

הערכה אסטרטגית לישראל 2012-2013

ענת קורץ, שלמה ברום, עורכים



הערכה אסטרטגית לישראל 2012-2013

ענת קורץ, שלמה ברום, עורכים

המכון למחקרי ביטחון לאומי

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

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

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

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

הערכה אסטרטגית לישראל 2012-2013

ענת קורץ, שלמה ברום

עורכים



המכון למחקרי ביטחון לאומי

THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES

INCORPORATING THE JAFFEE
CENTER FOR STRATEGIC STUDIES



TEL AVIV UNIVERSITY
אוניברסיטת תל-אביב

Strategic Assessment for Israel 2012-2013

Anat Kurz, Shlomo Brom, Editors

המכון למחקרי ביטחון לאומי

חיים לבנון 40

ת.ד. 39950

תל-אביב 61398

טל': 03-640-0400

פקס: 03-744-7590

דוא"ל: info@inss.org.il

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

ISBN: 978-965-7425-44-2

© 2013 כל הזכויות שמורות

הביא לדפוס: משה גרונדמן

עיצוב גרפי: מיכל סמוֹקובץ ויעל ביבר

עיצוב השער: מיכל סמוֹקובץ

דפוס: אליניר, פתח תקווה

תמונת הכריכה: ראש הממשלה בנימין נתניהו בעצרת האו"ם, ספטמבר 2012.
צילום: אבי אוחיון, לשכת העיתונות הממשלתית

תוכן העניינים

7	הקדמה
	התפתחויות אזוריות, משמעויות גלובליות
17	ארצות הברית במזרח התיכון עודד ערן
29	איראן והקהילה הבינלאומית 2012: משחק גרעיני חדש או חזרה על מה שהיה? אמילי לנדאו ושמעון שטיין
47	לקראת מזרח תיכון גרעיני? יואל גוז'נסקי וגליה לינדנשטראוס
59	תהפוכות פנים-ארציות ושינויים במאזן האסטרטגי האזורי מרק הלר
75	"האביב הערבי" – לקחי התערבות צבאית חיצונית באזור שלמה ברום
	ישראל והמזרח התיכון
93	ישראל והמבוי המדיני הסתום – לקראת חשיבה מחודשת ענת קורץ ואודי דקל
113	אביב ירדני, חורף האשמי: משמעויות ליחסי ישראל-ירדן אסף דוד
129	עתיד השלום בין ישראל למצרים אפרים קם

143	המשבר בסוריה: איומים והזדמנויות לישראל אייל זיסר
161	"האביב הערבי" ועליית האסלאם הפוליטי בנדטה ברטי
179	אל-קאעדה והג'האד העולמי – בחיפוש אחר כיוון יורם שוייצר
	ישראל – הזירה הפנימית
199	הדיון הפומבי בישראל בסוגיית ההתמודדות עם הגרעין האיראני יהודה בן מאיר
211	הוצאות הביטחון והאתגרים החברתיים בישראל שמואל אבן
	סיכום
227	אתגרי הביטחון הלאומי של ישראל 2012–2013 – מהמתנה למדיניות יזומה עמוס ידלין
	הכותבים

הקדמה

הספר **הערכה אסטרטגית לישראל 2012-2013** הינו קובץ נוסף בסדרה היוצאת לאור על ידי המכון למחקרי ביטחון לאומי מדי שנה. פרקי הספר עוסקים בהיבטים שונים של סוגיות ביטחון ומדיניות שעל סדר-יומה של מדינת ישראל, ומציגים יחדיו תמונה מקפת של מצבה האסטרטגי ושל האתגרים הניצבים לפניה בעת הזו, ואלה הצפויים לה בעתיד הנראה לעין.

הערכה כוללת של ההתפתחויות שנרשמו בשנה החולפת במזרח התיכון ובזירה הבינלאומית בהקשר מזרח-תיכוני, כשהן נבחנות מנקודת מבטה של ישראל, היא של מאזן מעורב. מגמות הרוח-סיכונים התעצמו, ועם זאת תחזיות מאיימות לא התממשו, והשינויים באזור יצרו הזדמנויות לשיפור מצבה האסטרטגי של ישראל.

אתגר ראשון במעלה הניצב לפני ישראל הוא התבססותה של איראן כראש החץ האנטי-ישראלי במזרח התיכון, במקביל להתקדמותה לקראת יכולת גרעינית צבאית שתקנה לה יתר השפעה באזור המפרץ – על משאבי האנרגיה שבו – וייתכן גם על אופיים של משטרים במדינות האזור. לפי שעה, המשטר בטהראן מפגין יכולת עמידה עיקשת נוכח מערכת לחצים בינלאומית, המתבטאות בסנקציות כלכליות חריפות מבעבר. אוזלת היד מול איראן היוותה עדות למגבלות יכולתה של המערכת הבינלאומית למתן את סכנת ההסלמה במזרח התיכון, ובפרט לנסיגה ביכולתה של ארצות הברית להשפיע על המתרחש בו. זאת ועוד, בהתקדמות תוכנית הגרעין האיראנית טמונה סכנה של התגבשות מענה אזורי רווי פוטנציאל זעזועים בפני עצמו, בדמות החלטה של מדינות נוספות לרכוש לעצמן יכולת גרעינית משלהן.

גל הזעזועים החברתיים-פוליטיים, שפרץ במזרח התיכון לפני כשנתיים, ביטא מעורבות גוברת ומתרחבת של הציבור בחיים הפוליטיים במדינות השונות, הביא לנפילת משטרים רודניים ותיקים ומאיים לערער את בסיס שלטונם של אחרים, וכן הביא לקדמת הבמה כוחות אסלאמיים קיצוניים. התפתחויות אלה החרפו את המתח בין ישראל לבין כוחות בסביבתה האזורית – משטרים וגורמים תת-מדינתיים, שמאז ומתמיד הפגינו הסתייגות מישראל – אם לא מעצם קיומה אזי מעוצמתה הצבאית, מקשריה עם מדינות המערב, וכן עקב שימורו של הסכסוך בינה לבין הפלסטינים.

כל אלה לא יצרו איומים חדשים בתכלית על ישראל, אלא רק העצימו את האתגרים הצבאיים הניצבים זה שנים בסביבתה הקרובה, ומתוך כך – את האתגרים המדיניים שעליה להתמודד עימם בזירה הבינלאומית, ובראשם תהליך דה־לגיטימציה מואץ.

הלחץ הישיר על ישראל ליזום משא־ומתן ייעודי בערוץ הפלסטיני שכן, אך השקט הדיפלומטי היחסי בהקשר זה אינו מעיד אלא על חוסר אמונה בסיכוי להתקדם לקראת הסדר מוסכם. תחושה זו, בלוויית ביקורת בינלאומית על ישראל בגין התפקיד המיוחס לה ביצירת הקיפאון המדיני, היא שזיכתה את הרשות הפלסטינית בהישג שגרפה בזירת האו"ם – קבלת פלסטין כחברה בלתי־רשמית בארגון. זהו אות לאפשרות שתוקם מדינה פלסטינית שלא במסגרת הסכם עם ישראל, ולפיכך בתנאים שלא יענו על העדפותיה הביטחוניות של ישראל. במקביל לכך נמשכה התעצמותו של חמאס ברצועה עזה – תהליך שביסס את יכולתו לחולל עימות צבאי עם ישראל ולהתקדם לעמדת הבכורה בזירה הפלסטינית.

האתגר הצבאי והמדיני שמציב חמאס לישראל משולב באתגר ההולך ומחריף בהקשר של יחסי ישראל־מצרים. אמנם, מצרים אינה מאיימת בביטול הסכם השלום עם ישראל, וגם לה, כמו לישראל, עניין מובהק בהגבלת כוחו והשפעתו של חמאס ברצועת עזה, וכן בהשלטת חוק וסדר בחצי־האי סיני. אולם, באפשרותו של חמאס לחולל סבב עימות שיחייב את מצרים להתייצב לצידו, ומתוך כך יעכיר את היחסים הצוננים ממילא בין קהיר לירושלים.

במקביל נמשכת התעצמותו הצבאית של חזבאללה בלבנון. מגמה זו, בשילוב התפוררות שלטונו של בשאר אל־אסד בסוריה – תוך כדי מלחמת אזרחים עקובה מדם והתבססות כוחות אסלאמיים קיצוניים בשטח המדינה – מעידה על פוטנציאל להתגבשותה של חזית פעילה בצפונה של ישראל. התפתחות זו מציבה לישראל אתגר צבאי ומדיני משמעותי, נוסף להיותה של עיראק מאחז אזורי לכוחות אסלאמיים קיצוניים, ואפשר שאליה תתוֹסף גם היחלשות השלטון המרכזי בירדן עקב מחאה עממית מתרחבת נגד בית המלוכה ההאשמי. האיום הצבאי אינו קונוונציונלי, אך אפשר שפגלים תת־מדינתיים אלה, המשוללים שיקולים מדינתיים מעכבים, יעשו יחד ולחוד שימוש ברקטות ארוכות־הטווח שברשותם.

יתר תוקף לאתגר מעניק ניסיונה של ישראל בהתמודדות א־סימטרית, שבמסגרתה התברר כי המאמץ לייצב הרתעה מול כוחות תת־מדינתיים ולהרחיק את הלחימה מהחזית האזרחית שלה כרוך לעיתים במחיר בזירה הדיפלומטית הבינלאומית, בגין פגיעה בלתי־נמנעת באזרחים שבשטח היריב במהלך הלחימה. הקשר בין פלגים

אסלאמיים קיצוניים לבין איראן, בין אם סונים כחמאס או שיעים כחזבאללה הלבנוני, אך מחריף את האתגר שאפשר כי ישראל תיאלץ להתמודד עימו בשנים הבאות. מערכת איומים מידית וארוכת-טווח זו מחלישה את נכונותם של הציבור וההנהגה בישראל ליטול סיכונים ביטחוניים שיהיו כרוכים בצמצום המגבלות על תנועה לרצועת עזה וממנה כדי למתן ביקורת בינלאומית עליה, ובהיערכות טריטוריאלית מחודשת, קרי, נסיגה צבאית ופינוי יישובים אזרחיים בגדה המערבית, כדי להמחיש דבקות ברעיון 'שתי המדינות' כפתרון לסכסוך. בה בעת, הקיפאון המדיני מצמצם את הסיכוי, שממילא אינו גבוה, לשלב את ישראל בחזית אזורית לצד טורקיה, ערב הסעודית, ירדן ומצרים, אשר תהווה משענת למאמצי ארצות הברית והאיחוד האירופי לעכב את איראן בדרכה אל הגרעין.

משמעותיותה של הכרעות בנושאים מדיניים וביטחוניים – שתדרשנה מישראל לנוכח הנסיבות האזוריות והבינלאומיות והאתגרים הנובעים מהן – מתעצמות בשל השלכותיהן הצפויות על הזירה הפוליטית הפנימית. כך, ובהמשך למגמה שהסתמנה בבירור בשנים האחרונות, מדיניות שתניקט על ידי ממשלת ישראל במטרה לייצב את מעמדה האזורי והבינלאומי, בפרט אם ידובר בצעדים שתכליתם להרפות מתח בזירה הפלסטינית, צפויה לזעזע את הזירה הביתית ובמקביל – להעצים איומים ביטחוניים. מנגד, אפשר שמדיניות שתניקט על מנת לשכך גורמי מתח וחיכוך פנימיים תקשה על הכלת איומים ביטחוניים, וברי שתהיה כרוכה במחיר דיפלומטי כבד.

דילמות עקרוניות אלה מונחות לפתחה של ממשלת ישראל, שתורכב על פי תוצאותיהן של בחירות ינואר 2013. הן יהיו ברקע ההחלטות שיהיה עליה לקבל נוכח ההסלמה באי-היציבות האזורית, שהתרחשה עם פרוץ גל הזעזועים החברתיים-פוליטיים במזרח התיכון.

פרקי הספר מקיפים את מכלול הסוגיות הללו מהיבטים ובדגשים שונים, המחולקים לשלושה שערים: התפתחויות אזוריות – משמעויות גלובליות, ישראל והמזרח התיכון והזירה הישראלית הפנימית. את הקובץ חותם פרק המסכם את השיקולים האמורים להנחות ניסוח וגיוש מענים לאתגרים קיימים, ולעכב את התפתחותם של אחרים. השער הראשון – "התפתחויות אזוריות, משמעויות גלובליות" – מתמקד בחמישה נושאים. המאמר הראשון בשער זה נכתב על ידי עודד ערן, ובו נבחנים מוקדי המעורבות האמריקאית במזרח התיכון – תוכנית הגרעין האיראנית והתהליך המדיני הישראלי-ערבי, על רקע מגמות השינוי שנוצרו באזור בעקבות אירועי "האביב הערבי". הערכה העולה מן הניתוח היא כי בתקופת כהונתו השנייה של הנשיא, ברק אובמה, תגלה ארצות הברית מעורבות גוברת במזרח התיכון במטרה לייצב את מעמדה באזור, וכי

סדר-יום פוליטי משותף לישראל ולארצות הברית יסייע להגן על אינטרסים אזוריים ובינלאומיים מהותיים של ישראל. אמילי לנדאו ושמעון שטיין דנים בשאלה, האם חלו שינויים בגישות הצדדים המעורבים במשבר הגרעין האיראני, ובוחנים את הסוגיה משני היבטים – הזווית האיראנית והזווית הבינלאומית. הניתוח מוביל למסקנה כי ניכרה נחישות גוברת מצד הצדדים המעורבים במאמץ הבינלאומי לעצור את תהליך ההתגרענות האיראני, אם כי איראן עדיין דבקה בכוונתה להשלים את התוכנית. התוויית מדיניות ברורה בנושא על ידי הממשל האמריקאי עשויה להניע את איראן לסגת מתוכנית הגרעין שלה, ובמקביל גם לשמר את האמינות האמריקאית במזרח התיכון. ביחס לישראל, דחיית 'הקו האדום' לפעולה נגד איראן העידה על מודעות לצורך ביישוב מחלוקת שהתעוררה בינה לבין הממשל האמריקאי בעניין, ולהסיט את תשומת הלב הבינלאומית מאפשרות התקיפה הישראלית לאיום הגלום בתוכנית הגרעין הצבאית של איראן. בפרק העוסק באפשרות של התרחבות התפוצה הגרעינית במזרח התיכון כתוצאה מהשלמת תוכנית הגרעין האיראנית, דנים יואל גוז'נסקי וגליה לינדנשטראוס במהלכים שנקטו מצרים, ערב הסעודית וטורקיה, שניתן לפרשם כצעדים בכיוון של פיתוח תשתית גרעינית צבאית. ההערכות שהניתוח מוביל אליהן הן כי ערב הסעודית היא המועמדת המובילה לפנות לנתיב הגרעיני, וכי גם אם היא תהיה היחידה שתגבש מענה גרעיני לגרעין האיראני, ייווצר במזרח התיכון מאזן אסטרטגי חדש, רב-משמעות עבור ישראל.

היחס בין תהפוכות פנים-מדיניות ושינויים במאזן הכוחות האסטרטגי במזרח התיכון נדון במאמרו של מרק הלר. בחינת הקשר בין שינויי משטר ושלטון בחלק ממדינות האזור בעקבות אירועי "האביב הערבי" לבין מערך הכוחות האזורי מצביעה על כך שבניגוד לציפיות שהתעוררו עם פרוץ המהומות, נותר המאזן האזורי כמעט ללא שינוי. עם זאת, הפוטנציאל לשינוי עדיין קיים, על שום הדגש הגובר על 'פוליטיקה של זהויות' במזרח התיכון, ומשום סכנת ההתפוררות הנשקפת לחלק ממדינות האזור, בפרט לסוריה. לקחי ההתערבות הצבאית החיצונית במזרח התיכון נדונים במאמרו של שלמה ברום. החלטה בדבר התערבות צבאית חיצונית, שבהגדרתה נוגדת את עקרון הריבונות המדינית, מוכרעת על ידי תוצאתו של מאזן המערב שיקולים הומניטריים ואסטרטגיים הנבחנים ביחס לעלותה המוערכת של ההתערבות. מלחמת האזרחים המתחוללת בסוריה היא דוגמה מוחשית למקרה שבו נדרשת הקהילה הבינלאומית, בראש ובראשונה מדינות נאט"ו, להכרעה בין הנורמה של 'אחריות להגן' לבין עמידה מנגד והימנעות מסכנות הכרוכות בהתערבות. הניתוח מתמקד בהשוואה בין ההתערבות הצבאית בלוב לבין מקרה סוריה, ומוביל להערכה כי החלטה להתערב בסוריה על

מנת להפסיק את ההרג ההמוני ולהפיל את משטרו של בשאר אל-אסד תתקבל אם תתגבש קואליציה של 'מדינות נאט"ו רוצות', שארצות הברית תמלא בה תפקיד מוביל. השער השני בקובץ – "ישראל והמזרח התיכון" – כולל דיון בשש סוגיות. מאמרם של ענת קורץ ואודי דקל מניח מצע לחשיבה מחודשת לגבי התהליך המדיני בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית, תוך בחינת שיקולים המעכבים נקיטת יוזמה ישראלית לחידוש דיאלוג, לעומת אחרים שאמורים להנחות פעולה בכיוון מימוש החזון של 'פתרון שתי המדינות'. הניתוח מתמקד במגמות המסתמנות בזירה הפלסטינית גופא, בסביבתה האזורית ובמעמדה הבינלאומי של ישראל, ומוביל למסקנה כי על ישראל לגבש יוזמה שתמחיש כוונה להיפרד משטחים בגדה המערבית – אם לא בתיאום עם הרשות הפלסטינית במסגרת תהליך שתכליתו הסדר מוסכם, אזי באורח חד-צדדי. מאמרו של אסף דוד בוחן את מגמת היחלשותו של המשטר ההאשמי בירדן, שמקורה בראשית שלטונו של המלך עבדאללה, ואשר הואצה על רקע הטלטלה שפקדה את העולם הערבי. הניתוח מתמקד בהשפעתו של "האביב הערבי" על יחסי ירדן עם ארצות הברית וישראל וכן עם מדינות המפרץ, ודן בהתמודדות המשטר עם אתגר הקול האסלאמי המתגבר בממלכה, בשילוב עם מחאה גוברת מצד האוכלוסייה הירדנית. מסקנה העולה מן הניתוח היא כי ישראל תיטיב לעשות אם תפעל לשיפור סיכויי שרידותו של המשטר בתיאום עם הענף הליברלי-רפורמיסטי בצמרת הממלכה. במאמרו המתמקד בשאלת עתיד היחסים בין ישראל למצרים, בוחן אפרים קס את הסוגיה לאור עליית 'האחים המוסלמים' לשלטון בעקבות נפילת שלטון מובארכ. אמנם, עד כה לא חל מהפך ביחסים בין המדינות, ויסודותיו של הסכם השלום, על רכיביו הביטחוניים, לא התערערו. סיבה מרכזית לכך היא תלותו של המשטר במצרים ביחסים עם ארצות הברית. עם זאת, מצרים נמצאת עדיין בעיצומו של תהליך שינוי. העוינות האידאולוגית מצד "האחים המוסלמים" לישראל, וכן הקיפאון בתהליך המדיני הישראלי-פלסטיני ואירועים ביטחוניים בחצי-האי סיני, שאפשר שיחייבו התערבות צבאית מצד ישראל, עלולים להגביר את המתח בין המדינות.

במאמרו של איל זיסר נבחנים איומים והזדמנויות לישראל הגלומים במשבר בסוריה. הניתוח מוביל למסקנה כי נפילת משטרו של בשאר אל-אסד תערער את מעמדם של איראן ושל חזבאללה במזרח התיכון, אולם התפוררות השלטון המרכזי בסוריה עלולה לאפשר לגורמי ג'יהאד, הפועלים בהשראת אל-קאעדה, להתבסס בשטח ההפקר שיווצר לאורך הגבול בין סוריה לבין ישראל. איום נוסף עלול לנבוע מזליגת נשק מתקדם שברשות צבא סוריה לידי פלגים עוינים. עם זאת טמונות במשבר הזדמנויות לישראל, ובכללן אפשרות לקדם דיאלוג עם טורקיה ועם מדינות ערב פרגמטיות לגבי עתידה

של סוריה, ובתוך כך גם לגבי עתיד היחסים הבילטרליים עם אותן מדינות. מאזן איומים והזדמנויות לישראל מוצג גם במאמרה של בנדטה ברטי, הדן בעליית האסלאם הפוליטי ברחבי המזרח התיכון. הדיון מתמקד בשינויים שחלו במדינות השונות באזור בתחומי הכלכלה, הביטחון ויחסי החוץ על רקע אירועי "האביב הערבי", והתגברות קולם והשפעתם הפוליטית של גורמים אסלאמיים. כן נבחן השיח שהתעורר בישראל על אודות תופעות אלה. הניתוח מעלה כי ההחרפה בסגנון ההתייחסות לישראל – שנרשמה במצרים בעקבות עליית "האחים המוסלמים" לשלטון במדינה – לא הייתה תוצאה ישירה ובלעדית של אירועי "האביב הערבי" אלא הסלמה בעיונות, שניתן היה להבחין בה גם לפני נפילת שלטון מובארכ. באשר לתגובה הישראלית לשינויים באווירה הפוליטית במצרים וביתר מדינות האזור, המלצה מסכמת היא כי ישראל תיטיב לעשות אם תפנה תשומת לב גם לדעת הקהל, ולא תתמקד בפנייה אך ורק לדרג העליון של השלטון במדינות אלה. כמו כן מצוינת הערכה – שלה שותפים כותבי מאמרים נוספים בקובץ זה – כי פריצת דרך בתהליך המדיני הישראלי-פלסטיני תועיל לשיכוך מתח הקיים בין ישראל לבין מדינות האזור, ובפרט מצרים.

השפעתם של הזעזועים הפוקדים את העולם הערבי על אל-קאעדה והג'יהאד העולמי נסקרת במאמרו של יורם שוייצר. המחאה העממית במדינות המזרח התיכון הייתה בלתי-אלימה בבסיסה וביטאה רצון לקדם נורמות דמוקרטיות-ליברליות, ומשום כך הציבה אתגר לאל-קאעדה, הן במובן של יעדי המאבק והן מבחינת הדרך לקדם. אולם, הנהגת אל-קאעדה ידעה להתאים את אסטרטגיית הארגון לנסיבות המשתנות, ולנוכח הזעזועים פעלה לטפח ג'יהאד פנימי בחברות המתקוממות, כדי לקרב את היום שבו ישלטו במדינות האזור משטרים אסלאמיים-הלכתיים. סכנה ממשית אורבת לישראל כתוצאה מהשפעתם הגוברת במדינות ערב של פלגים המזדהים עם הבסיס הרעיוני והאופרטיבי של אל-קאעדה, כשהיא משתלבת במגמת היחלשות מרכזי השלטון במדינות אלו, ובאפשרות שפעילים אסלאמיים יתבססו באזורי ההפקר שייווצרו לאורך גבולותיה.

השער השלישי – "הזירה הפנימית" – כולל שני פרקים. מאמרו של יהודה בן מאיר סוקר את הדיון הציבורי בישראל בסוגיית הגרעין האיראני, תוך השוואה בין הדיון הער שהתעורר בנושא לבין דיונים בנושאים ביטחוניים שהתנהלו בעבר בסודיות מוחלטת. ההתפתחויות הטכנולוגיות-תקשורתיות מוזכרות כגורם מרכזי המקשה על מקבלי החלטות לשמור בסוד את עצם הדיון ואת תכניו. המאמר מסוכם בהערות כי הדיון יתעורר ביתר שאת אם פעולה צבאית ישראלית נגד מתקני הגרעין באיראן תיראה אפשרות מעשית, וכי דעת הקהל בנושא תושפע מעמדתה של ארצות הברית בעניין,

וכן מעמדנו של הדרג הביטחוני הבכיר בישראל. נושא הוצאות הביטחון והאתגרים החברתיים שנכוננו לישראל נבחן במאמרו של שמואל אבן. הניתוח מדגיש את הסטת תשומת הלב לתקציב הביטחון, שסביבו מתנהל דיון ציבורי סוער, מנושאים מהותיים הקשורים ליעילות הכלכלית של ניצול משאבים במגזר האזרחי. כמו כן נדונה נטייתם של המומחים לביטחון לדרוש תוספת לתקציב הביטחון בלי להתחשב בצד החברתי, לצד נטייתם של מומחים לכלכלה וחברה לדרוש קיצוצים בתקציב הביטחון בלי להבין את האתגרים הביטחוניים של ישראל, או לשאת באחריות לקיצוצים הנדרשים. מכאן ששיפור השיח מחייב שילוב מומחים בין-תחומי, ועליו להתמקד בשאלה, כיצד לאזן בין המענה הנדרש לאיומים ביטחוניים לבין המענה הנדרש לשם הפחתת האיומים על יציבות החברה והמשק.

המאמר החותם את הקובץ מפרי עטו של עמוס ידלין מנתח את משמעותם של אתגרים מידיים וברורים שנכוננו לישראל, ובראשם התקדמותה של איראן להשגת יכולת גרעינית צבאית והמבוי הסתום בתהליך המדיני הישראלי-פלסטיני, על רקע תקופת הזעזועים והתהפוכות הפוקדת את המזרח התיכון, ולאור תחילת כהונתו השנייה של הנשיא ברק אובמה בבית הלבן. במאמר מפורטים השיקולים שאמורים להנחות את ממשלת ישראל לנסח מענים ברורים לאיומים המידיים וארוכי-הטווח על ישראל, והוא מסוכם בהערכה כי נקיטת מדיניות פרו-אקטיבית תקל על ישראל להפוך איומים להזדמנויות לשיפור מצבה האסטרטגי. המאמר נחתם בהערכה כי ישראל התמודדה בהצלחה עם אתגרי הזעזועים והתהפוכות שפקדו את המזרח התיכון בשנים 2011-2012, וכי על מנת לשמר את מעמדה כאי של יציבות בסביבה סוערת, עליה לגבש מדיניות יזומה שתתמקד בהעמקת הדיאלוג עם ארצות הברית ובסיוע לקידום פתרון דיפלומטי למשבר הגרעין האיראני, בחידוש התהליך המדיני בערוץ הפלסטיני, בבניית מערכת יחסים יציבה עם המשטר המצרי החדש, בהרחבת שיתוף הפעולה עם מדינות ערב ובשיקום היחסים עם טורקיה. כדבריו של עמוס ידלין, "מדיניות שהיא פסיבית ביסודה אינה מסייעת לבלום תהליכים שליליים, ואינה מאפשרת יצירת הזדמנויות חדשות וניצול הזדמנויות קיימות".

תודות עורכי הקובץ נתונות לכותבי המאמרים – חברי המכון למחקרי ביטחון לאומי ומחברים אורחים. תודה מיוחדת מקרב לב מסורה למשה גרונדמן, מנהל הפרסומים של המכון, ולג'ודי רוזן, עורכת פרסומי המכון באנגלית, אשר כבשנים קודמות הרימו תרומה ניכרת ורב-ערך לכתיבה ולהוצאתו לאור של קובץ זה.

שער ראשון

התפתחויות אזוריות, משמעויות גלובליות

ארצות הברית במזרח התיכון

עודד ערן / 17

איראן והקהילה הבינלאומית 2012:
משחק גרעיני חדש או חזרה על מה שהיה?

אמילי לנדאו ושמעון שטיין / 29

לקראת מזרח תיכון גרעיני?

יואל גוז'נסקי, גליה לינדנשטראוס / 47

תהפוכות פנים־ארציות ושינויים במאזן

האסטרטגי האזורי

מרק הלר / 59

”האביב הערבי” - לקחי התערבות צבאית

חיצונית באזור

שלמה ברום / 75

ארצות הברית במזרח התיכון

עודד ערן

עם תחילת כהונתו השנייה של ברק אובמה כנשיא עומדת ארצות הברית בפני מזרח תיכון חדש. הסדר הישן נופץ לרסיסים, ועדיין לא נראים ניצני צמיחה של מערכת חדשה ברורה. החריגה מהמוסכמות, הכוחות המנוגדים זה לזה והבריתות שמתחילות לצמוח על רקע ההתקוממויות בעולם הערבי, שבהם מעורבת גם ארצות הברית, ניתנים לתיאור בדרך הטובה ביותר בדברים הבאים:

Alliances are topsy-turvy, defy logic, are unfamiliar and shifting. Theocratic regimes back secularists; tyrannies promote democracy; the US forms partnerships with Islamists; Islamists support Western military intervention. Arab nationalists side with regimes they have long combated; liberals side with Islamists with whom they then come to blows. Saudi Arabia backs secularists against the Muslim Brothers and Salafis against secularists. The US is allied with Iraq, which is allied with Iran, which supports the Syrian regime, which the US hopes to help topple. The US is also allied with Qatar, which subsidizes Hamas, and with Saudi Arabia, which funds the Salafis who inspire jihadists who kill Americans wherever they can.¹

בתקופת כהונתו השנייה יהיה על נשיא ארצות הברית למצוא פשרה בין שני כיווני פעולה מרכזיים במזרח התיכון. בכהונתו הראשונה הוא כבר הנהיג את ארצות הברית אל מחוץ לאפגניסטן ועיראק. במאמצים לסלק את המשטר הלובי הקודם הוא הגיב ליוזמה של נשיאה לשעבר של צרפת ו"הנהיג מאחור" את המאמץ הצבאי. בסוריה מוצאת ארצות הברית עלה תאנה בעמדה רוסית-סינית, הדוחה קבלת החלטה של מועצת הביטחון של האו"ם לשימוש בכוח צבאי, שמאחוריו היא יכולה להסתתר ולהסביר את העובדה שאינה נוקטת צעדים צבאיים נגד משטר אסד. במחצית השנייה

של כהונתו הראשונה גם פטר נשיא ארצות הברית את עצמו מהמאמץ להגיע לפתרון פוליטי בעימות הישראלי-פלסטיני.

פיתוי גדול יהיה לממשל האמריקאי לשמור על כיוון פעולה זה גם בכהונתו השנייה, אך יש סבירות גבוהה לכך שארצות הברית תיאלץ להיות מעורבת ועסוקה בצורה עמוקה יותר ממה שאחדים בווינגטון ובאזור עצמו היו רוצים.

המאמץ הגרעיני האיראני

סוגיה זו שלטה בשיח האמריקאי-ישראלי בשנים 2009–2012, כששני הצדדים ניסו להגיע לאסטרטגיה משותפת של התמודדות עם המאמץ האיראני להשגת יכולת צבאית גרעינית אך נכשלו בכך. אמנם, קיים תחום רחב של הסכמה בין ארצות הברית לישראל בנושא זה, אך יש מספר סוגיות מפתח שבהן גברה אי-ההסכמה ביניהן, וזו עשויה להתעורר מחדש כבר בעתיד הקרוב.

בעימות בין שני המועמדים לנשיאות ארצות הברית, שהוקדש לענייני מדיניות חוץ, הודיע הנשיא אובמה כי "כל עוד אני נשיא ארצות הברית, איראן לא תשיג נשק גרעיני".² זוהי הצהרה מרגיעה מאד, אך לא מספקת תשובות ברורות לשאלות הרציניות, כמו מה ארצות הברית או ישראל יעשו אם איראן תמשיך להעשיר אורניום ברמה הנוכחית של עשרים אחוזים מבלי לנסות להשיג פצצה, אך בד בבד תגיע קרוב יותר לנקודת האל-חזור. שאלה זו ושאלות אחרות יצרו עימות נוקב בין שני המועמדים לנשיאות ארצות הברית.

באביב 2012 החלה ישראל לשדר מסרים, לפיהם היא אינה יכולה להרשות לעצמה להמתין יותר וכי היא עשויה לתקוף חד-צדדית במטרה לעכב את תוכניתה הגרעינית של איראן.³ בתגובה שלח ממשל אובמה את בכירי הצבא והמערך הדיפלומטי שלו לירושלים כדי לשכנע את ישראל שאפשר לסמוך על ארצות הברית שתשים קץ לתוכניתה של איראן, גם אם יהיה צורך להשתמש בכוח צבאי לאחר שכל הצעדים האחרים ייכשלו. כדי שהבטחות אלו תשמענה אמינות יותר וכדי להרגיע את בעלות בריתה, נקטה ארצות הברית מגוון של צעדים - מלבד מלחמה ממש - להגברת יכולות התקיפה שלה. במהלך החודשים יוני ויולי 2012 היא העבירה נושאת מטוסים שנייה לאזור המפרץ, הוסיפה אונייה (*USS Ponce*) במפרץ הפרסי, הפועלת כמנושא להליקופטרים ולכוחות למבצעים מיוחדים, והגבירה את יכולות שליית המוקשים, כולל שימוש במזל"טים תת-ימיים שיכולים לאתר מוקשים ולהשמידם. היא גם החלה בבניית תחנת מכ"ם בקטר להגנה מפני טילים.⁴ בשלהי ספטמבר 2012 אף ערכו ארצות הברית ויותר

מ-25 מדינות אחרות את התמרונים הנרחבים ביותר אי-פעם של שליית מוקשים, וכן תרגילים ימיים אחרים במפרץ, שנועדו להגביר את היכולת להגיב על כל פעולה צבאית איראנית שם.

השאלה אם נשיא ארצות הברית יהיה מוכן להשתמש בכוח צבאי, אם כל האמצעים האחרים ייכשלו, הינה נקודת מחלוקת פוטנציאלית נוספת ובסיס לחוסר אמון בין ארצות הברית לישראל. ישראל תומכת בשימוש בסנקציות ולא מתנגדת להשגת פתרון באמצעים דיפלומטיים. פקידים ישראלים רשמיים מכירים בכך שהסנקציות שאימצה הקהילה הבין-לאומית, בעיקר ארצות הברית והאיחוד האירופי, הותירו את חותמן על איראן. הם גם לא הגיבו בפומבי לדיווחים לפיהם ארצות הברית ואיראן ינהלו משא ומתן ישיר לאחר הבחירות לנשיאות בארצות הברית.⁵ עם זאת, סביר להניח שישראל תלחץ לקבוע מסגרת זמן מוגבלת וקצרה יחסית לניסיון זה ותבקש שארצות הברית תמנע מאיראן לעשות שימוש בדפוסי הפעולה הרגילים שלה, שעיקרם טקטיקה של דחייה, תימנע מהסרת הסנקציות הקיימות (או עף תוסיף עליהן סנקציות חדשות), ובוודאי תימנע מהסרת האופציה הצבאית מעל סדר היום.

סדר היום עצמו של שיחות אפשריות בין ארצות הברית לאיראן והתנאים שיתלו להסכם פוטנציאלי ביניהן יכולים גם הם להוות סלעי מחלוקת בין ישראל ובין ארצות הברית. עניינים אלה צריכים להיות נדונים ומוסכמים מראש על ידי שתי המדינות. איראן בעלת יכולת גרעינית צבאית נתפשת כאיום מרכזי לאינטרסים של ארצות הברית. מאגר גרעיני יאפשר לאיראן להגדיל את תמיכתה בטרור, להרחיב את השפעתה האזורית על חשבון בעלות בריתה של ארצות הברית, ולהגביר את הסיוע שלה לגופים המתנגדים לישראל - כל זאת עם רמת חסינות גבוהה יותר. איראן גרעינית גם תעמיד בסימן שאלה את שרידותו של ההסכם לאי-תפוצת נשק גרעיני (NPT) ועלולה להוביל להתפרצות של פרוליפרציה של מדינות גרעיניות חדשות, במיוחד במזרח התיכון.

אין זה סביר שארצות הברית תסכים לתנאים שקשורים ישירות בישראל (היינו, התייחסות לשאלת יכולותיה הגרעיניות). עם זאת, הסכמתה לתמוך במסמך הקורא לכינוס ועידה שתדון ב"אזור חופשי מגרעין במזרח התיכון", שנוסח בצורה מוטה נגד ישראל וללא התייחסות לתנאים המוקדמים שהציבה לכך, גרמה לדאגה עמוקה בירושלים.⁶

סוגיות ייחודיות שיש לדון בהן מראש בין ארצות הברית לישראל סביב שיחות אפשריות בין ארצות הברית לאיראן כוללות העשרת אורניום באיראן עצמה, מערכת הניטור והפיקוח ושאלות הנוגעות להפרה. כמו כן יש להגיע להבנות מוקדמות בין

ישראל לארצות הברית על הצעדים שיהיה צורך לנקוט במקרה של כישלון ההסדרים שיושגו עם איראן.

למרות שיתוף הפעולה ההדוק בין ישראל לארצות הברית, עליהן להמשיך ולפעול במטרה להגיע להבנות הנוגעות הן לאופציות הדיפלומטיות והן לאופציות הצבאיות. שתי המדינות צריכות להימנע מלהידרדר פעם נוספת לדיונים פומביים ביקורתיים דוגמת אלה של קיץ 2012 ולשמור על חזית מאוחדת. הדבר יסייע במידה רבה למאמצים למנוע מאיראן את השגת מטרותיה.

"האביב הערבי"

מאז מלחמת העולם השנייה נעה מדיניות החוץ של ארצות הברית בין שני קטבים – קידום האידיאלים הדמוקרטיים שלה מחד גיסא וקידום האינטרסים הביטחוניים והכלכליים שלה מאידך גיסא. "האביב הערבי" הפך דילמה זו לחריפה במיוחד, משום שתוצאות הבחירות החופשיות שבאו בעקבות הפלת המשטרים של בעלות הברית המסורתיות של ארצות הברית בעולם הערבי העלו ממשלות המונהגות על ידי אסלאמיסטים. למרות ההיסטוריה האנטי-אמריקאית של גורמים אלה והביקורת החריפה שלהם על תפקידה של ארצות הברית באזור, וושינגטון חשה שהיא אינה יכולה לחלוק בפומבי על תוצאותיהן של בחירות דמוקרטיות אלו. הניצחונות של הגורמים האסלאמיים הכניסו את היחסים בין ארצות הברית ובין מדינות שונות באזור למצב של נזילות. הדבר ניכר במיוחד במצרים, שבה מוחמד מורסי, איש "האחים המוסלמים", זכה בנשיאות ביוני 2012. כך היה גם בטוניסיה, שם זכתה מפלגת א־נהדה, שהייתה מחוץ לחוק בעבר, ברוב המושבים בבחירות, וכך היה גם בתימן, בה זכו האסלאמיסטים לתמיכה ניכרת. בלוב, המדינה היחידה שבה האסלאמיסטים הובסו על ידי הגורמים המתונים, המתקפה על הקונסוליה האמריקאית בבנגאזי ורצח שגריר ארצות הברית במקום היוו גורם לדאגה מחודשת לווינגטון.

חשיבות מיוחדת יש למשולש היחסים קהיר-וושינגטון-ירושלים. עלייתם לשלטון במצרים של "האחים המוסלמים" - המפלגה האסלאמית הוותיקה והמשפיעה באזור - הציבה את האתגר הגדול ביותר למדיניות האמריקאית בשנת 2012. כפי שנהגו במקומות אחרים, כך גם במצרים רקמו פקידי ממשל אמריקאיים בזירות קשרים דיפלומטיים עם הממשל המצרי החדש תוך שהם מבקשים לשמר את האוריינטציה הפרו-אמריקאית של מצרים ואת מחויבותה לשלום עם ישראל. לפני הטיהור שערך מורסי בקרב גנרלים בכירים בצבא המצרי, ממשל אובמה גם ביקש לשמור על קשרים

הדוקים עם הצבא, מתוך אמונה שהוא ימשיך להיות בעל השפעה על מדיניות החוץ המצרית.

היחסים הבילטרליים בין ארצות הברית למצרים עמדו בפני המשבר החשוב הראשון שלהם בתחילת 2012, עוד לפני בחירתו של מורסי, כאשר גורמי הביטחון המצריים עצרו 43 אזרחים של ארצות הברית שהועסקו על ידי מספר ארגונים לא-ממשלתיים שפעלו לקידום הדמוקרטיה במצרים. מאוחר יותר, בספטמבר 2012, פרצו מפגינים מצריים את חומות מתחם השגרירות האמריקאית בקהיר תוך תגובה רפה של גורמי החוק המצריים, ו"האחים המוסלמים" קראו להפגנות נוספות נגד ארצות הברית. על רקע זה הזהיר הנשיא אובמה את הנשיא מורסי כי היחסים עם ארצות הברית יהיו בסכנה אם הרשויות המצריות לא יצליחו להגן על דיפלומטים אמריקאיים ולא יפעלו בעוצמה רבה יותר נגד התקפות אנטי-אמריקאיות. בראיון עם רשת הטלוויזיה "טלמונדו" יום לאחר מכן, אמר אובמה על היחסים המתפתחים בין ארצות הברית למצרים: "אני לא סבור שנראה בהם [מצרים] בעלי ברית, אך איננו רואים בהם אויב... אני סבור שזהו עדיין תהליך מתפתח, אך אין ספק שבסיטואציה זו אנו מצפים שהם יגיבו בחיוב לדרישתנו התקיפה שהשגרירות שלנו תהיה מוגנת ושהעובדים בה יהיו מוגנים גם הם".⁷

הסוגיה הפוליטית המרכזית בין מצרים לארצות הברית עתידה להיות שימורו של חוזה השלום בין מצרים לישראל מ-1979, שהושג ונחתם בחסות ארצות הברית. המבצע הצבאי של ישראל ברצועת עזה - "עמוד ענן" - חשף את המצב השברירי של היחסים בין שתי המדינות השכנות: "האחים המוסלמים" אמנם לא איימו באופן רשמי לבטל את הסכם השלום עם ישראל, ומצרים גם לא תבעה באופן רשמי לשנותו, אך הרוחות המנשבות מקהיר מאז עלו לשלטון "האחים" הורידו עוד יותר את הטמפרטורה של היחסים הדיפלומטיים שממשלת "האחים המוסלמים" ירשה ממשטר מובארכ, שהיו זה זמן רב קרים. דווקא היחסים בין מצרים לשלטון חמאס ברצועת עזה התחממו. ארצות הברית ומצרים מצאו עצמן מגיבות בשתי דרכים שונות לחלוטין למבצע הישראלי: מצרים החזירה את השגריר שלה מתל אביב "להתייעצויות" וגינתה את מבצע "עמוד ענן" במונחים קשים. לחץ הרחוב המצרי עלול לגרום לנשיא מורסי לחוש שהוא חייב להגיב בצורה ממשית וקיצונית יותר נגד ישראל (לחץ זה היה עלול להחריף במיוחד לו ישראל הייתה פולשת קרקעית לתוך רצועת עזה). ההיגיון מצביע על המצב הכלכלי הקשה של מצרים מאז פרצה בה ההתקוממות בינואר 2011, ועל הצורך שלה בעזרה מארצות הברית, כגורמים האמורים להשפיע עליה להימנע מביטול חוזה השלום עם ישראל. יתרות מטבע החוץ הרשמיות של מצרים, שהסתכמו בסוף

2010 ב-45 מיליארד דולר, הצטמקו בספטמבר 2011 ל-15.2 מיליארד דולר.⁸ מגזר התיירות שהיה אחד ממקורות ההכנסה החשובים של מצרים, סבל מפגיעה רצינית עם תחילת ההתקוממות, לא במעט בשל הפחד מטרור ובשל הספק האם "האחים המוסלמים" יתירו את השימוש באלכוהול ויאפשרו קוד לבוש ללא הגבלה בחופי מצרים. גם הייצוא המצרי ירד ב-2011 בעשרים אחוזים בהשוואה ל-2010. במצב של אבטלה עולה וייצוא יורד, מצרים לא יכולה להרשות לעצמה לאבד סיוע בין-לאומי, ובמיוחד סיוע מצדה של ארצות הברית.⁹

הקונגרס של ארצות הברית עשוי להיות פחות נוח למצרים מאשר הנשיא אובמה בסוגיות הקשורות לישראל, לטרור או למתקפות נוספות על אינטרסים אמריקאיים במצרים. הוא אף עשוי להגיב בשלילה לבקשת מצרים לשנות את חוזה השלום עם ישראל או את נספחיו. קרע ביחסי ארצות הברית-מצרים לא משרת את האינטרסים של ישראל ועשוי לגרום לאי-יציבות נוספת באזור. גם ישראל וגם ארצות הברית חולקות את הרצון שמצרים תחזיר לעצמה שליטה מלאה בחצי האי סיני ותמנע מהאזור מלשמש בסיס של ארגוני טרור לשילוח מבצעי טרור, כמו גם מסדרון להעברת נשק המוברח לרצועת עזה. נוכח ההשפעה של "האחים המוסלמים" על תנועות-אחיות בארצות ערב אחרות, חשוב הן לארצות הברית והן לישראל לשמור על ערוצי תקשורת פתוחים עם המשטר החדש במצרים. הדבר ידרוש מאמץ אדיר ורצון טוב מצד שלוש הממשלות המעורבות. הן עשויות להידרש להפגנת איפוק בסוגיות פלסטיניות, כולל במצב אפשרי של עימות אלים נוסף בין ישראל לרצועת עזה, כמו גם מול צעדים ופעילויות של הפלסטינים בגדה המערבית, בזירה הבין-לאומית ובארגונים בין-לאומיים. היחסים במשולש הישראלי-מצרי-אמריקאי עשויים להגיע למתיחות שיא במקרה של מבצע צבאי נגד המתקנים הגרעיניים של איראן.

אין דוגמה טובה יותר לשינוי בעמדת ארצות הברית כלפי "האביב הערבי" ולמודעות שלה למגבלות כוחה להשפיע על האירועים מאשר מעורבותה בהתקוממויות בסוריה ובלוב. קיימים הבדלים משמעותיים בין שני המקרים: בלוב לא הייתה כל התנגדות בין-לאומית לשימוש בכוח, וגם לא ניתן היה לצפות שיהיו לו השלכות במקומות אחרים. זאת ועוד, האופוזיציה בלוב נראתה מאוחדת יותר מאשר זו של סוריה, וההבדלים השבטיים בה לא דומים בעוצמתם למחלוקות האתניות, הדתיות והפוליטיות בסוריה. למראית עין, המכשול העיקרי למעורבות צבאית רחבה יותר בסוריה היו עמדותיהן של רוסיה וסין באו"ם. אלא שגם פקידי ממשל אמריקאיים הביעו מעת לעת חששות מיכולות ההגנה האווירית ומהטילים הבליסטיים של סוריה. בעדות בוועדת הסנאט

לשירותים מזוינים במארכ 2012, פירט ראש המטות המשולבים, הגנרל מרטין א' דמפסי, את הקשיים שיעמדו בפני פעולה צבאית בסוריה:

The ability to do a single raid-like strike would be accessible to us. The ability to do a longer-term sustained campaign would be challenging and would have to be made in the context of other commitments around the globe. I'll just say this about their air defenses: They have approximately five times more sophisticated air defense systems than existed in Libya, covering one-fifth of the terrain. All of their air defenses are arrayed on their western border, which is their population center.¹⁰

יש לקוות שטיעונים כאלה לא ישמשו את ארצות הברית נגד תקיפת המתקנים הגרעיניים של איראן.

הגעה של אמצעי לחימה לידיהן של קבוצות טרור הינה סיבה נוספת לחוסר הרצון של ארצות הברית לסייע לאופוזיציה למשטרו של אסד. ההתנסויות של ארצות הברית באפגניסטן שלאחר ברית המועצות ובלוב שלאחר קדאפי, גרמו לממשל האמריקאי לחשוש מפני הספקת נשק מתקדם למתקוממים בסוריה, שעלול להיות מופנה בעתיד נגד בעלות ברית כמו ישראל, או אפילו נגד אזרחים אמריקאיים. בדו"ח מסווג של הממשל נאמר שמשלוח נשק למורדים הסוריים, שאורגן על ידי ערב הסעודית וקטר, הגיע לידיהם של קיצונים מוסלמים, כולל כאלה הקשורים לאל-קאעדה, ולא לקבוצות אופוזיציה חילוניות שאליהן היה מיועד.¹¹ ממצאי הדו"ח מטיילים ספק ביכולת האסטרטגיה של הבית הלבן - מעורבות לא ישירה - להשיג את מטרתה המוצהרת. על רקע זה יש לראות את דברי הנשיא אובמה, שחזר ואמר בעימות השלישי ערב הבחירות לנשיאות כי ארצות הברית "תעשה כל שביכולתה להבטיח סיוע לאופוזיציה בסוריה", ובו זמנית גם הבטיח ש"אנחנו לא נותנים נשק לאנשים שבסופו של דבר יכולים להפנות אותו נגדנו או נגד בעלי הברית שלנו באזור".¹²

גם אם תנקוט ארצות הברית קו פעולה קשוח יותר נגד משטר אסד, התמיכה של הרחוב הערבי בה לא בהכרח תגבר. אפילו אותן ממשלות ערביות הקוראות בגלוי לשים קץ למשטר בדמשק עשויות למתוח ביקורת על ארצות הברית אם תתערב בנעשה בסוריה. בהיעדר אופציות טובות יותר, ארצות הברית תיצמד ככל הנראה לדפוס הפעולה הנוכחי שלה ב"תיק הסורי", אם כי היא יכולה לבודד עוד יותר את המשטר בדרכים דיפלומטיות, על ידי הכרה באופוזיציה כמייצגת הרשמית של סוריה. הגישה של פרופיל נמוך שנוקטת ישראל ביחס למצב בסוריה עולה בקנה אחד עם האינטרסים של ארצות הברית. יחד עם זאת, ממשלת ישראל והממשל האמריקאי

חייבים לבחון את התוצאות האפשריות של שינוי המשטר בדמשק. מעבר לתוהו ובוהו פנימי שעשוי להימשך מספר שנים, שחקנים אזוריים אחרים, כמו גם מספר ארגוני טרור, עשויים להיות מעורבים בנעשה בסוריה. סיבה רצינית לדאגה היא השליטה בנשק הקונוונציונאלי של הצבא הסורי הסדיר, כמו גם במצבורי נשק לא קונוונציונאלי של סוריה. הן ארצות הברית והן ישראל צריכות להמשיך ולדון במציאת פתרונות לבעיות מטרידות אלו.

סוגיה רגישה קשורה ליכולתה של ירדן לעמוד בלחצים הפנימיים ובתוצאות כישלונה של הממלכה ההאשמית בטיפול בלחצים אלה. ירדן הייתה חברה יציבה במחנה הפרו-אמריקאי הלא רשמי במזרח התיכון (עם היוצא מהכלל של תמיכתה בפלישת עיראק לכווית ב-1990). להחלשת המשטר הנוכחי יכולה להיות השפעה דרמטית על המערכת הפוליטית במזרח התיכון. העובדה שהאופוזיציה הפוליטית המובילה בירדן מונהגת על ידי הגרסה המקומית של "האחים המוסלמים" היא סיבה לדאגה עמוקה, הן לארצות הברית והן לישראל. חגורת ההשפעה של "האחים", הכוללת את מצרים, רצועת עזה וירדן, עלולה לגרום בעיות רציניות לישראל. נוכח חוסר היציבות הפוליטית בעיראק ובסוריה, הצטרפותה של ירדן לאזור זה של אי-יציבות עלולה לפגוע ולהזיק לעתיד האזור כולו.

ארצות הברית מיהרה להושיט סיוע פיננסי לממשלת ירדן. עליה לא רק להמשיך לעשות זאת, אלא גם להפעיל לחץ על מדינות הנפט הערביות לעמוד בהתחייבויותיהן כלפי הממלכה ההאשמית.

תהליך השלום

מאז כבשה ישראל את הגדה המערבית ואת רצועת עזה ב-1967, היה עתידם של שטחים אלה מקור לחוסר הסכמה ולחילוקי דעות בינה ובין ארצות הברית. תקופת כהונתו הראשונה של הנשיא ברק אובמה לא הייתה יוצא מהכלל בעניין זה, אם כי בעיני אחדים היא נראתה כתקופה הגרועה ביותר בתולדות היחסים בין שתי המדינות, אף שהדבר אינו נתמך בהכרח על ידי ההיסטוריה של יחסים אלה.

המזרח התיכון עבר שינויים דרמטיים מאז כניסתו של הנשיא אובמה לבית הלבן. מה שנראה ישים ב-2009 אינו תקף או בר-השגה היום. ניסיונות קודמים לפתור את הסכסוך הישראלי-פלסטיני, ובוודאי אלה שבהם הייתה מעורבת ארצות הברית, התבססו על הנחת היסוד שהתוצאה הסופית חייבת להיות פתרון כולל לכל סוגיות הליבה, כלומר ירושלים, גבולות ופליטים. זו הייתה ההנחה שניתבה את המאמצים

בכהונה הראשונה של ממשל אובמה, שלא שקל אלטרנטיבות נוספות. לאחר שנתיים של יחסים אישיים מתוחים בין המנהיגות הפוליטית של ישראל ושל ארצות הברית בסוגיית הקפאת ההתנחלויות, נזנח התהליך על ידי כל שלושת השחקנים - ארצות הברית, ישראל והפלסטינים. המצב נוצר לא רק בשל המבוי הסתום בין הצדדים המעורבים, אלא, ואולי בעיקר, על ידי ההתפתחויות האזוריות. לאור החששות הגוברים מעלייתם לשלטון של משטרים פונדמנטליסטים במספר מדינות ערביות, לא היה זה סביר לצפות שראש ממשלת ישראל יאמץ החלטה הנוגעת לגבולות הסופיים של ישראל עם ירדן והגדה המערבית או שיאפשר כניסת פליטים פלסטינים לישראל - שתי החלטות שקשה לקבל גם תחת נסיבות יציבות וברורות יותר באזור.

במצב זה, ממשל אובמה בכהונתו השנייה יכול להחליט לזנוח את תהליך השלום בין ישראל והפלסטינים, בתקווה לחזור אליו אם וכאשר ישקעו סופות האבק שסוחפות את האזור; כאשר סוגיית המנהיגות במחנה הפלסטיני תיפתר בהסכמה ויסתיים הנתק בין רצועת עזה ובין הגדה המערבית; וכאשר ישראל תמצא עצמה לאחר הבחירות של 22 בינואר 2013 עם ממשלה חדשה יציבה, שתרצה ותוכל לקבל החלטות הנוגעות ליחסים ארוכי הטווח של מדינת ישראל עם הפלסטינים.

אין זה סביר להניח שהאבק הפוליטי באזור ישקע בשנתיים הקרובות, ולכן נראה שיימשכו הסתייגויותיה של ישראל מקבלת החלטות לטווח ארוך. יחד עם זאת, אם היא רוצה לשמור על חיותה של האופציה של פתרון שתי מדינות, יהיה עליה להסיק כי הסטאטוס־קוו הינו אלטרנטיבה שאין להשלים עמה, מהטעם הפשוט שהוא אינו אלא אשליה: תהליכים מתמשכים, כמו מספר גדל והולך של מתנחלים, במיוחד באזורים שלא סביר שיישארו תחת ריבונות ישראלית במסגרת של הסכם עם הפלסטינים, או הקיצוניות המעמיקה ומתרחבת בקרב הפלסטינים, יהפכו את פתרון שתי המדינות לאות מתה.

הממשלה הישראלית החדשה שתקום כתוצאה מהבחירות של 22 בינואר 2013 תעשה מעשה נכון אם תשקול ותפתח גישה ויוזמה אלטרנטיביות שאותן תציג לנשיא ארצות הברית ותפעל להשיג את תמיכתו ורצונו בקידומן. העיקרון המנחה המרכזי ביוזמה כזו של ישראל צריך להיות הרצון להמשיך בתהליך הדרגתי, הולך וגובר, לקראת פתרון שתי המדינות. יוזמה כזו תכלול נסיגה חלקית של ישראל מחלקים של שטחי C, ובהמשך - העברת סמכויות נוספות לפלסטינים שם ובשטחי B. בנוסף, על ישראל לגלות נכונות לעצור את פעילות ההתנחלות בשטחים מסוימים, בעיקר מזרחית לגדר הביטחון. לבסוף, עליה להיות מוכנה לשנות את ההסכמים הכלכליים ואת ההסכמי המים עם הפלסטינים. הפלסטינים מצדם יכולים לנקוט צעדים בוני אמון, כמו למשל

הכרה מותנית בישראל כביתו של העם היהודי. שני הצדדים יתחייבו לתוצאה הסופית של התהליך - כלומר, לשתי מדינות. תוכנית פעולה כזו, העולה בקנה אחד עם מפת הדרכים של 2003, תזכה לתמיכה של הקוורטט ושל מועצת הביטחון של האו"ם. אם היא תתקבל, היא יכולה להכיל בנוסף גם הסכם ישראלי-אמריקאי לא לחסום את החברות באו"ם בפני מדינת פלסטין במועד שיהיה מוסכם על ידי שתי הממשלות - הישראלית והפלסטינית.

על ישראל להציג יוזמה כזאת או דומה לה לנשיא ארצות הברית, כדי למנוע מראש התמקחויות ואי-הבנות הדדיות שתוצאותיהן יהיו מתחים חדשים בין שתי המדינות. העניין המרכזי והדוחק ביותר ב-2013 יהיה, קרוב לוודאי, המאמץ הגרעיני של איראן. כדי שניתן יהיה לשים לו קץ בצורה מוצלחת, יש צורך קריטי שארצות הברית וישראל יגיעו לרמה הגבוהה ביותר של תיאום ביניהן. הן אינן יכולות להרשות לעצמן חיכוכים בדומה לאלה שהיו ביניהן ב-2012. התקדמות בחזית הישראלית-פלסטינית תסייע רבות בכיוון זה.

סיכום ומסקנות

תהליך השינוי שסחף את המזרח התיכון מתחילת 2011 נמצא כנראה בשלבו המוקדמים. הקהילה הבין-לאומית, על שחקניה השונים, עדיין מגששת אחר תשובות לשאלה כיצד יש לטפל בדרך הטובה ביותר בהשלכות הפוליטיות והכלכליות של תהליך זה. כל מדינה ערבית מציבה מערך שונה של אתגרים לארצות הברית ולישראל. ההתקוממות הערבית תפסה את ארצות הברית בשלבים הראשונים של נסיגתה ההדרגתית מהמזרח התיכון ובאמצעה של התאוששות מהמשבר הכלכלי של 2008-2010. הדילמה העיקרית שלה הייתה הצורך לבחור בין תמיכה בערכי הדמוקרטיה, שלטון החוק והכחדת השחיתות, נפוטיזם ובעיות אחרות המאיימות על החברות הערביות ועל הסיכויים הכלכליים שלהן ובין התמיכה בבעלי ברית מסורתיים, שברוב המקרים היו עמודי התווך של המערכות שהותקפו על ידי ההמון הערבי. במצרים - המקרה המשמעותי ביותר - ארצות הברית בחרה לנטוש את הנשיא מובארכ, בעל ברית ותיק ומשתף פעולה, אלא שהמשטר שהחליף את שלטון מובארכ הוסיף לשורת האכזבות והדילמות של ארצות הברית במזרח התיכון; בעיראק, הפלתו בכוח של סדאם חוסיין על ידי ארצות הברית הביאה למשטר בעל עמדות פושרות כלפי וושינגטון וידידותי כלפי איראן; בלוב, התערבות ארצות הברית סייעה להפיל את משטרו של קדאפי, אך יש עדיין להמתין ולראות עד כמה המשטר החדש שם יהיה יציב ועד כמה יוכל לשמור את המדינה כגוף

אחד ולמנוע את התפרקותה; באשר לסוריה, ארצות הברית, למרות היותה מעורבת במאמצים הדיפלומטיים ובסיוע לוגיסטי לאופוזיציה הסורית, אינה רוצה להתחייב למעורבות עמוקה יותר, ובעיקר לא למעורבות צבאית. החלטתה זו מתבססת על הלקחים שנלמדו מהמקרים שתוארו לעיל, אך גם על המורכבות הפוליטית, האתנית והדתית של סוריה. מדינה רב־גונית זו שמרה על אחדותה במשך עשורים באמצעות משטר ריכוזי אלים שנשלט בידי מיעוט - מיעוט שניכס לעצמו ואחז בידיו את כל כלי השליטה במדינה. הרחקת מיעוט זה מסמכותו הכמעט אבסולוטית מבטיחה מספר שנים של תווה ובוהו לפני שתשוב היציבות למדינה. ארצות הברית וישראל עשויות להעדיף להתמקד בהכלת המשבר הסורי במסגרת הגבולות הפוליטיים הנוכחיים יותר מאשר לנסות ולעצב את המבנה הפוליטי ואת האוריינטציה העתידיים שלו.

סדר יום פוליטי משותף של ישראל וארצות הברית, במיוחד אם יכיל תוכנית לקידום התהליך המדיני הישראלי-פלסטיני, יתרום גם לייצוב היחסים של ישראל עם מצרים וירדן. זה צריך להיות שיקול מרכזי באסטרטגיה של ישראל בניסיונה להחליש את הטבעת הפונדמנטליסטית המתפתחת כתוצאה מההתקוממות בעולם הערבי. התהליך שהוביל להפסקת אש ברצועת עזה בנובמבר 2012, לאחר הסבב האחרון של שיגורי רקטות לעבר ישראל והמבצע הצבאי שלה לעצירתם, יכול להתפרש כאינדיקציה לכך, שלמרות עמדות שליליות מסורתיות של "האחים המוסלמים" כלפי ישראל, משעה שהשלטון במצרים נמצא בידיהם, הם עשויים לתת קדימות לצרכיה האמיתיים של המדינה ולאינטרסים האסטרטגיים שלה. ישראל וארצות הברית יצטרכו למצוא דרך לחיות עם המודוס אופרנדי, ואולי להרחיבו, אם כי אין לטפח ציפיות גדולות מדי. מלבד מינוף האפשרות להתקדמות במסלול הישראלי-פלסטיני, פלטפורמה נוספת למניעת הידרדרות ביחסים בין מצרים לישראל יכול להיות האינטרס ההדדי בנעשה בחצי האי סיני. נכונות מצרית לפעול נגד הברחות נשק לתוך סיני ומשם לרצועת עזה, שתהיה מלווה במהלכים קונקרטיים, צריכה להיות מתוגמלת על ידי נכונות ישראלית לשקול הצעות מצריות הגיוניות לשנות סעיפים מסוימים בנספח הצבאי לחוזה השלום מ-1979. ארצות הברית, כעדה לחוזה זה שנשיאה חתם עליו, ובהיותה הגורם המוביל בכוח הרב־לאומי הפרוס בסיני, יכולה למלא תפקיד חשוב בתיווך בין ישראל למצרים, אם זו תבקש להכניס שינויים בנספח הצבאי לחוזה.

העברת מוקד יחסי החוץ של ארצות הברית מאירופה והמזרח התיכון לאזור האוקיינוס השקט ומזרח אסיה זכתה לתשומת לב רבה בשיח הציבורי בארצות הברית. עם זאת, מוקדם מדי להגיע למסקנה שארצות הברית עומדת לזנוח את המזרח התיכון. למרות אכזבות חוזרות ונשנות, היעדר סיכויים להצלחה ותלות פוחתת במהירות בנפט

של האזור, לארצות הברית יש בעלות ברית ומחויבויות שאינה יכולה להתנכר להן. נוכחותה במזרח התיכון חשובה מבחינה אסטרטגית למדינת ישראל. לפיכך, על ישראל לשקול מהם האמצעים והצעדים שבאמצעותם ניתן לשמור על היערכותה ומעורבותה הפעילה של ארצות הברית באזור זה.

הערות

- 1 ברצוני להודות לרחל בירמן וקמרון בראון על עבודתם השקדנית ותרומתם לכתיבת פרק זה.
Hussein Agha and Robert Malley, "This Is Not a Revolution", *The New York Review of Books*, November 8, 2012.
- 2 Third Presidential Debate, Boca Raton, Florida, October 22, 2012.
- 3 שר הביטחון אהוד ברק ופקידי ממשל ישראלים אחרים הזהירו שברגע שמתקן פורדו יהיה מבצעי תיכנס איראן ל"אזור חסינות", שבו תוכל לייצר דלק גרעיני ללא חשש ממתקפה ישראלית. ראו: David E. Sanger and William J. Broad, "Iran said to Nearly Finish Nuclear Enrichment Plant", *The New York Times*, October 25, 2012; Yonatan Liss and Natasha Mozgobia, *Haaretz*, March 3, 2012, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1659743>; Attila Somfalvi, *Ynet*, May 31, 2012, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4236395,00.html>
- 4 Adam Entous and Julian E. Barnes, "Pentagon Bulks Up Defenses in the Gulf", *The Wall Street Journal*, July 17, 2012; David E. Sanger and Eric Schmitt, "To Calm Israel, U.S. Offers Ways to Restrain Iran", *The New York Times*, September 2, 2012; Barak Ravid, *Haaretz*, 2 September 2012, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1814612>.
- 5 Helene Cooper and Mark Landler, "U.S. Officials Say Iran Has Agreed to Nuclear Talks", *The New York Times*, October 20, 2012.
- 6 פקידים אמריקאיים רשמיים הכחישו שיש הסכמה כזו, אך הביעו נכונות לקיים שיחות כאלו.
<http://www.un.org/en/conf/npt/2010/>.
- 7 ארצות הברית הסבירה בדיעבד את הצטרפותה לקונצנזוס שהוביל לאישורו של המסמך הסופי, תוך שהיא מנסה לשכך את חששותיה של ישראל.
- 8 President Obama's Interview with José Díaz-Balart, *Telemundo*, September 12, 2012.
- 9 IMF, *Egypt – International Reserves and Foreign Currency Liquidity*, November 8, 2012.
- 10 הסיוע השנתי הישיר של ארצות הברית למצרים מסתכם ב-1.3 מיליארד דולר בסיוע צבאי ובכ-250 מיליון דולר בפרויקטים כלכליים שונים. ארצות הברית שוקלת מחיקת חוב של מיליארד דולר ויותר מ-400 מיליון דולר בערבות להלוואות לעסקים אמריקאיים הפועלים במצרים. היא גם תומכת במתן הלוואה של קרן המטבע הבין-לאומית למצרים בגובה של 4.8 מיליארד דולר.
- 11 U.S. Senate, Committee on Armed Services, *Hearing to Receive Testimony on the Situation in Syria, Statement of General Martin E. Dempsey, Joint Chiefs of Staff*, March 7, 2012.
- 12 David E. Sanger, "Jihadists Receiving Most Arms Sent to Syrian Rebels", *The New York Times*, October 14, 2012.
- 13 Third Presidential Debate, Boca Raton, Florida, October 22, 2012.

איראן והקהילה הבינלאומית 2012: משחק גרעיני חדש או חזרה על מה שהיה?

אמילי לנדאו ושמעון שטיין

סבב השיחות האחרון בשנת 2012 בנושא הגרעין האיראני, שכלל פגישות באיסטנבול, בבגדאד ובמוסקבה בחודשים אפריל עד יוני, וכן שתי פגישות בדרג נמוך יותר שהתקיימו בחודש יולי והתמקדו בסוגיות טכניות, הסתיימו בכישלון. המסקנה הבלתי נמנעת היא, שחרף הציפיות, אין עד כה שום ראיה מוחשית המרמזת על כך שהניסיון האחרון להשיג פריצת דרך לפתרון משבר הגרעין היה מוצלח יותר מניסיונות הנפל הקודמים לשאת ולתת עם איראן בסוגיה זו במהלך העשור האחרון. נראה כי הפער הקיים כיום בין הקהילה הבינלאומית (המיוצגת בידי מדינות ה-P5+1) ובין איראן נותר רחב ובלתי ניתן לגישור.

עם זאת, ולמרות העדר תוצאות מוחשיות בשיחות האחרונות, יש צורך למקם את סבב השיחות האחרון עם איראן בהקשר הרחב יותר של תהליך ארוך-טווח שבו מתנהלת הקהילה הבינלאומית מול איראן במשך קרוב לעשור. לפיכך, הערכת סבב השיחות האחרון צריכה להפגין רגישות לכל שינוי בגישה העשוי לבטא סטייה מהמסלול שבו הלכו שני הצדדים מאז שנת 2003, גם אם המאמצים האחרונים לא הניבו עדיין את ההסכם המיוחל. מאמר זה בוחן האם יש סימנים המצביעים על התחלה של "משחק חדש" עם איראן, או האם מה שאנו עדים לו במהלך השנה האחרונה הוא בעיקרון חזרה על מה שנראה פעמים רבות בעבר, וככזה הוא פשוט "המשך של אותו הדבר" ("more of the same").

באשר לאפשרות השנייה – "המשך של אותו הדבר" – השאלה היא האם הקהילה הבינלאומית ואיראן "נעולות" באופן בלתי נמנע בדינאמיקה החוזרת על עצמה, שבמסגרתה כל הניסיונות לשאת ולתת נדונים בהכרח לכישלון. אפשרות זו נסמכת על הערכות לגבי אופן הפעולה של איראן: נחישותה להשיג יכולת גרעינית צבאית, היכולת

שלה לעשות שימוש טקטי מוצלח במשא ומתן כאמצעי להרוויח זמן לקידום תוכנית הגרעין שלה תוך הימנעות מכל פשרה, והיכולת שלה להרתיע את הקהילה הבינלאומית משימוש בעוצמה צבאית נגד מתקניה. הקהילה הבינלאומית מצדה הוכיחה כי היא לא מסוגלת לרתום את כוחותיה המשותפים בצורה יעילה לצורך המשא ומתן עם איראן, ובה בעת נותרה תלויה בצורה מהותית במשא ומתן זה (שכאמור, לא נשא פרי עד כה) להשגת מטרותיה. תלות זו בדיפלומטיה, הנובעת מחוסר נכונות לפעול צבאית, מסבירה מדוע קבוצות שונות של מדינות (בעיקר מדינות ה-EU-3, וה-P5+1) חזרו למשא ומתן עם איראן חרף כישלונות חוזרים ונשנים במהלך העשור האחרון. ההסבר האחר, בדבר "משחק חדש" – הנשען אף הוא על הדינאמיקה הבסיסית המתוארת כאן – גורס כי ישנם בכל זאת סימנים המעידים על שינוי מסוים בגישת הקהילה הבינלאומית כלפי איראן במהלך 2012, העשוי להגדיל את הסיכוי ליישוב המשבר הגרעיני אתה.

מאמר זה יציג טיעונים לחיזוק שתי החלופות האפשריות כדי להסביר את המאמצים הבינלאומיים לריסון שאיפותיה הגרעיניות של איראן במהלך השנה האחרונה, מאז פרסום דו"ח הסוכנות הבין-לאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) בנושא זה מראשית נובמבר 2011.¹ הצגת שני הסברים אלטרנטיביים להתרחשויות שאירעו במהלך שנת 2012 משקפת חילוקי דעות מסוימים בין שני מחברי המאמר, ויחד עם זאת גם את חוסר הוודאות של המחברים באשר לטיבן האמיתי של ההתרחשויות, מה שמקנה חשיבות לעצם הצגת החלופות השונות בפני הקורא. בנוסף, סבירותה של חלופה אחת אינה פוסלת לחלוטין את האחרת, שכן שינוי כיוון מסוים מהמסלול הקודם לא יהווה חריגה מנקודת המוצא הבעייתית: קרי, מצד אחד מדינה נחושה שהבהירה כי לא תחסוך במאמצים כדי להשיג את המטרה שהציבה לעצמה – פיתוח נשק גרעיני; ומצד שני, קהילה בינלאומית שיש לה עכבות מבניות בכל הנוגע ליכולתה לפעול תוך אחדות מטרה ונחישות, במיוחד לאורך זמן.

לבסוף, ידון המאמר בהשלכות הנובעות משתי הפרשנויות, וזאת על רקע הבולטות החדשה של ישראל בדיון על הגרעין האיראני, הבחירות לנשיאות בארצות הברית, וכמה התפתחויות אזוריות חשובות.

האם אנו עדים ל"המשך של אותו הדבר"?

כמעט תשע שנים חלפו מאז ביקרו באיראן שרי החוץ של בריטניה, גרמניה וצרפת במטרה להביא להשהיית תוכנית ההעשרה שלה. המאמצים שבאו לאחר מכן לריסון תוכניותיה הגרעיניות כללו שורת החלטות של מועצת הביטחון של האו"ם בנוגע

לסנקציות, ניסיונות נוספים מצד מדינות ה-EU-3 לשאת ולתת עם איראן ולצרף את ארצות הברית למאמץ הדיפלומטי, מאמצים דיפלומטיים של הנשיא אובמה בתחילת כהונתו הראשונה, ומאמצים לשאת ולתת מצידן של מדינות ה-P5+1.

ארבעה דו"חות שפרסמה סבא"א בתקופה הנסקרת במאמר מדגישים את היקף הכישלון של המאמצים הדיפלומטיים עד כה לעצור את איראן מהתקדמות משמעותית בדרכה להשגת יכולת גרעינית צבאית. דו"ח סבא"א ממחצית נובמבר 2012 מספק הצצה חדשה לסטאטוס של העשרת האורניום באיראן: הכמות הכוללת של אורניום מועשר בדרגה נמוכה (LEU), קרי, עד לרמה של חמישה אחוז, עומדת על 7611 ק"ג. העשרתה של כמות זו לרמה צבאית (למעלה מתשעים אחוז) תספיק לייצורן של חמש או שש פצצות. על-פי הדו"ח, מאז חודש פברואר 2010 הפיקה איראן כ-232.8 ק"ג של אורניום מועשר עד לרמה של עשרים אחוזים במתקניה בנתנו ובפורדו.² אין ספק שתוכן הנספח שצורף לדו"ח סבא"א שנה קודם לכן (נובמבר 2011), עם פרטים מלאים לגבי פעילויות הגרעין של איראן, הגיע באיחור רב.

הסיבה העיקרית לכישלון המאמצים הדיפלומטיים נעוצה בחוסר סימטריה באינטרסים ובמטרות של הצדדים הנושאים ונותנים. מטרתה של איראן היא להגיע לעצמאות בכל הקשור למעגל הדלק הגרעיני, וכפועל יוצא מכך להפיק כמות מספקת של חומר בקיע שיאפשר לה לייצר נשק גרעיני, בכפוף לקבלת החלטה פוליטית ברוח זו. למן ההתחלה לא הותיר המשטר האיראני כל מקום לספק כי אין בכוונתו להתפשר על מה שהוא תופש כ"זכות שאינה ניתנת לערעור" של איראן כמדינה החברה באמנת ה-NPT להעשיר אורניום (לכאורה) למטרות שלום.³ לצורך השגת מטרתו, המשטר זקוק לזמן. כל עוד לא ישיג את המטרה, הוא לא יחפש את הפשרה, אם כי לאחר השגת היעד של נשק גרעיני, עשוי להיות למשטר עניין בהשגת הסכם. הדבר לא מונע מהמשטר לנהל שיחות, אם כי לא מהותיות, במיוחד כאשר מחיר המעורבות שלו בשיחות אינו מסכן את תוכניתו, שממשיכה להתקדם ללא הפרעה.

המטרה שעמדה בפני מדינות ה-EU-3 וארצות הברית, ומאוחר יותר בפני מדינות ה-P5+1, הייתה להביא להשהיית פעילות ההעשרה של איראן ובכך למנוע ממנה השגת יכולת גרעינית צבאית. מדינות ה-P5+1 שבו וחזרו על עמדתן, לפיה הן לא שוללות את זכותה של איראן לפתח תוכנית גרעין אזרחית, אך בד בבד הן מדגישות את הצורך בהוכחה שתוכניתה מיועדת אך ורק למטרות שלום. בשונה מאיראן, המשחקת על זמן, מדינות ה-P5+1, החוזרות בהצהרותיהן על הצורך במציאת פתרון דחוף ומהיר, הגבירו את הלחץ עליה בתהליך שהיה דווקא איטי והדרגתי. עד כה מאמצים אלה לא הניבו תוצאות משמעותיות.

על רקע אינטרסים ולוחות זמנים סותרים, וחוסר נכונות איראנית להגיע לפשרה, אין זה מפתיע שהצדדים לא הצליחו עד כה להגיע להסכם. יחד עם זאת, יש תחום אחד שבו מטרתם היא כנראה משותפת – הצורך בהמשך המגעים. אף על פי שארצות הברית, למשל, הצהירה כי אין ברצונה לנהל "שיחות לשם שיחות", היא ושותפותיה למשא ומתן מצאו עצמן פועלות בדיוק כך: מנהלות שיחות, שמול עמדתה העיקשת של איראן לא הותירו מקום למשא ומתן רציני. כאשר מדינות ה-EU-3, ומאוחר יותר מדינות ה-P5+1 העלו הצעות שנועדו להמשיך לקיים את תהליך ההידברות, האיראנים אמנם דחו אותן, אם לא מייד אזי כעבור זמן מה, או פשוט התעלמו מהן, אך מעולם לא הרחיקו לכת עד כדי נסיגה מהתהליך כולו. שני הצדדים מבינים שמבחינת האינטרסים שלהם הם לא ירוויחו דבר מהתמוטטותו המוחלטת של התהליך הדיפלומטי. האינטרס האיראני בקיום מראית עין של דיאלוג הוא ברור: הדבר מאפשר לה להרוויח זמן יקר לקידום תוכניתה. מבחינת השחקנים הבינלאומיים הניצבים מול איראן, "שבירת כלים" רשמית מצידם תאלץ אותם לנקוט אמצעים חדשים, כמו למשל הפעלת כוח צבאי – צעד שמפניו הם מסתייגים עד מאד.

בניסיון להעלות את "המחיר" לאיראן, הוחלט על סדרה של סנקציות נגדה. בנוסף לארבע ההחלטות של מועצת הביטחון של האו"ם, ארצות הברית והאיחוד האירופי קיבלו החלטות על סנקציות נוספות – שאופיינו כ"נושכות" – ושאותותיהן כבר ניכרות על מצבה הכלכלי והפיננסי של איראן, אם כי טרם הובילו אותה לבחינה מחודשת של עמדתה.

על רקע זה יש להעריך את סבב השיחות האחרון שהחל באמצע אפריל 2012 באיסטנבול. יש מומחים שפירשו את מוכנותה של איראן לחדש את השיחות, לאחר שהייתה של קרוב ל-15 חודשים, כסימן מעודד לכך שהעיצומים והשיח הציבורי ביחס לתקיפה צבאית ישראלית אפשרית התחילו לתת את אותותיהם ויצרו נכונות מצידה לשאת ולתת באופן יותר קונסטרוקטיבי. ואכן, לא ניתן לשלול את האפשרות שהשפעת הסנקציות תשנה בסופו של דבר את מערכת השיקולים של איראן ותיצור סימטריה של אינטרסים שתגביר את הסיכויים לפתרון דיפלומטי. עם זאת, השתלשלות העניינים בפגישות האחרונות אינה מרמזת על שינוי קרוב בעמדתה של איראן.

נאמנה לדפוס ההתנהגות שלה, הגורס כי בהיותך נתון תחת לחץ אל תעמיס על המצב יותר מכפי הנדרש, הציגה ההנהגה האיראנית עמדה חיובית לפני המפגש באיסטנבול והביעה תקווה שהמשבר יבוא על פתרונו בצורה כוללת. בשונה ממקרים קודמים, איראן לא הציבה הפעם תנאים מוקדמים כלשהם לקיום המפגש. המנהיג העליון חמנאהי אף שב והדגיש שתוכנית הגרעין האיראנית מיועדת למטרות שלום,

תוך שהוא מצטט פסק הלכה (פתווה) האוסר על החזקה ושימוש בנשק גרעיני ותיאורו כפשע מן המעלה הראשונה. הוא גם שיבח את נשיא ארצות הברית אובמה. ארצות הברית, מצידה, שבה והדגישה את העדפתה להגיע לפתרון בדרך של משא ומתן, ונכונות לקבל תוכנית גרעין אזרחית באיראן, בתנאי שהמנהיג העליון יעמוד מאחורי ההתחייבות שנתן לא לעשות שימוש בנשק גרעיני, ויספק תימוכין לעניין.

מאוחזדים בצורך להמשיך בשיחות, שני הצדדים תיארו את תוצאות המפגש באיסטנבול כבונות ומועילות, למרות שאף לא אחת מהסוגיות שבמחלוקת נדונה בצורה רצינית. הצהרתה של הממונה על ענייני החוץ באיחוד האירופי, קתרין אשטון, על כך שאמנת ה-NPT "מהווה הבסיס לדיאלוג רציני"⁴, ואי-ההתייחסותה להחלטות האו"ם וסבא"א, התפרשו באיראן כסימן מעודד. למעשה, חשיבות המפגש הייתה בעצם קיומו לאחר הפסקה של קרוב ל-15 חודשים ובכך שהצדדים הסכימו להיפגש פעם נוספת במאי 2012 בבגדאד.

נכונותה המוצהרת של איראן לקיים שיחות עם סבא"א (14-15 במאי), בתגובה לבקשת הסוכנות לקבל גישה לאתר הצבאי פרצ'ין (בעקבות הדוח שלה מנובמבר 2011) ולהעניק ערבויות לכך שלא יוצבו מכשולים כלשהם בפני עבודת הפקחים, סללה את הדרך לביקורו של ראש סבא"א, אמאנו, באיראן ב-21 במאי. ואולם, הסכם שאמור היה להיחתם בין הצדדים נותר לא חתום, בשל מה שהוגדר "כמה חילוקי דעות".

על רקע ההתפתחויות בשבועות שקדמו לפגישה באיסטנבול ומאמצי שני הצדדים לפזר אמירות אופטימיות לאחריה, שתי הפגישות שהתקיימו ביניהם לאחר מכן – בבגדאד (23-24 במאי) ובמוסקווה (18-19 ביוני) – התאפיינו בחזרה לדפוס ההתנהגות האיראני המוכר. בבגדאד בחרה איראן להתעלם מנושא הגרעין – לא בפעם הראשונה – וכצפוי שבה והדגישה את זכותה להעשיר אורניום. מדינות ה-P5+1 מצדן הדגישו את נחישותן לחתור להשגת פתרון דיפלומטי מהיר המבוסס על אמנת ה-NPT ועל יישום מלא של החלטות מועצת הביטחון של האו"ם ושל מועצת הנגידים של סבא"א. בסיכום שלו מהיומיים של שיחות בבגדד, צוטט פקיד ממשל בכיר כמי שאמר שהושגה נכונות לדון "בכל ההיבטים של ההעשרה לרמה של עשרים אחוזים". בהתייחסו ל"נקודות ההסכמה", מבלי לפרט למה התכוון, הוא גם הדגיש כי קיימים "פערים משמעותיים" בין הצדדים.⁵

הפערים בלטו גם במהלך הפגישה במוסקווה חודש לאחר הפגישה בבגדאד. מדינות ה-P5+1 שבו וחזרו על מה שהן תיארו כ"הצעה מאוזנת" – בדבר הפסקת העשרת אורניום לרמה של עשרים אחוזים, סגירת המתקן בפורדו, והעברת מאגרי האורניום המועשר בדרגה של עשרים אחוזים אל מחוץ לאיראן. זאת בתמורה ל"צעדים

ראשונים לבניית אמון" מצד מדינות ה-P5+1. באורח לא מפתיע, הצעות אלו נדחו על ידי האיראנים. ההסכמה היחידה שגובשה בפגישה הייתה להמשיך לנהל שיחות בדרג של מומחים, בתקווה שאלה יוכלו לצמצם את "הפער המשמעותי" ולסלול את הדרך לחידוש השיחות בדרג גבוה יותר.⁶

לסיכום, עצם חידוש סבב השיחות האחרון נתפש על ידי אחדים כצעד המעיד על כך שהסנקציות מתחילות לפעול את פעולתן. עם זאת, הציפייה שאיראן תנקוט צעד בכיוון של נסיגה מעמדותיה הבלתי מתפשרות ותסלול בכך את הדרך לתהליך דיפלומטי משמעותי יותר שיסייע בנטרול המשבר המחרף, לא התגשמה. תוצאות השיחות אינן מרמזות על פריצת דרך קרובה.

הצהרה על הפסקת המשא ומתן לא תשרת את האינטרסים של אף אחד מהצדדים. לפיכך, ניתן להניח שהוא יימשך. עם זאת, תהליך דיפלומטי מוצלח יוכל להיות מושג רק באמצעות התייחסות מחודשת לחוסר הסימטריה באינטרסים של הצדדים, דהיינו באמצעות יצירת תנאים שיצמצמו את האינטרס של איראן להמשיך בדרך הפעולה הנוכחית שלה. סבב הסנקציות האחרון של האיחוד האירופי, שעליו נוספו סנקציות אמריקאיות, והאיום בדבר תקיפה צבאית אפשרית (של ישראל ואולי גם של ארצות הברית) נועדו לשנות את מערכת השיקולים של איראן. עד ששינוי כזה יקרה – אם אכן יקרה – צפוי שדפוס ההתנהגות האיראני הנוכחי יימשך, בבחינת "המשך של אותו הדבר".

ואולי מדובר בסימנים ל"משחק חדש"?

חלק זה של המאמר – אשר מעריך את השינוי האפשרי שהתחולל בדינאמיקה המתמשכת בין הקהילה הבינלאומית ובין איראן – מתמקד בגישתה של הקהילה הבינלאומית. הכישלון לפתור את משבר הגרעין עם איראן עד כה נובע לא רק מנחישותה של איראן להשיג יכולת גרעינית צבאית ולמיומנות שבה הפעילה מניפולציות על הקהילה הבינלאומית ונמנעה מלנהל משא ומתן רציני; בעייתית באותה המידה הייתה החולשה המופגנת של הקהילה הבינלאומית במאמציה להביא את איראן לסגת מתוכניתה.

הניתוח שלהלן מתחקה אחר שינויים בעמדות ובמדיניות של כמה מהשחקנים החזקים הניצבים מול איראן – בראש ובראשונה ארצות הברית, ובמידה פחותה יותר בעלות בריתה האירופיות. אנו נטען כי השנה האחרונה התאפיינה בעמדה נחושה יותר של הקהילה הבינלאומית אל מול איראן, וכי אף על פי שהיא טרם השיגה את התוצאות המיוחלות, נראה כי היא נמצאת כיום בעמדה טובה יותר מבעבר להשיגן.

היו כמה סיבות לכך ששחקנים בינלאומיים התקשו בעבר להקרין את מידת הנחישות הנדרשת במשאים ומתנים שניהלו עם איראן. המדינות שהובילו את התהליך מול איראן בעשור האחרון סבלו מחולשה קולקטיבית, שנגרמה בשל העובדה כי הן לא היו מתואמות בהערכתן את ממדי המשבר; הן היו חלוקות לגבי שאלות מרכזיות כגון: עד כמה קרובה איראן לפיתוח יכולת גרעינית צבאית, מה המשמעות של איראן גרעינית, ומהי הדרך הטובה ביותר להתמודד עם תוכניתה. באופן כללי ניתן לומר כי רוסיה וסין נקטו גישה מקילה הרבה יותר בנושאים אלה, בעוד שארצות הברית ובעלות בריתה האירופיות התייחסו להתקדמות איראן אל עבר נשק גרעיני בצורה רצינית יותר, והציגו על פי רוב גישה קשוחה יותר כלפיה.

היעדר אחדות בקרב השחקנים השונים שניצבו מול איראן במסגרת תהליך המשא ומתן היה משולב בהיעדר נכונות כוללת לנקוט באמצעים החמורים ביותר שניתן היה לאמץ כנגדה, וזאת בשל ההשלכות השליליות עליהם עצמם מיישום האמצעים. שיקול זה בא לידי ביטוי בעשור האחרון, הן בכל הנוגע להטלת סנקציות חמורות ומשתקות, והן ביחס לאיומים מצד ארצות הברית וישראל בדבר פעולה צבאית נגד מתקני הגרעין של איראן. מה שסיבך את העניינים עוד יותר הייתה העובדה שאיראן הוכיחה יכולת לנצל את חולשת הקהילה הבין-לאומית ולכרסם עוד יותר בנחישותה הקולקטיבית, למשל באמצעות נקיטת טקטיקה של "הפרד ומשול"⁷.

בסיס הטענה בדבר שינוי שחל בגישת השחקנים הבינלאומיים המרכזיים שניצבו מול איראן, אשר יצדיק את הקביעה כי חל שינוי בדינאמיקה הכוללת של תהליך המשא ומתן אתה, מעוגן בשינויים שחלו הלכה למעשה בקרב המדינות המעורבות ביותר בתהליך – מדינות ה-P5+1 – ובראש ובראשונה בגישת ארצות הברית. בעיקר מאז פרסום דו"ח סבא"א בראשית נובמבר 2011, התגבשה לבסוף הבנה רחבה כי איראן אכן פועלת להשגת יכולת גרעינית צבאית. מדינות שמאסו בטקטיקת העיכובים וההשהיות של איראן גילו סוף-סוף נכונות לאמץ אמצעים חמורים יותר, אפילו אם הן עצמן יידרשו לשלם על כך מחיר, תוך שהן פועלות בעת ובעונה אחת להבטיח מקורות דלק חלופיים למיתון ההשלכות השליליות הצפויות להן מאמברגו על נפט איראני. לבסוף, נראה שהולכת ומתגבשת הבנה בקרב המדינות שמנהלות את המשא ומתן לצורך להצניע את חילוקי הדעות ביניהן, לפחות בעת המשא ומתן עצמו. אף על פי שהמדינות החברות ב-P5+1 לא מציגות חזית מאוחדת גם כיום, המשך המשא ומתן במסגרת זו יחייב אותן להציג מראית עין של אחדות ביחס לאיראן כאשר הן יושבות סביב שולחן הדיונים, כדי לאפשר לנהל אסטרטגיית משא ומתן יעילה יותר.

תפקיד הלחץ על איראן: עיצומים "נושכים" ואיומים אמינים להפעלת כוח צבאי

נראה כי ארצות הברית ובעלות בריתה האירופיות הפנימו לבסוף בשנה האחרונה את התפקיד החיוני של הפעלת לחץ על איראן במסגרת המאמצים הדיפלומטיים להתמודד עמה. מבחינתה של ארצות הברית, הבנה זו כללה עליית מדרגה ברטוריקה ביחס לפעולה צבאית אפשרית, וגיבויה בצעדים משמעותיים בשטח.

הסימן הראשון לשינוי בגישה היה בשלהי שנת 2011 כאשר ארצות הברית והאיחוד האירופי נקטו צעדים ראשוניים בכיוון של סנקציות "נושכות" ו"משתקות", צעדים שממשל אובמה איים לנקוט מאז ראשית שנת 2010. שבועות בודדים לאחר פרסום הדו"ח החמור של סבא"א על איראן בנובמבר 2011, ארצות הברית הטילה סנקציות כנגד משק האנרגיה של איראן והתעשייה הפטרוכימית שלה. מאז היא גם סימנה, בהתאם לחוק האמריקאי (Patriot Act), את כל המגזר הפיננסי של איראן כתחום "החשוד בהלבנת כספים משמעותית". מדינות נוספות הצטרפו אל ארצות הברית וחלקן הרחיקו לכת עוד יותר: צרפת ובריטניה החליטו אף להטיל עיצומים על הבנק המרכזי של איראן.⁸

הסנקציות האמריקאיות הוחרפו עוד יותר בראשית 2012: בערב השנה החדשה אישר ממשל אובמה, בעקבות לחץ חזק מצד הקונגרס האמריקאי, חקיקה בדבר סנקציות שיעדן היה הבנק המרכזי של איראן. האיחוד האירופי הוסיף בעקבות זאת אמצעים חמורים משל עצמו: אמברגו על הנפט האיראני. האמברגו נכנס לתוקף מידי ביחס לעסקאות נפט חדשות עם איראן, והעניק זמן נוסף למדינות – עד 1 ביולי 2012 – כדי לבטל בהדרגה את כל העסקאות המתמשכות. בריטניה הוסיפה לכך סנקציה חשובה ביחס לביטוח מכליות נפט איראניות. לעובדה שבריטניה – מדינה מובילה בתחום שירותי הביטוח הימי – הפסיקה לבטח מכליות נפט איראניות יש השלכות כלכליות משמעותיות.

ראוי לציין כי המדינות שהחליטו לנקוט סנקציות חריפות נגד איראן עשו זאת במהירות ובאורח חד-צדדי, מבלי לשקול אפילו את האפשרות של פנייה למועצת הביטחון של האו"ם, וזאת מתוך ידיעה כי רוסיה וסין יערימו שם קשיים. מצד אחד, זה מדגיש את המשך קיום חילוקי הדעות בקרב מדינות ה-P5+1, אבל מצד שני זה מסמן גם שינוי בדרך החשיבה של ארצות הברית ומדינות אירופה, הנובע מהבנתן את הצורך בפעולה מהירה ונחושה נגד איראן. מצב עניינים זה עומד בניגוד מוחלט למצב ששרר בשנת 2010, כאשר הנשיא אובמה השקיע שישה חודשים בניסיון לשכנע את רוסיה ואת סין להצטרף להחלטה הרביעית של מועצת הביטחון של האו"ם בשאלת

הגרעין באיראן. ואכן, ניסיון העבר לימד כי הפנייה למועצת הביטחון היא תהליך גוזל זמן ומסורבל, שבסופו של דבר הוביל להטלת עיצומים מרוככים בלבד, העולים בקנה אחד עם המכנה המשותף הנמוך ביותר של חברות מועצת הביטחון, אותו הציבו רוסיה וסין.

הצעדים החדשים של ארצות הברית ומדינות האיחוד האירופי שיקפו את הבנתן בדבר התפקיד החיוני של הפעלת לחץ כאמצעי להתניע דינאמיקה של משא ומתן יעיל יותר עם איראן. בעוד פרשנים רבים הזהירו בעבר מפני הפעלת לחץ כבד מדי על איראן מחשש שהדבר יביא אותה "לשבור את הכלים" ולהסלים את המצב,⁹ תרחיש זה לא התממש. במקום הסלמה, איראן חזרה לשולחן המשא ומתן באפריל 2012 בעקבות לחץ הסנקציות. הגישה החדשה של ארצות הברית ובעלות בריתה שיקפה את ההבנה שאם איראן לא תחווה מצוקה ולחץ משמעותיים, לא יהיה לה אינטרס לסגת ממטרותיה הגרעיניות. ההשפעה המשולבת של הרווחים האסטרטגיים שאיראן מצפה להשיג באמצעות הסטאטוס של מדינה גרעינית, מידת האנרגיה שכבר השקיעה בתוכניתה והמחיר הכבד שכבר שילמה, כמו גם העובדה שהינה קרובה כל כך להשגת מטרתה – כל אלה הפכו את האפשרות לנסיגה שלה מתוכניתה הגרעינית לחלופה לא אטרקטיבית מבחינתה, אלא אם המחיר שתאלץ לשלם על כך יהפוך לגבוה מדי. השחקנים הבינלאומיים הבינו שעליהם לקבוע מחיר גבוה ובלתי נסבל עבור איראן, וכי לצורך כך הם חייבים להפעיל עליה לחץ כבד הרבה יותר מבעבר.

