

הערכה אסטרטגית לישראל 2011

ענת קורץ, שלמה ברום, עורכים



הערכה אסטרטגית לישראל 2011

ענת קורץ, שלמה ברום, עורכים

המכון למחקרי ביטחון לאומי

המכון למחקרי ביטחון לאומי, המשלב בתוכו את מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, הוקם ב-2006.

מטרותיו של המכון למחקרי ביטחון לאומי, הן שתיים: הראשונה – לבצע מחקר בסיסי, העומד במבחן אמות המידה האקדמיות הגבוהות ביותר והעוסק בתחומי הביטחון הלאומי של ישראל, המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית. השנייה – לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים הנמצאים – או אמורים להימצא – בראש סדר היום הביטחוני של ישראל.

קהל המטרה של המכון הוא: דרג מקבלי ההחלטות, מערכת הביטחון, מעצבי דעת הקהל בישראל, הקהילה האקדמית העוסקת בתחומי הביטחון, בישראל ובעולם, והציבור המתעניין באשר הוא.

הדעות המובעות בספר זה הן דעותיהם של המחברים לבדם ואינן משקפות בהכרח את עמדות המרכז, נאמניו, או האישים והגופים התומכים בו.

הערכה אסטרטגית לישראל 2011

ענת קורץ, שלמה ברום
עורכים

Strategic Assessment for Israel 2011

Anat Kurz, Shlomo Brom, Editors

המכון למחקרי ביטחון לאומי

חיים לבנון 40

ת.ד. 39950

תל-אביב 61398

טל': 03-640-0400

פקס: 03-744-7590

דוא"ל: info@inss.org.il

<http://www.inss.org.il>

ISBN: 978-965-7425-26-8

© 2011 כל הזכויות שמורות

הביא לדפוס: משה גרונדמן

עיצוב גרפי: מיכל סמוֹקובץ ויעל ביבר

עיצוב השער: מיכל סמוֹקובץ

דפוס: רחש, חיפה

תמונת הכריכה: אימג'בנק / GettyImages

הפגנת המונים, כיכר תחריר, קאהיר.

תוכן העניינים

7	מבוא
	סדר יום חדש במזרח התיכון
	מזרח תיכון חדש?
17	מרק הלר
	המעצמות במזרח התיכון – מהלכות על חבל דק
27	עודד ערן, צבי מגן, שמעון שטיין
	ישראל והעולם הערבי – עוצמתו של הציבור
37	שלמה ברום
	הזירה הישראלית-פלסטינית – באין דיאלוג
49	ענת קורץ
	איראן, טורקיה והציר הצפוני
	מעמדה האזורי של איראן – השפעה מתרחבת בצד חולשות
67	אפרים קם
	לחצים ועיכובים, אך לא אסטרטגיה בינלאומית לעצירת הגרעין האיראני
81	אמילי לנדאו
	טורקיה והמזרח התיכון – בין אופוריה להתפכחות
93	גליה לינדנשטראוס
	אתגרים לישראל ודרכי התמודדות
	איום הזה-לגיטימציה – שורשיו, גילוייו והמאבק בו
107	יהודה בן מאיר ואוון אלטרמן

123	תוכנית העבודה הרב-שנתית בצה"ל – דילמות ומענים ג'ורא איילנד
133	החזית האזרחית – האיום, ההיערכות ומה שביניהם מאיר אלרן
147	כלכלת הביטחון הלאומי של ישראל נוכח אתגרים ביטחוניים וחברתיים שמואל אבן
	סיכום
165	ישראל והזעזועים האזוריים שלמה ברום וענת קורץ
	נספח: המאזן הצבאי במזרח התיכון
175	מגמות בהתעצמות הצבאית במזרח התיכון יפתח שפיר
243	צבאות וכוחות ביטחון במזרח התיכון יפתח שפיר ותמיר מגל
245	הכותבים

מבוא

הערכה אסטרטגית לישראל 2011 הוא ספר נוסף בסדרה **הערכה אסטרטגית לישראל**, שמוציא לאור מדי שנה בשנה המכון למחקרי ביטחון לאומי. כמו בשנים קודמות, בספר מאוגדים מאמרים העוסקים באירועים ובהתפתחויות שנרשמו במזרח התיכון בשנה החולפת, בהדגשת מגמות אזוריות ובינלאומיות שהשלכותיהן קשורות לביטחונה הלאומי של ישראל.

מאמרי הקובץ נכתבו בתקופה סוערת במיוחד. מאז שלהי שנת 2010 נשטפו מדינות מרכזיות במזרח התיכון זעזועים פוליטיים, שמקורם במחאה עממית מתפרצת נגד המשטר. עוצמתם של גילויי המחאה העידו על מגבלותיהן של הערכות בדבר חוסנם של משטרים במזרח התיכון, שנבעו בעיקר מהערכת חסר של משקלם של כוחות עממיים ויכולתם להתגייס ספונטנית ובסיוע רשתות אינטרנט חברתיות להתקוממות מהפכנית נגד השלטון. בטוניסיה ובמצרים עלה בידי כוחות אלה לחולל זעזוע של ממש באשיות המשטר, ובתהליך מהיר להביא לידי חילופי שלטון. חתירת ממשל ג'ורג' וו. בוש לדמוקרטיזציה במזרח התיכון רבתי וכן התמיכה בכוחות העממיים המשועים לליברליזציה במדינות ערב, שביטא הנשיא ברק אובמה בתחילת כהונתו, העלו את המודעות לצורך בשינוי וליכולת לחוללו. ועם זאת, תנופת המחאה שפשטה במזרח התיכון העידה על פוטנציאל השינוי המצוי במדינות האזור עצמן.

הקובץ נחתם בעיצומה של הסערה, בעת שעדיין אי־אפשר לקבוע האם חלף שיאה של המגמה המהפכנית או האם יוסיפו המהומות ויתפתחו, ואף יגלשו למדינות שעד כה נשמרה בהן יציבות יחסית, כמו ירדן, סעודיה או איראן. כן אי־אפשר לקבוע מה יהיה אופיים של המשטרים שיתייצבו במדינות, שקרס בהן המשטר, ואילו שינויים יחולו, אם בכלל, באופיים של משטרים שנאלצו להיערך מחדש לנוכח התקוממות עממית גורפת. גם במצרים ובטוניסיה, שבהן קרס השלטון בתוך שבועות ספורים מאז שגאתה בהן המחאה, לא חלפו מן העולם ביטוייו ומאפייניו של הסדר הישן, ולא בהכרח תתממש תקוות הכוחות המתקוממים לדמוקרטיזציה, ודאי לא בתהליך ישיר ומהיר. כמו שהתרחש באיראן בקיץ 2009, כך בסוריה, בבחריין, בלוב ובתימן גייסו

המשטרים את מרב משאביהם למאבק הישרדות נחוש ולביצור אחיזתם במערכת הפוליטית, ובין כוחותיהם לבין המתקוממים התפתח עימות אלים, שברוב המקרים עדיין לא הסתיים. מדינות אלה, וכמותן גם המדינות שבהן גרמה המחאה העממית לנפילת השלטון, צפויות עוד לתקופה של אי-יציבות, ובנקודת הזמן הנוכחית עדיין קשה להעריך את משכה וכיצד היא תסתיים.

הסיכוי שבתקופה זו של אי-יציבות יחול שינוי מהותי באופי היחסים הבין-מדינתיים במזרח התיכון ויופשו מוקדי מתח ויריבות אזוריים, אינו רב. אמנם על סדר יומם של המפגינים המשוועים לשינוי היו נושאי פנים – שיטת המשטר והכלכלה – ולא נושאים של מדיניות חוץ; ואולם בה בעת המחישו המהומות את הכורח להקשיב לרחשי לב הציבור, וגם להימנע מצעדים שיקראו תיגר על רגשות לאומיים ואסלאמיסטיים. הנה כי כן, סביר להניח שמשטרים יהססו לאמץ מדיניות של פשרה, שתועיל למתן יריבויות מסורתיות באזור. הדברים אמורים הן לגבי הנהגות בפועל והן לגבי אחרות החותרות לתפוס את מקומן, וכן לגבי מדינות בתהליכי ייצוב ובהן מצרים וסוריה, וכמותן גם עיראק ולבנון, השרויות זה שנים באי-יציבות, וגם לגבי מדינות הנהנות מיציבות יחסית ובהן ירדן וערב הסעודית.

בכמה מקרים, כבר היו התהפוכות הפנימיות במדינות באזור רקע להחרפתם של מוקדי מתיחות קיימת, וכן סיבה להתפתחות מוקדי מתיחות חדשים. ערב הסעודית ואיחוד האמירויות התערבו צבאית להגנת המשטר בבחריין בעקבות מרד שיעי שפרץ בנסיכות ומתוך חשש שנפילת המשטר תסייע בידי איראן להרחיב את השפעתה במפרץ. הליגה הערבית תמכה באישור שהעניקה מועצת הביטחון לתקיפת מעוזיו של קדאפי בידי כוחות נאט"ו במאמץ לסיים בהפלת המשטר את המלחמה בין צבא לוב לבין המורדים, וכך המחישה את בידודו בעולם הערבי. חברות הליגה הערבית, ובראשן ערב הסעודית ומצרים, מתחו ביקורת חריפה על היד הקשה שנקט משטרו של בשאר אל-אסד בתגובה למרי נגדו, אם כי רק בחלוף כמה חודשים מאז שהחלו ההתנגשויות בין מפגינים לכוחות הצבא. כן העכיר דיכוי ההתקוממות בסוריה את יחסי הקרבה שנקמו באחרונה בין אנקרה לדמשק. המוני פליטים סורים חצו את הגבול לטורקיה, ועוררו בה חשש מגלישת המהומות לשטחה היא. פוטנציאל אי-היציבות הממושכת, הגלום בזעזועים ששטפו את המזרח התיכון, עורר אצל מנהיגי טורקיה חשיבה מחודשת על אודות תפקידה של טורקיה באזור ויחסיה עם משטרים ועמים בו. במסגרת זו החלו גישושי התקרבות מחודשת בין טורקיה לישראל. ועדיין הקיפאון בתהליך המדיני הישראלי-פלסטיני מונע את איחוי השבר שנוצר בין ישראל לטורקיה על רקע ביקורתה של טורקיה על מדיניות ישראל בסוגיה זו, ובעיקר בנוגע

לרצועת עזה. גם ביחסים בין ישראל למצרים גברה המתיחות על רקע האנרכיה הביטחונית בסיני, עקב הפתיחות שגילתה המועצה הצבאית העליונה, שהחליפה את משטר מובארכ, כלפי חמאס ואפשרות השתלבות הארגון ברשות הפלסטינית, וכן עקב הדאגה שעוררו בישראל התבטאויות של דוברים מצריים בזכות בחינה מחודשת של הסכם השלום עם ישראל.

האירועים במזרח התיכון הגבירו את הדחיפות, המורגשת בזירה הבינלאומית זה שנים, בצורך לייצב את האזור. מטבע הדברים, במוקד תשומת הלב נותרו אותם סכסוכים שהיו על סדר היום האזורי והגלובלי לפני שפרצו גילויי המחאה העממית וההתקוממויות. בראש הרשימה נשמר מקומן של הסוגיות הקשורות לישראל – הסכסוך הישראלי-ערבי, ובייחוד השאלה הישראלית-פלסטינית, ותוכנית הגרעין של איראן. לאמיתו של דבר, הדילמות המדיניות-הביטחוניות העקרוניות, המעסיקות בעת הזאת את ממשלת ישראל הן אלה שניצבו לפני ממשלות קודמות. ואולם נוכח ההתרחשויות במזרח התיכון בשנה האחרונה ובייחוד נוכח היחלשות מעמדה של ישראל בזירה הבינלאומית, נראה שחומרתן של דילמות אלה ודחיפות ההידרשות אליהן גברו במידה ניכרת. מחד גיסא, ישראל נדרשת להכרעה בין המתנה להתייצבות אזורית, תוך כדי שימור הרתעה כלפי איומים מדינתיים ותת-מדינתיים, ובין ניסיון לעצב את הסביבה האסטרטגית, בעיקר באמצעות גיבוש יוזמה להסדר ישראלי-פלסטיני. תנופתה הדיפלומטית של הרשות וההישגים שרשמה לזכותה במהלך השנה החולפת, וכן חילוקי הדעות בין ממשלת ישראל לממשל ארצות-הברית בנוגע לתנאים שמילויים יאפשר את חידוש התהליך המדיני הישראלי-פלסטיני, העניקו לאתגר היוזמה המדינית יתר תוקף. מאידך גיסא, ישראל נדרשת לאתר שביל זהב בין לחצי פנים להימנע מנטילת סיכונים בסביבה דינמית הרוויה איומים מוחשיים ופוטנציאליים, לבין לחצי חוץ מתעצמים לנקוט יוזמה להסדר ישראלי-פלסטיני, שתשתלב במאמץ למתן מתח אזורי הקשור אליה ישירות ובעקיפין. דילמות אלה כרוכות זו בזו. יוזמת פשרה מצד ישראל לא בהכרח תפתור את העימותים בזירה הישראלית-פלסטינית והישראלית-ערבית, וודאי שלא תבטל את חומרתו של אתגר הגרעין האיראני, אולם היא עשויה לשכך במידת מה את חומרתם, וסביר להניח שגם תשפר את מעמדה ההולך ונחלש של ישראל בזירה הבינלאומית. מנגד, דינה של יוזמת פשרה קונקרטית בהקשר הפלסטיני לחולל בישראל עצמה אי-שקט ציבורי עם משמעויות אלקטורליות ישירות. המאמרים המקובצים בספר זה עוסקים ברכיביון ובהיבטיהן המגוונים של דילמות אלה. ההתמקדות בהתפתחויות ובמגמות אזוריות ובינלאומיות שיש להן השלכות

על ביטחונה הלאומי של ישראל משתקפת בשלושה תחומי העניין, המהווים כותרות לשערי הקובץ.

סביבתה המידית של ישראל, ובכלל זה הזעזועים שפקדו אותה בשנה האחרונה, הם ציר הדיון במאמרים בשער הראשון – **סדר יום חדש במזרח התיכון**. שער זה נפתח במאמרו של מרק הלר "מזרח תיכון חדש?". בהתבסס על מאפייניהם של ביטויי המחאה וההתקוממויות במזרח התיכון ועל לקחייהן של מהפכות שהתרחשו במקומות ובזמנים אחרים, נבחן הסיכוי לשינוי מהותי של המציאות הפוליטית באזור. הניתוח מבאר את הקושי לשרטט כיוון חד-משמעי שאליו יובילו התהפוכות בחברות ובמשטרים. המחבר מסכם בהערכה, שעדיין אין בסיס מוצק לתקווה למזרח תיכון דמוקרטי ומשגשג, ולתום עידן ה"חורף ערבי" המתמשך.

מאמרם של עודד ערן, צבי מגן ושמעון שטיין, "המעצמות במזרח התיכון – מהלכות על חבל דק", עוסק במצוקה שאליה נקלעו חברות הקוורטט עקב הצורך להתמודד עם דילמות כלכליות-פוליטיות פנימיות יחד עם אתגרים שהציבו לפניהם האירועים במזרח התיכון. ארצות-הברית תיאלץ להתמודד עם הצורך להשאיר כוחות צבא באפגניסטן ובעיראק על אף ההחלטה לצמצם בהן נוכחות, וכן עם התערערות אמונם של משטרים ערביים בממשל בעקבות תמיכתו בחילופי השלטון במצרים, וכל זאת לצד הצורך ליישב בין ערכים לבין אינטרסים במציאות מורכבת. אתגר אחר שארצות-הברית תידרש לגבש לו מענה הוא התהליך המדיני הישראלי-פלסטיני, לנוכח חילוקי דעות עם ממשלת ישראל בדבר התנאים לחידוש הדיאלוג ולנוכח חתירתה של הרשות הפלסטינית, בניגוד לעמדת הממשל, להכרה של עצרת האו"ם במדינה פלסטינית. האיחוד האירופי מצדו יידרש לחשיבה מחודשת כלפי המזרח התיכון על רקע מודעות גוברת למגבלות יכולתו הכלכלית והפוליטית למנוף מגמות של צמיחה וליברליזציה באזור. רוסיה, כפועל יוצא של משבר כלכלי, תתמיד במאמציה לשדרג את יחסיה עם המערב – במסגרת "העיון מחדש" ביחסיה עם ארצות-הברית אף הצטרפה למשטר הסנקציות נגד איראן. בה בעת תמשיך רוסיה לחתור לביסוס מעמדה במזרח התיכון, בניסיון לנצל את היחלשות מעמדה של ארצות-הברית באזור. וכמו בשנים קודמות, ימשיכו ארצות הברית, האיחוד האירופי ורוסיה להתמודד עם מכשולים מוכרים בדרך לגיבוש פעולה מתואמת, שתועיל לעצור את התקדמותה של תוכנית הגרעין האיראנית. בהמשכו של שער זה נידונים היבטים מרכזיים של יחסי ישראל וסביבתה הקרובה. הפרק שכתב שלמה ברום, "ישראל והעולם הערבי – עוצמתו של הציבור", עוסק בראייתה של ישראל את המזרח התיכון שלפני התפרצות הסערה, בשינויים שחוללו התהפוכות בראייה זו ובהשפעתן על מעמדה של ישראל ויחסיה עם הסביבה הערבית.

סימני שאלה המתעוררים לנוכח הזעזועים שפקדו מדינות ערביות נוגעים בין היתר לסיכוי לחדש את המשא ומתן בין ישראל לסוריה. הניתוח מוביל למסקנה, שכדי לשפר יחסים עם שכנותיה, צריכה ישראל לגבש מדיניות המביאה בחשבון את המגמה המצטיירת באזור, שבמסגרתה ימשיכו משטרים לתמוך בתהליך מדיני עם ישראל, אולם יגלו אסרטיביות כלפי מה שמתפרש בעיניהם ובזירה הבינלאומית כסרבנות של ישראל. מאמרה של ענת קורץ "הזירה הישראלית פלסטינית – באין דיאלוג", מתמקד בדינמיקה שנוצרה בזירת הסכסוך על רקע תהליך מדיני קפוא וזעזועים פנימיים במדינות האזור. המסקנה העולה ממנו לגבי ישראל היא, שיקשה עליה להדוף ביקורת ולחצים בינלאומיים המופעלים עליה בלא נכונות לשנות מהותית את המציאות בזירת הסכסוך הישראלי-פלסטיני. זאת יהיה עליה לעשות על רקע הזעזועים האזוריים הצפויים להחריף את רכיביו המוכרים של המבוי המדיני הסתום, ובראשם חשש ממחאה ציבורית שתמנע מהרשות הפלסטינית לסגת מעמדות מיקוח נוקשות, וחשש של הציבור והממסד הפוליטי-ביטחוני בישראל מהחמרה באיומים ביטחוניים עקב רדיקליזציה אזורית.

שערו השני של הקובץ – **איראן, טורקיה והציר הצפוני** – נפתח במאמרו של אפרים קם "מעמדה האזורי של איראן – השפעה מתרחבת בצד חולשות". התחזקות מעמדה של איראן במזרח התיכון בשנים האחרונות מוסברת בין היתר כתוצאה של כשל הניסיונות לבלום את תנופתה, ובכלל זה בתחום הגרעין. מנגד, איראן ניצבת בפני חזית בינלאומית, בהובלת ארצות-הברית, המבקשת לבלום את חתירתה להגמוניה אזורית. גם ההתקוממויות העממיות שהתחוללו באזור מעלות בטהרן חשש שיהוו השראה לתסיסה מחודשת נגד המשטר. נוסף על כך, נפילת המשטר בסוריה תערער את הברית איראן-סוריה, וכך תיחלש חוליה מרכזית ב"קשת הרדיקלית" – המשתרעת מאפגניסטן דרך איראן, לעיראק השיעית, לסוריה וללבנון, עם שלוחות ברצועת עזה ובקהילות השיעיות במפרץ.

המסקנה העולה מן הניתוח, בפרק שכתבה אמילי לנדאו – "לחצים ועיכובים, אך לא אסטרטגיה בינלאומית לעצירת הגרעין האיראני" – היא שאין כיום על סדר היום אסטרטגיה מגובשת למשא ומתן, וגם אין נכונות לפעולה צבאית – הן מצד ארצות-הברית והן מצד ישראל – שייבלמו את התקדמות תוכנית הגרעין של איראן. סנקציות ואמצעי חבלה יכולים לעכב את פיתוח היכולת הגרעינית האיראנית, אך לא לשנות את האינטרס האיראני הבסיסי בהקשר זה. הזעזועים שפקדו את המזרח התיכון בשנה האחרונה מוערכים כהתפתחויות שיחזקו עוד יותר את עניינה של איראן

בהשגת יכולת גרעינית, ואילו שינוי פנימי, שיביאה לידי שינוי מדיניות גם בתחום הגרעין, אינו נראה באופק.

גליה לינדשטראוס, במאמרה "טורקיה והמזרח התיכון – בין אופוריה להתפכחות", מנתחת את חוסר היציבות באזור כמנוגד לחזון הטורקי של קידום יציבות לשם קידום כלכלי, וכגורם שיקשה על טורקיה לשמור על יחסים טובים עם מדינות שכנות ועם עמיהן. על רקע זה נבלם האקטיביזם המדיני של טורקיה, ומנהיגיה נדרשו לחשיבה מחודשת בדבר תפקידה האזורי. מסקנה אחרת העולה מן הניתוח היא, שהשיפור המסתמן ביחסי טורקיה עם המערב, ובייחוד עם ארצות-הברית, בין היתר יוכל לסייע לשיפור ביחסי טורקיה-ישראל, אם כי סיום המשבר ביניהן יישאר מותנה בין היתר בשיכוך מחלוקות בין טורקיה לישראל הקשורות למדיניות ישראל בזירה הפלסטינית ובהחייאת התהליך המדיני הישראלי-פלסטיני.

השער השלישי של הקובץ – **אתגרים לישראל ודרכי התמודדות** – מוקדש לדיון בהתמודדותה של ישראל עם אתגרי ביטחון לאומי במובן הרחב של המונח. חלקם אתגרים מסורתיים ובהם סוגיות צבאיות שונות ובעיות הכלכלה הלאומית, וחלקם תחומים שעלו לקדמת הבמה בתקופה האחרונה ובהם האיום על העורף האזרחי והתופעה שזכתה לכינוי הגורף "דה-לגיטימציה".

הפרק הראשון בשער זה, שכתבו יהודה בן-מאיר ואוון אלתרמן, עוסק ב"איום הדה-לגיטימציה – שורשיו, גילוייו והמאבק בו", ובו נסקרים שני רכיביו העיקריים של מאמץ הדה-לגיטימציה נגד ישראל – BDS (חרם, משיכת השקעות וסנקציות), ולוחמה משפטית. כן מוערכים הנזק הממשי שגורמים ערוצי פעולה אלה לישראל והאיום שהם מציבים לפניה, ונבחנים מענים אפשריים לאתגר. מסקנה המסכמת את הניתוח היא, שתנאי סף לפיתוחה של תגובה יעילה הוא הפנמת האיום ומשמעותו על ידי רשויות המדינה. בהקשר זה מציינים הכותבים את מודעותו של צה"ל לצורך לפתח מענים לאיום, המתבטאת במאמץ למנוע מצבים שיהיו בסיס להאשמות בהפרות החוק הבינלאומי או בגרימת משבר הומניטרי.

גיורא איילנד סוקר במאמרו, "תוכנית העבודה הרב-שנתית של צה"ל – דילמות ומענים", את הקשיים בהכנת התוכנית, האמורה לתת את המענה לאיומים הצבאיים, ובראשם הצורך להכין תוכנית לחמש שנים, הגמישות התקציבית המוגבלת והצורך להגיע לתוצאה אחת המסכמת אילוצים ודרישות מגוונים, ולעתים סותרים. הדיון נחתם בהערכה, כי התהליך שנוקט צה"ל בגיבוש התוכנית נעשה ביסודיות וברצינות, הוא ענייני, חף כמעט משיקולים זרים ומתבצע בשקיפות מרבית.

מאמרו של מאיר אלרן מוקדש לדיון בנושא שבשנים האחרונות השתלב בסוגיות הנמצאות בראש סדר היום המדיני-הביטחוני – "החזית האזרחית – האיום, ההיערכות ומה שביניהם". השאלה הנבחנת היא באיזו מידה שיפרו פעולות שנקטו בתקופה האחרונה ברמה הממלכתית, הצבאית והמקומית בישראל, את מוכנות העורף לשעת חירום. המסקנה העולה היא, שגם לאור ניסיונות להפיק לקחים מהכישלון של הכנת העורף לעימותים ביטחוניים ולאסונות המוניים, נמשך הערפול בשאלת האחריות הכוללת לניהול העורף בעת משבר. ערפול זה, שמקורו במתח שבין עוצמתו של פיקוד העורף לבין חולשתה של המערכת האזרחית, לא פוזר עם הקמתה של רשות החירום הלאומית (רח"ל). תיאום בין-משרדי יהיה אפוא אחד האתגרים המרכזיים של המשרד להגנת העורף, שהקמתו אושרה במרס 2011.

נושא "כלכלת הביטחון הלאומי של ישראל נוכח אתגרים ביטחוניים וחברתיים" נדון במאמרו של שמואל אבן, המתמקד באתגרים הכלכליים לטווח ארוך העומדים לפני ישראל, ועשויות להיות להם השלכות על יכולתה לממן צריכה ביטחונית גבוהה, על היציבות החברתית-הפנימית בה ועל מעמדה בעולם. הניתוח מצביע על הסיכונים הגלומים בשחיקת ההון האנושי (בשל חולשת מערכת החינוך), בחוסר היציבות של הכלכלה העולמית ובמצב הביטחוני. בה בעת מצוינות הזדמנויות שיאפשרו המשך צמיחה לטווח הארוך. בהקשר זה אפשר לראות בהוצאות הביטחון השקעה, שתכליתה לצמצם את הסיכונים הביטחוניים ואת עוצמת הנזק שייגרם אם הם יתממשו.

את הקובץ מסכם מאמרם של שלמה ברום וענת קורץ, "ישראל והזעזועים האזוריים". במאמר זה מנותח השילוב שבין המבוי הסתום הנמשך בתהליך המדיני לבין היחלשות השפעתה של ארצות-הברית באזור ולבין הזעזועים החברתיים-הפוליטיים שפקדו את המזרח התיכון, כרקע להחמרת האתגרים המדיניים והביטחוניים הניצבים לפני ישראל. המסקנה היא, שישראל לא תוכל לבלום את ההידרדרות ביחסיה עם הפלסטינים ועם מדינות במזרח התיכון וכן את הנסיגה במעמדה הבינלאומי ובייחוד ביחסיה עם ארצות הברית, אלא אם כן תגבש יוזמה שמטרתה לחולל פריצת דרך מעשית בתהליך המדיני.

לקובץ נלווה נספח, ובו סיכום של "מגמות בהתעצמות הצבאית במזרח התיכון", שנכתב על ידי יפתח שפיר. במאמר שבפתח הנספח נבחנת התעצמותם הצבאית המתמדת של מדינות ושל שחקנים לא-מדינתיים כאחד בהתאם למשאבים העומדים לרשותם, נגישותם לספקי נשק בינלאומיים ויכולת הייצור העצמי שלהם. מן הניתוח עולה הערכה, שחוץ מצבאות לוב ותימן, שנחלקו בין נאמנים למורדים, לא חלו שינויים מהותיים בעוצמתם וביכולותיהם של צבאות מדינות האזור בעקבות זעזועים פוליטיים

שהתחוללו בהן. כן כולל הנספח טבלאות, שהוכנו על ידי יפתח שפיר ותמיר מגל, ובהן פירוט של הצבאות וכוחות הביטחון במזרח התיכון. הנתונים שבטבלאות נאספים בשיטתיות בפרויקט המאזן הצבאי במזרח התיכון שבמכון למחקרי ביטחון לאומי.

* * *

תודתנו לכותבי המאמרים, חברי המכון למחקרי ביטחון לאומי, שנטלו חלק בהכנתו של קובץ זה. כבכל שנה, משה גרונדמן, מנהל הפרסומים של המכון למחקרי ביטחון לאומי, וג'ודי רוזן, עורכת פרסומי המכון באנגלית, הרימו תרומה מהותית וחשובה להפקתו של הספר. על כך נתונות להם תודה מקרב לב והערכה עמוקה.

ענת קורץ ושלמה ברום

אוגוסט 2011

שער ראשון

סדר יום חדש במזרח התיכון

מזרח תיכון חדש?

מרק הלר / 17

המעצמות במזרח התיכון -

מהלכות על חבל דק

עודד ערן, צבי מגן, שמעון שטיין / 27

ישראל והעולם הערבי -

עוצמתו של הציבור

שלמה ברום / 37

הזירה הישראלית-פלסטינית -

באין דיאלוג

ענת קורץ / 49

מזרח תיכון חדש?

מרק הֶלֶר

מה השתנה?

כמו רוב התופעות הרוות הגורל בהיסטוריה, דומה שקל לנתח את גל ההתקוממויות נגד הממשלים הערבים האוטוריטריים, שזכה לכינוי "האביב הערבי", במבט לאחור. משעה שהמפגינים הראשונים נגד המשטר יצאו לרחובות העיר סידי בוזיד בטוניסיה בשלהי דצמבר 2010, החלו המומחים למזרח התיכון להסביר מדוע ההצתה העצמית של רוכל אלמוני לא הייתה הסיבה להתפתחויות שהיינו עדים להן אלא זרז להתלקחות שמרכיביה קיימים בשטח זה זמן רב. המומחים תיארו כיצד הפכה הדיקטטורה המושחתת והנוקשה של זין-אל-עאבדין בן עלי בטוניסיה מנותקת יותר ויותר מן המציאות של אוכלוסייה צעירה ההולכת וגדלה, החווה ניכור מתגבר בשל אי-יכולתו של המשטר לספק להם עבודה או כל צורה אחרת של השתתפות בהתפתחות הכלכלית, או להתייחס אליהם במידת הכבוד שהם ראויים לה. הוסיפו המומחים ותיארו כיצד איבד המשטר את המונופול שלו על המידע עקב פלישת התקשורת הלא מבוקרת דוגמת אל-ג'זירה והרשתות החברתיות באינטרנט, וכיצד הפכו ערוצים אלה את חברי קבוצת ה-"youth bulge" (עודף בקבוצת הנערים והגברים בגילים 15-29) לא רק מודעים יותר לכך שלתחושת הזעם שלהם על אובדן ההזדמנות והתקווה שותפים גם אחרים, אלא גם בטוחים יותר ביכולתם לשתף פעולה ביעילות עם אחרים ולתאם מהלכים עִמָם. כן, תיארו החוקרים כיצד שימשו אותם ערוצי תקשורת כלי להעברת אופייה והיקפה של ההתקוממות אל העולם החיצוני, ועודדו שותפים ונותני חסות לסגת מתמיכתם במשטרים השולטים. לבסוף תיארו החוקרים את שילוב הגורמים הפנימיים והחיצוניים, שהוביל קבוצות פוליטיות חשובות, בייחוד הצבא, לנטוש את השליט הרודן ולכפות עליו לעזוב את הארמון ולצאת במהירות לגלות בסעודיה, וכך לאפשר לעם לזכות בכבוד ובחופש שנשלל ממנו זמן כה רב.

במקרה של טוניסיה, נרטיב זה נראה בדיעבד משכנע למדי משום שהוא שיווה לאירועים ממד הגיוני, אם לא בלתי נמנע. יתרה מכך, הוא הכיל די רכיבים הקיימים בהקשרים אחרים במזרח התיכון ומרמזים על כך, שהתוניסאים משעה שניפצו את "מחסום הפחד" – שלו יוחס העדר הפעילות הפוליטית באזור – יהפכו את מדינתם לזרז להתפתחויות דומות במקומות אחרים. במילים אחרות, משקיפים שהודו כי הפלתו של דיקטטור בטוניסיה תפסה אותם בהפתעה, החלו לטעון בהחלטיות שלא יופתעו במקרה של התרחשויות דומות במקומות אחרים. תפיסה זו זכתה לחיזוק ניכר כאשר מצרים, שרבים טענו בלהט שאין היא דומה לטוניסיה, עברה שינוי דומה כעבור כחודש. שליטה הפרעוני, חוסני מובארכ, הורד מכיסאו. זמן קצר אחר-כך פרצו גילויי התנגדות ששטפו את האזור ממרוקו במערב ועד בחריין ועומאן במזרח. אף על פי שעוצמתן של המחאות הייתה שונה ממקום למקום, נראה כי היקף התופעה מאשר את הסברה, שאין אלה אירועים מבודדים אלא חלק ממהפך שיטתי – תוצאה של אפקט הדוגמה. ההיגיון שמאחורי סברה זו הוא, ששנת 2011 היא הגרסה המזרח-תיכונית של שנת 1789, או 1848, או 1968, או 1979 או 1989, וכי השליטים הרודנים יסולקו עד מהרה כמעט בכל מקום בגל הגואה של הדמוקרטיזציה שסחף בעשורים הקודמים את דרום אירופה ומזרחה, את אמריקה הלטינית, את מזרח אסיה ואפילו חלקים גדולים באפריקה, אך פסח עד היום על המזרח התיכון. בקצרה, האזור הדביק פתאום את הפער בהתפתחותו ההיסטורית, והנה הוא עומד להפוך למזרח תיכון חדש. אין חולק שהמזרח התיכון שלאחר פרוץ ההפגנות רחבות ההיקף נגד משטרים אוטוריטריים הוא חדש ושונה. החידוש אינו טמון בהפגנות ההמונים או בגיוסו של "הרחוב הערבי" לפעולה קולקטיבית. לאזור יש היסטוריה ארוכה של תנועות המונים ושל מחאות רחבות היקף. במקרים אחדים אורגנו המחאות ואף זכו בעידודם של המשטרים עצמם, וכווננו נגד יריבים חיצוניים. במקרים אחדים, כמו בהפגנות פועלים, ההפגנות היו אזרחיות והתמקדו במטרות כלכליות שהוגדרו במדויק. במקרים אחדים קבוצות כיתתיות, אתניות או לאומיות התחרו אלו באלו על כוח או על השפעה על מדיניות הממשלות שהעניקו העדפה כביכול לאינטרסים של קבוצות כיתתיות, אתניות או לאומיות אחרות. במקרים אחרים היו המחאות אידיאולוגיות, לאומניות או דתיות וכללו הפגנות המונים ולפעמים גם טרור. ואולם משנת 1952 באף מדינה באזור חוץ מאיראן לא התחוללו הפגנות המונים אלימות שהובילו לסילוקם של משטרים מבוססים (אפילו בשנת 1952 סולק פארוק מלך מצרים בהפיכה צבאית, ולא בהפגנות העממיות שפרצו לסירוגין במהלך כמה שנים לפני ש"הקצינים החופשיים" עצרו את המלך, ליוו אותו אל היכטה שלו ושלחו אותו בנימוס לגלות ברומא). לפיכך גל ההפגנות שהחל

לשטוף את האזור בשלהי שנת 2010 הוא ראייה ברורה לכך שמשוהו מהותי השתנה – אי-אפשר עוד להתעלם מדעת הקהל או להשתיקה באמצעי דיכוי, אפילו במדינות האכזריות ביותר שבין "מדינות הביטחון הלאומי", ואנשים שמתבוננים, עוסקים או החיים באזור אינם יכולים עוד להניח שקיפאון משמעו יציבות.

מי נמצא בסכנה?

מעבר למציאות בסיסית זו, רב הנסתר על הגלוי. רבות מההכללות שנגזרו מהאירועים בטוניסיה ובמצרים הופרכו עד מהרה. ההכללה הראשונה הייתה, שהאיום הרציני ביותר נשקף למשטרים "מתונים" או משטרי "סטטוס-קוו", לכאורה משום שהם הציתו זעם מיוחד בקרב ההמונים עקב מדיניותם ה"פרו-אמריקנית" או "הפרו-ישראלית". אין זה ברור מדוע קו היגיון זה זכה לתהודה כלשהי, שהרי ל"אביב הערבי" קדמה בשנת 2009 תנועת מחאה רחבת היקף ונמרצת באותה המידה, שכשלה בסופו של דבר בהפלת המשטר באיראן, שדבר אין בינו לבין נטיות פרו-אמריקניות או פרו-ישראליות. ההנחה המובלעת בטענה האמורה הייתה ככל הנראה, שהמשטרים הקרויים מתונים היו דיקטטורות "רכות" לעומת מקבילותיהן האכזריות יותר במחנה "ההתנגדות". גורסי הכללה זו יכלו לעמוד על טעותם לו הקדישו תשומת לב רבה יותר למניעי ההמונים שיצאו לתבוע את סילוקם של המשטרים בתוניס ובקהיר. למניעים אלה היה קשר קלוש בלבד לארצות הברית או לישראל. עם זאת, לזמן קצר היו מי שהתרשמו יותר מהטיעונים של הנשיא בשאר אל-אסד, שהכריז כי סוריה, כלומר אסד, חסינה בפני הפגנות מחאה מסוג זה בשל עמדתה התקיפה בעניין "ההתנגדות".¹ ניתוח זה זכה להצדקה שטחית בשעה שהמהומות התעצמו או התפשטו לתימן – שבה הנשיא עלי עבדאללה סאלח הצהיר שהוא שותף למאבקה של ארצות-הברית בטרור – לבחריין, בסיס הבית של הצי החמישי האמריקני, ואפילו, אם כי בצורה חלשה בהרבה, לירדן ולעומאן. עם זאת, סדק בקו היגיון זה הופיע כאשר הפגנות נגד המשטר שבו והתלקחו באיראן, וכאשר מרידה רחבת היקף פרצה בלוב, שמנהיגה מועמר קדאפי נמנה בעבר עם "המתריסים" במזרח התיכון והפקיד את עצמו לאחרונה בידי המערב, אם כי עדיין נתפס כדמות לא יציבה. קו היגיון זה התמוטט לחלוטין כאשר התברר פתאום לאסד (ככל הנראה לתדהמתו האמיתית) כי הוא, עמוד התווך הסורי של ההתנגדות, פטרונו של חמאס ושל חזבאללה, ומשתף הפעולה האסטרטגי המרכזי של איראן בעולם הערבי, אינו מושמץ פחות בקרב בני עמו ממובארכ ומבן עלי, וביסודו של דבר מאותן סיבות.

סוף המשחק?

ההכללה השנייה, שהנסיבות הפריכו עד מהרה, גרסה שההיסטוריה נוטה להיפרע משליטים רודנים, ומשעה שנפרץ מחסום הפחד וההמונים העזו להביע את זעמם, גורלם של אלה נחרץ. דומה שגם הכללה זו היא מסקנה פזיזה מדי לנוכח האירועים שהתרחשו בטוניסיה ובמצרים. אין ספק שמנקודת המבט הארוכה יותר של ההיסטוריה, אין שלטון נצחי. המשטר המבוסס ביותר לכאורה עשוי להתפורר גם בהעדר התנגדות גלויה בהיקף גדול מבית. לחלופין, הוא עשוי להתגבר על התנגדות, ואחר-כך להתפתח לכיוונים שכמעט לא יאפשרו לזהותו. התהליך הראשון אירע בברית המועצות לשעבר; התהליך השני מאפיין את סין הקומוניסטית לאחר שנת 1989. במובן זה כל השליטים חיים "על זמן שאול". עם זאת, נקודת מבט היסטורית לא בהכרח מסייעת לפרשנים פוליטיים ולעיתונאים הפועלים במסגרת זמן שונה. על-פי מסגרת הזמן שהם פועלים בתוכה, זה שבן עלי, קדאפי ומובארכ בחרו בעזיבה אין פירושו בהכרח שגורלם של אסד, סאלח ואחרים נחתם אף הוא. לדוגמה, דומה שהמלוכה של בחריין בשנת 2011, כמו הרפובליקה האסלאמית של איראן בשנת 2009, הצליחה לעמוד באתגר ולהחזיק מעמד, לעת עתה לפחות. קדאפי אמנם נפל בסיועם של כוחות נאט"ו וסאלח לא ישוב מהטיפול הרפואי בערב הסעודית כדי לחדש את המלחמה בתימן. בעוד הדוגמאות של טוניסיה ושל מצרים העניקו ככל הנראה השראה לאנשים במדינות אחרות להפעיל לחץ כבד יותר על שליטיהם, אפשר להניח שגורלם של בן עלי ושל מובארכ לאחר ההתפטרות מהשלטון העניק השראה לשליטים במדינות אחרות להתנגד לניסיונות להדיחם בתקיפות רבה יותר. מכל מקום, גם בעניין זה עדיין אי-אפשר להצביע על תוצאה חד-משמעית.

מחררי מהומות מבחוח?

שאלה אחרת היא מהו תפקידם של גורמים חיצוניים בהשפעה על תוצאות המאבקים הפנימיים. כשהחלו ההפגנות בטוניסיה לצבור תאוצה, התברר ששרת החוץ של צרפת נהנתה מיחסים קרובים עם משפחתו של בן עלי, וכי צרפת אפילו הציעה סיוע לכוחות הביטחון של טוניסיה כדי שאלו יוכלו להתמודד ביעילות רבה יותר עם המהומות במדינה. גילוי זה עורר דיון סוער במערב בדבר המידה שבה גורמים מבחוח יכולים וצריכים לתמוך בצד זה או אחר במאבקים פנימיים. כאשר התפשט גל ההתנגדות למצרים ולבחריין – מדינות שעמן מקיימת ארצות-הברית קשרים הדוקים – התלהט בארצות הברית הוויכוח האם את התפרצות התודעה הדמוקרטית במזרח התיכון

יש לזקוף לזכות מדיניותו של ג'ורג' וו. בוש שצדדה בדמוקרטיזציה, או לזכותה של מדיניות ה"מעורבות" (engagement) של הנשיא ברק אובמה. מצדדיו של בוש נזכרו בשמחה בפסיביות של אובמה במהלך "האביב האיראני" בשנת 2009, ובאירוע שבו כמה מפגינים נגד המשטר התריסו כלפי נשיא ארצות-הברית בשלטים שעליהם הכיתוב: "אובמה, אתה אתנו או נגדנו".² מובן מאליו, ששני הצדדים לוויכוח הניחו חד-משמעית שתגובת ארצות-הברית חשובה לחיזוקן או להחלשתן של תנועות האופוזיציה וכן של תגובות המשטר. המפגינים בבחריין חזרו על תהייתם של עמיתיהם האיראנים בשאלה: "היכן האמריקנים, היכן האמריקנים, מדוע הם מאפשרים זאת?"³ בלי קשר לתקפות ההנחה בדבר חשיבות התגובה האמריקנית, כמעט ודאי, שכאשר החליט הממשל, לאחר היסוסים ממושכים, לנקוט עמדה ולצדד במצרים שתבעו את סילוקו של מובארכ מהשלטון, הקשר ההדוק בין ארצות-הברית לבין הממסד הצבאי המצרי היווה גורם בהחלטתו של הפיקוד העליון ליעץ למובארכ לפרוש. אבל הביקורת על היסוסי הממשל, שהשמיעו אמריקנים המגלים אהדה טבעית לכל תנועה הנראית דמוקרטית ומכנה את עצמה דמוקרטית, גרמה לנשיא אובמה להיענות להפצרותיה של צרפת – הנעוצות ככל הנראה בצורך לכפר על העדר הפעולה שלה בטוניסיה – להתערב צבאית לצד המורדים בקדאפי. משמע, ארצות-הברית ואחרים העדיפו את השטן הלווי שאליו הם מכירים על פני השטן הלווי שאותו הם מכירים.

מובן כי לא כל מצב באזור דמה לזה ששרר במצרים, בטוניסיה או בלבנון; רוב המצבים היו אפילו מורכבים יותר. מעצמות המערב לא תמיד ידעו להגדיר לעצמן היכן טמונים האינטרסים שלהן, מה שקרוב לוודאי מסביר מדוע במקרה של סוריה הן העדיפו, לפחות בשלבים הראשוניים של המהומות, את השטן שהן מכירות על פני השטן שאינן מכירות. גם במקרים של אהדת המעצמות לאופוזיציה, הן לא יכלו לממש אותה בהעדר מינוף שהוא פועל יוצא של שיתוף פעולה עם מתווכים בעמדת כוח, כמו הצבא, או בשל חוסר נכונותן להפעיל את עוצמתן הצבאית כדי להטות את מאזן הכוח הפנימי. בסופו של דבר, משטרים הנמצאים תחת איום יכולים לשכנע את עצמם שלמערב חסרים היכולת או הנחישות הנדרשים לפעולה. אפילו היו משוכנעים שיוטל עליהם בידוד פוליטי וסנקציות כלכליות ומשפטיות, הרי במצב של מלחמה על קיומם הפוליטי ואולי אף הפיזי, ולו היו נדרשים לבחור אם להפסיד עכשיו או מאוחר יותר, קרוב לוודאי שהיו בוחרים באפשרות האחרונה. יתרה מכך, המערב אינו לבד באזור. מדינות אחרות פעלו מכוח אינטרסים או העדפות שלא תמיד תאמו את אלו של ארצות-הברית ובעלות בריתה. סעודיה ואיחוד האמירויות הערביות למשל, התערבו צבאית כדי לסייע לדכא את ההתקוממות של השיעים בעיקר נגד המשטר

בבחיין; על פי הידוע, התערבות זו התרחשה בלא תיאום או הסכם מוקדם עם ארצות-הברית (שכלפיה חשו שליטי סעודיה רגשות תרעומת על שמיהרה לנטוש את בעל הברית המצרי משכבר הימים). ומנגד נשמעו האשמות חוזרות ונשנות, שאיראן סייעה לתנועת האופוזיציה, השיעית ברובה, בבחיין, והתקבלו דיווחים לא מאומתים שאיראן מספקת תמיכה טכנית ולוגיסטית מסוגים שונים למשטר בסוריה במאמציו לדכא את מתנגדיו.

הן למשטר והן לכוחות האופוזיציה היה עניין מיוחד בהדגשת התערבותם כביכול של גורמים חיצוניים לטובת מתנגדי המשטר. עלי עבדאללה סאלח אפילו האשים (אם כי חזר בו לאחר מכן), שהאופוזיציה בתימן נשלטה מחדר מלחמה סודי בתל-אביב. משטר אסד הרחיק לכת וטען שאין אופוזיציה סורית אמיתית כלל, אלא רק טרוריסטים, קיצונים דתיים ופושעים הפועלים כסוכנים של מעצמות זרות. אפשר לזלזל בהאשמות אלה ולראות בהן תעמולה שנועדה לשרת את מפיצה, אבל יש בכל זאת ראיות מתועדות שהייתה התערבות חיצונית בהתקוממויות רבות באזור. בכמה מקרים, בעיקר בבחיין ובלוב, הייתה להתערבות זו השפעה של ממש על השתלשלות האירועים. וכך הן תושבי המזרח התיכון והן תושבי חוץ ממשיכים להתחבט בשאלות "אסור" ו"מותר" בכל הנוגע להתערבות חיצונית. עם זאת, למעט המקרה החריג של התערבות סעודיה בבחיין, אין ביסוס להכללה הגורפת, שמדיניות זרה, בייחוד מערבית, ובראשה אמריקנית היא הגורם המכריע בקביעת תוצאות המאבקים על עתיד המזרח התיכון.

קץ ההיסטוריה?

ניסיון לשרטט את כיוונו של המזרח התיכון בעתיד, ביום שאחרי "האביב הערבי", משול לניסיון להשתמש במערכת ניווט GPS בלי לוויינים פועלים. גם אם מקבלים את ההנחה המפוקפקת למדי, ולפיה גורלם של השליטים הרודנים נחרץ וסופם להסתלק מהשלטון, אין כל ודאות מה תהיה ההתפתחות ביום שלאחר הסתלקותם. המראות של ההמונים בטוניסיה ובמצרים התובעים בספונטניות חופש, עוררו תקוות לכך שחברות המסלקות משטרים אוטוריטריים יעלו על מסלול המוביל באופן בלתי נמנע לדמוקרטיה. תקווה זו, ששותפים לה ליברלים וניאו-קונסרבטיבים במערב, הלהיבה רבים מהמפגינים עצמם. מובן כי מה שהניע אותם לצאת לרחובות ולהתמודד באומץ עם תגובת רשויות הביטחון של המשטרים לא היה רק צמא לחופש. רבים הודו בכך שהמניעים המידיים היו העוולות הכלכליות ורגשות הסלידה מהשחיתות, אותם מניעים

שהובילו להפגנות רחבות היקף גם בעבר, כמו מהומות הלחם במצרים בשנת 1977, אך לא הצליחו להפוך על פניו את הסדר הפוליטי.

מכל מקום, מניעיהם של המפגינים אינם בהכרח אינדיקציה חד-משמעית לכיוון שאליו עשויות מהפכות ללכת, ואפילו אם המהפכות הערביות (כמו מהפכות רבות אחרות במקומות אחרים) נעשות בשם הליברליזם והדמוקרטיה, תוך כדי התהוותן הן עלולות להתיר את הרסן מעל כוחות שאינם ליברליים ודמוקרטיים. אכן "השתלטות" על מהפכות אינו עניין נדיר. מהפכת 1789 בצרפת, שחרתה על דגלה את הסיסמה "חופש, שוויון ואחוה", שמשה מקרה-בוחן מרכזי בספרו של קריין ברינטון "האנטומיה של מהפכה", שבו הוא מדמה מהפכות לשלבים של קדחת העוברת בגוף.⁴ במשך יותר ממאה וחמישים שנה הובילה ה"קדחת" את צרפת דרך תקופה של שלטון הטרור, אל אימפריאליזם אגרסיבי, השבת המונרכיה, השבת האימפריאליזם, ואל סדרה של רפובליקות לא יציבות, שלאומנים ריאקציונרים למיניהם, מונרכיסטים, קלריקלים ופשיסטים, וכן גם קומוניסטים קראו עליהן תיגר, עד שלבסוף כונן בה משטר המתקרב לדמוקרטיה יציבה. אפילו היסטוריה עצובה זו עשויה להיות אופטימית מדי, במובן זה שנראה כי במהפכה זו, כמו במהפכה הרוסית, עשוי להיות משהו המתקרב לסוף טוב. למעשה, המטרות הסופיות של שינויים היסטוריים נראות קבועות מראש רק במבט לאחור, והנתיב לקראת נקודת סיום כלשהי נקי ממהמורות רק לעתים רחוקות ביותר. לפיכך אין אפשרות לנבא בביטחון ש"האביב הערבי" הציב (או לא הציב) את העולם הערבי על הנתיב לדמוקרטיה. אכן אין אפילו מסגרת אמינה שבה אפשר לנתח את סוגיית הדמוקרטיזציה, על אף השנים הרבות שבהן הבעיה קיימת וההון האינטלקטואלי שהושקע בה. עם זאת, מהפכה השואפת בעיקר לסלק את המשטר עצמו, ואינה מונעת בעיקר מהרצון להעברת כוח מקבוצה אתנית, דתית או שבטית אחת לאחרת, צפויה במידה רבה להתמקד בזכויות הפרט, שהן בלב הדמוקרטיה הליברלית, ופחות בזכויות הקולקטיבים, מה שלרוב חותר תחת השיח הדמוקרטי הליברלי. סוג זה של מיקוד, מעצם טיבו, צפוי במידה רבה יותר להימצא בחברות הומוגניות באופן יחסי. מעבר לכך יש רכיבים של חברה אזרחית הנראים בעלי מתאם אמפירי או אינטואיטיבי עם התפתחות הדמוקרטיה (בשונה משלטון ההמונים או רודנות הרוב). עם אלה נמנים: מעמד ביניים מתפתח שאינו תלוי בחסדי המדינה, הימנעות מחלוקת יתרונות כלכליים בצורה לא שוויונית, לא הוגנת ומבישה, סובלנות לפלורליזם במחשבה ובמעשה, רמות נמוכות של דתיות (או לפחות העדר דת מבוססת), ושלטון החוק (פוזיטיבי, לא אלוהי). מסייעות להתפתחות כזאת דמויות עם עוצמה או כריזמה, כמו מיכאיל גורבצ'וב, מוסטפא כמאל, לך ולנסה, וצלב האבל, דנג סיא-פינג

ונלסון מנדלה, המסוגלות לדחוף את המודרניזציה או את הרפורמה, או מלמטה או מלמעלה. כמה ממרכיבים אלה חסרים בכל החברות הערביות; כולם (או כמעט כולם) חסרים בכמה מן החברות הערביות.

הנה כי כן, גם החברות שכבר הצליחו בסילוקם של שליטים אוטוריטריים מציגות נטיות המעלות חששות בדבר הסיכויים לכינון דמוקרטיות, חששות שאינם מבוססים על פרנויה בלבד. לדוגמה, לאחר סילוקו של בן עלי היה נדמה שטובים סיכוייה של טוניסיה להתקדם לקראת כינון דמוקרטיה. בהתאם לסטנדרטים אזוריים, היא מדורגת במקום גבוה מאוד במדדים של מודרניזציה וחילוניות, יש בה שיעורים גבוהים של יודעי קרוא וכתוב, פתיחות לעולם החיצוני ושוויון בין המינים לעומת מרבית המדינות השכנות. זוהי גם חברה הומוגנית עם צבא מקצועי קטן, שאינו חשוד בטיפוח שאיפות פוליטיות עצמאיות. טוניסיה חוותה גידול כלכלי חיובי בשנים שלפני מהפכת היסמין, שהעיבה עליו רק העובדה שנתח לא פרופורציונלי של פירותיו הופקע בידי דיקטטורה קלפטוקרטית. למרות נקודת הפתיחה הטובה למדי, תוניסאים רבים ספקנים כלפי הטענות החוזרות ונשנות של ראשיד גנוצ'י, מנהיג מפלגת "א-נחדה" האסלאמית, כי תנועתו מחויבת לדמוקרטיה, והם חוששים כי החלל הפוליטי שנוצר בעקבות סילוקו של בן עלי ינוצל בידי אסלאמיסטים כדי לדרדר את המדינה לנתיב בעייתי. אחד האירועים הציבוריים הגדולים הראשונים בטוניסיה לאחר עזיבתו של בן עלי הייתה צעדת המונים שנועדה להזהיר מפני כל קיצוץ בזכויות ובמעמד שהשיגו הנשים תחת משטרו הרודני של בן עלי וקודמו האגדי חביב בורגיבה. עד כמה שחששות אלו עשויים להיראות מוגזמים, הם משקפים דאגה אמיתית של אזרחים תוניסאים בנוגע ליכולת להמשיך לאורך זמן את התפתחותה של המדינה לדמוקרטיה מודרנית.

הסיכויים להתפתחותה של דמוקרטיה יציבה במצרים מצומצמים עוד יותר. בשונה מטוניסיה, הצבא המצרי הוא כוח רב-עוצמה העומד מאחורי כל ממשלה במצרים מאז שנת 1952. צבא מצרים שמר על סמכות ניהולית, ואינו מראה כל נטייה לוותר עליה, לפחות עד לאחר הבחירות לנשיאות המתוכננות להתקיים בשנת 2012. נכון שהצבא מראה רצון אמיתי לשוב לבסיסיו והראה היענות מסוימת להלך הרוח הציבורי בהסכימו, למשל, לאסור בכירים מהמשטר הקודם. באופן כללי יותר, הוא לא הראה התנגדות גלויה להרחבת המרחב הפוליטי. עם זאת, נראה שמרחב זה מתמלא במהירות וביעילות לא במי שגדשו את כיכר תחריר והובילו לפילתו של מובארכ, אלא באישים ובכוחות פוליטיים אחרים, שמחויבותם לדמוקרטיה מוטלת בספק. פירוש הדבר, שמי שתבעו חופש לעצמם אינם בהכרח מעוניינים בו בעבור כל השאר. ההיערכות המחודשת בפוליטיקה במצרים צפויה להיות מלווה בהידרדרות המצב

הכלכלי בשל הפגיעה בתיירות ובהעברות מעובדים מצריים בחו"ל (בעיקר עובדים בלוב), וכן עקב ירידה בהרגשת הביטחון של המשקיעים. מאז פרוץ ההפגנות, הואצה האינפלציה (בעיקר עלו מחיריהם של מצרכי מזון), שווי השוק ירד בשיעור של כ-25 אחוז, ובריחת ההון (הנאמדת בשליש מרזרבות המטבע הזר של מצרים, כלומר שלושים מיליארד דולרים) הסבה נזקים לכלכלה.⁵ בעוד ממשלות מעבר נאבקות לספק מענה לתביעותיהם האסרטיביות של עובדים ושל אחרים על ידי פיזור הבטחות פופוליסטיות לנוכח משאבים הולכים ופוחתים, כוח המשיכה של אלו המבטיחים להשיב את היציבות ביד קשה עשוי להתגבר.

דומה גם שגדולים סיכויי הכרסום בחילוניות. מצרים מעולם לא הרחיקה לכת בנתיב המודרניזציה והחילוניות כמו טוניסיה, שהיא גם חברה הומוגנית יותר. מצרים היא ערש תנועת "האחים המוסלמים", ואף שתנועה זו דוכאה, יחד עם פלגים ג'האדיסטים אלימים יותר, בידי השלטונות, היא המשיכה לפעול אפילו בתנאים הקשים ביותר. עם הקלת המגבלות על פעילותם תופסים האסלאמיסטים נפח גדול יותר במרחב הפוליטי, בשעה שכוחות פוליטיים אחרים מתקשים יותר ויותר להיערך למאבק על עתידה של מצרים. גם הארגונים הסלאפים מגבירים את ההסתה ואת האלימות נגד מצרים קופטים, שאותה נקטו גם תחת המשטר הישן, וברוב המקרים יצאו פטורים מעונש.

פוליטיקה ועולם הצומח

כל האמור לעיל אינו מבשר מעבר שקט לדמוקרטיה הליברלית, שבה תמכו דובריה הבולטים ביותר של המהפכה, לפחות בתקשורת הזרה, אם כי גם אין מה ששולל באופן קטגורי תוצאה זאת. אפילו אם תיכון בסופו של דבר דמוקרטיה ליברלית, נתיב התפתחותה, אם אפשר ללמוד משהו מההיסטוריה, יהיה ארוך ויקר, עם סטיות ומהפכים רבים לאורך הדרך.

על אף קווי הדמיון בין המאבקים המתרחשים בעולם הערבי לכפות על שליטים רודנים ליישם רפורמות, כל פוליטיקה היא בסופו של דבר מקומית, והמאפיינים הייחודיים לכל מקרה ומקרה הם כה רבים, עד שאין כל בסיס ממשי שעליו ניתן להכליל הכללות על "האביב הערבי". בכל זאת אפשר לזהות דינמיקה אזורית מסוימת בפעולה, לפחות במובן זה שאירועים המתרחשים בחלק אחד של העולם יוצרים תהודה חזקה באזורים אחרים. מעיד על כך אימוץ סיסמאות דומות בידי מפגינים מרבאט ועד כיכר מנמה, והיקף ההתפשטות של התופעה מלמד שהפוליטיקה הערבית

הקפואה של העשורים האחרונים ספגה זעזוע בדמותן של מהפכות היסמין (בטוניסיה) והלוטוס (במצרים). אך השאלת מטפורות מעולם הצומח לעולם השינויים הפוליטיים אינה תורמת בהוספת ידע משמעותי. לפרחים יש מחזור חיים הניתן לחיזוי מדויק; לא כך הוא הדבר בנוגע למהפכות. וכך, בעוד מזרח תיכון חדש ושונה מתגלה לעינינו, עדיין אין כל ערובה לכך שהוא יהיה גם חופשי יותר, משגשג יותר, סובלני יותר, שוויוני יותר או שליו יותר מהמזרח התיכון הישן. כל ניבוי של תוצאה כזאת מבוסס על תקווה יותר מאשר על ראיות מוצקות, ותקווה אינה יכולה לשרוד זמן רב אם בעקבות האביב לא מגיע קיץ.

הערות

- 1 "Interview With Syrian President Bashar al-Assad," *Wall Street Journal*, January 31, 2011.
- 2 Michael Rubin, "Hearing Obama in Tehran," *New York Daily News*, February 16, 2011.
- 3 Michael Slackman, "The Proxy Battle in Bahrain," *The New York Times*, March 21, 2011.
- 4 Crane Brinton, *The Anatomy of Revolution*, revised and expanded edition (New York: Vintage Books, 1965), p. 16.
- 5 Niall Ferguson, "The Revolution Blows Up," *Newsweek*, June 25, 2011.

המעצמות במזרח התיכון - מהלכות על חבל דק

עודד ערן, צבי מגן, שמעון שטיין

במהלך שנת 2011 נקלעו הקהילה הבינלאומית ובייחוד הגוש הטרנס-אטלנטי ורוסיה למצוקה גוברת הנובעת מהצורך להתמודד מצד אחד עם שאלות פוליטיות-כלכליות פנימיות, ומן הצד האחר עם ההשלכות של האירועים המכונים "האביב הערבי" והצורך לתת לאתגרים הכרוכים בהם מענה הולם במישורים המדיני, הכלכלי ובשלב זה גם הצבאי. ההתמודדות עם בעיות אלו תמשיך להעסיק את ארצות הברית, את מדינות האיחוד האירופי ואת רוסיה גם בשנה הבאה, ואף מעבר לה. אתגרים אלה יעמידו במבחן את יכולתן של ארצות הברית, האיחוד האירופי ורוסיה וכן סין למנוע החמרה נוספת במצב הכלכלי הפנימי בכל אחת מהן, ולהכיל משברים העלולים להתפתח עקב הטלטלה שאחזה בכמה משטרים מרכזיים במזרח התיכון.

אתגרים לארצות הברית

בארצות הברית כבר החלה ההתמודדות לקראת הבחירות הבאות לנשיאות. עד שיוכרע המאבק, בנובמבר 2012, יהיו המשאבים הפוליטיים של הנשיא ברק אובמה מופנים בעיקר להשגת כהונה שנייה. יכולת התמרון המדיני שלו תוגבל במישור הפנימי לא רק משקולי בחירות, אלא גם בידי שלטון הרפובליקנים בבית הנבחרים. התלבטויותיו של הממשל בעניין הטיפול בזעזועים ובאי-היציבות במזרח התיכון מלמדות גם על המצב הפוליטי הפנימי בארצות הברית: אם הממשל מבקש לסייע כספית למדינות ולמשטרים מסוימים במזרח התיכון, הוא חייב להשיג לשם כך את אישור הקונגרס. אף שהקונגרס מוגבל ביכולתו להשפיע על מדיניות החוץ של ארצות הברית, הנשיא יבקש לא להופיע כ"לעומתי" וישתדל למנוע מהרפובליקנים הישגים על-ידי הצגת כישלונותיו של הממשל בתחום הזה. הנה כי כן, הדילמות הקשות הניצבות לפני הנשיא אובמה בשנת 2011 בכל הנוגע לסוגיות המרכזיות של מדיניות ארצו במזרח

התיכון, ילוו אותו לאורך מסע הבחירות: שאלה גדולה היא כיצד תוכלנה ארצות הברית ושותפותיה בקוורטט וב-G-8 להתמודד עם אתגרי "האביב הערבי", עם הידרדרות צפויה בגזרה הישראלית-פלסטינית ועם התקדמות תוכנית הגרעין של איראן (נושא זה נידון בפרקים אחרים בספר זה).

ההצלחה שרשם הממשל לזכותו בחיסולו של מנהיג אל-קאעדה בן לאדן מדגישה דווקא את ההחמרה ביחסים בין ארצות הברית לפקיסטן – שם מצא בן לאדן מקלט – ואלה אינם צפויים להשתפר מהותית בשנה הקרובה. גם באפגניסטן תמשיך ארצות הברית להתמודד עם הדילמה הנובעת מהצורך להחזיק כוחות צבא גדולים כדי לשמר את המשטר הנוכחי, לעומת ההחלטה לצמצם את הנוכחות הצבאית האמריקאית במדינה. דילמה דומה תעמוד לפני הממשל בנוגע למצב בעיראק. יציאת הכוחות הטורקיים מהמדינה כבר החלה, והיא אמורה להסתיים בסוף שנת 2011. עם זאת, הממשל מאותת שהוא מעוניין בהמשכה של נוכחות צבאית כדי לשמור על היציבות היחסית שהושגה. עד כה לא נענתה ממשלת עיראק לאיתות הממשל. הפרדוקס העלול להיווצר הוא, שגם אם תבוא הזמנה מפורשת או מרומזת של ממשלת עיראק לממשל להשאר כוחות אמריקאיים, עלול מספר הקורבנות בקרב הכוחות לגדול ולהשפיע על החלטת ממשל להוציא את הכוחות. ייתכן שגורמים שיעים, אם בהנחיית איראן ואם בלעדיה, נמנעו עד כה מלתקוף כוחות אמריקאים בעיראק, בהניחם שארצות הברית אכן תסיג כוחותיה מהמדינה. שינוי בשיקוליהם של גורמים אנטי-אמריקאיים עלול לשנות את כללי המשחק שבמסגרתו הם פועלים מול הצבא האמריקאי ושותפותיו לקואליציה הפועלת בעיראק. גם הנטל הכלכלי הכרוך בהחזקת כוחות גדולים מעבר לים עלול להשפיע על החלטת נסיגה.

החרפת הדילמות הניצבות לפני הממשל האמריקאי אפשרית גם בסוגיית הסכסוך הישראלי-פלסטיני. הדיון בעצרת הכללית של האו"ם על הכרה במדינה פלסטינית, האמור להתקיים בספטמבר 2011, עלול ליצור גלי הדף, שמהם תיפגע גם ארצות הברית. הצבעה של ארצות הברית נגד הצעת ההחלטה להכיר בעצמאות פלסטינית, ובייחוד וטו שלה שיוטל על החלטת מועצת הביטחון לקבל את המדינה הפלסטינית כחברה מן המניין באו"ם – אם אכן יגיעו הדברים להצבעה – עלולים לשמש מניע לגורמים אנטי-אמריקאיים לפגוע באינטרסים ובמוסדות של ארצות הברית במזרח התיכון. אחרי יותר משנתיים של חילוקי דעות עמוקים ומתוקשרים בין הממשל לראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו וכישלון להניע תהליך של משא ומתן בין ישראל לרשות הפלסטינית, ונוכח אי-היציבות שבמזרח התיכון, קרוב לוודאי שבתקופה הבאה יסתפק הממשל בבקרת נזקים ובמאמץ למנוע הסלמה בסכסוך. אשר ליחסים בין

ארצות הברית לרשות הפלסטינית, בשנה האחרונה לא הסתיר מחמוד עבאס (אבו מאזן) את אכזבתו ממדיניות ממשל אובמה בכל הקשור לטיפול בסוגיית המשא ומתן. בציבור הפלסטיני נשמעת ביקורת חריפה על מה שנחשב עמידה חד-צדדית של ארצות הברית לצד ישראל, ובאווירה זו יקשה על אובמה להשפיע על הנשיא עבאס לרכך את תנאיו לחידוש המשא ומתן. יתר על כן, מאמצי ההתקרבות בין חמאס לפת"ח יקשו על תיאום בין הממשל לרשות הפלסטינית (ובמידה פחותה על תיאום בין האיחוד האירופי לבין הרשות) – בייחוד אם יפרוש הנשיא עבאס מכהונתו. גם סילוק הנשיא חוסני מובארכ מהשלטון במצרים, וכן התערערויות אמונם של המשטרים בירדן ובערב הסעודית בממשל האמריקאי עקב תמיכתו בחילופי השלטון במצרים, יצמצמו את יכולתה של ארצות הברית לנהל משברים באזור. בין אלה אפשריים מרי עממי פלסטיני, וחמור מכך – התלקחות עימות אלים בזירה הישראלית-פלסטינית.

האיחוד האירופי והמזרח התיכון

עמדת המוצא שהנחתה ותמשיך להנחות את האיחוד האירופי ביחסיו עם המזרח התיכון ועם ומדינות דרום הים התיכון היא קשרי הגומלין בין ביטחון ויציבות אירופה למציאות השוררת בסביבתה. יציבותו של אזור המזרח התיכון נחשבת לגורם מפתח בביטחון אירופה. בעשרות השנים האחרונות נתפס האזור בעיני שכנותיו האירופיות כיציב יחסית. ראייה זו את האזור טופחה בידי שליטים ערבים, שסייעו למדינות האיחוד לממש את האינטרסים שלהן, ובכלל זה זרימה סדירה של נפט וגז, בלימת התפשטות האסלאם הקיצוני, ומניעתה, אם כי לא ביעילות רבה, של הגירה לא חוקית לאירופה.

במרוצת השנים נחתמו בין האיחוד לבין מדינות האזור הסכמים בילטרליים והוקמו מסגרות מולטילטרליות – החל בתהליך ברצלונה 1995, עבור למדיניות השכנות האירופית 2004 וכלה באיחוד הים התיכון 2008. תכליתם של ההסכמים הייתה לקדם סיוע אירופי לרפורמות חברתיות-כלכליות, הממוקדות ביצירת מקומות עבודה וצמיחה כלכלית, וכן עידוד דמוקרטיזציה, פלורליזם פוליטי וחירויות הפרט. חלק מן היעדים שהוסכם עליהם לא מומש, למשל הקמת אזור סחר חופשי ים-תיכוני לסחורות ושירותים, שתוכננה לשנת 2010. עיון במסמכים שנחתמו מבהיר את המחויבויות שהמשתתפים נטלו על עצמם בתחום זכויות אדם, וכן בתחום הכלכלי והפיננסי. לאיחוד ניתנה האפשרות להשהות את שיתוף הפעולה במקרה של הפרת כללי המשחק הדמוקרטי. ואולם האיחוד לא השתמש בזכות זו על אף הפרות בולטות,

שבסופו של דבר הוציאו המונים לרחובות בבירותיהן של כמה מדינות ערביות. כל ניסיון לעריכת המאזן של תהליך ברצלונה ותהליכים אחרים שהתבססו על אותו רעיון מנחה, אינו יכול אלא להוביל למסקנה שהחזון האירופי על הפיכת דרום הים התיכון לאזור של שגשוג ויציבות לא התממש. מעבר למלל האירופי בזכות הרפורמות הכלכליות והפוליטיות, לא השיג האיחוד האירופי, למרות המנופים שהיו בידיו, ולו חלק קטן מסדר יומו השאפתני. הוא נתן לשליטי ערב להכתיב את סדר היום תוך כדי התעלמות מהעקרונות הנעלים שהוא ביקש לקדם, וזאת לטובת שמירה על האינטרסים שלו. מבחינה זאת אפשר לומר, שהאיחוד האירופי תרם את חלקו להידרדרות שחלה באזור, והניע את הכוחות שחוללו את "האביב הערבי".

עם תחילת האירועים בטוניסיה ובמצרים מיהרו מנהיגי האיחוד להצהיר הצהרות, שהמכנה המשותף שלהן היה ההכרה בצורך בשינוי מדיניות כלפי האזור. דוברים אחדים אף דיברו על צורך בשינוי מרחיק לכת שמעבר להושטת סיוע חירום הומניטרי. בכינוס חירום של מנהיגי האיחוד שנערך ב-3 במרץ 2011 הוחלט על בחינה כוללת של התוכניות הקיימות לתיאום עם מדינות האזור, וגובשה כוונה לבנות שותפות חדשה עם מדינות האזור שמטרתה לקדם דמוקרטיה ושגשוג. כן הוחלט להעניק סיוע ותמריצים למדינות שתפעלנה לקידום רפורמות פוליטיות וכלכליות. עם זאת, קשיים כלכליים במדינות האיחוד עצמו מגבילים את יכולתו להעניק סיוע למדינות הים התיכון. פניית ממשלת יוון לאיחוד ולקרן המטבע הבינלאומית באפריל 2010 בבקשה לסיוע פיננסי כדי לאפשר פירעון חובות, הציבה לאיחוד אתגר חסר תקדים. החלופות הניצבות לפני האיחוד במאמציו לפתור את בעיית החוב של יוון, וכן בעיות החוב של אירלנד ופורטוגל כרוכות בהחלטות פוליטיות בראש ובראשונה, שבמצאיות האירופית הנוכחית דינן לעורר ביקורת ציבורית חריפה. חברות האיחוד מגוש האירו (שבע עשרה מתוך עשרים ושבע החברות) עסוקות בפתרונות המתמצים בכיבוי השרפות הנוכחיות, ובניסיון למנוע התלקחויות נוספות, אך אלה נראות בלתי נמנעות. בתמורה להסכמת המדינות העשירות להזרים כספים למנגנוני ההצלה הפיננסיים שהוקמו, התחייבו המדינות המקבלות את הסיוע לצעדים של ריסון ולהנהגת רפורמות האמורות להוביל לשיפור במצבן הפיננסי. אם המשבר יגיע למדינות מרכזיות יותר באירופה, דוגמת איטליה או ספרד, לא זו בלבד שתצומצם מהותית יכולתן של מדינות לסייע לאחרות, אלא שעל גוש היורו, שהוא אחד ההישגים הבולטים של רעיון האיחוד האירופי, תונחת מכת מוות. בצד המאמץ להתמודד עם משמעויות השינויים המתחוללים במזרח התיכון, בהידרשן לדילמת הסיוע למדינות שבצדו הדרומי של אגן הים התיכון, חייבות מדינות האיחוד להתמודד עם התגברות המגמות הלאומניות בזירותיהן הפנימיות.

מגמות אלה, שבחלקן נושאות אופי גזעני, ניכרות גם במדינות סקנדינביה, שנחשבו מעוז הליברליות. הרצח ההמוני שבוצע בידי פעיל ימין קיצוני בנובמבר 2011, למרות חריגות, היה אות להתפשטותה של אידיאולוגיה פשיסטית-גזענית. במדינות אחדות זכו מפלגות ימין קיצוני גם לייצוג פרלמנטרי. על רקע זה, הכוונה להקצות כספים לסיוע למשטרים חדשים במזרח התיכון עלולה להיתקל בהתנגדות פנימית. בשלב זה, מרבית התנועות הימניות אינן מגלות גישה אנטי-ישראלית. עם זאת, אין לשלול אפשרות ששנאת הזר, המונחת בבסיס האידיאולוגיה של חלק מתנועות אלו, תקבל בעתיד גוון אנטישמי, וזה יופנה גם נגד ישראל.

התנהלות מנהיגי האיחוד נוכח המשברים הפוליטיים-הצבאיים שהתפתחו בלב ובסוריה מעידה על חולשתו האינהרנטית של האיחוד לגבש אסטרטגיה משותפת, ובעיקר על כישלונו ליישם מדיניות חוץ וביטחון משותפת. בלטו בהקשר זה חילוקי הדעות בקרב שלוש המובילות באיחוד: צרפת ובריטניה מצד אחד, וגרמניה מן הצד האחר. הנשיא ניקולא סרקוזי ובהמשך ראש ממשלת בריטניה ג'יימס קאמרון דחפו לגיבוש קו תקיף ולוחמני כלפי קדאפי ללא תיאום מוקדם, לא במסגרת האיחוד ולא במסגרת נאט"ו. לעומתם, גרמניה היא המדינה המערבית היחידה שנמנעה בהצבעה על החלטת מועצת הביטחון של האו"ם (1973) לתקוף את כוחותיו של קדאפי.

בשעה שהאיחוד נערך לבחינה מחדש של מדיניותו כלפי דרום הים התיכון (הן ברמה המולטילטרלית האזורית והן ברמה הבילטרלית) מוקדם להעריך את השלכותיהם של הזעזועים שהתחוללו באזור על יחסי ישראל עם האיחוד. הסכסוך הישראלי-ערבי/פלסטיני-ישראלי האפיל לא אחת על הדיונים בין ישראל לבין האיחוד, והיה אחד הגורמים העיקריים למחלוקות בין האיחוד לישראל. מאז תחילת האירועים במזרח התיכון, מנהיגי האיחוד חוזרים ומדגישים את הצורך בהתקדמות מהירה בתהליך השלום כנדבך חשוב במאמץ לקידום היציבות האזורית. יש להניח שחילוקי הדעות בין ישראל לאיחוד יתחדדו, ובייחוד עם כמה חברות בו שדעתן אינה נוחה ממדיניות ממשלת ישראל בסוגיה הפלסטינית, ובעיקר מגישתה לנושאים כגון המשך הבנייה בהתנחלויות.

גם הדיון הצפוי בעצרת האו"ם על הכרה במדינה פלסטינית מוצא את האיחוד האירופי מפולג ושסוע בשני מישורים. יוזמות עצמאיות כמו זו של שר החוץ של צרפת אלן ג'ופה, שהגדיר כמה עקרונות שעל בסיסם צריך להתחדש המשא ומתן בין ישראל לבין פלסטינים, מגלות שוב את חוסר יכולתו של הארגון לאכוף משמעת על חברות מרכזיות בו המבקשות לפעול באופן עצמאי בנושא מסוים. הצבעה מפולגת של חברות האיחוד על החלטה בנושא המדינה הפלסטינית תספק הוכחה נוספת לכך. זו בעצם

הסיבה שהאיחוד האירופי מתקשה להגיע למעמד של שחקן מרכזי בקוורטט. על אף מורת הרוח של חלק ניכר מחברות האיחוד ממדיניותה של ישראל בנושא ההתנחלויות, אין לכך ביטוי בעמדה אחידה של האיחוד האירופי. גם מסיבה זו ימשיך האיחוד האירופי להפקיד את ניסיונות החייאת התהליך המדיני הפלסטיני-ישראלי בידי ארצות הברית. אף שמדינות אירופה אינן יכולות למנוע הכרה במדינה פלסטינית בהצבעה בעצרת האו"ם, גם אם כולן תצבענה נגד, הרי להתנהלותן בנושאים רבים תהיה השפעה ניכרת על המשך המאבק הפלסטיני ועל מעמדה של ישראל בארגונים בינלאומיים. החלטה באו"ם עלולה לא רק לפצל את הקול האירופי, אלא גם להביא לידי כך שכמה ממדינות אירופה, חברות ולא חברות באיחוד, יכירו במדינה פלסטינית. כמה מהמדינות עשויות לקבל נציגים פלסטינים במעמד של שגריר, ואף לשתף פעולה עם ניסיונות של הפלסטינים לקבוע עובדות בנוגע למאפייני ריבונות, וזאת על אף פוטנציאל העימות עם ממשלת ישראל הגלום בצעדים כגון אלה.

