

עדכן אסטרטגי

כרך 14 | גיליון 4 | ינואר 2012

3 עיקרי דברים

7 עמוס ידלין ויואל גוז'נסקי
האיום האיראני לחסימת מיצרי הורמוז:
האתגר והמענה

21 יורם שוייצר
אליה וקוץ בה –
הישגים וכשלים בעסקת החילופין בין חמאס לישראל

37 תמר הרמן
יש חדש תחת השמש:
דעת קהל וקבלת החלטות בישראל

51 מרק הלר
ברק אובמה והמזרח התיכון –
מאזן של שלוש השנים הראשונות

61 ענת קורץ
ישראל והרשות הפלסטינית:
כשקווים מקבילים אמורים להיפגש

73 אפרים קם
לעיראק ובחזרה:
המשמעות של יציאת הכוחות האמריקאים

87 בנדטה ברטי
מעבר ל"ניצחון האלוהי":
חזבאללה מתעמת עם אתגרי השעה

97 קרלו מסאלה
הרתעה מורחבת במזרח התיכון:
מונח תיאורטי או אסטרטגיה ישימה

עדכן אסטרטגי

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

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

עורך ראשי

עמוס ידלין

מנהל המערכת

משה גרונדמן

חברי המערכת

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

מערכת מורחבת

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

עיצוב גרפי: מיכל סמו־קובץ ועל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל־אביב
דפוס: אלינר

המכון למחקרי ביטחון לאומי

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

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

© כל הזכויות שמורות
ISSN 0793-8950

עיקרי דברים

האיום האיראני לחסימת מיצרי הורמוז: האתגר והמענה

עמוס ידלין ויואל גוז'נסקי

יכולתה של איראן לחסום את המצרים באופן הרמטי ולאורך זמן, מוטלת בספק. בידי הקהילה הבינלאומית כלים טובים מבעבר להתמודד עם כל הפרעה לתעבורה במצרים. יתר על כן, לו הייתה איראן מסוגלת לחסום את המצרים באופן אפקטיבי ולאורך זמן, הרי מהלך כזה מנוגד לאינטרס הבסיסי שלה, ועלול לסכן את יציבות המשטר בטהראן שכן הוא יפגע בכלכלת האיראנית ויוביל לעימות עם צי ארצות הברית ועם ציים נוספים שיש להם יתרון מבצעי ברור על פני הצי של איראן. המחברים בוחנים את האפשרויות שאיראן תממש את איומיה וכן הם בוחנים את המענים שבידי המערב לאיומים אלה.

אליה וקוץ בה – הישגים וכשלים בעסקת החילופין בין חמאס לישראל

יורם שוייצר

עניינו של מאמר זה לבחון את הישגי ישראל וחמאס ואת המחיר ששילמו בעסקה, שגדמת כניצחון בלעדי של חמאס. המחבר מציג את המחיר ששילם חמאס בעסקה ואת הביקורת שספג בשיח הפנים-פלסטיני. כמו כן הוא מצביע על ההישגים של ישראל במשא ומתן, שעיקרם צמצום נזקים, נוסף כמובן על השגת המשימה המרכזית של שחרור החייל השבוי והשבתו לביתו.

יש חדש תחת השמש: דעת קהל וקבלת החלטות בישראל

תמר הרמן

בישראל, כמו במדינות רבות אחרות בעולם, ניכרת בשנים האחרונות תמורה עמוקה ביחסים שבין האזרחים לבין ההנהגה הפוליטית שלהם. תמורה זו באה לידי ביטוי, בין השאר, בשחיקת המעמד, הסמכות המקצועית והמוסרית של הנבחרים בעיני הבוחרים, ובדרישה גוברת של הציבור לקבל "קול" בתהליכי קבלת החלטות אסטרטגיות. הסיבה להתפתחות זו היא מערך נסיבות חדש, עמוק ומורכב, המתבטא בין השאר, בשינוי דפוס היחסים בכל הנוגע לסמכות הנבחרים ולתביעות הבוחרים.

ישראל והרשות הפלסטינית: כשקווים מקבילים אמורים להיפגש

ענת קורץ

אייאמון בסיכוי לגבש פשרה היסטורית כרסם בנכונותן של ישראל ושל הרשות הפלסטינית לשוב לשולחן המשא ומתן. על מכשול עקרוני זה בדרך לחידוש הדיאלוג נוספו בשנים האחרונות חילוקי דעות בין הצדדים על תנאי פתיחה לשיחות ועל עצם תכליתן. דרישת הצדדים האחד מהשני, שלא נענו, התווספו לאווירה של העדר להיטות לחדש את השיחות, ואלה בתורם מיסדו מבוי סתום ממושך. המחברת מתארת את תלאות ההתדיינות על התנאים לניהול משא ומתן בין הצדדים ומציעה בסיום רעיונות לקידום התהליך.

ברק אובמה והמזרח התיכון – מאזן של שלוש השנים הראשונות

מרק הלר

על-פי הסטנדרטים המוחלטים של חסידי האידאליסטים ביותר של הנשיא אובמה ושל מתנגדיו הזועמים ביותר, אובמה נכשל. הוא לא ביסס דמוקרטיה ג'פרסונית בעיראק, באפגניסטן או בכל מקום אחר במרחב המוסלמי המזרח תיכוני. הוא לא הצליח להביא להסכם שלום ישראלי-פלסטיני, הוא לא פירק את איראן מכוונותיה הגרעיניות ולא גרם לכך שהעולם כולו יכבד את ארצות-הברית, יירא מפניה ויציית לה. ואולם על-פי סטנדרטים מקובלים יותר, המאזן של הנשיא הוא פחות שלילי מכפי שמתארים. המחבר מציע מאזן הישגים וכישלונות של הנשיא בחלוף שלוש שנות כהונתו הראשונות.

לעיראק ובחזרה: המשמעות של יציאת הכוחות האמריקאים

אפרים קם

בסוף שנת 2011 הסתיים תהליך יציאתם של כוחות צבא ארצות-הברית מעיראק. ההישגים הצבאיים, ירידת האלימות, בניית כוחות הביטחון של עיראק והכנסתם לפעילות מבצעית בהצלחה יחסית, ותחילת בניין מוסדות דמוקרטיים במדינה הולידו תקווה שהתהליך יימשך, ואפשרו את פינוי הכוחות. המחבר בוחן את ההישגים והכישלונות שנחלו האמריקאים וכן הוא מעריך את סיכויי ההתאוששות של עיראק שלאחר יציאת האמריקאים.

מעבר ל"ניצחון האלוהי": חזבאללה מתעמת עם אתגרי השעה

בנדטה ברטי

מבט קרוב לסביבה הביטחונית והפוליטית הנוכחית של חזבאללה מגלה כמה סדקים, לא רבים אבל חשובים, בהצגת הארגון את עצמו כבעל שליטה פנימית ועוצמה חיצונית. הארגון של נסראללה נמצא תחת איום רציני בשעה שהלגיטימיות

והרלוונטיות שלו באזור מוטלים בספק. חזבאללה מוצא את עצמו תחת איום בשל השינוי הפוליטי הנמשך במדינות האזור, בשל המתחים הפנים-מדינתיים המתעצמים בתוך לבנון ובעקבות תבוסות ארגוניות פנימיות. בשלושה סוגי איום אלה דן מאמר זה.

הרתעה מורחבת במזרח התיכון: מונח תיאורטי או אסטרטגיה ישימה?

קרלו מסאלה

המאמר פותח בהגדרת המושג 'הרתעה מורחבת', אשר נכון למאה ה-21 הוא שונה מהמושג ששימש בעת העימות בין המזרח למערב, בהיותו רחב הרבה יותר בכליו. המאמר עוסק בכמה בעיות מושגיות הנוגעות להרתעה מורחבת, וטוען כי כדי שתוכל להצליח, חייבת ההרתעה המורחבת לתת מענה לשלוש בעיות מושגיות הנוגעות לאמינות האיום. בהמשך מוצגים שני מודלים של הרתעה מורחבת. המחבר מראה, כי מסיבות שונות, מודלים אלה אינם ניתנים ליישום, ואף אחד מהם אינו מציע פתרון אפשרי למצב הקיים במזרח התיכון. חלקו האחרון של המאמר בוחן דרכים אפשריות, שבהן ניתן להרחיב את ההרתעה למזרח התיכון. המאמר מסתיים בטענה שלעת עתה, רק ערבויות אמריקאיות חד-צדדיות יוכלו לסלול את הדרך למשהו המתקרב להרתעה מורחבת במזרח התיכון ההפכפך.

האיום האיראני לחסימת מיצרי הורמוז: האתגר והמענה

עמוס ידלין ויואל גוז'נסקי

"איראן לא תחזור על הזהרתה... נושאת המטוסים של האויב עזבה לים עומאן בשל התמרון שביצענו. אני ממליץ ומדגיש לנושאת המטוסים האמריקאית לא לשוב למפרץ הפרסי".

אטאללה סאלחי, רמטכ"ל צבא איראן, 3 בינואר 2012

מבוא

בתחילת ינואר 2012 סיימה איראן תמרון ימי מהגדולים בתולדותיה ("ולאית 90") ממזרח למיצרי הורמוז. תמרון זה, כמו אחרים דוגמתו בשנים האחרונות, הוא חלק מהכנות צבאיות וממסע תעמולה הכוללים איומים מפורשים לחסום את המצרים.¹ תמרונים והצהרות אלו נועדו להרתיע את הקהילה הבינלאומית מלתקוף את איראן וגם מלנקוט צעדים חריפים, מתחת לסף המלחמה עם איראן, כמו סנקציות משתקות או מצור ימי, ולהעלות את המחיר הפוטנציאלי העתידי של כל עימות אפשרי עמה. ההצהרות שאיראן לא תהסס לחסום את המצרים נעשו תכופות יותר וחריפות יותר, ונועדו לשכנע שיש בידה יכולת מבצעית למימוש הכוונה לחסום את המצרים בכל מערכה עתידית.² מטרת מאמר זה לעמוד על סיכויי התממשותם של איומי איראן ועל השלכותיו של תרחיש שבו תיפגע התעבורה הימית במצרים, בהם עוברים 40 אחוז מהסחר העולמי בנפט. תרחיש המרתיע את הקהילה הבינלאומית מהגברת הלחץ המדיני על איראן ומהפעלת כוח כלפי מתקני הגרעין שלה.

מצרי הורמוז נחשבים למעברים הימיים החשובים בעולם, וכל הפרעה לתנועת מכליות הנפט דרכם תשפיע מיד על שוק האנרגיה העולמי. 90 אחוז מייצוא הנפט מהמפרץ עובר במצרים הנתונים לריבונות עומאן ואיראן, שרוחבם במקום הצר

אלוף (מיל). עמוס ידלין הוא ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי
יואל גוז'נסקי הוא חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי

ביותר אינו עולה על 33 ק"מ.³ רוחבו של נתיב השיט הבינלאומי בהם אף צר יותר – עשרה ק"מ. קרוב ל-17 מיליון חביות ביום עברו במצרים בשנת 2011, כלומר כ-15 מכליות ביום בממוצע, מסעודיה, איחוד האמירויות, כווית, איראן ועיראק (וגז נוזלי מקטר). כמות זו מיועדת ברובה לשווקים באסיה. מאפיינים אלו וכן שליטת איראן על כמה איים מרכזיים סמוך למצרים, מאפשרים לה, תיאורטית לפחות, לפגוע בתנועת כלי השיט בקלות יחסית, ולכן הם מהווים שיקול מהותי בכל תרחיש של עימות עתידי עמה.

לדעתנו, יכולתה של איראן לחסום את המצרים הרמטית ולאורך זמן, טענה המועלית מפעם לפעם,⁴ מוטלת בספק, ובידי הקהילה הבינלאומית כלים טובים מבעבר להתמודד עם כל הפרעה לתעבורה במצרים. יתר על כן, לו הייתה איראן מסוגלת לחסום את המצרים באופן אפקטיבי ולאורך זמן, הרי מהלך כזה מנוגד לאינטרס הבסיסי שלה, ועלול אף לסכן את יציבות המשטר שכן הוא יפגע בכלכלת איראן – בייבוא תזקיני נפט לאיראן, בייצוא נפט גולמי ממנה (כ-80 אחוז מהכנסות המשטר) – ויוביל לעימות עם צי ארצות-הברית ועם ציים נוספים שיש להם יתרון מבצעי ברור על פני הצי של איראן. אין זה מן הנמנע שפגיעה של איראן בחופש השיט במצרים תגרום תגובה של ארצות-הברית, ובכלל זה, נוסף על פגיעה במרבית הנכסים הימיים של איראן, גם פגיעה אפשרית במתקנים אסטרטגיים באיראן בהם מתקני הגרעין. לפני שננתח את הרציונאל העומד מאחורי איומי איראן לחסום את המצרים, את היכולת "לשתק" את אספקת הנפט מהמפרץ, ואת החלופות לפעולה איראנית וסיכויי הצלחתן – שאלות מרכזיות בכל דיון בנושא – חשוב להכיר את היכולת של איראן אל מול התעבורה הימית במצרים וגם כלפי מתקני הנפט של סעודיה ומדינות המפרץ המייצאות נפט. היכולת של איראן נחלקת לשני מרכיבי כוח צבאיים – הכוח הימי והכוח הטילי.

יכולתה של איראן לחסום את המצרים הרמטית ולאורך זמן מוטלת בספק, ובידי הקהילה הבינלאומית כלים טובים מבעבר להתמודד עם כל הפרעה לתעבורה במצרים

א. איום ימי ישיר שיופעל נגד התעבורה הימית במפרץ

בשל חולשת הצי האיראני הסדיר והעליונות הימית של ארצות-הברית בזירת המפרץ, נתנה איראן עדיפות לרכישה ולבנייה של מספר גדול של כלי שיט קטנים ומהירים (חלקם לא מאוישים), צוללות ננס, והסבה של ספינות אזרחיות למשימות צבאיות (צי משמרות המהפכה המפעיל כלים אלו קיבל את האחריות למפרץ בשנת 2007). חלק מכלי השיט של הזרוע הימית של משמרות המהפכה חמושים בטיילים נגד ספינות, חלק הותאמו להנחת מוקשים ימיים ואחרים עמוסי חומר נפץ. אחד מהמניעים לאימוץ שיטות אלו הוא אפשרות ההכחשה, ומאחוריה המחשבה

שהתגובה על פגיעה של אמצעים אלו תהיה קשה פחות אם יהיה קשה להטיל על איראן את האחריות לפגיעה. הצי של איראן במפרץ אימץ אפוא מאפיינים של כוח גרילה לכל דבר: צוללות זעירות להנחתת לוחמי קומנדו וספינות מהירות המשמשות למשימות של "פגע וברח" בטקטיקת "נחיל" (*Swarm*), כלומר מספר רב של סירות חמקניות התוקפות בו בזמן. דווקא האופי ה"פרימיטיבי" של הטקטיקה האיראנית, הכמות ולא האיכות, עלול להציב אתגר לצי האמריקני בכל עימות אפשרי ולקזז את העדיפות שיש לצי החמישי. למשל, אמנם ארצות-הברית שיפרה את יכולת פינוי המוקשים (בכלל זה שימוש בפלטפורמות לא מאוישות), אך היא תזדקק לסיוע ממדינות אחרות במקרה של עימות עם איראן בכל האמור לפינוי מוקשים (לארצות-הברית יש "רק" ארבע שולות מוקשים המוצבות דרך קבע במפרץ). בשנים האחרונות רבו הדיווחים על התגרות של כלי שיט של משמרות המהפכה בכלי שיט של מדינות המערב במפרץ. אירועים אלו היו הפגנות יותר משגרמו נזק ממשי – הספינות לא הותקפו בפועל, אך פעולות ההתגרות הצביעו על הכוונות ועל היכולת של איראן. ההתגרות התכופה נועדה לשגר מסר לארצות-הברית, שאיראן רואה במפרץ את "החצר האחורית" שלה, והיא לא תהסס לגבות מחיר כבד אם תותקף, ובאחרונה – גם בתגובה להחרפת הסנקציות נגדה. בשנת 2011 הביעה ארצות-הברית דאגה מהחיכוך הגובר בין הציים, פעילות שכבר הביאה עליה במספר התקריות העלולות להסתיים בעימות כולל.⁵ התפתחויות אלו הביאו את ארצות-הברית להציע לאיראן לקיים "קו חם" בין הציים, אך היוזמה נדחתה בידי איראן בטענה שנוכחות ארצות-הברית במפרץ אינה לגיטימית.⁶

ב. איום עקיף בירי טילים על מתקני צבא והפקת אנרגיה בחופים המערביים של המפרץ

איראן מחזיקה בארסנל טילי קרקע-קרקע הגדול ביותר במזרח התיכון. לפי הערכה, יש ברשותה מעל 1,000 טילים לטווחים שבין 150 ל-2,000 ק"מ.⁷ רוב הטילים – שאינם יעילים כדי לפגוע בתעבורה הימית במצרים – הם בעלי טווח מספיק לאיום ישיר על מתקני נפט קריטיים במדינות המפרץ. דרך פעולה זו אינה קשורה במישרין לפעולה יזומה של איראן במצרים, ועם זאת איראן מאיימת, שכל תגובה של ארצות-הברית על פעילותה במצרים תיענה במהלך נגדי, העלול גם לפגוע בתשתיות נפט במדינות המפרץ. בשל התיישנות צי המטוסים שלה וקשייה לקבל חלפים מקוריים מהמערב, בחרה איראן להתרכז בעיבוי הדרגתי אך שיטתי של הארסנל הבליסטי שלה. בד בבד היא גם מגדילה את הטווחים, משפרת את רמת הדיוק, את כוח ההרס של הטילים ופועלת לקיצור "זמני החשיפה" שלהם (התבססות על דלק מוצק). עקב כך גובר החשש במדינות המפרץ, שבמערכה אפשרית עם איראן יהיו המתקנים האסטרטגים שלהן חשופים לירי של טילים

רבים יותר ולמשך זמן ארוך יותר.⁸ בהתבטאות נדירה פירט אדמירל עלי שמחאני, שר ההגנה לשעבר של איראן ויועץ צבאי למנהיג העליון של איראן, עלי חמינאי, את אופי התגובה של איראן כלפי מדינות המפרץ אם יותקפו מתקני הגרעין שלה: "איראן תשגר בליץ של טילים על מדינות המפרץ... והטילים יכוונו לא רק אל בסיסים אמריקניים באזור אלא גם ליעדים אסטרטגיים כמו בתי זיקוק ותחנות כוח... המטרה תהיה להמם את מערכת הגנת הטילים האמריקנית בעזרת עשרות ואולי מאות טילים שישוגרו בו בזמן אל מטרות נבחרות".⁹ התקפה של איראן על מתקנים במדינות המפרץ, אם בסיסים של ארצות הברית ואם מתקני נפט מרכזיים, היא האיום הראשון במעלה על המשטרים. נציג של מלך סעודיה התבטא בעניין ואמר: "אנו מודאגים מפגיעה של טילים איראניים באתרי נפט יותר מאשר מהתקפות טרור... משום שנוכל לנקוט צעדי מנע נגד התקפות טרור, אך לא נגד טילים איראניים".¹⁰ משום שאיראן תתקשה לחסום הרמטית את המצרים, ומשום שכמעט ודאי שניסיון לחסימה יגרור עימות עם הצי האמריקני, שכוחו כאמור עולה על זה האיראני, החשש בקרב המדינות הוא, שהיא עלולה לשים דגש בהתקפת טילים על מדינות המפרץ.

על-פי הערכת האינטרסים שלה ויכולותיה, סביר להניח שאיראן תשקול לפעול נגד מדינות המפרץ, הצי האמריקני, והתעבורה הימית במפרץ, באחת משלוש חלופות מערכתיות המייצגות שלוש מערכות שונות של שיקולים אסטרטגיים:



מצרי הורמוז

1. הטרדה שיטתית, בעצימות נמוכה ולאורך זמן, בהיגיון של צמצום סיכונים ומזעור הנזק

לייצוא הנפט שלה. כל עוד יתאפשר לה, תתמקד איראן בהטרדה שיטתית, בעצימות נמוכה, של הספנות הבינלאומית, תוך כדי השארת המפרץ פתוח לייצוא הנפט שלה, ובניסיון לחמוק מאחריות לאירועים. במסגרת זאת, ייתכן שאיראן תשתמש בין השאר בספינות "אזרחיות" שעברו הסבה, תשתמש בטרור על-ידי שליחים ו/או תתרחק מעבר למים הטריטוריאליים שלה במאמץ לטשטש את "טביעת האצבע" שלה. בדרך זו היא מחד גיסא תפחית את הסבירות לעימות כולל עם הצי האמריקני, ומאידך גיסא תגבה מחיר יקר משוקי האנרגיה העולמיים, ולו בשל עליית פרמיית הביטוח – דרך פעולה זו תיצור אווירה של משבר ותשפיע

לרעה על השווקים. להערכתנו, איראן תתקשה לבסס יכולת הכחשה לאורך זמן, בייחוד נוכח הרגישות הגבוהה כלפי המתרחש במצרים והחרפת המאבק הבינלאומי בתכנית הגרעין שלה. יתרה מכך, גם בתרחיש "אופטימי" – חסימה חלקית ומוגבלת בזמן של המצרים ופעולה בינלאומית יעילה ומהירה לפתיחתם – ההשפעה של מערכה מוגבלת כזאת על שוק האנרגיה העולמי עלולה להקרין גם אל מעבר להשפעה הישירה של האירועים עצמם, וזה בשל החשש מפני מחסור מתמשך בנפט מהמפרץ.

2. ניסיון "רועש" לחסום את המצרים, בהיגיון של מעצמה אזורית הממשת את איומיה ומציבה "אגרוף ברזל" אל מול אויביה,¹¹ בתגובה על תקיפת מתקני הגרעין ואתרים אסטרטגיים אחרים שלה, אך גם במקרה שהסנקציות יחריפו והיא תידחק אל הקיר, איראן עלולה למקש נתיבי שיט מרכזיים ולנסות לפגוע במכליות נפט ובספינות משא היוצאות מן המפרץ ונכנסות אליו באמצעות ירי של טילי חוץ-ים. עם זאת, בשל חולשתו הבסיסית של חיל האוויר של איראן, היכולת הגבוהה של ארצות-הברית לשחק עמדות של טילי חוץ-ים, ויכולתה המשופרת לפתוח במהירות יחסית נתיב דרך שדות המוקשים, היא תוכל להערכתנו לפתוח את המצרים במחיר "נסבל". לפי הערכות "אופטימיות", ביכולתו של הצי החמישי של ארצות-הברית לפתוח את המצרים בפרק זמן של עד שבועיים, אך יש גם הערכות פסימיות יותר, ולפיהן יאורך הזמן כחודשיים.¹²

3. הרחבת המערכה מעבר לתעבורה במצרים, בהיגיון של הרחבת המערכה אל הבטן הרכה של האויב ובתגובה לפעילות נגדה. בשל מרכזיות המצרים יהיה קשה לתחום עימות על המצרים בזמן ובמקום. למשל, ארצות-הברית עשויה כאמור "להעניש" את איראן ולהרחיב את המערכה לשטחה, ואיראן מצדה עלולה לבחור לתקוף בטילי קרקע-קרקע או להפעיל תאי טרור כדי לפגוע במסופי נפט, מתקני עיבוד וזיקוק נפט במדינות המפרץ:

● **ירי טילי קרקע-קרקע.** להערכתנו, כל ניסיון לחסום את מצרי הורמוז יצליח רק חלקית. בשל כך חשוב לבחון אפשרות של ירי טילי קרקע-קרקע על מתקני נפט בחוף הערבי של המפרץ. גם דרך פעולה זו מלווה הצהרות של בכירים איראנים בשנים האחרונות (ראו לעיל). להערכתנו, השלכות של התקפה בטילי קרקע-קרקע על מתקני נפט במדינות המפרץ, אם אכן תפגע באותם מתקנים, עלולות להיות קשות יותר למשק האנרגיה העולמי אף מחסימה מוצלחת של המצרים, וזה בשל הפגיעה בהפקת הנפט עצמה לאורך זמן. עד כה, מרבית המחקרים בנושא השפעת עימות עם איראן על משק האנרגיה עסקו בהשפעה של הפרעה לחופש השיט במצרים, ותשומת לב מועטה, אם

בכלל, ניתנה במחקר הגלוי לאפשרות שאיראן תבחר לפגוע במתקני נפט באמצעות שימוש בטילי קרקע-קרקע.¹³

לנוכח איומים שלה לפגוע במתקני נפט אסטרטגיים במדינות המפרץ, עמלו מדינות אלה בשנים האחרונות לשפר את יכולת ההגנה מפני טילים ברכישת מערכות פטריוט PAC-3 (וכוונה לרכוש בעתיד מערכות AEGIS ו-THAAD), אך חלקן ככל הנראה עדיין לא מבציעות. משום שבשטחה העתודות העולמיות המוכחות הגדולות ביותר של נפט, היותה בעלת יכולת ההפקה הגדולה ביותר בעולם ויצואנית הנפט הגדולה ביותר בעולם, סעודיה עלולה להיות היעד המרכזי להתקפות של איראן. התקפה מוצלחת על מתקני נפט מרכזיים בממלכה, כמו ראס טנורה או אבקי (מתקן שגודלו שלושה קמ"ר והמעבד שני שליש מכל הנפט של סעודיה), הנמצאים בטווח של עד 300 ק"מ מאיראן, תהיה הרסנית לשוק האנרגיה העולמי.

עם זאת, חשוב להדגיש שמחקר ראשוני (גלוי) שפורסם בשנת 2011 מלמד, שיכולת זו של איראן מוגבלת, וכי האיום הטילי שלה על תשתיות הנפט במפרץ מוצג לרוב באופן מוגזם.¹⁴ יתר על כן, סביר להניח שאיראן תבקש למנוע תגובה חריפה ביותר של ארצות-הברית ותחשוש מהרחבת העימות לכדי פגיעה בבעלות בריתה של ארצות-הברית. לפיכך איום של איראן למטרות הרתעה לפני אירוע תקיפה אפשרי לא יהיה זהה לשיקולי עלות-תועלת של מנהיגי איראן בבואם לממש את האיום לאחר תקיפה. עם זאת, איראן עלולה להשתמש גם בהתקפות נקודתיות מן האוויר, מן הים ומן היבשה על כמה מתקנים קריטיים. יתרה מכך, הנחת היסוד בהערכות שלעיל בדבר גודל הארסנל של איראן ומידת הדיוק של הטילים אינה עדכנית ולוקה בהערכת חסר. לבסוף, המשמעות הפסיכולוגית של התקפה על מתקן מרכזי בסעודיה עלולה להצית גם היא בהלה בשווקים, בלי קשר ישיר למידת הנזק בפועל.

● **חבלה וטרור.** בעשור האחרון הותקפו מתקני נפט ומכליות במצרי הורמוז או בסמוך להם. בשנת 2002 נפגעה המכלית הצרפתית *Limburg* מחוץ למצרים מסירת מירוץ עמוסת חומרי נפץ. בפיגוע שיוחס לאל-קאעדה נהרג אדם אחד ו-90,000 חביות נפט נשפכו לים. מקרה דומה היה הניסיון שנכשל להטביע את המכלית היפנית *M-Star* במצרים בשנת 2010. גם פיגוע זה נעשה בידי ארגון המסונף לאל-קאעדה ("גדודי עבדאללה עזאם"). איראן עלולה לאמץ מתווה דומה. באפריל 2011 אירעה תקרית בין כלי שיט בריטי שעגן בבחריין לבין ספינה, איראנית כנראה, עמוסה בחומר נפץ, שניסתה לטענת הבריטים להתנגש בה במתווה דומה לפיגוע בספינה האמריקנית *USS Cole* בנמל עדן בתימן בשנת 2000.¹⁵ תוצאות התקריות מלמדות עד כמה קשה להטביע

מכליות נפט בשל גודלן, המבנה הפנימי שלהן ותכונות הבערה של הנפט. התוצאה: עמידותן מפני התקפה של טילי חוץ-ים ומוקשים גבוהה יותר מזו של ספינות קרב.¹⁶ נוסף על ניסיונות לפגוע במכליות, איראן עלולה לפגוע במתקני נפט בחוף הערבי של המפרץ, בראש ובראשונה במחוז המזרחי של סעודיה, שם היא נהנית גם מתמיכה מסוימת של האוכלוסייה השיעית שהיא רוב באזור. בשנים האחרונות הקצתה סעודיה משאבים לא מבוטלים והקימה בעזרת ארצות-הברית כוח (30,000 איש) שכל מטרתו להגן על מתקנים אסטרטגים בממלכה ובראשם מתקני הנפט. כוח זה הוקם כחלק מלקחי הניסיון הכושל של אל-קאעדה לפגוע במתקן הנפט באבקיך בשנת 2006. יצוין כי בשלהי שנת 2011 חלה עלייה בהיקף אירועי האלימות בקרב השיעים באזורי הנפט, ונראה שהם נעשים אלימים מפעם לפעם, מה שעלול להשליך גם על ביטחון מתקני האנרגיה באזור.

להערכתנו איראן יכולה לפגוע בזרימת הנפט מהמפרץ באמצעות הפרעה לשיט הבינלאומי במצרים לפרקי זמן קצרים בלבד, ולו בשל המחויבות האיתנה של ארצות-הברית לשמור על זרימת נפט חופשית מהמפרץ. בעקבות איומים מפורשים של אישים איראנים לחסום את המצרים הצהירה ארצות-הברית: "כל הפרעה לתנועה החופשית במצרים תהיה בלתי נסבלת – הצי האמריקני יתמודד עם כל הפרעה מרושעת שכזאת."¹⁷ בינואר 2012 דווח כי ממשל אובמה אף העביר מסר ישיר ברוח זו למנהיג איראן, חמנאהי, ובו נאמר, שכל הפרעה לשיט הבינלאומי במצרים היא "מעבר על קו אדום", שיגרור תגובה של ארצות-הברית.¹⁸ ואכן, למרות איומיה של איראן, ארצות הברית ועמה בריטניה וצרפת המשיכו להעביר אוניות מלחמה בדרכן מהמפרץ ואליו דרך מייצרי הורמוז.¹⁹

איראן יכולה לפגוע בזרימת הנפט מהמפרץ לפרקי זמן קצרים בלבד, ולו בשל המחויבות האיתנה של ארצות-הברית לשמור על זרימת נפט חופשית מהמפרץ

בשלהי מלחמת איראן-עיראק, במה שנודע כ"מלחמת המכליות", בעקבות פגיעה של איראן בכלי שיט נתנה ארצות-הברית ליווי למכליות של כוויט (Operation Earnest Will) אל המפרץ וממנו, ובמקרה אחד, לאחר שפריגטה אמריקנית עלתה על מוקש איראני, האמריקאים פגעו בחלק הארי של הכוח הימי האיראני השמיש במפרץ (Praying Operation Mantis). מזכיר ההגנה של ארצות הברית, ליאון פאנטה, בתגובה על איומי איראן, אף הציב

את חומרת הנושא יחד עם פיתוח נשק גרעיני באיראן: "הבהרנו שארצות-הברית לא תבליג על חסימת מצרי הורמוז... זהו עוד קו אדום עבורנו (נוסף על הפיתוח הגרעיני)... אנחנו נגיב על זה."²⁰ ראש המטות המשולבים, מרטין דמפסי, אמנם הכיר ביכולתה של איראן "לסגור את המצרים לפרק זמן", אך הבהיר כי ארצות-

הברית תפעל לפתוח אותם: "אנו משקיעים ביכולות להבטיח שאם זה יקרה, ארצות־הברית תוכל להביס אותם".²¹

ארצות־הברית מקיימת נוכחות ימית ואווירית לא מבוטלת במפרץ, ויש לה בסיסים ברוב מדינות המפרץ הערביות בראשם המפקדה האזורית של פיקוד המרכז האמריקני בקטר, ומפקדת הצי החמישי בבחריין. חלק מהכלים העומדים כיום לרשות הקהילה הבינלאומית כוללים גם נוכחות צבאית בינלאומית גוברת מלבד זו האמריקאית בקרבת המצרים.²² בין השאר צרפת פתחה ב־2009 בסיס ימי ואווירי באיחוד האמירויות וישנם כמה כוחות משימה בינלאומיים, הפועלים מבחריין, שייעודם – שמירת חופש השיט באזור. בתחילת 2012 דווח כי האמריקאים, לאור המתרחשות עם איראן, הגדילו את סדר הכוחות המוצבים דרך קבע במפרץ "כדי שיוכלו להתמודד טוב יותר עם כל התפתחויות אפשריות מול איראן".²³ עם זאת, חובתנו לבחון מה ההשפעה על ייצוא הנפט מהמפרץ אם בכל זאת איראן תבחר לפגוע בתעבורה במצרים, במתארים שתוארו לעיל. חסימה אפשרית של המצרים תפגע בחלק הארי של ייצוא הנפט מהמפרץ, בראש ובראשונה מצד סעודיה. לשם השוואה, תחילת המערכה בעיראק (2003–12–3) הביאה לגריעת 2.3 מליון חביות נפט ביום בעוד כיבוש כווית על־ידי עיראק (1990–8–1) הביא לגריעת 4.3 מליון חביות נפט ביום מהשווקים.²⁴

להפרעה לתעבורה במייצרים עשויות להיות השלכות כלכליות ואף פוליטיות משמעותיות באיראן עצמה, בשל תלותו המכרעת של המשטר בייצוא נפט גולמי (הכנסות צפויות של כ־100 מיליארד דולר בשנת 2012). בשונה ממדינות המפרץ הערביות ומעיראק, איראן מייצאת את רוב הנפט שלה דרך המצרים. כ־90 אחוז מהייבוא לאיראן ו־99 אחוז מהייצוא שלה נעשה בדרך הים, הרוב הגדול – דרך מצרי הורמוז.²⁵ איראן מפיקה כשלוש מליון וחצי חביות נפט ומייצאת כשני מליון חביות נפט ביום (הערכה כי בגלל "הזדקנות" השדות הקיימים ועקב העיצומים איראן מאבדת כ־300,000 חביות נפט ביום). גריעת ייצוא הנפט של איראן עלולה ליצור עודף ביקוש מידי. עם זאת, "נשק הנפט" העיקרי של איראן אינו גריעת הנפט שלה מן השווקים, אלא האפשרות לפגוע בייצוא הנפט של מדינות המפרץ.²⁶

צמצום הפגיעה האיראנית במשק האנרגיה העולמי

אם בכל זאת תבקש איראן לחסום את המצרים (חלופות א+ב), יש בידי ארצות־הברית ובעלות בריתה כלים טובים מבעבר לצמצם חלק מההפרעה למעבר הנפט: **א. שימוש במלאים אסטרטגיים.** מרבית הרזרבות העולמיות נמצאות כיום בידי ארצות־הברית וסין, והן מספיקות על־פי הערכות ל־45–90 יום (כ־1.5 מיליארד חביות). מאגרים אלו יכולים לזרום לשוק הבינלאומי, ובתוך זמן קצר להגדיל את היצע הנפט הזמין ולמתן עלייה במחיר. שימוש בהם יכול למנוע מצב שבו

זעזוע נפט ישתק מידית את הפעילות הכלכלית העולמית השוטפת.²⁷ שחרור נפט ממלאים אסטרטגיים הוא צעד חריג (נפט שוחרר מהמאגרים לאחר פלישת עיראק לכווית בשנת 1991, ולאחר פגיעת הוריקן "קטרינה" ב-2005), אך ב-23 ביוני 2011 הודיעה הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה (IEA) על שחרור 60 מיליון חביות נפט מהמלאים האסטרטגיים החל בחודש יולי (כ-2 מיליון חביות ביום). עקב כך ירדו אמנם מחירי הנפט, אך בתוך כמה ימים הם שבו ועלו. הצעד החריג הוסבר בהפרעות בהספקת הנפט מלוב ובמצב הכלכלי בעולם. צעד נוסף שנוסה בהצלחה מסוימת בתחילת שנות התשעים, עם כיבוש כווית, היה לאחסן נפט (לא מכור) במאגרים (גם במכליות) בסמוך לשווקים. הזרמת רזרבות של כלל מדינות ה-IEA בקצב מרבי תוכל אפוא לפצות על איבוד 14 מיליון חביות נפט ביום למשך חודש (מתוך 17 מיליון חביות ביום העוברות במצרים).²⁸

ב. **שימוש בנתיבים חלופיים.** בסעודיה קיים צינור "מזרח-מערב" הנמתח לאורך 1,400 ק"מ מאבקי במזרח הממלכה ועד ינבוע בים האדום, והקיבולת שלו 5 מיליון חביות נפט ביום (צינור זה מזרים כעת ככל הנראה חצי מהקיבולת שלו משום שמרבית הנפט נשלח מסעודיה לשווקים במזרח). אם ניתן יהיה להגדיל את הקיבולת שלו, אזי נפח זה בתוספת שחרור הנפט מהמאגרים האסטרטגיים אמור לכסות על אובדן הנפט מהמפרץ לתקופה של עד 90 יום. במקביל לצינור נפט זה יש צינור גז טבעי (בקיבולת של 500,000 מ"מ"ק ביום). יש עוד צינורות בשטח סעודיה, כמו הצינור מבצרה לריאד ומשם לים האדום (IPSA) שנעשה בו שימוש לייצא נפט מעיראק בזמן מלחמת איראן-עיראק. השמשה של חלק מהקו (המזרים כעת גז טבעי) בתוך שטח סעודיה אפשרית בטווח הארוך גם להזרמת נפט מכווית (שהיא המדינה היחידה המייצאת נפט בכמויות משמעותיות שאין לה נמל מחוץ למִצְרִים). קיים גם הצינור מדהרן לצור (Tapline), העובר בשטחה של ירדן, שהשימוש בו הופסק עקב תמיכתה של ירדן בסדאם חוסיין במלחמת המפרץ הראשונה. לשני צינורות אלו יחדיו קיבולת של 2.15 מיליון חביות נפט ביום. בנוסף, עיראק מפיקה כ-2.5 מיליון חביות נפט ביום ואפשר להזרים חלק מכמות זו בצינורות קיימים לתורכיה ולסוריה (וזה משום שרק כמחצית מייצוא הנפט מעיראק עובר במִצְרִים, אם כי גם צינורות אלו היו יעד לחבלות ולטרור בשנים האחרונות). לבסוף, יש צינור, שהנחתו הושלמה בשלהי שנת 2011, העוקף את המִצְרִים בתוך שטח איחוד האמירויות, מאבו דאבי לפוג'יירה. הצינור היה אמור להתחיל להזרים נפט בינואר 2012, אבל בגלל עיכובים הוא צפוי להתחיל לפעול באמצע 2012.²⁹ הצינור, שעלותו עד כה נאמדת בכ-3.3 מיליארד דולר, יוכל להזרים עד 2.5 מיליון חביות נפט ביום, כמות קרובה ליכולת ההפקה הכוללת של האמירויות. גז טבעי מוזרם מקטר לאיחוד האמירויות ולעומאן משנת 2007, בכמויות קטנות ולרוב לצריכה מקומית, דרך צינור "דולפין". צינור זה מזרים גז

בתפוקה נמוכה בין השאר בשל מחלוקות בין מדינות המפרץ. נוסף על הנחת צינורות "עוקפי הורמוז", אפשר בשיטות שונות, ובהן הכנסת כימיקלים, להגביר את תפוקת הצינורות הקיימים. למשל, על-פי הערכה, השימוש ב"תוספים" אלו בצינור "מזרח-מערב" יגביר את התפוקה שלו ב-65 אחוז, ליותר משמונה מיליון חביות נפט ביום (הדבר ימנע מעבר במימצרים אך ייקר את שינוע הנפט מכיוון שמרביתו מיועד לשווקים באסיה).³⁰ לטווח הארוך ניתן גם לחבר את מערכת הצינורות של סעודיה עם זו של עומאן, וכך להימנע מהצורך לעבור במצרים. בשלב זה הפוטנציאל אינו ממומש בגלל מחלוקות טריטוריאליות ורצון של מדינות המפרץ להימנע ממעבר מקור ההכנסה היחיד שלהן בשטחן של שכנותיהן. בעת משבר בעתיד ובהעדר חלופה של הובלה ימית, ייתכן שינוי במערכת הצינורות.

ג. **ניצול עודף כושר הייצור של סעודיה.** סעודיה היא המדינה היחידה עם כושר תפוקה עודף (Swing Capacity) משמעותי. על-פי הצהרותיה כושר הייצור העודף שלה עומד על ארבעה מיליון חביות נפט ביום, כמות העולה על כלל כושר התפוקה של איראן.³¹ עם זאת, יש המעריכים שיכולת ההפקה של סעודיה אינה עולה על 12.5 מיליון חביות נפט ביום – לאור העובדה כי סעודיה מפיקה 10 מיליון חביות נפט ביום (ינואר 2012), המרווח בעודף כושר הייצור עומד כעת על 2.5 מיליון חביות נפט ביום. יכולת זו עולה על סך כל ייצוא הנפט האיראני.³² סעודיה ועמה מדינות "המועצה לשיתוף פעולה במפרץ" (GCC) האיצו בחודשים האחרונים את קצב הפקת הנפט כדי למתן עליות מחירים אפשריות – הן עשו זאת חד-צדדית בשל סירובן של איראן, עיראק וונצואלה להגדיל את מכסת התפוקות של אופ"ק. לפיכך יהיה אפשר לשנע את יתרת יכולת ההפקה של סעודיה, 2.5 מיליון חביות ביום, במערך הצינורות הקיים. יתר על כן, דווח כי סעודיה הסכימה להגביר את קצב התפוקה שלה כדי לספק את הכמות הנדרשת במקרה שהנפט של איראן יגרע מהשווקים עקב הסנקציות עליה או בעקבות צעדי ענישה אשר תנקוט איראן עצמה.³³

סיכום

להערכתנו תנסה איראן להימנע ממערכה כוללת במפרץ, מערכה שעלולה לגבות ממנה מחיר צבאי, מדיני וכלכלי יקר. ואולם היא תמשיך לאיים בסגירת המצרים, איום המשרת אותה היטב למטרות הרתעה אסטרטגית, תוך ניצול התנאים הגיאוגרפיים הייחודיים של המצרים והרגישות העולמית לכל זעזוע בשוק האנרגיה העולמי. לראיה, גם בשיא "מלחמת המכליות" (1984–1987) נשארו המצרים פתוחים, מה גם שניסיון לסגור אותם מנוגד לחוק הבינלאומי ועשוי להיחשב בצדק עילה למלחמה עם איראן.³⁴ הדיון בנושא בשנים האחרונות מתבסס

על ההנחה, שאיראן מתכוונת לחסום את המצרים, אך להערכתנו כוונה זו אינה מובנת מאליה משום שאינה עולה בקנה אחד עם האינטרסים שלה.

