמל יספק להודו גישה לאפגניסטן (עוקף פקיסטן) ולבסיס חיל האוויר שלה בטג'יקיסטן. כחלק מהפריקט הודו משקיעה גם בסלילת כביש מהיר ומסילת רכבת משבהאר לזהדאן בגבול איראן-אפגניסטן וכן בפריקט המסדרון הצפוני-דרומי (INSTC) – רצף בינלאומי של נתיבי תחבורה בין הודו לרוסיה דרך איראן.

הביקוש הגובר של הודו לאנרגיה והנכסיות שלה כצרכנית וכזירה תעשייתית לתוצרי נפט מפרצי מדרבנים את הצדדים לשמור על יחסים קרובים. הודו ומדינות המפרץ הערביות מבקשות בשנים האחרונות לשנות בהדרגה את אופי היחסים הכלכליים ביניהם, כאמור, מיחסי ספק-לקוח ליחסי שותפות כלכלית. בהקשר זה נחתמו בשנים האחרונות כמה הסכמים ומזכרי הבנות להשקעות מטעמן של מדינות המפרץ בפרויקטים משותפים בהודו.

הודו מושקעת במשקי מדינות המפרץ בעיקר בתחום העובדים הזרים הזמניים. במפרץ מועסקים כשמונה מיליון הודים, המהווים את הקבוצה האתנית הגדולה ביותר של עובדים זרים במפרץ (באיחוד האמירויות לבדה מעל שלושה מיליון עובדים הודים). ההודים במפרץ מועסקים הן בעבודות כפיים כגון בנייה, תעשייה וכרייה והן כנותני שירות, אך רבים מהם מועסקים בעבודות "צווארון לבן" ובייחוד במקצועות הנדסה וניהול החיוניים לתפקוד משק האנרגיה במפרץ. היקף המעורבות של עובדים הודים בענפי האנרגיה במדינות מפרץ מעניק לדלהי מנוף השפעה מסוים עליהן, אך היא עצמה תלויה בתעסוקה זו כמקור הכנסה חיוני – כ־50 מיליארד דולר בשנה, מחצית מכלל העברות הכספיים (remittances) המגיעים להודו. נוסף על ההשפעות השליליות של מגפת הקורונה, בשנים האחרונות דווח על ירידה במספר אשרות העבודה שניתנו להודים במפרץ בעקבות רפורמות כלכליות שנערכות כעת, הכוללות ניסיונות להלאים את שוק העבודה במדינות המפרץ, ובהשפעת מגפת הקורונה שהביאה רבים מהעובדים ההודים לחזור להודו.

סוגיות כלכליות נוספות כוללות:

- מסחר – דיונים בנושא כינון הסכם סחר חופשי בין הודו למועצה לשיתוף פעולה במפרץ (GCC) החלו כבר ב־2004 אך עד היום לא נחתם הסכם סופי, בין היתר משום העדפה לחתום על הסכמים דו־צדדיים (על הפרק הסכם סחר חופשי בין הודו לאיחוד האמירויות). היקף הסחר בין הצדדים עומד על כ־100 מיליארד דולר בשנה, מהם כ־60 מיליארד דולר עם איחוד האמירויות וכ־30 מיליארד דולר עם ערב הסעודית (איחוד האמירויות היא שותפת הסחר הגדולה ביותר של הודו במזרח התיכון, ובכוונת דלהי ואבו דאבי להגיע להיקף סחר של 115 מיליארד דולר). רובו הגדול של הרכש הוא יבוא הודי של נפט וגז מונזל, ומכאן שהודו נמצאת בגירעון סחר מול מדינות המפרץ וחותרת לרכש גומלין (offset).

הצטרפותה של הודו להסכם מחברת הלכה למעשה את פרויקט המסדרון לצירים המובילים דרך איראן לאסיה התיכונה. בהקשר זה הודו גם חתמה ב־2018 עם עומאן על מזכר הבנות שמתיר לה שימוש בנמל דקם, מה שהופך את הציר הודו-עומאן-איראן לבעל משמעות כלכלית-אסטרטגית.

כלכלה

הודו הדגישה מאוד בשנים האחרונות את טיפוח יחסיה המדיניים והכלכליים עם מדינות המפרץ הערביות, ובייחוד עם ערב הסעודית ואיחוד האמירויות. כצרכנית האנרגיה השלישית בעולם (אחרי ארצות הברית וסין), הודו מייבאת כ־80 אחוזים מצורכי האנרגיה שלה ונסמכת על המפרץ ביבוא חלק הארי של הנפט והגז המונזל (LNG) שהיא צורכת. זאת למרות ניסיונות מצידה של דלהי להגדיל את יבוא הנפט מצפון אמריקה על חשבון הנפט המזרח-תיכוני. לפי התחזיות, צריכת הנפט של הודו תעלה במידה משמעותית בעשורים הקרובים ועשויה אף לעלות על זו של סין. לפיכך התלות ההודית בספקיות האנרגיה במפרץ והזמינות המוגבלת של מקורות חלופיים ימשיכו להיות גורם מפתח במדיניותה של הודו.

עבור ערב הסעודית ואיחוד האמירויות, שתי הכלכלות הגדולות ביותר במזרח התיכון, הידוק היחסים עם הודו משתלב בחזון הגיוון הכלכלי ובפרט עם 'חזון 2030' הסעודי. מחד גיסא, השקעות ענק של שתי המדינות בפרויקטים של תעשיית הזיקוק והפטרוכימיה בהודו מאפשרת לשתי יצואניות הנפט להתפרס לאורך כל שרשרת הערך של תעשיית הנפט, ועל ידי כך להגדיל את נתח השוק לתוצרי האנרגיה שלהן. מאידך גיסא, קיים פוטנציאל להתרחב במשותף עם הודו לתחומי תעשייה נוספים, על אדמתה, עם כוח אדם הודי זול ואיכותי ותוך חיבור לשוק צרכני אדיר.

כשם שאספקת האנרגיה מהמפרץ חיונית לביטחונה האנרגטי של הודו, היותה של הודו שוק עצום ומתפתח חיוני עבור מדינות המפרץ כמקור הכנסה. נוסף על כך, הודות למיקומה האסטרטגי של הודו וקרבתה למפרץ הפרסי ובזכות יכולת הזיקוק המשמעותית שבנתה, העולה על הצריכה שלה, ערב הסעודית ואיחוד האמירויות רואות בשנים האחרונות בהודו פוטנציאל לשמש מרכזת (Hub) של בתי זיקוק, מפעלים פטרוכימיים ומאגרי אחסון אסטרטגיים להבטחת אספקה סדירה גם בעיתות מחסור. תמצית השינוי ביחסי הצדדים היא ברצון ההדדי המופגן למעבר הדרגתי מיחסים של יצרן-צרכן (אנרגיה) ליחסי שותפות. ביטוי מרכזי לכך הוא קידום מיזמים משותפים של בתי זיקוק ומפעלים פטרוכימיים בהודו.

מצד אחד, ומנגד החשש מצמצום הנוכחות הצבאית האמריקאית במפרץ. במסגרת הידוק שיתוף הפעולה הביטחוני ב־2020 **נערך הביקור הראשון** של רמטכ"ל צבא הודו בערב הסעודית. לצד זאת ניכרים ניצני שיח על רכש תוצרת ביטחונית הודית וקידום משותף של תעשיות ביטחוניות. בהקשר זה מדינות המפרץ הן שזקוקות ליכולות המתפתחות של הודו. מצידה של דלהי קיימת הבנה כי ביטחונם של מיליוני אזרחיה המתגוררים במפרץ וביטחון המפרץ הנמצא "בחר האחרית" שלה קשור בביטחונה שלה, ולפיכך היא אינה יכולה להתעלם מהנעשה במפרץ.

שיתוף הפעולה הביטחוני בין הודו למדינות המפרץ בא לידי ביטוי בעיקר בתחומי המאבק בטרור, בהגברת הנוכחות הימית של הודו בים הערבי ובמפרץ ובהגברת שיתוף הפעולה בין הצי ההודי לצי איחוד האמירויות וערב הסעודית.

בממד האסטרטגי, החיבור בין המפרץ להודו נועד לקדם את השאיפה של ערב הסעודית ואיחוד האמירויות להקרנת עוצמה מעבר לגבולן, כחלק מתפיסת ביטחון לאומי רחבה. זאת בין השאר על ידי התהדרות בתמיכה מדינית של מעצמות עולות כהודו, עם תמיכה אמריקאית ברקע ובשיתוף פעולה צבאי-ימי עם הודו במרחב הים הערבי. ברקע נמצאת מדיניות הפניית הקשב האמריקאית לאזור הודו-פסיפיק בעשור האחרון, שתכליתה לאזן ולהכיל את התרחבות הנוכחות הסינית במרחב זה ולשמור על הובלה אמריקאית באזור. הגברת הנוכחות ההודית במפרץ עשויה להוות משקל נגד מסוים לסין ולהשתלב בתכנון האסטרטגי האמריקאי לזירה זו, דבר המאפשר סביבה חיצונית תומכת מצד ארצות הברית להידוק היחסים בין המפרץ להודו.

• **שיתוף פעולה ימי.** ביטחון נתיבי השיט חיוני למדינות המפרץ, שמרבית הנפט מיוצא מתחומן באמצעות מכליות דרך מצרי הורמוז והים הערבי. הצי ההודי מצידו הגביר בשנים האחרונות את תדירות ביקוריו בנמלי מדינות המפרץ (כולל באיראן) ואת השתתפותו בתמרונים משותפים, באופן שנועד לחזק את הנראות של הודו במרחב ואת הקשר הימי בין הצי ההודי לצי מדינות המפרץ. הקשרים בין הצי ההודי לצי איחוד האמירויות מבוססים למדי. ערב הסעודית מבקשת

• השקעות של מדינות המפרץ בבתי זיקוק ובמפעלי פטרוכימיה בהודו – חברות הנפט הלאומיות של אבו דאבי (Adnoc) ושל ערב הסעודית (Aramco) רכשו ב־2018 במשותף 50 אחוזים ממניות פרויקט Ratnagiri – תשלובת של בתי זיקוק ומפעלי פטרוכימיה המיועדת לקום במחוז מהאראטרה במערב הודו. כל אחת משתי החברות המפרציות תחזיק בנתח של 25 אחוזים מהמתחם, ובחמישים האחוזים הנוספים יחזיק קונסורציום של שלוש חברות הודיות ציבוריות. בית הזיקוק המיועד יהיה בעל כושר הפקה של 1.2 מיליון חביות ביום ועלותו הכוללת מוערכת ב־44 מיליארד דולר.

• במהלך ביקורו של יורש העצר הסעודי בהודו בפברואר 2019 דווח כי חברת Aramco הסעודית וענקית הזיקוק ההודית Reliance החלו במגעים להשקעה סעודית נוספת בפרויקטים אחרים של בתי זיקוק ומפעלי פטרוכימיה בהודו. לא נמסרו פרטים נוספים על הפרויקטים, אך שר האנרגיה הסעודי אמר כי לערב הסעודית תיאבון גדול לעסקים בהודו והיא מעוניינת בהרבה יותר מפרויקט בתי הזיקוק במחוז מהאראטרה.

• שותפות במאגרים אסטרטגיים – דלהי מתירה לחברות נפט זרות לאחסן נפט במאגריה, בתנאי שהנפט יוכל לשמש אותה במצבי חירום. חברת הנפט של אבו דאבי חתמה ב־2018 על הסכמים למילוי חלק מהמאגרים בהודו, וכעת בוחנת יחד עם Aramco הסעודית אפשרות לממן במשותף הקמת מאגרים תת־קרקעיים נוספים במדינה, מתוך עניין למזער השלכות של תנודתיות בשוק הנפט.

• ביטחון מזון – סוגיה שקיבלה דחיפות עם פרוץ מגפת הקורונה. איחוד האמירויות מייבאת מהודו מזון בהיקף של כשני מיליארד דולר בשנה. המדינות מקדמות "מסדרון מזון" שבמסגרתו איחוד האמירויות צפויה להשקיע **כחמישה מיליארד דולר** בשיפור התשתית החקלאית במספר מדינות בהודו. השקעה זו צפויה לשלש את היקף יבוא התוצרת החקלאית מהודו לאיחוד האמירויות, כחלק מפיתוח קשרי גומלין חדשים בין הצדדים: ביטחון מזון תמורת ביטחון אנרגטי.

ביטחון

שיתוף הפעולה הביטחוני בין הודו למדינות המפרץ בא לידי ביטוי בעיקר בתחומי המאבק בטרור, בהגברת הנוכחות הימית של הודו בים הערבי ובמפרץ ובהגברת **שיתוף הפעולה** בין הצי ההודי לצי איחוד האמירויות וערב הסעודית. זאת על רקע התגברות המתרחקות במפרץ וההתקפות מצד איראן על הספנות הבינלאומית

הפעולה אפשר לציין את ההכרזה (מארס 2019) על הקמת "מועצת שותפות אסטרטגית" (strategic partnership council) במטרה להעמיק את שיתוף הפעולה במאבק בטרור. כמו כן, בביקורו האחרון של יורש העצר בהודו סוכם בין הצדדים על שיתוף פעולה טכנולוגי בתחום הסייבר מול פשיעה וטרור.

סיכום: הודו, מדינות המפרץ וישראל

בשיחה ראשונה מסוגה שהתקיימה באוקטובר 2021 בין שרי החוץ של הודו, איחוד האמירויות, ישראל וארצות הברית הוחלט על הקמת פורום בינלאומי מרובע לשיתוף פעולה כלכלי. במהלך השיחה קיימו השרים דיון על האפשרויות הגלומות בתחומים של תשתיות משותפות, נמלים, רכבות וביטחון ימי וסיכמו כי יוקמו **קבוצות עבודה** לשם כך, וכי יתקיימו פגישות נוספות של שרי החוץ. בשולי הפגישה אמר שר החוץ ההודי כי יחסיה של דלהי עם ירושלים, וושינגטון ואבו דאבי הם "מהקשרים הקרובים ביותר שיש לה, **אם לא הקרובים ביותר**". דלהי גם חידשה לאחרונה את השיחות לקידום הסכם אזור סחר חופשי בינה לבין ישראל ובינה לבין איחוד האמירויות.

לאחר היציאה האמריקאית מאפגניסטן ולקראת צמצום אפשרי נוסף של כוחות ארצות הברית במזרח התיכון, נשמעים במדינות המפרץ קולות **הקראים** לפצות על ההיעדרות הצבאית האמריקאית בהגברת הנוכחות הצבאית במפרץ מטעמן של מדינות שונות, בהן גם הודו. גם לישראל יש עניין בהגברת הנוכחות הימית הצבאית-ההודית בים הערבי ובים האדום, זירות המאוימות על ידי איראן, ונכון תעשה אם תהדק את שיתוף הפעולה המרובע כדי להבטיח את חופש השיט באזור.

יתרונותיה של הודו עבור מדינות המפרץ טמונים בהיותה שוק עצום ומתפתח לתוצרי האנרגיה, בנגישותה וסמיכותה הגיאוגרפית, בנכונותה למיזמים משותפים של זיקוק ופטרוכימיה, בכוח העבודה הגדול, המקצועי והזול שהיא מספקת (שגם הופך את הודו לרגישה יותר כלפי המדינות המארחות) ובגישה הלא-מתערבת בסוגיות פנים. מעבר לכך הודו אינה נתפסת כבעלת אג'נדה מדינית-כלכלית ושאיופות התפשטות כמו סין או רוסיה, וקשריה הטובים עם ארצות הברית מבטיחים כי קידום היחסים עימה לא יהיה כרוך בלחץ אמריקאי. לפיכך יש לארצות הברית עניין לעודד את הודו לקחת על עצמה תפקיד פעיל בביטחון המפרץ, כמשקל נגד לסין וכדרך להפחית את מעורבותה שלה באזור.

גם מצידה של הודו יש עניין רב יותר במעורבות במזרח התיכון. ואולם פיתוח היחסים בין הודו למדינות המפרץ כרוך במידה רבה של חשדנות בשל היחסים המיוחדים — **בתחום הפוליטי והביטחוני** — בין ערב

לחזק קשר זה עם הודו והיא קיימה תרגיל ימי משותף **ראשון מסוגו** של ציי שתי המדינות ב־2021. זאת ועוד, כחלק ממגמת הגברת הנוכחות הימית, הודו חתמה ב־2018 על מזכר הבנות עם עומאן לשימוש במתקני **הנמל האסטרטגי בדקם**. ההסכם מעניק להודו גישה לנמל ושירותי תדלוק ותחזוקה למטרות מסחריות וצבאיות. לא מן הנמנע שהעניין ההודי הגובר בים הערבי ובמפרץ יוביל אותה בהמשך גם לבניית בסיסים, בנימוק של הגנה על האינטרסים שלה.

- **תעשיות צבאיות**. ערב הסעודית ואיחוד האמירויות רואות בהודו שותפה רלוונטית בחתירתן לפתח בתחומן תעשיות ביטחוניות. הן מזהות את העניין הגובר של הודו בהידוק היחסים עימן ואת הפוטנציאל שלה כזירה מתפתחת בהקשרי התעשייה הצבאית כהזדמנות לשיתופי פעולה. זאת בשעה שבמדינות המפרץ, להוציא את איחוד האמירויות, אין כיום תשתית של מומחיות טכנולוגית או כוח אדם רלוונטי לפיתוח תעשייה צבאית. משרד ההגנה של איחוד האמירויות מקיים מגעים לרכש מערכות המיוצרות בהודו, והמדינות חתמו על הסכמי שיתוף פעולה ביטחוני ובכללם הסכם לייצור משותף של חימוש בהודו. יורש העצר הסעודי חתם במהלך ביקורו האחרון בהודו על הסכם לייצור ביטחוני משותף של רכיבים וחלקי חילוף לפלטפורמות צבאיות. עוד על הפרק — השקעות סעודיות במגזר הייצור הביטחוני ההודי.

הסכמי אברהם הם הזדמנות עבור ישראל להדק את קשריה עם הודו ועם איחוד האמירויות.

- **מאבק בטרור**. דלהי רואה במדינות הערביות מפתח לריסון מופעים של קיצוניות אסלאמית, מתוך הבנה כי גורמים קיצוניים בתחומה מקבלים השראה, מימון וסיוע דרך "מוסדות צדקה" אסלאמיים קיצוניים הפועלים במפרץ. יתרה מכך, דלהי מעוניינת למנף את היחסים ההדוקים בין כמה ממדינות המפרץ לבין פקיסטן כדי להפעיל לחץ על אסלאמאבאד לשנות את מדיניותה ולחדול מממן מחסה לארגונים אסלאמיים קיצוניים הפועלים מתחומה נגד הודו. שיתוף הפעולה בתחום זה בין הודו לערב הסעודית מתקיים על בסיס מזכר הבנות לשיתוף פעולה ביטחוני שנחתם בעת ביקור המלך סלמאן בשנת 2014 (אז היה עדיין יורש העצר). שיתוף הפעולה כולל שיתוף מידע מודיעיני, מאבק מתואם בהלבנת הון ובמימון טרור ובהסגרה של חשודים בטרור. במסגרת שיתוף

למרות שבהתייחסות הפומבית של הצדדים לשיתוף הפעולה המתקדם בפורום המרובע ניתן דגש לממד הכלכלי, הדאגות הביטחוניות המשותפות יביאו ככל הנראה גם להעמקת שיתוף הפעולה הביטחוני-צבאי בין הצדדים. הודו היא כבר יבואנית מרכזית של אמצעי לחימה ישראליים, עד כי בשנים 2016-2020 הייתה הודו היעד ל-43 אחוזים מיצוא הנשק הישראלי. חלק מאמצעי הלחימה כמו הטיל 'ברק' אף מיוצרים בהודו באופן סדרתי. על ישראל לבחון אם כחלק מחיזוק היחסים בינה לבין הודו ומדינות המפרץ ניתן לאשר להודו לייצא למדינות המפרץ אמצעי לחימה המבוססים על ידע ישראלי.

ד"ר יואל גוז'נסקי הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי באוניברסיטת תל אביב. ריכז את הטיפול בנושא איראן והמפרץ במטה לביטחון לאומי שבמשרד ראש הממשלה. מחקרו מתמקד בביטחון, בפוליטיקה ובכלכלת המפרץ אך הוא כולל גם סוגיות אסטרטגיות במזרח התיכון כיציבות משטרים ותפוצת גרעין. ד"ר גוז'נסקי הוא עמית אורח במכון המזרח התיכון שבאוניברסיטת תל אביב, ושימש עמית אורח במכון הובר ובאוניברסיטת סטנפורד, וכן עמית מכון ישראל וזוכה פרס פולברייט מטעם הממשל האמריקאי. yoelg@inss.org.il

הסעודית ואיחוד האמירויות לבין פקיסטן ובין הודו לאיראן. בעוד הודו רואה בפורום המרובע לשיתוף פעולה כלכלי הזדמנות לאתגר את סין ולהגביר את נוכחותה במזרח תיכון, הרי ישראל, ובמידה פחותה איחוד האמירויות, עשויות לראות בו כלי (נוסף) להתמודדות עם איראן, בשיתוף ארצות הברית. נוסף על כך הודו מוגבלת יותר משחקניות עולמיות אחרות במשאביה הכלכליים והצבאיים, ומושפעת יותר מאילוצים פוליטיים ודתיים פנימיים. גם הידוק הקשרים בין מדינות המפרץ לבין סין, יריבתה של הודו, והאטרקטיביות של המפרץ עבור שחקנים אסיתיים נוספים, חלקם חדשים בזירה זו דוגמת יפן וקוריאה הדרומית, יוצרים תחרות להודו. הסכמי אברהם הם הזדמנות עבור ישראל להדק את קשריה עם הודו ועם איחוד האמירויות. ליחסים בין דלהי לאבו דאבי ממד היסטורי. הכלכלה של הודו ושל איחוד האמירויות שלובות זו בזו ומיסוד היחסים בין אבו דאבי לירושלים טומן בחובו פוטנציאל לחיזוק יחסי הודו וישראל ולשיתוף פעולה משולש בתחומי רבים ובהם אנרגיה, רפואה, חקלאות וביטחון. הטכנולוגיה המתקדמת מישראל, יכולות הייצור בהודו והצרכים ומקורות המימון של מדינות המפרץ מעידים על הפוטנציאל הטמון בקשרים החדשים. ההערכה היא שהיקף הסחר בין ישראל-הודו-איחוד האמירויות יכול להגיע לכ-100 מיליארד דולר עד סוף העשור הנוכחי.



המאבק על השליטה בתקשורת: ארצות הברית מול סין בעידן הנשיא ביידן

הדי שגב

המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) – אוניברסיטת תל אביב

גורלה של תוכנית 'רשת נקייה' של ארצות הברית, שהושקה בעידן הנשיא טראמפ כדי להיאבק בעלייתה הטכנולוגית של סין בתחום התקשורת והמידע, אינו ברור בעידן הנשיא ביידן. ואולם היריבות הסינו-אמריקאית בתחום טכנולוגיות התקשורת אינה צפויה לדעוך כל עוד בייג'ינג תמשיך להתעצם ולהתחרות בטכנולוגיות המערביות. מומלץ שמדינת ישראל תזהה את מוקדי החיכוך הטכנולוגיים הבאים בין שתי המעצמות, כדי לנהל סיכונים אשר עלולים לצוף מחדש מצד גורמים בווישינגטון ולגרור אחריהם דרישות הגבלה עתידיות מבעלות בריתה. במקביל, על ישראל לרתום את המגזר הממשלתי, האקדמי והפרטי להשתלבותה כשחקנית משמעותית בפיתוחי טכנולוגיות העתיד, ובהן הדור השישי (6G).

מילות מפתח: סין, ארצות הברית, 5G, 6G, טכנולוגיה, תקשורת, יחסי סין-ישראל

מבוא

התחרות האסטרטגית בין סין לארצות הברית, שהתפתחה בסוף העשור השני של המאה ה-21, כוללת מאבק על השליטה בשוק הטכנולוגיות העולמי בכלל והקמת תשתיות תקשורת מהדור החמישי (5G) בפרט. תשתיות אלו מאפשרות העברת נתוני רשת בקצב של 1 גיגה-בייט לשנייה, פי עשרה מתשתיות הדור הרביעי (4G), וחשיבותן בכך שהן מאפשרות לטכנולוגיות מתקדמות כמו בינה מלאכותית ונתוני עתק (Big Data) לפעול באופן מהיר יותר. שליטה בתשתיות התקשורת היא נכס אסטרטגי בעל השפעה על ממשלות, חברות טכנולוגיה, תעשיות ואנשים, שכן היא מאפשרת לשלוט בזרימת המידע ובאופן אגירתו וכן להסתייע בו לצרכים מסחריים, ביטחוניים ואסטרטגיים. ארצות הברית וסין מעוניינות להיות אלו שתקבענה את הסטנדרטים הבינלאומיים בתחום ותשלוטנה על הגישה העתידית לתשתיות התקשורת.