בצד חילוקי הדעות בין האיחוד לישראל במישור הדיפלומטי-הפורמלי, הולכת ומתפתחת באירופה מגמה של הטלת חרם אזרחי על תוצרת ישראל גם אם מקורה אינו בהתנחלויות. ממדיה של תופעה זו אינם ידועים במדויק, אך אין לזלזל בנוק שהיא עלולה לגרום לא רק לייצוא הישיר אלא גם לנושאים כלכליים אחרים, כגון השקעות זרות בישראל. למאבק בתופעה זו יש גם היבטים משפטיים. הפעלת אמצעים משפטיים במדינות שבהן יתגלה חרם מאורגן בהיקף ניכר, תהיה תלויה במידה רבה בנכונותן של ממשלות באירופה לפעול בנושא.

מהזווית של ישראל, עוד שני היבטים בהתנהלות האירופית במזרח התיכון ראויים לדיון. האחד הוא מאבק בתוכנית הגרעין של איראן, והאחר – המשא ומתן על הצטרפות טורקיה לאיחוד האירופי. אירופה היא שחקן בכיר במאמץ הבינלאומי לעצור את תוכנית הגרעין של איראן. יש להניח שהיא תמשיך למלא תפקיד זה גם בעתיד. לעומת זאת, בכל הקשור לקידום רעיון פירוזו של המזרח התיכון מנשק השמדת המונים, צפוי האיחוד להמשיך לתמוך ברעיון. בוועידה בינלאומית בנושא זה, האמורה להתקיים בשנת 2012, גלום פוטנציאל חיכוך בין ישראל לבין האיחוד האירופי. לשיתופה של טורקיה במסגרת מערבית נוספת על מסגרת נאט"ו עשויות להיות השפעות ממתנות על מדיניות החוץ של טורקיה בשל איזון בין מגמות של אסלאמיזציה לבין מגמת החילון. מציאת מודל ליחסים רב-גוונים ורב-תחומיים בין טורקיה לאיחוד האירופי תהווה תמריץ חשוב לכינון משטרים דמוקרטיים במדינות שבהן הצליחו המפגינים להביא לידי תחילתו של תהליך בכיוון הזה. עם זאת, כישלון המשא ומתן ואי-מציאת

תחליף שיהיה מקובל הן על טורקיה והן על האיחוד האירופי עלולים להחריף את המתח במזרח התיכון.

רוסיה במזרח התיכון

מדיניותה של רוסיה במזרח התיכון היא פועל יוצא של תחרותה עם ארצות הברית במישור הגלובלי. לפיכך ובמקביל למאמצי השתלבות במכלול התהליכים המדיניים במזרח התיכון, חותרת רוסיה לגבש באזור גוש מדינות התומכות בה, ושומרת על יחסי קרבה עם המחנה הרדיקלי באזור. בסיסים צבאיים של רוסיה הוקמו בסוריה, ורוסיה סיפקה אמצעי לחימה לכל רוכש, אבל בהקפדה יתרה על אי-הפרת המאזן האזורי הקיים. בהקשר זה בולט במיוחד שיתוף הפעולה הרב-תחומי בין רוסיה לאיראן. בעשור האחרון ניהלה רוסיה פעילות בינלאומית נמרצת, שגובתה ביכולת כלכלית משופרת בזכות עליית מחירי האנרגיה והפיכתה של רוסיה לספק מוביל בתחום הזה. יוזמת ארצות הברית ל"אתחול מחדש" (reset) של יחסיה עם רוסיה, שהופעלה בסתיו 2009, התפרשה ברוסיה כהזדמנות על רקע המשבר הכלכלי העולמי, והביאה לידי תפנית בהתנהלותה המדינית. רוסיה הרחיבה את שיתוף הפעולה עם ארצות הברית, עם הקוורטט ועם פורומים בינלאומיים אחרים. בין היתר העמיקה רוסיה את מעורבותה במאמץ להחיות את התהליך המדיני במזרח התיכון – אף על פי שבהקשר זה נתקלה במאמצי בלימה של הממשל האמריקאי. כן הצטרפה רוסיה למשטר הסנקציות הבינלאומיות שהוטלו על איראן. מהלך זה פגע ביחסיה עם איראן, אם כי שני הצדדים ביטאו כוונה לגשר על אי-ההסכמה ביניהם. הזעזועים במזרח התיכון הציבו את רוסיה שוב בפרשת דרכים על רקע קשיים בזירה הפנימית, המחייבים שינויים כלכליים שיש להם השלכות על מדיניות החוץ. בין היתר נאלצה רוסיה לפעול לשפר את יחסיה עם המערב, אם כי ויתור על שאיפותיה בזירה הבינלאומית אינו עומד על הפרק. נראה שברוסיה מתחזקת ההערכה בדבר היחלשותה של ארצות הברית במזרח התיכון עקב הזעזועים שפקדו את האזור וראיית התפתחות זו כהזדמנות שיש לנצלה. התפתחות אפשרית בעקבות הזעזועים במזרח התיכון, שתיטיב עם רוסיה, היא עלייה חדה במחירי הנפט.

הפגנות ההמונים בבירות ערב הפתיעו את רוסיה, והיא מצאה את עצמה במציאות חדשה בלי תוכנית פעולה מגובשת, ונוכח סכנה של איבוד הישגיה באזור, שנרשמו ליכותה בעשור האחרון. המשטרים במזרח התיכון שחוו זעזועים היו דווקא נוחים למדי לרוסיה. הם פעלו לבלימת רדיקליזם ושיתפו עם רוסיה פעולה בתחומי הכלכלה

והמדיניות. ועם זאת הגיבה רוסיה להתפתחויות בגמישות, תוך תקווה לפיתוח יחסים חיוביים עם המשטרים השונים באזור, ובכלל זה החדשים, כשמטרתה לגבש מחדש גוש של מדינות שיהיו קרובות אליה. במכלול זה תמרנה רוסיה בין הפניית עורף למשטרים המתמוטטים, כמו במצרים ובלוב, והצטרפות לסנקציות על לוב, לבין התנגדות להפעלת כוח בידי נאט"ו נגד צבא קדאפי ובחירה לפעול להגנתו של משטר בשאר אל-אסד בסוריה. התנהלות זו של העברת מסרים כפולים שיקפה את השאיפה לשמור על מאחזי השפעה בזירה הבינלאומית, ובה בעת לרצות בזירה הרוסית הפנימית את הגורמים התומכים במשטרים האוטוריטריים במזרח התיכון.

עם זאת, ברוסיה התעורר חשש מגלישת תופעות של מרי עממי מהמזרח התיכון לשטחה היא ולמרחב הפוסט-סובייטי. גם עלייתם האפשרית של גורמים אסלאמיים רדיקליים לשלטון במזרח התיכון מטרידה את הנהגת רוסיה. עד כה הצליחה רוסיה במאמץ ניכר לנטרל את האיום הרדיקלי הפנימי, שניזון גם מבחוץ. משטרים רדיקליים במזרח התיכון, אם יוקמו, עלולים לגרום להפרת האיזון הזה. יתר על כן, מנקודת ראותה של רוסיה, גם דמוקרטיזציה במזרח התיכון אינו תרחיש מועדף. אם כך יקרה, אפשר שהמחנה האנטי-מערבי באזור יפורק, ובכלל זה "ציר הרשע", שעליו מבססת רוסיה את מדיניותה האזורית. לא פחות חמור הוא התסריט של דחיקת רוסיה מהאזור בידי גורמים מתחרים, דוגמת סין. נראה שרוסיה מעדיפה שבמדינות המזרח התיכון יתבססו משטרים אוטוריטריים "מתונים", שישלבו גורמים אסלאמיים לא רדיקליים, ושלא תהיה להם אוריינטציה מערבית מובהקת.

אשר ליחסים בין רוסיה לישראל – רוסיה מתייחסת כלפי ישראל בידידות מופגנת, בהדגשת קרבה לאוכלוסייתה והבעת מחויבות לביטחונה. זאת במקביל לתמיכתה של רוסיה ביריבותיה של ישראל באזור ותוך הקפדה על "איזון" ביחסיה עם כל הצדדים. בשנה האחרונה חל שיפור ביחסים הדו-צדדיים, ולא ברור אם הדבר נובע מהרצון לקבל "אישור" של ישראל למעמד משודרג בתהליך השלום, או מטעמים אחרים. בין הגורמים הרדיקליים במזרח התיכון שרוסיה טיפחה היה גם חמאס – רוסיה לא עמדה על הדרישות שהציב הקוורטט לחמאס כתנאי להידברות, אלא ניהלה עם הארגון דיאלוג בלא תנאים. רוסיה עודדה פיוס פנים-פלסטיני בין חמאס לפת"ח, אך ההתקרבות בין המחנות, שהושגה בלא תיווך של רוסיה, נחשבה לכישלון במדיניות החוץ שלה בהקשר הישראלי-פלסטיני. בנוגע להצבעה המתוכננת באו"ם על הכרה במדינה פלסטינית, הצבעה של רוסיה בעד ההכרה, לא זו בלבד שתמחיש את פער העמדות בין רוסיה לארצות הברית בשאלת התהליך המדיני במזרח התיכון, אלא גם תעניק לרוסיה נקודת זכות בעולם הערבי. עם זאת, אפשר להניח שרוסיה תבקש אז

לצמצם חיכוך בינה לישראל ולארצות הברית, ולכן בשלב המידי שלאחר ההצבעה לא תנקוט צעדים מעשיים שיביאו לידי ביטוי את הכרתה בעצמאות הפלסטינית שתוכרז חד-צדדית.

סיכום

התנהלותן של המעצמות במהלך הזעזועים שפקדו את המזרח התיכון והקיפאון הנמשך בתהליך המדיני הישראלי-פלסטיני חשפו את מגבלות הכוח של ארצות הברית, של האיחוד האירופי ושל רוסיה. עם זאת, אין המרוץ לנשיאות ארצות הברית צפוי לשתק לחלוטין את נכונותו של הממשל ואת יכולתו המדינית. התפתחויות כמו הידרדרות ביחסים בין ישראל לפלסטינים והתפרצות עימות אלים בין הצדדים, ניסיון של הפלסטינים ליצור עובדות מדיניות-טריטוריאליזם בזירת הסכסוך בעקבות הכרת עצרת האו"ם במדינה פלסטינית וכדי להמחיש ריבונות, וכן התעצמות המאבק על ההנהגה הפלסטינית על רקע עליית משטר חדש במצרים, שלהבדיל ממובארכ אינו נוטה להפעיל לחץ על הרשות הפלסטינית לרכך את עמדותיה – כל אלו עלולים לאלץ את הממשל לנקוט יוזמה. על רקע זה צפוי לחץ על ישראל לתרום את חלקה להחייאת התהליך המדיני. גם האיחוד האירופי אינו נעדר לחלוטין יכולת ליצור מדיניות חוץ וביטחון, העשויה להציב אתגר לישראל. אפשר גם שעל רקע משבר האירו ולמרות הצבעה אפשרית בעצרת האו"ם נגד הכרה במדינה פלסטינית (או הימנעות מהצבעה), יתאם האיחוד עמדות עם הממשל האמריקאי כדי ללחוץ על ישראל להגמיש עמדות. ברקע הדברים מצטיירת שחיקה מתמדת ביכולתן של מדינות ידידותיות לישראל לעמוד בפני יוזמות אנטי-ישראליות, והתגברות מסע הדה-לגיטימציה המתנהל נגד ישראל. גם מגמות אלה צפויות לצבור תאוצה, בייחוד אם יפרוץ עימות אלים בזירה הישראלית-פלסטינית.

ממשלת ישראל חייבת להביא בחשבון אפשרויות אלה בגבשה את מדיניותה לטיפול במצב שיתהווה בזירה הבינלאומית והאזורית בעקבות החלטה אפשרית של העצרת הכללית של האו"ם להכיר במדינה פלסטינית, ולהיערך בהתאם הן במישור הארגוני והן במישור המדיני וההסברתי. הדיון האמור להתקיים באו"ם בספטמבר 2011 על הכרה במדינה פלסטינית הוא פרק חדש במערכה מדינית נמשכת, המציבה לפני ישראל אתגרים מהותיים. חברות הקוורטט, ובייחוד ארצות הברית ומדינות האיחוד האירופי, אמורות להיות משקל נגד מוסרי-פוליטי לרוב המספרי שיכולות מדינות ערב לגייס לתמיכה בכל החלטה פרו-פלסטינית באו"ם. ישראל צריכה לסייע

להן לסייע לה. יכולתה של ישראל להתמודד בהצלחה עם תופעת הדה-לגיטימציה טמונה ביכולתה למצוא מענה יצירתי לאתגר הנובע מהאסרטיביות המתעצמת של עמים במזרח התיכון, ומנכונותם של אזרחים להסתער הן על משטרים רודניים והן על גדרות ביטחון בגבולה של ישראל בכוונה ליצור לשלטון אתגר שיתקשה להתמודד עמו בלי לחשוף את עצמו לביקורת בגין פגיעה בזכויות אזרח ובזכויות אדם.

ישראל והעולם הערבי - עוצמתו של הציבור

שלמה ברום

בסערה שהתפרצה בעולם הערבי בתחילת שנת 2011 יש פוטנציאל לחולל שינויים גדולים במעמדה האסטרטגי של ישראל במזרח התיכון וביחסיה עם העולם הערבי. בפרק זה תוצג הראייה הישראלית את המזרח התיכון שלפני התפרצות הסערה, את השינויים שחוללה סערה זו ואת השפעתם על מעמדה של ישראל ויחסיה עם הסביבה הערבית.

המזרח התיכון שלפני "האביב הערבי"

עד להתפרצות "האביב הערבי" רווחה בישראל ראייה דיכוטומית את המזרח התיכון. לפי ראייה זאת, המזרח התיכון מתאפיין על ידי מאבק בין שני צירים מדיניים ואסטרטגיים: הציר האחד הוא של המדינות והתנועות הרדיקליות בהנהגתה של איראן. הוא כולל בעיקר את איראן, סוריה, חזבאללה וחמאס (להלן "ציר ההתרסה" או "ציר ההתנגדות"). ציר זה מתאפיין בערעור על הסטאטוס קוו, הן באשר למקומה של ישראל במזרח התיכון והן באשר למעמד של ארצות הברית והמערב, מעורבותם באזור ויחסי מדינות ערב עמם. כן דוגל ציר זה בהתרסה נגד שני גורמים אלה ונגד המשטרים בעולם הערבי ה"משתפים פעולה" עמם, ומאמץ את דוקטרינת ההתנגדות (מוקאוומה) כדרך המועדפת לשינוי הסטאטוס קוו. הציר השני, של המדינות המכונות "מתונות", במנהיגותן של מצרים וערב הסעודית, שעתה בעקבות האביב הערבי יש ספק לגבי יכולתו לשרוד כפי שהוא, ביקש לשמר את הסטאטוס קוו ולמנוע מציר ההתרסה להתחזק על חשבון (להלן "ציר המדינות המתונות"). הוא כלל את מרבית המדינות הערביות האחרות במזרח התיכון.

מדיניותה של ישראל שאפה לשמר ולחזק את הסכמי השלום שיש לה עם חלק ממדינות הציר המתון ולפתח יחסים ושיתוף פעולה אסטרטגי גם עם המדינות

האחרות של ציר זה. שיתוף הפעולה אמור היה להתמקד בפעולה להחלשה ונטרול של ציר ההתרסה, ובעיקר איראן, הנתפסת כאיום הגדול ביותר על ישראל, במיוחד בשל התוכנית הגרעינית שלה.

ב-2010, ובמידה מסוימת כבר בשנים שקדמו לה, נעשה ברור שתמונה זו היא פשטנית במידה רבה וכי שחקנים לא מעטים במזרח התיכון מסרבים להתאים עצמם לראייה זאת, או שקשה להתאימם אליה בגלל מאפיינים מרכזיים שלהם. מדינה כמו סוריה נמצאה לכאורה כולה בציר ההתרסה ומהווה בעלת ברית אסטרטגית מרכזית של איראן, אבל מצד שני היא ניהלה מדיניות עקבית של ניסיון לחדש את המשא ומתן עם ישראל ולהגיע להסכם עמה, קיבלה את יוזמת השלום הערבית המכירה במדינת ישראל, וניסתה לשפר את יחסיה עם ארצות הברית. ברור כי לסוריה יש אינטרסים משותפים עם איראן, המביאים אותן לשתף פעולה באופן נרחב מול חזבאללה בלבנון, חמאס וארגוני הסיורב האחרים בזירה הפלסטינית, וכן נגד ישראל והמערב, כל עוד אלה פועלים, לפחות בראיית סוריה, נגד האינטרסים שלה. יחד עם זאת, המשטר הסורי אינו רואה עצמו כמי שמצוי כולו "בכיסה של איראן", והוא מעוניין לשתף פעולה עם כל הצדדים, או להתעמת עמם בהתאם לאינטרסים הישירים שלו.

שחקן מרכזי אחר במזרח התיכון בשנים האחרונות – טורקיה – סרב גם הוא להיראות כמשתתף באופן חד-צדדי לאחד המחנות. מצד אחד, טורקיה חברה בנאט"ו ונחשבה באופן מסורתי כחלק מהגוש של מדינות המערב. במסגרת זאת היא משולבת במשק הגלובאלי בצורה מלאה ומקיימת יחסים דיפלומטיים ומערכת יחסים כלכליים מפותחת עם ישראל. מצד שני, הממשלה הנשענת על מפלגת הצדק והפיתוח (ה-AKP) בראשות ארדואן מקיימת מדיניות עצמאית לחלוטין, השואפת למלא תפקיד אצל כל הצדדים: היא יזמה שיפור מהותי ביחסיה עם החברות בציר ההתרסה, מקיימת קשרים טובים ולפעמים קרובים עם סוריה, איראן וחמאס, ולא משתפת פעולה או משתתפת בחוסר רצון גלוי בפעולות לבלימת והכלת ציר ההתרסה (למשל, בהחלטת מועצת הביטחון על סבב העיצומים האחרון נגד איראן).

שחקן אחר, הרבה יותר קטן, שניהל גם הוא מדיניות בעלת מאפיינים דומים, היא קטר. הנסיכות הזעירה ניסתה למלא תפקיד של מתווך בין שני הצירים, כמי שאינו נמנה על אף אחד מהם, אף שתפקיד זה היה מעל למידותיה. במסגרת זו היא עשתה שימוש אפקטיבי גם ברשת הטלוויזיה אל-ג'זירה הנמצאת בבעלותה, שאִפשר לה להביע תמיכה בשחקנים ממחנה ההתנגדות ובאותו זמן לנסות להמשיך ולשמור על יחסים תקינים עם מדינות מהמחנה המתון. בשנים האחרונות התקשתה קטר לנהל מדיניות זאת בהצלחה, משום שהגיעה לעימותים קשים עם מדינות מרכזיות במחנה

המתון, כמו מצרים וערב הסעודית, שלא היו מוכנות לקבל את היומרה, ובראייתן גם החוצפה, הגלומה במדיניותה.

בתפיסת ממשלת ישראל בראשות בנימין נתניהו, היעדים המרכזיים בניהול היחסים עם מדינות ערב והמבחן להם היו בעיקר בשני תחומים: המאבק עם ציר ההתרסה והתפקיד שממלאות מדינות המשתייכות לציר זה בתהליך המדיני, בעיקר מול הפלסטינים. קריסת תהליך אוסלו והקור ביחסים עם העולם הערבי הביאו לכך שהחשיבה הישראלית נותנת עדיפות נמוכה מאד להיבטים אחרים של היחסים הביטוראליים עם המדינות הערביות. כך, למשל, לא מיוחס ערך רב ליחסים הכלכליים עם העולם הערבי, ופניה של ישראל מופנות לשווקים שהם מחוץ למזרח התיכון.

ממשלת ישראל העניקה עדיפות ראשונה ליעד של בלימת הציר שבראשו איראן, עם דגש על התוכנית הגרעינית האיראנית. נראה כי היא נגררה בחוסר חשק לתהליך המדיני עם הפלסטינים, וגם זאת רק כתוצאה מלחץ של גורמים בינלאומיים, ובראשם ארצות הברית. בתחילת ההידברות בין ממשל אובמה לממשלת נתניהו ביקש ראש ממשלת ישראל לשכנע את הממשל האמריקאי שפתרון הסכסוך עם הפלסטינים מותנה בבלימתה של איראן, וזאת בשל תמיכתה בגורמים המתנגדים לפתרון הסכסוך עם ישראל בזירה הפלסטינית בפרט ובעולם הערבי בכלל. ממשל אובמה החזיק בגישה הפוכה, לפיה דרוש תהליך מדיני אפקטיבי מול הפלסטינים כדי שאפשר יהיה להשיג את התמיכה הנחוצה במזרח התיכון לטיפול באיראן. נתניהו נאלץ לקבל גישה זאת, והדבר בא לידי ביטוי ב"נאום בר־אילן" ובנכונותו להקפאת התנחלויות לפרק זמן מוגבל כדי לאפשר את חידוש המשא ומתן עם הפלסטינים. בפועל, צעדים אלה לא הספיקו כדי להתגבר על מחסום חוסר האמון ההדדי, והמשא ומתן עם הפלסטינים נותר בקיפאון עמוק.

בשנה האחרונה גם לא חלה תזוזה בערוץ הישראלי-סורי, אם כי היו פרסומים על מסרים שהועברו בין שני הצדדים מתוך מטרה לבדוק האם אפשר לחדש את ההידברות ביניהם. למרות הערכות מוקדמות, לפיהן יתכן כי נוח יותר לראש הממשלה נתניהו לפעול בערוץ הישראלי-סורי משום שהוא מורכב פחות מהערוץ הישראלי-פלסטיני ומשום שמובטחת לו תמיכה של קהילת הביטחון בשל התועלת האסטרטגית הרבה שהיא מייחסת להסדר ישראלי-סורי, לא התרחשה תפנית כזאת. יכולות להיות לכך כמה סיבות: סיבה אחת היא חוסר נכונות של נתניהו לשלם את המחיר של הסכם עם הסורים – נסיגה מלאה מרמת הגולן. היועץ הראשון לביטחון לאומי של נתניהו בכהונתו השנייה כראש ממשלה, עוזי ארד, השותף לחשיבה של נתניהו בתחומים רבים, העלה טרם כניסתו לתפקיד רעיונות של הסכם עם סוריה, במסגרתם תבצע ישראל נסיגה

מחלק מרמת הגולן ותהיה מוכנה לחילופי שטחים תמורת השטח שתשאיר בידה¹. מאוחר יותר הועלו רעיונות בדבר הסדר ביניים שיכלול נסיגה חלקית מרמת הגולן, תמורתה תקבל ישראל פחות משלום מלא². אם רעיונות אלו הועברו לסוריה, סביר להניח שתגובתה הייתה דחייה מוחלטת שלהם, שכן הם נוגדים לחלוטין את תפיסתה לגבי תנאים להסדר עם ישראל, ולכן לא נראה כי אפשר היה לחדש את המשא ומתן על בסיסם. סיבה סבירה אחרת היא הרכבה של ממשלת ישראל, המבוססת על מפלגות המתנגדות לנסיגה מרמת הגולן. נתניהו יכול היה להעריך שניהול משא ומתן אמיתי עם הסורים עלול להביא להתפרקות הקואליציה ולנפילת ממשלתו.

התוצאה מכל אלה היא שהשנה האחרונה התאפיינה בקיפאון מוחלט של התהליך המדיני בשני הערוצים שלו, הפלסטיני והסורי, עם השלכות שליליות על יחסי ישראל עם העולם הערבי.

בישראל מתקיים ויכוח על מידת ההשפעה שיש לתהליך המדיני, בעיקר עם הפלסטינים, על היחסים הבילטרליים עם מדינות ערב השונות. הטענה העיקרית היא שהמשטרים הערביים משלמים מס שפתיים בלבד לעניין הפלסטיני, הוא אינו מעניין אותם באמת, והם ממוקדים באינטרסים של המשטר ושל המדינה, כפי שהם מבינים אותם. הדלפות שהיו ב"וויקיליקס", בעיקר של שיחות שקיימו דיפלומטים אמריקאים עם גורמי שלטון באזור המפרץ, מוכיחות לכאורה טענות אלו. באותן שיחות התמקד הצד הערבי באיום האיראני על מדינות המפרץ ובלחץ על ארצות הברית לעשות את כל הדרוש, לרבות באמצעים צבאיים, כדי לעצור את פרויקט הגרעין האיראני³.

אין כל חידוש בטענה הבסיסית שמשטרים ומדינות בכלל וגם בעולם הערבי פועלים בעיקר כדי לקדם את האינטרסים שלהם. השאלה בהקשר של היחסים עם ישראל היא אחרת וכפולה: ראשית, באיזו מידה המשטרים הערביים יכולים לפעול לקידום האינטרסים שלהם במצב הקיים של הסכסוך הישראלי-ערבי; ושנית, האם הם יכולים לשתף פעולה עם ישראל במצב זה גם כאשר יש להם אינטרסים משותפים אתה.

התנהגות הממשלות הערביות בשנים האחרונות הצביעה על כך, שהקיפאון בתהליך המדיני עם ישראל והעיוותים האלימים בהם הייתה מעורבת הציבו אילוצים כבדים עליהן: הן התקשו לפעול נגד ציר ההתנגדות כפי שהאינטרס שלהן הכתיב, משום שפעולה כזאת אינה פופולארית בציבור שלהן, האוהד את גורמי ההתנגדות בשל יכולתם לעמוד בפני ישראל ולהציב לה אתגרים שהיא מתקשה להתמודד עמם; והן התקשו לשתף פעולה עם ישראל באווירה זו.

התמודדותה של מצרים עם שלטון חמאס ברצועת עזה היא דוגמה טובה לקשיים אלה. משטר מובארכ אמנם ראה בחמאס אויב המאיים עליו, בשל היותו ענף של

"האחים המוסלמים", אבל התקשה לנהל מדיניות אפקטיבית כלפיו ולשתף פעולה עם ישראל, וזאת בשל דעת הקהל שלא אהדה מדיניות כזאת. גם כאשר הוא ניהל מדיניות שנתפסה כשיתוף פעולה לכאורה עם ישראל, בעיניו של מובארכ היא נועדה לשרת את האינטרס המצרי, המנוגד לאינטרס הישראלי. כך, שיתוף הפעולה לכאורה בניהול ה"מצור" על רצועת עזה לא נבע מרצון לשתף פעולה עם ישראל, אלא במידה רבה דווקא מחשד עמוק בכוונותיה ומהערכה שמטרתה היא לדחוף את הרצועה לזרועותיה של מצרים. בתפיסתו של מובארכ, מהלך כזה היה מנוגד לאינטרס של מצרים, וסגירת המעבר מרצועת עזה אליה נועדה בעצם למנוע אותו. מטרה זו גם הצדיקה התעלמות מדעת הקהל.

האווירה ברחוב הערבי הקשתה גם על היחסים הבילטרליים הבסיסיים בין ישראל למדינות הערביות, עמן יש לה יחסי שלום פורמאליים, וגם על היחסים עם אותן מדינות שעמן קיימה קשרים לא פורמאליים. ביטוי חריף לכך היה בהדרדרות יחסי ישראל עם ירדן, שהפכו לקשים וטעונים בביטויים עוינים, ועם מצרים, שעמה השלום "הקר" לא התחמם.

משמעויות "האביב הערבי"

"האביב הערבי" העלה את הבעייתיות של מערכת היחסים של ישראל עם העולם הערבי על פני השטח, משום שהוא הקטין את הפער שבין עמדות המשטרים הערביים ובין עמדות הרחוב הערבי.

בישראל נשמעה טענה שההתעוררות ברחוב הערבי, המאיימת על המשטרים הקיימים בארצות ערב, אינה קשורה לסכסוך הישראלי-ערבי ונובעת מבעיות פנימיות של המשטרים והחברות הערביות. למרות שטענה זאת נכונה בעיקרה, היא מתעלמת מאופיין של המחאות בעולם הערבי. הטענה הבסיסית של המוחים היא נגד אופיים האוטוריטארי של המשטרים ועל כך שלא התחשבו בציבור ושירתו אינטרסים של אליטות מושחתות קטנות. ואכן, לציבור הרחב לא הייתה נגישות לממשלות ויכולת להשפיע על החלטותיהן בנושאים החשובים לו, אם זו שאלת העברת השלטון (למשל, הכוונה להורשת השלטון במצרים לגמאל מובארכ), סוגיות חברתיות-כלכליות וחלוקת משאבים, או מדיניות החוץ, ובכלל זה היחס לישראל.

הממשלות החדשות בעולם הערבי ייבחנו לפי התחשבותן בדעת הקהל בסוגיות אלו. דעת הקהל הערבית הפכה לעוינת ביותר לישראל מאז קריסת התהליך המדיני, ולאחר שנים של חשיפת הרחוב הערבי לתמונות הזוועה של האנתפאדה השנייה,

המלחמה בלבנון והלחימה בעזה, וכן להסתה חריפה באמצעי התקשורת הערביים. לאור התמונות של ההפגנות נגד ישראל, שנערכו במדינות ערב סביב אירועי יום הנכבה ב-15 במאי 2011, קשה יהיה להמשיך ולטעון את הטענה שאין קשר בין מחאות הציבור במדינות ערב ובין הסכסוך הערבי-ישראלי. הרי המפגינים נגד ישראל, שנראו על מסכי הטלוויזיה, באו מתוך אותו ציבור של מפגיני ההתעוררות הערבית.

בשלב מוקדם זה עדיין לא ברור אילו משטרים יעמדו על כנם כאשר האבק ישקע, וגם לא ברור מי יחליף את המשטרים שנפלו. תרחישים שונים יכולים להתממש, החל מהשתלטות של גורמים אסלאמיים במדינות כמו מצרים וסוריה, דרך ממשלות חלשות ולא יציבות של מפלגות חילוניות פופוליסטיות, וגמור במשטרים צבאיים בעלי מידת השפעה ומעורבות שונה של הצבא בענייני המדינה. למרות זאת אפשר לומר כמעט בוודאות, שכל הממשלות החדשות תהיינה קשובות יותר משהיו בעבר לרחשי הלב של הציבור. זאת המסקנה הברורה שהן יסיקו מאופי המחאה הציבורית והאיום הנשקף ממנה ליציבות השלטון. כמו כן סביר להניח שבמקרים בהם משטרים קיימים ישרדו את הסערה – למשל אם משטר בשאר אל-אסד בסוריה יוותר על כנו – הם יגיעו לאותה מסקנה. התחום שבו קל יהיה להם ליישם את הלקח הזה הוא בניהול מדיניות אנטי ישראלית.

מקרה המבחן המצרי

מצרים מהווה מקרה מבחן מעניין, משום שאפשר כבר להבחין בהתרחשותם של תהליכים אלה בה. בשלב זה, מצרים נמצאת תחת שלטון הצבא, שאמור להעביר את השלטון לרשויות האזרחיות לאחר קיומן של בחירות לפרלמנט בשלהי 2011, ולנשיאות – מאוחר יותר. קשה להעריך לאן יוביל תהליך זה; לא ברור מה תהיינה תוצאות הבחירות לפרלמנט ולנשיאות ומה יהיה אופי הממשלה שתקום לאחר מכן. שאלה מרכזית בהקשר זה היא מה יהיה כוחם של "האחים המוסלמים" לעומת המפלגות החילוניות. כל אלו הן שאלות תלויות ועומדות, אולם לעומתן, אפשר כבר לראות את הרוח הנושבת באשר לישראל. ראש הממשלה האזרחית הממונה הזמנית, הפועלת תחת שלטון הצבא, וכן שר החוץ ושרים אחרים, כבר השמיעו הצהרות אנטי ישראליות והבטחות לנקיטת מדיניות נוקשה יותר כלפי ישראל, במיוחד סביב הדיון הציבורי על עסקת הגז אתה. במסגרת זאת הורה ראש הממשלה החדש על בחינה נוספת של העסקה; שר הכלכלה המצרי אמר שמצרים אמנם מחויבת להסכם השלום

עם ישראל, אך לא חייבת למכור לה גז; וסגן ראש הממשלה האשים את ישראל בהתקפות על מצרים ובמניפולציות נגדה.

התבטאויות שונות של אלה שהציגו עצמם כמועמדים לתפקיד נשיא מצרים מצביעות גם הן על כוונה לנהל מדיניות נוקשה יותר כלפי ישראל. עמרו מוסא, מזכ"ל הליגה הערבית, שנחשב כמועמד בעל הסיכויים הגדולים ביותר להיבחר לנשיא, אמר בראיון לוושינגטון פוסט, כשנשאל על הגרעין האיראני: "נושא הגרעין במזרח התיכון משמעו ישראל ואחר כך איראן. למצרים יש הרבה להרוויח מיחסים עם איראן".⁴ בראיונות אחרים טען מוסא שמובארכ שגה בהחלטתו לשתף פעולה עם ישראל ולהטיל סגר על רצועת עזה וסיפר שבתקופת כהונתו כשר החוץ היו לו חילוקי דעות אתו באשר ליחס לישראל, והוא עצמו חשב שצריך לנקוט צעדים נחרצים יותר נגדה.⁵ מועמד אחר לנשיאות, איימן נור,⁶ מנהיג האופוזיציה הדמוקרטית-ליברלית, אמר שפג תוקפו של הסכם קמפ דייוויד, משום שמדובר בהסכם ישן ועתה יש לשפר את תנאיו באופן שיתאים לאינטרסים של מצרים. המועמד השלישי, מוחמד אל-בראדעי, צוטט כאומר שאם ישראל תתקוף את רצועת עזה, מצרים תכריז מלחמה נגד "השלטון הציוני".⁷ נראה שההערכות, לפיהן המשטרים החדשים שיקומו, וגם הישנים שישרדו, יתמקדו בבעיות הפנים של ארצותיהם ופחות במדיניות חוץ, אינן מבוססות דיין. קשה להניח שאישים כמו עמרו מוסא או מוחמד אל-בראדעי, עם הרקע העשיר שלהם במדיניות חוץ, יימנעו מלהתמקד בנושאי חוץ. ההיפך נראה סביר יותר. כך, למשל, סביר להניח שאם עמרו מוסא ייבחר לנשיא, הוא יקדיש, למשל, תשומת לב רבה לוועידה בנושא פירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית, המתוכננת לשנת 2012, ולא יירתע מעימותים עם ישראל בסוגיה זאת. אפשר גם להניח שממשלות ערביות שיתקשו להתמודד עם בעיות פנים, ובעיקר עם הכלכלה הרעועה שלהן, יעדיפו לצבור נקודות מול דעת הקהל בארצן על ידי הישגים מדיניים בזירת החוץ.

פגיעה אפשרית בהסכמי השלום – השלכות

יכולות להיות כמובן רמות שונות של מדיניות אנטי ישראלית. מבחינתה של מדינת ישראל, השאלה המרכזית היא האם ייפגע הסכם השלום עם מצרים. בינתיים, רוב הגורמים במצרים, לרבות אלה המתכוונים להתמודד בבחירות הקרובות, הבהירו שיש בכוונתם לקיים את ההסכם, אולם ההתבטאויות שחלקם משמיעים מפעם לפעם מצביעות על כך שלפחות הם חושבים שהצהרות נגד הסכם השלום יכולות לשרת את מערכת הבחירות שלהם. לכך נוספים נתונים סותרים מסקרי דעת קהל

שונים המגבירים את אי הוודאות. סקר של מכון PEW, מאפריל 2011, קבע שרוב של 54 אחוזים מהציבור המצרי תומך בביטול הסכם השלום.⁸ לעומתו, סקר של IPI ממארכ 2011, מצא שרוב הבוחרים המצריים (63 אחוזים) יעדיפו להצביע בעד מפלגה שתשמור על הסכם השלום עם ישראל, ורק מיעוט (37 אחוזים) יעדיפו מפלגה שתבטיח לבטל אותו.⁹

עד כה, מאזן ההתבטאויות של הגורמים השונים במערכת הפוליטית המתגבשת במצרים מצביע על כך שהסבירות שמצרים תחליט לפגוע באופן מהותי בהסכם השלום עם ישראל היא נמוכה. עם זאת, השינויים במצרים כבר העלו את הסוגיה על סדר היום, ובכלל זה כנושא לשיח ציבורי בישראל. הסיבה לכך היא, שאם ייפגע הסכם השלום עם מצרים, ובתרחישים מסוימים אולי גם הסכם השלום עם ירדן, תהיינה לכך משמעותות אסטרטגיות מרחיקות לכת לישראל. חתימת הסכם השלום עם מצרים ב-1979 הוציאה אותה ממעגל המדינות העשויות להשתתף במלחמה עם ישראל. שינוי זה הקטין במידה רבה את ההסתברות שקואליציה של מדינות ערביות תיזום מלחמה כזאת, והפך את התרחיש של מלחמה בשתי חזיתות לכזה שאין צורך להתייחס אליו כבעל סיכוי ממשי להתרחש. ההיערכות האסטרטגית של ישראל, סדר הכוחות ותוכניות המלחמה שלה נבנו על בסיס הנחה זו. הדבר אפשר למקד את ההכנות הצבאיות בחזיתות האחרות ולחסוך במשאבים. אם ישראל תגיע למסקנה שהתרחיש של מלחמה כלל ערבית נגדה יחזור להיות ממשי, היא תצטרך לשנות באופן דרמטי את היערכותה האסטרטגית.

ישראל הייתה יכולה להרשות לעצמה להיבנות על ההנחה של מלחמה בחזית אחת בלבד, על בסיס הערכה כי גם אם יחול שינוי אסטרטגי במצרים ו/או בירדן, יידרש זמן רב יחסית עד שהוא יתורגם לאיומים עליה. זאת, משום שגם הצד השני צריך לשנות את היערכותו האסטרטגית. עם זאת, גם השינוי בהיערכות האסטרטגית של ישראל דורש זמן לא מועט, בשל הצורך להקים עוצבות חדשות ולאמנן, להצטייד במלאי נשק וחימוש ולשנות תוכניות מלחמה. המשמעות הנובעת מכך היא שיש חשיבות רבה למועד איתורו של השינוי האסטרטגי בצד הערבי.

הכאוס הנוכחי בעולם הערבי מעמיד את ישראל בפני בעיה קשה של בחירת דרך פעולה בתנאים של אי-ודאות. להכנות צבאיות יש לפעמים תכונה של נבואה המגשימה את עצמה, משום שהצד השני עלול לפרשן כמצביעות על כוונות תוקפניות. אם ישראל תתחיל מוקדם מידי בהכנות לאפשרות של התערעור הסכם השלום עם מצרים, היא תיחשף לסכנה הזאת; אם היא תתחיל בכך מאוחר מדי וההסכם אכן יתערער, היא לא תהיה מוכנה לשינוי בעוד מועד.

לקריסת הסכם השלום עם ירדן יכולות להיות משמעויות אסטרטגיות שגם הן קשות, וזאת בשל מיקומה של ירדן מול הבטן הרכה של ישראל והעדר חיץ גיאוגרפי ביניהן, שימלא את התפקיד של חצי האי סיני מול מצרים. עם זאת יש לציין, כי המשטר הירדני שמר עד כה על יציבותו. הצטרפותו האפשרית לארגון מדינות המפרץ (GCC) תורמת גם היא ליציבות זאת וליכולתו לעבור את "האביב הערבי" בשלום.

השפעת השינויים על התהליך המדיני

שאלה נוספת היא מה תהיה ההשפעה של שינוי אפשרי בעמדות של המשטרים החדשים ושל המשטרים הישנים הנאבקים על קיומם על היחס שלהם להמשך התהליך המדיני. התמונה הנוכחית מצביעה על האפשרות שהמשטרים החדשים בעולם הערבי ימשיכו לתמוך בתהליך המדיני ובביטוייה של תמיכה זו ביוזמת השלום הערבית, אולם יגלו גישה אסרטיבית יותר מול מה שנתפס על ידם כגישתה הסרבנית של ישראל. הם גם יסרבו לקבל את הגישה הדיכוטומית המחלקת את השחקנים הפלסטינים בין "הטובים" – אלה שסביב פת"ח ומחמוד עבאס – ובין "הרעים" – האסלאמיסטים. סביר להניח שהם יאמצו מדיניות דומה לזו של טורקיה, השואפת לשתף בתהליך את כל הצדדים.

ביטוי ראשון לכך הוא הצלחתה של מצרים לתווך הסכם פיוס בין פת"ח לחמאס. משטר מובארכ ראה בחמאס אויב של מצרים; המשטר החדש, שמבחינתו "האחים המוסלמים" במצרים הם תנועה פוליטית לגיטימית, רואה גם בחמאס שחקן פוליטי לגיטימי, שיש להתחשב בו באותה מידה שמתחשבים בהנהגה הנוכחית של אש"ף והרשות הפלסטינית. מסיבה זאת הבטיח המשטר החדש במצרים להפסיק את המצור על רצועת עזה.

אפשר להעריך שכתוצאה מהתפתחויות אלו יהיה קשה יותר לרתום גורמים בעולם הערבי לסייע לרסן ולהכיל גורמים פלסטיניים ואחרים, שבראייה הישראלית מחבלים בתהליך המדיני, וכן יהיה קשה לגייסם להפעיל לחץ על ההנהגה הפלסטינית הרשמית לנקוט צעדים, שלדעת ישראל יכולים לסייע למשא ומתן. יעדים אלה לא היו קלים להשגה גם לפני "האביב הערבי", אבל היו לעתים אפשריים, למשל בסוגיית המדיניות מול חמאס ברצועת עזה; עתה, לנוכח התהפוכות בעולם הערבי, צפוי שהיתכנותם תפחת במידה ניכרת.

קשה לדעת מה תהיה השפעת האירועים בעולם הערבי בכלל, ובסוריה בפרט, על הערוץ הישראלי-סורי. בישראל כבר מנופפים המתנגדים למשא ומתן ולהסכם עם

סוריה בטענה שההתפתחויות שם צריכות להניא את ישראל מכניסה למשא ומתן כזה, ובוודאי מהגעה להסכם עם סוריה, משום שבן-השיח שלה שם עשוי להיעלם מהזירה. מנגד, התומכים במשא ומתן עם סוריה – אלה שקולם נשמע פחות – טוענים שאם היה לישראל הסכם עם סוריה, יכולתה להתמודד עם כל התפתחות אפשרית בה הייתה משתפרת מאד.

השאלות המרכזיות בהקשר זה הן: מה תהיה ההשפעה של ההתרחשויות על המשטר בסוריה; ואם משטר הבעת' שם ישרוד – אפשרות לא מבוטלת נוכח תמונת המצב הנוכחית – האם הן יקטינו את המוטיבציה של בשאר אל-אסד להיכנס למשא ומתן עם ישראל, יחזקו אותה או שלא ישפיעו לכאן או לכאן? נראה כי הדבר תלוי במידה רבה בהערכתו של נשיא סוריה את ההשפעה האפשרית של הידברות עם ישראל על יציבות משטרו. אם יעריך שהציבור הסורי ברובו תומך במשא ומתן שיביא להחזרת רמת הגולן לריבונות סורית, סביר להניח שיחליט שכדאי לו לדבוק במדיניותו החותרת למשא ומתן כזה, ואולי אף לחזקה; אם יעריך שדעת הקהל העוינת לישראל אינה תומכת במהלך כזה, יש סבירות גבוהה לכך שהוא יעדיף לוותר עליו. רמז לראייה של אסד אפשר למצוא בראיון שנתן לעיתון **וול סטריט ג'ורנל** ב-31 בינואר 2011, עוד לפני התפרצות המחאות בסוריה. בראיון זה, שזכה לפרסום רב, הוא אמר שמשטרו אינו נמצא תחת איום, משום שהוא נהנה מתמיכת הציבור בשל התנגדותו לישראל.¹⁰ ההתנהגות של המשטר הסורי סביב הניסיונות של פליטים פלסטיניים לצעוד לעבר הגבול ברמת הגולן ביום הנכבה וביום הנכסה (התבוסה של 1967), נותנת חיזוק להערכה, שחיכוך מסוים עם ישראל נתפס בעיניו של המשטר הסורי כמשרת אותו ותורם ליציבותו.

למשקיפים מרחוק קשה לדעת בוודאות מהי דעת הקהל בחברה סגורה כמו החברה הסורית, וכיצד היא תפעל בעניין המשא ומתן עם ישראל. אך ללא קשר לאי-ודאות זו, גם אם לשני הצדדים יהיה עניין בסיסי לחדש את המשא ומתן ביניהם, הדבר אינו נראה אפשרי בטווח הזמן הקרוב, טרם התייצבות המצב בסוריה. אם ישתנה המשטר שם, יהיה קשה עוד יותר להעריך מה תהיה מדיניותו של המשטר החדש כלפי משא ומתן עם ישראל, במיוחד כאשר לא ברור מה יהיה חלקם של "האחים המוסלמים" במשטר כזה.

בלבנון, לעומת זאת, אין כל חדש במה שנוגע ליחסים עם ישראל. התחזיות לפיהן יצליחו חיבאללה ובעלי בריתו לכוון בקלות ממשלה חדשה פרו-סורית בשליטת הארגון לאחר הפלת ממשלת חרירי, לא התממשו: הם התקשו בהרכבת הממשלה, שהוקמה רק לאחר חודשים רבים, והיחלשותה של סוריה בעקבות גלי המחאות נגד המשטר לא

הקלה עליהם. משמעות הדבר היא שמערכת היחסים בין ישראל ללבנון לא השתנתה בעקבות האירועים האחרונים, לא לטובה ולא לרעה. נראה כי לשני הצדדים יש עדיין אינטרס לשמור על השקט בגבול ביניהם בעיקר משיקולים של הרתעה הדדית.

סיכום

הקלפים במזרח התיכון נטרפים מחדש. המזרח התיכון המתגבש למול עינינו יהיה מורכב הרבה יותר מאשר בעבר, ואי אפשר יהיה עוד לסווג את השחקנים הערביים לפי שיטת הסיווג הקיימת – כאלה המשתייכים לציר התומך באיראן וכאלה המשתייכים לציר המדינות המתונות המתנגד לה. ממשלות ערביות רבות יותר ינהלו מדיניות עצמאית, כשהן קשובות פחות מבעבר לארצות הברית ולמדינות המערב בכלל, ועל אחת כמה וכמה לצרכיה של ישראל, ויגלו אוזן קשבת יותר לדעת הקהל שלהן. מצב זה אינו מנבא טובות ליחסים בין ישראל לעולם הערבי, במיוחד במציאות של תהליך מדיני "תקוע" ומשבר אפשרי סביב העלאת העניין הפלסטיני באו"ם בספטמבר 2011. עם זאת, מצב חדש זה מציב אמנם בעיות רבות בפני ישראל אך גם יוצר לה הזדמנויות חדשות. ישראל תוכל לסייע למשטרים באזור, הטרודים בנושאי פנים, להסיר מסדר היום את סוגיית הסכסוך עם ישראל והשאלה הפלסטינית אם תפעל בנחישות להחייאת התהליך המדיני. כך תוכל לתמרן בין השחקנים השונים, תוך ניצול טשטוש הגבולות בין "ציר ההתרסה" ו"ציר המדינות המתונות", ולפתוח פתח לשיפור היחסים בינה לבין מדינות באזור המעוניינות עקרונית בכך. הנסיבות החדשות מחייבות את מדינת ישראל לגבש מדיניות מתוחכמת יותר, המתחשבת במורכבותו ובמסובכותו של המצב החדש ההולך ומתהווה במזרח התיכון.

הערות

- 1 עוזי ארד, גדעון ביגר ורחל מכטיגר, **הסדרי חילופי שטחים כמכשיר בפתרון סכסוכים טריטוריאליים בין ישראל לשכנותיה**, נייר עבודה במסגרת כנס הרצליה השמיני, 2008, http://www.herzliyaconference.org/_Uploads/2824GidonBigerUziArad.pdf
- 2 אלוף בן, "הדרך השלישית", **הארץ**, 26 בפברואר 2009.
- 3 עמית כהן, "התיק האיראני – האם כבר מאוחר מדי?", **NRG**, 2 באוקטובר 2010, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/184/606.html>; ערב, **זמן איראן**, מס' 21, אוניברסיטת תל אביב, המרכז ללימודים איראניים, 16 בינואר 2011.
- 4 Lally Weimouth, "Amr Moussa's Vision for Egypt", *Washington Post*, May 10, 2011, http://www.washingtonpost.com/opinions/amr-moussas-vision-for-egypt/2011/05/09/AF36AxbG_story.html

- Matt Bradley, "Egypt Front-Rubber Seeks Reset with Israel", *Wall Street Journal*, May 6, 2011, <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703992704576305423166596598.html> 5
- Oren Kessler, "Egyptian Opposition Figure: Rethink Camp David Accords", *Jerusalem Post*, February 14, 2011, <http://www.jpost.com/MiddleEast/Article.aspx?ID=208085&R=R1> 6
- "El Baradei: We'll Fight Back if Israel Attacks Gaza", Ynet, April 4, 2011, <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4051939,00.html> 7
- <http://pewglobal.org/2011/04/25/egyptians-embrace-revolt-leaders-religious-parties-and-military-as-well/> 8
- <http://www.ipinst.org/events/podcasts/226-ipi-polls-new-mood-in-egypt-html?tmpl=component&print=1> 9
- <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703833204576114712441122894.html> 10

הזירה הישראלית-פלסטינית - באין דיאלוג

ענת קורץ

ממשלת ישראל והרשות הפלסטינית אימצו מדיניות עוקפת דיאלוג מדיני ישיר. הרשות התרכזה בבניית תשתית מוסדית וכלכלית למדינה ובגיוס תמיכה בינלאומית בהכרה בה, במעין בתנועת מלקחיים הסוגרת על ישראל. התמיכה המתרחבת בעצמאות פלסטינית שחררה את הרשות מכורח מיידי להגמיש את עמדותיה לגבי תנאי הסף לדיאלוג ולמתארו של הסכם, והקיפאון המדיני הממושך אפשר לה לנסות ולהסדיר את יחסיה עם חמאס, בלי חשש מנזק תדמיתי ניכר. ממשלת ישראל מצדה התמקדה במאמץ לבלום את תנופתה הדיפלומטית של הרשות הפלסטינית. במקביל, הקפידה ישראל על המשך שיתוף הפעולה הביטחוני עם הרשות ותמכה בפרויקט הפיתוח הכלכלי המתנהל בגדה המערבית. אולם מדיניות זו לא ריככה את הביקורת נגד ישראל, המואשמת בהצבת מכשולים בפני החייאת הדיאלוג, ולא שיככה את הלחץ הבינלאומי המופעל עליה לאפשר את חידושו. האיום בבידודה של ישראל בזירה הבינלאומית נעשה כה מוחשי, עד כי ספק אם ישראל תוכל להדפו ללא נקיטת מהלכים שישנו מהותית את המציאות המדינית-טריטוריאלית בזירת הסכסוך.

החזית הדיפלומטית

ניסיון נוסף להחיות את התהליך המדיני הישראלי-פלסטיני נעשה על ידי הממשל האמריקאי בספטמבר 2010, אך השיחות בין ישראל לרשות הפלסטינית עלו על שרטון מייד בראשיתן. ראש הממשלה בנימין נתניהו ונשיא הרשות מחמוד עבאס שבו לשולחן הדיונים במטרה אחת זהה - שאיפה להמחיש לארצות הברית וליתר הגורמים הבינלאומיים המעורבים במאמץ לחולל פריצת דרך מדינית את אחריותו של הצד השני למבוי הסתום. ואכן, המפגשים המעטים שהתקיימו בין שני הצדדים במסגרת הדיאלוג המאולץ ביטאו חוסר הסכמה הן לגבי סדר היום של השיחות והן

לגבי תכליתן. הרשות, בגיבוי הממשל האמריקאי, דרשה למקד את השיחות בשאלת הגבולות, וכן תבעה להתחיל את הדיונים מאותו שלב שאליו הגיעו השיחות שהתקיימו בינה לבין ממשלת אהוד אולמרט. ממשלת נתניהו התנגדה לכך ודרשה למקד את הדיונים בממד הביטחוני של היחסים. בנוסף לכך, הרשות דבקה בדרישתה להקפאה מוחלטת של הבנייה הישראלית בהתנחלויות בגדה המערבית. המחלוקת בסוגיית מפתח זו, שמנעה מאז מאי 2010 את האפשרות לחדש דו־שיח ישיר בין הצדדים, סיכלה גם את ניסיונו הנוסף של הממשל האמריקאי לחדש את ההידברות ביניהם. בישראל רווחת הערכה כי הבנייה נמשכת בהתנחלויות שעל פי מתווה ראלי של הסדר יישארו בתחומה, וכי מדינת ישראל לא תסכים להסדר שתנאי להשגתו יהיה פינוי גורף של גושי ההתנחלויות. הנחה זאת הייתה ביסוד רעיון חילופי השטחים, ששולב ביוזמות שונות שעלו על סדר היום במהלך השנים. בראיית הרשות הפלסטינית, לעומת זאת, לשאלת היקפם ופיזורם של היישובים הישראליים בגדה המערבית נקשרים סלעי המחלוקת העקרוניים בינה לבין ישראל: גבולותיה של המדינה הפלסטינית, התחום שאליו ישובו פליטים פלסטינים, עתיד ירושלים והסדרי ביטחון על קו הגבול העתידי ומעבר לו.

הדיון בשאלת ההתנחלויות לבש למעשה אופי של מלכוד: הקפאת הבנייה בהתנחלויות על ידי ישראל מצד אחד, ונסירת הרשות מדרישתה להקפאה מוחלטת מצד שני, אינן אמורות להיות חלק מהסכם, אלא צעדים שעל הצדדים לנקוט כדי לאפשר שיבה לשולחן הדיונים. זהו מעגל סגור: ממשלת ישראל והרשות הפלסטינית יהיו מטרה לביקורת פוליטית וציבורית גואה, אם ישקלו הגמשת עמדות בנושא זה ללא תמורה מדינית וערביות ביטחונית מוצקות; ללא משא ומתן, ובעקבותיו גיבוש הסכם כולל, לא ניתן יהיה להבטיח תמורה וערביות אלו.

ממשלת ישראל לא שללה מכל וכל את רעיון הקפאת ההתנחלויות, ואף הביעה נכונות לשקול הקפאה נוספת על זו שאפשרה את תחילת השיחות במסגרת הדיאלוג העקיף, אם כי שוב לתקופה מוגבלת ובתמורה לפיצוי ביטחוני אמריקאי ניכר.¹ יתרה מזו, ישראל העלתה דרישה, שעד אז הוצגה כתנאי לסיכום הסדר: בתמורה להקפאה זמנית נתבעה הרשות הפלסטינית להכיר בישראל כמדינה יהודית.² הרשות נדרשה, אפוא, למלא תנאי שיאפשר לישראל להיענות לדרישה אמריקאית, וזאת כשברור שהקפאה זמנית לא תשיב את הרשות לשולחן הדיונים. ואמנם, כשהתחוויר לממשל האמריקאי שגם הקפאה זמנית לא תחיה את השיחות, הוא נטש את המאמץ לשכנע את ממשלת ישראל לעצור את הבנייה – בחזקת הודאה בכישלון המשא ומתן על חידושו של המשא ומתן.

לנוכח המבוי הסתום, הובילה הרשות הפלסטינית מסע לגיוס תמיכה בהכרה במדינה פלסטינית בגבולות 1967, רעיון שבכוונתה להעלות – בעצמה או באמצעות שליח – להצבעה בעצרת האו"ם. המערכה הדיפלומטית המתוזמרת היטב צברה תנופה לקראת כינוס העצרת בספטמבר 2011. המהלך נועד לדרבן את ישראל, ובה בעת את הממשל האמריקאי ללחוץ על ישראל לרכך את עמדותיה לגבי מתארו של הסדר.³ כן שיקף המהלך ציפייה, שהעצרת הכללית של האו"ם תנהג בסוגיית ההגדרה העצמית הפלסטינית על פי הנורמות וההיגיון הפוליטי שהנחו אותה בהחלטתה בנובמבר 1947 על הקמת מדינת ישראל. גישה זו בוטאה מפורשות (אמנם לצד התכחשות בוטה לדחייה הערבית את תכנית החלוקה מ-1947) במאמר שפרסם נשיא הרשות הפלסטינית מחמוד עבאס, במאי 2011, כמענה מראש להצהרות מדיניות מתוכננות של הנשיא ברק אובמה וראש הממשלה נתניהו.⁴

המערכה הדיפלומטית הפלסטינית זכתה להישגים מרשימים. רשימת המדינות בדרום אמריקה שהכירו במדינה פלסטינית הלכה והתארכה. גם באירופה ניכרה התעניינות בגישה האומרת שהכרה בינלאומית במדינה פלסטינית תשיב את ישראל והרשות לחדר הדיונים, ובמספר בירות ביבשת אף הוענק מעמד דיפלומטי לנציגותה של הרשות.⁵ תמיכתן של מדינות ערב בהצעת ההחלטה המתוכננת בעצרת האו"ם מובטחת ומובנת מאליה, ומצרים אף לחצה על חמאס ופת"ח להיערך לכינונה של ממשלה משותפת, כדי שאפשר יהיה להציג בפני העצרת חזית פלסטינית מאוחדת.

נראה שמה שהחל כמהלך שנועד להשיב את ישראל לשולחן הדיונים נעשה עם הזמן קו מדיני מנחה, בעל יתרונות ברורים. גילויי התמיכה בעצמאות פלסטינית העניקו לרשות ולתומכיה תחושת עשייה וגם פיצוי, ולו סמלי מעיקרו וזמני בלבד, בעבור היעדר התקדמות מוחשית לקראת סיום השליטה הישראלית בגדה המערבית.⁶ הכרה בינלאומית במדינה פלסטינית בקווי 1967 גם תסייע לרשות, אם אכן תאמץ אותה כבסיס למשא ומתן, להתמודד עם מחאת האופוזיציה הפלסטינית נגד הנכונות לוותר על חלק מפלסטין המנדטורית.

הישג נוסף שנוקף לזכות התנופה הדיפלומטית של הרשות היה החרפת המתח בין ממשלת ישראל לממשל האמריקאי על רקע התכונה לקראת ההצבעה בעצרת האו"ם. הממשל חתר לסכל אפשרות שהכרת האו"ם במדינה פלסטינית, גם אם לא תייתר משא ומתן ישראל-פלסטיני, תחליש את אחיזתו במושכות התהליך המדיני. את הווטו שהטילה ארצות הברית על הצעת החלטה במועצת הביטחון בפברואר 2011 בגנות הבנייה הישראלית בהתנחלויות יש לראות לא כאישור להמשך הבנייה, אלא כביטוי מובהק לדבקותה בדיאלוג ישיר בין הצדדים. הווטו האמריקאי מנע מההתנגדות

האירופית העקבית למפעל ההתנחלות הישראלי לבוא לידי ביטוי רשמי ומחייב. כן סיכל הממשל כוונה של שלוש חברות מובילות באיחוד האירופי – גרמניה, צרפת ובריטניה – להעלות לדיון בקוורטט הצעת הסדר מטעמן ולהתארגן להכרה מתואמת בעצמאות פלסטינית.⁷ למען הסר ספק, הנשיא אובמה הדגיש, בנאום שנשא ב־19 במאי 2011 והוקדש למדיניות האמריקאית במזרח התיכון לנוכח התהפוכות באזור, את התנגדות הממשל לתהליך מדיני ישראלי-פלסטיני בחסות האו"ם. כן חזר הנשיא על העמדה האמריקאית המסורתית, כי כל הסדר חייב להעניק לישראל ולמדינה הפלסטינית גבולות מוכרים ובטוחים ולהיות תוצאה של משא ומתן שיתבסס על קווי 1967, תוך חילופי שטחים בהסכמה.⁸

כוונת הממשל להטיל ווטו על הכרה בעצמאות פלסטינית על ידי מועצת הביטחון הביאה את הרשות הפלסטינית לשקול הסתפקות בפנייה לעצרת האו"ם בבקשה לשדרג את מעמד המשקיף, שממנו היא נהנית, ולוותר על העלאת הצעה לקבלה כחברה מלאה באו"ם להצבעה במועצת הביטחון.⁹ וביתיים, חילוקי דעות בנושא ההכרה במדינה פלסטינית בין הממשל ובין יתר השותפים בקוורטט מנעו מן הפורום לגבש מתווה משותף לחידוש התהליך המדיני. עם זאת, הממשל עצמו נמנע מהצגת תוכנית קונקרטית לחידוש הדיאלוג, והוא צפוי להמשיך ולהימנע מלעשות כן כל עוד לא הובטחה פריצת דרך. הישג במזרח התיכון, ובפרט קידום הסדר ישראלי-פלסטיני, עשוי לסייע לאובמה במערכת הבחירות לתקופת כהונה שנייה. מנגד, צעד שאפתני שסיכויי ההצלחה שלו נמוכים יתוסף לרשימת הכשלים שייזקפו לחובתו.

פנייתה המתוכננת של הרשות הפלסטינית לאו"ם, ולא פחות מכך התנגדות הממשל האמריקאי לכוונה זו, דחקו את ממשלת ישראל לפינה, שממנה לא תיחלץ אלא באמצעות הצעת תוכנית שתסייע לארצות הברית להסיר מסדר היום את יוזמת ההצבעה בעצרת האו"ם, ולמצער לדחותה. כמענה לאתגר שיצרה המתקפה הדיפלומטית הפלסטינית, אשר זכתה בישראל לכינוי "האנתפאדה הרכה",¹⁰ חזר נתניהו והתבטא בזכות הדיאלוג הישיר, אולם דחה את ההצעה האמריקאית לשאת ולתת על בסיס קווי 1967. הוא אמנם הכריז בצורה מעורפלת כי ישראל תהיה נדיבה באשר לשטחה של המדינה הפלסטינית וכן הצהיר כי במסגרת הסדר יהיו התנחלויות שיישארו מחוץ לשטח ישראל, אך במקביל דבק בעמדה שירושלים תישאר מאוחדת, בהתנגדות לשיבת פליטים לישראל ובדרישה שבקעת הירדן תהיה גבולה הביטחוני המזרחי של מדינת ישראל.¹¹ בתגובה לדברי נתניהו הצהיר מחמוד עבאס כי משא ומתן הוא הדרך הטובה ביותר להקמת מדינה פלסטינית עצמאית, אך העקרונות שהציג ראש ממשלת ישראל אינם מאפשרים את חידושו.¹² וכך, שלא בטובתה ועל רקע חילוקי

דעות גלויים בינה לבין הממשל האמריקאי, הקלה ישראל על הרשות הפלסטינית את דרכה למושב חגיגי של עצרת האו"ם.

דחייה מצד הרשות את תנאי נתניהו הביאה גם להשעיית הצגתה של חלופה להסדר ביניים שנשקלה בממשלת ישראל. ידיעות בדבר כוונה להציע יוזמה ברוח זו רבו על רקע הזעזועים הפוליטיים ששטפו את המזרח התיכון,¹³ כאשר ישראל הפכה מטרה ללחץ בינלאומי גובר לתרום את חלקה להנמכת הפרופיל של הסכסוך הישראלי-פלסטיני. זאת למרות שהסוגיה לא הייתה בראש מעייניהם של ההמונים הערבים שיצאו לרחובות בקריאה לשינוי סדרי חברה ושלטון במדינותיהם. בכל מקרה, הדיווחים בדבר יוזמה ישראלית מתגבשת להסדר ביניים לא גרמו אופטימיות מיוחדת אצל הגורמים הבינלאומיים המעורבים במאמץ להחיות את הדיאלוג הישראלי-פלסטיני. מושג 'הסדר הביניים' התפרש בזירה הבינלאומית, ובפרט בזירה הפלסטינית, כביטוי לכוונה של ישראל ליצור מציאות ביטחונית ומדינית נוחה לה במסגרת המצב הקיים. בראיית הרשות הפלסטינית, הסדר ביניים שבמרכזו השלב השני של "מפת הדרכים לשלום במזרח התיכון", הוא נוסחה שעבר זמנה. טיעונים ברוח זו נסמכו על אי התאמה בין פעילותן של ישראל ושל הרשות ליישום השלב הראשון של "מפת הדרכים": בעוד שהרשות משתבחת בהישגי בנייתם של מוסדותיה ובייצוב הביטחון בגדה, ישראל עיכבה את מילוי חלקה שלה, שעיקרו הקפאת התנחלויות. ולמרבה האירוניה, נראה שהגורם הפלסטיני היחיד שיש סיכוי שלא ידחה על הסף הצעה להסדר ביניים הוא חמאס. ההיגיון של הסדר ביניים היה הרי ביסודה של הצעתו להפסקת אש ("הודנה") לעשר שנים, בתמורה לנסיגה ישראלית מלאה לגבולות 1967.

פערי העמדות בין ישראל ובין הרשות הפלסטינית וכן הסיכוי הקלוש לגשר עליהם בנסיבות הפוליטיות השוררות בזירה הישראלית ובזירה הפלסטינית כאחת, הביאו את ממשלת ישראל והממשל האמריקאי למצב שבו אין באמתחתם תוכנית מעשית להנעת התהליך המדיני. הרשות, לעומתן, גיבשה חלופה וכאמור העבירה את מוקד ההתרחשות המדינית בסוגיית הסכסוך לזירה הבינלאומית ובמקביל התמקדה בבניין תשתית למדינה. הישגיה בתחום זה הם שבנו את דימויה כבעלת יכולת לנהל מדינה מסודרת, ולכן כמועמדת ראויה להשתלבות בקהילת המדינות.

לקראת מדינה פלסטינית

דין וחשבון מטעם האו"ם, שהוצג באפריל 2011 במפגש המדינות התורמות לרשות הפלסטינית, העניק יתר תוקף לנתונים שהצטברו בשנים האחרונות בדבר תנופת

הפיתוח בזירה הפלסטינית, במיוחד בגדה המערבית.¹⁴ בדו"ח פורטו מגמות השיפור והצמיחה שניכרו בשטח שבשליטת הרשות בכל תחומי החיים – מערכות השלטון והמינהל הציבורי, המשפט, הביטחון, הפיננסים, הרפואה, החינוך והתשתיות. כן נזכרו בו חיוניות האחדות בין הגדה ורצועת עזה, והצורך בשילובה של הרצועה בפרויקט הפיתוח.

סוגיה נוספת שהודגשה בדו"ח האו"ם היא התלות המכרעת של פרויקט בניין המדינה בסיוע חיצוני. ואכן, התקדמותו המרשימה של הפרויקט, שהוכרז בקיץ 2009 על ידי ראש הממשלה הפלסטינית סלאם פיאד, לא הייתה מתאפשרת ללא תמיכה בינלאומית. גיבוי משמעותי במיוחד הוענק למגזרי הביטחון והכלכלה: ראורגניזציה מבנית ותפקודית בכוחות הביטחון של הרשות קודמה בליווי אמריקאי, מצרי, ירדני וישראלי, ולהערכת הבנק העולמי, הסיוע הכלכלי שמר פלסטינים רבים, בעיקר ברצועה, מעל קו העוני.¹⁵ השיפור המרשים בתפקודה של הרשות, ובפרט ניהולה האחראי את כספי הסיוע, הביאו את מחברי הדו"ח למסקנה כי היא ראויה להכרה כמדינה.

לתרומה הישראלית לכלכלה הפלסטינית יוחס בדו"ח הן תפקיד מסייע והן תפקיד מעכב – על פי הקשר אזורי ובהתאם לפרספקטיבת הניתוח, שאינה נעדרת הטיה פוליטית. הקלות בסגר הישראלי על רצועת עזה, שננקטו מאז קיץ 2010 עקב לחץ בינלאומי מאסיבי, הוערכו כגורם עיקרי לצמיחה שנרשמה באזור זה ב-2010 – כ-15 אחוזים. התפתחות זו הודגשה בדו"ח שהוגש על ידי ישראל עצמה למפגש המדינות התורמות.¹⁶ בסעיפי הדו"ח מטעם האו"ם שהוקדשו לכלכלת הגדה המערבית הודגש התיאום הכלכלי בין ישראל לרשות, אך במקביל נקבע כי השליטה הישראלית בגדה גרמה לכך שבאזור זה נרשמו (לפי נתוני הבנק העולמי) כ-7.6 אחוזי צמיחה בלבד ונמנע ניצולו של פוטנציאל פיתוח נוסף. תפקידה של התמיכה הישראלית בבניית התשתית בגדה נפקד מהדו"ח וכן מטיעונים של דוברי הרשות הפלסטינית בזכות היותה של הרשות כשירה להכרה כהנהגת מדינה. ממשמעותם של יחסי היום-יום בין ישראל לרשות, כסוג של הסדר ביניים, התעלמו הדוברים הפלסטינים כליל.

הפער בין שיעורי הצמיחה בגדה המערבית וברצועת עזה הוא רק היבט אחד, ולא דווקא המשמעותי ביותר, של הפילוג בזירה הפלסטינית. הפיצול הפוליטי בין הגדה שבשליטת הרשות לבין הרצועה שבשליטת חמאס העיב על הישגי הרשות, משום שהוא שיקף את גבולות שליטתה הטריטוריאלית והשפעתה הפוליטית. התמיכה בפת"ח וברשות הפלסטינית (הנסמכת על פת"ח) והתייעלותם של כוחות הביטחון של הרשות לא תורגמו לערעור שלטון חמאס ברצועה. הפיצול גם סיג מהותית את יכולתה של הרשות להתחייב להסדר כולל, וכל שכן לערוב ליישומו. מנגד, דיכוי פעיליו של חמאס

בגדה המערבית הותיר את הארגון תחום לגבולות הרצועה, כשהוא מוחרם פוליטית וכלכלית. במילים אחרות, כמו פת"ח, גם חמאס מיצה את פוטנציאל ההשפעה הביתית, שאליו היה יכול להגיע בתנאים של פיצול גיאוגרפי ופוליטי.

כמענה לאתגרים שהציב הפילוג בפני שני הארגונים, הן במישור הביתי והן במישור הבינלאומי, ביקשו הנהגותיהם לנסות ולהסדיר את היחסים ביניהם. במאי 2011 נחתם בקהיר הסכם עקרונות לתיאום מוסדי, סעיפי ההסכם כללו כוונה להקים ממשלת מומחים זמנית, להיערך במשותף לבחירות לנשיאות הרשות הפלסטינית ולמועצה המחוקקת ולבחון את מבנה אש"ף כדי לאפשר את שילוב חמאס בשורותיו. הסכם קהיר היה חוליה נוספת בשרשרת הניסיונות שנערכו במהלך השנים לשכך את היריבות בין שני המחנות. חלק מניסיונות אלה הביא לשיתוף פעולה, שבדיעבד התברר כפסק זמן לקראת התחדשות המאבק ביניהם. החתימה על הסכם זה סיכמה תקופה בת ארבע שנים של מאמצים, שנערכו בחסות מצרית, לאחות את הקרע הבין-תנועתי.

ניסיון של הנהגות פת"ח וחמאס להציג קבל עם ועולם ולו מראית עין של התקדמות לקראת אחדות לאומית, כפי שהתבטא בהסכם העקרונות, היה במידה רבה תוצאה של לחץ ציבורי. העובדה שטרונות נגד הרשות לא התבטאו בהפרות סדר המוניות, כמו אלה ששטפו מדינות שכנות, הייתה במידה רבה פועל יוצא של תנופת הפיתוח בגדה המערבית. אפילו הסערה התקשורתית והפוליטית, שהתעוררה בגדה עם פרסום מסמכים מהדיאלוג הישראלי-פלסטיני על ידי רשת הטלוויזיה אל-ג'זירה, שככה עד מהרה. גם ברצועת עזה לא התפתחה התקוממות, אם כי מסיבה שונה בתכלית: גילויי תמיכה במפגינים במצרים שהיו ברצועה דוכאו בנחישות על ידי כוחות הביטחון של חמאס, שמה יתפתחו למחאה נגד השלטון. עם זאת, בגדה וברצועה התקיימו עצרות בקריאה לעריכת בחירות ולסיום הפילוג. הקריאה לאחדות הוצגה גם כיעד לאומי בפני עצמו וגם כאמצעי לקדם את סיום הכיבוש הישראלי.

הקריאה לאחדות לאומית ולבחירות נשמעה על רקע קרב בלימה שמנהלת הרשות הפלסטינית נגד מאוכזבי התהליך המדיני ושולליו. הטענות נגדה התייחסו בעיקר לדרך ניהולה את הסכסוך עם חמאס ולתרומתו של התיאום הביטחוני עם ישראל להחרפת המתח הבין-תנועתי. ואמנם, הפעילות המתואמת עם ישראל, שנועדה בראש ובראשונה להצר את רגלי חמאס במישור הביטחוני, נוצלה על ידי הרשות גם לפגיעה בתשתית האזרחית של חמאס בגדה, ולפיכך נשאה אופי פוליטי מובהק. גם עקרונות הרפורמה במערכת המשפטית הפלסטינית נוסחו ויושמו באורח שהקל על הרשות את דיכוי התשתית הצבאית והפוליטית של חמאס.¹⁷ עוד נטען נגד הרשות, ובצדק, כי השקט

הביטחוני שהשתרר בגדה כתוצאה מהתייעלותם של כוחות הביטחון הפלסטיניים, וכן השיפור הכלכלי שהתאפשר עקב כך, הקלו על ישראל לשמור על שליטתה באזור. הנהגת חמאס מצדה העמידה את ביסוס שלטונה ותשתיתה הצבאית בראש סדר העדיפויות הארגוני ולא השכילה לנצל משאבים שברשותה לצמצום הנטל היום-יומי על תושבי הרצועה. בנוסף לכך, דבקותה בתכתיבים רעיוניים נוקשים, ובראשם הסירוב להכיר רשמית במדינת ישראל, וכן הירי הנמשך לעבר הנגב המערבי, העניקו לישראל הצדקות להמשך המצור על רצועת עזה. כך נעשה חמאס שותף לישראל באחריות לתחושת הסגר וחוסר התקווה הרווחת ברצועה. האהדה הציבורית נשללה מחמאס גם עקב מדיניות הדיכוי שנקטה נגד מתנגדים פוליטיים.¹⁸

בה בעת, חמאס היטיב לנצל את המתח הביטחוני השורר בגבול הרצועה לטובת ההתמודדות עם הרשות. הדינמיקה של גירוי-תגובה צבאיים בין ישראל לחמאס הסלימה בזמן המגעים שקדמו לגיבוש הסכם קהיר. הגברת עוצמתו ותדירותו של הירי מהרצועה לעבר ישראל נועדה, מבחינת חמאס, להעביר לישראל ולרשות כאחת מסר על אודות כוונתו לשמור על כוחה הצבאי בכל תנאי. הנהגת התנועה הלכה בעניין זה על חבל דק, אולם ההימור הצליח: ישראל נמנעה מתגובה צבאית נרחבת, שהייתה מחריפה את הביקורת הבינלאומית נגדה, ובהסכם ההבנות שנחתם בין חמאס לפת"ח לא נזכרה אפשרות לפרוק את כוחות חמאס מנשקם.

הרשות הפלסטינית העדיפה לדחות את הטיפול בנושא הטעון של המונופול על הנשק עד לאחר הבחירות לנשיאות ולמועצה המחוקקת, שקיומן נועד להוסיף נופך דמוקרטי לדימויה הבינלאומי לקראת ההצבעה באו"ם. בנוסף, נועדו הבחירות לתת מענה לטענות בדבר מעמדה החוקתי הרעוע של הרשות, לאחר שכהונת עבאס פקעה בראשית 2009 והמועצה המחוקקת חדלה לתפקד עם השתלטות חמאס על הרצועה בקיץ 2007. אלא שהפילוג בין הרשות לחמאס ובין הגדה המערבית לרצועת עזה מאיים לסכל את עריכת הבחירות ולשלול מהן תוקף ולגיטימיות, אם יערכו בלי שיתוף חמאס. הנהגת חמאס מצדה התנתה את השתתפותה בבחירות בחידוש הדיאלוג הבין-ארגוני. התניה זו ביטאה את חתירתה המתמדת להשתלב באש"ף ובהרשות, וכן את רצונה למנוע מהרשות להציג את ההכרה הבינלאומית בעצמאות הפלסטינית כהישג בלעדי שלה ושל פת"ח.

חילופי השלטון במצרים זימנו לחמאס מקור כוח נוסף. המועצה הצבאית העליונה, שהחליפה את שלטון מובארכ, ביקשה לצמצם את פוטנציאל ההתלקחות ברצועה באמצעות שיקום התשתית האזרחית בה ושילוב חמאס ברשות. יעדים אלה, לצד שאיפה לכוון נציגות פלסטינית מאוחדת לשיחות עם ישראל, הנחו אמנם גם את

מאמציו של משטר מובארכ לגבש הבנות בין פת"ח לחמאס. אולם בניגוד לו, וכביטוי לשינוי במדיניותה האזורית של מצרים, המועצה הצבאית הסתייגה משיתוף פעולה עם ישראל בהצרת רגלי חמאס וגילתה פתיחות כלפי התנועה.¹⁹ טיוטת ההסכם הבין-ארגוני, שנוסחה על ידי המודיעין המצרי עוד באוקטובר 2009, בימי שלטונו של מובארכ, הונחה שוב על שולחן הדיונים. טיוטה זו נחתמה אז על ידי פת"ח, בעוד שהנהגת חמאס נמנעה מלעשות כן עקב התנגדות איראנית וסורית ובמחאה על נסיגת מחמוד עבאס מהדרישה לדון בדו"ח גולדסטון במועצת זכויות האדם של האו"ם. כדי לדרבן את חמאס להגיע לטקס החתימה, הבטיחה מצרים סיוע כלכלי מוגבר לרצועה (מטעם קטר) והגנה מפני תקיפה ישראלית שם.²⁰ כן הסירה מצרים את הסגר על תנועת אנשים בגבולה עם הרצועה.

