

# עדכן אסטרטגי

כרך 14 | גיליון 2 | יולי 2011

**הטלטה במזרח התיכון והשפעותיה האפשריות**

על ביטחון ישראל | גיורא איילנד

**המערב והאביב הערבי** | עודד ערן

**“מלאכתם של צדיקים נעשית בידי אחרים”**

אליקאעדה והמהפכנות במזרח התיכון | יורם שוייצר וגלעד שטרן

**מדינת פלסטין מהלכה למעשה:**

אתגרי הפלסטינים וישראל | אפרים לביא

**לצאת מהקופסה כדי לצאת מהקיפאון:**

צעדים בוני אמון במשא ומתן הישראלי-פלסטיני | שירי טל-לונדמן

**האתגר הפנימי של חמאס:**

ההשפעה של ארגונים סליסיטים אלימים ברצועת עזה | בנדטה ברטי

**“צווארי בקבוק” ימיים: לפגיעותם של**

מצריים במזרח התיכון | יואל גוז'נסקי, גליה לינדנשטראוס, יונתן שכטר



המכון למחקרי ביטחון לאומי  
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES  
INCORPORATING THE JAFFEE  
CENTER FOR STRATEGIC STUDIES



TEL AVIV UNIVERSITY  
אוניברסיטת תל-אביב



# עדכן אסטרטגי

כרך 14 | גיליון 2 | יולי 2011

---

- 3** עיקרי דברים
- 7** גיורא איילנד  
הטלטלה במזרח התיכון והשפעותיה האפשריות  
על ביטחון ישראל
- 15** עודד ערן  
המערב והאביב הערבי
- 27** יורם שוייצר וגלעד שטרן  
"מלאכתם של צדיקים נעשית בידי אחרים":  
אל-קאעדה והמהפכנות במזרח התיכון
- 37** אפרים לביא  
מדינת פלסטין מהלכה למעשה: אתגרי הפלסטינים וישראל
- 51** שירי טל-לנדמן  
לצאת מהקופסה כדי לצאת מהקיפאון:  
צעדים בוני אמון במשא ומתן הישראלי-פלסטיני
- 63** בנדטה ברטי  
האתגר הפנימי של חמאס:  
ההשפעה של ארגונים סלפיסטים אלימים ברצועת עזה
- 73** יואל גוז'נסקי, גליה לינדנשטראוס, יונתן שכטר  
"צווארי בקבוק" ימיים: לפגיעותם של מצריים במזרח התיכון

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 מרק הלר, ד"ר אמילי לנדאו, ד"ר עודד ערן, ד"ר ענת קורץ, ד"ר אפרים קם, ד"ר ג'ודי רוזן, יורם שוייצר, פרופ' זכי שלום

## מערכת מורחבת

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

**עיצוב גרפי:** מיכל סמוקובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל-אביב  
**דפוס:** א.ר.ט., 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](mailto:info@inss.org.il)

**עדכן אסטרטגי** מתפרסם בעברית ובאנגלית  
תוכנו המלא מוצג באתר המכון: [www.inss.org.il](http://www.inss.org.il)

# עיקרי דברים

## הטלטלה במזרח התיכון והשפעותיה האפשריות על ביטחון ישראל

גיורא איילנד

זה כחצי שנה נמצא המזרח התיכון בטלטלה שכמותה לא חווה עשרות שנים. מטרת המאמר לנתח את המשמעות הנגזרות לישראל מההתפתחויות באזור. המחבר סבור כי בצד התעצמות הסיכונים עקב חוסר היציבות ואימוץ עמדות ידידותיות פחות לישראל (מצרים), ייתכן שתפתחנה אפשרויות חדשות (החלשת השפעתה של איראן בסוריה ובלבנון, חיזוק הקואליציה האנטי־איראנית במפרץ). עוד סבור המחבר כי בטווח הארוך, אין ספק שאם העולם הערבי יהפוך לדמוקרטי בערכיו יקל על ישראל להתקבל כמדינה שוות זכויות באזור, ובתוך כך גם לפתור את הסכסוך הממושך עם סוריה ועם הפלסטינים.

## המערב והאביב הערבי

עודד ערן

ההמונים שיצאו להפגין בבירותיהן של מדינות ערב, הבהירו היטב את מצוקותיהם בתחום זכויות האדם, החירויות הפוליטיות, שקיפות המשטר והמצוקות החברתיות־הכלכליות. תביעותיהם מצטברות לסדר יום עמוס, רב־שנתי שתלוי במימון בהיקף עצום. בלא התגייסות מסיבית של המוסדות הפיננסים והכלכלים הבינלאומיים, המדינות המתועשות והמדינות מפיקות הנפט והגז, ספק אם יהיה אפשר למנף את ה"אביב הערבי"

## "צדיקים מלאכתם נעשית בידי אחרים": אל־קאעדה והמהפכנות

### במזרח התיכון

יורם שוייצר וגלעד שטרן

מאמר זה בוחן האם ההתקוממויות העממיות בעולם הערבי אכן מעידות על סופו של אל־קאעדה או שמא המציאות החדשה עלולה דווקא לשמש קרקע פורייה ונוחה יותר למימוש אסטרטגיית המאבק שלו, להקל על נוכחות פעיליו במדינות הללו ולסייע לו בגיוס מתנדבים חדשים לשורותיו תוך כדי ניצול המצב הכאוטי במדינות המזרח התיכון. כדי לענות על שאלה זו מן הראוי לבחון את הסברי הטוענים כי "האביב הערבי" מבשר את קץ הארגון, את משמעות המאורעות הללו על סמך התבטאויות של ראשי אל־קאעדה ותומכיו, מתוך הבנת תפישתו העצמית

את ייעודו, ועל רקע זה להעריך כיצד המציאות המתהווה עשויה להשפיע הלכה למעשה על מרחב הפעולה שלו.

### **מדינת פלסטין מהלכה למעשה: אתגרי הפלסטינים וישראל**

אפרים לביא

האסטרטגיה הפלסטינית לא נועדה להחליף תהליך מדיני בין הצדדים ליישוב הסכסוך, אלא להפוך את הפלסטינים לצד שווה במשא ומתן, שיתנהל על הבסיס שקבעה הקהילה הבינלאומית. אם פלסטין תוכר באו"ם כמדינה בגבולות 1967 בניגוד לרצונה של ישראל, ולחלופין אם ייכשלו ניסיונות הפלסטינים לגרום לקהילה הבינלאומית לכפות על ישראל לקבל את גבולות 1967 כבסיס לחידוש המשא ומתן, עלולים הצדדים לעמוד בפני אתגרים מדיניים וביטחוניים חמורים. מטרת המאמר היא להציג את הישגי הפלסטינים עד כה בבניין המדינה, ולנתח את האתגרים הניצבים לפנייהם ולפני ישראל במצבים המתוארים.

### **לצאת מהקופסה כדי לצאת מהקיפאון: צעדים בוני ארון במשא ומתן**

הישראלי-פלסטיני

שירי טל-לנדמן

המחלוקת המהותית בין קובעי המדיניות אינה בשאלה האם על ישראל להגיב על התפתחויות במישור הישראלי-פלסטיני, אלא כיצד עליה לעשות זאת. כמה חלופות לתגובה הועלו לדיון מדיני וציבורי, אולם אלה חוזרות במידה רבה על הנוסחאות המדיניות המוכרות; עד כה – ללא הצלחה יתרה. מטרת מאמר זה לנסות להרחיב את מגוון החלופות העומדות לרשות הצדדים בארגז הכלים המדיניים. המחברת מציעה דגם חלופי של מהלכי ביניים מדיניים, המתבסס על העיקרון של "צעדים בוני ארון", אך חולקת על הפרשנות שנוהגים מעצבי המדיניות בישראל לצקת למושג הזה.

### **האתגר הפנימי של חמאס: ההשפעה של ארגונים סלפיסטים אלימים**

ברצועת עזה

בנדטה ברטי

מטרתו של מאמר זה להציג את מקורות התנועה הסלפית האלימה ברצועת עזה ואת התפתחותה, ולנסח בבירור את מהותו ועוצמתו של האיום הנשקף מפעילותה של תנועה זו על חמאס וממשלתה הן פוליטית והן צבאית. עוד נדונה במאמר ההשפעה האפשרית של התנועה הסלפית על האסטרטגיה המדינית והארגונית הרחבה יותר של חמאס.

### **"צווארי בקבוק" ימיים: לפגיעותם של מְצַרִיִּים במזרח התיכון**

יואל גוז'נסקי, גליה לינדנשטראוס, יונתן שכטר  
 מאמר זה דן בערכם האסטרטגי של שלושה מצרי ים חשובים ובאיומים הנשקפים להם – מְצַרִי הורמוז, שני קצות הים האדום' והמצרים התורכיים – וזה לנוכח ההתפתחויות האסטרטגיות המתחוללות באזור. חשיבות המצרים גוברת נוכח העלייה החדה במחירי הנפט (שני שלישים מסחר הנפט העולמי נעשה דרך הים), המתח הגובר בין איראן לבין ארצות־הברית וישראל, הגידול בפעילות הפיראטים הסומאליים סמוך לקרן אפריקה, אי־היציבות בעקבות גל ההפגנות נגד המשטר ששטף את צפון אפריקה והמזרח התיכון מראשית שנת 2011, והמודעות הגוברת לאפשרות של אסונות סביבתיים בנתיבי מים צרים.





# הטלטה במזרח התיכון וביטחון ישראל

## גיורא איילנד

זה כחצי שנה נמצא המזרח התיכון בטלטה שכמותה לא חווה עשרות שנים. מטרת המאמר לנסות ולהבין את המשמעויות הנגזרות לישראל מההתפתחויות באזור. המדינות שלמתרחש בהן יש השפעה על ישראל ובהן יעסוק מאמר זה, הן: מצרים, סוריה, לבנון, בחריין (כולל ההשלכות על המתרחש במדינות מפרץ), וירדן. כמו כן תידון השפעת האירועים על הסכסוך הישראלי-פלסטיני. במאמר זה לא ינותחו הסיבות לטלטה העוברת על מדינות האזור וגם לא אנסה לצפות את עתידן של ההתפתחויות האלה. לחלק גדול ממה שקורה במדינות ערב אין כמעט השפעה על ישראל, לפחות לא השפעה ישירה, והכוונה להתרחשויות בלב, בתוניסיה ובתימן, ואלה אכן לא יידונו במאמר.

## מצרים

נכון ליוני 2011 נראה כי השינוי במצרים קטן ממה שנחזה בעת שהתקיימו ההפגנות הענקיות בכיכר תחריר. חוץ מהמעבר החד של הנשיא מובארכ מאיגרא רמא לבירא עמיקתא, הרבה לא קרה. דעת הקהל במצרים, זו שדחפה לשינוי, רוצה שלושה דברים: להתנקם במובארכ ובמשפחתו; ליהנות מחופש רב יותר ולשפר את המצב הכלכלי. השלטון הצבאי הקיים יודע לתת לציבור בנדיבות ובציניות את משאלתו הראשונה – נקמה במובארכ; השלטון הזה יודע להבטיח – עם מעט כוונה לקיים – את הדבר השני, יתר חופש ודמוקרטיה אמיתית; והוא אפילו אינו מבטיח את הדבר השלישי – שיפור המצב הכלכלי.

המצב הכלכלי יהיה כנראה הבעיה העיקרית שאיתה יתמודד המשטר הקיים (או כל משטר שיבוא אחריו). הכלכלה המצרית תלויה בארבעה ענפים הקשורים במישרין או בעקיפין ליחסים עם ישראל: התיירות (כולל זו שבסיני); ייצוא גז; רווחים מתעלת סואץ; והסיוע הכלכלי והצבאי שנותנת ארצות-הברית.

אלוף (מיל.) גיורא איילנד הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

השלטון המצרי לא יוותר בקלות על הפקת מרב הרווחים מארבעת ענפי הכלכלה הללו. הוא לא יסתכן בביטול הסכם השלום עם ישראל ולו רק בשל ההיבטים הכלכליים, ובעיקר הוא לא ירצה לסכן את מחיקת החוב של מיליארד דולר, שהבטיח נשיא ארצות-הברית למצרים, וגם לא את המשך הסיוע הצבאי של 1.3 מיליארד דולר שהוא מקבל מדי שנה. ישראל יכולה אפוא להניח, שלא יחול שינוי מהותי ביחסים המדיניים והכלכליים בין שתי המדינות. ועם זאת, אין להתעלם מהנושא הביטחוני. כבר כיום ניכרת התרופפות בשליטת המצרים בסיני. יש להניח כי בכל הקשור להברחות נשק לעזה, לחדירת אנשים מסיני לישראל ואף לסכנה של טרוריסטים שייצאו ממצרים לישראל, המצב מחמיר אולם סוגיות אלה נושאות אופי טקטי.

הנושא המהותי נוגע להנחה בסיסית שליוותה את ישראל ב־32 השנים האחרונות והיא, שבכל תרחיש אפשרי לא צפוי עימות צבאי עם מצרים. הדבר אפשר לישראל צאת לשתי מלחמות בלבנון ולבצע שתי פעולות נרחבות בשטח הפלסטיני ("חומת מגן" בשנת 2002 ו"עופרת יצוקה" ב־2008) מתוך ידיעה שמצרים לא תגיב צבאית. זאת ועוד, תקציב הביטחון של ישראל נשאר די קבוע ריאליטית משנת 1974 ועד 2011. התוצר גדל במידה ניכרת ב־37 השנים האלו ולכן חלקו של הביטחון בתוצר, שהיה 30 אחוז בשנת 1974, ירד לפחות משבעה אחוזים בשנת 2010. נטל הביטחון בישראל עדיין גבוה במונחים אירופיים, אך ירידתו התלולה מאז 1974 היא אחד הגורמים העיקריים שאפשרו את השגשוג הכלכלי של ישראל. ב־32 השנים האחרונות חזר הממסד הביטחוני על עמדתו והביעה בפני הדרג המדיני, כי הנחת העבודה שלא יהיה עימות צבאי עם מצרים בעתיד הנראה לעין תקפה עד שיזוהה "שינוי אסטרטגי" במצרים. שאלת השאלות העומדת על הפרק לעת הזו היא, האם מה שקרה במצרים בחודשים האחרונים מהווה שינוי אסטרטגי, המחייב את ישראל לבחון בין היתר את תקציב הביטחון, גודלו והרכבו. הדבר נוגע בעיקר לשני המשתנים היקרים ביותר בתקציב – גודל הכוח הלוחם (בים, באוויר וביבשה), ורמות המלאי של תחמושת, חלקי חילוף ודלק. תשובה כלשהי לשאלה זו תינתן כבר בחודשים הקרובים על רקע הכנת תוכנית "חלמיש", התוכנית הרב־שנתית של צה"ל. אם יוחלט להגדיל במידה ניכרת את בסיס תקציב הביטחון, יש להניח שהדבר יגרום האטה בצמיחה הכלכלית של ישראל.

השלטון המצרי לא יסתכן בביטול הסכם השלום עם ישראל. ישראל יכולה להניח, שלא יחול שינוי מהותי ביחסים המדיניים והכלכליים בין שתי המדינות

להערכתו אין צורך לבצע כיום שינוי עמוק בהנחות היסוד בנוגע למצרים. גם אם מדיניות מצרים תהיה עוינת יותר לישראל מכפי שהיא בהווה, הדבר יהיה ניתן לזיהוי, וגם אם יעלה שלטון מיליטנטי שלא ישלול עימות צבאי עם ישראל,

הרי הזמן שתצטרך מצרים לתרגם גישה חדשה זו ליצירת איום ממשי, והנטל שיצטרך לשאת בו השלטון (ויתור על סיוע אמריקני) יתנו לישראל מספיק זמן להיערך כראוי לשינוי.

## סוריה

גל המחאות בסוריה (יולי 2011) הולך וגואה אך עדיין אין לדעת אם תמה תקופת שלטונו של בשאר אל-אסד. ישראל לא יכולה (וגם לא רוצה) להשפיע על המתרחש בתוך סוריה, אך אין ספק שישראל תושפע מכל תרחיש.

התרחיש הראשון הוא שאסד יישאר בשלטון עוד שנים רבות. יש בישראל מי שרואים בתרחיש זה את הדבר הרצוי או לפחות את הרע (המוכר) במיעוטו. אריאל שרון דחה בשנת 2005 יוזמות שהציעו לנצל את החולשה הזמנית של סוריה – עקב רצח חרירי והלחץ להוצאת כוחותיה מלבנון – ולפעול כדי לגרום לנפילת אסד. שרון העריך, שהתרחישים החלופיים יהיו גרועים יותר לישראל. אם יישאר אסד בשלטון הוא יאלץ להשקיע את מרב מאמציו בחיזוק שלטונו מבית וכן בחיזוק הלגיטימיות הבינלאומית שלו. בתנאים אלו סביר להניח שלא יחפש להתעמת צבאית עם ישראל, ואף ייתכן שיפחית את הסיוע שהוא נותן לחזבאללה. תרחיש זה לא ישנה את הנחות היסוד של ישראל כלפי חזית זו, אך אם יתממש יגדל הסיכוי שיימשך השקט השורר לאורך גבול ישראל עם סוריה.

על-פי התרחיש השני יפול משטרו של אסד וסוריה תיכנס לתקופה ארוכה של חוסר יציבות ומאבקים פנימיים. מצב זה יחליש את סוריה, אך בו בזמן יגביר את השפעת איראן במדינה ויגביר את האפשרות ליצירת פרובוקציות של קבוצות שונות נגד ישראל. על-פי תרחיש זה, האיום הצבאי של סוריה לא יגדל ואפילו יקטן, אך השקט לאורך הגבול יהיה פחות יציב ובטוח.

על-פי התרחיש השלישי יעלה בסוריה משטר סוני דתי, וזה יאמץ עמדות מיליטנטיות יותר כלפי ישראל. משטר כזה עלול אמנם לאבד חלק מתמיכת איראן (תלוי בעמדה שיגבש המשטר החדש בנושא המתח שבין איראן למדינות הסוניות במפרץ הפרסי), אך הוא עלול גם לנקוט קו הרפתקני יותר כלפי ישראל וכן לנסות להחזיר לעצמו בכוח את רמת הגולן, דבר ש"הכופר" בשאר אל-אסד פחד לעשות, או לפחות לשחרר את הרסן בכל הקשור לפעילות (אל-קאעדה?) לאורך הגבול עם ישראל.

על-פי התרחיש הרביעי יתייצב בסוריה משטר דמוקרטי במידה מסוימת עם אוריינטציה פרו-מערבית ברורה. אין ספק שדבר כזה יהיה בשורה רעה לאיראן ויותר מכך לחזבאללה, אך אין פירושו בהכרח נכונות מידית להסכם שלום עם ישראל. ניכר בביורו שכל משטר ערבי חדש יבטיח עצמו עם ניקוט עמדה עוינת כלפי ישראל. עם זאת, תרחיש כזה ודאי יעודד גורמים בינלאומיים ללחוץ הן על

ישראל והן על המשטר החדש לנהל משא ומתן להסכם שלום (ולהחזרת רמת הגולן).

ההתפתחויות בסוריה וארבעה התרחישים האפשריים אינם מרעים את מצבה של מדינת ישראל ולו מהסיבה הפשוטה, שהנחת היסוד הקיימת (פוטנציאל למלחמה בכל עת) היא חמורה דייה, ושינויים אפשריים מסוימים עשויים להיות לטובה.

## לבנון

לבנון מושפעת מהקורה בסוריה, אך להתפתחויות בתוכה יש היגיון פנימי משלהן. נראה שלחזבאללה יש עתה יותר סיבות מבעבר להיות מודאג בכל הקשור ללגיטימיות הפנימית שלו בלבנון. הסיבה הראשונה היא ההזדהות שלו עם המשטר הסורי, דבר שאינו פופולרי בעולם הערבי כיום, גם בלבנון עצמה. סיבה שנייה, גם חזבאללה מבין, שהרוח המהפכנית השוררת כיום ברחוב הערבי אינה תומכת בקו האידיאולוגי שלו אלא דווקא בקו הפוך (שום הפגנה בתוניסיה, מצרים, לוב, תימן, בחריין או סוריה לא השתמשה בדוגמה של המהפכה האסלאמית-השיעית באיראן משנת 1979, וגם לא בכל רכיב אחר באידיאולוגיה של חזבאללה או של חמאס). נראה כי פחות ופחות לבנונים מקבלים את ההגדרה, ש"ההתנגדות" (כך מכנה הארגון את עצמו) היא מגן לבנון מפני תוקפנות של ישראל. ולבסוף, קריאתו של נסוראללה להציף את ישראל במיליוני צועדים בכל גבולותיה עם מדינות ערב, גם היא נותרה, בשלב זה, ריקה מתוכן.

נראה שהגורמים המרסנים חזקים עכשיו יותר מאלו שהיו בסוף שנת 2010. בד בבד ישתדל חזבאללה, שהלגיטימיות הלבנונית כה חשובה לו, להימנע מעימות ישיר עם ישראל בעתיד הנראה לעין.

תרחיש הפוך וסביר פחות הוא, שלחץ מסוריה להסיט את תשומת הלב מהמתרחש בה ישכנע את חזבאללה (ואת איראן) לחדש את הפרובוקציות בגבול ישראל-לבנון. בבחינה רחבה יותר של הנסיבות הקיימות אפשר לומר, כי אי-הוודאות בסוריה עלולה להשליך גם על חוסר היציבות בלבנון, אך כפי שהודגש זהו התרחיש הסביר פחות.

## בחריין

בחריין רחוקה מישראל ואין להן גבול משותף, ובכל זאת מה שקורה בה עלול להשליך על ישראל. בחריין היא מדינה קטנה (גודלה פי שניים מרצועת עזה) הנמצאת בצד "הסעודי" של המפרץ הפרסי. מצד אחד זו מדינה פרו-אמריקאנית מובהקת, המארחת את אחד הבסיסים החשובים של ארצות-הברית במפרץ. מצד

אחר זו מדינה שהרוב השיעי באוכלוסייתה מדוכא בידי המיעוט הסוני השולט במדינה.

רוחות השינוי בתוניסיה ובמצרים הגיעו גם לבחריין. איראן זיהתה את הפוטנציאל ואף שניסתה לא להתבלט בפעילותה החתרנית היא התססה את השיעים לדרוש חופש ודמוקרטיה. נראה היה בזמן ההפגנות בבחריין כאילו זה רק עניין של זמן קצר עד נפילת השלטון. אלא שלא רק איראן הבינה את המשמעויות האזוריות של נפילת השלטון בבחריין. הבינו זאת גם המדינות הסוניות במפרץ ובראשן סעודיה. זו, שמתאפיינת עשרות שנים במדיניות זהירה ואף פסיבית, מיהרה לשלוח כוחות צבא (הגם שלא בפעם הראשונה) כדי לסייע לשלטון בבחריין לדכא את המרד, והסיבה ברורה. בסעודיה עצמה יש כ־15 אחוז שיעים, החיים בחלק העשיר ביותר בעולם בנפט, אך אין הם נהנים כלל מהעושר הזה. מהפכה שיעית בבחריין עלולה להתסיס ולהמריד גם את השיעים בסעודיה. ואכן סעודיה סימנה כי המשך המצב הקיים בבחריין הוא אינטרס עליון שלה, וגם של מדינות אחרות ובהן קטר, עומאן, כווית ואיחוד האמירויות. בינתיים המצב בבחריין הוא בחזקת "תיקו" (הן במעגל הפנימי בתוך המדינה והן בכל הקשור לעימות בין איראן לסעודיה), אך סביר להניח, שאם ישתנה המצב, ובייחוד אם יעלה שלטון שיעי פרו־איראני, יהיו לו השלכות אזוריות משמעותיות. יש להוסיף על כך את הפינוי הצפוי של כוחות ארצות־הברית מעיראק, ונראה שצפויים ניסיונות של איראן להרחיב את השפעתה במפרץ, ולעומת זאת התלכדות של המדינות הסוניות במפרץ (בצירוף ירדן) לבלום זאת.

ההשלכות לישראל הן כאמור עקיפות. התחזקות השפעת איראן בבחריין ויותר מכך בעיראק עלולה להשליך על היציבות בירדן. וכן כל מהלך היוצר דימוי של הפסד של ארצות־הברית מחזק את תעוזה איראן גם בתחומים אחרים, ובכלל זה בכל הקשור לשאיפות הגרעיניות שלה.

## ירדן

המצב בירדן יציב, בינתיים. מתברר שכל ההפיכות שהצליחו או שבדרכן להצליח (תוניסיה, מצרים, תימן, לוב וסוריה) מתרחשות במדינות שאין בהן מלוכה. דווקא המלכים, ובהם מלך ירדן, שומרים על יציבות מרשימה. למרות היציבות השוררת כעת, נכון לציין את ירדן משלוש סיבות: ראשית, גם בירדן נשמעו בחודשים האחרונים קולות המבקרים באופן חסר תקדים את בית המלוכה (בעקב את המלכה); שנית, יציאת כוחות ארצות־הברית מעיראק, הצפויה בשנת 2012, עלולה

שינוי השלטון בירדן יחייב את ישראל להקצות משאבים עצומים לשיפור ההיערכות לאורך הגבול. מהפכה דמוקרטית בירדן, שתעלה לשלטון את הרוב הפלסטיני, עשויה להעמיד באור חדש את הסכסוך הישראלי־פלסטיני

לזעזע גם את ירדן. הסיבה השלישית והחשובה ביותר היא ההשלכות על ישראל אם תהיה הפיכה בירדן.

ההשלכות עלולות להיות דומות לאלו של מצרים בכל הקשור להנחת אי-מלחמה בין המדינות, אך עלולות להיות חמורות יותר בכל הקשור לשקט ולשיתוף הפעולה הביטחוני והאזרחי לאורך הגבולות. עשרות שנים (עוד לפני חתימת הסכם השלום) נהנית ישראל מכך שגבולה הארוך ביותר הוא גם השקט והבטוח ביותר. שינוי השלטון בירדן יחייב את ישראל להקצות משאבים עצומים לשיפור ההיערכות לאורך הגבול. מצד אחר, מהפכה דמוקרטית בירדן, שתעלה לשלטון את הרוב הפלסטיני, עשויה להעמיד באור חדש את הסכסוך הישראלי-פלסטיני עם הצעות חדשות ליישובו.

## הסכסוך הישראלי-פלסטיני

לסכסוך זה יש היגיון (או אי-היגיון) משלו. השפעת האירועים האחרונים בעולם הערבי על סכסוך זה היא קטנה. השאלה העיקרית היא, האם הנוסחה שהציג הנשיא קלינטון בסוף שנת 2000 עשויה להיות מקובלת על דעת שני הצדדים. נכון לעתה התשובה היא שלילית. האם האירועים בעולם הערבי עשויים לשנות את המצב? לעת עתה אין לכך תימוכין. המצב עשוי להשתנות לטובה אם ייכוננו דמוקרטיה אמיתית באזורנו, אם ייעלם האיום בהגמוניה

אסלאמית שתחליף את העריצות החילונית, אם השפעת איראן באזור תיחלש ואם מדינות ערב ירצו "באמת" לפתור את הסכסוך הישראלי-פלסטיני. אם תהיה יוזמה ערבית חדשה שתקרא להכיר בישראל לא רק אחרי שזו תחזור לגבולות 1967 (גם ברמת הגולן), אלא גם תוך כדי התהליך, ייתכן שגם בישראל יתחזקו הקולות שיתמכו

שינוי שכבר ניתן להצביע עליו, הוא ירידת חשיבותן של מצרים וסוריה, שיהיו עסוקות מאוד בענייניהן הפנימיים

במהלך שיחזק אותנו אסטרטגית למרות הסיכונים הטקטיים הרבים הגלומים בו. לחלופין, שינוי המשטר בירדן עשוי כאמור גם לגרום תהליכים בכיוון אחר. עד שיקרו התפתחויות מסוג זה, הסכסוך הישראלי-פלסטיני הוא עניין נפרד העומד בפני עצמו.

## סיכום

טרם הובהרה המשמעות הכללית של השינוי המתחולל בחודשים האחרונים בעולם הערבי. נכון להיום השפעתו על ישראל מוגבלת ועקיפה.

בצד גידול בסיכונים עקב חוסר היציבות ואימוץ עמדות ידידותיות פחות לישראל (מצרים), ייתכן שגם נפתחות אפשרויות חדשות (החלשת השפעתה של איראן בסוריה ובלבנון, חיזוק הקואליציה האנטי-איראנית במפרץ). בטווח

הארוך, אין ספק שאם העולם הערבי יהפוך לדמוקרטי בערכיו (בחירות בלבד אינן דמוקרטיה) הרי יקל על ישראל להתקבל כמדינה שוות זכויות באזור, ובתוך כך גם לפתור את הסכסוך הממושך עם סוריה ועם הפלסטינים.

שינוי שכבר ניתן להצביע עליו הוא ירידת חשיבותן של מצרים וסוריה, שבכל תרחיש אפשרי יהיו עסוקות מאוד בענייניהן הפנימיים, יחד עם עלייה בהשפעה האזורית של מדינות כמו תורכיה וסעודיה. ראש ממשלת תורכיה ארדואן, ולא רק בשל הצלחתו בבחירות, מוכיח שלעומת הפסיביות של המערב הוא מגיב על האירועים, הוא יוזם וגם אין הוא חושש מלצאת נגד מדינות שהיו ידודות של תורכיה זה לא כבר (קודם ישראל ועכשיו סוריה). לאחר עשרות שנים של פסיביות והסתמכות על ארצות־הברית שתפתור לה את הבעיות מפגינה סעודיה מנהיגות אזורית. ייתכן שבדיפלומטיה נכונה יכולה ישראל להגיע ליותר נורמליזציה עם תורכיה ואולי גם ליצור סוג של שיתוף פעולה עם סעודיה. גם הלחץ שמצוי בו חזבאללה, לחץ שעשוי לגדול אם שלטונו של אסד יתמוטט, עשוי לאפשר לישראל להגיע להסדרי ביטחון יציבים יותר עם מדינת לבנון.

בכל הקשור לגודל תקציב הביטחון והרכבו, שינויים מסוימים נדרשים כבר עתה עקב אי־הוודאות בנוגע למצרים. ואולם לא מתחייבים שינויים דרמטיים בשלב הזה. יתר תשומת לב צריכה להינתן ליכולת של צה"ל להתמודד עם אזרחים. כפי שראינו בשנה האחרונה, הדבר רלוונטי לא רק לשטחי עזה והגדה המערבית אלא גם לזירה הימית ולגבולות עם סוריה ועם לבנון.





# המערב והאביב הערבי<sup>1</sup>

עודד ערן

## הקדמה

האירועים בעולם הערבי בשנת 2011 מכונים "האביב הערבי" ויש להם פוטנציאל לחולל שינוי שיהיה דומה בגודלו למה שהתחולל במזרח אירופה בעקבות קריסת ברית המועצות והמשטרים הלווייניים שלה. במבט אופטימי אפשר לומר שהאירועים באזורנו עשויים להיות פתיחתו של תהליך שיהפוך את "התנגשות הציביליזציות" בנוסח הנטינגטון לנמנעת.

ההמונים שיצאו השנה להפגין בבירותיהן של מדינות ערב, ובטהרן בשנת 2009, הבהירו היטב את מצוקותיהם בתחום זכויות האדם, החירויות הפוליטיות, שקיפות המשטר והמצוקות החברתיות הכלכליות. תביעותיהם מצטברות לסדר יום עמוס, רב-שנתי ותלוי במימון בהיקף עצום. בלא התגייסות מסיבית של המוסדות הפיננסיים והכלכליים הבינלאומיים, המדינות המתועשות והמדינות מפיקות הנפט והגז (בייחוד אלו שבמזרח התיכון) ספק אם יהיה אפשר למנף את ה"אביב הערבי" בתהליך נמשך, לתוצאה הדומה לזו המשתקפת היום במזרח אירופה יותר משני עשורים אחרי נפילת חומת ברלין.

לרוע המזל הצטלבה פריצתו של "האביב הערבי" עם משברים נמשכים, כלכליים ומדיניים, בקרב שני הגושים העיקריים במדינות המתועשות – ארצות הברית והאיחוד האירופי (יותר ממחצית מדינות ה-G-8, שהיא ההתארגנות הפורמלית למחצה של המדינות המתועשות). גם יפן נקלעה למצוקה בשל אסון טבע עם השלכות כלכליות קשות. בארצות הברית גברה הביקורת הפנימית על גידולו המהיר והמדאיג של החוב הלאומי. האיום שיוון ואולי גם מדינות נוספות בגוש היורו תיקלענה לחדלות פירעון העמידה את האיחוד האירופי בפני אחד המשברים הקשים ביותר מאז הקמתו. הצורך להפנות לרשותן של המדינות המצויות במצוקה סכומים של מאות מיליארדי אירו (110 מיליארד אירו ליוון בלבד ב-2010) מצמצם במידה ניכרת את יכולתו של האיחוד האירופי להעמיד תקציבים משמעותיים לצרכים החורגים מאלו המוקצים למדינות האיחוד עצמו. משבר האירו לא רק שלא

ד"ר עודד ערן הוא ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי

נפתר אלא שצפויה בו החמרה. גם בתחום המדיני, הפנימי והבינלאומי, התנאים בשני עברי האוקיאנוס האטלנטי אינם מבשרים טובות מנקודת הראות של יכולתם של ארצות־הברית ושל האיחוד האירופי להתגייס למאמץ האדיר הנדרש כדי להשיג הצלחה בניצול המצב הנוכחי בחלק ממדינות ערב ליצירת תהליך היסטורי מהפכני. ארצות־הברית נכנסת לרבע האחרון של כהונתו הנוכחית של הנשיא אובמה כאשר הרפובליקנים שולטים בבית הנבחרים ומאיימים למנוע יוזמות של הבית הלבן, בעיקר בנושאי מדיניות חוץ, המצריכים תקציב ניכר. האיחוד האירופי, על אף אמנת ליסבון שבמסגרתה הוקם שירות החוץ שלו, לא הצליח לכונן מסגרת אפקטיבית, ולא נראה שבעתיד הקרוב יחול שיפור ניכר שיאפשר למוסד אירופי מרכזי בתחום מדיניות החוץ והביטחון לעצב מדיניות אירופית עם חזון ומעוף.