נכון לשנת 2021 ישנן ארבע חברות עיקריות שעוסקות בבניית תשתיות ה-5G: שתיים מהן סיניות – חואווי (Huawei) ו-ZTE – ושתיים אירופיות – אריקסון (Ericsson) ונוקיה (Nokia). בארצות הברית לא קמה בשנים אלו יצרנית תשתית תקשורת 5G מקומית אלא רק חברות תומכות כמו אינטל (Intel) וקוואלקום (Qualcomm), אשר עוסקות בין היתר בייצור שבבים החיוניים לתשתיות ה-5G. על כן היא נשענה על החברות האירופיות בבניית תשתיות ה-5G שלה. היעדרותה המפתיעה של ארצות הברית מן התחום מיוחסת לתפיסתה שעצם השליטה על שבבים באמצעות מונופול של קוואלקום ואינטל (שתייהן חברות אמריקאיות) מספיקה להבטחת שליטה על התחום כולו. אולי היא בעצם "נרדמה בשמירה", בעוד שסין הצהירה לא אחת על רצונה להיות **המובילה** בעולם בתחום התשתיות החדשות. זאת מתוך שאיפה לממש את החזון הלאומי שלה Made in China 2025, אשר נועד לקדם את הכלכלה והתעשייה באופן שיוביל את סין להיות מדינה עצמאית ובלתי תלויה במדינות אחרות, בכל הקשור לפיתוח וייצור טכנולוגיות מתקדמות. בנובמבר 2019 **השיקה** סין את רשתות ה-5G – המדינה השנייה בעולם שעשתה זאת אחרי קוריאה הדרומית. באוגוסט 2020 **הכריזה** העיר שנג'ן (Shenzhen) בדרום המדינה על כיסוי מלא של רשתות 5G ובספטמבר 2020 הכריזה על כך עיר הבירה בייג'ינג (Beijing).

עלייתן של חברות התקשורת הסיניות

עם יישום הרפורמות הכלכליות שיזם בשלהי שנות ה-70 מנהיג סין דאז דנג שיאו־פינג (Deng Xiaoping) החל

הממשל הסיני לנסות לשדרג, ובמקרים רבים לבנות מחדש את תשתיות התקשורת המיושנות. באמצע שנות ה-80 הוקמו שתי חברות התקשורת ZTE וחואווי בעיר החדשה דאז שנג'ן (Shenzhen) בדרום סין, ואלו הפכו בהמשך למעצמות טכנולוגיות בסין ומעבר לים.

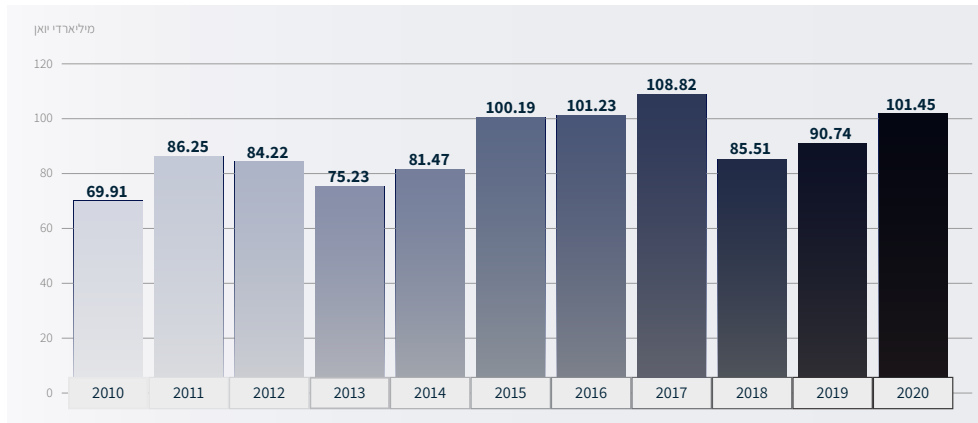
התחרות האסטרטגית בין סין לארצות הברית, שהתפתחה בסוף העשור השני של המאה ה-21, כוללת מאבק על השליטה בשוק הטכנולוגיות העולמי בכלל והקמת תשתיות תקשורת מהדור החמישי (5G) בפרט.

ZTE

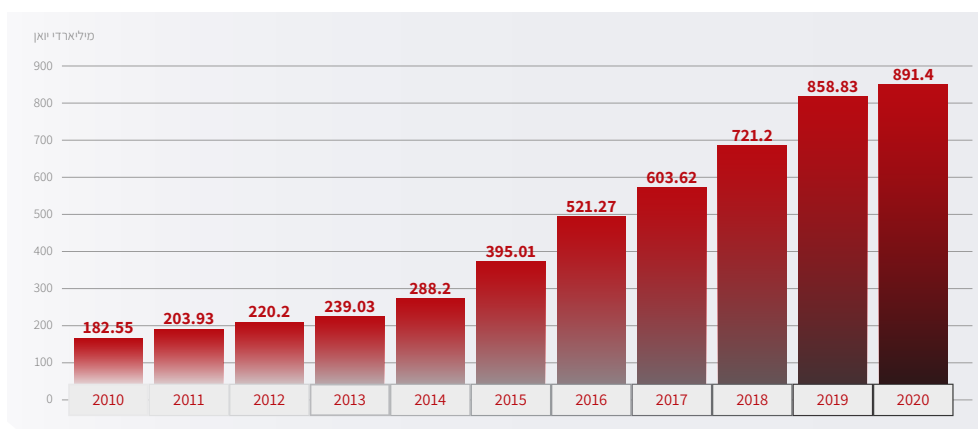
בפברואר 1985 הוקמה בשנג'ן חברה קטנה בשם Zhongxing Semiconductor Co., Ltd כחברה משותפת של מספר חברות תחת המשרד לתעשיית התעופה (Ministry of Aerospace Industry). שמה של החברה Zhōngxìng הוא הלחם שמשמעותו 'סין תשגשג'. בין הגופים שהרכיבו את החברה החדשה היה מפעל 691 של המשרד לתעשיית התעופה, שבראש פקולטת הטכנולוגיה שלו **עמד** המהנדס חואו וויי־גוי (Hou Weigui), שגם ייסד את החברה. בשנותיה הראשונות היא שימשה חברת קש **שנועדה** בין היתר לשלוח נציגים מוסווים לחו"ל במטרה לאסוף מודיעין טכנולוגי בנושאי תעופה וחלל, זאת עד לסגירתו של המשרד בשנת 1988. במארס 1993 **שינתה** החברה את המודל העסקי שלה לבעלות משולבת ממשלתית-פרטית, ועל כן שינתה את שמה ל-Zhongxing New Telecommunications Equipment Co., Ltd והחלה לעסוק בפיתוח ובייצור של ציוד תקשורת. בשנת 1997 **הונפקה** החברה בבורסת שנג'ן ובהמשך בשנת 2004 הונפקה גם בבורסת הונג קונג, כאשר שתיים מבעלות השליטה העיקריות שלה הן התאגידים הממשלתיים הביטחוניים CASC ו-CASIC. כיום ZTE הוא תאגיד העוסק בתחומי הרשתות, המסופים והטלקומוניקציה, ובשנים האחרונות הוא נכנס גם לתחומי הבינה המלאכותית, אבטחת מידע, ערים חכמות ונתוני עתק. בבעלותו של ZTE מספר רב של חברות בת, לרבות כאלו הפועלות במדינות זרות כמו ארצות הברית, אינדונזיה, מלזיה, פקיסטן, תאילנד, מקסיקו, ברזיל, הודו ורומניה.

חואווי

בשנת 1983 **פרש** רן ג'נג־פיי (Ren Zhengfei) מהצבא הסיני, לאחר שהוחלט לסגור את יחידתו, בתום שירות בן 11 שנים כמהנדס. ארבע שנים לאחר מכן הוא הקים



תרשים 1: הכנסות של תאגיד ZTE בשנים 2010-2020 (במיליארדי יואן)



תרשים 2: הכנסות של תאגיד חואה־ווי בשנים 2010-2020 (במיליארדי יואן)

האירופי עם חוזה לאספקת תשתיות 3G עבור ספקית הסלולר ההולנדית Telfort. בשנת 2012 רשמה חואה־ווי הישג נוסף כאשר **עקפה** את חברת אריקסון והפכה ליצרנית ציוד התקשורת הגדולה בעולם.

בתחילת העשור השלישי של המאה ה־21 **הפכה** חואה־ווי לתאגיד ענק המעסיק 197 אלף עובדים ביותר ממאה חברות בת ויחידות סמך הפועלות ב־170 מדינות. חברות הבת עוסקות בתחומים רבים ומגוונים, החל מייצור טלפונים ניידים (Huawei Device Co.), ייצור שבבים (HiSilicon) ואף רשת מלונות (Shenzhen Smartcom Business Co., Ltd. ויבוא ויצוא של מוצרי מזון (Shanghai Mossel Trade Co.). בשנים האחרונות הפך התאגיד לגאוה מקומית המסמלת קדמה טכנולוגית וחדשנות בסין, ובוגרי אוניברסיטאות מהטובות בסין נוהרים לעבוד בשירותיו. עד שנת 2018 הספיק התאגיד לרשום על שמו 87,805 פטנטים ברחבי העולם, ואת שנת 2020 **סיים** עם הכנסות ממכירות בסך כ־891.4 מיליארד יואן. נוסף על כך, סך ההשקעות במחקר ופיתוח של חואה־ווי בשנת 2020 עמד על כ־141.9 מיליארד יואן.

חברת הזנק קטנה בתחום האלקטרוניקה והמתגים. רן **בחר** לחברה הקטנה את השם חואה־ווי, אשר נלקח מסלוגן שראה על קיר ברחוב ובו נכתב Zhōnghuá yǒuwéi ('סין תבטיח'). בתחילת דרכה התמקדה החברה הצעירה במחקר ופיתוח מקומי של טכנולוגיות מתגים ומרכזיות טלפוניה, באמצעות הנדסה הפוכה של טכנולוגיות זרות. באותו הזמן התבססו טכנולוגיות התקשורת של סין על יבוא מחו"ל, ורן קיווה להקים חברת מקומית שתתחרה בטכנולוגיות הזרות באמצעות פיתוח חלופות מקומיות.

כבר בתחילת שנות ה־90 עלתה חברת חואה־ווי לתודעת ראשי הממשל בבייג'ינג, עם פיתוחו של מתג טלפון דיגיטלי מתוצרת מקומית. בשנת 1994 רן אף **נפגש** עם נשיא סין דאז ג'יאנג דזה־מין (Jiang Zemin). לאחר שהצליחה להתבסס ברמה המקומית **חתמה** החברה בשנת 1996 על חוזה ראשון עם תאגיד Hutchison-Whampoa מהונג קונג ונכנסה לראשונה לשוק האפריקאי והדרום־מזרח אסייתי. בשנת 2000 רשמה חואה־ווי נקודת ציון משמעותית כאשר רווחיה מחו"ל חצו את רף ה־100 מיליון דולר. בשנת 2004 **נכנסה** חואה־ווי לראשונה לשוק

ארצות הברית, שכאמור לא פיתחה תשתיות של 5G, הבינה שסין כמעצמה עולה עומדת להשתלט על טכנולוגיית העתיד, ובכך אולי תפגע בהשפעתה העולמית.

ארצות הברית, שכאמור לא פיתחה תשתיות של 5G, הבינה שסין כמעצמה עולה עומדת להשתלט על טכנולוגיית העתיד, ובכך אולי תפגע בהשפעתה העולמית. בינואר 2017, לאחר כניסת דונלד טראמפ לתפקיד נשיא ארצות הברית, החל הממשל האמריקאי להחריף את פעולותיו נגד חברות התקשורת הסיניות. במארס 2017 האשים הממשל האמריקאי את ZTE בסחר עם קוריאנה הצפונית ואיראן באמצעות משלוחים לא חוקיים של מוצרים וטכנולוגיה והפרת סנקציות אמריקאיות. באפריל 2018, בתום משא ומתן ממושך, ספג תאגיד ZTE מכה כלכלית קשה כאשר מחלקת הסחר האמריקאית אסרה על חברות אמריקאיות למכור לורכיבים בשבע השנים הבאות, וכן אילצה אותו לשלם קנסות כספיים, לפטר מספר עובדים בכירים ולהסכים למנגנון פיקוח על פעילותו בתחומי ארצות הברית. הסנקציות הנחיתו מכה קשה על ZTE הנשען על רכיבים חיוניים מתוצרת אמריקאית, ומאז הוא הוריד את הפרופיל התקשורתי שלו לצורך שיקום כלכלי ותדמיתי. באוגוסט 2018 החמיר ממשל טראמפ את ההגבלות על חברות התקשורת הסיניות כאשר אסר על עובדים פדראליים להשתמש במכשירים ניידים מתוצרת סינית.

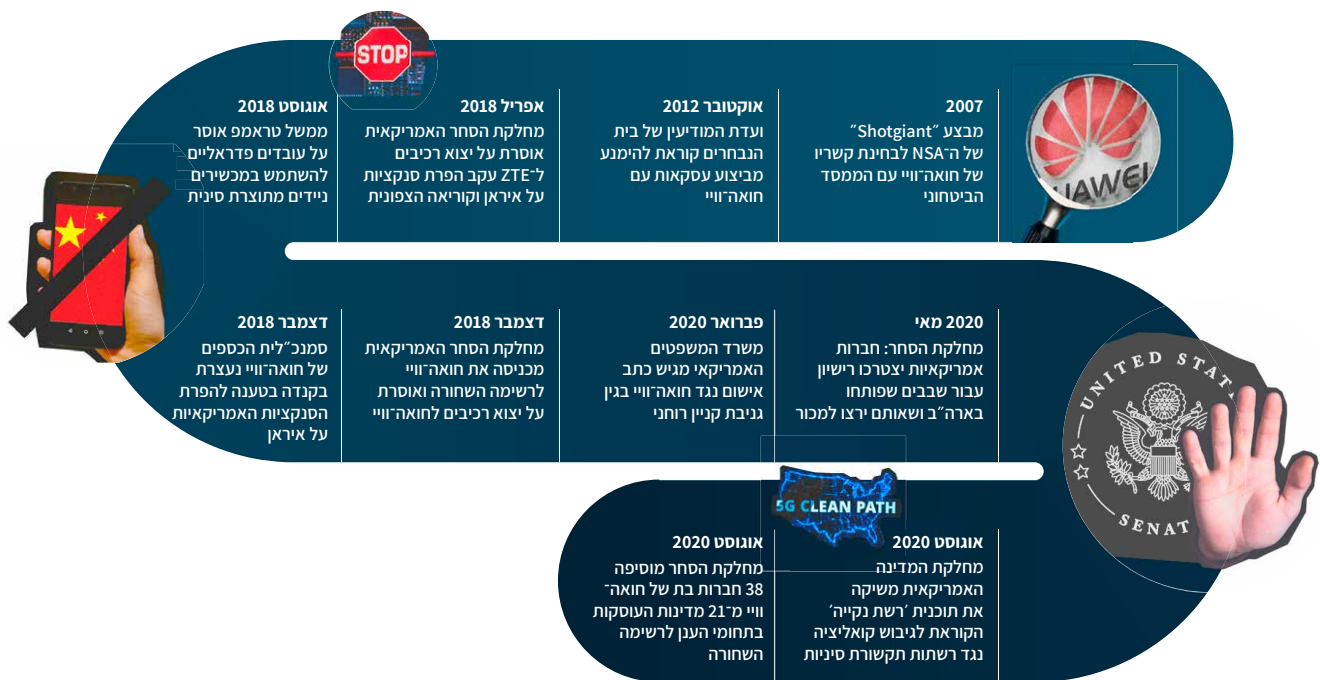
תקרית משמעותית נוספת במאבק האמריקאי מול סין התרחשה בדצמבר 2018, אז נעצרה בקנדה מנג וואנג'ואו (Meng Wanzhou), בתו הבכורה של מייסד חוואה-וויי, ששימשה בתפקיד סמנכ"לית הכספים של התאגיד. מעצרה, שנבע מבקשת הסגרה אמריקאית באשמה של עקיפת הסנקציות על איראן, היווה עלבון אישי לראשי ההנהגה בבייג'ינג, בין היתר בשל חשיבותם של תאגיד חוואה-וויי ומעמד המשפחה באליטה הכלכלית והמפלגתית. לאחר מספר ימים, שבמהלכם ניסו הסינים ללא הצלחה לפעול במישור הדיפלומטי ולשחררה, נעצרו בסין שני אזרחים קנדים, אשר בהמשך הוואשמו בריגול. למרות הכחשות רשמיות, סמיכות המעצרים מצביעה על כך שמעצר הקנדים נועד לשמש קלף מיקוח במטרה לשחרר את מנג.

במאי 2019 הכלילה מחלקת הסחר האמריקאית את חוואה-וויי ברשימה שחורה, האוסרת על חברות אמריקאיות לספק לה סחורות ושירותים ללא אישור ממשלתי מיוחד. בעקבות זאת הכריזו עשרות חברות אמריקאיות ואחרות כמו Google, Vodafone ו-Panasonic כי יקפיאו או יגבילו את שיתופי הפעולה

חוואה-וויי ביסס את השפעתו ברחבי העולם. כך למשל, כחלק מאמציו להיכנס לשוק הבריטי השיק בדצמבר 2019 מרכז חדשנות בלונדון לקידום שיתופי פעולה טכנולוגיים עם חברות בריטיות בתחומי 5G, ואף תוכנית מימון של כ-20 מיליון ליש"ט למתכנתים בבריטניה ובאירלנד שיפתחו אפליקציות עבורו, ובספטמבר 2020 חנך מרכז חדשנות בבלגרד ליישומי 5G. מחקר ממאי 2021 מצא כי חוואה-וויי ערך לפחות 70 עסקאות עם 41 מדינות בתחומי הענן, לרבות הקמת מרכזי פיתוח בתחומי הענן בצ'ילה ובברזיל. נוסף על כך, חוואה-וויי הקים אקדמיות טכנולוגיות במספר מדינות מתפתחות. לדוגמה, בשנת 2017 השיק תוכנית להכשרת סטודנטים באחת האוניברסיטאות באנגולה ובשנת 2020 חתם עם הממשל האנגולי על מזכר הבנות להקמת פארק טכנולוגי בבירה בשווי של כ-60 מיליון דולר, שבו יוקמו מרכזי הכשרה למקצועות טכנולוגיים. בירדן נחנכה באוקטובר 2019 אקדמיה טכנולוגית של חוואה-וויי להכשרת סטודנטים בשיתוף עם אוניברסיטת BAU הירדנית, ואקדמיה דומה צפויה לקום גם במצרים. חוואה-וויי אף שימש החל משנת 2015 ספונסר עבור קבוצות ספורט שונות, כגון הנבחרת הלאומית של פנמה בכדורגל.

המאבק האמריקאי בחברות התקשורת סיניות

חוואה-וויי ו-ZTE החלו לעלות לתודעת גורמים בממשל ארצות הברית כאשר החלו להתחרות מול חברות אמריקאיות באספקת נתבים. בינואר 2003 הייתה זו חברת Cisco האמריקאית שהאשימה את חוואה-וויי בגניבת קניין רוחני של טכנולוגיות מתגים ונתבים מתוצרתה. בשנת 2005 פורסם מחקר של מכון החשיבה RAND בשיתוף חיל האוויר האמריקאי שבחן איומים אפשריים מצד חברות ביטחוניות סיניות, ובכללן חברות התקשורת הסיניות. בשנת 2007, לפי פרסום בניו יורק טיימס המתבסס על מסמכי אדוארד סנודן שהודלפו, פתחה סוכנות הביטחון הלאומי (National Security Agency) של ארצות הברית במבצע סייבר המכונה Shotgiant, שמטרתו בין היתר לבחון קשר בין חוואה-וויי לממסד הביטחוני בסין, ובמסגרתו פרצה הסוכנות לשרתים של מטה התאגיד. בשנת 2008 ולאחר לחץ מטעם מחוקקים אמריקאים חסמה ממשלת ארצות הברית את חוואה-וויי מרכישת תאגיד 3COM, מטעמי ביטחון לאומי. באוקטובר 2012 קראה ועדת המודיעין של בית הנבחרים האמריקאי לחברות אמריקאיות לא לעשות עסקים עם התאגידים חוואה-וויי ו-ZTE, מחשש שהציד שלהם ישמש לאיסוף מידע.



תרשים 3: המאבק האמריקאי בחברות התקשורת הסיניות על ציר הזמן – אירועים עיקריים

שישה תחומים שבהם נאסרת השתתפות חברות סיניות: רשתות תקשורת, ספקיות תקשורת, חנויות אפליקציות, אפליקציות, שמירת מידע בענן וכבלים תת-ימיים. המסמך הסתיים בקריאה לבעלות בריתה של ארצות הברית להצטרף ליוזמה, אשר נכון לסוף 2020 **מנתה** למעלה מ-50 מדינות בעלות רשתות תקשורת "נקיות". ביניהן ניתן למנות את בריטניה, וייטנאם, טייוואן, יפן, צ'כיה, צרפת, קנדה, שוודיה וגם **ישראל**. כולן מוגדרות מדינות מערביות או לחלופין כאלו שנמצאות במתיחות מול סין. בהמשך אותו החודש הוסיפה מחלקת הסחר האמריקאית לרשימה השחורה 38 חברות בת של חוואה-ווי מ-21 מדינות העוסקות בתחומי הענן, ובהן חברת **טוגה נטוורקס** הישראלית.

הטענות נגד חברות התקשורת הסיניות

אחת מן הטענות כלפי חוואה-ווי היא שמדובר בגוף ממשלתי. במסיבת עיתונאים באפריל 2019 שנועדה לענות על שאלה זו **טען** ג'יאנג סיישנג (Jiang Xisheng), בכיר בחוואה-ווי, כי התאגיד הוא בבעלות איגוד העובדים שלו ללא שום מעורבות ממשלתית. לפי מסמכים רשמיים, תאגיד חוואה-ווי כפוף לחברת חוואה-ווי השקעות ואחזקות בע"מ (Huawei Investment & Holding), שבה שולטים שני בעלי מניות: מייסד החברה רן ג'נג פיי ושות' נוספת המכונה 'איגוד העובדים של חוואה-ווי השקעות ואחזקות'. איגוד זה רשום תחת 'איגוד עיריית

שלחן עם חוואה-ווי ויפסיקו למכור לו רכיבי חומרה ותוכנה. במאי 2020 **הכריזה** ארצות הברית על הגבלות יצוא נוספות במטרה למנוע מיצרניות שבבים אמריקאיות לספק לחוואה-ווי שבבים. הגבלות אלו הובילו את חוואה-ווי לחפש חלופות ולהגביר את השקעותיו במדינות האיחוד האירופי ורוסיה. בספטמבר 2020 הפסיק חוואה-ווי את ייצור שבבי ה-Kirin המניעים את מרבית מכשיריו, בשל הצורך בייצורם בעזרת טכנולוגיה אמריקאית. במקביל פורסם כי יצרנית השבבים קוואלקום פנתה לממשל האמריקאי בניסיון לבטל חלק מההגבלות שהוטלו על חוואה-ווי, כדי שתוכל למכור לו את השבבים מסדרת Snapdragon לשימוש במכשיריו.

באוגוסט 2020 הודיעה מחלקת המדינה האמריקאית על השקת תוכנית 'רשת נקייה' (Clean Network), שהייתה גלגול מורחב של יוזמת 'נתיב נקי' (Clean Path) שהושקה כארבעה חודשים קודם לכן. זאת כחלק מניסיון לגבש קואליציה טכנולוגית של מדינות המסכימות על הצורך לאבטח את תשתיות התקשורת שלהן, ובכלל זאת טכנולוגיות עתידיות, "תוך הסתמכות על ספקים אמנים בלבד שאינם נתונים לשליטה של ממשלות אוטוקרטיות, כגון המפלגה הקומוניסטית בסין". התוכנית כוונה למנוע מסין שליטה ברשתות התקשורת העתידיות ולהגן על המידע האישי והעסקי של אזרחי ארצות הברית, שמא יעבור לסין וישמש את האינטרסים של המפלגה הקומוניסטית. היוזמה המורחבת כללה

יתבסס על שימוש בטכנולוגיה אמריקאית. במאי 2021 דווח כי במזכר פנימי לעובדיו הפציר בהם רן ג'נג'יי להתמקד במוצרי תוכנה ולאמץ גישת "קוד פתוח". עד כה נשיא ארצות הברית ג'ו ביידן לא התייחס לתוכנית 'רשת נקייה', אשר שימשה נדבך משמעותי במאבק האמריקאי מול סין בעידן טראמפ. אפשר שתוכנית זו תיגנז במתכונתה המקורית ובמקומה תותווה מדיניות חדשה בעלת גוון פחות תקיף כדי להתמודד עם בייג'ינג. עם זאת, היריבות הטכנולוגית בין ארצות הברית לסין אינה צפויה לרדת מסדר היום העולמי והיא תימשך כל עוד סין תתעצם, תגיע להישגים טכנולוגיים ותפגע בהגמוניה ובקניין הרוחני האמריקאי, לטענת ארצות הברית. על כן מומלץ שמדינת ישראל תזהה את מוקדי החיכוך הטכנולוגיים הבאים בין שתי המעצמות, כדי לנהל סיכונים אשר עלולים לצוף מחדש מצד גורמים בווינגטון ולגרור אחריהם דרישות הגבלה עתידיות מבעלות בריתה.

מומלץ שמדינת ישראל תזהה את מוקדי החיכוך הטכנולוגיים הבאים בין שתי המעצמות, כדי לנהל סיכונים אשר עלולים לצוף מחדש מצד גורמים בווינגטון ולגרור אחריהם דרישות הגבלה עתידיות מבעלות בריתה

ואכן ישנם מספר תחומי תקשורת שעל ישראל לתת עליהם את הדעת. כך למשל, חוזהווי פועל בתחום מתן שירותי בנייה ותחזוקה של כבלי תקשורת תת-ימיים מתוצרת עצמית באמצעות חברת הבה Huawei Marine Networks (אשר בשנים 2019-2020 ועקב העיצומים האמריקאיים מותגה מחדש תחת השם HMN Tech, ומרבית השליט בה הועברה לתאגיד התקשורת הסיני Hengtong). כך למשל, החברה פרסה כבל תת-ימי מברזיל לקמרון, אך גורמי מודיעין מערביים התריעו כי סין עלולה להטמין בכבלים "דלתות אחוריות" ואף לנטר את פעילותם באמצעות צוללות. חברת הבה אף שידרה ארבע פעמים, בין מארס 2008 לאוגוסט 2012, את מערכת הכבלים התת-ימיים MedNautilus של חברת Med One האיטלקית, המחברת את חופי ישראל לאירופה.

