

עדכן אסטרטגי

כרך 12 | גיליון 3 | נובמבר 2009

ישראל

- 7** זכי שלום
הגדרת האויב בעימות א-סימטרי – מלחמת לבנון כמשל
- 17** ניצן פלדמן
שלום כלכלי: תאוריה מול מציאות
- 25** יפתח ש' שפיר
הייצוא הביטחוני הישראלי להודו: האתגרים והחששות

פלסטינים

- 35** שלמה ברום
הערוץ הישראלי-פלסטיני: "נשיאים ורוח וגשם אין"
- 45** ענת קורץ
הוועידה השישית של פת"ח: התפתחות, לא מהפך
- 57** גיורא איילנד, שלמה ברום, עודד ערן
הצעת מתווה להסדרי ביניים בין ישראל לרשות הפלסטינית

איראן

- 73** יואל גוז'נסקי
"עסקה רעה" – על גבולות הפשרה במשא ומתן הבינלאומי עם איראן
- 83** אמילי לנדאו
אם איראן, אז ישראל? נורמות גרעיניות מתחרות במזרח התיכון
- 93** אפרים קם
המשבר הפנימי באיראן

לבנון

- 101** אמיר קוליק
מלחמתו החשאית של חזבאללה בישראל

עדכן אסטרטגי

הרבעון **עדכן אסטרטגי** מיועד להעשיר ולהפכות את הדיון הציבורי בנושאים העומדים, או אמורים לעמוד, על סדר היום הביטחוני של ישראל והמזרח-התיכון.

המאמרים המופיעים ב**עדכן** נכתבים על-ידי חוקרי המכון ואורחיו. המאמרים מאופיינים בהיותם מכווני מדיניות. הדעות המובעות בהם הן של המחבר לבדו.

עורך ראשי

ד"ר עודד ערן

מנהל המערכת

משה גרונדמן

חברי המערכת

מאיר אלרון, ד"ר יהודה בן מאיר, שלמה ברום, משה גרונדמן, ד"ר אמילי לנדאו, ד"ר עודד ערן, ד"ר ענת קורץ, ד"ר אפרים קם, ד"ר ג'ודי רוזן, יורם שוייצר, פרופ' זכי שלום

מערכת מורחבת

ד"ר דן בן דוד, פרופ' עזר גת, פרופ' תמר הרמן, פרופ' אייל זיסר, אפרים הלוי, רב אלוף (מיל.) אמנון ליפקין שחק, פרופ' עמנואל סיוון, פרופ' אשר ססר, פרופ' איתמר רבינוביץ', שמעון שטיין, פרופ' שמעון שמיר, פרופ' גבי שפר

עיצוב גרפי: מיכל סמו-קובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל-אביב
דפוס: ארט, תל-אביב

המכון למחקרי ביטחון לאומי

רח' חיים לבנון 40, ת"ד 39950, תל-אביב 61398
טל' 03-6400400, פקס' 03-7447590, דוא"ל: info@inss.org.il

עדכן אסטרטגי מתפרסם בעברית ובאנגלית
תוכנו המלא מוצג באתר המכון: www.inss.org.il

© כל הזכויות שמורות
ISSN 0793-8950

עיקרי דברים

הגדרת האויב בעימות א-סימטרי – מלחמת לבנון כמשל / זכי שלום
המחבר בוחן את הדילמות שהתעוררו בישראל בעניין הגדרת האויב במלחמת לבנון השנייה תוך התמקדות בשתי סוגיות מרכזיות: א. ההתדיינות סביב הגדרת האויב ערב המלחמה; ב. מדוע לא הוכרעה סוגיה זו קודם שפרצה המלחמה. מדינת ישראל נאלצה להתמודד עם דילמה זו במשך שנים ארוכות כאשר ארגוני הטרור פעלו נגדה מתוך שטחן של מדינות ריבוניות. הדילמות החריפו על רקע העובדה שאותן מדינות ריבוניות, אשר מתוך שטחן פעלו ארגוני הטרור, היו בדרך כלל מדינות בעלות עמדות מדיניות מתונות בקשר לסכסוך הישראלי-ערבי ונחשבו מדינות פרו-מערביות. מבחינה זו הועמדה מדינת ישראל בפני אילון קשה על רקע ראייתה את שמירת יציבותם של משטרים אלה כאינטרס לאומי שלה ועל רקע ההתנגדות הטבעית של מעצמות המערב שישראל תתקוף בעלות ברית שלהן.

שלום כלכלי: תאוריה מול מציאות / ניצן פלדמן
גם אם נתעלם מהביקורת הרבה שהופנתה כלפי מחקרי הליברליזם המסחרי, ונישען רק על המודלים שפיתחו חסידי הרעיון המובהקים ביותר, נתקשה לתמוך בטענה כי הגברת שיתוף הפעולה הכלכלי בין ישראל לרשות הפלסטינית ויצירת תנאי צמיחה כלכלית בגדה יכולות לסלול את הדרך להשגת שלום מדיני. אמנם לפי המודלים העומדים בבסיס מחקרי הליברליזם המסחרי, שיפור ניכר במצב הכלכלי בגדה עשוי להפחית את הסבירות להתפרצותו של סבב אלימות נוסף בין הצדדים. עם זאת, שימוש במודלים אלו מלמד כי התמקדות בלעדית של ישראל בממד הכלכלי עשויה דווקא לתרום להגברת המתח המדיני בין הצדדים.

הייצוא הביטחוני הישראלי להודו: האתגרים והחששות / יפתח ש' שפיר
במאמר זה סוקר המחבר את ההתפתחויות באשר ליצוא הביטחוני של ישראל להודו, ומנסה להעריך את טיב הקשרים הביטחוניים בין השתיים. עוד בוחן המחבר את האתגרים הקשים העומדים בפני היחסים הביטחוניים בין השתיים וכן מעריך את הסיכוי להימשכותם והתבססותם של יחסים ביטחוניים גם בעתיד.

הערוץ הישראלי-פלסטיני: "נשיאים ורוח וגשם אין" / שלמה ברום
מאז נכנס הנשיא אובמה לתפקידו חלפו כבר שמונה חודשים בהם נשמעו הצהרות של דוברים בממשלו על תכנית שאפתנית ליישב את הסכסוך הישראלי-ערבי על מרכיביו השונים, ועדיין אין תזוזה משמעותית בעניין. מטרת המאמר היא לבחון את הסיבות למצבו הנוכחי של ערוץ ההידברות הישראלי-פלסטיני ולגזור מסקנות בנוגע לאפשרויות ההתקדמות ולדרכי הפעולה שרצוי כי ארצות הברית תגבש עם הצדדים.

הוועידה השישית של פת"ח: התפתחות, לא מהפך / ענת קורץ
תוצאות הבחירות למוסדות פת"ח, אשר נערכו בוועידה השישית של התנועה, שהתכנסה באוגוסט 2009 בבית לחם, מיסדו רשמית יחסי כוחות שהתגבשו בשורותיה במשך כשני עשורים. גם האסטרטגיה והמצע המדיני שהוסכמו על משתתפיה לא היו מהפכניים, אלא ביטאו עיקרי מדיניות מוכרים. במאמר זה ינותחו סיכומי הוועידה, תיבחן משמעותם לסיכויי הפשרתו של הקיפאון בתהליך המדיני הישראלי-פלסטיני, ותוצג טענה כי דרכה של פת"ח מכאן ואילך תושפע משמעותית מן הדינמיקה שתתפתח בזירה הפלסטינית ובזירה הישראלית-פלסטינית, לאו דווקא מתכתיבים מוצהרים בלבד.

הצעת מתווה להסדרי ביניים בין ישראל לרשות הפלסטינית / גיורא איילנד, שלמה ברום, עודד ערן
המחברים מציגים תפיסה המבקשת לעקוף את הקושי להגיע להסכם קבע בין ישראל לפלסטינים בלוח זמנים קצר וליישמו בעיקר בתחומים הרגישים, ועם זאת למנוע קיפאון וליצור תהליך של משא ומתן שיטפל בבעיות הניצבות בפני שני הצדדים וישכנע את שני הציבורים שיש ביכולתם לחיות זה לצדו של זה. חלופה אפשרית, לדעת המחברים, היא תהליך הדרגתי של הגעה להסכמים חלקיים ויישומם, כך שיקרבו את הצדדים להסכם הקבע, גם אם הם מתקשים במהלך התהליך להגיע להסכם בנושאים רגישים שונים. הצעת המתווה להסדרי ביניים בין ישראל לרשות הפלסטינית נדונה בצוות של המכון למחקרי ביטחון לאומי בראשותם של אלוף (מיל') גיורא איילנד, תת-אלוף (מיל') שלמה ברום וד"ר עודד ערן, ראש המכון.

"עסקה רעה" – על גבולות הפשרה במשא ומתן הבינלאומי עם איראן / יואל גוז'נסקי

אי-היכולת להביא את איראן לעצור את תכניתה הגרעינית עלולה להביא, אולי כבר הביאה, את ארצות הברית להשלמה, שלא מרצון, עם השארת יכולת העשרת

אורניום בשטחה. מאמר זה מבקש להתחקות אחר גבולות הפשרה האפשריים במשא ומתן עם איראן וכן אחר ההיתכנות והמשמעויות של פשרה אפשרית זו. החדשות הרעות מבחינתה של ישראל: עם פשרה או בלעדיה, אפשר כבר היום להגדיר את איראן "מדינת סף" גרעינית או כזו המצויה סמוך לו.

אם איראן, אז ישראל? נורמות גרעיניות מתחרות במזרח התיכון /

אמילי לנדאו

מבט קרוב במציאות המזרח-תיכונית בתחום הגרעיני בעבר ובהווה – בפרט בהקשר של תביעות קודמות מישראל להתייחס לסוגיה הגרעינית – עשוי לסייע להסביר מדוע משא ומתן עם איראן על שאיפותיה הגרעיניות לא צריך להיות שבוי בציוויים הנורמטיביים של סדר היום הגלובלי של פירוק נשק גרעיני. מטרת הניתוח המובא במאמר היא לחשוף נורמות מתחרות שאינן נופלות בחשיבותן מנורמת השוויון, תוך כדי המחשה כי הדיון על אתגר הגרעין האיראני צריך להתקיים מתוך התייחסות לאילוצים ולסדר היום הפוליטי של המזרח התיכון.

המשבר הפנימי באיראן / אפרים קם

התסיסה שפרצה באיראן ביוני 2009 לא נבעה ביסודה מהטענה בדבר זיוף תוצאות הבחירות לנשיאות. טענת הזיוף הייתה הזרז להתפרצות, לא הגורם לה. את בסיס המחאה יצרו התסכול וחוסר שביעות הרצון של חלק גדול מהציבור האיראני מאופיו של המשטר ומהתנהלותו בענייני הפנים. איראנים רבים אינם מוכנים עוד לשאת את התערבותו של המשטר האסלאמי בחיי הפרט ואת משטר הדיכוי שהנהיג, אשר גברו מאז תחילת כהונתו של מחמוד אחמדי-נג'אד כנשיא ב-2005. המחבר מנתח את שורשי המרי, את משמעויותיו ואת כיווני התפתחותו האפשריים.

מלחמתו החשאית של חזבאללה בישראל / אמיר קוליק

מטרתו של מאמר זה היא להתמקד בפן המודיעיני של היריבות בין ישראל לחזבאללה ובעיקר, בפעילותו החשאית של חזבאללה נגד ישראל, כמו שנחשפה בשנים האחרונות באמצעות פרשיות ריגול שונות. באמצעות סקירת מקרי הריגול הבולטים מנסה המחבר לאפיין מערכה חשאית זו, להסיק מסקנות בנוגע לדרכי פעולתו של חזבאללה, למטרותיו ולמשמעויות הנובעות מכל אלה עבור ישראל.

הגדרת האויב בעימות א־סימטרי – מלחמת לבנון כמשל

זכי שלום

מבוא

התופעה המכונה 'עימות א־סימטרי' או 'עימות בעצימות נמוכה' מציבה בפני המערכת הבינלאומית, ובעיקר בפני מדינות דמוקרטיות, דילמות בעלות אופי ייחודי. דילמות אלה לא היו מוכרות בתקופת 'המלחמות הקלאסיות', שצבאות סדירים נלחמו בהן זה מול זה. למלחמות סדירות אלה היו חוקי משחק משלהן. בתקופות אלה בדרך כלל היה ברור מתי נפתחה המלחמה, מי פתח במלחמה וכיצד היא הסתיימה. גם ההכרעה במלחמות אלה הייתה בדרך כלל ברורה, ונוסחה לעתים קרובות במסמכים רשמיים. לא כך המצב כאשר מדובר בעימותים עם כוחות לא סדירים.

דילמות ייחודיות מתעוררות במקרים אשר בהם ארגון הטרור פועל מתוך שטחה של מדינה ריבונית נגד מדינה אחרת. במקרה כזה מתעוררת במדינה המותקפת על ידי ארגון הטרור השאלה הבסיסית מיהו האויב, דהיינו נגד מי היא צריכה לכוון את פעולות הענישה והתגמול שלה. מקובל להניח כי מבחינת החוק הבינלאומי מדינה ריבונית אמורה לשאת באחריות לכל פעולה המתבצעת משטחה נגד מדינה אחרת, והיא זו שאמורה להיות הכתובת לפעולות תגמול והרתעה מצד המדינה המותקפת.

בפועל, בדרך כלל תמונת המצב מורכבת הרבה יותר. במקרים רבים ארגון הטרור פועל בתוך מדינה ריבונית כמדינה בתוך מדינה. משמע, הוא שולט בפועל על שטחים בתוך המדינה הריבונית, ואינו מאפשר לממשלה החוקית באותה מדינה לממש את ריבונותה הלכה למעשה. בפועל הוא נחשב אויב של המדינה הריבונית, בדיוק כמו שהוא אויב של המדינה המותקפת על ידו. עובדה זו מציבה בפני המדינה המותקפת דילמה: אם ראוי הדבר ואם הוא משרת את האינטרסים

פרופ' זכי שלום

שלה לתקוף מדינה ריבונית שבפועל אפשר לראות בה מעין בעלת ברית שלה, במובן זה ששתיהן נמצאות בעימות עם אותו אויב.

מדינת ישראל נאלצה להתמודד עם דילמה זו במשך שנים ארוכות כאשר ארגוני הטרור פעלו נגדה מתוך שטחן של מדינות ריבוניות. הדילמות שהוצגו לעיל החרפו על רקע העובדה שאותן מדינות ריבוניות, אשר מתוך שטחן פעלו ארגוני הטרור, היו בדרך כלל מדינות בעלות עמדות מדיניות מתונות בקשר לסכסוך הישראלי-ערבי. ממילא הן נחשבו מדינות פרו-מערביות. מבחינה זו הועמדה מדינת ישראל בפני אילוף קשה על רקע ראייתה את שמירת יציבותם של המשטרים המתונים במדינות אלה כאינטרס לאומי שלה ועל רקע ההתנגדות הטבעית של מעצמות המערב שישראל תתקוף בעלות ברית שלהן. התביעה מישראל הייתה במשך השנים להתמקד בעיקר באמצעי מיגון נגד פעילות ארגוני הטרור, ואם בכל זאת תידרש פעולת תגמול, למקד את הפעולה נגד ארגוני הטרור או מדינות קיצוניות התומכות בהם, ולהימנע ככל האפשר מפגיעה בבעלת הברית. בהקשר זה דובר בעיקר על לבנון וירדן.

למסכת שיקוליה של ישראל בקשר להגדרת האויב בעימות עם ארגוני הטרור התווספו שיקולים נוספים בעלי אופי מבצעי ומוסרי. בדרך כלל ארגוני הטרור פועלים מתוך ריכוזים של אוכלוסייה אזרחית שאינה מעורבת באורח פעיל בלחימה. עובדה זו יוצרת קשת רחבה של דילמות בפני מדינת ישראל בבואה להכריע על דרכי הלחימה שלה. בין השאר עולות השאלות האלה: האם קיימת יכולת ממשית לפגוע בחוליות של ארגוני הטרור המסתתרות בתוך ריכוזים של אוכלוסייה אזרחית או מפוזרות בקבוצות קטנות בשטחים רחבים; מה המחיר שישראל מוכנה לשלם בגין עימות חזיתי עם חוליות אלה; עד כמה מותר למדינת ישראל לסכן אוכלוסייה אזרחית ב'מדינת הטרור' כדי ליצור לחץ על ארגוני הטרור.¹

במאמר זה אנסה לבחון את הדילמות שהתעוררו בישראל בעניין הגדרת האויב במלחמת לבנון השנייה. אתמקד בהקשר זה בשתי סוגיות מרכזיות:
א. ההתדיינות סביב הגדרת האויב ערב מלחמת לבנון השנייה.
ב. מדוע לא הוכרעה סוגיה זו קודם שפרצה המלחמה.

ההתדיינות סביב הגדרת האויב

החטיפה שהובילה למלחמת לבנון החלה בסביבות השעה 9:00 בבוקר 12 ביולי 2006. באירוע זה נהרגו שלושה חיילים, שניים נפצעו, ועוד שני חיילים – אלדד רגב ואהוד גולדווסר – נחטפו על ידי חזבאללה. בניסיון לחלץ את החטופים נהרגו חמישה לוחמים. בסך הכול היו לצה"ל באותו יום שמונה הרוגים, שני פצועים ושני חטופים. את משמעותו הקשה של אירוע זה צריך לבחון על רקע אירועים דומים,

חמורים פחות מבחינת התוצאות, אשר אירעו בגבול הלבנון בחודשים שקדמו לפרוץ המלחמה. לכל אלה נלוו הצהרות לוחמניות ומתגרות של ראשי חזבאללה, שהעלו על נס את התעוזה של לוחמי החזבאללה אל מול 'הצבא החזק במזרח התיכון'. מדיניות ההבלגה וההכלה שאימצה מדינת ישראל מאז הנסיגה מלבנון (מאי 2000) יצרה רושם של שחיקה חמורה מאוד בדימוי ההרתעתי של מדינת ישראל מול חזבאללה. בנסיבות אלה היה ברור שפעולה זו, כמו שנסיגה, אינה יכולה להישאר ללא תגובה מצד ישראל. היעדר תגובה ראויה בנסיבות שנוצרו, משמעותה הייתה בהכרח פגיעה קריטית ביכולת ההרתעה של ישראל.

ראש הממשלה זימן ישיבת קבינט לשעה 20:30 בערב, שעות רבות לאחר שהסתיים האירוע הקשה. הישיבה הייתה אמורה להכריע את אופי התגובה של ישראל ואת יעדיה. עד כינוסה של ישיבת הקבינט נערכו דיונים קדחתניים בדרגים ובהרכבים מגוונים בסוגיית יעד התגובה, אופייה והיקפה. בדיונים אלה בלטו שתי גישות בעלות אופי מנוגד במידת מה בקשר להגדרת האויב שנגדו תמוקד תגובת ישראל – לבנון וחזבאללה. יודגש כי שום הצעה מן ההצעות לא ביקשה להתמקד בלעדית ביעד אחד מוגדר. שתיהן דיברו על הצורך לפגוע הן בלבנון והן בחזבאללה. הוויכוח נגע לשאלת המינון והעיתוי של הפגיעה בכל אחד מן היעדים.²

הגישה האחת ביקשה להטיל את מלוא האחריות לאירוע על לבנון וממשלתה. לבנון, כך נטען, היא מדינה ריבונית בעלת מוסדות ממשל מוכרים. יש לה יכולת לאכוף את סמכויותיה ברחבי המדינה אם תרצה בכך ממש. בהתאם לכך היא הציעה שהתגובה של ישראל לאירוע תתמקד בפגיעה קשה ביעדי תשתית בלבנון. דובר בעיקר על מתקני חשמל ודלק ועל שדה התעופה של בירות. בדיון ביטחוני שקדם לישיבת הקבינט נתן הרמטכ"ל חלוץ ביטוי חד-משמעי לדעותיו בהקשר זה: 'צריך להסתכל על האירוע הזה כנקודת מפנה בדיאלוג שמתקיים בין ישראל ולבנון. צריך לגלגל את כל האונס על ממשלת לבנון, ולא נחסוך מלפגוע בחזבאללה איפה שאנו יכולים [...] לא יעלה על הדעת שלא נתקוף מטרות של חזבאללה'.³ עמדת הדרג הצבאי נדחתה: 'חשבת', אמר דן חלוץ, 'מן היום הראשון שעלינו לראות את מדינת לבנון כמקשה אחת וככתובת אחת לפעולתנו המבצעית. עמדתי זו לא התקבלה'.⁴

ההצעה לפגוע ביעדי תשתית בלבנון כמו שהובאה על ידי ראשי הצבא, נועדה, כדברי חלוץ, 'לדחוף את חזבאללה אל מעבר לסף שהוא צעד עליו, באמצעות פעולה מעבר לציפיות שלהם, פעולה שתבהיר כי המחיר שנגבה מן הצד השני גבוה מפוטנציאל הרווח שלו'. עם זאת, למרות הניסוח ה'אימתני' הייתה ההצעה שהביא הדרג הצבאי בקשר לפגיעה בתשתיות מדודה ומוגבלת. היא לא נועדה לשתק את המערכת האזרחית בלבנון (אף שהדבר היה אפשרי) אלא לגרום לה נזק

שיכביד על מהלך החיים של תושביה, ויניע אותם, כך קיוו, ללחוץ על ממשלת לבנון לפעול להצרת צעדיו של חזבאללה ופעילותו נגד ישראל. על פי דו"ח וינוגרד, הציע ראש אגף מבצעים באותה תקופה, האלוף גדי איזנקוט: 'פגיעה בשתי תחנות כוח וגרימת נזק חלקי של 20-30 אחוז מתצרוכת החשמל בלבנון, במרכז האבטחה של חזבאללה בבירות, בתחנת אל מנאר, בשדה התעופה בבירות ובמשגרי הפאג'ר'.⁵ הגישה השנייה אומצה על ידי ראש הממשלה ושר הביטחון ועל פי דו"ח וינוגרד נתמכה גם על ידי ראשי השב"כ והמל"כ באותם ימים. היא ביקשה למקד את התגובה בחזבאללה. עוד בדיון המוקדם, כאשר הציע הרמטכ"ל חלוץ לתקוף מיד את שדה התעופה בבירות נתן שר הביטחון עמיר פרץ ביטוי להסתייגותו מפגיעה ביעדי תשתית בלבנון: 'אם אפשר לטפל בעמדות הפאג'ר', הוא אמר, 'זה יותר הגיוני מאשר לתקוף בשדה התעופה'.⁶

אולמרט, שתבע למקד את התגובה נגד חזבאללה, העלה נימוקים כבדי משקל השוללים את ההצעה לפגיעה בתשתיות בלבנון. הוא הבהיר שהקהילה הבינלאומית מבינה את הכורח של ישראל להגיב בחומרה על הפגיעה הקשה בה, אך היא תובעת כי הפגיעה תכוון אל הארגון אשר יזם את הפעולה המתגרה ולא נגד לבנון. מדבריו השתמע החשש שאם תכוון ישראל את תגובתה נגד לבנון היא תאבד את אהדת העולם ואת התייחסותו הסלחנית לתגובותיה. מלבד זה, הוא טען כי אין זה מובן מאליו שפגיעה ביעדים אזרחיים בלבנון תביא בסופו של דבר להחלשת חזבאללה. 'לכן', הוא סיכם, 'צריך להתרכז במטרות חזבאללה'. לא ברור עד כמה הוא דיווח לשרי הקבינט על הלחצים שהופעלו עליו מצד הממשל האמריקאי והבריטי להימנע מפגיעה ביעדי תשתית בלבנון ועד כמה השפיעו לחצים אלה על עיצוב עמדותיו באותו לילה.⁷ מטבע הדברים נתקבלה אפוא בסופו של דבר עמדתם של ראש הממשלה ושר הביטחון, והמערכה בלבנון התמקדה במאמצים לפגוע בחזבאללה ובלוחמיו ולא בלבנון.

המשמעויות של הגדרת לבנון כאויב

הגדרת מדינת לבנון כאויב ומיקוד התגובה ביעדי תשתית בלבנון, כמו שהציע הרמטכ"ל, אינו מהלך נטול סיכונים. קרוב לוודאי שמהלך כזה היה נתקל בביקורת בינלאומית, ובכלל זה מצד ארצות הברית, שאת היקפה ואת מידת האינטנסיביות שלה קשה להעריך. הממשל האמריקאי תבע מישראל במפגיע ביום שבוצעה החטיפה להימנע מפגיעה ביעדי תשתית, העלולה לסכן את יציבותה של ממשלת סניורה. אפשר להניח שהממשל היה רואה בעין רעה סירוב של ישראל לאמץ את עמדותיו בהקשר זה. קשה להעריך את התרגום המעשי של עמדה ביקורתית זו מצד הממשל.

סיכון אחר הכרוך בפגיעה ביעדי תשתית בלבנון נוגע להשלכות על יציבותו של המשטר בלבנון בראשות פואד סניורה. זהו משטר מתון ופרו-מערבי, הרואה בחזבאללה יריב מר, אולי אף אויב. ההנחה המקובלת היא שמשטר זה הוא בעל ברית טבעי לישראל, ולפיכך אל לה לנקוט צעדים שיחלישו אותו או יערערו את יציבותו. אכן, פגיעה בתשתיות הייתה עלולה להביא למהומות קשות בלבנון שיפגעו ביציבות המשטר. עם זאת, קשה להעריך את המשמעות המעשית שהייתה עלולה להיות לכך על יציבות המשטר.

מאידך צריך לזכור שפגיעה בתשתיות לא בהכרח כרוכה בפגיעה בנפש בהיקף נרחב. מדובר בפגיעה הפיכה ובעלת אופי כלכלי בעיקרו של דבר. עובדה זו הייתה אמורה לצנן את הביקורת מצד מדינות המערב.

אני סבור, אם כי אין ודאות בכך, שהגדרת לבנון כאויב הייתה מאפשרת לישראל לצאת מן המערכה בתוך פרק זמן קצר יחסית, ותוך כדי הצגת הישגים אסטרטגיים רבי-חשיבות, ובראשם העצמת הדימוי ההרתעתי של ישראל: פגיעה בתשתיות הייתה מפגינה את נחישותה של מדינת ישראל לשמור על ביטחון אזרחיה גם במחיר של מחלוקת עם מדינות מערביות, ובראשן ארצות הברית: 'בבסיס המלצתי', אמר חלוץ, 'עמדה גישה של פעולה בעצמה גדולה, הרבה מעבר לציפיות היריב. תפיסה שיסודותיה באמונה, שאם חפצי חיים אנו כמדינה עצמאית בזירה המזרח תיכונית, עלינו ליצר הרתעה, לפעול בנחישות ולעתים אף בדרך פעולה של "בעל הבית השתגע"'.⁸

מיקוד הפגיעה ביעדי תשתית בלבנון היה מפגין שישאל שומרת על אמינותה ומממשת את הצהרות מנהיגיה כי תראה בלבנון אחראית לכל פעולה של חזבאללה נגדה וכי תגבה מלבנון מחיר כבד בשל כך. הרתעתה של ישראל מול חזבאללה נשחקה במשך שנים, בין השאר משום שישראל לא מימשה את איומיה לפעול בנחישות נגד התגרריות נגדה לאחר הנסיגה מלבנון במאי 2000: 'תגובותינו', אמר חלוץ, 'היו רפות שלא כהצהרותינו לפני הנסיגה אשר התחייבו כי לבנון תבער אם חזבאללה יפעל נגדנו [...] אימצנו גישה של ריסון, איפוק ותגובה סמלית, אשר עודדה את הצד השני למתוח את החבל עד קרוב לסף קריעתו'.⁹

המשמעויות של הגדרת חזבאללה כאויב

בנסיבות הקיימות בלבנון ישראל הייתה חייבת להבהיר לממשל האמריקאי שיכולתה להכריע את חזבאללה בעימות ישיר עמו מצומצמת מאוד, אולי אפסית; ואם למערב יש עניין שישראל היא זו שתצא מנצחת מן העימות, יש לאפשר לה חופש פעולה רחב, ובכללו פגיעה ביעדים של לבנון. קיימת אפשרות שבעלות בריתה של ישראל במערב, ובעיקר ארצות הברית, היו מגלות הבנה לטעון של ישראל.

בסופו של דבר, שלא כהערכות אשר שררו ערב המלחמה כי הממשל האמריקאי ינסה לעצור את ישראל, גילה הממשל האמריקאי הבנה רבה לצורך של ישראל לפעול בעצמה ובנחישות כדי להצר את צעדיו של חזבאללה: האלוף קפלינסקי אמר:

חיכינו שהממשל האמריקאי יעצור אותנו. תפיסה זו הייתה שגויה לחלוטין. נכשלנו בניתוח הצרכים שלהם וההבנות שהתגבשו בקרבם באותו זמן בקשר לחזבאללה. האמריקאים הבינו כמונו את חשיבות המערכה לישראל, לעולם ולתפיסת העולם שהם מייצגים. לפיכך העניקו לנו חופש פעולה מלא.¹⁰

דה עקא, מסקנה זו לא הושמעה באוזני הממשל האמריקאי מן הטעם הפשוט – היא קנתה לה אחיזה רק לאחר המלחמה. קודם למלחמה, להוותנו, רווחה ההערכה כי ישראל יכולה להביא להכרעה במערכה נגד חזבאללה וכי אפשר להשיג הכרעה זו בעיקר באמצעות הפעלה מסיבית של חיל האוויר.

על רקע זה מתבקשת המסקנה שלקראת עימות עתידי בלבנון ישראל חייבת להבהיר לקהילייה הבינלאומית כי יעד התגובה שלה חייב להיות לבנון ולא חזבאללה. האלוף איילנד התייחס למה שישראל צריכה לעשות לקראת תרחיש כזה, ואמר את הדברים האלה:

הדבר הנכון לעשותו הוא להסביר לעולם כי בפעם הבאה שישראל תיאלץ לצאת למערכה נגד חזבאללה מדינת לבנון לא תיוותר חסינה. המלחמה תהיה לא רק בין ישראל וחזבאללה אלא גם בין ישראל ולבנון [...] רק אמירה עקבית מעין זו תבטיח שאם תפרוץ מלחמה תוצאותיה יהיו שונות לחלוטין מאלה של מלחמת לבנון השנייה.¹¹

בתום המלחמה נטען, במידה רבה של צדק, שהגדרת החזבאללה כאויב הובילה את צה"ל למלחמה שסיכויו לצאת ממנה כשידו על העליונה היו נמוכים מאוד, אם לא אפסיים. במלחמה זו, כאשר האויב הוא חזבאללה, התקשה צה"ל לתת ביטוי אפקטיבי לעליונות הכמעט מוחלטת שהייתה לו ברוב מכריע של הפרמטרים הרלוונטיים להכרעה במצב של עימות. לצה"ל הייתה עדיפות מכרעת, כמעט אינה ניתנת להשוואה מול חזבאללה, בכוח אדם, בכמות ובאיכות של נשק, ביכולת טכנולוגית, בעצמת האש, במודיעין, באיכות הפיקוד והלוחמים ועוד, ואולם בסופו של דבר נגרר צה"ל למלחמה ב'מגרשו הביתי' של חזבאללה, במקום שהארגון יכול לתת ביטוי ליתרונות היחסיים שיש לו מול צה"ל. כל זאת כאשר העורף הישראלי היה נתון לירי מסיבי של טילים של צה"ל לא היה מענה להם.

ההכרעה סביב הגדרת האויב – תהיות ללא מענה

תהליך הגדרת האויב ערב מלחמת לבנון השנייה אינו יכול שלא לעורר תהיות. אירוע החטיפה היה צפוי חודשים רבים לפני התרחשותו. ראש הממשלה הבהיר

בעדותו בוועדת וינוגרד כי מאז נכנס לכהונתו כממלא מקום ראש הממשלה, ב־4 בינואר 2006, הייתה סוגיית לבנון בראש מעייניו: 'אני', הוא אמר לוועדה, 'כל הזמן עוסק בנושא אחד: צפון הארץ. אני מרגיש שמשם תיפתח הרעה. מתאר איום זה [החטיפה] היה נראה לנו ודאי. דיברנו עליו בוודאות שאין גדולה ממנה'. עדויות דומות נשמעו גם מצד ראשי הצבא, ובכללם אלוף הפיקוד אודי אדם.¹²

מלבד זה, מהתבטאות אחת של ראש הממשלה בדיון ביטחוני שהתקיים חודשים אחדים לפני פרוץ המלחמה אפשר לכאורה ללמוד כי ראש הממשלה, וקרוב לוודאי גם אישים אחרים בדרג הביטחוני, ראו בחטיפה לא רק אות של משבר אלא אופציה העשויה להעניק לישראל הזדמנות מוצדקת לשנות מן היסוד את מערכת כללי המשחק שנתקבעו בינה ובין לבנון וחזבאללה בשנים קודמות. בדיון ביטחוני ב־10 במאי 2006 אמר אולמרט: 'אם היינו יכולים להגיע למצב שבסיומו צבא לבנון יהיה פרוס בדרום, חזבאללה ייסוג לאחור ויפורק מנשקו [...] אם יש דבר כזה שהתוצאה שלו יכולה להיות הסרת האיום של חזבאללה זה מעניין אותנו מאוד'.¹³

ועדת וינוגרד קבעה: 'לא מצאנו להערה חשובה זו תימוכין או אזכורים נוספים'. ואולם בעדותו של חלוץ לפני הוועדה הוא נתן גם ביטוי להלך מחשבה דומה. חלוץ סקר את האירועים האלימים שקדמו לחטיפה ואת ניסיונות החטיפה. בעקבות אירוע ירי מצד אנשי חזבאללה שהביא לפציעה של חייל ואזרח במנרה, הוא, חלוץ, העלה הצעה ולפיה אם יקרה אירוע דומה בעתיד 'אנחנו משנים את מדיניות הפעולה שלנו בקו הצפון ומנצלים אותו בשביל להרוס את תשתיות חזבאללה לאורך הקו'.¹⁴ אנו יכולים להניח שהלך מחשבה מעין זה היה מקובל גם על שרים בממשלה ועל גורמים מגוונים במערכת הביטחון.

תמונת המצב הנשקפת לנגד עינינו מצביעה על כך שבשנת 2006 התגבשה בקרב אישים בכירים בהנהגה בישראל ההכרה שיש כורח להביא לשינוי דרסטי במאזן הכוחות ובכללי המשחק שנתקבעו במשך שנים בין ישראל מצד אחד ובין חזבאללה ולבנון מצד אחר. עם זאת, למדינת ישראל לא היה נוח ליזום מהלך חד-צדדי לשינוי הסטטוס קוו. ישראל נזקקה למעשה התגרות של חזבאללה שיעניק לה עילה מוצדקת לפעול באורח הסלמתי ובמגמה של עימות מלחמתי כדי לשנות את המציאות הבלתי נסבלת שנוצרה בגבול לבנון.

על רקע זה אפשר להבין ביתר שאת את הצורך שראה ראש הממשלה – וקרוב לוודאי, שראו גם שרים אחרים בהנהגה – להכריע בעוד מועד על הגדרת האויב בלבנון. כחודשיים לאחר שנכנס לתפקידו כממלא מקום ראש הממשלה (ב־5 במרס 2006) זימן ראש הממשלה אולמרט דיון בפורום ביטחוני בכיר בשאלת מדיניות התגובה בלבנון במקרה של פעולת חטיפה. בדיון אמר אולמרט דברים מפורשים

למדי בנוגע לצורך לקבוע בעוד מועד מיהו האויב בלבנון שכלפיו תופנה תגובת צה"ל. כך מתועד הדו"שיח בין ראש הממשלה ובין הרמטכ"ל בדו"ח וינוגרד:

[אולמרט]: אנחנו צריכים להיות מוכנים עם דפוסי תגובה שמותאמים לסוג הגירוי שיתקיים. ראש הממשלה הביע תקווה ש'מישהו מכין את התכניות האלה'. הרמטכ"ל הוסיף ש'התכניות קיימות'. ואולמרט ביקש ש'בהזדמנות קרובה היינו רוצים לשמוע אותן'. הרמטכ"ל הוסיף: 'הן קיימות ומאושרות על ידי כולם'. ראש הממשלה אמר: 'לא הייתי רוצה להמתין חלילה לאירוע כדי להתחיל לשקול [את יעד ואופי התגובה]'.¹⁵

למשמע דברים כה נחרצים קשה להאמין כי בסופו של דבר נותרו תביעותיו של ראש הממשלה ללא מענה כלשהו. קרוב לוודאי כי קביעתו של הרמטכ"ל שהתכניות 'מאושרות על ידי כולם' התייחסה לממשלת אריק שרון. אולמרט, על פי קביעת ועדת וינוגרד, לא קיבל מצה"ל עד יום המלחמה את תכניות התגובה המוכנות, שקרוב לוודאי כי היו בידיו. ועדת וינוגרד קבעה בהקשר זה: 'לא מצאנו עדות לכך שתכניות אלה אכן הוצגו לראש הממשלה או לקבינט המדיני-ביטחוני בצורה מלאה ומסודרת, וממילא – אושרו על ידם'.¹⁶

מסתבר כי ראש הממשלה אמר את דברו, אך שום מנגנון מעקב במשרד ראש הממשלה לא טרח לוודא כי דבריו מיושמים הלכה למעשה. אין אפשרות לקבוע חד-משמעית את הסיבה לכך. ראש הממשלה ניסה בעדותו בוועדה להמעיט בחשיבות שהייתה להגדרה מראש של יעדי התגובה ואופייה, שכן מרכיבים רבים הנוגעים לעיצוב התגובה של ישראל הם בגדר נעלם. 'יש המון תנאים של חוסר ודאות', הוא אמר לוועדה,

אי-אפשר לייצר פלטפורמה מדויקת שתהלוך את כל היכולות שלנו, את כל התנאים שלנו, את כל הצרכים שלנו, את כל העדיפויות שלנו, והיא תהיה מוכנה ב-12 ביולי, ויבוא ראש הממשלה ויקבל החלטה פשוטה מאוד [למשל אותה]. אתה צריך לפעול בתנאים של חוסר ודאות.

אולמרט, על פי קביעת ועדת וינוגרד, לא קיבל מצה"ל עד יום המלחמה את תכניות התגובה המוכנות. ועדת וינוגרד קבעה בהקשר זה: 'לא מצאנו עדות לכך שתכניות אלה אכן הוצגו לראש הממשלה'.

לא ידוע אם היה אולמרט מודע לכך שדברים אלה עומדים, לכאורה לפחות, בסתירה לתביעתו מן הרמטכ"ל לקבל פרטים מדויקים על תכניות התגובה של צה"ל.¹⁷ מסתבר כי לדרג הצבאי הייתה תמונה ברורה של יעד התגובה שתתממש במקרה של פעולת חטיפה של

חזבאללה וכן של אופייה. בעדות לפני הוועדה הציג הרמטכ"ל חלוץ את תכנית צה"ל לתגובה בעקבות פעולת חטיפה. התכנית כללה הפצצה אווירית מסיבית בלבנון, קרוב לוודאי נגד יעדי תשתית ונגד יעדי חזבאללה במשך כמה ימים. רק בשלב מאוחר יותר אמורה הייתה, על פי התכנית, להתבצע פעילות קרקעית

מוגבלת לאורך הקו במגמה להרוס את קווי הביצורים שבנה חזבאללה לאורך קו הגבול. עם זאת, מחילופי הדברים בין חברי הוועדה ובין חלוץ מסתבר כי תכנית זו לא הובאה לידיעת הדרג המדיני, וממילא לא קיבלה את אישורו. להלן הדיאלוג בוועדה בסוגיה זו כמו שהוא מתועד בדו"ח וינוגרד:

השופט וינוגרד אומר לחלוץ: 'אתה מציג לנו תמונת מצב שלך הייתה תכנית די סדורה הכוללת תקיפות מסיביות של חיל האוויר, כולל מתקני תשתית בלבנון, אחר כך תבוא פעילות קרקעית מצומצמת לאורך הקו. אני לא מצאתי שאתה בא לראש הממשלה, לדרג המדיני ואומר לו: תראה זו התכנית. שום דבר כזה לא נאמר'. דן חלוץ מאשר את הדברים.¹⁸

אין לנו הסבר חד-משמעי מדוע לא טרח הדרג הצבאי לקבל מן הדרג המדיני אישור בעוד מועד ליעדי התגובה שלו במקרה של פעולת חטיפה. מעדותו של חלוץ בוועדה השתמע כי הוא היה יכול להבין שראש הממשלה נוטה לאמץ תגובה לא מידתית ויאשר פעילות התקפית נרחבת במקרה של פעולת חטיפה מצד חזבאללה. לדבריו, לאחר תקריות אש וירי שהיו בין צה"ל ובין חזבאללה הוא קיבל הנחיה מראש הממשלה להרחיב את 'סל המטרות' לפגיעה במקרה של אירוע חריג נוסף בגבול. בדיעבד הסתבר כי ההסתמכות של הרמטכ"ל על הבנות חד-צדדיות הייתה לא רלוונטית לאירועי 12 ביולי 2006. גם אם נטה ראש הממשלה להסכים להרחבת 'סל המטרות'. אין זה אומר כי הוא אימץ את עמדת הרמטכ"ל למקד את התגובה בתשתיות של לבנון.

סיכום

ביום 12 ביולי 2006 ניצבה מדינת ישראל בפני איום חמור ביותר על אינטרסים חיוניים שלה מצד חזבאללה. נדרשה הכרעה מיידית על דרך התגובה שתנקט.

ההנהגה בישראל עמדה במצב של חוסר בהירות ומחלוקת פנימית בסוגיה האסטרטגית החשובה ביותר בנסיבות שנוצרו: מיהו האויב המרכזי של ישראל בלבנון – חזבאללה או מדינת לבנון. זמן רב, רב מדי, ישבו מקבלי ההחלטות על המדוכה לפני שהתקבלה הכרעה – גם אם לא חד-משמעית – בסוגיה.

בחינת אירועי מלחמת לבנון השנייה ותהליך הגדרת האויב במסגרתה היא בעלת משמעות קונקרטית למדינת ישראל גם בימינו אלה. הגדרת אויב במצבי עימות

העלולים ללבוש אופי מלחמתי היא הכרעה בעלת אופי אסטרטגי מובהק, והיא חייבת להיעשות קודם שיפרוץ העימות. את אופי התגובה ואת היקפה אפשר להותיר להכרעה בזמן אמת.

אין הסבר חד-משמעי מדוע לא טרח הדרג הצבאי לקבל מן הדרג המדיני אישור בעוד מועד ליעדי התגובה שלו במקרה של פעולת חטיפה.

לפיכך ראוי לשאול אם נלמדו הלקחים הכרוכים בהגדרת האויב. אם יתרחש אירוע דומה מצד חזבאללה, האם יש לדרג הצבאי הגדרה ברורה של האויב, הגדרה שמקובלת על הדרג המדיני? ספק רב.