## המציאות שעמה צריך להתמודד "המערב"

### 1. השימוש בכוח לדיכוי הפגנות

עשרות שנים נטה המערב להתייחס בסלחנות כלפי הדיכוי, האלים לפעמים, של זכויות אדם וזכויות פוליטיות ברוב מדינות ערב. על־פירוב הוסברה סלחנות זו בהיותם של המשטרים בעלי־ברית של המערב, אף שהסבר זה אינו תופס במקרה של הפגנות ההמונים, ההרג וההתאכזרות למפגינים האיראנים בעת הבחירות שם בשנת 2009, מעשים שזכו לביקורת מילולית רפה של מדינות אירופה ושל ארצות־הברית. ההתקוממויות במדינות ערב עוררו במדינות המערב תגובות שונות ממקרה למקרה, ואלה משדרות מסר של מוסר כפול ומשולש, של אינטרסים הגוברים על שיקולים מוסריים ושל נקיטת פעולה קיצונית כלפי המשטרים העריצים רק אם אין מחיר כלכלי או מדיני לפעולה כזאת.

החלטת מועצת הביטחון 1973 בדבר יצירת "אזור ללא טיסות" בשמי לוב התקבלה רק לאחר שאושרה הסכמת הליגה הערבית להחלטה כזאת, והדבר מובן בהיבט הפוליטי, אך אין בכך כדי להעביר מסר של מוסריות. בעת שהתקבלה החלטת מועצת הביטחון 1973 (17 במרס 2011) לא היה מספר ההרוגים בלוב, להערכת מרבית המקורות, גבוה משמעותית ממספר ההרוגים בערי סוריה עד סוף יוני 2011. ולמרות זאת לא נראתה תכונה בליגה הערבית. במועצת הביטחון רק מתחילות שתי חברות קבועות, בריטניה וצרפת, לפעול לקבלת החלטה דומה בנוגע למצב בסוריה, אבל רוסיה וסין הבהירו שלא יתמכו בהחלטה כזאת היות שהמצב בסוריה, לדעתן, אינו מהווה סכנה לשלום העולם. הודעת הסיכום של מדינות ה־G-8 מציינת רק, ש"אם הרשויות בסוריה לא תענינה לקריאה זו [להפסקת השימוש באלמות] אנו נשקול צעדים נוספים".<sup>2</sup> לעומת זאת התעלמו ארצות־הברית ומדינות אירופה כמעט לגמרי מכניסת כוחות של סעודיה אל בחריין כדי לסייע למשטר לדכא את ההפגנות שיזמו בעיקר השיעים, שהם רוב באוכלוסיית

המדינה. גם בתימן, שבה כבר גבה מאבק המתקוממים נגד שלטונו של הנשיא עלי עבדאללה צאלח מאות קורבנות, לא נשקלת בשלב זה התערבות צבאית, והקהילה הבינלאומית עומדת מן הצד. בנאומו המרכזי עד כה בנושא, אמר הנשיא אובמה כי החשש לטבח המוני בלוב וקיומו של מנדט לפעול, גרמו לארצות־הברית לשתף פעולה עם בעלות־בריתה בנאט"ו במבצע בלוב.<sup>3</sup> הוא לא הסביר מדוע בסוריה הסתפקה ארצות־הברית בסנקציות ובקריאה להסתלקותו של הנשיא אסאד, תוך שהוא מביח לו רק אתגרים מבפנים ובידוד מחוץ לסוריה.

תמיכתה הבלתי־מסויגת של ארצות־הברית בסילוקו המהיר של הנשיא מובראכ עוד תהדהד זמן רב באזור, ובייחוד במשטרים שנשענו עד כה על ההנחה שארצות־הברית לא תאפשר את הפלתם. נטישתו המהירה של מובארכ בידי ארצות־הברית תרמה בין השאר להחלטת סעודיה לשגר כוחות לבחריין<sup>4</sup> ולנכונותה של המועצה לשיתוף פעולה במפרץ (Gulf Cooperation Council) לשקול לצרף לארגון שתי מדינות ערביות שגם בהן השלטון הוא מלוכני, ירדן ומרוקו. צעדים אלה נועדו לעבות את יכולתן הצבאית של מדינות המפרץ עקב החשש הגובר מהחלל העלול להיווצר כשתושלם יציאת כוחות ארצות־הברית מעיראק, ונוכח סימנים גוברים להירתעות ארצות־הברית משימוש בכוח נגד המשך הפעילות הגרעינית־צבאית של איראן.

נכון לסוף יוני, המבצע הצבאי "מגן מאוחד" (unified protector) שמנהלת נאט"ו, נמשך כבר שלושה חודשים, ומשטרו של קדאפי עומד על כנו. במנדט שהציב לעצמו הארגון אמנם לא נאמר שהיעד הוא הפלת המשטר, אבל הואיל והארגון מאשים את המשטר בהמשך דיכוי האוכלוסייה הרי יש בכך הודאה חלקית שהמבצע טרם השיג את יעדו. שרי הביטחון של המדינות החברות החליטו במפגשם ב־8 ביוני 2011 להאריך את המבצע עד סוף ספטמבר 2011.<sup>5</sup> לאחר יותר מ־4,500 גיחות התקפיות (נכון ל־21 ביוני) נוצר מעין תיקו בין הכוחות הנאמנים למשטר לבין כוחות המתקוממים כאשר כל צד שומר על עמדותיו, וכוחות נאט"ו מצליחים להזרים אספקה וסיוע בעיקר לאזור העיר בנגאזי.

המערב לא הוציא ולו אזהרה אחת בדבר שימוש בכוח כלפי המשטר בדמשק, ואפשר ליחס עובדה זו להעדר הזמנה או מנדט מהליגה הערבית ובעקבותיהם החלטה של מועצת הביטחון. אבל יש להניח שגם לו התמלאו תנאים אלה הייתה נאט"ו מתקשה לקבל החלטה על שימוש בכוח. בסוף יוני 2011 הסתפקו שרי החוץ של האיחוד האירופי באיום של הרחבת הסנקציות כלפי אישים סורים וחברות סוריות, הקשורים לצעדי הדיכוי, ותו לא. מבחינה זו אין לוב מדגימה את הכלל אלא את היוצא מן הכלל, שכן לא היה צפוי "מחיר" לפעילות הצבאית בדמות פגיעה של לוב באינטרסים חיוניים של ארצות־הברית ושל חברות נאט"ו אחרות, ועובדה היא שעד כה לא היו לכוחות נאט"ו אבדות בנפש או בציוד.

## 2. התנאים הכלכליים – חברתיים

כבר לפני פרוץ ההתקוממויות בעולם הערבי היו נתוני הבסיס הכלכליים באזור מן הגרועים בעולם. הצמיחה הכלכלית הריאלית באזור בשנות השמונים והתשעים של המאה הקודמת הגיעה לשלושה אחוזים לעומת ארבעה אחוזים וחצי בכלכלות המתעוררות. בשנים 1980 – 2010 היה הגידול בתמ"ג לנפש במזרח התיכון חצי אחוז בלבד לעומת שלושה אחוזים בכלכלות המתפתחות.<sup>6</sup> הצפי לצמיחה בשנת 2011 השתנה בעקבות האירועים, להוציא את המדינות מפיקות הנפט והגז במפרץ הפרסי. הצפי עתה הוא צמיחה של 3.6 אחוזים בלבד בממוצע לכל האזור בשנת 2011, ירידה של שלישי מההערכה הקודמת.<sup>7</sup> הירידה מוסברת בהקטנה בהכנסות מתיירות (במצרים ובתוניסיה סקטור התיירות היווה בשנת 2010 13 ו־16 אחוזים מהתמ"ג, בהתאמה), הפרעות לפעילות הכלכלית השוטפת ונפילה בהשקעות בעקבות עליה באי־הוודאות הפוליטית ועקב הגידול הצפוי בגירעון התקציבי.<sup>8</sup> לעומת צמיחה של 5.2 אחוזים במצרים בשנת 2010, הצפי ל־2011 הוא אחוז אחד בלבד. לחצים אינפלציוניים גדלים ועלייה דרמטית במחיריהם של מוצרי מזון מיובאים יחמירו את המצב.

לטווח הקצר והבינוני ההשלכות הכלכליות של האביב הערבי הן חמורות. המשך ההתקוממויות רק יסבך את המצב ואת היכולת להתמודד עם ההשלכות הפוליטיות. ענפים רבים, כגון בנייה, תיירות והסקטור הפיננסי עלולים להיפגע לטווח ארוך. בטווח הקצר עלולות ממשלות זמניות וממשלות חדשות לנקוט אמצעים פופוליסטיים, כגון סבסוד מוצרי מזון והעלאת שכר עבודה בשירות הציבורי,<sup>9</sup> ולא להעלות מסים לצורך הקטנת הגירעון התקציבי, ולפיכך התמונה הכוללת המתקבלת היא של משבר כלכלי מתמשך.

קרן המטבע הבינלאומית מעריכה את הצרכים הפיננסיים להתמודדות עם מכלול הבעיות של מדינות האזור מייבאות הנפט ב־160 מיליארד דולר לשנים 2011–2013,<sup>10</sup> והיעד העיקרי הוא יצירת יציבות כלכלית

מרבית עד הבשלתן, ולו החלקית, של הרפורמות הפוליטיות, הכלכליות והחברתיות. בעבור הקהילה הבינלאומית, ובייחוד בעבור ארצות־הברית, האיחוד האירופי ויפן, הצרכים האלו הם נטל כמעט בלתי־אפשרי לנוכח מצוקותיהן הכלכליות.

ארצות־הברית מחקה עד כה מיליארד דולר מהחוב של מצרים והתנתה זאת בכך שממשלת מצרים תשקיע את הסכום הזה ביצירת מקומות עבודה, ותערוב במיליארד

לטווח הקצר והבינוני ההשלכות הכלכליות של האביב הערבי הן חמורות. המשך ההתקוממויות יסבך את המצב ויקשה על היכולת להתמודד עם ההשלכות הפוליטיות

דולר נוספים למלוות שתוכל מצרים לגייס בשוק העולמי. כן נתנה ארצות־הברית לזרוע הממשלתית Overseas Private Investment Corporation אפשרות להעניק

עד שני מיליארד דולר סיוע בסיסי לסקטור הפרטי באזור. בפגישתו עם עבדאללה מלך ירדן ב־17 במאי 2011 הסכים הנשיא אובמה להעניק לירדן מיליארד דולר וכן 50,000 טון חיטה (כ־5 אחוזים מהצריכה השנתית, או קרוב ל־17.5 מיליוני דולרים במחירי מאי השנה).<sup>11</sup>

במפגש הפסגה בדוויל, צרפת, החליטו מנהיגי ה־G-8 להעמיד באמצעות הבנקים לפיתוח (בעיקר הבנק האירופי להשקעות והבנק האירופי לשיקום ופיתוח, הפועל בארצות מזרח אירופה) "יותר מ־20 מיליארד דולר" לתוניסיה ומצרים עד 2013. יש להניח שהמדובר במלוות, שכן בנקים אינם עוסקים בדרך כלל במענקים. ממשלת צרפת, כמארכת מפגש הפסגה של ה־G-8, הודיעה על מענק של 185 מיליוני אירו לסיוע תקציבי לממשלת תוניסיה ועוד סיוע של 425 מיליון אירו לשיקום כלכלי למדינה הזאת. כמו כן העניקה צרפת 650 מיליון אירו למצרים, לצורך שיקומה הכלכלי.<sup>12</sup> לקראת הפסגה בדוויל החליט האיחוד האירופי להעניק לארצות האזור 1.24 מיליארד אירו, נוסף על סיוע בסך חמישה מיליארד אירו שעליו כבר הוכרז בעבר.<sup>13</sup>

הסכומים שהוצגו עד כה רחוקים מהסכום השנתי שהצביעה עליו קרן המטבע הבינלאומית לצורך השיקום הכלכלי של כלכלות האזור, ומכאן חשיבותן של מדינות ערב המפיקות נפט וגז ביצירתה של חגורת ההצלה והמנוף לשינויים באזור. הפרדוקס הוא, שמדינות אלה נדרשות לסייע לתהליך שאינן מעוניינות בו כלל, והן נקלעות לדילמה – לסייע או להיראות מפקירות את האוכלוסיות הערביות במצוקה.

מהפרסומים בנושא עולה, שסעודיה העבירה למצרים ארבעה מיליארד דולר במענקים, מלוות "רכים" והפקדות בבנקים מצריים.<sup>14</sup> קרן המטבע העולמית העמידה לרשות מצרים שלושה מיליארד דולר ל־12 חודשים, לסיוע לשיקום הכלכלי וליצירתם של מקומות עבודה. בצמוד להודעתה של הקרן על העמדת הסכום היא הודיעה על כוונתה של ממשלת מצרים להעלות את המס על בעלי ההכנסות הגבוהות, לסייע למפעלים קטנים ובינוניים (SME's–Small and medium enterprises) לא להטיל מס ערך מוסף, לבטל סובסידיות ולנקוט צעדים נוספים, אף שהקרן שותפה לדעתה של ממשלת מצרים, כי בשלב זה אין אפשרות ליישם את כל הרפורמות.<sup>15</sup>

נשיא הבנק העולמי הודיע ב־24 במאי 2011 על

חשיבותן של מדינות ערב  
המפיקות נפט וגז –  
ביצירתה של חגורת  
ההצלה לשינוי פני האזור.  
הפרדוקס הוא, שמדינות  
אלה נדרשות לסייע  
לתהליך שאינן מעוניינות  
בו כלל

נכונותו של הבנק להעמיד שישה מיליארד דולר לסיוע למצרים ולתוניסיה. משתמע מהודעתו, שסיועה של קרן המטבע הוא חלק מהסכום.<sup>16</sup> סעודיה העניקה לירדן 400 מיליון דולר במזומן כדי להקטין את הגירעון בתקציבה, שגדל בצורה

ניכרת, בעיקר כתוצאה של עליית מחירי האנרגיה.<sup>17</sup> היא גם הקימה קרן של 20 מיליארד דולר לייצובן של עומאן ובחריין, ואין היא מסתירה את כוונתה לחזק את המונרכיות הערביות.<sup>18</sup>

הסכומים שאוזכרו אינם מתקרבים לאומדן הצרכים; לפי הערכתה של קרן המטבע, הסכומים הדרושים גבוהים מ-50 מיליארד דולר לשנה למשך שלוש שנים, אך מהווים הוכחה לנכונותה של הקהילה הבינלאומית להתגייס למשימה. ואולם הצינורות השונים שדרכם יתועל הסיוע והעדר אמצעי בקרה והכוונה לגבי חלק מהסיוע, למשל הסיוע הסעודי, מעוררים שאלות בדבר יעילותו. במיוחד עולה השאלה, האם הוא אכן יסייע ליצירת מקומות עבודה, והאם ניצולו יהיה שקוף לציבור יותר ממה שהיה בעבר. ראש ממשלת קנדה סטפן הרפר נתן ביטוי לספקות אלה בהצהירו בשולי פסגת ה-G-8 כי ארצו לא תתרום משאבים וכספים בנוסף על חלקה במוסדות הפיננסיים הבינלאומיים משום שכך הם יכולים לפקח על השימוש הנאות בכספים.<sup>19</sup> הכספים מסעודיה, כ-25 מיליארד דולר, שמרביתם ניתנים כמענק וכזריקה ישירה לתקציבים, ודאי שאינם מותנים ברפורמות. לפיכך אין לפתח ציפיות רבות לשינוי מהותי בטווח הקצר, שינבע מהסיוע המערבי-הערבי למשטרים הערביים שבמדינותיהם אירעו ההתקוממויות. יש להניח שמורא ההפגנות ישפיע, לפחות בטווח המידי, על שיפור בשקיפות פעילותם של המשטרים, על הורדת רמת השוחד ועל הפחתת הבזבז. בלא פיקוח הדוק וצמוד יותר מבעבר של מוסדות בינלאומיים, ספק רב אם סיוע החירום יאריך את ימי החסד.

## הקונספציה המערבית לטווח ארוך

### 1. הסיוע הכלכלי

בעוד שבטווח הקצר הצליחה הקהילה הבינלאומית לגייס סכומי כסף נכבדים, אף שעדיין אינם מגיעים לסכום הנדרש ואף שאין ודאות שהם יסייעו לקידום המטרות שאליהן שואפים מאות אלפי המפגינים בעולם הערבי וממשלות המערב, הרי לטווח הארוך אין למערב תשובה מספקת. בין שהניצוץ שהצית את ההתקוממויות בשנת 2011 היה ניצוץ איראני – ההפגנות ההמוניות נגד המשטר לאחר הבחירות באיראן ב-2009 – ובין שזה היה האזרח הטוניסאי ששם קץ לחייו במחאה על התעמרות המשטר, המכנה המשותף הוא המחאה כנגד עריצות השלטון המרכזי, דיכוי זכויות הפרט והניווט הכלכלי-החברתי. בכמה מקרים הצליחו המתקוממים לסלק את השליטים, אולם ברור שהצלחתם הגדולה היא בהנחת בסיס חדש לרב-השיח הפוליטי במזרח התיכון, שבו מעורבים האזרח עצמו, השלטון המרכזי הזמני וזה שיחליפו לאחר הבחירות במדינות השונות, והחברה האזרחית על כל מגזריה, ובכלל זה אמצעי התקשורת, ששאבו עידוד וחיזוק מנכונותו של האזרח להתעמת עם השלטון.

כל אלה מעוררים סימני שאלה רבים: איך לשמור על הישגי האביב הערבי כך שהוא אכן יביא את השינויים והרפורמות ויקבע אותם לטווח הארוך? מה הרלוונטיות של תהליכים דומים (לפחות חיצונית) שהתחוללו למשל במזרח אירופה או בדרום אמריקה? מה חשיבותן של מדינות המערב בתהליכים אלה נוסף על תמיכתן הכספית? האם מסוגלות מדינות ערב, ודאי אלה המייבאות מקורות אנרגיה, לעמוד בנטל החובות? מהו הקשר בין התהליכים הפוליטיים לבין השינויים והרפורמות המדיניות? האם יש קשר ישיר בין הצורך לייצר קרוב ל-100 מיליון מקומות עבודה בעשור הקרוב לבין הצלחתן של רפורמות מדיניות? משום התלות הגוברת של כלכלות המזרח הרחוק במקורות האנרגיה של המזרח התיכון, האם אפשר לכונן שילוב כלכלי משולש בין הכלכלות המייבאות אנרגיה במזרח התיכון ובמזרח הרחוק לבין הכלכלות המייצרות אנרגיה במזרח התיכון? עד כה, התפישה שעומדת מאחורי תגובת המערב רחוקה מלתת מענה ברור לשאלות אלו ואחרות. בחלק גדול מן השאלות התחבטו הן ארצות־הברית, הן האיחוד האירופי והן המוסדות הפיננסיים הבינלאומיים, שחלקם כבר הוזכרו כאן, כבר לפני תחילתן של ההתקוממויות. אלה רק האיכוו את הדיון והגבירו את הלחץ למצוא תשובה אסטרטגית.

בנאומו במאי 2011, לא תרם הנשיא אובמה רבות לדיון. הוא אמנם ציין שלא רק שאלות פוליטיות דחפו את ההמונים לרחוב, ובסופו של דבר נקודת המפתח היא הדאגה לאוכל ולמשפחה. המעבר לדמוקרטיה תלוי בהרחבת הצמיחה והרווחה כדי שהכול ייהנו ממנה. נוסף על הצעדים המידיים, שהוזכרו לעיל, לא הציע הנשיא פתרונות כלשהם לטווח הארוך. שר האוצר ושרת החוץ של ארצות־הברית היו קונקרטיים יותר בפנייתם לעמיתיהם לפני שהתכנסה פגסת ה-G-8 בדוויל.<sup>20</sup> השרים האמריקנים אימצו את סדר העדיפויות של המוני המתקוממים כפי שהם הבינוהו: יציבות פיננסית; חיזוק הסקטור הפרטי; צמצום השחיתות; יצירת מקומות עבודה; המשך האינטגרציה של השווקים המקומיים עם הכלכלה האזורית והגלובלית.

ארצות־הברית הציעה במכתב זה לשותפותיה להמיר את החובות של מצרים בהשקעות בכלכלת מצרים, וכאמור היא אף פעלה ברוח זאת. האמריקנים גם הציעו שהבנק האירופי לשיקום ופיתוח יופנה לפעילות גם במזרח התיכון, ואכן מדינות ה-G-8 אימצו את ההמלצה. האמריקנים גם חזרו לרעיון של הגדלת הסחר הפנים־אזורי בציינם שהוא בשיעור של פחות מעשירית מהסחר הכולל של האזור. בנקודה זו מציעה ארצות־הברית, "כפי שחברות באיחוד האירופי היוותה תמריץ בעל עוצמה לשינויים הכלכליים במרכז אירופה ובמזרח אחר המלחמה הקרה, כך גם הסיכוי להשתתף בכלכלה אינטגרטיבית ודינאמית ייצרו כוח רב־עוצמה לרפורמות במזרח התיכון ובצפון אפריקה".<sup>21</sup> אין לפרש אמירה זו

אלא כ"הזמנה" לאיחוד האירופי לשלב את מדינות ערב במרחב הכלכלי האירופי (European Economic Area).

האיחוד האירופי אכן מתלבט בשאלת יחסיו עם המזרח התיכון וצפון אפריקה לפחות מאז תחילת שנות התשעים של המאה הקודמת. ההתלבטות נובעת מתלותן של מדינות האיחוד במקורות האנרגיה במזרח התיכון, מהשלכות של אייציביות באזור על אירופה בשל הקרבה הגיאוגרפית, מן הרצון למלא תפקיד בתהליך המדיני כחלק מתהליך בנייתה של היכולת המדינית הביטחונית של האיחוד ומתהליכי ההגירה הבלתי־חוקית מצפון אפריקה לאירופה. בשלושת העשורים האחרונים יצר האיחוד האירופי שלוש מסגרות בנסותו לפתור את שאלת יחסיו עם האזור: תהליך ברצלונה משנת 1995, מדיניות השכנות האירופית מ־2004 והאיחוד למען הים התיכון מ־2008. כל המסגרות נועדו לתת תשובה לעדיפויות האירופיות תוך כדי חסימת האפשרות לאינטגרציה כלכלית מלאה וודאי לחברות מלאה (אף שמרוקו הביעה עניין בכך). האיחוד האירופי הציע לכונן אזור סחר מלא יס־תיכוני והסכמי אסוציאציה, המאפשרים סחר חופשי והשתתפות בתוכניות אירופיות מסוימות. ועם זאת דרש האיחוד האירופי משותפותיו הים־תיכוניות רפורמות פנימיות, כלכליות, פוליטיות, ומשפטיות כולל קירוב החקיקה בהן לחקיקה האירופית.

תהליך העיון מחדש במדיניות האיחוד האירופי כלפי השכנים מדרום־מזרח החל לפני פרוץ ההתקוממויות, אך אלה הקנו לו משנה חשיבות. ב־25 במאי 2011 יצא מסמך משותף של אגף ההרחבה בנציבות האיחוד האירופי והממונה על קשרי החוץ באיחוד, הגברת קטרין אשטון.<sup>22</sup> מחברי המסמך מודים, שעד כה נכשל האיחוד בהשגת רפורמות פוליטיות במדינות השכנות, ובעקבות האירועים יש צורך בגישה חדשה לחיזוק השותפות בין האיחוד לבין השכנות. העיקרון שינחה את האיחוד, לפי מסמך זה, הוא התניית הסיוע האירופי

בהתקדמות בבניית הדמוקרטיה ושלטון החוק: "ככל שמדינה תתקדם במהירות רבה יותר ברפורמות הפנימיות כך היא תקבל יותר סיוע מהאיחוד האירופי". בהמשך קוראים מחברי המסמך לגישה זו more for more. האיחוד האירופי גם מאיים לכאורה בביטול ההטבות במקרה של נסיגה והחמרה במצב זכויות האדם והזכויות הפוליטיות. המסמך אמנם מרבה בניסוחים חיוביים, כגון "תגובה שאפתנית לשינויים המרשימים המתחוללים בדרום אגן

עד כה נכשל האיחוד בהשגת רפורמות פוליטיות במדינות השכנות, ובעקבות האירועים יש צורך בגישה חדשה לחיזוק השותפות בין האיחוד לבין השכנות

הים התיכון", או "השותפות תהיה מקיפה ורחבה", אך המסקנה המתבקשת היא, שהמסגרות והמכשירים שהשתמש בהם האיחוד האירופי ביחסיו עם המדינות השכנות שופצו אך לא שוננו מהותית. אין פסול בגישה של "יותר בעבור יותר",



אך זו לא תבטיח את שרידותן של הרפורמות השונות גם אם תאומצנה, ואת צמיחתה של מנהיגות דמוקרטית ואחראית. הדגם האירופי אינו מושלם והוא לא מנע לחלוטין תופעות של שחיתות או כישלונות כלכליים, אך הוא שיפר לאין ערוך את המצב ששרר בחלק מהמדינות החברות טרם הצטרפותן. לשם אימוצן של הרפורמות במדינות ערב ושימורן לטווח הארוך, רצוי שמדינות ערב השואפות לרפורמות אלה תאמצנה את החקיקה האירופית במגוון תחומים. התמריצים לכך והרצון לעמוד בתקנים אירופיים יבואו משורת הצעדים הכלכליים שאותם מצייע האיחוד האירופי במסמך המצוין. אבל התמריצים החשובים ביותר, שאינם מופיעים במסמך, הם הנכונות האירופית להסתכן ולגלות פתיחות שעד כה לא התגלתה. החקלאות, למשל, היא עדיין יסוד חשוב בכלכלת המדינות השכנות. אף שבטווח הארוך חייבות מדינות המזרח התיכון למצוא תחליפים, הרי בטווח הקצר והבינוני על האיחוד האירופי לגלות פתיחות גדולה יותר בנכונות לקלוט תוצרת חקלאית ממדינות אלה. השינוי המהותי לא פחות הוא בנכונות לעודד אימוץ חקיקה אירופית והתנהלות על-פי תקנים אירופיים על-ידי שילוב המדינות השונות בתהליך האירופי של הכנת החקיקה, אם כי לא בהחלטה על החקיקה (Decision-shaping לעומת decision-making) בתחומים שבהם האיחוד האירופי והמדינה השכנה החליטו לעשותו לתחום של שיתוף פעולה. שיתוף פקידות בכירה ואפילו שרים מהמדינות השכנות בתהליכים פנים-אירופיים יגביר את נכונותם לפעול על-פי סטנדרטים גבוהים ומשופרים יותר. הדבר אמור גם בשיתוף פרלמנטרים מהמדינות השכנות בתהליכי חקיקה בפרלמנט האירופי. בדרך זו תיווצר תחושת הבעלות המשותפת (Joint Ownership) ותתבטל התחושה שממנה מבקשים מחברי המסמך האירופי להימנע – של כפייה ושל הכתבה אירופית.

הסיוע הכספי למדינות, שבהן מתחולל מאבק לשינוי ולרפורמות, לא יוכל לבוא בשלב זה מאירופה. הוא חייב להתנהל בעיקר על-ידי המוסדות הפיננסיים הבינלאומיים, כדי שינוצלו בדרך השקופה והיעילה ביותר. ועם זאת, לאיחוד האירופי יש תפקיד מרכזי בעיצוב פניהם של המשטרים החדשים כדי שהם יתמידו במימוש ציפיותיהם של מי שהקריבו את חייהם ברחובות טריפולי, קהיר ודמשק. כדי לעמוד במשימה זו חייב האיחוד האירופי לפתור דילמות, כגון הניגוד בין הרצון לסייע לבין אינטרסים של מדינות או קבוצות לחץ באיחוד, או היכולת לפרוץ מסגרות נוקשות שבאמצעותן פועל האיחוד האירופי.<sup>23</sup>

המסמך של מדינות ה-G-8 על האביב הערבי הוא מצד אחד חזרה על הרכיבים המרכזיים שהופיעו במסמך האיחוד ובמכתב שרת החוץ ושר האוצר של ארצות-הברית לעמיתיהם; ומן הצד האחר זו הבטחה של המדינות המובילות בכלכלה העולמית ובתמיכת המוסדות הפיננסיים המובילים.<sup>24</sup> התהליך רק התחיל והוא, כפי שאמר הנשיא אובמה בנאומו ב-19 במאי, יימשך תקופה ארוכה. גם למדינות

ערב מפיקות הנפט והגז מלבד מסעודיה וגם לאיחוד האירופי עוד יהיה זמן די והותר כדי להגיע למה שמסמך הסיכום של ה-G-8 קורא "שינוי אסטרטגי בגישה ובפעילות של הקהילה הבינלאומית".

## הדיאלוג עם הכוחות הפוליטיים המתקוממים

הן ארצות־הברית והן מדינות האיחוד האירופי קיימו כבר בעבר מגעים עם גורמים אופוזיציוניים במדינות ערב. ההתקוממויות בארצות ערב במחצית הראשונה של שנת 2011 נתנו גושפנקא בינלאומית למגעים גלויים עם כוחות מתמרדים, למשל בלוב. נציגי המדינות העומדות בקשר עם המועצה הזמנית הלוברית (Transitional National Council) שהוקמה בסוף פברואר 2011, נפגשים איתה לעתים קרובות ורואים במועצה זו את "הגוף הלגיטימי של העם הלוברי"<sup>25</sup>. מדינות אלה מעניקות למועצה זו סיוע כספי ואף רוכשות נפט המופק באזור שבשליטת הכוחות המורדים בלוב. תופעה מעניינת היא החלטה של מדינות ערב המפיקות נפט להתגייס לסייע למועצה הזמנית. התהליך כלפי לוב שהחל בהחלטה הליגה הערבית ונמשך בהזמנה למעשה של החלטת מועצת הביטחון 1973, עבר שלב כאשר כוונת וקטר העבירו – הראשונה 180 מיליון דולר והשנייה 100 מיליון דולר – למועצה הזמנית הלוברית. האביב הערבי יצר תקדים שאת משמעויותיו עדיין קשה להעריך, של שיתוף פעולה בין מדינות המערב לבין מדינות ערב נגד משטרים ערביים (קבוצת המדינות הקשורה למתרחש בלוב, שהתכנסה באבו דאבי, עסקה גם במצב בתימן). מחד גיסא אפשר לומר שמדובר במדינות שוליות בליגה הערבית כמו לוב ותימן ואין לראות במתרחש בהן תקדים למצבים דומים במדינות אחרות, למשל בסוריה; מאידך גיסא, מדינות ערב נותנות ידן לסילוק שליטים על רקע בעיות פנימיות (שלא כמו בשנים 1990–1991, שאז הן שיתפו פעולה עם ארצות־הברית במלחמת המפרץ הראשונה בעקבות פלישת עיראק וכיבוש כוונת). שיתוף הפעולה הזה ודאי אינו מושתת על זהות ערכים, שכן המשטר בכוונת למשל אינו נחשב משטר דמוקרטי, כי אם על אינטרסים מזדמנים, ואולי בכך חולשתו וזמניותו. מבחן מעניין בהקשר זה יהיה רצון ויכולת של השותפות המערביות והערביות ליצור קשר דומה לזה שנוצר בלוב גם עם המתמרדים בסוריה.

ההתקוממויות בארצות ערב נתנו גושפנקא בינלאומית למגעים גלויים עם כוחות מתמרדים, למשל בלוב

## הערות

- 1 השימוש במונח "מערב" נעשה בהעדר מונח טוב יותר להגדרת גוש המדינות שמשני עברי האוקיאנוס האטלנטי.
- 2 הודעת הסיכום של ה-G-8: "Renewed Commitment for Freedom and Democracy", May 26-27, 2011, <http://www.g20-g8.com/g8-g20/g8/english/the-2011-summit/>

- declarations-and-reports/declarations/renewed-commitment-for-freedom-and-democracy.1314.html
- 3 נאום הנשיא אובמה ב־19 במאי 2011; ראו אתר הבית הלבן.  
<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/19/remarks-president-middle-east-and-north-africa>
- 4 הנשיא אובמה גילה בנאומו ב־19 במאי 2011 הבנה לצורך של בחריין להתגונן מפני החתרנות האיראנית אך ביקר אותה על פגיעתה בזכויות האזרח ובקריאה הלגיטימית לרפורמות.
- 5 "NATO and Partners Will Stay the Course on Libya," June 8, 2011. אתר נאט"ו. האתר מספק נתונים מפורטים על סוגי הפעילות הימית והאווירית ופעילות הסיוע ההומניטארי של הארגון.  
[http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_75194.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_75194.htm)
- 6 דוח קרן המטבע העולמית שהוגש לפסגת ה-G-8 ב־27 במאי 2011  
*Economic Transformation in MENA: Delivering on the Promise of Shared Prosperity.*  
<http://www.imf.org/external/np/g8/pdf/052711.pdf>
- 7 דוח הבנק העולמי, מאי 2011, *MENA Facing Challenges and Opportunities*,  
[http://siteresources.worldbank.org/MENAEXT/Resources/EDP\\_MNA\\_2011.pdf](http://siteresources.worldbank.org/MENAEXT/Resources/EDP_MNA_2011.pdf)
- 8 במצרים הצפי הוא לגירעון של 9 אחוזים בשנים 2011 – 2012, ובירדן – 6.2 ו־5.2 אחוזים בהתאמה. ראו שם.
- 9 שבע ממשלות ערביות לפחות עשו זאת באחרונה. תשע ממשלות העלו את הסובסידיות למוצרים בסיסים. דוח הבנק העולמי, שם.
- 10 הדוח מ־27 במאי 2011. חלוקה שווה של סכום זה בשלוש שנים משמעה, לפי הערכה, למעלה מ־50 מיליארד דולר.  
<http://www.imf.org/external/np/g8/pdf/052711.pdf>
- 11 הודעת הבית הלבן מ־18 במאי 2011: *Fact Sheet: Economic Support for the Middle East and North Africa*.  
<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/18/factsheet-economic-support-middle-east-and-north-africa>
- 12 הודעת הנשיאות הצרפתית של ה-G-8 מ־27 במאי 2011, כנספה להודעת הסיכום: "The 'Deauville Partnership': Helping the Arab Countries in Their Transition to Free and Democratic Societies,"  
<http://www.g20-g8.com/g8-g20/g8/english/live/news/the-deauville-partnership-helping-the>.1323.html
- 13 "A New and Ambitious European Neighbourhood Policy," May 25, 2011,  
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/643>
- 14 הודעת מוחמד חוסיין טנטאווי, ראש המועצה המצרית הזמנית, Middle East News, May 24, 2011.
- 15 ההודעה מניחה כי הסיוע של קרן המטבע הבינלאומית הוא חלק מהסכום הנ"ל  
<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pr11216.htm>
- 16 World Bank press release 2011/500/EXT, May 24, 2011, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:22922288~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:4607,00.html>
- 17 סוכנות רויטרס, 3 ביוני 2011.
- 18 דברי הנסידן ג'ליד בן־טלאל אל־סעוד למערכת ה־ניו יורק טיימס, 27 במאי 2011.  
[http://www.nytimes.com/2011/05/28/world/middleeast/28saudi.html?\\_f=1](http://www.nytimes.com/2011/05/28/world/middleeast/28saudi.html?_f=1)
- 19 ציטוט מדבריו ב־CBC News, 27 במאי 2011.
- 20 המכתב מיום 25 במאי 2011 התפרסם באתר מחלקת המדינה, משרד הדובר.  
<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/05/164252.htm>

- שם. 21
- European Commission High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, COM(2011) 303, May 25, 2011, *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A New Response to a Changing Neighbourhood*, [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com\\_11\\_303\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com_11_303_en.pdf) 22
- מקוצר למסמך זה – *A New and Ambitious European Neighbourhood Policy*, MEMO/11/342, May 25, 2011, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/342&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- ראו: Katarzyha Pelizynska-Nalecz, *Democratization in the Neighborhood: Noble Declarations and unavoidable dilemmas*, May 20, 2011. 23
- <http://www.euractiv.com/en/enlargement/democratisation-neighborhood-noble-declarations-unavoidable-dilemmas-analysis-505000>
- Declaration of the G-8 on the Arab Spring, G-8 Information Centre, May 26-27, 2011. 24
- <http://www.g20-g8.com/g8-g20/g8/english/live/news/declaration-of-the-g8-on-the-arab-springs.1316.html>
- 25 דברי שרת החוץ של ארצות-הברית הילארי קלינטון בתדרוך ב-9 ביוני 2011. ראו: אתר מחלקת המדינה של ארצות הברית – <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/06/165351.htm>

# "מלאכתם של צדיקים נעשית בידי אחרים" אל־קאעדה והמהפכנות במזרח התיכון

יורם שוייצר וגלעד שטרן

## הקדמה

בחודשים האחרונים נשמעות מפי מומחים למזרח התיכון, מדינאים ופרשנים, דעות שונות על השפעתו של הגל המהפכני השוטף את העולם הערבי על עתידו של ארגון אל־קאעדה. הדעה הרווחת היא, שהתקוממות ההמונים בתוניסיה, במצרים, בלוב, בתימן, בסוריה ובמדינות אחרות מהווה מכה קשה לארגון. הערכה זו נשענת על ההנחה ש"האביב הערבי"<sup>1</sup>, בו ככל הידוע לא היה לאנשי אל־קאעדה כל חלק, מבטא את כמיהת ההמונים בארצות ערב לדמוקרטיזציה. דמוקרטיה היא מושג העומד בניגוד מוחלט לתפישת עולמו של אל־קאעדה, הרואה בה צורת שלטון המנוגדת לערכי האסלאם, וכדברי ראשיו: "הדמוקרטיה היא הדרך לגיהנום"<sup>2</sup>. יתר על כן, לאחר שני עשורים של הצהרות ראשי הארגון, כי הם נחושים להוביל לשינוי מהפכני במשטרים הכופרים והמושחתים בעולם הערבי והמוסלמי באמצעות מאבק מזוין, מלחמת קודש והקרבה עצמית (אל־מוקאוומה אל־מוסאלחה, ג'האד ואסתשהאד), והבטחות שרק דרכם היא זו שתביא לידי הפלת המשטרים הללו, דומה שאלו אינן מתיישבות עם המציאות, ומציגות את הארגון במידה רבה כלא רלוונטי.