תחום נוסף הוא התקשורת הלוויינית. דוח של המודיעין הלאומי האמריקאי מאפריל 2021 מציין כי "בייג'ינג פועלת כדי להשתוות או לעקוף את יכולות ארצות הברית בחלל כדי להשיג את היתרונות הצבאיים, הכלכליים והיוקרה שווינגטון צברה מההובלה בתחום החלל". הדוח מציין את התקשורת הלוויינית כאחד התחומים שבהם סין יכולה לעשות שימוש נגד הצבא

שנג'ן – העיר שבה שוכן מטה התאגיד. איגוד עיריית שנג'ן כפוף, ככל הנראה, בדרך זו או אחרת לגופי הממסד העירוני והלאומי. לטענת ג'יאנג, האיגוד העירוני אינו משפיע על איגוד העובדים למעט פעילויות הווי לעובדיו, אך טענתו המפותלת לא הניחה את דעתם של מומחים מערביים עד היום.

הטענה הרווחת בקרב גורמים מערביים היא כי חברות סיניות – ממשלתיות ופרטיות כאחת – נדרשות לסייע למפלגה הקומוניסטית ולמשרדי הממשלה השונים מתוקף החוקים בסין. כך למשל, סעיף 7 בחוק המודיעין הלאומי (2017) דורש כי "כל ארגון או אזרח יסייע, יעזור וישתף פעולה עם פעילות המודיעין המדינתית בהתאם לחוק"; וסעיף 28 של חוק הסייבר הלאומי (2017) דורש ממפעילי רשתות "לספק סיוע טכני לגופי ביטחון הציבור וביטחון לאומי עבור הגנת המולדת וחקירת פשעים בהתאם לחוק".

נכון למועד כתיבת שורות אלו לא פורסמה במערב "ראיית זהב" לטענות אשר ל"דלתות אחוריות" בצידו של חוזהווי ו-ZTE, שדרכן עושה ממשלת סין שימוש במטרה לאסוף מידע. דוחות תקופתיים של Huawei Cyber Security Evaluation Centre, גוף שהוקם תחת סוכנות מודיעין האותות של בריטניה (GCHQ) ועוסק בהערכה של רמת אבטחת המידע בתשתיות התקשורת והפס הרחב של חוזהווי, לא סיפקו באופן פומבי ראיות חד-משמעיות באשר לניסיונות של הממשל הסיני לרגל דרך הצידו של חוזהווי. עם זאת הם העלו שורת בעיות בתהליכים ההנדסיים של התאגיד הסיני וטענות על חוסר "בבקה מספקת על האבטחה של רכיבי צד שלישי".

סיכום

המאבק האמריקאי בסין ובחברות התקשורת הסיניות המחיש לסין עד כמה החברות המקומיות היו תלויות בטכנולוגיה זרה. חברות התקשורת הסיניות ניזוקו ונאלצו להתמודד עם ההגבלות האמריקאיות, ולסין לא יהיה מנוס אלא למצוא ולקדם חלופות מקומיות לטכנולוגיות הזרות. כך, כשם שסין נשענה עד שנות ה-80 על טכנולוגיות תקשורת מיושנות, ובתהליך איטי וסדור הצליחה למנף את עצמה לכדי מעצמה עולמית בתחום התקשורת, סביר להניח שהיא גם תדע לפתח חלופות ראויים שתוכלנה להתמודד מול מתחריהן מן המערב. באוקטובר 2020, במהלך המליאה החמישית של הוועדה המרכזית של המפלגה הקומוניסטית בסין, הצהירה סין כי עליה להסתמך על עצמה מבחינה טכנולוגית. ואכן, בנובמבר 2020 פורסם כי חוזהווי החל לפעול להקמת מפעל ייעודי לייצור שבבים לתשתיות תקשורת, שלא

האמריקאי. באוקטובר 2019 פורסם כי חברת גילת רשתות לוויין סיפקה שירותי תקשורת לוויינית מתקדמים ליישומים ניידים ונייחים באוויר, ביבשה ובים לתאגיד צ'ינה סאטקום הסיני – תאגיד ציבורי הנשלט ברובו על ידי התאגיד הביטחוני CASC.

נוסף על כך וכמו ארצות הברית, סין כבר שוקדת על פיתוח תשתיות התקשורת מהדור השישי (6G) – תשתיות מתקדמות שיוכלו להעביר מידע בקצב של 1 טרה־בייט בשנייה ואשר צפויות להגיע לבשלות לקראת שנת 2030. אלו צפויות לעמוד במוקד החיכוך הבא בין שתי המעצמות. באוקטובר 2020 הוקמה יוזמה פרטית בשם Next G Alliance של חברות טכנולוגיה מובילות במערב, וקבוצות עבודה במסגרתה כבר החלו להיערך לקידום התקינה של הדור החדש. על ישראל לגבש

מדיניות לאומית בנושא ולבחון כיצד לתמרץ חברות ישראליות להשתלבות במרוץ. מומלץ למדען הראשי במשרד המדע והטכנולוגיה ולמינהל למחקר, פיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (מפא"ת) במשרד הביטחון לקדם מנגנון לקידום מחקר ופיתוח מקומי בנושא יישומי 6G, לצד טכנולוגיות נוספות מבוססות תקשורת ומידע ובשילוב מאמצי המגזר הממשלתי, האקדמי והפרטי. זאת כדי לעודד טכנולוגיות כחול-לבן ולמצב את יתרונה היחסי של ישראל ולחזק את קשריה המדיניים, הביטחוניים, הטכנולוגיים והכלכליים ברחבי העולם.

הדי שגב הוא חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי בתוכנית ישראל-סין. Segev.h.research@gmail.com



IDF Spokesperson Unit (CC-BY-NC 2.0)

פתיחת כלל תפקידי הלחימה בצה"ל בפני נשים

פנינה שרביט ברוך

המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) – אוניברסיטת תל אביב

לאורך השנים חלה התקדמות בשילוב נשים בצה"ל ונפתחו בפניהן יותר תפקידים, כולל שירות כלוחמות ביחידות לחימה הפרוסות לאורך הגבול. עם זאת, עדיין חסומה בפני נשים האפשרות להתמין ליחידות של הדרג המסתער וליחידות המובחרות. לעומת זאת, במרבית מדינות העולם המערבי, אשר בעבר שילוב הנשים בהן נפל מזה שבצה"ל, חלה התקדמות שהובילה לפתיחת כלל התפקידים בפני נשים. המאמר בוחן מה אפשר ללמוד מניסיונם של צבאות אלו לגבי פתיחת כללי תפקידי הלחימה בצה"ל בפני נשים.

מילות מפתח: צה"ל, מגדר, ישראל, שירות נשים, תפקידי לחימה, צבא-חברה

מבוא

הסוגיה של פתיחת כלל התפקידים בצה"ל בפני נשים עולה בתקופה האחרונה לבחינה מחודשת, בעקבות דחיית בקשותיהן של מלש"ביות ושל חיילות שהודחו מקורסים ויקרתיים להתמין לתפקידי לחימה בדרג המסתער ועתירות לבג"ץ שהוגשו בנושא. **צוות של צה"ל מונה** לבחון את הסוגיה. המחברת הופיעה בפני הצוות בתור נציגת **פורום דבורה** – נשים במדיניות חוץ וביטחון לאומי, יחד עם נציגות נוספות של הפורום. מטרת המאמר להציג מדיניות ראויה לצה"ל, תוך התייחסות לדוחות רשמיים ולמחקרים שנערכו בנושא שילוב נשים בתפקידי לחימה בצבאות זרים.

כיום משרתות בצה"ל אלפי לוחמות המהוות 17 אחוזים מכלל הכוח הלוחם בצבא. נכון להיום פתוחים בפני נשים 86 אחוזים מהתפקידים. עם זאת, יחידות החוד והדרג המסתער והסיירות המובחרות נותרו סגורות בפני נשים.

המצב בצה"ל

צה"ל הוא אחד הצבאות היחידים בעולם שיש בו גיוס חובה של נשים. בשנים הראשונות לקיומו **נשים שירתו** בעיקר בתפקידי עזר "מסורתיים". בשנת 1995 פורסם **פסק הדין** פורץ הדרך בעניין אליס מילר, שהורה על פתיחת קורס טיס לנשים והכיר לראשונה בזכותן של נשים להזדמנות שווה בצה"ל כזכות אדם, תוך דחיית נימוקים תקציביים וטכניים. בשנת 2000 תוקן **חוק שירות הביטחון** והוסף סעיף 16א, שבו נקבע כי לכל אישה זכות שווה לזכותו של גבר למלא תפקיד כלשהו בשירות הצבאי, אלא אם הדבר מתחייב ממהותו ומאופיו של התפקיד. אולם דוח שגב משנת 2007, אשר המליץ לעבור למודל של שוויון הזדמנויות מלא בצה"ל תוך אימוץ הקריטריון של "האדם הנכון במקום הנכון", יושם באופן חלקי בלבד, והלכה למעשה צה"ל ממשיך לקיים תהליכי מיון ושיבוץ נפרדים לגברים ולנשים (הדוח לא פורסם באופן רשמי, אך הוא דלף לתקשורת ומצוטט בדוחות ובפרסומים פומביים).

לאורך השנים **נפתחו יותר ויותר תפקידים בפני נשים**, כולל תפקידי לוחמה כגון טייסות, חובלות ולוחמות ביחידות הפרוסות בעיקר לאורך הגבולות. כיום משרתות בצה"ל אלפי לוחמות המהוות 17 אחוזים מכלל הכוח הלוחם בצבא. נכון להיום פתוחים בפני נשים 86 אחוזים מהתפקידים. עם זאת, יחידות החוד והדרג המסתער והסיירות המובחרות נותרו סגורות בפני נשים.

הניסיון של צבא ארצות הברית ושל נאט"ו

בשנים האחרונות הולכת וגוברת המגמה של צבאות ברחבי העולם המערבי לפתוח את כלל התפקידים לנשים, כולל תפקידי לחימה. מגמה זו החלה כבר בשנות ה־80 של המאה הקודמת, למשל בשוודיה ובקנדה, זאת הן משיקולים ערכיים של מימוש זכותן של נשים לשוויון והן עקב צרכים מבצעיים, לאור התועלת של שילוב הנשים ביחידות אלו. בשנים האחרונות התקבלה ההחלטה לפתוח תפקידי לחימה בפני נשים גם בצבאות שיש להם מעורבות פעילה יותר בלחימה, כגון ארצות הברית ובריטניה.

בצבא האמריקאי נאסר עד שנות ה־90 להציב נשים באזורי סיכון. בשנות ה־2000, במסגרת המערכות באפגניסטן ובעיראק, שולבו נשים בתפקידים מבצעיים באזורי לחימה. ב־2013 הודיע מזכיר ההגנה על ביטול ההגבלה שמנעה מנשים להשתתף בלחימה יבשתית. הזרועות התבקשו ליישם את ההנחיה עד ינואר 2016, אך ניתנה להם הזדמנות לבקש להשאיר תפקידים מסוימים ומוגדרים סגורים בפני נשים. מחקרים שנערכו עבור מפקדת הכוחות המיוחדים של צבא ארצות הברית (SOCOM) והמארינס לא מצאו בסיס להמליץ על סגירת תפקידים כלשהם בפני נשים. בהמשך לכך, בדצמבר 2015 הודיע מזכיר ההגנה כי נשים יכולות לקבל כל תפקיד צבאי ולשרת בכל יחידה, ובלבד שיעמדו בסטנדרטים הנדרשים.

מאז יש עלייה איטית אך יציבה במספרן של הנשים המשתלבות בתפקידי לחימה בצבא האמריקאי. **נכון לאוקטובר 2019** בזרוע היבשה יש כבר מאות נשים שמשרתות בתפקידי לחימה ומעל אלף נשים שנכנסו להתמחויות קרביות; בזרוע הים נשים משולבות בתפקידי לחימה, כולל בצוותי צוללות, וכך גם בזרוע האוויר. עם זאת, במארינס עדיין יש התנגדות ניכרת לשילוב נשים וביחידות המיוחדות אין עדיין נשים שהשלימו את מסלול ההכשרה. דוח שהוכן בשנת 2020 לבקשת הקונגרס **קבע** כי פתיחת תפקידים לנשים הרחיבה את הפוטנציאל של איתור מועמדים מתאימים ותרמה לתפקוד היחידות. במסגרת נאט"ו נערכו בשנים האחרונות מחקרים וכנסים על שילוב נשים ביחידות לוחמה קרקעית, והוכן **דוח מסכם** ובו המלצות קונקרטיות.

הטיעונים נגד שילוב נשים בתפקידי לחימה

שני סוגים עיקריים של טעמים עולים נגד פתיחת תפקידי לחימה לנשים: טענות המתמקדים בהגנה על הנשים מפני סכנות התפקיד; וטיעונים המתמקדים בפגיעה בתפקוד היחידות עקב שילוב הנשים. נוסף על כך נטען כי אין די מועמדות מתאימות שיצדיקו את ההשקעה הנדרשת.

הקבלה לתפקיד; יפגע בליכודות היחידה, שמתבססת בין היתר על "אחוות גברים"; וכי הנשים לא יצליחו להתמודד היטב עם מצבי לחימה ויפגעו בתפקוד היחידה במצבים אלה.

שני סוגים עיקריים של טעמים עולים נגד פתיחת תפקידי לחימה לנשים: טיעונים המתמקדים בהגנה על הנשים מפני סכנות התפקיד; וטיעונים המתמקדים בפגיעה בתפקוד היחידות עקב שילוב הנשים.

הטיעון שהכנסת נשים תוריד את הרמה המקצועית מניח שתהיה הפחתה של הסטנדרטים כדי לאפשר את קליטתן ביחידות הלוחמות, למשל על ידי קביעת רף נמוך יותר לנשים לקבלה ליחידה. אולם הנחה זו מוטעית. כך, **ההמלצה** של נאט"ו היא לקבוע סטנדרטים פיזיים אחידים לכל המועמדים לתפקיד, ללא קשר למינם. הוסבר שמבחינים מותאמים גם מסייעים בהפחתת פציעות, בכך שמשתפרת ההתאמה בין המתגייסים לתפקיד שהם אמורים למלא.

עם זאת הומלץ לאתר מבחינים שיש בהם מינימום של הטיה אך עודם משמרים יכולת לנבא הצלחה בתפקיד, ולהימנע ממבחינים שבהם יש העדפה מובנית לפיזיולוגיה של גברים לעומת זו של נשים, למשל מבחינים המתמקדים בחוזק ידיים לעומת גמישות. בדומה לכך **יש לזהות מבחינים** שנשמרים מטעמים היסטוריים ותרבותיים, אשר עלולים להוביל למסקנה שגויה שלפיה נשים אינן מסוגלות לעמוד בסטנדרטים הנדרשים לתפקיד. ברוח זו, צבאות שונים ערכו בחינה מחדש ואימצו סטנדרטים עדכניים, כולל **צבא קנדה** ב־2014 ו**צבא אוסטרליה** ב־2016.

כדי לשפר את הסיכוי של נשים לעמוד במבחינים ה**הומלץ** בנאט"ו על קיום אימון מותאם לנשים של כחצי שנה, במטרה להעלות את רמת הכושר שלהן. כך, 81 אחוזים מבוגרות קורסי הכשרה קדם־צבאית באוסטרליה **השלימו** בהצלחה את הטירונות הקרבית.

הטיעון הבא הוא ששילוב נשים ביחידות לוחמה יפגע בליכודות היחידה ובתפקודה. נושא זה נבחן לעומק במספר מחקרים. יוצאי יחידות מעורבות אמריקאיות שחזרו מסבב לחימה **העידו** ברובם שהחיבור ביחידות המשולבות היה טוב ואפילו עדיף, לעומת החיבור ביחידות נטולות נשים. כמו כן, **במחקר** שנערך עבור ה־SOCOM, שבחן צוותים מעורבים הפועלים בסביבה מקבילה לזו של צוותי יחידות מיוחדות, כגון כוחות משימה של ה־FBI ויחידות עילית של לוחמי האש, נמצא כי נשים הוכיחו יכולות פיזיות מספקות וכן כוח מנטלי ונכונות לקחת

טיעונים הנוגעים להגנה על הנשים המשרתות בצבא

טענות שמתמקדות בהגנה על הנשים המשרתות בצבא מתייחסות לשלושה היבטים עיקריים: הגנה על נשים מפני פציעות; הגנה על נשים מפני הלחץ הנפשי הכרוך בשירות קרבי; הגנה על נשים מפני סיכוני הלחימה. טיעון מרכזי שנשמע הוא שיש להימנע משילוב נשים ביחידות לחימה כדי להגן עליהן מפציעות, שכן הן נפצעות יותר מגברים בשל העומס הפיזי הכרוך בתפקידים אלו והיכולות הפיזיולוגיות הפחותות שלהן.

בסימפוזיון שערך משרד ההגנה האמריקאי **נמצא** שהפער בהיקף הפציעות נובע מפער ברמות הכושר, וכי כאשר רמת הכושר זהה, הסיכון להיפצע זהה עבור נשים וגברים. זוהי גם מסקנת נאט"ו **בדוח** שבחן את הנושא. הדוח המליץ לבצע תוכניות אימון מקדים לבניית הכושר הדרוש. תוכניות כאלו **אומצו** למשל באוסטרליה. זאת ועוד, נמצא כי שימוש בציד שאינו מותאם לפיזיולוגיה של נשים מוביל לפציעות יתר. בהתאם לכך **הומלץ** למשרד ההגנה האמריקאי לחייב את כל זרועות הצבא לספק לנשים המשרתות בו ציוד מותאם. בצבא האוסטרלי **התקבלה** ההמלצה דומה. המלצות נוספות לשם צמצום פציעות הן הקפדה על **תזונה מתאימה**, בדגש על ברזל וסידן, **ועידוד דיווח על פציעות** בשלב מוקדם. טיעון נוסף שעולה הוא שלנשים קשה יותר להתמודד עם הלחץ הכרוך בשירות ביחידות לוחמות, ובפרט בהימצאות בשדה הקרב, אולם מחקרים מפריכים חשש זה. **במחקר** שנערך בצבא האמריקאי נמצא שאין הבדל משמעותי בהשפעות של הלחץ הכרוך בחשיפה לקרב על בריאותם הכוללת של גברים ונשים. מנגד, נמצא מתאם בין היכולת להתמודד עם לחץ ובין רמת התמיכה החברתית שהאדם זוכה לה. לכן **נקבע** כי חשוב לוודא שהנשים זוכות לתמיכת מפקדיהן ועמיתיהן ליחידה במידה זהה לגברים ביחידה.

טיעון נוסף וכללי יותר נשמע מפי אלה המבקשים להגן על נשים מפני חשיפה לסיכוני הלחימה. זהו טיעון פטרנליסטי אשר ניתן לדחותו ברמה העקרונית, שכן אין סיבה מהותית להגדיר פגיעה בנשים כחמורה מפגיעה בגברים. מעבר לכך, ברמה המעשית נשים כבר שירתו בזירות לחימה פעילות, נהרגו ואף נפלו בשבי. כך באפגניסטן ובעיראק וכן בישראל, למשל תוך שירות במשמר הגבול.

טיעונים הנוגעים להגנה על תפקוד היחידה

הטיעונים מן הסוג השני, שלפיהם שילוב נשים יפגע בתפקוד היחידות הלוחמות, כוללים את הטענות כי שילוב הנשים יוריד את הרמה המקצועית עקב הנמכת רף

במחקרים שונים ובעקבות הניסיון המעשי של צבאות זרים. כך למשל, **בדוח נאט"ו** יש התייחסות לתרומה של הנשים במשימות לוחמה באפגניסטן, בעיראק ובסוריה. הנושא נדון בהרחבה גם **בדוח** ועדה אמריקאית רשמית, אשר ציטטה יוצאי צבא רבים שהעידו כי נשים תפקדו בצורה מצוינת במצבי לחימה. כך **מצוטט** בדוח גנרל הרטלינג, מפקד צבא היבשה של ארצות הברית באירופה: "אחרי ששירתי עם נשים בשדה הקרב ולאחר שראיתי את האומץ והיכולות שלהן, אני יכול לומר באופן אישי שיש לי **אפס** חששות לגבי הצבת נשים בקווי החזית של היחידות הלוחמות" (ההדגשה במקור).

מיעוט נשים המעוניינות בתפקידי לחימה

טענה שכיחה היא שאין הצדקה לבצע את ההשקעה הנדרשת לשם שילוב נשים ביחידות לוחמה, שכן מעט מאוד נשים מעוניינות בכך, ומעטות עוד יותר יצליחו לעמוד בדרישות הסף. המספרים הנמוכים של נשים המשרתות ביחידות הלוחמות בצבאות שפתחו את כלל התפקידים לנשים מוצגים כהוכחה לטענה זו.

תחילה ראוי להזכיר כי כפי שנקבע בבג"ץ אליס מילר, הטיעון הכלכלי אינו יכול כשלעצמו להצדיק פגיעה בזכות היסוד לשוויון הזדמנויות. אולם מעבר לטיעון הנורמטיבי, יש להיזהר בהסקת מסקנות ממיעוט הנשים ביחידות הלוחמה בצבאות זרים ולהניח שגם בישראל יהיה מדובר במספר זניח של מועמדות מתאימות.

ראשית, ברוב הצבאות תפקידי הלחימה נפתחו לנשים רק בשנים האחרונות, כך שמדובר בתהליך שנמצא בראשיתו, ובמגמת עלייה. זאת ועוד, בצבאות שפתחו את התפקידים לפני עשרות שנים יש **הכרה** בכך שאופן הפתיחה בעבר היה בעייתי והרחיק נשים פוטנציאליות, ונעשים כעת מהלכים לשיפור המצב.

יתרה מזאת, מרבית הצבאות הזרים הם צבאות מקצועיים, שאליהם לא מתגייסים כלל הצעירים והצעירות במדינה אלא חתך מוגבל של האוכלוסייה. כמו כן, השירות ובפרט ביחידות לוחמות כרוך בנסיעה למדינות רחוקות ולמשימות שאינן נוגעות להגנה ישירה על המולדת. מעבר לכך, השירות הצבאי אינו מרכזי בהווה של רוב המדינות ואינו מהווה מנוף משמעותי לקידום בעולם האזרחי. לכן קריירה צבאית אינה מושכת במיוחד בעיני נשים מוצלחות. לעומת זאת, בישראל יש שירות חובה לנשים, כך שנשים איכותיות מחויבות להתגייס ומגיעות לצבא; השירות נתפס כמשמעותי וחשוב להגנה על הבית; אינו מחייב נסיעה למקומות רחוקים; ויש לו השפעה רבה על ההזדמנויות אחרי השחרור. לפיכך, בישראל יש פוטנציאל רב יותר לאתר

סיכונים, וכי השילוב לא השפיע לרעה על תפקוד הצוות. הדוח מדגיש שיש להבחין בין מין ומגדר וכי אין להטיל או להימנע מלהטיל על נשים תפקידים בהתבסס על "נשיותן", אלא רק על בסיס יכולותיהן.

נוסף על כך, המחקר הבהיר שלכידות משימתית, המתייחסת לשיתוף הפעולה בביצוע המשימה והשגת היעדים, חשובה יותר מלכידות חברתית. לכידות חברתית עלולה לעיתים אפילו להזיק כאשר היא יוצרת מצבים של לחץ קבוצתי או אימוץ ערכים בעייתיים. המחקר הפנה **לממצאים קודמים** שהראו כי שילוב נשים לא השפיע על המוכנות, הלכידות או המורל, בפרט ביחידות שבהן הלכידות גבוהה.

הצוות **המליץ** על דרכים לשפר את לכידות היחידה תוך התמקדות במקצועיות ובבלימת דינמיקה שלילית, לרבות הטרדות, והודגשה חשיבות השינוי בתרבות הארגונית, מהדרגות הבכירות ביותר ומטה. מסקנת הדוח היא שמילוי תנאים אלה יאפשר שילוב מלא ואפקטיבי של נשים ביחידות העילית.

מסקנות דומות מצויות גם **בדוח נאט"ו**, המדגיש אף הוא את חשיבות השינוי בתרבות הארגונית והמנהיגות מצד המפקדים, מהרמה הבכירה ביותר ומטה. הדוח מתייחס לתופעות הנגרמות ממיעוט נשים ביחידה, כגון ביקורתיות יתר וצורך להצליח יותר מהאחרים; בידוד וחידוד ההבדלים לעומת האחרים; אימוץ התנהגויות גבריות והסתרת הנשיות; קבלת תפקידים סטראוטיפיים לנשים. בדוח מוצגות פרקטיקות שאומצו בצבאות שונים כדי לטפל בתופעות אלו.

טיעון נוסף שמלווה את הדיון בישראל — אף אם צה"ל אינו מעלה אותו במפורש — הוא שהכנסת נשים ליחידות לוחמות תקשה על חלק מהחיילים הדתיים לשרת ביחידה. נושא זה חורג מגדרו של מאמר זה. עם זאת, בקצרה אפשר להשיב שזהו טיעון בעייתי. השירות של גברים ונשים אלה לצד אלה מוסדר בפקודת "השירות המשותף". הטלת הגבלות נוספות על נשים, בשם הצורך להרחיקן מחברת חיילים דתיים, היא בלתי קבילה ומהווה פגיעה מהותית בזכויות יסודיות של נשים, תוך העדפת שיקולים מגזריים. את החשש הנוגע למפגש בין חיילים דתיים לחיילות נדרש לפתור מול החיילים בדרך של חינוך והקניית כלים להתמודדות עם נוכחות של נשים בסביבתם, וכן, בעת הצורך, על ידי הקמת צוותים של גברים בלבד במסגרת היחידה. לא ייתכן שהמענה לרגישות דתית של חיילים מסוימים יהיה באמצעות פגיעה בזכויות יסוד של חיילים אחרים, ובמקרה הזה של חיילות.