במצב זה החלו להופיע, בנוסף לסנקציות הכלכליות, סימנים להבנה – ולו רק בארצות הברית – כי יש חשיבות גם לשיגור איומים צבאיים אמינים לעבר איראן. הדבר בא לידי ביטוי בשינוי טון בהצהרות שנשמעו מפי בכירים אמריקאים כבר בשלהי שנת 2011,¹⁰ שחזרו מאז פעמים רבות בניסוחים שונים. המגמה הכוללת של ההצהרות האמריקאיות נטתה בצורה ברורה לכיוון של עליית מדרגה בנחישותה של ארצות הברית לפעול נגד התגרענות איראן. נחישות זו הגיעה לשיאה במארס 2012 בהצהרה ברורה של הנשיא אובמה בכינוס השנתי של שדולת איפא"ק, בה קבע מפורשות כי המדיניות האמריקאית היא למנוע מאיראן השגת נשק גרעיני, ולא "הכללה" (containment) של איראן גרעינית. הוא הוסיף שמדובר באינטרס ביטחון לאומי אמריקאי, ולמעשה בנושא שמהווה מקור דאגה לעולם כולו.

מאז נשמעו ביטויי נחישות נוספים מצדה של ארצות הברית. בשלהי יולי 2012, בעקבות כישלון הניסיון השני לנהל שיחות עם איראן בדרג נמוך יותר בנוגע להיבטים הטכניים שבהצעות שני הצדדים (שהתקיימו באיסטנבול ב־24 ביולי), דיווח עיתון **הארץ** כי בפגישה שהתקיימה שבועיים קודם לכן הציג היועץ האמריקאי לביטחון לאומי, טום

דונילון, בפני ראש ממשלת ישראל, בנימין נתניהו, תוכניות מגירה אמריקאיות לתקיפת איראן. לפי המתואר בעיתון, דונילון פירט באוזני נתניהו את יכולותיה הצבאיות של ארצות הברית להתמודד עם מתקני הגרעין האיראניים, לרבות המתקן התת-קרקעי בפורדו. הוא תואר כמי שאמר שבעוד שארצו עדיין מותירה מקום לדיפלומטיה, היא הכינה תוכניות מגירה קונקרטיות למצב שבו הדיפלומטיה לא תיראה עוד כאפשרות ריאלית.¹¹

זאת ועוד, באירוע שהתקיים בושינגטון בסוף חודש יולי, הכריז השר הממונה על חיל האוויר האמריקאי, מייקל דונלי, כי "מפצחות הבונקרים" – פצצות חודרות בונקרים (MOP) המסוגלות לחדור למתקנים תת-קרקעיים בעומק של עד שישים מטרים – מוכנות לשימוש אם יהיה בהן צורך, תוך שהוא מתייחס בצורה משתמעת למתקן ההעשרה בפורדו.¹²

בנוסף לכל אלה, תגברה ארצות הברית בהתמדה את נוכחותה הצבאית במפרץ הפרסי. בראשית ינואר 2012, במהלך שתוכן מראש, עזבה נושאת המטוסים האמריקאית "ג'ון סי. סטניס" את המפרץ והפליגה דרך מצרי הורמוז בדרכה למערב האוקיינוס השקט. איראן ניצלה את ההזדמנות לפרסם אזהרה המתריעה מפני חזרתה של אוניית המלחמה לאזור,¹³ ואף על פי כן, כמה שבועות מאוחר יותר עברו נושאת המטוסים האמריקאית "אברהם לינקולן", מלווה באוניות מלחמה של בריטניה וצרפת, במצרי הורמוז לכיוון המפרץ הפרסי. מזכיר ההגנה האמריקאי, ליאון פאנטה, הבהיר בהקשר זה כי בכוונת ארצות הברית לשמור על נוכחותה הצבאית במפרץ. שלושה חודשים מאוחר יותר הצטרפה נושאת המטוסים האמריקאית "אנטרפרייז" ל"אברהם לינקולן", כדי לאפשר פריסה של שתי נושאות מטוסים באזור. מפקדת הצי החמישי במפרץ הפרסי, קומנדר אדמירל איימי דריק-פרוסט, ציינה כי מדובר בפריסה שגרתית שאינה מכוונת כלפי איום ספציפי, אך הוסיפה כי מדובר בפעם הרביעית בלבד בעשור האחרון שבו שתי נושאות מטוסים אמריקאיות ערוכות באזור המפרץ הפרסי.¹⁴

בזמן שחלף מאז המשיכה ארצות הברית לקיים נוכחות של שתי נושאות מטוסים באזור המפרץ הפרסי: נושאת המטוסים "דווייט די. אייזנהאואר" החליפה את "אברהם לינקולן", ובחודש יולי 2012 דווח כי נושאת המטוסים "ג'ון סי. סטניס" תוצב מחדש במפרץ ארבעה חודשים מוקדם מכפי שתוכנן תחילה, ובשלב מאוחר יותר תשחרר את "אנטרפרייז". יש לציין בהקשר זה כי הצי האמריקאי החל בתהליך של השבחת יכולותיו ההגנתיות וההתקפיות הכוללות במפרץ הפרסי, לצורך התמודדות עם איומים איראניים לחסום את המעבר דרך מצרי הורמוז.¹⁵ בסוף אוגוסט 2012 אף רמז הגנרל מרטין דמפסי, יושב ראש המטות המשולבים של צבא ארצות הברית – במקביל

להצהרות שנועדו לערער על יכולתה הצבאית של ישראל להרוס את מתקני הגרעין האיראניים – כי ביחס לדיון האם להכריז על שמי סוריה כאזור של איסור טיס (no fly zone), אחד משיקולי ארצו לא לעשות כן היה לא להסיט כוחות אמריקאיים מהמפרץ כדי לא לפגוע במאמצים להרתיע את איראן.¹⁶

לסיכום, בכל הצעדים שפורטו לעיל לא היה די כדי להביא לתוצאות קונקרטיות במשא ומתן עם איראן. עם זאת, השפעתם הכוללת מבטאת שינוי משמעותי בגישת המדינות המובילות את המאבק נגד תוכנית הגרעין של איראן. אפילו סבב השיחות האחרון, למרות כישלוננו, הדגים דינאמיקה חדשה: איראן באה לשיחות בידיעה שהיא תדון ישירות בסוגיית הגרעין (אף על פי שגישתה זו התפוגגה בסבב השני או השלישי); ארצות הברית פירטה את ציפיותיה המפורשות מהשיחות: "עצירה", "העברה" ו"הפסקה" – עמדה שאומצה מאז על ידי קבוצת ה-P5+1 כולה; מדינות ה-P5+1 לא הפגינו פיצול נראה לעין בשיחות; "שרת החוץ" של האיחוד האירופי, קתרין אשטון, ניצבה איתנה בסירובה להפצרות חוזרות ונשנות מצדה של איראן לבטל את האמברגו על הנפט; וההפוגות בין שלושת הסבבים של השיחות היו קצרות יחסית. המאמצים הבינלאומיים לבלום את חתירתה של איראן להשגת יכולת גרעינית צבאית השתכללו, גם אם לפי שעה אין בהם די.

עמדת ישראל

התקופה הנסקרת הושפעה רבות גם מהפרופיל הישראלי הגבוה בסוגיית הגרעין האיראני, והצגת עמדה ששולבה ברמזים עבים בדבר נכונותה של ישראל "לקחת את העניינים לידיה" ואולי אף לתקוף צבאית את מתקני הגרעין של איראן, כמוצא אחרון, במטרה לעצור את פרויקט הגרעין. בראשית שנת 2012 ארצות הברית העריכה כי ישראל אולי שוקלת לתקוף את מתקני הגרעין באיראן כבר באביב אותה שנה,¹⁷ ומאוחר יותר הועלו ספקולציות כי "חלון ההזדמנות" של ישראל עשוי להיות סמוך לבחירות בארצות הברית בנובמבר. נאומו של ראש הממשלה נתניהו בפני העצרת הכללית של האו"ם בשלהי ספטמבר 2012 התפרש עם זאת כמסר שהתקפה ישראלית לא תבוא לפני אותן בחירות.

לכולטות החדשה של עמדת ישראל נודעה השפעה משלה על הדינאמיקה הכוללת. השינויים שפורטו לעיל ביחס לאסטרטגיה הנחושה יותר של ארצות הברית ושל האירופים במשא ומתן עם איראן הושפעו, ללא ספק, גם מהעמדה הישראלית החדשה, ובפרט מרצון להימנע מעימות צבאי בעקבות תקיפה ישראלית אפשרית על מתקני גרעין

איראניים. מה שהוסיף דלק ל"מדורה האמריקאית" במהלך 2012 היה השילוב של העמדה הקולנית יותר של ישראל עם הבחירות המתקרבות לנשיאות ארצות הברית, מה שהפך את ממשל אובמה לקשוב יותר לחששותיה של ישראל. אין זה מקרי שההצהרה הנחושה ביותר של הנשיא, אשר דחתה את מדיניות ההכלה כאופציה להתמודדות עם שאיפות הגרעין של איראן, הייתה דווקא בנאומו בפני שדולת איפא"ק.

מאפיין בולט של הפרופיל הגבוה הרשמי של ישראל עד לחודש אוגוסט 2012 היה הוויכוח הער בישראל ביחס להחלטה אפשרית על תקיפה באיראן. ויכוח זה הציב את ראש הממשלה נתניהו ואת שר הביטחון ברק בצד אחד של המתרס, מול קבוצה של בכירים לשעבר בממסד הביטחוני שהמליצו נגד פעולה ישראלית חד-צדדית, במיוחד כזו שתסתור את עמדת ארצות הברית. הוויכוח נמשך בצורה אובססיבית במשך חודשים, כשהטיעונים משני הצדדים זוכים להבלטה באמצעי התקשורת, בעוד שלרוב המשתתפים בדיון התקשורתי הרחב יותר אין באמת מושג מה צופן העתיד בכל הנוגע לתוכניותיה האמיתיות של ישראל.¹⁸

בתחילת ספטמבר 2012, חל שינוי דינאמיקה. הוויכוח הוסט ממיקוד בלעדי בשאלה האם תתרחש תקיפה ישראלית, לדיון שהתמקד בשאלת הצבתם של קווים אדומים ותאריכי יעד לאיראן. השינוי נגרם כתוצאה משינוי ברטוריקה של נתניהו: הוא החל להדגיש שעל ארצות הברית להיות ברורה יותר ביחס לקווים האדומים שהיא מציבה לאיראן על מנת להרתיע אותה מלהתקדם לעבר מטרתה. הדגש שהושם בנקודה זו בוויכוח העביר את מוקד העניין מהגרעין אל עבר אופי היחסים הבילטרליים בין ישראל לארצות הברית, תוך הדגשת הבדלי הגישות בין שתי המדינות. נתניהו תמך בהצבת קו אדום שיחייב פעולה צבאית אמריקאית, ואילו הממשל טען כי אינו מעוניין בהצבת קווים אדומים ובהגבלת חופש הפעולה שלו. העמדות של שני הצדדים, שהיו לחלק בלתי נפרד ממסע הבחירות לנשיאות ארצות הברית, הפכו את הוויכוח ביניהם לפוליטי, והטיעונים ביחס לאיראן חדלו להיות טיעונים אסטרטגיים בעיקרם והפכו להיות גם הם טיעונים פוליטיים.¹⁹

השתלשלות עניינים זו גרמה להסטת הדגש בדינאמיקה הכוללת של ההתמודדות עם איראן: במוקד כבר לא עמדו האינדיקציות לעמדה בינלאומית יעילה יותר כלפי איראן. בעוד שבמחצית הראשונה של 2012 ניתן היה לטעון כי עמדתה של ישראל מסייעת לבסס גישה אמריקאית ואירופית נחרצת יותר בסוגיה האיראנית, במחצית השנייה של השנה הוסטה תשומת הלב יותר ויותר לעבר ישראל כמי שהפכה למקור הבעיה. בפועל, בחודשים אוגוסט וספטמבר לא תוכננו שיחות נוספות עם איראן, וארצות הברית בכל זאת שבה וחזרה על המשפט לפיו "עדיין יש זמן לדיפלומטיה".

איראן מצידה המשיכה לקדם את תוכניתה הגרעינית, דבר שבא לידי ביטוי בדו"ח סבא"א משלהי חודש אוגוסט 2012.²⁰

התפתחויות אזוריות

גם ההתפתחויות במזרח התיכון בתקופה הנסקרת הותירו את חותמן על המאבק בתוכנית הגרעין האיראנית. עדיין מוקדם להעריך מי המנצח ומי המפסיד ב"אביב הערבי" שסחף את המזרח התיכון מאז ראשית שנת 2011, אך לעת עתה לא נראה שאיראן תמצא בסופו של דבר את עצמה בצד המנצח. לאחר שביעות רצון ראשונית לנוכח נפילתם של המנהיגים המזוהים עם ארצות הברית בטוניסיה ובמצרים ולנוכח ההתפתחויות בבחריין ובתימן, החלה איראן לפתח חששות מפני הכיוון שאליו נוטה המשבר בסוריה, והאיום המוחשי מאד למשטר אסד (בעל בריתה האסטרטגי). התפתחויות אלה עלולות להיות בעלות השלכות שליליות על האינטרסים האזוריים של איראן. כמו כן, הדאיגו את איראן האירועים בלוב והנסיבות שהובילו לנפילתו של קדאפי, במיוחד לאחר ההתערבות הצבאית של נאט"ו שם.

מהם הלקחים שצפויה איראן להפיק מהאירועים בלוב ובסוריה בכל הנוגע לסוגיית הגרעין? החלטתה להשיק מחדש את תוכנית הגרעין הצבאית שלה בשנות השמונים של המאה העשרים נגזרה בצורה ישירה מהמלחמה שניהלה עם עיראק באותן שנים ומרצון כללי יותר ליצור משקל-נגד לא קונוונציונאלי לעוצמה האמריקאית במפרץ. השגת יכולת גרעינית צבאית תאפשר לאיראן למנוע פלישה עיראקית נוספת לשטחה או לסכל ניסיון להפלת המשטר האסלאמי. סביר להניח, כי כאשר קדאפי ויתר על יכולותיו הלא קונבנציונאליות בשנת 2003, הוא לא צפה כי הוויתור על יכולת הרתעתית זו תכריע את גורלו ואת גורל משטרו. תחת זאת נראה כי החלטתו הושפעה משנים רבות של בידוד וסנקציות ומהחשש כי צפוי לו גורל דומה לזה של סדאם חוסיין בעיראק. חשש זה מסביר את החלטתו לשלם את המחיר של ויתור על יכולות בתחום של נשק השמדה המונית כדי לבסס יחסים נורמאליים יותר עם ארצות הברית והמערב. העובדה שהדבר אפשר לנאט"ו להפעיל כוח נגד לוב היא מסר שככל הנראה נקלט באיראן.

צפון קוריאה מציגה את המודל המתחרה של מדינות הנחושות לפתח יכולות בלתי קונבנציונאליות. על פי מודל זה, אי-ציות, בניגוד לשיתוף פעולה, הוא האסטרטגיה המועדפת. לצפון קוריאה היסטוריה ארוכה של אי-ציות לקהילה הבינלאומית. למרות שהיא קידמה את תוכניות הגרעין והטילים שלה, ארצות הברית לא גילתה נכונות להפעיל כוח צבאי נגדה. קרוב לוודאי שגם סוריה פעלה מתוך חשיבה דומה כאשר

החלה בתוכנית גרעין צבאית בסיוע צפון קוריה. האיום שהשמיע משטרו של אסד במהלך הקיץ, לעשות שימוש בנשק כימי נגד כוחות חיצוניים שינסו להתערב במלחמת האזרחים המשתוללת במדינה, מדגיש את העובדה שאולי די בנשק כימי כדי להרתיע את הקהילה הבינלאומית מהתערבות בכוח.

לסיכום, המודל של צפון קוריה מצד אחד, והנסיבות שבהן התמוטטו המשטרים של סדאם חוסיין ושל קדאפי מצד שני, צפויים למלא תפקיד מרכזי בקבלת ההחלטות על ידי איראן בסוגיית הגרעין. שיקולים אלה יובילו אותה, ללא ספק, לדבוק בנחישות רבה עוד יותר בשאיפותיה הגרעיניות.

סיכום, ותוספת בעקבות הבחירות בארצות הברית

השאלה המרכזית שהוצגה בתחילת המאמר הייתה האם יש סימנים המעידים על "משחק חדש" ביחס לאיראן או האם מדובר בעיקרו של דבר ב"המשך של אותו הדבר". התשובה לכך נגזרת, בראש ובראשונה, מהבחירה היכן לשים את הדגש. כאשר הדגש הושם על השחקנים הבינלאומיים, היו ללא ספק סימנים שהעידו על התהוותו של "משחק חדש", בעיקר בכל הנוגע לארצות הברית ולמדינות האיחוד האירופי; כאשר איראן הייתה במוקד הניתוח, התמונה שהצטיירה הייתה של "המשך של אותו הדבר". יתר על כן, ההתפתחויות האזוריות מחזקות ככל הנראה עוד יותר אצל איראן את החשיבות של פיתוח יכולת גרעינית כאמצעי להדוף צעדים שהקהילה הבינלאומית עשויה לשקול לכפות עליה. כמדינה רוויזיוניסטית הנחושה להגביר את שליטתה ההגמונית, נשק גרעיני גם יכול לשמש כפוליסת ביטוח עבור איראן מפני התקפה נגדה אם וכאשר תרצה לנקוט פעולה לקידום שאיפותיה האזוריות.

היבט נוסף של "המשחק החדש" שהתפתח במהלך שנת 2012 הוא מידת הבולטות של ישראל. אף על פי שישאל לא מעורבת ישירות במאמצים הבינלאומיים לבלימת איראן, היא משקיפה עליהם במתח ובדאגה. עמדתה שהושמעה במהלך השנה האחרונה ביתר שאת הינה פועל יוצא של חששותיה הגוברים כי איראן מתקרבת להשגת מטרתה, וכן מתסכולה לנוכח הכישלונות החוזרים ונשנים של המאמצים הבינלאומיים במשך קרוב לעשור. ישראל גם חוששת מכך שמדיניות של הכלה והרתעה של איראן גרעינית עשויה להיות ברירת מחדל המקובלת על ארצות הברית, אף על פי שלפי שעה זו אינה המדיניות האמריקאית. ניסיונותיה של ישראל במהלך הקיץ לשכנע את ארצות הברית לנקוט עמדה קשוחה יותר כלפי איראן (קביעת קווים אדומים) לא זכו לאוזן קשבת, והממשל לחץ חזרה. במצב עניינים זה נוצר הרושם כאילו אתגר הגרעין האיראני

מתמקד יותר בבלימתה של ישראל מאשר בעצירתה של איראן. דינאמיקה זו לא תרמה ליחסי ישראל-ארצות הברית וגם לא למטרה המשותפת של שתיהן לעצור את התקדמותה של איראן לעבר השגת נשק גרעיני.

אם ישראל שיחקה תפקיד חיובי בחיזוק הנחישות הבינלאומית ליישב את המשבר הגרעיני האיראני במהלך 2012, באוגוסט כבר היה ניכר שהמעורבות והבולטות הישראלית החלו לפעול יותר כנטל מאשר כיתרון, וכגורם המכביד גם על יחסי ישראל-ארצות הברית. היה ברור שצריך לפעול כדי להצניע את המחלוקת הבילטרלית ולהפנות את תשומת הלב חזרה לאיראן. תובנה זו עמדה ככל הנראה בבסיס הנאום של נתניהו בפני עצרת האו"ם בספטמבר, כאשר הוא למעשה דחה את הקו האדום לפעולה נגד איראן לאביב או קיץ 2013. המסר המשתמע לנשיא שייבחר היה שישראל לא תתערב במשך כששה חודשים אחרי הבחירות.

הבחירה מחדש של הנשיא אובמה מרמזת על מידה של המשכיות בגישה האמריקאית לאיראן ב-2013. לפני הבחירות, היו הערכות שארצות הברית עומדת לנהל סבב נוסף של משא ומתן עם איראן – אם במסגרת בילטרלית ואם במסגרת ה-P5+1 – עד סוף נובמבר, או לכל הפחות במהלך דצמבר. גם פרשנים אחדים טענו שיתכן שמדובר בניסיון אחרון לפני מעבר לאמצעים יותר קשים. אך לאחר הבחירות, חלה ירידה מסוימת במידת הדחיפות המצטיירת. במחצית נובמבר הדו"ח התקופתי של סבא"א בנושא איראן הראה שאיראן ממשיכה לקדם את תוכניתה, כולל עלייה בכמות האורניום המועשר לרמה של 20 אחוזים: מבערך 90 ק"ג באוגוסט לסביבות 135 ק"ג בנובמבר.²¹ למרות זאת, מספר ימים לפני פרסום הדו"ח, אובמה אמר שהוא מקווה לחדש את המשא ומתן עם איראן "בחודשים הקרובים",²² אמירה שחסרה בה מידת הדחיפות המתבקשת נוכח המשך ההתרסה של איראן. דיווחים על כך שאובמה מתנגד לסנקציות נוספות על משק האנרגיה של איראן (צעדים שאושרו על-ידי הסנאט בסוף נובמבר) לא מבושרים אף הם טובות מבחינת המשך הגישה הנחושה של ממשל אובמה כלפי איראן.²³

בסופו של יום, העבודה הקשה של מיקוח עם איראן בסוגיה הגרעינית נופלת על כתפיה של ארצות הברית. שימור הנחישות הבינלאומית כלפי איראן שהתפתחה במהלך 2012 יהיה חיוני להצלחת המאמצים ב-2013. לאור המשך ההתקדמות של איראן, הלחץ הישראלי הנמשך, והנחישות האמריקאית האמיתית לסיים את המשבר הגרעיני, שנת 2013 עשויה להיות שנה מכרעת. היעדר התקדמות בחזית הדיפלומטית והמשך פעילותה של איראן להעשרת אורניום ייאצו את הנשיא אובמה לקבל החלטה ברורה ביחס למסלול העתידי שבו ילך הממשל האמריקאי במשבר הגרעיני עם איראן.

את החלטתו בעניין זה ינחו השיקולים הבאים: הצורך לשמר – או לבנות מחדש – את האמינות האמריקאית במזרח התיכון; הצהרות נשיאותיות קודמות על כך שאיראן גרעינית מהווה מצב שאין להשלים איתו, ושהכלה אינה מדיניות או חלופה לפתרון המשבר; וכן הצהרות חוזרות על כך שהזמן שעומד לרשות הניסיונות ליישב את המשבר באמצעות דיפלומטיה אינו בלתי מוגבל.²⁴

מסר ברור יותר של הנשיא אובמה באשר לנכונות שלו לעשות שימוש בעוצמה צבאית אם הניסיון הבא לשאת ולתת עם איראן ייכשל היה מסייע להעברת מסר לאיראן שהמשך ההתרסה וחוסר הרצינות במשא ומתן לא יתקבל עוד על-ידי הממשל האמריקאי. כמה קולות חשובים בדיון האמריקאי – אם לא הממשל עצמו – הדגישו לאחרונה את הערכתם שהנשיא הפעם רציני ביותר.²⁵

הערות

- 1 http://isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/IAEA_Iran_8Nov2011.pdf.
- 2 דו"ח סבא"א שפורסם ב-30 באוגוסט: http://www.isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/Iran_report_--_August_30_2012.pdf.
- הדו"ח מה-16 בנובמבר שמצוטט כאן: <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2012/gov2012-55.pdf>.
- 3 טיעון זה של איראן, החוזר כמעט בכל הצהרה איראנית בנושא, הוא שגוי ומסתמך על פרשנות חלקית של סעיף IV באמנת ה-NPT. המשפט הרלוונטי בסעיף IV של האמנה מבהיר שהזכות לאנגריה גרעינית – לרבות פעילויות העשרה – מותנית בקיום סעיפים I ו-II של האמנה, דהיינו אי-מעורבות בפעילויות הקשורות לייצור נשק. בשל הספק שהתעורר אם איראן אכן מקיימת סעיפים אלה, דווח התיק האיראני למועצת הביטחון של האו"ם, ולפי המשפט הבין-לאומי, שש החלטות מועצת הביטחון של האו"ם הקוראות לאיראן להפסיק את פעילויות העשרה האורניום שלה מבטלות כל זכות המצוינת באמנת ה-NPT. ראו: Amy Reed, "UN Resolution 1696 Moots Iranian Legal Claims", Proliferation Analysis, *Carnegie Endowment*, August 21, 2006; להמשך הוויכוח בנושא זה ראו: "Continued Analysis of 1696", *Carnegie Endowment*, August 24, 2006;
- לדיון עדכני בסוגיה זו ראו: David Albright and Andrea Stricker, "NAM Countries Hypocritical on Iran", *The Iran Primer*, USIP, September 7, 2012.
- 4 מצוטט ב: Daniel Brumberg, "Despite big unresolved issues, progress in Iran nuclear negotiations", USIP, April 19, 2012. <http://www.usip.org/publications/despite-big-unresolved-issues-progress-in-iran-nuclear-negotiations>
- 5 ראו: Laura Rozen, "Iran nuclear talks wrap up on positive note", *The Back Channel*, May 24, 2012. <http://backchannel.al-monitor.com/index.php/2012/05/451/iran-nuclear-talks-wrap-up-on-positive-note/>
- 6 ראו: Kelsey Davenport, "Iran, P5+1 move to technical talks", *Arms Control Today*, July/August 2012. http://www.armscontrol.org/2012_07-08/Iran_P5_Plus_1_Move_to_

- Technical Talks
 7 ניתוח מלא של הדינאמיקה הדיפלומטית כלפי איראן בשנים 2002–2011 ראו:
 Emily B. Landau, *Decade of Diplomacy: Negotiations with Iran and North Korea and the Future of Nuclear Nonproliferation*, INSS Memorandum, no. 115, March 2012.
 Ibid., p. 46. 8
 9 Vali Nasr, "Sanctions May Backfire", *The Atlantic Times*, February 2012, http://www.the-atlantic-times.com/index.php?option=com_content&view=article&id=497%3Asanctions-may-backfire-&catid=62%3Afebruary-2012&Itemid=2.
 10 Emily B. Landau, "A Toughened US Stance toward Iran", *INSS Insight* No. 309, January 8, 2012.
 11 Barak Ravid, "US Presented Netanyahu with Contingency Plan for Iran Strike", *Haaretz*, July 29, 2012.
 12 Yaakov Katz, "After Delays, Massive US Bunker Buster Available", *The Jerusalem Post*, July 26, 2012.
 13 C. J. Chivers, "Work as Usual for US Warship after Warning by Iran", *The New York Times*, January 4, 2012.
 14 "US Navy Deploys 2nd Aircraft Carrier to Persian Gulf", *The Washington Times*, April 9, 2012.
 בדיווח של אלי לייק שפורסם ב-*The Daily Beast* נמסר כי מפקד סנטקום, קומנדר ג'ימס מאטיס פנה בתחילת 2012 בבקשה להצבת נושאת מטוסים שלישית באזור במטרה להרתיע את איראן מהחרפה נוספת של המתיחות, אך בקשתו נדחתה: Eli Lake, "As Obama Preaches Patience, Mattis Prepares for War with Iran", *The Daily Beast*, May 21, 2012.
 15 Tony Perry, "Navy says it will add Ships to Persian Gulf amid Iran Threats", *Los Angeles Times*, March 17, 2012; See also: "US accelerates armed forces deployments close to Iran", *Global Security Newswire*, June 27, 2012, <http://www.nti.org/gsn/article/us-accelerates-armed-forces-deployments-near-iran/>.
 16 "Dempsey: US Feels no Pressure from Israel to Back Strike", *Ynet News*, August 20, 2012.
 17 לפי דיווחים בתקשורת בפברואר 2012, מזכיר ההגנה של ארצות הברית, ליאון פאנטה, הצהיר אז כי ישראל עומדת ככל הנראה לתקוף באפריל, מאי או יוני:
 David Ignatius, "Is Israel preparing to attack Iran?", *The Washington Post*, February 2, 2012.
 18 לתיאור מעמיק של שני המחנות הישראליים בשאלת התקיפה באיראן ראו:
 David Horovitz, "The Most Fateful Decision of All", *Times of Israel*, August 28, 2012.
 19 משעה שהוויכוח הפך לפוליטי, חל בלבול גם בסוגיות האסטרטגיות, כמו למשל ההבדל בין קווים אדומים ובין תאריכי יעד, ותפקידם של הקווים האדומים כמנוף חיוני בהפעלת לחץ על איראן
 Emily B. Landau, "Set Red lines, not Deadlines, in facing Iran", *Times of Israel*, September 14, 2012;
 דעה אחרת על הקווים האדומים ראו: Ephraim Asculai and Shimon Stein, "Red lines are a bad idea for dealing with Iran", *The American Interest*, August 2, 2012.
 20 הדוח פורסם ב-30 באוגוסט 2012: http://www.isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/Iran_report_-_August_30_2012.pdf.
 21 <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2012/gov2012-55.pdf>

- 22 “Obama pledges diplomatic push on Iran”, Global Security Newswire, November 15, 2012.
<http://www.nti.org/gsn/article/obama-pledges-diplomatic-push-iran/>
- 23 “Obama opposes new Iran sanctions”, Middle East Newslite, Morning Report, vol. 14, no. 460, December 3, 2012.
- 24 במהלך פורום סבן, נובמבר 2012, מזכירת המדינה קלינטון חיזקה את המסר הזה כאשר אמרה ש“חלון המשא ומתן לא יישאר פתוח לעד”. “US presses PA to return to talks after UN bid”, *Jerusalem Post*, December 1, 2012.
- 25 בהקשר זה ראו ראיון מיוחד של ynet עם השגריר האמריקאי לשעבר לישראל, מרטין אינדיק, בנובמבר האחרון. לדעת אינדיק, אם המאמץ הדיפלומטי לא יקדם את פתרון המשבר באופן משמעותי עד הקיץ הבא, הנשיא עשוי לתת את הפקודה לתקיפה צבאית. הוא הדגיש שהנשיא לא יפעל למען ישראל, אלא במסגרת המחויבות שלו למניעת תפוצה גרעינית. Yitzhak Ben-Horin, “Will attack Iran, and wait until we act for peace. Obama and us” Ynet, November 30, 2012.
<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4313534,00.html> (Hebrew).

לקראת מזרח תיכון גרעיני?

יואל גודינסקי וגליה לינדנשטראוס

מקבלי החלטות, כמו גם מומחים בישראל ובעולם, טוענים כי החזקה של נשק גרעיני בידי איראן תוביל להרחבת התפוצה הגרעינית במזרח התיכון וליצירת מערכת גרעינית רב־קוטבית באזור.¹ מי שנתפשות כמועמדות הראשיות לפנות לנתיב הגרעיני הצבאי, מתוך שאיפה לאזן את עוצמתה הגרעינית של איראן, הן ערב הסעודית, טורקיה ומצרים. בחינת המוטיבציות והיכולות העשויות לדרבן מדינות אלו לפתח תשתית גרעינית צבאית (גם באמצעות פיתוח של תוכנית גרעין אזרחית תחילה) או לנסות להשיג בשלב ראשון יכולת הרתעה גרעינית "מן המדף" מצביעה על כך שערב הסעודית היא המעצמה האזורית שסביר ביותר להניח שתלך לכיוון הגרעיני הצבאי. גם אם "רק" איראן וערב הסעודית הן אלו שיגיעו ליכולת גרעינית צבאית, ייווצר במזרח התיכון מצב אסטרטגי חדש שיהיו לו משמעויות מרחיקות לכת עבור ישראל.

לצד בחינת המוטיבציות והיכולות העשויות להעלות מדינות אלו על הנתיב הגרעיני הצבאי, יש לבחון גם גורמים מרסנים וקשיים שיעמדו בדרכן אל הגרעין. תהליך בנייתה של יכולת גרעינית עצמאית יהיה ממושך ותובעני ועל המדינות שיבקשו לממש אופציה ארוכת טווח זו יהיה למצוא מענה לטווח הקצר־בינוני, שיוכל להתמודד עם האתגר הגלום בהשלמה אפשרית של תוכנית הגרעין האיראנית. קנייה של יכולת גרעינית "מן המדף", מעבר לעלויות הכלכליות הגבוהות שלה, תהיה כרוכה בעמידה בתנאים שיציבו המדינות שאמורות לספק יכולת כזאת, כמו גם בלחצים שיופעלו מצד מדינות מובילות שלא לעשות כן. משמעותם של מהלכים בכיוון זה עלולה להיות חיזוק הקשרים עם מדינות שחלקן מוקצות בקהילה הבינלאומית, על המחירים המדיניים והביטחוניים שיתלוו לכך. זאת ועוד, להצטרפות אפשרית של ערב הסעודית, טורקיה ומצרים למרוץ חימוש גרעיני, גם אם התהליך לא יושלם, תהיה השפעה משמעותית על המזרח התיכון, משום שמדינות נוספות באזור יחוו שהן מאוימות.

מספר מדינות במזרח התיכון הצהירו בעשור האחרון כי הן מעוניינות בתשתית גרעינית אזרחית, שבפועל עלולה להוות בסיס לתוכנית צבאית. עיראק הביעה עניין בפיתוח גרעיני אזרחי בפיקוח הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (להלן סבא"א); ירדן מבקשת להתניע, תוך קשיים כלכליים ומדיניים לא מבוטלים, תוכנית גרעין כדי לעמוד בדרישות ג'ללות לאנרגיה, תוך שהיא מסרבת לוותר על זכותה להעשיר אורניום בשטחה; מדינות המפרץ, בראשן איחוד האמירויות הערביות, החלו גם הן בשנים האחרונות לקשור קשרים עם גורמי חוץ במטרה לפתח תוכניות גרעין בשטחן ואף החלו להקים תשתית טכנולוגית-מדעית הדרושה למטרה זו.

הטווח המיידי-קצר

תוכנית הגרעין האיראנית לא מתקדמת בקצב שבכירי קהילות המודיעין במערב העריכו כי יתרחש ויקרב אותה לקראת יכולת גרעינית צבאית.² למרות זאת, הכרזה של איראן על הגעה ליכולת גרעינית צבאית, או עריכת ניסוי גרעיני על ידה, יגבירו את תחושת האיום בקרב שכנותיה. תפישת האיום, שמקורה בחתירתה של איראן לבכורה אזרחית, תתעצם במיוחד בערב הסעודית, שהיא המתחרה האידאולוגית והגיאואסטרטגית העיקרית של איראן במרחב. ערב הסעודית לא תוכל לעמוד מנגד נוכח התפתחות כזו, ובזכות המשאבים והאמצעים הכלכליים שבידיה היא תוכל לנסות ולגייס תוך זמן קצר יחסית מענה לאיום האיראני המתעצם.

בכירים בממלכה הסעודית, הנמצאת בעיצומה של התעצמות צבאית קונוונציונאלית מהנרחבות בתולדותיה, הצהירו לא פעם כי היא מתנגדת לפיתוח נשק גרעיני וכי היא מתרכזת בתוכנית גרעינית אזרחית שתכליתה לענות על צרכי אנרגיה של הממלכה ולהפחית את תלותה בנפט; ואולם, ערב הסעודית כבר בחנה בעבר גם את הנתבי הגרעיני הצבאי ואף הידקה לשם כך את שיתוף הפעולה עם מספר מדינות, בראשן פקיסטן, שעזמה היא מקיימת שיתוף פעולה צבאי רב-שנים ובמסגרתו אף מימנה חלק מפרויקט הגרעין הפקיסטני.³ בשורה של התבטאויות חריגות בנושא הגרעיני מאז 2011 בלטה נכונות סעודית לבחון את הנתבי הגרעיני אם לא יעלה בידי הקהילה הבינלאומית לעצור את ההתגרענות הצבאית של איראן,⁴ ואפשר שהדבר מעיד על תפנית במדיניות הסעודית. עם זאת, בשל היותה חסרת תשתית ידע עצמאית, ניתן להעריך כי אם ערב הסעודית תגמור אומר לפנות לנתיב הגרעיני, היא תעדיף לרכוש מרתיע גרעיני "מן המדף".

"מטריית הגנה" אמריקאית נראתה לאורך השנים עדיפה לסעודים על פני חתירה עצמאית לתשתית גרעינית צבאית. עם זאת, ההשלכות של הימצאות נשק גרעיני באיראן על ביטחונה של הממלכה וכן סימני שאלה גוברים, בראיית ריאד, באשר לנכונותה של ארצות הברית להמשיך ולהעניק לה משענת ביטחונית, עשויים לשנות את מאזן השיקולים הסעודי. יותר מכלל מדינה אחרת במזרח התיכון, יש לה מניע אידיאולוגי-אסטרטגי להשגת נשק גרעיני וכן יכולות כלכליות לעשות זאת. דניס רוס, לשעבר היועץ הבכיר לענייני המזרח התיכון של הנשיא ברק אובמה, חשף כי המלך עבדאללה הזהיר במפורש את נשיא ארצות הברית כי אם איראן תשיג נשק גרעיני, ערב הסעודית תלך מיד בעקבותיה.⁵

לא מן הנמנע כי ערב הסעודית תאפשר לפקיסטן להציב בתחומה נשק גרעיני. ריאד תוכל אז לטעון כי צעד זה לא מהווה הפרה של האמנה למניעת תפוצה גרעינית (NPT) שהיא חתומה עליה, במיוחד אם ראשי הקרב יישארו בשליטה פקיסטנית. גארי סיימור, יועץ הנשיא אובמה לבקרת נשק, התייחס כבר ב-2008 לשיתוף הפעולה הצבאי בין ערב הסעודית לפקיסטן וטען כי "לא ניתן לשלול אפשרות להצבה, של כוחות פקיסטניים, הפעם גרעיניים, בערב הסעודית".⁶ ואכן, אין להוציא מכלל אפשרות תרחיש כזה, גם אם הוכחש הן על ידי פקיסטן והן על ידי ערב הסעודית. נראה שבמקביל להתקדמות תוכניתה הגרעינית של איראן תיתכן הגברת הלחץ הסעודי על פקיסטן לספק לה ביטחונות גרעיניים מידיים או תוך זמן קצר. במקרה כזה נראית הצבת נשק גרעיני פקיסטני בתחומי ערב הסעודית סבירה יותר מאשר העברה של ראשי קרב גרעיניים מפקיסטן ישירות לידי הסעודים.

צפי לטווח בינוני-ארוך

לצד ערב הסעודית, גם טורקיה היא מתחרה של איראן על הגמוניה אזורית. המתח בין טורקיה לאיראן החריף על רקע מלחמת האזרחים בסוריה ותמיכתה של איראן במשטרו של בשאר אל-אסד.⁷ דוברים איראניים אף השמיעו איומים מפורשים כלפי טורקיה, בין היתר בכוונה להרתיעה מלהתערב צבאית בסוריה. איומים אלה חיזקו אצל חלק את ההערכות כי טורקיה תחתור לפיתוח יכולת גרעינית עצמאית כמענה לאתגר שמציבה בפניה איראן, במיוחד נוכח התקדמותה לעבר השגת יכולת גרעינית צבאית.⁸ גם המתח בין טורקיה לבין חברותיה בנאט"ו עלול לדרבן אותה לפנות לנתיב גרעיני עצמאי. המתיחות בינה ובין יתר החברות בברית נובעת מאי-התקדמות המגעים סביב קבלתה של טורקיה לאיחוד האירופי וכן נוכח המשקעים המרים שנותרו בה עקב

סירובן הראשוני של חלק מחברות נאט"ו לבקשתה להציב בשטחה מערכות התרעה וסוללות "פטריוט" במלחמות המפרץ של 1991 ו-2003. בטורקיה גם נשמעת ביקורת חריפה על כך שהקהילה הבינלאומית לא עושה די ביחס למתרחש בסוריה⁹ ושעל אף השלכותיה המאיימות של המלחמה שם על טורקיה, נאט"ו כנראה לא יפעל באופן מעשי כדי לסייע לה – אם כי הארגון נענה לבקשת טורקיה להציב סוללות פטריוט בתחומה.

טרם פרוץ גל המהומות שזעזע את העולם הערבי, רווחה בטורקיה התפישה כי האיום האזורי הנשקף לה הולך וקטן. ואולם, האירועים בסוריה, הידרדרות היחסים עם איראן, וכן העלייה ברמת האלימות במאבק הפנימי עם הכורדים (ובפרט עדויות לכך שאיראן וסוריה שוב מסייעות למחתרת הכורדית – פ.ק.ק.) יצרו גישה פסימית יותר בקרב הציבור בטורקיה ביחס לעתידה של המדינה.¹⁰ במקביל, דווקא התגברה במעט ההערכה בציבור הטורקי, כי ברית נאט"ו הכרחית לביטחונה של טורקיה – מ-30 אחוזים ב-2010 ל-38 אחוזים ב-2012.¹¹

טורקיה מקדמת את בניית היכולות הצבאיות שלה בהתאם לתחושת האיום הגוברת עליה. בשנים האחרונות הושם הדגש במודרניזציה מקיפה של הצבא הטורקי ובפיתוח יכולות מתקדמות עצמאיות בתחום תעשיות הנשק. במסגרת זאת, טורקיה מבקשת לפתח טילי קרקע-קרקע בעלי טווח של יותר מ-2,500 ק"מ¹² – כוונה המרמזת על אפשרות לבחינת הנתיב הגרעיני, שכן רוב המדינות המפתחות טילים לטווח זה מעוניינות בהם לצרכי בניית יכולת הרתעה גרעינית. במקביל, טורקיה אינה מסתפקת בתוכניות של נאט"ו למערך הגנה מפני טילים ומקדמת בניית מערך הגנה עצמאי.¹³ טורקיה מפתחת תוכנית גרעין אזרחית משמעותית שיכולה להוות בסיס עתידי לתוכנית צבאית. במסגרת "חזון 2023" לציון חגיגות מאה שנה לרפובליקה הטורקית, הצהירה טורקיה על כוונתה להקים שלושה כורים גרעיניים בשטחה, שלצורך בנייתם היא תיעזר בחברות זרות, כחלק מתוכנית להקמת כעשרים כורים עד שנת 2030.¹⁴ ב-2010 חתמה טורקיה על עסקה עם החברה הממשלתית הרוסית "רוסאטום" לבניית תחנת כוח בת ארבע יחידות בהספק של 1,200 מגה-ואט חשמל. עלות העסקה היא עשרים מיליארד דולר והיא כוללת כורי מים קלים שהפעלתם אמורה להתחיל ב-2018.¹⁵ בדיונים על הקמת כור שני הועלתה אפשרות לשיתוף פעולה לצורך זה בין חברות דרום קוריאניות לאיחוד האמירויות.¹⁶ לטורקיה אין תוכניות מעשיות לפתח בתחומה יכולות של מעגל דלק, אך ראש ממשלתה, רג'פ טייפ ארדואן, הצהיר שהיא שומרת לעצמה את הזכות לעשות כן.¹⁷ בניגוד לעבר, יש לטורקיה כיום המשאבים

הכלכליים והיציבות הפוליטית הדרושים לשם התקדמות בפרויקט גרעין אזרחי. גם צרכי האנרגיה הגדלים שלה מצדיקים לכאורה פנייה לכיוון זה.

למצרים אין תוכנית גרעין פעילה היכולה להפוך בטווח קצר לתוכנית גרעין צבאית. הנשיאים אנואר סאדאת וחוסני מובארכ החליטו נגד פיתוח גרעיני צבאי, אף שלא כל הגורמים במצרים היו תמימי דעים עם החלטה זאת: ב־1984 ביקש שר ההגנה של מצרים דאז, אבו ע'זאלה, אישור מהנשיא מובארכ לפתח נשק גרעיני, אך זה סירב והשר פוטר בשל כך.¹⁸ יתר על כן, הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) גילתה באחת מביקורותיה השגרתיות במצרים חלקיקי אורניום מועשר לדרגה גבוהה, ולמצרים לא היה הסבר מניח את הדעת לגילוי זה.¹⁹ מצרים חתומה על אמנת ה־NPT, ולאורך השנים הייתה תומכת קולנית בהפיכת המזרח התיכון לאזור חופשי מנשק גרעיני, קריאה שעליה חזר גם הנשיא מוחמד מורסי; אלא שבמצרים ניכר תסכול מכך שלאורך שנים נתקל רעיון זה במכשולים משמעותיים,²⁰ ונראה שהטלטלה בעולם הערבי הרחיקה את אפשרות מימושו אף יותר. מצרים גם ממאנת לחתום על "הפרוטוקול הנוסף" של ה־NPT, צעד שהיה מאפשר לסבא"א לבצע בדיקות מדוקדקות יותר על אדמתה.

שאיפותיה של ההנהגה המצרית החדשה למנהיגות אזרחית, כמו גם חשש מהתעצמותה של איראן והתקדמות תוכניתה הגרעינית, מגבירים את הסיכוי שמצרים תרצה לרכוש לעצמה כושר גרעיני צבאי, גם אם דרך פיתוח אזרחי ממושך.²¹ בעת הנוכחית, ולמרות קיומו של מאגר לא מבוטל של מדענים ומהנדסים, מצרים רחוקה שנים רבות מיכולת לייצר בעצמה נשק גרעיני. ועם זאת, לא מן הנמנע שחילופי ההנהגה במדינה הביאו עמם תפנית מסוימת בחשיבה האסטרטגית גם בתחום זה. מיד לאחר היבחרו, הכריז מורסי, במהלך ביקור בסין, כי הוא מעוניין בחידוש תוכנית הגרעין האזרחית של ארצו כדי לעמוד בדרישה הגוברת לאנרגיה, תוך שהוא מדגיש כי מדובר בתוכנית לפיתוח מקורות אנרגיה גרעיניים לצרכי שלום: "אנחנו כבר לומדים את הנושא ובכוונתנו לפתוח מחדש את תוכניות הכורים הגרעיניים שהוזנחו ולהגיע למצב של אנרגיה נקייה..."²² באותה העת הודיע משרד החשמל והאנרגיה של מצרים כי הוחלט לדבוק בתוכנית קודמת שמטרתה להשלים עד שנת 2025 הקמתן של ארבע תחנות כוח גרעיניות וכי הכור הגרעיני הראשון אמור להיות מחובר לרשת החשמל בשנת 2019. תאגידים וחברות בינלאומיות מצרפת, ארצות הברית, רוסיה וקוריאה הביעו עניין בהגשת הצעות לפרויקט זה.²³

מצרים מדגישה אמנם את צרכי האנרגיה שלה כבסיס לשאיפתה לתוכנית גרעין, אך משקלה האזורי והעובדה כי היא רואה עצמה באופן מסורתי כמנהיגת העולם

הערבי עשויים להביא את מנהיגיה לבחור, אפילו אם לא באופן מיידי, גם באופציה של פיתוח גרעיני צבאי. למצרים יש היכולת, הן מבחינת התשתית הטכנולוגית והן מבחינת כוח האדם, לקדם פרויקט כזה, ופנייתה לנתיב הגרעיני מותנית בעיקר בהחלטה מדינית ובנכונות להקצות משאבים לשם כך.

סוגיית הגרעין המצרי קשורה גם ליחסים עם ישראל. אם ימשיך הכרסום בהסכם השלום בין שתי המדינות, ייתכן וגם הוא יהווה תמריץ למצרים ללכת בכיוון הגרעיני הצבאי. יש לציין בהקשר זה כי מאז 2005 קראו בכירים בתנועת "האחים המוסלמים" לפיתוח "תוכניות לאומיות מיוחדות", בכלל זה תוכנית גרעין.²⁴ חלקם הצהירו כי "אנו [המצרים] מוכנים לרעוב לשם כך", בעוד אחרים טענו כי זו דרך יעילה יותר לשמור על ביטחונה של מצרים מאשר באמצעות אזור חופשי מנשק גרעיני.²⁵ מנהיג "האחים המוסלמים" במצרים, מוחמד בדיע, אף הצהיר: "הציונים מבינים רק כוח... זה יהיה רק באמצעות הג'האד הקדוש והקרב מצד כוחות ההתנגדות. ביום בו ישראל תדע שאנו נוקטים מדיניות זו ומניפים את דגל הג'האד ויוצאים לשדה הקרב, אז היא תירתע ותבלום את עריצותה".²⁶ גם הצהרה מעין זו יכולה לעודד כוונות לפיתוח תוכנית גרעין צבאית.

ערב הסעודית, על אף שהיא בעלת עתודות הנפט העולמיות המוכחות הגדולות ביותר ויצואנית הנפט הגדולה בעולם, החלה בשנים האחרונות בהכנות לפיתוח תוכנית גרעין אזרחית. לצד איחוד האמירויות, שהחלה כבר בבניה בפועל של הכורים,²⁷ גם ערב הסעודית הגבירה את מאמציה בכיוון זה במטרה להפחית את ההסתמכות על נפט וגז לצריכה פנימית ולשמר, ואולי אף להגדיל, את יכולת ייצוא הנפט שלה. תשתית גרעינית תרחיב את הבסיס התעשייתי בערב הסעודית ותספק פתרונות הכשרה ותעסוקה לסעודים רבים. בהתאם לכך נחנכו בממלכה שורה של מיזמים ונחתמו הסכמים לשיתוף פעולה עם מספר מדינות, ביניהן דרום קוריאה, ארצות הברית, צרפת, רוסיה וסין. כן דווח כי כבר החל תהליך של בחירת האתרים המיועדים לכורים וכי בנייתו של הכור הראשון אמורה להסתיים עד שנת 2020. המדובר בהקמתם של 16 כורים גרעיניים למטרות ייצור חשמל והתפלת מים – אחד הפרויקטים הגדולים בהיקפו בהיסטוריה של הממלכה – הכרוכה בהשקעה של יותר ממאה מיליארד דולר לאורך שני עשורים.²⁸ בקיץ 2011 דווח כי ארצות הברית מנהלת מגעים עם ערב הסעודית על הסכם, לפיו יותר לה לעסוק בפעילות גרעינית אזרחית ובתמורה תדאג וושינגטון לספק לה ידע והכשרה בתחום זה וכן חומרים גרעיניים. המגעים התנהלו על בסיס מזכר ההבנות בין שתי המדינות מ-2008, שכלל התחייבות סעודית להימנע מפעילות רגישה בתחום הגרעיני. עם זאת, ערב הסעודית אותתה במספר מקרים כי לא תוותר על זכותה

להעשיר אורניום בתחומה.²⁹ רמזים אלה עוררו חשד שמא יש לה כוונות נוספות מעבר לפיתוח גרעין לצרכים אזרחיים. בנוסף, אין ביטחון שהממלכה תסכים לקבל על עצמה התחייבויות בתמורה לסיוע בינלאומי, בדומה לאלו שקיבל על עצמו איחוד האמירויות, ובכללן חתימה על "הפרוטוקול הנוסף" של סבא"א. כמה חברי קונגרס אמריקאים כבר העלו ספקות באשר לכוונותה של ערב הסעודית לקבל על עצמה הגבלות על הפרדת פלוטוניום והעשרת אורניום והביעו דאגה מההשלכות האזוריות של עמדתה זו.³⁰

חסמים בדרך לגרעין

אם איראן תחשוף את פיתוח היכולת הגרעינית הצבאית שלה, סביר להניח שערב הסעודית, טורקיה ומצרים תשאפנה לפתח יכולת דומה, בין השאר מטעמים של יוקרה ויתכן אף בשל לחץ ציבורי להגיב בתוכנית מתחרה. עם זאת, קיימת אפשרות שאיראן, מסיבות שונות, תבחר לדחות את הפריצה לעבר נשק גרעיני אך לשמור על כמויות האורניום המועשר בדרגה נמוכה שכבר צברה ועל היכולת להתאים ראש קרב גרעיני לטילי קרקע-קרקע שברשותה, כלומר תישאר לאורך זמן מדינת סף.³¹ במקרה כזה, המדינות השכנות יוכלו להמשיך "להכחיש", לפחות חלקית ומבחינה פומבית, את האיום הנשקף להן מצד איראן ולדחות את ההחלטה לפנות לנתיב הגרעיני.

גורם שיתמוך בשיקולי הדחייה הוא ההתנגדות הבינלאומית המשמעותית לתוכניות גרעין צבאיות. הקהילה הבינלאומית דבקה במשטר ה-NPT, על אף מקרים של הפרה שלו. על כן, יש לשער כי קשיים ומחירים פוליטיים הכרוכים בפיתוח יכולת גרעינית צבאית ימשיכו וירתיעו את ערב הסעודית, טורקיה ומצרים מבחירה באופציה זו. אם תחצה איראן את הסף הגרעיני, תפחת משמעותית היכולת של הקהילה הבין-לאומית להתנגד לכך שמדינות נוספות יהפכו לגרעיניות.³² ואף על פי כן ניתן להעלות סברה, שכפי שמשטר ה-NPT לא קרס לאחר שצפון קוריאה הפכה להיות בעלת יכולת גרעינית והתפוצה הגרעינית בצפון-מזרח אסיה לא התרחבה, כך גם הפיכת איראן לגרעינית לא תביא לקריסתו של משטר זה, בעיקר משום שמרבית המדינות בעולם מעוניינות בשימורו.

ניתן לערער גם על ההנחה שאיראן גרעינית מהווה איום ביטחוני משמעותי במידה שווה על טורקיה, מצרים וערב הסעודית: בין איראן לטורקיה יש מחלוקות, והמתחות ביניהן מהווה רקע לאיומים הדדיים הנשמעים מעת לעת. ובכל זאת, שתי המדינות ידעו לשמור לאורך השנים על גבול שקט פחות או יותר ביניהן. זאת ועוד, ככל שיימשכו

הסנקציות הבינלאומיות המוטלות על איראן בגין תוכניתה הגרעינית, כן תישמר תלותה ביחסיה הכלכליים עם טורקיה כדרך לעקוף חלק מההשלכות השליליות שלהן. לעומת זאת, בין מצרים לאיראן נוצרה מתיחות רבה לאחר חתימת הסכם השלום המצרי-ישראלי, שנמשכה לאורך תקופת שלטונו של מובארכ, אך לאחר עליית "האחים המוסלמים" לשלטון נוצר פוטנציאל להתקרבות מסוימת בין שתי המדינות. בכל מקרה, קשה לדמיין מצב בו איראן תאיים במתקפה גרעינית על מצרים.

גורם מרסן נוסף מפני הליכה לעבר נשק גרעיני הוא יחסיהן של ערב הסעודית, טורקיה ומצרים עם ארצות הברית. שלוש המדינות מייחסות חשיבות רבה ליחסים אלה וטורקיה אף קשורה בברית צבאית רשמית לארצות הברית דרך חברותה בנאט"ו ונהנית מהערבות הגרעינית המוענקת לחברות הברית. אמנם, טורקיה בודקת מעת לעת את מידת מחויבותן של בעלות הברית לביטחונה וקרה שלא הייתה שבעת רצון מהגיבוי לו זכתה מצדן,³³ אולם באופן כללי היא מייחסת חשיבות רבה לחברותה בנאט"ו.

בין ארצות הברית לערב הסעודית קיימים יחסים ביטחוניים משמעותיים, על אף היעדר ברית רשמית בין השתיים. לאור קשייה של ארצות הברית לעצור את איראן בדרכה לגרעין, וכן נוכח העמדה שנקט הממשל האמריקאי בסוגיית חילופי השלטון במצרים – מה שנראה כזניחת בעלת ברית היסטורית – הסעודים מתייחסים ביתר חשדנות גם לשאלת התמיכה הפוליטית והצבאית האמריקאית בהם. מאז פרוץ אירועי "האביב הערבי" הופנתה ביקורת חסרת תקדים בחריפותה מכיוונם של בכירים סעודיים כלפי וושינגטון על מדיניותה באזור. לדבריהם, המדיניות האמריקאית עלולה להביא את ערב הסעודית לאמץ מדיניות עצמאית ומנוגדת למדיניות ארצות הברית.³⁴ עם זאת, ארצות הברית היא עדיין המעצמה היחידה היכולה לספק מטרית הגנה אפקטיבית לממלכה הסעודית, ודבר זה מובן היטב בריאד.

גם מצרים קשורה משמעותית לארצות הברית מאז 1979. אמנם, התהפוכות שעברו עליה מאז פרצה בה המחאה ההמונית שהביאה לפילת שלטונו של מובארכ מעמידות אתגרים חדשים בפני הקשרים ביניהן, אך אין זה סביר להניח שמצרים תבחר לצאת נגד העמדה האמריקאית דווקא בנושא הגרעין. אפשר שסוגיה זו תהיה אחת מבין סוגיות נוספות שיעוררו מחלוקת בין שתי המדינות, אך קרוב לוודאי שמצרים תמשיך לדבוק גם אז במדיניות החותרת לקדם את יוזמת ההכרזה על המזרח התיכון כאזור חופשי מנשק להשמדה המונית.

מתעוררת השאלה האם חלק מההצהרות (שרובן לא נאמרו באופן פומבי) של דוברי מדינות שונות במזרח התיכון, לפיהן איראן גרעינית היא התפתחות שלא ניתן להשלים אתה ללא מענה גרעיני עצמאי, לא היוו בעיקר אמצעי לחץ על ארצות הברית

לפעול לעצירת איראן. אם איראן תצהיר בגלוי כי ברשותה יכולת גרעינית צבאית, יצפו מדינות האזור, לפחות טורקיה וערב הסעודית, כי ארצות הברית תתחייב מפורשות לביטחון וכי למזער לא תיסוג ממחויבויותיה הקודמות להן. אם ארצות הברית תפגין מחויבות כזו ותצליח לעשות זאת תוך התחשבות ברגישויות הספציפיות של כל מדינה (במיוחד בחצי האי ערב בו הרגישות להצבת כוחות שאינם מוסלמים גבוהה), קרוב לוודאי שבמדינות אלו יסתפקו בכך. במבט השוואתי, כאשר מדינות באזורי עולם אחרים נאלצו להתמודד עם יריב גרעיני, מרביתן בחרו בסופו של דבר להסתמך על ערבויות ממעצמה ולא לפתח בעצמן יכולת גרעינית.³⁵ כך, ארצות הברית הצליחה בעבר להרגיע, לפחות חלקית, את בעלות בריתה האסייתיות מפני האיומים הגלומים בתפוצת נשק גרעיני באזור.³⁶

בבחינת הסיכוי להתפתחות מרוץ חימוש גרעיני במזרח התיכון, יש לדון לא רק בכוונות של הצדדים להתחמש בנשק גרעיני, אלא גם ביכולתם לממשן. מחקרים מראים שהשגת יכולת גרעינית צבאית כרוכה במאמץ ממושך יותר מבעבר³⁷ ונראה שמכשולים רבים יעמדו בדרכן של מדינות שיבקשו לרכוש לעצמן יכולת גרעינית עצמאית. למצרים יש תשתית וידע נדרשים, אך בעיותיה הכלכליות מקטינות את הסיכוי שהיא תלך לפרויקט כה יקר. לערב הסעודית יש מניע אסטרטגי לגבש מענה גרעיני להתגרענותה של איראן, וברשותה המשאבים הכלכליים הנדרשים לשם כך. עם זאת, היא סובלת ממחסור בכוח אדם מקומי מיומן ויש סימני שאלה לגבי יכולתה לייבא כוח אדם חיצוני שיסייע לקדם פרויקט כזה. שאלה פתוחה היא עד כמה ערב הסעודית תהיה מוכנה לשים את ביטחונה באופן בלעדי בידיה של פקיסטן. ניתן להניח שארצות הברית תפעיל לחצים על פקיסטן וערב הסעודית גם יחד במאמץ למנוע מהן הידוק שיתוף הפעולה הגרעיני ביניהן. באשר לטורקיה, נראה שברשותה יכולת כלכלית נדרשת וכן משאבי אנוש שניתן יהיה להכשיר לצורך קידום יכולת גרעינית. מנגד, התשתית הגרעינית הקיימת בטורקיה היא זניחה, ועל כן הכשרת כוח האדם הדרוש לשם קידום תוכנית גרעינית שם תארך זמן רב.

סיכום והערכה

טיעון מרכזי המנחה את המאמץ הבינלאומי למנוע מאיראן הגעה ליכולת גרעינית צבאית הוא החשש מפני מרוץ חימוש גרעיני במזרח התיכון. סביר להניח שערב הסעודית היא בעלת הסיכויים הגבוהים ביותר להצטרף למרוץ הגרעיני הצבאי בעקבות איראן. זאת, בשל תנאים ייחודיים לה, בראשם תפישת איום הגורסת שיכולת גרעינית בידי איראן

תהיה בעלת השפעה שלילית על ביטחונה ויציבותה של הממלכה, וכן בשל יכולתה הכלכלית שתאפשר לה לגבש מענה לאיום האיראני אף בטווח הזמן המיידי-קצר.

אם תיווצר מערכת גרעינית רב-קוטבית במזרח התיכון – אזור שבו נעשה בעבר שימוש בנשק בלתי קונוונציונאלי, והוא חסר מנגנונים מספקים להכלת סכסוכים ולבלימת הסלמה בלתי מבוקרת – ספק אם יתגבש בו מאזן הרתעה גרעיני יציב. מזרח התיכון שבו תהיה יכולת גרעינית צבאית "רק" לאיראן ולערב הסעודית יהווה סביבה אסטרטגית קשה ביותר לישראל.³⁸ התפתחות כזו תחריף את האתגרים הניצבים בפניה באזור מורכב ובעייתי ממילא, ובהם: סכסוכים בעצמות נמוכה; האפשרות שיכולות ומתקנים בלתי קונוונציונאליים יגיעו לידי גורמים תת-מדינתיים הפועלים מטעם מדינה (Proxies); מניעים ושיקולים דתיים בתהליך קבלת ההחלטות; היעדר מערכות מתקדמות של פיקוד ושליטה אצל חלק מהשחקנים האזוריים; סמיכות גיאוגרפית של היריבות המרכזיות באזור; היעדר הסדרי ביטחון אזוריים אפקטיביים וערוצי תקשורת אמינים וחופשיים לניהול משברים. סכנת ההסלמה הנובעת מאתגרים אלה מתעצמת נוכח האפשרות שתיווצר באזור מערכת גרעינית רב-קוטבית.

אפשר אף שמדינות בעלות מאגר גרעיני קטן יטו לעשות בו שימוש, משום החשש שלהן שכוח חיצוני יבקש לשלול מהן יכולת זו כל עוד היא בחיתוליה, ולכן פגיעה. השנים הראשונות שלאחר השגת יכולת גרעינית עלולות להיות לפיכך מסוכנות ביותר. פוטנציאל המשברים באזור הוא רב, ולא מן הנמנע כי התפרצותם תלווה הן באיומים של הסלמה גרעינית והן בנטייה גוברת לשקול שימוש בנשק גרעיני במסגרת עימותים קונוונציונאליים. גם אם ישראל תוכל לחיות עם איראן גרעינית על בסיס מאזן הרתעה יציב, עומדת בעינה השאלה האם יישמר לה חופש פעולה מדיני, ביטחוני וכלכלי מספק במערכת גרעינית רב-קוטבית.

הערות

- 1 "אובמה: לא נאפשר מרוץ חימוש גרעיני במזרח התיכון", **ידיעות אחרונות** YNET, 3 באפריל 2009; "ברק: איראן גרעינית תעורר מרוץ חימוש", **מעריב** NRG, 26 בינואר 2010; "ליברמן: המערכת הבינלאומית חייבת להפנים המשמעות של איראן גרעינית", **ידיעות אחרונות** YNET, 4 בספטמבר 2012; אמיר אורן, "ראש המודיעין האמריקאי מזהיר: איראן גרעינית תצית מרוץ חימוש מסוכן במפרץ", **הארץ**, 18 בנובמבר 2008.
- 2 עמוס הראל, "איראן עיכבה את התקדמות תוכנית הגרעין הצבאית ב-8 חודשים", **הארץ**, 9 באוקטובר 2012.
- 3 להרחבה ראו: יואל גוז'נסקי, "ערב הסעודית: אופציות גרעיניות פתוחות", בתוך: אמילי לנדאו וענת קורן (עורכות), **סוגיות נבחרות בבקרת נשק**, מזכר 121, המכון למחקרי ביטחון לאומי, אוגוסט 2012.

- 4 Jay Solomon, "Saudi Suggests 'Squeezing' Iran Over Nuclear Ambitions", *The Wall Street Journal*, June 22, 2011.
- 5 חמי שלו, "ערב הסעודית הזהירה את ארצות הברית: נפתח נשק גרעיני אם איראן תעשה זאת", **הארץ**, 30 במאי 2012.
- 6 Thomas Lippman, *Nuclear Weapons and Saudi Strategy*, The Middle East Institute Policy Brief No. 5, January 2008.
- 7 יואל גוז'נסקי וגליה לינדנשטראוס, "טורקיה ואיראן: לא בהכרח שותפות אידיאלית", **עדכן אסטרטגי**, כרך 14, גיליון 1, אפריל 2011.
- 8 "Iran Renews Threat to Attack Turkey", *Hurriyet Daily News*, December 12, 2011.
- 9 "Turkey Calls for UN Security Council Reform Over Failure to Pressure Syria", *The Guardian*, October 13, 2012.
- 10 Emre Peker, "Turkey's Leader May Face Ally as Presidential Contender", *Wall Street Journal*, October 17, 2012.
- 11 Amanda Paul, "Transatlantic Trends and Turkey". *Today's Zaman*, September 25, 2012.
- 12 Yiftah Shapir and Gallia Lindenstrauss, "Plotting the Trajectory of Turkey's Ballistic Missile Program", *WMD Junction*, November 4, 2012.
- 13 Lale Kemal, "Turkey's Costly Missile Project draws Close Attention". *Today's Zaman*, February 6, 2011.
- 14 "Turkey Aims to Have at Least 20 Nuclear Reactors by 2030", *Today's Zaman*, February 1, 2011.
- 15 "Projects", *Rosatom.ru* (accessed: October 10, 2012).
- 16 "UAE Eyes Turkish Nuke Tender", *Turkish Weekly*, October 12, 2012.
- 17 Sinan Ulgen (ed.), *The Turkish Model for Transition to Nuclear Energy*, Istanbul: Centre for Economics and Foreign Policy Studies, December 2011, pp. 156.
- 18 יואל גוז'נסקי, אפרים אסכולאי וגליה לינדנשטראוס, "תוכניות גרעין אזרחיות במזרח התיכון: אביב או סתיו גרעיני?", **עדכן אסטרטגי**, כרך 15, גיליון 1, אפריל 2012.
- 19 Joe Cirincione, "Egypt's Nuclear Dimension", *The Huffington Post*, February 13, 2001.
- 20 Jim Walsh, "Will Egypt Seek Nuclear Weapons? An Assessment of Motivations, Constraints, Consequences, and Policy Options", in: William C. Potter and Gaukhar Mukhatzhanova (eds.), *Forecasting Nuclear Proliferation in the 21st Century: A Comparative Perspective*, vol. 2, Stanford: Stanford University Press, 2010, p. 35.
- 21 Josh Rogin, "New poll: Egyptians turning toward Iran, Wanting Nuclear Weapons", *Foreign Policy*, October 19, 2012.
- 22 "מורסי מצהיר: נחדש תכנית הגרעין", אתר חדשות ערוץ 2, 30 באוגוסט 2012.
- 23 NTI Country Profiles, last updated August 2012.
- 24 רועי נחמיאס, "חברי פרלמנט מצרים: רוצים פצצת גרעין", **ידיעות אחרונות** YNET, 2 בפברואר 2007.
- 25 Shaul Shay, "Will Egypt go Nuclear?", *BESA Center Perspectives*, Paper No. 182, September 13, 2012.
- 26 ג'קי חוריק, "מנהיג האחים המוסלמים במצרים: נדרש ג'יהאד כדי לשחרר את ירושלים", **הארץ**, 13 באוקטובר 2012.
- 27 עד כה, רק איחוד האמירויות הצליח להתגבר על המכשולים הכלכליים, החוקיים והמדיניים

- בדרך לתוכנית גרעין אזרחית. האיחוד צפוי לחבר ארבעה כורים מתוצרת קוריאנית לרשת החשמל בין השנים 2017-2020 באתר בברקה, 300 ק"מ מערבית לאבו דאבי. לוח הזמנים למימוש המיזם הוא שאפתני וחסר תקדים – פחות מעשור בין פרסום המדיניות ובין הצפי לחיבור הכור לרשת החשמל.
- Muhammad Humaidan, "16 Saudi Nuclear Reactors to Cost \$300 Billion", *Arab News*, 28 June 1, 2011.
- "Saudi Arabia may Enrich Uranium for Nuclear Plants", *Arab News*, June 17, 2010; See 29 also: Hussein Shobokshi, "The Saudi Nuclear Program", *Asharq Alawsat*, October 15, 2012.
- Kelley Saylor, *The Wisdom of a U.S.-Saudi Arabia 123 Agreement*, Center for Strategic and 30 International Studies, August 2011.
- על מדינת סף בהקשר של איראן, ראו: עמוס ידלן ויואל גוז'נסקי, "הדרך (האיראנית) השלישית" 31 **עדכן אסטרטגי**, כרך 15, גליון 1, אפריל 2012.
- עמוס ידלן ואבנר גולוב, "איראן גרעינית: תמריץ למרוץ חימוש אזורי", **עדכן אסטרטגי**, כרך 15, 32 גליון 3, אוקטובר 2012.
- להרחבה ראו: גליה לינדנשטראוס, "טורקיה והגרעין: עדיין לא שם", בתוך: **סוגיות נבחרות 33 בבקרת נשק**, מזכר 121, המכון למחקרי ביטחון לאומי, אוגוסט 2012.
- Nawaf Obaid, "Amid the Arab Spring, a U.S.-Saudi Split", *The Washington Post*, May 16, 34 2011; Tariq Alhomayed, "Living with Obama for another four Years?", *Asharq Alawsat*, 8 November 2012.
- יאיר עברון, "לא רצים להתגרעין", **הארץ**, 22 באוגוסט 2012.
- Walsh, "Will Egypt Seek Nuclear Weapons?", p. 40. 36
- Jacques E. C. Hymans, *Achieving Nuclear Ambitions: Scientists, Politicians and 37 Proliferation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2012, p. 5.
- ישנה מחלוקת לגבי מידת היציבות של מאזן הרתעה רב-קוטבי. אסכולה אחת שמייצגה הבולט 38 הוא קנת וולץ, טוענת שהופעתו של נשק גרעיני לא רק מאיטה מרוצי חימוש, אלא גם מאלצת את הצדדים לפעול באופן רציונאלי ושקול. זאת, משום שבעקבות האיום בהרס מוחלט, מדינות נוהרות יותר ממשברים העלולים להוביל לעימות. לטענתו, האיום גורם לשינוי בדפוסי קבלת החלטות גם במקומות בהם לא נצפתה רציונאליות בתחילה. תיאורטיקנים "פסימיים", דוגמת סקוט סאגן, שנעזר בתיאוריה ארגונית כדי לבסס את טיעונו, גורסים כי הדבר עלול להוביל לאסקלציה, אם במתכוון ואם בשגגה, בוודאי בהיעדר מנגנונים אזרחיים של איזונים ובלמים שיענו אחר הדרישות המבצעיות לשמירה על הרתעה יציבה. לדידו, הופעתו של הנשק הגרעיני מסוכנת באופן אינהרנטי, והעובדה שלא הייתה מלחמה גרעינית עד כה היא יד המקרה בלבד. להרחבה ראו:
- Scott Sagan and Kenneth Waltz, *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate*, New York: Norton, 1995; Kenneth Waltz, "Why Iran Should get the Bomb", *Foreign Affairs*, July-August 2012; Colin Kahl and Kenneth Waltz, "Iran and the Bomb: Would a Nuclear Iran make the Middle East more Secure?", *Foreign Affairs*, September-October 2012.

תהפוכות פנים־ארציות ושינויים במאזן האסטרטגי האזורי

מרק הֶלֶר

בניסיון להסביר את התנהגותם של חברי קונגרס אמריקאיים בסוגיות לאומיות ובינלאומיות, השמיע היו"ר המיתולוגי של בית הנבחרים, תומס פ. אוניל, את אמירתו הידועה: "כל פוליטיקה היא מקומית". בכך התכוון לומר שליריבויות פוליטיות המונעות בעיקר משיקולים מקומיים יש השלכות חשובות על סדר־היום הלאומי ועל המערכת הבינלאומית. דברים דומים ניתן לומר על המהומות המטלטלות את העולם הערבי מראשית שנת 2011. המהומות הן בעיקר תופעות פנים־ארציות. אלה מהן הכרוכות במאמצים להדיח משטרים מכהנים מונעות בעיקר מהטינה המצטברת כתוצאה מקיפוח חומרי ומוסרי הנובע מאי־כשירות, שחיתות ועבריינות של משטרים מדכאים. המהומות שאבו עידוד מתחושה גוברת של העצמה שמקורה בטכנולוגיות תקשורת מודרניות, והשראה מההתפוררות המהירה והלא־צפויה של הֶלֶבְנָה הראשונה בחומת הרודנות – טוניסיה. לצד אלה, יש לתוצאות המהומות השלכות חשובות גם על המאזן האסטרטגי, שכן שינוי המשטר במדינה עשוי לחולל שינויים משמעותיים במערכים מדינתיים, אזוריים ובינלאומיים. זו גם בדיוק הסיבה מדוע לגורמי צד שלישי – שהתפתחויות פנימיות במדינות אחרות עשויות להשפיע עליהם, מי לחיוב ומי לשלילה – יש תמריץ לנסות להשפיע על תוצאותיהן של התפתחויות אלה.

נכון לאמצע 2012 נפלו רק ארבע ממשלות ערביות, וההשלכות שהיו לכך על המאזן האזורי היו מתונות למדי. עם זאת, בשל הפגיעות הגלויה של המשטרים במקומות רבים אחרים באזור, ובייחוד לנוכח העלייה המהירה של "פוליטיקה של זהויות" (identity politics) בשנים האחרונות, הפוטנציאל לשינוי דרמטי יותר נותר בעינו. בהתאם לאופן שבו יוכרעו האתגרים הנוכחיים והעתידיים שנכוננו למשטרים במדינות ערביות אחרות

ובייחוד בסוריה – אתגרים שבחלקם אף מאיימים על אחדותן של חלק ממדינות אלה – יש סיכוי שהמערך המדיני במזרח התיכון יעבור בעתיד שינוי צורה מהותי.

מעורבות חיצונית בשינויים פנימיים

בגל הגדול הקודם של מהומות פנימיות בעולם הערבי, שהתחולל בשנות החמישים והשישים, ניהלו כוחות לאומניים ערביים קיצוניים בראשות גמאל עבד-אל-נאצר מאבק אכזרי נגד משטרים שמרניים, ובייחוד נגד מונרכיות פרו-מערביות שמעוזן העיקרי היה ערב הסעודית. מאבק זה לא הוביל לעימות צבאי ישיר, אלא התבטא יותר באופנים, במדיניותם, בבריתות ובהיערכותם האזורית של המשטרים. בדומה למאבק שהתנהל במקביל בין ארצות הברית וברית המועצות, גם בעולם הערבי התנהל העימות לרוב באמצעים עקיפים כמו חתרנות, תעמולה, כסף, ריגול והפעלת גורמים שלוחים, לצד התערבויות צבאיות אקראיות. יתרה מכך, היריבויות נשאו אופי אידיאולוגי בולט, שהתבטא בכך שהמתכונת והמטרה הראויות לשלטון מילאו תפקיד הן כפרס והן ככלי בתחרות. המחקר שמיטיב יותר מאחרים לתאר את האווירה של יריבות זו נקרא "המלחמה הקרה בעולם הערבי". מחקר זה מהווה ניסיון לאתר באותה עת הד אזורי למה שהתרחש בין מעצמות-העל ברמה העולמית.¹ מובן שהרעיון לצייר את המזרח התיכון דאז כמערכת דו-קוטבית הדוקה היה נגוע בפשטנות-יתר, בדיוק כמו הניסיון לאפיין את העולם כולו כיריבות אמריקאית-סובייטית סגורה. גבולות האזור היו מעורפלים, ואף מחנה לא היה ממושם ביותר. יתרה מכך, רבות מהמדינות שמצרים וערב הסעודית ראו בהן בתחילה זירות לתחרות ראו את עצמן שוות-ערך מלאות, אם לא מתחרות פעילות מול שתי המדינות המובילות. ובכל זאת, מצרים וערב הסעודית שימשו בפועל כשני הקטבים של המאזן האסטרטגי האזורי, והתחרות ביניהן הייתה מקיפה, רב-ממדית ונרחבת.²

במובנים חשובים רבים, פעולות הגומלין בין התפתחויות פנימיות למעורבות חיצונית בגל המהומות הנוכחי מייצרות סבב נוסף של מלחמה קרה באזור, למרות שהפעם היא התפשטה גם למדינות מרכזיות שאינן ערביות – טורקיה ובמיוחד איראן. עם זאת, אופי היריבות בסבב הנוכחי נעשה מורכב לאין-שיעור בשל התחזקות זהויות אתניות ודתיות-כיתיות, כלומר, זהויות תת-מדיניות ועל-מדיניות. לפי התיאוריה הריאליסטית הקלאסית, המטרה העליונה של מדיניות חוץ היא לשמר את העצמאות והביטחון של המדינה באמצעות קידום מאזן כוחות בכל מערכת אזורית או עולמית הנוגעת בה. על פי תפיסה כזו, שקלול האינטרס המדינתי (או "הלאומי") הוא פעולה

כמעט מכנית, שמוכתבת על ידי מרכיבים מוחשיים של עוצמה – גודל, אוכלוסייה, גיאוגרפיה, טופוגרפיה, משאבים טבעיים, נכסים צבאיים וכדומה. המדינה עצמה היא מעין 'קופסה שחורה'; פוליטיקה פנימית, אידאולוגיה, אופי המשטר ושיקולים אחרים מדורגים בחשיבות משנית, משום שהאינטרס הלאומי גלוי בצורה אובייקטיבית פחות או יותר, והוא זה שיקבע לבסוף את אופי מדיניות החוץ של המדינה. במילים אחרות, ניתן לצמצם את הגדרת האינטרס הלאומי לנוסחה הפשטנית "המקום בו אתה עומד (עמדתך) תלוי במקום בו אתה יושב".

ריאליזם היה הפרדיגמה השלטת בדיציפלינה האקדמית של יחסים בינלאומיים במאה ה-20.³ עם זאת, החסכנות שאפיינה אותה – בייחוד על ידי הֶחֱפָצָה (reification) של המדינה ושל האינטרס הלאומי – חשפה את הפרדיגמה לביקורת מתמדת ואילצה את התומכים בה למצוא הסברים חוזרים ונשנים לשאלה, מדוע לעתים כה קרובות מדינות אינן נוהגות על פי עקרונותיה. למטרת ניתוח זה, הכשל הבולט ביותר של התאוריה הוא אולי חוסר יכולתה להסביר סוגיות של הזדהות ראשונית, כלומר, את הנטייה של משטרים ושל ציבורים ליישר קו או לפחות להפגין אהדה כלפי שחקנים במערך האזורי/הבינלאומי שאליהם הם חשים זיקה רבה ביותר, ולהעדיףם על פני שחקנים אחרים, שרווחתם של האחרונים הייתה מקדמת בצורה טובה ביותר את דרישותיהם לאיזון אזורי/בינלאומי.

המערך האזורי הנוכחי מאופיין בעיקר (אם כי לא רק) בתחרות בין המחנה השיעי בהובלת הרפובליקה האסלאמית של איראן, לבין המחנה הסוני שאותו מובילה ערב הסעודית (אם כי שוב, כמו בשנות החמישים והשישים, יש טוענים נוספים לכתר, בייחוד טורקיה וגם מצרים, מאז הדחת מובארכ). בתחרות המוגדרת במונחים אלה, איפה עומדים ממשלות וציבורים עשוי עדיין להיות תלוי בתשובה "איפה הם יושבים?" אבל איפה הם יושבים תלוי לא פעם בתשובה לשאלה "מי הם?". דינמיקה זו מתבררת יותר ויותר לא רק בסוריה אלא גם בעיראק, בלבנון, בבחריין ובמדינות הטרוגניות נוספות, שבהן נראה כי התשובה לשאלה "מי ישלוט" מדמה מראש או אף קובעת מראש את התשובה לשאלה "בהתאמה למי?"

תהא זו טעות להסיק שתופעה זו ייחודית למזרח התיכון. בזעזועים הפנימיים שעברו על ארצות הבלקן והובילו להתפרקות יוגוסלביה, נטו מוסלמים בעולם לתמוך באופן כללי בבוסניה ובקוסובו (על אף הסתייגויות של כמה שליטים רודניים ערביים ממה שנראה כתקדים מסוכן של מעורבות צבאית זרה), אך האהדה של יוונים אורתודוקסים ורוסים אורתודוקסים נטתה יותר לסרבים האורתודוקסים. זהות לא נהפכה לגורם חשוב בפוליטיקה רק לאחר פרוץ "האביב הערבי". נראה שהיא כבר הייתה גורם חשוב

לתיאומי מדיניות במהלך מלחמת איראן-עיראק, כאשר כמעט כל מדינות ערב הסוניות תמכו בעיראק, ולא רק אלה שנמצאו בסיכון מיידי בשל קרבתן לאיראן. רק סוריה שבשליטת העלווים חברה לאיראן. נראה שסוגיית הזהות מסבירה גם את התמיכה שניתנה מצד מדינות שונות במזרח התיכון לצדדים השונים המעורבים במלחמה הפנימית ה'קרה' וה'חמה' המתנהלת בלבנון במהלך ארבעת העשורים האחרונים.

לאמיתו של דבר, האזור סובל כבר זמן רב מאוד מעימותים על רקע אתני ו/או דתי-כיתתי. אולם חשיבותה של דו-קוטביות זהותית עלתה באופן משמעותי מאז תחילת גל המהומות בעולם הערבי, ומצאה את ביטוייה במאמצים של כמה מהמדינות להשפיע על מהלך ההתפתחויות במדינות אחרות, במטרה לקדם תוצאות שאמורות להלוו את האינטרסים שלהן באזור, או לחלופין, לסכל חידוש בריתות מזיקות, כאשר הכול מתבסס במידה רבה על הזהויות של הצדדים הנאבקים זה בזה בזירה הביתית.

שינוי משטר ומאזן אזורי

הפוליטיקה של זהויות לא הייתה ברורה מאליה מיד עם תחילתו של מה שנקרא "האביב הערבי". קווי השבר האזורי כבר הופיעו, כאשר מול מחנה "ההתנגדות" שהובילה איראן ניצב מה שמכונה המחנה הפרו-מערבי "הפרגמטי" או "המתון", שחברותיו הבולטות ביותר היו מצרים וערב הסעודית. טוניסיה, שבה שלטונו של זין אל-עאבדין בן עלי היה הראשון שהושם במצור, היא אחת החברות ההומוגניות ביותר באזור, ולכן התגובות להתקוממות היו בעלות קווים מדיניים/אידאולוגיים מוכרים יותר. איראן הקפידה להלל כל שביב של איום על הגוש הסעודי/מצרי, ואף טענה כי היא ההשראה המוסלמית שמאחורי ההתקוממות העממית הטוניסאית. מרבית המשטרים האחרים נטו לשמור על שתיקה ביחס להתפתחויות בטוניסיה, למרות שאין ספק כי היה חשש מסוים מאפקט הדומינו האפשרי, במקרה של הצלחת האופוזיציה לסלק את בן עלי. בכל מקרה, החלטת הצבא לשכנע את בן עלי לעזוב הביאה לכך שההתקוממות הסתיימה מהר וכמעט ללא אלימות, כך שגורמים חיצוניים לא יכלו וגם לא נאלצו להשקיע מאמצים רבים כדי להשפיע על האירועים. יתרה מכך, לאחר מכן חל מעבר חלק למדי לבחירות דמוקרטיות, שהעלו את האסלאמיסטים ה"מתונים" למראית-עין של "אל-נהדה" לשלטון, והם, לפחות עד כה, התרכזו כמעט אך ורק בשיקום ענייניהם הפנימיים. אמנם הסלפיסטים החלו בהדרגה להשמיע את קולם, והיה בסיס לחשש שהדמוקרטיה בטוניסיה עלולה ליצור בסופו של דבר משטר לא-

ליברלי, אך לטרנספורמציה שעברה טוניסיה לא הייתה השפעה מוחשית על הנטייה האזורית והעולמית שלה, ומשום כך גם על המערך האסטרטגי באזור.⁴ משקיפים רבים יופתעו להיווכח שדבר דומה ניתן לומר גם על המדינה הערבית השנייה שחוותה שינוי משטר: מצרים. כמו בטוניסיה, ההפגנות שפרצו במצרים נגד המשטר הובלו תחילה בעיקר בידי צעירים עירוניים מודרניים בני מעמד הביניים, שִׁמְחו נגד הקיפאון והדיכוי של ממשל מובארכ, אם כי המחאות נמשכו זמן רב יותר והיו אלימות יותר מאשר בטוניסיה. כמו בטוניסיה, גם במצרים לא היה בהתקוממות ממד דתי-כיתתי או אתני, ולא משום שמצרים הומוגנית כמו טוניסיה. במצרים מיעוט נוצרי קופטי גדול למדי, אך הקופטים, למרות היותם חשופים להטרדות ולאפליה מתמדת, לא חשו משוללי זכויות מצד המשטר או מאוימים מצד מתנגדי המשטר – עד אשר הצטרפו האסלאמיסטים להפגנות, אמנם באיחור מסוים. כמו בטוניסיה, השליט המצרי הודח בסופו של דבר באמצעות הפיכה "רכה" של הצבא, אשר למרות אי-היציבות המתמשכת, הצליח לשמר מרכיבים מרכזיים של המערכת מעידן מובארכ זמן ארוך דיו, כזה שהביא אנשים לתהות האם אכן חל שינוי משטר. אולם מצרים, שלא כמו טוניסיה, בזכות משקלה הדמוגרפי, עוצמתה הצבאית והמרכזיות ההיסטורית והתרבותית שלה, נותרה תמיד בלב מערך המדינות הערביות, כך שכל שינוי פוליטי במצרים זכה למלוא תשומת הלב האזורית.

היה זה מחנה "ההתנגדות" ששמח במיוחד על ההתערערות הפתאומית של משטר מובארכ, שהובילה בסופו של דבר לסילוקו. בשאר אל-אסד בסוריה עלֶף לנוכח קשייו של מי שהיה אויבו האזורי המושבע, ופירש אותם כהוכחה לצדקת דרכו המדינית השונה, ואילו המנהיגות האיראנית עמדה על כך שמובארכ שילם את המחיר על קרע בן שלושים שנה ביחסים עם איראן, ועל דיכוי החלום של המוסלמים במצרים לאמץ את מודל המהפכה האסלאמית של איראן. עם זאת, מצרים היא מדינה גדולה ועצמאית מכדי לאפשר לגורמים חיצוניים להשפיע בצורה ממשית על מהלך ההתפתחויות הפנימיות שלה, כך שהתערבות רטורית זו לא זכתה לתהודה רבה בקרב כוחות תומכים או מתנגדים למשטר. גם כאשר התברר שהאיראנים צדקו, לפחות חלקית, בטענתם שהאסלאם הוא זרם עמוק הרבה יותר בחברה המצרית מאשר רבים העריכו (בעיקר במערב), התברר שהפוליטיקה של האסלאם במצרים אינה פועלת לטובת איראן. דומה שהאיראנים, המעודדים מהדחת מובארכ ומסימנים לעליית כוחו של האסלאם בממשל המצרי, מאמינים שהזרמים המקומיים יעשו את שלהם. שינויים קטנים כגון הרשאה לספינת קרב איראנית לחצות את תעלת סואץ נתפסו כסימנים מבושרי שינויים גדולים אף יותר, לרבות אפשרות לחידוש יחסי מצרים-איראן שנגדעו

ב-1979, ואולי אף לעיצוב סוג מסוים של ברית איראנית-מצרית שתילחם בהשפעות הנתעבות של המערב וישראל.

בפועל, התברר שתקוות אלה היו לכל הפחות מוקדמות מדי ויומרניות מדי, אם לא חסרות בסיס לחלוטין. לאחר בחירתו לנשיאות ערך מוחמד מורסי – מועמד "האחים המוסלמים" – את ביקור החוץ הראשון שלו בערב הסעודית – רמז לא מעודן במיוחד לאופן שבו הוא רואה את סדר העדיפויות המצרי הראוי. מורסי אמנם ביצע נחיתת-ביניים בטהראן בדרכו חזרה מסין בתחילת ספטמבר 2012, על מנת להעביר את שרביט הנשיאות של וועידת המדינות הבלתי-מזדהות, אך ביקורו נמשך שעות ספורות בלבד. הביקור לא כלל פגישה עם המנהיג העליון של איראן, וכמעט לא היה בו ממד של דו-צדדיות (כגון הזמנת מנהיגי איראן לביקור גומלין במצרים). למעשה, נאומו של מורסי בוועידה כלל ביקורת חריפה על המשטר הסורי ועל התומכים בו, כלומר איראן (על פי כמה מהדיווחים, התייחסותו של מורסי לסוריה נחסמה בשידור הטלוויזיוני באיראן). ליתר דיוק, מורסי הדגיש במכוון את הקדושה הסוניית באמצעות אזכור שמותיהם של "חבריו הקרובים" של הנביא מוחמד: אבו בכר, עומר, עות'מאן ועלי. אזכור אוהד של שלושת הראשונים הוא בגדר תועבה עבור מרבית השיעים.⁵ בסופו של דבר, נראו סימנים מועטים למימוש הפוטנציאל לפיוס איראני-מצרי, שאותו צפו אחדים. מובן שיש הסברים גיאופוליטיים מוצקים לכך: תפקידה ההיסטורי של מצרים כמוקד הכוח במזרח התיכון והחשיבות שהיא מייחסת לעצמה הולמים יותר את מעמדה כמתחרה של איראן על עליונות מאשר כשותפה שלה (על אחת כמה וכמה, שותפה זוטר). עם זאת, לא ניתן לפטור בקלות את החשיבות של הזהות הדתית-כיתתית, כפי שעלתה מנאומו של מורסי בטהראן. למעשה, ייתכן שמדובר אפילו בגורם חשוב יותר למצרים האסלאמית מאשר יכול היה להיות תחת ממשלה לכאורה חילונית בקהיר. אין בכל אלה כדי לומר שמצרים אינה יכולה בדרך כלשהי לחזור ולתפוס את מקומה המרכזי בעולם הערבי כפי שהיה בתקופת נאצר, או שהיא לא תכונן סוגים חדשים של קשרים, חזקים יותר או פחות, עם גורמים אחרים במזרח התיכון (ומחוץ לאזור), דוגמת טורקיה. אך לפחות על פי תיאור מערך המדינות במזרח התיכון, שיש להודות שהוא פשטני למדי, המשרטט תחרות דו-קוטבית (רופפת) בין המחנה השיעי של "ההתנגדות" בהובלת איראן לבין המחנה הסוני האמורפי יותר, לתהפוכות במצרים לא הייתה השפעה מהותית על המערך האסטרטגי באזור.

כך גם במקרה של לוב, למרות שנסיבות השינוי והסיבות לתוצאותיו היו שונות. נישולו של מועמר קדאפי הוא המקרה היחידי בסבב זה של מהפכות ערביות (כלומר, מאז הפלישה לעיראק), שניתן לייחסו בצורה ברורה למעורבות חיצונית. יתרה מכך,

אמנם ניתן לשייך את ההיבט הצבאי של התערבות זו לכוחות מערביים (בעיקר צרפת, בריטניה וארצות הברית), אך חלק מהמרכיבים הפיננסיים והלוגיסטיים הגיעו ממדינות ערב, ובייחוד מקטר. ונקודה חשובה אפילו יותר – את הכסות הפוליטית סיפקו מדינות ערביות ומוסלמיות, באמצעות החלטות הליגה הערבית ותמיכה בהחלטת מועצת הביטחון של האו"ם להגן על אזרחי לוב. מלבד שיקולים הומניטריים, עדיין קיים חוסר-ודאות מסוים באשר למניעים להתנהגות זו מצד מדינות ערב. במידה מסוימת, ייתכן שזוהי תוצאה של שנים רבות שבמהלכן הצליח קדאפי באימויו ובעלבונותיו להרחיק מעליו כמעט את כל מקביליו במדינות ערב. תהא הסיבה אשר תהא, אין כל הוכחה לכך שגורמים דתיים-כיתתיים או אתניים מילאו כאן תפקיד. לוב היא ברובה המכריע חברה ערבית סוניית, למרות היותה שסועה בשל עימותים בין שבטים. כמעט ואין לא-מוסלמים במדינה (לא כולל עובדים זרים), ונמצאים בה מעט מאוד שיעים. כמו כן לא הייתה כל סיבה למדינות אחרות לחשוב שנפילת קדאפי תשפיע על המאזן הגיאופוליטי בצורה זו או אחרת, שכן לוב לא הייתה מזוהה בצורה חד-משמעית עם מחנה כלשהו, או אפילו עם מדינה ערבית כלשהי. אם כבר, בשנים האחרונות ניתק קדאפי את עצמו מעניינים ערביים והתמקד באפריקה שמדרום לסהרה (אף על פי שלוב שמרה בכל זאת על מגוון אקלקטי של קשרים כלכליים, שהתבססו על יכולתה לייצא כמויות נפט גדולות ועל הצורך שלה לייבא כמעט כל דבר אחר, לרבות כוח-אדם). לפיכך, שום מדינה ערבית או מוסלמית אחרת לא נחפזה להיחלץ להגנתו של קדאפי. כולן, מי בלהט רב יותר ומי פחות, תמכו בהתערבות ובשינוי המשטר, וכאשר הדבר אכן התרחש, ההשפעה על המערך האסטרטגי באזור הייתה מזערית, כצפוי. בבחירות הראשונות להחלפת מועצת המעבר הלאומית (מועצת המורדים) שירשה את השליטה מקדאפי, זכו רפורמטורים דמוקרטיים בניצחון מרשים (בניגוד להצלחה של אסלאמיסטים במדינות אחרות שהפילו דיקטטורות). בהתאם לסדר העדיפויות שלו, התמקד המשטר הלובי החדש בקשרים כלכליים עם המערב, ושמר על פרופיל אזורי נמוך. יציבותו של דפוס זה היא פונקציה של יכולתה של לוב להדוף את האיום הגובר מצד אסלאמיסטים קיצוניים. אם גורמים אלה יגברו בסופו של דבר, הם בהחלט עשויים לגבש דרכי פעולה משותפות עם אסלאמיסטים במדינות סוניות אחרות. עם זאת, ללא קשר עם התפתחויות עתידיות בפוליטיקה הפנימית של לוב, אין סימנים רבים לכך שהיא תמקם עצמה בקוטב האיראני של הפוליטיקה האזורית.

