

עדכון אסטרטגי

כרך 12 | גיליון 4 | ינואר 2010

לוח הזמנים של הפצצה האיראנית | אפרים קם ואפרים אסכולאי

חדירת האינטרנט לאיראן - מקור ליתר חופש במדינה? | טל פבל

במורד הנטל - הוצאות ביטחון בישראל | שמואל אבן

אתגר ההתנגדות (אל-מוקאומה) ומאפייניו | מיכאל מילשטיין

הפלסטינים וישראל: בין הסדר למשבר - הסיבוב הבא | אפרים לביא

ה"לידה מחדש" של חזבאללה: ניתוח המניפסט של 2009 | בנדטה ברטי

אתגרי מדיניות אובאמה בזירות אפגניסטן-פקיסטן | יורם שוייצר ושון לונדון

"המשחק הגדול" - תחרות המעצמות במרכז אסיה ובקווקז | צבי מגן
ואולנה בנגו-מלדבסקי



המכון למחקרי ביטחון לאומי
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES

עדכן אסטרטגי

כרך 12 | גיליון 4 | ינואר 2010

- 7** אפרים קם ואפרים אסכולאי
לוח הזמנים של הפצצה האיראנית
- 19** טל פבל
חדירת האינטרנט לאיראן - מקור ליתר חופש במדינה?
- 33** שמואל אבן
במורד הנטל - הוצאות ביטחון בישראל
- 51** מיכאל מילשטיין
**אתגר ההתנגדות (אל-מוקאוומה) ומאפייניו:
דרכי התמודדות אפשריות לישראל**
- 65** אפרים לביא
הפלסטינים וישראל: בין הסדר למשבר - הסיבוב הבא
- 79** בנדטה ברטי
ה"לידה מחדש" של חזבאללה: ניתוח המניפסט של 2009
- 89** יורם שוייצר ושון לונדון
אתגרי מדיניות אובאמה בזירות אפגניסטן-פקיסטן
- 103** צבי מגן ואולנה בגנו-מלדבסקי
"המשחק הגדול" - תחרות המעצמות במרכז אסיה ובקווקז

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

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

עורך ראשי

ד"ר עודד ערן

מנהל המערכת

משה גרונדמן

חברי המערכת

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

מערכת מורחבת

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

עיצוב גרפי: מיכל סמו-קובץ ועל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל-אביב
דפוס: קדם, תל-אביב

המכון למחקרי ביטחון לאומי

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

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

עיקרי דברים

לוח הזמנים של הפצצה האיראנית / אפרים קם ואפרים אסכולאי
הקושי העיקרי שעמד עד כה בפני גיבוש הערכה מדויקת באשר ללוחות הזמנים וקצב ההתקדמות בתכנית הגרעין של איראן נבע מריבוי הנעלמים בהתנהלותה של איראן בסוגיית הגרעין, בתחום הטכנולוגי והמדיני. קושי זה עדיין קיים, אך המידע הרב יחסית שהושג ופורסם בשנים האחרונות מאפשר כנראה להגיע לדיוק רב יותר בחיזוי קצב התקדמותה. המחברים מציגים את הערכתם הזרהירה בעניין.

חדירת האינטרנט לאיראן - מקור ליתר חופש במדינה? / טל פבל
איראן היא אחת המדינות הסגורות והמחמירות ביותר מבחינת זכויות אדם עד כי מנהיגה זכה לאחרונה לכבוד המפוקפק של "דיקטטור השנה" לשנת 2009. היא מצויה תדיר בין המדינות המוגדרות "אויבות האינטרנט" בעולם ובין המקומות המסוכנים לבלוגרים בשל הגבלות, מהחמורות הקיימות, בנוגע לשימוש חופשי באינטרנט, ובכלל זה חקיקה מפורטת, אכיפה קפדנית, הגבלות בעניין התשתית וכן מעצר משתמשים, מלבד ההגבלות הקיימות ממילא על תקשורת כללית במדינה ועל חופש הביטוי של אזרחיה. המחבר מציג תמונה רחבה ומפורטת של הסוגיות האלה ומשמעותן.

במורד הנטל - הוצאות הביטחון בישראל / שמואל אבן
מטרת המאמר להציג את נתוני הוצאות הביטחון של ישראל ולברר מהם ממדי הנטל הכלכלי של הביטחון על המשק. אחת המסקנות היא, שבעשורים האחרונים חלה ירידה חדה בנטל הביטחון על המשק, לרמה שהייתה בראשית שנות השישים. בשונה מהמצב בשנות השבעים והשמונים, תקציב הביטחון ברמתו הנוכחית לא זו בלבד שאינו מסכן את יציבות המשק אלא שקיצוץ בו לא יביא לשינוי מהותי ברמת החיים ובצמיחה בישראל. בנוסף על אלה מציג המחבר את מגוון המונחים והכלים בהם נמדד הנטל הביטחוני ומבהיר את משמעותם וההבדלים ביניהם.

אתגר ההתנגדות (אל-מוקאוומה) ומאפייניו: דרכי התמודדות אפשריות לישראל / מיכאל מילשטיין

רעיון ישן-חדש סוחף בעשורים האחרונים את לבם של בני המזרח-התיכון – הלא הוא ה"מוקאוומה" ("התנגדות"). זו טומנת בחובה הרבה יותר משיטת פעולה צבאית או רעיון מדיני – זוהי תפיסת עולם שלמה. בשני העשורים האחרונים הגיע רעיון ההתנגדות לשיא עצמתו במרחב המזרח התיכון וזכה לתהודה חסרת תקדים. ואולם המגמה הזאת מקודמת תחת הנהגה חדשה – של הארגונים האסלאמיים הפונדמנטליסטיים ושל מדינות הציר הרדיקלי, שיצקו אליו תוכן רעיוני ומעשי. בהשראת הגורמים האלה נוסחו היעדים הנוכחיים של רעיון ההתנגדות: כמיהה להשלטת סדר חלופי באזור ברוח האסלאם הקיצוני; מיגור ההשפעה המערבית במרחב; וחשוב מכול – ניהול מאבק מתמיד בישראל, עד הכחדתה. המחבר בוחן את שורשיו, גילוי ו השלכותיו על תפישת הביטחון של ישראל.

הפלטטינים וישראל: בין הסדר למשבר – הסיבוב הבא / אפרים לביא

המחבר מנתח את המערכת הפלסטינית המפולגת, את מאזן הכוחות ואת המגמות המתפתחות בתוך שני חלקיה – זה של עזה וזה של הגדה המערבית, ובוחן את המשמעויות הנובעות מכך לישראל בתחום המדיני-ביטחוני.

"לידה מחדש" של חזבאללה: ניתוח המניפסט של 2009 / בנדטה ברטי

ה"מניפסט" שנוסח בכינוס המדיני השביעי של חזבאללה והוצג בנובמבר 2009 הוליד קשת רחבה של תגובות הן בלבנון והן מחוצה לה. משקיפים רבים פירשו את המסמך כסימן בלתי ניתן לערעור לתהליך ה"התמתנות" של חזבאללה והיטמעותו הפוליטית המלאה במערכת הלבנונית, ואילו אחרים הפריכו טענה זו וגרסו כי המצע האידאולוגי אינו כולל שינויים מהותיים, אידיאולוגיים או אסטרטגיים. במאמר זה בוחנת המחברת את ההקשר הפוליטי שהניע את חזבאללה לפרסם את הצהרת העקרונות החדשה שלו ואת תוכנה.

אתגרי מדיניות אובאמה בזירות אפגניסטן-פקיסטן / יורם שוייצר ושון לונדון

כדי לבחון את המדיניות שבחר הנשיא אובמה בעניין המשבר באזור אפגניסטן-פקיסטן, מציגים המחברים תחילה את האתגר אשר מציבים היריבים המרכזיים הניצבים מול ארצות הברית בלחימה באזור. בהמשך הם בוחנים את החלופות

שמתוכן נבחרה מדיניותו ובודקים האם יש בה כדי לתת מענה לאיומים המורכבים הללו בפרק הזמן המוגבל אותו קצב הנשיא להשלמת המשימה.

"המשחק הגדול": תחרות המעצמות במרכז אסיה ובקווקז /

צבי מגן ואולנה בגנו-מלדבסקי

מאמר זה עוסק בתחרות המתנהלת בין המעצמות במרכז אסיה ובקווקז. אזור זה הוא יעד מועדף הן למעצמות והן למדינות מוסלמיות הגובלות בו ומעוניינות להרחיב בו את השפעתן. להתמודדות זו השלכות על כל הגורמים המעורבים בה וגם על המזרח התיכון. שעל כן מתמקד המאמר בתיאור התהליכים והשיקולים הנוגעים להתנהלות המעצמות באזור ומנסה להצביע על השלכותיהם האפשריות.

לוח הזמנים של הפצה האיראנית

אפרים קם ואפרים אסכולאי

למשך הזמן שאיראן עלולה להגיע בו לנשק גרעיני יש משמעות חשובה במיוחד בנוגע לטיפול בסוגיית הגרעין האיראני. הערכת פרק הזמן שאיראן תשיג בו יכולת גרעינית צבאית תשפיע במידה רבה על תכנון המאמצים המדיניים לנסות לעצור אותה בטרם תגיע ליכולת זו. עוד יותר מכך היא תשפיע על ההחלטה אם לנקוט מהלך צבאי נגדה, ואם כן, מתי, משום שלפעולה צבאית תוכל להיות תוצאה משמעותית רק בטרם יהיה בידי איראן נשק גרעיני. הערכת פרק זמן זה חשובה גם לצורך ההיערכות לקראת תרחיש שאיראן תצליח לפתח בו נשק גרעיני, למרות המאמצים לבלום אותה.

הערכת לוח הזמנים להשגת נשק גרעיני על ידי איראן היא סוגיה בעייתית, מורכבת ושנויה במחלוקת כבר שנים, ורוב הניסיונות לגבש מסקנה מדויקת בעניין זה לא עמדו עד כה במבחן המציאות. כך, מאז 1992 העריכו קהילות המודיעין הן של ישראל והן של ארצות הברית כי איראן תוכל להגיע לנשק גרעיני בתוך חמש עד שמונה שנים, דהיינו לכל המאוחר עד שנת 2000. ברור שהערכה זו הייתה שגויה מיסודה. הקושי העיקרי שעמד עד כה בפני גיבוש הערכה זו נבע מריבוי הנעלמים בהתנהלותה של איראן בסוגיית הגרעין, בתחום הטכנולוגי והמדיני, שלא אפשרו לחזות את קצב ההתקדמות בתכנית הגרעין שלה. קושי זה קיים עדיין, אך המידע הרב יחסית שהושג ופורסם בשנים האחרונות על אודות תכנית הגרעין של איראן מאפשר כנראה להגיע לדיוק רב יותר בחיזוי קצב התקדמותה לנשק גרעיני.

הערכות המודיעין של ישראל וארצות הברית

בעשור האחרון הסתמנו הבדלים מסוימים בין הערכות המודיעין של ישראל ובין הערכות המודיעין של ארצות הברית בנוגע ללוח הזמנים הצפוי להשגת נשק גרעיני על ידי איראן. ההבדלים לא היו מהותיים, ולא היו חילוקי דעות בנוגע לעצם חתירתה של איראן לנשק גרעיני, ואולם בדרך כלל נטתה קהילת המודיעין

אפרים קם, סגן ראש המכון וחוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי
אפרים אסכולאי חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

הישראלית להחמיר יותר, ולהציג לוח זמנים קצר יותר להתגרענות איראן, לעומת קהילת המודיעין האמריקאית, שלא נטתה להציג את המקרה הגרוע ביותר. הבדלים אלה נבעו כנראה מהערכה שונה בנוגע ליכולתה של איראן להתגבר על מכשולים טכנולוגיים בחתירתה לנשק גרעיני ומפרשנות שונה של משמעות מידע מודיעיני.

כיום מסתכמת הערכתו של אגף המודיעין הצבאי הישראלי בסוגיית לוח הזמנים האיראני כדלקמן:¹

- בשנת 2008 השתלטה איראן על הטכנולוגיה של העשרת האורניום במלואה. בשנת 2009 היא העשירה אורניום ברמה נמוכה, בכמות שתספיק – לאחר שיועשר לרמה גבוהה – לפצצה גרעינית ראשונה. בו בזמן איראן משפרת יכולות בתחום הפיתוח של מתקן נפץ גרעיני, וסיימה לפתח טילים בליסטיים היכולים לשאת ראש גרעיני.

- איראן אינה חותרת במלוא המהירות לעבר הפצצה הגרעינית הראשונה. תחת זאת היא בונה תשתית רחבה ומגוונת של יכולות גרעיניות, במכלולים רבים ובמגוון אתרים. תשתית זו תאפשר לה להחליט לפרוץ לעבר הנשק הגרעיני כאשר תעריך שהתנאים לכך בשלים וכי המחיר הבינלאומי שתשלם עבור פריצה זו יהיה מינימלי או כאשר תראה צורך חיוני בכך. בהתאם לאסטרטגיה זו, איראן מבקשת להעשיר כמות גדולה של אורניום ברמה נמוכה. מהרגע שתחליט איראן להעשיר את האורניום לרמה גבוהה, היא תוכל לצבור את כמות החומר הבקיע הדרוש לפצצה אחת בתוך כמה חודשים עד שנה.

אי לכך, אגף המודיעין אינו קובע כיום במפורש את המועד שבו איראן תשיג נשק גרעיני משום שזה יהיה תלוי בהחלטתה לעבור לשלב הסופי של בניין הפצצה, שטרם התקבלה כנראה. לעומת זאת, ראש המוסד מאיר דגן, בהתבטאות יחידה מסוגה – כמו שדווח עליה בתקשורת – אמר בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת כי לאיראן תהיה יכולת לשגר פצצה גרעינית ראשונה בסוף שנת 2014, אם לא תיתקל בבעיות טכניות.²

הערכתה של קהילת המודיעין האמריקאית מאז תחילת 2009 הסתכמה כדלקמן:³

- איראן בנתה אופציה פתוחה לפיתוח נשק גרעיני, על ידי פיתוח יכולות גרעיניות שונות, המביאות אותה קרוב לייצור הנשק, אם וכאשר תחליט על כך. הסוגיה המרכזית בעניין זה היא ההחלטה הפוליטית באיראן לבנות את הנשק הגרעיני, ובשלב זה לא ידוע אם ההחלטה התקבלה.
- לאיראן יש אורניום מועשר ברמה נמוכה בכמות מספקת – אם יועשר לרמה גבוהה – לייצור נשק גרעיני.

- בסתיו 2003 עצרה איראן את פעילותה להעשרת אורניום בלתי מוצהרת ואת התכנית לפיתוח מתקן נפץ גרעיני. הקפאה זו נמשכה עד אמצע 2007 לפחות.
 - מבחינה טכנית, איראן תוכל לייצר אורניום מועשר ברמה גבוהה שיספיק לייצור נשק גרעיני בין 2010 ל-2015. לעומת זאת, יחידת המחקר של מחלקת המדינה של ארצות הברית (INR) העריכה שאיראן לא תגיע ליכולת כזו לפני 2013, עקב בעיות טכניות צפויות.
- צריך להדגיש כי בתחילת פברואר 2010 פרסמה קהילת המודיעין האמריקאית את הערכתה המעודכנת בסוגיית הגרעין באיראן.⁴ בשונה מהערכות הקהילה מסוף 2007 ומתחילת 2009, ההערכה המעודכנת אינה מתייחסת להקפאת התכנית הצבאית וללוח הזמנים להשגת נשק גרעיני על ידי איראן, ולכן לא ברור ממנה אם ההערכה בעניין זה שונתה. סימן מעיד לאפשרות שינוי בגישה זו עשוי להיות דיווחו של הניו יורק טיימס מראשית ינואר 2010, מפי פקידי ממשל, כי קהילת המודיעין האמריקאית אינה סבורה עוד שאיראן ממשיכה להקפיא את תכנית הגרעין הצבאית וכי זו נמשכת עתה בהיקף מצומצם יותר. דיווח נוסף של הושינגטון טיימס מאותו חודש גורס, כי בקהילת המודיעין האמריקאית סבורים עתה, שאיראן כלל לא הקפיאה את התוכנית הצבאית שלה ב-2003.⁵ מכל מקום, ההבדלים בין הערכתה של ארצות הברית להערכתה של ישראל כיום אינם מהותיים; משתיהן עולה כי מבחינת היכולת הטכנית תוכל איראן לייצר חומר בקיע לפצצה גרעינית ראשונה עוד בשנת 2010, וכי המפתח עתה הוא ההחלטה הפוליטית לבנות את הפצצה.

השלים בדרך לנשק גרעיני

- בחינת לוח הזמנים להתקדמותה של איראן בנתיב הגרעיני מחייבת להגדיר את השלבים שהיא עלולה לעבור בדרך לנשק גרעיני. התהליך של פיתוח וייצור נשק גרעיני על ידי איראן, שכבר החל, צפוי להימשך כמה שנים, עד בניית מערך גרעיני מבצעי. אפשר לאפיין שלושה שלבים בתהליך זה:
- צבירת חומר בקיע בכמות ובאיכות שיספיקו לבניית פצצה גרעינית ראשונה. זהו שלב פריצת הדרך משום שממנו ואילך תהיה הדלת פתוחה בפני איראן לייצור נשק גרעיני. מבחינה טכנית, טווח הזמן שבין שלב זה לייצור נשק גרעיני צפוי להיות קצר יחסית משום שהפעילות לייצור חומר בקיע ולהפיכתו לנשק גרעיני תיעשה בו בזמן, ולא במדורג. בשלב זה לא תוכל איראן לתקוף מדינה כלשהי בנשק גרעיני, שהרי זה עוד לא יהיה בידיה, אך היא תוכל להפיק כמה מהיתרונות שהיא מצפה להשיג מעצם היותה מדינת סף גרעינית.

- בניית פצצה גרעינית ראשונה. זהו השלב שיווצר בו האפקט של איראן גרעינית, וממנו ואילך תוכל איראן, להלכה, לתקוף מדינות אחרות בנשק גרעיני. עם זאת, בשלב זה יהיה האפקט של איראן גרעינית עדיין מוגבל. סביר להניח שכל עוד יהיו בידי איראן פצצה או שתיים, היא לא תנסה לתקוף בהן, גם אם תאמץ מדיניות גרעינית התקפית. להנחה זו שתי סיבות: (א) ההתקפה עלולה להיכשל, מסיבות טכניות או עקב ירוט אמצעי השיגור, ואז לא תישאר בידי איראן יכולת לחזור על ההתקפה; (ב) בידי איראן לא תיוותר יכולת מכה שנייה, להרתעת התקפה גרעינית עליה.
 - בניית מאגר גרעיני מבצעי גדול יחסית, של שמונה עד עשר פצצות לפחות, שלרשותו אמצעי שיגור מגוונים, ובכללם טילים בליסטיים, טילי שיוט ומטוסי תקיפה. יש להניח שאם תחליט איראן לייצר נשק גרעיני, היא תשאף לבנות מאגר כזה כדי לחזק את כושר ההרתעה שלה כלפי יריביה, לצמצם את הסיכונים ואת האפקטיביות של התקפה על מתקני הגרעין שלה, ולפתח יכולת מכה שנייה למקרה של התקפה גרעינית עליה.
- לוח הזמנים לפיתוח נשק גרעיני על ידי איראן יהיה פועל יוצא משני מכלולי תנאים: תנאים טכנולוגיים, שייקבעו את היכולת הטכנית של איראן להתקדם לינד של נשק גרעיני, ותנאים מדיניים, שישפיעו על לוח הזמנים הטכנולוגי, ובכללם ההחלטות שתקבל ההנהגה האיראנית בסוגיית הגרעין.

לוח הזמנים הטכנולוגי

- מבחינה טכנולוגית, השלבים העיקריים של ייצור נשק גרעיני הם ארבעה:
- ייצור החומר הבקיע – אורניום מועשר לרמה גבוהה (HEU)
 - עיבוד החומר הבקיע לליבת מתקן הנפץ הגרעיני
 - זיווד הליבה במנגנון הנפץ
 - זיווד מתקן הנפץ בראש הקרב, בטיל או בפצצה יבילת אוויר.
- צריך להדגיש כי פיתוח הטכנולוגיות של שלוש הפעולות האחרונות יכול להתבצע במקביל לפעולת ההעשרה וכי סביר שפיתוח זה יושלם עוד לפני הפקת החומר הבקיע לליבה הראשונה. מכאן שלוח הזמנים של הפיתוח הכולל ייקבע לפי קצב ההפקה של החומר הבקיע. הביצוע בפועל של השלבים האחרים יבוא לאחר הפקה זו, בזה אחר זה.
- לפי המידע שפורסם עד כה, בעיקר על בסיס הדו"חות של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית, הפיקה איראן עד סוף 2009 אורניום מועשר ברמה נמוכה (LEU) בכמות שתספיק לייצר ליבה אחת של מתקן נפץ גרעיני, לאחר שתועשר כמות זו לרמה גבוהה. יתר על כן, האיראנים למדו את טכניקת עיבוד האורניום לליבת מתקן הנפץ (אין הבדל בפעולה זו בין שימוש באורניום רגיל לשימוש באורניום

מועשר). סביר גם להניח שהאיראנים קבלו מפקיסטן תכנון שלם של מתקן הנפץ הגרעיני מהדגם הנמצא בידה. מלבד זה, קיימות ידיעות שהאיראנים עסקו בזיווד מתקן נפץ בראש קרבי.⁶

הפקת החומר הבקיע

העשרת האורניום לרמה נמוכה, של שלושה אחוזים וחצי, מתבצעת כיום במפעל ההעשרה הגדול ליד נתאנז. ההעשרה נעשית בעזרת צנטריפוגות גז המוזנות בחומר המיוצר במתקן המרה בקריה הגרעינית ליד איספהאן. בסוף 2009 פעלו במתקן כ-4,000 צנטריפוגות, ועוד כ-5,000 צנטריפוגות הותקנו בו, אך טרם הוזנו בחומר להעשרה.⁷ בסופו של דבר המפעל אמור להכיל כ-54 אלף צנטריפוגות. כל הצנטריפוגות שהותקנו במפעל הן מהדגם הפקיסטני המיושן P-1, שהוא בעל יכולת העשרה נמוכה. האיראנים עוסקים בפיתוח צנטריפוגות מדגמים מתקדמים, שאם יותקנו ויפעלו כראוי, הן יעשירו אורניום בקצב גבוה מזה המתקבל בצנטריפוגות מהדגם המותקן כיום במפעל.

תהליך ההעשרה מרמה נמוכה לרמה גבוהה יתבצע – אם יעתיקו האיראנים את התהליך הפקיסטני – בשלושה שלבים נוספים: העשרה משלושה אחוזים וחצי לעשרים אחוזים, העשרה לשישים אחוזים וההעשרה הסופית לתשעים אחוזים בערך.⁸ כל שלבי ההעשרה מתבצעים בעזרת אותן מכונות, צנטריפוגות הגז, ורק מספרן בשני השלבים המתקדמים והחיבור ביניהן שונים בכל שלב. עיקר העבודה מתבצע בשלב של ההעשרה לרמה נמוכה. מכאן שנדרש מספר קטן של צנטריפוגות לשלבים המתקדמים. אם מתחילים את התהליך מאורניום מועשר ברמה נמוכה, ולא מאורניום טבעי, אפשר להפיק אורניום מועשר ברמה גבוהה בקצב מהיר למדי.

לאיראן יש שתי דרכי פעולה עיקריות לייצור חומר בקיע. האחת – לאגור אורניום ברמה נמוכה, "לשבור את הכלים" ולהעשיר במהירות את המלאי שברשותם לרמה גבוהה; והאחרת – לבנות מפעל חשאי שתבוצע בו העשרה לרמה גבוהה. ייתכן שהמפעל החשאי שהתגלה ליד קום יועד לכך, בשתי אפשרויות: (א) העשרה מאורניום טבעי. "חוק אצבע" אומר כי 3,000 צנטריפוגות מהדגם הנמצא כיום ברשות האיראנים יוכלו להפיק אורניום מועשר ברמה גבוהה בקצב שיסיפק לליבה אחת לשנה, בהנחה שצנטריפוגות אלו יספקו את כל שלבי ההעשרה. לפי הצהרתה של איראן, זהו מספר הצנטריפוגות האמורות להיות מותקנות במפעל ההעשרה שהוקם ליד קום; (ב) העשרה מאורניום שהועשר ברמה נמוכה. לפי אחד האומדנים, אותן 3,000 צנטריפוגות יוכלו להפיק אורניום ברמה גבוהה עבור שתיים עד חמש ליבות בשנה, אם יוזנו באורניום בהעשרה נמוכה שהופק במפעל בנתאנז.⁹

קצב העשרת אורניום לרמה נמוכה

אם כי מספר הצנטריפוגות המעשירות אורניום בפועל אינו קבוע, ומספרן אף ירד לקראת סוף 2009, קצב ייצור האורניום המועשר לרמה נמוכה גבר במידת מה, ובתקופה זו היה 1.88 ק"ג ליום.¹⁰ בקצב זה יידרשו כ-16 חודשים כדי לצבור כמות של אורניום מועשר ברמה נמוכה שתספיק להעשרה לרמה גבוהה ולצבירת 25 ק"ג מחומר זה, הנדרשים – לפי הגדרת הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית – כדי ליצור ליבה של מתקן נפץ גרעיני אחד.¹¹

אם יימשך קצב זה, ואם יובא בחשבון המלאי של אורניום מועשר ברמה נמוכה הקיים באיראן, המספיק די והותר לליבה הראשונה, יהיה באיראן במחצית השנייה של 2010 מלאי של אורניום מועשר ברמה נמוכה, שישפיק להעשרה נוספת לשתי ליבות, ובתחילת 2012 – לשלוש ליבות. במקרה החמור יותר, אם יגבר הקצב – עקב המשך ייצור, התקנה והפעלה של צנטריפוגות חדשות, ועקב הכנסת הצנטריפוגות שהותקנו, אך טרם הופעלו, למעגל העשרת האורניום או בגלל התקנת צנטריפוגות מדגמים מתקדמים – יוחש קצב ייצור האורניום המועשר ברמה נמוכה בהתאם. תרחישים אלה הם מציאותיים, גם אם אין אפשרות לחזות את קצב ההעשרה כבר עתה.

קצב העשרת אורניום לרמה גבוהה

עיתוי העשרת האורניום לרמה גבוהה יהיה תלוי בהחלטה מדינית. סביר להניח שהמשטר האיראני יחליט להכין את כל המערכות לקראת אפשרות כזו ולהמתין. קיימת גם האפשרות, שהאיראנים דברו עליה לאחרונה במפורש, שהם יעשירו אורניום משלושה אחוזים וחצי לעשרים אחוזים, שזו רמה שעדיין כלולה (וזו רק מוסכמה, ולא הגדרה פורמלית) בקטגוריה של אורניום מועשר ברמה נמוכה.¹² במקרה כזה יעברו האיראנים שלב חשוב, שיקצר מאוד את לוח הזמנים להגעה לכמויות משמעותיות של אורניום מועשר ברמה גבוהה.¹³ האפשרות השנייה היא שהאיראנים לא יעשו כל הכנות, וימתינו להחלטה אם לבנות מערכת נפרדת להעשרה לרמה גבוהה, או להסב אחת מהמערכות הקיימות להעשרה נמוכה לטובת העשרה לרמה גבוהה. הסבה כזו תאריך את לוח הזמנים של הפרויקט בכמה חודשים.

לפי אחד האומדנים, במצב של ייצור אורניום מועשר ברמה נמוכה בכמות מספקת, ושל הפעלת 3,000 צנטריפוגות בחיבורים המתאימים, תופק הכמות של אורניום מועשר ברמה גבוהה עבור ליבה אחת במשך חודשיים וחצי עד חמישה חודשים.¹⁴

לוחות הזמנים לשלבים המתקדמים

בחישוב לוחות הזמנים של השלבים המתקדמים בפיתוח נשק גרעיני יש להעיר, כי הם מבוססים על הערכות בלבד. עם זאת, מאחר שיש להניח כי הטכנולוגיות והטכניקות פותחו מראש, מרווח הטעות אינו יכול להיות גדול מדי, ושינויים מהותיים בלוחות הזמנים, אם יקרו בפועל, יהיו תוצאה של תקלות. השלב של עיבוד גז האורניום המועשר, המתקבל מצנטריפוגות הגז, והפיכתו למתכת מוערך בשלושה עד שישה חודשים, עבור הליבות הראשונות לפחות. יש להניח שלאחר מכן שלב זה יהיה קצר למדי, וימשך בין חודש לשלושה חודשים. שלב יציקת חצאי הכדורים וחריטתם למידות מדויקות יימשך כשלושה חודשים, בהנחה שכוח האדם התאמן ויהיה מיומן בעת קבלת החומר המועשר לעיבוד. שלב שילוב הליבה במתקן הנפץ הגרעיני כבר יהיה שלב במערכת המבצעית, שכן אין להניח ששלב זה יבוצע לפני שתניתן הוראה מהדרג המדיני לקראת תרגול, ניסוי או הפעלה מבצעית של המתקן. מנגד, לא נדרש סיום העיבוד השבבי של החומר הבקיע עצמו לפני השלמת כל ההכנות, שכן אפשר לבצע אותן עם חומר "קר" – ליבה המכילה אורניום טבעי בלבד. טיעון זה תקף גם בנוגע להכללת הליבה הגרעינית ומנגנון הנפץ בראש הקרבי, שכן שלב זה לא יבוצע לפני שיהיה צורך ממשי בכך, וגם בשלב זה ייתכן תרגול "קר", ללא ליבה מבצעית.

לוחות הזמנים לפיתוח הגרעיני

אפשר להגיע להערכת לוחות הזמנים לפיתוח הגרעיני באיראן על בסיס המידע שהוצג לעיל, ואולם ברור כי ההחלטה להעשיר אורניום מרמה נמוכה לרמה גבוהה אינה פשוטה, אם מדובר ב"שבירת כלים". במקרה הפשוט, שתהליך ההעשרה מאורניום טבעי לאורניום מועשר ברמה גבוהה מתבצע בחשאי במתקן מוסתר, סביר להניח כי כל התהליך – מעיבוד אורניום טבעי עד בניית מתקן נפץ גרעיני – יבוצע ברצף, כדי להגיע למספר גדול ככל האפשר של ראשי קרב בהקדם האפשרי.

במקרה של "שבירת כלים", יש להניח שהאיראנים ישאפו לצבור לפחות כמות מינימלית של אורניום בהעשרה נמוכה, שתאפשר להם לייצר שלוש ליבות לפחות מחומר בקיע. הסיבה לכך היא שהם יזדקקו למתקן נפץ אחד לניסוי (תת-קרקעי ככל הנראה), מתקן שני לניסוי נוסף למקרה שייכשל הניסוי הראשון (וכבר היו דברים מעולם – בהודו, בפקיסטן ובצפון קוריאה), ומתקן שלישי להכרזה (גם אם לא במפורש) על קיום כושר גרעיני מבצעי.

מכל אלה אפשר להציע את לוחות הזמנים הבאים לשני תרחישים עיקריים – למקרה שאיראן תמשיך להתקדם במסלול האורניום בקצב הנוכחי, ולמקרה שתתקדם בקצב מהיר יותר.

תרחיש ראשון: איראן תתקדם במסלול האורניום בנתאנז בקצב הנוכחי.

- העשרת אורניום ברמה נמוכה עבור שלוש ליבות – אמצע 2012. צריך להעיר שהערכות הזמנים בנוגע להעשרת האורניום לרמה נמוכה אינן מדויקות, שכן הן תלויות במספר הצנטריפוגות המופעלות להעשרה לרמה זו. מסיבה שאינה ברורה, לא כל הצנטריפוגות המותקנות במפעל בנתאנז מופעלות בשלב זה. ייתכן כי הסיבה לכך היא בעיה טכנית, וייתכן כי אלה שעדיין אינן מופעלות מיועדות להעשרה מהירה לרמה גבוהה, אם תתקבל החלטה על כך.
- העשרה לרמה גבוהה עבור ליבה ראשונה, כאשר מערך הצנטריפוגות מוכן לכך – חודשיים וחצי עד חמישה חודשים. בדרך כלל ידביק קצב ייצור האורניום המועשר לרמה גבוהה את קצב ייצור האורניום המועשר לרמה נמוכה.
- עיבוד ליבה ראשונה לאחר העשרה – ארבעה עד תשעה חודשים. צריך להעיר כי ייצור הליבה מאורניום מועשר ברמה גבוהה אינו בהכרח תהליך ממושך, והוא ידרוש פחות משנה לאחר קבלת כמות האורניום המועשר ברמה גבוהה הדרושה לכל ליבה.

מכאן נובע כי **סיום עיבוד הליבה הראשונה יהיה בתוך שישה וחצי עד 14 חודשים מהחלטה**, אם מערכת העשרת האורניום מרמה נמוכה לרמה גבוהה תהיה מוכנה. לעומת זאת, אם לא תהיה מוכנה מערכת ההעשרה לרמה גבוהה, יידרשו שלושה עד שישה חודשים נוספים כדי להכין ולהריץ את המערכת, בהנחה שמערכת ההעשרה לרמה נמוכה הקיימת דורשת הסבה בלבד, כלומר אם לדוגמה יתחיל הפרויקט בראשית 2010, תוכל הליבה הראשונה להיות מוכנה בין סוף 2010 לסוף 2011. הצבת מערכת העשרה חדשה לחלוטין תאריך את תוספת הזמן בתשעה עד 12 חודשים (במקרה זה, בדוגמה של תחילת העבודה בראשית 2010, יסתיים ייצור הליבה הראשונה במחצית השנייה של 2012).

סיום ייצור כל ליבה נוספת ידרוש ארבעה עד תשעה חודשים. מכאן שסיום עיבוד שלוש ליבות ידרוש שמונה עד 18 חודשים לאחר סיום ייצור הליבה הראשונה.

סיום עיבוד הליבה הראשונה יהיה בתוך שישה וחצי עד 14 חודשים מהחלטה, אם מערכת העשרת האורניום מרמה נמוכה לרמה גבוהה תהיה מוכנה.

תרחיש שני: **איראן תגביר את קצב ההעשרה.** אם כל הצנטריפוגות המותקנות כיום בנתאנז – ובכלל זה אלה שעדיין מושבתות – יופעלו ויעשירו אורניום לרמה נמוכה בקצב המערכת הקיימת, תוכפל (בערך) תפוקת האורניום המועשר. מכאן שאם יוכנסו לפעולה הצנטריפוגות המותקנות בתחילת 2010, יהיה בידי איראן

מלאי מספיק של אורניום מועשר לרמה נמוכה שיאפשר – לאחר העשרתו לרמה גבוהה – ייצור ליבה שנייה בסוף 2010, ושלוש ליבות בסוף 2011. מכאן שבתרחיש

זה יקוצר לוח הזמנים בכמחצית השנה. צריך גם להדגיש שהתקנת צנטריפוגות מדגמים מתקדמים והפעלתן יחישו את קצב ההעשרה. צריך להדגיש שוב כי חישובים אלה מתייחסים לתנאים אופטימליים, שהמערכות מוכנות בהם במועד וכוח האדם מיומן להמשך התהליך. גם תקלות חמורות יכולות לעכב את התהליך. כך דיווח הניו יורק טיימס בראשית ינואר 2010¹⁵ שהממשל האמריקאי מעריך כי יש סיבות לעיכובים אפשריים בתכנית הגרעין האיראנית, לאחר בחינה מודיעינית מחודשת של מצב התכנית. בין אלה הוא מציין שתי סיבות. הסיבה הראשונה היא תקלות בתכנון הצנטריפוגות ובייצורן, שגרמו לירידה במספר הצנטריפוגות בנתאגז מכ-5,000 ביוני 2009 לכ-4,000 בסוף אותה שנה. על כך צריך להעיר כי בדו"ח הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית אכן קיימות עדויות לתקלות במערכת ההעשרה, ואולם מהצד האחר נראה שהמערכות נעשות יעילות יותר, ובכך הן מפצות על נזקי התקלות. ייתכן שהערכה זו מבוססת על מידע המצוי בידי קהילת המודיעין האמריקאית, אך אפילו כך קשה לסמוך על המשך התקלות לאורך ימים, שכן לאיראנים יש ידע רב, ניסיון וציוד היכולים לסייע להם להתגבר על התקלות.

הסיבה השנייה היא חשיפת מתקן ההעשרה בקום, שלטענת אנשי ממשל אובמה דחתה את האפשרות שהאיראנים ישתמשו בו כמתקן סודי להעשרת אורניום לרמה גבוהה. לטענה זו יש בסיס, אם אכן תכננו האיראנים להפעיל אותו במסגרת נתיב העשרה סודי, ואם אין ברשותם מתקנים סודיים נוספים, כמו שרבים חושדים. ואולם, חשיפת המתקן אינה חייבת לגרום עיכוב ממשי בפרויקט. לוח הזמנים של בניית המתקן לא השתנה מאז גילוי, וצריך להניח שהאיראנים יפעילו אותו במועד, אם לא יתגלו תקלות בתהליך. לפיכך אם האיראנים מתכוונים לפעול בדרך של "שבירת כלים", יוכל המתקן בקום למלא את התפקיד שיועד לו מראש.

השיקולים המדיניים

מחישוב לוח הזמנים הטכנולוגי עולה כי מבחינה טכנית תוכל איראן לייצר ליבת מתקן נפץ גרעיני במחצית השנייה של 2010, בתנאים אופטימליים. בהנחה של תנאים אופטימליים פחות, היא תוכל להגיע לכך במחצית השנייה של 2012, ואולם בעוד שאין ספק שאיראן מכינה

את התשתית הטכנולוגית לייצור נשק גרעיני, אין עדות מוצקה לכך שכבר החליטה לייצר נשק זה, וייתכן שתעדיף להמתין על סף ייצור נשק זה, עד שלפי הערכתה

מחישוב לוח הזמנים הטכנולוגי עולה כי מבחינה טכנית תוכל איראן לייצר ליבת מתקן נפץ גרעיני במחצית השנייה של 2010, בתנאים אופטימליים. בהנחה של תנאים אופטימליים פחות, היא תוכל להגיע לכך במחצית השנייה של 2012.

יבשילו התנאים לייצורו. מהבחינה המדינית, כמה שיקולים יכולים להשפיע על החלטתה של איראן בעניין זה.

השיקול האחד הוא הלחצים המופעלים על איראן להשעות את תכנית הגרעין שלה. עד כה דחתה איראן את הדרישות להסכים לעסקה שבמסגרתה תשעה את העשרת האורניום. אמנם באוקטובר 2003 ובנובמבר 2004 הגיעה איראן להסכמה עם הממשלות האירופיות להשעות את העשרת האורניום לפרק זמן מוגבל, וייתכן שהקפיאה ב־2003 באורח חד־צדדי את המרכיב הצבאי בתכנית הגרעין שלה לפרק זמן לא ברור. ואולם מאז היא הציגה עמדה בלתי מתפשרת בעניין, והודיעה ששום לחצים לא יניעו אותה לוותר על זכותה להמשיך לבנות את תכנית הגרעין. בשלב הנוכחי מסתמנת האפשרות שהממשל האמריקאי יצליח לגייס תמיכה בינלאומית בהכבדת הסנקציות על איראן, בתקווה שפגיעותה בתחום הכלכלי והתסיסה הפנימית בה יניעו אותה לשקול מחדש את עמדתה בנוגע להעשרת האורניום. הסיכוי שמהלך זה יצליח יהיה תלוי בצירוף של שני תנאים: השגת הסכמה בינלאומית להטיל סנקציות כואבות על איראן, שבינתיים רחוקה מלהיות מובטחת, וחששה של איראן מפני מהלך צבאי נגדה אם תסרב לשנות את עמדתה, שבינתיים אינו חמור.

שיקול שני נוגע למחיר שיהיה כרוך במעבר לשלב שלא יותיר כל ספק שאיראן החליטה לייצר נשק גרעיני. כאשר תחליט איראן לייצר נשק גרעיני, היא תצטרך ללכת באחת משתי הדרכים: לפרוש מהאמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני – ה־NPT – או להעשיר אורניום לרמה גבוהה במתקן סודי, בתקווה שזה לא יתגלה. שתי הדרכים בעייתיות. פרישה מה־NPT תהיה הרבה יותר מרמז שאיראן החליטה לייצר נשק גרעיני (אם כי סביר להניח שיהיו כאלה שייגנו על איראן ויטענו שגם אם הדבר חמור, אין בכך הוכחה מוחלטת להחלטתה לייצר נשק גרעיני). היא צפויה להביא להטלת סנקציות כבדות יותר על איראן, כאשר רוסיה וסין יתקשו יותר שלא להשתתף בהן, והיא עלולה לשמש תואנה בידי ישראל או ארצות הברית לנקוט מהלך צבאי נגד איראן. העשרת אורניום לרמה גבוהה ופעילות הקשורה בייצור מתקן נפץ באתרים סודיים ולא מוצהרים יעניקו אולי לאיראן זמן רב יותר עד שיתגלו; אולם כשאלה יתגלו, התוצאה תהיה דומה לזו של פרישה מה־NPT, אולי אף קשה יותר. לפיכך איראן עשויה לדחות את החלטתה לעבור לייצור נשק גרעיני עד שתעריך כי התנאים בשלים יותר לעמוד בפני הלחצים הצפויים.

השיקול השלישי נוגע לגישה הבסיסית של איראן: האם בכוונתה לייצר נשק גרעיני או לעצור על הסף של ייצור הנשק. אין כיום בסיס עובדתי מספיק כדי לקבוע אם איראן תחליט להמשיך ברצף עד השגת הנשק הגרעיני או שתחליט לעצור על הסף הגרעיני, במרחק של כמה חודשי ייצור, ותדחה למועד מאוחר יותר את ההחלטה אם להישאר בנקודה זו או להמשיך לעבר הנשק. החלטתה

של איראן לעצור על הסף יכולה להיות תוצאה של כוונה תחילה ותכנון מוקדם, או פועל יוצא מפשרה בדיעבד עקב הצורך להתמודד עם הלחצים. השיקול של איראן לעצור על הסף נוגע בעיקרו למחיר ולעונש. איראן תוכל להעריך כי בעצירה על הסף תוכל להמשיך ולטעון שאינה מייצרת נשק גרעיני ואינה חותרת אליו וכי יהיה קשה להוכיח שהשיגה נשק זה. בכך תוכל איראן לנסות לצמצם את המחיר שתשלם בזירה הבינלאומית עקב פיתוח הנשק.