היענותה החיובית של הנהגת חמאס ליוזמה המצרית הייתה ביטוי לא רק לרצונה לחזק את מעמדה של התנועה בזירה הפלסטינית, אלא גם לכורח שראתה להבטיח הגנה אזורית לעצמה ולמאחזה שברצועה. על החלטתה של הנהגת חמאס בעניין זה השפיעו בין היתר גם התערעורות משטרו של בשאר אל-אסד בסוריה, שאימה לשלול ממנה את מאחזה שבדמשק, וכן גישושי ההתקרבות בין קהיר לטהרן, שיש בהם סכנה לצמצום התמיכה האיראנית בחמאס כתוצאה מהסכמה איראנית לדרישה מצרית לחדול ממעורבות ברצועה,

המבוי המדיני הסתום בין ישראל לרשות הפלסטינית היווה כשלעצמו רקע נוח להתקרבות בין שני המחנות, ואף מילא אצל הרשות תפקיד של זֶרֶז בכיוון זה. כישלונם של תהליך אנאפוליס ושל ניסיונות הידברות שנערכו לאחר מכן הכזיב את תקוות הרשות לצמצם את השפעת חמאס על ידי הצגת הישגים במשא ומתן. עקב כך החליטה הרשות לפעול לחיזוק מעמדה מבית באמצעות איחוי השבר בינה לחמאס. הנהגת חמאס, מצדה, זיהתה בהתפתחות זו הזדמנות לפרוץ את גבולות המובלעת הגיאוגרפית-פוליטית שאליה נקלעה. הקיפאון המדיני שחרר אותה מהתמודדות עם דילמות רעיוניות הקשורות ביחס לישראל ופטר אותה ואת הרשות גם יחד מצורך מיידי לנסח מצע מדיני משותף. כך הוסר מכשול עקרוני מהדרך להפשרת המתח הבין-ארגוני. ואכן, ההסכם שנחתם בקהיר לא כלל תוכנית מדינית. הצהרות של מחמוד עבאס, שליוו את ההכנות לטקס החתימה, הדגישו את מחויבותו האישית ואחריותו המוסדית למשא ומתן. חבר ההנהגה המדינית של חמאס, מחמוד א-זהאר, הצהיר מצדו כי ממשלת המעבר לא תיקח חלק בתהליך מדיני, אם כי לא שלל את מעורבות עבאס בתהליך.²¹

שינוי בתפיסת היחס בין הפילוג בזירה הפלסטינית לבין התהליך המדיני ניכר גם בזירה הבינלאומית. עם היווצרותו, הפילוג הפנים-פלסטיני הצטייר כהזדמנות להתקדמות מדינית בין ישראל לרשות, אלא שלאור הקיפאון המדיני הממושך התגברה הבנת הפילוג כמכשול לכינונה של נציגות פלסטינית לאומית. על רקע זה ניתן להבין את תגובתו המאופקת של הממשל האמריקאי להסכם קהיר: דובר מחלקת המדינה הביע תקווה שההתקרבות הבין-ארגונית תשפר את הסיכוי לחדש את התהליך המדיני, אם חמאס ימלא את הדרישות שהציב לו הקורטט כתנאי להידברות.²² לאור הטיעון הישראלי השגור כי הפיצול בזירה הפלסטינית לא יאפשר התקדמות לקראת הסדר, אפשר היה לצפות גם מישראל לתגובה ברוח זו. ברם, דוברים ישראלים שפכו קיתונות של ביקורת חריפה על ניסיון ההתקרבות בין הרשות לחמאס. ישראל אף הגיבה לחתימת ההסכם בעצירת העברתם של כספי המיסים לרשות. האיחוד האירופי הזדרז והבטיח לרשות פיצוי כספי כנגד צעד זה ובכך איים לרוקנו מתוכן והמחיש את יציבות התמיכה ברשות. הלחץ הבינלאומי על ישראל הביא עד מהרה, ולמרבה המבוכה, לביטול הסנקציה.

הסיכוי שהסכם קהיר יתברר כאפיזודה חולפת במסכת היריבות בין הרשות לחמאס, בדומה לניסיונות קודמים לפשר בין התנועות, אינו מבוטל. ההבנות שנחתמו בקהיר אינן אלא כללי משחק חדשים, שלאורם ימשיכו חמאס והרשות לנהל את מאבק העוצמה ביניהם. חמאס ייאחז ברצועה וינסה לנצל עד תום את התיאום עם הרשות כדי להרחיב את השפעתו גם לגדה, בעוד שהרשות תחתור להשבת השליטה ברצועה לידיה. יחד עם זאת, ההסכם ביטא כוונה למסד את מאזן הכוחות שנוצר בין שני המחנות בשנים האחרונות. יתכן שרק הכרה במאזן כוחות זה תאפשר לכוון בזירה הפלסטינית רשות שתיהנה מלגיטימיות לאומית רחבה, גם אם לא מלגיטימיות בינלאומית גורפת.

השלב הבא

פערי העמדות בין ישראל לרשות התחוורו היטב במהלכם של סבבי המשא ומתן שהתנהלו ביניהן בשני העשורים האחרונים. אמנם, המגעים לא היו משוללי הישגים לחלוטין: מעת לעת גובשו בין הצדדים הבנות, אולם אלו התמקדו בעיקר בניהולו היום-יומי של הסכסוך ובניסוח כוונות משותפות להמשך הדיאלוג. בה בעת הומחשו העלויות – מבוכה רעיונית, מחאה מבית ואתגרים אסטרטגיים – שיהיו כרוכות בגיבוש הסדר. תוצאתה של סדרת הכישלונות לקדם הסדר הייתה שחיקת האמון

בשני הצדדים בנכונותו של הצד השני להנמיך את רף ציפיותיו ודרישותיו כדי לקדם פשרה. דינאמיקה זו הביאה את ההידברות בין ישראל לרשות הפלסטינית למבוי סתום. גל הזעזועים ששטף את המזרח התיכון הגביר את העניין הבינלאומי בייצוב האזור, והוביל ללחץ על הצדדים, ובפרט על ישראל, לשוב לשולחן המשא ומתן. אלא שנראה שדווקא זעזועים אלה צמצמו את הסיכוי להחיות את התהליך המדיני, שכן הם מדגישים את הגורמים המוכרים שהובילו למבוי הסתום. חשש ממחאה ציבורית נרחבת, שתעורר בהשראת האסרטיביות שגילו ההמונים במדינות השכנות, יקשה על הרשות הפלסטינית לסגת מעמדות מיקוח קשוחות. חשש מהחמרה באיומים הביטחוניים כתוצאה מרדיקליזציה אזורית, יגביר את הרתיעה הישראלית מהיערכות טריטוריאלית מחודשת בגדה ויחליש את נכונותה הקטנה מלכתחילה של ההנהגה הישראלית להסתכן בנסיגה ובפינוי התנחלויות. התמקדותם של משטרים ערביים בייצוב שלטונם תסייג את יכולתם, אם לא את רצונם, לנקוט עמדה ברורה בזכות פשרה היסטורית עם ישראל ולגבות משא ומתן בינה לבין הרשות הפלסטינית. כל אלה יסייגו את יכולתם של גורמים בינלאומיים, והממשל האמריקאי בראשם, להניע את ישראל והרשות הפלסטינית לסגת מעמדות סף ויסוד נוקשות ולחדש את ההידברות ביניהן. במצב זה הצדדים צפויים להמשיך ולהתמקד בניהול הסכסוך, קרי במהלכי ביניים. הרשות הפלסטינית כבר התוותה לעצמה דרך. את מירב משאביה היא תמשיך ותשקיע בשיקום ובשיפור התשתיות המוסדיות והכלכליות בגדה, כהכנה לריבונות באזור זה וכהוכחה לכשירותה להיות רשות מדינתית. האהדה לה בזירה הבינלאומית, ובפרט ההבנה לניסיונה לחולל פריצת דרך מדינית בחסות האו"ם, אפשרו לה להתרכז בביצור מעמדה בזירה הביתית. מהלך ההתקרבות לחמאס נועד לשרת יעד זה, אם כי לא היה נטול סיכון. על הרשות לגלות זהירות שמא מחויבותה המוצהרת לתהליך המדיני תשבש את הדרך להסדרת היחסים הבין-ארגוניים. במקביל, היא תצטרך למנוע מחמאס להכתיב את סדר היום הפוליטי או לחולל הסלמה בעימות עם ישראל, שיחייבו אותה לבחור בין התייצבות לצדו לבין מחויבותה לדרך המדינית. מחויבות זו עקרונית בעבור הרשות, לא זו בלבד שעליה מתבסס מעמדה הבינלאומי, אלא שאת תהליך כינונה של המדינה הפלסטינית לא ניתן יהיה למצות ללא משא ומתן פרטני ותיאום מקיף עם ישראל.

חיוניותו של התיאום עם ישראל, במטרה לממש את ההבטחה הגלומה בהכרת האו"ם במדינה פלסטינית, לא העניקה יתרון מהותי לישראל עצמה. הצבעה באו"ם על הכרה במדינה פלסטינית תזכה בתמיכתו של פורום רב-צדדי שישראל לא תהיה חלק ממנו. אמנם, להחלטת העצרת הכללית כשלעצמה לא יתלוו אמצעי אכיפה, ותוקף

משפטי-ביצועי יוענק לה רק אם תאושר על ידי מועצת הביטחון של האו"ם. כך, למשל, הרשות הפלסטינית תיהנה מהזכות השמורה למדינות, להניח קובלנות על שולחנו של בית הדין הבינלאומי לצדק בהאג, רק בכפוף לאימוץ מועצת הביטחון את תוצאותיה של הצבעת העצרת. ובכל זאת, הפגנת תמיכה רחבה בעצמאות פלסטינית, גם אם תסתכם בהצבעה סמלית בעצרת האו"ם, תיצור מסגרת התייחסות מעודכנת ללחץ בינלאומי על ישראל ולתביעות טריטוריאליזם ואחרות כלפיה מצד הרשות. התמיכה הגוברת ברעיון העצמאות הפלסטינית כבר הדגישה את סכנת הבידוד הבינלאומי האורבת לישראל, ורושם זה לא יימחה גם אם מאמציו של הממשל האמריקאי יישאו פרי וההצבעה בעצרת האו"ם תידחה.

ישראל תוכל לנצל את כורח התיאום עמה לשיפור עמדת המיקוח שלה מול הרשות. הצטרפות ישראל לחזית התמיכה בעצמאות פלסטינית, באמצעות מאמץ לגבש בסיס לחידושו של המשא ומתן, תבלום את המשך גלישתה לבידוד בינלאומי ותסייע בידיה לגייס גיבוי לעמדותיה ולהעדפותיה האסטרטגיות, בפרט בקרב ידידותיה המסורתיות. מאמץ לקדם הסדר גם עשוי לכרסם באטרקטיביות וברלוונטיות של המענה שמציעים חמאס ותומכיו באזור לבעיה הישראלית-פלסטינית. ולמותר לציין, התקדמות לקראת הקמת מדינה פלסטינית תקדם את ישראל עצמה למימוש של חזון המדינה היהודית והדמוקרטית.

ממשלת ישראל מתחבטת עדיין לגבי המוצא מן הסבך המדיני שאליו נקלעה. באורח בלתי מחייב נבחנה התגובה הבינלאומית והפלסטינית לאפשרות של הסדר ביניים או להקמת מדינה פלסטינית בגבולות זמניים. כדי שרעיונות אלה יישקלו ברצינות, ולא כניסיון להיאחז בסטאטוס קוו, יהיה עליהם להיות חלק ממתווה סדור ומעוגן בלוח זמנים לקראת הסדר קבע, אולם ספק אם ממשלת ישראל נכונה ויכולה לעצבם כך. ראש ממשלת ישראל, בנימין נתניהו, התריע שישראל עשויה לנקוט צעדים חד-צדדיים כמענה להכרה בינלאומית במדינה פלסטינית. מגוון הצעדים החד-צדדיים שבאמתחתה של ישראל הוא רחב, אך נראה שאין ביניהם ולו אחד שיסיר מסדר היום הבינלאומי את החתירה לעצמאות פלסטינית. אפשר שבתגובה להכרזת מדינה פלסטינית בגבולות 1967 ינוער האבק מ"תוכנית ההתכנסות" בגדה המערבית, אך גם מהלך ככיוון זה ידחק את ישראל לשולי הקונצנזוס הבינלאומי, אלא אם ילווה במסר ברור בדבר נכונותה לממש את פתרון שתי המדינות.

למרות הקושי המוכח הכרוך בדבר, יהיה על ישראל והרשות הפלסטינית להגביר את מאמצי התיאום ביניהן במטרה להדוף את האתגר המאיים לסחוף אותן למערבולת חדשה. גל ההתקוממויות העממיות ששטף את המזרח התיכון כבר היווה מקור השראה

למחאה עממית נגד ישראל, שהתבטאה בהפגנות המונים שצבאו על הגדרות בגבולותיה עם סוריה ולבנון. סכנה מוחשית של סבב עימות מחודש גלומה באפשרות שתופעה זו תצבור תאוצה ותדירות ואף תגלוש לגדה ולרצועה. מניע נוסף להתלקחות עלול להיות תסכול שיתעורר לאחר ההצבעה באו"ם על הכרה במדינה פלסטינית, נוכח הקושי הצפוי לתרגמה לריבונות מוחשית באין דיאלוג מדיני.

איומים שנשמעו מפי דוברי הרשות הפלסטינית בדבר התקוממות צפויה נועדו לדחוק בישראל לשוב לשולחן המשא ומתן. כמו הרשות, גם הציבור בגדה המערבית וברצועת עזה אינו נלהב לקראת עימות מחודש עם ישראל. אולם די יהיה בהפגנה אחת שתפתח להתנגשות אלימה, ואפילו בתקרית מקומית, כדי להצית את המתח האצור באוויר. עימות כזה אך יקשיח את עמדת ישראל בשאלת מתארו של הסדר, ויעצור את מגמת הצמיחה שנרשמה בגדה וברצועה בשנים האחרונות. הביקורת הבינלאומית שתוטח בישראל בגין אמצעים שתנקוט בתגובה לאלומות פלסטיניות, וכדי למנוע את התפשטותה, לא תהווה פיצוי בעבור נזקי תשתית שייגרמו במהלך העימות.

מניעת עימות היא אכן סיבה משכנעת כשלעצמה, האמורה להאיץ בממשלת ישראל לגבש נוסחה מדינית שתהווה משקל נגד למוטיבציות לוחמניות. עם זאת, האחריות למניעת הסלמה, ולפיכך לחידושה של הידברות, מונחת גם לפתחה של הרשות. לנגד עיניה אמורה לעמוד הסכנה, שעומת מחודש יעצור את תנופתה הדיפלומטית, בין שיביא להתערערות אחיזתה בגדה המערבית ולאנרכיה ובין שיסלול את דרכו של חמאס לבכורה בזירה הפוליטית הפלסטינית כולה.

הערות

- 1 הביקורת הבינלאומית השפיעה על מדיניותה הלא רשמית של ישראל בנושא הבנייה בהתנחלויות. ראו למשל: "נתניהו דרש, אישורי בנייה בירושלים נדחו", Ynet, 11 באפריל 2011.
- 2 "נתניהו: אם הפלסטינים יכירו במדינה יהודית, נסכים להקפאה נוספת", haaretz.co.il, 11 באוקטובר 2010.
- 3 "PA: Most Nations to Recognize Us in 2011", *Ma'an News Agency*, January 9, 2011; "Pressuring Israel – an Interview with Riad Malki", in: *Bitterlemons.org, Growing International Recognition of a Palestinian State*, January 10, 2011; "יו"ר הרשות: מדינה פלסטינית תוקם רק בהסכם עם ישראל", הארץ Online, 22 בינואר 2011.
- 4 Mahmoud Abbas, "The Long Overdue Palestinian State", *New York Times*, May 16, 2011.
- 5 בעקבות ברזיל הלכו ארגנטינה, בוליביה, פרו, צ'ילה, פרגוואי, אורוגוואי, גוויאנה, אקוודור וסורינאם. מדינות אירופה שהעניקו מעמד דיפלומטי לנציגות הרשות הפלסטינית היו ספרד, צרפת, יוון, אירלנד, קפריסין ונורווגיה.
- 6 על החלטה של עצרת האו"ם בדבר הכרזת מדינה פלסטינית כהמלצה בלבד, ראו: R. Sabel, "UN General Assembly 'Uniting for Palestine'", *INSS Insight*, No. 251, April 11,

- 2011.
- 7 במקום דיון באיחוד האירופי, הממשל הציע לדון בנושא בפורום ה-Quint – ארצות הברית, צרפת, בריטניה, גרמניה ואיטליה – שבמסגרתו התקיימו התייעצויות בנושא המשבר בבלקן (Ynet, 12 באפריל 2011). מאוחר יותר מסרו קאנצלרית גרמניה וראש ממשלת איטליה כי לא יתמכו בהכרזת מדינה פלסטינית שלא תתואם עם ישראל. גם הולנד הצטרפה למתנגדות להכרה במדינה פלסטינית, שלא כתוצאה ממשא ומתן בין הרשות לישראל.
- 8 <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/19/remarks-president-middle-east-and-north-africa>
- 9 “Security Council Debate Offers Preview of Palestinian Bid”, *New York Times*, July 26, 2011.
- 10 “לעצור דומינו: דיפלומטים נגד ‘האנתפאדה הרכה’”, Ynet, 21 בדצמבר 2010.
- 11 “[An interim agreement] could be the result of a diplomatic process; I am not certain that it should be its primary goal”, PM Netanyahu’s Channel 10 News Interview, December 12, 2010; בישיבת ועדת החוץ והביטחון של הכנסת אמר נתניהו: “אמרתי לאובמה שאוכל להעביר את [ההקפאה] בקבינט, ואז האמריקאים ירדו מהעניין... ארצות הברית החליטה לא ללכת לכיוון הזה ובצדק, ועברה למתווה של שיחות לצמצום פערים, כדי לדון בנושאי הליבה” (Ynet, 3 בינואר 2011);
- 12 *Speech by PM Netanyahu to the Joint Meeting of the U.S. Congress*, May 24, 2011, http://www.mfa.gov.il/MFA/Speeches+by+Israeli+leaders/2011/Speech_PM_Netanyahu_US_Congress_24-May-2011.htm
- 13 “אבו מאזן: בלי חידוש המו”מ נבקש הכרה מהאו”ם”, Ynet, 27 במאי 2011.
- 14 “ליברמן מגבש תוכנית להסדר ביניים עם הפלסטינים”, הארץ Online, 18 בפברואר 2011; “במקום הסדר קבע: ראש הממשלה בנימין נתניהו שוקל הסדר ביניים מיידי, הארץ Online, 3 במארס 2011; “נתניהו: מדינה דו־לאומית תהיה אסון, בקרוב אציג תוכנית מדינית, הארץ Online, 4 במארס 2011; אלוף בן, “נתניהו מציע לארה”ב: מדינה פלסטינית בגבולות זמניים”, הארץ Online, 23 באפריל 2011.
- 15 14 בין היתר הושקו בגדה כ-1,700 תוכניות פיתוח, הוקמו 120 בתי ספר ושלושה בתי חולים ונסללו כ-1,000 מייל דרכים: “Good News from the Middle East (Really)”, *New York Times*, January 25, 2011; Robert, M. Danin, “A Third Way to Palestine: Fayyadism and its Discontents”, *Foreign Affairs*, January-February 2011, vol. 90, issue 1, pp. 94-111; *Palestinian State-Building: a Decisive Period*, Office of the United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process, Ad Hoc Liaison Committee Meeting, Brussels, April 13, 2011.
- 16 *Building the Palestinian State: Sustaining Growth, Institutions, and Service Delivery*, Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee, The World Bank, April 13, 2011.
- 17 על מדיניות ישראל לגבי פיתוח כלכלי בזירה הפלסטינית ראו: *Measures Taken by Israel in Support of Developing the Palestinian Economy and Socio-Economic Structure*, Report of the Government of Israel to the Ad Hoc Liaison Committee (AHLIC), Brussels, April 13, 2011.
- 18 Nathan J. Brown, “Are Palestinians Building a State?”, *Carnegie Commentary*, 2010.
- 18 סקר דעת קהל (PSR Poll, no. 39, March 2011) הצביע על 40 אחוזי תמיכה בפת”ח ו-26

אחוזי תמיכה בחמאס; סקר אחר הצביע על מגמה דומה: 34 אחוזי תמיכה בפת"ח ו-15 אחוזי תמיכה בחמאס (Jerusalem Media & Communication Center – JMCC Poll, no. 73, April 2011).

David D. Kirkpatrick, "In Shift, Egypt Warms to Iran and Hamas, Israel's Foes," *New York Times*, April 28, 2011.

אלכס פישמן, "נקודת שפל", **ידיעות אחרונות**, 5 במאי 2011.

נכונות חמאס לקבל הסכם שיזכה לרוב בציבור הפלסטיני ("משעל מפתיע: חמאס יקבל כל הסדר שיזכה לרוב", Ynet, 21 באוקטובר 2010) סויגה על ידי התוויית מתאר של הסכם, שיהיה קביל על הארגון (ובה בעת ברי שיידחה על הסף על ידי ישראל). יצוין שמתאר זה, להוציא הסכמה עקרונית לחילופי שטחים, זהה לזה הנתבע על ידי הרשות. ראוי, למשל, מדברי ראש הלשכה המדינית של חמאס, חאלד משעל:

"There is a position and program that all Palestinians share. To accept a Palestinian state on the 1967 borders with Jerusalem as its Capital, with the right of return. And this state would have sovereignty on the land and on the borders. And with no settlements... when this program is implemented... we would respect the will of the people", Babak Dehghanpisheh & Ranya Kadri, "Hamas Sticks to the Hard Line", *Newsweek*, October 14, 2010.

"U.S. to Palestinians: Unity Deal must Advance Prospects of Peace with Israel", **Haaretz**, 22 com, May 4, 2011.

שער שני
איראן, טורקיה, והציר הצפוני

מעמדה האזורי של איראן -
השפעה מתרחבת בצד חולשות
אפרים קם / 67

לחצים ועיכובים, אך לא אסטרטגיה
בינלאומית לעצירת הגרעין האיראני
אמילי לנדאו / 81

טורקיה והמזרח התיכון -
בין אופוריה להתפכחות
גליה לינדנשטראוס / 93

מעמדה האזורי של איראן - השפעה מתרחבת בצד חולשות

אפרים קם

בשנים האחרונות חלו שינויים חשובים במעמדה האזורי של איראן. שינויים אלה, שהתבטאו בהרחבת השפעתה ומאחזיה במרחב המזרח התיכון, סייעו לה בחתירתה לביסוס מעמדה כמעצמה אזורית מרכזית בו וכבעלת תפקיד מוביל בעולם המוסלמי. שאיפה זו של איראן נשענת על היותה מדינת מפתח באזור, הממוקמת בצומת גיאואסטרטגי חשוב, בעלת עבר אימפריאלי ותרבות עתיקה שאוכלוסייתה ושטחה מהגדולים במזרח התיכון, וכן על פוטנציאל כלכלי גבוה ויכולת לבנות עוצמה צבאית ניכרת, ובכללה עוצמה לא קונבנציונלית. שאיפת איראן להגמוניה אזורית מונעת גם על ידי תפיסת האיום של המשטר, המושפעת מהטראומה של מלחמת עיראק-איראן, מדאגתה לאבטחת הפקת הנפט וייצואו, ובמיוחד מהאיום האמריקאי על בכורתה במפרץ ועל עוצמתה האסטרטגית. ואכן, מוקד הדאגה של המשטר האיראני כיום הוא ארצות הברית, שהגבירה בעשור האחרון את נוכחותה הצבאית באזור והנתפסת בעיניו כמאיימת על יציבותו ושרידותו ועל מעמדה האזורי של איראן. תפיסת איום זאת וחתירת איראן להגמוניה אזורית מחייבות אותה, בראייתה, להשפיע על עיצוב סביבתה האסטרטגית הבלתי יציבה, ובמסגרת זו לצמצם את השפעתה של ארצות הברית במרחב ולהביא לסילוק כוחותיה מקרבת גבולותיה.

חתירת איראן להגמוניה אזורית אינה אופיינית רק למשטר האסלאמי הנוכחי בטהראן. גם משטר השאה פעל לבניית איראן כמעצמה אזורית. ואולם, בעוד שהשאה תפס את החתירה להגמוניה במונחים אסטרטגיים, המשטר הנוכחי באיראן תופס אותה גם כחלק מבניית מערכת חדשה של סדר אסלאמי. הוא מאמין שבניית איראן כמעצמה אזורית דרושה לו כדי להגן על העולם המוסלמי, לקדם את ענייניו ולהשתמש בו כמרכיב בחיזוק עוצמתו. לשם כך עושה המשטר הנוכחי – בשונה מקודמו – שימוש

במרכיב האסלאמי של מדיניותו, ובכלל זה בקהילות השיעיות במרחב. עם זאת, ובשונה מהעשור הראשון של שלטונו, המשטר מדגיש כיום פחות את הצורך לייצא את המהפכה האסלאמית למדינות מוסלמיות אחרות, גם משום שנכשל בכך עד כה וגם משום שהוא מודע לחרדות ולנזקים שהדגשה זו יצרה במדינות האזור.

המשטר האיראני הצליח לקדם את שאיפותיו הבסיסיות גם נוכח ההזדמנויות שנקרו לו בשנים האחרונות בסביבתו האסטרטגית. מזה כמה עשורים, העולם הערבי מצוי במצב של חולשה בולטת ואין לו יכולת מספקת להתמודד עם הבעיות העיקריות העומדות בפניו, ובכללן האיום האיראני, והיכולת להשפיע על ההתפתחויות המרכזיות באזור. לתוך חלל זה נכנסו מדינות לא-ערביות – איראן, טורקיה ובמידה מסוימת גם ישראל – המנסות להשפיע על סדר היום המזרח תיכוני. לאיראן, המייצגת הבולטת של השיעה בעולם המוסלמי, מסייעת גם העובדה שמשקלם של השיעים – למרות היותם מיעוט לא גדול בעולם המוסלמי – עלה במידה ניכרת בעשור האחרון, בעיקר עקב ההתפתחויות בעיראק ובלבנון.

הזדמנויות נוספת ששיחקה לידיה של איראן היא העובדה שעיראק נעלמה כשחקן מרכזי במרחב המפרץ. עיראק הייתה בעבר הגורם האזורי העיקרי שאיזן ובלם את איראן, בעיקר לאחר שאיראן הפסידה במלחמה ביניהן בשנות השמונים של המאה העשרים. מצב זה השתנה לחלוטין בעשור האחרון עם תבוסתה של עיראק במלחמת המפרץ הראשונה וכיבושה על ידי ארצות הברית ב-2003, כשאיבדה את כל עוצמתה הצבאית וחלק חשוב ממעמדה והשפעתה המדינית. במצב שנוצר, אין כיום גורם אזורי היכול לבלום את התרחבות השפעתה של איראן במרחב. גם ערב הסעודית ומדינות המפרץ הקטנות, המודאגות מאד מפעילותה של איראן, ובעיקר ממאמציה להשיג נשק גרעיני, נעדרות יכולת להציב משקל נגדי אזורי מולה ופונות לארצות הברית לפעול לעצירתה.

יתר על כן, ארצות הברית מפגינה חולשה בטיפול בבעיות המזרח התיכון. לאחר ששנות התשעים עמדו בצל קריסתה של ברית המועצות וקביעת מעמדה של ארצות הברית כמעצמת העל היחידה, התבלטו בעשור האחרון דווקא חולשתה במזרח התיכון והאילוצים המוטלים עליה. קשייה של ארצות הברית השתקפו בשקיעתה בסבך בעיראק ובאפגניסטאן, בכישלונה עד כה לעצור את תוכנית הגרעין של איראן, בחוסר הצלחתה לסייע לקידום התהליך המדיני הישראלי-פלסטיני, ובטיפול המזוגזג בזעזוע העובר עתה על המשטרים הערביים.

לידי איראן נקרו כמה הזדמנויות נוספות, לא בהכרח ביוזמתה, והיא לא אחרה לנצל גם אותן. כאלו היו התפרקותה של ברית המועצות, שהסירה מעל איראן איום

אסטרטגי רב שנים ופתחה בפניה הזדמנות להרחיב את השפעתה במדינות אסיה המרכזית והקווקז, השינוי במדיניותה של טורקיה ותפיסת השלטון ברצועת עזה על ידי חמאס.

עיראק ואפגניסטאן: ארצות הברית משחקת לידי איראן

התערבותה הצבאית של ארצות הברית באפגניסטאן בשלהי 2001 ובעיראק ב-2003 עוררה דאגה חמורה במשטר האיראני, שחשש שהפלת שני המשטרים האסלאמיים שבשכנותו והצבת כוחות אמריקאיים גדולים בקרבת גבולותיו יהוו תקדים למהלך צבאי של ארצות הברית גם באיראן. דאגה זאת הוחמרה כאשר איראן מצאה עצמה מוקפת מכל עבריה במדינות הקשורות בארצות הברית, שבחלקן אף מוצבים כוחות אמריקאיים גדולים יחסית, היכולים לשמש בסיס לתקיפת איראן. מתוך חשש זה עצרה איראן באורח זמני את תוכנית הגרעין הצבאית שלה, עד יעבור זעם.

ואולם ככל שהזמן עבר, התברר למשטר האיראני כי ארצות הברית אינה ממהרת לבצע מהלך צבאי באיראן, עקב הסיכונים ואי-הודאות הכרוכים בו. מותר להניח שהחשש האיראני מפעולה צבאית אמריקאית כנראה לא נעלם לחלוטין, והוא אף גובר מפעם לפעם כאשר הממשל האמריקאי מאותת שהאופציה הצבאית "לא הוסרה מעל השולחן", אבל הרושם הכולל הוא שהמשטר באיראן מעריך כיום שסבירותה של תקיפה אמריקאית נגד אתרי הגרעין שלו בתנאים הנוכחיים היא נמוכה.

יתר על כן, המשטר האיראני מיהר לקלוט את היתרונות הגדולים הטמונים במצב שהתפתח בעיראק, והבין שנוצרה שם ההזדמנות הגדולה ביותר עבורו. ממדינת אויב, שלפני שני עשורים היוותה את האיום החמור ביותר על איראן, הפכה עיראק לזירת ההשפעה החשובה ביותר שלה, עקב התהפוכות שחלו בה. מעל הכל, סילוק משטר צדאם חוסיין והתהליך הדמוקרטי שארצות הברית מובילה בעיראק, הפכו את השיעים לגורם המרכזי בה והעניקו לאיראן הזדמנות היסטורית לבנות לעצמה מאחז והשפעה בעיראק. במקביל, חולשת הממשל המרכזי בעיראק, לעומת כוחן של המיליציות העדתיות החמושות, מאפשרת גם היא לאיראן להפעיל בה את מנופי השפעתה ולקדם את האינטרסים שלה.

איראן הציבה לעצמה כמה מטרות בזירה העיראקית. ראשית, היא חותרת לכך שעיראק תישלט על ידי משטר שיעי מקורב אליה, על בסיס שמירת כוחו ועליונותו הפוליטית של הרוב השיעי במדינה. לשם כך תמכה איראן בכניסת הארגונים השיעים בעיראק לתהליך הדמוקרטי שהובל על ידי ארצות הברית ועודדה אותם להתאחד לגוש

שיעי שינהיג את הממשלה. שנית, לאיראנים חשוב מאד שעיראק תישאר מדינה חלשה מבחינה צבאית, שלא תיצור שוב איום עליהם. מהצד האחר, האיראנים מעוניינים שעיראק תישאר מדינה יציבה ומאוחדת, משום שפיצולה עלול לעודד מגמות פיצול ואי-יציבות גם באיראן, בעיקר בקרב המיעוט הכורדי בה. הפתרון מבחינת איראן הוא הקמת מדינה פדראלית חלשה בעיראק, שתישלט על ידי השיעים ותהיה נתונה להשפעה איראנית. מדינה כזו תוכל לרסן את השאיפות הלאומיות של הכורדים ושל הקבוצות הסוניות הקיצוניות, המהוות סיכון לאיראן. שלישית, לאיראן יש עניין רב ביציאה מהירה של הכוחות האמריקאיים מעיראק, המהווים בראייתה איום עליה – עדיף תוך דימוי של תבוסה – וכן במניעת קשרים אסטרטגיים, מדיניים וכלכליים ארוכי טווח בין עיראק לארצות הברית לאחר יציאת כוחותיה.

איראן השתמשה בכמה כלים עיקריים לקידום יעדיה אלה. היא סיפקה סיוע צבאי מגוון למיליציות השיעיות החמושות בעיראק, ובכלל זה נשק מתקדם, טכנולוגיות מתקדמות לחדירת שריון בטווחים ארוכים, רקטות ומרגמות, וכן אימונים, סיוע טכני ולוגיסטי ומימון כספי. חלק עיקרי מהסיוע הצבאי הועבר על ידי "כוח אל-קודס" של משמרות המהפכה, שמאות מאנשיו הוחדרו לעיראק כדי להפעיל את המיליציות, תוך שהוא מסתייע גם באנשי חזבאללה. האיראנים גם חדרו למנגנוני הביטחון העיראקיים. איראן עשתה מאמצים רבים, חשאיים וגלויים, כדי להשפיע על תוצאות מערכות הבחירות השונות שנערכו בעיראק מאז 2005 והייתה מעורבת עמוקות, באמצעות קשריה, במגעים להקמת ממשלת הקואליציה בעיראק ב-2010, על בסיס הברית הלאומית השיעית ושותפיה הכורדים. איראן גם שולחת אלפי אנשי דת ותלמידים לעיראק, בעיקר לערים הקדושות בה, לשם השפעה אידיאולוגית וקשירת אנשי דת שיעים עיראקיים אליה, וכן מספקת שירותים סוציאליים לאוכלוסיה העיראקית במקומות שממשלת עיראק אינה מגיעה אליהם – בעיקר בדרום המדינה – כדי לזכות בשל כך לאהדה. ולבסוף, איראן בונה קשרים רשמיים מתרחבים עם ממשלת עיראק וממלאת תפקיד גדל והולך בכלכלת המדינה. היא שותפת הסחר השנייה בגודלה של עיראק, לאחר טורקיה, מספקת חלק חשוב מצריכת החשמל שלה ומפעילה בה בנקים. כך הפכה עיראק לתלויה באיראן בייבוא סחורות מסוימות.

מטבע הדברים, בסיס ההשפעה האיראנית בעיראק הוא העדה השיעית. לאיראן יש קשרים ישירים עם גורמים שיעים רבים בעיראק, ובכללם מפלגות, מיליציות חמושות, מנהיגים פוליטיים, אנשי דת וגופים כלכליים. הארגון הקרוב ביותר לאיראן בעיראק – "המועצה האסלאמית העליונה של עיראק" (ISCI – Islamic Supreme Council of Iraq) – הוקם באיראן ב-1982 ועבר לעיראק לאחר הכיבוש האמריקאי

ב-2003. המיליציה הקשורה בארגון זה, "ארגון בדר", הוקמה גם היא באיראן, אומנה על ידי משמרות המהפכה ונכנסה לעיראק ב-2003. גם הארגון המתחרה ב-ISCI על ההנהגה השיעית - "צבא המהדי" בהנהגתו של מוקתדא אל-צדר - מקיים ברית טקטית עם איראן, שבמסגרתה היא מעניקה לו סיוע כספי, נשק ותמיכה לוגיסטית, ואף מאמנת את אנשיו באמצעות משמרות המהפכה. אמנם, קיימת חשדנות בין שני הצדדים וקשרי הארגון עם איראן מוגבלים וקצרי ימים, אך כשאל-צדר נמצא תחת לחץ אמריקאי ב-2007 הוא נמלט לאיראן (וחזר ממנה ב-2010). איראן מצדה רואה באל-צדר נכס נגד ארצות הברית. בו בזמן, יש לאיראן קשרים ממושכים גם עם המפלגות הכורדיות הגדולות ועם המיליציה הכורדית העיקרית, הפשמרגה, ואף עם קבוצות סוניות מסוימות.

למרות יכולת ההשפעה חסרת התקדים שאיראן בנתה בעיראק, הישגיה שם עד כה היו מעורבים, וגם ניכר שקיימים גבולות להשפעתה. הארגונים השיעים הגדולים והמיליציות בעיראק מוכנים לקבל סיוע כספי וצבאי מאיראן, אך הם אינם תלויים בו, ועניינם העיקרי הוא במאבק הפנימי במדינה ולא דווקא בסיוע לאינטרסים של איראן. היחסים בין בעלות בריתה של איראן בעיראק רוויים במתחים ומחלוקות, ואיראן נתונה לעיתים לניגודי אינטרסים בתמיכתה בהם. בקרב השיעים בעיראק קיימת מידה של עוינות כלפי איראן וחשד בכוונותיה, וטראומת המלחמה בין איראן לעיראק בשנות השמונים של המאה הקודמת עדיין מעיבה על היחסים בינם לבינה. יש גם מידה של תחרות דתית בין השיעה באיראן ובעיראק, כאשר הערים הקדושות ביותר לשיעה, נג'ף וכרבלא, מצויות דווקא בעיראק, ורוב השיעים בעיראק, כולל בכירי חכמי הדת שלהם, אינם מקבלים את עקרון שלטון "חכם ההלכה" נוסח איראן. אין ספק כי נוכחותה של ארצות הברית והשפעתה הפוליטית בעיראק מהוות בלם חשוב מול ההשפעה האיראנית. איראן השקיעה מאמצים רבים למנוע את חתימת ההסכם המסדיר את היחסים האסטרטגיים בין ארצות הברית לעיראק בנובמבר 2008, אך נכשלה בכך, למרות שבעקבות לחציה על ממשלת עיראק הוכנס בו סעיף האוסר על תקיפת מדינות שכנות משטח עיראק. כל עוד קיימת נוכחות משמעותית של ארצות הברית בעיראק, היא מחזקת את הממשל המרכזי בה ומעניקה לו ולקבוצות השונות במדינה יכולת להתמודד עם השפעתה של איראן.

הקרבה הגיאוגרפית, הזיקה הדתית והעדתית והקשרים הכלכליים בין איראן לעיראק יבטיחו מידה של השפעה איראנית על שכנתה גם בעתיד. עם זאת, מידת ההשפעה תהיה תלויה בכמה גורמים, וראשית לכל במצב היחסים העתידי בין עיראק לארצות הברית: יציאת הכוחות האמריקאיים מעיראק עלולה להסיר מכשול מפני

ההשפעה האיראנית בה, וככל שהקשר ארוך הטווח בין ארצות הברית לממשל העיראקי יתרופף, יגדל המרחב לחיזוק ההשפעה האיראנית בעיראק. גורם שני היא עוצמתה הפנימית של ממשלת עיראק: ככל שזו תהיה חלשה, תגדל תלותה באיראן – ולהפך. גורם שלישי בו תלויה מידת ההשפעה האיראנית בעיראק הוא מצב הביטחון בה. מבחינה מסוימת, הידרדרות במצב הפנימי בעיראק תשחק לידי איראן, משום שסביר להניח שהצדדים הזקוקים לחיזוק יפנו לעזרתה. בסופו של דבר, הרבה יהיה תלוי במגמותיו של הממשל העיראקי בעתיד. ככל שזה ישאף לצמצם את תלותה של ארצו בגורמי חוץ וידגיש את הלאומיות העיראקית, תיפגע ההשפעה האיראנית בעיראק.¹

גם באפגניסטאן יצרה ההתערבות הצבאית האמריקאית הזדמנויות חדשות עבור איראן, כמובן בהיקף קטן יותר מאשר בעיראק. ארצות הברית עשתה שירות חשוב לאיראן על ידי סילוק משטר הטליבאן, שהיה עוין לאיראן. מטרתה של איראן באפגניסטאן היא כפולה: האחת, להביא בהקדם ליציאת כוחות נאט"ו מהמדינה, כדי להסיר את האיום עליה מכיוון זה; השנייה, להרחיב את השפעתה באפגניסטאן, בעיקר במערבה, שם מצוי מיעוט שיעי בעל קשרים מסורתיים עם איראן. לשם כך נוקטת איראן כמה צעדים. כמו בעיראק, "כוח אל-קודס" של משמרות המהפכה מספק ציוד צבאי לטליבאן ולמיליציות אחרות באפגניסטאן ומאמן אותן, למרות העוינות ששררה ביניהם בעבר, כדי להקשות על הכוחות האמריקאיים שם. במקביל, איראן חותרת לבנות יחסים קרובים עם ממשלת כרזאי ומשקיעה סכומים גדולים בסלילת כבישים, באספקת חשמל, בחינוך ובבריאות, בשיתוף פעולה אתה. כמו בעיראק, איראן בונה גם באפגניסטאן מערכת קשרים אישיים עם מנהיגים מכל הקשת הפוליטית, ובעיקר מקרב המיעוט השיעי. כך הופכת איראן לגורם חשוב באפגניסטאן, תוך המתנה ליציאת הכוחות האמריקאיים ממנה.

המעגל סביב ישראל: סוריה, לבנון ורצועת עזה

מעגל האינטרסים הרחב של איראן ושאירתה להגמוניה אזורית מניעים מזה שנים את פעילותה ברוב חלקי המזרח התיכון ואף מעבר לו. בשנים האחרונות חלו שינויים בקשריה של איראן עם חזבאללה ולבנון, עם חמאס ורצועת עזה ועם טורקיה. על אלה צריך להוסיף את אינטרסיה ופעילותה של איראן בשני מרחבים נוספים – מרחב המפרץ ואגן הים הכספי. אלה לא יידונו כאן, משום שלא חלו שינויים בולטים במעמדה של איראן בהם לעומת העבר.

ההיבט החשוב ביחסי איראן עם סוריה הוא שגם בהם לא חלו שינויים משמעותיים. הברית בין שתי המדינות נמשכת מאז עליית המשטר האסלאמי לשלטון בטהראן, ומהווה אחת הבריתות הממושכות ביותר בין שתי מדינות באזור. המשכיות זו מרשימה לאור ההבדלים והניגודים בין שני המשטרים. מפעם לפעם צצים חילוקי דעות ביניהם, בעיקר על רקע עניינה של סוריה לקדם תהליך מדיני עם ישראל וחששה של איראן שהצלחת תהליך זה תתקע טריז ביניהן. איראן צריכה להעריך שאם ייווצרו, מבחינתה של סוריה, תנאים להשגת הסדר מדיני עם ישראל, היא לא תיענה ללחצים איראניים לעצור את התהליך. מחלוקות בין שתי המדינות מתעוררות גם לגבי סוגיות בין-ערביות והמערכת הלבנונית. ואולם בדרך כלל, האינטרסים המשותפים גוברים על המחלוקות, ואיראן וסוריה משתפות פעולה ביניהן בסוגיות מרכזיות, ובכלל זה בתחום הצבאי ובחימושו של חזבאללה. במאזן הכוחות בין איראן לסוריה, הכף נוטה בשנים האחרונות בסך הכל לטובתה של איראן, וזאת לאור חיזוק מעמדה האזורי לעומת החלשת מעמדה של סוריה בעקבות יציאתה מלבנון.²

הזירה הלבנונית הייתה תמיד מוקד פעילות חשוב עבור איראן - בגלל מעמדה המתחזק של העדה השיעית במערכת הלבנונית, הקמת חזבאללה וקשריו ההדוקים עם איראן; עקב עניינה הרב של איראן להפוך את לבנון לקו חזית קדמי מול ישראל; ומשום שלבנון נתפסה בעיני איראן כזירת מאבק בין התרבות המערבית לעולם המוסלמי. איראן רואה בחזבאללה סיפור הצלחה, הן בהיותו ארגון שיעי שנבנה על פי הדגם האיראני ובראשו הועמד איש דת, הן עקב עמידתו בקו הראשון מול ישראל באורח היכול לשרת גם את איראן, והן לאור קשריו ההדוקים אתה. משום מכך, חזבאללה מקבל את הסיוע הצבאי והכספי הגדול ביותר בין המיליציות והארגונים הנתמכים על ידי איראן.

מאז מלחמת לבנון השנייה גדלה תלותו של חזבאללה באיראן. הארגון נזקק לאספקת נשק ולסיוע כספי כדי לשקם את יכולותיו הצבאיות מול ישראל, וכן לגיבוי איראני לצרכי פנים. ואכן, איראן היא ספק הנשק העיקרי לחזבאללה, לצדה של סוריה. הנשק שסיפקה איראן לארגון כולל עשרות אלפי רקטות וטילים, שהטווחים שלהם ארוכים מאלה שהיו בידי לפני המלחמה. שיפור יכולת הפגיעה של חזבאללה בעורף הישראלי משרת לא רק את הארגון, אלא גם את האינטרס האיראני ליצור הרתעה אמינה כלפי ישראל, בין השאר לקראת אפשרות של תקיפה ישראלית על אתרי הגרעין באיראן. חלק חשוב מהסיוע הצבאי, באימונים ובהדרכה, ניתן לחזבאללה באמצעות "כוח אל-קודס", המעורב גם במבצעי הארגון ובקבלת החלטות על ידו. שאלה פתוחה

היא, האם חזבאללה מציית להוראות טהראן בכל מצב, או שהוא משאיר לעצמו חופש פעולה מסוים כאשר העמדה האיראנית נוגדת את אינטרסיו החשובים.

השפעתה של איראן בלבנון העמיקה בשנים האחרונות בעקבות עליית משקלם של השיעים שם, התחזקות כוחו הפוליטי של חזבאללה והשבר במערכת הלבנונית. במאי 2008 הסתיים העימות בין חזבאללה ובין ממשלת לבנון בהסדר שהושג בדוחא, בירת קטר, שבמסגרתו ניתנו לארגון ובעלי בריתו מספיק תיקים בממשלה המאפשרים לו להטיל וטו על החלטותיה. אמנם, בבחירות לפרלמנט הלבנוני ביוני 2009 נכשל חזבאללה בערעור הרוב של מתנגדיו בראשות סעד אל-חרירי, ואולם כוחו בממשלה צומצם אך במעט. החלפתו של ראש הממשלה חרירי בנג'יב מיתאקי הנוח יותר לארגון, מותירה את השפעתו הגוברת בעינה, במיוחד כאשר 18 מתוך 30 התיקים בממשלה מוחזקים בידי חזבאללה ובעלי בריתו.

במקביל להגברת כוחה של איראן בלבנון באמצעות התחזקותן של העדה השיעית ושל חזבאללה, היא פועלת להרחבת השפעתה הישירה במדינה. ביקורו, הראשון מסוגו, של הנשיא אחמדינג'אד בלבנון, ובכלל זה בדרום לבנון, באוקטובר 2010, מסמל את מאמציה של איראן להרחיב את השפעתה מחזבאללה והעדה השיעית לכלל המערכת הלבנונית, על ידי פיתוח הקשרים הבילטרליים וחתימת הסכמים כלכליים עם ממשלת לבנון. במסגרת זו דווח, כי אחמדינג'אד הציע לממשלת לבנון שאיראן תספק נשק לצבאה ותאמן אותו. איראן גם מנהלת פעילות אידיאולוגית הסברתית בלבנון, הן במישרין והן באמצעות חזבאללה, כדי להטמיע את תפיסת "חברת ההתנגדות" – חברה המתגייסת כולה למאבק ארוך טווח נגד ישראל, כשחזבאללה הוא נושא הדגל שלו.³ למרות ההצלחות הרבות בלבנון, קיימות מגבלות על מרחב הגידול בהשפעתה של איראן שם. זאת, משום שיש פוטנציאל של תחרות, חיכוכים וניגודי עניינים בינה לבין סוריה, שאף לה אינטרסים רבים בלבנון וכן השפעה רבה על חזבאללה, וכן משום שיש גורמים רבים בלבנון המסתייגים מהמעורבות האיראנית בה.

במשך שנים ניסתה איראן לחדור למערכת הפלסטינית, משום שהיא זירת המאבק העיקרית מול ישראל, כאשר לאיראן יש עניין רב לעצור את תהליך השלום הישראלי-פלסטיני, ומשום שהיא משפיעה על תהליכים חשובים במזרח התיכון כולו. ואולם בדרך כלל איראן לא הצליחה ליצור מוקדי השפעה בזירה זו, משום שהרשות הפלסטינית נוהרה מקשר הדוק מדי אתה, מלבד בתקופות קצרות, כמו בפרשת ספינת הנשק "קארין-A". מבין הארגונים הפלסטיניים האסלאמיים, "הג'יהאד האסלאמי" היה תמיד קרוב לאיראן, גם מבחינה אידיאולוגית, בעוד שחמאס העדיף לשמור על אי תלות בה ולהיעזר בה רק במידה מוגבלת.

מצב זה השתנה משמעותית בעקבות תפיסת השלטון ברצועת עזה על ידי חמאס ביוני 2007. חמאס נזקק אז בדחיפות לסיוע כספי וצבאי נרחב, לאור האחריות שנטל על עצמו לאוכלוסיית הרצועה, לצורך המשך המאבק בישראל, ועקב ההתמודדות עם המצור שהוטל על הרצועה ובידודו היחסי במערכת הבינלאומית. איראן הייתה יותר ממוכנה לסייע לחמאס, גם במישרין וגם באמצעות חזבאללה. איראן מעבירה לחמאס סיוע כספי, מאמנת את אנשיו ומהווה מקור נשק עיקרי לארגון, המועבר אליו בדרך הים ובנתיבי הברחה דרך סודאן ומצרים. בדרך זאת מבקשת איראן לעודד את מאבקו של חמאס בישראל, לחזק את מעמדו ברצועה ומול הרשות הפלסטינית, לשבש את התהליך המדיני עם ישראל, אם זה יתקדם, ולהרחיב את השפעתה בזירה הפלסטינית.⁴ עם זאת צריך לזכור, כי הזיקה בין איראן לחמאס שונה במהותה מהזיקה בין איראן לחזבאללה. חזבאללה קשור בטבורו לאיראן, אידיאולוגית ומעשית, נבנה על ידיה ותלוי בה. לעומתו, חמאס זקוק לסיועה של איראן, ולשני הצדדים יש אינטרסים משותפים, אך חמאס אינו תלוי באיראן ושואף לשמור על עצמאותו ממנה. מבחינה זו, אין לראות בחמאס זרוע קדמית איראנית כלפי ישראל, כפי שיש לראות בחזבאללה, גם אם בדיעבד הוא משרת את מטרותיה של איראן.

החברות החדשה עם טורקיה

מאז המהפכה האסלאמית התאפיינו היחסים בין איראן לטורקיה במידה של חשדנות הדדית, יריבות ותחרות. אווירה זו הושפעה מהניגודים המהותיים בין שני המשטרים, מהמעורבות האיראנית בטרור ובסיוע לארגונים מיליטנטיים בטורקיה, משיתוף הפעולה הביטחוני בין טורקיה לישראל, מהתחרות בין איראן לטורקיה באגן הכספי ומהפעילות הצבאית הטורקית נגד מורדים כורדיים בצפון עיראק. למרות חשדנות זו, היחסים בין שתי המדינות היו בדרך כלל תקינים, נחתמו ביניהן הסכמים כלכליים חשובים, וגם המשברים שאירעו בהם – דוגמת גירושו של השגריר האיראני מטורקיה ב-1997 משום שנכח בכנס של חוגים אסלאמיים טורקיים – לא הביאו להידרדרות חמורה ביחסים.

בשנים האחרונות, מאז עליית מפלגת הצדק והפיתוח (ה-AKP) לשלטון בטורקיה, חל שינוי במצב יחסים זה, במידה רבה ביוזמתה של הממשלה הנוכחית בטורקיה. השינוי התבטא בהידוק הקשרים הדו-צדדיים, בחילופי ביקורים של ראשי שתי המדינות ובגילוי יתר הבנה מצד טורקיה לעמדותיה של איראן. ואולם ההיבט הבולט ביותר של התקרבות זו היא עמדתה של טורקיה בסוגיית הגרעין האיראני: היא התנגדה

להחמרת הסנקציות על איראן, בכלל זה בהצבעה במועצת הביטחון, וניסתה, יחד עם ברזיל, לתווך ולהציע עסקת פשרה בתחום העשרת האורניום, שלא הייתה מקובלת על ממשלות המערב, אך לו התקבלה, הייתה מקלה על איראן להיחלץ מהלחץ הבינלאומי שבו הייתה נתונה.

עניינה של איראן בהתקרבות זו מובן: היא מסייעת לאיראן לנסות לצמצם את הבידוד החלקי שבו היא מצויה ואת החמרת הסנקציות עליה. החידוש הוא דווקא בעמדתה של ממשלת טורקיה. זו נובעת בעיקר מהאוריינטציה האסלאמית שלה, ממדיניות "אפס הבעיות" עם שכנותיה, אותה מנסה לקדם שר החוץ הטורקי, משיקולים כלכליים, מצרכי האנרגיה הגדלים שלה וממורת הרוח בה כלפי ממשלות אירופה וארצות הברית.

אין לראות בהתקרבות בין איראן לטורקיה ברית של ממש. בין שתי המדינות קיימים ניגודים בסיסיים ניכרים, הן מבחינת אופי המשטרים והן מבחינת האוריינטציה הבינלאומית והאזורית שלהם. לא פחות חשוב הוא הפוטנציאל הניכר של התחרות והיריבות ביניהן על השפעה במרחב המזרח התיכון, על השפעה באגן הים הכספי ומקורות האנרגיה שלו ועל מאחזים בעיראק. קיימים גם ניגודים חשובים במדיניותן: טורקיה לא תוותר על קשריה הבסיסיים עם ארצות הברית והמערב תמורת התקרבות לאיראן; היא מתנגדת לאיראן גרעינית ומודאגת מתוכנית הטילים שלה; ותומכת בתהליך שלום בין ישראל לצדדים הערביים. למרות הניגודים, המדיניות הטורקית משרתת לפי שעה את עניינה של איראן להרחיב את השפעתה באזור.⁵

השלכות הזעזועים במזרח התיכון על איראן

לזעזועים העוברים על המזרח התיכון יש ויהיו השלכות חשובות על מעמדה האזורי של איראן. מאזן הרווח וההפסד שלה הוא מורכב, אך מרוב הבחינות, איראן מצויה בשלב זה בין המרוויחות מהזעזועים.

ראשית, ארצות הברית מתקשה לטפל בהשלכות הזעזועים, ומדיניותה כלפיהם אינה עקבית. מאמציה לזרז את נפילת שלטונו של בעל בריתה הוותיק, מובארכ, פגעו באמינותה בקרב בעלי בריתה האחרים, המוטרדים מהאפשרות שלא יקבלו גיבוי מצידה בעת צרה. התהליך הדמוקרטי שהממשל האמריקאי מבקש לקדם בעולם הערבי מצוי עדיין בחיתוליו ולא ברור אם ועד כמה יתקדם, ואם יתקדם, קיימת אפשרות שגורמים אסלאמיים ינצלו אותו ויגיעו לעמדות כוח במדינות ערביות, ובכך ישחקו לידי איראן.

שנית, העולם הערבי נחלש, שליטיו עסוקים בענייני הפנים שלהם או במאבק על שרידותם, והם מותירים חופש פעולה רחב עוד יותר לאיראן לפעול במרחב. מנהיגי איראן רואים בזעזוע העובר על העולם הערבי המשך של ההתעוררות האסלאמית שהונעה על ידי המהפכה באיראן.⁶ בהקשר זה חשוב במיוחד השינוי שחל במצרים. משטר מובארכ הוביל בשנים האחרונות את המאמץ מצד המדינות הערביות המתונות לבלום את האיום האיראני. מובארכ ראה באיראן ובשלוחיה - חזבאללה, וכן חמאס - איום ואויב שיש להיאבק בהם. מצרים גם סירבה לחדש את היחסים הדיפלומטיים עם איראן, שנותקו על ידי האחרונה אחרי המהפכה האסלאמית. עתה הדברים משתנים. הממשלה שקמה אחרי נפילת מובארכ מדברת על חידוש היחסים עם איראן - אם כי לא הזדרזה לנקוט צעד זה בפועל - ועל שינוי היחס לחמאס. אם "האחים המוסלמים" יהיו גורם חשוב בשלטון המצרי בעתיד, עשוי הדבר לשרת את עניינה של איראן.

שלישית, גם ישראל בין המפסידים. יש כיום סימני שאלה לגבי עתיד יחסי השלום בינה לבין מצרים וירדן, או לפחות לגבי תכניהם. תהליך השלום עם הפלסטינים, שהיה עמוס בעיות גם לפני הזעזועים בעולם הערבי, נכנס כנראה לקיפאון עמוק יותר, וישראל אינה ממחרת לקדמו גם לאור חוסר הוודאות הגובר באזור. מצב זה משרת את עניינה של איראן להכשיל את תהליך השלום.

רביעית, כאשר תשומת הלב האזורית והעולמית מופנית כלפי המאבקים הפנימיים במדינות ערב, פוחתים הפנאי והאנרגיה הדרושים להמשך העיסוק בסוגיית הגרעין האיראני. ואכן, במהלך שנת 2011 לא התקיים משא ומתן כלשהו עם איראן בסוגיה זו וגם לא הופעלו עליה לחצים ממשליים נוספים לעצור את תוכנית הגרעין שלה. מצב זה של חוסר מעש מאפשר לאיראן להמשיך במאמציה לקדם את פרויקט הגרעין שלה כמעט ללא הפרעה.

אלא שהסיפור טרם הסתיים, ומאזן הרווח וההפסד מורכב גם לגבי איראן. הזעזועים במזרח התיכון טומנים בחובם פוטנציאל של סיכונים ניכרים גם לאיראן. באיראן עצמה קיימת תסיסה, שמפעם לפעם פורצת מעל פני השטח. חלק ניכר מהציבור האיראני אינו רוצה במשטר הנוכחי ובמנהיגיו, וגם באיראן יצאו מאות אלפים לרחובות מאותן סיבות שזעזעו את המשטרים הערביים: דרישות לסלק את ראשי המשטר, לפתוח את המערכת הפוליטית, לאפשר חופש ביטוי והתארגנות, לצמצם את משטר הדיכוי ולשפר את המצב הכלכלי. יתר על כן, בצמרת המשטר האיראני נפערו סדקים חמורים וחסרי תקדים: אנשי דת בכירים מותחים ביקורת גם על המנהיג הרוחני חאמנהאי וגם על הנשיא אחמדינג'אד; החרופו מאבקי הכוח והוחלפו האשמות הדדיות גלויות בין אחמדינג'אד ליושב ראש הפרלמנט; וגם נוצר סדק גלוי בין חאמנהאי לאחמדינג'אד על

רקע פיטורי שרים מהמשלה. סדקים אלה אינם קשורים במישרין בתסיסה הפנימית באיראן, אך הם מוסיפים עליה.

בשלב זה המשטר האיראני אינו עומד בפני סכנת נפילה. ההפגנות שנערכו בערי איראן בתחילת 2011 היו מצומצמות יחסית ורחוקות בהיקפן מאלו של יוני 2009. שוב התברר שהכוח הברוטלי הרב שהמשטר הפעיל הספיק כדי להרתיע את ההמונים, וכי עד כה לא התגלו סדקים בנאמנות משמרות המהפכה ומיליצית הבאסיג' למשטר. אבל פוטנציאל השינוי קיים, ו"אפקט הדומינו" עשוי לפעול גם באיראן. שעת המפנה עשויה לבוא כאשר ההמונים הרוצים בשינוי יהיו יותר נחושים להשיגו, בהשפעת האירועים בסוריה או בלב, כאשר תימצא להם מנהיגות ראויה, וכאשר התארגנות המחאה תהיה על בסיס רחב יותר, ולא רק מקומי. אין ספק כי אם יתחולל מפנה כזה ויביא למהפך שלטוני באיראן, הוא יהיה התוצאה החשובה והמשמעותית ביותר של הזעזוע העובר על המזרח התיכון.

להשפעת הזעזועים באזור צריך להוסיף גם את המאבק המתחולל בבחריין. בחריין היא מדינה זעירה, ואולם לתסיסה העממית שפרצה בה יש משמעות החורגת מעבר לממדיה. רוב אוכלוסיית המדינה היא שיעית, וחלקה נתון להשפעת איראן, המעורבת בחתרנות בה והמזכירה מפעם לפעם את זיקתה ההיסטורית אליה. שינוי בבחריין עלול להשפיע לרעה גם על ערב הסעודית, ואפילו על האינטרסים האמריקאיים, שכן בבחריין נמצאת מפקדת הצי החמישי של ארצות הברית. מסיבות אלו נקטה ערב הסעודית מהלך חריג של שיגור כוח צבאי לבחריין, שנועד לסייע לשליטיה להתגבר על התסיסה הפנימית. בינתיים נראה שעלה בידי הממשל הבחרייני לבלום את ההידרדרות. פרשת בחריין משקפת מאמץ סוני מוצלח לעמוד מול המעורבות האיראנית, גם אם המאבק על עתידה של הנסיכות טרם הסתיים. בשלב זה היא משקפת כישלון כפול של איראן: תפיסתה בעיני מדינות המפרץ כמי שהייתה מעורבת בתסיסה בבחריין, וכישלונה במתן סיוע לשיעים בה.

מעל הכול, המשטר האיראני עלול להיפגע משתי בחינות נוספות: אם בעל בריתו העיקרי, המשטר הסורי, יתמוטט תחת לחץ ההמונים, המשטר הבא בסוריה, בעיקר אם יהיה סוני, עשוי להתקרב לארצות הברית ולמערב ולהתרחק מאיראן. התפתחות כזו עלולה לפגוע גם בהשפעתה של איראן בלבנון ובקשריה עם חזבאללה, העוברים בחלקם דרך סוריה, וכן במצבו של חמאס. זאת ועוד, אם תהליך הדמוקרטיזציה במזרח התיכון יתפוס תאוצה, הוא עלול לפעול נגד המשטר האיראני עצמו, שאופיו ותפיסת העולם שלו מנוגדים לדפוס של דמוקרטיה ליברלית.

סיכום

השפעתה של איראן נמצאת בשנים האחרונות במגמה של התרחבות וחיזוק. תרמו לכך חולשתם היחסית של יריביה וחוסר הצלחתם לבלום את תנופתה, כולל בתחום הגרעין. כן תרמה לכך יכולתה של איראן לנצל את ההזדמנויות שנקרו בפניה ואת החללים שנוצרו במדינות חלשות - דוגמת עיראק, אפגניסטאן ולבנון - וכן את הזדקקותם של ארגונים תת-מדינתיים, כמו חזבאללה, חמאס והמיליציות החמושות בעיראק ובאפגניסטאן, לסיוע איראני. כך, באמצעות מנגנון מאורגן המזרים כספים ונשק, ובסיוע אנשי "כוח אל-קודס" ואנשי דת, עלה בידי איראן לבנות מאחזי כוח והשפעה חשובים גם בסביבתה הקרובה וגם לחופי הים התיכון. מאחזים אלה מעניקים משמעות מעשית ל"קשת הרדיקאלית", המשתרעת מאפגניסטאן, דרך איראן, וממנה לעיראק השיעית, לסוריה ולבנון, עם שלוחות לרצועת עזה ולקהילות השיעיות במפרץ. השגת נשק גרעיני על ידי איראן, אם תקרה, עלולה להעניק תנופה נוספת להשפעה האיראנית, משום שהיא תיצור לחץ נוסף על מדינות באזור להתיישר לפי הקו האיראני. ואולם, להצלחה האיראנית יש גם צד אחר, העשוי להגביל אותה. לגורמים האזוריים המשתפים פעולה עם איראן - למשל בעיראק - יש לעיתים אינטרסים נוגדים ושיקולים אחרים, העשויים להביא לצמצום ההשפעה האיראנית. בנוסף לכך, קיימת חזית רחבה של ממשלות שונות, ובראשן הממשל האמריקאי, המשקיעות מאמצים לבלום את איראן, גם אם הצלחתם עד כה הייתה מוגבלת. זאת ועוד, המזרח התיכון משתנה, ועוצמתו וכיוונו של השינוי אינם ברורים עדיין - גם במידת השפעתם על איראן והתנהלותה. ומעל לכל, באיראן קיים פוטנציאל משמעותי לשינוי המשטר, וגם אם זה טרם התממש, הוא עשוי להתממש בעתיד.

למרות הצלחותיה של איראן, אין ספק שהיא חוששת כיום מפני התפתחויות שליליות שישפיעו עליה - בעיקר מהאפשרות שנפילת משטרים ערביים תעודד מחדש את התסיסה בתוכה ושהמשטר הסורי ייפול ויפיל עמו את הברית עמה. אם התפתחויות אלו יתרחשו, הן יאפילו על הרווחים שאיראן הפיקה עד כה מהעזעזעים בעולם הערבי.

הערות

1 Frederic Wehrey et al., *Dangerous But Not Omnipotent*, RAND Corporation, Santa Monica, CA., 2009, pp.107-111; Michael Eisenstadt, Michael Knights and Ahmed Ali, *Iran's Influence in Iraq*, The Washington Institute for Near East Policy, Policy Focus 111, April 2011; Kenneth Katzman, *Iran-Iraq Relations*, CRS Report RS22323, August 13, 2010; יואל גוז'נסקי, "המעורבות האיראנית בעיראק - מניעים, מאפיינים, השלכות", **עדכן אסטרטגי**, כרך 13, גיליון 4, ינואר 2011.

- 2 דוד מנשרי, "למחרת המלחמה בלבנון: העוצמה האיראנית ומגבלותיה", **זמן איראן**, 2, 16 באוגוסט 2006.
- 3 "יצוא המהפכה האיראנית ללבנון", המרכז למורשת המודיעין, 26 בנובמבר 2008; אייל זיסר, "המעורבות האיראנית בלבנון – שורשיה, מהלכיה ויעדיה", **צבא ואסטרטגיה**, כרך 3, גיליון 1, מאי 2011.
- 4 Kenneth Katzman, *Iran: U.S. Concerns and Policy Responses*, CRS Report RL32048, April 18, 2011.
- 5 יואל גוז'נסקי וגליה לינדנשטראוס, "טורקיה ואיראן – לא בהכרח שותפות אידיאלית", **עדכן אסטרטגי**, כרך 14, גיליון 1, אפריל 2011.
- 6 Mehdi Khalaji, "Iran's Policy Confusion about Bahrain", *PolicyWatch*, 1823, The Washington Institute for Near East Policy, June 27, 2011.

לחצים ועיכובים, אך לא אסטרטגיה בינלאומית לעצירת הגרעין האיראני

אמילי לנדאו

בעוד ההתקוממויות העממיות שסחפו את המזרח התיכון מאז תחילת שנת 2011 נמצאות במרכז סדר היום האזורי וממקדות את תשומת הלב התקשורתית, משבר הגרעין האיראני לא נעלם מהזירה. יתר על כן, הבעיות שמקשות על הקהילה הבינלאומית לפעול ביעילות כדי לעצור את איראן בחתירתה ליכולת גרעינית צבאית מהוות המשך של תהליך בן כמעט עשור, שהתאפיין בהרבה מאד ניסיונות כושלים ונסיגות לאחור. לפיכך, ההתקדמות המעטה שנרשמה לאחרונה בהתמודדות עם הפעילות הגרעינית של איראן מובנת היטב בהקשר של אותה דינמיקה בעייתית, ולא כתופעת לוואי של הסטת תשומת הלב הבינלאומית מאיראן אל עבר ההתפתחויות הדרמטיות באזור. גם אם ההתפתחויות של שנת 2011 בעולם הערבי לא היו מתרחשות, הקהילה הבינלאומית הייתה עומדת, קרוב לוודאי, מול אותם קשיים במאמציה לעצור את איראן. איראן, מצדה, דבקה בדרך ההתרסה הגרעינית. למרות שתכנית הגרעין נתקלה בעיכובים עקב סנקציות וחבלות, ממשיכה איראן ובונה את מאגר האורניום המועשר שלה, מקדמת, ככל הנראה, את עבודתה על המרכיבים הצבאיים של תוכניתה הגרעינית, ובסך הכל צועדת עקב בצד אגודל לקראת השגתה של יכולת גרעינית צבאית.¹ תחילתו של פרק זה היא בדיון במאמצים הבינלאומיים לעצור את איראן בתחום הגרעין, אשר התבצעו במהלך 2010-2011. בהמשכו יוערך, על בסיס ניתוח הדינמיקה הנוכחית, האם מציאותי לצפות שבאמצעות משא ומתן ניתן יהיה להביא את איראן לזנוח את שאיפותיה הגרעיניות. כן ייבחנו מקומה של איראן מול ההתקוממויות במדינות ערב מאז תחילת שנת 2011, ושאלת השפעתן של התפתחויות אלו על הלך המחשבה של ארצות הברית ומדינות ה-P5+1 ביחס לאיראן ולשאיפותיה הגרעיניות. בהמשך תיסקר בקצרה האופציה הצבאית, לאור התפתחויות שהתרחשו במהלך

2010-2011 ואשר העלו שוב על סדר היום את השאלה האם ישראל עלולה לשקול נקיטת פעולה צבאית נגד מתקני הגרעין של איראן. הפרק יסוכם בהערכת היתכנותה של מדיניות אמריקאית להכלת איראן בעלת יכולת גרעינית צבאית (containment), אם ייכשלו כל המאמצים לבלום אותה בדרכה אל הפצצה.

סנקציות וחבלות: טקטיקות נבחרות ל-2010-2011

כאשר הסתיימה שנת 2009 ללא כל התקדמות במדיניות ההתקרבות לאיראן שנקט הנשיא אובמה, החל הממשל האמריקאי, בששת החודשים הראשונים של שנת 2010, לפעול לגיבוש תמיכה בינלאומית רחבה ללחץ נוסף על איראן המתגרענת. האסטרטגיה החלה לשאת פרי בקיץ 2010, בהגברת האינטנסיביות של המאמצים הבינלאומיים ללחוץ על איראן ולעכב את התקדמותה בתחום הגרעיני, וזאת בעיקר באמצעות סנקציות כלכליות ולוחמה קיברנטית. אמנם, אין ביכולתן של סנקציות וחבלות לבדן לעצור את תוכנית הגרעין של איראן, אבל הן יכולות להעניק תוספת זמן למאמצים הבינלאומיים המכוונים לשכנע אותה לשנות כיוון בתחום הגרעין.

הסנקציות עליהן הוחלט באו"ם ביוני 2010,² והסנקציות החד-צדדיות שארצות הברית, האיחוד האירופי, קנדה, אוסטרליה, יפן ודרום קוריאה אימצו בעקבות החלטה זו, עוררו תקוות חדשות שההתמודדות הבינלאומית עם איראן תהיה מתואמת ואפקטיבית יותר מבעבר. סנקציות אלו היו מחמירות ומרחיקות לכת יותר מקודמותיהן, והתמיכה הרחבה לה זכו שידרה מסר בינלאומי החלטי ומתואם יותר כלפי איראן. אמנם, אין הסכמה גורפת לגבי האפקט המדויק שהיה לסנקציות על איראן, אך ההערכה הרשמית של ארצות הברית היא שהן גרמו לאיראן הן רמה מסוימת של קשיים כלכליים והן עיכובים בתוכנית הגרעין.³

זמן קצר לאחר ההחלטה על החרפת הסנקציות, דווח לראשונה בתקשורת על חדירה של וירוס התולעת רב העוצמה Stuxnet למערכת המחשבים האיראנית.⁴ נראה שווירוס זה גרם לנזק בלתי הפיך לקרוב ל-1,000 סרכזות במתקן ההעשרה בנתאנו. הצורות השונות של חבלה שהופעלו נגד התוכנית הגרעינית של איראן, שבדרך כלל אפופות סודיות – מתקפות קיברנטיות, חיסולים ועריקות של מדענים איראניים – מצאו את דרכן למרכז תשומת הלב של התקשורת בסוף שנת 2010 ותחילת שנת 2011.⁵ ראש המוסד לשעבר, מאיר דגן, הדגיש במרומו את מאמצי החבלה החשאיים כאמצעים מועדפים לדחיית התוכנית הגרעינית של איראן, כאשר הצהיר בתחילת 2011 שאיראן תזדקק לזמן רב מהמוערך כדי להגיע ליכולת גרעינית צבאית, ושלמעשה היא לא תשיג

את היעד של פיתוח פצצה גרעינית לפני שנת 2015. הערכה זאת לגבי יעילותן של פעולות החבלה עמדה גם בבסיס תשובתו לשאלה האם על ישראל לתקוף את איראן צבאית, כשאמר שמדובר "בדבר הכי מטופש" ששמע אי פעם.⁶

האפקט המצטבר של אמצעי הלחץ השונים על איראן, ובמיוחד ההצלחה המרשימה של הטלת סנקציות חריפות יותר עליה, הובילו לנטייה מצערת במערב להתמקד במאמצים אלה כמטרה בפני עצמה, וזאת למרות שקיימת מודעות לכך שהם אינם מספיקים כדי לשכנע את איראן לשנות את דרכה. עדיין, הדיונים על הצלחת הסנקציות לבדד את איראן ולהכיל אותה בדרך כלל אינם כוללים התייחסות לשאלה כיצד ניתן לתרגם את מומנטום הלחץ שיצרו הסנקציות לעמדת מיקוח טובה יותר כלפי איראן במשא ומתן עימה על תוכניתה הגרעינית.

נטייה זו משתקפת (כנראה שלא במתכוון) בתיאורו של אחד ממנתחי מדיניותו של ממשל אובמה כלפי איראן. לדברי הפרשן, הממשל "הגביר את הלחץ [על איראן] באמצעות סנקציות קשוחות, חתר תחת תוכנית הגרעין של איראן באמצעות חבלה ופעולות סמויות, הרגיע בעלות ברית [של ארצות הברית] באזור, ובאופן כללי הצליח להרוויח זמן, **ובה בעת המשיך לקוות** לפתרון דיפלומטי שיבלום את המאמץ המיוחס לאיראן להשיג נשק גרעיני או לשינוי פוליטי בתוך איראן".⁷ כאן טמונה הבעיה. אם ארצות הברית (וחברות ה-P5+1) אכן נחושות להשיג פתרון למשבר דרך משא ומתן עם איראן, יהיה עליהן לפעול במתכוון ותוך נקיטת יוזמה. דבקות ב"תקווה" להגיע להסכם עם איראן באמצעות משא ומתן, לא תשיג את התוצאה הרצויה.

המשא ומתן: שני סבבים לשום מקום – דצמבר 2010 – ינואר 2011

התיאור הפסימי של עמדתו של ממשל אובמה כלפי משא ומתן עם איראן הוא, במידה רבה, השתקפות של חוסר התזוזה בחזית זו ושל בעיות שנחשפו בשני סבבי השיחות האחרונים – בראשית דצמבר 2010 בג'נבה ובסוף ינואר 2011 באיסטנבול. דבר לא הושג בשתי הפגישות הללו, אם כי לכישלון נלווה מסר אחד חיובי: מדינות ה-P5+1 הוכיחו שהן עמידות יותר מבעבר בפני ניסיונותיה של איראן להרוויח זמן באמצעות שיחות סרק. שני הסבבים הסתיימו במהירות, לאחר שהתברר שלאיראן אין כל כוונה להידרש לנושא הגרעיני; יתרה מזו, במאי 2011 מסרה הממונה על מדיניות החוץ באיחוד האירופי, קתרין אשטון, תגובה קצרה למכתבו של הנושא ונותן מטעם איראן בדבר חידוש המשא ומתן, כשקבעה כי מה שנכלל במכתבו "אינו מצדיק פגישה נוספת".⁸

אולם, הממד השלילי בשיחות עם איראן הוא שמדינות ה-P5+1 לא נקטו מלכתחילה צעדים שעשויים היו לשפר את עמדת המיקוח שלהן במשא ומתן. מדובר בצעדים שנוגעים יותר למסגרת השיחות (framing) ולסוגיות של העמדה (posturing) מאשר לתוכן עצמו, אך אין להקל ראש בחשיבות ה-framing, במיוחד לאור המאמצים שאיראן עצמה מקדישה להיבט זה של המשא ומתן. הצלחות בקביעת מסגרת השיחות (מועד, מיקום, תנאים) הן הפגנת עוצמה, ויכולות להיתרגם להצלחות גם במיקוח על תכנים. לא המערב, אלא איראן הייתה זו שהכתיבה את עיצובה של מסגרת המשא ומתן. איראן היא שקבעה את לוח הזמנים של הפגישה הראשונה בדצמבר (לאחר עיכובים חוזרים ונשנים), וניסתה להיות הגורם המוביל גם בקביעת סדר היום שלה. אמנם, היא לא הצליחה לקבוע את מקום המפגש בפעם הראשונה, אבל הסבב השני התנהל באיסטנבול, כפי שרצתה. איראן גם הציבה, עוד בשלבים הראשונים, תנאים מקדימים לשיחות, ובכללם דרישה שהמערב יתייחס לסוגית היכולת הגרעינית של ישראל.⁹ מדינות ה-P5+1 דחו תנאים מקדימים אלה, אך עצם השימוש שאיראן עשתה בשפת התנאים המקדימים נועד למצב אותה כצד שידו על העליונה בדינמיקת המשא ומתן. קתרין אשטון התמנתה לעמוד בראש צוות המשא ומתן מטעם מדינות ה-P5+1, אך היא בעלת ניסיון מועט, אם בכלל, בסוג זה של משא ומתן. הניסיון הקודם שלה היה בהתדיינות בתוך האיחוד האירופי, והיא לא נטלה חלק בסבבים קודמים של התדיינות עם איראן – מדינה שמתנהלת בתחכום במשא ומתן, תוך שימוש בטקטיקות של השהייה ו"משחק על הזמן". לפיכך, הקהילה הבינלאומית חייבת להציב את הנושא ונותן המוכשר ביותר מצידה בחזית מול איראן, בעיקר כאשר יש חשיבות מהמעלה הראשונה לממד הזמן. העדרה של אישיות אמריקאית חזקה ובעלת יכולת הובלה והנהגה במשא ומתן עם איראן, גם היא לא פעלה לטובת ה-P5+1.

האם משא ומתן יכול לעצור את איראן?