בתימן הביאו מחאות ממושכות ושפיכות-דמים לכך שהנשיא הוותיק, עלי עבדאללה סאלח, יוותר על מקומו (אם כי סאלח ורעייתו הצליחו להימלט, וסגנו תפס את מקומו). עם זאת, בתקופת הבלבול שלאחר ירידת סאלח מהשלטון, לא ברור עד כמה השתנה

המשטר בפועל. יתרה מכך, כמו לטוניסיה, גם לתימן משקל משני בלבד ביחסים האזוריים, כך שגם אם יתרחש שינוי פוליטי משמעותי יותר, הוא לא ישנה באופן מהותי את המאזן האזורי. עם זאת ראוי להוסיף שתי הערות. הראשונה היא שקיים מרכיב אתני/דתי-כיתתי המעורב באי-היציבות בתימן: קיימת אוכלוסייה חות'ית/שיעית בצפון-מערב המדינה, שמרדה נגד השלטון המרכזי עוד לפני פרוץ המהומות ביתר חלקי המדינה, ועל פי טענות שונות נהנתה מתמיכה איראנית. הערה שנייה היא שהממשלה המרכזית מתפקדת זה זמן רב כפיקציה משפטית ברבים מחלקי המדינה, ומותירה כר נרחב לשגשוגם של גורמים ג'האדיסטים דוגמת אל-קאעדה בחצי-האי ערב. משתי סיבות אלה תמכו בסאלח מדינות כמו ערב הסעודית וכוחות סוניים אחרים תומכי סטטוס קוו, וקרוב לוודאי שאלה ינסו לסכל התפתחויות עתידיות שיזיקו לאינטרסים שלהם בחצי-האי, בייחוד אם אלה ייתפסו כמיטיבות עם איראן. הדבר הומחש בעקבות ההתקוממות הבלעדית בעלת מרכיב דתי-כיתתי מובהק שדוכאה, עד כה, בעזרת התערבות צבאית זרה נרחבת – בחריין. בחריין היא היחידה מבין נסיכויות המפרץ שיש בה רוב שיעי. כאשר פרצו המחאות וההפגנות בבחריין ב-2011, התעקשו דוברי האופוזיציה שדרישותיהם יתמקדו בזכויות האזרח, בחופש פוליטי רב יותר ובהזדמנויות כלכליות. דרישות כגון אלה אינן צפויות בכל מקרה לעורר את אהדת האליטות השולטות במשטרים רודניים אחרים בצדו המערבי של המפרץ. אולם העובדה שאותם בחריינים שהרגישו מנוכרים ביותר וששיחקו את התפקיד הבולט ביותר בהתקוממות היו שיעים הקנתה באופן בלתי-נמנע גוון דתי-כיתתי למהומות. על רקע הטענות האיראניות ההיסטוריות כלפי בחריין עלו חשדות נוספים לחתרנות איראנית. ואכן, קולה של איראן נשמע בבירור כתומכת באופוזיציה הבחריינית, למרות שלא נמצאה הוכחה להתערבות ממשית מצדה. החשש מ"הידבקות" בחידק הדמוקרטיה" שיחק, מן הסתם, תפקיד מסוים בשיקולים של מדינות המפרץ הערבי, אך ללא ספק היה זה החשש משכבר הימים משאיפותיה ההגמוניות של איראן שהניע אותן, ובייחוד את ערב הסעודית (שיש בה מיעוט שיעי גדול), להטיל את מלוא כובד משקלן בניסיון לסייע לבני משפחת ח'ליפה לדכא את המרד. הסיוע לבש צורה של התערבות צבאית ישירה מצד יחידות המשמר הלאומי הסעודי, בגיבוי כוחות סמליים של איחוד האמירויות הערביות וכווית. ההתערבות הערבית אפשרה לבני ח'ליפה לשרוד (בדיוק כפי שהתערבות מערבית אפשרה למורדים בלבד לנצח), והבטיחה שלא יתרחש כל שינוי במערך האסטרטגי במפרץ, עם השלכות על כל שאר האזור – שינוי שסביר להניח כי מהפך פוליטי בבחריין היה מעורר אותו. חשיבותם של זהות דתית-כיתתית ושל קשרים פרימורדיאליים בתוך כל אלה מתבטאת בכך שניתן לומר בוודאות רבה

כי הגישה האיראנית והסעודית כלפי המהומות הפנימיות הייתה מתהפכת לחלוטין במצב הפוך, כלומר, אילו מדובר היה בהתקוממות של רוב סוני נגד משטר שיעי. לא מדובר בהשערה היפותטית בלבד. זהו תיאור מדויק של המתרחש בסוריה.

מערך אסטרטגי מחודש באזור: השינוי שלא התרחש (עדיין)

למרות הציפיות הרווחות לשינויים במערכים האזוריים, נראה כי בתום כשנתיים של מהומות בעולם הערבי, כולל החלפה כפויה של ארבעה שליטים, מערך המדינות במזרח התיכון נותר כמעט ללא שינוי. עם זאת, גל התסיסות ההמוניות טרם הגיע לקצו, והפוטנציאל לשינוי במשטר שישבש את המאזן האסטרטגי עדיין לא מוצה. הפוטנציאל הרב ביותר לשינוי הוא בסוריה, היכן שההוויות מתחרות ואינטרסים שלטוניים מתנגשים באופן אלים ביותר. בתחילת 2011, זמן קצר לאחר שכן עלי ומובארק סולקו מתפקידם, הודיע נשיא סוריה בשאר אל־אסד כי אינו מודאג מגורל דומה, משום שלטענתו הוא "מחובר היטב לעמדות העם".⁶ זמן קצר לאחר מכן, די היה בתקרית ההתעללות בילד שנתפס בעיר הדרומית דרעא כשהוא מרסס על קיר כתובות גראפיטי נגד המשטר, כדי להצית את אש המחאה שהתפשטה נגד הדיכוי, השחיתות וחוסר הכשירות של משטר אסד. נראה היה שאסד אינו אהוב על עמו יותר משהיו בן עלי ומובארק.

אולם בניגוד לטוניסיה ומצרים, הצבא לא הפנה עורף לשליט, וזאת בעיקר בשל האופי הסוצי־דמוגרפי הייחודי למדינה. אמנם ההתקוממות נגד אסד לא החלה כתנועה גלויה בעלת אופי אתני או דתי־כיתתי, ובכל זאת היא פנתה במהירות לכיוונים אלה (ואולי באופן בלתי־נמנע). למען האמת, האידאולוגיה של מפלגת הבעת' הייתה תמיד של לאומיות ערבית חילונית ובלתי־כיתתית לחלוטין, והמשטר נהנה באופן מסורתי גם מתמיכה מסוימת של הקהילה הסוניית, בייחוד בקרב האליטה המסחרית העירונית. אולם בפועל, הבסיס העלווי של זרועות הביטחון הקנה זכויות למיעוטים, בייחוד לעלוויים, בכל ההיבטים של הכלכלה הפוליטית, ויצר תחושה של קיפוח יחסי בקרב הרוב המוסלמי הסוני, ובמיוחד ליבה טינה מצד האסלאמיסטים שביניהם כלפי מה שנתפס בעיניהם כשלטון של כופרים. לפיכך אין זה מפתיע שהאופוזיציה מצטיירת כתנועה סונית, וכי מיעוטים אחרים, המודעים היטב לגורלם של הנוצרים בעיראק ולחששם של הנוצרים במצרים, חוששים לגורלם שלהם במקרה של התעוררות אסלאמית שאינה מרוסנת עוד בידי ממשל רודני. חששות אלה אינם תלושים מהמציאות, בייחוד ככל שהרכיב הסלפי באופוזיציה הופך יותר ויותר גלוי, אך במקביל מקפיד אסד ללבות אותם, על

מנת לצמצם את הסיכון בהתפשטות המחאה לכל פלח דמוגרפי אחר מלבד העלווים. כתוצאה מכך, וחרף הכחשות הן מצד הממשל והן מצד האופוזיציה, העימות בסוריה נעשה יותר ויותר דתי-כיתתי, בד בבד עם התגברות ביטויי האלימים. ליתר דיוק, המרכזיות של סוריה הפכה את העימות הפנימי בה לציר שסביבו עתידים להתארגן המערכים האזוריים, כיוון שהתפתחותו ותוצאותיו עלולות להתפשט למדינות שכנות שגם בהן החברה שסועה, ולהשפיע על המאזן הכולל בין הקטבים פרסי-ערבי/שיעי-סוני, המתחרים על השליטה באזור.

לברית בין איראן לבין משטר אסד בסוריה יש מקורות היסטוריים, ששורשיהם בסלידה משותפת מעיראק של ימי סדאם חוסיין ומלחמת איראן-עיראק. לנוכח הסתירות לכאורה בין אסלאמיזם פרסי לבין חילוניות ערבית, ברית כזו יכולה (ויכולה) להתפס כ"לא-טבעית", המוסברת רק על ידי האינסטרומנטליזם של גיאופוליטיקה מקובלת. פרשנות מבעד לאותן עדשות יכולה להסביר את החיזוק הנוסף בברית בעקבות פלישת ישראל ללבנון ב-1982, כאשר שליחי משמרות המהפכה האיראניים סייעו לבנות את התנועה השיעית המיליטנטית הלבנונית – חיבאללה – בדיוק כפי שסוריה עצמה התעמתה גם היא עם ישראל בלבנון, ולחמה על שמירת ההגמוניה שלה במדינה. עם זאת, לא ניתן לבטל את החשיבות של זהות דתית-כיתתית כמעניקת לגיטימציה לכוח פוליטי, ולנוכח ספקות סוניים מתמשכים לגבי האותנטיות האסלאמית של העלווים, אפילו אביו של בשאר, חאפז, נדרש לזכות באישור דתי שימנע התפשטות של מחאה נגדו על כך שאינו עומד בדרישה החוקתית הגורסת שנשיא סוריה יהיה מוסלמי. הכרה כזו התקבלה ב-1973 (זמן רב לפני המהפכה האסלאמית באיראן) מאיש דת שיעי מוכר, האקטיביסט הלבנוני אמאם מוסא אל-סאדר, ונתנה חותמת סופית לזיקה בין השיעים לעלווים בעיני עצמם ובעיני הסונים גם יחד.⁷

מאז פרוץ ההתקוממות בסוריה הפריך אסד אינסוף תחזיות על סופו הקרוב. יכולתו להחזיק מעמד נובעת באופן בלתי-מבוטל מהתמיכה הפיננסית, המבצעית, הטכנית, הלוגיסטית והמודיעינית שהוא מקבל מאיראן – תמיכה שבהתאם לדיווחים רבים אפילו התרחבה לכדי מעורבות ממשית במלחמה מצד משמרות המהפכה (חטיבת אל-קודס). ההסבר השטחי למחויבותה של איראן הוא שמשטר אסד הוא נכס אסטרטגי. זה בהחלט נכון, אך השאלה המתבקשת היא מדוע הוא נכס, כלומר מדוע כה שגורה ההנחה (שקרוב לוודאי שהיא נכונה) ששרידותו של אסד תשאיר את סוריה במחנה האיראני, אך אם ייפול – אלא אם כן יופל בהפיכה של קצינים עלווים שיצליחו להחזיק בשלטון – יביא הדבר לשינוי כיוון ולהתרחקות של סוריה מאיראן. התשובה

המשכנעת והמתבקשת ביותר לשאלה זו היא שהזיקה הדתית־כיתתית בין איראן לבין המחזיקים בשלטון בסוריה היא זו שתיסדק.

יתרה מכך, ההשלכות שיהיו לנפילת אסד ולקרע בין סוריה לאיראן עתידות להתרחב (ולמעשה כבר התרחבו) הרבה מעבר לשתי המדינות, ובדיוק מאותה סיבה. הנכס/בעל־הברית האסטרטגי השני בחשיבותו של איראן, חזבאללה, מחויב גם הוא לתמיכה במשטר אסד – האופוזיציה הסורית אפילו טוענת שלכדה חלק מלוחמיו בסוריה – ועמדותיו הלוחמניות כלפי אירועים בסוריה מעלות חשש מהתלקחות מחודשת על רקע מתח דתי־כיתתי בלבנון. מצד אחר, החבר הנוסף היחידי בגוש "ההתנגדות" – חמאס – נאלץ להרחיק עצמו מאסד כיוון שלא יכול היה עוד (למרות קשריו המתמשכים עם איראן) להצדיק את חברתו למחנה "השיעי" בסוריה בפני ציבור התומכים הסוני שלו. אותו הגיון הוא שהביא מדינות סוניות להתייצב בהדרגה מאחורי האופוזיציה הסורית, עם קטר וערב הסעודית בראשן, לאחר שהשעו את חברותה של סוריה בליגה הערבית ותמכו בסנקציות שהטיל האו"ם על אסד, ודאגו לספק מימון ונשק (דרך טורקיה) לכוחות המורדים בסוריה.⁸ באחרונה קיבלו מדינות אלה חיזוק מוסרי, לפחות, מנשיא מצרים, מורסי. אין ספק שגם ירדן חשה אהדה מעטה בלבד לאסד (ולאיראן) נוכח קשייו של המשטר הסורי, למרות שהיא מקפידה לא להתחייב לכך בגלוי. אחרי הכול, היה זה המלך עבדאללה, שהתריע זמן רב טרם פרוץ המהומות בעולם הערבי נגד עליית "הסהר השיעי" באזור. אפילו טורקיה, שתחת שלטון מפלגת הצדק והפיתוח חתרה לכאורה לקידום קשרים טובים עם כל שכנותיה באזור, לרבות סוריה ואיראן (אך לא עם ישראל), הפכה ביקורתית יותר ויותר כלפי מה שחלק מהטורקים מכנים "משטר המיעוט הנוסיערי" [כך במקור] (העלווי) בדמשק, וכלפי המניעים הדתיים־כיתתיים שלו, "שהם אופייניים למשטר" באיראן.⁹ השקפה זו לא הפכה את מפלגת הצדק והפיתוח השלטת בטורקיה לחסינה מפני האשמות שהופנו כלפיה, על כך שהיא "לקחה על עצמה את המטרה הסונית לתפוס את עמדת הכוח בסביבה".¹⁰

מובן שניתן תמיד להסביר בריתות חיצוניות בין ממשלות באמצעות רעיון מופשט למדי של "אינטרס לאומי". אולם, אלה שעדיין מטילים ספק בחשיבותה של זהות שלטונית או חברתית בקביעה מהו אינטרס לאומי, חרף התגובות האזוריות למלחמת האזרחים בסוריה, יכולים למצוא הוכחה משכנעת אף יותר לכך בהיסטוריה המפותלת של הנטייה האזורית של עיראק בעידן שלאחר הפלת סדאם חוסיין על ידי כוחות מערביים. עידן זה כולל מלחמת אזרחים ממושכת וכינון ממשלה בבגדאד בשליטה שיעית. דבר לא השתנה בנסיבות האובייקטיביות שקבעו לכאורה את האינטרס הלאומי

על פי התפיסה הריאליסטית – הגיאוגרפיה, הטופוגרפיה, גודל האוכלוסייה, המשאבים הטבעיים – כולם נותרו כשהיו. הדבר היחידי שהשתנה היה המעטה הרודני, אשר יחד עם ההגמוניה הרעיונית של הפאן-ערביות שמר על הרוב השיעי תחת שלטון סוני. כתוצאה מכך, הנטייה האזורית של עיראק השתנתה לחלוטין. איראן, המקור הקבוע לחששה של עיראק ומושא שנאתה, הפכה למוקד משיכה, להשפעה הזרה החזקה ביותר במדינה – לפחות בחלקים הנמצאים בשליטת הממשלה המרכזית (השיעית) – ולשותף לכלכלי ראשי. הדברים הגיעו לידי כך שהממשלה השיעית בעיראק סייעה לעקוף את הסנקציות הכלכליות נגד איראן בהובלתה של ארצות הברית, שהיא זו ששמה קץ לדיכוי השיעים בעיראק וסייעה לעלייתם לשלטון. לברית חדשה זו יש אפקט משולש. המשטר הסורי – שהיה מושא לבוז מתמשך מצד עיראק (בייחוד בקרב שיעים שהיו לאחרונה היעד של "לוחמים זרים", שהמעבר שלהם לעיראק במהלך הכיבוש האמריקאי התאפשר הודות לאסד) – הפך לפתע למי שנהנה מההזדקקות הדיפלומטית לעיראק (בלגיה הערבית ובא"ס), ומהסובלנות כלפי השימוש במרחב האווירי העיראקי לצורך העברת אנשים וציוד מאיראן לאסד. יתרה מכך, מתנדבים עיראקיים שיעים נעשו מעורבים באופן פעיל בקרבות בסוריה לצד המשטר, בעוד לוחמים עיראקיים סונים הצטרפו לקרב נגד אסד.¹¹ מדינות המפרץ – אשר גיבו בעבר את סדאם חוסיין במלחמתו מול איראן משום שראו בו חומת מגן מפני התרחבות ההגמוניה האיראנית באזור – אימצו עתה גישה קרירה ומרוחקת באופן ברור כלפי נשיא עיראק הנוכחי, נורי-אל-מאליקי, כיוון שהן רואות בו, בין היתר, בובה או גורם מסייע פעיל בשירות ההגמוניה האיראנית.

גורמים לא-מדינתיים

מתנדבים עיראקיים אינם הגורמים הלא-מדינתיים היחידים שיש להם פוטנציאל להשפיע על מערכים אזוריים, ואפילו לא החשובים ביותר. תואר זה שמור כנראה לכורדים, שלחלק מהם הביא "האביב הערבי" הזדמנויות חדשות, על רקע המתחים בין טורקיה לסוריה ובין טורקיה לאיראן, והיחלשות הממשל המרכזי בסוריה (ובעיראק, בתקופה שלאחר הפלת המשטר בידי כוחות אמריקאיים). השאיפות הכורדיות להגדרה עצמית דוכאו בעבר מצד ערבים, טורקים ופרסים, בני הכיתות הסוניות והשיעיות גם יחד. למרות שהכורדים עצמם הם סונים ברובם, הם אינם חשים זיקה אינסטינקטיבית לאוכלוסייה אחרת כלשהי באזור. כתוצאה מכך, הם מצליחים ביתר קלות לתמרן בין הכוחות היריבים, ולבחור בכל רגע נתון לבסס בריתות על שיקולים מעשיים. הנזילות

במערכים האזוריים כתוצאה מהאירועים בסוריה הביאה את משטר אסד ואת איראן להתיר חופש פעולה רב יותר לארגון ה-PKK כדי שזה יוכל להמשיך בפעילותו הבלתי-סדירה נגד טורקיה, ובכך לנפץ את ההסכמה בין שלוש המדינות הללו, הידועה בכינוי "Pax Adana"¹². אולם אם הכורדים של ה-PKK יישארו מקובעים בעימות מול טורקיה ועקב כך יגבשו מטרה זמנית משותפת עם סוריה ואיראן, אלה שבממשלה הכורדית האזורית בצפון-עיראק יגלו דחף לשמור על שיתוף פעולה עם טורקיה על מנת להבטיח את שיתוף הפעולה הכלכלי עם טורקיה, המאפשר להם לשמר את האוטונומיה שלהם מן הממשל המרכזי בבגדאד. לסיכום, האינטרסים הזמניים של גורמים כורדיים שונים לא תמיד מתכנסים למגמה אחת, ומקשים על הכורדים לפעול כגורם אסטרטגי מאוחד. הכורדים אינם קבוצת הזהות היחידה שנפגעת מגישות ומאינטרסים סותרים/מתחרים. בתולדות ההזדהות הראשונית שלהם עם קבוצות זהות אחרות, הן הסונים והן השיעים נותרו מפולגים ביניהם על רקע אתני או אידאולוגי (אסלאמיסטים ואלה שאינם אסלאמיסטים). חלוקה זו ממעיטה בערך הפערים בין אסלאמיסטים "מתונים" לסלפים, ובין לאומנים קיצוניים לליברלים בקבוצת הלא-אסלאמיסטים. פערים אלה נוטים להטשטש במאבק המתמשך על עליונות פוליטית.

מסקנות

המשתנה המרכזי בניסיון להעריך את המאזן האסטרטגי במזרח התיכון הוא תוצאתה של מלחמת האזרחים בסוריה. אם בשאר אל-אסד (או אפילו המשטר בלעדיו) ישרוד, אזי בטווח הקצר צפוי לחול שינוי שולי בלבד במאזן, אם בכלל. אולם אם המשטר יופל, אזי בדיוק כפי ששינוי המשטר בעיראק שינה את המאזן הדתי-כיתתי הפנימי ואת האוריינטציה של מדינה זו באופן שהשפיע על המערך האסטרטגי באזור, כך גם שינוי דומה בסוריה יפר את האיזון הדתי-כיתתי הפנימי במדינה, וכתוצאה מכך את הנטייה שלה בתחום יחסי החוץ. חשיבותה של ההשפעה על המערך האסטרטגי באזור צפויה להיות לא פחותה מזו שבעיראק, בייחוד בהתחשב בתחרות הבסיסית בין הקוטב האיראני/שיעי לערבי/סוני בפוליטיקה האזורית של המזרח התיכון.

מובן שגם אם דיכוטומיה זו מתמצתת היטב את המאזן האסטרטגי באזור, היא ממצה בקושי את כל התרחישים האפשריים, בעיקר משום ששאלת הזהות מורכבת מכדי לאפשר ניתוח חד-ממדי פשוט. סיבה אחת למורכבות היא המספר הרב של גורמים תת-מדינתיים ועל-מדינתיים שאינם נחלקים באופן חד-משמעי בין שני המחנות. סיבה נוספת היא העובדה שמוקדי הכוח הגדולים עצמם אינם בהכרח קבועים נצחיים. שינוי

משטר יכול עדיין להתרחש גם באיראן, ואולי באופן שיותר אותה בזהותה השיעית, אך יוביל לשינוי הנטייה האזורית שלה וימנע מערך אזורי בהובלת איראן המבוסס על הלהט האידאולוגי שלה. ייתכן אפילו שאיראן, שיש בה מיעוט לא-מבוטל של תושבים שאינם פרסים ואינם שיעים, תעמוד נוכח אתגרי בדלנות שיאיימו על קיומה, כפי שמתרחש בסוריה ובעיראק. דבר דומה ניתן לומר על ערב הסעודית, שבה אוכלוסייה שיעית גדולה ומנוכרת במחוז המזרחי (ומפיק הנפט) שלה. במקרה של התממשות אחד מהתרחישים הרבים של היחלשות מדינה או התפרקות מדינה, ההשלכות על מערכים אזוריים יהיו נחרצות. היחלשות מוקדי כוח מרכזיים תביא למערכת אזורית מלוכדת אף פחות, עם הזדמנויות רבות עוד יותר לגורמים שוליים יחסית לפעול כלשון המאזניים, אך ללא דחף הזהות החזק שירסן את טווח התמרון שלהם. למותר לציין כי מצב מעין זה יהיה רצוי יותר הן לכוחות חוץ-אזוריים הלהוטים למנוע עלייה של הגמוניה אזורית, והן לגורמים אזוריים כמו ישראל, שנחשבת (במונחים של זהות פרימורדיאלית) "הטיפוס החריג".

גם אם מוקדי הכוח המרכזיים לא ייחלשו או יתפרקו, קיימת עדיין אפשרות תיאורטית שתהפוכות פוליטיות באזור יובילו עם הזמן לחיזוק מגמות דמוקרטיות ליברליות, ואלה יפחיתו בהדרגה את חשיבותה של הזהות האתנית/דתית-כיתתית, או לפחות יעודדו את ביטוייה בדרכים לוחמניות או קיצוניות במידה פחותה. מנקודת מבטה של ישראל, השלטת דמוקרטיה ליברלית (כולל באיראן) תהיה התפתחות מבטיחה עוד יותר (אם כי סבירה פחות) מאשר עליית מוקדי כוח נוספים אך חלשים יותר, ופירוק מערך המדינות באזור לישויות קטנות יותר.

אף על פי כן, אין לשלול את האפשרות להתפתחות עגומה יותר. טוני בלייר התייחס בשנת 2001 לגישתה של איראן כלפי הטאליבאן, סדאם חוסיין ואל-קאעדה, וטען כי "...העוינות הייתה המוקד בפילוג הסוני/שיעי, ולא השיטות או השקפות העולם של כל צד. הקרב נסב סביב השאלה מי יוביל תנועה ריאקציונרית בתוך האסלאם, ולא מי יכול לבנות תנועה פרוגרסיבית".¹³ אלה, כמובן, אינם הכוחות היחידים בשדה הפוליטי. בהתהוות המתמשכת של "האביב הערבי", קיימים עדיין גורמים ליברליים השואפים לעצב חזון מודרניסטי של האסלאם בשיתוף עם שאר העולם, לצד משטרים רודנים מכהנים, שנלחמים מלחמת מאספ שאין כל חזון אמיתי מאחוריה. אך גל המהומות בעולם הערבי הציב משטרים אלה במגננה, והשאיר פתח פוטנציאלי בלבד למודרניסטים, שעד כה הציגו יכולת מוגבלת בלבד לנצלו. במקום זאת, האסלאמיסטים הם אלה שנהנים משגשוג הן בעולם הסוני והן בעולם השיעי. עדיין לא ברור מי מבין כל הטוענים לכתר הפוליטי והחברתי ינצח, או אפילו – אם האסלאמיסטים ימשיכו

להתקדם – איזה זרם אסלאמי יגבר. עם זאת, לא ניתן לשלול לחלוטין את הסבירות שהדינמיקה החיונית של ההתעוררות הערבית תביא בסופו של דבר לכך שהמצב שתיאר בלייר ב-2001 יתפשט לכלל המזרח התיכון. אם יתברר שההשלכות של "האביב הערבי" יביאו בסופו של דבר להתנגשות בין סהר שיעי לסהר הסוני/סלפי, נמצא עצמנו מתגעגעים לתקופה שבה שררה באזור מלחמה קרה בלבד.

הערות

- 1 Malcolm H. Kerr, *The Arab Cold War: Gamal 'Abd al-Nasir and His Rivals, 1958-1970*, third edition (New York: Oxford University Press, 1971).
- 2 אחד הביטויים המרכזיים של מצב זה היה המאמץ להטות את דעת הקהל במדינות צד שלישי, באמצעות הקמה או סבסוד של ערוצי תקשורת. ההשקעה בערוץ פעילות זה הייתה כה גדולה עד שבלבנון, אולי המדינה החשופה ביותר מבין כל מדינות האזור, היה מצא ציניקן אחד לנכון לסתור את הטענה שבלבנון יש עיתונות חופשית, בטענה שמאחורי כל מה שנאמר ברדיו הלבנוני או נכתב בעיתונות הלבנונית עומד גורם חיצוני משלם.
- 3 הטקסט המכונן של אסכולת הריאליזם הוא: Hans. J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (New York: Alfred A. Knopf, 1948).
- 4 Sarah J. Feuer, "Islam and Democracy in Practice: Tunisia's Ennahdha Nine Months In," *Middle East Brief No. 66* (Crown Center for Middle East Studies, Brandeis University, September 2012).
- 5 למבט ספקני על ההבחנה בין אסלאם "מתון" ל"רדיקלי", המבוססת על וידאו שדלף מפגישה בין מנהיג אל-נהדה, רשיד גנושי, לבין הסלפיסטים הטוניסאים, ראו: Daniel Pipes, "Islamism's Unity," *National Review Online* (October 30, 2012), <http://www.nationalreview.com/articles/331975/islamism-s-unity-daniel-pipes#>
- 6 Dina Ezzat, "Mursi Beyond Teheran," *Al-Ahram Weekly Online*, Issue No. 1113 (6-12 September 2012).
- 7 "Interview with Syrian President Bashar al-Assad," *Wall Street Journal, Europe Edition*, January 31, 2011, <http://www.online.wsj.com/article/SB10001424052748703833204576114712441122894.html>
- 8 Martin Kramer, "Syria's Alawis and Shi'ism: How Syria's Ruling Sect found Islamic Legitimacy," <http://www.geocities.com/martinkramerorg/Alawis.htm>
- 9 Uzi Rabi and Chelsi Mueller, "Saudi Arabia, Qatar and the Syrian Uprising," *Tel Aviv Notes*, Volume 6, Number 17 (September 12, 2012).
- 10 "Turkey, Iran set to clash further before reaching a new understanding on ties," *Today's Zaman*, August 12 2012, http://www.todayzaman.com/newsDetail_openPrintPage.action?newsId=289265
- 11 Halil Karaveli, "Turkey is no Partner for Peace," *Foreign Affairs Snapshot*, September 11, 2011, <http://www.foreignaffairs.com/articles/138104/halil-karaveli/turkey-is-no-partner-for-peace>
- 11 Yasir Ghazi and Tim Arango, "Iraqi Sects Join Battle in Syria on Both Sides," *New York Times*, October 27, 2012.

Soner Cağaptay and Tyler Evans, "The End of Pax Adana," *Hurriyet Daily News*, August 12
25, 2012, <http://www.hurriyetdailynews.com/the-end-of-pax-adana-.aspx?pageID=238&nID=285556&NewsCatID=396>

Tony Blair, *A Journey* (London: Arrow Books, 2011), p. 369. 13

"האביב הערבי" - לקחי התערבות צבאית חיצונית במזרח התיכון

שלמה ברום

בעקבות ההסתבכות של ארצות הברית ובעלות בריתה במעורבויות צבאיות באפגניסטן ובעיראק והתוצאות הבעייתיות שלהן מבחינת הישגים ומחירים, נראה היה בתחילת שנת 2010 כי תקופת המעורבות הצבאית המערבית במדינות ערביות ומוסלמיות באה לקיצה. דעת הקהל במערב אימצה עמדה של התנגדות חריפה למעורבויות חדשות ורצון עז להתנתק מהתחייבויות קיימות. כתוצאה מכך ביקשו מדינות המערב להשתחרר מוקדם ככל האפשר ממחויבויותיהן בעיראק ובאפגניסטן. הטלטלות שאחזו בעולם הערבי מאז סוף 2010 ("האביב הערבי") שינו מגמה זאת והעלו מחדש על סדר היום הבינלאומי את שאלת הצורך במעורבות צבאית חיצונית במדינות אלו.

בהקשר של "האביב הערבי" שאלה זאת עומדת על הפרק בדרך כלל כאשר התקוממות נגד משטר דיקטטורי נתקלת בהתנגדות קשה של אותו משטר, המשתמש בכוח כדי לדכא אותה. בשלב הבא מסלים העימות והופך למלחמת אזרחים מתמשכת בין קבוצות שונות באוכלוסייה. התפתחות זאת אופיינית בעיקר בחברות מפוצלות, שהפיצול בהן הוא דתי, אתני, שבטי או צרף של מאפיינים אלה. במקרים אלה, חלקים באוכלוסייה התומכים במשטר, ולצידם מנגנוני הכוח שלו, נלחמים בחלקים של האוכלוסייה המתנגדים לו. מלחמת אזרחים כזאת היא מטבעה מלחמה מכוערת במיוחד, שבה לא שומרים על כללי החוק והמשפט הבינלאומי המתייחסים לעימותים חמושים, והאוכלוסייה האזרחית הופכת יעד מרכזי של הצדדים הלוחמים. יש גם סכנה שהעימות יגלוש למדינות שכנות ויסכן אינטרסים של שחקנים חיצוניים נוספים. אלה המקרים שבהם עולה הצורך במעורבות צבאית חיצונית במטרה לסיים את מלחמת האזרחים ואת מעשי הזוועה הכרוכים בה. במקרים האחרים בהם מוכרע העימות במהירות, בין אם משום שהמשטר מצליח לדכא את ההתקוממות בכוח ובין אם משום שהמרידה

מצליחה והמשטר נופל תוך פרק זמן קצר (כמו בטוניסיה ובמצרים), השאלה לא עולה על הפרק. המעורבות יכולה להיות של גורמים אזוריים או של גורמים חיצוניים לאזור. מאז החל "האביב הערבי" היו שני מקרים שונים של מעורבות צבאית חיצונית ישירה במזרח התיכון, שבשלב זה נראה כי הביאו להשגת מטרתה – בלוב ובבחריין – פעם לצד המורדים ופעם לצד המשטר, בהתאמה. בעקבות מקרים אלה התפתחו לחצים לקיים מעורבות דומה בסוריה כדי לסיים את מלחמת האזרחים שם, ובעקבותיהם התחלות של מעורבויות צבאיות חיצוניות לא ישירות במלחמה זאת על ידי סיוע לגורמים הנלחמים בשני הצדדים. זירה נוספת שבה עשויות לצוץ דרישות למעורבות צבאית היא תימן, שגם אחרי הסתלקותו של עבדאללה צאלח מהנשיאות עדיין לא הושגה בה יציבות, וייתכן כי המשבר יחריף עוד יותר.

שתי מערכות שיקולים מכתובות מעורבות צבאית חיצונית במדינה: האחת היא מערכת השיקולים ההומניטאריים, שיש להם השפעה רבה על דעת הקהל. במקרה זה, הצורך הוא למנוע מעשי זוועה ופגיעה באוכלוסייה תמימה. המערכת השנייה כוללת שיקולים אסטרטגיים של הצדדים החושבים על התערבות. שיקולים אלה מעומתים עם העלות המוערכת של מעורבות כזאת למשתתפיה.

השיקולים ההומניטאריים

בעקבות מלחמת העולם השנייה והג'נוסייד שהתרחש במהלכה נוסד האו"ם וכן התפתח התחום של המשפט הבינלאומי, העוסק בנורמות המבקשות להגביל את המחיר שאוכלוסיות אזרחיות משלמות במצבים מלחמתיים. העיסוק בתחום הזה גבר לאחר סיום המלחמה הקרה והתרחבות התופעה של סכסוכים פנים-מדינתיים, שהעלתה על סדר היום העולמי את הדילמה הבסיסית של התנגשות בין נורמת הריבונות לנורמה המתפתחת של התערבויות הומניטאריות. במסגרת זו התגבשה הנורמה שזכתה לשם "האחריות להגן" (Responsibility to Protect, ובראשי תיבות R2P).

R2P הוא מאמץ של האו"ם לקדם נורמה בינלאומית, שביסודה הרעיון כי ריבונות אינה רק זכות אלא גם אחריות. היוזמה מתמקדת במניעת ארבעת סוגי פשעים: רצח עם, פשעי מלחמה, פשעים נגד האנושות וטיהור אתני. הנורמה כוללת שלושה עקרונות יסוד: 1. למדינה יש אחריות להגן על האוכלוסייה שלה מפני מעשי זוועה המוניים (mass atrocities).

2. לקהילה הבינלאומית יש אחריות לסייע למדינה למלא אחריות ראשית זו.

3. אם המדינה נכשלת בהגנה על אזרחיה מפני מעשי זוועה המוניים, ואמצעי שלום לאלצה לעשות זאת כשלו גם הם, יש לקהילה הבינלאומית אחריות להתערב על ידי אמצעי כפייה כמו סנקציות כלכליות. התערבות צבאית היא האמצעי האחרון. הקהילה הבינלאומית מחליטה על התערבות צבאית, בדרך כלל, באמצעות החלטה של מועצת הביטחון על בסיס פרק 7 של אמנת האו"ם, המאפשר הפעלת כוח צבאי למניעת תוקפנות ופעולות נגד השלום.

עקרונות אלה נכללו במסמך הסכום של ועידה עולמית שכינס האו"ם בשנת 2005 לדון במניעת פשעי זוועה המוניים. קדמה לוועידה פעולתה של ועדה בינלאומית שעסקה בהתערבות ובריבונות המדינה, אותה הקימה ממשלת קנדה בשנת 2000 בעקבות קריאה של מזכיר האו"ם דאז, קופי אנאן, לגבש הסכמה מתי יש זכות להתערבות הומניטארית. ועדה זו טבעה את המונח "האחריות להגן", ובדו"ח המסכם שלה, שפורסם בדצמבר 2001, כבר הופיעו עקרונות אלה.¹ מועצת הביטחון של האו"ם אשררה את הסעיפים העיקריים של מסמך הסיכום של הוועידה העולמית ב-2006 ובכך הפכה אותם לבעלי תוקף מחייב.

השאלה המרכזית העולה לאחר אישור עקרונות אלה היא באילו נסיבות מוצדקת הפעלת כוח צבאי לצורך יישום "האחריות להגן". בדו"ח הוועדה הבינלאומית משנת 2001 הוצעו שישה קריטריונים הכרחיים להתערבות צבאית:² מטרה צודקת; כוונה נכונה; אמצעי אחרון; סמכות לגיטימית; אמצעים פרופורציונאליים; סיכוי סביר להשגת המטרה.

אין עדיין הסכמה בפורומים הבינלאומיים המוסמכים על קריטריונים אלה, וגם אם הייתה הסכמה כזאת, יש מרחב רב לפרשנות של רובם. בכל מקרה, במהלך העשורים האחרונים ועד לתחילת "האביב הערבי", המקרה היחידי של מעורבות צבאית במזרח התיכון מסיבות שניתן לכנותן הומניטאריות (גם אם יתכן שהיו שיקולים אחרים) היה ההחלטה לכוון אזורים אסורים לטיסה (No Fly Zones) בעיראק אחרי מלחמת המפרץ ב-1991. אזורים אלה נקבעו על ידי ארצות הברית, בריטניה וצרפת, שטענו שהן נסמכות על החלטת מועצת הביטחון 688, למרות שזו לא התייחסה במפורש לפעולות מהסוג הזה.

המערכת האסטרטגית האזורית

מדינות מחליטות במקרים רבים להתערב צבאית בסכסוכים פנימיים במדינות אחרות כאשר נראה להן שהמהלך ישרת את האינטרסים האסטרטגיים שלהן. המזרח התיכון,

כמו אזורים אחרים בעולם, עשיר בדוגמאות מהסוג הזה. לבנון, למשל, היא שדה מערכה של מדינות זרות ושחקנים לא מדינתיים לאורך כל ההיסטוריה שלה, המשתמשים במבנה העדתי ובסכסוכים בין העדות השונות כדי לממש את האינטרסים שלהם מול יריבים אסטרטגיים. במסגרת זו ידעה לבנון מעורבות צבאית של כוחות זרים שונים. כאשר החלו אירועי "האביב הערבי" בסוף 2010, העימות האסטרטגי העיקרי במזרח התיכון היה בין שני צירים. ציר אחד, שניתן לכנותו "ציר ההתנגדות", כלל את המדינות והשחקנים הלא מדינתיים שאימצו את דוקטרינת ההתנגדות למערב ולישראל. ציר זה הונהג על ידי איראן ונכללו בו גם סוריה, חזבאללה וחמאס. מולם ניצב ציר שזכה בדרך כלל לכינוי "ציר המדינות המתונות" או "הפרגמטיות" בעולם הערבי. הוא הונהג על ידי מצרים וערב הסעודית וכלל את רוב מדינות ערב. ציר זה נתמך על ידי ארצות הברית והמערב בכלל, והיו לו אינטרסים משותפים והבנה שקטה עם ישראל, גם אם המצב הפוליטי שלה מול מדינות ערב לא אפשר לה חברות אמיתית בציר משותף עמן. התפישה השלטת בעולם הערבי הייתה שציר ההתנגדות נמצא בעלייה וכי מתנגדיו נמצאים בירידה. תפישה זו התבססה על היחלשות מעמדה של ארצות הברית במזרח התיכון כתוצאה מההסתבכויות הצבאיות בעיראק ובאפגניסטן ותהליך הנסיגה הצבאית ממדינות אלו, הישגים של חברים בציר הזה מול ישראל ומול מרכיבים אחרים של הציר המתון, וביניהם נסיגת ישראל מדרום לבנון, ההתנתקות החד-צדדית שלה מרצועת עזה והשתלטות חמאס על הרצועה ולבסוף הישגי חזבאללה במלחמת לבנון השנייה. כל אלה חיזקו את מעמדה והשפעתה של איראן ובעלות בריתה בעולם הערבי והביאו לפופולאריות גואה שלהן ברחוב הערבי ובכלל זה במדינות שנמנו על הציר הנגדי.

המרידות במשטרים הערביים פרצו מסיבות שאין להן ולא כלום עם התחרות בין שני הצירים. אולם תוך זמן קצר ביקשו הצדדים השונים למאבק האזורי למנוע את היחלשותם כתוצאה משינויי משטר במדינות השונות ואם הדבר אפשרי, גם להפיק מהם תועלת. כתוצאה מכך, "האביב הערבי", שלכאורה בראשיתו לא היה קשור לתחרות האזורית, החרף אותה ושילב בה ממדים חדשים.

בשלב הראשון, כאשר נפלו המשטרים בטוניסיה ובמצרים, שנמנו עם ציר המדינות המתונות והיו קשורים למערב, העריכו חברי ציר ההתנגדות שהתפתחויות אלו משרתות אותם, שכן הן מחלישות את ציר המדינות המתונות ומחזקות את הציר שלהם. הם שמחו במיוחד על נפילת הנשיא המצרי מובארכ שהיה אויב מר שלהם. התחזקות התנועות הפוליטיות האסלאמיות בעקבות נפילת המשטרים, אף היא נראתה כפעולה שמשרתת אותם. במקביל ביקשו מדינות הציר הנגדי למנוע את היחלשותן על ידי חיזוק הגורמים הקרובים אליהן במדינות בהן המשטרים נפלו או עמדו ליפול. מדינות

המפרץ, ובייחוד ערב הסעודית וקטר, נתנו סיוע, בעיקר על ידי הזרמת כספים, לגורמים הקרובים אליהן, שבאופן פרדוקסאלי היו דווקא התנועות הפוליטיות האסלאמיות שאיראן כה שמחה על עליית כוחן. הסיוע של ערב הסעודית ושותפותיה במפרץ קיבל ביטוי קיצוני בהתערבותן הצבאית לצד המשטר הסוני בבחריין, התערבות שסייעה לדיכוי המרידה של הרוב השיעי במקום.

המתח הגובר בין שני המחנות עקב ההתפתחויות ב"אביב הערבי" חידד בעולם הערבי את ראיית העימות בין שני הצירים כעימות דתי בין סונים לשיעים, למגינת לבה של איראן שביקשה תמיד לטשטש ממד זה בתחרות בינה ובין כוחות אחרים במזרח התיכון. ההתפתחויות בבחריין מילאו תפקיד מרכזי בחיזוק ראייה זו. מדינות המפרץ הערביות, ובראשן ערב הסעודית, ראו בהתקוממות שפרצה בבחריין מאמץ מוכוון על ידי איראן להפיל את המשטר הסוני ולהעלות במקומו שלטון של הרוב השיעי שיהיה נתון להשפעתה.

התפתחות אחרת, שיש לה השלכות על סיכויי ההתערבות החיצונית במדינות שנקלעו למשבר פנימי עקב אירועי "האביב הערבי", היא התחדדות התחרות בין טורקיה לאיראן. הראשונה אימצה לפני "האביב הערבי" מדיניות חוץ שעיקרה יחסים טובים עם כל שכנותיה, ובמסגרת זו נקטה צעדים לשפר את יחסיה עם סוריה ואיראן, החברות בציר ההתנגדות. כל זאת, למרות קשריה עם המערב, חברותה בנאט"ו וזהותה הסונית. ואולם, "האביב הערבי" אילץ את טורקיה להחליט לאיזה מחנה היא שייכת. טורקיה העדיפה בסופו של דבר להתייצב במחנה התומך בהתקוממות הציבורים הערביים נגד משטרים דיקטטוריים, אך שואף למנוע מאיראן הישגים כתוצאה מכך, ואף מתחרה בה. התחרות בין טורקיה לאיראן על ההשפעה בעולם הערבי הייתה קיימת גם לפני כן, אך עתה היא עלתה על פני השטח.

שחקן אחר הממלא תפקיד לא פרופורציונאלי לגודלו היא קטר. גם היא הציבה את עצמה, בניגוד לעבר, באופן ברור במחנה המתנגד לאיראן ומגלה נכונות למעורבות אקטיבית וגם צבאית לצד הגורמים שהיא תומכת בהם במאבקים הפנימיים בתוך מדינות ערב. עושרה מעניק לה את האמצעים המאפשרים מעורבות זאת, ובתוכם בעלותה על ערוץ הטלוויזיה המשפיע "אל-ג'זירה".

כל ההתפתחויות האלו יוצרות פסיפס של שיקולים אסטרטגיים של השחקנים השונים היכולים להשפיע על התערבות צבאית במשברים הפנימיים הנובעים מטלטלות "האביב הערבי".

המערכת האסטרטגית החוץ-אזורית

כאשר מדובר במעורבות צבאית של מדינות מחוץ למזרח התיכון בסכסוכים פנימיים במדינות ערב, באופן טבעי השחקניות המרכזיות הן החברות הקבועות במועצת הביטחון, בעיקר בשל יכולתן לתת או לא לתת לגיטימציה למעורבות החיצונית בסכסוכים מתוקף זכות הוויטו שלהן במועצה. במקביל יש תפקיד מרכזי לארצות הברית ולמדינות נאט"ו, כשחקנים המוכנים ויכולים לקחת חלק פעיל בהתערבויות צבאיות. ההתפתחויות סביב "האביב הערבי" העלו את שאלת המעמד המוביל של ארצות הברית במעורבויות מסוג זה. ארצות הברית, שבה הציבור מושפע עדיין מהטראומות של המעורבויות הצבאיות בעיראק ובאפגניסטן, אינה נלהבת מהאפשרות שהיא תשחק תפקיד מרכזי צבאי נוסף במזרח התיכון. ברמת הממשל עצמו, חוסר התלהבות זה ניזון גם מהספקות לגבי תוצאותיה של מעורבות צבאית אמריקאית לצד כוחות האופוזיציה הנלחמים במשטרים, כאשר לא ברור מספיק מה אופיים. בארצות הברית זוכרים היטב כי ההצלחה של המוג'הדין, שנתמכו על ידה, במלחמתם בכיבוש הסובייטי באפגניסטן בשנות השמונים של המאה הקודמת הייתה הבסיס להפיכת הגורמים הקיצוניים שבהם לקבוצות הג'האדיסטיות אל-קאעדה ושלוחותיה, שהפכו את ארצות הברית והמערב ליעד מרכזי להתקפותיהן.

הפתרון שהממשל האמריקאי מצא למתח בין חששות אלה ובין הלחצים להיכנס למעורבות צבאית, בעיקר משיקולים הומניטאריים, היה פיתוח תפישה שבאה לידי ביטוי במעורבות הצבאית הבינלאומית בלב ונקראה "הנהגה מאחור". לפי תפישה זאת, ארצות הברית לא תעמוד בחזית המעורבות הצבאית ותמעיט בהפעלת כוחותיה בלחימה ישירה, אך תסייע בהנהגת המעורבות הצבאית הבינלאומית ובהספקת מעטפה מסייעת, המורכבת מאמצעים לוגיסטיים, לוחמה אלקטרונית ואמצעי תדלוק באוויר. במקרים מיוחדים, כאשר במהלך הלוחמה האווירית יש לארצות הברית יכולות שאין לבעלות בריתה, כמו יכולת ייחודית לנטרל את ההגנה האווירית של המדינה שבה נעשית המעורבות הצבאית, היא תפעיל גם אמצעים התקפיים ישירים בתחילת המערכה האווירית כדי לפלס את הדרך לבעלות בריתה האירופיות והערביות, שהן אלו שיבצעו את המאמץ ההתקפי העיקרי. מעורבות התקפית ישירה זו של ארצות הברית תהיה בהיקף מצומצם ולפרק זמן מוגבל.

מרכיב חשוב של התפישה האמריקאית והמערבית בכלל היא ההסתייגות הקשה מהפעלת כוחות קרקע במסגרת מעורבויות אלו. לעתים קרובות נשמע הביטוי "מגפיים על הקרקע" בהקשר שלילי, כמשהו שצריך להימנע ממנו כדי לא להיסחף שוב להסתבכות

במתכונת של עיראק ואפגניסטן. גישה זאת מעוררת את הדיון בשאלה האם אפשר להכריע מערכות מסוג זה רק בהפעלת כוח מהאוויר ובלי הפעלת כוחות יבשה. הדוגלים בהסתפקות בהפעלת כוחות אוויריים משתמשים בדוגמה של אפגניסטן, שבה שלטון הטליבאן הופל על ידי כוחות מקומיים בסיוע אווירי של ארצות הברית ובעלות בריתה, וכן בדוגמה של עיראק, שבה המערכה הוכרעה לדבריהם על ידי הכוח האווירי והיה צורך בכוח יבשתי רק כמהלך מסיים. המעוררים על תפישה זו יאמרו שהפלת משטר על ידי הפעלת כוח אווירי בסיוע לכוחות מקומיים היא רק השלב הראשון במערכה ואין פירושה הכרעתה. זאת, משום שבשלב השני מתברר לעתים קרובות שכדי למנוע כאוס ומחיקת ההישגים של הפלת המשטר, יש צורך ב"מגפיים על הקרקע" – בדיוק מה שמלמדים המקרים של אפגניסטן ועיראק.

עדיין מוקדם לקבוע אם התפישה של הפעלת כוח אווירי בלבד עם "הנהגה מאחור" של ארצות הברית תהיה המתכונת העיקרית של מעורבות בינלאומית במדינות בהן מתרחשת טלטלה כתוצאה מ"האביב הערבי". סימוכין להנחה שאכן זו תהיה המתכונת השכיחה של המעורבות האמריקאית אפשר למצוא גם בניסיון שהצטרב בזירה הישראלית-ערבית בשנים האחרונות. בתקופה זו היו כמה מקרים בהם היה צורך להפעיל מעורבות בינלאומית צבאית וביטחונית אחרת כדי לטפל בבעיות שבין ישראל לשכנותיה. בכל המקרים האלה אימצה ארצות הברית את התפישה של "הנהגה מאחור", גם אם לא קראה לכך בשם זה. הדוגמה הראשונה היא של הסידורים הביטחוניים במעבר רפיח שבין רצועת עזה לסיני. ארצות הברית הנהיגה לאחר ההתנתקות החד-צדדית של ישראל מהרצועה מאמץ בינלאומי שהביא להסכם על הצבת גורם פיקוח בינלאומי במעבר רפיח (EUBAM), שיישמו היה על ידי האיחוד האירופי. הדוגמה השנייה היא הפעולה של המתאם הביטחוני האמריקאי לרשות הפלסטינית (USSCO). במקרה זה, הפיקוד הוא אמריקאי, אך אנשי הצבא המבצעים את העבודה בשטח בשיתוף עם מנגנוני הביטחון הפלסטיניים הם בריטים וקנדים. הדוגמה השלישית היא הצבת כוח בינלאומי חדש בדרום לבנון (2 UNIFIL) לאחר מלחמת לבנון השנייה. היוזמה הונהגה על ידי ארצות הברית והביצוע הוא בעיקר של כוחות אירופיים.

בלחצים המופעלים על המערכת הבינלאומית להחליט על מעורבות צבאית במדינות כמו לוב וסוריה, השיקולים ההומניטאריים והרצון למנוע מעשי זוועה המוניים משחקים תפקיד מרכזי כלפי חוץ, אולם בהחלטה כזאת מעורבים גם שיקולים אסטרטגיים. שיקול מסוג אחד הוא הערכה שהמשטר ממילא צפוי ליפול וכי מעורבות צבאית לצד המורדים בו תבטיח למדינות המעורבות, ובעיקר המעצמות שבהן, יחסים טובים עם המשטר החדש והעברתו למעגל ההשפעה שלהן, או שמירתו בתוך מעגל השפעתן כאשר

המדינה בה נשקלת ההתערבות כבר נמצאת בתוכו. במקרים בהם המדינה נמצאת בתוך מעגל ההשפעה של מדינה יריבה, או שהמשטר של המדינה עוין את המערב, ישחק תפקיד חשוב השיקול של שינוי המאזן האסטרטגי על ידי הפלת המשטר העוין. אין זה מפתיע שבוויכוח הפוליטי הפנימי בארצות הברית במהלך מסע הבחירות לנשיאות תקפו הרפובליקנים את הנשיא אובמה על הירתעותו מהתערבות צבאית בסוריה. הם לא עשו זאת משום שהתפישה הבסיסית של המפלגה הרפובליקנית נותנת משקל גדול יותר לשיקולים הומניטאריים במדיניות החוץ של ארצות הברית; ההיפך הוא הנכון. מבחינה היסטורית, דווקא הדמוקרטים הם אלה שתומכים במעורבות צבאית מסיבות הומניטאריות. המניע הרפובליקני הוא הרצון להפיל את משטר אסד, הנתפש על ידי המפלגה הרפובליקנית כעוין, ולהחליש את הציר שבהנהגת איראן.

שיקולים אלה ממלאים תפקיד מרכזי גם אצל המדינות המבקשות למנוע מעורבות בינלאומית צבאית. אותן מדינות רוצות למנוע הפלת משטרים הקרובים להן או התחזקות מעמדן של מעצמות מתחרות בהן כתוצאה משינויי משטרים. רוסיה וסין מנסות באופן עקבי למנוע מעורבות צבאית בינלאומית כדי לא לאפשר התחזקות מעמדה של ארצות הברית ופגיעה במעמדן. שיקול נוסף שמשחק תפקיד בעמדתן ובעמדת מדינות עולם שלישי רבות בעניין זה הוא התנגדותן העקרונית למעורבות בינלאומית זרה בעימותים פנימיים, נוכח היות רובן משטרים לא דמוקרטיים וחששן מתקדימים שיכולים להביא ללחץ למעורבות צבאית בינלאומית גם בהן.

הנשק העיקרי בו משתמשות מדינות אלו במאמציהן לסכל את היוזמות למעורבות צבאית הוא שלילת הלגיטימיות הבינלאומית ממעורבות כזאת. בתפישה המקובלת במשפט הבינלאומי המעודכן, רק מועצת הביטחון, ובמקרים מיוחדים העצרת הכללית של האו"ם, בהתאם לעיקרון "מאוחדים למען השלום", יכולות לתת בהחלטותיהן לגיטימציה למעורבות בינלאומית צבאית. אם אותן מדינות תצלחנה למנוע החלטות כאלו, תישלל הלגיטימציה הבינלאומית מיוזמות אלו. רוסיה וסין נמנות על החברות הקבועות במועצת הביטחון ויש להן יכולת מיוחדת למנוע החלטות כאלו במועצה על ידי הפעלת זכות הווטו שלהן.

במקרים כאלה יכולות המדינות התומכות במעורבות בינלאומית לעקוף את חוסר היכולת להעביר את ההחלטה המתאימה במועצת הביטחון על ידי פעולה במסגרת הנקראת "קואליציה של המדינות הרוצות". אחת הדוגמאות הראשונות לעקיפה כזאת הייתה הצבת הכוח הבינלאומי (MFO) בסיני כחלק מיישום הסכם השלום הישראלי-מצרי. בחוזה השלום עצמו נקבע שבסיני יוצב כוח או"ם, אבל מועצת הביטחון סירבה להעביר החלטה כזאת, ולכן הוקם הכוח על ידי "קואליציה של המדינות הרוצות".

היה זה מקרה פשוט וקל יחסית, משום שהקמת הכוח הייתה לאחר שהוסכם לסיים את הסכסוך בין שני הצדדים והצבתו הייתה על דעתם. במצבים שנוצרו במסגרת "האביב הערבי" הסיטואציה מסובכת יותר, משום שמדובר בעימות, והפעלת הכוח היא בניגוד לרצונו של המשטר השולט. לכן, במצבים אלה יש בעיה קשה יותר של היעדר לגיטימציה בינלאומית, וההחלטה לפעול במסגרת "קואליציה של המדינות הרוצות" קשה יותר.

המעורבות בבחריין

המעורבות הצבאית בבחריין אינה מקרה אופייני למקרים האחרים הנידונים בהקשר של "האביב הערבי". ראשית, הייתה זאת מעורבות לצד המשטר, ושנית, השתתפו בה רק מדינות מתוך האזור ובעצם מתוך תת-האזור – המפרץ הפרסי. בבחריין, כמו במדינות הערביות האחרות, החלה המרידה כמחאה עממית לא אלימה נגד המשטר המלוכני האוטוריטרי. בשל המאפיינים המיוחדים של בחריין, שבה בית מלוכה סוני שולט במדינה שרובה שיעים, המרידה הצטיירה מלכתחילה כהתקוממות של הרוב השיעי כנגד שלטון המיעוט הסוני, באזור המפרץ שבו קיים מתח רב בין איראן השיעית, המצטיירת כמעצמה אזורית בעלת שאיפות התפשטות ובין מדינות המפרץ הערביות הסוניות, המתגוננות כנגד שאיפות התפשטות אלו. איראן הואשמה, בצדק או שלא בצדק, כמי שהסיתה את הרוב השיעי בבחריין להתקומם ואף סייעה לו באמצעים. ערב הסעודית, שעומדת בחזית העימות עם איראן וחששה מאד שהתסיסה תדבק גם במיעוט השיעי באזורים המזרחיים בממלכה, שיגרה לבחריין כוחות צבא שלה, אליהם הצטרפו כוחות סמליים ממדינות נוספות החברות במועצה לשיתוף פעולה במפרץ (משפ"ס), ואלה סייעו למשטר לדכא בכוח את המרידה.³ מעורבות זו של ערב הסעודית באה בהמשך למעורבותה הצבאית נגד המורדים הח'ותים בתימן עוד לפני תחילת "האביב הערבי", ולכן היא משקפת מדיניות סעודית עקבית. יחד עם זאת, מדובר בתסריט ייחודי לאזור המפרץ, וספק אם תהיינה התפתחויות דומות באזורים אחרים של העולם הערבי.

לוב

בעקבות הצלחת ההתקוממויות בטוניסיה ובמצרים, החלה בפברואר 2011 ההתקוממות בלוב. כבר בתחילת מארס איבד המשטר את השליטה באזורים שונים, ובעיקר באזור קירנאיקה שבמזרח המדינה. עריקת יחידות שלמות מצבא לוב סייעה למורדים, אולם

כוחותיו של מועמר קדאפי בלמו את מתקפת המורדים במערב לוב והחלו במתקפת נגד, בה נחלו הצלחות כשהם מתקרבים לאורך חוף הים התיכון לכיוון בנגאזי – העיר הגדולה במזרח לוב ומרכז המורדים. התנהגות כוחות המשטר כלפי האוכלוסייה האזרחית בערים שמרדו ואיומים שהפריחו קדאפי וסביבתו חיזקו את החשש שכיבוש בנגאזי על ידי כוחות המשטר יביא לטבח באוכלוסיית העיר. ארצות הברית, ובעקבותיה אוסטרליה וקנדה, הטילו סנקציות על לוב בניסיון להפעיל לחץ על המשטר, אך ללא הועיל. החלטה של מועצת הביטחון להטיל על בית הדין הבילאומי לחקור את מעשי אנשי המשטר לא הועילה אף היא. ב-17 במאס קיבלה מועצת הביטחון את החלטה 1973, שהורתה על הקמת אזורים אסורים לטיסה ועל נקיטת כל האמצעים הדרושים כדי להגן על האזרחים. ההחלטה יושמה על ידי נאט"ו ובפועל על ידי "קואליציה של המדינות הרוצות", שכללו כמה חברות נאט"ו ובעיקר צרפת ובריטניה, אליהן הצטרפו מטוסים מקטר ומאיחוד האמירויות. בשלב הראשון השתתפה גם ארצות הברית, ששגרה טילי "טומהוק" במטרה לנטרל את מערך ההגנה האווירית הלובי, אך בהמשך היא הסתפקה בסיוע לבעלות בריתה האירופיות שביצעו את התקיפות בפועל. בין מדינות נאט"ו שלא רצו להשתתף במבצע בלטה גרמניה. התקיפות האוויריות אפשרו לכוחות המורדים לגבור על כוחותיו של קדאפי וב-16 באוגוסט הם השתלטו על הבירה טריפולי. בכך הוכרעה בפועל הלחימה, למרות שקרבות נמשכו עד אוקטובר, עת המורדים השתלטו על לוב כולה.

רוסיה וסין קיבלו באופן קשה את ההתפתחויות בלוב וגישתן להתערבות בה מכתיבה במידה רבה את התנגדותן ליוזמות התערבות נוספות. הן היו הנפגעות המרכזיות מנפילת המשטר, ששללה מהן את היכולת להמשיך ולקיים עסקאות כלכליות מבטיחות עם לוב. הן גם חשו שרומן על ידי המערב, משום שהסכימו להחלטה 1973 של מועצת הביטחון שנתנה לדעתן מנדט לפעולות מצומצמות בלבד שמטרתן הגנה על אזרחים. נאט"ו, לעומתן, נתן פרשנות רחבה להחלטה זו ופתח במתקפה אווירית נרחבת שמטרתה שינוי המשטר, מה שאכן קרה בפועל.

גורמים במערב שהתנגדו להתערבות הצבאית בלוב הביעו חששות מכך שהמערב מסייע למורדים שזהותם ומטרותיהם אינן ידועות. בעיקר הובעו חששות מפני גורמים אסלאמיים ג'האדיסטים בין המורדים. היה גם חשש מהתהוות מצב כאוטי בעקבות נפילת המשטר, עקב האופי השבטי של החברה הלובית. בפועל התבדו החששות. גם אם המעבר למשטר דמוקרטי לא הסתיים ויש עדיין בעיות לא מעטות בלוב, בעיקר נוכח הכישלון לפרק את המיליציות, המצב במדינה התייצב, תעשיית הנפט חזרה לפעול בצורה מלאה והתקיימו בחירות חופשיות בהן לא זכו המפלגות האסלאמיסטיות. יש

חשיבות להתפתחויות אלו. הרתיעה במערב מהתערבויות נוספות נבעה גם מחששות שהתערבות צבאית חיצונית תביא לאי־יציבות קיצונית ולתוצאות שליליות לא צפויות. חלק ניכר מהחששות האלה התבדה בלב.

סוריה

סוגיית הצורך בהתערבות בינלאומית צבאית בסוריה המשיכה לעמוד לקראת סוף 2012 על סדר היום של הקהילה הבינלאומית. המחאות נגד המשטר הסורי והדרישות לרפורמות, שהחלו ב־15 במארכ 2011, הפכו במהלך 2012 למלחמת אזרחים מלאה. מלחמה זו מאופיינת במעשי זוועה באזרחים, הנעשים על ידי המשטר אך גם על ידי גורמים של האופוזיציה, והיא מאיימת להיות מכוערת עוד יותר בשל הרכבה העדתי של החברה הסורית, אשר הפך את המאבק עם המשטר למאבק בין עדות. אם בתחילת המרידה נעשה ניסיון להציג את המחאות כהתקוממות אזרחית המקיפה את כל העדות, ההתקוממות הפכה מאז לעימות אלים בין שני צדדים – קבוצות חמושות סוניות וכוחות המשטר העלווי. השימוש של המשטר במיליציות עלויות, הקרויות "שביחה", לדיכוי המחאות תרם במידה רבה לאופי העדתי של מלחמת האזרחים, כאשר האופוזיציה הסונית נלחמת במיעוטים התומכים במשטר, בעיקר עלוויים ונוצרים. התוצאה היא עלייה תלולה בהיקף האבידות באוכלוסייה האזרחית בשל מעשי טבח הדדיים ועלייה גדולה במספר הפליטים שברחו לטורקיה, ירדן ולבנון.

כמה סיבות מצביעות על אפשרות שהעימות הפנים־סורי יהיה ממושך וכי המשטר לא ייפול במהרה, אם בכלל. האופי העדתי של העימות משרת את המשטר משום שהוא מאלץ את המיעוטים לתמוך בו, גם אם יש בתוכם אנשים המסתייגים מהאופי הדיקטטורי שלו ומשחיתותו. אותם מיעוטים חוששים מההשלכות של שלטון של הרוב הסוני עליהם ומבינים שאם המשטר הנוכחי ייפול, הם ייפלו עמו. באופן דומה מתחזקת הלכידות והנאמנות של מנגנוני הכוח של המשטר. לַבַּת מנגנוני הכוח האלה – שירותי הביטחון והצבא – מאוישת בעיקרה על ידי בני מיעוטים, וגם הם מבינים שנפילת המשטר יביא לנפילתם וכי הנקמה בהם תהיה נוראה. יש אמנם עריקה של אנשי צבא סונים ברמות שונות, והיא פוגעת ביכולתו המבצעית של הצבא הסורי, אבל אין סימנים לכך שהיא פוגעת בצורה משמעותית במרכיבים העיקריים שלו המשתתפים בדיכוי המרידה.

סיבה נוספת לקושי להגיע להכרעה במלחמת האזרחים בסוריה היא המעורבות החיצונית. אמנם, אין מעורבות צבאית ישירה, אבל במהלך השנה האחרונה הייתה

מעורבות חיצונית בסיוע לשני הצדדים בהיקף הולך וגדל. התחדדות המאבק בין ציר ההתנגדות ובין יריביו בעולם הערבי חיזקה את מיצובה של סוריה כמדינת מפתח במאבק זה. יריבי ציר ההתנגדות, ובראשם מדינות המפרץ ובמיוחד ערב הסעודית וקטר, רואים בהתקוממות הזדמנות להחליש את איראן ואת הציר שהיא מנהיגה, ולכן הם מסייעים למורדים בממון, בנשק, באימון ובאירוח מפקדות. טורקיה משחקת תפקיד מרכזי בסיוע זה. היא מעדיפה לא להציג את עצמה כנמצאת במאבק עם איראן אלא כתומכת במורדים בשל תמיכתה בעקרונותיהם מול המשטר המדכא, ובפועל היא נותנת להם ולמפקדותיהם מקלט בשטחה ומאפשרת הזרמת סיוע אליהם. הגבול הארוך והפרוץ בין שתי המדינות מקל על סיוע זה. המורדים מצדם, המודעים לחשיבות הקשר הטריטוריאלי עם העורף הטורקי, נתנו עדיפות להשתלטות על אזורים לאורך הגבול הסורי-טורקי. גורם שלישי המסייע למורדים הוא התנועות הסלפיות-ג'אהדיסטיות במדינות השכנות לסוריה, ובעיקר בעיראק. אלו מזרימות לוחמים ונשק לסוריה כדי להשתתף בלחימה ב"עלויים הכופרים" וגם כדי להשפיע על האופי שתלבש סוריה לאחר נפילת המשטר. גורם סיוע רביעי למורדים הן מדינות המערב ובראשן ארצות הברית. אלו אמנם מתלבטות עדיין האם נכון לתמוך באופוזיציה החמושה, וזאת בשל תחושתן שלא ברור מיהי אופוזיציה זו וחששן כי בסופו של דבר יתברר להן שתמכו בגורמים שיהפכו לבעיה עבורן, כפי שקרה באפגניסטן. למרות זאת, החל סיוע מערבי בממדים מוגבלים למורדים, בעיקר על ידי הספקת ציוד עזר, ציוד תקשורת וכדומה. מהצד השני, שתי השותפות המרכזיות לציר ההתנגדות, איראן וחזבאללה, המבינות היטב את ההשלכות השליליות שיהיו לנפילת משטר אסד עבורן, מנסות ככל יכולתן לסייע לו. דיווחים שונים על השתתפות של איראנים (מכוח "אל-קודס") ואנשי חזבאללה בלחימה לא אומתו עדיין, ולמעשה קשים לאימות משום ששני הצדדים עושים שימוש רב בדיסאינפורמציה. עם זאת, אין ספק שאיראן וחזבאללה מסייעים למשטר הסורי בציוד לדיכוי מרידות, באמצעי מודיעין שמטרתם לשפר את השליטה בזירה הפנימית, לרבות ברשתות החברתיות, וכן ביעוץ ובאימונים. אחת מנקודות התורפה של המשטר היא הידרדרות המצב הכלכלי, המקטינה את המשאבים שברשותו. איראן מסייעת לו גם בתחום זה על ידי עקיפת הסנקציות הכלכליות שהוטלו על סוריה, וסביר להניח שגם בסיוע פיננסי ישיר.

הסיוע החיצוני המוענק לשני הצדדים הנאבקים זה בזה יוצר מעין מצב של תיקו. כוחות המורדים מסוגלים להשתלט על ערים ואזורים, בעיקר בפריפריה, ומידי פעם להכות מכות כואבות למשטר, גם במרכזי הכובד שלו. דוגמה דרמטית ליכולת זו הוא הפיגוע שחיסל חלק גדול מהצמרת הביטחונית של המשטר. הצבא הנאמן לאסד, מצדו,

מסוגל לפעול בכל מקום שעליו הוא מחליט ולהביס את המורדים בהתמודדות ישירה, אבל "השמיכה קצרה מידי" ולכן אינו יכול להיות נוכח בכל מקום. המורדים מנצלים זאת וחוזרים למקומות שבהם הובסו לאחר שיחידות הצבא עוזבות אותם ועוברות למוקדי עימות אחרים. עם זאת, המשטר מקפיד לשמור על השליטה בציר המרכזי, הכולל את הערים דמשק, חומס וחלב, ועל הקשר ביניהן, וכן באזורי החוף. מצב זה יכול להימשך תקופה ארוכה מאד, שבמהלכה יימשך הרג האזרחים. התמשכות המצב יוצרת גם סיכון לגלישת אי-היציבות הפנים-סורית למדינות שכנות, וסימנים ראשונים לכך כבר ניתן לראות בלבנון ובירדן.

המצב בסוריה הוא סיטואציה קלאסית להפעלת הנורמה של "האחריות להגן", והוא גם סיבה מרכזית ללחץ על מדינות המערב להתערב צבאית בנעשה שם. במסגרת זו נדונות רמות שונות של מעורבות. רמה אחת היא הקמת אזור חיץ בתוך שטחה של סוריה בקרבת הגבול עם טורקיה, שישמש אזור מקלט לפליטים. רמה שנייה היא קביעת אזורים אסורים לטיסה שימנעו מהמשטר להשתמש בכוח האווירי שלו נגד אזרחים. רמה שלישית היא שימוש בכוח אווירי כדי לתת סיוע התקפי למורדים נגד כוחות אסד. כמעט ולא מתקיים דיון באפשרות של שיגור כוחות קרקע שייכנסו לסוריה. נראה כי אין בינתיים החלטה מערבית להתערב צבאית וישירות בלחימה בסוריה, וזאת בניגוד להחלטה להתערב בלוב. חמש סיבות לכך:

1. אין אפשרות להשיג לגיטימציה בינלאומית, דהיינו החלטה של מועצת הביטחון לפעולה כזאת בשל התנגדותן של רוסיה וסין. אלו חשות שהמערב הונה אותן בפרשת ההתערבות הבינלאומית בלוב והן נחושות בדעתן למנוע התפתחות דומה בסוריה. האינטרס המיוחד של רוסיה בסוריה – המאחז היחידי שלה בעולם הערבי – מחזק נחישות זאת.
2. אופייה של האופוזיציה הסורית. זו מפוצלת ומפולגת ויש בה אלמנטים ג'האדיסטים. המאמצים והלחצים הבינלאומיים לאיחוד האופוזיציה לא הועילו. עובדה זו ואופייה הסקטוריאלי של החברה הסורית מחזקים את החששות של מדינות המערב כי הפלת המשטר תגרום לכאוס ולמלחמת הכל בכל. מצב כזה יאלץ את המערב לשלוח כוחות קרקעיים לסוריה במטרה להפריד בין הצדדים ולמנוע מעשי טבח, מה שעלול להביא להסתבכות רבת שנים שם, בדומה להסתבכות בעיראק ובאפגניסטן.
3. טורקיה, שהיא מדינת מפתח בכל מתכונת של התערבות צבאית חיצונית בסוריה, מסתייגת בשלב זה מהתערבות כזאת. גם היא חוששת מהסתבכות ואינה רוצה להחמיר את העימות שלה עם איראן.

4. חשש שמבצעים צבאיים בסוריה יהיו מסובכים וכרוכים באבידות רבות בשל היכולות של מערך ההגנה האווירית הסורית, שהן משופרות בהשוואה לאלו שהיו ברשותו של משטר קדאפי בלוב.
5. חשש מגלישת העימות אל מחוץ לסוריה ומהרחבת היקפו.

בשל אי-היכולת להעביר החלטה מתאימה במועצת הביטחון התערבות צבאית בסוריה תהיה אפשרית רק אם תתגבש קואליציה של "מדינות נאט"ו רוצות" שתקבל החלטה להתערב. ארצות הברית תמלא תפקיד מרכזי בהחלטה כזו משום שלמדינות אחרות אין היכולת שיש לה לקיים מאמץ אווירי מתמשך בסוריה, שהינה כאמור בעלת מערך הגנה אווירית מפותח. זהו תרחיש לא פשוט, אולם אין להוציא מכלל אפשרות את התממשותו, משום שההתמשכות הצפויה של מלחמת האזרחים בסוריה, ריבוי מקרי ההרג ההמוניים וגידול במספר הפליטים יחזקו בהדרגה את הלחץ בקהילה הבינלאומית להתערבות צבאית. טורקיה, שהיא שחקן מרכזי בהקשר זה, עשויה לשנות את גישתה, גם משום החשש שהתמשכות המשבר תביא ליצירת מיני-מדינה כורדית בצפון-מזרח סוריה. מבחינת טורקיה, זהו תרחיש בלחות משום שהוא יגדיל את הלחצים עליה לתת אוטונומיה לכורדים בשטחה ויספק לארגון הכורדי הלוחם בה, PKK, עוד בסיס לפעולות נגדה. גורם נוסף שיכול להביא את הקהילה הבינלאומית להתערבות בסוריה הוא החשש מפני נפילת מאגר הנשק הכימי הגדול שלה לידיים לא אחראיות – קבוצות ג'האדיסטיות או חזבאללה.

יש להניח שגם שיקולים אסטרטגיים, דהיינו האפשרות להפיל משטר עוין ולהחליש את הציר בהנהגת איראן, ממלאים תפקיד בחשיבה של ארצות הברית ומדינות נוספות, אבל נראה כי הם לא משחקים תפקיד מכריע כאשר מדובר במעורבות צבאית ישירה של מדינות המערב בסוריה. בסופו של דבר, השיקול ההומניטארי הוא זה שיכריע. אם תהיה התערבות כזאת, מדינות נאט"ו ימלאו בה את התפקיד העיקרי, אך כמה מדינות ערביות, בייחוד מהמפרץ, עשויות להשתתף גם הן.

סיכום

ההתפתחויות בשאלה של התערבות צבאית חיצונית מאז תחילת "האביב הערבי" מלמדות כי דעת הקהל במדינות המערב עדיין מסתייגת מהתערבויות צבאיות נוספות במזרח התיכון, במיוחד כאשר מדובר בהתערבות של כוחות קרקע. אמנם, הלגיטימציה

הבינלאומית היא מרכיב חשוב בהחלטה על התערבות, אבל יכולים להיות מצבים שבהם השותפים לה יסתפקו בלגיטימציה חלקית במסגרת "קואליציה של המדינות הרוצות". יתכן מאוד כי הטלטלות בעולם הערבי ימשיכו ליצור מתארים שבהם התערבות צבאית חיצונית תהיה מרכיב הכרחי למניעת כאוס או דיכוי אכזרי שיפגע בצורה רחבה באוכלוסיות אזרחיות. ההסתברות להתערבות צבאית בינלאומית עולה כאשר מוסיפים למשבר ההומניטארי שיקולים אסטרטגיים התומכים בהתערבות והערכה לפיה רמת הסיכון שבה היא סבירה. זה היה המצב בלוב, אך לפי שעה אין זה המצב ביחס לסוריה. מדינות נאט"ו האירופיות משחקות תפקיד גובר בייזום סיוע למורדים בסוריה, אולם אם יחליטו על מעורבות צבאית ישירה, מדיניות ארצות הברית תהיה עבורן שיקול מרכזי. זאת על שום יכולותיהן הצבאיות המוגבלות, שלא יאפשרו להן להתערב ללא השתתפות, ולו חלקית, של ארצות הברית. זו, מצדה, מעדיפה להיות "במדרון אחורי", להסתפק במה שהיא מכנה "הנהגה מאחור", ולא להתייצב בחזית ההתערבות. עובדה זו מסייגת את הסיכוי להתערבות צבאית של חזית בינלאומית רחבה בסוריה.

הערות

- 1 2005 World Summit Outcome, http://globalr2p.org/media/pdf/WSOD_2005.pdf
- 2 The Responsibility to Protect — Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, December 2001, http://globalr2p.org/media/pdf/ICISS_R2P.pdf
- 3 יואל גוז'נסקי, "המהפכה הערבית ומהפכת הנגד הסעודית", **עדכן אסטרטגי**, כרך 14, גיליון 3, אוקטובר 2011.

שער שני
ישראל והמזרח התיכון

ישראל והמבוי המדיני הסתום -
לקראת חשיבה מחודשת
ענת קורץ ואודי דקל / 93

אביב ירדני, חורף האשמי:
משמעויות ליחסי ישראל ירדן
אסף דוד / 113

עתיד יחסי השלום בין ישראל למצרים
אפרים קם / 129

המשבר בסוריה: איומים והזדמנויות לישראל
אייל זיסר / 143

"האביב הערבי" ועליית האסלאם הפוליטי
בנדטה ברטי / 161

אלי-קאעדה והג'יהאד העולמי - בחיפוש אחר כיוון
יורם שווייצר / 179

ישראל והמבוי המדיני הסתום – לקראת חשיבה מחודשת

ענת קורץ ואודי דקל

הגישה הישראלית הרווחת לגבי חידוש המשא ומתן בערוץ הפלסטיני, כפי שהיא מתבטאת באמירות רשמיות ובדיון הציבורי, משקפת הערכה כי בתנאים הנוכחיים השוררים בישראל ובזירה הפלסטינית, ניסיון לחולל פריצת דרך לקראת הסדר קבע יהיה חסר תוחלת. לאחר שנים של כישלון לקדם הסדר, שבמהלכן התחוורו פערי העמדות העמוקים בין הצדדים והלך והקצין חוסר האמון ההדדי, נתקל התהליך המדיני במחסום של תנאי סף נוקשים וחוסר הסכמה לגבי סדר היום של הדיונים. הקיפאון המדיני דוחה את הרגע שבו יידרשו ההנהגה והציבור בישראל, כמו גם ההנהגה והציבור הפלסטיניים, לקבל החלטות בעלות משמעויות חברתיות ואלקטוראליות מיידיות והשלכות ביטחוניות ארוכות טווח, אך הוא מהווה רקע להתגברות איומים בסביבתה הקרובה והרחוקה יותר של ישראל ואינו מסייע לה לעצב לעצמה סביבה אסטרטגית נוחה להכלה. זאת ועוד, המציאות בזירת הסכסוך מרחיקה את ישראל ממימוש חזון המדינה היהודית והדמוקרטית. מכאן העניין, שלא לומר הצורך, בגיבוש יוזמה ישראלית, אשר גם באין דיאלוג לקראת הסדר, תמחיש דבקות בפתרון שתי המדינות, קרי בהיפרדות ממרבית שטח הגדה המערבית ותושביה. מהלכים שתכליתם ניהול משופר של הסכסוך בתיאום עם הרשות הפלסטינית, ולחילופין יוזמת היערכות מחודשת בגדה המערבית, שתנוסח ותיושם על ידי ישראל באורח חד-צדדי, אמורים לשרת יעד זה.

יוזמה מדינית – לא כעת

לישראל ולרשות הפלסטינית כאחת סיבות ועילות למכביר להימנע מחזרה לשולחן המשא ומתן. פערי העמדות לגבי סוגיות הליבה של הסכסוך – נושא הפליטים, עתידה

של ירושלים, הכרה הדדית, מתאר גבולות שיאפשר את יישומו של פתרון שתי מדינות לאום ויענה על צרכי הביטחון של ישראל, וכן הסכמה פלסטינית לסופיות התביעות – הינם מהותיים. על אלה נוספה בשנים האחרונות גם שאלת עתידה של רצועת עזה. אי-האמון הבסיסי בין ישראל לרשות הפלסטינית מתבטא בכך שכל צד אינו רואה בשני "פרטנר" אמין להידברות ובעל יכולת לקבל החלטות קשות, שידרשו לשם קידום הסדר קבע. חוסר אמון ביכולתה של ממשלת ישראל לכפות פינוי על תושבי ההתנחלויות, גם אם תגמור אומר לעשות כן, היה ברקע הדרישה שהציג נשיא הרשות, מחמוד עבאס, לישראל להקפיד כליל את הבנייה ביישובים שבגדה המערבית ובמזרח ירושלים. ממשלת ישראל מצדה אינה בוטחת ביכולתה של הרשות הפלסטינית לרסן גורמי אופוזיציה רדיקליים המתנגדים להסדר קבע, ובראשם חמאס, ולמנוע פעילות צבאית וטרור נגד ישראל. כמו כן קשה לשכנע את ההנהגה והציבור בישראל בכנות כוונתה המוצהרת של הרשות לקדם הסדר קבע, לאור סירובה להכיר רשמית בישראל כמדינת העם היהודי ומשום שבחירה לא להגיב כלל, וכל שכן להעניק מענה חיובי להצעת ההסדר שהציג בפניה ראש הממשלה אהוד אולמרט.¹ המערכה שמנהלת הרשות בזירה הבינלאומית במטרה לקעקע את הלגיטימיות של מדינת ישראל ולקדם עצמאות פלסטינית בגבולות 1967 שלא באמצעות משא ומתן גרפה הישג היסטורי בנובמבר 2012, כשעצרת האו"ם קיבלה את פלסטין שבגבולות 1967 כחברה לא-רשמית בארגון והעניקה לה מעמד של מדינה משקיפה. המהלך הפלסטיני באו"ם כרסם בשאריות האמון הישראלי באשר למחויבות הרשות ונשיאה מחמוד עבאס לתהליך מדיני.

היעדר הלחץ מבפנים ומבחוץ להתקדם להסדר אפשר את הנתק המדיני הנמשך בין הצדדים. הממשל האמריקאי בהנהגת הנשיא ברק אובמה לא יצא מגדרו כדי לאלצם לחדש הידברות ולחלץ את התהליך המדיני מקיפאוו. העברת השלטון במצרים לידי "האחים המוסלמים", בעקבות בחירות יוני 2012, הסירה מעל הפרק אפשרות שמצרים תדחק ברשות הפלסטינית לסגת מתנאי הפתיחה הנוקשים שהציבה לישראל. דעת הקהל בזירה הישראלית והפלסטינית כאחת נראית כשואפת לפתרון של שתי מדינות, אם כי רבים סוברים כי הסדר מוסכם אינו בר-השגה, ומכאן חוסר העניין בחידוש התהליך המדיני שמתבטא בהיעדר לחץ על ההנהגות לפרוץ את המבוי הסתום.²

על כל אלה נוספים גורמים מצביים, שהסיכונים המוערכים הגלומים בהם מחלישים את נכונותה המוגבלת ממילא של ישראל לפעול להפשרת הקיפאון המדיני. יחסי הכוחות בזירה הפלסטינית מעמידים בספק את יכולת היישום של הבנות שיושגו במשא ומתן; לקחים שהופנמו בעקבות הנסיגה הישראלית מרצועת עזה ב-2005 מסייגים את האטרקטיביות שבהיערכות חד-צדדית מחודשת בגדה המערבית; התפתחויות במזרח

התיכון כמו התקדמותה של איראן לקראת פצצה גרעינית והזעזועים שפקדו מדינות שונות באזור (אירועי "האביב הערבי") מונעים ניסוח יוזמה לחידוש הדיאלוג, ובה בעת גורמים לחשש מנקיטת יוזמה חד-צדדית.

הפילוג בזירה הפלסטינית

הפילוג הפוליטי-מוסדי-גיאוגרפי בזירה הפלסטינית מהווה גורם מרתיע מפני אימוץ מדיניות מרוככת כלפי הרשות הפלסטינית, וזאת על בסיס הערכה כי חמאס לא יאפשר יישום פשרה, אם וכאשר תגובש. גם איחוד כוחות בין המחנות הפלסטינים היריבים מעורר חשש שמא מדיניות הרשות תגלוש לכיוון הרדיקלי ותשקף את העקרונות האסטרטגיים המנחים את חמאס, שעיקרם שלילת הרעיון של הסדר קבע.

במהלך האינתיפאדה השנייה, בעקבות הפילוג הפנים-פלסטיני, התפצל הסכסוך הישראלי-פלסטיני לשלוש זירות: פתח-חמאס; ישראל-הרשות הפלסטינית בהובלת פת"ח; ישראל-חמאס. המאבק נגד ישראל, שמאז ומתמיד היה אמצעי התמודדות בין-ארגונית בזירה הפלסטינית המפוצלת מיסודה, נעשה מיום ייסוד חמאס אמצעי ראשון במעלה בתחרות על תמיכת הציבור הפלסטיני וההובלה הלאומית. לנוכח התעצמות חמאס והשתלטותו על רצועת עזה, נשחק כוח השכנוע של טיעונים בזכות יכולתה של הרשות להתקדם להסדר מוסכם וליישמו. למעשה, גם בתקופות של תהליך מדיני פעיל שרר בישראל חשש מהשתלטות חמאס על המדינה הפלסטינית שתקום ומכך שלא יראה עצמו מחויב להסכמות בין ישראל לבין אש"ף והרשות הפלסטינית. ראייה לכך היא הדינאמיקה שהיוותה רקע ליוזמת אנאפוליס והתפקיד שמילאה פעילותו הצבאית של חמאס בקטיעת הדיאלוג שהתקיים והתקדם במסגרתה.³

השתלטות חמאס על רצועת עזה נתפשה כהזדמנות לחדש את המשא ומתן, משום שציירה קו אבחנה ברור בין המחנה הפלסטיני המחויב לתהליך המדיני, קרי הרשות הפלסטינית בראשות מחמוד עבאס ופת"ח, לבין מחנה ההתנגדות בהובלת חמאס. הממשל האמריקאי היה נחוש אז לחדש את הדיאלוג על בסיס הנחה כי הבנות לגבי יישוב הסכסוך יתפרשו בזירה הפלסטינית כהישג לרשות, יחזקו את מעמדה ובהכרח יחלישו את אחיזת חמאס בציבור. ממשלת ישראל מצדה ראתה בפילוג הזדמנות לקדם הסדר עם הרשות, כשזו משוחררת מכבלי המחויבות למדיניות חמאס.⁴ עוד קודם להשתלטות חמאס על רצועת עזה, לאחר ניצחון הארגון בבחירות למועצה המחוקקת הפלסטינית בינואר 2006, גיבשה ישראל את מדיניות ה"בידול" בין הגדה לרצועה. תכליתו של ה"בידול" הייתה להטיב כלכלית עם הגדה המערבית ולהוכיח לציבור הפלסטיני כי רגיעה עדיפה על דרך "ההתנגדות", לבטח מבחינת חיי היום-יום

של הפרט. גישה זו, ברוח "השלום הכלכלי" שהגה בנימין נתניהו, תאמה היטב את שאיפתה של הרשות הפלסטינית להוכיח לתושבי הגדה והרצועה כאחת את היתרונות שבחיים תחת שלטונה, ולהמחיש לתושבי הרצועה את מחיר התמיכה בחמאס. המאמץ הישראלי לחזק את אבו מאזן התבטא בין היתר בתמיכה מאסיבית בפרויקט השיקום הכלכלי והביטחוני בגדה.⁵ אלא שחמאס שב והוכיח כי התהליך המדיני הוא בן ערובה בידי הדינאמיקה הפנים-פלסטינית. ההסלמה בירי לעבר ישראל מתוך רצועת עזה, שבעקבותיה יצאה ישראל בדצמבר 2008 למבצע צבאי רחב היקף נגד תשתיות חמאס, הביאה לקטיעת השיחות שנערכו במסגרת יוזמת אנאפוליס ואף סיפקה למחמוד עבאס תירוץ להשעייתן, בעת שביקש עילה להתחמק ממענה להצעת ההסדר שהציג לו אהוד אולמרט.⁶

גם כשניסו פת"ח וחמאס לשלב כוחות, ההבנות שניסחו עמעמו את מחויבותה של הרשות לאופציה המדינית. "הסכם הפיוס" שנחתם במאי 2011 בקהיר בחסות המועצה הצבאית הזמנית, שהחליפה את שלטון חוסני מובארכ, התמקד בכוונה לתאם עמדות לקראת בחירות ברשות הפלסטינית. שאלות הדיאלוג עם ישראל והתשתית הצבאית של חמאס לא הוזכרו בו כלל.⁷ בראיית מחמוד עבאס, הוא הסמכות לניהול משא ומתן מדיני, בעוד שהממשלה, ובכלל זה ממשלת אחדות פלסטינית, אמורה להתמקד בנושאי פנים. חלוקת סמכויות זו, המקובלת גם על חמאס, לא מסבירה לבדה את היעדר ההתייחסות לישראל ב"הסכם הפיוס".

תוכנו של ההסכם שיקף את דחיקתו של המשא ומתן עם ישראל לשולי סדר היום הפלסטיני. המבוי הסתום המדיני דרבן את הרשות וגם אפשר לה לנסות ולאחות את הקרע הפנים-פלסטיני ללא התחבטות בדילמות הקשורות בישראל. זאת, כאשר היא חותרת לגייס תמיכה בינלאומית בעצמאות פלסטינית בגבולות 1967, תוך דילוג על המסלול הביטחוני. קריאה ציבורית ליישב הדורים בין-מפלגתיים והחשש כי זו תתפתח למחאה עממית בהשראת המהומות במדינות ערביות שכנות הביאו את הנהגות חמאס והרשות לבחון את מסלול הפיוס ביניהן. הבטחת המועצה הצבאית המצרית לחמאס כי יזכה בהגנה מפני מתקפה ישראלית סייעה להביא את הנהגת הארגון לטקס החתימה על ההסכם (אם כי לא היה בה די כדי להבטיח את מימושו).⁸ מניע נוסף להיענות חמאס ללחץ המצרי להגיע להסכם עם הרשות היה התערערות שלטונו של בשאר אל-אסד, מארח הלשכה המדינית של הארגון, ומודעות לצורך לשכך את המתרחש עם מצרים כתחליף לסוריה, ולמעשה כדי לשרוד.⁹

הנה כי כן, רעיון שיגובש במטרה לחדש הידברות ולקדם הסדר ישראלי-פלסטיני ייאלץ להביא בחשבון גם צורך ביישוב הסכסוך הפנים-פלסטיני. עם זאת, כינון רשות

מרכזית סמכותית בזירה הפלסטינית לא יהיה בו די כדי לעורר בישראל עניין ואמון מחודשים בתהליך המדיני. כדי שממשלת ישראל תסתכן בביקורת ציבורית ותנסה להתקדם לקראת הסכם, שבאורח בלתי נמנע יתלוו אליו סיכונים ביטחוניים וכורח לפנות יישובים מהגדה המערבית, הרשות הפלסטינית שאתה תידבר תצטרך להיות בעלת מצע הכולל מחויבות להסדר קבע. זאת ועוד, תנאי לסיכומו של כל הסדר אתה יהיה פירוק חמאס מתשתיתו הצבאית. בשיחות שהתקיימו במסגרת יוזמת אנאפוליס, הרשות גרסה שהסכם שיגובש יועמד למשאל עם, אך לא הייתה יכולה להבטיח אז כי הוא יזכה בתמיכה מכרעת שתעשה את חמאס לבלתי רלוונטי, קרי משולל יכולת לסכל את ההתקדמות לקראת הסדר מוסכם ובר-יישום. ניתן להעריך כי יכולתה של הרשות להבטיח זאת פחתה מאז, שכן התבססות חמאס ברצועה צמצמה עוד יותר את האפשרות להחיל בזירה הפלסטינית את העיקרון של "רשות אחת, חוק אחד, נשק אחד".

סיכויי חידושו של משא ומתן ענייני יעלו במידה ניכרת אם הנהגת חמאס תיענה בחיוב לדרישות שהוצגו לה על ידי הקוורטט כתנאי לדיאלוג – נטישת המאבק האלים, הכרה בישראל והכרה בהסכמים שנחתמו בינה ובין אש"ף. היענות זו כשלעצמה תבטא השלמה עם צורך בדיאלוג. ברם, הנהגת חמאס אינה מגלה נכונות פומבית לקבל את התנאים ובפרט להכיר רשמית בישראל. הרשות וחמאס אינם קרובים לגיבוש הבנות בדבר חלוקת עוצמה ושיתוף מוסדי;¹⁰ דרכם להסכמה מדינית שתכשיר משא ומתן לקראת שלום אמת עם ישראל ארוכה לא פחות.

הנסיגה מרצועת עזה

הנסיגה הצבאית ופינוי היישובים מרצועת עזה שיקפו נסיגה משני עקרונות שהיו נר לרגליהם של מקבלי ההחלטות בישראל עד אז, ועדיין הם חלק ממכלול השיקולים המעכבים נקיטת מהלך דומה, חלקי או מקיף בגדה המערבית. למעשה, לקחי הנסיגה מהרצועה העניקו יתר תוקף לתכתיבים מסורתיים אלה. האחד הוא הימנעות מנסיגה ללא התחייבות פלסטינית לשקט ביטחוני, השני גורס נסיגה אך ורק בתיאום מלא עם צד פלסטיני שיערוב לשקט אחריה. מול עקרונות האלה עמד אינטרס ישראלי מורכב, שעיקרו רצון להשתחרר מהנטל שהיה ערוך בנוכחות ברצועה ובאחריות לנעשה בה, מה גם שאלו לא הבטיחו שקט ביטחוני ברצועה וגם לא מעבר לה, בשטח ישראל גופא. נוסף לכך, ממשלת ישראל ביקשה להשיג שקט מדיני – הקלה בלחץ הבינלאומי שהופעל עליה לנקוט צעד שיחלץ את התהליך ממבוי סתום, על ידי מהלך דרמטי

שיאפשר לרשות הפלסטינית להוכיח משילות בשטח שישראל התנתקה ממנו וליישם בשטח שממנו התנתקה ישראל תוכניות לבניית תשתית למדינה.

בציבור הישראלי ניכרת תחושה כי יעדים שישראל ביקשה לקדם באמצעות הנסיגה מרצועת עזה לא הושגו.¹¹ אף שפינוי היישובים עבר בקלות יחסית, המהלך נצרב בתודעה הלאומית כטראומה – גם משום ששיקום המפונים ויישובם מחדש נתקל בעיכובים ובקשיים. הסלמה בגלים בחזית הדרום הייתה גורם תסכול נוסף. לא זו בלבד שבגבול הרצועה לא השתרר שקט בעקבות הנסיגה, אלא האתגר, שמקורו בהתבססות התשתית הצבאית של חמאס ושל פלגים פלסטיניים אחרים בתחומי הרצועה, החריף בעוצמתו ובהיקפו הגיאוגרפי: אמנם, נחסך מצה"ל הכורח להגן על יישובים ישראליים בתחומי הרצועה, אך הנטל הכרוך בהגנה על היישובים באזור עוטף הרצועה ומעבר לו הלך וכבד. בנובמבר 2012 הגיבה ישראל לירי רקטות מוגבר בפעולה צבאית רחבת היקף – מבצע 'עמוד ענן'. במהלך העימות שהתפתח נוספו גם ריכוזי אוכלוסייה בגוש דן ובאזור ירושלים לטווח הירי. בנוסף לכך, היעדר פריצת דרך לקראת הסדר ישראלי-פלסטיני הביא לכך שהקהילה הבינלאומית המשיכה לראות בישראל אחראית לרצועה, ובפרט לרווחת תושביה. בעת העימות שהתחולל בנובמבר גילו ממשלות מערביות הבנה לתגובתה הצבאית של ישראל, בפרט נוכח הימנעותה מתקיפה קרקעית. אולם, מגבלות ביטחוניות ואזרחיות שהטילה ישראל על האזור נותרו עילה שגורה לביקורת בינלאומית עליה – גם למרות הקלות ניכרות במגבלות האזרחיות, שנרשמו במהלך השנים.