בו בזמן תוכל איראן להעריך שיכולתה לסיים את פיתוח הנשק הגרעיני בתוך זמן קצר תעניק לה את מידת ההרתעה האסטרטגית הדרושה, אם יגבר האיום מצד ארצות הברית או ישראל לבצע מהלך צבאי נגדה – מה גם שהיא ממשיכה לפתח, בגלוי וללא לחץ בינלאומי, טילים בליסטיים כאמצעי שיגור. החיסרון בגישה זו, מבחינתה של איראן, הוא שהיא לא תעניק לה את היוקרה האזורית והפנימית שהיא מבקשת לרכוש על ידי השגת נשק גרעיני, והיא גם לא תספק לה הרתעה אמינה ומענה זמין, אם תעמוד בפני סכנה של תקיפה מידית. מכאן גם נובע שאם תעריך איראן כי היא עומדת בפני סכנה קרובה של מהלך צבאי, היא עלולה שלא לעצור על הסף, ותחליט להמשיך במהירות לעבר הנשק הגרעיני.

השיקול האחרון הוא השיקול הפנימי. אחת הסיבות שבגללן המשטר האיראני רוצה נשק גרעיני היא צפייתו שנשק זה יקנה לו יוקרה פנימית ויחזק את מעמדו מבית. בהנחה זו, המשבר הפנימי באיראן עלול לחזק את עניינו להשיג נשק גרעיני בהקדם. העימות הפנימי הוא כנראה גם אחת הסיבות לכך שהמשטר החליט להפגין עמדה קשוחה ולדחות את עסקת האורניום שנדונה עם המעצמות בנובמבר 2009. בו בזמן, המצב הפנימי באיראן לא יעכב כנראה את התקדמות תכנית הגרעין. בינתיים, המשטר אינו עומד להתמוטט בטווח הזמן הקרוב. גם אם יחול בו שינוי, צריך לזכור שכיום גם ראשי המחנה הרפורמיסטי מחויבים להמשיך תכנית הגרעין. יידרש אפוא תהליך ארוך של הידברות עמם, אם יגיעו לשלטון, כדי להניעם לוותר על השגת הנשק הגרעיני, אם בכלל ישקלו זאת.

הערות

- 1 הרצאת ראש אמ"ן, האלוף עמוס ידלין, בכנס השנתי של המכון למחקרי ביטחון לאומי, 15 בדצמבר 2009. דברי האלוף ידלין בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת, **הארץ**, 25 במארס 2009.
- 2 **הארץ**, 22 ביוני 2009.
- 3 Dennis Blair, Annual Threat Assessment of the Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence, Washington D.C., 12 February 2009; www.cnn.com/2009/WORLD/meast/03/01/us.iran.nuclear/index.html; Dennis Blair, Annual Threat Assessment of the US Intelligence Community for the House Permanent Select Committee on Intelligence, Washington, D.C., February 3, 2010.
- 4 Dennis Blair. Annual Threat Assessment of the US Intelligence Community for the

- House Permanent Select Committee on Intelligence, Washington, D.C., February 3, 2010. 5
- www.nytimes.com/2010/01/03/world/middleeast/03iran.html; www.washington-times.com/news/2010/jan/19/review-says-iran-never-halted-nuke-work-in-2003/?feat=home_headlines 5
- [http://isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/IAEA info 3October2009.pdf](http://isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/IAEA%20info%203October2009.pdf) 6
- <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2009/gov2009-74.pdf> 7
- <http://isis-online.org/isis-reports/detail/misconceptios-about-irans-nuclear-progarm> 8
- שם. 9
- [http://www.isisnucleariran.org/assets/pdf/ISIS Analysis IAEA Report 18Nov2009.pdf](http://www.isisnucleariran.org/assets/pdf/ISIS%20Analysis%20IAEA%20Report%2018Nov2009.pdf) 10
- המספרים המובאים כאן משוערים מאחר שקצב העשרת האורניום ברמה גבוהה יהיה תלוי במידה רבה במבנה מערכת ההעשרה ובפרמטרים הפיזיקליים של המערכת. מלבד זה, מצד אחד יידרש עודף ייצור של אורניום ברמה גבוהה בגלל אבדנים ופסולת בשלבים הבאים, ומצד אחר ייתכן שמתקן הנפץ ידרוש כמות פחותה של אורניום מועשר ברמה גבוהה. 11
- התירוץ, במקרה זה, הוא של העשרה לדוגה שכור המחקר בטהראן משתמש בה, אלא שהתירוץ קלוש, שכן לא נדרשת כמות גדולה של אורניום ברמה כזו לאותו כור. ממילא איראן אינה יכולה לייצר דלק זה בעצמה. 12
- בתקשורת פורסמה ידיעה שאישיות איראנית אמרה כי איראן מתעתדת להעשיר אורניום עד שישיים אחוזים, שהוא השלב האחרון לפני העשרה לאיכות צבאית. העשרה ברמה כזו חורגת מכל מוסכמה. 13
- ראו הערה 7. 14
- ראו הערה 4. 15

חדירת האינטרנט לאיראן – מקור ליתר חופש במדינה?

טל פבל

איראן היא אחת המדינות הסגורות והמחמירות ביותר מבחינת זכויות אדם עד כי מנהיגה זכה לאחרונה לכבוד המפוקפק של "דיקטטור השנה" לשנת 2009.¹ היא מצויה תדיר בין המדינות המוגדרות "אויבות האינטרנט"² בעולם ובין המקומות המסוכנים לבלוגרים בשל הגבלות, מהחמורות הקיימות, בנוגע לשימוש חופשי באינטרנט, ובכלל זה חקיקה מפורטת, אכיפה קפדנית, הגבלות בעניין התשתית וכן מעצר משתמשים, מלבד ההגבלות הקיימות ממילא על תקשורת כללית במדינה ועל חופש הביטוי של אזרחיה.

למרות זאת, בכל האמור בחדירת האינטרנט למדינה ובתפוצתו בה, איראן היא ללא ספק מעצמה. שיעור חדירת האינטרנט בה הוא כבר 49 אחוזים, ושיעור גידול של כ-12,800 אחוזים בעשור החולף, לעומת שיעור חדירה ממוצע של כ-28 אחוזים ושיעור גידול של כ-1,650 אחוזים בלבד לכלל האזור. בחינת הנתונים מראה כי עיקר הגידול בתפוצת האינטרנט באיראן היה בשנים האחרונות.³ לפיכך כיום מידע רב מגיע לאיראן מרחבי העולם לאוכלוסייה צעירה, משכילה ובעלת אוריינטציה טכנולוגית, אשר אימצה במהירות את האינטרנט, שנכנס למדינה בשנת 1987.⁴ בתקופת גלותו של ח'ומיני הוברחו דרשותיו למדינה בקלטות אודיו, וברבות השנים נזרעו גגות הערים בצלחות לוויין. בימינו האינטרנט הוא אמצעי תקשורת מרכזי, וכמעט בלבדי, לאוכלוסיות רבות במדינה. הוא חדר לשכבות מגוונות באוכלוסייה, ואלה השתמשו בו באופנים שונים – מגופי ממשל הפעילים בו, דרך שימוש נרחב ברשתות החברתיות עד האקרים איראנים הפורצים למגוון אתרים ברחבי העולם כדבר שבשגרה.⁵

ד"ר טל פבל הוא מומחה לאינטרנט ולטכנולוגיה במזרח התיכון ובעולם האסלאם וכן מנתח מערכות מידע בכיר.

האם ביכולתו של האינטרנט להיות זרז ליתר חופש במדינה? נראה שגם אם אין בכוחו להביא לבדו לשינוי הממשל הנוכחי כעת, הרי שבמדינות ריכוזיות אחרות באזור, האינטרנט הוא אתגר עצום עבור השלטון ומקור לקריאת תיגר מתמדת על מידת הלגיטימיות שלו. עדות לכך אפשר למצוא לא רק בדיווח השוטף על האירועים שלאחר הבחירות לנשיאות ביוני 2009 אלא גם בדיווחים כי השלטונות סגרו את האינטרנט במדינה יומיים לפני אירועי יום הסטודנט ב־7 בדצמבר 2009 והמתקיים מדי שנה, מחשש שמא ישמש בימה לליבו היצרים נגד הממשל ולדיווחים על אודות המתרחש. ללא ספק לקח מאירועי הבחירות לנשיאות.

כבמדינות אחרות באזור, קיימת באיראן דואליות של השלטון בנוגע לאינטרנט: מצד אחד רצון לקדם את התחום הטכנולוגי במדינה ולהשתמש בו לצרכיו, ומצד אחר שליטה הדוקה באמצעי התקשורת ובאינטרנט – פעילות נגד ספקי האינטרנט, אתרים, משתמשים ובעלי אתרים החורגים מהגבולות המוגדרים היטב.

הבחירות לנשיאות ביוני 2009 היו דוגמה מוחשית לחשיבות שהשלטון מקנה לאינטרנט; כל ארבעת המתמודדים השתמשו – במידה זו או אחרת – באינטרנט וברשתות החברתיות בו (Facebook, Twitter, YouTube, Flickr, Picasa). אלו היו פעילים הן באמצעות אתרים ובלוגים אישיים שלהם והן באמצעות הפעילות המקוונת של תומכיהם. לדוגמה, דיווח של בלוגרים על אודות הלכי הרוח ברחוב המקומי, פרסום תמונות ואף הצבת סרטונים שונים ב־YouTube מאירועי תמיכה במועמדים השונים.

בשל המגבלות החמורות הקיימות באיראן על חופש העיתונות נהיה האינטרנט כלי חשוב – בימה חופשית לאותם עיתונים אשר הדפסתם נאסרה וכן מקור ביטוי לגורמים רפורמיסטיים במקום שפרסומיהם נסגרים בו על ידי השלטונות וצעדיהם מוצרים. לא ייפלא לכן שהבלוג־ספירה האיראנית היא הגדולה והפעילה בעולם. לפיכך לצד השליטה ההדוקה על אמצעי התקשורת השונים, הממשל באיראן מבקש להסדיר את פעילות האינטרנט ולהיות הגורם המוביל, הקובע והשולט בהתנהלותו במדינה.

הרגישות הרבה הקיימת כל ימות השנה בדבר התנהלות האינטרנט ושימוש האזרחים בו גוברת עשרות מונים בעת בחירות במדינה, שמזמנות שינוי ולעתים אף משבר.⁶ במועדים אלו קיימת במשך השנים עלייה ברורה בהגבלות על חופש התקשורת והאינטרנט במדינה; הבחירות למועצות המקומיות בפברואר 2003, לפרלמנט בפברואר 2004, לנשיאות ביוני 2005, למועצות המקומיות ולמועצת המומחים בדצמבר 2006 ולנשיאות המדינה ביוני 2009, ובעיקר לאחרונה.

במסגרת זו אפשר למצוא באיראן חקיקה המגבילה את השימוש באינטרנט, פיקוח על ספקי האינטרנט ולקוחותיהם, חסימת אתרים, קביעת אופי התכנים המותרים והאסורים בגישה וכן מעצר של משתמשים.

פיקוח

בשחר ימיו של האינטרנט באיראן הוא לא היה מוסדר, אולם עם הפופולריות הגדלה שלו החל גם הפיקוח עליו מצד השלטונות. למרות הטענה הרשמית כי מטרתה של הצנזורה להגן על הציבור מפני חוסר מוסר, הרי שהיא פנתה במהירות גם לאפיקים הפוליטיים. כך אפשר למצוא באיראן מדיניות ממשלתית מכוונת הכוללת חקיקה המגבילה את השימוש באינטרנט לצד פיקוח על מימוש ההגבלות הללו מצד השלטון.

ספקי אינטרנט (ISPs) פרטיים החלו לפעול במדינה בשנת 1994; אלו נצרכים לאישורם של משרד המודיעין והמשרד לתרבות ולהכוונה אסלאמית, ועליהם להשתמש במנגנונים טכניים לשם חסימת אתרים ודואר אלקטרוני בעת הצורך. בשנת 2004 נסגרו 12 ספקי אינטרנט לפחות ברחבי המדינה אשר לא התקינו מנגנונים אלו.

מלבד זה, הוצרכו מנהליהן לעמוד בתנאים שונים ונוקשים⁷ ונקבעו כאחראים לתכנים המופצים באמצעותם. עליהם לשמור את כל פרטי המשתמשים בשירותיהם, ובכלל זה כתובת IP, ולספק זאת למשרד התקשורת בעת הצורך. התקנות אוסרות מפורשות את הקמתם של אתרי אינטרנט הכוללים מידע או המבצעים את אותן הפעולות המוגדרות היטב.⁸

באמצע שנת 2001 התארגנו כמאה ספקי אינטרנט במדינה נגד התחרות הלא הוגנת, לטענתם, מצד משרד התקשורת בטענה כי אף שהממשלה מגדירה את עצמה רפורמיסטית, המשרד מסרב לספק לספקים פרטיים אלו קווי טלפון נוספים. טענה דומה העלו באותה התקופה בעלי אינטרנט קפה; לאחר שהשלטונות סגרו יותר מ-400 מהם בטהרן לבדה (מתוך 1,500 שפעלו בה לפני המהלך),⁹ תוך כדי דרישה כי אלו ישיגו רישיונות כדי שיוכלו להמשיך לפעול. מנגד, הועלתה הטענה כי רישיונות אלו לא היו זמינים כלל באותה העת. למרות טענות כי חברת התקשורת של איראן (TCI) הייתה אחראית למהלך זה במטרה להלחם בהפסדים הנגרמים לה בשל השיחות הבינלאומיות המוזלות המתבצעות באמצעות האינטרנט, טען גורם בחברה כי מטרת פשיטת המשטרה הייתה להילחם באתרים בעלי תוכן "הנוגד את ערכי האסלאם".

תשתית

איראן השקיעה רבות לאורך השנים בתחום הטכנולוגיה ומערכות המידע, בקליטתו ברחבי המדינה ובניתוב התחום לצורכי הממשל, ובכלל זה מעורבות ביזמות ובפרויקטים שונים בתחום האינטרנט במדינה, שיפור תשתית התקשורת, בין השאר באמצעות השקעות בתקשורת ובמערכות המידע, קיום תערוכות וכנסים בתחומים אלו.

מנגד, שליטתו הקיימת של הממשל האיראני בתקשורת ובתשתיתה מאפשרת לו לא רק להגביל את השימוש באינטרנט והתעבורה בו, אלא אף לנטר את פעילות המשתמשים, לאתרם ולעצורם. יצוין כי כל ספקיות האינטרנט מחויבות להתקשר באמצעות חברת התקשורת של איראן, המצויה בשליטת המדינה.

לשם חסימת האתרים השתמשה איראן בתחילה בתכנת SmartFilter תוצרת חברה אמריקאית (אשר טענה כי לא מכרה תכנה זו לאיראן),¹⁰ בשל יעילותן של התכנות הזרות לעומת המקומיות בתחום זה.¹¹ אולם בשנים האחרונות החלו חברות מקומיות לספק מוצרי קמרה ותכנה לביצוע חסימות אתרים במדינה. בכך הייתה איראן למדינה היחידה, מלבד סין, החוסמת את האינטרנט בצורה נרחבת באמצעות טכנולוגיה מקומית.

בשנים האחרונות נפרסו במדינה קווי תקשורת המבוססים על סיבים אופטיים, אולם המהלך נעצר בשל חקיקה אשר הגבילה את מהירות האינטרנט במדינה. צעד זה זכה להגנת שר התקשורת במאי 2008; הוא טען כי מהירות נמוכה מספיקה וכי אין דרישה במדינה למהירות אינטרנט גבוהה יותר. בכך הייתה איראן למדינה היחידה בעולם המגבילה את מהירות האינטרנט לשימוש הפרטי. עוד לפני הבחירות של דצמבר 2006 הוגבלה מהירות השימוש באינטרנט כך שלא תעבור את הסף הנמוך מאוד של 128 Kbps, כדי להקשות על הצעירים הורדת קבצי אודיו ווידאו מערביים ולתקשר ביניהם ולגורמים רפורמיסטיים להפיץ את פרסומיהם באינטרנט.

מלבד זה, נחשף כי בשנת 2008 התקין התאגיד Nokia Siemens Networks (NSN) באיראן מערכת תקשורת המאפשרת לממשל לנטר את הפעילות הסלולרית והמקוונת של המשתמשים.¹² במסגרת זו דווח על משתמשים שנעצרו ולאחר ששוחררו מסרו כי בעת חקירתם הוצגו בפניהם נתונים על אודות שיחות שקיימו בטלפון ועל אודות הודעות SMS ששלחו.

אכן, ממחקר שנערך עולה כי בשבוע שלאחר הבחירות לנשיאות צנחה בחמישים אחוזים תעבורת האינטרנט היוצאת מהדבר מעיד על מעורבות השלטון בצמצום התעבורה ובחסימת אתרים. לפי המחקר, "הנתונים הללו מלמדים כמעט בוודאות שבמקום לנתק את איראן כליל מהאינטרנט, השלטונות במדינה בוחרים לחסום יישומים מסוימים באופן סלקטיווי". עדות נוספת למידת שליטת הממשל

בשבוע שלאחר הבחירות לנשיאות צנחה בחמישים אחוזים תעבורת האינטרנט היוצאת מאיראן והנכנסת אליה, והדבר מעיד על מעורבות השלטון בצמצום התעבורה ובחסימת אתרים.

באינטרנט תשמש המובאה הזאת: "מנגנון האינטרנט שלהם כל כך ריכוזי, שלא צריך יותר מ-2-3 אנשים על מנת לנתק את המדינה כולה בתוך זמן קצר. כל

מה שצריך זה מישהו שינתק את שני הכבלים האופטיים שמחברים את איראן לאינטרנט".¹³

חקיקה

לצד הגבלות טכניות ותשתיות על התקשורת והאינטרנט במדינה, הממשל האיראני פעיל בצורה נרחבת ונחרצת במשך השנים בקביעת הגבלות חוקתיות שונות על פעילות חופשית באינטרנט עד כדי הצורך ברישום אתרים ברשות המתאימה וקבלת רישיון להפעלתם.

נקודת המוצא בחקיקת התקשורת באיראן היא חוק העיתונות משנת 1986, אשר מסדיר את התקשורת במדינה ואת גבולות חופש הביטוי המותרים בה. בשנת 2000 הוכללו אתרי האינטרנט בחוק זה בתיקון אשר התייחס לפרסומים אלקטרוניים. במאי 2003 הודיע התובע הכללי על הקמת ועדה אשר מטרתה להתמודד עם עברות אינטרנט. לדבריו, אלו המעלים תכנים לאתרים אשר הוקמו באיראן צפויים להיתבע אם לא יכבדו את החוקה ואת חוק העיתונות בהיעדר חוק אינטרנט. ביולי של אותה שנה פורסמה רשימה של עשרות אתרים פוליטיים, בלוגים וכן אתרי עקיפה אשר לפי הטענה, הורה הממשל לכל ספקי האינטרנט והתוכן במדינה לחסמם.¹⁴

ביוני 2004, כמה חודשים לאחר הבחירות לפרלמנט, הודיע דובר משרד המשפטים כי "המועצה העליונה של המהפכה התרבותית" מנסחת טיוטה של חוק עונשין לפשעי אינטרנט, הקובע עונשי מאסר בגין פרסום מידע הפוגע בביטחון המדינה, שהוא ביקורת על המשטר ופקידיו, יציאה נגד דבריו של ח'אמנהאי או של ח'מיני וכן מכירה או קנייה של משקאות אלכוהוליים. חוק זה קובע עונשי מאסר של עד שלוש שנים לפרסום מידע הפוגע בביטחון המדינה וכן שישה חודשי מאסר בגין פרסום "מידע שגוי" על אודות פקיד הממשל.¹⁵ מלבד זה, לא נחשבו עוד ספקיות הגישה לאינטרנט הסמכות הבלבדית לחסימת אתרים.

בשלהי שנת 2004 ובתחילת 2005, בתקופה שבין הבחירות לפרלמנט והבחירות לנשיאות, התייחסו כמה גורמי ממשל לצורך בהתמודדות משפטית עם עברות חדשות בדגש על פריצות לאתרים (Hacking) וכן הצורך לחוקק חוק מיוחד להסדרת הבלוגים, הואיל וחוקי המדיה הכתובה אינם נותנים מענה לאינטרנט ולבלוגים הרבים המצויים בו. במסגרת זו הפנתה קבוצת נציגים מגופי התרבות והביטחון קריאה למשרד להכוונה אסלאמית לזהות ולרשום את כל האתרים המופעלים מתוך איראן, כדי להבטיח מנגנון של פיקוח ובקרה על האתרים המקומיים.¹⁶

ב-27 בנובמבר 2006 (לפני הבחירות בדצמבר של אותה שנה) פרסמה הממשלה תקנות שלפיהן על בעלי האתרים לרשום את אתריהם אצל השלטונות. בהקשר זה

קבע שר התרבות וההכוונה האסלאמית כעבור שנתיים כי כל אתר מקומי אשר לא יירשם במשרדו, ייסגר.¹⁷ מדובר בחוק העוסק בפשעים מקוונים ודורש מספקיות האינטרנט להבטיח כי לא יוצגו תכנים "אסורים" בשרתיהם, כי הן ישמרו תכנים אלו לשם תיעוד, ידווחו על כך לרשויות וימנעו גישה לתכנים אלו. החברות שלא יפעלו לפי חוק זה ייענשו ופעילותן תושהה.

באפריל 2009 אישר הפרלמנט תיקון נוסף לחוק העיתונות של שנת 1986 אשר הקל את מימוש חוק העיתונות על תוכני מקורות מקוונים; "הכללים אשר נקבעו בחוק העיתונות תקפים לאתרי תקשורת ואתרים מקומיים וקובעים את זכויותיהם, חובותיהם, ההגנה המשפטית, הפשעים, העונשים, הסמכות השיפוטית והליכי השימוע". משמעות הדבר היא כי אתרים יידרשו להשיג רישיון לפני פרסום.¹⁸

חסימת אתרי אינטרנט

כמו מעורבותו הפעילה של הממשל בהיבטי התשתית והחקיקה, הוא פעיל רבות גם בצדדים המעשיים של חסימת אתרי אינטרנט, באמצעות מערכת מרכזית לסינון אתרים וחסימתם, להבדיל מהמצב שהיה בתחילת הדרך באיראן, ובו כל ספק אינטרנט מימש אחרת את הוראות הממשל בנושא, והדבר יצר שונות באופן החסימה בין ספקים ואתרים שונים במדינה. הואיל וחסימת האתרים מתבצעת ברמת ספקי האינטרנט, הצנזורה איננה עקבית בכל רחבי המדינה. לפיכך התקשר הממשל עם חברת התכנה המקומית Delta Global כדי לשים קץ "לאנרכיה של ספקי האינטרנט".¹⁹

פעילות חסימת האתרים מופנית על פי רוב נגד אתרים הפוגעים במוסר – כמו שהשלטונות מפרשים אותו – ונגד אתרים פוליטיים מסוגים שונים. לאחרונה מושם דגש רב על חסימת אתרים שונים הנמנים עם הרשתות החברתיות הקיימות באינטרנט, ובכלל זה Facebook, Flickr, YouTube, ו-Twitter, אשר זכו

בשנים האחרונות לפופולריות עצומה בקרב המשתמשים באיראן, בעיקר בעת ההפגנות שלאחר הבחירות לנשיאות ביוני 2009. בין האתרים הנחסמים מצויים אתרי חדשות מקומיים וזרים, בלוגים, אתרי קהילות מקוונות,²⁰ פורנוגרפיה,²¹ אתרי גורמים רפורמיסטיים²² ואתרים העוסקים בענייני נשים.

בשל התפוצה ההולכת וגדלה של בלוגים מקומיים,²³ שהם אמצעי מרכזי וחשוב לתושבי איראן להעברת

פעילות חסימת האתרים מופנית על פי רוב נגד אתרים הפוגעים במוסר – כמו שהשלטונות מפרשים אותו – ונגד אתרים פוליטיים מסוגים שונים.

דיעות ודיווח בעיקר בתקופות של משבר ושינויים, הממשל מתאמץ מאוד לחסמם וכן אתרים המארחים בלוגים אלו או מספקים להם שירותים.²⁴

מלבד זה, נחסמים באיראן אתרים של גורמים רפורמיסטיים; בעת הבחירות למועצות המקומיות בפברואר 2003 נחסם אתר המזוהה עמם²⁵ ולקראת הבחירות לפרלמנט בפברואר 2004 נסגרו אתרים נוספים. כן נחסמו כמה אתרים עצמאיים, לקראת אירועי הבחירות של דצמבר 2006 ויוני 2009, אשר נמתחה בהם ביקורת על הנשיא ועל היחס לנשים.

לפני הבחירות של דצמבר 2006 דווח על חסימת כמה אתרים מערביים, ובכלל זה Amazon, YouTube, Wikipedia, IMDB, New York Times.²⁶ בספטמבר 2007 נמסר כי השלטונות חסמו כמה אתרים זרים, ובכללם את מנוע החיפוש ושירות הדואר מבוסס הרשת של Google.²⁷ גם בחודשים שקדמו לבחירות לנשיאות של יוני 2009 נרשמה חסימת אתרי תקשורת זרים.²⁸

בשנת 2003 דווח כי באיראן חסומים בין עשרת אלפים ל-15 אלף אתרים,²⁹ בספטמבר 2006 טענה חברה ממשלתית למחצה לטכנולוגית המידע במדינה כי כעשרה מיליון אתרי אינטרנט חסומים וכי תשעים אחוזים מהם מכילים תכנים "לא מוסריים". בניסוי שנערך בין השנים 2008 ל-2009 נבדקו חמש ספקיות אינטרנט איראניות. תוצאותיו איששו את הידוע – איראן ממשיכה להיות אחת המדינות החוסמות יותר מאחרות את אזרחיהן מגישה חופשית לאינטרנט.

צעדים אלו זוכים לתמיכה מצד הנהגת המדינה בטענה כי נחסמים אתרים בעלי תכנים "פורנוגרפיים ולא מוסריים"³⁰ וכן "אתרים פוליטיים הפוגעים במנהיגיה הפוליטיים והדתיים של המדינה".³¹ אכן, בתקופה זו הושם הדגש על חסימת אתרים מטעמים פוליטיים, אולם גם על אלו בעלי תכנים האסורים מבחינה מוסרית וכאלו הכוללים אמצעים לעקיפת הגבלות אלו על האינטרנט.³²

מעצרים

הממשל האיראני נוקט מדיניות ענפה של מעצר עיתונאים, משתמשי אינטרנט ובלוגרים. ככלל, אפשר לומר כי בשגרה קיימים לא מעצרי המונים, אלא מעצרים נקודתיים של אנשים ספציפיים. מפירוט מקרי המעצר של משתמשי האינטרנט באיראן אפשר ללמוד כמה עובדות:

- מלבד בעת אירועי מעצר של המונים, העצורים על פי רוב הם בלוגרים וכותבים שונים המביעים דעות רפורמיסטיות. איראן נוהגת לעצור את הכותבים ואת האנשים הטכניים האחראים לאתרים אלו, ונמנעת על פי רוב מלפעול נגד המנהיגים הפוליטיים שהאתרים פועלים בשמם.
- רגישות הממשל לפעילות באינטרנט בעתות של בחירות: הגל הראשון של מעצר משתמשים החל בשבועות שקדמו לבחירות למועצות המקומיות בפברואר 2003, נעצרו בלוגר ועורך אתר חדשות, לאחר שמתחו ביקורת על המשטר וכן בוצעו כמה מעצרים בשבועות שלאחר בחירות אלה.

הגל השני החל במאי 2004 (לאחר הבחירות לפרלמנט בפברואר) עם מעצרו של בלוגר נוסף. גל זה נמשך עד כמה חודשים לפני הבחירות לנשיאות ביוני 2005. גל נוסף של מעצרים התבצע בספטמבר-אוקטובר 2005. כשנה לפני הבחירות האחרונות לנשיאות, ב־2009, בוצע גל מעצרים נוסף. נאסרו אז מתחילת נובמבר 2008 כמה בלוגרים בעוון פגיעה בממשלה ובמנהיגי המדינה ובהם הבלוגר אומיד רזא מירציפי שמצא את מותו בכלא ב־18 במארס. לאחר הבחירות, ובעקבות ההפגנות מצד תומכי מוסאווי, נעצרו מאות מפגינים, וארגון זכויות האדם Amnesty פרסם רשימה ובה שמותיהם של 368 עצורים.³³

- על אודות מרבית העצורים דווח כי סבלו מתנאים קשים ומעינויים בכלאם.³⁴ עם זאת, הם שוחררו כעבור זמן קצר יחסית של כמה שבועות או חודשים. ככל שהאירועים חריפים והמוניים יותר, כן רב מספר העצורים ומשך כלאם של אלו.

סיכום ומסקנות

איראן היא דוגמה מובהקת לעצמתו של האינטרנט ככלי ליצירת שינויים חברתיים ופוליטיים לעבר חופש ביטוי ופרט. קיימת בה תשתית רחבה לידע, למידע, לתקשורת ולמחשוב. הן זו הטכנולוגית והתקשורתית והן זו האנושית בדמות ציבור משכיל השואף למידע ולהחלפת דעות מבית ומחוץ. עדות לכך היא העובדה כי כמחצית מאוכלוסיית המדינה משתמשת כיום באינטרנט – כלי יעיל ביותר להעמקת יכולות העברת המידע בתוככי איראן ומחוצה לה ובימה חלופית לגופים אשר קולם אינו נשמע בכלי התקשורת האחרים.

בעשור החולף האינטרנט משמש בימה בעלת חשיבות הולכת וגדלה עבור גורמי האופוזיציה באיראן ככל שהולכת ומעמיקה חדירתו למדינה. דווקא בשל ההגבלות החמורות על התקשורת במדינה, האינטרנט והרשתות החברתיות בו הם כלי אופטימלי עבור ארגוני אופוזיציה וקבוצות שוליים. האינטרנט מעניק להם יכולת קבלת מידע, ויותר מכול – העברתו לרחבי הארץ והעולם בתפוצה ובזמינות גבוהים לאין ערוך מאשר ב"אמצעי התקשורת הישנה", באמצעות גיוס דעת קהל מבית ומחוץ וגיוס ההמונים לטובת הרעיון ובעת הפגנות ברחובות, אמצעי לדיווח על אירועים מהרחובות בעת התרחשותם ואף מעין תעודת ביטוח עבור בלוגרים ופעילי זכויות אדם; אלו מדווחים לא רק על דעותיהם, אלא גם על תנועותיהם ואף על מעצרים בעת התרחשות האירוע. במקרים כאלה האינטרנט מגויס למסעות תמיכה חובקי עולם לשחרור העצורים, ובכך הממשל מאבד את היכולת "להעלים" מתנגדי משטר או להשכיח את דבר מעצרו.

כן קיימים באינטרנט שלל אתרים, תכנות וכלים הנועדים לאפשר שימוש אנונימי באינטרנט כדי למנוע את אפשרות הזיהוי של המשתמשים, ניטור פעילותם ומעצרים.

דוגמה חיה ומובהקת לעצמתו של האינטרנט ככלי חברתי ופוליטי במדינה דוגמת איראן הייתה אירועי הבחירות לנשיאות ביוני 2009. האינטרנט לא יצר הנהגה חלופית לזו הקיימת במדינה, אבל היה בימה רחבת היקף ותפוצה להתנגדות הפוליטית היחידה הקיימת כיום באיראן לממשל הנוכחי; מוסאווי ותומכיו. לכן נהיה האינטרנט לא בכדי לגיבור אירועי בחירות אלה; הוא שימש בימה יחידה כמעט, זמינה ומידית, רחבת היקף ותפוצה לגורמי האופוזיציה לפני הבחירות, ובעיקר באירועים שלאחריהן, אולם לא רק מקור של דיווח על אודות המתרחש ברחובות הבירה ועל גגותיה, אלא גם מקור לגיוס תמיכה מקומית ובינלאומית.

לא בכדי הפכו הרשתות החברתיות לכלי היחיד שהמפגינים דיווחו בו מהרחובות וגם לסמלים הטכנולוגיים של אירועים אלו. די אם נזכיר את רגעי האחרונים של נדא סולטאן, אשר תועדה לאחר שנפגעה מכדור. לא זו בלבד שסרטון זה אשר הועלה ל־YouTube תיעד את גסיסתה אלא שהוא הפיץ את דבר המעשה לרחבי העולם והפך אותה (ואת הרשתות החברתיות בשל כך) לגיבורי המאבק.

מנגד, בשל התפקיד המרכזי שהאינטרנט ממלא בקריאה לסדר חברתי ופוליטי חדש במדינה וכדי להפחית ככל שניתן את יכולת הביטוי, המחאה והפעולה של גורמים אופוזיציוניים, השלטון באיראן דואג להגביל את יכולת הביטוי המקוון, וביתר שאת בעתות בחירות, שהן עבורו אירועי מבחן להמשך רצף השלטון במתכונתו הנוכחית. לפיכך הוא עושה כל אשר לאל ידו כדי לנטר ולנהל סיכונים אלו בעוד מועד, אף בזירה המקוונת.

עד כה לא הביא האינטרנט לחופש המיוחל למדינה, אולם בעקבות המשך שתי מגמות סותרות אלו של מחאה למול דיכוי, המצויות זה מכבר על מסלול ההתנגשות, צפוי כי המשך ההגבלות על האינטרנט, חופש הפרט והביטוי במדינה ייתקל במחאה ובהתנגדות הולכות וגדלות מצד תושבי איראן ומשתמשי האינטרנט בה. לפיכך לא מן הנמנע כי רחובות טהראן יהיו עדים לאירועים אלימים נוספים דוגמת אלו של יוני ויולי 2009, ככל שיעמיקו חדירת האינטרנט והרצון בחופש במדינה למול המשטר השמרני, אשר מנסה לשמור על המשך שלטונו מכל משמר.

כאשר תתחולל, במוקדם או במאוחר, מהפכה עממית באיראן אשר תביא בכנפיה לחופש רב יותר למדינה ותסיר את המעטה הכבד העוטף את החיים האמתיים של תושביה, יהיה לאינטרנט מקום מרכזי בה. בראש ובראשונה כגורם מערכתי וכאחד ממחוללי המהלך באמצעות גיוס תמיכה מבית ומחוץ במתנגדי הממשל, העמקת ערעור הלגיטימיות שלו ומנגד, הדיכוי אשר ילך ויגבר מצד הממשל בשל כך. לבסוף, יהא לאינטרנט תפקיד מפתח בעת ההתרחשויות עצמן

באמצעות דיווחים מרחובות הערים על אודות האירועים והשינויים המרחיקים לכת שיתרחשו בהן, וכן הוא יהיה כלי לקבלת מידע ותמיכה בינלאומית בעת מאבקם זה לחופש.

על ממשלים בארץ ובעולם לדעת כי קיים ציבור רחב באיראן הצמא למידע ולשינוי והמעוניין בהכרה ובתמיכה מבית ומחוץ למאבקו. חובה לדעת כי האינטרנט הוא כלי תקשורת מרכזי, ולעתים בלבדי, באיראן, בעל תפוצה נרחבת וזמינה בה, ולפיכך הוא יכול לשמש מקור לתקשורת ישירה ודו-סטרית עם המפגינים ברחובות ועם קבוצות שוליים שונות החסרות גישה לאמצעי התקשורת הישנה. כל עוד לא יזכה מאבק זה לתמיכה, ירגיש הממשל הנוכחי בטוח בשלטונו. ממשלו של השאה נפל בין השאר הואיל והוא נעדר תמיכה לא רק מבית אלא גם מצד מדינות העולם. אמנם אפשר באמצעות האינטרנט להביא לכדי יצירת בסיס תמיכה רחב מבית ומחוץ באופוזיציה, אולם על הממשלים בעולם להיזהר שלא "לחבק" יתר על המידה מפגינים אלו כדי שלא יביא הדבר לשיכום כ"סוכני המערב" ועושי דברם של ממשלים זרים ויצא שכרם של המערב ושל המפגינים בהפסדם.