השאלה הבלתי נמנעת היא: האם יש עדיין סיכוי שמשא ומתן עם איראן יצליח להביא לשינוי כיוון בכל הנוגע לתוכנית הגרעין שלה? האם משא ומתן הוא עדיין אופציה אפשרית לטיפול במשבר הגרעיני אתה? תיאורטית, התשובה היא חיובית. מעשית, קשה לדמיין את איראן מנהלת משא ומתן רציני ומעדיפה אותו על פני הדינמיקה הנוכחית – אלא אם יחולו שינויים מפליגים בזירה. האופציות שעומדות בפני איראן בנקודת זמן זו הן או הסכמה לנהל משא ומתן שיוביל לויתור על היותה מדינה גרעינית (בתמורה להטבות כלכליות ולקבלתה על ידי הקהילה הבינלאומית), או המשך התקדמות לעבר

המטרה של השגת יכולת גרעינית צבאית, בעודה סובלת מקשיים כלכליים מסוימים. "הגביע הקדוש" הגרעיני הוא העדפתה הברורה של איראן בעת הזו, ומשהו משמעותי מאד יצטרך להתרחש כדי שתשנה את חישובי העלות-תועלת שלה בעניין זה. נראה שאם השינויים של העת האחרונה במזרח התיכון יסתיימו **שלא** לטובת איראן, והיא תמצא את עצמה עומדת מול מדינות ערביות חדשות נמרצות יותר, שיציבו אתגר בפני מעמדה האזורי, תתעצם נחישותה של איראן להשיג יכולת גרעינית צבאית, כאמצעי לרכוש מחדש עליונות אזורית ולבצרה היטב.

אימוץ אסטרטגיית משא ומתן אפקטיבית יותר מול איראן יהיה כרוך בשינויים בגישת המערב. בראש ובראשונה, יידרש שינוי בתפיסת ארצות הברית את דרך ניהול המשא ומתן עם איראן. בעת הזו, השפה המקובלת בה משתמשים נציגים אמריקאים כאשר הם דנים באופציות דיפלומטיות היא של "הידברות" ו"בניית אמון". יהיה צורך להחליף גישה זו בהבנה שמשא ומתן עם איראן בנושאים גרעיניים יתנהל על פי דינמיקה של מיקוח קשוח וקשה. הממשל האמריקאי יצטרך גם להפנים (ולשקף זאת במדיניותו), שבעוד שהמערב תלוי בצורה קריטית במשא ומתן כדי להשיג את מטרתו לעצור את איראן מהשגת יכולת גרעינית צבאית, לאיראן עצמה אין כל צורך אמיתי לנהל משא ומתן כדי להגיע למקום שאליו היא רוצה להגיע. לאיראן, המשתמשת בדינמיקת המשא ומתן כטקטיקה להרוויח זמן, אין כל צורך בהסדר מוסכם. בכל מקרה, לו הייתה שוקלת לנהל משא ומתן ברצינות, היא הייתה וודאי מחכה עד להפיכתה למדינה גרעינית, כשעמדת המיקוח שלה תהיה משופרת במידה ניכרת. משום כך, אין תמריץ כלשהו מבחינתה להיכנס למשא ומתן אמיתי לפני שהיא משיגה מעמד כזה. חוסר הסימטריה בין הצדדים באשר למידת התלות שלהם במשא ומתן מעניק לאיראן יתרון מבני עצום על פני אלה הרוצים לעצור אותה באמצעותו. שינוי ההשקפה של איראן ביחס לכדאיות של משא ומתן – כלומר יצירת עניין אצל איראן לפתוח מיד במשא ומתן רציני על הסדר – הוא האתגר הקשה ביותר העומד בפני הקהילה הבינלאומית.

שכנוע איראן שיש צורך אמיתי בשינוי כיוון, כאשר נראה שהכיוון הנוכחי פועל היטב מבחינתה, ידרוש קודם כל לחץ מסיבי עליה. לאחר כישלון היוזמה הדיפלומטית של הנשיא אובמה משנת 2009, מדובר באמצעי שקל קצת יותר להפעילו. למעשה, הסנקציות של קיץ 2010 הן ביטוי למרכיבי לחץ שכבר הופעלו. אבל לא די בכך: יהיה צורך לנקוט צעדים נחוצים נוספים, שיעבירו למנהיגים האיראניים את המסר כי פעולות צבאיות הינן אופציה מעשית וכי ארצות הברית רצינית בהעלאתה.

גורם נוסף שיש לתת עליו את הדעת כדי שהמשא ומתן עם איראן יהיה אפקטיבי יותר, הוא שיש להעמיד מול איראן ישות אחת, מאוחדת ונחושה. מדינות ה-P5+1 אינן עומדות בדרישה זו, משום שהן מפולגות ביניהן ביחס לנושאים רבים הנוגעים לאיראן, ובראשם עצם ההכרח לנקוט אמצעים כדי לרסן את השאיפות הגרעיניות שלה, וכן ביחס למהותם של אמצעים אלה. ארצות הברית היא בחירה טובה יותר לצורך זה, ואם תקבל על עצמה את תפקיד הנושא ונותן העיקרי עם איראן, היא תצטרך לשדר שהיא זו ה"אוחזת בהגה". לבסוף, יש צורך לגבש מתאר של עסקה סבירה עם איראן, והחשיבה בכיוון זה חייבת לקחת בחשבון שגם על איראן להרוויח משהו בתמורה. המשא ומתן לא יכול להיות עסקה של "הכל או לא כלום"; יש להתאמץ ולבנות מרווח לפתרון win-win, שבו שני הצדדים יוצאים נשכרים.

לרוע המזל, אין כיום הרבה מקום לאופטימיות באשר לשינוי הכיוון הנדרש. אין סיבה להאמין שארצות הברית תאמץ קווים מנחים אלה ותפעל על פיהם, ולכן יש מעט מאד מקום לתקווה שהדינמיקה הנוכחית הבעייתית תשתנה, או שתגובש יוזמה למשא ומתן אפקטיבי יותר בין ארצות הברית (או ה-P5+1) ובין איראן.

האירועים הסוערים במזרח התיכון

אשר להתקוממויות הדרמתיות שאתגרו משטרים עריצים במדינות ערב ברחבי המזרח התיכון, לאלה היו השלכות מגוונות בכל הנוגע לאיראן, ובכלל זה לתוכנית הגרעין שלה. ההתקוממויות מהוות אתגר למשטר הנוכחי באיראן מסיבות ברורות. למרות שמנהיגים איראניים ניסו להשפיע על מהלך האירועים ולתמוך בגילויי המחאה במדינות ערביות על ידי הצגתן כרצון של העמים הערביים ללכת בעקבות המהפכה האסלאמית באיראן מ-1979, מסר זה לא חלחל לעולם הערבי. הדיכוי הברוטאלי של גילויי מחאה עממית באיראן עצמה, הן ב-2009 והן בזמן האחרון, כמו גם המוסר הכפול שאיראן אימצה ביחס להתקוממות שפרצה בסוריה – בעלת הברית הערבית היחידה של איראן, וחוליה מקשרת חשובה לחזבאללה – מצביעים על הצביעות שבדרישתה ממשטרים ערביים "לאפשר לעם לומר את דברו". גורם מרכזי אשר ככל הנראה עוצר את התפשטות המחאה באיראן עצמה הוא חששם של בני העם האיראני מתגובה אלימה של המשטר.

במונחים אזוריים רחבים יותר, איראן מקווה לנצל התפתחויות וחולשות אזוריות אפשריות לטובתה – אולם עד כה מומשה תקווה זו במידה מוגבלת בלבד. שינויים במדינות המפרץ הערביות יכולים להועיל לאיראן, והערכה זו מסבירה את יחסה

לאירועים בבחריין. אין ראיות לכך שאיראן סייעה לעורר את השיעים בבחריין למחות נגד המשטר, אך היא ידעה שהמתחולל שם יכול לפעול לטובתה. ערב הסעודית, מצדה, נקטה פעולה נחרצת על מנת לסייע למשטר בבחריין לעצור את ההפגנות שם, מה שהעמיד אותה בעימות מול איראן. התפתחות זו הגבירה את החשש ש"המלחמה הקרה" בין שתי הישויות האזוריות כבדות-המשקל תהפוך לסכסוך אלים. השינוי בזירה המצרית פועל מצד אחד לטובת איראן, בעיקר על רקע הדיבורים על שיפור היחסים הבינלאומיים בין איראן למצרים ומשום שמצרים מרחיקה את עצמה במידה מסוימת מישראל. אולם במובן אחר, מצרים אסרטיבית יותר תהווה אתגר לאיראן במונחים של בכורה והובלה אזורית. בתחילת אפריל תקף ראש ממשלת לבנון סעד חריירי בחריפות את איראן וטען שהיא גורמת נזק לרקמה החברתית באזור. לדעתו, אחד האתגרים המרכזיים שבפני החברות הערביות הוא הניסיון של איראן להתערב פוליטית, צבאית וכלכלית בהן. איראן, מצדה, הגיבה לדבריו אלה באמירה שחריירי נמצא תחת השפעת ארצות הברית וישראל.¹⁰

כללית, נראה שהתמקדות תשומת הלב הבינלאומית בהתקוממויות בעולם הערבי גרמה להסטת תשומת הלב מאיראן, לפחות באופן זמני. אבל אם יורדים לעומקם של דברים, איראן נמצאת בלב העניינים בשל ההשלכות האזוריות של ההתרחשויות. עבור ארצות הברית, יש אינדיקציות ברורות לכך, שהשאלה אם איראן עומדת להרוויח או להפסיד מכל מקרה של התקוממות פנימית בעולם הערבי, הינה בעלת חשיבות מרכזית בתגובותיה לאירועים, במיוחד לאחר מה שהתרחש במצרים.¹¹

נראה שהכוח הצבאי הבינלאומי שהופעל נגד לוב בעקבות ההתקוממות העממית בה הוכיח למדינות בעלות פוטנציאל של פיתוח יכולת גרעינית, שהליכה בדרך הישר והגעה להסכם עם המערב על עצירת תוכניות לפיתוח נשק להשמדה המונית אינן ערובה לכך שתזכינה לחסינות מפני התקפה עתידית עליהן. יתירה מכך, העסקה שלוב עשתה ב-2003, שבה ויתרה על האופציה של נשק להשמדה המונית (כולל נשק גרעיני), היא אשר שללה ממנה את מה שעשוי היה להפוך ליכולת הרתעה אולטימטיבית שלה כנגד התקפה כזו. מסקנה זו מבוססת על ההנחה (שקרוב לוודאי שהיא נכונה), שדימוי גרעיני של מדינה מבטיח לה חסינות יחסית מפני התקפה. בהתאם לכך, לאיראן (ולקוריאה הצפונית) יהיה תמריץ הרבה יותר גדול להיצמד לתוכניותיהן; אמנם שתי המדינות אינן זקוקות לתמריצים נוספים, אך המקרה של לוב נתן, ללא ספק, תוקף לדרך החשיבה שלהן.

מנקודת המבט של הקהילה הבינלאומית, המסר של המקרה של לוב היא הסכנה שאיראן תצליח להשיג חסינות מפני התקפה צבאית, או אף מפני ביטויים פחות

קיצוניים של כפייה בינלאומית. הדחיפות לעצור את איראן מלהגיע למצב כזה נעשתה, אפוא, מובנת עוד יותר, אך השאלה האם תחושת הדחיפות תתורגם למדיניות אפקטיבית יותר נותרה עדיין פתוחה.

לבסוף, נותרה השאלה האם, לאור המאבקים הפנימיים המתחוללים במדינות שונות במזרח התיכון, חל שינוי בעמדות הבינלאומיות כלפי הרעיון של שינוי משטר כ"פתרון" אפשרי למשבר הגרעין האיראני. העובדה שכמה מההתקוממויות הצליחו לסלק מנהיגים עריצים (גם אם לא הביאו לשינוי משטר למעשה) העניקה יתר לגיטימציה ואופק פוליטי לרעיון של שינוי משטר. נראה כי יש כיום התמקדות גדולה יותר בשאלת הסיכוי לחולל שינוי משטר גם באיראן, למרות שארצות הברית לא הצהירה על כך בגלוי, ובמקרה הטוב מדובר במסר עמום. בעקבות המקרה של עיראק, עצם השימוש במונח "שינוי משטר" נוטה להעלות דימויים שליליים של שינוי שנכפה על מדינה מבחוץ. לפיכך, השימוש במושג "תמיכה חזקה ופעילה יותר במחאה דמוקרטית" עשוי להיות בעל סיכוי טוב יותר להפוך למדיניות המוצהרת של ארצות הברית.

ישראל: קרובה יותר למתקפה צבאית?

ג'פרי גולדברג, במאמרו רב ההשפעה שהתפרסם בכתב העת *The Atlantic* בספטמבר 2010, העלה על סדר היום הציבורי את סבירותה של מתקפה ישראלית על איראן.¹² הטיעון שהציג היה שההיסטוריה האישית של בנימין נתניהו והאידיאולוגיה שלו לא יותירו לו, בסופו של דבר, כל ברירה אלא לתקוף את איראן, אם שום דבר אחר לא יצליח לעצור אותה בדרכה להשגת נשק גרעיני.

נטייתו של נתניהו להשוות את איראן הגרעינית למצב ששרר בגרמניה הנאצית ידועה היטב, אך יש רבים המבקרים אותו על כך, כולל שר הביטחון אהוד ברק. בתחילת מאי 2011 השיב ברק על שאלת עיתונאי על הצפי שאיראן תטיל פצצה גרעינית על ישראל באומרו: "לא על ישראל ולא על אף אחת משכנותיה של ישראל".¹³ לא הייתה זו הפעם הראשונה שברק התנגד למסר המבהיל של נתניהו. בספטמבר 2009 הוא אמר שאפילו אם איראן תפתח נשק גרעיני, עדיין ישראל יכולה להגן על עצמה. הוא הדגיש אמנם שאיראן גרעינית מהווה סכנה גדולה, אך ביטל את הניסיונות להשוות מצב כזה לגרמניה הנאצית, ובמקום זאת ציין את עוצמתה של ישראל ויכולתה להגן על עצמה.¹⁴ הצהרתו של מאיר דגן בדבר חוסר התבונה שבפעולה צבאית נגד איראן פורשה כניסיון שלו להבליט את העדיפות והיעילות של פעולות חבלה בפרויקט הגרעין האיראני. עם זאת, התזמון של הצהרה זו יוחס גם לחשש המתגבר מצידו של דגן

שנתניהו עלול להיות קרוב יותר להחלטה על תקיפה. קשה לדעת אם אלה היו פני הדברים, אך הערכה מפוכחת של סוגיה זו צריכה לקחת בחשבון, שקבלת החלטה להפעיל עוצמה צבאית נגד איראן תעמיד את נתניהו, קרוב לוודאי, גם מול התנגדות חזקה מצד גורמים משמעותיים בחזית הפנים-ישראלית. בכל מקרה, המרב שאפשר יהיה להשיג באמצעות הפעלת כוח הוא עיכוב כלשהו בתוכנית הגרעין האיראנית, וגם זאת תוך סיכון גבוה לישראל, הן במונחי ביטחון והן במונחים מדיניים. שיגור איומים הרתעתיים מהסוג של "ישראל אינה יכולה לקבל מצב של איראן גרעינית" מציבים סיכון לישראל עצמה, משום שהם מעמידים בספק את אמינותה.

האם ניתן להכיל איראן גרעינית?

החששות הגוברים שאי אפשר יהיה לעצור את איראן בדרכה להשגת הפצצה, הביאו לכך שבאחרונה החלו להישמע בארצות הברית אמירות בנוסח: "אם כל דבר אחר ייכשל, תמיד נוכל לרסן ולהכיל איראן גרעינית".

בהקשר זה יש לתת את הדעת במיוחד על שתי סוגיות.¹⁵ הראשונה היא שאלת אמינותה של ארצות הברית בבואה להרתיע את איראן מלתקוף בנשק גרעיני. לא זו בלבד שהרבה קווים אדומים ומועדים סופיים שהציבה ארצות הברית לאיראן נחצו בשמונה השנים האחרונות של עיסוק במאמצייה של איראן להשיג יכולת גרעינית צבאית, אלא שאם איראן אכן תשיג את מטרתה, למרות הצהרות חוזרות ונשנות של הממשל האמריקאי שלא ייתן לכך לקרות, תרד אמינות ארצות הברית בעיני איראן לשפל המדרגה. יש להוסיף לכך פן נוסף של היחלשות אמינותה של ארצות הברית בתחום הצבאי, שהובלט בשנים האחרונות על ידי כמה הצהרות מפי דוברים אמריקאיים רשמיים על כך שהשימוש בכוח צבאי נגד איראן יהיה בעייתי מאד עבורה.¹⁶ הצהרות אלו חיזקו משמעותית דווקא את יכולת ההרתעה של איראן כלפי ארצות הברית, במיוחד משום שהסיבה העיקרית שניתנה לאי שימוש בכוח נגד איראן הייתה החשש שזו תגמול על כך ביד קשה.

עם זאת, נראה כי איראן בכל זאת תירתע מהתקפה ישירה על מדינה אחרת בנשק גרעיני. הסיבה לכך היא שיש הבדל בין יכולת להרתיע מדינה בדרכה לפצצה (יכולת שארצות הברית ומדינות אחרות מן הסתם ייכשלו בה בתסריט של איראן גרעינית) ובין הרתעה נגד שימוש למעשה בנשק גרעיני. איראן תעריך, קרוב לוודאי, שתרחיש של הפעלת נשק גרעיני מצידה יהיה הרסני דיו כדי לעורר תגובה גרעינית, ולפיכך נראה שתירתע מלעשות זאת.

אם מטרתה של איראן בהשגת נשק גרעיני היא לחזק את כוחה ולהרחיב את השפעתה במזרח התיכון, היא אינה צריכה להשתמש בכוחה הגרעיני להתקפה. כל שהיא צריכה לעשות הוא לסמוך על אפקט ההרתעה של יכולתה הגרעינית כדי לבסס את ההגמוניה האזורית שלה. במצב זה, די שאיראן תנקוט שורה של צעדים קצת פחות פרובוקטיביים (במקום צעד אחד בוטה מאד), שכל אחד בפני עצמו לא יהיה קיצוני עד כדי כך שיחייב תגובה גרעינית. צעדים כאלה ייצרו עם הזמן אפקט מצטבר, שמצדו ייצור מציאות חדשה באזור, שתפעל לטובת איראן. בתרחיש כזה, מדיניות של הכלה מצד ארצות הברית לא תהיה רלוונטית.

סיכום

איראן מתקדמת לעבר השגת יכולת גרעינית צבאית. אמנם ננקטים נגדה צעדים, אולם אין על סדר היום אסטרטגיה מגובשת שנראה שביכולתה להסב מגמה זו לאחור. אין בנמצא אסטרטגיית משא ומתן אפקטיבית ולא רצון ממשי לפעולה צבאית נגד איראן, לא בישראל ולא בארצות הברית. הטלת סנקציות ונקיטת אמצעי חבלה יכולות לדחות את התקדמותה של איראן לעבר נשק גרעיני, אך לא לשנות את האינטרס הבסיסי שלה בכך, ומכאן שהן אינן מהוות תחליף לאסטרטגיה שתשכנע אותה לשנות את דרכה. לפיכך, הסתמכות בלעדית על פעולות לבלימת ההתקדמות האיראנית לעבר יכולת גרעינית צבאית – או ראייתן כצעדים שיגרמו לשינוי פנימי באיראן – תהיה משגה חמור.

ההתפתחויות האחרונות במזרח התיכון, אם הן יפעלו לרעת איראן, רק יחזקו את עניינה בהשגת יכולת גרעינית, מתוך הערכה שבכוחה יהיה לשנות את כללי המשחק. שינוי משטר בתוך איראן – אולי התקווה היחידה לצמצום הסכנה הכרוכה בפעילות הגרעינית של איראן – עדיין לא נראה באופק.

הערות

- 1 ראו הדו"ח על איראן של מנכ"ל סבא"א מ-24 במאי 2011. לפרשנות חשובה על הדו"ח ראו: David E. Sanger and William J. Broad, "Watchdog Finds Evidence that Iran Worked on Nuclear Triggers", *New York Times*, May 24, 2011.
- 2 ראו: Colum Lynch and Glenn Kessler, "UN imposes another round of sanctions on Iran", *Washington Post*, June 10, 2010.
- 3 Mark Landler, "U.S. Says Sanctions Hurt Iran Nuclear Program", *New York Times*, January 10, 2011.
- 4 ראו לדוגמה: David Kay, "As the Worm Turns", *National Interest*, October 1, 2010.

- 5 Mike Shuster, "Inside the United States' Secret Sabotage of Iran" and "Covert War with Iran: 'A Wilderness of Mirrors'", *NPR*, May 9 and 10, 2011. לשעבר בכיר ב-CIA ועתה במכון ברוקינגס: "אין ספק כמעט שמתנהלת מלחמה סמויה נגד איראן. משתתפים בה לפחות שני שחקנים: ארצות הברית וישראל".
- 6 לגבי ההצהרה על לוח הזמנים של איראן לקראת פצצה גרעינית, ראו: אלי ברדנשטיין, "מאיר דגן: איראן לא תשיג פצצה גרעינית עד 2015" **מעריב**, 6 בינואר 2011. <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/197/885.html>
- להצהרה המאוחרת יותר ראו: יוסי מלמן, "ראש המוסד לשעבר, מאיר דגן: תקיפה באיראן - הדבר הכי מטופש ששמעתי" **הארץ**, 7 במאי 2011. <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1227210.html>
- דגן השמיע שוב את התנגדותו לפעולה צבאית בכנס שנערך באוניברסיטת תל אביב בתחילת יוני: "Dagan: Iran Strike – Only as Last Resort", *ynet News*, June 1 2011.
- 7 Marc Lynch, *Upheaval: U.S. Policy towards Iran in a Changing Middle East*, Center for New American Security, June 2011, p. 5. (ההדגשה שלי).
- 8 "Iran Sanctions Bill Introduced in Congress", *Global Security Newswire*, May 16, 2011.
- 9 "Iran Ready to Resolve Dispute over Nuclear Program, with Conditions", *CNN Wire Staff*, July 28, 2010.
- 10 צבי בראל, "צל מאיים של איראן", **הארץ**, 13 באפריל 2011.
- 11 אמילי לנדאו, "בחרין - המבחן הבא לנשיא אובמה", וואלה, 18 בפברואר 2011; דייוויד סנגר מציין ש"הכלת הכוח של איראן נותרה המטרה המרכזית של [צוות אובמה] במזרח התיכון. כל החלטה, מלבד ועד תימן, בחרין וסוריה, נבחנת תחת הפריזמה של כיצד היא תשפיע על מה שהיה עד אמצע ינואר השיקול הדומיננטי באסטרטגיה האזורית של ממשל אובמה: כיצד להאט את ההתקדמות הגרעינית של איראן ולזרז הזדמנויות להתקוממות מוצלחת שם". David E. Sanger, "The Larger Game in the Middle East: Iran", *New York Times*, April 2, 2011.
- 12 Jeffrey Goldberg, "The Point of No Return", *The Atlantic*, September 2010.
- 13 גידי וייץ, "שר הביטחון אהוד ברק: איראן לא תשתמש נגדנו בפצצה גרעינית", **הארץ**, 5 במאי 2011.
- 14 Ethan Bronner, "Obama to Meet with Mideast Leaders", *New York Times*, September 21, 2009.
- 15 פסקה זאת מבוססת על: Emily B. Landau, "Can the US Contain a Nuclear Iran?", *INSS Insight*, no. 171, March 24, 2010.
- 16 ראו לדוגמה דברי שר ההגנה של ארצות הברית, רוברט גייטס, שהזהיר באפריל 2009 מפני התוצאות המסוכנות של התקפה על איראן, כשאמר שתקיפה של המתקנים הגרעיניים שלה רק תאחד אותה, "תחזק את נחישותם שתהיה להם תוכנית גרעינית, וכן תעורר בכל המדינה שנאת נצח למי שיכה בה". *Los Angeles Times*, April 16, 2009. אמר ראש המטות המשולבים של צבא ארצות הברית, מייק מאלן, בהתייחסו לאפשרות של התקפה על המתקנים הגרעיניים של איראן, ש"התפרצות של קונפליקט תהיה בעיה מאד מאד גדולה לכולנו, ואני מודאג מהתוצאות שלא התכוונו אליהן", *Global Security Newswire*, February 16, 2010.

טורקיה והמזרח התיכון - בין אופוריה להתכחות

גליה לינדנשטראוס

שנת 2010 הייתה במובנים רבים השנה שבה הגיעה הפעילות הטורקית במזרח התיכון לשיא. פרשת המשט לעזה במאי ותוצאות ההשתלטות בכוח של ישראל על האוניה "מאווי מרמרה" חיזקו את מעמדה של טורקיה בקרב דעת הקהל במדינות ערב, ובפרט את מעמדו של ראש ממשלתה, רג'פ טייפ ארדואן, שהפך למנהיג האהוד ביותר באזור.¹ היחסים בין טורקיה ושכנותיה הקרובות – סוריה, איראן ועיראק – המשיכו להשתפר. טורקיה גם המשיכה בניסיונות התיווך שלה באזור, ועל אף שלא הצליחה להביא לשינויים משמעותיים, היא נתפסה כגורם חשוב שיש להיוועץ עמו. נראה שסיום שנת 2010 הביא עימו את בלימת האקטיביזם הטורקי במתכונתו הנוכחית, בעיקר כיוון שגל המהפכות והמחאות בעולם הערבי, שהחל בטוניסיה בדצמבר 2010, וחוסר היציבות המסתמן באזור, יקשו על טורקיה להמשיך בכיוון שבו הייתה מעוניינת, אך גם בגלל תגובת הנגד במערב לכמה מההתפתחויות במדיניות החוץ הטורקית. המהפכות בעולם הערבי עומדות בניגוד גמור, לפחות בטווח הקצר, לחזון הטורקי של קידום יציבות לשם שגשוג כלכלי. השפעותיהן האזוריות יביאו בהכרח לתקופה של ארגון מחדש, שמטיבה היא תקופה רגישה שבה קיים סיכוי רב יותר לאלומות, העלולה מצדה להיות מלווה בהאטה כלכלית. בהתבטאות נדירה, המתייחסת לקשיים ולא רק להישגים של מדיניות החוץ הטורקית, אמר שר החוץ הטורקי, אחמד דוואטולו, במאי 2011, שטורקיה חשה את המתח הנובע מהעובדה שהיא מנסה לשמור על יחסים טובים גם עם העמים במדינות השכנות לה וגם עם מנהיגי המשטרים בהן, ומהצפייות שנוצרות מכך, לפיהן טורקיה תעזור מצד אחד למשטרים שעומדים לה יחסים טובים, ומצד שני תהיה קשובה לרחשי הציבור במדינות אלו.²

נראה שחזון "האיחוד המזרח תיכוני" – ביטוי שהטורקים נמנעו מלהשתמש בו, אך עם זאת קידמו רעיונות בכיוונו – נגוז לעת עתה. טורקיה ניסתה בשנים האחרונות לקדם מספר רב של יוזמות כלכליות, שלא היו רחוקות מחזונו של נשיא המדינה שמעון פרס בדבר "מזרח תיכון חדש", אם כי ללא ישראל.³ כך, למשל, תוכנן להרחיב את הסכמי הסחר החופשי הבינלאומיים, שנחתמו בשנים האחרונות בין טורקיה לבין סוריה, ירדן ולבנון, להסכם כולל על הקמת אזור סחר חופשי בין ארבע המדינות. טורקיה גם חתמה על הסכמים עם סוריה, ירדן ולבנון המבטלים את הדרישה לאשרת מעבר בין המדינות, וכן הייתה קיימת תוכנית לאפשר מעבר חופשי בגבולות לאזרחי אותן מדינות, בדומה לנהוג בין מדינות האיחוד האירופי.

הממד הכלכלי הוא ההסבר לחלק גדול מההתפתחויות במדיניות החוץ הטורקית בשנים האחרונות ול"גילוי מחדש" של המזרח התיכון. הכלכלה הטורקית, שהיא הכלכלה ה-17 בגודלה בעולם, שואפת להיות, עד לחגיגות מאה השנים לרפובליקה הטורקית (בשנת 2023), הכלכלה העשירית בגודלה בעולם. גודלה של טורקיה וקצב צמיחתה המרשים (ב-2010 היה קצב הצמיחה בה 8.9 אחוזים – השני בגודלו בקרב מדינות G-20, אחרי סין)⁴ מכתיבים הן את הצורך הגובר במשאבי אנרגיה, שימשיכו לאפשר קצב צמיחה זה, והן את הצורך בפיתוח וזיהוי שוקי ייצוא חדשים.

התרחבות האינטרסים הכלכליים הטורקיים במזרח התיכון מהווה גורם הממריץ את טורקיה ליותר מעורבות פוליטית באזור ומעניקה לה יכולת השפעה רבה יותר. מצד שני, קיומם של אינטרסים אלה גם מקשה על טורקיה בבואה לנקוט עמדה ביחס לחלק מהסכסוכים באזור, ולמעשה הופך אותה לשחקנית התומכת במידה רבה בהמשך הסטאטוס קוו.⁵ מגמה זו בלטה במיוחד בגיבוש המדיניות הטורקית ביחס למתרחש בלוב ובסוריה. בלוב יש לטורקיה אינטרסים כלכליים רבים וחוזים שנחתמו עם משטרו של מועמר קדאפי. חברות בנייה טורקיות רבות היו בעלות חוזים נרחבים בלוב וכ-25,000 אזרחים טורקיים שעבדו בלוב פונו על ידי טורקיה בתחילת המהומות שם. אינטרסים כלכליים אלה יכולים להסביר מדוע התנגדה טורקיה נחרצות בתחילת המשבר בלוב למעורבות בינלאומית בסכסוך הפנימי שם, וכן מדוע עברו כמעט שלושה חודשים עד שארדואן קרא בהתבטאות פומבית להסתלקותו של קדאפי.

מבחינת טורקיה, המתרחש בסוריה מאתגר עוד יותר. במובנים רבים, סוריה הייתה לדוגמה המובהקת ביותר של מדיניות "אפס הבעיות" שניסתה טורקיה לקדם אל מול שכנותיה. התחממות היחסים בין השתיים הייתה משמעותית: ממצב שבו סוריה וטורקיה היו על סף מלחמה ב-1998, הן הסכימו ב-2009 על שיתוף פעולה צבאי,

ובראשית 2011 טורקיה אף הביעה נכונות לאמן כוחות צבא סוריים.⁶ טורקיה היא גם שותפת הסחר הגדולה ביותר של סוריה.

עם התפשטות המהומות בסוריה קראה טורקיה לנשיאה, בשאר אל-אסד, להנהיג רפורמות. בהתבטאויות שונות מאז הדגישו הטורקים את העובדה שהם לחצו על אסד לקיים רפורמות זמן רב קודם לפרוץ "האביב הערבי". ארדואן סיפר שהיו לו בעבר שיחות ארוכות עם אסד, בהן הוא הדגיש את הצורך לבטל את חוקי החירום בסוריה, לשחרר אסירים פוליטיים, לשנות את שיטת הממשל ולהציג פוליטיקה רב-מפלגתית.⁷ בדומה לשינוי שחל במדיניות הטורקית ביחס ללוב, חל מפנה גם ביחס הטורקי למתרחש בסוריה – ממצב בו ארדואן התקשר באופן יומי לאסד בתחילת גל המהומות להרעה משמעותית ביחסים ולשימוש של ראש ממשלת טורקיה בכינוי "ברבריות" לתיאור פעולות הצבא הסורי.⁸ בעקבות דיכוי המהומות האלים בעיר חאמה בסוף יולי, אז נהרגו עשרות אנשים, שר החוץ הטורקי דוואטולו לא פסל את האפשרות שתהיה התערבות צבאית בינלאומית במתרחש בסוריה ואמר: "אף אחד לא יכול להישאר אדיש כאשר יותר ממאה אנשים נהרגים ביום אחד".⁹

קיומו של גבול משותף של יותר מ-800 ק"מ, כמו גם החשש של טורקיה מהתרחבות גל הפליטים מסוריה אליה, הביאו למדיניות טורקית זהירה, אם כי לעיתים מתריסה, ביחס למשטרו של אל-אסד. פיתוח היחסים בין שתי המדינות בשנים האחרונות נעשה, מבחינת טורקיה, ממניעים אסטרטגיים, ולפיכך לא בהכרח תלוי במשטר בסוריה. עם זאת, סוגיות שנראה שנפתרו במסגרת "ירח הדבש" – כמו סוגיית השליטה בחבל הטאי (אלכסנדרטה),¹⁰ סוגיית המים ופעולות של כורדים בדלנים באזור הגבול בין שתי המדינות – עלולות לצוץ שוב אם בשאר אל-אסד ייפול. העובדה שטורקיה אפשרה לגורמי אופוזיציה סוריים לערוך כינוסים פומביים בשטחה,¹¹ מעידה על כך שיש בטורקיה חשיבה על תרחישים שונים ביחס לעתיד המשטר בסוריה.

כללית ניתן לומר, שמדיניות החוץ הטורקית בשנים האחרונות הייתה דו-משמעית בשאלה האם על טורקיה לפעול לקידום ליברליזציה ותהליכי דמוקרטיזציה במדינות אחרות. כך, למשל, טורקיה הדגישה מצד אחד את העובדה שהבחירות לפרלמנט הפלסטיני ב-2006, בהן זכה חמאס לרוב, היו בחירות דמוקרטיות ויש לכבדן, ומצד שני שיפרה את יחסיה עם איראן ועם נשיא סודאן, עומר אל-בשיר, למרות ההפרות רחבות ההיקף של זכויות אדם במדינות אלו. התקווה הטורקית, או לפחות זאת של שר החוץ הטורקי, הייתה שטורקיה תוכל להדריך מדינות אחרות בתהליכי דמוקרטיזציה וכי אלה יהיו איטיים והדרגתיים. "האביב הערבי" שינה את פני הדברים; המתקוממים במדינות ערב השונות לא מוכנים לשינויים הדרגתיים, אלא דורשים שינוי משמעותי

ועכשיו. לכן נדרשת טורקיה לנקוט עמדות חד-משמעיות בעד או נגד שלטון מסוים. במקרה של מצרים, הדבר היה פחות בעייתי, כיוון שהיחסים בין אנקרה לקהיר תחת חוסני מובראק היו ממילא מתוחים, אך במקרה של לוב, סוריה ואיראן המצב מבחינת טורקיה מסובך יותר. כך, למשל, הייתה אי-נוחות בטורקיה מכך שבמקביל לביקורו של נשיאה, עבדוללה גול, בטהראן, בפברואר 2011, דוכאו הפגנות של מתנגדי המשטר באיראן. במהלך מסיבת עיתונאים משותפת עם נשיא איראן, מחמוד אחמדינג'אד, גול יכול היה להתבטא רק באופן כללי ולומר שיש להיות קשובים לרחשי העם.¹²

נראה שהעמדה הדו-משמעית כלפי "האביב הערבי" יש בה כדי לפגוע בתדמיתה של טורקיה בדעת הקהל הערבית. זאת, דווקא בשעה שבמקומות רבים נדונה השאלה האם "המודל הטורקי", המצליח לשלב בין דמוקרטיה לאסלאם, יכול להיות ישים למדינות אחרות באזור – דבר האמור לזכות לכאורה את טורקיה ברווח תדמיתי.

התפתחויות בזירה הפנים-טורקית

העמדה הטורקית הדו-משמעית לגבי קידום תהליכי ליברליזציה במדינות אחרות נובעת גם מהעמדה הדו-משמעית של מפלגת הצדק והפיתוח כלפי תהליכי ליברליזציה בתוך טורקיה עצמה. שלטונה של מפלגה זו התאפיין ברפורמות ליברליות רבות בטורקיה, אך עם זאת, ישנה ביקורת הולכת וגוברת על הפרות חופש הביטוי במדינה. במיוחד עורר תרעומת מאסרם של תשעה עיתונאים וסופרים בטורקיה במארס 2011. הם נאסרו בחשד לקשר לארגון "ארגנקון" – ארגון ימני-לאומני חשאי, שנטען כי תכנן התנקשויות ופיגועים בטורקיה כדי לגרום לאי יציבות ולהביא להפלת מפלגת הצדק והפיתוח. מעבר לספק שהוטל בעצם קיומו של קשר כזה נגד השלטון, מאסר עיתונאים וסופרים נתפס כצעד קיצוני. בנוסף לכך, הרפורמות הליברליות שאותן יזמה וקידמה מפלגת הצדק והפיתוח נתפסות אצל רבים ממבקריה ככלי לקדם את סדר היום הדתי שלה. ארדואן אף נתפס כמי שיש לו נטייה לאוטוריטאריות.

בבחירות הפרלמנטריות שנערכו ביוני 2011 זכתה מפלגת הצדק והפיתוח לניצחון מרשים, שאפשר לה להקים ממשלה ללא שותפות קואליציונית. בהשוואה לבחירות הקודמות, אחוז המצביעים למפלגה גדל במעט (מכמעט 47 אחוזים בבחירות 2007 לכמעט 50 אחוזים בבחירות 2011); אחוז המצביעים למפלגת האופוזיציה המרכזית, מפלגת העם הרפובליקאית, גדל גם הוא (מכמעט 21 אחוזים ל-26 אחוזים); ואחוז המצביעים למפלגת האופוזיציה השנייה בגודלה, המפלגה הלאומית, אמנם הצטמצם במעט (מכ-14 אחוזים ל-13 אחוזים), אך היא הצליחה לעבור את אחוז החסימה

הגבוה בטורקיה (עשרה אחוזים). גם המועמדים העצמאיים (נציגי הכורדים) הצליחו להגביר את כוחם (מכחישה אחוזים לכמעט שבעה אחוזים).¹³

על אף העלייה באחוזי הצבעה עבור מפלגת הצדק והפיתוח, חל צמצום במספר המושבים בפרלמנט שבהם זכתה (מ-331 מושבים מתוך 550 בבחירות 2007 ל-326 מושבים¹⁴ בבחירות הנוכחיות), בגלל אופי שיטת הבחירות. הצמצום במספר המושבים יכול להקשות על כוונות ארדואן להעביר בפרלמנט חוקה חדשה, ובפרט להעיב על מטרתו להפוך את המשטר הפרלמנטרי למשטר נשיאותי. שינוי זה דרוש לארדואן לאור התחייבותו שלא ירוץ פעם נוספת בבחירות פרלמנטריות, וכמובן לאור העובדה שלמעשה אין אישיות במפלגתו המתקרבת לרמת הפופולריות שלו.

חיזוק נוסף לקו שמתווה ארדואן בשנים האחרונות הושג כאשר הצמרת הבכירה של הצבא הטורקי (הרמטכ"ל וראשי זרועות היבשה, הים והאוויר) הודיעו על פרישתם המוקדמת ב-29 ביולי, 2011. כך הושלם למעשה תהליך ניטרול הצבא בטורקיה כשחקן פוליטי משמעותי. תהליך זה עמד במרכזה של מהפכה שקטה העוברת על טורקיה מאז עלתה מפלגת הצדק והפיתוח לשלטון לראשונה, בשלהי 2002. השילוב שבין ההצלחה בקלפי ומעצרים של עשרות קצינים בשנים האחרונות באשמה שהם נטלו חלק בכוונת הקשר נגד השלטון, הצליח להביא לכרסום במעמדו של הצבא שנתפס כ"מגן" החילוניות בטורקיה.

קשה עדיין להעריך אם הצבעת האמון, כפי שהשתקפה מתוצאות בחירות יוני 2011, וכן ההיחלשות הנוספת במעמד הצבא כשחקן פוליטי בזירה הפנים-מדינית, תגרום למפלגת הצדק והפיתוח לנקוט מדיניות לא מתפשרת, או דווקא תדרבן אותה לקדם רפורמות משמעותיות הדרושות לטורקיה, כמו למשל התקדמות בפתרון הבעיות הקשורות למיעוט הכורדי. עם זאת, החזרה של ארדואן באפריל 2011 לרטוריקה טורקית מסורתית, לפיה אין בעיה כורדית אלא רק בעיות של אזרחים כורדיים ספציפיים, אינה מבשרת טובות.¹⁵ אמנם, ניתן לראות התבטאות זו כחלק מתעמולת בחירות וניסיון שלא צלח לגרום לכך שהמפלגה הלאומית לא תעבור את אחוז החסימה, אך שימוש ברטוריקה כזאת לא מכשיר את הלבבות לצורך הפשרות הדרושות לפתרון בעיה זו. מעבר לכך, הבעיות עם המיעוט הכורדי כבר מזמן אינן מוגבלות רק לאזורים הדרום-מזרחיים של טורקיה. בעקבות הגירה פנימית גדולה בתוך המדינה, איסטנבול היא כיום העיר עם ריכוז הכורדים הגדול ביותר בעולם. התפרצות מחודשת של אלימות בקנה מידה נרחב מצד הכורדים, אם תתרחש, תשפיע אפוא באופן נרחב מבעבר על המתרחש ברחבי טורקיה. מבחינה זאת, התבטאותה של אחת הנציגות הכורדיות הבכירות, במאי 2011, שלתחושתה צפויים לקרות "דברים רעים", נתפסה בטורקיה

כמדאיגה.¹⁶ התפרצות מחודשת של אלימות בקנה מידה נרחב בטורקיה עלולה לזלוג גם אל תוך המדינות השכנות שבהן יש מיעוטים כורדים, ואף לסבך את כוונות היציאה של ארצות הברית מעיראק ב-2011.

היחסים עם המערב ועם ארצות הברית

על מדיניות החוץ של טורקיה השפיעה גם תגובת הנגד של המערב לגבי מה שנתפס כשינוי אוריינטציה טורקית. על אף ניסיונות חוזרים של בכירים טורקיים לטעון שלא חל שינוי כזה, במערב הייתה ספקנות רבה לגבי טענות אלו.¹⁷ כמה צעדים של טורקיה במחצית הראשונה של 2011 מצביעים על ניסיונותיה לסגת מהדימוי של "מי שנעה מזרחה". העובדה שלמרות התנגדותה הראשונית, טורקיה לא בלמה בסופו של דבר את כוונתה של ברית נאט"ו לקבל את הפיקוד על כוח ההתערבות הבינלאומי בלוב במאוס 2011, והיא עצמה לוקחת חלק בהתערבות זאת, מדגימה את המשך נאמנותה לברית. גם הגברת שיתוף הפעולה בין ארצות הברית לטורקיה על רקע המהפכות ואי-השקט בעולם הערבי, שבאה לידי ביטוי בין השאר בהתייעצויות טלפוניות תכופות בין ראשי השלטון בשתי המדינות, ממחישה שטורקיה רחוקה מלהפנות עורף למערב. בהקשר זה גם נמסר שראש הסי.אי.איי ביקר באופן חשאי בטורקיה, כדי לדון בהתפתחויות האזוריות, ובפרט במתרחש בסוריה.¹⁸ הנחתתם בשטח טורקיה, במאוס 2011, של שני מטוסי מטען איראניים שהיו בדרכם לסוריה והחרמת המטען של אחד מהם, גם הן נתפסו במערב כהתפתחות בכיוון הנכון.¹⁹ טורקיה גם הגיבה באופן חיובי להריגת מנהיג אל-קאעדה, אוסמה בן לאדן, על ידי כוחות אמריקאיים, והנשיא גול אף בירך על כך ואמר שהדבר "צריך לשמש כאזהרה לקבוצות טרור אחרות".²⁰ בכך חזרה טורקיה למעשה והדגישה את מחויבותה למאבק בטרור ואת ההכרה שההתמודדות עם פעולות טרור בשטחה אינה שונה מהמאבק העולמי בטרור. זוהי חזרה לרטוריקה הטורקית שהייתה קיימת עוד לפני עליית מפלגת הצדק והפיתוח לשלטון והיא שימשה בעבר בסיס לשיתוף הפעולה בין טורקיה למערב. לצד זאת, סיום תקופת הכהונה של טורקיה כחברה לא קבועה במועצת הביטחון של האו"ם, מפחית מהמתחים בינה ובין המערב, בעקבות חלק מההצבעות השנויות במחלוקת שלה במועצה.

התמורות בעולם הערבי והשיפור ביחסי טורקיה עם המערב אינם התפתחויות המנותקות זו מזו. על אף השינויים שחלו במדיניות החוץ הטורקית, הרי שבעקבות האירועים בעולם הערבי טורקיה היא המדינה העיקרית שעליה יכולה ארצות הברית להישען באזור. הדבר נובע לא מכך שהמחלוקות בין טורקיה לארצות הברית הן כיום

פחות חריפות משהיו בשנים קודמות, אלא מהעובדה שבעלות בריתה האחרות של ארצות הברית במזרח התיכון נחלשו משמעותית ו/או עברו תהליכי שינוי ההופכים אותן לפחות מהימנות מבחינתה. במצב הנוכחי, לאור החולשה האמריקאית וחולשת העולם הערבי "המתון", שותפה "עצמאית" כמו טורקיה היא למעשה האופציה הטובה ביותר מבחינת ארצות הברית.

היחסים עם ישראל

שיפור ביחסי טורקיה עם המערב, ובפרט עם ארצות הברית, יכול לתרום, אך לא להוות זרז בפני עצמו, לשיפור ביחסי טורקיה עם ישראל. היחסים בין שתי המדינות נמצאים עדיין בנקודת שפל: אף שטורקיה לא ניתקה את היחסים הדיפלומטיים עם ישראל, אין כיום שגריר טורקי בה, ודווח שישאל חוששת שטורקיה לא תאשר מחליף לשגרירה היוצא באנקרה, המסיים את תפקידו.²¹

סימן שאלה גדול ניצב עדיין על עתיד היחסים בין טורקיה לישראל בעקבות הסתבכות פרשת המשט לרצועת עזה במאי 2010 והקושי של הצדדים להגיע לפשרה בנושא זה. התקיימו מספר ניסיונות לשיחות פיוס, בהן ישראל הביעה נכונות להתנצלות מוגבלת שתתמקד בכשלים המבצעיים, ולתשלום פיצויים דרך קרן למשפחות ההרוגים. עם זאת, הדחיות המרובות בפרסום דו"ח ועדת הבדיקה שמינה מזכ"ל האו"ם, בראשות ראש ממשלת ניו זילנד לשעבר ג'פרי פלמר, מעידות על הקושי להביא את שני הצדדים לעמק השווה. מעבר לכך, הפגנות לציון יום השנה לאירוע ימשיכו להעיב על היחסים בין שתי המדינות גם בעתיד. התפתחות חשובה הייתה כאשר ארגון הסיוע הטורקי, IHH, הודיע שהאוניה "מאווי מרמרה" לא תפליג במשט שתוכנן ליוני 2011 בגלל "אילוצים טכניים", וכן שהוא לא ישלח אוניה נוספת כפי שתכנן – מה שתרם משמעותית לכך שיוזמת המשט השני לעזה נכשלה למעשה.²² ממשלת טורקיה אמנם טענה שאין לה יכולת להתערב בעצירת המשט לעזה, כיוון שמדובר ביוזמה לא ממשלתית, אך שר החוץ הטורקי התבטא בתחילת יוני 2011 כי כדאי להמתין ולראות מה יהיו ההשלכות של פתיחת מעבר רפיח על ידי מצרים והקמת ממשלת האחדות בין פת"ח לחמאס על המצב ברצועת עזה, לפני שמשט נוסף ייצא לדרכו.²³

למרות ההידרדרות ביחסים, הסחר בין ישראל לטורקיה חזר כמעט לרמה שהייתה ב-2008, ואת הנסיגה שהייתה בו ב-2009 מייחסים ברובה למשבר הכלכלי העולמי.²⁴ ברבעון הראשון של שנת 2011 הייתה טורקיה יעד הייצוא השלישי בגודלו של ישראל (בהשוואה ליעד הייצוא התשיעי שהייתה ברבעון הראשון של 2010).²⁵ בין מעט

הסימנים המעודדים ניתן למנות גם את הסיוע שהעניקה טורקיה לישראל בזמן השריפה שהתחוללה בכרמל בדצמבר 2010 ואת הגינויים של משרד החוץ הטורקי לפיגוע באיתמר ולמטען החבלה שהביא להתפוצצות אוטובוס בירושלים במארס 2011. ראש ממשלת ישראל אף אמר לאחר הבחירות בטורקיה ביוני 2011: "אנחנו לא רוצים מערכת יחסים מתוחה. אנחנו רוצים לשפר את היחסים הללו".²⁶

כפי שהיה נכון במרבית התקופות הקודמות, שיפור היחסים בין ישראל לטורקיה תלוי גם ביחסי ישראל עם הפלסטינים ועם המדינות השכנות. נשיא טורקיה, גול, טען במאמר דעה **בניו יורק טיימס** שהשגת פריצת דרך בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני היא קריטית ביחס לשאלה האם גל המהפכות הנוכחי בעולם הערבי יוביל ליותר דמוקרטיה ושלום או לביסוס של משטרים רודניים ולסכסוכים.²⁷

התקדמות בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני תוביל להפשרה מסוימת ביחסי טורקיה-ישראל, ואילו המשך הקיפאון ופרוץ אלימות מחודשת יגררו התבטאויות טורקיות חריפות נגד ישראל. טורקיה קיבלה בהתלהבות את הסכם הפיוס בין פת"ח לחמאס במאי 2011, ושר החוץ שלה היה בין הנוכחים בטקס החתימה עליו בקהיר. עם זאת, מי שתיווכה בין הצדדים ואפשרה השגתו של הסכם זה הייתה מצרים ולא טורקיה, דבר שכרסם בתדמית שהאחרונה מנסה לבנות לעצמה כמתווכת העיקרית באזור.

הסכם הפיוס הפנים-פלסטיני מהווה בעיני טורקיה הוכחה לכך שלא ניתן להתעלם מחמאס בתהליך המדיני, כפי שישראל דורשת. שר החוץ הטורקי אף טען, שלאור התבטאויותיה של ישראל בעבר כי אין עם מי לנהל משא ומתן כל עוד הפלסטינים מפוצלים, על כולם לברך על הסכם הפיוס בין חמאס לפת"ח.²⁸ טורקיה גם הודיעה שתהיה בין המדינות שיצביעו בעד וידחפו את ההכרה במדינה פלסטינית בעצרת האו"ם בספטמבר 2011.

סיכום

אם המומנטום המהפכני בעולם הערבי יימשך, השינויים הדרמטיים העוברים על האזור יקשו על טורקיה להתקדם בכיוון לו קיוותה בעבר. ניתן לצפות, לכן, לתקופה שבה טורקיה תעריך מחדש את מדיניותה ביחס למזרח התיכון. על אף העובדה שאחד המאפיינים של תקופת שלטונה של מפלגת הצדק והפיתוח הוא מדיניות חוץ אקטיבית, טורקיה עשויה להחליט לסגת, לפחות חלקית, מרמת המעורבות הגבוהה שלה במזרח התיכון. אמנם, לכאורה "האביב הערבי" אינו מייתר את מאמצי התיווך הטורקיים,

אך בטווח הארוך, אם מצרים תצליח להתאושש ממצבה הנוכחי, התחרות על מעמד הגורם המשפיע בעולם הערבי תהיה קשה יותר, וייתכן שתהווה חסם בפני המשך המעורבות הטורקית באזור.

יתרה מכך, הבעיות שכבר היו לטורקיה בניסיונות תיווך קודמים צפויות לשוב ולעלות: היעדר המשאבים הדרושים למספר הרב של יוזמות תיווך אותן רוצה לקדם שר החוץ הטורקי; העובדה שהמעורבות הטורקית הרבה מעוררת חשדות אצל חלק מהגורמים במזרח התיכון, כאילו מדובר בחזרתה של האימפריה העות'מאנית; וכן המצב בו לטורקיה עצמה יש בעיות לא פתורות, שלא רק מקשות עליה, אלא גם מעלות תמיהות לגבי יכולתה להיות מתווך. מעבר לכך, המנהיגות הטורקית הטילה בעבר את כל כובד משקלה בחלק מניסיונות התיווך, ולכן כישלונות תיווך נתפסו לעיתים ככואבים במיוחד. נוכח הקשיים שבהם נתקלה טורקיה בעבר, ולאור האתגרים הנוכחיים, נראה נכון לעתה, שטורקיה צפויה לנקוט משנה זהירות במדיניותה כלפי המזרח התיכון.

הערות

- 1 Shibley Telhami, "2010 Arab Public Opinion Poll," Brookings Institute, August 5, 2010, slide no. 66, http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2010/08_arab_opinion_poll_telhami/08_arab_opinion_poll_telhami.pdf
- 2 "Turkish FM says US, NATO support Ankara's Road Map to Libya", *Hurriyet Daily News and Economic Review*, May 7, 2011, <http://www.hurriyetdailynews.com/n.php?n=turkish-fm-says-balancing-relations-with-regimes-people-difficult-2011-05-08>
- 3 בין הרעיונות שהועלו היו תכנון כביש מהיר שייבנה בין העיר מרסין בדרום טורקיה, דרך חלב ודמשק בסוריה ועד עקבה שבירדן. כן תוכננו מסילת רכבת וכביש מהיר ממרסין עד בצרה שבדרום עיראק. תוכנן גם שיפוץ מסילת הרכבת החיג'אזית, שהוקמה בזמן האימפריה העות'מאנית. הטורקים רצו לראות גם בבנייתם של אזורי תעשייה משותפים ובהפחתת מחסומי סחר. תוכניות טורקיות היו גם ביחס לתחום הפיננסי, למשל, הקמה של "בנק הלבנט המאוחד" והכללתן של חברות אזוריות במסחר בבורסה באיסטנבול: Cengiz Aktar, "Regional Power Postures Between the Reasonable and the Adventurous", *Hurriyet Daily News and Economic Review*, December 24, 2010, <http://www.hurriyetdailynews.com/n.php?n=regional-power-postures-between-reasonable-and-adventurous-2010-12-23>
- 4 מאז 2002 צמחה הכלכלה הטורקית בקצב ממוצע של 7% לשנה, למעט השנים 2008-2009.
- 5 Henri Barkey, "Turkey and the Arab Spring", April 26, 2011, <http://www.carnegieendowment.org/publications/?fa=view&id=43731>
- 6 "Turkish Army to Train Syrian Army", *Hurriyet Daily News and Economic Review*, January 31, 2011, <http://www.hurriyetdailynews.com/n.php?n=turkish-army-to-train-syrian->

- army-2011-01-31
- 7 “Turkish PM Says ‘Early’ to Call Assad to Go”, *Hurriyet Daily News and Economic Review*, May 13, 2011, <http://www.hurriyetdailynews.com/n.php?n=turkish-pm-says-early-to-call-on-assad-to-go-2011-05-13>
- 8 “Erdogan: Syrian Troops Barbaric, ‘Don’t Behave like Humans’”, *Jerusalem Post*, <http://www.jpost.com/MiddleEast/Article.aspx?id=224433&R=R3> June 10, 2011,
- 9 “Syria Sending the Wrong Signals, Davutoglu Says”, *Today’s Zaman*, August 2, 2011, <http://www.todayszaman.com/news-252506-syria-sending-the-wrong-signals-davutoglu-says.html>
- 10 על אף שנראה שסוגיה זו נפתרה במהלך החתימה על הסכם הסחר החופשי בין סוריה לטורקיה ב-2004, שבמסגרתו הן מכירות בגבול הקיים ביניהן, ולמעשה בשליטה הטורקית באלכסנדריה (הטאי), העובדה שהכרה זו נעשתה רק במובלע במסגרת ההסכם עלולה לעורר תרעומת עתידית בסוריה. ראו: יואב שטרן, “ההבדל הקטן בין ה’האטאי’ לגולן”, **הארץ**, 9 בינואר 2005, <http://www.haaretz.co.il/hasite/objects/pages/PrintArticle.jhtml?itemNo=524665>
- 11 למשל: Lauren Williams, “Syrian Businessmen Back Opposition Conference”, *Guardian*, May 30, 2011, <http://www.guardian.co.uk/world/2011/may/30/syrian-businessmen-back-opposition-conference>
- 12 “Protests Put Gul in Tight Spot During Iran Visit”, *Today’s Zaman*, February 16, 2011, http://www.todayszaman.com/newsDetail_getNewsById.action?newsId=235729
- 13 נציגי הכורדים רצים באופן עצמאי, בגלל הקושי של מפלגות מאורגנות לעבור את אחוז החסימה.
- 14 בעקבות פסילתו של אחד המועמדים הכורדים העצמאיים מלכהן בפרלמנט, גדל מספר המושבים של מפלגת הצדק והפיתוח ל-327.
- “Ak Party Candidate Gets Seat after YSK rules to Disbar Kurdish Deputy”, *Today’s Zaman*, June 22, 2011, <http://www.todayszaman.com/news-248164-ak-party-candidate-gets-seat-after-ysk-rules-to-disbar-kurdish-deputy-.html>
- 15 “Turkey No Longer has Kurdish Issue, Says PM Erdogan”, *Today’s Zaman*, May 1, 2011, <http://www.todayszaman.com/news-242523-turkey-no-longer-has-kurdish-issue-says-pm-erdogan.html>
- 16 “Kurdish Politician Tugluk: Bad Things will Happen”, *Today’s Zaman*, May 6, 2011, <http://www.todayszaman.com/news-243003-kurdish-politician-tugluk-bad-things-will-happen.html>
- 17 Emine Kart, “It’s the Post-Cold War Era, Not a Foreign Policy Shift, Turkey Says”, *Today’s Zaman*, June 13, 2010, http://todayszaman.com/newsDetail_getNewsById.action?jsessionid=164156957108E17A3FCE462644A0C36D?load=detay&link=212947&newsId=212903
- 18 “דיווח: ראש ה-CIA ביקר בטורקיה ודן בעתיד אסד”, *Ynet*, 26 באפריל 2011, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4060742,00.html>
- 19 “Turkey Seizes Cargo of Iranian Plane Bound to Syria”, *Hurriyet Daily News and Economic Review*, March 23, 2011, <http://www.hurriyetdailynews.com/n.php?n=ankara-turkey-2011-03-23>

- 20 “Turkey Calls Bin Laden’s Death a Warning to Terrorism”, *Today’s Zaman*, May 2, 2011, <http://www.todayszaman.com/news-242606-turkey-calls-bin-ladens-death-a-warning-to-terrorism.html>
- 21 רונן מדזיני, “חשש: הטורקים יסרבו לקבל שגריר ישראלי חדש”, *Ynet*, 5 באפריל 2011, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4052508,00.html>
- 22 ברק רביד, “ארגון ה-IHH: המאויי מרמרה לא תשתתף במשט”, **הארץ**, 17 ביוני 2011, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1231654.html>
- 23 ברק רביד, “שר החוץ הטורקי קרא למארגני המשט לשקול מחדש את יציאתם לרצועת עזה”, **הארץ**, 6 ביוני 2011, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1230442.html>
- 24 Paul Rivlin, “Israel’s Trade Relations with Turkey: An Update”, *Iqtisadi: Middle East Economy*, 1, no. 1 (2011): p. 2.
- 25 מכון הייצוא, אגף כלכלה, “ייצוא הסחורות מישראל: סיכום רבעון ראשון 2011”, מאי 2011, http://www.export.gov.il/_Uploads/36989skuraQ12011.pdf
- 26 “נתניהו: ארדואן? לא אנחנו דדרנו את היחסים”, *Ynet*, 13 ביוני 2011, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4081486,00.html>
- 27 Abdullah Gul, “The Revolution’s Missing Piece”, *New York Times*, April 20, 2011, http://www.nytimes.com/2011/04/21/opinion/21gul.html?_r=2&scp=2&sq=abdullah%20gul&st=cse
- 28 “Turkey Asks US to Support Palestinian Unity”, *Hurriyet Daily News and Economic Review*, April 29, 2011, <http://www.hurriyetdailynews.com/n.php?n=turkey-asks-us-to-give-a-chance-to-palestine-unity-2011-04-29>

שער שלישי
אתגרים לישראל ודרכי התמודדות

איום הדה־לגיטימציה -
שורשיו, גילוייו והמאבק בו
יהודה בן מאיר ואוון אלתרמן / 107

תוכנית העבודה הרב־שנתית בצה"ל:
דילמות ומענים
גיורא איילנד / 123

החזית האזרחית -
האיום, ההיערכות, ומה שביניהם
מאיר אלרן / 133

כלכלת הביטחון הלאומי של ישראל נוכח
אתגרים ביטחוניים וחברתיים
שמואל אבן / 147

איום הדה-לגיטימציה - שורשיו, גילוייו והמאבק בו

יהודה בן מאיר ואוון אלטרמן

בנאום בכנס השנתי של השדולה היהודית איפא"ק ב-22 במאי 2011, אמר הנשיא אובמה: "אפשר להיווכח במחויבותנו לביטחונה של מדינת ישראל בהתנגדותנו הנחרצת לכל ניסיון של דה-לגיטימציה למדינת ישראל". הנשיא ציטט מתוך הצהרתו בעצרת הכללית של האו"ם ולפיה: "מאמצים לכרסום בלגיטימיות של ישראל ייתקלו בהתנגדותה הבלתי מעורערת של ארצות הברית".¹ בנאום מרכזי בנושא המזרח התיכון וצפון אפריקה, שנשא שלושה ימים לפני כן, הדגיש הנשיא: "אשר לפלסטינים, מאמציהם לבצע דה-לגיטימציה של ישראל נידונים לכישלון".²

אם הניסיונות לגרום דה-לגיטימציה של ישראל הם נושא חשוב בעבור נשיא ארצות הברית, אזי הנושא רלוונטי לכל דיון עכשווי על אודות ביטחונה הלאומי של מדינת ישראל. מטרתו של מאמר זה לתאר את איום הדה-לגיטימציה ולנתחו. לאור יעד זה, יידונו שורשי הדה-לגיטימציה, תגודר משמעות המושג וייבחנו שני הרכיבים העיקריים במאמצי הדה-לגיטימציה בעת הזאת: BDS (Boycott Divestment and Sanctions – חרם, משיכת השקעות וסנקציות); ולוחמה משפטית (lawfare), יוערך הנזק שנגרם לישראל והאיום שמציבים לפניה מאמצים אלה, וייבחנו כמה דרכי תגובה שיכולה מדינת ישראל לנקוט.

שורשי הדה-לגיטימציה

ניסיונות של דה-לגיטימציה כלפי קיומה של המדינה היהודית בארץ ישראל קדמו להקמתה של מדינת ישראל והם נמשכים בלא הפוגה עד עצם היום הזה. אפשר להסביר מאמץ בלתי פוסק זה מכוח זה שמדינת ישראל הוקמה על סמך החלטה והכרה של הקהילה הבינלאומית ובתמיכתה הרחבה של דעת הקהל הנאורה בעולם, אך נוכח

התנגדות נחרצת ותקיפה של כל המדינות השכנות לה. החלטתה של העצרת הכללית של האו"ם, מה-29 בנובמבר 1947 לצדד בחלוקת הארץ ובהקמתן של מדינה יהודית ומדינה ערבית בפלשתינה-א"י המנדטורית נדחתה מכול וכול בידי העולם הערבי כולו. הקהילה הערבית בפלסטין נשענה על תמיכת מדינות ערב שהיו מאורגנות במסגרת הליגה הערבית, שללה את הלגיטימיות המוסרית של החלטת האו"ם והכריזה על כוונתה למנוע את יישומה של החלטה זו בכוח הנשק, ובכל אמצעי אחר העומד לרשותה. מאז ועד ימינו אלה ניצבת ישראל בפני האיום המשולש של לוחמה קונבנציונלית, טרור וניסיונות בלתי פוסקים של דה-לגיטימציה (ובכלל זה באמצעים של חרם דיפלומטי וכלכלי). יש קשר מסוים בין שלוש צורות הלחימה או האיומים האלה – כאשר אחד מהם נחלש, האחר או האחרים מתעצמים. בפרפרזה על דבריו של קלאוזביץ, אם אכן "המלחמה היא המשכה של הדיפלומטיה באמצעים אחרים", אזי גם הדה-לגיטימציה היא המשכה של המלחמה באמצעים אחרים.

בעקבות התבוסה הערבית במלחמת העצמאות (מלחמת 1948) והחתימה על הסכמי הפסקת האש ברודוס בשנת 1949, הכריזה הליגה הערבית חרם כלכלי על מדינת ישראל. החרם לא כוון אך ורק נגד מדינת ישראל, והכיל גם חרם שניוני ושלישוני בדמות חרם על חברות שקיימו יחסי מסחר עם ישראל, וחרם על חברות שקיימו קשרי מסחר עם חברות שסחרו עם ישראל. גולת הכותרת של ההישגים במאמצי הדה-לגיטימציה של מדינות ערב נגד ישראל הייתה החלטת האו"ם המבישה, "הציונות היא גזענות", שהתקבלה ב-10 בנובמבר 1975³ – החלטה זו בוטלה בהחלטת העצרת הכללית של האו"ם ב-16 בדצמבר 1991⁴.

אירוע מרכזי שהשפיע השפעה מכרעת על הכיוון ועל היקף מאמצי הדה-לגיטימציה היה תבוסת הערבים במלחמת ששת הימים (1967) וכיבוש הגדה המערבית ורצועת עזה. המציאות של שלושה מיליון פלסטינים שאינם חיים במדינה עצמאית משל עצמם, ונתונים זה שנים רבות לשליטה צבאית של ישראל בדרגות משתנות, היא רכיב מרכזי בכל מסע של דה-לגיטימציה. בין שמדובר בתירוץ ובין שכך הם פני הדברים, "הכיבוש" נהפך לסיסמה מלכדת של רוב מבצעי הדה-לגיטימציה.

בעשור האחרון של המאה ה-20 היינו עדים לירידה חדה במאמצי הדה-לגיטימציה. זו הייתה התוצאה המצטברת של התפרקות ברית-המועצות – שהייתה תומכת ושחקנית מרכזית במסע הדה-לגיטימציה – של ועידת מדריד בשנת 1991, ובראש ובראשונה של הסכמי אוסלו שנחתמו בספטמבר 1993. התחושה בימים ההם הייתה, שהסכסוך הישראלי-פלסטיני נמצא על סף פתרון, ושהשלוש נמצא ממש מעבר לפינה. המצב השתנה בתחילת המאה ה-21. האופוריה ששררה בתקופה הראשונה

שלאחר החתימה על הסכמי אוסלו נעלמה זה כבר, ועם פרוץ האנתפאדה השנייה בספטמבר 2000 התברר שהסכסוך הישראלי-פלסטיני נכנס לשלב חדש ומדמם. אירועים אלו הובילו לחידוש מאמצי הדה-לגיטימציה, ואלה קיבלו תאוצה ונהפכו למערכה שעוצמתה גברה לאורך כל העשור האחרון. התנופה הגדולה לחידוש מסע הדה-לגיטימציה היו ההחלטות שהתקבלו בוועידה העולמית של האו"ם נגד גזענות, שהתכנסה בדרבן שבדרום אפריקה בספטמבר 2001 (ועידת דרבן הראשונה). אכן בעשור הראשון של המאה הנוכחית הבשילו מאמצי הדה-לגיטימציה, ונעשו לאיום רציני על מדינת ישראל.

מהי דה-לגיטימציה

כפי שציין נכונה טוני בלייר, "רבים מאלו העוסקים בדה-לגיטימציה, יכחישו זאת בתוקף".⁵ הפרטים או הקבוצות שאליהם התכוון טוני בלייר יטענו, והם אכן עושים זאת, שהם מותחים ביקורת לגיטימית על פעולותיה של ישראל, שלפי דעתם הן עומדות בניגוד לחוק הבינלאומי, מהוות הפרה של זכויות אדם בסיסיות וראויות לגינוי מוסרי מכל בחינה אחרת. לפיכך השאלה המתבקשת היא, מתי דעה או פעולה נתונים מהווים דה-לגיטימציה, ומתי מדובר בביקורת לגיטימית על פעולות או על התנהגות של ממשלת ישראל, המוסדות הישראליים או צה"ל. בכל הנוגע לקריטריונים להבחנה בין שני מצבים אלה הוצעו הצעות שונות. נתן שרנסקי הציע את ההבחנה הבאה: אם הביקורת על ישראל מהווה דמוניזציה, דה-לגיטימציה (שלילת הצידוק לקיומה של מדינת ישראל) או מבוססת על מוסר כפול, אזי זוהי דה-לגיטימציה אמיתית. תהיה הבחנה זו מעניינת ומקורית ככל שתהיה, אין קריטריון זה עונה בכל מקרה על השאלה, שכן בנסיבות מסוימות קשה לקבוע אובייקטיבית אם הביקורת היא בגדר דמוניזציה או מבטאת מוסר כפול.

כמו בתחומים רבים אחרים, ישנם מקרים או דוגמאות חד-משמעיים, בעוד מקרים אחרים נופלים בתחום האפור, עם דרגות משתנות של אי-בהירות. הכחשת זכותה של מדינת ישראל להתקיים כמדינה יהודית (כפי שהיא מוגדרת בהכרזת העצמאות שלה, וכן בהחלטת החלוקה של האו"ם), וכן השמצה גורפת של אופייה של המדינה הן דוגמאות ברורות לדה-לגיטימציה. ביקורת של ממשלות או של ארגונים על פעולות מסוימות של הרשויות בישראל, כמו פעילות ההתנחלויות, הן דוגמאות לביקורת לגיטימית ואינן נכללות בתחום הבדיקה של מאמר זה. חרם, משיכת השקעות והטלת סנקציות, וכן לוחמה משפטית, כפי שיוגדרו להלן, מציבים אתגר ואיום חמור למדינת

ישראל, ולפיכך אף על פי שיש מקום להתווכח אם אלו בגדר דה־לגיטימציה, הרי הן תחום תוכן רלוונטי לדיון זה.

עד היום עדיין נשמעים קולות רבים בעולם הערבי ובעולם האסלאמי – בעיקר באיראן ובארגונים דוגמת חמאס וחזבאללה – המכחישים את זכותה של מדינת ישראל להתקיים. בעולם המערבי קולות שכאלה רווחים פחות ואינם מייצגים קבוצה משמעותית, אם כי אין לומר שאינם קיימים כלל. התבטאויות עוינות כלפי ישראל אינן נדירות בקמפוסים ובחוגים ליברליים מסוימים במדינות מערב אירופה, ואפילו בארצות הברית. במקרים רבים, התבטאויות שכאלה כוללות את המשפט "הקמתה של מדינת ישראל הייתה טעות היסטורית". למרבה האירוניה, כמה מהמתנסחים באופן בוטה זה הם יהודים. הדוגמה הטובה ביותר לעוינות הבסיסית כלפי ישראל בחוגים מסוימים באה לידי ביטוי בדבריו של שגריר בריטניה בצרפת, שהתייחס לישראל, גם אם הדברים נאמרו בארוחת ערב פרטית, כאל "המדינה הקטנה והמחורבנת הזאת". בכל מקרה, מדינת ישראל היא החברה היחידה באומות המאוחדות, שאפשר למצוא תהיות לגבי עצם זכותה להתקיים. עם זאת, האיום והאתגר החמור של הדה־לגיטימציה שלפנינו ניצבת ישראל כיום אינו בראש ובראשונה זה הקורא תיגר על עצם זכותה להתקיים. אירועי שלושת העשורים האחרונים הקשו אפילו על אויביה של מדינת ישראל להטיל ספק בלגיטימיות שלה או לתמוך בקריאות להשמדתה, גם אם קריאות כאלה עדיין נשמעות. לישראל יש הסכמי שלום ויחסים דיפלומטיים עם שתיים משכנותיה – מצרים וירדן. ביוזמת השלום הערבית משנת 2002, שזכתה לתמיכתן של כמעט כל מדינות האסלאם, מדובר בהכרה בישראל ועל אפשרות לבסס יחסים נורמליים עמה.⁶ אש"ף, נציגו המוכר של העם הפלסטיני, הכיר – במסמך שחתום עליו מנהיגו ההיסטורי יאסר ערפאת – ב"זכותה של ישראל לחיות בשלום ובביטחון".⁷ ישראל מקיימת קשרים דיפלומטיים עם 120 מדינות, ובכלל זה קשרים כלכליים, מסחריים ותרבותיים ענפים. ישראל היא חברה בעלת מעמד מוכר באו"ם ובכל שאר הגופים הבינלאומיים המוכרים, ורק באחרונה התקבלה כחברה מלאה בארגון OECD. מסע הדה־לגיטימציה המתמשך נגד מדינת ישראל הוא מסוג אחר. היעד שהוצב לו הוא להציג את ישראל כמדינה המפרה בעקבות את החוק הבינלאומי, את זכויות האדם ואת כל הנורמות הבינלאומיות המקובלות, כמדינה המנהיגה אפרטהייד, והיא אשמה בפשעי מלחמה בהיקף נרחב ובפשעים נגד האנושות. מטרתו של המסע לגרום לכך שישראל תיהפך למדינה מנודה בידי כל אומות העולם, מה שיוביל לבידודה המוחלט. מהות מסע הדה־לגיטימציה הזו ומטרתו פורטו בצורה הברורה ביותר בהצהרה המסכמת של פורום הארגונים הלא־ממשלתיים בוועידת דרבן הראשונה,

שקראה להנהגת "מדיניות של בידודה המלא והמוחלט של ישראל כמדינת אפרטהייד..." ו"להטלת חובה של סנקציות וחרם מקיפים". כן נכללה בהצהרה קריאה ל"הפסקה מוחלטת של כל הקשרים... בין כל המדינות לבין מדינת ישראל"⁸. מטרות אלו עדיין רחוקות מאוד ממימוש, אם כי לא עקב העדר מאמצים של שלל ארגונים הפעילים במאמץ הדה-לגיטימציה המתמשך.

אפשר לשאול מדוע ישראל, וישראל לבדה, היא הנושא והמטרה של מסע דה-לגיטימציה כה מרושע. יש הטוענים שזוהי תוצאה של הכיבוש שהחל בשנת 1967, אשר שלל ממיליוני פלסטינים את מימוש זכותם להגדרה עצמית. אכן הכיבוש הוא כאמור הסיסמה המלכדת של כמעט כל העוסקים בדה-לגיטימציה. אחרים טוענים כי הדה-לגיטימציה של ישראל נובע מאנטישמיות רבת שנים – מאנטישמיות מוסלמית אינהרנטית ומאנטישמיות נוצרית סמויה. על-פי תפיסה זאת, ההתקפות על ישראל הן בבחינת סוג חדש ותקין פוליטית של האנטישמיות המסורתית. ויש שיאמרו כי מדובר בהמשכו של הסירוב הערבי משנת 1948 ולפניה להשלים עם קיומה של מדינה יהודית במזרח התיכון. על-פי תפיסה זו, הפלסטינים, בסיוע העולם הערבי והעולם המוסלמי בכלל, מנצלים את האג'נדה של זכויות האדם, המאפיינת חוגים ליברליים במערב אירופה ובעולם האנגלו-סקסי.

ובכל זאת, אין להכחיש את דבר קיומה של אווירת הדה-לגיטימציה. ואולם לא האווירה עצמה או הדה-לגיטימציה הישירה והבוטה הן בראש דאגותיה של ישראל, אלא הפעילויות הרבות והמגוונות שנוקטים כמה וכמה ארגונים העוסקים בפעילויות הדה-לגיטימציה היומיומיות האנטי-ישראליות. האווירה הכללית היא התשתית הבסיסית לפעילויות אלה, אך הפעילויות עצמן הן מקור הדאגה המרכזי של ישראל, והן אלה המציבות את האפשרות לגרימת נזק חמור. המערכה האנטי-ישראלית הנרחבת והכלל-עולמית מתנהלת בשני מסלולים: BDS ולוחמה משפטית.

BDS

מאמץ ה-BDS (חרם, משיכת השקעות וסנקציות) הוא רחב היקף וכולל ניסיונות להטלת חרם וסנקציות על ישראל בתחומי הדיפלומטיה, הכלכלה, התרבות, האקדמיה והאמנות. ב-10 במאי 2011 דיווח הדר **שפיגל** כי חברת הרכבת הלאומית של גרמניה ("דויטשה באן") החליטה לסיים את השתתפותה בפרויקט קו הרכבת המהירה תל-אביב-ירושלים. דויטשה באן הייתה אחראית על בקרת החשמל והתקשורת בקו הרכבת המתוכנן. הסיבה להחלטה היא, שקו הרכבת עובר דרך "שטחים פלסטיניים",

ועלול להוות הפרה של החוק הבינלאומי.⁹ הדויטשה באן היא חברה בבעלות מלאה של הממשלה, ולכן החלטה זו התקבלה למעשה בידי ממשלת גרמניה – הנחשבת לאחת התומכות העיקריות של מדינת ישראל.¹⁰ ההחלטה התקבלה כפועל יוצא של לחץ הולך וגובר במשך חודשים שהפעילו גורמים גרמניים, פלסטיניים וישראלים, ובראשם "קואליציית הנשים לשלום" (CWP), ואשר היווה שיאו של מסע פרו-פלסטיני נמרץ ומקיף.¹¹

מאמצי חרם ומקרי משיכת השקעות מרוכזים נוספים נחלו הצלחה מוגבלת בלבד. נעשו ניסיונות להחרים מוצרים מתוצרת ישראל, ולא רק כאלה המיוצרים או הגדלים בגדה המערבית, וכן חנויות ונקודות מכירה המציעות מוצרים כאלה. במקרים רבים מופעלים לחצים כבדים ומתנהלים מסעות תעמולה ציבוריים נגד חברות או מוסדות כלכליים העושים עסקים עם ישראל. דוגמה למאמץ מסוג זה היא הניסיון של ארגון Human Rights Watch לכפות על חברת "קטרפילר" להפסיק את המכירות לישראל – ניסיון שנכשל. מוצלחת יותר הייתה ההחלטה של כמה רשויות בבליה בשנת 2009 להחרים בנק בשל קשריו העסקיים עם ישראל.¹²

מאמצים נרחבים נועדו לגרום לארגונים גדולים למשוך את השקעותיהם מישראל, למשל למכור את מניותיהם בחברות ישראליות. מאמצים אלה מופנים בעיקר לאוניברסיטאות, לארגוני כנסייה, לאיגודי עובדים ולקרנות פנסיה. פרויקט הדגל של "קואליציית נשים לשלום" (CWP), בסיס הנתונים המקוון "Who Profits.org" (מי מרוויח), שנועד ל"חשוף חברות ותאגידים המרוויחים מהכיבוש", הצליח לשכנע קרנות פנסיה ממלכתיות של שבדיה ונורבגיה למשוך את השקעותיהן ב"אלביט מערכות", חברה ביטחונית ישראלית גדולה.¹³

מאמצי החרם גלשו גם לזירה האקדמית. סנאט האוניברסיטה של יוהנסבורג החליט לעצור תכנית אקדמית שנוהלה בשיתוף עם אוניברסיטת בן גוריון בנגב.¹⁴ בשלהי מאי 2011 אימץ איגוד הסטודנטים הלאומי של בריטניה (NUS) הצעה המתייגת את ישראל כ"משטר אפרטהייד" וקוראת לסטודנטים לקחת חלק במשטים לעזה. כן קראה ההחלטה לישראל לקבל את "זכות השיבה" של הפלסטינים.¹⁵ בד בבד החליט איגוד הסטודנטים של אוניברסיטת לונדון (ULU) לקרוא למערכה להטלת חרם על ישראל ומשיכת השקעות ממנה.¹⁶ האיגוד המקצועי האקדמי הגדול ביותר בבריטניה, איגוד האקדמאים (UCU), המייצג כ-120,000 חברים, החליט בכינוס השנתי שלו ב-5 ביוני 2011, לאמץ את הקריאה להטלת חרם אקדמי ותרבותי מלא על ישראל.¹⁷ בשנת 2010 החליט איגוד האקדמאים של בריטניה לתמוך במערכה להטלת חרם, משיכת השקעות וסנקציות על ישראל, ולנתק את הקשרים עם ההסתדרות הכללית – ארגון

האיגודים המקצועיים של מדינת ישראל. אלו הן רק מקצת הדוגמאות מהתקופה האחרונה הממחישות את הנזק שנגרם בעטיו של מסע ה-BDS.