טיעון נוסף גורס שנשים יתקשו לעמוד בלחץ של תפקוד תחת אש או במצבי לחימה. חשש זה הופרך

ניתנת לניפוץ מעל ראשן של כלל החיילות והקצינות בצה"ל, הן במהלך שירותן והן אחריו.

מעבר לזאת, פתיחת כלל התפקידים לנשים תתרום גם לצה"ל. כבר בדוח שגב דובר על מיצוי משאבים נכון יותר שיאפשר לצה"ל לנצל את הפוטנציאל המלא הגלום בנשים, המהוות מחצית מן האוכלוסייה. זוהי גם התפיסה המנחה את הצבאות הזרים שפועלים להגדלת מספר הנשים המשרתות בכלל התפקידים.

יישום והמלצות לצה"ל

הזכות לשוויון הזדמנויות במסגרת השירות בצבא היא חובה מוסרית וערכית, בפרט עקב העובדה שצה"ל הוא צבא העם ולאור קיומו של שירות חובה לגברים ולנשים. על פי החוק ניתן לסגור תפקידים בפני נשים רק כאשר הדבר מתחייב "מאופיו ומהותו של התפקיד". כפי שעולה מהניתוח ההשוואתי, במרבית הצבאות המערביים הגיעו למסקנה, לאחר ביצוע מחקרים מעמיקים, שאין תפקידים אשר ממהותם ומאופיים "מתחייבת" סגירתם בפני נשים. אין סיבה שמסקנה זו לא תחול גם על התפקידים בצה"ל.

במרבית הצבאות המערביים הגיעו למסקנה, לאחר ביצוע מחקרים מעמיקים, שאין תפקידים אשר ממהותם ומאופיים "מתחייבת" סגירתם בפני נשים. אין סיבה שמסקנה זו לא תחול גם על התפקידים בצה"ל.

כפי שלא יעלה על הדעת בימינו שתיחסם בפני נשים ההזדמנות להתמודד על תפקיד כלשהו בחיי האזרחות רק בגלל מינן, כך אמור לקרות גם בצה"ל. הזכות להתמודד על התפקיד משמעה שמי שלא תתאים לא תתקבל, בדיוק כמוגבר שלא מתאים. שלילת ההזדמנות מנשים אפילו להתמודד על תפקידים מסוימים רק בשל מינן – יש בה פגיעה בכבודן.

לפיכך יש להפסיק עם מיונים ושיבוצים לפי מינו של אדם, על בסיס מודל שהוגדר כבר בשנת 2007 בדוח שגב כ"ארכאי" ולאמץ, כפי שהומלץ שם, מודל של "האדם הנכון במקום הנכון" – כפי שנעשה במרבית הצבאות המערביים.

אין מחלוקת על כך שקיימים הבדלים פיזיים בין הגבר הממוצע לאישה הממוצעת, אולם אין הדבר מצדיק חסימת שיבוץ של נשים מתאימות לכלל התפקידים. אין הכוונה שיש להוריד את הסטנדרטים לקבלה לתפקיד, אולם יש לבחון אותם מחדש כדי להבטיח שיש הלימה ביניהם לבין דרישות התפקיד. כן יש לאמץ מבחנים

כוח אדם נשי איכותי המתאים ליחידות הלוחמות, לעומת המצב במדינות אחרות.

נוסף על כך, בצבאות הזרים אחד האתגרים המרכזיים בשכנוע נשים מתאימות להתגייס ולהישאר בצבא הוא **התופעה הקשה** של הטרדות מיניות, תקיפות מיניות ואף אונס. בצה"ל התופעה של הטרדות מיניות **הרבה פחות נרחבת**, ואירועים של תקיפות מיניות ואונס הם חריגים ביותר. לכן אין בחששות אלה כדי להרחיק נשים המתגייסות לצה"ל משירות ביחידות לוחמה, מה גם שהן ממילא משולבות ביחידות מעורבות.

המשמעות של פתיחת תפקידי לחימה בצה"ל בפני נשים

בעת בחינת הנושא ראוי להביא בחשבון שלחסימת ההזדמנות לשירת ביחידות הלוחמות יש משמעות חורגת מעצם אובדן ההזדמנות למלא תפקידי לחימה: הראשונה – נבלמת האפשרות של נשים מתאימות למלא תפקידים שמצויים בליבת העשייה הצה"לית והנחשבים לתפקידים בעלי המשמעות הרבה ביותר בצה"ל.

השנייה – בצה"ל מקובל כי תפקידי מטה מרכזיים, ובפרט בתחומים המבצעיים, ניתנים רק לבוגרי יחידות קרביות. לכן נשים נחסמות מלהגיע לתפקידים אלה ולהתקדם בדרגות. די לראות את מיעוט הנשים בדרגות אל"ם ומעלה, ואף הן לרוב בתפקידים שאינם מבצעיים, ואת העובדה שעד היום הייתה רק אישה אחת בדרגת אלוף. כפועל יוצא אין כמעט נשים ב"פורום מטכ"ל", שהוא הפורום שבו מתקבלות ההכרעות החשובות בצה"ל, ובכך הנשים נעדרות משולחן קבלת ההחלטות. השלישית – לשירות הצבאי השפעה רבה על ההזדמנויות הנפתחות לאחר השחרור והוא מהווה מנוף מקצועי להשתלבות בעולם התעסוקה, בפרט עבור בעלי הדרגות הבכירות, שמגיעים לצמרת העסקית והפוליטית במדינה. הגבלת ההזדמנויות של נשים להגיע לתפקידים בכירים בצה"ל משמעה שנפגעת האפשרות שלהן להתקדם גם בחיי האזרחות.

הרביעית – נוכח העובדה שניסיון מבצעי נתפס לא פעם כחיוני לשם הבעת עמדות מקצועיות בתחומי הביטחון הלאומי, אין כמעט נשים במעגלי קבלת ההחלטות בתחומים אלה.

החמישית – השירות הצבאי משליך על עיצוב הזהות האישית בשלב המכריע של התבגרות והתפתחות. כשהמסר הוא שנשים מסוגלות פחות, תפיסה שגויה זו עלולה ללוות אותן גם בהמשך חייהן.

לסיכום – חסימת האפשרות להתמין לתפקידי לחימה משמעותה הצבת תקרת זכוכית עבה ובלתי

יש להניח שבשלב ראשון נשים ספורות יצליחו להתקבל ליחידות הקרביות. עם זאת, כל תהליך של שינוי חברתי הוא תהליך ממושך. נדרש להתגבר על תפיסות חברתיות שמוטמעות מגיל צעיר ולהתמודד עם סביבה גברית לא קלה. ראוי לזכור שכך היה בכל תחום חדש שאליו נכנסו נשים – ממזכירות למנהלות, מאחיות לרופאות וכן הלאה. לכן, מיעוט מועמדות אינו יכול להצדיק מניעה מוחלטת של שיבוץ נשים, ויש לערוך את ההתאמות הנחוצות כדי לאפשר את השיבוץ והשירות, אחרת ייווצר מעגל שוטה שינציח את המשך הדרתן של הנשים מתפקידים אלה. ככל שיחלוף הזמן, יותר נשים יתמודדו על תפקידי הלחימה ויותר נשים יצליחו לסיים בהצלחה את מסלול ההכשרה. כדי שהתהליך יצליח מומלץ, בשלב ראשון, לפתוח תפקידים אלה רק לנשים שמעוניינות בכך. רק בהמשך יהיה מקום לבחון שיבוץ כפוי של נשים בתפקידים כאלו.

יש לדחות את הניסיון להציג את קידום השוויון של נשים בצה"ל כמתנגש עם קידום "הניצחון". אין ספק שיעודו של צה"ל הוא להגן על ביטחונה של המדינה. חסימת דרכן של נשים ליחידות קרביות היא החמצה של אפשרות לשלב כוח אדם איכותי ובעל מוטיבציה גבוהה ביחידות אלו. שילוב נשים מתאימות ומצוינות במגוון התפקידים, כולל האפשרות הגלומה בכך – לאפשר לקצינות בכירות להשתלב לאחר מכן בפורומים של קבלת ההחלטות בצה"ל – תשפר את היכולות של צה"ל הן ברמה המבצעית והן ברמה האסטרטגית ותגביר את הסיכוי כי יצליח לעמוד במשימותיו החשובות. שילובן של נשים במעגל קבלת ההחלטות אינו נכון רק כיוון שמדובר במחצית מהאוכלוסייה, אלא גם משום שמחקרים מבהירים כי שילוב נשים מטיב את תהליך קבלת ההחלטות ואת תוצאותיו. לפיכך אין כל התנגשות בין מימוש ערך השוויון לקידום משימות צה"ל – להיפך, שילוב נשים בכלל היחידות בצה"ל יקדם הן את השוויון והן את החתירה לניצחון.

שמשמרים יכולת לנבא הצלחה בתפקיד במינימום של הטיה מגדרית.

גם אם נשים מעטות בלבד יצליחו לעמוד בסטנדרטים, אין מקום למנוע מהן את הזכות הבסיסית לשוויון הזדמנויות רק בגלל שנשים, בממוצע, אינן עומדות בדרישות אלו. זאת ועוד, יש להימנע מהסקת מסקנות המבוססות על הנחות מגדריות, למשל – שנשים הן בהגדרה עדינות יותר מגברים. חשוב להימנע גם מן הנטייה להתייחס לאישה מסוימת כאל מייצגת את כלל הנשים, כך שאי-הצלחתה היא ראיה למגבלות של נשים באופן כללי, כפי שכישלון של גבר אינו נתפס כמייצג את חוסר היכולת של גברים באשר הם. יש לשפוט כל אדם לגופו/גופה.

מובן שנדרש לצמצם ככל האפשר פציעות של המשרתים והמשרתות בצה"ל. עם זאת, עצם החשש מפציעות אינו מצדיק מניעת גיוס נשים ליחידות לוחמה, כפי שאינו מוביל להימנעות מגיוס גברים ליחידות אלו. ברי שיש להגן על נשים מפני פציעות ופגיעות מיותרות ואין להתעלם מהשוני הפיזיולוגי בין גברים ונשים, אולם ככלל מגיעה להן הגנה ברמה זהה לזו שמגיעה לגברים המשרתים – לא פחות ולא יותר.

כדי לצמצם פציעות יש לעודד אימונים מקדימים, הן במסגרות קדם-צבאיות והן במסגרות פרטיות, כדי להגיע ברמת כושר מתאימה; להתאים את הציווד הצבאי של הלוחמות לגוף האישה ולצורכיהן של נשים; להבטיח תזונה מתאימה; לעודד דיווחים על פציעות ולבצע מעקב מקצועי של הנושא.

מניסיון של צבאות אחרים עולה כי נשים מתפקדות היטב במצבי לחימה. מעבר לכך, מאחר שכבר כיום נשים משרתות בתפקידים החושפים אותן לסכנות הטרור והלחימה, נראה כי בצה"ל כבר נחצה הרוביקון בנושא זה. אין גם הצדקה להתייחס למוות או לנפילה בשבי של חיילת כאל עניין חמור ממוות או מנפילה בשבי של חייל. ההתייחסות השונה למצבים אלה מבטאת תפיסות מיושנות שמתעלמות מזכותה של אישה להחליט עבור עצמה.

התמודדות מוצלחת עם הלחץ הנפשי הכרוך במצבי לחימה מחייבת תמיכה חברתית ונדרש להבטיח כי הנשים יזכו בתמיכה זו. המפתח נמצא בידי המפקדים ביחידות. נדרש להקפיד על אווירה הולמת ועל תרבות ארגונית המעודדת שילוב נשים ביחידה. למפקדים הבכירים אחריות להנחיל תפיסות אלו מלמעלה. כמו כן יש להמשיך להבטיח אפס סובלנות למקרים של הטרדה מינית ותקיפה מינית, ולטפל במקרים כאלה ביד קשה. בנושא זה צה"ל מוביל לעומת צבאות אחרים ויש להמשיך להוות "אור לגויים" בהקשר זה.

פנינה שרביט ברוך – אל"ם (מיל) עו"ד פנינה שרביט ברוך

היא חוקרת בכירה וראש התוכנית למשפט וביטחון לאומי במכון למחקרי ביטחון לאומי. שימשה ראש מחלקת הדין הבינלאומי בפרקליטות הצבאית והייתה אחראית על הייעוץ המשפטי לגורמים הבכירים בצה"ל ובממשלה בנושאים הנוגעים, בין היתר, לדיני לחימה, לדיני תפיסה לוחמתית ולהיבטי משפט בינלאומי של פעילות צה"ל. השתתפה כיועצת משפטית במשלחת הישראליות למשא ומתן עם הפלסטינים החל משנת 1993, ובמשלחת למשא ומתן עם סוריה. pninasb@inss.org.il



Philafrenzy (CC BY 4.0)

מדה־לגיטימציה לפגיעה במוניטין – מה צריכה ישראל לעשות?

צחי גבריאלי

חוקר עצמאי

מבט רוחב על העשור האחרון מגלה כי למעט הבלחות ספורות, קמפיין הדה־לגיטימציה ובמסגרתו הניסיון להחרים את ישראל לא הצליח לגרום נזקים אופרטיביים רציניים – כלכליים או אחרים. זאת בין היתר בזכות פעילות יזומה ומערכתית של מדינת ישראל וארגוני חברה אזרחית כנגד ניסיונות החרם השונים. עם זאת, בחינת עומק מספקת הצצה לתהליך משמעותי יותר לישראל: הנזק השיורי מהמהלכים התודעתיים בקמפיין הדה־לגיטימציה מוביל לפגיעה מתמשכת במוניטין של מדינת ישראל. לאורך זמן עלולות להיות השפעות שליליות: השפעה על העוצמה הרכה של ישראל לצד השפעה עתידית על מרחבי תמרון אסטרטגיים. שתי אלה יחד עלולות לפגוע בביטחון הלאומי של ישראל. היקף ההתמודדות הנדרש עם קמפיין שלילי בעולם אוניברסלי־דיגיטלי לצד ביזור לא יעיל של מערכי התודעה הממשלתיים מלמדים שיש לארגן מחדש את המענה הממשלתי הכולל לכדי מערכה תודעתית נרחבת וסדורה. ניסיון העבר בניהול המערכה כנגד הדה־לגיטימציה אף מלמד כי יש להקים רשות ממשלתית שתפעל באופן עצמאי וארוך טווח, תקבל תקציב ניכר בהיקף שלא יפחת מחצי מיליארד ש"ח בשנה ותכלול כ־100 אנשי צוות.

מילות מפתח: דה־לגיטימציה, הסכסוך הישראלי־פלסטיני, הרשות הפלסטינית, תודעה, BDS, ביטחון לאומי, דיפלומטיה, עוצמה רכה, חברה אזרחית, ארגונים לא־ממשלתיים

הדה-לגיטימציה לישראל: האחת – יוזמי הקמפיין, ערב רב של גורמים פרופלסטיניים, הבינו לאחר האינתיפאדה השנייה כי לגופי חברה אזרחית תפקיד הולך וגובר בהשפעה על מקבלי החלטות ברחבי העולם, ועל כן יש לפעול לחיזוק משמעותי של הנוכחות הפלסטינית במרחב זה; השנייה – ההבנה כי שיח זכויות אדם (וגיוס כספים ממדינות וגופים בזכות ניהול שיח זה) חייב להתנהל על ידי גורמים שאינם נגועים בטרור או בפעילות לא לגיטימית אחרת דוגמת גילויי אנטישמיות, רמיסת זכויות להט"ב, זכויות נשים וכדומה.

כך, הובלת הזרוע האזרחית בקמפיין הדה-לגיטימציה הוטלה ברובה על ישות חדשה שהוקמה, המציגה פנים חדשות: תנועת החרם על ישראל (BDS – Boycott, Divestment, Sanctions). אך לתנועה זו פנים חדשות רק לכאורה, מאחר שזו גובשה על ידי קואליציית ארגונים פלסטיניים ותיקים ומוכרים, חלקם בעלי קשר לפעילות טרור. הישות החדשה הוקמה על יסודות ניהול שיח זכויות אדם פרוגרסיבי ומערבי עם קהלים מוגדרים, מתוך כוונה לשמש מוביל אזרחי לא-ממשלתי אל מול קהלים ליברליים במערב.

למעשה, מטרתה העיקרית של תנועת החרם היא הנעת קהלים ליברליים ללחוץ על ממשלות, על גופים בינלאומיים ועל מותגים להטיל על ישראל חרמות וסנקציות בשל יחסה לפלסטינים, לטענת התנועה. זו שוללת את קיומה של ישראל כמדינה יהודית, מקדשת את המרחב התודעתי ומנהלת באופן קבוע מאמצים ליצירת תודעה שלילית באשר לישראל. היא עושה שימוש תכוף בשפה מגמתית ורדיקלית בכסות של שיח זכויות אוניברסליות. אחת משיטות הפעולה המזוהות עם פעילי התנועה היא ייזום אירועים המייצרים רעש תקשורתי כגון עימותים ופרובוקציות. הסיבה לרדיקליזציה בשיח ובהתנהלות היא הצורך ביצירת התנאים לסיקור תקשורתי שלילי של ישראל, במטרה שזה ישמש בסיס לפעילות דה-לגיטימציה מדינית, כלכלית, משפטית, אקדמית ותרבותית.

אפשר לחלק את הפעילות במרחב התודעתי לשני סוגים:

הקמפיין השוטף (Always on) המנוהל באופן קבוע, יום-יומי, תוך שימוש בכל פרט מידע אפשרי הקשור לישראל – בעיקר ידיעות חדשותיות – והסבת אופן סיקורן לתיאור שלילי של ישראל. הקמפיין השוטף הוא רוחבי ומתייחס לנושאים כמו פעילות ביטחונית שוטפת, החלטות ממשלה ומפגשים מדיניים, לצד היבטים קונקרטיים יותר כגון התמודדות עם נגיף הקורונה, אלימות בחברה הערבית ובחירות בישראל.

קטר התודעה ברכבת הדה-לגיטימציה

קמפיין הדה-לגיטימציה לישראל כבית לאומי לעם היהודי אינו חדש. הוא קיים מאז היווסדה של מדינת ישראל, ועדויות לכך אפשר למצוא למכביר אף טרם הקמתה. ואולם יש להפנות מבט מיוחד לתצורתו הנוכחית והמחודשת של הקמפיין, המתקיימת בשני העשורים האחרונים וביתר שאת מאז שנת 2001, עם קיום ועידת דרבן והתבססותה של האינתיפאדה השנייה.

קמפיין הדה-לגיטימציה מתנהל כמערכה משולבת של מרחבי פעולה מתואמים. מרחבים אלה נחזים לעיתים כנפרדים אולם למעשה פועלים בכפיפה אחת, תוך מעורבות עמוקה, רשמית ובלתי רשמית, של הרשות הפלסטינית. בין מרחבי הפעולה העיקריים בקמפיין הדה-לגיטימציה אפשר למנות את הבאים: מדיני, משפטי, מוניציפלי, כלכלי, אקדמי ותרבותי, שבמסגרתם מנוהלים מהלכים מדיניים בארגונים בינלאומיים, ניסיונות להטלת חרם כלכלי, אקדמי ותרבותי ומהלכים משפטיים בטריבונלים בינלאומיים. כל המרחבים הללו נשענים על מרחב בולט נוסף המשמש מעין מגבר להדהוד המהלכים השונים – המרחב התודעתי.

מטרתה העיקרית של תנועת החרם היא הנעת קהלים ליברליים ללחוץ על ממשלות, על גופים בינלאומיים ועל מותגים להטיל על ישראל חרמות וסנקציות בשל יחסה לפלסטינים, לטענת התנועה.

התמודדות המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה עם קמפיין הדה-לגיטימציה בשנים האחרונות סיפקה מספר תובנות באשר לאופי, השיטה והאמצעים המשמשים במרחב התודעתי. אנו עדים לקיומה של רשת גורמי דה-לגיטימציה הפועלים יחד ממקומות שונים תחת מסר מאחד, נרטיב משותף וקמפיינים תודעתיים משותפים. חלק לא מבוטל מהקמפיינים מתקיימים בשפות שונות ובמספר מרחבי פעולה במקביל, ומשותפים בהתמדה בין החברים ברשת זו. גורמי דה-לגיטימציה עושים שימוש מוגבר בתקשורת המונים על סוגיה – מסורתית וחדשה; מתמקדים באופן בולט ברשתות חברתיות ובאפליקציות מסרים מיידיים; ומתאימים את המסרים לקהלים רלוונטיים כך שיהלמו את הערכים, התרבות והמוצא של קהלים אלו.

תיאור סכמטי של קמפיין הדה-לגיטימציה בשני העשורים האחרונים צריך לכלול גם את חלקה של החברה האזרחית (Civil Society), הכוללת שלל ארגונים לא-ממשלתיים הפוזרים ברחבי העולם. שתי תובנות מרכזיות הביאו להקמת הזרוע האזרחית לקידום קמפיין

תשתיות אלה שירתו את פעילות המערכה בתחומים הבאים:

- **עצירת פעילויות דה-לגיטימציה** – בבסיס פעילות של כוח המשימה 'המערכה' עמד עקרון עצירת הפעילות כנגד ישראל, הן השוטפת והן סביב אירועים ומועדי מפתח. דוגמה אחת מיני רבות לכך הייתה הפעילות שקדמה לתחרות האירוויזיון 2019 שנערכה בישראל. אז סיכל המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה פעילות של גורמי BDS אשר עשתה שימוש ב**זיופי רשת** כדי לפגוע בקיום התחרות בישראל. נחשפו ניסיונות טכנולוגיים להשתמש בחשבונות מזויפים, בוטים ופעילות לא אותנטית ברשתות החברתיות, במטרה ליצור לחץ ציבורי מלאכותי על אומנים לבטל את השתתפותם בתחרות האירוויזיון בישראל.

- **עצירת מימון לארגוני דה-לגיטימציה** – מחקר המשרד לנושאים אסטרטגיים העלו כי במשך שנים גייסו גורמי דה-לגיטימציה וחרמות כספים ממקורות מדינתיים, מקרנות פילנטרופיות ומכספי ציבור (קמפיינים למימון המונים). במסגרת הצגת חזות ערכית וניהול שיח זכויות אדם גייסו עשרות מיליוני דולרים מדי שנה לניהול פעילות כנגד ישראל. ארגונים הקשורים לטרור ואחרים המנהלים שיח אנטישמי זכו למימון נרחב, חלקו אף ממדינות ידידותיות לישראל. כך לדוגמה נחשף ב־2019 **מימון של האיחוד האירופי** בהיקף של כחמישה מיליון אירו לארגונים המקדמים חרם.

מגעים מדיניים ופעילויות נוספות בעקבות המחקרים השונים הביאו לעצירת כספים לארגונים אלה; גם סוגיית הצינורות הכספיים (חשבונות בנק, ערוצי מימון המונים) והלגיטימיות שלהם קיבלה מענה: למעלה מ־50 חשבונות בנק וערוצי מימון המונים של ארגוני דה-לגיטימציה וחרמות נסגרו.

- **מערך תודעה יוזם** – פעילות כוח המשימה לחשיפת המוניטין של גורמי דה-לגיטימציה וחרמות הציגה עובדות ונתונים בדבר קשרים של גורמים אלה עם גופי טרור מוכרים, לצד התנהלות בעלת אופי אנטישמי. המוניטין שנחשף מנוגד לתדמית שהתנועה ניסתה לטפח כשוחרת זכויות אדם, לא אלימה, לא אנטישמית.

- **קשרים עם ארגוני טרור מוכרזים** – מחקר מקיף לצד הקמפיין הבינלאומי בחמש שפות '**מחבלים בחליפות**' חשף למעלה מ־100 קשרים של תנועת ה־BDS לארגוני טרור פלסטיניים מוכרזים: חמאס, החזית העממית והג'האד האיסלמי. **דוח נוסף** שכלל מקרה בוחן בנושא מימון אירופי לארגון הנחשד בקיום קשרי טרור פורסם באפריל 2020.

קמפיינים אד הוק (Ad hoc) המשמשים מגבר תודעתי למהלכים קונקרטיים המנוהלים כנגד ישראל. במסגרת זו ניתן למנות קמפיינים תוכניים שנועדו לגרום לגוף מסוים לקבל החלטה כנגד ישראל, דוגמת עיריות, ממשלות, חברות מסחריות, גופים אקדמיים, אושיות תרבות וארגונים וטריבונלים בינלאומיים; לצד קמפיינים עיתיים המנוהלים כאשר נדרש ריכוז מאמץ לתקיפת ישראל סביב אירועים שונים (תאריכי מפתח בלוח השנה הפלסטיני, בלוח השנה הישראלי, ימי ציון ערכים אוניברסליים, אירועים בינלאומיים בעלי פוטנציאל תקשורתי משמעותי, כינוסי ארגונים בינלאומיים), וכן באירועים מתפרצים כגון מבצע צבאי בעזה.

על אף השוני באופן ניהולם של שני סוגי הקמפיינים, השוטף והאד הוק, שניהם עושים שימוש בנרטיבים תודעתיים דומים ובמסרי השחרה משותפים. כך לדוגמה אפשר לראות את השימוש המתואם של ארגוני דה-לגיטימציה וחרם במושג אפרטהייד. במשך כשני עשורים נעשה שימוש תועלתני מסיבי במושג זה: ארגונים אלה התאימו מחדש את הגדרתו לצורכי הקמפיין כנגד ישראל ורוקנו אותו מתוכן תוך התעלמות מעובדות ונתונים שאינם תומכים בטענתם.