היכולת של איראן לחסום את המצרים ביעילות ולאורך זמן גם היא אינה מובנת מאליה משום שכל פעולה כזאת תביא מיד התערבות צבאית של ארצות־הברית, שתפעל לפתוח את נתיב השיט הבינלאומי למעבר מכליות. אמנם חשיבותם של המצרים ופגיעותם היחסית, וכן מצב הכלכלה העולמית והרגישות לזעזועים (בעיקר בחודשי החורף בחצי הצפוני של כדור הארץ) בשוקי האנרגיה, עלולים להעצים כל אירוע. אבל שוק האנרגיה העולמי אינו מושפע רק מגורמים פסיכולוגיים, אלא בטווח הארוך – בעיקר מתנאי היצע וביקוש. ניצול עודף ההפקה בסעודיה, שימוש בינוירות חלופיים ושחרור נפט מהמאגרים האסטרטגיים מאפשרים כבר היום לצמצם חלק ניכר מההשלכות של חסימת המצרים, אם אכן תתרחש.

במגבלת אי־הוודאות, הקשורה לכל תחזית על עימות מלחמתי, אפשר לומר שבזכות יכולתה הצבאית של ארצות־הברית, יש בכוחה לפתוח את המעבר במצרי הורמוז במחיר "נסבל". יתר על כן, נכון להיום, השימוש בנתיבי יבשה חלופיים מאפשר לפצות על שיתוק של חלק ניכר מייצוא הנפט מהמפרץ דרך המצרים. יכולת זו תגבר אם ישתמשו ב"תוספים משפרי זרימה" וצינורות קיימים יושמשו. כמות זו בצירוף הנפט שאפשר להזרים לשוק מן המאגרים האסטרטגיים עשויה לפצות על כמות הנפט העוברת במצב רגיעה במצרי הורמוז. ואולם יעילות הצעדים האלה, בהדגשת השימוש במאגרים האסטרטגיים, מוגבלת ל־45–90 יום, ומטבע הדברים יעילותם יורדת עם התמשכות המשבר. קיימת האפשרות, אם כי בסבירות נמוכה יותר, שאיראן תבחר יחד עם חסימת המצרים לתקוף מתקני נפט

חיוניים במדינות המפרץ באמצעות טילי קרקע־קרקע או על־ידי הפעלת תאי טרור. במקרה כזה האפקט השלילי על היכולת לייצא נפט מן המפרץ עלול להיות חמור בהרבה, אם כי סביר להניח שאיראן, בשל המחיר הגבוהה המגולם באפשרות זאת, תירתע מצעד כזה, אלא בתגובה על פעולה צבאית נגדה. יצוין כי בצד ההצהרות הגבירה איראן בשנה האחרונה באופן ניכר את ההתגרות שלה בכלי השיט של הצי החמישי של ארצות־הברית ושל הצי המלכותי הבריטי במימי המפרץ.³⁵ ניסיונותיה של ארצות־הברית, גם בשנה

במגבלת אי־הוודאות, אפשר לומר שבזכות יכולתה הצבאית של ארצות־הברית, יש בכוחה לפתוח את המעבר במצרי הורמוז במחיר "נסבל"

האחרונה, לכונן "קו חם" בין הציים נתקל עד כה בסירוב של איראן – מה שמעלה את החשש שמא איראן וארצות־הברית עלולות להיגרר להסלמה לא מכוונת סביב המצרים, ואז כל אירוע טקטי עלול להתפתח לאירוע עם השלכות מרחיקות לכת על כלכלת העולם ועל היציבות באזור.

בידי הקהילה הבינלאומית ישנם כלים טובים מבעבר להתמודד עם חסימה אפשרית של מצרי הורמוז. ועם זאת חשוב להמשיך ולפתח את היכולת להתמודד עם ההשלכות האפשריות של אירוע במצרים באמצעות הכלים שתוארו לעיל: לטווח הקצר, להגדיל את תפוקת הנפט בצינורות קיימים ולהשמיש אחרים, ולטווח הבינוני-ארוך להניח צינורות חלופיים "עוקפי הורמוז" על-פי המודל המיושם בימים אלו באמירויות. ואכן נראה שהאיומים והתמרונים התכופים של איראן בקרבת המצרים עוררו דחיפות מסוימת במדינות המפרץ בהקשר הזה.³⁶ כמו כן על סין – המדינה שתיפגע יותר מכולן אם תהיה הפרעה לזרימת הנפט מהמפרץ – לקחת תפקיד משמעותי יותר בשמירה על חופש השיט בימים, ולהבהיר לאיראן את המחיר הכבד שתשלם אם תנקוט צעדים מרחיקי לכת. בשל הקושי של מדינות המפרץ להתמודד לבדן עם היכולות הא-סימטריות של איראן, והספקות העולים מעת לעת בנוגע לנכונות ארצות-הברית לצאת להגנתן, נדרשים מענה אמריקני תקיף מבעבר וגיבוי בינלאומי, ובכלל זה נוכחות צבאית רציפה ומענה צבאי אמין מול האיום האיראני.

הערות

- 1 "Foreign Warships Will Need Iran's Permission to Pass through Strait of Hormuz", Fars News Agency, January 4, 2012.
- 2 Najmeh Bozorgmehr and Javier Blas, "Oil price climbs amid Iranian threat", *Financial Times*, December 27, 2011.
- 3 Energy Information Administration, "World Oil Transit Chokepoints", US Department of Energy, December 30, 2011.
- 4 ראו לדוגמה: BBC Discussion with George Galloway and Mehrdad Khonsari, January 7, 2012.
- 5 יואל גוז'נסקי, גליה לינדנשטראוס ויונתן שכטר, "צווארי בקבוק" ימיים: לפגיעותם של מיצריים במזרח התיכון", **עדכן אסטרטגי** 14, גיליון 2 (יולי 2011), עמ' 73.
- 6 Jay Salomon, "Iran Rejects Proposed U.S. Military Hot Line", *The Wall Street Journal*, October 4, 2011.
- 7 Defense Intelligence Agency, "Unclassified Report to Congress on the Military Power of Iran", April 2010.
- 8 "Iran's Ballistic Missile Capabilities: A Net Assessment", International Institute for Strategic studies (IISS), May 2010.
- 9 יוסי מלמן, "בכיר איראני: אם נותקף נשגר בליץ טילים על מדינות המפרץ", **הארץ**, 11 ביוני 2007.
- 10 Joshua R. Itzkowitz Shiffrin and Miranda Priebe, "A Crude Threat, the Limits of an Iranian Missile Campaign against Saudi Arabian Oil", *International Security*, vol. 36, no. 1 (Summer 2011), p. 168.
- 11 David Sanger and Annie Lowrey, "Iran Threatens to Block Oil Shipments, as U.S. Prepares Sanctions", *The New York Times*, December 27, 2011.

- Citlin Talmadge, "Closing Time: Assessing the Iranian Threat to the Strait of Hormuz", *International Security*, vol. 33, no. 1 (Summer 2008). 12
- Shiffrinson and Priebe, p. 169. 13
- Ibid, p. 170. 14
- "Drama off Bahrain", *Gulf Daily News*, August 20, 2011. 15
- Talmadge, pp. 84-85. 16
- "U.S. Navy: Hormuz disruption won't be tolerated", CBS News, December 28, 2011. 17
- "US warns Iran on Hormuz through secret channel", *The Jerusalem Post*, January 13, 2012. 18
- "US carrier in Gulf after passing Strait of Hormuz", *AFP*, January 23, 2012. 19
- Jim Mannion, "US will respond if Iran blocks strait: Panetta", *AFP*, January 9, 2012. 20
- "ארצות-הברית: יכולים להשמיד תוכנית הגרעין באיראן", **מעריב**, NRG, 8 בינואר 2012. 21
- ראו למשל: "בריטניה שולחת את המשחתת החזקה ביותר שלה למפרץ", **הארץ**, 7 בינואר 2012. 22
- David S. Cloud, "U.S. boosts its military presence in Persian Gulf", *The Los Angeles Times*, January 12, 2012. 23
- Simon Henderson, "Energy in Danger: Iran oil, and the west", *Policy Focus* 83, June 2008, The Washington Institute for Near East Policy. 24
- "Iran's Naval Force: From Guerilla Warfare to a Modern Naval Strategy", Office of Naval Intelligence, fall 2009, US Navy. 25
- גם איראן פגיעה מאוד להתקפה על מתקני הנפט שלה, אם כי פגיעה בהם מנוגדת לאינטרס הקהילה הבינלאומית, המבקשת למתן עליות מחירים בשוק הנפט. חלק הארי של ייצוא הנפט האיראני עובר דרך האי חרג', הנמצא 25 ק"מ מחוף איראן ו-483 ק"מ מצפון-מערב למצרים, במחוז בושהר (במתקן באי אפשר לאחסן כ-20 מיליון חביות נפט). מתקן משני בחשיבותו נמצא באי לבן, גם הוא במפרץ. מתקני נפט נוספים נמצאים באי קיש ובעבדאן. איראן מייבאת כמויות גדולות של בנזין, וחלק ממנו מועבר דרך טרמינלים בים הכספי ונועד לצריכה פנימית. חלק מהעסקאות הן ברטר, כלומר איראן מייצאת בתמורה נפט גולמי דרך נמלי המפרץ. 26
- ניצן פלדמן, "מהי עוצמתו האמיתית של נשק הנפט האיראני?", **עדכן אסטרטגי**, כרך 10, גיליון 2 (אוגוסט 2007). 27
- "West plans to tap oil reserves if Iran blocks Strait of Hormuz", Reuters, January 7, 2012. 28
- Bruce Stanley, Ayesha Daya and Anthony DiPaola, "Hormuz Bypass Oil Pipeline Is Delayed", Bloomberg, January 9, 2012. 29
- Henderson, p. 16. 30
- הצריכה הפנימית של נפט וגז בסעודיה גדלה בקצב שנתי ממוצע של שבעה אחוזים, קצב שעלול לסכן את יכולתה של הממלכה לשמש בעתיד וסת תפוקה (כיום הממלכה צורכת כ-2.8 מיליון חביות ביום, שהם כרבע מכלל התפוקה שלה, בקצב זה, בשנת 2038 היא לא תוכל לייצא נפט כלל). 31
- Glada Lahn and Paul Stevens, "Burning Oil to Keep Cool: The Hidden Energy Crisis in Saudi Arabia", Chatham House, December 2011. 32
- Keith Bradsher and Clifford Krauss, "Pressed by U.S., Asian Countries Look for Ways to Reduce Purchases of Iranian Oil", *The New York Times*, January 6, 2012. 33

- Jonathan Schroden, "A Strait Comparison: Lessons learned from the 1915 34
Dardanelles Campaign in the context of a Strait of Hormuz closure event", Center
for Naval Analysis, September 2011.
- "U.S. considers emergency hotline with Iran as close encounters bring fear of 35
conflict", *Al-Arabiya*, September 19, 2011.
- Summer Said and Benoit Faucon, "Gulf Ministers Float Talks on Countering a 36
Blockade", *The Wall Street Journal*, December 25, 2011. See also: Iraq, Kuwait Seek
to mitigate risk of Hormuz blockade, *The Wall Street Journal*, January 31, 2012.

אליה וקוץ בה – הישגים וכשלים בעסקת החילופין בין חמאס לישראל

יורם שוייצר

חזרתו של גלעד שליט לישראל ב־18 באוקטובר 2011 תמורת שחרור של אסירים ביטחוניים רבים, ובראשם רוצחים מורשעים שנשפטו למאסרי עולם רבים בעוון רצח ישראלים, בעקבות חתימת ההסכם המכונה "עסקת שליט" בין ממשלת ישראל לבין ארגון החמאס,² העלו לדיון ציבורי סוגיות עקרוניות, הנלוות תמיד לעסקאות מסוג זה בין ישראל לבין ארגוני טרור. שלא כמו ב"עסקת ג'בריל" בשנת 1985, המזכירה במידה רבה את המחיר ששולם בעסקה הנוכחית (ראו טבלה 1), שאלת המחיר ששילמה ישראל בעסקה הנוכחית נידונה בהרחבה ובפומבי. הסיבה לכך, מעבר למחיר הכבד עצמו, נעוצה באופיו הפתוח ומרובה הערוצים של הסיקור התקשורתי, ובאופי השיח הציבורי המאפיין את העידן הנוכחי בישראל. לנגד עיני נציגי חמאס במשא ומתן ניצבו תקדימי עסקאות החילופין של ישראל עם ארגוני טרור, שהחזיקו בשבי בחייליה או באזרחיה, ובראשם הדגם שנקבע בעסקת ג'בריל, ותוצאות העסקה הוצגו כניצחון היסטורי לעם הפלסטיני כולו.³ מנגד טענו דוברים מטעם ממשלת ישראל, שעל אף שהעסקה "קשה לעיכול" לישראל, חמאס נאלץ בסופו של דבר לוותר ויתורים משמעותיים, שלפני כן סירב לעשותם, וקיבל בעל כורחו את תנאי הסף שהציבה ישראל והתעקשה עליהם. לפיכך טענו דוברי הממשל בישראל, שבתנאים הקיימים מדובר בעסקה הטובה ביותר שהיה אפשר להשיג.⁴ עניינו של מאמר זה לבחון את הישגי הצדדים ואת המחיר ששילמו בעסקה, שנדמית כניצחון בלעדי של חמאס. לפיכך מן הראוי להציג גם את המחיר ששילם חמאס בעסקה ואת הביקורת שספג בשיח הפנים־פלסטיני, על אף השמחה הגורפת על שחרור האסירים. כן יש להצביע על ההישגים של ישראל במשא ומתן, שעיקרם הוא צמצום נזקים, נוסף כמובן על השגת המשימה המרכזית של שחרור החייל השבי והשבתו לביתו. עוד יש להדגיש, שהעסקה הייתה רק מרכיב אחד במכלול של

יורם שוייצר הוא חוקר בכיר ומנהל הפרויקט לטרור ולוחמה בעצימות נמוכה במכון למחקרי ביטחון לאומי

אינטרסים מקומיים ואזוריים הקשורים ליחסים בין ישראל לבין חמאס, ובין אלה לבין מדינות וארגונים הפעילים באזור, שהשפיעו על התהליך כולו והושפעו ממנו.

שלבים בדרך לעסקה

העסקה שנחתמה בין ישראל לבין חמאס באוקטובר 2011 בתיווכה של מצרים הביאה לידי גמר משא ומתן מתיש ומפותל שנמשך חמש שנים וחצי. במהלך השנים ידע התהליך עליות ומורדות, ואף תקופות נתק בין הצדדים. עם זאת, היו פעמים שבהן עמד המשא ומתן לפני אפשרות של סיכום עסקה. במרס 2009 התקיים בקהיר, בתיווך מצרי, משא ומתן אינטנסיבי בין משלחת ישראל בהובלת עופר דקל, המתאם מטעם ראש הממשלה דאז אהוד אולמרט וראש שירות הביטחון הכללי יובל דיסקין, לבין נציגים בכירים של חמאס. בשיחות ההן הוסכם עקרונית על רשימה של 325 מתוך 450 אסירים שחמאס דרש לשחרר. בעת ההיא נתגלעו שתי מחלוקות עקרוניות: הראשונה נגעה לשחרור 125 מהאסירים "הכבדים" – סמלי המאבק הפלסטיני (ובהם אסירים שהיו מתכנני הפיגועים הגדולים מהאינתיפאדה השנייה ולפניה), נשים שנידונו למאסרי עולם, ערביי ישראל ותושבי מזרח ירושלים.⁵ המחלוקת השנייה הייתה בעניין הגירוש.⁶ כתשעה חודשים אחר-כך, לאחר כמה חודשי הקפאה, בנובמבר-דצמבר 2009, גובש תחת שרביטו של חגי הדס, המתאם החדש מטעם ראש הממשלה בנימין נתניהו ובאמצעות המתווך הגרמני החדש, מתווה סופי לחתימת הסכם. אך גם אז נותרו נקודות מחלוקת בין הצדדים, בעיקר על קטגוריית אסירים מסוימת ועל מספר המורחקים מאזור מגוריהם. אלה מנעו בסופו של דבר את הבשלת ההצעה לכדי הסכם, והמשא ומתן הגיע שוב למבוי סתום.⁷

כניסתו במאי 2011 של דויד מידן, מתאם חדש מטעם ראש ממשלת ישראל, הידוק הקשרים בין בכירי הממסד הביטחוני המצרי לנציגיו הבכירים של החמאס לאחר הפלת חוסני מובראכ ועזיבת עומר סולימאן, האחראי על שירותי הבטחון המצריים, והטלתה הגוברת בעולם הערבי, יצרו אילוצים חדשים להנהגת החמאס ולממשלת ישראל, ודרבנו את שני הצדדים לקיים כמה סבבים של משא ומתן בקהיר בחודשים אוגוסט-אוקטובר 2011. סיכומו של משא ומתן זה התאפשר במידה רבה בעקבות התגמשות שני הצדדים, עת חמאס הסכים לוותר על דרישתו המתמשכת לשחרר את כל האסירים ה"כבדים" וכן הסכים להרחקתם של חלק ניכר מהמשוחררים מהגדה המערבית לעזה, ומקצתם לחו"ל.⁸ ישראל מצידה הסירה את הווטו שהטילה על שחרור אסירים ערבים ישראלים והסכימה לשחרר עוד אסירים מקרב רשימת האסירים הבכירים המבוקשים. בהסכם שנחתם בקהיר נקבע, כי בתמורה לשחרור החייל הישראלי ישוחררו האסירים בשני שלבים: בשלב הראשון, ב־18 באוקטובר 2011, שוחרר גלעד שליט ובה בעת שוחררו 477 אסירים

ואסירות שחמאס וישראל הסכימו עליהם. ב־18 בדצמבר 2011 בוצע השלב השני ובו שוחררו עוד 550 אסירים פלסטינים, שאת זהותם קבעה ישראל באופן בלעדי. רובם המכריע של המשוחררים, 300 במספר, היו אנשי הפת"ח, 50 איש מפעילי החזית העממית לשחרור פלסטין, 20 מפעילי החזית הדמוקרטית לשחרור פלסטין ו־180 אחרים חסרי השתייכות ארגונית שנשפטו לתקופות מאסר מוגבלות או שעמדו לפני שחרור (לפידוט – ראו טבלה 2).⁹ לעומת סיקור תקשורתי נרחב של שלב א של העסקה, זכה שלב ב להתייחסות תקשורתית מעטה, הן בצד הישראלי והן בצד הפלסטיני, כנראה משום שהמשוחררים היו זוטרים וממילא זמן שחרורם היה קרוב.

טבלה 1: עסקת ג'יבריל – 1985 ועסקת חמאס – 2011

עסקת ג'יבריל 1985	עסקת חמאס 2011	
מספר האסירים ששוחררו	1,150 – מהם כ־150 עצורי מחנה אנצאר, כ־640 אסירים מבתי הכלא בישראל וכ־360 אסירים זרים.	1,027 אסירים ואסירות.
אסירים ששוחררו לרצועת עזה	79 אסירים	333 אסירים – 170 חזרו לביתם, 163 גורשו.
אסירים ששוחררו לגדה המערבית (כולל מזרח ירושלים)	475 אסירים	620 אסירים ואסירות – מתוכם 110 שוחררו בשלב א של העסקה
אסירים ששוחררו למזרח ירושלים	–	16 אסירים ואסירות
ערביי ישראל ששוחררו	41 אסירים	7 אסירים
נשים ששוחררו	–	36 אסירות – מתוכן 27 נשים שוחררו בשלב א של העסקה
אסירים ששוחררו לחו"ל	כ־360 אסירים	–
אסירים שגורשו לחו"ל	–	43 אסירים ואסירות
אסירים המוגדרים "עם דם על הידיים"	80 אסירים	454 אסירים ואסירות – 414 מהם שוחררו בשלב א של העסקה

חמאס: הישגים, כשלים וביקורת

ההישגים הממשיים¹⁰

א. שחרור של 1,027 אסירים ואסירות¹¹ בתמורה להחזרת חיילי ישראלי אחד.

בכך נוצר תקדים יחסי ל"מחירו" של שבוי ישראלי אחד.¹²

ב. מתוך כלל המשוחררים, 303 הם אסירים ואסירות שנשפטו למאסרי עולם,

148 מהם נשפטו לכמה מאסרי עולם ו-20 מהם נשפטו ליותר מעשרה

מאסרי עולם מצטברים.¹³

ג. שחרור אסירים מתקופות כליאה שונות, שיישראל התנגדה להכללתם

ברשימת המשוחררים, ובהם רוצחים מורשעים מתקופת האינתיפאדה

השנייה שישבו בכלא שנים מעטות.

ד. שוחררו 9 ערבים ישראלים (שישה מהם שוחררו בשלב א' של העסקה)

ו-15 ערבים תושבי מזרח ירושלים (14 מהם שוחררו בשלב א').

בחנית הישגים אלו מראה, שהרווח העיקרי של חמאס היה בכך שהצליח לכפות

על ישראל לוותר על כמה עקרונות שהציגו מקבלי ההחלטות במהלך המשא

ומתן הנוכחי כ"קווים אדומים", לאחר שגם בעבר הצהירו מנהיגי ישראל שיש

קווים שיישראל לא תוכל להסכים לחצותם. לפיכך אפשר לומר שהעסקה העניקה

לחמאס בראש ובראשונה הישג תודעתי ויוקרתי חשוב, בעיקר בקרב דעת הקהל

הפלסטינית, אך גם מעבר לה. לראשונה בתולדותיו החזיק חמאס בחייל שבוי זמן

ממושך, וסיכל את ניסיונותיה של ישראל לחשוף את מקום הסתרתו כדי שתנסה

לשחררו בפעולה צבאית. כך אילץ חמאס את ממשלת ישראל לנהל משא ומתן

ולשחרר למעלה מאלף אסירים ביטחוניים כדי להשיב חייל בודד לביתו, בחיים. כן

הצליח חמאס לזכות בהישגים הקשים למדידה אמפירית, ובהם הטיית משאבים

דוגמת תשומת לב וזמן של מנהיגים, מפקדים ואנשי מערכות הביטחון והמודיעין

בישראל, להתעסקות השוטפת בנושא הטקטי הזה ללא כל פרופורציה למשאבים

שהופנו לכלל הבעיות האסטרטגיות של מדינת ישראל. יתר על כן, בהתנהלות

זו סייעה ישראל בעקיפין במתן חשיבות יתר לחמאס: ראשית, בשדרוג עמדותיו

במכלול שיקוליה של ישראל; שנית, בהגברת ניסיונות תיווך וחיזור בינלאומיים

אחרי בכיריו כדי להביא את הפרשה לידי סיום; שלישית, בהקניית נקודות זכות

בזירה הפנים-פלסטינית כלפי היריבים הפוליטיים המרכזיים ובראשם הפת"ח

והרשות הפלסטינית, וזה על רקע הצלחת החטיפה והוכחת אוזלת ידה של ישראל;

רביעית, במתן חסינות זמנית ולא מלאה לבכירי התנועה שהיו מעורבים במשא

ומתן (יודגש כי במהלך תקופת שביו של שליט חוסלו כמה מבכירי התנועה, אך

לא מצוות המשא ומתן של חמאס); חמישית, בהצלחתו ביצירת חיכוכים ושסעים

בקרב מגזרים בתוך הציבור בישראל שפעלו בעד העסקה או נגדה; ולבסוף, בהתשת

משוחררי עסקת חמאס – עובדות ומספרים

באוקטובר 2009 שוחררו 20 אסירות מהכלא בישראל בתמורה להעברת קלטת וידאו ובה מצולם גלעד שליט.

- 16 מן האסירות, בנות 15–26, נשפטו על עברות "קלות" (ובהן ניסיון לגרימת מוות, החזקת סכין וחברות בהתאגדות בלתי חוקית), וארבע אחרות המתינו לתום ההליכים נגדן.
- רובן יועדו לשחרור במהלך 2009–2010.
- השתייכותן הארגונית היא כדלהלן: שבע פעילות בחזית העממית לשחרור פלסטין, שש פעילות חמאס, חמש פעילות בג'יהאד האסלאמי ושתי פעילות בפת"ח.⁴³

477 אסירים השתחררו בשלב הראשון של העסקה – 450 גברים ו-27 נשים:⁴⁴

- 247 אסירים שוחררו לבתיהם, לפי החלוקה הבאה: 131 חזרו לרצועת עזה, 110 אסירים חזרו לגדה המערבית (כולל 14 ערבים תושבי מזרח ירושלים) ו-6 חזרו לישראל בגבולות הקו הירוק.

- מחצית מן האסירים ששוחררו לגדה המערבית, 55 במספר, הותנו במגבלות ביטחוניות, הכוללות התייצבות שבועית בתחנת המשטרה ואיסור כניסה לישראל.

- 206 אסירים גורשו לרצועת עזה ולחו"ל, מהם 163 גורשו לעזה ו-43 לחו"ל.
- 110 אסירים חזרו לגדה המערבית, מתוכם 57 אסירים המשתייכים לחמאס, והשאר הם פעילי הארגונים האחרים (בהם הג'יהאד האסלאמי, פת"ח וועדות ההתנגדות העממית). 41 מן האסירים שגורשו לחו"ל הם פעילי חמאס.

- 27 אסירות שוחררו, לפי החלוקה הבאה: 24 חזרו לגדה המערבית (כולל מזרח ירושלים), אחת חזרה לישראל ושתיים גורשו לחו"ל.

- 303 מן האסירים והאסירות ששוחררו נידונו למאסרי עולם.
- 330 מן האסירים והאסירות נשפטו על רצח ישראלים.
- 477 האסירים והאסירות אחראים לפיגועים ולתקיפות שנרצחו בהם 569 ישראלים.⁴⁵

550 אסירים ואסירות שוחררו בשלב ב של העסקה, בדצמבר 2011:

- 300 מן האסירים הם פעילי הפת"ח, 50 מן האסירים הם פעילי החזית העממית, 20 אסירים הם פעילי החזית הדמוקרטית ו-180 מן האסירים ללא שיוך ארגוני.⁴⁶
- 510 מן האסירים חזרו לביתם בגדה המערבית (כולל מזרח ירושלים), 39 אסירים חזרו לביתם ברצועת עזה, ואחד חזר לביתו בירדן.
- בסך הכול שוחררו בשלב ב של העסקה 9 אסירות.

ובמריטת עצביהם של אזרחי ישראל, שבעיניהם הימצאותו של חייל בשבי אויב בעל דימוי אכזר במיוחד כחמאס הוא בבחינת פצע פתוח ודאגה מתמשכת. היבט נוסף שליווה את ביצוע השלב השני של העסקה ותרם לדימויו המנצח של חמאס הוא היחסים הרעועים בין הרשות הפלסטינית לבין ממשלת ישראל הנוכחית. בשלב זה, שבו פעל המתווך הגרמני, נקבע שישראל היא שתקבע בלעדית מי ישוחרר. ישראל ביקשה להשתמש במהלך זה כחלק ממחווה ישראלית כלפי חוסני מובראק שליט מצרים וכלפי ראש הרשות הפלסטינית מחמוד עבאס (אבו מאזן), וכדי לעמעם את ההישג של חמאס וליצור רושם של הישג פוליטי עצמאי של הרשות הפלסטינית בשחרור מספר אסירים גדול מזה ששחרר חמאס. אולם בחודשים שחלפו מאז, סולק מובראק מהשלטון, ויחסי אבו מאזן והרשות הפלסטינית עם ממשלת ישראל הנוכחית מצויים בשפל המדרגה בין השאר בגלל הצעדים המדיניים החד-צדדיים שנקטה הרשות במוסדות האו"ם. לפיכך סירב ראש הממשלה בנימין נתניהו לעשות מחוות כלפי אבו מאזן ולהתייעץ עם נציגיו בשאלה – את מי מהאסירים לשחרר? כך הוקהה עוקצו של המהלך שנועד להעניק נקודות זכות גם לרשות הפלסטינית במאבקה בחמאס על לבם של הבוחרים הפלסטינים, הצפויים להיקרא ולהכריע במאי 2012 מי ינהיג אותם.

כשלי חמאס

לאורך שנות המשא ומתן הצהירו בכירי הארגון בראש חוצות על אי-נכונותם להיכנע ללחצי ישראל ולוותר על קבלת כל דרישותיהם ממנה: כך למשל הצהיר חליל אל-חיה: "העסקה לא תושלם עד שהכיבוש הישראלי יסכים לכל דרישות חמאס"¹⁴, וכך גם בכירי ועדות ההתנגדות העממית (שהיו שותפים לחטיפת שליט), שהודיעו כי שליט לא יראה את משפחתו עד שימולאו כל דרישותיהם.¹⁵ ואולם על אף הצהרות אלו וההישגים שתוארו לעיל, נאלצו מנהלי המשא ומתן מטעם חמאס לוותר על כמה מהעקרונות שהצהירו כי ידבקו בהם כדי לשחרר את אסיריהם: א. **הקטנת מספר האסירים המשוחררים.** חמאס ויתר על לפחות 50 מ-125 האסירים שעל שחרורם בעסקה הנוכחית התעקש במשך שנים, ובראשם מי שהוגדרו בארגון סמלי המאבק: עבאס סַיד (נידון ל-35 מאסרי עולם), עבדאללה ברגותי (נידון ל-67 מאסרי עולם), חסן סלאמה (נידון ל-38 מאסרי עולם), איברהים חאמד (משפטו על אחריותו לרצח של 90 ישראלים עדיין מתנהל ועונשו עדיין לא נגזר), בכיר אסירי הפת"ח מרואן ברגותי (נידון לחמישה מאסרי עולם), ואחמד סאדאת, מזכ"ל החזית העממית (נידון ל-30 שנות מאסר).¹⁶

ב. **הרחקה מהגדה המערבית לעזה וחו"ל.**¹⁷ מספר האסירים שלא חזרו לבתייהם בעסקה זו גדול מבעבר – 163 הורחקו לרצועת עזה ו-43 הורחקו

לחו"ל. תנאי השחרור של האסירים הללו הפכו את רצועת עזה למעין בית כלא למשוחררים.

ג. **מגבלות והתניות לאסירים.** נקבע שהמשוחררים ישארו בעזה ולא יוכלו לחזור לביתם בגדה המערבית לפרקי זמן שבין שלוש לעשרים שנים (מותנה בהגדרת המסוכנות שלהם בידי השב"כ). לאחר מכן תתאפשר חזרה הדרגתית שלהם לגדה, **בתנאי שיוכיחו התנהגות טובה**,¹⁸ כלומר לא יעסקו בטרור בשום צורה ואופן. כן יש הגבלות ביטחוניות על האסירים ששוחררו לבתיהם בישראל – אין הם רשאים להיכנס לשטחי הגדה המערבית; ועל האסירים ששוחררו לגדה הוטלה המחויבות להתייצב בתחנות המשטרה המקומיות במועדים שנקבעו מראש.

בנוסף על כך אפשר למנות את הלחצים הכבדים שהפעילה ישראל על עזה, שבעטיים שילמו תושביה מחיר יקר מאוד הן ברווחתם והן במחיר מאות חיי אדם – תוצאה ישירה או עקיפה של החטיפה ומהתמשכות המשא ומתן על החזרת החייל.

ביקורת על חמאס

ביקורת מבית. עם חתימת העסקה וביצוע חלקה הראשון, מיהרו מנהיגי חמאס ובהם אסמעיל הנייה להתבשם בהישגי הארגון ולנצל את קבלות הפנים ההמוניות והחגיגיות בהכרזה שעסקת חילופי השבויים היא הישג היסטורי ו"נקודת מפנה אסטרטגית במאבק באויב הציוני".¹⁹ הנייה אף הגדיל להשתבח בכך שהישג זה אינו מצטמצם רק לתושבי עזה אלא מקיף גם את הגדה, ירושלים, שטחי 1948 ואפילו את הגולן.²⁰ ואולם בצד ההשתבחות העצמית נשמעו במחנה הפלסטיני גם קולות לא מרוצים מהעסקה – על שלא עמדה בהבטחות הגורפות שנשמעו מפי דוברי חמאס בפומבי לאורך תקופת המשא ומתן, וכן הרהורים על הנזקים הכבדים שסבלו הפלסטינים מידי ישראל לאורך תקופת החזקתו בשבי של החייל. כך למשל השמיעו בכירים ברשות הפלסטינית דברי ביקורת על שחמאס לא הקפיד לפעול על פי העקרונות שהציב כתנאי בל יעבור למימוש העסקה. לדברי שר האסירים ברשות הפלסטינית, עיסא קראקע: "לצערי, המשא ומתן על העסקה היה צריך להתרכז יותר במשמעות הפוליטית, הסמלית והלאומית שמייצגים המנהיגים הבכירים, כמו מרואן ברגותי ואחמד סעדאת".²¹ דברים דומים אמר ריאד אל מאלכי, שר החוץ בממשלה הפלסטינית בגדה: אף ש"אנחנו שמחים מאוד על שחרור 1,027 אסירים, אנחנו מאוכזבים מאוד שחלקם יעברו לעזה ולחו"ל, ולא יורשו לחזור למשפחותיהם בגדה המערבית".²² יושב־ראש מועדון האסיר הפלסטיני, כדורה פארס, הסכים עם השניים, ובדברי הביקורת שלו טען שאין הוא מבין כיצד חמאס הסכים לכך שפלסטינים השפוטים למאסר לכל חייהם וריצו עשרים שנים ויותר יישארו בכלא, וכי "גירוש זה עונש. ואם הם מנסים למכור לעם הפלסטיני

שגירוש זה הישג – אזי אני לא קונה את זה". פארס אף הקניט את אנשי החמאס בהביעו את מרירותו נוכח הבלבול בקרב מנהלי המשא ומתן בחמאס בדבר מספר האסירות שהיו בבתי הכלא בישראל: "חשבתי שאם לקח לאנשי החמאס חמש שנים לנהל משא ומתן, אז הם ודאי יודעים את כל הפרטים, ואני מופתע מאוד שאין הם יודעים בדיוק כמה אסירות יש".²³ גם אסירים שלא זכו להיכלל בעסקה השמיעו את טענותיהם מתוך בתי הכלא. אחד מוותיקי האסירים שלא שוחרר, כרים יונס, שהורשע בשנת 1983 ברצח החייל אברהם ברומברג ז"ל, כתב מכתב זועם לממשלת חמאס נגד התנהלות הארגון וקבע כי "מדובר בתקיעת סכין בגב". הוא הביע תרעומת חריפה על שאין הוא נכלל ברשימה, וטען כי רשימת האסירים היא פוליטית ולא מספיקה.²⁴

ביקורת מחוץ. גם בעיתונות הערבית ברחבי העולם נשמעו דברי ביקורת. כך למשל צוטט בעיתון **שארק אל-אוסט** הפרשן והפעיל הפוליטי יוסף שרקאווי, ולדבריו: "למרבה הצער, לעסקה יש טביעות אצבעות של שירות המודיעין הישראלי, אשר התווה את תנאיה". שרקאווי היה "מעדיף עסקה אחרת, אבל חמאס משתיק כל ביקורת נגדו".²⁵ פובליציסטים אחרים העלו תהיות בדבר "ההישג ההיסטורי שעליו מדבר ח'אלד משעל", וגרסו כי ללא שחרור בכירי תנועות ההתנגדות – כמו חסן סלאמה, עבדאללה ברגותי, עבאס א-סייד, אברהמים חאמד ומרואן ברגותי – העסקה אינה היסטורית. הרחקת רבים מן האסירים מהגדה המערבית יחד עם אי-התחייבותה של ישראל להימנע מלהתנקש באסירים המשוחררים בעתיד, גורם לעסקה להיות בעייתית.²⁶

בחינת קולות אלו ואחרים העולים מהרחוב הפלסטיני וממנהיגיו, וכן מהעיתונות הערבית, מלמדת שהביקורת על חמאס מתמקדת בהסכמתו להרחקת רבים מהמשוחררים תושבי הגדה לעזה ולחו"ל, והדבר נחשב פגיעה ישירה באתוס הפלסטיני של "השיבה" ושל ההיצמדות לאדמה ולבית.²⁷

תגובת חמאס לביקורת

בחמאס היו מודעים לביקורת שהושמעה מגורמים שונים מבית ומחוץ והתמודדו איתה בחזיתות השונות באמצעות דובריהם. אבו עובידה, דובר הזרוע הצבאית של חמאס, נאלץ להסביר את הסיבות שמנעו מחמאס להשיג את מלוא תביעותיו ותרץ זאת בתנאים הקשים שפעלו בהם נציגי הארגון. צאלח ערורי, ממייסדי הזרוע הצבאית של חמאס ואחד מנציגיו במשא ומתן עם ישראל, העיד שקרובי האסירים שלא שוחררו באו על כך בטענות.²⁸ מחמוד א-זאהר, מבכירי חמאס שהיה מעורב בעסקה עד שלביה האחרונים, טען כי אבו מאזן דרש לשחרר את גלעד שליט תמורת הסרת המצור על רצועת עזה, ללא שחרור אסירים כלל. לשיטתו, "כל הישגיו של אבו מאזן במשא ומתן עם ישראל לא משתווים להישג של חמאס

בעסקה זו", ולפיכך אין לו סמכות למתוח ביקורת על העסקה.²⁹ ואולם על אף ניסיונות ההסברה, גורמים בחמאס שלא זוהו בשמם העידו, כי רבים מאנשיהם שרויים בהלם נוכח הוויתורים שעשה הארגון בחודשים האחרונים, ו"למרות השמחה הגדולה, ניכרת אי־שביעות רצון על פני האנשים".³⁰ אמנם אין זה מן הנמנע שחלק מהביקורת על חמאס נבע ממניעים פוליטיים של אנשי הפת"ח והרשות הפלסטינית, שהישגי חמאס הם לצנינים בעיניהם, או שהביקורת היא תוצאה של מרירות בקרב בני משפחות של מי שלא זכו להיכלל בעסקה, מכלל הארגונים, ובכלל זה מקרב משפחות אסירי חמאס. בכל מקרה אין להכחיש שהביקורת מבטאת הלך רוח של מחאה על הכיתתיות שהפגין חמאס ברשימת המשוחררים, וזאת בניגוד גמור להבטחותיו הגורפות לשחרר את כל בכירי האסירים מכל הארגונים.³¹

ישראל: מחיר, הישגים וביקורת המחיר הממשי

- א. שחרור רוצחים מורשעים במספר גדול מזה ששחררה ישראל בעבר ובעיקר כאלה שנידונו למאסרי עולם רבים.
- ב. שחרור רוצחים ורוצחות שמהווים "סמלי רשע" בשל מעורבותם בפיגועים הקשים ביותר אשר נחקקו לדיראון עולם בזיכרון הלאומי של היסטוריית הדמים של הסכסוך הישראלי-פלסטיני.
- ג. שחרור ערבים ישראלים שהעניק אהדה ומעמד לחמאס כגורם היחיד שיכול להביא לשחרורם, דבר שנמנע מהם בדרך משפטית רגילה, כמו זו הניתנת לרוצחים פליליים (יהודים וערבים) ולרוצחים ביטחוניים יהודים (דוגמת עמי פופר,³² יורם שקולניק³³ ואחרים), הזוכים לקציבת עונשם.
- ד. חיזוק המוטיבציה לביצוע חטיפות נוספות.
- ה. סכנה פוטנציאלית להסלמה בטרור בשל החזרתם לפעילות של פעילי טרור מיומנים.

במשך חמש שנים וחצי שילמה ישראל מחירים שונים, כתוצאה ישירה של כישלונה ליצור אופציה צבאית לשחרור החייל החטוף וזאת מעבר לדימוי הכניעה והחולשה הנקודתית שגילתה. העיסוק האינטנסיבי והלא פרופורציונלי בהשלכות האירוע והשקעת משאבים רבים, חשפו את מגבלות כוחה לכפות על חמאס לשחרר את החייל. מצב זה העניק לחמאס רווחים מדיניים והסברתיים רבים ומיצב אותו כשותף בעל מעמד חשוב לשיח עם גורמים שונים בעולם ובהם מדינות מובילות באירופה, כמו גרמניה וצרפת, ומדינות במזרח התיכון, כמו מצרים, קטאר ואחרות. התארכותו של המשא ומתן וההתמהמהות בסיכום העסקה גבו מישראל מחיר גבוה בכך שחידדו את הקיטוב בשיח הפנים־ישראלי, שהגיע לשיאו ערב חתימת

ההסכם, גרמו להטלת ספק, לפחות בעיני חלק מהציבור הישראלי, בכושר ההחלטה, במנהיגות ואפילו בסמכות המוסרית של ראש הממשלה, ואף להטלת ספק בתקפותם המוחלטת של ערכי יסוד, כגון ערבות הדדית וחובת פדיון שבויים, בחברה הישראלית בת זמננו. כל אלה נוספו על הסבל של השבוי ושל קרוביו במשך זמן כה רב. מנגד אפשר להציג, בראייה אחרת, את היתרון שהעניק משך הזמן לישראל כדי להוכיח לחמאס שאינה מוכנה לשלם כל מחיר, דבר שאילץ אותה לסגת מחלק מתביעותיו.

הישגי ישראל

- א. לא שחררה חלק ניכר (כ־50) מהאסירים הבכירים שהופיעו לאורך כל המשא ומתן בדרישות חמאס כתנאי בל יעבור לשחרור שליט.
- ב. הצליחה לקבוע במסגרת ההסכם כי מי ששוחרר ויתפס שוב בעברת טרור, יזקפו לחובתו מחדש העברות שעליהן נשפט בעבר, ועל עונשו המחודש יתוספו שנות המאסר שנקצבו לו בעבר.
- ג. התנתה את חזרת המורחקים לבתייהם בגדה המערבית, מעזה או מחו"ל, כל אחד בהתאם לתקופה שקצב לו השב"כ, ורק אם לא יהיו קשורים עוד לפעילות טרור.
- ד. קבעה באופן בלעדי מי ישוחרר בחלקה השני של העסקה.