בלב מסע זה ובלב מאמץ הדה-לגיטימציה המודרני בכלל טמונה עליית חשיבותם של הארגונים הלא-ממשלתיים, הידועים בשם NGOs.¹⁸ במשך רוב המאה ה-20 השחקנים המרכזיים בקהילה הבינלאומית היו ממשלות וארגונים על-מדינתיים (כגון האו"ם). בשנות השבעים חלה עלייה של ארגונים לא-ממשלתיים, הפעילים בתחומים של זכויות אדם וחוק בינלאומי. שניים מן הארגונים הבולטים ביותר הם "אמנסטי אינטרנשיונל" וארגון Human Rights Watch. בתוך פרק זמן קצר נעשו הארגונים הלא-ממשלתיים לשחקנים חשובים בזירת הדיפלומטיה הבינלאומית.¹⁹ לעת עתה קיימים למעלה מ-4,000 ארגונים לא-ממשלתיים האמונים על המועצה הכלכלית-החברתית של האו"ם.²⁰ ארגונים לא-ממשלתיים נהנים מגישה מועדפת אל גופי האו"ם ולפעילויות רבות המתקיימות בו, והם נעשו לשחקנים מרכזיים בתחום זכויות האדם. נקודה זו מודגמת בכך שוועידת דרבן הראשונה ייסדה שלוש מסגרות, שאחת מהן הייתה פורום הארגונים הלא-ממשלתיים ובו אלפי נציגים מכ-1,500 ארגונים.²¹ החלטות ועידת דרבן, המוזכרות לעיל, אומצו בידי פורום הארגונים הלא-ממשלתיים, אך הוסרו מנוסח הפורום הממשלתי כפועל יוצא של לחצים כבדים שהפעילו מדינות רבות באירופה (שאימו לעזוב את הוועידה בעקבות משלחות ארצות הברית וישראל). עם זאת, השלכות ההחלטות שאימץ פורום הארגונים הלא-ממשלתיים היו מרחיקות לכת והעניקו תנופה אדירה למאמץ הדה-לגיטימציה. האינטרנט הקל מאוד לבסס רשת של ארגונים לא-ממשלתיים המונים מאות ארגונים חברים, וכך חיזקו עד מאוד את כוחם.²²

בכל הנוגע למאמץ הדה-לגיטימציה, ובייחוד מסעות הדה-לגיטימציה של ה-BDS, יש להבחין בין שני סוגים של ארגונים לא-ממשלתיים: אלו העוסקים בעיקר, ובמקרים רבים באופן בלעדי, בסוגיה הפלסטינית, ואלו שסדר היום שלהם רחב בהרבה. עם הארגונים מהסוג הראשון נמנים ארגונים פלסטיניים לא-ממשלתיים, כמו "המרכז הפלסטיני לזכויות אדם" (PCHR), "אל-ח'ק" ו"אל-מזאן",²³ ארגונים ישראליים לא-ממשלתיים, כמו "קואליציית נשים לשלום" (CWP), ומספר גדול של ארגונים לא-ממשלתיים מחוץ לאזור, בעיקר באירופה (ובייחוד בבריטניה), ובחוף המערבי של ארצות הברית (בעיקר באזור סן-פרנסיסקו). עם הארגונים מהסוג השני נמנים ארגונים לא-ממשלתיים מוכרים יותר, כמו "אמנסטי אינטרנשיונל" ו-Human Rights Watch. חלק הארי של עבודת הדה-לגיטימציה ופעילויות ה-BDS מנהלים הארגונים מהסוג הראשון, אך סיוע חיוני נותנים במקרים רבים ארגונים מהסוג השני.

דוגמה קלאסית לתמיכה כזאת באה לידי ביטוי בהאשמות שהאשימו הפלסטינים את צה"ל בביצוע טבח בג'נין כחלק ממבצע "חומת מגן" במרס 2002. ארגונים פלסטיניים לא-ממשלתיים וארגונים פרו-פלסטיניים לא-ממשלתיים חזרו על טענות אלו וזכו לתמיכתם של אמנסטי אינטרנשיונל ושל Human Rights Watch, שטענו כי ישראל ביצעה הפרות חמורות של זכויות אדם בינלאומיות ושל החוק ההומניטרי, ובכלל זה פשעי מלחמה.²⁴ חקירה מטעם האו"ם שנפתחה בעקבות האשמות אלה קבעה שנהרגו 55 ערבים, רובם המכריע לוחמים חמושים.

מסע ה-BDS הוא משולב: יצירת אווירה אנטי-ישראלית באמצעות השמצה ודמוניזציה של ישראל תוך כדי שימוש בהסתה משלהבת יצרים, למשל כזאת המתארת את ישראל כמדינה גזענית, פשיסטית, טוטליטרית וכמדינת אפרטהייד, ובאמצעות פעולות קונקרטריות המכוונות לקבוצות, לרשויות ולארגונים ברחבי העולם, המתמקדות ביעדים דיפלומטיים, כלכליים, אקדמיים ותרבותיים ישראלים ספציפיים. אשר לסוג הראשון, מזיקה ובעלת השפעה הרסנית במיוחד היא הצגתה של ישראל כמדינת אפרטהייד. הסיבה היא לא רק משום שאפרטהייד מזוהה עם משטר דרום אפריקה שעבר מן העולם, אלא משום שהוא מוגדר פשע הן מכוח האמנה הבינלאומית בדבר דיכוי וענישה של פשע האפרטהייד,²⁵ והן מכוח אמנת רומא שהיא מקור סמכותו של בית הדין הפלילי הבינלאומי (ICC). בהתאם לאמנת רומא, אפרטהייד נחשב לפשע נגד האנושות, שכלפי בית הדין הפלילי הבינלאומי יכול להפעיל את סמכות שיפוטו בהינתן התנאים המתאימים.²⁶ ארגונים לא-ממשלתיים העוסקים בדה-לגיטימציה משקיעים מאמצים רבים בארגון שבוע האפרטהייד הישראלי השנתי (IAW) בקמפוסים של מכללות ואוניברסיטאות ברחבי העולם. עד כה מאמציהם לא נשאו פרי; עם זאת, מספר הקמפוסים המארחים אירוע מסוג זה נמצא במגמת עלייה, גם אם זו עלייה שולית בשלב הזה.

המקרה המוצלח, הבולט והמזיק ביותר של השמצת ישראל הוא דו"ח גולדסטון על מבצע "עופרת יצוקה" ברצועת עזה (דצמבר 2008 – ינואר 2009). במקרה זה הצליחו המדינות הערביות והמדינות בעלות הרוב המוסלמי להביא את המועצה לזכויות האדם של האו"ם להחליט על חקירה רשמית, שהסתיימה במינוי ועדת גולדסטון, שהתוצר שלה היה פרסום הדו"ח. עם זאת, הארגונים הלא-ממשלתיים הם שמילאו תפקיד מכריע בניסוח דו"ח גולדסטון, שהאשים את ישראל בביצוע פשעי מלחמה, המגיעים אולי אף לדרגה של פשעים נגד האנושות.²⁷ זה היה הישגה המרשים ביותר של תנועת הדה-לגיטימציה, והשפעותיו על ישראל ועל צה"ל היו מרחיקות לכת.

אשר לפעילויות ספציפיות וקונקרטיות של תנועת ה-BDS, אלו נעשות על בסיס יומי בידי ארגונים לא-ממשלתיים רבים במדינות רבות, בייחוד במערב אירופה. מאמצים אלו נתמכים בסדר יום רב-השפעה בנושא זכויות אדם, הרווח יותר ויותר בחלקים גדולים של הקהילה הבינלאומית, בייחוד בקרב מדינות דמוקרטיות. בתחום התרבותי, הצליחו מאמצי החרם לשכנע כמה ידוענים (אמנים, שחקנים, סופרים) לבטל ביקורים והופעות מתוכננים בישראל, אם כי בהיקף מוגבל מאוד. כן אורגנו מסעות להטלת חרם על אירועי תרבות באירופה ובצפון אמריקה שהיו בהם סרטים ישראליים, יצירות של אמנים ישראלים, והופעות של שחקנים ישראלים. דוגמה לכך היא פסטיבל הקולנוע בטורונטו 2009, שנכללו בו כמה סרטים לציון מאה שנה להקמתה של העיר תל-אביב.²⁸

לוחמה משפטית

בעשור האחרון, פלסטינים ותומכיהם יזמו כמה מסעות תעמולה מהסוג שישראלים רבים מכנים "לוחמה משפטית", באמצעות פורומים משפטיים. עם הבולטים בהם נמנים: חוות דעתו של בית הדין הבינלאומי בסוגיית "גדר ההפרדה" בגדה המערבית, השימוש בסמכות שיפוט אוניברסלית נגד חיילים ובכירים ישראלים, והניסיון לבסס סמכות שיפוט לבית הדין הפלילי הבינלאומי. ההחלטות המשפטיות שהתקבלו נגעו למדיניות או לפעולות ספציפיות של ישראל, והפלסטינים ותומכיהם ראו בהן הזדמנות להכתים את דימויה של מדינת ישראל, וכך לסייע במאמצי דה-לגיטימציה אחרים. ההחלטה שקיבל בית הדין הבינלאומי בשנת 2003 בעניין גדר ההפרדה בגדה המערבית סיפקה לפלסטינים ולתומכיהם ניצחון משפטי, שאותו קיוו ככל הנראה לתרגם להטלת סנקציות על ישראל. הפלסטינים ואחרים טענו בבית המשפט, כי גדר ההפרדה, שבאותם ימים הלכה ונבנתה בגדה המערבית, מפרה את החוק הבינלאומי. שופטי בית המשפט קיבלו טענה זו ברוב מכריע,²⁹ והוסיפו כי על מדינות העולם מוטלת "החובה, תוך כיבוד אמנת האו"ם והחוק הבינלאומי, להבטיח את ציוותה של ישראל לחוק ההומניטרי הבינלאומי כפי שהוא מגולם ב[אמנת ז'נבה הרביעית]."³⁰ אף על פי שהפסיקה הייתה בבחינת "חוות דעת מיעצת" ובלתי מחייבת, הקריאה למדינות העולם לפעול נגד גדר ההפרדה תאמה אסטרטגיה כללית של דה-לגיטימציה, במקרה זה בינאום הסכסוך ומתן לגיטימציה לצעדי ענישה של מדינות שונות כלפי ישראל. הישג חשוב נוסף של הפלסטינים ותומכיהם היה יצירת הקבלה בין פסיקת בית הדין הבינלאומי בעניין גדר ההפרדה לפסיקתו משנת 1971 נגד שליטתה של דרום אפריקה בנמיביה, וכך לקשור בדעת הקהל את ישראל למשטר האפרטהייד של דרום אפריקה.

גם בשנות האנתפאדה השנייה עשו הפלסטינים ותומכיהם שימוש מוגבר בחוקי אירופה בדבר סמכות שיפוט אוניברסלית כלפי חשודים בפשעי מלחמה. בהתאם לחוקים אלה, כמה ממדינות אירופה מתירות לבתי המשפט שלהן להחיל סמכות שיפוט על פושעי מלחמה, בלא קשר למקום שבו בוצעו הפשעים האמורים, ובלא קשר ללאום של הקורבנות לכאורה. על בסיס זה הוגשו כמה תביעות נגד מנהיגים, נגד בכירים ונגד חיילים ישראלים. עד כה לא נעשו מעצרים כלשהם ואף אחד מהמקרים לא הגיע לבתי המשפט. עם זאת, איום ההעמדה לדין נותר בעינו. שופט בלגי פתח בשנת 2001 בחקירה ראשונית נגד ראש הממשלה לשעבר, אריאל שרון,³¹ ובשנת 2009 היה בית דין ספרדי קרוב לאפשר את קידומן של תביעות נגד כמה קצינים ומנהיגים פוליטיים ישראלים לערכאות השיפוטיות הבאות.³² בכירים ישראלים רבים נמנעים מכניסה לבריטניה מחשש שייעצרו.³³ סוגיה זו עדיין מעיבה על יחסי שתי המדינות, על אף שממשלת בריטניה פתחה בתהליך לשינוי חוק הסמכות האוניברסלית הקיים כדי למנוע מעצר של ישראלים.³⁴ עם זאת, בכל רחבי אירופה, השימוש בסמכות שיפוט אוניברסלית מספק נתיב מבטיח לאסטרטגיית ה"לוחמה המשפטית".

לבסוף, הרשות הפלסטינית הלכה צעד נוסף לשם נקיטת אמצעים משפטיים נגד ישראלים, בניסיונה לאפשר סמכות שיפוט לבית הדין הפלילי הבינלאומי. בהתאם לאמנה שעל בסיסה הוקם בית הדין הפלילי הבינלאומי, מוקנית לבית המשפט סמכות שיפוט על אזרחים של מדינה החברה באמנה, או בגין מעשים שהתבצעו בשטח של מדינה החברה באמנה, או בכל מצב אחר המועבר לתובע של בית הדין הפלילי הבינלאומי מידי מועצת הביטחון של האו"ם.³⁵ ישראל אינה חברה באמנה, והפנייה ממועצת הביטחון אינה סבירה. לפיכך ביקשו הפלסטינים להחיל את סמכות השיפוט של בית הדין הפלילי הבינלאומי באופן טריטוריאלי, לפחות לשטחי הגדה המערבית ורצועת עזה.³⁶ כדי להשיג מטרה זו ניסתה הרשות הפלסטינית לקבוע ש"פלסטין" היא מדינה, שכן לפי נוסח האמנה רק מדינות יכולות להיות חברות באמנה ולספק לבית הדין הפלילי הבינלאומי סמכות שיפוט.³⁷ ישראל ותומכיה טענו כי "פלסטין" אינה מדינה, ובהתאם לכך אינה יכולה לספק לבית הדין הפלילי הבינלאומי סמכות שיפוט.³⁸ העניין יובא להכרעה בערכאה הראשונה בידי תובע בין הדין הפלילי הבינלאומי, שעד כה לא נתן פסיקה בעניין זה. אם יקבל התובע את הטענות הפלסטיניות – למשל בעקבות החלטת העצרת הכללית של האו"ם בספטמבר 2011 בדבר הכרה במדינה פלסטינית – אזי תהליך זה עלול להוביל, בהתאם לתרחיש הגרוע עבור ישראל, להוצאת צווי מעצר נגד בכירים וחיילים ישראלים, או אפילו נגד מתנחלים.³⁹ התפתחות זו עלולה להיות קשה לישראל בזירת הדיפלומטיה הציבורית, וכן להגביל הגבלה חמורה את

יציאתם של האנשים הנוגעים בדבר מגבולות המדינה.⁴⁰ עם זאת, גם אם יפסוק התובע שיש לבית הדין הפלילי הבינלאומי סמכות שיפוט בגדה המערבית וברצועת עזה, תוכל ישראל להעלות סדרה של טיעונים משפטיים בטרם יינקטו אמצעים נגד אזרחיה.⁴¹ מסיבה זו ככל הנראה יהיה אפשר למנוע את התרחיש הגרוע. בכל זאת, הסיכון לתוצאה העלולה להסב לישראל נזק עדיין עומד בעינו.

בעוד רבים מכירים ברלוונטיות של החוק הבינלאומי, המופקדים על קביעת מדיניות ישראל צריכים להגיע להסכמה בכמה סוגיות אסטרטגיות מרכזיות הכרוכות בהתמודדות עם אתגר הלוחמה המשפטית. לדוגמה, אישים מן הממשלה, מן האקדמיה ומן התקשורת עדיין חלוקים בדעותיהם האם על ישראל לשתף פעולה או להחרים הליכים המתבצעים בבית משפט ובוועדות חקירה. שאלה זו ושאלות אחרות יהיו חשובות גם בשנים הבאות, בייחוד אם הפלסטינים יזכו בהכרה רחבה במעמד של מדינה. הכרה כזאת תוכל לסייע ל"מדינת פלסטין" לאשרר אמנות בינלאומיות המעניקות גישה ישירה לפורומים בינלאומיים ובהם בית הדין הפלילי הבינלאומי.⁴²

הערכת נזקים

הערכת הנזק הממשי שנגרם מפעילות הדה־לגיטימציה לישראל, בפרט זה הנגרם ממאמצי ה-BDS והלוחמה המשפטית, אינה משימה פשוטה. ברמת המקרו וברמה הכלכלית המעשית, נראה שהנזק זניח. הצמיחה של המשק במדינת ישראל בשנים האחרונות, המונעת בעיקר מפעילות הייצוא, היא בשיעור של ארבעה אחוזים בממוצע, וצפויה לעלות על חמישה אחוזים בשנת 2011 – נתונים הגבוהים משמעותית מאלו של מרבית מדינות ה-OECD. פעילויות הייצוא ממשיכות להתרחב, הן בסחורות והן בשירותים. התיירות הגיעה בשנת 2010 לרמתה הגבוהה ביותר בתולדות המדינה – למעלה מ-3,000,000 תיירים באו לישראל. היקף ההשקעות הזרות בישראל נשאר גבוה. ישראל נהנית מעלייה מתמדת בעתודות המטבע הזר שלה, מעודף במאזן התשלומים, וממטבע חזק ויציב. כדוגמה להשפעות המוגבלות של הדה־לגיטימציה אפשר לציין שייצוא הסחורות מישראל לטורקיה ברבעון הראשון של שנת 2011, שבה הייתה ישראל יעד לפעילות נרחבת של דה־לגיטימציה בעקבות תקרית "המרמרה", עלה ב-73 אחוז לעומת הרבעון המקביל בשנת 2010; טורקיה צמחה והפכה לשוק הייצוא השלישי בגודלו של ישראל (אחרי ארצות הברית והולנד).⁴³

ברמת המיקרו, יש תעשיינים ואנשי עסקים ישראלים הטוענים כי הם חשים קושי גובר בהשלמת עסקאות בכמה ממדינות מערב אירופה, כביכול כתוצאה של אווירת

הדה-לגיטימציה. אף על פי שתחושה זו עשויה לבשר על זמנים קשים הצפויים בזירה הכלכלית, בהתחשב בכל הנתונים שהוזכרו לעיל, נראה כי לעת עתה השפעות הדה-לגיטימציה מוגבלות למדי.

בכל הנוגע להשפעות של הלוחמה המשפטית, המצב מורכב יותר. כפי שפורט לעיל, השימוש בסמכות השיפוט האוניברסלית הוא מקור לדאגה רצינית ואפילו לקושי בעבור ישראל. הממשלה נאלצה להגביל את נסיעותיהם של קצינים בכירים ושל מנהיגים – בעבר ובהווה – למדינות מסוימות באירופה. העובדה שראש האופוזיציה בכנסת, ציפי לבני, נאלצה לבטל ביקור מתוכנן באנגליה, ושראש הממשלה נתניהו לא יכול לצרף את מזכירו הצבאי, האלוף וראש מטה חיל האוויר לשעבר, יוחנן לוקר, לביקור רשמי בלונדון, שבו תכנן להיפגש עם ראש ממשלת אנגליה (בשני המקרים, מחשש למעצר), מדברת בעד עצמה.

לפיכך יהיה זה חוסר אחריות להתייחס בביטול למסע הדה-לגיטימציה או להתעלם ממנו. השלכות מסע זה עשויות להיות חשובות הרבה יותר בתחום הדיפלומטיה הציבורית ודימויה של מדינת ישראל. בשונה מהתחום הכלכלי, קשה להעריך אובייקטיבית את תוצאות מאמצי הדה-לגיטימציה בתחומים אלה. יש אינדיקציות ברורות לכך, שבמדינות רבות באירופה ישראל סובלת מדימוי שלילי למדי, ורמות התמיכה בה הולכות ופוחתות. ייתכן שמסע הדה-לגיטימציה לא הצליח עד כה להגיע למסה קריטית, אבל הבעיה היא שקשה עד בלתי אפשרי להעריך מראש מהי אותה מסה קריטית. העמדה הרשמית של רוב הממשלות באירופה אוהדת כלפי ישראל הרבה יותר מדעת הקהל במדינות אלה. השאלה היא, האם אפשר לשמור על פער כזה בטווח הארוך. אין לבטל את התרחיש הגרוע מכול, ולפיו בנסיבות עתידיות, הקשורות לאירועים פוליטיים או ביטחוניים שליליים, עוצמתם, היקפם ויעילותם של מאמצי ה-BDS עשויים להפוך לאיום חמור על האינטרסים החיוניים של מדינת ישראל. טוני בלייר, שהשווה את הדה-לגיטימציה לאיום האיראני, ציין כי האיום הראשון "ערמומי יותר, קשה לאיתור, קשה לניבוי וההתמודדות איתו קשה יותר... סוג זה של איום נמצא בסכנת גדילה, והשפעתו בעלת פוטנציאל להוות איום משמעותי".⁴⁴

בקרת נזקים – תגובתה של ישראל

מהי תגובתה של ישראל לאיום הדה-לגיטימציה, ומה הן אפשרויות הפעולה שבאמצעותן תוכל לבטל את השלכותיו השליליות? תנאי סף לפיתוחה של תגובה יעילה נעוץ בהכרה של רשויות המדינה בקיומו של האיום ובהפנמתו, וכן בהבנת

חומרתו ופוטנציאל הנזק שלו. קשה להעריך אם כך הם פני הדברים. אין ויכוח כי סוגיית הדה-לגיטימציה בולטת בשיח הציבורי בישראל. ממשלת ישראל לא נזקקה למילותיו של הנשיא אובמה כדי להיות מודעת להתנהלותו של מאמץ דה-לגיטימציה רב עוצמה ונרחב נגד ישראל. עם זאת, לא ברור באיזו מידה של רצינות מתייחסות הרשויות בישראל לאיום הזה, ואיזה תפקיד הוא ממלא בתפיסת האיום הכוללת של מדינת ישראל.

אין זה מקרי שרוב המידע על דה-לגיטימציה ועל פעילויות ה-BDS המדווחים במאמר זה מתבססים על מקורות לא-ממשלתיים. מספר קטן של ארגונים ישראלים לא-ממשלתיים, כמו NGO Monitor⁴⁵, "מכון ראות"⁴⁶ ואחרים, הם הפעילים העיקריים באיתור מאמץ הדה-לגיטימציה הנרחב ובתיעודו, ונמצאים בחזית הניסיונות להילחם בו. ברמה הרשמית נראה כי חל שיפור במידת תשומת הלב, בהיקפה ובעומקה של התגובה המקצועית המתואמת של כל הרשויות הממשלתיות הרלוונטיות (משרד החוץ, משרד האוצר, משרד ראש הממשלה, דובר צה"ל, סוכנויות המודיעין ועוד), אם כי המלאכה בתחום זה עדיין מרובה.

כפי שהדבר בא לידי ביטוי גם בתחומים אחרים, נראה שהצבא מקדים בהרבה את הרשויות האזרחיות בפיתוח תגובות לאיום. דומה כי צה"ל היטיב להפנים את האיום החמור של מגמת הדה-לגיטימציה על חופש הפעולה שלו בשדה הקרב, ונוקט צעדים להילחם בו. הוא נעשה מודע הרבה יותר מבעבר לצורך להקדיש משאבים רבים יותר כדי להתגונן מפני האשמות בדבר הפרות החוק הבינלאומי. לשם כך הוא הרחיב את המחלקה לדין בינלאומי (דבל"א) בפרקליטות הצבאית, והעניק לה משקל רב יותר בקבלת החלטות מבצעיות. רק לאחרונה פתח צה"ל קורס מיוחד לקציני קישור ברמת חטיבה. משימתם כפולה: לייעץ למפקדי החטיבה והגדוד בשאלות הנוגעות לטיפול באזרחים ועניינים אזרחיים אחרים באזורי הלחימה שלהם, ולתאם את המאמצים למניעת התפתחות מצבים של משבר הומניטרי.

התגובה האזרחית מסובכת יותר ומורכבת למדי. מכיוון שאנו מתמודדים בעיקרון במערכה "בעצמות נמוכה" ומתוחכמת מאוד, נדרשת תגובה מקצועית ומתואמת. בעניין זה הועלו כמה הצעות ובהן: לחימה בפעילות הארגונים הלא-ממשלתיים באמצעות ארגונים לא-ממשלתיים אחרים; להניע לפעולה את הקהילות היהודיות ואת ציבור אוהדי ישראל במדינות אחרות; שימוש בדה-לגיטימציה כלפי אלה העוסקים בדה-לגיטימציה, התמקדות בארגוני מפתח היכולים לעמוד בצד אחד של המתרס או בצד המנוגד לו, ובאופן כללי חיזוק ניכר של מאמצים, משאבים ותקציבים המוקדשים לדיפלומטיה ציבורית וליחסי ציבור בחו"ל.

הצעה ראויה לבדיקה היא לקעקע ולחסום את פעילות ה-BDS באמצעות חקיקה לאומית. חרם הליגה הערבית ספג מכה קשה בעקבות חקיקה בארצות הברית, שהפכה אותו לבלתי חוקי בפועל. בהתאם לחקיקה זו, חברות המשתפות פעולה עם החרם באמצעות מענה לשאלונים העוסקים בקשריהן העסקיים עם מדינת ישראל או עם חברות המקיימות קשרים עם ישראל, צפויות לקנס כבד. בהעדר החלטה מחייבת של האו"ם או של רשויות המדינה או במקרה של פעילות בלתי חוקית בוטה, פעילות של הטלת חרם בידי ארגון לא-ממשלתי על מדינה מסוימת היא מפלה מעצם טיבה, ולפיכך עשויה לחול עליה חקיקה האוסרת את המשך הפעילות הזאת. מלאכת השכנוע של מדינות אירופה או אפילו של ארצות הברית לחוקק חוק האוסר על פעילות BDS נגד ישראל ודאי שאיננה משימה פשוטה, ואולי אף בלתי אפשרית. עם זאת, תהיה זו טעות לדחות על הסף אפשרות זאת.

קשה לצפות או לנבא את ההתפתחויות שיחולו בהמשך שנת 2011 או בשנת 2012, אך יש סיבה טובה לחשוב שבחודשים הקרובים איום הדה-לגיטימציה עשוי להפוך לסוגיה מרכזית בסדר היום של הביטחון הלאומי של מדינת ישראל.

הערות

- 1 <http://www.whithouse.gov/the-press-office/2011/05/22/remarks-president-aipac-policy-conference-2011>.
- 2 <http://www.whithouse.gov/the-press-office/2011/05/19/remarks-president-middle-east-and-north-africa>.
- 3 <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/761C1063530766A7052566A2005B74D1>.
- 4 <http://www.mfa.gov.il/MFA/Foreign%20Relations/Israels%20Foreign%20Relations%20since%201947/1988-1992/260%20General%20Assembly%20Resolution%2046-86-%20Revocation>.
- 5 Gerald M. Steinberg, "The Politics of NGOs, Human Rights and the Arab-Israel Conflict," *Israel Studies* 16, no. 2 (2011) p. 46.
- 6 http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/1844214.stm.
- 7 <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Guide+to+the+Peace+Process/Israel-PLO+Recognition+Exchange+of+Letters+betwe.htm>.
- 8 Steinberg, "The Politics of NGOs, Human Rights and the Arab-Israel Conflict", p. 30.
- 9 Meirav Crystal, "German Railway Nixes Israel Rail Project," *ynet*, May 10, 2011.
- 10 שם.
- 11 Juliane von Mittelstaedt, "German Rail under Fire for Controversial Israeli Project," *Der Spiegel*, November 19, 2010.
- 12 Steinberg, "The Politics of NGOs, Human Rights and the Arab-Israel Conflict", p. 36-37.
- 13 שם, עמ' 36, 43.
- 14 Uri Binder and Haim Issrowitz, "University of Johannesburg: Boycotting Ben Gurion," *Maariv*, March 24, 2011.

- Jonny Paul, "London Students See Wave of anti-Israel Activity," *Jerusalem Post*, May 20, 2011. 15
- שם. 16
- Jonny Paul, "Britain's Largest Academic Union Cuts Ties with Histadrut," *Jerusalem Post*, June 2, 2010. 17
- Steinberg, "The Politics of NGOs, Human Rights and the Arab-Israel Conflict", pp. 24-25 18
- שם. 19
- שם. 20
- שם, עמ' 29. 21
- שם, עמ' 27. 22
- שם, עמ' 28. 23
- שם, עמ' 30. 24
- United Nations Treaty Series (UNTS), 1015, p. 243 (entered into force July 18, 1976). 25
- Rome Statute of the International Criminal Court, U.N.T.S., 2187, p. 90, arts. 12-13 (entered into force July 1, 2002). 26
- Human Rights Council, twelfth session Agenda item 7, A/HRC/12/48, September 15, 2009. 27
- Steinberg, "The Politics of NGOs, Human Rights and the Arab-Israel Conflict", p. 37. 28
- "Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory" (Adv. Op.), July 9, 2004, para. 163(3)(A). 29
- שם, סעיף 163(3)(A). 30
- Clyde Haberman, "Israel Is Wary of Long Reach in Rights Cases", *The New York Times*, July 27, 2001. 31
- Eetta Prince-Gibson, "Israel on Trial", *The Jerusalem Report*, Mars 30, 2009. 32
- Rory McCarthy, "Israel: Vice-Prime Minister Cancels Trip to Britain, Fearing: ראו למשל War Crimes Arrest", *The Guardian*, October 6, 2009. 33
- "London Streets Not So Safe for Israelis", *The Jerusalem Post*, May 5, 2011; ראו, למשל: 34
- Martin Bright, "Universal Jurisdiction Reform Goes to Lords", *The Jewish Chronicle*, Mars 30, 2011. 35
- Rome Statute of the International Criminal Court, U.N.T.S., 2187, p. 90, arts. 12-13 (entered into force July 1, 2002). 36
- ראו מכתב משר המשפטים הפלסטיני עלי קשאן (מיום 21 בינואר 2009), באתר: 36
- <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/74EEE201-OFFED-4481-95D4-C8071087102C/279777/20090122PalestinianDeclaration2.pdf>.
- John Quigley, "The Palestine Declaration to the International Criminal Court: The Statehood Issue", 37
- <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/D3C77FA6-9DEE-45B1-ACC0-B41706BB41E5/281882/QuigleyPalestinedeclarationandtheICC1.pdf>.
- ראו למשל: 38
- Yael Ronen, "ICC Jurisdiction over Acts Committed in the Gaza Strip," *Journal of International criminal Justice* 8 (2010) at <http://jicj.oxfordjournals.org/content/8/1/3.full.pdf?ijkey=xgXBSjC3cfF4PpU&keytype=ref>; Malcolm N. Shaw, Supplementary Opinion (18 Oct. 2010), available at <http://>

- www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/D3C77FA6-9DEE-45B1-ACC0-B41706BB41E5/282851/
OTP2010000035449SupplementaryOpinionMalcolmShaw.pdf.
Rome Statute, *supra* note 24, art. 58. 39
שם, סעיף 89. 40
שם, סעיף 17. 41
ראו: מיכאל ספרד, "הצונאמי המשפטי בדרך", **הארץ**, 29 באפריל 2011. 42
Tal Moise, "Turkey – Our No. 3 Export Market in IQ," *Jerusalem Post*, May 31, 2011. 43
Steinberg, "The Politics of NGOs, Human Rights and the Arab-Israel Conflict," pp. 45-46 44
<http://www.ngo-monitor.org>. 45
Reut Intriute, at <http://reut-institute.org/he/Content.aspx?PageId=24&MemberId=9>. 46

תוכנית העבודה הרב־שנתית בצה"ל – דילמות ומענים

גיורא איילנד

בצה"ל נהוגה הפרדה בין שני מושגים: הפעלת הכוח ובניין הכוח. המושג הראשון מתייחס לפעולה אופרטיבית, המניחה כי היכולת של הצבא היא נתונה. המושג השני כולל את הפעולות הנדרשות כדי לשפר (לעתים רק לשמר) את יכולות הצבא. המדובר בחלוקה שלעיתים אינה חד־משמעית. כך, למשל, ההחלטה היכן יתבצע מארב על גבול לבנון היא הפעלת כוח טהורה. לעומת זאת, תוכנית לייצר לוויינים מתקדמים היא עשייה ברורה של בניין כוח. אלא שבין מקרי הקצה האלה ישנן פעולות רבות, ששלובים בהן מרכיבים של בניין כוח והפעלת כוח כאחד, ובכל זאת ההפרדה ביניהם היא נכונה ונוחה. בין היתר, היא מקלה על הגדרת סמכויות בתוך צה"ל (מפקדת זרוע היבשה – מז"י, למשל, אחראית רק לבניין הכוח ביבשה, בעוד שהפעלת כוחות היבשה נעשית על ידי שרשרת פיקוד המתחילה במטכ"ל ועוברת דרך הפיקודים המרחביים לאוגדות, לחטיבות וכן הלאה).

בניין הכוח מתבצע למעשה כל השנה, אך ההחלטות החשובות הנוגעות לו מתקבלות בדרך כלל פעם בשנה, עם אישור תוכנית העבודה השנתית, וביתר שאת פעם בחמש שנים (לעתים פעם בארבע שנים), עם אישור תוכנית העבודה הרב־שנתית – תר"ש. פרק זה יעסוק בתר"ש בלבד, וליתר דיוק בתר"ש הקרוב של צה"ל המתייחס לשנים 2016–2012.

הקושי בהכנת תר"ש

אלה המובילים את תהליך הכנתה של תוכנית העבודה הרב־שנתית – בעיקר סגן הרמטכ"ל ואגף התכנון בצה"ל – ניצבים בפני שלושה קשיים אובייקטיביים:

- הצורך להכין תוכנית לחמש שנים, כאשר ברור לכל כי המציאות שתתפתח במהלך חמש שנים אלו עלולה להיות שונה מאד מהנחות היסוד שעליהן מבוססת התוכנית.
- גמישות תקציבית קטנה. לכאורה, לרשות מקבלי ההחלטות עומד תקציב של כ-250 מיליארד ש"ח (סה"כ תקציב הביטחון, כולל מרכיב המט"ח, הוא יותר מ-50 מיליארד ש"ח בשנה). בפועל, רובו של התקציב כבר "משועבד" בדרך כזו או אחרת. אי לכך, נוצר מתח בין הצורך להתאים את התוכנית להערכות ולצרכים חדשים ובין הרצון להימנע מהעלות הכרוכה בביטול או בצמצום פרויקטים שכבר יצאו לדרך.
- בחירת המתודולוגיה הנכונה. זהו הקושי הגדול ביותר. התר"ש, כפי שיאושר בסופו של דבר, מנסה להביא לאופטימום משוואה המורכבת מעשרות, ואולי מאות, משתנים, וכל זאת ברמת אי ודאות גדולה. ישנו קושי אובייקטיבי ניכר "לחבק את כל הפיל הענק הזה", וכן להכניס לתוך דיון מסכם אחד את כל הידע, האילוצים והצרכים הסותרים, ולהגיע לתוצאה אחת.

תהליך אישור התר"ש

למרות שאין דרך מחייבת או מתודולוגיה קבועה וכתובה לאישור התר"ש, נוצרה במשך השנים הבנה כי נכון לקיים את התהליך בארבעה שלבים.

שלב ראשון – הערכת המצב האסטרטגית

שלב זה מתחיל בהערכת מודיעין. אמ"ן מנסה לתאר את הצפוי בשנים הבאות, תוך שימת דגש, יש אומרים מוגזם, על האיומים הצפויים. לאחר מכן מתקיים דיון לאישור "איום הייחוס", שאותו מוביל אג"ת. "איום הייחוס", כפי שהוא מאושר על ידי הרמטכ"ל, הינו "קביעה פיקודית" – יש שיאמרו קביעה שרירותית – המגדירה לאיזה איומים חובה להכין מענה ולאיזה לא. כשקובעים את איום הייחוס מתייחסים לשלושה פרמטרים:

- הסבירות שאיום מסוים יתממש.
- חומרת האיום (הנזק שייגרם כאשר יתממש).
- עלות המענה לאיום.

בעוד ששני הפרמטרים הראשונים מובנים מאליהם (המכפלה שלהם היא תוחלת הנזק), הרי שהסעיף השלישי מחייב הסבר. נניח שישנם שני איומים, א' וב', שהסבירות שלהם שווה וכן חומרתם, אלא שגיבוש מענה ראוי לאיום א' עולה עשרה מיליון שקלים, בעוד שהמענה לאיום ב' מחייב הוצאה של מיליארד שקלים לפחות (פי מאה מהמענה לאיום א'). במקרה זה, סביר להניח שאיום א' ייכנס ל"איום הייחוס", בעוד שאיום

ב' לא ייכנס אליו, וזאת מהסיבה הפשוטה שהמחיר של מענה לאיום ב' הוא גבוה מדי. הכסף שיוקצה לו "ימשוך את השמיכה" בכיוון מסוים וישאיר נושאים חשובים יותר ללא מענה.

שלב שני – סדרת דיונים מכינים

ישנם שני סוגים של דיונים מכינים. הראשון עוסק בתרחישים מבצעיים שונים: בעזרת סימולציות או "משחקי מלחמה" מנסים לתאר כיצד ייראו העימותים הצבאיים בעתיד. סימולציות אלו מסייעות בהגדרת ההישגים הנדרשים (והאפשריים) בכל זירה, ובנוסף לכך, הן מחדדות את הזיהוי של הפערים הקיימים. לא פחות חשוב, הסימולציות מסייעות בהבהרת המשתנה ההופכי של הפערים, קרי את היתרונות היחסיים של צה"ל. סוג הדיונים השני מופנה ל"בניין כוח", ובכל אחד מהם מעלים נושא אחר (למשל, כמה לוויינים נדרשים ובאיזו איכות; תמהיל המלט"ים הנדרש; כמה מערכות הגנה אקטיבית נדרשות ומאיזה סוג; כמה אוגדות נדרשות; בכמה "ימי לחימה" יש להצטייד וכדומה). מספר הנושאים החשובים הוא רב, היקפם הוא עצום וכל תחום ניתן לפילוח מזוויות שונות. הדרך להתמודד עם היקף כזה היא על ידי קיום סדרת דיונים ברמה של סגן הרמטכ"ל. כל דיון עוסק בנושא אחד ומוצגות בו, בדרך כלל, חלופות, כשכל חלופה מראה תוצאה שונה של עלות (משאבים) מול תועלת (מבצעית). דיונים אלה לא מסתיימים בהחלטה, שכן לא נכון לקבל החלטה עם משמעות תקציבית לפני שכל התמונה תהיה ברורה. עם זאת, יצירת הגרף שבין העלות לתועלת, בכל נושא בנפרד, עוזרת אחר־כך לקבוע את נקודת האופטימום. דיונים אלה, הנמשכים על פני מספר חודשים, הם נקודת הסיום של עבודות מטה ספציפיות, המתבצעות גם הן לאורך חודשים. חלק גדול מהן נעשה על ידי ועדות אד-הוק, המוקמות ומנוהלות על ידי אג"ת.

שלב שלישי – הסדנה הרמטכ"לית

שיאו של תהליך אישור התר"ש הוא דיון מסכם בראשות הרמטכ"ל. דיון זה הוא למעשה סדנה, הנמשכת יומיים־שלושה. בסופה מקבל הרמטכ"ל את ההחלטות החשובות. באופן ציורי ניתן להשוות את התהליך בסדנה למצב בו משהו צריך להכניס למזוודה חפצים שמשקלם הכולל אמור להגיע לעשרים ק"ג לכל היותר, בעוד שרצונו הוא לקחת באותה מזוודה חפצים במשקל של חמישים ק"ג. ברור כי כל חפץ שייכנס למזוודה יהיה על חשבון חפץ אחר וכי ככל שמשקלו של החפץ יהיה גדול יותר, כן הוויתור על חפצים אחרים יהיה כואב יותר. קביעת הרמטכ"ל אמורה להביא את התועלת המבצעית העתידית לרמה המרבית, וזאת על בסיס סל משאבים נתון, בדרך כלל תקציב וכוח אדם סדיר.

שלב רביעי – השלמות

אחרי הסדנה ואחרי ש"מתפזר האבק", הופך אג"ת את החלטות הרמטכ"ל למסמך "הנחיות לתכנון", הכולל בין היתר "הנחיות לגופים". על בסיס מסמך זה מציגים הגופים השונים – הזרועות, הפיקודים ואגפי המטה הכללי – את תוכניותיהם המפורטות לאישור הרמטכ"ל. סיכומי הרמטכ"ל בסדנה וסיכומי אישור התוכניות הופכים למסמך אחד, שהוא התוכנית הרב-שנתית.

התר"ש הבא – 2012-2016

בעת כתיבת פרק זה לא ברור מה תהיינה ההחלטות העיקריות בתר"ש. הסדנה המטכ"לית המסכמת מתוכננת להיערך בחודש אוגוסט 2011, וגם אחרי שתסתיים ברור כי רוב ההחלטות שיתקבלו בה יישארו חסויות. עם זאת, ניתן להעריך מה תהיינה הדילמות העיקריות בה. בבואו לגבש את התר"ש הבא, יהיה על המטכ"ל להתמודד עם שש דילמות. המענים שיגובשו לדילמות אלו יגדירו את מבנה הכוח של צה"ל ואת עוצמתו בשנים הקרובות.

דילמה 1 – ההתייחסות למצרים

מאז נחתם הסכם השלום עם מצרים, הוגדרה מדינה זאת כ"סיכון", אך לא כ"איום". ההבדל בין איום לסיכון הוא בהיעדר כוונה, במקרה זה מצרית, ליזום פעולה צבאית נגד ישראל. יותר מכך, במשך למעלה משלושים שנה יכולה הייתה ישראל להניח כי גם אם יהיה עימות צבאי עם גורמים אחרים באזור, מצרים תימנע מלהתערב. הנחה זאת אפשרה לישראל לנהל שתי מלחמות בלבנון, וכן מבצעים נרחבים באזורי יהודה ושומרון (כמו "חומת מגן") וברצועת עזה (כמו "עופרת יצוקה"), ללא חשש אמיתי מהצטרפות מצרים למעשי האיבה. להסכם השלום עם מצרים נודעה משמעות גדולה אף יותר במה שנוגע לבניין הכוח. מאז נחתם ההסכם (וליתר דיוק מאז 1985) קטן סד"כ (סדר הכוחות) של צה"ל, בעיקר ביבשה. הקטנה זו בכמות, במקביל לשיפור באיכות הסד"כ אפשרה למדינת ישראל לשמור על תקציב ביטחון פחות או יותר קבוע, במושגים ריאליים. מכיוון שהתוצר הלאומי גדל, היחס שבין תקציב הביטחון לתל"ג קטן בהדרגה – משלושים אחוזים בשנת 1974 לכשבעה אחוזים בשנת 2011. השפעת הסכם השלום עם מצרים התבטאה לא רק ביכולת להקטין את הסד"כ, אלא גם, ובעיקר, ביכולת להקטין את רמות המלאי של חלפים ותחמושת. במשך שנים חזרה ונשמעה האמירה, כי ישראל תדבק במדיניות זו של לקיחת סיכון מול מצרים עד אשר יזוהה "שינוי אסטרטגי". הדילמה הניצבת בפני המטכ"ל

כיום היא, האם השינוי שאירע במצרים בפברואר 2011 עם נפילת משטר מובארכ מחייב את שינוי הנחת העבודה ביחס למדינה זו, ואם כן – באיזו מידה. יש להניח כי התשובות בכל הקשור לחיזוק הגבול עם מצרים ולצורך במתן תשומת לב מודיעינית רחבה יותר אליה יהיו קלות יחסית. לעומת זאת, התשובות הנוגעות להשפעת השינויים במצרים על הסד"כ (בים, באוויר וביבשה), ובעיקר על רמות המלאי של צה"ל, עלולות להיות קשות יותר.

דילמה 2 – ההסתמכות על חיל האוויר

במשך כחמישים שנה, מאז תחילת שנות השישים של המאה הקודמת, נהנה חיל האוויר מעדיפות ברורה במשאבים. עוצמתו היוותה את היתרון היחסי המובהק של צה"ל על צבאות האויב. מגוון המשימות של חיל האוויר הלך וגדל, וכלל לא רק את הגנת שמי המדינה, אלא גם השגת עליונות אווירית בשטח האויב – לרבות השמדת הטק"א שלו, וכן פגיעה במטרות אסטרטגיות שלו, השמדת מערכי הטק"ק שלו, ובנוסף לכך סיוע מסיבי הן לכוחות הקרקע והן לחיל הים.

לאחרונה מתפתחים שני איומים העלולים להקשות על חיל האוויר להשיג את כל יעדיו. הראשון הוא שיפור ביכולות הטילים נגד מטוסים. שיפור זה מזכיר את האתגר שיצרו מערכי הנ"מ של סוריה ומצרים בשנת 1973. האיום השני והמשמעותי יותר הוא איום הטילים והרקטות של האויב. איום זה התפתח בעיקר בעשור האחרון והוא כולל גם איום לפגוע בשדות התעופה של ישראל. הוא מעורר את השאלה עד כמה יהיה בו כדי לשבש את האפקטיביות של חיל האוויר. ככל שההערכה תהיה שאפקטיביות חיל האוויר עלולה לקטון, ואפילו באופן זמני ומוגבל, כן נכון יהיה להעביר יכולות הן לגורמי היבשה והן (אולי בעיקר) לחיל הים, וכך "לפזר את הסיכון" ולגוון את יכולת המענה.

דילמה 3 – מטוסי F-35

מטוס F-35 הוא מטוס הקרב הטוב ביותר (והיקר ביותר) הקיים כיום. הוא נהנה משח"ם (שטח חתך מכ"מי) נמוך, המסייע לו להסתתר ממכ"מים, ותכונה זאת מגדילה באופן דרמטי את שרידותו. רבים טוענים שזהו מטוס הקרב המאוּש האחרון, שכן יכולת פיתוח המל"טים השתפרה כל כך, שבעוד כמה עשרות שנים מטוסים מאוישים לא ישתתפו כלל במשימות צבאיות.

לכאורה, אין כל דילמה בקשר למטוסי F-35, שכן כבר התקבלה החלטה לרכוש טייסת אחת שלהם. למעשה, הדילמה קיימת, ובשני מובנים: הראשון הוא השאלה האם נכון יהיה לרכוש במהלך התר"ש הבא טייסת נוספת – החלטה שפירושה שיעבוד רוב תקציב הביטחון במט"ח למטרה זו. מול שאלה זאת יש הטוענים כי טייסת אחת

בלבד של מטוסי F-35 אינה מייצרת "מסה קריטית" של מטוסים איכותיים וחשאיים, החיונית כל כך, בעיקר מול משימות ב"מעגל השלישי" (כמו באיראן). המובן השני של הדילמה הוא עקרוני יותר ונוגע ליחס שנכון ליצור כבר בחומש הקרוב בין מטוסים מאוישים לכאלה שאינם מאוישים. ככלל, נכון להעדיף מטוס ללא טייס בכל משימה שהוא מסוגל לבצע, וזאת לא רק בשל הקטנת הסיכון לטייסים והיכולת לקחת סיכון גדול יותר בבחירת פרופיל המשימה, אלא גם משום שהעלות הכוללת של הפעלת מל"טים היא נמוכה יחסית. עם זאת, הסתמכות על מל"טים במגוון גדל של משימות מחייבת לקיחת סיכונים טכנולוגיים ומבצעיים רבים. האלטרנטיבה להשקעה רבה במל"טים יכולה להיות "ללכת על בטוח": בשל הזמן הרב שיש לחכות עד הגעת מטוסי F-35, יתכן שנכון יהיה לרכוש עוד מטוסי F-15 או F-16, או לשדרג חלק מהיכולות שלהם (לדוגמה, מכ"ם). שני היבטים אלה, הקשורים לנושא ה-F-35, מחייבים קבלת החלטות לא פשוטות.

דילמה 4 – הגנה אקטיבית

ההצלחה המבצעית של "כיפת ברזל", שבאה לידי ביטוי בתחילת 2011, חיזקה את הרצון להצטייד בסוללות נוספות ובכמות טילים גדולה. ההשקעה היא עצומה, ויש הטוענים כי אסור "למגן את עצמנו לדעת", דהיינו: להשקיע הרבה מדי בהגנה, על חשבון יכולות התקפיות. אותם גורמים טוענים כי בהצטיידות מסיבית במערכות הגנה מתבטאת בעצם קבלת ישראל את תכתיבי האויב. הדבר דומה לאילוף שישראל גרמה לצבאות מצרים וסוריה, אשר לא יכלו להתמודד עם חיל האוויר הישראלי ונאלצו להשקיע תקציבי ענק במערכות הגנה נגד מטוסים, וכך הנציחו את חולשת חיל האוויר שלהם. היתרונות של מערכות הגנה בפני טילים אינם רק במיגון שהן נותנות ובהקטנת הנזק הצפוי עקב כך, אלא גם בשני מובנים נוספים: מערכת הגנה יעילה עשויה להקטין את המוטיבציה של האויב לתקוף וכן מערכות הגנה יעילות מעניקות יותר חופש פעולה בכל הקשור לפעילות התקפית.

באופן עקרוני, התקבלה כבר ההחלטה להצטייד במערכת הגנה "רב-שכבתית" ("חץ" 3, "חץ" 2, "שרביט קסמים" ו"כיפת ברזל"). על רקע זה חשובות ביותר שאלת המימון בין המערכות השונות וההשקעה בנושא זה, שתבוא בהכרח על חשבון תחומים אחרים. התלבטות נוספת המלווה את מערכת הביטחון מזה עשור בנושא זה של הגנה אקטיבית נוגעת לשימוש בלייזר (וספציפית – במערכת "נאוטילוס"). היתרון של הלייזר הוא משולש: הוא מסוגל לפגוע בירי תלול מסלול, גם אם נורה מטווח קצר (כמו מרגמות); הוא מסוגל להשמיד כמה מטרות בו-זמנית; ומעל לכל, עלות השמדת

רקטה או טק"ק על ידי לייזר היא נמוכה בהרבה מאשר השמדתם באמצעים אחרים. בהנחה שישראל תצטרך ליירט בעתיד אלפי טילים, רקטות, פגזים ואף מל"טים, מבחינה כלכלית, ובהסתכלות לטווח זמן ארוך מאד, עדיפה מערכת הלייזר. לעומת זאת, פיתוח הלייזר עלול להימשך זמן רב, עלותו גבוהה והגרסאות הראשונות של המערכת יוכלו כנראה להגן על שטח קטן (אפילו בהשוואה ל"כיפת ברזל"). יתר על כן, לא ברור אם נכון להשקיע גם בלייזר, אחרי שהחלטה להשקיע ב"כיפת ברזל" כבר התקבלה. שאלה נוספת המסבכת את המצב היא, האם להשקיע בלייזר הקיים או לפתח לייזר מוצק, שעשוי להגדיל מאד את הטווח היעיל, אך כרוך בסיבוכים אחרים. בתקופת התר"ש הקרוב תצטרך, אפוא, להתקבל החלטה האם להשקיע גם בלייזר, כמה ובאיזה סוג.

דילמה 5 – מאמץ התמרון

מלחמת לבנון השנייה חשפה חולשה ביכולת התמרון של כוחות היבשה, בעיקר בכל הקשור להפעלת מסגרות גדולות. אחד הנושאים שטופלו במהירות ובעדיפות גבוהה אחרי המלחמה היה נושא זה. הטיפול כלל לא רק שימת דגש נוסף על אימונים, אלא גם השקעה רבה בהצטיידות, הן של פלטפורמות דוגמת "נמר" (נגמ"ש ממוגן על בסיס תיבת טנק "מרכבה") והן של מערכות נוספות, כולל "מעיל רוח" – מערכת הנותנת "הגנה קשה" לטנקים ונגמ"שים.

מידת הצורך בשיפור יכולת התמרון קשורה ישירות לשאלה כיצד ניתן להשיג ניצחון הן בזירה הסורית והן בזירה הלבנונית. הדעות על כך חלוקות. יש החושבים שלא ניתן להגיע ל"הכרעה" בזירות אלו ללא הפעלת מאמץ יבשתי לעומק השטח. לעומת זאת, יש אחרים הגורסים שחשיבותו של מאמץ יבשתי כזה היא משנית, שכן ניתן להגיע להישג הרצוי על ידי השמדת מטרות מנגד, כולל מטרות תשתית לאומית, וכך להביא את הצד השני להכרה כי עדיף להפסיק את המערכה.

ככל שתאומץ הגישה הראשונה, כן יידרשו השקעות עתק בשיפור היכולות של כוחות היבשה. אין ספק שבשדה קרב צפוף בנשק נ"ט מתקדם יש צורך עליון במיגון מסוג "מעיל רוח" לרוב הרק"ם של צה"ל. לעומת זאת, מי שמעריך כי תמרון של הרבה מסגרות גדולות לעומק שטח האויב הוא פחות אקוטי, יוכל להסתפק במספר קטן בהרבה של מערכות מיגון מעין אלו. זאת משום שעבור פעולות הביטחון השוטף (בט"ש) מול רצועת עזה, ואפילו מול חיבאללה, די יהיה בכמות קטנה יחסית שלהן. ההבדל בין גישה א' לגישה ב' יכול להסתכם במיליארדים – לא רק בגלל מיגון הרק"ם, אלא גם בשל צרכים משלימים, כמו שיפור יכולות הנדסיות, הגדלת הדיוק והטווח של הארטילריה ועוד.

דילמה 6 – שליטה ובקרה

אחד היתרונות הבולטים של צבא מודרני כמו צה"ל הוא קיומן של יכולות שליטה ובקרה (שו"ב) גבוהות בים, באוויר ובשנים האחרונות גם ביבשה. בצד יתרונות השו"ב המתקדם, ישנם גם שלושה חסרונות. ראשית, מדובר בטכנולוגיות המתחדשות לעתים קרובות, כך שבהכללה ניתן לומר, שכשמתבצע שלב ההצטיידות במערכות חדשות, הן למעשה כבר ישנות; שנית, קשה להסתדר עם "חצי עבודה": יש מחיר גבוה למצב, שבו רק לחלק מהכוחות יש תשתית תקשורת חדשה ולחלק אחר אין כזאת; שלישית, התועלת של שו"ב מתקדם היא עקיפה ולא תמיד מוכחת. לדוגמה, העובדה שנשיא ארצות הברית יכול היה לראות בזמן אמיתי את פעולת החיסול של אוסמה בן לאדן היא בסך הכל פיקנטריה מעניינת, יותר מאשר הוכחה כי יכולת זו תרמה משהו לאיכות המבצע.

בשנים האחרונות השקיע צה"ל רבות הן בחומרה, הן ביישומים (תוכנה) והן בתשתית תקשורת. עתה הוא נדרש לשאלה, האם עליו לנסות ולהיות כל הזמן בחזית הטכנולוגית ולהצטייד במערכות חדשות, למשל, בתשתית תקשורת של LTE המאפשרת להעביר תמונות וידיאו בהיקף ובמהירות עצומים, או להסתפק בדור פחות מתקדם. השו"ב הוא דוגמה טובה, ולא יחידה, למצב שניתן לבצע בו "קפיצת מדרגה" טכנולוגית, כשלא ברור אם תוספת התועלת המבצעית שווה בהכרח את המחיר.

תחום השו"ב והמחשבים יצר בשנים האחרונות גם מודעות הולכת וגדלה לפגיעות של צה"ל, כמו גם של ארגונים ומוסדות לאומיים אחרים, ללוחמה הקיברנטית. היכולת של האויב – מדינה או ארגון – לפגוע ולשבש מערכות חיים על ידי חדירה עוינת למערכות המחשב גדלה מאד בשנים האחרונות, דבר המחייב השקעה הולכת וגדלה ביצירת מחסומים בפני איום חדש זה.

הדיון בדילמות אלו יהיה, ללא ספק, חלק מההליך שיתקיים בצה"ל, וכל זאת בהנחה שעד אישור התר"ש לא יתרחשו התפתחויות, שיטרפו את הקלפים. הסבירות להתפרצות אנתפאדה שלישית לקראת סוף 2011 אינה זניחה. אם כך יקרה, יצטרך צה"ל לעשות שינוי משמעותי בתוכנית, שכן "הדחוף" יקבל עדיפות על "החשוב". הלחץ הלגיטימי שיווצר בציבור ובמערכת הפוליטית להשקיע יותר בהפעלת כוחות בשטחים והצורך לשפר מיגון, הן של אתרים צבאיים והן של האוכלוסייה האזרחית, יגרמו להסטת תקציבים בהיקפים לא קטנים.

לכאורה, יש לשאול את השאלה, מדוע פעולות אלו לא נעשות כבר היום? מדוע צה"ל לא משקיע יותר בהכנה לקראת אנתפאדה שלישית? התשובה לכך היא שצה"ל פועל נכון בכך שאינו מטה תקציבים נדיבים לטובת הבט"ש כבר כיום, וזאת משתי סיבות:

האחת היא היכולת הגבוהה לבצע את השינוי בזמן קצר. לא נכון לבזבז משאבים עכשיו, אם ניתן יהיה בעתיד לבצע את השינוי בלוח זמנים מהיר. צה"ל ניצל את השקט היחסי בשבע השנים האחרונות, חסך משאבים רבים והפנה אותם להתעצמות ארוכת טווח; השנייה היא שהשקעה בבט"ש לא משרתת תרחישים אחרים, בעוד שחלק משמעותי מההשקעה בנושאים רבים אחרים ניתן לנצל גם לבט"ש.

התקציב

אהוד ברק, בהיותו רמטכ"ל, אמר בצדק כי המגבלות על שיפור עוצמתו של צה"ל אינם חסמים טכנולוגיים, אלא תקציב נתון. כבר הודגש כי האתגר של צה"ל בקביעת התר"ש הוא להשיג תועלת מבצעית מרבית מתקציב נתון. אך האמנם התקציב הוא נתון? האם ייתכנו מקורות נוספים – פנימיים, קרי מתוך תקציב הביטחון, או חיצוניים? לפני מספר שנים הוקמה ועדת ברודט לבחינת תקציב הביטחון. שתי מסקנות עיקריות היו לוועדה: האחת, כי יש להגדיל את תקציב הביטחון בהדרגה ובאופן מתון; השנייה, כי יש לחייב את צה"ל להתייעל ולחסוך שלושים מיליארד שקלים על פני עשור. משרד הביטחון וצה"ל הזמינו את חברת "מקינזי" לבחון את תקציב הביטחון ולהציע דרכים להתייעלות. צוות של החברה עבד כשנתיים והגיש את המלצותיו למנכ"ל משרד הביטחון ולרמטכ"ל. הצוות הציג תוכנית מרשימה להתייעלות ולחיסכון, וזו אומצה על ידי משרד הביטחון. מאז קרה מעט מאד – לא בשל מסמוס ההחלטות (כפי שבדרך כלל קורה בישראל), אלא בעיקר משום שהמלצות חברת "מקינזי" חטאו ביסודן. יעילות נבחנת בהתאם לשתי אפשרויות: הגדלה של התפוקה בתקציב נתון (אותן ההוצאות), או השגת אותה תפוקה עם פחות הוצאות. כיוון שוועדת ברודט קבעה מראש כי לא יהיה קיצוץ בהוצאות, נותר היה לבחון את ההתייעלות על פי האפשרות הראשונה – הגדלת התפוקה עם אותה הוצאה. אלא שכאן מתעוררת השאלה, כיצד ניתן למדוד גידול של תפוקה מבצעית. התשובה לכך היא שמדובר בנושא מורכב יותר מאשר בחינת התפוקה של חברה עסקית, שם יש מדד פשוט מאד לתפוקה, והוא סעיף המכירות. נכון היה לבצע את הבדיקה על פי המודל הבא: בשלב ראשון – להגדיר את התפוקה המבצעית על פי "כמות השרירים", כלומר לספור את כל המשתתפים שמייצרים את אותם "שרירים", כמו כמה גדודים מבצעים יש בסדיר וכמה במילואים, כמה מטוסים יש ומאיזה סוגים, כמה ספינות יש לחיל הים ומאיזה סוגים, כמה "ימי לחימה" (תחמושת וחלקי חילוף) יש וכן הלאה. בשלב שני היה צורך להעריך את העלות של כל אחד מאותם "שרירים". בשלב שלישי היה מקום להכין תוכנית, שלפיה יגדלו סך כל

ה"שרירים" לפי ערך כספי של שלושים מיליארד שקלים על פני עשור. וכל זאת, בלי להגדיל את תקציב הביטחון כלל (או להגדיל אותו בשיעור מתון, על פי המלצת ועדת ברודט). התוצאה תהיה התייעלות, שכן היא תביא לגידול ברור בתפוקה המבצעית, מבלי להגדיל את סך כל ההוצאות. מכיוון שהדבר לא נעשה, ניתן לומר כי התייעלות של ממש לא הייתה, וכנראה גם לא תהיה בשנות התר"ש הבא.

יתר על כן, מקורות פנימיים, שיכולים להיווצר רק עקב שינויים ארגוניים גדולים בצה"ל (ויותר מזה – במשרד הביטחון), כנראה לא יהיו. לעומת זאת, תוספת מקורות חיצוניים, דהיינו תוספת לתקציב הביטחון, הינה אפשרית. רמז לכך בין היתר ראש הממשלה בנימין נתניהו בנאום בערב חג הפסח תשע"א.

כשמכניס תר"ש חייבים להניח מה יהיה תקציב הביטחון בחומש הקרוב. הנטייה הקבועה של צה"ל היא להניח הנחה "אופטימית" – להכין תוכנית מרחיבה ואחר כך להיאבק על מימושה. סביר להניח שכך יהיה גם הפעם.

סיכום

תקציב הביטחון הוא הגדול מבין תקציבי הממשלה. טבעי ונכון כי הדיון העיקרי על התוכנית הרב-שנתית של צה"ל היה מתבצע בקבינט, אשר היה מקדיש לנושא זה מספר ימים מלאים. מכיוון שאין אלה פני הדברים, מוטלת על צה"ל (הרמטכ"ל) ועל שר הביטחון אחריות עצומה להחליט על מבנה הכוח של הצבא בשנים הבאות. דוגמה לחשיבותן של החלטות מעין אלו היא החלטתו של אהוד ברק כרמטכ"ל לפני כעשרים שנה, להעניק משקל מרכזי לחימוש המונחה המדויק (חמ"ם) – החלטה שאפשרה לצה"ל להגדיל את היכולת המבצעית באופן ניכר, במסגרת תקציב נתון.

לא תמיד ההחלטות של צה"ל נכונות בראי הזמן. רק טבעי הוא שבדיעבד מתברר שלעיתים נכון היה להחליט אחרת – למשל, המשקל הרב מדי שניתן לשו"ב ביבשה על חשבון יכולות תמרון, מיגון וראיית לילה, בתקופה של טרם מלחמת לבנון השנייה. עם זאת נראה, כי התהליך שנוקט צה"ל בגיבוש התר"ש הוא תהליך נכון: הוא נעשה ביסודיות וברצינות, העולים בהרבה על תהליכים, או על היעדר תהליכים, המאפיינים חלק מההחלטות המתקבלות במדינת ישראל בנושאים תקציביים אחרים; הוא נעשה באופן ענייני, חף כמעט לחלוטין משיקולים זרים (מלבד קצת אגו...) ומתבצע בשקיפות מרבית.

החזית האזרחית - האיום, ההיערכות ומה שביניהם

מאיר אלרן

חמש שנים חלפו מאז מלחמת לבנון השנייה, שהיוותה נקודת מפנה בהתפתחות החזית האזרחית בישראל. כישלון המערכת הצבאית והאזרחית לעמוד מול התקפות חזבאללה בקיץ 2006 חשף פערים יסודיים הן בתפיסה הכללית והן בהיערכות לקראת עימות ואתגרים אחרים בהם אמור לעמוד העורף הישראלי.¹ אמנם, כבר ב-1991 חשפה מלחמת המפרץ הראשונה חלק מהאתגר לעורף, אולם רק לאחר 2006 החלה ישראל לנקוט צעדים משמעותיים, ברמה הממלכתית, הצבאית והמקומית, כדי לשפר את המוכנות לחירום ואת יכולתה של החזית האזרחית לעמוד בהצלחה באתגרים.

מול האיומים הגדלים אין די בהשקעת מאמצים ואמצעים באורח מזדמן ותחת לחצי הציבור. יש צורך בתוכנית אסטרטגית-לאומית סדורה, שתשמש את כלל הגורמים העוסקים במלאכה. במאמר זה תיבחן השאלה באיזו מידה יש בפעולות שנקטו בתקופה האחרונה כדי ליצור תמונה מעודדת של מוכנות העורף הישראלי לשעת חירום, או שמא עוד רבה הדרך ואולי אף גדל הפער המדאיג בין האיום ובין המענה.

תמונת האיום

מרבית העוסקים בשאלות הנוגעות לאיומים הביטחוניים על ישראל סבורים כי האיום המוביל, אם לא הבלעדי, בטווח הזמן הנראה לעין, אינו מצוי בשדות המערכה של המלחמות הסימטריות בין צה"ל לצבאות המדינות השכנות או הרחוקות, אלא בתחום הטרור לסוגיו, ובעיקר זה המופעל באמצעות הנשק תלול המסלול.² לאיום זה יצטרף בעתיד הממד הקיברנטי ובעתיד הרחוק יותר – האפשרות של שינוי המאזן הגרעיני, אם וכאשר איראן תרכוש יכולות גרעיניות צבאיות, שיצטרפו ליכולות הטיליות המתפתחות שלה.

במכלולים הללו, היעדים הצפויים לתקיפה הם האוכלוסייה והתשתיות האזרחיות והביטחוניות של מדינת ישראל. האסטרטגיה העקיפה, המופעלת בעיקרה נגד יעדים "רכים", היא זו שסומנה כעדיפה על ידי אויביה של מדינת ישראל כבר מאז מלחמת המפרץ הראשונה, כאשר אלה הכירו בעליונותו של צה"ל, ועקב כך באי-יכולתם להביסו או למנוע מפלה צבאית שלהם בשדה הקרב.

"החזית הצבאית", בה מתנהלות מלחמות "גדולות" בין יחידות צבאיות סדירות, חדלה כבר מזה יותר מדור להיות הבמה העיקרית עליה מתנהלת עיקר ההתמודדות באזורנו. היא פינתה את מקומה ל"חזית האזרחית", שם שואף האויב לייצר תמונת ניצחון שלו על בסיס יכולותיו ההתקפיות המתעצמות מחד גיסא והקושי של ישראל להתגונן מפניהן מאידך גיסא.

ישראל מתגוננת באמצעים שונים, בעיקר התקפיים והרתעתיים, כדי למנוע מהאויב יכולות ולשלול ממנו הישגים. זו משימה קשה אך חיונית מהמדרגה הראשונה. המטרה אינה רק צמצום נזקים ופגיעות באזרחים חפים מפשע – נושא חשוב בפני עצמו – אלא יצירת מצב שבו הנזקים בנפש וברכוש לא יובילו לכאוס תפקודי-חברתי ולדמורליזציה בקרב הציבור והמערכות הנפגעות. לתופעות צפויות אלו יש לא רק השלכה פיזית או ערכית חמורה. טמונה בהם גם השפעה מסוכנת על המוראל הציבורי, על הלכידות בשעת חירום, ומעל לכל – על צמצום אפשרי של חופש התמרון וכושר ההחלטה העצמאי של הדרג המדיני. בנסיבות בהן צפוי לחץ מדיני חיצוני על ישראל לקצר את זמן הלחימה של צה"ל כנגד האויב, ולהימנע מפעולות צבאיות הנתפסות כפוגעות באופן לא פרופורציוני באוכלוסייה האזרחית בצד השני, יש חשיבות מיוחדת למנוע לחצים על הממשלה גם מבית.

ההנחה, לפיה הציבור האזרחי יעמוד בכל מקרה בתוצאות של כל התקפה נרחבת עליו, אינה סבירה ואינה מוצדקת. החוסן שהציבור יגלה מול אירועים טראומטיים יהיה מותנה במספר רב של גורמים. אחד מהם הוא היקף, תדירות ומשך ההתקפות, ובכלל זה מספר הנפגעים ומידת הנזק שייגרמו מהם. לצורך הערכת האיום ניתן להסתמך, במגבלות, על תרחישי הייחוס שהפיץ פיקוד העורף בשנה האחרונה לציבור הרחב ולראשי הרשויות המקומיות, בהם שיתף אותם בהערכתו לגבי היקף התקיפות הצפוי בעימות נרחב והנזקים שאלו אמורות לגרום.³ בתרחישי הייחוס נקבע, כי בתסריט של עימות כולל יספגו תל אביב, חיפה וצפת מאות טילים כל אחת, שייגרמו עשרות הרוגים ומאות פצועים.⁴ מרכזים עירוניים אחרים אמורים לספוג עשרות עד מאות טילים, עם מספרים נמוכים יותר של נפגעים.⁵ שר הביטחון קבע כי בעימות צבאי ייפלו על ישראל מדי יום כ-50 טונות של חומר נפץ בתפוזות לא מדויקת.⁶ לא ברור מה ההערכה

של צה"ל לגבי פרק הזמן שיארך עימות מסוג זה (בדור"כ מדובר על מספר שבועות) ולגבי תוצאותיו של עימות חד-חזיתי. בהתבסס על מספרים שפורסמו על הצטיידות חזבאללה וחמאס בנשק תלול מסלול, ניתן לשער כי הממוצע היומי של טילים מכל חזית יהיה לפחות פי ארבעה ממה שהיה בעימותים החד-חזיתיים הקודמים (כ-120 טילים ביממה מחזבאללה ב-2006 וכ-30 טילים ביממה ששוגרו לעבר יישובי הדרום ב"עופרת יצוקה" ב-2008/9).

מאגר הנשק תלול המסלול המצוי בידי אויביה הפעילים של ישראל – חמאס, חזבאללה, וכן סוריה ואיראן – נמצא במגמה נמשכת של גידול ושיפור. להלן התמונה הכללית לגבי המצאי המוערך של מאגר זה, אתו אמורה מדינת ישראל להתמודד:

הנשק תלול המסלול המאיים על ישראל

מספר משגרים	מספר רקטות/ טילים	רמת הדיוק בק"מ	
רקטות			
אלפים	כ-50,000	1 - 2 ק"מ	טווח קצר
עשרות רבות	אלפים	0.5 - 1 ק"מ	טווח בינוני
טילים מונחים			
מעל 20	200 - 300	0.1 - 0.5 ק"מ	טווח בינוני
מעל 70	מעל 800	0.2 - 2 ק"מ	טווח ארוך

בסיס המידע של פרויקט המאזן הצבאי במזרח התיכון, המכון למחקרי ביטחון לאומי

המספרים הגולמיים אינם מגלים את מלוא תמונת האיום הגובר. מעבר לכמות המשגרים והטילים, יש חשיבות מיוחדת למגמת הפיתוח האיכותי של היכולות, בעיקר בשלושה תחומים עיקריים: הגדלת הטווח, המציב כבר עתה את כל השטח המאוכלס של מדינת ישראל תחת כיסוי טילי; הגדלת אפקט הנזק, באמצעות פיתוח ורכישת ראשי קרב מתקדמים, קונבנציונאליים או כימיים;⁷ ובמיוחד הגברת הדיוק. למרכיב איכותי אחרון זה משמעויות מרחיקות לכת, באשר הוא עלול להעניק לאויב בעתיד יכולות לפגוע בצורה נרחבת לא רק באוכלוסייה, אלא גם במתקנים אזרחיים וצבאיים חיוניים בישראל.⁸ קפיצת מדרגה אפשרית של יכולת פגיעה מדויקת עלולה לגרום למספר רב בהרבה של נפגעים ולאפשר פגיעה במטרות איכות בעלות משמעות לאומית נרחבת וייחודית – איום המחייב מיגון ספציפי של תשתיות לאומיות נבחרות, על פי סדרי עדיפויות.

הערכת המענה

התפתחות התפיסה: ההגנה האקטיבית כמרכיב מתחזק בתפיסת הביטחון

מול האיום המתפתח נאלצה ישראל לפתח, תוך התלבטויות קשות, את המענה הראוי. למעשה, רק בשנה האחרונה נחצתה נקודת האל-חזור בכל הקשור לגיבוש חלק מתפיסת המענה. לאחר תקופה ארוכה מאד, במהלכה דבקה מנהיגות צה"ל בעקרונות המסורתיים, הגורסים מענה הרתעתי והתקפי מובהק, אם לא בלעדי, לאיום הטרור של הנשק תלול המסלול, מסתמנים עתה בברור השינוי התפיסתי וביטוייו המעשיים: ממד ההגנה האקטיבית קיבל ב-2011 את הגושפנקה הרשמית והמבצעית למקומו בסל המענים. צמרת צה"ל, ובעקבותיה מערכת הביטחון וממשלת ישראל כולה, דחו בעבר את ההמלצות להחדיר ולמסד את ההתגוננות, על מרכיביה השונים, כ"רגל הרביעית" לתפיסת הביטחון של ישראל⁹ והערימו קשיים על מימוש האופציה ההגנתית,¹⁰ אפילו לאחר שהוחלט במערכת הביטחון לפתח מרכיבים חשובים שלה. עם חלוף הזמן כפו המציאות והצרכים את עצמם על המסתייגים. ויכוח של שנים הוכרע עם הצטרפותה המבצעית של "כיפת ברזל" למשפחת ההגנה האקטיבית התלת-שכבתית, עליה הכריז שר הביטחון כמבטאת את האסטרטגיה המעודכנת של תפיסת הביטחון.

זוהי התפתחות בעלת חשיבות רבה. היא אינה מבטלת או מצמצמת את מקומה של ההרתעה כמנוף עיקרי ומוצלח ואת מקומה של ההתקפה על בסיסי הטרור ואתרי שיגור הרקטות והטילים ככלי מוביל, כאשר ההרתעה פוסקת לתת את פירותיה המקווים. שני אלה נותרו מרכיבים מרכזיים, וניתן לומר אף בכירים, גם בתפיסה וגם בבניין הכוח. אולם עתה נוסף עליהם בפועל הממד ההגנתי-האקטיבי, בו יושקעו סכומי עתק. התבססות הממד ההגנתי היא תוצר של לחצים פוליטיים וציבוריים ממושכים, שנבעו מהמציב בשטח ומהתגברות האיומים וגיוון אמצעי הטרור. בניית גדר הביטחון בגדה המערבית בשלהי האנתפאדה השנייה – החלטה שהתקבלה בממשלת שרון לאחר התנגדויות והיסוסים רבים ונמשכים – כבר הצביעה על כיוון השינוי. גם מלחמת לבנון השנייה והתגברות האיום והיכולות של חזבאללה וחמאס עשו את שלהן. הצורך והלחץ הפוליטי והציבורי מהשטח יצרו מציאות חדשה. ההצלחה הטכנולוגית-מבצעית של רפא"ל, ביחד עם יכולות ההתארגנות של חיל האוויר,¹¹ הטו את הכף והפכו את המגמה המתפתחת לעובדה ניצחת: לישראל יש עתה יכולת מוכחת של התגוננות אקטיבית מול האיומים המגוונים על העורף האזרחי והתשתיות הלאומיות, יכולת שתלך ותתפתח לקראת היותה מערכת מבצעית משולבת, שתיתן כיסוי הולם לקראת סוף העשור. על קשייה של מערכת הביטחון לעכל ולהפנים את העדכון הדרמתי בתפיסת הביטחון תעיד העובדה שבשלב הנוכחי, כאשר לחיל האוויר יש רק שתי סוללות של

מערכת "כיפת ברזל", וכן בשנים הקרובות, עד שיתרחב הסד"כ, עומדת על הפרק השאלה מהם סדרי העדיפויות בפריסת המערכת: ברור לכל שאין ולא תהיה בעתיד הקרוב אפשרות להגן על כל האתרים והיעדים העלולים להיות מותקפים. לפיכך, נדרשת תפיסה, שבין היתר תקבע סדרי עדיפויות, ובעיקר תתייחס לשאלה האם להעניק הגנה אקטיבית בעדיפות לאוכלוסייה האזרחית ולמתקנים אזרחיים חיוניים, או להתמקד בהגנה על בסיסי הכוח התוקף של צה"ל.¹² בשלב הנוכחי, העדיפות היא בברור להגנת היכולות הצבאיות. זאת, כדי לאפשר הפעלתו הבלתי מופרעת של צה"ל בעת עימות נרחב, כדי לתקוף ולצמצם, אם לא לחסל, את האיום מבסיסי האויב.

השר להגנת העורף, המופקד על החזית האזרחית, ביטא עמדה זו בצורה חדה באמרו על מערכת "כיפת ברזל" כי היא "תוצב לפי שיקולים שלנו על מה צריך להגן. נגן קודם כל על מרכיבי הכוח שלנו, על כאלה שמגנים עלינו בכך שהם מביאים את הלחימה לשטח האויב. אחרי זה נגן גם על האזרחים".¹³ ניתן להניח כי עמדה זו משקפת את עמדת צה"ל¹⁴ ומערכת הביטחון.¹⁵ וכי יהיו לה השלכות על היקף הסד"כ העתידי של מרכיבי ההגנה האקטיבית ועל עלותו (הגבוהה מאוד). עם זאת, זו אינה שאלה מבצעית גרידא, המצויה רק בחצרו של צה"ל. היא גם שאלה ערכית, פוליטית ותפיסית. יש להניח שהיא לא תוכרע כל עוד לא יהיה מספיק סד"כ לצה"ל להעניק הגנה גם ליישובים ולמתקנים האזרחיים וגם לבסיסיו שלו, תהליך שיימשך שנים ארוכות.