פעילות המערכה כנגד דה-לגיטימציה

מספר החלטות ממשלה מאז 2010 הגדירו את המענה הלאומי לאתגר דה-לגיטימציה. אלה תיארו את הצורך בניהול מערכה כוללת, את עקרונותיה, את המשאבים עבורה ואת אחריות המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה להובלת המערכה לטיפול במסע דה-לגיטימציה ובקמפיין החרמות. האמירה המדינית הבכירה שיושמה כדירקטיבה בניהול המערכה הייתה חדה וברורה: לעבור ממגננה למתקפה.

כפועל יוצא הוקם **כוח המשימה הייעודי 'המערכה'**, ולו מטרת על יחידה: מאבק בדה-לגיטימציה ובחרמות תוך שילוב בין מחקר, פעילות יוזמת ותודעה. מודל של כוח משימה (Task Force) היה ניסיון ייחודי וראשוני בשירות הממשלתי, למרות זאת בשנת 2019 העניק נציב שירות המדינה לכוח המשימה במשרד לנושאים אסטרטגיים את 'פרס הצוות המעולה'.

במסגרת כוח המשימה 'המערכה' גובשו שלוש תשתיות יסוד: מוקד ידע עולמי בכל הקשור לתופעת דה-לגיטימציה וקמפיין החרמות; רשת חברה אזרחית המורכבת ממאות ארגונים פרו־ישראליים ברחבי העולם; ומערך תודעה יוזם הפועל בקרב קהלים רלוונטיים למערכה.

החליטו לסגור עשרות חשבונות בנק ומימון המונים לארגונים אלה.

במאי 2019 הכריז אף הבונדסטאג הגרמני על התנועה כבעלת סממנים אנטישמיים. בכך ניתן ביטוי נוסף וחשוב לשורת החלטות וחוקים בהובלת מדינות ידידותיות כנגד פעולתה המפלה של תנועת החרם. ההתבטאויות והמדיניות הברורה שהובילו מנהיגי ארצות הברית, בריטניה, צרפת, גרמניה, קנדה ומדינות נוספות הביאו להתייחסות רצינית של גורמי ממשל במדינות אלה ובמדינות נוספות, הן בהיבטי עצירת מימון והן בהיבטי עצירת פעילות.

מאז 2019 ה-BDS אינה מצליחה לייצר את הנזק המיוחל מטעמה למדינת ישראל בתחומי הכלכלה, האקדמיה והתרבות, למעט הבלחות בודדות חסרות השפעה מהותית. חלקים מרשת הדה-לגיטימציה מתמודדים כיום עם בעיית מוניטין כפולה: חלחול ההבנה בקרב משפיענים באשר לקשר עם גורמי טרור פלסטיניים מחד גיסא, וההאשמה של גורמים מערביים מובילים שמדובר בתנועה בעלת מאפיינים אנטישמיים, מאידך גיסא.

התמודדות העולם בשנתיים האחרונות עם נגיף הקורונה הפכה לאבן דרך נוספת, שהעמיקה את השבר המסתמן בתנועה. ארגונים הרגילים בקיום אירועים פומביים כגון הפגנות, כנסים ומפגשים נאלצו לעבור לפעילות דיגיטלית, מתוך ניסיון ליצור בולטות תקשורתית בתקופה שבה הקשב החדשותי מתמקד בקורות המגפה ובהשלכותיה.

העמקה נוספת בשבר נצפתה במחצית השנייה של שנת 2020, שבמהלכה נחתמו הסכמי אברהם עם איחוד האמירויות, בחריין, מרוקו וסודאן. המהלך תקע טריז רעיוני בעצם רעיון החרם ושלילת קיומה של ישראל. אף כיום, כשנה וחצי לאחר חתימתם, הסכמים אלה עודם מהווים סוגיית ליבה שאיתה נאלצים ארגוני דה-לגיטימציה להתמודד, שכן קיום תהליך נורמליזציה הכולל היבטי מסחר, תיירות ותרבות בין ישראל לבין מדינות ערביות מקשה על הארגונים לרתום קהלים לפעילות נגד ישראל.

למרות המגמה הכללית המתוארת לעיל, יש לציין כחריגה את ההחלטה שניתנה בשנת 2021 על פתיחת חקירה נגד ישראל בבית הדין הבינלאומי בהאג. מדובר באירוע יוצא דופן בהיבטי הדה-לגיטימציה, שהגיע לאחר מסע לחצים שנוהל על ידי הרשות הפלסטינית לצד ארגוני דה-לגיטימציה שונים.

יש לברך על כך שנדחקו לאחור מרבית הניסיונות של קמפיין הדה-לגיטימציה וה-BDS להזיק לישראל. ברטרספקטיבה למאבק של מדינת ישראל במסגרת

– חשיפת התנהלות בעלת אופי אנטישמי –

דוח עובדתי בצד הקמפיין הבינלאומי 'מאחורי המסכה' הציג היבטים אנטישמיים בקמפיין ה-BDS וכלל למעלה מ-80 דוגמאות לשימוש בביטויים אנטישמיים על ידי מנהיגי וארגוני תנועת החרם. עם פרוץ מגפת הקורונה חשף המשרד **דוח נוסף** המציג עשרות התבטאויות אנטישמיות ברשתות החברתיות, ביניהן גם התבטאויות של ארגוני דה-לגיטימציה המציגות את ישראל והיהודים כאחראים להפצת נגיף הקורונה.

• רוח גבית לרשת הפרוישאלית – למרות מספרם

הגבוה יחסית של ארגונים פרו-ישראליים, מחויבותם העיקשת למאבק בדה-לגיטימציה והתמודדותם מעוררת ההערכה עם ביטויי אנטישמיות ישנה וחדשה – ניכר היה, בעקבות עבודת מטה בנושא, שמאמציהם מבוזרים. זאת בניגוד לפעילות גורמי דה-לגיטימציה המתנהלת באופן רשתי, תוך תיאום גלובלי של פעילות ותוכן. על כן זוהה צורך מהותי בהעצמת פעילותם של ארגונים בתחומים שבהם התקיים פער אסטרטגי, לצד יצירת הפלטפורמה הארגונית לגיבוש ארגונים לכדי רשתות מקצועיות בעלות התמחויות ספציפיות. לשם כך הוקמו שלוש רשתות מקצועיות גלובליות המתפקדות כפלטפורמה לפעילות משותפת בינלאומית ולשיתוף ידע וניסיון:

- GC4I – רשת גלובלית של מנהיגי ארגונים פרו-ישראליים, הוותיקה מבין הרשתות, אשר החלה את פעילותה לפני כעשור.
- DigiTell – רשת בלוגרים ומשפיעני מדיה חברתית.
- LNI – רשת משפטנים בינלאומיים וארגונים משפטיים.

לקמפיין שלילי נגד מדינה, המנוהל לאורך זמן רב בעצמות גבוהה ובתחומים שונים, יש ודאי השפעה שאין להתעלם ממנה.

2021: שבר בתהליך הדה-לגיטימציה, לצד נזק שיורי לישראל: פגיעה במוניטין

בחנית הישגי הצד הרועש של קמפיין הדה-לגיטימציה, תנועת ה-BDS, בשנים 2019-2021 מציגה תמונה דלה. חודש מאי 2019 סימן במידה רבה את נקודת השבר של תנועת ה-BDS – זרוע החברה האזרחית בקמפיין, כך, בחודשים שקדמו למועד זה נחשפו הקשרים של מנהיגי ארגונים לטרור, סוכל קמפיין הדגל לפגיעה בתחרות האירווזיון בישראל וחברות פיננסיות מובילות

• הפצה מכוונת של מידע שלילי

רשת ענפה של ארגוני חברה אזרחית מהרשות הפלסטינית וממדינות ברחבי העולם פועלת באופן מתואם ומכוון להפצת מידע שלילי על ישראל. חלק משמעותי מהפעילות מתרחש בזירת הדיגיטל, בדגש על רשתות חברתיות. הפעילות המתואמת עושה שימוש במסרים קבועים מראש, מאמצת נרטיבים משותפים ופועלת באופן "גלוקלי" – קמפיין גלובלי עם התאמה לוקלית למאפיינים תרבותיים, פוליטיים, ערכיים.

המידע המופץ נשען על ניטור כלל ההתרחשויות בישראל ומחוצה לה, תוך מתן פרשנות מגמתית ולעיתים שקרית להתרחשויות, במטרה להציג את ישראל באור שלילי וכבעלת מוסר ירוד, אשר אינה מכבדת עקרונות אוניברסליים. לעיתים המידע השלילי המופץ אינו קשור לסכסוך הישראלי-פלסטיני ואינו נוגע בליבת הנושא, אך מתועל לשם באופן יצירתי על מנת ליצור לישראל מוניטין רע.

• התאמת המסרים השליליים בהנגדה לערכי

הקבוצה שאליה מופנה הקמפיין

חלק הארי מהקמפיין התודעתי כנגד ישראל מתקיים אל מול קהלים בעלי ערכים אוניברסליים, לרוב בעלי תפיסה אולטרה-ליברלית. כך ניתן לבחון את השימוש המתואם של כלל גורמי דה-לגיטימציה וחרם בצמד מילים מוליך שולל – ישראל ואפרטהייד – במטרה להניע קהלים אלה לפעולה. כמתואר לעיל, השימוש בצמד המילים מתקיים כמעין תו תקן מחייב לארגונים שפועלים נגד ישראל במדינות שונות. זאת כדי לתרום לפיתוח שפה, תודעה ותפיסה בסיסית המתנגדת לקיומה של ישראל כמדינה לגיטימית בקרב קהלים ליברליים, תוך שימוש בעקרונות מוכרים מתחומי התקשורת והפסיכולוגיה להטבעת שפה.

• פגיעה בדימוי הציבורי

מובילי דה-לגיטימציה אינם מסתירים את כוונתם. הם מציינים את מטרתם לפגוע בתדמית ישראל, בדימויה הבינלאומי ובמיתוגה. השחרת ישראל או פגיעה בדימויה הציבורי משמשת לדידם כלי לייצור לחץ כפול: פנימה אל תוך ישראל – על אזרחיה; והחוצה אל העולם – על מקבלי החלטות ומשפיענים מתחומים שונים.

תוצאות קמפיין שלילי מסוג זה, המתואם ומנוהל לאורך זמן על ידי ריבוי שחקנים ובסיוע מדיני של הרשות הפלסטינית, מביאות לתהליך זוחל של השחרת ישראל ופגיעה במוניטין שלה בשלל תחומים. לקמפיין השלילי חיות משלו, הוא אינו תלוי בהכרח בהצלחת המהלך הספציפי שהוא נועד לקדם או לתמוך. כך, גם כשנכשל

אתגר זה נמצא כי רובו הוקדש לעצירת פעילות קונקרטית מיידית, שעלולה הייתה לפגוע באזרחי המדינה ובנכסיה. המערכת המדינית נדרשה לספק תשובות לרעשים הרדיקליים-קונקרטיים שהונחו לפתחה, ועל כן מיקדה פעילותה בכך. עם זאת, מבט מעמיק נוסף מעלה את הצורך בהפניית תשומת הלב לנזקים מצרפיים ושיוריים עקב ניהול מסע דה-לגיטימציה, בעיקר בתחומים התודעתיים.

כמתואר לעיל, גורמי דה-לגיטימציה מנהלים מאמצים לביסוס תודעה שלילית באשר לישראל. אלה מנהלים מלחמת תודעה יום-יומית תוך שימוש בכל פרט מידע אפשרי הקשור לישראל, בעיקר ידיעות חדשותיות, והסבת אופן סיקורם לתיאור שלילי של ישראל. זאת לצד קמפיינים שליליים אד הוק לתמיכה בקבלת החלטות נגד ישראל בפורומים אזרחיים וממשלתיים, במוסדות, בחברות ועוד. לקמפיין שלילי נגד מדינה, המנוהל לאורך זמן רב בעצימות גבוהה ובתחומים שונים, יש ודאי השפעה שאין להתעלם ממנה.

עקרונות הקמפיין השלילי נגד ישראל – קמפיין

שלילי מוכר לרוב ממערכות בחירות שבמסגרתן מועמדים מטילים רפש זה על זה, אך הוא מתקיים באופן נרחב גם בעולמות תוכן נוספים. אפשר למצוא אותו במאבקים עסקיים שבהם חברות מתמודדות עם יריבים עסקיים במאבקי השתלטות, או בפעילות ציבורית של קבוצות לחץ המנסות לפגוע במוניטין של גוף ממשלתי או עסקי בשל החלטה או מדיניות שהוא נוקט.

קמפיינים שליליים נוכחים גם במישור המדינתי, לרוב באופן מוצנע ומוסתר. לדוגמה, אפשר לראותם בפעילות השפעה של מדינה כלשהי נגד מדינה יריבה או מתחרה, על מנת להחליש מרכיבים בחוסן הלאומי של אוכלוסייתה; ובפעילות של מדינה כלפי מדינה שלישית או יותר, על מנת לייצר מומנטום שלילי כלפי מדינה יריבה או מתחרה (מדינה א' משפיעה על מדינה ג' באשר ליריבתה מדינה ב').

אפשר למנות שלושה עקרונות יסוד לניהול קמפיין

שלילי:

- א. תהליך הפצה מכוונת של מידע שלילי על ישות – אדם, ארגון או מדינה.
 - ב. תוך התאמת המסרים השליליים בהנגדה לערכי הקבוצה שאליה מופנה הקמפיין.
 - ג. במטרה להשחיר את הדימוי הציבורי של הישות הנתקפת (דימוי ציבורי יכול להיות מוגדר כמוניטין, הערכה, תדמית או תפיסה רווחת).
- בחינת עקרונות הקמפיין השלילי בראי המאמצים התודעתיים בקמפיין דה-לגיטימציה לישראל מעלה מספר תובנות:

גרמה להעברת תחום פעילותו למשרד החוץ, מטעמי צמצום.

המלצות: מערכה 2.0 – ממערכה כנגד הדה-לגיטימציה למערכה על המוניטין

התמודדות נכונה לאורך זמן עם השלכותיו של קמפיין שלילי על ישראל מחייבת "עדכון גרסה" ביחס לפעילות שנעשתה עד כה במאבק בדה-לגיטימציה. הנזק הפוטנציאלי בהתרחבות הקמפיין השלילי והמענה הלוקה בחסר כיום מחייבים עדכון המדיניות ופעולה לבניית התשתית הנדרשת לצמצום נזקים משמעותיים אפשריים בעתיד.

ראשית השינוי בהנחיה מדינית ברורה המחייבת לפעול בנושא באופן ממוקד, בדומה להנחיות הדרג המדיני והחלטות ממשלה קודמות בנושא המאבק בדה-לגיטימציה. אלה היוו מצע מדיני ברור לבניית תשתיות היסוד ולגיבוש תחומי הפעולה המוגדרים במערכה שכנגד. בדומה לכך, על עדכון הגרסה לכלול המשגות ושיטות תודעתיות חדשות המתכתבות עם ערכים של עולם אוניברסלי-דיגיטלי; גיבוש אסטרטגיה מעודכנת ארוכת טווח; והוצאתה לפועל בגיבוי מדיני בכיר ועם משאבים הולמים.

על מדינת ישראל לנהל מערכה תודעתית נרחבת ליצירת שיח חיובי עם קהלים מגוונים ומפולחים ברחבי העולם. ניהול המערכה יחייב פעילות יוזמת וקבועה הנשענת על אסטרטגיה סדורה, תשתיות כוח אדם מומחה ושותפויות חוצות דתות ותרבויות, תוך מיקוד בולט במרחב הדיגיטלי:

- **ניהול מערכה תודעתית נרחבת** – קיומה של משימה ייחודית וממוקדת וניהולה כמערכה סדורה מחייבים גוף מנהל. מיקוד, מקצועיות, זמן תגובה קצר, יצירתיות, יכולת אופרטיבית, יכולת עיבוד מידע וניהול ידע לאורך זמן – כל אלה הם חלק מהתכונות הנדרשות לניהול מערכה תודעתית נרחבת. הניסיון שנצבר מניהול המערכה כנגד הדה-לגיטימציה מלמד כי מודל כוח משימה (Task Force) דומה במאפייניו לנדרש ממערכה זו.
- **יצירת שיח חיובי עם קהלים מגוונים ומפולחים** – במקביל לניהול שיח חיובי קבוע עם קבוצות אוכלוסייה שונות, יש להתמקד בשלושה קהלים מרכזיים:
 - א. **יהדות ליברלית** – מחקרים אחרונים מעידים על התרחקות יהודים אמריקאים מישראל – בעיקר צעירים וליברלים, תוך התגברות הביקורת על מדיניות ישראל. על בסיס זה ארגונים יהודיים בעלי אג'נדה קיצונית הפכו לבעלי ברית הדוקים במסע הדה-לגיטימציה ושל ארגוני BDS. למרבה

מהלך משפטי, מדיני, כלכלי, תרבותי או אחר כנגד ישראל, טמון בו סיכון לשחיקה נוספת במוניטין. הפגיעה במוניטין אינה נעצרת רק בדימוי ציבורי או בתפיסה מיתוגית. למוניטין של מדינה ערך רב בהיבטים כלכליים, מדיניים, אקדמיים, תרבותיים ובוודאי ביטחוניים. לאורך זמן, הכרסום במוניטין על ידי יריבי ישראל, העושים כל מאמץ להציגה באור שלילי, עלול להוביל לפגיעה בעוצמה הרכה של ישראל, על נכסיה הלא-צבאיים ועל יכולותיה לתמרן בשדה הבינלאומי במישורים השונים. בטווח הארוך יש אף לבחון מהי המשמעות של כרסום במוניטין באשר להיבטי הביטחון הלאומי של ישראל כאשר נדרשת תמיכה בינלאומית של דעת קהל, וכפועל יוצא נדרשת תמיכת מנהיגי מדינות בפעילות צבאית.

התמודדות נכונה לאורך זמן עם השלכותיו של קמפיין שלילי על ישראל מחייבת "עדכון גרסה" ביחס לפעילות שנעשתה עד כה במאבק בדה-לגיטימציה.

לאורך זמן נוצרת מעין נקודת עיוורון כאשר תשומת הלב מוקדשת לטיפול באירועי דה-לגיטימציה וחרם, ופחות לתהליך המצטבר של שחיקת המוניטין. אין הכוונה בדברים אלה שלא לטפל באירועים ובביטויי דה-לגיטימציה משמעותיים וחרגים דוגמת מקרה בית הדין הבינלאומי בהאג. נהפוך הוא, צריך להמשיך לפעול מול אלה, אך יש להקדיש תשומת לב רבה יותר לנזק המצטבר ופחות לניסיונות הדה-לגיטימציה הקונקרטיים.

יש למקד את המאמצים למאבק בקמפיין השלילי נגד ישראל ממספר טעמים:

- השפעתו של הקמפיין השלילי לאורך זמן רבה יותר מהשלכות אירועי דה-לגיטימציה או חרם קונקרטיים.
- הקמפיין השלילי אינו עומד לדעוך – בהלימה לתמונת המדינית-ביטחונית במזרח התיכון ואגב מעורבות שחקנים נוספים בהובלת הקמפיין כגון איראן, חמאס וטורקיה – הקמפיין השלילי יימשך ואף יתעצם.
- אין די במענה הממשלתי הקיים כיום להתמודדות עם אתגר הפגיעה במוניטין. לכך שתי סיבות עיקריות: ביזור מערכי התודעה, ההסברה וההשפעה של מדינת ישראל בין גופים ממשלתיים שונים אינו מאפשר פעולה ממוקדת, אפקטיבית וארוכת טווח; הפסקת פעולתו של כוח המשימה הלאומי 'המערכה', אשר הצליח לעצור חלק משמעותי מהפעולות התודעתיות מצד שחקני דה-לגיטימציה. החלטת הממשלה ביולי 2021 לסגור את המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה

לפעילות השוטפת של קמפיין היריב; ולשותפויות פוטנציאליות, קיימות וחדשות של ישראל. בתוך כך יש לבחון המשגה חדשה עדכנית יותר, כגון השפעה (כמדד תוצאתי) במקום הסברה (כמדד ביצוע).

- **צוות מומחים** – הצלחת כוח המשימה תלויה באיכות וביכולות כוח האדם הנמנה עימו. במסגרת החלטת הממשלה כאמור יש להנחות את הגורמים האמונים, ובכלל זאת נציבות שירות המדינה, לגייס בעלי תפקידים מעולים, תוך העסקתם במסגרת מודל מומחים.

- **שותפויות דתיות ותרבותיות** – החברה האזרחית היא כיום שחקנית חשובה בתהליכי קבלת ההחלטות במדינות רבות. יתרה מכך, ארגוני חברה אזרחית הפועלים כרשת ארגונים יכולים להשפיע על תהליכים ועל שיח ציבורי. על כן יש להעצים את פעילותם באמצעות פלטפורמות פעילות משותפות, מפגשים עיתיים ואירועי שולחן עגול. זאת תוך מתן מידע, ידע, משאבים ופיתוח אסטרטגיה משותפת.

בתוך כך יש לעודד שיתופי פעולה עצמאיים לא־ממשלתיים בחברה האזרחית, על ידי הצבת ארגונים ואישים ישראלים כמובילי השיח עם עמיתיהם ברחבי העולם. במקביל, במישור הארגונים הדתיים יש לפעול לחידוש ולחיזוק הקשר עם קהילות נוצריות אוונגליות ונוספות; ולנצל את הזדמנות הנורמליזציה לשיח אזרחי־דתי חדש עם קהלים מוסלמים.

מיקוד במרחב הדיגיטלי – הרגלי צריכת המידע והידע עברו בעשור האחרון שינויים מפליגים בשל ההתפתחות הטכנולוגית. בעקבות זאת המרחב הדיגיטלי הפך לערוץ השפעה דומיננטי בעיצוב התודעה. יכולת תגובה מהירה, גיבוש תכנים ויראליים, יצירת תוכן מעניין ונגיש, רתימת קהלים לפעולה תוך ניהול שיח – מחייבים כולם הקצאת מרבית המשאבים של המערכה התודעתית המוצעת למרחב הדיגיטלי. תכנון אסטרטגי נכון יחייב התייחסות עתידית לשינויים אבולוציוניים נוספים שעשויים לחול בשנים הקרובות במרחב הדיגיטלי, שיהפכו אותו למרכזי אף יותר משהוא כיום.

לשם ניהול מערכה תודעתית נרחבת כמפורט לעיל, על הדרג המדיני לפעול להקמת רשות עצמאית שתפעל על פי מודל כוח משימה תודעתי. ניסיון העבר בהקמת מערכים תודעתיים לאומיים מלמד שקיומה של רשות עצמאית הוא הכרחי, הן בשל ריבוי השחקנים הממשלתיים בתחומי התודעה וההסברה והן בשל הצורך במימוש תוכנית אסטרטגית ארוכת שנים, שהצלחתה כרוכה בין היתר ביכולתה לשרוד חרף זעזועים פוליטיים עתידיים. מימוש תוכנית זו אף תלוי בכך שהרשות לא

הצער, אלה האחרונים עושים שימוש בהתרחקות זו ומגבשים באופן תדיר שיתופי פעולה ציבוריים, דיגיטליים וקמפיינים משותפים עם הארגונים היהודיים הללו. על כן נדרש להעמיק פעילות משותפת קיימת עם ארגונים יהודיים ליברליים, כזו המאפשרת שיח ליברלי, לרבות יצירת שיח מחודש עם ארגונים יהודיים המעבירים ביקורת בונה על מדיניות ישראל. על פעילות זו להתרחב מעבר לדור הצעיר, אשר הפרויקטים הממשלתיים הפועלים כיום מתמקדים בו.

- **קהלים ערביים** – אי אפשר להפריז בחשיבותם של הסכמי אברהם ליצירת שיח מחודש עם קהלים ערביים ברחבי המזרח התיכון ובכלל. זאת בזמן שגורמי דה־לגיטימציה ממשיכים לנהל קמפיין קולני נגד ההסכמים. יש לבחון שני צירי פעולה משולבים בהקשר זה: פעולה תודעתית – העברת מסר הנורמליזציה לקהלי משפיענים ערביים ורקימת שיתופי פעולה עם חברה אזרחית ערבית; ופעולה אקטיבית – המשך חשיפת פעולות של גורמים רדיקליים המנסים לחבל בפירות הנורמליזציה.

- **משפיענים וצעירים** – בשני העשורים האחרונים חל שינוי חד בכל הקשור לניהול השיח וההשפעה על התודעה. תוכן שנוצר על ידי משתמשים במרחב הדיגיטלי משמש זה מכבר תחליף מועדף למדיה המסורתית. יש להביא לניהול שיח עם מובילי השיח. מדובר במשפיענים המניעים לפעולה ערכית ותדמיתית – קהל עוקבים גדול מאוד, חלק ניכר מהם צעירים בעלי נוכחות בולטת במיוחד ברשתות חברתיות לסוגיהן.

- **פעילות יוזמת וקבועה** – מענה לקמפיין השלילי יחייב פעולה בשני מישורים מקבילים: מאמצים קבועים לאורך זמן, על בסיס יומי, בהתאם למטרות וליעדים הנגזרים מהתוכנית האסטרטגית (Always On); לצד פעילות תקופתית יזומה שבמסגרתה יש להמשיך לפעול כנגד גורמים המנסים לפגוע בישראל תוך עצירת הפעילות, עצירת המימון וחשיפת מוניתין בעייתית.