מעל לכל, ההתנתקות מרצועת עזה התאפשרה למרות התנגדות ציבורית מאורגנת, בין היתר משום התייחסות אידיאולוגית-רגשית ואסטרטגית שונה מהותית כלפיה מזו הקושרת את אזרחי ישראל והנהגתה לאזור יהודה ושומרון. החלטה בדבר נסיגה חד-צדדית בגדה המערבית או ממנה, וכל שכן יישומה, יהיו משימות שיקשה להצדיק את מחיריהן הבלתי נמנעים – סיכונים ביטחוניים, שבר אישי וקולקטיבי שיהיה כרוך בפינוי יישובים וגינוי בינלאומי צפוי בגין תגובה צבאית להתגרריות אלימות.¹² יתר על כן, השתלטות חמאס על הרצועה המחישה את חולשת הרשות, וניתן לשער כי הארגון יאיץ את חתירתו להרחבת השפעתו גם בגדה המערבית אם תהיה היערכות צבאית ישראלית מחודשת שם. יש להניח כי אם חמאס יהפוך למוביל הרשות הפלסטינית, הוא לא ימרה להפנות את נשקו נגד ישראל ולגרור אותה לעימות גורף, אך גם לא יהיה שותף לדיאלוג לקראת הסדר קבע. על כן, הסכסוך הישראלי-פלסטיני צפוי להישאר סעיף מרכזי על סדר היום האזורי והבינלאומי ולזמן לישראל אתגרים ביטחוניים ודיפלומטיים חדשות לבקרים.

הנסיבות האזוריות

ההערכה כי הנסיבות האזוריות אמורות להרתיע את ישראל מפני התקדמות לקראת פשרה מדינית-טריטוריאלית מתבססת על שני אתגרים: האחד מידי וממוקד – אתגר הגרעין האיראני; השני ממוקד פחות אך עדיין בעל פוטנציאל איום גבוה – התערערות משטרים פרו-מערביים והתעצמות השפעתו של הקול האסלאמי על מערכות פוליטיות באזור.

השלמת תוכניתה הגרעינית של איראן תחשוף את ישראל לאיומים צבאיים – אם לא מצד איראן, אזי מצד ארגונים רדיקליים הנתמכים על ידה ואשר ברשותם יכולת פגיעה בשטח ישראל כולו, ובראשם חזבאללה הלבנוני, חמאס והג'האד האסלאמי. ארגונים אלה יוכלו להתגרות בישראל בחסות המטריה הגרעינית האיראנית, וזאת כאשר יכולת ההרתעה היחסית של ישראל תפחת משמעותית. חשש זה מתעצם נוכח האפשרות שכמענה לתוכנית הגרעין האיראנית יתפתח מרוץ חימוש אזורי, שאותו יובילו מצרים, ערב הסעודית וטורקיה. בידודה המדיני של ישראל במזרח התיכון יודגש אז עוד יותר, עם אובדן ייחודה כמדינה האחת באזור שהיא בעלת דימוי מוצק של יכולת הרתעה ותגובה רבות עוצמה.

זאת ועוד, אירועי "האביב הערבי" במדינות שכנות לישראל החלישו את מרכזי השלטון בהן וכרסמו ביכולותיהם לשלוט באזורי הגבול, ובכך צמצמו את האפשרות למנוע גלישה של טרור, הברחות והסתננויות אל מעבר לו. התפתחויות כאלו יחשפו את ישראל לאיומים ביטחוניים מחצי האי סיני, מלבנון, מסוריה, מרצועת עזה, מהגדה המערבית ואולי אף מירדן. כן כרסמה הטלטלה החברתית-פוליטית שחוו מדינות שכנות במחויבותן להסכמים ביטחוניים קיימים עם ישראל.¹³

זעזועים מבניים אלה קשורים הדוקות בהתלהמות עממית גוברת נגד ישראל, המשקפת בין היתר את השפעתם המתעצמת של רעיונות אסלאמיים במרחב הפוליטי האזורי. עלייתו של האסלאם הפוליטי מאיימת על מעמדם של היחסים עם מדינות מערביות כשיקול מרכזי בקבלת החלטות, ובפרט כגורם מאזן למתח אידיאולוגי ואסטרטגי עם ישראל. כוחות ותיקים שיבקשו להאט את היחלשות מעמדם יעשו זאת על ידי העלאת הפרופיל של הסכסוך, וגם מדינות החולקות עם ישראל אינטרסים כלכליים, מדיניים ואסטרטגיים יירתעו מהידוק היחסים עימה. ישראל תתקשה למצוא ביניהן שותף סמכותי שיערוב למילוי התחייבויות על ידי הרשות הפלסטינית ויסייע בשיכון עימותים צבאיים עם גורמים פלסטיניים, אם וכאשר אלה יפרצו. עליית האסלאם הפוליטי באזור גם מעניקה רוח גבית למסר הרעיוני והאסטרטגי שנושא חמאס. לפיכך,

גם אם הרשות הפלסטינית תשוב ותבחר לנסות ולבסס את מעמדה מבית באמצעות פריצת דרך מדינית, היא תתקשה ליישם הבנות שיגובשו במשא ומתן עם ישראל.

ואף על פי כן...

הטיעונים בזכות המְתָנָה עד שניתן יהיה להעריך במידה סבירה של ודאות (מהי מידה סבירה?) כי התנאים בשלים ליוזמה מדינית ולנטילת סיכונים שיהיו כרוכים בצעד זה (מהם הקריטריונים ל'הבשלה')? הם כבדי משקל. גם פערי העמדות בין ממשלת ישראל לרשות הפלסטינית אינם מעוררים תקווה לפריצת דרך מדינית. ועם זאת, ניתן להציג שורה של שיקולים בזכות גישה ישראלית יוזמת, שתכליתה ניסיון לעשות את סביבתה נוחה יותר להכלה. שיקולים אלה מתייחסים לפער בין המצב הקיים בזירת הסכסוך להתקדמותה של ישראל למימוש יעדיה הלאומיים המהותיים; למאזן הכוחות בזירה הפלסטינית כפי שהתמסד בשנים האחרונות, ובעיקר למגמת ההיחלשות של הרשות, שותפתה הפוטנציאלית של ישראל למשא ומתן; לסכנת ההסלמה בעימות; ולקשר בין הקיפאון המדיני למעמדה האזורי והבינלאומי של ישראל.

יעדים לאומיים מהותיים

יוזמה של ישראל לשינוי המציאות בזירת הסכסוך אמורה להתגבש נוכח הפער ההולך ומתרחב בין יעדיה הלאומיים ובין המצב הקיים. התהליך המדיני קפוא, אך המצב רחוק מקיפאון והדינאמיקה המצטיירת אינה מעודדת מבחינת ישראל. המאזן הדמוגרפי בין נהר הירדן לים התיכון משתנה לרעתה. באין התקדמות לקראת היפרדות מהפלסטינים, הולכת ונוצרת בזירת הסכסוך מציאות של מדינה אחת המנוגדת בתכלית לחזון המדינה היהודית-דמוקרטית, שהרי לא ניתן להתכחש לפער בין דימויה העצמי של מדינת ישראל כנושאת נס של מוסריות והומאניות לבין שליטתה בעם אחר.

בה בעת, בזירה הפלסטינית נשמעים קולות בזכות מדינה אחת (לא לשני עמים, שכן אין הכרה פלסטינית רשמית ביהדות כלאום), כמענה לאי־היכולת להתקדם להפרדה מוסכמת. אפשר שלא ירחק היום וייעשה ניסיון בזירה הבינלאומית לכפות על ישראל והפלסטינים פתרון שישקף את המציאות שנוצרה בפועל בשטח, פתרון שיעמוד בניגוד לדעת הקהל הפלסטינית והישראלית כאחת. גם הנטל הכלכלי הנובע מהשליטה בגדה והפעילות הצבאית הנדרשת כדי לסכל איומים ביטחוניים שמקורם באזור מקשים על ישראל לבלום הידרדרות במעמדה הבינלאומי וסוגרים בפניה הזדמנויות מדיניות וכלכליות באזור ומעבר לו.

מאזן הכוחות בזירה הפלסטינית

שורשי היריבות בין חמאס ופת"ח הם בין-ארגוניים ובין-מפלגתיים. שאלת היחס לישראל ולתהליך המדיני אינה בראש מעייני הנהגותיהם בנסותם לגבש הבנות לגבי חלוקת עוצמה וסמכויות. עם זאת, התנגדותה של ישראל לעצם ניסיונות הפשרה הבין-ארגונית, שבאה לביטוי בסנקציות נגד הרשות בגין מהלכים שנועדו להניח יסוד ל"פיוס לאומי" פלסטיני, לא רק שאינה מחזקת את הרשות, אלא אף סותרת את האינטרס המובהק והמוצהר של ישראל בכינון רשות לאומית פלסטינית מתפקדת. מכאן הצורך לשקול מחדש את ההתנגדות לשילוב כוחות מוסדי בין חמאס לרשות הפלסטינית, ובמסגרת זו גם את היחס לחמאס.

סוגיית ההכרה בחמאס בעייתית פחות מכפי שנראה. מאז ניצחון הארגון בבחירות לפרלמנט הפלסטיני ב-2006 התמקדה מדיניותה של ישראל כלפיו במאבק צבאי שנועד להחליש את יכולותיו הצבאיות הנצברות, ובמאבק דיפלומטי שנועד לבודד אותו כל עוד תסרב הנהגתו לקבל את הדרישות שהציב לה הקוורטט. לאור עמדה זו של חמאס, וכן בעקבות השתלטותו על רצועת עזה וחטיפת חייל הישראלי והחזקתו בשבי שנים ארוכות, התגבשה בישראל מדיניות של הטלת מגבלות חמורות על תנועת אנשים וסחורות מן הרצועה ואליה. חרם מדיני על חמאס הוטל גם על ידי ידידותיה של ישראל בזירה הבינלאומית, המגדירות אותו כארגון טרור. גם מצרים הייתה שותפה להגבלות על רצועת עזה ושמרה את מעבר רפיח סגור, כדי להימנע ממצב שהאחריות למתרחש ברצועה תיוחס לה.

בפועל, ישראל נוקטת פעולות המעידות על השלמה עם שלטון חמאס ועל הכרה בו כגורם האחראי לנעשה ברצועה. מדיניות זו תואמת את התפישה המטילה "אחריות מדינתית" על ממשלות נבחרות או גורמים השולטים במדינות שכנות. כך, ישראל ניהלה משא ומתן עם חמאס כדי להביא לשחרורו של החיל החטוף ונאלצה להידבר עם הארגון, אם כי בתיווך מצרי, כדי לשכך גלי הסלמה בעימות אתו כשאלה חצו סף של שיגרת רגיעה ("תהדייה") – ובכלל זאת במטרה להביא לידי סיום את העימותים הגורפים שהתפתחו בזירת עזה בשלהי 2008-תחילת 2009 ושוב בנובמבר 2012. בנוסף לכך, העברת סחורות ומעבר אנשים לרצועה וממנה מתבצע על ידי ישראל מול פקידים ואנשי מינהל הקשורים לחמאס. כל אלה מעידים על הכרה דה-פקטו בחמאס ובשלטונו. הכרה רשמית (דה-יורה) בחמאס אינה מתבקשת בהכרח כשלב הבא ביחס אליו, בוודאי כל עוד הוא לא נענה בחיוב לתנאי הקוורטט; ועם זאת, הערכה מחודשת את מאזן הרווח וההפסד של המדיניות מול רצועת עזה ואת מאזן הכוחות בזירה

הפלסטינית אמורה להעלות את ערכם של שיקולים בזכות ניסיון לגבש הבנות עם הארגון, לפחות במישור הביטחוני.

הסדקים בחומת החרם הבינלאומי על חמאס התרחבו עם הזמן ככל שנמשכו הקיפאון המדיני וגברה מצוקתם של תושבי הרצועה. במיוחד הסתייגו מדינות החברות באיחוד האירופי ממגבלות התנועה והמסחר שהשיתה ישראל על הרצועה ולחצו עליה להגמישן. אירועי המשט הטורקי לרצועת עזה אילצו את ישראל לרכך משמעותית את המגבלות על הכנסת סחורות לרצועה כדי לשכך ביקורת בינלאומית חריפה עליה.¹⁴ נוכח הקיפאון הנמשך בתהליך המדיני, נראה שהכרסום בחרם על חמאס אך יואץ והדרישה מישראל להקל את נטל המצוקה האזרחית ברצועה לא תוסר מסדר היום. הרשות הפלסטינית הולכת ומאבדת מכוחה בזירה הביתית. נראה שאין ממש באיומים הנשמעים מעת לעת מפי דוברים פלסטיניים רשמיים, כי בהיעדר התקדמות לקראת עצמאות מדינית וריבונות תפורק הרשות באורח יזום ואז תועבר האחריות המנהלתית, הכלכלית והביטחונית לגדה המערבית בשלמותה לידי ישראל. גם מאבקה הנחוץ של הרשות לחיזוק מעמדה הבינלאומי מעיד על כוונת הישרדות. ואולם, הרשות מתפוגגת למעשה, בתהליך העלול להביא לקריסתה המוחלטת.¹⁵ תוכניתו של ראש הממשלה סלאם פיאד להנחת תשתית כלכלית ומנהלתית למדינה, שהושקה בקיץ 2009 בקול תרועה רמה, צברה הישגים ראויים לציון, אך נראה שמוצה הפוטנציאל שהיה גלום בה:¹⁶ הרשות מתקשה לגייס תמיכה כספית ותרומות, לשלם משכורות ולספק מקומות עבודה, וכך נפגמת סמכותה ויכולת המשילות של מוסדותיה.¹⁷ נפילת משטר מובארכ ועליית "האחים המוסלמים" לשלטון במצרים העניקו רוח גבית לחמאס והחלישו את הגיבוי המדיני המצרי שהיה לאורך שנים מעמודי התווך של מעמדה האזורי והבינלאומי של הרשות. מעמדו של חמאס בזירה הפלסטינית התחזק גם בשל ההתמודדות הצבאית עם ישראל וההכרה בשליטתו ברצועה, שאושרה מחדש בסיום הלחימה שהתחוללה בינו ובין ישראל בנובמבר.

חשש מהתמוטטות הרשות, על רקע ביקורת על ישראל בגין תרומתה לקיפאון המדיני, סייע לזכות את הרשות בתמיכת הרוב, שכלל מדינות מערב אירופאיות, בהצבעה שנערכה באותו החודש בעצרת האו"ם על קבלת מדינת פלסטין כחברה לא-רשמית בארגון. הישג זה יקל על הרשות את ליבוי הלוחמה המשפטית נגד ישראל ואולי אף יקנה לה יתרון במשא ומתן עימה, בהתחדש התהליך המדיני. אולם הרשות תתקשה להניע את ישראל לרכך את עמדתה לגבי חידוש המשא ומתן ותכליתו, במיוחד על רקע מהלכיה הדיפלומטיים בזירה הבינלאומית. ובהיעדר פריצת דרך מדינית, תמשיך הרשות ותתרחק ממימוש הרעיון שבבסיס קיומה: לקדם באמצעות משא ומתן עם

ישראל את הקמת המדינה הפלסטינית על בסיס גבולות 1967, שבירתה ירושלים. הרי גם בעקבות ההישג שרשמה הרשות לזכותה בזירת האו"ם, המציאות בשטח לא תשתנה מהותית ללא תיאום ישראל. ומציאות זו אף תורע, אם ישראל תנקוט סנקציות חריפות שיחמירו את מצבה הרעוע ממילא של הרשות.

סכנת ההסלמה בעימות

גם בקרב שכבות בחברה הפלסטינית שאינן מוגדרות "קיצוניות", ובכללן אקדמאים ובעלי מקצועות חפשיים, ניתן לזהות חוסר נחת מהמצב הכלכלי ומהיעדר הזדמנויות אישיות והתקדמות מוחשית למימוש השאיפות הלאומיות. קשיי תפקוד גוברים של הרשות ושל חמאס, בעיקר על רקע תקציבי ושחיתות, מגבירים את תחושת התסכול בגדה וברצועה. עבאס, מצדו, גורס כי עימות אלים אינו משרת את העניין הפלסטיני, אך הוא תומך במאבק עממי בנוסח ההתקוממויות שזעזעו מדינות באזור. אפשר שאות לבאות היו מהומות שפרצו בגדה המערבית בספטמבר 2012 על רקע הרעה במצב הכלכלי.¹⁸ מכאן ועד להתקוממות שתגלוש לאלמוות ושתפתח לפגיעה במטרות ישראליות מעבר לקו הירוק, קצרה הדרך. גם צעדים אנטי-דמוקרטיים שנקטה הרשות, ובכלל זאת פגיעה בחופש העיתונות, עלולים ללבות מחאה. וכמו תמיד, הסלמה עלולה להתרחש בעקבות תקרית מקומית שתצא מכלל שליטה פלסטינית וישראלית כאחת.

הסביבה האזורית

המבוי הסתום, ובמיוחד קשיי המעבר מהרצועה ואליה, כבר הביאו להערכת יחסים בין ישראל לטורקיה. המתח הקיים בין ישראל למדינות ערב בשל סיבות אלו אף צפוי להחריף על רקע התגברות הקולות האסלאמיים במזרח התיכון ולערער את הסכמי השלום בין ישראל למצרים ולירדן. לצד המחאה המתמדת נגד הכיבוש, פעולות צבאיות שיינקטו על ידי ישראל כדי להבטיח רגיעה בגבולה עם רצועת עזה ימשיכו להוות מוקד לביקורת נגדה בזירות האזורית והבינלאומית. מנגד, חתירה להבנות ביטחוניות עם חמאס עשויה לחסוך מישראל ביקורת ולחץ.

באוגוסט 2012 התעוררה מחלוקת חריפה בין חמאס למצרים עקב חשד לסיוע שהעניקו פעילי הארגון לגורמי "ג'האד עולמי", שערכו מתקפה על עמדת הצבא המצרי בצפון סיני. בעקבות התקרית נסגר מעבר הגבול ברפיח ומצרים אף נקטה צעדים לחסימת מנהרות בין סיני לרצועה.¹⁹ אולם ישראל לא תוכל לסמוך לאורך זמן על מתח בין מצרים לחמאס כ"תעודת ביטוח" מפני הסלמה בגזרת הרצועה. ההסלמה בירי, שהתרחשה בנובמבר, המחישה את סף האיפוק הנמוך של חמאס במיוחד נוכח אתגר שהציבו למנהיגותו ולמעמדו כמוביל המאבק בישראל מתקפות הירי שיזם הג'האד

האסלאמי. תמיכתה של מצרים בחמאס בעת העימות הוגבלה למישור המדיני. עם זאת, האפשרות שחמאס ופלגים אחרים הפעילים ברצועה ימשיכו בירי כדי לגרור את ישראל לתגובה צבאית וכך להקשות על מצרים וישראל את התיאום הביטחוני ביניהן, מדגישה את חשיבותן של הבנות בדבר רגיעה בין ישראל לחמאס.

זאת ועוד, הזיקה המקובלת בישראל בין הסכסוך הישראלי-פלסטיני לבין האתגר האיראני ("איראן תחילה") אינה מקובלת על שכנותיה. כפי שנאמר ביוזמת השלום הערבית, התקדמות להסדר ישראלי-פלסטיני מוסכם היא מבחינתן תנאי להסדרת יחסיהן עמה. העניין המשותף להן ולישראל בבלימת שאיפותיה האזוריות והגרעיניות של איראן אינו סיבה מספקת בשבילן להפשרת היחסים עמה. מבחינת ישראל, בלימת דרכה של איראן אל הגרעין לא תקהה את עוקץ הדילמות שמציבה בפניה הסוגיה הפלסטינית. גם עיכוב משמעותי בתוכנית הגרעין האיראנית לא יפטור את ההנהגה הישראלית מהצורך לגבש פתרון קבע לסכסוך עם הפלסטינים, או למצער לנסות ולהקל את ניהולו; אדרבא, הוא ידגיש את חיוניות פריצתו של המבוי הסתום, בין היתר כדי לייצב את מעמדה האזורי של ישראל.

משמעות מדיניות

הכרסום במעמדה של הרשות הפלסטינית והתחזקות חמאס, בין היתר על רקע התחזקות האסלאם הפוליטי במזרח התיכון, ההכרה בפלסטיין כמדינה לא-חברה באו"ם וכן סכנת התלקחות בעימות הישראלי-פלסטיני והאיום שהסלמה אלימה תחריף את המתח בין ישראל לשכנותיה, ותגרור לחץ בינלאומי מוגבר עליה להתקדם לקראת הסדר – כל אלה מגבירים את הדחיפות שעל ממשלת ישראל לייחס לחשיבה מחודשת על דרכים להיחלץ מהמבוי הסתום.

כדי להנמיך את סיכויי התפרצותו של סבב אלימות מחודש, על ישראל לבחון מחדש את רכיבי ניהולו השוטף של הסכסוך. תרומתה לקידום יעד זה, המהווה אינטרס משותף לה ולרשות הפלסטינית, אמורה להתמקד במחוות שתעניק לרשות גם באורח בלתי מותנה. שחרור אסירים, צמצום מחסומים והקלות בתנועה, סיוע כלכלי מורחב, ובכלל זה עידוד פרויקטים כלכליים בשטחי C, ואפילו העברת שטחים נוספים לשליטתה הביטחונית של הרשות יסייעו להרגיע את המצב בגדה המערבית, בפרט אם יתלוו אליהם מסרים ברורים בדבר מחויבותה של ישראל לדיאלוג שתכליתו הסדר מוסכם.²⁰ תועלתן המשוערת של מחוות כאלו לא נעלמה מעיניהם של מקבלי החלטות בישראל. התסיסה בגדה המערבית בספטמבר 2012, הניעה את ממשלת ישראל לגבש תוכנית שתכליתה מניעת קריסתה של הרשות, ובמרכזה הרחבת העברות הכספים ומכסות

האישורים לכניסת עובדים פלסטיניים לישראל ולמיזמי בנייה בגדה.²¹ קבלתה של הרשות כמשקיפה באו"ם, למרות הקשיים המשפטיים והמדיניים שהתפתחות זו עלולה להציב בפני ישראל, אינה סותרת את ההיגיון שהיה ביסוד חשיבה זו.

במקביל למאמצים לחזק כלכלית את הרשות ובתוך כך אולי גם לייצב את מעמדה הפוליטי, יש לבחון דרכים לייצב רגיעה ארוכת טווח עם חמאס. לעומת הרשות, הדוחה נחרצות את רעיון הסדר הביניים שעלה על סדר היום הפוליטי והציבורי בישראל, הנהגת החמאס הביעה נכונות לשביתת נשק ארוכת טווח – "הודנה".²² אמנם, ה"הודנה" הוצעה בתמורה לנסיגה ישראלית לקווי 1967 – דרישה שלא תהיה קבילה על ישראל גם בתמורה להסדר קבע עם הרשות – אולם ניתן לראות בהצעה נכונות להגיע להסכמה, שאת פרטיה יש לנסות ולברר במשא ומתן שאינו נשלל על הסף על ידי הנהגת חמאס.²³ נוכח סכנת ההתלקחות החוזרת בזירת רצועת עזה, ניתן להתמקד לפי שעה, ובהמשך להבנות שאפשרו את החלתה של הפסקת אש בנובמבר, בחידוש עקרונות ה"תהדיה".

אפשר שרגיעה ביטחונית מוסכמת בזירת עזה תדרבן את הרשות הפלסטינית לשקול ברצינות חזרה לשולחן הדיונים כמוצא אפשרי מהמבוי הסתום שאליו נקלעה במישור הביטחוני מול ישראל. מחוות רחבות היקף שתעניק ישראל לרשות עשויות להגביר סיכויי שכך יקרה. יתר על כן, לא מן הנמנע שהבנות בין ישראל לחמאס יתגלו עם הזמן כגשר בין ישראל לכוחות אסלאמיים עממיים ושלטוניים באזור. שקט ביטחוני בגזרת הרצועה יועיל בעיקר להרגיע מתח בין ישראל לבין מצרים.

ריכוך ההתנגדות הישראלית לכינונה של ממשלת אחדות פלסטינית אמור להיות חלק מהמדיניות המשולבת שתכליתה קידום רגיעה בזירת עזה ובגדה המערבית כאחת ובלימת הכרסום במעמדו של המחנה הפלסטיני המחויב עקרונית למשא ומתן, קרי הרשות הפלסטינית. כדי להשפיע על התהליכים בזירה הפלסטינית בכיוון של אחדות, תוכל ישראל להציג כבר בשלבי ההתארגנות לקראת בחירות ברשות דרישות מדורגות שיבטאו כוונה להכשיר את הקרקע לחידוש ההידברות לקראת הסכם. תחילה תידרש התחייבות פלסטינית בין-ארגונית משותפת להפסקת המאבק האלים ולשמירה על הסכמים קיימים, בעוד שדרישה להכרה פלסטינית גורפת בישראל כמדינה יהודית תידחה לשלב מתקדם יותר של המשא ומתן, כתנאי בל-יעבור להסכם קבע. עד אז, כדי לא לחבל בסיכויי הקמתה של ממשלת אחדות ולהשאיר פתח להשלמה עתידית רשמית מצד חמאס עם קיומה של ישראל, ניתן יהיה להסתפק בהכרה דה-פקטו בה מצדו. בין שממשלת אחדות פלסטינית תהיה מעורבת בתהליך מדיני ובין שהקיפאון המדיני יימשך, היא תהיה כתובת לישראל ולקהילה הבינלאומית. אם תתנגד למשא

ומתן לקראת הסדר קבע, יאבד תוקפן של האשמות המוטחות תדיר בישראל כי היא לבדה אחראית לקיפאון המדיני.

מאמצים לשפר את ניהולו של הסכסוך ולחזק את המחנה הפלסטיני המחויב למשא ומתן יהיו בעלי משמעות מוגבלת אלא אם יגובו בצעדים שימחישו כוונה ישראלית לקדם עצמאות פלסטינית. כדי לבטא דבקות ברעיון שתי המדינות יהיה על ישראל לשנות בראש ובראשונה את מדיניות הבנייה בגדה המערבית. הפער בין הלכה למעשה בהקשר זה הוא ניכר; הבנייה מאיימת להקשות על הפרדה מדינית-טריטוריאלית שניתן לראות בה נגזרת של האתוס המכונן של מדינת ישראל, פוגעת במעמדה האזורי והבינלאומי ומסייעת לרשות לשכנע את הקהילה הבינלאומית כי ישראל אחראית למבוי הסתום. כדי לתרגם את עקרון ההיפרדות הלכה למעשה, יהיה על ישראל להאט משמעותית את הבנייה ביישובים שאינם חלק מגושי ההתנחלויות הגדולים, לפנות מאחזים שהוגדרו בלתי חוקיים, ולהיערך לפינוי תושבים שישתפו פעולה על פי תוכנית סדורה שתגובש.²⁴ זאת יהיה עליה לעשות גם שלא במסגרת התקדמות בתהליך המדיני, או באין פריצת דרך במשא ומתן אם וכאשר יחודש.

שינוי מדיניות לגבי ההתיישבות בגדה אמור להיות חלק מיוזמה בת שתי חלופות שתוצג לרשות הפלסטינית ולקהילה הבינלאומית. חלופה אחת תתמקד בכוונה לקדם הסדרי מעבר (transitional agreements) לקראת הקמתה של מדינה פלסטינית, שיסוכמו בין ישראל לרשות. בניגוד לעיקרון שהנחה סבבים קודמים של משא ומתן, ולפיו "דבר אינו מוסכם עד שהכל מוסכם", כל הבנה שתושג במסגרת זו תיכנס לתוקף ותיושם לאלתר. במקביל לפינוי מאחזים ויישובים ישראליים מבודדים בגדה, תחתור ישראל להכרזת מדינה פלסטינית בגבולות זמניים על בסיס נוסחה ישראלית-פלסטינית ומחויבות הדדית להתקדם ליעד המשותף באמצעות הידברות שוטפת. החלופה השנייה תוצג במקביל, כדרך שבה יש ללכת אם תסרב הרשות לשוב למשא ומתן. חלופה זו תתמקד בפעולה חד-צדדית של ישראל לפינוי יישובים ולהתבססות על תוואי הגדר הביטחונית לשם קביעת גבולותיה, אגב שמירה על חופש הפעולה של צה"ל במרחב כולו – גם בשטח שיפונה מאזרחים ישראלים.²⁵ תוכנית זו אמורה להתבצע ללא תלות בהסכמה פלסטינית וכתגובה לסירוב פלסטיני לקבל את עקרון הסדרי המעבר. במסגרתה תתקדם ישראל לקראת הפרדה מדינית-טריטוריאלית, תוך בחינת השלכותיו הביטחוניות של כל צעד טרם נקיטת הצעד הבא אחריו.²⁶

חשיבה בכיוון של צעדים חד-צדדיים להיפרדות מהגדה המערבית צריכה להביא בחשבון התנגדות בינלאומית על שום הסתירה ביניהם ובין עקרון ההסדר המוסכם. מנגד, ייתכן שדווקא נחרצות ישראלית להיפרדות תשקוט עם הזמן את הביקורת

הבינלאומית הצפויה בשלב הראשון ליישום התוכנית. כן אפשר שצעדים בכיוון הפרדה ידרבנו את הרשות הפלסטינית עצמה לשוב לשולחן הדיונים נוכח המודעות לכורח שבתיאום עם ישראל כדי להעניק זכות קיום למדינה הפלסטינית הנשאפת. יתרונה של החלופה החד-צדדית הוא דווקא באי-התלות שלה בצד הפלסטיני. גיבושה יהיה תוצאה של דיון פנימי בישראל על עתידה של המדינה ומתארה, לאור העקרונות שהם יסוד מוסד לקיומה ואמורים להיות בסיס לנרטיב לאומי מוסכם.

סיכום

חזון שתי המדינות לא איבד תוקף. ההערכה כי ללא היפרדות מהאוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית ישראל לא תוכל להבטיח את עתידה כמדינה יהודית ודמוקרטית אף התחזקה בשנים האחרונות – גם בקרב חוגים בישראל שבעבר לא ייחסו דחיפות יתר, אם בכלל, לקידום פתרון ברוח זו. גם הציבור הפלסטיני, ברובו הגדול, לא נטש את רעיון העצמאות לצד מדינת ישראל. הרשות מצדה חותרת לעצמאות מדינית, שתושג אם לא במשא ומתן, אזי באמצעות הכרה בינלאומית רחבה. פתרון שתי המדינות, כתוצאה של משא ומתן בין ישראל לרשות, הוא בלב התפישה האמריקאית והאירופית את הסוגיה. ואולם, התנאים הפוליטיים השוררים בזירה הישראלית והפלסטינית כאחת הכשילו את המאמצים שנעשו בשנים האחרונות לחולל פריצת דרך בתהליך המדיני והביאווה למבוי סתום.

מרכיב מרכזי במבוי הסתום הוא חששה של ההנהגה הישראלית מהשפעות שליליות של ההתפתחויות האזוריות על מצבה האסטרטגי של ישראל, ובפרט משינוי מציאות מדינית וטריטוריאלית בגדה המערבית, שיהיה רקע להתעצמות איומים ביטחוניים ולמתח אידיאולוגי-פוליטי בזירה הביתית. חשש זה הנחה את ממשלת ישראל לאמץ מדיניות של המתנה, והוא מסביר את סירובה להגמיש עמדות סף כדי שלא תיוותר לרשות ברירה אלא לשוב לשולחן הדיונים, אם תרצה להינקות מאחריות לקיפאון המדיני. ההמתנה משחררת את ישראל מכורח מידי להתמודד עם החלטות היסטוריות, אולם המגמות המתפתחות בסביבתה המיידית והאזורית אינן פועלות לטובתה ומאיימות להעצים עם הזמן את הקושי לקדם הסדר מוסכם שיענה על האינטרסים האסטרטגיים והרעיוניים המהותיים שלה.

סביר להניח שהצעה ישראלית להסדרי מעבר מדורגים לקראת הקמת מדינה פלסטינית תידחה על ידי הרשות הפלסטינית, בעיקר משום שאין שוני מובהק בינה לבין רעיון הסדר הביניים, אלא אם הצדדים יסכימו על נוסחה שתקבע מראש את

מתאר גבולותיה או את שטחה של המדינה הפלסטינית שתוקם במסגרת הסדר הקבע. כן קשה להניח כי בנסיבות הנוכחיות בזירה הפוליטית בישראל תוכל הממשלה לפעול נחרצות לקידום הרעיון של הפרדות חד-צדדית, אם תאמץ רשמית יוזמה כזאת. יוזמה להקפאת הבנייה בגדה המערבית תהיה סלע מחלוקת פנים-ישראלי הן בהקשר של חלופה להגיע לסיכום עם הרשות על הסדרי מעבר והן בהקשר יוזמת הפרדות חד-צדדית. השוני בין היענות לדרישת הרשות (והממשל האמריקאי) להקפא בנייה בגדה ובין הפרדות הדרגתית במסגרת מהלכי פינוי חד-צדדיים אינו חד-משמעי. הנהגה שתציג אחת מחלופות אלו או את שתיהן תיאלץ להתמודד עם מחאה שתתמקד קרוב לוודאי בפרשנות של צעדי ההפרדות כוויתור לצד הפלסטיני ללא תמורה מדינית וערביות ביטחוניות ותדגיש את הצורך החיוני בהמשך חופש הפעולה של צה"ל במרחב, כדי לצמצם סיכונים ביטחוניים.

ברם, הימנעות ישראלית מניסוח חלופות שתכליתן לשנות את המציאות המדינית-טריטוריאלית בזירת הסכסוך, ובמיוחד הסתייגות מגיבוש חלופה חד-צדדית, משמעה השלמה עם המבוי הסתום, שהוא רווי סיכונים כשלעצמו. אורא, מסכת האיומים המוערכת, המרתיעה מפני ניסיון לפרוץ את המבוי הסתום, עלולה להתברר כנבואה שהגשימה את עצמה.

הערות

- 1 נחום ברנע ושמעון שיפר, ריאיון עם אהוד אולמרט, **ידיעות אחרונות**, 29 בספטמבר 2008; "אולמרט מציע כי ישראל תספח 7 אחוזים של שטחי הגדה המערבית, שעבורם הפלסטינים יקבלו 5.5 אחוזים כפיצוי", **הארץ**, 12 באוגוסט 2008.
 - 2 לפי סקר דעת קהל (PSR Poll no.45) <http://www.pcpsr.org/survey/polls/2012/p45efull.html>, שהתקיים בגדה המערבית וברצועת עזה ב-13-15 בספטמבר, 2012, 52 אחוזים מהנשאלים הביעו תמיכה בפתרון שתי המדינות ו-46 אחוזים הביעו התנגדות לפתרון זה. 69 אחוזים מהנשאלים הביעו התנגדות לשיבה למשא ומתן עם ישראל כל עוד נמשכת הבנייה הישראלית בהתנחלויות. 73 אחוזים מהנשאלים הביעו תמיכה בפנייה לאו"ם להכיר בעצמאות פלסטינית. 44 אחוזים מהנשאלים גרסו שהיעד הלאומי החשוב ביותר הוא הקמת מדינה פלסטינית בגדה המערבית וברצועת עזה, שבירתה ירושלים (30 אחוזים גרסו שהיעד הלאומי החשוב ביותר הוא שיבת הפליטים). 68 אחוזים מהנשאלים הביעו התנגדות לפתרון המדינה האחת ו-30 אחוזים בלבד הביעו תמיכה ברעיון.
- אשר לדעת הקהל הישראלית, סקר דעת קהל שנערך בפברואר-מארס 2012 במסגרת תוכנית המחקר "דעת קהל וביטחון לאומי" במכון למחקרי ביטחון לאומי (תוצאותיו הוצגו בכנס השנתי של המכון, במאי 2012 – www.youtube.com/watch?v=mfxm8LQOIKA) הצביע על יציבות התמיכה מצדו של הציבור היהודי בישראל בפתרון שתי המדינות. 51 אחוזים מהנשאלים ענו כי יציבוע בעד הסכם קבע עם הפלסטינים, שיתבסס על שתי מדינות לשני העמים ואשר יובא לממשל עם. 59 אחוזים מהנשאלים ענו שעל ישראל "להסכים בהחלט" או "להסכים" להקמת

מדינה פלסטינית בגדה המערבית ובחבל עזה במסגרת הסדר קבע. 41 אחוזים מהנשאלים ענו שישראל "אינה צריכה להסכים בהחלט" או "אינה צריכה להסכים" להקמת מדינה פלסטינית בגבולות אלה. גם ראש הממשלה בנימין נתניהו ביטא בהזדמנויות שונות בצורה מפורשת תמיכה בפתרון שתי המדינות. ראו, למשל: ברק רביד, "נתניהו: מדינה דו־לאומית תהיה אסון, בקרוב אציג תוכנית מדינית" **הארץ**, 3 באפריל 2011. דברים דומים השמיע נתניהו בנאום שנשא בכנס השנתי של המכון למחקרי ביטחון לאומי, במאי 2012 (www.youtube.com/watch?v=lku7unqt.) (Iyq). ואולם, הסיכוי כי אכן ניתן יהיה לקדם את רעיון שתי המדינות נתפש כקלוש. על פי מדד השלום שפורסם באפריל 2012 על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה/מרכז גוטמן לסקרים, 58 אחוזים מהמרוואיינים היהודים ו־61 אחוזים מהמרוואיינים הערבים העריכו שאין כיום סיכוי לסיים את הסכסוך לפי הנוסחה של שתי מדינות לשני העמים (www.idi.org.il/.../peace_index/) (Pages/Main.aspx).

Aluf Benn, "The Israeli-Palestinian Negotiations: What has and what has not yet Been Achieved", *INSS Insight*, no. 56, May 19 2008; Mike Herzog, *Minding the Gaps — Territorial Issues in Israeli-Palestinian Peacemaking*, The Washington Institute for Near East Policy, Policy Focus #116, December 2011.

Ehud Olmert: "Annapolis' greatest strength lies in the fact that ... it is taking place without Hamas... the international community understands that Hamas cannot be part of the process", *Ynet*, November 27, 2007.

"Good News from the Middle East (Really)", *New York Times*, January 25, 2011; "Measures Taken by Israel in Support of Developing the Palestinian Economy and Socio-Economic Structure", *Report of the Government of Israel to the Ad Hoc Liaison Committee (AHLIC)*, Brussels, April 13, 2011.

מקץ כארבע שנים של קיפאון בתהליך המדיני טען עבאס כי הושגו הבנות בנושאי הליבה וכי הצדדים היו קרובים להסכם. ראו: ברק רביד, "עבאס: אם אולמרט היה שורד בשלטון עוד חודשיים היינו מגיעים להסכם", **הארץ**, 15 באוקטובר 2012.

נוסח ההסכם ראו: <http://middleeast.about.com/od/palestinepalestinians/qt/Fatah-Hamas-Reconciliation-Agreement.htm>.

Alex Fishman, "A New Law", *Yediot Ahronot*, May 5, 2011.

באור זה, של התמקדות ביחסים הבין־ארגוניים ובזירה הביתית, יש לראות גם את הימנעותה של הרשות מהתעקשות על הכרה בישראל בין סעיפי ההסכם שנחתם בינה לחמאס במכה במאוס 2007. על בסיס הסכם זה הוקמה ממשלת אחדות קצרת ימים. לא חילוקי דעות אידיאולוגיים־אסטרטגיים הקשורים ביחס לישראל ולתהליך המדיני הם שהביאו לקריסתה, אלא חוסר הסכמה באשר לחלוקת עוצמה וסמכויות מוסדיות.

A. El-Saleh, "Doha Agreement valid despite Al-Zahar's statements — Hamas", *Asharq alAwsat*, February 13, 2012; J. Rhodoren, and F. Akram, "Palestinians Sign Deal to Set Up Elections", *New York Times*, July 5, 2012; "Hamas gov[ernment] urges reform of elections commission," *Ma'an News Agency*, July 5, 2012; "Abbas: Reconciliation in deadlock", *Ma'an News Agency*, July 30, 2012.

המשך השליטה הישראלית בגדה המערבית כרסם בתוקפו של טיעון כי הנסיגה מרצועת עזה נועדה להיות מענה לאתגר הפער הדמוגרפי המצטמצם בין יהודים לפלסטינים בשטח שבין הירדן לים. אם הנסיגה הייתה אמורה להיות אות לבאות בדמות יישום תוכנית "התכנסות" בגדה המערבית, אפשרות זו סוכלה עקב תסכול שגרמו ההתפתחויות ברצועה לאחר הנסיגה הישראלית ממנה.

- 12 על הגישה שלפיה היישובים הישראליים בגדה יוותרו על כנם בכל תנאי, ראו:
D. "Dayan, "Israel's Settlers Are Here to Stay," *New York Times*, July 25, 2012, <http://www.nytimes.com/2012/07/26/opinion/israels-settlers-are-here-to-stay.html>
- 13 על הרעה ביחס לישראל, בפרט מצד מצרים, ראו:
P. Salem, "The Regional Order", in: S. Ulgen et.al., *Emerging Order in the Middle East*, Carnegie Policy Outlook, May 15, 2012, carnegieendowment.org/files/middle_east_order1.pdf.
- 14 א. ברדשטיין, "הקבינט הסמיד את רה"מ לבצע הקלות בסגר על עזה", *nrg מעריב*, 20 ביוני 2010; ראו גם:
"History of Israeli Blockade on Gaza", *AlJazeera* (English), November 2, 2011, <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2011/10/20111030172356990380.html>.
- 15 לדברי סאייב עריקאת: "הרשות מפורקת ממילא, אז בואו נעשה את זה רשמי", בתוך: ברק רביד, "עבאס: אם אולמרט היה שורד בשלטון עוד חודשיים היינו מגיעים להסכם", *הארץ*, 15 באוקטובר 2012.
- 16 ראייה ביקורתית את תוכנית ראש הממשלה סלאם פיאד להכנת תשתית למדינה ראו:
Robert M. Danin, "A Third Way to Palestine: Fayyadism and its Discontent", *Foreign Affairs*, vol. 90, no. 1, 2011, pp. 94-111.
- 17 יו"ר בנק לאומי, דוד ברודט, "מתחת לאפנו מתפתחת מציאות כלכלית מדאיגה מאין כמותה", ועידת ישראל לעסקים, 11 בדצמבר 2011, <http://www.leumi.co.il/articles/24475>;
"PA Fails to Pay Security Forces", *Middle East Newslite, The indepth regional news service*, July 5, 2012, vol. 14, no. 264;
בדו"ח שפרסם הבנק העולמי באפריל 2012 נקבע כי התשתית הכלכלית בגדה המערבית אינה מספקת כדי לתמוך בעצמאות מדינית. ראו: *WBGrowthstudy.presentation.pdf*, July 25, 2012.
יצוין שהדו"ח הקודם שפרסם הבנק העולמי על המצב בגדה סוכם במסקנה, כי פעילותה הכלכלית של הרשות מצדיקה התייחסות אליה כאל רשות מדינית.
- 18 ראו למשל: אבי יששכרופ, "מותו של השלום הכלכלי", *הארץ*, 18 בספטמבר 2012.
- 19 מוחמד מורסי, איש "האחים המוסלמים" שיכה בבחירות יוני 2012 לנשיאות, הבטיח לפתוח את מעבר הגבול בין מצרים לרצועה. ראו:
"Haniyeh: Rafah to open 12 hrs daily", *Ma'an News Agency*, July 28, 2011.
- 20 ענת קורץ, "ישראל והרשות הפלסטינית: כשקווים מקבילים אמורים להיפגש", *עזכרן אסטרטגי*, כרך 14, גיליון 4, ינואר 2012, עמ' 61-72.
- 21 עמוס הראל, אבי יששכרופ, "ישראל מגבשת תוכנית שתמנע קריסת הרשות", *הארץ*, 24 בספטמבר 2012.
- 22 "Hamas offers truce in return for 1967 borders, no Israeli response, but U.S. rejects as 'no change'", *AP*, April 21, 2008, http://www.msnbc.msn.com/id/24235665/ns/world_news-mideast_n_africa/t/hamas-offers-truce-return-borders/.
- 23 בשורות חמאס מתנהל ויכוח בין שתי גישות. האחת, המובלת על ידי הנהגת חמאס ברצועה עזה, ובראשה ראש הממשלה אסמאעיל הנייה ומחמוד א-זהאר, גורסת כי לא הגיעה העת לקדם הסדר עם ישראל. זאת, נוכח התחזקות תנועת "האחים המוסלמים" באזור בעקבות אירועי "האביב הערבי". לפי ראייה זו, הולכת ומתגבשת מעטפת אזורית פאן-ערבית, בהובלת "האחים המוסלמים", אשר תתמוך בחמאס ותסייע לו לממש את יעדיו האידיאולוגיים-אסטרטגיים.

משום כך גם לא אצה בעיניהם הדרך לפיוס פנים-פלסטיני. מנגד, ראש הלשכה המדינית של חמאס, חאלד משעל, הוביל גישה שלפיה מפלגות אסלאמיות התופסות עמדות כוח והשפעה במדינות ערב ידגישו אתגרים פרטיקולאריים ופחות מכך את החזון הפאן-ערבי, ולכן יש לצפות כי ינקטו מדיניות פרגמטית שלא תתמקד בהכרח בזכויות העם הפלסטיני במובן המקסימליסטי. הערכה זו הנחתה את משעל ומקורביו להביע נכונות עקרונית לשאת התקדמות להסדר עם ישראל אם תובל על ידי הנשיא עבאס, בלי שחמאס ידרש להכיר בה ולהתחייב לקץ הסכסוך ולסופיות התביעות הפלסטיניות ממנה. אמירות מצד דוברי חמאס, שניתן היה לזהות בהן חשיבה בכיוון הסדר קבע (אמנם בתנאים שיהיו מקובלים על הארגון) לא זכו להתעניינות מרובה בישראל או נתקלו באי-אמון בסיסי. ראו למשל: "חמאס יקבל כל הסכם שיזכה ברוב [בציבור הפלסטיני]", **ynet**, 21 באוקטובר 2010; ראו גם:

N. J. Brown, "Is Hamas Mellowing?", *Carnegie Endowment, Commentary*, January 17, 2012, carnegieendowment.org/2012/01/17/is-hamas-mellowing.pdf.

המחנה הפרגמטי בחמאס, שבראשו עומד חאלד משעל, איבד מהשפעתו עם אובדן מאחזו בדמשק ונוכח החיזוק שזכתה לו ההנהגה שמושבה בעזה בעקבות עליית "האחים המוסלמים" לשלטון במצרים. חאלד משעל עצמו הודיע כי בכוונתו להתפטר (ראו:

"Head of Hamas, Khaled Mashaal, to step Down," *the Guardian*, September 25, 2012, <http://guardian.co.uk/world/2012/sep/25/hamas-khaled-mashaal-step-down>).

ואולם, מעמדו של משעל התחזק שוב כשייצג את חמאס במגעים עם מצרים, שנערכו בניסיון לגבש נוסחה שתביא לידי סיום את סבב העימות בנובמבר 2012. במקביל שב משעל וביטא עמדות נוקשות, ובמרכזן סירוב נחרץ להכיר בישראל והדגשת היעד של שחרור פלסטין מהים התיכון עד נהר הירדן.

24 גלעד שר, "מחזון למציאות: שתי מדינות לשני עמים – הצעה לצעדים מעשיים", **עדכן אסטרטגי**, כרך 15, גיליון 2, יולי 2012, עמ' 47-57.

25 במספר הזדמנויות התייחס שר הביטחון אהוד ברק לאפשרות שכדי להיחלץ מהקיפאון תבצע ישראל נסיגה חד-צדדית בגדה. בין היתר, הדברים נאמרו בהרצאה שנשא בכנס השנתי של המכון למחקרי ביטחון לאומי במאי 2012 ("ברק על התהליך המדיני: 'יש לשקול צעד חד-צדדי'", news.walla.co.il/?w=/9/2537377); ראו גם: שלמה צזנה, יואב לימור, "ההתנתקות של ברק", **ישראל היום** ניזולטר, 24 בספטמבר 2012, www.israelhayom.co.il/.../newsletter...article.php?... היום ניזולטר, 24 בספטמבר 2012, www.israelhayom.co.il/.../newsletter...article.php?... אפשר שאמירות אלו מעידות על כוונה "לנער את האבק" מתוכנית ההתנתקות בגדה אשר הוקפאה נוכח ההתרחשויות בזירת עזה לאחר ההתנתקות הישראלית מהאזור.

26 שלמה ברום, "ישראל והפלסטינים: חלופות למדיניות בהעדר היתכנות להסכם קבע", **עדכן אסטרטגי**, כרך 15, גיליון 2, יולי 2012, עמ' 67-72.

אביב ירדני, חורף האשמי: משמעויות ליחסי ישראל-ירדן

אסף דוד

בתום השנה השנייה לפרוץ "האביב הערבי", המשטר ההאשמי בירדן שרד את הסערה, אך אותותיה השאירו בו משקעים שאינם ניתנים למחיקה. שרשרת המהפכות בעולם הערבי העמיקה את תהליך היחלשותו של המשטר ואת הכרסום במשילותו, ששורשיו בראשית שלטונו של המלך עבדאללה השני (1999) ובמדיניות הכלכלית הניאו-ליברלית שהנהיג.

למעשה, "האביב הירדני" פרץ חודשים רבים לפני "האביב הערבי", כאשר הקרע בין המשטר לבין האוכלוסייה העבר-ירדנית (השבטית), משענתו משכבר הימים, הפך גלוי וברור. קרע זה בא לידי ביטוי בהכשלה שיטתית של יוזמותיו הפוליטיות של המלך על ידי האליטה השמרנית; במהומות ובאלימות מזוינת בפריפריה העבר-ירדנית על רקע כלכלי-חברתי; במחאה ציבורית גוברת על עוצמתם של שירותי הביטחון (המח'אב'א) והשחיתות בצמרת המשטר, שבהדרגה הפכה נועזת וחצתה קווים אדומים; ולבסוף בהתגבשותה של תנועת מרי עבר-ירדנית בעלת מאפיינים אנטי-מלוכניים מובהקים. המשותף לכל התופעות הללו היה שהן התקיימו במקביל ובלי קשר לביקורת ולתביעות המוכרות של "האחים המוסלמים" ושל גורמים ליברליים לרפורמות פוליטיות. השינוי צמח מלב לבה של האוכלוסייה והאליטה העבר-ירדנית, והיה בבחינת נסיון רב עוצמה של הסדר הישן לעמוד על נפשו כנגד מי שבא ללכתו – בית המלוכה.¹

מאמר זה יסקור את השפעתו של "האביב הערבי" על יחסיה של ירדן עם ארצות הברית וישראל מזה ועם מדינות המפרץ הפרסי מזה. כן הוא ינתח את השינויים בזירה הפנימית בירדן בתקופה זו ואת התמודדותו של המשטר עם האתגר המשולב מן הכיוון האסלאמיסטי ומכיוונה של האוכלוסייה העבר-ירדנית – משענתו משכבר הימים. המסקנה המרכזית העולה מן המאמר היא כי גם אם המשטר ההאשמי אינו עומד

בעת הזו בפני סכנת נפילה מוחשית, משילותו ויכולת קבלת ההחלטות שלו בתחומים המדיניים, הפוליטי והכלכלי-חברתי נשחקו באופן מהותי בהשוואה לסוף תקופת שלטונו של המלך חוסיין. בחלק ההמלצות בסוף המאמר מוצע כי ישראל, ככל שהדבר בידיה, תפעל לחזק את האסכולה הפרגמטית, הליברלית-רפורמיסטית, בצמרת הממלכה, כדי להבטיח את היציבות הפנימית בירדן ובכך גם את שרידותו של המשטר ההאשמי.

זעזוע ואובדן אמון בבעלות הברית

כמדינה חסרת משאבי טבע וחוסן כלכלי ובעלת כלכלה קנטרית – כזו שנתח משמעותי מהכנסתה נשען על מקורות חיצוניים ולא על יצרנות מקומית – ירדן נזקקה מאז ומתמיד לבעלות ברית נדיבות בעלות "כיס עמוק". למעט הפוגות קצרות, מילאו ארצות הברית וחלק ממדינות המפרץ תפקיד זה בנאמנות.

"האביב הערבי" סָדַק, אולי בפעם הראשונה, את אמונתה של ירדן בכך שאם תנקוט מדיניות חוץ ופנים המקובלת על ארצות הברית, היא תמשיך ליהנות מתמיכתה. לפחות בחודשים הראשונים למהפכות בעולם הערבי נראה היה כי מדיניותה של ארצות הברית מנוגדת לאינטרסים של המשטר ההאשמי כפי שהתעצבו בעשורים האחרונים. הן תומכי המשטר והן מתנגדיו פירשו מדיניות זאת, שהעניקה תנופה לנפילתו של נשיא מצרים מובארכ, כהוכחה לבוגדנותה של המעצמה ארצות הברית. יתר על כן, חששה של האליטה השמרנית בירדן גבר בעקבות מה שנתפש כרמזים להתניה של סיוע אמריקאי ברפורמות פוליטיות בממלכה. זאת ועוד, השיח הציבורי במערב ובישראל על יתרונות הדמוקרטיזציה בעולם הערבי עורר חרדה בצמרת הירדנית כי התביעות החיצוניות והפנימיות לשוויון זכויות לאוכלוסייה הפלסטינית תתעצמנה ותסתיימנה בהפיכתה של ירדן למדינה הפלסטינית.

מרגע שהתערער אמונה של הצמרת הירדנית בארצות הברית, "קו ההגנה האחרון" שלה היו מדינות המפרץ, ובראשן ערב הסעודית. המלך עבדאללה השני נהנה מקשרים חמים עם כמה משליטי מדינות המפרץ, ושלטונו התאפיין מתחילתו בהתקרבות אליהן. התנגדותה של ערב הסעודית לצירופה של ירדן למועצת שיתוף הפעולה במפרץ (משפ"ם) בשנה הראשונה לשלטונו, לא ריפתה את ידיו. בהמשך הזמן הוא אף הפגין נכונות יוצאת דופן להפעיל את כוחות הצבא והביטחון שלו מחוץ לשטח ירדן, בשירות אינטרסים מערביים ומפרציים כאחד. אין תמה, אפוא, שזמן קצר לאחר פרוץ "האביב הערבי" נחלצה ירדן לסייע לבחריין בסיכול ההתקוממות השיעית בה, כשהשיקול המרכזי היה, כבעבר, כלכלי: התפילה הירדנית הייתה, כי על רקע הריק שנוצר בסדר

הישן במזרח התיכון והשינוי המסתמן בעמדת המערב ביחס למשטרים הסמכותניים באזור, ירדן זקוקה נואשות לתמיכת מדינות המפרץ.

באביב 2011 שככה במקצת רמת החרדה בירדן בעקבות ביקורו של המלך עבדאללה בארצות הברית, שבמהלכו זכה לקבלת פנים חמה ואוהדת והתבשר פומבית על סיוע כלכלי אינטנסיבי לממלכה. אף שהסכומים שפורסמו היו חסרי משמעות כלכלית מבחינה מהותית ומיידית, הביקור שידר את הרושם כי ארצות הברית התעשתה מהלם "האביב הערבי" והיא מוכנה לסייע בייצוב המשטרים של בעלות בריתה במזרח התיכון שהחזיקו מעמד מול התהפוכות שעברו על העולם הערבי. ירדן אף ביקשה כי ארצות הברית תשתדל למענה במדינות המפרץ.

ב-9 במאי 2011 פורסמה במפתיע הודעת המשפ"ם על נכוונתה לצרף את ירדן ומרוקו לשורותיה בתהליך הדרגתי שתחילתו בהצטרפות למערך הביטחון האזורי של מדינות המפרץ. הרושם הראשוני היה כי מדובר בהצעה רצינית ותקדימית, שיעדה הסופי הוא חברות מלאה של ירדן במועצה ללא מגבלות ותנאים.

תפקידה של ארצות הברית בהתהוות הציר המלוכני החדש היה שנוי במחלוקת בירדן. הפרשנות שרווחה בממלכה וכן מחוצה לה הייתה כי גם אם ארצות הברית תמכה במהלך ועודדה אותו, על ירדן וערב הסעודית לנצל אותו בכל מקרה גם כתעודת ביטוח מפני הפכפכותו של הממשל האמריקאי. על פי פרשנות זו, ערב הסעודית ביקשה להכניס תחת כנפיה את המשטרים הערביים המלוכניים, בראש ובראשונה לנוכח תמיכתו המסתמנת של המערב, וארצות הברית בתוכו, ב"אחים המוסלמים" כחלופה לסדר הערבי הישן.² בקרב האליטה הפוליטית הירדנית רווחה ההערכה כי "המהלך המפרצי" ינחית מכת מוות על המאמצים לקדם רפורמות ועל המאבק בשחיתות בממלכה. האוכלוסייה והאליטה העבר-ירדנית גם חששו מעסקה של "ביטחון תמורת כסף" ("אל-ימן מקאבל אל-מאל") וטענו כי ירדן עלולה לשלם על הסיוע המפרצי בהצטרפות למאבק המדיני והביטחוני של מדינות המפרץ באיראן. גם תיאוריית המזימה המוכרת על שימוש אפשרי של המערב והמפרץ בקלף הסיוע לירדן כדי לפתור על חשבונה את הסוגיה הפלסטינית זכתה לפריחה מחודשת.

התקדמותו של "המהלך המפרצי" הייתה אטית מאד ואף החלה לעורר דאגה בשיח הציבורי הירדני, עד שוועידת הפסגה של המשפ"ם בדצמבר 2011 סתמה את הגולל על הרעיון.³ גם ההערכות האופטימיות בדבר סיוע לירדן ממדינות המשפ"ם לא התממשו, שכן המועצה רק החליטה להקים קרן למיזמי פיתוח, שממנה יוענקו לירדן ולמרוקו 2.5 מיליארד דולר כל אחת. באליטה הפוליטית בירדן חשדו כי ארצות הברית וערב הסעודית עשו יד אחת לסכל את "המהלך המפרצי", כל אחת ממניעיה שלה: ארצות

הברית מתוך רצון ללחוץ על ירדן לקדם דמוקרטיזציה, וערב הסעודית על רקע שוך טלטלת "האביב הערבי" במדינות המפרץ. מעבר לכך, הסברה בירדן הייתה כי סיכול הצטרפותה למשפ"ם נבע מחשש מפני גלישת המשבר בסוריה לירדן וערעור היציבות בממלכה באופן שיסכן את מדינות המפרץ או יחשוף גם אותן ללחצים לדמוקרטיזציה. על פי הסבר זה, מדינות המפרץ ביקשו להימנע מהסכם שיחייב אותן להציל את המשטר ההאשמי.

ירדן נפרדה משנת "האביב הערבי" בתחושה קשה של בגידת בעלות בריתה דווקא כאשר היא זקוקה יותר מכל לתמיכתן. באליטה העבר-ירדנית הצביעו בהקשר זה על העובדה כי במלחמת האזרחים בירדן (1970-1971) הזירה הפנימית התמוטטה אך תמיכת המערב נותרה איתנה, וכי במלחמת המפרץ הראשונה (1990-1991) התמיכה החיצונית קרסה אך הזירה הפנימית הייתה איתנה. לעומת זאת, בסוף 2011 ניכרו בקיעים מטרידים הן במעטפת החיצונית והן בזירה הפנימית. זה היה אחד ההסברים לכך שירדן פעלה לחיזוק "האגף המערבי" שלה: ישראל מזה והרשות הפלסטינית וחמאס מזה.

הגבול המערבי: בסבך אינטרסים סותרים מול ישראל והפלסטינים

בחודשים הראשונים ל"אביב הערבי", ותחת הלם ההתרחשויות, האמינה האליטה הירדנית כי הנסיבות החדשות דורשות עיון מחודש ביחסי החוץ של הממלכה. ראש הממשלה דאז, מְעָרוּף אל-בַּח'ית, קשר זאת גם לישראל, שאת יחסיה עם ירדן הגדיר כמצויים ב"שפל הגדול ביותר". הוא הדגיש כי ירדן זקוקה לסיוע ערבי דחוף, בהיותה "המבצר האחרון בפני הפרויקט הציוני" ובשל אחריותה ל"אחים" הפלסטינים, אותם הגדיר כ"בעיה ירדנית פנימית". היה זה שימוש בטרמינולוגיה ובהנמקה שהיו שכיחות מאד בשיח הפוליטי הירדני בארבעת העשורים שקדמו להסכם השלום עם ישראל. בהדרגה התברר כי לירדן אין אלטרנטיבה של ממש לבעלות בריתה הוותיקות בעולם הרחב ובאזור. לפיכך, "האביב הערבי" והקיפאון בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני פעלו עליה בשני כיוונים סותרים: הידוק הברית האסטרטגית עם ישראל ובו בזמן היערכות ללחצים כבדים מבית ומחוץ לעיון מחודש בהסכם השלום עמה. אין תמה, לכן, שבניגוד לשנים קודמות מיתן המלך עבדאללה את ביקורתו על ישראל בכלל ועל ממשלתה בפרט והסתפק בציון תסכולו מהעובדה שישראל נוקטת גישה של "שב ואל תעשה" לנוכח "האביב הערבי".

אף שהשיח הציבורי בירדן וב ישראל הפך לרגיש יותר מבעבר להתבטאויות מעברו השני של הגבול בין שתי המדינות (שכיסו טפח וחשפו טפחיים),⁴ הממסדים המדינתיים הפגינו בדרך כלל אחריות ושיקול דעת. המשבר המתגלגל בין שתי המדינות סביב מעלה המוגרבים להר הבית בירושלים לא נפתר אמנם, והוא מזמן חיכוכים ביניהן מפעם לפעם, אולם נדמה ששני הצדדים מודעים לסכנה שבו ומבקשים לנהלו הרחק מעיני התקשורת. באביב 2012 אף התקיימו חמישה ביקורים של בכירים ירדנים, ביניהם שני אחיו של המלך, במתחם אל-אקצא, יחד עם בכירי דת סונים וסופים מהעולם הערבי. לישראל ולמשטר ההאשמי היה אינטרס משותף בביקורים אלה: עבור ירדן הייתה זו הבלטה של התפקיד והמעמד המועדף שישראל מעניקה לה במתחם אל-אקצא על חשבון כל השחקנים האחרים בעולם הערבי והאסלאמי; עבור ישראל היה זה ביטוי ל"נורמליזציה" והכרה בפועל בריבונותה בהר הבית, שבצידה עידוד צנוע למשטר ההאשמי. ישראל גם נכנסה לשיחות הגישוש עם הרשות הפלסטינית בעמאן בראשית 2012, בין השאר, ואולי בעיקר, כדי לסייע לשיפור תדמיתו של המלך ולחזק את מעמדו. אף שהקמת מדינה פלסטינית תקיפה את ההבחנה בין ירדן לפלסטין – אינטרס אסטרטגי ראשון במעלה של האליטה העבר-ירדנית – הצמרת הירדנית חששה מאד מהחד-צדדיות הטמונה במהלך הפלסטיני באו"ם להכרה בפלסטין כמדינה משקיפה. לצד שיקולים אסטרטגיים כבדי משקל, ובראשם הצורך לקיים יחסים תקינים עם כל גורם הנהנה מהשפעה ופופולריות בגדה המערבית, שימש הדבר סיבה טובה לירדן לחדש את היחסים עם חמאס, אותם קטע המלך עבדאללה ב-1999. באליטה העבר-ירדנית התחזקה ממילא בשנים האחרונות הטענה כי התקרבות לחמאס נחוצה לירדן כדי להתמודד עם סכנת הקמתה של מדינה פלסטינית מקוצצת כנפיים ומרובת ויתורים, ו"האביב הערבי" סיפק הזדמנות מתאימה לחנוך את תהליך הפשרת היחסים עם הארגון. הדבר הסתייע גם נוכח היחלשותן או אף הסרתן למעשה של ההסתייגויות מצדן של ארצות הברית ומצרים מחידוש היחסים בין ירדן לחמאס, וכן מול עובדות ואילוצים חדשים, בראשם עמדתה החיובית של קטר כלפי הארגון. קטר גם שימשה דוגמה בעיני מצדדי מהלך ההתקרבות לחמאס מקרב האליטה הירדנית, לכך שיחסים טובים עם הארגון לא מחייבים בהכרח יחסים גרועים עם ארצות הברית.

בסוף שנת 2011 נראה היה כי ירדן מתחבטת בין תמיכתה ברשות הפלסטינית לבין הפשרת יחסיה עם חמאס. למעשה, מהלכיה של ירדן מול הזירה הפלסטינית היו פועל יוצא של תמיכתה בפיוס פנים-פלסטיני.⁵ ביקורו הנדיר של המלך ברמאללה באותו חודש תואם בחופזה רבה ונועד להעניק חיזוק מוראלי לרשות הפלסטינית בכלל ולאבו מאזן בפרט, על רקע התגברות האיומים בפירוק הרשות ובפרישתו של

אבו מאזן מהנשיאות. נראה כי הביקור גם נועד לשכנע את מחמוד עבאס לתמוך ביוזמה של האיחוד האירופי לחידוש המשא ומתן עם ישראל בתמורה לתמיכה של האיחוד בבקשת ההצטרפות של פלסטין כמדינה משקיפה באו"ם בספטמבר 2012, אם המשא ומתן ייכשל. מכל מקום, עמדותיהם של הממסד הביטחוני הירדני ושל ערב הסעודית, שהתנגדה לכל התפייסות בין ירדן לחמאס שלא תותנה בהתנתקות של הארגון מאיראן, ציננו את תהליך ההתקרבות בין שני הצדדים. ביקורו של יורש העצר הקטרי בעמאן בינואר 2012, בלויית ח'אלד משעל וכמה מבכירי חמאס, היה למעשה ביקור נימוסין חסר משמעות.⁶

אולם, בחירת מחמד מורסי לנשיא מצרים ב־30 ביוני 2012 חייבה את המשטר בירדן להיערך ל"עידן האסלאמי" העומד בפתח. משלחת של בכירי חמאס בראשות ח'אלד משעל התקבלה לביקור מפתיע בעמאן, והפעם כלל הביקור קבלת פנים רשמית ופגישות חמימות עם המלך ועם בכירים באליטה הפוליטית והביטחונית, עם צמרת "האחים המוסלמים" ועם אנשי ציבור ועיתונאים. משעל שהה בממלכה קרוב לשבועיים וביקורו סימן פתיחת דף חדש ביחסי ירדן-חמאס. מנהיג חמאס הפגין ניטרליות מלאה בענייני הפנים של ירדן בכלל ובסכסוך בין היונים לנצים בתנועת "האחים המוסלמים" שם בפרט, ואף המליץ ל"אחים" להימנע מהחרמת הבחירות לפרלמנט הירדני. משלחת חמאס גם הגיעה לסיכום מפורט עם הצמרת הביטחונית הירדנית, על פיו היא תימנע מכל מעורבות בהיבט הרגיש של יחסי ירדנים-פלסטינים בממלכה ומכל פעילות שתפגע בביטחונה של ירדן. בתמורה הובטחו לחמאס התייעצויות מדיניות עתיות וחופש תנועה בממלכה, אם כי לא פתיחת משרדים רשמיים בעמאן. שני הצדדים עשויים לקצור גם רווחים תדמיתיים ומדיניים מהמהלך: ירדן תשתדל לטובת חמאס במערב, וחמאס יפעל לטובת המשטר ההאשמי בקרב "האחים המוסלמים" בעולם הערבי ובירדן עצמה.

סוריה: מצפון נפתחה הרעה

שנת 2012 עמדה בסימן שיקום ביטחונה של ירדן בבעלות בריתה. ביקורו של המלך בארצות הברית בחודש ינואר, שבו שיבח הנשיא אובמה את קידום הרפורמות בממלכה, שידר את המסר כי היציבות הפנימית בירדן היא היעד החשוב עבור ארצות הברית וכי כל עוד המשטר יצליח לשמור עליה, הממשל האמריקאי יסמוך את ידיו על האופן שבו מנהל המלך את ענייני הממלכה. ככל שנקפו השבועות התקבעה בשיח הפוליטי בירדן התחושה כי ארצות הברית זנחה למעשה את ציפייתה לדמוקרטיזציה מהותית במדינה. תחושה זו התחזקה בקיץ 2012 כאשר ארצות הברית הודיעה על סיוע כלכלי

נוסף לירדן בסך מאה מיליון דולר, שחלקו נועד לכיסוי הוצאות האירוח של פליטים מסוריה, שנמלטו מאימת משטרו של בשאר אל-אסד, וכן על הקלה משמעותית בתנאי הסף להענקת הסיוע הכלכלי לממלכה לשנה הנוכחית. גם קרן המטבע העולמית הודיעה על הלוואה חריגה לירדן בסך שני מיליארד דולר לשלוש שנים, שנועדו לצמצם את הגרעון בתקציב המדינה ולתמוך בשכבות החלשות.

מועצת שיתוף הפעולה במפרץ התגייסה לבסוף גם היא לעזרת ירדן. אף שלא דובר הפעם באפשרות הצטרפותה למועצה, המשפ"ם החלה לבחון את האפשרות להעלאת היקף הסיוע לירדן לחמישה מיליארד דולר לחמש השנים הקרובות לטובת מיזמי תשתית ופיתוח. מדינות המפרץ אף הקציבו מאז מאות רבות של מיליוני דולרים למיזמים בירדן, שיושקעו החל בשנת הכספים הבאה. בעקבות זאת בישר המלך עבדאללה לחברי פרלמנט כי ירדן עומדת על סף התייצבות כלכלית בזכות הסיוע מהמפרץ.

כצפוי, וכפי שחששה האליטה הפוליטית הירדנית, לסיוע המפרצי נלווה תג מחיר. כוונת, ערב הסעודית וקטר הפעילו על ירדן לחץ כבד "לרדת מהגדר" בעמדתה כלפי סוריה ולתמוך בהפלתו של בשאר אל-אסד. פיתויים בעניין זה שימשו בערבוביה לצד איומים וניסיונות סחיטה, למשל בצורת העברה איטית של הסיוע המפרצי לירדן או בגרירת רגליים בהשקעות של מדינות המפרץ בממלכה. גם התיאום הצבאי והביטחוני בין ירדן למדינות המפרץ, שעד הקיץ התהדק באופן ניכר, התמקד עתה בענייני סוריה, ועל פי המדווח גם כלל ניסיון להקשיח את עורפם של השמרנים בירדן מול "האחים המוסלמים".⁷ "אינתיפאדת נובמבר" ("הַבַּת תְּשָׁרִין") שפרצה בירדן בעקבות החלטת הממשלה על העלאת מחירים של תזקיקי הנפט, ליבתה בשנית את חששותיהן של האליטה והאוכלוסייה העבר-ירדנית מעומק המחויבות של מדינות המפרץ (ושל המערב) ליציבותה הפנימית של הממלכה.

הצורך הנואש של ירדן בתמיכה ממדינות המפרץ והתגבשותה של חזית ערבית-מערבית נגד משטר אסד בסוריה בסוף שנת 2011 הגבירו את הדילמה של ירדן ביחסה למתרחש בשכנתה מצפון. מלכתחילה חששה ירדן מפגיעתו הרעה של משטר אסד אם תצדד במורדים נגדו, ובמקביל מ"בינאום" הסכסוך בסוריה שיוביל להגירה כפויה של מאות אלפי סורים, בעיקר ממוצא פלסטיני, לירדן. התבטאותו המפורסמת של המלך ברואיון ל-BBC בנובמבר 2011, על כך שלו היה במקומו של אסד היה פורש, הוצאה מהקשרה. למעשה, הוא הדגיש אז כי הבעיה היא לא בשליט אלא בשיטה, והביע דווקא אמון ביכולתו של בשאר אל-אסד לשנות את השיטה מבפנים, ולו במחיר הסתלקותו מהשלטון. בסוף אותו חודש אף קבעה ממשלת ירדן "שלושה לאוים" במדיניותה

כלפי סוריה: לא להחזרת השגריר הירדני מדמשק; לא לגירוש השגריר הסורי מעמאן; לא להצטרפות לסנקציות בינלאומיות או ערביות על סוריה.

עד אביב 2012 גדל מספר השהים הסוריים, החוקיים והבלתי חוקיים, בירדן, ואותותיו ניכרו בתסיסה חברתית ובחיכוכים בתוך האופוזיציה הירדנית, בינה לבין פליטים סורים, בקרב אוכלוסיית הפליטים הסורים עצמם, ובינם לבין הירדנים המתגוררים בשכנות להם (בעיקר בפריפריה). דו"חות של ארגונים בינלאומיים אף הזהירו מערעור היציבות בירדן ובלבנון כתוצאה מנהירת הפליטים מסוריה לשטחן. פעילים סלפים ג'האדיסטים מירדן, שהתבססו בצפון הממלכה ועברו משם לסוריה במטרה להצטרף למורדים נגד אסד, הוסיפו דאגה כפולה ומכופלת לרשויות הירדניות. בהדרגה התברר כי ממשלת ירדן גם נרתעת מהתמודדות עם שבטים מבוססים וחזקים בצפון הממלכה, המשתפים פעולה עם קבוצות וחמולות בצד הסורי של הגבול המשותף בהברחה שיטתית של אמצעי לחימה וציוד לטובת המורדים. ירדן ניסתה בשלב מסוים לאסור כליל על כניסת אזרחים סורים לשטחה, אולם הקריטריונים שקבעה הוחלו בעיקר על מבקרים ולא על פליטים שנמלטו אליה מדי לילה ונאספו על ידי כוחות הביטחון. בקיץ 2012 הידרדר המצב בגבול הירדני-סורי עד כדי תקריות אש בין צבא ירדן לכוחות צבא סוריה, בעת שאלה ניסו למנוע בריחת אזרחים לירדן. מספר הפליטים שנמלטו לירדן מדי יום עלה מאז בהתמדה, המתחים בינם לבין אזרחי הממלכה החריפו, העומס על התשתיות ומערכות החינוך והבריאות בירדן גבר, והנזקים לכלכלתה ולפעילות המסחרית שלה הלכו ורבו. בסוף השנה כבר הוערך מספר הסורים בירדן, אלה שנכנסו בצורה חוקית או הבריחו את הגבול, בכ-250 אלף איש. רובם התיישבו בערים ובכפרים ורק כ-45 אלף משוכנים במחנה הפליטים א-זעתרי שבצפון. רוב אוכלוסייה זו נמנית על המעמד הנמוך, דוחקת את רגליהם של המקומיים משוק העבודה ומחמירה את בעיית האבטלה. חששה הגדול של הצמרת הירדנית, אותו ביטא המלך עצמו, הוא כי סוריה תגלוש למלחמת אזרחים כוללת ותוקם בה מובלעת עלווית בהנהגת נאמני בשאר אל-אסד – תרחיש אימים שהמלך משוכנע כי יידרשו עשרות שנים כדי לשקם את המזרח התיכון ממנו.⁸

הזירה הפנימית: רטוריקה ליברלית, פרקטיקה שמרנית וחולשה מלוכנית

עם פרוץ סערת "האביב הערבי" התגייסו רוב השחקנים בזירה הירדנית הפנימית לייצוב ראשוני של המערכת, כל אחד מסיבותיו. בין מתנגדי המשטר למיניהם ובינם לבין המשטר שרר למעשה מאזן אימה, שנבע מהחשש כי ערעור היציבות הפנימית

בממלכה יסתיים במלחמת אזרחים נוראה, שבה כל צד ינסה להכריע את האחר באופן מוחלט כדי "לזכות בקופה כולה". כבעבר, בשיח הציבורי הועלה גם חשש אמיתי כי ישראל תנצל את האנרכיה כדי להפוך את ירדן למולדת החלופית לפלסטינים. בתרחישי אימים כאלה נתפש בית המלוכה ההאשמי, באופן טבעי, כרע במיעוטו. אף על פי כן, ולמרות שבאותו שלב לא נשמעה מאף כיוון תביעה גלויה ומיידית להפלת המלך, שררה תמימות דעים בין המשטר, האליטה הממסדית והאליטה האופוזיציונית, הן העבר-ירדנית והן הפלסטינית, לגבי עצם הצורך בשינוי. המחלוקת הייתה על יעדיו של שינוי זה, היקפו והקצב שלו.

קריסת משטרים ערביים בזה אחר זה בחודשים הראשונים של "האביב הערבי" העצימה את תעוזתם והתרסתם של מתנגדי המשטר בירדן, וקווים אדומים חדשים נפרצו מדי שבוע בהפגנות בנות אלפי משתתפים בעמאן ובעיקר בפריפריה העבר-ירדנית. התביעה הגוברת לרפורמות חוקתיות, שמשמעותן המעשית היא קיצוץ בסמכויותיו של המלך, נדונה בחופשיות בשיח הציבורי, והמשטר ותומכיו נראו חסרי אונים ומשוללי נימוקים נגדיים. השחקנים העיקריים במרחב הפוליטי הירדני, מעבר למשטר עצמו, היו האליטה השמרנית, ובעיקר הממסד הביטחוני (המֶח' אַבְּכָאָת); האופוזיציה הממוסדת, ובראשה תנועת "האחים המוסלמים", שרוב תביעותיה ממוקדות בייצוג פוליטי שוויוני לאסלאמיסטים ולפלסטינים; והאופוזיציה העבר-ירדנית, שרוב תביעותיה הן כלכליות-חברתיות, ובראשן מיגור השחיתות וכן ההזנחה והעוני בפריפריה.⁹ התביעה לריסון כוחה העצום של הרשות המבצעת, ובעיקר הארמון והמֶח' אַבְּכָאָת, ולחזוק הפרדת הרשויות משותפת לכל גורמי האופוזיציה ומקובלת על הציבור הרחב, הפלסטיני והעבר-ירדני כאחד.

דווקא "האחים המוסלמים", ובעיקר האגף הנצי המזוהה עם חמאס ועם האוכלוסייה הפלסטינית בממלכה, גילו באותה תקופה רגישה איפוק וסירבו לאמץ באופן רשמי את רעיונות "המלוכה החוקתית" ותביעות אחרות שעלו משורות האגף היוני בתנועה ומשורות האופוזיציה העבר-ירדנית המתרחבת.¹⁰ האחרונה ניצלה באופן בוטה את חולשתו של המלך כדי לתבוע משאבים ותקציבים, וכן "שיבה לחוקת 1952" שתפגע ביכולתו של המלך ושלוחיו מהממסד הביטחוני לעצב את הזירה הפוליטית לפי צרכיהם. האליטה השמרנית, מצדה, ניסתה לעצור את הסחף בכיוון פגיעה בסמכויותיו של המלך, ולצורך זאת ליבתה את השסע הירדני-פלסטיני באמצעות קשירה כוזבת של התביעה לרפורמות עם סדר יום פלסטיני אנטי-מלוכני. התוצאה המיידית הייתה החרפת המתח בזירה הפנימית עד כדי אווירת מלחמת אזרחים ממש.

המשטר פעל להנמכת גובה הלהבות על ידי מינוי ועדות לאומיות לבחינת שינויים בחוקה ובחוקי הבחירות והמפלגות, חיזוק הפרדת הרשויות ויצירת רושם של מאבק בלתי מתפשר בשחיתות. החדשות המעודדות מהמפרץ באביב 2011 אפשרו לו לתכנן באופן שקול ומחושב את קצב התקדמותן של הרפורמות הפוליטיות, אך גם חיזקו את עוצמתם של השמרנים ואת כוח המיקוח שלהם ביחס למלך.¹¹ כמה מהמלצותיהן המהותיות של הוועדות נזנחו, מה שנתפש כעדות לכך שהרטוריקה הליברלית של המלך וביקורתו הפומבית על האליטה השמרנית הן חלולות או, גרוע מזה, כי כוחו לא עומד לו מול מנגנוני הביטחון והוא למעשה שבוי בידיהם.

חוק הבחירות המתוקן, שהתקבל ביוני 2011, נשא בשורה דלה לרפורמיסטים ושיקף, כתמיד, את חששה הגדול של המדינה מאסלאמיסטים ופלסטינים. גם המלצות הוועדה לרפורמה חוקתית, שהוגשו למלך חודשיים לאחר מכן, היו בבחינת מעט מדי ומאוחר מדי. יתר על כן, הבעיה לא הייתה מלכתחילה ביכולת לנסח סעיפים ליברליים בחוקה, אלא ברצון וביכולת ליישם.¹² כך הציבו הרפורמות החוקתיות את הבסיס להמשך ההתגוששות בין תומכי המשטר לבין מתנגדיו סביב צמצום מהותי בסמכויותיו של המלך, הפיכת העם לריבון וכינון מלוכה חוקתית בפועל. המשטר ממשיך לדחות תביעות מסוג זה על הסף בטענה, המועלה בתקשורת הממסדית השכם והערב, כי יהיה בהן סיכון ליציבות הפנימית השברירית בממלכה.

האסטרטגיה שבה ניהל המשטר את המשבר הפוליטי בממלכה הושפעה עמוקות מחששו כי "האחים המוסלמים", שעוצמתם הפוליטית בעידן "האביב הערבי" נתפשת על ידי המערב כעובדה שיש להסתגל אליה, אינם מעוניינים בעסקה עם הממשלה, אלא חותרים למשבר חריף עם בית המלוכה עצמו. "האחים" אמנם הכחישו נמרצות כל קשר לארצות הברית והמשיכו להדגיש כי אינם חותרים להפלת המשטר אלא רק לתיקונו, אולם בה בעת לא היו מוכנים לספק למשטר תשובה מהו היעד הסופי של תביעתם לשינוי.

בינתיים התעבתה חשרת המחאה נגד המשטר בפריפריה העבר־ירדנית, שהתמקדה כמו בעבר בביקורת על גורמי הביטחון ובתביעות כלכליות-חברתיות, ובראשן מיגור השחיתות שנקשרה במלך, במשפחתו ובאנשי שלומו. הקצנת השיח והתביעות האנטי־מלוכניות עוררו בממסד הביטחוני חשש מפני מרי אזרחי שיאיים על המשטר עצמו. למזלו של המשטר, השסע הירדני-פלסטיני מנע התלכדות של מתנגדיו ופעל, בסופו של דבר, לטובתו. רבים ממנהיגי האופוזיציה העבר־ירדנית ופעיליה חששו כי "האחים" אינם מוכנים לאחד כוחות במאבק נגד הניאו־ליברליזם והשחיתות וכי הם מבקשים להשתלט כליל, בסיוע המערב, על המרחב הפוליטי בממלכה. יתר על כן, בקרב

האופוזיציה העבר-ירדנית גברה הדאגה כי המשטר "ימכור" את האינטרסים שלה תמורת עסקה כוללת בינו לבין "האחים המוסלמים".¹³

הפרות סדר רחבות היקף בפריפריה הירדנית באוקטובר 2011, בעקבות החלטת הממשלה על פגיעה במשאביהן של רשויות מוניציפליות, הובילו לחילופי גברי כוללים בצמרת מקבלי ההחלטות – ראש הממשלה, ראש המִן'אבִּכָּאָת וראש לשכת החצר – ולמינוי ממשלה חדשה. אולם במרחב הפוליטי המשיך לשרור רושם של אובדן עצות בצמרת ואובדן אמון בה. חוסר ההכרעה של המלך בין אינטרסים וגישות סותרות בצמרת מקבלי ההחלטות העמיק את הקיטוב החברתי והפוליטי והוליד פרצי אלימות מזוינת ברחובות. נדמה היה כי האליטה העבר-ירדנית, בהכירה בחולשת המשטר ובהתחזקותו של האסלאם הפוליטי באזור, כבר לא שמה את יהבה במלך שיבטיח את האינטרסים שלה, ובראייה קדימה מוכנה להתפשר על משטר ב"מודל טורקי": ממשלה אסלאמית פופולארית וממסד מדינתי – המגזר הביטחוני עם או בלי הארמון – המתפקד כ"מבוגר האחראי" ואמון על מדיניות החוץ והביטחון.¹⁴ המשטר, מצדו, ניסה להיחלץ מהמבוי הסתום באמצעות אסטרטגיה קשוחה לריסוק האופוזיציה לסוגיה ולגווייה, לצד ריצוי דעת הקהל במדיניות שְׁוּוּקָה כמאבק אמיץ בשחיתות. שנת 2012 עמדה, ברובה, בסימן חיזוק תמיכתן של ארצות הברית ומדינות המפרץ במשטר ההאשמי. לצד זה, גם להתרחשויות באזור הייתה השפעה מצננת על מתנגדי המשטר: החרפת המשבר בסוריה העמיקה את הקיטוב בשורות האופוזיציה הירדנית,¹⁵ והחדשות הפוליטיות והכלכליות העגומות מרוב המדינות שחוו את תהפוכות "האביב הערבי" חידדו את החשש של אזרחי הממלכה מפני חוסר היציבות הטמון בשינוי. כל המרכיבים האלה פועלים עד כה לטובתו של המשטר, גם אם יש להניח שמדובר בפעולה חלקית וזמנית.

בינתיים הכריע המלך עבדאללה לטובת השמרנים במספר הזדמנויות נוספות: הוא אישר תיקונים בעייתיים נוספים בחוק הבחירות והחליט על קיום בחירות לפרלמנט עד סוף שנת 2012, גם ללא השתתפות "האחים המוסלמים". הוא גם שידר לכל כי שיפור הכלכלה קודם לדמוקרטיזציה – מה שמצדיק את ריסון המאבק בשחיתות כדי לא להבהיל משקיעים ממדינות המפרץ. לבסוף הדיח המלך גם את ראש הממשלה החדש יחסית, עוון אל-ח'סאונה, שנתפש על ידי השמרנים כליברל ופרו-אסלאמיסט יתר על המידה, ומינה במקומו את פאיז א-טראונה, עבר-ירדני שמרן וחסר מעוף.

ניכר כי המלך אימץ בהדרגה תזה כי ירדן צלחה את סערת "האביב הערבי" בזכות העובדה שהתוותה לעצמה "מפת דרכים" שהייתה גם רפורמיסטית וגם זהירה ונמנעה מגלישה לאנרכיה ולמאבקי כוחות בצמרת, הנפוצים במדינות "האביב הערבי". לדעת

המלך, האתגר העיקרי העומד בפני המשטר הוא כלכלי-חברתי ולא פוליטי.¹⁶ אלא שהתחדשותן של האלימות והמחאה הכלכלית-חברתית בפריפריה העבר-ירדנית והתרחבות הקרע בין "האחים המוסלמים" ובין המשטר על רקע החרמת הבחירות לפרלמנט טומנות בחובן אתגר משולב, כלכלי-חברתי ופוליטי, שספק אם המשטר יכול להתמודד עמו בהצלחה כל עוד יתמיד בחשיבה השמרנית-ביטחונית. אין ספק כי הנחות היסוד של המשטר התנפצו בפניו בהפתעה עם פרוץ ה"מרי" בנובמבר 2012.¹⁷

משמעויות ליחסי ישראל-ירדן

החשיבה המקובלת גורסת כי המשטר ההאשמי ישרוד כל עוד תיוותר בידו היכולת לקיים את "החוזה החברתי" ההיסטורי עם האוכלוסייה העבר-ירדנית, כלומר לממן את יחסי הפטרון-קליינט. אולם שרידות זו, שהיא כשלעצמה מותנית בהחלטתן של מדינות המערב והמפרץ להמשיך בתחזוקתה הכלכלית של ירדן, וכן ב"מאזן האימה" בין עבר-ירדנים לפלסטינים בזירה הפנימית, היא על דרך השלילה. זאת, משום שהמדיניות הניאו-ליברלית של המלך והבקיעים שהיא חוללה בקרב האליטה והאוכלוסייה העבר-ירדנית שחקו את התמיכה המסורתית של אוכלוסייה זו במשטר ותלו אותה על בלימה. ספק אם משטר שמרני במדינה שסועה ונטולת משאבים יכול להמשיך ולהתקיים בעידן "האביב הערבי" רק בזכות היותו "הרע במיעוטו". יתר על כן, השאלה אינה שרידותו של המשטר המלוכני כמוסד, אלא יכולתו לקבל החלטות קשות בתחום המדיני, הפוליטי והכלכלי-חברתי, שתידרשנה ממנו בשנים הקרובות. במילים אחרות, גם אם שרידותו של המשטר ההאשמי נראית מובטחת כיום משורה של סיבות ונימוקים, עוצמתו הפוליטית ויכולת המשילות שלו מצויות בנסיגה הולכת וגוברת בשנים האחרונות, ו"האביב הערבי" רק האיץ תהליך זה והבליטו.

בנסיבות אלו וכל עוד המשטר ממשיך להיכנע לחשיבה הביטחונית-שמרנית, מסתמנים לצד האפשרות של המשך הסטאטוס קוו אנטה שלושה תרחישי שינוי אפשריים: קואליציה בין גורמי הכוח החזקים באופוזיציה האסלאמית והעבר-ירדנית ובין גורמים מתוך משפחת המלוכה, המגזר הביטחוני או אף גורמים חיצוניים, אשר תקרא תגר על המלך עבדאללה אישית אך תותיר את המשטר המלוכני על כנו; תסיסה אלימה, בעיקר על רקע כלכלי-חברתי, אשר תפרוץ את גבולות התכנון והשיקול ההגיוני של השחקנים השונים ותביא להפלת המשטר; ותרחיש השינוי, שהוא אולי הסביר מכולם, של הותרת שלטון המלך עבדאללה על כנו, תוך פגיעה ניכרת ומתמשכת בסמכויותיו, בעוצמתו וביכולת המשילות שלו. נראה כי בכל אחד מהתרחישים תיוותר הפריפריה

העבר-ירדנית מוקד של תסיסה ומחאה אנטי-מלוכנית ביסודה וכי הפרות סדר אלימות ומזוינות בין שבטים ובינם לבין כוחות הביטחון תמשכנה לפרוץ מפעם לפעם. משום כך גם אין להוציא מכלל אפשרות הסלמה פתאומית שתצא מכלל שליטה, כפי שאכן אירע בחודש נובמבר 2012.

שיתוף הפעולה ההדוק של ישראל עם הממסד הצבאי-ביטחוני הירדני הוא מקור כוח לשתי המדינות, ובמיוחד לאליטה העבר-ירדנית. עם זאת, הוא עלול "לעוות" את עיניה של ישראל למתרחש בירדן, שכן יש להניח שהגורמים בממסד הירדני הנמצאים במגע שוטף עם עמיתים ישראלים נוהרים מלתאר בפניהם את עומק מצוקתו של המשטר ואת משמעויותיה. זאת, מאחר שתדמית ה"שליטה" ו"היציבות הפנימית" העומדת לזכותו של המשטר ההאשמי היא, כשלעצמה, נכס אסטרטגי ראשון במעלה של ירדן. ישראל יכולה, בעזרת ארצות הברית, לחזק מאד את יכולותיה הצבאיות-ביטחוניות של ירדן בכל הנוגע לאיומים חיצוניים, אולם יכולת ההשפעה שלה על המתרחש בזירה הפנימית בירדן הינה מוגבלת, וככל שישאל תתרחק מכך כן ייטב. למרות זאת, מדיניות פומבית, אזורית או בילטרלית של ישראל ומסרים ישירים או עקיפים המועברים בינה ובין ירדן עשויים להשפיע על תהליך קבלת ההחלטות בממלכה, מה שנותן לישראל אפשרות מסוימת להשפיע על המתרחש בירדן אם בדרך שתסייע לייצובו של המשטר ואם לחלופין בדרך שתביא לערעורו. אין כוונת מאמר זה לעמוד על סימנים אפשריים לשינוי בעמדתה האסטרטגית של ישראל ביחס לירדן ועל משמעותם.¹⁸ די לציין כי הצעד היעיל ביותר שישראל תוכל לעשות כדי לייצב את המשטר ההאשמי הוא חתירה נחושה ואמיתית להקמת מדינה פלסטינית ממערב לנהר הירדן. אולם מאחר שהחלון לפתרון שתי המדינות הולך ונסגר, ישראל וירדן עלו להערכת רבים בירדן, לרבות בממסד הצבאי-ביטחוני שלה, על מסלול שעלול להוביל להתנגשות אסטרטגית. יש להניח כי למרות כל זאת ישראל נותרת חרדה ליציבותו של המשטר ההאשמי ולמשילותו, והיא תעשה כל שבידה כדי לייצבו. התחבטותה, לפיכך, היא רק בשאלה מהי הדרך הנכונה לעשות זאת.

החשיבה השמרנית-ביטחונית, האנטי-אסלאמיסטית והאנטי-פלסטינית של המשטר ההאשמי עלולה להוביל אותו אל עברי פי פחת. הערכה זו מקובלת לא רק על האליטה האסלאמיסטית והפלסטינית, אלא גם על גורמים רציניים באליטה העבר-ירדנית המתדיינים ביניהם באופן גלוי, בשיח הציבורי, בשאלה כיצד "להציל את המשטר ההאשמי מעצמו". היענות בלתי מרוסנת של המשטר לציפיותיה ולתביעותיה של משענתו משכבר הימים – האוכלוסייה העבר-ירדנית – תוביל את ירדן לקריסה כלכלית. נראה כי המלך מבין זאת, וגם מממנו במערב ובמפרץ מבינים זאת. למעשה,

מאז עלותו לשלטון ניסה המלך ללא לאות, אך ללא הצלחה, להשתחרר מלפיתת החנק של האוכלוסייה העבר־ירדנית ומיחסי הפטרון-קליינט שאפיינו את הקשר ההיסטורי בין המשטר לבניה.

על פי היגיון זה, אם ישראל מעוניינת באמת ובתמים ביציבותו של המשטר ההאשמי ובחזקת משילותו, עליה לחזק את כושר העמידה והמיקוח שלו מול גורמים שמרניים-נציים מקרב האליטה העבר־ירדנית. במילים אחרות, כל פעולה או מסר של ישראל שיחזקו את החשיבה השמרנית-ביטחונית בירדן יפעלו לרעת המשטר ההאשמי, וכל פעולה או מסר שיחזקו חשיבה ליברלית ורפורמיסטית יפעלו לטובתו.

נקיטת גישה פתוחה ומאוזנת של ישראל ביחס ל"אביב הערבי" תסייע לחיזוק האסכולה הרפורמיסטית בירדן ולצמצום התנגדותם של השמרנים לשינוי הנדרש כדי לייצב את המערכת. בראש ובראשונה אמורים הדברים ביחס לעמדתה של ישראל כלפי עליית האסלאם הפוליטי במזרח התיכון. שינוי, ולו רטורי, במדיניותה בעניין זה עשוי לחזק את גישת הליברלים בצמרת המשטר הירדני בנושא היחסים עם "האחים המוסלמים" בזירה הפנימית ועם חמאס והאסלאם הפוליטי בזירה האזורית, ולהוביל להסדרים פוליטיים שיהיו מקובלים גם על גורמים בקרב האליטה השמרנית-ביטחונית בממלכה.

בהקשר של "האחים המוסלמים", המשמעות תהיה אמנם ויתורים פוליטיים כואבים של המשטר, אולם על חלקם שוררת ממילא הסכמה רחבה בקרב גורמים שונים באליטה הפוליטית, וכמה מהם אף אושרו על ידי ועדות שהמלך עצמו מינה בשנים האחרונות. בהקשר לחמאס, המשמעות תהיה שחרור מעצור בגישה המדינית המקובלת זה מכבר בקרב האליטה העבר־ירדנית, לרבות הצבאית-ביטחונית, לפיה שיפור היחסים בין ירדן לחמאס הוא צורך אסטרטגי של הממלכה, משיקולים של יציבות הגדה המערבית ועתיד התהליך המדיני. יש להעיר, בהקשר זה, כי התהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים ייצא נשכר ככל שחמאס יהיה תלוי בירדן, בערב הסעודית, במצרים ובטורקיה יותר מאשר באיראן. התאמה של מדיניות ישראל ל"אביב האסלאמי" תהיה חייבת להיות מתואמת, בצורה זו או אחרת, עם ערב הסעודית, שביכולתה לסכל ביעילות כל התקרבות בין ירדן ובין האסלאם הפוליטי.