הערות

- 1 לדיון נרחב בסוגיה זו ראו: שרי מקובר, 'כן, אנחנו הצבא המוסרי בעולם', ריאיון עם פרופסור אסא כשר, **הארץ**, 25 בספטמבר 2009.
- 2 **הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006, ועדת וינוגרד, מלחמת לבנון השנייה, דין וחשבון חלקי**, אפריל 2007, (להלן: **וינוגרד, חלקי**), עמ' 110-111. וכן עמ' 107.
- 3 **שם, שם..**
- 4 דן חלוץ, 'על הכשלונות וההישגים במלחמה', **צבא ואסטרטגיה**, אוקטובר 2009, כרך 1, גיליון 2, עמ' 34 (להלן: חלוץ, **מאמר**).
- 5 **וינוגרד, חלקי**, עמ' 116-117. ראו גם: חלוץ, מאמר, עמ' 52.
- 6 **שם**, עמ' 109. וכן עמ' 112.
- 7 **שם**, עמ' 118-119.
- 8 חלוץ, מאמר, עמ' 53.
- 9 **שם**, עמ' 52.
- 10 משה קפלינסקי, 'צה"ל בשנים שלפני המלחמה', **צבא ואסטרטגיה**, אוקטובר 2009, כרך 1, גיליון 2, עמ' 29.
- 11 גיורא איילנד, 'מלחמת לבנון השנייה – לקחים ברמה האסטרטגית', **צבא ואסטרטגיה**, כרך 1, גיליון 2, אוקטובר 2009, עמ' 22.
- 12 עדות ראש הממשלה בוועדת וינוגרד.
- 13 **וינוגרד, חלקי**, עמ' 94.
- 14 **שם**. ראו גם עדות דן חלוץ בפני הוועדה.
- 15 **וינוגרד, חלקי**, עמ' 93.
- 16 **שם**, עמ' 94.
- 17 **שם**, שם.
- 18 עדות חלוץ בוועדת וינוגרד.

שלום כלכלי: תאוריה מול מציאות

ניצן פלדמן

הצהרותיו העקביות של ראש הממשלה בנימין נתניהו אשר לתנופה הפוטנציאלית ש"השלום כלכלי" יכול להעניק למשא ומתן על הסדר הקבע בין ישראל לרשות הפלסטינית התקבלו בביקורת ובחשדנות הן על ידי גורמים בקהילה הבינלאומית וברשות הפלסטינית והן על ידי חוגים פוליטיים בישראל. הביקורת הייתה בעיקר כי נתניהו מעניק חשיבות לממד הכלכלי כדי להתחמק מהעלאת סוגיות ליבה לסדר היום, ואילו מעטים בלבד ניסו לבחון אם קיימות תשתית תאורטית או עדויות אמפיריות רלוונטיות שיכולות לתמוך ברציונל המוצג על ידי ראש הממשלה.

מעט המבקרים שכן התייחסו לתוכן הצהרותיו בנושא קבעו בביטול כי יהיה זה תמים להאמין שסוגיות כלכליות יוכלו להשפיע על התפתחותו של משא ומתן אשר נקודות המחלוקת בו כה עמוקות. טענה אינטואיטיבית זו מבטאת בתמציתיות את אחת מעמדות היסוד של הראליזם המדיני, אשר גורס כי סוגיות של "פוליטיקה נמוכה" אינן יכולות להשפיע מאוד על עיצוב מדינות חוץ כאשר זו נוגעת לסוגיות של "פוליטיקה גבוהה". אולם לצד טענה דומיננטית ומוכרת זו אפשר לציין שורה של מחקרים אקדמיים שניסו לקדם בשנים האחרונות את האמונה הליברלית הוותיקה שלפיה צמיחה כלכלית ושיתוף פעולה כלכלי הם גורמים שיכולים להקטין את הסבירות לפריצתם של עימותים אלימים בין מדינות.

נקודות המוצא התיאורטיות העומדות בבסיס רוב המחקרים הללו – שנהוג לכנותם מחקרי "הליברליזם המסחרי" – הן אותן נקודות המוצא המנחות את הניתוח שנתניהו מציג בנושא, אך אימוץ נקודות מוצא דומות לא בהכרח אומר כי המודלים הפורמליים העומדים בבסיס המחקר המפותח בנושא וכן העדויות האמפיריות המוצגות בו יכולים לתמוך בניתוח של ראש הממשלה.

במאמר זה אראה כי גם אם נתעלם מהביקורת הרבה שהופנתה כלפי מחקרי הליברליזם המסחרי, ונישען רק על המודלים שפיתחו חסידי הרעיון המובהקים ביותר, נתקשה לתמוך בטענה כי הגברת שיתוף הפעולה הכלכלי בין ישראל לרשות

ניצן פלדמן הוא חוקר במסגרת תכנית ניובאוור במכון למחקרי ביטחון לאומי.

הפלסטינית ויצירת תנאי צמיחה כלכלית בגדה יכולות לסלול את הדרך להשגת שלום מדיני. אמנם לפי המודלים העומדים בבסיס מחקרי הליברליזם המסחרי, שיפור ניכר במצב הכלכלי בגדה עשוי להפחית את הסבירות להתפרצותו של סבב אלימות נוסף בין הצדדים. עם זאת, שימוש במודלים אלו תוך כדי התייחסות לכמה התרחשויות כלכליות ודיפלומטיות שצברו תאוצה בחודשים האחרונים מלמד כי התמקדות בלעדית של ישראל בממד הכלכלי עשויה דווקא לתרום להגברת המתח המדיני בין הצדדים, ואף לפגוע במידת מרחב התמרון של ישראל במשא ומתן עתידי.

ההיגיון התאורטי של השלום הכלכלי

אף שאפשר לציין שורה ארוכה של הוגים ליברלים קלאסיים שהציגו בשלוש המאות האחרונות את הטענה, כי שיתוף פעולה כלכלי וצמיחה כלכלית יכולים להשפיע באופן חיובי על היחסים הפוליטיים בין מדינות, רק בשלושים השנים האחרונות החל להתפתח מחקר שביקש לבחון טענה זו תוך כדי הצגת תשתית תאורטית ואמפירית מוצקה. עיקר המחקר בנושא ממקד את הדיון לסוגיית העלויות האלטרנטיבות הטמונות בקונפליקט, או במילים פשוטות יותר – לשאלה, מה המדינות ואזרחיהן יכולים להפסיד עקב נקיטת צעדים אלימים.

חסידי הליברליזם המסחרי מניחים כי שיתוף פעולה כלכלי בין שתי מדינות מגדיל את רווחתם הכלכלית המוחלטת, ומשום כך הוא מעלה את העלויות האלטרנטיביות הכרוכות בעימותים פוליטיים ביניהן.

ככל שיהיה שיתוף הפעולה הכלכלי עמוק יותר, כן תגדל הרווחה הכלכלית של שני הצדדים, ועמה תצטנן התלהבותן לנקוט צעדים שעשויים להפריע לפעילות הכלכלית השוטפת. בחינת התבטאויותיו של נתניהו מלמדת כי סוגיית העלויות האלטרנטיביות היא מרכיב מרכזי ברעיון השלום הכלכלי. כך למשל אמר ב־2008 בכנס הרצליה: "המציאות הכלכלית בגדה עשויה להוביל אנשים לתחושה כי אין להם מה להפסיד – ומכאן הדרך לטרור קצרה"¹. לטענתו, קיימות עדויות רבות למקרים שקידום סוגיות כלכליות תרם לסלילת הדרך לשלום מדיני בין שני צדדים יריבים.

בחינת התבטאויותיו של נתניהו מלמדת כי סוגיית העלויות האלטרנטיביות היא מרכיב מרכזי ברעיון השלום הכלכלי. כך למשל אמר ב־2008 בכנס הרצליה: "המציאות הכלכלית בגדה עשויה להוביל אנשים לתחושה כי אין להם מה להפסיד".

ואכן, אפשר לציין שורה ארוכה של מחקרים שניסו לתמוך בהיגיון הליברליזם המסחרי באמצעות הצגת עדויות אמפיריות. התעצמות תהליכי הגלובליזציה לוותה בגידול ניכר במספר המחקרים שביקשו לאמוד את הקשר הסטטיסטי בין סוגיות כלכליות ובין קונפליקטים אלימים. כמעט כל

המחקרים הכמותיים הללו אכן מצאו קשר שלילי בין שיתוף פעולה כלכלי וצמיחה כלכלית ובין קונפליקטים,² ואולם יש לשים לב כי המשתנה המוסבר במחקרים כמותיים אלו הוא עימות אלים בין מדינות. במילים אחרות, עיקרה של התשתית האמפירית תומך בטענה כי צמיחה כלכלית או שיתוף פעולה בין מדינות מקטינים את הסבירות שהן ילחמו זו בזו, אך הוא אינו מלמד שגורמים כלכלים אלו יכולים להוביל לחתימה על הסכם שלום ביניהן.

אמנם קיימים גם מחקרים שהתבססו על מקרי בוחן ספציפיים, בעיקר על המקרה של מדינות מערב אירופה, כדי להסביר כיצד העמקת אינטגרציה כלכלית יכולה לגלוש להרחבת שיתוף פעולה בתחומים רחבים יותר, אך מחקרים אלו סובלים מבעיות תקפות חיצוניות. כך למשל אפשר לזהות את המקרה הייחודי של מדינות מערב אירופה – אשר היו נתונות לאיום סובייטי משותף ושחתמו על הסכמי שלום עוד לפני החתימה על הסכמי שיתוף הפעולה הכלכלי – אכן מאפשר להכליל ולקבוע שקידום שיתוף פעולה כלכלי יתרום בהכרח לשיתוף פעולה פוליטי גם באזורים אחרים בעולם. הקושי להכליל ממקרה מסוים הוא זה שנתן דחיפה למחקר הכמותי בנושא. על כל פנים, הן המחקרים הכמותיים והן המחקרים האיכותניים בנושא מתמקדים באינטראקציות בין צמדי מדינות, אך הם אינם דנים במקרים שאחד השחקנים בהם טרם זכה בעצמאות. כמו שאבהיר בהמשך הדברים, סוגיה זו קריטית.

ואולם גם אם נאמץ את ההגדרות המצומצמות יחסית שהמחקר הכמותי בנושא מציע ונבחן כיצד גורמים כלכלים השפיעו בעבר על עצמת הלהבות בקונפליקט בין ישראל לרשות הפלסטינית, נתקשה להציג מסקנות אופטימיות. המחקר הכמותי בנושא מתבסס על מדגמים גדולים שכוללים מידע על האינטראקציות הכלכליות והפוליטיות בין צמדי מדינות לאורך תקופת זמן ארוכה באזורים שונים בעולם. הכללת ישראל והרשות הפלסטינית כצמד מדינות במדגמים אלו תפגע בעצמת הקשר השלילי בין סחר ובין אלימות שהמבחנים הסטטיסטיים מצביעים עליו. במילים אחרות, הסכסוך הישראלי-פלסטיני הוא דוגמה הפוכה מובהקת למגמות המוצגות במחקר הכמותי העשיר בנושא: העמקת האינטגרציה הכלכלית בין הצדדים, כמו קצב הצמיחה הכלכלית שלהם, השפיעו פעמים רבות באופן הפוך מהמצופה. כך למשל אפשר לציין כי הצמיחה הכלכלית ברשות הפלסטינית לפני האנתפאדה השנייה הייתה בשיעור גבוה של כתשעה אחוזים.

אמנם טענה אחרונה זו, שמבקרו של נתניהו מרבים להזכיר אותה בנושא,³ מקשה את היכולת לרתום את המחקר הכמותי כדי לתמוך ברעיון השלום הכלכלי, אך בכל זאת היא אינה שומטת את הרציונל התאורטי של הליברליזם המסחרי. מרבית המחקר בנושא אכן התבסס בשנים האחרונות על מבחנים אמפיריים, אך התחזיות המוצגות במבחנים אלו מתבססים על מודלים פורמליים, ואלו בהחלט

יכולים להתמודד עם מקרים שמדינות בעלות אינטגרציה כלכלית עמוקה נלחמו זו בזו.

על פי המודל הבסיסי, מקבלי ההחלטות שואפים להשיא את התועלת המצרפית של מדינתם, ולפיכך הם לא יפתחו בקונפליקט אלים במקרים שהרווחים מהקונפליקט יהיו קטנים מעלויותיו.⁴ עלויות הקונפליקט נגזרות בין היתר מההפסד ברווחה הכלכלית ששיתוף הפעולה הכלכלי עם המדינה היריבה מעניק. זו היא הסיבה המרכזית שהרחבת שיתוף פעולה כלכלי מקטינה את התמריץ לפתוח בקונפליקט, אך אין זה אומר כי הקטנת תמריצים תהיה תמיד גורם מספיק למניעת אלימות. מדינות יבחרו לנקוט אלימות כאשר התועלת הפוטנציאלית מקונפליקט תהיה גבוהה מהעלויות שתסב הפגיעה בשיתוף הפעולה הכלכלי. כלומר גם המודל המזוהה ביותר עם הליברליזם המסחרי מלמד כי בד בבד עם בחינת הפוטנציאל הכלכלי הטמון בשיתוף פעולה בין שני צדדים עלינו לבחון מה היא מידת חשיבות האינטרסים אשר הצדדים מאמינים שהם יכולים להשיג באמצעות צעדים אלימים (לפירוט המודל ראו נספח).

כדי להסביר את פריצתה של האנתפאדה השנייה יטענו חסידי המודל כי הפלסטינים האמינו לאחר כישלון פסגת קמפ דייוויד שנקיטת צעדים אלימים תקדם יעדים שיעניקו להם תועלת גבוהה יותר מזו שהעניקה הצמיחה הכלכלית. באותה נשימה יבהירו חסידי המודל שפרמטרים אלו אינם גורמים סטטיים שאי אפשר לשנותם. לפיכך השקת צעדים שיצרו צמיחה בגדה – ומשום כך יעלו את עלויותיו של קונפליקט עתידי עם ישראל – לצד צעדים שיקטינו את האמונה שאפשר לממש הישגים באמצעות צעדים אלימים, אכן יכולים להקטין את האלימות בין הצדדים.

כאשר נתניהו טוען "השלום הכלכלי נשען על שני כוחות – על הביטחון הישראלי ועל כוחות השוק" הוא מבטא עיקרון זה. ראוי לציין כי נתניהו הבהיר בכל התבטאויותיו בנושא כי השלום הכלכלי אינו מייתר את המשא ומתן המדיני, אלא יוצר תנאים להבשלתו. כאמור, אימוץ רציונל המודלים של הליברליזם המסחרי יכול לתמוך בטענה זו רק באופן מוגבל משום שהם אינם מסבירים פורמלית כיצד הקטנת האלימות והרחבת שיתוף פעולה מובילות להשגת פשרה בסוגיות ליבה מדיניות. אך גם אם נתעלם מכך, ונניח כי הקטנת האלימות היא תנאי הכרחי למשא ומתן מדיני בין הצדדים, יש לזכור כי המודל מתייחס לאינטראקציה בין מדינות וכי הוא לא יושם על מקרים שאחד הצדדים הוא שחקן אשר טרם זכה לעצמאות.

הניתוח במקרה כזה עשוי להיות שונה: ראשית, סביר להניח כי התועלת משינויים בסטטוס קוו של שחקן שנלחם על עצמאותו תהיה גבוהה יותר ברוב המקרים מזו של מדינות. לפיכך יסכימו גם חסידי המודל כי סוגיות כלכליות ישפיעו על החלטותיו של שחקן מסוג זה רק במקרים שהוא נהנה מצמיחה כלכלית

משמעותית; שנית, השינויים במצב הכלכלי של שחקן מסוג זה עשויים להשפיע על יכולתו לממש את שאיפותיו הלאומיות, ומכאן הם משפיעים גם על היחסים הפוליטיים בינו ובין הצד שהוא דורש ממנו את העצמאות. סוגיה אחרונה זו עשויה להיות קריטית בגלל התאוצה שהחלו לקבל רעיונותיו של ראש הממשלה הפלסטיני סלאם פיאל בדבר השקת צעדים כלכליים ופוליטיים שיצרו את התנאים למדינה פלסטינית דה־פאקטו.

בין "השלום הכלכלי" ל"פיאדיזם"

רעיון השלום הכלכלי של נתניהו התקבל אומנם בחשדנות ובזלזול על ידי גורמים רבים בקהילה הבינלאומית, אך הבלטת הממד הכלכלי בתכניתו של פיאל לבניית מדינה פלסטינית דווקא זכתה לתשואות ולהתעניינות מצד גורמים רבים במערב. כך למשל העיתונאי טום פרידמן טבע לאחר פרסום תכנית פיאל באוגוסט מונח חדש: "פיאדיזם", וזה מתחיל לתפוס תאוצה.⁵

ה"פיאדיזם" מתייחס ליכולת לממש יעדים פוליטיים באמצעות פיתוח כלכלי מהיר בגדה, אשר יואץ בזכות הגברת השקיפות והיעילות במסגרות המוסדיות. בניית מוסדות שלטון יעילים, שיעמדו בסטנדרטים מערביים, תגביר את האטרקטיביות של הגדה בעיני משקיעים זרים, והם יאפשרו להניח את היסודות לכלכלת שוק. השילוב של מסודות מתפקדים וכלכלת שוק יצרו את

התשתית למדינה הפלסטינית העתידית. העלייה המהירה באיכות החיים בגדה תציג חלופה לשלטון חמאס, הואיל והיא תבליט בבירור מה הם הרווחים הטמונים בזניחת הרעיונות של שלטון אסלאמי.

אפשר להציג נקודת השקה רבות בין רעיון "השלום הכלכלי" ובין "הפיאדיזם": ראשית, שני הרעיונות מבטאים את התקווה שכוחות השוק יכולים לקדם יעדים פוליטיים ולמתן את השפעתו של האסלאם הקיצוני ללא שימוש באליםמות; שנית, שני הרעיונות מעניקים חשיבות מכרעת להקמת מוסדות ביורוקרטיים מתפקדים אשר יבטיחו את זכויות הקניין ויאפשרו לקדם את איכות החיים בגדה. ואולם בעוד נתניהו הצהיר בעבר כי יצירת מציאות של חופש כלכלי וביטחון בגדה הם אלו שיאפשרו

לפלסטינים לשבת ולהתחיל לדון בשלום אמיתי, תכניתו של פיאל נועדה ליצור בשנתיים הקרובות תנאים להקמת מדינה פלסטינית דה־פקטו.

פער זה פוגם באפשרות לגייס את המודלים של הליברליזם המסחרי כדי לתמוך בטענה שקידום שיתוף פעולה כלכלי ויצירת תנאי צמיחה מהירה בגדה יתרמו

אפשר להציג נקודת השקה רבות בין רעיון "השלום הכלכלי" ובין "הפיאדיזם": שני הרעיונות מבטאים את התקווה שכוחות השוק יכולים לקדם יעדים פוליטיים ולמתן את השפעתו של האסלאם הקיצוני ללא שימוש באליםמות.

בהכרח להשגת שלום מדיני בין הצדדים. השגת צמיחה כלכלית מהירה ובניית כלכלת שוק עשויות להקטין את התמריץ של הרשות להסתכן בעימות אלים, אך אם אלו יושגו ללא משא ומתן מדיני, הם יכולים להרחיב את יכולתה לנקוט צעדים חד-צדדיים שיצרו מורת רוח בישראל. השיפור במצב הביטחוני, השלטוני והכלכלי בגדה מגביר את ההתעניינות ואת הפופולריות של רעיון הפיאדיזם בקרב גורמים בעלי השפעה במערב, ואלו עשויים להוליד תמיכתה של גורמים בינלאומיים בהכרזה חד-צדדית אפשרית על הקמת מדינה פלסטינית.

השפעת התהליכים על כלכלת הגדה

בחינת ההתפתחויות הכלכליות בגדה מלמדת כי הן הצעדים שנקטו במסגרת הפיאדיזם והן הצדעים שנקטה ממשלת נתניהו – ושהוצגו על ידי נציגה כחלק מקידום מדיניות "השלום הכלכלי" – תרמו לשיפור המצב הכלכלי. המוסדות הבינלאומיים שסקרו את המצב הכלכלי בגדה ציינו את הרפורמות שהוביל פיאד במסד הביורוקרטי, את השיפור במצב הביטחוני ואת הסרת המחסומים מצד ישראל כשלושת הגורמים המרכזיים שאפשרו את הצמיחה המחודשת.

היציאה מהמיתון העולמי והשיפור בכלכלת ישראל תורמים גם הם לשיפור המצב הכלכלי בגדה משום שהם מגדילים את היצוא של הפלסטינים לישראל ואת היקף סיוע החוץ. הגידול המחודש בתקבולי סיוע החוץ, אשר הוא יותר מרבע של התמ"ג הפלסטיני, יאפשר גם בחודשים הקרובים לרשות להמשיך ולשלם משכורות ואף להגדיל את ההוצאה ממשלתית על השקעה בתשתית בלי ליצור גירעונות חריגים.

על פי הערכות קרן המטבע הבינלאומית, הצמיחה בגדה צפויה להיות ב-2009 יותר משבעה אחוזים, ומרבית המגזרים היצרניים צפויים ליהנות מגידול בפעילותם. מלבד זה, האבטלה ירדה ברבעון השני של 2009 ביותר מארבע עשיריות האחוז לעומת הרבעון הראשון, ושיעורה הוא פחות מ-16 אחוזים.⁶ אם לשפוט על פי הגידול בנפח ההשקעות הזרות שזרמו לגדה, נראה כי מידת האמון הבינלאומי בשוק הפלסטיני גדלה במידה מסוימת. בשנה האחרונה נחתמו כמה עסקאות בין רשות ההשקעה הפלסטינית ובין חברות זרות, שעוסקות בשירותי תשתיות, בנייה ותקשורת. מלבד זה, כמה קרנות בחנו אפשרות השקעה בחברות פלסטיניות, ושתי קרנות השקעה מבריטניה ומאיחוד האמירויות אף השקיעו בכמה חברות שנסחרות בבורסה הפלסטינית.⁷

ואולם אסור לטעות ולחשוב כי השיפור הנוכחי באינדיקטורים הכלכליים מלמד על רמת חיים גבוהה או על השגת צמיחה בת קיימה. השקעות הממשלה בתשתיות וקצב ההשקעות הזרות הנוכחי אינם מספיקים כדי שכלכלת הגדה תמשיך לצמוח בקצב סביר לאורך זמן. כדי ליצור בגדה כלכלת שוק שתאפשר צמיחה בת קיימה,

מידת התעניינותן של חברות זרות חייבת להתגבר מאוד. חדירה של חברות זרות שמתמקדות בסקטור תעשייתי, וכן מיסוד קשרי המסחר עם חברות שמתמחות בהספקת תשומות לתעשייה, הם גורמים הכרחיים להקמת סקטור יצוא, שיאפשר לפלסטינים להקטין את התלות בישראל ובתרומות זרות.

להבדיל מרעיונות שהעלו בעבר פרס ונתניהו, בדבר הקמה של מרכזי תעשייה בערי הגדה שיצרו תעסוקה לפלסטינים, תכניתו של פיאד מדגישה דווקא את ניתוק התלות הכלכלית בישראל ובתרומות הבינלאומיות, אך כדי להשיג זאת ישנו צורך ראשוני בהידוק שיתוף פעולה עם ישראל בסוגיות ביטחוניות וכלכליות. הסרה של מחסומים ישראלים מגבירה את חופש התנועה ותורמת לגידול בצריכה הפרטית ובפעילות הכלכלית, אך משקיעים שבוחנים השקעה ארוכת טווח צריכים להיות משוכנעים כי לא תחול נסיגה בחופש התנועה בגדה. באותו האופן, קצב ההשקעות הזרות לא יגבר אם לחברות הזרות תהיה סיבה להאמין שהנהגת השקיפות בממסד הביורוקרטי לא תגבר.

סיכום

כמו שאפשר ללמוד, לעת עתה המשך תהליכי הצמיחה קצרי הטווח בגדה וכן הנחת הבסיס הראשוני להשגת צמיחה בת קיימה תלויים בהידוק התיאום הביטחוני והכלכלי בין הרשות הפלסטינית ובין ישראל וכן בקצב הרפורמות במוסדות הממשל הפלסטיני. הואיל והממד הכלכלי הוא מרכיב מכריע בתכניתו של פיאד להקמת מדינה, ומשום שצמיחה כלכלית בגדה היא אינטרס של ישראל, ישנה אפשרות לקדם שיתוף פעולה שיעלה במידה מסוימת את רמת החיים בגדה גם בהיעדר התקדמות במשא ומתן המדיני.

הובלת מהלכים כאלו חיונית משום ששיפור המצב הכלכלי בגדה מקדם הצגת אלטרנטיבה לשלטון חמאס והוא עשוי לתרום לשקט הביטחוני, אך אסור לטעות ולקוות שתהליכים אלו בלבד יכולים להיות המפתח המרכזי לפריצת דרך מדינית. דווקא משום שהממד הכלכלי וסוגיות נוספות של "פוליטיקה נמוכה" תופסות תאוצה בסדר היום הפלסטיני ובשיח הבינלאומי, נפגמת ההנחה כי ההתמקדות בשיתוף פעולה כלכלי בלבד תוכל לגלוש בעתיד לשלום מדיני. לא זו בלבד שהתמקדות ישראל בשיתוף פעולה כלכלי, אשר תתרחש בהיעדר משא ומתן מדיני מקביל, אינה יכולה לתרום להבשלת תנאים למשא ומתן מדיני עתידי בין הצדדים, אלא שהיא אף עשויה להעניק לפלסטינים אפשרות לנקוט פעולות חד-צדדיות שיקטינו את מרחב התמרון המדיני של ישראל.

הערות

- 1 בשנתיים האחרונות הציג נתניהו פעמים רבות את השלום הכלכלי. הנאום המפורט ביותר הוצג בכנס הרצליה השמיני. אלא אם כן אציין אחרת, כל הציטוטים של נתניהו שיוצגו במאמר נלקחו מנאום זה. אפשר למצוא ב:
<http://www.netanyahu.org.il/blog/2008/11/>
- 2 הספרות בנושא רחבה מאוד. לסקירה טובה על הספרות הכמותית התומכת ברעיון הליברליזם המסחרי ראו:
Edward Mansfield and Brian Pollins, "The Study of Interdependence and Conflict: Recent Advances, Open Questions, and Directions for Future Research," *The Journal of Conflict Resolution*, 45 (6) (2001), pp. 834–859.
- 3 ראו למשל: אפרים קליימן, "יש ממש ב'שלום כלכלי'?", **הארץ**, 12 בדצמבר 2008, <http://www.haaretz.com/hasite/spages/1044770.html>
- 4 המודל המצוטט פותח בשנת 1980 וכמעט כל המחקרים הכמותיים בנושא מצטיינים אותו כבסיס להצגת השערות המחקר שלהם.
Solomon Polachek, "Conflict and trade", *Journal of Conflict Resolution*, 24 (1) (1980), pp 55–78.
- 5 Thomas L. Friedman, "Green Shoots in Palestine", *The New York Times*, August 4, 2009. <http://www.nytimes.com/2009/08/05/opinion/05friedman.html>
- 6 ראוי לציין כי הירידה החדה בשיעורי האבטלה בין הרבעון הראשון לרבעון השני של 2009 קשורה גם לשינויים עונתיים שמשפיעים על התעסוקה בסקטור החקלאות, אך גם לעומת הרבעון המקביל ב־2008 ירדה האבטלה בגדה ביותר מנקודת אחוז.
"Palestinian Economic Bulletin", The Portland Trust, Issue 36 (September 2009).
- 7 "Palestinian Economic Bulletin", The Portland Trust, Issue 33 (June 2009).

הייצוא הביטחוני הישראלי להודו: האתגרים והחששות

יפתח ש' שפיר

פתיחה

בחודשים האחרונים דיווחו אמצעי התקשורת כי ישראל הפכה לספק הנשק העיקרי של הודו, לאחר שמכירות הנשק שלה עברו את מכירותיהן של ספקיות נשק גדולות כרוסיה וצרפת. העסקאות שדווח עליהן כללו מגוון סוגי נשק – החל בהספקת מטוסי ההתרעה האווירית מדגם פאלקון, עבור ללוויין ריגול, וכלה בהסכמים ענקיים למכירת מערכות הגנה אווירית.¹

במאמר זה אסקור בקצרה את ההתפתחויות האחרונות בנושא זה, ואנסה להעריך את טיב הקשרים הביטחוניים בין ישראל להודו, לבחון את האתגרים הקשים העומדים בפני היחסים הביטחוניים בין שתי המדינות וכן להעריך את הסיכויים להמשך הדרך.

רקע

במשך ארבעים שנה היו היחסים בין ישראל ובין הודו קפואים. הודו סירבה לכונן יחסים דיפלומטיים עם ישראל, והעדיפה לטפח את קשריה עם העולם הערבי. מצב זה השתנה באופן חד בשנת 1991, כחלק משינוי מקיף בתפיסתה של הודו את עצמה, את כלכלתה ואת יחסיה עם העולם שסביבה. היחסים הדיפלומטיים חודשו בינואר 1992, ובתוך זמן קצר הפך נושא שיתוף הפעולה הביטחוני למרכיב חשוב ביחסים בין המדינות. מפנה דרמטי עוד יותר בשיתוף הפעולה הביטחוני חל בעקבות מלחמת קרגיל ב-1999, אז נחלצה ישראל לזרז הספקת נשק וציוד לחימה נחוצים להודו. לקחי המלחמה השפיעו על החשיבה האסטרטגית של המערכת הצבאית בהודו, ומנגד הוכיחו להודים שישראל היא ספק נשק אשר אפשר לסמוך עליו גם בשעת משבר. מאז התרחב מאוד שיתוף הפעולה הביטחוני בין ישראל ובין

יפתח שפיר הוא ראש פרויקט המאזן הצבאי במזרח התיכון, במכון למחקרי ביטחון לאומי

הודו. מכירות הנשק גדלו מאוד, הגיעו למיליארד דולר בערך בשנתיים האחרונות. כן נמסר על שיתוף פעולה בתחומי הלחימה בטרור, ובתחומי העברת מודיעין. אינדיקטור נוסף לטיב היחסים הוא מערכת של ביקורים הדדיים של בכירים במערכות הביטחון – הישראלית בהודו, וההודית בישראל.² מפנה חשוב נוסף התרחש בעקבות הפיגוע הקטלני במומבאי ב־26–29 בנובמבר 2008). פיגוע זה – שזכה לכותרות בישראל בשל הפגיעה באתר יהודי ובאזרחים ישראלים – זעזע את המערכת הביטחונית בהודו, והביא לשינוי נוסף בחשיבה הביטחונית ההודית, ובעקבותיו – לגידול חד בהוצאות הביטחון בכלל, הודעה על כוונות רכש מרחיקות לכת, בהיקפים גדולים של מטוסי קרב, שריון, ארטילריה, ציוד לכוחות הקרקע וכן מערכות הגנה אווירית וציוד לצי. במסגרת זו יש לראות את ההידוק הנוסף של שיתוף הפעולה עם ישראל, בעיקר בתחום העברת המודיעין והלחימה בטרור.³

העסקאות החמות

אין מידע גלוי על היקף שיתוף הפעולה בין ישראל ובין הודו – לא בתחומי חילופי המודיעין ולא בתחומי הסיוע, ההדרכה והאימונים בתחום הלחימה בטרור. כך, על אף חשיבותם של נושאים אלו, אפשר להעריך את היקף היחסים הביטחוניים ועומקם רק דרך עסקאות נשק, שמטבען זוכות לפרסום נרחב הרבה יותר.

כמדגם מייצג לשנתיים האחרונות ראוי לציין את העסקאות האלה:

1. עסקת מטוסי הפאלקון. העסקה נחתמה עוד בשנת 2004, וכללה התקנה של מערכות התרעה מוקדמת מתוצרת ישראל, על מטוסי Beriev A-50 מתוצרת רוסיה. העסקה, בהיקף של כ־1.1 מיליארד דולר, נתקלה בקשיים ובעיכובים, אך לאחרונה הועבר מטוס הפאלקון הראשון להודו, והשניים הנוספים צפויים להימסר לידי חיל האוויר של הודו בשנה הקרובה. בו בזמן נמסר כי הודו מתעניינת כבר עתה ברכש עוד שלושה מטוסי התרעה מישראל, אם כי הפעם מדובר בהתקנת המערכות על מטוס קטן יותר דוגמת ה־G550 האמריקאי או ה־ERJ-145 מתוצרת ברזיל.⁴
2. אירוסטאטים: הודו רכשה מחברת "אלתא" בין שניים לארבעה מכ"מי EL/M-2083, ואלה יותקנו על אירוסטאטים. אלו יוצבו בגבול הודו פקיסטן, ויועזו לאיתור חדירות אוויריות בגובה נמוך. היקף העסקה – כ־600 מליון דולר. עסקה זו היא עסקת המשך לשתי מערכות שכבר הגיעו בין 2004 ל־2005. ייתכן שלקחי אירועי הפיגוע במומבאי יביאו לרכש מכ"מים נוספים (עוד לפני אירועי מומבאי העריכו ההודים כי הם יזדקקו לכמה עשרות אירוסטאטים לכיסוי כל גבולותיהם).⁵

3. מערכות הגנה אווירית – שתי עסקאות ענקיות נמצאות על הפרק. האחת – עסקת טילי ה"ברק-8" או בכינויה ההודי MR-SAM. מדובר בגרסה יבשתית ומשופרת של טילי ה"ברק" שנמכרו בעבר לצי ההודי והותקנו על ספינותיו. המערכת בגרסתה המשופרת תגן על מתקנים נגד מטוסים, מסוקים וטילי שיוט, מטווחים של עד כשבעים ק"מ. בעסקה שותפות רפא"ל והתעשייה האווירית, ושווייה על פי המדווח כ-1.4 מיליארד דולר. העסקה השנייה היא עסקת מערכות Spyder – מערכת הגנה אווירית ניידת לטווח קצר, המבוססת על גרסה יבשתית של טילי האוויר אוויר פיתון-5 ודרבי.
4. באפריל 2009 שיגרה הודו את לוויין הביון שלה RISAT-2. הלוויין הוצג בתחילה כלוויין לשימושים אזרחיים, אולם במהרה התברר כי הוא מיועד לשימושים צבאיים, והוא נושא מכ"ם SAR מתוצרת ישראל. למעשה, נרמז שהוא דומה או זהה ללוויין הביון TechSAR הישראלי, ששוגר בינואר 2008 באמצעות משגר לוויינים הודי.
5. השבחת מטוסים ומסוקים: התעשייה האווירית הישראלית סיימה השבחת מסוקי תקיפה מתוצרת רוסיה, מדגם מי-24. בו בזמן נמסר על פרויקט ענקי להשבחת מטוסי תובלה מדגם An-32 – מתוצרת אוקראינה. להודו כמאה מטוסים כאלה, ולפחות מחציתם מיועדים להשבחה. המטוסים יצוידו במערכות אווירונקה מתוצרת "אלביט" הישראלית.
6. מל"טי תקיפה – לאחרונה נמסר כי הודו רכשה את מל"ט התקיפה HAROP – גרסה מודרנית של הנשק נגד מכ"מים Harpy שנמכר בעבר לסין.

הצד השני של המטבע

קשרי הרכש הביטחוני בין ישראל להודו לא בהכרח חד-צדדיים. להודו יש תעשייה ביטחונית גדולה. אמנם במשך השנים נתקלה תעשייה זו בקשיים רבים בהשגת יעדים שהיו יומרגיים מדי, כגון ייצור מטוס הקרב הקל, והפרויקטים של הטילים Akash ו-Trishul – האחרון אף בוטל כשהצי ההודי הודיע כי הוא מעדיף את טילי ה"ברק". עם זאת, הישגיה אינם מבוטלים. כך למשל בולטת יכולתה של התעשייה ההודית בתחום הטילים הבליסטיים והחלל. לפיכך אין זה פלא שישראל רכשה בהודו את שיגורו של הלוויין TechSAR, ששוגר באמצעות משגר הלוויינים הקוטבי PSLV ההודי.

ממשלת הודו אינה מסתירה את כוונתה להגדיל במשך השנים את נתח הרכישות המקומיות על חשבון רכישות ממקורות חוץ. התעשייה ההודית זקוקה לרכוש טכנולוגיות, ומכאן גם הדרישה של הודו להעברת טכנולוגיה בכל עסקת נשק גדולה, ובדרך כלל גם העברת הייצור להודו. כל העסקאות מבוצעות דרך מיזמים

משותפים בין חברות ישראליות ובין חברות הודיות, ובפרויקטים מסוימים (כמו פרויקט טילי הברק-8) גם הפיתוח משותף. במשך השנים ניסתה הודו לעניין את ישראל במוצרים נוספים מתוצרתה. בשנת 2004 אף נמסר שישראל רכשה בהודו מסוקים קלים מדגם Dhruv (עסקה זו בוטלה מאוחר יותר).⁶ בדרך כלל אין להודו מוצרים שמעניינים את ישראל, מה גם שישראל בדרך כלל מעדיפה לקנות נשק מתוצרת ארצות הברית באמצעות כספי הסיוע, אולם ייתכנו חריגים – ולאחרונה עלו ספקולציות על עניין של ישראל בטיל השיוט העל-קולי BrahMos.^{7*}

יתרונות

בחניה מדוקדקת של עסקאות הרכש בין ישראל להודו ממחישה את נקודות החוזק של ישראל בשוק ההודי. התעשייה הביטחונית הישראלית התמחתה בכמה נישות חשובות, ובאלו יש לישראל יתרונות בולטים: לישראל יתרונות בעיקר בתחומי האלקטרוניקה והאופטרוניקה: במערכות מכ"ם והתרעה אווירית – בעיקר מוטסות (כדוגמת הפאלקון), במערכות כטב"מ, בטילים נגד מטוסים – הן אוויר-אוויר והן אוויר-קרקע (דוגמת סדרת הפיתון והדרבי), בטילי נ"ט (דוגמת ה-Spike), חימוש אוויר-קרקע מתקדם וכן במערכות אוויוניקה למטוסים, ובכלל זה מערכות ניווט, ציון והרכשת מטרות. לישראל גם ניסיון נרחב בהשבחות כלי טיס ורק"מ, ובעיקר השבחות ציוד מתוצרת ברית המועצות לשעבר – תחום שימושי להודו, שחלק ניכר מצידה הגיע מברית המועצות. תחום נוסף שיש לישראל יכולת טובה בו הוא תחום הלויינות, ובפרט לווייני ביון ייחודיים כמו "אופק", "ארוס" ולוויין המכ"ם TechSAR.

יתרון נוסף של התעשיות הישראליות הוא נכונותה של ישראל להעביר טכנולוגיות וקווי ייצור בעסקאות מכירת הנשק (כמו שהיא נענתה לדרישות דומות בעבר של מדינות כמו טורקיה. זהו יתרון משום שמדינות אחרות בעולם בדרך כלל נמנעות מכך (ארצות הברית למשל מקפידה על כך יותר). כאמור לעיל, בשל מגבלות החוק ההודי, העסקאות הגדולות נעשו דרך מיזמים משותפים – של חברות ישראליות וחברות או ארגונים מקומיים.

* טיל ה-BrahMos הוא פרויקט משותף רוסי-הודי, ולמעשה הוא פיתוח של הטיל הרוסי Oniks /Yakhont – המוכר במערב בכינוי SS-N-26 (הכינויים הרוסיים שייכים לשתי גרסאות של הטיל – דגם לשימוש מקומי ודגם ליצוא). ה-BrahMos הוא טיל נגד אניות; כולל דגמים המשוגרים מאניות, ממשגרים יבשתיים וממטוסי קרב. טווחו הוא 280 ק"מ (וסבורים שלדגם המשוגר מן האוויר טווח גדול יותר). ייחודו הוא במהירותו העל-קולית – 2.6 מאך בגובה רב, עד 2.0 מאך בגובה נמוך. מהירות זו מקצרת מאוד את זמן מעופו ומקשה מאוד את גילוי או את יירוטו.

אתגרים

עם זאת, התמונה אינה צבועה בצבעים ורודים בלבד, ובדרך למכירות הנשק ישנם מכשולים וסיכונים.

אתגר מיוחד נעוץ דווקא ביתרון היחסי של ישראל במכירות נשק – הנכונות להעברת טכנולוגיות – שנדונה לעיל. בטווח הקצר נכונות זו היא יתרון, אולם בטווח הארוך יש בה סיכון לא קטן. אם יתרונה של התעשייה הישראלית הוא בטכנולוגיות הייחודיות שלה וביכולת האינטגרציה שלה, הרי הקמת המיזמים המשותפים והעברת הטכנולוגיות מגדילות את יכולתם של ההודים להשתמש בטכנולוגיות אלו בכוחות עצמם בעתיד.

בהיבט העמוק ביותר – הסיבות שגרמו להודו להימנע מקשרים עם ישראל במשך יותר מארבעים שנה עדיין קיימות. הודו ראתה את עצמה תמיד כמנהיגת המדינות הבלתי מזדהות, וככזו – גיבורת תנועות השחרור הלאומיות מעול האימפריאליזם, ולפיכך גילתה הזדהות עמוקה עם הפלסטינים. אהדה זו לא השתנתה. לא השתנתה גם המגמה לא להרגיז את המדינות המוסלמיות, ובעיקר בעולם הערבי, הן בשל חשש מתגובות האוכלוסייה המוסלמית הגדולה של הודו עצמה, והן כדי למנוע אותן מלתמוך בפקיסטן. גם מגמה זו לא השתנתה במהותה. היא באה לידי ביטוי בהתנגדות ציבורית ופוליטית לקשרים הביטחוניים עם ישראל.

עדות למצב עניינים זה אפשר לראות גם במאמצים של גורמי ממשל בהודו להסתיר או להמעיט בחשיבותן של עסקאות הנשק עם ישראל, אם אי־אפשר להסתירן בכלל. כך למשל בעקבות שיגור הלוויין TecSAR הישראלי על ידי משגר הלוויינים ההודי הקפידו ההודים להדגיש כי הייתה זו עסקת מכירת שיגור מסחרית וכי אין מדובר בשיתוף פעולה ביטחוני.⁸

בשנתיים האחרונות עסקו רשויות החוק ההודיות בחקירות נגד בכירים לשעבר ובהווה במערכת השלטון ההודית, בחשד שהיו מעורבים בקבלת שוחד מחברות ישראליות. עסקת "ברק" הראשונה הייתה אחת העסקאות שחקר המשרד המרכזי לחקירות (CBI), ובפרשה זו הגיעו החוקרים עד שר ההגנה לשעבר. לאחרונה הוכנסה התעשייה הצבאית הישראלית לרשימת חברות שהסחר עמן אסור בשל עברות על החוק.

אי־אפשר כמובן להוכיח קשר חד־משמעי בין הגישה הלא אוהדת כלפי ישראל בחלקים מסוימים במערכת הפוליטית ובין החקירות נגד עסקאות עם ישראל. בסופו של דבר גם יצרניות נשק אחרות בעולם מוצאות את עצמן במצבים דומים, אולם יש לזכור כי האשמות מסוג זה הן כלי יעיל ביותר בידיהם של מתנגדים לעסקאות – מסיבות פוליטיות. מכל מקום, עד כה הביאו החקירות הפליליות לעיכובים בחתימה על עסקאות ומימושן, ולא למניעתן או ביטולן.

ארצות הברית

מגבלה נוספת, חשובה יותר, היא תלותה של ישראל בארצות הברית מצד אחד, והאינטרסים של ארצות הברית בדרום אסיה מצד אחר.

חידוש הקשרים של הודו עם ישראל בשנת 1992 היה קשור בטבורו בשינוי מהותי של יחסה של הודו לארצות הברית. היחס המסתייג כלפי ארצות הברית כנציגת האימפריאליזם עלי אדמות השתנה, והכלכלה ההודית נפתחה הן לשיטות והן לכלכלה האמריקאיות. ללא שינוי זה לא היה מתאפשר שינוי היחס כלפי ישראל.

מנגד, לארצות הברית יש אינטרסים שונים ומגוונים בדרום אסיה, ועל כן יש לה אמירה תקיפה בכל נושאי מכירות הנשק הישראלי להודו. יחסיה ההדוקים של ישראל עם ארצות הברית והתלות בה מחייבים את ישראל להטות אוזן לבקשותיה של ארצות הברית ולציית לדרישותיה. אין צורך לומר שישראל אינה יכולה למכור ציוד שיש בו רכיבים מתוצרת ארצות הברית בלי אישור מפורש, אולם לא תמיד יש צורך במרכיב הפורמלי הזה של קיומו של רכיב אמריקאי במערכת.