הערות

- 1 "יום לפני הנובל: מי זכה בפרס 'דיקטטור השנה'?", Ynet, 9 בדצמבר 2009.
<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3817840,00.html>
- 2 Reporters Without Borders, "Iran", 12 March 2009.
http://www.rsf.org/article.php3?id_article=26154&Validator=OK
- 3 במחצית הראשונה של העשור היה שיעור הגידול בשימוש באינטרנט באיראן 2,100 אחוזים, אולם שיעור החדירה היה שמונה אחוזים בלבד (כממוצע האזורי). עבור התקופה 2000–2008 כבר היה שיעור הגידול 9,100 אחוזים, עם שיעור חדירה של 35 אחוזים.
Internet World Stats, "Internet Usage in the Middle East".
<http://internetworldstats.com/stats5.htm>
- 4 למאמר מפורט ומקיף על אודות התפתחות תעשיית התקשורת והאינטרנט במדינה, ובכלל זה היסטוריה, מבנה, גופי מפתח שונים וכדומה ראו:
Open research Network, "Iran's Telecom and Internet Sector: A Comprehensive Survey", Document number 102-101-01/105-101-01 Release 1.0, 15 July 1999.
<http://www.science-arts.org/internet/internet.html>
וכן מאמר משנת 1997, ובו מידע טכני מעיקרו על אודות ראשית עידן האינטרנט באיראן:
Payman Arabshahi, "The Internet in Iran: A Survey", iranian.com, 9 June 1997.
<http://www.iranian.com/WebGuide/InternetIran/InternetIran.html>
- 5 "האקרים איראנים פרצו לאתר הקאמרי", הארץ, 18 בדצמבר 2009.
<http://www.haaretz.co.il/captain/spages/1136094.html>
- 6 טל פבל, "לפני הבחירות: אירן סוגרת את הרשת", חברת החדשות של ערוץ 2, 9 ביוני 2009.
<http://www.mako.co.il/news-columns/Article-dd7d7c9ef13c121004.htm&s=Ch=31750a2610f26110&pId=1636680445>

- 7 עליהם להיות בעלי אזרחות איראנית ונאמנים לחוקת הרפובליקה האסלאמית, שייכים לאחת הדתות המוכרות על ידי החוקה, בעלי כישורים טכניים ותואר אקדמי נדרש, בני 25 שנה לפחות, חפים מכל פגם מוסרי או הרשעה פלילית, חסרי השתייכות לארגון אנטי-מהפכני או תמיכה בו. אלו אשר הורשעו בפעילות נגד הביטחון הפנימי או החיצוני או אלו אשר ידועים כפעילים נגד המדינה מנועים מלהיות ספקי אינטרנט. <http://www.dci.ir/data4.asp>
- 8 חומר אנטי-אסלאמי; פגיעה באסלאם; מידע הנוגד את החוקה או המשפיע על עצמאות המדינה; פגיעה במנהיג; פגיעה בקודשי האסלאם ובהוראותיו ובערכי המהפכה האסלאמית או האידיאולוגיה הפוליטית של חומיני; ערעור האחדות וההרמוניה הלאומית; ערעור הלגיטימיות והיעילות של המערכת האסלאמית בקרב הציבור; פרסום דברי קבוצות או מפלגות לא חוקיות; פרסום מסמכי ממשלה או כאלו הקשורים בביטחון הלאומי, בצבא או במשטרה; פרסום תמונות לא מוסריות; עידוד השימוש בסיגריות או בסמים; הוצאת דיבתם של פקידי ציבור והעלבת אנשי חוק; חשיפת עניינים פרטיים והפרת צנעת הפרט של גורמים פרטיים; פרסום סמאות מחשבים או דרכים להשגת מידע שכזה; עסקאות מסחריות לא חוקיות באמצעות האינטרנט דוגמת זיוף, מעילה, הימורים; מכירה, קנייה או פרסום של סחורה לא חוקית; כל כניסה לא חוקית לאתרים הכוללים מידע פרטי וכל ניסיון לפצח סמאות המגנות על מערכות מחשב; כל התקפה על אתרים השייכים לאחרים כדי למנוע או להאט את פעילותם; ניסיון לנטר מידע ברשתות; יצירת רשתות רדיו או טלוויזיה ללא רשות הגורם האחראי. "False Freedom: Online Censorship in the Middle East and North Africa", Human Rights Watch, Vol. 17, No. 10(E), November 2005, pp. 48-49. <http://hrw.org/reports/2005/mena1105/mena1105noappendices.pdf>
- 9 בכתבה ממאי 2001 מדווח על 1,500 בתי אינטרנט קפה בבירה לפני מהלך זה של סגירת 400 מה: "Crackdown on Cybercafés in Iran", *Financial Times*, 15 May 2001. http://www.nua.ie/surveys/index.cgi?f=VS&art_id=905356762&rel=true אולם מהכתבה שפורסמה בנובמבר 2002, כשנה וחצי לאחר האירוע, עולה כי שוב ישנם בבירה 1,500 בתי אינטרנט קפה. Nua Internet Surveys, "Internet Use on the up in Iran", Madar Research Group, 6 November 2002. http://www.nua.ie/surveys/index.cgi?f=VS&art_id=905358529&rel=true
- 10 על אודות הצהרתו של מנכ"ל החברה John McMulty מתאריך 22 ביוני 2005 בעניין זה ראו: OpenNet Initiative, "Internet Filtering in Iran in 2004-2005". http://opennet.net/sites/opennet.net/files/ONI_Country_Study_Iran.pdf
- 11 Stop Censoring Us, "Iran Government Uses American Filtering Software", 24 January 2005. <http://stop.censoring.us/archives/013307.php> על אודות תכנת הסינון שפיתחה איראן ראו: "Intelligent Filter Developed", 12 November 2004. <http://stop.censoring.us/archives/012760.php>
- 12 "סימנס ונוקיה סייעו בפיתוח מערכת הצנזורה של איראן", *The Marker*, 22 ביוני 2009. <http://it.themarker.com/tmit/article/7119>
- 13 "תעבורת האינטרנט מאיראן מוכיחה: השלטונות התערבו", *The Marker*, 21 ביוני 2009. <http://it.themarker.com/tmit/article/7103>. בתגובה, לדיווחים על מעורבות זו של חברת נוקיה נמסר על החרמת מוצרי החברה על

- ידי משתמשים איראנים. סעידי כמאלי דגהאן, "מתנגדי הממשל באיראן מחרימים חברות תקשורת המשתפות פעולה עם המשטר", **הארץ**, **קפטן אינטרנט**, 16 ביולי 2009.
<http://www.haaretz.co.il/captain/spages/1100516.html>
- Editor: Myself, Hossein Derakhshan's English Weblog on Iran, Technology and Pop Culture, "Latest Blacklist", 21 January 2003. 14
<http://hoder.com/weblog/archives/007715.html>
- על אודות רשימת האתרים אשר חברת התקשורת האיראנית הורתה ל-ISP המקומיים לחסום ראו: Stop Censoring Us, "Blacklist, Latest Version", 16 June 2004. 15
<http://stop.censoring.us/archives/011038.php>
- Committee to Protect Journalists, "Attacks on the Press 2004: Mideast — Iran". 15
<http://www.cpj.org/attacks04/mideast04/iran.html>
- Stop Censoring Us, "Government to Probe Local Sites", 8 December 2004. 16
<http://stop.censoring.us/archives/012987.php>
- Reporters Without Borders, "Iran", 12 March 2009. 17
http://www.rsf.org/article.php3?id_article=26154&Valider=OK
- OpenNet Initiative, "Internet Filtering in Iran". 18
http://opennet.net/sites/opennet.net/files/ONI_Iran_2009.pdf
- Red Herring, "Iran Tightens Web Filters", 24 October 2004. 19
<http://www.redherring.com/Home/14130>
- Stop Censoring Us, "Orkut 'Filtered'", 5 January 2005. 20
<http://stop.censoring.us/archives/013107.php>
- עשרת האתרים הפופולריים ביותר באיראן קשורים למין. באוגוסט 1995 נסגרה רשת מקומית, ככל הנראה בשל דיווחים כי צעירים השתמשו בה לסקס צ'ט. 21
 TheAge.com, "Iran Shuts Conservative-Run News Site", 2 November 2004. 22
<http://www.theage.com.au/news/Breaking/Iran-shuts-conservativerun-news-site/2004/11/02/1099262820451.html>
- Clare Doyle, "Iran Restricts Reformist Website", BBC News, 7 January 2004. 23
http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/3376907.stm
 על אודות תרבות הבלוגים באיראן ראו:
- Firouz Sedarat, "Iran Internet Use at Risk from Conservatives", ARTicles, 18 June 2003. <http://www.16beavergroup.org/mtarchive/archives/000228.php>
 כמו סקירתו של הבלוגר האיראני ארש סגארג'י, אשר אף נידון למאסר.
- Arash Sigarchi, "Iran: 'We Can Write Freely in Blogs'", in: Reporters Without Borders, Handbook For Bloggers And Cyber-Dissidents, September 2005. pp. 49-51.
http://www.rsf.org/IMG/pdf/Bloggers_Handbook2.pdf
 על אודות מקומן של הנשים בתחום הבלוגים באיראן ראו:
- BBC News, "Web Gives a Voice to Iranian Women", 17 June 2002.
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/2044802.stm>
 על אודות פעילות השלטונות נגד הבלוגים והכותבים בהם ראו:
- Erin McLaughlin, "Iran Keeps an Eye on the Bloggers", CNN.com, 18 July 2003.
<http://edition.cnn.com/2003/WORLD/meast/07/16/iran.blogs/index.html>
- באוגוסט 2005 הורתה חברת התקשורת המקומית לכל ספקיות האינטרנט במדינה לחסום את האתר blogrolling.com, המשמש כלי חשוב בידי הבלוגרים לקבלת מידע 24

- מקוון על אודות עדכונים בבלוגים שלהם, ובלוגרים איראנים משתמשים בו רבות.
 Stop Censoring Us, "Blogsphere 'Attacked'", 13 August 2005.
<http://stop.censoring.us/archives/014408.php>
- 25 "In fact, it is now easier to access pornographic sites than reformist ones". Reporters Without Borders, "Internet under Surveillance 2004: Iran".
http://www.rsf.org/article.php?id_article=10733
- 26 Robert Tait, "Censorship fears rise as Iran blocks access to top websites", *The Guardian*, 4 December 2006.
<http://www.guardian.co.uk/iran/story/0,,1963166,00.html>
- 27 "איראן חסמה את הגישה משטחה לאתרי האינטרנט גוגל וג'י-מייל", *The Marker*, 18 בספטמבר 2007.
<http://it.themarker.com/tmit/article/1189>
- 28 Reporters Without Borders, "More websites blocked including RFI and Deutsche Welle", 28 January 2009. http://www.rsf.org/article.php?id_article=30131
- 29 Aaron Scullion, "Iranian Bloggers Rally Against Censorship", BBC News, 11 December 2003. <http://news.bbc.co.uk/1/hi/technology/3310493.stm>
 "Iran Steps up Net Censorship", BBC News, 12 May 2003.
<http://news.bbc.co.uk/1/hi/technology/3019695.stm>
- דיווח מאמצע שנת 2004 קובע כי עד כה הצליחה איראן לחסום יותר ממאה אלף אתרים זרים ומקומיים. האתר הראשון שנחסם היה של רדיו 'קול אמריקה', אשר נחסם אחד האתרים המפורסמים בקרב הצעירים. כמו כן נחסם אתר השייך ל'רדיו פארדא' המשדר 24 שעות ביממה בפרסית ונתמך על ידי ממשל ארצות הברית.
- 30 Aaron Scullion, "Iran's President Defends Web Control", BBC News, 12 December 2003. <http://news.bbc.co.uk/1/hi/technology/3312841.stm>
- 31 בטענה זהה השתמשו בדיוק שנה קודם לכן בניסיונם של שרים איראנים להסביר את הכמות הרבה של אתרים הנחסמים במדינה: "Block access to immoral sites as well as political sites which rudely make fun of religious and political figures in the country". BBC News, "Iran Steps up Net Censorship", 12 May 2003. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/technology/3019695.stm>
- 32 OpenNet Initiative, "Internet Filtering in Iran". http://opennet.net/sites/opennet.net/files/ONI_Iran_2009.pdf
- 33 Amnesty International, "Iran: Hundreds of detainees at risk of torture and other ill-treatment: list of detainees", 13 July 2009.
<http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/news/list-iranian-detainees-20090713>
- 34 על אודות תנאי מאסרם ופעילות הממסד האיראני לחקירת תנאים אלו ראו: "Iran: Judiciary Should Admit Blogger Abuse", Human Rights Watch, 5 April 2005.
<http://hrw.org/english/docs/2005/04/04/iran10415.htm>

במורד הנטל¹

הוצאות הביטחון בישראל: נתונים ומשמעויות

שמואל אבן

הקדמה

הצורך של מדינת ישראל במערכת ביטחון חזקה הוא עניין קיומי. מכאן ההכרח להקצות לביטחון נתח גדול יחסית מתקציב המדינה, לעומת המקובל ברוב מדינות העולם. עם זאת, הצורך לקבוע סדר עדיפויות לאומי יוצר דיון מתמשך בנוגע להיקף המשאבים הכלכליים המופנים לביטחון על חשבון יעדים לאומיים אחרים.² בדיון על נטל הביטחון מוצגים מדדים המתבססים על הרכבים שונים של הוצאות ביטחון, ולמתדיינים מסקנות מנוגדות. כך למשל פרופסור עומר מואב, ראש הפורום המייעץ לשר האוצר, אמר: "משרד האוצר וכל הכלכלנים החברים בפורום המייעץ לשר האוצר תמימי דעים, כי תקציב הביטחון גדול מדי על המדינה ומסכן את הכלכלה הישראלית".³ לעומתו, אגף תקציבים במשרד הביטחון גורס, כי הוצאות הביטחון אינן מסכנות את השגת היעדים הלאומיים האחרים וכי לתקציב הביטחון דרושה תוספת ניכרת כדי לתת מענה הולם לאתגרים הביטחוניים.

במצב זה אמורה הממשלה להימצא כביכול בדילמה: אם תגדיל את תקציב הביטחון, היא עלולה להביא לקריסת המשק; ואם תצמצם את התקציב, המדינה עלולה לספוג אסון ביטחוני. הוויכוח הזה מוכר לממשלה ולציבור וחוזר מדי שנה במהלך הדיונים לקראת הצבעה על תקציב המדינה. ההקצאה הסופית משקפת בדרך כלל פשרה בין שתי העמדות והיא אינה בהכרח תוצאה של דיון מקצועי מעמיק.

מטרת המאמר להציג את נתוני הוצאות הביטחון של ישראל ולברר מהם מימדי הנטל הכלכלי של הביטחון (להלן "נטל הביטחון") על המשק. אחת המסקנות היא, שבעשורים האחרונים חלה ירידה חדה בנטל הביטחון על המשק, לרמה שהייתה בראשית שנות השישים. בשונה מהמצב בשנות השבעים והשמונים, תקציב הביטחון ברמתו הנוכחית לא זו בלבד שאינו מסכן את יציבות המשק אלא

שמואל אבן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

שקיצוץ בו לא יביא לשינוי מהותי ברמת החיים ובצמיחה בישראל. המאמר אינו עוסק ביעילות מערכת הביטחון ובגודל תקציב הביטחון הרצוי לישראל.

הביטחון כמוצר

הביטחון הוא שירות שהמדינה מספקת לתושביה, השואפים לשגרת חיים בטוחה ושלווה. הביטחון נחשב מוצר ציבורי קלאסי. מוצר ציבורי הוא מוצר שהצרכנים נהנים ממנו בלא קשר להשתתפותם במימונו ובהפקתו. בדרך כלל השימוש בו אינו מוגבל לכמה אנשים, אך הוא מוגבל למרחב גאוגרפי. כמו מוצרים ציבוריים אחרים, הוא אינו ניתן לחלוקה ליחידות בהתאם לצריכה, ועל כן אי אפשר לדבר על יחידה של תפוקת ביטחון ועל מחירה של יחידה כזו. כמו כן נראה, כי הביטחון הוא "מוצר נורמאלי": צריכתו עולה עם עליית ההכנסה, ברמת איומים נתונה.

התפוקות העיקריות של מערכות הביטחון בישראל נגד אויבים חיצוניים קשות למדידה, אך הן ברורות: הגנה על תושבי המדינה ועל נכסיה מפני מלחמה, טרור ומעשי איבה. להשקעה בביטחון עשויה להיות השפעה על היכולת למנוע מלחמות, מעשי איבה וגלי טרור – באמצעות הרתעה וכן על היכולת לקצר את משך המלחמות ולצמצם את נזקי המלחמות ופיגועי הטרור. בכל אלה היערכות ביטחונית נכונה חוסכת לא רק סיכונים לחיי אדם אלא גם נזקים כלכליים גדולים אפשריים למשק.

כדאיות ההשקעה בביטחון אינה רק עניין קיומי. סביבה אסטרטגית לא יציבה מבחינה ביטחונית עלולה לפגוע במשק. כך למשל בארבע שנות האנתפאדה השנייה איבד המשק כ־12 מיליארד דולר במונחי התוצר. הפסד הצמיחה הפוטנציאלי של המשק הישראלי לנפש נאמד ב־1,800 דולר.⁴ אלמלא ההשקעות בביטחון, שאפשרו את הפסקת גל טרור המתאבדים הפלסטיני, היה המשק ממשיך לצבור נזקים הולכים וגדלים. בעקבות האמור לעיל, אפשר לראות בהוצאות הביטחון גם השקעה, שתכליתה להוריד את רמת הסיכונים שהמדינה חשופה לה. מלבד התפוקות הישירות, למערכת הביטחון תרומות עקיפות למשק, כגון: היותה מקור בלתי־נדלה לעובדים מיומנים, מנהלים ויזמים (במיוחד לענפי הטכנולוגיה והתקשורת); תרומה לפיתוח הטכנולוגי; תרומה לחינוך ולאיינטגרציה חברתית, ועוד.

להבדיל מתפוקות הביטחון, עלויות הפקת הביטחון ברורות יותר. על כך אפשר ללמוד מנתוני החשבונאות הלאומית, המתייחסים לעבר, ומנתוני תקציב המדינה, המתייחסים לעתיד. בנתוני החשבונאות הלאומית מדווחת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על ההוצאה לצריכה הביטחונית ("הצריכה הביטחונית"); ובתקציב המדינה מדווח האוצר על תקציב הביטחון. עם זאת, מדובר בגדלים שאינם נמדדים באופן דומה והרכבם אינו זהה. מלבד זה, הן הצריכה הביטחונית

והן תקציב הביטחון אינם מבטאים את מלוא ההוצאה הביטחונית. לפיכך הבנת משמעות הנתונים מחייבת להכיר את הרכבם של מונחים אלה.

נטל הביטחון

אפשר להגדיר את נטל הביטחון כדלהלן: המקורות העצמיים של המשק המוקצים להפקת ביטחון,⁵ על חשבון שימושים אחרים, כאחוז מהתוצר או מסך המקורות הכלכליים של המשק (ללא סיוע ביטחוני). נטל הביטחון עשוי להשתנות בעקבות שינויים בצריכה הביטחונית או שינויים במשאבים העומדים לרשות המשק. ברוב מדינות העולם, משקפת הגדרה זו את היחס שבין ההוצאה לביטחון ובין התוצר המקומי הגולמי ("התוצר") או סך המקורות הכלכליים של המשק,⁶ אך במקרה הישראלי נדרשת הבחנה בין ההוצאה לביטחון שהמשק נושא על כתפיו ובין זו הממומנת בסיוע מצד ארצות הברית.

יחד עם זאת, קיימים מרכיבים, שאינם נכללים בהגדרות בין-לאומיות כהוצאה ביטחונית, אך בישראל העלויות שלהם משמעותיות ביחס למדינות מפותחות בעולם, כגון: ערך העבודה של חיילי שירות החובה (נוכח הישענות צה"ל על גיוס חובה). השאלה אילו מרכיבים יש לכלול בהוצאה לביטחון היא סוגיה נוספת המשפיעה על סוגי המדדים והרכבם. בהמשך יוצג במאמר מדד האומד את נטל הביטחון במונחי החשבונאות הלאומית המקובלים, ומדד נוסף האומד את "נטל הביטחון המלא", הכולל גם מרכיבים שאינם כלולים בחשבונאות הלאומית. להלן יוצג הרכב תקציב הביטחון, כמפורט בתקציב המדינה לשנת 2010. לאחר מכן תוצג הצריכה הביטחונית על בסיס "אומדנים מוקדמים לחשבונאות הלאומית ל-2009", שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תקציב הביטחון

תקציב הביטחון לשנת 2010 הוא חלק מתקציב המדינה לשנים 2009–2010, שאושר ב-15 ביולי 2009. התקציב מסתכם ב-53.24 מיליארד שקלים, שהם 15.6 אחוזים מתקציב המדינה ו-6.7 אחוזים מהתוצר.

ככלל, תקציב הביטחון הוא מסגרת למימון היעדים האלה:

א. בניין צה"ל והפעלתו, בכלל זה: מוכנות ופעילות שוטפת (הוצאות על שכר, אנרגיה, מזון ותחזוקה; רכש חלקי חילוף ומלאי תחמושת וכולי) והתעצמות – השקעה במלאי ההון הביטחוני (רכש אמצעי לחימה, מחקר ופיתוח וכולי).

ב. התחייבויות של המדינה בגין פעילות העבר – גמלאות מערכת הביטחון והוצאות אגפי השיקום והמשפחות השכולות במשרד הביטחון.

ג. שונות – ההוצאות להקמת מכשול מרחב התפר, ארנונות של מחנות צה"ל ועוד – הוצאות שאינן חלק ממימון הפעילות הצבאית עצמה.

להבדיל מתקציבי המשרדים הממשלתיים האחרים, לתקציב הביטחון ייחודיות בתחומים האלה:

- א. התקציב מתנהל על פי עיקרון של תקציב מסגרת, כלומר מערכת הביטחון מוסמכת להקצות את מקורות התקציב בין מגוון משימות, בהתאם לצרכים משתנים.
- ב. בתחום הביטחון, ולהבדיל מהמגזר האזרחי, גם הוצאה בעלת אופי של השקעה נרשמת כצריכה, ולפיכך אין סעיפים ביטחוניים בתקציב הפיתוח של המדינה.
- ג. תקציב הביטחון ממומן בחלקו מסיוע מצד ארצות הברית, להבדיל מתקציבי משרדי ממשלה אחרים, הממומנים על ידי מקורות המשק בלבד.
- ד. התקציב כולל הוצאה לתשלום גמלאות לפורשי מערכת הביטחון, לעומת ההוצאות לגמלאי משרדי הממשלה האחרים, המרוכזות בסעיף תקציבי חיצוני.

מרכיבי תקציב הביטחון על פי מקורות המימון:

- א. תקציב ממקורות המשק ("התקציב השקלי") – הוצאה מהמקורות העצמיים של המשק. תקציב זה משמש את מערכת הביטחון להוצאותיה בארץ בלבד. מקור זה מממן את עיקר המוכנות של הצבא והפעילויות השוטפות. תקציב זה ב־2010 הוא 37.8 מיליארד שקלים, שהם 4.85 אחוזים מהתוצר ו־11.6 אחוזים מתקציב המדינה.⁷
- ב. סיוע מצד ארצות הברית – עיקר הסיוע מיועד לרכש ביטחוני בארצות הברית (כ־74 אחוזים), והשאר (כ־26 אחוזים) ניתן להמרה ומתוסף לתקציב השקלי. הסיוע מצד ארצות הברית לשנת 2010 אמור להגיע ל־2.77 מיליארד דולר. הוא ניתן לישראל מכוח הסכם שנחתם באוגוסט 2007 עם הממשל האמריקאי, שעל פיו יקבל משרד הביטחון סיוע בסך שלושים מיליארד דולר לשנים 2009–2018. הסיוע האזרחי מצד ארצות הברית לישראל הסתיים בשנת 2008. למקור התקציבי הזה תרומה מכרעת להתעצמות הצבא בתחומים עתירי הון וטכנולוגיה, כגון זרוע האוויר.
- ג. הכנסות ממקורות מערכת הביטחון – ממכירת ציוד ושירותים, ומפינוי מחנות צה"ל – סך של 2.4 מיליארד שקלים בתקציב 2010.

תקציב הביטחון הוא הגדול מבין תקציבי משרדי המשלה, הדבר נכון גם אם מפחיתים מהתקציב את הסיוע מצד ארצות הברית. עם זאת, יש לתת את הדעת

כי בתקציב הביטחון כלולים סעיפים ייחודיים, שאינם קיימים בתקציבי משרדי ממשלה אחרים ואינם קשורים למימון הפעילות הצבאית, כגון תשלום גמלאות פורשי מערכת הביטחון בסך כ-4.5 מיליארד שקלים,⁸ והוצאות אגפי השיקום והמשפחות השכולות במשרד הביטחון בסך כ-4 מיליארד שקלים.⁹

לוח 1: תקציב הביטחון ל-2010 לעומת סעיפים אחרים בתקציב המדינה ברוטו*

תקציב ברוטו* (מיליארד ₪)	% מתקציב המדינה ברוטו* (328.8 מיליארד ₪)	% מתקציב המדינה ה"חופשי" (214 מיליארד ₪)	
40.2	12.2%	18.8%	משרד הביטחון***
10.1	3.1%	4.7%	המשרד לביטחון פנים
40.8	12.4%	19.1%	משרד החינוך ומוסדות ההשכלה הגבוהה
21.4	6.5%	10.0%	משרד הבריאות
27.2	8.3%	12.7%	העברות למוסד לביטוח לאומי
16.9	5.1%	7.9%	תקציב פיתוח
114.8	35%	-	תשלום חובות, ריביות ועמלות
57.4	17.4%	26.8%	אחרים
	100%	100%	

המקור: משרד האוצר, עיקרי התקציב 2009–2010, יוני 2009, עמוד 14, 15.
 * תקציב ברוטו – תקציב הכולל הוצאות מותנות הכנסות.
 ** תקציב המדינה "החופשי" – תקציב המדינה ברוטו ללא תשלום חובות, ריביות ועמלות.
 *** תקציב משרד הביטחון ממקורות עצמיים ומהכנסות מערכת הביטחון (ללא סיוע).

תקציב הביטחון: תכנון מול ביצוע

על פי חוברת תקציב המדינה 2009–2010, ביצוע תקציב הביטחון בפועל בשנת 2008 עמד על 56.54 מיליארד שקלים, לעומת 51.57 מיליארד שקלים בתקציב המקורי,¹⁰ קרי – 9.6 אחוזים יותר.

תקציב 2008 בפועל היווה 7.8 אחוזים מהתוצר, וההוצאה התקציבית בפועל ממקורות עצמיים (בלא סיוע מארצות הברית ובלא הכנסות ממקורות מערכת הביטחון) נאמדת ב־6.2 אחוזים מהתוצר.

חריגות מהתקציב המקורי כלפי מעלה ניכרות גם בשנים קודמות. חלקן נובעות מאירועים ביטחוניים לא צפויים, כגון מלחמת לבנון השנייה (תקציב 2006 בפועל גדול ב־26 אחוזים לעומת התכנון)¹¹ – דבר המעיד כי התקציב אינו מניח אירועים מעין אלה.

תקציב 2009–2010 גם הוא צפוי לחרוג מהתכנון המקורי. ב־1 באוקטובר 2009 ביקשה הממשלה להגדיל את תקציב הביטחון לשנים 2009–2010 בכ־1.5 מיליארד שקלים, ואת תקציב משרד הבריאות בכ־0.5 מיליארד שקלים לשם התמודדות עם שפעת החזירים, תוך כדי מימון ההוצאה באמצעות קיצוץ רוחבי בתקציבי המשרדים האחרים. בסופו של דבר אישרה ועדת הכספים של הכנסת קיצוץ רוחבי של כמיליארד שקלים בלבד.¹² החריגות העקביות מהתקציב המקורי מעידות שנטל הביטחון המחושב על בסיס תקציב המדינה המקורי עשוי להיות אומדן חסר.

ניתוח הצריכה הביטחונית

להבדיל מתקציב הביטחון, המשקף תכנון לעתיד, הצריכה הביטחונית מודדת את ההוצאות בעבר. עם זאת, הצריכה הביטחונית של שנה מסוימת אינה ההוצאה התקציבית בפועל בשנה זו. מלבד העובדה שתקציב מטבעו עוסק בהוצאה כספית, שלא בהכרח חופפת לצריכה בפועל, תקציב הביטחון כולל סעיפי הוצאה שאינם נכללים בצריכה הביטחונית. הסיבה לכך היא שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדווחת על הצריכה הביטחונית בהתאם לכללי חשבונאות בינלאומיים,¹³ ואלה אינם זהים למבנה תקציב הביטחון, שהוא החלטה ישראלית.

על פי הגדרתה של הצריכה הביטחונית בחשבונאות הלאומית, היא כוללת את ההוצאות הישירות של הממשלה לביטחון, כדלהלן:¹⁴

- א. תשלומי שכר לחיילי חובה וקבע, לאזרחים עובדי צה"ל ולעובדים האחרים של משרד הביטחון, עלויות כוח אדם נוספות (מזון, בגדים, הטבות שונות), זקיפת הוצאה לפנסיה לאנשי הקבע ולעובדים הקבועים במערכת הביטחון, ותשלומים למשרתים במילואים באמצעות המוסד לביטוח לאומי. כל אלה היוו 41.8% מהצריכה הביטחונית ברוטו בשנת 2009.
- ב. קניית סחורות ושירותים בארץ, הוצאות על בינוי וכולי – 39.2% מהצריכה הביטחונית ברוטו בשנת 2009.
- ג. היבוא הביטחוני – 19% מהצריכה הביטחונית ברוטו בשנת 2009.

לפי דו"ח ברודט, הצריכה הביטחונית כוללת גם את הוצאות המוסד והשב"כ, שאינן נכללות בתקציב הביטחון.¹⁵ לעומת זאת, בצריכה הביטחונית לא נכללים מספר סעיפים הכלולים בתקציב הביטחון או במקומות אחרים בתקציב המדינה, כגון: א. "הוצאות מערכת הביטחון שהוגדרו בחשבונאות הלאומית כהוצאות למטרת רווחה ובריאות": תשלום לגמלאי מערכת הביטחון (לעומת זאת, נכללה בצריכה הביטחונית זקיפה לפנסיה של המשרתים במערכת הביטחון); תגמולים ושיקום לנכים ולמשפחות שכולות, מענקי סעד למשפחות החיילים; סיוע מהקרן לקליטת חיילים משוחררים ועוד. ב. "ההוצאות שהפרדת המרכיב הביטחוני בהן מצריכה מחקר מיוחד": סיוע למפעלים ביטחוניים (תע"ש, תע"א ורפאל) – הסיוע למפעלים אלה, שרוב תוצרתם ליצוא, הוא רב-תכליתי, שכן הוא כולל מימון פיתוח מוצרים הנמכרים לחו"ל. כך גם בנוגע להעברות כספים למנהל האזרחי בשטחים – המנהל האזרחי מבצע פעולות בתחומים כמו חינוך, בריאות, רווחה וסלילת כבישים עוקפים ביהודה ובשומרון.¹⁶

לוח 2: הרכב הצריכה הביטחונית בשנת 2009

מרכיב הוצאה	מיליארד ש"ח
א. תמורה לשכירים (שכר וזקיפה לפנסיה)	22.01
ב. קניית סחורות ושירותים בישראל	20.63
ג. סך צריכה ביטחונית מקומית	42.64
ד. יבוא ביטחוני	9.97
ה. סך צריכה ביטחונית ברוטו	52.61
ו. קיזוז מכירות של מערכת ביטחון	-1.99
ז. צריכה ביטחונית (נטו)	50.62

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לעיתונות, "אומדנים מוקדמים לחשבונאות הלאומית לשנת 2009", 31 בדצמבר 2009.

מקורות עצמיים שהופנו לביטחון. נתוני הצריכה הביטחונית אינם מציגים חלק מהמשאבים ממקורות עצמיים שהופנו לביטחון. לשם כך יש להפחית מהצריכה הביטחונית צריכה במימון סיוע מארצות הברית – כמעט כל היבוא הביטחוני¹⁷ והצריכה הביטחונית המקומית במימון סיוע שהומר לשקלים. כך למשל, בשנת 2009 סך המשאבים ממקורות עצמיים שהופנו לביטחון נאמד בכ-39 מיליארד ₪.

חישוב נטל הביטחון על פי מדד הצריכה הביטחונית ממקורות עצמיים כאחוז מתוצר או מסך המקורות (ללא סיוע ביטחוני), מראה כי נטל הביטחון על המשק ב־2009 היה 5.1 אחוזים מהתוצר או 5.3 אחוזים מסך המקורות (ללא סיוע). באופן דומה, המדד המבטא את נטל הביטחון במונחים של צריכה ציבורית הוא: צריכה ביטחונית ממקורות עצמיים מתוך הצריכה הציבורית (ללא צריכה במימון סיוע ביטחוני). מדד זה מלמד על נטל הביטחון במונחים של הוצאות המגזר הציבורי (חינוך, בריאות, תמיכה ברשויות וכולי). הוא עשוי להשתנות לא רק בשל שינוי בהוצאות הביטחון אלא גם מסיבות אחרות. למשל, קיצוץ במסים, שיוביל לצמצום בצריכה הציבורית ולא ילווה בקיצוץ בצריכה הביטחונית, יעלה את נטל הביטחון. על פי מדד זה, נטל הביטחון על המגזר הציבורי ב־2009 היה 22.5 אחוזים מהצריכה הציבורית (ללא סיוע ביטחוני). כלומר, נטל הביטחון מצמצם את מרחב התמרון התקציבי של הממשלה.

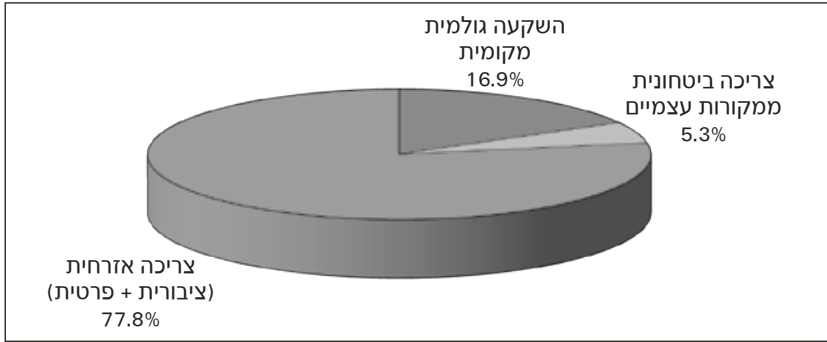
לוח 3: הצריכה הביטחונית לעומת סך הצריכה הציבורית בישראל (2009)

צריכה ללא סיוע ביטחוני (מיליארד ₪)	צריכה כולל סיוע ביטחוני (מיליארד ₪)	
134.7 (77.5%)	134.7 (72.7%)	א. צריכה ציבורית אזרחית
*39 (22.5%)	50.6 (27.3%)	ב. צריכה ביטחונית
173.7 (100%)	185.3 (100%)	ג. סך צריכה ציבורית

* צריכה ביטחונית ממקורות עצמיים.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

פרספקטיבה נוספת בנוגע ליחס בין הצריכה הביטחונית ממקורות עצמיים לבין שאר השימושים במשק אפשר לראות בלוח 4 להלן. חלקן של הוצאות הביטחון ממקורות עצמיים קטן יחסית ועל כן, תיאורטית, גם אם תקוצץ הצריכה הביטחונית ממקורות עצמיים בסדר גודל, לא תאפשר התמורה שינוי מהותי בנתוני המקרו של המשק. לדוגמה: קיצוץ של 15 אחוזים (5.85 מיליארד שקלים) בצריכה הביטחונית ממקורות עצמיים והוספתו לשימושים האחרים, באופן יחסי לחלוקת המקורות הקיימת, יביא לעלייה של פחות מאחוז אחד בצריכה האזרחית ובהשקעה הגולמית. כלומר, כיום, להבדיל מהמצב בשנות השבעים והשמונים של המאה העשרים, נראה שגם קיצוץ ניכר בתקציב הביטחון לא יביא לשינוי של ממש ברמת החיים בישראל ובצמיחה.

לוח 4: התפלגות השימושים בישראל – 2009*

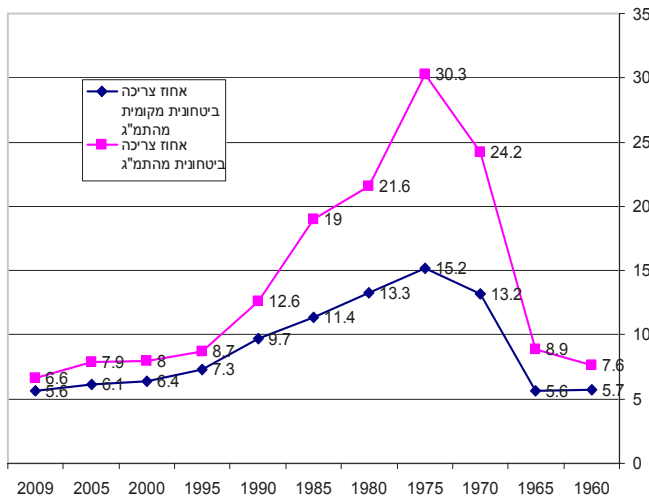


* ללא סיוע מצד ארצות הברית המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

מגמות רב-שנתיות

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מספקת סדרות נתונים רב-שנתיות על הצריכה הביטחונית כאחוז מהתוצר ועל הצריכה הביטחונית המקומית כאחוז מהתוצר. אפשר לראות בצריכה הביטחונית המקומית כאחוז מהתוצר, מדד המשקף מגמות בנטל הביטחון על המשק.¹⁸ לוח 5 מצביע על מגמת ירידה בשני המדדים מאז אמצע שנות השבעים.

לוח 5: צריכה ביטחונית כאחוז מהתוצר (1960–2009)



המקור: הלשכה מרכזית לסטטיסטיקה

המגמות מראות כי בתקופה שלאחר מלחמת יום הכיפורים סבל המשק מנטל כבד מנשוא, שלא היה אפשר לעמד בו לאורך זמן. הסכם השלום עם מצרים הביא לירידה בנטל, אך מלחמת לבנון הראשונה והשקיעה בבוץ הלבנוני מיתנו את קצב הירידה. בעקבות המשבר הכלכלי בישראל וגיבוש תכנית העיצוב באמצע שנות השמונים חלה ירידה חדה בנטל. בשנות התשעים ובשנות האלפיים חלה ירידה נוספת בנטל הביטחון, וכיום הוא דומה ברמתו לזה שהיה בראשית שנות השישים.

הגורמים לירידת נטל הביטחון:

- א. צמיחת התוצר – התוצר הישראלי גדל בהתמדה ואילו הוצאות הביטחון של ישראל לא עלו בערך הראלי (במהלך השנים חלו עליות ומורדות) והן אף ירדו לעומת שנות השיא, שלאחר מלחמת יום הכיפורים. לכן החלק היחסי של הוצאות הביטחון מהתוצר הלך ופחת.
- ב. הסיוע הצבאי מארצות הברית – מאמצע שנות השמונים ניתן לישראל כל הסיוע מצד ארצות הברית כמענק, ולפיכך ישראל אינה מממנת את הרכש הביטחוני בחו"ל, ואף מקבלת סיוע למימון חלק מהוצאות הביטחון המקומיות.

נטל הצריכה הביטחונית על המגזר הציבורי הוא בעל מגמות דומות אך חריפות פחות מאחר שגם היחס בין הצריכה הציבורית והתוצר קטן עם השנים (ראו לוח 6).

לוח 6: הצריכה הביטחונית ביחס לצריכה הציבורית (2009–2003)

שנה	אחוז הצריכה הביטחונית מהצריכה הציבורית*	אחוז הצריכה הביטחונית מקומית מהצריכה הציבורית	אחוז הצריכה הציבורית מהתוצר
2003	30.8%	24.1%	27.8%
2005	29.5%	22.8%	25.8%
2007	28.8%	23.1%	25.0%
2009	27.4%	23.0%	24.3%

* צריכה ציבורית – סך הצריכה של המגזר הציבורי האזרחי והביטחוני (כולל סיוע). המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לעיתונות, "אומדנים מוקדמים לחשבונאות הלאומית לשנת 2009", 31 בדצמבר 2009.

עלות כוללת לביטחון

מאחר שלא התקציב ולא הצריכה הביטחונית מבטאים את מלוא עלויות הביטחון, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד האוצר מציגים אומדנים משלהם הכוללים מרכיבים נוספים.

- "עלות כוללת לביטחון": הצריכה הביטחונית בתוספת "עלויות נוספות" – אומדן הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. העלויות הנוספות הן כדלהלן:
- א. עלויות נוספות של כוח אדם בצה"ל (תשעים אחוזים בערך מהאומדן): ערך העבודה של חיילי שירות החובה, תשלומים נוספים של מעבידים להשלמת שכר המשרתים במילואים וזקיפה לביטוח בגין סיכון אישי למשרתי הצבא (מעין ביטוח בגין אבדן כושר השתכרות או פגיעה בו, שעלולים לקרות בעתיד).
 - ב. מרחבים מוגנים – מקלטים ציבוריים, עלות מרחבים מוגנים בדירות (תוספת מחיר לבניית חדר מוגן לעומת חדר רגיל), מלאי חירום (תרופות, דלק מזון – יותר מן הנדרש בשגרה).
 - ג. הוצאה לביטחון במשרדי ממשלה אחרים: הוצאות משמר הגבול והמשמר האזרחי – במשרד לביטחון פנים; אבטחה ברשויות, מל"ח, הגנה מרחבית והגנה אזרחית – במשרד הפנים; אבטחה בבתי ספר ומדריכי של"ח – במשרד החינוך; השתתפות במימון הכוח הרב-לאומי בסיני – במשרד האוצר.

סך העלויות הנוספות (שאינן כלולות בצריכה הביטחונית) נאמד ב־2009 בכ־10.5 מיליארד ₪, שהם 1.4 אחוזים מהתוצר.²⁰ זאת בהשוואה ל־1.7 אחוזים מהתוצר ב־2005, 1.8 אחוזים מהתוצר ב־2000, ו־2.7 אחוזים מהתוצר ב־1993. הסיבה העיקרית לירידה ביחסים הללו היא גידול התוצר.

אומדן הצריכה הביטחונית המקומית (ללא יבוא) בתוספת העלויות הנוספות, הסתכם ב־2009 ב־7.0 אחוזים מהתוצר; לעומת 7.8 אחוזים מהתוצר ב־2005, 8.2 אחוזים מהתוצר ב־2000 ו־10 אחוזים מהתוצר ב־1993.

נטל הביטחון הכולל "עלויות נוספות". אומדן הצריכה הביטחונית ממקורות עצמיים בתוספת העלויות הנוספות הנ"ל, הסתכם ב־2009 ב־49.5 מיליארד שקלים, שהם כ־6.5 אחוזים מהתוצר ב־2009. לדעתי, אומדן זה הוא הקרוב ביותר לשקף את נטל הביטחון המלא בישראל. גם אומדן זה מצביע על ירידה מתמשכת בנטל הביטחון בישראל. לשם השוואה, הוא נאמד ב־7.7% מהתוצר ב־1999.

ההוצאות בתקציב הביטחון בתוספת "עלויות ביטחון נוספות" – אומדן האוצר. בחוברת עיקרי התקציב מציין האוצר, כי 'מלבד ההוצאות הכלולות בתקציב הביטחון, ישנן עלויות ביטחון נוספות למשק, כגון תקציבי פיקוד העורף, הקרן לחיילים משוחררים, המשרד לביטחון פנים, גופי ביטחון שונים, הוצאות ביטחון

אזרחיות, סיוע לתעשיות ביטחוניות במשבר, ועוד. לאלה יש להוסיף את עלות החלופה של חיילי החובה (הפער בין מסלול "השכר" בשירות החובה ובין השכר בשוק שחיילי שירות החובה היו משתכרים אלמלא היו בשירות חובה) ושל אנשי המילואים'. לפיכך העריך האוצר כי 'בשנת 2009 סך ההוצאה הביטחונית ממקורות המשק בפועל (ללא סיוע מצד ארצות הברית) יגיע לכ־60 מיליארד שקלים בערך, שהם כ־8.1 אחוזים מהתמ"ג הצפוי ב־2009'.²¹ בנוגע לתקציב 2010 בחוברת התקציב מצוינת הוצאה של כ־63 מיליארד שקלים, שאף הם כ־8.1 אחוזים מהתוצר (שנחזה באותה העת).

ניכר פער גדול בין אומדן האוצר לבין האומדן המתבסס על הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. נראה כי הפער נובע מכמה סעיפים הכלולים באומדן האוצר בלבד, כגון: תקציב אגפי השיקום והמשפחות השכולות בתקציב הביטחון (כארבעה מיליארד שקלים), תקציב המשרד לביטחון פנים (10.6 מיליארד שקלים ב־2010), שרק מקצת ממנו נכלל באומדן הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (משמר הגבול והמשמר האזרחי), סיוע לתעשיות ביטחוניות במשבר, הקרן לחיילים משוחררים (1.57 מיליארד שקלים ב־2010) ועוד. יש לציין כי אמנם הצריכה הביטחונית אינה כוללת תשלום לגמלאי מערכת הביטחון (כפי שמופיע בתקציב), אולם היא כוללת זקיפה לפנסיה של המשרתים במערכת הביטחון.

ההוצאה הביטחונית של ישראל לעומת מדינות אחרות בעולם

ישראל נושאת בנטל הביטחון הכבד ביותר מבין המדינות המפותחות בעולם. לפי מדד היחס בין הצריכה הביטחונית לתוצר וגם לפי מדד היחס בין הצריכה הביטחונית המקומית לתוצר נמצאת ישראל בצמרת הרשימה העולמית, עם ערב הסעודית, סוריה וירדן.²² מאחר שנטל הביטחון הממוצע בעולם נאמד בשני אחוזים מהתוצר, ואילו נטל הביטחון בישראל הוא 5–6.5 אחוזים מהתוצר, הרי ישראל נושאת בנטל ביטחון עודף של 3–4.5 אחוזי תוצר לעומת העולם. אמנם מדובר בפער ניכר, אך הוא קטן הרבה יותר מזה שהיה בעשורים קודמים, ולפיכך השפעתו השלילית של נטל הביטחון על כושר התחרות של ישראל במשק הגלובלי פחתה מאוד לעומת העבר.

מקומה של ישראל בדירוג ההוצאות המוחלטות נמוך הרבה יותר באופן יחסי למיקומה על פי נטל הביטחון. מסתבר שישנן מדינות לא מעטות שאתגריהן הביטחוניים קטנים יותר, אך הצריכה הביטחונית שלהן גבוהה הרבה יותר מאשר בישראל. הדבר נובע מכך שמדינות בעלות יכולות כלכליות גבוהות מרשות לעצמן הוצאות ביטחון גדולות יחסית, כדי לצמצם עוד יותר את רמת הסיכונים. בסופו של דבר, כמשתקף בדירוגים השונים, נראה כי כל מדינה קובעת את הוצאותיה לביטחון הן בהתייחס לאיומים הייחודיים לה והן בהתייחס ליכולותיה הכלכליות.

מכאן ונוכח הסביבה הביטחונית הייחודית לישראל, אפשר להסיק כי להשוואה בינלאומית של נטל הביטחון (כמו שהמתדיינים על הוצאות הביטחון נוהגים לעשות) אין תרומה רבה לדיון בקביעת גודלו של תקציב הביטחון של ישראל.²³

לוח 7: ההוצאה הביטחונית של ישראל בהשוואה למדינות אחרות*

הגולמי % מהתוצר המקומי	הוצאות ביטחון במיליארד דולר	
		ארצות מתועשות
4.0	607.3	ארצות הברית
2.9	65.3	בריטניה
2.3	65.7	צרפת
1.3	46.7	גרמניה
(1.8)	(40.6)	איטליה
1.2	19.3	קנדה
1.2	19.2	ספרד
3.3	12.6	יוון
1.5	12.2	הולנד
		המזרח התיכון²⁴
9.3	38.2	ערב הסעודית
6.6	13.3	ישראל
(2.1)	(15.8)	טורקיה
2.9	9.2	איראן
4.4	7.7	סוריה
6.3	1.3	ירדן

* ההוצאה לצריכה ביטחונית בישראל ב-2009 – על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בשאר המדינות – הוצאות הביטחון ב-2008 ואחוז ההוצאות מהתוצר ב-2007, על פי SIPRI Yearbook. המסומן בסוגריים – אומדן.