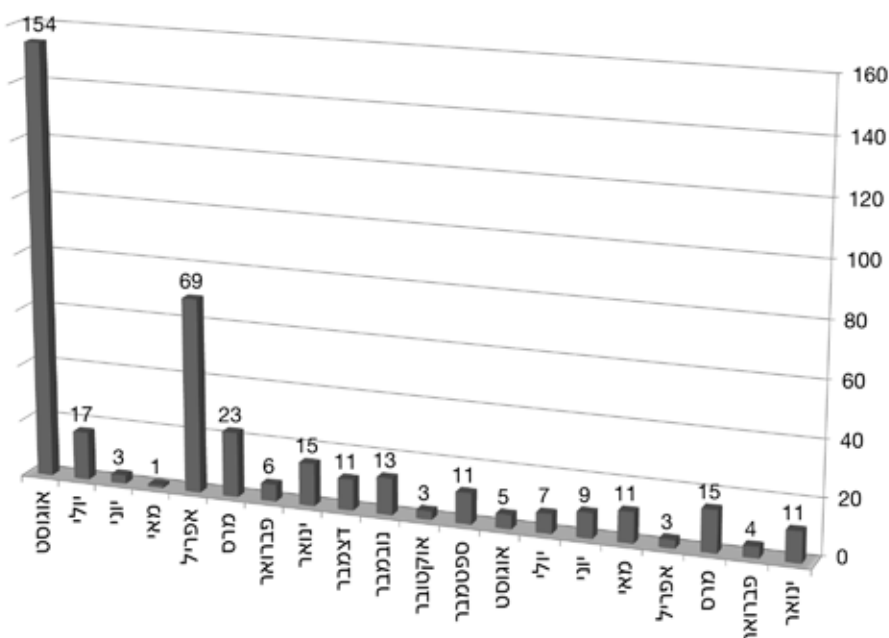
המענה הצבאי

צה"ל ממשיך להיות הגורם המוביל, אם לא העיקרי, בהיערכות החזית האזרחית. עיקר תרומתו, גם בשנה החולפת, התבטאה בשימור ממד ההרתעה מול חזבאללה בצפון וחמאס בדרום. מאז שתי המערכות הגדולות, ב-2006 וב-2008/09, מורתע האויב מחידוש האש, כאשר בצפון נשמרת הפסקת הלחימה בצורה מדוקדקת יותר מאשר בדרום – שם התלקחה הגזרה לפרקי זמן קצרים באפריל ובאוגוסט 2011.

ההתלקחות באפריל 2011,¹⁶ שהתבטאה בין היתר במטח של 69 רקטות, חלקן ארוכות טווח, שנורו גם לעבר באר שבע, אשקלון ואשדוד, הביאה להפעלתה המבצעית, זו לראשונה, של מערכת "כיפת ברזל". המערכת יירטה בהצלחה שמונה מהרקטות, במה שהוגדר על ידי מפקד חיל האוויר "היסטוריה עולמית".¹⁷

אשר להמשך, ממשלת ישראל החליטה לצייד את חיל האוויר בשלב ראשון בסוללה שלישית של "כיפת ברזל", שתהיה מבצעית כנראה עוד ב-2011, ובעוד שלוש סוללות לאחר מכן. התכנון הנוכחי של פיתוח וייצור "כיפת ברזל" מדבר על כמות של 10-13

נפילות רקטות וטילים בישראל, ינואר 2010 - אוגוסט 2011



מקור: חדשות הטרור והסכסוך הישראלי-פלסטיני (9-17 במאי 2011), מרכז המידע למודיעין ולטרור על שם אלוף מאיר עמית, המרכז למורשת המודיעין (מל"מ).

סוללות, לצורך מה שמנכ"ל משרד הביטחון מגדיר "פלטפורמה מרכזית" של מערכת הביטחון, בה יושקעו כ-1.2 מיליארד דולר.¹⁸ סכומים גבוהים יושקעו מתקציב הביטחון גם במערכת יירוט טילים לטווח בינוני – "שרביט קסמים" – שתהיה מבצעת לאחר 2012.¹⁹ במקביל נמשך פיתוח ה"חץ" המשופר ליירוט טילים בליסטיים לטווחים ארוכים. משמעות הדבר הינה, כי למרות מגבלותיה המוכרות של "כיפת ברזל" ועלותה הגבוהה, ישראל הופכת להיות בין המדינות המתקדמות בעולם בפיתוח ובהפעלת מערכות הגנה אקטיבית ליירוט רקטות וטילים בטווחים השונים.

הרחק מאור הזרקורים ובעלויות פחותות בהרבה מתפתחת בארץ גם יכולת מתקדמת להתרעה נקודתית מפני רקטות וטילים. הנחת פיקוד העורף, המוביל מהלך זה הינה, שככל שמספר האנשים שיהיו חשופים להתרעה מיידית על נפילת רקטה או טיל אויב יהיה מצומצם יותר, כך יהיו האחרים, המצויים מחוץ לאזור הנפילה, חופשיים להמשיך בשגרת יומם. בצד הכפלת מספר אזורי האזעקה, יחסית לתקופת

מלחמת לבנון השנייה, פותחו ערוצי תקשורת ישירים עם האזרחים המתגוררים באזורים המאוימים. כבר השנה, לאחר הניסוי שנעשה בתרגיל החירום הלאומי "נקודת מפנה 5", תופעל מערכת התרעה סלולארית חדשה – "מסר אישי" – המבוססת על טכנולוגיה העוקפת קריסה של המערכת הסלולארית.

מעורבות פיקוד העורף בבניית המענה האזרחי

פיקוד העורף מוביל כמה מאמצים נוספים, מסובכים יותר למימוש, בתחום הזנוח יחסית של ההגנה הפאסיבית. הראשון שבהם הוא התוכנית לחלוקת ערכות מגן שהחלה באפריל 2010 ומתנהלת לאיטה, בצל אדישות הציבור, שאולי אינו מבין ואינו מקבל את הצורך בהן.²⁰ המשך חלוקת הערכות לא תוקצב משום מה, כך שלא יהיה ניתן לחלקן ליותר מ-55 אחוזים מהציבור. העדר התקצוב משקף כנראה את גישתם האמיתית של מקבלי ההחלטות לאיום הכימי.²¹

המיגון הפיזי, האישי, הציבורי והתשתיתי אינו נמצא במצב טוב בהרבה. ככלל, לא חלה בשנה החולפת התקדמות ממשית לסגירת הפערים בנושא זה, לא באזורים המאוימים יותר בעוטף עזה ולא בעומק המדינה. הנתון הבסיסי הוא שלכשליש מהציבור אין מיגון זמין. פיקוד העורף מפתח תוכניות מול הרשויות המקומיות בכל הנוגע למיפוי המיגון הקיים,²² כולל מיגון לשירותים חיוניים ומיצוי פוטנציאל המרחבים המוגנים. זאת, בעיקר בחניונים תת־קרקעיים במרכזי הערים הגדולות, האמורים להיות מוסבים למקלטים המוניים בעת הצורך, אם יושקע בהם התקציב ההכרחי. בינתיים נשאר התכנון על הנייר ועמו שריר וקיים הפער.

התפתחות האתגר של נשק תלול מסלול מדויק מחייבת גם מיגון הולם ויקר של מתקני תשתית אזרחיים חיוניים. הרושם הוא שבעוד שצה"ל מודע לאיום זה ופועל בהתאם במתקניו הוא, הרשויות האזרחיות עדיין לא מצאו לנכון להתייחס אליו בצורה מספקת, דבר העלול ליצור קשיים חמורים בשעת חירום.

בחינת כלל סוגיות המיגון הפסיבי יוצרת תמונה, ממנה ניתן להסיק כי מקבלי ההחלטות אינם מוכנים, בשלב זה, להשקיע את הנדרש מעבר למה שנכפה עליהם בלחץ השלטון המקומי והתערבות בג"ץ.

ובתחום ההתכוננות – פיקוד העורף שותף למספר רב יחסית של תרגילים, ברמה היישובית והארצית, המתנהלים בשנים האחרונות באורח סדור ומתוכנן, וזאת בנוסף לאימון יחידותיו הייעודיות. תרגילים אלה מיועדים להגביר את הכשירות של הגורמים השונים של החזית האזרחית, ובעיקר לשפר את שיתוף הפעולה האופרטיבי ביניהם. המתווה המסתמן מתבסס על מחזוריות של תרגול הגופים השונים והרשויות

המקומיות, המגיע לשיאו כל שנה בתרגיל לאומי "נקודת מפנה", בניהולה של רשות החירות הלאומית (רח"ל).

ההיבט הארגוני

במארכ 2011 אישרה הכנסת את הקמת המשרד להגנת העורף.²³ בראש המשרד הועמד מתן וילנאי, שעד למינויו החדש כיהן כסגן שר הביטחון וכמופקד גם על תחום העורף. בלי קשר לנסיבות הפוליטיות שעמדו מאחורי ההחלטה להקים את המשרד להגנת העורף, יש בה משום הזדמנות ליצור בסיס חדש לעבודת המערכת הלאומית בכל הקשור להפעלת החזית האזרחית. זאת, כאשר בשנים האחרונות, גם לאחר הניסיונות להפיק לקחים ארגוניים מהכישלון של מלחמת לבנון השנייה, נמשך הערפול המכשיל לגבי שאלת האחריות הכוללת להכנת החזית האזרחית לעימותים ביטחוניים ולאסונות המוניים, ולניהולה בעת משבר. הקמתה של רשות החירות הלאומית לא פיזרה את הערפול ואולי אף תרמה לעיבוי. עיקרו של הערפול נבע מחוסר הגדרות ברורות של הדרג הפוליטי, מהמבנה הבירוקראטי הישראלי, וקונקרטית – מהמתח שבין עוצמתו של פיקוד העורף לבין חולשתה של המערכת האזרחית. ניסיונותיה של רח"ל ליצור לעצמה יכולות וסמכויות שיציבו אותה כמערכת מובילה, לפחות בתחום התיאום בין הגופים השונים, לא צלחו. מצב מורכב זה גרם לקשיים לא מעטים בתקשורת ובניהול המערכות והתבטא, בין היתר, בקשיים בדרך לחקיקת חוק העורף,²⁴ לתקצוב הפעילויות²⁵ ולתיאום בין-משרדי.²⁶

יש לקוות שהמשרד החדש להגנת העורף יעוצב במתכונת שתאפשר קידום ההיערכות של החזית האזרחית לעימותים עתידיים ושיפור היכולת לניהולה בעת הצורך. נקודת הזינוק הנוכחית של המשרד החדש אינה פשוטה. להפרדה ממשרד הביטחון יש יתרונות וחסרונות, שחשוב למצוא את האיזון הנכון ביניהם. כל מבנה שיעוצב יזדקק ליציבות ולזמן כדי לפלס את דרכו בסבך הפוליטי והבירוקראטי וליצור מציאות קונסטרוקטיבית מול הנסיבות הביטחוניות הצפויות.

מעצבי המשרד החדש יצטרכו לתת דעתם גם להשלכות הנודעות להקמת מערכת כיבוי האש הלאומית ולכפיפותה דווקא למשרד לביטחון הפנים. מערכת כיבוי האש הקיימת, שנחשפה במעורבות בעת השריפה בכרמל בדצמבר 2010, זקוקה ללא ספק לארגון מחדש. השריפה יצרה, ולו לזמן מה, חלון הזדמנויות להגברת המודעות למשמעותם של הסיכונים שאינם ביטחוניים, כמו למשל ההיערכות לקראת רעידות אדמה. מצב זה הביא את הממשלה לקבל שורה של החלטות לשיפור מערך ההתגוננות האזרחית,²⁷ שמשמעותן הארגונית, בין היתר, פיצול נוסף ומדאיג של האחריות²⁸ בין

משרדי ממשלה שונים, שהתיאום ביניהם טעון שיפור. התקווה היא שאולי צרוף המקרים, ביחד עם הקמת המשרד החדש להגנת העורף, יביא לחשיבה אסטרטגית כוללת, שתיקח בחשבון את הצרכים הביטחוניים והאזרחיים ותבחן אפשרות להקמת מערכת ממשלתית אינטגרטיבית ומתואמת, שתוכל להתמודד בהצלחה עם האתגרים הצפויים והבלתי צפויים.

המענה ברמה הקהילתית: קידום החוסן החברתי

קיימת בישראל הסכמה רחבה, לפחות ברמה ההצהרתית, כי הרשות המקומית מהווה לבנת יסוד בהתכוננות של החזית האזרחית ובניהול משברים.²⁹ כדי לממש חזון זה, נמשכת המגמה לשפר את יכולותיהן של הרשויות המקומיות ואת היערכותן לקראת עימות, בהכוונה ובסיוע של רח"ל ופיקוד העורף (פקע"ר).³⁰ מעבר להיערכות הארגונית של כל רשות מקומית באמצעה שלה ובסיוע יחידות הקישור לרשויות (שהוקמו לצורך הידוק התיאום עם פקע"ר),³¹ ובנוסף להשתתפות פעילה בתרגילים, נערכות חלק מהרשויות לחיזוק החוסן הקהילתי של תושביהן.³² גם בתחום זה קיימת שונות רבה ברמת ההתכוננות בין הרשויות, בדרך כלל כפועל יוצא של חוזק הכלכלי והארגוני, רמת המנהיגות המקומית בהן ומידת חשיפתן לאיומים בשנים האחרונות. יש רשויות מקומיות שרמת ההיערכות שלהן לחיזוק החוסן החברתי היא גבוהה וראויה,³³ ויש לא מעטות הנמצאות בתת-מוכנות לחירום.

תוכניות החוסן לקהילות מתבססות על ההנחה, הרווחת עתה יותר ויותר בעולם, כי בנוסף לפיתוח יכולות של מניעת אסונות ושל התמודדות פיזית מיידית עמם, במטרה לצמצם את נזיקה, יש צורך חיוני לפתח ולשמר גם את החוסן הקהילתי-חברתי.³⁴ תמציתו של זה אמורה להתבטא בכישוריה של הקהילה להתאושש במהירות לאחר אירועים טראומטיים ולחזור לשגרה בזמן קצר.³⁵

במדינת ישראל ידועת האתגרים הביטחוניים החלו לעסוק בהדרגה בפיתוח החוסן הקהילתי כבר בשנות ה-80 של המאה הקודמת – בעיקר בצפון הארץ, שהיה אז יעד להתקפות טרור נמשכות.³⁶ כיום פועלים רח"ל ופיקוד העורף, באמצעות מחלקת האוכלוסייה של הפיקוד, בשני פרויקטים מערכתיים לקידום החוסן הקהילתי: האחד באמצעות מרכז "חוסן" ע"ש כהן האריס,³⁷ והשני באמצעות הקואליציה הישראלית לטראומה.³⁸ שני הארגונים גיבשו מודלים שונים לפיתוח החוסן הקהילתי ולהתמודדות מקומית חברתית עם משברים חריפים.

תוכנית "חוסן עיר"³⁹ פועלת לבניית מוכנות הקהילה לשעת חירום באמצעות שיפור יכולותיהן של המערכות העירוניות והנלוות להן, כולל ארגוני המתנדבים, כמו גם על

ידי העצמה של התושבים בתחומי ההיערכות לחירום. מאפיין בולט בתוכנית הוא העבודה המתבצעת, ביחד עם משרד החינוך/השירות הפסיכולוגי החינוכי, להעמקת מודעותם ומוכנותם של תלמידים בבתי הספר. מחקר שפורסם לאחרונה על יישום תוכנית "חוסן חינוך" באשקלון לפני ובמהלך מבצע "עופרת יצוקה", הצביע על ירידה של כ-50 אחוזים בהפרעת פוסט-טראומה בקרב הילדים שעברו את התוכנית, בהשוואה לילדים שלא עברו אותה.⁴⁰ זו תוצאה מרשימה, המצביעה בעליל על חשיבות ההשקעה בתחום החוסן החברתי והפוטנציאל הרב הטמון בו.

הבעיה היא, שלמרות ההכרה הרווחת בחשיבות פיתוחו של החוסן החברתי וההצלחה המסתמנת עקב התוכניות המופעלות בשטח, יש פער ניכר בין ההצהרות והכוונות לבין המעשים, בעיקר בתחום התקצוב והיישום של תוכניות חיוניות אלו. מרבית הרשויות המקומיות מתקשות לגייס את המימון העצמי להפעלתן, ואילו הממשלה קופצת את ידה. התוצאה היא שהתוכניות הקיימות אינן מכסות את כל הרשויות המקומיות (למשל, ירושלים אינה כלולה בהן), ויש ספק אם הן יתקיימו לאורך זמן, בהעדר תקנים ותקציב ממשלתי ונוכח העובדה שמפעיליהן הם גורמים חוץ-ממשליים. מכשול אחר הוא העדרו ממאמץ זה של משרד הרווחה, שהיה מהראשונים שיצר את הבסיס המקצועי לעבודה הקהילתית לחיזוק החוסן החברתי, כשגיבש ויישם את התורה הראשונית בדמות הקמת צוותי חירום יישוביים (צח"י)⁴¹ ואחרים. אלה נמצאו מתפוררים מאז נוצר הנתק בין משרד הרווחה למשרד הביטחון בכל הקשור להיערכות לשעת חירום.

בסך הכול ניתן לקבוע כי הכיוון שסומן בתחום זה הוא ראוי, אולם מימושו בשטח איטי, מוגבל ורצוף מכשולים. יש גם כאלה המלינים על הפיצול הארגוני, על ההדגשים השונים של תוכניות הפעולה, ללא תורה אחודה ומוסכמת, ועל חוסר הביטחון בקיומן של התוכניות לאורך זמן. שוב ניתן להצביע על הפער בין הבנת הצורך ברמה ההצהרתית לבין הנכונות להשקיע את המשאבים הנדרשים כדי להוציא את החזון הנכון מן הכוח אל הפועל.

סיכום והערכה: האם מצטמצם הפער בין האיומים למענה?

אין זה מקרה שההתקדמות שחלה בשנה האחרונה בישראל בשיפור מרכיבים במוכנות החזית האזרחית לקראת עימות ביטחוני אפשרי היא בעיקרה בתחום המניעה וההתגוננות בהקשר הטכנולוגי-מבצעי. תופעה זו אופיינית למתרחש במרבית מדינות העולם, שלצורך התמודדות עם אסונות המוניים, הנגרמים על ידי הטבע והאדם,

עדיין משליכות את עיקר יהבן על תחום המניעה הפיזית ומשקיעות בו את מרבית תשומותיהן. חלק קטן מאד מושקע בהיערכות מוקדמת לשיקום המערכות הנפגעות לאחר אירוע, קרי בתחום החוסן התשתיתי והחברתי. זאת, למרות שהובהר שוב ושוב, במקרים רבים ברחבי תבל (למשל באסון רעידת האדמה ביפן במאס 2011, או באסון הוריקן קתרינה בניו אורלינס באוגוסט 2005), שלא ניתן למנוע לחלוטין אסונות המוניים, גם אם יושקעו מיטב הטכנולוגיות המודרניות והון עתק.

במקרים רבים בעולם הרחב נלמד, כי ניתן היה לצמצם חלק גדול מהנזקים הנגרמים מאירועים רבי נפגעים בטווח שמעבר למידי, והשיקום המערכתי יכול היה להיות מהיר הרבה יותר, אם הייתה מתקיימת לצורך כך היערכות מקדימה שיטתית. אולם כמו בעולם הרחב, גם בישראל אין לומדים לקחים אלה ואין מפקים מהם את המסקנה הנדרשת: גם אם מן הראוי להשקיע בצורה סבירה וריאלית בהתגוננות ובמניעה, חשוב לא פחות להשקיע בתחום פיתוח החוסן התשתיתי והחברתי. המדובר בהשקעות פחותות בהרבה, שתשואתן גבוהה מאד יחסית.

ישראל צעדה צעד חשוב בשנה החולפת בתחום ההגנה האקטיבית מול מה שנראה עתה כאיום המידי עליה. נותר עוד רבות להשקיע בתחום זה, אולם נראה כי הפור נפל לכיוון הנכון של פיתוח היכולות המבצעיות. בעניין זה, המעורר שיח ציבורי נרחב (יותר מאשר בנושאים אחרים עתירי ממון ומשמעות, כמו למשל ההצטיידות במטוסי החמקן F-35), נודעת חשיבות לא רק להחלטה על ההצטיידות, אלא גם למדיניות הפריסה. זו מתאפיינת במידה לא מעטה של ערפול מצד הדרג הפוליטי, שניסה ליצור רושם כי מערכת ההגנה האקטיבית מיועדת להגנת האזרחים, כאשר בפועל הכוונה היא כנראה להשתמש בסד"כ המוגבל בעיקר להגנת מתקני צה"ל. טשטוש כזה פוגע באמינות ההנהגה הפוליטית, כמו שקורה גם סביב נושא חלוקת ערכות המגן. עקב כך עלול להיפגע גם החוסן החברתי, האמור להישען במידה רבה על אמינות המנהיגים. ההתקדמות בתחום ההגנה האקטיבית, כמו גם בתחום ההתרעה הסלקטיבית, משקפות מגמה חיובית. הן תורמות תרומה חשובה לצמצום הפער בין האיום למענה, לפחות כל עוד האויב לא יגיע לקפיצת מדרגה איכותית בבניית מאגר הרקטות שלו, בעיקר בתחום הדיוק.

המגמה מעודדת הרבה פחות בתחומים הרכים של בניית המערכת. כפי שנסקר לעיל, הדרך ארוכה ורבת מכשולים עד שניתן יהיה לגבש מענה אינטגרטיבי והולם את הצרכים. מרבית העשייה עד כה – והיא אינה מעטה כלל – היא בחזקת אוסף של פעולות ותוכניות, שחלקן פרוס בצורה אקראית ברחבי הארץ, חלקן נטול עוגן תקציבי ותקן בר קיימא, וכולן ביחד אינן פועל יוצא של תוכנית אסטרטגית כוללת

וסדורה שגובשה והוסכמה על ידי העוסקים במלאכה. בישראל של שנת 2011 אין תוכנית אסטרטגית לבניית מוכנות הולמת לחזית האזרחית. ההתארגנות החדשה, עם הקמת המשרד להגנת העורף, אולי – כך יש לקוות – תביא לגיבוש תוכנית סדורה וארוכת טווח כזו, שתהיה מגובה בתקציבים רב-שנתיים ותגדיר בצורה ברורה את היעדים, את השלבים ואת האמצעים להשגתם, וכן את אלה שיהיו אחראים לביצוע התוכניות הלכה למעשה. עד אז נכון יהיה להגדיר את המוכנות של החזית האזרחית לעימות נרחב כבינונית לכל היותר וככזו שאינה מצמצמת די, וודאי אינה סוגרת, את הפער בין האיום ובין המענה.

הערות

- 1 דו"ח מבקר המדינה, "היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה", יולי 2007, וכן מאיר אלרן, "החזית האזרחית במלחמת לבנון השנייה", בתוך: מאיר אלרן ושלמה ברום (עורכים), **מלחמת לבנון השנייה, היבטים אסטרטגיים**, ידיעות אחרונות, 2007, עמ' 101-118.
- 2 יש המערערים על הכללת האיום תלול המסלול בתוך משוואת הטרור. לשיטתי, הטרור כולל את כלל האמצעים המיועדים לפגוע באוכלוסייה אזרחית בלתי לוחמת, כפלטפורמה להשגת יעדים מדיניים. מבחינה זו אין נפקות בין מתאבד החגור בחגורת נפץ לבין רקטת קסאם. בשני המקרים מדובר ב-"אמל"ח המשוגר מרחוק לעבר יעדים אזרחיים, במטרה מכוונת זהה ומתוך מניעים זהים.
- 3 ירון אלעזר, "בפיקוד העורף מעריכים, כך תיראה המלחמה הבאה: עשרות הרוגים בתל אביב, מאות טילים בחיפה", **במחנה**, 25 במרס 2011.
- 4 במשתמע, המספרים כוללים את סוריה, אך כנראה לא את איראן. ראש המוסד לשעבר, מאיר דגן, ציין לגבי איראן (בתגובה לאפשרות של תקיפה צבאית ישראלית נגד מתקני הגרעין שלה), כי "לאיראנים יש יכולת מרשימה, והם יכולים לירות עלינו טילים במשך מספר רב של חודשים, בקצב של שניים עד שלושה ביום", יוסי מלמן, "ראש המוסד היוצא מאיר דגן: 'תקיפה באיראן היא דבר מטופש'", **הארץ**, 8 במאי 2011.
- 5 על פי חקר ביצועים שנערך ביוזמת צה"ל, על כל מאה טילים ורקטות שייפלו בעורף הישראלי יהיו הרוג אחד ועשרות בודדות של פצועים קשה. רון בן ישי, "מתמננים מיורשי סדאם: לדחות המלחמה ל-2015", **Ynet**, 14 בינואר 2011.
- 6 מדבריו בוועדת חוץ וביטחון של הכנסת, **ישראל היום**, 12 ביולי 2011.
- 7 צה"ל ממשיך להתייחס לתרחיש הכימי ונערך מולו, כולל בתרגילים משולבים עם המערכת האזרחית. ראו למשל בתרגיל הלאומי השנתי "נקודת מפנה 5" בחודש יוני 2011 וכן בתרגיל שנערך ב-25 במאי 2011 בתל אביב, שדימה נפילת טילים כימיים. התרגיל נערך תוך שיתוף פעולה בין פיקוד העורף, משרד הבריאות, מד"א, משטרת ישראל וכוחות כיבוי האש: <http://www.idf.il/1133-11407-he/Dover.aspx>
- 8 ראו נתונים על מאגר הטילים והרקטות באזור באתר עיט, העמותה הישראלית להגנה בפני טילים/איומים: <http://imda.org.il/ImdaRoot/hebrew/index.asp>
- 9 בצד ההרתעה, ההרתעה וההכרעה, כפי שהוצע על ידי הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון בראשות דן מרידור ב-2006. ראו: שי שבתאי, "תפיסת הביטחון של ישראל – עדכון מונחי יסוד", **עדכון אסטרטגי**, כרך 13, גיליון 2, אוגוסט 2010.
- 10 עוזי רובין, **ממטרד לאיום אסטרטגי: מתקפת הרקטות מרצועת עזה על דרום מדינת ישראל**,

- מרכז בגין-סאדאת, עיונים בביטחון המזה"ת מס' 87, ינואר 2011, עמ' 33-37.
- 11 בשנה האחרונה הוקם בחיל האוויר מערך ההגנה האווירית, המאגד את המרכיבים הקרקעיים של הגנת שמי ישראל ומשלים את ההגנה האווירית של טייסות הטיסה. המערך מורכב מיחידות טילי קרקע-אוויר, יחידות טילים נגד טילים, יחידות לניסויי טילים ויחידות טקטיות. בראש המערך עומד קצין בדרגת תת-אלוף, הכפוף ישירות למפקד חיל האוויר. ייעוד מערך ההגנה האווירית הוא לפעול וליירט מהקרע איומים מתוך האוויר והחלל להגנת מדינת ישראל: <http://www.iaf.org.il/2627-he/IAF.aspx>
- 12 אנשיל פפר, "חיל האוויר מעריך: מאות טילים לעבר בסיסיו במלחמה הבאה", **הארץ**, 8 במרס 2010.
- 13 אנשיל פפר, "צה"ל יפרוש כיפת ברזל שלישית בתוך חצי שנה", **הארץ**, 13 באפריל 2011.
- 14 מפקד פיקוד הצפון, אלוף גדי אייזנקוט, מצוטט כאומר "שלא תהיה לתושבי ישראל אשליה שמישהו יפתח להם מטריה מעל לראש... המערכות נועדו להגנת בסיסי חיל האוויר, בסיסי חיל הים ובסיסי הגיוס, גם אם זה אומר שבימים הראשונים של המערכה לא יהיה נוח לאזרחים". לא פחות מעניינת תגובתו של ראש מועצת אשכול, חיים ילין: "אני מבקש להזכיר שיש החלטת ממשלה בנוגע לפיתוח 'כיפת ברזל', בהשקעה של כמיליארד שקלים מתקציב המדינה, לצורך הגנה על יישובי עוטף עזה", שמוליק חדד ואילנה קוריאל, "עוטף עזה נגד אייזנקוט: 'האזרחים פיונים'", *ynet*, 1 בדצמבר, 2010.
- 15 ראשי המועצות המקומיות בעוטף עזה מעורבים ישירות ולאורך זמן בוויכוח זה. ראו, למשל, כוונתם לפנות לבג"ץ כדי שזה יחייב את הממשלה להציב סוללות "כיפת ברזל" כדי להגן על היישובים, יגנה יניר ועמוס הראל, "ישובי עוטף עזה ידרשו מבג"ץ לחייב את המדינה לתקצב את מערכת כיפת ברזל", **הארץ**, 26 באפריל 2010.
- 16 שם. מרכז המידע למודיעין וטרור של המל"מ, אפריל 2011. http://www.terrorism-info.org.il/malam_multimedia/Hebrew/heb_n/html/ipc_185.htm
- 17 http://dover.idf.il/IDF/News_Channels/today/2011/04/0911.htm
- 18 "מנכ"ל משרד הביטחון: בעולם מתעניינים בכיפת ברזל", בראיון לעמוס הראל, **הארץ**, 9 במאי 2011.
- 19 המערכת תיכנס בקרוב לניסוי מערכתי מלא, כשהצפי הוא חניכה מבצעית שלה לקראת השנים הקרובות: פני יונגמן, ראש תוכנית "שרביט קסמים" ברפא"ל, במהלך כנס Military and Aviation 2011, 31 במאי 2011, <http://www.idf.il/1133-11660-HE/Dover.aspx>
- 20 באפריל 2011 דווח על 31 אחוזים הצטיידות של הציבור. השר להגנת העורף העריך כי הסבירות לשימוש בנשק כימי נגד אזרחים אינה גבוהה, עמוס הראל, "שערורייה מתמשכת", 28 באפריל 2011.
- 21 להרחבה בנושא האיום והמענה בתחום הכימי ראו: סא"ל ש' וסא"ל א', "ההיערכות לקראת טרור כימי", **מערכות**, גיליון 432, אוגוסט 2010, עמ' 40-45.
- 22 מחלקת המיגון בפיקוד העורף מנחה להכנת תוכנית מיגון ברשויות המקומיות, מארס 2010, http://www.oref.org.il/sip_storage/FILES/1/1131.pdf
- 23 על בסיס החלטת הממשלה מס' 3048 מ-27 במרס 2011: <http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2011/03/des3048.htm>
- 24 מאיר אלקר, "חוק העורף: קווים לדמותו העתידית", **עדכן אסטרטגי**, כרך 13, גיליון 4, ינואר 2011.
- 25 כפי שבא לידי ביטוי בכישלון לגבש תקציב ייעודי רב-שנתי לעורף, על פי חזונו של סגן השר, ובהעדר תקציב לחלוקת ערכות המגן, למרות הדרישות של פקע"ר.
- 26 כפי שבא לידי ביטוי במיוחד בנתק שנוצר בין משרד הביטחון ורח"ל לבין משרד הרווחה, למרות שהתיאום ביניהם חיוני בכל הקשור לקידום החוסן הקהילתי (ראו להלן).

- 27 החלטה מס' 2699 של הממשלה מיום 9 בינואר 2011:
<http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2011/01/des2699.htm>
- 28 ראו, למשל, הקמת טייסת הכיבוי (המופעלת על ידי חברה פרטית במיקור חוץ) במסגרת חיל האוויר, כאשר נציבות כיבוי האש החדשה ממוקמת במשרד לביטחון הפנים.
- 29 רשות החירום הלאומית, **תפיסת היסוד להפעלת העורף במצבי חירום**, אפריל 2010 (ארעי). וכן Simon Hakim, Erwin A. Blackstone (eds.), *Safeguarding Homeland Security, Governors and Mayors Speak Out*, Springer, 2009.
- 30 פיקוד העורף, מחלקת אוכלוסייה, **תורת ההתגוננות האזרחית ברשות המקומית**, מאי 2007.
- 31 פיקוד העורף, מחלקת אוכלוסייה, **ספר היקל"ר**, נובמבר 2008
- 32 ראו, למשל, על היערכותה של העיר תל אביב-יפו <http://www.tel-aviv.gov.il/Tolive/SecurityEmergency/Pages/EmergencyPrep.aspx?tm=2&sm=20&side=299>
- 33 הדבר בולט ביישובי עוטף עזה, וכן למשל בחיפה, שם הוכח בעת השריפה הגדולה בכרמל, בדצמבר 2010, כי ההתארגנות והטיפול של העירייה, ביחד עם שירותי החירום האחרים, המקומיים והארציים, יצרו יכולת משולבת גבוהה שאפשרה התמודדות מוצלחת עם האתגר, שכלל בין היתר פינוי נרחב של תושבים מבתיהם.
- 34 ראו, למשל: Stephen Flynn, *The Edge of Disaster: Rebuilding a Resilient Nation*, Random House, NY, 2007.
- 35 על ההגדרות, התכולה והמשמעויות של החוסן החברתי בעתות מצוקה ראו, בין היתר: מאיר אלרן, **חוסן לאומי בישראל, השפעת האנתפאדה השנייה על החברה הישראלית**, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, מזכר 81, ינואר 2006, Fran Norris, Susan Stevens, Betty Pfefferbaum, Karen ; Wyche, Rose Pfefferbaum, "Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capabilities and Strategy for Disaster Readiness", *American Journal of Community Psychology*, 41, 2008, pp. 127-150; John Plodinec, *Definitions of Resilience: An Analysis*, Community & Regional Resilience Institute (CARRI), November 2009.
- 36 ראו, למשל, "מרכז משאבים" מיסודו של פרופ' מולי להד, שיזם ופיתח את התפיסה והמערכת בצפון, <http://www.icspc.org>; וכן: מולי להד ואורי בן נשר, "מאלתור תחת טראומה לפיתוח תורה: התמודדות קהילות עם טרור – הכנה, התערבות ושיקום", בתוך: אלי זומר, אבי בליך (עורכים), **בריאות הנפש בצל הטרור: הניסיון הישראלי**, הוצאת רמות – אוניברסיטת תל אביב, 2005, פרק 11, עמ' 271-300.
- 37 מופעל מאז 2010 על ידי רח"ל כ"פיילוט" ברמה לאומית, ב-18 רשויות מקומיות. ראו:
<http://www.childrenatrisk.co.il/Gallery.asp?PiD=0.2&id=8>
- 38 מופעל מאז 2007 על ידי פקע"ר בחמישה מרכזי חוסן בעוטף עזה וכן בארבע רשויות בצפון. ראו:
<http://israeltraumacoalition.org>
- 39 ראו: **תקציר תוכנית "חוסן עיר" למוכנות והתערבות בשעת חירום**, "פיילוט 30" ע"ש לאון צ'רני, 2011, מרכז "חוסן" ע"ש כהן האריס להתערבות בטרומה ואסון המוני.
<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Shefi/YedaMiktzoeiHachshara/TochniotLeumiut/HosenHinuch.htm> וכן: מולי להד, "ילדים מתמודדים עם מצבי לחץ ומלחמה", **החזית האזרחית – ניהול העורף בשעת חירום**, ספריית "אוניברסיטה משודרת", משרד הביטחון – ההוצאה לאור, 2011, פרק ט', עמ' 79-90.
- 41 ראה באתר משרד הרווחה - <http://www.molsa.gov.il/NR/rdonlyres/EB2F2D3F-8FE4-4C6C-AAEF-91CDEDF5C5EF/7736/tzahil.pdf> וכן: מרים שפירא וחגי דפנה, "מודל להפעלת מתנדבים תחת איום טרור: צוות חירום יישובי (צח"י)", בתוך: זומר ובלליך (עורכים), **בריאות הנפש בצל הטרור: הניסיון הישראלי**, פרק 10, עמ' 259-270.

כלכלת הביטחון הלאומי של ישראל נוכח אתגרים ביטחוניים וחברתיים

שמואל אבן

כלכלת ישראל הפגינה בחמש השנים האחרונות יציבות וצמיחה מרשימים, ביחס למדינות מפותחות אחרות, ואף צורפה לארגון לשיתוף פנעולה ולפיתוח כלכלי (OECD) בשנת 2010. עם זאת, כלכלת ישראל ניצבת בפני אתגרים קשים לטווח הארוך, שלהם עשויות להיות השלכות ניכרות על יכולת המדינה לממן צריכה ביטחונית גבוהה, על היציבות הפנימית ואף על מעמדה של ישראל בעולם. הסיכונים לכלכלה טמונים, בין היתר, בשחיקת ההון האנושי בישראל (בשל חולשת מערכת החינוך), בחוסר היציבות של הכלכלה העולמית ובמצב הביטחוני. בה בעת בפני ישראל ישנן הזדמנויות שיאפשרו המשך צמיחה מהירה לטווח ארוך. בפרק זה מנותח מצבה הכלכלי של ישראל בהקשר של הביטחון הלאומי במובן הרחב.

הגדרת הביטחון הלאומי (במובן הרחב)

ניתן להגדיר "ביטחון לאומי במובן הרחב" כלהלן: **היכולת של מדינה להגן על עצמה ולממש את יעדיה הלאומיים – לפחות ברמה בסיסית¹ – בתחומי הביטחון, מדיניות החוץ, החברה, המשק והמדע**; זאת להבדיל מהגדרת הביטחון הלאומי במובן הצר, המתמקדת בתחומי החוץ והביטחון בלבד. דוגמה ליישום הגדרה כזו ניתן למצוא ב"אסטרטגיית הביטחון הלאומי" של ארצות הברית. מסמך האסטרטגיה, שהבית הלבן הפיץ ב־במאי 2010, מגדיר ארבעה תחומים ראשיים: ביטחון (Security), שגשוג (Prosperity), ערכים (Values) וסדר בינלאומי (International Order). ה"שגשוג" כולל את היעדים הבאים: חיזוק ההון האנושי והחינוך הרלוונטי לביטחון הלאומי; קידום המדע, הטכנולוגיה והחדשנות; השגת צמיחה כלכלית מאוזנת ויציבה; ויעילות בניצול כספי משלם המיסים. בהתייחסה למסמך האסטרטגיה אמרה מזכירת המדינה,

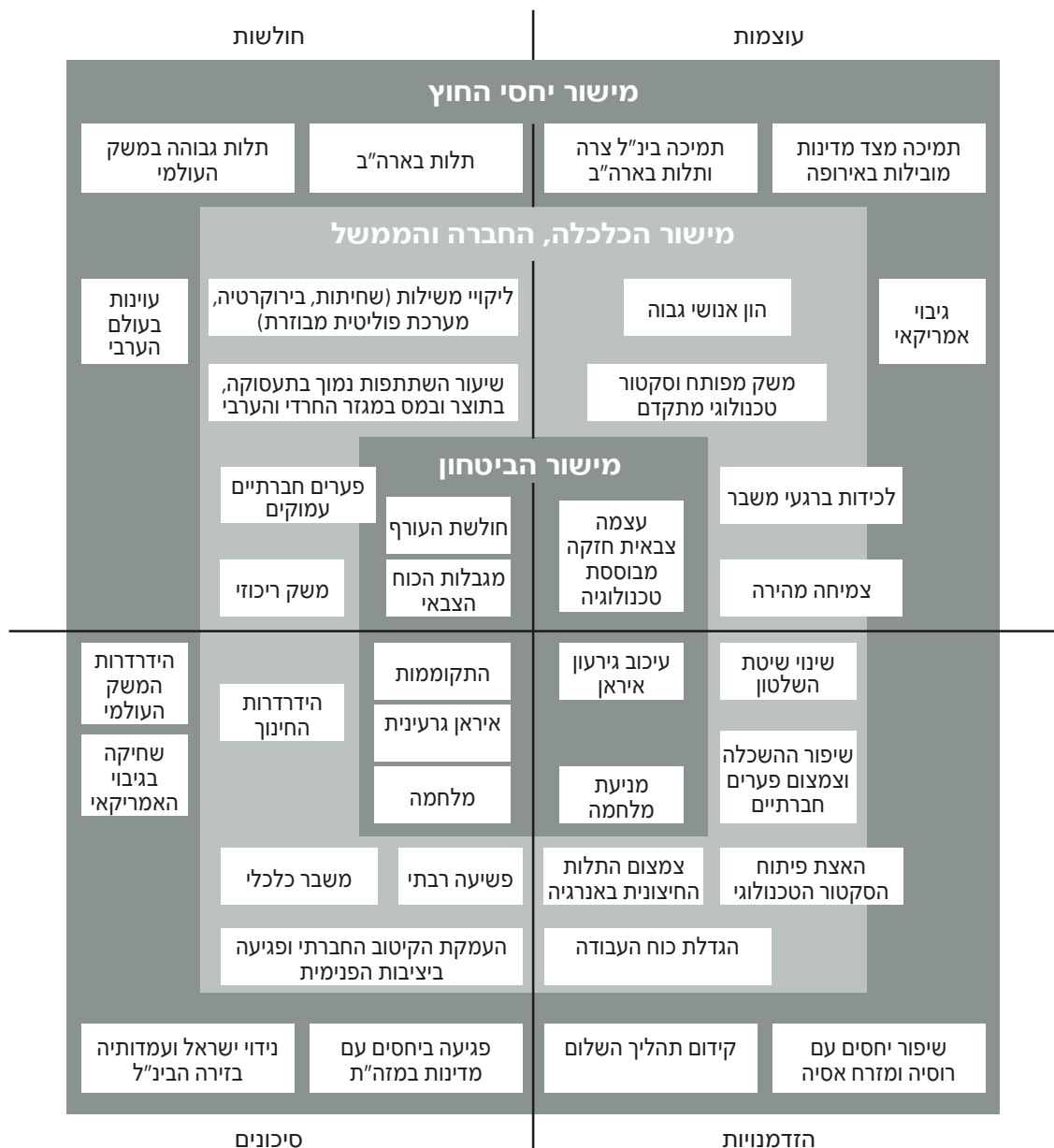
הילרי קלינטון, כי לראשונה מושם דגש על הנושא הכלכלי ועל החוב הלאומי בהקשר לביטחון הלאומי של ארצות הברית, וכי זהו שינוי מהותי ומרחיק לכת בהשוואה לממשלים קודמים.²

הגדרת הביטחון הלאומי במובן הרחב מאפשרת לדון במגוון סיכונים הניצבים לפתחה של המדינה במרחב אחד של ניהול סיכונים. כך, למשל, ניתן להעמיד את סיכוני המלחמה אל מול הסיכונים ליציבות הפנימית, הנובעים מהשדה הכלכלי והחברתי. ראייה רחבה מאפשרת גם סינרגיה בין התחומים (כלכלה, חוץ, חברה, התיישבות, התפתחות טכנולוגית, ביטחון ועוד) וניצול הזדמנויות בראייה כוללת (ראו תרשים 1). עם זאת, תחולת מושג הביטחון הלאומי והמדדים להשגתו הם עניין סובייקטיבי שכל ממשלה צריכה להגדיר לעצמה. בלא תיחום המושג, הדיון בנושא עלול לאבד את גבולותיו, שכן ניתן לקשור כל נושא ועניין בדרך כלשהי לביטחון הלאומי במובן הרחב. בישראל לא קיים גוף אחד העוסק בביטחון הלאומי במובן הרחב – גם לא המטה לביטחון לאומי, שאתגר זה מונח לפתחו. הגוף היחיד במדינה הרואה בקירוב את התמונה בכללותה הוא משרד האוצר, בהיותו אמון על הכנת ההצעה לתקציב המדינה. עם זאת, הוא רואה את הדברים מנקודת מבטו המסוימת ואינו אמון על ניתוח איומים אסטרטגים שאינם כלכליים.

תפקידה העיקרי של המדינה ומוסדותיה ביחס למשק הם כלהלן:

- א. ניהול המשק באופן אופטימאלי, תוך מתן חופש פעולה לכוחות השוק מצד אחד והתערבות בשוק לטובת הכלל מצד שני. בכלל זה התוויית מדיניות ויצירת תנאים לצמיחה איתנה של המשק ולתעסוקה מלאה.
- ב. הספקת משאבים לסקטור הציבורי לשם השגת היעדים הלאומיים (ביטחון, חינוך, בריאות, רווחה, מדע, תרבות) וחתירה לניצולם היעיל.
- ג. פיתוח וקיום של תשתיות לפעילות המשק והחברה (אנרגיה, מזון, תחבורה, כספים ועוד).
- ד. דאגה ליציבות המשק (יציבות מחירים, שוק העבודה, המערכת הפיננסית ועוד).
- ה. ביצוע ועידוד השקעות כדי להצמיח מקורות כלכליים, שיאפשרו לקיים את צרכי המדינה גם בשנים הבאות, והגבלת התחייבויות שישעבדו את המקורות של הדורות הבאים.
- ו. ניצול הזדמנויות להרחבת הסחר וקשרי החוץ הכלכליים.
- ז. צמצום התלות בחו"ל בתחומים העלולים להוות אילוץ על המשק והביטחון הלאומי (למשל, חובות ומקורות אנרגיה).

תרשים 1: סכמת הביטחון הלאומי (דוגמאות)

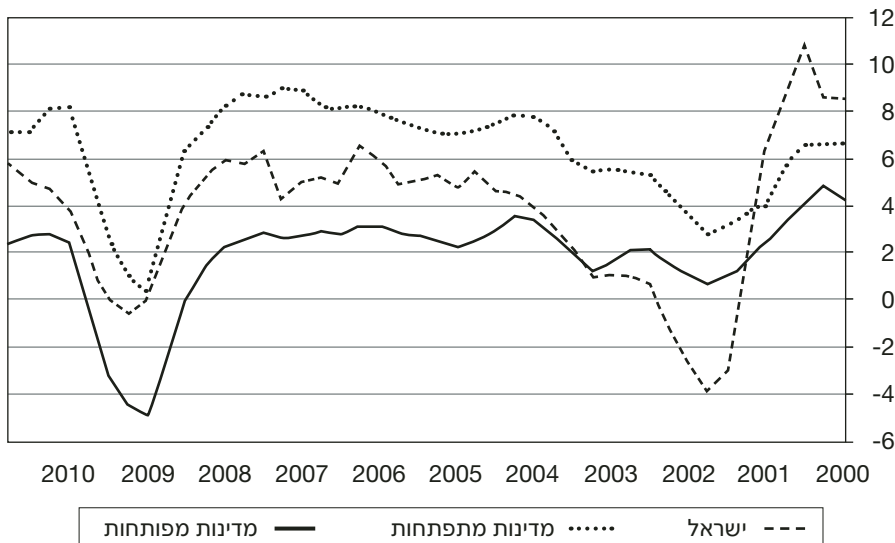


התפתחויות עיקריות בפרמטרים כלכליים הנוגעים לביטחון הלאומי

התוצר המקומי והצמיחה

הביטחון הלאומי של ישראל לטווח ארוך תלוי במידה רבה בתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג), המהווה מקור עיקרי לצריכה האזרחית, לצריכה הביטחונית ולהשקעות במשק. בשנת 2010 הסתכם התמ"ג של ישראל ב-811.4 מיליארד שקלים, והתמ"ג לנפש הגיע לכ-105 אלף שקלים (27.7 אלף דולר).³ הגידול הריאלי בתוצר המקומי הגולמי (הצמיחה) בשנת 2010 היה 4.6 אחוזים, לאחר צמיחה של 0.8 אחוזים ב-2009 ו-4.2 אחוזים ב-2008.⁴ לשם השוואה, במדינות OECD עמדה הצמיחה על 2.8 אחוזים במוצג ב-2010 (ראו תרשים 2). עם זאת, התמ"ג לנפש בישראל (במונחי כוח קנייה) עדיין נמוך ב-16 אחוזים מהתמ"ג הממוצע לנפש במדינות OECD (במונחי כוח קנייה).

תרשים 2: הצמיחה בישראל (באחוזים) בהשוואה למדינות מפותחות ולמדינות מתפתחות



נתונים רבעוניים: שינוי באחוזים, רביע מול רביע אשתקד. מקור: בנק ישראל, 30 במארס 2011.

כלכלת ישראל היא מוטת ייצוא. בשנת 2010 הסתכם ייצוא הסחורות והשירותים שלה ב-300 מיליארד שקל (37 אחוזים מהתוצר), לעומת 266 מיליארד שקל בשנת 2009 ו-290 מיליארד שקל ב-2008. ייבוא סחורות ושירותים הסתכם בשנת 2010 ב-283 מיליארד שקל, לעומת 247 מיליארד שקל ב-2009 ו-301 מיליארד שקל ב-2008.

- נתונים אלה ממחישים את התלות הרבה של כלכלת ישראל בשוקי חו"ל לשם צמיחה ולשם ייבוא מוצרי גלם, מוצרי צריכה ושירותים. תלות זו מחייבת את ישראל לשמור על רמת תחרותיות גבוהה בשוק העולמי ולהתאים את המשק באופן דינמי לשינויים המבניים במשק הגלובלי. בכלל זה:
- א. לזהות תחומים שבהם יש לישראל יתרונות יחסיים, דבר העשוי לשפר את יכולתה לנצל הזדמנויות בשווקים צומחים.
 - ב. להכווין את ההשכלה, ההכשרה והתעסוקה למגזרים שבהם תוכל ישראל להתחרות במשק העולמי בתחומים עתידי ידע.
 - ג. לפזר את המאמצים בין השווקים הגלובליים כדי לצמצם חשיפה של המשק הישראלי למשברים בינלאומיים ולשינויים בשערי המטבעות.
 - ד. לפתח מערכת יחסי חוץ שתאפשר לקיים את הייצוא הנדרש.

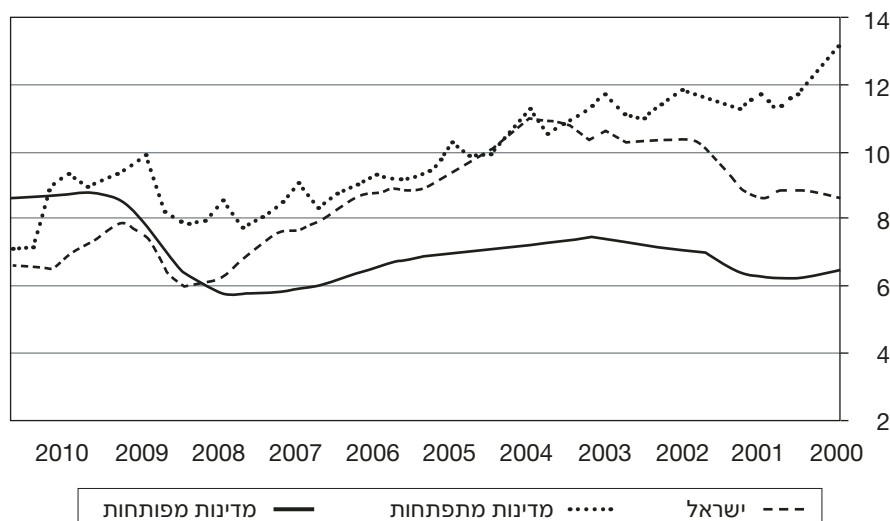
תעסוקה

לשוק העבודה השפעה ניכרת על הביטחון הלאומי, היות שכוח העבודה הוא גורם ייצור ראשון בחשיבותו במשק ומשום שהתעסוקה חשובה ליציבות החברתית. למשל, לאבטלה ברמות גבוהות (דו-ספרתית) עלולה להיות השפעה מערכתית שלילית ניכרת, שתבטא בין היתר: באובדן תוצר והפניית יותר משאבים לצרכים סוציאליים על חשבון צרכים לאומיים אחרים.

הצמיחה המהירה בישראל הביאה לשיפור מצב שוק העבודה. שיעור האבטלה בישראל בסוף 2010 עמד על 6.6 אחוזים מכוח העבודה (האזרחי), לעומת כ-10 אחוזים בגוש היורו ו-9.6 אחוזים בארצות הברית (ראו תרשים 3). על פי תחזית בנק ישראל, האבטלה תמשיך לרדת ל-6.1 אחוזים ב-2011 ול-5.9 אחוזים ב-2012.

במקביל חל שיפור בשיעור ההשתתפות של האוכלוסייה בכוח העבודה בישראל. זה עלה מ-54.5 אחוזים בשנת 2003 ל-56.3 אחוזים בשנת 2007 ול-57.3 אחוזים ב-2010. תופעה זו לוותה בשינויים חיוביים נוספים בשוק העבודה, כגון מעבר עובדים ממגזר השירותים למגזר העסקי ועלייה במספר המשרות המלאות במשק (מספר המשרות החלקיות עלה בשיעור נמוך יותר). ההסבר למגמה זו טמון בשיפור שחל במצב הכלכלי ובצעדים שנקטה הממשלה, כגון צמצום תעסוקת עובדים זרים, הענקת מס הכנסה שלילי והעלאת גיל הפרישה, שתרם לעלייה בהשתתפות מבוגרים בכוח העבודה. למרות הישגים אלה, שיעור השתתפות האוכלוסייה בכוח העבודה בישראל עדיין נמוך משמעותית ביחס למדינות מפותחות (בארה"ב, למשל, שיעור כוח העבודה מהאוכלוסייה בגיל העבודה עולה על 65%).

תרשים 3: שיעור האבטלה בישראל (באחוזים) לעומת מדינות מפותחות ומדינות מתפתחות*



* שינויים רבעוניים, מנוכה עונתיות. מקור: בנק ישראל, 30 במרץ 2011.

שיעור ההשתתפות הנמוך יחסית בכוח העבודה בישראל נובע בין היתר משיעור השתתפות נמוך של המגזר החרדי והערבי (כ-30 אחוזים מכלל האוכלוסייה) בכוח העבודה. בעיקר נמוכה השתתפות נשים מהמגזר הערבי⁵ וגברים מהמגזר החרדי. בהשוואה לשאר האוכלוסייה, שני מגזרים אלה מתאפיינים גם בריבוי טבעי מהיר ובפריון עבודה נמוך. לעומת זאת, חלקם של מגזרים אלה בתשלומי ההעברה היו גבוה. התחזית של שוק העבודה נשקפת מחלונה של מערכת החינוך: בשנת 2014 יגיע שיעור הלומדים בחינוך החרדי והערבי ל-50 אחוזים מאוכלוסיית התלמידים במדינת ישראל, לעומת 34 אחוזים בתחילת שנות האלפיים. תהליכים אלה לא לוו בהרחבת תכולת לימודי הליבה והשכלת היסוד ההכרחית לצורך השתלבותם של תלמידי מגזרים אלה בשוק העבודה העתידי.⁶

הסיכון הטמון במגמה זו הוא, שהמשך גידול מהיר של אוכלוסייה נתמכת (הזקוקה לתשלומי העברה לשם קיומה) והקושי בגביית משאבים נוספים מהעשירונים העליונים עלולים לפגוע בצמיחה, להוריד את רמת החיים של כלל האוכלוסייה ואף להביא להגירה של אזרחים בעלי כישורים ופריון עבודה גבוה, בייחוד בתקופות של שגשוג במשק העולמי. לעומת זאת, פיתוח האוכלוסייה הנתמכת כיום ויצירת תנאים בשוק העבודה להעסקתה עשויים להביא לעלייה בתוצר הישראלי ולצמצום העוני.

פערי הכנסה

למרות השיפור בשיעור התעסוקה ונתוני הצמיחה המרשימים, חלק גדול מהאוכלוסייה במדינת ישראל אינו ניהנה מהצמיחה⁷, וסובל מרמות שכר והכנסה נמוכות יחסית. פערי השכר נובעים הן מקיפאון או מהידרדרות במצבם של העשירונים הנמוכים והן מהמצוינות של עובדים, בעיקר בעשירונים העליונים, המיטיבים להתחרות במשק הגלובלי בשל כישוריהם הרלוונטיים. עם זאת, עובדים בכירים רבים במשק הישראלי נהנים משכר גבוה, שאינו תואם בהכרח את תרומתם לתוצר. כתוצאה מכך, ישראל לוקה בפערי הכנסה קיצוניים (ראו טבלה 1), המהווים מקור עיקרי לפער כלכלי-חברתי גדול ופוטנציאל לא-יציבות חברתית.

טבלה 1: התפלגות ההכנסות ונטל מס ההכנסה בישראל

עשירון באוכלוסייה	שיעור הכנסה ברוטו מכלל ההכנסות בישראל	שיעור מס ההכנסה מסך מס ההכנסה המשולם בישראל
1	1.0%	0.0%
2	2.0%	0.0%
3	3.1%	0.0%
4	4.3%	0.0%
5	5.5%	0.2%
6	6.8%	1.0%
7	8.6%	2.4%
8	11.2%	6.1%
9	16.1%	15.6%
10	41.4%	74.7%
	100.0%	100.0%

המקור: מודל המס של מינהל הכנסות המדינה.⁹

מבנה ההכנסה בישראל הביא גם לשחיקת מעמד הביניים, קרי האוכלוסייה המהווה את השדרה שעליה נשענת מדינת ישראל בתחומי כוח העבודה, החברה והביטחון. למשל, ששת עשירונים שבמרכז (עשירונים 3, 4, 5, 6, 7, 8, שהם 60 אחוזים מהאוכלוסייה) זוכים רק לכ-40 אחוזים מההכנסה ברוטו במשק. רק ברובד העליון של קבוצה זו מתקיים שוויון בין חלקו היחסי באוכלוסייה לבין חלקו בהכנסה. טבלה 1 מראה, כי רק כמחצית מהאוכלוסייה משלמת מס הכנסה, מאחר והיא מתחת לרף המס. הוא מצביע גם על התלות של קופת המדינה בהכנסותיו של העשירון העליון, המהווה מקור לכ-75 אחוזים ממס ההכנסה המשולם בישראל ולכ-65 אחוזים מהמס

הישיר (מס הכנסה, ביטוח לאומי ומס בריאות) המשולם בה. עם זאת, בשנים האחרונות חלה ירידה בשיעור המיסים הישירים ועלייה בשיעור המיסים העקיפים (מע"מ, מס על דלק וסיגריות, ועוד), המשפיעים גם על אוכלוסיות שאינן משלמות מס הכנסה. בשנת 2010 חצה משקל המיסים העקיפים בישראל את גבול 50 אחוזים מסך גביית המיסים. ישראל ניצבת כיום במקום השלישי בין מדינות OECD בתחום נטל המס העקיף.⁸

השכלה

ההון האנושי הוא הנכס העיקרי של ישראל ומהווה מנוע הצמיחה של הכלכלה והחברה. לכן, מדאגה במיוחד מגמת הירידה ברמת החינוך בישראל. מדו"ח של ארגון OECD מינואר 2010 עולה, כי רמת תלמידי התיכון בישראל במקצועות המתמטיקה, הקריאה והמדעים נמוכה לעומת חבריהם במדינות המפותחות.¹⁰ בהצעת תקציב המדינה לשנים 2011–2012 נאמר:

רמת ההישגים של תלמידי ישראל, לרבות אלו שבשכבת המצוינים, נמוכה בניתוח השוואתי; הישגי מערכת ההשכלה הגבוהה הולכים ונשחקים, לצד תהליכי הזדקנות של הסגל האקדמי ושיעור גבוה של אקדמאים ישראלים המשתלבים בתפקידי הוראה ומחקר באוניברסיטאות זרות; הירידה בהיקף ההשקעות בתעשיית ההון סיכון, בצד הרחבתה במדינות התחרות, מעיבה על כושרו של ענף זה להמשיך ולצמוח, בפרט כשנלווית אליה מגמת האטה במספר מקבלי התארים בתחומי המדעים וההנדסה, בצד התפתחות מואצת של תחומים אלה בשורה של מדינות מתפתחות.¹¹

אם תימשך המגמה של ירידה ברמת ההשכלה המדעית והטכנולוגית, עלול הדבר להתבטא בשחיקת ההון האנושי של ישראל, הרלוונטי לכושר התחרות של המשק הישראלי. בעקבות זאת צפויה ירידה בייצוא ובצמיחת התוצר. נוסף לכך, תיתכן במצב כזה פגיעה בעוצמה הצבאית של מדינת ישראל, הנשענת יותר ויותר על טכנולוגיות עילית. השינוי הנדרש בתחום ההשכלה אינו קל לביצוע, אך הוא בר השגה והכרחי לביטחונה הלאומי של ישראל.

יציבות המערכת הפיננסית והמחירים

המערכת הפיננסית הישראלית גילתה איתנות במשבר העולמי האחרון (2008–2009) ביחס למערכות הפיננסיות בארצות הברית ובאירופה. להערכת בנק ישראל, עמידותם של המוסדות הפיננסיים, ובתוכם הבנקים, התחזקה עוד יותר בעקבות לקחי המשבר

והתבטאה, בין היתר, בחיזוק מבנה ההון שלהם. שוק הנדל"ן הינו אחד מגורמי הסיכון של המערכת הפיננסית. הסיכון הוא בהיחלשות יכולתם של רוכשי דירות וחברות בנייה להחזיר התחייבויות למערכת הפיננסית, אם וכאשר ישתנו התנאים בשוק, כפי שקרה במשבר בארצות הברית. מאז השפל של ראשית 2008 ועד סוף 2010 עלו מחירי הדירות בישראל ב-39 אחוזים ריאליים, ורוכשי דירות נטלו משכנתאות גדולות, שחלקן הן בריבית משתנה (הנמצאת במגמת עלייה). בעקבות זאת ובשל מצוקת הדיור בישראל, נקטו בנק ישראל והממשלה צעדים לצינון שוק הנדל"ן.

אינפלציה, קרי עליית מחירים לא מבוקרת היא אחד הסיכונים הבסיסיים ליציבות המשק, כפי שלמדה ישראל במחצית הראשונה של שנות השמונים. רמת האינפלציה במשק ב-12 החודשים שבין יוני 2010 ליוני 2011 הגיעה ל-4.2 והיא נמצאת מעבר לטווח היעד שקבעה הממשלה (1-3 אחוזים). רמת האינפלציה בישראל כיום אינה מהווה סכנה ליציבות המשק אולם עליות מחירים של מוצרים חיוניים, כגון מזון, דיור ועוד, בשילוב עם פערי הכנסות גבוהים, הביאו באמצע שנת 2011 לפריצתו של גל מחאה חברתי נרחב ומתגבר בישראל.

במסגרת המאמץ לריסון האינפלציה העלה בנק ישראל את הריבית המוניטארית משפל של חצי אחוז בספטמבר 2009 ל-3.25 אחוזים ביוני 2011 (זו עדיין ריבית ריאלית שלילית). פערי הריבית בין ישראל לחו"ל והעודף בחשבון השוטף במאזן התשלומים (כ-6.7 מיליארד דולר ב-2010) הגבירו את זרימת הון לישראל, וחיזקו את השקל ביחס לדולר ולמטבעות אחרים. עוצמתו של השקל היא עדות לאמון שנותנים שווקי העולם בכלכלה הישראלית, אולם היא פוגעת בכושר התחרות של מפעלים בישראל, הן בשוקי חו"ל והן בשוק המקומי. במטרה להחליש את השקל רוכש בנק ישראל דולרים בשוק המט"ח המקומי. במקביל נקטו בנק ישראל והאוצר צעדים המקטינים את כדאיות ההשקעות הפיננסיות של תושבי חו"ל באגרות חוב ממשלתיות קצרות מועד.

כתוצאה מכך מצא עצמו בנק ישראל מתמרן בין שתי המשימות המנוגדות: מצד אחד הוא העלה ריבית (התומכת בהתחזקות השקל), כדי לבלום את האינפלציה¹², ומצד שני הוא רכש מט"ח בשוק המקומי (במטרה להחליש את השקל). בעקבות רכישות המט"ח הגיעו יתרות המט"ח בבנק ישראל ביוני 2011 לשיא של 77 מיליארד דולר, אולם שער החליפין עדיין נמוך (פחות מ-3.5 דולר לשקל). לפי בנק ישראל, היתרות יחזקו את יכולת העמידה של המשק בפני סיכונים גיאופוליטיים¹³, מאחר שהן מאפשרות למדינה לממן ייבוא לאורך זמן במצבי משבר. מבקרי מדיניות זו טוענים כי היא מנוגדת לכוחות השוק וכי עלותה גבוהה.

יחס חוב-תוצר

החוב הציבורי הוא פועל יוצא של הגירעונות התקציביים בעבר ומשקף את המשאבים ששעבדו הממשלות עד כה על חשבון העתיד. היחס בין החוב הציבורי ברוטו לבין התוצר (יחס חוב-תוצר) נחשב לממד חשוב ליציבות המגזר הציבורי. לנתון זה גם השלכות על הסקטור הביטחוני, שכן חוב נמוך יחסית מאפשר למדינה לגייס הון רב כאשר המצב הביטחוני מחייב זאת, ואילו חוב גדול מרתק חלק ניכר ממשאבי הממשלה להחזיר חוב וריבית על חשבון שימושים אחרים, ובהם ביטחון.

מצבה של ישראל בתחום היחס חוב-תוצר טוב מאשר במדינות רבות בעולם ובהשוואה למצבה בשנים קודמות. בשנת 2010 עמד היחס חוב-תוצר בישראל על 76.3 אחוזים מהתוצר, לעומת 79.3 אחוזים בשנת 2009 ו-99 אחוזים בשנת 2003. תחזית בנק ישראל צופה המשך ירידה ביחס חוב-תוצר ל-75.2 אחוזים בשנת 2012. היעד של ממשלת ישראל הוא להגיע לשיעור חוב-תוצר של 60 אחוזים בקירוב בשנת 2020. השגת יעד זה מחייבת שילוב בין המשך צמיחה מהירה לבין ריסון תקציבי.

ביטחון אנרגטי

ישראל נמצאת בעיצומו של עידן חדש בתחום האנרגיה, שעיקרו מעבר לשימוש בגז טבעי והאצה בשימוש באנרגיות מתחדשות, על חשבון צריכת הנפט. צריכת הגז הטבעי בישראל הגיעה בשנת 2010 לחמישה מיליארד מ"ק, שערכם הכספי כ-3 מיליארד שקל. והגז היה מקור ל-37 אחוזים מייצור החשמל. צריכת הגז עשויה לכפיל את עצמה ואף יותר במהלך העשור.¹⁴ צרכני הגז הם תחנות הכוח ומפעלי תעשייה, ובעתיד גם ענף התחבורה.¹⁵ עיקר הגז מקורו בשדות הגז הישראליים בים התיכון, והשאר – ייבוא ממצרים. שימוש בגז מאפשר חיסכון בעלות האנרגיה ותורם לאיכות הסביבה. כאשר הגז מגיע משדות ישראליים יש לכך יתרונות נוספים, כגון: הכנסות גדולות לאוצר המדינה,¹⁶ גידול בהשקעות בישראל, צמיחת התוצר וצמצום התלות האנרגטית של ישראל בחו"ל. התפתחות זו התאפשרה בעיקר הודות לגילוי שדות הגז מול חופי ישראל. ראויות לציון שלוש אבני דרך:¹⁷

א. גילוי שדות הגז מול חוף אשקלון בשנים 1999 – 2000 (מאגרי "ים תטיס"). מאגרים אלה מספקים למשק הישראלי גז טבעי מאז פברואר 2004. חלק גדול מהגז במאגרים נוצל, והיתרה אמורה לשרת את משק הגז לפחות עד להתבססות אספקת הגז משדה "תמר" בשנת 2013 לערך.

ב. גילויי הגז בשדה "תמר", כתשעים ק"מ מערבית לחיפה, בשנת 2009. עתודות הגז בשדה זה מוערכות בין 184 מיליארד מ"ק לכ-247 מיליארד מ"ק. תוך מספר שנים אמור שדה "תמר" להוות מקור אספקה עיקרי למשק למשך עשרים עד שלושים השנים הבאות. ב-2009 התגלה גז גם בשדה "דלית", כשישים ק"מ מערבית לחדרה. העתודות שבו נאמדו בכ-14 מיליארד מ"ק בלבד, דבר המפחית מכדאיות פיתוחו. ג. גילויי גז במבנה "לויתן" (שדות "עמית" ו"רחל" מערבית ל"תמר") בשנת 2010. עתודות הגז במבנה זה מוערכות בין 320 מיליארד מ"ק ל-450 מיליארד מ"ק. פיתוח מבנה "לויתן" יאפשר ייצוא גז בהיקף נרחב.

גילויי הגז בישראל מצמצמים את תלותה בייבוא דלקים מחו"ל, לפחות לצורכי חברת החשמל ולתעשייה. עם זאת, נדרש לאבטח את מערכת הפקת הגז וההולכה שלו ולשמר אלטרנטיבות למקרה של תקלה ואי סדירות באספקה. השימוש בגז טבעי מעלה את כדאיות התפלת מי ים, דבר שמצדו מאפשר לתת מענה למחסור המתמשך במשק המים הישראלי ולצמצם את הפוטנציאל לעימותים על רקע מחלוקות סביב המים באזור. זוהי דוגמה טובה למצב שבו הון יכול לצמצם מתיחות מדינית.

למרות גילויי הגז, לישראל יש עניין בהמשך ייבוא הגז ממזרחים, שהוא רכיב משמעותי ביחסי שתי המדינות, שנעדרים מהם כמעט כליל ביטויי נורמליזציה כלכליים וחברתיים. מקור זה חשוב גם לשם שמירה על תחרות בין ספקי הגז. אולם, הפסקות בייצוא הגז המצרי לישראל בשל סדרה של פיגועי טרור בצינור המוביל את הגז בסיני, והדיון הפוליטי הטעון במצרים בסוגיית המשך אספקת הגז לישראל, ממחישים את הסיכון שבהתבססות על מקור אספקה זה.

כלכלת ישראל ומערכת הביטחון

הכוח הצבאי עומד במרכז מפת הביטחון הלאומי, הדבר נכון בייחוד בישראל, שמפלה צבאית עלולה להיות עניין קיומי עבורה. לכמות המשאבים המופנים למערכת הביטחון השפעה על כושרה להגן על המדינה וריבונותה מפני מלחמה, טרור ומעשי איבה; על היכולת להרתיע אויבים ובכך למנוע מלחמות ומעשי איבה; ועל המסוגלות לקצר את משך המלחמות ולצמצם את נזקיהן. היערכות ביטחונית נכונה חוסכת לא רק חיי אדם, אלא גם נזקים כלכליים כבדים למשק. לעומת זאת, ערעור הביטחון לאורך זמן פוגע קשות במשק, כפי שאירע למשל בתקופת האנטיפאדה השנייה.

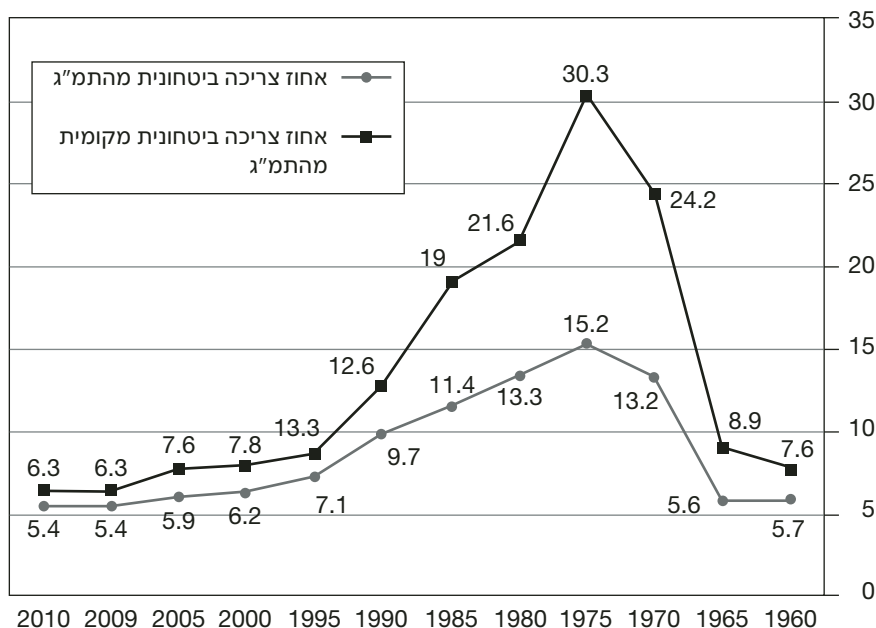
הוצאות הביטחון. האיומים הכבדים על ישראל הביאו אותה למאמץ ביטחוני יוצא דופן המתבטא בהוצאות ביטחון גבוהות יחסית למדינות אחרות העולם. להוצאות הביטחון הגבוהות תורמת גם העובדה כי צה"ל הוא עתיר הון; זאת בין היתר בשל הנחיתות הדמוגרפית הכמותית של ישראל ביחס לאויביה, רגישותה גבוהה לחיי אדם ויתרונותיה הטכנולוגיים והכלכליים. העימותים הלא-סימטריים (טרור, גרילה, טילים נב"ק) העצימו את יחס אי-הסימטריה בין צרכי ההון של המגן לצרכי ההון של תוקף. כלומר, לישראל דרוש הון רב כדי להתגונן מפני התקפות ששניתן להוציאם אל הפועל בעלות קטנה יחסית. בנוסף, למלאי ההון הגבוה של צה"ל פחת פיסי וטכנולוגי ניכר המוסיף על ההוצאות.

הוצאה לצריכה הביטחונית בישראל¹⁸ הסתכמה בשנת 2010 ב-50.9 מיליארד שקל, והצריכה הביטחונית המקומית¹⁹ הסתכמה ב-43.9 מיליארד שקל. היחס בין הצריכה הביטחונית המקומית ובין התוצר, הנחשב לאחד המדדים של נטל הביטחון על המשק, עמד ב-2010 על 5.4 אחוזים, לעומת 6.2 אחוזים ב-2000 ו-9.7 אחוזים ב-1990. נתונים אלה מבטאים את המשך המגמה רבת השנים של ירידה בנטל הביטחון על המשק, לרמה שהייתה בראשית שנות השישים של המאה הקודמת (ראו תרשים 4). להבדיל מהמצב בשנות השבעים והשמונים של המאה הקודמת, לתקציב הביטחון ברמתו הנוכחית אין השפעה מהותית על יציבות המשק, אך הוא עדיין מהווה מרכיב ניכר מהוצאות המשלה.²⁰ למרות הירידה החדה בנטל הביטחון, ישראל מצויה עדיין בצמרת העולמית בדירוג היחס בין הוצאות הביטחון לבין התוצר.

יש לציין כי בנוסף לצריכה הביטחונית שתוארה לעיל קיימות עלויות נוספות, שאינן כלולות בנתוני החשבונאות הלאומיים הרגילים ורובן אינן חלק מתקציב המדינה. בכלל זה: ערך העבודה החלופי של חיילי שירות החובה, תשלומים נוספים של מעבידים להשלמת שכר המשרתים במילואים, הוצאות אחזקת מלאי חירום, והשקעה בבניית מקלטים. להערכת למ"ס, העלויות הנוספות הללו הסתכמו בשנת 2009 בכ-11.3 מיליארד שקל,²¹ בנוסף על הצריכה הביטחונית הישירה בסך 48.6 מיליארד שקל, כך שסך "העלות הכוללת לביטחון" עמדה על כ-60 מיליארד שקל.²²

בצד התרומה לביטחון, לצה"ל יש תפוקות עקיפות התורמות למשק ולחברה. עם אלו ניתן למנות: הקניית הרגלי עבודה, ותכונות של מנהיגות ומצוינות;²³ מקור לעובדים מיומנים, למנהלים וליזמים (במיוחד בענפי הטכנולוגיה והתקשורת); תרומה לפיתוח הטכנולוגי (פריצות דרך רבות בחזית הטכנולוגיה, שמשמשות כיום את השוק האזרחי, מקורן בצה"ל); תרומה לאינטגרציה חברתית, לחינוך ועוד. מבחינות רבות, צה"ל הוא בית ספר ומרכז הכשרה בעל ערך רב למשק האזרחי.

תרשים 4: נטל הביטחון בישראל



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

המשק ותפיסת הביטחון. תפיסת הביטחון המסורתית (המוכרת ברכיביה: הרתעה, התרעה והכרעה) מבוססת בין היתר על תלות הדדית בין צה"ל למשק. מנקודת מבט זו: ההרתעה נועדה להימנע ממלחמות, הכרוכות באובדן חיי אדם והון; ההתרעה נועדה להקנות זמן כדי להעתיק משאבי אנוש והון מהמשק למערכת הביטחון ולהופכם לעוצמה צבאית, וההכרעה נועדה לסיים במהירות מלחמות, להשיב את המשאבים במהרה למשק ולאפשר לו להתאושש. גישה זו מתבטאת במודל המילואים: ההתרעה נועדה לאפשר את גיוסם אל הצבא וההכרעה – כדי לסיים את המלחמה במהירות ולהשיבם אל המשק.

היגיון זה היה ביסוד תפיסת הביטחון המסורתית, שגובשה בעת שהאיום על העורף היה שונה. כיום נדרשת מערכת הביטחון בנוסף לכך גם להגן על העורף האזרחי ובכלל זה על תשתיות המשק, נוכח איום הטילים והרקטות המתעצם (בכמות ובדיוק הפגיעה). אתגר זה הוא חלק מרכיב ההגנה בתפיסת הביטחון הנוכחית.²⁴ לאור זאת, האתגרים העומדים בפני המשק הישראלי בעת מלחמה הם: לספק משאבי הון וכוח

אדם לצרכי המלחמה, כבעבר, ולהמשיך לתפקד תחת אש לאורך זמן, ככל שניתן. המשק עמד אמנם במשימות אלה בקלות יחסית באירועים ביטחוניים מוגבלי זמן, מרחב ועוצמה, כגון מלחמת לבנון השנייה בשנת 2006 ומבצע "עופרת יצוקה" ברצועת עזה בשנת 2009; ואולם תרחישי המלחמה לעתיד כוללים התקפות על העורף שהיקפן ונזקיהן למשק יהיו גדולים בהרבה.²⁵ הגידול באיום על העורף הביא אמנם להפניית משאבים ניכרים לפיתוח ההתגוננות מפני טילים ורקטות, אולם ההתגוננות היא רק רכיב אחד באסטרטגיה הביטחונית, שנועד לקנות זמן עד למיגור האיום בידי צה"ל. המרכיב ההכרחי השני, גם מבחינת צרכי המשק, הוא יכולת לסיים במהירות עימותים צבאיים, או לפחות לנטרל את יכולת האויב לפגוע בתפקוד המשק באופן מתמשך.