- **אסטרטגיה סדורה ארוכת טווח** – גיבוש אסטרטגיה עדכנית מחייב הקמת צוות תכנון מגוון המורכב מגורמים מתחומי התקשורת, הפרסום והמיתוג, המודיעין, הטכנולוגיה, הניהול, התרבות והפסיכולוגיה. על הצוות לבחון התייחסות, בין השאר לשינויים הטכנולוגיים הנרחבים בתחומי ניהול השיח, למרכזיות הדיגיטל ולאופן ההשפעה על קהלים הנגזר מכך; לערכים האוניברסליים המובילים בשיח העולמי;

שאיפותיהם וכוונותיהם של מחוללי הדדה-לגיטימציה והחרמות לגרום לישראל נזקים חמורים לא צלחו. מרביתן כשלו תוך הותרת נזקים שיוניים. על כן, בדומה להחלטות ממשלה קודמות על התמודדות מערכתית עם אתגר הדדה-לגיטימציה, יש לעבור כעת להתמודדות מערכתית עם נזק שיווי של הדדה-לגיטימציה: פגיעה במוניטין של ישראל. על בסיס הניסיון שנצבר יש להגדיר קווי מדיניות חדשים, להקצות קשב מדיני בכיר, משאבים ניכרים וכוח אדם מיומן לפעולתו של כוח משימה תודעתי, שיפעל במסגרת מודל רשות עצמאית.

עו"ד צחי גבריאלי כיהן כמנכ"ל המשרד לנושאים אסטרטגיים בשנים 2019–2020 (בפועל), וקודם לכן כמנהל המערכה הלאומית כנגד הדדה-לגיטימציה. במסגרת תפקידיו בשירות הציבורי אף היה יועצם של ראשי הממשלה בנימין נתניהו ואהוד אולמרט וממקימי מטה הסברה לאומי במשרד ראש הממשלה. כיום משמש מנכ"ל מייסד של RepShield – חברה המתמחה במתן פתרונות הגנה מפני תוכן שלילי ולא אותנטי במרחב הדיגיטלי. tgavrieli@gmail.com

תעסוק בדברור הבינלאומי השוטף של מדינת ישראל, אלא תפעל בתווך האסטרטגי ובטווח הארוך. ניסיון העבר אף מלמד כי הפעלת מערכי תודעה בינלאומיים מגוונים בשפות שונות במסגרת שיתופי פעולה רחבים, בוודאי במרחבים הדיגיטליים, מחייבת תקציב משמעותי שהיקפו לא יפחת מחצי מיליארד ש"ח בשנה והקצאה של כ-100 אנשי צוות במסגרת הרשות. על אף העלות התקציבית הגבוהה המתוארת יש להתייחס אליה כאל השקעה מחייבת ונדרשת לעתיד, בוודאי ביחס למרחב הסיכון למוניטין של ישראל והשלכותיו האפשריות.

סיכום

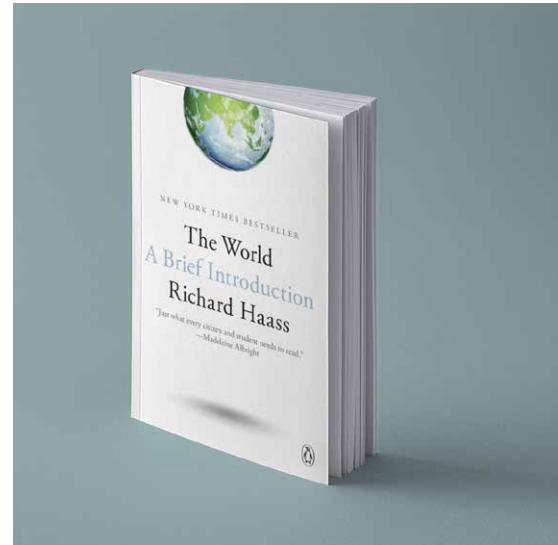
הניסיון שרכשה מדינת ישראל במאבקה כנגד ביטויי דדה-לגיטימציה וחרמות עשוי לשמש אותה בהמשך המאבק בקמפיין השלילי הקבוע המופעל כלפיה. יש לצפות כי הקמפיין השלילי יימשך ואף יתגבר, בהובלת שחקנים מדינתיים ורשת חברה אזרחית רחבה.

המבוא של האס להבנת העולם ואם אכן יבינו אותו טוב יותר. כך למשל יש יומרה רבה בהנחה שמי שקראו כמה עמודים על הכלכלה העולמית (עמ' 215-239) יבינו כיצד פועלת הכלכלה העולמית. גם אחרי קריאת הפרקים בנושא זה הקוראים לא ידעו למשל איך מדיניות פסקלית ומוניטרית של ארצות הברית משפיעה על מחירי מוצרים ושירותים בעולם כולו. ואומנם גם האס מכיר בכך שבשלוש מאות עמודי הספר לא ניתן לרדת לעומק הנושאים, ובסוף הספר (עמ' 309-313) ובהערות מאירות העיניים (עמ' 315-370) הוא מפנה לקריאה מעמיקה יותר.

הספר כולל ארבעה חלקים. חלקו הראשון עוסק בתמצית ההיסטוריה, כלומר מה לדעת האס חשוב שהקוראים ידעו כדי להבין טוב יותר את העולם של היום. האס מתחיל באזכור קצרצר של הסכמי וסטפליה שקיבעו את העיקרון של ריבונות המדינה, ההכרה בגבולותיה, אי-שימוש בכוח כדי לשנותם ואי-התערבות בענייניה הפנימיים. אף שההסכמים הופרו אין ספור פעמים מאז 1648, צודק האס כשהוא בוחר בנקודת זמן זו להתחיל את מסעה הקצר של ההיסטוריה המדינית המודרנית (עמ' 11), ובכך הוא ממשיך את הנרי קיסינג'ר שפרסם את ספרו 'סדר עולמי' בשנת 2014 ובו הוא מדגיש את חשיבותם של הסכמי וסטפליה.

את שתי מלחמות העולם סוקר האס ב-15 עמודים. שתיהן ובפרט מלחמת העולם השנייה עיצבו את העולם והשפיעו על התפתחותו עד ימינו אלה. הגבולות המדיניים במזרח התיכון נקבעו בעיצומה של מלחמת העולם הראשונה ובהסכמים שאחריה (שרובם אינם מוזכרים בספר), וחבר הלאומים – הגרסה הראשונה של ארגון האומות המאוחדות – קם בעקבות המלחמה הזו. תופעות כמו הנאציזם, המנהיג השפיו למחצה הגורר את ההמון למלחמות פנימיות ובינלאומיות, תחושת העלבון הלאומי כמניע למלחמות – אולי המהדורה הראשונה של פייק ניוז – כל אלו ותופעות אחרות ברקע של שתי מלחמות העולם והתרחשויות בינלאומיות עכשוויות זוכות רק לאזכור חלקי ולא מספק, בייחוד כשמדובר במדריך בסיסי להבנת העולם.

סיומה של המלחמה הקרה, שהתפתחה עם תום מלחמת העולם השנייה, בהתפוררות הגוש הסובייטי מעורר את השאלה אם רק השלב הראשון בה הסתיים ואנו עדים לתחילתו של השלב השני, כאשר ארצות הברית שוב ניצבת בראש המחנה של המדינות החופשיות מול קואליציה של מדינות שבראשה סין ורוסיה. בשלב הנוכחי היריבות טרם הגדירו את גבולות הגזרה הגיאוגרפית שבה מתנהל המאבק; אם בגבולות אלו נכלל רק מרכז אירופה והצד האסייתי של האוקיינוס השקט; ואם המאבק נסב רק



העולם על פי האס – מדריך מקוצר

עודד ערן

המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) –
אוניברסיטת תל אביב

שם הספר: **The World, a Brief Introduction**

מאת: Richard Haass

הוצאה: Penguin

שנה: 2021

מס' עמודים: 378

ריצ'רד האס מוטרד מכך שסטודנטים בארצות הברית יכולים לסיים את לימודיהם גם באוניברסיטאות הטובות ביותר מבלי להבין את העולם, את הגלובליזציה ואת הכלכלה, או אפילו כיצד פועל הממשל האמריקאי. מטרתו המוצהרת בספר (עמ' XVIII) היא "להקנות את הבסיס שאתם צריכים לדעת על העולם, לעשות אתכם נאורים יותר לגבי העולם".

האבחנה של האס נכונה. היקף המידע על כל אחד מהנושאים שתופסים את הכותרות בעיתון ועל כל אחד מאלה שמעסיקים אותנו מדי יום הוא אדיר – בריאות, ביטחון, תעסוקה, מזון, דיור, טכנולוגיה ואקלים. לא כולנו מבינים איך נקבע מחיר של מוצר או שירות, מה חלקה של הממשלה בקביעת המחיר ואיך הסכם בנושא האקלים ישפיע על חיינו בחמישים השנים הקרובות.

כדי להקנות את הידע הבסיסי החיוני מצטרף האס לתהליך הוויקיפדיזציה, שהפך לתהליך הטוויטרזציה של המידע או בקצרה למזעורו. וזוהי הדילמה – אם אכן יימצאו הקוראים שישקיעו את הזמן והמאמץ בקריאת

אובמה לשימוש שעשה המשטר הסורי בנשק כימי, ובכך חצה קו אדום שהציב הנשיא האמריקאי עצמו, ובהיעדר התגובה של הנשיא טראמפ על ההתקפה האיראנית על מתקני הנפט בערב הסעודית. גם אחרי חיסולו של מפקד משמרות המהפכה של איראן קאסם סולימאני נותרו, לדעת האס, ספקות באזור לגבי מחויבותה של ארצות הברית. האס אינו מביע את דעתו אשר למגמה המצטיירת של היחלשות ההשפעה האמריקאית והשפעתה על התגברות הכאוס באזור שאליו הוא מתייחס בחלקו האחרון של הספר.

אין ניתוח ולו קצר של בעיות הכלכלה והמים של האזור, שעלולות להביא להתפרצויות אלימות דוגמת 'האביב הערבי'. נוסף על כך הוא טוען שהליגה הערבית מונה 22 חברות (עמ' 128) ואינו מציין שכמעט שליש מהן אינן מתפקדות כמדינות ריבוניות, וזו התעלמות ממצב שטומן בחובו סכנות לסדר וליציבות הבינלאומית. תחזיתו לעתיד האזור קודרת למדי.

חלקו השלישי של הספר עוסק בעידן הגלובלי ובו מנתח האס את הבעיות וההיבטים המרכזיים שבפניהם ניצבת האנושות, ואין זו משימה קלה להתייחס אל כולם. הוא מצביע בצדק על המהפכה בתחום התקשורת ומשווה בין הזמן – חודשימים – שחלף בין הכרזת עצמאותה של ארצות הברית בשנת 1776 עד לקליטת הידיעה בלונדון לבין המיידיות של ההתקשרות ב־2015, בהתייחסו לפעם הראשונה שבה נשיא אמריקאי התייחס בטוויטר למנהיג זר, במקרה זה האפיפיור (עמ' 160). האס עומד על הבעיות שנוצרות כתוצאה מריבוי האמצעים להעברת מידע ודעות ומן המהירות שבה הדבר נעשה. הוא מדגיש במיוחד את רצון של מדינות מסוימות לשלוט על תוכני המידע המוזרם באופן חופשי לאזרחי מדינות אלו ועל האמצעים להעברתו וטוען: "לרעיונות יש דרכים לחדור גם לחברות סגורות" (עמ' 163).

הטרור אינו תופעה חדשה בהיסטוריה המודרנית, אבל בעשורים האחרונים הוא שינה אורחות חיים של חלקים גדולים באוכלוסיית כדור הארץ וההתמודדות עימו הפכה לנטל כלכלי. ההתייחסות של האס לנושא היא כללית מדי ואינה מתייחסת למשל לאידיאולוגיות של תנועות המפעילות טרור ולמיפון הגיאוגרפי.

תפוצת הנשק הגרעיני והדילמות שהנושא מעורר זוכות לתשומת לב רבה מצד האס, למשל בנתחו את השאלה אם יש לחשוש ממאזן אימה גרעיני ומהשלכותיו. האס נחרץ בשלילת הרעיון בשל האפשרות לטעות בשיקול דעת, בשל הסכנה של נפילת נשק גרעיני לידי ארגוני טרור והשימוש בהם בידי כאלו המוכנים להקריב את חייהם ובוודאי את חייהם של אחרים כדי להשיג את מטרותיהם. אמירתו המסכמת על האמנה למניעת

על אזורי השפעה כדי להשיג שליטה בשווקים ובמשאבים. לאור הצטרפותן של מדינות נוספות הפעילות במרחב קיימת גם סכנה של התפשטות המאבק למרחב זה. על רקע התעוררותה של המלחמה הקרה 2.0 אפשר להבין מדוע האס מקדיש בחלק השני העוסק באזורים שונים העולם כמעט שלושה עמודים לאוקראינה (79-80) ועמודים רבים לטאיוואן (בעיקר 89-93). האס מדגיש את חוסר ההיגיון המנחה, הכלכלי או האסטרטגי, ליחסי סין עם ארצות הברית, ובהיעדרו היחסים בין השתיים הופכים ללעומתיים (עמ' 94).

האס מזהה את סוף עידן ההשפעה האמריקאית במזרח התיכון ומייחס אותו להיעדר התגובה של הנשיא אובמה לשימוש שעשה המשטר הסורי בנשק כימי.

גם מהזווית של יחסי רוסיה-ארצות הברית עולה השאלה אם השימור של נאט"ו גם אחרי שהתמוטטה האימפריה הסובייטית והכוונה להכניס את אוקראינה לארגון זה הן החלטות נכונות. האס משאיר את השאלה פתוחה ומכאן אפשר להבין שגם הוא מהרהר בשאלה אם יש כאן בסיס לעסקה שבאמצעותה אפשר למנוע סכנה של אובדן שליטה על המתיחות המתגברת בין רוסיה מחד גיסא לבין ארצות הברית ושותפותיה בנאט"ו מאידך גיסא.

על כן, הקוראים שישתמשו בספר כמדריך בסיסי לא יבינו כיצד פועלות המערכות הפוליטיות בארצות הברית, בסין וברוסיה. כך למשל גם אמריקאי בוגר אוניברסיטה קרוב לוודאי שאינו יודע ולא ידע, גם אחרי קריאת הספר של האס, על המחלוקת החוקתית שעניינה למי בארצות הברית ניתנת הרשות להכריז על מלחמה.

הפרק על המזרח התיכון אינו מרחיב את הידע הבסיסי של מי שקוראים עיתונים בשגרה. הזרקור שמפנה האס באופן כמעט בלעדי לסכסוך הישראלי-פלסטיני בסקירה של בעיות העולם וסכסוכיו מופרז משהו. מעניינת תחזיתו בהתייחס לכך שמצב הכיבוש הישראלי הנוכחי יימשך, "או וריאציה שלו שבה ישראל מספחת שטחים מסוימים שבהם מרוכזות התנחלויות, בעוד שלפלסטינים יש מידה של שלטון עצמי בחלקים האחרים בגדה המערבית ועזה" (עמ' 121). אולם למרות שהאס כיהן בתפקידים בכירים במשרד החוץ ובמועצה לביטחון לאומי של ארצות הברית, הוא אינו מביע את דעתו על תחזית זו ועל סיכוייה להתקבל על דעת ארצות הברית והקהילה הבינלאומית.

האס מזהה את סוף עידן ההשפעה האמריקאית במזרח התיכון ומייחס אותו להיעדר התגובה של הנשיא

רגולציה בינלאומית במרחב הסייבר, וגם אם תושג יהיה קשה מאוד עד בלתי אפשרי ליישמה, מה גם שבין מדינות ידידותיות לבין עצמן יש חילוקי דעות בנושאים עקרוניים כמו ההגנה על זכויות הפרט (עמ' 205). האס מעריך נכונה כי זה אחד הנושאים המרכזיים במאה ה-21, אבל מוסיף אך מעט לדין ואינו מזכיר שמות כמו גוגל, פייסבוק, וויצ'ט ולהבדיל – קוונטום.

היעדר מנגנון בינלאומי אפקטיבי היה גם בעוכריה של ההתמודדות של הקהילה הבינלאומית עם מפגעים גלובליים בנושא הבריאות כדוגמת מגפת הקורונה. האס אף מתקרב להאשמת סין וארגון הבריאות הבינלאומי בכישלון במניעת התפרצות המגפה (עמ' 209).

הסבריו של האס על המערכת הכלכלית הבינלאומית כללים מדי ולא יסייעו לקוראים להבין את ההתרחשויות בזירה זו. ואולם מעניינת אבחנתו כי ארצות הברית שגתה בכך שלא הצטרפה להסכם המקיף והפרוגרסיבי לשותפות טרנס-פסיפית (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership), מכיוון שכך היא אפשרה לסין להיכנס לחלל שנוצר ולהקים את השותפות הכלכלית האזורית המקיפה (Regional Comprehensive Economic Partnership) (עמ' 226-227). יצוין בהקשר זה שהאס אינו מרחיב די בנושא התחרות הכלכלית בין ארצות הברית וסין והשלכותיה על הכלכלה העולמית. כך למשל הוא אינו מזכיר שתי יוזמות ענק כמו 'יוזמת החגורה והדרך' (Belt and Road Initiative) ו'הבנק האסייתי לתשתיות והשקעות' (The Asian Infrastructure Investment Bank), שהפכו למכשירי השפעה כלכליים ומדיניים באסיה.

גם בהתייחסותו לנושא ההשקעות הזרות הישירות (עמ' 208-209) האס אינו מציין את הסכנה המוחשית במכשיר הכלכלי הזה ובניצולו על ידי סין למטרות שאינן כלכליות טהורות בחלק מהמדינות המהוות יעדים להשקעות סיניות. בפרק חסרה גם ההתייחסות לנושאים כמו השפעת הפשע הבינלאומי, סחר בסמים והלבנת הון.

החלק הרביעי והאחרון של הספר מתייחס לנושא הסדר העולמי או היעדרו. הסדר הוא החמצן והיעדרו הוא הכאוס. כישלון הניסיון ליצור סדר עולמי אחרי מלחמת העולם הראשונה גרם בין השאר לפרוץ מלחמת העולם השנייה, ואילו דווקא המלחמה הקרה נשארה קרה כי שתי המעצמות היריבות יצרו כלים לשמירת הסדר (עמ' 255). את התקופה הנוכחית מאפיין האס במונח Disarray – חוסר סדר. הדוגמאות שנותן האס לאזור הסובל מאנרכיה או כאוס – המלחמות שבהן עיראק הייתה מעורבת בין השנים 1980-2003, האביב הערבי,

תפוצתו של נשק גרעיני "זו מערכת המבוססת על מילת כבוד בעולם שבו אנשים הם לא תמיד אנשי כבוד" (עמ' 176) תומכת בעמדת ישראל, אחת משלוש המדינות בעלות נשק גרעיני (יחד עם הודו ופקיסטן) שלא חתמו על האמנה. בעמ' 179 האס גם מצטט מקור אמריקאי הנוקב במספר ראשי הקרב הגרעיניים של ישראל.

הספר נכתב ופורסם לפני חידוש השיחות בווינה שבמרכזן חזרה אפשרית של ארצות הברית למסגרת ההסכם עם איראן (JCPOA) ולכן אין בו התייחסות אליה, אבל מעניינת מאוד התייחסותו לאלטרנטיבות למשבר – הסכם מחודש עם תקרה גבוהה ליכולות איראניות; תקיפתן של היכולות הללו שעלולה לגרום להסלמה; או לחיות עם המצב שעלול לגרום מדינות אחרות למאמץ להשיג נשק גרעיני (עמ' 178).

תחזיתו של האס בנוגע לשינויי האקלים וההתמודדות הגלובלית, שלהם הוא מקדיש ובצדק פרק נרחב, אינה אופטימית. הפחם, מקור האנרגיה המזהם ביותר, ימשיך להוות גם בשנת 2040 מקור ל-20 אחוזים מהאנרגיה בעולם (עמ' 188), והתנהלותן של מדינות שונות ובעיקר הודו וסין בנוגע לשימוש בפחם מחזקת את ההערכה הזו. האס מדגיש, כפי שהוא עושה גם בנושאים אחרים בספרו, את החולשה העיקרית של הטיפול הבינלאומי בסוגיית האקלים. הצהרותיהן של מדינות שונות מבטאות כוונות יותר מאשר התחייבויות, וממילא אין מנגנון אכיפה בינלאומי. קריאת הפרק על האקלים בספרו של האס מחזקת את ההערכה שזה יהיה אחד הנושאים שסביבם תנוע החברה האנושית במאה ה-21, וייתכן שאסונות אקולוגיים יזרזו את התהליכים, האיטיים בינתיים, של מזעור הנזקים שהאדם יוצר לסביבה שבה הוא מתקיים.

חברות של כל בעלי החיים ובייחוד בני אנוש נדדו מאז ומתמיד, בין בכפייה ובין מרצון, אבל דומה שהמספרים ותכיפות גלי ההגירה בולטים בעיקר במאה השנים האחרונות. רוב הפליטים בשנים אלו היו פליטי מלחמות והחלטות של שליטים עריצים דוגמת סטלין ברוסיה או בשאר אסד בסוריה, אבל מסקנתו של האס היא כי "זו שאלה של זמן בלבד עד ששינויי האקלים יהוו את הסיבה העיקרית של זרמי פליטים" (עמ' 198). מחסור במים ידחק גלי פליטים מהאזורים השחונים לאלו הרוויים, ועליית מפלס המים עקב התחממות כדור הארץ תרחיק אוכלוסיות מאזורי החוף לשטחים גבוהים יותר. תובנות אלו ואחרות עדיין לא מייצרות היערכות מדינתית ולא כל שכן בינלאומית, אבל זמנה של חשיבה מערכתית בנושאים אלו קרב.

חשיבה מערכתית בנושאים בתחום הסייבר כבר קיימת, אף כי עדיין לא במישור הבינלאומי. בפרק הדן בנושא (עמ' 201-207) מצביע האס על כך שאין עדיין

מדינות דמוקרטיות בהובלת ארצות הברית, האס מודה שסדר הוא לא המצב הטבעי ביחסים בינלאומיים (עמ' 303), אבל הוא התקיים מאז מלחמת העולם השנייה. עתה הוא הולך ונפרם בשל "הפיחות בעוצמתה היחסית של אמריקה בצד רתיעתה בשנים האחרונות להנהיג, ובמקרים מסוימים אפילו להישאר על הבמה הבינלאומית" (עמ' 297).

המלצתו המופנית בעיקר לארצות הברית היא לנסות לבנות מחדש את מעמדה כשחקנית חיובית, זהירה בשימוש בכוח ובשימוש כוחני בכלכלתה ויותר מכול – לחזור לשימוש בארגונים ובכלים רב־צדדיים. ביקורתו של האס על התנהלות ממשל טראמפ בנקודה זו חריפה: "כשהסדר העולמי מתפורר זה דבר אחד; זה דבר אחר לגמרי כאשר מדינה [קרי, ארצות הברית] שהייתה לה תרומה חשובה בתכנון ובבניית הסדר הזה, נוטלת את ההובלה בפירוקו" (עמ' 302).

למרות ההשטחה שלה נזקק האס כדי לכתוב ספר שימושי כמדריך בסיסי לקוראים המבקשים להבין סוגיות מרכזיות באופן מעמיק יותר ממה שמופיע בכתורות העיתונים, אני ממליץ לקרוא אותו. למחבר הספר אומר שחיי הספר על המדף הקדמי של חנויות הספרים תלויים בעדכוננו לפי הקצב וריבוי האירועים המשפיעים על תמונת המצב הגלובלית, אחרת המהדורה הנוכחית עלולה להתגלות כבלתי רלוונטית בעוד שנתיים.

ד"ר עודד ערן, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, כיהן כראש המכון מיולי 2008 ועד נובמבר 2011. לד"ר ערן קריירה ארוכת שנים בשירות החוץ ובמערכות הממשל של ישראל. בשנים 2002-2007 כיהן כשגריר ישראל באיחוד האירופי בבריסל. בין השנים 1997-2000 שירת ערן כשגריר ישראל בירדן ובשנים 1999-2000 היה ראש צוות המשא ומתן עם הפלסטינים ליישום הסכמי הביניים והסדר הקבע.

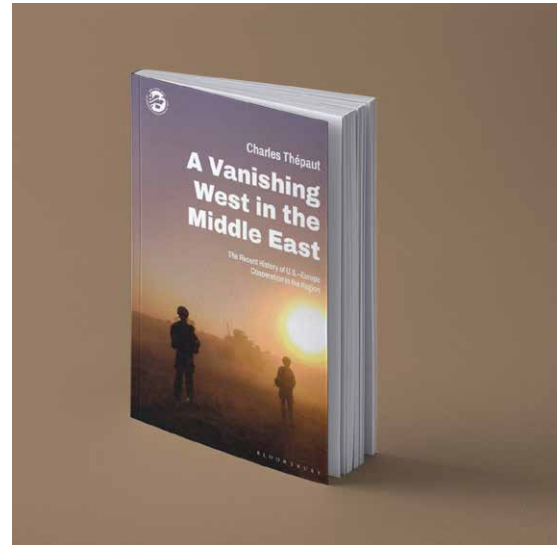
oded@inss.org.il

הסכסוך הישראלי-פלסטיני וחתימתה של איראן לנשק גרעיני ולעמדות אסטרטגיות ברחבי האזור – הן דוגמאות חשובות להדגמת הרעיון של חוסר סדר.

לאורך כל הספר מבהיר האס את העדפתו לסדר עולמי ליברלי המונהג על ידי מחנה מדינות דמוקרטיות בהובלת ארצות הברית.