במאמר זה נבקש לבחון האם ההתקוממויות העממיות בעולם הערבי אכן מעידות על סופו של הארגון, או שמא המציאות החדשה עלולה דווקא לשמש קרקע פורייה ונוחה יותר למימוש אסטרטגיית המאבק שלו, להקל על נוכחות פעיליו במדינות הללו ולסייע לו בגיוס קאדרים חדשים לשורותיו תוך כדי ניצול המצב הכאוטי במדינות המזרח התיכון. כדי לענות על שאלות אלה מן הראוי לבחון את הסברי הטוענים כי "האביב הערבי" מבשר את קץ הארגון, את משמעות המאורעות הללו על סמך התבטאויות של ראשי אל־קאעדה ותומכיו, מתוך הבנת

יורם שוייצר הוא ראש פרויקט טרור וחוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי  
גלעד שטרן הוא מתמחה בפרויקט הטרור במכון למחקרי ביטחון לאומי

תפישתו העצמית את ייעודו, ועל רקע זה להעריך כיצד המציאות המתהווה עשויה להשפיע הלכה למעשה על מרחב הפעולה שלו.

## האם תחילת הקץ של אל־קאעדה?

רבים מן החוקרים והפרשנים שמנתחים את סדרת ההתקוממויות במזרח התיכון רואים בהן ביטוי לתחילת הקץ של אל־קאעדה. לטענתם "האביב הערבי" היה "הדבר הגרוע ביותר שהתרחש מאז נוסד הארגון"<sup>3</sup>, ומסמן את "נפילתו של הארגון"<sup>4</sup>. בין שלל הפרסומים בנושא אפשר להבחין בכמה טיעונים מרכזיים להערכה זאת: ראשית, המהומות הנוכחיות במזרח התיכון מתרחשות על־פי רוב בדרך של התקוממות עממית לא אלימה באופן יחסי, מה שהיה "מכה קשה לנרטיב של אל־קאעדה"<sup>5</sup>, שכן בניגוד לדרך הטרור שהציעו ראשי הארגון, הפגנות המחאה ההמוניות והלא אלימות מבטאות "דחייה מכל מה שאוסמה בן לאדן ייצג"<sup>6</sup>, ומנוגדות ל"כל מה שמטיף לו אל־קאעדה"<sup>7</sup>.

שנית, הסיסמאות שעמדו במוקד ההתעוררות האזרחית ההמונית מבהירות את כמיהת ההמונים בארצות ערב לדמוקרטיזציה, מושג העומד בניגוד מוחלט לתפישת אל־קאעדה, הרואה בדמוקרטיה ניגוד לערכי האסלאם, שכן שיטת שלטון זו "איננה תואמת כל מוסר, ערך או עיקרון"<sup>8</sup>, היא מעשה ידי אדם ונוגדת את תפישת עליונותו המוחלטת של האל וייחודו בהכרעת גורלם של בני האדם. שלישית, לאחר שלמעלה משני עשורים גינה אל־קאעדה את הרודנים המושחתים שהנהיגו את המדינות הערביות המוסלמיות, קמו ההמונים הערבים והפילו את מנהיגיהם "בלי שאל־קאעדה ממלא תפקיד בהתרחשויות"<sup>9</sup>. ארגוני הג'האד העולמי מתוארים כמי שנשארו מאחור ונהפכו להיות "לא רלוונטיים", וכי "כל יום של הפגנות מראה עד כמה הפילוסופיה של אל־קאעדה אינה רלוונטית"<sup>10</sup>. גם הנשיא אובאמה טען לאחר חיסולו של אוסאמה בן לאדן, ש"עוד בטרם מותו של בן לאדן הפסיד אל־קאעדה את מאבקו להישאר רלוונטי"<sup>11</sup>. החוקר בריאן ג'נקינס טוען אף הוא כי "לטווח הארוך, האיום הגדול ביותר על אל־קאעדה הוא חוסר הרלוונטיות"<sup>12</sup>.

רביעית, טענה אשר תופסת מקום מרכזי בשיח התקשורת והאקדמי: "התפשטות הדמוקרטיה בעולם הערבי גוזלת מאל־קאעדה את עצם הצדקת קיומו"<sup>13</sup>, ו"אם יהיה חופש, אל־קאעדה יעלם"<sup>14</sup>. בהתאם לכך, בכירים בממשל ארצות־הברית הבהירו חד־משמעית, שהם תומכים ב"מהפכות הדמוקרטיה" במצרים ובמדינות האזור מכיוון שהן מסייעות למאבק בקיצוניות ובאלימות נוסח אויב כמו אל־קאעדה.<sup>15</sup> הדמוקרטיה, כך טענו, תיתן ערוצי ביטוי רבים לזרמים שונים

הפגנות המחאה ההמוניות והלא אלימות מבטאות דחייה מכל מה שאוסמה בן לאדן ייצג ומנוגדות לכל מה שמטיף לו אל־קאעדה

בחברות הערביות, ובעיקר לצעירים, וכך יקשה הדבר על אל־קאעדה לגייס פעילים חדשים. כך גם קובע מומחה מודיעין מה־CIA: "הדמוקרטיה היא חדשות רעות לטרוריסטים. ככל שיש יותר ערוצים לא אלימים שבהם בני אדם יכולים להשיג את מטרותיהם, כך פוחתת הסבירות שהם יפנו לאלימות"<sup>16</sup>.  
 חמישית, פרשנים טוענים, שללא קשר למהומות ולהפגנות במזרח התיכון, בכל העולם המוסלמי התרחשה ממילא ירידה בפופולריות של אל־קאעדה במהלך העשור האחרון. סדרת סקרים רחבי היקף שפרסם מכון PEW משנת 2003 ועד מרס 2011 חיזקה לכאורה טענה זו בהצביעה על מגמה מתמשכת של ירידה בתמיכה באל־קאעדה ובבן לאדן במשאלים בשבע מדינות מוסלמיות.<sup>17</sup> גם פיטר ברוגן, פרשן מוביל ברשת סי אן אן ומומחה מוכר בתולדות הארגון, טוען שאל־קאעדה החל להפסיד את "מלחמת הרעיונות" בעולם המוסלמי זמן רב לפני שהחלו המהומות.<sup>18</sup> בעיני רבים היו המאורעות בעולם הערבי עוד הוכחה לכך שאין ביכולתו של אל־קאעדה להניע את הציבור הרחב, וכי הוא איבד סופית את תמיכת הרחוב המוסלמי.

## דברים שרואים משם: נקודת המבט של אל־קאעדה על "האביב הערבי"

כדי להבין את נקודת המבט של אל־קאעדה ותומכיו על "האביב הערבי", בטרם תובא התייחסותם של כמה מנהיגים בולטים בארגון, המבטאים את השקפתם על המאורעות בעולם הערבי, מן הראוי להבין כיצד תופש אל־קאעדה את תפקידו בהנעת התהליכים ההיסטוריים שיובילו למימוש חזונו, החזרת האסלאם למקומו הטבעי בהנהגת העולם והקמת ח'ליפות אסלאמית.

אל־קאעדה ראה את תפקידו כְּזֶה שיוביל את צעירי האסלאם להתקומם נגד המצב הבלתי נסבל שמצוי בו להשקפתו העולם המוסלמי – מצב של נחיתות,

ניצול, עושק והשפלה – שאחראים לו המשטרים הכופרים השולטים בעולם הערבי, השורדים בחסות המערב בראשות ארצות־הברית. אסטרוטגיית הפעולה של אל־קאעדה, הבאה לידי ביטוי בספרו של ד"ר איימן אל־זוואהירי, סגנו לשעבר של בן לאדן ומנהיג הארגון בהווה, "פרשים תחת דגלו של הנביא", קבעה שיש לסלק את המשטרים הללו ולהקים במקומם משטרים המתנהלים בהתאם להלכה האסלאמית ועל־פי הדגם שהתקיים

בעיני רבים היו המאורעות בעולם הערבי הוכחה לכך שאין ביכולתו של אל־קאעדה להניע את הציבור הרחב, וכי הוא איבד את תמיכת הרחוב המוסלמי

בימי הנביא מוחמד. עיקרון זה הוא יסודי בתפישת אל־קאעדה ואליו יש לשאוף בכל דרך. בעיני מפקדי אל־קאעדה הדרך היחידה האפשרית לממש חזון זה היא באמצעות ג'האד צבאי משום שהמשטרים הללו לא יוותרו מרצון על שלטונם או על דרכם הסוטה. מנהיגי אל־קאעדה ראו את עצמם כמנהיגי המחנה האסלאמי

המתעורר, אשר באמצעות פעילות טרור שתפגע במרכזי השלטון בעולם הערבי המוסלמי ובתומכיהם, תתווה לצעירי האסלאם את הדרך שתובילם להגשמת חזונם. בראייתם, המאבק הזה הוא ארוך טווח ומחייב סבלנות היסטורית ("צָבֵר"), אך סופו המוצלח מובטח מראש מכיוון שהאל והצדק עומדים לצדם.<sup>19</sup>

הקצב המהיר של ההתקוממויות, תחילה בתוניסיה ואחר־כך במצרים, בטרם התפשטו לעוד מדינות, הפתיע רבים ובהם גם את בכירי אל־קאעדה, הנתונים באופן מתמיד במרדף עולמי אינטנסיבי, ותגובותיהם על אירועים המתרחשים בעולם שסביבם היו תמיד איטיות ומקוטעות. כך גם הייתה תגובתו הראשונית של אל־זוואהירי, שבירך את המתקוממים עוד בטרם נודע לו על נפילתו של מובארכ. אחר־כך פרסם אל־זוואהירי הצהרות מסודרות ומעודכנות יותר ובהן הביע תמיכה והתלהבות מהמתרחש במזרח התיכון. אל־זוואהירי הגדיר את המהפכות בעולם הערבי כ"מפוארת, מוצדקת ומכובדת", ועודד את האומה המוסלמית להמשיך לפעול למען שינוי אמיתי עד אשר יקומו משטרים "טהורים וצודקים". לדבריו, "תבוסתה של אמריקה התחילה להופיע באופק, שכן המשרתים שלה התחילו ליפול".<sup>20</sup> בן לאדן עצמו שיגר ברכות למתקוממים והגדיר את המהפכות רגע "היסטורי" שנועד להעלות את האומה המוסלמית ולשחרר אותה "מהשעבוד ומהגחמות של השליטים", ומה"שליטה של המערב", כפי שניסח זאת במסר האחרון שלו לאומה האסלאמית לפני שחוסל: "אנחנו שותפים לשמחה ולאוויר, להתלהבות ולרוממות הרוח של העמים המתמרדים".<sup>21</sup>

אבו יחיא אל־ליבי, ששמו הוזכר כיורש אפשרי לבן לאדן בעיקר בשל הפופולריות שלו בקרב הדור הצעיר של פעילי הג'האד העולמי ופרסומו כלוחם וככותב בכיר מקרב הנהגת אל־קאעדה, כינה את הפלת המשטרים "צעד אחד

מני מאמצים רבים כדי להגיע למטרה".<sup>22</sup> מי שהיטיב לנסח את עמדת אל־קאעדה הוא אנואר עוולאקי, הדובר הפופולארי והפעיל ביותר ומבכירי אל־קאעדה בחצי האי ערב. במאמרו במגזין *Inspire*, שפורסם במאי 2011, הפגין עוולאקי בקיאות רבה בפולמוס הערני שהתקיים במערב על ההתרחשויות האחרונות,<sup>23</sup> והתבטא באופן משועשע על רב־השיח שהתנהל במערב בנושא משמעות "האביב הערבי" עבור אל־קאעדה. בעודו מצטט את הילרי קלינטון, מבטל את פיטר ברגן ולועג לזוברט גייטס על פרשנותם, הוא הבהיר: "אנחנו עדיין איננו יודעים את

בעיני רוחם של ראשי אל־קאעדה, יהיו אשר יהיו המשטרים שיקומו לאחר מובארכ, קדאפי, ובן עלי, האירועים האחרונים נושאים בחובם שינוי חסר תקדים לטובה עבור התומכים בג'האד העולמי

התוצאות [של ההפיכות], ואיננו צריכים לדעת. התוצאה איננה צריכה להיות ח'ליפות אסלאמית כדי שנדע שמדובר בצעד בכיוון הנכון". בעיני רוחם של ראשי אל־קאעדה, יהיו אשר יהיו המשטרים שיקומו לאחר מובארכ, קדאפי, ובן



עלי, ממילא האירועים האחרונים נושאים בחובם שינוי חסר תקדים לטובה עבור התומכים בג'האד העולמי. לדברי עוולאקי: "אחינו המוג'אהדין בתוניס, מצרים ולוב, ושאר העולם הערבי יזכו סוף סוף להזדמנות לנשום לאחר שלושה עשורים של חנק".

על־פי התבטאויותיהם של אנשי אל־קאעדה ושותפיהם אפשר לקבוע, שקריסתם של המשטרים הערביים הכופרים והמושחתים בידי המוני מתקוממים נחשבת ברכה משמים, התממשות תקוותיהם והוכחה שאללה עמם בדרך לניצחון. בעיניהם, "צדיקים מלאכתם נעשית בידי אחרים", וכל מי שעוסק במלאכה זו ומקדם את האינטרס העליון של האומה המוסלמית בכך שמסלק את המשטרים הכופרים הוא שליח מצווה של האל, שנועד להביא בסופו של דבר לידי הגשמת שלטונו היחיד עלי אדמות בדרך שהתווה אל־קאעדה ובה הוא הולך. יתרה מזאת, ניתן לשער כי ההנהגה של אל־קאעדה מצפה כי את תחושות ההתלהבות הראשונית של גל המחאה הנוכחי, יחליפו במהרה תחושות של אכזבה ומרירות, אשר ינפצו את אשליית הישגי "האביב הערבי" ויגרמו למהפכה "להתפוצץ מבפנים".<sup>24</sup> כך לדידם, את ניצניה האפשריים של תופעה זו ניתן לראות כבר היום במצרים, בה מדובר בגלוי על הצורך ב"מהפכה שנייה".<sup>25</sup>

מתוך דבריהם, ברור שמנהיגי אל־קאעדה מייחלים שההצלחות שנחלו המתקוממים בתוניסיה ובמצרים ימשיכו גם בתימן, בלוב, בסעודיה, בירדן, בסוריה ובשאר המדינות המוסלמיות. אולם, מן הראוי להתייחס לדבריהם גם בזהירות הנדרשת ובהסתייגות בהיותם דברי תעמולה ועידוד לתומכיהם הניצבים אל מול מאורעות שהתרחשו במהירות ובאופן בלתי צפוי. בעוד שאירועים מהפכניים אלו מתיישבים עם רצונו המוצהר של הארגון של הנפילת המשטרים הכופרים, הם מאלצים את מנהיגי אל־קאעדה ואת תומכיהם להתמודד עם הדרך המנוגדת לזו לה הטיפו ואותה חזו שתביא לשינוי המיוחל.<sup>26</sup>

### "האביב הערבי": קרקע נוחה לפריחת הג'האדיסטים

אף־על־פי שעדיין לא ברור איך ייראו המשטרים החדשים בתוניסיה ובמצרים, המדינות שבהן כבר חלו חילופי הגברי בהנהגותיהן, ובאלה שבהן עדיין לא הוכרע גורלם של המשטרים הנאבקים על הישרדותם, נראה שכבר היום יש במצב החדש יתרונות אחדים בעבור אל־קאעדה ושותפיו לדרך הג'האד העולמי. אחת התוצאות המיידיות של גל המהפכות בכמה מהמדינות הללו היא פירוק מנגנוני הביטחון הישנים, מנגנונים שפעלו לעתים קרובות באלימות קשה וחסרת מעצורים והיו הכלי המרכזי של המשטרים בהתמודדות עם הגורמים הג'האדיסטים־הסלאפיסטים. במצרים למשל, לנוכח איבת ההמונים כלפי מנגנוני הביטחון, הודיע שר הפנים החדש מנסור אל־אסאווי, שיפורק ארגון "חקירות ביטחון המדינה" (מובחת' אמן

אֲדוּלִי),<sup>27</sup> ארגון שנשא בעיקר נטל המעקב, החקירות וההתמודדות המודיעינית עם ארגוני הטרור ובהם הג'האד האסלאמי המצרי (EIJ), המהווה היום חלק מרכזי בארגון אל־קאעדה והונהג בעבר בידי אל־זוואהירי. כך גם הודיעה ממשלת המעבר בתוניסיה שתפרק לאלתר את המשטרה הפוליטית ואת מנגנון ביטחון המדינה.<sup>28</sup> אם יימשכו חילופי השלטון במדינות נוספות באזור, יש להניח שהן תנקוטנה צעדים דומים כדי לפייס את ההמונים, מדיניות העתידה להגדיל את מרחב הפעולה של ארגוני הג'האד בתעמולה, בגיוס פעילים חדשים ובהעמקת רשתותיהם הקיימות. במדינות שטרם הוכרעו בהן מאבקי ההמונים, חולשת השלטון המרכזי והכאוס מאפשרים לאל־קאעדה לחזק באופן חסר תקדים את בסיס כוחו: אל־קאעדה בחצי האי ערב (AQAP) פועל בחודשים האחרונים נגד המשטר המרכזי בצנעא ומבצע פיגועים רבים נגד כוחות הביטחון בניסיון לחזק את הסולידריות בינו לבין גורמי האופוזיציה האחרים;<sup>29</sup> בלוב מקיימים לוחמי אל־קאעדה קשרים הדוקים עם אנשי האופוזיציה;<sup>30</sup> במרוקו עמדו פעילי אל־קאעדה מאחורי כמה מוקדים של אלימות ברחבי המדינה;<sup>31</sup> ובתוניסיה נעצרו שני פעילי אל־קאעדה סמוך לגבול עם לוב וברשותם חגורות נפץ וכמה פצצות.<sup>32</sup> גם ישראל מושפעת מהחלל השלטוני, ולטענת גורמים בשירותי הביטחון, מצב האנרכיה והעדר המשילות כיום בסיני מנוצל בידי ארגוני הטרור להברחות נשק בהיקף גדול.<sup>33</sup> מקור ביטחוני בכיר במצרים אישש הבחנה זו בהודיעו כי 400 פעילי טרור של אל־קאעדה אותרו בסיני לאחר שתכננו פעולות טרור במצרים ובסיני.<sup>34</sup> יתר על כן, בחסות ההתקוממות נמלטו ושוחררו אלפי ג'האדיסטים, מהם מהגרעין הקשה של ארגוני האסלאם הרדיקלי בעולם ובעלי ניסיון מוכח בטרור, שהיו כלואים שנים בעוון חתרנות תחת המשטרים. כך זכו מן ההפקר אל־קאעדה ושותפיו בהזדמנות לרענון שורותיו ולחידושו: במצרים שחרר המשטר הצבאי החדש את אחיו של אל־זוואהירי יחד עם עוד 59 אסירים פוליטיים,<sup>35</sup> ואלה הצטרפו ל־1,659 אסירים ששוחררו במהלך האירועים שהובילו לסילוקו של מובארכ מן השלטון;<sup>36</sup> בלוב, ב־18 בפברואר, נמלטו במרד אסירים מספר רב של אסירים מכלא אל־קויפיה,<sup>37</sup> ואלו מצטרפים לכ־850 פעילי אסלאם רדיקלי (בהם אחיו של יחיא א־ליבי, עבד אל־והאב מוחמד קאיד),<sup>38</sup> ששוחררו באחרונה בידי המשטר.<sup>39</sup> למרות שהיקף הכוחות התומכים באל־קאעדה ומידת יעילותם אינם ידועים, וספק גדול שורר בנוגע ליכולתם לנצל את האירועים לטובת תפיסת השלטון במדינה כלשהי, גורמים אלה מנצלים את החלל השלטוני באזורים שיש בהם התרופפות של השלטון כדי לחזק את כוחם ולהכשיר פעילים חדשים להמשך מאבקם בעתיד.

במדינות שטרם הוכרעו בהן מאבקי ההמונים, חולשת השלטון המרכזי והכאוס מאפשרים לאל־קאעדה לחזק באופן חסר תקדים את בסיס כוחו

## סיכום

לאחר שישה חודשים של התקוממויות המוניות של אזרחי מדינות ערב, בתהליך עקוב מדם שהוביל לשינוי משטר בשתי מדינות וממשיך לתת את אותותיו במדינות שכנות נוספות, ניסיונם של מומחים ופרשנים לענייני המזרח התיכון לקבוע שהמהלך המהפכני מסמן את סופו של ארגון אל-קאעדה ושותפיו נראה נמהר מדי. יש להימנע מלהסיק מסקנות גורפות בדבר אופי המשטרים העתידיים וההשפעות האסטרטגיות של התמורות באזור. אף אם יתגשמו תקוותיהם של ההמונים שגדשו את הכיכרות ואכן ייכוננו משטרים דמוקרטיים במקום המשטרים הרודניים, עדיין לא ברור כיצד תתנהלנה הדמוקרטיה החדשות בעולם הערבי. ייתכן שדווקא המאורעות הללו, העלולים לגרום לחוסר יציבות שלטונית במדינות רבות במזרח התיכון, בתקופת המעבר בין המשטרים הישנים לחדשים, הם בגדר בשורה חיובית לאל-קאעדה ולפעילי הארגונים התומכים ברעיונות הג'האד העולמי. למרות המצוד העולמי האינטנסיבי אחר הארגון, שמתבטא בחיסול מנהיגיו הבכירים ובהם מנהיגו בן לאדן, ועל אף הנסיגה המתמשכת באהדת הקהל המוסלמי, דווקא סילוקם של המשטרים הרודניים שנשענו על כוחות ביטחון יעילים, אכזריים ובלתי מרוסנים, אשר פעלו כמעט בלי מגבלות חוקיות ובלי סיקור תקשורתי נרחב וחופשי המאפיין משטרים דמוקרטיים, עלול להיות קרקע פורייה לפעילות מואצת של הארגון.

אל-קאעדה רואה במאורעות האחרונים מימוש תפיסת עולמו לפיה סילוק ראשי המשטרים הערביים הכופרים הוא ביטוי לנפלאות האל ורצונו בהקמת מדינה אסלאמית הלכתית, ומי שקידמו את תהליך נפילתם הם שליחי מצווה, והארגון הוא שימשיך את מילוי המשימה בדרכו.

חוסר היציבות השלטונית והיווצרותם של חללים שלטוניים בחלק ממדינות המזרח התיכון מתיישבים עם דרך פעולתו של אל-קאעדה, שניצל מצבים כאלה

בעבר. גם בריחתם של מאות מאסיריהם מבתי הכלא בעקבות המהפכות משמשת תגבורת חשובה של כוח אדם מנוסה וקיצוני, שתסייע בידו בהמשך מאבקו. עם זאת, סביר שהמשך המהלומות הממוקדות בהנהגת אל-קאעדה והמערכה העולמית נגד שותפיו עשויים לשאת פרי ולגרום בסופו של דבר לפגיעה אנושה בארגון, ולמנוע ממנו לממש את הרעיונות הרדיקליים שהוא מייצג, זאת גם ללא קשר ישיר להתפתחויות המהפכניות המתרחשות כיום בעולם הערבי.

חוסר היציבות השלטונית  
בחלק ממדינות המזרח  
התיכון מתיישב עם דרך  
פעולתו של אל-קאעדה,  
שניצל מצבים כאלה בעבר

## הערות

- 1 המונח "האביב הערבי" נוצר מתוך כוונה לדמות אותו ל"אביב העמים" באירופה, הכינוי הרווח לסדרה של מהפכות בכמה ממדינות אירופה במאה ה-19, שכוונו נגד שלטון המעצמות ומשטרים עריצים, ולמען קידום ערכי הדמוקרטיה וחירויות הפרט. "אביב העמים" נחשב שלב מרכזי בהיווסדותן של מדינות הלאום הדמוקרטיות באירופה, ומן הראוי לנקוט משנה זהירות בניבוי תוצאותיו של גל המהפכות הנוכחי בעולם הערבי.
- 2 "אל עמנו שבתוניס, אל תבזבו את פרות השחרור", ביטאון AQAP, 18 בפברואר 2011, עמ' 3. <http://azelin.files.wordpress.com/2011/02/sada-al-malahim-issue-16.pdf>
- 3 Keith Johnson, "Uprising Put al Qaeda on Sidelines", *The Wall Street Journal*, February 23, 2011, <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704271104576157132976424912.html>
- 4 Paul Cruickshank, "Analysis: Why Arab Spring could be al Qaeda's fall", CNN, February 21, 2011, [http://articles.cnn.com/2011-02-21/world/arab.unrest.alqaeda.analysis\\_1\\_zawahiri-al-qaeda-qaeda-style?\\_s=PM:WORLD](http://articles.cnn.com/2011-02-21/world/arab.unrest.alqaeda.analysis_1_zawahiri-al-qaeda-qaeda-style?_s=PM:WORLD)
- 5 Nelly Lahoud, "Revolution in Tunisia and Egypt: A Blow to the Jihadist Narrative?", *CTC sentinel*, February 1, 2011.
- 6 Fouad Ajami, "Osama Bin Laden, Weak Horse", *The Wall Street Journal*, May 3, 2011.
- 7 Paul Cruickshank, "Analysis: Why Arab Spring could be al Qaeda's fall", CNN, February 21, 2011, [http://articles.cnn.com/2011-02-21/world/arab.unrest.alqaeda.analysis\\_1\\_zawahiri-al-qaeda-qaeda-style?\\_s=PM:WORLD](http://articles.cnn.com/2011-02-21/world/arab.unrest.alqaeda.analysis_1_zawahiri-al-qaeda-qaeda-style?_s=PM:WORLD)
- 8 Dr. Ayman al-Zawahiri, "Message of Hope and Glad Tidings to Our People in Egypt, Episode 4", March 3, 2011, p. 4
- 9 Scott Shane, "As Regimes Fall in Arab World, Al Qaeda Sees History Fly By", *The New York Times*, February 27, 2011, [http://www.nytimes.com/2011/02/28/world/middleeast/28qaeda.html?\\_r=1&src=twrhp](http://www.nytimes.com/2011/02/28/world/middleeast/28qaeda.html?_r=1&src=twrhp)
- 10 Robert Windrem, "Does Egypt make al-Qaeda irrelevant?", MSNBC, February 9, 2011, [http://openchannel.msnbc.msn.com/\\_news/2011/02/09/6014280-does-egypt-make-al-qaeda-irrelevant](http://openchannel.msnbc.msn.com/_news/2011/02/09/6014280-does-egypt-make-al-qaeda-irrelevant)
- 11 "Barack Obama's speech on Middle East – full transcript", *The Guardian*, May 19, 2011, <http://www.guardian.co.uk/world/2011/may/19/barack-obama-speech-middle-east>
- 12 Brian Michael Jenkins, "What Al-Qaeda Is Thinking Now: Defanged, but Desperate to Show They're Still in the Fight", *New York Daily News*, May 4, 2011, <http://www.rand.org/commentary/2011/05/04/NYDN.html>
- 13 Doyle Mcmanus, "Al Qaeda's very bad year", *LA Times*, May 5, 2011, <http://latimes.com/news/opinion/commentary/la-oe-mcmanus-column-bin-laden-20110505,0,5111754.column>
- 14 Paul Cruickshank, "Analysis: Why Arab Spring could be al Qaeda's fall", CNN, February 21, 2011, [http://articles.cnn.com/2011-02-21/world/arab.unrest.alqaeda.analysis\\_1\\_zawahiri-al-qaeda-qaeda-style?\\_s=PM:WORLD](http://articles.cnn.com/2011-02-21/world/arab.unrest.alqaeda.analysis_1_zawahiri-al-qaeda-qaeda-style?_s=PM:WORLD)
- 15 "יועצתו של הנשיא אובמה: בחריין הולכת בדרכה של מצרים" (אלישורוק, מצרים, 5 באפריל 2011), מה חדש? תקציר ידיעות מהמזרח התיכון, MEMRI, 6 באפריל 2011,

- [http://www.memri.org.il/cgi-webaxy/sal/sal.pl?lang=he&ID=107345\\_memri&act=show&dbid=articles&dataid=2767](http://www.memri.org.il/cgi-webaxy/sal/sal.pl?lang=he&ID=107345_memri&act=show&dbid=articles&dataid=2767)
- 16 Scott Shane, "As Regimes Fall in Arab World, Al Qaeda Sees History Fly By", *The New York Times*, February 27, 2011, [http://www.nytimes.com/2011/02/28/world/middleeast/28qaeda.html?\\_r=1&src=twrhp](http://www.nytimes.com/2011/02/28/world/middleeast/28qaeda.html?_r=1&src=twrhp)
- 17 "Most Embrace a Role for Islam in Politics, Muslim Publics Divided on Hamas and Hezbollah", *PEW Research Center*, PEW Global Attitudes Project, December 2, 2010, <http://pewglobal.org/2010/12/02/muslims-around-the-world-divided-on-hamas-and-hezbollah/>
- 18 Peter Bergen, "Al Qaeda the Loser in Arab Revolutions", *CNN*, February 23, 2011, [http://articles.cnn.com/2011-02-23/opinion/bergen.revolt.binladen\\_1\\_zawahiri-al-qaeda-egyptian-ayman?\\_s=PM:OPINION](http://articles.cnn.com/2011-02-23/opinion/bergen.revolt.binladen_1_zawahiri-al-qaeda-egyptian-ayman?_s=PM:OPINION)
- 19 מיכאל מילשטיין, **מוקאוומה: עלייתו של אתגר ההתנגדות והשפעתו על תפיסת הביטחון של ישראל**, מזכר 102, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל-אביב 2009, עמ' 76.
- 20 Dr. Ayman al-Zawahiri, "Message of Hope and Glad Tidings to Our People in Egypt, Episode 4", March 3, 2011, p. 9 [http://www.globalterroralert.com/images/documents/pdf/1210/flashpoint\\_zawahiri030311.pdf](http://www.globalterroralert.com/images/documents/pdf/1210/flashpoint_zawahiri030311.pdf)
- 21 Usama Bin Laden, "Message to His Ummah", *Flashpoint-Intel*, May 18, 2011, [http://flashpoint-intel.com/images/documents/pdf/0110/flashpoint\\_ublfinal0511.pdf](http://flashpoint-intel.com/images/documents/pdf/0110/flashpoint_ublfinal0511.pdf)
- 22 אבו יחיא א-ליבי, "אל עמנו שבלוב", 13 במארכ 2011, עמ' 8, <http://azelin.files.wordpress.com/2011/03/abc5ab-yaelb8a5yc481-al-lc4abbc4ab-to-our-people-in-libya-ar.pdf>
- 23 Anwar Al-Awlaki, "The Tsunami of Change", *Inspire*, Spring 1431, 2011, Issue 5, pp. 50-53.
- 24 Juan C. Zarate and David A. Gordon, "The Battle for Reform with Al-Qaeda", *The Washington Quarterly*, Volume 34, Number 3, Summer 2011, pg. 110, [http://www.twq.com/11summer/docs/11summer\\_Zarate\\_Gordon.pdf](http://www.twq.com/11summer/docs/11summer_Zarate_Gordon.pdf)
- 25 "המשך המחאה במצרים בעקבות האכזבה מהישגי המהפכה", MEMRI, 3 ביולי 2011, [http://www.memri.org.il/cgi-webaxy/sal/sal.pl?lang=he&ID=107345\\_memri&act=show2&dbid=articles&dataid=2903](http://www.memri.org.il/cgi-webaxy/sal/sal.pl?lang=he&ID=107345_memri&act=show2&dbid=articles&dataid=2903)
- 26 כך למשל טענותיו של אל-זוואהירי כי נסיגת המערב מהתמיכה ברודנים היא "תוצאה ישירה של ההתקפות המבורכות בניו-יורק, וושינגטון, ופנסילבניה" היא בגדר תעמולה גרידא
- 27 Dr. Ayman al-Zawahiri, "Message of Hope and Glad Tidings to Our People – in Egypt, Episode 4", March 3, 2011, p. 2, [http://www.globalterroralert.com/images/documents/pdf/1210/flashpoint\\_zawahiri030311.pdf](http://www.globalterroralert.com/images/documents/pdf/1210/flashpoint_zawahiri030311.pdf)
- 27 "Egypt's hated state security agency dismantled", *CBS News*, March 15, 2011, <http://www.cbsnews.com/stories/2011/03/15/501364/main20043438.shtml>
- 28 "Tunisia Disbands State Security", *Al-Jazeera*, March 8, 2011, <http://english.aljazeera.net/news/africa/2011/03/2011382051641249.html>
- 29 Christopher Boucek and Mara Revkin, "The Unraveling of the Salih Regime in Yemen", *CTC Sentinel*, March 2011, Vol. 4, Issue 3.
- 30 Greg Miller, "Libyan opposition includes a small number of al-Qaeda fighters, U.S. officials say", *Washington Post*, March 29, 2011,

- [http://www.washingtonpost.com/world/libyan-opposition-includes-a-small-number-of-al-qaeda-fighters-us-officials-say/2011/03/29/AFRIXWyB\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/libyan-opposition-includes-a-small-number-of-al-qaeda-fighters-us-officials-say/2011/03/29/AFRIXWyB_story.html) 31  
 "Morocco Battles Islamic Unrest", Middle East Newline, May 19, 2011, *Morning Report*, Vol. 13, No.190.
- "Tunisia Arrest Al Qaeda Suspects Carrying Bombs", Reuters, May 15, 2011, 32  
<http://www.reuters.com/article/2011/05/15/us-libya-tunisia-arrest-idUSTRE74E18S20110515>
- "הברחות אמל"ח לרצועת עזה מאיראן דרך סודאן וסיני", אתר השב"כ, מאי 2011, 33  
<http://www.shabak.gov.il/publications/study/pages/sudan120511.aspx>
- ג'קי חורי, "דיווח במצרים: 400 פעילי אל-קאעדה נחשפו בסיני", **הארץ**, 30 במאי 2011, 34  
<http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1229683.html?more=1>
- מעניין שבאופן תמוה למדי כיממה לאחר ששחרר, נכלא מוחמד אל-זאוהירי בשנית. 35  
 ראו: "Egypt re-arrests brother of al-Qaeda deputy leader", (AP), *Ashark Al-Awsat*, March 20, 2011, <http://www.asharq-e.com/news.asp?section=1&id=24582>
- Liam Stack, "Egypt Releases Brother of Al Qaeda's No.2", *The New York Times*, 36  
 March 17, 2011.
- "Prisoners Escape Al Kuifia Jail in Libya", *Iloubnan*, February 18, 2011, 37  
<http://www.iloubnan.info/en/actualite/id/56652>
- Alison Pargeter, "Are Islamist Extremist Fighting among Libya's Rebels?", *CTC Sentinel*, April 1, 2011. 38
- "Libyan Islamist seize arms, take hostages", *AFP*, *The Sydney Morning Herald*, 39  
 February 21, 2011, <http://news.smh.com.au/breaking-news-world/libyan-islamists-seize-arms-take-hostages-20110221-1b19c.html>

# מדינת פלסטין מהלכה למעשה

## אתגרי הפלסטינים וישראל

### אפרים לביא

#### הקדמה

מאז סיום העימות האלים עם ישראל באנתפאדת אל־אקצא פנו החברה הפלסטינית והנהגתה, בסיוע הקהילה הבינלאומית וישראל, לדרך של שיקום חברתי ומוסדי. ישראל תמכה בכיוון הפעולה הזה של הרשות הפלסטינית בגדה המערבית, בין היתר באמצעות הסרת מחסומים והקלות תנועה באזור. המטרה המוצהרת של תוכנית ראש הממשלה סלאם פיאד, "סיום הכיבוש, הקמת המדינה", שאושרה כתוכנית ה־13 של ממשלת הרשות הפלסטינית לשנים 2009–2011,<sup>1</sup> הייתה לבנות מלמטה את המדינה הפלסטינית: לחזק את יסודותיה הכלכליים, החברתיים והביטחוניים של הרשות, כדי שעד אמצע שנת 2011 תהיה המדינה הפלסטינית לעובדה קיימת ("מדינה הלכה למעשה" – de-facto state).<sup>2</sup> בכך תוכיח הרשות הפלסטינית לישראל ולקהילה הבינלאומית שיש ביכולתה לקבל אחריות על כברת הארץ ועל האוכלוסייה הנתונות לשליטתה. כך תימנע מישראל האפשרות לטעון שהפלסטינים אינם בשלים להקמת מדינה או שאינם בני שיח להסדר מדיני ולקיום הסכמים והתחייבויות בעתיד.