בהיבט הבילטרלי האזרחי, ספק אם ישראל יכולה להעניק לירדן סיוע שיחזק את גישת הליברלים דווקא. למעשה, בנסיבות הנוכחיות, גישה חיובית של ישראל לירדן תִקצר מלשרת מטרה צנועה אף יותר – הבלטת יחסי שתי המדינות כמודל ראוי לחיקוי של שיתוף פעולה אזורי. זאת, לא רק בשל הקיפאון בתהליך המדיני, אלא גם בשל השיתוק שאחז בחוגי המשטר הירדני ובגין בעיית המשילות שלו ויכולתו

המוגבלת לקדם מדיניות לא פופולרית. מצב עניינים זה מצמצם כבר כיום את ההיבט הדיפלומטי-מדיני של יחסי ישראל-ירדן להתגוששויות נשלטות יותר או פחות סביב המתרחש במזרח ירושלים, אשר אינן מזיקות לתדמיתו של המשטר מבית.

רוב ניסיונותיה של ישראל לשדרג את יחסיה עם ירדן מאז פרוץ "האביב הערבי" נענו באדישות או בהתעלמות. זאת, בשל אכזבתה של הצמרת הירדנית מכישלונם של סיכומים קודמים בין המדינות כתוצאה מביורוקרטיה חונקת בישראל, חוסר רצונם של פקידים בירדן להתחייב לשיתוף פעולה עם ישראל בעת הנוכחית וחוסר יכולתו, המפורש או המרומז, של המשטר לגבות שיתוף פעולה כזה. למרות כל זאת, ישראל יכולה לשקם את אמונה של הצמרת הירדנית בשיתוף הפעולה הכלכלי-אזרחי בין שתי המדינות באמצעות איוש התפקיד של האחראי על מעקב ופיקוח אחר יישום הסכם השלום, שפעל במשרד ראש הממשלה בשנים 1994-1996. דומה כי זהו הגורם היחיד שיוכל להאיץ את שיתוף הפעולה הבין-משרדי בישראל, להסיר חסמים ביורוקרטיים במהירות ולהכריע בין עמדותיהם של גורמים שונים. כך תשדר ישראל לממשלת ירדן כי היא מעניקה חשיבות רבה לשיתוף הפעולה הכלכלי-אזרחי בין שתי המדינות. הישגים מוחשיים לירדן כתוצאה משיתוף פעולה כזה יסייעו לא רק ליציבות המשטר, אלא ישמשו דוגמה אזורית, שחסרה כל כך, לתועלתו של הסכם שלום ישראל-ערבי ל"אזרח הפשוט".¹⁹

לצד כל זאת יכולה מדינת ישראל להיערך לבאות על ידי חיזוק עבודתם של מנגנוני הממשלה האמונים על התחום הירדני, הן בהיבט הצבאי-ביטחוני הן בהיבט האזרחי. לישראל דרושה לבה מקצועית חזקה ומנוסה שתהיה מסוגלת לספק ניתוחים והערכות מקיפים בסוגיות מגוונות ביחסי החוץ של ירדן ובזירה הפנימית שלה, החל בכלכלה פוליטית, דרך "האחים המוסלמים" והסלפים הג'אהדיסטים, וכלה בפוליטיקה שבטית וביחסי מרכז-פריפריה. במסגרת זו ראוי לחקור באופן שיטתי ורציף את התפוררות "החוזה החברתי" בין המשטר לבין האוכלוסייה העבר-ירדנית ואת מופעיה השונים של בעיית המשילות בממלכה. כל הסוגיות הללו יקבעו את עתידה של ירדן ואת יציבותו של המשטר ההאשמי. היכרות עמוקה עמן תאפשר למנגנוניה השונים של מדינת ישראל ולזרועותיה הדיפלומטיות והאזרחיות לתכנן ולהוציא אל הפועל מדיניות מתואמת ומושכלת שתסייע בייצוב השכנה החשובה ממזרח.

הערות

1 להרחבה ראו: Assaf David, "Presence Out, Ideas In: Representation and Sociopolitical Change in Jordan", *Representation*, 48:3, 2012, pp. 295-305.

- 2 עהוד מחסן, "סיאסיון: עלא אל-דבלומאסיה אל-ארדניה 'אן תלעב' אל-סיאסה כמא יג'ב חרצא עלא מצאלחהא" [פוליטיקאים: על הדיפלומטיה הירדנית 'לשחק' כנדרש בשדה המדיני כדי להגן על האינטרסים שלה], **אל-סביל**, 25 ביולי 2011.
- 3 בסאם בדארין, "תחד'יראת פי אל-ארדן מן אל-קבול בציע'ה 'מלתויה' לל-אנצ'מאם ל-מג'לס אל-תעאון אל-ח'ליגי" [אזהרות בירדן מהסכמה למתווה מעורפל להצטרפות למועצת שיתוף הפעולה המפוצל], **אל-קדס אל-ערבי**, 16 בנובמבר 2011.
- 4 להרחבה ראו: אסף דוד, "יחסי ישראל-ירדן: על סף מפנה אסטרטגי?", אפשר לחשוב, 27 באוקטובר 2011.
- 5 נביל ע'ישאן, "זיארות אל-מלכ לראמאללה הל תטלק אתצאלאת ג'דידה" [האם ביקורו של המלך ברמאללה יחנך מגעים חדשים?], **אל-ערב אל-יום**, 22 בנובמבר 2011.
- 6 סמיח אל-מעאיטה, "בעד אסאביע מן אל-תצריחאת, אל-חכומה תאבעת זיארות משעל עבר אל-אעלאם?" [לאחר שבועות של הצהרות, האם הממשלה התעדכנה בביקורו של משעל באמצעות התקשורת?], **אל-ערב אל-יום**, 31 בינואר 2012.
- 7 בסאם אל-בדארין, "אסתראטיג'יה סעודיה צ'ד 'אל-מד אל-ח'ואני' תקלץ אל-אצלאלח אל-סיאסי פי אל-ארדן" [האסטרטגיה הסעודית נגד עליית האחים המוסלמים מצמצמת את הרפורמה הפוליטית בירדן], **אל-קדס אל-ערבי**, 5 ביולי 2012.
- 8 ראיון המלך עבדאללה לרשת בלומברג, 8 באוגוסט 2012, <http://www.bloomberg.com/video/8-king-abdullah-ii-of-jordan-on-syria--zps6XG6QrWND3JmE-letg.html>.
- 9 להרחבה על הבקיעים בתמיכת האוכלוסייה העבר-ירדנית במשטר ההאשמי כתוצאה מהניאור-ליברליזם שהנהיג המלך עבדאללה ראו מאמריי בכותרת "שנה לאביב הירדני" שפורסמו באתר אפשר לחשוב באפריל 2012.
- 10 ראו למשל: נאהץ' חתר, "מא'סאה אל-תיאר אל-אצלאלחי פי 'אל-ח'ואן'" [מיסוד הזרם הרפורמיסטי באחים המוסלמים], **אל-ערב אל-יום**, 27 בפברואר 2012; נאהץ' חתר, "הל אל-ארדן וטן אם סאחה" [האם ירדן היא מולדת או זירה], **אל-ח'אבאר**, 10 ביולי 2012.
- 11 ראו למשל: Marwan Muasher, "A Decade of Struggling Reform Efforts in Jordan: The Resilience of the Rentier System", *Carnegie Paper* (May 2011), http://carnegieendowment.org/files/jordan_reform.pdf.
- 12 מחמד אבו רמאן, "מא קימת אל-תעדילאת אל-דסתוריה?" [מהו ערכם של השינויים בחוקה?], **אל-ע'ד**, 16 באוגוסט 2011.
- 13 ראו, בהקשר זה, הרב-שיח המרתק בעניין "הדואליות הפוליטית" שבין המשטר ל"אחים", **אל-סביל**, 14 בנובמבר 2012.
- 14 שיחה של המחבר עם חוקר ירדני, נובמבר 2011.
- 15 אסף דוד, "פצצה סורית על האביב הירדני", אפשר לחשוב, 11 בפברואר 2012.
- 16 ראיון המלך עבדאללה לרשת בלומברג, 8 באוגוסט 2012.
- 17 להרחבה ראו: אסף דוד, "ה'מרי של נובמבר' בירדן: המשטר משחק באש", אפשר לחשוב, 14 בדצמבר 2012.
- 18 להרחבה בנושא זה ראו: אסף דוד, "יחסי ישראל-ירדן: על סף מפנה אסטרטגי?", אפשר לחשוב, 27 באוקטובר 2011.
- 19 להרחבה ראו: שמעון שמיר, **עלייתו ושקיעתו של השלום החם עם ירדן. המדינאות הישראלית בימי חוסיין**, תל אביב: קו אדום, הוצאת הקיבוץ המאוחד, 2012, עמ' 463–551.

עתיד השלום בין ישראל למצרים

אפרים קם

לגישתה של מדינת ישראל כלפי יחסי השלום עם מצרים, מאז כינונם, היו תמיד שתי פנים. מהצד האחד, השלום עם מצרים נתפס כנכס אסטרטגי מהמעלה הראשונה עבור ישראל, משום שהוא הוציא את מצרים ממעגל הלחימה עם ישראל, ובכך הסיר את סכנת המלחמה גם עם מדינות ערביות אחרות, השפיע לחיוב על יחסיה עם העולם הערבי והמוסלמי והקנה לה חופש פעולה רחב יותר באזור. מהצד האחר, ישראל צפתה שמצרים תיצוק תוכן ממשי יותר למסגרת הנורמליזציה ביחסיהן – והתאכזבה. השלום בין שתי המדינות נותר קר, והנורמליזציה ביחסים ביניהן נותרה מוגבלת, במידה רבה משום שמצרים לא רצתה שזו תתפתח.

המהפך שחל במצרים מאז 2011, שעדיין נמצא בהתהוות וטרם התגבש, מעלה סימני־שאלה רבים לגבי עתיד היחסים בינה לבין ישראל. עלייתו לשלטון במצרים של גורם רב עוצמה, שגישתו הבסיסית לישראל היא עוינת, אידיאולוגית ומעשית, מעלה ספקות חמורים לגבי מרכיבי השלום שיוותרו ביחסי שתי המדינות. מאמר זה מבקש אפוא לבחון את הגורמים העשויים להשפיע על יחסי השלום בין ישראל למצרים, ואת הכיוונים שאליהם ינותבו קשרים אלה.

עיצוב יחסי השלום בתקופת מובארכ: בסיס מוצק אך צר

מערכת היחסים בין ישראל למצרים עוצבה בתקופת שלטונו של מובארכ. במשך השנים היא הוכיחה עצמה כמושתתת על בסיס מוצק ויציב. מאז נחתם הסכם השלום ביניהן הקפידו שני הצדדים שלא להפר אותו, גם בתקופות של מחלוקות ומתיחות ביניהן, והבהירו שיש להן אינטרס מהותי בקיומו. לא רק ישראל, גם מצרים הגדירה את השלום בין שתי המדינות כנכס אסטרטגי. כתוצאה מכך, התפתחה אצל שני

הצדדים לאורך הזמן מידה של ביטחון בהמשכיות הסכם השלום וביציבותו, ולא הסתמן גורם שערער עליו.

ואולם הנורמליזציה ביחסי שתי המדינות לא התפתחה הרבה. היא כללה בעיקר מגעים מוגבלים בין הנהגותיהן, קיום שגרירויות בשתייהן ופתיחת קווי תחבורה ותנועת אזרחים ביניהן, בעיקר מישראל למצרים, ומעט קשרי תרבות. המגעים ברמות הבכירות בין שתי המדינות רוכזו בידי מובארכ ואנשיו, ושיתוף הפעולה הביטחוני התנהל בין שני הצבאות. לנציגים ישראלים לא הייתה גישה למשרדי הממשלה, לפרלמנט ולתקשורת במצרים, והציבור המצרי לא חונך מספיק להבין את יתרונות השלום עבור מצרים ולהכיר בזכות קיומה של ישראל. בתקופות מסוימות אפשרה מצרים שיפור ביחסיה עם ישראל. בימי ממשלת רבין – שנתפשה בעיני מצרים כבעלת גישה חיובית לסוגיה הפלסטינית – הוגברו המגעים בין שתי ההנהגות, הוקלו התקנות בצד המצרי לגבי תנועת אנשים וסחורות ביניהן וחלה התרחבות משמעותית בתחום החקלאי. מאוחר יותר, לאחר שרצועת עזה נתפסה בידי החמאס, שנתפש בעיני משטר מובארכ כגורם עוין ומאיים וכשלוחה איראנית, התרחב שיתוף הפעולה הביטחוני בין שתי המדינות, בעיקר לגבי הנעשה ברצועה ובסיני. ואולם שיפורים אלה לא השפיעו על כלל מערכת היחסים ביניהן, שנותרה מוגבלת וצוננת. יתר על כן, גם השיפור בתחום הכלכלי נבלם בחלקו: היצוא המצרי לישראל, שגדל במחצית השנייה של שנות ה-90, ירד במידה ניכרת מאז שנת 2000; היבוא מישראל מעולם לא הגיע לממדים משמעותיים.

כמה סיבות הניעו את מובארכ להגביל את הנורמליזציה עם ישראל¹. השיקול החשוב ביותר היה מצבו של תהליך השלום הישראלי-ערבי, בעיקר בערוץ הפלסטיני. לשיקול זה היו כמה פנים. מצרים הייתה מחויבת להקמת מדינה פלסטינית, ומאז חתימת הסכם השלום היא נדרשה להתמודד עם הטענה שהיא דאגה לעצמה בלבד, ולא התעקשה להשיג הסדר גם בגזרות הערביות האחרות. היא התקשתה אפוא לבנות מערכת יחסים רחבה עם ישראל כל עוד לא חלה התקדמות ממשית בערוצים האחרים של תהליך השלום. העדר פתרון לבעיה הפלסטינית העיקר על מצרים גם משום שהיא חשה שישראל הולכה אותה שולל, ולא מלאה את חלקה הנוגע לערוץ הפלסטיני, שלו התחייבה במסגרת הסכם קמפ דייוויד שנחתם ביניהן לפני חתימת הסכם השלום. מסיבות אלה מצרים השתמשה בגורם הפלסטיני להפעלת לחץ על ישראל להתקדם בתהליך השלום, בהדגישה שנורמליזציה מלאה עמה תאפשר רק לאחר השגת שלום כולל בין ישראל לערבים.

שיקול חשוב נוסף בעיני מצרים היה האילוצים הפנימיים. במגזרים חשובים במצרים קיימת גישה שלילית כלפי השלום עם ישראל והרחבת הקשרים עמה. הבולטים

בין מגזרים אלה היו האיגודים המקצועיים – שהיו נתונים להשפעתם של ארגונים אסלאמיסטיים, גורמי שמאל ונאצריסטים – הקבוצות האסלאמיות ובראשן "האחים המוסלמים", מפלגות האופוזיציה וחלק מהאינטלקטואלים והסטודנטים, שגם ביניהם הייתה לארגונים דתיים וגורמי שמאל השפעה ניכרת.

הסיבות להסתייגותם של גורמים אלה מהשלום עם ישראל היו שונות. הגורמים האסלאמיים, ובראשם "האחים המוסלמים" והמיסד הדתי, שללו עקרונית את קיומה של ישראל, משום שראו בה נטע זר שנשתל על ידי האימפריאליזם המערבי על אדמה מוסלמית. בעיני מצרים רבים היה עדיין קושי לקבל את ישראל כמדינה לגיטימית, למרות הסכם השלום, או שהם חששו מפני עוצמתה הצבאית ויתרונה הטכנולוגי, שבעיניהם איימו על מעמדה האזורי של מצרים, והם המשיכו להתייחס אליה כאויב.² בעניין זה התחבר השיקול הפלסטיני לשיקול הפנימי: מראות האינתיפאדה והעימותים בין ישראל לפלסטינים בכלי התקשורת השפיעו על יחסם של המצרים לישראל והעצימו את הכעס והשנאה כלפיה.

ועוד שיקול חשוב: עמדת העולם הערבי. מצרים שלמה מחיר בזירה הערבית בעקבות חתימת הסכם השלום עם ישראל, כאשר הייתה מוחרמת ומבודדת למחצה בזירה זו במשך קרוב לעשור. מאז הדברים השתנו, בידודה של מצרים הסתיים, ומנהיגי מדינות ערב קבלו את עמדתה העקרונית שיש לפתור את הסכסוך עם ישראל בדרך המדינית, לא הצבאית. ואולם העובדה שהרוב הגדול של מדינות ערב לא קיימו יחסי שלום עם ישראל יצרה אילוץ חשוב על המדיניות המצרית כלפיה. בראיה המצרית, ישראל ניצלה את הסכם השלום כדי להרחיב את חופש הפעולה שלה כלפי הערבים – לדוגמה לנקיטת צעדים צבאיים כלפי הארגונים הפלסטינים ובלבנון או להרחבת ההתנחלויות. מהצד האחר מצוי השיקול האמריקאי. הממשל האמריקאי היה צד להסכם השלום, העניק סיוע כספי שנתי קבוע למצרים, וקיים יחסים קרובים עמה, ובכללם בתחום הצבאי. ברור שהממשל רצה בהרחבת הנורמליזציה ביחסים עם ישראל ועודד אותה, ומצרים לא יכלה להתעלם מהעמדה האמריקאית. ואולם בדיעבד לשיקול האמריקאי הייתה השפעה מוגבלת בלבד על היחסים עם ישראל, והוא סייע יותר למניעת הידרדרות בהם מאשר לקידום, ורבות מההבטחות המצריות לממשל האמריקאי בתקופת מובארכ לשפר את היחסים עם ישראל לא קוימו.³

ולבסוף, במדיניות המצרית שחק תפקיד גם שיקול התועלת למצרים. מצרים הבינה שהיא יכולה להרוויח משיתוף הפעולה הכלכלי עם ישראל, מתוך הערכה ליכולותיה הטכנולוגיות. מסיבה זו הנורמליזציה התקדמה בתחום הכלכלי-מסחרי יותר מבתחומים אחרים, ואנשי העסקים גילו את הגישה החיובית ביותר לישראל ולשלום עמה. כך גם

התמידה מצרים בהעברת הנפט שהתחייבה לספק לישראל במסגרת הסכם השלום, וב-2005 חתמה על הסכם לאספקת גז טבעי לישראל. מתוך גישה זו חתמו ישראל ומצרים בדצמבר 2004 על הסכם בדבר הקצאת אזורי תעשיה מוכרים לצורך ייצור משולב בישראל ובמצרים של מוצרים וייצואם לארצות הברית בהסדר של העדפת מס.

השפעת השינויים במצרים על יחסי השלום

באורח כללי, הגורמים הללו, שעיצבו את יחסי השלום בין מצרים לישראל בתקופת מובארכ – ובעיקר ההסתייגות מקידום הנורמליזציה במצרים מול שיקולים כלכליים וביטחוניים ותפקידה של ארצות הברית – ימשיכו להשפיע עליהם לחיוב ולשלילה גם בעידן המשטר החדש. ואולם השינויים שחלו באופייה ובמרכיביה של המערכת המצרית מאז 2011 עשויים להשפיע לרעה על היחסים בין מצרים לישראל. עם זאת צריך לומר, כי שידוד המערכות הפנימי במצרים טרם הסתיים, וגיבושו של מערך הכוחות והיחסים ביניהם צפוי להימשך תקופה ארוכה, וייעשה תוך מאבק בין הכוחות השונים. תוצאתו הסופית, והשלכותיה על היחסים עם ישראל אינן ברורות עדיין, והן עשויות להיות שונות, לכאן או לכאן, מכפי שמצטייר היום.

שלושה שינויים מצויים במוקד ההתפתחויות במצרים, והם שישפיעו בעיקר על עתיד היחסים בין מצרים לישראל:

1. "האחים המוסלמים" נעשו לגורם הכוח הפוליטי המרכזי במצרים והם שולטים בממשלה, בפרלמנט (אלא אם כן הבחירות המחודשות הצפויות לפרלמנט ישנו את התמונה) ומעל לכל – במוסד הנשיאות. יחד עם זאת, שלטונם של "האחים" אינו מובטח, והם מצויים במאבק מול גורמים חשובים המסרבים להעניק לנשיא כוח רב מדי, והדוחים את הניסיון להטביע בחברה המצרים חותם אסלאמיסטי.
2. הצבא, שהיה מוקד כוח פוליטי חשוב במצרים, איבד מכוחו עקב הביקורת שנמתחה עליו בציבור, אך בעיקר לאחר שהנשיא החדש מוחמד מורסי, במהלך מהיר והחלטי, הדיח את הצמרת הצבאית שהנהיגה את מצרים בתקופת הביניים שלאחר הפלת משטר מובארכ. יחד עם זאת, הצבא נותר גורם חשוב במערכת המצרית, והמאבק בין "האחים" ליריביהם עשוי לחזק את השפעתו.
3. הציבור המצרי, שבתקופת מובארכ היה בדרך כלל פאסיבי ושקט, נעשה לגורם פוליטי חשוב וקולני, עם יציאתו לרחובות מתחילת המהפכה, והמשטר רואה עצמו חייב להיות קשוב להלכי הרוח הרווחים בו ולעיתים גם לרצות אותו. עם זאת, כוחו והשפעתו של ציבור זה עדיין אינם ברורים, לאחר שהארגונים המוסלמים

הצליחו בינתיים לדחוק את צעירי המהפכה לקרן זווית ולמנוע מהם בניית כוח פוליטי מאורגן.

החשוב בין שינויים אלה הוא הופעתם של "האחים המוסלמים" ככוח המרכזי במערכת המצרית. יחסם הבסיסי לישראל ולשלום עמה הוא שלילי ועוין. מנהיג "האחים", ד"ר מוחמד בדיע, הגדיר ב-2011 את ישראל וארצות הברית כאויבים העיקריים של מצרים ותקף את מה שתיאר כתוכנית האמריקאית להשתלט על האזור כדי להקים את ישראל הגדולה והמזרח התיכון החדש. הוא גם כינה את הסכם קמפ דייויד הסכם כניעה, ודרש להפסיק את הנורמליזציה, לבטל את ההסכמים הכלכליים ולפתוח את מעבר רפיח באורח קבוע. בדיע חזר על התייחסויות דומות כלפי ישראל כמה פעמים מאוחר יותר. חמורה אף יותר הייתה הודעת הוועדה לעניינים ערביים בפרלמנט המצרי, שפורסמה במרס 2012 ואושרה על ידי הפרלמנט. ההודעה שללה את זכות קיומה של ישראל, והמליצה כי מצרים לא תהיה לעולם ידידה, שותפה או בעלת ברית של "הישות הציונית", שהיא האויב הראשון במעלה של מצרים והאומה הערבית. לפיכך קראה ההודעה לממשלת מצרים לבחון מחדש את יחסיה והסכמיה עם האויב ואת האיום שהוא מהווה על ביטחונה של מצרים, לנתק את הקשרים הדיפלומטיים עמו, להתייבב באורח מלא לצד המאבק המזוין נגד ישראל ולהתייחס להתנגדות כדרך האסטרטגית לשחרור האדמות הכבושות, ולאמץ מחדש את מדיניות החרם הכולל על ישראל.⁴

צריך להדגיש שממשלת מצרים הנוכחית מעולם לא אימצה המלצות קיצוניות מעין אלה, שמשמעותן חזרה למדיניות של עימות – גם אם לא בהכרח עימות צבאי ישיר – עם ישראל. אדרבא, אישים מצריים בכירים, והנשיא מורסי עצמו, הדגישו שמצרים תכבד את ההסכמים הבינלאומיים שעליהם חתמה. ואולם להשמעתם החוזרת של הדרישות לשינוי היחס לישראל יש משמעות מצטברת חשובה, המשפיעה על היחס לשלום עמה. יתר על כן, אישים מצריים רבים, לא רק מקרב הארגונים האסלאמיים, חזרו על הצורך לבחון מחדש את הסכם השלום עם ישראל. לדרישה לבחינה מחדש זו היו כמה גירסאות: לבטל את ההסכם, משום שישראל הפרה אותו; לבחון את התאמתו לשריעה; להביאו למשאל-עם; או לתקן חלקים ממנו.

גם לשני השינויים הנוספים שאירעו במהלך המהפכה יש משמעות שלילית לגבי יחסי השלום עם ישראל. פיקוד הצבא המצרי מייחס חשיבות מיוחדת לשמירה על האינטרסים הביטחוניים של מצרים, ומתוקף זה הוא היווה צינור חשוב לקידום שיתוף הפעולה הביטחוני עם ישראל, בעיקר בנוגע למצב ברצועת עזה ובסיני. החלשת מעמדו עם הדחתה של הצמרת הצבאית הוותיקה על ידי מורסי בקיץ 2012, ומינוי

צמרת חדשה שתהיה תלויה יותר במורסי, עלולה לפגוע בקשר עם ישראל. גם חיזוק מעמדו הפוליטי של הציבור המצרי כשחקן חשוב בזירה עלולה לפגוע בקשר זה. היחס לישראל ולשלום עמה לא היה סוגיה מרכזית במהומות ובהפגנות שאירעו במצרים מאז 2011, אם כי היא עלתה מפעם לפעם מעל פני השטח. ואולם חלק חשוב מציבור זה מושפע מגורמים אסלאמיים ונאצריסטים, הוא לא תוודך לראות בשלום עם ישראל ערך חיובי כשלעצמו ולקבל את זכות קיומה, לגורמים ישראלים לא ניתן ליצור עמו קשר ישיר, ורבים בתוכו מגלים גישה עוינת כלפיה.

השיקולים האפשריים של המשטר המצרי

מערכת השיקולים של המשטר המצרי לגבי עתיד יחסי השלום עם ישראל אינה ברורה עדיין. ספק אם זה כבר גיבש לעצמו את מגמותיו ומדיניותו כלפי ישראל, כשהוא טרוד בבעיות דוחקות יותר, בעיקר בענייני פנים וכלכלה, והסוגיה הישראלית מצויה במקום נמוך בסדר-היום שלו. משום כך, כנראה, המשטר טרם הציג שינויים מהותיים במדיניות כלפי ישראל, ובכלל זה בשאלת הסכם השלום עמה.

ניתן להעריך, כי שורה של שיקולים עשויים להניע את ההנהגה המצרית לשמר את יחסי השלום עם ישראל פחות או יותר במתכונת שהייתה קיימת עד כה:

ד. השיקולים הבסיסיים שהניעו את מצרים לחתום על הסכם השלום עם ישראל עדיין קיימים: הכרת היתרונות הטמונים ביחסי השלום עם ישראל; המודעות ליתרונה הצבאי של ישראל וחוסר העניין להגיע לעימות עמה; היחסים הקרובים שמצרים בנתה עם ארצות הברית מאז 1980; והצורך להשקיע משאבים בתחומי הפנים, על חשבון התחום הביטחוני.

ה. במסגרת זו, עמדתה של ארצות הברית מהווה שיקול מרכזי בעיני המשטר המצרי. המצב הכלכלי במצרים – שהיה קשה עוד בתקופת מובארכ – החמיר עוד יותר עקב המשבר הפנימי, והמשטר נזקק לסיוע אמריקאי אף יותר מבעבר. הממשל האמריקאי מצדו הבהיר ביולי 2012 שהוא מחויב לספק למצרים כל סיוע שיידרש כדי להעניק לה ביטחון בדרכה לדמוקרטיה, וכי הוא מתנגד עקרונית לכל התניה מצד הקונגרס לגבי סיוע צבאי למצרים. יש להניח שלמשטר המצרי ברור, שמאחר שהממשל האמריקאי קשור להסכם השלום בין מצרים לישראל, והוא לוחץ על מצרים שלא לפגוע בהסכם, פגיעה בהסכם עלולה להוביל לעימות בלתי רצוי עם ארצות הברית. יחד עם זאת, למרות שהממשל מנהל הידברות עם המשטר המצרי, יש מתחים בין מצרים לארצות הברית לגבי כמה סוגיות פנימיות, והמשטר

המצרי אינו רוצה להיות תלוי בארצות הברית ומבקש להיחלץ מהדימוי שהוא משרת את ענייניה. אובמה עצמו הדגיש בספטמבר 2012 שמצרים וארצות הברית אינן אויבות, אך גם אינן בעלות ברית. לא ברור אפוא עד כמה משטר "האחים" ירצה להמשיך לקיים יחסים קרובים עם ארצות הברית כבעבר, עד כמה הממשל האמריקאי יהיה מוכן להמשיך לספק נשק למצרים, ובאיזו מידה הממשל ירצה ויוכל להתערב בסוגיית יחסי מצרים עם ישראל.

ו. למצרים ולישראל יש אינטרסים משותפים, היכולים לתרום לשימור יחסי השלום: מניעת הידרדרות ביחסי ישראל ומצרים עקב פיגועי טרור; מניעת עימות צבאי נוסף בין ישראל לחמאס בעזה והשגת הסדר יציב ביניהם; קידום הסדר ישראלי – פלסטיני; ומניעת סיכונים שינבעו מהמצב בסוריה.⁵ עמדתה של מצרים כלפי האיום האיראני – שהייתה מרכיב חשוב במדיניותו של משטר מובארכ – עדיין אינה ברורה, אך בינתיים המשטר המצרי החדש לא ביצע תפנית במדיניותו בסוגיה זו, ויתכן שתימשך קרבת האינטרסים בין מצרים לישראל לגביה.

ז. חשוב במיוחד החלל העמוק שנוצר בחצי־האי סיני, כשלשני הצדדים יש עניין לחזק את השליטה המצרית בו. מצרים מבינה כנראה ששיתוף פעולה עם ישראל לגבי סיני עשוי להיות הדרך הטובה ביותר להתמודד עם המאחזים שהקימו בו גורמי הטרור, המאיימים על ריבונותה בשטח.

ח. הצבא המצרי מהווה גורם חיובי בקיום שיתוף הפעולה עם ישראל, משום שהוא מופקד על שמירת האינטרסים הביטחוניים של מצרים, ומשום שיש לו מסורת של קיום הקשר ושיתוף הפעולה הביטחוני עם ישראל, והוא מבין היטב את חשיבות יחסי מצרים עם ארצות הברית. בינתיים הצבא המצרי ממשיך לקיים הידברות ושיתוף פעולה עם ישראל, והידברות זו מאפשרת לפתור בעיות מתוך גישה חיובית והימנעות מעימותים. קיים אפוא מתאם חיובי בין מידת השפעתו הפוליטית של הצבא לבין המשך הקשר הביטחוני בין מצרים לישראל, ושאלה פתוחה היא מה תהיה מידת השפעתו של הצבא לאחר שהנשיא מורסי צמצם אותה.

מהצד האחר, שורה של שיקולים וסיבות עלולה להניע את המשטר המצרי לפגוע, במידה זו או אחרת, ביחסי השלום עם ישראל:

א. ההיבט האידיאולוגי־דתי: כבר נאמר כי "האחים המוסלמים" מגלים יחס עוין לישראל, מסיבות אידיאולוגיות־דתיות. רבים ביניהם רואים עדיין בישראל אויב ואיום, שאין לו זכות קיום מדינית, ויש כאלה שהתבטאו כך בפומבי גם מאז המהפך במצרים. לו היה הדבר תלוי בגישתם הבסיסית בלבד, יתכן מאד שהיו מבטלים

- את הסכם השלום. שאלת המפתח תהיה איזו פשרה יוכלו "האחים" למצוא בין גישתם האידיאולוגית לבין אילוצי המציאות.
- ב. מרכזיותו של הנשיא מורסי: מוחמד מורסי התבלט תוך זמן קצר כאיש החזק של המשטר. לאחר הדחת הצמרת הצבאית, אין בינתיים גורם היכול לאזן את כוחו. בשונה ממובארכ וסאדאת, עד כה נמנע מורסי מלנהל דו־שיח ממשי וישיר עם ישראל.
- ג. הבעיה הפלסטינית: העדר ההתקדמות בתהליך המדיני עם הפלסטינים העיב תמיד על יחסי מצרים עם ישראל, משום שלמצרים יש מחויבות בסיסית, מאז חתימת הסכם השלום, להביא להקמת מדינה פלסטינית עצמאית, וכל עוד לא יושג יעד זה תמשיך מצרים להגביל את הנורמליזציה עם ישראל. זו הייתה מדיניותו של מובארכ, וודאי שזו תהיה מדיניותו של מורסי. "האחים" כבר מאשימים במפורש את ישראל בהפרת הסכם השלום עקב אי מילוי חלקה בסוגיה הפלסטינית, ובכך הם פותחים פתח, לפחות להלכה, שלא למלא את חלקם שלהם בו, אם ימצאו לנכון. מהצד האחר, יש להניח שגם למשטר החדש תהיה ברורה מורכבותה של הסוגיה, וכי כדי לקדם הסדר בה יצטרכו להידבר עם ישראל ולתווך בין המחנות הפלסטינים.
- ד. הזיקה לחמאס: "האחים המוסלמים" הם תנועת האם של החמאס, וקיימת ביניהם קרבה אידיאולוגית. עובדה זו כשלעצמה יוצרת פוטנציאל של חיכוך בין ישראל למצרים, העלולה להגביר את תמיכתה בחמאס, בשונה מתקופת מובארכ שראה בחמאס איום וזרוע קדמית של איראן. מהצד האחר, קיימים אילוצים על קרבה זו: שלטון החמאס בעזה עלול ליצור בעיות ביטחון עבור מצרים, והצבא המצרי לא ייתן לחמאס לפגוע בביטחונה של מצרים ובריבונותה; סוגיית המנהרות בין רצועת עזה לסיני ושאלת המעבר בין עזה למצרים יוצרות מתחים עם ממשלת מצרים, וחיזוק החמאס יבוא על חשבון מעמד הרשות הפלסטינית, שלמצרים אין עניין בהחלשתה. יתר על כן, הפעילות המדינית סביב מבצע "עמוד ענן" מלמדת, שמצרים מעוניינת ומוכנה להמשיך לשמש גורם מתווך מרכזי בין החמאס לישראל כדי לצמצם את העימותים ביניהם, תוך ניצול קשריה עם שני הצדדים. מבחינה זו, לקשרים בין "האחים" לחמאס יש גם משמעות חיובית, משום שכגורם מתווך מצרים תצטרך להתחשב גם בצרכי הביטחון של ישראל ובדרישותיה.
- ה. השפעת ההמונים: המשטר החדש במצרים יהיה רגיש יותר מקודמו להלכי הרוח בציבור. מאחר שרבים ברחוב המצרי מגלים עוינות לישראל, המשטר עלול לרצות אותם על ידי נקיטת צעדים נגד ישראל, אם יראה צורך בכך.

ו. מקומה של מצרים בעולם הערבי: משטר "האחים המוסלמים" עשוי לשאוף, יותר מקודמו, להנהיג את העולם הערבי באורח פעיל, תוך ניצול חולשתן של המדינות הערביות המרכזיות בעיראק וסוריה וחילופי הדורות בסעודיה, ותוך שימוש בגורם האסלאמי. אם ישאף לעשות כן, הוא עלול להשתמש בעוינות לישראל כאמצעי להרחבת השפעתו.

מאפייני היחסים העתידיים בין מצרים לישראל

נקודת המוצא לבחינת יחסי מצרים-ישראל היא עתידו של הסכם השלום ביניהן. אמנם יש גורמים במצרים הקוראים לביטולו של ההסכם. ואולם שורה ארוכה של מנהיגים מצריים, ובכללם הנשיא מורסי, מדגישים שמצרים תישאר מחויבת להסכמים הבינלאומיים שעליהם היא חתומה. רובם אינו מזכיר במפורש את ההסכם עם ישראל בכלל זה, אך ניתן להבין שאין בכוונתם לבטלו. מותר אפוא להניח, שכל עוד לא ישתנו מערכת שיקוליו ומגמותיו הנוכחיות של המשטר המצרי, הוא לא יבטל את ההסכם. לכך כמה סיבות: הנושא אינו כיום בראש מעייניו, והוא אינו נמצא תחת לחץ פנימי ממשי לבטל את ההסכם; ארצות הברית לוחצת עליו שלא לבטל את ההסכם, והוא נזקק כיום יותר מבעבר לסיוע הכלכלי האמריקאי; הוא חייב להביא בחשבון שישראל תגיב על ביטול ההסכם באורח שיפגע במצרים; וכאשר הוא מבקש כיום לבנות את מעמדו הבינלאומי, ביטול ההסכם יעמיד אותו במצב לא נוח.

גם אם מצרים תחליט שלא לבטל את הסכם השלום, היא עשויה לנקוט לפחות שני צעדים הנוגעים לו. האחד, היא צפויה לדרוש את תיקון ההסכם, בעיקר את החלק העוסק בהצבת הכוחות בסיני שבנספח הצבאי להסכם. העניין חשוב מאד למצרים: דרישה לתיקון ההסכם היא לגיטימית, מאחר שבקשה לתיקונו אפשרית לאחר חמש-עשרה שנה מחתימתו; מצרים מעולם לא ראתה בעין יפה את ההגבלות על ריבונותה בסיני ובקשה לצמצם אותן; למשטר החדש חשוב להראות שהשיג מישראל את מה שהמשטר הקודם לא השיג; והחשוב מכל כיום – הגדלת הכוחות המצריים בסיני חיונית לחיזוק שליטתו של המשטר בסיני מול גורמי הטרור, והוא מעוניין לעגן זאת בהסכם, ולא ברצונה הטוב של ישראל.

הצעד השני נוגע לתכני ההסכם. מותר להניח שהמשטר המצרי ירוקן את הסכם השלום לפחות מחלק מהרכיבים שנותרו בו, גם בלי לבטל את ההסכם. כבר עתה נקט המשטר כמה צעדים בכיוון זה: הנשיא מורסי אינו מדבר במישרין עם ההנהגה הישראלית; לישראל יש שגריר במצרים, אך אין שגרירות פעילה, גם אם הסיבה

לכך היא הקושי למצוא פתרון ביטחוני הולם לאבטחת השגרירות, ולא החלטה של המשטר המצרי; והסכם הגז מ-2005, שהיה אחד הביטויים הבוודיים והמרכזיים של הנורמליזציה ביחסי מצרים-ישראל, בוטל על ידי המצרים באפריל 2012. אם מורסי ימשיך להימנע מהידברות ישירה עם ישראל, ויותר איתה בידי הצבא, שירותי הביטחון ומשרד החוץ, תהיה בכך הורדה נוספת של רמת היחסים עמה. ובינתיים חלה גם ירידה בדרג ההידברות בין צבאות מצרים וישראל, וזו נעשית בשלב זה בדרג צבאי נמוך מבעבר. מהצד האחר צריך להדגיש, שמורסי שלח שגריר חדש לישראל, ויש לראות בכך איתות ברור לישראל שבכוונתו לקיים את הסכם השלום עמה, ובכך תרם גם לשיגור שגריר ירדני חדש, לאחר שהיה בת שנתיים.

בכל מקרה, גם אם מצרים תפגע ביחסי השלום עם ישראל, הסבירות שהיא תפנה חזרה לדרך המלחמה עמה נראית נמוכה. הסיבה לכך פשוטה: יש במצרים גורמים לא מעטים המסתייגים מהשלום עם ישראל, ואולם אין במצרים – וגם לא היה מאז חתימת הסכם השלום – אף מנהיג או ארגון רציני המציע לחזור לדרך העימות הצבאי עמה. לאור ההערכה המצרית של מאזן הכוחות מול ישראל והבנת החסרונות שבדרך המלחמה, הסבירות נמוכה שמצרים תבקש לחזור לדרך זו בעתיד.

גם אם למצרים אין כל עניין וכוונה להגיע לעימות צבאי עם ישראל, נוצר פוטנציאל של הידרדרות מקומית בלתי מכוונת בין שני הצדדים עקב המצב שהתפתח בסיני. בחצי-האי סיני נבנו מאחזים של ארגוני טרור ג'האדיסטים, המבקשים לבצע פיגועי טרור אסטרטגיים שימוטטו את הסכם השלום בעקבות הכנסת כוח ישראלי לסיני לשם מניעת פיגועים כאלה. בנוסף לכך, במזרח סיני פועלים גורמי טרור פלסטינים מרצועת עזה, והאזור משמש שטח מעבר להברחות נשק לעזה. עוד בתקופת מובארכ השליטה המצרית בסיני לא הייתה מלאה, ולאחר שינוי המשטר זו התרופפה עוד יותר. בעקבות הריגת שישה-עשר החיילים המצרים בפיגוע הטרור בסיני באוגוסט 2012, השקיעו גורמי הביטחון המצרים מאמץ ניכר לבער את קיני הטרור, אך פעילות זו אינה מספיקה. במצב שנוצר, פיגוע טרור רחב ממדים, שיחייב את ישראל להתערב בסיני, עלול להביא להידרדרות מקומית בין שני הצבאות שבמקרה קיצוני היא עלולה לסכן את עתיד הסכם השלום.

לעימות אפשרי בין ישראל לגורמי טרור יש היבט נוסף. משטר מובארכ התייחס באיפוק יחסי לעימותים צבאיים בין ישראל לבין ארגונים פלסטינים או חזבאללה. המשטר החדש במצרים עלול לנקוט עמדה נוקשה יותר כלפי ישראל במהלך עימותים כאלה, בעיקר עם החמאס בעזה. לעמדה כזו יתרמו עוינותו כלפי ישראל, זיקתו לחמאס והלחץ הציבורי על המשטר. לפיכך, פעולה צבאית ישראלית נרחבת בעזה עלולה להביא

לתגובה מצרית חריפה מבעבר, כגון החזרת השגרירים והקפאת היחסים עם ישראל, ותגובה מצרית כזו עלולה לגרור גם את ירדן. נכון שבמהלך מבצע "עמוד ענן" הייתה התגובה המצרית מתונה: קריאת השגריר בישראל להתייעצויות ושיגור ראש ממשלת מצרים לביקור ברצועה. אבל הגישה המצרית המתונה נבעה במידה רבה מכך שהמבצע היה מוגבל בזמן, הוא לא כלל מהלך קרקעי, והיקף הנפגעים האזרחים ברצועה היה מוגבל. מבצע נרחב יותר בעתיד, אם יערך, ובעיקר אם יכלול מהלך קרקעי, עלול לגרור תגובה מצרית קשה יותר.

סיכום

יחסי השלום בין מצרים לישראל יהיו שונים בתקופת משטר "האחים" מאשר בתקופת משטר מובארכ, אך לא ברור עדיין עד כמה יהיו שונים. כמה שינויים כבר חלו: ההתייחסות לישראל בשיח הציבורי במצרים עוינת יותר; הנשיא מורסי אינו מנהל הידברות ישירה עם ישראל, וספק אם יקיים אותה בעתיד; קולות רבים במצרים דורשים את תיקון הסכם השלום, ויש כאלה התובעים את ביטולו; סממני הנורמליזציה הצטמצמו עוד יותר. מהצד האחר, בינתיים לא חל מהפך ביחסי מצרים עם ישראל, ביחסיהן יש יותר המשכיות מאשר שינוי, ויסודות הסכם השלום נשמרו עד כה: ההסכם לא הופר; האינטרסים הביטחוניים של מצרים בגבול סיני והחלל בתוך סיני מניעים את מצרים לשיתוף פעולה ביטחוני עם ישראל, וההידברות בן שני הצבאות מאפשרת לפתור בעיות; למצרים ולישראל יש אינטרסים משותפים נוספים; הממשל האמריקאי לוחץ על מצרים שלא לפגוע ביחסי השלום; ולמצב הכלכלי הקשה במצרים יש השלכה חיובית על היחסים עם ישראל, משום שהוא תופס את עיקר תשומת לבו של המשטר המצרי ומגביר את תלותו בסיוע האמריקאי.

שורש הבעיה נעוץ בגישה האידיאולוגית-דתית של "האחים" כלפי ישראל, השוללת את זכות קיומה והרואה בה איום ואויב. מהצד האחר, המשטר המצרי חייב להתחשב באילוצי המציאות ובשיקולים הביטחוניים, הכלכליים והמדיניים. המדיניות המצרית בכלל, והגישה כלפי ישראל בפרט נגזרות מהמתח בין האידיאולוגיה והפרקטיקה. עד כה המשטר המצרי נטה יותר לצד הפרקטי ופחות לצד האידיאולוגי, כמעט מחוסר ברירה, מה גם שהסוגיה הישראלית אינה מעסיקה אותו כרגע יתר על המידה. שאלה פתוחה היא האם יתמיד בקו המתון לאורך זמן, או שהוא מתכוון לבנות בהדרגה את בסיסו הפוליטי והרעיוני, ובשלב כלשהו, כשיחוש שהוא חזק דיו להתמודד עם

המכשולים שבדרכו ועם יריביו, הוא ינסה לממש את גישתו האידיאולוגית, גם כלפי ישראל. אם יגיע המשטר לשלב זה – תהיה זו שעת המבחן ליחסיו עם ישראל. סביר להניח שהבעיה הפלסטינית תהיה סוגיית מפתח בקביעת מגמתם של יחסי מצרים עם ישראל. בשלב כלשהו בעתיד הנראה לעין יתפנה כנראה המשטר המצרי לטפל בבעיה וינסה לקדמה, למרות הבעייתיות והמורכבות הכרוכים בה, גם מתוך שיקול שהיא תוכל להיות מכשיר עיקרי לבנייתו ככוח מוביל בעולם הערבי. ככל שיימשך הקיפאון בתהליך המדיני הישראלי-פלסטיני, ופתרון הבעיה יוותר רחוק, היא תעבי על יחסי מצרים-ישראל, ותקשה עליהם במיוחד בעיתות של עימות אלים בין ישראל לפלסטינים. לחילופין, אם תושג התקדמות ממשית בתהליך, וודאי אם מצרים תהיה מעורבת בהשגתה, היא תוכל לסייע גם להתקרבות ביחסים בין מצרים לישראל ולשיפור דימויה של ישראל בעיני המצרים. אם הדבר יקרה, תהיה לו חשיבות מיוחדת ליחסי השלום בין מצרים לישראל, משום שתיתן להם הגושפנקא של "האחים המוסלמים". חצי-האי סיני הופך לזירה חשובה ביחסי מצרים-ישראל, הן עקב פעילות גורמי הטרור בו והן משום היותו שטח מעבר להברחת נשק ואנשים לרצועת עזה. עד כה הייתה קרבת אינטרסים בין מצרים לישראל בעניין זה, ושתייהן מעוניינות בחיזוק השליטה המצרית בסיני ובמניעת פיגועים נגד ישראל. סביר להניח שבעתיד הקרוב יעלו המצרים בהקשר זה את סוגיית תיקון הסכם השלום, באורח שיאפשר להם שליטה משופרת בסיני – והדבר אינו נוגד בהכרח את האינטרס הישראלי, ויש בו גם היבטים חיוביים לישראל. ואולם מאחר שמטרתם של גורמי הטרור בסיני היא לערער את היחסים בין מצרים לישראל באמצעות פיגוע מכאיב נגד ישראל, תצטרך ישראל לגלות רגישות, איפוק וזהירות כדי שלא לסייע לאותם גורמים להשיג את מטרותם. ולבסוף, דמותו ומדיניותו של המשטר המצרי טרם עוצבו סופית, ויידרש זמן עד שהדבר יקרה. שינוי המשטר מתנהל תוך מאבקים פנימיים בין "האחים" ליריביהם, כשבמאבקים אלה עשוי להשתלב גם הצבא. משום כך גם מדיניותה העתידה של מצרים כלפי ישראל – שאינה תופסת בינתיים מקום מרכזי במאבקים אלה – תושפע מתוצאות של תהליך השינוי, ויתכן שזו תיראה במידה מסוימת אחרת מכפי שהיא נראית היום.

הערות

- 1 ראו: דוד סולטן, **בין קהיר לירושלים: הנורמליזציה בין מדינות ערב וישראל – הדוגמה המצרית**, המכון האוניברסיטאי לדילומטיה ושיתוף פעולה אזורי, אוניברסיטת תל-אביב, 2007, ע"ע 35-38.
- 2 שם, ע' 70.
- 3 שם, ע' 35.

- 4 יונתן דחוח הלוי, "עמדת המפלגות האסלאמיות במצרים בנוגע להסכם קמפ דייויד", המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 21 בדצמבר 2011; יונתן דחוח הלוי, "סימנים מדאיגים כלפי ישראל בפרלמנט המצרי לקראת הבחירות לנשיאות מצרים", המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 14 במארס 2012.
- 5 Shlomo Brom, Shai Feldman and Shimon Stein, "Israel and the New Egypt: Is It All Bad News?", *The American Interest*, September 4, 2012.

המשבר בסוריה: איומים והזדמנויות לישראל

אייל זיסר

באמצע חודש מארס 2011 הגיע "אביב העמים הערבי", שפרץ ברחבי המזרח התיכון באמצעו של החורף של אותה השנה, גם לסוריה. ההפגנות, שהחלו בעיר דרעא בדרום המדינה ובכמה מערי החוף בצפונה, התפשטו עד מהרה לכל רחביה, ולבסוף הגיעו אף לערים הגדולות, הבירה דמשק וחלב.

המשטר הסורי כשל בניסיונו לדכא את ההתקוממות או לכל הפחות להכיל אותה, וזו הלכה והתפשטה ואף העמיקה שורשים בקרב חלקים גדולים של החברה הסורית בכל אזורי המדינה. עם זאת, מתנגדי המשטר התקשו לאורך תקופה ממושכת לאחד שורות ולהצמיח מקרבם תנועת אופוזיציה מאוחדת בעלת הנהגה מוסכמת ואפקטיבית, שתהווה אלטרנטיבה למשטר. וכך, למרות עוצמתה של האש שאחזה ברחבי סוריה, נותר המשטר הסורי לפי שעה על כנו ואף שמר על לכידותו ועל אחיזתו בקרב בסיסי הכוח המסורתיים שלו בחברה הסורית – בני עדות המיעוטים ובני המעמד הבינוני והגבוה בערים הגדולות.

סוריה הלכה ושקעה בביצה טובענית של מאבק אלים ועקוב מדם, מאבק בלא הכרעה. בצילו של מאבק אלים זה הלכה המדינה, ובעיקר החברה הסורית, והתפרקה למרכיביה הבסיסיים: עדות, שבטים ומשפחות. את מקומו של המשטר, ובעיקר של מנגנוני הביטחון שלו, בעזרתם הטיל חיתתו לאורך ארבעת העשורים האחרונים, החליפו כאוס ואנרכיה שהתפשטו באזורים נרחבים. עד מהרה פרצו אל מעל פני השטח מתחים עדתיים, אזוריים ואף חברתיים שהוכלו ורוסנו עד אז, וסוריה מצאה עצמה נתונה במלחמת אזרחים ואף במלחמת אחים. גרוע מכך, סוריה הפכה לזירת ג'האד, אליה נהרו מתנדבים צעירים מכל רחבי העולם הערבי והמוסלמי להילחם במשטר הכפירה העלווי היושב בדמשק.

ההתקוממות בסוריה בישרה את קיצה של תקופה ממושכת במהלכה הקרינה מדינה זו, בהנהגתה של שושלת אסד, יציבות ואיתנות ומילאה תפקיד פעיל ואף מרכזי במרחב שמסביב לה – בלבנון, למול ישראל ובזירות הפלסטינית ואף העיראקית. באחת הושלכה סוריה למציאות של חוסר יציבות ושל חוסר ודאות, שאחד מביטוייה היה חידושו של המאבק על סוריה עצמה – מאבק פנימי על שליטה במדינה וגם מאבק חיצוני על השליטה ועל ההשפעה בה בין כוחות אזוריים שונים, ובראשם איראן וחזבאללה מצד אחד והציר הערבי-סוני, ובו מדינות ערביות מתונות כערב הסעודית וכן טורקיה, מצד שני. מציאות זאת פירושה עבור סוריה חזרה אל רבע המאה הראשונה לקיומה, שהתאפיינה בחולשה מדינית, בחוסר יציבות פוליטית ובתהפוכות שלטוניות תכופות, ובעיקר במעורבות זרה בענייניה.

המצב שאליו נקלעה סוריה בעקבות פרוץ ההתקוממות בה מציבה שורה של דילמות לא פשוטות בפני מדינת ישראל. ישראל ראתה אמנם בסוריה משטר עוין ואף מסוכן בשל חברותו ב"ציר הרשע" האזורי, לצד איראן וארגוני חזבאללה וחמאס, אך בה בעת לא יכלה להתעלם מן העובדה שהיא הקפידה לשמור על שקט מוחלט לאורך הגבול המשותף בין שתי המדינות ברמת הגולן ואף נהגה באיפוק ונמנעה מכל תגובה על מהלכים ישראלים שהיו מכוונים נגדה, כמו בעקבות הפצצת הכור הסורי בספטמבר 2007 – תגובה שהייתה עלולה לדרדר את שתי המדינות אלי עימות ישיר עד כדי מלחמה כוללת.

נפילת משטרו של בשאר אל-אסד עשויה להנחית מהלומה קשה למעמד של איראן ושל חזבאללה, אך בה בעת היא עלולה לאפשר לגורמי טרור הפועלים בהשראת ארגון אל-קאעדה להתבסס לאורך הגבול בין ישראל לסוריה ברמת הגולן ולהפוך אזור שקט זה ל"תאומו" של חצי האי סיני – אזור בלא שליטה מרכזית המהווה חממה לארגוני טרור. בנוסף, חוששים בישראל שבמקרה והמערכת השלטונית בסוריה תקרוס, תהיה זליגה של נשק מתקדם, ואף נשק בלתי קונבנציונאלי סורי, לידי קבוצות טרור, ואף לידי חזבאללה.

מאמר זה משרטט קווים לדמותה של ההתקוממות הסורית לאורך שנתה הראשונה ובוחן את ההשלכות – סיכונים וסיכויים כאחד – של הנעשה בסוריה על מדינת ישראל.

ישראל והמאבק על סוריה

תולדותיה של המדינה הסורית מאז שחר ימיה, כאשר קיבלה את עצמאותה באפריל 1946, עומדות בסימנו של מאבק מתמשך על השליטה בה, על דרכה וזהותה ולמעשה

על עצם קיומה. שורשיו של מאבק זה, שזכה בספרות המחקרית לכינוי "המאבק על סוריה"¹, נעוצים לא במעט במקורות החולשה של סוריה מבית ומחוץ, ובהם: חולשתו של מוסד המדינה וממילא הקושי של שליטה לכוון ולקיים מרכז שלטוני המסוגל להטיל מרותו של תושביה; פיצול עמוק בקרב החברה הסורית על רקע עדתי, דתי, אזורי, חברתי-כלכלי ואף אידיאולוגי; פער הולך וגדל בין המרכזים העירוניים ובין אזורי הכפר והפריפריה ועוד.

מציאות זו הביאה את כלל המשטרים הסוריים למקד עצמם בנעשה בסוריה מבית, וממילא שללה מהם יכולת למלא בשנות הארבעים והחמישים של המאה העשרים תפקיד מוביל ומרכזי בזירה האזורית, ובכלל זה בזירת המאבק עם ישראל. עלייתה של מפלגת הבעת' לשלטון בסוריה במאוס 1963 הביאה אמנם לשינוי מסוים במציאות זו, שכן מדיניותה הרדיקלית גרמה לחמום הגבול בין שתי המדינות ובסופו של דבר דרדרה את האזור כולו אלי מלחמת ששת הימים.² למרות זאת, גם ערב המלחמה ובמהלכה לא נתפשה סוריה בידי מקבלי ההחלטות בישראל כאיום צבאי דוגמת זה שהציבה מצרים, והיחס אליה היה לכל היותר, כעדותו של שר הביטחון דאז משה דיין, כאל "מטרד".³

עלייתו של חאפז אל-אסד לשלטון בדמשק בנובמבר 1970 חוללה שינוי יסודי במציאות הסורית והביאה, כך נראה היה, את "המאבק על סוריה" אל סיומו. אסד העניק לסוריה יציבות פוליטית כמותה לא ידעה בעבר, ובחסותה הפך אותה למעצמה אזורית בעלת עוצמה, המטילה את צלה על המרחב הסובב אותה.⁴ תחת חאפז אל-אסד הפכה אפוא סוריה משחקן פסיבי וחלש לשחקן מרכזי בזירת המאבק הישראלי-ערבי. ועם זאת, למעט מלחמת יום הכיפורים, שבבסיסה יוזמה מצרית-סורית משותפת לתקוף את ישראל, הקפידה דמשק – אפשר שכלקח ממלחמה זאת – שלא ליזום או אף להיגרר לעימות צבאי ישיר עם ישראל ולשמור על שקט מוחלט לאורך חזית רמת הגולן. אפילו העימות בין שתי המדינות בלבנון ביוני 1982 לא בא ביוזמה סורית; הייתה זו ישראל שיזמה אותו מתוך רצון לדחוק את רגליה של סוריה מלבנון. סוריה נמנעה מכל עימות ישיר עם ישראל, אבל בה בעת עשתה שימוש ב"שליחים" לצורך קידום ענייניה והאינטרסים שלה, ובהם – ארגונים פלסטיניים ולבנוניים שהכו בישראל הן בזירה הלבנונית והן בזירה הפלסטינית.⁵

בשנות השמונים של המאה העשרים, בעקבות מבצע "שלום הגליל", שבמהלכו תקפו כוחות צה"ל את הכוחות הסוריים בלבנון, אימצה סוריה את מדיניות "האיזון האסטרטגי" שמטרתה הייתה להפוך את הצבא הסורי, בסיוע סובייטי, ליריב בעל עוצמה השקול לעוצמתו של צה"ל.⁶ ואולם, קריסת ברית המועצות בשלהי שנות התשעים

הביאה לנטישה של אסטרטגיה זו. יתירה מכך, חאפז אל-אסד אף בחר להצטרף לתהליך השלום הישראלי-ערבי שנפתח בראשית אותו עשור והחל לנהל משא ומתן ישיר עם נציגי ישראל במטרה להגיע להסדר שלום בין שתי המדינות. לנכונותו של אסד להגיע להסדר עם ישראל היו מגבלות, ובעיקר קווים אדומים, וכך גם לישראל, ובסופו של דבר כשלו שתי המדינות במאמץ להגיע לשלום ביניהן.⁷

ביוני 2000 הלך חאפז אל-אסד לעולמו ואת מקומו תפס בנו בשאר. עלייתו של בשאר אל-אסד לשלטון לוותה בספקות בקרב רבים בסוריה ומחוצה לה באשר ליכולתו להיכנס לנעליו הגדולות של אביו ולהמשיך בדרכו. ואולם, ככל שחלפו השנים נראה היה כי עלה בידיו לבסס את מעמדו ואת שלטונו בתוככי סוריה ומחוצה לה.⁸ בשאר המשיך בדרך כלל את מדיניות אביו ביחס לישראל, אך ניהל אותה בזהירות ובשיקול דעת פחותים מאלה של חאפז אל-אסד. הוא הוסיף להצהיר על מחויבותו לתהליך השלום עם ישראל ואף היה נכון לנהל עימה מגעי שלום, למשל בחודשים הראשונים של שנת 2008, בתקופתו של ראש הממשלה אהוד אולמרט.⁹ הוא גם הקפיד שלא להגיע לעימות ישיר עם ישראל והמשיך לשמור על השקט לאורך הגבול המשותף ברמת הגולן. יחד עם זאת, הוא העמיק מאד את קשריו עם איראן ועם חזבאללה ואִפשר את הצטיידות הארגון בנשק מתקדם, חלקו מתוצרת סורית. גם החלטתו להקים כור גרעיני בסיוע צפון קוריאא באזור דיר א־זור שבצפון סוריה לא העידה בהכרח על שיקול דעת ועל בגרות מדינית. ובכל זאת, כאמור, מִשְׁתַּקפה ישראל והשמידה כור זה בספטמבר 2007, נמנע בשאר מכל תגובה.¹⁰

העשור של בשאר (2000–2010)

בשלהי שנת 2010 – עשור לאחר שעלה על כיסאו של אביו – נראה היה משטרו של בשאר אל-אסד איתן ויציב מתמיד. בשאר נתפש כמי שהצליח להיכנס לנעליו הגדולות של אביו ולהשליט את מרותו על המערכת השלטונית הסורית, ובראשה מנגנוני המפלגה ומערכות הממשל והצבא וכוחות הביטחון. בנוסף, עלה בידיו לקדם שורה של מהלכים כלכליים – מוגבלים ומצומצמים בהיקפם – אבל בעלי אפקט מצטבר, שהיה בהם כדי לפתוח במעט את הכלכלה הסורית לעולם הרחב ולעודד את פעילותו של המגזר הפרטי על חשבון המגזר הציבורי הנשלט בידי ממשלת סוריה ומפלגת הבעת'. מהלכים אלה הקנו לו את תמיכתם של מעמדות הביניים ושל האליטה הכלכלית הסוניית בערים הגדולות, ובראשן דמשק וחלב.¹¹

את הצלחתו הגדולה רשם בשאר, כמו אביו בשעתו, בתחום מדיניות החוץ. בהקשר זה ראוי להזכיר כי מאז ראשית דרכו הוא הפגין קשיות עורף כלפי ארצות הברית ופעל לחבל בכל מהלכיה ותוכניותיה באזור. בשאר מיצב עצמו בראש המחנה הרדיקלי בעולם הערבי, חֵבֵר לאיראן והפך לשותף מרכזי ופעיל בציר האנטי-ישראלי והאנטי-אמריקאי, יחד עם חזבאללה וחמאס. בתחילה נראה היה כי מדובר במדיניות פזיזה, מסוכנת ואולי אף אובדנית בעבור בשאר ומשטרו, שהובילה את ממשלו של נשיא ארצות הברית דאז ג'ורג' בוש לצאת למערכה גלויה נגד סוריה לדחיקת רגליה מלבנון ולכפיית בידוד בינלאומי עליה, תוך שאינו מסתיר את תקוותו לחילופי שלטון בדמשק. מהלכים אלה אוששו מן הסתם אצל בשאר את האמונה והחשש כי סוריה בהנהגתו ניצבת בפני איום קיומי ליציבותה ולעצמאותה מצד ארצות הברית של הנשיא בוש.¹² למעשה, בשאר אל-אסד שיצא מן העימות עם ארצות הברית כשידו על העליונה, בעיקר משום שזו נעדרה נחישות וכוח רצון, ואולי גם יכולת מעשית, לפעול נגד סוריה ולהביא להפלתו של המשטר השולט בה. אין פלא, אפוא, כי לקראת שלהי העשור הראשון לשלטונו של בשאר חל שיפור של ממש במעמדה האזורי והבינלאומי של סוריה. דמשק הצליחה לחלץ עצמה מן הבידוד שכפה עליה ממשלו של ג'ורג' בוש ואף שבה למלא תפקיד אזורי, בעיקר בזירה הלבנונית, הפלסטינית ואף העיראקית. ישראל בהנהגתו של ראש הממשלה אהוד אולמרט הייתה הראשונה, עוד בראשית שנת 2008, להמרות את פיה של ארצות הברית וחידשה את המשא ומתן הישראלי-סורי לשלום. בעקבותיה פעלו גם מדינות אירופה לחמם את יחסיהן עם דמשק. כל אותה העת הוסיפו טורקיה וסוריה לשקוד על טיפוח והידוק יחסיהן לכדי ברית אינטימית, שבבסיסה ידידות אישית עמוקה שהלכה ונרקמה בין ראש הממשלה הטורקי, רג'פ טאיפ ארדואן, ובין הנשיא הסורי. שיפור נרשם גם ביחסיה של סוריה עם ערב הסעודית, ואף עם מדינות ערביות אחרות במפרץ ובצפון אפריקה. בחירתו של ברק אובמה לנשיא ארצות הברית בנובמבר 2008 וכניסתו לבית הלבן בינואר 2009 בישרה את קיצה של המערכה האמריקאית נגד המשטר הסורי ואת ראשיתו של מאמץ מצד ארצות הברית להביא לפתיחת דף חדש ביחסי שתי המדינות, מאמץ שלא עלה יפה.¹³ לאורך תקופה ממושכת, עד לפרוץ גל המהפכות הערביות בראשית שנת 2011, הייתה הדעה הרווחת, גם בקרב סורים רבים שלא הסתירו את סלידתם ממשטרו של בשאר אל-אסד, כי לאיש ולמשטרו אין לפי שעה שום תחליף. אלא שדעה זאת עתידה הייתה להשתנות עד מהרה.

"האביב הערבי" מגיע לסוריה – שורשיה של המחאה

בדצמבר 2010 פרץ "האביב הערבי", תחילה בטוניסיה ולאחריה גם במצרים, בלוב ובתימן. ואולם, בחודשיה הראשונים של הטלטלה שאחזה במזרח התיכון נותרה סוריה צופה מן הצד במתרחש, ולכאורה נראה היה כי גל המהפכות הערביות עתיד לפסוח עליה.

בשלהי ינואר 2011, כמה ימים בטרם נפל שלטונו של חוסני מובארכ במצרים, אך כאשר כבר ברור היה כי גורלו נחרץ וימיו ספורים, העניק בשאר אל-אסד ראיון לעיתון האמריקאי וול סטריט ג'ורנל, בו התייחס לראשונה לאירועים הרי הגורל שפקדו את האזור. בביטחון עצמי עד כדי יהירות, שהתבררה עד מהרה כחסרת בסיס, הרגיע בשאר את מראייניו המודאגים כי "סוריה אינה מצרים". הוא הסביר מדוע לדעתו תפסח רעידת האדמה שפקדה את העולם הערבי על סוריה: "... מצרים קיבלה סיוע אמריקאי ואילו אנו נותרנו בלא כלום ותחת בידוד בינלאומי, ובכל זאת אצלנו האנשים לא יצאו לרחובות כדי להפגין. שהרי העניין שמוציא אנשים לרחובות אינו הדרישה לרפורמות או בעיות כלכליות, אלא האמונה האידיאולוגית שלהם".¹⁴

אמצעי התקשורת הסוריים, שבמהלך המשבר במצרים שמרו דווקא על איפוק ונקטו קו זהיר, מיהרו בעקבות נשיאם ואף הלכו צעד אחד נוסף כשתלו את נפילת משטרו של חוסני מובארכ במחויבותו להסכם השלום עם ישראל; כאילו שאלת הקשר עם ישראל היא שהוציאה את ההמונים לרחובות בקהיר וכאילו מחויבותה של סוריה למחנה "ההתנגדות" היא שתבטיח לעד את כיסאו של בשאר אל-אסד. כך, למשל, כתב ביטאון המשטר הסורי, **תשרין**, ב-13 במארס 2011: "העם המצרי הפיל מן השלטון את 'משטר קמפ דייויד', משטר שגזל ממנו את פת לחמו".¹⁵

בשאר אל-אסד היה עתיד לגלות עד מהרה כי שאלת הסכסוך עם ישראל חדלה לתפוס מקום מרכזי על סדר יומה של דעת הקהל הערבית וכי לא היא המניעה יותר את ההמון ברחוב הערבי, כפי שהיה בעבר הרחוק ואף לאורך העשור הראשון של שנות האלפיים – בצל האינתיפאדה הפלסטינית, מלחמת לבנון השנייה ומבצע "עופרת יצוקה". עם סיומה של תפילת יום השישי במסגדים, ב-18 במארס 2011, החלו הפגנות בכמה ערים בצפונה ובמרכזה של סוריה, ובהן חמאת, חלב ובניאס, ובעיר דרעא שבדרום המדינה, שם התקיימה הפגנה גדולה במיוחד. הפגנה זו, שבה נטלו חלק כמה אלפי בני אדם, יצאה עד מהרה מכלל שליטה והמפגינים החלו לתקוף ואף להעלות באש מבני ציבור וממשל. בהתנגשויות עם כוחות הביטחון הסוריים נהרגו שני מפגינים,

ולמחרת נהרגו עוד שלושה במהלך מסעות ההלוויה של הרוגי היום הראשון להפגנות. מרגע זה לא ידעה עוד סוריה שקט.¹⁶

ממחאה למהפכה

בניגוד למדינות ערביות אחרות, דוגמת טוניסיה או מצרים, בהן הוכרעה המערכה מיד לאחר שפרצו ההפגנות הראשונות ברחובות הערים הגדולות, ואף בניגוד ללוב או תימן, בהן התפשטה האש במהירות ואחזה בכל רחבי המדינה, בסוריה מדובר היה בתהליך איטי והדרגתי שידע עליות וירידות ודן את המדינה ואת תושביה למאבק עיקש וממושך, ובעיקר עקוב מדם. ואכן, קשה להצביע על אירוע דרמטי אחד שבישר או לימד על תפנית במהלכה של "האינתיפאדה" הסורית, או אף על מעבר משלב אחד למשנהו. מדובר היה למעשה בשקיעה איטית ומתמשכת של סוריה אל תוך ביצה טובענית, ממנה התקשתה להיחלץ. כך הפכו הפגנות ספוראדיות, חשובות ומשמעותיות כשלעצמן, למחאה עממית נרחבת, וזו הפכה בתורה למאבק אלים וחסר פשרות בין המשטר למתנגדיו, עד שבסופו של דבר מצאו עצמם הסורים נתונים במלחמת אזרחים עקובה מדם.

למן הרגע הראשון בחר המשטר הסורי להפעיל כוח נגד המפגינים, בתקווה כי בכך יהיה כדי להכיל ולדכא את ההתקוממות נגדו. מאוחר יותר, משלא עלה בידי כוחות המשטרה והביטחון לדכא את המתקוממים אף במחיר של עשרות הרוגים מידי שבוע, הוטל באמצע אפריל 2011 הצבא הסורי למערכה. ב-22 באפריל הוכנסו כוחות צבא לעיר דרעא ומאוחר יותר הם נשלחו לכלל מוקדי העימות, תוך שימוש בכוחות שריון, ארטילריה ואף מטוסים ומסוקים של חיל האוויר הסורי. אלא שגם שיגור הצבא נגד המתקוממים לא הצליח לעצור את הבערה. נהפוך הוא, אלימות הצבא נתקלה באלימות נגד של המתקוממים. התוצאה הייתה שהמחאה בסוריה שינתה פניה מהפגנות שקטות לרוב בסופי השבוע לעימותים על בסיס יום-יומי בין כוחות הצבא לבין קבוצות חמושות.

במצב זה החלה עריקה משורות הצבא הסורי, שהלכה וגברה עם חלוף הזמן. קבוצות העריקים התאחדו ביולי 2011 לכדי "הצבא הסורי החופשי" בפקודו של ריאד אל-אסעד – מִעֵין גוף על שמפקדיו פועלים מטורקיה ושולטים, הגם שבאופן רופף, על חלק מן הקבוצות החמושות, בעיקר אלו שאינן מזוהות עם האסלאם הרדיקלי או עם תומכי אל-קאעדה שהסתננו לסוריה. גוף זה מהווה צינור סיוע של

אמצעי לחימה, ואף סיוע כספי, ממדינות ערב, מטורקיה ואולי אף מארצות הברית, אל המורדים בתוככי סוריה.

המתקוממים בסוריה כשלו בניסיונם לכונן תנועה מאוחדת, ובעיקר הנהגה מוסכמת. הקושי לאחד שורות בקרב המתקוממים מבטא את הפיצול והפילוג המאפיינים מאז ומעולם את החברה הסורית. כך, למשל, "המועצה הלאומית", גוף שהקימו מתנגדי המשטר הסורי בגיבוי ערבי ומערבי בספטמבר 2011 באיסטנבול, הפכה לגוף חלול שאינו מצליח להשליט מרותו ולאחד סביבו את קבוצות האופוזיציה השונות בתוככי סוריה ומחוצה לה. בנובמבר 2012 הוכרז בדוחא שבקטר, בעידוד ארצות הברית ומדינות המפרץ, על הקמת גוף אופוזיציה חדש – "הקואליציה הלאומית", שנועד להחליף את "המועצה הלאומית", כגוף שירכז את פעילות המורדים נגד המשטר הסורי.¹⁷

קרוב לשנתיים חלפו מאז שפרצה ההתקוממות נגד משטרו של בשאר אל-אסד, אך סיומו של מאבק הדמים שבו נתונה סוריה מאז, אשר גבה את חייהם של עשרות אלפי אנשים, לא נראה באופק. המשטר הסורי כשל בניסיונו לדכא את המחאה וזו הלכה והעמיקה שורשיה. בה בעת, המשטר הסורי נותר עומד על שתי רגליו, הגם שמוחלש ומדמם, כשהוא משיב מלחמה שעה ונלחם על חייו ולצידו עומדים עדיין גורמי כוח חשובים בחברה הסורית, ובראשם בני עדות המיעוטים. התוצאה היא שקיעתה של סוריה למצב של כאוס ושפיכות דמים בלתי פוסקת.

בתחילת המהומות נשען המשטר הסורי על תמיכתה האיתנה של קואליציית המיעוטים בסוריה, על תמיכתם של מעמדות הביניים והאליטות בערים הגדולות ועל הצבא, מנגנוני הביטחון והביורוקרטיה הממשלתית. במציאות זו החלו ניכרים סדקים. אמנם, עדות המיעוטים הוסיפו לעמוד לימינו של המשטר (בראשם העלוויים, ולצידם הנוצרים ואף הדרוזים, ואפילו האוכלוסייה הכורדית בצפון המדינה ששמרה על איפוק), בערים הגדולות הוסיף לשרור שקט יחסי והצבא ומנגנוני הממשל המשיכו לתפקד ולסייע בידי המשטר ללחום במתנגדיו; אלא שאי אפשר היה להתעלם מן העובדה שהצבא ומנגנוני הביטחון הלכו ונחלשו כתוצאה ממגמה גוברת של עריקות משורותיהם. גם תמיכתו של הרוב הדומם מקרב בני המעמד הבינוני והגבוה בערים הגדולות, דמשק וחלב, הלכה ונשחקה. גורמים אלה תמכו במשטר משום שחששו כי נפילתו תטיל את סוריה לאנרכיה, בדומה למצב השורר בעיראק. אלא שבהלך הרוח בקרב בני המעמד הבינוני והגבוה החל מסתמן שינוי: אף שיותר ויותר סורים חששו כי נפילתו של בשאר אל-אסד תוליך לכאוס, אפילו אפשרות כזו החלה נראית בעיניהם עדיפה על פני המשך המצב של שפיכות דמים, הידרדרות המצב הכלכלי והיעדר ביטחון

אישי. מכאן נבעה מסקנה ברורה עבורם: אם נשיא סוריה אינו יכול להביא לסיום המשבר, ואם הישגותו בשלטון היא המזינה אותו למעשה, מוטב שיעזוב את השלטון.¹⁸ אחד משיאי ההידרדרות בסוריה היה פיגוע שהתרחש ב-18 ביולי 2012 במקום מושבה של "הלשכה לביטחון לאומי" – קודש הקודשים של המערכת הביטחונית הסורית – פיגוע שבו חוסלו בכיריה של המערכת הצבאית והביטחונית של סוריה שפיקדו עד לרגע מותם על המאבק במתקוממים נגד המשטר. המדובר היה בשר ההגנה דאוד ראג'חה, בראש התא לניהול המשבר חסן תורכמאני ובסגן שר ההגנה וגיסו של הנשיא אצף שֶׁנְכֶת. בפיגוע נפצעו גם ראש "הלשכה לביטחון לאומי" הישאל אח'ת'אר, שמת יומיים לאחר מכן מפצעיו, וכן שר הפנים מחמד שעאר, ששרד יחיד את הפיגוע. הפגיעה בראשי של המשטר הסורי לוותה במתקפה של קבוצות חמושות, שחלקן משתייך ל"צבא הסורי החופשי", על דמשק. החמושים הצליחו להשתלט על כמה מרובעי העיר, ובהם רובע אל-מידאן, ולרגע התקבל הרושם כי דמשק עומדת ליפול בתוך שעות או ימים בידי המורדים. כמה ימים לאחר מכן פתחו המורדים במתקפה על העיר חלב, העיר השנייה בחשיבותה במדינה, ואף הצליחו להשתלט על חלקים גדולים שלה. במקביל נמסר כי בידי המורדים גם עלה להשתלט על מעברי הגבול שבין סוריה לבין טורקיה ועיראק. כן דווח כי האוכלוסייה הכורדית בצפונה ובמזרחה של המדינה (כעשרה אחוזים מכלל תושביה של סוריה), שישבה עד לאותה העת "על הגדר", פרקה עול וניתקה עצמה מן המשטר הסורי, הגם שלא הצטרפה עדיין לשורות המורדים. התפתחויות דרמטיות אלו באו על רקע התגברות תופעת העריקה משורות המשטר – הן מן הצבא והן מזרועות הממשל האחרות. כך, לדוגמה, נמסר בראשית יולי 2012 כי מנאף טלאס, בנו של שר ההגנה לשעבר מוצטפא טלאס, שכיהן כמפקד חטיבה ביחידת משמר הרפובליקה ונודע בקרבתו האישית לבשאר אל-אסד, ערק לפריז יחד עם כמה מבני משפחתו. לראשונה ניבעו סדקים גם בסגל הדיפלומטי הסורי, עת כמה שגרירים סוריים במספר מדינות, כמו בעיראק, בקפריסין ובאיחוד האמירויות הערביות, הכריזו כי הם מפסיקים לייצג את המשטר בדמשק. מה שנראה בתחילת ההתקוממות בסוריה כטפטוף דליל ולא משמעותי של עריקים מספינת המשטר, הפך לשיטפון, שבו הכל מנסים לחלץ עצמם מן הספינה הטובעת.¹⁹ אין ספק שההתקוממות נכנסה לשלב העשוי להתברר כמכריע במערכה על סוריה, הנטושה מאז מארס 2011.

סוריה כמגרש משחקים אזורי ובינלאומי

תחת שלטונו של חאפז אל-אסד הפכה סוריה למעצמה אזורית בעלת מעמד ומשקל במרחב שמסביב לה ואף מעבר לו. פרוץ המהפכה ב־2011 החזיר אותה עשרות שנים אחורה, אל ראשית ימיה כמדינה עצמאית, עת הייתה שק חבטות ואף זירת מאבק בין כוחות אזוריים ובינלאומיים שביקשו להשיג בה עמדת שליטה והשפעה.

תגובתה של הקהילה הבינלאומית לאירועים בסוריה הייתה בראשיתה רפה ומגומגמת. מעניינת במיוחד הייתה תגובת מדינות המערב, ובראשן ארצות הברית. אלו נתפסו לא מוכנות נוכח גל המחאה ששטף את רחבי המזרח התיכון ומצאו עצמן עד מהרה שקועות עד צוואר במציאות המשברית שהתהוותה במצרים, בלוב, בתימן ובבחריין. עם זאת, רתיעתן מלהתערב ולהסתבך בחזית עימות נוספת שסיכויי ההצלחה בה נראו בלתי מבטיחים בעליל, הביאה אותן להעדיף, בחודשים הראשונים למהומות בסוריה, "לשבת על הגדר", לצפות במתרחש מן הצד ואף להעניק לבשאר אל-אסד גיבוי במאמציו לייצב ולהרגיע את הרוחות הסוערות במדינה.²⁰ לעמדתן זו תרמו גם אופייה המוגבל בתחילה של המחאה בסוריה וההערכה כי המשטר בדמשק יוכל לה, וכן החשש שהאלטרנטיבה לו היא כאוס שיתפשט ללבנון, לזירות הישראלית-פלסטינית והירדנית ואף לזירה העיראקית. הן גם חששו מפני הגוון האסלאמי שלבשו המהפכות במצרים, טוניסיה ולוב, הגם שכוחן של התנועות האסלאמיות בסוריה נתפש תמיד כמוגבל בשל מבנה האוכלוסייה במדינה (בני עדות המיעוטים מהווים ארבעים אחוזים מכלל האוכלוסייה) ובשל מסורת חילונית חזקה ומושרשת בקרב מעמד הביניים הסוני בעריה הגדולות.

ככל שנקפו השבועות והחודשים והמחאה בסוריה לא רק שלא דעכה אלא אף התגברה והתעצמה, החל להתחולל שינוי, שהפך לדרמטי, בעמדותיו של הרחוב הערבי, בעמדותיהן של מדינות ערב ובעמדותיה של הקהילה הבינלאומית ביחס לנעשה במדינה, וממילא בכל האמור במשטרו של בשאר אל-אסד. שינוי זה נבע, בראש ובראשונה, מהערכה גוברת כי סופו של המשטר הסורי לקרוס, כפי שקרה למשטרים בטוניסיה, במצרים ואף בלוב, אך גם מהחשיפה של העולם, ובעיקר הרחוב הערבי שהפך לבעל משקל בחלק גדול ממדינות ערב, לדיכוי הברוטאלי והאלים ולהרג המפגינים בסוריה בעשרותיהם מידי יום.

את ההיחלצות הערבית נגד סוריה הובילה ערב הסעודית. זאת, ככל הנראה מתוך הבנה כי סוריה הולכת והופכת לזירת מאבק בין איראן ובין העולם הערבי-הסוני, וכי לפיכך יש לפעול בנחרצות כדי להכריע מאבק זה בהפלת משטרו של בשאר אל-

אסד. עמדה זו התחזקה נוכח החולשה ואוזלת היד שהפגינה ארצות הברית בטיפולו בבעיות האזור. להבנה זו הייתה שותפה גם טורקיה, הגם שלה, ובעיקר למנהיגיה, אינטרסים נוספים בשכנתם מדרום, הקשורים לשאיפותיהם לראות את טורקיה ממלאת תפקיד מוביל בעולם הערבי והסוני. כך התייצבה טורקיה מאחורי "האחים המוסלמים" הסורים, ובמקביל העניקה מחסה וסיוע לוגיסטי ל"צבא הסורי החופשי" שמיקם את מפקדותיו בשטחה. ערב הסעודית, לעומת זאת, הסתפקה בהענקת מימון נדיב למורדים, ובעיקר לקבוצות אסלאמיות הפועלות בתוככי סוריה, וכמוה נהגה גם קטר, שלצד גיוס ערוץ הטלוויזיה "אל-ג'זירה" שבשליטתה למאבק במשטרו של בשאר אל-אסד, העניקה תמיכה וסיוע כספי לקבוצות המורדים השונות (הגם שנראה כי לקטר ולערב הסעודית יש קבוצות חסות נפרדות משלהן בתוך סוריה).

למרות הלחץ הערבי, אליו הצטרפה גם מצרים לאחר בחירתו של מחמד מורסי לנשיא המדינה ביוני 2012, התקשתה הקהילה הבינלאומית למצוא תרופה למשבר הסורי. ארצות הברית ומדינות המערב לא הסתירו את חששן מפני התערבות בנעשה במדינה, לא רק בשל התנגדותה של רוסיה, אלא גם מחשש כי סוריה תהפוך לפצה טובענית דמוית אפגניסטן או עיראק בשעתן, שבה ישקע כל מי שינסה להתערב, מה גם שלצבא הסורי נותרה יכולת התגוננות אווירית וטילית, העלולה להפוך כל התערבות זרה בסוריה להרפתקה יקרה ורבת אבידות. אין פלא, אפוא, כי ארצות הברית ומדינות אירופה הסתפקו בסיוע לוגיסטי ואחר לקבוצות המורדים, בתקווה כי הם שיעשו את המלאכה עבור המערב.

הנה כי כן, סוריה, שנתפשה בעשורים האחרונים כמעצמה אזורית בזעיר אנפין, חזרה להיות שק חבטות וזירת מאבק אזורי ובינלאומי, כאשר מצד אחד ניצבים איראן וחזבאללה ומצד שני טורקיה, ערב הסעודית ויתר מדינות ערב המתונות, וברקע – ארצות הברית ומדינות אירופה מצד אחד ורוסיה מצד שני. איראן וחזבאללה החלו לסייע למשטר הסורי לשרוד, ואפשר שאף שלחו אנשים מטעמם לצורך זה, ובעיקר פעלו לסייע לו לארגן מיליציות מקרב בני העדה העלווית שמקורה שיעי. רוסיה מצדה הוסיפה לספק סיוע כלכלי ואף נשק לסוריה, כמשקל נגד לארצות הברית, אך גם משום שראתה במשטרו של בשאר אל-אסד מבצר אחרון במזרח התיכון בפני התפשטות האסלאם הרדיקלי, העשוי לאיים בעתיד גם עליה.²¹

משמעויות לישראל

משפרצו המהומות בסוריה במארס 2011 לא הסתירו רבים בישראל את חששם מפני נפילת שלטונו של בשאר אל-אסד וערעור היציבות לאורך הגבול הישראלי-סורי, ואולי אף באזור כולו. בשאר היה בעיני ישראלים רבים בבחינת "השטן המוכר והידוע", פרטנר נוח לממשלות ישראל במאמץ לשמר את המציאות של לא שלום ולא מלחמה, ובעצם לשמר את הסטאטוס קוו בין שתי המדינות. שימור הסטאטוס קוו היה המדיניות המועדפת על מרבית ממשלות ישראל, שחששו מפני הסיכונים הפוליטיים הכרוכים בהתקדמות לעבר שלום, אך בה בעת חפצו בהמשך השקט השורר לאורך הגבול ברמת הגולן. בהקשר זה יש מקום להזכיר ראיון שהעניק מקורבו ובן משפחתו של בשאר אל-אסד, איש העסקים הסורי ראמי מח'לוף, בו אמר כי אם לא תהיה יציבות בסוריה, אין שום סיכוי שתהיה יציבות בישראל. מח'לוף הסביר כי: "אף אחד לא יכול להבטיח מה יהיה אם יקרה משהו למשטר הסורי. אני לא אומר שתפרוץ מלחמה, אבל אני כן אומר שאל לאיש לדחוף את בשאר אל הקיר".²²

היו בישראל שביקשו למצוא סימן לעתיד להתרחש במה שאירע לאורך הגבול הישראלי-סורי ביום הנכבה, 15 במאי 2011 וביום הנכסה, 5 ביוני 2011. במהלך ימים אלה ניסו מאות ואולי אלפי פליטים פלסטינים לפרוץ לשטח מדינת ישראל ברמת הגולן באזור עין א-תינה שליד מג'ד אל-שמש ובגבול ישראל-לבנון באזור שער פאטמה. התקריות שהתפתחו על גדר הגבול הותירו אחריהן הרוגים ופצועים. קשה היה להעריך האם המשטר הסורי הוא שעמד מאחורי אירועים אלה במטרה "לשחרר קיטור", להפנות את תשומת הלב מהנעשה בתוככי סוריה ואולי גם לשלוח מסר לישראל, או שמא מדובר היה באובדן שליטה, כביטוי להיחלשותו של משטר אסד וחוסר יכולתו לשלוט על הגבול.²³

גם בישראל הגיעו אט-אט למסקנה כי גורלו של בשאר אל-אסד נחרץ. מכאן רבו הצהרות של בכירים ישראלים – למשל שר הביטחון אהוד ברק בפני ועדת החוץ והביטחון של הכנסת בינואר 2012 – לפיהם ימיו של אסד ספורים. לרמטכ"ל הישראלי בני גנץ אף יוחסה הצהרה כי ישראל נערכת לקדם פני פליטים עלווים העשויים להימלט לרמת הגולן במקרה של נפילת המשטר הסורי.²⁴

אין ספק כי ישראל הוטרדה מן המעורבות הגוברת של איראן ושל חזבאללה במאמץ לסייע למשטרו של בשאר אל-אסד. על כך העיד אלוף פיקוד הצפון, יאיר גולן, באפריל 2012, באומרו:

איראן מספקת נשק לסוריה כל העת. זה מאמץ מתמשך וקבוע. האיראנים אומרים לאסד "תשמע, אתה יקר לנו" והם תומכים בו במרץ רב. חלק מהעמידות של המשטר הסורי נובעת מכך שלתחושתו של אסד יש לו עדיין תמיכה במרחב הקרוב, מעבר לים וגם ברמה המעצמתית. כלומר, כשאסד מסתכל החוצה הוא אומר "יש לי פה את חזבאללה, הוא עוזר, יש לי את האיראנים, הם תומכים בי, וברקע יש את סין ואת רוסיה..." איראן וחזבאללה מעורבות עד צוואר. כשאנו מדברים על "ציר הרשע", מדובר על אנשים של חזבאללה שנלחמים שם, מדריכים, מלמדים ולהערכתי גם נלחמים.²⁵

ככל שחלף הזמן החלה מעסיקה את ישראל לאו דווקא בעיית הפליטים שיגיעו או לא יגיעו אליה מסוריה, אלא בעיקר שאלת הנשק המתקדם המצוי בידי המשטר הסורי העשוי ליפול לידיים עוינות: לידי גורמי טרור, למשל אל-קאעדה, לידי המתקוממים, או כאפשרות הגרועה ביותר מבחינתה של ישראל – לידי ארגון חזבאללה, העשוי לנצל את קשריו עם משטרו של בשאר אל-אסד ולנסות להבריש בחסות האנרכיה בסוריה נשק מתקדם כזה לבסיסיו בלבנון. גורמים אנונימיים בישראל, ומאוחר יותר – משנראה היה ביולי 2012 כי ימיו של בשאר אל-אסד בשלטון ספורים – גם ראש הממשלה בנימין נתניהו ושר הביטחון אהוד ברק, הזהירו באופן מפורש ונחרץ כי במקרה כזה לא תהסס ישראל לתקוף ולהשמיד את מתקני הנשק הכימי של סוריה ולמנוע נפילתו לידי חזבאללה ובעלי בריתו או לידי גורמים אסלאמיים ודיקליים.²⁶

הממשל האמריקאי היה שותף לדאגתה של ישראל ויצא בהצהרות תקיפות כלפי המשטר הסורי כי הוא רואה בו אחראי לאמצעי הלחימה הכימיים שברשותו והזהיר אותו משימוש בהם או מהעברתם לידיים זרות. המשטר הסורי מצידו הכחיש כי בכוונתו לעשות שימוש בנשק כזה נגד בני עמו, ואולם בהודעה שמסר דובר משרד החוץ הסורי, ג'האד אל-מקדסי, הודתה למעשה סוריה לראשונה כי ברשותה נשק כימי, אותו היא מייעדת נגד התקפה מבחוץ עליה.²⁷

את הקולות בישראל הקוראים להימנע מלהתערב בנעשה בסוריה, או אף את הקולות המיידים להישארותו של בשאר אל-אסד על כיסאו, החלו מחליפות קריאות כי מוטב לישראל, וממילא גם לידידותיה ולבעלות בריתה ארצות הברית ומדינות המערב, להניח לו להוסיף ולדמם ואולי אף מוטב כי ייפול, שכן בכך יהיה כדי להחליש את כוחו של הצייר הרדיקלי במזרח התיכון – דבר שכשלעצמו ישרת את ישראל. שר החוץ אביגדור ליברמן אף הציע בראשית מארס 2012 כי ישראל תתייצב בראש הקוראים להסתלקותו של בשאר אל-אסד מן השלטון ותעודד את בעלות בריתה לפעול למען מטרה זו. גם שר

הביטחון אהוד ברק קרא במהלך ביקור בווינגטון, בראשית אפריל 2012, לארצות הברית לנקוט מדיניות אקטיבית יותר נגד נשיא סוריה, במטרה להביא לפילתו.²⁸ עם זאת, בכירים ישראלים לא מעטים המשיכו להתבטא שלא לציטוט בזכות המשך המצב הקיים בסוריה, שבו המשטר עודנו שולט ובכוחו עדיין לשמור על השקט לאורך הגבול עם ישראל ולמנוע את נפילתה של סוריה בידי קבוצות אסלאמיות רדיקליות. הם גם ראו בחיוב את ההתקוממות הנמשכת נגדו, המסיטה את תשומת לבו אל הנעשה בתוככי סוריה ומגבילה ואף מחלישה את כוחו, וממילא גם את עוצמתה הכוללת של המדינה הסורית, אותה תופשת עדיין ישראל כאויב. על הערכות אלו העיבו, עם זאת, שורה של תקריות ירי לאורך הגבול הסורי-ישראלי החל מנובמבר 2012 ואילך, שמקורן באובדן השליטה והמשילות של המשטר הסורי באזורי הגבול, וכן תקריות ירי בין הצבא הסורי ובין קבוצות של מורדים, שבמקרים לא מעטים "זלגו" לשטח ישראל.²⁹ בישראל אף נשמעו קולות שיש לנצל את המשבר האזורי כדי לקדם הבנה מחודשת עם טורקיה, שהסתמנה כמובילת הלחץ הבינלאומי על סוריה ושיחסייה עם דמשק הגיעו לכדי משבר ואף אל סף עימות צבאי. טורקיה החריפה את הרטרוריקה נגד משטרו של באשר אל-אסד, החלה מעניקה סיוע ומחסה ל"צבא הסורי החופשי" ולפליטים סורים, וביולי 2012, בעקבות הפלת מטוס קרב טורקי בידי הצבא הסורי, ולאחר שהכורדים בצפונה של סוריה החלו פועלים לכינון אוטונומיה כורדית על גבולה עם טורקיה, אף החלה לרכז כוחות צבא לאורך הגבול המשותף לשתי המדינות. הדאגה לנעשה ולצפוי בסוריה נראתה לגורמים שונים בישראל כמכנה משותף שיכול לחבר בינה ובין טורקיה. למרות זאת, שתי המדינות לא הצליחו לנצל דאגה זו להתגברות על חילוקי הדעות ביניהן ולחידוש הדיאלוג האסטרטגי, שנותק בעקבות תקרית המשט הטורקי לרצועת עזה ביוני 2010.

סיכום

יהיה עתידו של המשטר הסורי אשר יהיה, בין אם ישרוד על חודי כידוני הצבא ובין אם ייפול ואת מקומו יתפוס סדר פוליטי חדש, דומה כי סוריה לא תשוב במהרה למלא תפקיד מרכזי בפוליטיקה האזורית. יתירה מכך, יש להניח כי בעתיד הנראה לעין יתקשה כל משטר בדמשק להשליט את מרותו על רחבי המדינה, בדומה למצב ששרר לאורך העשורים הראשונים לעצמאותה. נראה כי סוריה של העתיד תהפוך גם כר פעולה לקבוצות טרור אסלאמיות רדיקליות, דוגמת אל-קאעדה, ו"האחים המוסלמים" יהיו אחד מגורמי הכוח החשובים במדינה.

קרוב לשנתיים מאז שפרצה ההתקוממות בסוריה, ישראל עודנה עוקבת בזהירות ובחשש אחר הנעשה שם. בישראל לא מקווים עוד רק לשימורו של הסטאטוס קוו לאורך הגבול בין שתי המדינות; תחת זאת ישנן ציפייה לנפילתו של המשטר הסורי ותקווה כי תרחיש כזה ינחית מהלומה קשה למעמד של איראן ושל חזבאללה באזור. ועם זאת, לצד התקווה לשינוי בסוריה, קיים בישראל חשש כי את השקט ברמת הגולן יחליפו כאוס וטרור, כפי שחווה ישראל כיום לאורך גבולה עם מצרים בחצי האי סיני. גם עתידו של הנשק המתקדם שבידי הצבא הסורי מדיר שינה מעיני מקבלי ההחלטות בישראל.

המציאות בסוריה פותחת בפני ישראל חלון הזדמנויות, שאותו ניתן לנצל יחד עם כוחות אזוריים ובינלאומיים להשתתפות בעיצוב פניה העתידית. דבר זה מחייב את ישראל "לרדת מן הגדר" – מעמדה של צופה מן הצד בנעשה בסוריה לשחקן פעיל, בעל עמדה ושותף בקואליציה האזורית והבינלאומית המעוניינת בהפלת משטרו של בשאר אל-אסד ובהבטחת היציבות בסוריה בתקופה שלאחריו.