בהקשר זה נכונה ומובנת אבחנתו של האס בעניין כישלון הניסיון לייצר מנגנון של משילות גלובלית. האו"ם וגם מועצת הביטחון לא עמדו במשימה משום שאף אחת מהמעצמות בעידן שאחרי מלחמת העולם השנייה לא ויתרה על מרכיבי עוצמתה, או כפי שהאס כתב: "מוסדות הם אף פעם לא בעלי השפעה יותר מהמידה שהחברות במוסד הזה נכונות להסכים לה ולפעול במשותף" (עמ' 274). משילות גלובלית אולי אינה קיימת, אבל אין להתעלם מהתרומה הרגולטורית של ארגונים בינלאומיים דוגמת הארגון הבינלאומי לתעופה אזרחית (International Civil Aviation Organization) ומקבילו יאט"א – ארגון חברות התעופה הבינלאומי (International Air Transport Association), המסדירים בהצלחה את אחד הנושאים הגלובליים המורכבים מבחינה מדינית, כלכלית ובטיחותית. האס גם ממעיט בהערכת חשיבותם של מוסדות כלכליים בינלאומיים כמו קרן המטבע הבינלאומית בקביעת סטנדרטים כלכליים שמונעים התמוטטות פיננסית של מדינות רבות. כך הוא גם אינו מזכיר התארגנויות אחרות המסדירות שיתוף פעולה בנקאי גלובלי. גם הביטקוין ומטבעות דיגיטליים דומים אינם מוזכרים כאפשרות שיהיו מטבעות העתיד, על יתרונותיהם וחסרונותיהם. לסיכום – לאורך כל הספר מבהיר האס את העדפתו לסדר עולמי ליברלי המונהג על ידי מחנה

היסטורי רב־ממדי מאז תום המלחמה הקרה ועד ימינו (1990-2021) על מערכת היחסים המעורערת בין ארצות הברית למדינות אירופה. הספר מבקש לתרום לספרות האקדמית ולמעצבי המדיניות ומקבלי ההחלטות. שארל תפֹ הוא יועץ פוליטי ודיפלומטי ששירת כיועץ למדיניות חוץ בשגרירות צרפת בברלין, ובעת כתיבת הספר היה עמית מחקר במכון וושינגטון למדיניות המזרח התיכון (Washington Institute for Near East Policy). הביוגרפיה וההכשרה שלו משייכות את הספר לטרנד חדש יחסית שהופיע בעיקר בעשור האחרון: סוגה שנותנת במה לדיפלומטים, ליועצים לביטחון לאומי או ליועצים פוליטיים מתחום העשייה והייעוץ, המנסים לתרום מניסיונם המעשי לניתוח סוגיה אקדמית (ראו למשל Chivvis, 2014; Freilich, 2018; Wieland, 2021).



המזרח התיכון בין ארצות הברית לאירופה

אלדד בן־אהרון

אוניברסיטת כרוננגן, הולנד

שם הספר: **A Vanishing West in the Middle East**

מאת: Charles Thépaud

הוצאה: I.B. Tauris

שנה: 2022

מס' עמודים: 247

הספר **A Vanishing West in the Middle East** מנתח את מערכת היחסים הטרנס־אטלנטית ומתייחס לסוגיה שנמצאת פחות באור הזרקורים במחקר המזרח התיכון: מבט היסטורי רב־ממדי מאז תום המלחמה הקרה ועד ימינו (1990-2021) על מערכת היחסים המעורערת בין ארצות הברית למדינות אירופה.

הדגש בסוגיה זו הוא על פתרון פרקטי של בעיות מחקריות מורכבות תוך הדגשת הרכיב האנושי בניהול סכסוכים ובקבלת החלטות הקשורות בביטחון ומדיניות חוץ. באופן כללי מדובר במגמה מבורכת שיכולה להעשיר את המחקר ולבנות גשרים חשובים בין העולם האקדמי לעולם מקבלי ההחלטות. הספר של תפֹ הוא תוספת ראויה לסוגה זו, וההכשרה שלו הופכת אותו לאיש הנכון במקום הנכון. לגישה שלו יש מספר איכויות: התוכן לא רק נותן לקוראים זווית מבט אלטרנטיבית על הנושא אלא גם — כפי שמרמזת כותרת הספר — קושר בין הנסיגה האיטית והבטוחה של האמריקאים לזו של האירופאים מהמזרח התיכון ועוסק בצורך להגדיר מחדש את השפעת הפוליטיקה הבינלאומית על האזור. איכותו של הספר ניכרת גם בכך שהוא כתוב היטב בשפה נהירה וקולחת, שמזמינה קהל קוראים מגוון: אקדמאים, מומחי מדיניות וגם הקהל הרחב ימצאו שהספר מזמין לקריאה. כאמור, ספרו של תפֹ מבקש גם לתרום לשיח ולספרות האקדמית. בהקשר זה, התוכן והשפנתו המחקרית לא תמיד מצליחים לעמוד ברף אקדמי גבוה שמבקש להציג טענה חדשנית המתבססת על מגוון של מקורות ראשוניים, מספק רקע היסטורי חשוב לקוראים וממקם את עצמו היטב בתוך השיח המחקרי ומציע מחקר אמפירי ומבנה מהודק.

סוגיית שיתוף הפעולה האמריקאי־אירופי ביחס למזרח התיכון עולה לדיון מדי שנים אחדות, בדרך כלל עם בחירתו של נשיא אמריקאי חדש ובייחוד עם חילופי שלטון בין נשיא רפובליקני לדמוקרטי. כך למשל היה בתחילת 2021 עם כניסתו של ג'ו בידן לתפקיד נשיא ארצות הברית לאחר עידן טראמפ, שהקפיצה את הציפיות ביבשת הישנה לחידוש ההרמוניה הטרנס־אטלנטית. ההנחה הרווחת היא שנשיא דמוקרטי יהיה מעוניין בשיתוף פעולה טרנס־אטלנטי משמעותי שמועיל למדיניות חוץ המבוססת על ערכים דמוקרטיים־ליברליים ושמירה על זכויות אדם, בניגוד לנשיא רפובליקני שצפוי להיות מסווג יותר בסוגיות אלו (Daalder, I. H., 2000; Moss, 2002, pp. 49-61; Osiewicz, 2021).

הספר **A Vanishing West in the Middle East** של שארל תפֹ (Charles Thépaud) מנתח את מערכת היחסים הטרנס־אטלנטית ומתייחס לסוגיה שנמצאת פחות באור הזרקורים במחקר המזרח התיכון: מבט

כפי שרומזת הכותרת, בכיוונים המנוגדים שאליהם פנו האמריקאים והאירופאים לאחר האביב הערבי בהתייחסותם למזרח התיכון. הפרק החמישי והאחרון שכותרתו 'לקראת ענווה מערבית במזרח התיכון' (Toward Western Humility in the Middle East) משמש מעין דוח מדיניות קצר שנותן עצה מעשית למקבלי ההחלטות בארצות הברית ובאירופה – כיצד להמשיך להתנהל יחד למרות האתגרים בשיתוף הפעולה ומגמת היציאה של הכוחות האמריקאיים מאזור המזרח התיכון. למרות הטענה הפסימית והריאליסטית בספר, פרק זה מנסה להאיר באופן חיובי את האפשרות של שיתוף פעולה טרנס־אטלנטי לאור האתגרים המשותפים. נקודות לשיפור ולחידוד המסר של המחבר יכולות להסתכם בשני היבטים מרכזיים: הראשון, להעניק רקע היסטורי רחב יותר לקוראים, שיכול לחזק את נקודת המוצא של הדיון בספר כולו; ההיבט השני נוגע לאופן הצגת הממצאים האמפיריים וההתייחסות לראיונות האישיים הרבים שקיים המחבר לצורך כתיבת הספר. בהתייחס להיבט הראשון, חשוב להדגיש שהמתח והאסימטריה בין האמריקאים לאירופאים הנדונים בפרק הראשון לא החלו במפתיע ב־1990. בספרות העשירה והמרתקת על המלחמה הקרה, אחד הדיונים המרכזיים עוסק בשאלה מה סיים את המלחמה הקרה בשלהי שנות ה־80. אחת הטענות היותר מוכרות ומקובלות היא שהיו אלה הרפורמות של מיכאיל ג'ורבצוב, שקידם את הפרסטריוקה והגלסנוסט (Brown, 2007; Lévesque, 2004; Odom, 2004).

בחנית ההסברים המתחרים לסיום המלחמה הקרה מצביעה גם על כיוונים אחרים הרלוונטיים לספרו של תפן: אחד מהם מתמקד במתח ובקרקע שנוצר בין בריסל ללונדון ולווינגטון לגבי סדרי העדיפויות הצבאיים הכלכליים בברית הטרנס־אטלנטית. המתח נבנה בין ארצות הברית למדינות מערב אירופה בתחילת שנות ה־80 ופער תהום עמוקה בין הצדדים לאחר שלושה עשורים של שיתוף פעולה הדוק. ארצות הברית בראשות רייגן וסגנו בוש האב חברה אל בריטניה בראשותה של מרגרט תאצ'ר ("אשת הברזל") בהצגת גישה נאו־ליברלית בלתי מתפשרת וניצית: הם ביקשו להאיץ את מרוץ החימוש מול הסובייטים במערכה האחרונה של המלחמה הקרה. רייגן ותאצ'ר "הריחו את הדם" הסובייטי ואת חולשת הקרמלין כמו גם את הכוחות המורדים במזרח אירופה וביקשו לקיים מערכה אחרונה כדי להתיש את הסובייטים, כאשר הבינו את גודל המשבר הכלכלי של הגוש הקומוניסטי. בשנת 1983 בנאומו המפורסם לאומה האמריקאית כינה רייגן את ברית המועצות "אימפריית הרשע" (the evil empire) וטבע

ההקדמה של תפן (עמ' 1-5) פורסת בפני הקוראים את המסגרת הנושאת של הספר, את יריעת הזמן ואת הדיון המרכזי שהספר מבקש לתרום לו. מוקד המחקר – השינויים שחלו מאז סוף המלחמה הקרה במערכת היחסים הטרנס־אטלנטית בין האמריקאים לאירופאים בכל הקשור בשיתוף הפעולה בשלושה תחומים: אסטרטגיה, שיתוף פעולה מוסדי ושיתוף פעולה מבצעי (עמ' 2). המסר המרכזי בספר הוא שלמרות החריקות בין האמריקאים לאירופאים יש צורך בחידוש הדיאלוג בין הצדדים לאור ההתרחשויות בשני העשורים האחרונים, שכללו את האביב הערבי וחדיירה של המעצמות החדשות – סין, הודו וגם רוסיה שבנתה את עצמה מחדש. מעצמות אלו השתמשו בחלל הגדול שהשאירו ארצות הברית ומדינות אירופה כדי לשנות את הגיאופוליטיקה של האזור. תפן אף מבקש לחדד כי לאור הפערים הגדולים כל כך בין ארצות הברית לאירופה לא ניתן לשכלל את ה"מערב" כגוף אחד שמעצב את היחסים הבינלאומיים במזרח התיכון, וצריך לחשוב מחדש איך המציאות הזו מעצבת את פני המזרח התיכון העכשווי (עמ' 5).

ספרו של שארל תפן מהווה תרומה ראויה לסוגה של ייעוץ למדיניות. הקוראים יפיקו ממנו תובנות חשובות וייחשפו לזוויות מוכרות פחות בשיח בתחום היחסים הבינלאומיים והמזרח התיכון.

הספר בנוי מחמישה פרקים מרכזיים: הפרק הראשון עוסק בשנים 1990-2011 ומתמקד במערכת היחסים האסימטרית בין ארצות הברית לאירופה, תוך דגש על ההגמוניה האמריקאית שהפכה אותה למעצמה היחידה בפוליטיקה הבינלאומית לאחר קריסת הגוש הקומוניסטי. הפרק נפרס על פני יריעת זמן נרחבת במיוחד, וייתכן שעדיף היה לפצלו לשני פרקים קצרים יותר. הפרק השני דן בשנים 2011-2021 ועוסק באביב הערבי ובנסיגת ארצות הברית והמערב מהמזרח התיכון. מכאן ואילך יש שינוי בלתי מוסבר במבנה הפרקים: הפרק השלישי, שכותרתו 'הגיאופוליטיקה החדשה של המזרח התיכון' (The New Middle East Geopolitics) אינו עוסק במסגרת זמן קונקרטית אלא באופן שבו מעצמות אחרות (לא־מערביות, כגון סין והודו) ממלאות את החלל שהשאירו ארצות הברית ומדינות אירופה. הפרק הרביעי והחמישי ממשיכים את המגמה של הפרק השלישי וגם הם עוסקים בנושא מסוים ולא בפרק זמן כזה או אחר. הפרק הרביעי שכותרתו 'פנייה לכיוונים מנוגדים' (Heading in Opposite Directions) עוסק,

ד"ר אלדד בן אהרון הוא היסטוריון של יחסים בינלאומיים ומומחה ליחסי ישראל-טורקיה ולמלחמה הקרה במזרח התיכון. כיהן כמרצה במחלקה ללימודי המזרח התיכון באוניברסיטת לידן (הולנד) (2019-2021) וכיום מרצה ליחסים בינלאומיים ולימודי המזרח התיכון באוניברסיטת חרונינגן. ד"ר בן אהרון הוא גם חוקר בתר"דוקטורט ועמית מינרבה במכון לחקר שלום ועימותים בפרנקפורט (PRIF). ספרו **Israeli-Turkish Relations at the End of the Cold War** יתפרסם בשנת 2023 בהוצאת אוניברסיטת אדינבורו. e.ben.aharon@rug.nl

מקורות

- Brooks, S., & Wohlforth, W. (2004). Economic constraints and the turn towards superpower cooperation in the 1980s, in O. Njølstad (Ed.), *The last decade of the Cold War: From conflict escalation to conflict transformation* (pp. 69–98). Frank Cass Publications.
- Brown, A. (2007). Perestroika and the end of the Cold War. *Cold War History*, 7(1), 1–17.
- Chivvis, C. (2013). *Toppling Qaddafi: Libya and the limits of liberal intervention*. Cambridge University Press.
- Daalder, I. H. (2000, September 1). *Europe: Rebalancing the U.S.-European relationship*. Brookings. <https://www.brookings.edu/articles/europe-rebalancing-the-u-s-european-relationship/>
- Freilich, C. (2018). *Israeli national security: A new strategy for an era of change*. Oxford University Press.
- Lévesque, J. (2004). The Messianic Character of Gorbachev's 'new thinking': Why and what for? in O. Njølstad (Ed.), *The last decade of the Cold War: From conflict escalation to conflict transformation* (pp. 133–48). Frank Cass Publications.
- Moss, K. (2002) "Beyond NATO: The U.S.-European Relationship," *Mediterranean Quarterly* 13:4. 49–61
- Odom, W. (2004). The sources of 'new thinking' in Soviet politics, in O. Njølstad (Ed.), *The last decade of the Cold War: From conflict escalation to conflict transformation* (pp. 114–32). Frank Cass Publications.
- Osiewicz, P. (2021, January 12). *US-Europe cooperation in the Middle East: New president, new beginning?* MEI@75. <https://www.mei.edu/publications/us-europe-cooperation-middle-east-new-president-new-beginning>
- Wieland, C. (2021). *Syria and the neutrality trap: Dilemmas of delivering humanitarian aid through violent regimes*. IB Tauris & Company.
- Young, J. W. (2010). Western Europe and the end of the Cold War, 1979–1989, in M. Leffler & O. Westad (Eds.), *The Cambridge History of the Cold War, vol. III: Endings* (pp. 289–310). Cambridge University Press.

את המושג שייזכר לשנים רבות. התובנה אז הייתה כי ייתכן שמרוץ חימוש אחרון יפיל את הגוש הקומוניסטי. כידוע, רייגן, בוש ותאצ'ר לא טעו.

מנגד גברה הביקורת במדינות מערב אירופה שלא ראו לנכון להצטרף למרוץ החימוש של שנות ה־80, וזאת אחרי שתמכו כמעט ללא סייג בעמדות האמריקאיות לאורך כל שנות המאבק הבין-גושי. הקולות שנשמעו ממערב אירופה גרסו שמרוץ חימוש נוסף הוא מיותר ומכניס אותם לסחרור כלכלי וצבאי חסר טעם (Brooks, & Wohlforth, 2004; Young, 2010, p. 293). כפי שאפשר ללמוד מן השיח הערני בספרות על סיום המלחמה הקרה, השנים 1985–1990 היו נקודת ציון חשובה בעיצוב תפיסתם של השחקנים המרכזיים המוזכרים בספרו של תפן, וברוח זו עוצבו עמדותיהם מאז תום המלחמה הקרה ובתקופת החד-קוטביות.

כשמחברים את המתח המוזכר לעיל בין בריסל ללונדון ולווינינגטון בעניין המזרח התיכון בתום המלחמה הקרה עם נקודת המוצא בספרו של תפן, הניתוח שלו מובן יותר. כפי שהוא טוען גם במסקנותיו (עמ' 243–244), האירופאים סברו שהמדיניות הצבאית והאסטרטגית של ארצות הברית במזרח התיכון לאורך שנות ה־90 הייתה הרפתקנית ושאפתנית מדי, והמתח בעשור האחרון של המלחמה הקרה מספק הקשר היסטורי ברור יותר למסקנה זו.

ההיבט המרכזי השני בדבר נקודות לשיפור קשור כאמור לנושא המקורות האמפיריים ובפרט לראיונות: תפן מצוין כי ראיין לצורך כתיבת הספר יותר מ־50 מומחים שונים, ביניהם דניס רוס, בן פישמן ואוליבר שמידט (עמ' 2). זה בהחלט מספר מרשים של ראיונות עומק, שנותן מרקם רב משמעות לניתוח נושאי הליבה של הספר. לטובת הקוראים האקדמאים, טוב היה עושה תפן אילו סיפק לקוראים הסבר מתודולוגי קצר לגבי מהות השימוש בראיונות בתוכן הפרקים. בייחוד מסקרה היה לדעת כיצד הם משתלבים עם שאר החומרים שאסף, מה משקלם הגולמי וגם מה היה הרקע לבחירת המראיינים. לסיכום, ספרו של שארל תפן מהווה תרומה ראויה לסוגיה של ייעוץ למדיניות. הקוראים יפיקו ממנו תובנות חשובות וייחשפו לזוויות מוכרות פחות בשיח בתחום היחסים הבינלאומיים והמזרח התיכון. הספר אף יכול להוות חומר קריאה מעניין וראשוני לחוקרים מהאקדמיה המעוניינים להבין כיצד הנושאים המרכזיים בספר נראים מנקודת המבט של יועצים פוליטיים וחוקרי מדיניות.

השלום; הרביעי עוסק בעידן פוסט-אוסלו; והחמישי והאחרון דן בחלופות למודל תהליך אוסלו.

בכל חלקי הספר המציגים בצורה כרונולוגית את תולדות הסכסוך הישראלי-פלסטיני, המחבר עושה שימוש במודל המבחין בין התפיסה הטריטוריאליסטית לסכסוך, אשר רואה אותו כמחלוקת על שטח, לבין התפיסה הקיומית לסכסוך, המזהה אותו כמשחק סכום אפס בין שני הצדדים. במילים אחרות, "טריטוריאליסטים" הם אלו המחזיקים בתפיסה שאפשר לפתור את הסכסוך הישראלי-פלסטיני באמצעות פשרה טריטוריאלית, לעומת ה"קיומיים" הסבורים כי אין פתרון של שלום לסכסוך וכי השקט יבוא על הארץ רק כאשר צד אחד יושמד.

תוך שימוש במודל המוזכר מעלה וההבחנה בין ההיבט הטריטוריאליסטי של הסכסוך לזה הקיומי מבסס המחבר את הטענה המרכזית בספר, האומרת כי הדיכטומיה המוצעת מסייעת הן להבין מדוע יש כאלה הסבורים כי שלום ישראלי-פלסטיני הוא דבר אפשרי והן מדוע טוענים אחרים כי השלום אינו בר-השגה. בהקשר זה המחבר מנתח את הסכמי אוסלו בעזרת הדיכטומיה של טריטוריאליסטים מול קיומיים, תוך טענה כי תומכי תהליך השלום בצד הישראלי היו אלה שהחזיקו בגישה טריטוריאלית לסכסוך ובמקביל האמינו שהגישה של הפלסטינים זהה, ואילו המתנגדים בצד הישראלי נחלקו לאלה שהחזיקו בגישה קיומית לסכסוך ולאלו שדגלו בגישה הטריטוריאליסטית, שסברו כי הפלסטינים עודם מחזיקים בגישה קיומית לסכסוך. כך או כך, המחבר טוען כי סיכויי השלום יגברו רק כאשר המחזיקים בתפיסה קיומית לסכסוך הישראלי-פלסטיני כבר לא יהיו בעלי השפעה, ובמקביל רוב הציבור הרחב בקרב שתי האוכלוסיות יתמוך בפשרה טריטוריאלית ואף יהיה מוכן לנקוט צעדי ענישה נגד התומכים בגישה הקיומית.

באופן דומה מנתח המחבר את השלכות האינתיפאדה השנייה, תוך טענה כי הציבור הישראלי סבר בעקבותיה כי הפלסטינים עודם מחזיקים בתפיסות קיומיות לגבי הסכסוך. גם את אופציית החד-צדדיות מסביר המחבר בספרו בעזרת הדיכטומיה בין הגישה הטריטוריאלית לזו הקיומית וגורס כי נסיגה ישראלית חד-צדדית לא תוביל לשלום ישראלי-פלסטיני, כיוון שזו תתפרש כתוצאה של אלימות שהובילו מצדדי התפיסה הקיומית בצד הפלסטיני מחד גיסא, ותערער את הפלסטינים מצדדי התפיסה הטריטוריאלית משום שהנסיגה תתפרש כניצחון של הקיומיים, שמצידם ימשיכו במאבק המזוין נגד ישראל במטרה לשחרר את פלסטין, מאידך גיסא.



האם הסכסוך הישראלי-פלסטיני הוא טריטוריאלי או קיומי?

אורי ורטמן

המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) – אוניברסיטת תל אביב ואוניברסיטת דרום וויילס, בריטניה

שם הספר: **The Challenges of Resolving the Israeli-Palestinian Dispute: An impossible Peace?**

מאת: Bren Carlill

הוצאה: Palgrave Macmillan

שנה: 2021

מס' עמודים: 309

ספרים רבים שנכתבו על הסכסוך הישראלי-פלסטיני מנסים להסביר מדוע עד כה לא עלה בידי שני הצדדים להשיג את השלום המיוחל. גם החוקר האוסטרלי ברן קרליל מנסה לענות בספרו החדש על שאלה זו, תוך הצגת מודל דיכטומי המבחין בין שתי תפיסות לסכסוך הישראלי-פלסטיני: טריטוריאליסטית (Territorial) מול קיומית (Existential).

הספר מחולק לחמישה חלקים: חלקו הראשון מציג את מודל הניתוח התאורטי שמציע המחבר, המבדיל בין התפיסה הטריטוריאליסטית לבין התפיסה הקיומית של הסכסוך ישראלי-פלסטיני; החלק השני מציג את תולדות הסכסוך עד שנת 1993 – השנה שבה נחתמו הסכמי אוסלו בין ממשלת ישראל לארגון לשחרור פלסטין (אש"ף); חלקו השלישי דן בהסכמי אוסלו ובתהליך

להשמיד את מדינת היהודים ולהקים על חורבותיה מדינה פלסטינית.

“טריטוריאליסטים” הם אלו המחזיקים בתפיסה שאפשר לפתור את הסכסוך הישראלי-פלסטיני באמצעות פשרה טריטוריאלית, לעומת ה“קיומיים” הסבורים כי אין פתרון של שלום לסכסוך וכי השקט יבוא על הארץ רק כאשר צד אחד יושמד.

טענה נוספת שמעלה המחבר, שעליה בוודאי ישנה מחלוקת, היא שכדי להגיע להסכם שלום ישראלי-פלסטיני דרושים שלושה תנאים: הנהגה ישראלית שאינה תלויה בקואליציה בתמיכת המתנחלים; ציבור פלסטיני סבלני; ותמיכה פיננסית כבירה של הקהילה הבינלאומית ברשות הפלסטינית (עמ' 49). למעשה, החולקים על טענה זו של המחבר לא יתקשו להפריכה: בנוגע לתנאי הראשון – הן במהלך ועידת קמפ דייוויד בקיץ 2000 והן במהלך ועידת טאבה בתחילת 2001, הנושאים ונותנים בצד הישראלי לא היו חברי “קואליציית המתנחלים” אלא ראשי גוש המרכז-שמאל (מפלגת העבודה, מרצ ומפלגת המרכז), אשר דגלו ברעיון של שתי מדינות לשני עמים ובהקמת מדינה פלסטינית על מרבית שטחי הגדה המערבית ורצועת עזה. אולם גם אז הנהגה הפלסטינית בראשות ערפאת לא קיבלה את ההצעות שהציע ראש הממשלה דאז אהוד ברק – עובדה המוכיחה בבירור כי גם הנהגה ישראלית שאינה תלויה בציבור המתנחלים אינה מביטחה הסכם שלום ישראלי-פלסטיני. גם בנוגע לתנאי השני והשלישי, המציאות הכואבת הוכיחה כי גם כאשר הציבור הפלסטיני הוא “סבלני” וגם כאשר הרשות הפלסטינית זוכה לתמיכה פיננסית כבירה מהקהילה הבינלאומית, בדיוק כפי שהיה טרם פרוץ האינתיפאדה השנייה וגם לאחריה עד עלייתו של טראמפ, לא השלום הוא שמפציע אלא האלימות והטרור הפלסטיניים.