משמעויות

המשק הישראלי הפגין בחמש השנים האחרונות עוצמה ויציבות בפרמטרים כלכליים עיקריים (ראו טבלה 2). עם זאת, עומדים בפניו סיכונים ואתגרים קשים לטווח הארוך, שלהם השלכות מהותיות על הביטחון הלאומי. הדברים נוגעים, בין היתר, להיותו קטן וחשוף לזעזועים במשק העולמי ולאיומים ביטחוניים, וכן לפערים החברתיים הגדולים שנוצרו בישראל במהלך השנים, המהווים פוטנציאל לזעזועים פנימיים.

מן ההיבט הכלכלי, הביטחון הלאומי של ישראל תלוי במידה רבה בהמשך צמיחה מהירה של המשק, ועל כן זהו אתגר מרכזי של המשק לטווח ארוך. צמיחת התוצר תלויה במידה רבה בהמשך הגדלת הייצוא, שכן לישראל שוק מקומי קטן. כדי להגדיל את הייצוא, על אוכלוסיית ישראל להגדיל את כושר התחרות שלה במשק העולמי באמצעות שיפור ההון האנושי (השכלה והכשרה), האצה בקידום המדע והטכנולוגיה, עידוד יזמות ועוד. צעדים אלה בצד תמריצים מצד הממשלה עשויים גם להגדיל את רצונן של חברות זרות להשקיע בהקמת מפעלים בישראל.

בתחום היציבות הכלכלית-חברתית – נתוניה המאקרו-כלכליים הטובים של ישראל אינם משקפים את האתגר הסוציו-אקונומי הקשה שבפניו היא ניצבת כיום, המתבטא בין היתר במחאות של המונים, בעיקר צעירים, לגבי מצבם הכלכלי. אתגר זה נובע מפערי הכנסה גבוהים ביחס לרוב המדינות המפותחות. הפער נובע בחלקו מהגלובליזציה, שממנה נהנה חלק מהאוכלוסייה וחלק אחר נפגע, אך גם מפער בשוויון הזדמנויות בחברה וליקויים בתפקוד הממשלה. רבים מהעובדים בישראל חשים שאינם נהנים מפירות השפע ומתקשים לספק את צרכיהם הבסיסיים נוכח

טבלה 2: כלכלת ישראל - מדדים עיקריים

2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	
7,695	7,552	7,419	7,243	7,116	6,990	6,869	6,748	אוכלוסייה (מיליונים)
								תוצר
813.6	768.3	725.9	690.1	651.4	602.5	568.6	540.7	תמ"ג (מיליארד ₪)
4.6	0.8	4.2	5.3	5.7	4.9	5.1	1.5	צמיחת התוצר (ריאלי) (%)
2.6	-1.1	2.4	3.4	3.8	2.7	3.3	-0.3	צמיחת התוצר לנפש (ריאלי) (%)
5.1	0.1	4.7	5.9	7.0	5.8	6.9	2.1	צמיחת התוצר העסקי (ריאלי) (%)
100.0	97.4	94.2	90.1	89.6	87.8	86.6	87.0	מדד מחירים לצרכן (100 = 2010)
3.713	4.188	3.553	4.155	4.665	4.361	4.528	4.687	שער חליפין מול הדולר של ארה"ב (סוף שנה)
								שוק העבודה
2,938	2,841	2,777	2,682	2,574	2,494	2,401	2,330	מועסקים (אלפים)
57.3	56.9	56.5	56.3	55.6	55.2	54.9	54.5	שיעור השתתפות בכוח העבודה (%)
6.6	7.5	6.1	7.3	8.4	9.0	10.4	10.7	אבטלה (%)
8,238	7,973	7,921	7,628	7,467	7,219	7,050	6,908	שכר ממוצע בש"ח (שוטף)
0.9	-2.6	-0.7	1.6	1.3	1.0	2.5	-3.0	שינוי ריאלי בשכר (%)
								נתונים פיסקאליים
3.7	5.2	2.1	0.0	1.0	1.8	3.5	5.2	גירעון תקציב הממשלה (% תוצר)
6.3	6.3	6.8	7.1	7.6	7.6	7.7	8.6	צריכה ביטחונית ביחס לתוצר (%)
76.3	79.3	77.1	77.8	84.5	93.5	97.4	99.0	יחס חוב-תוצר (%)

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בנק ישראל, משרד האוצר (דו"ח שנתי של מינהל הכנסות המדינה).

עליות מחירים במשק, ואילו לא מעטים מבעלי ההכנסה הגבוהה חשים שהם נושאים בנטל כלכלי כבד מדי עבור כלל האוכלוסייה. מצב זה מהווה פוטנציאל למתח חברתי ולאי-יציבות פנימית, שישראל אינה יכולה להרשות לעצמה, בפרט לנוכח אתגריה הביטחוניים והמדיניים.

אחד ממרכיבי הפתרון למצב זה הוא מתן עדיפות עליונה להקניית "השכלה מכוונת הכנסה"²⁶ לכלל האוכלוסייה, תוך שימת דגש על השכבות החלשות ומעמד הביניים ותוך העדפת הפריפריה על המרכז. השכלה כזו תאפשר לרבים יותר בכל שכבות האוכלוסייה בישראל להגדיל את השתתפותם בכוח העבודה במקצועות עתירי ידע וכן להגדיל את הפרייון בעבודה ואת הכנסתם. הקניית "השכלה מכוונת הכנסה" לכלל האוכלוסייה, אינה רק מרכיב הכרחי לצמצום פערים בחברה הישראלית, אלא גם מרכיב הכרחי לעמידה באתגר של צמיחה מהירה והיא אף תועיל למערכת הביטחון הזקוקה לכוח אדם מיומן. מכאן חשיבותה הרבה לביטחון הלאומי. עם זאת, פתרון זה הוא ארוך טווח ואינו עונה על המצוקות החברתיות הדוחקות. בינתיים יהיה על הממשלה להציע גם פתרונות אחרים לצמצום המצוקה החברתית, כמו עיכוב מדיניות הורדת מס ההכנסה. המשך תהליך הורדת המס יתאפשר בעתיד עם גידול התוצר וצמצום הנזקים לתשלומי העברה.

בתחום הביטחון – ניתן לראות בהוצאות הביטחון כהשקעה, שתכליתה להוריד את רמת הסיכונים הביטחוניים שהמדינה נמצאת בה ולצמצם את עוצמת הנזק במידה שאלה יתממשו. על כן, האתגר לשנים הקרובות הוא השקעה יעילה בצמצום האיומים הביטחוניים ובהפחתת אי הוודאות הביטחונית, נוכח התמורות החריפות במזרח התיכון וסל האיומים והסיכונים הנרחב.²⁷ ריבוי האתגרים הביטחוניים והעלייה באי־הוודאות מחייבת את הסקטור הביטחוני – יותר מבעבר – ליצור בהירות אצל הממשלה, לפחות ברמת התכנון, לגבי הקשר בין הוצאות הביטחון לבין התפוקות המצופות מהסקטור ביטחוני. למשל עליו להבהיר לאילו תרחישי איום ניתן לתת מענה באמצעות היכולות הקיימות, ומהן העלויות הדרושות להקמת יכולות נוספות, שיתנו מענה למגוון תרחישי איום נוספים. בגישה זו של "תפריטים" יכולה הממשלה לקבל החלטות וליטול סיכונים מחושבים, אשר יבוא לידי ביטוי בתקציב הביטחון, כדי לצמצם את תוחלת הנזק של האיומים הביטחוניים באופן מיטבי. נטל הביטחון הקיים בישראל אינו מהווה, כבעבר, מגבלה כבדה על צמיחת המשק הישראלי, דבר שמאפשר להגדיל במידה מסוימת את מרחב הפתרונות. עם זאת, מגוון האיומים הכבדים, העלייה החדה במחירי מערכות הנשק (למשל, "כיפת ברזל" ומטוסי F-35) ומגבלות התקציב יחייבו הכרעות קשות בין פתרונות ביטחוניים חלופיים.

הערות

- 1 "ברמה בסיסית": בגבול התחתון של היעדים, ברמה שפחות ממנה עלול להיגרם נזק משמעותי לביטחון, לתפקוד המדינה ולעמידה. לדוגמה: שיעור אבטלה של 8 אחוזים אינו סיכון לביטחון לאומי, אולם שיעור אבטלה של 16 אחוזים לאורך זמן עלול לסכן את היציבות הפנימית.
- 2 הילרי קלינטון, בנאום שנשא ב-27 במאי 2010 במכון ברוקינגס. המקור: Gary Feuerberg, "The US: A New National Security Strategy," *Epoch Times*, June 15, 2010.
- 3 ב-31 בדצמבר 2010 נאמדה אוכלוסיית ישראל ב-7,695 מיליון נפש ושער החליפין נקבע ל-3.549 שקלים לדולר.
- 4 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס), הודעה לעיתונות, 10 במרץ 2011.
- 5 מספר הנשים הערביות שאינן משתתפות בכוח העבודה עולה על 211 אלף נפש ומספר הגברים החרדים שאינם משתתפים בכוח העבודה עולה על 64 אלף נפש. המקור: סמי פרץ, "האבטלה יורדת – אבל מיליון איש לא עובדים", *TheMarker*, 3 בספטמבר 2010.
- 6 מתוך: תקציב המדינה, הצעה לשנות הכספים 2011–2012.
- 7 לדוגמה: לפי סקר שערכה חברת "מָרְקֵט ווֹטֵשׁ" (3 במרץ 2011, ערוץ 10 בטלוויזיה), לשאלה "האם אתה מרגיש את הצמיחה בישראל?", 75 אחוזים מהנשאלים ענו "לא מרגיש", 18 אחוזים ענו "מרגיש חלקית" ו-7 אחוזים בלבד ענו "מרגיש".
- 8 מינהל הכנסות המדינה, דו"ח לשנת 2010, יוני 2011.
- 9 מירב ארלוזורוב, "בישראל לא נשאר מי שישלם מס הכנסה", *TheMarker*, 11 באפריל 2011.
- 10 דו"ח ארגון המדינות המפותחות OECD: ישראל ענייה ולא שוויונית, **הארץ**, 19 בינואר 2010.
- 11 תקציב המדינה – הצעה לשנות הכספים 2011–2012, המדיניות הכלכלית ומדיניות התקציב לשנות הכספים 2011–2012, אוקטובר 2010, עמוד 40.
- 12 לפי חוק בנק ישראל התש"ע – 2010, משימתו העיקרית של בנק ישראל היא שמירה על יציבות המחירים (בלימת האינפלציה). על הבנק מוטל אמנם לתמוך במטרות אחרות של המדיניות הכלכלית של הממשלה, כגון צמיחה, תעסוקה וצמצום פערים חברתיים, אולם זאת בתנאי שלא תהיה פגיעה בהשגת היעד של יציבות המחירים לאורך זמן. כמו כן, אמון הבנק על היציבות הפיננסית.
- 13 בנק ישראל, הודעה לעיתונות, 6 בפברואר 2011.
- 14 דו"ח הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל (ועדת ששינסקי), ינואר 2011. לפי הדו"ח הצריכה בישראל צפויה להגיע לכ-10 מיליארד מ"ק בשנת 2015 ולכ-17 מיליארד מ"ק בסוף שנות העשרים.
- 15 הנעת מכוניות בחשמל המופק מגז והנעת מכוניות בגז טבעי.
- 16 לפי "חוק מיסוי רווחי הנפט", שאושר בכנסת ב-30 במרץ 2011 לאור המלצות ועדת ששינסקי, עתידה המדינה לקבל בין 52 ל-67 אחוזים מההכנסות ממכירת הגז, *TheMarker*, 31 במרץ 2011.
- 17 "אבנר חיפוש נפט", שותפות מוגבלת, דו"ח תקופתי לשנת 2010, 31 במרץ 2011.
- 18 "ההוצאה לצריכה ביטחונית" – מושג בחשבונאות הלאומית המתייחס להוצאות הישירות לביטחון. בכלל זה: תשלומים בפועל של מערכת הביטחון לשכר עבודה, לקניית סחורות ושירותים, לבלאי ולמיסים על הייצור (למ"ס).
- 19 צריכה ביטחונית מקומית הינה צריכה ביטחונית ברוטו ללא ייבוא ביטחוני (עיקרו סיוע אמריקאי).
- 20 סקירה רחבה על נטל הביטחון של ישראל ראו: שמואל אבן, "במורד הנטל", **עדכן אסטרטגי**, כרך 12, גיליון 4, ינואר 2010.

- 21 המקור: "הוצאות הביטחון בישראל: 1950-2009", למ"ס, יוני 2011.
- 22 נתון זה אינו כולל הוצאות של שירותי ביטחון אזרחיים (שב"כ, מוסד ויחידות משטרה).
- 23 לדוגמה: סופי בלום, מנכ"לית "פרוקטר אנד גמבל ישראל", מציינת כי בישראל יש שילוב מיוחד מאד של תרבות והכשרה: כולם עוברים מיון בגיל 17, והמתגייסים עוברים חוויה של מנהיגות איכותית, המתבטאת בנטילת סיכונים ובבגרות, המעניקה להם יתרון תחרותי בחברה הגלובלית. **גלובס**, 9 במאי 2011.
- 24 רכיב ההגנה הינו הרכיב הרביעי של תפיסת ביטחון – על פי הצעה לתפיסת ביטחון מעודכנת, מאפריל 2006, שהוכנה על ידי ועדה בראשות דן מרידור. ההצעה אמנם לא אושרה בידי הממשלה, בשל חילוקי דעות בין קברניטים, אך מרכיב ההגנה קיים למעשה בתפיסת הביטחון הנוכחית של ישראל.
- 25 בני ליס, "שר הביטחון, אהוד ברק: במלחמה הבאה יפלו בישראל 50 טון חומר נפץ ביום", **הארץ**, 11 יולי 2011.
- 26 "השכלה מכוונת הכנסה" – הקניית השכלה והכשרה שיש עימה תרומה מובהקת לתוצר ולרמת ההכנסה. מדובר, בין השאר, בשיפור ההוראה מגיל צעיר, בתחומים של מדעים מדויקים, שפות זרות, ערכים של מצוינות, יזמות, תרומה לחברה ולמדינה ועוד.
- 27 סל האיומים והסיכונים כולל: מלחמה נרחבת, טרור, אנתפאדה שלישית, שיבוש יחסי השלום עם מדינות שכנות, התמודדות עם מציאות של איראן גרעינית (ומדינות נוספות שעלולות ללכת בעקבותיה) ועוד.

סיכום: ישראל והזעזועים האזוריים

שלמה ברום וענת קורץ

בשנים הקרובות, כאשר ישראל תתמודד עם הצורך לקבל החלטות מדיניות ואסטרטגיות בנושאים המרכזיים של הביטחון הלאומי, היא תעשה זאת במציאות שמורכבותה עולה לאין שעור על מה שהורגלה לו בעשורים האחרונים. מורכבות זו היא תוצאה של הזעזועים הדרמטיים במזרח התיכון שזכו לכותרת "האביב הערבי", אשר התרחשו על רקע שני תהליכים שאפיינו את העשור האחרון – קריסת תהליך השלום הישראלי-ערבי והיחלשות מעצמת העל האמריקאית. שלושת ההתפתחויות האלה יחד, וכל אחת בפני עצמה, מאיימות לחולל משברים חדשים ולהקשות על פתרונם או להכביד על ניהולם של משברים מוכרים ומתמשכים.

ההתקוממויות העממיות נגד המשטרים הסמכותניים בעולם הערבי, ששטפו את המזרח התיכון מאז תחילת 2011, עדיין לא שככו והן ממשיכות להשפיע על כל המדינות במרחב, אם במידה רבה ואם במידה מוגבלת. שלושה משטרים הופלו, בטוניסיה, במצרים ובלוב. במדינות אחרות – תימן וסוריה – הקונפליקט החרף בין המתקוממים למשטר המאיים להפוך למלחמת אזרחים ממושכת. בבחריין המחאה דוכאה לעת עתה בכוח הזרוע ובסיוע מדינות מפרץ שכנות. במדינות האחרות נמשך הלחץ על המשטרים לאמץ רפורמות בשיטת המשטר. במדינה אחת, מרוקו, צפויים שינויים מקיפים, שיעניקו לשיטת המשטר מאפיינים של מונרכיה חוקתית. אפשר כי לאירועים אלו הייתה השפעה אפילו על הציבור הישראלי, והם הצטרפו ליתר הגורמים שהניעו את "מחאת האהלים" שהתפתחה ביולי 2011 נגד הסדר החברתי-כלכלי בישראל.

גם באותם המקומות שבהם הצליחה כביכול ה"מהפכה", עדיין לא ברור איזה שלטון ואולי איזו שיטה יחליפו את המשטר הישן: האם דמוקרטיה ליברלית בסגנון המערבי, על פי הדגם העומד במרכז התביעות של המפגינים שחוללו את האירועים

המהפכניים, או שמא יעלו "מנהיגים חזקים" חדשים, בתמיכת הצבא? ייתכן גם שיקרה מה שקרה במהפכות קודמות רבות, וחולשת המשטר לנוכח התקוממות תפתח פתח לתפיסת השלטון בידי כוחות שלא יזמו את המהומות, אך ראו בהן הזדמנות לקדם סדר יום משלהם. בעולם הערבי, סדר יום זה יהיה ככל הנראה אסלאמיסטי. ייתכן שתוצאת חוסר היציבות במדינות שונות תהיה עליית משטר שיהווה תערובת של אפשרויות מעין אלה שצוינו. בכל מקרה, המזרח התיכון צפוי לתקופה ארוכה של אי-יציבות. גם במקומות שנפלה בהם כביכול הכרעה – מצרים וטוניסיה – המעבר ממשטר סמכותני לדמוקרטיה לא יהיה פשוט וישיר. ממצב של היעדר תנועות פוליטיות ומפלגות מגובשות חוץ מהגופים האסלאמיים, עוברות החברות שהתחוללו בהן זעזועים למצב של ריבוי מפלגות ותנועות. בתנאים אלה רב הסיכוי שבחירות חופשיות, אם אכן תתקיימנה, לא יכריעו בין מפלגות גדולות והפרלמנטים שיתבססו על תוצאותיהן יורכבו משברי מפלגות. דינן של ממשלות קואליציה כאלה להתאפיין בחוסר יציבות. מכנה משותף למשטרים החדשים והישנים שיצליחו לשמור את מושכות השלטון בידיהם, הוא הכרה בצורך להטות קשב לקול העם כתנאי להישרדות. אפשר לראות באפקט זה של גל המהומות פן חיובי של העלאת מודעות לאחד מרכיבי היסוד של שלטון דמוקרטי. בה בעת, במציאות החברתית-כלכלית השוררת במדינות ערב, גלומה גם סכנה של היסחפות למדיניות פופוליסטית, שתבטא שאיפה לרצות את הציבור על ידי סיפוק רצונותיו המיידיים. צפוי כי הליכה בנתיב זה תקשה על ההתמודדות עם הבעיות הקיימות, שלמעשה הניעו את המחאה ההמונית, אשר מחייבות לעתים צעדי ריסון חריפים וצנע. הכישלון להתמודד עם בעיות אלה גם עלולה להגביר את המוטיבציה של הממשלות להטות את תשומת הלב של הציבור ל"אויבים" מבחוץ. התפתחויות בכיוון זה מסתמנות במציאות שבה ארצות הברית, מעצמת העל העיקרית, נחלשת ומפגינה קושי גובר להתמודד עם בעיותיה הפנימיות. כך גם רוב בעלות בריתה המערביות. מועמדות אחרות לתפקיד מעצמות על, סין למשל, מונחות על ידי ראיית עולם אגוצנטרית, ולפיכך אין הן מוכנות לקבל על עצמן את האחריות לתפקיד "השוטר העולמי" או "המשקם העולמי". המשמעות הנגזרת מדינאמיקה גלובלית זו היא, שאין כיום בנמצא גורם חיצוני שיוכל לייצב את המצב במזרח התיכון ולסייע למדינות האזור להתגבר על המשבר החברתי-כלכלי החרף שביסוד "האביב הערבי" – אם באמצעות שימוש ב"מקל" הצבאי או ב"גור" הכלכלי. לפיכך מדינות ערב תיאלצנה להתמודד בכוחות עצמן עם תהליך מעבר, שאת משכו וכיווני התפתחותו קשה לחזות. העולם המערבי יוכל אולי לסייע בהצהרות תמיכה, אך יתקשה לגבותן בסיוע ממשי. ביטויי תמיכה מוצהרים יוכלו לסייע לייצוב השלטון בטוניסיה,

הנחשבת מקרה קל יחסית להכלה משום שאוכלוסייתה קטנה, משכילה יחסית, ומצבה הכלכלי אינו גרוע. ואולם ספק אם עידוד שלא ילווה בסיוע של ממש יואיל לייצב את השלטון והמצב הפנימי במצרים, שבעיותיה החברתיות-כלכליות חריפות. גם יכולתה של התערבות צבאית חיצונית להכריע את גורל השלטון מוגבלת. ממשיך קדאפי אכן נפל בסופו של מסלול ייסורים ארוך ורב נפגעים אולם לוב עדיין רחוקה מיציבות. הנחה שלפיה התערבות צבאית בסוריה עשויה להועיל להכלת המצב בה אינה מועמדת לבחינה מעשית משום אי-היכולת לגייס קואליציה בינלאומית לפעולה צבאית כדי להפיל את שלטון בשאר אל-אסד.

מצב דברים מורכב זה מצטייר בשעה שהיחסים בין ישראל לבין סביבתה הערבית בשפל המדרגה, בעיקר עקב מה שנראה כקריסה של תהליך השלום וכאשר התפיסה השלטת בעולם הערבי – וגם בזירה הבינלאומית – היא שמדיניותה "הסרבנית" של ישראל אחראית במידה מכרעת למבוי הסתום.

בשנתיים האחרונות נרשמה ביחסים בין ישראל לפלסטינים הידרדרות מהותית, בהשוואה ותוך התייחסות לפריצת הדרך של ראשית שנות התשעים – אז החל דיאלוג ישיר בין שני הצדדים, נחתמו ביניהם הסכמים, ונראה היה ששני הצדדים משתחררים מתפיסת הדינאמיקה ביניהם כ"משחק סכום אפס". ישראל והפלסטינים אינם מסוגלים כיום לקיים ביניהם דיאלוג ישיר בשל אי-אמון הדדי עמוק. מבחינת שניהם, ראיית היחסים כ"משחק סכום אפס" חזרה למשול בכיפה. ישראל והפלסטינים מעורבים במשחק תחרותי כשאת מדיניותם מנחה כוונה למנוע מהצד השני רווחים, גם אם בסופו של דבר ייגרם להם עצמם נזק רב. אף אחד משני הצדדים אינו מראה נכונות או יכולת לסייע לצד השני לחזור בו מעמדות נוקשות, שאינן מאפשרות את חידושו של הדיאלוג, על בסיס הערכה שהישג אפשרי של הצד השני משמעו הפסד בעבורו. וכך אין ישראל מסוגלת להציע לרשות הפלסטינית את המינימום הנדרש לה כדי לסייע לה לחזור בה מדרישות שהציבה כתנאי לחידוש המשא ומתן, קרי נכונות ישראלית עקרונית להסדר טריטוריאלי על בסיס קווי 1967 עם חילופי שטחים. הרשות הפלסטינית מצדה אינה מסוגלת להיענות לדרישתה של ממשלת ישראל להכיר בישראל כמדינת העם היהודי – צעד שיסייע לה לגשת למשא ומתן על בסיס קווי 1967. עקב כך נוצר מבוי סתום, ששני הצדדים אינם נשכרים ממנו. הרשות אינה יכולה להתקדם לקראת כינון מדינה פלסטינית, וישראל עצמה מתקדמת לקראת מצב שבו יקשה עליה יותר ויותר לממש את חזון המדינה היהודית והדמוקרטית. בתנאים אלה של חוסר אמון, ובטרם שינו שני הצדדים את גישתם כלפי סדר היום ותכליתה של הידברות ביניהם, ספק רב אם

חידוש המשא ומתן כתוצאה של לחץ בינלאומי כבד שיופעל עליהם, יוביל לגיבוש הבנות ולחתימה על הסכמים בני יישום.

נוכח חוסר התוחלת של תהליך המשא ומתן אמצו הפלסטינים אסטרטגיה של פנייה אל הקהילה הבינלאומית בבקשה להכרה בעצמאותם המדינית. עצרת האו"ם, האמורה לדון בבקשה הפלסטינית להכרה במדינת פלסטין, תתכנס בספטמבר 2011, ותאריך זה מסמן את מתארו של המשבר הבא בין הצדדים, בעוד הדרכים שבאמצעותן מבקשים הצדדים להתמודד עם משבר זה עלולות להחריף את תוצאותיו ואת השלכותיו לטווח הארוך.

ייתכן מאוד שהמשבר שעלול להתרחש על רקע האהדה הבינלאומית הנצברת לרעיון ההכרה במדינה פלסטינית, ימחיש היטב את הסינרגיה שבין שלושת התהליכים המשבריים שבסביבתה האסטרטגית של ישראל: קריסת תהליך השלום, היחלשות ארצות הברית ו"האביב הערבי". בינאום הסוגיה הפלסטינית כשלעצמו הוא תוצאה ישירה של אי היכולת לחדש את הדיאלוג הישראלי-פלסטיני ושל אי יכולתה של ארצות הברית לכפות את רצונה ולהשיב את שני הצדדים לשולחן המשא ומתן. השיח המדיני והציבורי בישראל על אודות הכרה של העצרת הכללית של האו"ם במדינה פלסטינית מתמקד במשמעויות המשפטיות האפשריות של התפתחות זו. החוששים מהאפשרות שהכרה במדינת פלסטין תעניק לפלסטינים זכות לתבוע את ישראל ואזרחים ישראלים בבית הדין הבינלאומי בהאג, מתנחמים בכך שרק הכרה של מועצת הביטחון תאפשר זאת, וכי בכוונת ארצות הברית להטיל ווטו על החלטה כזאת, אם תוגש להצבעה. ואולם הכרה במדינה פלסטינית בעצרת האו"ם, גם אם משמעותה תסתכם רשמית רק בשדרוג מעמדה של הנציגות הפלסטינית באו"ם, תדגיש את התהליך שבמסגרתו נדחתה ישראל לפינה פוליטית-דיפלומטית.

השלכותיו של "האביב הערבי" על מדיניותן האזורית של מדינות ערב, כשיתווספו לתהליך בידודה המואץ של ישראל בזירה הבינלאומית ולא-יכולתה המוכחת של ארצות הברית להחיות את הדיאלוג הישראלי-פלסטיני בין היתר על שום אי יכולתה לשנות את גישתה של ממשלת ישראל ביחס לתנאי סף למשא ומתן, יציבו את ישראל בפני אתגרים חמורים מאלה שערים התמודדה בשנים האחרונות.

השפעת "האביב הערבי" לא פסחה גם על החברה הפלסטינית. חלקם של הצעירים בחברה הפלסטינית עולה בהרבה על חלקם בחברות מערביות. התהפוכות ותוצאותיהן הגבירו בקרב צעירים פלסטינים את האמונה, שבאותם אמצעים שבהם נקטו צעירים במדינות שכנות, ובעיקר בהפגנות לא-אלימות, יוכלו לממש את היעדים הפוליטיים המנחים אותם. תחושת העצמה זו, יחד עם התסכול שיווצר לאחר ההצבעה באו"ם

כאשר יתברר שגם הכרה בינלאומית במדינה פלסטינית לא יהיה בה די כדי לממש את חזון הריבונות, עלולים להתבטא בהפגנות המוניות ברחוב הפלסטיני, ובאורח בלתי נמנע – בחיכוך גובר עם ישראל. ניסיון העבר הישראלי-פלסטיני, וכן לקחי ההתקוממויות בעולם הערבי – במקומות שונים שם נתקלה ההתקוממות בהתנגדות קשה של המשטרים והתפתחו עימותים אלימים בין מפגינים לכוחות הביטחון – מלמדים שהדרך להתנגשות בין ישראל למפגינים פלסטיניים תהיה קצרה. הנתק בין ישראל לרשות הפלסטינית, וכן השפעתה המוגבלת של ארצות הברית על שני הצדדים, יקשו להכיל משברים שייווצרו על רקע זה ועל שיכוכם.

חסידיה של המדיניות החד-צדדית בישראל עשויים לראות בקריסת התהליך המדיני הזדמנות למימוש של אופציות חד-צדדיות, ובראשן קביעת גבולותיה של ישראל עם המדינה הפלסטינית בלא משא ומתן עם צד פלסטיני. ייתכן כי הצעה שהועלתה בישראל על ידי גורמי ימין להגיב על הפנייה הפלסטינית להכרה מטעם עצרת האו"ם בסיפוח שטחים היא הד לתפיסה זאת. אלא שספק רב אם ישראל תוכל לממש כוונה כזאת נוכח התנגדות וביקורת שהיא צפויה לעורר בזירה הבינלאומית.

גם היחלשות השפעתה של ארצות הברית במזרח התיכון, וכן השפעתה המוגבלת על ישראל כפי שבאה לידי ביטוי באי-יכולתו של הממשל להניע את ממשלת ישראל לשנות את מדיניותה בסוגיית חידוש הדיאלוג עם הרשות הפלסטינית, אינה יוצרת לישראל הזדמנויות. נהפוך הוא. שיפור ביחסי ישראל עם רוסיה ועם מדינות בדרום אמריקה או עם סין לא יפצה את ישראל על מה שיאבד לה אם יורעו יחסיה עם ארצות הברית. גם אם עלייתם של כוחות אלו תהיה חשובה לישראל בטווח הארוך, הרי בטווח הקצר והבינוני לא יוכל אף אחד מאלה להעניק לה את התמיכה האסטרטגית שארצות הברית מעניקה לה בכל התחומים. יתרה מזאת, דברים הנאמרים על כוונה של ישראל לבחון לה בעלות-ברית חלופיות רק תורמים להחרפת המשבר ביחסים בין ממשלת ישראל לממשל הנשיא אובמה – משבר העלול להתבטא בפגיעה באינטרסים מרכזיים של ישראל אם ימשך, ובייחוד אם ייבחר אובמה לתקופת כהונה שנייה.

ועם זאת, לעומת המבוי המדיני הסתום בדיאלוג הישראלי-פלסטיני ולקשיים שהתעוררו ביחסים בין ממשלת ישראל לממשל אובמה, שהם רוויי סיכונים וסיכונים בלבד, ב"אביב הערבי" גלומים נוסף על הסיכונים גם שינויים, שישראל תוכל להפכם להזדמנויות בעבורה. האירועים הפנימיים במדינות ערב ושינויי המשטרים עשויים להשפיע על מדיניות הפנים במדינות ערב, וכן להניע שינויים במדיניות החוץ שלהן ולחולל שינויים במערכות יחסים ביניהן. כך למשל, אם ייפול משטר אסד בסוריה ויוחלף במשטר בראשות הרוב הסוני, אשר נוטר טינה לאיראן וחזבאללה בשל תמיכתם

במשטר אסד, עשויה להשתנות האוריינטציה המדינית של סוריה, ועשוי להתפורר במידה רבה הציר המונהג על ידי איראן. כן מזמנות התהפוכות לטורקיה הזדמנות לקדם את מעמדה האזורי ואת שיטת המשטר בה כמודל לחיקוי, שכן הדגם הטורקי של שינוי דמוקרטי והתמקדות בצרכים החברתיים-כלכליים של הציבור מתאים לתפיסת העולם של מחוללי ההתקוממויות בעולם הערבי יותר מדרך ההתנגדות וההתרסה שאיראן מייצגת. למרות החיכוך בינה לממשלה הנוכחית של טורקיה, עשויה ישראל להפיק בעיקר יתרונות מאימוץ המודל הטורקי בעולם הערבי.

גם יציאתן של מדינות ערב מהקיפאון והניוון שאפיינו אותן בעשורים האחרונים עשויה לתרום לכינון מזרח תיכון שיאופיין באיזון בין כוחות פוליטיים שונים ובמענה לצרכי הכלל, תוך צמצום החלל הריק שבין המשטר לציבור, שאותו שואפים גורמים רדיקליים לנצל. ההתגברות הניכרת והמהירה בהשפעתה האזורית של איראן באותם עשורים הייתה תוצאה של אותו חלל ריק, שיצרו החידלון והשקיעה של המשטרים הערביים, ולא של עוצמתה של איראן – אף מדינה זו אינה נעדרת חולשות ניכרות. יש להניח, שמזרח תיכון שיתאפיין בהנהגה אנרגטית של מצרים, שתהיה גם גורם מאזן לאיראן ולטורקיה, יהיה נוח יותר לישראל ממזרח תיכון שגורם הכוח הדומיננטי העולה בו הוא איראן. שינוי אחר המתהווה לנגד עינינו בעקבות הסערה בעולם הערבי הוא התעוררותה של ערב הסעודית. לאחר שהמרי בבחריין המחיש את התקרבות הסכנה אליה, גילתה ערב הסעודית נחישות לנקוט מדיניות פרואקטיבית מול גורמים המאיימים על האינטרסים שלה, ובראשם איראן.

יכולתה של ישראל לתמרן בתוך המזרח התיכון המשתנה במהירות ולהתמודד עם המשברים הצפויים לה, תלויה במידה מכרעת ביכולתה לשנות מהותית קווי יסוד במדיניותה בכמה נושאים מרכזיים, ובראשם האתגר האיראני והאתגר הפלסטיני. אירועי "האביב הערבי" הוכיחו כי בניגוד לנטייה שרווחה במערכת הפוליטית בישראל לייחס לאיראן אחראיות לחלק ניכר מההתפתחויות במזרח התיכון המשפיעות על ישראל – השפעה שאך תתעצם כשתשיג איראן יכולת גרעינית צבאית – יכולתה של איראן לכוון התרחשויות במזרח התיכון הערבי מוגבלת למדי. גם איראן תיאלץ להתמודד עם הזעזועים שהתחוללו באזור ולפעול למיתון הסיכונים לאינטרסים שלה הכרוכים בהם. יתר על כן, איראן היא שחקן אחד מני רבים באזור. לכן יש מקום לתהות, האם להתגרענותה, גם אם תושלם תכנית הגרעין שאותה היא מקדמת בנחישות, אכן תהיה השפעה קריטית על המציאות האסטרטגית במזרח התיכון. יתר על כן, סביר כי היכולת הגרעינית של ישראל והשאיפה של מדינות ערב ובראשן מצרים לעקר אותה על ידי התקדמות למימוש החזון של מזרח תיכון חופשי מנשק

השמדה המונית ימשיכו לשחק תפקיד חשוב במדיניותן של מדינות כמו מצרים כלפי ישראל. הביטוי העיקרי לכך יהיה המשך המאמצים לכנס את הוועידה בנושא כינון אזור חופשי מנשק השמדה המונית במזרח התיכון, אשר אמורה להתכנס ב-2012, לפי סיכום ועידת הסקר של ה-NPT. מנגד, אם תשכיל ישראל להכיר בשינויים שחלו במזרח התיכון ותתחשב בהם במסגרת חשיבה מחודשת על מדיניותה כלפי סביבתה המיידית והרחוקה יותר באזור, ייתכן שתוכל לנטרל מידה לא מבוטלת של האיום האיראני הנשקף לה: בין היתר, פעולה נחרצת מצד ישראל להחייאת תהליך השלום האזורי תסייע לשליטים ערביים להסיר מסדר היום הציבורי במדינותיהם את הסוגיה הישראלית-פלסטינית, ולשפר את היחסים עם ישראל.

האתגר הפלסטיני נובע בין היתר מן החתירה הישראלית להרחבת גבולה המדיני על יסוד מחשבה שכך יימצא מענה לאינטרס אסטרטגי מהותי. גם אם יש ערך צבאי לשטחים ולעומק אסטרטגי, במציאות הגיאוגרפית של ישראל מרכיב העומק האסטרטגי מוגבל בכל מקרה – רקטות המשוגרות לשטח ישראל בידי חזבאללה וחמאס מעידות כי למרות טווחן הקצר, הן מגיעות כמעט לכל מטרה בישראל. לעומת זאת, האתגר המרכזי הניצב בפני ישראל הוא ביסוס מקומה באזור, שהוא בעיקרו ערבי ומוסלמי, תוך שימור האהדה כלפיה והתמיכה בה מצד הקהילה הבינלאומית. תמיכה זו היא ערובה חיונית לקיומה ולשגשוגה של ישראל. אבל כל עוד הסכסוך עם הפלסטינים רוחש ואף מאיים להסלים בעקבות דיון בעצרת האו"ם בדבר הכרה במדינה פלסטינית, לא תוכל ישראל לקדם מערכות יחסים אמינות ויציבות עם מדינות ערב. באווירה הנוכחית, גם מדינות ערב החפצות בשיתוף פעולה אסטרטגי – מדיני, צבאי וכלכלי – עם ישראל, אינן יכולות לממש את כוונתן.

אחד מכיווני החשיבה שהתפתחו בישראל בעקבות ההתפתחויות הדרמטיות בעולם הערבי הייתה התפיסה שלפיה בשנים הקרובות יהיו מדינות העולם הערבי עסוקות בענייניהן הפנימיים, ולפיכך לא יתפנו לעסוק ביחסי העולם הערבי וישראל. ואולם ספק אם להערכה זו יש יסוד מוצק. המרידות בעולם הערבי נבעו בין היתר מתחושת ההשפלה העמוקה של ההמונים הערביים. אמנם, התחושה הזאת הייתה במידה רבה תוצאה של אופי המשטרים הערביים והמצב החברתי-כלכלי במרחב הערבי, אבל גם מערכת היחסים של העולם הערבי עם העולם החיצוני מילאה תפקיד חשוב בליבו המחאה. יחסו של המערב לעולם הערבי לאורך שנים הזין את תחושת הקיפוח, ובהקשר זה נודע ליחסי הקרבה בין ישראל לעולם המערבי תפקיד מרכזי. צורך מוגבר של ממשלות ערביות להטות קשב לקול העם יגביר בשורותיהן מוטיבציה לעסוק בנושאי ישראל-ערב, בדגש על הסוגיה הישראלית-פלסטינית. אין תמה, אפוא, שאחד המהלכים

הראשונים שנקטה הממשלה המצרית החדשה היה מאמץ מרוכז לגבש הסכם פיוס בין פת"ח וחמאס, ולא היה זה מקרה שדווקא ב־2011 לבשו אירועי הנכבה (אסון 1948) והנכסה (תבוסת 1967) בעולם הערבי גוון חריף מבעבר, וכללו ניסיונות של מפגינים לחצות את גבולותיה של ישראל.

ישראל עלולה להפוך מוקד לזעמם של המונים ברחוב הערבי בעקבות אירועים כמו הסלמה באלימות הישראלית-פלסטינית בזירת עזה, ובוודאי אם יתפתחו בגדה המערבית עימותים נרחבים ואלימים לאחר הצבעה בעצרת האו"ם על הכרה במדינה פלסטינית. אפשר שהתפתחויות בכיוון זה יתורגמו גם להחמרת הסיכונים הביטחוניים בגבולות האחרים של ישראל, וכל זאת על רקע התנכרות בינלאומית גוברת למדיניותה של ישראל. את מגמת ההידרדרות ביחסיה עם הפלסטינים ובמעמדה בקהילה הבינלאומית תתקשה ישראל לבלום אלא אם תנקוט יוזמה לחולל פריצת דרך של ממש בתהליך המדיני.

נספח

המאזן הצבאי במזרח התיכון

מגמות בהתעצמות הצבאית במזרח התיכון

יפתח שפיר / 175

צבאות וכוחות ביטחון במזרח התיכון

יפתח שפיר ותמיר מגל / 243

מגמות בהתעצמות הצבאית במזרח התיכון

יפתח שפיר

הזעזועים שהתרחשו במזרח התיכון מאז דצמבר 2010 התמקדו בזירות הפנימיות, ולא בסכסוכים בין מדינות. משום כך לא נרשם, לפי שעה, שינוי מהותי במאזן הכוחות הבין-מדינתי באזור כתוצאה ישירה של הזעזועים – גם אם בכמה מקרים נרשמה מעורבות גוברת של מדינות במתרחש במדינות אחרות. אף על פי כן, במהלכן של התנגשויות שפרצו בין מתקוממים לבין הצבאות בכמה מדינות החל תהליך של התפוררות הצבא. צבאותיהן של לוב ושל תימן נחלקו בין נאמני המשטרים לבין אלה שהצטרפו למורדים. צבא סוריה לא התפורר, אך התקבלו דיווחים על עריקות של אנשי צבא ובכללם קצינים, שסירבו לקחת חלק בדיכוי ההתקוממות. אולם להוציא מקרים אלה, שמרו צבאותיהן של מדינות ערב על מסגרותיהן.

אומנם, הזעזועים החברתיים-פוליטיים עשויים לחולל שינויים פוליטיים גם במדינות שלפי שעה נשמרה בהן היציבות. ייתכן שמשטרים, וותיקים וחדשים כאחד, יידרשו להיערכות כלכלית מחודשת במאמץ להרגיע מחאה עממית בפועל ובכוח. אי לכך, לא מן הנמנע שרפורמות כלכליות שינקטו יבואו לידי ביטוי בשנים הבאות גם בצמצום האמצעים העומדים לרשות חלק מן המדינות לצרכי רכש צבאי. עם זאת, לאור המתרחשויות וקונפליקטים הנמשכים באזור, אפשר לצפות כי צבאות האזור ישאפו לדבוק במגמות ההתעצמות המאפיינות אותם בשנים האחרונות.

אירועים מרכזיים באזור והשפעתם על הכוחות המזוינים

מצרים: הצבא המצרי מילא תפקיד חשוב במהלך התסיסה האזרחית שפרצה בינואר 2011 והסתיימה בהפלתו של הנשיא חוסני מובארכ מהשלטון. מערכת הקשרים בין הצבא לבין הממסד הפוליטי הסבירה את העניין שגילה הצבא בשמירה על יסודותיו של הסדר הקיים, על אף התמיכה בסילוקו של מובארכ מהנשיאות. במהלך ההפגנות

ההמוניות שהתרחשו בערי מצרים בחודשים דצמבר 2010 וינואר-פברואר 2011, פעל הצבא להרגעת המתחים ונמנע ככל האפשר מאלימות. בסופו של דבר סייע הצבא לתנועה העממית להפיל את מובארכ מהשלטון – אף על פי שגם למובארכ עצמו יש רקע צבאי. הצבא, שלא ספג כל נזק מהזעזוע הפוליטי שפקד את מצרים, מרכז באמצעות המועצה הצבאית העליונה וממשלת המעבר שמונתה על ידו את ענייני המדינה, עד קיום בחירות ובחירתה של הנהגה אזרחית חדשה, נראה כי המועצה עצמה אינה שואפת לבסס במצרים דיקטטורה צבאית.

לוב: באמצע פברואר 2011 פרצה בלוב התקוממות אזרחית, בהשראת הזעזועים שפקדו את טוניסיה ומצרים. כוחות הביטחון הלוביים הגיבו בתקיפות והאירועים הסלימו במהירות. מאחר שהכוחות הנאמנים למשטרו של קדאפי הפעילו תחמושת חיה נגד המפגינים, הפכה התסיסה למרידה בהיקף מלא. מורדים במזרחה של המדינה הסתערו על מתקנים צבאיים ותפסו כלי נשק. מוקדי תסיסה נוספים פרצו באזורים השבטיים בהרים מול החוף המערבי של לוב, סמוך לגבול עם טוניסיה. המורדים הקימו במחוזות המזרחיים של לוב את "המועצה הלאומית הארעית" (TNC), שזכתה להכרה של כמה ממשלות זרות כמייצגת לגיטימית של העם הלובי. כמה מפקדים צבאיים הצטרפו על יחידותיהם אל המורדים, וכך עלה בידי הכוחות המתקוממים להתקדם מערבה דרך מרכזה של המדינה. עם זאת, הצבא הסדיר נותר ברובו נאמן לקדאפי, ואף הצליח לכבוש מחדש כמה ערים שהיו בשליטת המורדים ולהתקדם לעבר בנגאזי. הוא עשה זאת תוך הפעלת כלי נשק שונים, כולל ארטילריה, וכן התקפות אוויריות נגד המורדים, אפילו באזורים מאוכלסים.

ב-17 במארס 2011 התקבלה במועצת הביטחון של האו"ם החלטה מס' 1973, שכפתה סגר אווירי על לוב, בין היתר במטרה להגן על האוכלוסייה האזרחית מפני התקפות הצבא, ואישרה שימוש בכוח לאכיפתו. ב-19 במארס החלו התקפות אוויריות של כוחות הקואליציה ("מבצע מגן מאוחד" – Operation Unified Protector), שיעדיהן היו מערכות הגנה אווירית, בסיסי חיל אוויר לוביים, וכן מערכות פיקוד ושליטה ומתקנים לוגיסטיים. ב-31 במארס קיבלו כוחות נאט"ו את הפיקוד על המבצעים הצבאיים בלוב. ב-1 ביוני הודיעה נאט"ו כי בכוונתה להרחיב את המבצע לתשעים ימים נוספים. ההתערבות הזרה בלוב לא כללה כוחות קרקעיים, אבל הסיוע למורדים כלל הצבת יועצים צבאיים צרפתים ואיטלקים, שעסקו בעיקר באימון ובארגון הלוגיסטיקה של המורדים ומערכות הפיקוד והשליטה שלהם. הכוחות הנאמנים ל"מועצה הלאומית הארעית" מצוידים בעיקר בנשק קל, וכן גם בכמה מטולי רקטות

חד ורב-קניים, חלקם מאולתרים. אף על פי שאמברגו הנשק על לוב עודנו בתוקף, חלק מחברות נאט"ו ומדינות ערביות החלו לספק נשק למורדים. עם זאת, הם מאופיינים בחוסר ארגון ומשמעת, וגם רמת האימונים שלהם לוקה בחסר. ההתקפות האוויריות שבוצעו על ידי כוחות נאט"ו כללו אלפי גיחות אוויריות. התקפות אלה, ובפרט גיחות התקיפה, הסבו נזקים כבדים לצבא הלובי. קרוב לוודאי שרוב חיל האוויר הלובי הושמד, וכן הושמד חלק גדול ממערכות ההגנה האווירית. גם התשתית הצבאית הקבועה ניזוקה קשות. ההתקפות אפשרו למורדים לעמוד בפני כוחותיו של קדאפי ולהכריע את המערכה הצבאית. יחד עם זאת עתידה הפוליטי – וממילא גם הצבאי – אינו ברור (נכון לתחילת ספטמבר 2011)

סוריה: בראשית פברואר 2011 החלו הפגנות מצומצמות בכמה מערי סוריה. שלב זה של ההתקוממות נמשך עד ה-18 במארס, אז נתקלו מפגינים בעיר דרעא שבדרום סוריה באש של כוחות הביטחון. הלוויות ההרוגים, שהתקיימו ביום שלמחרת, הפכו להפגנות המוניות נגד משטרו של בשאר אל-אסד. מאז פרצו הפגנות בערים רבות בכל רחבי סוריה, והמשטר הגיב בפעולות דיכוי קשות ואלומות. מאז יוני 2011 נמצאו כמה ערים בסוריה תחת מצור צבאי.

המשטר הסורי הפעיל נגד המתקוממים בעיקר את כוחות ביטחון הפנים שלו, ובמקרים מסוימים גם יחידות צבא – על פי רוב את משמר הרפובליקה הסורי – ואת הדיוויזיה הרביעית בפיקודו של מאהר אל-אסד, אחיו הצעיר של הנשיא. יחידות אלו מאוישות בעיקר על ידי עלווים, העדה עליה מבוסס המשטר. נרשמו כמה מקרים של עריקה מהצבא, ואף התקבלו דיווחים על הריגתם של קצינים שסירבו לפתוח באש נגד אזרחים. עם זאת, עד כמה שניתן לקבוע מהמידע המוגבל על הנעשה בסוריה, הצבא לא הושפע בצורה משמעותית מהידרדרות המצב הפנימי במדינה.

איתנותו של הצבא, המסתמך בעיקר על המיעוט העלווי שאליו משתייכת משפחת אסד, מסבירה את יכולתו של המשטר להחזיק מעמד במשך חודשים ארוכים לנוכח ההתקוממות. שאלה מרכזית היא עד מתי יצליח המשטר לנתק מהמתרחש ברחבי המדינה את מרבית הצבא, המבוסס על מגויסים מהרוב הסוני, וכך להבטיח את אי-מעורבותו.

תימן: באותה העת שבה פרצו התקוממויות בלוב ובסוריה, חוותה גם תימן תסיסה אזרחית. אף שההפגנות הראשונות במדינה התנהלו בשקט, במהלך החודשים הבאים, לאחר שמפלגות האופוזיציה תבעו את סילוקו מהשלטון של הנשיא עלי צאלח, הסלימה האלימות בין המפגינים לבין כוחות הצבא, ניסיונות התיווך של "מועצת שיתוף הפעולה

של מדינות המפרץ" (GCC) לא צלחו. בד בבד, ניכר כי חל כרסום בבסיס הכוח של הנשיא צאלח. נרשמו מקרים של עריקת גנרלים מהצבא, וכן שבטים שהיו נאמנים למשטר חזרו בהם מתמיכתם בו.

כוחות הצבא בתימן נחלקים בין הכוחות שעדיין שומרים אמונים למשפחתו של צאלח לבין הכוחות התומכים באופוזיציה. את התסיסה האזרחית בתימן יש להבין גם על רקע החברה התימנית המפוצלת, הנחלקת בין הצפון לדרום (עד שנת 1990 היו הצפון והדרום שתי מדינות נפרדות) ובין מוסלמים סונים למוסלמים זיידים, כאשר כל עדה בנויה על שבטים מתחרים, הנחלקים בתורם לחמולות מתחרות. אפשר שהמשך היחלשותו של השלטון המרכזי בתימן יביא לחלוקתה החוזרת של המדינה לצפון תימן ולדרום תימן. אפשרות אחרת היא התפוררות מוחלטת והתפתחות אנארכיה. על רקע ההתקוממות, נרשמה חתירתם של אל-קאעדה ושל מיליציות מתבדלות אחרות להשתלטות על אזורים שונים במדינה.

המפרץ הפרסי: הסכסוך הפנימי שפרץ במדינות ערביות שונות פסח על רוב מדינות המפרץ הפרסי. בד בבד, הדאגה והחשש שאחזו במשטרים במדינות אלו הביאו לניסיון מצד חלקן למלא תפקיד בהרגעת האירועים, מחשש שיגלשו לשטחיהן. כאשר החלה התקוממות עממית בבחריין, שאיימה על המשטר ועימתה את משפחת המלוכה הסונית עם הרוב השיעי, היא נתפסה כאיום חמור על משטרים אחרים מקרב המונרכיות של המפרץ, במיוחד משום שנראתה כמרידה בחסות איראנית. כפועל יוצא מכך, מדינות המפרץ, ובפרט ערב הסעודית, שלחו, לבקשתה של ממשלת בחריין, כוחות צבא שנועדו לסייע למשפחת המלוכה הבחריינית לדכא את המרידה.

התפתחות מעניינת נוספת התרחשה כאשר הן קטר והן איחוד האמירויות הערביות החליטו לקבל על עצמן תפקיד פעיל במאמץ הבינלאומי בלוב. שתי המדינות שלחו מטוסי קרב לאיטליה והצטרפו למבצע של נאט"ו שנועד לאכוף את הסגר האווירי על לוב. צעד זה עלה בקנה אחד עם נכונותן של שתי המדינות לקבל על עצמן תפקיד בנושאים בעלי חשיבות עולמית, בפרופיל גבוה מהמצופה ביחס לגודלן ולמיקומן.

התפתחויות מרכזיות בהתעצמות הצבאית באזור

רכש אמצעי לחימה הוא תהליך איטי. על כן, מגמות שאפיינו את רכישות הנשק על ידי מדינות במזרח התיכון, אשר פורטו בפרסומים השנתיים הקודמים של המכון למחקרי ביטחון לאומי, עדיין תקפות. מגמות אלו כוללות רכישה של מערכות הנשק

המתקדמות והמתוחכמות ביותר, בעיקר על ידי מדינות הנפט העשירות; מאמץ לפתח תעשיות צבאיות מקומיות; וצמצום בעלויות באמצעות השבחת מערכות נשק ישנות במקום רכישתן של מערכות חדשות.

המדינות בעלות אמצעים כספיים מוגבלים, שאינן מקבלות סיוע ביטחוני מארצות הברית, אינן יכולות להתחרות בשוק מערכות הנשק המתקדמות. הן מאמצות, כתחליף, דוקטרינות לחימה אסימטריות, המאפשרות להן לאזן את היתרונות הטכנולוגיים של יריבותיהן. לצורך זה הן מסתמכות על שיטות פעולה של גרילה וטרור מצד אחד, ועל השגת יכולת אסטרטגית באמצעות רכישתם של טילים בליסטיים, רקטות ארטילריות ונשק להשמדת המונים מצד שני. שחקנים לא-מדינתיים, כמו חזבאללה וחמאס, ממשיכים לפתח כוחות צבאיים סדירים למחצה, עם מלאי גדול של רקטות ארטילריה, וכן אמצעי לחימה נגד טנקים ונגד מטוסים.

ארצות הברית נותרה ספקית הנשק העיקרית לאזור. רוסיה מצדה נוקטת מאמצים להרחיב את נתח השוק שלה באזור, אך עד כה בהצלחה מוגבלת. שחקנים חשובים נוספים הם מדינות האיחוד האירופי, בפרט צרפת ובריטניה.

תעשיות צבאיות מקומיות ממלאות תפקיד חשוב בכמה מדינות באזור. ישראל ותורכיה הן בעלות התעשיות הצבאיות המתקדמות ביותר, ואיחוד האמירויות הערביות משקיע משאבים רבים להקמת תעשייה צבאית משלו. גם איראן שואפת להיות עצמאית ככל האפשר בייצור נשק, אף שהיכולת הממשית של התעשייה שלה קטנה בהרבה מזו שהיא מצהירה עליה רשמית.

להלן סיכום של ההתפתחויות החשובות ביותר בתחום ההתעצמות הצבאית בכמה ממדינות האזור (לפי סדר א"ב).

איחוד האמירויות הערביות

צבא איחוד האמירויות הערביות נמנה עם צבאות האזור שרשמו את ההתעצמות המשמעותית ביותר בתקופה האחרונה. איחוד האמירויות הערביות, כמו מדינות אחרות במפרץ הפרסי, מעדיף לגוון את מקורות הנשק שלו ורוכש נשק בעיקר מארצות הברית ומצרפת.

איחוד האמירויות הערביות תגבר את חיל האוויר שלו ב-63 מטוסי "מיראז'" מדגם 2000-9 מתוצרת צרפת ובשמונים מטוסי F-16E/F – דגם שפותח במיוחד עבורו. האיחוד ממשיך לרכוש ציוד בעבור חיל האוויר, חיל הים וכוחות ההגנה האווירית שלו. כחלק מתהליך ההצטיידות, חתם איחוד האמירויות על עסקה להשבחת שלושים מסוקי "אפאצ'י" מדגם AH-64D ולרכישתם של שלושה מטוסי תדלוק מדגם "אירבוס"

A330. לאחרונה הזמין איחוד האמירויות 12 מטוסי תובלה טקטיים מדגם C-130J ושישה מטוסי תובלה אסטרטגיים מדגם "גלובמאסטר" C-17. פרויקט כלי השיט הקרביים "ביינונה" נמצא על הפרק כבר כמה שנים. ספינות קרב אלו תוכננו בצרפת, והראשונה שבהן נבנית בימים אלה במספנות CMN בעיר שרבורג. שאר הספינות מיוצרות באבו דאבי על ידי מספנות ADSB. למרות התכנון הצרפתי והייצור המקומי, חלק מן החימוש יהיה למעשה אמריקאי. כך, למשל, הזמין איחוד האמירויות טילי RAM מחברת "רייטאון" כדי להגן על ספינותיו מפני טילי שיט. איחוד האמירויות משקיע רבות במערכות הגנה אווירית ובמערכות הגנה מפני טילים בליסטיים, ואלו יסופקו לו בשנים הקרובות במסגרת עסקאות שונות, בסכום המוערך בתשעה מיליארד דולר. האיחוד היה אמור לקבל מערכות הגנה אווירית קצרות טווח Pantsyr S-1 מתוצרת רוסיה, אשר פותחו בהזמנתו ובמימונו. כן תכלול ההשקעה בטווח הקצר השבחות של סוללות "פטריוט", הנמצאות ברשות האיחוד זה מכבר, ואת רכישתם של מיירטי PAC-3 (ליירוט טילים בליסטיים) עבור סוללות אלו. בטווח הארוך יותר צפוי איחוד האמירויות לרכוש מארצות הברית מערכות הגנה נגד טילים בליסטיים מסוג THAAD. שווי עסקה זאת מוערך בכשבעה מיליארד דולר.

איראן

איראן נמצאת בעיצומו של תהליך ארוך לחימוש מחדש של צבאה, הגם שהיא סובלת ממחסור בספקי נשק אמינים בגלל סנקציות מועצת הביטחון שהוטלו עליה. התקוות למימוש עסקת נשק גדולה עם רוסיה נגוזו לאחר שבעקבות הסנקציות שהטילה מועצת הביטחון של האו"ם על איראן, רוסיה סירבה באופן רשמי לספק לה מערכות הגנה אווירית מסוג S-300 שהוזמנו (ושולמו) על ידה.

על רקע זה, ממשיכה איראן להתחמש בנשק מייצור מקומי, בעיקר טילים ורקטות. התקדמות נרשמה בתחום הטילים הבליסטיים ארוכי הטווח בשני כיוונים שונים: על בסיס הטכנולוגיה של טילים מבוססי דלק נוזלי, דוגמת "שהאב 3", פותח משגר הלוויינים "סאפיר-אי-אומיד" – טיל דו-שלבי ששילח לחלל את לוויין המחקר והתקשורת "אומיד" בחודש פברואר 2009 ואת תא המחקר "קבושגר". כן פותחו משגר הלוויינים הכבד "סימורג" – שהוצג לציבור בעבר, אם כי עדיין לא הגיע לשלב הניסוי, ומערכת טילי קרקע-קרקע בשם "קיאם 1" – שנוסתה בחודש אוגוסט 2010 ונועדה ככל הנראה לבדוק מערכות הנחייה ושליטה חדשות. כיוון נוסף שבו פועלת איראן הוא פיתוח טיל קרקע-קרקע דו-שלבי המבוסס על דלק מוצק, ואמור להשיג טווח של עד אלפיים קילומטרים. טיל זה, הידוע גם בשמות "ע'אדר", "סג'יל" ו"עשורא",

נוסה לראשונה בנובמבר 2007 ושוב בחודשים מאי ודצמבר 2009 (ייתכן שנוסה שוב בראשית 2011) והוא עשוי להיות מבצעי בתוך שנים אחדות.

הערכת יכולות המחקר והפיתוח של איראן, וכן יכולות הייצור האמיתיות שלה בתחומים אחרים, היא משימה מסובכת. התקשורת האיראנית מדווחת ללא הפסק על פיתוחם של אמצעי לחימה חדשניים – טנקים, נושאי כוחות משוריינים, מטוסי קרב, מסוקים, טילים מסוגים שונים (ים-ים, אוויר-אוויר, אוויר-קרקע, קרקע-אוויר) ועוד, אך קשה להבחין בין תעמולה לבין התקדמות אמיתית. לדוגמה, רק לאחרונה דיווחה התקשורת האיראנית על חימוש מונחה מדויק עבור מטוסים ומסוקי קרב, על מערכות הגנה אווירית חדשות, על גרסאות חדשות של סוללות להגנת חופים, וכן על בניית משחתת חדשה ומיני צוללות. נראה כי איראן אינה מסוגלת לייצר את כל הסוגים והדגמים של אמצעי הלחימה שהיא מתיימרת לייצר בכמויות גדולות. איראן מסוגלת לייצר כמה דגמים של רקטות ארטילריה, וכנראה גם טילים נגד טנקים וטילי ים-ים (המבוססים על טכנולוגיות רוסיות וסיניות). עם זאת, אין כל עדות לכך שאיראן מייצרת מטוסי קרב בעלי יכולות של ממש להתמודדות בשדה הקרב המודרני, אף על פי שהיא מכריזה על עצמה כבעלת יכולת זו.

אלג'יריה

אלג'יריה נמצאת בעיצומה של התעצמות צבאית מסיבית. במוקד התעצמות זו עסקת נשק גדולה (בשווי של כשמונה מיליארד דולר בקירוב) עם רוסיה. כחלק מן העסקה קיבלה אלג'יריה 180 טנקים מדגם T-90 ו-28 מטוסי קרב מדגם Su-30MKA. המשלוחים הראשונים של מטוסים אלה הגיעו בשנת 2007, והם כבר מבצעים. לאחרונה חתמה אלג'יריה על חוזה לרכישת מטוסים נוספים מדגם Su-30. במסגרת זו היא קיבלה שני מטוסי תדלוק מדגם Il-78, וחיל האוויר שלה קיבל מערכות הגנה אווירית ניידות מסוג "טונגוסקה" ו"פנטסיר", אם כי מערכות הגנה אווירית כבדות, דוגמת S-300 PMU-2, לא סופקו לה.

בנוסף לעסקה עם רוסיה, חתמה אלג'יריה על עסקה גדולה לרכישתם של כשלושים מסוקים רב-תכליתיים מסוגים שונים מאיטליה. עסקה זו מצטרפת לעסקה קודמת של עשרה מסוקים שכבר סופקו על ידי איטליה.

חיל הים האלג'ירי קיבל מרוסיה שתי צוללות מדגם 636, אך כוונותיו לרכוש ארבע פריגטות טרם הגיעו לשלב החתימה. המגעים לביצוע עסקה זו מתנהלים עדיין עם כמה ספקים אפשריים – מצרפת, מגרמניה, מאיטליה ומבריטניה. בד בבד, החלה אלג'יריה לקלוט משלוחים של ספינות סיוור קטנות מדגם FPB-98 מצרפת.

התפתחות חשובה נוספת הייתה שיגורו של הלוויין הראשון של אלג'יריה – ALSat-2A – שהוא בעל כמה יכולות צבאיות. על גבי לוויין זה מותקנת מצלמה מולטי ספקטרלית (צבעונית) ברזולוציה של 2.5 מטר, המיוצרת על ידי EADS Astrium. לוויין שני נמצא בשלבי בנייה באלג'יריה.

ישראל

צה"ל מתעצם על פי תוכניות רב-שנתיות. ההתעצמות מבוססת במידה רבה על הסיוע הכספי השנתי של ארצות הברית שהוא קבוע בגודלו ולכן אין בתהליך שינויים בלתי צפויים רבים. לפיכך, ישראל גם מושפעת פחות ממדינות אחרות משינויים במצב הכלכלי העולמי או המקומי. היקף הסיוע שמקבלת מדינת ישראל מארצות הברית לשנת 2011 הוא שלושה מיליארד דולר. סכום זה מיועד כמעט בשלמותו להתעצמות צבאית. בנוסף לכך מקבלת ישראל 440 מיליון דולר לתוכניות שונות להגנה מפני טילים בליסטיים, כמו תוכניות "חץ 3", "קלע דוד" ו"כיפת ברזל". בהתאם להסכם שהושג עם ארצות הברית בחודש אוגוסט 2007, סיוע זה צפוי לגדול בהדרגה, ויסתכם בעשור המסתיים בשנת 2018 בשלושים מיליארד דולר.

לאחר מלחמת לבנון השנייה (2006) השקיע צה"ל משאבים כספיים ניכרים בהצטיידות מחודשת להשלמת מלאי החימוש, ובעיקר לרכישת כמויות גדולות של סוגי תחמושת מודרניים לחיל האוויר, כגון פצצות בקוטר נמוך (GBU-39) ופצצות מסוג JDAM מונחות GPS. בכל הנוגע לעסקות נשק גדולות חדשות, ישראל הודיעה על כוונתה לצייד בעשור הקרוב את חיל האוויר שלה במטוסים מדגם F-35. עסקה זו ניצבת לעת עתה בפני מכשולים רבים, הנובעים מכך שתוכנית ה-F-35 כשלעצמה סובלת מעיכובים רבים. ככל שהעיכובים הולכים ומצטברים, המחיר ליחידה עולה, והוא נאמד כבר ביותר מ-130 מיליון דולר. לאחרונה נמסר על עיכובים צפויים נוספים, שיגרמו לדחיית מועד האספקה של מטוסי F-35 לשנת 2018. בעיות נוספות המקשות על מימושה של העסקה הן תביעותיה של ישראל לקבל גישה לקודי התוכנה של המטוס, וכן בקשתה להתקין בו מערכות מתוצרתה – דרישות שלא אושרו על ידי הרשויות האמריקאיות. כן ביקש חיל האוויר לרכוש שלושה מטוסי תובלה מתקדמים מדגם C-130J, מתוך כוונה לרכוש בסופו של דבר עד תשעה מטוסים מסוג זה, שמחירם מוערך בכ-1.9 מיליארד דולר. חיל האוויר גם מחליף את מטוסי ההדרכה שבבעלותו, מסוג "צוקית", המשמשים אותו כבר יותר מחמישים שנה, במטוס Beechcraft T-6 Texan II האמריקאי, שזכה בצה"ל לשם "עפרוני".

חיל הים של ישראל הזמין שתי צוללות נוספות מדגם "דולפין", המיוצרות בגרמניה, והוא מנהל עדיין משא ומתן לרכישתה של צוללת שלישית, שתהיה השישית מסוג זה בידי ישראל.

ישראל מבססת את חימושה מחדש בתחומים רבים על מאמצי הפיתוח והייצור המקומיים. לאחרונה היא שמה דגש על פיתוח וייצור של מערכות הגנה פעילה נגד טילים בליסטיים ומערכות הגנה נגד רקטות. ישראל החליטה לרכוש סוללות "חץ" נוספות, מלבד שתי הסוללות המבצעיות שכבר נמצאות בסדר הכוחות שלה, ופרויקט ה"חץ" כולו עובר תהליך של השבחה שנועד להשיג הצלחה רבה יותר בהתמודדות עם איום הטיילים ארוכי הטווח מאיראן. ישראל משקיעה בשתי מערכות הגנה פעילה נוספות: מערכת "קלע דוד", ליירוט רקטות וטיילים בליסטיים בעלי טווח בינוני שבין ארבעים למאתיים ק"מ (בייחוד רקטות כבדות מן הסוג ששוגר מלבנון בשנת 2006); ומערכת "כיפת ברזל", שנועדה ליירט רקטות וטיילים קצרי טווח, כגון "קסאם" ו"גראד", ששוגרו במערכות האחרונות לעבר מדינת ישראל הן מרצועת עזה והן מלבנון. שלב הפיתוח של מערכת ההגנה "קלע דוד" אמור להסתיים בשנת 2012, ומערכת ההגנה "כיפת ברזל" כבר מבצעת ונחלה הצלחה ביירוטים שבצעה עד אוגוסט 2011. מדינת ישראל היא עדיין המובילה באזור בנכסי חלל, עם "אופק 9" ולוויין המודיעין "טכסאר" ששוגרו לחלל, וכן לוויין התקשורת "עמוס 3". ההכנות לשיגור לוויין ביון מתקדם ולווייני תקשורת נוספים ("עמוס" 4, 5 ו-6) כבר החלו.

לישראל אין כמעט תחרות רצינית באזור בזירת כלי הטיס הבלתי מאוישים. חיל האוויר הישראלי הכניס לשימוש לאחרונה את דגמי המל"ט החדשים, בעלי יכולת השקיה הארוכה – Heron – ו-Heron-TP (המכונים בצה"ל "שובל" ו"איתן", בהתאמה). הם מסוגלים לשהות באוויר פרקי זמן ממושכים, ותוכננו לביצוע משימות ארוכות – ארבעים שעות או יותר – בהן הם יבצעו בעיקר משימות סיור ואיסוף מודיעין. לצד כלי הטיס הבלתי מאוישים הגדולים יותר, הצטיידו יחידות צה"ל במזל"טים מסוג "סקיילארק" מתוצרת "אלביט". מדובר במערכות קטנות, שקטות ונוחות לתפעול, הנישאות על גבו של הלוחם ביחידות קרביות, למטרות איסוף מודיעין "מעבר לגבעה", במרחקים קצרים של עד עשרה ק"מ. לאחרונה נבחר הדגם Skylark I LE, המתאפיין ביכולת שהייה גבוהה יותר, כדגם שיצוידו בו יחידות נוספות.

ישראל גם הרחיבה את הרכש של מערכות נשק מתוצרת עצמית בעבור כוחות היבשה. אחד הלקחים ממלחמת לבנון השנייה הביא את צה"ל להצטייד בנגמ"ש הממוגן היטב – ה"נמר" – המבוסס על גוף טנק ה"מרכבה". הן טנק ה"מרכבה" סימן 4 והן נגמ"ש ה"נמר" מצוידים במערכות הגנה אקטיביות. מערכת ההגנה האקטיבית

נגד טילים "מעיל רוח" (Trophy), המותקנת על טנק "מרכבה" סימן 4, כבר רשמה הצלחה ביירוט הראשון שלה.

מצרים

כמו ישראל, גם מצרים נהנית מסיוע ביטחוני קבוע מארצות הברית – בסכום של כ-1.3 מיליארד דולר לשנה. הסכם שנחתם בין המדינות בשנת 2007 מבטיח למצרים את המשך הסיוע הזה עד שנת 2018 לכל הפחות, והוא מאפשר לה לרכוש נשק מארצות הברית בלי תלות בעלותו הכלכלית. סביר להניח כי המשטר החדש במצרים יעשה מאמץ לשמור על הסיוע הזה, וכי כתוצאה מכך לא יחולו שינויים פתאומיים בתוכניות החימוש שלה.

מצרים, שכבר מחזיקה בצי מטוסים משמעותי הכולל 217 מטוסים מדגם F-16, הזמינה עשרים מטוסי קרב רב־תכליתיים נוספים, בשווי של כ-3.2 מיליארד דולר. פרט לעסקה זו, הסכמי הרכש העיקריים של מצרים כללו בשנים האחרונות מסוקי תקיפה "אפאצ'י" AH-64D (אם כי טרם אושרה רכישת מערכת המכ"ם "לונגבו" עבור מסוקים אלה), וטנקים נוספים מדגם M1A1. טנקים אלה נרכשים בחלקים ומורכבים במצרים. מאז הוחל ברכישתם, הרכיבה התעשייה הצבאית המצרית 880 טנקים, והעסקה האחרונה, המתממשת בימים אלה, כוללת 125 טנקים נוספים.

לחיל הים המצרי הזמנה תלויה ועומדת לרכישת ארבע ספינות טילים מהירות מארצות הברית, שהראשונה שבהן אמורה להיות מסופקת באמצע שנת 2012. מצרים רוכשת נשק גם ממקורות אחרים, וזאת במסגרת מגבלות התקציב שלה. היא מצויה כעת במשא ומתן עם גרמניה על רכישתן של צוללות מדגם 214 (דגם הדומה מאד לצוללות "דולפין" הישראליות), ושומרת על קשריה הצבאיים עם רוסיה ועם מדינות נוספות בברית המועצות לשעבר, הן לצורך השבחת הנשק המתיישן שלה מהעידן הסובייטי (כמו ההשבחה של נגמ"שים באוקראינה) והן לרכישת מערכות נשק חדשות, כמו רכישתה זה לא מכבר של מערכת הגנה אווירית להגנת נקודה מדגם "סטרלץ" מרוסיה.

מרוקו

מרוקו היא מדינה נוספת באזור העוברת תהליך של התעצמות צבאית משמעותית בשנים האחרונות. לאחר תחרות ארוכה וסוערת בין ספקים שונים, החליט חיל האוויר של מרוקו לרכוש 24 מטוסי קרב רב־תכליתיים מסוג F-16. המטוסים כנראה כבר סופקו. כמו כן, רכש חיל האוויר של מרוקו 24 מטוסי הדרכה מדגם II T-6A Texan (12 מהם כבר סופקו), וכן ארבעה מטוסי תובלה מדגם C-27J.

חיל הים של מרוקו הפך ללקוח הייצוא הראשון של פריגטות FREMM החדשות מתוצרת צרפת, לאחר שחתם על עסקה לרכישת פריגטה מדגם זה.

עיראק

תהליך בנייתו מחדש של צבא עיראק נמשך זמן רב יותר מכפי שצפו תחילה, והוא מלווה בסדרה של בעיות – גיוס כוח האדם המתאים, תופעות של שוחד ושחיתות בעסקות נשק מפוקפקות, ועוד. בכל הנוגע לפעילות הרכש, עסוק צבא עיראק בעיקר בהצטיידות בסיסית. מקורותיה של עיראק לרכישת נשק הם מגוונים. ארצות הברית סיפקה לה את טנקי "אברמס" הראשונים שלה מדגם M1A2, נגמ"שים, מטוס אימון מסוג T-6A, מסוקים וספינות סיור מהירות. צרפת סיפקה לעיראק מסוקים, אוקראינה סיפקה נגמ"שים, רוסיה סיפקה מסוקים מדגם Mi-17, וסרביה סיפקה לעיראק מטוס אימון נוסף. ממשלת עיראק הודיעה על כוונתה לרכוש מטוסי קרב מדגם F-16, אך חוזה לרכישתם טרם נחתם.

ההשקעה בבנייה מחדש של הצבא תעמוד למבחן מול האתגר של הנסיגה המתוכננת של כוחות ארצות הברית הנותרים משטחה, ששימשו ערובה לביטחון היום-יומי במדינה.

ערב הסעודית

כאשר נחתמה העסקה בשנת 2007 הייתה רכישת 72 מטוסי קרב מסוג "יורו פייטר טייפון" מבריטניה, ששווייה הכולל מוערך בכ-7.9 מיליארד דולר, עסקת הנשק המרשימה במזרח התיכון. בד בבד עם עסקת רכישתם של מטוסים מתקדמים אלה, הזמינה ערב הסעודית השבחות בעבור מטוסי הקרב שלה מדגם "טורנדו" ו-F-15S. מאז נוספו עסקות נוספות, בהן כאלה שיגמדו את עסקת ה"טייפון".

עסקה חשובה נוספת, לשיפור רחב היקף של המשמר הלאומי של ערב הסעודית, נחתמה באמצע שנת 2009. העסקה, בסכום הנאמד ב-2.2 מיליארד דולר, מתמקדת ברכישתם של סוגים שונים של כלי רכב משוריינים. תוכנית ההשבחה של המשמר הלאומי מתחלקת בין ארצות הברית ובין צרפת, ממנה הזמין המשמר הלאומי מערכות ארטילריה חדשות.

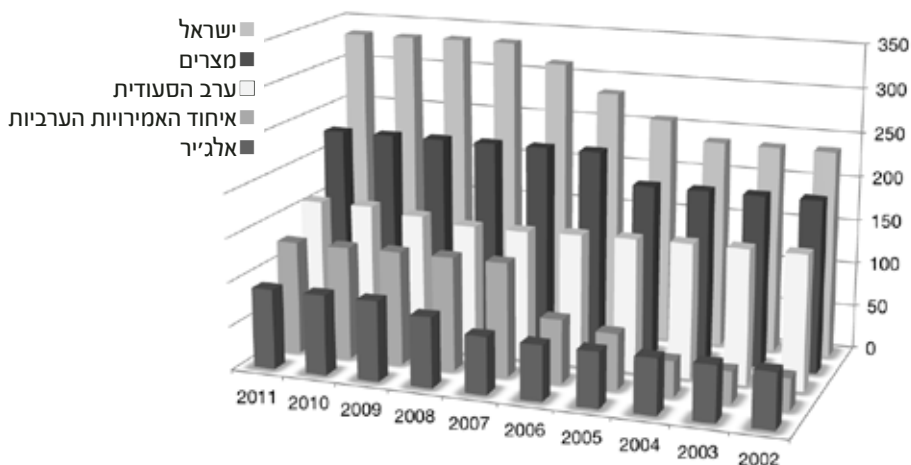
הזמנות נוספות של אמצעי לחימה על ידי ערב הסעודית כוללות עוד טנקים מדגם M1A2 מארצות הברית, וכן השבחות של טנקים קיימים – בעסקה של שלושה מיליארד דולר בקירוב. פרויקט זה כולל גם את הקמתו של מתקן רחב היקף להרכבתם של הטנקים בתחומי הממלכה.

בשלהי שנת 2010 אישר הממשל האמריקאי עקרונית את מכירתם של אמצעי לחימה נוספים לערב הסעודית בסכום הנאמד בשישים מיליארד דולר. בעסקה כלולים 84 מטוסי קרב חדשים מדגם F-15SA, השבחת מטוסי F-15S הקיימים במלאי הסעודי ומאות מסוקים בעבור כוחות היבשה הסעודיים והמשמר הלאומי הסעודי: מסוקי תקיפה מדגם "אפאצ'י" AH-64D, מסוקי תובלה "בלק הוק" UH-60M ומסוקי סיור קלים. אישורים עקרוניים אלה טרם הפכו לחוזים בפועל, אך הם מלמדים על כוונותיה של ערב הסעודית, וכן על נכונותה של ארצות הברית לתמוך בה.

סיכום

בתחום הרכש במזרח התיכון, בולטים שוקי הנשק במפרץ הפרסי, המושפעים מהאיום הנתפס כהולך וגדל – עוצמתה של איראן ושאיופותיה האזוריות. העובדה שכל המדינות לאורך המפרץ רכשו ופרסו סוללות "פטריוט" בעלות יכולות משופרות נגד טילים בליסטיים, מלמדת על חומרתו של האיום בעיניהן. עיראק משקיעה סכומי כסף נכבדים לשיקום צבאה מהיסוד, ואילו איראן, שאינה יכולה לרכוש נשק בשוק הפתוח, מסתמכת בעיקר על תעשייה מקומית. גם מדינות המגרב הערבי מתחמשות: אלג'יריה קולטת את רכישותיה מרוסיה ומאירופה, ומרוקו מותחת את משאביה המוגבלים לחידוש צבאה ברכש מארצות הברית ומאירופה.