תוכנית פיאד הייתה ניסיון פלסטיני משמעותי ראשון לבניין מדינה, והיא שיקפה שינוי של סדר העדיפויות הלאומי: ממאמץ להגיע להסדר מדיני תחילה כדי לסיים את הכיבוש, למאמץ לבנות את המדינה "מלמטה למעלה" (bottom up), באופן העולה בקנה אחד עם דרישות הקהילה הבינלאומית וישראל, ובלא תלות במשא ומתן המדיני. הפלגים באש"ף וארגוני החברה האזרחית הפלסטינית תמכו בתוכנית בהבינם כי הקמת מדינה מחייבת בניית מוסדות דמוקרטיים ומערכת כלכלית, שיאפשרו לפלסטינים למשול בעצמם עם סיום הכיבוש. במסגרת התוכנית

ד"ר (אל"ם מיל) אפרים לביא הוא מנהל מרכז תמי שטיינמץ למחקרי שלום וחוקר במרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה באוניברסיטת תל אביב

יושמו רפורמות ותוכניות פיתוח, שוקמו מוסדות הרשות ומנגנוני הביטחון, והושגה שגרת חיים יציבה לאוכלוסייה.<sup>3</sup>

בד בבד פעל ראש הרשות מחמוד עבאס (אבו מאזן) לקדם מלמעלה, במישור המדיני, את כינון המדינה הפלסטינית. ערב חידוש השיחות הישירות עם ישראל בספטמבר 2010, הצהירו הנשיא אובמה וראש הממשלה בנימין נתניהו, בנפרד, כי לדעתם אפשר להגיע להסכם קבע בתוך שנה. אובמה אף הצהיר, שכינון מדינה פלסטינית הוא אינטרס לאומי של ארצות הברית. מדינות הקוורטט אימצו את מסגרת הזמן, שחפפה את תוכנית הממשלה הפלסטינית להשלמת בניין מוסדות המדינה עד ספטמבר 2011. ההתקדמות המקבילה בשני הנתיבים, משא ומתן ובניין המדינה, נראתה מבטיחה בעיני הקהילה הבינלאומית. ואולם המבוי הסתום בשיחות הישירות גרם למחמוד עבאס לרקום מהלך שיאלץ את ישראל לקיים את המשא ומתן על בסיס גבולות 1967. עיקרו של מהלך זה היה לגייס את הקהילה הבינלאומית להכיר במדינה פלסטינית בגבולות אלה, ובכך להפקיע מידי ישראל את בלעדיות ההחלטה על גורל השטחים ועל עתיד העם הפלסטיני.

ההנהגה הפלסטינית התקדמה במימוש שתי התוכניות, מלמטה ומלמעלה, לבניין המדינה הפלסטינית ולהכרה בינלאומית בה. גורמים בזירה הבינלאומית ובהם מזכ"ל האו"ם שיבחו את הפלסטינים על הישגיהם בתחומי הביטחון, הכלכלה והרפורמות השלטוניות. הבנק העולמי וקרן המטבע הבינלאומית הודיעו שהמוסדות הפיננסיים של הרשות בשלים ומוכנים לריבונות. מדינות רבות הודיעו שהן מכירות במדינת פלסטין בגבולות 1967, ואחרות,

ובהן ארצות הברית ואחדות ממדינות אירופה, שדרגו את רמת היחסים עם הפלסטינים.

האסטרטגיה הפלסטינית לא נועדה להחליף תהליך מדיני בין הצדדים ליישוב הסכסוך, אלא להפוך את הפלסטינים לצד שווה במשא ומתן, שיתנהל על הבסיס שקבעה הקהילה הבינלאומית. אם פלסטין תוכר באו"ם כמדינה בגבולות 1967 בניגוד לרצונה של ישראל, ולחלופין אם ייכשלו ניסיונות הפלסטינים לגרום לקהילה הבינלאומית לכפות על ישראל לקבל את גבולות 1967

האסטרטגיה הפלסטינית לא נועדה להחליף תהליך מדיני בין הצדדים ליישוב הסכסוך, אלא להפוך את הפלסטינים לצד שווה במשא ומתן, שיתנהל על הבסיס שקבעה הקהילה הבינלאומית

כבסיס לחידוש המשא ומתן, עלולים הצדדים לעמוד בפני אתגרים מדיניים וביטחוניים חמורים. מטרת המאמר היא להציג את הישגי הפלסטינים עד כה בבניין המדינה מלמטה ומלמעלה, ולנתח את האתגרים הניצבים לפניהם ולפני ישראל במצבים המתוארים.



## בניין המדינה מלמטה: הישגי הרפורמות ותוכניות הפיתוח

### מנגנוני הביטחון

מנגנוני הביטחון הפלסטיניים בגדה המערבית נבנו, אומנו וחומשו בידי ארצות הברית. בראשם הוצבו מפקדים צעירים, מקצועיים ונמרצים, המשתפים פעולה ביניהם ופועלים תחת סמכותו של ראש הממשלה. תחומי האחריות של המנגנונים הוגדרו מחדש, והם פועלים כיום באופן מתואם כדי ליישם מדיניות משותפת בכל הנוגע לאכיפת החוק. חלה עלייה ניכרת בשיעור הקצינים האקדמאים במנגנוני הביטחון, ובכלל זה בעלי השכלה משפטית. מפקדי המנגנונים מקיימים תיאום ביטחוני עם ישראל מתוך מניעים של בניין המדינה הפלסטינית והחשש מחמאס. פעילותם המבצעית הביאה צמצום ניכר בכניסות של כוחות צה"ל לשטחים הפלסטיניים, מה שמאפשר להם להתמודד באופן עצמאי עם הבעיות. תופעות האנרכיה הצטמצמו: הוחרמו כלי נשק בלתי חוקיים, גנבות הרכב פחתו והושג שיפור ניכר במצב הביטחון האישי של התושבים.<sup>4</sup>

### מערכת המשפט

מערכת המשפט הפלסטינית המסורתית עברה רפורמה מקיפה. מספר השופטים הוגדל; הצוות הניהולי של מערכת המשפט קיבל הדרכות והכשרות מקצועיות מתאימות; נפתחה תוכנית לקליטת בוגרים מצטיינים מהפקולטות למשפטים ושילובם במערכת המשפט; הועמקו התיאום ושיתוף הפעולה בין גורמי אכיפת החוק: משרד המשפטים, משרד התובע הכללי, מועצת השיפוט העליונה והמשטרה. בגופים אלה מתבצעים תהליכי הרחבה ומיכון; במשרד המשפטים הוקמו פונקציות חדשות, כמו מחלקת תיעוד המספקת תעודות יושר באמצעות מערכת אוטומטית, ומחלקת תיווך ובוררות המטפלת בפניות הציבור ומעניקה רישיונות לעסוק בבוררות. בעקבות פעולות אלו גבר אמון הציבור במערכת המשפט, והדבר בא לידי ביטוי בעלייה של ממש במספר הפונים לבתי המשפט.

### המערכת הכלכלית

הכלכלה הפלסטינית מתאפיינת בשנים האחרונות בגידול בצמיחה, בעלייה בתמ"ג ובצמצום האבטלה. היא נהנית ממאזנים תקציביים חיוביים הכוללים גידול בהכנסות, בחלקו ממסים, ירידה בהלוואות וגידול בהוצאות לפיתוח. הושג שיפור ניכר כמעט בכל התחומים והמדדים של ניהול המשק והכלכלה. הרשות שיפרה את מערכת גביית המסים; המערכת הבנקאית עברה תהליכי מיסוד וארגון;<sup>5</sup> משרדי הרשות חוברו למערכת חשבונאית ממוחשבת והתקציב השנתי נעשה על בסיס נתונים משותף לכלל המשרדים; באמצעות מערכת זו שולט משרד האוצר

בתמונת התקציב של משרדי הממשלה ומפרסם לציבור, באתר האינטרנט שלו, דוחות חודשיים של הכנסות והוצאות.

השיפור במערכת גביית המסים ובניהול הכספי בכלל, הם הביטוי הבולט ביותר של הישגי הרשות בתחום הכלכלי. התוצאה היא, שהרשות מצמצמת במהירות את הגירעון בתקציב השוטף שלה. כך הצטמצם הגירעון השוטף הכולל כמעט בחצי בשנים 2008–2011, והוא נמצא על תוואי של צמצום מתמשך ומהיר. יתר על כן, הגירעון שעדיין קיים נובע כמעט כולו מהנטל הרב של מימון השירותים הממשלתיים ברצועת עזה, מימון המועמס על התקציב בעוד לרשות אין אפשרות לגבות שם מסים. התקציב השוטף של הגדה המערבית בשנת 2010 היה כמעט מאוזן, ולולא הצורך לממן את הפעילות השוטפת בעזה בהיקף של כמעט מיליארד דולר בשנה, היה יכול לשלש ואף לרבע את תקציב ההשקעות בגדה המערבית.<sup>6</sup>

הרשות מקדמת את תחומי הבנייה, החקלאות והתיירות כמקורות לתעסוקה והכנסה. ליד רמאללה נבנית העיר המודרנית רואבי; מוקמות שכונות חדשות (אל-ריחאן בסמוך לביר זית, וג'נאן בג'נין); הופעלה תוכנית לאומית לבניית עשרות אלפי יחידות דיור בשכונות קיימות; בה בעת אושרו תוכניות למשכנתאות ארוכות טווח לזוגות צעירים. תקציב החקלאות הועלה והוחלל בביצוע פרויקטים רחבי היקף באזורים הכפריים ובכלל זה השבחת קרקעות והגדלת היקף חקלאות השלחין. חוק הביטוח החקלאי אושר ומתוקפו מקבלים חקלאים סיוע ופיצויים בגין אובדן אדמות או הכנסות עקב מגפה או בצורת או בגלל גדר ההפרדה שהקימה ישראל. היציבות הביטחונית גרמה לעלייה במספר התיירים בשנים האחרונות ולפיתוח הענף. לעומת זאת, תחום התעשייה טרם זכה לפיתוח משמעותי. בעלי ההון נמנעו מלהשקיע במגזרים היצרניים של הכלכלה והעדיפו את תחומי הנדל"ן והבנייה במגזר הציבורי.<sup>7</sup> בבית לחם הוקם במימון צרפתי פארק תעשייה ראשון בתחום הרשות.<sup>8</sup> כן מתוכננים פארקים לתעשייה בג'נין, בבית לחם וביריחו, ופארק לטכנולוגיית מידע בשכונת אל-ריחאן ברמאללה.<sup>9</sup>

### רווחה ושירותים חברתיים

הרשות ייעלה את עבודתה בנושאים החברתיים, ביחוד בתחומי הרווחה, הבריאות והחינוך. בהתאם לכך, תמותת התינוקות נמוכה ותוחלת החיים גבוהה, שיעור הלומדים בבתי הספר התיכוניים מגיע ל-90 אחוז, שיעור יודעי קרוא וכתוב בקרב צעירים מגיע ל-94 אחוז, ולמעלה ממצבית הסטודנטים באוניברסיטאות הן נשים. המשרד לעניינים סוציאליים מנהל תוכנית לאומית רחבת היקף ומתקדמת, בסיוע האיחוד האירופי והבנק העולמי, לסיוע למשפחות נזקקות.<sup>10</sup> הורחבו שירותי הבריאות, ובין היתר הוקם מרכז רפואי ברמאללה והוחלל בבניית מרכז רפואי חדיש באל-ריחאן. מערכת הבריאות משתפת פעולה עם מצרים ועם ירדן לקידום

תוכניות בריאות משותפות (חיסונים, איתור מחלות, טיפולי חירום), ופועלת לשיפור איכות החיים ומניעת מחלות באמצעות הסברה בנושאים כמו הפסקת העישון, מניעת השמנה וחיבת הפעילות הגופנית. ארגון הבריאות העולמי שיבח את ההיקף, האיכות והיעילות של הטיפול הרפואי. משרד החינוך משקיע בשיפור תוכניות הלימודים וסביבת הלימודים. לבתי הספר מוכנסים מעבדות ומחשבים, ומוקמים מפעלי הסעדה לתלמידים. משרד הנוער והספורט מקדם פרויקטים בתחום הספורט, מקים מרכזים להכשרת מדריכי נוער, בונה מגרשי משחקים, משפץ מועדונים ומרכזי ספורט קיימים ומקיים פעילויות עממיות כמו ריצות מרתון המוניות. בתחום התרבות, הרשות מקימה ספריות ומוזיאונים מורשת ותומכת במרכזי תרבות קיימים. משרד התרבות מקיים פסטיבלים אמנות במחוזות ופעילות תרבותית באזורים הכפריים.

### תשתיות

הרשות שואפת להגיע למצב שתוכל לספק לעצמה כמחצית מצורכי האנרגיה שלה, והיא מעודדת ייצור אנרגיה חלופית במגזר הפרטי והציבורי.<sup>11</sup> היא מנהלת משא ומתן עם חברת החשמל הישראלית על הקמת תחנות כוח קטנות בירושלים, בג'נין, בשכם ובחברון.<sup>12</sup> היא הקימה את "מועצת המים הלאומית", המתאמת בין הגופים העוסקים בתחום המים, והיא מגבשת תוכנית אסטרטגית לניהול תשתיות המים והביוב. בסיוע המדינות התורמות מבוצעים קידוחי מים חדשים, החזקה שוטפת של תשתיות קיימות, שיפור רשת הביוב ופעולות למניעת שיטפונות. הרשות בונה תשתיות חדשות, כמו כבישים, ומתחזקת תשתיות קיימות באזורים הכפריים, והיא מעודדת השקעות בתחום טכנולוגיית המידע והתקשורת, שבה היא רואה רכיב חשוב בכלכלה ובמודרניזציה של המדינה הפלסטינית.<sup>13</sup>

### מנהל תקין

הרשות עשתה רפורמות לשיפור האיכות והשקיפות של המנהל הציבורי. בין היתר הקימה את הרשות למלחמה בהלבנת הון. זו הקצתה מספרי טלפון לקבלת פניות מהציבור בנוגע לשחיתות והלבנת הון. בד בבד החלה לבדוק מקרים של זיוף מסמכים ותעודות בעלות על קרקעות ומעילה בכספי ציבור; בחלק ממשרדי הממשלה הוקמו גופים לטיפול בתלונות הציבור; לשכת הפיקוח הפיננסי והמנהלי החלה לקבל ממשרד האוצר לבדיקה את ספרי הנהלת החשבונות של הממשלה; הרשות המוניטארית פרסמה קריטריונים מחייבים להעסקת פקידי המערכת הבנקאית עם מתן עדיפות לבעלי השכלה אקדמית וניסיון מעשי; גופים ציבוריים מפעילים אתרי אינטרנט לשירות הציבור ומגבירים בכך את זמינות הממשל הפלסטיני.

### האתגרים להמשך תהליכי בניין המדינה מלמטה

עד כה הישגיה של הרשות הפלסטינית בתחומי בניין המוסדות והתשתיות של המדינה בדרך הם מרשימים, ובכמה היבטים היא כבר מתפקדת כשלטון מדינתי. ואולם יכולתה להמשיך ולהתקדם ביישום תוכניותיה כדי לבסס את ריבונותה המעשית ולהפוך למדינה בת קיימא נתונה למגבלות חמורות הקשורות ליחסים עם ישראל. למשל, מגבלת משאבי המים, המשליכה על כל תחומי הפעילות הכלכלית ובייחוד על החקלאות; אי־היכולת לפעול בשטחי C, למשל בבקעת הירדן המהווה את העתודה הגדולה ביותר של שטח פנוי לפיתוח יישובי וחקלאי; בהעדר רציפות טריטוריאלית ושליטה בשטחי C, נמנעת מהרשות אפשרות מעשית לתכנן ולפתח תשתיות במסגרת סדרי עדיפויות לאומיים.

הרפורמות הכלכליות תרמו אמנם לצמיחה כלכלית, אך ברור שזו אינה נובעת מפעילות כלכלית יצרנית אלא נשענת על תרומות ועל סיוע חיצוני. הצמיחה המהירה משקפת בעיקרה שני גורמים שהשפעתם נמצאת כיום לקראת מיצוי. הראשון הוא ההשפעה המידית של ההקלות בהגבלות הביטחוניות מצד ישראל, שמצד אחד שחררו חלק מהביקושים שהיו כבושים בשנות האינתיפאדה, ומצד אחר אפשרו לממש חלק מכושר הייצור הלא מנוצל בתוך הכלכלה הפלסטינית; הגורם השני הוא התרחבות הביקושים של הסקטור הציבורי, הממומן על ידי הסיוע החיצוני. צמיחה זו אכן התבטאה בשיפור ניכר בצריכה הפרטית בצד הצריכה הציבורית, ובשיפור ברווחת התושבים (הדבר קיבל ביטוי, למשל, גם בהשקעות הגדולות בדיור). לעומת זאת, הסקטורים היצרניים העיקריים (תעשייה, חקלאות) ממשיכים לסבול הן מההגבלות שמטילה ישראל והן ממיעוט השקעות על רקע המשך החששות של משקיעים מחוסר היציבות הפוליטית לטווח הארוך. אחד הביטויים המובהקים לכך הוא אי־הגידול בייצוא. במשק קטן כמו המשק הפלסטיני, הייצוא הוא מנוע הצמיחה העיקרי לטווח הארוך, וכל עוד אין גידול ניכר בייצוא לא יכול להיות פיתוח בר קיימא לטווח ארוך.<sup>14</sup> ניתוח זה מקבל ביטוי גם בתחזיות הכלכליות בתוכנית הכלכלית החדשה של ראש הממשלה סלאם פיאר לשנים 2011–2013,<sup>15</sup> שבה הוא מתייחס לשני מצבים בעתיד:

א. תרחיש בסיסי המניח שינוי המכיל בין היתר פתיחת השוק לייצוא לעולם הרחב, ביטול הגבלות על יבוא "מוצרים דואליים" (לגדה המערבית), ומתן אפשרות לפעול בשטחי C. לפי תרחיש זה תימשך הצמיחה המהירה של 10–12 אחוז לשנה, ותקטן האבטלה.

ב. תרחיש של סטטוס־קוו, ולפיו הצמיחה תואט ל־5 אחוזים בשנה, תיפסק הירידה באבטלה, תגדל אבטלת צעירים והסקטור העסקי לא יצמח. לפני הרשות הפלסטינית ניצבים אתגרים נוספים בתהליך בניין המדינה. רוב מוסדותיה עודם סובלים מכשלים ובהם העדר עצמאות מנהלית ופיננסית, ומהמשך

התופעה של העדפה וקידום מקורבים בשירות הציבורי; במערך הביטחון הפלסטיני טרם הושלמו הרפורמות לאיחוד המנגנונים תחת מפקדה אחת ולגיבוש תפיסות הפעלה ושיטות פעולה אחידות; מערכת המשפט סובלת ממאבקי כוח בין רכיביה עקב אי־בהירות בחלוקת הסמכויות, וכן עקב העדר חקיקה מתאימה;<sup>16</sup> גורמים שונים ממשיכים להכביד על הכלכלה והתקציב ובהם מערכת הפנסיה הציבורית המנופחת,<sup>17</sup> הרשויות המקומיות הסובלות ממיעוט הכנסות ומכשלים בנייהול תקציבן,<sup>18</sup> והתקציב הגדול של מערך הביטחון; בתחום האנרגיה הרשות תלויה בישראל, שממנה היא מקבלת גז, נפט ואת רוב צריכת החשמל.

הנה כי כן, הפיכתה של הישות הפלסטינית למדינה בת קיימא תחייב את הנהגתה להמשיך ולפתח את יכולותיה העצמיות באמצעות קידום המגזר הפרטי, צמצום המנגנון הציבורי וייעולו, חיזוק מנגנוני הביטחון והעמקת האכיפה של החוק והסדר. התנאים ההכרחיים לכך הם שמירה על נורמות של מנהל תקין ומוסדות ציבור יעילים הפועלים בשקיפות וקשובים לצורכי האזרח, וכן שימור היציבות הביטחונית, המושגת כיום מכוח הנוכחות הצבאית של ישראל באזור והתיאום הביטחוני. ברי כי בהעדר יציבות ביטחונית לא תוכל הישות הפלסטינית, גם אם תוכר על־ידי הקהילה הבינלאומית כמדינה, להמשיך ולבסס את שלטונה ואת ריבונותה. הפרת היציבות, אם עקב משבר ביחסים עם ישראל בעקבות פנייה לאו"ם, ואם בעקבות הסתלקות סלאם פיאד או מחמוד עבאס, או עליית כוחה של חמאס ומאבקי כוח חמורים בתוך הפת"ח ובין הארגונים, תפחית את הסבירות שהרשות תוכל לתפקד כשלטון יעיל האוכף את סמכותו באופן עצמאי על השטח ועל האוכלוסייה. התפתחויות מעין אלו עלולות גם לגרום לצמצום הסיוע הזר לפלסטינים ולירידה בהשקעות בתחומי הרשות, ואף להוריד לטמיון את ההישגים שהושגו עד כה בבניין המדינה.

אפשר להעריך אפוא שהעדפתה הראשונית של ההנהגה הפלסטינית לאחר

שתוכר מדינת פלסטין תהיה לחדש את המשא ומתן המדיני במטרה להגיע להסדר קבע. היא תנסה לפעול בדרכים מדיניות כדי ללחוץ על ישראל בעניין הזה, אך לא תמהר לנקוט צעדים חד־צדדיים לאכיפת סמכויות ולמימוש ריבונות באמצעות ניסיון לשינוי המציאות השוררת בשטח, וזאת מחשש למתיחות שתגרום לקריסת היחסים הביטחוניים והכלכליים עם ישראל. גם רצונה להבטיח את המשך המעורבות והתמיכה הבינלאומית בתהליך בניית המדינה הפלסטינית ישמש גורם מרסן

העדפתה הראשונית של ההנהגה הפלסטינית לאחר שתוכר מדינת פלסטין תהיה לחדש את המשא ומתן המדיני במטרה להגיע להסדר קבע

בהקשר הזה. ועם זאת, מתיחות עלולה להתגלע בין הצדדים גם כתוצאה של מהלכים שיעמיקו את הדה־לגיטימציה של ישראל, כמו קריאה של מדינות באו"ם

להטיל עליה עיצומים, או לשלוח כוח רב־לאומי לאזור, או פנייה לבית הדין הבינלאומי כדי לבקש חוות דעת בדבר מעמד הגבולות וזכות השיבה.

## התהליך המדיני: אילוץ הפנייה לאו"ם

הניסיון לבנות את מוסדות המדינה מלמטה ובה בעת לפעול לכינונה מלמעלה, במישור המדיני, ולעבור מ"מדינה דה־פקטו" בשטחי A להכרה דה־יורה במדינה בגבולות 1967 בתוך שנה, עד ספטמבר 2011 – ניסיון זה זכה לתמיכה של הקהילה הבינלאומית, המבקשת לראות את קץ הכיבוש. ואולם בעוד התהליך מלמטה התקדם ועלה יפה, המבוי הסתום בשיחות הישירות שם לאל את האפשרות להגיע להסדר מדיני שיאפשר כינון מדינה פלסטינית בצדה של ישראל עד ספטמבר 2011. ניסיונות ממשל הנשיא אובמה להביא את שני הצדדים לחידוש המשא ומתן לא הניבו תוצאה מעשית. ההנהגה הפלסטינית חששה מפני שיחות סרק עם ממשלת הימין בישראל, ולפיכך התנתה את קיומן בהפסקת הבנייה בהתנחלויות ובאי־חזרה לנקודת ההתחלה של המשא ומתן. היא דחתה את עמדתו הנחרצת של ראש הממשלה נתניהו בדבר אי־חזרה לגבולות 1967 ואת תביעתו להכרה בישראל כמדינה יהודית, ועמדה על תביעתה למשא ומתן על בסיס החלטות האו"ם. בהלימה עם עמדת הממשל של ארצות־הברית ולפיה מדינה פלסטינית בת קיימא היא אינטרס לאומי אמריקני, המשיכה ההנהגה הפלסטינית בתביעתה להגיע להסכם קבע מלא וסופי, ושללה רעיונות לכינון מדינה בגבולות זמניים.

מחמוד עבאס שב ואמר שהוא מוכן להצהיר בפומבי ובערבית על נכונותו לחתום בהסכם קבע עם ישראל על "סוף התביעות" (end of claims).

ההנהגה הפלסטינית התאכזבה מכך שהממשל האמריקני לא הניח בסיס למשא ומתן או הצעות לגישור הפערים בעמדות הצדדים בסוגיות הליבה, לא גילה נחישות בתביעתו מישראל להפסיק את הבנייה בהתנחלויות ואף הטיל וטו על הצעת גינוי לישראל בסוגיה זו במועצת הביטחון (פברואר 2011). הכרתה כי הסיכוי היחיד של העם הפלסטיני להגשים את היעדים הלאומיים שלו הוא בדרכים לא אלימות, ובשיתוף פעולה הדוק עם הקהילה הבינלאומית, דחפה אותה להתקדם בבניין המדינה תוך נקיטת מדיניות של אפס סובלנות

כלפי טרור, גם בהעדר תוחלת מהתהליך המדיני עם ישראל. בה בעת ההנהגה הפלסטינית ביקשה לנצל את העובדה שבזירה הבינלאומית הבשילה בשנים האחרונות ההכרה שאין מנוס מלהביא לידי סיום הכיבוש, כדי להפקיע מידי

ההנהגה הפלסטינית  
ביקשה לנצל את העובדה  
שבזירה הבינלאומית  
הבשילה בשנים האחרונות  
ההכרה שאין מנוס  
מלהביא לידי סיום  
הכיבוש, כדי להפקיע  
מידי ישראל את בלעדיות  
ההחלטה בדבר גורל  
השטחים ועתיד העם  
הפלסטיני

ישראל את בלעדיות ההחלטה בדבר גורל השטחים ועתיד העם הפלסטיני. לשם כך היא החלה במסע לגיוס תמיכה בינלאומית שתסלול את הדרך לקבלת החלטה באו"ם להכרה במדינה פלסטינית בגבולות 1967. בעקבות הכרה זו ועל בסיסה מבקשת ההנהגה הפלסטינית לקיים את המשא ומתן על הסדר הקבע. הצדקת הפנייה לאו"ם נשענת על החלטת החלוקה של העצרת הכללית מנובמבר 1947, על ההכרה בזכות הפלסטינים למדינה לפי אותה החלטה, ועל הכרזת העצמאות של אש"ף משנת 1988, שקיבלה הכרה של למעלה ממאה מדינות.

מהלך זה הניב גל הצהרות של מדינות בעולם בדבר הכרה במדינה פלסטינית בגבולות 1967. האפשרות להתפתחות מדינית ממשית בשאלה הפלסטינית, בצד נסיבות אזוריות ומקומיות הניעו את פת"ח ואת חמאס להגיע להסכם פיוס.<sup>19</sup> שתי התנועות נענו ליוזמת מצרים, שהכירה בזכותן להמשיך ולקיים את שליטתן הנפרדת בגדה המערבית וברצועת עזה עד שיתקיימו בחירות כלליות לנשיאות, למועצה המחוקקת ולמועצה הלאומית הפלסטינית, ולדחות את הטיפול בסוגיות הביטחוניות ושאר הנושאים השנויים במחלוקת עד לאחר הבחירות. ההנהגה הפלסטינית דחתה את טענות ישראל וגורמים בקהילה הבינלאומית כי הפיוס הוא מכשול לפני המשא ומתן על הסדר קבע. היא הבהירה, שהממשלה הפלסטינית שתיכון בעקבות הפיוס תהיה ממשלת טכנוקראטים ותפעל בתהליך המדיני לפי השקפתו ותוכניתו של יושב־ראש הרשות.

העקרונות הכלליים שהתווה הנשיא אובמה למשא ומתן הישראלי-פלסטיני (מאי 2011) לא שינו את התמונה מבחינת ההנהגה הפלסטינית. היא אמנם בירכה על אמירתו שהפתרון יתבסס על גבולות 1967 ופלסטין תהיה בעלת ריבונות ורציפות טריטוריאלית, אך בה בעת למדה כי ארצות־הברית לא תכפה על ישראל לקבל הכרעה אסטרטגית להיפרד מהשטחים ולהכיר בזכויות הלגיטימיות של הפלסטינים. לפיכך ממשיכה ההנהגה הפלסטינית לפי שעה להיערך לקראת פנייה רשמית לאו"ם בספטמבר 2011. בה בעת היא מודעת להסתייגותן של המדינות התורמות מכוונתה לקבל הכרה כמדינה באו"ם, העלולה לגרום שינוי במצב הביטחוני ולירידת המשאבים שהושקעו עד כה בבניין המדינה לטמיון. ההנהגה חוששת שמא המהלך שיזמה יתברר כמקח טעות ויותר אותה בלא גבולות מוגדרים ועם המשך מצב הכיבוש. מחמוד עבאס כבר הצהיר, שאם תסכים ישראל לחדש את המשא ומתן על הסדר הקבע "על בסיס משותף, מקובל ואמיתי" (אוסוס משתרכה, מקבולה וצחיחה), ותקפיא את הבנייה בהתנחלויות, כי אז יהיה אפשר לוותר על הפניה לאו"ם.

סביר אפוא להניח שאם ההנהגה הפלסטינית תעריך שארצות־הברית תטיל וטו במועצת הביטחון או אם מדינות מרכזיות באירופה לא יתמכו בפלסטינים בעצרת הכללית, היא תימנע מן המהלך. במקרה כזה היא עשויה להסתפק בהתחייבות

בינלאומית כפי שהציעה צרפת, ולפיה התהליך המדיני יהיה על בסיס גבולות 1967 עם חילופי שטחים מוסכמים, בהתאם לנאום אובמה. אם ישראל תדחה את ההצעה, תוכל ההנהגה לפנות למועצת הביטחון כדי שזו תחליט לאמץ את עקרונות נאום אובמה.