חלון ההזדמנויות שנפתח בפני ישראל כולל, למשל, את האפשרויות הבאות:

1. קידום ערוץ של דיאלוג עם טורקיה ועם מדינות ערב המתונות – ירדן, ערב הסעודית ומדינות המפרץ ואפילו מצרים – באשר לעתידה של סוריה.
2. קידום דיאלוג בלתי ישיר דרך מדינות המערב, ואולי דרך שחקנים אזוריים, עם גורמי אופוזיציה בסוריה, לכל הפחות אלה שאינם מזוהים עם הזרם האסלאמי הרדיקלי ושהינם סמוכים לשולחן של ארצות הברית, מדינות אירופה ואף טורקיה.
3. קידום דיאלוג עם ארצות הברית, מדינות אירופה ואולי גם רוסיה, מתוך עמדה של שחקן פעיל שביכולתו לתרום לתהליכי קבלת ההחלטות במדינות אלו בנושא הסורי, ולו גם בזכות הבנה טובה יותר של המתרחש בסוריה.

במקביל, על ישראל להיערך לקדם השלכות אפשריות של הנעשה בסוריה, ובכלל זה אפשרות של קריסת המשטר הסורי, על המתרחש בירדן ובלבנון – שתי זירות עניין עבור ישראל: בירדן ניצב המשטר ההאשמי בפני מחאה ציבורית מתמשכת העשויה לגבור במקרה של נפילת משטרו של בשאר אל-אסד; בלבנון ניצבת ישראל מול סטאטוס קוו המתקיים, במיוחד בגבולן המשותף, מאז שנת 2006. סטאטוס קוו זה עשוי להיסדק בעקבות התהפוכות בסוריה ו"זליגת" המהפכה שם ללבנון, שתעורר מתח בין סונים לשיעים במדינה, תפגע ביציבות המשטר וממילא תפגע ביכולת וברצון של לבנון כמדינה, ואפילו של חזבאללה, לשמור על השקט לאורך הגבול הישראלי-לבנוני. השאלה האם ישראל תשכיל להתמודד עם האתגרים לביטחון השוטף שיציב בפניה תרחיש של נפילת המשטר הסורי ואם תדע לנצל תרחיש כזה לקידום אינטרסים

אסטרטגיים שלה למול טורקיה, מדינות ערב המתונות כמו ערב הסעודית ואף סוריה עתידית, תלויה במדיניותה הכוללת נוכח הנעשה בסביבתה: יחסיה עם מצרים ויחסיה עם הפלסטינים. אלה יקבעו האם "האביב הסורי" יהיה פסק זמן קצר ב"חורף" השורר תמידית בין דמשק לירושלים, או שהוא יהיה סימן לשינוי באקלים – גם הפוליטי – בין שתי המדינות.

הערות

- 1 ראו: ספרו של פטריק סיל, **סוריה, המאבק לצמרת**, מערכות, תל אביב, 1965 (באנגלית *The Struggle for Syria*), ראו גם: אייל זיסר, **פניה של סוריה, משטר, חברה ומדינה**, הקיבוץ המאוחד, תל אביב 2003, עמ' 16-71.
- 2 אייל זיסר, "בין ישראל לסוריה – מלחמת ששת הימים ולאחריה", **עיונים בתקומת ישראל**, כרך 8, 1998, עמ' 205-252.
- 3 ראיון של המחבר עם תא"ל (מיל') אריה שלו, תל אביב, 13 בספטמבר 1996; ראו גם: משה דיין, **אבני דרך**, ידיעות אחרונות, תל אביב, 1976, עמ' 474.
- 4 פטריק סיל, **אסד: המאבק על המזרח התיכון**, מערכות, תל אביב, 1993; אייל זיסר, **סוריה של אסד – על פרשת דרכים**, הקיבוץ המאוחד, תל אביב, 1999.
- 5 אבנר יניב, משה מעוז, אבי קובר (עורכים), **סוריה וביטחון ישראל**, מערכות, תל אביב, 1990, עמ' 13-34, 335-386.
- 6 משה מעוז, **אסד הספינקס של דמשק, ביוגרפיה פוליטית**, דביר, תל אביב, 1987, עמ' 119-157.
- 7 לרקע היסטורי של המשא ומתן הישראלי-סורי לשלום ראו: איתמר רבינוביץ, **סף השלום**, ידיעות אחרונות, תל אביב, 1998; משה מעוז, **ישראל-סוריה – סוף הסכסוך?!**, הוצאת מעריב, אור יהודה, 1996; אייל זיסר, **סוריה של אסד – על פרשת דרכים**, עמ' 120-166.
- 8 עוד על בשאר אל-אסד ראו: אייל זיסר, **בשם האב, בשאר אל-אסד, שנים ראשונות בשלטון**, הוצאת הספרים של אוניברסיטת תל אביב, תל אביב, 2004.
- 9 Eyal Zisser, "It's a Long Road to Peace with Syria", *Strategic Assessment*, Vol. 11, No. 2, November 2008, pp. 107-123.
- 10 Eyal Zisser, "An Israeli Watershed: Strike on Syria", *Middle East Quarterly*, Vol. 15, No. 3, Summer 2008, pp. 57-62.
- 11 ראו למשל: Fred H. Lawson (ed.), *Demystifying Syria*, Saqi, London, 2009; Carsten Wieland, *Syria at Bay, Secularism, Islamism and 'Pax-Americana'*, Hurst, London, 2006.
- 12 ראו עדותו של נשיא ארצות הברית לשעבר, ג'ורג' בוש, בספר זיכרונותיו: George W. Bush, *Decision Points*, Crown Publishers, New York, 2010; לשעבר, טוני בלייר, בספר זיכרונותיו: Tony Blair, *A Journey*, Hutchinson, London, 2010.
- 13 Eyal Zisser, "Syria's Diplomatic Comeback: What Next?", *Mediterranean Politics*, Vol. 14, No. 1, March 2009, pp. 107-113.
- 14 **וול סטריט ג'ורנל**, 30 בינואר 2011.
- 15 "אל-אפתתאחיה" (מאמר המערכת), **תשרין**, דמשק, 13 במארס 2011; ראו גם: "מא וראא" אל-ח'בר" ("מה מאחורי החדשות"), **אל-וטרן**, דמשק, 14 בפברואר 2011.
- 16 על אודות המהפכה הסורית ראו: Fouad Ajami, *The Syrian Rebellion*, Stanford University Press, Stanford, 2012; Eyal Zisser, "The Renewal of the 'Struggle for Syria': The Rise and

- 21-29. Fall of the Ba'th Party", *Sharqiyya*, fall 2011, pp. 21-29.
- 17 עוד על המתקוממים וכוחם הצבאי ראו: David W. Lesch, *Syria, the Fall of the House of Assad*, Yale University Press, New Haven, 2012, pp. 87-122; Aaron Lund, "Holy Warriors, a Field Guide to Syria's Jihadi Groups", *Argument*, October 15, 2012.
- 18 לדיון על המציאות הפנימית בתוככי החברה הסורית ראו הבלוג של פרופ' ג'וש לנדיס: *Syria*. Comment, <http://www.joshualandis.com/blog>
- 19 אייל זיסר, "בציפיה לתמונת הניצחון מדמשק", **צומת המזרח התיכון**, מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה, אוניברסיטת תל אביב, 5 באוגוסט 2012.
- 20 ראו, למשל, הצהרתה של מזכירת המדינה האמריקאית, הילרי קלינטון, כי לדעת חברי קונגרס רבים שביקרו בסוריה, בשאר אל-אסד הוא רפורמטור ולסוריה תנאים ייחודים משלה ואין להסיק ממה שקרה במצרים או בטוניסיה על הצפוי בה: // Remarks by Secretary Clinton, <http://www.state.gov>.
- 21 Eyal Zisser, "The 'Struggle for Syria': Return to the Past?", *Mediterranean Politics*, Vol. 17, No. 1, 2012, pp. 105-110; David W. Lesch, *Syria, the Fall of the House of Assad*, pp. 123-159.
- 22 לדבריו של ראמי מ'חלוף ראו: *New York Times*, May 10, 2011.
- 23 על אירועי הגבול בימי הנכבה והנכסה ראו דיווחי **הארץ**, 16 במאי, 11 ביוני 2011.
- 24 לדיווח על דברי ברק בוועדת החוץ והביטחון ראו: **הארץ**, 3 בינואר 2012; לדברי הרמטכ"ל בני גנץ בעדותו בפני אותה ועדה ראו: ידיעות אחרונות, 17 בינואר 2012.
- 25 לראיון של אלוף פיקוד הצפון יאיר גולן ראו: **ישראל היום**, 6 באפריל 2012.
- 26 לדברי אהוד ברק ובנימין נתניהו ראו: **הארץ**, 6 ביולי 2012.
- 27 להצהרות דובר מחלקת המדינה בושינגטון ודובר הבית הלבן בעניין זה ראו: אתר משרד החוץ האמריקאי, 11, 13, 18, 22 ביולי 2012, <http://www.state.gov>; לדברי דובר משרד החוץ הסורי ראו: סוכנות הידיעות הערבית הסורית, סאנא (דמשק), 23 ביולי 2012, <http://www.rtv.gov.sy>.
- 28 ראו: **ישראל היום**, 6 באפריל 2012; **הארץ**, 30 באפריל, 6 ביולי 2012.
- 29 לדיווח על חילופי האש לאורך גבול רמת הגולן ראו: **הארץ**, 12 בנובמבר; 2 בדצמבר 2012.

"האביב הערבי" ועליית האסלאם הפוליטי

בנדטה ברטי

כאשר החברה האזרחית בטוניסיה יצאה לראשונה לרחובות של סידִי-בוֹר־סעיד כדי למחות נגד השחיתות של הממשלה ואלים המשרה, לא ניתן היה לשער שהפגנות אלו יזכו במהרה לתהודה כה רחבה באזור כולו. ההשפעה וההיקף של הגל האזורי המאסיבי של מחאה פוליטית וחברתית, שהתפתח בעקבות ההפגנות נגד בן עלי בטוניסיה, שטפו את המזרח התיכון בסערה, הציבו סימני שאלה בפני גישות ניתוחיות מקובלות וערערו הלכי רוח שאפיינו את תושבי האזור.

בשנה החולפת נמשך גל התנועות הפוליטיות והחברתיות במזרח התיכון וצפון אפריקה: חלק ממדינות האזור חוו מהפכות מלאות, חלקן נמצאות עדיין בעיצומה של סערה פנימית, ובאופן כללי אף מדינה ערבית לא נותרה חסינה לחלוטין מפני השינוי האזורי הסוחף. מנקודת מבטה של ישראל, "האביב הערבי" מציב אתגרים הנובעים מאי־היציבות האזורית. בין החששות המרכזיים של ישראל נמצאת הדאגה שעם שקיעת אבק המהפכות יתברר כי הגורם שהתעצם ביותר בעקבות השינויים שפקדו את האזור הוא המחנה האסלאמי. ישראל רואה בהתחזקות "האסלאם הפוליטי" פוטנציאל לבעיה משום אופיו האידיאולוגי הנוקשה, המלווה ברגשות האנטי־ישראליים העלולים להתבטא בחוסר הנכונות לקבל אותה באזור. במקביל, התעוררה בישראל תקווה כי עם הזמן, בכפוף להפיכת המזרח התיכון לחופשי ודמוקרטי יותר, תשופר גם סביבתה האסטרטגית של ישראל.

במאמר זה תידון עלייתו של האסלאם הפוליטי, תוך ניסיון להציג הערכה שאינה מונוליתית של גורמים אסלאמיים שונים ושל האינטרסים שלהם. הניתוח יתמקד בשינויים שהתרחשו בתחומי הביטחון, הכלכלה, יחסי החוץ והמדיניות במדינות שונות מאז שהארגונים האסלאמיים הפכו בהן לגורם מרכזי יותר. כן ייבחן השיח

בישראל אודות ה"אביב הערבי" ועליית האסלאם הפוליטי. לבסוף יוצג מאזן האיומים וההזדמנויות לישראל, כתוצאה מעליית תנועות האסלאם הפוליטי באזור.

אסלאם פוליטי לפני ואחרי "האביב הערבי"

תנועות האסלאם הסוני, ששורשיהן בתחיית האסלאם וברפורמות של המאה ה-19 ותחילת המאה ה-20, הגבירו בהדרגה את פעילותן במזרח התיכון, בעיקר מאז סוף שנות השבעים של המאה הקודמת, כתנועות עממיות, הצומחות מלמטה. הגדרה משותפת של תנועות אלה כמשתייכות לזרם אחד, המכונה 'האסלאם הפוליטי' היא משימה מורכבת במיוחד, שכן מעולם לא הייתה "תנועה אסלאמית" אחידה ומלוכדת במזרח התיכון. למרות שכל הקבוצות האסלאמיות חולקות מכנה משותף – רצון לראות את הקהילות שבקרבן התפתחו חוזרות לחיות על פי עיקרי האסלאם ואמונה שהמערכת הפוליטית אמורה להיות מעוצבת על פי מצוות הדת – כל קבוצה מקנה עדיפות שונה ומשמעויות שונות לדרכים להשגת יעדים אלה.

הארגון האסלאמי המוכר והמשפיע ביותר במזרח התיכון הוא ללא ספק "האחים המוסלמים", אם כי התפשטות האסלאם באזור היא תופעה רחבה יותר מזו שמייצג הארגון. אפילו בקרב "האחים המוסלמים" התפתחו במהלך העשורים האחרונים זרמים שונים, החל בירדן, דרך סוריה ועד רצועת עזה, המושפעים מההקשר המקומי השונה שבו הם פועלים. לאור זאת, יהיה זה פשטני לומר שקיימת תנועה אסלאמית מונוליתית או מרכזית באזור. זוהי המגבלה המרכזית הראשונה שיש להכיר בה במסגרת הניסיון להבין כיצד תנועות אסלאמיות שונות הצליחו לשגשג בעקבות "האביב הערבי". ההבדלים המקומיים בין התנועות האסלאמיות במזרח התיכון הביאו לכך שהן מילאו תפקיד שונה בעידוד וקידום גלי המחאה המקומיים. לדוגמה, למפלגה האסלאמית המרכזית בטוניסיה – "אֶנְהְדָה" – היה כוח מועט בלבד ויכולת ארגונית מוגבלת עד לעידן שאחרי משטר בן עלי.¹ מנהיגי הארגון היו ברובם בגלות, ותומכיהם המקומיים שהו בכלא או במחתרת בשל היד הקשה מצד המשטר, במיוחד מאז שנות התשעים המוקדמות.² לנוכח מצב זה, התנועה לא שיחקה תפקיד מכריע בארגון המחאות. גם במצרים, "האחים המוסלמים" לא היו מהמארגנים הראשונים של המחאה העממית. הארגון לא השתתף בתהלוכת "יום הזעם" של ה-25 בינואר 2011, שהציתה למעשה את המהפכה, אך אנשיו הצטרפו להפגנות בתוך ימים ספורים וכך תרמו להפלת הנשיא מובארכ.³ בשאר רחבי האזור, מירדן ועד סוריה ולוב, מילאו תנועות אסלאמיות תפקיד

בהפגנות ההמוניות נגד הממשלים, אך לא היו השחקנים היחידים שהיו מעורבים בהן, ותפקידן ומצבן השתנה ממקרה למקרה.

אמנם, "האביב הערבי" לא היטיב עם כל הקבוצות האסלאמיות באזור. כך, ארגון חיבאללה הלבנוני נותר בשולי התהליך ואף הפסיד אמינות פוליטית ופופולאריות בעקבות תמיכתו במשטרו של בשאר אל-אסד בסוריה. ועם זאת, למרות ש"האביב הערבי" לא החל בעקבות התגייסות אסלאמית אזורית, בארצות שבהן חל שינוי במשטר הצליחו לרוב התנועות האסלאמיות לרכוב על הגל המהפכני ולשפר את מעמדן ואת כוחן.

כמה סיבות מסבירות את המגמה האזורית הזו. ראשית, מפלגות אסלאמיות – ומצרים היא דוגמה מובהקת לכך – היו מאורגנות טוב יותר ממפלגות חילוניות, וזאת כתוצאה מהעובדה שמשטרים רודניים מנעו התפתחות של חברה אזרחית פעילה מבחינה פוליטית או התגבשות של אופוזיציה פוליטית עצמאית. במקביל, פעילות החברתית של תנועות אסלאמיות, שהמוטיבציה שלהן נבעה מערכים אסלאמיים של פעולה אזרחית וחברתית, הביאה להתבססותן בקהילה המקומית. כך, למשל, תנועה כמו "האחים המוסלמים" במצרים נהנתה הן מנוכחות חזקה בשטח והן מאסטרטגיה ארגונית מפותחת ברמת הקהילה והציבור. שנית, המפלגות האסלאמיות נהנו ממוניטין של תנועות ישירות והגונות ונתפשו כגורמים פוליטיים שלא התפשרו עם המשטר הרודני הישן. אותן קבוצות הצליחו למתג עצמן כמי שמציעות התחלה חדשה ונקייה, מנותקת מהמשטר הקודם המושחת. שלישית, עליית האסלאם היא לא רק תוצאה של הצלחתו, אלא גם תוצר לוואי של היעדר אחדות וארגון בקרב המפלגות החילוניות. על רקע זה בלטה בשנה החולפת מגמה של התעצמות התנועות האסלאמיות ברחבי האזור. במקרה של טוניסיה, מפלגת "א-נהדה" זכתה בבחירות למועצה המחוקקת באוקטובר 2011 ומאז היא שולטת ללא עוררין בפוליטיקה הטוניסאית.⁴ במקביל התחזקה בטוניסיה גם התנועה הסלפית. למרות שקבוצה זו שולית מבחינה מספרית ומתגמדת פוליטית לעומת "א-נהדה", ניכר שיפור במעמדה ובתפקידה בתקופה שלאחר המהפכה.

במצרים ניצחו התנועות האסלאמיות בבחירות לפרלמנט – רשימת "האחים המוסלמים" זכתה בכמעט 47 אחוזים מהמושבים. גם "הגוש האסלאמי" של הסלפים, בראשות מפלגת "א-נור", זכה בכ-25 אחוזים מהמושבים. תוצאות משמעותיות אף יותר נרשמו בבחירות שנערכו בפברואר 2012 למועצת השורא (מועצת החכמים).⁵ חודשים ספורים לאחר מכן זכה מועמד "האחים המוסלמים" לנשיאות, מוחמד מורסי, ברוב דחוק מול מי שהחזיק אז במשרה, אחמד שפיק, גנרל לשעבר בחיל האוויר שהיה מקורב למשטר מובארכ.

אמנם, בתקופה שבין פברואר ליוני 2012 נרשמה ירידה בתמיכה הציבורית ב"אחים המוסלמים".⁶ אולם "האחים המוסלמים" שולטים בחיים הפוליטיים במצרים, בייחוד לאחר שהנשיא מורסי הצליח לנגוס בכוחו של הצבא המצרי כשהדיח כמה מהדמויות הבכירות בו, וביניהן מוחמד חוסיין טנטאווי, מי שהיה שר ההגנה וראש המועצה העליונה של הכוחות המזוינים, וכן באמצעות ביטול כמה מהחוקים שחוקקה המועצה הצבאית העליונה ואשר נועדו להגביל את כוחו של מורסי למשול.⁷ מכת נגד זו של מורסי באוגוסט 2012 קיבעה את כוחו והפחיתה באופן משמעותי את כוחן של האליטות הצבאיות ששלטו בפועל במדינה מאז הפלת מובארכ.

למרות זריקות העידוד שבהן זכו תנועות אסלאם פוליטי, עדיין מוקדם לקבוע כיצד ישנו התפתחויות אלה את מדיניות הפנים והחוץ של המדינות שבשליטתן. כדי להעריך את ההשפעה של ארגונים אלה, יש לנסות ולנתח את יכולתם להישאר בשלטון, שכן יכולת הביצוע שיפגין "המודל האסלאמי" תלויה מאד ביכולת הארגונים האסלאמיים לממש את הבטחותיהם לבחוריהם. המפלגות האסלאמיות מודעות היטב לכך שאידיאולוגיה ללא משילות טובה נועדה לכישלון. זו הסיבה שבתום הבחירות הן יצרו שיתוף פעולה עם קשת רחבה של גורמים פוליטיים. זו גם הסיבה לכך שהממשלות החדשות בעולם הערבי טרודות בענייני פנים, בעוד נושאי חוץ וביטחון, ובפרט אלה הנוגעים לישראל, נדחקים מראש סדר היום.

עם התמסדות המהפכות צצות יותר ויותר מחלוקות פנימיות בתוך המחנה האסלאמי. כך מתערערת ההערכה, לפיה מדובר בעליית כוחו של "אסלאם פוליטי" מאוחד. יחד עם זאת, נוכח עניינין של כל הקבוצות האסלאמיות הפוליטיות בצבירת עוצמה, פופולאריות ולגיטימיות, יש חשיבות מיוחדת לבחון כיצד כל קבוצה כזו, בנפרד, תנסה לאזן בין אידיאולוגיה לפרגמטיות.

מבט מישראל – תגובות לעליית האסלאם הפוליטי

ישראל עקבה מקרוב אחר ההתרחשויות במזרח התיכון מתוך הבנה ששינוי פוליטי בקנה מידה רחב עלול להשפיע על יחסיה עם שכנותיה ועל מאזן הכוחות הכללי באזור. מדיניותה הרשמית נוכח ההתפתחויות התאפיינה בהימנעות מכוונת מנקיטת עמדה. יחד עם זאת, ההערכה הראשונית של ישראל הייתה ששינוי פוליטי מהיר ולא מבוקר זה לא עולה בהכרח בקנה אחד עם האינטרסים שלה. מאז תחילתו של "האביב הערבי", ישראל משקיפה על השינויים באזור תוך חשש לשמירת היציבות בכלל ולהסכמי השלום שלה עם מצרים וירדן בפרט. נטייה זו מסבירה מדוע הוויכוח

סביב השינויים הפוליטיים בטוניסיה – מדינה שנחשבת "פריפריאלית" ואשר הקפידה את קשריה עם ישראל מאז האינתיפאדה השנייה⁸ – היה שולי יחסית, בעוד ששינוי המשטר במצרים סווג מייד כסוגיה בעלת חשיבות מכרעת.

לאור זאת, כאשר פרץ גל ההפגנות ההמוניות בטוניסיה ובקהיר, ישראל תמכה בשקט בשמירה על הסטאטוס קוו. במקרה של טוניסיה, ראש הממשלה בנימין נתניהו הצהיר שהוא מקווה שתוחזר היציבות.⁹ קריאות דומות נשמעו בתכיפות גדולה יותר כלפי האירועים במצרים, ובהן של הרמטכ"ל ושר הביטחון לשעבר, שאול מופז, שהצהיר כי התרחיש הטוב ביותר לישראל הוא שהמצב במצרים ישוב לסטאטוס קוו אנטה ושהמשטר ישתלט על המחאה נגדו.¹⁰ למרות שממשלת ישראל לא תמכה באופן רשמי במשטר או באופוזיציה במצרים, דווח כי גורמים ישראלים רשמיים עודדו מאחורי הקלעים את בעלי בריתם האמריקנים והאירופים לרסן את הביקורת שלהם על משטר מובארכ.¹¹

תשומת לב דומה הקדישה ישראל גם למחאה הגורפת שפרצה בסוריה, בייחוד בשל הגבול המשותף שהיא חולקת עם ישראל ומשקלה המרכזי בסכסוך הישראלי-ערבי. דומה שהן מנתחי המדיניות והן מקבלי ההחלטות בישראל היו חלוקים בנוגע לשאלה איזו תוצאה של ההתפתחויות בסוריה עדיפה ביותר לישראל. מצד אחד, היו שהצהירו שהיכולת של בשאר אל-אסד לשמור על השקט ברמת הגולן הופכת אותו לראוי לתמיכה, במיוחד לאור האפשרות ששינוי המשטר בסוריה עלול להוביל לעליית כוחם של גורמים רדיקליים יותר בחברה הסורית.¹² מצד שני, החלו לצוץ קולות אחרים שתמכו בשינוי הסטאטוס קוו, בטענה שנפילת אסד תהווה מכה לאיראן ותביא לשיפור מיידי במצבה הביטחוני של ישראל.¹³ בעוד שהמחנה התומך בסטאטוס קוו ייצג את ההערכה הרווחת בחודשים הראשונים של ההתקוממות בסוריה, ככל שהעימות התפשט והסלים מבחינת האלימות וההיקף, החלה ישראל לנוע בהדרגה לעבר העמדה השנייה הנוטה להתנגד להמשך סטאטוס קוו.¹⁴

ישראל נותרה זהירה ביחסה כלפי "האביב הערבי" ככל שחלף הזמן, וזאת על שום החשש מטיבה ההפכפך של ההתקוממות בעולם הערבי ומהפוטנציאל הגלום בה לאי-יציבות באזור. במיוחד ניכר חשש כי התסיסה תסכן את הסכמי השלום עם מצרים, הנתפשים בישראל כבעלי חשיבות מכרעת לביטחונה ולמעמדה האזורי.¹⁵ כבר בפברואר 2011 הצהיר בנימין נתניהו: "ההיסטוריה הקרובה מלמדת על מקרים רבים במזרח התיכון שבהם גורמים אסלאמיים ניצלו לרעה את כללי המשחק הדמוקרטי כדי לצבור כוח ולכפות משטרים אנטי-דמוקרטים ...".¹⁶ החשש שביטא נתניהו היה כפול: ראשית, שאיראן תנסה להשתמש במהפכות בעולם הערבי לחיזוק כוחה ומעמדה

באזור, כפי שאמר בהתייחסו למטרותיה סביב האירועים במצרים: "המשטר האיראני אינו מעוניין לראות מצרים שמגנה על זכויות היחיד, הנשים והמיעוטים. הוא אינו מעוניין במצרים מתקדמת שמאמצת את המאה ה-21... הוא מעוניין במצרים שתהפוך לעזה שנייה ותונהג בידי כוחות רדיקליים שמתנגדים לכל מה שהעולם הדמוקרטי דוגל בו".¹⁷ שנית, נתניהו הביע דאגה מהתפקיד וההשפעה הגוברים של ארגונים אסלאמיים במזרח התיכון שלאחר המהפכות. בנאום שנשא באפריל 2011 הוא הסביר חשש זה באומרו שישאל הייתה רוצה לראות את "האביב האירופי של 1989", אך במקום זאת מתכוננת לקראת "חורף איראני".¹⁸ לדבריו, הארגונים האסלאמיים צפויים לנצל את התסיסה באזור ולנסות להשתלט עליו בהדרגה. בנובמבר 2011 העריך ראש הממשלה כי "הסיכויים הם שנראה גל אסלאמי השוטף את המדינות הערביות, גל שהוא אנטי-מערבי, אנטי-ליברלי, אנטי-ישראלי ובסופו של דבר אנטי-דמוקרטי".¹⁹

ההשקפה הפסימית של בנימין נתניהו סביב העידן הצפוי שלאחר המהפכות בעולם הערבי, מתבססת על ההערכה שארגונים אסלאמיים זכו להצלחות ב"אביב הערבי".²⁰ ואולם, הערכה זו אינה מקובלת על הכל, ויש המדגישים את טיבו הלא אחיד של האסלאם הפוליטי ואת התמריץ שיש לקבוצות אסלאמיות לפעול באופן פרגמטי, במיוחד נוכח הבעיות הכלכליות החריפות שהמזרח התיכון וצפון אפריקה ניצבים בפניהן. סברה המנחה הערכה זו היא, שגורמים אסלאמיים שיצברו מעמד וכוח פוליטי יתמקדו בטיפול בבעיות הפנימיות, ויניחו זמנית את "תיק ישראל" בצד. אמנם, הספקנות כלפי השינויים בפוליטיקה האזורית משתקפת גם בחרדה הכללית שחשה האוכלוסייה בישראל בעקבות שינויים אלה. לדוגמה, בסקר שנערך לקראת סוף 2011, 51 אחוזים מהישראלים טענו ש"האביב הערבי" עתיד לשנות את המצב לרעה מבחינת ישראל (לעומת 22 ו-15 אחוזים שטענו שהמצב יישאר ללא שינוי או ישתפר, בהתאמה).²¹ ואולם, הסקר שיקף גם את מה שמנהיגים ישראליים אמרו מאז תחילת התסיסה באזור, והוא שלטווח הארוך, דמוקרטיזציה תשפר את מעמדה של ישראל באזור.²² נתונים אלה משקפים את הוויכוח המתמשך בנוגע להשלכות החיוביות שעשויות להיות ל"אביב הערבי", ובהן נפילה אפשרית של משטר אסד בסוריה, היחלשות מעמדה וכוחה של איראן באזור, המשבר המתמשך של חזבאללה בלבנון, ההיערכות מחדש של חמאס במנותק מטהראן והפוטנציאל לדמוקרטיזציה של האזור בטווח הארוך.

לאור חוסר הבהירות הנוכחית ביחס לתוצאות ההתעוררות האזורית, אין זה מפתיע שישאל שמרה ככלל על פרופיל נמוך והתמקדה בהשקעה בביטחונה, במקביל למאמץ

לשמר את הסכמי השלום שלה עם מצרים וירדן. החריג היחיד למגמה זו היא סוריה, שלגביה ישראל נוטה כיום יותר לכיוון התנגדות להמשך הסטאטוס קוו.

עליית האסלאם הפוליטי והשפעתו על מעמדה של ישראל באזור ועל היחסים עם שכנותיה

כאשר מביטים על תהליך ההתייצבות בעידן שלאחר המהפכות בטוניסיה ובמצרים, ניתן לטעון שחששה של ישראל מעליית האסלאם הפוליטי כגורם דומיננטי בעיצוב השינוי התמשמש במידה מסוימת, גם כביטוי לזהות והקשר מקומיים במדינות השונות. טוניסיה יצאה לדרך דמוקרטית, גם אם מעט מפותלת, והמפלגה האסלאמית הראשית שלה, "א-נהדה", הפגינה יכולת לשיתוף פעולה עם גורמים פוליטיים שונים ועם המפלגות הליברליות והחילוניות המרכזיות במדינה.²³ במקביל, המפלגה מנסה לגשר בין הזהות הדתית והחילונית של טוניסיה. למרות זאת, המפלגה לא נמנעה מלהעביר כמה חוקים מעוררי מחלוקת, וביניהם חוק המאפשר פתיחת הזירה הציבורית בפני הסלפים ונקיטת אמצעים נגד התקשורת העצמאית.²⁴ בטוניסיה חלה גם עלייה בכוחו של זרם קיצוני יותר של הסיעה האסלאמית-סלפית, וחלק מהארגונים הקיצוניים יותר במדינה זכו לתשומת לב בינלאומית בספטמבר 2012 בעקבות התקפות אלימות שביצעו על השגרירות האמריקאית בטוניסיה, לכאורה בתגובה לסרטון שהופק בארצות הברית שלעג לאסלאם ולנביא מוחמד.

השינוי הפוליטי המתמשך בטוניסיה לא נמצא במוקד הדאגה הישראלית, נוכח היעדר קשרים בין שתי המדינות והשפעה ישירה של טוניסיה על המדיניות הישראלית. עם זאת, היחסים עלולים להידרדר עוד יותר אם אסיפת הנבחרים (constituent assembly) בטוניסיה תאשרר סעיף בחוקה שיאסור על כל קשר עם ישראל ועל כל "נורמליזציה" עם "הציונים"²⁵ – סעיף שקודם בעיקר מצד המפלגות הערביות הלאומיות בצד השמאלי של המפה, בהובלת מפלגת העבודה הקומוניסטית של טוניסיה.²⁶ גם "א-נהדה" אימצה את ההצעה, העולה בקנה אחד עם עמדתה המסורתית המתנגדת לשדרוג הקשרים עם ישראל. אף על פי כן, מאז הדיון הראשוני בסוגיה נסוגה "א-נהדה" במידה מסוימת מעמדה זו כששר החוץ רפיק עבד אל-סלאם יצא נגד מיסוד האנטי-נורמליזציה בטענה שאין בכך צורך, שכן טוניסיה ממילא לא תכיר לעולם בלגיטימיות של ישראל.²⁷ מכאן שגם אם לא יאושר הסעיף בחוקה האוסר כל קשר עם ישראל, אין לצפות לשיפור בקשרים הרשמיים בין ישראל לטוניסיה. מאז קריסת משטרו של בן עלי ניכרה מעורבות מוגברת של טוניסיה בנושא הפלסטיני, גם אם מעמדה של טוניסיה בהקשר זה נותר שולי יחסית. בינואר 2012

הגיע מנהיג חמאס ברצועת עזה איסמעיל הנייה לביקור בטוניסיה, על פי הזמנה מטעם מפלגת "א-נהדה". כן מילאה טוניסיה תפקיד בארגון כנס בנושא "אסירים ערבים ופלסטינים בבתי הכלא בישראל"²⁸. התפתחויות אלה השתלבו בחשש, שהביעה ישראל, מההשפעה העולה של סלפים קיצוניים בתוך החברה הטוניסאית, בין היתר בשל ההשפעה הפוטנציאלית שתהיה לכך על הקהילה היהודית הקטנה המתגוררת במדינה. מאז נפילת בן עלי, הביעו קבוצות סלפיות עמדה שלילית כלפי קהילה זאת. במהלך ביקורו של הנייה ארגנו הסלפים הפגנות אנטישמיות ואנטי-ישראליות המוניות, שנשמעו בהן קריאות "להרוג את היהודים"²⁹. "א-נהדה" גינתה חד-משמעית אירועים אלה, ובכך חזרה על התחייבותה להגן על אזרחיה ללא קשר לדתם. למרות זאת, המפלגה הואשמה בכך שהייתה רכה מדי כלפי הסלפים וכי לא לקחה ברצינות הראויה את האיום שאלה מהווים על החברה הטוניסאית והמיעוטים שבה.³⁰

אמנם עלייתם של גורמים פוליטיים חדשים, כמו מפלגת "א-נהדה" האסלאמית, משפיעה על השיח בטוניסיה כלפי ישראל, אך אין להגזים בחשיבותה של מגמה זו. כד, לדוגמה, היוזמה הפוליטית הממשית היחידה שעלולה להשפיע לרעה על היחסים בין שתי המדינות – הסעיף לאנטי-נורמליזציה בחוקה – קודמה בעיקר על ידי מפלגות חילוניות. עובדה זו מחלישה את הטיעון שעליית האסלאם הפוליטי היא שמחמירה את מעמדה של ישראל באזור; היא מצביעה דווקא על כך שגם גורמים אחרים בעולם הערבי מעורבים במגמה זו, המשקפת את הגישה השלילית הרווחת ברחוב הערבי בכלל כלפי ישראל ומדיניותה.

הקשיים ביחסי טוניסיה-ישראל בעידן שלאחר ה"התעוררות" הם כאין וכאפס לעומת המצב שמאפיין את יחסי ישראל-מצרים לאחר התמוטטות משטר מובארכ. כמו במקרה של טוניסיה, רגשות אנטי-ישראליים אינם נחלתו הבלעדית של האסלאם הפוליטי גם במצרים, ואין לראות בהם מגמה חדשה בעידן שלאחר המהפכה שם ובחירת מוחמד מורסי איש "האחים המוסלמים" לנשיאות. ההפך הוא הנכון; למרות שהנשיא המודח חוסני מובארכ היה שותף אמין בשימור הסכם השלום בין שתי המדינות, אפילו הוא מעולם לא עשה ניסיון להמיר את "השלום על הנייר" בשלום ממשי. מובארכ אף הזין וקידם רגשות אנטי-ישראליים בחברה המצרית, בין היתר כאמצעי להסיט ביקורת ממשטרו לנושא ישראל. רגשות אנטי-ישראליים שניכרו במצרים לאחר נפילת משטר מובארכ לא היו, אם כן, תוצאה של "האביב הערבי", אלא ביטוי להמשכיות. בסקר דעת קהל שנערך באפריל 2011, 54 אחוזים מהנשאלים החזיקו בדעה שכדאי לארצם לבטל את הסכם השלום עם ישראל.³¹ גם מצרים שאינם מסכימים עם האסלאמיסטים ביטאו דעה דומה, כאשר 48 אחוזים מתוכם תמכו

בביטול ההסכם. במצרים קיים אפוא רוב המתנגד לקשר עם ישראל, (85 אחוזים מהנשאלים מחזיקים בעמדה שלילית כלפיה על פי סקר מאוחר יותר),³² ואף על פי כן נראה כי רובם לא תופשים את יחסי ישראל-מצרים כסוגיה בעדיפות גבוהה.³³ נתונים אלה מחזקים את ההערכה, שהתמקדות בפוליטיקה פנימית ובמשבר כלכלי מחלישה את התמריץ לתרגם רטוריקה אנטי-ישראלית למדיניות מעשית.

מקור דאגה נוסף מבחינת ישראל הוא חוסר השליטה של מצרים על חצי האי סיני מאז נפילת משטר מובארכ – מצב שיצר איום ביטחוני ישיר על ישראל ועל הסכם השלום בין שתי המדינות. מובהקותו של אתגר זה התבררה באוגוסט 2011, בעקבות התקפת הטרור שביצעו חמושים פלסטינים שחדרו לישראל מסיני.³⁴ בנוסף להיותו הוכחה לאיום הביטחוני הישיר כתוצאה מחוסר היכולת של מצרים לאבטח את האזור, הייתה לאירוע זה חשיבות מסיבה נוספת: צה"ל רדף אחרי התוקפים, וכתוצאה מחילופי אש בגבול נהרגו חמישה קציני ביטחון מצריים. התקרית גרמה משבר דיפלומטי בין שתי המדינות, מצרים איימה להחזיר את שגרירה והפגנות נגד ישראל התקיימו בכל רחבי המדינה.³⁵ גם לאחר שהמשבר יושב בהתנצלות מסוימת מצד ישראל,³⁶ המשיך הרחוב במצרים למחות. על רקע זה אירעה התקפה על שגרירות ישראל בקהיר. השגרירות פונתה ומאז לא חזרה לפעילות סדירה. אזור סיני המשיך מאז קיץ 2011 להיות רגיש מבחינה ביטחונית עבור ישראל. מתקפת טרור נוספת התבצעה באוגוסט בסיני, כאשר טרוריסטים תקפו עמדת אבטחה מצרית והרגו 16 חיילים מצרים, ולאחר מכן ניסו לחצות את הגבול לתוך ישראל בכלי רכב מצריים גנובים.³⁷ אירועים אלה העידו על הפוטנציאל המסוכן שיש לחוסר היציבות בסיני לא רק לביטחונה של ישראל אלא גם לקשריה הכלכליים עם מצרים.

בעיות הביטחון של ישראל בסיני חושפות את המציאות המורכבת הניצבת בפניה בשנים האחרונות. מצד אחד, גם לאחר התמוטטות משטרו של מובארכ נמשך שיתוף הפעולה הביטחוני בין צה"ל לצבא מצרים³⁸ והתיאום הצבאי נותר בעינו. כמו כן, ישראל הסכימה שמצרים תפרוס באופן קבוע כוחות נוספים בסיני ותפעל צבאית נגד פעולות אלימות המתרחשות בתחומה. מצד שני, למרות שיתוף הפעולה הביטחוני המתמשך, חוזרת ישראל וטוענת כי מצרים לא עושה מספיק לטיפול בבעיות הביטחון בחצי האי סיני.³⁹

ישראל חוששת מפני המשך פגיעה בשיתוף הפעולה בינה לבין מצרים בכל תחום. בראייתה, מצרים שאחרי עידן מובארכ חצויה בין שני כוחות מרכזיים: הממסד הצבאי מצד אחד והכוח הפוליטי החדש בהובלת "האחים המוסלמים" מצד שני. בשלבים המוקדמים של התקופה שלאחר הפלת מובארכ ניהלה את המדינה המועצה הצבאית

הזמנית, וישראל ראתה מצב זה בחיוב בשל הגישה השמרנית ותומכת הסטאטוס קוו שאפיינה את המועצה ועל שום הקשרים שישראל ניהלה עם הצבא. אולם, כוחו של הצבא נחלש במהירות, במיוחד לאחר התקרית שאירעה באוגוסט בסיני. במקביל התבסס מעמדו של הנשיא החדש מורסי.

חשש מרכזי הוא מביטול הסכם השלום. "האחים המוסלמים" פיזרו תחילה הצהרות סותרות בנושא זה, שכללו "הכרזות מלחמה" (לא ריאליות בעליל), אימים לבטל את ההסכם, ולאחר מכן הבטחות לקיים משאל עם על המשך קיומו, עד שבהדרגה מיתנו את השיח בנושא זה.⁴⁰ מאז, עמדת "הארגון" המוצהרת היא לשמר את הסכם השלום, אם כי שינוי בכמה מתנאיו אינו נשלל, במיוחד בפרוטוקול המגביל את פריסת הצבא המצרי בסיני – אפשרות שישראל רואה בדאגה רבה. מקור נלווה לדאגה הוא הדמיון בין השקפתם של "האחים המוסלמים" על ההסכם לבין השקפתה של התנועה הסלפית המצרית ושל נציגתה הפוליטית – מפלגת "א-נור", לגבי ישראל.⁴¹

ניתן להעריך כי האפשרות שגורמים מצריים אלה יביאו לביטול הסכם השלום הינה קלושה למדי, אם כי הסיכוי שהם ינסו לשנות בו סעיפים היא בעלת סבירות גבוהה יותר, ועל ישראל להתכונן לה. יתר על כן, למרות שעמדת "האחים המוסלמים" לגבי הסכם השלום ושיתוף פעולה ביטחוני עם ישראל מבטאת פרגמטיות, אין לראות בכך פתח לשיפור היחסים אלא להמשך מגמת ההתקררות ביחסים. זאת, לאור הרקע האידיאולוגי האנטי-ציוני העמוק של "האחים המוסלמים" והאיבה הכללית בציבור המצרי כלפי ישראל. סימנים להתפתחות בכיוון זה ניתן היה לראות בהימנעותו של הנשיא מורסי מלבטא את שמה של ישראל ומכל תקשורת ישירה אתה, ובהמשך השימוש ברטוריקה אנטי-ישראלית על ידי דוברי "האחים המוסלמים". בין היתר, הוטחו האשמות ב"מוסד" הישראלי כאחראי למתקפה של אוגוסט 2012 בסיני.⁴² האיום הגדול ביותר על יחסי ישראל-מצרים ועל הסכם השלום בין שתי המדינות הוא המצב הביטחוני הרעוע, המופקר והלא בטוח בחצי האי סיני. בעוד שעימות צבאי מלא בין מצרים לישראל נראה כתרחיש לא סביר, חוסר פעולה מצד מצרים נגד הקבוצות החמושות בחצי האי סיני עלול להביא לתוצאות שמחירן יהיה גבוה לשני הצדדים. בנוסף להסלמה ברטוריקה העוינת ובצינון היחסים בין מצרים לישראל ברמה המדינית, הכלכלית וכנראה גם הצבאית, עליית האסלאם הפוליטי במצרים נראית בעייתית גם בשל הפוטנציאל להתפייסות בינה ובין איראן, וכן עקב הקשרים המתהדקים בין מצרים לחמאס ברצועת עזה, המחזקים את מעמדו של הארגון. למרות זאת, דומה שהמציאות מסייעת להקל במידת מה על החששות של ישראל בשתי סוגיות אלו.

ישראל ביטאה בכמה הזדמנויות את דאגתה מהתפייסות עתידית בין מצרים לאיראן, כמו למשל בפברואר 2011, כשהגיבה לידיעות בדבר שני כלי שיט איראניים שעמדו לחצות את תעלת סואץ בפעם הראשונה מאז המהפכה באיראן ב-1979. ראש הממשלה נתניהו אמר כי הידיעות משקפות את אי-היציבות באזור, שאיראן מנסה לנצל לשם הגברת השפעתה, והביע דאגה עמוקה מכוונתה לשלוח שתי אוניות מלחמה דרך תעלת סואץ.⁴³

למרות האווירה המשופרת ביחסי מצרים-איראן, הרושם הוא שמצרים לא מעוניינת בבניית שותפות ממשית עם איראן. דוגמה לגישה זאת ניתן לראות בביקורו של הנשיא מורסי בטהראן באוגוסט 2012, במסגרת ועידת המדינות הבלתי מזדהות, שבה היה אמור להעביר את נשיאות הוועידה לאיראן (במסגרת רוטציה). אף שהיה זה ללא ספק ביקור היסטורי – הפעם הראשונה מאז מהפכת 1979 שכף רגלו של נשיא מצרי דרכה על אדמת איראן – מורסי היה רחוק מלהיות פייסני ומלאות על רצון לחבור אליה. מורסי ניצל את הבמה שסופקה לו כדי להשמיע ביקורת חריפה על בן בריתה הראשי של איראן באזור – המשטר העלווי בסוריה ונשיאו בשאר אל-אסד. דבריו של מורסי עוררו ביקורת איראנית נוקבת, ומורסי אף הואשם בפזיזות וב"היעדר בגרות פוליטית".⁴⁴ למעשה, מורסי נתן ביטוי לרצונו לראות את מצרים עולה שוב ככוח אזורי משמעותי ולכוונתו לנהל מערכת יחסים עם כל הגורמים המרכזיים באזור, לרבות איראן וערב הסעודית. לכן, ולמרות שמצרים קרובה כיום לאיראן יותר משהייתה עקב המהפכה, אין לראות בכך הצטרפות שלה ל"ציר הרשע".

אשר לחמאס, מתברר ש"האחים המוסלמים" לא הצליחו עד עתה להביא לרדיקליזציה נוספת של הארגון. אמנם, "האחים המוסלמים" הם בעלי השפעה ניכרת על חמאס, וחלה התקרבות מצד מצרים לארגון בעזה כחלק מההתרחקות ממדיניות מובארכ (שצידד בצורה גלויה בארגון פת"ח),⁴⁵ אולם תהיה זו טעות להניח שתמיכה זו תביא בהכרח לזרימה חופשית של נשק ממצרים לרצועה או לעידוד מצרי לחמאס לחולל הסלמה במאבק נגד ישראל. למצרים ברור, במיוחד לאור התקפות הטרור האחרונות שביצעו חמושים פלסטינים מעזה דרך מצרים, שביטחונה הלאומי מאוים על ידי פעילות מסוג זה. לכן, יש לה דווקא עניין להיות מעורבת בדיאלוג רציני עם חמאס ולתבוע במסגרתו שכל הארגונים הפלסטיניים יפסיקו לתמוך בתאים קיצוניים הפועלים בשטח מצרים. חמאס שיתף פעולה עם מצרים לאחר ההתקפות האחרונות מסיני, בין היתר על ידי פעילות נגד הסלפים ברצועת עזה, הציע את עזרתו באבטחת הגבול ונקט אמצעים נגד מנהרות ההברחות, בתמורה לפתיחת מעבר הגבול עם הרצועה.⁴⁶ מצרים מצדה לא פתחה לחלוטין את הגבול בינה לבין רצועת עזה עקב בעיות האבטחה ולמעשה

גילתה עניין רב יותר בפעולה נגד המנהרות. מיותר לציין שאף אחת משתי פעולות אלה אינה לטובת חמאס. למרות זאת, נראה שמצרים תוכל למלא תפקיד בשכנוע חמאס לפעול ביתר חומרה נגד תאי ג'האד מקומיים. מאמציה של קהיר לגבש הפסקת אש בין חמאס לישראל, בעת העימות שהתחולל בזירת עזה בנובמבר 2012, עלו בקנה אחד עם מדיניות זו. ואכן, נראה ש"האחים המוסלמים" אינם מעוניינים להוסיף שמן למדורת העימות הישראלי-פלסטיני: דוברי "האחים" צידדו בהכרה בפועל של חמאס בדו-קיום עם ישראל, אמנם "בתנאי שהמדינה בתוך קווי 1967 תהיה ריבונית לחלוטין באוויר, בים וביבשה".⁴⁷

עם זאת, כאשר בוחנים את מכלול ההתפתחויות ביחסי ישראל-מצרים, המאזן המתקבל הוא שלילי. אין ספק שכוחם המתעצם של האסלאמיסטים, בגיבוי דעת קהל עוינת, ישפיע באופן שלילי על הקשרים ההדדיים בין שתי המדינות ויוביל לשלום "קר" אפילו יותר מבעבר ולמערכת יחסים מתוחה. כל זאת, על רקע הרטוריקה אנטי-ישראלית שבה משתמשות מפלגות נוספות במצרים, במטרה לגייס פופולאריות ולגיטימיות.

עליית האסלאם הפוליטי – מה צריכה להיות התגובה הישראלית?

הזעזועים שפקדו את המזרח התיכון בשנים האחרונות העצימו את כוחן של מפלגות אסלאמיות ברחבי האזור. עם זאת, לא קיימת תנועה אסלאמית הומוגנית ומאוחדת. זהויות מקומיות, כמו גם גורמים ארגוניים ופוליטיים, תורמים רבות לעיצוב מדיניות נפרדת של כל ארגון אסלאמי. מכאן שעל ישראל להימנע מנקיטת מדיניות אחידה כלפי גורמים אלה ולהתמקד במאמצים להבין אותם הלכך הרוח המנחים אותם ואת האינטרסים השונים שלהם. יתר על כן, העלייה הנוכחית של המפלגות האסלאמיות אינה מבושרת בהכרח מגמה ארוכת טווח. אם המפלגות האסלאמיות לא יוכיחו כישורי משילות יעילים, הפופולאריות והלגיטימיות שלהם יצנחו.

בטווח הקצר, בכל מקרה, השינויים הפוליטיים שנרשמו באזור אינם חיוביים מנקודת מבטה של ישראל. איום ממשי מבחינתה הוא התעצמות נוספת ברגשות וברטוריקה האנטי-ישראליים. למרות זאת, אין להוציא מכלל אפשרות שגורמים אסלאמיים יסכימו לסוג של קשר עם ישראל. בעשורים שחלפו, ישראל ניהלה למעשה יחסים לא רשמיים ודיאלוג עם מדינות אסלאמיות, דוגמת הממלכה הסעודית. בעיצוב היחסים עם מדינות אלו, הפוליטיקה (וליתר דיוק המדיניות הישראלית כלפי הסכסוך הישראלי-פלסטיני) שיחקה תפקיד חשוב הרבה יותר מאשר האידיאולוגיה. יתרה מכך, העלייה ברגשות העוינות כלפי ישראל לא קשורה רק לעליית המפלגות האסלאמיות,

אלא לעובדה שדעת הקהל בכללותה מחזיקה בגישה שלילית כלפי ישראל ומדיניותה, בעיקר ביחס לסוגיה הפלסטינית. ישראל התנהלה בעבר בלעדית מול הדרג העליון של החברה המצרית והתעלמה לחלוטין מדעת הקהל ומעמדת הציבור והרחוב. "ההתעוררות הערבית" מחייבת את ישראל לשנות מדיניות זאת. יחד עם זאת, לאור חריפות האתגרים הפנימיים שניצבים בפני המדינות הערביות שעברו מהפכה, אין זה סביר שההתנגדות לישראל תסלים עד כדי ראייתה כאיום אסטרטגי ממשי.

האיום השני על ישראל הוא האפשרות של פגיעה נוספת בקשריה עם מצרים, שכבר כך הוקפאו מבחינה דיפלומטית, מדינית וכלכלית. עד לאחרונה ישראל הייתה יכולה לסמוך על שיתוף פעולה צבאי איתן עם מצרים, אך החשש הוא שעם התבססות הנשיא מורסי ואנשיו בשלטון, קשרים אלה עלולים להצטנן אף הם. בעיות הביטחון המתמשכות בסיני וקריאתם של "האחים המוסלמים" לשינוי הסכם השלום מצביעים על בעיה אמיתית הניצבת בפני ישראל.

יחד עם זאת, השינויים האזוריים המתמשכים נושאים עמם לא רק איומים חדשים אלא גם הזדמנויות חדשות. אלו נובעות בעיקר מנפילה אפשרית של משטר אסד בסוריה, שמצדה עשויה תהיה להחליש הן את איראן והן את חזבאללה ולספק לחמאס תמריץ חזק להתנתק מ"ציר ההתנגדות". כיצד תוכל ישראל למנף את ההתפתחויות האזוריות לטובתה? האפשרויות הזמינות בפני ישראל אינן רבות, ונגזרות מכך שהשפעתה הישירה במזרח התיכון וצפון אפריקה מוגבלת למדי.

במבט קדימה, על ישראל להשקיע אף יותר מבעבר בשימור שיתוף הפעולה והתיאום עם מצרים. עליה להמשיך ולהדגיש בפני מצרים, תוך הסתמכות על סיועה של ארצות הברית, את החשיבות הרבה שיש לייחס לטיפול בוואקום הביטחוני בסיני. על ישראל להקפיד על מניעת הסלמה ועל תיאום עם מצרים של כל תגובה צבאית להתקפות שיבואו בעתיד מסיני. במקביל, ראוי שישאל תשקול שינוי מסוים של תנאי הסכם השלום עם מצרים. ישראל יכולה לנצל הזדמנות זו הן למשא ומתן מחודש על כמה מתנאי ההסכם לטובתה והן כדי להבטיח שמצרים, ובייחוד "האחים המוסלמים", יאשררו את מחויבותם לשמירת השלום.

במונחים של מעמדה האזורי של ישראל והסיכויים לשיפור יחסיה עם גורמים שונים באזור, עליה להפנות יתר תשומת לב לסוגיית העימות הישראלי-פלסטיני. למרות ש"האביב הערבי" לא התמקד בזכויות הפלסטינים, ברור שמדיניות ישראל ביחס לרצועת עזה ולגדה המערבית נתקלת בהתנגדות עזה באזור. בעידן שבו עולה חשיבותה של דעת הקהל במזרח התיכון, יש לצפות שממשלות חדשות באזור יראו גם סוגיה זו כשיקול במדיניותן ובעמדתן כלפי ישראל. לאור זאת, חוסר התייחסות לסכסוך

הישראלי-פלסטיני, ובכלל זה לסוגיית ההתנחלויות בגדה המערבית, והסירוב לדבר עם חמאס ולעודד פיוס פנים-פלסטיני, עתידים לחבל באופן בלתי נמנע בכל מאמץ לשפר את היחסים הדיפלומטיים והמדיניים של ישראל באזור. במילים אחרות, מעמדה של ישראל במזרח התיכון נותר קשור באופן מהותי במדיניותה בשאלת הסכסוך. היעדר תהליך שלום רציני יחזק תחושות שליליות ברחוב הערבי כלפיה. גם לנוכח אתגרים ודינאמיקות חדשים באזור, הסוגיות המוכרות והישנות ימשיכו להשפיע על מעמדה ומקומה של ישראל בו.

הערות

- 1 זין אל-עאבדין בן עלי שלט בטוניסיה כנשיאה השני בשנים 1987 עד 2011.
- 2 Bruce Maddy-Weitzman, "Tunisia's Morning After", *Middle East Quarterly*, Summer 2011, <http://www.meforum.org/2977/tunisia-after-revolution>.
- 3 "Popular Protest in North Africa and the Middle East (IV): Tunisia's Way", *International Crisis Group*, Middle East/North Africa Report 106, April 28, 2011, pp. 8-9; Laurel E. Miller, Jeffrey Martini, F. Stephen Larrabee, Angel Rabasa, Stephanie Pezard, Julie E. Taylor, Tewodaj Mengistu, "Democratization in the Arab World, Prospects and Lessons from Around the Globe", *RAND Corporation*, August 2012, p. 95.
- 4 "Tunisia Coalition Agrees Top Government Posts", *BBC News*, November 21, 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-15830583>.
- 5 David D. Kirkpatrick, "Islamists Win 70% of Seats in the Egyptian Parliament", *The New York Times*, January 21, 2012, <http://www.nytimes.com/2012/01/22/world/middleeast/muslim-brotherhood-wins-47-of-egypt-assembly-seats.html>; "Results of Shura Council Elections", *Carnegie Endowment*, <http://egyptelections.carnegieendowment.org/2012/02/29/results-of-shura-council-elections>.
- 6 <http://www.gallup.com/poll/154706/Support-Islamists-Declines-Egypt-Election-Nears.aspx>.
- 7 Dan Murphy, "Egypt's President Morsi Fires Senior General Tantawi, Asserting his Power", *The Christian Science Monitor*, August 12, 2012, <http://www.csmonitor.com/World/Backchannels/2012/0812/Egypt-s-President-Morsi-fires-senior-general-Tantawi-asserting-his-power>.
- 8 Mahmoud Muhareb, "Why is Israel Worried about the Tunisian Revolution?", *Arab Center for Research and Policy Studies*, February 7, 2011, <http://english.dohainstitute.org/Home/Details/5ea4b31b-155d-4a9f-8f4d-a5b428135cd5/2252aae6-511b-416f-b233-ae0027efbf19>.
- 9 Herb Keinon, "Monday Region's Events Show why Ironclad Security Deal is so Necessary, PM Says. MK Ayoub Kara Offers Assistance to Tunisian Envoy in Ramallah", *Jerusalem Post*, January 17, 2011, <http://www.highbeam.com/doc/1P1-188587361.html>.

- Ian Black, "Egypt Protests: Israel Fears Unrest May Threaten Peace Treaty", *The Guardian*, 10 January 31, 2011; Rebecca Anna Stoil, "Mofaz: It's Best for Israel if Mubarak Overcomes Protests", *Jerusalem Post*, February 1, 2011, <http://www.jpost.com/DiplomacyAndPolitics/Article.aspx?id=206131>.
- Black, "Egypt Protests: Israel Fears Unrest may Threaten Peace Treaty". 11
- לדוגמה, ח"כ איוב קרא מהליכוד הצהיר: "אני מעדיף את הקיצוניות הפוליטית של אסד על פני 12 הקיצוניות הדתית". ראו:
- Joshua Mitnick, "Amid Syria's Turmoil, Israel Sees Assad as the Lesser Evil", *The Christian Science Monitor*, May 6, 2011, <http://www.csmonitor.com/World/Middle-East/2011/0506/Amid-Syria-s-turmoil-Israel-sees-Assad-as-the-lesser-evil>.
- Amos Yadlin and Robert Satloff, "Syria: The Case for 'The Devil We Don't Know'", 13 *Washington Institute Policy Watch* 1809, May 19, 2011, <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/syria-the-case-for-the-devil-we-dont-know>; Herb Keinon: "If PNA Goes to UN, Declare all Agreements Null, Says Landau", *Jerusalem Post*, August 30, 2011, <http://www.jpost.com/DiplomacyAndPolitics/Article.aspx?id=236068>.
- Douglas Hamilton, "Israel Urges Tougher Action against Assad", *Reuters*, May 30, 2012, 14 <http://www.inss.org.il/upload/%28FILE%291338453132.pdf>.
- Yaakov Katz, "Ashkenazi: Unrest Could Change Our Security Reality", *Jerusalem Post*, 15 February 2, 2011, <http://www.jpost.com/Defense/Article.aspx?id=206263>.
- "Excerpts from PM Netanyahu's Statement at the Knesset", *Israeli Prime Minister's Office Website*, February 2, 2011. 16
- שם. 17
- "Arab Spring may Turn into Iranian Winter: Israel PM", *Agence France Presse*, April 17, 18 2011, <http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5j4sOmN0rkFs8yT2KSqtpiuGyrj5g?docId=CNG.eb63d08c46fc03277ee2b129a6b13866.c41>.
- "Excerpts from PM Netanyahu's statement at the Knesset", *Israeli Prime Minister's Office Website*, November 23, 2011, 19 http://www.mfa.gov.il/MFA/Government/Speeches+by+Israeli+leaders/2011/PM_Netanyahu_statement_Knesset_23-Nov-2011.
- ראו לדוגמה: 20
- Amos Yadlin, "The Arab Uprising One Year On", in: Yoel Guzansky, Mark A Heller (eds.), *One Year of the Arab Spring: Global and Regional Implications*, INSS Memorandum No. 113, Institute for National Security Studies, Tel Aviv, March 2012.
- Professor Shibley Telhami, "2011 Public Opinion Polls of Jewish and Arab Citizens of 21 Israel", *Anwar Sadat Chair for Peace and Development*, University of Maryland, November 2011, http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2011/12/01%20israel%20poll%20telhami/1201_israel_poll_telhami_presentation.

22 שם. 44 אחוזים מאמינים שדמוקרטיה תטיב עם ישראל ו-28 אחוזים מהמשיבים מאמינים שדמוקרטיה לא תיצור הבדל משמעותי. נשיא המדינה שמעון פרס הצהיר כי "עוני ודיכוי באזור הזינו את הטינה נגד ישראל, וככל שלשכנינו יהיה טוב יותר כך יהיו לנו שכנים טובים יותר". הוא הוסיף ואמר: "מהפכות במזרח התיכון יכולות להיות טובות לישראל".

The Associated Press, March 28, 2011,

<http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/mideast-revolutions-could-be-good-for-israel-says-peres-1.352374>.

23 לדוגמה, "א-נהדה" התנגדה לאחרונה להוספת סעיף על השריעה בחוקה הטוניסאית והעדיפה להותיר בה אזכור כללי יותר לאסלאם, כפי שהיה בחוקות קודמות. המפלגה אמרה אמנם כי היא מאמינה שהייתה מצליחה ליכות במשאל עם בנושא זה, אך הצהירה שאין בכוונתה להתעקש על סוגיה מעוררת מחלוקת זו. החלטת "א-נהדה" זכתה למחאה חריפה מצד המחנה הסלפי:

"Tunisia's Constitution will not be Based on Sharia: Islamist Party", *Agence France Presse*, March 27, 2012,

<http://www.alarabiya.net/articles/2012/03/27/203529.html>.

Bruce Maddy-Weitzman, "Bellwether Tunisia", *The Jerusalem Report*, October 8, 2012, 24

<http://www.dayan.org/sites/default/files/JRepOCT08-19.pdf>.

"Tunisian Reform Council Split over Future Relations with Israel", *Al-Jazeera TV*, June 17, 25
2011 (Available through BBC Monitoring Middle East).

"Tunisian Parties Call for Incriminating Normalization with Israel", *BBC Monitoring Middle East*, July 8 2011; Oren Kessler, "Tunisia's Draft Constitution would Ban Ties with Israel. Some Officials want Clause Removed, but Face Opposition from Islamists and their Allies", *Jerusalem Post*, July 18, 2011, <http://www.highbeam.com/doc/1P1-194951355.html>.

"Tunisia's Ghannouchi Rules out Normal Ties with Israel", *Press TV*, April 1, 2012, <http://www.presstv.ir/detail/234200.html>; "Criminalization of Normalization with Israel Divides the Political Arena of Tunisia", *Al Bayan*, March 22, 2012, <http://www.albayan.ae/one-world/arabs/2012-03-22-1.1616260>, [Arabic].

"Tunis to Host Major International Conference in Support of Palestinian Prisoners in Israeli Jails", *Palestine News Network*, September 6, 2012, <http://english.pnn.ps/index.php/prisoners/2601-tunis-to-host-major-international-conference-in-support-of-palestinian-prisoners-in-israeli-jails>.

Kouichi Shirayanagi, "President Moncef Marzouki Visits Djerba Synagogue on Ten Year Anniversary of Al-Qaeda Attack", *TunisiaLive*, April 11, 2012; Ahmed Ellali, "Several Thousand Salafists Demonstrate for Islamic Law, Attack Dramatists in Tunis", *TunisiaLive*, March 25, 2012, <http://www.tunisia-live.net/2012/03/25/several-thousand-salafists-demonstrate-for-islamic-law-attack-dramatists-in-tunis/>; "Tunisia Islamist Leader Condemns Anti-Semitic Slogans", *Agence France Presse*, January 10, 2012, <http://www.ejpress.org/article/55488>.

30 "א-נהדה" פרסמה הודעה כי "סיסמאות אלו סותרות את רוח האסלאם ויש לראות בהן ביטוי של קבוצת שוליים המכוונת לחתור תחת פעולת 'א-נהדה' ולהכתים את תדמיתה".

Kouichi Shirayanagi, "President Moncef Marzouki Visits Djerba Synagogue on Ten Year Anniversary of Al-Qaeda Attack"; "Ennahdha a-t-il perdu le contrôle de ses troupes?" (Has

- Ennahdha Lost Control of its Troups?), *Le Temps*, January 8, 2012, <http://www.letemps.com.tn/article-62335.html>.
- "Egyptians Embrace Revolt Leaders, Religious Parties and Military, as Well", *Pew Global Attitudes Project*, April 25, 2011, <http://pewglobal.org/files/2011/04/Pew-Global-Attitudes-Egypt-Report-FINAL-April-25-2011.pdf>. 31
- "Poll: Israel Viewed Negatively around the World", *Jerusalem Post*, May 17, 2012, <http://www.jpost.com/NationalNews/Article.aspx?id=270291>. 32
- "Egyptians Embrace Revolt Leaders, Religious Parties and Military, as Well". 33
- Richard Spencer, "Chaos on its Borders Could See Israel's Worst Fears Realized", *The Telegraph*, August 18, 2011, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/israel/8709665/Chaos-on-its-borders-could-see-Israelis-worst-fears-realised.html>. 34
- Dina Zayed And Marwa Awad, "Egypt to Create Border Buffer; Hundreds Protest Angrily at Israeli Embassy after Five Security Officers Killed Last Week", *The Gazette*, August 23, 2011 (Available from LexisNexis). 35
- Joel Greenberg, "Israel Mulls Ties with a Changed Egypt", *The Washington Post*, August 28, 2011, http://www.washingtonpost.com/world/middle-east/israel-mulls-ties-with-a-changed-egypt/2011/08/25/gIQA3Sc6iJ_story.html; Yaakov Katz, "Barak Apologizes to Egypt over Security Officers' Deaths", *The Jerusalem Post*, August 20, 2011, <http://www.jpost.com/DiplomacyAndPolitics/Article.aspx?id=234621>. 36
- Benedetta Berti, Zack Gold, "Security Vacuum in the Sinai", *The National Interest*, August 10, 2012, <http://nationalinterest.org/commentary/the-security-vacuum-the-sinai-7317?page=show>. 37
- Yaakov Katz, "Israel, Egypt to Work Together Against Terror", *The Jerusalem Post*, February 24, 2012, <http://www.jpost.com/Defense/Article.aspx?id=259104>. 38
- "Israel Considers Egypt's Request to Deploy More Troops in Sinai", *BBC Monitoring Middle East*, August 31, 2011; Yaakov Katz, "Israel Greenlights Egyptian Sinai Operation", *Jane's Defense Weekly*, August 15, 2012; Edmund Sanders, "Israel Praises Response to Border Breach: Intelligence helped avert a larger attack by militants from Egypt, officials say", *Los Angeles Times*, August 7, 2012. 39
- "Army Council: Egypt is Committed to all Treaties", *Egypt State Information Service*, February 13, 2011, <http://www.sis.gov.eg/En/Story.aspx?sid=53702>; Yaakov Lappin, "Muslim Brotherhood Leader: 'Prepare Egyptians for War with Israel'", *The Jerusalem Post*, February 1, 2011, <http://www.jpost.com/Headlines/Article.aspx?id=206130>; Eli Lake, "Muslim Brotherhood Seeks End to Israel Treaty", *The Washington Times*, February 4, 2011; Zvi Bar'el, "Muslim Brotherhood: We Will Not Put Egypt-Israel Peace Treaty to Referendum", *Haaretz*, April 22, 2012. 40
- "Senior Egyptian Politician Rejects Peace Between Egypt, Israel", *Fars News Agency*, December 28, 2011, 41

- <http://english.farsnews.com/newstext.php?nn=9007279262>.
 Jake Wallis Simons, "Anti-Semitism in the new Egypt: even the president refuses to say 42
 the word 'Israel'", *The Telegraph*, September 2, 2012; "Netanyahu Says Mursi Not Ready
 to Say 'Israel'", *Aswat Masriya*, September 16, 2012; "Islamists Claim Israel behind Sinai
 Attack", *Al-Masry Al-Youm*, August 6, 2012,
<http://www.egyptindependent.com/news/islamists-claim-israel-behind-sinai-attack>.
 Ben Lynfield, "Israel 'Gravely' Concerned as Two Iranian Naval Ships Approach Suez 43
 Canal", *The Christian Science Monitor*, February 20, 2011.
 "Local Leader in Iran for First Time Since 1979 Revolution", *Tunis Afrique Presse*, August 44
 30, 2012; Thomas Erdbrink, "Iran Criticizes Morsi over Syria Remarks: Supreme leader
 accuses opposition supporters of trying to help Israel", *The International Herald Tribune*,
 September 1, 2012.
 "Egyptian Pre. to Meet Haniyeh Thursday", *KUNA*, July 26, 2012, <http://www.kuna.net.kw/ArticleDetails.aspx?id=2254762&language=en>; " Hamas Chief Hails 'Big Sister' Egypt 45
 after Mursi Meet", *al-Akhbar*, July 19, 2012, [http://english.al-akhbar.com/content/hamas-](http://english.al-akhbar.com/content/hamas-chief-hails-big-sister-egypt-after-mursi-meet)
[chief-hails-big-sister-egypt-after-mursi-meet](http://english.al-akhbar.com/content/hamas-chief-hails-big-sister-egypt-after-mursi-meet).
 Avi Issacharoff, " Hamas to Egypt: Reopen Gaza Crossing, and we will Shut Down 46
 Smuggling Tunnels: PA secretary says that the tunnels harm Egypt's security and called
 on them to be demolished", *Haaretz*, August 12, 2012, [http://www.haaretz.com/news/](http://www.haaretz.com/news/middle-east/hamas-to-egypt-reopen-gaza-crossing-and-we-will-shut-down-smuggling-tunnels-1.457665)
[middle-east/hamas-to-egypt-reopen-gaza-crossing-and-we-will-shut-down-smuggling-](http://www.haaretz.com/news/middle-east/hamas-to-egypt-reopen-gaza-crossing-and-we-will-shut-down-smuggling-tunnels-1.457665)
[tunnels-1.457665](http://www.haaretz.com/news/middle-east/hamas-to-egypt-reopen-gaza-crossing-and-we-will-shut-down-smuggling-tunnels-1.457665).
 PA secretary says that the tunnels harm Egypt's security and called on them to be demolished,
 "Haaretz", August 12, 2012
[http://www.haaretz.com/news/middle-east/hamas-to-egypt-reopen-gaza-crossing-and-we-](http://www.haaretz.com/news/middle-east/hamas-to-egypt-reopen-gaza-crossing-and-we-will-shut-down-smuggling-tunnels-1.457665)
[will-shut-down-smuggling-tunnels-1.457665](http://www.haaretz.com/news/middle-east/hamas-to-egypt-reopen-gaza-crossing-and-we-will-shut-down-smuggling-tunnels-1.457665).
 David D. Kirkpatrick, Mayy el Sheikh, "Islamist Victors in Egypt Seeking Shift by Hamas", 47
The New York Times, March 24, 2012,
[http://www.nytimes.com/2012/03/24/world/middleeast/egypts-election-victors-seek-shift-](http://www.nytimes.com/2012/03/24/world/middleeast/egypts-election-victors-seek-shift-by-hamas-to-press-israel.html?pagewanted=all)
[by-hamas-to-press-israel.html?pagewanted=all](http://www.nytimes.com/2012/03/24/world/middleeast/egypts-election-victors-seek-shift-by-hamas-to-press-israel.html?pagewanted=all).

אל-קאעדה והג'האד העולמי - בחיפוש אחר כיוון

יורם שוייצר

בשנה וחצי האחרונות התמודד ארגון אל-קאעדה עם קשיים רבים. חיסולו של אוסאמה בן-לאדן, לצד חיסולם של רוב הפעילים הבכירים של הארגון, הותירו את מחליפו ומנהיגו החדש של הארגון, ד"ר אימאן אל-זוואהירי, מול שורה של אתגרים והחלטות מכריעות: ראשית, בחירה בדרך שתסייע בידו לקבע את מנהיגותו בארגון שאיבד את מפקדו המיתולוגי, תוך ביסוס מעמדו כמורה הלכה גם עבור שותפיו לדרך; שנית, הבטחת שרידות הארגון שנמצא במצוקה קשה ושימור מעמדו המיוחד בעיני שותפיו ותומכיו; ולבסוף, קידום סדר-היום העולמי שלשמו הוקם ופעל אל-קאעדה במשך השנים שחלפו מאז נוסד בשלהי שנות השמונים, שתכליתו הקמת ח'ליפות אסלאמית בדרך של ג'האד עולמי.

מאמר זה יתמקד בנתיב שבחר אל-זוואהירי להתוות לארגונו ולשותפיו כדי להובילם בדרך החתחתים הניצבת לפנייהם, לנוכח המציאות המשתנה במקומות שונים בעולם מול הטלטלה בעולם הערבי ומעבר לו. ואמנם, נוסף למשבר הפנימי שבו היה נתון ארגונו, ניצב אל-זוואהירי נוכח אתגר נוסף ומורכב הרבה יותר. הטלטלה בעולם הערבי, שבמהלכה התקוממו המונים במספר מדינות ערביות וסילקו מהשלטון מנהיגים ששלטו בהן במשך עשרות שנים, אופיינה בנקיטת דרכים בלתי-אלימות בעיקרן, ובבסיסה ניצבו ערכים דמוקרטיים-ליברליים הפוכים לחלוטין מהדרך ומהרעיונות שאל-קאעדה הטיף להם במהלך השנים. רבים מקרב מקבלי ההחלטות בעולם סברו כי האירועים הללו, לצד המכות הקשות שספג, ינחיתו מכת מוות אידאולוגית ומעשית על הארגון. אולם אל-זוואהירי, שהיה בין מנסחי האידאולוגיה של הארגון ומהאחראים הבולטים להפצתה, ראה באירועים בעולם הערבי דווקא קרש הצלה ודרך ראויה לבסס ולחזק את מנהיגותו, תוך התאמת אסטרטגיית הארגון לנסיבות המשתנות ולכיווני הפעולה שאותם

העדיף הוא עצמו. בראשם עידוד וטיפול ג'האד פנימי בתוך החברות המתקוממות, לשם שינוי פני המשטרים בארצות ערב במזרח התיכון למשטרים אסלאמיים הלכתיים. בחודשים שחלפו מאז מונה לתפקידו ביוני 2011, בחר אל-זוואהירי לנהל את ענייני הארגון ואת קשריו עם השותפים והתומכים באופן הנשען על תפישות היסוד של הארגון כפי שנקבעו על ידי בן-לאדן. תפקידו של אל-קאעדה על פי תפישות יסוד אלה הוא לשמש אוונגרד ומודל חיקוי לשותפיו לדרך, כאשר אלה אינם נתונים תחת שליטתו של מנהיג אל-קאעדה אך מזדהים עם דרכו. זו מהווה עבורם מעין קטר, המוביל את רכבת "ההתנגדות החמושה" (אל-מוקאוומה אל-מוסלחה) ואת הג'האד העולמי להגשמת מטרות היסוד שלהם. ואכן, משלהי שנות התשעים, כאשר ביצע אל-קאעדה שלושה פיגועי התאבדות דרמטיים – בשגרירויות האמריקאיות בקניה ובטנזניה, במשחתת 'קול' בתימן, ושיאם במתקפת הטרור בארצות הברית – הפך למעשה הארגון, שהחל את דרכו כמעין ארגון-אמרגן התומך בארגוני טרור ומאמן אותם, לשחקן פעיל בזירת הטרור הבינלאומי. במקביל לכך המשיך אל-קאעדה, ואף ביתר שאת לאחר הצלחתו במתקפה בארצות הברית, לתכנן את פעילות אנשיו בביצוע טרור ראוותני, לתמוך בארגוני טרור ולסייע להם באימון, בהדרכה ובהכשרה, ולעיתים אף להושיט סיוע מבצעי לפעולות ספציפיות. עם חלק מהארגונים, שבהם ראה שותפים נבחרים, העמיק הארגון את קשריו ואף הגיע להסכם של איחוד כוחות רשמי תחת שם המותג אל-קאעדה, בצירוף שם האזור שבו פעלו. ארגונים אלה, דוגמת אל-קאעדה בעיראק, אל-קאעדה בערב הסעודית ובתימן (אל-קאעדה בחג'אז), ואל-קאעדה במגרב האסלאמי היוו בעלי-ברית, ושימשו כמכפיל כוח הפועל על פי אסטרטגיית הפעולה של הארגון, תוך סיוע בהפצת תפיסותיו ואסטרטגיית-העל שלו. יתר על כן, הארגון שקד על עידוד פעילות שותפיו ותומכיו באזורי ספר ובאזורים בלתי-נשלטים בידי המדינות הריבוניות שבהן פעל – שעליהם יוכל להשתלט באמצעות סיוע לארגונים שותפים לדרך הג'האד העולמי,¹ בדרכו להשתלט על המדינה כולה. על פי תפישה זו, באזורים אלה הם יכולים להתבסס מבלי ששלטון מרכזי חזק ובעל יכולת הפעלת כוח צבאי ומשטירתי ימנע מהם לפעול, לגייס אנשים, להתאמן ולהשתמש בו כנקודת יציאה של פעילי ג'האד עולמי לזירות ג'האד שונות ברחבי העולם, ולבסוף אף לקיים בהם משטר הנוהג על פי ההלכה האסלאמית. לפיכך, אצל אל-זוואהירי כמפקד אל-קאעדה, הפכה הפעילות באזורים הבלתי-משילים למוקד מרכזי באסטרטגיית הפעולה הנבחרת של אל-קאעדה ושותפיו.

פעילות אל-קאעדה בפקיסטן ובאפגניסטן

חשיבותן של אפגניסטן ופקיסטן עבור אל-קאעדה ניכרת הן מהתייחסותו של בן-לאדן אליהן במכתביו שנתפסו במקום מחבואו לאחר שחוסל, והן מהימצאותה של מפקדת הארגון בווייריסטן שבפקיסטן. הארגון נלחם בפקיסטן לצד הטאליבאן הפקיסטני ואנשי רשת חקאני, תוך שיתוף פעולה עם ארגוני טרור מקומיים וזרים, הנוטלים גם הם חלק במאבק נגד הצבא הפקיסטני הפועל באזור השבטי בחבל ווייריסטן. תרומתו של אל-קאעדה ללחימה נעשית במסגרות חטיבתיות נבדלות, הפועלות כחלק ממערך הכוחות של הטאליבאן תחת השם 'לשכר אל-זיל' ובמסגרת חטיבה 313 הנחשבת לזרוע הצבאית של אל-קאעדה בפקיסטן, שהייתה נתונה לפיקודו של אליאס קשמירי עד לחיסולו² ב-3 ביוני 2011. עם זאת, בשנתיים האחרונות עסק אל-קאעדה בעיקר בלחימה לצד הטאליבאן נגד הכוחות האמריקאיים וכוחות נאט"ו, שפועלים באפגניסטן בכוח גדול ובעוצמה רבה בעיקר בעקבות "התגבור" שעליו החליט הנשיא אובמה בשנת 2010. ואמנם, חלק ניכר ממפקדיו הבכירים והמשמעותיים אשר שהו בחבל ארץ זה מצאו בו את מותם מידי כלי הטיס הבלתי-מאוישים של האמריקאים, ביניהם בולטים: מוסטפה אבו אל-יזיד, שנחשב לאחד משלושת המפקדים הבכירים והדוברים הבולטים בארגון, אשר פיקד בעבר על פעילות הארגון באפגניסטן ושימש כאחראי פיננסים; עטיה עבד אל-רחמן, אחד מאנשי אמונו של בן-לאדן בהנהגה, שהיה איש הקשר הבכיר ביותר שעזרו קיים קשר בעת שהותו במחבואו באבוטבאד, ואחראי מטעמו להעברת הנחיותיו לפעילי הארגון ולמיושן; אבו יחיא אל-ליבי, ששימש בעבר כמפקד בכיר בקבוצת Libyan Islamic Fighting Group, נעצר בשנת 2003 באפגניסטן על ידי כוחות אמריקאיים, ולאחר שנמלט מבית הכלא בגראם בשנת 2005 ועל ראשו הוכרז פרס של מיליון דולר, הפך לאחד מהתועמלנים הבולטים של אל-קאעדה. לאחר חיסולו של בן-לאדן הוא מונה לתפקיד סגנו וראש מטהו של אל-זואהירי.³

על אף המתקפה המתמשכת על אל-קאעדה, ובד בבד עם הסיוע שהעניק לטאליבאן ולרשת חקאני במערכתם נגד כוחות הקואליציה, שבו מתבטאת תרומתו בניסיונו העשיר בתכנון ובביצוע פיגועי התאבדות ופיגועי איכות, הארגון ממשיך בקידום סדר-היום האידאולוגי והלוחמני שלו. יעד זה מקודם באמצעות אימונם של פעילים זרים המגיעים לאזור הלחימה כדי לקחת חלק בג'האד, מתוך כוונה להכשירם כלוחמים במערכה המתנהלת במלוא עוצה נגד הכוחות המערביים הפועלים באזור. למעשה, הארגון מעוניין שהם יצברו ניסיון וידע מבצעיים, שישמשו אותם עם חזרתם לארצות מוצאם כדי להתערות ולבצע בהן פיגועי טרור מטעם אל-קאעדה, או כחלק מרשתות

טרור עצמאיות הפועלות בשם הג'האד העולמי. במקביל, מאמצי הארגון להמשיך בניסיונות לבצע פיגועי טרור בעולם לא פסקו, אף שניסיונות אלה לא הגיעו לידי מימוש זה זמן רב, עקב פעילות סיכול מוצלחת של שירותי הביטחון בעולם. עם זאת, שוקרי ג'ומעה – מפקדו הנוכחי של מנגנון פיגועי החו"ל של הארגון ופעיל מבצעים ותיק ומוכר, שעמד מאחורי שורה של ניסיונות פיגוע באירופה שסוכלו בסקנדינביה ובבריטניה – נותר בחיים לצד פעילי המנגנון הוותיקים האחרים, ששרדו ואף תוגברו בחברים חדשים בעלי ניסיון קרבי שמילאו את השורות. עובדה זו מותירה לאל-זאוהירי את היכולת להמשיך בניסיונות לבצע פיגועי ראוה נוספים, התואמים את דפוסי הפעולה של אל-קאעדה.

אל-קאעדה בחג'אז

השותף הבכיר והפעיל ביותר של אל-קאעדה המרכזי הוא אל-קאעדה בחג'אז. בראש הארגון, שנוסד ב-2009 כמיוזג של הסניף הסעודי עם מקבילו התימני, עומד נאסר אל-ווחישי, ששימש כמזכירו האישי של בן-לאדן במשך שנים רבות. מאז המיזוג ביצע אל-קאעדה בחג'אז פיגועי טרור קטלניים בתימן ובערב הסעודית, כאשר האחרונה הצליחה באמצעות מדיניות לוחמה בטרור קשוחה לעצור או להרוג את מרבית חברי הארגון. אלה שנותרו חופשיים נמלטו לתימן. שם, בשונה מערב הסעודית, השלטון הבלתי-יציב, המבנה השבטי המפוצל והתנאים הטופוגרפיים אפשרו למעשה לאל-קאעדה בחג'אז להתבסס ולפעול בחופשיות יחסית ברחבי המדינה, בעיקר בחלקיה הדרומיים, שם מידת שליטתו של השלטון המרכזי מצנעא רופפת.

הטלטלה בעולם הערבי לא פסחה גם על תימן. הנשיא עבדאללה עלי סאלח ששלט במדינה במשך שלוש שנים אולץ לעזוב את תפקידו ולגלות מארצו, והוחלף בפברואר 2012 על ידי סגנו, עבד רבו מנסור אל-האדי. הנשיא החדש נתקל בקשיים רבים בבואו לממש את שלטונו ברחבי תימן, עקב סכסוכים פנימיים בינו לבין נאמניו של הנשיא המודח ובשל מרידות אנשי החות'י השיעים בצפון, ופעילות אנשי אל-קאעדה ונאסר אל-שריעה – ארגון שנוסד בשנת 2012 כחזית הפוליטית של אל-קאעדה במטרה ליצור דימוי מתון יותר לפעילותם המשותפת. מטרת פעילות זו הייתה להשתלט על תימן או על חלק ממנה כדי להקים בה מדינת הלכה אסלאמית. עם זאת, בניגוד למידע שנתפס ונחשף בעזבונו של בן-לאדן – שהזהיר במכתביו את מפקד הארגון בתימן מתקיפות יזומות נגד הצבא ומחיכוך עם אנשי השבטים, והציע להתמקד דווקא בתקיפת יעדים אמריקאיים וברכישת אהדת הציבור ותמיכתו – מיקד

הארגון בשנה האחרונה את פעילותו נגד יעדי הממשל והצבא. כך ביצעו במהלך השנה האחרונה אנשי אל־קאעדה התקפות רבות על בסיסי הצבא התימני, הרגו ושבּו חיילים רבים וביצעו כתיסר פּיגועי התאבדות נגד אנשי הממשל וכוחות הביטחון - דפוס פעולה המהווה אחד מסימני ההיכר של אל־קאעדה ושותפיו. באחד מפיגועי התאבדות הללו אף הצליח מתאבד יחיד להרוג כמאה חיילים ולפצוע עשרות נוספים. בפעולות אלו הציג הארגון את השלטון המרכזי במלוא חולשתו, וחשף את חוסר יכולתו של זה לשלוט במדינה בצורה אפקטיבית, תוך אילוף הנשיא אל־האדי לשדד את המערכות בכוחות הצבא כדי לחזור ולרכוש שליטה, ולשחרר את הערים בדרום־המדינה שנכבשו בידי אנשי אל־קאעדה. ואכן, בתמיכה אמריקאית על ידי מימון, אימון, והדרכה, ואף בסיוע מבצעי ישיר באמצעות הפעלת כלי טיס חמושים בלתי־מאוישים, הצליח צבא תימן במחצית השנייה של השנה לפגוע קשות באנשי הארגון, ובהם גם פעילים מבצעיים בכירים. כך למשל, בספטמבר 2011 נהרגו בתקיפה מהאוויר אנואר אל־עוולקי, מבכירי תועמלני הארגון שהואשם במעורבות ישירה בסיוע לטרור, יחד עם סמיר חאן, העורך של שופר הארגון - המגזין "אינספּיר" - ובמרס 2012 חוסל מהאוויר פּאהד אל־קוס, שנימלט מכלאו בתימן לאחר שהשתתף בפיגוע במשחתת 'קול' בנמל עדן (2000), ועמד בראש חוליה שתכננה לשלוח באפריל 2012 מתאבד שאמור היה להחדיר מטען חבלה מתוחכם למטוס אמריקאי במטרה לפוצץ אותו על נוסעיו מעל שמי ארצות הברית.⁵ פעולה זו הייתה המשך לניסיונות פיגוע קודמים של הארגון בארצות הברית, באמצעות פיצוץ מטוסים במהלך טיסתם.⁶

המערכה בתימן בין השלטונות לבין אל־קאעדה ואנסאר אל־שריעה נמשכת עדיין במלוא עוזה. ניכר כי למרות הצלחות שנחלו הצבא וכוחות הביטחון התימניים בחודשים האחרונים בהסגת כוחותיו של אל־קאעדה מהערים שעליהן השתלטו, והצליחו להכות בבסיסיו ולעצור ולהרוג את אנשיו, הארגון נמצא עדיין במלוא כוחו והוא צפוי להמשיך בפעילותו בתימן ומחוצה לה, בתמיכתו הפעילה של אל־זוואהירי. יתר על כן, בשל התמיכה ההדדית בינו לבין אל־קאעדה וקליטת מתנדבים זרים שאותם הוא מאמן הן ללחום לצידו והן לשם פעילות בזירות ג'האד אחרות, הארגון מהווה איום משמעותי על יציבות הממשל התימני, ואף מציב סיכון ביטחוני גבוה לארצות הברית ולבעלות־בריתה בעולם.

פעילות אל-קאעדה במגרב וגורמי ג'האד עולמי בצפון אפריקה ובמערבה

ארגון אל-קאעדה במגרב, שהתאחד עם אל-קאעדה המרכזי בשנת 2007, אימץ גם הוא את האסטרטגיה ואת שיטות הפעולה של ארגון האב: הוא מיקד את יעדי התקיפה שלו באישי ממשל בכירים, בכוחות צבא וביעדים המזוהים עם המערב, ביצע שורה של פיגועי התאבדות ואף פיתח מומחיות בחטיפת אזרחים מערביים, שהכניסה לו כסף רב שסייע במימון פעולותיו.⁷ ברוב שנות פעילותו פעל אל-קאעדה במגרב בעיקר באלג'יריה, אך שלח זרועות גם למדינות נוספות והוא מקיים קשרים הדוקים עם ארגוני ג'האד סלפיים במרוקו, בלוב ובמאוריטניה, ולאחרונה גם במאלי. בשנים האחרונות, בעקבות מדיניות נוגדת טרור קשוחה מצד השלטונות האלג'יריים, שהסתייעו במדינות נוספות במגרב ופעלו יחדיו ובאופן אפקטיבי, חלה ירידה בפעילות הארגון באלג'יריה עצמה,⁸ שאילצה אותו להסיטה לאזורי פעולה אחרים, בעיקר לאזור צפון מאלי, שהפכה לאחרונה למוקד הפעילות החשוב ביותר של הארגון. נוסף לכך, לאחר ההפיכה שביצעה החונטה הצבאית במאלי בחודש מרס השנה, נהרו אל האזור גורמי ג'האד עולמי וביניהם, מלבד אנשי אל-קאעדה במגרב שנמלטו מאלג'יריה, פעילים שנמלטו מניג'ר, ממאוריטניה ומלוב, ואף פעילים מארגון 'בוקו הראם' הניגרי, אשר ביקשו ליטול חלק פעיל בלחימה.

אל-קאעדה במגרב משתף פעולה במאלי עם מספר ארגוני טרור, בהם MOJWA⁹ ואנסאר אל-דין. ארגונים אלה פועלים בצוותא להקמת אזור בסיס לפעילות ג'האד עולמי. כך למשל, פעילי אנסאר אל-דין, מגויסים בכוחות אל-קאעדה במגרב ובפעילי ג'האד עולמי נוספים, השתלטו על מספר ערים מרכזיות בצפון-המדינה, כשהיעד המרכזי שלהם הוא הקמת מדינה אסלאמית המושתתת על חוקי השריעה.¹⁰ במסגרת השתלטות זו התקיימה פגישה באפריל 2012 בעיר טימבוקטו – אחת מן הערים הגדולות בצפון מאלי שנפלה לידי הג'האדיסטים – בין בכירי אל-קאעדה במגרב לבין שותפיהם מאנסאר אל-דין, בגיבוי אנשי דת מקומיים, ובה הכריז מפקד אנסאר אל-דין על מינויו של יחיא אבו-חמאם, מפקד אל-קאעדה במגרב, לִאִמִיר של טימבוקטו.¹¹ מאז הפך האזור למקום מושבם הקבוע של מנהיגי "קואליציה" זו, השולטת על כשני-שלישים משטחה של צפון מאלי. כיום מתנהלת באזור זה מערכת טרור שיטתית המכוונת נגד האוכלוסייה האזרחית, תוך פגיעה במקומות הקדושים העתיקים והתדרדרות ביטחונית חמורה, הנובעת בין היתר מזרימת אמצעי לחימה מסוגים שונים ממאגרי הנשק של קדאפי, שנפלו לידי אנשי אל-קאעדה.¹² על אף שיתופי פעולה אלה, ראוי לציין כי קיומם של מאבקי כוח ושליטה פנימיים מונע מארגוני הטרור השותפים

בקואליציה את היכולת להגיע להסכמה ולפעול במשותף להשגת יעדיהם באמצעות פעילות מתואמת בכמה מדינות. לעיתים, חילוקי הדעות החריפים, שמקורם בשוני לאומי ולעיתים גם עדתי, כמו למשל בין ה"אליטה" האלג'ירית הכוללת גם את "בוגרי אפגניסטן"¹³ לבין אסלאמיסטים במאלי ובניגריה, עומדים להם לרועץ בבואם לתאם ולגבש את פעילותם המשותפת, בדרכם להשגת החזון האסלאמי שלהם באפריקה.¹⁴ גם בלוב שלאחר הפלת משטרו של קדאפי, קיימת פעילות ערה מצד גורמי ג'האד עולמי לוביים שפעלו בעבר במסגרת ה"קבוצה הלובית הלוחמת", ומאז ההתקוממות אימצו את השם "אנסאר אל־שריעה" כדי להסוות את קשריהם עם אל־קאעדה.¹⁵ פעילותם הבולטת ביותר של גורמי ג'האד עולמי הפעילים בלוב שאחרי סילוק קדאפי הייתה רצח השגריר האמריקאי ושלוש עובדי הקונסוליה האמריקאית בבנגאזי ב־11 בספטמבר 2012. על פי העדויות הנצברות, פיגוע זה בוצע על ידי גורמים הקשורים לאל־קאעדה מקרב אנשי אנסאר אל־שריעה והקבוצה הלובית הלוחמת לשעבר. פיגוע זה תוכנן ככל הנראה בהנחיית אל־זוואהירי, ולפי קבלת האחריות נועד לנקום גם את חיסולו של אבו יחיא אל־ליבי בהתקפת כלי טיס בלתי־מאוישים בוויירסטן.¹⁶ האיום המתגבר הנשקף ליציבות האזורית מצד אל־קאעדה במגרב, כשלצידו קואליציה של ארגוני טרור מקומיים, הוביל להשקעת משאבים ניכרים ולשיתוף פעולה מדיני, מודיעיני וצבאי של מדינות האזור, כדי לבלום את סכנת הטרור ההולכת ומתרחבת בסאהל ובמאלי, ולמנוע את התפשטותה גם למדינות אחרות באזור. ואמנם, בדצמבר 2011 חצו הכוחות האלג'יריים את הגבול לצפון מאלי על מנת לסייע לצבא המקומי בהתמודדות עם הגורמים המזוהים עם אל־קאעדה;¹⁷ ביוני 2012 בחנה ועדת איחוד המדינות האפריקאיות את האפשרות להתערבות צבאית במאלי,¹⁸ ובאוגוסט 2012, בוועידת הביטחון בסאהל שהתקיימה בניג'ר, הביעו נציגי אלג'יריה, מאלי, מאוריטניה וניג'ר את דאגתם בנוגע לאיום הטרור הנשקף מגורמים אסלאמיסטיים בצפון מאלי למדינות השכנות, וקראו להתערבות פעילה של הקהילה הבינלאומית במתרחש כיום בצפון מאלי.¹⁹ לבסוף, בתחילת אוקטובר 2012 החליטה מועצת הביטחון כי על מנת למגר את איום הטרור יש צורך במבצע צבאי מקיף, שיבוצע על ידי מדינות החברות באיחוד הכלכלי של מדינות מערב־אפריקה (ECOWAS). גם גורמי ביטחון אמריקאיים, שביצעו הערכת מצב מחודשת לגבי התמודדות עם סכנת הטרור הנשקפת ליעדים מערביים במדינות הללו ולאזור כולו, העריכו כי ארצות הברית עשויה להציע סיוע צבאי ואף לפעול באופן עצמאי להדיפת פעילי אל־קאעדה שמצאו מקלט בצפון מאלי.²⁰

אל-קאעדה וגורמי הג'האד העולמי בלבנט הערבי ובמזרח התיכון

חשיבותו של הלבנט הערבי בהיסטוריה של המוסלמים הקנתה לו מעמד מרכזי בשאיפותיהם של אל-קאעדה ושותפיו להקים את הח'ליפות האסלאמית באחת המדינות באזור.²¹ הדבר בא לידי ביטוי בחשיבות העליונה שייחס אל-קאעדה למערכה שהתפתחה בעיראק בעקבות פלישת האמריקאים וכוחות הקואליציה אליה ב-2003. בעיראק מיקד הארגון את תשומת הלב והמשאבים שגייס במטרה לנצל את ההזדמנות שנקרתה בדרכו להפיח רוח חיים בג'האד העולמי. בן-לאדן, ובעיקר אל-זואאהירי, שהיה דובר ראשי של הארגון עוד בימי חייו של בן-לאדן, עודדו את הלוחמים בעיראק להמשיך במערכה כדי לפגוע קשות בארצות הברית ובשותפיה, ותמכו בהקמת המדינה האסלאמית בעיראק, שעליה הכריזו ראשי אל-קאעדה בעיראק ב-2006. ביטוי מוחשי לחשיבות שייחס הארגון לעיראק בא לידי ביטוי במכתב שהפנה אל-זואאהירי לאל-זרקאווי – מי שהיה "האמיר" הראשון של הארגון במדינה זו, והיה ידוע ברצחניות פעולותיו נגד יריביו, בהם מוסלמים ובעיקר השיעים – שבו הדגיש אל-זואאהירי את חשיבות שמירת ההישגים שכבר הושגו על ידי הארגון בעיראק, והפציר בו שלא לנכר את האוכלוסייה המקומית בפעולותיו, כדי שלא יאבד את תמיכתה.²² תמיכתם של מנהיגי אל-קאעדה המרכזי במאבק בעיראק נמשכה לאורך השנים, והם מינו את אנשי אמונם כמחליפיו של אל-זרקאווי לאחר שזה חוסל על ידי האמריקאים. גם אל-זואאהירי, לאחר שהתמנה לתפקידו, שיגר הצהרות תמיכה בפעילות הארגון והדגיש את חשיבותו הרבה: בנאום לכבוד יום השנה ה-11 למתקפת הטרור בארצות הברית טען כי ארצות הברית הובסה, ולמעשה "נסה על נפשה ונטשה מאחוריה ממשלת בובות שתשלוט בעיראק, ממשלה שבימים אלה סופגת את נחת זרועם של המוג'אהדין ... שלהם (נתן) אללה את הכבוד שבהובלת המאבק המקומי וניפוץ השאיפה האמריקאית להשתלט על המזרח התיכון".²³

אמנם, עיראק כבר אינה זירת ג'האד מרכזית עבור אל-קאעדה ושותפיו, כפי שהפכה להיות בעקבות כניסת הכוחות הזרים בראשות ארצות הברית לתחומה ב-2003. אך גם לאחר עזיבת החייל האמריקאי האחרון את עיראק ב-18 בדצמבר 2011,²⁴ ולמרות הצהרת הנשיא אובמה על השגת המטרה שלשמה נכנסה ארצות הברית לעיראק – הפלת סדאם חוסיין מהשלטון וכינון דמוקרטיה יציבה בעיראק – לא הושם קץ לפעילות הטרור במדינה זו.^{25, 26} בפועל, אל-קאעדה בעיראק (הפועל תחת השם "המדינה האסלאמית בעיראק" [ISI]) ושותפיו ממשיכים גם השנה בפעילותם, וממקדים את התקפותיהם בעיקר במטרות המזוהות עם המשטר הנוכחי בעיראק, הנמצא תחת הגמוניה שיעית

ברורה. במהלך השנה האחרונה, ובעיקר במחציתה השנייה, המשיך הארגון לבצע מאות פיגועים, בעיקר בערים בגדאד, נאסריה ובצרה, ובהם כמה עשרות פיגועי התאבדות שהוכיחו כי ביכולתו לפגוע ולשבש את מאמצי המשטר הנוכחי לייצב את המדינה ולהשתלט על רמת האלימות הבין-עדתית השוררת בה. התקפות הטרור של הארגון בחודשים האחרונים של 2012 אף נעשו תדירות ונועזות יותר, כאשר במסגרת ימי לחימה מרוכזים התקיימו מספר התקפות במקביל על יעדי צבא ומשטרה, תוך שילוב פיגועי התאבדות רבי-נפגעים ופעולות לשחרור אסירים. כך למשל ניתן לציין את הפריצה של חוליית חמושים לבית-סוהר בתכרית ב-27 בספטמבר 2012, אשר הסתערה על בית-הסוהר ובהתקפה משולבת - שכללה בין השאר פעולה של מחבלים מתאבדים - שחררה עשרות עצורים, חלקם אסירי אל-קאעדה בעיראק שנידונו לעונש מוות.²⁷ יתר על כן, רבות מן ההתקפות של הארגון מכוונות ישירות נגד האוכלוסייה השיעית האזרחית - בחגים שיעיים ונגד מנהיגים ומוסדות של הקהילה השיעית המקומית - ומגבירות את החשש לחידוש מלחמת האזרחים העדתית בעיראק. זאת למרות הכרזתו האופטימית של הנשיא האמריקאי על השגת המשימה ליצור בעיראק מדינה יציבה עם ממשלה דמוקרטית חזקה.