כך למשל מכרה ישראל להודו את המכ"ם נגד טילים "אורן ירוק", מתוצרת "אלתא", אך בקשותיה של ניו דלהי להצטייד במערכת ה"חץ" במלואה לא נענו בשל התנגדות ארצות הברית. מקרה מאלף יותר הוא מקרה מטוס הפאלקון. לאחר שישראל נאלצה בשנת 2000 לבטל עסקה דומה עם סין, היא דאגה לוודא מראש שלושניגטון אין התנגדות במקרה זה לעסקה.

מצב עניינים זה פוגע בהכרח באמינותה של ישראל כספק נשק, שכן ראשי המערכת ההודית יצטרכו לבדוק בכל עסקה עתידית אם יהיה אפשר לסמוך על כך שישראל לא תידרש על ידי ארצות הברית לסגת מעסקה – גם בשלבים מתקדמים של מימושה.*

עד כה נמנעה הודו מלרכוש מערכות נשק אמריקאיות, ואלה בדרך כלל גם לא הוצעו לה. הפערים בין החקיקה האמריקאית ובין החקיקה ההודית הקשו מאוד את קיומן של עסקאות: מצד אחד דרשו ההודים שכל עסקה מעל סכום מסוים תתבצע אך ורק דרך חברה הודית, בדרך כלל מיזם משותף (JV) שמוקם בין חברה הודית לחברה המוכרת; ומצד אחר החקיקה האמריקאית מקפידה מאוד בפיקוח על יצוא ביטחוני, ובדרך כלל דורשת גם פיקוח ואימות, ולדבר זה לא היו מוכנים ההודים להסכים.

* מקרה מאלף עוד יותר הוא של מל"טי ה"הארפי" שנמכרו לסין. מל"טים אלו נשלחו מסין לישראל לתחזוקה שוטפת, אך בלחץ ארצות הברית נאלצה ישראל להימנע מלהחזירם לסין.

לאחרונה החל המצב להשתנות. נושא הפיקוח היה אחד הנושאים המרכזיים בפגישותיה של מזכירת המדינה קלינטון בביקורה בניו דלהי השנה, ועל פי העיתונות ההודית הושגו הבנות שיפתחו את הדרך למכירות ביטחוניות נרחבות יותר בהודו.⁹

כאמור לעיל, בשנה האחרונה הגדילה הודו מאוד את תקציב הביטחון שלה, והיא מתעתדת לרכוש כמויות גדולות מאוד של נשק – דרישתה של הודו למטוסי קרב מתקדמים למשל מדברת על 126 מטוסי קרב, והתעשיות הביטחוניות האמריקאיות מתחרות בפרויקט (עם גרסה ייחודית של ה-F-16IN). כניסתן של חברות אמריקאיות למירוץ פירושה גם תחרות קשה יותר לישראל וגם לחצים פוליטיים מסוג חדש. כך למשל במקרה של עסקת מטוסי הקרב התבקשה ישראל לבטל את תכניתה להצטרף לחברה השוודית SAAB בתחרות – כספקית המכ"מ והאוויוניקה בגרסה של מטוס הגריפן שהתחרה במכרז. כניסתן של חברות אמריקאיות לשוק ההודי עשויה להשפיע על יכולתה של ישראל למכור מערכות מכ"ם או מטוסי התרעה מוקדמת (ולמעשה השנה נמכרו מטוסי בקרה ושליטה מדגם הוקאי אמריקאים להודו, ולכך עשויה להיות השלכה על סיכויי עסקה עתידית למטוסי התרעה מוקדמת).

לתעשייה הישראלית יש עדיין יתרון של הכרת הזירה וניסיון פעולה בשוק ההודי, השונה מאוד משווקים מערביים. יש לה גם היתרון שבקיומם של מיזמים משותפים בין ישראל להודו, ועל כן קיים אינטרס של חברות הודיות, ממשלתיות או פרטיות, אולם בשל גודלן של התעשיות האמריקאיות והתמיכה האגרסיבית של הממשל בהן סביר להניח שהיתרון הזה ילך ויצטמצם בשנים הקרובות.

איראן¹⁰

סיכון נוסף לקשריה הביטחוניים של ישראל עם הודו הוא קשריה של הודו עם מדינות אחרות באזור – למעשה מדינות ערב בכלל ומדינות המפרץ הפרסי בפרט. הבעיה החמורה מבחינת ישראל היא הקשרים המיוחדים שיש להודו עם איראן, שברקעם היסטוריה של מאות שנים. כיום הודו רואה חשיבות מיוחדת בקשריה עם איראן. במישור הכלכלי – הודו הרעבה לאנרגיה תלויה בנפט האיראני במידה רבה. איראן היא גם נתיב חשוב ביותר לסחר ההודי עם רוסיה ומדינות ברית המועצות לשעבר – דרך נמל בנדר עבאס או צ'אהבהאר, ומשם בדרך היבשה עד הים הכספי. במישור האסטרטגי, איראן היא בסיס מצדה השני של פקיסטן, ועל כן קשרים ביטחוניים הדוקים עם איראן הם נכס אסטרטגי חשוב. בין איראן להודו קיימים גם קשרים ביטחוניים הדוקים, ואף מתקיימים תרגילים צבאיים וימיים משותפים וכן ביקורים צבאיים הדדיים. דוגמה בולטת לכך היא התרגיל הימי שהתקיים בין איראן ובין הודו בחודש מרס 2006 – בד בבד עם ביקורו של הנשיא ג'ורג' ו' בוש

בניו דלהי – תרגיל שזמן קיומו חורג ממשמעותו הצבאית – הפגנתה של הודו את עמידתה בפני לחצים בינלאומיים.

התנהלותה העצמאית של הודו לא תאפשר לאיראן לפגוע בעסקאות נשק או לטרפד אותן, אך מבחינת מערכת היחסים הביטחוניים בין ישראל ובין הודו קשרים אלו הם סיכון של זליגת מידע – הן מידע טכני על מערכות ישראליות, הן מידע טקטי על שיטות פעולה, וטקטיקות של הפעלה – מידע שמגיע הן דרך הדרכה על מערכות נשק והן דרך שיתופי הפעולה בין ישראל ובין הודו בנושאים כמו מודיעין ולחימה בטרור. בפרט קיים סיכון זה על רקע העובדה שמרכיב נכבד ביחסי הודו ואיראן הוא שיתוף פעולה בנושאי טרור וחתרנות (תחום שמטריד את שתי המדינות בשל הגבול המשותף שיש לכל אחת מהן עם פקיסטן).

סיכום

קשריה של ישראל עם הודו והסחר עמה הם בלי ספק מקור לגאווה על הישגיה של ישראל (מאמר זה לא עסק בקשרים הכלכליים הענפים האחרים שהתפתחו בו בזמן בתחומים חקלאות ומים וטכנולוגיות אזרחיות אחרות, אשר היקפם עולה הרבה מאוד על הסחר הביטחוני), אולם גאווה זו אסור שתהפוך לאופוריה.

ראשית, ייתכן שבשנה מסוימת זו או אחרת עלו היקפי מכירות הנשק הישראלי להודו על אלה של רוסיה למשל, וכך לפרק זמן מסוים לא זו בלבד שהודו היא הלקוח הגדול של ישראל אלא שגם ישראל היא הספק הגדול של הודו, אולם זה מצב זמני בהחלט. בשוק הנשק העולמי לישראל יש יכולות בתחומי גומחה (נישה) ייחודיים. היא אינה ספקית מערכות נשק עיקריות. את מערכות הנשק העיקריות שלהם – מטוסי קרב, ספינות מלחמה, טנקים או ארטילריה – בהכרח ירכשו ההודים במדינות אחרות, גדולות יותר.

שנית, ההודים שואפים לעצמאות גם בתחום הנשק. מאחר שמכירות הנשק הישראליות מלוות תמיד בהעברת טכנולוגיה – בסופו של דבר יבנו ההודים את יכולותיהם העצמאיות, ובזכות טכנולוגיות שרכשו מישראל יוכלו לוותר על המשיך השותפות.

שלישית, משקעי העבר שעודם חיים וקיימים בפוליטיקה הפנימית ההודית עשויים לזרז תהליכי התרחקות כאלה.

רביעית, כניסת שחקנים חדשים לשוק הנשק ההודי, ובפרט כניסתן של התעשיות האמריקאיות, תקשה על ישראל לפעול בעתיד בהודו.

ולבסוף – האם היחסים המיוחדים עם הודו הם "יחסים אסטרטגיים"? התשובה לשאלה זו תלויה בהגדרה של כל אחד ל"יחסים אסטרטגיים". יש הטוענים שהיחסים הביטחוניים ההדוקים, שיתופי פעולה בפיתוח וביצור מערכות נשק,

חילופי מודיעין והדרכה הם יחסים אסטרטגיים, ולפיכך היחסים עם הודו הם בהחלט שותפות אסטרטגית.

נדמה כי בכך אין די. "יחסים אסטרטגיים" צריכים לכלול גם השקפה זהה על תהליכים בעולם, וידיעה שאפשר להסתמך על השותף בעת צרה. כאן הפער בין ישראל ובין הודו גדול. ישראל היא בעלת בריתה של ארצות הברית, ואילו ההודים, על אף התקרבותם לארצות הברית, לא נטשו את תפיסת העולם ה"בלתי מזדהה" שלהם. הם שומרים על קשרים טובים הן עם רוסיה והן עם מדינות בלתי מזדהות. ישראל רואה בחומרה רבה את האיום האיראני – בעוד בעבור הודו איראן היא פרטנר – ושותף אידאולוגי בראיית ההגמוניה האמריקאית בעין לא יפה.

יחסים אסטרטגיים פירושם גם שאפשר לסמוך על השותף בעת צרה. התנהגותה של הודו בפורומים בינלאומיים אינה מראה שכך הוא הדבר. גם בכל הנוגע לסכסוך הישראלי-ערבי עמדתה של הודו אינה ניטרלית, אלא אוהדת את הצד הפלסטיני ללא עוררין. אם כן, אין פלא שבמשך כל שנות היחסים ההדוקים עם הודו היו הביקורים של הודים בישראל ביקורים בדרג ביטחוני ולא של דרג מדיני.

שיתוף הפעולה ההדוק בין ישראל להודו הוא הישג מרשים לישראל, אך ישראל והודו אינן בעלות ברית אסטרטגיות, וההישג של ישראל הוא הישג של חלון הזדמנויות שאין כל הבטחה כי יאריך ימים.

הערות

- 1 נעמה סיקולר, "ישראל הפכה ליצואנית הנשק המובילה להודו", **כלכליסט**, 15 בפברואר 2009. ראו: <http://bit.ly/4m1YOB>
 - 2 על ראשית היחסים בין ישראל ובין הודו ראו למשל: P. R. Kumaraswami "Strategic Partnership between Israel and India", *MERIA*, vol. 2, No. 2 (May 1998).
 - 3 Middle East Newline morning report, March 25, 2009.
 - 4 ראו: Yaakov Katz, "India to finally Receive Phalcon AWACS", *Jerusalem Post*, May 9, 2009 "Indian AWACS Moving forward on 2 Fronts", *Defense industry*, וכן: *daily*, May 19, 2008.
 - 5 ראו: Rajat Pandit, *Times of India*, May 14, 2007.
 - 6 Middle East Newline morning report, March 25, 2009.
 - 7 **הארץ**, 28 בנובמבר 2004.
 - 8 ראו: Martin Sieff "BMD Focus: BrahMos for Israel?" *Spacewar.com*, March 12, 2008, <http://bit.ly/2MEehy>.
 - 9 ראו: Samuel Cherian, "Media Takes off on TechSAR, but no Takers", *ISDA Strategic Comments*, <http://bit.ly/1gR5Li>.
 - 10 ראו: K.P. Nayar, "US Defence Deal: The inside Story." *The Telegraph* (Calcuta), July 23, 2009, <http://bit.ly/hnGbf>.
- עוד על יחסי הודו-איראן ראו:
- C. Christine, "Fair India and Iran", New Delhi's balancing act, *the Washington Quarterly*, Summer 2007; Harsh V. Pant, "India and Iran — an axis in the making?", *Asian Survey*, Vol XLIV, No. 3, May/June 2004.

הערוץ הישראלי-פלסטיני: "נשיאים ורוח וגשם אין"

שלמה ברום

מאז נכנס הנשיא אובמה לתפקידו חלפו כבר שמונה חודשים, והיו בהם הצהרות של דוברים מממשלו על תכנית שאפתנית ליישב את הסכסוך הישראלי-ערבי על מרכיביו השונים, ועדיין אין תזוזה משמעותית בשום ערוץ. מטרת המאמר היא לבחון את הסיבות למצבו הנוכחי של הערוץ הישראלי-פלסטיני ולגזור מבחינה זו מסקנות בנוגע לאפשרויות ההתקדמות ולדרכי הפעולה שרצוי כי ארצות הברית תגבש עם הצדדים.

תחילת 2009 התאפיינה במציאות מורכבת שיש לה השפעה רבה על כל התקדמות אפשרית בערוץ הישראלי-פלסטיני. ראשית, הממשלה בישראל התחלפה. הקואליציה שהרכיבה את הממשלה החדשה מורכבת רובה ממפלגות ימין. חלק גדול מהשותפים בה אינו רוצה הסכם עם הפלסטינים משום שהוא רואה בהקמתה של מדינה פלסטינית איום על ישראל ומשום שאינו מוכן לוותר על חלקים גדולים מאזור יהודה ושומרון. חלק אחר רוצה אולי הסכם עם הפלסטינים, אבל אינו מאמין ביכולת להגיע להסכם קבע עמם בשל ההערכה שהמצב הפנימי של הפלסטינים אינו מאפשר להנהגה הפלסטינית להגיע להסכם, ובוודאי לממש את ההסכם ולעמוד בהתחייבויותיה בו. לממשלת ישראל יש אינטרס מובנה לא להתקדם בתהליך המדיני עם הפלסטינים משום שהחברים בה מאמינים כי כל התקדמות אפשרית עלולה לחשוף בקעים, ואלה יביאו לנפילת הממשלה, והרי ממילא היא לא תביא להסכם שישרת את ישראל.

שנית, בסוף 2008 קרס תהליך אנאפוליס, תהליך המשא ומתן שקדם לחילופי הממשלה בישראל. הסיבה הפורמלית הייתה המלחמה בעזה, זו לכאורה לא אפשרה לצד הפלסטיני להמשיך במשא ומתן, אולם הסיבות העיקריות היו עמוקות יותר. הראשונה שבהן הייתה חולשתו של ראש הממשלה אולמרט, שהגיע לסוף דרכו. ראש ממשלה במצב כזה אינו מסוגל לסכם הסכם בנושא כה רגיש ולהעבירו

שלמה ברום הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

במערכת הפוליטית ובציבור הישראלי. גם הצד השני יודע זאת, ולכן יהסס להגיע להסכמות עמו. השנייה, ואולי החשובה יותר, הייתה חולשתם הפוליטית של הנשיא הפלסטיני עבאס ושל מפלגתו וכן הערכתו של עבאס כי עליו להתמקד בשלב זה בזירה הפלסטינית הפנימית ולנקוט כמה מהלכים שיחזקו את כוחו לפני שיוכל להגיע להסכם. עם זה נמנים הוועידה השישית של פת"ח, שהתקיימה באוגוסט 2009, ואולי גם בחירות כלליות ברשות הפלסטינית המתוכננות ל-2010. המשא ומתן הופסק כאשר הציג אולמרט לעבאס את תוואי ההסכם שהוא גיבש לאחר חודשים של משא ומתן וביקש ממנו תגובה, ועבאס העדיף שלא לתת תשובה. בינתיים גם פרצה המלחמה בעזה והתחלפה הממשלה בישראל, והמשא ומתן לא חודש.

שלישית, המלחמה שהתנהלה בעזה בסוף 2008 ובראשית 2009 יצרה בסופה מציאות של הפסקת אש יציבה למדי. ארגון חמאס אינו מעוניין בחידוש האש, ופועל לייצוב הפסקת האש על ידי ריסון הפלגים הרדיקליים יותר ברצועת עזה. אמנם הוא מנסה ליישם את לקחי כישלונו הצבאי במלחמה ולהכין את עצמו לסיבוב נוסף, אולם נתקל בקשיים בשל המשך המצור על רצועת עזה, ובעיקר פעולה יעילה יותר של מצרים למניעת הגעה של משלוחי נשק לרצועת עזה. האינטרס העיקרי של חמאס הוא לייצב את שלטונו בעזה, בייחוד בשל הירידה שחלה בתמיכה בו ברצועת עזה בעקבות המלחמה. בגדה לעומת זאת עלה שיעור התמיכה בחמאס מיד בעקבות המלחמה.

גם באזור יהודה ושומרון שוררת יציבות. מספר הפיגועים נמוך מאוד. הרשות הפלסטינית הצליחה לחזק את יכולותיה הביטחוניות בסיוע משלחתו של הגנרל דייטון, ובהדרגה מחזקת את יכולתה להשליט חוק וסדר בחלקים גדולים יותר של הגדה. המצב הביטחוני המשופר אפשר גם הסרת מגבלות על חופש התנועה של הפלסטינים, ובעקבות כך את שיפור המצב הכלכלי בגדה. שיפורים אלו מתורגמים חלקית בלבד לחיזוק מעמדה הפוליטי של ממשלת עבאס-פיאד משום שעדיין בציבור הפלסטיני אין אמון ביכולת ממשלה זו לקיים ממשל נקי משחיתות שיפעל לקידום האינטרסים הלאומיים של הפלסטינים, אולם בסך הכול יש בעקבות שילוב כל הגורמים תהליך הדרגתי של עלייה בשיעור התמיכה בעבאס ובמפלגת פת"ח וירידה בתמיכה בתנועת חמאס. בסקר שערך מכון סקרים אמריקאי עבור IPI (מכון השלום הבינלאומי הפועל בניו יורק) נמצא כי שיעור התמיכה בעבאס בכל שטחי הרשות הפלסטינית מגיע ל-52 אחוזים, ואילו שיעור התמיכה בפת"ח הוא 45 אחוזים, ובחמאס 24 אחוזים בלבד.¹ אמנם הפרשייה שהתפתחה סביב הסרת ההצעה הפלסטינית לדון בדו"ח גולדסטון במועצת הביטחון פגעה כנראה בשיעור התמיכה בעבאס, אבל עוד נותר לראות אם תהיה זו פגיעה ארוכת טווח.

ממשל אובמה ביקש להניע מחדש את המשא ומתן על ידי נוסחה שלפיה תידרש ממשלת ישראל להקפיא לחלוטין את ההתנחלויות, ואילו מדינות ערב יידרשו לנקוט בתמורה צעדי נורמליזציה כלפי ישראל דוגמת חידוש פעילות נציגויות של מדינות מצפון אפריקה ומהמפרץ בישראל ומתן אישור למטוסי אל על לטוס מעל מדינות ערביות ולקצר בכך את נתיבי הטיסה שלהם. נוסחה זו התבססה על שתי הנחות. ההנחה הראשונה הייתה כי לחץ אמריקאי שיביא להקפאת ההתנחלויות יסייע מצד אחד לרכוש את אמון הצד הערבי והפלסטיני במתווך האמריקאי, ומצד אחר הוא ניתן לביצוע משום שבמערכת הפוליטית האמריקאית, ואפילו בקהילייה היהודית בארצות הברית, לא יימצאו מתנגדים משמעותיים לצעד הזה שיש לו תמיכה רחבה בקהילייה הבינלאומית ובארצות הברית עצמה. ההנחה השנייה הייתה כי הפלסטינים עצמם אינם מסוגלים לעשות דבר שירכוש את אמון המערכת הפוליטית הישראלית ודעת הקהל יותר ממה שהם כבר עשו בתחום הביטחון, ולכן הדרך הנכונה להשיג את אמון המערכת הישראלית היא על ידי מחוות מצדן של מדינות ערב.

שתי ההנחות האלו היו שגויות, והדבר התברר במרוצת חודשים אלו. ראשית, ארצות הברית לא חילצה ממשלת ישראל הקפאה מלאה של ההתנחלויות. אפילו ממשלת שמאל בישראל אינה יכולה להקפיא בנייה בשכונות של ירושלים המצויות מעבר לקו הירוק, שגם הן התנחלויות בעיני הקהילייה הבינלאומית, ובוודאי בעיני העולם הערבי. באותה מידה שום ממשלה בישראל אינה יכולה להקפיא בנייה גם בהתנחלויות הגדולות הנמצאות במה שקרוי גושי ההתנחלויות שבקרבת הקו הירוק. לאחר כל ההתקדמות שהייתה בסיבובי המשא ומתן השונים עם הפלסטינים בנושא הטריטוריאלי ברור למערכת הפוליטית בישראל ולדעת הקהל שבכל הסדר יסופחו גושי התנחלות אלו לישראל, ולכן אין הם רואים כל היגיון וכל צורך בהקפאת הבנייה ביישובים אלו. נתניהו, העומד בראש ממשלה בעלת גוון ימני, ודאי לא היה יכול לקבל דרישות אלו. ממשל אובמה גם לא היה יכול להסתמך על חוסר תמיכה של הציבור הישראלי במדיניות נתניהו בנושא הזה. לא בשל תמיכה גורפת של הציבור הישראלי בתנועת ההתנחלויות,² אלא משום שהדרישה להקפאה מלאה – עם הדגש על המילה "מלאה" – נראתה לישראלים לא סבירה ולא הוגנת.

גם ההנחה בנוגע למחוות הערביות התבדתה, קודם כול משום שהייתה מלכתחילה הגזמה בהערכת ההשפעה של מחוות מסוג זה על ישראל. לאחר יותר מ-15 שנים של תהליך מדיני שהחל בחזון של "מזרח תיכון חדש" הציבור הישראלי שבע אכזבות, ואינו תולה תקוות רבות בצעדים סמליים של נורמליזציה אשר נראים לו כמחוות ריקות שאפשר לסגת מהן בקלות. נורמליזציה עם מדינות ערביות אינה משאת נפשם של הישראלים, וכל חפצם הוא שהעולם הערבי, ובכללו הפלסטינים,

יניח אותם לנפשם. גם ההנחה שתהיה היענות גדולה מצד הערבים לבקשה זו הייתה שגויה, ובייחוד ההתבססות על ערב הסעודית. למדינה זו מדיניות עקבית בנוגע לנורמליזציה עם ישראל, והיא אינה מוכנה לנקוט שום צעד של נורמליזציה לפני הסכם קבע ישראלי-פלסטיני. מדיניות זו גם הייתה צפויה בהתחשב באופיו האסלאמי השמרני של המשטר וראייתו את עצמו כשומר המקומות הקדושים. אין פלא אפוא שהסעודים שפכו מים צוננים על המאמץ של האמריקאים להשיג מחוות של נורמליזציה.

בינתיים סייעה ההתמקדות של ארצות הברית בשני הנושאים האלו לשני הצדדים, הישראלי והפלסטיני, להתחמק מקבלת החלטות בעניין המשך המשא ומתן ביניהם. מתקבל הרושם שגם ממשלת ישראל וגם ההנהגה הפלסטינית אינן נלהבות מחידוש המשא ומתן על הסדר הקבע. אמנם ראש הממשלה נתניהו נכנע ללחץ האמריקאים והודיע בנאום בר אילן על הסכמתו לפתרון שתי המדינות, אבל הוא לא נחפז לממש אותו. נראה כי נתניהו אינו מאמין שיש יכולת להגיע להסכם קבע אשר יהיה מקובל עליו ושהפלסטינים יוכלו לממשו. מדיניותו מתמקדת בשיפור תנאי החיים של הפלסטינים על ידי הסרת המכשולים בפני תנועה חופשית של אנשים וסחורות מתוך תפיסה שזה יביא לשיפור המצב הכלכלי ולחידוק מעמדו הפוליטי של הפרטנר הפלסטיני, ואז אולי יהיה אפשר להגיע בהדרגה להסכמים כלשהם עם הפלסטינים. לתפיסה הזו הוא קרא "שלום כלכלי". תהליך כזה נותן גם פתרון טוב לצורך לשמור על שלמות הקואליציה ולמנוע מגורמי הימין בקואליציה ובתוך הליכוד לערער את יציבות הממשלה. אם גם אפשר להגיע לתהליך כזה תוך כדי הצהרה על רצון לחדש את המשא ומתן על הסכם הקבע, ובו בזמן סירוב לשתף פעולה ביצירת התנאים שיאפשרו משא ומתן כזה, אז ודאי טוב. כך מאבטחים גם את האגף מול ארצות הברית.

עבאס, שמדיניותו הקבועה בעבר התבססה על דרישה לקיום משא ומתן על הסכם הקבע מתוך הערכה שיוכל לחזק את המעמד הפוליטי שלו ושל תנועתו רק דרך הצגת אופק מדיני לציבור הפלסטיני, שינה את גישתו. ספק רב אם יתממשו התנאים שהוא מציג למשא ומתן. עיקרם של תנאים אלו הוא דרישה להקפאה מוחלטת של ההתנחלויות ולוח זמנים קשיח למשא ומתן. אפשר לתת לזה שני הסברים. ההסבר הראשון הוא שעבאס באמת

גם ממשלת ישראל וגם ההנהגה הפלסטינית אינן נלהבות מחידוש המשא ומתן על הסדר הקבע. נראה כי נתניהו אינו מאמין שיש יכולת להגיע להסכם קבע אשר יהיה מקובל עליו ושהפלסטינים יוכלו לממשו.

מאמין כי יוכל לסמוך על כך שהממשל האמריקאי יצליח ללחוץ על ממשלת ישראל לקבל תנאים כאלה, אולם קשה להאמין שזוהי הערכת האמת של עבאס כאשר ברור כבר עתה שהממשל האמריקאי מבין כי לא יוכל לקבל הקפאה מוחלטת

מישראל ובשל גישת ישראל למשא ומתן על הסדר הקבע. באותו משאל דעת קהל שנערך עבור IPI נמצא כי רוב מכריע בציבור הפלסטיני אינו מעריך שארצות הברית תצליח להשיג את מבוקשה מישראל. לכן נראה שההסבר השני סביר יותר, ועיקרו הוא שבנסיבות הנוכחיות גם לעבאס אין אינטרס בחידוש המשא ומתן על הסדר הקבע משתי סיבות. ראשית, עבאס כנראה מעריך שעדיף להיכנס למשא ומתן על הסדר הקבע כאשר מעמדו חזק יותר. עדיף לו להתמקד בצעדים המחזקים את מעמדו הפוליטי הפנימי כמו ועידת פת"ח, בניין מוסדות הרשות הפלסטינית ושיפור המצב הכלכלי, ולא להיכנס למשא ומתן על הסדר הקבע כשהוא נתפס כנכנע לתנאיה של ישראל וללחץ האמריקאים. ייתכן מאוד שבראית עבאס גם קיום בחירות ברשות הפלסטינית הוא שלב חיוני בתהליך הזה משום שהוא ישיב לנשיאותו את הלגיטימיות שכעת מוטלת בספק בשל טענות על סיום תקופת כהונתו לפי החוקה הפלסטינית. נראה כי הסיבה השנייה היא הערכתו שממילא הסיכויים לפריצת דרך עם ממשלת ישראל הנוכחית אפסיים. עדיף לו לחכות למצב שממשלת ישראל תפגע ביחסיה עם ארצות הברית ותעמוד מולו בעמדה של חולשה יחסית. ייתכן גם שבראיתו עדיף לחכות לממשלה אחרת שתבוא בעקבות זו הנוכחית.

אף שייתכן כי מצב זה נוח לשני המנהיגים, יש בו סכנה בשל כמה סיבות. הוא עלול לגרום לכך שהרעיון של מימוש פתרון שתי המדינות לשני העמים יושם על המדף לתקופה ארוכה מאוד עד כדי איום ממשי על סיכויי התממשותו אי-פעם. במצב כזה תעלה בחוגים פלסטיניים, ערביים ובינלאומיים האטרקטיביות של רעיון המדינה הדו-לאומית. למרות זאת, לממשלת ישראל – שכמו כל ממשלה, חושבת קודם כול על שרידותה – זה מצב נוח, ונראה כי לא ייווצרו מעצמן נסיבות שישנו גישה זאת. גם בצד הפלסטיני ספק אם יחול שינוי דרמטי במעמדו של עבאס,

וצפויות עליות ומורדות. יהיה קשה מאוד לקיים בחירות ברשות הפלסטינית בשנת 2010 כאשר פת"ח וחמאס אינם מצליחים להגיע להסכמה על מועד קיום הבחירות ועל דרך קיומן. היעדר ההסכמה נובע מכך שכל צד מעוניין לקיים את הבחירות במועד ובאופן שיבטיחו את ניצחונו. למרות הנתונים על היחלשות התמיכה בחמאס מול פת"ח, שלטון חמאס ברצועת עזה יציב, ונראה כי לא יתערער ללא התערבות כוחנית חיצונית. מסיבות אלו אי-אפשר לקיים בחירות ברצועת עזה, וכנראה

המצב הנוכחי עלול לגרום לכך שהרעיון של מימוש פתרון שתי המדינות לשני העמים יושם על המדף לתקופה ארוכה מאוד עד כדי איום ממשי על סיכויי התממשותו אי-פעם.

לא ברשות הפלסטינית בכלל, ללא הסכמת חמאס. אם יימשך המצב הזה, צפוי להישחק גם הרצון של הממשל האמריקאי להיות מעורב ולקיים פעילות נמרצת בערוץ הישראלי-פלסטיני כדי להשיג הסכם קבע. היתרון שהיה במצב שהממשל

האמריקאי מוכן לפעול לקידום המטרה הזו עוד מראשית כהונתו לא יבוא לידי ביטוי. בו בזמן צפוי שההקפאה החלקית של ההתנחלות תישחק וימשך הגידול הרצוף של אוכלוסיית המתנחלים באזור יהודה ושומרון, וזה יביא בהדרגה למצב שחלוקה לשתי מדינות תהיה לא אפשרית.

גם התמסדות והעמקת ההפרדה בין רצועת עזה ובין אזור יהודה ושומרון יפגעו קשה בסיכויי המימוש של פתרון שתי המדינות. לא יהיה אפשר להגיע להסכם קבע על פתרון כזה ולממשו בלי שלטון פלסטיני אמין על כל שטחי הפלסטינים ומידה סבירה של קונצנזוס לאומי פלסטיני סביב פתרון שתי המדינות. ככל שיימשך הקיפאון, כן תועמק ההפרדה בין שני האזורים. בטווח הקצר ובראייה טקטית מצב זה אולי נוח לישראל, אבל בראייה ארוכת טווח הוא מאיים על האינטרס של ישראל בפתרון – או שיכוך לפחות – הסכסוך עם הפלסטינים.

ישראל עלולה גם לאבד את הפרטנר הפלסטיני שיש לה עכשיו. ניסיון שני העשורים האחרונים מלמד שאין די בשיפור המצב הכלכלי של הפלסטינים. בשנים 1999–2000 היה מצבם הכלכלי של הפלסטינים טוב יחסית ובמגמה של שיפור, והדבר לא מנע את התפרצותה של האנתפאדה השנייה לאחר כישלון המשא ומתן בקמפ דייוויד. נראה כי לא קיימת עתה סכנה אמיתית להתפרצותה של אלימות בהיקפים גדולים כי הציבור הפלסטיני עייף מהאלימות ויש אפילו נתונים בסקרים על ירידה ברמת התמיכה באלימות שהייתה תמיד גבוהה.³ מלבד זה, רמת השליטה הביטחונית של ישראל תקשה על התפרצות אלימות כזאת. הסכנה האמתית היא שיימשכו הן הפגיעה באמון שהציבור הפלסטיני רוחש למנהיגותו באזור יהודה ושומרון והן המגמה של התפוררות החברה הפלסטינית והתמקדות הפרטים במשפחה ובסביבה הקרובה, שתביא להיעלמות הפרטנר הפלסטיני, גם אם לא תפוס חמאס את השלטון באזור יהודה ושומרון.

שאלת המפתח היא כיצד אפשר לבנות עם הפלסטינים תהליך מדיני שמתחשב באילוצי המציאות הקיימת. נראה כי קיימת דרך לעשות זאת על ידי תהליך הדרגתי שידרוש זמן ויהיה בנוי מכמה מרכיבים שמתנהלים בו בזמן. המרכיב הראשון, שיימשך כמה שנים, נועד ליצור תזוזה הדרגתית לכיוון פתרון שתי המדינות על ידי שינוי המציאות בשטח. ליבתו של שינוי המציאות צריכה להיות הרחבה הדרגתית של שטחי הגדה שבשליטת הרשות הפלסטינית והעמקת השליטה בהם (כלומר העברת שטחים מסטטוס C ל-B/A או מ-B ל-A) לצד בניית המוסדות והיכולות של הרשות הפלסטינית וצעדים לשיפור מצבה הכלכלי. ראשיתו של תהליך זה אולי דומה לתפיסת השלום הכלכלי, אולם יש גבול ליכולת להרחיב את שליטת הפלסטינים בשטחים רצופים בגדה כל עוד אין שינוי במצב ההתנחלויות. בשלב מאוחר יותר ידרוש תהליך זה תחילת פינוי של כמה התנחלויות מבודדות משום שבלתי אפשרי לקיים רציפות אשר תבטיח שליטה של הפלסטינים ללא פינוי

התנחלויות אלו. בטווח הזמן הארוך חשוב שהתהליך יכלול גם תחילת פינוי התנחלויות משום שדבר זה מקרין מסר אמין של כוונה של ישראל ליישם את פתרון שתי המדינות, עם כל הקושי שבהגעה להסכם הקבע. קצב התהליך יהיה תלוי בקצב בניית היכולות של הפלסטינים ובמצב הביטחוני ובמידת היכולת הפוליטית של הצדדים להתקדם. יש להניח כי ככל שיהיה התהליך מוצלח יותר בשלבים הראשונים שלו, כן יתחזקו היכולת הפוליטית של שני הצדדים והאפשרות לעבור לשלבים הבאים. מבחינה זו חשוב ללמוד מהניסיון של בניית היכולות הביטחוניות של הפלסטינים בשנתיים האחרונות. כאשר החלו גנרל דייטון וצוותו לעבוד עם הפלסטינים לא הייתה נכונות מצד ישראל לעשות דבר שיסייע לפרויקט הזה. הצלחת הפרויקט בג'נין שינתה לחלוטין ראייה זו, ועתה קל יותר לישראל לעשות מה שמתבקש ממנה, וקל יותר לרשות הפלסטינית להרחיב את פעולתה לשטחים נוספים. הקושי העיקרי המונע את הרשות מלהתקדם עוד יותר הוא היעדר ההקשר הפוליטי של קיומו של תהליך מדיני. במצב זה קל לגורמי אופוזיציה פלסטיניים להאשים את ממשלת הרשות שכל הצעדים האלה אינם אלא ביטוי להיותה משת"פית של האויב הישראלי ושל זה האמריקאי.

הנקודה האחרונה ממחישה את חשיבותו של המרכיב השני, והוא משא ומתן על הסדר הקבע. קשה להניח שיהיה אפשר לקיים את תהליך השינוי על הקרקע ללא חידוש המשא ומתן על הסדר הקבע. החשש העיקרי של הפלסטינים הוא שמא תהליך של הסדרים חלקיים הוא דרך של ישראל לשמר את המצב הקיים ולמנוע יישום פתרון שתי המדינות בדרך שהם יכולים לקבל. קיום המשא ומתן על הסכם הקבע לצד תהליך שיכלול בשלבים מתקדמים שלו תחילת פינוי התנחלויות מבודדות יקרין מסר ברור בנוגע לחיות פתרון שתי המדינות, אולם חידוש המשא ומתן על הסדר הקבע צריך להתבסס על ההנחה שאין זה תהליך פשוט וקצר בזמן. למרות חוסר הרצון המופגן של שני הצדדים להיכנס למשא ומתן, נראה כי יש בכוחו של הממשל האמריקאי ללחוץ על שני הצדדים להתחיל במשא ומתן. אם למשל ייזום הנשיא אובמה ועידה בינלאומית בסגנון של ועידת מדריד, שמטרתה להניע מחדש את תהליך המשא ומתן, קשה להניח כי הצדדים יוכלו לסרב להשתתף בה ובמשא ומתן שיתקיים בעקבותיה. הממשל האמריקאי לעומת זאת אינו יכול לאלץ אותם לקיים משא ומתן רציני, וייתכן מאוד שהדיונים בתחילתם יהיו דיוני סרק, כמו שהיו הדיונים בערוצי המשא ומתן השונים לאחר ועידת מדריד עד תחילת תהליך אוסלו.

המרכיב השלישי הוא מטרייה אזורית שתתבסס על יזמת השלום הערבית. ייתכן כי הדרך הטובה ביותר לתת משמעות למרכיב זה אינה על ידי לחץ על הערבים לתת מחוות נורמליזציה חד-צדדיות, אלא על ידי חידוש פעולתן של קבוצות המשא ומתן הרב-צדדיות בנושאים השונים; בקרת נשק וביטחון אזורי,

פליטים, מים, כלכלה ואיכות הסביבה. מלבד זה, המטרייה האזורית תתבטא בדרישה ממדינות ערביות מרכזיות, ובעיקר מצרים, סעודיה וירדן, לתמוך בפלסטינים ולסייע להם בתהליך. צריך להינתן סיוע לבניית היכולות של הרשות הפלסטינית, ובתחום הזה כבר יש התחלות כמו הסיוע של הירדנים להכשרת כוחות הביטחון הפלסטיניים, אולם אין די בכך, והפלסטינים יזדקקו גם לסיוע מן הערבים בניהול המשא ומתן. הפלסטינים אינם יכולים לבדם להגיע להסכמה עם ישראל בסוגיות כמו ירושלים והפליטים.

המרכיב הרביעי הוא מטרייה בינלאומית אשר מטרתה ליצור פלטפורמה בינלאומית שתתמוך בתהליך. התמיכה תתבטא באירועים מדיניים דוגמת הוועידה הבינלאומית, וייתכן גם החלטות מתאימות במועצת הביטחון, אך גם בסיוע מסיבי לבניית היכולות של הרשות הפלסטינית. כל זאת לצד מתן ערובות לשני הצדדים בנוגע לצעדים שיינקטו אם ישתבש התהליך. חלק מרכזי הוא כמובן המנהיגות של ארצות הברית ותפקידה בהובלת התהליך כולו.

כל המרכיבים האלה אינם נותנים מענה לשאלה כיצד להתמודד עם שלטונו של חמאס בעזה והתנגדותו לתהליך המדיני. לכן חיוני קיומו של מרכיב חמישי, והוא נטרולו של חמאס כגורם שישבש את התהליך כולו. נטרול זה אפשרי בשל האינטרס הבסיסי של חמאס בשקט שיאפשר את ביסוס שלטונו בעזה ובשל המדיניות שגיבש חמאס כאשר נכנס לזירה המדינית הפלסטינית, ולפיה אמנם התנועה אינה רוחשת אמון ליכולת יריביה מפת"ח לקיים משא ומתן עם ישראל שישרת את האינטרסים הלאומיים של הפלסטינים, אבל אם יביא משא ומתן כזה להעברת שטחים לשליטת הפלסטינים ולהקמת מדינה פלסטינית, הם לא יחבלו בכך. קווי מדיניות אלו באו לידי ביטוי למשל ביחסו של חמאס לתכנית ההינתקות והתנהגותו בעת ביצועה. האינטרס של ישראל אפוא הוא ליצור מצב שחמאס יכול לקיים את ממשלתו בעזה כדי לחזק את המוטיבציה של חמאס לשמור על השקט ולא לשבש את ההתקדמות מול הרשות הפלסטינית. ישראל תעשה זאת אם תאפשר חיים תקינים ברצועת עזה, בעיקר על ידי פתיחת המעברים למעבר סחורות בשני הכיוונים. גם במצב זה יטענו המערערים על תפיסה זו שעדיף לפעול להפלת שלטון חמאס בעזה, ובכך לחזק את הפרטנר הפלסטיני. אם תאפשר ישראל לממשלת חמאס לתפקד, היא תפגע בפרטנר הפלסטיני באזור יהודה ושומרון. ייתכן כי טענות אלו היו תקפות אילו היה אפשר להפיל את ממשלת חמאס, אולם הדרך היחידה לעשות זאת היא על ידי פעולה כוחנית מבחוח, דהיינו כיבוש הרצועה על ידי ישראל, אולם ישראל אינה מוכנה לשאת במחירים של מבצע כזה, העלול להביא לצורך שלה לחזור לשהות ממושכת ברצועה ולחידוש משטר הכיבוש בה. במציאות כזאת השיקול העיקרי צריך להיות איך ליצור מציאות נוחה ככל האפשר מול חמאס, ואפשר לעשות זאת על ידי השילוב המוצע של התחשבות באינטרסים

של חמאס והרתעה. הרתעה לבד לא תוכל להשיג זאת במצב שחמאס מעריך כי ישראל מציבה לו איום קיומי. שינוי בגישה כלפי עזה יתאפשר כמובן רק לאחר שתתבצע עסקת שליט.

קשה מאוד יהיה לבנות תהליך כה מורכב שכמה מרכיביו מתחילים לגעת בנושאים רגישים לשני הצדדים, אולם עדיף לארצות הברית ולשני הצדדים לנסות לבנות תהליך כזה, שיתרונו מצד אחד בהדרגתיותו וביכולת לתקן בכל שלב, ומצד אחר בכך שבשלביו הראשונים אינו דורש קרבנות גדולים משני הצדדים על התמקדות בלעדית במסלול המשא ומתן על הסדר הקבע שמניחה את כל הביצים בסל אחד. סיכויי ההצלחה של התהליך המוצע תלויים באפשרות שהצלחה בשלביו המוקדמים תסייע לשינוי המציאות הפוליטית בשני הצדדים ותיצור מצב שיאפשר מעבר לשלבים הקשים יותר כמו תחילת פינוי של התנחלויות בודדות וניהול משא ומתן אפקטיבי על הסדר הקבע.

הערות

- 1 את הסקר ערך מכון הסקרים צ'רני
<http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/946/770.html?hp=0&loc=102&tmp=679>
- 2 לפי סקר עומק שערך המכון למחקרי ביטחון לאומי בשנים 2005-2007, רוב שהגיע ב-2005 לשני שלישים תומך בהסרת ההתנחלויות הבודדות בגב ההר בהסכם קבע עם הפלסטינים.
Yehuda Ben Meir and Dafna Shaked, *The people speaks — Israeli Public Opinion on National Security 2005-2007*, INSS: Tel Aviv 2007, p. 58.
- 3 למשל בסקר ממאי-יוני 2009 של PSR – המכון הפלסטיני למדיניות ומחקר סקרים ברמאללה – נמצא ש-51 אחוזים בלבד תומכים בשיגורי הרקטות מעזה.
<http://www.pcpsr.org/survey/polls/2009/p32ejoint.html>

הוועידה השישית של פת"ח: התפתחות, לא מהפך

ענת קורץ

תוצאות הבחירות למוסדות פת"ח, אשר נערכו בוועידה השישית של התנועה, שהתכנסה באוגוסט 2009 בבית לחם, מיסדו רשמית יחסי כוחות שהתגבשו בשורותיה במשך כשני עשורים. גם האסטרטגיה והמצע המדיני שהוסכמו על משתתפיה לא היו מהפכניים, אלא ביטאו עיקרי מדיניות מוכרים. במאמר זה ינותחו סיכומי הוועידה, תיבחן משמעותם לסיכויי הפשרתו של הקיפאון בתהליך המדיני הישראלי-פלסטיני, ותוצג טענה כי דרכה של פת"ח מכאן ואילך תושפע משמעותית מן הדינמיקה שתפתח בזירה הפלסטינית ובזירה הישראלית-פלסטינית, לאו דווקא מתכתיבים מוצהרים בלבד.