## סיכום ומשמעויות לישראל

הדרישה הפלסטינית להקפאת ההתנחלויות מחד גיסא, ודרישת ישראל להכיר בה כמדינה יהודית ולוותר על זכות השיבה מאידך גיסא, מנעו אפשרות מעשית לניהול השיחות ולהתקדמות בהן בשנה החולפת. הפיוס בין חמאס לפת"ח, שהושג בחודש אפריל 2011 בתיווכה ובלחצה של המועצה הצבאית העליונה של מצרים, הוסיף עוד מכשול על כך. ואולם הקיפאון המדיני לא הפריע להתקדמות בתהליך בניין מוסדות המדינה שבדרך. הקהילה הבינלאומית ראתה בעשייה הפלסטינית דרך ראויה להתקדמות לעבר הקמת מדינה פלסטינית. המדינות התורמות, קרן המטבע הבינלאומית והבנק העולמי, ליוו את יישום תוכניות הפיתוח והרפורמות, ומדינות הקוורטט בירכו את הרשות על מחויבותה ועל פעילותה להקמת המדינה. הישגי הרשות חיזקו את חברות האיחוד האירופי בעמדתן, שיש צורך לעמוד בתאריך היעד שנקבע לסיום המשא ומתן על הסדר הקבע, ספטמבר 2011.

מבחינת המשפט הבינלאומי והאו"ם חלה חובה על ישראל והפלסטינים לנהל משא ומתן בתום לב, על בסיס החלטת מועצת הביטחון 242 מנובמבר 1967, כדי להשיג פתרון לסכסוך ביניהם. ההנהגה הפלסטינית שבה ומצהירה על כוונתה לבקש מהאו"ם הכרה במדינה פלסטינית בגבולות 1967, ועל מחויבותה למשא ומתן עם ישראל להשגת הסכם שלום, הכולל "פתרון צודק" של בעיית הפליטים הפלסטינים על בסיס החלטה 194 של עצרת האו"ם.<sup>20</sup> הקהילה הבינלאומית תומכת בעמדה הפלסטינית ורואה בה שיקוף של רצון וכוונה כנים לפתרון הסכסוך. מומחים למשפט הבינלאומי אף רואים בעמדה זו משום התחייבות משפטית בלתי-חוזרת של ההנהגה הפלסטינית, שתחייב כל הנהגה בעתיד, לכך שלמדינה הפלסטינית לא תהיינה תביעות טריטוריאליות מעבר לגבולות שיקבעו במשא ומתן, ושחזרת הפליטים תהיה בהיקף ובתנאים שייקבעו בהסכמת ישראל. לדעתם, באופן זה מגדירה ההנהגה הפלסטינית מבחינה

עמדתה של ישראל גורמת להצגתה בדעת הקהל הבינלאומית כצד הסרבן. הדבר עלול להקשות על ארצות-הברית ועל מדינות מערב אירופה להתנגד לפנייה הפלסטינית לאו"ם

משפטית את גבולות המעטפת של תביעותיה.<sup>21</sup> לעומת זאת, עמדתה של ישראל גורמת להצגתה בדעת הקהל הבינלאומית כצד הסרבן. הדבר עלול להקשות על ארצות-הברית ועל מדינות מערב אירופה,



המבקשות לחזק את תדמיתן כנושאות לפיד הדמוקרטיה וזכויות האדם, להתנגד לפנייה הפלסטינית לאו"ם. כדי לעצור את התהליך תיטיב ישראל אם תיענה ליוזמה שתובא אל הצדדים על-ידי צד שלישי, דוגמת היוזמה הצרפתית, או תנקוט בעצמה מהלך מדיני שיאפשר לצדדים להיחלץ מן התרחיש החמור שאליו לא התכוונו להגיע, ולחדש את השיחות ביניהם. אי-עצירת הפנייה של הפלסטינים לאו"ם עלולה ליצור מציאות מדינית וביטחונית חדשה ולא נוחה לישראל.

הנהגה הפלסטינית, שפיתחה ציפיות גבוהות בדעת הקהל שלה וחישקה את עצמה בהצהרות על נחישותה לפנות לאו"ם, מודעת לכך שקבוצת מדינות במערב, ובראשן ארצות-הברית, גרמניה ואיטליה, מתנגדות למהלך בהיותו חד-צדדי. היא מודעת גם לכך שהקהילה הבינלאומית חוששת משינוי במצב הביטחוני שיגרום לכך שהמשאבים שהושקעו בבניין המדינה הפלסטינית ירדו לטמיון, מהחלשת המחנה הפרגמטי ומעלייה בכוחם של הגורמים האסלאמיים. העובדה שהנהגה הפלסטינית הזדרזה לקבל את ההצעה הצרפתית לכינוס ועידה בינלאומית, ולהיענות לקריאת ארצות-הברית לחדש בלא דיחוי את השיחות הישירות על בסיס עקרונות נאום אובמה, מעידה על רצונה למצוא מוצא של כבוד כדי לחזור בה מרעיון הפנייה לאו"ם.

אם לא ימצא מוצא כזה, הישות הפלסטינית עשויה לקבל הכרה בהיותה מדינה מכוח הכרתן של מדינות רבות ומרכזיות, גם אם תחסם דרכה להתקבל כחברה באו"ם. הכרה כזאת יכולה להיות מפורשת או במשתמע, עם כינון יחסים עם פלסטין או בלעדיהם, ומבחינת המשפט הבינלאומי המשמעות תהיה הכרה בעובדת קיומה של מדינה ושמה פלסטין. ייתכן שתוקפם של הסכמי הביניים יסתיים ויהיה צורך לקבוע איזה מהם הצדדים מעוניינים להמשיך ולשמר, בעיקר בתחום הכלכלי. בהנחה שישראל תבקש להימנע מעימות, יהיה עליה להגיע להבנות ולהסדרים עם מדינת פלסטין, שיבטיחו את היציבות בשטח וחזרה לשולחן המשא ומתן.

אם ייכשל הניסיון לקבל הכרה בפלסטין בגבולות 1967, ולא יצלח גם הניסיון לקבל החלטה בינלאומית שתכפה על ישראל לקבל את גבולות 1967 כבסיס לחידוש המשא ומתן, עלול להתפתח בקרב הציבור הפלסטיני משבר ציפיות, וזה עלול להניע התקוממות עממית מלמטה. משבר כזה יזן מן הסתם גם מן הביקורת על ההנהגה הפלסטינית שתמתח האופוזיציה, ולפיה דווקא השקט הכלכלי והביטחוני הוא המאפשר לישראל "לגרור רגליים". כפי שאירע בפעמים קודמות, הציבור הפלסטיני שיווכח שוב כי קצרה ידה של הנהגתו להביא לידי סיום הכיבוש בדרכים מדיניות, יבקש לומר את דברו ולצאת לרחוב, תוך שאיבת השראה ועידוד מאירועי ההתקוממות העממיים באזור. התפתחות דומה עשויה להתרחש גם אם תצלח הפנייה לאו"ם אך לא תניב שינוי במציאות השוררת בשטח. ישראל תתקשה להגיב על מרי עממי בכוחניות ובענישה קולקטיבית כבעבר מחשש מפני



- 11 אפריקה. ראו: "Palestinian National Cash Transfer Program (PNCTP) in West Bank and Gaza", 2011 יאמב 2, <http://www.devex.com/en/projects/palestinian-national-cash-transfer-program-pnctp-in-west-bank-and-gaza>.  
 12 "West Bank and Gaza: Social Safety Net Reform Project: Palestinian National Cash Transfer Program Relief (PNCTP)". Web report — <http://reliefweb.int/node/369039>, 27 בספטמבר 2010.
- 11 ברוב הבתים יש קולטי שמש המספקים כ-15 אחוז מצריכת החשמל; נחתם הסכם עם ממשלת איטליה על בניית "בתי ספר ירוקים" ותוכניות לנצל את הפוטנציאל הסולארי של האזור; העיר רואבי תוכננה להפחית בצריכת האנרגיה.
- 12 ראו: עמירם ברקת, "חברת החשמל תקים לרשות הפלסטינית 4 תחנות כוח", **גלובס**, 6 בדצמבר 2009, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000519913>.
- 13 בתחום זה נרשמת בשנים האחרונות צמיחה שתרמה לתמ"ג. אחד מביטוייה הוא גידול ניכר במספר המשפחות שיש להן מחשב בבית ובמספר המשתמשים באינטרנט. בתחילת 2010 הושק פרויקט "הממשלה האלקטרונית" לחיבור כל המשרדים המוסדתיים של הרשות וסניפיהם לרשת מחשב אחת; במקביל הושק "שוק פלסטין האלקטרוני", הראשון מסוגו בעולם הערבי, המאפשר למכור ולקנות סחורות באמצעות רשת האינטרנט.
- 14 אינדיקציות ראשונות לכך שהשפעה של שני הגורמים שצוינו לעיל על הצמיחה והתעסוקה מתחילה למצות את עצמה, מופיעות בדוח אונר"א: "Labour Market Briefing: West Bank – Second-Half 2010", <http://www.unrwa.org/userfiles/201106082849.pdf>.
- 15 התוכנית מופיעה תחת הכותרת: "תוכנית הפיתוח הלאומית 2011–2013 – הקמת המדינה ובנית העתיד": [http://mopad.pna.ps/web\\_files/issues\\_file/ArabicNDPforwep.pdf](http://mopad.pna.ps/web_files/issues_file/ArabicNDPforwep.pdf).
- 16 איתפקוד המועצה המחוקקת בשנים האחרונות, על רקע הפילוג הפנימי-פלסטיני, גרם לעיכוב באישור חוקים, כמו חוק בתי המשפט, ולהצטברות תיקים במערכת המשפט. ראו חוות דעת שחיברה משלחת ביקורת מטעם האיחוד האירופי על מערכת המשפט: <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1084632.html?more=1>.
- 17 מערכת הפנסיה הציבורית מקיפה כ-140,000 עובדי מדינה ועובדי מנגנוני הביטחון ומאפשרת פרישה בגיל מוקדם. על-פי המלצות הבנק העולמי, על הרשות לעשות שינויים במערכת הפנסיה ובהם העלאת גיל הפרישה, ביטול הפרישה המוקדמת והורדת שיעור הצבירה.
- 18 רוב הרשויות המקומיות מתקשות לספק שירותים ציבוריים כנדרש בשל אי-גביית מסים יעילה, מיעוט הכנסות וכשלים בניהול התקציב. ברוב הרשויות יש גרעון תקציבי של יותר מ-50 אחוז מהתקציב. ההוצאות השוטפות, כמו משכורות, מכלות את רוב ההכנסות ואינן מותירות תקציב ממשי להשקעה ציבורית. מצב זה מחייב את הממשלה לכסות מתקציבה חובות של הרשויות המקומיות, למשל לחברת החשמל הישראלית.
- 19 ראו: אפרים לביא, "אתגר הרשות הפלסטינית: בניין מדינה בהעדר לגיטימציה שלטונית", **נדבן אסטרטגי**, כרך 14, גיליון 1, המכון למחקרי ביטחון לאומי, אפריל 2011, עמ' 59–70.
- 20 Mahmoud Abbas, "The Long Overdue Palestinian State", *The New York Times*, May 16, 2011: <http://www.nytimes.com/2011/05/17/opinion/17abbas.html>
- 21 ראו: איל בנבנשתי, "ההתחייבות של עבאס", **הארץ**, 18 במאי 2011, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1228295.html>



# לצאת מהקופסה כדי לצאת מהקיפאון

## צעדים בוני אמון כאמצעי להחייאת המשא ומתן הישראלי-פלסטיני

### שירי טל-לנדמן

#### מבוא

החזאים צופים חורף סוער בזירה המזרח-תיכונית. בספטמבר 2011 תתרגש על ישראל סערה מדינית עם ההכרזה הצפויה בכינוס השנתי של העצרת הכללית של האו"ם בדבר הכרה במדינה פלסטינית ריבונית בגבולות 1967. בזירה הבינלאומית עלולה ההכרה בעצמאות הפלסטינית להיות מלווה ב"צונאמי מדיני", כהגדרתו של שר הביטחון אהוד ברק, בשל החשש מפני הטלת סנקציות כלכליות ודיפלומטיות על ישראל והגשת תביעות נגד בכירה בבתי הדין הבינלאומיים, אם זו תוגדר על-פי החוק הבינלאומי כפולשת לשטחה הריבוני של מדינה שכנה. תרחישי קיצון אף חוזים אפשרות לפריצתה של התקוממות עממית רחבה בקרב הפלסטינים בשטחים ובפזורה, בעידוד רוחות השינוי המנשבות ממאורעות "האביב הערבי" באזור.

יש הטוענים כי תסריטי הבלהות לקראת ספטמבר מוגזמים, וגם אם יכריז האו"ם על הקמת מדינה פלסטינית, השלכות ההכרזה על ישראל הלכה למעשה יהיו מוגבלות. ועם זאת, דומה שבקרב מקבלי ההחלטות בישראל רווחת ההשקפה כי הסטטוס-קוו אינו יציב, ואל לה לישראל לשבת בחיבוק ידיים לנוכח הטלטלות בסביבתה המדינית, גם אם אלה לא יגיעו לשיאן דווקא בספטמבר הקרוב. כדברי השר ברק בכנס המכון למחקרי ביטחון לאומי: "... אי-עשייה ישראלית מעמיקה את בידודה ומביאה למצב של 'תפסת מרובה לא תפסת' – הרכבת ממשיכה ליעד שאינו טוב לישראל וזו מפספסת את ההזדמנות להשפיע על נתיבה"<sup>1</sup>.

אם כך, המחלוקת המהותית בין קובעי המדיניות אינה בשאלה האם על ישראל להגיב על התפתחויות, אלא כיצד עליה לעשות זאת. כמה חלופות לתגובה הועלו לדיון מדיני וציבורי, אולם אלה חוזרות במידה רבה על הנוסחאות המדיניות

שירי טל-לנדמן היא חוקרת במסגרת תכנית ניוואוואר לתלמידי תואר שלישי במכון למחקרי ביטחון לאומי

השבלונית אותן מקדמים הפלגים האידיאולוגיים זה מכבר, עד כה ללא הצלחה יתרה. נוסחאות אלה מצויות על הרצף שבין קריאה לחתירה מיידית לחתימה על הסדר קבע (בליווי הסתייגות, שהוצאתו של ההסדר לפועל תהא הדרגתית, בהתאם להתפתחויות בשטח; גישה שבין מקדמיה מצויים ראש האופוזיציה ציפי לבני ושר הביטחון ברק),<sup>2</sup> דרך הצעות להסדרי ביניים (דוגמת תוכנית המדינה הפלסטינית בגבולות זמניים של חבר הכנסת שאול מופז) וכלה בתביעות למהלך תקיף שיבהיר את קשיחות עמדותיה של ישראל, דוגמת הכרזה על ביטול הסכמי אוסלו (שר החוץ אביגדור ליברמן),<sup>3</sup> או על סיפוח יהודה ושומרון לשטחה הריבוני של מדינת ישראל (עוזי לנדאו, דני דנון ואחרים).<sup>4</sup>

גם הנהגת הרשות הפלסטינית מחפשת מוצא שיאפשר לה להציג התקדמות משמעותית לעבר סיום הכיבוש הישראלי עוד טרם הדיון בעצרת האו"ם בספטמבר. החשש העיקרי שלה הוא, שאם המהלך הדיפלומטי הקצוב בזמן לא יביא לידי פריצת הדרך שהתחייבה לה הרשות כלפי ציבור בוחריה, ייוואש הציבור הפלסטיני מן הדרך המדינית שמייצג אש"ף, ויעביר את תמיכתו לדרך ההתנגדות המזוינת של חמאס. לכן, להנהגה הפלסטינית, כמו לישראל, יש עניין לבלום את החזית החורפית המתקרבת באמצעות מהלך מדיני ממשי.

מטרת מאמר זה לנסות להרחיב את מגוון החלופות העומדות לרשות הצדדים בארגז הכלים המדיניים. הנחות המוצא לדיון הן: (א) בעקבות הלחצים המדיניים והפוליטיים הפועלים עליהן, חותרות שתי ההנהגות לאיתור מוצא יצירתי מן הקיפאון המדיני בטווח המידי; (ב) שתי ההנהגות מתקשות כיום להתחייב על מלוא פרטיו של הסדר הקבע עקב חישוקן בידי קואליציות נציות מובהקות, ולנוכח אי-הוודאות בדבר הסביבה האסטרטגית הרחבה שבה תמומש כל החלטה מדינית עד שיתבהרו השלכות "האביב הערבי"; (ג) בטווח הארוך שתי ההנהגות מגדירות את חזון שתי המדינות כמתווה הסביר ביותר ליישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני באופן שישירת את האינטרסים היסודיים של שני הצדדים.

בהתבסס על הנחות אלה, אציע דגם חלופי של מהלכי ביניים מדיניים, המתבסס על העיקרון של "צעדים בוני אמון", אך חולק על הפרשנות שנוהגים מעצבי המדיניות בישראל לצקת למושג הזה.

### צעדים בוני אמון: הגיעה העת לעדכון הגדרות

למושג "צעדים בוני אמון" יצא "שם רע" בהיסטוריה של המשא ומתן הישראלי-פלסטיני על הסדר הקבע, כאמצעי המסייע לישראל "לדחות את הקץ" ולהחיל את תדמית סרבן השלום על הצד הפלסטיני. אפשר שאחת הסיבות לתדמית השלילית שנודעה לכלי מדיני זה, היא הפער בין התוכן שנוצק לתוך המושג הנ"ל לבין שלב יישומו בכרונולוגיה של התהליך המדיני.

בתהליך המדיני הישראלי-פלסטיני נעשה שימוש רב ואפקטיבי בשני סוגים מסורתיים של צעדים בוני אמון. סוג אחד הוא גיבוש מנגנונים לתיאום ביטחוני, שמטרתם למנוע הסלמה אלימה ששני הצדדים לסכסוך אינם מעוניינים בה<sup>5</sup>. סוג שני של צעדים בוני אמון הנפוצים בהיסטוריה של התהליך, הוא מחוות פונקציונליות חד-צדדיות, שתכליתן להגביר את אמון הציבור הפלסטיני במשא ומתן באמצעות המחשת "פרות השלום" בשגרת יומם, כגון הסרת מחסומים, תמריצים כלכליים או שחרור אסירים פוליטיים. מהלכים מסוג זה הם אכן אבני בניין חשובות בתהליך ייצוב היחסים בין הצדדים וניהול רמת האלימות ביניהם; ואולם בשלב הכרונוולוגי שבו מצוי התהליך המדיני כיום, כאשר השיח המדיני, הפוליטי והציבורי בשני צדי המתרס מתמקד במחלוקת על אודות החזון ליישוב הסכסוך והסדרת המחלוקות העמוקות בין הצדדים – צעדים מסוג זה הם בחזקת אנכרוניזם. בשלב כזה, מהלכים מדיניים שכמו "מתחמקים" מהשפעה ישירה על נקודת הקצה של המשא ומתן, מדגם המחוות הרווחות ברפרטואר המדיני של ישראל, משדרים מסר של הקפאת מצב קיים, ואף עלולים לגרום נסיגה באמון הצדדים בכך שהשותף אכן שואף להגיע להסדר. מנקודת מבט זו, מהלכים בוני אמון השואפים להציג התקדמות בתהליך השלום בשלב התפתחות הנוכחי צריכים לשקף את נכונותם של הצדדים להגיע להסדר של פשרה בסוגיות המחלוקת העמוקות ביותר ולהכין את הקרקע למשא ומתן על הסדר הקבע; זאת תוך כדי הימנעות מיצירת שינוי מהותי בסטטוס-קוו בטרם הגיעו הצדדים לבשלות המתאימה.

## מהלכים בוני אמון לשילוב במשא ומתן על הסדר הקבע: לקחים מכישלון "ההקפאה"

דוגמה אופיינית למהלך בונה אמון שנועד לתת מענה לצרכים העולים בשלב יישוב הסכסוך, היא תביעת הפלסטינים להקפאת הבנייה הישראלית מחוץ לשטחי הקו הירוק. עידוד הבנייה והפיתוח ביהודה, שומרון וחבל עזה בידי ממשלת ישראל גם לאחר שהחלו הדיונים הרשמיים על הקמת ישות פלסטינית אוטונומית באזורים אלה, עורר את ספקותיהם של הפלסטינים בכנות הצהרותיה הפייסניות של ישראל. התביעה להקפאת הבנייה נועדה להמחיש שישראל מבינה שנוכחותה בשטחים אלה היא זמנית, וכי היא שותפה להגדרת יעדו של המשא ומתן – חלוקת הארץ לשתי מדינות.

אלא שמה שנתפס בצד הפלסטיני (ובקהילה הבינלאומית) כמחווה שאינה חורגת ממסגרת הנחות היסוד המוסכמות והמקדימות של התהליך המדיני, התקבל בצד הישראלי כוויתור מהותי בסוגיית מחלוקת מרכזית, או לכל הפחות כקלף מיקוח, שוויתור בו מחייב תמורה משמעותית. הלחץ הפוליטי הכבד שהופעל על

ממשלות ישראל להתנגד לתוכנית ההקפאה נבע פחות מתוצאותיה הישירות (הפגיעה הזמנית בשגרת חייהם של תושבי השטחים), ויותר מהמהלכים המדיניים העתידיים שהיא בישרה – איתות על נכונות ישראל לסגת משטחים אלה. לכן רק בלחץ כבד של ארצות-הברית הסכים נתניהו להיות ראש ממשלת ישראל הראשון שהסכים להשעות את הבניה בשטחים (למעט ירושלים) לעשרה חודשים (נובמבר 2009 עד ספטמבר 2010) כתנאי לחידושו של המשא ומתן המדיני הישיר, ומסיבה זו גם סירב להאריך את הקפאת הבנייה עם תום התקופה המוצהרת, למרות חבילת תגמולים נדיבה ביותר שהציע ממשל אובמה להעניק לישראל בתמורה.<sup>6</sup> אכן מהלכים הנוגעים לסוגיות הרגישות ביותר של הסכסוך טבעם לעורר מחאה. ועם זאת, מניחות כישלונן של מהלך ההקפאה אפשר גם להפיק לקחים בנוגע למאפיינים העשויים לצמצם את ההתנגדות למהלך כזה.

ראשית, מכיוון שתכליתו של המהלך היא בניית האמון בין הצדדים לסכסוך ביכולתו של שותפם לקיים את הצעדים הנדרשים להסדר הקבע, סביר להניח שהסדרת המהלך כמחווה הדדית (ולא חד־צדדית) בין הצדדים לסכסוך (ולא כלפי צד שלישי – ארצות-הברית במקרה הנידון), הייתה תורמת לגיוס התמיכה הציבורית והפוליטית במהלך. גם אם מעורבותו של מתווך בתיאום המהלך היא הכרחית, הרי שהמחווה צריכות לחול על הצדדים עצמם.

שנית, נדרשת סימטריה בין תוכני המחווה שנדרשים שני הצדדים לבצע. אם הקפאת הבנייה ביהודה ושומרון משמעה הצהרת ישראל שהיא מקבלת את הטענה שיהודה ושומרון, הנחשבים לערש המולדת היהודית, הם שטחים שנויים במחלוקת, אזי הצעת הממשל האמריקני לגמול על ההקפאה בחבילת הטבות, שעיקרה מטוסים יקרי ערך, עלולה להתפרש כניסיון "לשחד" את ישראל לוותר על ערכיה, וכמסחור המחויבות למולדת. מהלך פלסטיני המשקף מסר פייסני בסוגיית ליבה שהפלסטינים מייחסים לה חשיבות ומשמעות דומה, היה עשוי להקל על הצדדים להשלים עם המהלך. לראיה, כאשר התבקש נתניהו להציע מתווה להסדר אשר יביא להסכמתו להארכת ההקפאה, הוא התנה את הסכמתו בתמורה סמלית – הכרה פלסטינית בישראל כמדינת הלאום היהודי.<sup>7</sup>

ואולם הכרת הפלסטינים בצביונה היהודי של ישראל היא אחת הסוגיות במשא ומתן שבהן הפער בין עמדות הצדדים עודנו גדול מאוד, ולכן התביעה ליישמה כמחווה מקדימה למשא ומתן אינה אפשרית בשלב הזה. לפיכך לקח שלישי מכישלון הקפאת הבנייה הוא, שצעד בונה אמון בשלב כזה של תהליך השלום צריך להתייחס לסוגיות הרגישות, אך לעשות כן באופן יצירתי, שלא יעורר התנגדות גורפת. לבסוף, חולשה נוספת במתווה ההקפאה כמהלך בונה אמון הייתה הכתבתו מלכתחילה של פרק זמן של עשרה חודשים לסיומה. ניתן היה לחזות מראש שהעדר פריצת דרך ממשית במשא ומתן עד תאריך היעד יגרום להפסקת השיחות.



## דוגמה למהלך בונה אמון: "שיבה מרצון" תמורת "שיקום מרצון"

מטרת צעדים בוני האמון בשלב יישוב הסכסוך היא לגעת בפערים בעמדות באופן יצירתי, שיאפשר לצדדים להוכיח את נכונותם לבצע מהלכים משמעותיים למען קידום הסדר הקבע, ויכולתם לכבדם לאורך זמן; מעין הפרחת בלוני ניסוי, המעמידים את הצהרות הצדדים על מחויבותם לתהליך במבחן המעשה. בהתאם לתנאים שהוגדרו, יוצע להלן מתווה דוגמה למהלך מסוג זה, שעשוי לתרום להפשרת הקיפאון המדיני גם בתנאים פוליטיים ואסטרטגיים מגבילים. הדוגמה שאתמקד בה היא ההצעה, כי לפני השיבה למשא ומתן יבצעו שתי הממשלות במקביל את המהלכים האלה: ממשלת ישראל תחוקק **חוק פינוי-פיצוי מרצון** שיאפשר לתושבי יו"ש באזור מוגדר (למשל ממזרח לגדר הביטחון) לקבל פיצוי בשווי נכסיהם בתמורה להעתקת מגוריהם לתוך תחום הקו הירוק (בליווי קביעה שמרגע תחולת החוק, כל אזרח ישראלי שיבחר להעתיק את מגוריו לשטח שהחוק חל עליו, לא יהיה זכאי לפיצוי). מנגד ובו בזמן יאשררו הפלסטינים החלטה המאפשרת למנגנונים הבינלאומיים הנוגעים בדבר להציע לפליטים הפלסטינים (המוכרים ברשומות אונר"א<sup>8</sup>) הסדר של **שיקום מרצון** – סיוע בשיקום חייהם במדינות מגוריהם או במדינות אחרות (שאינן ישראל) ופיצוי כספי נדיב בתמורה לוויתורם על מעמד הפליט (ומכאן על תביעות אישיות נוספות).

המתווה המוצע מתייחס לתביעות הנתפסות בעיני כל אחד מן הצדדים כתנאי פתיחה הכרחיים לכל הסדר המבוסס על העיקרון של שתי מדינות לשני העמים: מן הצד הפלסטיני, התביעה להקמת מדינה עצמאית בגדה המערבית וברצועת עזה, ומן הצד הישראלי הדרישה שסוגית הפליטים הפלסטינים תוסדר מחוץ לגבולות מדינת ישראל (פרט לנכונות לדון בקליטת מספר סמלי של פליטים בישראל). סוגיות אלה נחשבות בעיני הרוב המכריע בשני צדי המתרחש חשובות כל-כך, עד כי הצדדים מכריזים על עמדותיהם בסוגיות הללו כתנאי שהוא בבחינת "ייהרג ובל יעבור", ובאין הסכמה עליהן יעדיפו את המשך הסכסוך על פני דרך הפשרה. יתר על כן, תנאי הסף שהגדירו הצדדים בשתי התביעות לעיל זכו להיענות עקרונית (פומבית או חשאית) של השותף למשא ומתן: נתניהו הביע מחויבות להקמת מדינה פלסטינית לצד ישראל כבר ב"נאום בראילן" בספטמבר 2009, וחזר ואשרר את מחויבותו לחזון הכולל נסיגה טריטוריאלית משמעותית (להוציא "גושי ההתיישבות") בנאומיו המדיניים במאי 2011.<sup>9</sup> הנהגת אש"ף אשררה את קבלתה את הסייג של ישראל בעניין מימושה בפועל של זכות השיבה הן בדיונים החשאיים בין הצדדים, כפי שנחשף למשל בהדלפות אל-ג'זירה,<sup>10</sup> והן במסמכים מדיניים פומביים. לדוגמה, במסמך רשמי שחיברה מחלקת התמיכה במשא ומתן של הרשות הפלסטינית, המגדיר את עמדות הרשות כלפי הסדר הקבע בכל סוגיות

הליבה ומפורסם לציבור באתר האינטרנט של המשרד בתרגום לכמה שפות, מוגדרת עמדת הרשות בסוגיית הפליטים כך:

“... A just solution to the refugee issue must address two aspects: the right of return and reparations.... Israel’s recognition of the right of return will pave the way to negotiating how that right will be implemented. Choice is a critical part of the process... Compensation must be made for property that cannot be restituted (or if the refugee chooses compensation in lieu of restitution...”<sup>11</sup>

בנוסף, ישנה הסכמה רחבה למדי גם בקהילה הבינלאומית בעניין המתווים להסדר הקבע בשתי הסוגיות האלה: על ישראל מופעל לחץ רצוף להתחייב לנסיגה לגבולות 1967 עם תיקונים וחילופי שטחים סביב גושי ההתיישבות היהודית, ועל אף העדר לחצים ממשיים על הצד הפלסטיני בנושא הפליטים, הצהרות רשמיות מעידות על תמיכת הקהילה הבינלאומית, וארצות-הברית בראשה, בעמדה שסוגיה זו צריכה לבוא לידי פתרון מחוץ לגבולות ישראל.<sup>12</sup>

שתי הסוגיות לעיל נוגעות ללב הסכסוך, אך בד בבד קיים מרחב הסכמה בסיסי בין המעורבים בדבר עקרונות היסוד ליישובן. לכן מהלך סימולטאני המשקף את מחויבות הצדדים ליישום העקרונות הללו, ישדר מסר ברור כי שני הצדדים מכירים בפשרות המתחייבות מהסדר הקבע, אך יתבע מחיר פוליטי ומדיני נמוך יחסית בטווח המידי: החקיקה מגדירה מדיניות ממשלתית רשמית, אולם מימושה הלכה למעשה וולונטרי ומותר את זכות הבחירה בידי המושפעים ממנה ישירות (זכות שהיא תנאי יסוד מרכזי בחזון הפלסטיני להסדרת סוגיית הפליטים), ואף מספק גמול מוחשי מידי למי שיבחרו לקבלה – פיצוי כספי מכובד, שהוא חיוני לחלקם. כך מופחת הזעזוע האישי והציבורי הכרוך במהלכים כפויים מן הסוג הזה. קרנות בינלאומיות שיוקמו לטובת המטרה (ובהן יופקדו גם כספי הצדדים לסכסוך<sup>13</sup>) יוכלו לסייע במימון עלויות שני המהלכים, ומנהלות של מומחים חיצוניים, למשל מטעם האו"ם, יוכלו לנצח על הקצאת הפיצוי ליחידים ועל תיאום השיקום עם מדינות שיסכימו לקלוט את הפליטים. אפשר לצפות שכמה מן המדינות המארחות, ובראשן לבנון, יסרבו מסיבות פוליטיות פנימיות לאזרח ולשקם את הפליטים בתחומן. ועם זאת, מכיוון שמדובר בתוכנית וולונטרית, שבשלב הראשון יממשו אותה מספר מוגבל של פליטים, נראה שיהיה אפשר להציע למצטרפים פתרונות חלופיים, כגון קליטה במדינות מערביות (כפי שסייעו בקליטת פליטים מעיראק בשנים האחרונות). זאת ועוד, ייתכן שהמשברים הפוליטיים המאיימים על יציבות משטרי העולם הערבי דווקא יחזקו את האינטרס שלהן להשתתף בתהליך השיקום, שיביא עמו הזרמת כספים שיתרמו לכלכלת המדינות המארחות (יתרון זה משמעותי במיוחד במדינה כמו ירדן, שבה רוב אוכלוסיית הפליטים

כבר ממילא בעלת אזרחות מקומית). תכנון מפורט של המנגנונים והתקציבים הנדרשים ליישום שני המהלכים דלעיל הוצע באינספור מחקרים שעסקו בנושא בשני העשורים האחרונים ולכן לא אפרטם, אולם אלה הוכיחו את היתכנותם.<sup>15</sup> עקרון הוולונטריות יוכל להוות מעין מבחן הרצה לבדיקת יעילותם של המנגנונים שהוצעו על מדגם קטן יחסית של מצטרפים לתוכניות הפיצוי, ובפרישה לאורך זמן, טרם יישומם הכללי בהסדר הקבע.

### גיוס לגיטימציה ציבורית ופוליטית למהלך

עקרונות הפיצוי הכספי בתמורה לויתור על מעמד הפליטות או התושבות בשטחי יש"ע אינם חדשים: שניהם קיימים בשיח הפוליטי בשני הצדדים לסכסוך מאז ראשית התהליך המדיני. עם זאת, בשל משמעותן הסמלית והשלכותיהן על הסדר הקבע, הצעות אלה נדחו עד כה בלחץ הפלגים הנציים בשתי החברות.

בצד הישראלי, חוק "פדיון הבית" לפינוי מרצון של מתיישבי השטחים הועלה על שולחן הכנסת מספר פעמים בשנים 2005–2009, וכיום מקדמת עמותת "עתיד כחול לבן" (עם מייסדיה נמנה השר לשעבר עמי איילון) ניסיון לחקיקתו כמהלך ישראלי חד-צדדי, אך אלה טרם זכו לתמיכה פוליטית מספקת.<sup>16</sup> לעומת זאת, רוב גדול בציבור הישראלי מביע תמיכה בהסדר זה: סקרי דעת קהל שהתקיימו בשנים 2007 ו-2009 מעידים שקרוב ל-80 אחוז מן הציבור בישראל תומכים בחוק פינוי-פיצוי מרצון, גם בלי הסדר מדיני חתום.<sup>17</sup>

מעברו הפלסטיני של המתרס התמונה מורכבת יותר. שיקומם ההומניטרי ופיצויים האישי של הפליטים הוא רכיב מרכזי בחזון הפלסטיני והכלל-ערבי ליישוב הסוגיה כבר משנת 1949, אולם אלה נתפסים קשורים בקשר גורדי להסדרתה הפוליטית-המוסרית של הסוגיה. כלומר, השיקום הפיזי של הפליטים יוכל להתבצע רק כחלק ממימוש זכות השיבה. זאת ועוד, בעוד ההנהגה הפוליטית המירה את תביעתה במשא ומתן משיבה גורפת לישראל בפועל, להכרה סמלית בזכות השיבה כעקרון מוסרי, לא ננקטו עד כה צעדים פומביים להכנת הציבור הפלסטיני לאפשרות שתביעתם לשיבה לבתיהם לא תמומש, וההנהגה הפלסטינית אף מקדמת רטוריקת זכויות חסרת פשרות בהתייחסויותיה הציבוריות לנושא.<sup>18</sup> לפיכך ייאלץ הצד הפלסטיני לחצות שני גשרים מורכבים למען מימוש המהלך המוצע: האחד, הפרדה בין שיקומם האישי של הפליטים לבין פתרון הפוליטי של הסוגיה; והאחר, שבירת הטאבו האוסר על דיון ציבורי בדבר פשרה על מימוש השיבה. מכיוון שנושא הפליטים הוא לב הנרטיב הלאומי הפלסטיני, האתגר גדול. ובכל זאת, דווקא משום כך עצם פתיחת השיח הציבורי בנושא תהווה הוכחה למחויבות הפלסטינית לתהליך.