ההישג העיקרי של ישראל טמון בכך שלא כמו בעסקת ג'בריל, שמומשה במאי 1985 ובה שילמה ישראל את **מלוא המחיר שדרש ג'בריל** (חוץ מ־36 אסירים בולטים, אותם הורידה ישראל ברגע האחרון מרשימת המשוחררים)³⁴, בעסקה הנוכחית הצליחה ישראל בסופו של דבר להקטין את הסיכון הביטחוני הפוטנציאלי הטמון במחיר ששולם באמצעות הטלת מגבלות והתניות העשויות להרתיע חלק מהמשוחררים מלחזור לעסוק בטרור. ההרתעה עשויה לפעול היות שהשליטה על עמידתם בתנאים אלה מצויה בידי ישראל וביכולתה להענישם, בגיבוי הסכמי ומשפטי. כן הצליחה ישראל להכניס להסכם מגבלות ביטחוניות שהוטלו הן על האסירים שהורחקו אל מחוץ לשטחי הגדה והן על האסירים ששוחררו לגדה – אסירים אלו נתונים למעקב המודיעין של ישראל, והם מודעים לכך שאיחודם עם משפחתם תלוי בהתרחקות מטרור. צינתם של האסירים ששוחררו לבתייהם למגבלות הביטחוניות שהושמו עליהם – המתבטא בהתייצבותם הקפדנית לרישום בתחנת המשטרה המקומית – מהווה כלי חשוב, וזה לא רק משום שהוא מתחבר לשאיפה הטבעית של האסירים לחזור לביתם ולאדמתם, ובכך הוא משמש גורם ממתן להתנהגותם ומבטיח את איחזרתם לפעילות הטרור, אלא הוא גם ממחיש

את כוחה של מערכת המשפט הישראלית כריבון, ומעיד דווקא על האפקטיביות של ההרתעה הישראלית.³⁵

ביקורת בישראל על העסקה

הביקורת בישראל על העסקה ביטאה כמובן רחשי לב של גורמים שהתנגדו לעסקה וכן של גורמים מהאופוזיציה שביקרו את ראש הממשלה על התנהלותו, ובעיקר ניגחו אותו על התנהלותו ההפוכה לגמרי מההצהרות הנחרצות שהשמיע בעבר נגד כל הסכם שיש בו כניעה לטרור. נתניהו, כך טענו, ניסה בנאומיו "להקדים תרופה למכה", והוא – שהתנגד חריפות לעסקות עם הטרור (ובמיוחד זכורה ביקורתו הנחרצת על עסקת ג'יבריל) – הצדיק את החלטתו הפעם בכך שרק מעט מן האסירים יחזרו לגדה המערבית, ואלה יהיו בפיקוח צמוד של המודיעין הישראלי.³⁶ ביקורת אחרת, הן מקרב הקואליציה והן מן האופוזיציה, עסקה בפגיעה בהרתעה האסטרטגית של ישראל ובניצחון שניתן לחמאס בעקבות ביצוע העסקה. עוזי לנדאו, שאף הצביע בממשלה נגד ההחלטה, אמר: "כולנו מתפללים שגלעד שליט יבוא הביתה בריא ושלם, אבל העסקה היא ניצחון גדול של הטרור, פגיעה בהרתעה ובביטחון ישראל".³⁷ יושבת ראש האופוזיציה ציפי לבני טענה, ש"ישראל נחלשה בעקבות העסקה". לטענתה נדחף ראש הממשלה לקבל את "ההחלטה המנהיגותית" שלו, ו"עם ישראל בעצם כפה על הממשלה את ההחלטה לשחרר את גלעד".³⁸ לאחר ביצוע העסקה נשמעה ביקורת מצידם של פובליציסטים שהביעו זעזוע ממספר האסירים ה"כבדים" ששוחררו,³⁹ וכן ממתחה ביקורת חריפה במיוחד של המשפחות השכולות, שקרוביהן נרצחו בפעולות טרור שתכננו או עזרו לבצע האסירים ששוחררו.⁴⁰

תגובת הממשלה על הביקורת

שרי הממשלה שתמכו בעסקה מיהרו להתייצב נגד הביקורת הציבורית ולבטא בציבור את תמיכתם בעסקה. שר הביטחון אהוד ברק הכריז, שמערכת הביטחון מתייצבת באופן מלא מאחורי ההחלטה ותפעל ככל יכולתה כדי שהאיומים על אזרחי ישראל לא יתממשו; השר אלי ישי ציין שזוהי החלטה קשה מאוד ומורכבת, אך מתבקשת.⁴¹ ראש הממשלה בנימין נתניהו, שהציג את העסקה המוצעת לאישור הממשלה, הגן על החלטתו בהציגו את הקשיים שעמם נאלצה ממשלתו להתמודד, דוגמת המסגרת הכללית שהותוותה בידי הממשלה הקודמת, והמשא ומתן הארוך והמתיש, ושלמרות מאמצי הממשלה בשנים שחלפו לא הושג הסכם. אולם, לדברי נתניהו, בשבועות האחרונים של קיץ 2011 חודש המשא ומתן, הפעם בתיווך ממשלת מצרים; בהיותו מודע למתח שבין הרצון להחזיר חייל או אזרח חטוף הביתה, לבין הצורך לשמור על ביטחונם של אזרחי ישראל, הוא הנחה מפורשות

לשמור על העקרונות והמסגרות החשובים לביטחון מדינת ישראל, ולהשיב את החייל הביתה. נתניהו הצהיר, שההסכם מבטא את האיזון הנכון בין כלל השיקולים, ולשיטתו זהו ההסכם הטוב ביותר שהיה אפשר להשיג בעת הזאת.⁴²

סיכום

לאחר תהליך משא ומתן שנמשך חמש שנים וחצי נחתם ההסכם בין ישראל לבין חמאס בתיווך מצרים ובו שוחררו למעלה מ-1,000 אסירים – הישג ברור לחמאס, שאי-אפשר להכחישו. ממשלות ישראל לא ייצרו אפשרויות אחרות לשחרר את החייל השבוי שהוסתר בעזה זולת המשא ומתן עם חמאס באמצעות מתווכים. לפיכך כל שנותר היה למזער את המחיר, ובזה עסקו נציגי ממשלת ישראל למשא ומתן. חמאס ניצל את הצלחתו להסתיר את מקום הימצאו של השבוי מעיני המודיעין הישראלי ואת תהליך המשא ומתן הממושך כדי להפיק את מרב היתרונות ולצבור גם הישג ביניים: (1) ניהל משא ומתן קשוח תוך כדי ניהול לוחמה פסיכולוגית שנועדה להתיש את הצד הישראלי, להביך את ממשלתו ולפגוע ברגשות הציבור הישראלי, שרגישותו הקיצונית לחיי חייליו השבויים ידועה לכול. (2) ניצל את פניותיהם של גורמים מדינתיים ושל מתווכים אחרים כדי לבסס את מעמדו כשחקן לגיטימי ורלוונטי בזירה הפוליטית המקומית והאזורית. (3) בחסות המשא ומתן זכו בכירי חמאס שהיו מעורבים בו למעין תעודת ביטוח זמנית לחייהם. יתר על כן, לא צלחו נסיונותיה של ישראל ללחוץ על חמאס באמצעות יצירת זיקה בין המצור שהוטל על עזה, גם בלי קשר ישיר לחטיפה, לבין סיום מהיר של המשא ומתן. אמנם המצור גבה מהארגון ומהתושבים מחיר כלכלי ופגע בחיי השגרה שלהם, אך מנגד הוא סייע למאבקו של חמאס להבאיש את ריחה של ישראל כמדינה הנוהגת באופן לא הומני בכלל התושבים הפלסטינים בעזה, וכך להגביר את תהליך הדה-לגיטימציה המתנהל נגדה.

בשל מגוון רכיביה, העסקה אינה בגדר "משחק סכום אפס" קלאסי, אף שרבים מהרווחים שהפיק חמאס מהעסקה הם מה ששילמה ישראל, ולהפך. למשל, המחיר ששילמה ישראל בעסקה יצר תודעה בחברה הפלסטינית ובקרב כלל הארגונים הפלסטיניים ובראשם חמאס שחטיפה של ישראלים היא הדרך היחידה להביא לידי שחרור כ-5,000 אסיריהם הביטחוניים שעדיין כלואים בישראל. דבר זה עלול להתברר כחמור יותר בנזקו מן האיום הפוטנציאלי המרכזי שנשמע מפי מתנגדי העסקה בציבור הישראלי, שזו תגרום קורבנות רבים עקב חזרתם של הרוצחים המשוחררים לפעילות טרור. מנגד זכתה ישראל לשמור ולתקף את "החווה" הבלתי כתוב שיש למדינה עם חייליה ועם הוריהם, לעשות ככל שיש לאל ידה להחזיר את חייליה לביתם גם אם יפלו בשבי האויב. למחויבות זו יש ערך מוראלי שאינו ניתן אמנם למדידה כמותית, אך חשיבותה לא תסולא בפז לשמירת אתוס ההתגייסות

למען החברה והנכונות להקרבה עצמית, הרווח בצה"ל. גם הצלחת ישראל להטיל מגבלות והתניות על שובם של המגורשים מעזה ומחול"ל לשטחי הגדה המערבית, וזריעת חשש בקרבם, שאם לא יעמדו בהתניות, ויחזרו לטרור הם יידרשו לשלם גם את מחיר העברות הקודמות, עשויות להיות גורם מרתיע ולהקטין את הסיכון שהמשוחררים ישובו לפעול נגד ישראלים.

נוכח הסכנה המרכזית של חטיפות נוספות של חיילים ואזרחים כאחד, נערכים הגורמים הביטחוניים בישראל באמצעות הגברת המודעות של חיילי צה"ל ואזרחי ישראל לאפשרות זאת. בצה"ל מונה קצין בכיר בדרגת תת־אלוף לבחינת המשמעויות והפעולות הצבאיות והמבצעיות הנדרשות במקרה שחטיפה אכן תתרחש. כמו כן נמסרו לממשלה מסקנות והמלצות ועדת שמגר, אותה מינה שר הביטחון אהוד ברק, כדי לנסח מחדש עיקרי מדיניות ואסטרטגיית פעולה חדשה במצבים של מיקוח עם ארגוני טרור המחזיקים שבויים ישראלים. בשלב זה עדיין לא ברור כיצד תיושמה ההמלצות הללו בפועל בידי ממשלה בישראל אשר עלולה לעמוד בפני מצב כזה בעתיד. במידה ותתפרסמה המלצות הוועדה בפומבי, הן צפויות לעורר ויכוח ציבורי נוקב, ערכי וביטחוני, שחיוניותו התבררה מעל לכל ספק בעקבות העסקה האחרונה.

הערות

- 1 תודתי העמוקה נתונה לעינב יוגב, עוזרת המחקר, ולאלונה דרינדין, מתמחה בפרויקט הטרור, על תרומתן להבאתו של מאמר זה לכלל פרסום ועל סיוען במחקר בנושא עסקאות השבויים של ישראל.
- 2 יורם שוייצר "הסכם החילופין בין ישראל לחמאס – מכישלון טקטי לאתגר אסטרטגי", **מבט על**, גיליון 289, 23 באוקטובר 2011. <http://www.inss.org.il/heb/research.php?cat=78&incat=&read=5586>
- 3 בנאומו בעזה לאחר העסקה הכריז ראש ממשלת חמאס, איסמעיל הניה: "העסקה היא נקודת מפנה אסטרטגית במאבק באויב הציוני". הוא הוסיף כי "באמצעות ההתנגדות שחררנו את האדמה ואת האדם", ובהמשך אמר: "העסקה הזאת היא לא של אזרחי עזה. העסקה כללה את הגדה, עזה, ירושלים, שטחי 1948 ואפילו את הגולן". ראו: "נאומו של אסמאעיל הניה על עסקת השבויים", הועלה על ידי **rnnnews1** ב־18 באוקטובר 2011. http://www.youtube.com/watch?v=Gp9zKih1_sw
- 4 "דברי נתניהו בפתיחת הישיבה המיוחדת לאישור עסקת שליט", משרד ראש הממשלה, 11 באוקטובר 2011. <http://www.pmo.gov.il/PMO/Communication/Spokesman/2011/10/spokestart111011.htm>
- 5 שלמה צזנה, "עסקה טובה מבעבר", **ישראל היום**, 14 באוקטובר 2011, עמ' 10.
- 6 סוכנויות הידיעות, "דיווח: ישראל מוכנה לשחרור האסירים שדורש חמאס", **merg**, 13 במרץ 2009. <http://www.mrg.co.il/online/1/ART1/865/697.html>
- 7 רונן ברגמן, איתמר אייכנר וסמדר פרי, "1,027 אסירים תמורת גלעד", **ידיעות אחרונות**, 12 באוקטובר 2011, עמ' 6.

- 8 יואב לימור, "מעזה למצפה הילה בחמש שנים", **ישראל היום**, 14 באוקטובר 2011, עמ' 13-14.
- 9 מערכת וואלה! חדשות, "הושלמה עסקת שליט: 550 אסירים שוחררו משטחי ישראל", **וואלה!**, 19 בדצמבר 2011. <http://news.walla.co.il/?w=/2689/1886550>
- 10 טענת חמאס, שמדובר בהישגים תקדימיים, אינה נכונה. בעסקת ג'בריל משנת 1985 שוחררו בפעם הראשונה ערבים ישראלים וערבים תושבי מזרח ירושלים (יובל יועז, "כך שחררנו את גלעד שליט – ראש מחלקת חנינות מדברת", **גלובס**, 10 בנובמבר, 2011. <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000696315>).
- 11 20 אסירות אחרות שוחררו כבר ב־20 בספטמבר 2009 בתמורה להעברת קלטת וידאו של גלעד שליט, כאות חיים.
- 12 אמנם בעסקאות חילופין בעבר שילמה ישראל מחיר כבד, אך מעולם לא חצתה את קו האלף תמורת אחד. למשל, בעסקת אש"ף משנת 1983 שחררה ישראל 4,400 מעצורי מחנה אנצאר 100 אסירים ביטחוניים מישראל תמורת שחרורם של שישה חיילי נח"ל שהיו שבויים בידי אש"ף (כלומר 750 אסירים תמורת חיילי ישראל). יצוין שבעסקה זו רוב המשוחררים היו פעילי טרור זוטרים (אם בכלל), שנעצרו במהלך מלחמת לבנון הראשונה.
- 13 נתונים אלה, וכל הנתונים המספריים המופיעים במאמר זה, מתבססים על רשימות שנמסרו על ידי מחלקת החנינות במשרד המשפטים, ומהווים – מבחינת כותב המאמר – את המקור המוסמך ביותר.
- 14 "Hamass official: no Shalit deal until demands met", Ma'an News Agency, January 14, 2010. <http://www.maannnews.net/eng/ViewDetails.aspx?ID=254158>
- 15 "PRC: We'll hold Shalit until demands met", Ma'an News Agency, December 27, 2009. <http://www.maannnews.net/eng/ViewDetails.aspx?ID=250062>
- 16 רוני סופר ועלי ואקד, "רשימת מסורבי השחרור: רוצחי הפיגועים הקשים", **ynet**, 17 במרץ 2009. <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3688058,00.html>; ברק רביד וחיים לוינסון, "איבריהם חאמד, עבדאללה ברגותי ומרואן ברגותי לא ישוחררו", **הארץ**, 11 באוקטובר 2011. <http://www.haaretz.co.il/news/shalit-deal/1.1521459>
- 17 מרכז המידע למודיעין ולטרור, **הסכם לשחרורו של גלעד שליט – תמונת מצב ראשונית, המרכז למורשת מודיעין**, 12 באוקטובר 2011. http://www.terrorism-info.org.il/malam_multimedia/Hebrew/heb_n/html/ipc_231.htm
- 18 יואב לימור, "מעזה למצפה הילה בחמש שנים", **ישראל היום**, 14 באוקטובר 2011, עמ' 13-14.
- 19 "Jubilant after swap deal in Gaza", Ma'an News Agency, October 18, 2011. <http://www.maannnews.net/eng/ViewDetails.aspx?ID=430508>
- 20 "נאומו של אסמאעיל הנגיה על עסקת השבויים", **rnnnews1**, 18 באוקטובר 2011. http://www.youtube.com/watch?v=Gp9zKih1_sw
- 21 ריאיון עם עיסא קראקע, **אלי-וטן** (מתוך רדיו פלסטין), 18 באוקטובר 2011. <http://www.alwatan.sy/dindex.php?idn=110603>
- 22 "חמאס הגיב לביקורת של אל-מאליכי בהקשר לחילופי השבויים", **מפכרה אל-אסלאם**, 14 באוקטובר 2011. <http://www.islammemo.cc/2011/10/14/135757.html>
- 23 <http://www.palpress.co.uk/arabic/index.php?action=detail&id=24542>
- 24 מכתבו של כריס יוניס לחמאס, "החזית העממית לשחרור פלשתיין", 17 באוקטובר 2011. http://www.pnrb.info/?page=show_details&Id=1818&table=table_27&CatId

- 25 כפאח זבון, "שמחה ואכזבה ברחוב הפלסטיני לאחר פרסום רשימת האסירים", **אל-שרק אל-אוסט**, 18 באוקטובר 2011. <http://www.aawsat.com/details.asp?section=4&article=645159&issue=12009>
- 26 Tom Perry, "Hamass steals Abbas thunder with prisoner deal", Ma'an News Agency, October 12, 2011. <http://www.maannews.net/eng/ViewDetails.aspx?ID=428458>; ראסם עבידאת, "הסכם חילופי השבויים הצלחה מדינית... אבל...?", **אל-קודס**, 13 באוקטובר 2011. <http://www.alquds.com/news/article/view/id/301460>
- 27 חבר הכנסת אבי דיכטר, לשעבר ראש השב"כ, המעורה היטב בהלכי הרוח בחברה הפלסטינית, אף הגדיל להתבטא באומרו שההרחקה היא העונש החמור ביותר בעיני הפלסטינים: "קודם לכול אתה מוציא את המחבל מהשטח, מנתק אותו מהמשפחה שלו, מהחברים שלו. אחרי זה אתה זורק אותו בלבנון (כפי שהיה בעת גירוש כ-400 מחבלים למחנה מארג' א-זוהור, בראשית שנות התשעים, י.ש) – שם הוא לא מכיר אף אחד מהפעילים. הוא בא מעזה, מאחד ממחנות הפליטים, שם הוא הכיר את כל האנשים בשטח, הוא ידע למי לפנות, ידע מי מפעיל את מי וכו'. בלבנון הוא צריך להתחיל הכול מחדש. הוא מגיע למקום עם היררכיה קיימת, והוא צריך להתמודד עם האריות והנמרים הוותיקים. הוא צריך להתברג בזירה חדשה, והרבה מהם לא מצליחים להשתלב". ריאיון עם אבי דיכטר, 3 באוקטובר 2011.
- 28 כפאח זבון, "טינה בקרב חמאס מהוצאת השמות המרכזיים בעסקת שליט", **אל-שרק אל-אוסט**, 16 באוקטובר 2011. <http://www.aawsat.com/details.asp?section=4&article=644803&issue=12007>
- 29 Jack Khoury, "Hamass scoffs at criticism of Shalit swap: 'Abbas couldn't have secured such a deal'", **Haaretz.com**, October 16, 2011. <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/hamass-scoffs-at-criticism-of-shalit-swap-abbas-couldn-t-have-secured-such-a-deal-1.390196>
- 30 עמית כהן, "ישראל תנהג באותו אופן גם בחטיפה הבאה", **מעריב nrg**, 28 באוקטובר 2011. <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/299/799.html?hp=1&cat=875&loc=3>
- 31 שר האסירים ברשות הפלסטינית, עיסא קראקע, אמר: "אף שאני מברך עליה, העסקה אינה כוללת את מרואן ברגותי ואת אחמד סעדאת וכן מפקדים בכירים משורות חמאס (ראו: "העסקה רשמית שכן אינה כוללת את האסירים הישנים", **אל-ח'בר**, 19 בדצמבר 2011. <http://www.elkhabar.com/ar/monde/274576.html>)
- 32 במאי 1990 ביצע עמי פופר פיגוע ירי בצומת גן הוורדים בראשון לציון. בפיגוע נהרגו שבעה פלסטינים ונפצעו 11. הוא נידון לשבעה מאסרי עולם ולעוד 20 שנות מאסר. בשנת 1999 קצב הנשיא עזר וייצמן את עונשו ל-40 שנים.
- 33 במרץ 1993 הרג יורם שוקלניק מחבל פלסטיני שניסה לבצע פיגוע בסוסיא, ונתפס בידי כוחות הביטחון. הוא נידון למאסר עולם. בשנת 1997 קצב הנשיא עזר וייצמן את עונשו, וב-2001 הוא שוחרר מהכלא במגבלות ביטחוניות (נאסר עליו להיכנס לשטחי הגדה המערבית).
- 34 ריאיון עם קותי מור, 10 באוגוסט 2011.
- 35 ריאיון עם פקיד בכיר במשרד המשפטים, 29 בדצמבר 2011.
- 36 יוסי ורטנר, "בלב חצוי" **הארץ**, **השבוע**, 14 באוקטובר 2011, עמ' 4.
- 37 אטילה שומפלבי, "עסקת שליט אושרה: מוכנים לחבק אותו", **ynet**, 12 באוקטובר 2011. <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4134293,00.html>

- 38 אתר חדשות ערוץ 2, "לבני על עסקת שליט: נחצו קווים אדומים, ישראל נחלשה", **גלובס**, 23 באוקטובר 2011. <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000691311>
- 39 בן כספית, "המנצח הגדול", **מעריב**, **מוסף שבת**, 21 באוקטובר 2011, עמ' 2-4; בן-דרור ימיני, "שיבוש מערכות", שם, 14 באוקטובר 2011, עמ' 8-9; בן כספית, "עסקת שליט: משעל הוא שצריך להצדיע לנתניהו", **מעריב nrg**, 22 באוקטובר 2011. <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/297/383.html?hp=1&cat=404&loc=5>
- 40 כך למשל, התבטא סימו אברהמי (שבנו היה אחד החיילים שנעשה בהם הלינץ' ברמאללה בשנת 2002, ושניים ממבצעיו שוחררו בעסקה): "אין לי דבר על משפחת שליט, הם נהגו כפי שמצופה מכל משפחה שבנה נחטף, אבל כן ציפיתי מראש הממשלה, בנימין נתניהו, ומשר הביטחון, אהוד ברק, שיגלו שיקול דעת ולא ירמו אלפי בני משפחות שכולות". יואב זיתון, "אבי קורבן הלינץ' ברמאללה: אשב שוב שבעה", **Ynet**, 17 באוקטובר 2011. <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4135774,00.html>
- 41 עמרי נחמיאס, "עסקת שליט אושרה ברוב גדול: 26 שרים תמכו, 3 התנגדו", נענע 10, 12 באוקטובר 2011. <http://news.nana10.co.il/Article/?ArticleID=837681>
- 42 "דברי נתניהו בפתחת הישיבה המיוחדת לאישור עסקת שליט", משרד ראש הממשלה, 11 באוקטובר 2011. <http://www.pmo.gov.il/PMO/Communication/Spokesman/2011/10/spokestart111011.htm>
- 43 אהוד יערי, "גיבורת העסקה הפלסטינית: אסירה שילדה בן בכלא", חדשות 2, 30 בספטמבר 2009. <http://www.mako.co.il/news-military/security/Article-798f7e64d9b0421004.htm>
- 44 פירוט על האסירים לקוח מאתר השב"ס: http://www.shabas.gov.il/Shabas/PIRSUMIM/Release_15.10.11.htm וכן מנתונים שנמסרו על ידי מחלקת החנינות של משרד המשפטים; מרכז המידע למודיעין ולטרור, "הסכם לשחרורו של גלעד שליט – תמונת מצב ראשונית", המרכז למורשת המודיעין, 12 באוקטובר 2011. http://www.terrorism-info.org.il/malam_multimedia/Hebrew/heb_n/html/ipc_231.htm
- 45 שוקי טאוס, "גלעד שליט בכותרות", **העין השביעית**, 14 באוקטובר 2011. http://www.the7eye.org.il/PaperReview/Pages/141011_Potential_vulnerabilities.aspx
- 46 מערכת וואלה! חדשות, "הושלמה עסקת שליט: 550 אסירים שוחררו משטח ישראל", וואלה!, 19 בדצמבר 2011. <http://news.walla.co.il/?w=2689/1886550>

יש חדש תחת השמש: דעת קהל וקבלת החלטות בישראל

תמר הרמן

בישראל, כמו במדינות רבות אחרות בעולם, ניכרת בשנים האחרונות תמורה עמוקה ביחסים שבין האזרחים לבין ההנהגה הפוליטית שלהם.¹ תמורה זו באה לידי ביטוי בין השאר בשחיקת המעמד, הסמכות המקצועית והמוסרית של הנבחרים בעיני הבוחרים,² ובדרישה גוברת של הציבור לקבל "קול" בתהליכי קבלת החלטות אסטרטגיות. הפרשנות הרווחת בתקשורת בעיקר, ומכאן שגם בשיח הציבורי הרחב, היא, ששורש הדבר הוא בירידה באיכות ההנהגה, בבחינת "הולך ופוחת הדור". ואולם, כפי שיוסבר להלן, הדעת נותנת, שאין זו שאלה של הידרדרות בתפוקות של "פס הייצור" האנושי, כלומר שלא נולדים עוד בני אדם היכולים לצמוח לדרגת מנהיגים גדולים, אלא במערך נסיבות חדש, עמוק ומורכב, המתבטא בין השאר בשינוי דפוס היחסים בכל הנוגע לסמכות הנבחרים ולתביעות הבוחרים. שינוי דומה ניכר גם במישורים אחרים מחוץ לפוליטיקה: ביחסי הסמכות בתא המשפחתי, בכיתה בבית הספר, במעמד "הבוס" במקום העבודה, ואפילו בכך שכל חוות דעת רפואית נבדקת כיום במקרים רבים בבדיקה מידית אצל "ד"ר גוגל". על רקע הנסיבות החדשות, שיידונו בהמשך, ספק רב אם יכול כיום לצמוח מנהיג בעל דמות "אב", שהציבור יישא אליו את עיניו בהערצה ויקבל את דעתו בלא עוררין ומתוך ביטחון עמוק בנכונות הכרעותיו, גם אם מחירן גבוה ורמת הסיכון שבהן גבוהה, כמו שהתקבלו בשעתן החלטותיהם של פרנקלין ד' רוזוולט, וינסטון צ'רצ'יל או דוד בן-גוריון.

אחת התוצאות של השינוי הזה ביחסי הסמכות היא, שנושאים שנחשבו בעבר "פוליטיקה גבוהה", כלומר נושאים שרק מי שיושבים בצמרת הפוליטית יכולים לעסוק בהם במיומנות ובשיקול דעת, ובראש ובראשונה נושאי חוץ וביטחון,

פרופ' תמר הרמן היא חברת סגל בתחום מדע המדינה באוניברסיטה הפתוחה ועמיתה בכירה במכון הישראלי לדמוקרטיה.
מאמר זה מבוסס על הרצאה שנשא המחברת בכנס "על מצב האומה", שהתקיים ב-17 בנובמבר 2011 במכון למחקרי ביטחון לאומי.

נתפסים כיום – לא פעם למורת רוחם של בעלי תפקידים ומומחים המרגישים שנגזלה בכורתם – כנושא לדיון ציבורי סוער. הפולמוס העכשווי בשאלת ערכה, ישימותה ותוצאותיה החזויות של תקיפה ישראלית את מתקני הגרעין באיראן, או לחלופין של הימנעות מתקיפה כזאת, הוא רק דוגמה אחת מני רבות לדיון כזה. שינוי יחסי הסמכות בין מקבלי ההחלטות לציבור הרחב ניכר יותר במשטרים דמוקרטיים, אם כי לא באופן בלעדי כפי שמוכיחה ההתעוררות הערבית בשנה האחרונה. הדבר כך לא רק משום שבמשטרים דמוקרטיים יש חופש ביטוי והתאגדות ואין איום ישיר על מי שחולקים ברבים על עמדות ההנהגה ולעתים אפילו על זכותה להחליט בלא היוועצות עם הריבון, כלומר העם, אלא משום שהמודל הדמוקרטי מיסודו מושתת על הנחת השוויון בין בני אדם מבחינת תבונתם ומהותם המוסרית, ומגדיר את ריבונות העם ואת מקבלי ההחלטות כמי שהנושא הופקד בידיהם לתקופה מוגבלת בלבד. במילים אחרות, על-פי המודל הדמוקרטי, למקבלי ההחלטות הנבחרים אין בהכרח איכויות מהותיות שאין לאזרח מן השורה, והם נתפסים אפוא כמי שבחרו להתחרות על המגרש הפוליטי ונבחרו לזמן קצוב, שבו הם אמורים לשרת כמיטב יכולתם את האינטרסים הציבוריים. אין הם מורמים מעם ואין חסד אלוהי או אחר שורה על החלטותיהם. הבעיה היא, שהמעשה הפוליטי הוא לעתים קרובות סבוך, סודי ומחייב הכרעות מהירות, מה שמקשה לשתף את הציבור באופן שוטף ועוד יותר מכך ברגעי משבר. לפיכך מקבלי ההחלטות תובעים את הזכות להחליט בלי לחשוף את כל שיקוליהם לפני בוחריהם ובלי לקבל את אישורם להחלטות, גם אם יש להן השלכות מרחיקות לכת. תביעה זו אינה מתקבלת היום בעין יפה, והיא תורמת למתח מתמיד ביחסים בין הציבור לאלטיה הפוליטית.

לדילמה הזאת בין תפיסת העם כריבון לבין הטענה בדבר הצורך לאפשר להנהגה לעשות את מלאכתה בלי התערבות ציבורית על כל צעד ושעל אין פתרון אחד מוסכם, אלא קשת רחבה של פתרונות. בצדה האחד של הקשת מצויה תפיסה טהרנית ולפיה הציבור צריך להתערב בעשייה הפוליטית במועד הבחירות בלבד, כלומר תפקידו הוא להחליט מי יחליט, ובין מערכת בחירות אחת לזו שאחריה עליו להפקיד את ענייני המדינה בידי הדרג הנבחר והמומחים שלצדו. אם התוצאות לא יהיו לטעמם יכולים האזרחים, על-פי תפיסה זו, להחליף את העומדים בראש בבחירות הבאות. ואולם כדי שהמערכת תוכל לתפקד כראוי צריכים האזרחים לסמוך בעיניים עצומות על נבחריהם שיעשו כמיטב יכולתם והבנתם למען האינטרס הציבורי.

בצדה האחר של הקשת מצויה הדעה הטהרנית ההפוכה, ולפיה הציבור צריך להיות ערני כל הזמן ולהישאל לדעתו בכל פעם שעולה על סדר היום הלאומי שאלה חשובה. הסיבות לכך הן: (א) לאזרח כ"סוכן מוסרי" יש הזכות והחובה

להתערב בגיבוש החלטות הקובעות את גורלו; (ב) החלטות הנוגעות לגורל האומה מחייבות לא פעם לא רק שיקולים מקצועיים, אלא גם שיקולים אתיים או אפילו אידיאולוגיים, שבהם אין לנבחרים יתרון אובייקטיבי על פני הבוחרים; (ג) מקבלי ההחלטות אינם משוחררים מאינטרסים צרים, ואף אינם מצוידים בכל מקרה בכל הידע הנדרש לקבלת החלטות אופטימלית מנקודת הראות של "הטוב הכללי". התפיסות הנגדיות הללו משתקפות היטב בשתי המובאות להלן, המוכיחות שאפילו האליטה הפוליטית חלוקה בתוכה בשאלה מהי מידת השיתוף הראויה. המובאה הראשונה היא מדברי אהוד ברק, שר הביטחון הנוכחי, הגורס שיש להגביל את הדיון הציבורי בשאלות גורליות; השנייה היא מדברי יוסי שריד, פוליטיקאי, חבר כנסת ושר לשעבר, הגורס שאין להדיר את הציבור מהדיון המקדים הכרעות שכאלה:

הפסטיבל שמתרחש סביב נושא איראן מחייב חשבון נפש. צריך לשאול מה בעצם עשינו פה? האם זה היה שיח עמוק או רדוד? הצורה בה השיח הזה התנהל, כולל נושאי תפקידים בעבר, הייתה מחפירה לעיתים [...] ראוי שהשיח יתנהל בצורה אחראית ורצינית, שיהיה ברור שנתניהו וברק זה לא בובליל ובשבקין. אנו מביטים על המצב יום אחרי יום, באחריות, אין פה שום סכנה, אנחנו לא פועלים לבד ובכל מקרה צריך את אישור הממשלה לכל דבר.³

לשאל, כל הזמן לשאול, ולא לקבל כל תשובה כמוסכמה; לחקור, כל הזמן לחקור, כי אין מופלא ממך שנהיר להם: אל תתפתו לגישה המטופשת, שהם שם, למעלה, יודעים הרבה יותר, ועל כן יקבלו החלטה תבונית; אל תסכימו להפקיע מעצמכם את ריבונות המחשבה, ולהפקיד אותה בידי אלוהים או אדם.⁴

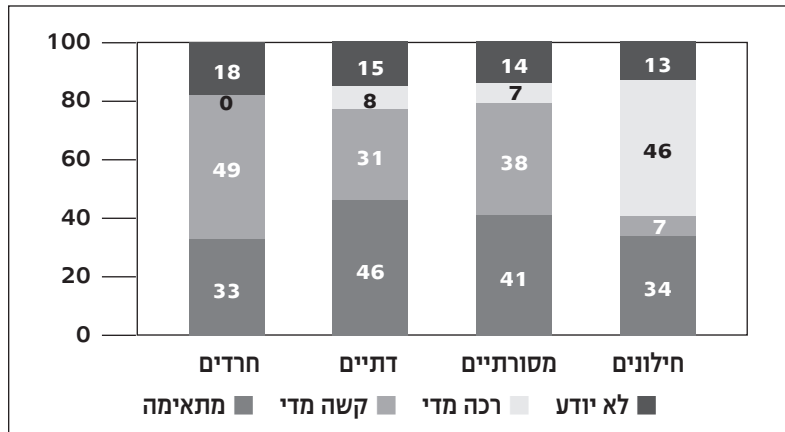
בין הדעה הטהרנית האחת לאחרת, המיוצגות בפרקטיקות פוליטיות נבדלות, יש מגוון של השקפות ושיטות ביניים, ובהן השיטות הדליברטיביות,⁵ או הרעיון והשיטות השונות של משאלי עם.

מעבר לשאלה העקרונית האם, מתי ועד כמה צריך מקבל ההחלטות הנבחר להיוועץ בציבור, מתעוררת שאלה קשה לא פחות והיא: אם נשמע ברמה קולו של הציבור או של מגזר זה או אחר, באיזו מידה צריך ה"קול" הזה להשפיע על ההחלטה, ואיך נוכל להעריך לאחר מעשה אם הייתה השפעה לציבור ולאיזה חלק או מגזר שבו? גם לשאלה זו אין תשובה פשוטה אחת.

ראשית, מדובר במערכת מרובת שחקנים, אישים וארגונים, המתחרים זה בזה בשצף קצף על ההשפעה. בדיעבד, לרוב קשה עד בלתי אפשרי לבדוד את השפעתו היחידנית של גורם זה או אחר. כלומר, מדובר במערכת כוחות רבת צלעות, שתוצאותיה אינן שקופות ומשתנות מנושא לנושא ומתקופה לתקופה. שנית, דעת הקהל, אם זו אכן קיימת,⁶ אינה תמיד אחידה, ובעצם היא כמעט תמיד לא אחידה. בחברה דמוקרטית יש לצפות לפיצול עמדות, ואז כל החלטה שתתקבל עשויה להיות בהשפעת אגף כלשהו ב"דעת הקהל" או בניגוד לו. לדוגמה, תרשים 1 להלן מציג את הפיצול בדעת הקהל הישראלית-היהודית כלפי יחס

השלטונות לפעולות "תג מחיר" על-פי הגדרה עצמית של המרואיינים את מידת הדתיות שלהם:⁷

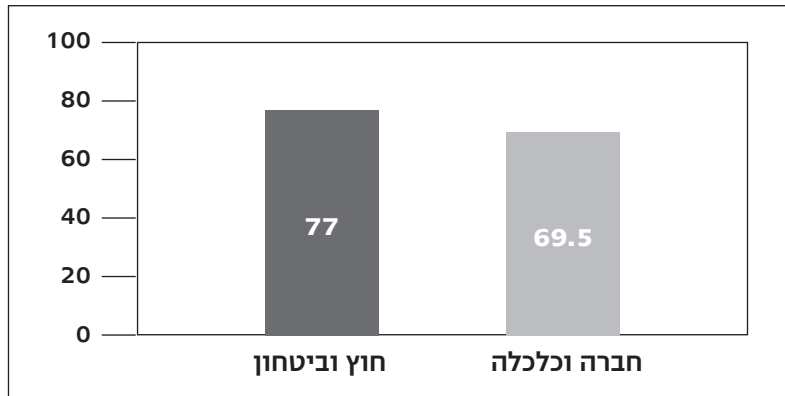
תרשים 1: הערכת התגובה של שלטונות ישראל לפעולות "תג מחיר" (באחוזים, מדגם יהודים, לפי הגדרה עצמית של דתיות)



כלומר, אם תוקשח המדיניות נגד מבצעי "תג מחיר" היא תהיה יותר בהלימה עם "דעת קהל" אחת (בעיקר החילונית) ונגד "דעת קהל" אחרת (המסורתית, הדתית והחרדית) ולהפך. בהקשר זה גם אי-אפשר להימנע משאלה מהי דעת הקהל הרלוונטית, כלומר במי מקבלי ההחלטות אמורים להתחשב ובמי לא, ומי קובע מי "בפנים" ומי "בחוץ". כך, כפי שמראה תרשים 2 להלן, מתברר שיש כיום רוב גדול בציבור היהודי בארץ שאינו רואה באזרחים הערבים חלק מ"דעת הקהל" שיש להביאה בחשבון בעת קבלת החלטות גורליות למדינה, לא רק בתחום החוץ והביטחון, אלא גם בשאלות של ממשל וכלכלה:⁸

שלישית, קשה להעריך את השפעת הציבור הואיל ומקבלי ההחלטות משתדלים ברוב המקרים להצניע אותה משום ש"הודאה" בקיומה של השפעה כזאת מוריד בעיני רבים מהם את ערכם כ"מומחי מדיניות". רק לעתים רחוקות הם מציגים לראווה את נושא רצון הציבור, על-פירוב כאשר "רצון הציבור" תואם את העדפותיהם, או במקרה שהם חוששים מ"נקמה אלקטורלית". דוגמה נדירה להודאה של מי שהיה שותף לקבלת החלטות בצמרת בהשפעה של לחץ הציבורי, היא האמירה של עמי איילון, לשעבר ראש השב"כ, שצה"ל יצא מלבנון בשנת 2000 בלחץ דעת הקהל (בניגוד לטענתו החוזרת של ראש הממשלה דאז, אהוד ברק, שהלחץ הציבורי שהתגלם בתנועת "ארבע אמהות" לא השפיע עליו כהוא זה).⁹ עוד דוגמה להשפעה ציבורית, אם כי בכיוון ההפוך, כלומר פעולה שלטונית

תרשים 2: מסכימים שנחוץ רוב יהודי כדי לקבל החלטות בנושאים הבאים (באחוזים, מדגם יהודים)



שנועדה למנוע התחזקות דעת קהל בכיוון שלא היה רצוי לשלטון, היא עדותו של דב ויסגלס, יועצו הקרוב של ראש הממשלה דאז אריאל שרון, כי ההתנתקות החד-צדדית בעזה נועדה בין השאר לשמוט את הקרקע מתחת לרגלי יוזמת ז'נבה, שבעת ההיא הלכה וצברה תאוצה בדעת הקהל.¹⁰

רביעית, פעמים רבות מערכת היחסים בין הציבור למקבלי החלטות היא דו-סטריית, כך שאי-אפשר לאתר בוודאות מה הסובב ומה המסובב – עמדת הציבור או עמדת ההנהגה. עם זאת, איתור קדימות בזמן עשויה לרמז על כיוון ההשפעה – מלמטה למעלה או מלמעלה למטה. כך למשל, במאי 2002, שאז התנגד ראש הממשלה שרון נחרצות לרעיון הנסיגה החד-צדדית, כבר היו אינדיקציות ברורות לקיומו של רוב (51%) בציבור היהודי בעד נסיגה כזאת לנוכח הקיפאון במשא ומתן עם הפלסטינים (36% התנגדו והשאר לא ידעו).¹¹ מכאן שאפשר להצביע על היענות מסוימת של מקבלי ההחלטות לדעת הקהל, שהמנהיגים בני זמננו עוקבים אחריה כל העת בעזרת סקרים ובדיקות אחרות שהם יוזמים.

מה הם אפוא הגורמים לשינוי ביחסים בין הציבור למקבלי ההחלטות, שהזכרתי בפתחת המאמר?