במקביל לפעילותו בעיראק עצמה, הפנה אל-קאעדה בעיראק משאבים וכוח אדם לתמיכה בכוחות האופוזיציה בסוריה. מדיניות חדשה זו ננקטה במענה לפנייתו הפומבית של אל-זוואהירי - מנהיגו החדש של אל-קאעדה - שהכריז על סוריה כזירת ג'האד מרכזית,²⁸ פנה למוסלמים מרחבי העולם להגיע אליה כדי לסייע למוג'אהדין המקומיים במערכה לסילוק "הרוצח בן-הרוצח" שטבח במוסלמים עד להפלת משטרו, ואף קרא להקמת משטר שישאף לשחרר את הגולן ויתמיד בג'האד עד אשר יתנוסס דגל הניצחון מעל גבעות ירושלים הכבושה. ואמנם, בעקבות קריאתו של אל-זוואהירי הגיעו לסוריה פעילים הנמנים עם אנשי "אל-קאעדה בעיראק", הפועלים תחת השם "ג'בהת אל-נוסרה" - שם שנועד למנוע מהקבוצה לקבל תמיכה ממדינות המערב וממדינות ערביות מובילות, הפועלות להפלת משטרו של בשאר אל-אסד. פעילים אלה מבצעים פעילות מאורגנת המתבססת על היכולת והניסיון הצבאי שצברו במהלך שנות הלחימה בעיראק, ונראה כי הם אלה שאחראיים לעיקר ההתקפות הנועזות והקטלניות במיוחד שבוצעו בסוריה בחודשים האחרונים, ובראשם פיגועי ההתאבדות. לצידם מתקיימת בסוריה פעילות ספורדית ומאורגנת פחות של יתר גורמי הג'האד העולמי מתימן, מערב הסעודית, מלוב, מירדן ומעזה, שהגיעו לסוריה באופן עצמאי מבלי להשתייך לקבוצה כלשהי, והצטרפו לפעילותו של "צבא סוריה החופשי". מספר הלוחמים הנמנים עם פעילי הג'האד העולמי נע, על פי הערכות שונות, בין כמה מאות לבין כמה אלפים.²⁹

הזירה השלישית והמרכזית שאל-זוואהירי מעניק לה דגש מיוחד, והמבטאת ביתר שאת את מדיניותו החדשה – לנצל את הטלטלה בעולם הערבי לשם העצמת המאבקים של גורמי ג'האד עולמי בכלל ובלבנט בפרט – היא מצרים, בעיקר בחצי-האי סיני. הפלת משטרו של מובארכ והחלפתו במשטר אסלאמי הלכתי סומנה על ידי אל-זוואהירי כמטרה אסטרטגית עליונה וכמשאת-נפש אישית עבורו ועבור שותפיו המצריים בהנהגת אל-קאעדה, שכמוהו נמנו עם ארגון הג'האד המצרי שהתמזג רשמית עם אל-קאעדה בשנת 2001. בעקבות סילוקו של מובארכ מהשלטון והחלל השלטוני שנוצר במצרים, ניצלו זאת גורמי הג'האד העולמי כדי לקדם את מטרותיהם: בריחה ואף שחרור אנשיהם מבתי הכלא – שם ריצו תקופות מאסר ממושכות בעוון פעילותם בעבר – אפשרו לארגונים הללו לתגבר את שורותיהם באנשים נאמנים ובעלי ניסיון מבצעי. רבים מהם מצאו את דרכם למרחבי סיני והצטרפו להתארגנויות טרור מקומיות, תוך שהם מנצלים את חוסר השליטה של השלטון המצרי באזור כדי לבסס בסיני אוטונומיה בעלת אופי אסלאמי הלכתי. כך הופיעו בשנה האחרונה בסיני מספר קבוצות המזדהות עם אל-קאעדה והג'האד העולמי, כשהבולטות ביניהן הן "אנסאר בית אל-מקדס", אל-תווחיד ואל-ג'האד³⁰ בסיני ו"אנסאר אלג'האד". ארגונים אלה, ובמיוחד אנסאר בית אל-מקדס, פועלים נגד יעדים מצריים, אבל בעיקר נגד ישראל. בפיגועי הטרור שביצעו ושעליהם נטלו אחריות, ניתן ביטוי לרעיונות התואמים את האידאולוגיה ואת אסטרטגיית הפעולה של אל-קאעדה.

כך למשל, לאחר התקפות שבוצעו באמצעות ירי רקטות על אילת, או הפיגועים בצינור שהוליך גז ממצרים לישראל, פרסם ארגון אנסאר בית אל-מקדס סרטון קבלת אחריות, שבו נומקו ההתקפות בכך שנועדו למנוע את ביזת אוצרות הטבע שהעניק האל למוסלמים, הנמכרים במחירי הפסד לאויבי האסלאם, ובראשם ישראל. נושא זה עלה חדות לבקרים ברטוריקה שליוותה את פעילות אל-קאעדה המרכזי בעבר, כשביצע פיגועים שגרמו נזק כבד למדינות שנפגעו. הארגון אף דאג לשלב דברים מפיו של אל-זוואהירי, שבהם שיבח את ההתקפות החוזרות על צינור הגז, ואף הוסיף וקרא לממשלת מצרים החדשה לבטל את הסכם השלום עם ישראל ולהחיל במצרים את חוקי האסלאם.³¹ ארגון "אנסאר בית אל-מקדס", שנחשב לפעיל ולמסוכן מבין ארגוני הג'האד העולמי המצריים בסיני, היה אחראי לכמה מהפיגועים הקטלניים ביותר שבוצעו בגבול מצרים-ישראל: הפיגוע באוגוסט 2011 בכביש 12 המוביל לאילת, שבו נרצחו שמונה ישראלים; הפיגוע שבוצע ב-5 באוגוסט 2012 בגבול ישראל-מצרים, שבו נרצחו 16 שומרי משמר הגבול המצרי, והפיגוע בהר חריף שבו נהרג חייל צה"ל, ב-21 בספטמבר השנה.³² בפיגועים אלה הוכיח הארגון כי אינו בוחל בהרג מוסלמים

המשרתים משטרים הנוגדים את תפיסתו, ואינו מכיר בגבולות בין מדינות משום שאלה לא נקבעו על ידי אללה. ארגון "אנסאר אלג'האד" (שכנראה זהה ל"החזית הסלפית בחצי-האי סיני"), שנוסד בדצמבר 2011, הכריז "כי ימשיך את דרכו של בן-לאדן" ונשבע אמונים לשיח' איימן אל-זואהירי. אנשיו אף נשבעו בפני אללה "לעשות כל שביכולתם להילחם בשלטון המושחת של היהודים, האמריקאים ושותפיהם", לממש את הבטחתו של בן-לאדן כי "אמריקה, ואלה שגרים באמריקה, לעולם לא ייהנו מביטחון כל עוד לא קיימת פלסטין, ולפני שצבאות הכופרים ייצאו מארצו של מוחמד"³³, ונשבעו לקדם את החזון המשותף להם ולאל-קאעדה - הקמת ח'ליפות אסלאמית במצרים.³⁴

לצד הארגונים המצריים בסיני, מנצלים גם ארגונים סלפיים ג'האדיסטיים מעזה את סיני כאזור פעילות מרכזי לביצוע טרור נגד ישראל, זאת בנוסף לפעילותם נגדה מעזה. השימוש בסיני כזירה לפעילותם נובע מלחצו של חמאס עליהם לצמצם את היקף פעילותם נגד ישראל מעזה, בשל חששו מפגיעה צבאית ישראלית קשה באנשי הארגון ובשלטונו בעזה, באופן שעלול להסלים ללחימה כוללת. הבולט בארגונים העזתיים הפעילים בשנה האחרונה בסיני הוא "מועצת השורא של המוג'אהדין בירושלים רבתי", המשמש ארגון-גג למספר ארגונים סלפיים פלסטיניים, שהפעיל והבולט ביניהם הוא ארגון "אל-תוואחד ואל-ג'האד"³⁵ הפלסטיני.³⁶ מועצת השורא של המוג'אהדין בירושלים קיבלה את האחריות לפיגוע שבוצע באזור באר-מילכה ב-18 ביוני השנה, שבו נהרג פועל ישראלי-ערבי שעבד בבניית גדר הביטחון בגבול עם מצרים.³⁷ בסרטון שבו קיבל אחריות לפיגוע ציין הארגון כי הוא הוגש כ"מתנה לאחינו באל-קאעדה ולשיח' אל-זואהירי", וכתגובה על חיסולו של בן-לאדן. בסרטון פנו המחבלים שהשתתפו בפעולה (והיו ממוצא מצרי וסעודי) לאל-זואהירי, והביעו התחייבות כי הארגון ממשיך את מחויבותו ואמונתו ב"דרך הג'האד", וכי אינו מכיר בגבול הבינלאומי, אלא רק ב"גבול של אללה".³⁸ מלבד ארגון בולט זה, קיימים בעזה ארגונים סלפיים ותיקים נוספים הפועלים ישירות משם נגד ישראל, כאשר גם הם משתמשים בסיני לצורכי פעילותם, במטרה לעקוף את המגבלות שמטילה עליהם ישראל בפעילות הנגד שלה, וכן כדי להימנע מלסבך את חמאס בתגובה ישראלית בעזה. בין ארגונים אלה ראוי לציין במיוחד את "ג'יש אל-אסלאם" (צבא האסלאם),³⁹ אשר הוקם בשנת 2006 על ידי מומתאז דורמוש, לאחר שהתפצל מ"ועדות ההתנגדות העממית", והוא פעיל מאוד בשיגור רקטות ובתקיפות נגד ישראל, כולל מעורבותו בחטיפת גלעד שליט. פעילותו של ארגון זה חרגה גם מעבר לסיני, והוא שיגר פעילים מטעמו ללחימה בסוריה - עובדה שנחשפה ברבים כאשר אחד מאנשיו נהרג בקרבות. לצידו בולט ארגון "ועדות

ההתנגדות העממית" שאנשיו פועלים משני צידי הגבול, ומצויים בקשרים הדוקים עם גורמי ג'האד עולמי בסיני. שמו של הארגון נקשר ישירות למספר פיגועים שבוצעו בגבול מצרים, שיוחסו גם לאנסאר בית אל-מקדס, וייתכן שהדבר מצביע על שיתוף פעולה הדוק בין הארגונים העזתיים לעמיתיהם המצריים. כיום פועלות בעזה למעלה מעשר קבוצות המשתייכות לזרם הסלפי ג'האדיסטי, הקורא תיגר על שלטונו ההגמוני של חמאס ברצועה. יכולתם הגוברת לבצע פיגועים מעזה, ובשנה האחרונה גם מסיני, עלולה להקנות להם את תמיכתו של אל-זוואהירי ואת הכרתו הרשמית, ואף לזכותם בנפרד בתואר אל-קאעדה בעזה, או כחלק מאיחוד כוחות של אל-קאעדה בעזה בסיני.

סיכום

כתוצאה מהמערכה הבינלאומית שמתנהלת נגדו זה למעלה מעשור, אשר הביאה למעצרים ולחיסולם של רבים מחברי הנהגת אל-קאעדה המרכזי הוותיקים, ובראשם מפקדו המיתולוגי, ניצב אל-קאעדה מול קשיים ואתגרים מורכבים באשר ליכולתו לשרוד, לבצע פיגועי ראוות דוגמת מתקפת הטרור שביצע בארצות הברית ולהמשיך לפעול לקידום יעדיו. יתר על כן, מצוקתו של הארגון וההערכה המושמעת מפי גורמי ממשל ומודיעין בכירים ברחבי העולם, שלפיה אל-קאעדה עומד על סף חיסול, מציבות בפני אל-זוואהירי מנהיגו החדש את ההכרח להחליט על המשך דרכו של הארגון, ועל אסטרטגיית הפעולה שלו בעתיד. בחירה זו, אשר חשיבותה ברורה גם לאל-זוואהירי, תכריע במידה רבה האם וכיצד יוכל הארגון לשרוד ואף להמשיך להוביל את שותפיו ותומכיו בדרך לג'האד העולמי, שאותו חרתו על דגלם. לצורך השגת יעדיו מקפיד גם אל-זוואהירי על שימור קשריו עם גורמי הכוח בפקיסטן ובאפגניסטן, המאפשרים לו לבסס את מעמדו כשותף מועיל במערך הלחימה שלהם, לשמור על יכולתו לנהל את ארגונו מבסיס מוגן יחסית מפני זרועם הארוכה של ארצות הברית ושותפיה, ובה בעת להכשיר את לוחמי העתיד של אל-קאעדה.

לנוכח האתגר שהציבה בפניו הטלטלה בעולם הערבי, שמחולליה פעלו בשם של ערכים הפוכים משל ארגונו ובדרך שונה בתכלית מזו שהטיפ לה, נראה כי אל-זוואהירי בחר לבסס את מנהיגותו ולעצב את דרכו של אל-קאעדה באמצעות הזדמנות שנקרתה בדרכו, ולתמוך במתקוממים ובפעילותם מתוך אמונה כי הם ישרתו את מטרותיו ארוכות-הטווח של אל-קאעדה. ואכן, התערעורת המשטרים במספר מדינות ערביות וחוסר היציבות השלטונית באחרות יצרו הזדמנויות עבור ארגונים סלפיים ג'האדיסטיים להתבסס באזורי ספר ובאזורים בעלי משילות בלתי-אפקטיבית ולהקים

בהם תשתית לאימונים, להברחת אמצעי לחימה ולמעבר פעילים בדרכם להצטרף לג'האד אזורי או עולמי, ובחלקם אף להחיל את חוקי השריעה. אל־זוואהירי, המודע למגבלות ולחולשת מחנהו, בחר לנסות להפוך ככל יכולתו את "האביב הערבי" ל"אביב אסלאמי" באמצעות התמקדותו, לפחות בשלב זה, בתפקיד מורה הלכה ותומך. בחירה זו שונה מהתפקיד שאותו ייעד בן־לאדן לארגון – לשמש אוונגרד מבצעי המעורר בקרב תומכיו השראה על ידי פעולותיו, ולא להסתפק רק בהצהרות תמיכה ובמתן סיוע עקיף. עם זאת, אין פירושה של בחירה זו של אל־זוואהירי שהוא זונח לחלוטין את מאמצי להוציא לפועל פיגועי ראוות. למרות הפגיעה במנגנון האחראי לטרור הבינלאומי של הארגון וסיכול של ניסיונות הפיגוע שלו באירופה ובארצות הברית בשנים האחרונות, הוא עדיין קיים, וראש המנגנון, שוקרי ג'ומעה, ממשיך לפקד עליו. יתר על כן, ניתן להניח, בהתבסס על מסורת הארגון ועל דרכו בעבר, ועל עשרות המתנדבים המוסלמים ממדינות המערב שאומנו והוכשרו על ידיו ועל ידי שותפיו, כי מכשולים אלה לא ירפו את ידיו, בייחוד כאשר הם נותרו מחויבים לדרכם ובעיקר לביצוע פיגועי טרור, כולל פעולות נקמה על מותו של מנהיג התנועה.

לתוצאות המערכות נוגדות הטרור המתנהלות נגד אל־קאעדה המרכזי ושותפיו המקומיים בפקיסטן ובאפגניסטן ונגד שותפי אל־קאעדה בחיג'אז, במערב ובצפון־אפריקה ובלבנט תהיה השפעה על עתידו של הטרור האזורי והבינלאומי. ישראל, שעד כה לא נמצאה תחת מתקפה ממוקדת ואינטנסיבית מצד אל־קאעדה וגורמי הג'האד העולמי, עלולה למצוא את עצמה במצב ביטחוני שונה – אם אכן יתברר כי המדינות הגבולות בה הופכות לבסיסי פעולה של קבוצות טרור סלפיות ג'האדיסטיות. סימנים ראשונים לכך ניתן היה לראות כבר במהלך השנה האחרונה בגבולה הדרומי של ישראל, לנוכח התקפות שביצעו נגדה קבוצות סלפיות ג'האדיסטיות מצריות ופלסטיניות המזדהות עם אל־קאעדה ופועלות בסיני, כשבתוכן משולבים גם פעילי ג'האד עולמי שהגיעו מחוץ לאזור. כמו כן קיימת סכנה כי גם המצב הכאוטי בסוריה עלול להוביל לפעילות כזו מִשְׁטָחָה נגד ישראל. בין אם משטרו של אסד ישרוד ובין אם ייפול, הדבר עלול להשפיע על פעילות קבוצות דומות גם מלבנון, ובעתיד אולי אף מירדן נגד ישראל. אל־זוואהירי, אשר ביטא בעבר מספר פעמים את נחישותו לפעול לביטול קיומה של ישראל, שלתפיסתו נשתלה באזור כנטע אימפריאליסטי זר, מעודד את פעילות הטרור המתבצעת בסיני, ומדגיש בהצהרותיו את חשיבות הכרעת המערכה בסוריה בדרך לשחרור הגולן וירושלים, ובמשתמע – לחיסול ישראל. התפתחות האירועים במדינות הגבולות בישראל ותוצאות פעילותם של אל־קאעדה ושותפיו בזירות המרוחקות יותר ישפיעו בוודאי על בחירותיו של אל־זוואהירי – האם להתמקד בעתיד בפעילות טרור

נגד ישראל, ואולי אף להכריז עליה כעל זירת ג'האד מועדפת עבור ארגונו ושותפיו לדרך הג'האד העולמי, או שמא ימשיך לעסוק בעידוד מרחוק, וימקד את מאמציו באזורי לחימה אחרים.

הערות

תודות המחבר מקרב לב לעוזרת המחקר ומנהלת פרויקט המתמחים, עינב יוגב, ולמתמחים שמואל זטלוף צור, זיו יידוב, עמי ניר, גל תורן, ירון קיביליס, אולגה בוגורד, אביעד מנדלבאום, דיאנה ז'בלקוב ואדיר זנגי, שאמונים על המחקר השוטף המתבצע בפרויקט הטרור בנושא הג'האד העולמי, על תרומתם החשובה לכתיבת המאמר.

1 אסטרטגיה זו התיישבה היטב עם תפיסת היסוד שהנחיל לארגון עבדאללה עזאם, מבכירי האידיאולוגים של הארגון מראשית דרכו, שקבע את תפיסת הספר כמוקד חשוב בדרכו של הארגון לטיפוח ג'האד העולמי כשנקב במושג "החנייה" בספר "רבאט" כאחד מחמשת השלבים שאותם חייב המאבק העולמי לעבור כדי להגשים את חזון הח'ליפות האסלאמית תוך הכרעת אויבי האסלאם. ראו ד"ר אסף מליח, ד"ר שאול שי, "מכאבול לירושלים", הוצאת מטר, 2009, עמ' 114-113.

2 קצין המבצעים של אל-קאעדה. מפקד "צבא הצללים" וחבר מועצת מבצעי חו"ל של הארגון. קשמירי בן ה-47, שסומן כיורש אפשרי לבן-לאדן, היה אחד מחמשת הטרוריסטים המבוקשים ביותר בפקיסטן, ועל ראשו הוצב פרס בסך חמישה מיליון דולר. הוא הואשם, בין היתר, במעורבות בשורת מתקפות טרור באסיה, ביניהן הפיגועים במומביי שבהודו ב-2008, ובתכנון פיגועים במדינות המערב. החיסול התבצע בתקיפה מן האוויר של כוחות אמריקאיים בדרום ווזיריסטן. ראוי לציין כי עדיין לא התקבל אימות רשמי לחיסולו.

3 Bill Roggio, "Abu Yahya al Libi killed in latest drone strike, US officials say", *The Long War Journal*, June 05, 2012 http://www.longwarjournal.org/archives/2012/06/abu_yahya_al_libi_ru.php

4 Bill Roggio. USS Cole bomber killed in US drone strike in Yemen, *The long war journal*, May 06, 2012

5 Pam Benson, "New terrorist plot to attack plane foiled", CNN, May 8, 2012. <http://edition.cnn.com/2012/05/07/world/meast/yemen-qaeda-plot/index.html>

6 ניסיונות פיגוע אלה כללו שיגור מתאבד ניגרי כדי לפוצץ מטוס נוסעים מעל שמי דטרויט בחג המולד 2009, וניסיון לפוצץ מטוסי מטען באמצעות מדפסות שהוטמן בהן חומר נפץ. ניסיונות אלה סוכלו על ידי כוחות הביטחון בערב הסעודית ובבריטניה בשנת 2011.

7 כך למשל נחטפו שלושה אזרחים מערביים במחנה הפליטים בדרום אלג'יריה (הם שוחררו בקיץ 2012 תמורת כופר בסה"כ 15 מיליון יורו) ושבעה דיפלומטים אלג'יריים בעיר גאו שבצפון מאל, אחד מהם הוצא להורג בעקבות סירוב ממשלת אלג'יריה לשחרור אנשי הארגון הכלואים באלג'יריה.

8 John R. Schindler, "The Ugly Truth about Algeria", *The National Interest*, July 11, 2012.

9 Movement for Oneness and Jihad in West Africa — MOJWA לתוהו ובהאד במערב-אפריקה (MOJWA) היא ארגון טרור שהכריז על התפלגותו מאל-קאעדה במרץ 2011. פעילי הקבוצה הינם ילידי אפריקה שחור-עור ממדינות כמו ניג'ר, מאל, מאוריטניה וממדינות נוספות במערב אפריקה. התפלגותו מאל-קאעדה אירעה על רקע המתיחות סביב השליטה על הארגון המורכב בעיקרו מילידי אלג'יריה, שתופסים את עמדות המפתח החשובות ומכוונים את

פעילות הארגון.

10 אנסאר אל-דין הוא ארגון טרור בעל אידאולוגיה אסלאמית קיצונית הפועל כיום בצפון מאל. לאחר הפלתו של קדאפי בלוב שבו לוחמים טוארגים לארץ מולדתם, ובנובמבר 2011 הקימו ארגון טרור שפועל למען הקמת מדינה אסלאמית המושתתת על חוקי השריעה בצפון מאל. אנשי הארגון שילבו כוחות עם אליקאעדה במגרב והם צועדים במשותף לקראת השגת יעדיהם הפוליטיים והאידאולוגיים בצפון מאל. "Al-Qaeda and its allies in the Sahel and the Sahara",

May 1, 2012,

<http://studies.aljazeera.net/ResourceGallery/media/Documents/2012/4/30/2012430145241774734A1%20Qaeda%20and%20its%20allies%20in%20the%20Sahel%20and%20the%20Sahara.pdf>

"AQIM leader named Timbuktu governor", *Magharebia*, April 16, 2012, 11

http://www.magharebia.com/cocoon/awi/xhtml1/en_GB/features/awi/features/2012/04/16/feature-02

"Al Qaeda's Arab Comeback: Capitalizing on Chaos in Syria, Mali", *The Daily Beast*, July 12 30, 2012,

<http://www.thedailybeast.com/articles/2012/07/30/al-qaeda-s-arab-comeback-capitalizing-on-chaos-in-syria-mali.html>

13 יוצאי מחנות האימונים של אליקאעדה מרכז.

"West Africa's MOJWA Militants — Competition for al-Qaeda in the Islamic Maghreb?", 14 The Jamestown Foundation, Apr 6, 2012,

[http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=39234&tx_ttnews\[backPid\]=13&cHash=cb8a448ba39218f809895a9710590218](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=39234&tx_ttnews[backPid]=13&cHash=cb8a448ba39218f809895a9710590218) "Security Threats in the Sahel and Beyond: AQIM, Boko Haram and al Shabaab", April 2012, <https://www.cimicweb.org/cmo/medbasin/Holder/Documents/r013%20CFC%20Monthly%20Thematic%20Report%20%2818-APR-12%29.pdf>

15 דו"ח שפורסם על ידי מחלקת המחקר של ספריית הקונגרס בשיתוף עם צוות במשרד ההגנה האמריקאי באוגוסט 2012 מצביע על כך שאסטרטגיית הפעולה שנקבעה על ידי הנהגת אל-קאעדה המרכזי לשותפיו בלוב היתה הקמת רשת מבצעית בלוב תוך ניצול חוסר היציבות השלטונית במדינה, במטרה להתארגן להקמת בסיס שיוביל בסופו של דבר להפיכתה של לוב למדינה אסלאמית, במקום משטרו הכופר של קדאפי. על פי תכנון זה נועד אליקאעדה בלוב (תחת השם אנסאר אל-שריעה) להיות חלק מרשת של סניפי הארגון, הכוללת את אליקאעדה במגרב וארגונים אחרים, שתפעל במגרב, בצפון אפריקה ובמערבה, ובמזרח התיכון. לוב עצמה נועדה לשמש ארץ בסיס שתוכל לספק תמיכה לוגיסטית, ולהוות נקודת מעבר ומקור לאספקת אמצעי לחימה ולוחמים בעלי ניסיון מבצעי לקבוצות סלפיות ג'האדיסטיות נוספות באזורים שונים ברחבי העולם. Karen Hodgson, "2 Tunisians detained in Turkey for links to killing of US ambassador", *long war journal*, October 7, 2012, http://www.longwarjournal.org/threat-matrix/archives/2012/10/two_tunisians_detained_in_turk.php#ixzz28u2Kh6AY; Thomas Joscelyn, "Al Qaeda's plan for Libya highlighted in congressional report", September 21, 2012, http://www.longwarjournal.org/archives/2012/09/al_qaedas_plan_for_l.php#ixzz28w3zE7RQ; Bill Roggio, "Benghazi consulate assault a 'terrorist attack, DNI says", *long war journal*, September 29, 2012, http://www.longwarjournal.org/threat-matrix/archives/2012/09/benghazi_consulate_assault_a_t.php?utm_source=feedburner&utm_

- medium=email&utm_campaign=Feed%3A+LongWarJournalSiteWide+%28The+Long+War+Journal+%28Site-Wide%29%29#ixzz28u3J6kgT
- אנסאר אל-שריעה בטוניסיה הם בעצם ארגון המשך לקבוצת הלוחמה הטוניסאית, (TCG) מנהיג האנסאר (אבו איאד אל-טוניסי) הנהיג בעבר את ה-TCG והוא ידוע בקשריו הענפים עם אל-קאעדה. נראה שגם במקרה זה כמו בתימן, וכמו מה שמתפתח בלוב, השם אנסאר אל-שריעה הוא חזית לאל-קאעדה ודרך למתג את עצמה מחדש "Al Qaeda ally orchestrated assault on US embassy in Tunisia". *Long war journal*, October 2, 2012, http://www.longwarjournal.org/archives/2012/10/al_qaeda_ally_orches.php#ixzz28w5AAYjO
- "Attack on US in Libya 'revenge' for al-Libi death: Al Qaeda", *The Express Tribune*, 16 September 15, 2012, <http://tribune.com.pk/story/437208/attack-on-us-in-libya-revenge-for-al-libi-death-al-qaeda/>
- "Algerian troops 'in Mali to combat Qaeda groups'", Dec 20, 2011, 17 <http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5jhSUtgQ43HUoFm2OWiYwGbJ3uh1g?docId=CNG.1dcd009c74210a2ec079517c86453b7.451>
- "Africa moves towards military intervention in Mali", *Magharebia*, June 19, 2012, 18 http://www.magharebia.com/cocoon/awi/xhtml1/en_GB/features/awi/features/2012/06/19/feature-01
- "Mali crisis tops Sahel security meeting in Niger", *Magharebia*, Aug 8, 2012, 19 http://www.magharebia.com/cocoon/awi/xhtml1/en_GB/sct_c/Country/Algeria
- "US official: US may offer military assistance to drive al-Qaida from coup-wracked Mali", 20 *The Washington Post*, July 27, 2012, http://www.washingtonpost.com/national/us-official-us-may-offer-military-assistance-to-drive-al-qaida-from-coup-wracked-mali/2012/07/26/gJQAGkXHCX_story.html
- במכתב ששלח בשנת 2006 לאבו מסעב אל-זרקאווי, שלחם בעיראק, דימה אל-זואהירי את המערכה להשלת האסלאם בלבנט הערבי לציפור שכנפיה הן מצרים וסוריה, וליבה הוא פלסטין. 21 <http://www.ctc.usma.edu/wp-content/uploads/2010/08/CTC-Zawahiri-Letter-10-05.pdf>
- 22 <http://www.ctc.usma.edu/wp-content/uploads/2010/08/CTC-Zawahiri-Letter-10-05.pdf>
- "Truth has come and falsehood has perished" Al-Qaeda September 11 anniversary video, 23 As-Sahab Media, September 12, 2012. <http://www.youtube.com/watch?v=1QEXtQ9JD8E>
- 24 *USA Today*, "Last U.S troops leave Iraq, ending war", December 18, 2011, <http://usatoday30.usatoday.com/news/world/story/2011-12-17/iraq-us-troops/52032854/1?csp=ip>
- 25 End of Iraq Combat Mission: Annotating Obama's Address, PSB, <http://www.pbs.org/newshour/interactive/speeches/3/american-combat-mission-iraq-ends/>
- 26 Frederick W. Kagan, Kimberly Kagan, "losing Iraq", *National Review*, October 15, 2012, <https://www.nationalreview.com/nrd/articles/328692/losing-iraq>
- 27 "Iraq militants attack Tikrit prison, freeing 90 inmates", BBC News, September 28, 2012. <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-19750039>
- 28 Paul Cruickshank and Tim Lister, "Zawahiri messages underline al Qaeda's focus on Syria" CNN, September 13, 2012, <http://security.blogs.cnn.com/2012/09/13/zawahiri-messages-underline-al-qaedas-focus-on-syria/>
- 29 Neil MacFarquhar and Hwaida Saad, "As Syrian War Drags On, Jihadists Take Bigger Role" *The New York Times*, July 29, 2012, <http://www.nytimes.com/2012/07/30/>

- world/middleeast/as-syrian-war-drags-on-jihad-gains-foothold.html?pagewanted=all.
Mary Fitzgerald, "The Syrian Rebels' Secret Weapon" Foreign Policy, August 9, 2012 http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/08/09/the_syrian_rebels_libyan_weapon.
- 30 ארגון בשם זה פועל גם בעזה, ובין השניים מתקיימים קשרים הדוקים.
- 31 רימון מרג'יה, "אנסאר אל-קודס: אנו שיגרנו הטיילים לאילת", NRG, 17 באוגוסט 2012, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/396/036.html?hp=1&cat=875&loc=50>
[http://www.moheet.com/2012/08/16/%D8%A3%D9%86%D8%B5%D8%A7%D8%5B1-%D8%A8%D9%8A%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%82%D8%AF%D8%B3-%D8%AA%D8%B9%D9%84%D9%86-%D9%85%D8%B3%D8%A4-%D9%88%D9%84%D9%8A%D8%AA%D9%87%D8%A7-%D8%B9%D9%86-%D9%82%D8%B5%D9%81/\[6\]](http://www.moheet.com/2012/08/16/%D8%A3%D9%86%D8%B5%D8%A7%D8%5B1-%D8%A8%D9%8A%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%82%D8%AF%D8%B3-%D8%AA%D8%B9%D9%84%D9%86-%D9%85%D8%B3%D8%A4-%D9%88%D9%84%D9%8A%D8%AA%D9%87%D8%A7-%D8%B9%D9%86-%D9%82%D8%B5%D9%81/[6]) Mohammed Hassanein, "Egypt: the main jihadi groups in Sinai", Asharq Alawsat, August 08, 2012, <http://www.asharq-e.com/news.asp?section=3&id=30625>
- "דעו לכם, יהודים, ששום דבר לא יעצור אותנו ברשות אללה מלהילחם בכם ולגרום לכם צער. אף אם צבאות העולם יסכימו פה אחד להדריך ולכוון אתכם ולהניע אתכם, ואף אם יעמדו כולם בינינו וביניכם בסיוע אללה ובכוחו, נגיע אליכם ויומכם יגיע..." "ושכולם ידעו כי לנשקנו, לסדר כוחותינו ולג'האד שלנו מטרה קבועה כעת, והיא לחימה באלה שקיללו את אלוהינו, עשקו את אדמותינו ואת המקומות הקדושים שלנו ופגעו בכבודנו". רימון מרג'יה, "אנסאר אל-קודס: אנו שיגרנו הטיילים לאילת", NRG, 17 באוגוסט 2012.
- 32 Bill Roggio, "Ansar Jerusalem claims attack on Israeli troops in the Sinai", *The Longwar Journal*, September 23, 2012, http://www.longwarjournal.org/archives/2012/09/ansar_jerusalem_clai.php
- אלון בן-דוד, "ארגון ג'האד אחד אחראי על סדרת הפיגועים האחרונה בגבול הדרום", נענע 10, 2 באוגוסט 2012, <http://news.nana10.co.il/Article/?ArticleID=928458>
- 33 Bill Roggio, "Ansar Al Jihad in the Sinai Peninsula announces formation, *The Longwar Journal*, December 22, 2011, http://www.longwarjournal.org/archives/2011/12/ansar_al_jihad_in_th.php
- 34 Saleh ElBoluk, Ahmed Abu Draa, "Ansar al jihad claims responsibility for pipeline explosion and eilat attack," *Egypt Independent*, December 22, 2012 <http://www.egyptindependent.com/news/ansar-al-jihad-claims-responsibility-pipeline-explosions-and-eilat-attack>
- 35 ארגון "אל תוחד ואל-ג'האד" בעזה הוקם בשנת 2008 על-ידי הישאם סעידי, בהשראתו של אבו מוחמד אל-מקדסי, מבכירי האידאולוגים של אל-קאעדה שהשפיע על פעילי ג'האד עולמי, ובראשם אבו מסעב אל-זרקאווי, שהיה תלמידו בירדן. ארגון זה היה מעורב בעבר בפיגועים נגד צה"ל ברצועת עזה ובחטיפתו באפריל 2011 של ויטוריו אריגוני, עיתונאי איטלקי שהוצא להורג על רקע מאבקו של הארגון נגד חמאס, שעצר את מנהיגו סעידי כחודש קודם לכן. הארגון מקיים שיתוף פעולה עם ארגונים בסיני סביב פעילות הכוללת הברחות נשק, העברת ציוד לחימה ופעילי טרור דרך מערכת המנהרות הענפה המחברת בין רפיח העזתית לבין רפיח המצרית, וממנה לשאר חלקי סיני, ולאחרונה גם בפיגועי טרור במסגרת ארגון הגג.
- 36 מרכז מל"מ, "חצי-האי סיני כזירה פעילה של טרור אסלאמי", המרכז למורשת המודיעין, 13 באוגוסט 2012, <http://www.terrorism-info.org.il/he/article/20381>
- 37 גילי כהן, נייר יגנה ועמוס הראל, "תקרית אש בגבול: אזרח נהרג בחדירת מחבלים בגבול עם מצרים; סריקות אחר מחבלים נוספים", **הארץ**, 18 ביוני, 2012,

<http://www.haaretz.co.il/misc/article-print-page/1.1733978>

Bill Roggio, "Mujhideen Shura Council calls attack in Israel 'gift' to Zawahiri and Al- 38
Qaeda 'brothers'", *The Longwar Journal*, July 30, 2012, [http://www.longwarjournal.org/
archives/2012/07/egyptian_jihadist_gr.php#ixzz22KC40sJO](http://www.longwarjournal.org/archives/2012/07/egyptian_jihadist_gr.php#ixzz22KC40sJO)

39 "יצוא טרור וחתרנות מכיוון עזה, מל"מ, 03 בפברואר, 2012 [http://www.terrorism-info.org.il/](http://www.terrorism-info.org.il/he/article/17958)
he/article/17958 Reply Forward

שער שלישי

ישראל - הזירה הפנימית

הדיון הפומבי בישראל בסוגיית ההתמודדות

עם הגרעין האיראני

יהודה בן מאיר / 199

הוצאות הביטחון והאתגרים החברתיים בישראל

שמואל אבן / 211

הדיון הפומבי בישראל בסוגיית ההתמודדות עם הגרעין האיראני

יהודה בן מאיר

במהלך שנת 2012, הוחרף הדיון הפומבי באפשרות של פעולה צבאית ישראלית עצמאית נגד מתקני הגרעין האיראניים. הדיון הגיע להיקף המהווה תקדים בהיסטוריה של מדינת ישראל. במהלך ששים וארבע שנות קיומה, לא פעם יצאה ישראל למלחמה ויזמה לא מעט מבצעים צבאיים – חלקם ברמת סיכון גבוהה ביותר. לגבי חלק מהמלחמות והמבצעים הללו התנהל בטרם נפלה ההחלטה ויכוח קשה ונוקב בשאלה, האם אכן יש לצאת לפעולה. לעיתים נמשך הדיון שבועות ובמקרים מסוימים אף חודשים רבים. אולם, בכל המקרים הללו התנהל הדיון בקרב קבוצה קטנה של אישים בכירים בדרג המדיני והצבאי-ביטחוני, וזאת תוך שמירה על סודיות מוחלטת או, לכל היותר, תוך חשיפה ציבורית מזערית.

לעומת זאת, בכל הקשור לסוגיית הגרעין האיראני, ההיפך הגמור הוא הנכון. במקרה זה מתנהל בכל אמצעי התקשורת דיון ציבורי פומבי חריף, ללא מְצָרִים וללא הגבלות, באשר למכלול ההיבטים של ההתמודדות הישראלית עם האתגר. בדיון נוטלים חלק ראשי המדינה, לרבות ראש הממשלה ושר הביטחון – מי שמכונים "מקבלי ההחלטות", וכן ממלאי תפקידים בכירים לשעבר בממסד הביטחוני-מודיעיני של ישראל. כמו כן משתתפים בו פרשנים מתחומים שונים ואנשי רוח – בכללם סופרים ופרופסורים מהאקדמיה – ורבים אחרים. הוויכוח הציבורי הגיע לרמות ולטונים חסרי-תקדים כמעט, בדומה לדיון בעתידם של השטחים שנכבשו במלחמת ששת הימים ושאלת פתרונו של הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

במאמר זה יתוארו התפתחותו של הדיון הפומבי בישראל ביחס לאפשרות של תקיפה ישראלית את מתקני הגרעין האיראני, והשפעתו על דעת הקהל בישראל.

כמו כן ייעשה ניסיון להסביר במה שונה סוגיה ביטחונית-מבצעית ומדינית זו מכל קודמותיה, כך שעוררה דיון ציבורי כה סוער.

דיון פומבי בישראל בסוגיות ביטחוניות

לדיונים שנערכו בישראל בחודשים שקדמו למבצע קדש בשנת 1956 או לוויכוחים לגבי מבצע מתוכנן בלבנון ("אורנים גדול" או "אורנים קטן") – שנערכו לפני פרוץ מלחמת לבנון בשנת 1982 – היה רק הד קלוש בשיח הציבורי-תקשורתי. לדיונים שקדמו לתקיפת הכור הגרעיני "אוסיראק" בעיראק ביוני 1981, או לתקיפת הכור הגרעיני בדיר א-זור בסוריה בספטמבר 2007 – שלפי מקורות זרים הותקף על-ידי ישראל, לא היה ביטוי פומבי.

קיומו של כור גרעיני ליד בגדאד היה ידוע ברבים. ישראל מחתה נמרצות בפני ממשלת צרפת על הסכמתה להקים את הכור בעיראק, והבהירה שהוא מאיים על ביטחונה. דבר המחאה פורסם ברבים. המאבק הדיפלומטי-הסברתי מול צרפת ולאחר מכן גם מול איטליה – שהסכימה למכור לעיראק רכיבים של מתקן הפרדה – נמשך מספר שנים, וגם ארצות הברית הייתה מעורבת במאמצים למניעת ביצוע העסקה. יתרה מזאת, היו פרסומים שרמזו כי ישראל נקטה פעולות סיכול במדינות שונות, על מנת לעכב את הקמת הכור ולחבל במאמצים העיראקיים להפעילו.¹ במקביל התנהל בישראל ויכוח ער שחצה את הממסד הביטחוני והמדיני, בכל הקשור לאפשרות של תקיפה ישראלית. הוויכוח התנהל במשך כשמונה-עשר חודשים – הנושא הובא לדיון ראשוני בוועדת שרים לביטחון כשנה לפני ביצוע התקיפה, ומליאת הממשלה קיבלה החלטה ראשונה בזכותה ברוב קולות, שבעה חודשים לפני שהתבצעה בפועל.² במהלך חודשים אלה איים סגן ראש הממשלה בהתפטרות – צעד שהביא לדחיית התקיפה, אם כי הוא חזר בו, בעוד ראש אמ"ן, ראש המוסד וסגן שר הביטחון דבקו בהתנגדותם. בחודש שקדם לתקיפה התקבלה החלטה נוספת ברוב קולות (ששה נגד שלושה) בוועדת שרים לביטחון. התקיפה עצמה נדחתה שלוש פעמים ברגע האחרון. ראש האופוזיציה התנגד אף הוא בתוקף לתקיפה, ואף פנה בכתב לראש הממשלה בדרישה להימנע מתקיפה צבאית.³ ולמרות כל זאת, אפשרות של תקיפה ישראלית את הכור הגרעיני העיראקי לא נשמעה בתקשורת הישראלית. הוויכוח התנהל הרחק מעיני הציבור, וכך, בדומה להפתעה שבה התקבלה התקיפה בעיראק, גם הציבור בישראל הופתע כשנודע דבר התקיפה והשמדת הכור.

בשונה ממקרה הכור באוסיראק, קיומו של כור גרעיני בסוריה הוסתר לחלוטין מהציבור בישראל, כפי שהוסתר מידיעת הציבור בסוריה. על פי מקורות זרים, התנהל דיון גם לגבי אפשרות התקיפה של הכור הסורי; לתקיפת הכור בסוריה התלוותה סכנה לא־מבוטלת של התדרדרות למלחמה כוללת בין ישראל לבין סוריה. על פי ידיעות שפורסמו לאחר המעשה, שר הביטחון התנגד במשך תקופה ארוכה לעיתוי התקיפה ודגל בדחייתה,⁴ אך ידיעות לא דלפו, והתקיפה וכל הקשור בה נותרו סוד מדינה שמור.

דיון פומבי בישראל בסוגיית הגרעין האיראני

התפתחויות טכנולוגיות־תקשורתיות שנרשמו בעולם מאז העידן שבו הותקף הכור בעיראק פרצו את גבולות הסודיות. עקב כך צומצמה גם יכולתם של מקבלי החלטות לשמור בסודיות ולאורך זמן את עצם הדיון בסוגיות רבות־משמעות. יתר על כן, לסוגיית הגרעין האיראני מאפיינים ייחודיים, אשר יכולים להסביר, לפחות חלקית, את אופיו ואת עומקו של הוויכוח הציבורי שהתפתח לגביו.

האפשרות שתוכנית הגרעין האיראנית תושלם ותקנה לאיראן יכולת גרעינית צבאית מהווה איום אזורי ועולמי. איראן חותרת להגמוניה במזרח התיכון, ובפרט באזור המפרץ עתיר הנפט. יתר על כן, מדובר במשטר אסלאמי־דתי, פונדמנטליסטי־קיצוני, המתכחש לנורמות בינלאומיות בסיסיות. זאת ועוד, המשטר האיראני דוגל במסרים אנטישמיים בוטים הכוללים את הכחשת השואה. דובריו משמיעים תדיר הצהרות אנטי־ישראליות ואנטי־יהודיות בוטות, אשר כמותן לא השמיעה מדינה גדולה וחזקה מאז מלחמת ששת הימים.

המשטר האיראני מפגין נחישות להשלים את תוכנית הגרעין. על כך העידו דוחות של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) המתפרסמים מעת לעת. התקדמות זו נמשכת גם לנוכח לחצים מדיניים וכלכליים כבדים. מאז תחילתו של העשור הראשון של המאה ה־21 עוסקות מדינות מערביות בניסיון לגבש חזית יעילה לבלימת התוכנית. בין היתר, התקבלו במועצת הביטחון חמש החלטות בדבר סנקציות כלכליות נגד איראן, מהחמורות שידעה הקהילה הבינלאומית, וזאת בהסתמך על פרק שבע למגילת האו"ם. למרות עדויות בדבר מצוקה כלכלית מתפתחת באיראן, לפי שעה לא הצליחו הסנקציות לבלום את התקדמותה של איראן אל הגרעין.

בשונה ממקרה הכור בעיראק והכור בסוריה, אפשרות תקיפה צבאית של המתקנים הגרעיניים באיראן נדונה בגלוי, בין מנהיגי מדינות ובליווי כיסוי תקשורתי מפורט הן בישראל, הן בארצות הברית והן בקהילה הבינלאומית. סוגיית האופציה הצבאית

היוותה מוקד לחילוקי דעות בין המדינות בעלות האינטרס המשותף לבלית תוכנית הגרעין האיראנית. העיסוק הפומבי בסוגיה הלך והתרחב, ובכלל זאת בהערכות לגבי תגובה אפשרית לניסיון לחבל בתוכנית באמצעים צבאיים, הן מצד איראן והן מצד בעלות-בריתה במזרח התיכון.

קיימות סיבות נוספות וחשובות המייחדות את הדיון הפומבי בסוגיה האיראנית. תיאור התפתחותו של הדיון בסוגיה מאז 2010 עשוי לשפוך אור על סיבות אלו, כמו גם על הכיוון שאליו הוא עשוי להתפתח.

הדיון הער לא התפתח בחלל ריק. שאלה מרכזית שעליה לא ניתנה תשובה חד-משמעית היא, האם הוא בעיקרו תוצאת נכונותם של מתנגדי התקיפה הצבאית לתת ביטוי פומבי וחרף מתמיד לעמדתם או שמא מקורו של הדיון בעמדתם הפומבית, הנחרצת והמודגשת שוב ושוב של מנהיגי המדינה, ובראשם ראש הממשלה, בנימין נתניהו, ושר הביטחון, אהוד ברק, בדבר נחיצותה של תקיפה ונכונותם להורות על פעולה זו. מובן שמדובר בדינאמיקה ברוח 'שאלת הביצה והתרנגולת'. ההשפעה הייתה הדדית: התבטאות של צד אחד הגבירה את נכונותו של הצד השני להחרף את התבטאויותיו ואת סגנונו.

גם ראשי ממשלה קודמים בישראל לא הסתירו את החומרה שבה ראו את תוכנית הגרעין האיראנית, אבל הם לא הציבו את הסוגיה בראש סדר-היום ומיעטו להתבטא בנושא. בנימין נתניהו, לעומת זאת, גרס שהנושא חייב לעמוד בראש סדר-היום של מדינת ישראל, והגדיר את האיום כקיומי עוד טרם היבחרו כראש הממשלה בסוף מרס 2009. נתניהו אף השווה את התקופה הנוכחית לשנת 1938 – המועד האחרון שבו היה העולם, אולי, מסוגל לעצור את היטלר ובכך למנוע את השואה. בערב יום הזיכרון לשואה ולגבורה 2012 – אירוע לאומי מרכזי, שבמהלכו מדברים ראשי ממשלה באופן מסורתי ובמונחים כלליים על זוועות השואה ועל השינוי ההיסטורי והדרמטי במצבו של העם היהודי היכול עתה להגן על עצמו – נתניהו הקדיש כמעט את כל נאומו לסוגיה האיראנית, וניהל ויכוח נוקב עם אלה הממעיטים בחומרת האיום. הוא הדגיש את חובתו כראש ממשלה למנוע מהעם היהודי סכנה של שואה נוספת, ולא הותיר ספק רב באשר לנכונותו לפעול.⁵

במהלך שנת 2012 הצטרף אהוד ברק לחזית התמיכה במתקפה באיראן, הצהרותיו בנושא תכפו והקצינו, ובשונה מעמדתו בסוגיות מדיניות-ביטחוניות אחרות – נראה היה שהוא תמים-דעים עם ראש הממשלה. ברק אף פיתח את המושג "מרחב החסינות" של האיראנים – גורם שאמור היה להצביע על דחיפותה של פעולה צבאית ישראלית. בכנס השנתי של המכון למחקרי ביטחון לאומי בתל-אביב שהתקיים בסוף מאי 2012,

דיברו נתניהו וברק על האיום האיראני בסגנון כמעט זהה. דבריהם זכו להד ציבורי גדול בארץ ובחו"ל. ראש הממשלה הדגיש שישראל רשאית להפעיל את האמצעים החיוניים להבטחת הישרדותה, ושכך הוא יפעל.⁶ ברק הבהיר מדוע ישראל חייבת לשקול במלוא הרצינות את האופציה הצבאית, תוך הדגשה כי החרב אכן מונחת על צווארה של ישראל, וכי בניגוד לעמדה האמריקאית, הזמן הולך ואוזל במהירות.⁷ התייבבותם של אנשי מפתח אלה בתחום הביטחון בעמדה כה נחרצת הדליקה נורות אדומות בקרב המתנגדים לתקיפה ישראלית נגד מתקני הגרעין באיראן, בישראל ומחוצה לה. ראשי מערכת הביטחון האמריקאית – שר ההגנה ויו"ר ראשי המטות המשולבים – נזעקו. הם הביעו בפומבי את דעתם הנחרצת הן ביחס לתוצאות החמורות והאפוקליפטיות-כמעט שעלולות להיגרם בעקבות תקיפה ישראלית, והן באשר ליכולות המוגבלות של ישראל לסכל את תוכנית הגרעין הצבאית האיראנית לטווח הארוך. הצהרות אלו פעלו כשמן על מדורת הדיון הציבורי.

עם זאת, לא ברור האם הדיבורים הנחרצים של ראש הממשלה ושר הביטחון שיקפו נכונות אמיתית להביא לתקיפה ישראלית עצמאית נגד מתקני הגרעין האיראניים, או מטרתם העיקרית הייתה ליצור לחץ על הקהילה הבינלאומית ולדרבן אותה לנקוט פעילות נחרצת נגד התכנית הגרעינית של איראן. אין לשאלה זו תשובה חד-משמעית, מה עוד שיתכן שהיה ערבוב של מגמות ומטרות. אולם, שתי עובדות אינן ניתנות לוויכוח. ראשית, נכון לכתיבת שורות אלו, ישראל לא תקפה את מתקני הגרעין באיראן. שנית, אם אכן המטרה הייתה לדרבן את הקהילה הבינלאומית לפעולה נחרצת, הרי שמטרה זו הושגה.

נראה כי ניתן לקשור את החרפתו של הדיון הציבורי להחרפת ההתבטאויות וההצהרות של המנהיגים הישראליים. אולם, ראשיתו של הוויכוח הנוקב בסוגיה נרשמה עוד קודם לכן. נקודת מפנה נרשמה ביום ששי, ה-6 במאי 2011. באותו יום הופיע ראש המוסד לשעבר, מאיר דגן, באוניברסיטה העברית בירושלים, והגדיר את האפשרות שחיל האוויר הישראלי יפעל נגד פרויקט הגרעין האיראני במילים: "זה הדבר הכי מטופש ששמעתי". דגן לא הסתיר את עמדתו השוללת מכול וכול תקיפה ישראלית באיראן, והבהיר את הערכתו שחיל האוויר אינו מסוגל לבצע את המשימה עד תום. דגן הוסיף שבראיתו, משמעות התקיפה היא מלחמה עם איראן שעלולה להימשך חודשים רבים, ואשר במהלכה ייפלו טילים על ישראל, וכי במערכה זו ייטלו חלק גם חיבאללה, חמאס ואולי אף סוריה.⁸

דבריו של דגן, שנאמרו כחצי שנה לאחר סיום תפקידו כראש המוסד שבו כיהן כשמונה שנים, הכו בתדהמה את הציבור בישראל. דגן יצא חוצץ נגד עמדת נתניהו,

דבריו פורשו כקריאת תיגר פומבית נגדו, ואף ניתן היה לראות בהם הבעת אי-אמון בכושר השיפוט ובשיקול הדעת של ראש הממשלה. דבריו של דגן – שנחשב אחד מראשי המוסד הטובים ביותר, שהוביל מהפכה בפעילות המוסד ושתחת הנהגתו יוחסו למוסד על ידי מקורות זרים הצלחות יוצאות-דופן בתחומים רבים – ביטאו חריגה מכללים מקובלים. בעקבותיהם שוחררו חרצובות לשונם של אחרים, וניתן האות לפתיחת ויכוח ציבורי חריף ונוקב מאי-פעם בעבר. דגן עצמו חזר על הדברים בניסוחים שונים גם לאחר מכן. ב-19 בדצמבר 2011, במסגרת 'שולחן עגול' שבו השתתפו ראשי מערכת הביטחון לשעבר, טען דגן שהאופציה הצבאית צריכה אמנם להישאר על השולחן, אך יש להשתמש בה רק "כשכלו כל הקיצין".⁹ עוד אמר שלמלחמה יוצאים רק כאשר חרב חדה מונחת על הצוואר. בראיון לתוכנית "60 דקות" של רשת סי.בי.אס. ב-9 במרס 2012, שוב קרא דגן לא להיחפז לפעולה צבאית נגד איראן.¹⁰ באותו ראיון הוא טען גם שניתן לחכות עוד שלוש שנים טרם תקיפה צבאית, כי לתגובה האיראנית לתקיפה "תהיה השפעה הרסנית על יכולתנו להמשיך בחיי היום-יום" ושבעקבותיה תימצא ישראל "במצב חמור ביותר למשך זמן לא-קצר".¹¹

דבריו של דגן חיזקו הערכות שפורסמו מפעם לפעם בתקשורת הישראלית מפי בכירים במערכת הביטחון, שלפיהן "השלישייה המובילה" בדרג המקצועי-ביטחוני הישראלי – הרמטכ"ל, ראש המוסד וראש השב"כ – מתנגדים לתקיפה ישראלית באיראן. ב-27 באפריל 2012 יצא ראש השב"כ לשעבר, יובל דיסקין, בהתקפה אישית חריפה וחסרת-תקדים נגד ראש הממשלה ושר הביטחון. דיסקין הגדיר את נתניהו וברק כ"משיחים מקיסריה ואקירוב", הבהיר כי אין לו כל אמון בהם, טען שהם יוצרים מצג שווא בעניין האיראני, מקבלים החלטות מתוך "תחושות משיחיות" ואינם ראויים להנהיג את ישראל – ודאי לא להוביל למלחמה עם איראן. לגופו של עניין ציין דיסקין כי בניגוד לדעתם של ראש הממשלה ושר הביטחון, תקיפה ישראלית לא תמנע מאיראן פצצה גרעינית, אלא אף תאיץ את מרוץ הגרעין האיראני.¹² סגנונו הבוטה והאישי של דיסקין, וכן העובדה שהסוגיה האיראנית לא הייתה נושא מרכזי בתחום טיפולו כראש השב"כ, הקהו במידת-מה את השפעתם של דבריו. עם זאת, הם שיקפו עליית מדרגה בעוצמת הוויכוח הציבורי. באוגוסט 2012 התבטא גם הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל.) אמנון ליפקין-שחק, נגד תקיפה חפוזה לפני מיצוי כל האופציות. ליפקין-שחק הדגיש כי אסור לפעול לפני הבחירות בארצות הברית (נובמבר 2012).¹³ יצוין שלא כל בכירי מערכת הביטחון לשעבר התבטאו ברוח זו. הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל.) גבי אשכנזי, מיעט להתייחס לנושא ועשה זאת רק במונחים כלליים. ראש אגף המודיעין (אמ"ן) לשעבר, אלוף (מיל.) עמוס ידלין (טייס קרב, שכיחן כסגן

מפקד חיל האוויר ואף השתתף בהפצצת הכור בעיראק) הבהיר בפומבי פעמים רבות את עמדתו, שבבחירה בין הפצצה לפצצה יש לבחור בהפצצה, משום ששק גרעיני בידי איראן הוא איום בלתי-נסבל על מדינת ישראל. עם זאת הדגיש ידלין שקיימת גם אפשרות שלישית, וכי קיימים מספר תנאים חיוניים לפעולה צבאית ישראלית – ביניהם יצירת לגיטימציה בינלאומית לפעולה, והבטחת פעילות בינלאומית מתמשכת ויעילה למניעת חידושה של תוכנית הגרעין הצבאית האיראנית.¹⁴

הוויכוח הציבורי התלהט עוד יותר בחודשים יולי-ספטמבר 2012.¹⁵ בתקשורת הישראלית והאמריקאית ניתן אז ביטוי לתחושה כי נתניהו וברק שוקלים ברצינות תקיפה צבאית ישראלית עצמאית, עוד לפני הבחירות לנשיאות בארצות הברית. מתנגדיו הפוליטיים של ראש הממשלה אף טענו כי בשיקוליו מעורב רצון להתערב בבחירות בארצות הברית לטובת ידידו משכבר הימים, המועמד הרפובליקני, מיט רומני (טענה זו לא נסמכה בראיות כלשהן). תחושה זו התחזקה עקב 'הרכבת האווירית' של ביקורי בכירים בממשל האמריקאי בישראל, שפורשו כחלק ממאמץ לשכנע את מקבלי ההחלטות להימנע מתקיפה.

ב-10 באוגוסט הקדישו עיתונים מרכזיים בישראל כתבות נרחבות לסוגיית התקיפה באיראן. ב"הארץ" הופיע ראיון עם מי שהוגדר כ"מקבל ההחלטות", כאשר ברור היה שמדובר בשר הביטחון, אהוד ברק. כפי שצוטט באותו ראיון, ברק התריע מפני החיים בצל פצצה איראנית, מפני הסתמכות על פעולה אמריקאית ומפני ישראל שלא תהיה עוד כשהייתה, אם תהיה בידי איראן יכולת גרעינית צבאית.¹⁶ באותו גיליון הופיע מאמר בסגנון חריף, שבו הואשמו ראש הממשלה ושר הביטחון כמי שמחרחרים מלחמה בניגוד לדעתה של וושינגטון, ואף מסכנים את דימונה, קרי, את היכולות הגרעיניות המיוחסות לישראל.¹⁷ ב"ידיעות אחרונות" הופיעה כתבה ובה ההערכה כי ראש הממשלה ושר הביטחון רוצים במתקפה ישראלית עוד לפני הבחירות בארצות הברית, בעוד בכירי צה"ל וקהילת המודיעין מביעים התנגדות בלתי-מתפשרת לפעולה צבאית ישראלית.¹⁸ ב"מעריב" פורסם סקר דעת-קהל שבדק את עמדות הציבור בישראל בסוגיית הגרעין האיראני (ממצאיו יפורטו להלן). כמו כן פורסמה באותו יום בעמודו הראשון של "הארץ" מודעה שכותרתה "דגל שחור", שעליה חתמו חמישים פרופסורים, חתני פרס ישראל ואישי ציבור. במודעה נאמר כי הוראה לתקוף את איראן תהיה בלתי-חוקית בעליל ואסור למלאה, וכי יציאה למלחמה בתנאים הקיימים "הינה הימור מופקר" אשר עלול "לסכן כך את עצם קיומה (של ישראל)". החותמים גרסו כי "מעל יציאה למלחמה בתנאים אלו מתנוסס השחור שבדגלים".¹⁹ במודעה אחרת נקראו טייסי חיל האוויר לסרב לפקודה לצאת לתקיפה באיראן.²⁰

שיאו של הוויכוח הציבורי נרשם ב-15 באוגוסט 2012, כאשר בניגוד למקובל, בראיון לחדשות ערוץ 2 נקט נשיא המדינה, שמעון פרס, עמדה חד-משמעית בוויכוח. הנשיא אמר במפורש שישראל אינה צריכה לפעול לבדה נגד הגרעין האיראני, ולמעשה פסל את האופציה הצבאית הישראלית, באומרו כי "ברור לנו שאנחנו לבד לא יכולים לעשות את זה." פרס הביע ביטחון ברצינות כוונותיו של נשיא ארצות הברית, ברק אובמה, למנוע מאיראן להשיג נשק גרעיני, והדגיש כי "אובמה לא אומר את זה רק כדי לסבר את אוזנינו. אין לי בזה ספק." התייצבותו של נשיא המדינה באופן כה נחרץ לצד המתנגדים לפעולה צבאית היוותה נקודת מפנה בדיון המתמשך. מעבר להיותו של שמעון פרס בשנים האחרונות האישיות הפופולרית ביותר בישראל, הוא נחשב בר-סמכא מספר אחת בכל הקשור לנושא הגרעין. עדות לחשש מפני השפעתם של דברי הנשיא על דעת-הקהל הייתה הביקורת הבוטה שמתחו עליו דוברים בלשכת ראש הממשלה ובליכוד, מייד לאחר שידור הראיון עימו.²¹

ראש הממשלה החריף את תוכן התבטאויותיו ואת סגנונו. בשלהי אוגוסט ובספטמבר, בסדרת ראיונות שהעניק בישראל ובארצות הברית, העלה נתניהו את דרישתו מהקהילה הבינלאומית, ובעיקר מארצות הברית ומנשיאה אובמה לקבוע קווים אדומים לאיראן, שאם ייחצו – היא תהיה מטרה לתקיפה צבאית. הנשיא אובמה מצדו דחה בתקיפות את הדרישה, והדגיש כי אין לו כוונה לקבוע קווים אדומים, מעבר לאמירה המפורשת שארצות הברית תמנע מאיראן להשיג נשק גרעיני. כך נוצר עימות גלוי בין ישראל לבין ארצות הברית. הועלתה סברה שראש הממשלה ראה בהחרפת הוויכוח הציבורי והביקורת עליו הזדמנות להחריף גם הוא את התבטאויותיו, וזאת על מנת להגדיל את הלחץ על הקהילה הבינלאומית, ובראש ובראשונה על ארצות הברית. בהקשר לכך יש לציין, כי באותם הימים, ובמיוחד לאחר ביקור בארצות הברית, חל שינוי מסויים בסגנונו של שר הביטחון, אשר בא לידי ביטוי ב"הנמכת הטון" ובהתמתנות התבטאויותיו. הועלתה סברה כי התמתנותו של ברק לא שיקפה שינוי מהותי או יסודי בעמדתו, כי אם רצון לצנן את העימות הישראלי-אמריקאי ולמנוע הפיכת סוגיית התקיפה באיראן לנושא מרכזי במערכת הבחירות האמריקאית. ואולם, ב-27 בספטמבר נשא נתניהו בעצרת הכללית של האו"ם נאום שפוגג את המתח שליווה את הדיון הפומבי בנושא. הסיבה לכך הייתה אמירתו של נתניהו כי מבחינתה של ישראל, 'רגע האמת' הוא אביב או קיץ 2013. מדבריו עלה כי ישראל אינה מתכוונת לתקוף בזמן הקרוב, ובוודאי לא לפני הבחירות בארצות הברית.

הדיון הפומבי ודעת-הקהל

קשה להצביע על השפעה ישירה וחד-משמעית של הדיון הפומבי על דעת-הקהל בישראל, אך אין ספק כי הוויכוח היה ביטוי להתלבטות קשה: ניתן לומר שהציבור בישראל, ובמיוחד הציבור היהודי, חצוי באשר לפעולה צבאית ישראלית עצמאית נגד מתקני הגרעין באיראן. במסגרת הפרויקט של "ביטחון לאומי ודעת-קהל", המתנהל במכון למחקרי ביטחון לאומי, הוצגה במאי-יוני 2009 השאלה הבאה למדגם מייצג של האוכלוסייה היהודית הבוגרת: "אם ישראל תגלה שאיראן מחזיקה בידיה נשק גרעיני, האם על ישראל: 1. לפעול בכל האמצעים המדיניים כדי לפרוק את איראן מנשקה הגרעיני, אך להימנע מתקיפה צבאית; 2. לתקוף את המתקנים הגרעיניים של איראן". 59 אחוזים מהנשאלים בחרו באפשרות השנייה, כלומר, תמכו בתקיפה צבאית. זאת לעומת 41 אחוזים מהנשאלים שהעדיפו את האפשרות הראשונה, כלומר, התנגדו לתקיפה צבאית.²² בפברואר-מרס 2012, במסגרת אותו פרויקט, הוצגה השאלה בנוסח שונה ומדויק יותר, לאמור: "איך לדעתך על ישראל לפעול מול הסכנה שאיראן תפתח נשק גרעיני: 1. לפעול בכל האמצעים המדיניים למנוע מאיראן להשיג נשק גרעיני, אך להימנע מתקיפה צבאית; 2. לתקוף את המתקנים הגרעיניים של איראן". 52 אחוזים מהנשאלים בחרו באפשרות הראשונה, כלומר, התנגדו לתקיפה צבאית; 48 אחוזים מהנשאלים בחרו באפשרות השנייה – צידדו בתקיפת המתקנים הגרעיניים של איראן.²³ ממצאים אלה הצביעו על ירידה משמעותית בשיעור של 11 אחוזים בתמיכה בפעולה צבאית. יש להתייחס אליהם בזהירות בשל פרק הזמן שחלף בין שני הסקרים – בשנת 2009, פעולה צבאית ישראלית לא נתפסה כעומדת מיידיית על הפרק, ועל כן שאלה בעניין נתפסה כהיפותטית. ב-2012 נתפסה אפשרות של תקיפה באיראן כריאלית יותר. גם השאלות שנשאלו בעניין זה לא היו זהות בניסוחיהן. ועם זאת, תוצאה זו, שהעידה כי דעת-הקהל חצויה באשר לתקיפה צבאית, זכתה לתימוכין מממצאי סקרי דעת-קהל רבים שנערכו במהלך שנת 2012.

מדוע קיימת רתיעה ניכרת של למעלה ממחצית האוכלוסייה בישראל מפעולה צבאית ישראלית באיראן? ניתן להצביע על שתי סיבות להסתייגות: האחת היא התנגדותו של הדרג הביטחוני המקצועי הבכיר לתקיפה, כפי שבאה לידי ביטוי בדיון הפומבי; השנייה היא מודעות להתנגדות האמריקאית הנחרצת לתקיפה, והשאפה להימנע מעימות עם ארצות הברית בסוגיה ביטחונית כה מהותית וחיונית לישראל. ממצאי סקר שנערך בראשית אוגוסט 2012 על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה במסגרת פרויקט מדד השלום הצביעו על אמון רב יותר בשיקול הדעת של ראשי מערכת הביטחון – 57

אחוזים מהנשאלים – לעומת 28 אחוזים מהנשאלים, שאמרו כי הם סומכים יותר על שיקול דעתם של ראש הממשלה ושר הביטחון. 61 אחוזים מהנשאלים סברו כי ישראל אינה צריכה לתקוף את מתקני הגרעין באיראן בלי שיתוף פעולה אמריקאי. עמדה זו משקפת כנראה את ההערכה, שנמוכים הסיכויים כי תקיפה ישראלית ללא שיתוף ארצות הברית תצליח לעצור לפרק-זמן משמעותי את הצטיידותה של איראן בנשק גרעיני (54 אחוזים מהנשאלים). 76 אחוזים מהנשאלים גרסו שסיכויי ההצלחה של התקיפה יהיו גבוהים, אם תתבצע בשיתוף פעולה עם ארצות הברית. ממצא מעניין ומפתיע הוא ש-60 אחוזים מהנשאלים בקרב הציבור היהודי סברו שישראל צריכה להשלים עם כך שאי-אפשר יהיה למנוע מאיראן נשק גרעיני, ושעליה להיערך בהתאם.²⁴ נתוני הסקר שפורסם ב"מעריב" ב-10 באוגוסט 2012 אוששו ממצאים אלה.²⁵ 40 אחוזים מהנשאלים אמרו שהם סומכים על שיקול דעתם של ראש הממשלה ושר הביטחון בנושא האיראני, לעומת 27 אחוזים שלא סמכו על כך, ו-23 אחוזים שהשיבו "ככה ככה". 44 אחוזים מהנשאלים גרסו שיהיה זה "לא לגיטימי מבחינה ציבורית" אם הדרג המדיני יחליט לתקוף באיראן נוכח התנגדות של הדרג הביטחוני המקצועי בישראל לתקיפה. 33 אחוזים בלבד מהנשאלים אמרו שהחלטה כזו תהיה לגיטימית, ו-23 אחוזים מהנשאלים לא ידעו להשיב או לא ענו. לגבי רתיעה מתקיפה ישראלית – המרואיינים נשאלו האם בהתקרב המועד האחרון שבו תוכל ישראל לפגוע קשות בתוכנית האיראנית בכוחות עצמה יהיה עליה לתקוף בעצמה, או "להשאיר את העבודה לארצות הברית ולקהילה הבינלאומית". 35 אחוזים הביעו תמיכה בתקיפה ישראלית במקרה כזה, לעומת 39 אחוזים שצידדו בהשארת המשימה לארצות הברית ולקהילה הבינלאומית. 26 אחוזים מהנשאלים לא ידעו להשיב או לא ענו. תוצאות דומות היו לשאלה שכללה היתכנות מפורשת שתקיפה ישראלית תביא לירי מסיבי של טילים על העורף ולמאות הרוגים.

סיכום

לאן יתפתח הדיון הפומבי והציבורי בישראל בסוגיית ההתמודדות עם הגרעין האיראני? בנושא זה, רב הנסתר על הנגלה. בינואר 2013 אמורות להתקיים בחירות בישראל. בעת כתיבת שורות אלה נראה שרבים סיכוייו של בנימין נתניהו להרכיב את הממשלה החדשה ולעמוד בראשה. עם זאת, קשה לדעת מה יהיה הרכבה המפלגתי של הממשלה ומי יאייש אותה, ובמיוחד, מי יהיה שר הביטחון ומה תהיה עמדתו בסוגיית הגרעין האיראני. ביוני 2013 יתקיימו בחירות לנשיאות באיראן, אך לא ידוע מה יהיו תוצאותיהן.

– האם יתעורר באיראן אי-שקט אזרחי, והאם מחאה עממית תתפתח לכדי "אביב איראני". הנשיא ברק אובמה נבחר לכהונה שנייה, מה שמצביע על סבירות גבוהה של המשכיות במדיניות החוץ של הממשל האמריקאי בשנים הקרובות, ובפרט בנושא האיראני. זה המקום להזכיר כי אובמה התחייב בפומבי שמדיניותו מכוונת למנוע מאיראן השגת יכולת גרעינית צבאית, וכי הכלה איננה על סדר-היום. ואולם, לא ברור האם יתחדש המשא-ומתן בין מדינות ה-1+5 לבין איראן, ומה יהיו תוצאותיו. אופיו וכיוונו של הדיון הציבורי בישראל בתקופה הבאה יהיו, אם כן, פונקציה של ההתפתחויות הרלוונטיות בזירה האזורית ובזירה הבינלאומית. אם מסיבה זו או אחרת פעולה צבאית ישראלית לא תשוב לסדר-היום, הרי הדיון יישאר רדום יחסית. לעומת זאת, אם פעולה ישראלית תצטייר כאפשרות מעשית, הדיון ישוב ויתלהט. אופיו ותכניו יביאו לידי ביטוי, בין היתר, את שני הגורמים שהשפעתם על דעת הקהל ניכרת – עמדתה של ארצות הברית לגבי תקיפה באיראן, ועמדתו של הדרג הביטחוני המקצועי הבכיר בישראל.

הערות

- 1 Ben Meir, Y. (1995) *Civil-Military Relations in Israel*. New York: Columbia University Press, pp. 134-143.
- 2 Ibid, pp. 137-139
- 3 Ibid, p. 139; 142
- 4 "שם קוד: אריזונה", מאת עמוס הראל, **הארץ**, 11 בספטמבר, 2012.
- 5 יהונתן ליס, ניר חסון, ג'קי חורק, "יום הזיכרון לשואה ולגבורה / ראש הממשלה נתניהו בטקס ביד ושם", <http://www.haaretz.co.il/misc/2.444/1.1688910>
- 6 "נתניהו רומז לאיראן?", מאת טל שלו, <http://news.walla.co.il/?w=/9/2537296/@item/> printer.
- 7 "ברק: "איראן משוכנעת שאנחנו וארה"ב לא מסוגלים לתקוף", <http://www.mako.co.il/news-military/Israel/article-f728d67da5c9731018.htm>.
- 8 "ראש המוסד לשעבר, מאיר דגן: תקיפה באיראן – הדבר הכי מטופש ששמעתי", מאת יוסי מלמן <http://www.haaretz.co.il/misc/article-print-page/1.1173290>.
- 9 "מאיר דגן: תקיפה באיראן אופציה אחרונה", <http://www.mako.co.il/news-military/security/Article-23f11c065965431017.htm>
- 10 "דגן: במקום תקיפה – לעודד חילופי שלטון באיראן", <http://www.ynet.co.il/Ext/Comp/ArticleLayout/CdaArticlePrintPreview/1.2506.L-4200519.00.html>
- 11 יצחק בן חורין, "מאיר דגן: תקיפה באיראן? ניתן לחכות עוד שלוש שנים", <http://www.ynet.co.il/Ext/Comp/ArticleLayout/CdaArticlePrintPreview/1.2506.L-4201571.00.html>.
- 12 ברק רביד, "דיסקין במתקפה חריפה על נתניהו וברק", **הארץ**, 27 באפריל 2012. <http://www.haaretz.co.il/misc/article-print-page/1.1695185>.
- 13 שחר חי, "ליפקין-שחק נגד תקיפה באיראן", <http://www.ynet.co.il/Ext/Comp/ArticleLayout/>

CdaArticlePrintPreview/1.2506L-4268448.00.html.

- 14 עמוס ידלין, מסגרת חשיבה ומודל החלטה עבור ישראל בסוגיית הגרעין האיראני "עדכן אסטרטגי, כרך 15, גליון 2, יולי 2012, עמ' 61-66.
- 15 עמוס הראל, "עם בוא הסתיו, חוזרים לדבר על סנקציות", **הארץ**, 7 באוקטובר 2012.
- 16 ארי שביט, "החזית המזרחית: מקבל ההחלטות", מוסף "השבוע", **הארץ**, 10 באוגוסט 2012.
- 17 אמיר אורן, "הלום עכשיו", מוסף "השבוע", **הארץ**, 10 באוגוסט 2012,
- 18 נחום ברנע ושמעון שיפר, "זה הסתיו עם הענן", **ידיעות אחרונות**, המוסף לשבת, 10 באוגוסט 2012, עמודים 1-4.
- 19 **הארץ**, 10 באוגוסט, 2012.
- 20 "קריאה לטייסים: גורלנו בידיים שלכם, אל תפציצו", Ynet, 16 באוגוסט 2012.
- 21 ברק רביד, "עימות חריף בין המנהיגים", <http://www.haaretz.co.il/misc/2.444/1.1803347>,
- 22 Ben Meir, Yehuda, Bagno-Maldavsky, Olena, *Vox Populi: Trends in Israeli Public Opinion on National Security 2004-2009*, Memorandum 106, Tel Aviv: INSS, November 2010, p. 63.
- 23 ממצאי סקר דעת קהל שנערך בפברואר-מארס 2012 במסגרת תוכנית המחקר "דעת קהל וביטחון לאומי" במכון למחקרי ביטחון לאומי (תוצאותיו הוצגו בכנס השנתי של המכון במאי 2012).
- 24 אפרים יער ותמר הרמן, "טור מדד השלום יולי 2012", <http://www.idi.org.il/media/665405/%2020/%20מדד.pdf>.
- 25 עפר שלח, "לא מפחדים", **מעריב**, המוסף, 10 באוגוסט 2012, עמודים 8-11.

הוצאות הביטחון והאתגרים החברתיים בישראל

שמואל אבן

המחאה החברתית מצד אחד ואתגרי הביטחון מהצד האחר העצימו את הדיון בישראל על סדר העדיפות הלאומי בין הוצאות לרווחה חברתית ובין הוצאות לביטחון. המצדדים בהעסקת משאבים מביטחון לרווחה קובעים כי "בנקודת הזמן בה אנו מצויים, הסיכונים החברתיים הם לא פחות משמעותיים מהסיכונים הביטחוניים ודורשים שינוי בדגש היחסי שניתן להם בתקציב המדינה"¹. לעומתם ניצבים אלה הגורסים שתקציב הביטחון נמוך בשיעור ניכר מהצורך.²

מחלוקת זו מעוררת שאלות כגון: כיצד מתבטא סדר העדיפות הלאומי בהקצאת המשאבים בין הסקטור הביטחוני ובין הסקטור האזרחי? כיצד הוא נקבע? ומהו מרחב התמרון של העתקת משאבים מהסקטור הביטחוני אל הסקטור האזרחי?

מאמר זה מציג ניתוח של סדר העדיפויות הלאומי הנגלה (בפועל) של חלוקת המשאבים הלאומיים בין הסקטור הביטחוני לסקטור האזרחי (הציבורי והפרטי), וזאת על פי מושגי ונתוני החשבונאות הלאומית המפורסמים על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס). על פי הנתונים, הסקטור האזרחי ניזון כיום מכ-94 אחוזים מהמשאבים ("המקורות הכלכליים") של המשק, בעוד שלביטחון מוקצים שישה אחוזים בקירוב ("נטל הביטחון"). הגם שמדובר בנתון גבוה מאוד בהשוואה למדינות אחרות, נטל הביטחון כיום נמוך כפי שלא היה בישראל מאז קום המדינה. מצב זה, שהוא חלק ממגמה ארוכת טווח של הגדלת חלקה של הצריכה האזרחית והקטנת חלקה של הצריכה הביטחונית, משקף שינוי מהותי בסדר העדיפויות הלאומי הנגלה. הדרך שבה מתקיים הדיון ברמה הלאומית בסדר עדיפות זה נראה כ"משיכת חבל" בין נציגי האוצר, המבקשים לקצץ בתקציב הביטחון, ובין נציגי מערכת הביטחון המבקשים להגדילו. למשל, בדיון שהתקיים בממשלה באוגוסט 2012 על תקציב הביטחון לשנת 2013, הפער בין הצדדים עמד על 11.5 מיליארד שקלים, והממשלה

נמנעה מלהכריע. התנהלות זו ממחישה את ההכרח בעבודת מטה אינטגרטיבית לפני הצגת תקציב המדינה לדיון ואישור בממשלה.

הדיון הסוער בתקציב הביטחון, החוזר על עצמו בעקביות מדי שנה, מסיט לעיתים את תשומת הלב מעניינים כבדים אחרים הנוגעים ליעילות הכלכלית של ניצול המשאבים הלאומיים בסקטור האזרחי הגדול, כמו שיפור יעילות ההוצאה בתחומי החינוך והבריאות, פיתוח מרכזים עירוניים חדשים בישראל שיביאו להורדת מחירי הדיור, השקעה במנועי צמיחה לעתיד ועוד. מובן כי כל אלה לא אמורים לבוא במקום פיקוח הדוק על הוצאות הביטחון שיבחן את יעילות ההוצאה, את מידת התרומה של ההוצאות והתפוקות הביטחוניות השונות לסך הביטחון ואת המחיר האלטרנטיבי של הוצאות הביטחון במונחים של צרכים חברתיים וסיכונים כלכליים.

סל השימושים הלאומי

על פי נתוני החשבונאות הלאומית שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סל השימושים (כ-875 מיליארד שקלים בשנת 2011) כולל שלושה שימושים: צריכה ציבורית, צריכה פרטית והשקעות. אלה שווים לסך המקורות הכלכליים ("המשאבים") העומדים לרשות המשק.³

ההוצאה לצריכה ציבורית כוללת את צריכת המגזר הממשלתי: הממשלה, המוסד לביטוח לאומי, הרשויות המקומיות, המוסדות הלאומיים וכן מוסדות ללא כוונת רווח שהגופים שנמנו לעיל מממנים את עיקר הוצאותיהם. הצריכה הציבורית ניתנת לחלוקה לשני סוגים עיקריים: א. צריכה אינדיבידואלית המסופקת על ידי המגזר הממשלתי – הוצאות המיועדות למתן שירותים שאותם צורך כל פרט בחברה בנפרד ובאופן אישי, כגון שירותי חינוך, בריאות ותרבות; ב. צריכה קולקטיבית של הממשלה – הוצאות לצריכה ביטחונית, סדר ציבורי, מנהל, מחקר ופיתוח ואיכות הסביבה, כלומר מוצרים ציבוריים המשרתים את כלל תושבי המדינה באופן קולקטיבי. לשם המחשה, בשנת 2011 עמדה הצריכה הציבורית על 207.7 מיליארד שקלים, מהם 106.6 מיליארד שקלים צריכה אינדיבידואלית ו-101.1 מיליארד שקלים צריכה קולקטיבית. ההבדל בין שני סוגי ההוצאה הוא שלגבי צריכה אינדיבידואלית, כמו שירותי חינוך ובריאות, יכולה הממשלה להחליט באיזה היקף לספקם על ידי המערכת הציבורית: ברמה גבוהה המחייבת גביית מס עמוקה ("מדינת רווחה"), או ברמה בסיסית ולאפשר לאוכלוסייה לרכוש שירותים משופרים במסגרת הצריכה הפרטית, למשל, לרכוש שירותי בריאות וחינוך משלימים בשוק החופשי (גישה קפיטליסטית). לעומת זאת,

לגבי צריכה קולקטיבית, ובעיקר צריכה ביטחונית, חלופה מסוג זה בלתי אפשרית, שכן הממשלה היא היחידה שיכולה ומורשה להקים צבא על פי החוק.⁴

הוצאה לצריכה פרטית מוגדרת כסך ההוצאות של משקי הבית על שירותים ומוצרים סופיים, למעט בנייה למגורים. בשנת 2011 הסתכמה הצריכה הפרטית ב-506.5 מיליארד שקלים.

השקעה היא הוצאה ציבורית אזורית ופרטית על תשתיות ואמצעי ייצור,⁵ שנועדה לאפשר את גידול התוצר בעתיד. בשנת 2011 הסתכמה ההשקעה במשק הישראלי ב-161.4 מיליארד שקלים. ההשקעות של הסקטור הביטחוני כלולות בצריכה הביטחונית.

חלוקת המשאבים בין צריכה ביטחונית, צריכה אזורית והשקעות

ארגון אחר של סל השימושים, על פי נתוני החשבונאות הלאומית, מבחין בין צריכה אזורית, צריכה ביטחונית והשקעות לעתיד, שגם הן שוות כמובן לסך המקורות הכלכליים העומדים לרשות המשק.

ההוצאה לצריכה ביטחונית היא חלק מהצריכה הציבורית ומשקפת את סך ההוצאות הישירות של המדינה לביטחון.⁶ בהוצאה לצריכה ביטחונית קיימת הבחנה בין צריכה ביטחונית מקומית (בשקלים) ובין ייבוא ביטחוני הממומן כמעט כולו בכספי הסיוע האמריקאי, ועל כן אינו מהווה נטל על המשק הישראלי. קיים קשר ישיר בין גידול הצריכה הביטחונית לבין גידול באיומים הביטחוניים החיצוניים (צבאות זרים, ארגונים מחתרתיים וכד'), אך הצריכה הביטחונית נוטה לגדול גם עם הגידול במקורות הכלכליים. זיקה זו מופיעה גם במתווה דוח וועדת ברודט משנת 2007, שקבע שהצריכה הביטחונית תגדל ב-1.3 אחוזים בשנה, בהנחה שהצמיחה במשק תהיה כ-4 אחוזים בשנה.

ההוצאה לצריכה ביטחונית בשנת 2011 עמדה על 53.7 מיליארד שקלים, שהם כ-26 אחוזים מהצריכה הציבורית וכ-6.5 אחוזים מהתוצר (832.8 מיליארד שקלים ב-2011). הצריכה הביטחונית המקומית (ללא רכש הממומן מכספי הסיוע האמריקאי) עמדה על 45.3 מיליארד שקלים, שהם כ-22 אחוזים מהצריכה הציבורית וכ-5.4 אחוזים מהתוצר.

ההוצאה לצריכה האזורית היא סך הצריכה הפרטית והצריכה הציבורית האזורית. ככלל, ירידה ריאליזטית בצריכה האזורית לנפש גוררת ירידה ברמת החיים ועלייה בסיכונים ליציבות הפנימית. תופעה זו מלווה בירידה בהכנסה הריאלית, בעלייה באבטלה, בעלייה במיסוי, בעלויות מחירים, בירידה ברמת השירותים ועוד, או נובעת מהן. לחילופין, ככל שהצריכה האזורית לנפש עולה ריאליזטית, כך אמורה לעלות רמת החיים ועמה שביעות רצון האוכלוסייה מההנהגה ומהיציבות הפנימית. ואולם, קשר

זה אינו מתקיים בהכרח, שכן העלייה בפערי ההכנסה בין שכבות האוכלוסייה, כמו גם עלייה בפערי הציפיות לרווחה, עלולות לגרום להתמרמרות ציבורית גם כאשר הצריכה האזרחית גדלה בסך הכל.

הצריכה האזרחית בישראל בשנת 2011 עמדה על 660.7 מיליארד שקלים, מהם 506.5 מיליארד שקלים צריכה פרטית ו-154.2 מיליארד שקלים צריכה ציבורית אזרחית. המדינה יכולה לשנות את תמהיל הצריכה האזרחית, למשל על ידי הגדלת צריכה ציבורית אזרחית על חשבון צריכה פרטית אזרחית (באמצעות הגדלת מיסוי והגדלת סעיפי התקציב האזרחיים), או לשנות את התפלגות הצריכה הפרטית בין שכבות האוכלוסייה (למשל, באמצעות צמצום מס גרסיבי והעלאת מס פרוגרסיבי), וזאת גם מבלי לשנות את ההוצאות בתקציב המדינה. כלומר, ישנם מסלולים רחבים לשיפור הרווחה בישראל שאינם מחייבים קיצוץ בתקציב הביטחון.

השוואת סעיפי הצריכה האזרחית לסעיפי הצריכה הביטחונית הלאומית בשנת 2011 מראה שהצריכה הלאומית לחינוך הסתכמה ב-73.4 מיליארד שקלים (8.4 אחוזים מהתוצר)⁷ והצריכה הלאומית לבריאות הסתכמה ב-67.4 מיליארד שקלים (7.7 אחוזים מהתוצר).⁸ הוצאות אלו גדולות מהצריכה הלאומית הביטחונית ונדרשת בהן התייעלות לא פחותה מאשר בסקטור הביטחוני.

ניתוח השימושים הלאומיים מציג, לפיכך, בצורה ברורה את סדר העדיפויות הלאומי יותר משעושה זאת תקציב המדינה, שאינו כולל הוצאות רבות שהממשלה לא לוקחת על עצמה באופן מלא אלא משיתה על האזרח בדרכים אחרות, ועל כן הן כלולות בצריכה הפרטית.

האתגר של הממשלה הוא לחלק באופן אופטימאלי את סך המקורות הכלכליים במדינה (875 מיליארד שקלים ב-2011) בין הצריכה האזרחית, הצריכה הביטחונית וההשקעות, כדי להביא למקסימום את התועלת למדינה בטווח הארוך. כיוון ששימושים אלה נותנים למדינה תועלות שונות בתקופות זמן שונות, חלוקה אופטימאלית אמורה לתת פתרון סימולטני לשתי דילמות:

1. הדילמה האחת – כיצד לחלק את סך המקורות הכלכליים בין הצרכים השוטפים בהווה ובין הצרכים העתידיים של המדינה. כלומר, כיצד לחלק את סך המקורות הכלכליים בין הצריכה השוטפת (הצריכה האזרחית והצריכה הביטחונית) ובין ההשקעות (הצריכה העתידית). ההכרעה בדילמה זו עשויה ללמד על תפישת העתיד של המדינה. ככל שהיא מכוונת עתיד, כך היא תפעל להגדלת ההשקעות, וככל שהיא נטועה בבעיות השעה – ביטחוניות או חברתיות – כך היא תגדיל את חלקה של הצריכה השוטפת על חשבון ההשקעות.

2. הדילמה השנייה – כיצד לחלק את המשאבים המוקצים לצריכה שוטפת בין הצריכה הביטחונית ובין הצריכה האזרחית, כדי להביא לאיזון בין צרכי הביטחון המופנים כלפי הסיכונים מחוץ ובין הצרכים החברתיים-כלכליים המופנים כלפי פנים ונוגעים ליציבות החברה והמשק. בהמשך נראה כיצד "פתרו" ממשלות ישראל דילמות אלו, כלומר כיצד חולקו במהלך השנים המקורות הכלכליים הלאומיים בין השימושים במשק.

השינוי בסדר העדיפויות הלאומי – היבט כמותי

לוח 1 מתאר את החלוקה בין שלושת השימושים במשק: צריכה אזרחית (ציבורית ופרטית), צריכה ביטחונית והשקעות בשנים 1995-2011. מתאור זה ניתן ללמוד על סדר העדיפויות הלאומי הנגלה והאופן שבו השתנה על פני השנים. מלוח 1 ניתן לראות, כי מאז אמצע שנות התשעים של המאה העשרים חלה עלייה רצופה בחלקה של הצריכה האזרחית (הציבורית והפרטית) בסך הצריכה הלאומית, לעומת ירידה מתמשכת בחלקה של הצריכה הביטחונית. בסך הכל, בשנים 1995-2011 ירד חלקה של הצריכה הביטחונית מ-7.9 אחוזים מהמקורות הכלכליים בשנת 1995 לכ-6.1 אחוזים בשנת 2011, בעוד שחלקה של הצריכה האזרחית גדל מ-69.1 אחוזים בשנת 1995 ל-75.5 אחוזים בשנת 2011. היסט זה אינו נובע מגידול האוכלוסייה בלבד, שכן במקביל חלה עלייה ניכרת בצריכה האזרחית הריאלית לנפש (כמפורט בלוח 2). כלומר, בצריכה השוטפת ניתנה מזה שנים רבות עדיפות ברורה לצריכה האזרחית, קרי לרמת החיים.

הגידול בחלקה היחסי של הצריכה האזרחית היה גם על חשבון ירידה בחלק המוקצה להשקעות האזרחיות במשק – מכ-23.1 אחוזים בשנת 1995 ל-18.4 אחוזים בשנת 2011. כלומר, ניתנה העדפה לצרכי ההווה על פני העתיד. ניתן להעריך כי בין הסיבות למגמה זו העלייה ברמת אי-הוודאות במדינה, שגורמת להעדפת צריכה שוטפת על פני השקעה, ואולי גם קושי לעמוד בלחצים פוליטיים. הדבר בולט כאשר משווים את חלקן של ההשקעות בסל השימושים בשנות התשעים – תקופת התהליך המדיני – לחלקן בשנות האלפיים (תקופת האינתיפאדה השנייה, מלחמת לבנון השנייה והמשבר הכלכלי העולמי ב-2008).