סיכום

מהדברים שהובאו כאן נגזרות שש האמירות – המסקנות הבאות:
א. שימוש במגוון נתונים ומדדים של הוצאות הביטחון ושל נטל הביטחון עשוי להרחיב את הפרספקטיבה הדרושה להבנת השפעת הוצאות הביטחון

- על המשק ועל המגזר הציבורי. עם זאת, אין בהכרח התאמה בין הנתונים והמדדים שהגופים הממלכתיים מפרסמים. הפקת משמעויות יעילה מחייבת הכרה של הרכב הנתונים והמדדים, התאמה בין הסוגיות הנדונות ובין המדדים הרלוונטיים להן (ראו לוח 8) וניתוח השינוי החל במדדים על פני שנים. לעומת זאת, להשוואה בינלאומית יש חשיבות מוגבלת.
- ב. נטל הביטחון – במונחים של הצריכה הביטחונית המקומית ביחס לתוצר – מראה כי אמנם ישראל נמצאת עדיין בצמרת הדירוג העולמי, אך הפער נמוך בהרבה מבעבר. מאז אמצע שנות השבעים ועד כה ירד נטל הביטחון וכיום הוא דומה למצב שהיה לפני מלחמת ששת הימים. לפיכך נראה כי השפעת הוצאות הביטחון על התמונה המקרו-כלכלית של ישראל כיום היא מוגבלת.
- ג. לנטל הביטחון השפעה גדולה יותר על הסקטור הציבורי. מדד הצריכה הביטחונית ממקורות עצמיים כאחוז מהצריכה הציבורית (כ־22 אחוזים בשנת 2009) מראה על השפעה מהותית של הוצאות הביטחון על מרחב התמרון של הממשלה. עם זאת, גם כאן חלה ירידה ניכרת בנטל הביטחון במהלך השנים.
- ד. הסיוע מצד ארצות הברית (2.775 מיליארד דולר ב־2010): מצד אחד – אין לו השפעה מקרו-כלכלית ניכרת (חלקו מהמקורות קטן ולישראל אין כיום מחסור במטבע חוץ); מצד שני – יש לסיוע השפעה מהותית על תקציב המדינה ועל מרחב התמרון הפיננסי של הממשלה.
- ה. תקציב הביטחון מספק תמונה חלקית של ההוצאות המתוכננות לביטחון בישראל. ראוי לדרג המדיני לבחון מדי שנה את תמונת התקציב של כלל גופי הביטחון במדינה בראייה כוללת. בעידן של איומים חוצי גבולות כמו טרור, המטופלים בידי כמה גופים שונים, תמונה אינטגרטיבית של עלות כלל המאמצים הביטחוניים עשויה לתרום כדי למקסם את התועלת של ההוצאה הכוללת לביטחון. כמו כן רצוי להציג לציבור את תקציב צה"ל כחלק מתקציב הביטחון, כך שיהיה ברור מה נמצא בשליטת צה"ל ומה אינו בידיו.
- ו. מבלי להפחית מהצורך לייעל את מערכת הביטחון, נראה כי הצורך הביטחוני ימשיך להכתיב נטל ביטחון גבוה לעומת מדינות אחרות בעולם. כיום פוטנציאל התחלופה בין צריכה ביטחונית לצריכה אזרחית נראה מוגבל למדי. לפיכך הדרך העיקרית לשיפור מצבה של ישראל ורווחתה היא להגביה את עקומת התמורה באמצעות פיתוח והתייעלות במרחבים שקיים בהם פוטנציאל ניכר לשיפור התוצר, כמו העלאת השתתפות האוכלוסייה בכוח העבודה במשק, העלאת פריון העבודה במגזר הציבורי ועוד. כך תוכל ישראל לשמור ב־בזמם על עצמה ביטחונית מספקת ועל כושר תחרות גבוה במשק העולמי.²⁵

לוח 8: מדדים לנטל הביטחון בישראל

הערות	2009	1999	המדד
מדד המוצג במאמר האומד את נטל הביטחון במונחי החשבונאות הלאומית. היא אינו כוללת צריכה במימון סיוע מארצות הברית שהומר לשקלים וצריכה ממקורות פנימיים של מערכת הביטחון.	5.1%	5.9%	צריכה ביטחונית ממקורות עצמיים כאחוז מהתוצר.
אומדן הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – מציג את הצריכה הביטחונית ללא יבוא.	5.6%	6.3%	צריכה ביטחונית מקומית כאחוז מהתוצר.
מדד המוצג במאמר, המנסה לאמוד באופן מלא יותר את נטל הביטחון. הוא כולל את האומדן בסעיף א.1 בתוספת עלויות נוספות, שאינן בחשבונאות הלאומית (כלולות גם במדד 1.1 ד). במדד לא כלולות מספר הוצאות המופיעות בתקציב הביטחון, כגון הוצאות אגפי השיקום והמשפחות במשהב"ט.	6.5%	7.7%	צריכה ביטחונית ממקורות עצמיים בתוספת עלויות נוספות כאחוז מהתוצר.
הצריכה הביטחונית המקומית (לא כולל יבוא) בתוספת עלויות נוספות על פי מודל למ"ס.	7.0%	8.3%	עלות כוללת לביטחון כאחוז מהתוצר – מודל למ"ס.
המדד כולל מרכיבים שאינם בצריכה הביטחונית (כגון שיקום ותגמולים) והוצאות לביטחון הפנים. הוא אינו כולל הסיוע מצד ארצות הברית. אומדן 2009 – על פי חוברת התקציב, אומדן 1999 – חישוב המחבר בהתאמה.	8.1%	9.4%	עלות כוללת לביטחון כאחוז מהתוצר – מודל האוצר.
על פי נתוני למ"ס.	23.0%	23.2%	הצריכה הביטחונית המקומית כאחוז מהצריכה הציבורית.
על פי נתוני למ"ס.	23.9%	26.0%	השכר בסקטור הביטחוני כאחוז משכר בסקטור הציבורי

הערות

1 שם המאמר "במורד הנטל" – בהשראת מאמרו של פרופסור איתן ברגלס ז"ל: "במעלה הנטל", בתוך: **מחיר העוצמה**, צבי עופר ואבי קובר (עורכים), מערכות, תל אביב 1984. מאמרו של ברגלס נכתב בשיאו של משבר כלכלי (ב-1984 הגיעה האינפלציה לכ-400%)

- ובתקופה שבה היה צה"ל שקוע בלבנון. בשנת 1985 מומשה תוכנית הייצוב הכלכלית, שכללה בין היתר קיצוץ בתקציב הביטחון, וצה"ל נסוג ל"רצועת הביטחון".
- 2 ראו: אמרי טוב, "העימות על התקציב הביטחון חוזר, על מה הויכוח?", **עדכון אסטרטגי**, כרך 8, גיליון 3 (נובמבר 2005); גיורא איילנד, "תקציב הביטחון", **מיקוד אסטרטגי**, גיליון 6 (יוני 2007).
- 3 עומר מואב, יושב ראש הפורום המייעץ של שר האוצר: "תקציב משרד הביטחון גדול על מדינת ישראל", The Marker TV, 6 באוקטובר 2009.
- 4 שמוליק שלח, הערכת חברת המחקר BDI, **מעריב** באינטרנט, 14 בדצמבר 2004.
- 5 מקורות עצמיים המופנים להפקת ביטחון – מקורות שאינם מתבססים על סיוע זר או על מחזור מקורות של מערכת הביטחון (מכירות ציוד ושירותים). הכללת המושג "הפקת ביטחון" בהגדרה נועדה להבחין בין הוצאות שנועדו למימון מערכות ביטחונות לבין הוצאות הנובעות מהמצב הביטחוני (שיקום נזקי מלחמה וטרור, עלויות ביטוח על הובלה לישראל בתקופות של מתיחות ביטחונית וכו').
- 6 סך המקורות הכלכליים במשק שווה לתמ"ג ועוד היבוא פחות היצוא.
- 7 משרד האוצר, עיקרי תקציב 2009–2010, מבנה תקציב הביטחון, עמ' 83. בנוסף לתקציב השקלי ממקורות המשק כולל תקציב הביטחון מקורות נוספים בשקלים: ההמרות לשקלים מהסיוע האמריקאי והכנסות ממקורות מערכת הביטחון, שהתקבלו בשקלים או הומרו לשקלים.
- 8 בספטמבר 2003 החליטה הממשלה על מעבר הצבא לפנסיה צוברת, החלה על חיילים שהתחייבו לשירות קבע מ-1 בינואר 2004. ואילך. מהלך זה משתלב במעבר למודל שירות קבע חדש, שכולל את העלאת גיל הפרישה.
- 9 אם ננכה סעיפים אלה מתקציב הביטחון, נראה, כי המקורות העצמיים המופנים למימון צה"ל קטנים למשל מתקציב משרד החינוך (כ-34.5 מיליארד שקלים ב-2010).
- 10 משרד האוצר, חוברת עיקרי תקציב 2009–2010, עמ' 65.
- 11 אתר משרד האוצר, אגף התקציבים, מערכת שאליתות מקוונת לתקציב המדינה וביצועו.
- 12 צבי לביא, "הקיצוץ הרוחבי המכווץ – אושר בוועדה", Ynet, 10 בנובמבר 2009.
- 13 הצריכה הביטחונית נרשמת בהתאם להגדרות הבינלאומיות, כמפורט במדריך הבינלאומי לחשבונות הלאומיים, System of National Accounts 1993, שהוא פרסום משותף של הגופים הבינלאומיים המובילים בעולם.
- 14 המקור: "הוצאות הביטחון בישראל 1950–2006", מבוא – הסברים הגדרות ומקורות, אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (להלן: הוצאות הביטחון)
- 15 דו"ח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון 2007 בראשות דוד ברודט, פרק ד, עמ' 46.
- 16 הוצאות הביטחון.
- 17 היבוא הביטחוני הוא אחד המקומות שבהם בולט הפער בין מושג התקציב למושג הצריכה. היבוא הביטחוני, הכלול בנתוני הצריכה בשנה מסוימת, אינו זהה בגודלו לתקציב הרכש באותה שנה, מאחר שהיבוא נרשם בעת הספקתו בפועל ולא בעת ההתחייבות לשלם או בעת התשלום.
- 18 המגמות בצריכה הביטחונית המקומית משקפות מגמות בנטל הביטחון, במיוחד מאז הפך הסיוע מארצות הברית למענק, מאחר שהיא אינה כוללת יבוא ביטחוני, שכמעט כולו במימון סיוע זה. הצריכה הביטחונית המקומית כוללת בעיקר צריכה ממקורות עצמיים בשקלים, אך בנוסף היא כוללת צריכה מקומית במימון סיוע מארצות הברית שהומר לשקלים (2.25 מיליארד ₪ בשנת 2009) וצריכה בשקלים במימון מכירות של

- מערכת הביטחון (בעיקר מכירות ציוד ושירותים). לעומת זאת היא אינה כוללת יבוא ממקורות עצמיים (חלק קטן מהיבוא). הצריכה הביטחונית המקומית גבוהה במקצת מהצריכה ממקורות עצמיים כפי שזו מחושבת במאמר. למשל, בשנת 2009 הצריכה הביטחונית המקומית הייתה גבוהה ממנה ב-9.3 אחוזים (כחצי אחוז תוצר). עם זאת, הן הצריכה הביטחונית המקומית והן הצריכה ממקורות עצמיים אינן כוללות הוצאות ביטחוניות נוספות, שלא נרשמו בחשבונאות הלאומית.
- 19 הוצאות הביטחון.
- 20 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לא פרסמה אומדן עדכני. אומדן הוצאות הביטחון הנוספות לשנת 2009 המוצג כאן מתבסס על אומדן הלשכה לשנת 2005 בתוספת הצמדה לעליית מחירי הוצאות הביטחון המקומיות. ראו: הוצאות הביטחון, לוח 6 – עלות הביטחון למשק הישראלי, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מאי 2007.
- 21 הצעת תקציב המדינה 2009–2010, עיקרי התקציב, יוני 2009, עמ' 86.
- 22 *The World Factbook CIA 2009*.
- 23 השוואה בין ישראל למדינות אחרות, המביאה בחשבון את הוצאות הביטחון (לפי כוח קנייה) ואת סדר הכוחות והפעילות של הצבאות, עשויה להיות מעניינת בהקשר ליעילות הוצאות הביטחון בישראל.
- 24 השוואה מדויקת יותר של הוצאות הביטחון בישראל לעומת מדינות במזרח התיכון מחייבת עיבוד נוסף. ישנן מדינות שאינן כוללות את הרכש הצבאי בתקציבן, ישנן מדינות שהמרת תקציב הביטחון לפי שער החליפין הרשמי בהן אינה מבטאת את כוח הקניה של המטבע וכולי.
- 25 ראו: בני לנדא ושמואל אבן, **כלכלת ישראל בעידן הגלובליזציה – משמעויות אסטרטגיות**, מזכר 91, המכון למחקרי ביטחון לאומי, יולי 2007.

אתגר ההתנגדות (אל מוקאומה) ומאפייניו: דרכי ההתמודדות האפשריות לישראל

מיכאל מילשטיין

שורשיו ומאפייניו של רעיון ההתנגדות

רעיון ישן-חדש סוחף בעשורים האחרונים את לבם של בני המזרח-התיכון. את המונח הערבי "אל-מוקאומה" אפשר לתרגם מילולית ל"התנגדות", ואולם תרגום זה מתקשה להמחיש את התוכן הרעיוני והמעשי הרחב והמגוון של המונח. "אל-מוקאומה" היא הרבה יותר משיטת פעולה צבאית או רעיון מדיני – זוהי תפיסת עולם שלמה.

אף שהשימוש במונח "התנגדות" במזרח-התיכון נפוץ מאוד כיום, אולי יותר מאשר בכל אזור אחר בעולם, שורשיו המקוריים נטועים דווקא מחוץ למרחב הזה. המונח Resistance הופיע לראשונה במלחמת העולם השנייה ושימש לצורך הגדרת תנועות מחתרת באירופה הכבושה (בייחוד בצרפת) שנלחמו בכוחות הגרמניים, בעיקר באמצעות גרילה ומרי עממי. היסודות ההיסטוריים האלה מקנים למונח "התנגדות" משמעות בסיסית חיובית בעיני דעת הקהל הבינלאומית, ומסייעים לביסוס דימויו כמהלך לגיטימי ואף הרואי של עם כבוש או של לוחמי חופש הפועלים נגד כוח זר.

לאחר המלחמה אימצו את המונח תנועות שחרור לאומיות, שפעלו נגד הכוחות הקולוניאליים בעולם השלישי, וכך גם החל להופיע במזרח-התיכון. התבססותו של המונח בשיח הפוליטי והציבורי באזור נזקפת בעיקר לזכותה של התנועה הלאומית הפלסטינית. הפלסטינים מילאו תפקיד מרכזי בעיצובו של רעיון ההתנגדות במרחב,

מיכאל מילשטיין מתמחה בתולדות הסוגיה הפלסטינית. ב-2004 פורסם ספרו: **בין מהפכה ומדינה – הפתח והרשות הפלסטינית**. בשנת 2007 ראה אור ספרו: **המהפכה הירוקה – דיוקנה החברתי של תנועת החמאס**.
המאמר מתבסס על מזכר 102 של המכון למחקרי ביטחון לאומי – **מוקאומה: עלייתו של אתגר ההתנגדות והשפעתו על תפיסת הביטחון של ישראל**

והם הסתייעו בו להצגת המאבק המזוין שהנהיגו כמהלך לגיטימי, הננקט בידי כוח שאין לו בסיסי מדינתי, נגד יריב זר ורב-עצמה.

בשני העשורים האחרונים הגיע רעיון ההתנגדות לשיא עצמתו במרחב, וזכה לתהודה חסרת תקדים. ואולם המגמה הזאת מקודמת תחת הנהגה חדשה – של הארגונים האסלאמיים הפונדמנטליסטיים ושל מדינות הציר הרדיקלי (בייחוד איראן) – שיצקו אליו תוכן רעיוני ומעשי שונה מזה שגיבשו מעצביו הראשונים באזור. בהשראת הגורמים האלה נוסחו היעדים הנוכחיים של רעיון ההתנגדות: כמיהה להשלת סדר חלופי באזור ברוח האסלאם הקיצוני; מיגור ההשפעה המערבית במרחב; וחשוב מכול – ניהול מאבק מתמיד בישראל, עד הכחדתה.

בעשורים האחרונים צברו גורמי ההתנגדות באזור הישגים ניכרים: הם כבשו מאחזים טריטוריאליים, קידמו מערכות צבאיות בכמה מוקדים, והם נוטעים את רעיונותיהם בתודעה של בני המרחב. בעקבות כך נהייתה ההתנגדות לאחד האיומים החמורים שישראל מתמודדת עמם כיום. עם זאת, האתגר הזה גם מכיל בקרבו בעיות יסוד רבות. הבולטת שבהן היא אופיו המעורפל וההטרורגניות המאפיינת את הגורמים המזוהים עמו. את הרעיון מייצג מגוון רחב של גורמים, שאין ביניהם בהכרח זיקה ממשית: ארגונים א־מדינתיים (למשל הג'האד האסלאמי הפלסטיני או גורמי ההתנגדות המזוינים בעיראק), ארגונים א־מדינתיים המפתחים ממד מדינתי (החמאס ברצועת עזה) או מדינתי למחצה (חזבאללה), וכן מדינות (איראן וסוריה). כל אלה מייצגים זהויות דתיות, עדתיות ואידיאולוגיות שונות, ולפרקים אף קוטביות. יתרה מכך, כלל הגורמים אינם נסמכים על משנה סדורה אחת, ולמעשה מעניקים לתפיסת ההתנגדות פרשנות מגוונת, ומגדירים את יעדיהם באופן שונה ובהתאם לנסיבות הייחודיות ולאינטרסים של כל אחד מהם. לפיכך יש מצד אחד קושי להגדיר את ההתנגדות "מחנה" או "ציר", ומצד אחר לתארה כזרם או כתופעה, ובפועל היא שילוב של כלל ההגדרות והמונחים.

המסד המעשי, הצבאי בעיקרו, של רעיון ההתנגדות משקף שוני בסיסי בתפיסת המערכה של גורמי ההתנגדות השונים לעומת הגדרתה בקרב הגורמים המדינתיים. השוני הזה מגולם בתפיסות הזמן והמרחב של העימות וכן בהגדרת מונחי היסוד של המאבק ובהתייחסות ליריב, ובפרט לישראל, שלה מיוחד מקום מרכזי בתפיסתם של גורמי ההתנגדות, כיעד עיקרי לתקיפה.

תפיסת המאבק ברעיון ההתנגדות מבוססת על כמה עקרונות יסוד: חתירה להתשה מתמדת של היריב; התיימרות להציג יכולת הקרבה נרחבת (העולה על זאת של היריב); נחישות הנובעת מהדבקות הרעיונית; נכונות לנהל מערכה ארוכת טווח, שסופה, לשיטת גורמי ההתנגדות, ניצחון מובטח בעתיד הרחוק; שלילה מוחלטת של היריב, המגלמת חתירה להכחדתו בטווח הארוך ודחייה מוחלטת של ההכרה בו; הימנעות מקידוש הטריטוריה וממאבק עיקש על שטח, ומתן משקל מוגבל

יחסית לרעיון הריבונות ולעקרון המדינתיות; שימוש בשיטות ובאמצעי לחימה פשוטים, אך רבי-עצמה; חתירה לריבוי אבדות בדרג הצבאי והאזרחי של היריב, מתוך הבנת הרגישות הרבה במערב לפגיעות בנפש; ודחיקה מודעת של המערכה למרחב האזרחי, הנובעת בין היתר מהרצון לעורר דילמות מוסריות בקרב היריב ולזכות ב"מגן אנושי". גורמי ההתנגדות באזור גם מדגישים את העדפתם המובהקת לקיים זיקות הדוקות לקהלים ולרחוב, ואת הבוז שהם רוחשים לממשלים במרחב, הנחשבים לשיטתם חלשים, מעוותים מבחינה רעיונית וכנועים כלפי המערב.

לגורמי ההתנגדות אין כוונה להגיע לאיזון צבאי, קל וחומר להשיג הכרעה במאבק עם ישראל, והם מבינים את נחיתותם הצבאית. עם זאת, הם גורסים שיש בידיהם יכולת לקזז את יתרונו הצבאי-הטכנולוגי של היריב באמצעות איכויות מנטליות, ובייחוד יכולת העמידה וההקרבה. לפי תפיסת ההתנגדות, הניצחון מגולם במניעת ההכרעה מהיריב, ובעצם היכולת לשרוד ולפעול לאורך זמן, גם לאחר ספיגת פגיעות קשות, ובמילים אחרות – מימוש ניצחון באמצעות אי-הפסד. באמצעות השיטות האלה גורמי ההתנגדות חותרים להשיג "הכלה כפולה": למנוע מהיריב המערבי, ובייחוד מישראל, הכרעה צבאית, ובד בבד לסכל מהלכים מדיניים אזוריים שתכליתם לכונן יציבות, לקדם פשרה בין ישראל ובין שכנותיה ולבסס מרחב פרו-מערבי (למשל החתירה של החמאס לערער את המאמץ לכונן הסדר מדיני או מאבקם של גורמי ההתנגדות בעיראק בניסיון לייצוב הממשל המרכזי בבגדאד). גורמי ההתנגדות רואים במלחמת לבנון השנייה אירוע מכונן, אשר בו התבטאו במלוא עוזן היעילות והעצמה של השיטות שהם נסמכים עליהן. כך לשיטתם, הסבה המלחמה הזאת לישראל את אחת המפלות הקשות בתולדותיה, והעמידה בפניה אתגר מורכב שהיא התקשתה למצוא לו מענה הולם.

בצד שאיפתם של גורמי ההתנגדות להפגין עצמה, נחישות ועמידות לא מעורערות, הם נתקלים לא פעם באילוצים, בחששות ואף במפלות, המחייבים אותם להתגמשות ולריסון. בהקשר הזה בולטים במיוחד גורמי ההתנגדות באזור שפיתחו מאפיינים מדינתיים או מדינתיים-למחצה, ובראשם החמאס וחזבאללה. המעמד החדש משית על הארגונים האלה אילוצים חדשים וכבדים, והופך אותם בהדרגה לזהירים, מרוסנים ופגיעים מבעבר. השינוי בהתנהגותם בולט במיוחד לאחר עימותים רבי-עצמה שניהלו עם ישראל. אלה המחישו להם את הקושי לנהל מערכות התשה במעמדם החדש ואת הסיכון הנשקף לנכס השלטוני שהם רכשו. עם זאת, עד כה, לא השפיע המעמד החדש על הליבה הרעיונית של הגורמים הללו, וחשוב מכך – הוא אינו בולם את היערכותם המואצת לקראת מערכה נוספת עם ישראל בעתיד. הדבר בא לידי ביטוי בולט בהצטיידות נרחבת של אותם הגורמים באמצעי לחימה בעלי כושר פגיעה משופר (בעיקר רקטות ארוכות טווח). מורכבות אחרת של אתגר ההתנגדות מגולמת בשימוש של מדינות ברעיון, בייחוד איראן

וסוריה, המאמצות דפוסי לחימה א־סימטריים, שארגוני ההתנגדות מתבססים עליהם. בעקבות כך ישראל ניצבת בהדרגה בפני מערכת סבוכה של אתגרים, "היברידית" במהותה: מדינות המאמצות שיטות מאבק של ארגונים א־מדינתיים, ומנגד – ארגונים א־מדינתיים הרוכשים בהדרגה יכולת ודפוסי פעולה של צבאות סדירים.

עלייתו של אתגר ההתנגדות משקפת תמורה עמוקה במאפייני האיום על ישראל, באופן המחייב אותה לבצע שינויים בהפעלת הכוח הצבאי ובהגדרת תפיסת הביטחון הלאומי. התעצמות אתגר ההתנגדות מתרחשת בד בבד עם ירידה הדרגתית בכוחם של האיומים המדינתיים, המגולמים בכוח צבאי־קונבנציונלי, שהיו האתגר המרכזי על ישראל בעשורים הראשונים לקיומה. לכאורה מדובר בבשורה חיובית המגלמת הפחתה בעצמת האיום על ישראל, ואולם מסקנה שכזאת מתעתעת. אמנם אתגר ההתנגדות מתאפיין בעצמה צבאית פחותה משל האתגר המדינתי, אולם יעדו הבסיסי אינו לממש הכרעה מהירה נגד ישראל. הסיכון הטמון בו מגולם דווקא בעובדה שהוא מתעצם באטיות ובהדרגה, ולפיכך עשוי לפרקים להטעות את המתבונן החיצוני, ובעיקר – מציב איום של התשה ארוכת טווח המכוונת לכוח העמידה של החברה בישראל. במישור הצבאי – אתגר ההתנגדות מקשה על ישראל לבטא את מלוא עצמתה, ובעיקר לממש הכרעות מובהקות, כמו שאירע במרבית מלחמות העבר שנוהלו נגד יריבים מדינתיים.

דרכי ההתמודדות עם אתגר ההתנגדות

ההתמודדות עם אתגר ההתנגדות מסתמנת כמשימה מורכבת בעיקר משום זהותו רבת־פנים, והעובדה שביטוייו ניכרים במגוון מישורים: הצבאי־הביטחוני, הפוליטי, התרבותי־הרעיוני, הכלכלי ועוד. התמודדות יעילה עם האתגר הזה מחייבת הבנה

חדה של אופיו הייחודי של אתגר ההתנגדות; איתור נקודות התורפה של הגורמים השונים המזוהים עם האתגר; התאמת המהלכים המתוכננים לאופיו של כל אחד מגורמי ההתנגדות; ולבסוף, הבנת מרחב ההשפעה והיעדים הריאליים הניתנים למימוש בהתמודדות עמם. היכרות מעמיקה של דרג הקברניטים במדינת ישראל עם אתגר ההתנגדות היא תנאי יסוד הכרחי לצורך גיבוש הבנה עמוקה של המציאות הגיאוראסטרטגית המתפתחת באזור, ולקביעת היעדים ושיטות הפעולה התואמים את המצב הקיים. בשלב הראשון נדרש הקברניט להכיר בכך

יש לאמץ את ההנחה שלפיה "ההתנגדות" היא איום "זוחל": הוא מתפתח ומתפשט בלא הרף (גם אם בקצב אטי יחסית), תוך כדי השתלטות על עוד ועוד מוקדים במזרח-התיכון.

שאינו המדובר בעוד איום "טקטי שוטף" מצד קבוצות קיצוניות, השומר על עצמה ועל היקף קבועים. במקום זה יש לאמץ את ההנחה שלפיה מדובר באיום "זוחל":

הוא מתפתח ומתפשט בלא הרף (גם אם בקצב אטי יחסית), תוך כדי השתלטות על עוד ועוד מוקדים במזרח־התיכון.

הקברניט נדרש לנטוש עוד כמה הנחות יסוד, שכמה מהן היו תקפות במסגרת העימותים עם מדינות, אולם רובן אינן תואמות את ההתמודדות עם ארגוני ההתנגדות. ההנחה הראשונה היא שאפשר לממש הכרעה מובהקת או מוחלטת של האויב, מונח שכפי הנראה אינו תקף עוד בעולם המושגים של ההתמודדות עם גורמי ההתנגדות. ההנחה השנייה היא שמעבר היריב למעמד שלטוני מביא בהדרגה להתמתנותו במישור המעשי ואף האידיאולוגי. בפועל, כאמור, גם כאשר כמה מגורמי ההתנגדות זוכים במעמד שלטוני, הם אינם מקדשים את המונחים "שלטון" ו"טרטוריה", והמציאות החדשה אינה מבשרת על שינוי ביעדים ובעקרונות הרעיוניים שלהם.

ואולם עול השלטון מחייב בכל זאת שינוי בדפוסי הפעולה שלהם. המצב החדש מלווה באילוצים רבים מבעבר, ולפיכך מחייב את גורמי ההתנגדות להפגין אחריות וממלכתיות, ולנהוג ריסון בכל הנוגע לנקיטת פעילות צבאית. הלקחים האלה נחקקו בתודעתם של גורמי ההתנגדות באופן עז במיוחד לאחר עימותים צבאיים נרחבים וקשים עם ישראל. עם זאת, האירועים האלה אינם בעלי כוח הרתעה מוחלט. חזבאללה לאחר מלחמת לבנון השנייה והחמאס בעקבות מבצע "עופרת יצוקה" נקלעו במידה רבה לסתירה פנימית קשה. אמנם שני הארגונים מפגינים זהירות רבה בכל הנוגע להפעלת הכוח הצבאי, אולם מנגד איצו מאוד את תהליכי בניין הכוח, ובייחוד את ההצטיידות באמצעי לחימה משופרים, וזאת

על מנת שבמערכה עתידית עם ישראל הם יוכלו לגרום לה נזקים כבדים מבעבר. כך נוצרת מציאות רגישה הטומנת בחובה פוטנציאל נפיצות, למרות הרגיעה המתמשכת בשתי החזיתות. הפוטנציאל הזה עשוי להתממש בכמה תנאים: שהזמן העובר מאז העימותים הקשים יטשטש את הזיכרון הטראומטי אשר נחקק בתודעתם של גורמי ההתנגדות, ויפגי בהדרגה את עצמת ההרתעה של ישראל; שייווצר לחץ פנימי גובר בקרב ארגוני ההתנגדות, בעיקר מצד אגפים ניציים, לבצע פעולות צבאיות, למרות הסיכון הטמון בהן; ושיסתמן ערעור במעמדם של הארגונים כגורמי ממשל, באופן שיפחית מכוח השיקולים המרסנים המשפיעים עליהם כיום.

מומלץ לקברניט לנטוש את ההנחה שאפשר לכרסם בתדמיתם של ארגוני ההתנגדות בעיני הציבור שהם פועלים בקרבו, וזאת במידה שאלה יוצגו כמי שאחראים למצוקה ולהרס, הנגרמים בגין העימותים האלימים.

ההנחה השלישית שמומלץ לקברניט לנטוש היא שאפשר לכרסם בתדמיתם של ארגוני ההתנגדות בעיני הציבור שהם פועלים בקרבו, וזאת במידה ואלה יוצגו כמי שאחראים למצוקה ולהרס הנגרמים בגין העימותים האלימים. שלושה עשורים

של מאבקים מרים שהיו מעורבים בהם ארגוני ההתנגדות לא הולידו מעולם מחאה עממית רחבה נגדם. נהפוך הוא, הם מצטיירים כמעט תמיד באור הרואי, בייחוד בעתות של מאבק עם ישראל, והאהדה הציבורית כלפיהם נותרת יציבה, ולפרקים אף גוברת. הדבר נובע בין היתר מהזיקה העמוקה של מרבית גורמי ההתנגדות לציבור הרחב – הם מפעילים רשתות ענפות של סיוע חברתי, המספקות את צורכי הקיום של האוכלוסייה, ובכך מסייעות לשימור ואף לחיזוק מעמדם הציבורי.

הטיפול באתגרי הליבה

לאחר נטישת הנחות היסוד שתוארו, נדרש הקברניט להצטייד באורך רוח, אותו אמצעי שפעילותם של גורמי ההתנגדות מבוססת עליו. מלבד זה, הקברניט צריך להגדיר יעדים ריאליים בהתמודדות עם גורמי ההתנגדות ולהימנע מפיתוח ציפיות מוגזמות, בייחוד לקראת מערכה צבאית נגדם או במהלכה.

ראשית, ראוי לקברניט שיימנע מפתרונות בדמות כיבוש מלא וממושך של השטח אשר ארגון ההתנגדות פועל בו. הגורמים האלה אינם שואפים למציאות כזאת, אולם משנוצרה הם מוצאים בה תועלת רבה לקידום מאבקם באויב תוך כדי סיבוכו בלחימה בתוך המרחב האזרחי. כך אירע בדרום לבנון, כך קורה כיום בעיראק וזה מה עשוי להתרחש בעתיד ברצועת עזה אם יתרחש כיבוש ממושך של האזור. אמנם במצב כזה ארגון ההתנגדות סופג מכות קשות בשלבים הראשונים של המערכה, ופעילותו נעשית מוגבלת מאוד בכלל המישורים, אבל מרגע ש"מציאות הכיבוש" מתקבעת לאורך זמן, הוא מצליח לשקם את יכולותיו, ולחדש את פעילותו הצבאית.

המדיניות המסתמנת כטובה יותר (או שמא עדיף לכנותה "הרע במיעוטו") היא של מערכה צבאית נרחבת יחסית בתדירות של אחת לכמה שנים. היקף המערכה ותדירותה צריכים להיגזר מעצמת האיום שגורם ההתנגדות מציב, מאופיו של מרחב הלחימה ומהנסיבות האזוריות והבינלאומיות בעת המערכה. עם זאת, בכל תרחיש, חיוני שהמענה הצבאי הישראלי יהיה לא מידתי, כך שימחיש לאויב את המחיר הכבד הכרוך בניסיון לערער את הביטחון במרחב האזרחי בישראל. יש צורך שהמהלך הזה לא יהיה ממושך, וימוקד בפגיעה נרחבת בהנהגות של ארגוני ההתנגדות (הן בדרג הצבאי והן בדרג המדיני) ובתשתיות השונות שבבעלותם (גם האזרחיות). יש להניח ברמה גבוהה של סבירות שהמהלך ילווה בפגיעה נרחבת בעורף הישראלי, ובה בעת גם בפגיעה נרחבת – ולא מכוונת כמובן – במרחב האזרחי של האויב. לפיכך, נדרש הקברניט הישראלי לנהל מערכת הסברה בשתי חזיתות: האחת – מבית, ובה יידרש להסביר מהו המחיר שיתבע מהאוכלוסייה בישראל בעימותים עם גורמי ההתנגדות, ולהדגיש שאין ליחל לניצחון או להכרעה מהירה של צה"ל; והאחרת – מול הזירה הבינלאומית, ובה תוסבר המורכבות של

ההתמודדות עם גורמי ההתנגדות, ויתוארו האילוצים שהיריב כופה על ישראל, ובראשם הלחימה במרחב אזרחי צפוף.

שום צעד מהצעדים שתוארו אינו צפוי כנראה להביא לידי הכנעה מוחלטת של גורמי ההתנגדות, ולא לשכנע אותם לפתוח בהידברות ישירה עם ישראל או להכיר בה (לא בטווח הקרוב לפחות). ואולם, מהלכים צבאיים, ובעיקר כאלה שהם נרחבים ומלווים בפגיעות קשות בגורמי ההתנגדות, עשויים ליצור הרתעה ארוכת טווח בכל הנוגע לביצוע פעולות אלימות נגד ישראל. בהקשר הזה ניכר כאמור שגורמי ההתנגדות הנעשים בעלי מעמד ריבוני או ריבוני למחצה, גם מפתחים רגישות ופגיעות שלא היו להם בעבר. ניהול נכסי ממשל, כמו אלה של החמאס ברצועת עזה, מקנה לישראל יותר יעדים לפגיעה, ומחדד בקרב ארגוני ההתנגדות את שיקולי ההפסד, בייחוד בשעה שעל הכף ניצב הסיכון ליציבות השלטון.

המאבק המתמשך נגד אתגר ההתנגדות מחייב את ישראל גם לשאוף לשימור יציבותן של יתר הישויות המדינתיות באזור. הדבר נכון בייחוד כאשר מדובר במדינות הקשורות עמה בהסדר מדיני, אולם גם בנוגע למדינות העוינות אותה, ואף מספקות סיוע לגורמי ההתנגדות, דוגמת סוריה. המערכה שניהלה ארצות הברית בעיראק הוכיחה כי ערעורה של המדינה המזרח-תיכונית מוליד לא ישות יציבה וליברלית יותר, אלא דווקא כאוס העלול לשמש מצע גידול לגורמי ההתנגדות, ואף לגופים קיצוניים מהם (בעיקר כאלה הנמנים עם זרם הג'האד העולמי). הלקח האסטרטגי הזה תקף לא רק כלפי ממשלים באזור אלא גם כלפי ישויות מדינתיות הנשלטות בידי גורמי ההתנגדות. בהקשר הזה בולט במיוחד שלטון החמאס ברצועת עזה. ערעור הממשל הזה עד התמוטטותו עלול להציב בפני ישראל סדרה של בעיות קשות, ובכללן חלל שלטוני העלול להיווצר בעקבות הפלת ממשל החמאס, ואשר צפויים להישאב אליו גורמים אסלאמיים קיצוניים יותר מהחמאס, ובהם כאלה המזוהים עם אל-קאעדה; התפתחות של איום טרור ממושך נגד הכוחות שיפעלו ברצועת עזה ("עיראקיזציה") או של מרי אזרחי נרחב; ונטל כבד הכרוך באספקה שוטפת של צורכי האוכלוסייה דלת האמצעים ברצועת עזה.

מימוש ההמלצות שתוארו עשוי לבסס תקופות של שקט יחסי. תוצאה כזאת היא נכס אסטרטגי למדינת ישראל, השואפת, בצד ניהול של מערכות צבאיות ממושכות, גם לקיים מרחב אזרחי משגשג ולהקנות ביטחון לתושביה. הדבר הוא במידה רבה בבחינת חזרה לתפיסה הביטחונית של דוד בן-גוריון, שהוגדר בה כי מטרת המערכה הצבאית היא יצירת מרווח גדול ככל האפשר עד המערכה הבאה.

ההתמודדות עם אתגרי המעטפת

רוב הלקחים וההמלצות שהועלו עד כה תואמים את האיזומים החריפים ביותר של גורמי ההתנגדות על ישראל בשנים האחרונות. במסגרת הזאת בולט במיוחד מקומם של גורמי התנגדות המצויים בשלב התפתחות מתקדם יחסית: אלה שהשתלטו על אזורים נרחבים הגובלים בישראל ממשיכים לנהל מאבק מזוין מתוכם, אך בה בעת גם נעשים בעלי מעמד ריבוני או ריבוני למחצה, כמו שאירע לחמאס ולחזבאללה.

ואולם בחינת האתגר שגורמי התנגדות אחרים במזרח־התיכון מציבים, ובהם גם מדינות, כלפי ישראל או כלפי גורמים אחרים במערב (בייחוד ארצות הברית) מחייבת המלצות שונות מאלה שהוצעו לעיל. בהקשר הזה תצוין במיוחד ההתמודדות עם גורמי התנגדות המצויים בשלב התפתחות מוקדם יחסית. אלה פועלים בזירות שיש בהן לישראל או לארצות הברית השפעה עמוקה, אך לא שליטה מוחלטת, ונעשה בהן ניסיון לטפח גורם כוח ממשלי מקומי, שאמור להיות משקל נגד לגורמי ההתנגדות. במסגרת הזאת בולטות במיוחד ההתמודדויות של ישראל עם החמאס בגדה המערבית ושל ארצות הברית עם גורמי ההתנגדות בעיראק.

בשני המקרים מסתמנת בשנים האחרונות הצלחה מסוימת בהתמודדות המערב עם גורמי ההתנגדות. הצלחה זו היא פרי של תהליך רב־שנים, שמאפייניו – ובמידה רבה גם תוצאותיו – דומים בשתי הזירות. בשלב הראשון נדרשו הכוחות המערביים למהלך כוח רב עִצמה המלווה בכיבוש מרבית השטח, ובכלל זה הערים הגדולות, שהן מוקדי פעולה מרכזיים של גורמים בהתנגדות, תוך כדי התעלמות בפועל מהממשל המקומי החלש, שלכאורה שלט באזורים האלה. בתום השלב הזה יכלו ישראל וארצות הברית להסיג בהדרגה חלק מכוחותיהן או אף את מרביתם מהשטח שנכבש (בעיקר מהיישובים העירוניים), ולהעבירו לאחריות מנגונוני הביטחון של השלטון המקומי, תוך כדי המשך פעולות סיכול ממוקדות בשטח שפונה, כדי להמשיך ולנטרל את עִצמתם הצבאית של גורמי ההתנגדות ואת השפעתם במישור הפוליטי והציבורי. בד בבד, קודם במרץ הניסיון לפתח את עִצמתו של הממשל המקומי ולעודדו לפעול עצמאית נגד גורמי ההתנגדות. אמנם בשני המקרים – של ממשל אבו מאזן ושל ממשלת נורי אל־מאלכי – ניכרת מגמה של שיפור מתמיד בשנים האחרונות, אולם ממשיכים לעלות כל העת גם ספקות כבדים בנוגע ליכולתם של הממשלים האלה להמשיך במיגור ההתנגדות (ואף בנוגע לעצם יכולתם להתקיים), ללא תמיכתו ואף נוכחותו הביטחונית של הגורם המערבי.

השוואה בין שני המצבים גם ממחישה שוני מהותי בדרך הטיפול באתגר ההתנגדות, הנובע מההבדל במעמדם של מייצגי הרעיון בשתי הזירות. בגדה המערבית אתגר ההתנגדות מגולם בעיקרו על ידי החמאס, תנועה בעלת תמיכה

עממית נרחבת שביססה מעמד של מפלגת שלטון ומציבה חלופה להנהגה הלאומית הוותיקה בראשות הפתח. לפיכך ישראל רואה במאבק בחמאס בגדה המערבית יעד אסטרטגי מרכזי, דבר הנגזר מהחשש להשתלטות התנועה על השטח הזה; וממשל אבו מאזן, למרות חולשתו הבסיסית, רואה צורך בניהול התמודדות נחושה נגדה. לעומת זאת, בעיראק מייצגות את אתגר ההתנגדות בעיקר המיליציות הסוניות, ובצדן כמה מהקבוצות המזוינות השיעיות. לאלה יש מאפיין ייחודי: איבה לארצות הברית, ובו בזמן עוינות עזה כלפי גורמי אל-קאעדה, הנחשבים יריב מרכזי, כמו האמריקאים והממשל העיראקי. על הרקע הזה הצליחו האמריקאים לפתח דרכי התמודדות ייחודיות עם גורמי ההתנגדות בעיראק, ובראשם איגוד של כמה מהמיליציות הסוניות במעין מסגרות הגנה מזוינות באזורים שונים במדינה (גופים הנקראים "מועצות ההתעוררות"), בין היתר לצורך קידום המאבק באל-קאעדה. מלבד זה, פעלו האמריקאים לשלב כמה מהפעילים של ארגוני ההתנגדות במערכי הממשל והביטחון בעיראק, תוך כדי הפסקת פעילותם האלימה נגד האמריקאים ונגד הממשל העיראקי.