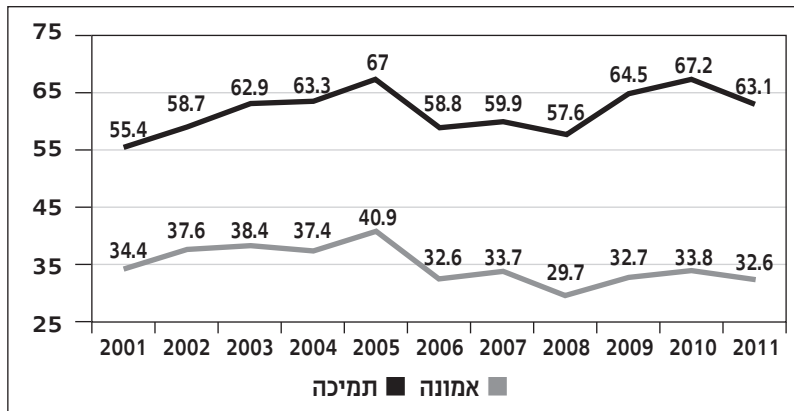
1. סביכות הבעיות העומדות לפני מקבלי ההחלטות הולכת וגדלה עם גידול המורכבות של העולם הפוליטי-הכלכלי שלפניו הם ניצבים, למשל תהליכי הגלובליזציה המואצים, הממקמים קבלת החלטות לאומית בהקשר גיאוגרפי ותחומי רחב בהרבה מבעבר. לא פעם אפוא עומדים מקבלי ההחלטות נבוכים או מסוכסכים ביניהם מול הבעיות שלפניהם ומתקשים לגבש מדיניות אחידה ונחושה.¹²

2. הפוליטיקה כולה, וזו האלקטורלית בפרט, הופכת יותר ויותר פרסונלית. כלומר, מקבל ההחלטות שבצמרת חשוף לביקורת אישית הרבה יותר מבעבר, שאז הוא נתפס חלק מקבוצת הנהגה, ולא פעם אף תלה החלטות וצעדים שננקטו ב"דין התנועה/המפלגה". החשיפות מעת לעת באמצעי התקשורת של שיקולים פוליטיים-אישיים שוחקת את אמון הציבור בענייניות ההחלטות והמהלכים של מקבלי ההחלטות, בייחוד על רקע האמון הנמוך בלאו הכי בממסדים פוליטיים בשנים האחרונות.¹³
 3. כאמור, מקבלי ההחלטות יוזמים סקרי דעת קהל לעתים תכופות. אם כי הסיקור הזה – שהוא ברובו חשאי – נועד להלכה רק לבדוק את השפעת ההחלטות על מידת הפופולריות שלהם, הרי למעשה אין מדובר רק בתפוקה אלא גם בתשומה – במודע או שלא במודע, תוצאות הסקרים משפיעות על מקבלי ההחלטות בצעדיהם הבאים.¹⁴
 4. בשנים האחרונות הסיקור של אמצעי התקשורת את המהלכים הפוליטיים ואת הצמרת המדינית הוא חסר תקדים באינטנסיביות שלו. אותה יראת הכבוד – שמקורה תדיר בריחוק – שרחשו פעם האזרחים מן השורה לעומדים בראש, נשחקה במידה ניכרת מאז שה"קלוז-אפ" נכנס לתמונה. כל התבדחות סרת טעם ואגל זיעה הנוטף ברגע של לחץ מסוקרים ומדווחים לצופים ולמאזינים "בזמן אמת", שלא לדבר על דיווחים היישר משדה הקרב, כפי שנעשה במלחמת לבנון השנייה. הפעילות לעין העדשה ובקרבת המיקרופון יוצרת לחץ המקשה על קבלת החלטות מדודה ושקולה.¹⁵
 5. הנגישות של הציבור – שרמת השכלתו נמצאת בעלייה מתמדת – למגוון של ערוצי מידע ולשפע חסר תקדים של פרשנויות יוצרת קהל מיועד הרבה יותר משהיה לפני עשרים, חמישים וודאי שלפני מאה שנים. האינטרנט ושאר אמצעי התקשורת המודרניים יוצרים מצב שהציבור מרגיש שהוא מצויד במידע טוב (כמעט) כמו מקבלי ההחלטות, ושמן הראוי שהעדפותיו יישמעו ויובאו בחשבון. העצמת האזרח, שהיא שיפור ניכר בתפקוד הדמוקרטי, מצמצמת אפוא את הפערים שבעבר הזינו את הנכונות לקבל את החלטות הדרג הנבחר כתורה מסיני.¹⁶
- כאמור, צמצום הריחוק של הציבור מתהליכי קבלת החלטות – למרות היותו וירטואלי במידה רבה – נתפס על ידי רבים בצמרת בשלילה, ולו רק משום שהדבר מגביל את חופש הפעולה שלהם. זכורה לרעה בהקשר זה ההתבטאות האומללה של חבר הכנסת מטעם הליכוד מאיר כהן אבידב שכינה "פרות הבשן" את חברות תנועת המחאה "אמהות נגד שתיקה" – תנועה שקראה להוצאת כוחות צה"ל מלבנון – והבהיר שלדעתו אין הן ראויות להתערב בנושא לאומי מהותי שכזה. אבל הוא לא היה קול בודד מן העבר. ברוח דומה התבטא לאחרונה – אמנם

באופן תרבותי יותר – שר האוצר ד"ר יובל שטייניץ כשנשאל על הצעדה הגדולה שתוכננה כחלק מן המאבק הציבורי למען שחרורו של גלעד שליט: "ההחלטות לגבי שחרורו של גלעד שליט לא יכולות להתקבל ברחובות, בצעדה או במשאל עם. הן לא החלטות של דעת הקהל".¹⁷

המתנגדים בצמרת לתביעות הציבור לקבל "קול" בתהליכי קבלת החלטות מגייסים לחיזוק עמדתם טענות, שחלקן לפחות הופרכו מחקרית,¹⁸ בדבר אי-היציבות כביכול של דעת הקהל והבורות הפוליטית של האיש מן הרחוב. ואולם כפי שמראה תרשים 3 – המבוסס על ממצאי מדד השלום בעשר השנים האחרונות, המציג את הממוצעים השנתיים של התמיכה בניהול משא ומתן עם הרשות הפלסטינית, ואת הממוצעים השנתיים של האמונה בכך שהוא ישא פרי בעתיד הנראה לעין – דעת הקהל בישראל מצטיינת דווקא ביציבות עד כדי קיפאון המקטין את הסיכוי לתפנית אסטרטגית, ולא בתנודתיות חדה.

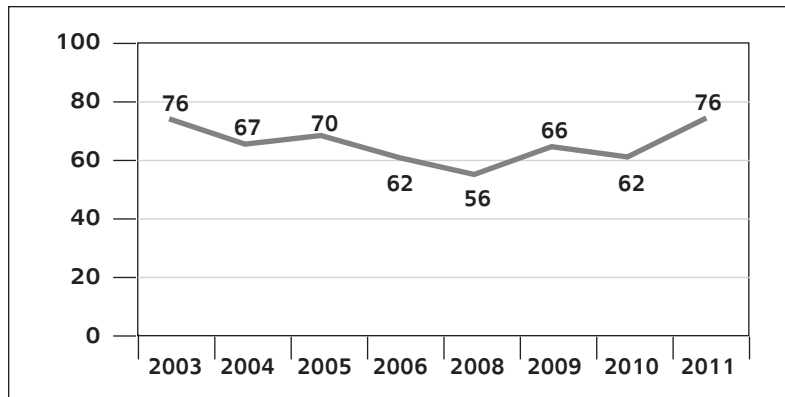
תרשים 3: תמיכה בניהול משא ומתן בין ישראל לפלסטינים ואמונה בסיכוי שהוא יישא פרי (מדגם יהודים – 2001–2011)



המרחק המרבי בין הממוצעים השנתיים לאורך העשור האחרון היה כ־12 אחוז כשמדובר בתמיכה, וכ־11 אחוז בלבד כשמדובר באמונה. יתרה מזאת, הפער בין שתי סדרות הממוצעים היה גם הוא קבוע במידה ראויה לציון לאורך העשור – עם פער של 12.4 אחוז בלבד בין נקודת המקסימום (33.4%) לנקודת המינימום (21%). זאת ועוד, הציבור הישראלי גם מעיד על עצמו שיש לו עניין רב בנושאים פוליטיים. אשר לידע פוליטי של הציבור הרחב (והציבור הישראלי ממוקם גבוה מאוד ביחס לציבורים אחרים בעולם בנוגע לידע ולהתעניינות בפוליטיקה), המצב גרוע פחות ובמידה ניכרת ממה שטוענים המתנגדים לשיתוף של הציבור. בבדיקה

אמפירית שנעשתה באחרונה באמצעות סדרה של שאלות על ידע פוליטי, עלתה ההתפלגות הבאה: 21.4 אחוז מהמרוויינים במדגם ארצי מייצג התגלו כבעלי ידע נמוך, 62 אחוזים כבעלי ידע בינוני ו-18.4 אחוז כבעלי ידע גבוה.¹⁹ תרשים 4 מציג את שיעור אזרחי ישראל (יהודים וערבים) שהעידו על עצמם שהם בעלי עניין פוליטי גבוה.²⁰

תרשים 4: שיעור המעידים על עצמם שהם בעלי עניין פוליטי רב או די רב (כלל המדגם)



אמת, זה שהציבור מתעניין וכנראה יודע יותר ממה שסבורים מנהיגיו, אין פירושו שהעדפותיו אינן שגויות או שיתבררו בדיעבד כשגויות, אבל הוא הדין לגבי העדפות והכרעות של ההנהגה הפוליטית. זאת ועוד, איש אינו טוען שמקבל ההחלטות חייב לבצע את דבר הציבור ככתבו וכלשונו, שכן הוא אמור להפעיל את שיקול הדעת המקצועי שלו ושל יועציו ולהסביר לציבור מדוע בחר בדרך זו או אחרת. בהקשר זה תצוין הטענה שנשמעה לא פעם, שאחת הסיבות – גם אם לא העיקרית – לקריסת "תהליך אוסלו" היא שממשל רבין החליט אולי החלטה נכונה, אבל לא טרח ולא השכיל להסביר אותה לציבור כדי לגייסו לתמוך במהלך. ואף-על-פי-כן, מקבלי ההחלטות טוענים כל העת נגד התערבות "מבחוץ". דוגמה מצוינת לכך היא הטענות החמורות שנשמעו באחרונה ממסדרונות הממשל בישראל נגד הבעת דעה בפומבי של "לשעברים" למיניהם בעניין האיראני, שאין איש החולק על מידת מומחיותם, אלא שעם עזיבתם את המערכת הם נהפכו חלק מאותה דעת קהל שהנבחרים מעדיפים לצמצם את נראותה. וכך הגיב לאחרונה חבר הכנסת בנימין זאב בגין על התבטאויות פומביות של מאיר דגן, לשעבר ראש "המוסד", נגד תקיפה של מתקני הגרעין באיראן: "זוהי מעילה באמון, פשוט מגעיל, מדובר במעשה נבלה שמקורו בשיגעון גדלות של אנשים... עובדי מדינה התחייבו

לנצור את סודות המדינה שהגיעו לידיהם ללא הגבלת זמן, גם אחרי שעזבו את תפקידם ואני חושב שצריך לראות במלוא החומרה את המעשים האלה שמביאים לאותו דיון תקשורתי שבאמת מהווה חבלה אמיתית ביכולת של הממשלה לקבל החלטות".²¹

גם התקשורת המביאה לידי ביטוי פומבי הלכי רוח ציבוריים בנושאים פוליטיים, מותקפת לא פעם על היותה כביכול כלי בידי בעלי אינטרסים כאלה ואחרים למניפולציה של דעת הקהל. בעניין זה מתכתשים לא פעם גם כלי התקשורת בינם לבין עצמם. וכך כתב למשל "עכבר העיר" על החלטתו של ערוץ 10 לשדר סרט תיעודי על המאבק למען שחרור גלעד שליט בזמן ששודרה תכנית "האח הגדול" בערוץ 2: "האם ערוץ 10 מנסה למעשה לשנות ולהשפיע על סדר היום הציבורי ועל השיח של יום המחרת? האם ייתכן שמישהו שם החליט לעשות לנו סוויץ' בראש ולהזכיר לנו שיש מדורת שבט גדולה וחשובה יותר מזו שמנהל ארז טל? ייתכן שביום ראשון בערב כולנו נעמוד למבחן – כזה שיעמיד מול כולנו מראה ממנה ישתקפו לא רק העדפות הצפייה שלנו אלא סדרי העדיפויות שלנו כחברה".²² הטענה שכלי התקשורת הם אמצעי בידי בעלי אינטרסים נחלשת במידה רבה על רקע הופעתם ובולטותם בשיח הציבורי של כלי התקשורת הדיגיטליים, ובעיקר כלים כמו פייסבוק וטוויטר, והטלפונים הסלולריים. בכלי תקשורת אלה אין רלוונטיות לטענה שיציאה נגד החלטות כאלה או אחרות של מערכות השלטון מטרתן מניפולציה של דעת קהל, שכן כל יחיד שיש ברשותו מכשיר מתאים ורצון, עושה את עצמו למעשה למערכת חדשות בזעיר אנפין, הכותבת, משדרת, מצלמת ונותנת פרשנות לאירועים אישיים, עירוניים, לאומיים ואף גלובליים, ומפיצה אותם להמוני קוראים או צופים.

היש אפוא חדש תחת השמש?

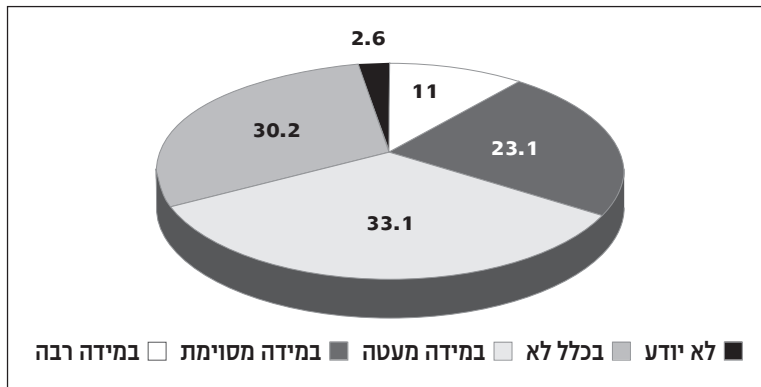
עד כאן תוארו מגמות כלליות שאפשר לאתרן בישראל וגם במדינות דמוקרטיות רבות אחרות, מגמות ששינו כאמור את מערך הזיקות בין הציבור למנהיגיו, ועקב כך, כנראה, גם את ההשפעה היחסית של שני הגורמים הללו על קבלת ההחלטות הלאומית. אפשר לבטל את ההבחנות האלה ולטעון, שתמיד הייתה התנגדות כזו או אחרת למהלכים שיזמו ועשו המנהיגים, גם מי שרמת התמיכה הציבורית בהם הייתה אדירה: מבן-גוריון ועד שרון. לפיכך יש מי שיאמרו כמאמר קהלת, ש"אין חדש תחת השמש".

אלא שחוקרים של החברה הישראלית סבורים שלא כך הדבר, וכי בימים אלה ממש אנו עדים בישראל להידרדרות חסרת תקדים במידת האמון של הציבור במנהיגיו. יש סוציולוגים המרחיקים לכת ומאבחנים טרנספורמציה רבת בציבור הישראלי עד כדי הופעתו של זן של "ישראלים חדשים":

הישראלים החדשים אינם מוכנים שיסתירו מפניהם את התהליכים הקובעים את חייהם: את מנגנוני השוק, את שליטת הטייקונים ואת הסדרי המדינה וארגוניה. הישראלים החדשים אינם מקבלים בהכנעה את הצהרות הממלכה, שגורסות תמיד "זה לא זמן לדרישות תקציביות" או שהמדינה "עושה הכל" לטובת הציבור. הישראלים החדשים מבקשים שקיפות בניהול המדינה, כי הם הבינו שפעולה של המדינה בחשיכה מנוגדת לאינטרס הציבורי; הם מבקשים להיות מעורבים בעשייה הציבורית, כי הם הבינו שאמונה עיוורת במסד תותיר אותם שוב שבויים בידי המדינה, בלא יכולת לומר לעצמם שהם ישראלים סולידריים וערכיים.²³

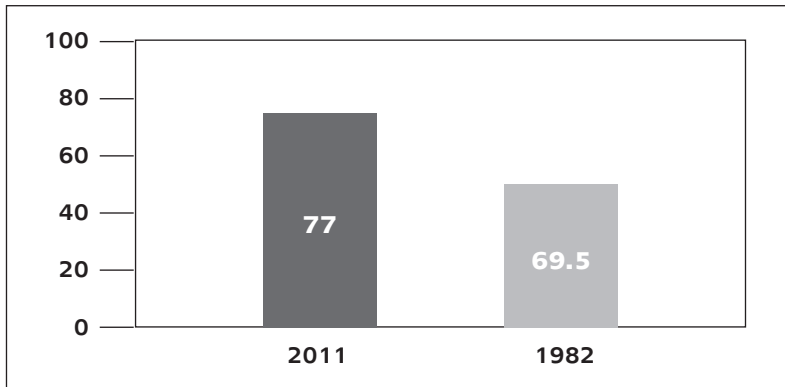
ואכן, הנתונים האמפיריים מורים כי חוסר הנחת בציבור מצוי היום בשיא, בייחוד בכל הנוגע למידת הקשב של מקבלי ההחלטות לבחוריהם, למערכת השיקולים המנחה אותם, לכושר המקצועי ולניקיון כפיהם. אפילו לאחר גל המחאה של קיץ 2011, הרוב בציבור הישראלי עדיין מרגיש שהשפעתו הפוליטית מעטה, כפי שמעיד תרשים 5 שלהלן.²⁴

תרשים 5: באיזו מידה אתה והחברים שלך יכולים להשפיע על מדיניות הממשלה? (מדגם יהודים, באחוזים)



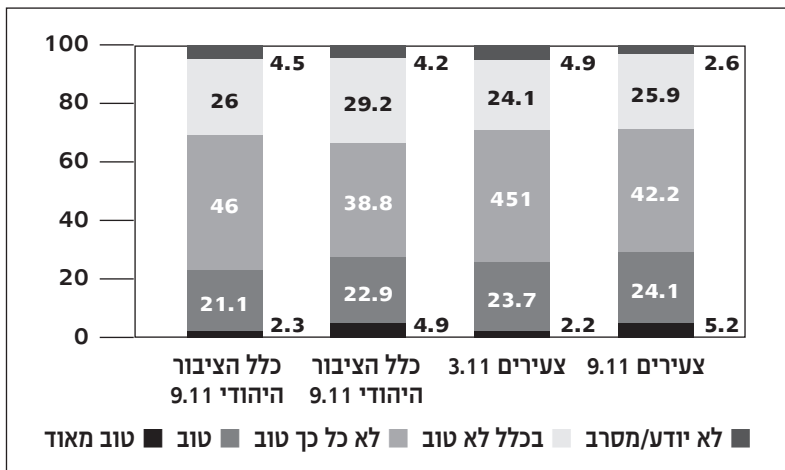
רוב ברור בציבור (63%) גם סבור שהפוליטיקאים אינם מתחשבים בדעתו של האזרח ברחוב,²⁵ או במילים אחרות, שלציבור אין "קול" במעגלי קבלת ההחלטות הלאומיות. בנוסף, כפי שמראה תרשים 6, כיום שלא כמו בעבר, הרוב הגדול גם סבור שהממשלה אינה טורחת להסביר לציבור את החלטותיה:²⁶

תרשים 6: האם הממשלה עושה מספיק בימים האחרונים כדי להסביר לנו את החלטותיה? (שיעור הסבורים שאינה עושה מספיק)



לו היה הציבור חושב שהממשלה עושה את המוטל עליה כראוי, ייתכן שתחושת ההשפעה המעטה והעדר הקשב השלטוני לא היו כה מטרידים. ואולם כפי שמראה תרשים 7 להלן, רוב הציבור הישראלי, ובכלל זה שכבת הגיל הצעירה (18–34), שהניעה את גל המחאה האחרון, חש כיום שהממשלה מטפלת רע בבעיות המדינה.²⁷

תרשים 7: מה דעתך על הדרך שבה מטפלת הממשלה בבעיות שיש כיום במדינה (מדגם יהודים)



התוצאה הבולטת והמדאיגה ביותר של רמת הניכור הגבוהה הזאת בין הציבור למנהיגיו היא, שהאזרח הישראלי אימץ לעצמו ככל הנראה מערכת עדיפויות לאומית שונה בעליל מזו של הממשלה המכהנת. כפי שמראה תרשים 7 המציג את האחוזים של מה שהגדירו מרואיינים במדגם ארצי מייצג כמטרה החשובה ביותר בעיניהם, האזרחים אינם מוטרדים עוד מהקשר הלקוי ביניהם לבין מנהיגיהם (רק 1.2% טענו שזו המטרה העליונה), ושיפור מערכות הממשל אינו מעניין אותם כמעט 5.5%). גם השגת שלום עם הפלסטינים היא כיום בעדיפות נמוכה (12%), וחיזוק הכושר הצבאי של ישראל עוד פחות מכך (8.4%). במקום כל אלה, בראש סדר העדיפויות של "הישראלים החדשים" עומד כיום בלא עוררין נושא צמצום הפערים החברתיים-הכלכליים, נושא שהממשלה המעיטה לעסוק בו עד לאחרונה:²⁸

טבלה 1: יעדי המדינה הרצויים (מדגם יהודים)

מאָרס 2011	ספּטמבר 2011	
2.7	7.8	שילוב החרדים בשוק העבודה
24.9	40.2	צמצום הפערים החברתיים-הכלכליים
2.7	2.0	שיפור היחסים בין האזרחים היהודים לאזרחים הערבים
0.9	1.2	חיזוק הקשר בין הפוליטיקאים הנבחרים לאזרחים
11.9	12.2	סיוע לאנשים צעירים להגיע לדירה משלהם
14.0	12.0	השגת שלום עם הפלסטינים
23.9	8.4	חיזוק הכושר הצבאי של ישראל
10.2	7.8	שיפור הדימוי והמעמד הבינלאומי של ישראל
4.2	5.5	שיפור מערכות הממשל

משבר האמון הקשה הזה, המתגלע על רקע "כיכר עיר" פוליפונית, כלומר שמספר הקולות הנשמעים בה גדול מאוד, גורם לכך שמערכת היחסים בין הציבור למנהיגיו הפכה לזירת התגוששות על קביעת סדר היום הלאומי. מקבלי ההחלטות מנסים להגן על הבלעדיות שלהם, בעוד הציבור תובע את זכותו להשפיע. וכאילו לא די בכך, נראה שכל צד חמוש במערכת עדיפויות משל עצמו. כל אלה, יש לשער, משפיעים וישפיעו על מידת יכולתם של המנהיגים לקבל החלטות אסטרטגיות, בהסתמך על הציפייה, שפעם הייתה מובנת מאליה, שהציבור יתמוך בהם בלא היסוס ויתרום את חלקו, גם אם ההחלטות תהיינה "כואבות". מצב זה עלול לחבל בסיכויו לקבל תמיכה ציבורית, החיונית אם וכאשר ינסו, ירצו או יאלצו העומדים בראש להחליט בעתיד החלטות מדיניות ואסטרטגיות מרחיקות לכת. במובן זה, נראה שאכן יש חדש תחת השמש.

הערות

- 1 לעניין שינוי מערכת היחסים בין הציבור להנהגה הפוליטית ראו למשל:
E.J. Dionne, *Why Americans Hate Politics*, New York 1992; R. Dalton, *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*, New York, Oxford Press 2004; C. Boggs, *The End of Politics: Corporate Power and the Decline of Public Sphere*. New York, 2000.
- 2 על שחיקת הסמכות ראו למשל:
J. Rosenau, The Relocation of Authority in a Shrinking World. *Comparative Politics*, vol. 24, no. 4 1992, pp. 253-272.
- 3 אהוד ברק: <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000696031>
- 4 יוסי שריד, "אברהם – אל תלך לשם", **הארץ**, 11 בנובמבר 2011.
- 5 למשל: רונן גופר, "דמוקרטיה השתתפותית ודליברטיבית – פרקטיקות מן העולם":
<http://snipurl.com/21z90hy>
- 6 הסוציולוג הצרפתי הנודע פייר בורדייה גרס, שאין דבר כזה הקרוי דעת קהל, הבאה לידי ביטוי בסקרים. ראו: "דעת הקהל אינה קיימת", **שאלות בסוציולוגיה**, תל-אביב, 2005, עמ' 207–216.
- 7 מקור: אפרים יער ותמר הרמן, סקר מדד השלום, אוקטובר 2011, המכון הישראלי לדמוקרטיה ותכנית אונוס לגישור ויישוב סכסוכים, אוניברסיטת תל-אביב:
<http://snipurl.com/21z93dl>
- 8 תמר הרמן ואחרים, **מדד הדמוקרטיה 2011**, ירושלים 2011, עמ' 97; http://www.idi.org.il/events1/Events_The_President%27s_Conference/2011/Documents/democracy%20ivrit.pdf
- 9 עמי איילון, אצל יעקב בר סימן-טוב, **דבר האלופים: קריסת תהליך אוסלו והעימות הישראלי-פלסטיני האלים**, האוניברסיטה העברית, ירושלים, 2003. עמ' 5–12.
- 10 ארי שביט, "הריאיון המלא עם דב ויסגלס", **הארץ**, 8 באוקטובר 2004.
<http://news.walla.co.il/?w=9/609133>
- 11 <http://www.peaceindex.org/indexMonth.aspx?mark1=&mark2=&num=97>
- 12 דיון מעניין בהשפעת הגלובליזציה על מדיניות ישראל בהקשר הישראלי-פלסטיני, ובכלל זה בהקשר של מקבלי ההחלטות ודעת הקהל, ראו למשל: G. Ben Porat, *Global Liberalism, Local Populism*, Syracuse, New York, 2006.
- 13 לעניין האמון הנמוך במוסדות הפוליטיים בישראל ראו למשל: הרמן ואחרים, **מדד הדמוקרטיה 2011**, עמ' 139–145.
- 14 לעניין השפעת הסקרים ראו למשל:
R. Hinckly, *People, Polls and Policymakers: American Public Opinion and National Security*, New York, 1992.
- 15 לעניין התערבות התקשורת בקשר בין הצופים להנהגה הלאומית ראו למשל:
M. Schudson, "What's Unusual about Covering Politics as Usual", in B. Zelizer and S. Allen (eds.), *Journalism after September 11*, London, 2002, p. 36.
- 16 ראו למשל:
R. Holsti Ole, "Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippmann Consensus", *international Studies Quarterly* 36 (1992), pp. 439-466.
- 17 <http://reshet.ynet.co.il/%D7%97%D7%93%D7%A9%D7%95%D7%AA/News/Politics/Security/Article,46359.aspx>

- 18 להפרכת העמדה המסורתית ("קונסנסוס אלמונדי-ליפמן") שדעת הקהל בנושאים לאומיים אינה מבוססת ידע וגם נדה עם הרוח ראו למשל:
B. I. Page and R. Y. Shapir, *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preference*, Chicago, 1992, ch. 9.
- W. Chittick, K. R. Billingsley and R. Travis, "Persistence and Change in Elite and Mass Attitudes toward U.S. Foreign Policy", *Political Psychology* vol. 11, no. 2 (1990), pp. 385-401.
- 19 הרמן ואחרים, **מדד הדמוקרטיה 2011**, עמ' 249.
- 20 שם, עמ' 148.
- 21 <http://glz.co.il/NewsArticle.aspx?newsid=92824>
- 22 דבר המערכת, "המועדפים: גלעד שליט מתחרה עם האח הגדול על תשומת הלב שלכם" **עכבר העיר**, 4 בדצמבר 2009.
- 23 http://www.mouse.co.il/CM.articles_item,1318,209,42791,.aspx
גד יאיר, "רון ארד והישראלים החדשים", **הארץ**, 16 באוקטובר 2011.
- 24 <http://www.haaretz.co.il/opinions/1.1567286>
הרמן ואחרים, **מדד הדמוקרטיה 2011**, עמוד 73.
- 25 שם.
- 26 שם.
- 27 שם.
- 28 שם.

ברק אובמה והמזרח התיכון – מאזן של שלוש השנים הראשונות

מרק הלר

נשיאים אמריקאים מעטים בשנים האחרונות החלו את נשיאותם עם סדר יום מזרח תיכוני ואף עולמי כה שאפתני כפי שעשה זאת ברק אובמה בתחילת 2009. במבט ראשון הייתה בכך הפתעה משום שאזרחי ארצות הברית שבחרו בו היו טרודים כמעט אך ורק במשבר הפיננסי והכלכלי ששרר במדינה מאז שנת 2008. ענייני חוץ לא שיחקו למעשה כל תפקיד במסע הבחירות, ואובמה עצמו לא צבר כמעט ידע וניסיון בכל הקשור למעורבות במדיניות חוץ במהלך הקריירה הקצרה שלו בפוליטיקה הפנים אמריקאית לפני שהציג את מועמדותו לנשיאות. ואולם אובמה ירש מהנשיא ג'ורג' וו' בוש שפע של בעיות רציניות שלא היה אפשר להתעלם מהן: ירידה באמון של מדינות העולם במנהיגות ארצות הברית, אנטי-אמריקניזם נפיץ במזרח התיכון ואפילו בקרב בעלי ברית מסורתיים של ארצות הברית במקומות אחרים, ומעורבות נמשכת בשתי מלחמות קרקעיות, וגם מלחמה חסרת גבולות בטרור. כל אלה הציבו אתגרים ביטחוניים וכן פגעו – באופן ישיר או עקיף – בסיכויים להתאוששות כלכלית גלובלית ומקומית. עקב כך פתח אובמה מיד עם כניסתו לתפקיד בשורה של יוזמות תחת המטרייה של "מעורבות" (engagement), שכוונה לשפר את המוניטין של ארצות הברית ולשקם את הפופולאריות שלה בעולם. המעורבות התפרסה על פני חזית רחבה וכוונה למגוון מטרות, אך בעיקר פנתה לקהלים בעולם המוסלמי באמצעות התמקדות בנושאי המזרח התיכון. בשעה שארצות הברית נכנסת לתקופת בחירות חדשה לנשיאות (ולקונגרס) ניכרים סימנים של התאוששות כלכלית, אולם אלה עדיין לא יציבים, ומצב הכלכלה נשאר הדאגה העיקרית של רוב אזרחי ארצות הברית ושל רוב הפוליטיקאים האמריקאים. עם זאת, רפובליקנים שאפתנים השקיעו חלק מזמנם בהטחת ביקורת בביצועיו של אובמה במדיניות החוץ, בעיקר במזרח התיכון; דוברים של השלטון

ד"ר מרק הלר הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

הגנו כמובן על המדיניות בה נקט הנשיא, וחומר הגלם לבחינת המאזן של שלוש שנות הכהונה מתחיל להתגבש.

על־פי הסטנדרטים המוחלטים של חסידיו האידיאליסטים ביותר בתחילת תקופת שלוש השנים הללו, או של מתנגדיו הזועמים ביותר בסופה של תקופה זאת, אובמה נכשל. הוא לא ביסס דמוקרטיה ג'פרסונית בעיראק, באפגניסטן או בכל מקום אחר באזור, הוא לא הצליח להביא להסכם שלום ישראלי־פלסטיני, הוא לא פירק את איראן מנשקה ולא גרם לכך שהעולם כולו יכבד את ארצות־הברית, יאהב אותה, יירא מפניה ויציית לה. פרפקציוניסטים, ולא רק רפובליקנים במסלול מסע הבחירות, עשויים אפוא להתפתות ולהדביק לו תווית של כישלון רבתי.¹ ואולם על־פי סטנדרטים מקובלים יותר, שהניחו ממשלים קודמים, או על־פי הסביר בעולם הריאלי, המאזן שלו הרבה יותר דו־משמעי.

אובמה והאביב הערבי

מסקנה התואמת את סיכום המאזן היא, שגישתו של אובמה השיגה תוצאות צנועות, מלבד, באופן אירוני, בתחום האחד, שבתחילת תקופת שלטונו לא הודגש בצורה בולטת, אבל נחשב לנושא חותם המאפיין את המדיניות המזרח תיכונית של הקודם לו בתפקיד – דמוקרטיזציה. גם בזה, ההישג היה ממשי רק בנוגע לתנאי המוקדם ההכרחי לדמוקרטיזציה והוא – החלשה או הרחקה של משטרים אוטוקרטיים, אבל אפשר ליחס הישג זה רק במידה מוגבלת לפעולות של ממשל אובמה. בתחילת שנת 2012 לא נמצאו ראיות רבות לכך שנפילתם של שליטים אוטוקרטיים אכן זירזה את צמיחתם של תרבויות ומערכות פוליטיות דמוקרטיות. ההנחה מאחורי התגובה האופטימית להפיכות בתוניסיה, במצרים, בלוב, בתימן ולהתפרצויות נגד המשטר בסוריה, הארוזות היטב במונח "אביב ערבי", היא שהתפתחות כזאת אכן תתרחש. ואולם התפתחויות מאז מצביעות על האפשרות הסבירה יותר, שכוחות אסלאמיסטיים הם המרוויחים הגדולים מהמצב שהתהווה. ואפילו אם יזכה האסלאמיזם לתמיכה רחבה מזו שזכו לה הדיקטטורים, שהפלתם אפשרה לו לפרוח, הסדר החדש עלול, בסופו של דבר, שלא להיות ליברלי יותר מהסדר הישן, ואפילו יגן פחות מקודמו על מיעוטים ועל נשים. בקיצור, לאחר גילויי האהדה הראשוניים לגל חסר התקדים של אקטיביזם פופולארי נגד המשטר, מגיע בעקבותיו החשש ההולך וגובר, ש"האביב הערבי" עלול להיפך ל"חורף אסלאמי".

על־פי הסטנדרטים של חסידיו האידיאליסטים ביותר ושל מתנגדיו הזועמים ביותר – אובמה נכשל

אובמה כמנהיג מלחמה: עיראק ואפגניסטן

אכן נפתח לפחות חלון, אם כי לא צפוי, לדמוקרטיזציה. אותות דומים המבשרים שינוי חיובי אפשרי לא נמצאו ברוב תחומי העניין שאובמה הקדיש להם את כול מרצו. בעיראק התקיימו לכאורה תנאים שאפשרו נסיגה מסודרת של הכוחות האמריקאיים. היו אמנם תקריות חוזרות של אלימות בין עדות בעיראק, אולם התקפות על כוחות הקואליציה התמעטו מאוד. יתרה מכך, תפקוד ממשלת עיראק נכנס לשגרה מסוימת, וממשל אוטונומי למחצה מתפקד היטב בחבל כורדיסטן. כך הצליח אובמה למלא את ההתחייבות, שבעצם בוש התחייב לה (ואובמה אשרר), לחדול ממבצעי לחימה פעילים של כוחות אמריקאיים בעיראק באוגוסט 2010, ולהסיג את הכוחות לחלוטין בסוף 2011. הדבר השביע את רצונם של הבוחרים האמריקאים, שהסכימו לנסיגה ברוב של שלוש לאחד. ואולם הצלחה זו הייתה תוצאה של החלטה חד-צדדית, שלא ניתן יהיה לחזור עליה אם הצעדים המתחייבים לשם מימושה יהיו תלויים בשיתוף פעולה של אחרים. כך לא היה ביכולתה של ארצות הברית להבטיח הסכם לנוכחות נמשכת, לייעוץ ולאיומונים. וחמור יותר, נותרו הסתייגויות רציניות לגבי היכולת של עיראק לקיים דמוקרטיה יציבה ובטוחה לאחר עזיבת האמריקנים. ספקות גוברים והולכים מתעוררים בנוגע לאפשרות לבניית זהות לאומית עיראקית כוללת והסכמה בכמה נושאים שנויים במחלוקת (לדוגמה, חלוקה מוסכמת של ההכנסות מנפט). יש ספקות בדבר רצונה של ממשלת עיראק להמשיך במדיניות שלא תערער אינטרסים אמריקאיים אחרים באזור נוכח הקרבה וההשפעה של איראן. רמז לאוריינטציה האזורית העתידית של עיראק ניתן כבר בהימנעותה מההחלטה להשעות את חברותה של סוריה בליגה הערבית, או להצטרף לסנקציות שהוטלו עליה.

אי-ודאות דומה ליוותה את מהלך האירועים באפגניסטן. אף שאובמה תמך במבצע באפגניסטן כ"מלחמת אין בררה" (לעומת מלחמת בררה בעיראק, שלה התנגד בעקיבות), התפתחה המלחמה באפגניסטן בשנת הכהונה הראשונה שלו באותו אופן מייאש, עם אבדות כבדות, אתגרים נועזים יותר ויותר מצד הטליבאן, והתקדמות לא מרשימה בבניית כוחות ביטחון מקומיים. בתגובה יזם אובמה הערכה מחדש של האסטרטגיה, ובסופו של דבר בחר באותו פתרון שאימץ בוש בעיראק – "נחשול" (SURGE) שמטרתו להרחיב את הסמכות המדינית המרכזית, ולקנות זמן עד למסירה הסופית של האחריות לממשלת אפגניסטן. האסטרטגיה הניבה כמה תוצאות חיוביות: בניית הצבא הלאומי האפגני והכשרתו התקדמו במהירות, מעוזי הטליבאן עברו יותר ויותר לשליטה של הממשלה/הקואליציה, ובשנת 2011 ירד מספר ההתקפות של המורדים בכ-25 אחוז. כל אלו אפשרו לאובמה להתחיל להסיג את הכוחות, ולחזור ולאשר את מחויבותו לסיים את המעורבות המלחמתית באפגניסטן עד שנת 2014. ואולם כמו בעיראק, היציבות

שהושגה באמצעות המעורבות האינטנסיבית של כוח הסיוע הביטחוני הבינלאומי (ISAF) בהנהגת ארצות הברית מוטלת בספק בגלל אלימות כיתתית עיקשת שאינה מפסיקה, ובגלל ספקות כלפי יושרה ואפילו כלפי יכולת ההישרדות של ממשלת אפגניסטן לאחר סיום תפקידי הלחימה של כוח הסיוע הביטחוני הבינלאומי (וסיום כהונתו של הנשיא חמיד קרזאי). בנוסף, חלק גדול מההתקדמות הושג בפעולות למניעת מקלט מהטליבאן מעבר לגבול בפקיסטן, בעיקר באמצעות מתקפות של מטוסים ללא טייס (מל"טים). אבל כתוצאה מן האבדות בקרב אזרחים שגרמו להתקפות האלו (וגם מן ההאשמות האמריקאיות של צביעות פקיסטנית ביחס לטאליבן) חלה הידרדרות רצינית ביחסי ארצות הברית-פקיסטן. לפיכך הועלו חששות, שנקודות הפגיעות של אפגניסטן אחרי שנת 2014 תנוצלנה על ידי פקיסטן כדי לבטל מהר ככל האפשר את ההישגים שיוותרו כשתסתיים נוכחות ארצות הברית באפגניסטן.

איראן גרעינית: צעד אחורה, צעד וחצי קדימה

אם סקירה זו של ההתפתחויות בנושא הדמוקרטיזציה ובסוגיות עיראק ואפגניסטן תומכת את המסקנה, ש"המושבעים לא הגיעו עדיין להחלטה", אי אפשר לומר זאת על סעיפים חשובים אחרים שעל סדר היום של אובמה בנוגע למזרח התיכון. הבולט בין הסעיפים האלו, עם השלכות ישירות על הביטחון הלאומי, הוא איראן. אובמה חזר על המחויבות שהוריש לו קודמו בתפקיד הנשיא בוש, שלא להרשות לאיראן לרכוש יכולת נשק גרעיני. ואולם גישתו הראשונית הייתה להגיע למטרה זו באמצעות מעורבות. אובמה עשה כמה מחוות פיוס – התייחס באופן מופגן לרפובליקה האסלאמית, שלח לעם האיראני ברכות לשנה החדשה ואפילו נמנע מביטויי תמיכה כלשהם בתנועה הירוקה שקמה במטרה למחות על ההונאה בבחירה המחודשת של מחמוד אחמדינג'אד באמצע שנת 2009 והמשיכה להציב אתגרים רציניים בפני המשטר. ואולם כאשר "היד הפתוחה" שהושיט אובמה בנאום ההשבעה שלו נענתה "באגרוף קמוץ", הוא עבר למסלול פעולה שונה. ארצות הברית תיאמה סנקציות כלכליות בינלאומיות וחד-צדדיות, וכפתה סנקציות אחרות חמורות יותר. הועלתה אף הסברה בדבר מעורבותה בכמה צעדים אקטיביים נגד איראן, כמו חבלות קיברנטיות או קינטיות במתקנים הקשורים לגרעין, וחיסולם של כמה מומחים המעורבים בתכנית הנשק הגרעיני. בכל זאת לא הצליח אובמה לגייס תמיכה בינלאומית גורפת למה שמזכירת המדינה הגדירה פעם סנקציות "משתקות", וזה למרות המאמצים "לערב" שחקנים גלובליים ראשיים, כמו רוסיה, סין ותורכיה. והוא סירב עד סוף שנת 2011 – אולי בתגובה לביקורת שהלכה וגברה מצד רפובליקנים הנוטלים חלק במרוץ למועמדות מפלגתם לנשיאות – לנקוט בצעדים הכלכליים החד-צדדיים החריפים ביותר שאחרים דחקו בו לנקוט

בהם (כמו להפסיק כל קשר עם הבנק המרכזי של איראן), או להצהיר בפומבי על קיומו של איום צבאי אמין, אם כל הצעדים האחרים ייכשלו. בעקבות הפעילויות שנזכרו כאן סבלה תכנית הנשק של איראן תקלות ועיכובים, וכלכלת איראן הראתה סימפטומים של לחץ רציני (עליית מחירים חדה ופיחות מטבע), והמשטר החל להראות סימנים ניכרים של עצבנות. עם זאת, אין כמעט ראיות שיצביעו על כך שתכנית הגרעין עצמה שותקה, או אפילו ספגה הפרעה קריטית כלשהי, ואין ראיה שתצביע על כך שהמשטר שוקל ברצינות רעיון לנטוש לחלוטין את תכניתו.