התנועה מתעשתת – עכשיו זה רשמי

לקראת הוועידה

כינון הרשות הפלסטינית דחק את אתגר שידוד המערכות הפרסונלי והמדיני לשולי סדר היום של תנועת פת"ח. בכירי התנועה איישו את עמדות המפתח ברשות והתמקדו בביסוסה. בשנותיה הראשונות של ההתקוממות השנייה התעוררה ציפייה בינלאומית ופלסטינית לרפורמה ברשות. גם משורות התנועה עלתה קריאה לערוך ועידה שתיוחד להתחדשות ארגונית, אם כי מתח בין דור ההנהגה העולה של התנועה, שמוצאו מהשטחים, לפעילים שהגיעו מהפזורה עם הקמת הרשות, וכן חילוקי דעות תוך-סיעתיים, לא אפשרו את ההתכנסות.

בחלוף השנים התארכה רשימת הכישלונות והדילמות, שהאחריות להתפתחותם יוחסה גם להנהגת פת"ח על ידי רבים בתנועה עצמה, בזירה הפלסטינית ובזירה הבינלאומית. הבולטות שבהתפתחויות אלה היו ההפסד לחמאס בבחירות 2006 למועצה המחוקקת ונפילת רצועת עזה לידי חמאס ביוני 2007. אתגר משמעותי

ענת קורץ היא חוקרת בכירה במכון למחקרי ביטחון לאומי.

נוסף שניצב בפני התנועה היה הכרסום בלגיטימציה של נשיאות יושב ראש התנועה מחמוד עבאס, מאז חלף בינואר 2009 המועד הקבוע בחוק לכהונתו בלא שנערכו בחירות חדשות. מלבד זה, ממשלת החירום שהוקמה ברשות לאחר השתלטות חמאס על רצועת עזה אוישה על ידי עבאס באישים שאינם חברי פת"ח, מחשש שמא יחליש דימויה השלילי של התנועה את הסיכוי להתמסדותה. כך התרחקה פת"ח ממעוזה הממשלתי. סבבי דיונים בין פת"ח ובין חמאס, שנערכו במשך השנים בתיווך מצרים ונועדו לעצור את התגבשותן של שתי ישויות פלסטיניות נפרדות, לא קידמו הסכמה שתאפשר הקמת ממשלת אחדות – להוציא אפיזודה קצרת ימים על בסיס הבנה שגובשה בין התנועות במרס 2007 במכה. גם המכה הצבאית והתדמיתית שהנחיתה על חמאס ההתמודדות עם צה"ל בשלהי 2008 – תחילת 2009 לא ריככה את תנאיה להסדרת היחסים עם פת"ח. דיאלוג בין התנועות, שהתנהל בקהיר בחודשים שלאחר שוך הקרבות, הסתיים בלא כלום.

יתר על כן, בשלהי 2008 נכשל הניסיון לנסח עקרונות להסדר בין ישראל לרשות במסגרת תהליך אנאפוליס. הרשות, המתפקדת כישות סמי-מדינתית בגדה המערבית, נהנית מהכרה ומתמיכה בינלאומיות. אך התמיכה הבינלאומית בה, ובכלל זאת ניהול רפורמה בכוחות הביטחון שברשותה, לא קידמה את השבת הרצועה לשליטת פת"ח; ובלא פריצת דרך מדינית, תמיכת ישראל במלחמתה של הרשות בפלגים לוחמניים ליבתה ביקורת נגד פת"ח כמי שמשרת אינטרס זר. גם התאוששות כלכלית בגדה, בהסתמך על נדיבות כספית בינלאומית ובניהולה של ממשלת החירום בראשות סלאם פיאד, לא שיככה ביקורת נגד נהגת פת"ח בגין שחיתות בשורותיה ותפקוד אזרחי ומדיני כושל במשך שנים.

על רקע זה התגבשה בפת"ח הערכה כי כינוס ועידה נעשה כורח מציאות. בתנועה החלה תכונה לקראת התכנסות, שחשיבותה תהיה גם בעצם קיומה – הוכחה לחיות ולרלוונטיות כתנועה לאומית מובילה. הוועידה נועדה להציג לציבור הפלסטיני, לישראל ולגורמים בינלאומיים השותפים למאמץ לקדם הסדר ישראלי-פלסטיני, שורת הנהגה ראויה והיגיון מדיני מושכל. כך ביקשה הנהגת פת"ח לשפר עמדה במאבק על דעת הקהל הפלסטיני, כלומר עמדת מיקוח מול חמאס.

קשיים שהערימה חמאס על יציאתם של משתתפים מהרצועה איימו למנוע את הכינוס או לפגום בתוקף החלטות שיתקבלו בו. בין הנציגים מעזה היו שטענו כי הנהגת פת"ח הוותיקה לא עשתה די כדי לאפשר את הגעתם, כדי לסכל איום למעמדה. האשמה ברוח זו נשמעה גם בקרב הדור הצעיר של התנועה בגדה: הזמנת רבים מתומכי מחמוד עבאס שבפזורה נתפסה כצעד שנועד לבלום את התקדמות המנהיגות הצעירה שמוצאה מהשטחים לעמדת בכורה רשמית.¹ אך ככל שקרב מועד הוועידה, כן הוסרו מכשולים מן הדרך לפתיחתה. עבאס היה נחוש לערוך

את הכינוס, ולקיימו בבית לחם כדי להמחיש את היות הגדה המערבית מוקד הפעילות הפוליטית הפלסטינית. כוונתו נתמכה על ידי ישראל, שאף התירה את הגעתם של נציגים מרחבי המזרח התיכון. הרשאה זו – שביטאה עניין בטיפול הקשר בין השאלה הפלסטינית והישות המדינית למחצה שבגדה, על חשבון הזיקה ההיסטורית המורכבת בין הסכסוך, ההנהגה הפלסטינית ושאלת הפליטים – נטלה מעוקצה של תהייה בנוגע לסמכות ההחלטות שיתקבלו בכינוס.²

חילופי דורות

תוצאות הבחירות למוסדות פת"ח שנערכו בוועידה הזימו חששות מהטייתן. רוב נבחר הוועד המרכזי, על פי הצבעת כ־2,200 צירים, היו פנים חדשים מדור הביניים של התנועה – רובם ככולם בני השטחים. משקלם של אנשי דור הביניים והדור הצעיר עלה מאוד גם בשורות המועצה המהפכנית.³ התפתחות זו הייתה דרמטית, אם כי לא מהפכנית. היא איששה שתי מגמות שלובות ומוכרות. דור הביניים הוביל שתי התקוממויות עממיות – הראשונה שבהן הניעה תהליך ששיאו היה בהקמת הרשות הפלסטינית במסגרת הסדר עם ישראל. כך הנחה את העתקת מוקד פעילותה של התנועה מהפזורה לשטחים, ובהדרגה גם שלל מדור המייסדים מעמד של בכורה ללא עוררין. אם כן, תוצאות הבחירות וכן עצם קיום הוועידה בבית לחם העניקו תוקף רשמי למציאות ארגונית שהתגבשה במשך שני עשורים.

השינויים הפרסונליים במוסדות התנועה, שנקבעו על פי תוצאות הבחירות, לא ישככו מתחים בשורותיה. הסיעות המוגדרות בחלוקה גסה על פי דורות הפעילים ומוצאם מפולגות גם בתוכן. מאבקי כוח – לחם חוק של תנועה פוליטית באשר היא – דינם להמשיך ולהקשות על גיבוש שורה מאוחדת.⁴ מלבד זה, הדיונים בוועידה עסקו בעיקר באיוש המוסדות ובמצע המדיני. הכשלים, שהחלישו את התנועה ודרדדו את מעמדה, לא נחקרו לעומק.⁵ למרות זאת, עריכת הבחירות ותוצאותיהן ביטאו הכרה בנחיצותה של רביזיה ובכך שהימנעות ממנה תאיץ את התפוררותה של התנועה, תחליש את יכולתה לשמר את מאחזה בגדה המערבית, ותסיר מעל הפרק סיכויי שבעתיד הקרוב היא תשוב ותחדש אחיזה ברצועת עזה. על כן אפשר לראות בהן חלק מהיערכות לשעת מבחן עתידית, ובפרט לקראת בחירות כלליות ברשות.

כדי לנסות ולשקם את מעמדה ההיסטורי נזקקה פת"ח להמחשת היותה גשר בין עבר רב־הישגים וזכויות להווה עתיר אתגרים. בחירתו החוזרת של עבאס ליושב ראש התנועה, בלא שקמו לו מתחרים, אמורה לשרת צורך זה. עבאס מזוהה עם הסכמי אוסלו, הוא היה בין הראשונים לבקר פומבית את התפנית הלוחמנית של פת"ח עם פרוץ ההתקוממות השנייה, והוא שבשנים האחרונות מוביל את המחנה הפלסטיני הדוגל עקרונית בהסדר מוסכם עם ישראל. אמנם

לא צלחה דרכו המדינית, ברם השתייכותו לדור המייסדים של התנועה נותרה מקור לגיטימציה לחילופי דורות בהנהגתה וגם לדבקות בטענה לכתר הנציגות הבלעדית של העם הפלסטיני.

הבחירה המחודשת בעבאס כיושב ראש פת"ח וכן חילופי הדורות בהנהגת התנועה אינם מעידים על כיוון מדיני מובהק. בני דור הביניים של פת"ח וצעירי התנועה, שמוצאם מהשטחים, תבעו במשך שנים את כינוס הוועידה כדי להעניק אישור פורמלי למעמד שבראיתם הם זכאים לו, ללא קשר למסר מדיני מסוים. משמעויותיה המדיניות של נטילת מושכות ההנהגה בידי פעילים מהשטחים היו עד כה מעורבות. הם יזמו את ההתקוממות הראשונה, ולצד זאת עודדו פרגמטיזציה של הנהגת אש"ף ופת"ח לקראת הידברות עם ישראל. הם שהובילו את ההתקוממות השנייה, ועם זאת תמכו בהמשך הדרך במאמצים לייצב את המצב הביטחוני בגדה ולהשיב לאזור סיכוי לשיקום כלכלי. מלבד זה, בני דור הביניים עודדו את חידוש התהליך המדיני, אם כי תוך כדי הצגת התנאים הנוקשים שנוסחו במצע התנועה. לא בכדי, התפיסה האסטרטגית של פת"ח, שהוסכמה על באי הוועידה, העניקה לגיטימציה לכל דרך שהתנועה תלך בה – פעילות מדינית ומאבק אלים כאחד.

התפיסה האסטרטגית

עיקרי האסטרטגיה של פת"ח בוטאו בנאומים שנישאו במליאת הוועידה ובדברים שנמסרו לתקשורת בכינוס ובשוליו. עיקרים אלה אופיינו במתח בין מחויבות למאבק אלים לשחרור פלסטין המנדטורית, כמו שהיא מנוסחת באמנת פת"ח ההיסטורית שאומצה על ידי באי הוועידה מחד גיסא,⁶ ומאידך גיסא מחויבות למשא ומתן לשלום, שהודגשה בנאומיו של עבאס לצד ציון הזכות להמשך ההתנגדות לכיבוש.⁷

אימוץ אמנת פת"ח כלשונה וכן העמידה על זכות ההתנגדות היו בסיס להבנת האסטרטגיה כעדות להקצנה, אולם מחויבות למאבק בשליטתה של ישראל בשטחים הוצהרה על ידי דוברי התנועה לאחר אימוץ הדרך המדינית על ידי אש"ף בנובמבר 1988 וגם לאחר החתימה על עקרונות אוסלו. בשנות האנתפאדה השנייה, בפרט בעתות של השתרכות או קיפאון מדיניים, השמיעו דוברי התנועה חדשים לבקרים איומים בהסלמת המאבק. אופציית ההתנגדות נותרה להלכה בתוקף גם לצד העדפתה הברורה של הנהגת פת"ח, בייחוד בהובלתו של עבאס, את האופציה המדינית. אם כך, הוועידה לא העידה על תמורה אסטרטגית אלא העניקה יתר תוקף לעקרונות המנחים את פת"ח זה שנים.

אפשר לראות באסטרטגיה המכשירה מאבק דיפלומטי ואלים כאחד ניסיון להציע לציבור הפלסטיני חלופה לחמאס, ובה בעת חלופה לחלופה: הנהגת התנועה דבקה באופציה המדינית בתקווה שתוצאותיה יעניקו בדיעבד משמעות לנכונות

העקרונית לפשרה, אשר התפרשה גם כוויתור ללא גמול משום שלא הועילה לקרב את קץ שליטתה של ישראל בגדה. עם זאת, הסלמה בהתנגדות תהיה מענה לקיפאון מדיני.⁸ המסר הלוחמני אמור לשכך ביקורת ציבורית בגין הכשל המוכח לחולל פריצת דרך מדינית והמשך שיתוף פעולה עם ישראל במאמץ (הסותר במידה ידועה את רעיון ההתנגדות) להשליט חוק, סדר ורגיעה בגדה.⁹ מלבד זה, העמידה על זכות ההתנגדות אמורה להפעיל לחץ על ישראל לרכך את עמדתה כך שניתן יהיה להתקדם במסלול המדיני.

בכותרת "ההתנגדות" פורטו דרכי פעילות רבות הנושאות אופי של מרי אזרחי, ללא שימוש בנשק חם. הדיון בנושא כלל אמירות שלפיהן ההתנגדות אינה חייבת להיות אלימה ואפשר לבטאה גם במהלכים מדיניים. בין הדוברים בוועידה היו אף שהזכירו מפני אי-הפקת לקחים מהתנסותה של חמאס בעימות חזיתי עם ישראל ורושם שלילי שתיצור קריאה למאבק אלים בעיני העוקבים אחר הוועידה.¹⁰ על כל פנים, במסר הלוחמני לא גלום סיכון של ממש למעמדה הבינלאומי של פת"ח. בראיית חוגים מדיניים ותקשורתיים רחבים בזירה הבינלאומית התנועה חולקת עם ישראל את האשמה לקיפאון המדיני. רבים אף מייחסים לישראל את מרב האחריות למבוי הסתום. לפיכך בעייתיות פוטנציאלית שבאישור אופציית ההתנגדות, ובפרט זו שאפשר שתגרום הקריאה למאבק חזיתי בהתנחלויות שמעבר לקו הירוק, אמורה להתקזז על ידי הביקורת על שליטתה של ישראל בגדה, הבנייה הנמשכת בהתנחלויות והסגר על הרצועה. עם זאת, ליתר ביטחון הודגשה במסרים האסטרטגיים חזור והדגש זכות ההתנגדות לכיבוש בכלל ולהתנחלויות בפרט, המעוגנת בחוק הבינלאומי.¹¹

האסטרטגיה המשולבת עונה להלכה על האינטרס הארגוני של שמירת רלוונטיות לאור התפתחויות שונות. עם זאת, למעשה אין היא מציעה מענה לאתגרים ולעלויות, שמקורם בהיעדר הישגים בזירות המאבק השונות. קיפאון מדיני, בעוד הנהגת פת"ח מחויבת לדרך המדינית, מכרסם בתמיכה הציבורית בתנועה, וכמו שהוכיחה הבחירה החוזרת במאבק חזיתי עם פרוץ ההתקוממות השנייה, גם סטייה מהדרך המדינית הייתה כרוכה במחיר. הקיפאון המדיני – במידה שהוא קשור בהסתייגותה של ישראל מהיערכות מחודשת בגדה, שתעצים סיכונים ביטחוניים ותחרף מתח פוליטי פנימי – הוא הביטוי המובהק למחיר שפת"ח משלמת בגין מעורבות פעילה ונהגתה במאבק האלים ואזלת ידה מול פעילות חמאס בזירת מאבק זו.

משמעויות מדיניות – בעירבון מוגבל

המסר המדיני שהוסכם על באי הוועידה נוסח בלשון תקיפה. בנאום שחתם את הכינוס הצהיר עבאס כי היעד הוא סיום הכיבוש הישראלי בכל האדמות

שנכבשו ב־1967, בכפוף להחלטות האו"ם בנושא ובהתאם לעקרונות היוזמה הערבית לשלום. מלבד זה, חזר על התביעה המסורתית להבטחת פתרון צודק לבעיית הפליטים, גם הוא לפי החלטת או"ם, ולהקמת מדינה ריבונית ובירתה ירושלים. עבאס דחה נחרצות את האפשרות של הקמת מדינה בגבולות זמניים. דחיית פתרונות ביניים הודגשה גם במצע בתנועה, ברשימת תנאים מחמירים לשיבה למשא ומתן. תנאים נוספים שהוזכרו ברשימה זו היו הקפאה מוחלטת של התנחלויות – בפרט בירושלים, הפסקת הפעילות הצבאית של ישראל בשטחים, הסרת המצור מעל רצועת עזה, ודיון ללא דיחוי בסוגיות ירושלים והפליטים. במצע גם צוינה מחויבות לשמר את מחנות הפליטים עד שיבת הפליטים לבתייהם. היענות לדרישה להכיר בישראל כמדינה יהודית, שהוצגה על ידי ראש הממשלה בנימין נתניהו כתנאי לחידוש המשא ומתן, נשללה מכול וכול.

על כל אלה, דוברים בכירים בישראל פירשו את רשימת התנאים כמרשם למבוי סתום.¹² מצע פת"ח יקשה ללא ספק על התנעת התהליך המדיני, אולם המצע אינו אלא מרכיב במסכת גורמים המקשים את חידוש ההידברות. עם סיום כהונתם של ממשלת אהוד אולמרט וממשל הנשיא בוש, ועל רקע הסלמה בעימות הצבאי בין ישראל וחמאס, הושעו השיחות לאחר חודשים של ניסיון עקר לגשר על הפער בין הצדדים. בפועל, בין ישראל לרשות התמסד מאז דפוס לא פורמלי של הסדר ביניים. הסדר זה נעדר מסגרת מדינית ברורה, אך הוא אינו בלתי נסבל עבור שני הצדדים. הרשות ממשיכה להיבנות מסיוע חיצוני מסיבי. תמיכתה של ישראל והתמיכה הבינלאומית בה סייעו להפיג מידה ניכרת מן המתח הביטחוני בגדה, ומאפשרות צמיחה כלכלית. התבססות חמאס ברצועה, ובפרט התחמשותה, ממחישות לישראל ולרשות כאחת את העלול להתרחש אם תיסוג ישראל מאזורים נרחבים בגדה כל עוד לא הגיעו חמאס ופת"ח לתיאום מוסדי, שבין היתר יעניק לכוחות הביטחון של הרשות שבהובלת פת"ח מונופול גורף על הנשק. על רקע זה, דומה שהגורם העיקרי המעוניין בחידוש התהליך המדיני לאלתר הוא הממשל האמריקני.

למעשה, חידושו של התהליך – סביר להניח כי בעקבות אכזבות העבר ינוסח לו יעד צנוע – יוכרע בין ירושלים לווינגטון, לא בין ישראל לרשות. כשממשלת ישראל דוחה דרישה להקפאת התנחלויות היא דוחה בראש ובראשונה דרישה מצד ארצות הברית, ולא תביעה פלסטינית עקבית בהקשר זה. אם תיענה ישראל לתביעה, יהיה זה בעקבות לחץ מצד ארצות הברית להנמיך את הפרופיל של הסכסוך הישראלי-פלסטיני וכך לתרום למאמץ האזורי לבלום את תכנית הגרעין של איראן. יתרה מזו, התכונה בישראל לקראת חידוש אפשרי של ההידברות – ולו כדי להפיג לחץ מצד ארצות הברית – מעידה על התייחסות מוגבלת לתוקפו של המצע. הדיון באפשרות השיבה לשולחן המשא ומתן מצביע על הערכה כי

הצהרות לוחמניות אינן חקוקות בסלע וכי בשל שיקולים של רווח והפסד אפשר שיגבר האינטרס של שמירה על רלוונטיות ויכתיב מדיניות של פשרה. שיקולים מסוג זה עשויים להנחות היענות חיובית של הנשיא עבאס והרשות להזמנה מפורשת לשוב לשולחן הדיונים, אם תגיע כחלק מיוזמה מדינית שיניח ממשל אובמה על סדר היום האזורי גם לפני היענות מלאה של ישראל לדרישות פת"ח.¹³ בעבר כבר פעלה הנהגת פת"ח שלא על פי מצע מוצהר: כך היה כשנחתמו הסכמי אוסלו עוד לפני שבוטלה באמנת אש"ף הקריאה לחיסולה של מדינת ישראל; כך היה כשחידשה הרשות שבהובלת פת"ח שוב ושוב את המגעים עם ישראל ללא ביטול סעיפים לוחמניים באמנת פת"ח; כך יהיה אם אכן יחודש המשא ומתן על מתאר גבולות הקבע ללא מחויבות של ישראל לדון בשלב הראשון של השיחות בסוגיות ירושלים והפליטים, וללא הסכמה של ישראל להקפיא התנחלויות אלא לפרק זמן מוגבל.¹⁴

עדיין, שאלה מתבקשת היא כיצד מתיישבת רשימת הדרישות שנוסחו במצע פת"ח עם היעד האסטרטגי של חתירה להסדר מוסכם ועם הקריאה לשוב להידברות, שהשמיע עבאס בשיבת הקבינט הפלסטיני שהתקיימה לאחר נעילת הוועידה.¹⁵ תשובה חלקית לפחות לשאלה זו היא שלאור פערי העמדות בין הרשות לישראל בסוגיות הליבה של הסכסוך וכן בשל הקשחת מדיניותה של ממשלת נתניהו בנוגע לתכלית המשא ומתן ויתרו מנסחי המצע על מאמץ להפשיר באמצעותו את הקיפאון המדיני. כשדעת הקהל הפלסטיני נלגד עיניהם, הם התמקדו במאמץ להפגין עמידה איתנה בנוגע לחידוש המשא ומתן.¹⁶ במילים אחרות, המצע המדיני, כמו התפיסה האסטרטגית, נועד לענות על צורך בהול בחיזוק מעמדה הביתי של התנועה לנוכח כשל נמשך לקדם ריבונות מדינית והתרחבות השפעתה של חמאס.

על כל פנים, בלעדיותה של האחריות הפלסטינית לחידוש ההידברות הופקעה מידי פת"ח. עוד לפני שהתפתח הפיצול הפוליטי בזירה הפלסטינית נעשתה חמאס גורם מפתח בליבו הסלמה עם ישראל, ולחילופין בהבטחת רגיעה ביטחונית שתקל על ישראל את השיבה למשא ומתן. גורם נוסף המחליש את מעמד פת"ח הוא כאמור ההפרדה המוסדית בין התנועה לממשלה הפלסטינית. לאחר נעילת ועידת פת"ח פרסם פיאד תכנית מפורטת להכנת תשתית למדינה פלסטינית ולהכרזה על הקמתה ב־2011 – ללא קשר לתוצאותיו של משא ומתן עם ישראל.¹⁷ ייתכן שמהלך זה – או אחר מסוגו – ישחזר את הדינמיקה שהתפתחה בזירה הפלסטינית בשנות ההתקוממות הראשונה: יוזמה מדינית מטעם ההנהגה המקומית בשטחים דרבנה אז ריכוך במדיניות פת"ח, וכך סללה דרך למשא ומתן בין אש"ף לישראל.

השלב הבא

פת"ח מתעשתת. בשל תחרות בינה לחמאס על ההובלה הלאומית וקיפאון מדיני מתמשך הכירו הנהגתה ואנשיה בצורך בשיקום ארגוני ובהבהרת עיקרי המדיניות. הוועידה השישית של פת"ח, שעסקה בנושאים אלה, נועדה לחזק את התנועה לקראת המבחנים שבפניה – מיקוח מדיני-טריטוריאלי עם חמאס ומיקוח מדיני-טריטוריאלי עם ישראל. אולם יכולתה של פת"ח להניע שינוי בסביבתה הביתית וביחסים בין ישראל לפלסטינים על בסיס סיכומי הוועידה – מוגבלת בעליל.

פת"ח מנסה לשקם את מעמדה במציאות מורכבת. הסדרת היחסים הבין-מפלגתיים בזירה הפלסטינית אמורה לשחזר את בכורתה הלאומית. אישוש מעמדה כנציגה הלגיטימית של האומה הפלסטינית אמור לשפר את יכולת התדיינוותה עם ישראל וגם לשפר סיכויים ליישומו של הסדר – אם יושג. מנגד, פריצת דרך מדינית אמורה לבצר את בכורתה הלאומית. אלא שהיחלצות ממעגל קסמים זה אינה משימה פשוטה. כדי שתתאפשר, על פת"ח לגבש מצע מדיני מתון מזה שנוסח בוועידתה. כך אולי יקל על ישראל לרכך את עמדתה בנוגע לעקרונותיו של הסדר. מלבד זה, על חמאס לרכך את עמדתה בעניין תיאום מוסדי עם פת"ח ולקבל על עצמה את מחויבות פת"ח להסדר מוסכם.

על רקע הקושי לצמצם את הפער בעמדות היסוד של ישראל והרשות נראה שהמבחן האפשרי הקרוב למעמדה של פת"ח אינו שיפוט ציבורי פלסטיני את סעיפיה של טיוטת הסדר אלא בחירות כלליות ברשות; ואכן, ועידת פת"ח נועדה למנוע התפרקות ארגונית, כזו שגרעה מתמיכת הציבור בה בבחירות הקודמות ותרמה להישגה האלקטורלי של חמאס. באוקטובר 2009 איים עבאס בהתפטרות ופרסם צו נשיאותי לעריכת בחירות לנשיאות ולמועצה המחוקקת ב־24 בינואר 2010. אך ספק אם תינתן לו ולתנועתו הזדמנות להעמיד את תמיכת הציבור בהם למבחן בחירות. הפיצול ברשות יערים קשיים פוליטיים ולוגיסטיים על עריכתן. עוד טרם פרסום הצו הכריזו דוברי חמאס שללא הסדרת היחסים בין התנועות לא יתאפשרו בחירות. פת"ח וחמאס כאחת צפויות לדחות את הבחירות עד כי ישתכנעו שתיהן כי ניצחונן מובטח. גם גורמים בינלאומיים שעודדו את מערכת הבחירות הקודמת לא יתמכו בסבב נוסף ללא ודאות שתוצאותיהן יבטיחו לפת"ח שליטה מלאה ברשות;¹⁸ וגם אם יקוימו בחירות ותוצאותיהן יזכו את פת"ח בניצחון, הדרך משם לשינוי המציאות שהתמסדה בשנות ההתקוממות השנייה בזירה הפלסטינית ובזירה הישראלית-פלסטינית תהיה לא קלה, ובוודאי לא קצרה.

ברקע, על אף קיומם של מנגנוני פתרון משברים מתואמים בין ישראל לרשות, סכנת התפרצות של סבב אלים נוסף בגדה עודה בתוקף. קרוב לוודאי שהנהגת פת"ח תימנע ממימוש יזום של הזכות להתנגדות אלימה, שהיא טוענת לה. סיכויי הצלחתה של הסלמה לאלץ את ישראל לויתורים פחותים מן הסיכוי שהסלמה

תקשיח את עמדתה של ישראל ותבלום את מגמת הפיתוח הכלכלי בגדה. מלבד זה, מחירה של הסלמה יעצימו את הביקורת על הנהגת פת"ח: הציבור הפלסטיני, העייף מהנוכחות הצבאית והאזרחית הישראלית, עייף גם מהמאבק בה. אלא שהתפרצות, כמו שהוכיח הניסיון הישראלי-פלסטיני, עלולה להיות ספונטנית ולהתפשט במהירות. אזי תתייצב פת"ח בחזית המאבק, כלומר תעשה את שעשתה בפעמיים הקודמות עם התפתחות התקוממות עממית בשטחים. הרי תימוכין רעיוניים ופוליטיים להסלמה מעוגנים בתפיסה האסטרטגית ובמצע המדיני, שאושרו בוועידתה השישית של התנועה.

הסלמה במאבק הפלסטיני לא תהיה איום ראשון במעלה על ישראל. ישראל תדע להתמודד עם התפתחות חוזרת של עימות – על מחיריו בנפש, בתשתיות ובמישור הדיפלומטי. מנגד, נטישה פלסטינית גורפת את המחויבות העקרונית להסדר והסתמכות על תהליכים דמוגרפיים, שעם הזמן יעשו את שלהם, יאיימו לקעקע את היסוד הלאומי של מדינת ישראל ולכרסם בלגיטימציה הבינלאומית הניתנת לו. בשנים האחרונות התחדש בזירה הפלסטינית הדיון ברעיון מדינה אחת לשני העמים, והוא ניזון מחוסר מעשיותו של חזון חלוקת הארץ ובו בזמן מזין את התרחבות השפעתה של חמאס. חתירה פלסטינית לפתרון של מדינה אחת אינה כרוכה עקרונית במאבק אלים, ולפיכך קל לדחוק את הדיון בסכנה הגלומה בה לשולי סדר היום. ברם השיח הפלסטיני המתעורר בהקשר זה אמור להטריד את ההנהגה הישראלית עד מאוד. ההתמודדות עם אתגר זה אמורה להדריך פעולה לכרסום האטרקטיביות והרלוונטיות של יעדו המקורי של המאבק הלאומי הפלסטיני, ולצד זאת להמחשת האטרקטיביות והרלוונטיות של הסדר על בסיס שתי מדינות לשני העמים.

נכונותה של ישראל לויתורים טריטוריאליים-מדיניים משמעותיים – לצד מאמץ לשלוט באיומים ביטחוניים שתוקפם לא יפוג עם גיבוש פשרה ישראלית-פלסטינית וגם עם יישומה – תסייע למצות את אופציית ההסדר. מנגד, נכונותה של ישראל לויתורים לא תבטיח פריצת דרך מדינית כל עוד הפת"ח והרשות אינן הפוסקות היחידות בפוליטיקה הפלסטינית, ובוודאי כל עוד לא נסוגו שתייהן מעמדות יסוד נוקשות. אולם מצע פת"ח אינו מותיר מקום לדיון. התנאים לחידוש ההידברות המפורטים בו מנוסחים כסעיפיו וכמאפייניו של ההסדר היחיד, שיהיה קביל מבחינת התנועה. הרי אם ימולאו התנאים כלשונם, כל שיוותר לישראל ולרשות הפלסטינית לעשות הוא להרכיב רשימות מוזמנים לטקס חתימה חגיגי.

מצע פת"ח כוון בראש ובראשונה לתומכי התנועה בכוח ובפעול בזירה הפלסטינית. עם הזמן, ולצד הנחלת נורמות של מנהל תקין, אולי יסייע המצע לפת"ח במאבק על מעמדה הביתי. ברם ללא ריכוך התנאים לחידוש המשא ומתן המצוינים בו וגיוס תמיכה ציבורית בויתורים שיידרשו כדי לקדם הסדר מוסכם,

יקשה על התנועה לאפשר את חידוש המשא ומתן עם ישראל וכך לנסות ולקרר את מימושו של יעדה האסטרטגי המוצהר.

הערות

- 1 "אנשי פתח בעזה יחרימו ועידת הארגון בבית לחם", מאת אבי יששכרוב, הארץ, 1 באוגוסט, 2009;
 "‘Old Guard’ Want to Keep Young Reps Out of Fatah", *Jerusalem Post*, August 1, 2009; "Fatah: Hamas Gov. Summoning All Our Members in Gaza", Ma'an News Agency, August 1, 2009.
- 2 כינוס חירום של המועצה הלאומית הפלסטינית, שזומן על ידי עבאס לאחר הוועידה בבית לחם והתקיים ברמאללה, נועד להדגיש את הקשר בין מדיניות פת"ח ובין אש"ף. במפגש הצהיר עבאס בין היתר:
 "We will endeavor to promote the role of the PLO's Executive Committee and get it to function regularly in order to play an effective role especially in peace negotiations with Israel".
 מלבד זה, עבאס פסל כל ניסיון למצוא לפליטים מולדת חליפית, (Ma'an News Agency, August 26, 2009).
- 3 "Young guard dominates Fatah c'tee", *The Jerusalem Post*, August 11, 2009;
 "A Brand New Fatah?", by Ziad Abu-Ziad, *The Jerusalem Post*, August 11, 2009;
 "Observers call Fatah conference a successful coup against old guard", Ma'an News Agency, August 11, 2009.
 אחמד קרי'ע (אבו־עלא), שנדחק מהרכב הוועד המרכזי של פת"ח, העלה האשמה בדבר איסורים בתהליך הבחירה (Ma'an News Agency, August 11, 2009). הרחקתו משורת ההנהגה הראשונה אינה מאששת טענה בדבר חסימת דרכם של הדור הצעיר ודור הביניים לבכורה ארגונית, אולם קרי'ע, וכן סאעב עריקאת, היו בין ששת האישים שצורפו לוועד הפועל של אש"ף במפגש המועצה הלאומית הפלסטינית שכונס לאחר הוועידה.
- 4 "Re-elected Fatah leader [Abbas] says unity must top agenda", Ma'an News Agency, August 12, 2009; "Once vaunted, Marwan Barghouti is rarely mentioned at Fatah congress", Ma'an News Agency, August 6, 2009; "Fatah Congress: A Victory for Abbas", by Mohammad Yaghi, *The Washington Institute for Near East Policy*, Policy Watch 1568, August 13, 2009; "Fatah leadership in Gaza resign", Ma'an News Agency, August 13, 2009.
- 5 "Analysis: How Fatah has evolved into the Palestinian Ba'ath party", by Khaled Abu Toameh, *The Jerusalem Post*, August 10, 2009.
- 6 "[A]rmed revolution is a decisive factor in the liberation fight and in uprooting the Zionist existence, and this struggle will not cease unless the Zionist state is demolished and Palestine is completely liberated", translated in: Camera — Committee for Accuracy in Middle East Reporting in America, Media Analysis, August 25, 2009.
 ראו גם: "הזירה הפנים-פלסטינית, חדשות הטרור והסכסוך הישראלי-פלסטיני", (28 ביולי-4 באוגוסט 2009), מרכז המידע למודיעין ולטרור במרכז למורשת המודיעין (מל"מ), עמ' 4-7;

- 7 "Fatah Sixth General Conference Resolutions: Pursuing Peace Option without Relinquishing Resistance or Right to Armed Struggle", by C. Jacob, MEMRI — Inquiry and Analysis, No. 541, August 16, 2009.
- 8 "When we stress that we espouse the option of peace and negotiations based on the UN resolutions, we retain our fundamental right to legitimate resistance guaranteed by international law", translated in: "Fatah Members: The Principles of Resistance and Armed Struggle Must Not Be Relinquished", by C. Jacob, MEMRI, No. 538, August 6, 2009, p. 2; "Abbas: Keep on with talks 'as long as there's a tiny bit of hope'", *The Jerusalem Post*, August 4, 2009.
- 9 תרגום MEMRI, No. 541, עמ' 2:
"The movement adopts a just and comprehensive peace as a strategic option, with various means of obtaining it; it will not accept stasis. It espouses various means of armed struggle in order to restore our inalienable rights..."
- 10 ביקורת על העדר נחרצות בניסוח אופציית ההתנגדות נשמעה בחוגי חמאס: "חמאס על בחירת אבו מאזן: ההתמוטטות נמשכת", *Ynet*, August 8, 2009;
"Abu Zuhri: Fatah's position on resistance ambiguous", *Ezzedeen Al Qassam Brigades Newsletter*, August 10, 2009.
- 11 תרגום MEMRI, No. 538, עמ' 3:
"In Fatah's judgment, the end does not justify the means..."
;means... ראו גם את דברי זיאד אברזיאד, כמו שצוטט ב – MEMRI, No. 538, עמ' 7:
"We do not want the Fatah conference to chant slogans and revolutionary statements of struggle, and to call for armed struggle and for violence that is far removed from the reality in which we live in".
- 12 ראו למשל בתרגום MEMRI, No. 541, עמ' 2:
"The Fatah movement clings to the Palestinian people's right to resist the occupation by all legitimate means, including the right to implement the armed struggle, as guaranteed by international law..."
- 13 ביקורת מתחו הנשיא שמעון פרס, שר הביטחון אהוד ברק, שר החוץ אביגדור ליברמן, יושבת ראש קדימה ציפי לבני. ראו: **מעריב**, המגזין, 13 באוגוסט 2009.
The Jerusalem Post, August 5, 2009, August 15, 2009; Qatar News Agency, August 9, 2009.
- 14 על הלחץ שארצות הברית מפעילה על עבאס לשוב לשולחן הדיונים גם ללא הקפאת הבנייה בהתנחלויות ראו:
Herb Keinon & Khaled Abu Toameh "PM upbeat, Abbas Negative, about talks", *The Jerusalem Post*, August 23, 2009.
- 15 לאחר המפגש בין בנימין נתניהו, מחמוד עבאס וברק אובמה, שהתקיים ב-22 בספטמבר בניו יורק בעת עצרת האו"ם, הכריז נתניהו כי יש הסכמה לשוב למשא ומתן ללא תנאים מוקדמים, אם כי "אי ההכרה בישראל – המחסום לשלום". נתניהו דחה את דבריו של אובמה כי יש לסיים את הכיבוש שהחל ב-1967, והודיע כי ישראל לא תסכים להסדר כזה. עבאס מצידו הכריז כי חידוש ההידברות מותנה בקביעה כי הסדר יתבסס על נסיגה לקווי 1967 וכי לא נוצרה תשתית משותפת למשא ומתן. ראו: *Ynet*, September 23, 2009.
2009; **הארץ**, 24 בספטמבר 2009.
- 16 "יו"ר הרשות, מחמוד עבאס (אבו מאזן): מו"מ זו הדרך היחידה להגיע לשלום", **הארץ**, 17 באוגוסט 2009.

- 16 על המתח בין השאיפה לחדש את התהליך המדיני ובין המאמץ לרצות את דעת הקהל העידה ההתלבטות ברשות בנוגע לדיון בדו"ח גולדסטון, שהוקיע בחריפות את ישראל על היקף הלחימה בעזה ועל עצמתה, במועצה לזכויות אדם של האו"ם. לחץ מצד ארצות הברית, שנבע מחשש להכשלת המאמץ לחדש את התהליך, הביא את עבאס למשוך תביעה לדון בדו"ח (הארץ, 1 באוקטובר 2009). גורם נוסף שהניע את המהלך היה זעם בישראל, שלווה באיום לסנקציה כלכלית (הארץ, 27 בספטמבר 2009), אולם עבאס שב ותבע דיון בדו"ח עקב סערה ציבורית ומחאות מפי דוברי פת"ח וחמאס כאחד (הארץ, 4 באוקטובר 2009; Ma'an News Agency, October 7, 2009).
- 17 היזמה זכתה לברכת האיחוד האירופי מיד עם פרסומה. ראו: "EU backs Fayyad plan for de facto Palestinian state", Ma'an News Agency, August 30, 2009.
- 18 ארבעים אחוזים מן המשיבים לסקר דעת קהל שנערך בגדה המערבית ורצועת עזה כחודשיים לאחר ועידת פת"ח אמרו כי יצביעו עבור פת"ח אם ייערכו בחירות ב־2010. 18 אחוזים מן הנשאלים אמרו שיצביעו עבור חמאס. מלבד זה, 40.6 אחוזים מן הנשאלים העריכו כי לוועידה לא הייתה השפעה על ההתנהלות הפוליטית של הפלסטינים, ואילו 36.1 אחוזים טענו כי הוועידה הייתה התפתחות ניכרת בהקשר זה. ראו:
A public opinion poll conducted by the Jerusalem Media & Communications Center (JMCC) and Friedrich Ebert Stiftung, October 7–11, 2009.

הצעת מתווה להסדרי ביניים בין ישראל לרשות הפלסטינית

גיורא איילנד, שלמה ברום, עודד ערן

הסכמים חלקיים עם הפלסטינים

א. רקע

המאמץ להגיע להסכם קבע בין ישראל ובין הפלסטינים עד סוף 2008 במסגרת תהליך אנאפוליס לא עלה יפה. הכישלון הזה משקף לא רק את חוסר יכולתם של שני הצדדים להגיע לתוצאה המקווה בלוח הזמנים שנקבע מראש, אלא גם את כוחם של כמה גורמי יסוד המקשים על שני הצדדים לסיים את המשא ומתן בהצלחה גם אם יעמוד לרשות הנושאים ונותנים זמן נוסף.

הגורם הראשון הוא המצב הפוליטי הפנימי ברשות הפלסטינית. זו מפוצלת בין רצועת עזה בשלטונה של ממשלת תנועת חמאס האסלאמיסטית ובין אזור יהודה ושומרון בשלטונה של ממשלת מחמוד עבאס וסלאם פיאד, שהבסיס הפוליטי שלה הוא תנועת פת"ח החילונית לאומית. הממשלה הראשונה, ממשלת תנועת חמאס, מקיימת שליטה אפקטיבית ברצועה באמצעות המיליציה הצבאית שלה, אולם אינה מכירה בישראל ואינה מוכנה למשא ומתן על הסכם קבע עמה.

הממשלה השנייה, ממשלת פת"ח, מכירה בישראל, רוצה לנהל משא ומתן על הסכם הקבע עם ישראל ולסכמו בהצלחה, והיא נשלטת על ידי השותפים למשא ומתן עם ישראל מאז 1993, אולם ספק אם בכוחה להגיע להסכם עם ישראל ולממש אותו. היא נשלטת על ידי תנועה פוליטית, פת"ח, הסובלת מפיצול עמוק בין גורמיה השונים ומתדמית גרועה בציבור הפלסטיני של תנועה מושחתת ובלתי אפקטיבית, הדואגת רק למקורבים. לממשלה הזאת שתי בעיות יסוד – היעדר לגיטימיות וחולשה. הממשלה עצמה לא נבחרה על ידי הציבור הפלסטיני אלא מונתה על ידי הנשיא עבאס לאחר שחמאס תפס את השלטון ברצועת עזה בכוח. אמנם הנשיא עצמו נבחר בבחירות כלליות, אולם תקופת כהונתו הסתיימה, ויש

המתווה המוצג בהצעה זו נדון בצוות של המכון למחקרי ביטחון לאומי

ערעור על חוקיות ההחלטה להאריכה בינתיים. החלטה זו לא אושרה על ידי הפרלמנט הפלסטיני, שיש בו רוב לחמאס. חולשת תנועת פת"ח ופילוגה תורמת לחולשת הממשלה שאינה נהנית אף מתמיכת גורמים חשובים בפתח עצמו. לאחר כמעט 15 שנים של שלטון ברשות הפלסטינית לא הצליחה ממשלת פת"ח לבנות מוסדות ומנגנוני שלטון אפקטיביים בתחומים רבים, ומה שנבנה נהרס במידה רבה באנתפאדה. בולטות במיוחד הבעיות בתחום הביטחוני ובמערכות אחרות שיש להן השפעה על התפקוד בתחום הזה. אין לממשלה ברמאללה מספיק כוחות ומנגנוני ביטחון שאפשר לסמוך עליהם כי יקיימו שליטה אפקטיבית באזור יהודה ושומרון, ימנעו את פעולתן של מיליציות יריבות, ובעיקר אלמנטים חמושים של חמאס, וימנעו את קיומה ואת פעולתה של תשתית טרור. חסרות גם מערכת משפטית ומערכת כליאה מתפקדות החשובות להשלטתם של חוק וסדר. אמנם הייתה התקדמות בשנה האחרונה בתפקודם של גורמי הביטחון הפלסטינים בסיועם של משלחת דייטון ומשלחת הסיוע למשטרה של האיחוד האירופי שסייעו בהכשרתם של כוחות ביטחון ומשטרה, אך קצב בניית היכולות אטי.