דרך ההתמודדות עם המדינות המזוהות עם רעיון ההתנגדות שונה למדי מזו הננקטת נגד הארגונים הא-מדינתיים. זאת, בין היתר, משום שמדובר בגורמים בעלי ממדים גאוגרפיים ודמוגרפיים אדירים, שלטון ריכוזי יציב בדרך כלל ותשתיות לאומיות רחבות היקף. בהקשר הזה בולט במיוחד המקרה של איראן. מעורבותה של טהראן בביסוס כוחו של מחנה ההתנגדות היא רק נדבך אחד באיום שהיא מציבה על העולם הערבי והמערב בכלל ועל ישראל בפרט, ובמוקדו פיתוח יכולתה הגרעינית. ההתמודדות עם איראן דורשת תיאום בין שחקנים

אזוריים ובינלאומיים רבים, ומחייבת נקיטת סל מגוון של צעדים, ובכללו מניעת השגת יכולת עצמאית של איראן בתחום הגרעין, תרחיש שעלול לסייע לה לבסס את מעמדה כמעצמה אזורית ולהעצים את כוח ההרתעה שלה כלפי גורמים חיצוניים; המשך קידום סנקציות כלכליות בינלאומיות חריפות ומערכת הסברה נרחבת נגד הממשל האסלאמי (בעיקר בכל הנוגע למעורבותו בערעור היציבות האזורית באמצעות תמיכה בגורמי טרור ובארגונים חתרניים); ותיאום מהלכים לבלימת ההשפעה האיראנית במזרח-התיכון, בייחוד באמצעות הסיוע הכספי והצבאי שאיראן מעניקה לגורמי הטרור באזור, ובראשם חזבאללה והחמאס.

ישראל רואה במאבק בחמאס בגדה המערבית יעד אסטרטגי מרכזי, דבר הנגזר מהחשש להשתלטות התנועה על השטח הזה; וממשל אבו מאזן, למרות חולשתו הבסיסית, רואה צורך בניהול התמודדות נחושה נגדה.

אשר לסוריה, להבדיל מאיראן, אשר נגדה נבחנות רק תכניות התקפיות – צבאיות או מדיניות – מעמדה החריג של דמשק במחנה ההתנגדות עשוי להעלות

גם רעיונות אחרים לנטרול האיום שהיא מציבה (החריגות הזאת באה לידי ביטוי בצביון החילוני של ההנהגה הסורית, בניגוד למרבית גורמי ההתנגדות כיום, וכן בטענה הסורית ולפיה ההתנגדות היא אמצעי לקידום הסדר מדיני עם ישראל, ולא להכחדתה כפי שגורסים מרבית גורמי ההתנגדות). בהקשר הזה עולה במיוחד האפשרות לקדם הסדר מדיני עם סוריה, מהלך הטומן בחובו אפשרות של פגיעה בזיקה המסורתית שבין דמשק לשאר גורמי ההתנגדות – איראן, חזבאללה וארגוני הטרור הפלסטיניים – ובתרחישים מסוימים אף להתנתקותה מהמחנה הזה.

מבצע "עופרת יצוקה" – האם אותרה השיטה לסתור את דוקטרינת ההתנגדות?

מבצע "עופרת יצוקה" ברצועת עזה (דצמבר 2008 – ינואר 2009) הסתיים בתחושה של ניצחון בישראל. בתקופה המידית שלאחר תום המבצע נחשב המהלך כהישג לאומי הן בעיני מרבית הגורמים בדרג הפוליטי והצבאי הבכיר בישראל והן בקרב הציבור במדינה. יתרה מזאת, המבצע ביסס בהדרגה את דימויו כמעין "חוויה מתקנת" למלחמת לבנון השנייה, בהוכיחו את יישום לקחי העימות הקודם בין ישראל ובין גורם מרכזי במחנה ההתנגדות.

לעומת זאת, במחנה היריב משתקפת תמונה מוזרה, בעיני המתבונן המערבי לפחות, ובייחוד הישראלי. אמנם יש הבנה ברורה של הפגיעה הקשה שספגו הפלסטינים בכלל והחמאס בפרט, אולם ניכר, כמו שמשקף במישור הגלוי לפחות, שההבנה הזאת לא באה לידי ביטוי בהודאה בדבר קיומן של בעיות יסוד, קל וחומר בהצהרה על תבוסה. לפי גרסת החמאס, לא אירעה תבוסה היות והתנועה מימשה את עקרונות היסוד של רעיון ההתנגדות, ובראשם מניעת הכרעה צבאית קלאסית מישראל והפגנת יכולת מבצעית (גם אם מוגבלת למדי), לאורך כל שלבי המערכה, ובייחוד בסופה.

לכאורה יישמה החמאס בעת המבצע במדויק את כלל העקרונות של דוקטרינת ההתנגדות: הפגנת עמידה איתנה והצלחה להימנע מ"הגפת דגל לבן"; חתירה להתשה של העורף הישראלי והצגת שרידות אופרטיבית לאורך כל שלבי המערכה (בעיקר היכולת לשגר רקטות); הרחבת מעגל היישובים ומספר התושבים בישראל הנתונים לאיום הרקטות של החמאס; התבססות במרחב העירוני הצפוף באופן שאמור לקזז את היתרון של הכוח הצבאי הסדיר; מיזוג מכוון בין המרחב האזרחי והצבאי בעת הקרבות, בין היתר כדי לגרום נפגעים רבים בקרב האוכלוסייה, ובכך ליצור לחץ בינלאומי על ישראל; יכולת ספיגה גבוהה, בעיקר בכל הנוגע לאבדות בנפש; חתירה ל"הקזת דם" בשורות היריב (בייחוד בקרב הדרג הצבאי); וניסיון להתסיס את הרחוב הפלסטיני, הערבי והמוסלמי.

למרות יישום כלל העקרונות של תפיסת ההתנגדות, נראה שמשהו בסיסי בכל זאת השתבש במבצע הנוכחי מבחינת החמאס. בבחינה אובייקטיבית מבצע "עופרת יצוקה" מצטייר כחוסר הצלחה של החמאס, ואף כאנטיתזה להתנהלותה ולסיומה של מלחמת לבנון השנייה. ברקע לפער המעשי והתדמיתי הזה ניצבות כמה סיבות מרכזיות:

א. השוני בהתנהלותה של ישראל: כלל הגורמים בישראל פעלו באופן שונה בתכלית מדרכם במלחמת לבנון השנייה, ובכך סתרו במידה רבה את הגיון הפעולה הא-סימטרי ואת היעדים שהציבה החמאס בהתמודדות. הדרג המדיני הבכיר בישראל קבע למבצע יעדים מוגבלים יחסית וברי מימוש (לא השתמשו במונחים, כגון "ניצחון", "הכרעה" או "הפסקה של ירי הרקטות"); צה"ל הפגין כושר לחימה ושיטות פעולה שונות מאלה שלמדו גורמי ההתנגדות בקיץ 2006, ולפיכך היו גם אבדותיו מעטות יחסית; והציבור בישראל הפגין חוסן ו"אורך נשימה" נוכח הפגיעות המתמשכות, ואף מידה לא מבוטלת של הבנה שירי הרקטות אינו ניתן לעצירה מוחלט.

ב. מגבלות הכוח הפלסטיני: החמאס התקשתה למלא את תפקיד חזבאללה במלחמת לבנון השנייה, הן בשל נתוני היסוד של התנועה והן בשל הנסיבות המיוחדות שהתנהל בהן המבצע. מבחינה צבאית, לחמאס לא הייתה יכולת לשחזר את היקף ירי הרקטות שביצע חזבאללה ואת הפגיעות הקשות שגרם לעורף הישראלי בשנת 2006; החמאס לא הטילה למערכה "הפתעות" צבאיות, דוגמת הפעלת נשק מתוחכם נגד מטוסים, טנקים או כלי שיט, שעמדו במוקד "סיפור הניצחון" שגיבש חזבאללה במלחמת לבנון השנייה; והתנועה הפגינה יכולות צבאיות

מוגבלות למדי בהתמודדות החזיתית עם כוחות צה"ל בשלב התמרון הקרקעי במבצע (הדבר תרם בין היתר לחוסר ההצלחה במימוש היעד של "הקזת דמו של היריב"). ברקע לכך עמדו כאמור גם תנאי היסוד הבעייתיים של זירת הרצועה: תא שטח קטן ומישורי, מתוחם מכל עבריו וחוסר עומק לוגיסטי, לעומת המרחב ההררי והמיוער של דרום לבנון, והסיוע הלוגיסטי הנרחב והנגיש שאיראן וסוריה מעניקות לחזבאללה. גם העורף הציבורי הפלסטיני נחשף פגיע יותר מכפי שתיארה החמאס, ואף

במבצע "עופרת יצוקה" כלל הגורמים בישראל פעלו באופן שונה בתכלית מדרכם במלחמת לבנון השנייה, ובכך סתרו במידה רבה את הגיון הפעולה הא-סימטרי ואת היעדים שהציבה החמאס בהתמודדות.

שלא התעורר גל מחאה נרחב נגד התנועה, ברור היה שהציבור ברצועת עזה אינו ערוך ל"ספיגה ללא קץ" של פגיעות, ושואף להפסקה מהירה של הלחימה.

ג. יכולת הסיוע המוגבלת של מחנה ההתנגדות: למרות תחושת העצמה שגורמי המחנה מקרינים בשנים האחרונות, עמדה החמאס בסופו של דבר לבדה בעימות עם ישראל, בלי שנחלץ שחקן כלשהו במחנה לסייע לה במישור הצבאי. הדבר בא לידי ביטוי עז במיוחד באי־התערבותו של חזבאללה, בניגוד לנטייתו בעשור האחרון לנצל עימותים בין ישראל ובין הפלסטינים לביצוע פעולות צבאיות נגד ישראל.

ד. התנהלות הזירות האזורית והבינלאומית: דרך ההתנהלות של הרחוב הערבי, המוסלמי והמערבי בזמן המבצע גרמה כנראה לחמאס אכזבה מסוימת, אולם אינה בגדר תופעה חדשה. גם במקרים אחרים, כמו פרוץ אנתפאדת אל־אקצא או מלחמת לבנון השנייה, געשו ותססו הרחובות האלה, אולם לא גרמו שינוי דרמטי בעמדות הממשלים. לעומת זאת, הרחוב בגדה המערבית (וכן המגזר הערבי בישראל) היו אמורים ליצור "עורף לאומי" בעבור החמאס, אך נראה שלא מימשו את התקוות שתלתה בהם התנועה. התנהלותם של ממשלי ערב והמערב בעת המבצע הוסיפה גם היא לקושי של החמאס לממש את הכלים ההסברתיים והמדיניים של ההתנגדות. זאת, בעיקר לנוכח ההבנה שגילו רובם כלפי המהלכים שביצעה ישראל, הלחץ המוגבל למדי שהפעילו עליה והגישה הביקורתית שנקטו רבים מהם כלפי החמאס.

מבצע "עופרת יצוקה" הוכיח שיש בידי ישראל שיטות אחדות לסתירת העקרונות שגורמי ההתנגדות מתבססים עליהם. סתירה כזאת מחייבת שילוב בין כמה רכיבים: הבנה אופרטיבית מדויקת של מהלכי היריב ושל יעדיו, והימנעות "מלשחק" לפי הגיון הפעולה שלו; גיבוש יעדים ברורים וריאליים על ידי דרג הקברניטים להתמודדות מעין זאת, באופן שמערער במיוחד את מאמץ ההסברה של היריב; הכשרה תודעתית של הציבור לאורם של אותם היעדים; וגיוסם של הגורמים האזוריים הבינלאומיים, באופן שעשוי להקל את הלחץ החיצוני.

עם זאת, יש להדגיש שהעימות האחרון נוהל עם אחת החוליות החלשות במחנה ההתנגדות, ובהקשר הייחודי של הזירה הפלסטינית. במבט לעתיד, חיוני לגבש הנחות מוצא מחמירות, ולפיהן תוצאות המבצע הנוכחי לא ישוחזרו במלואן בהתמודדות עם גורמי התנגדות אחרים. במערכות העתידיות יהיה חיוני לקדם מהלכי "נטרול" דומים לאלה שונקטו במבצע "עופרת יצוקה", אולם יש גם להיערך להיתקלות עם יריב בעל כשירות צבאית ורוח לחימה משופרות מאלה של החמאס, ולפיכך גם בעל יכולת להסב פגיעות קשות יותר לדרג הצבאי ולמרחב האזרחי בישראל.

* * *

המאזן הכולל של אתגר ההתנגדות במזרח־התיכון ניתן להגדרה כמעורב, עם נטייה מסוימת לטובת הגורמים המזוהים עם הרעיון. הגורמים האלה כבר שינו

את פני האזור, דבר שבא לידי ביטוי בולט בתמורות מרחיקות הלכת שחלו בזירות הפלסטינית והלבנונית, וביססו את מעמדו של רעיון ההתנגדות כתפיסה הדומיננטית בקרב מרבית הקהלים באזור. ואולם, הרעיון לא הצליח עד כה להפוך לסדר החלופי באזור, בין השאר, בשל מאמצי הבלימה של הגורמים המערביים, ובכלל זה ישראל, אך גם של מדינות המחנה המתון בעולם הערבי. המדינות האלה אומנם סובלות מחולשה בסיסית ומתקשות להציב חלופה רעיונית מגובשת ומושכת לרעיון ההתנגדות, אבל הן מצליחות בכל זאת להציב חסמים בדרכו, ובכך מונעות הכרעה מהירה במאבק על דיוקנו של המרחב.

רעיון ההתנגדות אינו בגדר אופנה רעיונית חולפת. זיקתו ההדוקה לתהליכי עומק – תרבותיים, פוליטיים וחברתיים – מעניקה לו עָצמה וחיות, העושות אותו לאיום ארוך טווח מבחינת ישראל. לצורך התמודדות עמו אין ליחל למכה צבאית מוחצת, דוגמת זאת שהביאה לקריסת החזון הפאן־ערבי ב־1967. במקום זאת, נדרשת מערכה סבלנית, מתישה וארוכת שנים שלא תמוקד רק בעצמתם הצבאית של גורמי ההתנגדות, אלא גם תחתור לערער את המוקדים שהרעיון מעוצב בהם, ומהם הוא מונחל לתודעתו של הציבור הרחב. במסגרת הזאת בולט במיוחד תפקידן של מערכות התקשורת, החינוך והממסד הדתי במדינות האזור. נראה כי רק לאחר שיסתמן שינוי מהותי וארוך שנים בדפוסי הפעילות של בתי הספר, האוניברסיטאות, אמצעי התקשורת הממלכתיים והלא ממלכתיים וכן המסגדים ומוסדות הדת האחרים במרחב האסלאמי, יהיה אפשר לבחון אם מתחוללת בו בזמן תמורה אידיאולוגית במזרח־התיכון, ובכלל זה גם באופן תפיסתו של רעיון ההתנגדות בעיני הקהלים השונים באזור.

הפלסטינים וישראל: בין הסדר למשבר – הסיבוב הבא

אפרים לביא

כשנה לאחר עצירת המשא ומתן על הסדר קבע ("תהליך אנאפוליס") ולאחר מבצע צה"ל ברצועת עזה ("עופרת יצוקה"), הפלסטינים וישראל נמצאים שוב בפרשת דרכים בנוגע לעתיד היחסים ביניהם. הפלסטינים, החווים פילוג פוליטי וגאוגרפי, וישראל, בימי ממשלת ימין, ניצבים בפני הכרעה בין הסדר למשבר: בין חידוש התהליך המדיני כדי להגיע להסדר קבע ובין קיפאון מדיני שיכול להוביל להקמת מדינה דה-פקטו (de-facto state) בגדה המערבית ולכינון ישות אסלאמית רדיקלית ברצועת עזה.

הניסיונות להגיע לפיוס לאומי בין חמא"ס לפת"ח ולאפשר קיום בחירות לנשיאות הרשות הפלסטינית ולמועצה המחוקקת במועדן (ינואר 2010) או במועד מאוחר יותר העלו עד כה חרס. הנהגת אש"ף הסדירה לאחרונה בהחלטותיה את המציאות השלטונית הקיימת, לרבות המשך כהונתו של אבו מאזן כנשיא הרשות, עד קיום בחירות. בתוך כך נשמרת יציבות שלטונית וביטחונית, יחסית, של הרשות הפלסטינית בגדה המערבית ושל שלטון חמא"ס ברצועת עזה.

עם ראש הממשלה סלאם פיאד, אבו מאזן מוציא מן הכוח לפועל מדיניות הבנויה משני נדבכים עיקריים: האחד – ניסיון לחדש את המשא ומתן הישיר עם ישראל על הסדר קבע לכינון מדינה עצמאית בגבולות 1967, ולחלופין, פנייה לאו"ם להכיר בגבולות 1967 כגבולות המדינה הפלסטינית העתידה; והאחר – בניין המדינה הפלסטינית, הלכה למעשה, עד אמצע 2011. הנהגת חמא"ס מבכרת מצד אחד לשמר את אחיזתה השלטונית ברצועה, ומצד אחר לדחות את תנאי הרביעייה הבינלאומית [הקוורטט] ולא להכיר בישראל. על כן היא אינה ממחרת להגיע לפיוס עם פת"ח ולהשתתף בבחירות. היא שוקדת על שיקום כוחה הצבאי ועל ביסוס

אל"ם (מיל). ד"ר אפרים לביא, הוא מנהל מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום, מנהל תוכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי, וחוקר במרכז משה דיין ללימודי המזרח-התיכון ואפריקה באוניברסיטת תל-אביב.

מעמדה כישות אסלאמית בסיוע כלכלי וצבאי מאיראן, ומצפה להפיק רווח ציבורי בדעת הקהל הפלסטינית מעסקת שחרור אסירים עם ישראל. במציאות זו ישראל ניצבת בפני השאלה כיצד למנוע את התפתחות נתיב המשבר שיוביל להקמת מדינה דה־פקטו בגדה המערבית ולכינון ישות אסלאמית רדיקלית ברצועת עזה. חידוש התהליך המדיני והתקדמות משמעותית בו, כעולה מהצהרות ראש הממשלה בנימין נתניהו, עשויים להבטיח שהקמת המדינה הפלסטינית תהיה תוצאה של המשא ומתן. צעידה בנתיב המדיני צפויה לחזק את בסיס הלגיטימיות של הרשות בדעת הקהל הפלסטינית ולמנוע את החשש שמא תצטייר כעושה דברה של ישראל. שלטון חמא"ס ברצועה, לעומת זאת, יראה בעיני הקהילה הבינלאומית כגורם המטרפד התקדמות מדינית ליישוב הסכסוך. הדבר גם עשוי להעניק לישראל לגיטימציה למהלך צבאי נגד חמא"ס ברצועה, אם יהיה הדבר בלתי נמנע.

מטרתי במאמר זה היא לנתח את המערכת הפלסטינית המפולגת, את מאזן הכוחות ואת המגמות המתפתחות בתוך שני חלקיה, ולהעריך את המשמעויות הנובעות מכך לישראל בתחום המדיני-ביטחוני.

הפילוג מבית

מצרים, החרדה מן האפשרות של כינון ישות אסלאמית רדיקלית ופרו־איראנית ברצועת עזה הגובלת עמה, התמידה בשנה החולפת במאמציה לתווך בין חמא"ס לפת"ח כדי להשיג פיוס לאומי. כיום היא חותרת להביא לחידוש התהליך המדיני בין ישראל ובין אש"ף לצורך השגת הסדר קבע. עמדתה היא כי אש"ף הוא הגורם הפלסטיני הלגיטימי היחיד לניהול המשא ומתן המדיני עם ישראל וכי פיוס בין חמא"ס לפת"ח אינו תנאי לחידוש התהליך המדיני.¹ גישתה של מצרים בנויה על ההערכה כי התנגעת התהליך המדיני עשויה למלא בתוכן חיובי את מאמצי הפיוס בין פת"ח לחמא"ס, להביא לאיחוד הזירה הפלסטינית ולאפשר לאבו מאזן להשיב את שליטתו על הרצועה באמצעות ניצחון בבחירות.

מצרים קבעה שוב ושוב תאריכים חדשים להשלמת הדיאלוג הפלסטיני הפנימי, שאמור להוביל לחתימת חמא"ס ופת"ח ויתר הפלגים על מסמך הפיוס שהכינה.² אלה אמורים להודיע – בחסות מצרים ובתמיכת הליגה הערבית – על הסכם בדבר סיום הפילוג בעם הפלסטיני וקיום בחירות לנשיאות, למועצה המחוקקת ולמועצה הלאומית הפלסטינית (המל"פ). בהתאם למסמך הפיוס העדכני, הבחירות אמורות להתקיים ביוני 2010. בצו נשיאותי אמורה לקום ועדה בת 16 חברים מפת"ח, מחמא"ס, מן הפלגים והגורמים העצמאיים, שתפקד על ביצוע ההסכם ותסיים את פעולתה עם קיום הבחירות והקמת הממשלה. בין היתר, יהיה עליה להכשיר את האווירה לקיום הבחירות, לאחד את מוסדות הרשות בשני האזורים,

להשיב על כנם את האגודות ואת המוסדות הלא ממשלתיים, ולעקוב אחר פעולות השיקום של הרצועה.

נציגי פת"ח חתמו על מסמך הפיוס, ואילו הנהגת חמא"ס העמידה שורה של הסתייגויות. מסמך הפיוס עצמו כולל סעיפים המקובלים על חמא"ס ואחרים שבעבורם היא מבקשת הבהרות. הסעיפים המקובלים עוסקים בנושאים הבאים: הצורך לערוך רפורמות באש"ף באופן שהארגון יכלול את כל הכוחות והפלגים הפלסטיניים; קיום בחירות יחסיות³ למועצה לאומית פלסטינית חדשה, שיבטיחו ייצוג לכל הכוחות, הפלגים והמפלגות הלאומיים והאסלאמיים וכן לכל המגזרים וההתאגדויות בשטחי הרשות ומחוצה להם; מנגנוני הביטחון יגנו על המולדת (שטחי הרשות) ועל התושבים ויכבדו את זכותו של העם הפלסטיני ל"התנגדות" (אל-מוקאוומה);⁴ העברת מידע לאויב שתפגע במולדת, בתושבים או ב"התנגדות", תיחשב בגידה חמורה שהחוק מחייב נקיטת ענישה.

לעומת זאת, ביקשה הנהגת חמא"ס הבהרות בשורת נושאים המובאים במסמך הפיוס. אלה כוללים את הסוגיות הבאות: החזרת אנשי מנגנוני הביטחון הקודמים (כ-3,000 איש) לרצועה, מהלך המבטיח נוכחות ביטחונית של הרשות ברצועה, אך אינו מבטיח נוכחות דומה של חמא"ס בגדה המערבית; האיסור על קיומם של גופים צבאיים חוץ ממנגנוני הביטחון המוסכמים – צעד הרומז על דרישה לפירוק מנגנוני הביטחון של חמא"ס, לרבות אנשי "הכוח המבצע" (כ-11 אלף איש);⁵ שיתוף פעולה בין מנגנוני הביטחון של הרשות ובין "מדינות ידידותיות", שבעיני חמא"ס מתפרש כמתן לגיטימציה לשיתוף פעולה ביטחוני עם ישראל; הסתירה העולה מכך שסעיף אחד במסמך מכיר בזכות ה"התנגדות", ואילו סעיף אחר אוסר את קיומם של גורמי ה"התנגדות".

קיימים גורמים מעכבים נוספים לחתימת חמא"ס על מסמך הפיוס שהציעה מצרים, הקשורים למאבקי הכוח הפנימיים בתנועה בין הנהגת "הפנים" ובין הנהגת "החוץ", ולחשש הקיים מתוצאות הבחירות. אסמאעיל הנייה ומחמוד אל-זהאר תומכים בחתימה על הסכם הפיוס בצירוף ההסתייגויות שפורטו לעיל, מתוך הבנה שחמא"ס נתפסת כיום בעיני הקהילה הבינלאומית כ"ילד הרע" המונע את מהלך הפיוס. הם חוששים שמא תכביד מצרים את ידה על חמא"ס באמצעות סגירת מעבר רפיח והגבלת חופש התנועה של בכירה. ח'אלד משעל, שהיה בעד חתימה על מסמך הפיוס, בצירוף ההסתייגויות, מכתב כיום את עמדתה הסרבנית של חמא"ס, ומפגין בכך את מנהיגותו ואת שליטתו בתנועה. מלבד זה, הנהגת חמא"ס חוששת שמא יוביל מסמך הפיוס לבחירות ביוני 2010, שהיא תפסיד בהן, ובכך תשמוט מידיה את הישגיה ברצועה. היא מעריכה כי בבחירות שיתקיימו בשני האזורים⁶ יהיה ניצחונו של אבו מאזן מובטח במקרה של חידוש התהליך המדיני

והשגת התקדמות ממשית בו. בקרב ההנהגה קיים גם חשש שמא זיויפו תוצאות הבחירות ויטו לטובת אבו מאזן ופת"ח. אמנם הנהגת חמא"ס אינה מייחסת אפשרות של הפסד בבחירות לדרך ה"התנגדות" שהביאה להרס וחורבן או לקוצר ידה להביא להסרת המצור מעל הרצועה ולשיקומה בעקבות מבצע "עופרת יצוקה" או לצביון האסלאמי של המשטר שכוננה באזור. עם זאת, אפשר להניח כי גם שיקולים אלה מונחים בבסיס העדפתה לאי־קיום הבחירות. לחלופין, ייתכן שהנהגת התנועה תשנה את עמדתה בסוגיית הפיוס והבחירות, אם ההקשר יהיה היעדר תהליך מדיני והיא תוכל להציג את אבו מאזן וסלאם פיאד כמשתפי פעולה עם ישראל ולהתהדר בעסקת שחרור אסירים. כך או כך, ההנהגה מכשירה בינתיים את הקרקע למצב שלא יהיה אפשר לגשר בו על פני המחלוקות ולא ייערכו בחירות בעתיד הקרוב. היא בונה לשם כך לגיטימציה הלכתית המתארת את רצועת עזה כמאחז ("ארץ אל־רבאט")⁷ אשר יהיה בסיס לכינונה מחדש של הח'ליפות האסלאמית שתאחד את העולם האסלאמי למדינה אחת. במילים אחרות, קיימת הצדקה דתית להמשך קיומו של שלטון חמא"ס ברצועה, גם במחיר הפילוג הלאומי בעם הפלסטיני.⁸

הרשות הפלסטינית: השאיפה להסדר קבע מלא

אבו מאזן מתמיד בשאיפתו להגיע להסדר מדיני כולל עם ישראל, תוך כדי התנגדות להסכמים חלקיים ולהקמת מדינה בגבולות זמניים. עדיין הוא רואה במשא ומתן הביטורלי עם ישראל את הדרך המועדפת להגעה להסדר קבע שתוצאתו הקמת המדינה הפלסטינית לצד ישראל, בגבולות 1967. הנחת העבודה שלו היא כי בעקבות ההתקדמות שחלה במשא ומתן ב"תהליך אנאפוליס" (ב־2008), הפלסטינים קרובים למסגרת הרצויה להסדר מדיני עם ישראל.⁹ עם זאת, מאחר שהדרישות להפסקה מוחלטת של הבנייה בהתנחלויות ובמזרח ירושלים ולחידוש המשא ומתן על בסיס "מפת הדרכים" האמריקאית נענו חלקית על ידי ראש הממשלה בנימין נתניהו, אימץ אבו מאזן דרך אלטרנטיבית לזו הישירה: הוא מוביל מסע לגיוס תמיכה בינלאומית שתאפשר להנהגה הפלסטינית לפנות לאו"ם בדרישה לזכות בהכרה בכך שגבולות המדינה הפלסטינית העתידה יהיו גבולות 1967. בו בזמן הוא פועל לגבש עמדה ערבית מאוחדת שתדרוש להגדיר מראש את קווי המסגרת של ההסכם, כתנאי לחידוש המשא ומתן. קווי מסגרת אלה יכללו הקמת מדינה בגבולות 1967 שבירתה מזרח ירושלים, חילופי שטחים בהסכמה, הקפאה מלאה של הבנייה בהתנחלויות, ובכלל זה בירושלים, גם לצורך הריבוי הטבעי.

העמדה הפלסטינית בעניין הקפאת הבנייה בהתנחלויות נובעת לא רק מהיצמדות לעמדה שהביע הממשל האמריקאי החדש בעניין זה בראשית כהונתו.¹⁰

היא מבוססת על כמה טענות: ראשית, דרישה עקרונית אשר לפיה אין לקבוע עובדות בשטח שהמשא ומתן מתקיים בו, ובעיקר מחשש שמא יוביל המשך הבנייה להגדלה ניכרת של גושי ההתנחלויות שתתבע ישראל לעצמה; שנית, "מפת הדרכים" המחייבת את הרשות להיאבק בטרור¹¹ קובעת במפורש שעל ישראל להפסיק את הבנייה בהתנחלויות; ושלישית, חוסר אמון בנוגע לנכונותה של ממשלת הימין בישראל להכיר בזכות הפלסטינים לכונן את מדינתם בגבולות 1967. זהו הרקע למאמץ הפלסטינים למצוא ערוצים אלטרנטיביים למשא ומתן הישיר עם ישראל לצורך השגת מטרותם: אם באמצעות תיווך פעיל מצד ארצות הברית, שעשוי לערוב לכך שהמדינה הפלסטינית תוקם בגבולות 1967 או ששטח המדינה יהיה שווה בגודלו לזה של השטחים אשר נכבשו ב-1967,¹² ואם באמצעות הקהילה הבינלאומית שתאמץ את דרישת הפלסטינים ותקבל החלטה ברוח זו באו"ם.

הנדבך הנוסף במדיניותו של אבו מאזן הוא קידום בניין המדינה הפלסטינית, הלכה למעשה, על פי תכניתו של ראש הממשלה סלאם פיאד.¹³ הכוונה היא לבניית מוסדות השלטון ולחיזוק יסודותיה הכלכליים, החברתיים והביטחוניים של הרשות, כדי שהמדינה הפלסטינית תהפוך עד אמצע 2011 לעובדה קיימת ("מדינה הלכה למעשה" – *de-facto state*).¹⁴ בכך יוכיחו הרשות והעם הפלסטיני לישראל ולקהילה הבינלאומית שיש ביכולתם לקבל אחריות על כבדת הארץ הנתונה לשליטתם. הדבר ימנע את ישראל מלטעון שהפלסטינים אינם בשלים להקמת מדינה או שאינם ברי שיח להסכם מדיני ולקיום הסכמים והתחייבויות בעתיד.¹⁵

צעידתם של אבו מאזן וסלאם פיאד לעבר כינון מדינה פלסטינית מתוקנת מבטאת מדיניות מפוכחת שנועדה לקדם עצמאית את האינטרס של הפלסטינים, למקרה שלא יתחדש המשא ומתן עם ישראל.¹⁶ בשנתיים החולפות החל פיאד בתהליך שיקום מוסדות הרשות ומנגנוני הביטחון, השבת חוק וסדר באמצעות המשטרה ובתי המשפט, ביעור השחיתות וקיום שגרת חיים יציבה לאוכלוסייה בגדה המערבית.¹⁷ פיאד פועל כיום לייעל את עבודתם של משרדי הממשלה ומוסדות הרשות ולעודד את המגזר הפרטי.¹⁸ בכוונתו לבנות כלכלה פלסטינית שאינה נשענת על עבודה בישראל,¹⁹ גם אם תמשיך להיות תלויה בסיוע חיצוני. הוא פועל לפתח מקורות תעסוקה ולצמצם את האבטלה,²⁰ לשפר את הרגלי הציבור בתחום העבודה ותשלומי המסים²¹ ולהפחית את התלות של הרשות בסיוע החיצוני להוצאות השוטפות.²² הוא החל לנצל את קרן ההשקעות הממשלתית²³ באופן שונה מבעבר: ראשית, רווחי הקרן אינם מנוצלים עוד להוצאות שוטפות כי אם להשקעות; ושנית, מוקד הפעילות של הקרן הוסט מחברות חיצוניות לחברות פלסטיניות מקומיות.²⁴ מלבד זה, הוכנס תיקון בחוק מס ההכנסה כדי לעודד רישום חברות זרות בשטחי הרשות.²⁵

תכניתו של סלאם פיאד זקוקה למרחב גאוגרפי שיאפשר בין היתר הקמת נמל ימי ובניית שדה תעופה ולחופש מדיני שיאפשר למשל חתימה על הסכמים לשיתוף פעולה כלכלי עם מדינות האזור וגבייה עצמאית של מכסים. גם במגבלותיה אלה, פעילותו של פיאד זוכה לתגובות חיוביות מבית וגם מצד הקהילה הבינלאומית.²⁶ כך למשל, קיימים יחסי אמון ושיתוף פעולה בין הרשות ובין הבנקים הפועלים בגדה המערבית, המאפשרים מתן אשראי למגזר הפרטי לשם קידום הצמיחה; בין העובדים, המעסיקים והממשלה שוררים כיום יחסי עבודה תקינים, לאחר שטופלו בעיות שונות בתחום השכר כמו תוספת יוקר בעקבות אינפלציה. בזירה הבינלאומית גורמים שונים (ובהם מזכ"ל האו"ם) משבחים את ההישגים של הפלסטינים בביטחון, בכלכלה וברפורמות הפיננסיות. המדינות התורמות ממשיכות להעביר בצורה סדירה את הסיוע שהתחייבו עליו בתכנית הפיתוח התלת-שנתית (2008–2010). נציגי הבנק העולמי וקרן המטבע העולמית עוקבים אחר הגירעון הנוכחי בתקציב הרשות (כ־400 מיליון דולר), אך נראה כי המדינות התורמות מוכנות בנסיבות הקיימות לממן גירעון זה. ייעודה העיקרי של תכנית הפיתוח התלת-שנתית הנוכחית, שתסתיים בסוף 2010, הוא לפתח את מוסדות הממשלה. בכוונתו של סלאם פיאד לגבש תכנית תלת-שנתית (לשנים 2011–2013) שתתמקד בפיתוח הלאומי בתחום התשתיות ובסיוע לאוכלוסיות נחשלות.

באופן המנוגד לסדר היום המדיני והחברתי-כלכלי שאבו מאזן וסלאם פיאד מובילים כיום, בשורות פת"ח ממשיך להתנהל שיח המאבק בישראל, שניזון מהמשך מצב הכיבוש והבנייה בהתנחלויות ומהיעדר תהליך מדיני. לפי שעה, שיח המאבק גובר על זה של אבו מאזן ופיאד, והוא משקף גם את השליטה הרופפת של ההנהגה על פעילי השטח וגורמי האופוזיציה בתוך פת"ח. בתנועה, שאבו מאזן הוא מנהיגה, נמשכת תופעת הפלגנות המאפיינת אותה, וכינוס הוועידה השישית בקיץ 2009 לא חילץ אותה מדעיכתה הנמשכת. דור הביניים של פת"ח, אשר השתלב במוסדות ההנהגה של אש"ף ופת"ח בעקבות הוועידה, נותר חסר לכידות פנימית והנהגה מובילה, וכתנועה הוא נעדר תמיכה ציבורית. כהונתו של סלאם פיאד, שאינו משורות פת"ח, היא לצנינים בעיני רוב הבכירים בפת"ח, שכן הישגיו בתחומים כלכלה וחברה אינם נזקפים ליזכות תנועתם. גם העובדה שמפקדי מנגונו הביטחון שוב אינם משורות פת"ח גורעת בעיניהם ממעמדם ומכוחם כתנועה לאומית מובילה.

התפתחות ישות אסלאמית רדיקלית ברצועת עזה

תנועת חמא"ס ממשיכה לדבוק בעקרונות אמונתה ולהתנגד להכרה בישראל ולכיבוד ההסכמים שנחתמו בין אש"ף לישראל. העמדות הפרגמטיות שהשמיעה התנועה בעבר הקרוב בתחום ניהול הסכסוך,²⁷ בניסיון להתקבל כשחקן פוליטי

לגיטימי, לא תורגמו לנכונות מעשית כאשר היא נדרשה להכיר בדרישות הקוורטט ולחתום על מסמך הפיוס התוך-פלסטיני שהציעה מצרים. הנהגת התנועה לא הצליחה לזכות בהכרה ערבית ובינלאומית פורמלית בשלטונה ברצועה, וכשלה במאמציה לגייס לחץ עולמי על ישראל להסיר את המצור מעל הרצועה.

שלילת הזימה הערבית לשלום מצד אחד וקשריה ההדוקים עם איראן²⁸ מצד אחר תרמו לבידודה המדיני של חמא"ס ולהרחקתה מן הקונצנזוס הערבי. ערב הסעודית דרשה מח'אלד משעל הבהרות בנוגע למה שנראה כהפיכת חמא"ס לכלי שרת בידי גורם לא ערבי (איראן), ותבעה ממנו להחליט: "הלנו אתה אם לצרנו?" שר החוץ של ערב הסעודית סעוד אל-פיסל הביע את תקוותו שחמא"ס תתעשת ותקבל את יזמת השלום הערבית. מצרים ביטאה את חששה מפני פגיעה בריבונותה, והחלה בבניית גדר פלדה תת-קרקעית בגבולה עם הרצועה. היא גם לא הסתירה את נחישותה למנוע מחמא"ס יצירת קשרי סולידריות עם תנועת "האחים המוסלמים" במצרים, באופן העלול לערער את יציבות המדינה. הנהגת חמא"ס הגיבה בכעס על בניית גדר הפלדה בהבינה שבכך מצרים מצטרפת למעשה למצור על הרצועה.²⁹ על רקע זה הנהגת התנועה מכלכלת את צעדיה במשנה זהירות בכל הנוגע לדרך "ההתנגדות", מתוך מטרה לשמר את הישגיה ולהבטיח את המשך שלטונה ברצועה, ולהביא בעתיד, בהדרגה, למהפך פוליטי בגדה המערבית.³⁰

לאחר המכה הצבאית שספגה הנהגת חמא"ס מישראל ב"עופרת יצוקה", היא ביססה מחדש את שלטונה ברצועת עזה, תוך כדי הפגנת התעלמות מערכי הדמוקרטיה, והיא מקיימת כיום שלטון אפקטיבי ללא מְצָרִים ואוכפת חוק וסדר, שלא כאנרכיה שהתקיימה בתקופת שלטון פת"ח והרשות. בו בזמן חמא"ס מעצימה את כוחה הצבאי מבחינה כמותית ואיכותית. היא ממשיכה לבנות את הזרוע הצבאית שלה במאפיינים של צבא סדיר, משקמת את מערך הרקטות, ומצטיידת בטילים ארוכי טווח מסוג "פאג'ר" (טווח 75 ק"מ). מטרת חמא"ס כפולה: לייצר יכולת עמידה בפני פעולה צבאית קרובה מצד ישראל, ולבנות הרתעה כלפי ישראל כדי לא להגיע לעימות צבאי רחב, וכך למנוע השמדה של מבנים ומתקנים שלטוניים וצבאיים מהאוויר. הנהגת חמא"ס מעריכה כי מאזן הרתעה כזה, אם ייווצר, יקנה יציבות ורגיעה לאורך זמן, גם ללא השגת הסכם בינה ובין ישראל, והדבר יאפשר לה לבסס את שלטונה ברצועה ולהתמקד במלאכת שיקומה.

ההנהגה הפוליטית והצבאית של חמא"ס ברצועה, שחוותה לראשונה בתולדות התנועה את העצמה הצבאית של צה"ל ב"עופרת יצוקה", מבקשת כיום לאותת לישראל ולקהילה הבינלאומית שהיא מעוניינת בהמשך המצב של הפסקת אש כדי להתרכז בפעילות אזרחית. היא מתמודדת עם ארגונים אסלאמיים פורשים וגורמי ג'האד עולמי שחדרו לרצועה, ומונעת ביצוע פיגועים נגד ישראל, ובכלל זה ירי רקטות. בכירי התנועה מסבירים כי חמא"ס תשמור על הרגיעה כל עוד הדבר

משרת את האינטרסים של העם הפלסטיני. הם מצביעים על העובדה שגם ישראל מקפידה על קיום הרגיעה, ולהבנתם דו"ח גולדסטון הוא גורם מרתיע ומרסן על ישראל. מנגד, הנהגת חמא"ס ממשיכה לדבוק בעמדותיה המדיניות. אף כי ברור שהסרת המצור הישראלי מעל הרצועה תביא לשיקום כלכלי ולצמצום סבלו של הציבור, הנהגת התנועה אינה מוכנה לקבל את תנאי מדינות הקוורטט משום שהיא רואה בכך סטייה אידאולוגית מרחיקת לכת הכרוכה בהכרה במדינת ישראל.

המצוקה הכלכלית ברצועה מחריפה והולכת בעקבות המשך המצור ומבצע "עופרת יצוקה": האבטלה מגיעה כיום לכדי ארבעים אחוזים, והתוצר הגולמי לנפש הוא אלף דולר בשנה. עם זאת, המקורות והנתיבים של הכנסת כספים מבחוץ – המועברים דרך המפרץ הפרסי לסוריה ולמצרים ומשם להנהגת חמא"ס ברצועה – ממשיכים לפעול. גם פעולת ההברחות במנהרות הפועלות ברפיח נמשכת, על אף תקיפות ישראל מהאוויר ומותם של פועלים בהתמוטטות מנהרות. תעשיית ההברחות מקהה במקצת את המצור הכלכלי, וכך גם העובדה שהמצור כיום איננו מוחלט: ישראל התירה הכנסת אלפי כבשים לרצועה לקראת חג הקרבן האחרון, ואישרה יצוא פרחים מהרצועה. גם היקף הסחורות שהכניסו בשנה החולפת ארגוני סיוע בינלאומיים לרצועה גדל מאוד לעומת השנה קודמת, ואולם בהיעדר ציוד מכני כבד לפינוי ולסילוק הריסות ובלי חומרי בניין כמו מלט, ברזל, זכוכית ועץ, שישראל מונעת את הכנסתם לרצועה, אין אפשרות מעשית לקדם את פעולות השיקום של ההריסות ולהניע מחדש את גלגלי הכלכלה באזור.