התהליך המדיני: ההר הוליד עכבר

מאמציו של אובמה לקדם תהליך שלום ישראלי-פלסטיני נשאו בסופו של דבר מעט פרי אם בכלל. התקדמות בתהליך זה הייתה אולי הרכיב הממשי החשוב ביותר בסדר היום המזרח-תיכוני שלו, וגם מוקד התעניינות סמלי שלו – כפי הנראה משום ההנחה שגישתה של ארצות-הברית לסוגיה זו היא נושא מטריד מאד, אם לא המטריד ביותר, ביחסי ארצות-הברית עם העולם הערבי והמוסלמי, וגם עם בעלות ברית רבות באירופה. לפיכך החל אובמה לעסוק בנושא זה כמעט מיומו הראשון בתפקיד, וגם גילה מעורבות אישית, ולו רק כדי להקדים את ההאשמות שהוטחו בקודמיו על שעשו מעט מדי, ופעלו מאוחר מדי. מעורבות זו כללה לחץ על ראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו לאמץ עמדות שלא סטו מהותית מההעדפות המדיניות של ממשלים אמריקאיים קודמים. אבל דרישות הממשל הוגשו בדרך שיצרה חיכוך רציני בין אובמה לנתניהו. עם זאת נעשו ויתורים ראויים לציון מצד נתניהו, ובכלל זה אישור מחודש, שעורר הד תקשורתי חזק בציבור, של העיקרון שהסכסוך יפתר על בסיס של "שתי מדינות לשני עמים", והקפאה של עשרה חודשים של הבנייה בהתנחלויות. במלאת תשעה חודשים להקפאה, יושב-ראש אש"ף ונשיא הרשות הפלסטינית מחמוד עבאס הובל – או אולץ לחזור – למשא ומתן, שהושהה מאז שלהי 2008, אולם לאחר פחות מחודש של מגעים עקרים וחסרי מטרה סירב עבאס להמשיך, אלא אם כן יאריך נתניהו את תקופת ההקפאה ויקבל את תנאי המסגרת שמציעים הפלסטינים, בעיקר בנוגע למימד הטריטוריאלי. תנאים אלו יתכן ולא היו קבילים בכל מקרה בקואליציה של נתניהו, והסיכויים לתמיכה בהם לא השתפרו עקב חוסר יכולתו של אובמה להבטיח ויתורים רטוריים של עבאס, ובראשם התחייבות הדדית לנוסחה העקרונית של שתי מדינות לשני עמים, או אפילו צעדים בוני אמון, צנועים באופיים, על-ידי מדינות ערביות אחרות. ארצות-הברית המשיכה ללחוץ לחידוש המשא ומתן, לעתים בעצמה ולעתים באמצעות מנגנון הקווארטט (הרביעייה הבינלאומית), אולם באמצע שנת 2011 דעכה ההתלהבות ממעורבות אמריקאית נמשכת ואינטנסיבית במה שכוונה תהליך השלום "כביכול". לא ברור אם זו הייתה תוצאה של הערכת המורכבויות

שבהתחלה נראו כמשימה די פשוטה, תסכול של אובמה – למרות המעורבות עם העולם המוסלמי-הערבי והנכונות להתעמת עם ישראל – על שלא יכול היה יותר מקודמיו לגשר על הפערים בין עמדות ישראל לאלה של הפלסטינים, הסחת דעת לאירועים הדרמטיים שכונו "האביב הערבי", או רגישות רבה יותר לשיקולים פוליטיים בבית בעת שאמריקה החלה להתקדם לקראת בחירות 2012. אם ההסבר הוא מדיניות פנים בלבד, או אפילו בעיקר, אזי אפשרי שאובמה, אם ייבחר שוב, יפתח מחדש במאמצים נמרצים בחזית הזאת בשנת 2013. אם ההסבר הוא שילוב של כל הגורמים הללו, אזי מדיניות ארצות-הברית בעתיד – אם בהנהגת אובמה ואם בהנהגת נשיא רפובליקני – עשויה להיות פחות פרו-אקטיבית ולנקוט פחות פעולות יזומות. אפשר כמובן לטעון, ששינוי המדיניות ונקיטת קו פעולה חדש של אובמה בתחילת שלטונו היה צעד מוטעה היות שהפלסטינים לא יכלו להופיע כגמישים יותר מארצות-הברית, וכך למעשה נוצר הקיפאון במשא ומתן בין ישראל לפלסטינים. ואולם לא זה הגורם שזירז קיפאון. זה היה משהו שאובמה ירש בשל חוסר היכולת של הנשיא עבאס וראש הממשלה אהוד אולמרט להגיע להסכם במשא ומתן שקיימו, ודחייתו של עבאס מגעים נוספים בתגובה על מבצע "עופרת יצוקה" בשלהי שנת 2008. בכל מקרה, אין לדעת אם ממשל אחר או גישה אחרת של הממשל הזה, היו מביאים לידי שינוי יסודי. כל מה שאפשר לומר בביטחון כלשהו הוא, שלאחר שלוש שנים של שאיפה להסכם שלום ישראלי-פלסטיני, או לפחות למשהו שעשוי להיראות כמו תהליך שלום בר קיימא, נותר פער משמעותי מאד בין הרצוי של אובמה לבין המצוי.

מדיניות ה"מעורבות" והרצון להיות נאהב

בכל זאת היה אפשר לצפות שעצם הניסיון יקנה לאובמה נקודת זכות פוליטית בעיניים ערביות/מוסלמיות (אף שזה עורר ספקות כלפיו בישראל ובקרב התומכים בה בארצות-הברית, יהודים ולא יהודים). ואולם גם משאלת לב זו נותרה חמקמקה. האקטיביזם של אובמה בנושא הישראלי-פלסטיני היה חלק ממאמץ רחב יותר במעורבות (engagement) שהייתה מכוונת לתייג מחדש את ארצות-הברית ולשקם את המוניטין שלה. רכיבים אחרים של המעורבות היו בחינה מחודשת מרחיקת לכת של הלקסיקון הדיפלומטי של ארצות-הברית, עם מחיקה של התייחסויות ל"מלחמה בטרור" או אפילו למושג "טרורזם" עצמו, וסילוק כל מושג המרמז על הקשר הדתי לאויב המוגדר מחדש של אמריקה – "קיצוניות אלימה" (violent extremism) וכל זה כדי לא לפגוע ברגישויות אסלאמיות. במקום זה, הממשל הדגיש

לאחר שלוש שנים של שאיפה להסכם שלום ישראלי-פלסטיני נותר פער משמעותי מאד בין הרצוי של אובמה לבין המצוי

במודע ערכים, אינטרסים והיסטוריה מוסלמיים-אמריקאיים משותפים. הדובר העיקרי של דיפלומטיה ציבורית זו היה הנשיא עצמו, שהעביר באופן אישי את המסר בביקורים בעלי פרופיל גבוה בבירות של מדינות אסלאמיות ובהן אנקרה, ריאד, קהיר וג'קרטה.

המרדף אחר פופולאריות לא היה בהכרח מטרה בפני עצמה של מדיניות החוץ. ראית ארצות-הברית בדרך חיובית ודאי תועיל לדיפלומטים אמריקאים לפעול בשיתוף פעולה עם עמיתיהם בארצות אחרות ביתר נוחות. אולם המניע האמיתי היה כנראה הציפייה שאווירה נוחה יותר תגרום לממשלות זרות להיענות ביתר רצון להעדפות של ארצות-הברית. שאלה שעדיין אין עליה תשובה היא עד כמה "עוצמה רכה" אכן מתורגמת לניסוחי מדיניות; אבל עובדה היא, שבעוד הגישה של אובמה אכן קידמה את מיצובה מחדש של ארצות-הברית במדינות רבות מחוץ למזרח התיכון, בעיקר באירופה (היכן שהמוניטין של ג'ורג' וו' בוש היה בשפל המדרגה), היא נכשלה בעשיית רושם טוב בקרב מי שהיו קהל היעד הראשוני שלה. אשר לנושא עם ההשלכות הביטחוניות המידיות ביותר, סקרי עמדות במדינות מוסלמיות הראו, שהתקוות שנשיאות אובמה תבלום את התמיכה החברתית באלימות ג'האדיסטית "הוכיחו את עצמן כחזיון שווא"². באופן כללי יותר, הגישות כלפי מדיניות אמריקאית, של ארצות-הברית בכלל, של העם האמריקאי ושל אובמה עצמו, נעות מאדישות ועד גישות שליליות ביותר. סקר דעת קהל השנתי של אוניברסיטת מרילנד שהתפרסם באוקטובר 2011 (שהתבצע במצרים, ירדן, לבנון, מרוקו ואיחוד האמירויות הערביות) מצא, של-26% מהמשיבים יש עמדה חיובית מאוד או חיובית למדי כלפי ארצות-הברית (לעומת 15% בשנת 2009), ול-56% הייתה עמדה לא חיובית למדי או מאוד לא חיובית (לעומת 84%

ב-2009); אבל שיעור הדעות החיוביות על הנשיא עצמו ירד ל-34% (מ-39% ב-2009), ושיעור הדעות השליליות עלה ל-43% (מ-24% ב-2009). יתרה מכך, רק 20% נותרו מלאי תקווה ממדיניותו המזרח-תיכונית של אובמה (לעומת 47% ב-2009), ו-52% היו חסרי תקווה (לעומת 15% בלבד ב-2009). ממצאי מכון פיו (Pew Foundation) היו מעודדים פחות. בסקר של שנת 2011 שבוצע ב-22 מדינות במזרח התיכון ובדרום אסיה, נמצאו דעות לא חיוביות על ארצות-הברית ברמות גבוהות: במצרים (79%)

רוב הראיות נוטות לאשר את המסקנות ולפיהן המעורבות בסגנון אובמה נכשלה בניסיון לשפר את מיצובה של ארצות-הברית בעולם הערבי-המוסלמי

לעומת 75% שנרשמו בשנה האחרונה לממשל בוש); בירדן (84%); בתורכיה (75%); בפקיסטן (75%). ברור שיש להתייחס אל כל סקר כזה בספקנות מסוימת. פרויקט פיו הראה ש-17% מהמשיבים במצרים העדיפו ש"האחים המוסלמים" ינהיגו את הממשלה הבאה, ואילו בסיבוב הראשון של הבחירות לפרלמנט קיבלו "האחים"

יותר מ-40% מהקולות; על-פי סקר של אוניברסיטת מרילנד, כשליש מהבוחרים יתמכו ב"מפלגה אסלאמית", ואילו "האחים המוסלמים" ומפלגת "נור" הרדיקלית יותר גרפו פי שניים קולות בערך.³ ואולם על אף ההסתייגויות מהדיוק של סקרים כאלה, רוב הראיות נוטות לאשר את המסקנות ולפיהן המעורבות בסגנון אובמה נכשלה בניסיון לשפר את מיצובה של ארצות-הברית ברוב העולם הערבי-המוסלמי. אשר לשאלה ספציפית על תפיסה כללית של אמריקה, ההסבר הסביר ביותר לכישלוננו של אובמה, בארצות ערב לפחות, נראה נעוץ בבולטות של יחסי ישראל-ארצות-הברית. סקר אוניברסיטת מרילנד משנת 2011 גילה, ש-46% הצביעו על פלסטין/ישראל כנושא היחיד במדיניות ארצות-הברית שאכזב אותם יותר מכל שאר הנושאים ביחד (עיראק, עמדות כלפי האסלאם, אפגניסטן, זכויות אדם, דמוקרטיה וסיוע כלכלי). יתרה מכך, 55% ציינו את הסכם השלום הישראלי-פלסטיני ו-42% את הפסקת הסיוע לישראל, כאחד משני הצעדים שישפרו, יותר מכל דבר אחר, את דעתם על ארצות-הברית. מובן שאין לצפות מנשיא כלשהו של ארצות הברית שיעמוד בתנאים כאלה, שהרי התוכן של הסכם שלום שתידרש ארצות-הברית לספק נמצא הרחק מזה שאפילו ממשלות במערב – האוהדות יותר את הפלסטינים, שלא לדבר על ארצות-הברית (ולא כל שכן ישראל) – הסכימו לו אי פעם. למשל, הסקר האמור של אוניברסיטת מרילנד הראה, ש-37% מהמשיבים ציטטו את "זכות הפליטים הפלסטינים לשוב לבתיהם" כסוגיה המרכזית בסכסוך הישראלי-פלסטיני, יותר ממדינה פלסטינית עצמאית בגדה המערבית ובעזה או ריבונות ערבית במזרח ירושלים.⁴ בהקשר זה לפחות, הדבר מצביע על אספקט אירוני של המרדף אחר פופולריות, לא כמטרה בפני עצמה אלא כממד של "עוצמה רכה": היכולת לעודד אחרים להסכים עם העדפות אמריקאיות מותנית בנכונות של ארצות הברית להסכים עם העדפותיהם של האחרים. זוהי דילמה שאובמה לא פתר יותר משפתרו אותה קודמיו, או, שיפתרו אלה שיבואו אחריו.

הסקר של אוניברסיטת מרילנד הראה, ש-37% מהמשיבים ציטטו את "זכות הפליטים הפלסטינים לשוב לבתיהם" כסוגיה המרכזית בסכסוך הישראלי-פלסטיני, יותר ממדינה פלסטינית עצמאית

מגבלות העוצמה האמריקאית, עם אובמה או בלעדיו

אובמה עצמו לא נשאר מחויב עקרונית לגישתו הראשונית. מעורבות הוצגה כאנטייתזה לחד-צדדיות התקיפה שיוחסה באופן גורף, אך פשטני, לממשל בוש (במיוחד בקדנציה השנייה) ושכל כך הזיקה למעמדה של אמריקה בעולם. ואולם הממשל הפנים מהר את ההבנה שיש להוסיף למעורבות מידה של פרגמטיזם ושימוש בכלים אחרים, ובהם כאלה שנלקחו מרפרטואר של ממשלים שמעולם

לא הואשמו בנאיביות או בפייסנות. כך הוציא אובמה אל הפועל את רעיון הנחשול (surge) באפגניסטן והרחיב את השימוש במתקפות מל"טים אל מעבר לגבול בשטח פקיסטן, הגביר את הלחץ על איראן, אישר חיסול ממוקד (זאת אומרת, הוצאה להורג ללא משפט של טרוריסטים בולטים ובהם אוסמה בן לאדן ואנואר אל-אוולאקי, אזרח ארצות-הברית), ויישם מערכת ביטחון פנים מוגברת ומשופרת שסיכלה כמה ניסיונות רציניים של מתקפות טרור בארצות-הברית. אף אחד מהדברים הללו אינו תומך בטענה, שכל כישלון להשיג את מטרות החוץ או הביטחון נבע מרתיעתו של אובמה מהשימוש בכוח.

ההסבר לכך שאובמה אינו יכול להראות התקדמות רצינית בנושאים שיש לו בהם עניין מהותי במזרח התיכון (ובמקומות אחרים), נעוץ פחות באי-הבנה יסודית של העולם, המבוסס על הנטייה של עובד סוציאלי קהילתי לסמוך על עוצמה רכה, וקשור יותר בגבולות האינהרנטיים של העוצמה האמריקאית. ארצות-הברית מחזיקה בכוח צבאי שאף יריב פוטנציאלי, או צירוף של יריבים במזרח התיכון, אינו יכול להשתוות אליו. כוח זה דיו כדי להכריע כוחות צבאיים אזוריים ולהרוס משטרים עוינים, כפי שנעשה בעיראק, באפגניסטן ואפילו בלוב. ואולם הפעלת הכוח הצבאי תלויה בקיומו של רצון מדיני, וזה תלוי חלקית בנראות של הלגיטימיות הניתנת על ידי צדדים שלישיים, וחלקית – בהכרה שכוח צבאי ייצור לא רק תוצאות של הרס, אלא גם של בנייה, בעלות מתקבלת על הדעת. הניסיון בעיראק ובאפגניסטן ערער את הביטחון שיתקיים גם הסוג השני של התוצאות, ולכן יש התלהבות מועטה מניסיונות נוספים שכאלה, על כן בחרה ארצות-הברית "להוביל מאחור" בלוב.

חוץ מכוח צבאי, שמתחיל להיות חשוף למגבלות עקב צרכים כלכליים דוחקים ובכל מקרה אינו ישים ברוב האתגרים שעומדים לפני ארצות-הברית, אין מכשירים רבים בארגז הכלים האמריקאי. המשא ומתן לשלום ישראלי-פלסטיני היה יכול להיות מונהג בצורה מועילה בידי ארצות-הברית (יותר מאשר בידי כל שחקן בינלאומי אחר) לו היה רצון חזק ודחוף אצל שני הצדדים להגיע להסכם שלום, אך אין זה המקרה. בניית אומות יכולה לקבל סיוע (אפילו בעזרת אמצעים צבאיים) אם קיימים ניצנים של זהות לאומית מכלילה, אבל ספק אם זהו המקרה בעיראק ובאפגניסטן (או בתימן או בלוב), למרות הנטייה של דוברים אמריקאים לאחד את המונחים

ההסבר לכך שאובמה אינו יכול להראות התקדמות בנושאים שיש לו בהם עניין מהותי במזרח התיכון, נעוץ בגבולות האינהרנטיים של העוצמה האמריקאית

"אומה" ו"מדינה". דמוקרטיזציה ניתנת לעידוד באמצעות אותות ברורים לכך שארצות-הברית אינה תומכת עוד בסדר הישן (גם אם הפסקת התמיכה בשליטים אוטוריטריים מתפרשת בעיני שליטים אוטוריטריים אחרים כאילו אמריקה

אינה עוד שותף אמין), ועל־ידי תמיכה טכנית ופיננסית בבניית מוסדות.⁵ ובכל זאת, לצעדים אלה עשויה להיות השפעה מוחשית לטווח ארוך רק אם התרבות הסוציו־פוליטית שמאחוריה תכיל מוכנות לקבלת רעיונות של פלורליזם, סובלנות וריבונות של היחיד, ואולם אין זה המצב. ניתן לאתר, במקרה הטוב, רק ניצנים של תרבות כזאת, המוטמעים בעיקר אצל צעירים מן המעמד הבינוני החילוני. אלה היו הראשונים שיצאו לרחובות תוניס וקהיר ומשכו את תשומת־הלב של הציבור במערב לפני שהאפילו עליהם כוחות אחרים, שמושרשים עמוק יותר בחברות שלהם. הניצנים של תרבות זו עשויים להתפתח לכיוון של דמוקרטיה ליברלית; ואולם אם אכן כך יקרה, זה לא יקרה בזכות הנדסה אמריקאית – של חיילים, כלכלנים, עובדים סוציאליים, אינטלקטואלים או נשיאים – אם זה ברק אובמה ואם זה מי שיבוא אחריו.

הערות

- 1 Barry Rubin, "Navigating the New Middle East? The Obama Administration is Lost at Sea and on the Rocks", *MERIA Journal* vol. 15, no. 4 (December 2011).
- 2 Gordon L. Bowen, "Has Outreach to the Muslim World by the Obama Administration had an Impact on Muslim Attitudes toward Terrorists and Terrorism?" *Middle East Review of International Affairs* vol. 15, no. 1 (March 2011), p. 65.
- 3 אפשר לטעון שהסקרים שיקפו בדייקנות רבה יותר דעות אמיתיות, ושתוצאות הבחירות סולפו, כפי שטענו כמה מתנגדים של "האחים" ושל "נור" במצרים.
- 4 גם הסכם שלום ישראלי־פלסטיני לא יהיה בו די כדי להציל את הפופולאריות של ארצות־הברית. אחרי הכול, סקר מרילנד הראה, שבעוד 35% של המשיבים המצרים מעדיפים עתה לבטל את הסכם השלום עם ישראל (עם 37% בעד קיומו), הסכם בדבר מדינה פלסטינית בגדה המערבית ובעזה על בסיס גבולות 1967 עם מזרח ירושלים כבירתה יפחיתו את התמיכה בביטול חוזה השלום רק ב־4% – ל־31%, ויעלו את מספר התומכים בשמירתו רק ל־41%.
- 5 לדוגמה כיצד אפשר וצריך ללכת בדרך זו ראו: Kenneth M. Pollack, "America's Second Chance and the Arab Spring", *Foreign Policy*, December 5, 2011.

ישראל והרשות הפלסטינית: כשקווים מקבילים אמורים להיפגש

ענת קורץ

אִי־אִמּוֹן בְּסִיכּוֹי לִגְבֵּשׁ פְּשֵׁרָה הִיסְטוֹרִית, שֶׁמְקוּרָו בְּסִדְרַת כִּשְׁלוֹנוֹת לִמְשׁ כּוֹוֹנוֹת מוֹצָהֳרוֹת לַעֲשׂוֹת כֵּן, כְּרֶסֶם בְּנִכּוֹנוֹתָן שֶׁל יִשְׂרָאֵל וְשֶׁל הָרִשּׁוֹת הַפְּלִסְטִינִית לְשׁוֹב לְשׁוֹלְחָן הַמִּשְׁא וּמִתֵּן. עַל מִכְשׁוֹל עֶקְרוֹנִי זֶה בְּדֶרֶךְ לַחֲדוּשׁ הַדִּיאֲלוֹג נּוֹסְפוּ בִּשְׁנֵים הָאֲחֵרֹנוֹת חִילוּקֵי דַעוֹת בֵּין הַצַּדִּידִים עַל תִּנְאֵי פְתִיחָה לְשִׁיחּוֹת וְעַל עֶצֶם תְּכִלִּית. בֵּין הֵיתֵר תִּבְעָה הָרִשּׁוֹת הַקַּפָּאָה מוֹחֲלָטֵת שֶׁל הַבְּנִיָּה הַיִּשְׂרָאֵלִית בַּגָּדָה הַמַּעֲרָבִית כִּתְנָאֵי לַחֲזָרָה לְדִיוֹנִים, וְדִרְשָׁה לַפְתּוֹחַ אֶת הַדִּיוֹנִים בְּשִׂאלַת הַגְּבוּלוֹת. יִשְׂרָאֵל קְרָאָה לַחֲדוּשׁ הַהִידְבָּרוֹת לֹא תִנְאִים מוֹקְדָּמִים, אִם כִּי דִרְשָׁה לַהֲצִיב בְּרֹאשׁ סֹדֵר הַיּוֹם אֶת נוֹשֵׂא סִידוּרֵי הַבֵּיטָחוֹן, וְהַגְּדִירָה הַכְּרָה פְּלִסְטִינִית בְּיִשְׂרָאֵל כַּמְדִּינָה יְהוּדִית כִּתְנָאֵי לַהֲסַכֵּם. דְּרִישַׁת הַהַקְפָּאָה הַמוֹחֲלָטֵת וְסִירוּבָהּ שֶׁל יִשְׂרָאֵל לַקְּבִלָּה, בְּאוֹוִירָה שֶׁל הָעֵדֶר לַהֲיִטּוֹת שֶׁל יִשְׂרָאֵל וְשֶׁל הַפְּלִסְטִינִים כְּאֶחָד לַחֲדָשׁ אֶת הַשִּׁיחּוֹת, מִיסְדּוֹ מִבּוֹי סִתּוֹם מִמּוֹשֵׁךְ. בִּינוֹאֵר 2012 הִתְקִיִּמוּ בַּחֲסוֹת הַקּוֹוֶרֶטט וּבִאִירוֹחַ שֶׁל יֶרֶדן פְּגִישׁוֹת בֵּין נְצִיגֵי יִשְׂרָאֵל לְנְצִיגֵי הָרִשּׁוֹת כְּדֵי לַבְּחוֹן מַכְנָה מִשׁוֹתֶף לַחֲדוּשׁ הַהִידְבָּרוֹת, אוֹלָם בַּמְּבַט לְאַחֵר סִפֵּק אִם יִרְשָׁמוּ מִפְּגִשִּׁים אֵלֶּה כְּאִירוּעִים מְכּוֹנִנִים לְקִרְאָת יִישׁוּב הַסַּכְסוֹךְ. הַמְּבּוֹי הַסִּתּוֹם זָכָה גַּם לְכוֹתֶרֶת הַרוּוּחַת – “קִיפָּאוֹן מְדִינִי”. וְאוֹלָם הַמוֹנַח קִיפָּאוֹן רַחוּק מִלְתָּאֵר אֶת הַמִּתְרַחֵשׁ בַּמַּעֲרָכָה הַיִּשְׂרָאֵלִית־פְּלִסְטִינִית. זִירַת הַסַּכְסוֹךְ דִּינְמִית כִּתְמִיד, גַּם לְמִרוֹת הָעֵדֶר הַתְּקִדְמוֹת לְקִרְאָת הַסֵּדֶר וְהָאֲטָת הַתְּקִדְמוֹתָהּ שֶׁל הָרִשּׁוֹת לְקִרְאָת הַכְּרָה בִּינְלָאוּמִית בַּעֲצָמָאוֹת פְּלִסְטִינִית. יִתְרָה מִזָּאת, דּוּוֹקָא עַל רַקַּע הַמְּבּוֹי הַסִּתּוֹם הַמְּדִינִי הַתְּחוּוֹרוֹ סוּגִיּוֹת, שֶׁהִידְרִשׁוֹת לָהֶן וְחִשְׁבָּה מַחוֹדֶשֶׁת עֲלֵיהֶן אִמּוּרָה לִהְיוֹת אִינְטֶרֶס מִשׁוֹתֶף לְיִשְׂרָאֵל וְלָרִשּׁוֹת הַפְּלִסְטִינִית.

ד"ר ענת קורץ היא חוקרת בכירה במכון למחקרי ביטחון לאומי. מאמר זה מבוסס על הרצאה שנשא המחקרת בכנס "על מצב האומה", שהתקיים ב־17 בנובמבר 2011, במכון למחקרי ביטחון לאומי.

מבוי סתום

בשנים האחרונות התרכזה הרשות הפלסטינית, שמאחזה בגדה המערבית, בתהליך בנייה ושיקום בכל תחומי החיים – ביטחון, כלכלה וממשל. מפעל זה, שנשמך על סיוע כלכלי ומוסדי בינלאומי נרחב, נועד לבסס את מעמדה של הרשות מבית. באמצעות ההישגים ביקשה הרשות להמחיש לתושבי הגדה ורצועת עזה כאחד שביכולתה להציע להם הווה ותקווה לעתיד טובים יותר – ודאי טובים מאלה שמציעה חמאס לתושבי חבל הארץ שבשליטתה. בה בעת, בהעדר בסיס לחידושו של משא ומתן ממשי עם ישראל, השליכה הרשות את יהבה על הזירה הבינלאומית ויזמה מסע מתוזמר היטב לגייס תמיכה בינלאומית בעצמאות פלסטינית.

הרשות הניחה בקשה בעניין זה על סדר היום של האו"ם בהתכנס העצרת הכללית בספטמבר 2011. הפנייה נועדה להפגין פעילות מדינית וליצור בסיס מעודכן ללחץ בינלאומי על ישראל, שיסתכם אולי בניסיון לכפות עליה הסכם.¹ אם כך יקרה, תשוחרר הרשות מצורך להצדיק ויתורים לישראל נוכח מחאה ציבורית צפויה מבית – הרי גם הסכמה למתאר גבולות על בסיס קווי 1967 ולחלוקת ירושלים עלולה להתפרש כוויתור היסטורי, שאין הרשות רשאית וזכאית לעשותו. עם זאת, הרשות נאלצה להכיר בכך שהפנייה למועצת הביטחון להכיר במדינה פלסטינית לא תצליח, לפחות לפי שעה.² הדיפלומטיה הישראלית התמקדה בחודשים שקדמו לכינוס העצרת במאבק בכוונת הרשות להביא להצבעה הצעת החלטה להכרה במדינה פלסטינית, אולם האכזבה הפלסטינית לא הייתה הישג של ישראל אלא תוצאה של התנגדות הממשל האמריקאי למהלך וכוונתו להטיל וטו על החלטה חיובית בעניין.

במקביל למאמץ לסכל את שאיפותיה הדיפלומטיות של הרשות הקפידה ממשלת ישראל להמשיך לשתף פעולה במישור הביטחוני השוטף עם כוחות הביטחון הפלסטיניים הפועלים בגדה המערבית, ותמכה במאבקם בגורמי אופוזיציה המבקשים לחולל הסלמה בעימות עם ישראל, ובראשם פעילי חמאס. כן המשיכה ישראל לתמוך בפיתוח הכלכלי בגדה, בבחינת טיפוח של אופציית "השלום הכלכלי" מבית מדרשו של בנימין נתניהו, האמורה לשכך מוטיבציה למאבק אלים. ואולם מדיניות זו לא ריככה את הביקורת על ישראל בגין מכשולים שהציבה לפני החייאת הדיאלוג עם הרשות; ואכן ישראל הייתה יעד עיקרי לדרישה בינלאומית לאפשר את חידושו. הלחץ הורגש כבר לפני שפרץ גל ההתקוממויות העממיות במזרח התיכון, וגבר על רקע הזעזועים שפקדו את האזור במהלך שנת 2011 והעצימו את העניין הבינלאומי בייצובו. על רקע זה נתבעו ישראל והרשות לשוב לשולחן הדיונים, וכך לתרום את חלקן לצמצום מוקדי המתחים באזור. עם האטת התנופה הפלסטינית באו"ם, נוצר רושם שבזירה הבינלאומית נחלשה התקווה להפיח רוח מחודשת בתהליך המדיני הישראלי-פלסטיני. מאז

כישלון "שיחות הקרבה" בין ישראל לרשות, שהושקו בחסות ארצות-הברית בשנת 2008 ונקטעו עם פרוץ המלחמה בעזה בין ישראל לחמאס (שלהי 2008 – תחילת 2009), נמנע ממשל אובמה מלהציע תכנית מגובשת למשא ומתן. אפשר להעריך שהוא ימשיך ויימנע מלעשות כן, בייחוד על רקע הכנות לבחירות הבאות לנשיאות, כל עוד לא תובטח תמיכה ערבית גורפת במשא ומתן, וודאי כל עוד לא תובטח פריצת דרך ביחסים בין ישראל לרשות. גם הקוורטט לא הציג תכנית חדשה למשא ומתן, אך ב-23 בספטמבר 2011, בשולי עצרת האו"ם, פרסם קריאה לצדדים לחדש הידברות בתוך שלושה חודשים. הרשות הגיבה בהבעת נכונות להשעות מהלכים בפורומים בינלאומיים כדי להעניק סיכוי לשיבה למשא ומתן, אם כי מגיעה עם גופים בינלאומיים נמשכו. בנימין נתניהו ענה לקריאה באישוש מוכנותה של ישראל לחזור לשולחן הדיונים.³ ואכן בתחילת 2012, לקראת תום פרק הזמן שהקצה הקוורטט לחידוש ההידברות, נפגשו נציגי הצדדים בעמאן. מפגש זה, שהיה ראשון בסדרה שתכליתה לגבש מצע משותף לדיאלוג וקטע נתק של כשלוש שנים בין הצדדים, לא עורר ציפיות להתקדמות של ממש לקראת הסדר. ברקע הדהדה הצהרתו של מחמוד עבאס, שאין בכונת הרשות לוותר על הקפאת התנחלויות כתנאי לחידוש ההידברות, וכי נוכח כישלון השיחות בחסות הקוורטט תאיץ הרשות את מהלכיה הדיפלומטיים והמשפטיים בזירה הבינלאומית.⁴

בכל מקרה, נראה שההסלמה באי-היציבות במזרח התיכון, כוחו העולה של ההמון במדינות האזור והתעצמותו המואצת של הקול האסלאמי במרחב, אך החמירו את התנאים שבמסגרתם ישובו וינסו ישראל והרשות לפרוץ את המבוי הסתום, אם יגמרו אומר לעשות כן. מעבר לתכתיבים אידיאולוגיים והסתייגויות

פוליטיות, החשש ממחאה ציבורית שתפרוץ בזירה הפלסטינית בהשראת האסרטיביות שגילה ההמון במדינות שכנות, יקשה על הרשות לסגת מעמדות מיקוח נוקשות. ממשלת ישראל תתקשה להכריע על היערכות טריטוריאלית מחודשת בגדה. נכונותה המצומצמת ממילא להסתכן אלקטורלית עקב נסיגה ופינוי התנחלויות תקטן עוד מחשש להחמרה באיומים ביטחוניים בעקבות רדיקליזציה אזורית. מודעותם של משטרים ערביים לעוצמת הרחוב ולאטרקטיביות המוכחת של הקול האסלאמי צפויים לסייג בשורותיהם נכונות לתמוך בהסדר, גם אם תיענה הרשות בחיוב לדרישה בינלאומית ואפילו לקריאה תכליתית של ישראל לשוב לשולחן המשא ומתן.

נראה שההסלמה באי-היציבות במזרח התיכון, כוחו העולה של ההמון במדינות האזור והתעצמותו של הקול האסלאמי, אך החמירו את התנאים שבמסגרתם ישובו וינסו ישראל והרשות לפרוץ את המבוי הסתום, אם יגמרו אומר לעשות כן

לפי שעה

על רקע איבוד התנופה בזירה הבינלאומית המשיכה הרשות להשקיע את מרב משאביה במפעל השיקום המוסדי בגדה, כהכנה לריבונות בעתיד, ובעיקר כדי לסייע בידה להתמודד עם כרסום במעמדה נוכח היעדר תוחלת מדינית מוחשית. אמנם מעת לעת השמיעו דוברים פלסטינים איומים, שבלי התקדמות ממשית לקראת עצמאות תפורק הרשות ותותיר את הגדה המערבית לשליטה מוחלטת של ישראל⁵, אבל מאמציה הנמשכים של הרשות לבסס את כוחה מבית ואת מעמדה הבינלאומי אינם עולים בקנה אחד עם כוונת התפרקות. אחרי הכול, הרשות, ככל רשות מדינתית ומפלגה פוליטית, אינה מייצגת רעיון אידיאולוגי ואסטרטגיה מדינית בלבד, אלא היא גוף המאגד גם אינטרסים אישיים וארגוניים, בעיקר של תנועת פת"ח. התפרקות יזומה תהיה הודאה בכישלון היסטורי, שמחירה האישי והקולקטיבי יהיה גבוה.⁶

באור זה יש לראות את מאמצי הרשות להסדיר את יחסיה עם חמאס. הסכם ההבנות בין פת"ח לחמאס גובש בחסות מצרים ונחתם בקהיר במאי 2011. ההסכם, שכונה "פיוס לאומי", לא היה אלא מרשם עקרוני לתיאום מוסדי בין המחנות היריבים, הרחוקים מפיוס אמיתי והנחושים להמשיך ולהיאבק על הבכורה בזירה הפלסטינית. ההבנות שגובשו התמקדו בכוונה לכונן ממשלה זמנית, שתתכונן לבחירות למועצה הלאומית המחוקקת ולנשיאות, כלומר תעמיד במבחן הבחירות את יחסי הכוחות בין פת"ח לחמאס. באמצעות תכנית הבחירות ביקשה הרשות לחזק גם את תדמיתה הדמוקרטית לקראת הצבעה באו"ם.

נוכח עיכוב מהלכיה באו"ם, שבה ועלתה בעיני הרשות חיוניותו של בסיס התמיכה העממי, הבסיס שעליו נשענו בעבר ניסיונות להסדיר את היחסים הבין-ארגוניים. יתרה מזאת, על רקע המבוי המדיני הסתום והביקורת הבינלאומית הבוטה על ישראל, העריכה הנהגת הרשות, ובצדק, שהתקרבות לחמאס לא תפגע במעמדה הבינלאומי. אשר לחמאס, הנהגתו המדינית העריכה, שתיאום מוסדי עם הרשות יסייע בידה להרחיב את השפעתה אל מעבר לגבולות רצועת עזה.⁷ בה בעת, התערערו שלטונו של בשאר אל-אסד וחשש מאובדן מאחזה בדמשק, חשש שהתאמת בדצמבר 2011, דחקו בה להתקרב לקהיר ולנסות להיבנות מהתעצמותו של המחנה האסלאמי במצרים. לפיכך נענתה לדרישת מצרים לחתום על ההבנות עם הפת"ח.

למרות כל זאת, ספק אם יעלה בידי המחנות היריבים לגבש תיאום שיאפשר לקיים את הבחירות במועדן המתוכנן – מאי 2012.⁸ מחמוד עבאס דרש להשאיר את סלאם פיאד בראשות הממשלה הזמנית כדי להמשיך ולשלוט בחלוקת משאביה של הרשות. אותו אינטרס עמד ביסוד התנגדות חמאס לדרישה. פרט למחלוקת בנושא זה, צפוי ששני הצדדים יירתעו מבחירות כל עוד לא יובטח ניצחונם. גורמים

בינלאומיים ובראשם ארצות הברית והאיחוד האירופי הם שדחקו ברשות לקיים את בחירות ינואר 2006, בהתאמה לדרישתם לרפורמה מוסדית ולדמוקרטיזציה בזירה הפלסטינית. אלא שהפעם נראה שגורמים חיצוניים, חוץ ממצרים, לא יתבעו לקיים את הבחירות כל זמן שלא ישוכנעו שפת"ח, המחויב לתהליך מדיני, הוא שירכיב את הממשלה הבאה.

גם אם תתקיימנה בחירות, את תוצאותיהן ואת סיכויי כינונה של ממשלת אחדות לאומית קשה לשער. בשנת 2006 דחה פת"ח את פניית חמאס להצטרף לממשלה משום שמשמעותה הייתה העברת משרד הפנים, קרי השליטה במנגנוני הביטחון של הרשות, לידי חמאס. ממשלת האחדות שהוקמה בשנת 2007 בלחץ מצרים וסעודיה לא האריכה ימים משום שמחלוקות בין המחנות ובכללן שאלת היחס לישראל ולתהליך המדיני, המשיכו והאפילו על התועלת הגלומה בתיאום מוסדי. דבקות חמאס בדחיית דרישות הקוורטט, שהוצגו לו כתנאי להידברות (הכרה בישראל, הפסקת האלימות והכרה בהסכמים שנחתמו בעבר בין ישראל לאש"ף), מנעה אז מממשלת האחדות לגבש מצע מדיני, שיאפשר את חידוש המשא ומתן עם ישראל. חרם ישראלי ובינלאומי שהוטל על הרשות עקב כך קירב את קצה של הממשלה. קרוב לוודאי שעל רקע זה יתעכבו הן הקמתה של ממשלה זמנית שתכין את בחירות 2012 והן הקמתה של ממשלה על-פי תוצאות הבחירות. עבאס עצמו מסר לנציגי פלגים פלסטיניים, שכינונה של הממשלה הזמנית מותנה בהסכמת הקוורטט, כלומר בהרחקת סכנה של חרם על הרשות. כן הסתייג מאפשרות של ממשלת אחדות בשיתוף חמאס, שמא תספק לישראל הצדקה נוספת, כלשונו, לנתק מדיני.⁹ בה בעת הצהיר ראש הלשכה המדינית של חמאס חאלד משעל, שלאורך שנים הוביל קו לוחמני, כי פעילי הארגון יתמקדו מעתה במאבק עממי. דובר חמאס הכחיש שאכן הוחלט על שינוי בדרכי הפעולה, וכך ביטא מתיחות גוברת בין האגף שבראשות משעל, שמושבו מחוץ לרצועת עזה, לבין ההנהגה בראשות ראש הממשלה איסמעיל האנייה, שמושבה ברצועה. בינואר 2012 נמסרה הודעה מטעם הנהגת חמאס כי משעל מתכוון לפרוש מתפקידו. ובפברואר, במטרה ליישב את המחלוקת בין חמאס לפת"ח ובלי תאום עם מחנה האנייה, העניק משעל את הסכמתו למינוי עבאס כראש הממשלה הזמנית. עדות נוספת ליריבות ולפולמוס המתפתחים בשורות חמאס הייתה הכרזתו של בכיר הארגון מחמוד א-זהאר, כי בניגוד למסר שמקורו בפת"ח, ולפיו משעל ועבאס סיכמו שהמאבק בישראל ימשיך בדרכים לא אלימות בגדה וברצועה כאחד, אין בכוונת חמאס לחדול ממאבק אלים ברצועה וממנה.¹⁰ זאת ועוד, בעוד עבאס מסר שחמאס ופת"ח הסכימו ביניהם לחתור להקמת מדינה פלסטינית בגבולות 1967, האנייה הצהיר שלא חל שינוי ביעד האסטרטגי המנחה את הארגון. כך אישש חשש, שמבחינת חמאס לא תהיה הקמת מדינה פלסטינית אלא שלב באסטרטגיית

המאבק בישראל, והוסיף אבן נגף בדרך לכינונה של ממשלה פלסטינית בשיתוף חמאס, שעדיין תהייה מועמדת למשא ומתן.¹¹

כמנהגם של דוברי הרשות, גם דוברים ישראלים חזרו ותלו את האחריות לקטיעתו של התהליך המדיני בצד האחר. כן הגיבה ישראל על מהלכיה של הרשות בצעדים שנשאו אופי של ענישה. כוונת התיאום המוסדי בין פת"ח לחמאס נענתה בעצירת העברתם של כספי המסים לרשות, אם כי הכספים שוחררו בלחץ בינלאומי ולאחר שהאיחוד האירופי הביע נכונות לפצות את הרשות על הפסדים שייגרמו לה עקב העיכוב בתשלומים. כן התריעו ראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו ודוברים אחרים מפני צעדים חד-צדדיים שתנקוט ישראל בתגובה על הכרה בינלאומית במדינה פלסטינית. בהתאם לקו זה, קבלת הרשות כחברה באונסק"ו באוקטובר 2011 נענתה בעצירת כספי המסים, אבל אלה שוחררו בעקבות ביקורת בינלאומית ולחץ אמריקאי.¹² אישורי בנייה שניתנו בנובמבר 2011 לפרויקטים באזור ירושלים הוצגו כתגובה חד-צדדית לפנייתה החד-צדדית של הרשות לאונסק"ו. עם זאת, ממשלת ישראל חזרה מאמירה זו נוכח האבסורדיות שבה – הרי בנייה בשטחי המחלוקת בגדה נמשכת זה שנים, בין שהתהליך המדיני מתנהל ובין שהוא נקטע, ובלי קשר לקשריה של הרשות עם מוסדות בינלאומיים.¹³ הנושא חזר לכותרות בדצמבר 2011 בעקבות פרסום נוסף בדבר כוונה של משרד השיכון להרחיב את הבנייה מעבר לקו הירוק, ובכלל זה בירושלים. נוכח גינוי בינלאומי הוכחש שוב הקשר בין הבנייה למהלכיה הדיפלומטיים של הרשות,

והפעם עם ציון הטענה השגורה, שהבנייה תימשך בשכונות שעל-פי כל מתווה ריאלי של הסדר עתידי תישארנה בריבונות ישראל.¹⁴

נקודות מפגש?