נוסף על כך, כדי להקל את החשש כי שיקום הפליטים יפגע בתביעה הפלסטינית להכרה ולפיצוי על העוול המוסרי הגלום, לתפיסתם, בסוגיית השיבה, וגם להקל את החשש בצד הישראלי כי חקיקת חוק "פינוי מרצון" תחליש את טענת ישראל לזכותה על שטחי יו"ש במשא ומתן,<sup>19</sup> אפשר לצרף למהלך בונה האמון הכרזה של שני הצדדים המבחינה בין צעד זה, לבין המשא ומתן על הסדר הקבע. הצהרה כזאת תוכל לקבוע שהמהלך בונה האמון נועד לספק פתרון לצורכיהם הקיומיים-הומניטריים של יחידים משני צדי הסכסוך, אולם אינו סותם את הגולל על הדרישה להכרה בזכויות הקולקטיביות-הלאומיות הקשורות לסוגיות הנידונות, והמשא ומתן על ההסדר הפוליטי לגביהן יהיה במרכז סדר היום של השיחות, לכשיפתחו. מחד גיסא, הצהרה כזאת תוכל להקל על השוקלים להצטרף לתוכניות הפינוי והשיקום לעשות כן בלי שיואשמו בבגידה במטרות הלאומיות; מאידך גיסא, מימוש המהלכים בוני האמון המוצעים יקל לנהל משא ומתן על הסוגיות הקולקטיביות והסימבוליות בהמשך התהליך משום שיצמצם את האיום המגולם במימושן (שיבה או התנחלות בפועל).

לבסוף, נוכח רגישותן הציבורית והפוליטית של הסוגיות המדוברות, נדירים הסקרים שבחנו את נכונות אוכלוסיות היעד להיענות להסדרים מסוג זה, אך הדוגמאות המעטות הקיימות מעידות על פוטנציאל להצלחתם בשני הצדדים לסכסוך. למשל, סקר שנעשה ביוזמת חיים רמון, סגנו של ראש הממשלה אהוד אולמרט בסוף שנת 2007, בקרב מתייבשי יו"ש, העלה כי 25 אלף עד 30 אלף מן הישראלים המתגוררים ממזרח לגדר ההפרדה ייענו להצעת חוק "פינוי מרצון" בתמורה לפיצוי כספי שיאפשר להם להקים את בתיהם ממערב לקו הירוק. סקר עדכני יותר ממרס 2010 העלה, כי בין 80,000 המתיישבים ממזרח לגדר, כ-16 אחוז (כ-13,000) ייענו ליוזמת החוק (ההבדלים תלויים בין השאר בהקשר הפוליטי בעת עריכת הסקרים, אך המספרים הם בכל מקרה נדבך משמעותי מתוך אותם 80 אלף עד 120 אלף מתיישבים הצפויים להיות מפונים מבתיהם במסגרת הסדר הקבע, בהתאמה למתווים שונים של חלוקה טריטוריאלית העומדים על הפרק).<sup>20</sup> גם יו"ר מועצת יש"ע, דני דיין, הודה בהתייחסו להצעה לחוק פינוי-פיצוי וולונטרי בשיחה חשאית שקיים עם דיפלומט אמריקני והודלפה לתקשורת על-ידי אתר "ויקיליקס": "אני כלכלן ואני יודע שיש אנשים שיסכימו לכך אם המחיר יהיה הוגן".<sup>21</sup>

סקרים על תגובות ציבור הפליטים הפלסטינים לעקרון ה"שיקום מרצון" נדירים יותר בשל רגישותו הרבה של הנושא בשיח הפלסטיני. הסקר המקיף ביותר שפורסם בוצע בידי מכון מחקר פלסטיני ברשות ד"ר חליל שיקאקי בשנים 2003-2004 בקרב קהילות הפליטים בגדה המערבית, בעזה, בלבנון ובירדן. המשיבים נתבקשו להצביע על החלופה המועדפת בעיניהם בין חמש החלופות הנידונות לשיקום הפליטים במסגרת הסכם שלום: שיבה לישראל; התאזרחות במדינה הפלסטינית

ופיצוי על הרכוש שאיבדו ועל סבלם; העתקת מגוריהם לאזורים מתוך מדינת ישראל שיועברו לתחום המדינה הפלסטינית בחילופי השטחים ופיצוי; התאזרחות, שיקום ופיצוי במדינות יישובם הנוכחיות; הגירה למדינה אחרת ושיקום ופיצוי בה. רק 10 אחוז מהנשאלים העדיפו את חלופת השיבה למדינת ישראל. להוציא 13 אחוז ששללו את כל החלופות, ו-5 אחוזים שסירבו להשיב על השאלה, כל שאר משתתפי הסקר בחרו חלופות של פיצוי כספי ושיקום במדינות מחוץ לישראל.<sup>22</sup> אמנם סקר זה נגע להעדפות הפליטים בהקשר של הסדר שלום מלא, אולם הוא מרמז על האפשרות שלפחות חלק מאוכלוסייה זו תהא מעוניינת לקבל פיצוי כספי שיאפשר לה לשדרג את מעמדה הסוציו-אקונומי, אם הדבר יוגדר בנפרד מתהליך הסדרת המחלוקת הפוליטית-הנרטיבית בסוגיה.

למרות כל האמור לעיל, אין עוררין שהצעדים בוני האמון הנידונים יעוררו מחאה של מתנגדי הפשרה בשני הצדדים, ולנוכח משבר האמון העמוק הקיים בין הצדדים כיום, היתכנות מימושם אינה גבוהה. ועם זאת, גם אם מהלך הדדי כזה יוצע ולא יתקבל, עצם הצעתו כיוזמה מדינית עשויה לחלץ את ישראל מתדמיתה כסרבנית משא ומתן ולהפחית את הלחצים הדיפלומטיים עליה. ועוד, מכיוון שעמדות הצדדים בשתי הסוגיות הנידונות נחשבות תנאי יסוד הכרחיים לכל הסדר, סירוב למהלך הדדי בנושאים אלה יעיד שהצדדים אינם בשלים כעת לפתיחת משא ומתן תכליתי. כישלון כזה, מאכזב ככל שיהא, יוכל לפחות להבהיר למעורבים בתהליך המדיני כי התנאים העכשוויים מחייבים שינוי פרדיגמה – מניסיונות ליישב את הסכסוך, לחיפוש אחר דרכים מיטביות לניהולו.

מאידך גיסא, הצלחה בתיאום צעד בונה אמון הדדי מן הסוג המתואר צפויה לשאת פרי בכמה מעגלי השפעה. במעגל הביתי יהיה המהלך צעד חשוב להכשרת הלבבות של קהלי הבוחרים בשני הצדדים לקראת הסדר קבע אפשרי. סוגיות הליבה של הסכסוך הן בראש ובראשונה סוגיות פוליטיות, שהסדרתן נבלמת במידה רבה בשל העדר לגיטימציה ציבורית. לכן הכנת הציבור בישראל לכך שלא תוכל להתממש זכותו ההיסטורית על כל הארץ, והכנת הציבור הפלסטיני לכך שלא יוכל לממש את זכות השיבה, חשובות לחיזוק הגורמים הפרגמטיים בשתי החברות ולהגדלת מרחב הגמישות של המנהיגים על יד שולחן המשא ומתן. במעגל הבינלאומי, אם יצליחו הצדדים לעמוד במבחן המעשה שמציבים צעדים אלה, וזהו מבחן משמעותי במיוחד לממשלת האחדות הפלסטינית המתוכננת לקום, יועבר מסר ברור לשותף למשא ומתן כי שני הצדדים מחויבים לחזון שתי המדינות לשני העמים ולפשרות האידיאולוגיות הכואבות המתחייבות ממנו, מסר שיאפשר פתיחה מחדש של דלת המשא ומתן בטרם זו תיטרק לחלוטין. לבסוף, במעגל הרחב יותר, הסדר מהסוג המוצע יחזק את אמון הקהילה הבינלאומית בנכונות הצדדים לחתור להסכם.

איי-הוודאות השוררת כיום בנוגע לסביבות הפוליטיות והאסטרטגיות של שני הצדדים לסכסוך קוראת למהלך יצירתי שיאפשר להנהגות לבצע מעין ניסוי לבחינת הבשלות בשני הצדדים לקבל הכרעות היסטוריות שיובילו ליישוב הסכסוך, ובלא התחייבות מידית על תנאי הסדר הקבע. במאמר זה הוצעה טיוטה ראשונית לאחת החלופות שאפשר להוסיף ל"ארגז הכלים" המדיני: צעדים בוני אמון הדדיים, המכוונים להעיד על מוכנות הצדדים להתגמש בסוגיות הליבה שעל שולחן המשא ומתן. השחיקה המתמשכת בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני, המתקרב ליום הולדתו ה־20, מעידה על הצורך הדחוף בשבירת המעגל הסגור של הפרדיגמות המדיניות החוזרות ונידונות, וגירוי לחשיבה "מחוץ לקופסה" על כלים מדיניים נוספים, אם למטרת התמודדות עם אתגרי ההווה, ואם כהכנה לקראת שעת כושר מדינית בעתיד.

## הערות

- 1 אהוד ברק, הרצאה בכנס "התהליך המדיני בסביבה אסטרטגית משתנה", המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל-אביב, 13 במרס 2011, <http://www.inss.org.il/heb/events.php?cat=337&incat=&read=5009>
- 2 ראו למשל: נאומי ציפי לבני ואהוד ברק בערב העיון "התהליך המדיני בסביבה אסטרטגית משתנה", המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל-אביב, 13 במרס 2011, <http://www.inss.org.il/heb/events.php?cat=337&incat=&read=5009>
- 3 רונן מדזיני, "ליברמן: ההכרזה בספטמבר – סוף להסכמי אוסלו", YNET, 17 ביוני 2011.
- 4 M.K Danny Danon, "Making the Land of Israel Whole", *New York Times*, May 18 2011 [http://www.nytimes.com/2011/05/19/opinion/19Danon.html?\\_r=1&emc=tnt&pagewanted=print](http://www.nytimes.com/2011/05/19/opinion/19Danon.html?_r=1&emc=tnt&pagewanted=print)
- 5 Gabriel Ben-Dor, David Dewitt (eds.) "Introduction", *Confidence Building Measures in the Middle East*, (Boulder: Westview Press, 1994), pp. 3-29; **אמצעים לבניית אמון ובטחון בהקשר הישראלי-ערבי**, מרכז שטיינמן למחקרי שלום, אוניברסיטת תל-אביב, תל-אביב, 1995.
- 6 החבילה הכילה הטלת וטו על כל הצעת החלטה נגד ישראל במועצת הביטחון של האו"ם למשך שנה, תמיכה בתביעותיה הביטחוניות של ישראל במשא ומתן המדיני והענקת צי של מטוסי קרב מתקדמים מסוג אף-35 בשווי שלושה מיליארד דולר – כל אלה בתמורה להארכת ההקפאה ב־90 יום בלבד. ראו: ברק רביד ונטשה מוזגוביה, "ארה"ב מציעה לישראל: 3 חודשי הקפאה תמורת חבילת תמריצים", **הארץ**, 14 בנובמבר 2010, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1198296.html>
- 7 רוני סופר, "נתניהו: הקפאה תמורת הכרה במדינה יהודית", Ynet, 11 באוקטובר 2010. <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3967765,00.html>
- 8 נכון ליוני 2011 נכללים ברשומות אונר"א כ־4,820,229 פליטים, מהם קרוב לשני מיליון

- חיים בגדה המערבית וברצועת עזה, וכשני מיליון בירדן. ראו סטטיסטיקות באתר אונר"א: <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=253>
- 9 נאום ראש הממשלה נתניהו בקונגרס של ארצות-הברית, 24 במאי 2011; נאום ראש הממשלה נתניהו בפתח מושב הקיץ של הכנסת, 16 במאי 2011. הנאומים מצוטטים בספריית נאומי נתניהו באתר תנועת הליכוד: <http://snipurl.com/25y9o>
- 10 ברק רביד, "לבני הציעה ב'2008 להעביר לשליטת הרשות כפרים ערביים-ישראליים", **הארץ**, 24 בינואר 2011, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1211318.html>
- 11 PLO Negotiations Affairs Department, *Negotiations Primer*, 2011, pp. 33-34, [http://www.nad-plo.org/userfiles/file/primer\\_english\\_020311.pdf](http://www.nad-plo.org/userfiles/file/primer_english_020311.pdf). זאת ועוד, עקרון הפיצוי והשיקום ההומניטרי של הפליטים הפלסטינים רווח ומקובל גם בקרב הימין בישראל, הקורא לקדמו בנפרד ובטרם משא ומתן על יישוב הסכסוך, כחלק מתהליך הפחתת המתח בין הצדדים; זהו פרויקט שעל קידומו עמל ארגון "היוזמה הישראלית" מיסודו של בני אלון. <http://www.hayozma.org/Index.aspx>. אלון אף הביא לידי הקמת שדולה בכנסת, ששותפים בה חברי כנסת מימין ומשמאל, ותפקידה לקדם פתרון הומניטרי לסוגיית הפליטים. ראו: פנחס וולף, "לראשונה בכנסת: שדולת הפליטים הפלסטינים", אתר וואלה, 29 ביולי 2008, <http://news.walla.co.il/?w=9/1321212>
- 12 כך במתווה קלינטון משנת 2000, וכן במכתב בוש לשרון: "בהסדר קבע עתידי בין ישראל והפלשתינאים, ייקבע הגבול בהתחשב במציאות שנוצרה בשטח ובקיומם של 'מרכזי אוכלוסייה ישראלים' בשטחים, וכי ישראל לא תידרש לנסוגה מלאה לקווי שבינת הנשק (הקו הירוק). בוש הצהיר גם שפתרון בעיית הפליטים צריך להתבסס על יישובם במדינה הפלשתינית שתקום, 'ולא בישראל'". מצוטט אצל אלוף בן ונתן גוטמן, "מכתב בוש: ישראל לא תחזור לקו הירוק, הפליטים לא ישובו לישראל", **הארץ**, 15 באפריל 2004, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/793274.html>
- 13 ישראל הביעה נכונות להשתתף בפיצוי הפליטים ושיקומם לאורך כל ההיסטוריה של הסוגיה – החל בוועידת לוזן שכוונסה לדיון בנושא עם תום מלחמת העצמאות – מתוך הכרה בחלקה (למעשה, אך לא באחריותה המוסרית) ביצירת הבעיה. לכן סביר לשער כי תוכל לבצע מהלך כזה שלא כחלק מהסדר שלום מלא, אם תובהר ההפרדה בין הפיצוי האישי להכרה באחריות המוסרית.
- 14 איריס דורי-און, "האיחוד האירופי מוכן לקבל 10,000 עיראקים", NEWS1, 28 בנובמבר 2008, <http://www.news1.co.il/Archive/001-D-180937-00.html?tag=12-29-35>
- 15 לדוגמה: Arie Arnon and Saeb Bamyā (eds.), *Aix Group: Economic Dimensions of a Two-State Agreement Between Israel and Palestine*, 2007, [http://www.aixgroup.org/economic\\_dimensions\\_english\\_website.pdf](http://www.aixgroup.org/economic_dimensions_english_website.pdf); Gabrielle Rifkind, *Oxford Research Group: Pariachs to Pioneers*, May 2010, [http://www.bluewhitefuture.org.il/wp-content/uploads/2010/08/Settler\\_Report.pdf](http://www.bluewhitefuture.org.il/wp-content/uploads/2010/08/Settler_Report.pdf)
- 16 עקיבא אלדר, "הרבה דיבורים, מעט סיכויים למימוש", **הארץ**, 5 בספטמבר 2008, <http://news.walla.co.il/?w=21/1341736>; מזל מועלם, אלוף בן ונדב שרגאי, "רה"מ: ראוי לדון בפניו-פיצוי ממזרח לגדר – אך לא בקרוב", **הארץ**, 3 בדצמבר 2007, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/930587.html>; יהונתן ליס, "הקואליציה מנעה את ההצבעה על חוק 'פינוי פיצוי'", **הארץ**, בנובמבר 2009. <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1127361.html>; אתר תנועת עתיד כחול לבן, "חוק פינוי מרצון", <http://www.bluewhitefuture.org.il/hakika/495/>
- 17 Yehuda Ben Meir & Olena Bagno-Moldavske, *Vox Populi: Trends in Israeli Public Opinion on National, Security, 2004-2009*, Memorandum No. 106, (Tel-



- Aviv, Institute for National Security Studies, November 2010), p.26; [http://www.haaretz.co.il/hasite/2007 במרס 29, הארץ, הארץ, pages/843317.html](http://www.haaretz.co.il/hasite/2007%20במרס%2029%20הארץ%20pages/843317.html)
- 18 לדוגמה, בריאיון על ועידות קמפ־דייויד וטאבה בשנת 2001 צוטט סרי נוסייבה: "ההנהגה הפלסטינית אמרה לישראלים שסוגיית הפליטים ניתנת לפתרון. אז הם שבו לתקשורת ומולה נשאו נאומים על זכות השיבה לארבעה מיליון פליטים. כך מעודדים תקוותיהם לשיבה". מתוך: Are Hovdenak, "Trading Refugees for Land and Symbols: The Palestinian Negotiation Strategy in the Oslo Process", *Journal of Refugees Studies*, 22 (2008), p. 37.
- 19 מאיה בנגל ואריק בנדר, "לבני: פינוי מרצון מהגדה – רק אחרי שנקבע גבולות", <http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/782/436.html>, 3 בספטמבר 2008, nrg
- 20 Gabrielle Rifkind, *Oxford Research Group: Parias to Pioneers*, May 2010, p. 20. [http://www.bluewhitefuture.org.il/wp-content/uploads/2010/08/Settler\\_Report.pdf](http://www.bluewhitefuture.org.il/wp-content/uploads/2010/08/Settler_Report.pdf)
- 21 יוסי מלמן ועופר אדרת, "מסמכי ויקיליקס – התיק הישראלי נחשף: יו"ר מועצת יש"ע: אני כלכלן. אני יודע שמתנחלים יסכימו לפינוי תמורת מחיר הוגן", [הארץ, הארץ, 7 באפריל 2011, http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1224123.html](http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1224123.html)
- 22 לתוצאות המלאות ראו: PSR – Survey Research Unit, *PSR Polls among Palestinian Refugees*, 18 July 2003, <http://www.pcpsr.org/survey/polls/2003/refugeesjune03.html>



# האתגר הפנימי של חמאס

## ההשפעה הפוליטית והאידיאולוגית של ארגונים סלפיסטים אלימים ברצועת עזה

### בנדטה ברטי

לנוכח בידודה הפוליטי והבינלאומי של רצועת עזה, ולנוכח מאמציה הבלתי פוסקים של תנועת חמאס להגביל את חופש העיתונות בעזה ולפקח עליו, קשה להעריך את מידת הסמכות והשליטה שחמאס מסוגלת לאכוף על תושבי הרצועה. הנרטיב הרשמי מציג ממשלת חמאס השולטת ברצועת עזה שליטה מלאה, זוכה לתמיכה עממית רחבה, ואינה נזקקת להתמודד עם התנגדות פוליטית או צבאית. על אף אחיזתו החזקה של הארגון ברצועת עזה, הרי אירועים כמו חטיפתו של פעיל השלום האיטלקי ורציחתו בידי תא סלפיסטי מקומי, וסירובם החוזר ונשנה של הסלפיסטים לקבל את הגבלות החמאס על ירי טילים לעבר ישראל הדגישו את מצב היחסים המתוח והלא יציב בין ממשלת חמאס לבין ארגונים סלפיסטים אלימים הפועלים בתוך רצועת עזה.

מטרתו של מאמר זה להציג את מקורות התנועה הסלפיסטית האלימה ברצועת עזה ואת התפתחותה, ולנסח בברור את מהותו ועוצמתו של האיום של תנועה זו על חמאס וממשלתה הן פוליטית והן צבאית. ועוד נדונה במאמר ההשפעה האפשרית של התנועה הסלפיסטית על האסטרטגיה המדינית והארגונית הרחבה יותר של חמאס.

### מי הם הסלפיסטים האלימים ברצועת עזה?

הסלפיה זו תנועה בזרם הסוני בדת האסלאם, המבקשת לחדש את האסלאם בצורתו הקדומה. תנועה זו נוכחת ברצועת עזה מראשית שנות השבעים של המאה ה-20, מאז שכמה אנשי דת פלסטינים שהתאמנו בסעודיה חזרו לרצועת עזה להפיץ את חזון האסלאם שלהם, ובראשם השייך סאלים שאראב<sup>1</sup>. זרם לא-

ד"ר בנדטה ברטי היא חוקרת במכון למחקרי ביטחון לאומי

אליהם זה של הסלפיה, שמייצגות אותו כיום תנועות כמו "הזרוע הפלסטינית" בראשות "מפלגת השחרור" ("חזב אל-תחריר"), נותר בשנות השמונים והתשעים כוח שולי למדי בזירה הפוליטית הפלסטינית.<sup>2</sup> ארגונים לא-אלימים אלה קוראים להקמת חליפות פאן-אסלאמית ולהתנגדות לממשלה בראשות חמאס, אך אין להם התמיכה העממית והלגיטימציה הנדרשים כדי להוות כוח פוליטי ממשי או כדי לסכן באופן משמעותי את המונופול של חמאס ברצועת עזה.

לעומת זאת, תאים סלפיסטים אלימים מייצגים תופעה חדשה למדי, העלולה להגביר את אי-היציבות. תאים אלה החלו לפעול זמן לא רב לפני נסיגת ישראל מרצועת עזה בשנת 2005, ומאז הגבירו מאוד את נוכחותם ופעילותם, בעיקר לאחר השתלטות חמאס על רצועת עזה.<sup>3</sup>

ארגונים סלפיסטים אלימים מייצגים רשת רופפת של קבוצות קטנות של טרוריסטים פלסטינים הפועלים מטעם עצמם, החולקים רקע אידיאולוגי ושאילות משותפות, ומעוניינים לקרוא תיגר על ההגמוניה של ארגונים אסלאמיים מבוססים יותר, כמו חמאס וממשלתו והג'האד האסלאמי הפלסטיני. עמדתם הובעה בתמציתיות בדברי אבו עבדאללה, מנהיג הארגון כתא'איב אל-תווחיד, שקבע כי מטרת ארגונו הן "להפיל את שלטון חמאס ולהקים חליפות אסלאמית ברצועת עזה".<sup>4</sup> יעד יומרני זה אכן נראה לא מציאותי, אך הוא משקף את העמדה העוינת של הארגון כלפי חמאס.

ארגונים אלה סבורים, שחמאס לא הייתה צריך להשתתף במערכת הפוליטית החילונית הפלסטינית ולהתמודד בבחירות שנת 2006, וכי בעקבות השתתפות זו איבדה התנועה בהדרגה את אופיה האסלאמי. יתרה מכך, מבחינה פנים-פלסטינית הם סבורים שאין חמאס עושה די כדי ל"אסלם" את החברה הפלסטינית ברצועת עזה, ואין הם שבעי רצון מהעשייה האסלאמית של חמאס בכל הקשור לאכיפת השריעה ולהתקדמות לקראת הקמת ממשלה אסלאמית. התנועה הסלפי-ג'האדית גם ביקורתית מאוד לגבי הפסקת העימות הישיר של החמאס עם מדינת ישראל, והיא מאשימה את הארגון בכך שנעשה "מתון" מדי. ובתוך כך, הג'האדיסטים הפלסטינים תומכים בגלוי באסטרטגיה של ג'האד נגד מדינת ישראל.

הארגונים הסלפיסטים סבורים, שחמאס לא היה צריך להשתתף במערכת הפוליטית החילונית הפלסטינית ולהתמודד בבחירות שנת 2006, וכי בעקבות השתתפות זו איבדה התנועה בהדרגה את אופיה האסלאמי

הסלפיסטים הפלסטינים האלימים חולקים אוריינטציה ג'האדיסטית על-לאומית, והם שואפים לקשר את המטרה הפלסטינית הלאומית עם רשת הג'האד העולמי הרחבה יותר. משמע, סלפי-ג'האדים ברצועת עזה מזדהים אידיאולוגית עם ארגונים כמו אל-קאעדה, ורואים בו, כמו בתנועות סלפיסטיות אלימות אחרות ובהן "פתח-אל-אסלאם"

הלבנוני, דגם שיש להעתיקו לשטחים הפלסטיניים.<sup>5</sup> בריאיון בשנת 2008 לעיתון **דר שפיגל** אמר הפעיל הסלפי-ג'האדי אבו מוסטפא, חבר בתנועה הסלפיסטית ברצועת עזה: "מרגיש בדיוק כמו אל-קאעדה, וחושב כמותו".<sup>6</sup>

על אף הקשרים האידיאולוגיים החזקים בין הסלפיסטים האלימים ברצועת עזה לבין רשת הג'האד העולמי, יש עד כה מעט מאוד ראיות התומכות בקיומם של קשרים ארגוניים או מבצעיים בין ארגונים הפועלים ברצועת עזה לבין ארגוני טרור בינלאומיים כמו אל-קאעדה. התנועה הסלפיסטית עודנה פלסטינית ברובה אף-על-פי שבשנים האחרונות, שבו מעיראק כמה מיליטנטים זרים, מהם שנכנסו לרצועת עזה דרך מצרים, לכאורה כדי להצטרף לשורות התנועה הג'האדיסטית המקומית.<sup>7</sup> התנועה מורכבת אפוא ברובה הגדול ממקומיים פלסטינים, טרוריסטים, הפועלים מטעם עצמם ובהם גם מי שהיו חברי הפת"ח,<sup>8</sup> ובצדם מספר גדל והולך של מיליטנטים מנוכרים משורות חמאס, שמשום אכזבתם מן ה"דחף המתון" של הארגון, הצטרפו לשורות הסלפיסטים האלימים.<sup>9</sup>

הערכת מספרם המדויק של המיליטנטים הסלפי-ג'האדים הפעילים קשה בהעדר נתונים מהימנים. הן למנהיגים הסלפיסטים והן לארגון הפת"ח יש עניין בניפוח המספרים האמיתיים של החברים בשורותיהם, ולעומת זה נטה חמאס להמעיט מעוצמתו של איום זה.<sup>10</sup> על-פי הערכה זהירה, מספר המיליטנטים הסלפי-ג'האדים ברצועת עזה הוא בין 2500 ל-3,000 איש.<sup>11</sup> גם מיפוי ממצה של הארגונים הפעילים זו משימה מרתיעה, שכן פלגים קיימים קורסים ונעלמים, קבוצות זעירות צצות חדשות לבקרים, ורבים מהתאים הקטנים הקשורים בקשר רופף מאמצים מגוון של שמות כדי להוציא תחת שמות אלה את התקפותיהם אל הפועל.<sup>12</sup> אף-על-פי-כן אפשר לזהות כמה ארגוני "ליבה" מבוססים יותר מאחרים. מבחינה כרונולוגית, אחד הארגונים הסלפי-ג'האדים הראשונים שקמו בשנת 2006 ועדיין פעיל הוא "צבא האסלאם" (ג'ייש אל-אסלאם), שהוקם בידי חבר לשעבר בוועדות ההתנגדות העממית, מומתאז דורמוש, מחמולת דורמוש רבת העוצמה ברצועת עזה.<sup>13</sup> הארגון התפרסם בראשונה כאשר השתתף, יחד עם גדודי אל-קאסם של חמאס וכן גדודי צלאח-א-דין, בחטיפתו של חייל צה"ל גלעד שליט ביוני 2006, וכן בעת שפיקח על חטיפתו של עיתונאי הבי.בי.סי אלן ג'ונסטון בשנת 2007.<sup>14</sup> חטיפת העיתונאי תוכננה ככל הנראה כדי לקרוא תיגר על ההגמוניה הפוליטית של חמאס ברצועת עזה, והיא שימשה דוגמה לפוליטיקה המבוססת על "חמולות", המנסה לרתום אידיאולוגיה ג'האדיסטית אלימה כדי להשיג לגיטימיות נוספת מבית. עם זאת חשף הארגון את נטייתו ותמיכתו בג'האד העולמי בכך שכרך את שחרורו של ג'ונסטון עם זה של המטיף מארגון אל-קאעדה, אבו-קתאדה הפלסטיני, שהוחזק בבריטניה.<sup>15</sup>

בתגובה על חטיפה זו החליטה חמאס להצר את צעדי הארגון וחבריו, לצמצם את גודלו ואת חשיבותו וגרמה ל"צבא האסלאם" להתארגן מחדש ולמקד מחדש את פעילותו בעיקר נגד מטרות פנים, למשל עסקים הנחשבים "מושחתים" או "לא-אסלאמיים", או נגד הקהילה הנוצרית.<sup>16</sup> גם אם צומצם בגודלו, הארגון עודנו פעיל, ובשנת 2009, היה "צבא האסלאם" מעורב, כנראה, באימון ג'האדיסטים מצריים מ"אל-זייטון", ארגון ששאב את השראתו מאל-קאעדה, ותכנן להתנקש בחייו של שגריר ישראל במצרים.<sup>17</sup> בדצמבר 2010 היה ארגון זה מעורב בשיגור טילים לעבר ישראל.<sup>18</sup>

ארגון סלפי-ג'האדי מקומי אחר ומבוסס היטב הוא "צבא האומה" (ג'ייש אל-אומה), שנוסד בשנת 2007 בראשות אבו חאפז אל-מקדיסי.<sup>19</sup> ארגון זה התמקד בשיגור טילים, בפיוץ מטעני חבלה ובירי פגזים לעבר ישראל<sup>20</sup> – לעתים קרובות בהתעלמות מופגנת מקריאות חמאס לשמור על הפסקת אש לא פורמלית עם ישראל – ונמנע מלקחת אחריות על תקיפת מטרות פנים-פלסטיניות.<sup>21</sup> עמדת הארגון הייתה התנגדות לחמאס משום שלדברי מנהיגו: "אנו סבורים כי החמאס אינו מיישם את שלטון אללה על פני הארץ, ואינו מיישם ואינו אוכף דבר מפסיקת השריעה".<sup>22</sup> היחסים בין ארגון זה לבין חמאס היו מתוחים בשנים האחרונות בעוד שלטונות חמאס עוצרים ומשחררים מפעם לפעם את לוחמי הארגון ואת ראשי ובהם מנהיג הארגון אל-מקדיסי.<sup>23</sup>

דוגמה חשובה אחרת לארגונים סלפי-ג'האדים פלסטיניים היא "חיילים תומכי אללה" ("ג'ונד אנצר אללה"), שנוסד בשנת 2008 ברפיח בידי אבו עבדאללה אל-מוהג'ר (אבו עבדאללה אל-סורי) יליד סוריה.<sup>24</sup> "ג'ונד אנצר אללה" הוא אחד מהארגונים הסלפים הפלסטיניים האלימים וזאת בעיקר בשל תפקידו בהתנגשויות שאירעו באוגוסט 2009 בין ממשלת חמאס לבין הסלפיסטים ברצועת עזה. התנגשויות דמים אלה היו הקשות ביותר בתולדות האלימות הפנימית בקרב הפלסטינים בשנים האחרונות. עימות כזה אירע בתגובה על הצהרותיו של עבד אל-לטיף מוסא, אחד ממנהיגי הארגון, נגד חמאס. מוסא, המשמש גם האמאם של מסגד "אבן תיימה" ברפיח (אחד ממוקדי הסלפיה האלימים ברצועת עזה), הכריז על הקמת ה"אמירות האסלאמית" של רפיח, וזאת כהתרסה גלויה כלפי ממשלת חמאס וכן כקריאת תיגר על הריבונות שלה בחלקים מרצועת עזה.<sup>25</sup> צעד זה נתקל בתגובה צבאית נוקשה מאוד של ממשלת חמאס, וזו הובילה לעימות אלים בין שני הארגונים. העימות הסתיים במותם של 29 איש, והנחית מכה ניצחת על "ג'ונד אנצר אללה" ועל יכולתו הארגונית.<sup>26</sup> מאז שמר הארגון על פרופיל נמוך יחסית, ובד בבד המשיך לגייס חברים חדשים ולקדם את האידיאולוגיה שלו.<sup>27</sup> לאחר המכה שספג באוגוסט 2009, שב "ג'ונד אנצר אללה" והגיח באוקטובר 2009 ובמרס 2010, ולקח אחריות על ירי טילים לעבר ישראל.<sup>28</sup>

בסקירה קצרה זו של הארגונים הסלפִיג'ה האדים הפעילים העיקריים יש לכלול גם את ה"ג'אללאת" (רעם מתגלגל), מקבץ של תאי מיליטנטים הקשורים בקשר רופף, שבראשם עומד, ככל הידוע, מחמוד טאלב, לשעבר מנהיג בזרוע הצבאית של חמאס. על־פי דיווחים החליט טאלב לערוק ולהצטרף לשורות הסלפים האלימים במחאה על החלטת החמאס להתמודד בבחירות שהתקיימו ברשות הפלסטינית בשנת 2006.<sup>29</sup> בעזה עצמה ביצעו ארגוני ג'אללאת פיגועים בבתי קפה אינטרנט מקומיים, ונטלו אחריות הן לפיצוץ ביתו של ד"ר מרואן אבו־ראס, חבר המועצה הפלסטינית המחוקקת מטעם חמאס,<sup>30</sup> והן לפיצוץ בנייני משטרת הביטחון של חמאס באוגוסט 2009, וזה בתגובה על מכה שהנחית חמאס על הסלפים ברפיח.<sup>31</sup> בד בבד המונח "ג'אללאת" משמש את בכירי חמאס לכנות את כל התאים הסלפִיג'ה האדים הפעילים ברצועת עזה, בעוד פרשנים במערב התכוונו במונח זה לסלפים אלימים שערקו משורות חמאס, או לאלה המקיימים השתייכות כפולה לחמאס ולג'האדיסטים הפועלים מעזה.<sup>32</sup> הבלבול הרווח בדבר משמעותו המדויקת של המונח הוסבר חלקית בדברי מי שנחשב מנהיג הארגון, מחמוד טאלב, שהודה בריאיון לעיתון אל־איאם: "אין שום ארגון המכונה ג'אללאת. אנשים נתנו לנו שם זה בתחילת עבודתנו".<sup>33</sup> דברים אלה מחזקים את ההנחה, שהמונח מציין רשת רופפת מאוד של מיליטנטים, ולא דווקא ארגון מוגדר.