טענה נוספת שמעלה המחבר בנוגע לסכסוך הישראלי-פלסטיני היא שהפלסטינים דבקו בהיבט הלאומי ולא בזה הדתי, בכל הנוגע להתנגדותם להקמת מדינת יהודית בשטחי ארץ ישראל המנדטורית: “רוב הפלסטינים מסגרו את מטרותיהם במונחים לאומיים ולא דתיים. כך גם מנהיגי העולם הערבי, שעליהם נשענו הפלסטינים במטרה למנוע את הקמתה של מדינת ישראל. כך, התפיסה הלאומנית הייתה זו הדומיננטית בקרב הערבים הפלסטינים לפני 1948” (עמ' 70). גם את הטענה הזו של המחבר אפשר להפריך ללא מאמץ. רבים יטענו ובצדק כי הפלסטינים דבקו

למרות שמדובר במודל תאורטי מעניין, אשר ללא ספק מסייע לפשט את הסוגיות המורכבות של הסכסוך הישראלי-פלסטיני, נראה כי קצת קשה להסביר באמצעותו את המורכבות של סכסוך עיקש זה, אשר בפועל כרוכים בה ארגונים ואישים המחזיקים בזמנית הן בגישה הטריטוריאליסטית והן בזו הקיומית. כך למשל אפשר לטעון שבעוד הפלסטינים החזיקו בגישה טריטוריאליסטית לסכסוך בכך שתמכו ברעיון שתי המדינות, הרי הדרישה של רבים מהם למימוש זכות השיבה לישראל גופא, שמטרתה לגרום בטווח הארוך להרס המדינה היהודית, מקורה בגישה קיומית לסכסוך, על פי המודל של המחבר.

נוסף על כך, למרות הפרטים הרבים והמקורות המגוונים בספר, כולל השימוש הרחב בסקרי דעת קהל שנערכו בקרב האוכלוסייה הישראלית והפלסטינית וההצגה המקיפה בספר של סוגיות הליבה בסכסוך, נראה כי אפשר היה להרחיב עוד יותר את הסקירה ההיסטורית של הסכסוך הישראלי-פלסטיני, המופיעה בפרקים הראשונים של הספר, כדי לקבל מסגרת ניתוח רחבה יותר של הסכסוך. בהקשר זה הכותב אינו מרחיב על אירועים היסטוריים חשובים שהשפיעו על הצדדים בסכסוך, כגון הצהרת בלפור משנת 1917 – אירוע בעל משמעות היסטורית לשני הצדדים, והטבח בחברון בשנת 1929 – אירוע שחקק עד היום בזיכרון הקולקטיבי של החברה היהודית בישראל.

זאת ועוד, הספר נשען על הנחות יסוד שחלקן ניתנות להפרכה ללא מאמץ ניכר. אחת מהן היא הטענה המוצגת לכל אורכו של הספר, שעל פיה ארגון פתח עבר טרנספורמציה תפיסתית – מראייה של הסכסוך עם ישראל דרך עדשת התפיסה הקיומית לזו הטריטוריאליסטית – ולפיכך הארגון כבר אינו מעוניין להשמיד את ישראל. בפועל נראה כי רבים יחלקו על קביעה זו של המחבר, תוך העלאת טיעוני תוכנית השלבים של אש"ף משנת 1974; “נאום חודיבה” של ערפאת בדורם אפריקה; אי-שינוי הלכה למעשה של האמנה הפלסטינית, בהיעדר נוסח רשמי שאינו כולל את הסעיפים שהפלסטינים התחייבו למחוק מהאמנה; הסכמי אוסלו כסוס טרויאני, כפי שכונו בשעתם על ידי בכיר אש"ף פייסל חוסייני; סירובם של ערפאת ואבו מאזן להצעות ברק ואולמרט, בהתאמה; האינדוקטרינציה וההסתה במערכת החינוך ובתקשורת הפלסטינית; וההתעקשות הפלסטינית על המשך קיומו של אונר"א. בהקשר זה, אלו המחזיקים בטענה כי ארגון פתח לא זנח את יעדו לשחרר את פלסטין מהים ועד הנהר עשויים לטעון כי ההסכמים עם ישראל הם בסך הכול טקטיקה זמנית, כחלק מהאסטרטגיה הכוללת שמטרתה

גורמים במערב יהיו מודעים למטרותיהם של 'הקיומיים' הפלסטינים ויעשו ככל שביכולתם לפגוע בלגיטימציה שלהם, השלום הישראלי-פלסטיני אינו בר-השגה" (עמ' 51).

המחבר חותם את ספרו בטענה כי הסטטוס קוו קיים וישאר בעתיד הנראה לעין, ולשום צד לסכסוך, בין שהוא טריטוריאליסטי ובין שהוא קיומי, אין באמת יכולת ורצון לנהל משא ומתן לשלום או לכפות שינוי. בהקשר זה המחבר טוען כי "ניסיונות כושלים של הטריטוריאליסטים לשנות את הסטטוס קוו הפחיתו את אמון הציבור שלהם בהם, ובמקביל הגבירו את התפיסה כי הצד השני מחזיק בתפיסות קיומיות" (עמ' 268).

לסיכום, ספרו של קרליל הוא ספר חשוב שנועד לפשט את ההבנה של אחד הסכסוכים העיקשים ביותר על פני הגלובוס – הסכסוך הישראלי-פלסטיני. גם אם לא מסכימים עם כל הטענות שבספר, ניכר שהמחבר עשה מאמץ רב להנגיש לקוראים את הסכסוך הישראלי-פלסטיני, הן בעזרת הדיכטומיה בין הגישה הטריטוריאלית לגישה הקיומית והן תוך מבט לעתיד וניתוח התרחישים הצפויים לקראת פיוס אפשרי, או לצערנו – המשך ניהול הסכסוך.

ד"ר אורי ורטמן הוא רכז המערכת של כתב העת עדכן אסטרטגי, עמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) ועמית מחקר באוניברסיטת דרום ויילס בבריטניה. עבודת הדוקטור שלו עוסקת בביטחון לאומי בישראל בראי תאוריית הביטחוניזציה (Securitization Theory).

oriw@inss.org.il

ספרו של קרליל הוא ספר חשוב שנועד לפשט את ההבנה של אחד הסכסוכים העיקשים ביותר על פני הגלובוס – הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

בהתנגדות הדתית לא פחות מזו הלאומית. בפועל, ההנהגה הערבית הפלסטינית בתקופת המנדט הבריטי, בראשותו של המופתי חאג' אמין אל-חסייני, ראתה ביהודים כמי שבאו והשתלטו על אדמות ואקף מוסלמיות. יתרה מזאת, המופתי, בדומה ליאסר ערפאת בתהליך אוסלו (נאום חודיבה במסגד ביוהנסבורג במאי 1994 וההסטה בעקבות פתיחת מנהרת הכותל) ובמהלך האינתיפאדה השנייה, אף הדגיש כי היהודים באים להשתלט על מסגד אל-אקצא והשתמש בטיעון זה כאמתלה להסית ולקרוא לפגוע ביהודים. בהקשר זה ראוי היה לציין ביתר פירוט בספר את הפרעות האלימות שביצעו ערבים ביהודים בשנים 1920 ו-1929, כאשר המרכיב הדתי היה מרכזי בהחלטתם של הערבים לנהוג באלימות רצחנית כלפי שכניהם היהודים בערים המעורבות בשטחי פלשתינה המנדטורית. לכל היותר אפשר היה לטעון כי חל מיזוג של המוטיב הלאומני והדתי, ולא לקבוע כי ההיבט הדתי היה פחות דומיננטי מזה הלאומני.

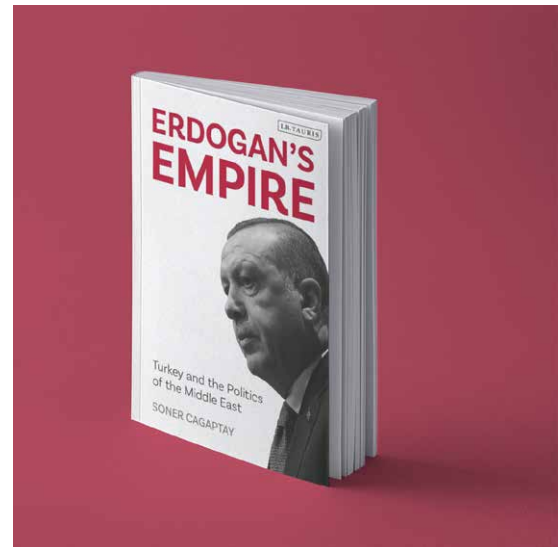
אך למרות טענתיו השנויות במחלוקת של המחבר לגבי היותו של ארגון פתח שותף לשלום עם ישראל, הוא מביע בצדק ביקורת נוקבת על גורמים במערב, אשר רואים את טבעם של סכסוכים רק מהזווית הטריטוריאלית-לאומית תוך התעלמות מהמרכיב הדתי של העימות (עמ' 58). המחבר אף מדגיש כי "עד אשר

“ניאו־עות’מאניות”), אך בה בעת גם לפרסונליזציה של קבלת ההחלטות הטורקית בעידן ארדואן. צ’אפטאי טוען שבדומה למדינות אחרות שהיו בעברן אימפריות, העבר האימפריאלי מעניק השראה לשאיפות ההווה, וגם פוליטיקאים כדוגמת ארדואן עושים בעזרתו מניפולציות (עמ’ XV). כך, בתקופתה המאוחרת של האימפריה העות’מאנית היא שאפה לערוך רפורמות וללמוד מהמעצמות המערביות בראש ובראשונה לשם השבת עוצמתה (עמ’ 9), ולא בגלל ניסיון מלאכותי מונע מבחוץ לאמץ זהות חילונית שאינה “טבעית”, כפי שארדואן מנסה להציג זאת.

באופן כללי כותרות ספריו של צ’אפטאי מהשנים האחרונות משקפות רבים מהשינויים שחלו בתוך טורקיה וביחס אליה: מהאופטימיות שיש בכותרת “עלייתה של טורקיה: המעצמה המוסלמית הראשונה במאה ה־21” (2014) דרך “הסולטאן החדש: ארדואן והמשבר של טורקיה המודרנית” (2017), ולאחרונה “סולטאן בסתיו: ארדואן מתמודד עם הכוחות הבלתי נשלטים בטורקיה” (2021) – כותרת הנותנת ביטוי לתהליך היחלשותו של ארדואן ולפגיעה במעמדה של טורקיה. גם בספר “האימפריה של ארדואן” כבר ברור משמות חלק מהפרקים ששאיפותיה של טורקיה עמדו בפני מבחנים לא פשוטים: “הסטירה של אירופה”, “האסון הסורי” ו”הסתיו הערבי של ארדואן”.

טענתו העיקרית של צ’אפטאי היא כי בעוד שקודמיו של נשיא טורקיה רג’פ טאיפ ארדואן ניסו לחזק את טורקיה דרך המערב, ארדואן שואף להפוך את טורקיה למעצמה העומדת בכוחות עצמה.

ארבעת פרקיו הראשונים של הספר מציגים סקירה כללית על מאפייני מדיניות החוץ הטורקית מהתקופה העות’מאנית המאוחרת ועד אירועי האביב הערבי. בהמשך בוחן הספר סוגיות ספציפיות יותר כגון מערכות היחסים הדו־צדדיות של טורקיה עם ארצות הברית בתקופת אובמה (ואחר כך פרק על היחסים בתקופת טראמפ), וכן יחסי טורקיה־רוסיה וטורקיה־איראן. באופן כללי הספר בנוי באופן כרונולוגי מהעלייה לשלטון של מפלגת הצדק והפיתוח וארדואן בשלהי 2002 ומעודכן למועד פרסום הספר (2020). ואולם פרקי הספר עוסקים לא פעם בסוגיות תמטיות ואז הם נעים הלך ושוב בין השנים הנחקרות בו. משום כך הספר פחות מומלץ למי שקורא אותו כספר רקע ראשון על התקופה, כיוון שהקפיצות קדימה ואחורה בזמן עשויות לבלבל. לעומת זאת, מי שמכיר באופן בסיסי את ההתפתחויות בתקופה



לא קלה הדרך להיות שוב אימפריה: טורקיה בעידן ארדואן

גליה לינדנשטראוס

המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) – אוניברסיטת תל אביב

שם הספר: **Erdogan's Empire: Turkey and the Politics of the Middle East**

מאת: Soner Cagaptay

שנה: 2020

מו"ל: I. B. Tauris

מס' עמודים: 369

ספרו של **סונר צ'אפטאי**, חוקר מוביל של טורקיה העכשווית ממכון וושינגטון למדיניות המזרח התיכון, הוא ספר רחב יריעה על מדיניות החוץ הטורקית בשני העשורים האחרונים. הספר חשוב עבור הקהל הישראלי בעיקר משום הדגש שיש בו על המזרח התיכון, וגם יחסי ישראל־טורקיה זוכים בו להתייחסות לא מעטה. טענתו העיקרית של צ'אפטאי היא כי בעוד שקודמיו של נשיא טורקיה רג'פ טאיפ ארדואן ניסו לחזק את טורקיה דרך המערב, ארדואן שואף להפוך את טורקיה למעצמה העומדת בכוחות עצמה (stand-alone power) (עמ' xvii; 20-18). על פי צ'אפטאי, במובנים לא מעטים אנקרה כשלה בהשגת המטרה שהציבה לעצמה (עמ' 135).

כותרת הספר “האימפריה של ארדואן” מתייחסת להיבטים של ניסיונו של ארדואן להחיות רכיבים מהאימפריה העות’מאנית (מה שמכונה פעמים רבות

הנחקרת ייחנה מרוחב היריעה ומהשליטה בפרטים של צ'אפטאי.

בקריאת הספר עולה לא פעם השאלה מה היה קורה לשאיפות האימפריאליות של ארדואן אילולא פרץ האביב הערבי בסוף 2010, או אם משטרו של נשיא מצרים מוחמד מורסי לא היה נופל ב־2013. צ'אפטאי מסביר את התמיכה של ארדואן במפלגות ברחבי המזרח התיכון הקשורות לתנועת האחים המוסלמים בכך שהן נתפסות על ידו כביטוי אותנטי לרצון הציבור ואינן מבוססות על אידיאולוגיות המגיעות מבחוץ. הוא האמין שבסופו של דבר הן אלו שישלטו, בדומה למה שקרה עם מפלגת הצדק והפיתוח בטורקיה (עמ' 185). בהתייחסות בספר בולטת ההשפעה השלילית שהייתה להתרחשויות בסוריה על מדיניות החוץ הטורקית. מלחמת האזרחים גרמה למשבר עמוק ביחסים עם ארצות הברית (על רקע האכזבה הטורקית מכך שארצות הברית לא פעלה מספיק להפלת משטר אסד וכן תמכה בשלוחה הסורית של המחתרת הכורדית). נוסף על כך, ההתערבות הרוסית במלחמת האזרחים בסוריה ויכולתה לשמר את משטר אסד הגבירו את כוח המיקוח של מוסקבה מול אנקרה, בין היתר בעקבות המשבר סביב הפלת מטוס הקרב הרוסי על ידי חיל האוויר הטורקי ב־2015.

עם זאת הספר מספק מספר טיעונים משכנעים לכך שבעוד הרומנטיזציה של האימפריה העות'מאנית הובילה להיבריס באנקרה (עמ' 193), למעשה ברבות ממדינות האזור נותרו זיכרונות רעים מתקופה זו (עמ' 197). עוד טוען צ'אפטאי שהיריבות הטורקית-מצרית ארוכת השנים לא הייתה מאפשרת הרמוניה ביחסים גם אם מורסי היה נשאר בשלטון (עמ' 187). לאור הכישלונות של טורקיה בעת הנוכחית במאבקי השליטה במזרח התיכון, צ'אפטאי גם מתייחס בפרקים 14 ו־15 למאמצים של טורקיה במזרח אפריקה, בבלקן, בים השחור ואף במרכז אסיה, שהיו לטענתו מוצלחים יותר (עמ' 231). סוגיה שנדונה בהרחבה בספר היא היחסים של טורקיה עם מדינות המערב. לאור הכתיבה של צ'אפטאי ממקום מושבו בווינגטון, אין זה מפתיע שהוא בוחן סוגיה זו לעומק. צ'אפטאי מעיד על שינוי בתפיסה הרווחת של טורקיה בעיני ארצות הברית – ממדינה שיש לה זהות אירופית לכזו שנחשבת מדינה מזרח־תיכונית (עמ' 283). לטענתו גם חל שינוי בטורקיה תחת שלטון ארדואן בהשוואה לקודמיו בשלטון – ממדינה שראתה את עצמה קשורה מבחינה מדינית ותרבותית למערב למדינה שכבר אינה רואה את הדברים כך, אך כן מכירה בחשיבות הקשרים הכלכליים עם המערב ומבינה שבלי החברות בנאט"ו היא תהיה מדינת חסות של רוסיה (עמ' 271). לצד ההבדלים ממנהיגים קודמים בטורקיה

ובפרט ממייסד הרפובליקה הטורקית מוסטפא כמאל אטאטורק, צ'אפטאי מדגיש שגם ארדואן הוא למעשה "כמאליסט בארון", מהבחינה שהוא עדיין שואף להיות מוכר על ידי המערב כשותף שווה ערך. בכך צ'אפטאי למעשה מראה שלא הכול שחור בעתיד היחסים בין טורקיה ומדינות המערב.

הספר גם דן לא מעט בסוגיה של מדיניות החוץ הטורקית לאחר ניסיון ההפיכה הכושל במדינה ביולי 2016. טענה חשובה שמעלה צ'אפטאי בהקשר של נרטיב שארדואן קידם עוד לפני אירועי 2016, אך ביתר שאת אחר כך, היא שארדואן הוא קורבן שבגלל חוסר ברירה מדכא את אלו שמנסים לחתור תחתיו (עמ' 7). הגרסה של אנקרה לנרטיב זה ביחס לזירה הבינלאומית היא שארדואן רצה להפוך את טורקיה שוב למדינה גדולה ואכן התקדם בכיוון זה, אך המערב, בגלל שהוא מתעב את המוסלמים ולא רוצה לראות את שגשוגם, חתר תחת ההצלחה של טורקיה (עמ' 23). ההתייחסות המהירה של רוסיה ואיראן לצד ארדואן לאחר ניסיון ההפיכה הכושל, ומנגד התפיסה באנקרה שהמערב היה מהוסס בתמיכה בארדואן לאחר שהצליח לסכל את ניסיון ההפיכה, תרמה עוד יותר להתרחקות של טורקיה מהמערב (עמ' 266). עם הזמן, ובהתאם ל"נרטיב הקורבן", גם עלו האשמות קונספירטיביות באנקרה על כך שארצות הברית הייתה מעורבת בניסיון ההפיכה.

פרק 12 בספר נקרא "תיקון מסלול" ומתייחס לניסיון של טורקיה לשפר יחסים עם מספר מדינות וביניהן ישראל במחצית הראשונה של 2016, מכיוון שטורקיה חשה מבודדת במזרח התיכון. הקריאה בפרק במהלך שנת 2022, שבה אפשר לזהות שוב ניסיון של טורקיה לשיפור יחסים עם איחוד האמירויות, ערב הסעודית, מצרים, ישראל, ארמניה ויוון, היא חשובה. טורקיה עורכת תיקוני מסלול בתקופות של היותה במצבי חולשה, אבל כפי שתיקון המסלול ב־2016 החזיק שנים מועטות, כך גם יש לחשוש שתיקון המסלול הנוכחי הוא זמני. זאת כיוון שלא ברור אם מדובר רק בשינויים טקטיים, והשאיפה, כפי שצ'אפטאי מציג אותה, להפוך למעצמה העומדת בפני עצמה נותרה בעינה.

במדינה כמו טורקיה, שבה התרחשויות דרמטיות נראות חדשות לבקרים, אפילו ספר חדש יחסית מתיימן במהירות. כך בתקופה הנחקרת בספר רק מתחילה הירידה החדה בערך הלירה הטורקית – היחלשות שהואצה במידה משמעותית ב־2021. כך גם הספר אינו כולל עדיין את הסקרים המראים על הירידה הניכרת בתמיכה בארדואן, עד כדי סיכוי שיפסיד בבחירות לנשיאות המתוכננות ל־2023. עם זאת, הספר משרטט היטב את הגורמים להידרדרות ואת הכישלונות הטורקיים,

ד"ר גליה לינדנשטראוס היא עמיתת מחקר בכירה במכון למחקרי ביטחון לאומי ומתמחה במדיניות החוץ העכשווית של טורקיה. תחומי העניין הנוספים שלה הם סכסוכים אתניים, מדיניות החוץ של אזרבייג'ן, הסוגיה הקפריסאית והכורדים. gallia@inss.org.il

לפחות מבחינת מדיניות החוץ. הירידה בתמיכה בארדואן מאותתת גם על הצורך לדון ביום שאחרי תום שלטונו. ואולם כפי שצ'אפטאי מציג, טרם ברור עד כמה תיזכר המורשת שלו בהמשך כ"גדולה" (עמ' 302). מה שהספר מציג בצורה ברורה הוא שהשאיפות האימפריאליות של ארדואן היו מבוססות על כמה הנחות מוצא רעועות, ועל כן המצב הלא־פשוט שבו אנקרה ניצבת היום אל מול אתגרים פנימיים וחיצוניים אינו מפתיע.

ייעוד ומטרה, קול קורא

אפשרויות הפרסום

עדכן אסטרטגי מציע חמישה סוגי פרסומים:

“הבמה המחקרית” (The Research Forum) — מאמרים אקדמיים בהיקף של עד 8,000 מילים בעברית או 10,000 מילים באנגלית (כולל הערות ומקורות בסגנון APA7), בעלי אופי מחקרי ותיאורטי, במנעד רחב של נושאים הקשורים לביטחון לאומי. המאמרים עוברים שיפוט עיוור כפול (Double blind peer review). למאמרים יש להוסיף תקציר בהיקף של 100–120 מילים ורשימת מילות מפתח בהיקף של עד עשר מילים וביו קצר של הכותב/ת.

“ניתוח מדיניות” (Policy Analysis) — מאמרים שעיקרם ניתוח מדיניות בהקשרים של ביטחון לאומי, בני 1,500 עד 3,000 מילה בעברית ועד 4,000 מילים באנגלית, ללא הערות שוליים ועם הפניה למקורות באמצעות קישורית (Hyperlink), ללא רשימת מקורות בסופו. כן ניתן יהיה לצרף רשימת מקורות מומלצים לקריאה בסוף המאמר. המאמרים יכללו תקציר בהיקף של 100–120 מילים ורשימת מילות מפתח בהיקף של עד עשר מילים.

“ביקורות ספרים” (Book Reviews) — במדור זה יכללו סקירות ספרים בתחומי העניין של ביטחון לאומי במנעד הרחב של התחום בהיקף של 800–1,500 מילים ועד 2,000 מילים באנגלית כולל מקורות (בסגנון APA7).

“במת שיש” (The Professional Forum) — שיח נושאי רב־משתתפים או ראיון עומק בהיקף של 2,000–3,000 מילים ועד 3,500 מילים באנגלית כולל מקורות (בסגנון APA7).

“סקירת ספרות” (Academic Survey) — סקירת ספרות מקצועית עדכנית בתחום ספציפי הקשור לביטחון לאומי בהיקף של 1,800–3,000 מילים בעברית ועד 4,000 מילים באנגלית, כולל מקורות ורשימת מקורות נוספים מומלצים לקריאה (סגנון APA7).

עורכי **עדכן אסטרטגי**,

ד"ר קובי מיכאל וד"ר כרמית ולנסי

עדכן אסטרטגי, כתב עת רב־תחומי לביטחון לאומי, סייבר ומודיעין, הוא כתב עת שפיט דו־לשוני (עברית ואנגלית) בהוצאת המכון למחקרי ביטחון לאומי — אוניברסיטת תל אביב. כתב העת מוכר על ידי הו"ת ומופיע ברשימת כתבי העת למודל התקצוב. הוא משמש במה למחקר רב־תחומי, מקורי ועדכני בקשת רחבה של סוגיות הקשורות לביטחון לאומי, סייבר ומודיעין כתחום ידע. בכתב העת, שנוסד בשנת 1998 ורואה אור מדי רבעון, מתפרסמים מאמרים בנושאים הקשורים לישראל, המזרח התיכון, המערכת הבינלאומית ובמגמות גלובליות, שיש בהם כדי להעשיר ולאתגר את תשתית הידע בתחום הביטחון הלאומי. מטרת עדכן אסטרטגי היא תרומה לקיום דיון פורה ומעמיק בשאלות יסוד בחקר הביטחון הלאומי, תוך גישה המבכרת שילוב של הממד התיאורטי עם כתיבה מוכוונת מדיניות.

העת הנוכחית מזמנת שינויים תכופים במוסכמות יסוד הקשורות לביטחון לאומי ולאופן שבו הוא נתפש. חקר התחום מתפתח ומנסה להסתגל לפרדיגמות חדשות ולתמורות ברבדים הכרוכים זה בזה — טכנולוגיים (ובכללם מורכבויות עולם הסייבר), תרבותיים, צבאיים, מודיעיניים, חברתיים כלכליים ועוד. אתגר הבנת המציאות מתחדד עם הופעתן של אמיתות המתחרות זו בזו, ודווקא בשל כך חיוני קיומו של מחקר מבוסס עובדות ונתונים, שמתווך לכדי אמירות מעודכנות ומחדשות.

המערכת מעודדת חוקרות וחוקרים להציע מאמרים שטרם ראו אור באכסנייה אחרת, ושיש בהם כדי להציע תזה מקורית ומחדשת על ביטחון לאומי בראי דיסציפלינרי רחב: יחסים בינלאומיים, מדע המדינה, היסטוריה, כלכלה, משפט, תקשורת, גיאוגרפיה ולימודי סביבה, לימודי ישראל, מזרח תיכון ואסלאם, סוציולוגיה ואנתרופולוגיה, לימודי ביטחון ואסטרטגיה, טכנולוגיה, סייבר, יישוב סכסוכים ותחומים נוספים.

ברוח התקופה, עדכן אסטרטגי מעביר את כובד משקלו לנוכחות וזמינות ברשת. הגם שהגיליונות ימשיכו להתקבץ בחתך רבעוני, המאמרים שיאושרו לפרסום, לאחר תהליך שיפוט ועריכה, יפורסמו בגרסה מקוונת באתר כתב העת במתכונת *published first on-line*, ובשלב מאוחר יותר כחלק מהגיליון הרבעוני הרלוונטי.