ישראל והרשות הפלסטינית חוזרות ומדגישות את מחויבותן העקרונית להסדר קבע ברוח חזון חלוקת ארץ-ישראל המנדטורית לשתי המדינות. ואולם שיקולים של דעת קהל וחשובים פוליטיים, נוסף על חששות ביטחוניים וכלכליים, מזינים בשני הצדדים את התפיסה שפערי העמדות אינם ניתנים לגישור, ומעכבים חידושו של דיאלוג תכליתי ביניהם. על רקע זה נוצר רושם שישאל והרשות כאחד פועלות בניגוד לכוונותיהן המוצהרות, וגם בניגוד לאינטרסים האסטרטגיים שלהן – לפחות כפי שאלה באים לידי ביטוי ברמה המוצהרת.

ככל שנמשך המבוי הסתום ונדחית הקמתה של מדינה פלסטינית, מתרחקת ישראל ממימוש רעיון היסוד שהרשות נדרשת להכיר בו כתנאי להסכם – ישראל

שיקולים של דעת קהל וחשובים פוליטיים, נוסף על חששות ביטחוניים וכלכליים, מזינים בשני הצדדים את התפיסה שפערי העמדות אינם ניתנים לגישור, ומעכבים חידושו של דיאלוג תכליתי ביניהם

כמדינה יהודית.¹⁵ יתרה מזאת, מרכזיותו הנמשכת של הסכסוך הישראלי-פלסטיני בסדר היום האזורי מאיימת על ישראל בהידרדרות ביחסיה עם מדינות ערב ובדעיכת הסיכוי לכונן עמן קשרים, ולו על בסיס של שלום קר ואי-לוחמה. זאת ועוד, העדר ההתקדמות בתהליך המדיני אינו בראש סדר היום הציבורי בישראל, אם כי התנהלותה של הממשלה בהקשר זה היא יעד לביקורת פוליטית ותקשורתית בוטה. כן מסתכנת ישראל בכרסום נוסף במעמדה הבינלאומי עקב שימור תדמיתה כסרבנית ויתורים והסדר.

הרשות מצדה דבקה בתנאי פתיחה נוקשים למשא ומתן, המעכבים אותה בדרכה לעצמאות מדינית. אייכולתה לחולל שינוי במציאות המדינית, אם באמצעות משא ומתן עם שראל ואם באמצעות האו"ם, חושף אותה לסכנה של איבוד סמכות ומעמד בזירה הפנימית, וגם לירידה במעמדה הבינלאומי, שהרי מחויבות לפשרה, שבמסגרתה תוקם מדינה פלסטינית על בסיס גבולות 1967, היא התשתית המשפטית לקיומה ולמעמדה הפוליטי. כן זקוקה הרשות למשא ומתן עם ישראל – ולו תהא זו הידברות שתסוכם בהבנות חלקיות ובתכנית "מדף" – כדי לממש את הבטחת העצמאות, לבסס תמיכה ציבורית בה ובדרכה, וכך גם להערים מכשול בדרכה של חמאס לבכורה בזירה הפלסטינית.

משמע, שיקולים פוליטיים-פנימיים, דיפלומטיים-בינלאומיים ואסטרטגיים לטווח הארוך אמורים להנחות את ממשלת ישראל ואת הרשות הפלסטינית לשמר את מחויבותן להסדר ואת ההידברות הישירה ביניהן. כדי שהצהרות כוונה בנושא זה לא יאבדו משמעות ותוקף שכנוע, ייטיבו ישראל והרשות אם יסייעו זו לזו לשוב אל שולחן הדיונים.

נוכח הקושי לגשר על פערי יסוד – כמו שהתחוויר שוב במפגשים שהתקיימו בינואר 2012 בעמאן – יהיה עליהן להתמקד באישוש ההסדרים הביטחוניים והכלכליים, שלפיהם הן פועלות בשנים האחרונות במידה לא מבוטלת של עקיבות והצלחה, ולהעניק להם תוקף פומבי מחודש. מדובר בתיקופו של מצב הביניים המתקיים זה שנים בין הצדדים, והוא כנראה נוח למדי לשניהם במישור היומיומי. משום התנגדותה העקרונית של הרשות הפלסטינית למונח "ביניים" ולרעיון של הסדר ביניים, בייחוד כשאינו מעוגן בתכנית מחייבת ובלוח זמנים להסדר קבע, תשגה ישראל אם תתעקש לכנותו כך, ולמעשה תזמין את דחייתו.

זאת ועוד, אפשר שמחווות שתעשה ישראל, בראש

ובראשונה הקפאה "שקטה" של בנייה בגדה ובירושלים, וכן העברת שטחים לשליטת הרשות הפלסטינית ושחרור אסירים פלסטינים, יקטינו מוטיבציה

מחווות של ישראל,
שיינקטו בלי התניה ישירה
במחווות שתעשה הרשות,
יסייעו לשכך מחאה
ציבורית נגדה בגין שיתוף
הפעולה עם ישראל,
המתפרש ככניעה ללא
תמורה מדינית מובטחת

להתקוממות ברחוב הפלסטיני, ובה בעת ימתנו ביקורת בינלאומית על ישראל, על מדיניותה בגדה ועל התנהלותה כלפי הרשות.¹⁶ סביר להניח, שמחווות של ישראל, שיינקטו בלי התניה ישירה במחווות שתעשה הרשות, יסייעו לשכך מחאה ציבורית נגדה בגין שיתוף הפעולה עם ישראל, המתפרש ככניעה ללא תמורה מדינית מובטחת.

קשה להניח שנוכח המבוי המדיני הסתום תוסר החתירה לעצמאות פלסטינית מסדר היום הבינלאומי, או שבאין פריצת דרך במשא ומתן תוותר הרשות על יוזמתה הבינלאומית. יתרה מזאת, אפשר שגם אם תחודש הידברות סדירה בין נציגי ישראל לנציגים פלסטינים, כגון זו שהחלה בינואר 2012 בעמאן, עדיין תדבק הרשות ביוזמתה הבינלאומית. לפיכך ייתכן שרצוי לה לממשלת ישראל לבחון מחדש את נושא ההכרה הבינלאומית במדינה פלסטינית ולהתמקד ביתרונות המיקוח, שאפשר שיוענקו לה בגין הכורח של מדינה פלסטינית מוכרזת לנהל משא ומתן פרטני עמה כדי לקיים ריבונות מוחשית ולהיעשות בת קיימה. השתלבות בחזית התמיכה הבינלאומית בכינון מדינה פלסטינית עצמאית, תוך עדכון ההסכמים הקיימים והצגתם כמיועדים לקדם את מימוש הרעיון, תמתן את הלחץ הבינלאומי המופעל על ישראל מעת לעת לאפשר את חידוש המשא ומתן. כן תסייע מדיניות זו לישראל לגייס תמיכה בינלאומית בעמדותיה בנוגע למתארו של הסדר הקבע ובהסתגלויותיה מדרישות פלסטיניות בהקשר זה.

אינטרס משותף נוסף לישראל ולרשות הוא הסדרת היחסים בין פת"ח לחמאס. משמעויותיה המדיניות והביטחוניות של החלופה הרי ידועות – זירה פלסטינית מפוצלת לשתי רשויות, כאשר זו שבראשות חמאס חותרת לקעקע את מעמדה של הרשות שבהובלת פת"ח בין היתר על-ידי הסלמה בגלים של עימות אלים עם ישראל.

אשר לרשות עצמה, לא לאורך זמן היא תוכל להמשיך ולהתנהל כאילו היא הרשות היחידה בזירה הפלסטינית. מאמציה לדחוק את חמאס לשולי הזירה, כמו מאמציה של ישראל בכיוון הזה, העלו עד כה חרס. זאת בין היתר ואולי בעיקר בשל המבוי הסתום המדיני והעדר תקווה מדינית שתסייע לה לבלום סחף אסלאמי מקומי, שהוא חלק ממגמה אזורית, המואצת עקב תסכולן של שאיפות לאומיות פרטיקולריות. ועם זאת, ההתקדמות לקראת אחדות לאומית לא תהיה נטולת סיכונים מצד הרשות.

הרשות תצטרך לפעול כדי למנוע את חמאס מלחולל הסלמה בעימות עם ישראל, כשיכולת השפעתה על שיקוליהם של מנהיגי חמאס מוגבלת

הרשות תצטרך לפעול כדי למנוע את חמאס מלחולל הסלמה בעימות עם ישראל, כשיכולת השפעתה על שיקוליהם של מנהיגי חמאס מוגבלת: המעמד הציבורי של חמאס נחות מזה של פת"ח, ועדיין הוא מבוסס בחבל

ארץ מנותק גיאוגרפית, פוליטית וצבאית מאחיזתה של הרשות.¹⁷ בהתרחש עוד סבב עימות בין ישראל לחמאס תיאלץ הרשות לבחור בין התייצבות לצד חמאס וכך להעניק יתר תוקף למעמד הארגון, לבין התייצבות מנגד (כמו שעשתה בעת המלחמה שפרצה בשלהי 2008 בין ישראל לחמאס). אם תימנע מביקורת על חמאס, אולי תזכה במחמאות מפי דוברים ישראלים, אך תסתכן בביקורת ציבורית בזירה הפנימית. זאת ועוד, אימוץ התכתיבים המדיניים של חמאס יסתום את הגולל על הסיכוי לקדם הסדר קבע ויגרע מהרשות תמיכה בינלאומית. מנגד, הצהרות בדבר מחויבות להסדר שלא ילוו בהתקדמות בתהליך המדיני, ימשיכו ויספקו לחמאס נשק נגדה במאבק על דעת הקהל. מכאן שעל הרשות לרכך את תנאיה לשיבה לשיחות. כך תקשה על ישראל לסרב לשוב לשולחן הדיונים, גם אם בשלב ראשון יוגבל סדר היום למשא ומתן על חידוש המשא ומתן.

ההתנגדות הפוליטית והציבורית בישראל לניסיון התיאום המוסדי בין הארגונים ולכוונתם המשותפת לקיים בחירות מובנת על רקע דחיית חמאס את עקרון הסדר הקבע המוסכם וחשש מהתעצמות כוחו גם בגדה המערבית, על היבטיו הצבאיים המאיימים. ואולם ההתנגדות נחרצת זו משקפת גם התעלמות מסיכוי, ששילוב חמאס במערכת הפלסטינית הרשמית יהיה שלב בדרך לכינונה של רשות לאומית לגיטימית ומתפקדת. רשות זו לא תוכל להתנכר לחלוטין ולאורך זמן לצורך בלגיטימציה ובסיוע בינלאומיים. משום כך אין להוציא מכלל חשבון אפשרות, שמצעה יכיל נכונות עקרונית לשקול הסדר קבע עם ישראל. יש להניח שעם הזמן, בייחוד אם יחודש משא ומתן תכליתי בינה לבין ישראל, יירשם כרסום במוטיבציה להמשך המאבק האלים בשורות הנהגת חמאס ובקרב פעיליו. אפשר לטעון, שחד־צדדיות אף היא אפשרות המפגישה אינטרסים ישראלים ופלסטיניים. כך תמשיך הרשות לחתור להכרה בינלאומית בעצמאות פלסטינית, וישראל תבחן מחדש את תכנית ה"התכנסות" בגדה. אם יומושו

תכניות אלה, תיווצר בזירת הסכסוך מציאות מדינית טריטוריאלית חדשה, שתפטור לכאורה את הצדדים מהכרח להתמודד עם החלטות קשות ומורכבות, בעלות השלכות אידיאולוגיות, ביטחוניות ופוליטיות. אלא שגם אם תכריז הרשות הפלסטינית על עצמאות חד־צדדית, עדיין תזדקק לתיאום עם ישראל שמא תימצא ללא משענת ביטחונית וכלכלית. מתח חברתי־כלכלי שיווצר אז בגדה דינו להתפרץ באלימות, שתרופף את אחיזתה

גם אם תכריז הרשות הפלסטינית על עצמאות חד־צדדית, עדיין תזדקק לתיאום עם ישראל שמא תימצא ללא משענת ביטחונית וכלכלית

הביטחונית והמנהלתית של הרשות בשטח. כן צפויה האלימות לגלוש גם לשטחה של ישראל. ועוד מבחינת ישראל, אם תבחר בנסיגה חד־צדדית תואץ דחיקתה לשולי הקונסנזוס הבינלאומי, שהרי אין דין נסיגה מרצועת עזה, שהיא תחום

מוגדר, כדין נסיגה בגדה המערבית. נסיגה חד־צדדית בגדה, כך אפשר להניח, לא תלווה פינוי רב־היקף של יישובים, ומטבע הדברים לא תשולב בה הצעה לחילופי שטחים. על כן יתפרש המהלך כנטישת הדרך להסדר מוסכם וכצעד שישלול סיכוי להקמתה של מדינה פלסטינית עם רצף טריטוריאלי סביר. הנה כי כן, חד־צדדיות היא בהחלט אפשרות בעייתית ורווית סיכונים לשני הצדדים.

סיכום

הנתק שנוצר בין ישראל לבין הרשות בשנים האחרונות הוגבל לתחום המדיני. גם על רקע המבוי הסתום המדיני שמרו הצדדים על תיאום במישור הביטחוני ובמישור הכלכלי. שיתוף הפעולה השוטף ביניהן בתחומים אלה יוכל לשמש בסיס לשחזור אמון הדדי, ובהמשך הדרך, עם השתנות האווירה הפוליטית בשני הצדדים, גם להיות בסיס לחידושו של משא ומתן תכליתי. כדי לאפשר התפתחות כזאת יהיה על הצדדים לשמור את ערוצי ההיברות פתוחים ולבודד בין סלעי המחלוקת את הנקודות שבהן ייפגשו הקווים, המקבילים בדרך כלל, שלאורכם הם הולכים. בראש ובראשונה, יהיה על ישראל ועל הרשות להרחיב ולעגן בהבנות רשמיות את ההסכמים לניהול הסכסוך התקפים ביניהן כיום, בחזקת הודאה בתועלת שמפיקות שתיהן מהשקט היחסי השורר בזירה. כדי שהיציבות הביטחונית בגדה לא תמשיך ותהיה טיעון בזכות הסטטוס קוו אלא אמצעי לחדש רלוונטיות של חתירה משותפת למימוש רעיון חלוקת הארץ, יצטרכו ישראל והרשות לתרגם למעשים הצהרות כוונה בדבר נכונות לקדם הסדר. מחוות ישראליות לצד הפלסטיני אמורות להתבטא בשינוי מציאות הדרגתי בשטח. על הרשות מצדה לרכז דרישות, שישאל נדרשת למלאן כתנאי לחידוש המשא ומתן. היות שהרשות צפויה להמשיך ולגייס תמיכה בינלאומית בהכרה במדינה פלסטינית, על ישראל לשקול את האפשרות שהכרה זו תהווה גם בעבורה בסיס למשא ומתן בעתיד על גבולות ועל הסדרי ביטחון. בד בבד, משום שיקשה על הרשות לסגת ממהלך ההתקרבות המוסדית לחמאס, על ישראל לנסות ולבחון מהלך כזה גם כצעד העשוי לקדם את כינונה של רשות לאומית פלסטינית, שיקל עליה ליישם הבנות, אם וכאשר יושגו.

הערות

- 1 לפי סקר דעת קהל מה־21 בספטמבר 2011, PSR Poll no. 41, מעל 80 אחוז מהנשאלים תמכו ביוזמת האו"ם של הרשות.
 - 2 "Palestinians resigned to defeat in UN bid", *Asharq alAwsat*, November 10, 2011.
 - 3 Quartet Statement, New York, September 23, 2011, www.un.org/news/dh/infocus/middle_east/quartet-23spt2011.htm
- Isabel Kershner, "Israel Supports Proposal to Restart Mideast Talks", *The New York Times*, October 2, 2011; "Quartet's Efforts Futile Without Settlement Halt, Says

- Official", Palestine News and Info Agency, October 26, 2011. לקוורטט להשעות את המהלכים בפורומים בינלאומיים עד סוף ינואר 2012 כמחווה לקוורטט, ראו: ברק רביד, אבי יששכרופ ונטשה מוזגוביה "הרשות הפלסטינית מתכננת מתקפה מדינית נגד ישראל", **הארץ**, 2 בינואר 2012.
- 4 "Abbas: All Options Open if Nothing Comes out of Quartet", Palestinian News and Info Agency, January 1, 2012; ברק רביד, אבי יששכרופ וניר חסון, "עריקאת מסר למולכו מסמכים עם עמדות הרשות על גבולות וביטחון", **הארץ**, 4 בינואר 2012.
- 5 "Abbas to Dissolve Palestinian Authority", by Ali El-Saleh, *Asharq alAwsat*, October 30, 2011.
- 6 הרשות הציעה לממשל האמריקני השעיה זמנית של המהלכים באו"ם בתמורה לחידוש העברתם של כספי המסים, שהוקפאו בידי ישראל בתגובה לקבלת הרשות כחברה באונסק"ו באוקטובר 2011 (ראו: ברק רביד, "הרשות הפלסטינית לישראל: נקפא מהלכים באו"ם בתמורה להעברת הכספים", **הארץ**, 17 בנובמבר 2011). בקשה זו, שממילא לא לוותה בשינוי מדיניות בזירה הבינלאומית, לא העידה אלא על כוונת הישרדות. לעניין קשייה הכלכליים של הרשות ראו: David Brodet, "The fragility of the Palestinian economic situation", in: Ramifications of the Palestinian financial Crisis, Bitterlemons.org., December 5, 2011.
- 7 "While Mr. Abbas seeks a virtual state at the UN, Hamas controls a real one", *The Economist*, September 24, 2011; "Iran Reduces Funding to Hamas", Middle East Newline, October 3, 2011.
- 8 Saleh al-Naami, "Al-Zahar: Inter-Palestinian reconciliation will not take place because Abbas is not serious about it", *Asharq alAwsat*, November 30, 2011; "Factions warn of 'last chance' ahead of unity talks", Ma'an News Agency, December 17, 2011; "Palestinian factions walk out of Cairo Meeting", Ma'an News Agency, December 21, 2011.
- 9 Saleh al-Naami, "National Unity Gov't formation depends on Quartet's reply – Abbas", *Asharq alAwsat*, December 26, 2011.
- 10 "Hamas denies reports; אבי יששכרופ, 'האביב של חמאס', **הארץ**, 30 בדצמבר, 2011; "Hamas: Peaceful Resistance of ceasefire", Ma'an News Agency, January 1, 2012; "Hamas: Peaceful Resistance not applicable to Gaza", *ibid*, January 4, 2012.
- 11 Itamar Marcus and Nan Jacques Zilberdik, "Hamas leader Haniyeh: Goal is destruction of Israel in stages, Abbas: Hamas agrees to 1967 borders", Palestinian Media Watch, December 27, 2012.
- 12 ברק רביד, "קלינטון דרשה אישית מנתניהו: שחרר את כספי המסים לפלסטינים", **הארץ**, 23 בנובמבר 2011; "הנ"ל", **השמינייה הפשירה הכספים לפלסטינים**, **הארץ**, 30 בנובמבר 2011.
- 13 ברק רביד, "בתגובה לקבלת הרשות לאונסק"ו: ישראל תבנה 2,000 יחידות דיור בהתנחלויות", **הארץ**, 1 בנובמבר 2011; "Israeli settlements condemned by Western powers", BBC, November 2, 2011.
- 14 ניר חסון, "הממשלה מקדמת אלף יחידות דיור בשטחים", **הארץ**, 19 בדצמבר 2011. ראו גם: Statement by EU HR Ashton on plans to construct 1000 housing units in the West Bank, including in East Jerusalem: <http://www.eu-un.europa.eu/home/print.asp?l=1&lg=5>

- 15 במסגרת ההתדיינות עם הממשל האמריקני בנושא הקפאת הבנייה בגדה המערבית, הביע ראש הממשלה נתניהו נכונות לשקול הקפאה זמנית בתמורה להכרה פלסטינית בישראל כמדינה יהודית ("נתניהו: אם הפלסטינים יכירו במדינה יהודית נסכים להקפאה נוספת", **הארץ**, 11 באוקטובר, 2010). כלומר: הרשות הייתה אמורה למלא תנאי שיאפשר לישראל להיענות בחיוב לדרישת ארצות-הברית, וזאת בשעה שברור כי יקשה עליה לסגת מדרישתה להקפאה מוחלטת של הבנייה, ובלא הגבלת זמן.
- 16 ברק רביד, "עבאס ביקש שלושה חודשי הקפאה שקטה, אך רה"מ נתניהו שתק", **הארץ**, 2 באוקטובר 2011; עמוס הראל וברק רביד, "צה"ל ימליץ לממשלה: לשחרר אסירים ולהעביר שטחים כדי לחזק עבאס", **הארץ**, 24 באוקטובר 2011; "PA Expands Security Forces", Middle East Newslite, October 3, 2011.
- 17 לפי סקר דעת קהל: PSR, Poll no. 42, December 15-17, 2011, אם נשיא הרשות מחמוד עבאס וראש ממשלת חמאס איסמעיל האנייה יתמודדו על הנשיאות, יזכה עבאס ב-55 אחוז מהקולות ואילו האנייה יזכה ב-37 אחוז בלבד. כן עולה מתוצאות הסקר, כי בין מי שבכוונתם להצביע, 43 אחוז יצביעו בעבור הפת"ח ו-29 אחוז יצביעו לחמאס. מעניין שהתמיכה בחמאס בגדה המערבית גבוהה מהתמיכה במפלגה זו ברצועת עזה. חמאס נהנה מ-35 אחוזי תמיכה ברצועה ומ-25 אחוזי תמיכה בגדה. הפת"ח נהנה מ-43 אחוזי תמיכה ברצועה ומ-44 אחוזי תמיכה בגדה.

לעיראק ובחזרה: המשמעות של יציאת הכוחות האמריקאים

אפרים קם

"העסק לא יהיה גמור למשך הרבה שנים"
(גנרל לואיס אוסטין, מפקד כוחות ארצות הברית בעיראק, 20 בנובמבר 2011)

עכשיו זה סופי. בסוף שנת 2011 הסתיים תהליך יציאתם של כוחות צבא ארצות הברית מעיראק. הממשל האמריקני ומפקדי הכוחות בעיראק בקשו להשאיר בה כמה אלפי חיילים כדי להמשיך לאמן את כוחות הביטחון של עיראק ולסייע להם בעיקר בהגנת הגבולות והמרחב האווירי, בהפרדה בין האזור הכורדי בצפון לאזור הערבי ובאיסוף מודיעין. כך רצו גם רוב מנהיגי עיראק ובהם ראש ממשלתה, נורי אל-מאלכי השיעי. ואולם עקב לחצים פנימיים ולחצים של איראן לא הושגה הסכמה על המשך הישארותם של כוחות אמריקניים בעיראק, וממשל אובמה החליט להוציא את שארית הכוחות – כ־45,000 חיילים בסתיו 2011 – עד סוף השנה.

ההחלטה העקרונית להוציא את הכוחות מעיראק התקבלה כבר בשנת 2007, בימי ממשל בוש. השנים 2004–2007 היו השנים הקשות בעיראק, ובכל אחת מהן נהרגו מעל 820 חיילים אמריקנים ו־20,000 אזרחים עיראקים. ריבוי האבדות הוליד בארצות הברית את התחושה, שכיבוש עיראק היה טעות ושמטרותיו אינן ניתנות להשגה מלאה, והגביר את הלחץ על הממשל לסיים את פרשת עיראק. ואולם מימוש ההחלטה נדחה מחשש שההישגים שהושגו עד כה יאבדו, שהטרור בעיראק ובסביבתה יגבר ושארצות הברית תאבד מאמינותה בעיני ידידים ואויבים. מאז שנת 2007 הצליחו הכוחות האמריקניים, בסיוע כוחות הביטחון העיראקיים, לצמצם במידה ניכרת את היקף האלימות בעיראק: מספר האבדות של הכוחות האמריקניים ירד משיא של כ־900 הרוגים בשנת 2007 ל־54 הרוגים ב־2011, והיקף האבדות של האזרחים העיראקים ירד משיא של 34,500 ב־2007 לכ־2,500.

ד"ר אפרים קם הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

ב־2010¹. ההישגים הצבאיים, ירידת האלימות, בניית כוחות הביטחון של עיראק והכנסתם לפעילות מבצעית בהצלחה יחסית, ותחילת בניין מוסדות דמוקרטיים במדינה הולידו תקווה שהתהליך יימשך, ואפשרו את פינוי הכוחות. על רקע זה חתמו ממשלות ארצות־הברית ועיראק בנובמבר 2008 על מסמכי יסוד שהגדירו את עתיד היחסים האסטרטגיים ביניהן, וקבעו שכל הכוחות האמריקניים יצאו בהדרגה מעיראק עד סוף שנת 2011.

גם עיראק וגם ארצות־הברית שילמו מחיר כבד. ארצות־הברית איבדה כ־4,500 חיילים – מהם 160 במהלך הכיבוש והשאר בשנים שלאחר מכן – וכ־32,000 פצועים. מכוחות הקואליציה האחרים נהרגו כ־300 חיילים, רובם בריטים. הוצאות המלחמה נאמדות ב־900 מיליארד עד טריליון דולר. מספר האזרחים העיראקים שנהרגו נאמד ב־100,000–120,000, ויש אומדנים גבוהים יותר. כ־10,000 מאנשי כוחות הביטחון העיראקיים נהרגו. רוב גדול של ההרוגים העיראקים נפגעו על ידי מיליציות וארגונים עיראקיים. כלכלת עיראק נפגעה קשה, ולמרות עושר הנפט שלה היא הידרדרה למקום ה־161 בעולם במונחים של התל"ג לנפש. כ־2.25 מיליון עיראקים נמלטו מעיראק, בעיקר לירדן ולסוריה, וכמספר הזה נעקרו מבתיים בתוך עיראק.

הבעיה של עיראק: רמת האלימות

בעקבות הפלת משטר צדאם חוסין הציבה ארצות־הברית לעצמה כמה יעדים בעיצוב פניה של עיראק והמשטר שישלוט בה. הממשל האמריקני בקש לבנות את עיראק כמדינה יציבה, דמוקרטית, בעלת משטר מתון, שלא תהווה עוד בסיס לטרור ואיום על שכנותיה, ושותפה אסטרטגית של ארצות־הברית לטווח הארוך. עד כמה השיגה ארצות־הברית יעדים אלה, או שתשיגם בעתיד?

המפתח להשגת יעדים אלה מצוי בשאלת יציבותה הפנימית של עיראק. המספר העצום של ההרוגים והפליטים בעיראק, והפגיעה הקשה בכלכלתה הם תוצאה של לחימתם של ארגונים שונים – כמו "אל־קאעדה בעיראק" והמיליציה השיעית "חטיבת היום המובטח" בראשות המנהיג הרדיקלי מוקתדא אל־צדר – בכוחות האמריקניים במגמה להוציאם מעיראק. אך בעיקר משקפת פעילותם של הארגונים הללו את העוינות והאיבה בין שלוש העדות העיקריות בעיראק, שפרצו החוצה בעקבות ההתערבות הצבאית של ארצות־הברית: הסונים, ששלטו בעיראק זה דורות למרות היותם מיעוט של 20 אחוז מהאוכלוסייה, נדחקו עתה מהשלטון והם מתקשים להשלים עם מצבם ונאבקים על מקומם; השיעים, שדוכאו בעיראק זה דורות למרות היותם הרוב, אך הפלת משטר צדאם ותהליך הדמוקרטיזציה שהובל בידי ארצות־הברית יצרו בעבורם הזדמנות היסטורית לתפוס את עמדות השלטון, והם אינם מתכוונים לוותר עליהן; והכורדים, שמלחמת המפרץ הראשונה הקנתה

גם להם הזדמנות היסטורית לבנות לעצמם מרחב אוטונומי, והם חותרים לבססו ולהרחיבו. התפרצות העוינות וריבוי קורבנותיה משקפים גם את חולשתו הרבה של הממשל המרכזי בעיראק, כאשר בקרב כל אחת מהעדות הוקמו מיליציות חמושות הנאבקות אלה באלה, והאוכלוסייה האזרחית היא הקורבן העיקרי של המאבקים האלה.

הירידה הבולטת בהיקף הפיגועים והאבדות בעיראק מאז אמצע שנת 2007 היא תוצאה של הפעילות המבצעית האמריקנית, אך גם של הקמתם והכשרתם של כוחות הביטחון של עיראק, בסיוע צמוד של ארצות הברית. כוחות אלה גדלו מ־30,000 איש ביוני 2003 ל־800,000 איש ביוני 2011, מהם 270,000 בצבא והשאר בזרועות המשטרה. צבא עיראק, בשיתוף עם צבא ארצות הברית, מילא תפקיד חשוב בצמצום האלימות ששלטה בבגדאד בין שנת 2005 ל־2007. מפקדי צבא ארצות הברית מסכימים, שכוחות הביטחון העיראקיים משתפרים בהדרגה, וכי הם מוכנים טוב יותר מבעבר לקיים את היציבות הפנימית גם בכוחות עצמם. ההיבט המעודד הוא, שמאז אמצע שנת 2010 לא עסקו הכוחות האמריקניים בפעילות לחימה, אלא בייעוץ, באימון כוחות הביטחון העיראקיים ובמתן סיוע לוגיסטי ומודיעיני לכוחות אלה. רק חלק קטן מהם הופעלו בסיוורם משותפים ובנקודות ביקורת משותפות עם צבא עיראק, כך שפעילות הלחימה ב"אל־קאעדה בעיראק" ובגורמי התנגדות אחרים הוטלה על כוחות הביטחון העיראקיים, ואף על־פיהם היקף הפיגועים והאלימות לא עלה.

מה עלול להשתנות בעקבות יציאת הכוחות האמריקניים? למרות הגידול והשיפור הניכר בתפקודם של כוחות הביטחון העיראקיים, אין ערובה ששיפור זה ימשך לאורך זמן לאחר יציאת הכוחות האמריקניים. מתחילת 2012 צריכים העיראקים לשאת לבדם בכל הנטל של ביטחון הפנים. הם יידרשו לפעול בתנאים של אי־ודאות ניכרת ובמצבים בעייתיים בלי רשת הביטחון של הנוכחות האמריקנית, והזעזוע העובר על המזרח התיכון יוסיף על אי־הודאות. הכוחות העיראקיים למדו להתמודד עם ארגונים מסוג אל־קאעדה בעיראק ועם מיליציות שיעיות וסוניות קיצוניות. אך אל־קאעדה בעיראק הוא עדיין ארגון מסוכן, וביכולתו לבצע פיגועים חמורים ולשקם את עצמו. הפעילות נגד טרור נשענת על מודיעין איכותי, ויציאת הכוחות האמריקניים עלולה לפגוע ביכולת להשיג מודיעין שכזה. אחד האזורים הרגישים ביותר בעיראק הוא מרחב התפר שבין האזור הכורדי לאזור הערבי. במרחב זה מילאו האמריקנים תפקיד חשוב בייצוב המצב ובהרגעתו. ספק אם הכוחות העיראקיים יוכלו להתמודד עם עימותים בין הכורדים לערבים, מה גם שבקרב הכוחות עצמם קיימים מתחים בין־עדתיים. ולבסוף, המשך הסיוע האמריקני בתחומי האימונים, הכשרת הכוחות והשגת המודיעין ידרוש תקציבים ניכרים, ולא ברור אם אלה ימצאו.

ערב השלמת פינוי הכוחות האמריקניים מעיראק, סיכם מפקד הכוחות גנרל לוי אוסטין את משמעותו לעתיד. להערכתו, ארגונים קיצוניים מסוגם של אל-קאעדה בעיראק או המליציה של אל-צדר ינסו למלא את החלל שייווצר בעקבות היציאה ולהרחיב את חופש הפעולה שלהם. עקב כך תעלה רמת האלימות בעיראק, אם כי לא צפויה התמוטטות דרמטית של מצב הביטחון.²

הזירה הפוליטית בעיראק לאן?

ההתערבות הצבאית האמריקנית בעיראק שינתה לחלוטין את פני הזירה הפוליטית בה, גם עקב החלל שהותירה נפילתו של משטר צדאם והתשתית הפוליטית שלו, וגם כתוצאה של המאמץ של ארצות-הברית לכוון משטר דמוקרטי במקומו. שינויים אלה מסתכמים בכמה מאפיינים מרכזיים של המערכת העיראקית החדשה: התהליך הדמוקרטי נתן ביטוי לרוב השיעי, כ־60 אחוז מהאוכלוסייה, שנעשה לגורם הפוליטי החשוב בעיראק; הסונים נדחקו מעמדת השלטון ונאבקים על מעמד, לעתים גם באמצעות טרור; הכורדים הרחיבו את שליטתם במרחב האוטונומי שלהם בצפון, והם משולבים גם בהנהגת המדינה (לראשונה נשיא עיראק הוא כורדי); הממשל המרכזי בעיראק נחלש במידה רבה לעומת קודמו, והוא נדרש להתמודד עם מיליציות חמושות משלוש העדות הנוגסות בכוחו ובסמכותו, ועם מצב כלכלי קשה המכביד על תפקודו; וגורמים חיצוניים – ובראשם ארצות-הברית ואיראן – מעורבים עמוקות בנעשה בעיראק.

כפועל יוצא, המערכת הפוליטית העיראקית אינה מתפקדת כראוי בכל הרמות

וסובלת משיתוק חלקי. תהליך בניית הקואליציה שבבסיס הממשלה הנוכחית נמשך שמונה חודשים, ומשרדי ההגנה והפנים נשארו בלי שרים תקופה ארוכה עקב מחלוקות בין הצדדים. הממשלה נתונה ללחצים כבדים מכיוונים שונים ומפוצלת בין יריבים. שני המנהיגים הבכירים בעיראק אינם מדברים זה עם זה. התוצאה של כל אלה היא כרסום חמור באמון הציבור בהנהגה ובמערכת הפוליטית החדשה. ההנחה המקובלת היא, שיידרשו שנים עד שהמערכת הפוליטית תתפקד ביעילות.

המפתח ליציבותה של המערכת העיראקית יהיה היכולת להשיג פיוס אמיתי בין שלוש העדות. כמה צעדים חשובים נעשו בכיוון זה בשנים האחרונות, בחלקם

המפתח ליציבותה של המערכת העיראקית יהיה היכולת להשיג פיוס אמיתי בין שלוש העדות

•

אם תתממש הערכות של מפקד הכוחות האמריקניים, היקף האלימות עלול להתרחב לאחר יציאת כוחותיו

בסיועה ובעידודה של ארצות-הברית. ואולם תהליך הפיוס שהתנהל עד כה הוא עדיין שטחי ורופף, והוא עלול להתערער, בעיקר עקב האלימות בין העדות. גם אם היקף האלימות הצטמצם מאז 2007, עדיין 2,000–3,000 הרוגים בשנה בקרב

האוכלוסייה, כפי שהסתמן בשנים 2009 – 2011, אלה עדיין מספרים גבוהים. אם תתממש הערכתו של מפקד הכוחות האמריקניים, היקף האלימות עלול להתרחב לאחר יציאת כוחותיו. לשלוש העדות יש עניין בשמירת לכידותה של עיראק, אולם כל אחת מהן סבורה שקידום האינטרסים שלה מותנה בצמצום כוחן של האחרות, והן מוכנות לוותר על חלק מכוחן ושאיופותיהן ולשתף פעולה ביניהן רק אם יהיה ברור להן שהמשטר החדש יבטיח את האינטרסים שלהן. המשמעות היא, שיידרשו שנים עד שיושג פיוס עמוק בין הצדדים.³

לכך נקשר תהליך הדמוקרטיזציה שהובילה ארצות-הברית. לתהליך זה היו כמה הישגים. מיליוני עיראקים הצביעו בבחירות הפרלמנטריות והמוניציפליות כמה פעמים מאז שנת 2005, עובדה חוקה למדינה והוקמו חלקים חשובים של מוסדות המשטר החדש. אך בחירות וחוקה עדיין אינן דמוקרטיות, והתהליך הדמוקרטי עדיין רופף ואינו עמוק מספיק, ועתידו יהיה תלוי בעומק הפיוס ובמצב האלימות בין העדות. אם הפיוס הבין-עדתי לא יעמיק והאלימות תגבר, ואם הממשל המרכזי יישאר חלש ולא יציב, גם התהליך הדמוקרטי ייכשל. יש הסבורים שיציאת הכוחות האמריקניים מעיראק תסייע להעמקת הדמוקרטיה במדינה משום שהעיראקים ייאלצו ליטול אחריות על עתידם. ואולם קשה להניח שעצם הפינוי מעיראק יסייע לדמוקרטיזציה בה. ארצות-הברית הייתה גורם מדרבן לכיוון דמוקרטיזציה. במדינה שהפיצול בין עדותיה כה עמוק ופיגועי הטרור בה עדיין רבים, יהיה קשה לקדם את התהליך הדמוקרטי. אם התהליך הדמוקרטי ייכשל, אין להוציא מכלל אפשרות עלייה של משטר דיקטטורי, ואף רדיקלי.

קשה להניח שעצם הפינוי מעיראק יסייע לדמוקרטיזציה בה. במדינה שהפיצול בין עדותיה כה עמוק, יהיה קשה לקדם את התהליך הדמוקרטי. אם התהליך הדמוקרטי ייכשל, אין להוציא מכלל אפשרות עלייה של משטר דיקטטורי, ואף רדיקלי

בשיא האלימות, בשנים 2006–2007, היה חשש כבד שעיראק תתפצל לשתיים או לשלוש מדינות, בהתאם להרכב העדתי. חשש זה לא התממש, והאפשרות שהפיצול יקרה בשנים הקרובות נראית היום פחות סבירה, גם אם לא ירדה לגמרי מעל הפרק. יש לכך כמה סיבות: רצונם של רוב העיראקים למנוע את התפרקותה של עיראק, שתותיר אותה קטנה וחלשה; מעורבותן של העדות – בעיקר השיעים והסונים – זו בזו, והקושי להפריד בין האוכלוסיות; והקושי לחלק את השליטה במקורות הנפט, בעיקר כשבאזורים הסוניים אין נפט וכלכלתם תלויה בעדות האחרות. ואולם גם אם עיראק לא תתפרק, היא לא תחזור להיות מה שהייתה בעבר –

מדינה אחודה תחת שלטון חזק. חוקת עיראק קובעת שהיא תהיה בעלת מבנה פדרלי, והשאלה היא איזה איוון ייווצר, מה תהיה חלוקת העוצמה בין הממשלה

המרכזית למרכיבים העדתיים, וכיצד תתמודד הממשלה עם המיליציות העדתיות החמושות.

מעורבות איראן

בצד המהפך שחל במערכת הפנימית בעיראק, התוצאה הבולטת ביותר של כיבושה בידי צבא ארצות-הברית היא הצלחתה של איראן לחדור לזירה העיראקית ולהרחיב את השפעתה בה. הממשל האמריקני לא צפה זאת כנראה. אדרבא, בעקבות ההתערבות בעיראק חששה איראן שהיא תהיה היעד הבא של מהלך צבאי של ארצות-הברית. ואולם בהדרגה הצטמצם חשש זה, אם כי לא נעלם לחלוטין, ויש בו עליות וירידות. יתר על כן, עד מהרה קלטה איראן את היתרונות הטמונים במצב החדש. מבחינה אחת, סילוק עיראק ממרחב המפרץ כשחקן צבאי מרכזי הסיר מעל איראן איום אסטרטגי נכבד לשנים רבות. עיראק גם הייתה השחקן האזורי היחיד שהיה בידיו לבלום את איראן במרחב המפרץ, ועתה התערער האיזון ולא נותר גורם אזורי היכול למלא תפקיד זה. ומבחינה חשובה לא פחות, איראן גם זיהתה אפשרות להפוך לגורם חשוב ומשפיע בעיראק עצמה. אפשרות זו נשענה על הפיכתם של השיעים לגורם המוביל בעיראק, ועל חולשתו של הממשל המרכזי והיריבות בין המיליציות החמושות.

להתערבותה של איראן בעיראק היו כמה מטרות. היא ביקשה לעודד הקמת משטר שיתבסס על הרוב השיעי ויהיה קשור אליה ונתון להשפעתה. לשם כך היא לחצה על המנהיגים השיעים לגרום ליציאת הכוחות האמריקניים מעיראק מוקדם ככל האפשר, ולמנוע היווצרות קשרים אסטרטגיים ארוכי טווח בין ארצות-הברית לעיראק. בו בזמן חשוב לאיראן שעיראק לא תיצור שוב איום אסטרטגי עליה ולא תתחרה בה, אך גם תהיה מדינה יציבה ואחודה, מחשש שחוסר יציבות יגלוש לתוך איראן עצמה. חשיבותה של הרחבת השפעתם גדלה עוד יותר בעיני האיראנים משום שעיראק נהפכה לשדה המאבק העיקרי עם ארצות-הברית, עקב חשיבותה לבניית הציר השיעי, ומאחר שהקשר לעיראק יוכל לשמש תחליף כלשהו לברית בין איראן לסוריה במקרה שזו תתפרק אם ייפול משטר אסד.

הבסיס לבניית השפעתה של איראן בעיראק הוא קשריה עם העדה השיעית. איראן יצרה קשרים עם רוב הגופים השיעים בעיראק, ובכלל זה מפלגות, מיליציות חמושות, מנהיגים פוליטיים, אנשי דת וגופים כלכליים. לשם חיזוק קשריה עמם החלה איראן להזרים, מאז שנת 2003, כספים ונשק מתקדם למיליציות השיעיות, והיא מסייעת להן בהדרכה ובאימונים, בסיוע טכני ולוגיסטי ובמודיעין, באמצעות אנשי כוח "אל-קודס" של משמרות המהפכה ואנשי חזבאללה שהוחדרו לעיראק. לאיראן יש גם חלק בפגיעה בחיילים אמריקנים. לפי הערכות בארצות-הברית, איראן עמדה מאחורי כמה פיגועים ובהם רצח אנשי ממשל עיראקים, ירי מרגמות

ושיגור רקטות וחטיפת חיילים אמריקנים. איראן מעורבת עמוק בפוליטיקה העיראקית, והייתה לה השפעה על מערכות הבחירות, גיבוש הגושים הפוליטיים ומינוי ראשי הממשלה. בו בזמן יש לאיראן קשרים גם עם ארגונים כורדיים, ואפילו עם ארגונים סוניים. איראן בונה גם קשרים רשמיים עם ממשלת עיראק באמצעות השקעות כלכליות, וממלאת תפקיד גדל והולך במשק העיראקי. איראן חודרת גם לכוחות הביטחון של עיראק.