למצב הזה כמה השלכות. ראשית, הוא מקשה על העברת האחריות על השטחים הפלסטיניים מכוחות הביטחון של ישראל לכוחות הביטחון הפלסטיני בשל החשש שמא לא יוכלו כוחות הביטחון הפלסטיניים לעמוד במשימותיהם. הדבר יאפשר את שיקומה של המיליציה הצבאית של חמאס ותשתית טרור ענפה, וזו תאפשר בסופו של דבר לחמאס להשיג שליטה גם באזור יהודה ושומרון. פירוש של דבר שגם אם תצליח ישראל להגיע להסכם קבע עם הפלסטינים, קשה יהיה לממש. שנית, יש רמה גבוהה של חוסר אמון בין שני הצדדים. הצד הישראלי אינו מאמין ביכולת וגם ברצון של הפלסטינים לקיים הסכמים, והצד הפלסטיני אינו מאמין ברצון הצד הישראלי לסיים את שליטתו בפלסטינים. במצב כזה קשה מאוד לשני הצדדים להגמיש את עמדותיהם במידה המאפשרת הגעה להסכם ולממש את ההסכמים שהגיעו אליהם. בעיות הלגיטימיות והחולשה של הממשלה הפלסטינית אף הן מקשות על הגעה להסכם. הסכם הקבע מחייב פשרה בנושאים רגישים ביותר כמו הפליטים, ירושלים והנושא הטריטוריאלי. המנהיגים הפוליטיים הפלסטינים – שחוששים מצד אחד שכל ויתור במשא ומתן ינוצל על ידי יריביהם הפוליטיים המרים בחמאס לתקוף אותם ולהחלישם, ומצד אחר שלא יזכו לתמיכה מתנועתם המפולגת – אינם יכולים להפגין את הגמישות הנחוצה דווקא בגלל חולשתם.

הגורם השני הוא המצב הפוליטי הפנימי בישראל. לאחר שנות האנתפאדה הארוכות ושתי המלחמות, בלבנון בקיץ 2006 וברצועת עזה בסוף 2008 – תחילת 2009, איבד הציבור הישראלי את אמונו ביכולת להגיע להסכם עם הפלסטינים שיסיים את העימות עמם. יש גם אי-אמון בעיקרון של שטחים תמורת שלום.

הציבור הישראלי הסיק ממה שנתפס ככישלון של הנסיגה החד-צדדית מדרום לבנון וההינתקות מעזה, שנסיגה משטחים והעברתם לידי הצד הפלסטיני רק יוצרת איומים חדשים המופנים אל ישראל. האווירה הזאת באה לידי ביטוי בתוצאות הבחירות האחרונות, שהביאו לכינונה של ממשלה המבוססת בעיקר על מפלגות ימין. כל זה נוסף למצב הקבוע של פיצול קיצוני של המערכת הפוליטית בישראל, המחליש את הממשלה, ומקשה על קבלת החלטות ויישומן בנושאים קונטרוברסיאליים. המשא ומתן עם הפלסטינים הוא במרכזה של מחלוקת קשה בציבור הישראלי, ומחייב קבלת החלטות קשות בנושאים רגישים כמו פיגוי מספר גדול של מתנחלים, חלוקת שכונות בירושלים, השליטה בהר הבית ומקומות קדושים נוספים ופתרון בעיית הפליטים. הצד הישראלי, כמו הצד הפלסטיני, מתקשה להתגמש בנושאים הרגישים, ויתקשה גם לממש את ההסכם בנושאים האלה.

יש דרכים שונות להתמודד עם הקושי להגיע להסכם קבע וליישמו. הדרך שנבחרה בתהליך אנאפוליס היא לקיים תהליך מקביל. מצד אחד לקיים משא ומתן על הסכם הקבע ולנסות להגיע לסיכום מוצלח שלו, ומצד אחר להתחיל בכותרת של ביצוע השלב הראשון של מפת הדרכים – תהליך של בניית יכולות ומוסדות בצד הפלסטיני, בעיקר בתחום הביטחון אשר יאפשר להם לממש את ההסכם שיגיעו אליו. בתפיסה הזאת היו מלכתחילה שתי בעיות עיקריות. ראשית, היא לא טיפלה במכשולים העיקריים, שפורטו לעיל, המונעים הגעה להסכם; ושנית, הייתה בעיה של היעדר סנכרון בין שני התהליכים. תאריך היעד לסיום המשא ומתן היה סוף 2008, אף כי היה ברור שתהליך בניית היכולות הוא תהליך אטי יותר שלא יגיע לבשלות באותו זמן. הניסיון לפתור את הבעיה הזאת הביא לפיתוח הרעיון של הסכם מדף, כלומר הסכם שימומש לא מיד לאחר סיכומו אלא בתהליך מדורג שקצבו ייקבע על ידי ההצלחה בבניית היכולות של הרשות הפלסטינית. יש חולשה רבה גם בפתרון הזה משום שחתימת הסכם ללא מימושו בפועל יכולה רק להגביר את אי-האמון בשני הצדדים בנוגע ליכולת להגיע להסכם קבע ולממשו, ולכן עלולה לפגוע ביכולת ליצור את התנאים שיאפשרו את יישום ההסכם.

כאמור, במצב הפוליטי הקיים בשני הצדדים השותפים לתהליך המשא ומתן, ובייחוד לאחר הבחירות בישראל, ספק אם יהיה אפשר להמשיך במימוש התפיסה הזאת של תהליך אנאפוליס. מנגד, מצב של קיפאון מוחלט הוא מסוכן. יש סכנה שהמצב בשטח יהפוך לבלתי הפיך ופתרון שתי המדינות יהפוך לבלתי אפשרי. קיפאון גם לא יתקבל על ידי הקהילה הבינלאומית, ובייחוד על ידי ממשל אובמה, אשר להבדיל מהממשל הקודם, רואה צורך דחוף לפתור את הסכסוך הישראלי-ערבי וכמוהו גם האיחוד האירופי, והם ילחצו על ישראל להמשיך

ולהשתתף בתהליך מדיני עם הפלסטינים שהוא מעבר לשינוי תנאי החיים של האוכלוסייה הפלסטינית (מה שיזכה לכינוי "שלום כלכלי").

מכל הסיבות האלה יש טעם לשקול תפיסה חלופית. במרכז תפיסה זו השאיפה לעקוף את הקושי להגיע להסכם קבע בלוח זמנים קצר וליישמו בעיקר בתחומים הרגישים, ועם זאת למנוע קיפאון וליצור תהליך של משא ומתן שבסופו של דבר יטפל בחלק גדול מהבעיות שבין שני הצדדים וישכנע את שני הציבורים שיש ביכולתם לחיות זה לצדו של זה. חלופה אפשרית היא תהליך הדרגתי של הגעה להסכמים חלקיים ויישומם, כך שהם יקרבו בפועל את שני הצדדים להסכם הקבע, גם אם הם מתקשים במהלך התהליך להגיע להסכם בנושאים רגישים שונים.

ב. היתרונות והחסרונות של הסכמים חלקיים

1. להסכמים חלקיים כמה יתרונות מרכזיים:
 - קל יותר להגיע אליהם משום שהם מאפשרים דחייה של ההסכמה בנושאים הרגישים.
 - יש מגוון רחב של הסכמים אפשריים, ולכן מתאפשרת גמישות רבה יותר והתקדמות הדרגתית, בהתאם לקצב בניית היכולות של הרשות הפלסטינית.
 - הסכמים חלקיים מאפשרים שינוי מהיר של המצב בשטח והמחשת פירות ההסכמים לציבור בשני הצדדים ועל ידי כך בניית אמון הדדי.
 - תהליך זה אינו עומד בסתירה למפת הדרכים, שכן הוא בעצם מממש בהדרגה את השלב השני של מפת הדרכים, הקמת מדינה פלסטינית עם גבולות זמניים.
 - אין הוא עומד בסתירה גם להמשך המשא ומתן על הסדר הקבע. אם שני הצדדים יהיו מעוניינים, הם יוכלו להמשיך במשא ומתן על הסדר הקבע, אבל ללא לחץ זמן.
2. לתהליך כזה של הסדרים חלקיים יש גם חסרונות לא מעטים:
 - הצד הפלסטיני יחשוש שהזמני יהפוך לקבוע ושבאמצעות ההסכמים החלקיים תיצור ישראל מציאות קבע שאינה נותנת מענה לצורכי הפלסטינים ותתחמק מהצורך לעשות את הוויתורים המתחייבים בהסכם קבע. זאת הסיבה לכך שמחמוד עבאס, נשיא הרשות הפלסטינית, מתנגד בחריפות למשא ומתן שאינו על הסדר הקבע. יהיה קשה לשכנע את הצד הפלסטיני להשתתף בתהליך של הסכמים חלקיים, ובוודאי כאלו שאינם מתייחסים לאופק המדיני של שתי מדינות.

- הצד הישראלי יחשוש שמא הוא נכנס לתהליך הדרגתי של ויתור על נכסי משא ומתן בלי לקבל את "סיום הסכסוך" וויתורים פלסטיניים בנושאים המרכזיים מבחינת ישראל כמו פתרון בעיית הפליטים בדרך שלא תאיים על זהותה של ישראל.
 - תהליך הדרגתי יכול להפוך לתהליך של הרס אמון במקום בניית אמון בין שני העמים אם לא יעמדו הצדדים בהתחייבויותיהם. במקרה כזה הוא ירחיק את הסיכוי להגעה להסכם קבע במקום לקרבו. זה מה שקרה בתהליך אוסלו. אי־עמידת הצדדים בהתחייבויותיהם הפכה אותו לתהליך הורס אמון.
3. נייר זה הוא תוצאה של עבודה של קבוצת עבודה של המכון לביטחון לאומי שהוקמה כדי לפתח תפיסה ישימה של תהליך של הסכמים חלקיים עם הפלסטינים. קבוצת העבודה ניתחה את המרחב של הסכמים חלקיים אפשריים עם הפלסטינים בתחומים השונים וניסתה למלא אותם תוכן בדרך שתתחשב במציאות ובמגבלות של שני הצדדים.

ג. הנחות יסוד

1. הנחת היסוד המרכזית היא שהסכם קבע אינו בר השגה בעת הנוכחית בשל המצב הפוליטי הפנימי בשני הצדדים, שאינו מאפשר גישור על הפערים בעמדות שני הצדדים. מלבד זה, גם אם יגיעו שני הצדדים להסכם, הם יתקשו לממשו. הפלסטינים – בשל חולשתה של הרשות הפלסטינית, והצד הישראלי – בשל הקושי בפינוי מספר רב של התנחלויות.
2. האופציה החד־צדדית אינה מעשית בראיית הציבור הישראלי עקב התפיסה שההינתקות מרצועת עזה והנסיגה החד־צדדית מלבנון נכשלו וייצרו איומים ביטחוניים קשים יותר בשל היעדר התחייבויות הסכמיות של הצד השני.
3. הסכמים חלקיים ישרתו את האינטרסים של כל הצדדים. מבחינת ישראל, מטרת הסכמים אלו תהיה לחזק את השותף הפלסטיני להסכם קבע, להחליש את המתנגדים להסכם בשני הצדדים ולהניח את התשתית להסכם הקבע. בצד הפלסטיני יאפשרו הסכמים חלקיים להעביר שליטה על שטחים נוספים לידי הפלסטינים, יקלו על בניית תשתית מדינתית וחזרה לחיים נורמליים. הם יאפשרו גם מצב כלכלי משופר באזור יהודה ושומרון באופן שיחזק את הרשות הפלסטינית וגורמי השלטון בה ויניח את התשתית להסדר קבע שיהיה מקובל עליהם. ארצות הברית והאיחוד האירופי יוכלו לתמוך בתהליך כ־אלי עם סיכויי הצלחה שיביא להתקדמות לעבר הסכם הקבע ושיפור המצב הביטחוני והכלכלי של הפלסטינים.

4. כאמור, הסדרים חלקיים הם פרשנות אפשרית למפת הדרכים ואינם סותרים אותה, והם יכולים להתקיים גם בד בבד עם תהליך דמוי אנאפוליס. הם גם מתאימים למצב שישאל מחליטה לתת עדיפות לערוץ המשא ומתן עם סוריה, אך אינה יכולה לאפשר קיפאון בערוץ הישראלי-פלסטיני.
5. הניתוח של הסדרים חלקיים מתייחס בעיקרו להסכמים הנוגעים רק לאזור יהודה ושומרון והפרטנר הפלסטיני באזור זה. ההנחה היא בשלב הראשון שאין ממשלת אחדות פלסטינית אשר ממשלת ישראל תתקשה לנהל עמה משא ומתן בהתאם למדיניותה השוללת דיאלוג עם חמאס. חמאס, השולט בעזה, לא יוכל לפגוע בסיכויי הגעה להסכמים חלקיים ויישומם באזור יהודה ושומרון. ייתכן אף כי הוא לא יתנגד להם כי משמעותם תהיה העברת שליטה על שטחים נוספים לידיים פלסטיניות, וחמאס לא ירצה להצטייר בדעת הקהל הפלסטינית כמי שמתנגד לכך מסיבות פוליטיות.

ד. האינטרסים של שני הצדדים

1. בתהליך של משא ומתן להסכמים חלקיים, התנהגות הצדדים תודרך על ידי האינטרסים שלהם. נראה כי בצד הישראלי האינטרסים הם:
 - הנעת תהליך בִּזְמָה ישראלית ומניעת הגירות אחריות מתווים שהשחקנים האחרים יזמו ושלא יהיו תואמים למדיניותה של ישראל.
 - הנעת תהליך שיביא בסופו של דבר להסדר קבע או מציאות קבע רצויה לישראל.
 - ניהול מיטבי של הסכסוך עם הפלסטינים תוך כדי המהלך, כלומר מניעת הסלמה וטיפול בבעיות שיתעוררו לפני שהן תהפוכנה לחרifות יותר.
 - ביטחון מרבי לתושבי ישראל בעת התהליך ובסיומו.
 - שמירה על לכידות העם בישראל וחוסנו על ידי קיום תהליך שהציבור יוכל להתמודד עמו בעיקר בכל הנוגע לגורלם של הישראלים החיים בשטחים.
2. את הפלסטינים ינחו ככל הנראה האינטרסים האלה:
 - אי־פגיעה בסיכויים להגיע להסכם קבע שיהיה מקובל עליהם.
 - הנחת התשתית למדינה הפלסטינית.
 - שיפור תנאי החיים של האוכלוסייה הפלסטינית
 - גיבוש הסכמה לאומית ואחדות סביב רעיון שתי המדינות לשני העמים.
3. המדרגים השונים של הסכמים חלקיים צריכים לתת מענה לאינטרסים האלה של שני הצדדים כדי שיהיה אפשר להגיע עליהם להסכמה.

ה. עקרונות

המרכיבים העיקריים של הסכמים חלקיים כאלה הם מרכיב טריטוריאלי שיכלול בדרך כלל העברת שליטה על שטחים לידי הפלסטינים ושינוי סטטוס של שטחים אלה, מרכיב ביטחוני שיטפל בהסדרים הביטחוניים הרלוונטיים ומרכיב כלכלי שיטפל בשינוי המציאות האזרחית בשטח. בעת התהליך ועם התקדמותו יהיה צורך גם בנגיעות בתחומים הרגשיים כדוגמת סוגיות ירושלים והפליטים, ולו כדי להפגין שגם הנושאים האלו יטופלו בסופו של דבר, ובכך להקל את קבלת ההסכמים החלקיים בשני הצדדים.

בבניית ההסכמים יהיה חשוב לשמור על מרכיב הנראות של התהליך, ובייחוד בתחומים כמו רווחת האוכלוסייה בשני הצדדים, כדי להשיג תמיכה בשני הצדדים ותמיכה בינלאומית.

יש לתת את הדעת שיש לשמור על "נכסים" עבור שלב המשא ומתן האחרון על הסדר הקבע.

התהליך צריך להיבנות כך שימזער את הקונפליקט הפנימי בישראל, בייחוד בכל הנוגע לפינוי התנחלויות בשלבים המוקדמים.

קיים מתח מובנה שיש להתחשב בו בין המאמץ ליצור שינוי של ממש בכל דרגה של הסכם חלקי לרצון לשמור על הפיכות התהליך למקרה של כישלון בביצועו. הדרגות השונות צריכות להיבנות כך שלא תהיה פגיעה בביטחון בכל אחד מהשלבים.

הפתרונות הטריטוריאליים צריכים לשמור על רציפות טריטוריאלית מרבית בכל צד.

השיקול המרכזי בפתרונות הטריטוריאליים הוא דמוגרפי, דהיינו יצירת מציאות שכל האוכלוסייה היהודית ומינימום אוכלוסייה פלסטינית בשליטה ישראלית. יש צורך בשילוב של שיתוף פעולה עם גורמים בינלאומיים וערביים ביישום ההסכמים, אף כי זה אינו תנאי הכרחי.

בכל שלב יהיה צורך לבנות מנגנוני פיקוח ובקרה משותפים, שיאפשרו פיקוח על קיום ההסכמים ותיקון במקרים של אי-ביצוע.

קיים מנעד רחב של הסכמים חלקיים אפשריים. הנושאים השונים הנכללים בהסכמים חולקו לחמישה תחומים עיקריים – המרכיב הטריטוריאלי, הסדרי הביטחון, כלכלה ותחומים אזרחיים אחרים, ירושלים ופליטים. בכל אחד מהתחומים האלה אותר מרווח ההסדרים האפשריים. ניתוח זה מאפשר בשלב הבא להרכיב מדרגים שונים של הסכם חלקי מאלמנטים של חמשת התחומים האלה.

1. המרכיב הטריטוריאלי

- מניתוח המרכיב הטריטוריאלי עולות חמש מדרגות אפשריות:
- א. החזרת האחריות הביטחונית והאזרחית בחלק או בכל שטחי A לידי הפלסטינים ומתן הקלות הנוגעות לחופש התנועה באזורים נוספים.
 - ב. העברת שטחי B מסוימים לסטטוס של שטחי A דה־פקטו או דה־יורה.
 - ג. מתן אפשרות לפעילות כלכלית פלסטינית בחלק משטחי C.
 - ד. פינוי התנחלויות אחדות כדי ליצור רצף טריטוריאלי פלסטיני באזורים מסוימים (בעיקר בצפון הגדה ובדרומה).
 - ה. פינוי כל ההתנחלויות המבודדות בגב ההר (כ־17 התנחלויות) ויצירת רצף טריטוריאלי פלסטיני שלם יותר.
 - ו. פינוי התנחלויות רחב יותר שייצור מציאות קרובה למצב הסופי בהסכם הקבע (קרוב לקו הגדר). זה פתרון טריטוריאלי על בסיס העיקרון של חזרה לקווי 1967 תוך כדי התחשבות במציאות הדמוגרפית שנוצרה בשטח וצורכי הביטחון.
- בדרגות הנמוכות אפשר לשלב גם פינוי מאחזים לא מורשים והקפאת הרחבתן של התנחלויות לפי פרמטרים שיוסכמו.

2. הסדרי ביטחון

- קיימים כמה פרמטרים שלפיהם ייקבע תוכן הסדרי הביטחון אשר יותאמו למרכיב הטריטוריאלי.
- הפרמטר הראשון מתייחס לאזורי הפריסה של הכוחות הפלסטיניים. בהסכמים החלקיים יש לחתור לכך שבהדרגה תתבטל ההבחנה בין אזור A ובין אזור B. בכל אזור שיעבור לאחריות הפלסטינים הם יוכלו לפרוס כוחות ביטחון לפי מפה שתוסכם בין הצדדים ולהעביר כוחות ממקום למקום ללא הפרעה כדי שיוכלו לקיים את המחויבויות שלהם בתחום הביטחון.
- הפרמטר השני הוא היקף כוחות הביטחון הפלסטיניים. קיימת תלות הדדית בין היקף הכוחות והשטחים המועברים לרשות הפלסטינים. מצד אחד צריך שלרשות הפלסטינים יעמדו כוחות מספיקים למילוי המשימות הביטחוניות בשטחים שיועברו לשליטתם, והיקף הכוחות שברשותם יכתוב את קצב העברת השטחים לשליטתם. מצד אחר העברת שטחים מחייבת את ישראל להסכים להגדלת היקף הכוח שהפלסטינים יכולים להפעיל.
- הפרמטר השלישי הוא אופי הכוחות וציודם. בתחום זה ישראל אינה צריכה לחרוג מהקריטריונים אשר הנחו אותה בעבר, שלפיהם המדינה הפלסטינית תהיה נטולת כוחות צבא וכוחות הביטחון יהיו כוחות משטרה וז'נדרמריה עם ציוד המתאים לכוחות מסוג זה.

הפרמטר הבא הוא מידת חופש התנועה של הכוחות. צריך לשאוף שהכוחות הפלסטינים ייהנו מחופש תנועה מרבי באזורים שבשליטתם ומיכולת הנעת כוחות מאזור לאזור. בדרגות הטריטוריאליזם הנמוכות שמידת הרצף הטריטוריאלי הפלסטיני בהן לא תהיה גבוהה, המשמעות תהיה צורך בבניית הסדרים ומנגנוני תיאום שיאפשרו תנועה של כוחות אלו דרך שטחים בשליטת ישראל בעת הצורך.

פרמטר חשוב הוא מידת חופש הפעולה של הכוחות הישראלים בשטחים הנמצאים באחריות הפלסטינים. בשלבים המוקדמים שרמת האמון בתפקוד הכוחות הפלסטיניים בהם עוד תהיה נמוכה תהיה דרישה לחופש פעולה ישראלי רב. אם התהליך יצליח, יצטמצמו הדרישות בעתיד.

עוד פרמטר חשוב הוא מידת המעורבות של כוחות בינלאומיים בהסדרי הביטחון, אם במשימות פיקוח ואימות או בתחומים אופרטיביים יותר. מרכיב חשוב נוסף הוא מידת המעורבות של הכוחות הפלסטיניים במעברים הבינלאומיים. המרווח הוא בין נוכחות סמלית לשליטה מלאה עם פיקוח בינלאומי וישראלי.

הסדרי הביטחון צריכים לכלול גם מנגנונים לתיאום ולשיתוף פעולה בין גורמי הביטחון של שני הצדדים.

אפשר לשקול שתי גישות שונות להסדרי הביטחון. לפי גישה אחת, ייבנה מודל אחיד של הסדרי ביטחון, וההדרגתיות תתבטא בהרחבת ההסדרים לאזורים נוספים, בהתאם לשינויים הטריטוריאליים. לפי גישה אחרת, יהיו מדרגות שונות של הסדרי ביטחון, ויכולה להיות שונות בין ההסדרים באזורים שונים שהועברו לשליטת הפלסטינים לפי מצב הביטחון ומצב הכוחות הפלסטיניים בהם.

3. כלכלה ונושאים אזרחיים

בתחום הכלכלה מרווח הגמישות הוא בנושאים האלה:

- א. היקף מתן היתרים לכניסת עובדים פלסטינים לישראל.
- ב. אופי המשטר הכלכלי בין שני הצדדים – בין איחוד מכס (המצב הנוכחי) לאזור סחר חופשי ומשטר המשלב גורמים משתי האופציות הראשונות.
- ג. אופי ההסדרים במעברים הבינלאומיים ובמעברים לישראל.
- ד. מידת חופש התנועה בין השטחים הפלסטיניים באזור יהודה ושומרון (סוגיית המחסומים).
- ה. אישור הפעלת שדה תעופה (בכפיפות לפיקוח אווירי של ישראל).
- ו. מתן אפשרות לרשות לחתום על הסכמים כלכליים עם צדדים שלישיים.
- ז. מתן גישה לפלסטינים לים המלח.

נושאים אזרחיים נוספים שיש בהם תחומי גמישות הם סמלי המדינה למיניהם, ובכלל זה השתתפות הפלסטינים בארגונים בינלאומיים והסדרים משופרים לחלוקת מי האקוויפרים המשותפים.

4. ירושלים

בשל הרגישות של הנושאים הקשורים לירושלים, נראה כי יהיה אפשר לשלב צעדים מהסוגים האלה רק בדרגות מתקדמות מאוד של הסכמים חלקיים.

צעד שיכול להיות לו משקל סמלי רב הוא הזזת תוואי החומה או הגדר בירושלים. על ידי שינויים בתוואי אפשר להעביר מסר לצד הפלסטיני על נכונות להעביר לשליטתם בעתיד שכונות בירושלים.

אפשר גם לנקוט צעדים מנהליים שמשמעותם הכרה באופי הפלסטיני של ירושלים המזרחית. צעד מסוג זה הוא הקמת מנהלים אזרחיים בשכונות ערביות עם הסכמה לזיקות של מנהלים אלה בנושאים מסוימים (חינוך בריאות) לרשות הפלסטינית. הצעה זו אינה חלה על העיר העתיקה והאגן ההיסטורי בכללותו בשל רגישותם. יכולות להיות גם דרגות שונות של סמכויות שיוענקו למנהלים אלו.

צעד מתקדם יותר הוא שינוי המבנה המנהלי של ירושלים לעיריית גג שיהיו כפופות לה בו בזמן עירייה ישראלית ועירייה פלסטינית, כל אחת אחראית לחלק מהעיר.

צעד אפשרי נוסף הוא שינוי סטטוס של שכונות פלסטיניות שממילא כבר מצויות מעבר לגדר. צעד זה משמעותו הצהרה של ישראל כי בפתרון קבע ישראל מקבלת ששכונות אלו ישתייכו למדינה הפלסטינית. השינוי יתבטא במעבר לסטטוס של אזור B. צעד כזה אינו מסובך כשהשכונות הן מחוץ לתחום שהוגדר כחלק מירושלים לפי חוק ירושלים, והוא מסובך הרבה יותר כשהן בתוך התחום משום שהוא יחייב חקיקה.

ישראל יכולה לאשר הצבה של נציגות של הרשות הפלסטינית בתוך ירושלים בצורה פורמלית או באופן פורמלי פחות על ידי הסכמה של ישראל לממש את התחייבותה בהסכם הביניים לאפשר פעולת מוסדות פלסטיניים תרבותיים וכלכליים או האוריינט האז.

בהר הבית, אחד המוקדים החשובים בירושלים, כבר קיימת שליטה בפועל של הרשות הפלסטינית דרך שליטתה בווקף. אפשר לשקול את קיומה של נוכחות פורמלית יותר של הרשות באתר.

ושוב, בשל הרגישות של הנושאים הקשורים לירושלים, נראה כי יהיה אפשר לשלב צעדים מהסוגים האלה רק בדרגות מתקדמות מאוד של הסכמים חלקיים.

5. פליטים

יש לישראל אינטרס מובהק שכמה מהתמורות הפלסטיניות לפעולות ישראל במימוש ההסכמים החלקיים יהיו צעדים הקשורים לפתרון בעיית הפליטים. ברור שאלו אינם יכולים להיות צעדים שהפלסטינים מוותרים בהם על תביעותיהם המרכזיות בנושא זה שלא במסגרת הסכם קבע, ולכן אלו צריכים להיות בעיקר צעדים בכיוון הטיפול הפרקטי בשיקום הפליטים.

צעד מסוג זה יכול להיות תחילת דיון והקמת מסגרות לדיון עם גורמים בינלאומיים על השתתפותם בתהליך השיקום ומימונו. צעד אחר יכול להיות דיון עקרוני בגובה הפיצוי הבינלאומי לפליטים ובמנגנון היישום של הפיצויים.

הסכמה לדיון בנרטיבים של שני הצדדים בתחום זה, שמטרתו לגשר במידת האפשר על הפער שבין הנרטיבים ויצירת נכונות בשני הצדדים להכיר באחריותם, יכול להיות מרכיב סמלי חשוב.

בשלב מתקדם תוכל ישראל להסכים לחזרה מבוקרת של פליטים פלסטינים לשטחים שבשליטת הפלסטינים (מאחר שישראל שולטת במעברים ממילא חזרה זו היא מבוקרת).

ז. ארבעה תרחישים

על בסיס מרחבי הגמישות בכל אחד מחמשת התחומים אפשר להרכיב וריאציות שונות של מדרגות של הסכמים חלקיים. להמחשה אציג ארבע מדרגות אפשריות, מהרמה הנמוכה ביותר והקלה ביותר לביצוע עבור ישראל עד הסכם חלקי שאינו רחוק מהסכם קבע מלא. המדרגות שנבחרו הן ג'נין פלוס, צפון הגדה ודרום הגדה, צפון הגדה ודרום הגדה פלוס פינוי התנחלויות והאחרון הוא הסדר קבע מינוס. אלו אינן הווריאציות האפשריות היחידות. הן נבחרו משום שהן מייצגות קצוות ואמצע של מנעד האפשרויות.

1. ג'נין פלוס

הרעיון המרכזי של הסכם ג'נין פלוס הוא לבנות על הצלחת הפריסה של כוחות הביטחון הפלסטיניים שאומנו על ידי הגנרל דייטון בעיר ג'נין וליצור אזור נרחב יחסית בשליטה פלסטינית מלאה בצפון הגדה. בתוך אזור זה תהיה תנועה חופשית לפלסטינים והיו הסדרים שיקלו את כניסתם של סחורות ושל אנשים לאזור משאר אזורי יהודה ושומרון וגם מישראל, וכן יקלו את יציאתם מהאזור, כדי לחזק את החיות הכלכלית שלו.

ההסכם יחול על כל אזור צפון הגדה עד גבולות העיר שכם ויכלול את טול כרם וסביבתה. הוא מורכב בעיקרו מאזורי A ו-B, אולם חשוב שהוא יכלול גם

אזורי C בהיקף מוגבל. אלו יהיו שטחים שברור כי לישראל אין תביעה לספחם לעצמה בהסכם הקבע. חשוב שאזורי C אלו ייכללו משום שהם יאפשרו רציפות טובה יותר בתוך האזור ויעבירו לפלסטינים מסר שההסכמים החלקיים נועדו לא להקפיא את המצב של הסדר הביניים אלא להרחיב בהדרגה את השטחים שבשליטת הפלסטינים ובאחריותם. כל השטחים האלה יהפכו דה־פקטו, אם לא דה־יורה, לשטחי A, דהיינו שטחים באחריות מלאה, ביטחונית ואזרחית, של הפלסטינים.

ההסכם הזה גם מתחשב במגבלות "יכולת העיכול" של הרשות הפלסטינית ונותן לה שליטה ואחריות שהיא מסוגלת לממש עם כוחות הביטחון שברשותה ואלה שעומדים לצאת בקרוב ממערך ההדרכה של הכוחות החדשים.

קל יחסית לממש את ההסכם הזה משום שהאזור הזה כמעט נקי מהתנחלויות מאז פוגו היישובים בתכנית ההינתקות.

הסדרי הביטחון הנוגעים לשטח הזה יקבעו שלפלסטינים אחריות ביטחונית מלאה וחופש פעולה והיערכות בכל השטח. ישראל תתחייב להימנע מפעולה בשטח הזה למעט בנסיבות יוצאות דופן. בשטח הזה ייפרסו שני גדודי ביטחון לאומי בתוספת כוחות משטרה אזרחית. יוצב באזור גם אלמנט חניכה חזק של משלחת דייטון כדי לסייע לכוחות הפלסטיניים לשמש גוף פיקוח ואימות. כן יוקם מנגנון לתיאום ביטחוני משותף עם ישראל. יהיה צורך בהסדרים מיוחדים כדי לאפשר תנועת כוחות תגבור אל האזור הזה וממנו.

האזור הזה צריך לשמש מודל של הצלחה שיהיה אפשר להרחיב אותו בעתיד לאזורים אחרים, ולכן חשוב שהפעלתו תגביר גם את הפעילות הכלכלית והרווחה. במסגרת זו, צעדים חשובים יהיו הפעלת מסדרון כלכלי עם סידורי מעבר נוחים יותר לישראל דרך המעבר הצפוני (ג'למה), מתן תוספת של היתרי עבודה בישראל לתושבי האזור ושיתוף פעולה עם צוות השליח המיוחד של הקווארטט בלייר בקידום פרויקטים כלכליים באזור זה.

אפשר ורצוי יהיה לשלב בפרויקטים הכלכליים המבוצעים באזור ההסכם פרויקטים בסיוע בינלאומי לשיפור התנאים במחנות הפליטים.

המכשול העיקרי שיהיה צורך להתגבר עליו במשא ומתן עם הפלסטינים על הסכם כזה הוא חששם של הפלסטינים שישראל מנסה ליישם תכנית קנטוניזציה של הגדה. כדי להפריך חשש זה יהיה צורך בשיתוף גורמים ערביים ובינלאומיים שיתנו לפלסטינים ערבויות שמדובר בצעד ראשון בתהליך אשר יביא לחתימה על הסדר קבע וליישומו. הנכונות לאפשר כניסת הרשות הפלסטינית לשטחי C, בנושא הכלכלי לפחות, תקל את שכנוע הפלסטינים.

2. צפון הגדה ודרומה

הרעיון המרכזי של הסכם הכולל את צפון הגדה ואת דרומה זהה לרעיון המרכזי של ההסכם החלקי הקודם, אולם הסכם זה יחול על חלק גדול יותר משטח אזור יהודה ושומרון. שני אזורים אלו נבחרו משום שבצפון הגדה כמעט אין התנחלויות המפריעות לרציפות הטריטוריאלית הפלסטינית, ובדרום הגדה מספר ההתנחלויות קטן ואפשר ליצור רציפות טריטוריאלית פלסטינית בשטח גדול יחסית.

מלבד ההבדל בשטח שחל עליו ההסכם, יהיה צורך בכוחות ביטחון גדולים יותר כדי שהרשות הפלסטינית תוכל לשלוט באזור זה באופן אפקטיבי שייתר צורך בפעילות ביטחונית מצד ישראל. המשמעות היא שיהיה צורך בהכפלת כוח הביטחון הלאומי שיפרוס בשטח ההסכם משני גדודים לארבעה גדודים בתוספת כוחות משטרה אזרחית נוספים.

בתחום הכלכלי יוקם מסדרון כלכלי נוסף המוביל למעבר תרקומיה, הדומה למסדרון הצפוני.

בשאר התחומים הסכם זה זהה לקודמו.

גם הסכם זה ניתן ליישום על ידי ישראל ללא קשיים פוליטיים פנימיים מיוחדים, בייחוד לאחר הצלחה של המודל של ג'נין פלוס ועם רמת סיכון סבירה בתחום הביטחוני. הגורם העיקרי שיקבע את ישימות ההסכם הוא מצב כוחות הביטחון הפלסטינים. לפי התכניות של הרשות הפלסטינית, שסוכמו עם משלחת דייטון, כוחות הביטחון הפלסטיניים מתקרבים לסדר הכוחות הדרוש.

3. צפון הגדה ודרומה עם פינוי התנחלויות

הסכם חלקי זה חל גם הוא על צפון אזור יהודה ושומרון ועל דרומה. ההבדל בינו להסכם הקודם הוא שמכוח ההסכם מפונה מספר קטן של התנחלויות כדי ליצור רצף טריטוריאלי פלסטיני וחופש תנועה טובים יותר. בצפון הגדה למשל אפשר ליצור רצף טוב הרבה יותר על ידי פינוי שתי התנחלויות בלבד, מעלה דותן וחרמש.

בתוספת זו יש שינוי איכותי גדול משום שהיא מעבירה מסר פוליטי חד יותר לרשות הפלסטינית וגם פנימה לציבור הישראלי. היא מפגינה נכונות לשלם מחיר פוליטי כדי להתקדם לעבר פתרון שתי המדינות, ומחזקת את המסר שאין כוונה לשמר את הסטטוס קוו. מאותה סיבה הסכם זה קשה יותר לביצוע על ידי הצד הישראלי.

משאר הבחינות ההסכם הזה זהה בדרך כלל להסכם הקודם. אפשר להוסיף על האלמנטים הכלכליים אישור להקמה ולהפעלה של שדה תעופה באזור יריחו.

4. הסכם קבע מינוס

הסכם קבע מינוס מאפשר הקמת מדינה פלסטינית, והוא בעצם יישום מלא של השלב של הקמת מדינה פלסטינית בגבולות זמניים לפי מפת הדרכים.

זוהי מדרגה מתקדמת הרבה יותר, שאינה שונה מאוד מהסכם הקבע עצמו. ההבדל העיקרי בין הסכם חלקי זה להסכם הקבע הוא שאין ההסכם כולל פתרון מלא של בעיית הפליטים ופתרון מלא בנושא ירושלים, ולפיכך גם אינו כולל הסכמה על סיום הסכסוך.

התוואי הטריטוריאלי של ההסכם קרוב לתוואי גדר ההפרדה וכל ההתנחלויות שמעבר לגדר ההפרדה יפוגו. הסדר זה מותיר כמה קלפי מיקוח טריטוריאליים לשלב האחרון של משא ומתן על הסכם הקבע, בייחוד משום שבהסכם חלקי זה אין SWAP, והפלסטינים אינם מקבלים טריטוריה חלופית עבור השטחים שנשארים בשליטת ישראל. בחלק הטריטוריאלי של ההסכם יכלול גם הסדר על מעבר בטוח בין עזה ובין הגדה (יהיה צריך להסכים על "מחירו" במסגרת ה-SWAP).

בתחום הביטחוני הסכם זה יכלול את ההסכם הסופי על היקף כוחות הביטחון הפלסטיניים וחימושם, והרעיון הבסיסי הוא שלמדינה הפלסטינית יהיו לא כוחות צבא אלא רק כוחות ז'נדרמריה, משטרה אזרחית ומודיעין וחימושם יהיה בהתאם. כן יכלול ההסכם נוכחות בינלאומית חזקה שתסייע לפלסטינים במילוי משימות הביטחון, תפקח על קיום ההסכם ותשתתף בפיקוח על הגבולות לפחות בשנים הראשונות לאחר חתימת ההסכם. מלבד זה, יוקמו מנגנוני שיתוף פעולה ותיאום עם ישראל.

ההסכם יכלול שליטה של הפלסטינים במעברים הבינלאומיים לרבות נמלים ונמלי תעופה עם נוכחות בינלאומית במשימות פיקוח ואימות ובקרה אפקטיבית מצד ישראל מרחוק.

תהיה נוכחות צבאית מוגבלת של ישראל בתחנות התרעה ובמסגרת הכוח הבינלאומי.

יסוכמו הסדרים סופיים בתחום התעופה והספקטרום האלקטרומגנטי. הסמכויות האזרחיות הפלסטיניות יהיו מלאות. שתי המדינות יסכמו בתחום הכלכלי את מתכונת היחסים הכלכליים ביניהן – המשך איחוד מכס במתכונת משופרת או אזור סחר חופשי. ייקבעו הסדרים יעילים יותר למעבר סחורות ואנשים לישראל ומישראל. יינתן לפלסטינים חופש פעולה בחתימת הסכמים כלכליים עם מדינות אחרות. יסוכמו הסדרים סופיים בתחום המים ואיכות הסביבה, מלבד תיאום ושיתוף פעולה בתחומים אזרחיים אחרים.

בירושלים יכלול ההסכם הזאת תוואי החומה, ולפיכך שכונות במזרח ירושלים שאין בנוגע אליהן תביעה מצד ישראל יעברו לצד הפלסטיני. תותר נציגות פלסטינית בשטח של מזרח ירושלים שיישאר בצד הישראלי של החומה, וכן יותר

לשלטון הפלסטיני להפעיל סמכויות בשכונות הפלסטיניות בכמה תחומי חיים כמו חינוך ובריאות.

בנושא הפליטים יסוכמו עם גורמים בינלאומיים גובה הפיצויים, הקריטריונים לחלוקתם והמנגנון. יתקיים דיון שמטרתו פיתוח נרטיב משותף. לפליטים יותר לחזור לשטח בשליטת הפלסטינים בתנאים שיוסכם עליהם בין שתי המדינות. יתחיל יישום תכנית לשיקום כל הפליטים בשטח הישות הפלסטינית בתחומים כמו מגורים ותעסוקה ובסיוע בינלאומי.

השלב הזה מאפשר גם מעורבות גדולה יותר של מדינות ערב בהתאם ליזמת השלום הערבית. המעורבות תתבטא מצד אחד במתן תמורות לישראל במה שנוגע ליחסים עם מדינות ערב ומצד אחר במעורבות ביישום ההסכם, על ידי סיוע כלכלי למדינה הפלסטינית לרבות בשיקום הפליטים בשטחה, השתתפות בכוח הבינלאומי ושיקום הפליטים הפלסטיניים שיבחרו להישאר בשטחן של מדינות ערב, לרבות הענקת אזרחות מלאה במדינות שעדיין לא עשו זאת.

בנסיבות הפוליטיות הנוכחיות בשני הצדדים קשה לדמות יישום של הסכם חלקי רחב זה. יישומו המלא ידרוש יישום מוצלח של הסכמים חלקיים במתכונת של ההסכמים הקודמים שהוזכרו כאן קודם. הצלחה כזאת תגביר את האמון בשני הצדדים ותסייע לעשות את הקפיצה הגדולה להסכם הזה. הצלחה כזאת משמעותה גם שהפלסטינים התקדמו רבות בבניית מוסדות המדינה הפלסטינית, ובייחוד מנגנוני הביטחון שלה והוכיחו אפקטיביות.

קשה גם להניח שיהיה אפשר ליישם את ההסכם בצורה מלאה ללא החזרת שליטה אפקטיבית של הרשות הפלסטינית ברצועת עזה שפירושה כי חמאס נחלש מהותית ואיבד את השליטה ברצועה או שנוצר מצב של פיוס לאומי פלסטיני עם חמאס ממותן. אפשר לחשוב על חלופה חלקית שתיושם רק באזור יהודה ושומרון, אם תנאי זה של שליטה אפקטיבית של הרשות הפלסטינית בעזה לא יתקיים.

ח. סיכום

לרעיון של תהליך של הסכמים חלקיים יצא שם רע בעקבות תהליך אוסלו, ויש לו מתנגדים רבים. חולשותיו ידועות וקשה להציגו כפתרון אידאלי, אולם ייתכן כי במציאות הנוכחית זה הפתרון האפשרי היחיד שיאפשר מניעת קיפאון והתקדמות בערוץ הישראלי-פלסטיני אשר תמנע יצירת מצב בלתי הפיך ומזיק לאינטרסים של שני העמים.

הלקחים שנלמדו מתהליך אוסלו מאפשרים לנקוט כמה צעדים שימנעו את הכשלים של אותו תהליך.

- הקפדה על עמידה של שני הצדדים בהתחייבויותיהם בסיוע מנגנון פיקוח ובקרה אמין.

- מעורבות של שחקנים בינלאומיים הן בסיוע לשני הצדדים, ובפרט לצד הפלסטיני, בעמידה בהתחייבויותיו, הן במתן תגמולים וערבויות לשני הצדדים והן בפיקוח ובקרה.
 - קיום התחייבויות שני הצדדים בו בזמן.
 - מעבר לשלב הבא יהיה מותנה בהצלחת השלב הנוכחי, ולא יהיה אוטומטי.
 - מתן דגש בצד הפלסטיני על הפעולות בתחום בניית מדינה ומוסדותיה בסיוע ובחניכה בינלאומיים אינטנסיביים.
 - גיוס העולם הערבי באמצעות יזמת השלום הערבית לתמיכה בהסכמים ומעורבות בביצועם.
- המכשול הקשה ביותר יהיה שכנוע הפרטנר הפלסטיני להשתתף בתהליך הזה ולוותר על העמדה העקרונית השוללת משא ומתן על הסכמים חלקיים. יהיה צורך בנכונות של השחקנים הבינלאומיים (לרבות השחקנים הערבים) לתת ערבויות לפלסטינים ולסייע בשכנועם. אם תשתכנע המנהיגות הפלסטינית שאין חלופה טובה יותר ושיש ערבויות טובות מספיק מהקהילייה הבינלאומית בנוגע להסכם הקבע, היא עשויה להסכים בלית ברירה להשתתף בתהליך כזה.
- מכשול קשה נוסף מבחינתה של ישראל הוא היעדרו של סיום הסכסוך כתמורה המשמעותית היחידה שיש בידי הפלסטינים להעניק לישראל עבור כל ויתוריה. סיום הסכסוך פירושו סיומן של התביעות ההדדיות, ואולי כאן טמון הפתרון הזמני – בהצגת ההסכמים החלקיים, ובייחוד לדעת הקהל בישראל יהיה אפשר לומר כי אמנם ישראל רוצה להגיע לפתרון קבע שבמרכזו סיום הסכסוך, אך כל עוד הצד השני עומד על תביעות מסוימות, גם ישראל שומרת לעצמה זכות זו.