הנהגת חמא"ס מתלבטת כיום בין שאיפתה לקדם תהליך של אסלאמיזציה ולהחיל את ההלכה (השריעה) ברצועה ובין רצונה שלא לאבד את תמיכת הציבור. בתוך ההנהגה מתנהל ויכוח בין מחנה התומך בקידום מהיר של חקיקה ברוח השריעה ואכיפתה ובין מחנה המציע להתקדם בהדרגה בכיוון זה, כדי לא ליצור התנגדות ציבורית כלפי שלטון חמא"ס. אנשי המחנה המציע התקדמות הדרגתית חוששים מפני התגברות הטענות המופנות כלפי חמא"ס, כאילו בכוונתה להקים מדינה אסלאמית ברצועה.³¹ מבחינה מעשית, הנהגת חמא"ס מדגישה כיום את אופיים הדתי של מוסדות השלטון ומחזקת בהדרגה את הצביון הדתי בחיי היום-יום של האוכלוסייה. כך למשל ניתנת עדיפות לבתי הדין השרעיים על חשבון בתי המשפט האזרחיים, הוקמו ועדות פיוס אסלאמיות הפועלות ליישוב סכסוכים בהתאם למשפט המנהגי, הוקמה משטרת צניעות, ונפתחו מוסדות כמו בנק אסלאמי וחברת ביטוח אסלאמית. בו בזמן הונהגו תקנות לאוכלוסייה המחייבות סגירת שווקים וחנויות בימי שישי, נקבעה הפרדה בין גברים לנשים בחופי הרחצה, פורסמו הנחיות להימנע מריקודים מעורבים בחתונות, ונשים נקראות ללבוש חיג'אב ושמלות ארוכות. חברי המועצה המחוקקת דנו לאחרונה באפשרות להפעיל חוקי ענישה נוסח השריעה, כמו קטיעת ידו של גנב.

סיכום והערכת המשמעויות לישראל

אבו מאזן וסלאם פיאד אימצו בשנה החולפת אסטרטגיה מדינית שבבסיסה עומדת ההכרה כי חלה התקרבות ניכרת במשא ומתן על הסדר הקבע עם הממשלה הקודמת בישראל, וכי הם קרובים למסגרת הרצויה להסדר מדיני עם ישראל. בהתאם לכך, חידוש התהליך המדיני הישיר עם ישראל על בסיס "מפת הדרכים" האמריקאית עשוי בראייתם להניב הבנות שבתורן יאפשרו לפלסטינים להשלים את תהליך בניין המדינה הריבונית. לפי אותה אסטרטגיה, אם לא תיאותר ממשלת ישראל להקפיא את הבנייה בהתנחלויות ולא תיעתר לחדש את התהליך המדיני מהנקודה שנפסק בה, יוכלו הפלסטינים לקדם את ענייניהם עצמאית: בניין מדינה הלכה למעשה והשגת הכרה בינלאומית בגבולותיה, ובמידת הצורך נקיטת מחאה עממית לגיטימית ולא אלימה, נוסח המאבק המתקיים נגד גדר ההפרדה.³²

באסטרטגיה מדינית זו, אבו מאזן וסלאם פיאד מעדיפים להמשיך לקיים את שיתוף הפעולה הביטחוני עם ישראל, למרות האילוצים הכרוכים בכך,³³ ולהוכיח כי הצד הפלסטיני ממלא את התחייבויותיו ב"מפת הדרכים".³⁴ לדידם, היציבות הביטחונית היחסית השוררת כיום בגדה המערבית וכן ההתפתחות הכלכלית מרוקנות מתוכנם טיעונים קודמים של ישראל, שלפיהם הרשות הפלסטינית אינה בת שיח להידברות ביטחונית ומדינית ואינה בשלה לקבלת שליטה על טריטוריה ואוכלוסייה. יתר על כן, תמורות אלו מתיישבות, בראייתם, עם תפיסת "השלום הכלכלי" של ממשלת ישראל ומעצבות בהדרגה מציאות ואווירה נוחות להסדר מדיני.

דרך מדינית זו שאבו מאזן וסלאם פיאד נוקטים עשויה לעלות יפה מבחינתם. הם יוכלו להציג את ישראל כמדינה סרבנית הממשיכה להשתמש בטיעונים שחוקים של מאבק בטרור כדי לחמוק מהתחייבויותיה כלפי הפלסטינים בתהליך המדיני ולהותיר את הכיבוש על כנו. אפשר להניח כי הסבר כזה ייפול על אוזניים קשובות בקהילה הבינלאומית כיום, בייחוד לאחר דו"ח גולדסטון, שהאשים את ישראל כאחראית לפשעי מלחמה בעזה, ערער את מעמדה באו"ם ופגע בתדמיתה כחברה בארגון זה. הקהילה הבינלאומית עלולה לחדול מלראות בישראל צד קרוב ומתגונן העומד בחזית המאבק נגד הטרור של גורמי האסלאם הקיצוני, ולהתחיל לראות בה צד כובש ותוקפן המפעיל כוח לא סביר נגד הפלסטינים ופוגע פגיעה קשה ומתמשכת בזכויות האזרח שלהם.

בשל כך ייתכן שתפתח דינמיקה של קבלת החלטות בפורומים בינלאומיים שונים בעניין אי-חוקיותן של ההתנחלויות בגדה המערבית וכן הכרה בגבולות 1967 כגבולות המדינה הפלסטינית ובירושלים הערבית כבירתה.³⁵ החלטות מעין אלו יכולות לדור בכפיפה אחת עם העמדות הרשמיות של ארצות הברית בנוגע לסכסוך הישראלי-פלסטיני, ובכללן זו הקובעת כי ההתנחלויות הן מכשול

שלום, ולהיות מוגשות בבוא היום לדיון באו"ם לצורך אימוצן הרשמי. כך, בטווח של שנים אחדות, כאשר תהיה ה"מדינה דה־פקטו" הפלסטינית לעובדה קיימת, יוכלו הפלסטינים לקבל הכרה בינלאומית במדינתם.

בצד האתגר המדיני לישראל, כמתואר לעיל, ממשיך להתקיים האתגר הצבאי. אף כי המצב הכלכלי בגדה המערבית נמצא במגמת שיפור בשנתיים החולפות, ואבו מאזן וסלאם פיאד שבים ומצהירים כי יתנגדו לחזרה לעימות אלים עם ישראל, אין בכך ערובה ליציבות ביטחונית קבועה ולאורך זמן. אמנם תחושת הרווחה הכלכלית של האוכלוסייה נבנית והולכת, אך בשל המשך מצב הכיבוש והבנייה בהתנחלויות תיוותר המוטיבציה לשוב לדרך העימות הן מצד גורמים בתנועת פת"ח, שעדיין שיח המאבק קיים בקרבם, והן מצד קבוצות לאומיות ואסלאמיות אחרות, שיקבלו סיוע ותמיכה מבחוץ (איראן, חזבאללה). גם המוטיבציה של מנגנוני הביטחון של הרשות, המקיימים כיום את שיתוף הפעולה הביטחוני מתוך מניעים של בניין המדינה הפלסטינית והחשש מחמא"ס, עלולה להתערער בלא תהליך מדיני.³⁶ היעדרו של תהליך מדיני ישמוט מהרשות הפלסטינית את הלגיטימציה להמשיך ולפעול באינטנסיביות נגד חמא"ס בגדה המערבית.

נדמה כי ברעיונות המונחים ביסוד תכניתם של אבו מאזן וסלאם פיאד ישנם מרכיבים חיוביים מבחינת ישראל. בין אלה, השאיפה לפתרון של שתי מדינות בגבולות 1967 (ולא 1948), קבלת אחריות מעשית לגורלה ולעתידה של החברה הפלסטינית בגדה המערבית וברצועת עזה ובניין מדינת חוק מתוקנת בעלת יכולת למשול ולקיים הסכמים והתחייבויות עם ישראל. אפשר אף להניח כי אבו מאזן יקבל בברכה כל שיתוף פעולה מצד ישראל לקידום תכנית זו, אם יראה עין בעין עם ישראל את היעדר הסופי של המשא ומתן ואת מסגרת הזמן לניהולו, עד סיומו. הוא נחוש להגיע להסדר מדיני עם ישראל ולהתנגד להסכמים חלקיים ולהקמת מדינה בגבולות זמניים. טענתו היא שאפשר להשלים את המשא ומתן בתוך כמה חודשים אם תהיה נכונות מצד ישראל, גם אם יהיה יישום ההסכם מדורג ויחייב כמה שנים.

אמנם הפילוג בין חמא"ס לפת"ח בצד הפלסטיני והמחלוקת הפוליטית העמוקה בישראל אינם מונעים אפשרות לחידוש התהליך המדיני, אך הצלחתו של המשא ומתן במסגרתו מותנית בשורת גורמים שקיומם בשני הצדדים עודנו מוטל בספק. ראשית, נדרשת הסכמה בין מנהיגי הצדדים כי המשא ומתן יתמקד בפתרון בעיות 1967 ולא סוגיות 1948 וכי מקור הסמכות להסדר יהיו החלטות האו"ם 242 ו־338, אשר בבסיסן העיקרון של "שטחים תמורת שלום"; שנית, על המנהיגים לגייס תמיכה ציבורית רחבה להכרעות ההיסטוריות שיידרשו מהם, לרבות בשאלת זכות השיבה לפליטים ובסוגיית חלוקת הארץ, ובכללה ירושלים.

הנטייה של ישראל להעדיף את מצב הבידול בין הגדה המערבית ובין רצועת עזה³⁷ תמנע סיכוי ליישום הסכם, אם יושג. התקדמות לקראת יישוב הסכסוך בדרך מדינית תחייב אפוא ביטול הבידול בין שני האזורים, גם אם בתהליך הדרגתי: ראשית, באמצעות המחשת היתרונות שיצמחו לעם הפלסטיני מה החלופה שהרשות מציעה כיום בגדה המערבית על פני זו של חמא"ס ברצועה בנוגע להשגת עצמאות מדינית ובניין מדינה וחברה; שנית, חידוש התהליך המדיני על בסיס "מפת הדרכים" האמריקאית ללא דיחוי והתקדמות ממשית בו, בנוגע למדינה הפלסטינית שתיוכן בגדה המערבית ורצועת עזה;³⁸ שלישית, קיום בחירות: אבו מאזן יוכל בתנאים אלה להכריז על קיום בחירות גם אם לא תיענה הנהגת חמא"ס לפיוס. הרשות תוכל לקיים את הבחירות בגדה המערבית כאשר יהיה ברור לכול כי הפתרון המדיני שיושג יחול על שני האזורים. במקרה זה תיתפס חמא"ס כמי שמונעת התקדמות לעבר סיום הכיבוש וכינון מדינה פלסטינית עצמאית בשני האזורים, ואילו הבחירות יצטיירו בדעת הקהל הפלסטינית כמהלך מאחד ולא מפלג. לעומת זאת, בהיעדר תהליך מדיני, עלולה לשוב ולהתחזק הרלוונטיות של חמא"ס כחלופה פוליטית, על אף בידודה המדיני כיום. הנהגת התנועה מנצלת את הזמן שמעניק לה הקיפאון במצב לשיקום כוחה הצבאי ולכינון ישות אסלאמית הנתונה להשפעה אידאולוגית מצד איראן וזוכה לסיוע כלכלי וצבאי ממנה. כל זאת בעוד הלגיטימציה הבינלאומית לישראל לנקוט פעולה צבאית נרחבת להפלת שלטון חמא"ס קטנה והולכת עם הזמן וככל שנשמרת הרגיעה הביטחונית. באין כוח פוליטי משמעותי אחר בזירה הפלסטינית תצטייר חמא"ס שוב כתנועה יחידה בעלת בסיס ארגוני ומנהיגותי איתן, המציגה מסד רעיוני וזהות לאומית-אסלאמית טריטוריאלית כלל-פלסטינית.

לסיכום, האפשרות הסבירה שלפיה בתוך שנים אחדות "המדינה הפלסטינית" תהיה עובדה קיימת צריכה להיות גורם מדרבן נוסף לישראל בדרך לחידוש התהליך המדיני בניסיון לקדמו. האינטרס הישראלי מחייב שהקמת המדינה הפלסטינית תהיה תוצאה של המשא ומתן, ולא התפתחות אשר תיכפה על ישראל ותחייב אותה להכיר במדינה זו ובקווי 1967 כגבולותיה בלחץ הקהילה הבינלאומית. במילים אחרות, על ישראל לבחור אם המדינה הפלסטינית תיוכן מתוך מצב של סכסוך ועימות או מתוך מצב של תהליך פיוס. לעניין זה תהיה השפעה מכרעת על אופי היחסים שישררו בעתיד בין מדינת ישראל ובין מדינת פלסטין.

הערות

- 1 ראו בעניין זה את דבריו של חסאם זכי, דובר משרד החוץ של מצרים, במסיבת עיתונאים. אל-אייאם, 15 בינואר 2010:
<http://www.al-ayyam.ps/znews/site/template/article.aspx?did=131375&date=1/15/2010>

- תרגום כותרת הכתבה: "קהיר – הפיוס הפלסטיני יחזק את העמדה הפלסטינית אך הוא לא תנאי לחידוש השיחות".
- 2 **אל-שרק** (קטר), 21 באוקטובר 2009; **אל-איאם**, 14 באוקטובר 2009; **אל-חיאת אל-ג'דידה**, 18 באוקטובר 2009; **אל-קדס**, 19 באוקטובר 2009.
 - 3 הנהגת חמא"ס התנגדה לבחירות יחסיות, אך נאלצה להסכים לכך. להבדיל משיטה זו, הבחירות למועצה המחוקקת יתקיימו בשיטה המשולבת: 75 אחוזים ייבחרו לפי רשימות (בחירות יחסיות) ו-25 אחוזים ייבחרו לפי אזורים (בחירות אזוריות).
 - 4 "התנגדות" (מוקאוומה) היא דרך פעולה נגד שלטון כובש, הכוללת שימוש בכוח כמו טרור וגרילה או מרי עממי.
 - 5 יתר על כן, במסמך אין התייחסות למעמד מנגנוני הביטחון בגדה המערבית שחמא"ס מסתייגת מכפיפותם לגנרל דייטון, ואין התייחסות ישירה למעורבות חמא"ס בכל הקשור לענייני הביטחון בגדה המערבית.
 - 6 הנהגת חמא"ס מעריכה שאבו מאזן לא יקיים בחירות רק בגדה המערבית, כדי לא להעמיק ולהנציח את הפיצול. ראו את מאמרו של הפובליציסט הפלסטיני משכם: האני אל-מצרי, "פי ט'ל אל-אנקסאם.. הל סתחקק אל-אנתח'אבאת אל-וחדה?", **אל-קדס**, גיליון 128 (אוגוסט 2009), עמ' 51-54.
 - 7 על פי ההלכה המוסלמית "ארץ' אל-רבאט" הוא מקום שהייה, מגורים או היערכות הגנתית של מוסלמים לשם הגנה על טריטוריה אסלאמית ולצורך השתתפות בג'האד עתידי נגד אויבים או כובשים.
 - 8 מאיר ליטבק, "החמאס: בין אמנה למדינה" (הרצאה), אוניברסיטת תל אביב, 2 בנובמבר 2009; <http://www.palestine-info.info/ar/default.aspx>
 - 9 ראו את דבריהם של אהוד אולמרט ואבו מאזן, המפרטים ומאשרים את ההתקדמות שחלה במשא ומתן על הסדר הקבע: "Ehud Olmert still dreams of peace", *The Australian*, November 28, 2009. ריאיון עם אבו מאזן, **הארץ**, 16 בדצמבר 2009: "אם תהיה הקפאת בנייה מלאה, נגיע להסכם בחצי שנה".
 - 10 אבו מאזן טען בעניין זה כי הוא נתלה בעמדת הממשל האמריקאי שתבע מישראל את הקפאת הבנייה בהתנחלויות, והביע אכזבה מנסיגתו של הממשל מעמדתו זו.
 - 11 הרשות מציגה בפני הקהילה הבינלאומית את עשייתה בתחום זה כביטוי למחויבותה הבלתי מתפשרת לביצוע הסעיפים הביטחוניים ב"מפת הדרכים", לקראת חידוש התהליך המדיני.
 - 12 על פי ידיעות שונות, השליח האמריקאי מיטשל עשוי להציג בראשית 2010 תכנית עקרונית בעניין הגבולות. על אודות המשא ומתן המתקיים בין ישראל ובין הפלסטינים באמצעות מיטשל וההתקדמות שחלה בו ראו: Steven J. Rosen, "The Mideast Peace Deal You Haven't Heard About", December 18, 2009. http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/12/18/over_to_you_mahmoud?pri (להלן: רוזן).
 - 13 התכנית נושאת את הכותרת: "פלסטיין: סיום הכיבוש והקמת המדינה, תכנית הממשלה ה-13, אוגוסט 2009" <http://www.mofa-gov.ps/ar/cp/plugins/spaw/uploads/files/palestine.pdf>
 - 14 ראו את הכרזתו של סלאם פיאד: "We'll form de facto state by 2011" Palestinian PM: בתוך: <http://www.haaretz.com/hasen/pages/1109991.html>
 - 15 סלאם פיאד הביע בהזדמנויות שונות את דעתו – שהמשא ומתן על הסדר הקבע עם ישראל חשוב פחות מבניית התשתית המוסדית של הרשות הפלסטינית, שהיא תנאי להקמת מדינה פלסטינית. ראו לדוגמה את נאומו של סלאם פיאד באוניברסיטת

- 16 "אל-קדס", ב-22 ביוני 2009: צות פלסטין, 23 ביוני 2009.
- 17 אל-איאם, 12 דצמבר 2009.
- 18 על פעולות אלו ועל ביעור השחיתות כחלק מן המאבק לשחרור לאומי ראו את דבריו של סלאם פיאד: אל-איאם, 6 דצמבר 2009. <http://www.al-ayyam.ps/znews/site/template/article.aspx?did=128183&date=12/6/2009>
- 19 דו"ח של הבנק העולמי קובע כי צמיחתו של המגזר הפרטי ברשות חיונית להקמתה של מדינה פלסטינית עצמאית בתוך שנתיים. הדו"ח קובע כי כדי להשיג יעד זה על ישראל להקל על היצוא הפלסטיני ולהביא לצמיחת המגזר הפרטי ברשות אשר יביא בתורו לעצמאות פסקלית. ראו: <http://ipcc.org.il/Newsletter/update3.pdf>
- 20 ראו: תני גולדשטיין, "הכלכלה ברשות פורחת לכלכלת חמסטאן צונחת", Ynet, 4 בדצמבר 2009.
- 21 מלבד זה, הרשות מתכוונת להקים בסיוע גרמני סוכנות פלסטינית למציאת תעסוקה למובטלים. משלחת בראשות שר העבודה הפלסטיני יצאה לגרמניה כדי לחתום על הסכם שיתוף פעולה עם התאחדות העובדים הגרמנית בעניין זה. ראו: שם.
- 22 פיאד החל בהסדרת מערכת גביית המסים מהאוכלוסייה. בין היתר הוא מבקש להפסיק את התשלומים מאוצר הממשלה עבור הוצאות חשמל ומים לרשויות המקומיות, ולהטיל על הרשויות את האחריות לגבות תשלומים מהתושבים עבור צריכת חשמל ומים.
- 23 על פי תחזיות קרן המטבע העולמית, הגירעון של הפלסטינים בתקציב יקטן מ-18.5 אחוזים בשנת 2009 ל-17.4 אחוזים בשנת 2010. כך תקטן גם דרישת הרשות למימון חיצוני מ-1.5 מיליארד דולר בשנת 2009 ל-1.2 מיליארד דולר בשנת 2010. ראו: <http://ipcc.org.il/Newsletter/update3.pdf>
- 24 קרן ההשקעות הפלסטינית מחזיקה בהון של 871 מיליון דולר, ורשמה בשנת 2008 רווחים בסך 58 מיליון דולר.
- 25 למשל חברת הטלפון הסלולרית הפלסטינית "אל-וטניה"; קרן ההשקעות הפלסטינית הודיעה על הקמת חברת נדל"ן בהון ראשוני של 220 מיליון דולר, שתיסחר בבורסה הפלסטינית, והפרויקט הראשון שלה יהיה הקמת שכונת מגורים בג'נין. פרויקטים נוספים יהיו הקמת שלושים אלף יחידות מגורים בשכונות חדשות ברמאללה.
- 26 חוק זה יאפשר בין היתר לחברה הפלסטינית לפיתוח והשקעות PADICO, האחראית לרוב הפעילות הכלכלית הממשלתית של הרשות, להירשם כחברה בשטחי הרשות.
- 27 על תמיכת האיחוד האירופי לתכנית פיאד ראו: "EU backs Fayyad plan for de facto Palestinian state", Ma'an News Agency, August 30, 2009.
- 28 ח'אלד משעל הצהיר בקיץ 2009 כי חמא"ס מעוניינת בהסכם הפסקת אש עם ישראל ובעסקת שחרור אסירים, ומוכנה לכינון מדינה פלסטינית בגבולות 1967 תמורת הודנה לעשר שנים, בתנאי שתכלול את מזרח ירושלים, את פירוק ההתנחלויות ואת זכות השיבה. ראו ריאיון עם ח'אלד משעל לעיתון **ניו יורק טיימס**, 5 במאי 2009; גם אחמד יוסף, יועצו של אסמאעיל הנייה, אמר שחמא"ס מוכנה לפעול בכל דרך אפשרית עם הממשל האמריקאי כדי להביא להקמתה של מדינה פלסטינית. ראו: **הארץ**, 18 ביוני 2009.
- 29 על הידוק הקשרים בין חמא"ס לאיראן ראו בידענות בעניין ביקור ח'אלד משעל באיראן באמצע דצמבר 2009: <http://www.aftabnews.ir/vdcjy8eh.uqetmzsfu.html>; <http://english.farsnews.com/newstext.php?nn=8809240788> <http://www.irna.ir/En/View/FullStory/?NewsId=845076&IdLanguage=3>

- 29 בהנהגת חמא"ס מכנים את גדר הפלדה "ג'דאר אל-עאר", "הגדר המבישה", ויוצרים זהות בינה ובין הגדר הישראלית. ראו: פהמי הויד, "ג'דאר אל-עאר", אל-רסאלה, 17 בדצמבר 2009. <http://www.alresalah.ps/ar/?action=showdetail&seid=4647> הנהגת חמא"ס יזמה הפגנות מחאה נגד מצרים סמוך לגבול ומתחה ביקורת חריפה על מדיניות "החניקה" של רצועת עזה.
- 30 ראו את דבריו של ח'אלד משעל בפני כינוס המפלגות הערביות שהתקיים בדמשק: אתר "פלסטין אלא'אן", 12 בנובמבר 2009. משעל הבהיר בכינוס כי הפסקת ה"התנגדות" בגדה המערבית נכפתה על חמא"ס וכי היא תחודש כאשר ייווצרו התנאים המתאימים לכך.
- 31 ראו את דבריו של פתחי חמאד, שר הפנים בממשלת חמא"ס, שדחה טענות אשר לפיהן חמא"ס מנסה להקים מדינה אסלאמית ברצועת עזה, והדגיש כי חמא"ס אינה טליבן ולא אל-קאעידה אלא מייצגת זרם אסלאמי מתון ונאור: Nicolas Pelham, Max Rodenbeck, "Which Way for Hamas?", *The New York Review of Books*, Volume 56, Number 17, November 5, 2009.
- 32 אבו מאזן וסלאם פי'אד שבחו בהזדמנויות שונות את רעיון השיבה לדרך המאבק העממי, במידת הצורך, מהסוג המתקיים נגד גדר הפרדה בבילעין. ראו: "אבו מאזן מאיים: נפתח באנתיפאדה לא חמושה ונכתר את ההתנחלויות באלפי", **הארץ**, 22 בנובמבר 2009.
- 33 בעקבות התקרית בסוף דצמבר 2009, אז חוסלו בשכם שלושה פלסטינים שהיו מעורבים בפיגוע שנהרג בו ושובש שבי שומרון, הזהיר אבו מאזן כי הרשות הפלסטינית תשקול מחדש את המשך שיתוף הפעולה הביטחוני עם ישראל בגדה המערבית, אם יימשכו הפעולות הצבאיות הפרובוקטיביות של ישראל. הטלוויזיה הפלסטינית, 1 בינואר 2010.
- 34 על יעילותם של מנגנוני הביטחון של הרשות בהתמודדות הביטחונית עם התשתית הצבאית והאזרחית של חמא"ס, כמו שהיא באה לידי ביטוי בעדות מתוך חמא"ס, ראו: מתי שטיינברג, "מפלטו של חמאס", **הארץ**, 13 בדצמבר 2009.
- 35 כך למשל קיבל לאחרונה האיחוד האירופי החלטה שלפיה ירושלים צריכה להיות בירה לשתי המדינות – ישראל ופלסטין. שוודיה העלתה הצעה להכיר במדינה פלסטינית בגבולות 1967 שבירתה ירושלים. בכירי הרשות הצהירו כי בכוונתם לגייס תמיכה בינלאומית כדי להגיש הצעה ברוח זו למועצת הביטחון של האו"ם. ראו: **הארץ**, 5 בדצמבר 2009.
- 36 בחמא"ס משליכים את ייבם על התפוררות התהליך המדיני כדי שתיפגע המוטיבציה של מנגנוני הביטחון לקיים את שיתוף הפעולה הביטחוני עם ישראל והם יחדלו מפעולתם נגד חמא"ס. ראו: מתי שטיינברג, "מפלטו של חמאס", **הארץ**, 13 בדצמבר 2009.
- 37 ראש השב"כ יובל דיסקין אמר לאחרונה בוועדת חוץ וביטחון של הכנסת: "הבידול בין הרצועה ליהודה ושומרון – הוא טוב מבחינה ביטחונית לישראל. זו תהיה טעות ביטחונית קשה לחבר מחדש בין הרצועה ליהודה ושומרון. בחיבור כזה תהיה אפשרות לבניית תשתיות טרור שיפגעו במדינת ישראל". *Ynet*, 29 בדצמבר 2009.
- 38 עד כה התעלם ראש הממשלה בנימין נתניהו מ"מפת הדרכים" האמריקאית. על פי מאמרו של סטיבן רוזן, חל שינוי בעמדה זו, ונתניהו מוכן לקבל את "מפת הדרכים" כמקור סמכות לניהול המשא ומתן. ראו: רוזן

ה"לידה מחדש" של חזבאללה: ניתוח המניפסט של 2009

בנדטה ברטי

מזכ"ל חזבאללה חסן נסראללה הפתיע רבים כאשר במסיבת עיתונאים בשידור חי שהתקיימה בבירות ב־30 בנובמבר 2009 בישר אישית על ה"מניפסט" החדש של הארגון, והקריא את תוכנו. חשיבות המסמך טמונה בעובדה שה"מניפסט" הוא המצע האידאולוגי השני בלבד שפרסם חזבאללה עד כה, ובכך שהוא יוצא לאור 24 שנים לאחר "המכתב הפתוח" המקורי, שבשני העשורים האחרונים שימש כמסמך המרכזי המציג את תפיסת העולם של הארגון. המסמך, שיש בו ארבעה חלקים – הקדמה, ושלושה פרקים: על מצב העולם ("הגמוניה והתעוררות"), על המדיניות הפנימית של הארגון ("לבנון") ועל השקפתו על הסכסוך הישראלי-ערבי ("פלסטין והמשא ומתן על ההתנחלויות") – משקף את ההתפתחות הפוליטית והצבאית של הארגון מאז פורסם המכתב (האמנה) בשנת 1985, ומפרט את חזונו האסטרטגי לעתיד.

מיותר לציין, ה"מניפסט" – שנוסח בכינוס המדיני השביעי של הארגון¹ – הוליד קשת רחבה של תגובות הן בלבנון והן מחוצה לה: משקיפים רבים פירשו את המסמך כסימן בלתי ניתן לערעור לתהליך ה"התמתנות" של חזבאללה והיטמענותו הפוליטית המלאה במערכת הלבנונית, ואילו אחרים הפריכו טענה זו, וגרסו כי המצע האידאולוגי אינו כולל שינויים מהותיים, אידאולוגיים או אסטרטגיים. במאמר זה אבחן לעומק את ההקשר הפוליטי שהניע את חזבאללה לפרסם את הצהרת העקרונות החדשה שלו ואת תוכן ההצהרה עצמה, ואבדוק אם ה"מניפסט" אכן מסמן את "לידתו המחודשת" של הארגון.

הבנת התזמון: חזבאללה והזירה הלבנונית

פרסום המצע האידאולוגי החדש של חזבאללה נעשה על רקע מאמצי הארגון למצב את עצמו מחדש בלבנון בעקבות הבחירות האחרונות לנשיאות. אף

בנדטה ברטי היא חוקרת במסגרת תכנית ניובאוואר, המכון למחקרי ביטחון לאומי

שכוחות האופוזיציה בראשות חזבאללה הפסידו בבחירות לנשיאות שהתקיימו ביוני 2009 לקואליציית 14 במרס המכהנת, העניקו הבחירות בכל זאת לחזבאללה 13 מושבים בפרלמנט, ואישרו מחדש את החשיבות הפוליטית ואת התמיכה העממית של התנועה המזוינת השייעית-לבנונית. בעקבות הבחירות הצליחו כוחות האופוזיציה למנף כוח פוליטי זה בתביעה להשתתפות פוליטית גדולה יותר ולעכב את הקמתו של קבינט מדיני חדש למשך כמה חודשים בתביעה לקבל לפחות 11 מתוך שלושים המושבים הפנויים בקבינט, אשר במערכת הפוליטית הלבנונית מקנה זכות וטו בפועל.

בסופו של דבר הסכימה הממשלה הנבחרת להקמת "קבינט אחדות" המורכב מ-15 חברי קואליציית 14 במרס, עשרת חברי האופוזיציה בראשות חזבאללה וחמישה מועמדים עצמאיים שמונו בידי הנשיא מישל סולימאן.² כפועל יוצא מכך השיג חזבאללה שלושה מושבים בקבינט המתהווה: משרד החקלאות, משרד הרפורמות המנהליות ומשרד הנוער והספורט.³ הסכם זה משחק לטובת חזבאללה, שיכול כעת לסמוך על תמיכת המועמדים ה"עצמאיים" כדי למנוע מהממשלה הנבחרת יישום רפורמות אשר יפגעו באינטרסים האסטרטגיים של הארגון.

במילים אחרות, למרות התבוסה של חזבאללה בבחירות, מעמדו הנוכחי של הארגון בזירה הפוליטית הלבנונית עודנו חזק ויציב: הארגון ובעלי בריתו הפוליטיים כפו על הרוב הנבחר להסכים לשלוט תחת שרביט ה"אחדות הלאומית", וכך מינפו את כוחם הרבה מעבר למאפיין מפלגת אופוזיציה. במובן זה, סימן חשוב לסטטוס הפוליטי הנוכחי של חזבאללה לאחר הבחירות

הוא גם אימוצה, זה לא מכבר, בידי הקבינט החדש, של הצהרה משותפת התומכת ב"התנגדות" חזבאללה. ב-1 בדצמבר 2009 הודיע שר המידע של לבנון טארק מיטרי כי הקבינט אישר הצהרה המאשרת את "הזכות של לבנון, של אזרחיה, של צבאה ושל ההתנגדות לשחרר את 'כל השטחים של לבנון', ובהם גם חוות שבעא".⁴

הבנת התפקיד הפוליטי הנוכחי והסטטוס של חזבאללה היא צעד חשוב בהערכת האסטרטגיה וההשפעה האפשרית של ה"מניפסט" החדש של הארגון. למעשה, להבדיל ממה שצינו כמה פרשנים, לא פרסם חזבאללה את המצע האידאולוגי המחודש שלו בזמן

אף על פי שהפסיד בבחירות, תפקידו הפוליטי של חזבאללה בתוך לבנון מבוצר מאי-פעם, הן באמצעות תכנית ה"אחדות הלאומית" והן באמצעות הערובה של הממשלה, שלפיה לא תפעל לפירוק הארגון ממשקו.

של חולשה, כ"כלי הסתגלות". אף על פי שהפסיד בבחירות, תפקידו הפוליטי של הארגון בתוך לבנון מבוצר מאי-פעם, הן באמצעות תכנית ה"אחדות הלאומית" והן באמצעות הקבינט ובאמצעות הערובה של הממשלה, שלפיה לא תפעל (ואינה

יכולה לפעול) לפירוק הארגון מנשקו. במובן זה, הצהרת העקרונות נוסחה מעמדת כוח, והיא אכן משקפת מציאות זו.

מדיניות החוץ של חזבאללה: 1985 ו-2009

קיימת ללא ספק המשכיות ניכרת בתוכן, ובמידה פחותה יותר בשפה, בכל הקשור לאופן שחזבאללה תופס את העולם ואת אויביו ב-2009 בהשוואה לאופן שתפיסתו זו מנוסחת במכתב המקורי משנת 1985.

הצהרת העקרונות הראשונה, שרבים רואים בה את המסמך המכונן של חזבאללה, פורסמה ב-16 בפברואר 1985, בעקבות הקמתו של הארגון בראשית שנות השמונים. מסמך הארגון, שנוסח בעת מלחמת האזרחים בלבנון והתערבותה של ישראל במדינה, שיקף תפיסת עולם מאנישיאנית (Manichean), הנחלקת בין כוחות הרוע, דהיינו "המערב", ובין בעלי בריתו המקומיים ו"מפלגת האל". ליתר דיוק, מכתב 1985 דחה כל נוכחות זרה והתערבות בנעשה בלבנון ובאומה המוסלמית באופן כללי, וקרא הן לצורך לבטל את ההשפעה המשחיתה של המערב על העולם האסלאמי והן להילחם עד השמדתה הסופית של מדינת ישראל.⁵

ה"מניפסט" של 2009 מאמץ ומפתח מושגים אלה, תוך כדי הפגנת מידה רבה יותר של תחכום פוליטי. במכתב מ-1985 התייחס חזבאללה לארצות הברית ול"מערב" כאל כוח רע ומדכא של העולם המוסלמי; הצהרת העקרונות של 2009 מתארת את תפישת העולם במונחים של "הגמוניה" עולמית ומדגישה את ההשפעה השלילית של הגלובליזציה על הזהות המוסלמית והערבית.⁶ במילים אחרות, אף על פי שקיימת זהות מוחלטת בתכנים, המסמך מ-2009 משקף את ההבנה הגוברת של הארגון את הפוליטיקה הבינלאומית ואת ניסיונו להשתמש במונחים וברעיונות המקושרים לרוב עם "אנטי-גלובליזציה" ועם תנועות "שמאל", במאמץ לחצות גבולות לאומיים ואזוריים ולזהות את עצמו כתנועה בינלאומית.

בתמיכה במאמצים להיות "גלובלי", חזבאללה מקשר את עצמו בין היתר עם "המאמץ העצמאי והחופשי המתנגד להגמוניה במדינות אמריקה הלטינית", ומציין את התרומה המשותפת ל"בניית מערכת בינלאומית מאוזנת וצודקת יותר".⁷ הארגון מאמץ כיום עמדה מגוונת יותר כלפי אירופה, ובמקום להתקיפה ישירות, כמו שעשה ב-1985, הוא בוחר למתוח ביקורת על האירופים בשל "כניעתם למדיניות אמריקאית", ובתוך כך מזכיר את "אחריותם המיוחדת בכפוף למורשת הקולוניאלית שלהם" שהמיטה סבל על האזור, ומזכיר את "ההיסטוריה הארוכה של אירופה, של גילוי התנגדות לכובש".⁸

במצע של 2009 חזבאללה גם מכיר בגלוי בבעלות הברית האזוריות שלו – מרכיב פוליטי חשוב נוסף שנעדר ממכתב 1985, המעיד שהארגון רואה בעצמו חלק מ"ציר ההתנגדות האזורי". ראשית, הוא מצהיר: "סוריה הציגה עמדה נוקשה

וייחודית במאבק נגד האויב הישראלי, תמכה בתנועות ההתנגדות באזור, עמדה לצדנו בנסיבות הקשות ביותר", ומוסיף את "הצורך לדבוק ביחסים המכובדים בין לבנון לסוריה.⁹ חזבאללה שב ומאשר את בריתו הפוליטית והאידיאולוגית עם איראן, תוך כדי דחיפת לבנון לזרועותיה של סוריה. מעבר להודאה זו באשר לתפקידה האזורי המרכזי של איראן ותרומתה להתנגדות המניפסט לא אומר דבר ביחס לתפקיד שזו מלאה בתמיכה בחזבאללה ובהתפתחותו הפוליטית והצבאית. היעדר התייחסות כלשהי לשיתוף הפעולה האסטרטגי בין איראן וחזבאללה נובע מהצורך של הארגון למצב עצמו כתנועה לאומית לבנונית ולהמעיש בחשיבותם של אלה המכנים את הארגון "בובה איראנית". המניפסט מאזן בין הצורך להודות בקשרים עם איראן לבין הצורך להציג את איראן כשחקן לבנוני עצמאי.

התמה המרכזית הנוספת שחזבאללה משמר בכל הנוגע לתוכן מאז 1985 היא תפיסתו בנוגע למדינת ישראל. ישראל הייתה האויבת המרכזית של הארגון ותכלית קיומו מיום הקמתו בראשית שנות השמונים של המאה העשרים, והיא מזוהה עם ניסיונות המערב להשתלט על העולם המוסלמי. על פי השקפת העולם של חזבאללה, המושתתת על תפישות שיעיות מסורתיות כמו מות קדושים ודיכוי, הארגון מגדיר את מאבקו נגד ישראל במונחים קיומיים-הגנתיים: "ישראל מייצגת איום נצחי ללבנון... תפקיד ההתנגדות הוא צורך לאומי כל עוד האימים מצד ישראל ושאיפותיה של ישראל להחזיק באדמותינו ובמים שלנו יימשכו".¹⁰ בנושא זה, ברור כי אין שינוי משמעותי, בתוכן ובצורה גם יחד, וכי המשימה המרכזית של חזבאללה עד היום עודנה "התנגדות".

24 שנות ההתפתחות הארגונית וההשתלבות הפוליטית לא הובילו לשום שינוי בהתנגדות המוחלטת של חזבאללה לכל משא ומתן על הסכם בין ישראל לעולם הערבי. הארגון מתמיד ב"סירובו המוחלט לעצם העיקרון של הבחירה בין פשרה עם הישות הציונית המבוססת על הכרה בלגיטימיות ובקיום של ישות זו, לויתור על השטחים שזו גזלה מפלסטין הערבית והאסלאמית".¹¹ כצפוי, ארגונים פלסטיניים הגיבו בחיוב להצהרות אלה, לרבות נציגי הג'האד האסלאמי, שהכריזו על תמיכתם בחזבאללה וקראו לעולם הערבי להתלכד מאחורי המסמך. ברוח זו הצהיר דובר חמא"ס פאוזי ברהום: "הדבר מראה שאנו יכולים לחזק את חזית ההתנגדות האסלאמית והערבית לעמידה בכל האתגרים [...] כן אנו יכולים לחזק את זכותו של העם הפלסטיני להתנגד לאויב הציוני".¹²

לסיכום, מדיניות החוץ של חזבאללה נכון לשנת 2009 לא השתנתה במהותה לעומת 1985, ועל המדינות שצריכות להתמודד עם הארגון – לרבות ישראל – לתת את הדעת להמשכיות אסטרטגית זו. עם זאת, מקצת המונחים בהם משתמש הארגון מבטאים דחף פנימי גובר לזכות בהכרה ברמה הבינלאומית, החוצה את גבולות הזהות האזורית.

חזבאללה בלבנון: מדיניות בנים ב־1985 וב־2009

שלא כמדיניות החוץ של חזבאללה, המדגימה המשכיות ראויה לציון לאורך כל שלבי התפתחותה, תפיסת הארגון את תפקידו בתוך לבנון השתנתה מאוד מיום הקמתו ב־1985.

במכתב הפתוח ציין חזבאללה את משאלתו להקים מדינה אסלאמית בתוך לבנון, ודחה את האפשרות של השתתפות במה שלהשקפתו הייתה המערכת הפוליטית המושחתת הקיימת.¹³ על פי תפיסת העולם של הארגון, הקמת מדינה אסלאמית לבנונית זו, לפי הדגם של איראן, תהיה הצעד הראשון לקראת הקמת מדינה פאן־אסלאמית גדולה יותר, שתאחד את כל המוסלמים באזור בהנהגת אותה ממשלה.¹⁴ מעניין לציון כי ה"מניפסט" של 2009 משמיט את הקריאות להקמת מדינה אסלאמית, ומכיר בכך שהמערכת הפוליטית הלבנונית היא הסביבה המתאימה ביותר המאפשרת את תפקוד חזבאללה.

לאמתו של דבר, שינוי זה בעדיפויות הפנימיות לא הפתיע את מי שצפה בהתפתחות הפוליטית של חזבאללה בעשורים האחרונים. עוד ב־1992, כשהחליט הארגון בפעם הראשונה להצטרף למערכת הפוליטית ולהשתתף בבחירות לפרלמנט, הוא החל להמעיט בחשיבות היעד של הקמת מדינה אסלאמית, תיאר יעד זה כנחוץ לטווח ארוך יותר מאשר כיעד פוליטי מעשי, והכיר בכך שהמציאות הפוליטית בלבנון אינה מאפשרת את הקמתה של רפובליקה אסלאמית.¹⁵ אף על פי שמצע 1985 היה ספציפי מאוד בנוגע ליעד הפוליטי הסופי של הארגון בלבנון, לא היה המכתב מפורט בכל הקשור לתיאור האמצעים והטקטיקה של חזבאללה למימוש המודל שלו של מדינה אסלאמית. מלבד זה, המכתב מ־1985 מציין במפורש כי המנהיגים קוראים "ליישום השיטה האסלאמית על בסיס בחירה ישירה וחופשית של העם, ולא באמצעות כפייה בכוח כפי שנוהגים חלקם".¹⁶ טענה זו, לצד ההתייחסויות הרבות של חזבאללה לחשיבות העיקרון של אי־כפיית האסלאם (שעל פיו אין להעביר בכוח איש לאסלאם),¹⁷ כבר אפשרו לארגון דרגה גבוהה של גמישות אידאולוגית בהתאמת המניפסט המקורי שלו לעדיפויות האסטרטגיות המשתנות. במובן זה, ויתור פומבי על היעד של הקמת מדינה אסלאמית הוא בבחינת אישור של מגמה נמשכת והכרה במציאות הפוליטית בלבנון יותר מאשר שינוי אסטרטגי.