איראן השיגה בזירה העיראקית הישגים חשובים. היא אמנם לא הצליחה למנוע את חתימת ההסכם האסטרטגי בין עיראק לארצות-הברית בשנת 2008, אך עלה בידה להביא לידי כך שייכלל בו סעיף האוסר על שימוש בשטח עיראק להתקפה על מדינות אחרות. מעבר לקשריה של איראן עם גופים רבים בעיראק, בממשלת נורי אל-מאלקי, שהוקמה בשנת 2010, חברים רבים מבעלי בריתה של איראן, מה שמגביר את השפעתה במדינה. לאיראן גם היה חלק בהפעלת הלחצים על הממשלה, ואלה מנעו השגת הסכם להארכת שהותם של הכוחות האמריקניים בעיראק אל מעבר לשנת 2011.

מהצד האחר יש מגבלות על הפעלת השפעתה של איראן בעיראק. מאמציה לבנות קשרים עם גופים רבים יוצרים ניגוד אינטרסים וניכור כלפי חלק מהארגונים הקשורים בה. בעיראק יש קבוצות חשובות המתנגדות להשפעת איראן – בעיקר בקרב הסונים והכורדים, אך גם בקרב השיעים. גם טראומת מלחמת עיראק־איראן לא נשכחה אצל שני הצדדים, והחדירות הצבאיות המוגבלות של איראן לשטח עיראק בשנים האחרונות, בעיקר בצפון הכורדי, לא הגבירו את אמונם של העיראקים באיראן. גם תורכיה ודאי מוטרת ממעורבות איראן בעיראק, ואולי תמצא דרך לשתף פעולה עם גורמים עיראקיים ועם ארצות-הברית כדי לבלום את השפעת איראן.

איראן לא הצליחה למנוע את חתימת ההסכם בין עיראק לארצות-הברית בשנת 2008, אך עלה בידה להביא לידי כך שייכלל בו סעיף, האוסר על שימוש בשטח עיראק להתקפה על מדינות אחרות

כיצד ישפיע פינוי הכוחות האמריקניים על מעמדה של איראן בעיראק? למרות מאמציה לא הצליחה ארצות-הברית עד כה לבלום את הגידול בהשפעתה של איראן. הדבר לא יהיה קל יותר לאחר הפינוי, משום שבלי הנוכחות הצבאית תקטן השפעתה של ארצות-הברית, בעוד שלאיראן יש קשרים הדוקים בעיראק יותר משיש לארצות-הברית. עצם הפינוי הוא הישג לאיראן: היא חתרה לכך במשך שנים, והיציאה מעיראק תצמצם

את האיום האמריקני על איראן. חשוב לא פחות, הפינוי יעשה את איראן לגורם החיצוני החשוב ביותר בעיראק ויפתח לפניה דרכי פעולה נוספות להרחבת השפעתה בה ובמרחב. אין ספק שאיראן תנסה לנצל כל חלל וחולשה במערכת העיראקית לקידום השפעתה.

בטווח הארוך יותר, מעמדה של איראן בעיראק יהיה תלוי בשני מכלולים של גורמים. מצד אחד גישה של ממשלת עיראק והמצב הפנימי במדינה. הגורם החשוב ביותר יהיה מידת נכונותה ויכולתה של ממשלת עיראק לבנות שותפות אסטרטגית ארוכת טווח עם ארצות־הברית, ברוח ההסכם ביניהן, לשמור על איתנותה באיראן ולהדגיש את הלאומיות העיראקית. על כך ישפיעו גם מצב הביטחון והאלימות בעיראק ומידת המתח בין השיעים לסונים. ככל שאלה יגברו, וככל שממשלת עיראק תהיה חלשה, תגדל גם ההזדקקות של גורמים עיראקיים לאיראן, ולהפך. מהצד האחר, גם מאמציה של ארצות־הברית עשויים להשפיע על מעמדה של איראן בעיראק. ככל שהממשל האמריקני יפעיל את מלוא יכולתו לבלום את חתירתה של איראן להגמוניה אזורית, כך יהיה אפשר לצמצם את השפעתה של איראן בעיראק. בשקלול גורמים אלה נראה, שבכל מקרה תצליח איראן לשמור על מידה ניכרת של השפעה בעיראק גם בעתיד.⁴

עתיד שיתוף הפעולה האסטרטגי ארצות־הברית־עיראק

הכוחות האמריקניים יוצאים מעיראק, אך תישאר בה נוכחות אזרחית ונוכחות צבאית בסביבתה. בעיראק יישארו 10,000 – 15,000 אזרחים אמריקנים: דיפלומטים, אנשי חברות ביטחון פרטיות ויועצים צבאיים וכלכליים, שיטפלו בנושאי ביטחון, אימונים ופיתוח כלכלי. גם מדינות נאט"ו עשויות לסייע לעיראק בתחום האימונים. לאחר היציאה מעיראק תציב ארצות־הברית בכמה ממדינות המפרץ כוחות מוגברים, שגודלם עדיין אינו ידוע, כדי לסייע לעיראק במצבי משבר, להרתיע את איראן מלנקוט צעדים בוטים ולחזק את ביטחונן של מדינות המפרץ. רוב מנהיגי עיראק ומפקדי צבאה מבינים שהיא זקוקה לסיוע ולערבויות ביטחון מארצות־הברית. כוחות הביטחון העיראקיים עדיין תלויים הרבה בארצות־הברית לצורכי ביטחון הפנים. למרות גידולם המרשים והמהיר, ויכולתם להתמודד עם אלימות פנימית, הם זקוקים עדיין לסיוע של ארצות־

רוב מנהיגי עיראק ומפקדי צבאה מבינים שהיא זקוקה לסיוע ולערבויות ביטחון מארצות־הברית

הברית בלוגיסטיקה, מודיעין, אימונים ובניית הכוחות – בעיקר לאחר שהכוחות האמריקניים יצאו מעיראק. חמור בהרבה המצב לגבי הגנה מפני אויבים מבחוץ. לעיראק אין כיום שום יכולת ממשית להגן על עצמה מפני איומים חיצוניים. בצבא עיראק יש כיום 13 דיביזיות חי"ר, והוא בונה דיביזיה ממוכנת ראשונה. ואולם לרשותו רק כ־150

טנקי אברמס M¹ שקבל מארצות־הברית, כשבכוונתו לרכוש טנקים נוספים. אין לו חיל אוויר של ממש. עיראק אמורה לקבל 36 מטוסי F¹⁶ משנת 2014–2015, והיא מבקשת לרכוש בסך הכול 96 מטוסים מהסוג הזה. אין לעיראק יכולת ארטילרית, שלא לדבר על יכולת רקטית וטילים.⁵

לפי הערכות של ארצות־הברית, יידרשו עשר שנים לפחות ומשאבים כספיים רבים עד שעיראק תבנה כוח צבאי אפקטיבי. בניית הכוח התעכבה עקב קשיי תקציב בעיראק ובארצות־הברית, ופינוי הכוחות האמריקניים עלול לעכב אותה עוד. בינתיים לא צפויה התקפה על עיראק מצד שכנותיה, וארצות־הברית תשמש גורם מרתיע כלפי איומים מבחוץ. ואולם גם בלי התקפה כוללת, כוחות של איראן ושל תורכיה עורכים מפעם לפעם פשיטות מוגבלות בשטח עיראק, באזור הכורדי, בנצלם את חולשתה הצבאית. יתר על כן, הממשל האמריקני יצטרך לשקול מה תהיה העוצמה הצבאית שיהיה מוכן לבנות לעיראק, בהתחשב באפשרויות שיקום בה משטר רדיקלי שיאיים על שכנותיה, או שתהפוך לגרורה של איראן. ערב הפינוי מעיראק אמר מפקד הכוחות האמריקניים, שאינו בטוח שממשלת עיראק תבקש סיוע צבאי, ואם תזדקק לסיוע – ייתכן שתבקש אותו ממדינות אחרות. ספקנות זו מלמדת שהממשל האמריקני אינו סומך לגמרי על נכונותה של ממשלת עיראק לממש את ההסכם האסטרטגי עם ארצות־הברית. היא גם משקפת אכזבה מסוימת הקיימת בארצות־הברית מתפקודה של ממשלת עיראק ומגישתו של ראש ממשלתה הנוכחי, נורי אל־מאלכי, הן בשאלת הזיקה לארצות־הברית והן בסוגיית הפיוס הבין־עדת.

משמעות הדברים היא, שעתיד היחסים האסטרטגיים בין ארצות־הברית לעיראק יהיה תלוי בהחלטת ממשלת עיראק. לא ברור אם זו החליטה כיצד לבנות

לפי הערכות של ארצות־הברית, יידרשו עשר שנים לפחות ומשאבים כספיים רבים עד שעיראק תבנה כוח צבאי אפקטיבי

את כוחה הצבאי, איזה סיוע תרצה מארצות־הברית, וכיצד תבקש להפעיל את הסכם המסגרת האסטרטגי עם ארצות־הברית. נוכח המתחים הפנימיים בעיראק, לחציה של איראן והסתיונות חלק מהגורמים בעיראק מהמשך הקשר עם ארצות־הברית, לא ברור עד כמה ימומש הסכם המסגרת. בינתיים סוכם בין הצדדים על המשך אימון

כוחות המשטרה, אך טרם סוכם על אימון הצבא לאחר פינוי הכוחות האמריקניים. וגם כשהעניין יסוכם, תעמוד בעינה שאלת המימון, שהרי ארצות־הברית לא תוכל לממן את רוב צורכי הביטחון של עיראק.

סיכום: משמעות הפינוי לגבי ארצות־הברית ומדיניותה

ערב הפינוי אמר מפקד הכוחות האמריקניים בעיראק, שהתנאים להוצאת הכוחות מעיראק הם הטובים ביותר שהיו מאז שנת 2003. ויש מן הצדק בדבריו. ארצות־הברית מְפַנָּה את כוחותיה בשעה שרמת האלימות בעיראק ירדה במידה ניכרת מאז 2007, יש בה התחלה של בניית מוסדות דמוקרטיים וכוחות ביטחון, ונחתמו הסכמים בדבר קשרים אסטרטגיים עם ארצות־הברית. מבחינה זו תוכל ארצות־הברית לטעון, שהתערבותה בעיראק לא נכשלה משום שהיא הניחה

את היסודות לעיראק חדשה, ומעתה ואילך יהיה עתידה של עיראק נתון בידי ממשלתה ותושביה.

אלא שהתמונה מורכבת יותר. בחשבון נפש כולל תצטרך ארצות־הברית לשאול את עצמה אם תוצאות המהלך בעיראק הצדיקו את המחיר הכבד ששילמו היא ואוכלוסיית עיראק, בנפש ובמשאבים. ובראייה כוללת יותר, ממשל בוש סבר שהפלת משטר צדאם מותירה מזרח תיכון טוב יותר – האם זו התמונה כיום, והאם השינויים שחלו בעיראק ובסביבתה אכן יצרו מרחב אסטרטגי יציב ומשופר יותר? יידרשו עוד כמה שנים לפחות כדי לבחון את תוצאות התערבותה של ארצות־הברית בעיראק – וספק רב אם המאזן יהיה חיובי. מלכתחילה יעדי המהלך בעיראק לא היו ברורים. ממשל בוש רצה להפיל את משטר צדאם בעקבות מתקפת הטרור של אל־קאעדה בארצות־הברית משום שלהערכתה היה משטר זה קשור לטרור ועסק בפיתוח נשק להשמדה המונית. עד מהרה התברר שמשטר צדאם לא היה קשור לאל־קאעדה, ולא נמצאו סימנים שהמשיך לפתח נשק להשמדה המונית לאחר מלחמת המפרץ הראשונה. יעדי המהלך בעיראק הוגדרו אפוא מחדש: להפיל את משטר צדאם משום שהיה אחד ממקורות הרוע במזרח התיכון, ובמקומו לכונן משטר מתון, דמוקרטי, יציב וקשור לארצות־הברית ולמערב.

ארצות־הברית הניחה בסיס להשגת היעדים האלה, אך בינתיים לא יותר מכך. משטר צדאם סולק במהירות, והיה בכך משום הישג חשוב והמחשה שארצות־הברית נחושה להפעיל כוח כדי להגן על האינטרסים שלה. אלא שלממשל האמריקני לא היה מושג ברור כיצד לבנות בעיראק משטר וחברה חדשים, והוא לא הביא מספיק בחשבון את הפיצול העדתי בעיראק, את התפרצות האלימות הבין־עדתית בה ואת האפשרות שאיראן תחדיר את השפעתה. ארצות־הברית הניחה אמנם יסודות לדמוקרטיה בעיראק, אך אלה עדיין רעועים, ובינתיים העלו את השיעים לשלטון והגבירו את המתחים בין העדות. אין גם ביטחון שבעיראק לא יצמח שוב משטר רדיקלי שיאיים על שכנותיו. רמת האלימות ירדה, אך היא עדיין גבוהה ועלולה להתפרץ שוב, והפיקוד האמריקני בעיראק העריך שזו אכן תגבר לאחר הפינוי, ולממשל האמריקני אין דרך טובה לבלום את השפעת איראן. ומעל לכל אלה, עתיד הקשר האסטרטגי בין עיראק לארצות־הברית אינו נתון בידי ארצות־הברית, אלא בידי ממשלת עיראק הלא יעילה והנתונה ללחצים, כאשר איראן תעשה כמיטב יכולתה לשבש קשר זה.

משנת 2003 נהפכה עיראק למדינה מוכת טרור בממדים רחבים, יותר מכל מדינה אחרת במזרח התיכון. עד כה הופנה הטרור כלפי פנים – לעימות הבין־עדתי וללחימה בכוחות האמריקניים. משעה שאלה יוצבו מחוץ לעיראק והטרור לא יכוון נגדם, להוציא אולי כמה אלפי אזרחים אמריקנים האמורים לסייע לממשלת עיראק, העלולים להוות מטרה לפיגועי טרור, עומדת השאלה, האם אנרגיות הטרור

שהצטברו בעיראק יחפשו יעדים חדשים מחוצה לה: משטרים ערביים מתונים, יעדים של ארצות-הברית במפרץ ויעדים של ישראל. הדבר לא קרה עד כה, אבל אין להוציא מכלל אפשרות שיקרה בעתיד – שאלפי לוחמי הג'יהאד שצברו ניסיון בעיראק יפנו למטרות אחרות, כפי שקרה לאחר פינוי הכוחות הרוסים מאפגניסטן. המצב בעיראק ויציאת הכוחות האמריקניים ממנה מדאיגים את שכנותיה המתונות של עיראק – סעודיה ומדינות המפרץ, ירדן ותורכיה. אלה חוששות הן מגלישת האלימות וחוסר היציבות לשטחן, והן מהפיכת עיראק לחוליה חשובה בציר השיעי בהנהגת איראן, בייחוד על רקע הזעזוע בעולם הערבי. כמה ממדינות האזור כבר מעורבות בעיראק להבטחת האינטרסים שלהן: איראן כבר הוזכרה; צבא תורכיה יוצא מפעם לפעם לפעולות צבאיות באזור הכורדי בצפון עיראק נגד מאחזים של גורמי אופוזיציה כורדים, ותורכיה גם קשורה בגוש הסוני בפרלמנט, ממלאת תפקיד כלכלי חשוב בצפון עיראק, והיא המשקיעה הגדולה ביותר באזור הכורדי; סעודיה מעבירה כנראה כספים לעיראק כדי לחזק ארגונים סונים. אבל ציפיותם העיקרית של המדינות המתונות היא שארצות-הברית תמשיך לפעול לייצובה של עיראק ולבלימתה של איראן גם ברמה האזורית, ובייחוד לבלימת תכנית הגרעין שלה. הן עשויות אפוא לפנות לארצות-הברית שלא להתנתק מעיראק ולהחזיק כוחות מוגברים במרחב המפרץ.⁶

האם אמינותה ומעמדה האזורי של ארצות-הברית עלולים להיפגע בעטייה של פרשת עיראק? הרבה יהיה תלוי בשני מכלולים של גורמים. המכלול האחד הוא ההתפתחויות באזור, שרובן לא יהיה תלוי בארצות-הברית: רמת האלימות וההתייבבות בעיראק, אופי המשטר והתפתחות הדמוקרטיזציה, ובעיקר עד כמה תפתח קשרים אסטרטגיים עם ארצות-הברית על חשבון השפעת איראן. לכך יש לצרף את ההתפתחויות לעתיד בעקבות הזעזוע העובר על המדינות הערביות. המכלול השני היא פעילותה בעתיד של ארצות-הברית לחיזוק מעמדה וכוחה ההרתעה שלה, והמבחן העיקרי שלה יהיה בסוגיית איראן, בעיקר בהקשר הגרעיני ובהשפעתה של איראן במתרחש בעיראק. לכך קשורה סוגיית הפעלת הכוח בידי ארצות-הברית. בשנת 2003 הפגינה ארצות-הברית נחישות ויכולת בהפעלת כוח צבאי גדול למרחק ניכר כדי להפיל משטר שחצה בעיניה את "הקו האדום". שנה וחצי לפני כן עשתה זאת באפגניסטן. ואולם הסתבכותה בשתי המדינות הללו והמחיר ששילמה צמצמו במידה ניכרת את האפשרות שתעשה זאת שוב, מה גם שהנסיבות שבעטיין יצאה לשני המבצעים הללו היו מיוחדות – בהקשר של מתקפת הטרור של אל-קאעדה בארצות-הברית. מותר להניח שאחד השיקולים להימנעותו של הממשל האמריקני עד כה מפעולה צבאית באיראן היה חוסר רצונו לפתוח חזית נוספת בעוד הוא מסובך ממילא בעיראק ובאפגניסטן. האם היציאה מעיראק תשפיע על גישת הממשל לגבי תקיפה באיראן בשעה שחיילי ארצות-

הברית לא יהיו עוד מטרות לתגובה של איראן? סביר להניח שעצם הפינוי מעיראק, עם כל חשיבותו, לא ישנה את גישת ארצות־הברית כלפי תקיפה באיראן, משום שלממשל עדיין יש סיבות נוספות להימנע מכך. כדי לשנות את עמדת הממשל בסוגיה זו יידרשו כנראה תנאים שבחלקם עדיין אינם קיימים.

המשמעויות לגבי ישראל

ישראל אינה צד ישיר לנעשה בעיראק, ואין היא יכולה להשפיע בשום צורה על ההתפתחויות הפנימיות בעיראק, על מעורבות איראן בה או על התנהלות ארצות־הברית בסוגיה זו. ובכל זאת ישראל הושפעה ועוד תושפע מההתפתחויות בעיראק. את הרווח האסטרטגי העיקרי שלה מהתערבות ארצות־הברית בעיראק הפיקה ישראל כבר בשנת 2003. עיראק נעלמה מהמפה כשחקן צבאי, וירדה ממפת האיומים על ישראל. כיום אין עיראק יכולה אף להגן על עצמה מפני אויב חיצוני משום שאין ברשותה צבא ממשי, קל וחומר שלא תוכל לתקוף מדינה כלשהי. היעלמותו של האיום העיראקי תימשך שנים רבות משום שבניית העוצמה הצבאית של מדינה זו תימשך כנראה תקופה ארוכה. גם כאשר תצבור עוצמה, מותר להניח שעיראק לא תוכל ולא תורשה למשך תקופה נוספת לבנות יכולת אסטרטגית בתחום הנשק להשמדה המונית. גם מעמדה המדיני ומצבה הכלכלי יישארו פגועים עוד שנים.

ארצות־הברית אמנם מתחילה לחמש את עיראק כדי להקנות לה יכולת הגנה מפני אויבים חיצוניים – בעיקר מפני איראן – ובכך גם לצמצם את השפעת איראן. ואולם מותר להניח שהממשל האמריקני יזהר מלהקנות לעיראק יכולת צבאית מרחיקת לכת שתאיים על שכנותיה, כל עוד לא יהיה ברור לו שהמשטר בעיראק יהיה מתון, ימשיך את קשריו עם ארצות־הברית ולא יהפוך לגרורה של איראן. אמנם עדיין אפשרי שמדינות אחרות – בעיקר רוסיה – יחמשו את עיראק, אם זו תחליט להתנתק מארצות־הברית. אבל סביר להניח שגם תהליך כזה יהיה איטי וימשך שנים רבות, וכי מצבה הכלכלי הרעוע של עיראק לא יאפשר לה בשנים הקרובות לבנות יכולת אסטרטגית משמעותית, ובכלל זה יכולת לא־קונבנציונלית.

ואולם מכאן ואילך, ההשלכות האזוריות הנובעות מהמצב בעיראק ומיציאת הכוחות האמריקניים מתוכה עשויות להשפיע לשלילה על עניינה של ישראל. בראש

גם כאשר תצבור עוצמה, מותר להניח שעיראק לא תוכל ולא תורשה למשך תקופה נוספת לבנות יכולת אסטרטגית בתחום הנשק להשמדה המונית

ובראשונה, מעמדה האזורי של איראן והשפעתה במרחב התחזקו עקב השינויים בעיראק, ועלולים להתחזק עוד בעקבות הפינוי, ועד כה לא הצליחה ארצות־הברית לבלום התחזקות זאת. שנית, חולשתו של הממשל בעיראק מותירה מרחב פעולה

לא רק לאיראן, אלא גם לגורמים רדיקליים אחרים. כל עוד אלה יתחמו את מרחב פעולתם לעיראק עצמה, ההשפעה על ישראל תהיה מצומצמת. ואולם אם הדבר יחזק את המחנה הרדיקלי באזור, תהיה לכך השפעה שלילית על המחנה הערבי המתון, ובעיקר על מדינות כמו ירדן וסעודיה, וכך גם על ישראל. שלישית, חוסר היציבות בעיראק עלול לזלוג גם לירדן, מה גם שברקע מצוי הזעזוע בעולם הערבי, שכבר גרם לתופעות של מחאה בירדן. אי-יציבות המשטר בירדן תקרין לשלילה גם על ישראל, ובייחוד אם השפעתה של איראן בעיראק תתרחב ותזלוג ממנה לירדן. ורביעית, אם יקרה שגורמי הטרור הפועלים בעיראק יפנו ממנה החוצה, ישראל עלולה להיות אחת המטרות של הטרור הזה.

אחד משיקוליה של ישראל בנוגע לפעולה צבאית נגד אתרי הגרעין באיראן הוא הצורך לתאם פעולה כזאת עם ארצות-הברית משום שהמרחב האווירי של עיראק היה זירת פעולה של הכוחות האמריקניים. חשיבותו של שיקול זה מצטמצמת מעתה, גם אם לא נעלמת, משעה שארצות-הברית אינה אחראית עוד למרחב האווירי של עיראק, וחיל האוויר של עיראק אינו קיים.

ולבסוף, שאלת מעמדה האזורי של ארצות-הברית תעמוד עתה למבחן נוסף. פינוי הכוחות מעיראק וצמצום אחריותה של ארצות-הברית למתרחש בה, ישחררו לממשל האמריקאי כוחות לטפל בבעיות אחרות, ומבחנו העיקרי יהיה מידת הצלחתו לטפל באיום האיראני. ואולם אם בשנים הבאות יתברר שאמינותה ויכולת ההרתעה שלה נפגעו משום שפרשת עיראק תיתפס ככישלון ואיראן לא תיבלם, תהיה לכך השפעה שלילית גם על ישראל, בעיקר בסוגיית איראן.

הערות

1. Iraq Index, www.brookings.edu/iraqindex, September 30, 2011.
2. Liz Sly, "U.S. commander, Gen. Lloyd J. Austin III, predicts turbulence in Iraq", *The Washington Post*, November 21, 2011.
3. ראו: אפרים קם, "יציאת עיראק: ההשלכות של פינוי הכוחות האמריקאים", **עדכן אסטרטגי**, כרך 8, גיליון 4, ינואר 2006.
4. Michael Eisenstadt, Michael Knights and Ahmed Ali, *Iran's Influence in Iraq: Countering Tehran's Whole-of-Government Approach*, Washington Institute for Near East Policy, April 2011.
5. Peter Alsiss, Anthony Cordesman, Adam Mausner and Charles Loi, *The Outcome of Invasion: US and Iranian Strategic Competition in Iraq*, Center for Strategic and International Studies, November 28, 2011, Washington. D.C.
6. James Dobbins, Ellen Laipson, Helena Cobban and Lawrence Korb, "US Withdrawal from Iraq: What Are the Regional Implications?", *Middle East Policy Council*, 2011.

מעבר ל"ניצחון האלוהי": חזבאללה מתעמת עם אתגרי השעה

בנדטה ברטי

מאז תחילת ההתקוממויות הערביות בשלהי שנת 2010 עובר המזרח התיכון שינויים חברתיים ופוליטיים שמחלחלים ומתפשטים בקצב מהיר. "האביב הערבי", כפי שהוא מכונה, מגדיר למעשה מחדש את מאזן הכוחות וטורף את הקלפים הפוליטיים באזור, וכן הוא משפיע על כל הארגונים הפוליטיים והצבאיים הקיימים באזור, ובכלל זה חזבאללה. בעוד חוקרים ומקבלי החלטות מסכימים שהשנה האחרונה הייתה מכרעת בעבור הארגון הלבנוני-השיעי, נראה שיש חוסר הסכמה נרחב בנוגע להשפעת ההתפתחויות האזוריות והמקומיות על ארגונו של נסראללה. מצד אחד שוררת אמונה רחבה למדי שהשינויים במאזן הכוחות במזרח התיכון והעלייה של האסלאם הפוליטי באזור יביאו תועלת רבה לארגונים כמו חמאס או חזבאללה, וגם למה שמכונה "ציר ההתנגדות". מצד אחר, גם מי שאינם מסכימים עם התפיסה הזאת מסכימים שחזבאללה לא סבל במידה ניכרת מהשינוי החברתי והפוליטי הנוכחי. נהפוך הוא, הארגון הצליח לעמוד מול סערת "האביב הערבי" ולמצב עצמו מחדש במרכז הזירה הפוליטית הלבנונית, ובכך השיג הן את עלייתה של ממשלה ידידותית תחת ראש הממשלה נגיב מיקאטי, והן את דחיקתם לשוליים של כוחות ה־14 במרס ה"פרו-מערביים" ואת "מהפכת הארזים" שהובילו. בנוסף, ברמה האזורית, חזבאללה גם היה עד להעברתם מן העולם של אויבים אזוריים ותיקים, כמו המשטר במצרים והנשיא מובארכ.

על בסיס הערכות אלו, חזבאללה, שלא הושפע מההתקוממות הערבית, נראה כאי של יציבות באזור המשתנה במהירות. ואולם מבט קרוב יותר לסביבה הביטחונית והפוליטית הנוכחית של חזבאללה מגלה כמה סדקים, לא רבים אבל חשובים, בהצגת הארגון את עצמו כבעל שליטה פנימית ועוצמה חיצונית. בייחוד יש סיבה לחשוב, שהארגון של נסראללה נמצא תחת איום רציני בשעה שהלגיטימיות והרלוונטיות שלו באזור מוטלים בספק. חזבאללה מוצא את עצמו

ד"ר בנדטה ברטי היא חוקרת במכון למחקרי ביטחון לאומי

תחת איום בשל השינוי הפוליטי הנמשך ברמה האזורית, בשל המתחים הפנים-מדינתיים המתעצמים בתוך לבנון ובעקבות כשלים ארגוניים. בשלושה סוגי איום אלה דן מאמר זה.

האיום האזורי והאידיאולוגי: ההשפעה הבלתי צפויה של ה"אביב הערבי"

מאז התחלת ההתקוממויות הערביות בשלהי 2010 תמך חזבאללה חד-משמעית בתנועות המחאה במזרח התיכון, בעיקר בתוניסיה, מצרים ובחריין. במיוחד קידם חזבאללה בברכה את נפילתו של משטר מובארכ וראה בכך את שקיעתו של אחד המתנגדים המרכזיים של הארגון באזור. מובארכ נתפס בעיני הארגון כבובה של ישראל ושל ארצות-הברית, וכמי שהיה ביקורתי כלפי הארגון הלבנוני-השיעי במלחמת לבנון ב-2006. בשנים האחרונות חזר וביטא ארגונו של נסראללה את התנגדותו למשטר המצרי וביקר את קשריו עם ישראל, את התנגדותו לחמאס ואת תפקידו בזמן המלחמה בעזה בתחילת 2009, וביקורתו הגיעה עד כדי קריאה להתקוממות עממית.¹ לאחר נפילתו של מובארכ טען חזבאללה שהוא מוצא את עצמו בעמדה חזקה יותר משום "שמשב הרוח העיקרי שהניע את ההתנגדות...היה ההשתתפות של הממשל המצרי בהסכם קמפ דייוויד, ועקב ההתפתחויות באזור תצא מצרים ממעגל המאבק הערבי-ישראלי".² עתה, בלי מובארכ, טוען חזבאללה, יתמוטט עד מהרה גם ה"דטאנט" הישראלי-מצרי, וישנה את מאזן הכוחות בסכסוך הערבי-ישראלי לטובת ה"התנגדות".

בדרך דומה מינף חזבאללה את התסיסה הפוליטית במדינות המזרח התיכון האחרות, כדי לקדם את ענייניו ואת הדיון ב"התנגדות". לדברי נסראללה, המחאה מייצגת את "המהפכה של העניים, המשוחררים, מחפשי החופש והדוחים את ההשפלה והחרפה שאומה זו (מצרים) הייתה המושא שלה, משום שנכנעה לרצון של אמריקה וישראל... זוהי המהפכה... נגד... מדיניות המשטר בנושא הסכסוך הערבי-ישראלי".³

ניסיונות אלה לממש את "האביב הערבי" ולמסגר מחדש את ההתקוממות הנוכחית בדרך שנוחה לחזבאללה מעניינים במיוחד; הם אכן מראים כיצד הארגון חש בצורך שסדר היום שלו ייכלל אף הוא במחאה ויזכה לאישורה. במילים אחרות, חזבאללה מנסה ליצור קשר בין ה"התנגדות" שלו לבין "האביב הערבי" בעיקר משום שהמוחים עצמם לא עשו קשר כזה. מנקודת מבט פוליטית ואידיאולוגית, חזבאללה וסדר היום הפוליטי שלו לא תפסו מקום חשוב במהלך המחאות של "האביב הערבי". המחאות לא כללו במפורש את הסכסוך הערבי-ישראלי ברשימת העוולות העיקריות, ובמקום זה התמקדו בדרישות הכלכליות, החברתיות והפוליטיות הפנימיות.

ואולם הניסיונות להגדיר מחדש את ההתקוממויות נעשו יותר ויותר קשים מאז שהחלה התסיסה בסוריה. בשעה ש"האביב הערבי" הגיע לבסוף אל הידד ובעל הברית הוותיק של חזבאללה, אל משטרו של אסד, אימץ ארגונו של נסראללה עמדה שונה לחלוטין. במקום תמיכה נלהבת במחאות, כפי שעשה במקרה של מצרים או בחריין, התייצב חזבאללה מיד לצד הממשלה, ושיבח את תפקידה של סוריה במזרח התיכון, ובעזרת אמצעי התקשורת שבשליטת חזבאללה יצא במסע הכפשה והטלת דופי בתנועת ההתנגדות למשטר, למשל בטענה שזו תנועה קטנה, או בהאשמת המפגינים בקבלת תשלום על השתתפותם בהפגנות נגד השלטון.⁴ גם כאשר גברו ההפגנות נגד שלטון אסד וחשפו את עומק השסעים הפנימיים בתוך סוריה, נשאר חזבאללה איתן במחויבותו לשלטון העלאווי.

במובן זה הציבו האירועים בסוריה את הברית הבלתי אפשרית בין העם הסורי, המבקש לממש את "האביב הערבי", לחזבאללה בפני אתגר רציני. כך נחשפה התהום הפעורה בין הנושאים שעל סדר היום של ההתקוממות, שהתמקדו בזכויות ובחירויות האזרח, לאלו של חזבאללה, ששילמו מס שפתיים לחשיבותה של הקמת חברה חופשית, בעוד הארגון תומך תמיכה מוחלטת בדיכוי פוליטי בסוריה. בניסיון למזער את ההשפעה השלילית של התמיכה שלו בסוריה, נסראללה מכחיש שהוא נוקט כפל עמדה, וטוען שהמשטר של אסד שונה מהותית מהמשטרים האחרים באזור. חזבאללה בעצם מצהיר שסוריה היא המדינה היחידה המתנגדת בחריפות לאינטרסים של ארצות הברית ושל ישראל, וזו גם המדינה היחידה שאוכלוסייתה מפולגת בחדות בין כוחות התומכים באסד לבין המתנגדים לו.⁵ יתרה מכך, לדברי נסראללה, התחייב אסד לרפורמות פנימיות חשובות, בהתאם לדרישות המפגינים.⁶ לפיכך חזבאללה מצהיר, שהמשך ההפגנות אינו אלא תוצאה של סירובו של אסד לציית ולהסכים עם האינטרסים האמריקניים-ישראליים, ולא תוצאה של עוולות חברתיות ופוליטיות ממשיות שלא טופלו.⁷

ואולם למרות ההגדרה החדשה והמתוחכמת, המסבירה את תמיכת חזבאללה במשטר בסוריה, דעת הקהל באזור אינה נראית משוכנעת מטיעונו של נסראללה. ראשית, האופוזיציה הפוליטית בסוריה מותחת ביקורת חריפה על התפקיד שממלא חזבאללה בתמיכתו במשטר, בעוד המפגינים שורפים את דגלי חזבאללה וקוראים בגלוי לארגון הלבנוני-שיעי "למשוך את ידיו מפעילותו זו".⁸ בתוך לבנון, הקהילה הסוניית ביקורתית באותה מידה כלפי ארגונו של נסראללה, והמנהיג הסוני של מחנה ה-14 במרס, סעד חרירי, שואל שאלה רטורית: "האם הייתה בהיסטוריה תנועת התנגדות שתמכה בשליט מדכא נגד העם הנמצא תחת דיכוי, או תמכה במשטרים רודניים כנגד בני עם המבקשים חופש?... בושה שחזבאללה רואה את ההתקוממות בסוריה מנקודת המבט של האינטרסים של איראן, ולא מנקודת

המבט של רצון העמים הערביים⁹. העיתון התומך במחנה ה־14 במרס – *Now Lebanon*, הצהיר כי: "כל בעל ברית של דיקטטור הוא אויב של הרחוב הערבי"¹⁰. לפיכך התמיכה הנמשכת של חזבאללה במשטרו של אסד אכן מייצגת את עקב אכילס באסטרטגיה של הארגון לרכוב על הגל של "האביב הערבי". יתרה מכך, תמיכה זו מאיימת גם על מעמדו של הארגון ועל הפופולריות שלו בכל האזור. זאת ועוד, אי־השקט המתמשך בסוריה מציב סכנה רצינית לחזבאללה בדרכים אחדות משום שאלמוות פנימית מתמשכת וחולשה של המשטר יכולים להפחית מיכולתה של סוריה לשמור על מעורבותה בלבנון, לתמוך בחזבאללה, ולנתב בעילות חימוש ותמיכה לוגיסטית מאיראן לחזבאללה. אם ייפול המשטר בסוריה, יפסיד חזבאללה בעל ברית חשוב מאין כמוהו, והוא יתקשה לכונן יחסים טובים עם כוחות האופוזיציה שהוא עצמו האשים כנתונים לחסותה של ארצות־הברית. נוסף על כך, השינוי בארגון יפיח ב"מהפכת הארזים" ובמתנגדים הפוליטיים של חזבאללה בתוך לבנון רוח חדשה ורבת־עוצמה.

לבסוף, ההשפעה הפוטנציאלית של "האביב הערבי" עשויה לחרוג אל מעבר לרמה האידיאולוגית ולדרדר עוד את מעמדו של משטר אסד. להתקוממויות הערביות הנמשכות יש גם פוטנציאל להשפעה שלילית על השותף האסטרטגי המרכזי של הארגון, איראן. "האביב הערבי" קורא תיגר על הרפובליקה האסלאמית, הן אידיאולוגית והן מעשית, ולכן המשטר חושש שהמחאות יצייתו מחדש את כוחות האופוזיציה הפנימיים המתנגדים לממסד, שכבר הובילו למחאות ההמוניות נגד הממשלה בשנת 2009. איראן מוחלשת תהווה בעיה רצינית לחזבאללה משום שהארגון, משך שנות קיומו, סמך על הרפובליקה האסלאמית בכל הנוגע לסיוע לוגיסטי ולתמיכה אידיאולוגית ופוליטית.

האיום מבית: היחלשות הבריתות הפוליטיות הפנימיות

לתמיכתו הנמשכת של חזבאללה בשלטון אסד בסוריה יש גם משמעות רבה מנקודת מבט פנימית. עמדת חזבאללה כלפי סוריה הייתה אחת הסיבות העיקריות לעליית המתח בין הארגון לבין תנועת ה־14 במרס, שהונהגה בידי תנועת "העתיד" והקהילה הסוניית. עלייה זו במתחים הבין־עדתיים – סונים־שיעים – בתוך לבנון היא לבטח מגמה מדאיגה לכל הארגונים הפוליטיים גם יחד ובכלל זה חזבאללה. אלא שהיריבות וההתנגדות הפוליטית החזקה בין הגוש הפוליטי של ה־8 במרס המונהג בידי חזבאללה לבין מחנה ה־14 במרס אינה חדשה; יריבות זו הייתה מאפיין חשוב של הפוליטיקה הלבנונית הפנימית מאז נסיגת סוריה בשנת 2005. מה ששונה היום הוא שחזבאללה מתחיל לעמוד בפני לחץ גובר הן מהאופוזיציה הפוליטית, והן מתוך שורות בעלי הברית הפוליטיים שלו. הדבר הוא אפוא בגדר איום פנימי חדש ורציני. במובן זה, ההתפתחות המדאיגה העיקרית מבחינת

חזבאללה היא הצטננות היחסים ההדרגתית בין הארגון לבין ראש הממשלה מיקאטי. ראשית, העמיקה המחלוקת בין ראש הממשלה לבין חזבאללה בנוגע לנושא החשוב של בית הדין המיוחד של האו"ם ללבנון. מצד אחד, חזבאללה התמיד בעמדות קיצוניות נגד בית הדין ואימץ את העמדה המתנגדת שהולכת ומעצימה כלפיו, בעיקר מאז שהוציא כתב אישום נגד ארגון חזבאללה באוגוסט 2010. למשל, בעקבות פרסום כתב האישום לעג מנהיג הארגון להתחייבויות הבינלאומיות של לבנון לבית הדין של האו"ם באמירות חוזרות ונשנות, כי שום כוח פוליטי או ממשלה לא יוכלו לעצור את החשודים, והוסיף: "אני מאמין שלא בעוד 30 יום או 60 יום או בעוד שנה אחת או שנתיים או 30 שנה או 300 שנה הם ימצאו, יעצרו או יאסרו אותם".¹¹ בהמשך הכריז הארגון, שהוא יטיל וטו על כל צעד שינקוט הקבינט כדי לספק מימון חדש לבית הדין המיוחד של האו"ם.

מן הצד האחר ניסה ראש הממשלה מיקאטי להניא את הקהילה הבינלאומית מהטלת ביקורת בהדגישו את הכבוד שרוחשת ממשלתו לכל המחויבויות הבינלאומיות, ועמד הן על כוונותיו לשתף פעולה עם בית הדין המיוחד של האו"ם ולתפוס את החשודים, והן על מחויבותו להמשיך ולממן את בית הדין הזה.¹² בנושא המימון, הודה ראש הממשלה בגלוי, שהוא רואה בכך נושא מכריע, נושא שראוי להילחם בעבורו. במילים אחרות, עם חזבאללה, המתנגד בגלוי למימון בית הדין המיוחד של האו"ם וראש הממשלה מיקאטי, הדוחף לכך בגלוי, הגיע המתח בתוך הממשלה, שהיא פרר-חזבאללה, לשיא חסר תקדים. בסופו של דבר נמנע המשבר (זמנית) כאשר מיקאטי מצא דרך לממן את בית הדין בלי להגיש את ההצעה להצבעה בקבינט, וכך הציל את הכבוד ומנע משבר פוליטי.

ואולם בטווח הארוך, הבדלי ההשקפות בין חזבאללה למיקאטי מציבים איום רציני לארגון הלבנוני-שיעי וליכולתו לשמר סביבה פוליטית לא עוינת. ההבדלים בין שני השחקנים הפוליטיים אינם מוגבלים לנושא בית הדין המיוחד של האו"ם. למשל, ראש הממשלה מנסה בשקט להמעיט בערך התמיכה של לבנון בסוריה (בצעדים כמו הימנעות מהצבעה במועצת הביטחון של האו"ם על טיוטת הצעת ההחלטה האירופית, המגנה את האירועים בסוריה), בעוד חזבאללה אינו מסתיר את תמיכתו במשטר אסד. נסראללה המעיט באחרונה בערכם של החדירות הסוריות המתמידות מעבר לגבול,¹³ בעוד השוטרים הצבאיים של חזבאללה מחו על חקירות שניהלו שירותי ביטחון הפנים של לבנון בעניין חטיפת סורים מתנגדי המשטר, הגרים בלבנון.¹⁴ בטווח הארוך, קרע זה מציב את ראש הממשלה במצב קשה ביותר – או להיכנע לדרישות חזבאללה, מעשה שהתוצאה שלו תהיה אובדן האמון מבית ומהקהילה הבינלאומית, או להתפטר ממשרתו ולהטיל את המדינה אל תוך משבר פוליטי נוסף.

המתח העולה בין ראש הממשלה לבין חזבאללה לווה גם בסדקים במחנה הפוליטי של חזבאללה. לדוגמה, בהצהרותיו בזמן האחרון הדגיש מנהיג הדרוזים וליד ג'ונבלט את המחלוקות האישיות שלו עם ארגון חזבאללה, ובכלל זה מחלוקת בנוגע למימון בית הדין המיוחד של האו"ם והיחסים עם סוריה.¹⁵ נכון לעכשיו, ג'ונבלט הביע עניין להישאר חלק של הממשלה ה"פרו-חזבאללה", אך הברית חלשה במיוחד וקשורה קשר הדוק להתפתחויות הפוליטיות בסוריה. האפשרות שחזבאללה תפסיד את התמיכה הפוליטית הנוכחית שלה, והאפשרות שהמדינה תידרדר לעוד משבר, מאיימות על כוחו הפוליטי של הארגון ועל תפקידו בתוך לבנון, וכן מציבות סימן שאלה על יכולתו של חזבאללה להישאר רלוונטי באזור המשתנה במהירות.