"עסקה רעה" – על גבולות הפשרה במשא ומתן הבינלאומי עם איראן

יואל גוז'נסקי

אִי־היכולת להביא את איראן לעצור את תכניתה הגרעינית עלולה להביא, אולי כבר הביאה, את ארצות הברית להשלמה, שלא מרצון, עם השארת יכולת העשרת אורניום בשטחה. מאמר זה מבקש להתחקות אחר גבולות הפשרה האפשריים במשא ומתן עם איראן וכן אחר ההיתכנות והמשמעויות של פשרה אפשרית זו. החדשות הרעות מבחינתה של ישראל: עם פשרה או בלעדיה, אפשר כבר היום להגדיר את איראן "מדינת סף" גרעינית או כזו המצויה סמוך לו.

במרכז "דוקטרינת אובמה" נמצאת נכונותו להידבר עם מדינות סוררות. מאפייניה הבולטים עד כה בהקשר האיראני הם הצנעת האופציה הצבאית (אם כי לא ביטולה המוחלט) וויתור על השעיית העשרת האורניום כתנאי לפתיחת השיחות בין המדינות. נראה כי הממשל גם אינו מעוניין להתחיל במהלך של הידוק הסנקציות באופן משמעותי, לפחות לפני מיצוי השיחות עם איראן. ככלל, אובמה איננו רוצה להצטייר כמי שמבקש "אליבי" להחרפת הלחצים על איראן – יוקרתו האישית עומדת למבחן, וממשלו יעשה כל מאמץ כדי להקנות למהלך דימוי של הצלחה, גם אם הוא יצטרך לשחוק עוד "קו אדום" לשם כך.

עמדתה של ארצות הברית

ממשל בוש התעקש כי על איראן לחדול מהעשרת אורניום, ואף חתר להעביר סדרה של החלטות במועצת הביטחון של האו"ם, הדורשות מאיראן: "להשעות באופן מלא וממושך" (full and Sustained Suspension) את כל הפעולות הקשורות להעשרה. למרבה הצער, מאמץ הממשל לא נשא פרי, ואיראן לא זו בלבד שלא חדלה, אלא שהיא אף הרחיבה ושכללה את יכולתה להעשיר אורניום. נכון לסוף אוגוסט 2009 איראן התקינה כבר יותר מ־8,000 צנטריפוגות במתקן העשרה

יואל גוז'נסקי הוא חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי

בנתנו (מחציתן מעשירות בפועל), והיא צברה מעל טונה וחצי של אורניום ברמת העשרה נמוכה (LEU).¹

ההתבטאות של מזכירת המדינה של ארצות הברית, קלינטון, כי ארצות הברית תהיה מוכנה לספק "מטריית הגנה" לבעלות בריתה במזרח התיכון מפני איום איראני (במשתמע גרעיני) נשמעה לכמה בכירים ישראלים כהשלמה עם הסטטוס הגרעיני שאיראן הגיעה אליו; ואכן, מהתבטאויותיהם של בכירי הממשל האמריקאי כמו גם מרוח ההסכם הנידון בימים אלו, עולה כי הממשל האמריקאי עשוי לאשר לאיראן, בתנאים מסוימים, לשמר את היכולת הגרעינית שברשותה.²

ייתכן שעמדה זו מבוססת על ההערכה של ארצות הברית כי אין בכוחה של הקהילה הבינלאומית לשלול מאיראן יכולת שכבר נמצאת ברשותה, ויש לעצור אותה כעת, או לכל הפחות לדחות ככל האפשר את התקדמותה לעבר יכולת גרעינית צבאית. ברוח זו התבטאה מזכירת המדינה גם בסנאט: "מטרת הממשל בדיאלוג עם איראן תהיה למנוע ממנה הגעה ליכולת ייצור של נשק גרעיני" (Nuclear Weapons Capability), ללא שהיא מתייחסת ליכולת העשרת האורניום שבידה.³

בהצהרה זו, כמו בהצהרות דומות שהושמעו לאחרונה, יש הבחנה בין שימור יכולת העשרת האורניום באיראן, שנראית כ-Fait Accompli, ובין פיתוח המכלול הצבאי של תכנית הגרעין, שנשאר כ"קו אדום". הנשיא אובמה הצהיר בנאומו ב-4 ביוני 2009 בקהיר כי הוא "מוכן לפתוח עם איראן במשא ומתן ללא תנאים מוקדמים וכי לאיראן יש זכות לאנרגיה גרעינית אזרחית".⁴ ייתכן שמטרת דברים אלו הייתה לאותת לאיראן שבמצב הסיום של המגעים תהיה ארצות הברית מוכנה להותיר בשטחה יכולת להפעיל מעגל דלק גרעיני. את הדברים הברורים ביותר השמיע יושב ראש המטות המשולבים של ארצות הברית, האדמירל מולן, כאשר במענה לשאלה אודות האפשרות ש"הסדר עם איראן יכלול מעגל דלק גרעיני בשטחה בדומה למודל היפני", השיב: "זו בהחלט אפשרות, ההידברות עם איראן נועדה למנוע ממנה לייצר נשק גרעיני".⁵

עמדתה של איראן

ככלל, ההנהגה האיראנית איננה מעוניינת במערכת יחסים ידידותית עם ארצות הברית משום שקרבה כזו עלולה להיות עבור משטר האייתולות מעין "חיבוק דוב", וערעור אחד מעמודי התווך האידיאולוגיים של המשטר. למרות היתרונות הרבים הגלומים בנורמליזציה של היחסים עם וושינגטון, היא כרוכה במחיר פוליטי גבוה עבור איראן. היחסים המשבריים עם ארצות הברית מאפשרים לטהרן לתלות את האשם במצוקה הכלכלית בסנקציות הבינלאומיות, ולהלל את ההצלחה הטכנולוגית, בפרט בתחום הגרעין, כסמל להתנגדות למערב. לראיה, איראן לא

הגמישה עד כה את עמדתה הבסיסית: זכותה להעשיר אורניום בשטחה. בראייתה, את זה אמור הממשל ומתן לספק לה. למרות, או אולי בשל שחיקת ה"קווים האדומים" של המערב, לא עשתה איראן, עד כה, שום שינוי משמעותי במדיניותה בסוגיה. בשורה התחתונה, איראן מעוניינת בהכרה מצד ארצות הברית למעמדה המוביל באזור, וגם היא, כמו ארצות הברית, מבקשת לנהל את השיחות מעמדה של כוח. לשם כך היא מבקשת לצקת תוכן לדימוי, אשר כבר קונה אחיזה בקהילה הבינלאומית, שהיא למעשה "מדינת סף".

באחד ממאמרי המערכת של היומון השמרני כיהאן נטען כי דברי מזכירת המדינה של ארצות הברית הם למעשה השלמה עם יכולת גרעינית באיראן: "קלינטון קיבלה את אפשרות קיומה של איראן גרעינית, והיא רק ניסתה להראות שהסכנה מאיראן גרעינית מוגזמת ושדוקטרינת ההרתעה הגרעינית הקלאסית תיושם נגד איראן כמו נגד כל מעצמה גרעינית אחרת".⁶

גם מדבריו של שר החוץ האיראני, מותקי, משתמע שאיראן שוקלת "עצירה" לפני ה"סף". הוא אף השווה את הסטטוס הגרעיני של איראן לזה של יפן: "ההשקפה הרווחת בנוגע לפעילות הגרעינית של יפן צריכה להיות תקפה גם למדינות אחרות, ובכללן איראן". הוא חזר על כך שפעילותה הגרעינית של איראן היא "חוקית ולמטרות שלום", והוסיף: "יפן השקיעה הרבה שנים כדי לבנות ארון ביחס לפעילותה הגרעינית ואיראן נעה בדרך דומה".⁷

איראן מצהירה תדיר כי היא מתנגדת לפיתוח יכולת גרעינית צבאית, אך היא דבקה, עד עתה לפחות, בקו השולל כל פשרה בנושא העשרה. עם זאת, אם תעריך איראן כי הקואליציה הבינלאומית עתידה להחריף את הלחץ עליה, כי המצב הכלכלי והפוליטי במדינה עשוי לפגוע בלגיטימיות של השלטון וכי ארצות הברית אכן רצינית בכוונותיה לאפשר העשרה בתחומה, היא עשויה "להתפשר" ולהראות יתר נכונות להגעה לנוסחה בפרמטרים שלעיל.

עד כה היה אופי תשובתה של איראן להצעות המערב: "כן, אבל...". מכיוון שבראייתה הזמן משחק לטובתה, היא צפויה גם הפעם להותיר דימוי של "דלת פתוחה" כדי למשוך זמן, תוך כדי מניעת משבר חריף עם הקהילה הבינלאומית. אם תבקש איראן להמשיך ולקדם את שאיפותיה האידאולוגיות והאסטרטגיות בכל מחיר, ייתכן שהיא תבחר להמשיך בחתירתה לנשק גרעיני ולא להסתפק במתן ה"הרשאה" האמריקאית להמשיך להפעיל את מתקניה הגרעיניים. יתר על כן, ייתכן שמדיניות זו של ארצות הברית תעניק לאיראן "רוח גבית", ורק תגביר את סרבנותה.

מדינת סף גרעינית?

הכרה פורמלית ביכולותיה הגרעיניות של איראן בעקבות משא ומתן תעמיד את ישראל בפני דילמה לא פשוטה מפני שהיא תתקשה להצדיק כל פעולה התקפית שנועדה לשלול יכולת זו מאיראן. אף שישיראל דורשת למנוע כל פיתוח גרעיני באיראן, גם היא, בהתבטאויותיה, מסמסה עוד "קו אדום" שהיא הציבה. בפעם הראשונה בפומבי הציגה ישראל את המשוואה "יכולת גרעינית באיראן = יכולת שיגור פצצה גרעינית". בעבר נוסחה התייחסותה של ישראל ל"קו האדום" הגרעיני באיראן כ"שליטה בטכנולוגיית העשרה", ומוקדם יותר כ"נקודת האל חזור". הופעתו של ראש המוסד מאיר דגן בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת הוא קבע כי לאיראן תהיה יכולת "שיגור פצצה גרעינית" סמוך ל-2014 וכן: "מבחינת פרויקט הגרעין זה כבר לא עניין טכני, מכיוון שהאיראנים פתרו את הבעיות הטכניות בנושא זה". בכך הוא הגדיר אותה למעשה "מדינת סף".⁸

אם כן, מהי "מדינת סף" גרעינית והאם איראן עונה להגדרה זו? ככלל, אין הגדרה מוסכמת וברורה בספרות למדינת סף גרעינית, אך מקובל לחשוב כי אם מדינה שולטת במרבית מרכיבי מעגל הדלק הגרעיני, היא בעלת תשתית מדעית-טכנולוגית מתקדמת, מאגר של חומר בקיע ויכולת התאמת ראש קרב גרעיני לפלטפורמה מתאימה – כל שנדרש במצב כזה הוא החלטה אסטרטגית לעבור את ה"סף" ולהתחמש בנשק גרעיני. מבחינות רבות אפשר כבר כעת להגדיר את איראן "מדינת סף" או ככזו המצויה סמוך לו.

לא מעט נכתב בשנים האחרונות על תפוצה גרעינית ועל דרכי ההתמודדות עם האתגרים שהיא מציבה, ובכלל זה בנושא איראן, וחשיבה לא מבוטלת אף עסקה בהשלכות ובמשמעויות של איראן גרעינית, אך לא התקיים דיון מעמיק אשר להתכונות ולמשמעויות של עצירה או האטה איראנית לפני ה"סף". ישנן כמה

הגדרות רלוונטיות בהקשר זה. עם זאת, כולן קרובות זו לזו, וכולן מותירות "מרחב סף" לא מבוטל שמדינה עשויה להימצא בו. כך למשל המונח Threshold Status בא לתאר מצב שמדינה מחזיקה ביכולת עצמית לפתח נשק גרעיני בתוך פרק זמן קצר, הנע בין כמה שעות לכמה חודשים. הגדרה נוספת, התואמת ביתר קלות את הסטטוס של איראן – Standby Status – באה לתאר מצב שמדינה כבר מחזיקה בכל המתקנים הדרושים לייצור נשק גרעיני.⁹

אם כן, לשם מה יש צורך במשא ומתן? בראייתה של

בראייתה של ארצות הברית, השיחות עם איראן חיוניות כדי לעצור אותה לפני ה"סף", ובראייתה של איראן המשא ומתן אמור לספק לה הכרה במעמד זה.

ארצות הברית, השיחות עם איראן חיוניות כדי לעצור אותה לפני ה"סף", ובראייתה של איראן המשא ומתן אמור לספק לה הכרה במעמד זה. מרחב פשרה לא גדול במיוחד, אך בעייתי. הכרה פורמאלית של המערב בסטטוס הגרעיני של איראן עלול

להקנות לה יתרונות לא מבוטלים ללא שהיא משלמת עליהם מחיר גבוה – מעל הכל, הכרה, לראשונה, בזכותה להעשיר אורגניזם בשטחה:

סיכונים

- א. כחלק מכל הסדר ארוך טווח, בנוסף להטבות שונות כגון גישה לטכנולוגיה גרעינית, תבוטל המערכה הכלכלית לשינוי מדיניותה של איראן.
- ב. תינתן לאיראן "חסינות" לא מבוטלת מפני כל תקיפה צבאית נגד מתקניה הגרעיניים. ישראל תתקשה להצדיק תקיפה של מתקני הגרעין האיראניים לאחר שאלו קיבלו "הכשר" בינלאומי שכזה.
- ג. תהיה לה אפשרות "למנף" את הסטטוס הגרעיני שלה כדי להשפיע עוד על סדר היום במפרץ ולהגביר את מעורבותה בזירות שונות במזרח התיכון. זאת, תוך שאין עליה מגבלות כמו שהיו עשויות היו להיות עליה אם היא היתה בוחרת לעבור את ה"סף".
- ד. איראן תשמר את האופציה להתחמש בנשק גרעיני בזמן נוח מבחינתה ובהתראה קצרה, והדבר יאלץ את ישראל לשכלל את המעקב המודיעיני ולפתח מנגנונים שיתריעו בעת "שבירת כלים" ומעבר לפיתוח גרעיני צבאי, הפצה של טכנולוגיה או חומרים גרעיניים.
- ה. הדימוי ההרתעתי של איראן עשוי להתחזק משום שייוותר ספק תמידי באשר ליכולותיה ולכוונותיה, והדבר יאלץ את ישראל להתייחס אליה, במידה רבה, כמדינה גרעינית לכל דבר.
- ו. ייתכן שתקדים זה דווקא יעודד מדינות נוספות לאמץ את ה"מודל האיראני", ולפתח תכנית גרעין "אזרחית", כפי שאחדות מהן כבר הצהירו.
- ז. הסדר בפרמטרים שתוארו לעיל הוא ה"רע במיעוטו" עבור ארצות הברית, אך רע מאוד עבור ישראל, והדבר עלול להביא, להגדלת הפערים ולמחלוקת בין המדינות בנושא.

סיכויים

- א. עצירה של איראן לפני ה"סף" עשויה להאט מרוץ חימוש גרעיני באזור משום שמדינות המרגישות מאוימות על ידי הימצאות של נשק גרעיני באיראן עשויות להיות מחויבות פחות לפיתוח תכנית גרעין עצמאית משלהן.
- ב. יפחת במידת מה מרכיב המידיות של האיום בתקיפה גרעינית נגד ישראל, ועמו החשש של הציבור מפני חיים ב"צל הפצצה".
- ג. סביר כי אם תהיה הכרה בינלאומית פורמלית בסטטוס הגרעיני של איראן, תתלווה אליה דרישה להידוק הפיקוח על הנעשה בפרויקט הגרעין.

ייתכן שעצירה או האטה לפני ה"סף" תואמת את האינטרס של איראן בעיקר בעקבות מה שנראה כהתחזקות הקואליציה הבינלאומית מולה והחולשה הפנימית הגוברת שלה. לכן היא עשויה להסתפק בשלב זה בהכרה ביכולותיה (וב"זכויותיה") הגרעיניות תוך כדי השלמת כל המרכיבים שיאפשרו לה, כשהתנאים יהיו נוחים יותר מבחינתה, לעבור את המשוכה האחרונה.

אף שהסבירות כי ארצות הברית ואיראן יגיעו ל"עסקה" שתפתור את כל המחלוקות המעיבות על יחסיהן, היא נמוכה. לא מן הנמנע שמרחב הגמישות של הצדדים, כמו שמתואר, יאפשר להם להגיע להסדר שלפיו איראן, בהגבלות שונות, תשמר את יכולותיה הגרעיניות. בעקבות המוניטין של איראן לא יהיה זה בלתי סביר שהצדדים לא יגיעו להסדר כלל או שזה ייכשל במהרה, אך גם אפשרות סבירה זו לא תשנה את היותה של איראן מצויה ב"מרחב הסף".

"המודל היפני"

מהו הסטטוס הגרעיני היפני, שלפחות על פי ההצהרות מפי בכירה של איראן, היא שואפת לאמץ? אף שעוד בתחילת שנות השבעים היו ליפן היכולת המדעית והמשאבים התעשייתיים הדרושים כדי לפתח נשק גרעיני, מנעו ממנה עד כה חסמים שונים צעידה בכיוון זה. מיעוט במשאבים טבעיים וצריכת אנרגיה מהגבוהות בעולם הביאו את יפן להסתמך על אנרגיה גרעינית להפקת חשמל – וכורי המים הקלים שברשותה, 55 במספר, אחראים כיום לאספקת 35 אחוזים מתצרוכת החשמל במדינה.

אך לתכנית הגרעין של יפן גם צדדים שנויים במחלוקת: ברשותה טכנולוגיית "מעגל דלק" גרעיני מתקדמת ומאגרים עצומים של פלוטוניום. הערכה היא כי ליפן כשבע טונות של פלוטוניום מופרד לשימוש אזרחי בתחומה ועוד כארבעים טונות מאוחסנים במתקנים מעבר לים – כמות המספקת להרכבת יותר מאלף מתקנים גרעיניים. שילוב זה הוביל לדעה הרווחת כי ביכולה לייצר נשק גרעיני בתוך פרק זמן קצר. עם זאת, יפן מבקשת להקרין שקיפות מלאה בכל האמור לפעילותה בתחום, ולהבטיח כי זו מיועדת לצרכים אזרחיים בלבד: כל מתקניה של יפן כפופים לפיקוח של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה גרעינית, והיא תומכת הדוקה במשטרי אי-ההפצה של נשק גרעיני (מועמד מטעמה אף נבחר לאחרונה לעמוד בראשות הסוכנות).

ישנם כמה חסמים שמשפיעים על יכולתה של יפן לממש את הפוטנציאל הגרעיני הצבאי שלה. דעת הקהל המתנגדת לנשק גרעיני, מערכת חינוך שמקדמת תכנים צפיפסטיים והעדויות החיה של הזוועה בהירושימה ובנגסאקי – אלה

אמנם אפשר לטעון כי אין למעשה שינוי מהותי בעמדתה של ארצות הברית בנושא משום שגם בעבר היא הסכימה לתכנית גרעין אזרחית באיראן, ומדובר לכל היותר בסטייה "טקטית". עם זאת, חשוב לציין כי לכל אורך הדרך התנגדה ארצות הברית במפורש להותיר באיראן יכולת העשרה, והיא כרכה את המשך העשרה עם חתירתה של איראן לנשק גרעיני.¹¹ ייתכן גם שבבסיס המדיניות הנוכחית של ארצות הברית מצויה הנחה ספקנית יותר מבעבר בנוגע ליכולתו של משא ומתן להצליח ולהביא לשינוי מדיניותה של איראן בסוגיית הגרעין, והיא מאפשרת לעצמה להתבטא בדרך לא מחייבת כדי "לבדוק את המים" ולאתר את ה"קווים האדומים" של איראן בסוגיית הגרעין. להלן כמה מניעים אפשריים נוספים: א. רצון לחזק את הקואליציה הבינלאומית ולספק לגיטימציה להחרפת הצעדים בעתיד: ייתכן כי מה שנראה כתפנית בגישת ארצות הברית נועד

משמשים רסנים מוסריים. מלבד זה, ישנם חסמים לגאליים, ובראשם חוקת יפן, שקובעת: "העם היפני זונח את המלחמה כזכות ריבונית ואתה את האיום או השימוש בכוח כאמצעי ליישוב סכסוכים בינלאומיים... ובהתאם לכך יפן לעולם לא תפתח כל פוטנציאל מלחמתי".¹⁰

עם זאת, יפן מחזיקה בצבא מאומן ומצויד היטב ששותף בפעולות "שמירת השלום" של האו"ם ברחבי העולם. זאת ועוד, פרשנות מרחיבה של החוקה מאפשרת ליפן, תאורטית לפחות, לפתח נשק גרעיני לשם הגנה. אף שפרשנות זו מאפשרת פיתוח נשק גרעיני, מנהיגי יפן חוזרים ומצהירים: "יפן לא תרשה כל ייצור, החזקה ויבוא של נשק גרעיני". חסמים נוספים קשורים להתחייבויות הבינלאומיות שקיבלה עליה יפן, ובראשם האמנה לאי-הפצת נשק גרעיני (NPT).

אך הריסון המשמעותי ביותר המונע מיפן פיתוח נשק גרעיני קשור להסכם שלה עם ארצות הברית, שמחויבת לצאת להגנתה במקרה של התקפה גרעינית ("מטרייה גרעינית"). חששה הגובר של יפן בנוגע לנכונותה של ארצות הברית לעמוד לצדה ברגע האמת, בעיקר בעקבות התנהגותה המתריסה של צפון קוראה, הביא את מזכירת המדינה של ארצות הברית אז קונדוליסה רייס להדגיש מחויבות זאת ביתר שאת מיד לאחר הניסוי הגרעיני הראשון של צפון קוראה ב-2006. כמו שאפשר להיווכח, הסטטוס הגרעיני של איראן אינו דומה כלל לזה של יפן – לאיראן אין היכולת הטכנולוגית והעצמה הכלכלית של יפן, אך ייתכן שהיא מקדימה אותה במרכיבים אחרים, הקשורים לממד הצבאי של תכנית הגרעין ולפיתוח טילי קרקע-קרקע.

להמחיש את רצינות כוונותיו של הממשל לכל הצדדים, בייחוד לרוסים, ולספק לממשל לגיטימציה להחרפת הצעדים מול איראן, אם זו תמשיך בסרבנותה ותחשוף, שוב, את חוסר התוחלת שבניסיונות ההידברות עמה.

ב. גישה "מפוקחת" למשא ומתן: לא מן הנמנע כי בבסיס ההתאמה לכאורה במדיניות עומדת כאמור הכרה כי בעקבות לוחות הזמנים הטכנולוגיים של תכנית הגרעין, על הממשל מוטלת האחריות לנסות ולפתור מהר ככל האפשר את המחלוקת המרכזית בין המדינות ולעצור את איראן כעת, לפני שתבקש לעבור את ה"סף".

ג. כוונה לאמץ מדיניות של הכלה והרתעה: הכרה כי בשל חוסר התוחלת של המאמצים הבינלאומיים לכפות שינוי במדיניותה של איראן וההתנגדות לתקיפת מתקני הגרעין בשלב זה, על הממשל האמריקאי לגבש אסטרטגיה חדשה אשר במרכזה מדיניות של הכלה והרתעה.

ד. אמונה ביכולת להסב לאחור את יכולותיה: ייתכן כי בממשל האמריקאי מאמינים כי גם אם תוכר איראן כ"מדינת סף" גרעינית, לא יהיה זה מאוחר לשכנעה בעתיד לחדול מהפיתוח הגרעיני, בייחוד אם יעלה משטר מתון ופרגמטי יותר באיראן.

סיכום

תפקידו של כל משא ומתן, בראייתה של איראן, הוא להעניק לגיטימציה בינלאומית לסטטוס הגרעיני שלה. לא מן הנמנע כי גם הממשל האמריקאי עשוי לחיות עם הסדר שיכלול עצירה של איראן ב"מרחב הסף" במקביל לפיקוח משופר והגבלות על תהליך העשרה. הדילמה של האמריקאים תהיה כיצד לפעול אם איראן תמשיך "לגרור רגליים" ותסרב לפשרה בפרמטרים הללו. האם היא תצליח להוביל מהלך של

סנקציות "מרסקות" כמו שהצהירה? ימים יגידו. חשוב לא פחות מדיאלוג עם איראן, על הממשל האמריקאי להגביר את התיאום עם רוסיה ולנסות להגיע עמה להבנות שלא יאפשרו את המשך ההתקדמות הגרעינית של איראן. ייתכן שביטול התכנית של ארצות הברית להצבת מכ"ם ומיירטים במזרח אירופה קשורה לעניין.

העמקת התסיסה הפנימית באיראן עשויה גם היא להקשות על הממשל האמריקאי לגשר על המתח שבין חתירתו להידברות ובין הערכים הדמוקרטיים שלו. מלבד זה, עליו יהיה להתמודד עם החשש של איראן מפתיחות למערב, בייחוד בזמן של חולשה פנימית גוברת. דרך אחת

תפקידו של כל משא ומתן, בראייתה של איראן, הוא להעניק לגיטימציה בינלאומית לסטטוס הגרעיני שלה. לא מן הנמנע כי גם הממשל האמריקאי עשוי לחיות עם הסדר שיכלול עצירה של איראן ב"מרחב הסף".

לעשות זאת היא לחפש ערוצי קשר "אחוריים" – במקביל למשא ומתן הפומבי – שהיו בעבר הדרך המועדפת על הצדדים להעברת מסרים ולפתרון מחלוקות, דרך שתאפשר להם גם עתה "לרדת מן הסולם" ביתר קלות ולמנוע מגורמים חיצוניים (ישראל?) למתוח ביקורת על פשרנות יתר.

הערות

- 1 International Atomic Energy Agency, Report by the director general, August 28, 2009
http://www.isis-online.org/publications/iran/IAEA_Iran_Report_28August2009.pdf.
- 2 National Public Radio, Clinton's Iran Comments Irk Israel, July 28, 2009
<http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=106884041>.
- 3 Fox News, May 20, 2009 ;<http://www.foxnews.com/politics/2009/05/20/clinton-nuclear-capability-iran-poses-extraordinary-threat/>.
- 4 The White House, Office of the press secretary, June 4, 2009 ;http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-at-Cairo-University-6-04-09/.
- 5 ABC News, May 24, 2009 , Transcript: Joint Chiefs of Staff Chairman Adm. Mike Mullen.
<http://abcnews.go.com/ThisWeek/story?id=7664072&page=1>.
- 6 MEMRI, August 2, 2009. <http://www.memri.org.il/cgi-webaxy/sal/sal.pl>.
- 7 MEMRI, May 5, 2009. <http://www.memri.org.il/cgi-webaxy/sal/sal.pl>.
- 8 *Haaretz*, June 16, 2009. <http://www.haaretz.com/hasite/spages/1093355.html>.
- 9 Ariel E. Levite, "Never Say Never Again: Nuclear Reversal Revisited", *International Security*, Vol. 27, No. 3, 2003.
- 10 חוקת יפן, סעיף 9.
- 11 *The Washington Post*, December 19, 2005
<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/19/AR2005121900375.html>.

אם איראן, אז ישראל?

נורמות גרעיניות מתחרות במזרח התיכון

אמילי לנדאו

הקדמה

אם אי־פעם יגיעו ארצות הברית ואיראן לשלב של שיחות בילטרליות, ואם תעמוד ארצות הברית על כך ששיחות אלה יכללו דיון בסוגיה הגרעינית, איראן צפויה להעמיד על סדר היום שני נושאים מעוררי דאגה: התעקשות על המשך הפעלתה של תכנית להעשרת אורניום בשטחה, ותביעות להתייחס לתכנית הגרעין של ישראל. אפשר לצפות כי שאלת העשרת האורניום תהיה חלק מכל משא ומתן עתידי בין שתי המדינות, ולעומת זאת התייחסות לתכנית הגרעין של ישראל הוזכרה עד כה רק בידי איראן, בנושא האמור להיכלל בהצעתה לניהול שיחות עם ארצות הברית. עדות לכוונה זו של איראן אפשר למצוא בהצעה לשיחות שהיא הגישה למדינות ה־P5+1 בראשית ספטמבר: בהצעה לא היה כל זכר לתכנית הגרעין שלה עצמה, אך נכללה בה קריאה ברורה להחלה אוניברסלית של אמנת ה־NPT והתקדמות לקראת "תכניות ממשיות ומהותיות לפירוק כולל מנשק גרעיני".¹

קשה לנבא בשלב זה כיצד יגיב הנשיא אובמה לדרישה של איראן להתייחס גם לישראל בהיבט הגרעיני וכיצד יתפתחו הדברים במשא ומתן עצמו. על פי דיווחים בעיתונות הישראלית, חילץ ראש הממשלה נתניהו מאובמה הבטחה להיצמד להבנות הקיימות בין ארצות הברית לישראל בנוגע להרתעה האסטרטגית של ישראל.² אך חזקה ככל שתהיה המחויבות המחודשת, האימוץ הנחוש של אובמה את סדר היום החדש של פירוק נשק גרעיני גלובלי – הנשען על סטנדרט של שוויון גורף ולא ביקורתי בין מדינות בתחום הגרעיני – עלול להציב את נשיא ארצות הברית כמטרה נוחה לשכנוע בכל הקשור לטיעון האיראני להחלת גזרה שווה

אמילי לנדאו היא חוקרת בכירה וראש הפרויקט לבקרת נשק במכון למחקרי ביטחון לאומי

בהקשר של ישראל. זהו טיעון השואב את הלגיטימיות שלו מהנורמה הגלומה באמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT) – אמנה המתמקדת אך ורק בנשק הגרעיני עצמו, במחיר של התעלמות מדינמיקות חשובות של פוליטיקה בינלאומית ומהבדלים משמעותיים בין מדינות.

על בסיס עצמת נורמת השוויון הכלולה ב-NPT, מאז ראשית שנות התשעים, כל אימת שניצבה איראן בפני האשמות בדבר כוונות צבאיות בתחום הגרעיני, היא הכחישה אותן בנחרצות מכול וכול, ובתוך כך הפנתה אצבע מאשימה כלפי ישראל.³ למעשה, תביעתה של איראן להחלת גזרה שווה נעשתה טקטיקה נדושה להסטת תשומת הלב מהפעילות הגרעינית הצבאית הלא חוקית שהיא ביצעה תוך כדי הפרת מחויבותה להישאר במעמד של "מדינה לא גרעינית", מכוח היותה חברה באמנה.

מבט קרוב יותר במציאות המזרח-תיכונית בתחום הגרעיני בעבר ובהווה – בפרט בהקשר של תביעות קודמות מישראל להתייחס לסוגיה הגרעינית – עשוי לסייע להסביר מדוע משא ומתן עם איראן על שאיפותיה הגרעיניות לא צריך להיות שבוי בציוויים הנורמטיביים של סדר היום הגלובלי של פירוק נשק גרעיני. למעשה, מטרת הניתוח המובא כאן היא לחשוף נורמות מתחרות שאינן נופלות בחשיבותן מנורמת השוויון, תוך כדי המחשה כי הדיון על אתגר הגרעין האיראני צריך להתקיים מתוך התייחסות למציאות הפוליטית במזרח התיכון, שאג'נדות פוליטיות, איומים ותפיסות איום, ואתגרי ביטחון אחרים הם הגורמים המעצבים בו את הדיון בנושא הגרעיני.

השוואות ל-ACRS

אם תציב איראן תביעה להתייחס לתכנית הגרעין של ישראל בסדר היום לשיחותיה עם ארצות הברית, לא תהיה זו הפעם הראשונה שתביעה כזו מועלית על ידי שחקן אזורי במסגרת של שיחות. הניסיון החשוב ביותר עד כה הוא התהליך הרב-צדדי לבקרת נשק ולביטחון אזורי (ACRS) במזרח התיכון, שהתרחש במחצית הראשונה של שנות התשעים, והתבצע באחת מחמש קבוצות העבודה הרב-צדדיות שהוקמו כחלק מהמסלול האזורי של תהליך השלום במדרד בשנת 1991.⁴

מצרים הצטרפה לשיחות אלה עם סדר יום ברור לבקרת נשק, שהתמקד ישירות בשאלה כיצד לפקח על נשק להשמדת המונים ולהביא לחיסולו. בתחילת השיחות היה המסר של מצרים בנוגע לישראל כי "יש להניח על השולחן" את אופציית הגרעין של ישראל, מהסיבה הפשוטה שאין לפטור שום מדינה מהפיקוח על יכולותיה הלא קונבנציונליות. מלבד זה, דחתה מצרים את טענותיה של ישראל לצורכי ביטחון ייחודיים. רק עם התקדמות השיחות, שנהיו עם הזמן ממוקדות באמצעים לבניית אמון וביטחון (CSBMs) יותר מאשר בנשק להשמדת המונים,

ביקשה מצרים למקד את השיחות בראש ובראשונה – ומאוחר יותר כמעט בלעדית – ביכולות הגרעיניות המשוערות של ישראל. לאחר שהציעה כי ישראל תצטרף לאמנת ה-NPT כצעד בונה אימון, הגיע הקמפיין של המצרים בנוגע לישראל לשיאו בתביעה שישראל תסכים לכלול את הדיון באזור חופשי מנשק להשמדת המונים (WMDFZ – Weapons of Mass Destruction Free Zone) בסדר היום של התהליך הרב-צדדי לבקרת נשק (ACRS). המרב שיכלה ישראל להסכים לו – ושהיא ראתה בו ויתור מהותי מצדה, בפברואר 1995⁵ – היה לקבוע כי היא תהיה מוכנה להתייחס ל-NPT שנתיים לאחר חתימת הסכמי שלום עם כל שכנותיה, לרבות איראן ועיראק. פשרה זו לא סיפקה את מצרים, והעמדות הבלתי מתפשרות בנוגע לאופציית הגרעין של ישראל שרטטו בסופו של דבר את קווי המתאר של כישלון השיחות.

האופן שבו באה לידי ביטוי תביעתה של מצרים מישראל בראשית שנות התשעים מועיל להבנה ולהתמודדות עם התביעות שאיראן צפויה להעלות כעת. מצרים העלתה את תביעתה מישראל יותר מעשר שנים לאחר חתימת הסכם השלום עם ישראל, והדבר נעשה בהקשר של דיאלוג אזורי מתמשך. ככל שהתנגדה ישראל לתביעה ואף שתביעה זו גרמה מתח ניכר ביחסי מצרים-ישראל, נרשמה התקדמות בסוגיות אחרות בשיחות, בפרט בתחום האמצעים לבניית אמון וביטחון (CSBM). אמצעים אלה לבניית אמון נעשו בסופו של דבר המוקד המרכזי של שיחות ACRS.

ההקשר הרחב להעלאת תביעתם של המצרים היה, אפוא, שונה לחלוטין מהמצב כיום, שבו דחייה בוטה ורטוריקה ארסית ומסוכנת מאפיינים את עמדתה של איראן כלפי ישראל. אם תמך אחמדינג'אד בפועל במחיקתה של ישראל מהמפה או "רק" אמר כי כישות בלתי חוקית ופלילית נגזר על ישראל להימחק מהמפה, העוינות הקיצונית של הממשלה הנוכחית באיראן ושל הממשלות הקודמות

שלה כלפי ישראל מוחלטת למדי. בשל השנאה העמוקה כלפי ישראל, שאיננה מובנת בעיניים ישראליות, הרציונל להרתעה גרעינית מצד ישראל רק מתעצם מפיתוחה של תכנית גרעינית איראנית. רציונל מרכזי להמשך קיום הרתעה גרעינית מצד ישראל הוא פיתוח יכולת גרעינית בידי מדינה שעוינת בצורה גלויה כל כך את ישראל. לפיכך העמדה והפעילויות של איראן בתחום הגרעיני והאזורי מחזקות ומבססות את הטיעון להרתעה מתמשכת מצד

ישראל באופן שלא היה קיים בתקופת התהליך הרב-צדדי לבקרת נשק, אז ניסתה מצרים לטעון שלישאל כבר לא נשקפים איומים קיומיים באזור.

רציונל מרכזי להמשך קיום הרתעה גרעינית מצד ישראל הוא פיתוח יכולת גרעינית בידי מדינה שעוינת אותה בצורה גלויה כל כך.

יתרה מכך, אף על פי שמצרים הדגישה מאוד את האיום הגרעיני מצד ישראל בראשית שנות התשעים, היא הסכינה לחיות עם מציאות של הרתעה גרעינית מצד ישראל במשך שנים. לפיכך הדיאלוג עצמו בא בהקשר של מציאות נתונה – בתקופת ACRS לא היה מונח על כף המאזניים שום דבר חדש או קיומי עבור שום צד. הצלחה (תהיה הגדרתה אשר שתהיה) הייתה יכולה לסמן התפתחות חיובית באזור, ואילו הכישלון כשלעצמו לא גרר השלכות קשות. בכל הנוגע לנושא הגרעין, הוא רק החזיר את המזרח התיכון למצב של status quo ante לפני שהחל התהליך. המאמצים להכלת הפעילויות החשודות של עיראק בתחום פיתוח נשק להשמדת המונים – שהיו גורם מניע מרכזי לכינוס השיחות – התבצעו בתהליך נפרד, שלא היה מותנה בשום צורה שהיא בהצלחת התהליך הרב-צדדי, שיחות ה-ACRS; ואכן, עיראק אפילו לא הוזמנה להשתתף בשיחות אלה.

כיום מתפתח במהירות באיראן איום חדש וחמור. ממשות האיום מודגשת לא רק בידי ישראל, אלא גם בעמדות של שחקנים אזוריים אחרים. אפילו בתקופת ACRS, מצרים פעלה לקדם בנחישות את סדר היום הגרעיני, ואילו רוב מדינות ערב שהשתתפו בשיחות גילו נחישות פחותה הרבה יותר, והראו נכונות להתקדם בשלב הראשון לקראת אמצעים לבניית אמון וביטחון, שהתמקדו באופי היחסים בין המדינות ולא בנשק עצמו. הן לא מיהרו לאמץ את סדר היום הגרעיני בהתלהבות שייחלה לה מצרים.⁶ בעקבות האיום הנוכחי מצד איראן, גיסיונה להתמקד בישראל אינו זוכה לתמיכה של ממש אפילו במצרים עצמה. מדינות ערב המתונות מגלות דאגה, ואפילו חשש מסדר היום האזורי של איראן.⁷ לעתים הן יוצרות את הרושם שהן מודאגות ממה שמתפתח לנגד עיניהן באיראן הרבה יותר מאשר מחשדותיהן בנוגע ליכולות המיוחסות לישראל. דומה כי מצרים בפרט מודאגת מההתרחשויות באיראן כמו שלא הייתה מודאגת מעולם בנוגע לישראל; היא מבינה כי לא זו בלבד שאיראן שואפת להגמוניה אזורית אלא שיש לה סיכוי ממשי להשיג את מטרתה.⁸ זה דבר שישראל לא יכלה לעשות בשל בסיס התמיכה החלש שלה באזור.

נורמות מתחרות במישור הגרעיני

במעבר למישור הקונצפטואלי קיימות שתי נורמות המתחרות זו בזו על הבכורה בבואם של קובעי מדיניות להידרש לסוגיה הגרעינית ולאתגר של תפוצת נשק גרעיני. הנורמה הראשונה – נורמת השוויון אשר הוצגה למעלה, ואשר היא תולדה של סדר היום המסורתי של פירוק נשק – רואה בנשק גרעיני "רע" אינהרנטי: תופעה שלילית ומערערת יציבות ביחסים בינלאומיים. זהו הרציונל בבסיס המאמצים לעצור את התפשטותו, ובפרט

קיימות שתי נורמות המתחרות זו בזו על הבכורה: נורמת השוויון רואה בנשק גרעיני "רע" אינהרנטי; תופעה שלילית ומערערת יציבות ביחסים בינלאומיים.

באמצעות כלים כמו אמנת ה-NPT. כשהנשק הגרעיני ניצב בחזית הקדמית, זהות המדינות המעורבות בפעילויות גרעיניות נעשית משנית, ואין הצדקה להבחנה ביניהן. כל המדינות נתפסות כשוות לנוכח תפוצת נשק גרעיני, ולפיכך כולן מחויבות לאותו סטנדרט של פירוק נשק גרעיני.

הנורמה השנייה גורסת כי למדינות יש זכות להגן על עצמן מפני איומים חמורים (ובוודאי מפני איומים קיומיים). נשק גרעיני הוא ההרתעה האולטימטיבית נגד היווצרות איומים שכאלה. כל עוד נשק זה קיים אך ורק למטרת התפקיד ההגנתי/הרתעתי, אפשר להצדיקו מכיוון שהגנה עצמית מקובלת גם היא מבחינה נורמטיבית בפוליטיקה הבינלאומית. למעשה, במשך השנים הוכר הנשק הגרעיני כנשק הרתעתי בלבד, לא למטרות שימוש. במקרה של ישראל, גם עם מדיניות גרעין עמומה, הובהרו הקווים האדומים של ישראל לשכנותיה, ומסר ההרתעה שלה מול איומים קיומיים התקבל במשך השנים בידי מדינות ערב.⁹

בתחרות שבין נורמות אלה, למאבקי עצמה פוליטיים תפקיד בלתי נמנע בוויכוח. מדינות גרעיניות (שיש להן נשק גרעיני) מתמקדות יותר, שלא במפתיע, בהצדקת החזקת כמות מסוימת של נשק גרעיני לצורך התמודדות עם איומי ביטחון חמורים. מדינות לא גרעיניות (שהתחייבו לוותר על נשק גרעיני) נוטות, באופן טבעי, להיצמד לנורמת השוויון כבסיס לשיפוט בענייני גרעין. ההיגיון שלהן גורס כי אם הן אינן מחזיקות בנשק גרעיני, אין זה ראוי שמדינות אחרות יחזיקו בו. אך העמדה של המדינות הלא גרעיניות – המתבססת על נורמת השוויון – אינה נעדרת רציונל ביטחוני מכיוון שאמנת ה-NPT מבטיחה שאויבים פוטנציאליים רבים יישארו לא גרעיניים. במובן זה אמנת ה-NPT מתפקדת עבורן כמערכת הגנה קולקטיבית, גם אם מוגבלת.¹⁰

התחרות בין שתי הנורמות נמצאת בלב הוויכוח על שאיפות הגרעין של איראן. עד כה, אף על פי שאיראן נשפטת לפי מחויבויות ה-NPT שלה, נורמת השוויון דווקא לא עמדה בחזית הקדמית של הוויכוח. תשומת הלב כוונה בעיקר למציאות שאיראן בה היא בבחינת איום על מדינות אחרות יותר מאשר היא מאוימת בעצמה, ולפיכך נשפטה הפעילות שלה בתחום הגרעין בחומרה רבה.

לאחרונה נורמת השוויון מתקרבת יותר ויותר לקדמת הבימה, במתאם ישיר לחוסר היכולת הנתפסת של הקהילה הבינלאומית לעצור את איראן מלהיות מדינה גרעינית. במילים אחרות, ככל שמתברר כי שחקנים חזקים בקהילה הבינלאומית אינם מסוגלים לעצור את איראן, כן עולה הדחף להעלות באוב את טיעון הסטנדרטים הכפולים. אין זאת אומרת שטיעון זה יסייע בהתמודדות עם

הנורמה השנייה גורסת כי למדינות יש זכות להגן על עצמן מפני איומים חמורים. נשק גרעיני הוא ההרתעה האולטימטיבית נגד איומים שכאלה.