נוסף על שחקנים מוכרים אלה, ארגונים חדשים עולים וצומחים בתוך עזה,<sup>34</sup> והם מצטרפים לשורות הסלפִיג'ה האדים המבוססים בפעולות תקיפה הן של מטרות "לא־אסלאמיות" בתוך רצועת עזה, והן מטרות בישראל. מראשית שנת 2011 נצפתה עלייה ניכרת במספר התקפות הטילים שביצעו ארגונים אלה על מדינת ישראל,<sup>35</sup> ועלייה זו מסמנת מגמה של אקטיביזם מוגבר של הקבוצות הרדיקליות האלה. אירוע אחר שחזק עוד את התפיסה ולפיה קבוצות סלפיות אלימות הפועלות מעזה ממשיכות להיות פעילות היה חטיפתו של פעיל השלום האיטלקי ורציחתו באפריל 2011.<sup>36</sup> הקבוצה שנטלה אחריות לחטיפה, "ארגון האיחוד והג'האד", ביקשה תחילה את שחרורו של אחד ממנהיגי הארגון, שנעצר בידי חמאס במרס 2011,<sup>37</sup> ובהמשך רצחה את בן הערובה בטרם התקדמו המגעיים עם חמאס. במקרה זה הגיב שלטון חמאס באיתורם וברציחתם של האחראים לחטיפה ולרצח, פעולה שהעבירה מסר תקיף לתאים הג'האדיסטים המקומיים.

## ההתמודדות עם האיום הסלפי

מהסקירה לעיל עולה בבירור, כי מאז השתלטה תנועת חמאס בכוח על רצועת עזה בשנת 2007, ממשלת חמאס בעזה מתמודדת עם איום פנימי על סמכותה ועל שליטתה ברצועת עזה. מנקודת מבט צבאית, הן הנחיתות המספרית והן הנחיתות המבצעית של התאים הסלפִיג'ה האדים, וכן העדר התיאום הכללי בין הקבוצות

הרדיקליות השונות, תורמים לצמצום משמעותי בעוצמת האיום הנשקף לחמאס. ארגונים אלה אינם מהווים כיום יריב שקול לחמאס, והם לא יוכלו למוטט בכוח את ממשלת חמאס או להשתלט על רצועת עזה. לפיכך מנקודת מבט צבאית בלבד, האיום הסלפי הוא מטרד יותר משהוא אתגר אסטרטגי.

למרות חולשתם הצבאית היחסית, האתגר שארגונים אלו מציבים עודנו ממשי. ראשית, הרשת הסלפית האלימה מגלמת איום אידיאולוגי על ממשלת חמאס משום הטלת הספק בזהותו האסלאמית ובמחויבותו למלחמה בישראל. להאשמות אלו יש השפעה ממשית על קביעת המדיניות של חמאס, שכן התנועה האסלאמית והממשלה גם יחד חשות מאוימות נוכח האשמות כאלה, וכך הן חשות לחץ מוגבר להפגין בפומבי את מחויבותן הן להקמת מערכת אסלאמית בתוך רצועת עזה, והן לתמיכה באידיאל של ג'האד נגד מדינת ישראל. האשמות אלה והתפיסה המובלעת ולפיה נעשתה חמאס "מתונה מדי" הן מקור לדאגה אמיתית בעבור חמאס, בייחוד נוכח הצלחתה של האידיאולוגיה הסלפי־ג'האדית לצבור ציבור תומכים ברצועת עזה, לעתים תוך פנייה לחברי תנועת חמאס עצמם. את ההצהרות של ממשלת חמאס בשבח אוסמה בן לאדן לאחר שנהרג, יש להבין בהקשר של המלחמה המתמשכת על "לבם ונפשם" של האוכלוסייה הרדיקלית ביותר ברצועת עזה.<sup>38</sup> בד בבד הגיבה חמאס על האתגר האידיאולוגי הזה בהשקעת מאמץ רב מבעבר בביסוס שליטתו במוסדות דת ברצועת עזה, למשל באמצעות הסתמכות על משרד ההקדשים לביצור שליטתו בתשתית האסלאמית, ובכלל זה מסגדים, אגודות צדקה וכן ארגונים ואגודות אסלאמיים אחרים, תוך כדי חיפוש דרכים לבודד מסגדים המצויים תחת השפעה סלפית.<sup>39</sup>

שנית, ארגונים אלה מציבים לחמאס אתגר ארגוני, שכן הסלפים האלימים הצליחו לגייס חיילים פשוטים משורות החמאס. הסלפיסטים האלימים שבו את לבם של חברים מאוכזבים רבים מן האגף הצבאי של חמאס. מומחים שבו והצביעו על הקשר בין קבוצות של ה"ג'אללאת" לאנשי חמאס, והפנו את תשומת הלב למקרים רבים של חברות כפולה בזרוע הצבאית של חמאס ובתאים סלפיסטים אלימים.<sup>40</sup> במובן זה המגמה הסלפי־ג'האדית מאיימת על לכידותה ואחדותה של חמאס. כדי להתמודד עם בעיה זו נקט הארגון בסדרה של אמצעים לפיקוח יעיל וטוב יותר על חייליו הזוטרים.

הרשת הסלפית האלימה  
מגלמת איום אידיאולוגי  
על ממשלת חמאס משום  
הטלת הספק בזהותו  
האסלאמית ובמחויבותו  
למלחמה בישראל

לדברי שר הפנים של חמאס, פתחי חמאד, ביצע הארגון בחינה מחודשת של נוהלי הגיוס וההכשרה שלו, ו"הקפיא" את חברותם של כל אנשי חמאס שנחשדו בפעילות בחוגים סלפי־ג'האדים.<sup>41</sup> הדבר מעיד על כך שתנועת חמאס מודאגת מאוד מהעלייה האפשרית של קבוצות פרו־סלפיות בזרוע הצבאית שלה, וכן

מעריקה אפשרית של אנשי חמאס ומן האפשרות שהארגון יאבד מגע עם חלק מציבור הבוחרים שלו בתוך רצועת עזה.

שלישית – וזו אולי הנקודה החשובה ביותר – בשנים האחרונות עמדו קבוצות אלו בחזית ההתקפות על ישראל, מה שהציב אותן בעמדת כוח והשפעה שאפשרו להם ליזום הסלמה באלימות נגד מדינת ישראל, וכך להתערב באסטרטגיה ארוכת הטווח של החמאס ברצועת עזה ואף לחבל בה.

בשל כל הסיבות שנמנו לעיל שינתה חמאס את מדיניותה כלפי הארגונים האלה, מעמדה ראשונית של סובלנות יחסית למבצעים הצבאיים שלהם כנגד ישראל, לעמדה המתחלפת בין הכלת התקפותיהם בגבול<sup>42</sup> לבין גישה תוקפנית יותר של נקיטת אמצעים חריפים נגד התאים המבצעיים הסלפי'ג' האדום ועצירת ראשי הארגונים.<sup>43</sup> בייחוד נעשתה חמאס נחושה יותר ויותר להסדיר את פעולתם של ארגונים אלה ולפקח עליהם בעקבות המלחמה ברצועת עזה בינואר 2009, ובעיקר בתגובה על הסירוב החוזר ונשנה של הסלפי'ג' האדום לקבל את מרות ממשלת חמאס (לדוגמה, בהתעלמות מקריאות חמאס לכבד את הפסקת האש הלא רשמית עם ישראל, או בקריאת תיגר גלויה על מונופול הכוח של חמאס ברצועת עזה). למרות הערנות המוגברת מפני האיום הסלפי'ג' האדום, ארגונים אלו רק התחזקו בסירובם לקבל את תכתיבי ממשלת חמאס, ומפעם לפעם שבו אלה והראו נוכחות בשטח כדי לקרוא תיגר על ההגמוניה הפוליטית של חמאס ולהטיל ספק באסטרטגיה ארוכת הטווח שלה (כפי שממחישים חטיפתו ורציחתו של פעיל השלום האיטלקי אריגוני, והעלייה במספר התקפות הטילים על ישראל).

### חמאס והאתגר הסלפיסטי: מה צופן העתיד?

הארגונים הסלפיסטים האלימים הפועלים בתוך רצועת עזה מהווים רשת בעלת קשרים רופפים של מיליטנטים פלסטינים, שאיחדו כוחות הן כדי לחזק את הקשרים בין המאבק הפלסטיני הלאומי לסדר היום הג'אדיסטי העל-לאומי, והן כדי לקרוא תיגר על ההגמוניה הפוליטית ומונופול הכוח שמצוי בידי ממשלת חמאס.

אף-על-פי שעוצמתם הצבאית ויכולתם המבצעית של ארגונים אלה מוגבלות, הם עדיין בגדר של אתגר אמיתי לחמאס וממשלתה. הרשת הסלפי'ג' האדית הצליחה לאיים על חמאס מנקודת מבט אידיאולוגית – הן בהאשמתה במתינות יתר, והן בהפעלת לחץ לזירוז קצב תהליכי ה"אסלום" בחברה הפלסטינית ברצועת עזה. יתרה מכך, קבוצות אלה הצליחו לגייס ולצבור אהדה בקרב אנשי הזרוע הצבאית של חמאס, וכך להציב איום אפשרי הן על הלכידות הפנימית והן על הלגיטימציה החיצונית ועל הפופולריות של התנועה. לבסוף, באמצעות שיגור טילים על ישראל בלי תיאום ובלי אישור הראו קבוצות אלה את יכולתן להסלים

את רמת העוינות כלפי המדינה היהודית בלי האישור המוקדם של ממשלת חמאס או הנהגתה.

בעתיד, הן בהקשר של המגעים המחודשים עם תנועת הפת"ח, והן בזיקה להקמת ממשלת אחדות לאומית משותפת ומעורבות רבה יותר בתהליך שלום אפשרי עם מדינת ישראל, ההשפעה המגבילה של התומכים בארגונים הסלפיסטים בתוך עזה עשויה להשפיע על רמת הגמישות האידיאולוגית של חמאס ועל יכולות המשילות של התנועה. משמע, איום הלגיטימציה הסלפיסטית בתוך רצועת עזה רק מעצים את הדילמה שחמאס מתמודדת איתה מאז הניצחון בבחירות ברשות הפלסטינית בשנת 2006: כיצד ליישב בין הצרכים המעשיים של משילות בעזה להשגת מעמד והכרה בינלאומיים, תוך כדי שמירה על הנחות היסוד האידיאולוגיות ועל ציבור הבוחרים הקיצוניים. מציאת האיזון בין שתי דרישות אלה נראית משימה מורכבת ביותר עקב הלחץ שמפעילים הפלגים הקיצוניים בתוך רצועת עזה.

## הערות

- 1 Benedetta Berti, "Salafist-Jihadist Activism in Gaza: Mapping the Threat," *Combating Terrorism Center (CTS) Sentinel*, United States Military Academy at West Point, volume 3, Issue 5 (May 2010).
- 2 Hasan Jabr, "Al-Ayyam Opens File on Salafi Groups in the Gaza Strip," *Al-Ayyam*, May 17, 2007.
- 3 Khaled Abu Toameh, "Al-Qaida-linked terrorists in Gaza," *The Jerusalem Post*, February 6, 2005; "Al-Qa'idah Claims Attack On Palestinian Official," *Al-Arabiya*, May 21, 2006; Khaled Abu Toameh, Khaled, "Al-Qaida In Palestine' Issues Death Threat Against Abbas. PA Foils Attempt To Kill Fatah Security Chief," *The Jerusalem Post*, May 22, 2006.
- 4 Roberto Bongiorno, "Palestinian Salafist Cell Leader Explains Anti-Hamas Objectives," *Il Sole 24 Ore*, August 18, 2009.
- 5 Ulrike Putz, "Compared to Us, Hamas Is Islamism Lite," *Der Spiegel*, July 18, 2008, <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,566740,00.html>
- 6 Ibid.
- 7 Amos Harel, "Terrorists who fought U.S. in Iraq make way to Gaza," *Haaretz*, August 11, 2009; "Ruling Palestine I: Gaza under Hamas," International Crisis Group, Middle East Report N°. 73, March 19, 2008, p. 26.
- 8 Khaled Abu Toameh, "Jund Ansar Allah Group Was Armed by Fatah Operatives, Hamas Claims." *The Jerusalem Post*, August 16, 2009.
- 9 "Ruling Palestine I: Gaza under Hamas," International Crisis Group; Khaled Abu Toameh, "Jund Ansar Allah Group Was Armed By Fatah Operatives, Hamas Claims. Radicals Were Latest In Gaza To Seek Imposition Of Islamic Law"; Kifah Zibun, "The Salafi Groups in Gaza Are Close to Al-Qa'idah, and Have Split from Factions Including Hamas," *Al-Sharq al-Awsat*, August 16, 2009, .
- 10 **אסלאם קיצוני בעזה**, דו"ח קבוצת המשבר הבינלאומית מס' 104, 29 במארס 2010. עמ' Daniel Williams, "Salafism: A New Threat to <http://snipurl.com/3rej1> ראו גם:



- Hamas," *The New York Times*, October 29, 2009; Jonathan Spyer, "Al-Qaida-Style Islamism Comes to Gaza. Millions of Petrodollars Are Flowing In Every Month to Fund Islamist Extremists," *The Jerusalem Post*, August 20, 2009.
- Yezid Sayigh, *Hamas Rule in Gaza: Three Years On*, Crown Centre for Middle East Studies, Middle East Brief No. 41, March 2010, p. 4.
- Walid Phares, "Jihadist Games In Gaza; Western Media Must Be Careful" *The Washington Times*, August 31, 2006.
- Kifah Zibun, "The Salafi Groups in Gaza Are Close to Al-Qa'idah, and Have Split from Factions Including Hamas," *Al-Sharq al-Awsat*, August 16, 2009.
- Michael Slackman and Souad Mekhennet, "A New Group That Seems to Share Al Qaeda's Agenda," *The New York Times*, July 8, 2006; Kifah Zibun, "The Salafi Groups in Gaza Are Close to Al-Qa'idah, and Have Split from Factions Including Hamas."
- Donald Macintyre, "Tape Provides First Evidence That BBC Reporter Was Taken," *The Independent*, May 10, 2007.
- "Unidentified Gunmen Attack American School in Bayt Lahiyah," Ma'an News Agency, January 12, 2008.
- Yoram Cohen, Matthew Levitt, and Becca Wasser, "Deterred but Determined: Salafi-Jihadi Groups in the Palestinian Arena," *The Washington Institute for Near East Policy*, *Policy Focus* No. 99, January 2010, p. 21.
- Yanir Yagna, "Israeli teen hurt as Qassam strikes meters from Ashkelon kindergarten", *Haaretz*, December 21, 2010.
- "Al-Ayyam Interviews One Of Its Leading Figures In The Gaza Strip: Is Jaysh Al-Ummah The Palestinian Version Of Al-Qa'idah Organization?" *Al-Ayyam*, January 12, 2008.
- "IDF Troops Kill Palestinian Youth In West Bank, Two New Militant Groups Emerge," Ma'an News Agency, September 17, 2007; "The Jaysh al-Ummah [army of the nation] Brigades claimed responsibility for firing a Qa'qa rocket," Ma'an News Agency, January 12, 2008; "Jaysh al-Ummah Claims Responsibility for Sniping Two Israeli Farmers East of Al-Qararah," Ramattan News Agency, April 4, 2008.
- "Al-Ayyam Interviews One Of Its Leading Figures In The Gaza Strip: Is Jaysh Al-Ummah The Palestinian Version Of Al-Qa'idah Organization?" *Al-Ayyam*.
- "Al-Arabiya TV Airs Footage Of Al-Qa'idah-Affiliated Jaysh Al-Ummah In Gaza," *BBC Monitoring Middle East*, September 3, 2008.
- "Gaza Armed Group Says Hamas Arrested Seven Fighters," Ma'an News Agency, May 26, 2009; "Dismissed Government Releases Jaysh al-Ummah leader Abu-Hafs al-Maqdisi," Ma'an News Agency, November 2, 2010..
- Fathi Sabbah, "Gaza, a 'Suitable Greenhouse' for the 'Takfirri Groups,'" *Al-Hayat*, August 16, 2009.
- "Rafah Clashes Between Hamas Police, Salafi Group," *Al-Arabiya*, August 14, 2009.
- "Mideast: Hamas Declares Salafi Group Leader Dead; Rafah Calm," *Al-Arabiya Television*, August 15, 2009.

- Nidal al-Mughrabi, "Qaeda Ally In Gaza Defiant, Seeing New Recruits," Reuters, 27 September 16, 2009, <http://www.reuters.com/article/idUSTRE58F2AN20090916>
- "Gaza Salafi Groups Claim Firing Two "Projectiles" At Israel Agency," Ma'an News Agency, October 2, 2009; Fares Akram and Isabel Kershner, "Friday Rocket From Gaza Kills Thai Worker In Israel; Attack By Jihadist Group Comes As E.U. Foreign Policy Chief Visits Region," *The International Herald Tribune*, March 19, 2010.
- Kifah Zibun, "The Salafi Groups in Gaza Are Close to Al-Qa'idah, and Have Split from Factions Including Hamas." 29
- Hasan Jabr, "'Jaljalat' is Waiting to Carry out a Big Operation in Order to Dedicate it to Bin-Ladin," *Al-Ayyam*, July 11, 2009. 30
- Kifah Zibun: "Salafi Jihadi Movement Leader and former leading member of Al-Qassam Brigades: We Will take revenge on Hamas; Islamic Emirate Will Be Achieved," *Al-Sharq al-Awsat*, September 25, 2009. 31
- אסלאם קיצוני בעזה**, דו"ח קבוצת המשבר הבינלאומית מס' 104, 29 במארס 2010. עמ' 32  
<http://snipurl.com/3rej1.17-16>
- Hasan Jabr: "'Jaljalat' is Waiting to Carry out a Big Operation in Order to Dedicate it to Bin-Ladin," *Al-Ayyam*. 33
- ראו לדוגמה הקמתו של ארגון אל-תווחיד ואל-ג'האד בשנת 2009, שנוסד עם ההידוק 34
- Kifah Zibun, "Abu-Hamzah Al-Maqdisi to Al-Sharq. המתמשך של המצור על עזה. Al-Awsat: We Are Not Takfiris, and We Are Proceeding with the Establishment of an Islamic Emirate," *Al-Sharq Al-Awsat*, September 5, 2009.
- Kifah Zibun, " Hamas Government Is Fighting on Two Fronts in Gaza: Launchers of Rockets and Campaigners for Popular Revolutions. Arrested Some of Them and Warned Others," *Al-Sharq al-Awsat*, February 10, 2011. "New Groups Join Resistance Factions in Firing Rockets At South Israel," Ma'an News Agency, April 10, 2011. 35
- Matthew Kalman, "Activist's murder shakes Hamas's grip on Gaza," *The Independent*, April 16, 2011. 36
- Joel Greenberg, "Activist in Gaza found Strangled," *The Washington Post*, April 16, 2011. 37
- Fares Akram, Isabel Kershner, " Hamas Condemns the Killing of Bin Laden," *The New York Times*, May 3, 2011. 38
- Jonathan Spyer, "Al-Qaida-Style Islamism Comes To Gaza. Millions of Petrodollars Are Flowing In Every Month to Fund Islamist Extremists," *The Jerusalem Post*; Yezid Sayigh, " Hamas Rule in Gaza: Three Years On." 39
- אסלאם קיצוני בעזה**, דו"ח קבוצת המשבר הבינלאומית מס' 104, 29 במארס 2010. עמ' 40  
<http://snipurl.com/3rej1.16>
- Ibid, p. 23. 41
- Fathi Sabbah, " Hamas Government Takes Field Measures To Prevent Launch of Missiles Into Israel," *Al-Hayyat*, January 14, 2011. 42
- Jonathan Spyer, "Al-Qaida-Style Islamism Comes To Gaza. Millions of Petrodollars Are Flowing In Every Month to Fund Islamist Extremists," *The Jerusalem Post*. 43

# "צווארי בקבוק" ימיים:

## לפגיעותם של מְצָרֵיִים במזרח התיכון

יואל גוז'נסקי, גליה לינדנשטראוס, יונתן שכטר

### הקדמה

התמרוגים האיראניים התכופים בסמוך למְצָרֵי הורמוז, הגילויים האחרונים על כך שאל-קאעדה שקלה התקפות על מטרות ימיות, והבעיה המתמשכת של הפיראטיות הגבירו את החששות לביטחון השילוח הימי הבינלאומי.<sup>1</sup> הדיונים הרווחים על צווארי בקבוק ימיים (choke points) עוסקים בעיקר במְצָרֵי המזרח התיכון, שדרכם מכליות הנפט חייבות לעבור בדרך אל הצרכנים בארצות-הברית, באירופה ובמזרח הרחוק. המונח צווארי בקבוק ימיים מכוון לכל נתיב מים בעל שני מאפיינים מרכזיים – תנועה ימית חיונית ופגיעות לחסימה עקב תאונה, טרור, פעילות פיראטית או מלחמה.<sup>2</sup> במונח תנועה חיונית הכוונה לנפט ולמקורות אנרגיה אחרים (כמו פחם וגז טבעי נוזלי – LNG), וגם למטענים חיוניים אחרים כמו מצרכי מזון, וכן למעבר חופשי של כוחות צבאיים ימיים. פגיעות היא בדרך כלל תוצאה של המאפיינים הגיאוגרפיים – מידת הצרות ושל בלעדיות הגישה או היחסיות שלה אל נתיב המים. לדוגמה, תעלת סואץ אינה הנתיב היחיד בין אירופה לאסיה; ספינות יכולות להקיף את אפריקה, אך אפשרות זו יקרה וגוזלת זמן רב יותר. מעבר לנתונים הגיאוגרפיים, הפגיעות, כפי שנבקש להראות, עולה גם ביחס ישר לחשיבותו הכלכלית והארכיטקטורה המדינית סביב המיצר.

במאמר זה נדון בשלושה צווארי בקבוק ימיים בעלי חשיבות בינלאומית אסטרטגית הנמצאים במזרח התיכון – מְצָרֵי הורמוז, שני קצות הים האדום והמְצָרֵים התורכיים – וזה לנוכח ההתפתחויות האסטרטגיות המתחוללות באזור. חשיבות המְצָרֵים גוברת נוכח העלייה החדה במחירי הנפט (שני שלישים מסחר הנפט העולמי מתבצע דרך הים),<sup>3</sup> המתח הגובר בין איראן לבין ארצות-הברית

יואל גוז'נסקי הוא חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי  
ד"ר גליה לינדנשטראוס היא חוקרת במכון למחקרי ביטחון לאומי  
ד"ר יונתן שכטר הוא חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי

וישראל, הגידול בפעילות הפיראטים הסומאליים סמוך לקרן אפריקה,<sup>4</sup> אי-היציבות בעקבות גל ההפגנות ששטף את צפון אפריקה והמזרח התיכון מראשית שנת 2011, והמודעות הגוברת לאפשרות של אסונות סביבתיים בנתיבי מים צרים.

## מצרי הורמוז

מצרי הורמוז מקשרים את המפרץ הפרסי עם מפרץ עומאן והים הערבי. המצרים מצויים בין איראן בצפון לעומאן ולאיחוד האמירויות בדרום, ונמנים עם המצרים החשובים ביותר בעולם בעיקר מפני שהם המעבר הימי היחיד לים הפתוח מאזורים נרחבים של המפרץ הערבי/הפרסי, הכולל שני שלישים מעתודות הנפט העולמיות. קרוב לשליש מכל סחר הנפט בדרך הים עובר



במצרים האלה, וכן כ־20 אחוז מכל הגז הטבעי הנוזלי.<sup>5</sup>

במקום הצר ביותר רוחב מצרי הורמוז הוא כ־33 ק"מ, אם כי נתיב השיט הבינלאומי רוחבו עשרה ק"מ בלבד. נתיב השיט בכניסה למפרץ מצוי במים הטריטוריאליים של עומאן, אך מעט בהמשך משם, המכליות מתקרבות לאיים שבשליטת איראן (איראן שולטת על שבעה משמונה איים מרכזיים בסמוך למצרים) ולבסיסה הימיים המרכזיים. מאפיינים אלו מאפשרים פוטנציאלית לאיראן לחסום את התנועה החופשית במפרץ בקלות יחסית והדבר מהווה שיקול מהותי בכל תרחיש של עימות עתידי עם איראן.

בשל חשיבותם העולמית, היקף התנועה המסחרית והצבאית והתנאים הגיאוגרפיים, היו מצרי הורמוז בשנים האחרונות גם זירה לתאונות ולהתקפות טרור. לדוגמה, ביולי 2010, ארגון המסונף לאל־קאעדה, "בריגדות עבדאללה עזאם", קיבל על עצמו אחריות לפיצוץ בחלקה האחורי של מכלית נפט יפנית (*M.Star*), שאירע בשעה שזו עברה במצרים.

איומיה של איראן – המהווים מרכיב חיוני בניסיונה להרתיע את הקהילה הבינלאומית – התגברו בתדירותם ובעוצמתם בשנים האחרונות. בכירים איראנים הזהירו מפורשות, שאיראן יכולה לחסום את המצרים, ובכוונתה לעשות זאת בתגובה על "כל מעשה של תוקפנות או התגרות".<sup>6</sup> הכרזות אלו נועדו להרתיע את הקהילה הבינלאומית מהגברת הלחץ על איראן, ולאיים במחיר שישלם המערב במקרה של עימות צבאי כלשהו, ובייחוד אם יותקפו מתקניה הגרעיניים. המפקד לשעבר של הכוח הימי של משמרות המהפכה, אדמירל מורטזה סאפארי, התריע כי "ספינות מלחמה אמריקניות הן טרף קל לחיל הים של איראן".<sup>7</sup> איראן גם איימה כי תגיב לכל פיקוח על ספינותיה על ידי כוחות זרים (צעד הנכלל בהחלטת מועצת

הביטחון מ־2010 ביחס לסנקציות על איראן). איראן סיימה את תרגיל "הנביא הגדול 6" ביולי 2011 בירי של כמה טילי חוֹף־ים נגד מטרות ימיות נעות בקרבת המְצָרִים במטרה להוכיח כי לא תהסס לפגוע בתעבורה הימית במְצָרִים אם תחוש מאוימת. אם הירי בא להוכיח יכולת, אזי מדבריו של מפקד משמרות המהפכה, ג'אפרי, בתרגיל, עולה גם כוונה איראנית ברורה לנסות ולחסום את המְצָרִים כבר בתחילת כל מערכה אפשרית מולה.<sup>8</sup>

סגירת המְצָרִים בידי איראן לתקופה ארוכה אינה עולה בקנה אחד עם האינטרסים שלה, שכן הדבר יפגע בייבוא נפט מזוקק לאיראן, ובייצוא נפט גולמי ממנה, שהוא כ־80 אחוז מהכנסתה. צעד כזה גם יוביל קרוב לוודאי לעימות עם הצי האמריקאי, שלו יתרון מבצעי ברור על פני הצי האיראני הסדיר ועל פני הצי הימי של משמרות המהפכה. בשונה מסעודיה, עיראק ואיחוד האמירויות, רובו המכריע של ייצוא הנפט של איראן נעשה דרך המְצָרִים.<sup>9</sup> לפיכך אין זה מפתיע שאיראן מעולם לא ניסתה לחסום את המְצָרִים, ודאי שלא בצורה מלאה, אפילו בשיאה של "מלחמת המכליות" בשלביה האחרונים (1987–1988) של מלחמת איראן־עיראק.

נוכח העליונות הצבאית האמריקנית במפרץ, איראן הפכה את הצי הימי שלה במפרץ לכוח גרילה לכל דבר. היא שמה דגש על רכישה של מספר רב של כלי שיט קטנים ומהירים (מהם המיועדים לשימוש בלתי מאויש), והתאמה מחדש של כלי שיט אזרחיים למשימות צבאיות בנוסף למיקוש ושימוש בטיילי חוֹף־ים/ים־ים. בשנים האחרונות הופיעו דיווחים על כלי שיט ימיים של משמרות המהפכה המתגרים בכלי שיט אמריקאים במפרץ. אירועים אלו היו הפגנתיים יותר משגרמו נזק ממשי (הספינות האמריקניות לא הותקפו בפועל), ונועדו לשגר מסר ("דיפלומטיה ימית") לארצות־הברית, דהיינו שאיראן רואה במְצָרִים את "החצר האחורית" שלה והיא יכולה לגבות מחיר כבד אם וכאשר תותקף. ככלל, נראה כי שני הצדדים מבקשים להמעיט מחומרת התקריות האלה, והיו אפילו ידיעות על כוונות לבסס "קו חם" בין הציים. עם זאת, ביולי 2011 הביעו האמריקאים דאגה מהגברת הפעילות הימית האיראנית במפרץ שכבר הביאה לדבריהם לעליה בתקריות שכמעט הסתיימו בהתנגשות בין הציים.<sup>10</sup>

על פי חלק מההערכות, הצי החמישי האמריקאי יוכל לפתוח את המצרים למעבר ספינות בתוך "ימים ספורים עד שבועיים",<sup>11</sup> גם במצב שאיראן תהיה מוכנה להקריב את כל משאביה, לספוג תגובת גמול קשה ואולי אף לאבד חלק גדול ממתקני הנפט שלה ומהכנסותיה מייצוא. מי שהיה ראש המודיעין הלאומי של ארצות־הברית, אדמירל (בדימוס) דניס בלייר, סבור שאיראן עלולה לסגור את המצרים, אך לפרק זמן קצר בלבד, משום שארצות־הברית תוכל "לנטרל את הכוחות ההתקפיים של איראן באמצעות שילוב של פעולות בים והתקפות על

מתקני פיקוד ושליטה, אתרי טילים, נמלים ושותות תעופה לאורך הצד האיראני של המצרים".<sup>12</sup>

קרוב לוודאי שהערכות כגון אלה מבוססות על חולשתו הבסיסית של חיל האוויר של איראן, על האפשרות שצבא ארצות-הברית יוכל לשתק עמדות של איראן סמוך למצרים (היכן שמוצבים טילי חוץ-ים), ועל יכולתה המשופרת של ארצות-הברית לפתוח במהירות יחסית נתיב דרך שדות מוקשים איראניים. בנוסף, בשונה מכלי שיט אחרים כמו אוניות משא, קשה להטביע מכליות משום גודלן, המבנה הייחודי שלהן (דפנות כפולות ומדורים נפרדים לאחסון הנפט) ותכונותיו של הנפט הגולמי (יכולת ציפה גבוהה וקושי להבעירו).

מקורות צבאיים אמריקניים בכירים הביעו דאגה רבה יותר מפני היכולות האיראניות, אך גם הם לא ייחסו לאיראן יכולת לחסום הרמטית את המְצָרִים: "איראן מפתחת את יכולתה הצבאית הקונבנציונלית בעזרת טילים התקפיים ואמצעים ימיים 'מוגבלים' המסוגלים להפריע לתנועה הימית במפרץ", ויש "לה" היכולת להגביל באופן זמני את הגישה למצרי הורמוז בעזרת כוחותיה הימיים ולאיים על הכוחות האמריקניים בטיילים".<sup>13</sup> בשנת 2008 הודיעה איראן שהיא מקימה בסיסים חדשים, המאפשרים לה לאיים בצורה משמעותית יותר על המעבר במצרים. בנוסף, בשלהי שנת 2010 הכניסה איראן לשירות כלי שיט חדשים, כמו צוללות "ננס" טילי חוף ים משופרים וכלי נשק משופרים נוספים המבוססים על "טקטיקה א-סימטרית".<sup>14</sup> על-פי עדותו של תת-אדמירל לואל ג'קובי, ראש סוכנות המודיעין של הפנטגון דאז, מיקוש ימי בידי איראן עלול לעצור את זרימת הנפט במצרי הורמוז.<sup>15</sup>

במגבלות אי הוודאות ניתן לומר כי היכולות הצבאיות העדיפות של ארצות הברית מסוגלות להביא לפתיחת המְצָרִים במחיר "נסבל". אך גם תרחיש "אופטימי"

שכולל חסימה חלקית של המצרים, המלווה בפעולה בינלאומית אפקטיבית ומהירה לפתוח אותם, עלול לגבות מהקהילה הבינלאומית מחיר כבד בשל ההשפעות על שוק האנרגיה העולמי. ההשפעות של מערכה מוגבלת על שוק האנרגיה העולמי עלולות להימשך זמן רב, מעבר לאירוע עצמו, בשל החשש מפני שיבושים באספקה. אירוע שיימשך זמן רב עשוי להצריך שימוש במאגרים אסטרטגיים (מחצית מהמאגרים נמצאים בידי ארצות הברית והיא הורתה על פתיחה חלקית שלהם ביולי 2011), ניצול עודפי יכולת ההפקה של נפט (סעודיה, בה

בשל חולשתה הצבאית, אין ביכולתה של איראן לחסום לחלוטין את המצרים לפרק זמן ארוך, ולפיכך בכל מקרה של עימות היא תתמקד בשיבוש חלקי של חופש התנועה במפרץ

מצויה מרבית יכולת ההפקה העודפת, הודיעה ביולי 2011 כי ביכולה לספק עוד 4 מליון חביות ביום, כמות הדומה ליכולת ההפקה האיראנית כולה), ושימוש

בצינורות נפט חלופיים, כמו קו צינור הנפט הסעודי "מזרח-מערב" המוביל מהמפרץ לים האדום והקו החדש העוקף את המְצָרִים בתוך שטח איחוד האמירויות, המסוגלים יחדיו להעביר כ־6 מליון חביות נפט ליום.<sup>16</sup> בשל חולשתה הצבאית הבסיסית, אין ביכולתה של איראן לחסום לחלוטין את המצרים לפרק זמן ארוך, ולפיכך בכל מקרה של עימות היא תתמקד בשיבוש חלקי של חופש התנועה במפרץ, בניסיון להימנע ממערכה כוללת שתגבה ממנה מחיר יקר מבחינה צבאית, מדינית וכלכלית.<sup>17</sup> בינתיים היא תמשיך לאיים בסגירת המצרים, צעד שמשורת אותה היטב, גם אם הוא נראה מנוגד לאינטרסים הבסיסיים שלה עצמה, בהיותה מודעת לרגישות בעולם לזעזועים בשוק האנרגיה. עם זאת, כל עימות עלול להתפתח או להיות חלק ממערכה כוללת רחבה יותר, שבה שני הצדדים עלולים לאבד את היכולת לתחום את היקפה בזמן ובמקום. לדוגמה, פגיעה בחופש השיט במְצָרִים עלולה לשמש הקדמה להתקפה איראנית, גם ב"חתימה נמוכה" או באמצעות שימוש בטילי קרקע-קרקע, נגד החוף המערבי של המפרץ, בו קיימת תשתית חיונית ובכלל זה נמלים, מסופי נפט דוגמת ראס-טנורה, בתי זיקוק כמו אבקי, ומתקני התפלה. תרחיש "כולל" שכזה עלול להרתיע כל מי ששוקל להגיב בתקיפות על איומיה של איראן.