האיום הפנימי: ההשפעה הפסיכולוגית והפוליטית של מלחמת ה"בין הנגדי"

נוסף על הקשיים הנמשכים במישור האזורי והפנים לבנוני, עלול חזבאללה גם לעמוד בפני בעיות פנים ארגוניות, כפי שהראה הגילוי האחרון בנובמבר 2011 – חשיפה כביכול של רשת ריגול בהפעלת ה-CIA, שחדרה לארגון של נסראללה. אמנם אפיזודה זו דווחה ברוב הרשתות הבינלאומית כאירוע בודד, אבל האמת היא שהחשיפה כביכול של "רשת ריגול של ה-CIA" אינו אלא הפרק האחרון בלבד "במלחמת הבין הנגדי" של חזבאללה שלאחר מלחמת לבנון השנייה.

מאז המלחמה התמקד חזבאללה בשיפור יכולת הביון והביון הנגדי שלו. אשר למשימה הראשונה, היה הארגון עסוק בניסיון לשפר את הידע שלו על האויב העיקרי באמצעות גיוס מודיעים וניסיונות להקים רשתות ריגול בתוך ישראל.¹⁶ אשר לביון נגדי הדגיש חזבאללה את החשיבות שבמניעת חדירות לארגון ומניעת דליפות של מידע מגורמים בתוך הארגון, וכך העמיד בראש סדר העדיפויות שלו השקעות ברשת התקשורת הנפרדת של סיבים אופטיים, בחסות איראן, בניסיון למנוע חדירות והפרעות ברשת התקשורת. בעניין זה סמך הארגון במיוחד על גוף סודי אד הוק, שהוקם בראשית שנות ה-2000 כדי לשמש כלב שמירה פנימי, למנוע חדירות ולחזק את ההגנה על הארגון באמצעות היחידה ל"בין נגדי" (אמן אל-מודאד).¹⁷ כשהם נסמכים הן על SIGINT באמצעות המכשור האלקטרוני המתוחכם שהתקבל מאיראן, והן על HUMINT, לבשו מאמצי הארגון, בשנים שלאחר מלחמת 2006, לרדוף אחרי סוכנים כפולים ולמנוע חדירה מבפנים, ממדים חדשים, אגרסיביים מבעבר, ובמידה גדלה והולכת – פומביים יותר.

אכן משנת 2006 התמקד הארגון במסע אגרסיבי לאתר חשודים כ"מרגלים ומודיענים", הפועלים בתוך לבנון. לפיכך צבר הפרויקט תאוצה והתחזק בשנת 2009.¹⁸ ואולם למרות הרלוונטיות של אפיזודות אלה לארגון, האירוע הממשי

שבאמת שינה את הנרטיב הפנימי בנושא זה היה הדוחות ביוני 2011 על חדירה ישירה של "סוכן" ממש אל תוך שורות חזבאללה. הארגון טען שמצא תא ריגול הפועל בתוך שורותיו ובו מעל חמישה חברי חזבאללה.¹⁹

דוחות אלה תרמו להטלת ספק במוניטין של חזבאללה בדבר אחדותו ולכידותו משום שזו הייתה הפעם הראשונה שהארגון הודה שהצליחו לחדור אליו. על רקע זה לא מפתיע שכאשר הופיעו בספטמבר 2011 דיווחים חדשים בעיתונות הערבית ולפיהם חשף חזבאללה עוד חמישה חשודים, מרגלים "ישראלים" שפועלים בתוך שורותיו, מיהרו אנשיו לפטור את הדיווחים כ"זיוף".²² ואולם בנובמבר 2011 אימץ הארגון את העמדה ההפוכה, והודיע בגלוי שהוא סיכל חדירה פנימית נוספת וחשף כמה חברי חזבאללה ששירתו כביכול כמודיעים של ה-CIA, הודעה ששוב הוכחשה בידי גורמים אמריקנים רשמיים בלבנון, אך אושרה בדרך בלתי רשמית על ידי חברים בארגון.

עצם הדיווח על קיומן של רשתות ריגול כאלה, כפי שדווח בהרחבה בתקשורת הלבנונית, הוא כשלעצמו מהווה עובדה חשובה הראויה לבחינה וניתוח. נראה שבגילוי מידע מעין זה מאזן חזבאללה שני צרכים נוגדים: הצורך להאדיר את המוניטין שלו על-ידי פרסום הישגיו, והצורך הארגוני, החשוב באותה מידה, לשמר את המוניטין של אחדות, לכידות ועוצמה. לכן כשהארגון רוצה לקדם את הביון הנגדי שלו, הוא גם רוצה לשמר את המוניטין שלו של לכידות ואחדות, ולהמעיט בערך העריקה משורותיו. לאחר מלחמת 2006 המוניטין של חזבאללה כחסין מפגיעות ספג סדרת מכות; הראשונה – עם רצח עימד מורנייה בדמשק בשנת 2008, ומאז חוזרים ונשנים דוחות על חדירה פנימית, שנתגלתה לראשונה ביוני 2011. בזמנם היו הגילויים של נסראללה טעונים חומר נפץ, שהרי הם נגדו את ההכרזות הקודמות שלו שחזבאללה חסין מפני חדירה, והכתימו במשהו את ה"הילה" של הארגון.²³

נגד תפיסת החולשה הפנימית (הבלתי נסבלת מנקודת מבטו של חזבאללה), הנובעת מהפרצות הפנימיות שהתגלו כביכול, פעל חזבאללה להמעיט בערך היקף החדירות לארגון, והקטין למינימום את מספר הגורמים הרשמיים המעורבים ואת דרגתם. כן טען חזבאללה, שבמקרים רבים "המרגלים" כביכול לא היו בעצם קשורים ישירות למחנה נסראללה.

בה בעת התמקדו דיווחי חדשות מהעולם הערבי בניסיון להתמודד עם התוצאות הפנימיות של החשיפה כביכול של רשת הביון. בהתאם לכך, חזבאללה, הידוע בגישתו הרצינית לנושא ביטחון הפנים, החל בחקירה פנימית לעומק של החיילים הפשוטים כדי למנוע מקרים נוספים של משתפי פעולה וסוכנים כפולים. כך הורחקו כמה פקידים בדרג גבוה בגלל אוזלת ידם במניעת החדירה, ובד בבד התעמת הארגון בגלוי עם נושא השחיתות הפנימית, שבעבר לא הוזכרה כלל.²⁴

ברור, שהחשיפה של פרצות ביטחוניות פנימיות כאלה מייצגת אירוע חשוב בהיסטוריה הלא ארוכה של חזבאללה, המראה על קיומו של אתגר פנימי לארגון, נוסף על האתגרים שנמנו לעיל – האזוריים והפנים לבנוניים.

סיכום: חזבאללה בשנת 2012 – הערכה

למרות האמונה הרחבה שחזבאללה יצא חסין – אם לא מחוזק – מההתקוממויות הערביות הנמשכות, נראה, כפי שהראיתי במאמר זה, שהארגון אכן הושפע לשלילה מבחינתו מהשינויים האזוריים ומהשינויים מבית – בלבנון. בהקשר האזורי, התמיכה של חזבאללה במשטרו של אסד בסוריה, ההולך ונעשה מבודד יותר ויותר, תרמה לירידה במעמדו האזורי של הארגון וביכולתו לרכוב על הגל של "האביב הערבי". יתרה מכך, הגסיסה המתמשכת של משטר אסד מציגה איום ממשי לארגון, העומד עתה בפני הסכנה לאבד את אחד מבעלי הברית החשובים שלו. הפוטנציאל של גל המחאה החברתית והפוליטית להתפשט לאיראן גם הוא מהווה איום של ממש על הסביבה הביטחונית והפוליטית של חזבאללה. מנקודת המבט הפנים לבנונית, נוסף על המתח שכבר קיים בין חזבאללה לבין המחנה הפוליטי של ה-14 במרס, ביטחון היתר של חזבאללה בטיפול בבעלי הברית הפוליטיים שלו גם הוא גורם לירידה בתמיכה הפוליטית מבית, מגמה הניכרת בהתקררות היחסים בין הארגון לבין ראש הממשלה מיקאטי. הגילויים האחרונים על החשד לחדירה לשורות חזבאללה פגמו בשמו של הארגון ככזה שאינו פגיע ובמיתוס שלו המשדר לכידות פנימית מוחלטת. חזבאללה ניסה להקטין את השפעת הקרעים הפנימיים על-ידי המעטה בערכם ובהיקפם, ובכל זאת יש מקום להערכה, שהגילויים גרמו לנזק והניעו ארגון מחדש, כדי למנוע הישנות אירועים כאלה.

בהקשר הזה, אם מביאים בחשבון את האפשרות שחזבאללה מאבד את התמיכה הפוליטית בתוך לבנון וגם את האיום עליו עקב נפילה אפשרית של משטר אסד, נכון להניח שהארגון עומד עתה בפני אחד האתגרים הרציניים ביותר מאז היווסדו בתחילת שנות השמונים של המאה ה-20.

בהתחשב בתחכומו ובגודלו של המנגנון הצבאי של הארגון ובשותפות המוצקה שלו הן עם הקהילה השיעית בלבנון והן עם איראן, לא יהיה די בנפילת משטר אסד כדי להביא לנפילתו של הארגון, אבל יהיה בכך די לכדי להחליש את מעמדו הן מבית – בלבנון, והן באזור. זו עשויה להיות התפתחות חיובית בעבור ישראל, בניגוד להערכות העגומות ולפיהן "האביב הערבי" ירע את מצבה של ישראל

התמיכה של חזבאללה במשטרו של אסד בסוריה תרמה לירידה במעמדו האזורי של הארגון וביכולתו לרכוב על הגל של "האביב הערבי"

באזור בכל החזיתות – אם כי איש לא ישלה את עצמו שחזבאללה ירד מהבמה בלי מאבק רציני.

שינוי פוליטי מהותי בסוריה יהווה התפתחות בעייתית לארגונו של נסראללה, בעיקר כעת, כשהוא מוצא את עצמו בעמדה של חולשה פנימית ואזורית. לחילופין – עשוי חזבאללה להתמיד בניסיון לשמור על הסטטוס קוו הנוכחי הלא נוח שלו, ולקוות שסוריה תינצל מהסערה הפוליטית מהר ככל האפשר.

הערות

- 1 Benedetta Berti "Hizb Allah's Domestic Containment and Regional Expansion Strategies", *Combating Terrorism Center (CTS) Sentinel*, United States Military Academy at West Point, vol. 2, no. 11 (November 2009).
- 2 "Speech Delivered By Hezbollah Secretary General Sayyed Hassan Nasrallah During A Ceremony Marking The Anniversary Of The Martyr Leaders Held In Sayyed Ashuhada Compound On Wednesday February 16, 2011", Hezbollah Press Statement, February 16, 2011.
- 3 Speech Delivered By Hezbollah Secretary General Sayyed Hassan Nasrallah During The Solidarity Rally With Egypt That Was Held In Ghobairy Municipality Square – Jnah", Hezbollah Press Statement, February 7, 2011.
- 4 "Lebanese Hezbollah TV Reports "Million-Strong, Rallies Backing Syrian President", *BBC Monitoring Middle East*, March 30, 2011.
- 5 "The interview made with Hezbollah Secretary General Sayyed Hassan Nasrallah by Al-Manar Channel", October 24, 2011, Hezbollah Press Statement, October 25, 2011.
- 6 Ibid.
- 7 Ibid.
- 8 Abigail Fielding-Smith, "Hizbollah leader defiant despite Syria turmoil", *Financial Times*, December 6, 2011. <http://www.ft.com/cms/s/0/8e8d1984-2043-11e1-9878-00144feabdc0.html#axzz1hfR8LNjc>
- 9 Rafic Hariri Statement, Lebanese National News Agency, August 13, 2011.
- 10 Hanin Ghaddar, "A New Resistance, A New Enemy", October 24, 2011. <http://www.nowlebanon.com/NewsArticleDetails.aspx?ID=325376#ixzz1cv6lf9Av>
- 11 "Miqati to pursue false witnesses issue further", *The Daily Star*, July 23, 2011. <http://www.dailystar.com.lb/News/Politics/2011/Jul-23/Mikati-to-pursue-false-witnesses-issue-further.ashx#axzz1UiHFjrzl>
- 12 "Lebanese cabinet approves Policy Statement", *The Daily Star*, June 30, 2011. <http://www.dailystar.com.lb/News/Politics/2011/Jun-30/Lebanese-Cabinet-approves-policy-statement.ashx#axzz1Uz3sEWk2>; Hassan Abdullah, "Conflict confuses the honeymoon between Mikati and Hezbollah", *al-Watan*, July 20, 2011 [Arabic]. http://www.alwatan.com.sa/Politics/News_Detail.aspx?ArticleID=63112&CategoryID=1

- 13 "The interview made with Hezbollah Secretary General Sayyed Hassan Nasrallah by Al-Manar Channel", October 24, 2011. Hezbollah Press Statement, October 25, 2011.
- 14 "Fatfat Holds Hezbollah Responsible For Threats Against Him", *The Daily Star*, October 25, 2011.
<http://www.dailystar.com.lb/2011/Oct-25/152172-fatfat-holds-hezbollah-responsible-for-threats-against-him.ashx#ixzz1cv9TGVOc>
- 15 "Jumblatt To Al-Manar: To Remain Within Majority Ranks, But 'With My Own Views'", *Al-Manar*; October 15, 2011. <http://www.almanar.com.lb/english/adetails.php?eid=31486&cid=23&fromval=1>
- 16 Amir Kulick, "Israeli Arabs and Hizbollah's Covert War against Israel", *INSS Insight* 129, September 10, 2009.
- 17 "Hizbollah: Rebel Without A Cause?" *International Crisis Group, Middle East Briefing*, July 30, 2003, p. 3.
- 18 "Israeli spy suspect arrested in Beirut", Al-Manar TV, April 6, 2011 (available through *BBC Monitoring Middle East*); "Swoop on 'CIA spies' sets back Hezbollah", UPI, June 27, 2011; "American spies ousted, CIA suffers in Lebanon", *Washington Post*, November 21, 2011.
- 19 Sa'd Elias, "What is behind the report over arrest of infiltrated Hezbollah group?" *Al-Quds al-Arabi*, June 23, 2011; "Shock inside of Hezbollah over quantitative and quality Israeli infiltration of its ranks", *Al-Rai al-Aam*, June 26, 2011.
<http://www.alraimedia.com/Alrai/Article.aspx?id=282551&date=19062011>
(In Arabic)
- 20 "«Abu Turab» [represented] one of the most serious intelligence breaches for Hezbollah (...)" *Al-Rai al-Aam*, June 27, 2011
<http://alraimedia.com/Alrai/Article.aspx?id=284073&date=27062011> (In Arabic)
- 21 "Swoop on 'CIA spies' sets back Hezbollah", UPI, June 27, 2011; "Lebanon: Hezbollah Says It Captured C.I.A. Spies", AP, June 24, 2011, http://www.spacewar.com/reports/Swoop_on_CIA_spies_sets_back_Hezbollah_999.html
- 22 "Information on uncovering of five Israeli spies inside Hezbollah", *Asharq al-Awsat*, September 23, 2011, <http://www.aawsat.com/details.asp?section=4&article=641730&issueno=11987>
[in Arabic]; "Hezbollah denies reports about arrest of new 'spies,'" *al-Manar*, September 23, 2011.
- 23 Sa'd Elias, "What is behind the report over arrest of infiltrated Hezbollah group?" *Al-Quds al-Arabi*.
- 24 "The trials of the corrupt and the silent liquidations within the party", *As-Seyassah*, November 23, 2011.
<http://www.al-seyassah.com/AtricleView/tabid/59/smId/438/ArticleID/165871/reftab/76/Default.aspx>

הרתעה מורחבת במזרח התיכון: מונח תיאורטי או אסטרטגיה ישימה

קרלו מסאלה

רקע כללי

"הרתעה מורחבת" או "הרתעה פעילה" כפי שהיא מכונה לעיתים, מאיימת בתגובה אסטרטגית-גרעינית במקרה של התקפה גרעינית המשוגרת לעבר טריטוריה או כוחות של בעלי-ברית. מטרתו של מאמר זה היא לבחון את האפשרויות להרתעה מורחבת במזרח התיכון לנוכח השגת יכולת גרעינית צבאית בידי האיראנים. שתי הערות מקדמיות נדרשות להבנת הטיעונים שיובאו בנושא זה.

דיון באפשרויות ובקשיים הגלומים בהרתעה מורחבת במזרח התיכון אינו מרמז על כך שהמאמצים הדיפלומטיים לעצירת המשטר האיראני מהרכבת פצצה גרעינית נכשלו, או שאיראן גרעינית היא בבחינת עובדה מוגמרת. תחת זאת, בחינת האפשרויות להרתעה מורחבת במזרח התיכון היא ניסיון לנהוג ביושר אינטלקטואלי, ולצפות לכך שכל המאמצים שנעשו במשך קרוב לעשור נדונו לכישלון עקב החלטה אפשרית של המשטר האיראני לייצר ראשי נפץ גרעיניים, או במקרה של הגעה לנקודת פריצה שבה תהפוך איראן ל"מעצמה גרעינית הלכה למעשה". שני תרחישים אפשריים אלה ישפיעו השפעה מכרעת על התחום הגרעיני, אך אפילו יותר מכך, על מאזן הכוח הפוליטי באזור. ביכולתם לשנות מן היסוד את מערכות היחסים בין מדינות האזור, לא רק את אלו שבין איראן לישראל, אלא גם את הקשרים בין איראן לבין מדינות ערביות במזרח התיכון. אם התפתחות מעין זו נתפסת כבעלת השלכות שליליות על מצב הביטחון השברירי במזרח התיכון, מוטב לאנשי אקדמיה ולאנשי המקצוע להתחיל לשקול תכנית חלופית במקרה שטהרן תהפוך לגרעינית.

פרופ' קרלו מסאלה מכהן כדיקן הפקולטה למדעי החברה באוניברסיטת הכוחות המזוינים של גרמניה במינכן. מאמר זה מבוסס על הרצאת המחבר, בנובמבר 2011, בכינוס המכון למחקרי ביטחון לאומי, שכותרתו "פיקוח על הנשק במזרח תיכון משתנה".

הערה פותחת נוספת החייבת להקדים כל ניתוח ודיון בנושא ההרתעה המורחבת ואפשרות יישומה למזרח התיכון, נוגעת לאופי הנושא העומד לניתוח. אף שזה יותר משישה עשורים כמעט קיימת ספרות מקצועית פורה בנושא מנגנוני הרתעה והרתעה מורחבת (המתוספת למאמרים ביקורתיים שונים, המסבירים מדוע הרתעה והרתעה מורחבת עלולים להיכשל),¹ עדיין איננו יודעים הרבה על הרתעה ועל הרתעה מורחבת. פרדוקס זה ניתן להסבר מכוחה של העובדה הפשוטה, שעד כה לא חוונו כישלון של יחסי הרתעה, שסופם במלחמה גרעינית בין שתי מעצמות. הן המצדדים בהרתעה והן מבקריה סבורים – במובן התיאולוגי של המילה – שהרתעה עובדת או שאינה עובדת, אך שני המחנות אינם בטוחים בעמדתם. ההשלכות של התפתחות מאוד לא מספקת זו הן שלא גישת ה"ככל היותר כן ייטב"² ולא גישת "המבוי הסתום של ההרתעה"³ מספקות הנחייה כלשהי לקובעי המדיניות בבואם להתמודד עם הסוגיה המונחת על כף המאזניים. אם אנשי אקדמיה מעוניינים לומר אמת לנמצאים בעמדות מפתח, עליהם להיות מודעים: ראשית – למגבלות התיאוריות שלהם, ושנית – לכך שלא ניתן להבין את העולם האמיתי בעזרת מושגים חסכניים.

ולאחר שנאמרו דברי האזהרה האלה – נשוב למאמר. המאמר פותח בהגדרת מושג הרתעה מורחבת, אשר נכון למאה ה-21, שונה מהמושג הנושן של עימות בין מזרח לבין מערב בהיותו רחב הרבה יותר בכליו. המאמר ממשיך ועוסק בכמה בעיות מושגיות הנוגעות להרתעה מורחבת, וטוען כי כדי שתוכל להצליח, חייבת ההרתעה המורחבת לתת מענה לשלוש בעיות מושגיות הנוגעות לאמינות האיום. בהמשך מוצגים שני מודלים של הרתעה מורחבת, המוכרים מהעבר ומהווה, דהיינו, המודל האירופי והמודל האסיאתי. מודלים אלו נבדלים זה מזה אך במעט, אך בצורה מכרעת. תכלית הצגתם של שני מודלים אלה היא לבדוק את ישימותם למזרח התיכון. המאמר ידגים, כי מסיבות שונות, מודלים אלה אינם ניתנים ליישום, ואף אחד מהם אינו מציע פתרון אפשרי למצב הקיים במזרח התיכון. חלקו האחרון של המאמר בוחן דרכים אפשריות שבהן ניתן להרחיב את ההרתעה למזרח התיכון. המאמר מסתיים בטענה שלפיה לעת עתה, רק ערבויות אמריקאיות חד-צדדיות יוכלו לסלול את הדרך למשהו המתקרב להרתעה מורחבת במזרח התיכון ההפכפך.

הקשיים הגלומים בהרתעה מורחבת

בתקופת המלחמה הקרה הרתעה מורחבת נחשבה כטובה לציבור (public good) שנתנו ארצות הברית וברית המועצות לכמה מבעלות בריתם. על פי רוב, הרתעה מורחבת באה לידי מימוש במערכת של יחסי ברית פורמליים בין מדינות, כשארצות הברית או ברית המועצות נשאו בתפקיד הערב הפורמלי. בשעתו, הרתעה מורחבת הייתה בעיקר גרעינית. פריסת מטריה גרעינית מעל לבעלי ברית שירתה שתי

מטרות: ראשית, היא מנעה מבעלי ברית להתגרען בעצמם, ושנית, היא מנעה מאויבים לתקוף בעלי ברית (במתקפה קונבנציונלית או גרעינית). זה אולי מפתיע שהרתעה מורחבת נזכרת כאן גם ככלי נגד תוקפנות קונבנציונלית, אך בתחילת המלחמה הקרה, האסטרטגיה של נאט"ו בדבר תגובה מסיבית איימה על ברית המועצות ועל בעלי בריתה בהתקפה גרעינית במקרה של התקפה קונבנציונלית מצידה של ברית המועצות. הרתעה גרעינית מורחבת כמכשיר נגד תוקפנות קונבנציונלית היא חיונית אם היריב נתפס כמדינה חמסנית, רביזיוניסטית אשר מעוניינת לשנות את מאזן הכוח הקיים לתועלתה בכל האמצעים העומדים לרשותה.

עם זאת, המטרה העיקרית של מתן ערבויות גרעיניות, נועדה לשם מניעת הפצת נשק להשמדת המונים. עם קריסתה של ברית המועצות לשעבר, מושג ההרתעה המורחבת כבר לא עמד במוקד המחקר האקדמי. עם הופעתם של שחקנים אלימים שאינם מדינה, התעוררה השאלה, האם הרתעה, ולפיכך גם הרתעה מורחבת, ממלאות תפקיד כלשהו במדיניות הביטחון של המאה ה-21.⁴ מעניין לציין, כי ויכוח אקדמי זה כבר אינו תואם למציאות הפוליטית. לנוכח מעצמות הגרעין הקיימות או המתהוות, מדינות באסיה וכן במזרח התיכון בוחנות את האפשרויות של התמקמות מתחת למטריה גרעינית מחודשת או חדשה, לשם השגת ביטחון רב יותר אל מול איום גרעיני אפשרי.

בעוד שבעבר הרתעה מורחבת הייתה בעיקר גרעינית, כיום הרתעה מורחבת היא גרעינית רק בחלקה, וכוללת גם הגנה מפני טילים ובמידה מסוימת אמצעים כגון יכולות "לתקיפה גלובאלית מהירה".⁵ כיום הרתעה מורחבת, אם היא ניתנת במטרה למנוע מתקפה גרעינית על בעלת ברית, כמו גם למנוע התקפה קונבנציונלית מסיבית, נשענת על שילוב של כלים אשר לפחות מבחינה תיאורטית מאפשרים להתאים את ההרתעה המורחבת באופן הדוק ומדויק יותר לצרכים האזוריים או לצרכים של הערב ושל מקבל הערבות.

אם נחזור לשאלה של תנאי הסף הנדרשים להרתעה מורחבת בת קיימא, יש לזכור כי הרתעה כזו ניצבת בפני שלוש בעיות שיש לפתור בטרם מושג ההרתעה המורחבת יוכל לקבל תוקף.

א. האיום צריך להיתפס על ידי האויב כאמין בשם או בשיתוף פעולה עם צד שלישי;

ב. האליטות – מצידם של הערב ושל מקבל הערבות גם יחד – צריכות להשתכנע כי ההרתעה המורחבת אמינה.

ג. הציבור של המדינה הערבה ושל זו המקבלת את הערבות צריך להאמין שההרתעה המורחבת היא חיונית וניתנת ליישום.

על רקע האופי והבעיות הכרוכות במושג ההרתעה המורחבת, אפנה לעסוק במידת היישום של הרתעה מורחבת למזרח התיכון בהינתן יכולת גרעינית איראנית.

הרתעה מורחבת במזרח התיכון: קשה אך אפשרית?

באופן כללי, קיימים שני מודלים מוכרים של הרתעה מורחבת במאה ה-21: המודל האירופי והמודל האסייתי. שני המודלים נשענים על כוחות קונבנציונליים קרקעיים, אוויריים וימיים רחבים המוצבים באזורים השונים. המודלים נבדלים זה מזה בהיבט של מיקום הפריסה של נשק גרעיני לא-אסטרטגי (NSW). בעוד שהרתעה גרעינית לבעלות בריתה של ארצות הברית באסיה מוענקת באמצעות יכולות צבאיות המוצבות בארצות הברית, המודל האירופי נשען על פריסה קדמית של NSW וכן על סוג של השתתפות גרעינית במסגרת נאט"ו.⁶

במבט ראשון נראה כי שני המודלים אינם ישימים למזרח התיכון. כמו כן, לא ניתן להעלות על הדעת שמדינות ערב יסלימו עם פריסה של כוחות אמריקאיים על אדמתם (בפרט לאור הרגשות האנטי-אמריקאיים בקרב חלקים גדולים של האוכלוסייה), וכן אין זה סביר שארצות הברית תפרוס נשק גרעיני לא-אסטרטגי באזור (לנוכח אי יציבותם של המשטרים הנוכחיים). אף שכוחות אמריקאיים קרקעיים, אוויריים וימיים גדולים כבר מוצבים במפרץ הערבי, הרתעה מורחבת נשענת על אסטרטגיה מדינתית, דהיינו, שבכל מדינה הנהנית ממטריה גרעינית, חייבת להיות נוכחות כלשהי, למשל, מתקנים אמריקאיים או כוחות אמריקאיים. כיום, קשה לדמיין מצב שבו כוחות אמריקאיים יהיו מוצבים במצרים או בירדן. אכן, הנוכחות האמריקאית הקיימת בחצי האי הערבי מהווה מקור מתח מתמיד בין הנהגת אותן מדינות שבהן יש נוכחות אמריקאית לבין האוכלוסייה. כל עוד האוכלוסייה אינה משוכנעת כי הנוכחות נדרשת להבטחת ריבונותה של המדינה ולקיומה, היא מחלישה את אמינות ההרתעה המורחבת. לפיכך אם שני המודלים אינם ישימים לאזור, כיצד בכל זאת ניתן להתאים הרתעה מורחבת למזרח התיכון? הדבר תלוי בחלקו בתשובה לארבעת ה"לא נודעים הידועים". ראשית, כיצד תתנהג איראן גרעינית? האם היא תהיה מעצמה הגנתית השומרת על סטאטוס-קוו או מעצמה תוקפנית? שנית, כיצד ניתן לספק הרתעה מורחבת לאזור, לנוכח ההפרדה בין ארצות ערב לבין ישראל? שלישית, בהתחשב בתרבויות הביטחון של מדינות ערב ו/או ישראל נשאלת השאלה: האם ישימו את מבטחן בערבויות חיצוניות? וארבע, כיצד ניתן לגרום לאיראן להאמין – במקרה שטהרן תפתח מערכות שילוח ארוכות טווח בעתיד – שארצות הברית תהיה מוכנה לקיים את מחויבויותיה? על בסיס ה"לא נודעים" הללו, קיימים ארבעה מודלים המבטיחים הרתעה מורחבת לאזור הם אפשריים, ויש לדון באפשרות יישומם למזרח התיכון.

המודלים הם: הסכם רב־צדדי, מערכת ביטחון אזורית, הצהרת השואה, וערבויות אמריקאיות חד־צדדיות.

אחת האפשרויות לספק לאזור סוג של הרתעה מורחבת כרוכה בהצהרה של מעצמות הגרעין בדבר נכונותן ומוכנותן להגן על ישראל ועל מדינות ערב במקרה של תקיפה איראנית, גם באמצעים גרעיניים, אם הדבר ידרש. לצד נכונות מוצהרת להשתמש ביכולות PGS (Prompt Global Strike) (תקיפה גלובלית מהירה), ויחד עם מערכת החץ הישראלית, סוג זה של ערבות יכול להינתן באמצעות הצהרה משותפת של מדינות ה־P5 או בהצהרה רוסית־אמריקאית ביחס למזרח התיכון ונשק גרעיני. במבט ראשון אפשרות זו נראית קוסמת, שכן מעצמות הגרעין הגדולות של המאה ה־21 (ארצות הברית, רוסיה וסין) יאגדו את יכולותיהן וישלחו מסר ברור ונחוש לאזור. גם אם רוסיה וסין מתנגדות לעת עתה לסנקציות חריפות יותר (שלא לדבר על פעולה צבאית) נגד איראן, שתי המדינות חולקות אינטרס אסטרטגי למנוע הסלמה גרעינית במזרח התיכון. מנקודת מבט של הטווח הבינוני קיימת אפשרות ששלוש מדינות אלה, לצד שתי מעצמות הגרעין האירופיות, יגלו נכונות להרחיב את יכולות ההרתעה שלהן למזרח התיכון.

עם זאת, סביר להניח שאפשרות שכזו תיתקל באי־אמון רחב, שיקשה מאוד על סבירות מימושו של תרחיש זה. הסבירות שישאל תיחס אמינות לערובה שכזו נמוכה מאוד. האפשרות של ערבויות רב־צדדיות קוסמת לכמה ממדינות ערב או לכל מדינות ערב במזרח התיכון, אך לנוכח הניסיון ההיסטורי של ישראל עם רוסיה וצרפת, ולנוכח התנהגותן של סין ושל רוסיה אל מול הנושא האיראני, קשה לדמיין מצב שבו האליטות בישראל וכן דעת הקהל ייחסו אמינות לערבויות שכאלה. הסכמים רב־צדדיים יספקו לאיראן הזדמנות לנסות לתקוע טריז בקרב אותן מדינות שישפכו הרתעה מורחבת למזרח התיכון. המסקנה מכך היא לפיכך, שהסכמים רב־צדדיים שיסופקו על ידי מדינות ה־P5 או על ידי שותפות רוסית־אמריקאית אינם ניתנים ליישום עקב העדר אמינות.

רעיון נוסף המופרח לאוויר חדשות לבקרים, כשמדובר בביטחון המזרח התיכון, נוגע למערכת ביטחון אזורית. בכל הנוגע ליעד של הרחבת הרתעה, מערכת שכזו תכלול את מדינות ערב וישראל וכן מדינות זרות כמו ארצות הברית ואולי גם רוסיה. המדינות המאוגדות במערכת שכזו תהיינה מחויבות להגן על כל מדינה חברה במקרה של התקפה עליה בידי גורם חיצוני, בכל האמצעים העומדים לרשותן (גרעיניים, תקיפה גלובלית מהירה (PGS), והגנה באמצעות טילים). הסדר שכזה יהפוך מערכת זו למעין ברית פורמלית. מערכת ביטחון אזורית ניתנת לתכנון כמערכת ייעודית (דהיינו, מותאמת באופן בלעדי לאיום חיצוני הנשקף מאיראן גרעינית) או כמערכת רב־תכליתית (המנסה ליצור תלות־הדדית פנימית בין המדינות החתומות על ההסכם בתחום הביטחון). אף כי הספרות המקצועית

בנושא בריתות קובעת, כי בהינתן איום חיצוני, ביסוס בריתות אפשרי גם בקרב מדינות עוינות זו לזו, נראה שאין זה סביר שמדינות ערב יגלו נכונות לבסס מערכת ביטחון אזורית ממוסדת להילחם באיום האיראני. כמו כן, אם יחסים דו־צדדיים בין ישראל לבין מדינות ערב לא יוסדרו לפני כן, מערכת שכזו תעמוד תמיד מול היעדר יציבות והיעדר איזון תוך־מערכתי אשר יפגע באמינותה של המערכת עצמה בעיני המשטר האיראני.

צ'רלס קראוטהאמר הציע את "הצהרת השואה"⁷ לכאורה, כסוג של הרחבת הרתעה לחלקים של המזרח התיכון. במסגרת זו, ארצות הברית תכריז חד־צדדית, כי היא לא תאפשר התרחשותה של שואה שנייה, ופירוש הדבר הוא שארצות הברית תהיה מוכנה להשתמש בנשק גרעיני כדי למנוע מאיראן להשמיד את מדינת ישראל. סוג זה של הרתעה מורחבת חד־צדדית המיוחדת אך ורק לישראל צפויה להיתקל בשני מכשולים עיקריים: ראשית, היא תסמן את ישראל כמדינה היחידה במזרח התיכון החשובה לארצות הברית, וכך עלולה לתרום להתערערו הקשרים בין ארצות הברית למדינות ערב. שנית, האליטה בישראל עלולה לחוש פגיעה בחופש התמרון שלה אל מול איראן ומעבר לה.

לפיכך, נראה כי לאור המציאות הפוליטית באזור, שלושה מודלים אלה, העוסקים בהרחבת ההרתעה למזרח התיכון, סובלים מפגמים לוגיים. לעת עתה המכשולים העיקריים הניצבים בפני גיבוש מערכת כוללת (כלומר כזו הכוללת את ישראל ואת מדינות ערב) של הרתעה מורחבת, הם העדר אמון בין מדינות ערב לבין ישראל, וכן תרבויות הביטחון הערביות, שמקשות מאוד להאמין, כי המנהיגים הערבים והרחוב הערבי ישתכנעו מכך שארצות הברית תגן עליהם במקרה של תקיפה איראנית.

במונחים ריאליים, הקמת מערכת מקיפה ואמינה של הרתעה מורחבת חייבת להתחיל מהצהרות אמריקאיות חד־צדדיות ביחס לישראל ולמדינות ערב, לפיהן ארצות הברית לא תאפשר לכל מדינה אחרת לסחוט או לאיים על בעלות בריתה באזור. אמצעי זה של מתן ערבויות הרתעה חד־צדדיות רחוק מלהיות מושלם. הוא חלש במובן זה שלא יהיה קשר בין היכולות הגרעיניות האסטרטגיות של ארצות הברית לבין הביטחון של בעלות בריתה באזור (כמו זה הקיים במקרה של אירופה או מדינות אסיה). הוא יסבול מבעיית האמינות הבסיסית של הרתעה מורחבת,⁸ שאותה הבין שארל דה גול באופן מדויק בשנות השישים, כאשר שאל את אדנאואר אם הקנצלר הגרמני מאמין באמת ובתמים שארצות הברית תסתכן בהשמדתה של ניריורק בעבור שחרורה של המבורג. בעיית האמינות בימינו היא אפילו קשה יותר, שכן הממשל האמריקאי הנוכחי הסיט את תשומת לבו לאוקיאנוס השקט, ונראה כי הוא אינו נחוש לעצור את איראן מלהפוך לגרעינית "בכל האמצעים הנדרשים". כמו כן, אמינותה של ארצות הברית ומחויבותה להקשיח עמדות מול

איראן עם משטר האייאתולות, משעה שיהפוך לגרעיני, יאיים על בעלות בריתה של ארצות הברית, עלולים להיפגע לנוכח העובדה שארצות הברית הפסידה בשתי מלחמות קונבנציונליות באזור – עיראק ואפגניסטן, וכתוצאה מכך שדעת הקהל האמריקנית אינה תומכת בהיגררות נוספת ל"בוץ" המזרח התיכוני.

לנוכח המכשולים המוזכרים לעיל, ערבויות חד-צדדיות הן אולי הדרך היחידה להרתעה מורחבת באזור. אלו הטוענים כי לישראל יכולות הרתעה מספיקות משלה, ולפיכך היא אינה זקוקה להרתעה מורחבת מסוג אחר,⁹ צודקים מנקודת המבט הצבאית הטהורה, אך טועים לחלוטין בהתחשב באיתות הפוליטי שישלח לאיראן היה וארצות הברית תרחיב את הרתעתה אך ורק למדינות ערב. איתות מעין זה עלול להתפרש בקרב ההנהגה הפוליטית והדתית בטהרן כסדק ביחסים שבין ארצות הברית לבין ישראל וכסימן לבידודה של ישראל במזרח התיכון. מדיניות זו, בתורה, עלולה לגרום לאיראן להגביר את תוקפנותה (באמצעות באי-כוחה באזור) מתחת לסף של מתקפה ישירה נגד מדינת ישראל. מסיבות פוליטיות תיאלץ ארצות הברית להרחיב את הרתעתה ולכלול בה גם את ישראל.

לפיכך הצהרות אמריקאיות חד-צדדיות בדבר נכונותה של ארצות הברית להרחיב את הרתעתה למזרח התיכון הן אולי הצורה החלשה ביותר של הרתעה מורחבת, אך לעת עתה זוהי ההרתעה היחידה הנראית מציאותית. בטווח הבינוני (בהנחה שאיראן תהפוך גרעינית) דרושה מערכת אמינה ויציבה יותר של הרתעה מורחבת לאזור. מערכת שכזו עשויה לכלול יכולות ישראליות חד-צדדיות, הסכמי ביטחון רב-צדדיים בין ישראל לבין מדינות ערב, וערבויות אמריקאיות גרעיניות לכל החברות בהסדר ביטחון מסוג זה. ואולם עוד צפויה דרך ארוכה בטרם יבשיל הזמן למערכת שכזו.

הערות

* ברצוני להודות לאמילי לנדאו ולכמה משתתפים בוועידה של המכון למחקרי ביטחון לאומי שכותרתה "פיקוח על הנשק במזרח תיכון משתנה" על הערותיהם המחכימות לטייטה מוקדמת של מאמר זה.

- 1 Lawrence Freedman, *Deterrence* (Cambridge: Polity Press, 2004).
- 2 Kenneth N. Waltz, "The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better," *Adelphi Papers* no. 171 (London: International Institute for Strategic Studies, 1981).
- 3 Kyron Huigens, "The Dead End of Deterrence, and Beyond," *William and Mary Law Review*, vol. 41, no. 3 (2000), pp. 943-1046.
- 4 Bruno Tertrais, *In Defense of Deterrence: The Relevance, Morality and Cost-Effectiveness of Nuclear Weapons*, Proliferation Papers No. 39, IFRI, Security Studies Center, Fall 2011.
- 5 תקיפה גלובאלית מהירה היא מיזם אמריקאי לפיתוחה של מערכת המסוגלת לשגר מתקפה מדויקת בנשק קונבנציונלי בכל מקום בעולם בתוך שעה אחת, בדומה לשימוש בטיל בליסטי בין-יבשתי גרעיני.

- 6 לבחינה של שני המודלים אלה ראו: Clark A. Murdock, *Exploring the Nuclear Posture Implications of Extended Deterrence and Assurance*, CSIS, 2010.
- 7 Charles Krauthammer, "The Holocaust Declaration," *Washington Post*, April 11, 2008.
- 8 Vesna Danilovic, "The Sources of Threat Credibility in Extended Deterrence," *Journal of Conflict Resolution*, vol. 45, no. 3 (2001), pp. 341-69.
- 9 Shen Dingli, Extended Nuclear Deterrence: Fading Fast," *Interpreter*, February 3, 2011, <http://www.lowyinterpreter.org/post/2011/02/03/Extended-deterrence-fading-fast.aspx>

Memoranda 2010 — Present

- no. 112, February 2012, Uzi Rabi and Yoel Guzansky, Editors, *The Gulf States: Between Iran and the West* [Hebrew].
- no. 111, December 2011, Benedetta Berti, *The Ongoing Battle for Beirut: Old Dynamics and New Trends*.
- no. 110, November 2011, Meir Elran, Owen Alterman, and Johannah Cornblatt, Eds., *The Making of National Security Policy: Security Challenges of the 21st Century — Conference Proceedings*.
- no. 109, June 2011, Shmuel Even and David Siman-Tov, *Cyber Warfare: Concepts, Trends, and Implications for Israel* [Hebrew].
- no. 108, May 2011, Emily B. Landau and Tamar Malz-Ginzburg, eds., *The Obama Vision and Nuclear Disarmament* [Hebrew].
- no. 107, March 2011, Emily B. Landau and Tamar Malz-Ginzburg, eds., *The Obama Vision and Nuclear Disarmament*.
- no. 106, November 2010, Yehuda Ben Meir and Olena Bagno-Moldavsky, *Vox Populi: Trends in Israeli Public Opinion on National Security 2004-2009*.
- no. 105, August 2010, Meir Elran and Yoel Guzansky, eds. *Vision and Reality in the Middle East: Security Challenges of the 21st Century — Conference Proceedings*.
- no. 104, June 2010, Gallia Lindenstrauss, *Mediation and Engagement: A New Paradigm for Turkish Foreign Policy and its Implications for Israel* [Hebrew].
- no. 103, May 2010, Tamar Malz-Ginzburg and Moty Cristal, eds., *A Nuclear Iran: Confronting the Challenge on the International Arena* [Hebrew].