איראן, אבל הוא מסייע בהסבר הכישלון. הטיעון נשמע בערך כך: "איננו מסוגלים לעצור את איראן, אבל רגע, מה בנוגע לישראל? מדוע איש אינו מתמקד בה?" האתגר עבור ישראל הוא שנורמת השוויון כשלעצמה, ובפרט בשלב זה של המשחק, קוסמת מבחינה נורמטיבית, ואף התחזקה בשל תחיית סדר היום של פירוק נשק גרעיני, ואימוצו על ידי הנשיא אובמה. הלחץ להתייחס ברצינות לטענה זו ולהחיל אותה על ישראל עולה יותר ויותר בוויכוחים על הנושא באירופה ובארצות הברית. לא זו בלבד שרעיון השוויון מהלך קסם על בעלי תפישות ליברליות, אלא שדומה כי גם אין צורך להסבירו. הוא מעביר את נטל ההוכחה לצד האחר, שחייב לשכנע מדוע לא תחול גזרה שווה על כל המדינות בתחום הגרעין.

אל מול קריאת התיגר, יש צורך להסביר את נורמת ההגנה העצמית. זהו מאמץ המחייב השקעת זמן, והצלחתו תלויה בהבנה עמוקה יותר של מורכבויות ההקשר הפוליטי במזרח התיכון. הוא מצריך פירוט מערכת שלמה של סוגיות בנוגע לשיקולי הביטחון של ישראל, ואזכור התנהגותה המרוסנת והאחראית בתחום הגרעין במשך יותר מארבעים שנה בהן נתפסה כמדינה גרעינית. בקצרה, הדבקות בנורמת ההגנה העצמית מחייבת בניית טיעון משכנע, בעוד שטיעון השוויון הוא כביכול מוחלט, ולכן נוח להפליא.

עם זאת, צריך להבין ש"מוחלטות" השוויון היא בעצם אשליה. ההבדלים המשמעותיים הקיימים בין מדינות בהיבטים רבים כל כך של התנהגותן הבינלאומית אינם נעלמים כבמטה קסם רק משום שנושא הדיון הוא נשק גרעיני; ואכן, אפילו התומכים החדשים בסדר היום של פירוק נשק גרעיני, לרבות אובמה בעצמו, מצדדים בצמצום ראשי הנפץ הגרעיניים מכיוון שהם מאמינים שהאיומים הנשקפים להם פחתו, בפרט כשמדובר ברוסיה. עם זאת, אובמה הבהיר בצורה שאינה משתמעת לשני פנים כי כל עוד קיימים איומים, תמשיך ארצות הברית להחזיק בכל מה שהיא זקוקה לו כדי להגן על עצמה מפניהם.¹¹

הערכת מצב

במונחים מעשיים, איראן היא כיום אתגר לביטחון האזורי במזרח התיכון, וכך יש להתמודד עמה, בלי להכביד על המצב עוד יותר ביצירת זיקות בעייתיות. מנקודת מבט בינלאומית ואזורית, אין בסיס להעלאת נורמת השוויון במסגרת דיון בשאיפות הגרעין של איראן ובהרתעה הגרעינית של ישראל. העמדת ישראל במוקד תשומת הלב לא תגרע במאום ממסוכנותה של איראן; הדבר אף עשוי לחזק את איראן, ולגרום לה להיות איום אזורי גדול עוד יותר.

בעוד נורמות מערביות הגלומות באמנת ה-NPT מצדדות בהחלת גזרה שווה על כל המדינות הגרעיניות, ללא קשר להבדלים המשמעותיים הקיימים ביניהן, טוב תעשה ארצות הברית אם תקדיש תשומת לב רבה יותר למציאות האזורית,

ותאזין ברוב קשב לקולות הנשמעים מהאזור, גם אם הם נאמרים בלחש. הלקח מתהליך ACRS הוא שכאשר מתמודדים עם אתגרים גרעיניים (ועם סוגים אחרים של נשק להשמדת המונים) באמצעות משא ומתן, הקו המנחה צריך להיות לא סדר היום של אמנת ה-NPT ופירוק נשק גרעיני, אלא ההקשר האזורי של איומים ושל יחסים בין מדינות. עיקרון זה בא לידי ביטוי גם בהצהרת ברצלונה מ-1995: באותו מסמך עודדו את הצדדים לפעול על פי קשת שלמה של הסכמים ומשטרים בינלאומיים ואזוריים בתחום איתפוצת נשק להשמדת המונים, וחשוב לא פחות מכך היה היעד של קידום "יחסי שכנות טובים", שיתוף פעולה אזורי ותת-אזורי וביסוס צעדים בוני אמון וביטחון.¹² מאמצים אזוריים אלה צריכים לשמש קו מנחה גם לצורך התמודדות עם האתגר הגרעיני האיראני.

המצב הנוכחי מורכב יותר משהיה בתקופת ACRS, ועלול להציב בעיות מיוחדות לישראל. מצד אחד ההתקדמות של איראן בתחום הגרעיני מאיימת על האזור במידה כזאת שכישלון המאמצים הדיפלומטיים יוביל להסלמה מידית ומסוכנת לביטחון האזורי. איום שכזה לא נשקף בתקופת התהליך הרב-צדדי לבקרת נשק, והדבר נותן לארצות הברית סיבה טובה לעשות כל מה שאפשר כדי להבטיח הצלחה.

בד בבד מאחר שמה שמונח על כף המאזניים בשיחות עם איראן רציני הרבה יותר ממה שהיה בתקופת התהליך הרב-צדדי לבקרת נשק, תשאף ארצות הברית לרקום עסקה במהירות. סוג כזה של לחץ עלול באופן אירוני לעשות אותה רגישה פחות למורכבויות ההקשר האזורי, ונכונה יותר לוותר. הדבר יכול להוביל לנכונות כללית לשקול עסקה עם איראן, שתכיר בצורך לגזור על ישראל גזרה שווה בהיבט הגרעיני, בפרט בשל נטייתה של ארצות הברית לאמץ את סדר היום של פירוק נשק גרעיני. מדאיגות במיוחד הן הצהרות כמו זו שיוחסה לברוס ריידל, בכיר לשעבר במועצה לביטחון לאומי של ארצות הברית: "אם אתם רציניים בנוגע להשגת עסקה עם איראן, על ישראל לצאת מהארון. מדיניות המבוססת על פיקציה ועל סטנדרט כפול מוכרחה להיכשל במוקדם או במאוחר. מה שמפתיע הוא שהיא החזיקה מעמד זמן ארוך כל כך".¹³

ההשפעות בכל הנוגע לישראל יכולות להיות ישירות או עקיפות. ארצות הברית תמשיך לתמוך, ללא ספק, בצורך של ישראל בהגנה עצמית, ובו בזמן הלגיטימיות של ביסוס הגנה זו על הרתעה גרעינית עלולה לאבד מכוחה בעיני ארצות הברית. כבר כעת יש סימנים המעידים שארצות הברית שוקלת לחזק את הגנת הטיילים של ישראל בתשובה ליכולות המתפתחות באיראן.¹⁴ עלול להיווצר לחץ על ישראל לנקוט צעדים מעשיים בכיוון של פירוק נשק גרעיני: לחץ זה עלול להתייחס לאמנת ה-NPT עצמה, להתחלתו של דיון על אזור חופשי מנשק להשמדת המונים (WMDFZ) או לדרישה ליתר שקיפות ונכונות להציב את מתקניה

הגרעיניים בפיקוח. תיתכן גם קריאת תיגר על מדיניות העמימות של ישראל בתחום הגרעיני. עם זאת, השפעת קבלתה של ארצות הברית את היגיון הגזרה השווה עשויה להיות גם עקיפה. על פי תרחיש זה, לא יוצבו בפני ישראל תביעות ישירות, אלא נהיה עדים לעמדה רכה יותר מצדה של ארצות הברית כלפי איראן בשיחות, שתצבור לגיטימיות משתמעת מעצם העובדה שאיראן איננה האתגר הגרעיני היחיד באזור.

מכל מקום, מאחר שסדר היום לשיחות עם איראן יהיה ככל הנראה רחב ומגוון, ומשא ומתן כרוך תמיד בויתורים הדדיים, תצטרך ארצות הברית לבחור את הקרבות שלה. האתגר שיעמוד בפני ישראל יהיה להבטיח שחששות הביטחון שלה – בפרט ההרתעה הגרעינית שלה – לא יהיו המחיר שתהיה ארצות הברית מוכנה לשקול לשלם. בשל הכישלונות המוכחים של הקהילה הבינלאומית לחשוף ולחסל מקרים חדשים של תפוצת נשק גרעיני במדינות מזרח-תיכוניות שחברות ב-NPT, שיקולי ההגנה העצמית של ישראל מכתיבים את המשך ההסתמכות על הרתעה גרעינית בעתיד הנראה לעין.

עם זאת, ישראל אינה יכולה לסמוך עוד על כך שמצבה הביטחוני יזכה לאהדה אוטומטית בארצות הברית ובמדינות אחרות. עדות לכך אפשר למצוא בהחלטה שעברה בכינוס הכללי של סבא"א ב-18 בספטמבר 2009, הקוראת לישראל להצטרף לאמנת ה-NPT ולהציב את כל מתקניה הגרעיניים בפיקוח מקיף של סבא"א.

מה ישראל יכולה לעשות? הצעד הראשון הוא להכיר מיד בעובדה שמתעוררת בעיה העלולה להתברר כרצינית ביותר. רבים בישראל מעדיפים שלא להודות בשינוי המגמה, ולהמשיך לדבוק באמונה הנושנה כי ארצות הברית, על בסיס הערבויות שנתנה לישראל, לא תאפשר לעולם להפעיל על ישראל לחץ ממשי בכל הנוגע להרתעה הגרעינית שלה. הם צודקים בכך שלחץ על ישראל להצטרף לאמנת ה-NPT אינו נראה כמציאותי בעתיד הקרוב, ואולם חלופות אחרות שהוזכרו לעיל מציאותיות בהחלט. על בסיס הכרתה של ישראל בכך שקיימת בעיה, היא חייבת להתחיל לנסות להשפיע באופן פעיל על השיח באמצעות חיזוק הערך הנורמטיבי של "הגנה עצמית", ולהסביר כי זו זה גובר על נורמת השוויון בהקשר של המזרח התיכון. ישראל חייבת להעביר מסר

ישראל אינה יכולה לסמוך עוד על כך שמצבה הביטחוני יזכה לאהדה אוטומטית בארצות הברית ובמדינות אחרות.

•

החלטה שעברה בכינוס הכללי של סבא"א, קוראת לישראל להצטרף לאמנת ה-NPT ולהציב את כל מתקניה הגרעיניים בפיקוח מקיף של סבא"א.

חזק, שלפיו לא ניתן להחיל את נורמת השוויון על מדינה הניצבת בפני איומים חמורים לביטחונה הבסיסי ביותר; ללא הרתעה גרעינית, איומים אלה יהיו עבור ישראל איומים קיומיים במובן המוחשי ביותר.

במישור קונקרטי יותר, ישראל חייבת להבהיר לעצמה את עמדתה בנוגע לרעיון של יצירת אזור חופשי מנשק גרעיני, ובשלב הבא להבהיר עמדה זו גם לאחרים. חשוב להסביר שהתמודדות עם נשק להשמדת המונים בהקשר האזורי פירושה בראש ובראשונה שיפור היחסים האזוריים. שיח על אזור חופשי מנשק גרעיני אינו יכול להתקדם בלי שנוצר הקשר שבמסגרתו מדינות יתחילו לנהל דיאלוג ישיר באווירה מועילה לבניית אימון. בתנאים האזוריים הנוכחיים, מאמץ זה צפוי להימשך שנים, אך ישראל חייבת להבהיר אם היא מוכנה להתחיל; ואם כן, כיצד.

הערות

- 1 ראו: "חבילת הצעות מאת הרפובליקה האסלאמית של איראן לשיחות כוללות ומועילות". המסמך אינו נושא תאריך, אך הוא הוגש לנציגי מדינות ה-P5+1 בטהרן, ב-9 בספטמבר 2009.
- 2 "העניין הראשון שנתניהו העלה בפגישתו הראשונה עם הנשיא האמריקני ברק אובמה (מאי 2009) היה עיגון כל המחויבויות האמריקניות הקודמות לשמירת כוח ההרתעה האסטרטגי של ישראל. אובמה הסכים וגם חתם על מכתב לנתניהו שבו הוא אישר את ההבטחות של קודמיו". אלוף בן, **הארץ**, 14 באוגוסט 2009.
- 3 לדוגמה אחת מני מאות הצהרות ברוח דומה ראו: "וליאטי מכנה את היעדים בתחום הטכנולוגיה הגרעינית יעדי 'שלום'", IRNA טהרן, באנגלית, 13 באפריל, 1995. על פי הדיווח, שב ואמר וליאטי, שר החוץ של איראן, כי רכישת טכנולוגיה גרעינית רוסית נועדה אך ורק לצורכי שלום, בהתאם לתקנות בינלאומיות. "בניגוד לאיראן, אמר שר החוץ, המשטר הציוני סירב עד כה לחתום על האמנה למניעת הפצתו של נשק גרעיני".
- 4 בנושא של ACRS ראו: Bruce Jentleson, The Middle East Arms Control and Regional Security (ACRS) Talks: Progress, Problems, and Prospects, IGCC Policy Paper, no. 26. University of California: IGCC, 1996, and Emily B. Landau, Arms Control in the Middle East: Cooperative Security Dialogue and Regional Constraints (Brighton: Sussex Academic Press, 2006).
- 5 **הארץ**, 23 ו-24 בפברואר 1995.
- 6 דינמיקה דומה נצפתה גם בהקשרים אחרים. ב-1995 חתרה מצרים בנחישות להצגת סדר היום שלה הן במסגרת ACRS והן מחוצה לו. זירה מרכזית שהיא ביקשה להעלות בה את טיעונה, תוך כדי הובלת יתר מדינות ערב, הייתה ועידת המעקב וההארכה של האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני - ה-NPT, שהתקיימה באפריל-מאי 1995. מצרים קיוותה לשכנע את כל מדינות ערב להתנגד לתמיכה בהארכה לא מוגבלת בזמן של אמנת ה-NPT אם ישראל לא תסכים להצטרף אליה, ואולם לאכזבתה של מצרים כי רבה, לא הלכו יתר מדינות ערב בעקבות סדר היום שלה, והדבר סלל את הדרך להארכה לא מוגבלת של האמנה, אף על פי שישיראל לא הצטרפה אליה.
- 7 למקורות ערביים חשובים ברוח זו ראו פרקים על השפעתה המורחבת של איראן בעולם הערבי, ועל אחריותה של איראן לשסע בעולם הערבי, בתוך: 'Y. כרמון (ועמיתיו): Carmon et al, An Escalating Regional Cold War — Part I: The 2009 Gaza War, MEMRI, no. 492, February 2, 2009.
- 8 דבר זה התברר בהצהרות רשמיות שפרסמה מצרים בעקבות מבצע "עופרת יצוקה",

- כאשר גינתה את עמדתה הקיצונית של איראן בנוגע למזרח התיכון. ראו: אמילי לנדאו, "בעקבות מבצע 'עופרת יצוקה': בחינה מחדש של מעמדה האזורי של מצרים", **עדכון אסטרטגי**, כרך 11, גיליון 4, פברואר 2009.
- 9 ראו: אריאל לויטה ואמילי לנדאו, **בעיני הערבים: דימויה הגרעיני של ישראל**, בית הוצאה פפירוס, תל אביב 1994.
- 10 את הנקודה הזו הבהיר מרטין בריינס בהרצאה שלו בכינוס בנושא "עולם ללא נשק גרעיני או אנרכיה גרעינית?" קרן היינריך בל, ברלין, 10-11 בספטמבר 2009.
- 11 בנאום שנשא אובמה בפראג ב-5 באפריל 2009, ובו פירט את רעיונותיו בנוגע לפירוק נשק גרעיני, הוא אמר: "שלא תהיה אי-הבנה: כל עוד נשק (גרעיני) זה קיים, תחזיק ארצות הברית בארסנל גרעיני בטוח ויעיל לצורך הרתעת כל אויב, ותבטיח הגנה זו גם לבעלי בריתנו – לרבות הרפובליקה הצ'כית. אך אנו נתחיל בעבודה לצמצום מאגרי הנשק שלנו".
- http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered
- 12 ראו: הצהרת ברצלונה שאומצה בכינוס האירופיים-תיכוני, 27-28 בנובמבר 1995.
- 13 צוטט בתוך: Eli Lake, "Secret US-Israel Nuclear Accord in Jeopardy", *Washington Times*, May 6, 2009. See also Eric Etheridge, "Israel's Nukes", *The Opinionator Blog*: A gathering of opinion from around the web, *New York Times*, May 7, 2009.
- 14 "ארצות הברית משגרת מערכות הגנה נגד טילים לישראל" UPI, 22 בספטמבר 2009.

המשבר הפנימי באיראן

אפרים קם

כמדי שנה צוין בערי איראן גם השנה ב־18 בספטמבר "יום ירושלים". עבור המשטר האסלאמי זהו יום חשוב, הנועד להדגשת היעד של שחרור ירושלים על ידי המוסלמים ותמיכה בעם הפלסטיני מול ישראל, והוא מאופיין על ידי תהלוכות המונים ונאומים מתלהמים נגד ישראל והציונות, ואולם השנה נשא היום אופי שונה, ובמוקדו הועמד העימות הפנימי באיראן. המחנה הרפורמיסטי, החותר לשנות את אופי המשטר, ביקש לנצל את היום כדי להוציא רבבות מתומכיו לרחובות להפגנות הזדהות עם דרישותיו, ואילו המשטר התארגן כדי למנוע התפרצות נוספת של התסיסה. בפועל, הייתה יד המשטר שוב על העליונה. בטהראן ובערים אחרות הפגינו אלפי אנשים נגד מדיניות הממשלה, אך המשטר הצליח לארגן הפגנות תמיכה גדולות יותר, שהאפילו על מחאת הרפורמיסטים.

הפגנות יוני ולאחריהן

רתיעתם של אנשי המחנה הרפורמיסטי מלצאת לרחובות ב"יום ירושלים" בהמוניהם משקפת את הצלחתו של המשטר לבלום את התפשטות המחאה בשלב הנוכחי. הפגנות הזעם שפרצו בעקבות פרסום תוצאות הבחירות לנשיאות, ב־12 ביוני 2009, הגיעו לשיאן בעשרת הימים הראשונים, מבחינת היקף המשתתפים בהן, עוצמת אמצעי הנגד שהפעיל נגדן המשטר ומספר הנפגעים בהן, ובכללם כמה עשרות הרוגים. ההפגנות בערי איראן היו הגדולות ביותר בתולדות המשטר, והשתתפו בהן מאות אלפי אנשים. דרישות המפגינים עברו הקצנה מהירה – מדרישה לתיקון תוצאות הבחירות לקריאות "מוות לדיקטטור", ואולם בימים שלאחר מכן חלה ירידה הדרגתית בולטת בהיקף המשתתפים בהן, ומאז אמצע יולי הן נעשו ספוראדיות, ובדרך כלל השתתפו בהן לא יותר מכמה אלפי אנשים, לעתים פחות.

אפרים קם הוא סגן ראש המכון וחוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

למרות עוצמת ההפגנות בימים הראשונים, לא איבד המשטר שליטה בשטח בשום שלב, ולא נכנע לדרישות המפגינים לבטל את תוצאות הבחירות. הכלי העיקרי שבאמצעותו עלה בידי המשטר להרתיע את הרפורמיסטים מלצאת לרחובות בהמוניהם היה הפעלת כוח פיזי והפחדה. המשטר השתמש בעיקר בכוחות המשטרה, בכוחות מיוחדים לדיכוי מרי אזרחי ובאנשי מיליצית הבאסיג' – מיליצית מתנדבים ובה כשלושה מיליון איש, הכפופה ל"משמרות המהפכה" – שהוכיחה את עצמה ככוח מאומן המסוגל לדכא התפרצויות מחאה. אנשי "משמרות המהפכה" עצמם לא הופעלו בדרך כלל ברחובות נגד המפגינים, כנראה משום שהמשטר לא ראה בכך צורך עד כה ומשום שלהבדיל מאנשי הבאסיג', אנשי "המשמרות" אינם מורשים להיכנס לקמפוסים ולעצור שם סטודנטים, ואולם ל"משמרות המהפכה" היה תפקיד חשוב מאחורי הקלעים – באיסוף מודיעין על התארגנות האופוזיציה ובשיבושה, בזיוף תוצאות הבחירות ובחקירת הרפורמיסטים העצורים.

מאז פרוץ ההפגנות בחר המשטר לנקוט יד קשה כלפי הרפורמיסטים, כמעט ללא גילויי פשרנות. אמנם עד כה לא נעצרו המנהיגים הבכירים ביותר של תנועת המחאה, אף שמפעם לפעם רווחו שמועות על כוונה לעצורם, ואולם עוזריהם ובני משפחותיהם נעצרו, לפרקי זמן קצרים לפחות. המשטר מנהל מסע הכפשה נגד מנהיגי הרפורמיסטים, ובין השאר הודיעה הוועדה לשמירת החוקה, האחראית לסינון המועמדים בבחירות, כי מועמד הרפורמיסטים מיר-חוסין מוסאווי לא יורשה עוד בעתיד להתמודד בבחירות לנשיאות. המשטר גם הודיע שתיפתח חקירה מיוחדת נגד המועמד הרפורמיסטי הנוסף מהדי קארובי במגמה להעמידו לדין באשמת סיוע לאויבי המשטר. מאות רבות מבין פעילי התנועה, ובהם פעילים בכירים, נעצרו לתקופות ארוכות, וכמה מהם עונו בתאי המעצר או הובאו למשפטי ראווה, והודאותיהם פורסמו בתקשורת. המשטרה פושטת מפעם לפעם על משרדים הקשורים למנהיגי הרפורמיסטים וסוגרת אותם כדי לשבש ניסיונות התארגנות של האופוזיציה. בו בזמן הודיע המשטר שבכוונתו לבדוק את תוכני תכניות הלימודים באוניברסיטאות כדי שאלה לא יפגעו בערכי הדת והמהפכה, והוא מבקש להגביר את האסלאמיזציה של מערכת החינוך. המשטר עלול גם לבצע טיהורים באוניברסיטאות, מתוך הנחה שהן המוקד החשוב ביותר של המחאה, בעיקר בתקופת הלימודים, שהחלה בראשית אוקטובר, שבמהלכה כבר ניכרת תסיסה מוגברת בקמפוסים. בינתיים הוא סוגר את עיתוני הרפורמיסטים, ועיתונאים נאלצו להימלט מאיראן מחשש שמא ייעצרו.

מול השימוש בכוח ואיומי המעצר הורידו הרפורמיסטים פרופיל. חשוב להם להפגין ולהמחיש שהשלטון אינו לגיטימי, שהתסיסה חיה ונמשכת ושלא יוותרו על מאבקם, ואולם בהיעדר יכולת להתמודד עם כוחו המאורגן של המשטר, הם

מסתפקים בשלב זה בפעולות מחאה לא אלימות: הפגנות מצומצמות, יצירת פקקי תנועה מכוונים בערים, קריאות "אללה אכבר" מאורגנות בלילות מעל גגות בתים, צביעת ססמאות נגד אחמדינג'אד וחאמנהאי ברחובות, ושימוש באתרי אינטרנט, ברשתות חברתיות ובבלוגים לצורכי התארגנות, קשר ושימור התסיסה.

המשבר: מבט לאחור

מלכתחילה היה ברור כי התסיסה שפרצה החוצה באיראן ביוני 2009 לא נבעה ביסודה מהטענה בדבר זיוף תוצאות הבחירות לנשיאות. טענת הזיוף הייתה הזרז להתפרצות, לא הגורם לה. את בסיס המחאה יצרו התסכול וחוסר שביעות הרצון של חלק גדול מהציבור האיראני, אולי רובו, מאופיו של המשטר ומהתנהלותו בענייני הפנים. איראנים רבים אינם מוכנים עוד לשאת את התערבותו של המשטר האסלאמי בחיי הפרט ואת משטר הדיכוי שהנהיג – אשר גברו מאז תחילת כהונתו של מחמוד אחמדינג'אד כנשיא ב־2005. מכאן דרישתם ליתר חופש אישי ושמירה על זכויות הפרט, להרחבת החופש הפוליטי ולצמצום השחיתות בצמרת. מכאן גם הקריאה בהפגנות "מוות לדיקטטור", שכבר כוונה בהפגנות קודמות כלפי אחמדינג'אד, אך הפעם הופנתה גם כלפי המנהיג הרוחני עלי חאמנהאי. על אלה נוסף המצב הכלכלי הקשה באיראן, המתבטא בין השאר בשיעורי אינפלציה ואבטלה גבוהים ובמצוקת דיור, התורמים לתחושה בקרב רבים כי תמלוגי הנפט נעצרים בדרך למטה ואינם משמשים לרווחת הפרט ולשיפור המצב הכלכלי. רצון זה בשינוי קיים באיראן זה מכבר, בעיקר בקרב הדור הצעיר והנשים, והתבטא בעבר מפעם לפעם בעיקר בהפגנות סטודנטים, שדוכאו בידי המשטר במהירות וביעילות.

עוצמת ההתלקחות שפרצה בעקבות פרסום תוצאות הבחירות לנשיאות הפתיעה כנראה את המשטר, והעמידה בפניו את האתגר הפנימי המשמעותי ביותר לעתידו זה שנים רבות. משבר יוני 2009 חשף כמה סדקים בבסיס המשטר:

1. שבר בין המשטר לחלק ניכר מהעם: ההפגנות הענקיות של חודש יוני הבהירו למשטר, לראשונה בעוצמה כה רבה, כי חלק גדול מהציבור מאס במדיניותו ובראשיו. ההפגנות שיקפו אכזבה עמוקה מהציפיות שלא התמלאו, מכישלוננו של המשטר למלא את ההבטחות לצדק כלכלי-חברתי, לחופש פוליטי בדמוקרטיה אסלאמית ולרווחה כלכלית. הסברי המשטר כי ההפגנות היו תוצאה של חתרנות חיצונית ופעולה של מעטים לא שכנעו את הציבור הרוצה בשינוי.
2. קרע בצמרת המשטר: בראש המחאה עמדו אישים בכירים בצמרת המשטר ובשר מבשרה של המהפכה האסלאמית – הנשיאים לשעבר רפסנג'אני וחאתמי, ראש הממשלה לשעבר מוסאווי ויושב ראש הפרלמנט לשעבר

קארובי. אין מדובר בחתירה למהפכת נגד ובדרישה לשינוי המשטר האסלאמי, ורוב הציבור האיראני ממשיך כנראה לצדד ברפובליקה אסלאמית כמסגרת המשטר המועדפת. אלא שנוצר פיצול בין אלה הרוצים במשטר אסלאמי שמרני ונוקשה ובין אלה החותרים למשטר אסלאמי ליברלי ופתוח יותר. כך, המשטר האסלאמי התאפיין מתחילתו בעימותים וניגודים פנימיים, אך הפעם היה הקרע עמוק יותר. מאז תחילת 2008 החל רפסנג'אני, ולאחריו חאתמי, לבקר את התנהלותו של אחמדי־נג'אד בתחום הכלכלי ובתחום מדיניות החוץ. החלטתם להתייצב מאחורי מועמדותו של מוסאווי נגד נשיא מכהן, שנהנה מתמיכתו הפומבית של המנהיג הרוחני, מלמדת על עומק הקרע בין הרפורמיסטים לשמרנים.

3. סדק בצמרת הדתית: בעת המשבר נחשף כי קבוצה חשובה של אנשי דת בכירים מסתייגת גם היא מהתנהלות המשטר ובכיריו ומעמדותיהם של חאמנהאי ואחמדי־נג'אד. הבולט ביניהם הוא האייאתאללה חוסיין עלי מונתזרי, מבכירי אנשי הדת באיראן, שבשנות השמונים של המאה העשרים נחשב יורשו של חומייני, אך מאז נדחק לשולי הבימה. בעת המשבר יצא מונתזרי נגד שלטון הדיכוי והעריצות, וקרא לאנשי הדת הבכירים בערים הקדושות לצאת נגד הצמרת השלטת ולהשתמש בהשפעתם כדי להחזיר את השלטון לעם. נכונותם של אנשי דת אלה לחשוף קרע בצמרת הדתית נובעת מכמה סיבות: מהפגיעה במעמדם שלהם, מהסתייגותם ממנהיגותו של אחמדי־נג'אד, ואולי גם של חאמנהאי, ומרגישותם להלכי הרוח בציבור. להסתייגותם של אנשי דת בכירים מהתנהלות ראשי המשטר הייתה סיבה

חשובה נוספת: חיזוק מעמדם והשפעתם של "משמרות המהפכה" במערכת האיראנית. "המשמרות" החלו ככוח עילית שתפקידו העיקרי היה להגן על המשטר, אך במלחמת עיראק־איראן הם הפכו לכוח צבאי גדול שהשתתף בלחימה נגד צבא עיראק, ובשיאו היו בו יותר מ־700 אלף חיילים. לאחר המלחמה אורגן הכוח מחדש, וכיום זהו גוף צבאי גדול, המקביל לצבא הסדיר, ובו כ־120 אלף איש, ובמסגרתו גם חיל אוויר וצי, והוא אחראי גם ליחידות הטיילים. חשוב לא פחות, מאז שנות התשעים נעשו "המשמרות" לארגון הכלכלי החשוב במדינה, השולט בחברות כלכליות מרכזיות, ובכללן במגזר האנרגיה. בו בזמן הם נעשו כוח פוליטי מרכזי, כשהם מעורבים בפוליטיקה, ויוצאי הארגון תופסים עמדות חשובות בממשלה, בפרלמנט, במועצות עירוניות ומקומיות ובמגזר הכלכלי.

השפעתם הפוליטית של "המשמרות" נשענת על שליטתם בגופים כלכליים ועל השתלבותם בעמדות מפתח, על היותם משענת עיקרית של המשטר ועל היקף הציבור המזדהה עמם: במשך השנים התגייסו ל"משמרות" מיליוני צעירים

– לפי ההערכות, כעשרה מיליוני איראנים. "משמרות המהפכה", הכפופים למנהיג הרוחני, מתערבים בפוליטיקה, אף שהחוקה אוסרת את מעורבות הכוחות המזוינים בפוליטיקה. בעבר תמכו מפקדי "המשמרות" בפומבי בדיכוי הפגנות הסטודנטים, ובמשבר האחרון הם הביעו במפורש את התנגדותם לרפורמיסטים והגדירו את פעילותם "עוינת למהפכה". הנשיא אחמדי-נג'אד הוא יוצא "המשמרות", הוא שדאג לחזק את כוחם הפוליטי והכלכלי, ותמיכתם בו הביאה לבחירתו ב־2005 ותרמה לה ב־2009. מהצד האחר, דווקא קצינים בכירים ב"משמרות" לא זכו לתמיכה מספקת מהם מול אחמדי-נג'אד, כנראה משום שחאמנהאי לא רצה בבחירתם: בבחירות 2005 נכשל מוחמד בכר קאליבאף – לשעבר מפקד חיל האוויר של "המשמרות" וכיום ראש העיר טהראן – ובבחירות 2009 נכשל מוחסן רזאי, לשעבר מפקד "המשמרות".

עליית משקלם הפוליטי והכלכלי של "משמרות המהפכה" מדאיגה כמה מאנשי הדת הבכירים. "המשמרות" נאמנים ללא סייג למנהיג הרוחני, מסיבות דתיות, אך יש דיווחים שהם מתייחסים בחשדנות לממסד הדתי שניצב במוקד קבלת ההחלטות, שעה שהם סיכנו את חייהם להגנת המדינה והמשטר. על כל פנים, אפשר להניח שתהליך צבירת הכוח בידי "המשמרות" עשוי להיתפס כאיום פוטנציאלי בעיני הממסד הדתי, מחשש שמא אלה יהפכו לגורם עצמאי וינגסו בכוחו ובסמכותו. כך, הנשיא לשעבר רפסנג'אני – בעצמו איש דת בכיר – יצא בפומבי נגד השתלטותם של אנשי "המשמרות" על המערכת הפוליטית והכלכלית.

למשבר יוני 2009 יש משמעות נוספת: המנהיג הרוחני איבד משהו מסמכותו כמנהיג העליון, המונחת ביסוד המהפכה האסלאמית. מאז נבחר חאמנהאי למנהיג הרוחני, כשהחליף את חומייני ב־1989, הוא הקפיד להישאר מעל למחלוקות הפנימיות, ואולם לקראת בחירות יוני 2009 ולאחריהן הוא תמך בגלוי באחמדי-נג'אד, ובכך נעשה לצד בעימות. מאחר שאחמדי-נג'אד הוא דמות שנויה במחלוקת באיראן, הופנה חלק מזעם הציבור גם לעבר חאמנהאי, ובכך נפגעה סמכותו המוסרית. יותר מכול, סמכותו נפגעה מכך שאישים בכירים, גם בממסד הדתי, מערערים על התנהלותו, שמנהיגי הרפורמיסטים לא נשמעו לקריאתו להפסיק את ההפגנות ולקבל את תוצאות הבחירות ושהקריאות "מוות לדיקטטור" מופנות גם כלפיו.

יתר על כן, בעבר נקט חאמנהאי מדיניות של איזון פנימי ותמרון בין הקבוצות השונות בצמרת המשטר כדי לשמור על ליכודה. כך, ב־1997 וב־2001 הוא אפשר את בחירתו של חאתמי הרפורמיסט לנשיא, אך הניח לשמרנים לשלוט ברשות השופטת ובתקשורת. ב־2005 הוא תמך בבחירתו של אחמדי-נג'אד לנשיא, אך לא מנע את מינויו של יריבו העיקרי רפסנג'אני לראש שני הגופים בעלי ההשפעה: "מועצת המומחים" ו"המועצה לשמירת האינטרסים של המשטר", שלה הסמכות

למנות ולהדיח את המנהיג הרוחני. הפעם הוא נטש את גישת האיזון והפשרה, והטיל את כובד משקלו לטובת המחנה הרדיקלי. הסיבות להחלטתו של חאמנהאי לצאת נגד מנהיגי הרפורמיסטים ולתמוך באחמדי-נג'אד השנוי במחלוקת אינן ברורות דיין. ייתכן כי חשש שמא ניצחון הרפורמיסטים בנסיבות הנוכחיות של תסיסה מעמיקה, וכאשר גם אנשי דת בכירים מסתייגים מאחמדי-נג'אד, יופנה נגדו, יפגע במעמדו שלו כמנהיג הרוחני ויזעזע את המשטר. על כל פנים, התוצאה של התנהלותו של חאמנהאי היא פגיעה במעמד הציבורי, בלגיטימיות וביכולת התמרון של המנהיג הרוחני. על רקע זה התקבלו דיווחים כי בצמרת המשטר התפתחו חילוקי דעות בעקבות הבחירות בדבר היחס לאחמדי-נג'אד וכי יש הדורשים להגביל את עצמאותו, הן עקב דימויו השלילי בציבור והן עקב קשריו ל"משמרות המהפכה". אם דיווחים אלה נכונים, אין להוציא מכלל אפשרות שחאמנהאי ייצור חיץ בינו ובין הנשיא ויגביל את חופש הפעולה שלו כדי לשקם את מעמדו שלו.

המשטר האיראני לאן?

משבר יוני 2009 הציב אתגר חמור בפני המשטר האיראני, אך לא פגע במידה משמעותית ביציבותו. לאורך כל המשבר המשטר שלט במצב, לא ויתר על עמדותיו, ואף לא היה קרוב לכך. בתוך זמן קצר יחסית עלה בידו לבלום את תנועת המחאה, בלי שנאלץ להפעיל את כל האמצעים אשר היו בידיו. המשטר ממשיך ליהנות מתמיכתם של מיליוני איראנים, בעיקר מהשכבות הנמוכות ובאזורים הכפריים. יש לו ניסיון רב-שנים בדיכוי הפגנות ומהומות. לרשותו ארגונים צבאיים וצבאיים למחצה – ובראשם "משמרות המהפכה", מיליציות הבאסיג' ומנגנוני מודיעין וביטחון פנים – שייעודם הראשון במעלה הוא להגן עליו, והם עושים זאת ביעילות ובנחישות. ככל הידוע, בפעילותם במשבר לא ניכרו סדקים או גילויי סרבנות או אי-נאמנות בשורותיהם, ובעקבות המשבר אורגנה המיליציה מחדש כדי לשפר את יעילותה.

ואף על פי כן, המשבר עמוק משום שיש לו פנים רבים. הומחש כי ציבור גדול מאוד באיראן רוצה גישה והתנהלות אחרות מצד המשטר. נוצר קרע הן בצמרת הפוליטית והן בצמרת הדתית. מחנות שני הצדדים והקיטוב ביניהם נעשו ברורים ומוכרים יותר. עוצמת המחאה העלתה אותה למדרגה גבוהה יותר מאשר לפני יוני 2009. המשטר איבד מהלגיטימיות שלו הן במערכת הפנימית והן בזירה החיצונית. עד כה נשענה הלגיטימציה שלו בעיקר על הדבקות בתורה המהפכנית ובערכי האסלאם; לאחר יוני 2009 היא נשענת במידה רבה על הכוח, ההפחדה וההרתעה. חאמנהאי איבד מסמכותו המוסרית וממעמדו כחכם ההלכה הבכיר שאין עוררין על פסיקתו, ואחמדי-נג'אד הוא אישיות שנויה במחלוקת ושנוא

על חלק ניכר מהציבור. אלה קרעים שהפעלת יד קשה בלבד לא תאחה אותם ולא תכיל את התסיסה. בינתיים המשטר מאמץ גישה של הפחדה והרתעה כלפי הרפורמיסטים, אך אין להוציא מכלל אפשרות שבעתיד יצטרך לשקול גם גישה של פיוס ופשרה כלפיהם.

המחנה הרפורמיסטי לא השיג את מטרותיו במשבר יוני 2009, בעיקר משום שלא נוצרו תנאים מספיקים לשינוי. המחאה לא הייתה מאורגנת וחסרה מנהיגות נחושה וכריזמטית. ההפגנות היו במידה רבה ספונטניות, ללא מערכת ארגונית מאחוריהן. ראשי הרפורמיסטים לא הציגו תפיסה חלופית מגובשת, שבעזרתה היה אפשר להניע המונים לאורך זמן מול כוח ברוטלי. הדמות הבולטת בתקופת המשבר במחנה הרפורמיסטי, מיר-חוסין מוסאווי, עדיין אינו נתפס כמנהיג היכול להוביל את השינוי המבוקש, אולי משום שהיה מחוץ לזירה הפוליטית בעשרים השנים הקודמות, ואולי משום שעברו כראש ממשלה בעת שלטון חומייני, באחת התקופות החשוכות ביותר בתולדות המשטר, אינו מעניק לו דימוי של רפורמיסט אמתי. האישים הבולטים האחרים בקרב הרפורמיסטים אינם אטרקטיביים יותר. רפסנג'אני גם הוא אינו נתפס כרפורמיסט אמיתי, והוא מוכר בציבור כמושחת שניצל את מעמדו הבכיר לעשיית הון. חאתמי היה התקווה הגדולה של דורשי השינוי, כשנבחר לנשיא ב־1997, אך הוא אכזב את תומכיו, נתפס כחלש, ולא מצא את הכלים להביא את השינוי.

למרות הכישלון, לא תיעלם התסיסה. תנועת המחאה אינה קיקיונית, ויש לה תמיכה חזקה בקרב הדור הצעיר ובציבור הרחב בכלל, ואף בקרב כמה מאנשי הדת הבכירים. היא משקפת רצון אמיתי בשינוי, ולכן היא תחפש ותמצא אפיקי ביטוי, אלימים ולא אלימים, ומפעם לפעם תתפרץ החוצה, באורח מאורגן או ספונטני, כשהיו הזדמנויות לכך. מאחר שהמצב הכלכלי אינו עומד כנראה להשתפר במידה ממשית בעתיד הקרוב, הוא עשוי לתרום להעמקת הקרע בין המשטר לדור הצעיר. לפיכך הפוטנציאל של שינוי באופיו של המשטר ימשיך להתקיים. השינוי עצמו יוכל

לבוא כאשר ייווצר שילוב בין הופעת מנהיגות מובילה וכריזמטית, ארגון ממוסד של המחאה ונחישות שלא להירתע מהפעלת כוח על ידי המשטר. הדבר לא יקרה כנראה בעתיד הקרוב, ואי־אפשר לקבוע מתי יקרה, אך קיימת סבירות גבוהה שהשינוי יגיע בסופו של דבר. אם יחול השינוי, אירועי יוני 2009 עשויים להירשם במבט לאחור כציון דרך חשוב בדרך אליו.

התערבות מבחוץ לא תסייע הרבה להשגת השינוי באיראן. הפעלת אמצעי חתרנות, גורמי אופוזיציה ותעמולה על ידי מדינות מערביות לא תתרום כנראה לחיזוק ההתנגדות לשלטון השמרנים. סנקציות כלכליות משמעותיות ייצרו לחץ

תנועת המחאה אינה קיקיונית, יש לה תמיכה חזקה בקרב הדור הצעיר ובציבור הרחב בכלל, ואף בקרב כמה מאנשי הדת הבכירים.

על המשטר, אך ספק אם יביאו להתארגנות פנימית פעילה נגדו. כאשר יחול השינוי באופי המשטר באיראן ובגישתו – הוא יהיה תוצאה של תהליכים פנימיים, ולא של מעורבות חיצונית.

מהן השלכות המשבר על מדיניות החוץ של המשטר? אין לצפות שהמשטר ישנה את גישתו בסוגיות חוץ וביטחון, משום שאלה לא תרמו להתפרצות התסיסה, ולכן אין לחץ פנימי ממשי על המשטר לנקוט מדיניות שונה בסוגיות מרכזיות. ברמה הטקטית, המשטר עלול להקשיח את עמדותיו. הוא יחפש הישגים מהירים ובולטים בתחומי תכניות הגרעין והטילים ובתחומי ההתעצמות הצבאית כדי להטות את תשומת הלב מהמצוקה הפנימית. לפיכך אם למשבר הפנימי תהיה השפעה בכלל, היא עלולה לתרום להצגת עמדה קשוחה בסוגיית הגרעין, שעיקרה אי-ויתור על המשך העשרת אורניום באיראן.

בו בזמן, למשבר עשויה להיות השפעה על הפעלת סנקציות נגד המשטר עקב עמדתו בסוגיית הגרעין. חשיפת השבר בין המשטר לחלק מהעם האיראני עשויה להגביר את רגישותו ואת פגיעותו ללחצים ולסנקציות כלכליות משום שהמצוקה הכלכלית היא אחת הסיבות החשובות להתפרצות התסיסה נגד המשטר. מבחינה נוספת, אמנם ממשלות המערב החליטו, לאחר התלבטות, לפתוח בהידברות הישירה עם איראן בסוגיית הגרעין, והן מוכנות להגיע להסכם עמה לגבי העשרת האורניום, למרות המשבר הפנימי. ואולם תחושת הניכור במערב כלפי המשטר האיראני עקב הדיכוי בכוח של המחאה עשויה להגביר את נכונותן להחמיר את הסנקציות המוטלות עליו, אם ההידברות תיכשל בסופו של דבר.

אין לצפות שהמשטר ישנה את גישתו בסוגיות חוץ וביטחון, משום שאלה לא תרמו להתפרצות התסיסה. אין לחץ פנימי ממשי על המשטר לנקוט מדיניות שונה בסוגיות מרכזיות.