### מצרים בים האדום

הים האדום, הנתיב הימי המהיר ביותר בין אסיה לאירופה, תחום בשני מְצָרִים, האחד טבעי והאחר מעשה ידי אדם. מצר באב אל-מנדב בדרום מצוי בין אריתריאה לג'יבוטי ממערב, לבין תימן ממזרח, ורוחבו כ־29 ק"מ.<sup>18</sup> תעלת סואץ מצפון מחברת את הים האדום והים התיכון, אורכה כ־193 ק"מ, רוחבה כ־205–225 מ' ועומקה 24 מ'.<sup>19</sup> אמנת קונסטנטינופול (1888), המסדירה את השיט בתעלת סואץ, מבטיחה ניטרליות ומעבר חופשי בעתות שלום ומלחמה.<sup>20</sup> עם זאת, תעלת סואץ הייתה בעבר מוקד וקורבן גם יחד של סכסוכים בינלאומיים. לדוגמה, התעלה נסגרה בעקבות משבר סואץ מאוקטובר 1956 ועד אפריל 1957, ושבה ונסגרה לאחר מלחמת ששת הימים, מיוני 1967 עד שנת 1975. קשה להעלות על הדעת סגר כזה בימינו, הצפוי לעלות מיליארדי דולרים בהכנסה אבודה למצרים, ושילוח ימי איטי ויקר יותר לכל יתר המשתמשים.



יש לציין בהקשר זה שכמעט שלושה רבעים מכלל הנפט הגולמי הנע מדרום לצפון (וכ־80 אחוז בקירוב של ייצוא הנפט הגולמי מהמפרץ הפרסי/הערבי לאירופה) בשנת 2010 עבר בצינור הנפט בין סואץ לים התיכון (SUMED), שאורכו



320 ק"מ.<sup>21</sup> בצד השני של חצי האי סיני, מפרץ עקבה משמש בית לנמל הים היחיד של ירדן. אילת עודנה חשובה אסטרטגית לישראל, אף־על־פי שרק אחוז קטן מסך כל היבוא והייצוא שלה עובר דרך נמל אילת.

הים האדום הופך לזירה איראנית־ישראלית חשובה. יש דיווחים שאיראן מעבירה אמצעי לחימה דרך סודן, ואף מייצרת את חלקם שם, לחימוש קבוצות טרור באפריקה ובמזרח התיכון.<sup>22</sup> בשנים האחרונות השקיעה איראן מאמצים ניכרים בפיתוח קשרים עם כמה מדינות במזרח אפריקה ובהן קניה, אריתריאה, סומליה, ג'יבוטי, טנזניה ואיי קומורו. מהלך זה מזכיר יוזמות שנקט גמאל עבד אל־נאצר בשנות השישים, שנועדו להעניק למצרים יכולת לחסום מעבר ספינות ישראליות לכל אורכו של הים האדום.<sup>23</sup> כחלק מהפגנת כוח באזור שיגרה איראן בגלוי בשנת 2011 ספינות לים התיכון דרך תעלת סואץ ולראשונה שיגרה צוללות לים האדום. על־פי מקורות זרים, ישראל שיגרה את חיל האוויר שלה לתקוף שיירות נשק איראניות שהיו בדרכן מסודאן לרצועת עזה שבשליטת חמאס.<sup>24</sup>

אף־על־פי שהאינטרסים של מדינות ביחס לים האדום שונים ממדינה למדינה ולעתים סותרים, נראה שכל המדינות מייחסות חשיבות למעבר חופשי של אוניות, ללא מגבלות. בשנים האחרונות האיום האזורי הגדול ביותר על אינטרס משותף זה היה הפיראטיות הסומלית.<sup>25</sup> רבות נאמר ונעשה בניסיון להתמודד עם בעיה מתמשכת זאת. הושקעו מאמצים ומשאבים בינלאומיים ובכלל זה פריסת כוחות ימיים אירופיים ואמריקניים, כוחות של נאט"ו, כוחות ימיים של סין, של הודו ושל איראן, תנועה מתואמת של ספינות מסחר, אמצעי מעקב ותקשורת ייעודיים, ואימוץ נרחב של שיטות פעולה למלחמה בפיראטיות. כל אלה הרחיקו את ההתקפות מבאב אל־מנדב מזרחה לאורך חוף תימן של האוקיאנוס ההודי (לכיוון מצרי הורמוז) ולדרום קרן אפריקה.<sup>26</sup>

האמצעים הטקטיים הפחיתו אפוא (כלומר דחקו) את מספר התקפות הפיראטים בים האדום בשנים האחרונות. עם זאת, הבעיה האסטרטגית, שהפיראטיות היא סימפטום שלה, היא מדינות כושלות, וזו עלולה להחמיר בשני קצוות הים האדום ובאמצעו. הבעיות המתמשכות של סומליה עשויות להתברר רק כקצה הקרחון.

תימן סובלת זה זמן מאלימות כיתתית ושבטית. כמו שהתנאים הפוליטיים והכלכליים בסומליה הוכחו כקרקע פורייה לפיראטיות ולקבוצת הטרור האסלאמית אל־שבאב, בשנתיים האחרונות נהיתה תימן לבסיס של אל־קאעדה בחצי האי ערב (AQAP). מדיווחים עדכניים עולה, שקבוצה זו תפסה אחיזה לאורך חופי תימן.<sup>27</sup> חוסר היציבות בתימן התקיים זמן רב לפני שהפגנות בהיקף גדול החלו לשטוף את העולם הערבי בראשית שנת 2011. מדינה זו השרויה במצב של תוהו ובוהו מתאימה לשמש בסיס נוח לפיראטים סומלים וכן בסיס להרחבת



הסחר הלא חוקי בכלי נשק המשגשג כבר כעת. אמנם אי־היציבות בתימן ובסודן ואפילו התמוטטותן של מדינות אלה לא יוביל בהכרח להתגברות הפיראטיות בים האדום, אבל האפשרות קיימת. אפשרות זו יחד עם החשיבות העולמית של מעבר חופשי של ספינות באזור, מובילים להבנה שהיציבות, הביטחון והשגשוג של מדינות אלה הם גם אינטרס משותף רחב.

הבנה זו אינה חדשה, והאימפריה הבריטית בעבר, שהתחבורה אל הודו וממנה דרך תעלת סואץ הייתה חיונית בעבורה, שמרה על נוכחות במצרים, בסודן ובעדן (כיום תימן).

החששות בנוגע למצרים שונים. ניהול יעיל ופעולה סדירה של תעלת סואץ ושל קו צינור הנפט SUMED נותרו אינטרס מובהק של מצרים. ועם זאת המדינה חווה בימים אלה טלטלה פוליטית מהגדולות ביותר שידעה זה יותר מחצי מאה. ואולם העוני במצרים ובעיות של משילות בה מחוירים לעומת אלו של תימן, סודן וסומליה, ונראה שהמדינה אינה צפויה לשמש מקור לפיראטיות בים האדום. אף־על־פי שבראשית שנת 2011 הועלו חששות בדבר האטה במעבר ספינות בתעלת סואץ,<sup>28</sup> גדלו הכנסותיה של מצרים מתעלת סואץ באפריל 2011 ביותר מ־15 אחוז לעומת השנה הקודמת, וזאת בלי שינוי בדמי המעבר.<sup>29</sup>

בד בבד ממשלת מצרים מתמודדת עם אוכלוסייה בדואית שאינה מרוצה ממצבה בחצי האי סיני, שמתוכה תקפו טרוריסטים, ובהם מחבלים מתאבדים, מטרות של מצרים (בעיקר אתרי תיירות כמו מלון הילטון בטאבה). בשנת 2009 עצרו הרשויות במצרים 26 איש שתכננו לתקוף ספינות וקווי צינורות נפט בתעלת סואץ.<sup>30</sup> ובעת האחרונה שותק פעמים אחדות עקב חבלות קו צינור הגז בסיני המעביר גז טבעי ממצרים לישראל ולירדן. קו צינור הגז מספק לישראל יותר מ־40 אחוז מאספקת הגז הטבעי שלה, גז המיועד בעיקר לייצור חשמל.<sup>31</sup> בחודש מאי טען בכיר בשירותי הביטחון של מצרים, כי למעלה מ־400 בדואים, פלסטינים וערבים זרים החברים באל־קאעדה נמצאים בחצי האי סיני, וראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו ציין, שמצרים "מתקשה לאכוף את הריבונות שלה בסיני".<sup>32</sup> אף שמצרים משקיעה משאבים ניכרים לאבטחת התעלה, יש אפשרות שזו או צינור הנפט SUMED ישמשו בעתיד מטרות להתקפות, העלולות לפגוע בתעבורה העולמית.



ים האדום אינו נחשב אולי לצוואר בקבוק מרכזי כמו מצרי הורמוז הסמוכים הן למקורות נפט והן לאיראן הערוכה לעימות. וכן אמצעים נגד פיראטיות שנגקטו באזור הים האדום היו יעילים דיים כדי לגרום לפיראטים הסומלים להתרחק מהים האדום

למימיו הפתוחים יותר של האוקיאנוס ההודי. ועם זאת עדיין קיימת אפשרות גיאוגרפית ופוליטית שהים האדום ייחפך לנתיב מים בעייתי כפי שהיו מצרי הורמוז במלחמת איראן-עיראק בשנות השמונים של המאה ה־20. יחד עם כך, בשל האינטרס הבינלאומי המשותף בגורל המדינות הגובלות בים האדום, סביר מאוד שיימשך שיתוף הפעולה הבינלאומי בים האדום.

## המצרים התורכיים

המְצָרִים התורכיים כוללים את הבוספורוס, ים השיש (ים מרמרה) והדרדנלים, המקשרים את הים השחור עם הים האגאי והים התיכון, ובעיקר משמשים נתיב אספקת נפט מאזור הים הכספי לאירופה. בשנת 2009 יוצאו דרך המְצָרִים התורכיים כ־2.5 מיליון חביות נפט ביום.<sup>33</sup> תורכיה שולטת במְצָרִים הללו בתוקף אמנת מונטרו שנחתמה בשנת 1936, מן האמנות הבינלאומיות



הוותיקות ביותר שעדיין בתוקף. לעתים הקפידה תורכיה לקיים את האמנה כלשונה. לדוגמה, תורכיה חסמה מעבר של ספינות אמריקניות בדרכן לגאורגיה במהלך מלחמת 2008 מכיוון שהן חרגו מהגבלות על משקל המטען שהותרו על פי האמנה.<sup>34</sup> עם זאת, בפעמים אחרות טענה תורכיה כי יש לעדכן את אמנת מונטרו, והוסיפה סעיפים משלה בנוגע לשיט במְצָרִים.

הבוספורוס והדרדנלים קשורים למאבק על השליטה בים השחור והיו בעבר סיבה למתח בין תורכיה לבין המעצמות הגדולות, וביחוד ברית המועצות. בשנים האחרונות, עם שיפור היחסים בין תורכיה לבין רוסיה, המיוחסים במידה רבה לתלותה הגוברת של תורכיה בגז טבעי מרוסיה, שכך מעט המתח, ושתי המדינות משתפות פעולה יותר מבעבר. שיתוף פעולה זה ניכר, למשל, בתקופת הסכסוך בגאורגיה, בסירובה הנזכר של תורכיה לאפשר מעבר לספינות אמריקניות שנשאו מטען חורג. הסכסוך בגאורגיה הציב את תורכיה בדילמה קשה מכיוון שהיא לא הייתה מעוניינת בסכסוך ישיר עם רוסיה. בד בבד הייתה תורכיה באופן מסורתי בעלת־ברית של המערב (והיא עודנה חברה בברית נאט"ו). מנקודת מבטה של תורכיה, הסירוב לאפשר את מעבר הספינות האמריקניות הגדולות, ובתוך כך מתן רשות מעבר לספינות קטנות יותר, היה מעשה של איזון דיפלומטי, שגם תאם את תנאי אמנת מונטרו.<sup>35</sup>

בעקבות הסכסוך בגאורגיה נאט"ו מנסה להגביר את נוכחותה בים השחור. התפרקות ברית המועצות והגוש המזרחי הגדילה את מספר המדינות העצמאיות השוכנות לחופי הים השחור, מה שגרם שינויים בסביבה האסטרטגית. למשל,

ארצות־הברית החליטה לממן הקמת בסיסים ברומניה ובבולגריה. בסיסים אלה אינם מיועדים לשמש פורמלית בסיסים אמריקניים, אבל הם ישמשו לאימון חיילים אמריקניים וקיימת אפשרות שיהיו בסיס יציאה לפעולה של צבא ארצות־הברית בעתיד. לאחר שנים רבות של שליטת תורכיה ורוסיה בים השחור, דומה שכל הצדדים ייאלצו להשלים עם נוכחות אמריקנית גדולה יותר באזור. הדבר כבר גורם למתחים. רוסיה התלוננה ביוני 2011 על נוכחות ספינה אמריקנית עם יכולת אנטי־טילית בים השחור כחלק מתרגיל ימי משותף בין אוקראינה וארה"ב והצהירה שהיא "לא תיתן להופעת אלמנטים של תשתית אסטרטגית אמריקנית קרוב לגבולם לעבור ללא התייחסות"<sup>36</sup>.

אף שאין מדובר בסוגיה ביטחונית מסורתית, העלתה טורקיה פעם אחר פעם חששות מפני האיומים הסביבתיים הנובעים מכך שהמְצָרִים התורכיים הם לא רק מהעמוסים ביותר (במקום הרביעי בעולם), אלא גם קשים מאוד לניווט. הבוספורוס הוא המצר הטבעי הצר ביותר המשמש לשילוח ימי בינלאומי, ובנקודה הצרה ביותר, רוחב המְצָרִים הוא 800 מ'.<sup>37</sup> ראש ממשלת טורקיה רג'פ טאיפ ארדואן התבטא בגלוי בעניין הזה, וציין: "ישנה תנועה עמוסה של מכליות (הנושאות נפט) במְצָרִים התורכיים. הכול צריכים להבין שאיננו יכולים לחיות עם איום שכזה".<sup>38</sup> ארדואן מודע היטב לסכנות הנוגעות לתנועה העמוסה במְצָרִים מאחר שהיה בעבר ראש עיריית איסטנבול, אחת הערים הגדולות ביותר בעולם, ובה למעלה מ־13 מיליון תושבים, והיא עלולה להינזק במקרה של אסון ימי במְצָרִים.

באפריל 2011 הודיע ארדואן על כוונתו לבנות מצר בוספורוס "שני", "תעלת איסטנבול", עד שנת 2023. התוכנית היא לבנות תעלה דרך החלקים המערביים של איסטנבול, שתצמצם, אם לא תבטל כליל, את התנועה המסחרית בבוספורוס, ואוניות מכל הגדלים יוכלו לעבור דרכה.<sup>39</sup> רבים חלקו שבחים לרעיון תעלת איסטנבול באומרם כי לא זו בלבד שהיא תפחית את האיום של תאונת מכלית, אלא גם תצמצם את העלויות שנגרמות לספינות הממתינות לעבור במצר הבוספורוס העמוס. עם זאת גם נמתחה ביקורת. יש הטוענים כי הסיכונים לתעלה מעשה ידי אדם, שווים לאלה של תעלה טבעית, וכן כי "מעברים כגון אלה הם מטרות גלויות להתקפות טרור".<sup>40</sup> ביקורת אחרת היא, שתוכנית זו פוגעת בדגש ששמה תורכיה עצמה בשנים האחרונות על היתרונות שבהנחת צינורות להעברת אנרגיה בשטחה. מאחר שארדואן שם את כל כובד משקלו הפוליטי על תוכנית תעלת איסטנבול, והציגה כחלק מתוכניותיו במסע הבחירות המוצלח שלו לשנת 2011, יש סיכוי גבוה שהתוכנית אכן תמומש.

## סיכום

מְצָרִיִּים הם מקומות רגישים שנפגשים בהם גיאוגרפיה, מסחר ופוליטיקה. צווארי הבקבוק הימיים שנידונו במאמר זה ראויים לתשומת לב מיוחדת משום חשיבותם הגוברת לשוק האנרגיה העולמי בשעה שחוסר יציבות מדינית־שלטונית שוררת בכמה מהמדינות המקיפות אותם.

חשיבות המְצָרִים במזרח התיכון הייתה ברורה גם לפני התלות הגדולה בנפט, שהתפתחה במאה ה־20. בשנים האחרונות הלכה והתחדדה הבנה זו, וכפועל יוצא השקיעו המדינות מאמצים רבים לבסס ביטחון ושליטה במעברים אסטרטגיים אלה. בתוך כך גם פותחו חלופות קרקעיות כמו צינורות נפט וגז, תעלות מלאכותיות ומסילות ברזל.

מיזמים אלה אכן מסייעים לפיזור סיכונים, אבל עלות בנייתם ותחזוקתם יקרה ומחייבת שיתוף פעולה בינלאומי ניכר. מאחר שהגישה אליהם עשויה להיות פשוטה יחסית (דרך הקרקע ולא דרך הים) והם תלויים מאוד בטכנולוגיה (למשל, תחנות שאיבה), חלופות אלה הן גם כן פגיעות ועלולות להוות צווארי בקבוק בעצמן אף יותר מנתיבי הים שאותם הם אמורים להחליף, או לשמש תוספת עליהם. לפיכך המדינות המעוניינות יאלצו להמשיך ולהשקיע רבות באבטחת הנתיבים הללו.

## הערות

- 1 Ken Dilanian, "Al Qaeda Wanted to Attack Tankers, Bin Laden Files Show," *Los Angeles Times*, May 21, 2011, <http://www.latimes.com/la-na-obama-cia-20110521,0,2369132.story>
- 2 Gal Luft and Anne Korin, "Terrorism goes to Sea," *Foreign Affairs* 83, no. 6 (2004): p. 66; Daniel Yergin, "Ensuring Energy Security," *Foreign Affairs* 85, no. 2 (2006): p. 78; Frank Verrastro and Sarah Ladislav, "Providing Energy Security in an Interdependent World," *Washington Quarterly* 30, no. 4 (2007): p. 95. Blockage of a choke point can be an action during war or a *casus belli* in and of itself.
- 3 The Robert Strauss Center for International Security and Law, The University of Texas in Austin, [http://hormuz.robertstrausscenter.org/other\\_chokepoints](http://hormuz.robertstrausscenter.org/other_chokepoints)
- 4 Treves Tullio, "Piracy, Law of the Sea, and the Use of Force: Developments off the Shore of Somalia," *European Journal of International Law* 20, no. 2 (2009): pp. 399-401; J. Ndumbe Anyu and Samuel Moki, "Africa: The Piracy Hot Spot and its Implications to Global Security," *Mediterranean Quarterly* 20, no. 3 (2009): pp. 102-111.
- 5 U.S. Energy Information Administration, "Country Analysis Briefs: World Oil Transit Chokepoints," [http://www.eia.doe.gov/EMEU/cabs/World\\_Oil\\_Transit\\_Chokepoints/pdf.pdf](http://www.eia.doe.gov/EMEU/cabs/World_Oil_Transit_Chokepoints/pdf.pdf).
- 6 "Senior MP: Iran capable of blocking the Strait of Hormuz," *Fars News*, April 26, 2010, <http://english.farsnews.com/newstext.php?nn=8902061586>

- ראו גם: "Sayyari: Iran Powerful Enough to Close the Hormuz Strait," *Tehran Times*, November 30, 2008, [http://www.tehrantimes.com/Index\\_view.asp?code=183642](http://www.tehrantimes.com/Index_view.asp?code=183642)
- "IRGC official: Persian Gulf Security is for All or None," IRNA, August 1, 2010, <http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/iran/2010/iran-100801-irna01.htm>
- "Commander Describes US warships as Easy Targets for Iranian Navy," *Fars News*, July 25, 2010, <http://english.farsnews.com/newstext.php?nn=8905031495>
- "Iran Tests Hitting Mobile Naval Targets with Hi-Tech Missile," *Fars News*, July 6, 2011, <http://english.farsnews.com/newstext.php?nn=9004151166>
- Gawdat Bahgat, "Persian Gulf Security at the Turn of the Century: Opportunities and Challenges," *Defense Analysis*, 15, no. 1 (1999): p. 82.
- Jay Solomon, "Iran Funnel New Weapons to Iraq and Afghanistan," *Wall Street Journal*, July 2, 2011, <http://online.wsj.com/article/SB10001424052702303763404576420080640167182.html>
- Anthony Cordesman, *Iran, Oil and the Strait of Hormuz* (Center for Strategic and International Studies, Washington DC, March 2007), p. 6, [http://csis.org/files/media/csis/pubs/070326\\_iranoil\\_hormuz.pdf](http://csis.org/files/media/csis/pubs/070326_iranoil_hormuz.pdf)
- Dennis Blair and Kenneth Lieberthal, "Smooth Sailing: World Shipping Lanes Are Safe," *Foreign Affairs*, 86, no. 3 (2007). איראן לחסום את מצרי הורמוז, הזהיר מפקד הצי החמישי בשנת 1998: "לא נאפשר לאיראן לסגור את המצרים." "US Navy Commander Warns Iran: Don't Try Closing Gulf Oil Passageway," *Fox News*, 2 July 2008, <http://www.foxnews.com/story/0,2933,374905,00.html>
- Viola Gienger, "Iran Could Get Bomb Uranium, Block Oil, Pentagon Says", *Bloomberg*, April 14, 2010, <http://www.businessweek.com/news/2010-04-14/iran-could-block-oil-transit-strait-of-hormuz-pentagon-says.html>
- "Commander Stresses IRGC Capability in Subsurface Asymmetric Warfare," *Fars News*, April 24, 2010, <http://english.farsnews.net/newstext.php?nn=9002040599>
- David Crist, *Gulf of Conflict: A History of U.S.-Iranian Confrontation at Sea* (The Washington Institute for Near East Policy, June 2009), <http://www.washingtoninstitute.org/pubPDFs/PolicyFocus95.pdf>
- Dan Strumpf, "Oil Futures: Oil Plunges as IEA Plans to Tap Strategic Reserves," *Wall Street Journal*, June 23, 2011, <http://online.wsj.com/article/BT-CO-20110623-710876.html>
- ההחלטה של סעודיה להגביר את הייצור מסתמנת כחלק ממאמצי הממלכה להכיל את איראן. בעשותה כך מגבילה סעודיה את המידה שבה איראן, הנמצאת תחת סנקציות כבדות, תוכל ליהנות ממחירי נפט גבוהים וגם היא מסמנת בכך כי היא יכולה לתרום לייצוב השוק במקרה שאיראן תנסה להקשות על התנועה במצרים. ראו: Jay Solomon, "Saudi Suggests 'Squeezing' Iran over Nuclear Ambitions," *Wall Street Journal*, June 22, 2011, <http://online.wsj.com/article/SB10001424052702304887904576400083811644642.html>
- יואל גז'נסקי, "מיצרי הורמוז: חשיבות אסטרטגית בתקופה נפיעה", **מבט על**, גיליון 204, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 3 בספטמבר 2010.

- U.S. Energy Information Administration, "Bab el-Mandab," *World Oil Transit Chokepoints*, [http://www.eia.doe.gov/cabs/World\\_Oil\\_Transit\\_Chokepoints/Bab\\_el-Mandab.html](http://www.eia.doe.gov/cabs/World_Oil_Transit_Chokepoints/Bab_el-Mandab.html). 18
- Suez Canal Authority, "Canal Characteristics," 19  
<http://www.suezcanal.gov.eg/sc.aspx?show=12>
- מצרי טיראן בכניסה למפרץ עקה/אילת גם הם מצרים חשובים, שסגירתם בידי נאצר תרמה לפרוץ המלחמה בין מצרים לבין ישראל בשנים 1956 ו-1967. הסכם השלום שנחתם בין מצרים לבין ישראל בשנת 1979, שלאחריו הוצבו כוחות ומשקיפים רב-לאומיים בסיני, הסיר איומים מיידיים על התנועה במצרים הללו.
- נוסח אמנת קונסטנטינופול מובא באתר האינטרנט של רשות תעלת סואץ, 20  
<http://www.suezcanal.gov.eg/Files/Constantiople%20Convention.pdf>
- Arab Petroleum Pipelines Company, *SUMED* (Alexandria: n.d.), p. 53, 21  
<http://www.sumed.org/docs/Web/index.html>
- U.S. Energy Information Administration, "Bab el-Mandab," *World Oil Transit Chokepoints*, [http://www.eia.doe.gov/cabs/World\\_Oil\\_Transit\\_Chokepoints/Bab\\_el-Mandab.html](http://www.eia.doe.gov/cabs/World_Oil_Transit_Chokepoints/Bab_el-Mandab.html).
- Jonathan Schanzer, "The Islamic Republic of Sudan?" *Foreign Policy*, June 10, 22  
 2010, [http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/10/the\\_islamic\\_republic\\_of\\_sudan](http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/10/the_islamic_republic_of_sudan).
- Intelligence and Terrorism Information Center, *Iran's Activity in East Africa, the Gateway to the Middle East and the African Continent*, July 29, 2009, [http://www.terrorism-info.org.il/malam\\_multimedia/English/eng\\_n/pdf/iran\\_e011.pdf](http://www.terrorism-info.org.il/malam_multimedia/English/eng_n/pdf/iran_e011.pdf)
- Aaron S. Klieman, "Bab al-Mandab: The Red Sea in Transition," *Orbis* 11, no. 3 (1967): pp. 749-762. ראו גם:
- Luis Martinez, "Exclusive: Three Israeli Airstrikes against Sudan," *ABC News*, 24  
 March 27, 2009, <http://blogs.abcnews.com/politicalradar/2009/03/exclusive-three.html>
- ספינות משא ישראליות היו בין יעדי התקיפה של הפיראטים מאז שנת 2009. ראו למשל: Aviel Magnezi, "Zim Ship Escapes Pirate Seizure Attempt," *ynetnews*, January 2, 2011, <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4007681,00.html>
- גם ספינות של איראן היו יעד לתקיפות הפיראטים. על-פי הדיווחים תקפו פיראטים אוניות איראניות סמוך לחוף אפריקה שמונה פעמים בפרק זמן של חודשיים בראשית שנת 2011. ראו: "Iran Navy Thwarts Somali Pirate Attack," *Press TV*, May 18, 2011, <http://www.presstv.ir/detail/180498.html>.
- המעבר מזרחה משקף גם את יכולתם של הפיראטים להרחיב את מרחב פעולתם. ראו: Lauren Ploch et al., *Piracy off the Horn of Africa* (Washington, DC: Congressional Research Service, 2011), p. 1.
- Sudarsan Raghavan, "Militants Linked to al-Qaeda Emboldened in Yemen," *Washington Post*, June 13, 2011. 27
- Clifford Krauss, "Shippers Concerned Over Possible Suez Canal Disruptions," *New York Times*, February 2, 2011, <http://www.nytimes.com/2011/02/03/world/middleeast/03suez.html>. 28
- "Egypt's Suez Canal April revenues up at \$434.6 mln," *Reuters*, May 10, 2011, 29  
<http://af.reuters.com/article/investingNews/idAFJOE74909L20110510> "Suez

- Canal Leaves Transit Fees Unchanged for 2011,” *Reuters*, March 3, 2011, <http://www.reuters.com/article/2011/03/03/suezcanal-egypt-idUSLDE72213520110303>.
- Alaa Shahine and Alaric Nightingale, “Suez Canal Ships, Pipelines Were Plotters’ 30 Targets,” *Bloomberg*, July 9, 2009, <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=aPJCNKXydyAc>.
- Karl Vick, “The Sinai Gas Blast: Another Reason for Israeli Anxiety over Egypt,” 31 *Time*, February 7, 2010, <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,2046573,00.html>
- Isabel Kirshner and Mona el-Naggar, “Pipeline Blast in Sinai, ראו גם את המאמר: Said to Be Sabotage, Cuts Gas Supply in Israel and Jordan,” *New York Times*, April 27, 2011, <http://www.nytimes.com/2011/04/28/world/middleeast/28sinai.html>.
- “Report: Over 400 al-Qaeda Terrorists Now in Sinai,” *Jerusalem Post*, May 30, 32 2011, <http://www.jpost.com/MiddleEast/Article.aspx?id=222824>.
- לשם השוואה, שנת 2004 הייתה שנת שיא, שבה יוצאו 3.4 מיליון חביות נפט דרך 33 המצרים התורכיים; בשנת 2006 ירד המספר ל-2.6 מיליון חביות.
- U.S. Energy Information Administration, “World Oil Chokepoints Energy Data,” February 2011, [http://www.eia.doe.gov/cabs/World\\_Oil\\_Transit\\_Chokepoints/Full.html](http://www.eia.doe.gov/cabs/World_Oil_Transit_Chokepoints/Full.html)
- Bulent Aliriza, “Turkey and the Crisis in the Caucasus,” *CSIS Turkey Project*, 34 September 7, 2008, <http://csis.org/publication/turkey-and-crisis-caucasus>
- Emine Kart, “US Ship headed to Straits after Montreux deal,” *Today’s Zaman*, 35 August 22, 2008, [http://www.todayszaman.com/newsDetail\\_getNewsById.action?load=detay&link=150914](http://www.todayszaman.com/newsDetail_getNewsById.action?load=detay&link=150914)
- “Russia Decries U.S. Antimissile Ship’s Presence,” *Global Security Network*, June 36 13, 2011, [http://gsn.nti.org/gsn/nw\\_20110613\\_3406.php](http://gsn.nti.org/gsn/nw_20110613_3406.php)
- 50,000 כלי שיט, מהם 5,500 מכליות דלק, עוברים דרך המצרים בכל שנה. 37
- U.S. Energy Information Administration, “World Oil Chokepoints Energy Data”
- “Erdogan: ‘Busy Straits Threaten Us’” *Seanews.com.tr* June 23, 2006, (emphasis 38 added) <http://turkishmaritimeneews.com/article/TURKISHSTRAITS/14263/>
- התוכנית היא לבנות אזורים למגורים ולעסקים על גדות נתיב המים, וכן שדה תעופה 39 שלישי באיסטנבול.
- “A ‘Second Bosphorus’ to be built in Istanbul,” *Hurriyet Daily News and Economic Review*, April 27, 2011. <http://www.hurriyetdailynews.com/n.php?n=a-8220second-bosporus8221-is-to-be-built-in-istanbul-2011-04-27>
- Tuba Parlak, “‘Crazy’ Istanbul Canal is a Nabucco Rival, Academics Say,” *Hurriyet 40 Daily News and Economic Review*, April 27, 2011, <http://www.hurriyetdailynews.com/n.php?n=academics-see-the-8216crazy8217-canal-project-as-nabucco8217s-rival-2011-04-27>



- No. 98, April 2009, Anat N. Kurz, *The Palestinian Uprisings: War with Israel, War at Home*.
- No. 97, March 2009, Shmuel Even and Amos Granit, *The Israeli Intelligence Community: Where To?* [Hebrew].
- No. 96, September 2008, Ron Tira, *The Struggle over the Nature of War* [Hebrew].
- No. 95, August 2008, Anat N. Kurz, *The Palestinian Uprisings: Struggle on Two Fronts* [Hebrew].
- No. 94, July 2008, Ephraim Kam, ed., *A Nuclear Iran: Implications for Arms Control, Deterrence, and Defense*.
- No. 93, April 2008, Shmuel Even and Zvia Gross, *Proposed Legislation on the IDF: Regulating Civil-Military Relations in the Wake of the Second Lebanon War* [Hebrew].
- No. 92, December 2007, Dani Berkovich, *Can the Hydra be Beheaded? The Campaign to Weaken Hizbollah* [Hebrew].
- No. 91, July 2007, Benny Landa and Shmuel Even, *The Israeli Economy in the Age of Globalization: Strategic Implications* [Hebrew].
- No. 90, May 2007, Yehuda Ben Meir and Dafna Shaked, *The People Speak: Israeli Public Opinion on National Security 2005-2007*.
- No. 89, March 2007, Ron Tira, *The Limitations of Standoff Firepower-Based Operations: On Standoff Warfare, Maneuver, and Decision* [English and Hebrew].
- No. 88, February 2007, Ephraim Kam, *A Nuclear Iran: What Does it Mean, and What Can be Done*.
- No. 87, January 2007, Ephraim Kam, *A Nuclear Iran: Analysis and Implications* [Hebrew].



## **Memoranda 2007 – Present**

---

- No. 109, June 2011, Shmuel Even and David Siman-Tov, *Cyber Warfare: Concepts, Trends, and Implications for Israel* [Hebrew].
- No. 108, May 2011, Emily B. Landau and Tamar Malz-Ginzburg, eds., *The Obama Vision and Nuclear Disarmament* [Hebrew].
- No. 107, March 2011, Emily B. Landau and Tamar Malz-Ginzburg, eds., *The Obama Vision and Nuclear Disarmament*.
- No. 106, November 2010, Yehuda Ben Meir and Olena Bagnomoldavsky, *Vox Populi: Trends in Israeli Public Opinion on National Security 2004-2009*.
- No. 105, August 2010, Meir Elran and Yoel Guzansky, eds. *Vision and Reality in the Middle East: Security Challenges of the 21<sup>st</sup> Century – Conference Proceedings*.
- No. 104, June 2010, Gallia Lindenstrauss, *Mediation and Engagement: A New Paradigm for Turkish Foreign Policy and its Implications for Israel* [Hebrew].
- No. 103, May 2010, Tamar Malz-Ginzburg and Moty Cristal, eds., *A Nuclear Iran: Confronting the Challenge on the International Arena* [Hebrew].
- No. 102, December 2009, Michael Milstein, *Muqawama: The Challenge of Resistance to Israel's National Security Concept* [Hebrew].
- No. 101, November 2009, Meir Elran and Judith Rosen, eds. *The US and Israel under Changing Political Circumstances: Security Challenges of the 21<sup>st</sup> Century – Conference Proceedings*.
- No. 100, September 2009, Aron Shai, *Sino-Israeli Relations: Current Reality and Future Prospects*.
- No. 99, June 2009, Meir Elran, ed., *The Civil Front* [Hebrew].