הניתוח הכמותי מצביע על שינוי נגלה בסדר העדיפויות הלאומי מאז אמצע שנות התשעים: יותר משאבים לרווחה ופחות לביטחון ולהשקעה בעתיד. קשה לומר אם מגמות אלו היו אופטימאליות בראייה לאומית ארוכת טווח, אך ניתן לומר שאין הן

לוח 1: החלוקה בין השימושים במשק (באחוזים מסך המקורות הכלכליים)

שנה	השקעות	צריכה אזרחית	צריכה ביטחונית	אירועים בולטים
1995	23.1	69.1	7.9	הסכם אוסלו ב'
1996	22.8	69.1	8.1	עליית ממשלת נתניהו, אירועי מנהרת הכותל
1997	22.2	69.6	8.1	
1998	20.9	70.9	8.1	
1999	21.2	70.8	8.1	עליית ממשלת ברק
2000	20.5	71.8	7.8	יציאה מלבנון, פרוץ האינתיפאדה השנייה
2001	19.5	72.7	7.9	פיגועי 11 בספטמבר 2001, פרוץ משבר כלכלי בעולם, עליית ממשלת שרון
2002	17.7	73.5	8.9	מבצע "חומת מגן"
2003	17.2	74.3	8.5	
2004	17.4	74.8	7.8	סיום האינתיפאדה השנייה
2005	18.8	73.6	7.6	ההתנתקות מרצועת עזה
2006	19.1	73.3	7.7	עליית ממשלת אולמרט, מלחמת לבנון השנייה
2007	19.9	73.1	7.1	
2008	18.5	74.7	6.8	משבר כלכלי פורץ בעולם
2009	17.1	76.3	6.5	מבצע "עופרת יצוקה", עליית ממשלת נתניהו
2010	16.3	77.3	6.4	
2011	18.4	75.5	6.1	

המקור: עיבוד לנתוני למ"ס (בשקלים שוטפים), אוגוסט 2012.

תוצר של עבודת מטה לאומית מעמיקה, אלא בעיקר פועל יוצא של החלטות אד-הוק נוכח נסיבות משתנות ולחצים פוליטיים. יש לציין כי נמצא קשר בין החמרה ממושכת במצב הביטחוני לבין עלייה בנטל הביטחון, כגון בשנת 2002 (עיצומה של האינתיפאדה השנייה). עם זאת, לא נמצא קשר בין המגמה של ירידה בנטל הביטחון לבין מפלגת השלטון (עבודה, קדימה, ליכוד). כלומר, קשה למצוא הבחנה פוליטית ביחס להוצאות הביטחון.

על פי הנתונים בלוח 1, היחס בין הצריכה הביטחונית ובין הצריכה האזרחית הולך וקטן. בשנת 2011 הוא הגיע לכ-1:12, כאשר היחס בין הצריכה הביטחונית המקומית

ללא סיוע אמריקאי, (45.3 מיליארד שקלים), ובין הצריכה האזרחית (660.7 מיליארד שקלים) עמד על 1:15 בקירוב. המשמעות של יחס זה היא שכדי להעלות את המשאבים המופנים לרמת החיים באחוז אחד בלבד (6.6 מיליארד שקלים) נדרש לקצץ 15 אחוזים בקירוב מהצריכה הביטחונית המקומית בשקלים (6.6 מיליארד שקלים מ-45.3 מיליארד שקלים). כלומר, שיפור מינורי ברמת החיים (ברווחה) יחייב קיצוץ משמעותי בביטחון. יש לציין כי היחס בין הצריכה הביטחונית המקומית ובין כלל ההוצאות של הסקטור האזרחי (צריכה אזרחית והשקעות אזרחיות) עומד על 1:19 בקירוב.

לוח 2 מראה את ירידת נטל הביטחון במונחים של צריכה לנפש. מאז 1995 ירדה הצריכה הביטחונית לנפש בכ-8 אחוזים ואילו הצריכה האזרחית לנפש עלתה ב-46 אחוזים (במונחים ריאליים).

לוח 2: מגמות בצריכה האזרחית לנפש אל מול הצריכה הביטחונית לנפש (1995–2011) (אלפי שקלים; במחירים קבועים – 2005)

שנה	צריכה פרטית לנפש	צריכה ציבורית אזרחית לנפש	סך צריכה אזרחית לנפש	סך צריכה ביטחונית לנפש
1995	41.0	9.9	50.9	6.85
1996	42.2	11.5	53.7	7.14
1997	42.5	12.5	55.0	7.04
1998	43.8	13.3	57.0	7.03
1999	44.3	14.0	58.3	7.01
2000	47.0	14.6	61.5	6.90
2001	47.5	15.3	62.8	7.03
2002	46.9	15.8	62.7	7.69
2003	46.0	15.3	61.3	7.09
2004	47.5	15.4	63.0	6.54
2005	48.2	15.7	63.8	6.54
2006	49.3	16.2	65.5	6.83
2007	51.4	16.7	68.1	6.73
2008	51.9	17.4	69.3	6.63
2009	51.8	18.0	69.8	6.32
2010	53.5	18.8	72.3	6.23
2011	54.5	19.9	74.3	6.32

המקור: נתוני למ"ס, אוגוסט 2012.

לאור האמור לעיל, נראה כי בניגוד לשנות השבעים ותחילת שנות השמונים (אז עמד נטל הביטחון על 20-30 אחוזים מהתוצר), כיום אין לראות בתקציב הביטחון מקור משמעותי למשאבים לשינוי העמוק הדרוש בתחום הכלכלי-חברתי. כלומר, לא מקיצוץ בתקציב הביטחון תבוא הרווחה לחברה בישראל. יחד עם זאת, מחסור קריטי במשאבים לצרכים ביטחוניים עלול להגביר את רמת הסיכון הביטחוני לאוכלוסייה בישראל ולמשק. מכאן ש"הכסף הגדול" לשינוי חברתי בישראל מצוי בסקטור האזרחי, ובו מתחייב בדק בית עמוק, לא פחות ואולי אף יותר מאשר בסקטור הביטחוני. אף על פי כן, ההוצאה לצריכה ביטחונית מקומית היא עדיין מרכיב גדול (כ-22 אחוזים) מהצריכה הציבורית בישראל, ועל כן חשוב לבחון גם אותה ב"זכוכית מגדלת".

היבט איכותני

המשבר הכלכלי הפוקד את העולם המערבי מאז 2008 הביא עמו תהיות לגבי אופי הסדר הכלכלי-חברתי שאותו ראוי למדינות דמוקרטיות להנהיג על הרצף שבין קפיטליזם דורסני לסוציאליזם נאיבי. מצד אחד, המשבר בארצות הברית המחיש את תוצאותיה המרות של הגישה הקפיטליסטית. מצד שני, המשבר הכלכלי באירופה, שמתבטא בקושי לפרוע חובות ובאבטלה כבדה במדינות כמו יוון, ספרד ואיטליה, המחיש את הכישלון של מדינות לנהל את משקיהן ללא הקפדה על קריטריונים כלכליים נוקשים. המציאות הכלכלית הגלובלית של השנים האחרונות מגבירה את המבוכה: האם הגישה הקפיטליסטית היא ההולמת את כיבוד חירותו של הפרט לשלוט ברכושו, בשעות עבודתו ובהונו ולממש את כישוריו עד תום לטובת האינטרסים שלו, או שמדובר בגישה התופשת את העולם במונחים תכליתיים של רווח והפסד פיננסי, מגבירה את אי-השוויון החברתי ועלולה לרוקן את המדינה מתפקידיה החברתיים. לחילופין, האם הגישה הסוציאליסטית היא המתאימה, משום שהיא תומכת בשוויון חברתי ודואגת לחלשים ולחסרי מזל, או שמדובר בשיטה הפוגעת בזכויות ובמוטיבציות של המוכשרים והחרוצים בחברה ומעודדת בטלה, שכן התועלת מעבודה פוחתת ככל שעולים המיסים ומתרחבים שירותי הרווחה וההעברות החד-צדדיות מהממשלה לשכבות החלשות. הגישות השונות במערב בתחום הכלכלי-חברתי אינן שונות מהותית ביחסן אל הוצאות הביטחון כנטל כלכלי על המשק, המתחייב מצרכי הביטחון ומדיניות החוץ של מדינות שונות. לפיכך, במשק יעיל קיצוץ בהוצאות הביטחון אמור לשפר בהכרח את מצב הסקטור האזרחי, כפי שמראה עקומת התמורה, בין אם משאבים אלה יופנו לרווחת הכלל או יוקצו בעיקר לקידום הסקטור הפרטי. ברם, במקרה הישראלי

לפחות, קיימים קשרים הדוקים בין הסקטור הביטחוני לסקטור האזרחי, המפחיתים מהתועלת הכלכלית והחברתית שעשויה לנבוע מקיצוץ עמוק בהוצאות הביטחון. בנוסף, ניצבים בפני ישראל איומים ביטחוניים גדולים יחסית למדינות אחרות, כך שקיצוץ ניכר בהוצאות הביטחון שלה עלול להיות החלטה הרת גורל. שני אלה מקשים מאוד להסיק מסקנות השוואתיות לגבי נטל הביטחון הגבוה בישראל בייחס למדינות אחרות ושאלת הפחתתו.

במצבה הביטחוני של ישראל, הוצאות ביטחון עשויות להיות גם בעלות תשואה כלכלית גבוהה, כיוון שהן מונעות נזקים כלכליים ועלויות אי-ביטחון, שהן הוצאות או הפסדים שנגרמים למשק כתוצאה מאי-ביטחון, או נזקים ביטחוניים שניתן היה למונעם או לצמצמם באמצעות חיזוק המערכת הביטחונית. דוגמאות: א. ההשקעה הגדולה בפיתוח מערכת "כיפת ברזל" לירוט טילים הפחיתה מאוד פגיעות בנפש וברכוש, אפשרה למשק לתפקד תחת אש בתקופת מבצע "עמוד ענן" (נובמבר 2012) וכנראה אף חסכה, לעת עתה, את צורך במבצע יבשתי מסוכן ויקר. בנוסף עשויה המערכת להוות נכס כלכלי ומדיני כייצוא ביטחוני.⁹ ב. ההוצאה על גדר הביטחון בגבול עם מצרים "בטלה בשישים" מול התועלת למשק שבמניעת חדירת מסתננים לישראל. ג. מבצע "חומת מגן" (מרס-מאי 2002), שהוביל להפסקת האינתיפאדה השנייה וטרור המתאבדים, השיב את השגרה והצמיחה למשק הישראלי.

בנוסף, להוצאות הביטחון ישנן תועלות כלכליות עקיפות: בצד התרומה לביטחון, יש לצה"ל תפוקות עקיפות התורמות למשק ולחברה. עם אלו ניתן למנות: מקור לעובדים מיומנים, למנהלים וליזמים למשק (במיוחד בענפי הטכנולוגיה והתקשורת); תרומה לפיתוח הטכנולוגי; תרומה לתעשיות הביטחוניות ועוד. מבחינות רבות, צה"ל הוא בית ספר ומרכז הכשרה בעל ערך רב למשק האזרחי.

ברובד החברתי ניתן למצוא יחסי גומלין הדוקים בין הצבא לחברה בישראל בתחומי אינטגרציה חברתית ותמיכה בפריפריה. צה"ל משמש תשתית לאינטגרציה ומובילות חברתית ולמתן שוויון הזדמנויות למעמד הביניים ולמעמד הנמוך. הוא מאפשר לאוכלוסייה מכל קצות הארץ לרכוש ידע מקצועי, הרגלי עבודה, תכונות של מנהיגות ומצוינות וכדומה. לממשיכים בשירות קבע מאפשר הצבא מסלול קידום עם אופק ארוך, שכר גבוה יחסית ועוד. בכך הוא פורץ חסמים חברתיים הנובעים מריחוק הפריפריה מהמרכז, כמו גם חסמי כניסה של השכלה פורמאלית בראשית הדרך. באשר לתועלת לפריפריה, כוחות צה"ל ערוכים בעיקר באזורי פריפריה ומספקים תעסוקה לאנשי צבא קבע, לעובדים ולקבלנים ממעמד הביניים. בנוסף, יישובי הפריפריה הסמוכים לגבול חשופים לסיכונים ביטחוניים יותר מאשר מרכז הארץ, ועל כן יכולתם

לנהל חיי חברה ומשק תקינים ולהתפתח תלויים יותר מיישובים אחרים ביכולותיו ובמשאביו של צה"ל. מכאן שקיצוץ בהוצאות הביטחון עלול לפגוע בהם במיוחד מבחינה ביטחונית, כלכלית וחברתית.

מהאמור לעיל עולה שהחלטה על העתקת משאבים מהביטחון לצרכים חברתיים ראוי שתביא בחשבון גם את הפגיעה החברתית-כלכלית הנובעת מהקיצוץ בהוצאות הביטחון; כלומר, יש להביא בחשבון את ה"דלתא" של המהלך ולא רק את תרומת המשאבים שנגרעו מהביטחון לטובת הסקטור האזרחי.

השיח החסר בעניין תקציב הביטחון

בעקבות המחאה החברתית בישראל בשנת 2011, הקים ראש הממשלה את "הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי" בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג (לשעבר ראש המועצה הלאומית לכלכלה), שעם חבריה נמנו בכירים בתחום הכלכלי והחברתי בישראל. הוועדה המליצה להקצות תקציבים בסך של 30 מיליארד שקלים על פני החומש הקרוב לשימושים אזרחיים, ובראשם חינוך ורווחה, וזאת בעיקר על חשבון קיצוץ בתקציב הביטחון.¹⁰ כן הציע הוועדה, כי כבר בשנת התקציב 2012 יוקצו יותר מ-4 מיליארד שקלים למטרות אלו וכי תקציב הביטחון יהיה המקור ל-2.5 מיליארד שקלים מתוכם. במסמך הכולל את עיקרי דוח הוועדה, הנקרא "לקראת עיצובה של חברה ישראלית צודקת יותר", מוסבר הצורך בהיסט משאבים מביטחון לרווחה: "במקרה שלנו, המשמעות המרכזית של שינוי בסדרי עדיפויות היא הקטנה משמעותית בתקציב הביטחון, על מנת לאפשר גידול מקביל של התקציבים החברתיים. הדבר כלל לא פשוט וכרוך בלקיחת סיכונים משמעותיים וניהולם המושכל על ידי הדרג המדיני. אבל בנקודת הזמן בה אנו מצויים, הסיכונים החברתיים הם לא פחות משמעותיים מהסיכונים הביטחוניים ודורשים שינוי בדגש היחסי שניתן להם בתקציב המדינה".

שינוי נוסף שאותו הציעה הוועדה היה רה-ארגון למעשה בצריכה האזרחית, בעיקר הפרטית, באמצעות ביטול המתווה להורדת מס ההכנסה והעלאת מיסים אחרים (כ-6 מיליארד שקלים בשנת 2012), ובמקביל הורדת המסים העקיפים ומתן נקודות זיכוי (שיגיעו אף הן לכ-6 מיליארד שקלים). הוועדה ציפתה כי מהלכים אלה יאפשרו "הורדות מחירים והקלה ביוקר המחיה, זמינות גוברת של שירותים ציבוריים, הקלה ניכרת בתשלומים על חינוך, גידול בהכנסה נטו בגין נקודות זיכוי נוספות, ועוד". מספר המלצות מדוח ועדת טרכטנברג אמנם יושמו, אולם הוצאות הביטחון בשנת 2012 לא פחתו ואף עלו, וזאת למרות הגידול העצום בגירעון בקופת המדינה בשל

הירידה בגביית מיסים, שאותו לא צפו, שיחייב קיצוץ עמוק בתקציבי משרדי הממשלה האחרים. ההנחה או המסקנה של הוועדה, כאילו האיום על היציבות החברתית גדול מהאיום הביטחוני, לא התקבלה, אפוא, על ידי הממשלה.

כיצד ניתן להסביר זאת? ועדת טרכטנברג, שעליה נמנו מומחים בולטים מהתחום הכלכלי-חברתי בלבד, הציעה לממשלת ישראל לבצע קיצוץ ניכר בתקציב הביטחון אך לא סיפקה לה הסבר לגבי משמעות הקיצוץ במונחים של עלייה בנטילת סיכונים ביטחוניים. כלומר, אילו סיכונים ביטחוניים על ממשלת ישראל ליטול לשם העתקת המשאבים לסקטור האזרחי, לצורך ביצוע המלצותיה בתחום זה. כזכור, תוספת של אחוז אחד לטובת צריכה אזרחית מחייבת קיצוץ של 15 אחוזים מהצריכה הביטחונית. מאותה סיבה קשה לממשלה לקבל את המלצות משרד האוצר לקצץ בהוצאות הביטחון. המסקנה מהאמור לעיל היא שמוטב שמשרדים ממשלתיים אזרחיים, כמו גם ועדות העוסקות ברווחה חברתית, לא יצביעו על הצורך בהעתקת משאבים מתקציב הביטחון בלא להציג את הסיכון הביטחוני הנובע מצמצומם, אלא יציעו שינוי בסדר העדיפויות בתוך הסקטור האזרחי עצמו, הניזון ממילא מכ-94 אחוזים ממשאבי המשק.

הדיון על תקציב הביטחון בממשלה

ב-15 באוגוסט 2012 התקיים בממשלה דיון על תקציב הביטחון לשנת 2013. בפתח הדיון הבהיר ראש הממשלה כי "הממשלה תידרש להחליט לא רק כמה כסף יושקע בביטחון, אלא גם במה להשקיע את הכסף בתוך מערכת הביטחון". האוצר ומערכת הביטחון הציגו, כצפוי, עמדות מנוגדות: האוצר דרש כי תקציב הביטחון לשנת 2013 יקוצץ ויעמוד על 50.5 מיליארד שקלים ברוטו (לעומת תקציב מקורי של כ-55.8 מיליארד שקלים ברוטו ב-2012), ואילו משרד הביטחון דרש 62 מיליארד שקלים ברוטו (לעומת תקציב עדכני של כ-58 מיליארד שקלים בשנת 2012). הממשלה לא הכריעה בשאלה זו.

תמונת הדיון בממשלה על תקציב הביטחון עשויה אמנם ללמד על שיפור מסוים באיכות הדיון על תקציב זה (נכונות לדון גם בתכנון ולא רק בגודלו),¹¹ אולם היא מראה שגם כיום לא מתקיים שיח רציני בדרג המקצועי בדבר גודלו והרכבו של תקציב הביטחון טרם הצגתו לממשלה. המצב כיום הוא שכלכלני האוצר, הדורשים קיצוץ עמוק בתקציב הביטחון, אינם נושאים באחריות לביטחון המדינה ואינם המומחים לניתוח האיומים הביטחוניים ודרכי הפעולה הנדרשות מולם. לעומתם, אנשי משרד הביטחון קובעים את גודל התקציב בלא שהם אחראים לצרכים החברתיים וליציבות

המשק. מכאן, שבשני המקרים הוצגו בפני הממשלה הערכות חד-צדדיות ולא הערכה משוקללת ואינטגרטיבית הנחוצה לקבלת החלטות. בהינתן עמדות סותרות וחד-צדדיות אלו, אין תמה שהשרים לא יוכלו להכריע בדילמה שהוצגה בפניהם ולגשר על פערים כה גדולים. המסקנה המתבקשת היא שלממשלת ישראל דרושות הערכות מקצועיות מבוססות הסתכלות כוללת של צרכי הביטחון והצרכים החברתיים, שיעמידו את הסיכונים החברתיים-כלכליים אל מול הסיכונים הביטחוניים, כמו גם את התרומה של מתן עדיפות במשאבים לצד אחד על פני האחר.

כדי ליצור עבודת מטה כזו עבור מקבלי ההחלטות, מוצע לקיים שיח בין-משרדי פורמאלי, למשל במסגרת המטה לביטחון לאומי ובהשתתפות המועצה הלאומית לכלכלה, נציגי מערכת הביטחון, בנק ישראל, המשרדים הרלוונטיים ויועצים. השימוש בשיח בין-משרדי כחלק אינטגרלי מעבודת המטה עדיף על הקמת ועדות אד-הוק, טובות ככל שיהיו, שיפתחו ידע שלא ייעשה בו שימוש לאורך זמן. שיח בין-משרדי עשוי למסד דרך חשיבה ותרבות הארגונית ולחייב בכירים במשרדי הממשלה ליטול אחריות לעצותיהם. התוצר של שיח זה יהיה שרטוט של מספר תרחישים של תקציבי ביטחון וחברה. כל אחד מהתרחישים יבהיר איזו רמת ביטחון תושג (במונחים של יכולות ביטחוניות), מהו המחיר החברתי האלטרנטיבי של התרחיש ואילו סיכונים ביטחוניים אינו מכסה. באופן זה יוכלו חברי הממשלה להחליט על סדר העדיפויות הלאומי בהקשר הביטחוני ועל נטילת סיכונים באופן מחושב.

יעילות ההוצאה הביטחונית

חובת ההתייעלות חלה על מערכת הביטחון בכל עת, כלומר עליה לספק את מרב הביטחון בתקציב נתון, כמו שמשרד החינוך מחויב לספק חינוך מרבי בתקציבו. לצורך זה, על מערכת הביטחון להציג יעדים להתייעלות ולגלות שקיפות מרבית כלפי האוצר והמטה לביטחון לאומי. עם זאת, מוטב להפריד בין השיח על היקף ההוצאה הדרושה לביטחון, המבוסס על תמחיר היכולות והפעולות הדרושות להתמודדות עם האיומים הביטחוניים, ובין הדרישה ממערכת הביטחון להתייעל. התניית העברתם של משאבים למערכת הביטחון בהוכחת התייעלות עלולה לסכן את מוכנות צה"ל ואף להביא לאסון (כעולה מדוח מבקר המדינה על אסון הכרמל).

סיכום

הניתוח הכמותי של הקצאת המשאבים הלאומיים מצביע על כך ששינוי בסדר העדיפויות הלאומי – הגדלת חלקה של הצריכה האזרחית והקטנת חלקה של הצריכה הביטחונית – מתקיים למעשה באופן מתמשך, לפחות מאמצע שנות התשעים ואף קודם לכן. הניתוח האיכותני מראה שלצריכה הביטחונית בישראל תרומה כלכלית וחברתית משמעותית, בנוסף לתפוקות הביטחונית. שני הניתוחים מראים שקיצוץ עמוק בתקציב הביטחון כיום לא יביא לשינוי מהותי ברמת החיים בישראל, אבל כנראה שיביא לפגיעה מהותית בביטחון.

מהאמור לעיל עולה ששיפור רמת החיים בישראל מחייב קודם כל לבצע שינויים עמוקים בצריכה האזרחית וההשקעות של הסקטור האזרחי, המהוות כ-94 אחוזים מהשימושים במדינה. אמנם, הדיון על שינוי סדר העדיפויות במישור הביטחוני-חברתי חשוב, אך אין הוא המקור לפתרון בעיותיה החברתיות-כלכליות של ישראל, ודומה שהוא דוחק דיונים חשובים לא פחות על יעילות השימושים האזרחיים.

השיח הממשלתי והציבורי על שינוי סדר העדיפויות במישור הביטחוני-חברתי נראה לא מאורגן ולבטח לא יעיל. זאת בין היתר משום שמומחים לביטחון טוענים שדרושה עוד תוספת לתקציב הביטחון מבלי להתחשב בצד החברתי, ואילו מומחים לכלכלה וחברה טוענים שיש לקצץ בתקציב זה מבלי להבין בו או לשאת באחריות לכך. שיפור השיח וקבלת ההחלטות מחייב שילוב מומחים מכל הדיסציפלינות. שיח כזה יכול להתקיים באופן פורמאלי וממוסד באמצעות המטה לביטחון לאומי והמועצה הלאומית לכלכלה ובהשתתפות משרדי הממשלה הרלוונטיים. במוקד השיח תוצב השאלה כיצד לאזן בין המענה הדרוש להפחתת האיומים הביטחוניים ובין המענה הדרוש להפחתת האיומים על יציבות החברה והמשק בישראל בהווה ובעתיד.

בנתונים הנוכחיים, השיקול המשמעותי ביותר בקביעת הוצאות הביטחון צריך להיות תמונת האיומים והאתגרים האסטרטגיים-הביטחוניים לישראל והשתנותה בשנים האחרונות. ההשוואה למדינות אחרות היא בעלת חשיבות משנית. בהתחשב באתגרים אלה, קשה לראות כיצד יכולה ישראל לקצץ משמעותית בהוצאות הביטחון ונראה שיש אף מקום להגדילן. גם אם יש מי שסוברים שלא חל שינוי מהותי באיום הביטחוני המצרפי על ישראל לנוכח עליית איומים מסוימים וירידה באיומים אחרים, הרי שעצם ההיערכות הביטחונית המחודשת לתמהיל האיומים המתהווה מחייבת כשלעצמה תוספת להוצאות הביטחון.

הערות

- 1 דוח הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי שמינה ראש הממשלה בנימין נתניהו באוגוסט 2011, בעקבות המחאה החברתית בקיץ 2011 (ועדת טרכטנברג).
- 2 ועדה לבדיקת השחיקה בתקציב הביטחון שמינה שר הביטחון אהוד ברק בשנת 2012. בראש הוועדה עמד פרופ' אשר טישלר, דיקאן הפקולטה לניהול באוניברסיטת תל אביב, המומחה לנושאי ביטחון.
- 3 סך השימושים = סך המקורות הכלכליים = תוצר מקומי גולמי (תוצר) + עודף הייבוא. בשנת 2011 הגיע סך המקורות הכלכליים שעמדו לרשות המשק לכ-875 מיליארד ₪, מהם: תוצר בסך כ-870 מיליארד ₪ ועודף ייבוא בסך כ-5 מיליארד ₪ (ייבוא בסך 328.2 מיליארד ₪ פחות ייצוא בסך 322.8 מיליארד ₪).
- 4 הצריכה הביטחונית הפרטית היא מזערית יחסית. עיקרה תוספת עלות הכרכה בבניית חדר מוגן בדירה, לעומת חדר רגיל, והוצאות לשירותי שמירה המסופקים על ידי חברות פרטיות בהקשר לאיומי טרור.
- 5 השקעה גולמית מוגדרת כסך ההוצאות (רכישות וייצור עצמי) להגדלת מלאי ההון של נכסים קבועים שבידי המפעלים, הממשלה והמוסדות ללא כוונת רווח. ההוצאות כוללות רכישת נכסים בני קיימא (למעט קרקע) לשימוש אזרחי, עבודות בנייה בתהליך, שיפוצים בקנה מידה גדול, סלילת כבישים ועבודות תשתית אחרות. כמו כן, נכללת ההשקעה בנכסים שאינם מוחשיים (בעיקר הוצאה לרכישות וייצור עצמי של תוכנה והוצאה לחיפוש נפט וגז). לא נכללות בהשקעה הוצאות הממשלה על מבנים וציוד לשימוש צבאי.
- 6 ההוצאה לצריכה ביטחונית כוללת תשלומים של מערכת הביטחון לשכר עבודה, לקניית סחורות ושירותים, לבלאי ולמיסים על הייצור. הוצאות צה"ל הן המרכיב העיקרי בצריכה הביטחונית, אך היא כוללת גם הוצאות של גופים ביטחוניים אזרחיים, כגון השב"כ והמוסד (על פי דוח ברודט). הצריכה הביטחונית כוללת גם השקעות של מערכת הביטחון ולא רק צריכה שוטפת (בסקטור האזרחי ישנה הבחנה בין הוצאה לצריכה ובין השקעות). הצריכה הביטחונית אינה כוללת הוצאות לגמלאות בעבור גמלאי מערכת הביטחון (הכלולות בתקציב הביטחון), אך היא כוללת זקיפת הוצאה לפנסיה למשרתים בקבע ולעובדים במערכת הביטחון. תוספת זו לעלות העבודה נובעת מהתחייבות הממשלה לשלם פנסיה לגמלאי מערכת הביטחון מתקציב המדינה כתחליף להפרשות לקרן פנסיה. הצריכה הביטחונית גם אינה כוללת הוצאות לתגמולים ושיקום של נכים ומשפחות שכולות, הכלולות בתקציב הביטחון. הגדרת הצריכה הביטחונית תואמת את ההגדרות הבין-לאומיות המקובלות להצגת נתוני החשבונאות הלאומית. הצריכה הביטחונית נרשמת ומדווחת בעקביות על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על פי ההוצאות בפועל. לפרטים נוספים לגבי הרכב הצריכה הביטחונית ראו: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הוצאות הביטחון בישראל 1950-2009**, פרסום מס' 1449, יוני 2011.
- 7 ההוצאה הלאומית לחינוך: 87 אחוזים משירותי החינוך סופקו לאוכלוסייה במוסדות חינוך של הממשלה, הרשויות המקומיות ומלכ"רים ממשלתיים, שרוב מימונם מהממשלה (כגון: האוניברסיטאות, רשת "אורט", רשת "עמל"); ארבעה אחוזים סופקו מהשירותים שניתנו על ידי מלכ"רים שיעקר מימונם ממקורות פרטיים; תשעה אחוזים סופקו משירותים על בסיס עסקי, כגון: גני ילדים, שיעורים פרטיים קורסי השלמה בבית ספר, קורסים למבוגרים, ספרי לימוד וכד'; למ"ס, הודעה לעיתונות, 28 באוגוסט 2012.
- 8 ההוצאה לבריאות: 34 אחוזים מהשירותים סופקו מקופות החולים; 55 אחוזים סיפקו בתי חולים כלליים, רופאי שיניים ורופאים פרטיים אחרים, מרפאות פרטיות ויצרני תרופות ומכשירים רפואיים; ששהאחוזים סיפקו מוסדות ממשלתיים (בתי חולים לחולי נפש ולמחלות ממושכות,

מרפאות ולשכות הבריאות); חמישה אחוזים סיפקו מוסדות בריאות אחרים ללא כוונת רווח (כגון מגן דוד אדום): למ"ס, הודעה לעיתונות, 13 באוגוסט 2012.

9 ד"ר ארנה ברי, חברה בוועדות ברודט וטישער, מעריכה, כי הכנסות שתקבל המדינה מיצוא מערכת כיפת ברזל, יהיו לפחות פי 10 מההשקעה (שמוליק שלח ויובל אזולאי, "כיפת ברזל היא כמו נס", **גלובס**, 27 בנובמבר 2012).

10 תקציר דוח ועדת טרכטנברג.

11 גיורא איילנד, "מודל לקבלת החלטות בעניין תקציב הביטחון", הכנס השנתי החמישי בסדרת "אתגרי הביטחון של המאה ה-21", המכון למחקרי ביטחון לאומי, מאי 2012.

סיכום

אתגרי הביטחון הלאומי של ישראל 2012-2013 - מהמתנה למדיניות יזומה

עמוס ידלין

עיקרי המאזן של שנת 2012

חמשת האתגרים המרכזיים בתחום הביטחון הלאומי שניצבו מול מדינת ישראל בשנת 2012, היו: התגרענותה הצבאית של איראן, שימור הסכמי השלום עם מצרים וירדן מול השינויים בעולם הערבי, קיומה של מלחמת אזרחים בסוריה והסכנה שהיא תוביל להתלקחות החזית הצפונית, היחסים עם הפלסטינים בשני הממדים שלהם – ניסיונות לחידוש המשא-ומתן והאתגר הצבאי מעזה, ולבסוף – שימור מעמדה הבינלאומי של ישראל.

המאזן של שנת 2012 הוא מעורב, אך נראה שרוב בו החיוב על השלילה. ממשלת ישראל שבחרה בעמדה פסיבית – עמדת המתנה הממוזערת סיכונים – צלחה את השנה ללא אירועים ביטחוניים דרמטיים הכרוכים בשינוי מצבה הגיאוגרפי של ישראל. קברניטי הביטחון הלאומי הישראלי העדיפו להתמקד בסוגיית הגרעין האיראני, ולהציבה כעניין דומיננטי הנמצא בעדיפות ובקדימות לכל סוגיה אחרת.

ההרתעה הישראלית החזקה הבטיחה שנה נוספת של שקט בגבולות ישראל, ומול אויביה הפוטנציאליים. שקט זה אפשר לישראל להמשיך לייצב את כלכלתה, ולעסוק בנושאי פנים שעניינו את הציבור והממשלה יותר מסוגיות הביטחון החיצוני.

ישראל לא יזמה תקיפה צבאית הקשורה לתוכנית הגרעין האיראנית, למרות ההערכה שהציבה הממשלה לפני הציבור הישראלי והעולם, אשר הצביעה על הצורך וההכרח בתקיפה כזו כבר בסתיו 2012. ישראל טענה שאף לא אחת מהאסטרטגיות לעצירת

תוכנית הגרעין האיראנית מצליחה לעצור את התקדמותם של האיראנים לפצצה. המשא-ומתן נכשל גם במפגשי המשא ומתן בבגדאד, באיסטנבול ובמוסקווה, הסנקציות נראות בלתי-אפקטיביות, המערכה החשאית – שאיש לא קיבל עליה אחריות – לא הייתה יעילה מספיק והמשטר האיראני נראה יציב. האסטרטגיה היחידה שנותרה, אם כך, למי שאינו מקבל את התפיסה שניתן ל"הרתיע ולהכיל" איראן גרעינית, הייתה תקיפה צבאית של תוכנית הגרעין האיראנית. שינוי באסטרטגיה הישראלית הסתמן בסוף השנה, כאשר 'הקו האדום' הישראלי השתנה מכניסה ל"אזור החסינות" – שנראה כי אליו נכנסו האיראנים כבר בסתיו 2012, עם הצבת אלפי צנטריפוגות באתר המוגן על יד קום, ל'קו האדום' שאותו הציג ראש הממשלה בעצרת הכללית של האו"ם – צבירת כמות של חומר מועשר ברמה של 20 אחוזים עבור פצצה גרעינית אחת. הקהילה הבינלאומית שהתייחסה ברצינות – לפחות במחצית הראשונה של השנה – לכוונה הישראלית לתקוף באיראן הגבירה את הסנקציות, ונראה שבפעם הראשונה בעשור האחרון הן מכוונות למגזרים משמעותיים באיראן: האנרגיה והפיננסים, ויש להן השפעה ממשית על כלכלת איראן.

הסכמי השלום של ישראל עם מצרים ועם ירדן נותרו בתוקף – וזאת על אף העברת השלטון במצרים לידי "האחים המוסלמים". חוזה השלום החזיקו מעמד גם לנוכח מבצע "עמוד ענן" – העימות הצבאי עם חמאס בעזה. הרטוריקה מקהיר נעימה פחות, הנשיא המצרי לא ביטא את המילה "ישראל" והדרגים המדיניים עדיין לא נפגשו. עם זאת, המצרים מילאו תפקיד חיובי בעימות בין ישראל לחמאס בעזה, ונראה כי הם מבינים היטב שעימות צבאי עם ישראל אינו משרת את האינטרסים שלהם.

סוריה, המדינה בעלת הצבא החזק ביותר מבין כל אויביה של ישראל, נמצאת במלחמת אזרחים המתישה ושוחקת את הצבא הסורי מבחינת סדר הכוחות, המוכנות והמורל. הצבא הסורי חמוש במאות טילים ארוכי-טווח ובאלפי רקטות המסוגלות להגיע לגוש דן, וכן בהגנה אווירית מודרנית, בנשק איכותי נגד טנקים, בקומנדו מאומן ובנשק כימי – וכל מערך הכוחות והארסנל הזה מאיים על מדינת ישראל בסוף 2012 פחות מאשר בתחילתה. החשש לזליגת מסוריה לישראל לא התממש, ולמעט פגזים ספורים, חזית הגולן וחזית לבנון נותרו שקטות.

מול הפלסטינים – נמשך הקיפאון בתהליך המדיני. מול רשות פלסטינית חלשה מבחינה פוליטית וכלכלית, אך מאתגרת את ישראל בזירה הבינלאומית ובפיוס עם חמאס, בחרה ממשלת ישראל בעמדה פסיבית המענישה את הרשות הפלסטינית במידה מתונה בהתאם למגבלות בינלאומיות, תוך מגמה לא למוטט אותה. אין ספק שהמפלה

הדיפלומטית המשמעותית ביותר לישראל היא הרוב המוחץ שבו אושר השדרוג של מדינת פלסטין באו"ם, וחוסר היכולת לגבש "רוב מוסרי" נגד המהלך.

אל מול קורת הרוח מהיציבות הביטחונית ומהשקט היחסי בגבולותיה של ישראל (מבצע "עמוד ענן" החזיר את השקט לגבול האחרון שהיה לגמרי לא-שקט השנה) ומחוז הסנקציות על איראן, בולט חוסר ההצלחה של ישראל להתקדם לפתרון שני האתגרים המרכזיים לביטחונה בטווח הארוך ולמעמדה האזורי: ההתמודדות עם איראן, ובפרט עם תוכנית הגרעין שלה, והיחסים עם הפלסטינים. איראן עדיין מתקדמת בקצב יציב לעבר שלב שבו הפריצה ליכולת גרעינית צבאית תהיה תלויה רק בהחלטה שלה לעשות כן. לשם כך נצברות באיראן כמויות גדולות של אורניום ברמת העשרה נמוכה וברמת העשרה של 20 אחוזים. גם אם, כאמור, הסנקציות המופעלות נגד איראן הפכו להיות חריפות ו"נושכות" הרבה יותר מבעבר והשפעתן הכלכלית-חברתית רבה, לא ברור עדיין האם יהיו אפקטיביות מספיק כדי להניע את המשטר האיראני לסגת משאיפותיו הגרעיניות, ולהסכים להסדר שימנע התגרענות צבאית.

על רקע התהפוכות בעולם הערבי, העמיק הקיפאון המדיני הישראלי-פלסטיני. נראה כי אין תוחלת לניסיונות להחיות משא-ומתן ייעודי על הסכם הקבע. בהעדר חלופות להסדר הקבע, גוברים גם מאפייני אי-היציבות ואי-הוודאות שבזירה הפלסטינית. משטרו של הנשיא, מחמוד עבאס, ברמאללה – נחלש. ניסיונו לאושש את מעמדו באמצעות ההישג של הכרה במדינה פלסטינית כמשקיפה באו"ם יהיה בעל השפעה קצרת-טווח בלבד, משום שעם הזמן צפוי הציבור הפלסטיני להבין שדבר מהותי לא השתנה. כל שהרשות הפלסטינית השיגה באמצעות הכרת האו"ם בה כמדינה לא-חברה היא יכולת מסוימת להציק לישראל בפורומים בינלאומיים. התוצאה תהיה, כנראה, התגברות התסכול בקרב הציבור הפלסטיני. התפתחות זו עלולה להביא לדעיכה מוחלטת של הסיכוי להגיע בעתיד ליישום של 'פתרון שתי המדינות', בפרט אם תביא להחלפה של השלטון הנוכחי ברמאללה – שהוא בן-השיח המוכר של ישראל, דוגל בפתרון מדיני של הסכסוך ומקיים עם ישראל שיתוף פעולה ביטחוני – בשלטון שיהיה הרבה פחות נוח לישראל. איום נלווה הוא התפרצות מחודשת של אלימות בין ישראל לפלסטינים, שסימניה הראשונים כבר ניכרים. באופן פרדוקסלי, לעומת זאת, בשלב זה נראה שבגבול ישראל עם רצועת עזה הושגה יציבות מסוימת, כתוצאה משולבת של סבב הלחימה בין ישראל לחמאס – מבצע "עמוד ענן" – עם השינויים שחלו בהנהגה המצרית, והתפקיד המרסן שמצרים ממלאת בזירת עזה וחצי-האי סיני.

פרמטר בעייתי ביותר במאזן השנתי הוא המשך השחיקה במעמדה הבינלאומי של ישראל, בלגיטימיות שלה ובסובלנות העולם כלפי מדיניות ההתנחלות שלה. אמנם,

ארצות הברית – בעלת־ברית חשובה ועיקרית – המשיכה להעניק לישראל תמיכה ביטחונית ודיפלומטית מרשימה. הממשל הפגין מחויבות רבה ביותר לביטחון ישראל, ומדינות רבות גיבו את ישראל במהלכה מול חמאס בעזה – מהלך שהוכר כזכותה של ישראל להגן על אזרחיה. אולם, לא ניתן להתעלם מהמשך השחיקה במעמדה של ישראל באירופה, ואף בקרב קהלים מסורתיים של תומכיה בארצות הברית. הגינויים כלפי בנייה ביהודה ושומרון ואף בירושלים הובילו – בפעם הראשונה מזה שנים ארוכות – גם לאפשרות נקיטת צעדים מעשיים נגד ישראל בעקבות הבנייה בשטחים.

הטלטלות בעולם הערבי

חלפו מעל שנתיים מאז החל גל התהפוכות בעולם הערבי – הטלטלה המכונה "האביב הערבי" – ועדיין לא ברור לאיזה כיוון אידאולוגי ופוליטי יתפתחו המשטרים במדינות ערב המרכזיות, איזו גישה אזורית וגלובלית הם יאמצו ומה תהיה מדיניותם כלפי ישראל. ההערכות שלפיהן התנועות האסלאמיות יכולות להפוך לגורם הפוליטי המרכזי התאמתו במרבית המקומות שבהם נפלו המשטרים הקודמים. אכן, הסתבר שהתנועות האסלאמיות הן המפלגות היחידות במדינות ערב שיש להן תשתית ארגונית מבוססת, לצד בסיס רחב של תמיכה עממית, הנובעת מהאופי השמרני־דתי של החברות הערביות ובייחוד מהמרכיב הכפרי שלהן, אשר מהווה עדיין חלק ניכר מהאוכלוסייה. אולם, אין בכך כדי לתת תשובה מספקת לשאלות באשר לאופי המשטר שיכוננו תנועות אלה ובאשר למדיניות שיגבשו. חשוב להבין שעולם התנועות האסלאמיות כולל קשת רחבה מאוד של דעות, והשאלה – האם ייתכן שבעולם הערבי ייכון שלטון של מפלגה אסלאמית במסגרת משטר דמוקרטי לאורך זמן – נותרת פתוחה. הדוגמאות של מצרים וטוניסיה אינן מספקות מענה לשאלה זו. מצד אחד, המפלגות האסלאמיות סיגלו לעצמן את השיח הדמוקרטי, אך מצד שני נחשפה גם נטייתן לנקוט שיטות וצעדים בלתי־דמוקרטיים, ובכלל זה דיכוי חופש הביטוי, שנועדו לבצר את כוחן. הציבור העירוני בדרך כלל ובעל הנטיות החילוניות־ליברליות יותר, הפגין בשתי המדינות הללו יכולת לעמוד על המשמר ולהגיב במחאה נמרצת על פעולות של הממשלות האסלאמיות, שנראו כהריגה מכללי המשחק הדמוקרטיים, ובמקרים לא־מעטים נחל הציבור הצלחה בבלימת הנטיות הרודניות. לא ברור כיצד ישפיע מאזן בלתי־יציב זה על תמונת המצב לאורך זמן. בכל אופן, כל עוד נשמרים כללי המשחק הדמוקרטיים, נראה שהמפלגות האסלאמיות שעלו לשלטון מכירות בצורך למלא את המאויים של הציבור שזיכה אותן במעמדן החדש, כדי לשמור עליו. מרביתם של מאויים אלה הם

בתחום החברתי-כלכלי, אם כי הם מתייחסים גם לתחום של מדיניות החוץ והביטחון משום שהציבור, שהוא על פי רוב לאומני, סולד מהשפעות זרות.

לצד שני גורמי כוח מרכזיים אלה – המפלגות האסלאמיות והציבור – קיים גורם שלישי הממלא תפקיד חשוב – רשויות הממשל והממסדים הקיימים, ובמיוחד הצבא והרשות השופטת. לכולם סדר-יום משלהם, וגם הם, כמו הציבור, ממלאים תפקיד מרסן מול ממשל הנשלט על ידי מפלגה אסלאמית. גם כאן מתקיים מאזן בלתי-יציב, תוך מאבק בין השחקנים השונים. משום כך לא ברור האם המוסדות הקיימים יאבדו בהדרגה, או שמא בתהליך מהפכני ומהיר, את כוחם מול הממשלות הנשלטות על ידי אסלאמיסטים. שאלה מרכזית היא, האם התוצאה של מאבק הכוחות תהיה התמקדות במדיניות החברתית-כלכלית, או דווקא התמקדות במדיניות חוץ וביוזמה בתחום זה. אמנם, הבעיות המרכזיות שניצבות מול הממשלות מרוכזות בתחום החברתי-כלכלי, אולם ייתכן כי המשטרים החדשים יעריכו שקל יותר יהיה לקצור הצלחות ולהציג הישגים בתחומים של מדיניות החוץ, שהציבור רגיש להם. כך למשל, נשיא מצרים, מוחמד מורסי, איש "האחים המוסלמים", הציג הישגים מסוימים בתחום מדיניות החוץ תוך זמן קצר ממועד כניסתו לתפקיד, שעיקרם השגת הטבות ממדינות המערב, לצד הפגנת מדיניות מצרית עצמאית ושיקום מסוים של מעמדה המוביל של מצרים בעולם הערבי, וכן הפגין השפעה בזירה הישראלית-פלסטינית יותר מכל שחקן חיצוני אחר. מנגד, כשניסה מורסי לחולל שינויים בתחום מדיניות הפנים הוא נתקל במכשולים אדירים, בעיקר מצד הציבור.

הדילמות שמציבה הטלטלה האזורית יימשכו גם ב-2013, הן משום שהאיום על המשך קיומם של משטרים שונים שעדיין נותרו על כנם לא פג, והן משום שכיווני ההתרחשויות אינם ברורים. בסוריה התפתחה המחאה ההמונית הגורפת למלחמת אזרחים מדממת, בעלת מאפיינים של מאבק כוחות בין-עדתית. הסונים נלחמים במשטר ובמיעוטים שתומכים בו, בעיקר העלווים. הנוצרים, והכורדים, מצדם, נאבקים על מקומם בתקווה להשיג אוטונומיה הדומה לזו שממנה נהנים הכורדים בעיראק. אין לדעת איזה תרחיש יתממש – מלחמת אזרחים מתמשכת, או נפילת המשטר ועליית משטר אסלאמי. ייתכן שסוריה תיעשה מדינה כושלת שתתאפיין בחוסר יציבות מתמשך, או תתפורר למספר יחידות מדיניות, בהתאם לקווים עדתיים. לכל התרחישים השלכות כבדות-משקל על האזור בכלל, ועל ישראל בפרט. השלכות רבות-משמעות יהיו גם לערעור יציבותו של המשטר בירדן, אם כי אין עדיין איום ממשי על שרידותו, למרות שקשייו מתרבים והלחץ עליו גובר.

במקרים מסוימים, הופרכו הערכות ראשוניות ביחס להשפעת התהפוכות על מאזן הכוחות האזורי. כך למשל הניח המשטר האיראני, מטעמים מובנים, כי הטלתה האזורית משרתת את האינטרסים שלו. נראה היה שמשטרים הקשורים למערב ועוינים לאיראן נופלים ומוחלפים על ידי מפלגות אסלאמיות, שישפרו את היחסים עם המשטר האסלאמי בטהראן. אולם, הערכות אלו התבדו. התברר כי ניגוד האינטרסים הבסיסי בין מדינות ערב לבין איראן לא נחלש, ואולי אף התחזק. המרי שנתמך על ידי איראן נגד המשטר בבחריין וכן תמיכת איראן במשטר בשאר אל-אסד המותקף נתפסו בעיני הציבור הערבי הסוני כאיום איראני על הדומיננטיות הסונית בעולם הערבי, וכניסיון לחזק את השיעים במרחב. יתר על כן, התמיכה במשטר אסד חשפה את הצביעות של המשטר האיראני, שלאורך שנים הציג את עצמו כמי שעומד לצד העמים הערביים במאבקם בשליטים הרודניים המושחתים והמדכאים. מלחמת האזרחים בסוריה הפכה להתמודדות באמצעות שלוחים (proxies) בין איראן לבין המדינות הערביות הסוניות. היערכות אזורית חדשה זו מחייבת כל שחקן מדינתי או תת-מדינתי בעולם הערבי להגדיר את הצד שאליו הוא משתייך. ניטרליות אינה באה בחשבון. קטר, שבמשך שנים תמרנה בין איראן לבין מתחרותיה, התייצבה במופגן במחנה העוין לאיראן ונטלה על עצמה תפקיד מוביל בו. חמאס, שהוא ארגון סוני ושלוחה של תנועת "האחים המוסלמים" המצרית, מצא את עצמו במצב בעייתי. מצד אחד, הנהגתו שאפה להתרחק מאיראן ומחזבאללה הלבנוני כדי לא להיתפס ברחוב הערבי כבעל-ברית של ה"רעים", אך מצד שני, עדיין לא נמצא לו מקור חלופי להספקת נשק, ולכן נאלץ לשמור על קשריו עם איראן, ולמעשה על תלותו בה.

המעבר מ-2012 ל-2013

שש מערכות בחירות, ודאיות ואפשרויות, בארצות הברית, בישראל, במצרים, באיראן, ברשות הפלסטינית ואולי אף בסוריה הן מערכות בחירות חשובות, שלעצם התקיימותן ולתוצאותיהן יהיה משקל רב. לאחריהן יהיה ברור מיהם מקבלי ההחלטות והמנהיגים שישפיעו על האופן שבו תתמודד מדינת ישראל עם אתגרי שנת 2013. נשיא ארצות הברית כבר נבחר, והוא יחל את כהונתו השנייה בשבוע השלישי של ינואר 2013. ראש הממשלה הישראלי יושבע בכנסת בפברואר או במרץ 2013. הבחירות ברשות הפלסטינית אינן נראות באופק. בינתיים, הפיוס בין פתח לחמאס אינו עמוק מספיק כדי לאפשר אותן. הבחירות באיראן יביאו להחלפת הנשיא, אך כידוע, מי שקובע את המדיניות ומקבל ההחלטות באיראן הוא המנהיג העליון, והוא ימשיך לשלוט בה בלי

קשר לתוצאות הבחירות, אולם בשל הצטברות הלחצים הכלכליים, יש גם אפשרות שהבחירות ותוצאותיהן יגרמו שוב מחאה ציבורית וטלטלות בזירה האיראנית הפנימית. במצרים ייערך סיבוב נוסף של בחירות לפרלמנט, אך הנשיא מורסי יישאר בתפקידו, והוא יתמודד בעיקר עם סוגיות פנים וכלכלה – כיצד להיענות לשאיפות ולרצונות של העם המצרי, ולקבל עזרה פיננסית נרחבת מהעולם ללא יכולת לעמוד בדרישות ממנו – הפחתת הסובסידיות וצמצום המגזר הציבורי. הסיכוי לבחירות בסוריה נראה קלוש, וגם אם משטרו של הנשיא אסד לא ישרוד וייערכו בחירות בסוריה, גם היא, כמו מצרים, תזדקק לסיוע כלכלי משמעותי לצורך שיקום ובנייה מחדש של המדינה. נראה, אם כך, שהשחקנים המרכזיים שיעסקו בשתי הבעיות המרכזיות של ביטחון ישראל, הגרעין האיראני והסוגיה הפלסטינית – חידוש תהליך השלום, הם הנשיא האמריקאי וראש ממשלת ישראל. האמון ההדדי והנכונות של מנהיגי ארצות הברית וישראל להתמודד עם האתגרים הללו, תוך בחינה מתמדת של האיומים וההזדמנויות וגיבוש מדיניות פרו-אקטיבית מתואמת – לפעמים באופן מפורש ולפעמים תוך הכרה הדדית של המדינות באילוצים ובקווים אדומים של כל אחת מהן – יאפשרו מתן מענה טוב יותר לאיומים וקידום מתואם של האינטרסים המשותפים.

לפני התמקדות בהמלצות למדיניות, כדאי להרחיב את זווית הראייה ולפרוס את מאזן ההזדמנויות והאיומים המרכזיים לשנת 2013. חשוב גם להעריך באילו אתגרים יכולה מדיניות יזומה נכונה לשנות כיווני התפתחות ולתת מענה טוב יותר לצורכי הביטחון הלאומי של ישראל.

האיומים

1. פריצת איראן לגרעין, או החלטה ישראלית או אמריקאית לתקוף באיראן:

למרות שהדיבורים על תקיפת איראן ירדו מסדר-היום הציבורי והתקשורתי עקב מערכות הבחירות בארצות הברית וב ישראל – אין ספק שהתקדמותה של איראן לעבר יכולת גרעינית צבאית היא האתגר המרכזי שמדינת ישראל תעמוד מולו גם בשנת 2013. כתוצאה מהסנקציות הקשות או כ"ביטוח נגד תקיפה", יכולים האיראנים להחליט לפרוש מאמנת NPT (למניעת תפוצתו של נשק גרעיני) ו"לפרוץ לפצצה". אך גם אם לא ינקטו צעד קיצוני כזה, בין האביב לקיץ 2013 הם יחצו את 'הקו האדום' החדש שהציב ראש ממשלת ישראל בנאומו באו"ם, אם ימשיכו בקצב ההעשרה הנוכחי ל-20 אחוזים. מובן שהאיראנים יכולים להאט את קצב ההעשרה, או להמיר את האורניום המועשר למוטות דלק, כפי שעשו בסוף שנת

2012. עם זאת, מצב שבו האיראנים עוצרים מתחת לקו האדום אך מרחיבים מאוד את מספר הצנטריפוגות ואת היקף החומר המועשר שברשותם הוא מצב מסוכן לישראל – שיאפשר פריצה איראנית לפצצה בפרק זמן קצר ביותר.

2. **עימות צבאי עם איראן ושלוחיה – חזבאללה, הג'יהאד האסלאמי הפלסטיני, ובסבירות נמוכה הרבה יותר עם חמאס – כתוצאה מתקיפה באיראן – קיים**

בסיס להערכה כי עימות כזה לא יהיה בהכרח רחב, קשה ומקיף, כפי שנוטים לתארו. זאת בשל יכולות התגובה המוגבלות של איראן, החשש שלה מהסלמה והאילוצים המוטלים על פעילות חזבאללה והארגונים הפלסטיניים, שמקורם בעיקר בחשש מהמחיר הפוליטי ומהתגובה הצבאית הישראלית. על אלה יש להוסיף את אפקט ההרתעה, שחוזק במהלך מבצע "עמוד ענן". עם זאת, על ישראל להתכונן לאפשרות של תגובה נגדה, לפחות בחלק מהגזרות הללו.

3. **שחיקת הסכמי השלום – בינתיים לא התאמתו החששות שהסכמי השלום עם**

מצרים וירדן ייפגעו באופן מהותי כתוצאה מהשפעת הזעזועים בעולם הערבי. גם דעת הקהל במדינות אלו מגלה הבנה כי שיפור המצב הכלכלי אינו עולה בקנה אחד עם חיכוך ועימות ישיר עם ישראל. אמנם, במצרים עלה לדיון נושא הנספח הצבאי של הסכם השלום עם ישראל, ודובר בצורך לערוך בו שינויים כדי לשפר את השליטה המצרית בסיני, אולם אין ערעור רציני על ההסכם עצמו. השאלה היא, מה יקרה אם המצב הכלכלי במצרים לא ישתפר, מממשל "האחים המוסלמים" לא יוכל לעמוד בהבטחותיו ותסכולו של הציבור יגבר. אפשר שאז תופנה המחאה נגד ישראל והיחסים עמה. הסכם השלום השני, עם ירדן, סובל גם הוא מקרירות היחסים בין המדינות ומאי-שביעות הרצון של המלך ממדיניותה של ישראל ביחס לתהליך השלום. אם ההתקוממות הערבית תשטוף גם את ירדן ותפגע ביציבותה – יהיה זה איום משמעותי ביותר על השקט לאורך גבולה המזרחי של ישראל, ויתחייב שינוי ניכר בסדר הכוחות ובתפיסת הביטחון והפעלת צה"ל מול גבול ירדן.

4. **בידודה המדיני של ישראל – מדיניותה של ישראל כלפי הפלסטינים בצירוף**

התחושה שישראל עומדת לפעול נגד איראן – פעולה שעלולות להיות לה השלכות חמורות על האזור ועל המערכת העולמית – פוגעות קשות במעמדה המדיני של ישראל בזירה הבינלאומית. מתפתחת הערכה שממשלת ישראל מנסה לטרפד סיכוי ליישום 'פתרון שתי המדינות', ואינה מוכנה לתרום את תרומתה לייצוב המזרח התיכון ולמניעת התפתחויות שיפגעו עד מאוד באינטרסים של העולם המערבי באזור. לצד החשיבה במונחים אלה, התעוררה חרדה מפני הסלמה באי-היציבות האזורית, על השלכותיה הבינלאומיות, בעקבות תקיפה ישראלית חד-צדדית באיראן

או גרירת ארצות הברית למערכה כזאת. בין היתר, בידודה המדיני של ישראל בא לידי ביטוי בהחלטת העצרת הכללית של האו"ם להכיר במדינה הפלסטינית כמשקיפה לא-חברה בארגון, שהתקבלה בתמיכה גורפת של ידידות מסורתיות של ישראל, ובתגובות הגיוני מקיר-לקיר להחלטתה של ממשלת ישראל להגיב למהלך החד-צדדי של הרשות הפלסטינית בבנייה נרחבת בהתנחלויות, כולל באזורים רגישים דוגמת E-1. אף מתקבל רושם שהאיחוד האירופי נמצא על סף החלטה להטיל סנקציות ממשיות על ישראל, בעיקר דרך הפרדה בין מוצרים שמקורם בישראל גופא לבין מוצרים שמקורם בהתנחלויות שבגדה המערבית. חמורה במיוחד האפשרות של הרעה ביחסים בין ישראל לבין ממשל אובמה בתקופת כהונתו השנייה. כבר בסוף 2012 בלטה העובדה, שלאחר הבחירות בארצות הברית נמנע הממשל מפעילות נמרצת למניעת החלטת עצרת האו"ם בעניין הפלסטיני, ולמיתון התגובות האירופיות לפניית הרשות לאו"ם, וזאת בניגוד למדיניותו בשנה שעברה, כאשר ביקשו הפלסטינים להביא את בקשת ההכרה בפלסטין להצבעה במועצת הביטחון. איום אמריקאי להטיל וטו על תוצאות ההצבעה סיכל אז את המהלך הפלסטיני המתוכנן. לגבי 2013, מסתמן פוטנציאל בלתי-מבוטל להתפתחות עימותים בין ישראל לבין הממשל האמריקאי סביב חידוש תהליך השלום. סכנה נוספת היא המשך הלחצים לקידום הליך DBS (החרמת ישראל ומוצריה) באירופה, שעשוי לפגוע בכלכלת ישראל.

5. **התרחבות האזורים הבלתי-נשלטים – (אזורי הספר) מעבר לגבולות ישראל**

– תופעת היחלשותו של השלטון המרכזי מתבטאת, למשל, בריק השלטוני בחצי-האי סיני, אשר שואב לתוכו גורמי טרור, אסלאם קיצוני ופשע. תופעה זו עלולה להתפשט לסוריה, לגבול ברמת הגולן. אם יתערער המשטר בירדן, גם בקעת הירדן, ים המלח והערבה יכולים להפוך לגבול ביטחוני פעיל. מאגר הנשק הלא-קוננוציונלי של סוריה וכן מאגר הרקטות ארוכות-הטווח הם מקור לדאגה, ומחייבים מעקב צמוד למניעת זליגתם לארגוני טרור, כמו גם גיבוש מאזני הרתעה מול השחקנים החדשים בזירות השונות.

6. **קריסת הרשות הפלסטינית ועליית כוחו של חמאס – נראה כי מוגזמים החששות**

מהשתלטות חמאס על הגדה המערבית, כפי שהשתלט על רצועת עזה. זאת מפני שצה"ל שולט בגדה, ומשום שפעילות כוחות הביטחון של ישראל והרשות הפלסטינית מונעת מחמאס לפתח שם תשתית צבאית על בסיס תאי הטרור בגדה השייכים לו, ולבנות לעצמו מערך צבאי כמו שהיה ברשותו בעזה ערב השתלטותו על הרצועה. אפשר, אמנם, שיעלה בידי חמאס להשתלט מבחינה פוליטית על הגדה, כתוצאה

ממימוש התוכניות להתפייסות בין פתח לחמאס ואיחוד פוליטי מחודש של שני האזורים, אולם סבירות התממשותו של תרחיש זה היא נמוכה. התסריט הסביר יותר הוא התפתחות כאוס בעקבות קריסת הרשות הפלסטינית כתוצאה מאובדן הלגיטימיות שלה, מצב כלכלי קשה והתפרצות אלימה מחודשת.

7. **הגבלות על חופש הפעולה של ישראל בשל השפעת 'הרחוב הערבי' – הרגישות** הגוברת בחוגי השלטון במדינות ערב לתגובות של 'הרחוב' ולעמדותיו מטילה מגבלות קשות על חופש הפעולה של ישראל. כך צריכה ישראל לשקול את השלכותיהן של פעולותיה על יחסיה עם מצרים, בכל מקרה של עימות בגבול סיני ובגזרה של רצועת עזה. כבר בזמן מבצע "עמוד ענן" היה ברור שדעת הקהל במדינות ערב, ובפרט במצרים, מהווה אילוץ כבד על ההחלטה הישראלית להוסיף מרכיב קרקעי למבצע, וליתר דיוק – להימנע מפלישה קרקעית לרצועה. גורם זה גם שחק במידה רבה את האפקטיביות של האיום הישראלי להרחיב את המבצע באמצעות כניסה של כוחות קרקע לרצועת עזה.

8. **הגבלות על חופש הפעולה הישראלי בשל חשש מִמְדָּה-לגיטימציה נוספת של ישראל ומדיניותה – הקיפאון** בערוץ הפלסטיני, לצד הביקורת הבינלאומית החריפה שהוטחה בישראל בעקבות הלחימה ברצועת עזה במהלך מבצע "עופרת יצוקה" (ובפרט דו"ח גולדסטון), מוסיפים אילוצים על חופש הפעולה הצבאי של ישראל. פעולתם של אילוצים אלה הומחשה במבצע "עמוד ענן". מספר רב של מטרות, אולי מעבר לנחוץ, נפסל מחשש לתגובה בינלאומית בוטה והאצת תהליך הדֶּה-לגיטימציה.

9. **התעצמות בעיות הביטחון השוטף – התוצאה הסבירה של חלק גדול מההתפתחויות** עלולה להיות התעצמות בעיות הביטחון השוטף בגזרות השונות. חצי-האי סיני ממשיך להיות מוקד של טרור פוטנציאלי – ג'יהאדיסטי, פלסטיני ושילוב של שני אלה. לא נראה כי הממשל המצרי נחוש להעניק "טיפול שורש" לבעיה של חולשת השליטה בסיני, וניתן לזהות סימנים ראשונים לבעיה דומה המתפתחת בגבול ישראל-סוריה. עד כה, חימוש שנפל בשטח ישראל היה תוצר לוואי של המאבק בין המורדים והמשטר, אולם הגורמים הג'יהאדיסטיים בקרב המורדים עלולים להפנות במודע חלק מתשומת-לבם גם לישראל, בייחוד על רקע התגברות הכאוס בסוריה. נוסף לכך, לא ברור עד כמה השקט היחסי השורר בגזרת רצועת עזה מאז תום סבב הלחימה האחרון באזור יישאר יציב ובר-קיימא לאורך זמן, או שכבר במהלך 2013 תשוב ותשתלט בגזרה הדינמיקה השגורה של כרסום הגורמים המרסנים, וקבוצות חמושות קיצוניות מחמאס ישובו לפעילות נגד ישראל ויחדשו את הירי אל מעבר

לגבול הרצועה, בעוד חמאס לא יצליח לדכא פעילות זו, או יבחר להימנע מעימות מקיף עם אותם פלגים. לבסוף, הסיכויים לפריצת אינתיפאדה שלישית בגדה המערבית בחודשים הקרובים אינם גבוהים, הן עקב מאמצי הרשות לבלום נטיות לוחמניות ולהרגיע את השטח, והן בשל האווירה הציבורית הפלסטינית שאינה ששה אלי עימות, אולם רמת התסכול המורגשת בגדה היא גבוהה. המתח ניכר בעלייה בהיקף הפעילות האלימה מצד פלסטינים, וכן בריבוי פעולות "תג מחיר" של מתנחלים קיצוניים. האירועים האלימים עלולים להתפתח לכלל התפרצויות נרחבות יותר. ההרתעה ההדדית בגבול לבנון בין ישראל לחזבאללה עדיין יציבה, אך התפתחויות מול איראן יכולות, כאמור, לערער גם יציבות זו.

ההזדמנויות

לצד איומים, המצב הנוכחי במזרח התיכון יוצר עבור ישראל גם הזדמנויות בתחומים שונים.

1. **אפשרות לשינוי המשטר בסוריה** – נפילת משטר אסד בסוריה תפגע קשות ב'ציר ההתנגדות', שבהנהגת איראן. למרות שסביר להניח כי איראן תמצא תחליפים חלקיים לסוריה כנתיב להעברת סיוע לוגיסטי לחזבאללה ולפלגים פלסטיניים, תתקשה טהראן להמשיך לקיים חלק מהקשרים עם ארגונים אלה. חזבאללה ייפגע במיוחד, משום שסוריה הייתה עבורו מקור מרכזי להספקת נשק. נוסף לכך, מלחמת האזרחים בסוריה פוגעת מאוד בצבא הסורי. ספק אם צבא זה יוכל להשתתף בעימות צבאי משמעותי עם ישראל בעתיד הנראה לעין.
2. **החמרת העימות בין איראן לבין המדינות הערביות הסוניות** – שני המחנות מנהלים בעצם מלחמה על אדמת סוריה באמצעות גורמים שלוחים. המדינות הסוניות, בעיקר ערב הסעודית וקטר, מספקות סיוע צבאי למורדים במשטר, בעוד איראן וחזבאללה מסייעות למשטר במלחמת ההישרדות. חלוקת תפקידים זו מבטאת ומחזקת אינטרסים המשותפים לישראל ולמדינות הסוניות, שאולי ישתקפו גם בנכונות מצידן לשתף פעולה עם ישראל במערכה נגד תוכנית הגרעין האיראנית. העולם הסוני – חלקו מקצין עם התחזקות גורמי אסלאם קיצוני סלפי וגורמי אל-קאעדה, אך חלקו האחר – מתון, חילוני ופרו-מערבי. האתגר לשתף פעולה עם האסלאם הסוני המתון יותר שמדינות המערב תומכות בו הוא תחום שבו ראוי לחפש הזדמנויות, ולקדם בריתות חדשות.

3. **אינטרסים משותפים עם טורקיה** – מדיניות "אפס בעיות" של ממשלת טורקיה, שבמסגרתה היא פיתחה את יחסיה עם סוריה ואיראן, קרסה בעקבות התפתחויות "האביב הערבי". בין ממשל אסד וטורקיה נוצר עימות, בשל תמיכתה של טורקיה באופוזיציה למשטר הסורי. גם התחרות בין אנקרה לטהראן על בכורה אזורית שבה ועלתה על פני השטח. טורקיה נמצאת במצב שבו עליה לגבש מחדש את מדיניותה כלפי מדינות האזור ומאזן הכוחות בו. על רקע זה שבים ומתבהרים האינטרסים המשותפים לטורקיה ולישראל, שעיקרם קידום החלפת המשטר בסוריה וייצוב המדינה, וכן בלימת התקדמותה של איראן לעבר הגרעין.

4. **אינטרסים משותפים עם מצרים** – האילוצים שבמסגרתם פועל ממשל "האחים המוסלמים" במצרים משקפים כמה אינטרסים משותפים לישראל ומצרים. ראשית, הצורך המיידי של הנשיא מורסי הוא לשפר את מצבה הכלכלי של מצרים, ולכן הוא נזקק לסיוע מהמערב. שיתוף פעולה עם ישראל בייצוב המצב בזירה הפלסטינית יקל עליו בהשגת הסיוע הנדרש. שנית, הקרבה הרעיונית של "האחים המוסלמים" לחמאס, לצד הצורך בשיקום מעמדה של מצרים בעולם הערבי, מחזקים את יכולתה של מצרים להשפיע על המתרחש ברצועת עזה, ולרסן גורמים המבקשים להסלים את העימות עם ישראל. מבחינתה של מצרים, יכולתה להשפיע על ישראל באמצעות הידברות ושיתוף פעולה היא נכס שמחזק את מעמדה בעולם הערבי ובזירה העולמית. נוסף לכך, לשתי המדינות אינטרס משותף לחזק את השליטה המצרית בסיני ולמנוע את פעילותן של קבוצות חמושות באזור זה. כל אלה יוצרים מסד שיקולים המאפשר להנהגה המצרית להתגבר על הסתייגות אידאולוגית-דתית מישראל, ולקיים עמה מערכת יחסים פרגמטית.

5. **הבנה והכרה בינלאומית בבעיות הביטחון של ישראל** – בשני המבצעים בעזה, גם ב"עופרת יצוקה" וגם ב"עמוד ענן", התברר שכאשר ישראל פועלת בצורה מידתית נגד ארגונים כמו חמאס ו"הג'יהאד האסלאמי", כלומר, תוך פגיעה מזערית באזרחים, בלוח-זמנים קצר וללא מהלך קרקעי מסבך, היא זוכה לתמיכה משמעותית ולחופש פעולה מצד ממשלות המערב. הסתבר גם שבעימותים כאלה זוכים אולי ארגונים כמו חמאס לאהדת הציבור המקומי, אך רק לתמיכה מעשית מועטה מהממשלות הערביות.

6. **פוטנציאל לחידוש התהליך המדיני עם הפלסטינים** – חלק מההתפתחויות האזוריות עשוי להקל את חידוש התהליך המדיני עם הפלסטינים. ההכרה במדינה הפלסטינית כחברה לא-רשמית באו"ם מהווה הישג לרשות הפלסטינית, שעשוי לאפשר לנשיא עבאס לחדש משא-ומתן עם ישראל ללא תנאים מוקדמים, כדרישתה

של ישראל, או בתנאים נוקשים פחות מאלה שהציב ושנדחו על ידי ישראל. מעמדה המחזק של מצרים בזירה האזורית עשוי לאפשר לה לגבות את חזרתה של הרשות הפלסטינית לשולחן הדיונים. מבחינת ישראל, המנדט המחודש להוביל מהלכים מדיניים שיוענק לממשלה שתורכב בעקבות הבחירות עשוי אף הוא להיות הזדמנות לפתוח דף חדש ביחסים עם הפלסטינים, ולחדש את הדיאלוג עם הרשות הפלסטינית. חידוש המשא-ומתן יאפשר גם לשפר את היחסים עם ארצות הברית ואירופה, ולחזק את מעמדה הבינלאומי של ישראל.

7. **עצמאות אנרגטית** – בשנת 2013 תתחזק מדינת ישראל בתחום העצמאות האנרגטית. גילויי הגז הטבעי והאצת הפקתו ב-2013 יצמצמו את התלות באנרגיה ממקורות לא-אמינים, יתמכו בצמיחה הכלכלית ויעמידו מקורות תקציביים נוספים לרשות הממשלה והציבור. נוסף לכך, ההשתחררות ההדרגתית של ארצות הברית מתלות בנפט המזרח-תיכוני – בזכות הגברת הפקת גז טבעי ונפט בתחומה בטכנולוגיות חדשות – יקטינו את תלותה בעולם הערבי ובנפט המזרח-תיכוני.

התמודדות עם האיומים, ההזדמנויות ואי-הוודאות

במציאות של אי-וודאות, שבלטה מאוד בשנים 2011-2012, נטיית הלב הרווחת היא לאמץ מדיניות של "התחפרות במקום" ופסיביות במטרה למזער סיכונים, וזאת משום שבנקיטת יוזמה גלומה רמה מסוימת של סיכון. מאז שהחלו התהפוכות בעולם הערבי, בחרה ממשלת ישראל להמתין עד ש"האבק ישקע", להגיב לאירועים כאשר הם מתרחשים ולשפר את יכולת ההגנה נגד התממשות האיומים השונים. אמנם, לזכות המדיניות הזאת נרשמו הישגים, בייחוד משום שהיא הנחתה זהירות-יתר בניהול משברים ובתגובה הצבאית להתלקחויות שאירעו במהלך השנתיים האחרונות. כך נמנעה התממשות הפוטנציאל להתערערות חריפה ביחסי ישראל-מצרים עקב תקריות בגבולה של ישראל עם חצי-האי סיני ובגזרת רצועת עזה. העימות הצבאי הרחב יחסית, היחידי שהתחולל מאז נפילת שלטון מובארכ – מבצע "עמוד ענן" – היה גם הוא מוגבל בהיקפו ושיקף זהירות זו. סיבה נוספת לפסיביות ולזהירות הייתה הקביעה האסטרטגית שלנוכח איום התגרענותה הצבאית של איראן, אין זה נכון לזיום מהלכים ולפתוח חזיתות מדיניות וצבאיות בגזרות שיסיטו את תשומת-הלב מהסוגיה החשובה ביותר – איראן.

עם זאת, על רקע מציאות דינמית ורוויית סיכונים, מדיניות שהיא פסיבית ביסודה אינה מסייעת לבלום תהליכים שליליים, ואינה מאפשרת יצירת הזדמנויות חדשות וניצול

הזדמנויות קיימות. כך, לא די במדיניות פסיבית כדי לבלום את ההשפעה השלילית על היחסים בין ישראל והעולם הערבי, הנובעת מעליית משקלה של דעת הקהל הערבית. מדיניות זו אינה מאפשרת להתמודד ביעילות עם בידודה המדיני הגובר של ישראל ועם תהליך הדה-לגיטימציה של מדיניותה, וכן אינה בולמת את גלישתה של ישראל למציאות של מדינה דו-לאומית. כמו כן היא אינה מאפשרת לנצל את ההזדמנויות לשיתוף פעולה עם העולם הערבי ועם טורקיה, שנוצרו עקב התהפוכות האזוריות. אם כך, נחוץ לשלב במדיניותה של ישראל רכיב פרו-אקטיבי מודגש, שיאפשר למזער את הסיכונים ולנצל את ההזדמנויות שלפניה בזירה האזורית והבינלאומית. הנושאים המרכזיים שנקיטת יוזמה לגביהם תשרת היטב את האינטרסים של ישראל הם:

1. **העמקת הדיאלוג האסטרטגי עם ארצות הברית במגמה להגיע להבנה ברורה בין**

המדינות לגבי האתגר האיראני – חובה להבהיר במשותף את התשובה לשאלה "האם ומתי מוצו החלופות הלא-צבאיות מול איראן", ומתי מניעת התגרענותה הצבאית מחייבת תקיפה צבאית. יש לבחון כיצד הופכים מידע מודיעיני משותף, הבנות אסטרטגיות דומות ויעד אסטרטגי זהה ("לא לאפשר לאיראן יכולת גרעינית צבאית") להסכמות ביחס לדרך הנכונה לבלימת התוכנית – דרך פעולה שמשרתת את האינטרסים של שתי המדינות. אמון הדדי בין המנהיגים הוא הכרחי לצורך גיבוש תוכנית פעולה שתהיה מקובלת על הצדדים, ואולי אף מתואמת ביניהם.

2. **סיוע לפתרון דיפלומטי של משבר הגרעין האיראני** – לישראל יש אינטרס

בהסכם של ארצות הברית ו/או מדינות ה-P5+1 עם איראן, שבמסגרתו יוסדרו התנאים למניעת פריצתה של איראן ליכולת גרעינית צבאית. על ישראל לקיים דיאלוג נמרץ עם ארצות הברית ועם שאר המדינות השותפות למשא-ומתן עם איראן, שבמסגרתו היא תעלה רעיונות לגבי הרכיבים השונים של עסקה – בגישה חיובית כלפי האפשרות של קידום עסקה כזו, ולא במגמה לטרפד אותה. ישראל חייבת לייצר מדדים ל"עסקה סבירה" עם איראן. מדובר בפתרון שירחיק את יכולת הפריצה האיראנית למשך זמן רב ויחזק את הפיקוח – פתרון שהוא עדיף מבחינה אסטרטגית על חלופות ה"פצצה" או ה"הפצצה".

3. **חידוש התהליך המדיני בזירה הפלסטינית** – קשה יהיה להגיע לשיפור משמעותי

של יחסי ישראל עם העולם הערבי ולשיתוף פעולה אפקטיבי בהתמודדות עם אתגרים כגון תוכנית הגרעין האיראנית, ללא הנעת התהליך המדיני עם הפלסטינים. חידוש ההידברות עם הרשות הפלסטינית חשוב גם על מנת לבלום את מגמת היחלשותה של הרשות, את התחזקות חמאס על חשבונה ואת הגלישה למציאות של מדינה דו-לאומית בזירה הישראלית-פלסטינית – בייחוד במצב שבו מתגבש

אינטרס ישראלי מקביל להסדרת היחסים עם ממשלת חמאס בעזה. נכונות לשלם מחיר תמורת הנעת התהליך המדיני עם הפלסטינים יכולה לשנות את הדינמיקה השלילית הנוכחית בסביבתה הקרובה והרחוקה יותר של ישראל באזור. יש להדגיש כי המטרה של הנעת התהליך המדיני אמורה להיות שינוי אמיתי של המצב בזירה הישראלית-פלסטינית. במציאות הפוליטית הנוכחית בשני הצדדים, נמוכה הסבירות לשינוי המצב דרך התמקדות במשאומתן על הסדר הקבע, ולכן חשוב לשקול גם צעדים חד-צדדיים מתואמים בין ישראל לבין ארצות הברית ואירופה, ואף הסדרים חלקיים עם הרשות הפלסטינית, כדי לשמר את הרלוונטיות של התהליך המדיני ושל 'פתרון שתי המדינות'. ראוי למנף אפילו אי-נכונות פלסטינית להגיע להסכם במהלך משאומתן כדי לשרת את החזון של ישראל כמדינה יהודית, דמוקרטית, בטוחה ולגיטימית.

4. **בניית מערכת יחסים יציבה עם המשטר החדש במצרים** – האינטרס המשותף לישראל ולמצרים של שקט ביטחוני בסיני וברצועת עזה יכול להוות בסיס למערכת יחסים שבה יש מקום ליוזמות, הן באשר להסדרי ביטחון חדשים בסיני, והן לגבי הסדרת הפסקת האש מול חמאס ויתר הפלגים הפעילים ברצועת עזה. תיקון של הנספח הצבאי להסכם השלום עם מצרים יהיה גם אשרור של הסכם השלום כולו על ידי השלטון החדש של "האחים המוסלמים" – זהו נושא חשוב ביותר. ישראל לא תוכל להמשיך לתאם מדיניות עם הצבא המצרי בלבד; חשוב להרחיב את המגעים עם הממשלה המצרית החדשה, וכן לנסות לקיים דיאלוג גם עם הציבור המצרי, תוך ניצול המדיה החברתית.
5. **הרחבת שיתוף הפעולה עם מדינות ערב הסוניות** – נוסף להתמקדות במצרים, כדאי להתמקד לשם כך גם במדינות מפתח נוספות. בזירה הקרובה לישראל זוהי ירדן. ישראל יכולה לסייע לירדן להתמודד עם בעיותיה הכלכליות, ולעזור לה לקבל סיוע ממדינות מערביות. גם הסכמה לתפקידה של ירדן בזירה הישראלית-פלסטינית במסגרת ניסיון להחיות את התהליך המדיני עשויה להרחיב את שיתוף הפעולה בין המדינות. לגבי מדינות בסביבתה הרחוקה יותר, יש להעדיף במיוחד שיתוף פעולה עם מדינות המפרץ, במטרה להקל את בנייתה של קואליציה נגד איראן ותוכניתה הגרעינית. במסגרת זו חשוב גם לחדש את הדיאלוג על תוכנית השלום הערבית – תוכנית חשובה שיש לנסות לקדמה כבסיס למשאומתן – ולא כמסמך הקובע את הפרמטרים של השלום לפני המשאומתן עצמו.
6. **שיפור היחסים עם טורקיה** – גם כאשר קיים ספק ביחס לאפשרות שחזור מערכת היחסים שהתקיימה בין ישראל לטורקיה טרם עליית מפלגת הצדק והפיתוח לשלטון,

שיפור היחסים עם טורקיה יתרום להתמודדות עם השלכותיהן השליליות של התהפוכות בעולם הערבי, ולגיבוש קואליציה אזורית מול איראן בשיתוף ישראל. כדי לקדם יעד זה, על ממשלת ישראל ליזום מהלך שישים קץ למתח שנוצר בעקבות תקרית הספינה "מאווי מרמרה". המחירים שיידרשו מישראל לשם כך התבררו תוך כדי מגעים רבים עם טורקיה שבהם נדונה הסוגיה, ויש טעם לשלם. הדבר ימנע, למשל, מצב שבו ישראל מחמיצה הזדמנות להשתמש במשא-ומתן המתקיים בתיווך מצרי על תנאים לשקט ביטחוני בגזרת רצועת עזה לקידום הבנות גם עם ממשלת טורקיה, שרגישותה ליחסי ישראל עם חמאס ידועה.

סיכום

ישראל התמודדה בהצלחה עם אתגרי ההתקוממות הערבית בשנים 2011–2012, ונותרה אי של יציבות במזרח התיכון הסוער. עוצמתה הצבאית, זהירותה שלא להיגרר לעימותים מיותרים והברית הביטחונית והמדינית החזקה עם ארצות הברית מנעו התנגשויות מלחמתיות רחבות-היקף. גם האיומים באינתיפאדה שלישית או בגל צעדות לא-אלימות בסגנון ה"אביב הערבי" אל גבולות ישראל – לא התממשו. ההרתעה הישראלית חזקה גם מול מדינות וגם מול ארגונים לא-מדינתיים השולטים בחבלי ארץ שכנים.

עם זאת, ישראל לא הסירה מעליה את האיום הפוטנציאלי הקיומי הגלום בהתגרענותה של איראן, ולא מצאה פתרון מקיף לבלימת התעצמותם של ארגוני הטרור בלבנון ובעזה. השחיקה במעמדה הבינלאומי של ישראל וקריאת התיגר על הלגיטימיות שלה הן 'עקב אכילס' של הביטחון הלאומי הישראלי בשנים האחרונות.

המושג "שנת ההכרעה" הפך נדוש, ואין זה ראוי להשתמש בו ביחס לשנת 2013. עם זאת, אביב וקיץ אתגריים מאוד מצפים למדינת ישראל בשנת 2013 – תהליכים חשובים ומרכזיים הגיעו לשלב שבו נדרשות החלטות אמיצות כדי לשנות מגמות שליליות. סוגיית הגרעין האיראני, יציבותם של הסכמי השלום, המאבק הפנימי בסוריה וחידוש התהליך המדיני מול הפלסטינים יחייבו מינון נכון ושקול בין מדיניות זהירה, שיש בה מרכיב של פסיביות ותגובתיות, לבין מדיניות פרו-אקטיבית שתאפשר לישראל להתמודדות מיטבית עם האתגרים, אשר המציאות הבינלאומית בכלל והמזרח התיכון בפרט, מציבים לפניה.

הכותבים

העורכים

שלמה ברום – חוקר בכיר וראש התוכנית ליחסי ישראל-פלסטינים במכון למחקרי ביטחון לאומי. תת-אלוף (מיל") ברום שירת בצה"ל כראש חטיבת התכנון האסטרטגי באגף התכנון. הוא השתתף במשא ומתן לשלום עם הפלסטינים, עם ירדן וסוריה וכיהן כסגן ראש המועצה לביטחון לאומי. תחומי המחקר העיקריים שלו: יחסי ישראל-פלסטינים ודוקטרינת הביטחון הלאומי. הספרים שהיה שותף לעריכתם הם: **מלחמת לבנון השנייה: היבטים אסטרטגיים** (2007); **הערכה אסטרטגית לישראל 2009, 2010, 2011**. כן ערך את הקובץ **לאחר מבצע "עמוד ענן" (רצועת עזה, נובמבר 2012)**.

ענת קורץ – מנהלת המחקר וחוקרת בכירה במכון למחקרי ביטחון לאומי. ד"ר קורץ פרסמה ספרים ומאמרים רבים על תהליכי התמסדות של מאבקים עממיים, התנועה הלאומית הפלסטינית ויחסי ישראל והפלסטינים. בין פרסומיה *Fatah and the Politics of Violence: The Institutionalization of a Popular Struggle* (2005); *The Palestinian Uprisings: War with Israel, War at Home* (2009). ד"ר קורץ הייתה שותפה לעריכת **הערכה אסטרטגית לישראל 2009, 2010, ו-2011**, וכן לעריכת הקובץ *Arms Control Dilemmas: Focus on the Middle East, 2012*.

הכותבים

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

יהודה בן מאיר – חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, מנהל תוכנית המחקר "דעת קהל וביטחון לאומי" ומנהל שותף בפרויקט "חברה ודעת קהל בישראל", במכון.

ד"ר בן מאיר, פסיכולוג ועורך דין, היה חבר כנסת וכיהן כסגן שר החוץ בממשלות בראשות מנחם בגין ויצחק שמיר. בן מאיר הוא העורך של **מבט על**, מחבר הספר *The People Speak: Civil-Military Relations in Israel* (1995); מחבר שותף של *Israeli Public Opinion on National Security 2005-2007* (2007) ומחבר שותף של *Vox Populi: Trends in Israeli Public Opinion on National Security 2004-2009* (2010).

בנדטה ברטי – חוקרת במכון למחקרי ביטחון לאומי. ד"ר ברטי מתמחה בנושאים: טרור ואלימות פוליטית במזרח התיכון, ארגונים אסלאמיים קיצוניים ופוליטיקה פלסטינית ולבנונית. ד"ר ברטי היא בעלת תארים שני ושלישי ביחסים בין-לאומיים ולימודי ביטחון מטעם אוניברסיטת טאפט. לפני שהצטרפה לסגל המכון עבדה בארגונים בין-לאומיים ומכוני מחקר בדרום אמריקה, במזרח התיכון ובארצות הברית. ד"ר ברטי מלמדת באוניברסיטת תל אביב וחברה ב־Atlantic Council's Young Atlanticist Working Group. בין פרסומיה: *The Ongoing Battle For Beirut: Old Dynamics and New Trends* (2011) וכן: *Hamas and Hezbollah: A Comparative Study* (2012), שהייתה שותפה לכתיבתו.

יואל גוז'נסקי – הצטרף כחוקר למכון למחקרי ביטחון לאומי ב־2009. קודם לכן ריכז את הטיפול בסוגיית הגרעין האיראני במועצה לביטחון לאומי. יואל גוז'נסקי משלים את לימודיו לתואר דוקטור במדע המדינה ויחסים בין-לאומיים. הוא מתמחה בסוגיות של ביטחון המפרץ הפרסי ותורם בקביעות מפרי עטו לעיתונות הישראלית והבין־לאומית. בין פרסומיו: **מדינות המפרץ בסביבה אסטרטגית משתנה** (2012) והקובץ **שנה לאביב הערבי: השלכות אזוריות ובינלאומיות** (2012), שהיה שותף לעריכתו.

אסף דוד – עמית מחקר ע"ש רובין במכון טרומן לקידום השלום באוניברסיטה העברית בירושלים ומלמד במחלקות למדע המדינה באוניברסיטה העברית ובמחלקות לפוליטיקה וממשל ולהיסטוריה של המזרח התיכון באוניברסיטת בן גוריון בנגב. ד"ר דוד משמש כחוקר הבכיר לענייני ירדן בקרן לשיתוף פעולה כלכלי (ECF), מייעץ למגזר הציבורי והפרטי בישראל ובחו"ל בענייני ירדן ומעורב בקידום והערכה של מיזמים לא־ממשלתיים משותפים בין ישראל לירדן. בשנים 2003–2006 היה מזכיר החברה המזרחית הישראלית – כיום האגודה הישראלית ללימודי האסלאם והמזרח התיכון (אימל"א). במסגרת זו יסד ד"ר דוד את כתב העת המקוון של החברה, "רוח

מזרחית", והיה עורכו האחראי הראשון. הוא עורך-שותף של אתר "אפשר לחשוב", שהוקם ב-2011 במטרה לעודד שיח ציבורי בישראל בנושאי הסכסוך הישראלי-ערבי ויחסי יהודים-ערבים.

אודי דקל – חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. תא"ל (מיל') דקל היה ראש מנהלת המשא ומתן עם הפלסטינים תחת ראש הממשלה אהוד אולמרט, במסגרת תהליך אנאפוליס. תפקידו האחרון בצה"ל היה ראש החטיבה האסטרטגית באגף התכנון. הוא עמד בראש הוועדה המשולשת לישראל, לאו"ם וללבנון אחרי מלחמת לבנון השנייה ובראש ועדות צבאיות עם מצרים ועם ירדן. כן היה ראש קבוצות עבודה לתיאום אסטרטגי-אופרטיבי עם ארצות הברית, לפיתוח מענה לאיום טילי קרקע-קרקע ולשיתוף פעולה צבאי בין-לאומי. השתתף בוועדה לעדכון תפישת הביטחון (2005) וריכוז את גיבוש אסטרטגיית צה"ל.

מרק הלר – עמית מחקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי ועורך **עדכן אסטרטגי** – כתב העת של המכון. ד"ר הלר לימד יחסים בינלאומיים באוניברסיטת תל אביב ובאוניברסיטאות מובילות בארצות הברית ופרסם מאמרים וספרים רבים על סוגיות פוליטיות ואסטרטגיות במזרח התיכון. בין פרסומיו: *A Palestinian State: Implications for Israel* (1983); **ישראל והפלסטינים: חלופות מדיניות לישראל** (2005), שהיה שותף לעריכתו; *The Middle East Strategic Balance 2007-2008* (בעריכתו, 2008); **שנה לאביב הערבי: השלכות אזוריות ובין-לאומיות** (2012), שהיה שותף לעריכתו.

אייל זיסר – דקאן הפקולטה למדעי הרוח באוניברסיטת תל אביב מאז 2010. קודם לכן שימש כראש מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה (2007-2010) וכראש החוג להיסטוריה של המזרח התיכון ואפריקה (2004-2008) באוניברסיטת תל אביב. תחום התמחותו הוא ההיסטוריה המודרנית של סוריה ולבנון. פרופ' זיסר פרסם שורה של ספרים ומחקרים שעניינם סוריה בהנהגת אסד ותולדותיה של לבנון. בין ספריו: *Lebanon: the Challenge of Independence* (2000); *Asad's Legacy: Syria in Transition* (2000); *Commanding Syria: Bashar al-Asad's First Years in Power* (2006); **לבנון: דם בארזים, ממלחמת האזרחים למלחמת לבנון השנייה** (2009).

עמוס ידלין – נכנס לתפקידו כראש המכון למחקרי ביטחון לאומי בנובמבר 2011, לאחר 40 שנות שירות בצה"ל, עשר מתוכן כחבר המטה הכללי. בשנים 2006-2010

כיהן אלוף (מיל') ידלין כראש אמ"ן. לפני כן שימש כנספח צה"ל בארצות הברית וכמפקד המכללות של צה"ל, ובהן המכללה לביטחון לאומי, לאחר שהועלה לדרגת אלוף בשנת 2000. קודם לכן שירת כסגן מפקד חיל האוויר, כמפקד של שתי טייסות קרב וכמפקד שני בסיסים של חיל האוויר, וכן עמד בראש מחלקת התכנון בחיל האוויר. אלוף (מיל') ידלין השתתף כטייס קרב במלחמת יום הכיפורים, במבצע "שלום הגליל" ובמבצע "תמוז" – תקיפת הכור הגרעיני בעיראק. הוא בעל תואר ראשון בהצטיינות בכלכלה ומנהל עסקים מאוניברסיטת בן גוריון בנגב, וכן תואר שני במנהל ציבורי מאוניברסיטת הארוורד בבוסטון.

גליה לינדנשטראוס – חוקרת במכון למחקרי ביטחון לאומי ומלמדת באוניברסיטה העברית בירושלים ובמרכז הבינתחומי בהרצליה. תחומי המחקר של ד"ר לינדנשטראוס הם מדיניות החוץ הטורקית, סכסוכים אתניים, התערבויות צבאיות ופזורות אתנו-לאומיות. כפוסט דוקטורנטית במכון ליחסים בין-לאומיים על שם לאונרד דייוויס באוניברסיטה העברית בירושלים, היא חקרה את נושא הפזורה הארמנית. בין פרסומיה: **גישור והידברות: פרידגמה חדשה במדיניות החוץ והביטחון של טורקיה והשלכותיה על ישראל (2010)**.

אמילי לנדאו – חוקרת בכירה במכון למחקרי ביטחון לאומי ומנהלת פרויקט בקרת הנשק והביטחון האזורי במכון. ד"ר לנדאו מרבה להרצות ולפרסם בנושאים הקשורים לאתגר תפוצת הנשק הגרעיני במזרח התיכון ובעולם. היא משתתפת פעילה בכנסים ויוזמות Track II הנוגעות לביטחון אזורי במזרח התיכון. ד"ר לנדאו מלמדת בקרת נשק גרעיני באוניברסיטת תל אביב ובאוניברסיטת חיפה. בין פרסומיה: *Arms Control in the Middle East: Cooperative Security Dialogue and Regional Constraints* (2006); *Decade of Diplomacy: Negotiations with Iran and North Korea and the Future of Nuclear Nonproliferation* (2012); *The Obama Vision and Nuclear Arms Control Dilemmas: Focus on the Middle East* ו- *Disarmament* (2011); (2012), שהייתה שותפה לעריכתם.

עוזד ערן – חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, לשעבר ראש המכון. לפני הצטרפותו למכון כיהן כנציג הקונגרס היהודי העולמי בישראל וכמנכ"ל המשרד הישראלי שלו. ד"ר ערן כחבר מדיני בשגרירות ישראל בווינגטון, כשגריר ישראל באיחוד האירופי ובנאט"ו, כשגריר ישראל בירדן וכראש צוות המשא ומתן עם הפלסטינים

ליישום הסכמי הביניים והסדר הקבע (1999-2000). כן כיהן ערן כסגן מנכ"ל משרד החוץ. הוא משמש כיועץ לוועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת.

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

יורם שוייצר – חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי וראש התוכנית לטרור ומלחמה בעציונות נמוכה במכון. מר שוייצר שירת בצה"ל בקהילת המודיעין, שימש כיועץ לאסטרטגיות לוחמה בטרור למשרד ראש הממשלה ולמשרד הביטחון, כיהן כראש המחלקה נגד טרור בין-לאומי בצה"ל וכחבר בכוח המשימה העוסק בנושא השבויים והנעדרים הישראליים. מר שוייצר מרבה להרצות ולפרסם על סוגיות הקשורות לנושא הטרור. הוא ערך את הקובץ *Palestinian Female Suicide Bombers: Reality vs. Myth* (2006), והיה שותף לכתיבת הטרור של "בוגרי אפגניסטן": האסלאם נגד שאר העולם (2000); **הפתעה צפויה: מתקפת הטרור בארצות הברית ב-11 בספטמבר 2001 והשלכותיה** (2002); **אל-קאעדה והגלובליזציה של טרור המתאבדים** (2005).

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