מלחמתו החשאית של חזבאללה בישראל

אמיר קוליק

יריבות בין מדינות ובין לארגוני טרור היא דבר מורכב הכולל רבדים רבים: מדיניים-פוליטיים, חברתיים, כלכליים, צבאיים ואחרים. היריבות בין חזבאללה ובין ישראל אינה יוצאת דופן בהקשר זה. מטרתו של מאמר זה היא להתמקד בפן המודיעיני של יריבות זו, ובעיקר בפעילותו החשאית של חזבאללה נגד ישראל, כמו שנחשפה בשנים האחרונות באמצעות פרשיות ריגול שונות. באמצעות סקירת מקרי הריגול הבולטים ינסה המאמר לאפיין מערכה חשאית זו, להסיק מסקנות בנוגע לדרכי פעולתו של חזבאללה, למטרותיו ולמשמעויות הנובעות מכל אלה עבור ישראל.

מאז הקמתו של חזבאללה בראשית שנות השמונים של המאה העשרים הוא ראה במדינת ישראל יריב מר אשר יש לשאוף להשמדתו. לפיכך ניהל מאבק צבאי עיקש נגד נוכחותו של צה"ל בלבנון עד נסיגת ישראל מרצועת הביטחון במאי 2000. מאבק זה התנהל בקרבת מוצבי צה"ל וצד"ל ובכפרי רצועת הביטחון, וכלל פיגועים מסוגים שונים: ירי מנגד, הנחות מטענים, תקיפות מוצבים, לצד ירי קטיושות לעבר צפונה של ישראל. כחלק ממערכה זו אספו לוחמי חזבאללה מידע על אודות צה"ל וכוחות הביטחון אשר פעלו בלבנון. מניתוח מאפייני פעילותו של חזבאללה באותן שנים נראה כי מידע זה נאסף בעיקר על ידי תצפיות, ונועד ללמוד את שגרת פעילותם של הכוחות הישראליים השונים כדי לייעל את התקפות הארגון על מוצבי צה"ל וצד"ל ואת הנחות המטענים לאורך הצירים. מידע דומה במהותו, אם כי נקודתי וממוקד יותר, אספו סניעניו של הארגון בתוך רצועת הביטחון, והוא שימש לביצוע פיגועי "איכות", דוגמת ההתנקשות במפקד יחידת הקישור ללבנון, תת-אלוף ארז גרשטיין (פברואר 1999) ובסגן מפקד צד"ל עקל האשם (מרס 2000).

אמיר קוליק הוא חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי

העמקת מרחב ההתעניינות הגאוגרפי

לאחר נסיגת צה"ל מרצועת הביטחון השתנה אופי המאבק של חזבאללה בישראל. הלחימה השוטפת והאינטנסיבית נגד צה"ל פסקה, ובמקומה החל הארגון להקצות משאבים רבים יותר להתעצמות לקראת מערכה כוללת עם ישראל. לפיכך השתנה גם סוג המידע המודיעיני שביקש חזבאללה לאסוף על צה"ל ועל מדינת ישראל. בהתאם השתנו גם שיטות הפעולה שנקט כדי לאסוף מידע זה. אמנם פיגועי גבול אירעו מפעם לפעם, בעיקר גזרת הר דב, אולם אין ספק כי העשייה הצבאית של חזבאללה התמקדה במישורים אחרים. מניתוח פרשיות הריגול אשר נחשפו עד כה עולה כי בשנים הראשונות שלאחר הנסיגה עוד ביקש חזבאללה לאסוף מידע צבאי-טקטי במהותו. כך היה בשתי פרשיות הריגול הבולטות אשר נחשפו בשנים 2001–2003. באותה עת הפעיל חזבאללה שתי רשתות ריגול; האחת בראשות סעד קהמוז מהכפר רג', והאחרת בראשות סגן אלוף עומר אל-היב ושותפו מחמד רחאל אבו אל-עז. שתי הרשתות התבקשו לאסוף מידע בעיקר על אודות פעילות כוחות צה"ל במרחב הצפון. כך התבקשה הרשת של קהמוז לאסוף מידע מודיעיני על בסיסי צה"ל באזור, לצלם צמתים מרכזיים ושערי כניסה לבסיסי צה"ל, מלבד צילום העיר קריית שמונה מזוויות שונות.¹ רשת הריגול של עומר אל-היב התבקשה לספק מידע על אודות סדר הכוחות של צה"ל בצפון, מבנה מוצבים, כמות החיילים המשרתים בהם, שיטות הפעילות של צה"ל באזור הגבול, מפות קוד צה"ליות של האזור, מקומות של מצלמות תצפית ומקומות שמארבי טנקים ממוקמים בהם. מלבד זה, התבקשו אל-היב ואנשיו לספק מידע נקודתי יותר על אודות תנועותיו של אלוף פיקוד הצפון אז גבי אשכנזי, ומפקד עוצבת הגליל מאיר כליפי.² איסוף מידע מסוג זה, כמו שניתן להתרשם, היה למעשה המשך לפעילות המודיעינית של חזבאללה מתקופת רצועת הביטחון, והיה עלול לשמש את הארגון בעיקר כדי לייעל את התקפותיו על מוצבי הגבול או כדי לבצע פיגועים נקודתיים יותר בעומק מרחב הצפון – בעיר קריית שמונה, בפתחם של בסיסים צבאיים או נגד קצינים בכירים.

בה בעת אפשר להבחין כי בהדרגה החל חזבאללה להעמיק את מרחב ההתעניינות המודיעיני שלו אל עבר אזורים רחוקים יותר הנמצאים בלב המדינה ואל מעבר לצה"ל עצמו. כך עוד בשנת 2002 התבקש נסים נצאר, יהודי-שיעי אשר עלה לישראל בשנות התשעים וגויס לחזבאללה, לספק למפעיליו בארגון מפה של אזור גוש דן שמסומנים בה מתקני תשתית שונים דוגמת חברת החשמל ומתקן פי גלילות וכן לצלם מתקנים נוספים באזור חיפה ובאזור המרכז.³ כמו נצאר, גם האחים מחמד ואחמד שמאלי מהכפר רג', אשר גויסו לחזבאללה ונעצרו בעוון ריגול בשנת 2003, התבקשו להעביר ללבנון חומר כתוב בנוגע לתשתיותיה של ישראל.⁴ ניסיון מתוחכם עוד יותר לאסוף מידע גאוגרפי מדויק על אודות יעדים

בתוך ישראל עשה חזבאללה באמצעות ח'לדון ברע'ותי, פעיל חמאס מראמאללה. הלה קיבל מפעילי הארגון בעת ביקורו בסוריה מכשיר ג'י-פי-אס בעל יכולת לאגור נתונים, והתבקש להסתובב בצירים וביעדים מרכזיים לצורך מיפוי וניתוח השטח.⁵ מידע דומה, אך ככל הנראה איכותי פחות, ניסה חזבאללה להפיק מאסמאעיל סלימאן מהכפר כעביה חג'אג'רה, אשר גויס לארגון בזמן קיום מצוות החאג' במכה בשנת 2008. סלימאן התבקש על ידי מפעילו לאסוף מידע על אתרים ובסיסים צבאיים ולצלמם.⁶ מידע תשתיתי נקודתי על אודות יעדים בתוך ישראל, אם כי במרחב הצפון, ניסה חזבאללה לדלות גם מערוה חסן עלי, אסיר ערבי ישראלי אשר נמלט בשנת 2005 ללבנון. כך בחקירתו אצל חזבאללה התבקש ערוה לסמן בתצלומי אוויר אזורים מסוימים בעיר נהריה, בין השאר, מיקומם של בנקים, מוסדות ממשלתיים ומתקני תשתית דוגמת מבני "בזק" וחברת החשמל בעיר.⁷ אמנם אין מדובר בפרשיית ריגול קלאסית, אך בכל זאת אפשר ללמוד ממנה, בהקשר זה, על סוג המידע שחזבאללה מבקש להפיק.

בסיס נתונים על אודות מתקני תשתית, מתקנים צבאיים ואחרים בישראל עשוי אולי לשמש לתכנון פיגועים במתקנים אלה. עם זאת, אתרים מסוג זה הם אתרים מאובטחים, ולכן חסינים יחסית מפני פיגוע נקודתי. בה בעת, בעקבות מאמציו הרבים של חזבאללה בשנים האחרונות לבנות מערכי רקטות וטילים סביר יותר כי בסיס נתונים זה מיועד ליצירת "בנק יעדים" אשר ישמש את חזבאללה בעת מלחמה כוללת נגד ישראל. בהקשר זה עולה השאלה מדוע יש להכין רשימה מעין זו, שכן הנשק הארטילרי אשר ברשות הארגון – קטיושות ורקטות כבדות מסוגים שונים – רמת דיוקו נמוכה, כלומר רקטות הן נשק סטטיסטי אשר סוטה ממסלולו המקורי ככל שהוא נורה לטווח רחוק יותר. התשובה לשאלה מדוע אפוא זקוק חזבאללה ליעדים מדויקים טמונה כנראה בשני היבטים. הראשון קשור לאופן השימוש בסוג נשק זה. אם אכן חזבאללה מתכנן לפגוע ביעדים ספציפיים בעומק מרחב הצפון או באזור המרכז, סביר כי יעשה זאת באמצעות ירי של מטחים לעבר אותה מטרה, כך מן הסתם תעלה סבירות הפגיעה בה. במילים אחרות, במלחמה הבאה עלול העורף הישראלי "העמוק" (מרחב חיפה – תל אביב) להיות חשוף לא רק לירי של רקטות אחדות, כמו שקרה במלחמת לבנון השנייה, אלא לירי של מטחי רקטות שמטרתם לא רק התשת האזרחים, אלא בעיקר בפגיעה ביעדים ספציפיים.

היבט שני אשר עשוי לענות על השאלה מדוע זקוק חזבאללה לבנק יעדים עשוי להתקשר ליכולות אשר ככל הנראה מצויות בידי הארגון. על פי הצהרותיהם של דוברים ישראליים שונים, מאז המלחמה האחרונה הגדיל חזבאללה מאוד הן את כמות הרקטות אשר ברשותו והן את הטווח שאפשר לשגרן אליו. כך למשל שר הביטחון אהוד ברק הצהיר באחת ההזדמנויות כי בידי חזבאללה טילים שיכולים

לפגוע בדרומה של ישראל וכי כמות הטילים אשר ברשות הארגון גדלה פי שלושה מהכמות אשר הייתה בידו לפני מלחמת לבנון השנייה.⁸ על רקע איסוף המידע הנקודתי של סוכני חזבאללה על אודות יעדי תשתית בישראל אפשר לתהות אם לא רק הכמות וטווח הרקטות גדלו, אלא אם גם יכולת הדיוק שלהן השתפרה משמעותית. תשובה חיובית לשאלה זו טומנת בחובה משמעויות כבדות לעורף הישראלי, בייחוד בכל הנוגע לסכנת הפגיעה במתקני התשתית האסטרטגיים של מדינת ישראל במלחמה הבאה עם חזבאללה.

לצד הכנת בסיס נתונים על אודות מתקני תשתית, מניתוח פרשיות הריגול אשר נחשפו בשנים האחרונות ניכר מאמץ מתמשך של חזבאללה לגבש "בנק יעדים" מסוג שונה – לצרכים מבצעיים דוגמת התנקשות או חטיפה או לצרכים מודיעיניים דוגמת גיוס מקורות איכותיים יותר – כדי להפיק מידע טוב יותר. סוג זה של מודיעין החל להיאסף כאמור עוד בעת לחימתו של חזבאללה נגד צה"ל ברצועת הביטחון ונועד בזמנו בעיקר להתנקש בקציני שטח בכירים בצה"ל ובצד"ל. לאחר הנסיגה מלבנון לא פסק איסוף מודיעיני זה. יתרה מזו, מרחב ההתעניינות המודיעינית של חזבאללה הועמק לתוך מדינת ישראל פנימה. כך נסים נצאר, אשר כזכור התגורר בחולון, הונחה בשנת 2002 לאסוף מידע על אודות קרוב משפחתו המשרת בתפקיד בכיר במערכת הביטחון, ואף התבקש להעביר את תמונתו לידי חזבאללה. עומר אל-היב, קצין הגששים אשר גויס לחזבאללה בשנת 2002, התבקש בין השאר לאסוף מידע על אודות תנועותיהם וסדרי האבטחה של אלוף פיקוד הצפון אז גבי אשכנזי ומפקד עוצבת הגליל מאיר כליפי. במקרה אחר הונחה ח'אלד קשקוש, ערבי ישראלי מקלנסווה, לאסוף מידע על אנשי כוחות הביטחון. קשקוש גויס לחזבאללה בשנת 2005, בעת שלמד רפואה בגרמניה, והתבקש על ידי מפעיליו לנסות ולהתקבל לעבודה בבית החולים רמב"ם שבחיפה.⁹

כך, במבט לאחור נראה גם מקרהו של ראוי סולטאני מובן יותר. כזכור, סולטאני – אשר התאמן במכון הכושר שגם הרמטכ"ל גבי אשכנזי נהג לבקר בו – גויס לכאורה לחזבאללה בעת שהותו במחנה נוער במרוקו בקיץ 2008, והונחה לאסוף מידע על אודות שגרת הגעתו של הרמטכ"ל למקום וסידורי האבטחה הנהוגים בו. מלבד זה, הוא התבקש לאסוף חומרים על אישים בכירים נוספים. כך, אף שבמקרה הספציפי הזה מדובר בניצול הזדמנות מצד חזבאללה (נגישותו המקרית של סולטאני לרמטכ"ל), אין מדובר במקריות מודיעינית אלא בניסיון מתמשך של הארגון לאסוף מידע לצרכים מבצעיים על אודות אישים בכירים בתוך מערכת הביטחון של ישראל ומחוצה לה. כאמור, מידע נקודתי על אודות אישים עלול לשמש את חזבאללה לתכנון התנקשות או חטיפה או לחלופין – כדי לגייס את האדם לשורות הארגון לאחר שאותרה נקודת התורפה המתאימה באישיותו או בהתנהלותו.

מאמץ מודיעיני דומה – אם כי על פי מה שפורסם עד כה, נראה משני בהיקפו – עושה חזבאללה בניסיון לאתר מקומות פוטנציאליים לפיגועים שונים בתוך ישראל. כך למשל מנאר ג'בארין, סטודנטית מאום אל-פחם אשר גויסה לחזבאללה בעת לימודי רפואת השיניים בירדן בשנת 2005 הונחתה כיצד לאסוף מודיעין מפורט על מבנים.¹⁰ ראוי סולטאני – מלבד איסוף מודיעין על הרמטכ"ל – הונחה לאסוף מידע על גם על מה שהוגדר בכתב האישום "יעדים פוטנציאליים לפיגועים בישראל". נשאלת השאלה מדוע על חזבאללה לאסוף מידע מסוג זה, שכן התארגנות טרור מקרב ערביי ישראל או ערביי השטחים היא לרוב בעלת היכרות טובה יותר עם יעדי פיגוע פוטנציאליים ובעלת נגישות טובה יותר למידע עדכני מסוג זה. תשובה אפשרית לשאלה זו נעוצה אולי בכישלונות קודמים של חזבאללה, בעיקר בנוגע לשיגור מפגעים מחו"ל לארץ. מאז שנות התשעים ניסה חזבאללה להחדיר לישראל כמה פעילים כדי לבצע בה פיגועי ראווה. הראשון מהם היה חסין מקדאד, רואה חשבון שיעי אשר גויס למנגנון פיגועי חו"ל של חזבאללה, אומן בהפעלת חומרי נפץ, והצליח להחדיר לישראל דרך נמל התעופה בן-גוריון פצצה וחומר נפץ פלסטי. גורמי מודיעין ישראלים העריכו כי ניסה למצוא מקום לביצוע פיגוע רב-נפגעים בתל אביב. מכל מקום, תכניתו השתבשה כאשר מטען הנפץ שהוא טיפל בו התפוצץ בידיו בעת ששהה במלון לורנס בירושלים באפריל 1996. מפגע שני סטיבן סמירק, צעיר גרמני שהתאסלם, נשלח על ידי חזבאללה לישראל בנובמבר 1997, לאחר שאומן בלבנון בשימוש בנשק קל ובהפעלת חומרי נפץ. לטענת גורמים ישראלים, בעת מעצרו בשדה התעופה בן-גוריון נשא עמו מצלמת וידאו והונחה לאסוף מידע על תל אביב ועל חיפה כדי לאתר מקום מתאים לביצוע פיגוע התאבדות. מקרה שלישי אירע זמן קצר לפני פרוץ אנתפאדת אל-אקצא, כאשר פעיל חזבאללה בשם פוזי איוב הגיע לישראל באוקטובר 2000. איוב אומן גם הוא אימונים שונים בלבנון, בין השאר בהרכבת פצצות, והיה אמור להוציא לפועל פיגוע ראווה בישראל. איוב נעצר על ידי הפלסטינים בעת שהגיע לפגישה מבצעית בחברון, ולבסוף נפל בידי ישראל בשנת 2002. מקרה רביעי אירע בשנת 2001 כאשר עצר שירות הביטחון הישראלי את ג'האד שומאן, אזרח בריטי-לבנוני אשר נשלח גם הוא מטעם חזבאללה לבצע פיגוע בישראל. בחדר המלון שהתגורר בו שומאן נמצאו בין השאר כיפה, טיימר ושלושה טלפונים ניידים.¹¹ אם אכן הצליח חזבאללה להכין בשנים האחרונות רשימת יעדים פוטנציאליים שאפשר לבצע בהם פיגועי ראווה, עלול הדבר להקל בעתיד את פעולתם של מפגעים מסוג זה, לקצר מאוד את הכנותיהם המודיעיניות והמבצעיות, ובהתאם – גם להקשות על מערכת הביטחון הישראלית לסכל את תכניותיהם.

העמקת מרחב ההתעניינות התפישתי

לצד העמקת מרחב ההתעניינות הגאוגרפי של חזבאללה מגבול הצפון לעומק מדינת ישראל אפשר להבחין גם בהעמקת מרחב ההתעניינות התפישתי של הארגון. כך מניתוח פרשיות הריגול אשר נחשפו בעשור האחרון, אפשר לראות כי חלק גדול מסוכני חזבאללה הונחו לאסוף מידע אשר אינו יכול לשמש לצרכים מבצעיים ישירים, אלא נועד לענות על צרכים אחרים – רחבים ועמוקים יותר. כך במקרים שונים עולה בבירור כי חזבאללה וגורמים איראניים מנסים לאסוף באופן סדור מידע תשתיתי על החברה הישראלית ועל מדינת ישראל. כך למשל התבקשה רשת הריגול של סעד קהמוז למסור לידי חזבאללה לא רק מידע טקטי על אודות הערכות צה"ל בצפון אלא גם שנתון סטטיסטי של ישראל וכן ספרים ועיתונים שונים. בערך באותו הזמן התבקש גם המרגל נסים נצאר לספק למפעיליו מידע על הלכי רוח בחברה הישראלית.¹² באותו הקשר יש לציין כי גם אלחנן טננבאום, בעת שנחקר על ידי אנשי חזבאללה, נשאל בין השאר על האווירה ועל הווי החיים בחברה הישראלית, לצד שאלות על הפוליטיקה במדינה, יחסי ערבים יהודים ועוד סוגיות מעין אלה.¹³

נראה כי בבסיס הניסיון להפיק מידע מסוג זה מונחת הן סקרנות אינטלקטואלית בנוגע לתופעה הנקראת מדינת ישראל והן רצון למצוא דרכים יעילות יותר להתמודד עמה. תופעה זו בולטת במיוחד כאשר מעורבים גורמים איראניים בהפקת המידע. כך למשל התבקש מחמוד מחאג'נה (אבו סמרה), גזבר התנועה האסלאמית, אשר גויס למודיעין האיראני בשנת 2001, להעביר מידע על המתרחש באם אל-פחם ועל הנעשה בקרב ערביי ישראל בכלל.¹⁴ מידע כללי אף יותר על מדינת ישראל ועל החברה הישראלית ביקשו איראן וחזבאללה להפיק באמצעות ג'ריס ג'ריס, ראש מועצת היישוב פסוטה בשנים 2001–2003. ג'ריס ביקש להקים מרכז מחקרים, ובעצת ידיד מלבנון ניסה לממנו באמצעות גורמים מחזבאללה ומאיראן. בסופו של דבר גויס ג'ריס בנובמבר 2004 למודיעין האיראני, והתבקש להשיג מידע תשתיתי על החברה הישראלית, מערכת השלטון במדינה, המפלגות השונות, מאבקים חברתיים וסכסוכים בין גורמים שונים בתוך ישראל. בפן העמוק יותר התבקש ג'ריס לנסות לרקום קשרים עם פוליטיקאים ישראלים, ואף לנסות ולהיבחר לכנסת במסגרת אחת המפלגות הקיימות.¹⁵

הניסיון לאסוף מודיעין תשתיתי כדי להבין טוב יותר את התנהלותה של ישראל ואת הדרכים להתמודד עמה הגיע לשיאו בפרשיית הריגול לכאורה של חבר הכנסת עזמי בשארה. על פי כתב האישום עמד בשארה בקשר עם גורמי המודיעין של חזבאללה, ומסר להם הערכות שונות בנוגע למדיניותה ולהתנהלותה של מדינת ישראל בתקופה שקדמה למלחמת לבנון השנייה. בעת המלחמה עצמה המשיך במגעיו עם חזבאללה, ואף יעץ לארגון כיצד לייעל את מאבקו הפוליטי-פסיכולוגי

נגד המדינה ואילו מסרים תקשורתיים יש להעביר לציבור הישראלי – היהודי והערבי – בזמן המלחמה.¹⁶ לסיכום סוגיה זו, אפשר לראות כי בשנים האחרונות נוסף למידע שחזבאללה והאיראנים מבקשים להפיק על אודות מדינת ישראל גם ממד של עומק תפישתי, אשר במהותו חורג מהרובד הצבאי המידי. בבסיסה של תופעה זו עומד ככל הנראה רצון לייעל את ההתמודדות הכוללת נגד מדינת ישראל במובן הרחב והעמוק יותר, מתוך הבנה כי אין די בפעילות במישור הצבאי כדי להצליח במאבק נגד "הישות הציונית".

שינוי שיטות הפעולה וקהל היעד לגיוס סוכנים

מלבד תחומי העניין המודיעיניים, מניתוח פרשיות הריגול לטובת חזבאללה אשר נחשפו בשנים האחרונות, עולה תמונה מורכבת הקשורה גם להשתכללות פלטפורמות הגיוס שהארגון מגייס באמצעותן מרגלים לשורותיו. בשנים הראשונות שלאחר נסיגת צה"ל מלבנון השתמש חזבאללה בעיקר בסחר הסמים כאמצעי לגיוס סוכנים בתוך ישראל. הקשר בין טרור ובין סמים אינו תופעה חדשה, וכך גם ניצולם של הסמים כאמצעי להשגת מטרות שונות. כך למשל ארגוני טרור שונים ברחבי העולם משתמשים בסחר בסמים כדי לממן את פעילותם, ומנצלים את תשתיות הברחת הסמים כדי להעביר נשק ופעילים ממקום למקום. ארגוני טרור שונים אף הוסיפו לעתים ממד אידאולוגי לפעילות זו – הצפת המדינות שהם נלחמים נגדן בסמים כדי להחלישן מבחינה חברתית וכלכלית.¹⁷ ארגוני מודיעין (משטרתיים וצבאיים) ברחבי העולם משתמשים גם הם מפעם לפעם בפעילות הסחר הלא חוקית בסמים כדי להפעיל סוכנים ולהפיק מודיעין. כך למשל שימשו סוחרי סמים לבנונים גדולים דוגמת רמזי נהרא, מחמד בירו ובנו קאיד סוכנים ישראלים. כך בתמורה למידע שמסרו התעלמו רשויות המדינה מפעילותם הפלילית, ואפשרו להם להמשיך במעשיהם.¹⁸

כאשר נסוג צה"ל מרצועת הביטחון ביסס חזבאללה את נוכחותו הצבאית בדרום לבנון. לוחמיו נפרסו במחסומי דרכים ברחבי הדרום ואיישו שורת מוצבים לאורך הגבול עם ישראל. בדרך זו הפך למעשה הארגון לשליט הבלעדי באזור זה. שליטה זו נוצלה על ידי חזבאללה כאמצעי לחץ על סוחרי הסמים הלבנונים והישראלים. אלה – כדי לקבל את אישורו של חזבאללה להמשך פעילותם – אולצו לשתף עמו פעולה ולספק לאנשיו מודיעין על אודות ישראל. כך למשל רמזי נהרא ואחיו כמיל, אשר כאמור שימשו בעבר סוכנים ישראלים, החלו להפעיל עבור חזבאללה רשתות ריגול בקרב ערביי ישראל. אלה, בתורם – בתמורה להמשך אספקת הסמים מלבנון – סיפקו לחזבאללה מידע על אודות צה"ל ומדינת ישראל, בהתאם לדרישות הארגון. בדרך זו הפעיל כמיל נהרא את רשת הריגול של סגן אלוף עומר אל-היב בשנת 2002, ואחיו רמזי נהרא הפעיל באותו הזמן בערך את רשת

הריגול של סוחר הסמים סעד קהמוז מרג'ר ומקריית שמונה. קאיד בירו, חברם של האחים נהרא, גייס והפעיל גם הוא שני סוחרי סמים ערבים ישראלים, האחים מחמד ואחמד שמאלי מהכפר רג'ר, ואלה סחרו בשנת 2003 בסמים בתמורה למידע על אודות ישראל. שמו של קאיד עלה גם בקשר לפרשיית הריגול של נסים נצאר מחולון. אגב, אותו קאיד בירו היה פעיל גם בחטיפתו של אלחנן טננבאום.¹⁹

מלבד מקרים אלה, המשיך חזבאללה להשתמש בסחר בסמים כפלטפורמה נוחה לגיוס סוכנים בישראל גם בשנים שלאחר מכן. כך היה למשל בפרשיית הריגול של נואף ח'טיב שעבאן מהכפר רג'ר, אשר נעצר בשנת 2006 והואשם כי בתמורה לסמים העביר לחזבאללה מידע ביטחוני אשר כלל מפות המפרטות את מקום בסיסי צה"ל.²⁰ באותה שנה נעצר גם ריאד מזאריב, תושב היישוב מזאריב שבעמק יזרעאל, אשר במלחמת לבנון השנייה העביר לידי הארגון השיעי ידיעות על אודות הנעשה בישראל ועל אודות מקומות נפילתן של רקטות. גם מזאריב, כמו קודמיו, ביצע מעשים אלה כחלק מפעילות סחר בסמים עם גורמים לבנוניים.²¹ לבסוף העביר נגד צה"ל לואי בלוט בשנת 2008 מידע על אודות היערכות צה"ל בצפון, במסגרת רשת הברחת סמים אשר פעלה באזור הגבול.²²

אכן, סחר הסמים היה עבור חזבאללה פלטפורמה זמינה ונוחה. עם זאת, באמצעותה היה יכול הארגון לגייס רק סוכנים מסוג מסוים, כלומר כאלה המעורבים בפעילות פלילית. נגישותם המודיעינית של אישים אלה לרוב מוגבלת, ויתרה מזו מעליהם מרחפת תמיד סכנת חשיפה על ידי כוחות הביטחון הישראליים. לפיכך נראה כי בד בבד עם שימוש בפלטפורמת הסמים החל חזבאללה בשנים האחרונות לנסות לאתר מועמדים לגיוס גם על רקע אידאולוגי. מועמדים מסוג זה אינם נמצאים כמובן בקרב סוחרי הסמים. בהתאם נאלץ חזבאללה לאתר קהלי יעד אחרים לגיוס, ובהתאם שינה גם את דרכי פעולתו והרחיב את האזורים הגאוגרפיים שהוא פועל בהם מבחינה מודיעינית-מבצעית. כמו שעולה מפרשיות הריגול אשר נחשפו בשנים האחרונות, כדי לאתר מועמדים לגיוס על רקע אידאולוגי בחר חזבאללה להתמקד בעיקר בסטודנטים ערבים ישראלים, בדגש על אלה הלומדים בחו"ל או יוצאים לשם. בקרב קבוצה חברתית זו לא היה יכול חזבאללה לפעול באמצעות סוחרי סמים, ולפיכך החל להכשיר מעין קציני מודיעין ייעודיים אשר יאתרו ויגייסו סוכנים. אלה שוב לא פעלו במרחב הצפון, אלא, מטבע הדברים, במדינות ובאזורים שממוקמים בהם מוסדות להשכלה גבוהה או באתרים בחו"ל שמתנהלות בהם פעילויות נוער של ערבים ישראלים. כל אלה באו לידי ביטוי בכמה מקרים, הראשון הוא פרשיית הריגול של מנאר ג'בארין, סטודנטית מאם אל-פחם אשר למדה רפואת שיניים באוניברסיטת עמאן. ג'בארין גויסה לחזבאללה בשנת 2003 לאחר שנוצר קשר חברי בינה ובין סוכנת הארגון אשר פעלה באופן חופשי יחסית בקמפוס, השתתפה בקורסים שונים והטיפה בגלוי נגד ישראל.

דפוס פעולה מודיעיני-מבצעי זה הניב תוצאות טובות עבור חזבאללה גם בשנים שלאחר מכן. כך בסוף שנת 2006 הצליח הארגון לגייס את ח'אלד קשקוש, סטודנט לרפואה אשר למד בגרמניה. איתורו של קשקוש כמועמד פוטנציאלי לגיוס נעשה על ידי ד"ר האשם חסן, לבנוני תושב גרמניה, ראש סניף של אגודת הצדקה "עמותת היתומים הלבנונית", הקשורה למערך האזרחי של חזבאללה בלבנון. הגיוס עצמו נעשה על ידי "קצין מודיעין" ייעודי בשם מחמד האשם (ראמי). לדברי מקורות בשירות הביטחון הישראלי, האשם הוא מפעיל סוכנים מקצועי הפועל בחו"ל מטעם חזבאללה. עוד בסוגיה זו מעניין לציין כי תהליך גיוסו של קשקוש נמשך כארבע שנים – מרגע יצירת המגע הראשוני בשנת 2002 עד השלמת הגיוס, ככל הנראה, בשנת 2006. דבר זה עשוי להעיד אולי גם על תהליך גיוס מסודר ועל עבודת מודיעין יסודית. פרשיית הריגול של קשקוש עשויה להצביע גם על התפקיד שהארגון מייעד לסוכנים מסוג זה – לא רק איסוף מודיעין אלא גם איתור מועמדים פוטנציאליים לגיוס. כך התבקש קשקוש להצביע עבור הארגון על ערבים ישראלים הלומדים בחו"ל ואשר להערכתו אפשר להפעילם בשירות חזבאללה.²³

באותו הקשר, שתי פרשיות ריגול נוספות שהיו מעורבים בהן ערבים ישראלים צעירים מדגימות יפה את הממדים החדשים אשר נוספו לפעילות המודיעין של חזבאללה. הראשונה היא פרשיית הריגול של אסמאעיל סלימאן מהכפר כעביה-חג'אג'רה. הלה גויס לחזבאללה באמצעות מגייס סוכנים מקצועי בעת שקיים את מצוות העלייה לרגל (החג') למכה בסוף שנת 2008. על פי עדותו של סלימאן, בעת ששהה עם חבריו במסגד בעיר ניגש אליו אדם והציג את עצמו כפלסטיני תושב לבנון (אבו קאסם). הפלסטיני יצר קשר ראשוני עם אנשי הקבוצה, ו"דלה" מהם את סלימאן. בפגישה שהתקיימה כמה ימים לאחר מכן ביצע איש חזבאללה "בדיקת התאמה ראשונית", כלומר שאל את סלימאן על נטיותיו הדתיות, בירר את השקפתו על מלחמת לבנון השנייה, ולבסוף – בזמן המתאים – שאל אם יוכל לאסוף מידע נגד מדינת ישראל. בתום הפגישה סיכם עמו על סדרי תקשורת חשאיים, קבע פגישה נוספת להשלמת תהליך הגיוס, והטיל על סלימאן משימת מבחן ראשונית – צילום ואיסוף מידע על אתרים אסטרטגיים ובסיסים צבאיים באזור מגוריו.²⁴

במקרה אחר, אשר אירע גם הוא באותה שנה, גויס לכאורה לחזבאללה צעיר ערבי בשם ראוי סולטאני מטייבה. הקשר בין סולטאני ובין איש חזבאללה נוצר במחנה נוער ערבי אליו שסולטאני יצא אליו במרוקו. פעיל הארגון הקרין בפני בני הנוער סרטים על פעילותו של חזבאללה נגד צה"ל בזמן מלחמת לבנון השנייה. בסיום אחד הסרטים, כך על פי כתב האישום, ניגש סולטאני לפעיל וציין כי הוא מתאמן באותו מכון כושר שגם הרמטכ"ל צה"ל גבי אשכנזי מתאמן בו. איש חזבאללה סיכם להיות בקשר עם סולטאני באמצעות הדואר האלקטרוני. כחודש

לאחר מכן הזמין איש חזבאללה את הצעיר הערבי לפגישה בחו"ל. זו נערכה בפולין, והגיע אליה למעשה אדם אשר מניתוח דפוסי פעילותו, כמו שעולים כתב האישום, נראה כקצין מודיעין מקצועי: קביעת פגישה בנקודה אחת וקיומה בנקודה אחרת, מתן רשימת איסוף מפורטת – במקרה זה בנוגע לסדרי אבטחתו של הרמטכ"ל ומידע סביבתי נוסף, ולבסוף קביעת סדרי תקשורת חשאיים – העברת תוכנת הצפנה והדרכתו של סולטאני בהפעלתה. גם במקרה זה, כמו מקרהו של קשקוש, נשאל סולטאני אם יש ביכולתו להצביע על מועמדים פוטנציאליים לגיוס אשר לומדים בחו"ל ואשר יסכימו לעזור לחזבאללה.²⁵

סיכום

מכל אלה עולות כמה משמעויות מרכזיות:

המשמעות הראשונה היא כי בחזבאללה מתבצע איסוף מידע שיטתי על אודות מדינת ישראל בכמה רמות התייחסות:

1. הרמה הטקטית – איסוף מודיעין על מרחב הצפון והיערכות צה"ל באזור. מידע זה נועד ככל הנראה בעיקר כדי להכין בסיס נתונים לפיגועים במרחב הגבול.
2. הרמה האופרטיבית – איסוף מודיעין על אתרים ומתקנים חיוניים בתוך מדינת ישראל, ככל הנראה כדי לשפר את יכולתו של חזבאללה לפגוע באופן משמעותי יותר בעורף הישראלי בעת מלחמה כוללת.
3. הרמה האסטרטגית – כוללת שני רבדים. רובד אחד הוא איסוף מידע לצורך הבנה טובה יותר של תופעת ה"ישות ציונית" הן כדי למצוא דרכים אחרות להתמודד עמה, והן כדי לנתח בצורה טובה יותר את מהלכיה העתידיים. רובד אחר כולל איסוף מידע כדי לבצע פיגוע "ראווה" או חטיפה. פעולה מעין זו, סביר כי בבסיסה יעמוד רצונו של הארגון להגיב על פגיעה ישראלית (דוגמת חיסול עמאד מע'ניה או בכיר אחר בחזבאללה בעתיד), להשיב על כנם את כללי המשחק הקודמים או לקבוע כללי משחק חדשים ונוחים יותר מבחינת הארגון.

משמעות שנייה העולה מהניתוח שלעיל היא שעבודת המודיעין בחזבאללה אינה אקראית אלא עקבית וממוסדת. ככזו היא דומה יותר לדרך עבודתו של ארגון ביון מסודר, ולא לארגון טרור או גוף בלתי סדיר אחר. איסוף מודיעין מכוון משימה, פעולה בקרב קהלי יעד שונים, פיתוח מומחיות בקרב העוסקים בגיוס מקורות ועוד, מעידים כי תהליכי מיסוד הזרוע הצבאית של חזבאללה בשנים האחרונות לא פסחו גם על התחום המודיעיני.²⁶ תהליך זה הופך את הארגון, מבחינה מודיעינית ומבצעית לממוקד וחד יותר, ולפיכך גם למסוכן וליעיל יותר.

המשמעות השלישית נובעת במידה רבה מהקודמת. הפיכת המודיעין בחזבאללה למסודר ולממוקד יותר סביר כי תהפוך את המערכה הבאה נגד הארגון לקשה ולמורכבת יותר, בייחוד בכל הנוגע לפגיעה בעורף הישראלי. הכנת בסיס נתונים שיטתי על אודות העורף הישראלי בצירוף יכולות ירי משופרות מעלות מאוד את הסבירות כי במלחמה הבאה לא רק מרכזי האוכלוסייה הישראליים יהיו חשופים לפגיעה אלא גם מתקנים ותשתיות לאומיות בעומק ישראל. נראה כי נקודה זו עשויה בעתיד להיות המהותית ביותר, שכן היא דורשת היערכות נרחבת, ואולי אף אפשר לומר מרחיקת לכת, הן בקרב הרשויות האזרחיות של המדינה והן בקרב הצבא, אשר על כתפיו תוטל החובה להפסיק איום זה מהר ככל הניתן. האיום המתגבש לנגד עינינו כבר כמה שנים מצד חזבאללה על משמעותיותו הכבדות חייב להיות ברור לקברניטי המדינה ולציבור בכלל. בהקשר זה, יש לקוות כי במערכה הבאה מול הארגון או מול איום דומה מצד מדינה או ארגון אחר, להבדיל ממלחמה לבנון השנייה, הפעם לא יהיה פער בין ידיעת העובדות ובין הבנתן.

הערות

1. שרון רופא אופיר ופליקס פריש, "כתבי אישום: סוחרי סמים ישראלים סייעו לחזבאללה", ynet, 17.2.2003; מאיר זוהר, "הנאשמים שוחררו לביתם וברחו ללבנון", **הארץ**, 21 בספטמבר 2006.
2. כתב האישום נגד אל-היב: <http://www.4law.co.il/moslab1.pdf>; לפרטים נוספים על אודות פרשייה זו ראו גם: פליקס פריש ושרון רופא, "קצין צה"ל יואשם היום בריגול לחזבאללה", ynet, 24 באוקטובר 2002.
3. ורד לוביץ', "הנאשם בריגול לחזבאללה: מסרתי מידע שהיה כבר ידוע", ynet, 2 באוקטובר 2002.
4. רונן ברגמן, **נקודת האל-חזור-המודיעין הישראלי מול איראן וחזבאללה**, אור יהודה: זמורה-ביתן, 2007, עמ' 407. (להלן: ברגמן).
5. **שם**, עמ' 406.
6. שרון רופא-אופיר, "אישום: צעיר מהגליל גויס כסוכן של חזבאללה", ynet, 1 במארס 2009.
7. אחיה ראב"ד, "אישום: אסיר חצה ללבנון ומסר מידע לחזבאללה", ynet, 19 בינואר 2006.
8. אריק בנדר, "ברק: לחזבאללה טילים שיכולים להגיע עד דימונה", NRG, 24 בנובמבר 2008. <http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/815/544.html> לניתוח התעצמותו של חזבאללה לאחר מלחמת לבנון השנייה ראו: אמיר קוליק, "חזבאללה והמלחמה הבאה", **עדכן אסטרטגי**, כרך 10, גיליון 3 (נובמבר 2007), עמ' 33-42.
9. עמוס הראל, יואב שטרן וג'קי חורי, "הותר לפרסום: תושב קלנסווה מואשם בריגול נגד המדינה", **הארץ**, 7 באוגוסט 2009.
10. אחיה ראב"ד, "מאסר לצעירה מאום אל-פחם על קשר עם חזבאללה", ynet, 28 בנובמבר 2007, ליאת שלזינגר, "מרגלת מסוכנת או נערה תמימה?", **מעריב**, 17 בינואר 2008.
11. ברגמן, עמ' 349-351, 381-382; ברק בן צור, "הסוכנים של חזבאללה – לא מה שחשבתם", NRG, 19 באפריל 2009. אפרת וייס, "נדחה ערעורו של אזרח גרמני

- שהצטרף לחזבאללה", ynet, 4 במארס 2002; הודעת דובר משרד ראש הממשלה, "ישראל וצה"ל עצרו פעיל חזבאללה בכיר אשר פעל בישראל בשליחות הארגון לצורך ביצוע משימות טרור", 30 בינואר 2002.
12. ורד לוביץ', "ניסים נאסר הורשע בריגול לחזבאללה", ynet, 28 בנובמבר 2002; יואב שטרן, "חזר לאמו בלבנון, בנותיו נשארו בישראל", **הארץ**, 2 ביוני 2008.
13. ברגמן, עמ' 372.
14. **שם**, עמ' 408; להרחבה על מקרהו של אבו סמרה משרד ראש הממשלה, "ראש התנועה האסלאמית והממונה על ניהול הכספים של התנועה האסלאמית מואשמים בקשר עם נביל מחזומה, סוכן המודיעין האיראני", 24 ביוני 2003. <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Spokesman/2003/>
15. אפרת וייס, "חשד: איראן התכוונה לשתול סוכן בכנסת", ynet, 7 בינואר 2006.
16. יהונתן ליס ועמוס הראל, "עזמי בשארה חשוד שסייע לירי של חזבאללה על ישראל", **הארץ**, 3 במאי 2007; יהונתן ליס ויואב שטרן, "מקורבים לחקירה: יש תשתית ראייתית לאישום נגד בשארה", **הארץ**, 4 במאי 2007.
17. יפה צוברי, **ארגוני טרור, תעשיית הסמים והקשרים שביניהם (נרקו-טרוריסם)**, הרשות הלאומית למלחמה בסמים, 20 במארס 2003.
18. יוסי מלמן, "הכירו את האויב. הוא כבר מכיר אתכם", **הארץ**, 22 ביולי 2006; ברגמן, עמ' 340.
19. יוסי מלמן, "מאז נסיגת צה"ל מלבנון, הגביר חזבאללה המאמץ לגייס סוכנים", **הארץ**, 24 באוקטובר 2002; פליקס פריש ושרון רופא, "קצין צה"ל יואשם היום בריגול לחזבאללה", ynet, 24 באוקטובר 2002; פליקס פריש ושרון רופא, "כתבי אישום: סוחרים סמים ישראלים סייעו לחזבאללה", ynet, 17 בפברואר 2003; ברגמן, עמ' 368–371, 407.
20. אלי אשכנזי, "נעצר תושב הכפר רג'ר בחשד להעברת מידע לחזבאללה", **הארץ**, 5 ביוני 2006; שלומי דיאז, "תושב רג'ר חשוד בהעברת מידע לחזבאללה", news1, 5 בפברואר 2006.
21. שרון רופא-אופיר, "אישום: ריגל עבור חזבאללה בזמן המלחמה", ynet, 10 באוגוסט 2006; אלי אשכנזי, "6 שנות מאסר לסוחר סמים שמסר מידע לחזבאללה", **הארץ**, 24 במאי 2007.
22. חורי ג'קי, עיבוד פאדי, אזולאי יובל, "הנאשם בריגול לחזבאללה: דחפו אותי לקשר הזה", **הארץ**, 1 באפריל 2008; ג'קי חורי, "הנגד לואי בלוט נידון ל-11 שנות מאסר על ריגול למען חזבאללה", **הארץ**, 4 בספטמבר 2008.
23. עמוס הראל, "ערבי ישראלי מואשם בריגול למען חזבאללה", **הארץ**, 6 באוגוסט 2008; עמוס הראל, יואב שטרן וג'קי חורי, "הותר לפרסום: תושב קלנסואה מואשם בריגול נגד המדינה", **הארץ**, 7 באוגוסט 2009.
24. שרון רופא-אופיר, "אישום: צעיר מהגליל גויס כסוכן של חזבאללה", ynet, 1 במארס 2009.
25. עפרה אידלמן, "עד כמה קל להגיע לרמטכ"ל גבי אשכנזי?", **הארץ**, 31 באוגוסט 2009.
26. לניתוח לחימתו של חזבאללה נגד ישראל בקיץ 2006 ראו: אמיר קוליק, "חזבאללה מול צה"ל – הממד האופרטיבי", **עדכון אסטרטגי**, כרך 9, גיליון 3 (אוקטובר 2006), עמ' 24–27.