המצע האידאולוגי החדש מעניק בולטות לשורה של נושאים פוליטיים שפיתח חזבאללה בשני העשורים האחרונים, כמו חשיבות הביזור המנהלי או התנגדותו הגלויה הן לפרדליזם והן למערכת הכיתתית הקיימת.¹⁸ המסמך קובע למעשה: "הבעיה העיקרית במערכת הפוליטית הלבנונית המונעת את שינויה, פיתוחה ועדכונה המתמיד הוא הכיתתיות הפוליטית והעדתית."¹⁹ תוך כדי הצבת ביטול הפוליטיקה המבוססת על כיתתיות עדתית בראש סדרי העדיפויות שלו, חזבאללה

טוען כי עד השגת יעד זה: "דמוקרטיה המושתתת על הסכמה תישאר הבסיס היסודי לממשל בלבנון.²⁰ נקודה זו חשובה במיוחד, שכן אם קוראים בין השורות, אפשר למצוא ביטוי להבנה חדשה זו של חזבאללה את כוחו הפוליטי, ובעקבות זאת את הסטטוס שלו בלבנון. באמצעות הדגשת הצורך לדמוקרטיה המושתתת על הסכמה וממשלת איחוד לאומי, המסר הטמון במסמך הוא שחזבאללה רואה בעצמו שחקן פוליטי מרכזי, ושללא קשר לתוצאות הבחירות, הממשלה צריכה לתת את הדעת למציאות זו ולמשול מתוך הסכמה עם חזבאללה. זוהי בדיוק התוצאה שנוצרה בבחירות 2009, שלפיה קואליציית הרוב אינה יכולה למשול בפועל ללא ברית רחבה יותר עם כוחות האופוזיציה בראשות חזבאללה.²¹

התגובות של לבנון לטענות אלו היו מעורבות, מדברי שבח והלל לטון ה"רך" של חזבאללה ולהתייחסויות הרבות שלו לחשיבות ה"דמוקרטיה"²² ועד הכרה גלויה בהתעניינות הגוברת של חזבאללה בכוח פוליטי. במובן זה, הצהרה של כוחות 14 במרס מתחה ביקורת גלויה על תביעות הארגון, בטענה כי הוא "דוחה את החוקה עצמה תחת הכותרת של דמוקרטיה המושתתת על הסכמה במקום הדמוקרטיה הפרלמנטרית".²³

נקודה חשובה נוספת העולה מה"מניפסט" היא החזון הברור של חזבאללה בנוגע לתפקידו הצבאי בלבנון. בחזית זו הארגון ברור ונהיר בנוגע לכוונתו להמשיך לשמור על המבנה המזוין שלו ובנוגע לסירובו אפילו לדון בפירוק מנשקו. על פי המסמך: "האיומים הנמשכים מצד ישראל מחייבים את לבנון לנקוט אסטרטגיה הגנתית המשלבת בין התנגדות עממית המשתתפת בהגנת המדינה לצבא השומר על ביטחון המדינה ומבטיח את ביטחונה ואת יציבותה בתהליך משלים שהוכח כמוצלח בשלב הקודם".²⁴

הצהרה זו מעניינת מכמה סיבות. ראשית, היא מראה שמאז 1985 חל שינוי בתפיסת חזבאללה, מהתייחסות לצבא לבנון כאויב עד התייחסות אליו כאל כוח עזר דה־פקטו. במובן זה נראה כי הציפייה שלפיה יוכלו הכוחות המזוינים – או יהיו מעוניינים – להפוך את יחסי שיתוף הפעולה הללו ליחסי עימות לצורך פירוקה העתידי של הקבוצה המזוינת השיעיית לבנונית אינה מציאותית, לכל היותר. שנית, פסקה זו ממעיטה בחשיבות המאמצים של מועצת הדיאלוג הלאומי, שהוקמה לצורך חקירת נושאים כמו מציאת פתרונות לאומיים לנשק של חזבאללה או כל פרויקט הקורא לשילובו של הארגון בצבא. בעניין זה, חזבאללה מאשר את נכונותו לשתף פעולה עם הצבא אך רק לצורך "ההתנגדות", ומדגיש את כוונתו להישאר ישות נפרדת ואוטונומית. גם בעניין זה מתחו כוחות קואליציית הרוב (מחנה 14 במרס) ביקורת על חזבאללה: "בסוגיית הגנת המולדת מפני הכיבוש והתקפות זרות, מסמך חזבאללה הפקיד משימה זו בידי ההתנגדות האסלאמית בלבנון והפך את המדינה, הצבא והעם אחראיים לגיבויה [...] באשר לצבא הלאומי, המשימה

היחידה של הצבא היא להגן על הקווים האחוריים של ההתנגדות תחת הכותרת של שמירה על יציבות פנימית [...] בסוגיה זו, המסמך של חזבאללה סותר את הסכם אל־טאיף, אשר מטיל על המדינה את משימת השחרור [...] ²⁵

חזבאללה 2009: נושאים ישנים, מגמות חדשות

בחינה מקרוב של תוכן המצע האידאולוגי והפוליטי של 2009 והשוואתו ל"מכתב הפתוח" מ־1985 מעלות כי המסמך אינו רק תוספת למסמך הישן המנוסח במונחים שונים. חזבאללה השתנה והתאים את עצמו לסביבה הפוליטית והביטחונית החדשה שלו – כמו שהודה המזכ"ל חסן נסראללה: "אין לנו שום בעיה או עכבה לתאר את מה שאירע – יהיה זה התפתחות או שינוי, אם תרצו. זה טבעי. אנשים מתפתחים. העולם כולו השתנה ב־24 השנים האחרונות." ²⁶ חזבאללה של 2009 הוא מפלגה מתוחכמת יותר מבחינה פוליטית, חזקה יותר, אינטגרטיבית יותר, והוא כוח צבאי גדול יותר לעומת 1985. בד בבד, יש המשכיות ארגונית בסיסית בתוכן ובעדיפויות האסטרטגיות וכן בהתייחסויות האידאולוגיות המרכזיות. במובן זה, הארגון שומר על זהותו האסלאמית החזקה לאורך כל הטקסט, וכנראה מגזים בטענה כי עבר "לידה מחדש אסטרטגית".

ראשית, במונחים של מדיניות חוץ, חזבאללה מדגים המשכיות מלאה הן בנוגע להשקפת העולם שלו והן בנוגע ליעדים האסטרטגיים שלו; עם זאת, הארגון למד איך להעביר רעיונות אלה בצורה מתוחכמת יותר מבחינה פוליטית. באמצעות ייחוס מאבקו לתנועות לא אסלאמיות אחרות (למשל באמצעות אזכור המשכיות ביעדים עם מדיניות אנטי־אמריקאיות של אמריקה הלטינית) ובאמצעות שימוש במונח "אנטי־גלובליזציה" הארגון מנסה לזכות בהכרה ותמיכה בינלאומיות גדולות

אף יותר. בד בבד, מטרות הארגון בנוגע לישראל נותרו על כנו, וכך גם התנגדותו המוחלטת לכל פתרון מוסכם לסכסוך הישראלי־ערבי. הקהילה הבינלאומית, לרבות ישראל, צריכה לצפות שהארגון ינסה למנוע כל התקדמות לכיוון זה, ויפעל כגורם מפריע ומעכב בכל הזדמנות.

שנית, הארגון הציג מידה מסוימת של שינוי במונחים של מדיניות הפנים שלו. חזבאללה הגיע להכרה שהמערכת הפוליטית הלבנונית היא הזירה המתאימה ביותר לפעילותו, וזנח את מטרתו להקים מדינה אסלאמית. עם זאת, הצהרה זו משקפת את העצמה ואת

חזבאללה מדגים המשכיות מלאה הן בנוגע להשקפת העולם שלו והן בנוגע ליעדים האסטרטגיים שלו; הארגון למד איך להעביר רעיונות אלה בצורה מתוחכמת יותר מבחינה פוליטית.

הסטטוס הפוליטי הגוברים של חזבאללה בלבנון, ואין לפרשה כסימן לחולשה או לנסיגה. הארגון מבוצר במערכת הפוליטית עד כדי כך שהוא תובע כעת עצמה רבה יותר בקבלת החלטות, למשל בעמידה על תביעתו להגעה ל"נוסחה של

דמוקרטיה המושתתת על הסכמה". לבסוף, הארגון מפגין חזות של "עסקים כרגיל" בכל הקשור לזרוע הצבאית שלו, ומפרט ב"מניפסט" את כוונותיו להישאר ארגון מזוין עצמאי ונפרד, לשמור על נשקו ועל "ההתנגדות". המסמך מדגים את כוחו המתעצם של הארגון, ומבטל אפשרות לשיחות פנימיות כלשהן על השתלבות צבאית, שלא לדבר על פירוק.

הערות

- 1 "Nasrallah Announces Today the "Rebirth" of Hezbollah," *As-Safir*, November 30, 2009 (Translation by MidEast Wire).
- 2 "Without National Consensus New Cabinet Will Achieve Nothing," Agence France Presse, November 11, 2009.
- 3 "Lebanon's New Government," International Foundation for Electoral Systems, November 9, 2009.
http://www.ifes.org/publication/38e87b372599cdf387c76fd022fb123/Lebanons_new_government.pdf
- 4 "Hezbollah Has Right To Keep Arms: Government," AlArabiya.net, December 1, 2009.
- 5 Hezbollah, Open Letter, February 16, 1985. Cited in *Jerusalem Quarterly* 48, Fall 1988, http://www.standwithus.com/pdfs/flyers/hezbollah_program.pdf
- 6 "Lebanese Hezbollah Leader Outlines Party's Foreign, Domestic Policy," Al Manar, December 1, 2009 (provided by BBC Worldwide Monitoring)
- 7 "The Political Document (Manifesto) of Hezbollah," November 30, 2009.
<http://sns.sy/sns/?path=news/read/7187>
- 8 ש.ם.
- 9 ש.ם.
- 10 ש.ם.
- 11 ש.ם.
- 12 "Palestinian Factions Back Lebanese Hezbollah's Political Document," Al-Manar TV, December 1, 2009 (provided by BBC Worldwide Monitoring).
- 13 Augustus Richard Norton, *Hezbollah* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2007), pp. 37-40.
- 14 Amal Saad-Gorayeb, "Hizbu'llah. Politics and Religion," (London: Pluto Press, 2002), pp. 34-36.
- 15 Mona Harb and Reinoud Leenders, "Know Thy Enemy: Hizbullah "Terrorism" and the Politics of Perception," *Third World Quarterly*, Volume 6, No. 1 (2005), p. 179.
- 16 Hezbollah, Open Letter, February 16, 1985, p. 20.
- 17 Amal Saad-Gorayeb, *Hizbu'llah. Politics and Religion*, (London: Pluto Press, 2002), p. 49.
- 18 Franklin Lamb, "Hezbollah's New Manifesto: The 'Rebirth'," *The Palestine Chronicle*, December 2, 2009.
- 19 "The Political Document (Manifesto) of Hezbollah 2009."
<http://sns.sy/sns/?path=news/read/7187>

- ש.ם. 20
- Hassan Haidar, “Hezbollah’s New System,” Dar Al Hayat-International Edition, 21
December 3, 2009.
- Jean Aziz, “On Hezbollah’s document,” *Al-Akhbar*, December 1, 2009 (in Arabic) 22
<http://www.al-akhbar.com/ar/node/167443>
- 14 March Forces Criticize Hezbollah Political Document,” Lebanese National“ 23
News Agency, December 3, 2009.
- The Political Document (Manifesto) of Hezbollah 2009. 24
<http://sns.sy/sns/?path=news/read/7187>
- 14 March Forces Criticize Hezbollah Political Document,” Lebanese National“ 25
News Agency, December 3, 2009.
- Nasrallah Press Conference after Reading of Manifesto,” MidEast Wire, November” 26
30, 2009.

אתגרי מדיניות אובאמה בזירות אפגניסטן-פקיסטן

יורם שוייצר ושון לונדון

הקדמה

חרף זכיייתו לאחרונה בפרס נובל לשלום, נראה כי הנשיא אובאמה מצעיד את ארצו להעמקת מעורבותה במלחמה ממושכת באפגניסטן, שעלולה להיהפך לדעת מבקריו משמאל ל"מלחמת וייטנאם שנייה". יצוין כי עוד בטרם בחירתו, הציג המועמד אובאמה בנאומיו בפני העם האמריקאי את מחויבותו להירתם ללחימה באפגניסטן, כחלק מהבנתו את הצורך להסיר מאזרחיה את איום הטרור הנובע מאזור זה. משנבחר, שקד באמצעות אנשיו על גיבוש אסטרטגיה כוללת לקראת השגת הכרעה במערכה זו. בחודשים בהם גובשה המדיניות החדשה עליה הכריז בראשית דצמבר בווסט פוינט, התלבט הנשיא בין מספר חלופות שהוצעו לו כדי להגשים משימה זו. מחד, מערכה נוגדת התקוממות (— counterinsurgency) נרחבת, ומאידך, מערכה נוגדת טרור (counter terrorism) מוגבלת בממדיה וממוקדת נגד אל-קאעדה ושותפיו. באמצעות פעילות אווירית וימית ומגובה בפעולות של כוחות קרקעיים מצומצמים. לבסוף, בחר אובאמה בנתיב ה-COIN אך בהיקף כוחות קטן מזה המבוקש על ידי מפקדי הכוחות האמריקנים באזור. כדי לבחון את המדיניות שבחר יציג המאמר את האתגר אשר מציבים היריבים המרכזיים הניצבים מול ארצות הברית בלחימה באזור, החלופות שנבחנו אשר מתוכם נבחרה מדיניותו ויבחן האם יש בה כדי לתת מענה לאתגרים המורכבים הללו בפרק הזמן המוגבל אותו קצב הנשיא בסדר הכוחות שהקצה.

יורם שוייצר הוא חוקר בכיר וראש פרויקט הטרור במכון למחקרי ביטחון לאומי שון לונדון הוא עוזר מחקר בפרויקט הטרור במכון למחקרי ביטחון לאומי

היריבים המרכזיים – הטאליבאן האפגני והפקיסטני ואל-קאעדה

זמן קצר ביותר לאחר מתקפת ה־11 בספטמבר, 2001, כבר עמדו לרשות ארצות הברית העדויות שקשרו ישירות את בן לאדן וארגונו אל-קאעדה לפיגוע הנוראי. באותה התקופה, חסו בן לאדן ואנשיו תחת שלטון הטאליבאן האסלאמיסטי הקיצוני באפגניסטן. משסרב המשטר להסיר את חסותו מבן לאדן ולהסגיר את מפקדיו לידיה, פלשו ארצות הברית ובעלות בריתה מקרב מדינות נאט"ו לאפגניסטן. בשלביה הראשונים, נחלה המערכה, שזכתה לכינוי "חרות מתמדת", הצלחות משמעותיות: מספר קטן יחסית של כוחות סדירים ומיוחדים פועלים בשילוב עם מיליציות מקומיות, מוטטו את משטר הטאליבאן, הנחיתו מכה קשה על אל-קאעדה, וכוננו משטר מקומי מתון בראשות נשיא אפגניסטן חמיד קראזאי. הצלחות אלו נמוגו במהלך הזמן בעיקר בשל אי הצלחת משטרו של קראזאי לנהל שלטון אפקטיבי ולשמר את שלטונו ברחבי המדינה, והסתת תשומת הלב של קברניטי ומפקדי הכוחות האמריקנים מזירת הלחימה באפגניסטן למערכה בעיראק, כך שגותרה נוכחות צבאית בלתי מספקת של ארצות הברית ושל כוחות נאט"ו לתת מענה יעיל לאתגר שהוצב מולם. עד למועד כניסתו של ברק אובאמה לתפקידו בתחילת 2009, הודו בכירים אמריקאיים כי המערכה הצבאית באפגניסטן עומדת בפני כישלון.¹

הטאליבאן האפגני

לאחר תבוסתו הראשונית, נסוג הטאליבאן האפגני לאזור הגבול שבין אפגניסטן לפקיסטן (NWFP) (FATA), אזור הררי וקשה לגישה המאוכלס על ידי שבטים חמושים היטב ולמודי קרבות שתמכו בו באופן גורף, והחל לבנות מחדש את כוחו.² חרף העובדה שהיו שותפים למלחמה האמריקאית בטרור, הפקיסטנים לא רק שאפשרו לטאליבאן האפגני לתפוס מחסה בצד הפקיסטני של אזורי הגבול השבטיים, אלא אף אפשרו לפלגים של התנועה, עימם היה להם קשר ארוך, להתמקם בתוך פקיסטן עצמה. נראה כי הפקיסטנים אף סייעו לפלגים אלו לבנות את כוחם מחדש. כך, הנהגת הטאליבאן, ברשות מולא עומאר, הורשתה להתיישב במחוז בלוצ'יסטן, הנמצא בעומקה של פקיסטן, בקרבת הבירה קוטה. בדומה, רשת חקאני, מעמודי התווך של הטאליבן האפגני, המונהגת על ידי מאוולאוי חקאני, מוותיקי הלוחמים בסובייטים ובנו סיראחודין, הורשתה להתיישב בחבל זיריסטאן. מדיניותה של פקיסטן נבעה מרצונה לוודא שבמידה שארצות הברית תיכשל באפגניסטן והטאליבאן יחזרו למשול, יהיה להם בעל ברית, בעל אינטרסים משותפים כנגד יריביה של פקיסטן.³

שילוב זה של מחסה ותמיכה מצד השבטים והממשל בפקיסטן הוביל לכך שבסביבות 2005, הצליח הטאליבאן האפגני להשתקם מהמכות שספג מידי הקואליציה הצבאית המערבית. עד 2008, כבר פעלו הטאליבאן ושותפיו מחדש מתוך בסיסים בעומק פקיסטן ובשני צידי השטחים השבטיים, וכך היו מוגנים לרוב מפני הפעולות המוגבלות ממילא של צבא ארצות הברית וכוחות נאט"ו. לנוכח חולשת המשטר בקאבול חזר הטאליבאן לחלוש בפועל על רוב שטחי אפגניסטן⁴ לרבות על דרכי הגישה לבירה ופעל באינטנסיביות ובאגרסיביות להרחיב ולהשריש את אחיזתו בשטחי המדינה⁵. בכל מקום בו שלט, הקים הטאליבאן האפגני ממשלות צל ויצא בשורת צעדים נרחבים בכוח ובאיומים לשדל את האפגנים לסור למרות ממשלתו זו, ולא לזו של קארזאי⁶. כך, הפעיל הטאליבאן מערכת לוחמה פסיכולוגית נרחבת, אשר, מחד, איימה בנקמה חריפה נגד אלה שישתפו פעולה עם הפולשים הזרים והממשלה הפרו-מערבית של קארזאי, ומאידך, פרטה בחזקה על תחושות הנאמנות השבטית בעלת הזיקה הלאומית של הקבוצות האתניות השונות במדינה, בניסיון לכרסם בנכונותם לשתף פעולה עם ארצות הברית ובני בריתה⁷. במקביל, יצא הטאליבאן בשורת צעדים שנועדו להציג את פעילותו באור חיובי, כדוגמת פרסום של הוראות מפורשות לאנשיו להימנע מביצוע פיגועים נגד אזרחים אפגנים, יצירת בתי משפט בהם יוכלו אזרחים אפגנים לתבוע פיצויים מלוחמי טאליבאן אשר פגעו בהם, במשפחותיהם, או ברכושם⁸. כמו כן, יצר הטאליבאן האפגני בסיס כלכלי נרחב, שהתבסס על פעולות פליליות שכוונו בעיקר נגד חברות ופרטים ששיתפו פעולה עם ארצות הברית והקואליציה, גיוס תרומות בכל רחבי העולם המוסלמי, ומכירת חומרי גלם לסמים⁹. תוך כדי כך, ובניגוד מוחלט למסורות האזור, יצרו פלגים מרכזיים בטאליבן, כדוגמת מיליצית חקאני, המונהגת על ידי חמולה מוותיקות הלוחמים בסובייטים בשנות שמונים, בריתות עם ארגוני ג'יהאד אחרים מקבוצות אתניות שונות, ואלה שילבו כוחות במערכתם נגד ארצות הברית והקואליציה. כמו כן, הידק הטאליבאן את קשריו עם אל-קאעדה בתקופה זו וכוחותיהם המאוחדים יצאו למבצעים משותפים, חלקו ביניהם חוליות פיקוד, לוחמים ומשאבים לוגיסטיים¹⁰. מעבר לביסוס העומק הטריטוריאלי בפקיסטן ובשני צידי אזורי הגבול השבטיים, פיתח הטאליבאן האפגני בשנים הללו נוכחות משמעותית במחוזות הלמנד וקנדהר. הלמנד שימשה כמרכז לגידול הפרג שהווה בסיס מרכזי להכנסתם וקנדהר, שהייתה המרכז הרוחני של הטאליבאן משום היותה ערש היווסדה של התנועה והבסיס העיקרי לגיוס כוח האדם שלה.

הטאליבאן הפקיסטני

במקביל להתאוששות הטאליבאן האפגני, יצרו כמה פלגים מיליטנטיים מקרב הפשטונים, תושבי החבלים הדרומיים של האזורים השבטיים, את ארגון טריק אייטאליבאן, (TTP) שמטרתו המוצהרת היתה לסייע לעמיתיו האפגנים להלחם בארצות הברית ובכוחות נאט"ו ולכונן ברבות הימים אמירות מוסלמית גם בפקיסטן. תחילה מנה ה-TTP מספר פלגים מצומצם, כשאלה מסוכסכים קשות בינם לבין עצמם. בעקבות קריאתו של מנהיג הטאליבאן האפגני לאחדות בין השבטים בלחימה נגד הפולשים הזרים ובעלי בריתם המקומיים, כרתו הניצים ברית שלום, יצרו מועצה מתאמת ומגשרת, וקיבלו עליהם את הנהגת בייטולה מחסוד ומשזה נהרג, של אחיו חכימוללה מחסוד. עד 2009, כינס הארגון תחת חסותו שבע מהמיליציות החזקות באזור הגבול, חלש על רוב השטחים השבטיים הדרומיים והוציא אל הפועל מערכה אגרסיבית נגד המערב בשטחי אפגניסטן¹¹.

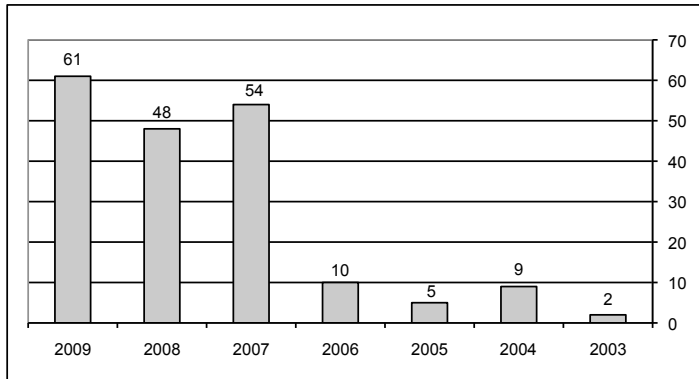
ממשלת פקיסטן ראתה ב-TTP, בניגוד לעמיתיו האפגנים, איום ישיר על ריבונותה וסמכותה ולכן היא פתחה, בעידוד ובתמיכת המערב, בשורה של צעדים צבאיים התקפיים נגדו. בעימותים ביניהם נחל ה-TTP סדרת הצלחות מרשימה ואף הוציא לפועל סדרת פיגועים נרחבת כנגד ממשלת פקיסטן בתגובה לפעולות של צבא פקיסטן נגדו. פעולות ה-TTP התבצעו גם בתוך השטחים השבטיים וגם בעומק המדינה וכללו פיגועים נגד מטרות מפתח כגון מפקדות שטח של שרות המודיעין של המדינה. בדומה לשותפיהם מהטאליבאן האפגני המערכה הזו לוותה במערכת לוחמה פסיכולוגית שנועדה לחזק את תמיכת תושבי האזור בו. כמו עמיתיו האפגנים, גם ה-TTP השקיע רבות בפיתוח מערכות יחסים קרובות עם ארגוני ג'יהאד מקרב יריבים אתניים לשעבר, ועם אל-קאעדה¹².

אל-קאעדה

בן לאדן ואנשי ארגונו שנמלטו בעור שיניהם מכוחות המערב בשלבים הראשונים של "חרות מתמדת" מצאו מחסה גם הם בשטחים השבטיים באפגניסטן ובפקיסטן ובנו את עצמם מחדש. הזרוע הצבאית של הארגון, שניזוקה קשות במהלך ההתכתשות עם כוחות הקואליציה אוישה מחדש על ידי מתנדבים מקרב הקבוצות האתניות במרחב דרום אסיה. הללו הצטרפו למתנדבים הערבים שעליהם נהג תמיד הארגון להתבסס. הזרוע הצבאית של אלקאעדה פועלת באופן מסורתי במסגרת הוועדה הצבאית של הארגון ובכפוף להחלטות מועצת השורא והנהגת הארגון. וועדה זו מורכבת מאז חזרת הארגון לאפגניסטן במחצית שנות ה-90 משתי יחידות מרכזיות:

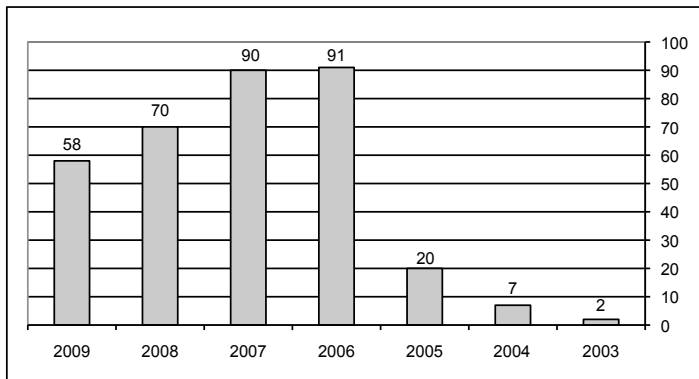
היחידה המרכזית – שאחראית על כלל הפעילות הצבאית באזורי הקרבות באפגניסטן והחל מסוף 2001 גם באזור הגבול שבין פקיסטן לאפגניסטן. יחידה

פיגועי התאבדות באפגניסטן 2009–2003



(בסיס מידע פרויקט טרוור INSS)

פיגועי התאבדות בפקיסטן 2009–2003



(בסיס מידע פרויקט טרוור INSS)

זו פעלה במסגרת חלוקה רגיונאלית של אזור הקרבות בין מפקדי אזורים שונים תחת פיקוד כללי של מפקד היחידה. לאורך כל השנים פעלה היחידה בכפוף ליחידות הצבאיות של הטאליבאן שהוכפפו תחת המפקד הצבאי של הטאליבאן באזור. למרות הפגיעות החוזרות ונשנות שספגה יחידת הפנים של אל-קאעדה מאז הפלישה האמריקנית לאפגניסטן הצליחה היחידה לשמור על מסגרת ארגונית מוגדרת ומבנה הירארכי ברור ולאתר במהירות מחליפים ראויים למפקדי השדה שנתפסו או נהרגו. לאורך השנים נקראה היחידה המרכזית בכינויים שונים ביניהם

"בריגאדה 055" ובשנים האחרונות "לשקר אל זיל" (צבא הצל). בשנה האחרונה הפך "צבא הצל" לאחד מהכוחות המרכזיים שפעלו בצוותא עם לוחמי הטאליבאן האפגני והפקיסטני וכוח זה הוא שהסב לכוחות המערביים והפקיסטניים את המכות הקשות ביותר שספגו במערכותיהם באזורים השבטיים.¹³ לצד התמיכה הצבאית הנחיל אל-קאעדה לשותפיו את אסטרטגיות הפעולה שלו באמצעות מתאבדים (האסתישהדיה) והשפיע על שדרוגה של האסטרטגיה התקשורתית-תעמולתית של הטאליבאן. השפעתו של אל-קאעדה בתחום פיגועי ההתאבדות באה לידי ביטוי מובהק בעלייה החדה שחלה במספר פיגועי ההתאבדות שהוציאו אל הפועל שתי קבוצות הטאליבאן.

בתחום התקשורת והתעמולה השפעתו של ארגון אל-קאעדה, שפועל באמצעות ועדת המדיה של הארגון שמפעילה את שופר התעמולה המרכזי שלו "אלסחאב" (ה"ענן"), באה לידי ביטוי הן בשדרוג ניכר של השידורים ואמצעי ההפצה בהם השתמשו קבוצות הטאליבאן והן בניהול מערכות לוחמה פסיכולוגית מקבילות על ידי ארגוני הג'יהאד הגלובאלי האחרים שפעלו באזור.

יחידת המבצעים המיוחדים – לצד הכוח הצבאי הפעיל אל-קאעדה בשנות פעילותו את זרוע הפיגועים המיוחדת שלו לביצוע פיגועי חו"ל. מנגנון זה הווה יעד מרכזי לפעילות נוגדת טרור מצד ארצות הברית ובעלי בריתה. למרות המערכה האינטנסיבית הזו שגרמה לפגיעה קשה בראשי של מנגנון פיגועי החו"ל שלו המשיך אל-קאעדה במאמציו להוציא לפועל פיגועים בזירות שונות בעולם. מקצתם של הניסיונות הללו צלח כדוגמת ההתקפה על בתי הכנסת, הבנק והקונסוליה הבריטיים באיסטנבול ב-2003 ונגד מערכת התעבורה בלונדון ב-2005 וחלקם סוכל כדוגמת המזימה הנועזת לפוצץ סדרה של מטוסי נוסעים במהלך טיסה טרנסאטלנטית ב-2006 וניסיון של פעיל אל-קאעדה בעל אזרחות אמריקאית לפוצץ מטרות מרכזיות בניו יורק.¹⁴

הגישות השונות לדרכי ההתמודדות עם גורמי הטרור באפגניסטן ובפקיסטן

עם כניסת ממשל אובאמה לבית הלבן מצא עצמו הנשיא ניצב בפני אתגר בטחוני אסטרטגי מן המעלה הראשונה של חוסר יציבות אזורית בדרום אסיה, צמיחה מחודשת של תשתית טרור באפגניסטן ובפקיסטן והחשש לנפילת נשק גרעיני בידי גורמי איסלאם קיצוני. האפשרות שהטאליבאן ישתלט מחדש על השלטון באפגניסטן, יעודד פעילות דומה מצד הטאליבאן הפקיסטני וייתן מחסה לארגון אל-קאעדה ושותפיו וישמש ככך שיגור לפעילות טרור ברחבי העולם נתפס בעיני כסכנה ישירה ומידית על בטחון אזרחי ארצות הברית בשטחם כמו גם לאזרחיהן של בעלות בריתה של ארצות הברית. בכדי לעצור את המומנטום של הטאליבאן

באפגניסטן, הורה הנשיא על פריסתם המידית של עוד 17,000 חיילים במרחב האפגני ומינה את הגנרל סטנלי מק'קריסטל למפקד החדש של כוחות הברית באפגניסטן. הנשיא ביקש ממנו ומיועצים בכירים אחרים להכין עבורו דוח מקיף על המצב בזירה ולהתוות לארצות הברית ובנות בריתה אסטרטגיה אזורית חדשה, שתחול על אפגניסטן ופקיסטן כאחת.

במהלך הדיונים על הדו"חות הללו, שערכו שלושה חודשים, התפתחו במעגל הפנימי של אובאמה שלוש גישות: זו של הגנרל מק'קריסטל ומפקדו הגנרל פטראוס; זו של סגן הנשיא ג'ו ביידן; וזו של מזכירת המדינה קלינטון ומזכיר ההגנה גייטס. שלושת הקבוצות הללו הסכימו כי רק באמצעות שילוב של מערכה נוגדת התקוממות (COIN) מהצד האפגני ומערכה צבאית שתפגע קשות בטאליבאן בפקיסטן, תתאפשר התמודדות יעילה עם האיום הנשקף מהקואליציה של הטאליבאן האפגני והפקיסטני ושותפיהם מאל'קאעדה. התגבשה הסכמה כי בכל דרך שתבחר יש הכרח לפעול בערוצים הצבאי, הכלכלי והדיפלומטי כדי לדרבן את פקיסטן, הנתפסת כמדינת מפתח בלחימה בטרור, להתגייס במלוא העוצמה לפעולה נחושה ורצופה מבעבר, במטרה למגר את ה-TTP ולסייע בהרחקת הטאליבאן האפגני מתחומה, דבר שיביא להחלשתו ובסופו של דבר להבסתו. כמו כן הוסכם כי יש צורך להפעיל לחצים חזקים מבעבר על הממשל בקאבול וכוחותיו כדי שיוכל לשאת בנטל השלטון ולהבטיח את שליטתו במדינה המפולגת תוך הקמת מוסדות שלטוניים ובטחוניים המסוגלים לעמוד בכוחות עצמם. אולם, המחנות הללו נחלקו באשר ואופי המערכה נגד הטאליבאן ואל'קאעדה, דרך ניהולה ובשאלת הזמן שיידרש כדי לעמוד במשימות הללו.

מחנהו של ביידן גרס כי מעורבות צבאית מוגברת ונוכחות אמריקנית מתמשכת, תביא להמרצת ההתקוממות ולניכור של חלקים גדלים מהאוכלוסייה המקומית מהכוחות הזרים ותוביל לתלות יתר של הממשל האפגני בזרים מבלי שתפתח את יכולותיה האוטונומיים להתמודד עם התפקידים הנדרשים מממשלה ריבונית. לכן המלצתו הייתה כי ארצות הברית תכריז כי תסיג את מירב כוחותיה מאפגניסטן תוך השארת כוחות מיוחדים ויועצים בתוך 12-18 חודשים, ותשקיע את עיקר משאביה בבניית יכולתיהם של פקידי הממשלה המקומית ותכשיר ותאמן את כוחות הביטחון האפגנים ליטול על עצמם את האחריות המבצעית ללחימה בטאליבאן. בראייתו של ביידן, השילוב של מועד מוגדר לנסיגה של הכוחות הזרים בתוספת הזרמת משאבים ניכרים יסייעו לממשלה האפגנית לעמוד בעיקר בזכות עצמה באתגר ה-COIN. במקביל, ימקדו ארצות הברית ומדינות הקואליציה את הלחימה באל'קאעדה מן האוויר, הים ובפעילות קרקעית מוגבלת של כוחות מיוחדים¹⁵.

המחנה של מקריסטל ופטראוס טענו כי כוחות הביטחון האפגנים חלשים מדי, אינם מתאימים בהרכבם האתני להתמודד מול הטאליבאן ואל־קאעדה ולא יצליחו לזכות בשיתוף פעולה, תמיכה ואהדת האפגנים.

הם לא ראו אפשרות לשינוי המצב בטווח הקצר ולכן גרסו כי ההדרדרות הצבאית במצב הביטחוני באפגניסטן מחייב תגבור משמעותי של הכוחות האמריקנים כדי לנהל את המערכה הצבאית והאזרחית כאחד ובמקביל להכשיר את הכוחות האפגנים. לדידם אימוץ גישתו של ביידן להסגת הכוחות האמריקאים פירושה עליית הטאליבאן מחדש לשלטון. לכן, במקביל להשקעה עצומה ברפורמה של ממשל קראזאי וכוחותיו בכדי להכניס לנטל המשימה, ינהלו כוחות המערב את מערכת ה־COIN. את המערכה נגד אל־קאעדה ביקש מקריסטל להוציא אל הפועל בעיקר באמצעות מערך מתוגבר של כוחות מיוחדים במבצעי פשיטה רחבי היקף, כשאמצעים אוויריים וימיים תופסים מקום משני. למרות שמקריסטל לא נכנס לפרטים נראה כי המערכה הזו כוללת גם פשיטות בתוך פקיסטן, במידה וזאת לא תפעל באגרסיביות הנדרשת נגד כוחות הטאליבאן הפועלים בשטחם. לצורך המערכות המשולבות הללו, ביקש מקריסטל תגבורת של בין 40,000 ל־80,000 חיילים, כאשר מועד סיום משימתם אינו מוגדר מראש, אלא מותנה בבשלות הממשל וכשרות כוחות הצבא והביטחון האפגנים ליטול על עצמם את ניהול המדינה והלחימה ביריביהם.¹⁶

כפשרה בין שתי הגישות הקודמות לגבי אפגניסטן, גרסו קלינטון וגייטס כי אכן יש להמריץ את הממשל המקומי להיערך ללקיחת האחריות על ארצו אולם בשל הערכתם כי לא יוכל לעשות זאת במצב הנוכחי המליצו כי על ארצות הברית ונאט"ו לשאת בנטל העיקרי של המערכה נוגדת התקוממות. זאת, במקביל למאמצים מואצים אפילו משרצו ביידן ומקריסטל לסיוע לממשלות אפגניסטן ופקיסטן לבצע את חלקן במערכה. על פי גישתם סדר הכוחות הדרוש למשימה זו מצומצם מזה שדרש מקריסטל וזמן שהייתו באפגניסטן יוגבל בזמן. גישה זו נשענה ככל הנראה על ההנחה כי נוכחות ממושכת ומאסיבית של כוחות זרים בקרב אוכלוסייה הידועה בהתנגדותה המסורתית לנוכחות זרים בתחומה עלול לדחוק אותה לתמוך בכוחות הטאליבאן ובעלי בריתו ויעכב את נטילת האחריות מצד הממשל האפגני לניהול ענייני המדינה בכוחות עצמו.¹⁷

המדיניות הנבחרת של הנשיא אובאמה ודרכי יישומה

על פי נאומו של הנשיא בווסט פוינט נראה היה כי הנשיא בחר במדיניות שהתבססה על המלצת קלינטון וגייטס עם נטייה חזקה לעבר זו של מקריסטל ופטראוס אך ללא אימוצה במלואה.

הנשיא קבע בדבריו כי כוחות ארצות הברית יתוגברו במהלך השנה וחצי הקרובות ב-34 אלף חיילים כאשר חלק מהכוחות יתחילו להתפרש כבר בינואר 2010 ועד מחציתה ימוקמו השאר. הכוחות ישהו באפגניסטן לתקופה של שנה וחצי ואז ייסוגו. הנשיא גם הבטיח לפנות לשותפיו בנאט"ו כדי שיתגברו את כוחותיהם באפגניסטן ואימץ את המלצת יועציו להפעיל גזרים ומקלות כדי להניע את פקיסטן להגביר את מעורבותה בלחימה בטאליבאן ובאל-קאעדה, באזורים הנתונים לריבונותה ולחסום את דרכי המעבר שלהם מפקיסטן לאפגניסטן.¹⁸

בימים שלאחר נאומו נעשו מספר התאמות הצהרתיות פומביות מפי דוברי ממשל שנטו לכוון גישתם המרחיבה של מקריסטל ופטראוס כך למשל ל-34,000 החיילים יתוספו מעל 10,000 קבלנים משורות חברות צבאיות פרטיות כשאלה יבצעו משימות מיוחדות וביטחון שוטף לצד כוחות הקואליציה.¹⁹ כמו כן, דוברים בכירים בממשלו הבהירו כי מועד היציאה שנקבע הינו בעצם גמיש ותלוי ביכולתו של הממשל האפגני לנהל את ענייני המדינה ואת המערכה בכוחות עצמו.²⁰

בחירתו של הנשיא אובאמה משקפת העדפה לגישה המרחיבה הרואה במערכה באפגניסטן ופקיסטן נקודת מבחן לעוצמה האמריקנית ולאחריותה ליציבות האזורית ולהשגת הכרעה במערכה נגד מוקדי הטרור הבינלאומי, על פני הגישה הזהירה של סגנו, שביקש לפעול בצורה ממוקדת ומוגבלת נגד אל-קאעדה מבלי להסתבך יתר על המידה במערכה יקרה וממושכת "בבית הקברות ההיסטורי למעצמות". עם זאת, בחר הנשיא לנקוט בעמדת זהירה, כשנענה חלקית לבקשת תגבור הכוחות של מקריסטל תוך הגבלת היקף הכוחות ובעיקר הגבלת זמן שהייתם באפגניסטן, עד להערכת מצב שלפיה ייקבע המשך דרכו.

בשלב הראשון נקבע כי הכוחות המתגברים יתמקדו במחוזות קנדהאר והלמנד, הנתפסים כזירות המרכזיות עבור הטאליבאן²¹ ולשם כך הוקצו שתי בריגדות שמשימתן תהיה לסלק את הטאליבאן מהערים, העיירות והכפרים הנשלטים על ידם, תוך השארת כוחות קטנים שיבטיחו את אי חזרתו לאותם מקומות. נקבע כי לצד הכוחות הללו ישולבו יחידות אפגניות, שייטלו בהדרגה אחריות רבה יותר לניהול האזורים המשוחררים. במקביל תוכננה מערכה על התודעה²² שנועדה לעודד תמיכה של האוכלוסיה המקומית ועידוד גורמים שהצטרפו לטאליבאן מטעמי נוחות או פחד ואינם משתייכים לגרעין הקשה שלו, לנטוש את הארגון.

האם מדיניות אובאמה עונה לאתגר הניצב בפניה

הכרעתו של הנשיא אובאמה לתגבר באופן ניכר את כוחות הצבא והסיוע האמריקנים ומאמציו לשכנע את בעלות בריתו לעשות כן עם כוחותיהם השהים באפגניסטן, מצביעה על כוונתו לנסות ולהכריע את המערכה הצבאית נגד הטאליבאן ושותפיו מאל-קאעדה ולהסיר את האיום של השתלטותם מחדש על

אפגניסטן. המערכה גם נועדה למנוע מהטאליבאן לערער את יציבות המשטר הנוכחי בפקיסטן ולבנות בה בסיס פעילות של גורמי איסלאם רדיקאלי, שעלול בתרחיש קיצוני, להביא לנפילת נשק גרעיני לידי גורמי טרור. ההחלטה להיכנס לעימות צבאי חזיתי עם הטאליבאן, עם אל-קאעדה ושותפיו לדרך הג'יהאד העולמי מהווה אם כן ביטוי לנחישות הנשיא אובאמה לבלום, מבעוד מועד, את סכנת התפשטותו של הטרור הבינלאומי אל עבר ארצות הברית ולשטחן של בעלי בריתה בעולם המערבי והערבי כאחד, מתוך הזירה האפגנית פקיסטנית, אשר משמשת בשנים האחרונות מוקד מרכזי לתפוצתו.