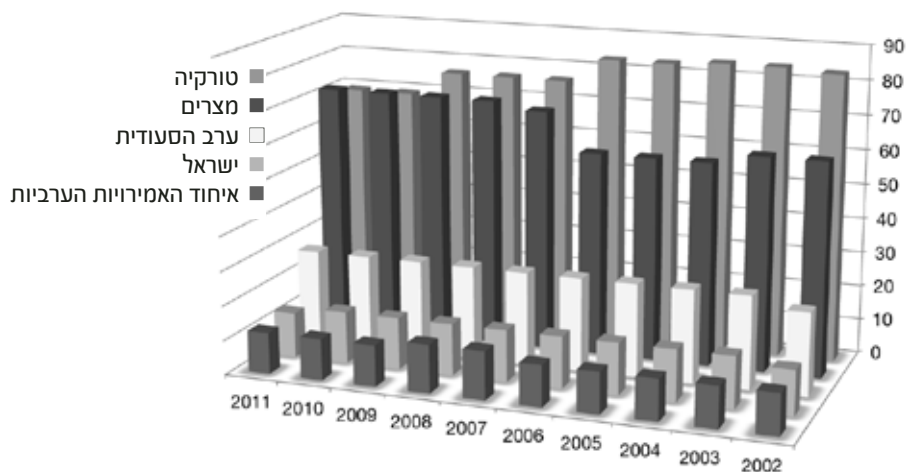
תרשים 1: מטוסי קרב מתקדמים



בסיס המידע של פרויקט המאזן הצבאי במזרח התיכון, המכון למחקרי ביטחון לאומי

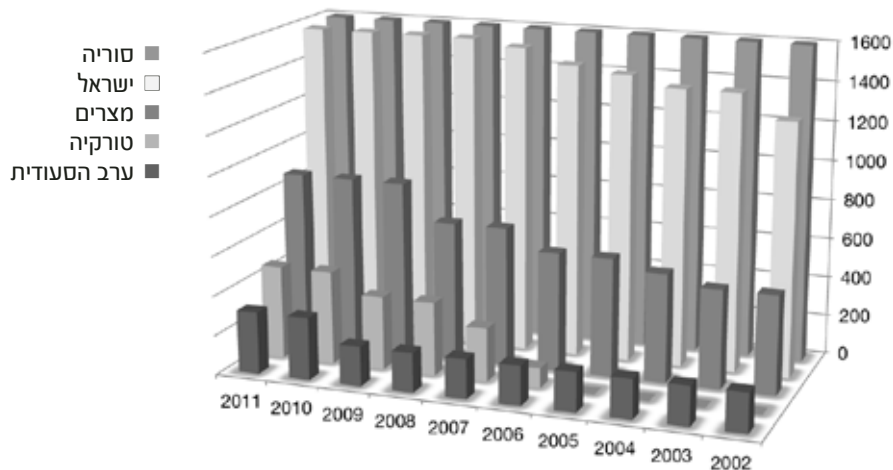
ישראל ממשיכה ליישם את הלקחים ממלחמת לבנון השנייה וממבצע "עופרת יצוקה". היא ממשיכה לרכוש מטוסי קרב מתקדמים ומטוסי פיקוח והתרעה מוקדמת ומרחיבה את יכולותיה הלווייניות. בד בבד, היא מאיצה את קצב הצטיידותו של צה"ל במערכות נגד טילים ובנגמ"שים וטנקים בעלי הגנה טובה יותר נגד טילי נ"ט.

תרשים 2: ספינות קרב



בסיס המידע של פרויקט המאזן הצבאי במזרח התיכון, המכון למחקרי ביטחון לאומי

תרשים 3: טנקים מתקדמים



בסיס המידע של פרויקט המאזן הצבאי במזרח התיכון, המכון למחקרי ביטחון לאומי

מרבית המדינות הערביות הלא-מלוכניות עוברות תמורות, כפועל יוצא מהאירועים האחרונים באזור. תמורות אלו כבר השפיעו בכמה מקרים על מבנה הפיקוד וכוחות הצבא באותן מדינות (כמו למשל בלוב, בסוריה ובתימן), וצפויות להשפיע על תוכניות קיימות ועתידיות במדינות אחרות (למשל, מצרים). עם זאת, ההתקוממויות שפקדו את המזרח התיכון לא הביאו עדיין לשינויים מהותיים במגמות העיקריות בתחום הרכש ברוב מדינות האזור, והוא צפוי להמשיך ולהיות שוק עיקרי לנשק. מדינות בעלות יכולת כלכלית במזרח התיכון ימשיכו לחמש את עצמן במערכות נשק מדויקות, במערכות התרעה אוויריות ובמערכות איסוף מודיעין. בו בזמן, איומי הטרור והגרילה, שמקורם הן בתוך מדינות האזור והן במדינות שכנות, יביאו להגברת חשיבותם של האמצעים ללחימה בטרור, של הגנות מפני רקטות וטילים ושל הגנה על מרכזי אוכלוסייה.

צבאות וכוחות ביטחון במזרח התיכון

יפתח שפיר
תמיר מגל

Order-of-Battle – cont'd

Year	2007	2008	2009	2010	2011
• Number of brigades	33	33	33	33	?
• Tanks	745 (1,230)	745 (1,230)	745 (1,230)	745 (1,230)	?
• APCs/AFVs	815 (1,410)	835 (1,430)	835 (1,430)	835 (1,430)	?
• Artillery (including MRLs)	675 (995)	675 (995)	675 (995)	675 (995)	?
Air Force					
• Combat aircraft	62 (181)	62 (181)	58 (176)	58 (176)	?
• Transport aircraft	13 (14)	13 (14)	13 (14)	13 (14)	?
• Helicopters	24 (68)	24 (68)	24 (68)	24 (68)	?
Air Defense Forces					
• Heavy SAM batteries	25	25	25	25	?
• Medium SAM batteries	+	+	+	+	?
• Light SAM launchers	120	120	120	120	?
Navy					
• Combat vessels	10	10	10	10	?
• Patrol craft	142	142	142	142	?

21. YEMEN

Major Changes

- The internal upheaval in Yemen brought the armed forces to the brink of disintegration, with some units and their commanders supporting the rebels and others remaining loyal to the regime. The tables present the order of battle and inventories on the eve of these events.
- The Yemeni air force suffered some losses during its combat against Shiite rebels in the north of the country.

General Data

Official Name of the State: The Great Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya

Head of State: Head of the Transitional National Council (TNC), Mustafa Abdel Jalil

Minister of Defense: Jallal al-Digheily

Commander of the Armed Forces: Abdul-Karim Belhaj

Commander of the Air Force: Brigadier General Ali Riffi al-Sharif

Area: 527,970 sq. km.

Population: 23,600,000

Strategic Assets

Ballistic Missiles

Model	Launchers	Missiles	Since	Notes
• SS-1 (Scud B)	6			New missiles received from North Korea, possibly Scud C
• SS-21 (Scarab)	4		1988	
Total	10			

Armed Forces

Order-of-Battle

Year	2007	2008	2009	2010	2011
General data					
• Personnel (regular)	65,000	65,000	65,000	65,000	?
• SSM launchers	10	10	10	10	?
Ground Forces					

Armed Forces

Order-of-Battle

Year	2007	2008	2009	2010	2011
General data					
• Personnel (regular)	65,500	65,500	65,500	65,500	65,500
• SSM launchers	6	6	6	6	6
Ground forces					
• Number of brigades	8	8	8	8	8
• Tanks	532 (604)	532 (604)	532 (604)	532 (604)	532 (604)
• APCs/AFVs	1,460	1,460	1,430	1,430	1,430
• Artillery (including MRLs)	360	360	360	376	376
Air Force					
• Combat aircraft	129 (142)	129 (142)	128 (141)	128 (141)	130 (143)
• Transport aircraft	35*	35	36	36	36
• Helicopters	103 (120)	113 (130)	152 (173)	166 (183)	166 (183)
Air Defense Forces					
• Heavy SAM batteries	5	5	5	5	5
• Medium SAM batteries	7	9	9	9	9
• Light SAM launchers	~160	~160	~160	~160	~160
Navy					
• Combat vessels	14	14	12	12	12
• Patrol craft	92	92	92	100	100

*Due to change in estimate

Strategic Assets

NBC Capabilities

Nuclear capability

A 1,400 MW power reactor, to be constructed by Korea Electric Power by 2017.
No known nuclear activity. Signatory of the NPT.

Chemical weapons and protective equipment

No known CW activities. Personal protective equipment, unit decontamination equipment. Party to the CWC.

Biological weapons

No known BW activities. Signed but not ratified the BWC.

Future procurement

Fuchs (Fox) ABC detection vehicle (32)

Ballistic Missiles

Model	Launchers	Missiles	Since	Notes
Scud B	6		1991	Owned by Dubai; unconfirmed
Future procurement MGM-140 ATACMS		100		Using HIMARS launchers

Space Assets

Model	Type	Notes
Satellites		
Thuraya-1/2/3	Communication	Geosynchronous, civilian satellites. The first was launched in September 2000; the second in June 2003; the third in January 2008.
DubaiSat-1	Remote sensing	Civilian satellite, launched July 2009, 680 km in orbit
Ground stations		
Dubai Space Imaging	Remote sensing	Receiving satellite images from Ikonos and India's IRS satellites
Future launches		
Gulf Sat	Reconnaissance	Four optic and SAR satellites; first satellite to be launched in 2012.
Yahsat-1A/B	Telecom	Privately owned civilian satellites, the first to be launched in 2011.

20. UNITED ARAB EMIRATES (UAE)

Major Changes

- The UAE launched some major acquisition programs for the coming years. These include orders for new C-130J and C-17 transport aircraft, A-330 aerial refueling aircraft, airborne command and control aircraft, utility and light attack helicopters, upgrading of existing AH-64 attack helicopters and acquisition of additional craft, acquisition of UH-60 utility helicopters and arming some of them.
 - The UAE army intends to procure ATACMS ballistic missiles, as a part of a deal that also includes MLRS and GMLRS rockets.
 - The air force is absorbing two Saab 340 early warning aircraft, purchased from Sweden.
 - The UAE air defense forces are acquiring the latest version of Patriot SAMs, including the anti-ballistic missiles PAC-3 missiles. Negotiations continue for the acquisition of three units of the THAAD anti-ballistic missile system, of which the UAE will be the first non-US customer.
 - The UAE navy is awaiting its first Baynunah corvettes, the first of which is expected to enter service in 2012. These corvettes will be equipped with MM-40 block III Exocet anti-ship missiles, as well as RIM-7 and Sea Sparrow anti-aircraft and anti-missile systems. Further orders include 2 Falaj-2 fast attack craft, as well as one Abu Dhabi class frigate, both from Italy.
-

General Data

Official Name of the State: United Arab Emirates.

Head of State: Shaykh Khalifa ibn Zayid al-Nuhayan, Emir of Abu Dhabi

Prime Minister: Shaykh Mohammed ibn Rashid al-Maktum, Emir of Dubai

Minister of Defense: Shaykh Muhammed ibn Rashid al-Maktum

Chief of General Staff: HRH Lieutenant General Hamad Muhammad Thani al-Rumaithi

Commander of the Ground Forces: Major General Ali Muhammad Subaih al-Kaabi

Commander of the Air Force and Air Defense Forces: Major General Muhammad bin Swaidan Saeed al-Qamzi

Commander of the Navy: Rear Admiral Ahmed al-Sabah al-Tenaiji

Area: 82,900 sq. km. est.

Population: 6,700,000 est.

Note: The UAE consists of seven principalities: Abu Dhabi, Dubai, Ras al-Khaima, Sharja, Umm al-Qaiwain, Fujaira, and Ajman

Armed Forces

Order-of-Battle

Year	2007	2008	2009	2010	2011
General data					
• Personnel (regular)	421,000	421,000	421,000	421,000	421,000
• SSM launchers	18	18	18	18	18
Ground Forces					
• Divisions	3	3	3	3	3
• Total number of brigades	55	55	55	55	55
• Tanks	2,700 (4,280)	2,800 (4,470)	2,890 (4,460)	2,890 (4,460)	2,890 (4,460)
• APCs/AFVs	6,733	6,733	6,733	6,733	6,733
• Artillery (including MRLs)	4,470 (4,770)	4,500 (4,800)	4,500 (4,800)	4,500 (4,800)	4,500 (4,800)
Air Force					
• Combat aircraft	356 (400)	356 (400)	355 (399)	355 (399)	355 (399)
• Transport aircraft	83	83	92	92	92
• Helicopters	412 (430)	412 (430)	409 (427)	409 (427)	409 (427)
Air Defense Forces					
• Heavy SAM batteries	24	24	24	24	24
• Light SAM launchers	196	196	196	196	196
Navy					
• Submarines	12	14	14	14	14
• Combat vessels	83	83	69	69	69
• Patrol craft	110	117	97*	98	98

*Due to change in estimate

Ballistic Missiles

Model	Launchers	Missiles	Since	Notes
• ATACMS	12	72	1997	Using MLRS launchers
• J-600T Yildirim	6	+	2007	
Future procurement				
• J-600T Yildirim	+	+		Co-production with China (formerly referred to as “Project-J” or B-611)

Space Assets

Model	Type	Notes
Ground stations		
• BILTEN	Remote sensing	Receiving imagery from Bilsat
• SAGRES	Remote sensing	Receiving imagery from SPOT, ERS, RADARSAT and NOAA
Satellites		
• ITUpSat-1	Research	Private research satellite, indigenously built
• Turksat	Communication	Both civilian and military; both 2A and 3A are currently in orbit
• Bilsat	Remote sensing	120 kg payload, 686 km orbit, 12m resolution earth observation civilian satellite
Satellite imagery		
• Ikonos	Reconnaissance	Commercial satellite imagery
• Ofeq 5	Reconnaissance	Sharing of Israeli satellite imagery
Future procurement		
• RASAT	Remote sensing	
• TurkSat-4A/4B	Communication	To be launched in 2012
• Gokturk	Reconnaissance	To be build by Telespazio, launch in 2012

19. TURKEY

Major Changes

- The Turkish industry concluded the process of upgrading M60 tanks according to an Israeli design.
 - The air force launched a project to upgrade 165 of its F-16 combat aircraft. The air force has received all of its ten Heron MALE UAVs from Israel.
 - The navy's first MILGEM project corvette was launched. The navy ordered 8 - 12 such corvettes.
-

General Data

Official Name of the State: Republic of Turkey

Head of State: President Abdullah Gül

Prime Minister: Recep Tayyip Erdoğan

Minister of National Defense: Ismet Yilmaz

Chief of General Staff: General Necdet Özel

Commander of the Ground Forces: General Hayri Kivrikoğlu

Commander of the Air Force: General Mehmet Erten

Commander of the Navy: Admiral Emin Murat Bilgel

Area: 780,580 sq. km.

Population: 76,200,000

Strategic Assets

NBC Capabilities

Nuclear capability

One 5 MW TR-2 research reactor at Cekmerce and one 250 kW ITV-TRR research reactor at Istanbul. Turkey intends to build a 1,200 MW power reactor in Akuyu. As a member of NATO, nuclear weapons were deployed in Turkey in the past, and might be deployed again. Party to the NPT. Safeguards agreement with the IAEA in force.

Chemical weapons and protective equipment

Personal protective suits; portable chemical detectors; Fox detection vehicles. Party to the CWC.

Biological weapons

No known BW activity. Party to the BWC.

Order-of-Battle – cont'd

Year	2007	2008	2009	2010	2011
Air Defense Forces					
• Light SAM launchers	83	83	83	83	83
Navy					
• Combat vessels	15	15	15	15	15
• Patrol craft	41	41	31	31	31

18. TUNISIA

Major Changes

-
- The political upheaval in Tunisia had no serious effect on the armed forces.
 - No major change was recorded for the Tunisian armed forces.
-

General Data

Official Name of the State: The Republic of Tunisia

Head of State: Acting President Fouad Mebazaa

Prime Minister: Béji Ceïd-Ebessi

Minister of Defense: Abdel Karim Al Zubaidi

Secretary of State for National Defense: Chokri Ayachi

Commander of the Ground Forces: Brigadier General Rashid Amar

Commander of the Air Force: Major General Rida Hamuda Atar

Commander of the Navy: Commodore Brahim Barak

Area: 164,206 sq. km.

Population: 10,400,000

Armed Forces

Order-of-Battle

Year	2007	2008	2009	2010	2011
General data					
• Personnel (regular)	35,500	35,500	35,500	35,500	35,500
Ground Forces					
• Number of brigades	5	5	5	5	5
• Tanks	139 (144)	139 (144)	139 (144)	139 (144)	139 (144)
• APCs/AFVs	326	326	326	326	326
• Artillery (including MRLs)	205	205	205	205	205
Air Force					
• Combat aircraft	18	18	18	18	18
• Transport aircraft	16 (17)	16 (17)	16 (17)	16 (17)	16 (17)
• Helicopters	68	68	68	68	68

Order-of-Battle – cont'd

Year	2007	2008	2009	2010	2011
• Helicopters	195 (225)	195 (225)	195 (225)	195 (225)	195 (225)
Air Defense Forces					
• Heavy SAM batteries	108	108	108	108	108
• Medium SAM batteries	64	67	67	67	67
• Light SAM launchers	88	88	88	88	88
Navy					
• Combat vessels	19	21	29	29	29
• Patrol craft	14	14	14	14	14

Biological weapons

Biological weapons and toxins (unconfirmed). Signed but not ratified the BWC.

Ballistic Missiles

Model	Launchers	Missiles	Since	Notes
• SS-1 (Scud B)	18	200	1974	
• SS-1 (Scud C)	8	80	1992	
• SS-21 (Scarab)	18	+	1983	
• Fateh-110/ M600	+	+	2007	
• Scud D	+	+	2002	
Total	~50			

Note: This does not include long range rockets.

Space Assets

Name	Type	Notes
Satellite imaging		
• GORS	Remote sensing	Using images from Cosmos, ERS, Landsat, SPOT satellites

Armed Forces**Order-of-Battle**

Year	2007	2008	2009	2010	2011
General data					
• Personnel (regular)	289,000	289,000	289,000	289,000	289,000
• SSM launchers	~50	~50	~50	~50	~50
Ground Forces					
• Divisions	12	12	12	12	12
• Total number of brigades	67	67	67	67	67
• Tanks	3,700 (4,800)	3,700 (4,800)	3,700 (4,800)	3,700 (4,800)	3,700 (4,800)
• APCs/AFVs	5,060	5,060	5,060	5,060	5,060
• Artillery (including MRLs)	3,274 (3,674)	3,274 (3,674)	3,274 (3,674)	3,274 (3,674)	3,274 (3,674)
Air Force					
• Combat aircraft	350 (490)	350 (490)	350 (490)	350 (490)	350 (490)
• Transport aircraft	23	23	23	23	23

17. SYRIA

Major Changes

- The Syrian armed forces were deployed in 2011 in an effort to crush the civilian revolt. In consequence, the armed forces suffered large numbers of defectors. At the same time, it appears the armed forces have not disintegrated.
 - The Syrian armed forces have deployed the indigenously made M-600 ballistic missile (probably based on the Iranian Fateh-110 missiles).
 - The Syrian air defense forces now operate at least some of the newly acquired Strelets and Pantsyr-S1 SAMs.
 - The Syrian navy has acquired the P-800 Bastion (CSS-5) coastal defense system with its supersonic Yakhont missiles.
-

General Data

Official Name of the State: The Arab Republic of Syria

Head of State: President Bashar al-Asad

Prime Minister: Adel Safar

Minister of Defense: Major General Ali Mohammed Habib Mahmoud

Chief of General Staff: Major General Dawood Abdullah Rajneh

Commander of the Air Force: Major General Akhmad al-Ratyb

Commander of the Navy: Vice Admiral Wa'il Nasser

Area: 185,180 sq. km.

Population: 20,500,000

Strategic Assets

NBC Capabilities

Nuclear capability

Basic research. Alleged deal with Russia for a 24 MW reactor. Deals with China for a 27 kW reactor and with Argentina for a 3 MW research reactor are probably canceled. Party to the NPT but accused by IAEA as having a clandestine nuclear program following the investigation of the Israeli air attack on an alleged clandestine Syrian nuclear reactor. Safeguards agreement with the IAEA in force.

Chemical weapons and protective equipment

Stockpiles of nerve gas, including sarin, mustard, and VX. Delivery vehicles include chemical warheads for SSMs and aerial bombs. Personal protective equipment; Soviet-type unit decontamination equipment. Not a party to the CWC.

Order-of-Battle – cont'd

Year	2007	2008	2009	2010	2011
Air Defense Forces					
• Heavy SAM batteries	20	20	20	20	20
Navy					
• Patrol craft	15	15	15	15	15

* Due to change in estimate

16. SUDAN

Major Changes

- As of July 2011 South Sudan has become an independent state. All weapon systems that now belong to South Sudan have been eliminated from the tables.
- No other major changes were reported in the Sudanese armed forces.

General Data

Official Name of the State: The Republic of Sudan

Head of State: President Omar Hassan Ahmad al-Bashir

Defense Minister: Abdul Rahim Mohammed Hussein

Chief of General Staff: Lt. General Ahmed Ali al-Gaili

Inspector General of the Armed Forces: General Mohammed Abdul Qader Nasser Eddin

Commander of the Army: General Mohammed Mahmoud Jama

Commander of the Air Force: Air Marshal Hassan Abdul Qader

Commander of the Navy: Vice Admiral al-Zein Bala

Area: 1,886,068 sq. km.

Population: 42,300,000

Armed Forces

Order-of-Battle

Year	2007	2008	2009	2010	2011
General data					
• Personnel (regular)	104,000	104,000	104,000	104,000	104,000
Ground Forces					
• Divisions	9	9	9	9	9
• Total number of brigades	61	61	61	61	61
• Tanks	350	350	350	350	350
• APCs/AFVs	725 (860)	725 (860)	725 (860)	725 (860)	725 (860)
• Artillery (including MRLs)	810 (815)	820 (825)	820 (825)	825 (830)	825 (830)
Air Force					
• Combat aircraft	40 (62)	78 (100)*	82 (104)	82 (104)	82 (104)
• Transport aircraft	19*	19	19	19	19
• Helicopters	67*	67	67	67	67

Armed Forces

Order-of-Battle

Year	2007	2008	2009	2010	2011
General data					
• Personnel (regular)	171,500	214,500	214,500	214,500	214,500
• SSM launchers	8-12	8-12	8-12	8-12	8-12
Ground Forces					
• Number of brigades	20	20	20	20	20
• Tanks	750 (1,015)	750 (1,015)	765 (1,015)	765 (1,015)	765 (1,015)
• APCs/AFVs	~4,430 (~5,230)	~4,180 (~5,180)	4,330 (5,150)	4,330 (5,150)	4,330 (5,150)
• Artillery (incl. MRLs)	~410 (~780)	~410 (~780)	~410 (~780)	~410 (~780)	~410 (~780)
Air Force					
• Combat aircraft	250 (~320)	250 (~320)	255 (~325)	261 (~330)	261 (~330)
• Transport aircraft	57 (59)	57 (59)	57	57	57
• Helicopters	228	226	234	234	234
Air Defense Forces					
• Heavy SAM batteries	25	25	25	25	25
• Medium SAM batteries	21	21	21	21	21
Navy					
• Combat vessels	27	27	27	27	27
• Patrol craft	68	68	68	68	68

Strategic Assets

NBC Capabilities

Nuclear capability

No known nuclear activity. Party to the NPT.

Chemical weapons and protective equipment

No known CW activities. Personal protective equipment, decontamination units, US-made CAM chemical detection systems; Fuchs (Fox) NBC detection vehicles. Party to the CWC.

Biological weapons

No known BW activities. Party to the BWC.

Ballistic Missiles

Model	Launchers	Missiles	Since	Notes
• CSS-2	8-12	30-50	1988	Number of launchers unconfirmed

Space Assets

Model	Type	Notes
Satellites		
• Arabsat	Communication	Civilian communication satellite network. Currently deployed are ArabSat-2B/5A and Bader-4/5/6.
• Saudi Comsat	Research	Commercial micro satellites; seven satellites, out of 24; 12 kg each.
• Saudi Sat 1/2/3	Remote sensing and space research	2 (10 kg each) were launched in September 2000 by a Russian military rocket, and are orbiting 650 km above earth. The third satellite was launched in December 2002. Saudi Sat 2 (30 kg) was launched in June 2004. Saudi Sat 3 was launched in April 2007.
Ground Stations		
• SCRS	Imagery	Receiving SPOT, Landsat, and NOAA
Future procurement		
• Arabsat-6	Communication	Fifth generation satellite planned for launch in 2012.

15. SAUDI ARABIA

Major Changes

- The RSAF received twelve of its 72 Typhoon combat aircraft, ordered from the UK.
 - The RSAF is upgrading 80 of its aging Tornado IDS attack aircraft to the GR-4 standard. Concurrently it will phase out its obsolete F-5 aircraft.
 - The RSAF has ordered twelve additional AH-64D Apache combat helicopters and will upgrade the twelve existing older Apache AH-64A to the same standard. Other programs for the RSAF include an order for 6 A330 MRTT refueling aircraft, and upgrading old E-3s AWACS aircraft.
 - The Saudi Arabian National Guard launched a major upgrade program that includes the procurement of 724 new Piranha LAV IFVs from Canada, 260 Tactica APCs from the UK, and 100 155mm CAESAR howitzers from France.
-

General Data

Official Name of the State: The Kingdom of Saudi Arabia

Head of State: King Abdallah ibn Abd al-Aziz al-Saud

Defense and Aviation Minister: Crown Prince Sultan ibn Abd al-Aziz al-Saud

Chief of General Staff: Lieutenant General Salih ibn Ali al-Muhaya

Commander of the Ground Forces: Lieutenant General Abdul Rahman ibn Abdullah al-Murshid

Commander of the National Guard: Crown Prince Miteb ibn Abdallah ibn Abd al-Aziz al-Saud

Commander of the Air Force: Lieutenant General Mohammed bin Abdullah al-Ayish

Commander of the Navy: Lt. General Dakhil Allah bin Ahmed bin Mohammed al-Waqdani

Area: 2,331,000 sq. km.

Population: 25,500,000

Order-of-Battle – cont'd

Year	2007	2008	2009	2010	2011
• Helicopters	22	22	24	28	28
Air Defense Forces					
• Heavy SAM batteries	2	2	2	2	2
• Light SAM launchers	51	51	51	51	51
Navy					
• Combat vessels	7	7	7	7	7
• Patrol craft	17	14	14	14	14

14. QATAR

Major Changes

- The Qatari air force received its first AW139 helicopters. The air force is also absorbing its C-17 heavy transport aircraft and negotiating for additional aircraft.

General Data

Official Name of the State: State of Qatar

Head of State: Shaykh Hamad bin Khalifa al-Thani

Prime Minister: Hamad bin Jassem bin Jaber al-Thani

Minister of Defense: Shaykh Hamad bin Khalifa al-Thani

Commander in Chief of the Armed Forces: Shaykh Hamad bin Khalifa al-Thani

Chief of General Staff: Brigadier General Hamad bin Ali al-Attiyah

Commander of the Ground Forces: Colonel Saif Ali al-Hajiri

Commander of the Air Force: General Mubarak al-Khayarin

Commander of the Navy: Vice Adm. Muhammad bin Nasser al-Mohannadi

Area: 11,437 sq. km.

Population: 1,800,000

Armed Forces

Order-of-Battle

Year	2007	2008	2009	2010	2011
General data					
• Personnel (regular)	11,800	11,800	11,800	11,800	11,800
Ground Forces					
• Number of brigades	2	2	2	2	2
• Total number of battalions	11	11	11	11	11
• Tanks	30 (44)	30 (44)	30 (44)	30 (44)	30 (44)
• APCs/AFVs	280 (310)	280 (310)	280 (310)	280 (310)	280 (310)
• Artillery (including MRLs)	56	56	56	56	56
Air Force					
• Combat aircraft	12	12	12	12	12
• Transport aircraft	7 (8)	7 (8)	9 (10)	9 (10)	9 (10)

Security Forces

West Bank Order-of-Battle

Year	2007	2008	2009	2010	2011
General data					
• Personnel	60,000	40,000	30,000	30,000	30,000
• Number of battalions	1	3	5	6	6
Ground Forces					
• APCs	+	145	145	145	145

Note: Since the Hamas takeover of Gaza, this table represents Palestinian security forces in the West Bank.

Gaza Order-of-Battle

Year	2007	2008	2009	2010	2011
General data					
• Personnel	10,000	11,000	14,000	14,000	14,000
Ground Forces					
• APCs	+	+	+	+	+
• Artillery	+	+	+	+	+
• Rockets	thousands	thousands	thousands	thousands	thousands
AD systems					
• Shoulder-launched missiles	+	110	110	110	110
• Short range guns		15	15	15	15

Note: Since the Hamas takeover in Gaza, this table represents Palestinian security forces in Gaza.

13. PALESTINIAN AUTHORITY

Major Changes

- Following the takeover of the Gaza Strip in July 2007 by Hamas, the PA comprises two separate entities. Therefore, this section is divided into two parts – the first deals with the PA in the West Bank, and the second deals with the Hamas entity in Gaza.
 - In the West Bank the reorganized National Security Force is training extensively under Jordanian instruction and US supervision. It now constitutes six trained battalions out of ten projected battalions by the end of 2011.
-

General Data

Official Name: Palestinian National Authority (PA)

Chairman: Mahmoud Abbas (Abu Mazen)

PA government in the West Bank:

Prime Minister: Salam Fayyad

Minister of Internal security: Sayid Abu-Ali

Chief of National Security: Brigadier General Diab al-Ali

Chief of Presidential Guards: Brigadier General Munir al-Zoubi

Chief on Civil Police: Brigadier General Hazem Atallah

Hamas Government in Gaza:

Prime Minister: Ismail Haniyeh

Minister of Internal security: Fathi Hammed

Chief of Security Forces: Ahmed Jabari

Chief on Civil Police: Major General Tawfiq Jabir

Chief of Executive Force: Jamal al-Jarakh

Area: 400 sq. km. (Gaza), 5,800 sq. km. (West Bank). By the terms of the Interim Agreement, the West Bank is divided into three areas, designated A, B, and C. The PA has civilian responsibility for Palestinians in all three areas, exclusive internal security responsibility for Area A (18.2%), and shared security responsibility for Area B (24.8%). Israel maintains full security responsibility for the remaining 57% (Area C).

Population: 3,930,000

Order-of-Battle – cont'd

Year	2007	2008	2009	2010	2011
Air Force					
• Combat aircraft	32 (33)	41	41	41	41
• Transport aircraft	50 (54)	50 (54)	49 (56)	49 (56)	49 (56)
• Helicopters	61	63	63	63	63
Air Defense Forces					
• Light SAM launchers	112	112	112	112	112
Navy					
• Combat vessels	9	9	9	9	9
• Patrol craft	68	69	69	71	71

12. OMAN

Major Changes

- The Omani air force received its first NH90 utility helicopters. The air force is also negotiating the procurement of eighteen combat aircraft.
- The Omani Royal Guard received all of its Centauro IFVs.

General Data

Official Name of the State: Sultanate of Oman

Head of State: Sultan Qabus ibn Said al-Said

Prime Minister: Sultan Qabus ibn Said al-Said

Minister of Defense Affairs: Badr bin Saud bin Harib al-Busaidi

Chief of General Staff: Lieutenant General Ahmad bin Harith bin Naser al-Nabhani

Commander of the Ground Forces: Major General Said bin Naser bin Suleiman al-Salmi

Commander of the Air Force: Vice Air Marshal Yahya bin Rashid al-Juma'ah

Commander of the Navy: Rear Admiral Salim bin Abdalla bin Rashid al-Alawi

Area: 212,000 sq. km.

Population: 3,100,000

Armed Forces

Order-of-Battle

Year	2007	2008	2009	2010	2011
General data					
• Personnel (regular)	34,000	34,000	34,000	34,000	34,000
Ground Forces					
• Number of brigades	4	4	4	4	4
• Total number of battalions	18	18	18	18	18
• Tanks	124 (201)	124 (201)	124 (201)	124 (201)	124 (201)
• APCs/AFVs	446 (476)	446 (476)	453 (484)	455 (486)	455 (486)
• Artillery	133 (139)	133 (139)	133 (139)	147	147

Order-of-Battle – cont'd

Year	2007	2008	2009	2010	2011
Air Force					
• Combat aircraft	58 (72)	58 (72)	58 (72)	58 (72)	62 (78)
• Transport aircraft	41 (43)	41 (43)	41 (43)	42 (44)	42 (44)
• Helicopters	123 (133)	123 (133)	120 (130)	120 (130)	120 (130)
Air Defense Forces					
• Light SAM launchers	49	49	49	49	49
Navy					
• Combat vessels	15	15	15	15	15
• Patrol craft	55	55	62	62	62

11. MOROCCO

Major Changes

- The Moroccan air force is upgrading its aged Mirage F-1 combat aircraft. Meanwhile the Moroccan air force ordered 24 F-16 aircraft, with the first batch delivered in July 2011. The air force also received its first C-27 transport aircraft, out of an order of four such aircraft, and its first twelve T-6C training aircraft, out of an order of 24.
- The Moroccan navy's first of three Sigma type frigates is undergoing sea worthiness tests in the Netherlands and will be commissioned in the near future.

General Data

Official Name of the State: Kingdom of Morocco

Head of State: King Mohammed VI

Prime Minister: Abbas al-Fassi

Secretary General of National Defense Administration: Abdel Rahaman Sbai

Commander-in-Chief of the Armed Forces: King Mohammed VI

Inspector General of the Armed Forces: Major General Abdul Aziz Bin-Ani

Commander of the Air Force: Major General Ahmad Bou-Taleb

Commander of the Navy: Major General Muhammad Barada

Area: 622,012 sq. km., including the former Spanish Sahara

Population: 32,300,000

Armed Forces

Order-of-Battle

Year	2007	2008	2009	2010	2011
General data					
• Personnel (regular)	198,500	198,500	198,500	198,500	198,500
Ground Forces					
• Number of brigades	6	6	6	6	6
• Tanks	285 (640)	285 (640)	343 (640)	343 (640)	343 (640)
• APCs/AFVs	1,089 (1,139)	1,089 (1,139)	1,450 (1,500)	1,450 (1,500)	1,450 (1,500)
• Artillery (including MRLs)	1,100	1,100	1,142	1,142	1,142

Order-of-Battle – cont'd

Year	2007	2008	2009	2010	2011
• Light SAM launchers Navy	55	55	55	55	?
• Submarines	0(2)	0(2)	0(2)	0(2)	?
• Combat vessels	17	17	17	17	?
• Patrol craft	6	6	12	12	?

Ballistic Missiles

Model	Launchers	Missiles	Since	Notes
• Scud B	80	500	1976	Unusable
• Scud C			1999	
Total	~80			

Space Assets

Model	Type	Notes
Ground station		
• BIRUNI	Remote sensing	Research center

Armed Forces

Order-of-Battle

Year	2007	2008	2009	2010	2011
General data					
• Personnel	76,000	76,000	76,000	76,000	?
• SSM launchers	80	80	80	80	?
Ground Forces					
• Number of brigades	1	1	1	1	?
• Number of battalions	46	46	46	46	?
• Tanks	650	650	650	650	?
	(2,210)	(2,210)	(2,210)	(2,210)	
• APCs/AFVs	2,230	2,230	2,230	2,230	?
	(2,520)	(2,520)	(2,520)	(2,520)	
• Artillery	2,320	2,320	2,320	2,320	?
(including MRLs)	(2,400)	(2,400)	(2,400)	(2,400)	
Air Force					
• Combat aircraft	260 (386)	260 (386)	260 (386)	260 (386)	?
• Transport aircraft	78 (83)	83 (88)	83 (88)	83 (88)	?
• Helicopters	109 (186)	117 (194)	117 (194)	124 (201)	?
Air Defense Forces					
• Heavy SAM batteries	~30	~30	~30	~30	?
• Medium SAM batteries	~17	~17	~17	~17	?

10. LIBYA

Major Changes

- Following the uprising in Libya that began in February 2011 and Qaddafi's overthrow, the Libyan armed forces have mostly disintegrated. Some of the units and some of the equipment are being operated by the rebels. Most of the air force and the air defense forces have been destroyed by NATO air attacks. The tables cover the known inventories at the outbreak of the civil war.
-

General Data

Official Name of the State: The Great Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya

Head of State: Head of the Transitional National Council (TNC), Mustafa Abdel Jalil

Minister of Defense: Jallal al-Digheily

Commander of the Armed Forces: Abdul-Karim Belhaj

Area: 1,759,540 sq. km.

Population: 6,400,000

Strategic Assets

NBC Capabilities

Nuclear capabilities

5 MW Soviet-made research reactor at Tadjoura; Libya had a clandestine uranium enrichment program with a few thousand centrifuges. These were surrendered and removed in the framework of its renunciation of its WMD programs. Party to the NPT. Safeguards agreement with the IAEA in force. Signed but not ratified the African Nuclear Weapon-Free Zone Treaty (Treaty of Pelindaba).

Chemical weapons and protective equipment

CW production facilities, stockpile of chemical agents, nerve gas, and mustard gas. In the framework of its steps to renounce its WMD programs, work has been carried out to dismantle all past chemical weapons stockpiles. Libya also acceded to the CWC. Personal protective equipment; Soviet type decontamination units.

Biological weapons

Alleged production of toxins and other biological weapons (unconfirmed). Party to the BWC.

Order-of-Battle – cont'd

Year	2007	2008	2009	2010	2011
Air Force					
• Combat aircraft		2	5	5	5
• Helicopters	24 (38)	36 (43)	50 (57)	50 (57)	50 (57)
Navy					
• Patrol craft	38	40	41	41	41

9. LEBANON

Major Changes

- The Lebanese armed forces are undergoing some significant changes. The Lebanese armed forces received substantial foreign aid, stocks are being refurbished, and some new equipment was received – mostly through donations. This includes, along with other munitions, ten IAR-330 Puma helicopters and, from the UAE, AC-208 Combat Caravan aircraft, and from the US, 600 HMMWV.
- Hizbollah forces (non-governmental) now have a stockpile of some 45,000 rockets of all sizes. In particular, they allegedly received M600 medium range ballistic missiles from Syria, as well as some Scud systems.

General Data

Official Name of the State: Republic of Lebanon

Head of State: President Michel Sulayman

Prime Minister: Najib Mikati

Minister of Defense: Elias Murr

Commander-in-Chief of the Armed Forces: Lieutenant General Jean Kahwaj

Chief of General Staff: Brigadier General Sawqi al-Massri

Commander of the Air Force: Brigadier General Samir Maalouli

Commander of the Navy: Rear Admiral Ali al-Moallem

Area: 10,452 sq. km.

Population: 4,200,000

Armed Forces

Order-of-Battle

Year	2007	2008	2009	2010	2011
General data					
• Personnel (regular)	61,400	61,400	61,400	61,400	61,400
Ground Forces					
• Number of brigades	12	12	12	12	12
• Tanks	240 (350)	240 (350)	240 (350)	240 (350)	240 (350)
• APCs/AFVs	1,520 (1,665)	1,545 (1,680)	1,800 (1,950)	1,860 (2,010)	1,860 (2,010)
• Artillery (including MRLs)	~335	~335	~335	~335	~335

Order-of-Battle – cont'd

Year	2007	2008	2009	2010	2011
Ground Forces					
• Number of brigades	7	7	7	7	7
• Tanks	293 (483)	293 (483)	368 (483)	368 (483)	368 (483)
• APCs/AFVs	690 (920)	690 (920)	710 (940)	716 (946)	716 (946)
• Artillery	147 (177)	147 (177)	147 (177)	147 (177)	147 (177)
Air Force					
• Combat aircraft	39 (58)	39 (58)	39 (58)	39 (58)	39 (58)
• Transport aircraft	5	5	5	5	5
• Helicopters	35 (40)	39 (48)	39 (48)	39 (48)	39 (48)
Air Defense Forces					
• Heavy SAM batteries	11	11	11	11	11
• Medium SAM batteries	6	6	6	6	6
Navy					
• Combat vessels	10	10	10	10	10
• Patrol craft	86	86	86	86	86

8. KUWAIT

Major Changes

- The Kuwaiti air defense is undergoing a major upgrade to its Patriot AD missiles. Under this project Kuwait will receive the new PAC-3 interceptors, while the older PAC-2 will be upgraded to the GEM-T standard.
-

General Data

Official Name of the State: State of Kuwait

Head of State: Emir Sabah al-Ahmad al-Sabah

Prime Minister: Nasser al-Mohammed al-Ahmad al-Sabah

Minister of Defense: Jabar al-Mubarak al-Ahmad al-Sabah

Chief of General Staff: Major General Fahd Ahmad al-Amir

Commander of the Ground Forces: Lieutenant General Ibrahim al-Wasmi

Commander of the Air Force: Vice Marshall Yusef al-Otaibi

Commander of the Navy: Vice Admiral Ahmad Yousuf al-Mualla

Area: 17,820 sq. km. (including 2,590 sq. km. of the Neutral Zone)

Population: 3,600,000

Strategic Assets

NBC Capabilities

Nuclear capability

No known nuclear activity. Party to the NPT.

Chemical weapons and protective equipment

Fuchs (Fox) ABC detection vehicle (11), Personal protective equipment, unit decontamination equipment. No known CW activities. Party to the CWC.

Biological weapons

No known BW activities. Party to the BWC.

Armed Forces

Order-of-Battle

Year	2007	2008	2009	2010	2011
General data					
• Personnel (regular)	15,500	15,500	15,500	15,500	15,500

Armed Forces

Order-of-Battle

Year	2007	2008	2009	2010	2011
General data					
• Personnel (regular)	100,700	100,700	100,700	100,700	100,700
Ground Forces					
• Divisions	4	4	4	4	4
• Total number of brigades	14	14	14	14	14
• Tanks	927 (1,217)	927 (1,217)	927 (1,217)	927 (1,217)	927 (1,217)
• APCs/AFVs	1,864 (2,056)	2,235 (2,295)	2,235 (2,295)	2,235 (2,295)	2,235 (2,295)
• Artillery (including MRLs)	853 (878)	853 (878)	853 (878)	853 (878)	853 (878)
Air Force					
• Combat aircraft	94 (108)	80 (106)	83 (101)	83 (101)	83 (101)
• Transport aircraft	16	18	18	18	18
• Helicopters	67	79	82	82	82
Air Defense Forces					
• Heavy SAM batteries	17	17	17	17	17
• Medium SAM batteries	12	12	12	12	12
• Light SAM launchers	50	50	50	50	50
Navy					
• Patrol craft	17	17	17	17	17

7. JORDAN

Major Changes

- The Royal Jordanian Air Force is absorbing 20 F-16C/D procured from Belgium and Holland. Meanwhile the RJAF upgraded its older F-16A/B to the C/D standard, with aid from the Turkish industry.
 - Jordan signed a contract with a consortium of companies from South Korea to build a 5 MW nuclear research reactor.
-

General Data

Official Name of the State: The Hashemite Kingdom of Jordan

Head of State: King Abdullah bin Hussein al-Hashimi (Abdullah the Second)

Prime Minister: Marouf al-Bakhit

Minister of Defense: Marouf al-Bakhit

Inspector General of the Armed Forces: Major General Abd Khalaf al-Najada

Chief of the Joint Staff of the Armed Forces: Lieutenant General Mashaal Mohammed al-Zaben

Commander of the Air Force: Major General Malik al-Habashneh

Commander of the Navy: Major General Dari al-Zaben

Area: 90,700 sq. km.

Population: 6,300,000

Strategic Assets

NBC Capabilities

Nuclear capability

5 MW nuclear research reactor, under construction by a consortium of companies from South Korea. Nuclear cooperation accords with Canada, China, France, UK, and US. Party to the NPT.

Chemical weapons and protective equipment

No known CW activities. Personal protective and decontamination equipment. Party to the CWC.

Biological weapons

No known BW capability. Party to the BWC.

Order-of-Battle – cont'd

Year	2007	2008	2009	2010	2011
• Light SAM launchers	70	70	70	70	70
Navy					
• Submarines	3	3	3	3	3
• Combat vessels	15	15	15	13	13
• Patrol craft	50	52	55	56	56

* Due to change in estimate

Space Assets – cont'd

Model	Type	Notes
• TechSat	Research	Civilian
Satellite launcher		
• Shavit	SLV	
Future procurement		
• Shalom	Remote sensing	Multi-spectral satellites, in cooperation with Italy
• Nano-satellites	Reconnaissance	Optical satellites with 1.5m resolution
• Amos-4/5/6	Communication	Civilian-owned satellites
• MILCOM	Communication	

Armed Forces

Order-of-Battle

Year	2007	2008	2009	2010	2011
General data					
• Personnel (regular)	176,500	176,500	176,500	176,500	176,500
• SSM launchers	+	+	+	+	+
Ground Forces					
• Divisions	16	16	16	16	16
• Total number of brigades	78	78	79	79	79
• Tanks	3,400 (3,800)	3,360 (3,740)	3,290 (3,730)	3,120 (3,630)	3,120 (3,630)
• APCs/AFVs	6,930	7,070	7,000 (7,500)	7,900 (8,400)	7,900 (8,400)
• Artillery (including MRLs)	+	+	+	+	+
Air Force					
• Combat aircraft	520 (875)	541 (875)	541 (875)	515 (874)	515 (874)
• Transport aircraft	71 (84)	66 (77)	66 (77)	66 (77)	66 (77)
• Helicopters	184 (286)	172 (285)	169 (285)	171 (201)	171 (201)
Air Defense Forces					
• Heavy SAM batteries	25	25	25	19*	19
• Medium SAM batteries				1	2

Strategic Assets

NBC Capabilities

Nuclear capabilities

Two nuclear research reactors; alleged stockpile of nuclear weapons.* Nuclear-safety cooperation agreement with the US. Not a party to the NPT.

Chemical weapons and protective equipment

Personal protective equipment; unit decontamination equipment. Fuchs (Fox) NBC detection vehicles (8 vehicles); SPW-40 P2Ch NBC detection vehicles (50 vehicles); Girit decontamination vehicles; AP-2C CW detectors. Signed but not yet ratified the CWC.

Biological weapons

Not a party to the BWC.

* According to foreign publications, as cited by Israeli publications.

Ballistic Missiles

Model	Launchers	Missiles	Since	Notes
• MGM-52C (Lance)	12		1976	
• Jericho Mk 1/2/3 SSM*	+			Upgraded
• Black/ Blue Sparrow	+			Target missiles used in test ranges
Total	+			
Future procurement				
• LORA	+			Under negotiations

* According to foreign publications, as cited by Israeli publications.

Space Assets

Model	Type	Notes
Satellites		
• Amos	Communication	Civilian, currently deployed Amos-3
• Ofeq	Reconnaissance	Currently deployed Ofeq-5, Ofeq-7, and Ofeq-9
• Eros	Reconnaissance	Civilian derivate of Ofeq, currently Eros-1B
• TECHSAR	Reconnaissance	SAR imagery satellite, 260 kg, 550 km in orbit

6. ISRAEL

Major Changes

- Two batteries of the Iron Dome anti-short range rocket system entered operational service. Four more batteries will be acquired in the near future. A third Arrow BMD battery has entered service. The battery is equipped with the new Arrow-2 system.
 - The Israeli army is still absorbing its Merkava Mk IV MBTs, while withdrawing older MBTs from service. In the wake of lessons of the Second Lebanon War, the army is equipping its MBTs with the Trophy active protection system. The system has scored its first successful interception.
 - The Israeli army is also absorbing its first Namer IFVs, which are based on the Merkava automotive system. These IFVs are manufactured both in Israel and in the US.
 - The Israeli air force has replaced its aging Tzukit training aircraft with the new T-6A Texan (Efroni). The Tzukit was officially retired after more than 50 years in service. The air force has also acquired new Heron TP (Eitan), as well as Hermes 900 UAVs.
-

General Data

Official Name of the State: State of Israel

Head of State: President Shimon Peres

Prime Minister: Benjamin Netanyahu

Minister of Defense: Ehud Barak

Chief of General Staff: Lieutenant General Benny Gantz

Commander of Army HQ: Major General Sami Turgeman

Commander of the Air Force: Major General Ido Nehushtan

Commander of the Navy: Rear Admiral Ram Rothberg

Area: 22,145 sq. km, including East Jerusalem and its vicinity, and the Golan Heights

Population: 7,400,000

Order-of-Battle – cont'd

Year	2007	2008	2009	2010	2011
• Number of battalions	160	185	190	224	224
• Tanks	97	97	171	200	236
• APCs/AFVs	4,794	4,893	13,440	13,440	13,565
• Artillery			22	36	50
Air force					
• Combat aircraft			3	3	3
• Reconnaissance aircraft	10	11	18*	18	18
• Transport aircraft	8	11	4*	4	4
• Helicopters	36	36	53	60	65
Navy					
• Patrol craft	11	12	15	16	18

* Due to change in estimate

5. IRAQ

Major Changes

- The Iraqi government is gradually receiving weapons and equipment for its developing armed forces. The ground forces are receiving primarily lightly armored vehicles, though a small number of more advanced M1A1 MBTs have also been ordered.
- The air force ordered and is receiving light aircraft – mostly for reconnaissance missions; some have light attack capabilities. No combat aircraft have been ordered to date. The air force is also receiving transport helicopters, with some of these lightly armed.
- The navy is receiving light patrol craft and some transport ships.
- The US force is in the process of withdrawing from Iraq. A force of some 50,000 US soldiers will remain in Iraq in training and support roles for the Iraqi armed forces.

General Data

Official Name of the State: The Republic of Iraq

Commander of Advisory Forces in Iraq: Lt. Gen. Lloyd Austin

Head of State: President Jalal Talabani

Prime Minister: Nouri al-Maliki

Minister of Defense: Abdul Qadir Jassim al-Obeidi

Minister of Interior: Jawad al-Bulani

Chief of General Staff: Lt. General Babkir Bederkhan al-Zibari

Commander of the Ground Forces: Lt. General Ali Ghaidan

Commander of the Air Force: Lt. General Anwar Hamad Amen Ahmed

Commander of the Navy: Admiral Mohammed Jawad Kadham

Area: 432,162 sq. km.

Population: 30,700,000 est.

Armed Forces

Order-of-Battle

Year	2007	2008	2009	2010	2011
General data					
• Personnel (regular)	250,000	250,000	250,000	250,000	250,000
Ground forces					

Space Assets – cont'd

Name	Type	Notes
• AUTSAT/ (Amir-Kabir 1)	Heliocentric remote sensing	80 kg, to be launched in 2013

Armed Forces

Order-of-Battle

Year	2007	2008	2009	2010	2011
General data					
• Personnel (regular)	520,000	520,000	520,000	520,000	520,000
• SSM launchers	50	60	60	60	60
Ground Forces					
• Divisions	32	32	32	32	32
• Total number of brigades	87	87	87	87	87
• Tanks	~1,620	~1,620	~1,620	~1,620	~1,620
• APCs/AFVs	~1,400	~1,400	~1,400	~1,400	~1,400
• Artillery (including MRLs)	~2,700 (~3,000)	~2,700 (~3,000)	~2,700 (~3,000)	~2,700 (~3,000)	~2,700 (~3,000)
Air Force					
• Combat aircraft	203 (341)	237 (343)	235 (341)	235 (341)	235 (341)
• Transport aircraft	101 (125)	101 (125)	105 (129)	105 (129)	105 (129)
• Helicopters	340 (570)	340 (570)	340 (570)	340 (570)	340 (570)
Air Defense Forces					
• Heavy SAM batteries	30	30	30	30	30
• Medium SAM batteries	+	6	6	6	6
• Light SAM launchers	100	120	120	120	120
Navy					
• Submarines	6	8	8	11	11
• Combat vessels	56	90	90	106	106
• Patrol craft	160	185	185	150	150

Ballistic Missiles – cont'd

Model	Launchers	Missiles	Notes
Future procurement - Shehab-3B - Ghadr / Ashura / Sejil			Includes new re-supply vehicles, believed to be in production
			Solid propellant

Space Assets

Name	Type	Notes
Satellites - Sina-1 - SMMS - Omid - RASAD-1	Remote sensing	170 kg satellite with 50m resolution camera for earth observation
	Remote sensing	Multi-mission satellite, to be launched in cooperation with China and Thailand
	Research	20 kg micro satellite; returned to the atmosphere after 3 months in space
	Remote sensing	Indigenous micro satellite, launched in 2011
Ground station - Semnan - IRSC		Ground command and communication station
	Remote sensing	Multi-spectral remote sensing
Satellite launcher - Kavoshgar - Safir / Simorgh		Sounding rocket
		SLV
Future procurement - Toloo - Ya-Mahdi - Mesbah-2 - Zohreh - Navid - Zafar - Fajr	Reconnaissance	100 kg military reconnaissance satellite, 500 km in orbit
	Research	Test bed for indigenous camera equipment
	Research	65 kg, to be launched in 2012; indigenous, following the cancelation of Mesbah-1 by Italy
	Communication	Russian-built communication satellite
	Remote sensing	100 kg, to be positioned at 500 km

Area: 1,647,240 sq. km. (not including Abu Musa Island and two Tunb islands; control disputed)

Population: 74,200,000 est.

Strategic Assets

NBC Capabilities

Nuclear capability

One 5 MW research reactor acquired from the US in the 1960s (in Tehran) and one small 30 kW miniature neutron source reactor (in Esfahan). One 1,000 MW VVER power reactor under construction, under a contract with Russia, in Bushehr. Uranium enrichment facility in Natanz and heavy water production facility in Arak – connected to an alleged nuclear weapons program. Party to the NPT. Safeguards agreement with the IAEA in force.

Chemical weapons and protective equipment

In 1999 Iran admitted that in the past it had possessed chemical weapons. Party to the CWC, but nevertheless suspected of still producing and stockpiling mustard, sarin, soman, tabun, VX, and other chemical agents. Suspected delivery systems include aerial bombs, artillery shells, and SSM warheads. PRC and Russian firms and individuals allegedly provide assistance in supply of CW technology and precursors. Personal protective equipment and munitions decontamination vehicles.

Biological weapons

Suspected biological warfare program; no details available. Party to the BWC.

Ballistic Missiles

Model	Launchers	Missiles	Notes
• SS-1 (Scud B/Scud C)	~20	300 Scud B, 100 Scud C	
• Shehab-2	+	+	Probably similar to the Syrian Scud D
• Shehab-3/3B	10	90	
• Ghadr-101/110	+		Alleged
• BM-25	+	18	Operational status unknown
• Tondar-69 (CSS-8)	16		
• Fateh-110	+		
Total	~60		

4. IRAN

Major Changes

- Iran continues its nuclear weapon project in spite of massive international pressure not to do so.
 - Despite repeated promises by Russia to supply Iran's S-300PMU advanced air defense missile systems, Russia has officially canceled the deal.
 - The Iranian military industry continues to develop more and more advanced systems. Among these are long range coastal anti-ship missiles, submarine launched and airborne versions of anti-ship missiles, long range ballistic missiles (principally the two stage solid-fueled Sejil missile, the satellite launch vehicles (Safir-e-Omid and Simorgh), midget submarines (Ghader and Nahang), missile boats (Kaman and Mowj class), and patrol boats. It claims to have begun serial production of combat aircraft like the Azarakhsh and Saegheh, and UAVs.
-

General Data

Official Name of the State: Islamic Republic of Iran

Supreme Religious and Political National Leader (Rahbar): Ayatollah Ali Hoseini Khamenei

Head of State (formally subordinate to National Leader): President Mahmud Ahmadinejad

Minister of Defense: Ahmed Vahidi

General Commander of the Armed Forces: Major General Ataollah Salehi

Head of the Armed Forces General Command Headquarters: Major General Hasan Firuzabadi

Chief of the Joint Staff of the Armed Forces: Brigadier General Abdolrahim Mousavi

Commander of the Ground Forces: Brigadier General Ahmad-Reza Pourdestan

Commander of the Air Force: Brigadier General Hassan Shahsafi

Commander of the Air-Defense Forces: Brigadier General Ahmad Miqani

Commander of the Navy: Rear Admiral Habibollah Sayyari

Commander-in-Chief of the Islamic Revolutionary Guards Corps (IRGC): Major General Mohammed Ali Jaafari

Chief of the Joint Staff of the IRGC: Brigadier General Mohammed Hejazi

Commander of the IRGC Ground Forces: Brigadier General Mohammed Pakpour

Commander of the IRGC Air Wing: Brigadier General Amir Ali Hajizadeh

Commander of the IRGC Naval Wing: Rear Admiral Ali Fadavi

Commander of the IRGC Resistance Force (Basij): Brigadier General Mohammed Reza Naqbi

Order-of-Battle – cont'd

Year	2007	2008	2009	2010	2011
Air Force					
• Combat aircraft	505 (518)	505 (518)	505 (518)	505 (518)	505 (518)
• Transport aircraft	53 (55)	53 (55)	53 (55)	53 (55)	53 (55)
• Helicopters	230	230	230	230	230
Air Defense Forces					
• Heavy SAM batteries	109	109	109	109	109
• Medium SAM batteries	46	46	46	46	46
• Light SAM launchers	130	155	155	155	155
Navy					
• Submarines	4	4	4	4	4
• Combat vessels	70	72	72	72	72
• Patrol craft	103	103	103	103	103

Ballistic Missiles

Model	Launchers	Missiles	Since	Notes
SS-1 (Scud B/Scud C)	24	100	1973	Possibly some upgraded versions
Future procurement				
- Scud C/ Project-T - Vector - No-Dong		90		Locally produced Unconfirmed
		24		Alleged

Space Assets

Model	Type	Notes
Satellites		
- NILESAT-1/2 - Egypt Sat 1	Communication	Civilian
	Remote sensing	100 kg; a sun-synchronous, 668 km orbit
Ground stations		
Aswan	Remote sensing	Receiving and processing satellite images for desert research
Future procurement		
Desert Sat	Environmental	Monitoring coastal erosion, desertification, and water resources

Armed Forces

Order-of-Battle

Year	2007	2008	2009	2010	2011
General data					
Personnel (regular)	450,000	450,000	450,000	450,000	450,000
SSM launchers	24	24	24	24	24
Ground Forces					
Divisions	12	12	12	12	12
Total number of brigades	49	49	49	49	49
Tanks	3,200 (3,830)	3,200 (3,830)	3,380 (3,830)	3,380 (3,870)	3,380 (3,870)
APCs/AFVs	3,680 (4,950)	4,125 (5,305)	4,125 (5,305)	4,125 (5,305)	4,125 (5,305)
Artillery (including MRLs)	3,590 (3,750)	4,050	4,050	4,050	4,050

3. EGYPT

Major Changes

- The Egyptian military industry will produce 125 more Abrams M1A1 MBTs, in addition to the existing 880 tanks already produced, bringing the total to 1,005 tanks.
 - The Egyptian armed forces are playing a major role in Egypt's transition from dictatorship to democracy. During the crisis they kept their cohesiveness – which was not the case for the internal security organs.
-

General Data

Official Name of the State: The Arab Republic of Egypt

Head of State: Field Marshal Muhammad Hussayn Tantawi, head of the Supreme Military Council

Prime Minister: Issam Sharaf

Minister of Defense and Military Production: Field Marshal Muhammad Hussayn Tantawi

Chief of General Staff: Lieutenant General Samy Hafez Anan

Commander of the Air Force: Major General Reda Mahmoud Hafez Muhammad

Commander of the Navy: Vice Admiral Mohab Mameesh

Area: 1,000,258 sq. km. (dispute with Sudan over “Halaib triangle” area)

Population: 75,500,000

Strategic Assets

NBC Capabilities

Nuclear capability

A 22 MW research reactor supplied by Argentina, completed in 1997; 2 MW research reactor from the USSR, in operation since 1961. Party to the NPT. Safeguards agreement with the IAEA in force. Signed but not ratified the African Nuclear Weapon-Free Zone treaty (Treaty of Pelindaba).

Chemical weapons and protective equipment

Alleged continued research and possible production of chemical warfare agents. Alleged stockpile of chemical munitions (mustard and nerve agents). Personal protective equipment, Soviet type decontamination vehicles, Fuchs (Fox) ABC detection vehicle (12), SPW-40 P2Ch ABC detection vehicle (small numbers). Not a signatory of the CWC.

Biological weapons

Suspected biological warfare program, no details available. Not a party to the BWC.

Armed Forces

Order-of-Battle

Year	2007	2008	2009	2010	2011
General data					
• Personnel (regular)	8,200	8,200	8,200	8,200	8,200
• SSM launchers	9	9	9	9	9
Ground Forces					
• Total number of brigades	3	3	3	3	3
• Number of battalions	7	7	7	7	7
• Tanks	180	180	180	180	180
• APCs/AFVs	277 (297)	277 (297)	277 (297)	277 (297)	277 (297)
• Artillery (including MRLs)	48 (50)	68 (70)	68 (70)	68 (70)	68 (70)
Air Force					
• Combat aircraft	34	34	34	34	34
• Transport aircraft	4	4	5	5	5
• Helicopters	48	49	51	57	57
Air Defense Forces					
• Heavy SAM batteries	3	3	3	3	3
• Medium SAM batteries	2	2	2	2	2
• Light SAM launchers	40	40	40	40	40
Navy					
• Combat vessels	11	11	11	11	11
• Patrol craft	22	24	24	24	24

2. BAHRAIN

Major Changes

- Following civil unrest in Bahrain, some 2000 Peninsula Shield troops from four GCC countries were stationed in Bahrain. Their presence there is deemed temporary.
 - The Bahraini military and security forces retained their cohesiveness during the period of unrest.
 - The Bahraini air force received nine new S-70 Black Hawk helicopters.
 - The Bahraini navy received its two new 42-meter landing craft as well as two 16-meter patrol boats – both from the UAE.
-

General Data

Official Name of the State: State of Bahrain

Head of State: Amir Shaykh Hamad bin Isa al-Khalifa

Prime Minister: Khalifa bin Salman al-Khalifa

Deputy Supreme Commander: Crown Prince Salman bin Hamad al-Khalifa

State Minister for Defense: Mohammed bin Abdullah al-Khalifa

Commander in Chief of the Armed Forces: Lieutenant General Khalifa bin Ahmed al-Khalifa

Chief of Staff of the Bahraini Defense Forces: Major General Daij bin Salman al-Khalifa

Commander of the Air Force: Hamad bin Abdallah al-Khalifa

Commander of the Navy: Lieutenant Commander Yusuf al-Maluallah

Area: 620 sq. km.

Population: 800,000

Strategic Assets

Ballistic Missiles

Model	Launchers	Missiles	Since	Notes
• ATACMS	9	30	2002	Using MLRS

Order-of-Battle – cont'd

Year	2007	2008	2009	2010	2011
Air Force					
• Combat aircraft	213 (243)	223 (253)	241 (271)	241 (271)	241 (271)
• Transport aircraft	41 (46)	46 (52)	46 (52)	46 (52)	46 (52)
• Helicopters	177 (186)	177 (186)	177 (186)	183	183
Air Defense Forces					
• Heavy SAM batteries	11	11	11	11	11
• Medium SAM batteries	18	18	18	20	20
• Light SAM launchers	78	78	78	78	78
Navy					
• Combat vessels	26	26	26	30	30
• Patrol craft	16	16	21	38	38
• Submarines	2	2	3	4	4

Strategic Assets

NBC Capabilities

Nuclear capability

One 15 MW nuclear reactor, probably upgraded to 40 MW (built by PRC) suspected as serving a clandestine nuclear weapons program; one 1 MW nuclear research reactor (from Argentina); basic R&D; signatory of the NPT. Safeguards agreement with the IAEA in force. Signed and ratified the African Nuclear Weapon-Free Zone Treaty (Treaty of Pelindaba).

Chemical weapons and protective equipment

No data on CW activities available. Signed and ratified the CWC.

Biological weapons

No data on BW activities available. Signed and ratified the BWC.

Space Assets

Model	Type	Notes
Satellites		
• ALSAT-1	Remote sensing	90 kg, 32m resolution, earth monitoring civilian satellite for natural disasters
• ALSAT-2A	Remote sensing	116 kg, 2.5m resolution, civilian earth monitoring satellite
Future launch		
• ALSAT-2B		To be launched in 2012

Armed Forces

Order-of-Battle

Year	2007	2008	2009	2010	2011
General data					
• Personnel (regular)	127,000	127,000	127,000	127,000	127,000
Ground Forces					
• Divisions	5	5	5	5	5
• Total number of brigades	26	26	26	26	26
• Tanks	940 (1,140)	1,000 (1,200)	1,080 (1,240)	1,080 (1,240)	1,080 (1,240)
• APCs/AFVs	1,955 (2,055)	1,955 (2,055)	1,955 (2,055)	1,955 (2,055)	1,955 (2,055)
• Artillery (including MRLs)	920 (1,000)	920 (1,000)	920 (1,000)	920 (1,000)	920 (1,000)

1. ALGERIA

Major Changes

- The Algerian air force received all of its Su-30MKA combat aircraft from Russia. The air force also received its first AW101 medium transport helicopters. Some 30 more helicopters of various types are to be delivered.
 - The Algerian air defense forces received their first Pantsyr-S1 point defense systems.
 - The Algerian navy received two Type 636 Kilo class submarines from Russia.
 - Algeria launched its second observation satellite – the ALSAT-2A. While this satellite was manufactured and launched by a European company, Algeria plans to launch another satellite in the near future, the ALSAT-2B, which is being manufactured indigenously.
-

General Data

Official Name of the State: Democratic and Popular Republic of Algeria

Head of State: President of the High State Council Abd al-Aziz Bouteffli

Prime Minister: Abd al-Aziz Belkhadem

Minister of Defense: Major General Ahmed Sanhaji

Chief of General Staff: Major General Salih Ahmad Jaïd

Commander of the Ground Forces: Major General Ahsan Tafer

Commander of the Air Force: Brigadier General Muhammad Ibn Suleiman

Commander of Air Defense Force: Brigadier General Achour Laoudi

Commander of the Navy: Admiral Muhammad Taher Yali

Area: 2,460,500 sq. km.

Population: 34,900,000

The tables that appear in the pages that follow present a summary of data on Middle East armed forces. More data is available on the INSS website, where it is updated regularly.

The table representing the order-of-battle of each country often gives two numbers for each weapon category. The first number refers to quantities in active service, whereas the second number (in parentheses) refers to the total inventory.

Review of Armed Forces in the Middle East

הכותבים

העורכים

שלמה ברום, חוקר בכיר וראש התכנית ליחסי ישראל-פלסטינים במכון למחקרי ביטחון לאומי. בתפקידו הבכיר בצה"ל שירת כראש חטיבת התכנון האסטרטגי באגף התכנון. תת-אלוף (מיל.) ברום השתתף במשא ומתן לשלום עם הפלסטינים, ירדן וסוריה וכיהן כסגן ראש המועצה לביטחון לאומי. תחומי המחקר העיקריים שלו: יחסי ישראל-פלסטינים ודוקטרינת הביטחון הלאומי. עם פרסומיו נמנים הספרים שהוא היה שותף לעריכתם – **מלחמת לבנון השנייה: היבטים אסטרטגיים** (2007); **הערכה אסטרטגית לישראל 2009; הערכה אסטרטגית לישראל 2010.**

ענת קורץ, מנהלת המחקר וחוקרת בכירה במכון למחקרי ביטחון לאומי. ד"ר קורץ פרסמה ספרים ומאמרים רבים על תהליכי התמסדות של מאבקים עממיים, התנועה הלאומית הפלסטינית ויחסי ישראל והפלסטינים. בין פרסומיה: *Fatah and the Politics of Violence: The Institutionalization of a Popular Struggle* (2005); *The Palestinian Uprisings: War with Israel, War at Home* (2009). ד"ר קורץ הייתה שותפה לעריכת **הערכה אסטרטגית לישראל 2009; הערכה אסטרטגית לישראל 2010.**

הכותבים

שמואל אבן, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. ד"ר אבן, שפרש מצה"ל בדרגת אלוף משנה, הוא הבעלים של חברת מולטי קונספט (יועצים) בע"מ ועוסק בענייני אסטרטגיה וכלכלה במשק הישראלי. פרסומיו עוסקים בכלכלה במדינות המזרח התיכון, בתקציב הביטחון, בשוק הנפט העולמי, במודיעין ובטרור. בין הפרסומים שהיה שותף לכתיבתם: **קהילת המודיעין הישראלי – לאן? ניתוח, מגמות והמלצות** (2009); **לוחמה במרחב הקיברנטי – מושגים, מגמות ומשמעויות לישראל** (2011).

מאיר אלרן, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, ראש פרויקט החזית האזרחית בישראל ומנהל שותף בפרויקט החברתי-ביטחוני במכון. תת-אלוף (מיל.) אלרן שירת בתפקידים שונים באגף המודיעין בצה"ל, הבכיר שבהם – סגן ראש אמ"ן, ושימש יועץ בכיר במועצה לביטחון לאומי ובכמה משרדים ממשלתיים. תחומי מחקרו כוללים את החזית האזרחית בישראל, חוסן לאומי, וההיבטים החברתיים של הביטחון הלאומי.

עם פרסומיו נמנה הספר שהוא היה שותף לעריכתו – **מלחמת לבנון השנייה: היבטים אסטרטגיים** (2007).

אוון אלתרמן, עמית בתכנית לחוק בינלאומי וביטחון לאומי במכון למחקרי ביטחון לאומי. לפני הצטרפותו לתכנית היה אוון אלתרמן עורך דין במשרד עורכי הדין Allen Overy LLP & בניו יורק, מתמחה זר בבית המשפט העליון בישראל, ומתנדב ב-U.S. Peace Corps ברומניה.

ג'ורא איילנד, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. לפני הצטרפותו למכון עמד אלוף (מיל.) איילנד בראש המועצה לביטחון לאומי של ישראל, ועבד בקשר הדוק עם משרד ראש הממשלה על סוגיות ביטחון ויחסי חוץ, כולל תכנית ההינתקות מרצועת עזה והיבטים שונים ביחסי ישראל-פלסטינים, איום הגרעין האיראני, איומים מסוריה ומלבנון, טרור, ויחסים עם ארצות הברית ומדינות עיקריות באירופה. במהלך שירותו בצה"ל שרת האלוף (מיל.) איילנד כראש אגף התכנון, ראש אגף מבצעים ובתפקידי פיקוד שונים באוגדת העילית של חיל הצנחנים.

יהודה בן מאיר, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, מנהל תכנית המחקר דעת קהל וביטחון לאומי ומנהל שותף בפרויקט החברתי-ביטחוני במכון. ד"ר בן מאיר, פסיכולוג ועורך דין, היה חבר כנסת וכיהן כסגן שר החוץ בממשלות בראשות מנחם בגין ויצחק שמיר. בן מאיר הוא העורך של **מבט על**, מחבר הספר *Civil Military Relations in Israel* (1995), מחבר שותף של *The People Speak: Israeli Public Opinion on National Security 2005-2007* (2007) ושל *Vox Populi: Trends in Israeli Public Opinion on National Security 2004-2009* (2010).

מרק היר, עמית מחקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. ד"ר היר לימד יחסים בינלאומיים באוניברסיטת תל אביב ובאוניברסיטאות מובילות בארצות הברית, ופרסם מאמרים וספרים רבים על סוגיות פוליטיות ואסטרטגיות במזרח התיכון. בין פרסומיו: *A Palestinian State: Implications for Israel* (2983); **ישראל והפלסטינים: חלופות מדיניות לישראל** (2005) (שהיה שותף לעריכתו); *The Middle East Strategic Balance* (2007-2008) (בעריכתו, 2008).

אמילי לנדאו, חוקרת בכירה במכון למחקרי ביטחון לאומי ומנהלת פרויקט בקרת הנשק והביטחון האזורי במכון. ד"ר לנדאו מרבה להרצות ולפרסם בנושאים הקשורים לאתגר של תפוצת נשק גרעיני במזרח התיכון ובעולם. היא משתתפת פעילה בכנסים ויוזמות Track II הנוגעות לביטחון אזורי במזרח התיכון. ד"ר לנדאו מלמדת בקרת נשק גרעינית באוניברסיטת תל אביב ובאוניברסיטת חיפה. בין פרסומיה: *Arms Control in the Middle East: Cooperative Security Dialogue and Regional Constraints* (2006); וכן *Obama Vision and Nuclear Disarmament* (שהייתה שותפה לעריכתו, 2011).

גליה לינדנשטראוס, חוקרת במכון למחקרי ביטחון לאומי ומלמדת באוניברסיטה העברית, ירושלים, ובמרכז הבינתחומי, הרצליה. תחומי המחקר של ד"ר לינדנשטראוס: מדיניות החוץ הטורקית, סכסוכים אתניים, התערבויות צבאיות ופזורות אתנו-לאומיות. כפוסט דוקטורנטית במכון ליחסים בינלאומיים על שם לאונרד דיוויס באוניברסיטה העברית, ירושלים, חקרה את נושא הפזורה הארמנית. בין פרסומיה: **גישור והזדברות: פרידגמה חדשה במדיניות החוץ והביטחון של טורקיה והשלכותיה על ישראל**. מזכר 104, המכון למחקרי ביטחון לאומי, יוני 2010.

תמיר מגל, עוזר מחקר בפרויקט המאזן הצבאי במזרח התיכון במכון למחקרי ביטחון לאומי, הוא דוקטורנט בבית הספר למדעי המדינה באוניברסיטת חיפה.

צבי מגן, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. הצטרף לסגל המחקר של המכון לאחר כשני עשורים, שבהם שימש בתפקידים שונים בשירות החוץ של ישראל. צבי מגן כיהן כשגריר ישראל באוקראינה וברוסיה, ועמד בראש ארגון "נתיב". כן עמד השגריר מגן בראש המכון ללימודי אירואסיה במרכז הבינתחומי בהרצליה.

עודד ערן, ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי. לפני הצטרפותו למכון כיהן כנציב הקונגרס היהודי העולמי בישראל וכמנכ"ל המשרד הישראלי. ד"ר ערן כיהן כציר מדיני בשגרירות ישראל בווינגטון, כשגריר ישראל באיחוד האירופי ובנאט"ו, כשגריר ישראל בירדן, וכראש צוות המשא ומתן עם הפלסטינים ליישום הסכמי הביניים והסדר הקבע (בשנים 1999 – 2000). ד"ר ערן כיהן כסגן מנכ"ל משרד החוץ, והוא משמש כיועץ לוועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת.

אפרים קם, עמית מחקר וסגן ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי, שירת בתפקידו הבכיר בצה"ל כעוזר ראש חטיבת המחקר באגף המודיעין. תחומי מחקרו העיקריים של ד"ר קם הם האיום האיראני, דילמות הביטחון של מדינות ערב, מעורבות ארצות הברית בעיראק, מודיעין אסטרטגי, וסוגיות הביטחון הלאומי של ישראל. בין פרסומיו: **מן הטרור ועד הגרעין: משמעותות של האיום האיראני** (2004); **איראן גרעינית: משמעויות ודרכי פעולה** (2007).

שמעון שטיין, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, היה שגריר ישראל בגרמניה (2001 – 2007). לפני כן שירת כסמנכ"ל משרד החוץ לענייני חבר המדינות (CIS), מזרח ומרכז אירופה. השגריר שטיין כיהן בתפקידים נוספים בשירות החוץ בווינגטון, גרמניה וכן בישראל, והיה חבר במשלחות ישראל לתהליכי משא ומתן רב-צדדיים בנושאי בקרת נשק.

יפתח שפיר, חוקר בכיר וראש פרויקט המאזן הצבאי במזרח התיכון במכון למחקרי ביטחון לאומי. יפתח שפיר היה מאז 1997 שותף לעריכתם של הספרים בסדרת *Middle East Military Balance*, שראו אור בהוצאת מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, וכתב מאמרים רבים בתחומי הצבא והביטחון של מדינות המזרח התיכון. בין תחומי התמחותו: מבנה הכוחות הצבאיים, מגמות בהתעצמות הצבאית, רכישות נשק, טילים בליסטיים, וטכנולוגיות חלל במזרח התיכון.

הספר **הערכה אסטרטגית לישראל 2011** הוא כרך נוסף בסדרה שהמכון למחקרי ביטחון לאומי מוציא לאור מדי שנה, ומהווה המשך לספרי המאזן האסטרטגי למזרח התיכון. כבשנים קודמות, בספר מאוגדים מאמרים העוסקים באירועים ובהתפתחויות שנרשמו במזרח התיכון בשנה החולפת. דגש מיוחד ניתן לניתוח השלכותיהן של המגמות האזוריות והבינלאומיות על ביטחונה הלאומי של ישראל, וכן נבחנים מענים אפשריים לאתגרים המדיניים והצבאיים הניצבים בפניה.

מהמסקנות המוצגות במאמרי הספר:

- במזרח התיכון צפויה תקופה ממושכת של אייציבות.
- אין אסטרטגיה מגובשת למשא ומתן ולא חלופה צבאית מעשית לבלימת תכנית הגרעין האיראנית.
- ישראל צפויה לעמוד מול לחץ בינלאומי מתעצם לנקוט יוזמה להחייאת התהליך המדיני עם הפלסטינים.
- תורכיה עוברת תהליך של חשיבה מחודשת בנוגע למעמדה האזורי וליחסיה עם המערב.
- שאלת האחריות הכוללת לניהול העורף במדינת ישראל בעת משבר עדיין לא באה על פתרונה.
- ישראל לא תוכל לבלום את ההידרדרות ביחסיה עם ארצות־הברית, אלא אם כן תיזום פריצת דרך בתהליך המדיני.

העורכים:

ענת קורץ, מנהלת המחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי. ד"ר קורץ פרסמה ספרים ומאמרים רבים על היבטים ארגוניים ותהליכי התמסדות של מאבקים עממיים. תחומי מחקרה העיקריים בשנים האחרונות הם התנועה הלאומית הפלסטינית ויחסי ישראל והפלסטינים.

שלמה ברום, ראש תוכנית המחקר ליחסי ישראל־פלסטינים במכון למחקרי ביטחון לאומי. שירת כראש חטיבת התכנון האסטרטגי באגף התכנון בצה"ל. תת־אלוף (מיל). ברום השתתף במשא ומתן לשלום עם הפלסטינים, עם ירדן ועם סוריה, והיה סגן ראש המועצה לביטחון לאומי.