בשל מורכבותה הגיאוגרפית, הטופוגרפית והאתנית של זירת לחימה זו ברור לנשיא וליועציו כי המערכה חייבת לשלב היבטים של לוחמה נוגדת התקוממות שמתבססת על שילוב של כוח צבאי ניכר עם מערכי סיוע אזרחי. אלו נועדו להבטיח את בנייתם של גופי ממשל אפקטיביים, בניית תשתית אזרחית כלכלית תוך הבטחת חלוקה של המשאבים הנתרמים לשכבות שונות בקרב הציבור על פי המבנה השבטי הנהוג במדינה זו, לצד הישגים צבאיים מכריעים.

המרצת פקיסטן לנקוט במדיניות אקטיבית אינטנסיבית ולגלות מעורבות רבה ועקבית מזו שהפגינה עד כה, בבלימת הטאליבאן ואל-קאעדה הפועלים בתחומה הריבוני, מהווה נדבך מרכזי במדיניות ארצות הברית ובלעדיה סיכויי הצלחתה נראים מוגבלים.

מדיניות הנשיא לבסוף תקום או תיפול על-פי הקצאה נכונה של הכוחות הצבאיים והאזרחיים למוקדי הלחימה המרכזיים בהם פועלים כוחות הטאליבאן ואל-קאעדה, ובהצלחתה להעניק תחושת ביטחון וסדר לאוכלוסייה המקומית שאת תמיכתה מבקשים האמריקנים להשיג. כיום נראה כי חלקים גדולים באוכלוסיה האפגנית תומכים בטאליבאן ובשותפיו, בין אם מתוך פחד וכפיה ובין אם מתוך ייאוש מהממשלה הנתפסת כמושחתת ובלתי יעילה. הצלחה לפגוע בכוחו ובדימויו של הטאליבאן ולרכוש אמון מחודש בתפקוד הממשל המרכזי, במוסדותיו ובכוחות הביטחון שלו, עשויה לשנות את משוואת הכוחות העגומה השוררת היום באפגניסטן בין הממשלה האפגנית הנבחרת לבין יריביה.

אתגר הלחימה בשטחים הררים ובאזורים כפריים בהם יש לטאליבאן המקומי יתרון ברור על הכוחות הזרים הינו עצום. פערי השפה והדחייה המסורתית של כוחות זרים הנתפסים כפולשים עלולה להתברר כמכרעת אלא אם כן ישכילו האמריקאים ובעלי בריתם ליצור אזורי בטחון מוגנים לאוכלוסיה האפגנית שאינה אוהדת את הטאליבאן אך נאלצת בעל כורחה לשתף עימו פעולה, ובמקביל יסייעו לרווחת האוכלוסייה המקומית תוך גילוי רגישות למסורתה

המערכה חייבת לשלב היבטים של לוחמה נוגדת התקוממות, שמתבססת על שילוב של כוח צבאי ניכר, עם מערכי סיוע אזרחי.

והמבנה השלטוני השבטי הקיים בה, ויצמצמו למינימום האפשרי את הפגיעה בבלתי מעורבים בלחימה.

הגדרתו מראש של מועד הנסיגה לתקופה של שנה וחצי נועד ככל הנראה לשכך ביקורת ציבורית בארצות הברית ואת החשש מפני הסתבכות נוספת כדוגמת זו בעיראק ובשל טראומת וייטנאם לצד הרתיעה מההוצאה הכספית העצומה במצב הכלכלי הקשה בארצות הברית. עם זאת, נראה כי ההחלטה לגבי מועד הנסיגה שהוגדר, תקבע בסופו של דבר בהתאם להתקדמות המהלכים הצבאיים והאזרחיים באפגניסטן, היקף הקורבנות שיגרמו במהלך הלחימה ואולי אף כתוצאה מפעילות טרור דרמטית בארצות הברית או נגד יעדים אמריקנים מחוצה לה. כמובן שלשיקולי מדיניות פנים ובראש וראשונה הבחירות בשנת 2012 יהיה תפקיד מרכזי בהחלטת הנשיא על המשך ניהול המערכה ודרכיה

הצלחת גיוסם של גורמי הצבא והביטחון הפקיסטני למחויבות מלאה לנטרול הטאליבאן האפגני ולשותפיו הפקיסטנים ולמלחמה רציפה ואפקטיבית נגד אנשי אל־קאעדה בשתי המדינות, תהווה נקודת מפתח להצלחת המהלך או לכישלוננו. היה והמערכה הצבאית באפגניסטן ובפקיסטן תוביל לצמצום ניכר בכוחו של הטאליבאן ובאפקטיביות של פעולתו, היא עשויה להקטין במידה ניכרת את

הסכנה ליציבות המשטרים בשתי המדינות ולבלום את המשך הטרור המשתולל בעריהן בשנים האחרונות, ובעיקר תפחית את הסיכון הפוטנציאלי של ייצוא טרור למדינות שונות ברחבי העולם.

נראה כי תקופה של 18 חודשים שקצב הנשיא עשויה לשמש כאבן בוחן ליעילות ולהישגי המדיניות שנבחרה אך כלל לא ברור אם זו תספיק בכדי להכריע את גורל המערכה נגד גורמי האיסלאם הקיצוני הפועלים באזור. כזכור, אלה כבר הוכיחו יכולת רבה בין אם צבאית ובין אם בלוחמת גרילה וטרור, והן בעידוד ובהשראת ארגונים אחרים לפעילות דומה באזורים שונים בעולם.

לא ניתן בשלב זה לקבוע מה תהיינה תוצאותיו של "התגבור" (surge) עליו הכריז הנשיא אובאמה אבל דומה כי בלעדיו היו הטאליבן משתלטים מחדש על אפגניסטן ובכך מובילים לחוסר יציבות אזורי ותורמת לפרולפרציה של טרור קיצוני לרחבי העולם.

הערות

1 "Mullen Says US Not Winning in Afghanistan," Fox News Politics, December 10, 2009, <http://www.foxnews.com/politics/2009/12/10/mullen-says-winning-afghanistan/>.

מדיניות אובמה תקום
או תיפול על-פי הקצאה
נכונה של הכוחות
הצבאיים והאזרחיים
למוקדי הלחימה
המרכזיים ובהצלחתה
להעניק תחושת ביטחון
וסדר לאוכלוסייה
המקומית.

- “Taliban,” Jane’s Terrorism and Insurgency Center, December 10, 2009 2
- B. Roggio, “Pakistan Ugnires US Requests to Tackle the Haqqani Neyqork,” 3
Long War Journal, December 14 2009, http://www.longwarjournal.org/archives/2009/12/pakistan_ignores_us.php.
- M. Aunohita, “Eight Years after 9/11, Taliban Roils 80% of Afghanistan,” 4
Christian Science Monitor, September 11, 2009, [csmonitor.com: http://www.csmonitor.com/World/Asia-South-Central/2009/0911/p06s08-wosc.html](http://www.csmonitor.com/World/Asia-South-Central/2009/0911/p06s08-wosc.html).
- “Taliban Pledges to Cut NATO Supply Routes,” *cbsnews.com*, March 2, 2009, 5
<http://www.cbsnews.com/blogs/2009/03/02/monitor/entry4839147.shtml>.
- G. Witte, “Taliban Shadow Officials Offer Concrete Alternative,” 6
washingtonpost.com, December 12, 2009, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/12/07/AR2009120704127.html>.
- “Taliban’s Psychological Warfare,” Kabul Center for Strategic Studies, January 1, 7
 2008, <http://kabalcenter.org/?p=110>.
- “Taliban Ready if Afghan Gov Fails,” *Reuters.com*, August 31, 2009, <http://www.reuters.com/article/idUSTRE57U17O20090831>. 8
- E. Schmitt, “Many Sources Feed Taliban War Chest,” *nytimes.com*, October 18, 9
 2009, <http://www.nytimes.com/2009/10/19/world/asia/19taliban.html>.
- Jeremy Binne and Joanna Wright, “Conflict of Interest: The Taliban’s Relationship 10
 with al-Qaeda,” Jane’s Terrorism and Insurgency Center, November 12, 2009.
- “Tehrik-i-Taliban,” Jane’s Terrorism and Insurgency Center, December 10, 2009. 11
 Ibid. 12
- B. Roggio, “Al Qaeda’s Paramilitary ‘Shadow Army,’” *Long War Journal*, 13
 September 2, 2009, http://www.longwarjournal.org/archives/2009/02/al_qaedas_paramilita.php.
- M. Gruen, *September 2009 Denver/New York Plot*, Nefafoundation.org, October 14
 19, 2009, http://www.nefafoundation.org/miscellaneous/FeaturedDocs/nefa_NY-DenverArrests.pdf.
- P. Baker, “Biden No Longer a Lone Voice on Afghanistan,” *nytimes.com*, 15
 October 13, 2009, <http://www.nytimes.com/2009/10/14/world/14biden.html>.
- S. McChrystal, “COMISAF’s Initial Assessment,” *washingtonpost.com*, 16
 August 30, 2009, http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment_Redacted_092109.pdf.
- M. Landler, “Clinton and Gates Join Forces in Debate on Afghanistan Buildup,” 17
http://www.nytimes.com/2009/10/13/nytimes.com, October 13, 2009, world/13cabinet.html?_r=1&scp=1&sq=clinton+gates+afghanistan&st=nyt.
- “Obama’s Adress on the War in Afghanistan,” *nytimes.com*, December 18
 1, 2009, <http://www.nytimes.com/2009/12/02/world/asia/02prexy.text.html?scp=3&sq=obama%20west%20point&st=cse>.
- J. Elliot, “Blackwater, Already on the Ground in Afghanistan, Now Gunning for 19
 More Contracts,” *TPM Muckracker*, December 21, 2009, http://tpmmuckraker.talkingpointsmemo.com/2009/12/blackwater_already_on_the_ground_in_afghanistan_gu.php.; Giles Whittel and Tim Reid, “Private Guards ‘Took Part in Raids on al Qaeda Militants,’” *timesonline.co.uk*, December 12, 2009, <http://www>.

- timesonline.co.uk/tol/news/world/iraq/article6954037.ece.
- Huffingtonpost.com. "Clinton, Gates Walk Back Obama's 'Locked In' Afghan 20
Withdrawal," huffingtonpost.com, May 12, 2009, http://www.huffingtonpost.com/2009/12/05/clinton-gates-walk-back-o_n_381575.html.
- T.Rubin, "McChrystal's Strategy," ocregister.com, December 19, 2009, [http:// 21
www.ocreger.com/opinion/mcchrystal-224869-strategy-afghan.html](http://www.ocreger.com/opinion/mcchrystal-224869-strategy-afghan.html).

"המשחק הגדול" – תחרות המעצמות במרכז אסיה ובקווקז

צבי מגן ואולנה בגנו-מלדבסקי

הקדמה

מאמר זה עוסק בתחרות המתנהלת בין המעצמות במרכז אסיה ובקווקז. זה המרחב הגאופוליטי הסמוך למזרח התיכון, המושפע מהתהליכים בו והמשפיע עליהם. האזור של מרכז אסיה והקווקז נודע בעבר כסלע מחלוקת בין המעצמות, והתחרות על השליטה בו כונתה במאה התשע עשרה "המשחק הגדול". תחרות דומה, המכונה "המשחק הגדול החדש", מתעצמת לאחרונה ומעורבות בה המעצמות הגדולות, לצד מדינות האזור. הפרס לזוכה במשחק זה הוא גאופוליטי וגם כלכלי (כולל מקורות האנרגיה).

באזור זה נמצאות עתודות של מקורות אנרגיה מהגדולות בעולם, ולנגישות אליהם יש משמעות אסטרטגית לכלל הגורמים – האזוריים והחיצוניים כאחד. מלבד זה, לאזור זה מיוחסת חשיבות אסטרטגית רבה בשל מקומו הגאוגרפי ובשל עובדת היותו אזור מוסלמי (כל מדינות אסיה התיכונה וכמה מדינות בקווקז). בשל המניעים הללו האזור בו מדובר הוא יעד מועדף הן למעצמות והן למדינות מוסלמיות הגובלות בו ומעוניינות להרחיב את השפעתן. להתמודדות זו השלכות על כל הגורמים המעורבים בה וגם על המזרח התיכון בכללותו. מאמר זה מתמקד בתיאור התהליכים המתנהלים באזור זה ומנסה להצביע על השלכותיהם האפשריות על ענייני המזרח התיכון.

מאפייני האזור

המרחב של מרכז אסיה והקווקז הוא מכלול גאופוליטי רצוף, עם המזרח התיכון, ומשלב, מלבד מרכיבים גאוגרפיים ואתניים מגוונים, גם מכנים משותפים לא מעטים – כלכליים, דתיים, תרבותיים ופוליטיים. האזור מתחלק לשני גושי

צבי מגן חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי
אולנה בגנו-מלדבסקי חוקרת במסגרת תכנית ניובאוואר, המכון למחקרי ביטחון לאומי

מדינות: (א) אזור הקווקז, ובו שלוש ממדינות ברית המועצות לשעבר – גאורגיה, ארמניה ואזרבייג'ן; (ב) אזור אסיה התיכונה, המשתרע בין הים הכספי לסיין, ובו חמש מדינות ברית המועצות לשעבר, מוסלמיות כולן (קזחסטן, אוזבקיסטן, טורקמניסטן, קירגיסטן וטדג'יקיסטן).

מדרומו משתרעת רצועת מדינות מוסלמיות – טורקיה, עיראק, איראן, אפגניסטן ופקיסטן. אזור זה מתאפיין במתיחויות אתניות ומדיניות ובחוסר יציבות המלווה בחשש מהאסלאם הרדיקלי, שנוצרו לאחר קריסת ברית המועצות. השחקן המרכזי הטוען למעמד מיוחד באזור הוא רוסיה, אשר שלטה בעבר על כלל המדינות בו. לאחר התמוטטות ברית המועצות נדחקה רוסיה למעמד משני באזור, ואולם מלפני כעשור, בעקבות התחזקותה הכלכלית, חל שינוי במדיניות החוץ שלה, והיא רואה באזור זה את קו המגע העיקרי שלה מול המערב, מול האסלאם הרדיקלי ומול סיין. בו בזמן פיתחו גם גורמים נוספים אינטרסים גאופוליטיים, אסטרטגיים וכלכליים באזור זה. כפועל יוצא מכך הפך האזור מגרש לתחרות בינלאומית.

רוסיה

רוסיה, שנחלשה לאחר התפרקותה של ברית המועצות, הפגיעה בשנים האחרונות בהגברת פעילותה בזירה הבינלאומית. על פי הצהרותיה מקדמת רוסיה מדיניות רב-קוטבית המכוונת לעשותה שחקן בינלאומי שווה ערך לארצות הברית, כדי להקנות לה יכולת השפעה על תהליכים גלובליים באמצעות מוסדות בינלאומיים ובאמצעות טיפוח אינטרסים משותפים עם שחקנים בינלאומיים אחרים, כדי לקדם את יעדיה הלאומיים. לרוסיה, הגובלת באזור המדובר לכל רוחבו, היסטוריה ארוכה של יחסים הדוקים עם השחקנים האזוריים. רוסיה מייחסת לאזור משקל אסטרטגי רב במדיניות החוץ שלה: בתחום הביטחון הלאומי היא רואה בו אזור חיץ או רצועת ביטחון מול נאט"ו ומדינות רדיקליות כמו אפגניסטן ופקיסטן; ובמישור הגאופוליטי היא מזהה בו מרחב הזדמנויות מועדף לבניית השפעתה ולקידום יעדיה הן במערכות האזורית והן במערכת הגלובלית.

שיקולים תוך-רוסיים

בתוך תחומיה של רוסיה הסמוכים לאזור קיימת אוכלוסייה מוסלמית גדולה: באזור הפדרלי הדרומי של רוסיה (SFD) ישנם שבעה מחוזות מוסלמיים, ועוד שניים באזור הפדרלי וולגה (VFD).¹ המחוזות שבאזור הוולגה רגועים. לעומתם, בצפון קווקז פועלת "חזית מוסלמית" לוחמנית, שהחלה במחוז הצ'צ'ני, המתאגר את הגבול הדרומי של רוסיה והמקדם את האסלאם הרדיקלי. באזור צפון קווקז מתנהלת כבר קרוב לשני עשורים מלחמה עיקשת ועקובה מדם בין הרוסים למוסלמים

מורדים, ובכלל זה שתי מלחמות בהיקף מלא עם צ'צ'ניה, שאף כי הוכנעה, רוחשות בה פעילויות התנגדות. בלחימה זו משתתפים כוחות וגורמי תמיכה מוסלמיים מהמזרח התיכון.² כמו כן מתנהלת פעילות טרור במחוזות מוסלמיים נוספים של צפון הקווקז, המתבטאת בלחמת גרילה ובפעילות טרור באזור כולו. חמור מכך, לאחר הנחלת התבוסה לארגוני הג'האד הצ'צ'ניים, התפשטו מגמות אלו למחוזות רוסיים אחרים.³ האתגר הנוסף עבור רוסיה הוא מצבה הדמוגרפי המידרדר – האוכלוסייה הסלאבית הולכת ומצטמקת, ואילו זו המוסלמית גדלה. ברוסיה כיום עשרים מיליון מוסלמים בערך, ומספרם צפוי לגדול מאוד. אם לא תיבלם התפשטות האסלאם הרדיקלי, הוא עלול להקיף את מרבית האוכלוסייה המוסלמית בעתיד. מציאות מורכבת זו מכתובה לרוסיה, לצד הפעילות המכוונת להכלת האיום האסלאמי מבית, את הצורך לפעול לאבטחת גבולותיה עם העולם המוסלמי. המדינות באסיה התיכונה ובקווקז אמורות, לפי תפיסת הרוסים, לשמש חיץ לבלימת האיום, וגם ראש גשר לקידום השפעתה של רוסיה במרחב זה.

שיקולי מדיניות החוץ

פעילותה של רוסיה באזור הנדון היא אסרטיבית, ומכוונת בעיקרה לקידום מעמדה המשפיע ולהשגת יעדים גאופוליטיים וכלכליים ברורים. רוסיה מתייחסת למרחב גבולותיה באסיה המרכזית ובקווקז כאל "הבטן הרכה" שלה מול אזור התמודדות מרכזי כיום בעולם, שהיא רואה בו, מלבד בלימת האיום האסלאמי, הזדמנויות לעצמה: הן הכלכליות – בתחום מקורות האנרגיה; והן המדיניות, המכוונות לרכישת המוניטין הבינלאומי ולבלימת התבססותו של המערב שם, המסכנת את האינטרסים שלה. דרכה של רוסיה לקידום השפעתה באזור היא בראש ובראשונה באמצעות דחיקתם של ארצות הברית וגורמים לא רצויים אחרים החוצה, על ידי עידוד מגמות אנטי־מערביות, הגשת סיוע למדינות היעד, לרבות זה הביטחוני;⁴ ופיתוח פעילות מדינית אקטיבית, תוך כדי הצעת שירותי גישור ותיווך.

הפעילות של רוסיה באזור כוללת, מלבד היחסים הדו־צדדיים עם המדינות בו, גם ייזום מסגרות בינלאומיות משותפות, ובכלל זה הארגון לביטחון משותף⁵ וכן הסכם שנחא⁶, שניהם נוסדו בזמנה של רוסיה, ונועדו בין היתר להילחם בטרור. רוסיה היא גם שחקן מרכזי בארגון לשיתוף פעולה של אסיה המרכזית.⁷ מלבד זה, יש לה מעמד של משקיפה בארגון האסלאמי, המשתף עמה פעולה במאבקה נגד הצ'צ'נים.⁸ לאחרונה המליץ הארגון על מעורבות אינטנסיבית יותר של רוסיה בתהליך המדיני במזרח התיכון על בסיס היזמה הסעודית.

אף שארצות הברית מתייחסת לרוסיה לרוב כלשחקן משני, רוסיה מהווה גורם מתחרה ומאתגר לארצות הברית ולנאט"ו בשאיפתה להיות שחקן משפיע באזור. לכן היא מעדיפה שיתוף פעולה עם איראן ועם סין נגד המערב. בעת הצורך לא

תירתע רוסיה גם משימוש באמצעים כוחניים, כמו היציאה למלחמה נגד גאורגיה, כדי למנוע ממנה, וגם מהמועמדים האחרים, חציית קווים והצטרפות לנאט"ו.

הממד הכלכלי

מלבד השיקולים שהוצגו לעיל, חשובים האינטרסים של רוסיה בתחום הכלכלי. האזור הנדון מתאפיין במאגרי נפט וגז מהגדולים בעולם. להבנתה של רוסיה, המערב בכלל וארצות הברית בפרט פועלים לצמצום השפעתן של רוסיה ואיראן בתחום היצוא וההובלה של נפט. החשש של רוסיה גבר לאחרונה בעקבות ההתקדמות בפרויקט TBC – קו צינורות מהים הכספי לים התיכון – השייך רובו לחברות בריטיות, אזריות, אמריקאיות וטורקיות. במקביל אליו נסלל קו להובלת גז, גם הוא מאזרביג'ן לים התיכון דרך טורקיה, שניהם בשליטה אמריקאית-בריטית.⁹ קו זה עתיד לחבור לפרויקט האירופי החשוב ביותר – "נאבוקו" [Nabucco], הנסלל מהגבולות של טורקיה עם איראן וגאורגיה לאירופה. בקצהו השני ייסלל הקטע התת-ימי בים הכספי, שיחבור לטורקמניסטן ולקזחסטן, יצואניות גז גם הן, תוך כדי עקיפתן של רוסיה ואיראן. רוסיה מצדה מקדמת את פרויקט "הזרם הדרומי" להולכת גז מרוסיה לאירופה, דרך הים השחור, ואת פרויקט "מזרח סיביר – האוקיינוס השקט" – נתיב הובלת נפט לסיין.

עם זאת, המרכיב הכלכלי הצרוף איננו המכריע בשיקולי מדיניות החוץ של רוסיה. נתיבי מקורות האנרגיה מאזור הים הכספי אינם מיועדים למטרת רווח כלכלי בלבד אלא הם גם מעין רצועת ביטחון וגם הגבולות לתיחום מרחבי השליטה וההשפעה. רוסיה מגבירה את פעילותה הדיפלומטית במרחב הים הכספי ומאתגרת את המערב עם סין ואיראן.¹⁰

לסיכום, פעילותה של רוסיה במרחב זה מקפלת סיכונים לצד סיכויים. הדילמה של רוסיה היא בחירה מושכלת בין כלל החלופות הקיימות באזור. על הפרק עומדות סוגיות כמו שאלת ההתנהלות בנושא האיראני, בדגש על התכנית הגרעינית שלה; איום האסלאם הרדיקלי; תכניותיה העתידיות של סין; השאלה של נתיבי מקורות האנרגיה ובניית ההגמוניה באזור תוך כדי הרחקת מתחרים. נראה שרוסיה תמשיך להיות אתגר עיקרי עבור ארצות הברית, ולא תקל את פעילותה באזור גם בעתיד, אלא אם כן תושג תמורה הולמת לטובת האינטרסים של רוסיה, כמו שיתופה בתהליך המדיני במזרח התיכון או בתחומים אחרים. במובן זה, ובשל מגבלותיהם של יתר השחקנים, לרוסיה סיכוי סביר לזכות במעמד של הובלה באזור.

המערב

האמריקאים מקדמים בהצלחה, המשתנה לסירוגין, את התבססותם באזור אסיה המרכזית והקווקז. בהקשר זה פועלת ארצות הברית בשיתוף עם נאט"ו להפרדת

אזורי הקווקז ואסיה התיכונה מההשפעה של רוסיה, על ידי השקעות, שיתופי פעולה מגוונים ואף סיוע ביטחוני.¹¹ לאחר שנים של הישגים של המערב בקידום הניסיון להתבסס בקווקז, תוך כדי פעילות לצירופה של גאורגיה ואף מדינות נוספות לנאט"ו, עלה מאמץ זה על שרטון.

רוסיה, שחשה איום ממשי לאינטרסים שלה באזור והנאמנה לתפיסה של קיום הגמוניה רוסית, לפחות במרחב של ברית המועצות לשעבר, יצאה באוגוסט 2008 למלחמה נגד גאורגיה, תוך כדי ניצול משבר מקומי. למעשה, אפשר לראות בכך מלחמה בין רוסיה למערב על ההגמוניה בקווקז. מובן מאליו כי לאחר ניצחונה של רוסיה נדחתה התכנית של המערב לזמנים טובים יותר. נראה שהנושא יפתר בהבנות חדשות בין ארצות הברית לרוסיה בעתיד. לפי שעה, תגובתה האלימה של רוסיה בגאורגיה, שאמנם הביאה לפגיעה ביחסיה עם המערב, גרמה לנאט"ו להקפיא את כוונותיו להתרחב מזרחה.

מלבד מעורבותם הישירה של ארצות הברית ונאט"ו בעיראק ובאפגניסטן, הם פורסים שרשרת בסיסים לתמיכה בפעילותם במרחב. זו נמתחת מהבלקנים, דרך חופי הים השחור והים הכספי, וחוצה את אסיה המרכזית. מערכת בסיסים זו איננה אהודה, בלשון המעטה, לא על רוסיה ולא על סין. רוסיה פועלת למניעת הקמתם או לסגירתם (כמו שקרה באוזבקיסטן). עם זאת, ארצות הברית ונאט"ו אינם מוותרים על המאמצים בתחום זה. פעילות זו של נאט"ו במרחב, המכוונת להתבססות בו, תוך כדי שילוב מדינות מהאזור בשורותיו, היא אחת מאבני הנגף עבור הרוסים, ואלה מגיבים על כך באמצעים כוחניים. באשר למאמצי הטרפוד של רוסיה, האמריקאים פועלים להחלשתם על ידי הפעלת לחצים מגוונים בגזרות אחרות. ברוסיה מאמינים שהצעדים כמו הרחבת נאט"ו מזרחה, הצבת טילים באירופה ומהפכות "הצבעוניות" במדינות ברית המועצות לשעבר, הם חלק מלחצים אלה.

בשנה האחרונה נקטה
ארצות הברית גישה
חדשה, המעוגנת בתכנית
"Reset", המקפלת הצעות
חיוביות לרוסיה במרבית
התחומים החשובים לה.

בשנה האחרונה נקטה ארצות הברית גישה חדשה, המעוגנת בתכנית "Reset", המקפלת הצעות חיוביות לרוסיה במרבית התחומים החשובים לה, ובכלל זה ויתורים על הצבת טילי יירוט באירופה, הכרה במעמדה המיוחד של רוסיה באזורי ברית המועצות לשעבר, הענקת הזדמנויות לפעילות במערכת הבינלאומית בכלל ובמזרח התיכון בפרט. בעקבות כך הדינמיקה של היחסים בין

רוסיה לארצות הברית משתנה, לרבות גיוס תמיכתן של רוסיה ושל סין, לשיתוף פעולה במלחמה בטרור, ובעיקר לסיוע בהכלת תכנית הגרעין של איראן. רוסיה, אשר פעלה בעקביות לטרפוד המאמצים של ארצות הברית, מוכנה עתה לשיתוף פעולה בנושא זה. הנטייה של רוסיה היא לשתף פעולה בשכנוע האיראנים לוותר

בתחום הגרעין, אולם עדיין קיים ספק בעניין נכונותה של רוסיה לתמוך בהטלת הסנקציות על איראן בפועל.

איראן

איראן היא השותף האסטרטגי העיקרי של רוסיה באזור אסיה המרכזית והקווקז, בזכות מקומה הגאוגרפי, המעניק לה מעמד של הציר המרחבי; מדיניות חוץ ידידותית כלפי רוסיה, שנמנעת מלפעול נגד האינטרסים הרוסים במרחב ברית המועצות לשעבר; הימנעותה מתמיכה בגורמי אסלאם רדיקליים בשטחה של רוסיה; והתמיכה ברוסיה בוויכוח שבינה למדינות האזור בעניין מדיניות הובלת מקורות האנרגיה מאזור הים הכספי. כל אלה הופכים את טהרן לבעלת ברית רצויה לרוסיה. עם סין, רוסיה ממשיכה לבלום הטלת סנקציות קשות על איראן.

גם לאיראנים חשוב שיתוף פעולה זה כקלף לעימות עם המערב. בתמורה לתמיכה ולסיוע מגוון מצד רוסיה, נמנעה איראן בדרך כלל מפעילות חתרנית, כחלק מיצוא המהפכה האסלאמית, באזורי האינטרסים של רוסיה. עם זאת, לרוסיה יש מספיק סיבות להתייחס בחוסר אמון לאיראן. לרוסיה, הגם שאינה חוששת מאיום גרעיני ישיר מצד איראן, לכשזו תשלים את תכניתה הגרעינית, ברורים האתגרים שאיראן גרעינית תיצור גם כלפיה, בשאיפותיה למימוש הגמוניה באזור. בתקופה האחרונה גובר שיתוף הפעולה של רוסיה עם המערב בנושא הכלת התכנית הגרעינית של איראן ושיתוף פעולה עם כוחות נאט"ו בלחמת טרור (כמו באפגניסטן). למרות חלופי דברים קשים בין השתיים, בעקבות שיתוף פעולה של רוסיה עם המערב, נראה שרוסיה לא תוותר על מעמדה המיוחד מול איראן.

לרוסיה, הגם שאינה חוששת מאיום גרעיני ישיר מצד איראן, ברורים האתגרים, שאיראן גרעינית תיצור גם כלפיה, בשאיפותיה למימוש הגמוניה באזור.

טורקיה

טורקיה היא מדינה חשובה במיוחד מכלל אלה הממוקמות באזור, ויש לה אינטרסים מרחיקי לכת, לצד השפעה הולכת וגוברת על ענייני האזור. טורקיה, שהיא חברה בנאט"ו, פועלת לאורך זמן כבעלת ברית מערבית בכל הנוגע לאתגרי האזור, ואולם חלים בה לאחרונה תהליכים פנימיים, הגורמים שינויים בעמדותיה (הפוליטיות, לא הכלכליות)¹² שבכוחם להביא לניגודי אינטרסים עם המערב.

בין שיקוליה של טורקיה לקדם מעורבות באזור הנדון יש להזכיר את עובדת שליטתה של טורקיה בעבר בחלקים ממנו, לצד העובדה שמרבית האוכלוסייה המוסלמית באזורי ברית המועצות לשעבר דוברת ניבים של השפה הטורקית. אלה הזינו רעיונות פאן-טורקיים, שעדיין מקובלים על חלקים מהציבור במדינה

זו. מגמות כגון אלה מתנגשות בשאיפותיה של איראן לקידום השפעתה באותם האזורים עצמם, שכמה מהם אף הם היו נתונים בעבר לשלטון האיראני. בטורקיה מתחזקת כיום המגמה האסלאמית, המשפיעה על מניעה לפעילות האזורית הנדונה. יש בכך גם כדי לאתגר את המאמץ של המערב, אך גם להתחרות עם גורמים אסלאמיים אחרים במירוץ אל ההגמוניה באזור. טורקיה אינה עוד גורם מערבי מובהק, ומצויה בצומת החלטה בנוגע להתפתחותה בין אסלאמיזציה ובין המערב. באשר תבחר, לבחירתה תהיה ללא ספק השפעה על המשחק הגאופוליטי באסיה המרכזית ובמזרח התיכון בכלל.

סין

סין, המתעצמת בקצב מהיר ואף מדאיג, לדין של המעצמות האחרות, היא בבחינת איום עתידי על רוסיה, אם כי בשלב הנוכחי האינטרס המוביל של סין נתון לבלימת התבססותו של המערב באזורי ההשפעה החיוניים שלה. במכלול זה סין משתפת פעולה עם רוסיה, בייחוד בכל הנוגע לטרפוד ההתקדמות של הכוחות האמריקאיים לעבר גבולותיה.

בעייתה המרכזית של סין היא הפתרון לאספקת מקורות האנרגיה, רצוי תוך כדי איתלות מרבית בארצות הברית או ברוסיה. האינטרס של סין הוא בפיתוח קשרים טובים עם איראן, הן כספקית האנרגיה והן כשותף אנטי־מערבי. גתיבי הולכת האנרגיה חשובים עבור הסינים לא פחות. רצוי דרך אסיה המרכזית, כדי להימנע מאזורים שקיימת בהם נוכחות של ארצות הברית.

מדינות אסיה התיכונה מנצלות את המצב, ויוצרות קשרים עם סין במישור הכלכלי, המחזקים את מעמדן העצמאי מול רוסיה והמערב. לאחרונה הופעל קו צינורות להולכת גז מאסיה התיכונה לסין, באורך 1,833 ק"מ. במקורה, בניית קו זה היא תוצאה של ויכוח רוסי־טורקמני; למניעת ההפסדים בעקבות ההתנהלות של רוסיה החליטו הטורקמנים על סלילת נתיב אלטרנטיבי. קו זה חוצה את אוזבקיסטן ואת קזחסטן בדרכו לסין, לראשונה תוך כדי עקיפתה של רוסיה. נראה שזו מודאגת מאבדן מעמדה הכלכלי הדומיננטי באזור ופועלת לצמצום הנזק הנוצר מטרפוד שיתוף הפעולה בין מדינות אסיה התיכונה והקווקז לארצות הברית. מדיניות זו נתמכת כמובן על ידי הסינים.

בין הנושאים הרגישים המשפיעים על מדיניותה של סין במערכת יחסיה עם מדינות האזור, יש להזכיר אזורים בסין הגובלים במדינות אלה ומאוכלסים בקבוצות אתניות מוסלמיות ברובן. מבחינת הסינים, חדירת השפעות לאומיות ואסלאמיות לשטחם נתפסת כאיום על האינטרסים החיוניים שלהם, ובוודאי נותנת את אותותיה בגיבוש מדיניותם כלפי האזור הנדון בכללותו וכלפי מוקדי האסלאם הרדיקלי בפרט.



מדינות מרכז אסיה והקווקז

מכלול השיקולים האסטרטגיים הללו דוחף את סין מרמת הפעילות המקומית המוגבלת לעבר ההשתלבות במרחב הגאופוליטי הנדון, לרבות הקמת ציר עתידי עם איראן ומדינות אסיה התיכונה. משמעותן של התכניות האלה של הסינים, אם אכן יתגבשו, היא הגברת מעורבותה של סין בענייני אזור אסיה המרכזית והמזרח התיכון. הסינים חוששים שצמצום האתגר האיראני והרגעת המצב בעיראק ובאפגניסטן יביאו את הלחצים מצד המערב לפתחה של סין. גם שאלת עתיד היחסים בין רוסיה לסין נותרת פתוחה. לכן המצב המועדף מבחינת סין הוא המשך העימות המערבי-אסלאמי רדיקלי הנוכחי, המאפשר לה לגבש קשרים כלכליים ופוליטיים עם מדינות האזור.

סיכום ומסקנות

במציאות שהתפתחה בעקבות הזעזועים הגאופוליטיים אשר פקדו אזורים רחבים באסיה, התהוותה קשת של חוסר יציבות, וזו נהייתה גורם איום ממשי על המערכת הבינלאומית. קשת זו כוללת שרשרת של עימותים, המאיימים לגלוש גם לעבר אסיה התיכונה ולקווקז. קיים חשש להתפשטותו של איום זה, באמצעות טרור בינלאומי ו"יצוא המהפכה", גם אל האזורים האחרים. על רקע מגמה זו, לצד

שיקולים אינטרסנטיים מגוונים, התפתחה תחרות בין המעצמות (לרבות ארצות הברית ונאט"ו, רוסיה וסין) על ההגמוניה באזור אסיה המרכזית והקווקז. רוסיה מייחסת לאזור משמעות אסטרטגית, ומפנה לעברו מאמץ רב של פעילות הבינלאומית, הנוגד את האינטרסים של המערב ומעצים את התחרות. הרוסים, עם הסינים, בסיוע איראן וגורמים אינטרסנטיים נוספים, פועלים נגד התבססות של ארצות הברית באזור. נכון להיום מעמדה של רוסיה באסיה המרכזית ובקווקז, לצד מעורבותה בנושא האיראני, מצדיק בעיני האמריקאים הצעות לשיתוף פעולה עמה בתמורה לווייתורים מופלגים מצידה, ונראה שאלה זוכים להיענות.

מכלול האינטרסים של רוסיה באזור ניתן לסיכום כדלקמן: השיקול הראשון והדומיננטי הוא הביטחון הלאומי של רוסיה, המחייב את אבטחת האזור, שהוא "הבטן הרכה" של רוסיה, החשופה ללחצים אסלאמיים, סיניים ואחרים בעתיד. הפתרון המועדף על רוסיה הוא יצירת רצועת ביטחון מול המערב והאסלאם ובניית נוכחות משפיעה ברפובליקות הסובייטיות לשעבר. השיקול השני הוא ההתמודדות הגלובלית עם המערב, המכוונת לשיפור מעמדה הבינלאומי של רוסיה, והמכתיב מעורבות מדינית באזור. השיקול השלישי הוא הכלכלי – שליטה בנתיבי הולכת מקורות האנרגיה, שישמש גם כמנוף השפעה אסטרטגי.

המכנה המשותף לכל השיקולים הללו הוא בסופו של דבר המכלול הגאופוליטי, המשלב יחדיו את כלל השיקולים שצוינו לעיל, והמתורגם למדיניות של השגת הגמוניה. ההתפתחות המרכזית העומדת על הפרק נוגעת לאיראן, שעתידה ישפיע

באופן גורף על כלל המערכת במרכז אסיה והמזרח התיכון; ואכן, באזור הנדון איראן נתפסת בעיני הרוסים והסינים כמדינת הציר, ולשיתוף הפעולה עמה מיוחסת משמעות רבה.

חשוב לציין שגם התהליכים במזרח התיכון מושפעים מההתרחשויות במרחב אסיה. אפשרי שרוסיה, בסופו של דבר, תבנה את מעמדה המשפיע במזרח התיכון בסיוע הנקודות שתצבור באזור אסיה. כאחת התוצאות האפשריות מכך, אפשר לצפות בעתיד לנסיון של

מעורבות רבה יותר מצד רוסיה בפעילות מדינית באזורנו, הן בנושאים שוטפים והן – ובעיקר – בתהליך המדיני. עובדה זו יש בכוחה להשפיע על כללי המשחק הקיימים.

הסינים חוששים
שצמצום האתגר האיראני
והרגעת המצב בעיראק
ובאפגניסטן יביאו את
הלחצים מצד המערב
לפתחה של סין.

הערות

- 1 קברדינו-בלקריה, צ'צ'ניה, קאראצ'יי-צ'רקסיה, דגסטן, אינגושיה, צפון אוסטיה, אדיגיה-אלאניה, ובמחוז וולגה – טטארסטן ובשקירוסטן.
- 2 אפשר להדגים את השינוי על ידי ציטוט של דוקו אומרוב (Dokku Umarov), שהחליף את הנשיא סדולאייב (A. Sadulayev). ב-2007 הצהיר אומרוב: "... now our enemy is not... only Russia but also America England, Israel –all these who wage war against Islam and Muslims."
- 3 למשל, באינגושיה פועלים ארגונים משפיעים "כליפאט" ו"ג'מאת אינגושי" (Chaliphate, Ingush Jamaat). בדגסטן פועלות "שאריות" ו"ג'נת" (Shariat, Jennet), בבשקירוסטן – ג'מאת חיבוט-טחריר (Hizb-ut-Tahrir), ובקברדינו-בלקריה – ג'מאת יארמוק (Yarmuk). Dobaev, Igor, "The North Caucasus: the process of 'Jihad. (Science-Information Bulletin, 9 (207), *Russia and the Muslim World*, 2009. pp. 62-75.
- 4 רוסיה מקדמת את הקמת "צבא CSTO" (KCOP) – כוחות מיוחדים משותפים של מדינות CSTO.
- 5 CSTO (Collective Security Treaty Organization) נוסד ב-1992, חברות בארגון: רוסיה, ארמניה, בלרוס, קזחסטן, קירגיזסטן, טג'יקיסטן ואוזבקיסטן.
- 6 SCO (Shanghai Cooperation Organization) נוסד ב-2001; סין חברה בו, ואיראן ופקיסטן – משקיפות.
- 7 Central Asian Cooperation Organization – ארגון כלכלי שמאחד את רוסיה, קזחסטן, קירגיזסטן, טג'יקיסטן ואוזבקיסטן; לטורקיה מעמד של משקיפה בארגון.
- 8 לדוגמה, ב-1994 סירבה (Organization of the Islamic Conference) OIC לצרף את צ'צ'ניה כחברה בארגון.
- 9 חברות בריטיות, אמריקאיות, איטלקיות, צרפתיות ונורווגיות מחזיקות ב-63 אחוז של מניות TBC וב-69 אחוז ממניות של BTE (Baku-Tbilisi-Erzurum Pipeline).
- 10 סוכנות הידיעות "רויטרס", 5 בדצמבר 2009.
<http://www.reuters.com/article/idUSTRE58S2HY20090929>
- 11 למשל, ארצות הברית היא מקור השקעות (FDI) הגדול ביותר, אחרי הולנד, בכלכלת קזחסטן. בתחום הביטחוני, מ-2001 עד 2009 היו לארצות הברית בסיסים צבאיים בקירגיזסטן (Manas) ובאוזבקיסטן (Hanaban), שנסגר ב-2005, אך שיתוף הפעולה עם האמריקאים נמשך. כך באוגוסט 2009 בלמו האוזבקים את הקמתו של בסיס צבאי רוסי בקירגיזסטן הסמוכה, ובו בזמן חתמו על הסכם שיתוף פעולה בתחום הביטחון עם האמריקאים. ראו: סטרצ'ק, מקסים (2009), "ארצות הברית נגד רוסיה בשיתוף פעולה עם טג'יקיסטן במרחב מדיני-ביטחוני". www.milpol.ru/data/2009/20_08/16.doc.
- 12 במישור הכלכלי לטורקיה אינטרסים מובהקים באזור. כל הנתיבים המרכזיים של הובלת גז ונפט ממדינות אסיה לאירופה, ובכלל זה נתיב "נבוקו", עוברים דרך טורקיה. היא ואיראן עומדות בראשו של ארגון לשיתוף פעולה כלכלי שמאחד עשר מדינות מאסיה מרכזית, ובהן פקיסטן ואפגניסטן.